

Heikki Taimio (toim.)

Hyvinvointi- valtio 2010-luvulla – mitä kello on lyönyt?

RAPORTTEJA 30

HYVINVOINTIVALTIO 2010-LUVULLA – MITÄ KELLO ON LYÖNYT?

Heikki Taimio (toim.)

Raportteja 30

ISBN 978-952-209-138-3 (painettu)

ISBN 978-952-209-139-0 (pdf)

ISSN 1795-2832 (painettu)

ISSN 2242-6914 (pdf)

Julkaisija:

Palkansaajien tutkimuslaitos

Pitkänsillanranta 3 A, 00530 Helsinki

www.labour.fi

Kirjapaino Jaarli

LUKIJALLE

Suomalainen hyvinvointivaltio kuuluu monella mittarilla maailman huippujen joukkoon. Nyt kuitenkin se on tullut käännekohtaansa. Maan talousahdingon ja julkisen talouden velkaantumisen nimissä tulee monilta tahoilta vaatimuksia, että julkista sektoria on ajettava alas. Sosiaaliturvaa ja hyvinvointipalveluja on leikattava. Seuraavat eduskuntavaalit ja hallitusohjelma voivat ratkaista kehityksen suunnan.

Mutta mitä kello on lyönyt? Mikä oikeasti on hyvinvointivaltiomme nykytila? Mitä puutteita siinä on, onko sitä pakko ajaa alas, vai onko sitä mahdollista kehittää edelleen? Näitä ja monia muita hyvinvointivaltioon liittyviä kysymyksiä pohtivat tässä kirjassa maamme huippuasiantuntijat. He ovat saaneet vapaat kädet nostaa esiin tärkeimpiä asioita omilta aloiltaan.

Kirja on tarkoitettu laajalle yleisölle. Sen artikkelit eivät perustu mihinkään tätä varten toteutettuihin tutkimusprojekteihin, vaan kirjoittajat ovat nojautuneet aiemmin ilmestyneisiin tutkimuksiin ja päivittäneet tilastotietoja. Lukijoita varten tieteelliset käsitteet on selitetty, ja kirjallisuusviitteet ohjaavat muihin yleistajuisiin kirjoituksiin, alkuperäisiin tutkimusjulkaisuihin ja tilastolähteisiin.

Olen keskustellut Julkisten ja hyvinvointialojen liitto (JHL) ry:n edustajien kanssa kysymyksistä, joita kirjassa olisi hyvä ottaa esille. Samalla kun esitän heille parhaat kiitokseni hyvistä ehdotuksista, korostan, että he eivät ole missään vaiheessa pyrkineet vaikuttamaan siihen, millä tavalla näitä asioita kirjassa käsitellään.

Kuten aina, yhteistyö kirjan taitosta vastanneen PT:n julkaisusihteeri Irmeli Hongan kanssa on sujunut erinomaisesti. Parhaat kiitokseni Immille!

Kirja julkaistaan JHL:n tuella, mistä kaikki kirjoittajat ja kustantaja esittävät kiitoksensa. Kirja on myös saatavana erikseen luku luvulta pdf-muodossa Palkansaajien tutkimuslaitoksen kotisivulta www.labour.fi.

Helsingissä, 22. tammikuuta 2015

Heikki Taimio
Erikoistutkija
Palkansaajien tutkimuslaitos

SISÄLLYS

HEIKKI TAIMIO

Johdanto	5
----------------	---

OLLI SARELA

Minkä kokoinen on julkinen talous?	14
--	----

MATTI TUOMALA

Julkisrahoitteiset palvelut osana uudelleenjako- ja hyvinvointijärjestelmää: pohjoismainen malli	35
---	----

HEIKKI TAIMIO

Kannattaako julkisten hyvinvointipalvelujen tuotanto ulkoistaa yksityiselle sektorille?	58
--	----

OLLI KANGAS, JOAKIM PALME JA MARKUS KAINU

Julkisen talouden kestävyysvaje ja elinvalheisiin liittyvät siirtymät	77
---	----

EERO LEHTO

Yhteiskunnasta ja tuotantorakenteesta – miten niihin voisi vaikuttaa?	92
---	----

MARKKU LEHMUS

Finanssipolitiikan mahdollisuudet 2010-luvun Suomessa	108
---	-----

HANNU TANNINEN JA MATTI TUOMALA

Onko julkista taloutta sopeuttava kiristyspolitiikka vaihtoehdotonta?	121
---	-----

MARJA RIIHELÄ, RISTO SULLSTRÖM JA MATTI TUOMALA

Veropolitiikka huipputulojen ja -varallisuuden taustalla – Onko Pikettyn kuvaama kehitys nähtävissä Suomessa?	144
--	-----

MARJA RIIHELÄ JA ILPO SUONIEMI

Tuloliikkuvuus ja köyhyyden pysyvyys	170
--	-----

PERTTI HONKANEN

Perusturvan kehityssuuntia 2010-luvulla	189
---	-----

PETRI BÖCKERMAN, MERJA KAUHANEN JA HEIKKI TAIMIO

Työmarkkinoiden joustot	219
-------------------------------	-----

JOHDANTO

”Pedon näännyttäminen” (”starving the beast”) on ollut Yhdysvaltain konservatiivisimpien republikaanien opinkappaleita presidentti Ronald Reaganin ajoista lähtien.¹ Ilmaisun keksi luultavasti Reaganin budjettipäällikkö David Stockman. Se näkee valtion petona ja tarkoittaa poliittista strategiaa, jossa ensin veronkevennyksillä pienennetään valtion tuloja ja paisutetaan sen budjettialijäämää ja velkaa, mikä sitten taivuttaa kongressin pienentämään valtion menoja, ennen kaikkea hyvinvointimenoja.² Reagan onnistuikin jarruttamaan valtion menojen (pl. puolustusmenojen) kasvua. ”Pedon näännyttämisestä” muodostui yksi hyvinvointivaltion alasajon strategia.

Suomessa on kevennetty verotusta 1990-luvun lamasta lähtien yhteensä useilla miljardoilla euroilla. Vuoteen 2010 mennessä veroaste (= verokertynä/bruttokansantuote) aleni lähtövuodesta riippuen 4–5 prosenttiyksikköä, nykyrahassa noin 8-10 miljardia euroa. On mahdollista väittää, että Amerikasta on käyty ottamassa oppia ja veronkevennykset on tehty ”pedon näännyttämisen” tarkoituksessa, vaikka tätä strategiaa ei olekaan meillä lausuttu julki. Se sopii hyvin ainakin sellaiseen ideologiaan, missä valtio nähdään yksityiseen sektoriin verrattuna lähtökohtaisesti tehottomana, tuhlailevaisena ja kansalaisten valinnan vapautta rajoittavana. Se sopii myös strategiaan, missä pyritään raivaamaan tilaa yksityiselle liiketoiminnalle.

Väitteen, että meillä verotusta on kevennetty hyvinvointivaltion alasajon jouduttamiseksi, jatkeeksi voidaan esittää, että näin on luotu julkiseen talouteen iso kestävyysvaje, jolla nyt perustellaan leikkauksia julkisiin menoihin ja ennen kaikkea hyvinvointivaltion palveluihin ja tulonsiirtoihin. Tarkkoja ja luotettavia laskelmia veronkevennyksien todellisesta suuruudesta on tosin mahdotonta tehdä, koska ne muuttavat taloudenpitäjien käyttäytymistä ja sitä kautta verokertymiä. Nämä ns. dy-

1 Reagan toimi presidenttinä v. 1981–1989. Sebastian Mallaby on kertonut (”Don’t Feed the Beast”, Washington Post, 8.5.2006) Reaganin sanoneen vuoden 1980 vaalikampanjansa aikana: ”John sanoo meille, että meidän on leikattava menoja ennen kuin voimme alentaa veroja. No, jos sinulla on tuhlailevainen lapsi, niin voit luennoida hänelle tuhlaavaisuudesta kaiken mitä haluat. Tai voit leikata hänen viikkorahaansa ja saavuttaa saman tavoitteen paljon nopeammin.”

2 Ajatus lienee saanut alkunsa Kalifornian verokapinasta Reaganin toimiessa siellä kuvernöörinä. Hieman hämmentävää on se, että Reaganin kerrotaan myös sanoneen, ettei budjettialijäämillä ole merkitystä, ja että hänellä oli myös neuvonantajia, jotka väittivät veronkevennyksien parantavan valtion rahoitusasemaa.

naamiset vaikutukset vaihtelevat erilaisissa kansantalouden toiminnan analysointiin käytettävissä makromalleissa, ja ne voivat olla toisensuuntaisia kuin veronkevennysten suuruudesta tehdyissä ns. staattisissa laskelmissa, joita käytetään esimerkiksi valtion tulo- ja menoarvioissa.

Vaikutusta veroasteeseen on tietenkin ollut myös sen nimittäjän eli bkt:n kehityksellä, ja lopputulos on ollut se mikä yllä mainittiin. Viime vuosina veroasteen nousuun on vaikuttanut olennaisesti pitkittynyt taantuma, joka on pienentänyt veroasteen nimittäjää suhteessa sen osoittajaan.

Yleisesti katsotaan Reaganin (ja Ison-Britannian pääministeri Margaret Thatcherin lähes samanaikaisen) kauden merkinneen talouspoliittisessa ideologiassa käännettä, joka levisi ympäri maailman. Tästä uudesta ideologiasta käytetään tavallisimmin nimitystä uusliberalismi. Maailmantaloudessa alkoi uusi globalisaation aikakausi, jolla ideologisen käänteen lisäksi ja sen vauhdittama rahoitusmarkkinoiden vapauttaminen ja nousevien talouksien matalat palkat ovat merkinneet vakavia haasteita kehittyneille maille. Hyvinvointivaltion veropohjaa ovat osaltaan nakertaneet teollisuuden siirtymisen matalapalkkamaihin ja pääomien entistä liukkaampi kansainvälinen liikkuvuus.

Suomessa hyvinvointivaltio saavutti ainakin joillakin mittareilla huippunsa 1980-luvun lopussa. Esimerkiksi tulonjako oli tuolloin Suomessa maailman tasaisin. 1990-luvun alun Suuri Lama merkitsi kuitenkin käännettä: tuloerot kasvoivat sen jälkeen Suomessa nopeammin kuin missään muussa kehittyneessä maassa (**OECD** 2008).

Suomessa laman aiheuttamaan valtion velkaantumiseen reagoitiin myös leikkaamalla tulonsiirtoja ja julkisia palveluita. Tilastokeskuksen kansantalouden tilinpidon mukaan vuonna 1993 Suomen nettoveroaste (= verot miinus tulonsiirrot jaettuna bkt:lla) oli 12,3 prosenttia, mutta vuonna 2000 se oli noussut yli kaksinkertaiseksi, 24,8 prosenttiin, josta se aleni 17,0 prosenttiin vuonna 2010. Sen jälkeen se on noussut hieman. Nämä muutokset kätkevät taakseen niin verotuksen, tulonsiirtojen kuin bkt:nkin muutoksia.

Toimittamassani kolmessa kirjassa (**TAIMIO** 2007, 2009, 2010) ja Palkansaajien tutkimuslaitoksen Talous&Yhteiskunta-lehdessä ovat monet eri tutkijat analysoineet 1990-luvun laman jälkeisiä muutoksia suomalaisessa hyvinvointivaltiossa. Erityisenä teemana noissa kirjoissa oli eriarvoisuuden kasvu, sen eri ulottuvuudet ja mittarit. Varsinkin ensimmäinen kirja ”Talouskasvun hedelmät” (2007) keskittyi siihen ja herätti myös melko laajaa huomiota, kun sitten aihealue jonkin verran laajeni myöhemmin ilmestyneissä kahdessa kirjassa. Suhteessa eriarvoisuuden viime vuosina osakseen saamaan valtavaan huomioon kirjat olivat edellä aikaansa, joskin sitä oli jo aiemmin käsitelty T&Y-lehdessä (erityisesti **RIIHELÄ ET AL.** 2005) ja muuallakin.

Nyt esillä oleva kirja kuuluu samaan sarjaan kuin em. kolme kirjaa. Niistä viimeisimmästä on kulunut runsaat neljä vuotta. Tilanne on muuttunut paljon ja monessa suhteessa. Nyt ovat näkyvissä monet hyvinvointivaltiolle myönteisen käänteen merkit. Juuri siksi uuden kirjan tekeminen osoittautui hyvin tarpeelliseksi.

Mitä kello on lyönyt?

WILKINSONIN JA PICKETTIN (2011; engl. 2009) kirjalla on ollut suuri vaikutus keskusteluun eriarvoisuudesta. Sen kuvaamiin yhteyksiin tasa-arvon ja hyvinvoinnin erilaisten indikaattorien välillä on ollut vaikea suhtautua muuten kuin että nämä asiat on otettava vakavasti, niitä tutkittava vielä tarkemmin ja pitää ryhtyä toimenpiteisiin.³

Tähän kansainväliseen keskusteluun ovat tuoneet omat vahvat panoksensa mm. **OECD** (esim. 2011; **CINGANO** 2014) ja Kansainvälinen valuuttarahasto IMF (esim. **OSTRY ET AL.** 2014) osoittaessaan eriarvoisuuden vähentämisen itse asiassa lisäävän talouskasvua, sekä erittäin laajaa näkyvyyttä ja arvostusta osakseen saanut **PIKETTY** (2014; ks. myös **ROINE** 2014), joka osoitti, mihin tulo- ja varallisuuserojen kasvu on johtamassa, ellei sitä pysäytetä. Tällä teoksella on ollut kaikkein suurin vaikutus siihen, miten paljon eriarvoisuuden kasvuun kiinnitetään huomiota. Kukaan, joka on seurannut yhteiskunnallista keskustelua niin kansainvälisesti kuin Suomessakin, ei ole voinut välttää vaikutelmalta, että näillä tutkimuksilla – ideologisten kannanottojen sijasta – on ollut käänteentekevä merkitys.

Tulo- ja varallisuuseroista tehtyjen uusien tutkimusten valossa on ryhdytty kiinnittämään huomiota verosuunnitteluun ja suoranaiseen veronkiertoon lainsäädännön porsaanreikien ja veroparatiisien kautta. Uutta on myös keskustelu verotuksen, vaalirahoituksen ja poliittisen vallan välisistä kytkennöistä: rikkaat rahoittavat vaalikampanjoita siinä toivossa, että valituiksi tulleet poliitikot säätävät heille edullisia verolakeja ja tekevät muitakin rahoittajiaan suosivia päätöksiä. Ehkä eniten kritiikkiä plutokratiasta – rikkaiden (yli)vallasta – on esitetty Yhdysvalloissa, jossa jokseenkin kaikki huippupoliitikot ovat itsekin miljonäärejä ja vaaleissa on mahdotonta menestyä, ellei kampanjarahoitukseen keräänny huomattavia summia rikkailta ja liike-elämältä.

Toinen viimeaikainen kehityskulku, joka on vaikuttanut paljon hyvinvointivaltiosta käytyyn keskusteluun, on ollut euroalueen kriisi. Euroalueella vastattiin vuonna 2008 alkaneeseen kansainväliseen finanssikriisiin aluksi raha- ja finanssipoliittisella elvytyksellä, mutta pian sen jälkeen ja varsinkin kun Kreikan ja muiden ns. PIIGS-maiden⁴ ongelmat alkoivat paljastua, finanssipoliittikkaa ryhdyttiin kiristämään veronkorotuksin ja menoleikkauksin samalla kun kriisimaiden edellytettiin panevan toimeen rakenteellisia uudistuksia erityisesti työmarkkinoilla. Kiristyspolitiikan yhtenä keskeisenä syynä on ollut Saksan pelko, että se ja/tai Euroopan keskuspankki joutuisi maksumieheksi, kun kriisimaiden ahdinko syvenee, ja että viime kädessä seurauksena voisi olla EKP:n rahahanojen löystyminen, inflaation karkaaminen käsistä ja hyperinflaatio.

3 Equality Trustin kotisivut osoitteessa www.equalitytrust.org.uk sisältävät runsaasti ko. kirjaan liittyvää lisämateriaalia, jota voidaan käyttää esimerkiksi esitelmissä ja opetuksessa.

4 Portugali, Irlanti, Italia, Kreikka ja Espanja.

Tätä kiristyspolitiikkaa ovat kritisoineet jotkut poliitikot ja erityisesti keynesiläiset taloustieteilijät siitä, että se on omiaan kärjistämään taantumaa ja lamaa. Tässäkin asiassa on viime aikoina tapahtunut merkittävä käänne. Nyt IMF (esim. 2014) ja hieman varovaisemmin OECD ja Euroopan keskuspankki sen sijaan suosittelevat euroalueelle elvyttävää finanssipolitiikkaa erityisesti julkisen talouden hyvän rahoitusaseman omaavissa maissa toteutettavien julkisten investointien kautta.

Vielä pitemmälle menevät analyysit, joiden mukaan nykyisissä lähes nollakorkojen ja –inflaation olosuhteissa elvytys voi (jopa enemmän kuin) maksaa itse itsensä ja että kiristyspolitiikka voi johtaa tavoitteidensa vastaisesti julkisen velkataakan kasvuun (DELONG JA SUMMERS 2012, HAAPARANTA 2015). Tulossa laajempaan tietoisuuteen voi myös olla argumentti, jonka mukaan työn tarjonnan lisääminen ja siihen tähtäävät rakenteelliset uudistukset ovat nykyoloissa omiaan ruokkimaan lamaa (EGGERTSSON 2010, EGGERTSSON ET AL. 2014). Näiden argumenttien hyväksyminen merkitsisi täyskäännöstä kiristyspolitiikkaan euroalueella.

Suomessa viime vuosina verotusta on kiristetty ja tänä vuonna toteutetaan aiempaa selvästi isommat menoleikkaukset. Edessä oleviin eduskuntavaaleihin liittyvässä keskustelussa tunnutaan oletettavan, että kiristystoimet ovat jatkossakin itsestään selviä – aivan kuin edellä kerrotuista tutkimuksista ja kansainvälisistä suunnanmuutoksista ei olisi kuultu mitään. TALOUSPOLITIIKAN ARVIOINTINEUVOSTON (2014) suositeltua lisäsopeutusten ajoittamista vasta vuosille 2017–2018 keskustelua on käyty vain siitä, pitäisikö ne sittenkin ajoittaa jo ensi vaalikauden alkupuolelle.

Välittömänä perusteluna Suomen kiristyspolitiikalle on kuultu ensinnäkin se, että EU:n finanssipoliittiset säädökset kuten vakaus ja kasvu- sekä ns. sixpack-sopimukset vaativat julkisen talouden rahoitusaliijäämän ja velan saamista kuriin. Tässä on tietenkin oletuksena se, että tavoite saavutetaan nimenomaan kiristämällä finanssipolitiikkaa, vrt. edellä. Jos on todellakin niin, että kiristystoimet vain pahentavat taloustilannetta, niin on perin onnetonta Suomen olla mukana tällaisessa rahaliitossa. Toisaalta kansainvälisen tutkimuksen ja keskustelun paineessa saattaa käydä niin, että EU:n komissio ja neuvosto myöntävät helpotuksia kiristysohjelmien noudattamiseen, minkä ne ovat jossain määrin jo tehneetkin useille jäsenmaille.

Suomalaisen kiristyspolitiikan perusteluina on käytetty myös kahta huonosti perusteltua argumenttia.⁵ ”Velka jättää suuren taakan tuleville sukupolville” ei kestä lähempää tarkastelua, sillä kyse on kansainvälisessä vertailussa alhaisesta velan suhteesta bruttokansantuotteeseen (noin 60 prosenttia). Toisaalta Suomen julkisen talouden nettovelka on ennen kaikkea eläkerahastojen ansiosta reilusti negatiivinen (so. nettovarallisuus on reilusti positiivinen). Lisäksi on huomioitava se, että valtiot harvoin maksavat velkaansa takaisin; paljon tavallisempaa on se, että velkataakka joko

5 Ks. tarkemmin Heikki Taimio: ”Valtion velkaantumisen taittamisella ei ole kiire”, PT-blogi 6.2.2014, www.labour.fi/ptblogit.asp.

sulaa bkt:n kasvun ja inflaation myötä, tai velkaa leikataan tavalla tai toisella. Todellinen velanhoitorasitus koostuu silloin vain korkomaksuista.

Kiristyspolitiikan puolesta esitetty toinen argumentti, joka ei päde – ainakaan nykyoloissa – on se, että lisävelkaantuminen johtaisi valtion luottoluokituksen alenemiseen ja sitä kautta velan korkomenojen kasvuun. Asiaa koskeva tutkimustieto osoittaa kuitenkin, että mahdollinen luottoluokituksen aleneminen korkeimmilta tasoilta ei aiheuta koron merkittävää nousua. Vaikutus Suomelle olisi vuositasolla vain joitakin kymmeniä miljoonia euroja, mikä on mitätön summa verrattuna kiristykseen sisältyviin miljardileikkauksiin ja niiden aiheuttamaan vahinkoon kansalaisten hyvinvoinnille.

Kestävyyssvaje on ollut neljäs ja ehkä painavin argumentti kiristyspolitiikan ja hyvinvointivaltion leikkausten takana. Lyhyesti ilmaistuna se on suhteessa bkt:en laskettuna se verojen korotus ja/tai julkisten menojen leikkaus, joka vaaditaan, jotta julkinen velka asettuisi tulevaisuudessa (esimerkiksi vuoteen 2060 mennessä) jollekin vakaalle tasolle. Väitetään, että julkinen talous on nyt kestävämmällä uralla, ja on sitä parempi mitä aikaisemmin kiristystoimet pannaan toimeen, koska velka paisuu koko ajan.

Tämäkin argumentti joutuu kyseenalaiseksi, jos on niin, että kiristystoimet vain kiihdyttävät velkaantumista. Lisäksi sitä voidaan arvostella mm. suuresta herkkyydestä laskelmien erilaisille oletuksille ja suuntautumisesta niin kauas tulevaisuuteen, ettei mitään oletuksia voida tehdä vakuuttavin perustein. Niinpä kestäväysvajeen suuruudesta tehdyt arviot vaihtelevat useita prosenttiyksikköjä. Se ei myöskään ota huomioon taloudenpitäjien, markkinoiden ja poliitikkojen käyttäytymisessä tapahtuvia mahdollisia muutoksia velkaantumisen jatkuessa.⁶

Kestävyyssvajeargumentille läheistä sukua on väite, että meillä ei tule jatkossa olemaan varaa nykytasoiseen hyvinvointivaltioon, joten sitä on ajettava alas. Esimerkiksi **VALTIOVARAINMINISTERIÖ** (2006) väitti, että 2010-luvulta lähtien ”kasvua ja elintason kohottamista uhkaavat esteet kärjistyvät monen vuosikymmenen ajaksi”. Syynä olisi ennen kaikkea väestön ikääntyminen, joka kutistaa työikäisen väestön osuutta ja kohottaa väestöllistä huoltosuhdetta.

Väestön ikääntymisen ohella on kiinnitetty huomiota elintason nousun tärkeimpään moottoriin, tuottavuuden nousuun, jonka pelätään hidastuvan joko ikääntymisen takia (esim. **HUOVARI ET AL.** 2006) tai koska nopeaa tuottavuuden kasvua edustavan teollisuuden merkitys vähenee ja Suomi on jo teknisen kehityksen eturintamalla, jolla tuottavuuden nostaminen on vaikeampaa kuin aiemmin, jolloin olimme ns. perässähihtäjiä. Niinpä kestäväysvajelaskelmatkin tavataan tehdä aiempaa selvästi alhaisemman talouskasvun oletuksella, joka voi olla esimerkiksi vain noin puolet viime vuosisadan 3 prosentin keskimääräisestä kasvusta.

Viimeksi mainitut väestön ja tuottavuuden kehitykseen liittyvät näkökohdat ovat olleet esillä myös tuoreessa kansainvälisessä keskustelussa ns. ”sekulaarisesta stagnaa-

⁶ **ILMAKUNNAS JA LEHTO** (2014) on tuorein laajempi katsaus kestäväysvajearviointeihin.

tiosta” eli pitkästä hitaan talouskasvun aikakaudesta.⁷ Keskeistä tässä hypoteesissa on se, että maailmassa on niin paljon (liika)säästämistä, että täystyöllisyyden saavuttamiseksi vaadittaisiin negatiivinen reaalikorko (so. nimelliskorkotason ylittävä odotettu inflaatio), johon ainakaan tavanomaiset rahapolitiikan keinot eivät riitä.

Suomalaisesta näkökulmasta erityisen kiinnostavaa on tämän kansainvälisen keskustelun keskittyminen työllisyyteen: kestävyysvajeen vaatimien kiristystoimien sijasta siinä esitetään työllisyyttä edistävää, elvyttävää finanssipolitiikkaa.⁸ Suomalaiselta kannalta pitää myös arvioida, onko meillä euroalueen jäsenenä ja yksin mahdollisuuksia kovin paljon poiketa yleisestä linjasta, joka ei ehkä lähde kamppailemaan kasvun heikkenemistä vastaan. Toki stagnaatiokeskustelussa on esillä pidetty myös muita keinoja (esimerkiksi koulutustason nostoa ja innovaatioita), jotka edistävät talouden kasvupotentiaalia pitkällä aikavälillä. Niihin on kiinnitetty lisähuomiota Suomessakin, kun on epäilty Nokia-sektorin ja metsäteollisuuden menetysten jäävän pysyviksi.

Kaiken kaikkiaan voimme kysyä: mitä kello on lyönyt? Onko hyvinvointivaltiota edelleenkin ajettava kiristystoimin alas vai onko politiikassa huomioitava uusia tuulia, jotka ovat siirtämässä meitä uuteen, aivan toisenlaiseen aikaan? Tätä kysymystä kannattaa pohtia eduskuntavaalien alla käytävissä keskusteluissa, hallitusneuvotteluissa ja niiden jälkeenkin.⁹

Mistä tämä kirja kertoo?

Tämä kirja ei pyri kattavaan, kokonaisvaltaiseen analyysiin suomalaisesta hyvinvointivaltiosta. Erilaisista syistä esimerkiksi sellaiset tärkeät aiheet kuin koulutus, eläkkeet ja maahanmuutto ovat jääneet pois. Suosittelen seuraamaan *Talous&Yhteiskunta-lehteä*, jossa tullaan lähitulevaisuudessa julkaisemaan näitä aiheita käsitteleviä artikkeleita. Sopiessani tämän kirjan artikkeleista kirjoittajien kanssa olen tehnyt heille joitakin pyyntöjä ja kommentoinut heidän dispositioitaan, mutta pääosin he ovat saaneet vapaat kädet nostaa esiin kysymyksiä, joita he ovat itse pitäneet keskeisimpinä.

7 Ks. **TEULINGS JA BALDWIN** (2014), jossa yhtenä kirjoittaja on Lawrence Summers, jonka aloitteesta koko asia nousi keskustelunaiheeksi. Tässä yhteydessä tavataan viitata yhdysvaltalaiseen taloustieteilijään Alvin Hanseniin, joka vuonna 1938 esitti samanlaisen hypoteesin. Pian sen jälkeen alkoi kuitenkin toinen maailmansota, jota seurasi pitkä, noin neljännesvuosisadan kestänyt aikakausi, jolloin talouskasvu länsimaissa oli keskimäärin nopeampaa kuin koskaan ennen sitä tai sen jälkeen.

8 Kreikka on esimerkki maasta, jossa hyvinvointivaltiota paisutettiin selvästi liikaa suhteessa talouden kantokykyyn. Tällöin luonnollisesti sitä tulee ajaa alas jossain määrin. PIIGS-maista Espanja ja Irlanti edustavat vastakkaista tapausta, jossa ennen kriisiä julkinen talous oli hyvässä tasapainossa mutta yksityinen sektori oli ylivelkaantunut.

9 Vrt. Elinkeinoelämän keskusliitto, Keskuskauppakamari, Perheyrittysten liitto ja Suomen Yrittäjät: ”Elinkeinoelämän viestit tulevalle hallituskaudelle: Talouden käänne vaatii rohkeita tekoja.” Tämä 19.11.2014 julkaistu kannanotto vaatii mm. julkisen sektorin tehtävien ja tulonsiirtojen vähentämistä seuraavalla vaalikaudella 3–4 miljardin euron edestä.

Kirjan artikkelit ovat melko laajoja, niissä on paljon asiaa, eikä niitä ole mahdollista kiteyttää yhden rivin iskulauseiksi. Niiden alussa olevat tiivistelmät kertovat keskeisen sisällön. Toivottavasti artikkelit antavat sytykkeitä keskusteluihin ja pitemmälle menevään perehtymiseen. Kirjallisuusviittauksista osa on samalla tavalla yleistajuisia, mutta osa on alkuperäisiä tutkimuksia, joihin sisälle pääseminen edellyttää talous- tai yhteiskuntatieteellistä koulutusta. Ne kertovat jotain siitä tutkimustiedosta, joihin artikkelit perustuvat, mutta niitä voisi olla paljon enemmänkin.

Hyvinvointivaltio on pakettiratkaisu

Suomi tavataan nähdä pohjoismaisen hyvinvointivaltion yhtenä ilmentymänä, joka on saavuttanut paljon menestystä kansainvälisissä vertailuissa mutta jolla on myös uudistumistarpeita (KANGAS 2013, ANDERSEN ET AL. 2007, BARTH ET AL. 2014, VIHRIÄLÄ JA VALKONEN 2014). Suomalaisten koululaisten menestys OECD:n PISA-tutkimuksissa on kaikille tuttua, samoin kuin Suomen sijoittuminen yleensä hyvin erilaisissa kilpailukykyvertailuissa. Ehkä vähemmän tunnettua on se, että Suomi on ollut kärkipäässä myös vertailuissa, jotka ovat koskeneet mm. hyvinvointia, oikeudenmukaisuutta, tasa-arvoa, tulonjakoa, innovatiivisuutta ja julkishallintoa. Näin on myös kansalaisten keskinäisen luottamuksen kohdalla, millä saattaa olla jopa muita mittareita suurempi kokonaismerkitys (KOUVO 2014). Kannattaa myös panna merkille, että kuten THL:n tuore tutkimus osoittaa (VAARAMA ET AL. 2014), kaikesta itkusta ja hammasten kiristyksestä huolimatta Suomi ei ole – ainakaan vielä – muuttunut pahoinvointivaltioksi.

Hyvinvointivaltio on kuitenkin myös aina kokonaisratkaisu, eräänlainen paketti, jonka osat riippuvat enemmän tai vähemmän toisistaan. Jos sitä lähdetään uudistamaan, niin pitää tutkia ensin, mitä osia siitä voidaan muuttaa tai parantaa ilman, että koko paketti huononee. Onko mahdollista hyväksyä jonkin osan parantaminen sen kustannuksella, että jokin toinen osa huononee? Esimerkiksi julkisen vallan toimintojen tehostaminen ja sitä kautta säästäminen saattaa kostautua joidenkin kansalaisryhmien hyvinvoinnin heikkenemisenä niin, että siitä on pitkällä aikavälillä haittaa myös muille ja koko maalle hyvinvointivaltion rapautumisen ja talouskasvun heikkenemisen myötä.

Tämän vuoksi kannattaa suhtautua suurella varovaisuudella kaikkiin ehdotuksiin, jotka pyrkivät siirtämään Suomeen jotakin yksittäistä komponenttia jonkin toisen maan mallista, olkoon se sitten toinen Pohjoismaa, Saksa, Yhdysvallat tai joku muu. Tällaisia huitaisuja esiintyy suomalaisessa keskustelussa aivan liian paljon. ■

ANDERSEN, T.M. & HOLMSTRÖM, B. & HONKAPOHJA, S. & KORKMAN, S. & SÖDERSTRÖM, H.T. & VARTIAINEN, J. (2007), *The Nordic Model: Embracing Globalization and Sharing Risks*, Helsinki: ETLA.

BARTH, E. & MOENE, K.O. & WILLUMSEN, F. (2014), *The Scandinavian Model – An Interpretation*, *Journal of Public Economics*, 117, 60–72.

CINGANO, F. (2014), *Trends in Income Inequality and Its Impact on Economic Growth*, OECD SEM Working Paper No. 163

DELONG, J.B. & SUMMERS, L.H. (2012), *Fiscal Policy in a Depressed Economy*, *Brookings Papers on Economic Activity*, Spring, 233–274.

EGGERTSSON, G. (2010), *The Paradox of Toil*, Federal Reserve Bank of New York Staff Report 433.

EGGERTSSON, G. & FERRERO, A. & RAFFO, A. (2014), *Can Structural Reforms Help Europe?*, *Journal of Monetary Economics*, 61, 2–22.

HAAPARANTA, P. (2015), *Miten Suomen taloutta voitaisiin elvyttää?* *Talous&Yhteiskunta*, 43:1, ilmestyy.

HUOVARI, J. & KIANDER, J. & VOLK, R. (2006), *Väestörakenteen muutos, tuottavuus ja kasvu*, Pellervon taloudellisen tutkimuslaitoksen raportteja 198.

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

IMF (2014), *Is It Time for an Infrastructure Push? The Macroeconomic Effects of Public Investment*. IMF World Economic Outlook, Chapter 3, October, Washington, DC: IMF.

KANGAS, O. (2013), *NORDMOD – patentoitu pohjoismainen malli ja sen poliittiset haasteet*, *Talous&Yhteiskunta*, 41:4, 46–51.

KOUVO, A. (2014), *Hyvinvointivaltion instituutiot ja yleistynyt luottamus*, *Talous&Yhteiskunta*, 42:4, 42–46.

OECD (2008), *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries*, Paris: OECD.

OECD (2011), *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising*, Paris: OECD.

OSTRY, J.D. & BERG, A. & TSANGARIDES, C.G. (2014), *Redistribution, Inequality and Growth*, IMF Staff Discussion Note SDN/14/02.

PIKETTY, T. (2014), *Capital in the 21st Century*, London: The Belknap Press of the Harvard University Press.

RIIHELÄ, M. & SULLSTRÖM, R. & TUOMALA, M. (2005), *Kuponginleikkaajien paluu*, *Talous&Yhteiskunta*, 33:1, 14–21.

ROINE, J. (2014), *Thomas Pikettyn Pääoma 2000-luvulla, kooste ja näkökulma*, Helsinki: Art House.

TAIMIO, H. (toim.) (2007), Talouskasvun hedelmät – kuka sai ja kuka jäi ilman? Helsinki: TSL.

TAIMIO, H. (toim.) (2009), Kurssin muutos: Kestävään kasvuun ja hyvinvointiin, Helsinki: TSL.

TAIMIO, H. (toim.) (2010), Hyvinvointivaltion suunta – nousu vai lasku, Helsinki: TSL.

TALOUSPOLITIIKAN ARVIOINTINEUVOSTO (2014), Talouspolitiikan arviointineuvoston raportti 2014, Helsinki, tammikuu.

TEULINGS, C. & BALDWIN, R. (Eds.) (2014), Secular Stagnation: Facts, Causes and Cures, A VoxEU.org Book, London: CEPR Press.

VALTIOVARAINMINISTERIÖ (2006), Talouspolitiikan strategia-raportti 2006, Valtiovarainministeriö, kansantalousosasto, julkaisuja 2/2006.

VAARAMA, M. & KARVONEN, S. & KESTILÄ, L. & MOISIO, P. & MUURI, A. (toim.), Suomalaisten hyvinvointi 2014, Helsinki THL.

VIHRIÄLÄ, V. & VALKONEN, T. (Eds.) (2014), The Nordic Model – Challenged but Capable of Reform, Helsinki: ETLA B 262.

WILKINSON, R. & PICKETT, K. (2011), Tasa-arvo ja hyvinvointi, Helsinki: HS Kirjat.

MINKÄ KOKOINEN ON JULKINEN TALOUS?

Suomen julkinen sektori on EU-maiden suurimpia, pohjoismaista tasoa. Perinteisesti pohjoismaisessa mallissa julkinen sektori on tuottanut laajasti hyvinvointipalvelut eli koulutus-, sosiaali- ja terveyspalvelut. Julkinen sektori voi myös tulevaisuudessa huolehtia peruspalveluista, jos niin halutaan. Julkiset menot sisältävät noin 16 miljardin euron verran menoeriä, jotka on kirjattu menoiksi kahteen kertaan. Ilman niitä julkiset menot olisivat noin 50 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen. Suomen julkisyhteisöjen nettovarot olivat vuoden 2013 lopussa suhteessa bruttokansantuotteeseen suurimmat EU-maista. Eläkerahastojen varat ovat vuodesta 2012 alkaen kasvaneet enemmän kuin valtion ja kuntien velka. Tilanne on varsin erikoinen. Talous on ollut taantumassa kolme vuotta ja julkinen sektori on ollut alijäämäinen, mutta silti sen varat ovat kasvaneet enemmän kuin velat.

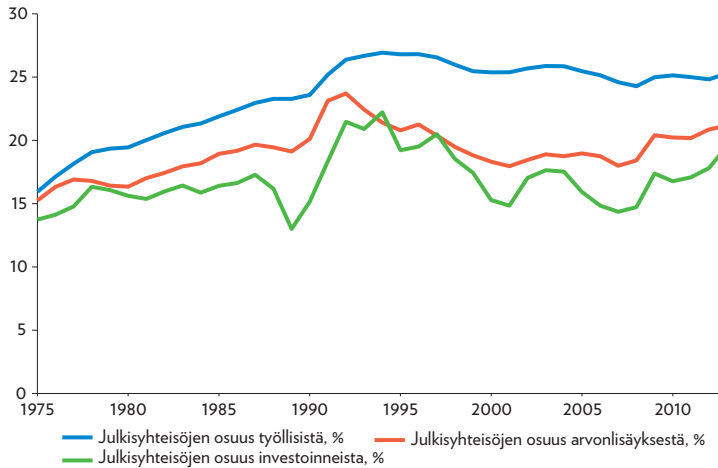
Julkisen talouden kokoa ja osuutta kansantaloudessa voi kuvata useilla mittareilla. Ehkä parhaiten julkisen talouden kokoa ilmentää julkisen sektorin osuus arvonlisäyksestä. Arvonlisäys sisältää palkkakulut (palkansaajakorvaukset) sekä poistot (kiinteän pääoman kulumisen), joten se koostuu lähinnä julkisen sektorin työntekijöiden työn arvosta. Palkkakulujen osuus on noin 4/5 ja kulumisen osuus noin 1/5.

Julkisen talouden osuus arvonlisäyksestä kasvoi 1990-luvun alkuun asti, kun hyvinvointiyhteiskuntaa rakennettiin. Lama-aikana osuus kasvoi, koska koko talouden arvonlisäys (bkt) aleni. Sama toistui viime vuosien lamassa. Vuonna 2013 julkisen sektorin osuus arvonlisäyksestä oli noussut 21,2 prosenttiin. Sitä suurempi se oli edellisen talouskriisin aikana vuosina 1991–1994.

Toinen ehkä vielä konkreettisempi julkisen talouden kokomittari on julkisen sektorin osuus työllisistä. Se on kehittynyt samansuuntaisesti kuin julkisen sektorin osuus arvonlisäyksestä. Osuus kasvoi vuoteen 1994 asti, jolloin se oli 27 prosenttia, mutta se on sen jälkeen pienentynyt hieman ja on nyt neljäsosa. Kansantalouden tilinpidon työllisyyslukuun luetaan myös varusmiehet; heidän osuutensa kaikista työllisistä on vajaa prosentti.

Julkisen talouden osuus työllisistä ei ole viime vuosien talouskriisin aikana kohonnut kovinkaan paljoa – yhden prosenttiyksikön vuodesta 2008 vuoteen 2013 eli paljon

Kuvio 1. Julkisen sektorin osuus koko taloudesta 1975–2013*.



Lähde: Kansantalouden tilinpito, Tilastokeskus.

vähemmän kuin osuus arvonlisäyksestä (2,8 prosenttiyksikköä). Tämä on seurausta yksityisen sektorin kehityksestä. Yksityinen sektori ei ole vähentänyt työllisiään niin paljon kuin yksityinen tuotanto (arvonlisäys) on vähentynyt.

Julkisen sektorin osuus arvonlisäyksestä on pienempi kuin osuus työllisyydestä. Tämä aiheutuu siitä, että julkisessa toiminnassa arvonlisäys lasketaan kustannusten summana eli se koostuu lähinnä palkkakuluista. Julkisella sektorilla ei synny voittoa eli toimintaylijäämää tai tarkkaan ottaen se on hyvin pieni. Käytännössä julkisen sektorin toimintaylijäämä on työeläkerahastojen omistamien kiinteistöjen vuokrauksesta saatua nettotuottoa.

Toimintaylijäämän puuttuminen ei tarkoita, että julkisen sektorin toiminta olisi jotenkin tehottomampaa kuin yksityisen sektorin toiminta, vaikka arvonlisäys työllistä tai työtuntia kohti on pienempi kuin yksityisesti tuotettuna. Kysymys on arvonlisäyksen laskentatavasta. Periaatteessa olisi mahdollista arvioida myös julkiselle toiminnalle laskennallinen toimintaylijäämä, jolloin arvonlisäys olisi suurempi.

Julkisen sektorin osuus investoinneista on jatkuvasti ollut pienempi kuin osuus arvonlisäyksestä. Se kertoo, että julkinen sektori investoi suhteessa toimintansa laajuuteen vähemmän kuin yksityinen sektori. Tämä on osittain seurausta siitä, että julkinen sektori ei toimi teollisuudessa, jonka investointiaste on keskimääräistä korkeampi.

Julkisten investointien osuus kaikista investoinneista on vaihdellut melko paljon. Tämänkään osuuden muutos ei kerro niinkään julkisten investointien lisäämisestä tai vähentämisestä vaan siitä, miten yksityiset investoinnit ovat muuttuneet. Esimerkiksi

Mitä julkinen talous sisältää?

Julkinen talous voidaan määritellä monella eri tavalla. Tässä artikkelissa sillä tarkoitetaan Tilastokeskuksen kansantalouden tilinpidon julkisyhteisöt-sektoria ja sen taloustoimia. Käytän siitä myös nimeä julkinen sektori.

Yleisessä kielenkäytössä julkinen sektori ymmärretään usein laajemmin niin, että se sisältää kaikki julkiset liikelaitokset ja yritykset. Julkisia yrityksiä ovat valtion ja kuntien kokonaan tai enemmistöosuudeltaan omistamat yritykset. Tilinpidon mukainen julkisyhteisöt-sektori sisältää vain pienen osan julkisista liikelaitoksista ja yrityksistä, koska sektori on rajattu vain toimintaan, jota ei rahoiteta markkinoilta saatavilla tuloilla. Markkinaehtoisesti toimivat liikelaitokset ja yritykset luetaan yrityksiin tai rahoituslaitoksiin.

Heinäkuussa 2014 tehdyssä kansantalouden tilinpidon uudistuksessa (EKT 2010 -uudistus) julkisyhteisöjen määritelmää laajennettiin siten, että julkisyhteisöihin luetaan aiempaa useampi valtion tai kuntien omistama yritys tai liikelaitos. Julkisyhteisöihin siirrettiin takautuvasti muun muassa ammattikorkeakouluja, kiinteistöyhtiöitä ja muita yhtiöitä, jotka palvelevat lähinnä kuntia ja valtiota.

Julkisyhteisöt-sektori koostuu neljästä alasektorista: valtionhallinto, paikallishallinto, työeläkelaitokset ja muut sosiaaliturvarahastot.

Valtionhallintoon luetaan varsinaisen budjettivaltion lisäksi muun muassa valtion rahastot (ei kuitenkaan eläkerahastoa), yliopistot ja niiden kiinteistöyhtiöt, Solidium, Seenaattikiinteistöt tytäryhtiöineen (vuodesta 2011), Leijona Catering ja Yleisradio (vuodesta 2013 alkaen Yle-veron takia). Sen sijaan esimerkiksi Metsähallitusta ei lueta valtioon vaan yrityksiin, koska se harjoittaa liiketoimintaa.

Paikallishallintoon (kunnallishallintoon) kuuluvat kunnat ja kuntayhtymät (pl. HSY), Ahvenmaan maakuntahallinto, Kuntaliitto, Kuntien takauskeskus, melkein kaikki ammattikorkeakoulut ja noin 150 kuntien omistamaa yhtiötä, jotka palvelevat lähinnä kuntia itseään kuten monet kiinteistöyhtiöt. Suuri osa kuntien ja kuntayhtymien liikelaitoksista kuuluu paikallishallintosektoriin. Sen sijaan liikelaitokset, jotka rahoittavat toimintansa pääosin markkinoille myydyillä palveluilla (energia, vesi, joukkoliikenne, jätehuolto, satama) luetaan yrityksiin. Myös ne kuntien energia-, vesi-, ja satamatehtävät, joita ei ole liikelaitostettu tai yhtiötetty, luokitellaan yrityksiin.

Työeläkelaitokset sisältävät pakolliset työeläkerahastot: yksityiset työeläkeyhtiöt, eläkesäätiöt ja -kassat ja julkiset eläkerahastot. Vapaaehtoiset eläkerahastot eivät kuulu työeläkelaitoksiin vaan vakuutuslaitoksiin. Myös Eläketurvakeskus ja Työeläkevakuuttajat Tela luetaan työeläkelaitoksiin.

Muihin sosiaaliturvarahastoihin luetaan muun muassa kansaneläkelaitos, työttömyysvakuutusrahasto, työttömyyskassat ja sairauskassat.

Julkisyhteisöihin ei lueta esimerkiksi Suomen Pankkia, Finanssivalvontaa, Finnveraa eikä Kuntarahoitusta, jotka luetaan rahoituslaitoksiin. Myöskään seurakuntia ei lueta julkisyhteisöihin, vaikka niillä on verotusoikeus.

1990-luvun alussa julkiset investoinnit vähenivät, mutta niiden osuus kaikista investoinneista kasvoi, koska yksityiset investoinnit vähenivät vielä enemmän.

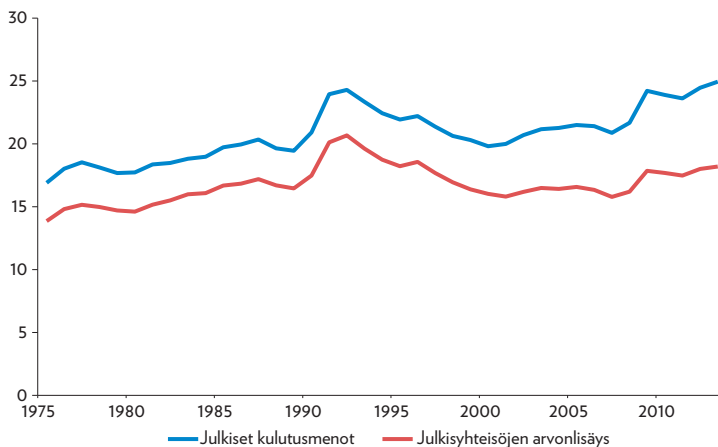
Myös julkisten kulutusmenojen suhdetta bruttokansantuotteeseen käytetään usein julkisen talouden koon mittarina. Se eroaa arvonlisäyksestä siten, että palkkakulujen ja poistojen lisäksi menoihin on luettu ostetut tavarat ja palvelut mutta vähennetty erilaiset maksu- ja myyntituotot. Kulutusmenot kuvaavat siten julkisen sektorin toimintaansa ja palveluihinsa käyttämää rahamäärää riippumatta siitä, onko palvelut tuotettu itse vai ostettu yksityiseltä, kun taas arvonlisäys kuvaa julkisen sektorin omaa toimintaa.

Oheisessa kuviossa julkisia kulutusmenoja ja julkisyhteisöjen arvonlisäystä on verrattu bruttokansantuotteeseen, joka poikkeaa koko talouden bruttoarvonlisäyksestä siten, että se sisältää myös tuoteverot (miinus tuotetut), joista merkittävin on arvonlisävero.

Julkiset kulutusmenot ja julkinen arvonlisäys ovat kehittyneet hyvin samalla tavalla. Mutta 1990-luvun lopulta alkaen julkiset kulutusmenot ovat kasvaneet nopeammin kuin arvonlisäys. Vielä vuonna 1995 julkiset kulutusmenot olivat 20 prosenttia suuremmat kuin julkinen arvonlisäys, mutta vuonna 2013 ero oli jo 37 prosenttia. Tämä kertoo palveluiden tuotannon ulkoistamisesta yksityisellä sektorilla toimiville tuottajille.

Julkiset kulutusmenot olivat vuonna 2013 neljännes bruttokansantuotteesta ja niiden osuus ylitti 1990-luvun alun tason. Sitä suurempi osuus on Suomessa ollut vain toisen maailmansodan aikana.

Kuvio 2. Julkisten kulutusmenojen ja arvonlisäyksen suhde bruttokansantuotteeseen 1975–2013*, prosenttia.



Lähde: Kansantalouden tilinpito, Tilastokeskus.

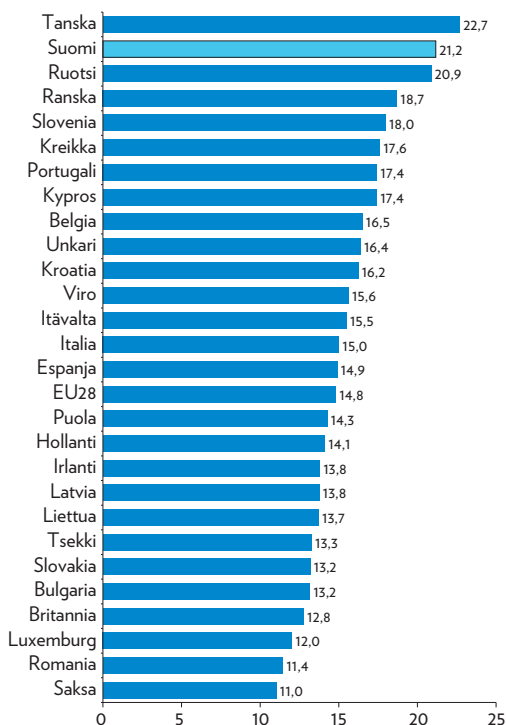
Suomen julkinen sektori EU-maiden suurimpia

EU-maiden joukossa Suomen julkisen sektorin osuus koko talouden arvonlisäyksestä (21,2 prosenttia) oli vuonna 2013 toiseksi korkein Tanskan jälkeen. Kolmantena oli Ruotsi, jossa osuus oli hieman Suomea pienempi. Kolme pohjoismaata erottui selvästi muista EU-maista. Pohjoismaissa julkinen sektori on perinteisesti tuottanut itse suurimman osan niin sanotuista hyvinvointipalveluista.

Kaikkein pienin julkisen talouden osuus oli Saksassa, jossa se oli vain 11 prosenttia, puolet Pohjoismaiden tasosta. Yksi selitys on siinä, että Saksassa julkinen sektori tuottaa hyvin vähän terveyspalveluita. Isoista maista myös Britanniassa osuus on melko pieni.

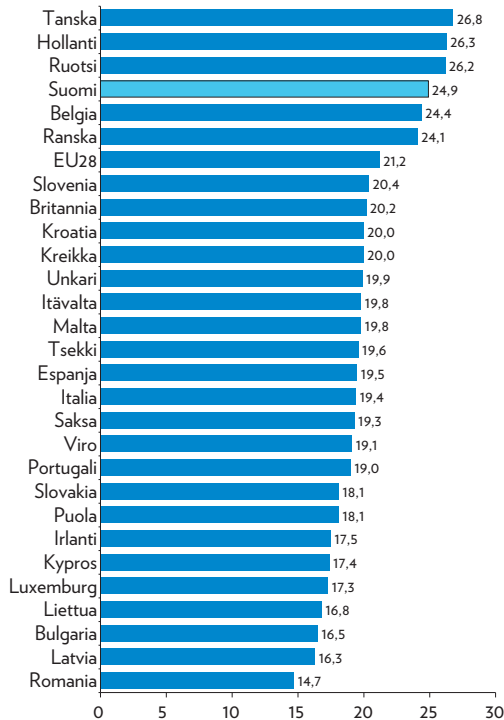
Mielenkiintoista on myös tarkastella, miten julkisen sektorin osuus on muuttunut viime vuosina. Kun talouslama iski Eurooppaan vuonna 2009, tuotanto supistui, minkä seurauksena julkisen sektorin osuus arvonlisäyksestä kasvoi kaikissa EU-maissa. Vuoden 2009 jälkeen talous on kasvanut useimmissa EU-maissa, vaikkakin melko vähän. Samaan aikaan on leikattu julkisia menoja ja vähennetty julkisen sektorin työntekijöitä.

Kuvio 3. Julkisen sektorin osuus arvonlisäyksestä EU-maissa vuonna 2013, %.



Lähde: Eurostat.

Kuvio 4. Julkisten kulutusmenojen suhde bruttokansantuotteeseen EU-maissa vuonna 2013, %.



Lähde: Eurostat.

Useimmissa maissa julkisen sektorin osuus arvonlisäyksestä pienentyikin vuodesta 2009 vuoteen 2013. Eniten se pieneni Latviassa, Liettuaissa, Romaniassa ja Irlannissa. Muutamissa maissa kuten Suomessa osuus kasvoi.

Myös mitattuna julkisten kulutusmenojen suhteella bruttokansantuotteeseen Suomen julkinen talous on yksi EU-maiden laajimpia. Julkisten kulutusmenojen suhde bruttokansantuotteeseen oli Suomessa EU-maiden neljänneksi suurin vuonna 2013.

Suomi kuuluu samaan ryhmään Ruotsin, Tanskan, Hollannin, Belgian ja Ranskan kanssa. Kaikissa näissä maissa julkinen sektori oli suhteellisen suuri, julkisten kulutusmenojen suhde bruttokansantuotteeseen oli 24–27 prosenttia, kun EU-maiden keskiarvo oli 21 prosenttia. Toista päätä edustavat Bulgaria, Romania, Liettua ja Latvia, joissa osuus jäi alle 17 prosenttiin. Saksassa ja Britanniassa, joissa julkisen arvonlisäyksen osuus oli pieni, on julkisten kulutusmenojen suhde bruttokansantuotteeseen melkein keskitasoa eli julkinen sektori ostaa huomattavan määrän yksityisiä palveluita.

Julksen talouden työllisyysosuudesta eri maissa on toistaiseksi vaikea löytää kattavia tietoja. Ruotsissa julkisen talouden osuus kaikista työllisistä on perinteisesti ollut suurempi kuin Suomessa. Vuonna 2013 tuo osuus oli Ruotsissa 28,4 prosenttia (SCB)

ja Suomessa 25,3 prosenttia. Jos meillä julkinen talous työllistäisi 100 000 henkeä enemmän kuin nyt ja myös työllisten määrä yhteensä olisi tuon 100 000 henkeä suurempi, olisi meillä suhteessa yhtä paljon julkisen talouden työntekijöitä kuin Ruotsissa.

Julkiset menot kokomittarina

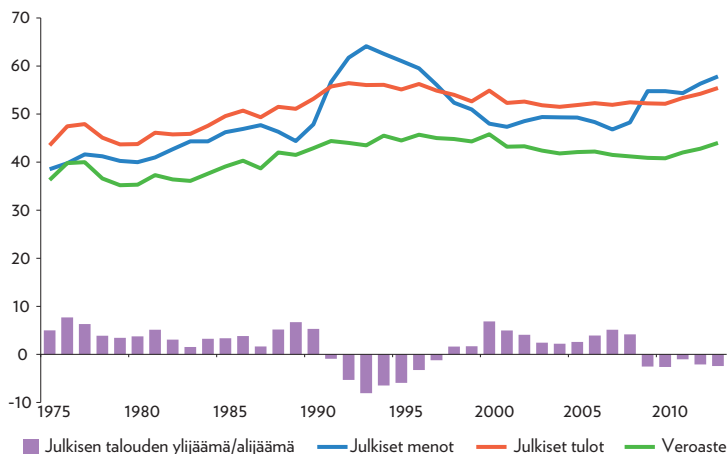
Viime aikoina on usein verrattu julkisia menoja bruttokansantuotteeseen. Joskus puhutaan virheellisesti julkisten menojen osuudesta bruttokansantuotteesta. Se on sikäli virheellinen määrittely, että julkiset menot eivät ole osa bruttokansantuotetta kuten eivät yksityiset menotkaan. Kysymys on vain kahden tunnusluvun välisestä suhteesta, joka oli 58 prosenttia vuonna 2013.

Julkiset menot ovat siten oleellisesti suuremmat kuin julkiset kulutusmenot (25 % bruttokansantuotteesta), koska erilaiset sosiaalietuudet ja muut tulonsiirrot ovat merkittävin osa julkisia menoja. Siten julkiset menot on paljon kattavampi käsite kuvaamaan julkisen talouden kautta kulkevaa rahamäärää kuin pelkät julkiset kulutusmenot.

Ääritapauksissa julkisten menojen suhde kansantuotteeseen (58 prosenttia) eli menoaste on esitetty niin, että kuulija tai lukija on voinut kuvitella yksityisten menojen olevan sitten 42 prosenttia.

Periaatteessa julkisten menojen suhde bruttokansantuotteeseen voi olla yli 100 prosenttia ja yhteiskunta voisi silti toimia. Jos yritysten menot lasketaan samalla kaavalla kuin julkiset menot, ne olivat 139 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen.

Kuvio 5. Julkisen talouden tunnuslukuja 1975–2013*, prosenttia bruttokansantuotteesta.



Lähde: Kansantalouden tilinpito, Tilastokeskus.

seen vuonna 2013. Kotitalouksien kaikki menot taas olivat 83 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen.

Yhtä abstraktia on verrata jonkin suuryrityksen liikevaihtoa bruttokansantuotteeseen, koska kansantuote ei koostu yritysten liikevaihdoista vaan se sisältää yritysten osalta tuotannossa aikaansaadun arvonlisäyksen, joka on karkeasti liikevaihto miinus ostot.

Toki menojen suhde kansantuotteeseen kertoo jotakin julkisesta taloudesta, ja varsinkin aikasarjan kehitys. Enemmän se tosin kertoo yksityisen sektorin ja koko kansantuotteen kehityksestä. Julkiset menot eivät viime vuosina ole kasvaneet sen nopeammin kuin ennenkään, mutta koska kansantuote on pudonnut, on suhdeluku noussut.

Samalla lailla voidaan verrata julkisten tulojen suhdetta bruttokansantuotteeseen. Ne ovat olleet pitkällä aikavälillä suunnilleen samalla tasolla kuin julkiset menot eli julkinen talous on ollut suurin piirtein tasapainossa. Lama-aikoina julkinen talous on ollut alijäämäinen, muulloin ylijäämäinen.

Nyt meillä kauhistellaan erityisesti valtiontalouden alijäämää, mutta oikeampi mielenkiinnon kohde pitäisi olla koko julkisen talouden alijäämä, koska julkinen talous on kokonaisuus. Sen alijäämä on viime vuosina ollut runsaat 2 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen. Se on huomattavasti vähemmän kuin 1990-luvulla. Myös 2000-luvun alun ylijäämät olivat suurempia kuin viime vuosien alijäämät. Tämä on ratkaisevasti työeläkerahastojen ansiota.

Julkiset tulot ovat pääasiassa veroja ja veronluonteisia maksuja. Niiden kehitystä kuvaa veroaste. Se on Suomessa kehittynyt hyvin samalla lailla kuin julkiset tulot yhteensä. Veroasteen ja kaikkien julkisten tulojen erotus koostuu lähinnä myyntituloista, maksutuloista, vuokratuloista, korkotuloista ja osingoista. Verojen ja veronluonteisten maksujen osuus julkisista tuloista on ollut noin 4/5 ja muiden tulojen noin 1/5.

Mitä julkiset menot sisältävät?

Julkiset menot tai julkiset tulot eivät ole kovin hyvä mittari, ei sen enempää Suomen aikasarjatarcastelussa kuin kansainvälisessä vertailussakaan. Tähän on monia syitä.

Ensinnäkin on hyvä tietää, mitä julkiset menot sisältävät. Oheisessa taulukossa on kuvattu julkiset menot pääerittäin vuonna 2013. Verrattuna arvonlisäykseen tai kulutusmenoihin julkisia menoja lisäävät ennen kaikkea erilaiset tulonsiirrot.

Suurin yksittäinen menoerä ovat eläkkeet, jotka sisältävät myös yksityisten työeläkeyhtiöiden maksamat, yksityisellä sektorilla tehdystä työstä ansaitut eläkkeet. Muita isoja menoeriä ovat palkat ja välituotekäyttö (ostetut tavarat ja palvelut).

Taulukko 1. Suomen julkiset menot vuonna 2013, miljoonaa euroa.

Palkat	22 787
Työnantajan sosiaaliturvamaksut	6 311
Väliuotekäyttö (ostetut tavarat ja palvelut)	23 243
Tukipalkkiot (maatalous, liikenne ym.)	2 692
Verot (kiinteistövero ym.)	82
Rahamääräiset sosiaalietuudet (eläkkeet ym.)	38 451
Luontoismuotoiset tulonsiirrot (KELA-korvaukset ym.)	5 517
Muut tulonsiirrot (järjestöavustukset, EU-maksut ym.)	5 945
Pääomansiirrot (investointiavustukset ym.)	648
Omaisuusmenot (korot, maanvuokrat)	2 562
Investoinnit, maan nettohankinta yms.	8 216
Sulautetut kokonaismenot yhteensä	116 454

Lähde: Kansantalouden tilinpito, Tilastokeskus.

Julkisten menojen laskentakaava on Euroopan unionin määrittelemä, ja se sisältyy myös uuteen Euroopan kansantalouden tilinpidon säädökseen (**EKT** 2010). Julkiset menot ilmoitetaan sulautettuina eli julkisen sektorin alasektorien väliset erät sulautetaan pois, etteivät ne tule kahteen kertaan. Sulautus koskee nykyisessä laskentatavassa omaisuusmenoja, tulonsiirtoja ja pääomansiirtoja. Suurimmat sulautettavat erät ovat kuntien valtionosuudet, valtion rahoitus kansaneläkelaitoksen menoihin, Valtion eläkerahaston tuloutus valtion budjettiin sekä arvonnalisäveron palautus kunnille.

Menoja kahteen kertaan

Muita alasektorien välisiä eriä ei sulauteta pois. Esimerkiksi julkisen sektorin (valtion, kuntien ja sosiaaliturvarahastojen) työnantajina maksamat eläkevakuutusmaksut, työttömyysvakuutusmaksut ja sairausvakuutusmaksut jäävät menoiksi, vaikka niiden saajana on julkinen sektori itse (sosiaaliturvarahastot). Nämä maksut tulevat menoiksi kahteen kertaan, ensin maksuina eläke- ja muille sosiaaliturvarahastoille ja sitten rahastojen maksamina eläkkeinä, työttömyyskorvauksina ja sairausvakuutuskorvauksina.

Nämä maksut olivat vuonna 2013 yhteensä 6 175 miljoonaa euroa eli työnantajan sosiaaliturvamaksut koostuivat melkein kokonaan näistä maksuista. Muita työnantajan sosiaaliturvamaksuja olivat tapaturmavakuutusmaksut, ryhmähenkivakuutusmaksut ja vapaaehtoiset maksut, jotka maksettiin vakuutuslaitoksille.

Valtio, kunnat ja muut julkisyhteisöt maksavat myös arvonnalisäveroa valtiolle. Ne kirjataan kansantalouden tilinpidossa menoiksi ja ne sisältyvät yllä olevassa taulukossa väliuotekäyttöön, investointeihin ja luontoismuotoisiin tulonsiirtoihin. Valtion itsel-

leen maksama arvonlisävero oli 1 184 miljoonaa euroa vuonna 2013 ja kuntasektorin maksama arvonlisävero 2 327 miljoonaa euroa.

Myöskään muita veroja ei laskelmassa sulauteta pois. Valtio maksaa muun muassa kiinteistöveroja kunnille.

Myöskään alasektoreiden sisäisiä eriä ei kaikilta osin eliminoida pois menolaskelmasta vaan ne sisältyvät sekä julkisyhteisöjen tuloihin (markkinatuotokseen) että menoihin (välituotekäyttöön).

Esimerkiksi valtion virastot ja ministeriöt ostavat palveluja toisiltaan, samoin kunnat ostavat palveluita valtiolta. Näin nämä kulut tulevat menoiksi kahteen kertaan. Tilastoinnin kannalta on ongelmallista, että näitä eriä ei nykyisellään pystytä täsmällisesti erittelemään. Valtion tulotiedoista voidaan kuitenkin päätellä, että näitä kaksinkertaisia kirjauksia on valtion tuloissa ja julkisen sektorin menoissa ainakin puoli miljardia euroa.

Erityisen paljon sisäisiä ostoja sisältyy kuntasektoriin, vaikka asiakaspalvelujen ostot, kuten erikoissairaanhoido, toisilta kunnilta tai kuntayhtymiltä eliminoidaankin pois jo kuntasektorin laskelmissa. Kun kunnassa ostetaan palveluja tehtävältä toiselle, ne kirjautuvat menoksi kahteen kertaan. Jos esimerkiksi opetustoimi ostaa kouluateriat kunnan keskuskeittiöltä, sisältyvät menot molempien tehtävien menoihin.

Viime vuosina kunnissa ja kuntayhtymissä ovat myös yleistyneet erilaiset yhtiöt ja liikelaitokset. Suuri osa niistä luetaan kuntasektoriin, koska ne palvelevat lähinnä omistajakuntaansa. Kun kunta sitten ostaa palveluita tältä yhtiöltä tai liikelaitokselta, tulevat menot kahteen kertaan sekä kunnan ostona että kyseisen yhtiön tai liikelaitoksen kuluna. Käytännön yleistyminen on heikentänyt julkisten kokonaismenojen käyttöä julkisen talouden koon mittarina.

Näidenkin kaksinkertaisten kirjausten määrää on vaikea arvioida, sillä aina ei lähdaineistosta voi päätellä, kuka ostaa tai kenelle varsinkin liikelaitokset ovat myyneet palvelun. Tulotietojen perusteella voidaan arvioida, että sulauttamattomia kuntasektorin sisäisiä ostoja on nykyään ainakin 4 miljardia euroa vuodessa.

Myös korkeakoulujen ja tutkimuslaitosten tutkimus- ja kehittämisinvestoinnit tulevat menolaskelmaan kahteen kertaan siltä osin kuin kyse on itse tuotetuista investoinneista eikä ostoista. Ne ovat menoja sekä palkkakuluissa että investoinneissa. Tämä erä tuli uutena eränä lisäämään julkisia menoja EKT 2010-uudistuksessa. Ne kirjataan myös tuloiksi erään ”tuotos omaan loppukäyttöön”, joten julkiset kulutusmenot ja julkisen talouden alijäämä eivät vääristy.

Erän suuruus oli 2 099 miljoonaa euroa vuonna 2013. Siitä valtaosa on palkkoja. Palkkoihin liittyvät työnantajan sosiaaliturvamaksut laskettiin jo edellä kaksinkertaiseksi kuluksi, joten niiden osuutta ei pidä laskea enää toiseen kertaan kaksinkertaiseksi kuluksi.

Toisinpäin vaikuttava kirjaus menolaskelmassa tehdään maanostojen osalta. Ne kirjataan nettomääräisinä eli maan myynnit vähennetään maan ostoista. Sekä julkis-

yhteisöjen maan ostot että myynnit ovat olleet viime vuosina noin 300–400 miljoonaa euroa vuodessa.

Edellä mainitut kaksinkertaiset menoerät ovat yhteensä suunnilleen 16 miljardia euroa eli 8 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen. Ilman niitä julkiset menot olisivat noin 50 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen, ehkä jopa alle puolet. Tämä kertoo, että julkiset menot (ja myös julkiset tulot) on vain suuntaa antava mittari julkisen talouden kautta kiertävälle rahamäärälle.

Myös aikasarjan tarkastelu vaikeutuu, koska julkisyhteisöjen sisäiset ostot ja myynnit ovat kasvaneet viime vuosina, mikä on kasvattanut julkisia menoja ja tuloja. Myös luokitusmuutokset vaikuttavat. Yleisradio siirrettiin yrityksistä valtiooon vuonna 2013, kun Yle-vero otettiin käyttöön. Se lisäsi julkisia menoja puoli miljardia euroa.

Vaikka julkiset menot ja tulot ovat tulkinnanvaraisia mittareita, ei niiden erotus eli julkinen alijäämä tai ylijäämä sitä ole, koska mainitut kaksinkertaiset menokirjaukset eliminoidut. Sama tapahtuu julkisissa kulutusmenoissa. Niissäkin julkisen sektorin sisäiset ostot ja myynnit eliminoidut pois.

Julkisen sektorin verot nostavat veroastetta

Veroastekaan ei ole täysin puhdas kaksinkertaisista veroista. Veroastehan sisältää varsinaisten verojen lisäksi myös julkisyhteisöille maksetut pakolliset sosiaalivakuutusmaksut. Niihin luetaan edellä mainitut työnantajan maksamat eläkevakuutusmaksut, työttömyysvakuutusmaksut ja sairausvakuutusmaksut. Niitä myös julkinen sektori maksaa julkiselle sektorille keräämällään verovaroilla eli ”veroja maksetaan veroilla”. Julkisen sektorin maksama arvonlisävero ja muut verot ovat samankaltaisia eriä.

Nämä erät olivat vuonna 2013 yhteensä 9 768 miljoonaa euroa. Ilman niitä veroaste, joka oli 44 prosenttia vuonna 2013, olisi ollut 39,1 prosenttia. Vuosittaisia muutoksia veroaste kuvaa kyllä suhteellisen hyvin.

Kansainvälinen vertailu hankalaa

Myös kansainvälinen vertailu on hankalaa. Edellä mainitut seikat tekevät julkisista menoista ja tuloista sekä veroasteesta kansainvälisessä vertailussa huonoja mittareita, koska eri maissa tilastointikäytännöt voivat vaihdella. Esimerkiksi edellä mainittuja kaksinkertaisia menokirjauksia sisältyy eri maiden lukuihin vaihtelevasti. Näyttää siltä, että Suomessa menolukuihin sisältyy muita EU-maita enemmän julkisen sektorin sisäisiä ostoja ja myyntejä, mikä vääristää vertailua.

Sen lisäksi vertailuun tulee ongelmia maiden erilaisten vero- ja sosiaaliturvajärjestelmien takia. Muun muassa eri etuuksien verollisuus tai verottomuus sekä erilaiset

verovähennykset heikentävät vertailtavuutta. Useimmat sosiaalietuudet ovat Suomessa verollisia, kun ne monissa maissa ovat verottomia. Verollinen etuus nostaa veroastetta, julkisia tuloja ja julkisia menoja. Nettoetuus voi silti olla sama kuin verottomassa etuudessa.

Myös erilaisten verovähennysten käyttö pienentää veroastetta ja julkisia menoja. Monissa EU-maissa käytetään paljon erilaisia verovähennyksiä. Suomessakin niitä oli ennen enemmän käytössä. Esimerkiksi lapsivähennykset poistettiin vuonna 1994 ja vastapainoksi korotettiin lapsilisiä. Julkiset menot kasvoivat. Vuonna 2015 tehdään toisinpäin: lapsilisiä leikataan, mutta lapsivähennys otetaan jälleen käyttöön. Julkiset menot pienenevät.

Myös sosiaaliturvajärjestelmät poikkeavat eri maissa toisistaan. Erityisesti eläkejärjestelmät vaihtelevat. Suomessa pakollista työeläkevakuutusta hoitavat yksityiset työeläkerahastot luetaan julkisyhteisöihin. Eläkkeet ovatkin suurin yksittäinen menoerä julkisissa menoissa. Vuonna 2013 lakisääteiset eläkkeet olivat yhteensä 25,8 miljardia euroa, mikä vastasi 12,8 prosenttia bruttokansantuotteesta. Siitä yksityisten työnantajien palveluksessa olleiden työeläkkeet muodostivat selvästi yli puolet.

Monissa maissa yksityiseltä sektorilta ansaitut eläkkeet eivät kirjaudu julkisiin menoihin ainakaan kokonaan.

Nettososiaalimenot täydentävät kuvaa

Edellä mainittuja puutteita on OECD pyrkinyt ottamaan huomioon sosiaalimenotilastossaan. Siinä OECD esittelee julkisten (ja yksityisten) sosiaalimenojen lisäksi myös laskelman nettososiaalimenoista.

OECD:n sosiaalimenotilasto perustuu EU-maiden osalta ESSPROS -tilastoon, jota Suomessa laatii Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. Tilasto kattaa sosiaali- ja terveystalouden lisäksi toimeentuloturvan. Palveluiden osalta menokäsite on lähellä tilinpidon kulutusmenot -käsitettä, koska asiakasmaksut on vähennetty menoista. Investointeja ei myöskään ole luettu menoiksi. Toimeentuloturva vastaa suurin piirtein kansantalouden tilinpidon sosiaalietuuksia. Tilaston kuvaamat menot ovat Suomen osalta melkein kokonaan julkisen sektorin menoja. Yksityisen sektorin menoja ovat lähinnä yksityisistä eläke-, tapaturma- ja liikennevakuutuksista korvatut menot.

Julkisten sosiaalimenojen vertailu kertoo hyvin samanlaista tarinaa kuin julkisen sektorin arvonlisäysosuuksien vertailu tai julkisten kulutusmenojen vertailu. Osuudet ovat suurimmat ja pienimmät suurin piirtein samoissa EU-maissa. Nyt vertailussa ovat mukana OECD-maat.

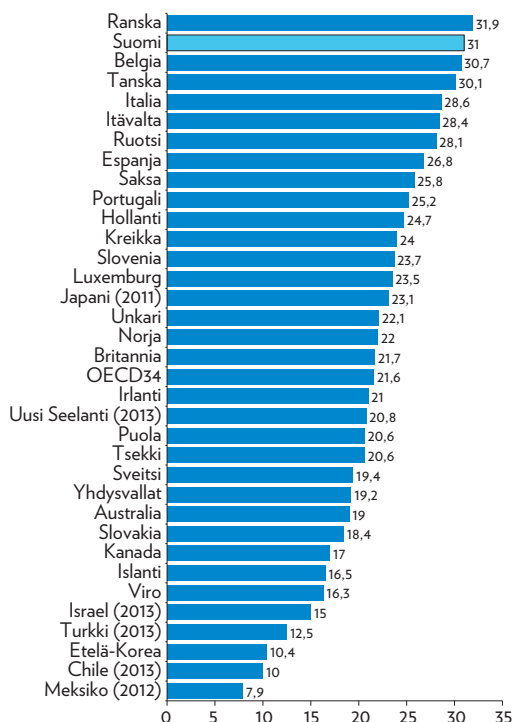
OECD on arvioinut sosiaalimenot ja bruttokansantuotteen myös vuodelle 2014. Suomessa julkisten sosiaalimenojen arvioidaan olevan Ranskan jälkeen toiseksi suurimmat suhteessa bruttokansantuotteeseen.

Vertailu saa uuden ulottuvuuden, kun julkisten bruttososiaalimenojen sijasta verrataan julkisia nettososiaalimenoja. Tällöin menoista on vähennetty julkiselle sektorille palautuvat, etuuksista maksetut välittömät verot ja pakolliset sosiaalivakuutusmaksut sekä välilliset verot (kuten arvonlisävero) ja lisätty eri maiden erilaiset sosiaalisilla perusteilla myönnetty verovähennykset (kuten lapsivähennys) ja yksityisten sosiaaliturvajärjestelmien verohelpotukset. Nämä OECD:n laskelmat ovat luonnollisesti epävarmempia kuin bruttomenolaskelmat, mutta ne lienevät kuitenkin parhaalla asiantuntemuksella tehtyt, ja tiedot ovat joka tapauksessa ainakin suuntaa antavia.

Suurimmat julkiset nettososiaalimenot suhteessa bruttokansantuotteeseen olivat vuonna 2011 Ranskassa, Belgiassa ja Espanjassa. Pohjoismaat sijoittuvat alemmaksi kuin bruttomenotilastossa. Suomi, joka bruttomenoissa oli vuonna 2011 neljänneksi suurin, oli nettomenoissa kahdeksas.

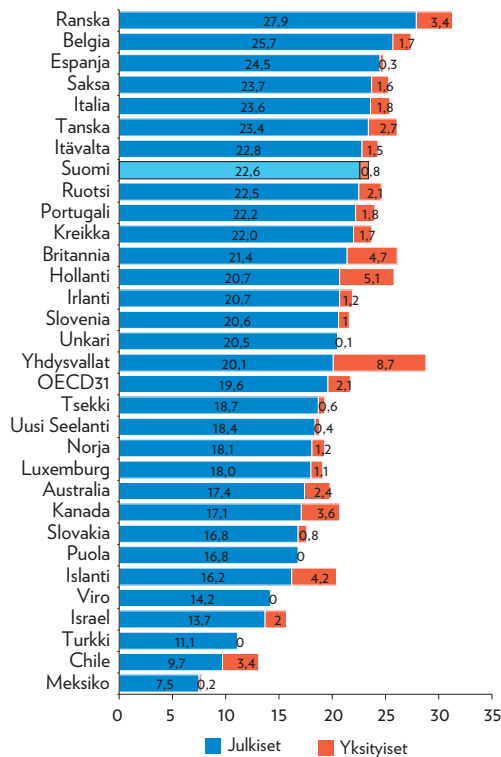
Vielä enemmän tilanne muuttuu, jos mukaan otetaan yksityiset sosiaalimenot. Niihin luetaan lähinnä yritys- ja toimialakohtaisista eläkejärjestelmistä maksetut eläkkeet sekä yksityisen terveystakuutuksen menot. Nämä menot ovat suurimmat

Kuvio 6. Julkiset sosiaalimenot suhteessa bruttokansantuotteeseen OECD-maissa vuonna 2014, %.



Lähde: OECD, Social Expenditure Database (SOCX), www.oecd.org/els/soc/expenditure.htm

Kuvio 7. Julkiset ja yksityiset nettososiaalimenot suhteessa bruttokansantuotteeseen OECD-maissa vuonna 2011.



Lähde: OECD, Social Expenditure Database (SOCX), www.oecd.org/els/soc/expenditure.htm

Yhdysvalloissa, mikä nostaa maan kokonaissosiaalimenot toiseksi suurimmiksi. Suomi on vasta sijalla 14. Kehittyneistä Länsi-Euroopan maista nettososiaalimenot ovat Suomea pienemmät vain Irlannissa ja Islannissa sekä Norjassa ja Luxemburgissa, joissa vertailukohteena oleva bruttokansantuote on huomattavan korkea.

Onko julkinen sektori liian suuri?

Käytetään sitten mitä mittaria tahansa, Suomen julkinen sektori on EU-maiden suurimpia, pohjoismaista tasoa. Sitä mittarit eivät kerro, onko se liian suuri vai kenties liian pieni.

Kysymys on pikemminkin siitä, miten asiat ja palvelut halutaan yhteiskunnassa järjestää. Perinteisesti pohjoismaisessa mallissa julkinen sektori on tuottanut itse hyvin laajasti hyvinvointipalvelut: koulutus-, sosiaali- ja terveyspalvelut. Yksityiselle

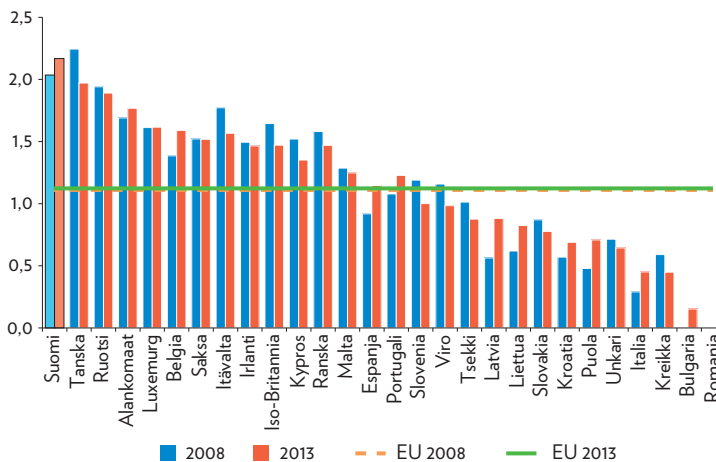
sektorille on jätetty oma rajattu alueensa, jota nyt varsinkin monet pääomasijoittajat ja alan yritykset haluavat laajentaa.

Julkinen sektori voi myös tulevaisuudessa huolehtia peruspalveluista, jos niin halutaan. Selvää lienee kuitenkin, että sen pitää uudistua, organisoida työnsä järkevästi, ottaa käyttöön uutta teknologiaa ja uusia innovaatioita ja muutenkin toimia vaikuttavasti, tuloksekkaasti ja kustannustehokkaasti.

Suomen julkinen sektori ei nytkään toimi erityisen huonosti. Yksi sen keskeinen osa eli julkishallinto on äskettäin todettu EU-maiden tehokkaimmaksi EU:n tuoreessa kilpailukykyraportissa (**EUROPEAN COMMISSION** 2014). Raportin peruslähteenä ovat tältä osin Maailmanpankin julkishallintoindikaattorit (**WORLD BANK** 2014). Niissä julkishallinnon tehokkuutta arvioitaessa on otettu huomioon julkishallinnon laatu, sen puolueettomuus ja sen tuottamat palvelut. Maailmanpankin raportissa on yhdistetty 31 eri tutkimusta kansalaisten, yritysjohtajien ja asiantuntijoiden vastauksista.

Suomen julkishallinnon tehokkuus oli selvästi EU-maiden paras vuonna 2013. Useimmissa EU-maissa julkishallinnon tehokkuus oli heikentynyt vuoden 2008 jälkeen, mutta Suomi kuului niiden harvojen maiden joukkoon, joissa tehokkuuden arvioitiin parantuneen.

Kuvio 8. Julkishallinnon tehokkuus EU-maissa 2008 ja 2013.



Lähteet: European Commission (2014) ja World Bank (2014).

Julkisia varoja ei pidä unohtaa

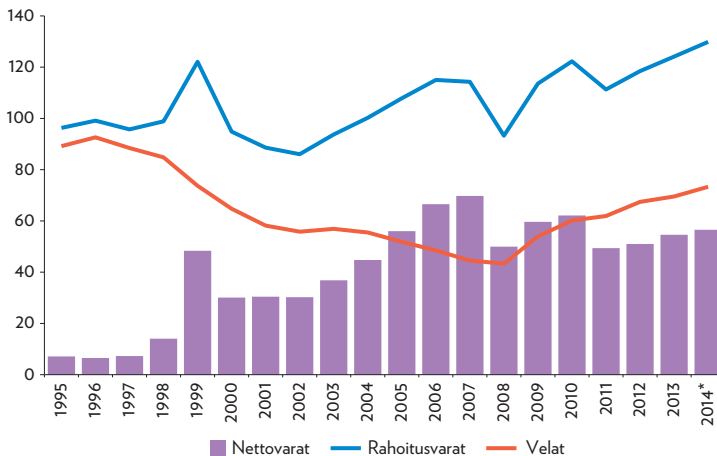
Julkisen talouden tarkastelussa rajoitutaan usein vain tuloihin ja menoihin. Oleellista on laajentaa tarkastelu koskemaan tulo- ja menovirtojen ohella julkisen sektorin varoja ja velkoja, jotka myös vaikuttavat julkisen sektorin taloudelliseen asemaan.

Oheisessa kuviossa on esitetty julkisyhteisöjen kaikkien rahoitusvarojen ja velkojen käypä arvo vuosien 1995–2013 lopussa ja vuoden 2014 syyskuun lopussa. Kuviossa kiinnittää huomiota varojen huomattava muutos eräinä vuosina. Ne ovat seurausta osakekurssien muutoksista, ovathan varat pääasiassa työeläkerahastojen varoja, joissa osakesijoituksilla on keskeinen osa. Osakekurssit olivat huipussaan vuoden 1999 lopussa niin sanotun teknokuplan aikoihin. Vuonna 2008 osakekurssit putosivat finanssikriisin seurauksena noustakseen taas sen jälkeen.

Julkisyhteisöjen varat olivat suurimmillaan vuoden 2014 syyskuun lopussa. Ne olivat myös suhteessa kansantuotteeseen suuremmat kuin koskaan tilastoituna aikana.

Osakekurssit ovat kieltämättä varsin heilahtelevat eikä mikään sinänsä takaa, että ne pysyvät nykyisellä tasolla tai kohoavat edelleen. On hyvin mahdollista, että erityisesti Yhdysvaltain keskuspankin harjoittama ”quantitative easing” -rahopoliittikka on nostanut osakekursseja keinotekoisesti.

Kuvio 9. Julkisyhteisöjen rahoitusvarat ja velat vuosien 1995–2013 lopussa ja vuoden 2014 syyskuun lopussa suhteessa ko. vuoden bruttokansantuotteeseen, prosenttia.



Lähde: Rahoitustilinpito, Tilastokeskus.

Velat puolestaan laskivat 1990-luvun laman jälkeen aina vuoden 2008 loppuun asti. Sen jälkeen ne ovat kasvaneet. Velka on pääasiassa valtion velkaa, mutta myös kunnilla on jonkin verran velkaa.

Osakekurssien kehitys heijastuu myös nettorahoitusvarallisuuden muutoksiin. Huomionarvoista on, että julkisen sektorin nettorahoitusvarat ovat kasvaneet vuosina 2012 ja 2013. Sama kehitys on jatkunut myös vuonna 2014. Syyskuun lopussa 2014 julkisyhteisöjen nettorahoitusvarat olivat 115,3 miljardia euroa eli 56 prosenttia vuodelle 2014 ennustetusta bruttokansantuotteesta. Toisin sanoen eläkerahastojen varat ovat vuodesta 2012 alkaen kasvaneet enemmän kuin valtion ja kuntien velka. Siihen nähden tuntuu hämmäntävältä, miten pahana julkisen sektorin velkaongelmaa yleisessä keskustelussa pidetään.

Tilanne on varsin erikoinen. Suomen talous on ollut taantumassa kolme vuotta ja julkinen sektori on ollut alijäämäinen, mutta kuitenkin sen varat ovat kasvaneet enemmän kuin velat. Velkahysteriaan ei ole aihetta.

Myös reaaliavarallisuudesta on tietoa

Rahoitusvarallisuuden lisäksi julkisyhteisöillä on reaaliavarallisuutta, rakennuksia, rakennelmia, maata, koneita ym. Tilastokeskus on syyskuussa 2014 julkaissut ensimmäistä kertaa kattavia tietoja reaaliavarallisuuden käyvästä arvosta. Julkisyhteisöjen reaalivarojen arvo oli vuoden 2013 lopussa 153 miljardia euroa eli yli puolet rahoitusvarojen arvosta (250 miljardia euroa). Yhteensä ne olivat noin 400 miljardia euroa, kun velat olivat 140 miljardia euroa.

Taulukko 2. Julkisen sektorin reaaliavarallisuus vuoden 2013 lopussa, miljoonaa euroa.

	Valtion- hallinto	Paikallis- hallinto	Sosiaaliturva- rahastot	Julkisyhteisöt yhteensä
Rakennukset ja rakennelmat	31 128	62 983	1 513	95 624
Koneet, laitteet ja kuljetusvälineet	1 809	3 471	57	5 337
Asejärjestelmät	6 634			6 634
Henkiset omaisuustuotteet (mm. t&k)	7 910	1 246	61	9 217
Varastot ja arvoesineet	1 021	934		1 955
Maa	3 369	31 096	250	34 715
Reaalivarat yhteensä	51 871	99 730	1 881	153 482

Lähde: Rahoitustilinpito, Tilastokeskus.

Pitäisikö julkista omaisuutta myydä?

Mieleen nousee tietysti, onko mahdollista ”realisoida” julkisen sektorin varoja kasva-
neiden velkojen maksamiseksi.

Reaalivarat ovat käytännössä hyvin tiukasti sidoksissa käyttötarkoitukseensa ja niistä vain pieni osa on ylipäänsä mahdollista tai mitenkään mielekästä myydä. Esimerkiksi valtion ja kuntien rakennuksiin ja rakennelmiin luetaan pääosa tämän maan infrastruktuurista: tiet, kadut, radat, sillat, kanavat ynnä muut. Lähinnä joillakin kunnilla on maa- ja tonttireserviä, jota ne ovat viisaasti hankkineet, mutta senkään myyntiä tai vuokraamista ei ole realistista nopeuttaa.

Myöskään rahoitusvaroja ei ole juurikaan mahdollista eikä mielekästä realisoida. Esimerkiksi osakkeet ja osuudet tuovat valtiolle jatkuvan tulovirran, jonka tuotto on korkeampi kuin lainoista maksettava korko eikä tällaisen tuottavan omaisuuden myynti ole taloudellisesti kannattavaa. Päinvastoin, voisi ajatella, että valtio ja kunnat kehittäisivät ja lisääisivät tuloa tuottavaa liiketoimintaa menojensa kattamiseksi.

Yksi sektori on varallisuuden realisoinnin suhteen kuitenkin poikkeus. Eläkerahasto-
jen varallisuus on sinänsä tarkoitettu realisoitavaksi, koska näillä varoilla on määrää maksaa tulevia eläkkeitä. Käytännössä tilanne on toinen. Eläkkeiden korotuksen leikkaus 0,4 prosenttiin vuonna 2015 ja suunniteltu eläkeiän nosto tulevat vain lisäämään eläkerahastojen varallisuutta.

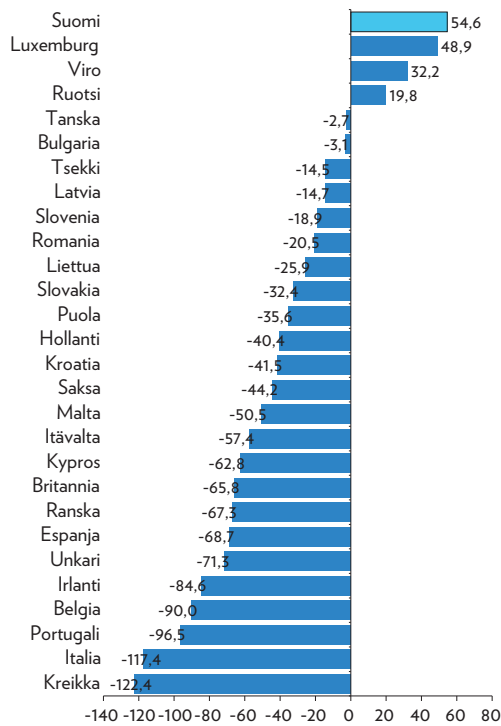
Mutta myöskään velkoja ei tarvitse ”realisoida” eli maksaa pois. Ei ole realistista ajatella, että tässä taloustilanteessa valtio tai kunnat lyhentäisivät velkaansa. Nousu-
kaudella tilanne voi olla toinen. Yksittäiset velat tietysti nytkin maksetaan, mutta sitä varten saadaan uutta lainaa kohtuukorolla. Tosiasiassa velan raskaus julkiselle taloudelle ovat korkomenot. Ne ovat olleet viimeisen kymmenen vuoden aikana 2,5 - 3 miljardia euroa vuodessa ja sitä ennen vielä enemmän. Vaikka velka on kasvanut, korkomenot eivät ole kasvaneet alentuneen korkotason ansiosta. Tällä hetkellä myös näyttää siltä, ettei korkotaso ole oleellisesti kohoamassa kovin pian.

Suomen julkisen sektorin nettovarot EU-maiden suurimmat

Oma mielenkiintoinen aiheensa on julkisyhteisöjen nettorahoitusvarojen kansain-
välinen vertailu. Sen mukaan Suomen julkisyhteisöjen nettovarot olivat vuoden 2013 lopussa suhteessa bruttokansantuotteeseen suurimmat EU-maista. Joissakin muissa maissa on myös isoja eläkerahastoja, mutta tilastojen valossa ne eivät voi kokonaan sisältyä julkisen sektorin varoihin.

Ylipäänsä vain neljän EU-maan rahoitusvarat olivat suuremmat kuin velat. Suurin nettovelka oli Etelä-Euroopan mailla, Kreikalla, Italialla ja Portugalilla. Suomen julkisen sektorin tilannetta ei siten todellakaan voi verrata Kreikkaan.

Kuvio 10. Julkisen sektorin nettorahoitusvarat vuoden 2013 lopussa suhteessa vuoden 2013 bruttokansantuotteeseen, prosenttia.



Lähde: Eurostat.

Huomionarvoista on, että niin sanotuissa kestävyysvajelaskelmissa ei julkisia rahoitusvaroja oteta huomioon vaikka velat otetaankin. Tämä perustuu ilmeisesti siihen, että useimmissa EU-maissa nämä varat ovat sen verran pienet, ettei niitä ole katsottu tarpeelliseksi sijoittaa kestävyysvajeen laskentakaavaan. Suomen tapauksessa niillä olisi kuitenkin oleellinen merkitys kestävyysvaje-arvioita pienentävänä tekijänä.

Paljonko verovaje on?

Yhtenä keinona supistaa valtiontalouden alijäämää on viime aikoina usein nostettu esille verovajeen pienentäminen. Se mainitaan esimerkiksi nykyisessä hallitusohjelmassa.

Verovaje voidaan määritellä yksinkertaisesti lain mukaisen verokertymän ja todellisen verokertymän erotukseksi eli saamatta jääviksi veroiksi. Verovajeen voi katsoa koostuvan kahdesta osasta: toisaalta tahallista ja tahattomista ilmoitusvirheistä ja -puutteista ja toisaalta verojäämästä.

Verojäämä tarkoittaa maksuunpantua veroa, jota ei ole syystä tai toisesta maksettu. Verohallinto ilmoittaa verojäämän yleensä kumulatiivisena summana, joka kertoo kullakin hetkellä saamatta olevien verojen määrän. Vuoden 2013 lopussa verojäämä oli 3,73 miljardia euroa, joka koostui noin viiden vuoden ajalta saamatta olevista veroista eli maksuunpantuja veroja oli jäänyt saamatta vuosittain noin 750 miljoonaa euroa. Verojäämä koostui pääosin arvonlisäverosta ja tuloverosta. Luvussa eivät ole mukana saamatta olleet sosiaalivakuutusmaksut.

Muun verovajeen kuin verojäämän edes likimääräinen arviointi onkin sitten jo vaikeampi tehtävä. Ilmoitusvirheitä ja -puutteita ilmenee varmasti tahattomista syistä, ymmärtämättömyydestä ja tietämättömyydestä johtuen. Paljon yleisempää on kuitenkin suoranainen veronkierto eli jätetään ilmoittamatta verottajalle saatuja tuloja tai ilmoitetaan perusteettomia vähennyksiä.

Yritysten osalta yleisintä on salata verottajalta osa myyntituloista tai lisätä kuluihin perusteettomia tositteita. Kansainvälisten konsernien tapauksessa saatetaan käyttää myös vääriä siirtohintoja, jolloin tulo voidaan näyttää kevyemmän verotuksen maassa. Palkkoja saatetaan maksaa pimeinä, jolloin työvoimakustannukset alenevat.

Henkilöiden osalta pimeä palkkatulo on merkittävä verovajetta aiheuttava ilmiö. Myös pääomatulot saatetaan jättää ilmoittamatta verottajalle tai ilmoittaa liian pieninä, esimerkiksi vuokratulot tai ulkomailta saadut sijoitustulot.

Verohallinnon asettama työryhmä julkaisi huhtikuussa 2014 raporttinsa verovajeesta verovajeesta (**SAVOLAINEN ET AL.** 2014). Ryhmä oli pystynyt arvioimaan konkreettisesti vain välillisten verojen verovajetta. Ryhmä arvioi sen suuruudeksi 1,7–1,8 miljardia euroa vuodessa. Summa koostui arvonlisäverosta (1,4 miljardia euroa vuonna 2010) ja tullin perimistä muista välillisistä veroista (318–389 miljoonaa euroa vuonna 2012).

Arvonlisäverovajeesta 200 miljoonaa euroa oli verojäämää ja 1,2 miljardia euroa varsinaista verovajetta. Vaje-arvio perustui arvioituun potentiaaliseen verokertymään, mitä verrattiin todelliseen verokertymään. Potentiaalista verokertymää arvioitiin kansantalouden tilinpidon tarjonta- ja käyttötaulukoiden perusteella. Arvio on vielä hyvin epävarma, lähinnä suuntaa antava.

EU:n komissio (**CASE** 2014) puolestaan arvioi syyskuussa 2014, että Suomen arvonlisäverovaje oli 900 miljoonaa euroa sekä vuonna 2011 että 2012 eli hieman vähemmän kuin verohallinnon arvio (1,4 miljardia euroa).

Aiemmin arvonlisäverovajetta on arvioinut Harmaa Hirvi Oy eduskunnan tarkastusvaliokunnan toimeksiannosta (**HIRVONEN ET AL.** 2010). Se arvioi arvonlisäverovajeeksi kartoittamillaan toimialoilla 1,3–1,5 miljardia euroa vuonna 2008 ja yhteensä kaikilla toimialoilla vähintään 2 miljardia euroa, mikä on selvästi enemmän kuin verohallinnon arvio.

Muiksi veromenetyksiksi Harmaa Hirvi arvioi 2,5–3,5 miljardia euroa vuodessa ja saamatta jääneiksi sosiaalivakuutusmaksuiksi useita satoja miljoonia euroja. Yhteensä

veroja ja veroluonteisia maksuja olisi siten jäänyt saamatta noin 5–6 miljardia euroa vuonna 2008.

Lopullinen totuus verovajeesta ei asian luonteen vuoksi selviä koskaan, mutta oleellisempi kysymys onkin, kuinka suuri osa siitä on mahdollista saada perityksi. Myös sellaisen arvion tekeminen on hyvin hankalaa.

Verohallinnon mukaan harmaan talouden tarkastusten perusteella määrätään maksettavaksi vuosittain noin 60–70 miljoonan euron arvosta laiminlyötyjä, lakisääteisiä veroja ja maksuja. Tämä on tietysti vain pieni osa siitä, mikä on ollut harmaan talouden vastaisten toimien ”ennaltaehkäisevä” vaikutus verokertymään.

Vaikka näitä toimia on viime vuosina lisätty ja tullaan edelleen lisäämään, antavat verovajearviot aiheen olettaa, että tällä saralla on vielä runsaasti tehtävissä. Ei liene kuitenkaan realistista odottaa miljardien eurojen verotulojen lisäystä vaan pikemminkin puhutaan sadoista miljoonista euroista. ■

Kirjallisuus

CASE (2012), 2012 Update Report to the Study to Quantify and Analyse the VAT Gap in the EU-27 Member States, The Hague: CPB Netherlands Bureau for Economic Analysis.

http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/publications/studies/vat_gap2012.pdf

EUROPEAN COMMISSION (2014), Progress in industrial competitiveness per EU country EU:n kilpailukykyraportti, Memo, 11 September.

http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-526_en.htm

HIRVONEN, M. & LITH, P. & WALDEN, R. (toim.) (2010), Suomen kansainvälistyvä harmaa talous. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan tilaaman harmaata taloutta käsittelevän tutkimuksen loppuraportti, Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2010.

SAVOLAINEN, A. ET AL. (2014), Verovajeen arviointimenetelmien kehittäminen, työryhmän loppuraportti 21.3.2014.

https://www.vero.fi/fi-FI/Tietoa_Verohallinnosta/Uuden-verovajeen-arviointimenetelman_ens%2832319%29

WORLD BANK (2014) Worldwide Governance Indicators.

<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>

Matti Tuomala

Professori, Tampereen yliopisto

JULKISRAHOITTEISET PALVELUT OSANA UUDELLEENJAKO- JA HYVINVOINTI- JÄRJESTELMÄÄ: POHJOISMAINEN MALLI

Tämä kirjoitus esittelee modernin julkistalouden tutkimuksen näkökulmaa julkisten hyvinvointipalveluiden tarjontaan ja myös julkisen palvelutuotannon tarpeellisuuteen. Julkisten hyvinvointipalveluiden käyttö edistää usein työn tarjontaa. Näin voidaan lieventää tuloverotukseen ja rahatukeen perustuvan tulonsiirtopolitiikan kannustinvaikutuksia. Lisäksi niissä korkean rajaveroasteen maissa, joissa on laaja työn tarjontaa tukeva julkinen palvelutarjonta, verotus voi muita maita vähemmän vääristää työn tarjontapäätöksiä. Tällainen palveluiden tarjontaan perustuva hyvinvointipolitiikka on suojatumpaa maiden väliseltä vero- ja muulta järjestelmäkilpailulta kuin pelkkiin tulonsiirtoihin perustuva politiikka. Julkisia palveluita tarvitaan usein nimenomaan turvaamaan lasten, nuorten, vanhusten ja muiden haavoittuvassa asemassa olevien asema.

Moni talouden ja politiikan johtohenkilö pitää julkista sektoria/hyvinvointivaltiota liian suurena. Esimerkiksi presidentti Sauli Niinistö kommentoi julkisen sektorin kokoa 15.1.2014 elinkeinoministeri Vapaavuoren (kok) järjestämässä Selkäranka-seminaarissa: ”Julkisen sektorin osuus bkt:sta on 58 prosenttia. Tilanne ei ole terve”. Pian julkisuuteen tuli Tilastokeskusta myöten oikaisu siitä, että Niinistön ilmoittama luku tarkoittaa julkisten kokonaismenojen suhdetta bkt:en. Julkisen sektorin bkt-osuus on noin 20 prosenttia. Julkisen sektorin työntekijöiden osuus kaikista työntekijöistä on noin neljännes.

Niinistön virhetulkinta on kuitenkin jäänyt sitkeästi elämään. **ELINKEINOELÄMÄN KESKUSLIITON** (2014) ”Kasvun manifestin” sparrausryhmän puheenjohtaja, vuorineuvos Eloranta samasti Niinistön tavoin julkisen sektorin koon julkisten kokonaismenojen suhteeseen bruttokansantuotteesta, kun hän totesi Talouselämässä 25.9.2014: ”Sen pitää tulla alle 50 prosentin, mutta se on pidempiaikainen vääntö...” Edelleen hän kommentoi: ”Verotusta on hankala muuttaa, koska siellä on se iso möh-

käle, julkinen sektori. Jos julkinen sektori on liian suuri, on verotus liian suuri, mikä on myrkkyä investoinneille”¹

EK:n manifesti vuorostaan lausuu: *”Haluamme lähivuosien keskeiseksi tavoitteeksi kestäväen talouskasvun, yritysten investointiedellytysten edistämisen sekä työpaikkojen luomisen yksityisrahoitteiselle sektorille.”* Manifesti toteaa myös, että julkinen sektori on suuri ongelma kasvun edistämisessä. Eloranta itse on kuitenkin valtioenemmistöisen Neste Oilin hallituksen puheenjohtaja!²

Julkisten kokonaismenojen suhde bkt:en on varmaan suosittu sen takia, että siinä ilmenee vaihtelua talouden tilan mukana, kuten kuviosta 1 nähdään. Näin presidentti, vuorineuvos ja monet muut voivat kauhistella sen kasvua kertomatta, mistä kasvu on johtunut. Se tarjoaa kuitenkin vakavampaan keskusteluun keinon seurata ainakin karkeasti, miten julkisen sektorin budjetin (sekä tulonsiirroissa että veroissa) ns. *automaattiset vakauttajat* reagoivat talouden kulloiseenkin tilaan. Kuvio 1 paljastaa selvästi, miten tuo suhde on kasvanut talouden laskukausina tulonsiirtojen (erityisesti työttömyyskorvauksien) kasvaessa ja bkt:n laskiessa.

Usein moni poliitikko tai ns. asiantuntija samastaa automaattisten vakauttajien aikaansaamat muutokset fiskaaliseksi elvytykseksi. Fiskaalista elvytystähän on vain tilapäinen julkisten menojen kasvattaminen ja/tai verojen alentaminen, jotka ns. kerroinvaikutuksen kautta kulkeutuvat koko talouteen.

Mielenkiintoista on myös havaita kuviosta 2, miten julkisten menojen suhde bkt:en on ollut muissa Pohjoismaissa laskevalla trendillä jo 1980-luvulta lähtien. Muut julkisen sektorin kokoa kuvaavat mitat kuten julkisen sektorin bkt- tai työllisyysosuudet ovat olleet melko vakaita. Tämäkään ei kaikkia oikeistopoliitikkoja tyydytä. RKP:n puheenjohtajan Carl Haglundin mukaan *”julkinen sektori ei voi palkata enää enempää ihmisiä”* (Yle 25.10.2014). EK:n toiveen mukaisesti Haglund sanoo, että uudet työpaikat tullaan luomaan yksityiselle sektorille. Muissa Pohjoismaissa julkisen sektorin työllisten osuus on selvästi korkeampi kuin Suomessa, noin 30 prosenttia. Miksi ne ovat voineet palkata enemmän ihmisiä julkiselle sektorille kuin Suomi?

Pohjoismaisen mallin kriitikot eivät erottele talouden perusteiden (esimerkiksi ikääntyminen) tekijöitä ja itse talouden organisointitapaa toisistaan. Esimerkiksi ikääntymisongelma olisi olemassa, vaikka hyvinvointivaltio-termiä ei olisi koskaan

1 Suomen kokonaisveroaste oli vuonna 2013 (Tilastokeskus, Findikaattori) 44 prosenttia. ”Pitääkö sen alkaa nelosella? Ei pidä”, totesi Eloranta (Talouselämä 25.9.2014). Julkisten menojen suhde bruttokansantuotteeseen oli Suomessa vuonna 2012 56,7 prosenttia (kuvio 1). Luulisi, että EK:n jäsenyritysten intressi olisi saada analyttisempää – tutkimukseen perustuvaa – informaatiota julkisen sektorin ja kasvun välisestä yhteydestä ikivanhan onton propagandan sijasta.

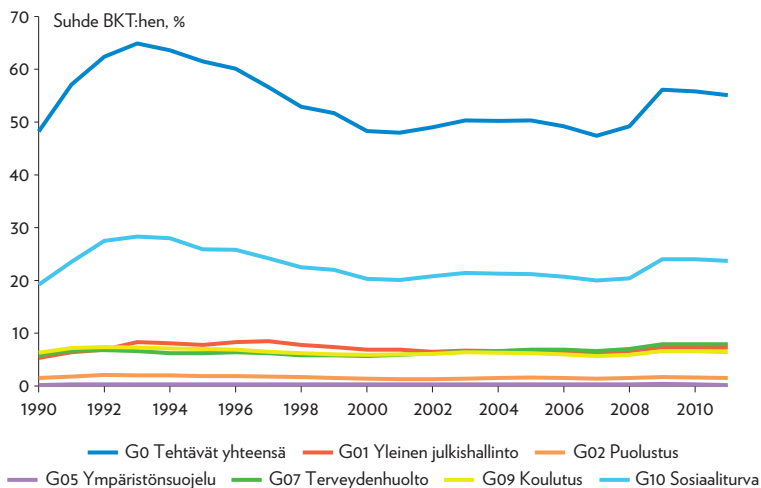
2 EK:lta ja vuorineuvos Elorannalta on ehkä jäänyt huomaamatta, että monet innovaatiot on kehitetty julkisella sektorilla tai julkisen sektorin rahoituksella. Nokialla on tällainen tausta. Ehkä lähivuosilta tunnetuin esimerkki on iPhone. Toisin kuin usein väitetään, julkinen sektori (veronmaksajat) on ollut mukana kaikkein riskipitoisimmissa hankkeissa. Yksityinen sektori on päässyt nauttimaan tällaisesta riskinotosta. Tässä valossa on kovin harhaanjohtavaa puhua dynaamisesta yksityisestä sektorista ja jämähtäneestä julkisesta sektorista. Ks. **MAZZUCATO** (2013)

keksitty. Talouden ongelmat ovat näille ryhmille pelkästään tarjontavetoisia. Ne eivät tunnusta, että kysynnän puute voisi olla syy nykyiseen jo kuusi vuotta jatkuneeseen Euroopan lamaan. Tyypillistä näille ryhmille on nähdä liian hyvän uudelleenjakavan sosiaaliturvan laiskistavan ihmisiä. Työtä uskotaan olevan kaikille halukkaille. Työnteon esteeksi on näiden ryhmien mukaan tullut lähinnä työhaluttomuus ja laiskuuden mahdollistava sosiaaliturva.

Näihin näkemyksiin ei tietenkään vaikuta se, että yksikään sosiaalivakuutusjärjestelmä ei ole pelkästään uudelleenjakava tai riskeiltä suojautumista (eli vakuutusta) vaan molempia. Vaikka sosiaaliturva ja verotus nähtynä kokonaisuutena jakavat uudelleen tuloja rikkaiden ja köyhien välillä (tosin tämä vaikutus on verotuksen kautta jatkuvasti vähentynyt viimeisen 15 vuoden aikana), se on pääasiassa uudelleenjakoa elämän eri vaiheiden ja tilanteiden välillä (elinkaaritulojen tasoittaminen).

Taloustieteessä sosiaalivakuutuksen (eläke-, sairaus- ja työttömyysvakuutuksen) tärkein perustelu on markkinoiden epäonnistuminen; markkinat eivät sovellu näiden vakuutusten tarjontaan. Tämä tieto ei tietenkään horjuta erityisesti libertaareja. Heidän maailmassaan ei ole markkinoiden epäonnistumisia. Markkinat ovat tasapainossa, paitsi jos julkisen vallan talouspolitiikka on niitä sotkenut. Tämä ajatussuunnan näkyvimpiä edustajia ovat olleet Friedrich Hayek ja Milton Friedmanin ympärille syntynyt ns. Chicagon koulukunta.

Kuvio 1. Julkisyhteisöjen menot 1990–2012, sulautetut kokonaismenot.

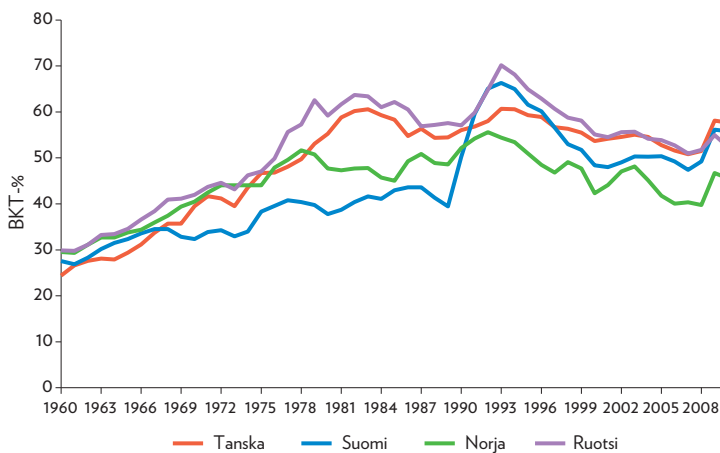


Lähde: Tilastokeskus, Julkisyhteisöjen menot tehtävittäin.

Erityisen vaikeaa suomalaisille libertaareille ja kameralisteille (esimerkiksi monille VM:n entisille ja nykyisille virkamiehille) on ollut pohjoismaisen mallin erikoispiirteiden ymmärtäminen. Pohjoismaisessa mallissa julkisella sektorilla on merkittävä rooli terveydenhoidossa, sosiaaliturvassa, hoivapalveluissa ja koulutuksessa. Miksi markkinat eivät hoida näiden hyödykkeiden/palvelujen tarjontaa? Ovathan ne pääsääntöisesti yksityishyödykkeitä. Meidäthän on opetettu, kiitos taloustieteen perusoppikirjojen ensimmäisten lukujen, ajattelemaan, että markkinat ovat luontevin ja tehokkain tapa tarjota yksityishyödykkeitä. Pohjoismaissa julkinen sektori myös pääsääntöisesti tuottaa näitä palveluita.

On tärkeää tehdä ero julkisen sektorin tarjonnan/rahoituksen ja julkisen sektorin tuotannon välillä. Julkinen sektori voi verotuksella rahoittaa palveluja tuottamatta niitä itse. Tai kuten pääsääntöisesti Pohjoismaissa on tilanne, tuotanto tapahtuu julkisen sektorin toimesta. Miten tämä on perusteltavissa? Seuraako näiden palvelujen luonteestakin jotakin, mikä selittää, että ne ovat julkisesti rahoitettuja (verorahoitettuja) ja pääsääntöisesti myös julkisen sektorin itsensä tuottamia? Erityisesti tuottamistapa on julkisessa keskustelussa heijastanut ideologisia uskomuksia. Taloustieteen tarjoamat näkemykset ovat saaneet hyvin vähän huomiota, jos ollenkaan.

Kuvio 2. Julkiset kokonaismenot BKT:n suhteutettuna Pohjoismaissa 1960–2012.



Markkinat voivat aiheuttaa pettymyksiä monella tavalla. Ne voivat tuottaa joitakin asioita liikaa, kuten saasteita, ja vastaavasti joitakin asioita liian vähän, kuten koulutusta. Merkittävä osa julkisen sektorin kasvusta viimeksi kuluneen vuosisadan aikana selittyy sillä, että yksityiset markkinat ovat epäonnistuneet monien keskeisten sosiaalisten tavoitteiden kuten korkean työllisyyden ja talouden vakaan kehityksen ja

kasvun saavuttamisessa. 1930-luvun laman seurauksena läntisessä maailmassa juuri noiden syiden vuoksi julkisen vallan taloudellinen rooli kasvoi huomattavasti.

Toki monet markkinoihin perustuvat taloudet ovat olleet tuottavia ja tehokkaita varallisuuden kasaamisessa. Tämän kääntöpuolena on kuitenkin ollut monissa maissa suuret tuloerot. Siksi markkinoiden tuottamaan tulonjakaumaan pettyneenä monet ovat vaatineet ja saaneet julkiselle sektorille merkittävän roolin tulojen uudelleenjaossa. Vallitsi pitkään vallitsi suuri yksimielisyys sekä politiikassa että taloustieteessä siitä, että julkista sektoria tarvitaan tulojen uudelleenjaossa; erimielisyyttä oli ja on edelleen siitä, mikä olisi sopiva tulojen uudelleenjaon määrä ja paras tapa toteuttaa sitä. Missä määrin olisi käytettävä rahassa tapahtuvia tulonsiirtoja ja milloin hyödykesidonnainen uudelleenjako on paikallaan?

Idealisessa täydellisen kilpailun markkinateoriassa järkevästä oman edun tavoittelusta kehittyvä kollektiivinen hyvä, kun hinta toimii välittävänä mekanismina. Hinta heijastaa kaikkia oleellisia asioita kuten niukkuuksia ja runsauksia. Täydellisen kilpailun markkinateoria ei kuitenkaan ole asianmukainen kuvaus talouden toiminnasta – eikä edes haluttava normatiivinen päämäärä. Näillä markkinoilla liiketoimien osapuolten informaatio on täydellistä ja symmetristä (so. molempien osapuolten hallussa). Näin ei meidän maailmassamme ole. Todellinen talous toimii toisin kuin markkinatulkinnassa oletetaan. Koska informaatio on epätäydellistä ja epäsymmetristä, tarvitaan markkinoiden ohella myös muita instituutioita hoitamaan voimavarojen kohdentamista. Ihmiskunnan historiassa onkin kehittynyt joukko tällaisia instituutioita. Julkinen sektori tai hyvinvointivaltio on yksi esimerkki.

Valtavirtataloustieteessä tapahtui merkittävä edistysaskel, kun täydellisen informaation epärealistisesta olettamuksesta luovuttiin 1970-luvulla. Epäsymmetrisen informaation sisällyttäminen taloustieteeseen avasi myös keinon ymmärtää paremmin julkisen sektorin roolia voimavarojen kohdentajana ja tuloerojen tasaajana. Molemmat roolit ovat vahvasti myös oikeudenmukaisuuskysymyksiä.

Toinen merkittävä murros on koettu viimeisen vuosikymmenen aikana niin sanotun psykologisen (behaviooraalisen) talusteorian esiinmarssin myötä. Toisin kuin perinteinen taloustiede, psykologinen teoria ottaa vakavasti ihmisten poikkeamat rationaalisuudesta, virheelliset päätökset sekä esimerkiksi lyhyen päätöksentekohorisontin.

Julkinen tarjonta osana hyvinvointivaltiopolitiikkaa

Kysymys julkisten palveluiden tarjonnan tarpeellisuudesta ja tarjonnan oikeasta tasosta on julkisen sektorin taloustieteen yksi tärkeä sovellusalue. Tällöin tarvitaan joku käsitys yhteiskunnallisista tavoitteista (teknisemmin: yhteiskunnallisesta hyvinvointifunkti-

osta), jotka pitävät sisällään tyypillisesti sekä talouden tehokkuuden tavoittelun että näkemyksen siitä, millaista tulojen tai hyvinvoinnin jakaumaa pidetään suotuvana.

Tulonjakotavoitetta ei tarvitse tarkasti täsmentää, vaan optimaalista talouspolitiikka voidaan tarkastella erilaisilla vaihtoehtoisilla tulonjakotavoitteilla. Jonkinlainen hyvinvoinnin jakauman tavoite kuitenkin tarvitaan, jotta monista taloudellisista ongelmista tulisi ylipäättään mielekkäitä.

Esimerkiksi verotus olisi helposti ratkaistavissa, jos tulonjakotavoitetta ei olisi ollenkaan. Tällöin kiinteä kaikille sama euromääräinen vero tarjoaisi ratkaisun, joka vaikuttaisi mahdollisimman vähän talouden toimintaan ja maksimoisi silloin hyvinvoinnin. Tämä ratkaisu on kuitenkin useimpien mielestä eettisesti mahdoton, ja siksi on pakko etsiä kompromisseja taloudellisen tehokkuuden ja yhteiskunnallisesti oikeudenmukaisen hyvinvoinnin jakauman kesken.

Talousnobelisti **JAMES MIRREESIN** (1971) luoma kehikko on se tapa, jolla modernissa taloustieteellisessä tutkimuksessa käsitellään monia hyvinvointitalouden kysymyksiä. Mirreles tarkasteli optimaalista tuloverotusta, kun julkinen valta tavoittelee tuloerojen kaventamista mutta ottaa samalla huomioon sen, miten verotus voi vaikuttaa mahdollisesti haitallisesti talouden toimintaan, esimerkiksi vähentämällä työntarjontaa, säästämistä tai investointeja. Pelkkä rahaan perustuva uudelleenjakojohdtaa siis kannustinongelmiin ja rajoittaa mahdollisuuksia hyvinvoinnin uudelleenjakoon (ks. tarkemmin **TUOMALA** 2009, luku 10.2).

Miksi julkinen sektori tarjoaa yksityishyödykkeitä?

Olennainen kysymys on, miten julkisia palveluita kannattaa käyttää osana tuloja uudelleenjakavaa politiikkaa. Kannattaako osa tulonsiirroista hoitaa julkisen palvelutarjonnan kautta vai kannattaako sosiaalipolitiikassa pitäytyä vain rahamääräisiin tulonsiirtoihin? Useimpien yksityishyödykkeiden osalta kuluttajan vapaan valintaoikeuden tuottamat edut ylittävät mahdolliset julkiseen tarjontaan liittyvät hyötynäkökohdat. Julkinen valta ei juuri missään maassa tarjoa kansalaisille sellaisia tavaroita kuin kodinkoneet ja viihde-elektroniikka tai palveluita kuten tukanleikkuu ja ravintolapalvelut. Sen sijaan monet koulutus-, hoiva- ja terveyspalvelut ovat useissa maissa julkisesti rahoitettuja ja niitä tarjotaan kansalaisille ilmaiseksi tai alihintaan. Niiden osuus bkt:sta on varsin korkea, 15–20 prosenttia. Mutta miten ne kohdistuvat eri tulotasoille? Viimeinen tieto Suomesta on vuodelta 1990 (**SUONIEMI** 1994; **SULLSTRÖM JA RIIHELÄ** 1995).

Julkisen sektorin rahoitusosuus näissä palveluissa ei ole aina ollut korkealla tasolla. Esimerkiksi vuonna 1960 julkisen sektorin rahoituksen osuus terveydenhuoltomenoista Suomessa oli 59 prosenttia ja vuonna 1980 noin 80 prosenttia. Tämän jälkeen tuo osuus on pysynyt lähes ennallaan tai pikemminkin lievästi laskenut.

Tarkastellaan aluksi julkisen sektorin tarjoamien yksityishyödykkeiden ominaispiirteitä.

(1) Näitä palveluja on vaikea jälleenmyydä. Niiden siirtäminen ihmiseltä toiselle on käytännössä mahdotonta. Henkilön on vaikea joutumatta kiinni siirtää koulutus- tai laitospaikkaansa jollekin toiselle. Tästä syystä näitä palveluja voidaan jakaa ihmisille suoraan.

(2) Osa julkispalveluista on sellaisia hyödykkeitä, joiden tuotantoon liittyy merkittäviä ulkoisvaikutuksia, mistä seuraa, että markkinoilla niitä ei tuoteta riittävästi. Esimerkiksi koulutuksesta on enemmän hyötyä ympäristössä, jossa myös muut ymmärtävät asiat vastaavalla lailla. Sairauksien ehkäisystä on hyötyä myös muille, jos sairaudet voivat vaikuttaa muiden toimintaan. Esimerkiksi rokotuksilla voidaan ehkäistä myös muiden kuin rokotuksen saajan sairastumista.

(3) Osalla julkisista palveluista on mittakaava- eli skaaletuja (esimerkiksi rautatieverkosto), so. tuotannon kasvaessa kustannukset alenevat. Tällaisia aloja kutsutaan luonnollisiksi monopoleiksi.

(4) Julkiset palvelut saattavat edistää työllisyyttä tekemällä työnteosta houkuttelevampaa kuin se muuten olisi, erityisesti jos työllisyys on alhaista verotuksen aiheuttamien vääristymien vuoksi. Ne ovat luonteeltaan sellaisia, että niiden tuotanto on hyvin työvaltaista. Pohjoismaissa tämä on merkinnyt korkeaa julkisen sektorin työllisyysosuutta. Suomessa se on kuitenkin selvästi pienempi kuin Ruotsissa, Tanskassa ja Norjassa. Onko tämä ollut tietoista politiikkaa Suomessa viime vuosikymmenten aikana?

(5) Julkiset palvelut vaikuttavat välittömämmin kuin muut hyödykkeet ihmisten kykyyn ja mahdollisuuteen toimia yhteiskunnassa, erityisesti työmarkkinoilla. Niitä saatetaan tarjota kaikille tai niitä vaaditaan käytettäväksi vastoin ihmisten omaa tahtoa. Esimerkiksi lapsilla on oppivelvollisuus riippumatta vanhempien tai lasten valinnoista.

DASGUPTA (1986) puhuu positiivisten vapauksien hyödykkeistä. Positiivisten vapauksien käsite on lähellä **SENIN** (1985) *capability to function*-käsitettä. Sen määrittelee toimimisen henkilön saavutuksina; mitä hän onnistuu tekemään ja olemaan. Konkreettisempi tapa kuvata *capability*-käsitettä on tulkita se jonkinlaisena suhteena henkilön taloudellisten resurssien (tulon) ja hänen tarpeidensa välillä: mitä hän pystyy tekemään, kun hänen tarpeensa tiedetään. Senin ja Dasguptan ajattelu asettaa julkiselle sektorille merkittävän vastuun ihmisten toimintamahdollisuuksien edistämisessä ja ylläpitämisessä.

Selittävätkö nuo ominaisuudet, miksi julkinen sektori tarjoaa näitä hyödykkeitä? Eräs varhaisimmista perusteluista on vetoaminen ns. meriittihyödykkeeseen tai paternalismiin. Toisin sanoen ihmiset eivät aina tiedä omaa parastaan. Behavioraalinen taloustiede (käsitellään myöhemmin tässä kirjoituksessa) on uudellen käynnistänyt keskustelua paternalismista. Positiivisiin ulkoisvaikutuksiin vetoaminen esimerkiksi lukutaidon poistamisessa tai kulkutautien ehkäisemisessä on varsin käypä perustelu.

Liiketoimikustannukset voivat olla merkittävä osa joidenkin hyödykkeiden tarjonnan kokonaiskustannuksista.

TOBIN (1970) on esittänyt hyödykekohtaisen egalitarismin perusteluna tiettyjen hyödykkeiden yhtäläiselle tarjonnalle. Keskeistä ei ole kaikkien tulojen tasaisuus vaan tasa-arvo tulisi olla tiettyjen hyödykkeiden suhteen. Näitä ei tulisi alistaa markkinoille. Monet uskovat, että äänioikeuden tulisi olla yhtäläinen kaikille. Emmehän salli, ainakaan periaatteessa, että yksilöt voivat ostaa tai myydä ääniä. Suurin osa modernin hyvinvointivaltion palveluista on sellaisia, joiden tarjonnalle ominaispiirteet 4 ja 5 ovat olennaisia. Seuraavissa luvuissa perehdymme niihin tarkemmin.

Julkiset palvelut ja työllisyys

Yksi keskeinen perustelu julkisten palveluiden tarjonnalle on, että korvaamalla osa rahamääräisistä tulonsiirroista tavara- tai palvelumuotoisilla tulonsiirroilla voidaan vähentää progressiivisen verotuksen aiheuttamia vääristymiä työn tarjontaan. Jos työllisyys on verotuksen johdosta alhaisempi kuin se muuten olisi, voidaan sellaisilla palveluilla, jotka tekevät työstä houkuttelevampaa, vähentää verotuksen aiheuttamaa alityöllisyyttä.

Tällaisia palveluita ovat erityisesti hoivapalvelut. Esimerkiksi laadukas ja edullinen lasten päivähoito mahdollistaa molempien vanhempien työssäkäynnin, ja työssäkäynti voi olla molemmille houkutteleva valinta, vaikka verotus olisikin kireäkö. Korvaamalla osa tulonsiirroista työntekoa täydentävillä hoivapalvelulla pystytään torjumaan verotuksen ja rahatuen aiheuttamia negatiivisia kannustinvaikutuksia. Tätä kautta voidaan tietty uudelleenjaon tavoite saavuttaa pienemmin kustannuksin kuin pelkästään tuloverotusta ja muita veroja käyttäen.³ Vanhusten hoivapalveluja voidaan perustella vastaavalla tavalla.

Terveystenhoidossa työkyvyn ylläpito, toisin sanoen työtapaturmien ja työperäisten sairauksien hoito, edistää työn tarjontaa sekä välittömästi että välillisesti ammatin ja toimialanvalinnan kautta. Jälkimmäinen mahdollisuus syntyy siitä, että kattavan julkisen tarjonnan vaihtoehtona olisi yksityinen sairausvakuutus, jonka riskisidonnaiseen maksutasoon vaikuttavat ammatti, toimiala ja muut työn tarjontapäätökseen ammatinvalinnan kautta vaikuttavat seikat. Tällöin yksilökohtaiset maksut ehkäisevät esimerkiksi korkean tapaturmariskin aloille hakeutumista.

Voitaisiinko julkinen tarjonta korvata käyttämällä vastaavien yksityisten palveluiden hintasubventioita, esimerkiksi Kela-korvauksilla ja palveluseteliden käytöllä? **BLOMQUIST JA CHRISTIANSEN** (1995, 1998) ovat osoittaneet, että pelkkä hintasub-

³ Ks. tarkemmin **BLOMQUIST JA CHRISTIANSEN** (1995, 1998), **PIRTTILÄ JA TUOMALA** (2002) sekä **CURRIE JA GAHVARI** (2008).

vention käyttö ei ole riittävää, vaan julkinen palvelutarjonta on aina osa tehokasta uudelleenjakopolitiikkaa. Erityisesti tämä pätee heidän mallissaan, kun tuottavammat henkilöt käyttävät julkista palvelua enemmän kuin muut.

Enhä helpommin ymmärrettävä perustelu julkisten palvelujen paremmuudesta hintatukiin verrattuna on se, että ihmiset tekevät monissa päätöksissä virheitä (behavioraalisen taloustieteen lähtökohtia). Julkisten palvelujen ominaisuus, että niitä ei voi edelleen siirtää eikä myydä muille kansalaisille, takaa sen, että jokainen kuluttaa ainakin minimitason tärkeiksi katsottua julkista palvelua (koulutusta, terveydenhoitoa jne.). Hintatuessa ei tätä takuuta ole.

Pääsääntöisesti empiirisessä tutkimuskirjallisuudessa verotusta ja sen aiheuttamia tehokkuuskustannuksia, esimerkiksi työn tarjonnan vähenemistä, tarkastellaan erillään julkisesta menotaloudesta. Tämä johtaa harhaan ja vaikeuttaa maiden välisiä vertailuja, jos käytetään samaa työn tarjonnan (verotettavan tulon) joustoarviota rajaveroasteen suhteen, vaikka mailla on eritasoiset julkiset palvelut (esimerkiksi **FELDSTEIN** 1995, 1999).⁴ Jos kahdella vertailtavalla maalla on kullakin tulotasolla samat rajaveroasteet, niin työn tarjonta ja verotettava tulo on suurempaa siinä maassa, jossa työn tarjontaa tukeva julkinen palvelutarjonta on laajempaa.

Julkinen palvelutarjonta rahoitetaan verotuksella. Tästä syystä tehokkuussyyt edellyttävät laajan julkisen palvelutarjonnan maissa korkeampia rajaveroasteita kuin maissa, joissa vastaavat palvelut hankitaan markkinoilta yksityisin ostoin.⁵

Jos verotusta ja julkisia menoja tarkastellaan toisistaan erillään, tehdään helposti harhaisia arvioita esimerkiksi rajaveroasteiden vaikutuksesta talouden tehokkuuteen. Syy on siinä, että tulojen rajaveroaste sisältää maksun niistä julkisesti tarjotuista palveluista, joiden käyttö riippuu yksilötasolla suoraan työn tarjonnan määrästä. Rajaveroasteen voidaan nähdä samalla sisältävän maksun niistä julkisesti tarjotuista palveluista, joiden käyttö kytkeytyy yksilötasolla työnteon määrään. Näin rajaveroaste jäljittelee markkinahintaa ja tuottaa tietoa sekä lisätyötunnin todellisesta yhteiskunnallisesta rajakustannuksesta että palvelun maksuhalukkuudesta vähentäen palvelutarjonnan ja tuloverotuksen erikseen aiheuttamia vääristymiä (**BLOMQUIST ET AL.** 2009, 2010).

Tällä tavalla laaja julkinen palvelutarjonta voi osaltaan selittää sen, miksi Pohjoismaat ovat taloudellisesti ja yhteiskunnallisesti menestyneet huolimatta korkeista rajaveroasteista. Perusteluna Pohjoismaiden menestykselle Ruotsin entisen pääministerin Göran Perssonin väitetään sanoneen: ”Vaikka aerodynamiikan lakien mukaan kimalaisen ei pitäisi pystyä lentämään, se kuitenkin lentää.”

4 Verotettavan tulon jousto (verotettavan tulon muutos kun verotusta kiristetään) katsotaan usein olevan hyvä mittari verotuksen aiheuttamista kokonaisvääristymistä taloudelle, sillä verotettavaan tuloon heijastuvat sekä työmäärä että koulutus päätökset, kuten myös veronkierto.

5 Kansantalouden tilinpidon mukaan saadut yksilölliset luontaismuotoiset sosiaaliset etuudet, jotka muodostuvat pääosin julkisista hyvinvointipalveluista, ovat Suomessa noin neljännes ja kotitalouksien kulutusmenot kolme neljäsosaa näistä yhteenlasketusta kotitalouksien todellisesta yksilöllisestä kulutuksesta.

Koska naisten työn tarjonnan katsotaan olevan erityisen joustavaa taloudellisten kannustimien suhteen, **BLOMQUIST ET AL.** (2009, 2010) arvioivat teorialmallin empiiristä merkitystä suhteuttamalla työn tarjontaan liittyvien julkisten palveluiden määrää ja keskimääräisiä tuotantokustannuksia rajaveroasteisiin ja vertaamalla eri-ikäisten naisten työhön osallistumisasteita Ruotsissa ja Yhdysvalloissa. He pääättelevät, että Ruotsin julkinen palvelutarjonta alentaa merkittävästi ”efektiivisiä marginaaliveroasteita”, joissa on otettu huomioon palveluiden maksut verrattuna vastaaviin nimellisiin ja Yhdysvaltojen arvoihin, ja että vaikutus on taloudellisesti merkittävä (ks. tarkemmin **BLOMQUIST ET AL.** 2010).

Erityisesti naisten työn tarjontaan vaikuttavina palveluina **BLOMQUIST ET AL.** (2009, 2010) nostavat esiin lasten päivähoidon, vanhusten ja vammaisten hoivapalvelut, varhaiskasvatuksen ja peruskoulutuksen. Merkitystä on myös työkykyä ylläpitävällä ja työperäisten sairauksien ja työtapaturmien hoitoon liittyvällä terveyden- ja sairaanhoidolla sekä työhön liittyvillä julkisilla sosiaalivakuutusjärjestelmillä (työeläkkeet ja sairausvakuutus), jotka vähentävät yksityisten vakuutusten ja säästämisen tarvetta.

PIRTTILÄ JA SUONIEMI (2010) ovat tutkineet empiirisesti Tilastokeskuksen kulutustutkimuksen aineistolla sitä, millaisessa yhteydessä erilaiset kulutus päätökset ja julkisten palveluiden käyttö ovat työtunteihin. Ideana oli selvittää, miten edellä esitetyt teoreettiset argumentit näkyvät suomalaisessa aineistossa. He tarkastelevat tilastollisia malleja, jossa selitetään kotitaloustason työllisyyttä erilaisten julkisten palveluiden käytöllä sekä kulutuskysynnällä, kun kotitalouden kokonaistulot otetaan huomioon (kontrolloidaan) mahdollisimman joustavalla, niin sanotulla ei-parametrisella tavalla. Tulosten mukaan erityisesti lasten päivähoito on sellainen hyödyke, joka on positiivisessa yhteydessä työn tarjontaan, vaikka kokonaistulosten vaikutus olisi puhdistettu pois. Toisaalta taas asumismenot ja pääomatulot vähentävät työn tarjontaa. Nämä tulokset antavat tukea sille, että lasten päivähoitoa kannattaa tukea julkisesti (ja pääomatuloja ja asumista taas verottaa).

KOSONEN (2011) tarkasteli, miten lasten kotihoidon tuen kuntalisän suuruus vaikuttaa alle 3-vuotiaiden lasten vanhempien työllisyyteen käyttäen tulonjakotilaston yksilötason aineistoa. Ideana on se, että lasten kotihoidon suhteellinen hinta verrattuna päivähoitoon on muuttunut perheistä itsestään riippumattomista syistä eri aikaan eri kunnissa, mikä tarjoaa luotettavan mahdollisuuden tarkastella lasten hoidon kustannusten syy-seuraussuhdetta heidän vanhempiensa työn tarjontapäätöksiin. Tulosten mukaan lasten hoidon kustannuksilla on suuri merkitys pienten lasten äitien työllisyydelle: 10 prosentin lisäys töihin menon aikaansaamaan nettotulonlisäykseen (mukaan luettuna verot ja lasten päivähoitomaksut) lisää näiden naisten työllisyyttä 10 prosentilla. Tulos on suuruusluokaltaan merkittävä verrattuna perinteisiin työn tarjontajoustoihin. Sekä Pirttilän ja Suoniemen että Kososen tutkimusten mukaan julkisen vallan tekemillä lasten päivähoitoa koskevilla päätöksillä on siis olennainen merkitys työllisyyden edistämisessä.

Psykologisen taloustieteen perusteita julkisten palveluiden tarjonnalle

Perinteisesti taloustieteessä on ajateltu yksilön tavoittelevan kapeasti omaa etuaan ja omaavan rajoittamaton lasku- ja ymmärryskyvyn. Tunteet eivät vaikuta päätöksentekoon, eikä yksilö kärsi tahdon heikkoudesta. On selvää, että monissa tilanteissa tällaiseen kuvaan perustuva taloustiede johtaa pahasti harhaan. Psykologinen (behavioraalinen) taloustiede on syntynyt korjaamaan tätä tilannetta. Yksi sen keskeisistä piirteistä on, että teemme virheitä, laskentakykymme on rajoitettu emmekä usein pidä liian monimutkaisista päätöstilanteista.⁶ Toinen sen korostama havainto on tahdon heikkouden ongelma. Ihmisillä on taipumus painottaa esimerkiksi välittömiä hyötyjä pitemmän ajan haittojen kustannuksella, vaikka etukäteen kyseinen henkilö ymmärtäisikin halunsa toimia pitkän aikavälin etujen mukaisesti: lyhyen ja pitkän aikavälin intressit eivät ole sopusoinnussa.

Julkisen talouden tutkimukselle monet näistä havainnoista tarjoavat periaatteessa uuden syyn puuttua ihmisten valintoihin ja markkinoiden toimintaan perinteisempien perustelujen (julkishyödykkeet, ulkoisvaikutukset, epäsymmetrinen informaatio jne.) lisäksi. Kyse on siitä, että jos yksityiset ihmiset tekevät virheitä, pystyykö julkinen valta korjaamaan nämä virheet.

Ajatus on sinällään julkisessa taloudessa vanha, sillä niin sanotussa meriittihyödykkeiden tarjonnassa ja sääntelyssä on kyse samasta asiasta (**MUSGRAVE 1959; KANBUR ET AL. 2006**). Kun ihmiset ovat eteenpäin katsovia ja ymmärtävät esimerkiksi kärsivänsä tahdon heikkoudesta, he saattavat itse asiassa haluta siirtää osan päätösvallastaan julkiselle vallalle sitoakseen kätensä: esimerkiksi sauhuttelun lopettamista yrittävät tupakoitsijat voivat äänestää tiukkojen tupakkalakien puolesta. Tämä voidaan tulkita uudentyyppiseksi paternalismiksi (ks. esim. **CAMERER ET AL. 2003**).

Julkisten palveluiden tarjonnalle behavioraalinen taloustiede ja uusi paternalismi tarjoavat uusia perusteita. Julkiset palvelut vaikuttavat välittömämmin kuin muut hyödykkeet ihmisten kykyyn ja mahdollisuuteen toimia yhteiskunnassa. Ilmaisen koulutuksen ja julkisen terveydenhuollon kautta voidaan edesauttaa lasten, nuorten ja muiden heikossa asemassa olevien kehittymistä täysivaltaisiksi kansalaisiksi, joilla on kyky tehdä pitkän aikavälin todellisten tavoitteiden mukaisia valintoja.

Ulkoistaminen versus julkinen tuotanto

Julkinen sektori, Suomessa yleensä kunta, voi olla tilaaja ja rahoittaa palvelut, mutta niiden tuotanto voidaan ulkoistaa yksityisen sektorin tuottajille. On hyvin tavallista puhua ulkoistamisen sijaan yksityistämisestä, vaikka jälkimmäinen on tärkeässä

⁶ Hyvä yleisesitys behavioraalisen taloustieteen perusteista on **CAMERER JA LOEWENSTEIN (2004)**.

mielessä aivan eri asia: jos julkinen palvelu yksityistetään, niin julkinen valta ei enää edes tilaa eikä rahoita sitä.

SUONIEMI ET AL. (2003) ovat käsitelleet julkisen palvelutuotannon ja pelkän palvelutarjonnan (rahoitus julkista, tuotanto yksityistä) välistä eroa hyvinvointipolitiikan kannalta. Tuotannon organisointiin liittyvät näkökohdat vaativat oman tarinansa, mutta palautamme mieleen mahdollisuuden vaikuttaa palveluilla tulonjakoon välillisesti sekä palkkatason että työllisyyden kautta, mikä antaa lisäperusteen julkisen sektorin työpaikkojen korkealle määrälle.

Yksi tilaaja-tuottaja-mallien yhteydessä huomiotta jäänyt seikka on se, että julkinen sektori on usein ainoa tuotantopanoksen ostaja eli monopsoni. Ennen kaikkea julkinen sektori on monelle työntekijälle monopsonin asemassa, eli monessa ammatissa julkinen sektori on ainoa työnantaja. Talousteorian mukaan monopsonivoiman pitäisi hillitä kustannuksia.

Tästä lähtökohdasta on perusteltua kysyä, onko esimerkiksi ulkoistamis- tai yksityistämispolitiikka ollut sekä kustannustehokkuuden että työllistämisen kannalta viisasta politiikkaa. Suomen terveydenhoidon sekajärjestelmä (sekoitus julkista ja yksityistä) on tästä hyvä esimerkki. Kansainvälisissä vertailuissa Pohjoismaiden pääsääntöisesti julkiset järjestelmät ovat osoittautuneet paremmiksi sekä kustannustehokkuuden että tasa-arvon kannalta⁷.

Yksityisen puolen Kela-korvausten olemassaolo on tärkeimpiä syitä terveydenhoidon tasa-arvon heikkenemiseen Suomessa (ks. **TEPERI** 2005). Vielä paremman kontrastin tarjoaa vertailu Yhdysvaltain puhtaasti yksityiseen vakuutusjärjestelmään nojaavan terveydenhoidon ja Kanadan julkisen terveydenhoitojärjestelmän välillä. Työvoimakustannukset ovat Yhdysvalloissa huomattavan paljon suuremmat kuin Kanadassa (ks. **GRUBER** 2010).

Taloudellisen toiminnan organisoimiseksi taloudella on kaksi perusvaihtoehtoa: markkinat ja yrityksen organisaatio. Jälkimmäinen voi olla yksityisessä tai julkisessa omistuksessa. Markkinoille on ominaista, että ne asettavat omistamisen keskeiseksi motivaatitekijäksi. Omistajalla on oikeus ostaa, myydä ja pitää voitto. Näitä kutsutaan vahvoiksi kannustimiksi. Sen sijaan organisaation sisäisillä kannustimilla ei pystytä tai ei ole joistakin yrityksistä huolimatta pystytty korvaamaan omistamisesta juontuvia motiiveja.

Omistajuus on usein liian vahva kannustin. Markkinoilla on vaikea tehdä yhteistyötä, koska jokainen työskentelee omaksi edukseen. Yhteistökumppaniin ei aina luoteta. Tämän ovat monet alihankkijat saaneet karvaasti kokea. Yritys tai mikä hyvänsä organisaatio on olemassa sitä varten, että se poistaa tai järjestää uudelleen virheellisiä kannustimia ja saa ihmiset toimimaan yhdessä.

⁷ **BESLEY JA GOUVEIA** (1994) osoittavat tämän. 2000-luvun alussa päivitetty Besley-Gouveia-laskelmat eivät olleet muuttaneet tilannetta.

Markkinat toimivat hyvin, jos toimijoita on paljon. Jos näin ei ole ja/tai jos laatua on vaikea arvioida, toiminnan tuominen firman (organisaation) sisälle on hyvin luonnollista. Tilaaja-tuottaja -malli ei voi tätä muuksi muuttaa.

Perusteluja julkiselle tuotannolle

Isossa-Britanniassa 1980-luvulla konservatiivipääministeri Margaret Thatcherin hallituksen aikana käynnistynyt ja yhä jatkuva yksityistämis- ja ulkoistamistrendi on hämärtänyt kysymystä siitä, mikä rooli sopii julkiselle sektorille tuotannossa. 2000-luvun taloustieteessä sekä julkisen että yksityisen sektorin omistuksen ja tuotannon veto-voimaa arvioidaan onnistumisten ja epäonnistumisten kautta. Molemmilla sektoreilla voidaan epäonnistua johtuen esimerkiksi kilpailun puutteesta sekä epätäydellisestä informaatiosta ja epätäydellisistä markkinoista. Näihin seikkoihin perustuen on tutkittu valintaa julkisen ja yksityisen sektorin välillä.

Kasvatavat mittakaavatuotot tuotannossa tai vähenevät keskimääräiset kustannukset - esimerkiksi energian tuotannossa ja infrastruktuurissa tarvitaan valtavat kiinteät kustannukset ennen kuin tuotantoa voi aloittaa – ovat olleet vankimpia perusteluja julkisen sektorin tuotannolle, koska kilpailuolosuhteita ei voi syntyä tällaisilla aloilla. Niitä kutsutaan luonnollisen monopolin aloiksi. Monet verkkojen (sähkö-, puhelin- ja vesijohtoverkot) omistukseen tai käyttöön perustuvat toiminnot ovat kuitenkin edelleen vankasti luonnollisen monopolin aloja.

Monissa maissa kuten Isossa-Britanniassa ja Yhdysvalloissa on kuitenkin yksityisesti omistettuja luonnollisia monopoleja, ja niiden määrä on yksityistämiskehityksen myötä itse asiassa kasvanut. Tästä on seurannut tarve säännellä niiden toimintaa. Yksityistämisen myötä kehitettyjä sääntelyjärjestelmiä on esimerkiksi Isossa-Britanniassa kehuttu yksinkertaisiksi, mutta sääntelyn laajuus ja näin ollen julkinen puuttuminen yksityistetyillä aloilla on kuitenkin nyt suurempaa kuin ennen yksityistämistä. Tämä on melkoinen paradoksi.

Yksityinen tai julkinen organisaatio kannustinjärjestelmänä

Informaation taloustieteen ydinkysymys on, miten sopimuksia laaditaan tilanteessa, missä sopimusosapuolilla on erilainen informaatio sopimuksen keskeisistä elementeistä. Kyseessä on ”päämies-agentti” -ongelma. Taloudessa ja yhteiskunnassa on lukemattomia päämies-agentti -tilanteita.

Seuraavaksi kuvataan lyhyesti perusasetelma. Päämies-agentti -ongelmassa päämies (P) ei havaitse täydellisesti agentin toimintaa (A). Yrityksen tai organisaation tulos riippuu sekä A:n ponnistuksista että niistä ulkoisista tekijöistä, jotka eivät ole sen paremmin A:n kuin P:nkään kontrolloitavissa. A:n palkkio pyritään sitomaan tulokseen esimerkiksi palkkiojärjestelmällä, joka koostuu kiinteästä tulosta ja tulokseen sidotusta bonuksesta.

Usein julkisen sektorin palkkausjärjestelmiä on syytetty siitä, etteivät ne tarjoa riittävän voimakkaita kannustimia. Toisin sanoen bonus-komponenttia ei juurikaan käytetä. Kannustimien ei kuitenkaan välttämättä tarvitse toimia juuri tällä tavalla. Utteran toiminta voidaan palkita myös uralla etenemisenä. Päämies-agentti -teoriassa kannustin tarkoittaa materiaalista korvausta, mutta yleisenä motivointiteorian kysymyksenä ja etenkin julkiseen organisaatioon sovellettuna se voi olla aivan liian puutteellinen näkökulma.

Yksi hankalimmista ongelmista liittyy tuloksen mittaamiseen julkisella sektorilla, sillä julkisen organisaation tavoitteet ovat monitahoisemmat kuin yksityisen yrityksen. Pelkästään tämä saa epäilemään yksityisen yrityksen kannustinjärjestelmien suoran soveltamisen järkevyyttä julkisen sektorin ohjenuorana.

Usein yksityistämistä tai ulkoistamista perustellaan sillä, että julkisista organisaatioista puuttuvat vahvat kannustimet. Tämän taustalla taas on uskomus siitä, että yksityisissä yrityksissä on vahvat kannustimet (so. palkkaus perustuu suoritukseen eli marginaalikorvaus lisätuotoksesta on suuri). Julkiset yritykset tai organisaatiot ovat kuitenkin hyvin samanlaisia kuin suuret kompleksiset yksityiset yritykset.

Voimakkaiden kannustimien käyttöä hillitsee sekä julkisessa että yksityisessä organisaatiossa se, että agenttien (so. työntekijöiden) työ koostuu useista luonteeltaan erilaisista tehtävistä. Kannustinteoria (esimerkiksi **TIROLE** 1994 ja **DIXIT** 2002) ei enusta vahvoja kannustimia organisaatioihin, joissa ihmiset tekevät useita eri tehtäviä ja joiden tuloksista jotkut ovat helpommin mitattavissa kuin toiset. Toiseksi jos rahalliset tai tulokannustimet ovat heikot, muut hienovaraisemmat kannustimet kuten yhteisön normit, kulttuuri ja moraali pääsevät voimakkaammin esille.

Julkisilla organisaatioilla on myös tiettyjä erikoispiirteitä yksityisiin organisaatioihin nähden. Monet niistä tarjoavat palveluja köyhille, vanhoille ja/tai vammaisille. Tästä syystä niiden johtajien ja/tai työntekijöiden työntekoa voi materiaalisia kannustimia enemmän motivoida myötätunto tai sosiaalinen huoli. Työntekijät voivat mennä jopa niin pitkälle asiakasta auttaessaan, että he ajautuvat ristiriitaan julkisen organisaation muiden tavoitteiden kanssa.

Päämies-agentti -teorian keskeinen näkemys julkisen ja yksityisen omistuksen eroista on se, ettei omistumuoto ole niinkään tärkeä vaan kontrolli. Näin ollen sekä

julkinen että yksityinen omistus voivat olla yhtä hyviä tai huonoja valvomaan johdon toimintaa.

Sääntelyongelmassa julkinen viranomainen, esimerkiksi kunta tai ministeriö, on päämies, joka valvoo yksityistä sopimustuottajaa eli agenttia. Sääntelyjärjestelmä on tällöin samalla kannustinjärjestelmä. Perimmäisenä kysymyksenä on, millainen kannustinjärjestelmä johtaa yhteiskunnan kannalta parhaaseen lopputulokseen. Sääntelyjärjestelmän suunnittelussa huomion erityisenä kohteena on päämiehen ja agentin välinen informaation vaihto. Päämiehen tavoitteet voidaan saavuttaa vain agentin toiminnan kautta, sillä agentilla on keinot tavoitteiden saavuttamiseksi, kuten parempi ja luotettavampi tieto kustannuksista ja vastuu konkreettisista päätöksistä.

Jos laatua tarkistetaan harvoin, voittoa tavoitteleva yritys on selvästikin suuntautunut liiaksi voittoon ja vähemmän laatuun. Standardiargumentti kannustinteoriassa on se, että jos yritykset tekevät virheen, niiden on maksettava siitä, jolloin niillä on vahva kannustin tuottaa laadukasta työtä. Mutta jos virheitä tapahtuu erittäin harvoin, on ”takaisinkytkennän” mekanismi harvoin tapahtuvan tarkistuksen tilanteessa aivan liian heikko.

Epätäydelliset sopimukset

Alun perin **HARTIN ET AL.** (1997) kehittämän epätäydellisten sopimusten teorian keskeisenä tehtävänä oli pyrkiä selittämään yrityksen laajuutta ja sen rajoja. Myöhemmin teorian avulla on yritetty vastata myös kysymykseen, mitkä toiminnot olisi luontevinta tuottaa yksityisesti, mitkä yksityisellä sektorilla sopimustuotantona ja mitkä taas kokonaan julkisella sektorilla. Hyvin pelkistetyksi ilmaistuna heidän mallissaan on kaksi keskeistä seikkaa, kustannusten leikkausponnistukset ja tuotteen tai palvelun laatu. Johtaako yksityinen sopimustuotanto väistämättä huonompaan laatuun? Kilpaileessaan keskenään yksityiset tuottajat saattavat leikata kustannuksia tavalla, jonka seurauksena palvelun laatu putoaa sosiaalisen optimin, so. julkisen vallan tavoitetason alapuolelle.

Terveystenhoidon ja sosiaalipalvelujen kuten vanhustenhoidon ulkoistaminen vaatii laadun takaamista. Ulkoistamista harkittaessa on muistettava pohtia myös, ovatko saavutetut kustannusvoitot suuremmat kuin laadun valvonnasta koituvat lisäkustannukset. Hartin ja kumppaneiden mallissa julkisen sektorin managerin ponnistukset suhteessa julkisen vallan tavoitetasoon ovat liian alhaiset sekä kustannusten vähentämisen että laadun parantamisen kannalta. Sen sijaan yksityisen sopimusmanagerin ponnistukset kustannusten vähentämiseksi ovat liian suuret ja toisaalta liian vähäiset laadun parantamisen kannalta.

Jos kustannusten vähentäminen huonontaa laatua merkittävästi, Hartin ja kumppanien mukaan julkinen tuotanto on parempi kuin yksityinen sopimustuotanto. Toisin sanoen julkinen tuotanto on kustannustehokkaampaa kuin ulkoistaminen, jos (1)

laadun valvonnan lisäkustannukset ovat korkeat ja jos (2) epävarmuus mahdollisista kustannuksista on suuri. On tärkeää huomata, että tämä teoria ei korosta juuri lainkaan kilpailun roolia.

SANDMO (2003) tuo esille tärkeän palvelun laatuun liittyvän tekijän eli instituutionaalisen vakauden. Tämä näkökohta puuttuu Hartin ja kumppanien analyysistä. Jos kioski tai ravintola päättää sulkea ovensa tai menee konkurssiin, voi tällä olla ainakin hetkellisesti kuluttajan kannalta ikäviä seurauksia. Ne eivät ole mitenkään verrattavissa niihin haittoihin ja ongelmiin, jotka syntyisivät vanhusten hoivakodin tai sairaalan lakkauttamisesta. Institutionaalinen vakaus on tärkeä seikka, joka puhuu julkisen tuotannon puolesta.

Parkano on hyvä esimerkki. Parkano teki syksyllä 2014 pitkäaikaisen sopimuksen yksityisen yrityksen kanssa sosiaali- ja terveystalveluiden tuottamisesta. Parkano perusteli valintaansa sillä, että se säästää 4 miljoonaa euroa tällä ulkoistuksella. 4 miljoonaa syntyy siitä, että uuteen sote-alueeseen liittymisestä se olisi joutunut maksamaan 1,8 ja miljoonaa ja yksityisen yrityksen tarjous leikkaisi kustannuksia 2,2 miljoonaa.⁸

Miksi yksityisen yrityksen tarjous on sitten niin paljon edullisempi kuin julkinen vaihtoehto? Kunnan kamreeri ei välttämättä ole huolissaan tästä. Suomalaisten veronmaksajien pitäisi olla. Jos kummassakin vaihtoehdossa laatu pidetään samana, niin mistä erot tulevat? Mikä rooli on Suomen verojärjestelmällä?

Vuonna 2008 Korkein hallinto-oikeus siunasi päätöksellään 2000-luvun alkuvuosina yleistymässä olleen järjestelyn, jolla yksityisellä puolella työskentelevät lääkärit saattoivat hyvin helposti muuntaa työtulojaan osingoiksi ja yleensä kevyesti verotetuiksi luontoiseduiksi. Tässä niin sanotussa osakaslääkärimallissa esimerkiksi yksityisillä lääkäriasemilla vastaanottoa pitäneet lääkärit menivät osakkaaksi lääkäriyhtiöön, jolle lääkäriasema maksoi lääkärin työstä. Porsaanreiän avulla monet muutkin kuin lääkärit kuten juristit ja muut asiantuntijat ovat muuttaneet palkkatulojaan kevyemmin verotetuiksi osingoiksi.

Vuoden 2010 alusta porsaanreikää yritettiin tukkia siten, että työpanokseen perustuvat osingot on verotettu sen henkilön ansiotuloina, jonka tekemään työhön osinko perustuu. Edelleen osakaslääkärimallista pääsee hyötymään suhteessa palkkatyöhön esimerkiksi niin, että järjestää käyttämänsä auton ja puhelimen lääkäriyhtiön kautta sen sijaan, että hankkisi ne verojen jälkeen käteen jäävillä tuloillaan. Edut verotetaan kuin ne olisivat palkkaa, mutta niiden verotusarvot ovat yleensä todellista arvoa pienemmät.

Lisäksi työpanososinkoja nostamalla saa edelleen enemmän rahaa käteen kuin palkkana saisi. Verokohtelu on kyllä sama, mutta koska työpanososingosta ei tarvitse maksaa esimerkiksi muita työnantajan sivukuluja kuin sosiaaliturvamaksu eikä eläkemaksuja, saa lääkäri selvästi enemmän rahaa käteen palkkaan verrattuna. ”Sanoisin,

⁸ Tiedot ovat niinkin luotettavasta lähteestä kuin Matti Apusen kolumnista (HS 14.10.2014).

että se on sellaiset 25–27 prosenttia edullisempaa tuloa kuin palkka”, arvioi Terveyden tuottajien liiketoimintajohtaja Christian Preetzmann (Yle 25.8.2014).

Miksi julkinen sektori on itse suunnittelemansa verojärjestelmän omituisuuksien takia asettanut julkisen tuotannon yksityistä tuotantoa epäedullisempaan asemaan? Itse asiassa verouudistus tältä osin olisi tärkeä sote-uudistus! Verojärjestelmä yhdessä nykymuotoisen kilpailutusjärjestelmän kanssa on myös ollut tärkeä tekijä yksityisen sote-sektorin keskittymisen taustalla. Eikö juuri yksityistämistä/ulkoistamista ole yritetty perustella kilpailun lisäämisellä?

PIRTTILÄ JA TAIMIO (2011) tutkivat tuottajan merkitystä (yksityinen yritys, kunta, kolmas sektori) vanhusten tehostettujen asumispalveluiden kustannuksiin. Aineisto on maassamme ainutlaatuinen siksi, että siinä on vanhusten hoidon vaativuutta mitattu luotettavimmalla mahdollisimmalla tavalla niin sanottua RAI-mittaria käyttäen (aineistosta lisää ks. **SINERVO ET AL.** 2010). Samalla on kerätty tietoja palveluiden yksikkökustannuksista sekä erilaisia hoidon laatua heijastavista mittareista (joita ovat esimerkiksi psykiatrian käyttö ilman diagnoosia, kaatumiset, masennusoireet, kova päivittäinen kipu, makuuhaavat jne.) Palveluiden laadussa ei paljastunut systemaattista eroa eri tuottajien kesken, sen sijaan kustannuksissa oli suuri ero. Julkinen tuotanto osoittautui selvästi muita tuotantomuotoja halvemmaksi. Yksi syy tähän näyttää olevan julkisten laitosten suurempi yksikkökoko. Kun koko kontrolloidaan, julkisten ja muiden palvelumuotojen välinen kustannusero pieneni. Tämän tutkimuksen perusteella kyseisessä palvelutyyppissä yksityisellä sektorilla ei ole kustannuksissa etulyöntiasemaa julkiseen tuotantoon verrattuna.

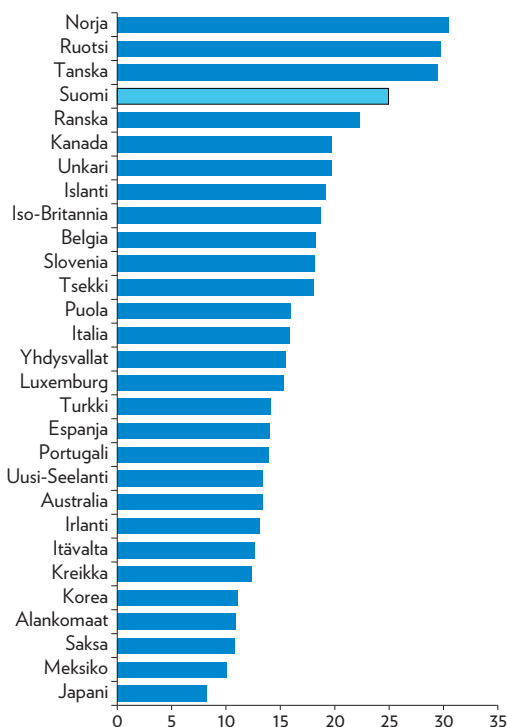
Julkinen tuotanto ja työllisyys

Kuvio 3 osoittaa, että koulutuksen, terveydenhoidon ja hoivapalvelujen laaja tuotanto Pohjoismaissa merkitsee myös sitä, että julkisen sektorin työllisyysosuus on selvästi korkeampi erityisesti Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa kuin muissa kehittyneissä maissa. On huomattava, että Suomi ei ole yltänyt julkisen sektorin työllisyysosuudessa muiden Pohjoismaiden tasolle.

Kuviossa 3 Saksan luvut eivät ole vertailukelpoiset Pohjoismaiden lukujen kanssa, koska Saksan työllisyyslukuissa terveydenhoidon työlliset on lähes kaikki luettu yksityiseen sektoriin. Tämä taas johtuu siitä, että Saksan terveydenhoito luetaan ns. voittoa tavoittelemattomaan (kolmanteen) sektoriin.

Monoposiasemassa oleva julkinen sektori voi halutessaan työllistää enemmän niitä työntekijöitä, joiden suosiminen on jakopolitiikan ja tasa-arvon kannalta edullista. Samalla suositun ryhmän työn kysyntä kasvaa koko taloudessa, ja ryhmän palkat nousevat sekä yksityisellä että julkisella sektorilla. Maksamalla esimerkiksi alemman tuottavuuden työntekijöille korkeampaa palkkaa kuin mitä kustannusten minimointi

Kuvio 3. Julkisen sektorin työllisyyssosuus eri maissa 2000-luvun lopulla.



Lähde: Suoniemi et al. (2010).

edellyttää voi julkinen sektori kaventaa palkkaeroja ja näin lieventää vero- ja tulonsiirtopolitiikan kannustin- tai valikoitumisrajoitetta. Tätä kautta tarve fiskaaliselle, budjetin kautta tapahtuvalle, tulojaolle pienenee (**PIRTTILÄ JA TUOMALA** 2002, 2005).

Wagnerin laki, Baumolin tauti ja yksityistäminen

VALTIOVARAINMINISTERIÖN (2010) raportti ja **KORKMANIN** (2011) EVA-raportti nostavat Wagnerin lain ja Baumolin taudin keskeisiksi selityksiksi julkisten menojen kasvulle. Kehittyneiden maiden historiasta 2. maailmansodan jälkeen, erityisesti 1960- ja 1970-luvuilla (ks. kuvio 2), tiedämme, että julkisen sektorin tarjoaminen palvelujen ja hyödykkeiden osuus on monissa tutkimuksissa osoitettu kasvaneen voimakkaammin kuin tulotaso. Toisin sanoen julkisen sektorin palveluiden ja hyödykkeiden tulojousto olisi ollut yli ykkösen. Tätä ilmiötä kutsutaan Wagnerin laiksi.

Kuitenkin Wagnerin jo 1880-luvulla esittämää hypoteesia, jota hän perusteli ennen muuta teollistumisen vaatimilla julkiselle sektorille luontuvilla palveluilla, on alettu epäillä. Jos tarkastellaan reaalisia julkisia menoja, kuva ei ole enää yhtä selkeä. Muina tärkeinä kysyntätekijöinä on pidetty julkisen sektorin ja yksityisen sektorin suhdetta siinä mielessä, ovatko ne toisiaan täydentäviä (komplementteja) vai korvaavia (substituutteja). Esimerkkeinä täydentävistä toiminnoista voi mainita monet infrastruktuuriin liittyvät palvelut kuten tieverkko, satamat, lentokentät jne. Myös väestön kokoa ja siinä tapahtuvia muutoksia on pidetty tärkeinä selittäjinä. Monet julkisen sektorin tarjoamat hyödykkeet kytkeytyvät suoraan tai epäsuoraan asukkaiden ikään tai lukumäärään.

Wagnerin lain empiirinen todentaminen on osoittautunut hankalaksi. Ongelma on se, miten todennetaan kausaalisuus (syy-seuraus -suhde) julkisten menojen ja tulotason välillä. Wagnerin lain mukaan talouden tulotaso selittää julkiset menot. Toisaalta erityisesti keynesiläinen makroteoria näkee julkisten menojen selittävän tulotasoa. Lisäksi on hyvä huomata, että Wagnerin laki keskittyy vain kysyntäpuoleen.

Julkisen sektorin tuottamien palvelujen ja hyödykkeiden keskeisenä ominaisuutena on pidetty niiden työvoimavaltaisuutta. **BAUMOLIN** (1967) esittämä ennuste työvaltaisten sektorien kuten julkisen sektorin kasvusta nojaa tähän. Baumol hahmotteli kehittyvän ja ei-kehittyvän sektorin mallin. Kehittyvää sektoria luonnehtii tuottavuuden jatkuva nousu, jonka aiheuttavat taloudelliset mittakaavaedut ja teknologinen muutos. Ei-kehittyvän sektorin tuottavuuden kasvu on hitaampaa kuin kehittyvällä sektorilla. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, etteikö kasvua lainkaan olisi. Tärkein syy sektoreiden tuottavuuseroihin on ei-kehittyvän sektorin työvoimavaltaisuus. Usein ei-kehittyvä sektori samastetaan julkiseen sektoriin. Kuitenkin myös yksityinen palvelusektori on työvoimavaltainen. VM:n raportti aivan oikein huomaa, että sama ongelma koskee myös yksityisiä palveluja. Sen sijaan **KORKMAN** (2011) kirjoittaa *”tuottavuuden kasvulle on teknologisista syistä paremmat edellytykset... yleensä yksityisessä sektorissa kuin julkisten palvelujen tuotannossa”*.

Sovellettuna kaavamaisesti julkiseen sektoriin Baumolin hahmotelma tarkoittaa sitä, että jos julkisen sektorin palkat nousevat samassa tahdissa kuin tuottavamman yksityisen sektorin⁹ (ei välttämättä yksityisen palvelusektorin), julkisen sektorin tarjoamien palvelujen ja hyödykkeiden hinta työvoimakustannusten nousun takia kasvaa. Baumolin selitys on siis teknologinen. Se jättää syrjään kysynnän ja tarjonnan sekä poliittiset prosessit.

Vaikka julkisessa sektorissa työ on usein myös itse lopputuote, on paljon myös sellaista toimintaa, jossa teknologinen muutos on mahdollista. Esimerkiksi sairaanhoitoa

⁹ **MACZULSKI** (2014) mukaan ainakin Suomessa viime vuosikymmeninä yleensä yksityisen sektorin palkat ovat nousseet nopeammin kuin julkisen sektorin palkat. 2000-luvulla tapahtui jonkinlainen käänne, jolla ei ole mitään tekemistä Baumolin taudin kanssa vaan ehkä ”Sari Sairaanhoitaja”-vaalilupauksen kanssa.

voidaan automatisoida joiltakin osin, mutta ihmistyö on olennainen osa hoitoa. Baumol itse ei suinkaan maalannut samanlaisia tulevaisuuden kauhukuvia kuin suomalaisessa keskustelussa Sailas (Kanava 3/2010) ja Korkman ovat tehneet. Alun perinhän Baumol toi ilmiön esille esittävän taiteen rahoittamisongelmana. Hänen selkeä viestinsä oli, että ratkaisuksi tarvitaan julkista tukea esittävälle taiteelle. Hän piti tätä sivistysvaltion tunnusmerkinä.

Baumolin taudin vallitessa julkisten palvelujen tason ylläpitäminen vaatii verojen nostamista. Usein ja myös VM:n raportissa oletetaan ainakin implisiittisesti, että lisäveroeuron kustannukset kasvavat. Palvelujen tuomista lisähyödyistä ei sanota mitään.¹⁰

Jotkut ovat myös ehdottaneet ratkaisuksi julkisten palvelujen yksityistämistä. Jos tällä tarkoitetaan palvelujen ostamista markkinoilta, niin edellä olleen **BLOMQUISTIN ET AL.** (2010) argumentin perusteella tämä voisi johtaa Baumolin taudin pahenemiseen entisestään.

VM:n raportin ja Korkmanin kirjoitusten luomat kauhukuvat Wagnerin laista ja Baumolin ilmiöstä ovat uponneet median kautta hyvin politiikkoihin, toimittajiin ja suureen yleisöön. VM:n raportin innoittamana entinen valtiosihteeri Sailas näkee Wagnerin lain (1), Baumolin taudin (2) ja väestön ikääntymisen ja huoltosuhteen heikkenemisen (3) syiksi kestävyysvajeeseen. *”Kaksi ensimmäistä alati vaikuttavia ja kolmas lähivuosikymmenien erityshaaste”. ”Paineet julkisten menojen karsimiseksi tai verojen kiristämiseksi ovat hätkähdyttävän suuria”* (Sailas, Kanava 3/2010).

Korkman kirjoittaa: *”Wagnerin laki vuorostaan tarkoittaa, että kasvun nopeutuminen jopa heikentää julkisen talouden tasapainoa kasvattamalla alati julkisiin palveluihin kohdistuvia vaatimuksia.”* VM, Korkman ja Sailas ovat tuoneet (3):n seuraksi (1):n ja (2):n. Miten näillä selittyy viime vuosien julkisten menojen kehitys? Näkyvätkö kauhukuvat Wagnerin lain ja Baumolin taudin kulusta julkisten menojen kehityksessä? Julkiset menot kasvoivat vuodesta 2000 vuoteen 2008 nimellisesti keskimäärin 4,6 prosenttia vuodessa. Kriisin jälkeisessä ajassa vuodesta 2008 vuoteen 2012 kasvu oli keskimäärin 4,5 prosenttia vuodessa (tässäkin yksi indikaattori siitä, että finanssipolitiikka ei ole ollut ainakaan elvyttävää). Bkt taas kasvoi vuodesta 2000 vuoteen 2008 nimellisesti keskimäärin 4,3 prosenttia vuodessa ja vuodesta 2008 vuoteen 2012 keskimäärin 0,9 prosenttia vuodessa. Julkisten menojen kasvuvauhti on pysynyt samana kriisin puhjettua, mutta bkt:n kasvu on pudonnut. Olisiko tästä pääteltävä, että Sailaksen mukaan alati vaikuttava Baumolin tauti tulikin finanssikriisin mukana Suomeen vasta 2008?

10 Ks. tästä tarkemmin Tannisen ja Tuomalan artikkeli tässä kirjassa.

Tärkein heikkous Baumolin taudissa ja Wagnerin laissa on se, että julkisten menojen osuus suhteutettuna bkt:en on noussut kasvaneiden tulonsiirtojen (automaattiset vakauttajat) seurauksena, ei niinkään palvelujen tarjonnan kasvun vuoksi¹¹. Tämä näkyy hyvin kuviossa 1. Tätä eivät jostain syystä yo. tahot ole huomanneet.

Lopuksi

Tässä artikkelissa on tuotu esille modernin julkistalouden tutkimuksen näkökulma julkisten hyvinvointipalveluiden tarjontaan ja myös julkisen palvelutuotannon tarpeellisuuteen. Julkisten hyvinvointipalveluiden käyttö edistää usein työn tarjontaa. Näin voidaan väljentää tuloverotukseen ja rahatukeen perustuvan tulonsiirtopolitiikan kannustinrajoitteita. Lisäksi niissä korkean rajaveroasteen maissa, joissa on laaja työn tarjontaa tukeva julkinen palvelutarjonta, verotus voi muita maita vähemmän vääristää työn tarjontapäätöksiä. Voidaan myös esittää, että tällaisten palveluiden tarjontaan perustuva hyvinvointipolitiikka on suojatumpaa maiden väliseltä vero- ja muulta järjestelmäkilpailulta kuin pelkkiin tulonsiirtoihin perustuva politiikka. Julkisia palveluita tarvitaan usein nimenomaan turvaamaan lasten, nuorten, vanhusten ja muiden haavoittuvassa asemassa olevien asema. Julkisesti rahoitettujen palveluiden tuottajan valinta on monimutkainen kysymys, jossa vaativinta on varmistaa palveluiden riittävä laatu. ■

Kirjallisuus

ATKINSON, A.B. (1999), *The Economic Consequences of Rolling Back the Welfare State*, Cambridge, MA: MIT Press.

ATKINSON, A.B. & RAINWATER, L. & SMEEDING, T.M. (1995), *Income Distribution in OECD Countries; Evidence from the Luxembourg Income Study*, Paris: OECD.

BESLEY, T. & GOUVEIA, M. (1994), *Alternative Systems of Health Care*, *Economic Policy*, 19, 200–258.

BLOMQUIST, S. & CHRISTIANSEN, V. (1995), *Public Provision of Private Goods as a Redistributive Device in an Optimum Income Tax Model*, *Scandinavian Journal of Economics*, 97, 547–567.

BLOMQUIST, S. & CHRISTIANSEN, V. (1998), *Price Subsidies versus Public Provision*, *International Tax and Public Finance*, 5, 283–306.

¹¹ Lakisääteisiä tulonsiirtoja on ollut vaikeampi karsia kuin palveluita, joita koskevat säädökset ovat löysempiä ja epämääräisempiä kuten esim. päiväkotien ja vanhuspalveluiden henkilöstömitoitukset.

BLOMQUIST, S. & CHRISTIANSEN, V. & MICHELETTO, L. (2009), Public Provision of Private Goods and Nondistortionary Marginal Tax Rates: Some Further Results, Uppsala University, Department of Economics Working Paper 2009:13.

BLOMQUIST, S. & CHRISTIANSEN, V. & MICHELETTO, L. (2010), Public Provision of Private Goods and Nondistortionary Marginal Tax Rates, *American Economic Journal: Economic Policy*, 2, 1–27.

CAMERER, C.F. & LOEWENSTEIN, G. (2004), Behavioral Economics: Past, Present and Future. Teoksessa Camerer, C.F. & Loewenstein, G. & Rabin, M. (Eds.): *Advances in Behavioral Economics*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

CAMERER, C. F. & ISSACHAROFF, S. & LOEWENSTEIN, G. & O'DONOGHUE, T. & RABIN, M. (2003), Regulation for Conservatives: Behavioural Economics and the Case for 'Asymmetric Paternalism'. *University of Pennsylvania Law Review*, 151, 1211–1254.

CURRIE, J. & GAHVARI, F. (2008), Transfers in Cash and In Kind: Theory Meets the Data, *Journal of Economic Literature*, 46, 333–383.

DASGUPTA, P. (1986), Positive Freedom, teoksessa Helm, D. (Ed.): *The Economic Borders of the State*, Oxford: Clarendon Press.

DIXIT, A. (2002), Incentives and Organizations in the Public Sector: An Interpretative View, *Journal of Human Resources*, 37, 696–727.

ELINKEINOELÄMÄN KESKUSLIITTO (2014), Teollisuus uudistuu jo, uudistuuko Suomi? Kasvun manifesti yritysten toimintaympäristön uudistamiseksi, Helsinki: Elinkeinoelämän keskusliitto. http://ek.fi/wp-content/uploads/Kasvun_manifesti.pdf

FELDSTEIN, M. (1995), The Effect of Marginal Tax Rates on Taxable Income: a Panel Study of the 1986 Tax Reform Act, *Journal of Political Economy*, 103, 551–572.

FELDSTEIN, M. (1999), Tax Avoidance and the Deadweight Loss of the Income Tax, *Review of Economics and Statistics*, 81, 674–680.

HART, O. & SHLEIFER, A. & VISHNY, R.W. (1997), The Proper Scope of Government: Theory and Application to Prisons, *Quarterly Journal of Economics*, 112, 1127–1161.

KANBUR, R. & PIRTILÄ, J. & TUOMALA, M. (2006), Behavioural Public Economics and Non-Welfarist Welfare Economics, *Journal of Economic Surveys*, 20, 849–868.

KORKMAN, S. (2011), Onko hyvinvointivalttiolla tulevaisuutta? Helsinki: EVA

KOSONEN, T. (2011), The Encouragement and Discouragement : Essays on Taxation and Government expenditure. VATT-julkaisuja 57.

MACZULSKIJ, T. (2014), Julkisen ja yksityisen sektorin välinen palkkaero ja alueelliset työmarkkinat, *Talous & Yhteiskunta*, 42:4, 28–33.

MAZZUCATO, M. (2013), *The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths*, London: Anthem Press.

MIRRELES, J.A. (1971), An Exploration in the Theory of Optimal Income Taxation, *Review of Economic Studies*, 38, 175–208.

MUSGRAVE, R.A. (1959), *The Theory of Public Finance*, New York: McGraw Hill.

OECD (2008), *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries*, Paris: OECD.

PIRTTILÄ, J. & SUONIEMI, I. (2010), *Public Provision, Commodity Demand and Hours of Work: an Empirical Analysis*, CESifo Working Paper Series 3000.

PIRTTILÄ, J. & TAIMIO, H. (2011), Julkisen ja yksityisen tuotannon edullisuus ikäihmisten palveluasumisessa: teoreettista taustaa ja kustannusten vertailua. Teoksessa Sinervo, T. & Taimio, H. (toim.): *Ikäihmisten asumispalveluiden järjestäminen. Yksityisen ja kunnallisen tuotannon vertailua sekä kokemuksia kilpailuttamisesta. Palkansaajien tutkimuslaitoksen raportteja 21.*

PIRTTILÄ, J. & TUOMALA, M. (2002), *Publicly Provided Private Goods and Redistribution: a General Equilibrium Analysis*, *Scandinavian Journal of Economics*, 104, 173–188.

PIRTTILÄ, J. & TUOMALA, M. (2005), *Public versus Private Production Decisions: Redistribution and the Size of the Public Sector*, *FinanzArchiv*, 61, 120–137.

SANDMO, A. (2003), *Public Provision and Private Incentives*. *Nordic Journal of Political Economy*, 29:2, 87–109.

SEN, A. (1985), *Commodities and Capabilities*, Amsterdam: North-Holland.

SHLEIFER A. (1998), *State versus Private Ownership*, *Journal of Economic Perspectives*, 12, 133–150.

SULLSTRÖM, R. & RIIHELÄ, M. (1995), *Välilliset verot osana Suomen verojärjestelmää. Analyysi verojen vaikutuksesta kotitalouksien tulonjakaumaan vuosina 1966–1990. VATT-keskustelualoitteita 120.*

SUONIEMI, I. (1994), *Julkiset hyvinvointipalvelut toimeentulon tasaajina*, *Talous & Yhteiskunta* 3/1994.

SUONIEMI, I. & TANNINEN, H. & TUOMALA, M. (2003), *Hyvinvointipalveluiden rahoitusperiaatteet. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2003: 5.*

SUONIEMI, I. & TANNINEN, H. & TUOMALA, M. (2011), *Julkisen vallan tehtävät ja niiden oikea toteutustaso. Julkisten menojen tyypittelyä ja vaikutusten arviointia. Valtioneuvoston kanslian raporttisarja 9/2011.*

TIROLE, J. (1994), *The Internal Organization of Government*, *Oxford Economic Papers*, 46, 1–29.

TOBIN, J. (1970), *On Limiting the Domain of Inequality*, *Journal of Law and Economics*, 13, 253–277.

TUOMALA, M. (2009), *Julkistalous*, Helsinki: Gaudeamus.

VALTIOVARAINMINISTERIÖ (2010), *Julkinen talous tienhaarassa. VM:n raportteja 8/2010.*

KANNATTAAKO JULKISTEN HYVINVOINTI-PALVELUJEN TUOTANTO ULKOISTAA YKSITYISELLE SEKTORILLE?

Artikkeli käsittelee ensin terveys- ja sosiaalipalveluiden järjestämiseen liittyviä näkökohtia kuten julkisessa keskustelussa esiintyviä käsityksiä, hankintalakia ja sote-uudistusta sekä kuntien kustannuspaineita. Tämän jälkeen se pohtii niitä transaktiokustannuksia, joita syntyy palvelujen ulkoistamisesta ja kilpailuttamisesta, sekä kunnan oman ja ulkoistetun tuotannon kustannuksia. Näiden eroja on monesti vaikea määrittää, eikä pidä sivuuttaa sitä tosiasiaa, että palvelujen laadusta sopimiseen ja sen valvontaan liittyy sen osittaisen ei-mitattavuuden takia ongelmia, jotka saattavat puoltaa kunnan omaa tuotantoa tai voittoa tavoittelemattomia yhteisöjä. Empiirisiä tutkimustuloksia on kuitenkin niukalti. Lopuksi artikkeli esittelee lyhyesti julkisen palvelun motivaation, joka on tyypillisesti vahvempi julkisen sektorin työntekijöillä ja joka voi merkitä kustannusetua kuntien omalle tuotannolle.

Johdanto

Tilastokeskuksen kansantalouden tilinpidon mukaan terveys- ja sosiaalipalveluiden henkilöstö lisääntyi 58 000:lla vuosina 2004–2013. Tästä kasvusta oli yksityisen sektorin työpaikkoja hieman yli 60 prosenttia – yrityksissä 33 000 ja kolmannen sektorin järjestöissä 2 000. **TEMIN** (2015) raportti puolestaan kertoo, että vuosien 2000 ja 2012 välillä yritystoiminnan osuus terveysterveyspalvelujen palvelutuotannosta kasvoi 15,6 prosentista 22,0 prosenttiin. Sosiaalipalvelujen tuotannossa yksityisen sektorin – yritykset ja järjestöt – osuus kokonaisuudessaan kasvoi 23 prosentista 33 prosenttiin. Sen sisällä yritystoiminnan osuus on kasvanut suhteellisesti enemmän, 6 prosentista 17 prosenttiin. Yksityisten terveys- ja sosiaalipalveluiden palkkasumma on viime vuosina kasvanut huomattavasti nopeammin kuin taloudessa keskimäärin tai muilla toimialoilla, joten se on ollut kasvualojen kärjessä.

Osa näistä hyvinvointipalveluista on Suomessa aina tuotettu yksityisellä sektorilla, mutta nyt monet näkevät yksityisten palveluntuottajien ja varsinkin yritysten osuuden kasvun ongelmallisena, elleivät suorastaan hälyttävänä. Erityisen kitkerästi on julkisuudessa arvosteltu ja jopa vaadittu kuntia karttamaan sellaisia sote-palveluita tuottavia yrityksiä, joiden omistajat – usein ulkomaiset pääomasijoittajat – siirtävät voittonsa veroparatiiseihin.¹ Oikea ratkaisu tähän ongelmaan olisi luonnollisesti estää veroparatiisien käyttö verosuunnittelussa ja veronkierrossa, mutta kuntatason päätöksiä voidaan pitää paikallisina pikaratkaisuin.

Yleensäkin voitontavoittelua on pidetty yhteensopimattomana sote-palveluiden tuotannon kanssa. Miten yksityinen palvelutuotanto voi tulla edullisemmaksi kuin julkinen tuotanto, jos sen pitää tuottaa vielä voittoakin? Vastaväite tähän on tietysti, että yksityinen tuotanto on niin paljon kustannustehokkaampaa. Tämän väitteen esittäjät eivät yleensä ole pystyneet osoittamaan tilastojen ja tutkimusten avulla yksityisen tuotannon kustannusetua, mutta ainakin he ovat pyrkineet saamaan selville kuntien oman tuotannon todelliset kustannukset verratakseen niitä yksityisiin tarjouksiin. Keinona tässä käytetään palvelualoitetta, jolla yksityiset palveluntuottajat voivat haastaa kuntien omat tuottajat kilpailutukseen.

Terveys- ja sosiaalipalveluja tuottavien yritysten arvostelijat kuitenkin harvoin kyseenalaistavat voitontavoittelua muussa yritystoiminnassa, joten julkisten hyvinvointipalvelujen ilmeisesti täytyy olla luonteeltaan jotenkin erilaisia niin, ettei voitontavoittelu oikein sovi niihin. Olisihan yksityistä palvelutuotantoa vaikea kyseenalaistaa, jos se tuottaisi paremman hinta-laatu-suhteen kuin kuntien omat tuotantoyksiköt.

Elinkeinoelämän edustajat ovat puolestaan esittäneet laajoja muutoksia hyvinvointipalvelujen järjestämis- ja tuottamistapoihin.² Näissä vaatimuksissa toistuvat ”aidon monituottajuuden” (so. yksityisten tuottajien), kilpailun ja palvelusetelien käytön lisääminen sekä asiakkaiden valinnanvapaus. Erityisenä keinona esitetään palveluhaastetta, jolla yksityiset tuottajat voivat vaatia kuntaa järjestämään kilpailutuksen, jossa kunnan oman tuotannon kustannukset tuodaan julki.

Julkisessa keskustelussa ei juuri koskaan tunnuta tiedettävän, missä mielessä taloustieteellinen tutkimus näkee kuntien järjestämät sosiaali- ja terveyspalvelut erilaisina kuin useimmat muut palvelut. Niitä ei todellakaan katsota samanlaisiksi kuin esimerkiksi vähittäiskauppa tai parturi- ja kampaamopalvelut, joita nykyaikana tuskin kukaan olisi valmis sysäämään julkisen vallan hoidettaviksi. Mutta yleensä sote-palveluiden

¹ Talouselämä-lehden viime kesänä tekemän hoivaselvityksen mukaan 20 suurimman hoivayhtiön liikevaihto oli vuonna 2013 jo yhteensä 913 miljoonaa euroa (Talouselämä 23.8.2014). Niillä oli yhteensä 15 300 työntekijää. Alan markkinajohtaja oli Attendo Hoiva 152 miljoonan euron liikevaihdolla, kakkonen Esperi Care (112 miljoonaa) ja kolmonen Mainio Vire (82 miljoonaa). Nämä kolme suurinta yritystä ovat kaikki pääomasijoittajien omistuksessa. Vuonna 2014 joukon liikevaihdon ennakoitiin kasvavan yli miljardiin euroon. Alalla on tapahtunut kovaa kasvua viime vuosina.

² **TUUSVUORI** (2012) sisältää laajan katsauksen näihin esityksiin. Ks. myös **EKSTRÖM ET AL.** (2014), jossa otetaan kantaa sote-uudistukseen.

yksityisen tuotannon laajentamista vaativat tahot näkevät ne aivan samanlaisiksi. Hyvin tavallista on myös leimata yksityisen palvelutuotannon kyseenalaistaminen ideologiseksi asenteeksi. Kyseessä on tietysti yksityisten palveluntuottajien ja heidän puolestapuhujiensa harjoittama lobbaus ja suostuttelu, jossa taloustieteellisellä tutkimustiedolla ei ole mitään sijaa.

Vielä vähemmän julkisessa keskustelussa on ollut esillä se, että myös sote-palvelujen julkiset ja yksityiset tuottajat voivat olla erilaisia. Tällä erolla voi olla huomattavaa merkitystä niin kustannusten kuin laadunkin kannalta. Myös asiakkaat voivat olla erilaisia julkisissa palveluissa riippuen siitä, tuotetaanko niitä julkisella vai yksityisellä sektorilla.

Eroja vois siis olla kaikissa – itse palveluissa, niiden tuottajissa ja niiden asiakkaissa.

Tämä artikkeli tarkastelee ensin syitä sote-palvelujen tuotannon laajentumiselle ja sen perusteluja taloustieteellisen tutkimustiedon valossa. Sen jälkeen artikkeli käy läpi uudempaa tutkimusta, joka käsittelee valintaa julkisten ja yksityisten palveluntuottajien välillä.

Terveys- ja sosiaalipalveluiden järjestäminen ja tuotanto

Suomessa terveys- ja sosiaalipalveluiden järjestämisestä vastaavat pääsääntöisesti kunnat joko yksin tai yhteistyössä. Tällöin ne myös toimivat rahoittajina ja saattavat periä asiakasmaksuja. Kuitenkin osa palveluista (mm. työterveyshoito sekä yksityiset hammaslääkärit ja lasten yksityiset perhepäivähoitajat) järjestetään yksityisesti, jolloin ne saattavat saada rahoitusta Kelalta ja/tai työnantajalta. Näiden palveluntuottajien asiakkailla säilyy kuitenkin oikeus käyttää myös kuntien järjestämiä palveluita.

Kunnat voivat oman palvelutuotantonsa sijasta ulkoistaa järjestämänsä palvelutuotannon yksityisille tuottajille. Usein tästä käytetään – varmaan lyhyiden ja iskevyyden vuoksi – termiä yksityistäminen, mikä on kuitenkin harhaanjohtavaa. Ulkoistaessaan kunta lain mukaan ei voi luopua järjestämis- eikä rahoitusvastuustaan niin kuin yksityistämisessä tapahtuisi. Terveys- ja sosiaalipalveluiden yksityistäminen on mahdollista vain, jos lakia muutetaan niin, että kuntien järjestämisvastuu lopetetaan. Noin 5 prosenttia terveyspalveluista ja 20 prosenttia sosiaalipalveluista on nykyään ulkoistettu.

Kuntien järjestämien palveluiden ulkoistamista säätelee hankintalaki (Laki julkisista hankinnoista; 30.3.2007/348), jonka taustalla on EU:n hankintadirektiivi. Pääsääntönä on, että jos kunta päättää tuottaa palvelut itse, niin sen ei tarvitse noudattaa mitään hankintamenettelyä. Se voi esimerkiksi ylläpitää terveyskeskusta jatkuvasti ilman, että sen tarvitse vilkaistakaan hankintalain suuntaan. Sen sijaan jos kunta haluaa pyytää tarjouksia muilta palveluntuottajilta, sen on yleensä järjestettävä tarjouskilpailu. Kunnan oman tuottajan ei välttämättä tarvitse osallistua siihen. Hankintalakiin sisältyy kuitenkin monia poikkeuksia, joiden takia palveluntuottajia ei tarvitse välttämättä

kilpailuttaa, vaan kunta voi tehdä muunlaisen sopimuksen niiden kanssa. Lakia ollaan parhaillaan uudistamassa.

Julkisten palvelujen hankintoja koskevista säännöistä käydään neuvotteluja kansainvälisen kauppajärjestön WTO:n piirissä ja EU:n johdolla kansainvälisen palvelukauppasopimuksen TiSAn (Trade in Services Agreement) yhteydessä. Salamyhkäisesti valmisteltavaa TiSA-sopimusta on jo arvosteltu siitä, että se rajoittaisi kuntien päättäväisyyttä ja avaisi monikansallisille suuryhtiöille entistä paremmat mahdollisuudet päästä julkisten palvelujen tuottajiksi. Sopimukseen sisältyisi mm. lauseke, joka estäisi kuntia palauttamasta kerran ulkoistamaansa palvelutuotantoa omaksi tuotannokseen.

Valmisteilla olevassa Sote-uudistuksessa terveys- ja sosiaalipalveluiden järjestämisvastuu siirtyy viidelle sote-alueelle. Järjestämispäätöksiä kaavailaan tehtäväksi neljän vuoden välein. Palvelujen tuottamisesta vastaavat kunnat ja kuntayhtymät, jotka voivat myös ulkoistaa palvelutuotantoa. Vielä ei ole aivan selvää, millaiseksi uusi järjestelmä lopulta muodostuu, mutta joka tapauksessa sote-palvelujen järjestäjillä tulee edelleenkin olemaan edessään tilanteita, joissa niiden on punnittava, kannattaako palvelujen tuottaminen antaa kunnille ja kuntayhtymille vai kannattaako siitä järjestää tarjouskilpailu, johon yksityiset palveluntuottajat voivat osallistua.

Kuntien kustannuspaineet

Sosiaali- ja terveyspalvelujen ulkoistamista yksityisille tuottajille perustellaan usein kuntien kohtaamilla kustannuspaineilla.³ Yhtenä syynä niihin pidetään väestön ikääntymistä, joka tulee olemaan varsin rajua joissakin kunnissa.⁴ Tilastokeskuksen tuoreimman (vuonna 2012 laaditun) väestöennusteen mukaan yli 65-vuotiaiden osuus väestöstä nousee nykyisestä 18 prosentista 26 prosenttiin vuoteen 2030 ja 28 prosenttiin vuoteen 2060 mennessä. Väestöllinen huoltosuhde eli lasten ja eläkeikäisten määrä sataa työikäistä kohden nousee lähitulevaisuudessa. Ennusteen mukaan 60 huollettavan raja ylittyisi vuonna 2017 ja 70 huollettavan raja vuoteen 2028 mennessä. Vuonna 2060 väestöllinen huoltosuhde olisi 77. Koska työikäisiä olisi yhä vähemmän paljon palveluita tarvitsevia lapsia ja vanhuksia kohti, kustannuspaineet olisivat ilmeiset.

Kuntien kustannuspaineita lisäävänä tekijänä pidetään monesti myös ns. Baumolin tautia, jota käsitellään Tuomalan artikkelissa tässä kirjassa. Sosiaali- ja terveyspalveluiden tuotanto on pääosin hyvin työvaltaista. Ilman kohtuutonta hiostusta niissä

3 Joidenkin syrjäseutujen kuntien argumentti, että ne eivät itse saisi rekrytoitua lääkäreitä, on vain näennäisesti erilainen, koska ainahan on olemassa mahdollisuus, että se onnistuu riittävän isolla rahalla. Ks. kuitenkin tähän kirjaan sisältyvästä Tuomalan artikkelista, kuinka lääkäreiden omistamien yritysten verokikkailun käyttömahdollisuus saattaa tehdä ulkoistamisesta jonkin verran edullisempaa.

4 Väestön ikääntyminen on tärkein tekijä julkisen talouden kestävyysvajeen takana. Ikääntymisestä johtuva sosiaali- ja terveysmenojen lisäys on eri oletuksista riippuen 2030-luvulla suurimmillaan jopa yli 6 prosenttiyksikköä suhteessa bruttokansantuotteeseen. Nämä arviot ovat kuitenkin hyvin epävarmoja.

työn tuottavuutta (tuotannon määrää työtuntia kohti) on vaikeampaa kohottaa kuin sellaisessa tavara- ja palvelutuotannossa, jossa voidaan hyödyntää yhä tehokkaampia koneita. Näin ollen sosiaali- ja terveyspalveluissa yksikkökustannuksia (kustannuksia tuoteyksikköä kohti) ei saada alennettua yhtä voimakkaasti tuottamalla yksi tuote yhä vähemmällä työtuntimäärällä. Toisaalta pitemmän päälle sosiaali- ja terveyspalvelujenkin palkkatason nousun on pysyttävä muun talouden perässä, muutenhan ne ajautuisivat rekrytointivaikeuksiin. Niinpä koska sosiaali- ja terveyspalvelujen palkat nousevat samaan tahtiin mutta tuottavuus hitaammin kuin muualla, yksikkökustannukset pyrkivät nousemaan nopeammin kuin muualla taloudessa. Esimerkiksi **NORDHAUS** (2008) ja **BAUMOL** (2012) esittävät tätä hypoteesia tukevaa evidenssiä, lähinnä Yhdysvalloista.⁵

Suomesta ei tiettävästi ole tutkimuksia Baumolin taudin mahdollisesta etenemisestä viime vuosina. Ulkomaisten tutkimustulosten valossa on kuitenkin hyvin todennäköistä, että se näkyy kuntien järjestämissä palveluissa kustannuspaineina, joihin kunnat ovat voineet vastata monin eri tavoin. Palveluita on voitu vähentää kuten esimerkiksi on tehty joukkoliikenteelle, kyläkouluille ja terveysasemille. Kouluja ja terveysasemia on pyritty keskittämään suurempiin yksiköihin mittakaavaetujen saavuttamiseksi. Yhä useammat kunnat palkkaavat opettajia vain 10 kuukaudeksi tai jopa vasta elokuun puolivälistä alkaen, vaikka virallisesti koulujen lukuvuosi alkaa 1. elokuuta ja päättyy 31. heinäkuuta.

Palveluita on myös pyritty siirtämään muiden tahojen maksettavaksi kuten siirtämällä vanhuksia vanhainkodeista palvelutaloihin, joissa kunnan sijasta maksajaksi tulevat suuremmassa määrin Kela ja asukas itse. On nostettu palvelumaksuja ja omavastuuosuuksia. Palvelujen laatua on heikennetty alentamalla henkilöstömitoituksia ja kelpoisuusvaatimuksia. On jopa esitetty suuremman vastuun siirtämistä asiakkaille/potilaille itselleen ja heidän läheisilleen. Myös palvelutuotannon ulkoistamista on pyritty käyttämään tähän tarkoitukseen. Tällaisia uutisia ja keskusteluja esiintyy mediassa jokseenkin päivittäin. Ne voidaan nähdä Baumolin taudin oireina tai sen aiheuttamien paineiden purkamisena.

Kuntien kamppailu Baumolin tautia vastaan saattaa tuottaa sellaisen positiivisen tuloksen, ettei palvelutuotannon kustannusten nousua tai ainakaan painetta veronkorotuksiin ole havaittavissa.⁶ Joka tapauksessa kuntatalouden paineiden hoitamiseksi on tänä vuonna voimaan astuneeseen asetukseen (120/2014) julkisen talouden suunnitelmasta sisällytetty kuntatalouden rahoituskehys, joka asettaa kunnille euromääräi-

5 Baumol itse, joka kehitti hypoteesinsa jo 1960-luvulla, on enemmän huolissaan tavaroiden halpene- misesta kuin palvelujen kallistumisesta. Meidän tulisi olla valmiita maksamaan hyvistä palveluista, kun taas tavaramäärän kasvu on monella tapaa ongelmallisempaa.

6 Tosiasiassa keskimääräinen kunnallisveroprosentti samoin kuin kuntien velkataakka on ollut viime vuosina jatkuvassa nousussa. Tähän ovat voineet vaikuttaa Baumolin taudista (ja suhdanne- tilanteestakin) täysin riippumattomat tekijät kuten valtion kunnille määräämät uudet velvoitteet ja valtionosuuksien leikkaukset.

sen menorajoitteen. Mahdollinen sote-budjettikehys olisi osa sitä. Tarkoitus on, että hallitus vähentää kuntien velvoitteita, mutta sen lisäksi edellytetään myös kuntien omia toimia. Olisiko sote-palvelujen ulkoistaminen tällaisena omana toimena järkevä?

Transaktiokustannukset

Yksityinen yritys joutuu punnitsemaan, kannattaako sen valmistaa tuotteensa kaikki komponentit itse vai ulkoistaa niiden tuotantoa muille yrityksille. Yrityksellä on luonnollisesti informaatioetu oman tuotantonsa suhteen muttei välttämättä osaamis- tai muita etuja, ja sen on tarkasteltava niitä kustannuksia, joita aiheutuu koordinaatiosta, sopimuksista ja muista liiketoimista ulkopuolisten tuottajien kanssa. Taloustieteessä tätä ”tuottaa vai ostaa”-valintaa tutki jo **COASE** (1937) klassisessa artikkelissaan.

Monissa suhteissa kunnat kohtaavat samanlaisen ”tuottaa vai ostaa”-asetelman kuin yritykset, kun ne ratkaisevat valinnan oman palvelutuotannon ja ulkoistetun tuotannon välillä. Kunnille aiheutuu ulkoistamisesta lisäkustannuksia tarjouskilpailun järjestämisestä sekä sopimuksen toteutumisen ja palvelun laadun valvonnasta. Ulkoistaminen kannattaisi vain, jos nämä ylimääräiset kustannukset – ”transaktiokustannukset” – jäävät pienemmiksi kuin kunnan oman tuotannon kustannusten ja ulkoistetun palvelun ostohinnan välinen (mahdollinen) positiivinen erotus. Toisin sanoen ulkoistetun tuotannon kustannusten plus ulkoistamisen aiheuttamien lisäkustannusten pitäisi alittaa kunnan oman tuotannon kustannukset.

Kunnille aiheutuu luonnollisesti omastakin palvelutuotannosta hallinto- ja valvontakustannuksia. Ulkoistetun palvelutuotannon transaktiokustannukset ovat kuitenkin väistämättä niitä suuremmat (esim. **SUONIEMI ET AL.** 2005). Kunnan on ensinnäkin perustettava hankintayksikkö tai vähintäänkin koulutettava henkilöstöään ulkoistamisessa ja kilpailuttamisessa. Saatetaan käyttää konsulttipalveluita. On laadittava tarjouspyyntö. Tuottajan – olkoon se yksityinen tai kunnan oma tuottaja, joka laatii tarjouksen – kustannuksia lisää tarjouspyynnön mukaisen tarjouksen laatiminen ja mahdolliset organisaatiomuutokset, joita tämä edellyttää. Tähän asti transaktiokustannukset ovat kertaluonteisia, mutta palvelutuotantosopimuksen keston mukaisesti ne on syytä jakaa koko jaksolle ja nykyarvojen laskennassa käytetään jotakin vuotuista reaalikorkoa.

Ulkoistetun tuotannon johto- ja valvontakustannukset ovat luonteeltaan jatkuvia. Tulee järjestää ja toteuttaa sopimuksen toteutumisen ja erityisesti laadun valvonta. Laadun paikkailusta ja neuvotteluista saattaa aiheutua lisätyötä, samoin kuin yhteydenpidosta asiakkaiden kanssa. Tuottajan mahdollisesta vaihtumisesta kesken kauden aiheutuu ylimääräisiä kustannuksia.

Erityinen kysymys on toimitilojen (pääoman) omistus ja siihen liittyvien kustannusten huomiointi. Mikäli kaikki mahdolliset tuottajat voisivat toimia samoissa tiloissa – esimerkiksi kunnan terveystalossa – ei tästä aiheudu ongelmaa. Tilanne on

hankalampi, jos esimerkiksi vain kunnan oma tuottaja voi toimia sen omissa tiloissa ja osa tarjouskilpailuun osallistuvista yksityisistä tuottajista on saanut toimitiloilleen julkista tukea, osa taas ei. Periaatteessa pääomakulut sisältyvät tarjottuun hintaan, mutta todelliset kustannukset julkiselle sektorille saattavat jäädä epäselviksi.

Ulkoistetun palvelun sopimuksen päättyessä järjestetään uusi tarjouskilpailu. Tähän siirtymävaiheeseen voi liittyä kustannuksia, joita ei vielä edellä mainittu. Nämä tulevat suoraan kunnan kannettaviksi, jos oma tuottaja vaihtuu johonkin muuhun, mutta jos siirtyminen tapahtuu yksityisestä tuottajasta, on tämä tuottaja kantamassa ylimääräisiä kustannuksia, mikäli se osallistuu uuteen kilpailutukseen. Jos tuottaja vaihtuu, työntekijöitä saatetaan joutua irtisanomaan tai kouluttamaan ja sijoittamaan uudelleen. Jo uuden tarjouskierroksen lähestyessä henkilöstön työmotivaatio saattaa heikentyä, poissaolot voivat lisääntyä ja lakkoherkkyys kasvaa. Riitatilanteessa syntyy oikeudenkäyntikuluja. Luopuva tuottaja joutuu myös kantamaan kustannukset välineiden, kaluston ja tilojen poistoista ja uusinvestoinneista. Osa näistä kustannuksista on selvästi kertaluonteisia, ja tuottaja saattaa olla ottanut ne huomioon jo tarjoushinnassaan.

Ulkoistamisella ja kilpailutuksella on myös ulkoisvaikutuksia muihin toimintoihin. Kunnan hallinto saa siitä oppia ja kokemusta, jonka avulla se voi tehostaa toimintaansa. Toisalta ulkoistaminen ja kilpailutus ”virkistää” yksityistä sektoria, koska luo uusia mahdollisuuksia yksityisten palveluntuottajien toiminnalle.

On selvää, että useimpia transaktiokustannusten eriä on hyvin vaikea, ellei mahdotonta arvioida etukäteen, siinä vaiheessa kun tarjouskilpailun voittaja täytyy valita. Niinpä kansainvälisestä kirjallisuudesta ei löydy kovin hyviä esimerkkejä (esim. **NURMIS** 1997, **DOMBERGER** 1998), ja kotimaisessakin tutkimuksessa (**KÄHKÖNEN** 2002, **RAJALA ET AL.** 2008) on tyydytty vain erittelemään transaktiokustannuksia ilman yksityiskohtaisia käytännön sovelluksia. Voidaankin sanoa, että niiden selvittämisestä käytännössä on luovuttu heti kättelyssä. Käytännössä saatetaan menetellä esimerkiksi niin, että kunnan hankintayksikkö olettaa transaktiokustannuksiksi jonkun prosentin sopimushinnasta.

TUUSVUORI (2012) on koonnut Suomen julkisen alan liittojen piiristä kokemuksia ulkoistamisista ja tilaaja-tuottaja-mallista. Niistä voidaan saada karkea kuva, kuinka nimenomaan transaktiokustannukset ovat osoittautuneet kuntien kompastuskiviksi. Monet kunnat ovat luopuneet tästä menettelytavasta sen kalleuden takia. Kustannuksia ovat aiheuttaneet hallintokulut, toistuva kilpailuttaminen, laadun ja saatavuuden valvonta, tuottajan vaihtumisten tuomat sotkut ja asiakaspalaute sekä paikoin kilpailun puuttumisesta johtuva hintojen nousu.

Kilpailutusten yleisesti esiintyvä dynamiikka voi myös heikentää kuntien kiinnostusta siihen (**SUONIEMI ET AL.** 2005). Kansainvälisten empiiristen tutkimusten mukaan nimittäin kilpailutuksen alkuvaiheessa yksityisten palveluntuottajien hintapyynnöt ovat usein hyvin alhaiset, koska ne pyrkivät valtaamaan markkinaosuuksia. Sopimuskautena kustannukset kuitenkin voivat nousta, ja jos sopimushinta on kiinnitetty,

ilmenee taipumusta luistaa velvoitteista, ja syntyy riitatilanteita. Kun sitten yksityiset tuottajat ovat onnistuneet valtaamaan markkinat ja varsinkin jos kunnan oma tuotanto on jouduttu lopettamaan, hintapyynnöt nousevat. Tässä prosessissa saattaa myös usein herätä epäilyksiä palveluntuottajien kartellisoitumisesta, jolla pyritään perimään korkeita hintoja. **FREDRIKSSON JA MARTIKAINEN** (2006) sekä **SYRJÄ** (2010) sisältävät laajempia kuvauksia kilpailuttamisen käytännöstä Suomessa.

Vaihtoehtoisiksi muodostuvat tällöin jokin hankintalain poikkeusmenettely, kunnan oma tuotanto tai palveluseteli. Edelleen kuitenkin jää kunnan pohdittavaksi, kannattaako tuottaa itse vai ulkoistaa.

Työntekijöille kunnan oman tuotannon lopettaminen ja sen ulkoistaminen voi merkitä irtisanomisten ja hiostuksen lisääntymistä sekä huonompia palkkoja ja muita työehtoja, koska työvaltaisissa sosiaali- ja terveyspalveluissa on vaikea muuten alen-
taa kustannuksia. Kunta saattaa ottaa tämänkin huomioon huolestuessaan erityisesti verotulojen menetyksistä ja työttömyyden lisääntymisestä kuntalaisten keskuudessa.

Kunnan oman ja ulkoistetun tuotannon kustannusten vertailu

Onko kunnan oma tuotanto sitten kalliimpaa kuin ulkoistettu tuotanto, ja mitä muita näkökohtia siihen liittyy? Tämä on jo huomattavasti laajempi ja monimutkaisempi kysymys. Tarkastelemme seuraavassa ensin teoreettisia näkökohtia.

Julkisessa keskustelussa esiintyy usein sellainen ennakkokäsitys, että onhan yksityisen palvelutuotannon ”pakko” tulla halvemmaksi, koska yksityiset yritykset ovat jo lähtökohtaisesti tehokkaampia kuin julkinen sektori. Melko harvoin annetaan suoraan ymmärtää, että kuntien työntekijät ovat laiskoja verrattuna yksityisten yritysten työntekijöihin. Sen sijaan paljon useammin väitetään, että voiton tai häveliäämmin ilmaistuna ”tuloksen” tavoittelu takaa yritysten suuremman tehokkuuden.

Julkisten palveluiden tuotannon ulkoistamista puoltaneessa taloustieteellisessä kirjallisuudessa on kuitenkin jo vanhastaan nähty niin yritysten kuin julkisenkin sektorin työntekijöiden tavoittelevan ensisijaisesti omaa etuaan. Yrityksissä vain tämä oman edun tavoittelu kanavoituu erilaiseen toimintaan (voittojen tuottamiseen omistajille ja työntekijöiden kannustamiseen niiden tuottamiseen) kuin julkisella sektorilla (organisaation ja siten byrokratian kasvattaminen, oman työpaikan suoje-
lu, erilaiset työsuhte-etuudet jne.). Julkisella sektorilla ei ole ainakaan samanlaisia tuloksentekotavoitteita kuin yrityksillä. Väitetään, etteivät yritykset menesty kilpailullisilla markkinoilla, ellei niiden toiminta tyydytä asiakkaita. Sitä vastoin julkisella sektorilla ei asiakkaista tarvitse välittää, koska siellä tavoitteena ei ole tehdä tulosta.⁷

⁷ Tässä emme ole vielä edenneet niin pitkälle, että voisimme puhua julkisen sektorin omista tulostavoitteista. Niiden perusteluihin tullaan hieman tuonnempana.

Tällaista ajattelutapaa on taloustieteessä 1960-luvulta lähtien edustanut julkisen valinnan (public choice) teoria. Siinä on esitetty perinteisen julkishallinnon sijaan yksityiseltä sektorilta tuttuja kannustinjärjestelmä tai rajoitteita kuten kilpailunomaisia asetelmia julkiselle sektorille.⁸ Julkinen sektori pitää sen mukaan altistaa markkinakurille. Siksi julkinen palvelutuotanto olisi kilpailutettava yksityisten tuottajien kanssa, tai ainakin ulkoistetusta tuotannosta tulisi järjestää tarjouskilpailu yksityisten tuottajien välillä.

Julkisen valinnan teoria vaikutti voimakkaasti uuden julkisjohtamisen (new public management, NPM) opin syntyyn. Sen ensimmäiset harjoittajat olivat vuonna 1979 valtaan noussut Thatcherin hallitus Isossa-Britanniassa ja eräät yhdysvaltalaiset kunnat. Vähitellen se levisi ympäri maailman. NPM on tuonut julkiselle sektorille yksityiseltä sektorilta tuttuja johtamismalleja, markkinoita muistuttavia järjestelmiä ja taloudellisia kannustimia kuten tulosjohtamista ja -palkkausta.⁹ Suorituksia arvioidaan erilaisten seuranta- ja arviointimenetelmien avulla. NPM ajaa julkisen valinnan teorian mukaisesti julkisten palvelujen järjestämisen ja tuottamisen erottamista toisistaan tilaaja-tuottaja-mallin muodossa. Tilaajana on julkinen sektori ja tuottajina voivat olla sekä julkiset että yksityiset toimijat.

NPM näkee kansalaiset yksilöinä ja asiakkaina, jotka pystyvät tekemään järkeviä valintoja täydellisen informaation nojalla palveluista, joista on heille eniten hyötyä. Se ei ota huomioon, että suuri osa julkisten palvelujen käyttäjistä on lapsia, ikäihmisiä, vammaisia ja sairaita, joilla on usein hyvin rajalliset mahdollisuudet saada kunnollista informaatiota päätöstensä pohjaksi tai jotka eivät edes kykenisi käsittelemään sellaista informaatiota, jos sitä olisi.¹⁰ Jälkimmäisessä tapauksessa valinnat siirtyvät omaisille tai viranomaisille.

Palveluseteliä markkinoidaan nimenomaan asiakkaiden valinnanvapauden mahdollistajana. Se tuo myös kunnalle joustavuutta ja säästää siltä ulkoistamisen ja kilpailutuksen transaktiokustannuksista ison osan, koska asiakkaat laitetaan huolehtimaan niistä hyvin pitkälle itse. Laadun varmistamiseksi kunta kyllä valitsee kelvolliset tuottajat ja saattaa järjestää myös tuottajien laadun valvonnan. Myös osa palvelun maksamisesta voi siirtyä asiakkaille itselleen. Kunta saattaa tällä tavoin säästää kustannuksissa ja palvelun tuottaja puolestaan saattaa ryhtyä laskuttamaan maksukykyisimpiä asiakkaita, jolloin palveluseteli lisää eriarvoisuutta. Tähän Kunta saattaa vastata nostamalla setelin arvoa ja rajata sen käyttäjiksi vain pienituloiset. ”Setelistä tulee köyhäinkuponki” (TUUSVUORI 2012).

8 Julkisen valinnan teorian klassikoita ovat **TULLOCK** (1965), **DOWNS** (1967) ja **NISKANEN** (1971).

9 Hood (1991) oli tietävästi NPM:n ensimmäinen formulointi alan kirjallisuudessa. NPM:stä Suomessa ks. **SYRJÄ** (2010) ja **YLIASKA** (2014). NPM sisältää hyvin monenlaisia elementtejä, joilla on kirjava historiallinen tausta, mutta tässä yhteydessä tarkastelu rajoitetaan motivaatiokysymyksiin.

10 Joissakin maissa on perustettu palveluja, joiden avulla voi saada tietoa olemassa olevista sosiaali- ja terveysalan palveluista ja vertailla niitä. Suomessa tällaisena palveluna on aloittanut palveluvaaka.fi, jota ylläpitää THL.

Palveluseteliä lähellä oleva, valinnan vapautta korostava on Ruotsin raha seuraa potilasta-malli. Siinä terveyspalvelujen asiakas valitsee hoitopaikan ja rahoituksesta vastaava maakunta osoittaa rahoituksen sinne. Ruotsin tarkastusviraston raportin (**RIKSREVISIONEN** 2014) mukaan malli on kuitenkin lisännyt eriarvoisuutta terveyspalveluissa. Terveyskeskuskäynnit ovat lisääntyneet lähinnä vähemmän sairastavilla ja hyvin toimeentulevilla asiakkailla, jotka hakeutuvat nyt lääkäriin aiempaa pienempien vaivojen takia. Sen sijaan paljon sairastavien potilaiden hoitokäyntien määrä näyttää vähentyneen. Malli ei ole hidastanut perusterveydenhoidon kustannusten kasvua eikä myöskään edistänyt toimintamuotojen kehittämistä.

Epäselvää on, miten Ruotsin mallin käyttöönotto vaikuttaisi Suomessa, jossa terveyspalvelujen käytössä on myös kansainvälisestäikin verraten suurta eriarvoisuutta palvelusetelien, työterveyshuollon ja Kela-korvausten käytön suosiessa hyväosaisempia kansalaisia. Joka tapauksessa jotain tämän mallin muunnelmia näytetään ehdotettavan yksityisten palveluntuottajien käytön ja kilpailun lisäämistarkoituksessa. **SAXELL** (2014) on kuitenkin varoittanut, että terveydenhuoltopalveluiden kilpailuttaminen voi johtaa tuottajien kilpavarusteluun, joka nostaa kustannuksia mutta ei johda vastaavaan hyötyyn potilaille.

Järjestettäessä sosiaali- ja terveyspalveluja syrjäseuduilla saattaa niiden tuotannon ulkoistaminen olla mahdotonta, koska yksityiset palveluntuottajat eivät ole kiinnostuneita osallistumaan tarjouskilpailuun. Ne saattavat arvioida asiakasmäärät, työntekijöiden rekrytoinnin, etäisyydet tai muut päätökseen vaikuttavat näkökohdat itselleen niin epäedullisiksi, ettei tuotantoa syrjäseudulla kannataisi aloittaa. Palvelujen järjestäjä, kunta, ei puolestaan ole valmis maksamaan riittävän korkeaa hintaa yksityiselle tuottajalle. Tällöin asiakkaillakaan ei ole valinnan varaa; kunnan oma tarjonta on ainoa vaihtoehto.

Julkiselle palvelutuotannolle on toinenkin painava perustelu, joka on vähemmän tunnettu. Työllistäessään sosiaali- ja terveyspalveluiden työntekijöitä kunnat voivat ilman tiukkaa kustannusten minimointitavoitetta suosia joitakin sellaisia työntekijäryhmiä, joiden suosiminen on tulonjaon tasoittamisen ja eriarvoisuuden vähentämisen kannalta edullista. Näin julkinen valta voi osittain välttää niitä vääristymiä – lähinnä työn tarjonnan supistumista – joita aiheutuisi, jos samoja tavoitteita ajettaisiin verotuksen ja tulonsiirtojen kautta. Kunnat voivat myös maksaa korkeampaa palkkaa kuin mitä kustannusten minimointi edellyttää ja minkä yksityinen yritys maksaisi. Julkisen vallan suosimien työntekijäryhmien työn kysyntä kasvaa silloin koko taloudessa, ja sen palkat nousevat myös yksityisellä sektorilla.¹¹

Joskus voi kuulla myös seuraavanlaisen perustelun sille, miksi sosiaali- ja terveysalan palkansaajien kannalta olisi edullista, että ainakin osa niiden tuotannosta ulkoistettaisiin yksityisille palveluntuottajille. Ainoana tuottajana julkinen sektori

11 Ks. myös Tuomalan artikkeli tässä kirjassa sekä **PIRTTILÄ JA TUOMALA** (2002, 2005).

on monopsonin eli yksinostajan asemassa suhteessa alan työntekijöihin. Tiedetään, että monopsoni pyrkii ja markkinavoimansa turvin myös pystyy painamaan hintaa eli palkkoja alemmas kuin jos alan työmarkkinoiden kysyntäpuolella vallitsisi kilpailua. Siis palkansaajien kannattaisi puoltaa palvelutuotannon ulkoistamista, joka loisi heille mahdollisuuden kilpailuttaa työnantajia ja saada tätä kautta korkeampaa palkkaa.

Julkinen sektori ei kuitenkaan ole monopsoni samassa mielessä kuin joku yritys voi olla – se voi hyvin tehdä toisenlaisia valintoja, kuten juuri edellä todettiin. Tietenkin kuntien kustannuspaineet vaikuttavat toiseen suuntaan. Etenkin terveydenhuoltoalalla palkansaajilla on myös vaihtoehtoisia yksityisiä työnantajia, ja monille on mahdollista siirtyä toiselle alalle tai jopa ulkomaille. Sote-palveluissa on siis ainakin jossain määrin kilpailua työntekijöistä. Tietävästi Suomessa ei ole tutkittu sitä, kuinka palvelutuotannon ulkoistaminen on vaikuttanut palkkoihin.

Ulkoistettujen palvelujen laadun ongelmia: päämies-agentti-teoria

Kulutushyödykkeiden markkinoilla asiakkaat eivät haluaisi ostaa ”sikaa säkissä”. Monien tavaroiden ja palvelujen määrän ja laadun havaitseminen onkin helppoa. Silti on katsottu tarpeelliseksi järjestää myös tuottajien, markkinoijien ja myyjien viranomaisvalvontaa ja säättää hyvitys- ja rangaistusmenettelyitä. Sote-palveluiden kohdalla Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira pyrkii edistämään palvelun laatua ja asiakkaiden oikeusturvaa. Tehtävä on vaativampi kuin useimpien yksityisten palveluiden kohdalla.

Palvelutuotannon määrän ja laadun havaitseminen ja mittaaminen voi olla monesti vaikeaa sosiaali- ja terveyspalveluissa.¹² Taloustieteen päämies-agentti-teoriassa (esim. **HOLMSTRÖM JA MILGROM** 1991 sekä **LAFFONT JA TIROLE** 1993) kiinnitetäänkin huomiota siihen informaation epäsymmetriaan, joka vallitsee päämiesten (poliitikkojen, ylimpien virkamiesten tai asiakkaiden) ja agenttien (tuottajien ja työntekijöiden) välillä. Sen mukaan kaikilla sopimussuhteilla on kaksi ominaisuutta. Ensinnäkin agentit ajavat omia etujaan eivätkä niinkään päämiehen etua. Toiseksi epäsymmetrinen informaatio suo valtaa agentille, joilla on ikään kuin luonnostaan aina päämiestä parempi tieto omasta toiminnastaan, eikä päämiehen ole helppo tarkistaa, toimiiko agentti halutulla tai sovitulla tavalla. Pohjimmiltaan ongelman ratkaisussa kysymys on siitä, millainen informaatio eri osapuolilla on ja miten päämies voi käyttää erilaisia kannustimia saadakseen agentin toimimaan halutulla tavalla.

Agentilla voi olla informaatioetu puolellaan, jolloin hänen oman etunsa mukaista on ”laiskotella”, so. tuottaa sovittua pienempi määrä ja/tai huonompaa laatua. Lisä-ongelmia voi aiheutua siitä, että usein agenteilla on monia eri päämiehiä, joilla on

12 Klassinen taloustieteellinen artikkeli aiheesta on **ARROW** (1963), joka tarkasteli terveyspalveluita.

ristiriitaisia tavoitteita, ja siitä, että agentit saattavat toimia tiiminä saman palvelun tuottamiseksi, jolloin heillä on kannustin jäädä vapaamatkustajiksi, so. vähentää omaa panostaan. Päämies-agentti-teorian vastaus näihin ongelmiin on yleensä laatia tiukempia sopimuksia palveluntuottajien kanssa ja valvoa niiden noudattamista, mutta tämä voi tulla kalliiksi: sopimusehtojen kiristäminen voi johtaa agentin perimän hinnan nousuun, valvonta paisuttaa päämiehen kustannuksia, ja palveluntuottajat saattavat tulkita tämän osoitukseksi epäluottamuksesta, joka heikentää heidän motivaatiotaan ja työpanostaan.¹³

Jo **ALCHIAN JA DEMSETZ** (1972) katsoivat julkisen vallan oman tuotannon eduksi sen, että varsinkin sosiaali- ja terveyspalveluissa on helpompaa valvoa ja mitata yksilösuorituksia omassa tuotannossa kuin ulkopuolisessa yrityksessä. Päämies-agentti-teorian mukaan kilpailuttaminen ja markkinavoimat eivät riitä takaamaan, että agentit täyttävät päämiesten tavoitteet. Vaikka kustannustiedot saadaankin, jää tieto palvelun laadusta epäsymmetriseksi.

Lisäksi voidaan väittää, että kannustin laistaa laadusta on suurempi yksityisille kuin julkisille agenteille. Perusteluna tälle on se, että julkiset agentit eivät todennäköisesti saa henkilökohtaisia rahallisia etuja siitä, että he tinkivät laadusta. Tosin laadusta tinkimisellä säästetään rahaa, jota voidaan käyttää muuhun julkishallintoon tai verojen alentamiseen.

Päämies-agentti-teoria on perinteisesti olettanut, että tiukka valvonta johtaa korkeaan tehokkuuteen. Kuitenkin agentit saattavat tulkita tällaisen monitoroinnin epäluottamuksen osoitukseksi tai yksipuoliseksi luottamussuhteen irtisanomiseksi. Tämän seurauksena agentit eivät näe syytä, miksi he eivät voisi käyttäytyä opportunistisesti, ts. tinkiä laadusta aina kun valvontaa ei toteuteta. Kilpailuttaminen ja formaali monitorointi voivatkin johtaa päämiehen ja agentin välisen luottamuksen eroosioon ja henkilöstön alhaisempaan ponnisteluun. Keskinäinen luottamus voisi johtaa korkeampaan tuottavuuteen ja tehdä toiminnan valvonnan tarpeettomaksi.

Ulkoistettujen palvelujen laadun ongelmia: omistusoikeuksien merkitys

Sosiaali- ja terveyspalveluihin liittyvä informaation epätäydellisyys ja epäsymmetrisyys tilaajan ja tuottajan välillä johtaa epätäydellisiin sopimuksiin. Kun sopimuksissa ei voida varautua kaikkiin odottamattomiin tapahtumiin, kannattaako palveluja ylipäättään ulkoistaa? Taloustieteessä on tässä yhteydessä paljon viitattu **HARTIN ET AL.** (1997) laadunlaimennushypoteesiin: jos palvelutuotannossa on sopimuskelvottomia elementtejä, niin voittoa tavoittelevilla yksityisillä yrityksillä on kannustin panna toimeen (ei-verifioitavia) kustannusleikkauksia, jotka heikentävät laatua. Kun on

13 Ks. esim. **HOLMSTRÖM JA MILGROM** (1991), **LAFFONT JA TIROLE** (1993) ja **DIXIT** (2002),.

kyse hyvinvointipalveluista ja muista sellaisista palveluista, joissa henkilökohtainen kontakti on laajaa ja missä palveluntuottajan tulee harjoittaa arviointia, huolenpitoa tai myötätuntoa, tärkeitä puolia laadusta ei voida kirjata tarkasti sopimuksiin, joten niitä ei voida valvoa.

HARTIN ET AL. (1997) mallissa julkisen sektorin tuottajan ponnistukset suhteessa sosiaaliseen optimiin (tavoitetasoon) ovat liian alhaiset sekä kustannusten vähentämisen että laadun parantamisen kannalta. Sen sijaan yksityisen yrityksen ponnistukset kustannusten vähentämiseksi ovat liialliset ja toisaalta liian vähäiset laadun parantamisen kannalta. Jos kustannusten vähentäminen huonontaa laatua merkittävästi, heidän mukaansa julkinen tuotanto on parempi kuin yksityinen sopimustuotanto. Julkinen tuotanto on kustannustehokkaampaa kuin ulkoistaminen, jos (1) laadun valvonnan lisäkustannukset ovat korkeat ja jos (2) epävarmuus mahdollisista kustannuksista on suuri.

HOLMSTRÖM JA MILGROM (1991) sekä **DIXIT** (2002) ovat lisäksi korostaneet sitä, että kun agentin edellytetään suorittavan useita erilaisia tehtäviä, niin se panostaa sellaisiin tehtäviin, jotka on helpointa mitata ja siten palkita. Tällöin tuottavuutta parannetaan mitattavissa tehtävissä, mutta laatu voi kärsiä. Sosiaali- ja terveyspalvelut ovat tyypillisesti moniulotteisia, ja niissä on sekä helposti mitattavia elementtejä (esim. leikkauksen onnistuminen) että ei-mitattavia elementtejä (esim. vanhusten kanssa seurusteluun käytettävä aika).

Näin ollen yksityisessä palvelutuotannossa kustannusten ja laadun välillä on valintatilanne (ks. myös **DOMBERGER** 1998). Laadunlaimennushypoteesiin kuuluu toisaalta se ajatus, että julkisella sektorilla, missä virkamiehet ja poliitikot eivät voi pistää kustannussäästöjä taskuihinsa, ei ole kannustinta alentaa kustannuksia ja huonontaa laatua tällä tavoin. Tähän voidaan tietysti väittää vastaan, että laatua heikentäviin kustannusleikkauksiin saattavat julkisella puolella ajaa esimerkiksi poliittiset paineet, verovarojen riittämättömyys tai tarve ohjata julkisia menoja toisiin tarkoituksiin.

Voittoa tavoittelemattomat yhteisöt (kolmas sektori)

Monissa maissa sosiaali- ja terveyspalvelujen tuotantoa on ulkoistettu voittoa tavoittelemattomille yhteisöille kuten järjestöille ja säätiöille. Suomessa näin on erityisesti joissakin sosiaalipalveluissa, joskin viime aikoina niiden toimintaa on siirtynyt yrityssektorille joko niin, että nämä yhteisöt ovat yhtiöittäneet toimintaansa tai niin, että ne ovat hävinneet tarjouskilpailun tai myyneet toimintonsa yksityisille yrityksille.

Informaation epäsymmetria tarjoaa voittoa tavoitteleville yrityksille tilaisuuden esittää väärin tai tarjota liian vähän palvelun sellaisia puolia, jotka ovat vaikeasti mitattavissa. **ARROW** (1963) ensimmäisenä huomautti, että voittoa tavoittelemattomat yhteisöt terveydenhoitomarkkinoilla tarjoavat laatutakuuta huonosti informoiduille kuluttajille. Useissa myöhemmissä tutkimuksissa on korostettu tätä näkökulmaa.

Voittoa tavoittelemattomiin yhteisöihin luotetaan enemmän kuin yrityksiin epäiltäessä niiden voitontavoittelun olevan ristiriidassa laadukkaan palvelun kanssa. Voittoa tavoittelemattomat yhteisöt voivat edustaa asianmukaista reaktiota sopimuksenteon epäonnistumiseen laadun ollessa epävarmaa, koska niillä on voitonjakoa koskeva rajoite. Näin ollen asiakkaat voivat käyttää voittoa tavoittelemattomasta statusta signaalina rehellisyydestä. Kuitenkin myös voittoa tavoittelemattomia yhteisöjä laadunheikennys saattaa kiinnostaa, koska sillä tavalla ne voivat lisätä nettotulojaan, joilla ne voivat rahoittaa henkilöstöetujaan ja subventoida muita aktiviteettejaan.

Voittoa tavoittelemattomille yhteisöille on usein ominaista tietty missio, aate tai ideologia. Työntekijät hakeutuvat sellaisiin yhteisöihin tiettyjen arvojen takia, joten he eivät tarvitse paljoa valvontaa (esim. **ROSE-ACKERMAN** 1996). Osakkeenomistajien puuttuminen on signaali työntekijöille, ettei heidän epäitsekkyytensä rikastuta ketään muuta. Työntekijät ovat valmiita hyväksymään alhaisemmat palkat. Siis voittoa tavoittelematon muoto valitaan, koska se auttaa hyödyntämään henkilöstön motivaatiota. Voittoa tavoittelematon yhteisö saattaa myös houkutella yksityisiä lahjoituksia, joita yritykset ja julkinen valta eivät saa. Näin ollen voittoa tavoittelemattomilla yhteisöillä saattaa olla etu laadunvalvonnassa ja ehkä myös kustannuksissa.

Omistusoikeuksia korostava talousteoria väittää, että voittoa tavoittelematon toiminta on tehotonta ja johtaa ei-rahamuotoisiin palkkioihin. Tämä omistusmuoto voi kilpailla tehokkaampien yritysten kanssa vain julkisen vallan tuella. Mutta on mahdollista, että voittoa tavoittelemattomia yhteisöjä tulee johtamaan sellaisia henkilöitä, joille rahallisten palkkioiden sijasta ovat tärkeitä muut asiat kuten laatu ja rehellisyys. Voittoa tavoittelematon status tekee mahdolliseksi johdolle sitoutua yleishyödyllisiin tavoitteisiin tai korkeampaan laatutasoon tai että lahjoitettua rahaa tai työpanosta ei kaapata yksityiseksi eduksi. Tässä tapauksessa voittoa tavoittelemattomat yhteisöt eivät välttämättä ole sosiaalisesti tehottomampia kuin voittoa tavoittelevat yritykset. Yleensä silti näemme markkinoilla molempia omistusmuotoja, koska kompleksisia henkilökohtaisia palveluja tarjottaessa niiden hyvät ja huonot puolet tasoittuvat, ja asiakkaiden voi olla vaikea tehdä selvää eroa niiden välille.

Empiirisiä tutkimuksia

Vuosina 1993–94 Tukholmassa aloitettiin ikääntyneiden asumispalvelujen laajat kilpailutukset, joihin myös kuntien omat yksiköt velvoitettiin osallistumaan.¹⁴ Sittenkin kilpailutuksia toteutettiin myös muualla Ruotsissa. Kaiken kaikkiaan ikääntyneiden asumispalvelujen kilpailutuksista tehtiin Ruotsissa kymmeniä selvityksiä ja tutki-

¹⁴ Kilpailutuksista ja niitä koskevista tutkimustuloksista ks. tarkemmin **SOCIALSTYRELSEN** (2004) ja **SUONIEMI ET AL.** (2005).

muksia. Ne olivat laskelmia, joilla pyrittiin selvittämään mahdolliset kustannussäästöt kilpailutuksesta verrattuna tilanteeseen, jossa sitä ei toteuteta. **SOCIALSTYRELSEN** (2004) totesi laajassa yhteenvedossaan, ettei mitään yksiselitteisiä johtopäätöksiä voida tehdä. Tämä on johtunut paitsi itse kustannusmittausten puutteellisuuksista myös siitä, ettei Ruotsissa ole ollut systemaattista asiakkaiden kuntoisuuden ja laadun arviointijärjestelmää.

VALKAMAN ET AL. (2008a) mukaan Ruotsin 1990-luvun lopulla käynnistetyn kilpailuttamisohjelman säästövaikutuksiksi arvioitiin 7–8 prosenttia. Viimeisen kilpailutusohjelman toteutuksen jälkeen monet tahot pitivät lisäsäästöjen mahdollisuuksia hyvin pieninä. Kilpailuttamisuhan tultua pysyväksi sen ei todettu enää tuottavan ollenkaan säästöjä. Kilpailuttamisvuosien aikana pieniä palveluntuottajia karsiutui pois markkinoilta, koska niillä mukana pysyminen edellytti palveluntuottajilta vankkaa rahoituspohjaa. Yleensä isommat palveluyhtiöt ostivat pieniä kilpailijoita pois markkinoilta, ja kehitys johti markkinoiden oligopolisoitumiseen.

Suomessa on tätä ennen ilmestynyt ikääntyneiden asumispalveluista kaksi sellaista tutkimusta, joissa on tarkasteltu kilpailutuksen tai omistajatyypin vaikutuksia. **KÄHKÖNEN JA VOLK** (2008) tarkastelivat 66 kilpailutusta 18 kunnassa. Yli puolessa niistä palvelun hinta aleni, mutta tutkimuksessa ei otettu huomioon laatua eikä asiakasrakennetta, joten hintaa koskevaa tulosta on mahdotonta pitää luotettavana. Transaktiokustannuksia ei voitu laskea. Kunnan oma tuottaja oli osallistunut tarjouskilpailuun ainoastaan yhdessä tapauksessa, joten kilpailutuksen vaikutusta eri omistajatyyppeihin ei pystytty tutkimaan.

KANGASHARJU ET AL. (2010) tarkastelivat vaikuttavuuden huomioon ottavaa tuottavuutta vanhuspalveluissa. Toimintakykyä mitattiin ns. RAVA-indeksillä kaikissa vanhuspalveluissa, ja hoidon vaikuttavuutta arvioitiin sen avulla, so. miten asiakkaiden toimintakyky kehittyi kahden vuoden aikana. Tämä on myös eräs tapa tulkita ja mitata hoidon laatua. Tulokseksi saatiin, että kunnallisessa tuotannossa vaikuttavuuden huomioon ottava tuottavuus oli kehittynyt paremmin kuin yksityisellä sektorilla. Yksityisen sektorin palveluiden yksikkökustannukset olivat alemmat ja panosten hintakehitys on ollut kunnallista tuotantoa maltillisempaa. Kaiken kaikkiaan tämä viittaa siihen, että suoritekustannusten aleneminen tietyssä palvelumuodossa heikentää kyseisen palvelun vaikuttavuutta tuottajasta riippumatta. Tosin tutkimuksessa ei suoraan raportoitu, eroavatko kustannukset tilastollisesti merkitsevästi, kun vanhusten hoidon vaikeus otetaan huomioon.

PIRTTILÄ JA TAIMIO (2011) on toistaiseksi ainoa suomalainen empiirinen tutkimus sosiaalipalveluista, jossa on pyritty ottamaan huomioon kustannusten lisäksi asiakkaiden erilaisuus (hoidon tarpeen suteen) ja palvelun laatu. Tutkimuksessa oli mukana 143 vanhusten asumispalveluyksikköä kunnilta, yrityksiltä ja voittoa tavoittelemattomilta yhteisöiltä. Tulosten mukaan kuntien yksiköissä kustannukset olivat alhaisimmat, mikä johtui siitä, että ne olivat suurempia ja pystyivät hyödyntämään mittakaavaetuja.

Kysymyksessä ei kuitenkaan ollut puhdas satunnaisotos, ei-mitattavissa olevaa laatua ei kyetty ottamaan huomioon, ja yksityisen sektorin tuottajille oli asetettu ulkoistuksen yhteydessä tiukempia vaatimuksia, mikä oli todennäköisesti kohottanut niiden kustannuksia. Yksiselitteisiä johtopäätöksiä ei siis voitu tehdä.

Julkisen palvelun motivaatio

Sosiaali- ja terveyspalvelujen laadun ja kustannusten kannalta voi olla merkitystä myös sillä, että kuntien, yritysten ja voittoa tavoittelemattomien yhteisöjen työntekijöiden välillä on eroja julkisen palvelun motivaatiossa. Sillä tarkoitetaan julkisen palvelun työntekijöiden pyrkimystä edistää jotakin muuta kuin omaa etuaan, kuten näiden palveluiden käyttäjien, kansan, yhteiskunnan tai koko ihmiskunnan etua.¹⁵ Sen kansainväliseksi konsensus-mittariksi on kehitetty 16 väitteestä muodostuva kyselytutkimus, jonka monivalintavastaukset (samaa mieltä, jokseenkin samaa mieltä jne.) luokitellaan tavanomaisella asteikolla 1–5. Mittaria voidaan lyhyesti luonnehtia sillä, että se jakaantuu 4 ulottuvuuteen, joissa kussakin on 4 eri kohtaa (väitettä). Nämä ulottuvuudet ovat viehäytys julkiseen palveluun, sitoutuminen julkisiin arvoihin, myötätunto ja uhrautuminen.

Suomessa julkisen palvelun motivaatiota koskevia tutkimuksia ei ole vielä julkaistu eikä sitä ole myöskään käsitelty julkisessa keskustelussa eikä poliittisessa valmistelutyössä. Tämä on valitettavaa, sillä erilaiset julkisten palvelujen uudistukset – kuten valtion tuottavuusohjelma, kuntauudistus, sote-uudistus sekä palvelutuotannon ulkoistaminen ja kilpailuttaminen – olisivat olleet relevantteja yhteyksiä, joissa sen merkitystä olisi kannattanut arvioida. Kansainvälisissä tutkimuksissa – joita nyt on jo pitkälti yli 200 – on näet todettu, että julkisen palvelun motivaatio on vahvinta julkisen sektorin työntekijöiden keskuudessa. Sinne joko hakeutuu tällaisia henkilöitä, tai sitten työntekijät vähitellen ”sosiaalistuvat” julkisen sektorin arvoihin ja tavoitteisiin.

On selviä viitteitä siitä, että julkisen palvelun motivaatio edistää työtyytyväisyyttä ja työn tuottavuutta, joka voi merkitä kustannusetua julkiselle sektorille ja puoltaa siten esimerkiksi kuntien omaa palvelutuotantoa. Myös voittoa tavoittelemattomien yhteisöjen työntekijöillä on kansainvälisten tutkimusten mukaan korkeampi julkisen palvelun motivaatio kuin yritysten työntekijöillä.

Uuden julkisjohtamisen opin (NPM) mukaiset ulkoiset kannustimet kuten erityisesti tulospalkkaus ja muut rahalliset palkkiot näyttäisivät kansainvälisten tutkimusten valossa syrjäyttävän julkisen palvelun motivaatiota, vaikka ne toisaalta saattavat

15 **PERRY JA WISE** (1990) ottivat ensimmäisinä käyttöön julkisen palvelun motivaation käsitteen. Sen tapaisia käsityksiä oli toki ollut aikaisemminkin mutta toisella nimellä, esimerkiksi julkisen palvelun eetoksena, mutta ilmiötä ei oltu paljoakaan tutkittu. Laaja katsaus kansainväliseen kirjallisuuteen on **TAIMIO** (2013a) ja sen lyhennetty versio **TAIMIO** (2013b).

osaltaan kannustaa korkeampaan tuottavuuteen. Tällöin tuottavuus- ja kustannusvaikutusten kannalta kysymys on, kumpi on voimakkaampi – kannustinvaikutus vai julkisen palvelun motivaation syrjäytysvaikutus. Haasteena onkin, että jos rahallisia tai muita kannustimia käytetään, niiden tulee olla sellaisia, jotka ovat sopusoinnussa julkisen palvelun motivaation kanssa ja mieluiten jopa vahvistavat sitä. Tätä kysymystä käsittelevä tutkimus on kuitenkin vielä melko alkuvaiheessa. ■

Kirjallisuus

ALCHIAN, A. & DEMSETZ, H. (1972), Production, Information Costs, and Economic Organization, *American Economic Review*, 62, 777–795.

ARROW, K.J. (1963), Uncertainty and the Welfare Economics of Medical Care, *American Economic Review*, 53, 941–973.

BAUMOL, W.J. (2012), *The Cost Disease. Why Computers Get Cheaper and Health Care Doesn't*, Yale, N.H.: Yale University Press.

COASE, R.H. (1937), The Nature of the Firm, *Economica*, 4, 386–405.

DIXIT, A. (2002), Incentives and Organizations in the Public Sector: An Interpretative View, *Journal of Human Resources*, 37, 696–727.

DOMBERGER, S. (1998), *The Contracting Organization*, New York: Oxford University Press.

DOWNS, A. (1967), *Inside Bureaucracy*, Boston: Little Brown.

EKSTRÖM, B.-E. & HAAVISTO, I. & POHJONEN, M. (2014), Vuosikymmenen valinta – näin sote-uudistus pelastetaan, *Elinkeinoelämän valtuuskunta, EVA Analyysi* no. 36.

FREDRIKSSON, S. & MARTIKAINEN, T. (toim.) (2006), *Kilpailuttamisen kokemukset, Kunnallisan alan kehittämissäätiön Kunnat ja kilpailu-sarjan julkaisu* nro 1.

HART, O. & SHLEIFER, A. & VISHNY, R.W. (1997), The Proper Scope of Government: Theory and Application to Prisons, *Quarterly Journal of Economics*, 112, 1127–1161.

HOLMSTRÖM, B. & MILGROM, P. (1991), Multitask Principal Agent Analysis: Incentive Contracts, Asset Ownership and Job Design, *Journal of Law, Economics and Organisation*, 7, Special Issue, 24–51.

HOOD, C. (1991), A Public Management for All Seasons? *Public Administration*, 69:1, 3–19.

KANGASHARJU, A. & MIKKOLA, T. & MÄNTTÄRI, T. & TYNI, T. & VALTA, M. (2010), Valtavuuden huomioon ottava tuottavuus vanhuspalveluissa, *VATT Tutkimuksia* 160.

KIM, S. ET AL. (2013), Investigating the Structure and Meaning of Public Service Motivation across Populations: Developing an International Instrument and Addressing Issues of Measurement Invariance, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 23, 79–102.

KUMPULAINEN, P. (2012), Julkisesti ja yksityisesti tuotettujen palvelujen suhde julkisissa palveluissa, osa II, Miten julkiset palvelut on tuotettu Suomessa? Kenttäkartoitus – malleja, esimerkkejä ja kokemuksia, Julkisen ja yksityisen suhde julkisissa palveluissa-selvityshankkeen raportti, Helsinki: FIPSU ry.

www.fipsu.com/toiminta/julkaisut

KÄHKÖNEN, L. (2002), Näennäismarkkinoiden tehokkuus – teoria ja käytäntö, Kunnallistieteellinen aikakauskirja, 3/02, 284–301.

KÄHKÖNEN, L. & VOLK, R. (2008), Kuntien vanhuspalvelujen kilpailuttamiskokemuksia, Kunnallisanalan kehittämissäätiön Kunnat ja kilpailu-sarjan julkaisu nro 4.

LAFFONT, J.-J. & TIROLE, J. (1993), A Theory of Incentives in Procurement and Regulation, Cambridge, MA: MIT Press.

NISKANEN, W.A. (1971), Bureaucracy and Representative Government, Chicago: Aldien-Atherton.

NORDHAUS, W.D. (2008), Baulmol's Diseases: A Macroeconomic Perspective, The B.E. Journal of Macroeconomics, 8:1, 1–39.

NURMIS, P. (1997), Transaktions- och övertaglighetskostnader som följd av konkurrensutsättningen – En studie av äldreomsorgen, Stockholms universitet, IKE, Research Report 1997:57.

PERRY, J.L. & WISE, L.R. (1990), The Motivational Basis of Public Service, Public Administration Review, 50, 367–373.

PIRTTILÄ, J. & TAIMIO, H. (2011), Julkisen ja yksityisen tuotannon edullisuus ikäihmisten palveluasumisessa: teoreettista taustaa ja kustannusten vertailua, teoksessa Sinervo, T. & Taimio, H. (toim.): Ikäihmisten asumispalveluiden järjestäminen. Yksityisen ja kunnallisen tuotannon vertailua sekä kokemuksia kilpailuttamisesta, Palkansaajien tutkimuslaitoksen raportteja 21.

PIRTTILÄ, J. & TUOMALA, M. (2002), Publicly Provided Private Goods and Redistribution: a General Equilibrium Analysis, Scandinavian Journal of Economics, 104, 173–188.

PIRTTILÄ, J. & TUOMALA, M. (2005), Public versus Private Production Decisions: Redistribution and the Size of the Public Sector, FinanzArchiv, 61, 120–137.

RAJALA, T. & TAMMI, J. & MEKLIN, P. (2008), Kilpailutuksen näkyvät ja näkyvätömät kustannukset, Kunnallisanalan kehittämissäätiön Kunnat ja kilpailu-sarjan julkaisu nro 11.

RIKSREVISIONEN (2014), Primärvårdens styrning – efter behov eller efterfrågan? RiR 2014:22, Stockholm: Riksrevisionen.

ROSE-ACKERMAN, S. (1996), Altruism, Nonprofits, and Economic Theory, Journal of Economic Literature, 34, 701–728.

SAXELL, T. (2014), Terveystenhuoltopalvelujen kilpailu voi johtaja kilpavarusteluun, VATT Policy Brief 4-2014.

SOCIALSTYRELSEN (2004), Konkurrensutsättningen inom äldreomsorgen, Stockholm: Socialstyrelsen, Artikel 2004–131–25.

SUONIEMI, I. & SYRJÄ, V. & TAIMIO, H. (2005), Vanhusten asumispalvelujen kilpailuttaminen, Palkansaajien tutkimuslaitos, Tutkimuksia 97.

SYRJÄ, V. (2010), Vanhusten asumispalvelujen kilpailuttamiskokemukset, Terveysten ja hyvinvoinnin laitos, Raportti 35/2010.

TAIMIO, H. (2013a), Miten voin olla avuksi? Julkisen palvelun motivaation tutkimus voimakkaassa kasvussa, Palkansaajien tutkimuslaitos, Raportteja 26.

TAIMIO, H. (2013b), Julkisen palvelun motivaatio, Talous&Yhteiskunta, 41:3, 54-60.

TEM (2015), Hoito- ja hoivapalvelualan tila ja tulevaisuudennäkymät, Työ- ja elinkeinoministeriö, TEM raportteja 1/2015.

TULLOCK, G. (1965), The Politics of Bureaucracy, Washington, D.C.: Public Affairs Press.

TUUSVUORI, O. (2012), Julkisesti ja yksityisesti tuotettujen palvelujen suhde julkisissa palveluissa, osa I, Julkisen ja yksityisen suhde julkisissa palveluissa-selvityshankkeen raportti, Helsinki: FIPSU ry.

www.fipsu.com/toiminta/julkaisut

VALKAMA, P. & KALLIO, O. & HAATAINEN, J. & LAURILA, H. & SIITONEN, P. (2008), Kuntapalvelujen kilpailuttamisen taloudelliset vaikutukset. I osa: Käsitteet, teoreettiset lähestymistavat, metodologia ja aikaisemmat tutkimustulokset, Kunnallisanalan kehittämissäätiön Kunnat ja kilpailu-sarjan julkaisu nro 9.

WIBERG, M. (2014), Julkea sektori. Näin byrokratia vaalii omia etujaan, Helsinki: EVA.

YLIASKA, V. (2014), Tehokkuuden toiveuni. Uuden julkisjohtamisen historia Suomessa 1970-luvulta 1990-luvulle, Helsinki: Into.

Olli Kangas

Professori, tutkimusjohtaja, Kela

Joakim Palme

Professori, Uppsalan yliopisto

Markus Kainu

Tohtorikoulutettava, Turun yliopisto

JULKISEN TALOUDEN KESTÄVYYSVAJE JA ELINVAIHEISIIN LIITTYVÄT SIIRTYMÄT

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

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

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

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

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

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

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

Kestävyysvaje – stiiknafuulinen mahtisana

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Elinvaiheisiin liittyvät kestävyysvajeet

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

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

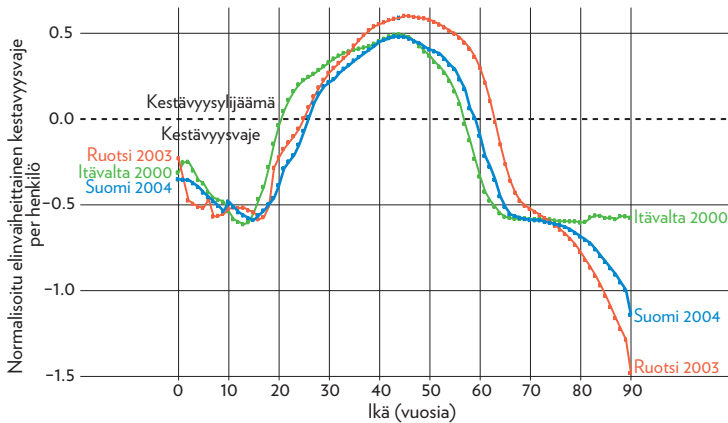
Kaikessa yksinkertaisuudessaan elinvaihevaje saadaan vähentämällä ikäryhmälle laskettu kulutusmenot kyseisen ikäryhmän työtulosta (LEE JA MASON 2011; RIIHELÄ ET AL. 2011). Kuten kuviosta 1 havaitaan, vajetta syntyy lapsuudessa ja vanhuudessa. Työssä oleva väestö tuottaa ylijäämää. Eri maiden elinvaihevajeiden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

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

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

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

Kuvio 1. Elinvaiheittainen kestävyysvaje Suomessa, Ruotsissa ja Itävallassa.



Lähde: Lee ja Mason (2011).

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

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

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

Työurien pidentäminen ”alusta”: nopeampi siirtymä koulusta töihin

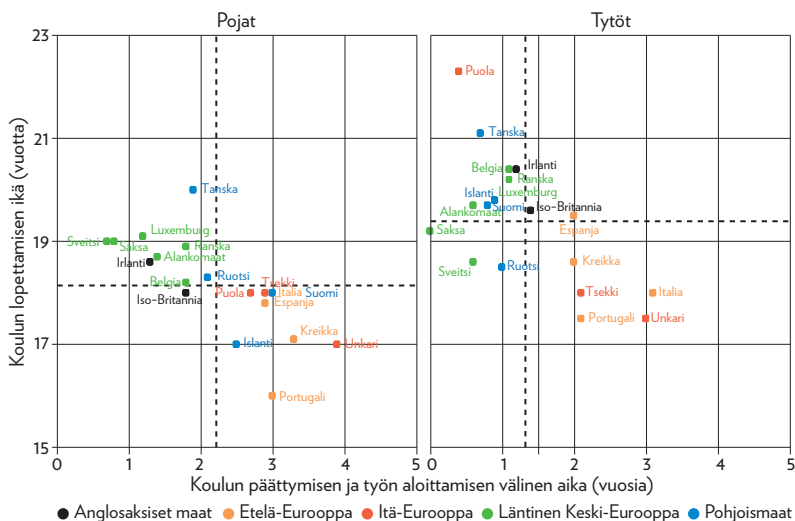
Koulutus on portti työelämään ja yksi merkittävimmistä ammattiasemaa, tuloja, terveyttä ja hyvinvointia ehdollistava tekijöistä. Kansalliset koulutusjärjestelmät poikkeavat toisistaan huomattavasti. Näillä eroilla on oma vaikutuksensa opinnoista työelämään siirtymiseen.

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

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

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

Kuvio 2. Koulunlopettamisikä ja koulun lopettamisen ja töihin siirtymisikä eri maissa ja maaryhmissä.



Lähde: OECD (2008, 72).

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

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

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

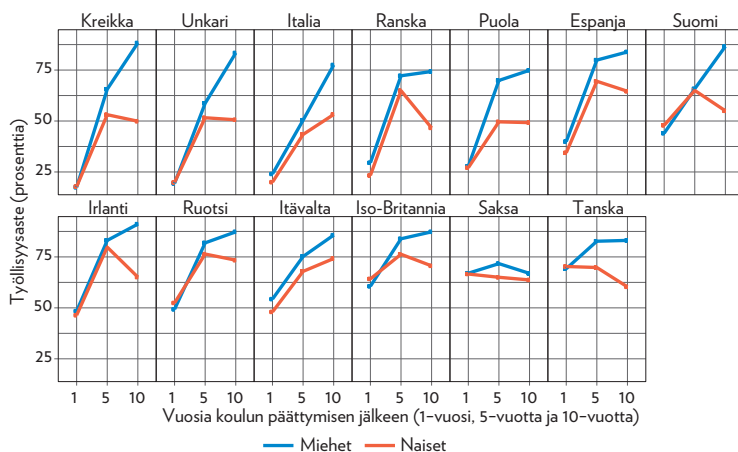
Tilanne muuttuu sekä tasojen että maiden välisten erojen suhteen mielenkiintoisesti, kun siirrytään tarkastelemaan viisi vuotta sitten tutkintonsa suorittaneiden nykyistä työmarkkina-asemaa. Kuvion pääsanoma on se, että vastavalmistuneitten keskuudessa työvoimaerot miesten ja naisten ero työllisyysasteessa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

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

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

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

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



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

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

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

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

Työurien pidentäminen ”keskeltä”: äitien työllisyys ylös

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

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

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

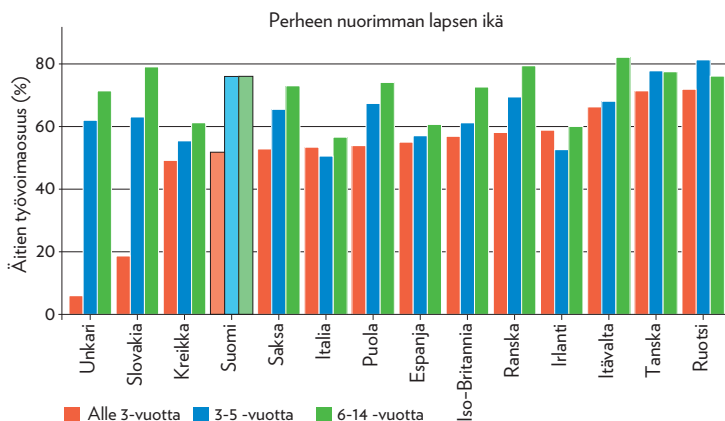
Toisekseen pohjoismainen laaja ja kattava hyvinvointivaltio vaatii korkeaa työllisyysastetta ja laajaa veropohjaa. Tässä ennen muuta naisten työvoimaosuudet ovat avainasemassa. Pääsääntöisesti kaikissa OECD-maissa ja kaikissa hyvinvointivaltiotyypeissä naisten työvoimaan osallistuminen on kasvanut. Siitä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

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

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

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

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



Lähde: OECD (2013b).

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

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

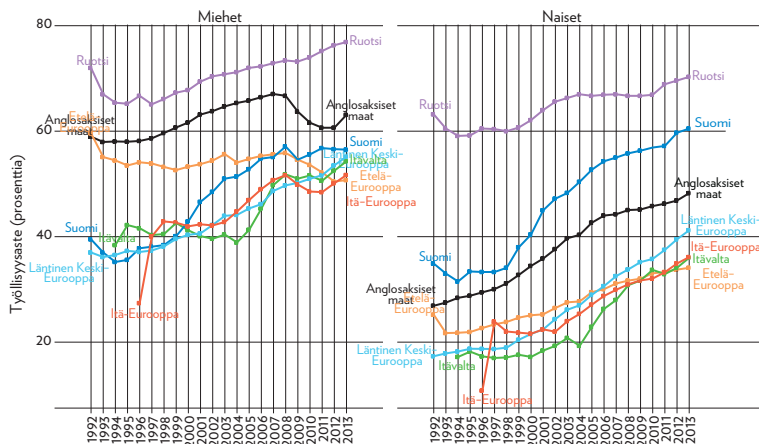
mainittu vaikuttaa naisten eläke-etuuksiin. Kolmanneksi, edelliseen liittyen, kotihoidontuki on sosiaalisesti valikoivaa siten, että sitä käytetään enemmän alemmissa tuloryhmissä, joissa eläke jo muutenkin jäisi varsin pieneksi.

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

Työurien pidentäminen ”lopusta”: myöhemmin eläkkeelle

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

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



Lähteet: Eurostat (2014).

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

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

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

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

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

Mitä opimme?

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

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

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

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

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

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

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

Kirjallisuus

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

OECD (2013a), Education Indicators in Focus.

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

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

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

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

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

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

WORLD BANK (2014), World Bank Data Bank.

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

YHTEISKUNNASTA JA TUOTANTO- RAKENTEESTA – MITEN NIIHIN VOISI VAIKUTTA?

Mitä ovat rakenneuudistukset? Miten Suomen kansantaloutta pitäisi rakenteellisesti uudistaa? Lääkkeitä ja rohtoja Suomen ongelmiin esitetään päivittäin. Tuntuu vain siltä, ettei neuvonantajilla ole usein selvää käsitystä, mitkä Suomen kansantalouden vahvuudet ovat ja mihin loppujen lopuksi suhteellisen hyvä menestyksemme perustuu. Julkisuudessa päällimmäisenä ovat esitykset, jotka haluavat riisua Suomen ”ylisuuresta” julkisesta sektorista. Tässä kirjoituksessa väitetään, että tätä ohjetta noudatettaessa ollaan joutumassa jopa nykyistä heikompaan tilanteeseen.

Johdanto

Suomen kansantalouden kehitys on vuodesta 2008 lähtien ollut jopa odottamattoman heikkoa. Vuoden 2009 kokonaistuotannon jyrkästä 8,5 prosentin pudotuksesta Suomi näytti selviävän edes jotenkuten, sillä bruttokansantuote (bkt) kasvoi vuosina 2010–2011 kohtalaisen nopeasti, mutta vuosina 2012–2014 Suomen bkt on supistunut ja kehitys on tältä osin ollut jopa euroaluetta heikompa.

Kaikkiaan vuosina 2008–2013 Suomen bkt jäi jälkeen jopa euroalueen keskimääräisestä bkt:sta vajaat 3 prosenttia, vaikka Välimeren valtiot ja Irlanti joutuivat vuodesta 2011 lähtien avoimeen rahoituskriisiin, mikä pakotti ne kiristämään finanssipolitiikkaansa. Osa Suomen kokonaistuotannon jyrkästä pudotuksesta kuitenkin johtuu siitä erikoisesta tavasta, jolla Nokian kannattavuuden heikkeneminen otettiin huomioon kansantalouden tilinpidossa.¹

Suomen kansantalouden heikko kehitys on aikaansaanut julkiseen talouteen pysyvältä näyttävän alijäämän, ja tämä on synnyttänyt tarpeen arvioida taas kerran kansantaloutemme vahvuuksia ja heikkouksia. Samalla on tullut tarpeelliseksi hahmottaa

¹ Tätä on selostettu tarkemmin Palkansaajien tutkimuslaitoksen toimialaennusteissa **LEHMUS JA LEHTO** (2013, 2014).

politiikkaa, joka tukisi Suomen talouden tasapainoista kehitystä ja julkisen talouden tervehtymistä. Tässä kirjoituksessa pyritään vastaamaan näihin kysymyksiin.

Julkisuudessa eniten esillä olleet ratkaisut Suomen talouden ongelmien selvittämiseksi tarkoittavat julkisen sektorin koon pienentämistä. Yleensä USA hämmöittää näissä esityksissä sellaisena yhteiskunnallisena mallina, jota Suomen pitäisi alkaa seurata. USA:sta poimittaisiin toki vain kaikki hyvä, mikä taas ei ole mahdollista.

Suomen talouden vahvuudet perustuvat osin perinteeseen ja osin siihen, että olemme viime aikojen heikosta kehityksestä huolimatta onnistuneet kompensoimaan pysyviä rakenteellisia heikkouksia. Yleisesti luullaan, että yhteiskuntaa voidaan rakentaa niin kuin jotain legolinnaa, ikään kuin se koostuisi vain erillisistä palikoista. Valitsemalle eri yhteiskuntien parhaat palat saataisiin mieleinen. Ongelmana vain on, että yhden hyvän ominaisuuden tukeminen heikentää usein toista.

Hallituksen rakennepaketti

Julkisen talouden rahoitusaseman heikentyminen on saanut hallituksen kiristämään finanssipolitiikkaa, mikä näkyy muun muassa julkisten kulutusmenojen kasvun hidastumisena lähelle nollaa ja valtion infrastruktuuri-investointien supistumisena. Verotustakin on kiristetty. Hallituksen on ollut vaikea taipua elvyttämään taloutta lyhyellä aikavälillä.²

Talouspolitiikan päälinjaksi näyttää muodostuvan pidätyväinen finanssipolitiikka ja sitä täydentävä rakennepolitiikka. Rakenteellisten reformien ensisijainen tarkoituksena on tukea kasvua ja työllisyyttä keskipitkällä aikavälillä. Samalla ne vahvistavat julkisen talouden rahoitusasemaa. Ne rakenneuudistukset, joita suunnitellaan ja joita osin jo toteutetaan, eivät kuitenkaan välttämättä täytä edellä mainittuja kriteereitä.

Niinpä hallituksen rakennepoliittinen ohjelma vuodelta 2013, jota toteutetaan jo vuoden 2015 budjetissa, sisältää talouden keskipitkän aikavälin kasvun kannalta riskitöitä elementtejä. Ne, jotka uskovat, että kasvu perustuu inhimillisen pääoman kasaantumiseen eli käytännössä koulutustason nousuun ja osaamisen karttumiseen, eivät voi ainakaan yksiselitteisesti vakuuttua, että rakennepaketti edistäisi kasvua. Toisen asteen kouluverkon harventaminen ja kunnille asetettu tavoite nostaa joka vuosi laskennallista tuottavuutta 0,5 prosenttia, ovat supistamassa koulutusresursseja. Mahdollisesti palvelun laatu ja laajassa mielessä palvelutaso heikentyvät. Terveys- ja koulutuspalveluissa tuottavuuden nousu on usein vain palvelutason laskun peilikuva.

² Finanssipolitiikan mahdollisuuksista ks. Lehmuksen sekä Tannisen ja Tuomalan artikkelit tässä kirjassa.

Hallituksen puolustukseksi on sanottava, että korkeakouluihin laitetaan taas enemmän rahaa. Mihinkään isoihin leikkauksiin Suomen hallitus ei myöskään ole vielä lähtenyt. Sellaisiakin on julkisuudessa esitetty.

Merkillepantavaa hallituksen ja erilaisten asiantuntijoiden tekemissä rakennepoliittisissa selvityksissä on luja usko siihen, että esitetyt reformit vahvistavat julkisen sektorin rahoitusasemaa (pienentävät kestävyysvajetta) ja edistävät samalla kasvua. Mitä rakennepoliittisella reformilla ylipäättänsä tarkoitetaan? Julkisuudessa eniten esillä olleet ratkaisut Suomen talouden ongelmien selvittämiseksi ovat julkisten menojen leikkaukset, verotuksen erimuotoinen keventäminen, työn tarjonnan edistäminen heikentämällä työsuhdeturvaa, luomalla edellytyksiä lyhytaikaisten työsuhteiden yleistymiselle ja nostamalla vanhuuseläkkeen alaikäraja. Tälläkö kasvua aikaansaadaan? Mikä mahtaa olla se kasvuteoreettinen viitekehys, johon tällainen ajattelu nojaa?

Mihin talouskasvu perustuu?

Varhainen kasvuteoria (**KALDOR** 1956) piti pääoman kasaantumista kasvun lähteenä. Mitä suurempi on säästämisaste, sitä enemmän pääomaa kasaantuu vauhdittamaan talouskasvua. **SOLOW** (1956) toi kasvumalliin uusien pääomakertojen käyttönoton aikaansaaman teknisen kehityksen. Solowin kasvumallissa voidaan myös määritellä niin sanotun kultaisten säännön mukainen säästämisaste, joka optimoi kulutuksen ja siten yhteiskunnan hyvinvoinnin (ks. **PHEPLS** 1961). Tästä huolimatta uusklassisen kasvumallin avulla pyritään yhä edelleen osoittamaan, että epätasainen tulonjako, joka kerryttää varallisuutta tulojakauman yläpäähän, edistää talouden kasvua.

Sittemmin kasvuteoriassa alettiin painottaa inhimillisen pääoman ja tiedon kertymistä itsenäisenä kasvutekijänä (**ROMER** 1986). Uudessa niin sanotun endogeenisen kasvun kehikossa alettiin myös arvioida tulonjaon kasvuvaiikutuksia. Voitiin osoittaa, vastoin aiempia käsityksiä, että ainakin teoriassa tasaisen tulonjaon pitäisi suosia kasvua. Mutta tämä vaikutus ei perustukaan siihen, että tasaisen tulonjaon yhteiskunnassa esimerkiksi väestön koulutustaso nousisi keskimääräistä korkeammaksi. Vaikutus perustuikin matalaan veroasteeseen, joka luo kannustinvaikutusten puolesta suotuisat puitteet talouskasvulle. **MELTZERIN JA RICHARDIN** (1981) mukaan tasaisessa tulonjaossa mediaanituloinen, joka käyttää demokratiassa enemmistövaltaa, ei ole halukas juuri nostamaan veroja, koska yhteiskunnassa ei ole sellaisia rikkaita, joille voisi säilyttää veron maksamisen taakan.

Tähän havaintoon nojautuen **PERSSON JA TABELLINI** (1994) sekä **ALESINA JA RODRIK** (1994) esittivät, että tasainen tulonjako edistää kasvua. Edellä mainittujen kirjoittajien saama empiirinen evidenssi myös tuki näitä johtopäätöksiä. Niin ikään **BERTOLA** (1993) korosti sitä, että kasvun syntyminen edellyttää päätösvallan olevan

niillä, jotka ovat tuottavia (kyvykkäitä) eikä niillä joiden vaikutus kasvuun on olematon. Näissä analyyseissa ihmiset jaettiin tyypillisesti tuottaviin ja tuottamattomiin.

Neoklassinen perusmalli sekä lähestymistapa, jossa ihmiset luokitellaan vain annettujen (syynnynäisten) ominaisuuksien mukaan eikä ota huomioon hankittuja ominaisuuksia kuten koulutusta ja ammattitaitoa, näkevät kaikki maat samanlaisina. Vasta kasvumalleissa, jotka sisältävät koulutusjärjestelmän ja jossa tulonjako ja kouluttautuminen ovat vuorovaikutuksessa toistensa kanssa, markkinatalousyhteiskunnat alkavat erkaantua toisistaan. Tässä kehikossa on myös luontevaa nähdä, että tuottavuudeltaan eri kehitysvaiheessa olevien yhteiskuntien mahdollisuudet tukea koulutusta vaikuttavat talouskasvuun. Niinpä **PEROTTIN** (1993) mukaan epätasainen tulonjako edistää kasvua köyhissä maissa, joissa rahoituksen puute tekee mahdottomaksi kaikkien kouluttautumisen. Edes jollekin tämä mahdollisuus tulisi taata. Kehittyvissä maissa taas pätee päinvastainen tulos. Tärkeätä on kaikkien kouluttautuminen.

GALOR JA ZEIRA (1993) sekä **GALOR** (2011) tarkastelevat yhteiskuntia, joissa varallisuus periytyy ja joissa mahdollisuus hankkia koulutusta riippuu yksilön rahoitussellisista resursseista. Tämä tekee yhteiskunnista erilaisia. Periytyvän varallisuuden kautta yhteiskuntiin syntyy myös niille ominaista historiallisuutta ja piintyneisyyttä.

Kaiken kaikkiaan järkeviltä vaikuttavat kasvumallit, joihin sisältyy varallisuuden periytyminen, koulutustasovalinnat, verotuksen taso ja (muun muassa koulutusjärjestelmän) instituutioiden rakenteet. Verotukseen voidaan vaikuttaa nopeastikin, mutta instituutiot muuttuvat hitaasti. Toisaalta verotuksen muutos vaikuttaa nopeasti, mutta koulutuksen lisääminen tai vähentäminen vaikuttaa hitaasti. Edellä kuvattu monimuotoisuus ja vaikutusviipeiden erilainen pituus tekee tällaisista kasvumalleista tavattoman monimutkaisia.

Edellä mainituista syistä erilaisten yhteiskuntien vertailu empiirisen tutkimuksen tulosten pohjalta on vaikeaa. Johtopäätöksiä erilaisten politiikkojen hyvydestä tehdään usein sellaisen tutkimuksen pohjalta, jossa tietyn politiikkamuuttujan (kuten verotuksen, uuden minipalkan jne.) vaikutuksia arvioidaan keinotekoisessa koeasetelmassa, jossa toimenpiteen kohteeksi joutunutta maata tai aluetta verrataan sellaiseen maahan tai alueeseen, jota toimenpide ei koske.

Tällaisella empiirisellä työllä on oma arvonsa. Se ei kuitenkaan kykene ottamaan huomioon esimerkiksi yhteiskunnan institutionaalisen rakenteen tai yhteiskuntamoraalin kehittymistä vuorovaikutussuhteissa eri sosiaaliryhmien välisten erojen kanssa. Tässä tutkimusperinteessä on myös kohtalaisen vaikea havaita pitkiä vaikutusviipeitä.

Empiirisen tutkimuksen tuloksille ominainen vaihtelevuus antaa myös mahdollisuuden hakea tukea mille tahansa ennakkohypoteesille. On verraten helppo todistaa arvostetuissakin aikakauskirjoissa julkaistuihin tutkimuksiin nojautuen, että esimerkiksi Panaman talousrakenne on parempi kuin Tanskan. Toisensuuntaiseenkin johtopäätökseen voisi saada tukea empiriasta. Tätä taustaa vasten on erikoista, kuinka vähän luotetaan eri maiden vertailuun pareittain tiettyjen ominaisuuksien suhteen.

Sitä ei pidetä tieteellisenä. Poikkileikkaustarkastelussa Tanska on kuitenkin Panamaa parempi lähes joka suhteessa.

Voisiko Suomesta tulla USA:n kaltainen?

Jos ajatellaan Pohjoismaita, joihin Suomikin kuuluu, niin eivätkö ne eroa jopa muista Euroopan maista saatikka sitten USA:sta ja Aasian maista nimenomaan pienehköjen tuloerojen ja verraten korkean elintason osalta? Väestön kyvykkyys tasot ja niiden jakaumat ovat kaikissa maissa melko samat. Tämä ei synnytä maakohtaisia eroja. Eroja sen sijaan syntyy sen perusteella, kuinka paljon eri maissa on luonnonvaroja, mikä on maan sijainti suhteessa isoihin markkinoihin ja kuuluuko maa suuriin kielialueisiin. Lopulta luonnolliset erot heijastuvat instituutioihin, joita ovat aikojen saatossa muokanneet moninaiset muutkin tekijät (kuten Pohjolassa talonpoikien ja aika ajoin kuninkaidenkin taistelu ylintä aatelistoa vastaan).

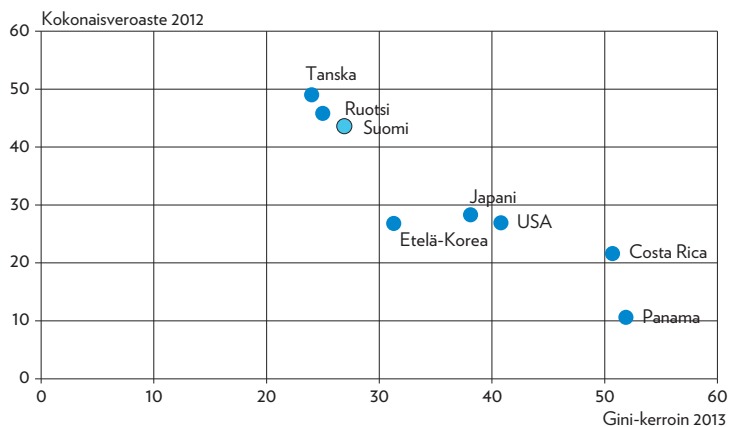
Monessa suhteessa Pohjoismaita voitaisiin verrata joihinkin Väli-Amerikan maihin. Niin Pohjoismaat kuin Panama ja Costa Ricakin (Väli-Amerikan kaksi vaurainta maata) sijaitsevat suuren valtablokkien ja markkinoiden (USA, Venäjä ja Keski-Eurooppa) vaikutuspiirissä. Nämä valtablokkien vaikutuspiirissä sijaitsevat pienet demokratiat ovat saaneet kehittyä rauhassa vuosikymmeniä. Myös kehitystasoissa oleville eroille on ollut aikaa kuroutua umpeen jo vuosikymmeniä. Mainitut Väli-Amerikan maat ja Pohjoismaat ovat pieniä avotalouksia, joilla ei ole esimerkiksi Ison-Britannian ja Ranskan kaltaista koloniaalista historiaa, joka olisi edistänyt talouskasvua ja varallisuuden kasautumista.

Pohjoismaiden vertaaminen Panamaan ja Costa Ricaan kyseenalaistaa useita edelläkin siteeratuissa kasvututkimuksissa saatuja tuloksia. Ensinnäkin Meltzerin ja Richardin hypoteesi, jonka mukaan markkinatulojen tasainen jakauma johtaa matalampaan veroasteeseen, ei näytä välttämättä pitävän paikkansa. Lähtökohtaisesti Costa Rican, Panaman ja USA:n tuloerot ovat ennen verotustakin suuremmat kuin Pohjoismassa, mutta veroaste on selvästi matalampi. Tietysti tässä yhteydessä joku voisi todeta, että em. hypoteesi viittaa lähinnä vain tuloveroihin. Mutta toisaalta miksi mediaanituloinen kiristäisi kulutusveroja tuloverojen sijaan, koska nimenomaan kulutusverojen nosto ei aikaansaa toivottua tulojen siirtymää?

Kun Pohjoismaita verrataan Japaniin ja Etelä-Koreaan, verojen asettaminen ei ole yhtä huutavassa ristiriidassa Meltzer-Richard-hypoteesin kanssa kuin Amerikan mantereiden maiden kohdalla. Ensinnäkin käytetyn eriarvoisuusmitan (Gini-kerroin) mukaan Japanin markkinatulojen erot ovat jotakuinkin Pohjoismaiden tasoa ja taas

Etelä-Korean eriarvoisuus markkinatuloissa on jopa Pohjoismaita pienempää³. Jostain syystä Etelä-Koreassa verotus ei ole juuri tasannut tuloeroja, minkä vuoksi käytettävissä olevien tulojen jakauma on epätasaisempi kuin Pohjoismaissa.

Kuvio 1. Verot ja eriarvoisuus käytettävissä olevissa tuloissa eri maissa.



Lähteet: Gini-kerroin: YK; Japani ja Etelä-Korea, Maailmanpankki 2011. Kokonaisveroaste: Heritage Foundation.

Jos kuviota 1 verrataan taulukkoon 1, vähintäänkin kyseenalaistuu toinen populaari hypoteesi, jonka mukaan korkea veroaste leikkaa kokonaistuotantoa. Tarkastelluista maista vain USA on sellainen, jossa veroaste on Pohjoismaiden tason alapuolella ja jossa ostovoimakorjattu bkt on suurempi kuin Pohjoismaissa. Kuvion 1 perusteella voitaisiin jopa ajatella, että kun verotus tasoittaa tuloeroja, se myös tukee talouskasvua. Itse asiassa sekä **OECD** (2104) että IMF:n **OSTRY ET AL.** (2014) ovat saaneet tuloksia, joiden mukaan eriarvoisuus haittaa talouskasvua.

Jättääkö taloustiede politiikan vaille tukea?

Kuten kuvion 1 tyypittelyssä on osoitettu, korkeahko kokonaisveroaste ja sitä vastaava julkisen sektorin suurehko koko on Pohjoismailla ominaista. Sitä, onko tämä optimaalista, taloustiede ei pysty juuri sanomaan. Tämä ongelma seuraa siitä, että

³ Ks. **OECD** (2011), erityisesti "An overview of growing income inequalities in OECD countries: Main findings".

teoreettisissa malleissa verotuksen työllisyysvaikutus on yleensä lineaarinen ja sitä koko ajan heikentävä. Mitään epälineaarisuutta ja valintatilannetta (”trade-offia”) kannustimien ja mahdollisuuksien välillä ei niihin sisälly. Taloustieteen tuki talous- ja elinkeinopolitiikan suurille linjoille voisi olla nykyistä suurempi.

Muiden matkiminen voi johtaa ongelmiin?

Aina aika ajoin USA:sta on tehty se mallimaa, jota Pohjoismaiden pitäisi alkaa matkia. Mutta miksi USA:n matkiminen olisi vaikeaa? Ensinnäkin suurten kotimarkkinoidensa ja kuluttajille ominaisen kotimaisen tavarantoiminnan ansiosta sille – niin kuin muillekin suurille maille – on luontevaa kuluttajamarkkinoille suoraan suunnattujen tuotteiden kuten autojen valmistus, joka on nykyisin yhä vaikeampaa pienissä maissa. Toiseksi USA:n asema aivan teknologisen kehityksen kärjessä useilla aloilla perustuu sen huippuyliopistoihin, joita voidaan pohjoismaisesta näkökulmasta pitää lähes saavuttamattomana ”monopolina”. USA:n korkeakoulujärjestelmän kopiointi, jota

Taulukko 1. BKT per asukas (ostovoimakorjattu) vuonna 2013.

Maa	BKT/asukas
USA	53,001
Ruotsi	43,407
Tanska	43,080
Suomi	40,045
Japani	36,654
Etelä-Korea	33,791
Panama	19,080
Costa Rica	14,344

on pidetty jopa lääkkeenä Suomen talousongelmiin, tuskin nostaisi Suomen korkeakouluja kovin nopeasti lähemmäksi maailman huippuja. Amerikan kopiointi edistämällä yksipuolisesti vain kannustimia, toisin sanoen alentamalla verotusta, saattaisikin viedä Suomen lähemmäksi Panamaa ja Costa Ricaa kuin USA:ta.

Oheisessa laatikkotekstissä kuvioineen on pyritty selvittämään tarkemmin, miten Pohjoismaiden tapaan tuottaa yhteiskunnallista hyvinvointia eroaa Pohjois- ja Väli-Amerikasta. Yhteiskunnallista hyvinvointia ajatellaan

voitavan tuottaa kahdella eri tekijällä: kannustimella ja mahdollisuudella. Mahdollisuus tarkoittaa kansalaisille tarjoutuvaa keskimääräistä mahdollisuutta menestyä. Ennen kaikkea se tarkoittaa koulutustasoa ja ammatillisia valmiuksia, jotka lyhyellä aikavälillä ovat muuttumattomia. Kannustin taas tarkoittaa halukkuutta hyödyntää jo hankittuja valmiuksia. Jos halutaan voimistaa kannustinta, kevennetään verotusta, joka verraten pian lisää yrittäjyyttä ja työntekoa. Mutta se myös heikentää edellytyksiä aikaansaada mahdollisuuksia, mikä heikentää yhteiskunnallista hyvinvointia keskipitkällä aikavälillä.

Siitä, että Pohjoismaissa mahdollisuuksia todella on suhteessa USA:han, paras todiste on kattava OECD:N (2013) aikuisväestön osaamista kartoittanut ”Skills Outlook 2013”. Japanin ohella Suomi ja Ruotsi olivat yleensä kaikkien osaamisalueiden kärjessä, USA useimmiten OECD-maiden keskitason alapuolella. Taas USA:n pitkät työpäivät ja lyhyet lomat kertovat työnteon kannustimista. Pohjoismaiden näkökulmasta Väli-Amerikka jakaa saman ”teknologian” hyvinvoinnin tuottamisessa kuin USA, mutta siellä hyvinvointi jää Pohjoismaita ja USA:ta huomattavasti alemmaksi heikon tuottavuuden vuoksi.

Oheinen laatikkoteksti kiinnittää huomion siihen, että koska pikemminkin Väli-Amerikan pienet maat eikä USA ovat lähtökohdiltaan Pohjois-Euroopan pienten maiden kaltaisia, on aivan perusteltua nähdä, että USA:n esimerkin seuraaminen voisi vielä Pohjoismaita pikemminkin Väli-Amerikan kuin USA:n suuntaan.

Hyvinvointiteknologiaa

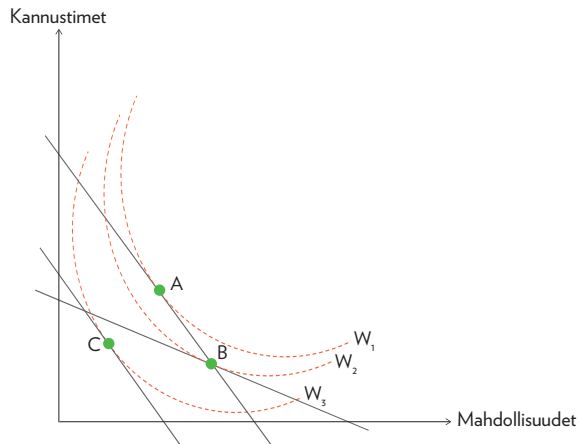
Kuvioissa 2 ja 3 ajatellaan, että yhteiskunnallista hyvinvointia tuotetaan kahdella tekijällä: kannustimella ja mahdollisuudella. Käyrät W_1 , W_2 ja W_3 kuvaavat saman kokonaishyvinvoinnin antavia kannustimien ja mahdollisuuksien yhdistelmiä niin, että $W_1 > W_2 > W_3$. Kannustimen voidaan tarkastelemassani kehikossa tulkita olevan käänteisessä suhteessa veroasteeseen. Kuvioiden 2 ja 3 suorat ilmaisevat sen, kuinka mahdollisuuden ja kannustimen hintasuhteen. Mitä vaaka-suorempi kyseinen suora on, sitä halvempi on tuottaa ”yksi yksikkö” mahdollisuutta annetulla kannustimen hinnalla. (Teknisesti ottaen ko. suorat ovat saman kustannustason ilmaisevia suoria, joiden kulmakerroin on (miinusmerkkinen) mahdollisuuden hinta jaettuna kannustimen hinnalla, esimerkiksi veroasteella). Suoran ja käyrän sivuamispiste kuvaa yhteiskunnan optimia.

Molemmissa kuvioissa piste A kuvaa USA:ta, joka pääsee korkeimpaan hyvinvointiin. Piste B kuvaa Pohjoismaita, joka pääsee lähes samaan ja kuvio C kuvaa Väli-Amerikkaa (Panama ja Costa Rica), jotka joutuvat tyytymään edellisiä vaatimattomampaan hyvinvointiin.

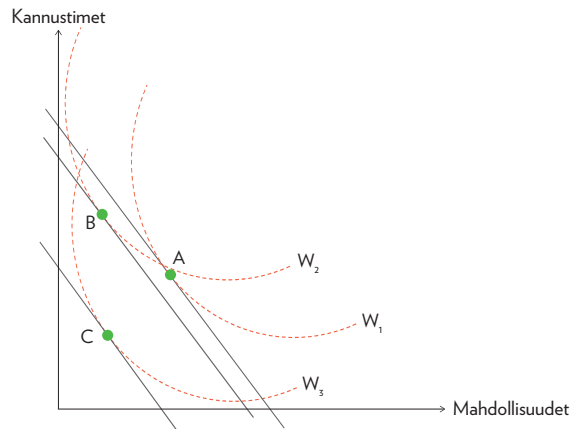
Siihen, tarkoitetaanko hyvinvoinnilla vain ostovoimakorjattua bkt:tä per asukas, joka on esitetty taulukossa 1, tai vaikuttaako siihen myös tulonjako ja erilaiset väestön terveyttä kuvaavat tekijät, ei oteta kantaa. Sekään ei ole tämän kirjoituksen ”pointti”, onko hyvinvointi USA:ssa Pohjoismaita suurempi vai päinvastoin. Tarkoitus on kiinnittää huomio Pohjoismaiden ja USA:n eroihin hyvinvoinnin tuottamisessa. Sekä kuviossa 2 että kuviossa 3 tuodaan esiin joitakin mahdollisia ja merkityksellisiä eroja.

Ensinnäkin on ilmeistä, että näiden maaryhmien instituutiot ovat aikojen saatossa kehittyneet sellaisiksi, että Pohjoismaissa on USA:han nähden halvempaa aikaansaada kansalaisille mahdollisuus (kuvio 2). Tässä julkinen palvelutuotanto ja siinä talouskasvun kannalta merkityksellinen kattava julkinen koulutusjärjestelmä, johon liittyy oikeus ilmaiseen opiskeluun aina korkeakouluasteelle saakka, on merkityksellinen.

Kuvio 2. Hyvinvointiteknologiaa, kun hinnat eroavat.



Kuvio 3. Hyvinvointiteknologiaa, kun mahdollisuuksien arvostus eroaa.



Kuvio 3 voisi yhtä lailla kuvata Pohjoismaiden ja USA:n eroja. Vaikka mahdollisuuksien ja kannustimien hintasuhte olisi sama, Pohjoismaiden kannattaa laittaa enemmän painoa mahdollisuuksiin kannustimien kustannuksella. Tämä voisi kuvata sitä, että kompensatio- na joillekin puutteille – kuten kotimarkkinoiden pienuudelle, syrjäiselle sijainnille (ainakin Suomi), pienille kielialueille, huippuyliopistojen puuttumiselle – Pohjoismaat joutuvat suuntautumaan suhteellisen tasavertaisten kouluttautumismahdollisuuksien takaamiseen, ei vain koulutusjärjestelmää koskevilla ratkaisuilla vaan myös tuloerojen tasoittamisella. Vastaavasti USA nojautuu vahvasti huippuyliopistoihinsa.

Onko USA teknologiaveturi?

ACEMOGLUN ET AL. (2012) mukaan USA on maailman teknologiaveturi, jonka täytyy pitää kiinni tuloeroja suurentavasta palkitsemisesta niin, ettei sillä ole varaa Pohjoismaiden kaltaiseen sosiaaliturvaan. Saman tutkimuksen mukaan USA myös palvelee koko maailmaa huippuinnovaatiollaan, joiden positiiviset ulkoisvaikutukset ovat mitattavia. Se on totta, että USA on varsinkin tietotekniikassa maailman teknologiaveturi, mutta toisaalta oman koulutusjärjestelmänsä kehnouden vuoksi USA joutuu haalimaan kaikkialta maailmasta huippututkijoita, jotka näitä innovaatioita tekevät. Nämä tutkijat ovat taas saaneet peruskoulutuksensa Euroopan ja ennen kaikkea Aasian maissa.

Todellisuudessa USA:n johtajuus teknologiassa rajoittuu lähinnä ICT-toimialoihin, biotekniikkaan ja lääketieteellisuuteen. Ilman kansainvälistä investointipankkitoimintaansa sen vaihtotase olisi heikko. Perinteisessä teollisuudessa kuten koneteollisuudessa, kulkuneuvojen valmistuksessa ja kemian teollisuudessa Euroopan eri maat ovat johtavia. Elektroniikassa ja sähkölaitteiden valmistuksessa USA ei ole kiistatta Eurooppaa edellä. Aasian maista Japani ja Etelä-Korea haastavat Eurooppaa mm. koneteollisuudessa ja kulkuneuvojen valmistuksessa. Elektroniikkateollisuudessa ne ovat joillakin alueella jo hallitsevia.

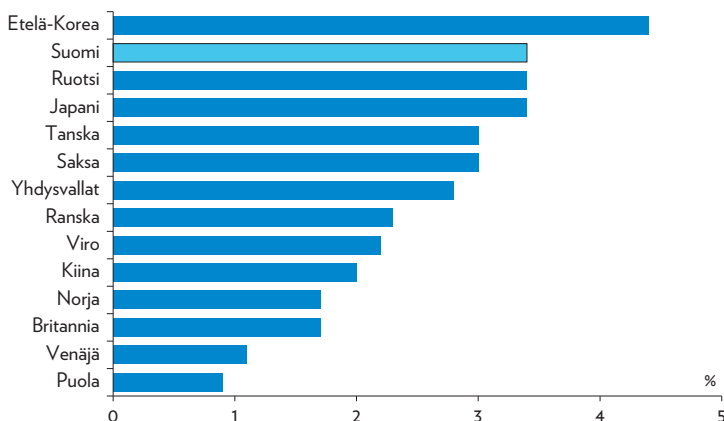
SCHMIDT-EMKEN JA ZLOCZYSTIN (2009) tutkimus innovatiivisen toiminnan tehokkuudesta kartoittaa tavallaan edellytyksiä päästä teknologian eturintamaan. Tämän tutkimuksen mukaan Euroopan maista (kokoonsa suhteutettuna) Hollanti, Tanska ja Suomi menestyivät erinomaisesti. Suomen menestys ei perustunut tuossa tutkimuksessa vain elektroniikkateollisuuteen, jossa T&K-menot ovat Nokian heikon kehityksen vuoksi sittemmin vähentyneet.

VANDEBUSSCHE ET AL. (2006) saivat tuloksen, jonka mukaan korkeasti koulutettujen tuottavuusvaikutus on suurin silloin, kun alue, jossa he työskentelevät, on lähellä teknologian eturintamaa. Vähemmän koulutetuille pätee taas päinvastainen tulos. **LEHTO ET AL.** (2011) analysoivat Suomen teollisuutta toimipaikka-aineistolla ja saivat tuloksen, jonka mukaan teollisen toimipaikan T&K-investointi kohentaa tuottavuutta sitä enemmän, mitä on lähempänä toimipaikka on teknologian eturintamaa.

Tämä tulos antaa mahdollisuuden tulkita kuvion 4 tietoja eri maiden T&K-menojen bkt-suhteesta. Valtaosa T&K-menoista on yritysten menoja. On luonteva olettaa, että yritykset investoivat T&K:hon silloin, kun se on kannattavaa eli kun yritys on lähellä teknologian tehokkuusrintamaa. Tällaisia maita ovat Etelä-Korea, Suomi, Ruotsi ja Japani – itse asiassa ne maat, joissa aikuisväestön osaaminen on keskimäärin muita parempaa eivätkä niinkään ne maat, joissa huippuyliopistot sijaitsevat (USA ja Iso-Britannia).

Edellä olen tulkinnut eri maiden kehitystä aivan kuin ne hakeutuisivat optimiin omista lähtökohdistaan. Tämä ei voi aina pitää paikkansa. Onhan tavanomaista, että eri maat jäävät instituutioidensa ja historiansa vangiksi. Niinpä Saksa ja Iso-Britannia

Kuvio 4. T&K-menojen bkt-osuus 2012.



Lähde: Tilastokeskus.

pitävät kiinni epätasa-arvoisista ja vanhahtavista koulutusjärjestelmistään. Tämä tapahtuu, koska löytyy aina vahvoja intressiryhmiä, joiden välittömien etujen vastaista on järjestelmän muuttaminen. Voi olla, että tämä lukkiutuminen pätee joiltakin osin kaikkiin maihin, myös Suomeen.

Kuten edellä on sanottu, pohjoismaista mallia selittää osin tarve kompensoida luonnollisia puutteita. Mutta toisaalta melko yleiseltä näyttää myös se, että eri maat tuudittautuvat vahvuuksiensa varaan. Suomen kohdalla Nokian menestys, jota pidettiin pysyvänä vahvuutena, vahvisti työmarkkinoita ja kasvatti aikanaan palkankorotuksia kautta linjan. Toisaalta Nokian markkinaosuuksien jyrkkää pudotusta oli mahdoton nähdä ennalta.

Mutta paljon pitkäaikaisempi vaikutus on vahvalla nojautumisella esimerkiksi luonnonvaroihin. Tunnetusti Venäjä on tukeutunut luonnonvaroihinsa ja on laiminlyönyt aidon teknologisen kehityksen. Tämä näkyy matalina taulukon 2 T&K-menoina. Yhtä lailla öljyvarat ovat näyttäneet laiskistavan vaurasta Norjaa.

Liiallinen varakkuus vähentää ponnistuksia

Olen edellä yksinkertaistaen tulkinnut, että kannustimet tehdä työtä (annetuilla kyvyillä) ovat kääntäen verrannollisia veroasteeseen. Tietysti verotuksen rakenteella, mitä tässä kirjoituksessa ei ole tarkoitus pohtia, on tähän suuri vaikutus. Matalalla verotuksella ja sen aikaansaamalla rikastumisella on kahtalainen vaikutus tehdä työtä

ja käyttää kykyjään. Onnistumisen mahdollisuus on kannustavaa ennen rikastumista ja ennen epäonnen kohtaamista.

Mutta myöhemmin vaurastuminen laiskistaa. Ylivarakas ei juuri viitsi tehdä työtä. Toisaalta ennen yritystoiminnan aloittamista eteenpäin katsova arvioi myös mahdollisen epäonnistumisen jälkeistä elämää. Hyvinvointivaltion tuloja tasaava mekanismi aikaansaa vakuutuksen epäonnea kokeville (**SUONIEMI ET AL.** 2003). Ainakin osaksi se kompensoi ankaran verotuksen negatiivista kannustinvaikutusta.

Polarisoituvatko työmarkkinat?

Viime aikoina työmarkkinatutkijat ovat alkaneet puhua keskiluokan katoamisesta. Tällä työmarkkinoiden polarisaatioilmiöllä tarkoitetaan sitä, että keskipalkkaisten ammattien osuus kokonaistyöllisyydestä pienenee. Lähinnä USA:n aineistolla saadut tulokset viittaavat siihen, että keskipalkkaisten teollisuustyöntekijöiden, toimistotyöntekijöiden, laboranttien ja operaattoreiden osuus kokonaistyöllisyydestä on supistunut merkittävästi vuodesta 1990 lähtien (**ACEMOGLU ET AL.** 2012). Ilmiön on tulkittu kuvastavan taitoa korostavien tuotantotekniikoiden yleistymisestä.⁴ Tehtäväarakenteen muutos ei ole kuitenkaan heijastunut palkkoihin odotetulla tavalla edes USA:ssa (**MISHEL ET AL.** 2013a). Edellä mainittujen keskiluokkaisten ammattien osuus on kuitenkin **MISHELIN ET AL.** (2013b) mukaan supistunut verraten tasaisesti vuodesta 1959 lähtien. Huomionarvoista on myös se, että korkeasti palkattujen ammattien osuuden kasvu on hidastunut tällä vuosituhanalla ainakin USA:ssa.

Teollisen työn vähenemiseen kehittyvistä maista on haettu selitystä myös globalisaatiosta. Vuosituhannen alussa Kiina, joka imuroi teollista työtä kehittyviltä markkinoilta, oli kilpailukykyisimmillään. Kiinan työvoimakustannusten nopea ja työn tuottavuutta nopeampi nousu on sittemmin kaventanut kilpailukykyeroja.⁵ On väläytely teollisen työn uudelleen sijoittumista takaisin kehittyneisiin maihin lähemmäksi markkinoita, minkä aikaansaisi kilpailukykyerojen kaventuminen ja elektroniikan kokoonpanon radikaali automatisointi. Tämä lisäisi keskipalkkaista teollisuustyötä Euroopan maissa.

Entä miten edellä kuvattu ilmiö ja sen tulkinta liittyy Suomeen? Aika yleisesti asia nähdään siten, että työmarkkinoiden polarisaatio on vääjäämätöntä ja samankaltaista kaikissa markkinatalouksissa ja että sen aikaansaa vain automaatio ja siihen liittyvä tekoälyn kehittyminen ja robottien käytön yleistyminen. Tämän uskotaan heijastuvan palkkarakenteeseen sellaisenaan. Jos kaikki edellä sanottu pitää paikkansa,

⁴ Tämä tulkinta korostuu tutkimuksessa **AUTOR ET AL.** (2006).

⁵ Tätä ilmiötä on kuvattu muun muassa Palkansaajien tutkimuslaitoksen toimialaennusteessa (**LEHMUS JA LEHTO** 2014).

ei politiikalle jää juuri muuta vaihtoehtoa kuin tehdä tilaa tälle väijäämättömälle kehityskululle. Tukea näille katsomuksille on antanut Oxfordin yliopiston tutkimus automaation teknisestä potentiaalista poistaa nykyisiä ammatteja (**FREY JA OSBORNE** 2013). Suomalaisessa keskustelussa tämän raportin implikaatioita on kuitenkin ylitulkittu. Oxfordin tutkimuksessa ei arvioida uuden tekniikan käyttöönoton taloudellisia vaan ainoastaan teknisiä ehtoja.

Automaation ja tietokoneistumisen eteneminen on oikeastaan jo ollut niin nopeaa, että on vaikea nähdä sen tahdin enää oleellisesti kiihtyvän. Esimerkiksi prosessiteollisuudessa automaation käyttöönotto on ollut niin vauhdikasta, että on vaikea uskoa jo koetun kaltaisia hyppäyksiä kohti täysautomaatiota enää tapahtuvan. Automaation eteneminen eri muodoissa tietysti jatkuu. Tähän liittyen työn vaativuus kasvaa, mutta kaiken kaikkiaan tämän kehityskulun vaikutukset työllisyyteen ja palkkarakenteisiin ovat vähintäänkin epäselviä.

Oheinen taulukko pienten tuntiansioiden yleisyydestä eri maissa kertoo suurista eroista jopa EU-maiden sisällä. Jos yksin tekniikka ja sen vaatimukset säätelisivät ammatti- ja palkkarakenteista, taulukossa 2 kuvatut erot eivät olisi mahdollisia. Huo-

mionarvoista on todella pienpalkkaisten vähäinen määrä Ruotsissa ja Suomessa verrattuna esimerkiksi Saksaan ja Isoon-Britanniaan.

On ilmeistä, että tämä ilmiö ei kuvasta vain palkkaeroja samankaltaisissa tehtävissä vaan myös eroja tehtävä-rakenteissa. Siellä, missä palkat ovat lähtökohtaisesti matalat, matalapalkkaiset tehtävätkin yleistyvät. Ero tulevat selvimmin esiin, jos Suomea verrataan USA:n teknologiakeskuksiin, joissa vaativan tutkimus- ja tuotekehitystyön ohella on yleistynyt halpa ja monimuotoinen palvelutyö.

Onko edessämme kuitenkin moderni sääty-yhteiskunta, joka on tavallaan kuin projektio tulevaisuuteen siitä maailmasta, jota Väinö Linna kuvasi

Taulukko 2. Matalapalkkaisten osuus kaikista palkansaajista.

Maa	2006	2010
EU (27)	16,8	16,7
Tanska	9,0	7,7
Saksa	20,3	22,2
Viro	23,2	23,8
Ranska	7,1	6,1
Hollanti	17,7	18,1
Puola	24,7	24,2
Suomi	4,8	5,9
Ruotsi	1,8	2,5
Iso-Britannia	21,8	22,1

Lähde: Eurostat.

Matalapalkkaisiksi on luettu ne joiden tuntipalkka on 2/3 tai alempi mediaanipalkasta (pl. työharjoittelu).

romaanissaan ”Täällä Pohjantähden alla”? Ne havainnot, joita Suomesta on käytettävissä, viittaavat toistaiseksi pikemminkin matalapalkkaisten tehtävien katoamiseen kuin kasvamiseen. Viimeisten 50 vuoden kehitykselle on siten ollut ominaista lähinnä tehtävä- ja koulutusrakenteen mukaan määräytyvän keskiluokan siirtyminen hierar-

kiassa koko ajan ylöspäin. Niinpä kun 1950-luvulla maisteri oli yläluokkaa, kuuluu maisteri nyt useimmiten keskiluokkaan.

Rakennemuutokset omista lähtökohdista

Suomen viimeaikaisessa talouskehityksessä ei ole ollut hurraamista. Nokian matkapuhelintoimintojen alamäki ja paperin kysynnän lasku iskivät rajusti teollisuuteemme. Eurokriisi ja sen aikaansaama investointitaantuma Euroopassa supisti investointitavaravientiämme, ja niinpä vuoden 2012 toisesta neljänneksestä alkaen Suomen kansantalouden kehitys on ollut koko euroalueen keskimääräistä heikompaa. Vuoden 2015 alkupuolella olemme taas pääsemässä ainakin teollisuuden osalta muun Euroopan kasvuvauhtiin.

Kun haetaan syitä taloutemme heikkoon kehitykseen ja ratkaisuja ongelmiin, arvio perustuu yleensä jonkinlaiseen puutelistaan. Tyypillisesti Suomea verrataan johonkin toiseen maahan, josta halutaan ottaa oppia. Aikoinaan se oli Uusi-Seelanti, sitten Hong Kong ja Singapore, sitten USA ja viime aikoina se on ollut Saksa. Tämä kirjoitus tuo esiin, että muiden matkiminen voi johtaa ojasta allikkoon. Rakennemuutostenkin pitää perustua omiin vahvuuksiin ja omiin edellytyksiin.

Suhtaudun kriittisesti moniin Suomeen ehdotettuihin ”rakennemuutuksiin”, koska on vaikea nähdä, että ne parantaisivat talouden rakenteita. Tämä ei tarkoita, ettei mitään voisi tehdä. Eikö tuottavuuden jatkuva kohottaminen ole koko ajan pyrkimyksenä? Mitä tulee rakennemuutuksiin, niin onhan esimerkiksi sotessa ja metropolihallinnon luomisessa paljon potentiaalia. Mutta yksityisten sairaaloiden vahva lobbaus ja nurkkakuntaisuus (Espoo) uhkaavat vesittää nämäkin hankkeet. Työmarkkinoitakin voidaan kehittää monella tapaa. Työttömän edellytyksiä ottaa vastaan lyhytkestoista työtä voisi parantaa. Mutta pitäisikö työn tarjontaa edistää siinä määrin, että Suomen kehittyisi matalapalkkasektori – mielestäni ei. ■

Kirjallisuus

ACEMOGLU, D. & AUTOR, D. (2012), What Does Human Capital Do? A review of Katz's *The Race between Education and Technology*, *Journal of Economic Literature*, 50, 426–463.

ACEMOGLU, D. & ROBINSON, J.A. & VERDIER, T. (2012), Can't We All Be More Like Nordics? Asymmetric Growth and Institutions in an Interdependent World”, NBER Working Paper 18441.

ALESINA, A. & RODNIK, D. (1994), Distributive Policies and Economic Growth, *Quarterly Journal of Economics*, 109, 465–490.

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

BERTOLA, G. (1993), Factor Shares and Savings in Endogenous Growth, *American Economic Review*, 83, 1184–1198.

FREY, C.B. & OSBORNE M.A. (2013), The Future of Employment: How Susceptible Are Jobs to Computerisation?, manuscript, Oxford University.

GALOR, O. (2011), Inequality, Human Capital Formation and the Process of Development, NBER Working Paper 17058.

GALOR, O. & ZEIRA, J. (1993), Income Distribution and Macroeconomics, *Review of Economic Studies*, 60, 35–52.

KALDOR, N. (1956), Alternative Theories of Distribution, *Review of Economic Studies*, 23, 83–100

LEHMUS, M. & LEHTO, E. (2013), Teollisuuden, rakentamisen ja liike-elämän palveluiden näkymät, Helsinki: Palkansaajien tutkimuslaitos.
www.labour.fi/talousenn/ennpdf/talaenn1113.pdf

LEHMUS, M. & LEHTO, E. (2014), Teollisuuden, rakentamisen ja liike-elämän palveluiden näkymät, Helsinki: Palkansaajien tutkimuslaitos.
www.labour.fi/talousenn/ennpdf/talaenn1114.pdf

LEHTO, E. & BÖCKERMAN, P. & HUOVARI, J. (2011), The Return to the Technological Frontier: The Conditional Effect of R&D on Plant Productivity in Finnish Manufacturing, *Papers in Regional Science*, 90, 91–109.

MELTZER, A. & RICHARD, S. (1981), A Rational Theory of the Size of Government, *Journal of Political Economy*, 89, 914–927.

MISHEL, L. & SHIRHOLZ, H. & SCHMITT, J. (2013a), Assessing the Job Polarization – Explanation of Growing Wage Inequality, Economic Policy Institute, Working Paper 295.

MISHEL, L. & SHIRHOLZ, H. & SCHMITT, J. (2013b), Don't Blame the Robots. Assessing the Job Polarization Explanation of Growing Wage Inequality, Economic Policy Institute, EPI-CEPR Working Paper.

OECD (2011), *Divided We Stand. Why Inequality Keeps Rising*, Paris: OECD.

OECD (2013), *OECD Skills Outlook 2013. First Results from the Survey of Adult Skills*. Paris: OECD.

OECD (2014), *Focus on Inequality and Growth*, Paris: OECD.
<http://www.oecd.org/els/soc/Focus-Inequality-and-Growth-2014.pdf>

OSTRY, J. & BERG, A. & TSANGARIDES, C. (2014), Redistribution, Inequality, and Growth, IMF Staff Discussion Note, SDN 14/02.
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2014/sdn1402.pdf>

PEROTTI, R. (1993), Political Equilibrium, Income Distribution, and Growth, *Review of Economic Studies*, 60, 755–776.

PERSSON, T. & TABELLINI, G. (1994), Is Inequality Harmful for Growth? *American Economic Review*, 84, 600–621.

PHEPLS, E. (1961), *Golden Rules of Economic Growth*, New York: Norton.

ROMER, P. (1986), Increasing Returns and Long-Run Growth, *Journal of Political Economy*, 94, 1002–1037.

SCHMIDT-EHMCKE, J. & ZLOCZYSTI, P. (2009), Research Efficiency in Manufacturing – An Application of DEA at the Industrial Level, DIW Berlin, Discussion Papers 884.

SOLOW, R.M. (1956), A Contribution to the Theory of Economic Growth, *Quarterly Journal of Economics*, 70, 65–94.

SUONIEMI, I. & TANNINEN, H. & TUOMALA, M. (2003), Hyvinvointipalveluiden rahoitusperiaatteet, Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön julkaisuja 2003:5.

VANDENBUSSCHE, J. & AGHION, P. & MEGHIR, C. (2006), Growth, Distance to Frontier and Composition of Human Capital, *Journal of Economic Growth*, 11, 97–127.

FINANSSIPOLITIIKAN MAHDOLLISUUDET 2010-LUVUN SUOMESSA

Globaalin finanssikriisin myötä finanssipolitiikka palasi takaisin talouspolitiikan suunnittelijoiden pöydille. Samalla heräsi vilkas keskustelu finanssipolitiikan kertoimista. Vaikka kansainvälistä kirjallisuutta finanssipolitiikan kertoimista on runsaasti, finanssipolitiikan vaikutuksista Suomen talouteen tiedetään vain vähän. Näyttäisi kuitenkin, että kertoimet ovat todennäköisesti taantumassa suurempia kuin normaaliaikoina ja Suomessakin selvästi ykköstä suurempia lyhyellä aikavälillä. EU:n jäsenmaissa hyväksytyt uudet finanssipoliittiset säännöt, jotka koskevat erityisesti rakenteellisen alijäämän suuruutta, kaventavat samaan aikaan mahdollisuuksia käyttää finanssipolitiikkaa. Heikosti perustellut säännöt ja toisaalta taloutemme eittämättä heikentyneet rakenteet eivät saisi olla esteenä finanssipolitiikan käytölle 2010-luvun Suomessa, sillä tällä hetkellä suurin haasteemme on talouskasvun käynnistäminen.

2008-luvun lopussa alkanut finanssikriisi palautti finanssipolitiikan talouspolitiikan suunnittelijoiden ja päättäjien agendoille. Niinpä myös taloustieteessä herättiin puhumaan – vuosikymmenten hiljaisuuden jälkeen – finanssipolitiikan kertoimista. Samaan aikaan eurokriisi syveni, mitä vastaan EU:n jäsenmaat kävivät muiden keinojen ohessa yhä tiukemmin julkisiin alijäämiin puuttuvilla keskinäisillä sopimuksilla. Samalla Suomi käy läpi teollisuuden rakennemuutosta. Seuraavassa käyn läpi hieman valikoiden finanssipolitiikan kertoimista syntynyttä lähinnä uudempaa kirjallisuutta, minkä jälkeen palaan otsikonmukaiseen teemaan, eli finanssipolitiikan käytön mahdollisuuksiin 2010-luvun Suomessa.

Finanssipolitiikan kertoimien arvioita kansainvälisten tutkimusten mukaan

Finanssipolitiikan kerroin kuvaa sitä, montako euroa bruttokansantuotetta saadaan yhdellä elvytykseen käytetyllä eurolla. Elvytys voi olla menoelvytystä tai veroelvytystä. Valtio ottaa sitä varten velkaa. Tyypillisesti finanssipolitiikan kertoimella kuitenkin

viitataan nimenomaan julkisten menojen lisäysten vaikutuksiin. Finanssipolitiikan kerrointa voidaan myös tarkastella eri aikaperiodeilla, eli vaikutuksen suuruutta esimerkiksi vuoden tai kaksi vuotta tehdyn politiikkamuutoksen jälkeen. Tyypillisesti kertoimella kuitenkin viitataan lyhyen aikavälin vaikutuksiin ja vielä erityisesti siihen ajankohtaan, kun bkt-vaikutus on suurimmillaan.¹ Elvytyksen perimmäinen tavoite on lisätä työpaikkoja, joita syntyy, kun bkt:n kasvu nopeutuu.

Finanssipolitiikan kertoimen suuruuteen saattaa vaikuttaa moni, hyvin erilainen taustatekijä: esimerkiksi miten maan valuuttakurssi määräytyy, tehdäänkö itsenäistä rahapolitiikkaa ja miten se ylipäänsä reagoi finanssipolitiikan muutoksiin, kuinka paljon maa käy ulkomaankauppaa suhteessa taloutensa kokoon, millaiset työmarkkinainstituutiot maassa ovat, millainen elinkeinorakenne maassa on, miten suuri on maan julkinen sektori ja miten suuri ylipäänsä maan talous on suhteessa muihin maihin. Uudemmassa tutkimuksessa on myös korostettu taloussuhdanteen vaikutusta finanssipolitiikan kertoimiin. Kaikilla näillä tekijöillä voi olla erisuuruinen ja erisuuntainen vaikutus finanssipolitiikan kertoimiin. Niinpä finanssipolitiikan kerroinvaikutus on viime kädessä empiirinen kysymys.

AUERBACHIN (2012) artikkeli on kattava ja melko tuore katsaus finanssipolitiikan kerroinvaikutuksia tarkastelevaan kirjallisuuteen. Sen mukaan kirjallisuudessa finanssipolitiikan kerroinvaikutuksia on tutkittu hyvin monenlaisilla menetelmillä. Kertoimia on tutkittu toisaalta erilaisilla makromalleilla, toisaalta myös hyvin yksinkertaisilla aikasarjamenetelmillä.

Perinteiset, ekonometriset makromallit tuottavat tyypillisesti verraten suuria finanssipolitiikan kertoimia.² Julkisten kulutus- ja investointimenojen³ eli julkisen kysynnän lyhyen aikavälin kertoimet tapaavat olla ykköistä suurempia, kun taas verojen kerroinvaikutukset ovat jonkin verran tätä pienempiä. Tällaisia mallilaskelmia käyttivät esimerkiksi **BERNSTEIN JA ROMER** (2009) Yhdysvaltojen hallintoa varten tekemässään raportissa, jossa arvioitiin Yhdysvaltojen silloisen elvytyspaketin (tunnettu nimellä ”ARRA”) kerroinvaikutuksia. Ekonometristen mallien mukaan julkisen kysynnän lyhyen aikavälin kerroinvaikutus bkt:hen oli luokkaa 1,5; verojen kerroin puolestaan 1,0.

Toisaalta kertoimia on tutkittu myös modernimmilla dynaamisilla yleisen tasapainon (DSGE) makromalleilla. **HALL** (2009) käy läpi näillä malleilla tehtyjä uudempia tutkimuksia ja toteaa, että DSGE-malleissa julkisen kysynnän kertoimet ovat selvästi

1 Toinen tähän liittyvä kysymys on, miten finanssipolitiikka vaikuttaa julkisen sektorin velkaan. Jotta tähän voitaisiin vastata, pitäisi kerroinvaikutuksen lisäksi tietää, miten paljon elvytyksen aikaansaama bkt:n kasvu tuo lisää verotuloja ja toisaalta vähentää tulonsiirtojen tarvetta. Jotta voitaisiin sanoa elvytyksen olevan itse itsensä rahoittavaa, pitäisi kerroinvaikutuksen toki olla huomattavan suuri. Tietysti jos tarkastellaan vain julkisen velan bkt-suhdetta, riittää sen laskuun kääntämiseksi jo mallillisemmat elvytyksen kerroinvaikutukset.

2 Tällainen malli on myös käytössä Palkansaajien tutkimuslaitoksessa (EMMA-malli).

3 Julkiset kulutusmenot ovat lähinnä valtion ja kuntien hallinnon ja palveluiden työvoimakuluja ja palveluiden ostomenoja. Julkiset investointimenot koostuvat etupäässä väylä- ja talonrakentamisesta.

nollaa suurempia mutta kuitenkin ykköstä pienempiä. **COENEN ET AL.** (2012) puolestaan arvioivat finanssipolitiikan kerroinvaikutuksia seitsemän eri instituution (mm. IMF, EKP, FED ja Euroopan komissio) käyttämän DSGE-mallin perusteella. Tulosten mukaan julkisen kysynnän kertoimet ovat ensimmäisen vuoden aikana Euroopan osalta 0,8–0,9 ja Yhdysvalloissa puolestaan 0,7–1,0 niissä tapauksissa, kun rahapolitiikka ei reagoi finanssipolitiikan muutoksiin. Jos finanssipolitiikkaan yhdistetään rahapolitiikan sopeutuminen, kertoimista tulee luonnollisesti suurempia. **COENEN ET AL.** (2012) myös havaitsivat tutkimuksessaan, että vertailtaessa finanssipolitiikan eri instrumenttien tehokkuutta suurimmat kerroinvaikutukset ovat julkisen kysynnän ja tulonsiirtojen lisäyksillä.⁴

Yksinkertaisempaa lähestymistapaa edustavat VAR-mallit. Ne painottavat vähiten talousteoraa ja antavat niin sanotusti ”datan puhua”. Hyvin merkittävä VAR-mallia käyttävä kontribuutio finanssipolitiikan kertoimia tarkastelemaan kirjallisuuteen oli **BLANCHARDIN JA PEROTTIN** (2002) tutkimus. He arvioivat julkisen kulutuksen ja verojen kerroinvaikutuksia Yhdysvalloissa. Heidän tutkimuksensa mukaan kerroinvaikutukset Yhdysvalloissa ovat olleet toisen maailmansodan jälkeisellä periodilla lähellä ykköstä. Riippuen mallispesifikaatiosta julkisen kulutuksen kerroin on ollut joko hieman pienempi tai suurempi kuin verojen kerroin.

Perinteisten VAR-mallien menetelmää on myös kehitetty ja laajennettu niin sanotulla narratiivi-lähestymistavalla. Narratiivit voidaan yhdistää kertoimia arvioivaan tutkimukseen esimerkiksi käymällä läpi olemassa olevat aineistot talouspoliittisiin päätöksiin liittyen, minkä perusteella identifioidaan aidot politiikkamuutokset. Yksi ensimmäisistä ja parhaiten tunnetuista tutkimuksista tällä saralla on **ROMER JA ROMER** (2010), jossa estimoidaan veromuutosten vaikutuksia Yhdysvaltojen taloudelle. Tutkimus löytää verokevennyksille huomattavan suuren finanssipolitiikan kertoimen: se on luokkaa 1,0 noin vuosi verokevennyksen jälkeen, mutta se kasvaa jopa 3,0 suuruiseksi kahden ja puolen vuoden jälkeen. Positiiviset vaikutukset johtuvat ennen kaikkea kasvaneesta investointiaktiiviteetista.

Narratiivien lisäksi kirjallisuudessa on myös käytetty sotilasmenojen muutoksia, jotta tutkimusasetelma täyttäisi vaadittavat tieteelliset kriteerit kausaliteetin arvioinnille.⁵ Esimerkiksi **BARRO JA REDLICK** (2011) käyttävät Yhdysvaltalaisia aineistoja puolustusmenojen muutoksista ja toteavat kertoimien olevan luokkaa 0,4–0,7 ensimmäisen kahden vuoden aikana. Lopulta **RAMEY** (2011) käy läpi joukon VAR-malleilla tehtyjä tutkimuksia ja päättyy siihen, että väliaikaisen, velanotolla rahoitetun julkisen kysynnän kasvattamisen kerroin on välillä 0,8–1,5. Silti hän joutuu toteamaan, että tätä väliä pienempien tai suurempien kertoimien olemassaoloa ei voida sulkea pois.

⁴ DSGE-malleja on puolestaan viime aikoina kritisoitu siitä, että mallit pystyvät toistamaan talouden todellisen käyttäytymisen heikosti. Ks. esim. **COLANDER ET AL.** (2008).

⁵ Samoin kuin narratiivien käytön tapauksessa, tässäkin on kyse eksogeenisen muutoksen identifioinnista.

Ehkä mielenkiintoisempaa ja ajankohtaisempaa kehitystä on kuitenkin tapahtunut **AUERBACHIN JA GORODNICHENKON** (2012) artikkelin myötä, kun VAR-menetelmään on onnistuttu yhdistämään talouden tilasta riippuvaiset finanssipolitiikan kertoimet. Näin voidaan estimoida finanssipolitiikan kerroin erikseen toisaalta taantumasta ja toisaalta normaalisuhdanteen oloissa. Auerbachin ja Gorodnichenkon Yhdysvaltoja koskevien tulosten perusteella vaikuttaakin siltä, finanssipolitiikan kerroin on huomattavasti suurempi taantumassa (suurempi kuin 1,5) ja toisaalta taas selvästi pienempi normaalikasvun aikana (pienempi kuin 0,8).

Sittenkin tälle melko intuitiiviselle tulokselle on löytynyt sekä tukea että haastajia. **OWYANGIN ET AL.** (2013) artikkeli päättyy siihen, että suurempi kerroinvaikutus taantumassa näyttäisi pätevän Kanadan mutta ei kuitenkaan Yhdysvaltojen tapauksessa. Toisaalta **RIERA-CRICHTONIN ET AL.** (2014) ja **CAGGIANON ET AL.** (2014) tutkimukset antavat tukea Auerbachin ja Gorodnichenkon alkuperäiselle tulokselle, että kertoimet todellakin olisivat suurempia taantumasta oloissa.

Samaan suuntaan näyttäisi osoittavan myös **ALMUNIAN ET AL.** (2010) tavanomaisempi aikasarja-analyysi, jonka mukaan kertoimet ovat suurempia deflatorisessa ympäristössä, jollainen vallitsi 1930-luvulla tai jollainen vallitsee nykyään Euroopassa. He käyttivät estimoinneissaan aineistona aikasarjoja 27 maasta vuosilta 1925–1939 ja saivat tulokseksi julkisten menojen kertoimen, joka on suurimmillaan 2,5. Tällä aineistolla he pyrkivätkin tekemään eroa aiempiin tutkimuksiin, joiden estimointitulokset perustuvat toisen maailmansodan jälkeisiin vuosiin eli niin sanottuun normaaliin positiivisen talouskasvun aikaan, jossa ei esiinny nollakoron tuomia rajoitteita.

Merkille pantavaa viimeaikaisessa keskustelussa ja sen kanssa vuorovaikuttavassa tutkimuksessa on ollut myös se, että sellaiset suuret kansainväliset organisaatiot kuin IMF ja OECD ovat osittain muuttaneet kurssiaan ja jopa myöntäneet sen, että ne ovat suositelleet liian kireää finanssipolitiikkaa ja aliarvioineet finanssipolitiikan kiristämisen haitallisia vaikutuksia talouskasvulle. IMF:ssä tälle toimi lähtölaukauksena paljon esillä ollut **BLANCHARDIN JA LEIGHIN** tutkimus (2014), jonka mukaan finanssipolitiikan kertoimet ovat olleet ennustettua suurempia finanssikriisin aikana (erityisesti sen alkupuolella). Tänä vuonna laitoksen World Economic Outlook -julkaisun (**IMF** 2014) yhteydessä esitettiin myös tutkimus, jonka mukaan julkisten investointien kerroin on keskimäärin 1,5 neljä vuotta politiikkamuutoksen jälkeen. Niissä maissa, joissa julkiset investoinnit ovat ”tehokkaita”, kertoimeksi saatiin jopa 2,6 samalla aikavälillä. Jälkimmäisessä tapauksessa julkiset investoinnit voisivat olla itse itsensä rahoittavia tai ainakin julkisen velan bkt-suhdetta supistavia.

Finanssipolitiikan kertoimet Suomessa

Mitä siis sanotun perusteella tiedämme finanssipolitiikan kertoimista Suomen osalta? Paljon, mikäli oletamme Suomen talouden käyttäytyvän kuten Yhdysvaltojen talouden; jotain, jos oletamme Suomen talouden käyttäytyvän kuin keskimääräinen OECD-talous; tai emme paljon mitään, jos oletamme Suomen talouden poikkeavan näistä selvästi.

Yhtä kaikki Suomessa finanssipolitiikan kerroinvaikutuksia on tutkittu hyvin niukalti. Oikeastaan voidaan mainita vain **KUISMANEN JA KÄMPPI** (2010) sekä **LEHMUS** (2014), joiden lisäksi on olemassa joitakin yksittäisiä malliarvioita finanssipolitiikan vaikutuksista lähinnä Suomen Pankin, VM:n ja PT:n tahoilta. Malliarvioiden perusteella voidaan epäsuorasti arvioida kertoimien suuruutta. Kuismasen ja Kämpin tutkimus ei ota suoraan kantaa finanssipolitiikan kerroinvaikutuksiin.

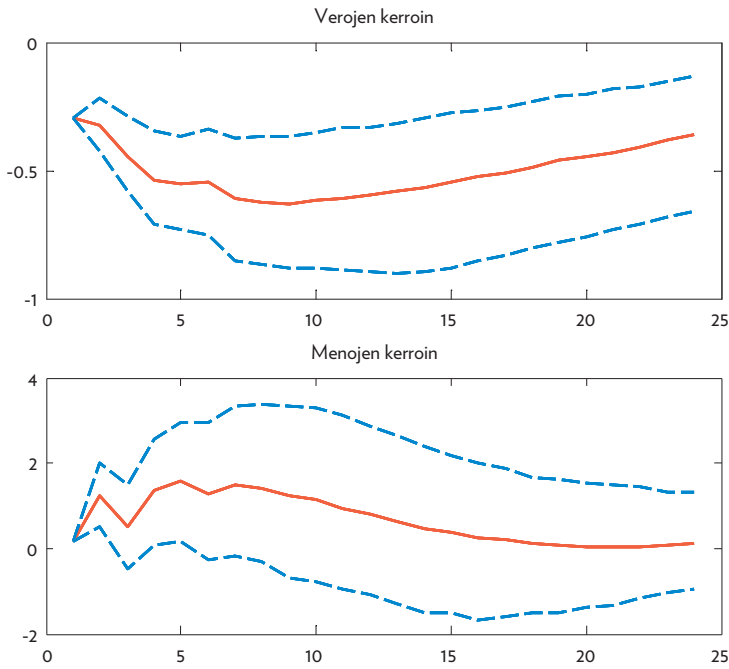
LEHMUKSEN (2014) tutkimus toistaa menetelmällisesti melko tarkkaan **BLANCHARDIN JA PEROTTIN** (2002) klassikkotutkimuksen suomalaisia aineistoja hyödyntäen. Tämän tutkimuksen perustulosten mukaan julkisten kulutusmenojen kerroin on Suomessa suurimmillaan 1,5:n luokkaa, mutta se pienenee hyvin nopeasti ajan myötä. Verojen kerroin on enemmän kuin puolet tätä pienempi, mutta verojen vaikutus tuotantoon on toisaalta selvästi pitkäkestoisempi. Perustulokset kerroinvaikutuksista on piirretty kuvioon 1.⁶ Katkoviivat kuvioissa kuvaavat 68 prosentin luottamusvälejä tuloksille, X-akselilla on vuosineljännekset politiikkamuutoksen jälkeen. Kuvioita lukiessa tulee huomioda, että niissä on kuvattu samansuuruisen verojen kiristyksen ja toisaalta menojen lisäyksen vaikutus.

Kuviosta 1 voidaan vielä havaita, että estimaattien luottamusvälit ovat suuret, eli tuloksiin sisältyy huomattava määrä epävarmuutta. Edellisissä tuloksissa julkisiin menoihin oli sisällytetty vain julkinen kulutus, veroihin puolestaan kaikki mahdolliset verot. Jos julkiseen kulutukseen ynnätään vielä julkiset investoinnit, julkisen kysynnän kerroin kasvaa jonkin verran suuremmaksi ja se on suurimmillaan noin 2,0 kaksi vuotta menolisäyksen jälkeen (kuvio 2). Suomeksi tämä tarkoittaisi sitä, että julkisen kulutuksen ja investointien lisääminen yhteensä 100 miljoonalla kasvattaisi bruttokansantuotetta kahden vuoden päästä 200 miljoonalla eurolla.⁷ Kuviossa 2 siis kiinteä viiva edustaa julkisen kysynnän kerroinvaikutusta, kun julkisissa menoissa on mukana julkisen kulutuksen lisäksi myös julkiset investoinnit, katkoviiva taas pelkän julkisen kulutuksen kerroinvaikutusta (ts. perusoletus).

⁶ Yksinkertaistamisen vuoksi tässä on oletettu, että verojen ja menojen shokit eivät korreloi

⁷ On huomattava kuitenkin, että kuten aiemmassakin tapauksessa, tämän tuloksen luottamusvälit ovat hyvin suuret, eli tulokset ovat hyvin epävarmoja. Tutkimuksessa ei onnistuttu identifioimaan pelkkien investointien kerroinvaikutusta.

Kuvio 1. Finanssipolitiikan kertoimet Suomessa.

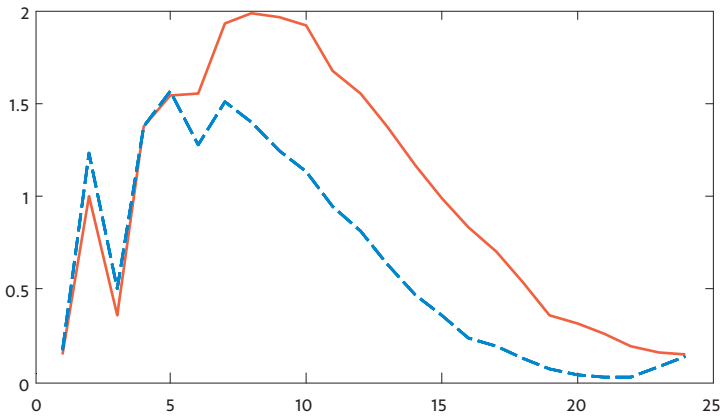


Lähde: Lehmus (2014).

Kerroinvaikutuksia koskeva kirjallisuus käsittelee siis finanssipolitiikan vaikutuksia tuotantoon. Monesti finanssipolitiikalla haluttaisiin kuitenkin vaikuttaa erityisesti työllisyyteen. Työllisyysvaikutuksista on silti selvästi vähemmän tutkimustietoa. Osittain kysymys on triviaali, sillä lähes aina bkt:n kasvu tarkoittaa myös (jossain suhteessa) uusia työpaikkoja, ainakin silloin kun puhutaan finanssipolitiikasta. Tietenkään työpaikat eivät aina muutu samassa suhteessa bkt:en nähden, onhan esimerkiksi merkitystä sillä seikalla, kasvattaako valtio suoraan julkisen sektorin työntekijöiden määrää vai laskeeko se tuloveroja. Jos finanssipolitiikan instrumenttien tuottamissa työpaikat/bkt-suhteissa on eroja, täytyy niiden heijastua kuitenkin myös tuottavuuteen joko sitä lisäävinä tai heikentävinä tekijöinä.

Jonkinlaisia suuntaviivoja finanssipolitiikan työllisyysvaikutuksille saa PT:n EMMA-mallilla tehtyjen simulointien perusteella. Mallitulosten mukaan julkisen kulutuksen tai investointien kasvattaminen 1 prosentilla suhteessa bkt:en tuo parhaimmillaan noin 0,5 prosenttia lisää työpaikkoja samalla kun kerroinvaikutus bkt:en on luokkaa 1,2. Tässä tapauksessa siis työllisyyden kasvu on hieman alle puolet bkt:n kasvusta. Jos taas yhdistetään kuviossa 2 saatu kerroinvaikutus tähän tietoon elvy-

Kuvio 2. Julkisen kysynnän kerroin (ml. julkiset investoinnit).



Lähde: Lehmus (2014).

tyksen työpaikat/bkt-suhteesta, olisi julkisten investointien (tai kulutuksen) 1 prosentin lisäyksellä (suhteessa bkt:hen) parhaimmillaan lähes 1 prosenttia työllisyyttä kasvattava vaikutus.

Näiden numeroiden ja kirjallisuuden esittelemisen jälkeenkin on pakko todeta tuloksiin liittyvät epävarmuudet sekä se ikävä sivuhuomio, että nykyisten kaltaisten matalien korkojen olosuhteista saatavat aikasarjat ovat vielä aivan liian lyhyet, jotta voitaisiin tehdä täysin mielekäästä tutkimusta nollakorkoympäristön vaikutuksesta finanssipolitiikan kertoimiin.⁸

Finanssipolitiikan rajoitteet Suomessa

Edellä kirjoitetun perusteella tiedämme siis jotain suomalaisista finanssipolitiikan kertoimista joko useampaan kansainväliseen tai harvaan kotimaiseen lähteeseen nojaten. Finanssipolitiikan käyttöä Suomessa rajoittaa tätä nykyä kuitenkin moni seikka. Suomen talouspolitiikkaa ohjasi jo aiemmin EU:n jäsenmaiden vakaus- ja kasvusopimus, jonka mukaan julkisen sektorin vuosittainen budjettialijäämä ei saanut olla suurempi kuin 3 prosenttia bruttokansantuotteesta. Lisäksi sopimukseen kuului,

⁸ Joskus esitetään myös kysymys, voitaisiinko finanssipolitiikalla saavuttaa täystyöllisyys. Kysymys on vaikea ja osittain politisoitunut. Finanssipolitiikalla voidaan kuitenkin vähintäänkin tukea täystyöllisyydestä saavuttamista. Sen rinnalle tarvitaan silti myös muita keinoja.

että niin sanottu EDP-velka⁹ eli julkisen sektorin bruttovelka ei saisi olla suurempi kuin 60 prosenttia suhteessa bkt:en.

Tätä sopimusta on kritisoitu laajalti muun muassa siitä, että alijäämä sääntö lisää suhdannevaihteluita. Laskusuhdanteessa 3 prosentin alijäämäraja tulee verokertymien hyytyessä ja erityisesti sosiaalimenojen kasvaessa nopeasti vastaan, jolloin valtion budjettia joudutaan tasapainottamaan veroja korottamalla ja/tai menoja leikkaamalla. Tällainen myötäsyklinen talouspolitiikka syventää taantumaa. Nousukaudella taas 3 prosentin alijäämärajan rikkominen on huomattavasti epätodennäköisempää, mikä mahdollistaa verojen keventämisen ja/tai menojen lisäämisen, mikä puolestaan kiihdyttää meneillään olevaa nousukautta entisestään.

Toisaalta koko sopimusta on arvosteltu siitäkin, että sitä on noudatettu heikosti ja rikkojina ovat olleet alusta lähtien juuri Euroopan suuret taloudet kuten Saksa ja Ranska. Viime vuosina jyllännyt eurokriisi onkin johtanut siihen, että aiempien sopimusten päälle on solmittu uusia, alijäämiä entistä tiukemmin kontrolloivia sopimuksia. Vakautta korostettiin myös niin sanotussa Fiscal Compact -sopimuksessa (virallisesti sopimus vakaudesta, koordinoinnista ja hallinnosta), joka allekirjoitettiin vuonna 2012 ja astui voimaan sitä mukaa, kun se hyväksyttiin EU:n jäsenmaissa. Eniten sopimus sitoo euromaita.

Fiscal Compact -sopimus sisältää monenlaisia vakautta tavoittelevia ja valvontaa lisääviä elementtejä. Keskeisenä uutena elementtinä sopimukseen kuuluu jäsenmaiden velvoite kiinnittää huomiota toteutuneiden julkisten alijäämien lisäksi rakenteellisiin julkisiin alijäämiin. Sopimuksen mukaan rakenteellinen alijäämä ei saisi olla suurempi kuin 0,5 prosenttia bruttokansantuotteesta silloin, kun julkinen velka on lähellä 60 prosentin rajaa tai sen yläpuolella.¹⁰ Oikeastaan Suomen hallitus oli tahollaan selvästi tätä kunnianhimoisempi, sillä vuoden 2009 vakausohjelmassa Suomen keskipitkän aikavälin tavoitteeksi asetettiin julkisyhteisöjen 0,5 prosentin suuruinen rakenteellinen *ylijäämä* suhteessa bkt:en.¹¹

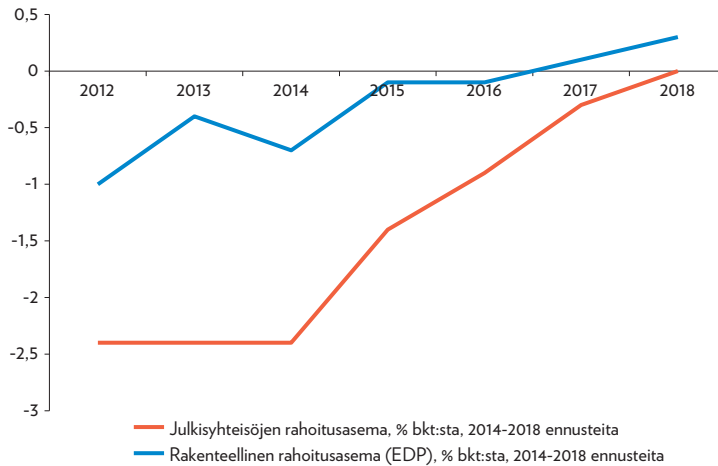
Rakenteellinen rahoitusasema on teoreettinen käsite, joka lasketaan toteutuneen julkisen sektorin alijäämän ja talouden niin sanotun tuotantokuilun perusteella. Jos maan talous on yhtä suuri kuin sen potentiaali, tuotantokuilua ei ole ja rakenteellinen alijäämä on yhtä suuri kuin toteutunut alijäämä. Mitä kauempana talous on potentiaalistaan eli mitä suurempi on tuotantokuilu, sitä kauempana on myös toteutunut alijäämä rakenteellisesta alijäämästä.

9 EDP tulee sanoista Excessive Deficit Procedure eli liiallisten alijäämien menettely, jossa EU ojentaa ja sanktioi alijäämäkriteerin rikkonutta maata.

10 Suomessakin julkinen EDP-velka on juuri ylittämässä 60 prosentin tason suhteessa bkt:een.

11 Kuriositeettina mainittakoon hallituksen uskoneen vielä vuonna 2012, että 0,5 prosentin *ylijäämä*-tavoitteeseen päästään vuonna 2013.

Kuvio 3. Rakenteellinen ja toteutunut rahoitusasema Suomessa.



Lähde: Valtiovarainministeriö (2014).

Tällaisella käsitteellä tavoitellaan sitä, että jäsenmaiden suhdanneluonteiset budjettialijäämät voitaisiin erottaa pysyvistä, rakenteellisista alijäämistä. Taustalla on komission periaatteessa järkevä ajatus siitä, että kunkin maan tulisi kiinnittää huomiota julkisen sektorin kantokykynsä olemassa olevilla talouden rakenteilla. Ongelma tulee-kin vastaan juuri siinä, että talouden rakenteiden mahdollistaman tuotantopotentiaalin arvioiminen on tavattoman hankala tehtävä.

Potentiaalisen tuotannon käsite liittyy finanssipolitiikan käytön mahdollisuuksiin ja tehtyyn vakaussopimukseen sitä kautta, että jos oletetaan talouden toimivan koko ajan lähellä potentiaalista tasoaan, on 0,5 prosentin alijäämäraja hyvin tiukka. Tiukkuutta ei tietenkään ilmenisi, jos Suomen talouden vaihtelut tulkittaisiin pelkästään suhdannevaihteluksi, mikä pitäisi potentiaalisen tuotannon tason ennallaan ja tarkoittaisi vain toteutuneen, ei rakenteellisen alijäämän heikkenemistä.

Euroopan komission laskelmissa Suomen potentiaalinen tuotanto näyttää kuitenkin seuraavan voimakkaasti taloussuhdanteita ja siten myös rakenteellinen alijäämä toteutuneen alijäämän muutoksia (ks. esim. **EUROPEAN COMMISSION** 2014, 154). Näin ollen Suomen viime vuosien talouden heikkeneminen nähdään ennen kaikkea rakenteiden – ja vähemmän suhdanteiden – heikkenemisenä. Potentiaalisen tuotannon muutoksien voimakas myötäsyklisyys nähdään myös tarkastelemalla komission vanhoja ennusteita; kun Suomen talous on heikentynyt, sitä mukaa on tiputettu myös

arviota Suomen potentiaalisesta tuotannosta – ja päinvastoin (ks. **ILMAKUNNAS ET AL.** 2013, 17).¹²

Onko sitten perusteltua pitää potentiaalista tuotantoa voimakkaasti myötäsyklisenä, minkä kuvan saa komission laskelmien perusteella? Joidenkin tutkijoiden käsitysten mukaan on. Muun muassa **BASU JA FERNAND** (2009) löytävät potentiaalisen tuotannon myötäsyklisyydelle monia syitä, jotka juontuvat ennen kaikkea kokonaistuottavuuden suurista muutoksista lyhyelläkin aikavälillä.¹³ Euroopan komissionkin arvioissa potentiaalisen tuotannon myötäsyklisyys näyttäisi johtuvan monen maan tapauksessa nimenomaan kokonaistuottavuuden myötäsyklisyydestä.¹⁴ Arkijärjellä voidaan tietenkin kysyä, muuttuuko (potentiaalinen) kokonaistuottavuus joka vuosi todellakin näin paljon – ja nimenomaan suhdanteiden mukaisesti.

Tietysti arvioihin potentiaalisesta tuotannosta vaikuttaa myös käsitys inflaatiota kiihdyttämättömästä työttömyysasteesta eli NAIRUsta¹⁵. On kuitenkin todettava, että vaikka joidenkin maiden osalta komission käsitys NAIRUn tasosta näyttää merkittävästi (Espanjassa lähellä 20 prosenttia), Suomen tapauksessa NAIRU on komission arvioissa vähemmän ajassa vaihteleva – vaikkakin melko korkea tasoltaan – ja on siten vaikuttanut vähemmän potentiaalisen tuotannon viimeaikaisiin muutoksiin.

On tietenkin selvää, että Suomen talouden rakenteet ja sitä mukaa potentiaalinen tuotanto ovat viime vuosina heikentyneet. Siihen on vaikuttanut erityisesti paperiteollisuuden tuotteiden kysynnän trendinomaisen vähentyminen jo useiden vuosien ajan ja elektroniikkateollisuuden eli Nokian pysyvältä näyttävä kutistuminen. Samaan suuntaan vaikuttavat myös ikärakenteen muutokset eli suurten ikäluokkien eläkkeelle jääminen ja huoltosuhteen heikkeneminen. Nämä ovat suuria trendejä, joiden vaikutusta potentiaaliseen tuotantoon ja rakenteiden heikkenemiseen ei voida kiistää.

Potentiaalista tuotantoa heikentää myös pitkään jatkunut heikko suhdanne, joka syrjäyttää ihmisiä ensin väliaikaisesti mutta jatkuessaan pysyvästi työelämästä. Silti nämä tekijät eivät selitä potentiaalisen tuotannon arvioiden vuosittaista voimakasta heilahtelua suhdanteiden mukaan. Myös se, miten hyvin tällaiset ailahtelevat arviot kuvaavat talouden rakenteiden mahdollistamaa tuotantopotentiaalia, on hyvin kyseenalaista.

Finanssipolitiikan vanhaa, niin sanottua Maastrichtin sääntöä 3 prosentin alijäämärajaista voidaan kritisoida monelta kantilta. Edellä mainittu laskusuhdanteita jyrkentävä ja nousukausia kiihdyttävä kannustin finanssipolitiikan mitoittamiseen ja ajoittamiseen lie-

12 EU:n komission ja valtiovarainministeriön käyttämä rakenteellisen rahoitusaseman käsite lasketaan EU:n Talouspoliittisen komitean tuotantokuilutyöryhmässä kehitetyn menetelmän perusteella (ks. **D'AURIA ET AL.** 2010).

13 Tuottavuus mittaa tuotannon tehokkuutta. Kokonaistuottavuudella tarkoitetaan tuotoksen määrää jaettuna panosten määrällä.

14 Ks. **ORLANDI** (2012).

15 NAIRU tulee sanoista Non-Accelerating Inflation Rate of Unemployment ja sillä tarkoitetaan työttömyysasteen sellaista tasoa, jonka alapuolelle mentäessä inflaativauhti alkaa kiihtyä.

nee painavin peruste. Silti se on läpinäkyvyydessään huomattavasti järkevämpi sääntö kuin täysin abstrakti ja teknisistä laskelmista riippuvainen rakenteellinen alijäämä. On toki täysin mielekästä tehdä kunnianhimoisia laskelmia rakenteellisesta alijäämästä ja ottaa sen perusteella kantaa velkaantumisen näkymiin eri maissa. Poliitiikkasääntönä ja lakiin kirjattuna ohjeistuksena näin epämääräinen käsite on kuitenkin huono.

Lopuksi

Finanssipolitiikan vaikutuksista Suomen taloudelle on olemassa vain joitakin tutkimuksia, tosin kansainvälisiä arvioita on sitäkin enemmän. Myös uudet EU-säädökset rakenteellisesta alijäämästä näyttäisivät kaventavan finanssipolitiikan käytön mahdollisuuksia. Lisäksi kansan ja päättäjien asenteet velanoton kasvattamiseen eivät ainakaan lisää finanssipolitiikan käytön mahdollisuuksia 2010-luvun Suomessa.

Koko Euroopan suurin taloudellinen uhka näyttäisi kuitenkin tällä hetkellä olevan Japanissa 1990-luvulla toteutuneen kaltainen (ja yhäkin jatkuva) stagnaatiokehitys, jossa nollakasvu jatkuu vuosikausia olemattoman inflaation tai deflaation oloissa. Tällaista kehitystä kutsutaan myös sekulaariksi tai pysyväksi stagnaatioksi ("secular stagnation"). Termillä tarkoitetaan talouden ympäristöä, jossa nollakorkokaan ei riitä luomaan tarpeeksi kokonaiskysyntää. Ympäristölle on myös tyypillistä työvoiman supistuminen. Nämä tekijät yhdessä heikentävät pysyvästi talouden sekä toteutunutta että potentiaalista kasvua.¹⁶

Rahapolitiikan kaikkien mahdollisten keinojen ja rakenneuudistusten lisäksi vastalääkkeeksi tälle ilmiölle tarvittaisiin elvyttävää finanssipolitiikkaa, jolla potkais- taisiin pysähtynyt talous käyntiin. Erityisesti tämä koskee niitä maita, joilla on siihen varaa – lähinnä siis Saksaa, jonka talouden koko on myös riittävän suuri positiivisten vaikutusten leviämiseksi.

Silti Suomessakin tulisi velanottoon suhtautua ilman hysteriaa valtionlainan korkojen ollessa tätä artikkelia kirjoittaessani reaalisesti jopa negatiiviset. Tutkimus- näyttö on aidosti ristiriitaista finanssipolitiikan eri instrumenttien tehokkuudesta. Silti siitä uskaltaa tehdä päätelmän, että esimerkiksi julkisten investointien lisääminen hyödyttäisi Suomen taloutta tässä suhdannevaiheessa. Hyvin toteutettuna tällainen politiikkatoimi myös kasvattaisi Suomen potentiaalista tuotantoa ja kohentaisi siten julkisen sektorin rakenteellista rahoitusasemaa. ■

16 Sekulaarista stagnaatiosta ks. **TEULINGS JA BALDWIN** (2014).

ALMUNIA, M. & BÉNÉTRIX, A. & EICHENGREEN, B. & O'ROURKE, K.H. & RUA, G. (2010), From Great Depression to Great Credit Crisis: Similarities, Differences and Lessons, *Economic Policy*, 25, 219–265.

AUERBACH, A. J. (2012), The Fall and Rise of Keynesian Fiscal Policy, *Asian Economic Policy Review*, 7, 157–175.

AUERBACH, A. J. & GORODNICHENKO, Y. (2012), Measuring the Output Responses to Fiscal Policy. *American Economic Journal: Economic Policy*, 4:2, 1–27.

BARRO, R.J. & REDLICK, C.J. (2011), Macroeconomic Effects from Government Purchases and Taxes, *Quarterly Journal of Economics*, 126, 51–102.

BASU, S. & FERNALD, J. G. (2009), What Do We Know (and Not Know) about Potential Output?. *Federal Reserve Bank of St. Louis Review*, 91:4, 187–214.

BERNSTEIN, J. & ROMER, C. (2009), The Job Impact of the American Recovery and Reinvestment Plan, Council of Economic Advisors, Office of the Vice-President-Elect, January 9, 2009.

BLANCHARD, O. & LEIGH, D. (2014), Growth Forecast Errors and Fiscal Multipliers, *American Economic Review*, 103:3, 117–120.

BLANCHARD, O. & PEROTTI, R. (2002), An Empirical Characterization of the Dynamic Effects of Changes in Government Spending and Taxes on Output, *Quarterly Journal of Economics*, 117, 1329–1368.

CAGGIANO, G. & CASTELNUOVO, E. & COLOMBO, V. & NODARI, G. (2014), Estimating Fiscal Multipliers: News from a Nonlinear World, University of Padova "MARCO FANNO" Working Paper N. 179.

COENEN, G. & ERCEG, C. & FREEDMAN, C. & FURCERI, D. & KUMHOF, M. & LALONDE, R. & LAXTON, D. & LINDÉ, J. & MOURUGANE, A. & MUIR, D. & MURSULA, S. & DE RESENDE, C. & ROBERTS, J. & ROEGER, W. & SNUDDEN, S. & TRABANDT, M. & IN'T VELD, J. (2012), Effects of Fiscal Stimulus in Structural Models, *American Economic Journal: Macroeconomics*, 4, 22–68.

COLANDER, D. & HOWITT, P. & KIRMAN, A. & LEIJONHUFVUD, A. & MEHRLING, P. (2008), Complexity and Dynamics in Macroeconomics: Alternatives to the DSGE models, *American Economic Review, Papers and Proceedings*, 98, 236–240.

D'AURIA, F. & DENIS, C. & HAVIK, K. & MCMORROW, K. & PLANAS, K. & RACIBORSKI, R. & RÖGER, W. & ROSSI, A. (2010), The Production Function Methodology for Calculating Potential Growth Rates and Output Gaps, European Commission, European economy, Economic Papers 420.

EUROPEAN COMMISSION (2014), European Economic Forecast, Winter 2014, European Economy 2/2014.

HALL, R. (2009), By How Much Does GDP Rise if the Government Buys More Output? *Brookings Papers on Economic Activity*, 2009:2, 183–231

ILMAKUNNAS, S. & KANGASNIEMI, M. & LEHMUS, M. & LEHTO, E. & TAIMIO, H. (2013), Talousennuste vuosille 2013–2014: Suomen talouskasvu jää tänä vuonna 0,6 prosenttiin – ensi vuonna jo parempaa. Palkansaajien tutkimuslaitoksen talousennuste, kevät 2013.

IMF (2014), World Economic Outlook, October, Washington, DC: International Monetary Fund.

KUISMANEN, M. & KÄMPPI, V. (2010), The Effects of Fiscal Policy on Economic Activity in Finland, *Economic Modelling*, 27, 1315–1323.

LEHMUS, M. (2014), Finnish Fiscal Multipliers with a Structural VAR Model, *Palkansaajien tutkimuslaitoksen työpapereita*, 293.

ORLANDI, F. (2012), Structural Unemployment and Its Determinants in the EU Countries, European Commission, European economy, *Economic Papers* 455.

OWYANG, M.T. & RAMEY, V. & ZUBAIRY, S. (2013), Are Government Spending Multipliers Greater During Periods of Slack? Evidence from 20th Century Historical Data, *American Economic Review, Papers and Proceedings*, 103:3, 129–134.

RAMEY, V. (2011), Can Government Purchases Stimulate the Economy? *Journal of Economic Literature*, 49, 673–685.

RIERA-CRICHTON, D. & VEGH, C.A. & VULETIN, G. (2014), Fiscal Multipliers in Recessions and Expansions: Does It Matter whether Government Spending is Increasing or Decreasing? Paper presented at JIMF-USC Conference 2014 "Financial Adjustment in the Aftermath of the Global Crisis 2008–09: A New Global Order?"

ROMER, C. & ROMER, D. (2010), The Macroeconomic Effects of Tax Changes: Estimates Based on a New Measure of Fiscal Shocks, *American Economic Review*, 100, 763–801.

TEULINGS, C. & BALDWIN, R. (Eds.) (2014), *Secular Stagnation: Facts, Causes and Cures*. A VoxEU.org Book. London: CEPR Press.

VALTIOVARAINMINISTERIÖ (2014), Suomen vakausohjelma 2014, Valtiovarainministeriön julkaisuja 17a/2014.

Hannu Tanninen

Lehtori, Itä-Suomen yliopisto

Matti Tuomala

Professori, Tampereen yliopisto

ONKO JULKISTA TALOUTTA SOPEUTTAVA KIRISTYSPOLITIikka VAIHTOEHDOTONTA?

Tässä kirjoituksessa keskitymme julkisen talouden pitemmän aikavälin sopeutukseen tilanteessa, missä talouden kasvun arvioidaan olevan pitemmän ajan selvästi hitaampaa kuin menneisyydessä. Emme ota kantaa siihen, tuleeko näin tapahtumaan eli onko nykytiedoin perusteita tällaiselle kehitykselle. Arvioimme julkisen talouden sopeuttamista taloustieteen, erityisesti optimiveroteorian, välinein. Tämän kirjallisuuden opetukset viittaavat huomattavasti monipuolisimpiin mahdollisuuksiin julkisen talouden sopeuttamiseksi kuin suomalainen poliittinen keskustelu heijastelee. Korostamme kuitenkin, että lyhyen aikavälin kokonaiskysynnän ongelma tulee ratkaista ensin.

Johdanto

Pian talouskriisin puhkeamisen jälkeen monet poliitikot meillä ja maailmalla ihastuivat austerity- eli kiristyspolitiikkaan. Poliittinen oikeisto niin Suomessa kuin maailmalla-kin pelkää elvytyksen kasvattavan julkista sektoria pysyvästi. Näin kiristyspolitiikka on tarjonnut oivallisen tilaisuuden ideologiaperusteiseen julkisten menojen vähentämiseen.

Erityisen kummalliseksi tämä linja on osoittautunut nykytilanteessa nimelliskor-kojen ollessa nollan tuntumassa. Tässä tilanteessahan juuri finanssipolitiikan kautta tapahtuva elvytys on erittäin tehokasta ja useimmiten ainoa keino, sillä tavanomaisen rahapolitiikan keinot eivät ole tässä tilanteessa käytössä. Saksan johdolla EU-maiden enemmistö näkee kuitenkin vyönkiristykseen perustuvan finanssipolitiikan edelly-tyksenä talouden luottamuksen palautumiselle. Kiristyspolitiikan kannattajat uskovat julkisen talouden vajaiden ja kasvavan julkisen velan nostavan korkoja ja siten vievän luottamuksen, jota yksityisen sektorin investoinnit tämän näkemyksen mukaan tarvit-

sevat. Lainakorot ovat olleet pitkään ennätysmäisen alhaalla, koska talouden näkymät ovat olleet heikot.

Harjoitetun politiikan tulokset – kasvava työttömyys ja julkinen velka – eivät näytä tätä uskoa horjuttavan. Esimerkiksi pääministeri Jyrki Katainen on lausunut: *”Siinä ei ole järjen hiventäkään, että elvytykseen otettaisiin velkaa”* (Yle 7.8.2014). Julkisten menojen leikkaus on saatu näyttämään ainoalta mahdolliselta politiikalta. Sanoma on mennyt myös yllättävän hyvin perille. Lähes jokaisen suomalaisen johtavassa asemassa olevan poliitikon puheissa on vähintään yksi lause, jossa korostetaan talouskurin jatkamisen tärkeyttä.

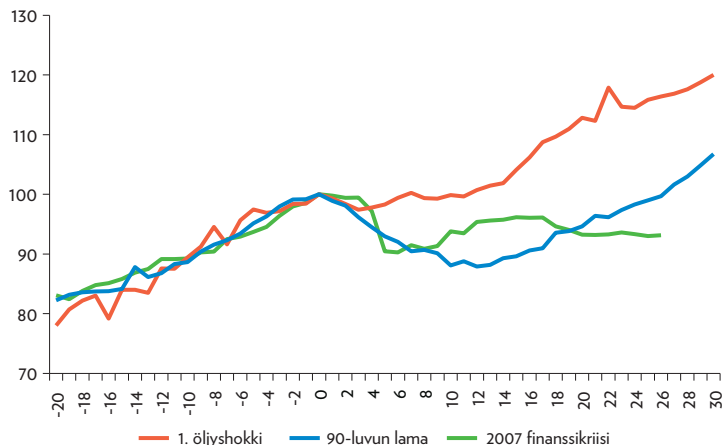
Sanoilla saattaa olla tässä iso merkitys. Säästöjen tekeminen tarkoittaa monelle aivan muuta kuin leikkaaminen. Onko niin, että säästöjen tekeminen nähdään hyveellisenä toimintana? Julkisen kulutuksen lisääminen (”syömävelan” lisääminen) nähdään vähemmän hyveellisenä eli tuhlausena. Tämä retoriikka on myös uponnut ns. tavalliseen kansaan.

Käsitteiden sotkemisella voi olla myös oma roolinsa. Nykyinen EU:n komission jäsen Katainen tarjoaa esimerkin. Hänen mukaansa on pidettävä kiinni talouskurisäännöistä, eikä julkisia investointeja voi huoletta lisätä. Hän on todennut myös: *”Voi kun maailma olisikin niin helppo, että kuluttamalla saataisiin talous nousuun”* (HS 12.10.2014). Kataisella näyttää olevan vielä opittavaa, etteivät kulutus ja kysyntä ole samoja asioita.¹

On myös väitetty, että elvytys syö tulevien sukupolvien mahdollisuuksia. Velkaantumisen nähdään pelkästään tulonsiirtona tulevilta polvilta nykypolvelle. Tämä on monella tavalla virheellinen yksinkertaistus. Koko ajanhan elää useita sukupolvia ”päällekkäin”. Nyt otettua velkaa ovat maksamassa myös tulevaisuudessa suuri osa heistä, jotka ovat sitä nyt ottamassa. Lisäksi jos me nyt kirityspolitiikalla syöksemme (on syösty Euroopassa) talous alamäkeen, niin silloinhan me vasta tulevien sukupolvien mahdollisuuksia heikennämme. Miten valtavaksi päästetty nuorisotyöttömyys voisi edistää nuorten ja tulevien sukupolvien asiaa?

¹ Kovin vaatimattomalta ongelman suuruuteen nähden näyttää Kataisen johdolla rakenteilla oleva EU:n investointiohjelma. Ohjelma näyttää myös perustuvan toiveille saada yksityinen sektori ja jäsenmaat mukaan erilaisin houkutuksiin. Esimerkiksi jäsenmaiden panoksia ohjelmaan ei laskettaisi julkisen talouden alijäämäkriteereihin. Ohjelman lähtökohtana näyttää myös olevan ideologinen karsastus julkisten investointien voimakkaaseen kasvattamiseen Euroopassa. Siksi pitää saada yksityinen sektori myös infrastruktuuriohjelmiin mukaan.

Kuvio 1. Suomalaiset lamat 1970-luvulla (1. öljyshokin jälkeen), 1990-luvulla ja 2000-luvulla (finanssikriisin jälkeen); reaali- neljännesvuosittainen bkt ennen ja jälkeen suhdannehuipun, indeksit 1975:1=100, 1990:1=100, 2007:4=100.



Lähde: OECD Quarterly National Accounts.

Huom. Vaaka-akselilla tarkastellaan neljännesvuosittaista kehitystä alkaen 5 vuotta (-20 neljännestä) ennen suhdannehuippua (0) ja päättyen 7,5 vuotta (30 neljännestä) sen jälkeen. Näin kuvio havainnollistaa sekä taloudellisen kasvun voimakkuutta ennen suhdannehuippua että talouden taantumien voimakkuutta. Esimerkiksi vuoden 2007 finanssikriisin osalta taantuma iski voimallisesti vasta vuoden viiveellä (4 neljännestä). 6,5 puoli vuotta (26 neljännestä) suhdannehuipun jälkeen bkt on edelleen 7 prosenttia alle suhdannehuipun (2007:4) arvon.

Kuten talousnobelisti Amartya Sen eräässä kolumnissaan (New York Times 22.5.2012) asian ilmaisi, Euroopan nykyongelmat ovat pääasiassa tulosta politiikkavirheistä. Euroalueen finanssipolitiikan kiristämisessä ajoitus ja vauhti ovat epäonnistuneet. Koska finanssipolitiikan kiristämisen kerroinvaikutukset ovat suuremmat taantumassa kuin noususuhdanteessa², olisi ollut järkevää odottaa talouden elpymistä ja voimakkaampaa rahapoliittista elvytystä Euroopan keskuspankilta. Ei se vielä ole myöhäistä.

Suomessakin Kataisen hallitus (2011–2014) asetti tavoitteekseen velkasuhteen taittamisen. Sitä varten tarvittiin hallitusohjelmaan menojen sopeutusohjelma. Leikkaukset on tehty aikana, jolloin Suomen talous on vuoden 2012 1. neljänneksen jälkeen taantunut (ks. kuvio 1 vuoden 2007 finanssikriisi periodista 17 alkaen). Euroopassa harjoitettu kiristyspolitiikka (ongelmamaissa pakotettuna ja Isossa-Britanniassa vapaaehtoisesti) on taas kerran osoittanut, miten oikeassa Keynes oli todetessaan, että julkisten menojen leikkausten aika on talouden nousussa eikä sen laskussa.

² Finanssipolitiikan kerroinvaikutuksista ks. Lehdon ja Lehmuksen artikkeli tässä kirjassa.

Vuonna 2007 alkaneen finanssikriisin jälkeen Suomen reaalin bkt on 7 prosenttia alle edellisen suhdannehuipun tason (kuvio 1). Toipuminen on edelleen ollut hidasta, jopa hitaampaa kuin 1990-luvun lamassa. Masentavaa on havaita, miten vähän johtavat poliitikot ja heidän avustajansa joko tietävät tai välittävät näistä asioista. Pääministeri Stubb kävi syyskuussa 2014 Saksassa vakuuttamassa, miten Suomi jakaa Saksan kanssa saman filosofian kasvusta ja kiristyspolitiikasta (*"Growsteritystä"*).

Mikään todistusaineisto tämän politiikan saavutuksista Euroopassa viimeisen kuuden vuoden aikana ei tunnu myöskään Stubbia häiritsevän. Luottoluokittaja Standard & Poor'sin pudotettua Suomen luokitusta Stubb antamassaan lausunnossa kutsui jo nyt tehtyjä säästöjä *"vain välttämättä aluksi"* (HS 12.10.2014).

Presidentti Niinistö puolestaan kommentoi: *"Kahdeksan vuotta on elvytetty, emme ole elpyneet"* (Yle TV1 30.5.2014). Niinistö sekoittaa monen muun politiikon tavoin julkisen velan kasvun elvytyksen kanssa. Hän on muistuttanut olleensa kriittinen jo vuonna 2008, kun viimeksi elvytettiin (!). *"Minun kriittisyyteni jo silloin kohdistui siihen, että meillä on 7–8 miljardin euron selvä rakenteellinen aukko valtion budjetissa pelkästään. Se on suuri. Ja se on siellä pysynyt."* (Yle Uutiset 6.8.2013)

Vähän myöhemmin Niinistö kommentoi: *"Nyt on elvytetty seitsemän vuotta Suomea ja Eurooppaa, mutta kysyisin mieluummin, että mihin tilanteeseen elvytetään. Nyt tavoitellaan sellaista normaalitilaa, joka ei koskaan ollut normaalii".* Kaikesta huolimatta hän haluaa valaa uskoa tulevaan: *"Ei tämä nyt niin synkkää ole. Jos ajattelemme taloutta ja elintasoa, on se nyt tällä sukupolvella parempi kuin yhdelläkään tähän asti. Ja jos me vanhemmat ajattelemme olemistamme, niin ei tässä nyt kurjuutta katsota ollenkaan."* (Ilta-lehti 7.11.2014)

Oppositiojohtajien lausunnot eivät myöskään poikkea pääministerin ja presidentin lausunnoista. *"Suomella ei ole varaa enempään elvyttämiseen"*, katsoo keskustan puheenjohtaja Juha Sipilä. Hän sanoo, että *"jos tällä tiellä jatketaan"*, Suomi on samalla tiellä kuin Etelä-Euroopan maat, jotka jatkoivat elvyttämistä velalla (Yle 4.11.2014). Vielä kummallisempia kuin poliitikkojen lausunnot esittää Helsingin Sanomien pääkirjoitus (4.10.2014) kirjoittaessaan, että *"säästöillä ei ollut tarkoituskaan luoda kasvua"*.

Mitähän Niinistö tarkoittaa rakenteellisella aukolla? Matti Vanhasen kakkoshallitushan (2008) kevensi ansiotuloverotusta *"rakenteellisesta syistä"* – vielä siten, että mitä suuremmat tulot sitä suurempi kevennys. Pian kun talous alkoi syöksyä alamäkeen, ne olivatkin elvytystä. Eivät pysyviksi tarkoitetut veronalennukset ole elvytystä. Veronalennukset toimivat elvytyskeinona paremmin, jos ihmiset uskovat niiden olevan tilapäisiä ja jos ne päättyvät, kun talous alkaa elpyä.

Vai heijastavatko puheet talouden ongelmien *"rakenteellisuudesta"* kaikuja 1990-luvun lamasta? Suomen omassa 1990-luvun alun lamassa kävi hyvin pitkälti samalla tavalla kuin nytkin. Virallinen linja hylkäsi tuolloin elvyttävän finanssipolitiikan. Silloinen valtiovarainministeriön kansantalousosaston ylijohtaja Sixten Korkman totesi **KIANDERIN JA VARTIAN** (1998) Suuri lama -kirjassa, että *"muualla Keynesistä luovuttiin*

jo aiemmin (...) elvytys voisi hidastaa kustannussopeutumista”, koska juuri [Kianderin ja Vartian lisäys] ”työttömyyden uhka on mekanismi, joka pakottaa palkkasopeutumisen, jos kustannusremonttia ei tulopolitiikalla saada aikaan. (...) Elvyttävä finanssipolitiikka on ristiriidassa sen linjan kanssa, jota ecu-sidonnaisuus edustaa.”

1990-luvun alkupuolella monet näkivät Suomen edessä olevan rakenteellisen velkaongelman (ks. mm. **KORKMAN** 1992). Nykyisin sitä kutsutaan kestävyysvajeeksi³. Tämän näkemyksen mukaan edessä oli pitkä hitaan kasvun aika. Siksi oli parempi tehdä julkisen talouden sopeuttamistoimet heti.

Julkisen talouden sopeuttaminen tapahtui pääasiassa menoja leikkaamalla. Perusteluja sille, miksi painotus on lähes pelkästään menoissa, ei ole esitetty⁴. Valinnanmahdollisuuksia on sekä menoissa että veroissa, mutta edelleen pätee, ettei niitä ole syytä aloittaa laskuvaiheessa.

Suomen julkisen talouden sopeutusohjelmaa 1990-luvun laman hoidossa on joissakin puheenvuoroissa pidetty hyvänä opetuksena nykyisen eurokriisin hoitamiseen. Nämä puheenvuorot unohtavat, kuten yllä todettiin, että nyt elämme nollakoron maailmassa ja että Suomella oli silloin oma valuutta. Tässä tilanteessa, missä nyt olemme, finanssipolitiikan rooli on aivan toisenlainen.

Nyt koko hallituksen ykkösasiaksi näyttävät tulleen rakenteelliset uudistukset. Ilmeisesti sillä tarkoitetaan suosittua mantraa työurien pidentämisestä joka paikasta. Viedäänkö näin huomio pois talouden nostamisesta taantumasta eli kysyntälamasta? Miten nuo rakenteelliset uudistukset ns. kestävyysvajeen hoitamiseksi auttavat tässä tilanteessa?

Jo useamman vuoden ajan elvytyksen kiistäjät ovat puhuneet Euroopan ja Suomen talousongelmien olevan rakenteellisia. Perustelut, joita ei ole juurikaan esitetty, eivät vakuuta. **BALL** (2014) on tutkinut nykykriisin (siis 2007 alkaneen) vaikutuksia potentiaaliseen talouskasvuun. Hän osoittaa, että Sveitsi pois lukien kaikki OECD maat ovat kärsineet, mutta eniten ovat kärsineet Irlanti ja eteläiset Euro-alueen maat. Suomikin on kärsijöiden kärkipäässä.

Kiinnostavaa on myös, että Ruotsin potentiaalisen talouskasvun menetykset ovat olleet suuremmat kuin OECD-maissa keskimäärin. Tämä havainto jo itsessään kyseenalaistaa Ruotsin väitettyä menestystä työn tarjonnan rakenteellisten ongelmien ratkaisussa.

Ballin tutkimuksesta ilmenee, että potentiaalisen tuotannon⁵ lasku tapahtui kaikissa OECD-maissa finanssikriisin alkuvaiheessa. Tämä taas johti sekä yksityisen että myös lähes kaikissa maissa – Suomi mukaan lukien – julkisen kysynnän laskuun. Syntyikö

3 Ennen muuttumista kestävyysvajeeksi jakovara-termi oli hetken käytössä.

4 Hyvä esimerkki tästä oli entisen talouskomissaari Rehnin nuhteet Ranskalle, kun Ranska yritti budjettivajesäännön kahlitsemana nostaa veroja. Rehnin mukaan budjettikuri syntyy menojen leikkauksesta eikä verojen korotuksesta.

5 Potentiaalisen tuotannon käsitteestä ks. Lehdon ja Lehmuksen artikkeli tässä kirjassa.

siis sama rakenneongelma samanaikaisesti kaikkiin OECD-maihin? Näin ollen Suomessa ei olisikaan erityistä rakenneongelmaa? Vai paljastuiko rakenneongelma vasta kriisin ansiosta?

Ballin tutkimuksen keskeinen sanoma on myös se, että hoitamatta jäänyt suhdan-
neongelma muuttuu rakenteelliseksi. Näin on käymässä Euroopassa ja Suomessa.

On tunnettua, että potentiaalisen tuotannon laskusta voi aiheutua toteutuneen tuotannon lasku. Tätä ilmiötä on alettu kutsua fysiikasta lainatulla termillä hysteresis-ilmiöksi. Se kuvaa tilannetta, missä systeemi ei palaa ennalleen tietyn muutoksen jälkeen. Kriisistä toipuminen käy sitä vaikeammaksi mitä pitempään sen annettua jatkua. On myös tutkimustietoa siitä, että erityisesti finanssikriiseistä toipuminen on hidasta ja että niistä syntyviä taloudellisia ja sosiaalisia menetyksiä ei saada koskaan takaisin (ks. esim. **REINHART JA ROGOFF** 2009).

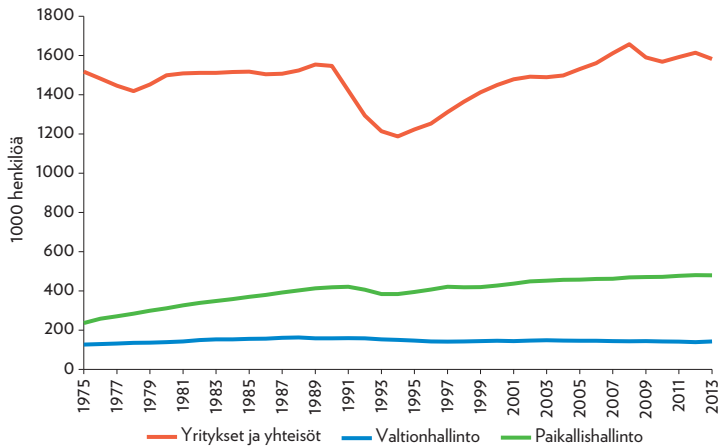
Hysteresis-ilmiön taustalla voi nähdä useita syitä. Talouskriisin seurauksena investoinnit vähenevät ja työttömyys kasvaa. Työttömäksi, usein pitkäksi ajaksi, jääneiden työkyky ja ammattitaito heikkenee. Kaiken kaikkiaan, kuten Ball epäilee, kriisi alentaa tuottavuutta heikentämällä innovaatiotoimintaa. Tästäkin syystä kiristyspolitiikka pahentaa tilannetta supistamalla julkista kysyntää, erityisesti julkisia investointeja.

Kiristyspolitiikan nimissä on myös vaadittu julkisen sektorin työntekijöiden määrän vähentämistä. Esimerkiksi Keskustan puheenjohtaja Juha Sipilä vaati Suomen yrittäjien tilaisuudessa julkisen sektorin supistamista. *”Yksityinen sektori ei voi elättää näin suurta julkista puolta. Kuntien ja valtion työntekijöiden määrää tulee laskea kymmenillä tuhansilla*, Sipilä totesi Yrittäjät.fi:n haastattelussa 26.10.2014. Mihin tietoon Sipilä perustaa vaatimuksensa? Yrittäjät.fi:n haastattelussa sanotaan: *”Keskustan puheenjohtaja Juha Sipilä vaatii kovia toimia Suomen valtiontalouden kohentamiseksi. Julkisen sektorin osuus Suomen bruttokansantuotteesta on noussut peräti 58 prosenttiin. Suomen valtiolla ja kunnilla on töissä yhteensä noin 530 000 suomalaista.*” Ovatko nämä Sipilän lausumia lukuja vai Yrittäjät.fi:n? Julkisen sektorin osuus bkt:stä on noin 20 prosenttia, eli ilmeisesti tarkoitus oli sanoa, että julkisten kokonaismenojen suhde bkt:en on tuo peräti 58 prosenttia.⁶

Kuviosta 2 huomataan, että erityisesti valtion työntekijöiden määrä on vähentynyt viimeisten vuosikymmenten aikana. Itse asiassa Bermperoglu et alin (2013) tutkimus osoittaa, että julkisten investointien ja julkisen sektorin työntekijöiden määrän supistuksilla lamassa pahennetaan, ei pelkästään talouden lyhyen ajan tilaa, mutta myös väitettyjä pitemmän ajan rakenteellisia ongelmia. Onko tarkoitus toistaa 1990-alun lamassa tehdyt virheet (ks. **TANNINEN JA TUOMALA** 2013)?

6 Julkisen sektorin koon mittaamisesta ks. Savelan artikkeli tässä kirjassa.

Kuvio 2. Työllisten määrä työnantajasektoreittain vuosina 1975–2013.



Lähde: Tilastokeskus, Kansantalouden tilinpito.

Kiristyspolitiikan moraalinen vetovoima on hyvin petollisella pohjalla, kun sitä perustellaan kovin kuluneella iskulauseella ”*se, mikä ei tee kipeää, ei myöskään paranna*”. Julkiset menot ovat kuitenkin muutakin kuin tehokkaan kysynnän takaaja. Julkiset sektorin rooli koulutuksessa, terveydenhoidossa ja sosiaalipalveluissa on ollut hyvinvointivaltion keskeisin pilari. Itse asiassa taloustieteessä on vanha perinne, joka tunnustaa sellaisten julkisten palvelujen tarjonnan, joita markkinat eivät pysty tarjoamaan. **ADAM SMITH** (1776), josta virheellisesti on luotu kuva kahlitsemattoman markkinatalouden guruna, kirjoitti ”Kansojen varallisuudessa”, että taloudella on kaksi erillistä tavoitetta, joista toinen on se, että julkisen vallan tulee huolehtia riittävästä julkisista palveluista.

Keskitymme tässä kirjoituksessa julkisen talouden pitemmän aikavälin sopeutukseen. On esitetty monia varteenotettavia arvioita siitä, että edessä on pitemmäksi ajaksi selvästi aikaisempaa matalamman kasvun vaihe. Nyt on tärkeää tehdä ero yhtäältä edellä puhutun talouskriisin huonosta hoidosta johtuvan talouden heikentyneen kasvun (eli nyt talous on potentiaalinsa alapuolella) ja sellaisen tilanteen välillä, missä kasvua aikaansaavat tekijät ovat muusta syystä heikentyneet. Pitemmän aikavälin talouskasvun hiipumisen mahdollisuudesta ovat kirjoittaneet mm. **GORDON** (2012) ja **SUMMERS** (2014), joka on palauttanut keskusteluun Alvin Hansenin 1930-luvulla esittämän idean ns. sekulaarisesta stagnaatiosta eli pysyvämmästä matalan kasvun vaiheesta laman jälkeen.

Emme ota tässä yhteydessä kantaa, onko tämä kehitys väistämätöntä. Sen sijaan arvioimme julkisen talouden kiristyspolitiikkaa siitä lähtökohdasta, että tuleva pitem-

män aikavälin talouskasvu tulee olemaan selvästi hitaampaa kuin lähimenneisyydessä koettu kasvu. Miten tällaisessa tilanteessa sopeutustoimia pitäisi tehdä? Miten toimet kohtelevat eri ryhmiä ja sukupolvia? Pitäisikö nyt suosia tulevia sukupolvia eli tukea lapsiperheitä, koulutusta ja julkisia investointeja?

Arvioimme näitä kysymyksiä taloustieteen, erityisesti optimiveroteorian, välinein. Käytämme ns. Pigou-Samuelson -sääntöä julkisten menojen arviointiin. Sääntöä voi kuvata eräänlaiseksi julkisten menojen hyöty-kustannussäännöksi. Oikea puoli kuvaa hyötyjä ja vasen puoli kustannuksia. Omana esimerkkinä tarkastelemme terveyttä ja julkisten terveydenhoitomenojen suhdetta tulonjakoon. Vertaamme julkisia menoja per henkilö ja tulonjakopainotettuja menoja käyttäen **SENIN** (1976) kansantulomittaa. Lopuksi pohdimme kursorisesti Kataisen hallituksen päätökseen ”rakennepoliittisen ohjelman toimeenpanosta osana julkisen talouden suunnitelmaa 25.3.2014” liittyviä kiristyspolitiikan valintoja.

Kiristyspolitiikan perusteluista ja vaihtoehtoista

Kiristyspolitiikan kannattajat ovat hakenneet nykyisten talousongelmien syytä myös julkisen sektorin velkaantumisesta. Suomen osalta on selvästi nähtävissä, että ennen 1990-luvun lamaa yksityinen sektori (yritykset ja kotitaloudet) velkaantui voimakkaasti ja laman puhjettua yksityinen sektori pyrki pienentämään velkataakkaansa julkisen sektorin velkaantuessa samalla. Nykykriisin puhjettua julkisen sektori alkoi jälleen velkaantua automaattisten vakauttajien⁷ kautta (kuvio 3).

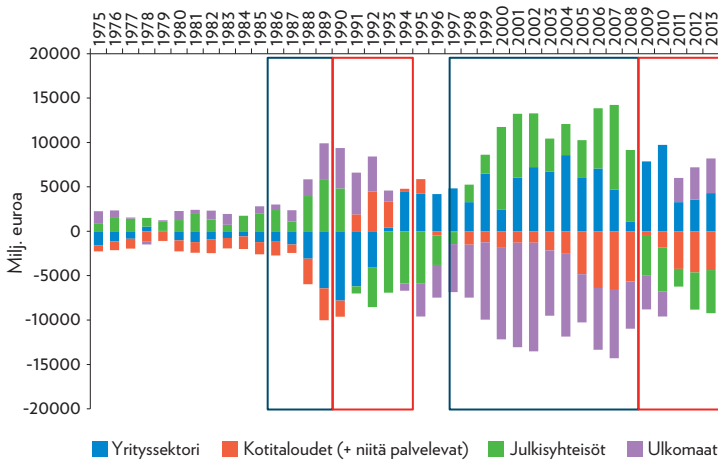
Julkisen sektorin velkaantuminen on kuitenkin vääjäämätön talouden sopeutumismekanismin osa, mikä tulee selkeästi ilmi tarkasteltaessa Suomen sijasta vaikkapa Irlantia, Espanjaa, Portugalia tai itseään Saksaa. Kuten yllä todettiin, tämän ymmärtäminen on osoittautunut vaikeaksi. Euroopassa, myös Suomessa, monet pitävät julkisten menojen merkittäviä leikkauksia välttämättömiä. Joudumme muuten Kreikan tielle, väitetään.

Amerikkalaisekonomistien **REINHARTIN JA ROGOFFIN** (2010) tulosta, että kun julkinen velka ylittää 90 prosenttia suhteessa bkt:en, talouskasvu alkaa hiipua, käytettiin kiristyspolitiikan avainperusteluna (esimerkiksi komissaari Olli Rehn). Tulos osoittautui koodausvirheeksi. Retoriikka ei silti muuttunut, ainoastaan vetoaminen tuohon tulokseen jäi pois.⁸

⁷ Bkt:n kasvun hidastuessa osan veroista (mm. kotitalouksien tulovero) kasvu hidastuu vielä enemmän, jolloin verotus suhteellisesti ottaen kevenee. Samalla osa tulonsiirroista (mm. työttömyyskorvaukset) kasvaa bkt:tä nopeammin. Molemmat vaikuttavat bkt:n kasvuun positiivisesti eli ne vaimentavat taantumaa. Sama tapahtuu toisin päin bkt:n kasvun kiihtyessä. Tästä syystä verotusta ja tulonsiirtoja kutsutaan automaattisiksi vakauttajiksi.

⁸ Ks. esim. Rehn ja Arthuis, Financial Times 29.10.2014.

Kuvio 3. Nettoluotonanto (= säästö – velkaantuminen) sektoreittain Suomessa.



Lähde: Tilastokeskus, Kansantalouden tilinpito.

Jos kuitenkin kiristyspolitiikkaan joudutaan turvautumaan edessä olevien heikompien kasvunäkymien vuoksi, millaisia ohjeita taloustieteellä on antaa? Julkishyödykkeiden tarjontasäntö tarjoaa tähän tehtävään mainion välineen.

Käytämme yleistettyä julkishyödykkeen tarjontasäntöä. Atkinsonin (2012a, 523) tavoin kutsumme tätä Pigou-Samuelson -säännöksi, missä menojen rahoitus tapahtuu vääristävien verojen eli niiden verojen avulla, joita maksamme todellisuudessaakin. Rajoittumalla lineaarisiin veroihin säntö voidaan esittää seuraavasti:

$$\sum_h (\omega^h \times MRS_G^h) = MC_G \times MC$$

missä ω^h on henkilöön liitetty tulonjakopaino, MRS_G^h on yksilön h halukkuus maksaa lisäyksiköstä julkishyödykettä G , MC_G on julkishyödykkeen G tuottamisen rajakustannus ja MC on julkisten varojen rajakustannus. $MC=1$, jos julkishyödyke rahoitetaan könttämaveroilla. Tällöin olemme Samuelsonin säännössä. Vääristävän veron tapauksessa poiketaan ykkösestä. Havaitsemme, että perinteistä Samuelsonin sääntöä on täydennetty yhteiskunnan tulonjakoarvostuksilla (ω^h) ja vääristävän veron rajakustannuksilla (MC).

Yksi perustelu julkisten menojen leikkauksille tarkoittaa sitä, että Pigou-Samuelson-säännön vasen puoli on pienempi kuin oikea puoli. Toisin sanoen tulonjakopainotettu kokonaismaksuhalukkuus julkisten menojen lisäyksiköstä on pienempi kuin kyseisen lisäyksikön rahoittamisen kustannus. Tällainen tilanne voi syntyä esimerkiksi, jos julkisen sektorin velkaantumisen ajatellaan olevan sellaisella kehitysuralla, että ”meillä ei ole varaa nykytasoiseen julkiseen sektoriin” (so. julkisten varojen rajakustannus on kasvanut). Pigou-Samuelson-sääntö auttaa kuitenkin hahmottamaan, että on muitakin keinoja julkisen talouden sopeuttamiseen. Välttömästi huomataan, että lisäveroeuron arvo on myös kasvanut. Näin ollen sopeutuksen tulisi tapahtua myös veroja korottamalla.

Sääntö kumoaa monen politiikan ja ns. asiantuntijan vaatimukset siitä, että sopeutus on tehtävä vain tai pääasiassa menoja leikkaamalla. Huomionarvoista on, etteivät nuo tahot juuri koskaan esitä perusteluita väitteilleen sen paremmin lyhyen kuin pitemmän aikavälin näkökulmasta. **ALESINAN JA ARDAGNAN (2010) (AA)** artikkelia käytettiin perusteluna niin meillä kuin maailmalla menoleikkausten paremmuudelle verokorotuksiin verrattuna (ks. esim. **TUOMALA 2013**). Nykyisen valtiosihteerin Martti Hetemäen toimesta tuo kanta on kulkeutunut VM-raportteihin, esimerkiksi hänen nimeään kantaneen verotyöryhmän väliraporttiin (**VEROTUKSEN KEHITTÄMISTYÖRYHMÄ 2010**).

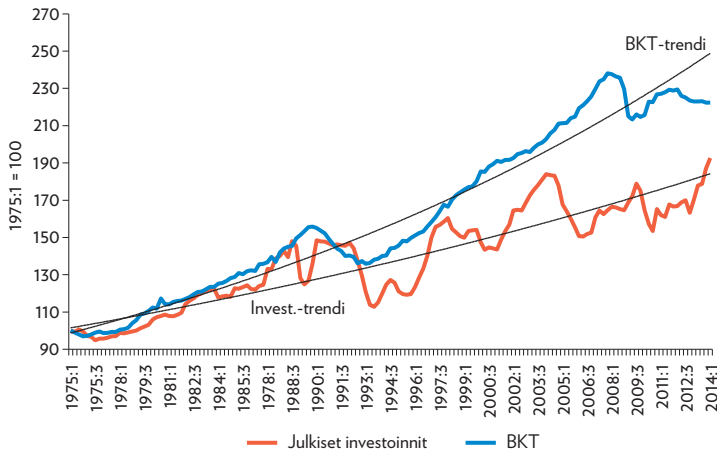
Hämmästyttävän sitkeänä edelleen Suomessakin elää uskomus menoleikkausten paremmuuteen. Lähes viikoittain törmää jonkun politiikan (nykyisen tai entisen) tai ns. asiantuntijan tätä kantaa puoltaviin kannanottoihin. Innokkuutta ei ole hillinnyt sekään, että AA:n tutkimus on osoitettu virheelliseksi sekä aineistojen tulkinnan että puutteellisen ekonometrian vuoksi. Lisäksi on osoitettu, että niissäkin menestyssekkäissä kiristyspolitiikan tapauksissa taustalta on löydettävissä muu keskeisesti vaikuttava tekijä; kuten Suomen tapauksessa 1990-luvulla devalvaatio, vientihintojen nousu ja korkojen lasku.

ATKINSON (2012a) on esittänyt kaksi muuta perustelua julkisten menojen leikkauksille, joilla ei ole mitään tekemistä kiristyspolitiikan kanssa. Pigou-Samuelson-säännön oikea puoli voi pienentyä esimerkiksi siksi, että maksuhalukkuus julkisista menoista heikentyy. Toiseksi halukkuus uudelleenjakoon eli halukkuuteen tasoittaa tuloeroja voi olla vähentynyt eli uudelleenjakopreferenssit ovat heikentyneet. Köyhempien kansalaisten palveluille ei enää pannakaan yhtä suurta painoa kuin ennen (**ATKINSON 2012a, 524–525**).

ATKINSONIN (2012b) yksi keskeinen viesti on, että menoleikkaukset ovat kohdistuneet liiallisesti julkisiin investointeihin niin Isossa-Britanniassa kuin muuallakin. Näin on mielestämme tapahtunut myös Suomessa (ks. **TANNINEN JA TUOMALA 2013**). Kuvioissa 4 on hahmotettu reaalisia julkisia investointeja 1970-luvun puolivälistä lähtien. Havaitsemme, että julkisten investointien reaalinen kasvu on hidastunut tarkasteltavalla ajanjaksolla. Selvä hidastuminen ajoittui viimeisten vuosikymmenien

ajanjaksolle, ja 1990-luvun puolivälin jälkeen bkt:n ja julkisten investointien kasvu-
vauhdit ovat eriytyneet toisistaan.

Kuvio 4. Reaalinen bruttokansatuote ja julkiset investoinnit vuosina 1975–2014, 1975Q1 = 100.



Lähde: Tilastokeskus, Kansantalouden neljännesvuositilinpito.

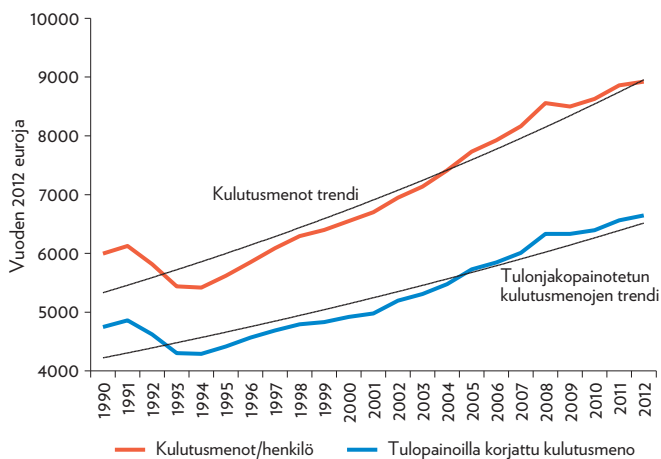
Julkisten investointien tilaa voidaan myös arvioida sukupolvien välisen oikeudenmukaisuuden näkökulmasta. Tyypillinen ja osin harhaanjohtava, Suomessakin usein kuultu väite on, että emme saa jättää tuleville sukupolville kohtuutonta velkataakkaa kannettavaksi. Mutta sukupolvien välisessä oikeudenmukaisuudessa on muitakin tekijöitä kuin julkinen velka. Tulevat sukupolvet voivat olla heikommassa asemassa myös siksi, että jätämme niille vähemmän yksityistä tai julkista reaaliarallisuutta. Velan vähentämiseen tähtäävä kiristyspolitiikka on tarkoittanut myös julkisen infrastruktuurin rapistumista: kiristyspolitiikan seurauksena on vaara, että tulevat sukupolvet perivät sekä ”kohtuuttoman velkataakan” että rapistuneen infrastruktuurin.

Seuraavassa kuviossa 5 arvioimme, ovatko julkiset menot kokonaisuudessaan ajanjaksolla 1990–2012 olleet suosiollisempia köyhemmille kansalaisille. Kuviossa on esitetty henkeä kohden laskettujen reaalisten julkisten kokonaismenujen kehitys Suomessa ajanjaksolla 1990–2012. Tällainen perinteinen laskelma olettaa, että yhteiskunnan kannalta julkisen sektorin käyttämä euro on yhtä arvokas, menipä se yhteiskunnan rikkaimman tai köyhimmän kansalaisen hyväksi. Lienee kuitenkin luontevaa ajatella, että yhteiskunnassa vallitsee jokin tulonjakoarvostus, ja siten köyhemmille suunnattu euro olisi yhteiskunnan näkökulmasta arvokkaampi kuin kaikkein rikkaimmille suunnattu euro.

Kuviossa 5 tämä otetaan huomioon **SENIN** (1976) reaalisin kansantulon mitan avulla, joka painottaa tulonjakopainolla henkeä kohden laskettua reaalisia julkisia kokonaismenoja. Toisin sanoen vertaamme keskimääräistä kehitystä, missä kukin kansalainen saa saman painon tilanteeseen, missä tulonjakopainot perustuvat kääntäen Ginikerroimeen: 1- Ginikerroin.⁹

SEN (1976) ehdotti tavan, miten kansantulolaskelmia voidaan muokata siten, että ne ottavat huomioon henkilön järjestyksen tulonjakaumassa. Esimerkiksi jos meillä on viisi tulonsaajaryhmää, suurituloisin 20 prosenttia saa painon 1, seuraava 20 prosenttia saa painon 2, keskimäinen eli mediaaniryhmä saisi painon 3, seuraavan ryhmän paino 4 ja pienituloisimman ryhmän paino on 5. Kuvioista 5 nähdään, että tulonjakopainotetut reaaliset julkiset menot ovat kasvaneet lievästi hitaammin kuin menot per henkilö.

Kuvio 5. Reaaliset julkiset kulutusmenot henkilöä kohden tulonjakopainoin vuosina 1990–2012.



Lähde: Tilastokeskus.

⁹ Ginikerroin on tulonjaon (tuloerojen) eräs mittari, joka saa arvon 0:n ja 1:n välillä. Mitä suuremmat ovat tuloerot, sitä suurempi on Ginikerroin.

Terveyserot ja julkisten menojen sopeuttaminen

Erityisesti terveydenhuolto- ja eläkemenojen sopeuttamiset ovat nyt ja jatkossa isoja yhteiskunnallisia kysymyksiä. Poliittisen kirjon laidasta laitaan on lausuttu suurta huolta terveyserojen kasvusta. Varsinkin ne tahot, jotka eivät ole huolissaan tulo- ja varallisuuserojen kasvusta, pitävät kuitenkin terveyserojen kasvua huonona asiana.

Mitä itse asiassa tarkoitetaan, kun puhutaan terveyserojen kasvusta? **ATKINSON** (2011) korostaa, että on tärkeää erottaa toisistaan (1) erot terveydessä (tilastollisesti terveyden varianssi; *health inequality*), ja (2) epätasa-arvo terveydessä (korrelaatio terveyden ja tulojen/sosioekonomisen aseman välillä; *health inequity*). Kun puhumme epätasa-arvosta terveyden suhteen, tarkoitamme jälkimmäistä käsitettä eli miten terveys tai terveydenhuoltomenot korreloivat sosioekonomisen aseman kanssa.

Terveyserojen – aivan kuin tuloerojenkin – mittaamisessa tuntuu luontealta ajatella, että keskimääräisen terveyden lisääntyminen on hyvä asia ja keskiarvon ympärillä tapahtuvien erojen kasvu taas huono asia. Näiden välillä voi olla normatiivinen valintatilanne. Aina ei toki ole näin. Terveysegalitaristin ei pitäisi arvioida terveyden jakaumaa pelkästään erojen suhteen vaan ottaa huomioon myös keskiarvo.

Tarkastellaan yksinkertaista esimerkkiä. Meillä on kaksi samankokoista ryhmää, joilla on sama elinaikaodote, esimerkiksi 60 vuotta. Toisen ryhmän odote nousee 65 vuoteen ja toisen 75 vuoteen. Keskimääräinen elinaikaodote on noussut 60:stä 70:een, mutta erot ovat samalla kasvaneet. Egalitaristi pitäisi 70 vuoden elinaikaodotetta molemmissa parempana kuin tilannetta 65–75. Verrattuna jälkimmäiseen monet meistä hyväksyisivät samanpituiset elinaikaodotteet, jotka ovat vähemmän kuin 70, mutta enemmän kuin 65 vuotta. Olemme näin valmiit uhraamaan ”tehokkuutta” ”oikeudenmukaisuuden” nimissä. Valintatilanteen keskiarvon ja keskiarvon ympärillä olevien suhteellisten erojen välillä sanelee se, kuinka paljon kaihdamme eroja. Tämä on Atkinsonin mitan idea tuloerojen normatiivisessa mittaamisessa. Soveltuuko se terveyserojen mittaamiseen?

Tuloerojen mittaamiskirjallisuudessa tuloerojen kaihtaminen otetaan huomioon yhteiskunnan tavoitteita heijastavassa kriteerissä. Se ilmaistaan parametrin avulla. Parametrin arvo vaihtelee nollasta (kaikki saavat saman painon) äärettömään (kaikki paino annetaan pienimmälle tulolle tai pienimpiä tuloja saavalle ryhmälle). Pitäisikö erojen kaihtaminen olla suurempaa terveyserojen kuin tuloerojen suhteen? Jos näin halutaan, niin kysymys on: miksi?

Toisin kuin tuloilla, joilla on ihmisille vain välineellinen arvo, terveydellä on myös itseisarvoa. Siten terveyseroja ei tulisi hyväksyä yhtä herkästi kuin tuloeroja. Erot terveydessä aiheuttavat eriarvoisuutta ihmisten kyvyssä toimia, mikä tarkoittaa yhtäläisten mahdollisuuksien toteutumattomuutta. Joko taloudellisista tai kannustinsyistä voimme sen sijaan olla valmiit hyväksymään tuloerot suuremman kokonaistulon vuoksi.

Kannustinperustelua ei ole syytä liioitella tuloerojenkaan tilanteessa. Se ei selvästikään tule kysymykseen terveyden tapauksessa. Olisi vaikea kuvitella, että terveyserot kannustaisivat parempaan keskimääräiseen terveyteen. Tuloterot taas tuottavat terveyseroja.

Viimeisten vuosikymmenien aikana Suomessa ja monissa kehittyneissä maissa samaan aikaan, kun tuloterot ovat kasvaneet, ovat myös erot elinaikaodotteissa kasvaneet. Esimerkiksi miehillä 35-vuotiaiden elinajanodotteen ero ylimmän ja alimman tuloviidenneksen¹⁰ välillä kasvoi 7,4 vuodesta 12,5 vuoteen (naisilla 3,9 vuodesta 6,8 vuoteen) aikavälillä 1988–2007 (**TARKIAINEN ET AL.** 2011). Lisäksi muissa tuloryhmissä jatkunut elinajanodotteen kasvu pysähtyi alimmassa tuloviidenneksessä 1990-luvun alkupuolella.

Eläkejärjestelmän sopeuttaminen

Eläkejärjestelmän sopeuttamiseksi on kuitenkin vaadittu vain työurien pidentämistä eläkejärjestelmän alarajaa nostamalla. Tarkoittaako tämä sitä, että rakennustyömiehen on tehtävä pitempään hommia, koska liikejuristin odotettu elinikä kasvaa? Kuten yllä todettiin, muissa julkisissa menoissa ja myös eläkejärjestelmässä on automatiikan lisäksi useita muita sopeutuskeinoja kuin alarajan nostaminen.

Monet tahot näyttävät kannattavan eläkeiän nostamista kytkemällä eläkeiän alarajan keskimääräisen elinajan odotteen kasvuun. Toki on niin, että jos jakojärjestelmässä, kuten Suomenkin järjestelmä pääosin on, keskimääräinen elinaikaodote kasvaa ja jos ikäraja ja syntyvyys pysyvät ennallaan, järjestelmä ei pitemmän päälle kestä. Tällöin joko maksuja on nostettava tai etuja leikattava. Tässä päätelyssä asioita katsotaan vain keskimäärän suhteen. Edellä jo todettiin, että todellisuudessa toteutuneet ja odotetut eliniät eroavat melkoisesti.

Eräs syy, mikä vie pohjaa pois eläkejärjestelmän perustamisesta keskimääräisen eliniänodotteeseen, on se, että eliniän pituuteen on vaikuttamassa merkittävä määrä tekijöitä, joista yksilö ei itse ole vastuussa. Esimerkiksi **CHRISTENSEN ET AL.** (2006) väittävät, että 20–30 prosenttia elinikäeroista samassa ikäkohortissa voidaan selittää geneettisellä taustalla. Tästä syystä olisi eettisesti hyvin arveluttavaa rangaista lyhyestä eliniästä. Eläkejärjestelmän suunnittelussa tulisi keskeisesti ottaa huomioon eliniän pituuteen liittyvä riski. Tämä taas vaatisi sitä, että yhteiskunnan tavoitteissa tulisi ottaa huomioon elinikäerot.

¹⁰ Kun tulonsaajat asetetaan järjestykseen heidän tulojensa suuruuden mukaan, niin pienituloisimmat 20 prosenttia muodostavat alimmat tuloviidenneksen ja suurituloisimmat 20 prosenttia muodostavat ylimmän tuloviidenneksen.

Suomalaisessa eläkekeskustelussa näyttää jopa siltä, että eläkeuudistusta tehdään mielessä vain kestävyysvaje. Miten kestävyysvaje voisi olla tuo tavoite? Ei mitenkään. Taloustieteessä on ollut viime aikoina aktiivista tutkimusta siitä, miten elinaikaodotteiden erot vaikuttavat eläkejärjestelmän suunniteluun ja miten elinikärisi otetaan huomioon yhteiskunnan tavoitteissa. Tämän tutkimuksen viesti on yhtäältä se, että eläkeiän korotus on tässä kehikossa perusteltu, jos varhain kuolevat ihmiset kuolevat ennen eläkeikää. Korkeampi eläkeikä saa pitkäikäisemmät jatkamaan työssä ja sitä kautta mahdollistuu tulonsiirto nuoremmille.

Käytännössä tulonsiirtojen määrää nuoremmille rajoittaa se, että emme voi tuntea yksilötasolla tuottavuus- ja elinaikaodote-eroja (tämä on optimiveroteorian keskeinen lähtökohta). Poliitiikka on perustettava havaittuihin eroihin. Tämä taas vaatii kannustimien huomioonottamista siten, että saadaan tuottavimmat pysymään pitempään töissä.

Toinen tapaus on se, että kuolema tulee eläkeiän alkuvaiheessa. Tällöin pikeminkin eläkeiän alarajaa tulisi alentaa tai jos sitä muista syistä joudutaan nostamaan, nousun tulee olla hyvin pieni.

Suomalaisessa keskustelussa ja käytännössä on enemmän tai vähemmän vierastettu eläkeiän sitomista myös ammattiin. Perusteluna on esitetty toteuttamiseen liittyviä hankaluuksia. Mutta onhan meillä pitkä perinne eläkeiän sitomisesta ammattiin (esimerkiksi lentäjillä, palomiehillä ja opettajilla). Samoin automaattinen eläkeiän nousun sitominen keskimääräisen elinikäodotteeseen saattaa olla huono ratkaisu. Parempi olisi aina odottaa tietoja kuolleiden ikäjakaumien kehityksestä, kuolleiden ikäjakauman epätasa-arvosta.

Terveystuollon monikanavaisen rahoituksen ja tarjonnan ongelmia

Yleisten tuloerojen jonkinasteista sietämisestä voi lieventää hyödykekohtainen egalitarismi (TOBIN 1970). Tiettyjen erityishyödykkeiden – kuten terveys ja monet elämälle välttämättömät hyödykkeet – pitäisi olla tasaisemmin jakautuneita ihmisten kesken kuin heidän kykynsä maksaa niistä. Mikä tekee terveydestä niin erityisen asian? DESCARTES (1637) ilmaisi asian näin: ”... terveyden säilyminen on ... ilman muuta ensisijainen asia ja perusta kaikille muille asioille elämässä”. Terveystuolien, kuten sen indikaattorina edellä käytetyn elinikäodotteen, lisäksi hyödykekohtainen egalitarismi korostaa terveydenhuollon palveluiden kohdistamista tarvitseville muun kuin maksvyn perusteella.

Terveystuolijärjestelmä on erityisesti Suomessa monimutkainen. Tarkastelkaamme tilannetta ennen ”sote-uudistussopua”. VUORENKOSKI ET AL. (2008) on perusteellinen kuvaus suomalaisen terveydenhuoltojärjestelmän rakenteesta, vahvuuksista ja heikkouksista. Yksi keskeinen ominaispiirre suomalaisessa terveydenhuoltojärjestelmässä on sen monikanavaisuus niin rahoituksessa kuin tarjonnassakin.

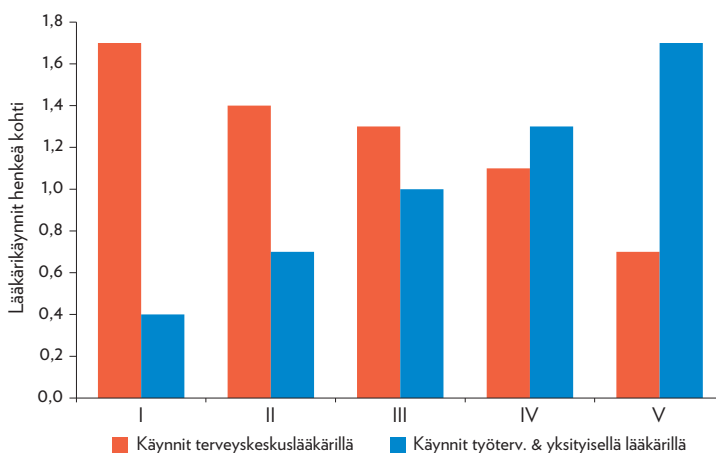
Vaikka julkinen sektori vastaa noin 75 prosenttia kaikista terveydenhuoltomenoista, menojen jakaantumisella julkisen sektorin sisällä on huomattava merkitys. Vuonna 2012 julkisista terveydenhuoltomenoista 33 prosenttia tuli suoraan valtion budjetista, 48 prosenttia paikallishallinnolta ja vastaavasti 19 pakollisesta sairausvakuutuksesta.

Suomessa julkista rahoitusta saavat kunnallisesti järjestetty terveydenhoito, yksityinen terveydenhoito ja työterveydenhoito. Rahoituksen tavassa ja määrässä on merkittäviä eroja, mutta yhtä kaikki tuki on merkittävä kaikille toimijoille. Keskeinen ero rahoituksessa tulee siitä, että kunnallinen terveydenhoito on verorahoitteista, kun taas yksityinen terveydenhuolto ja työterveyshuolto saavat tukea Kelan hallinnoiman pakollisen sairausvakuutuksen kautta, mikä rahoitetaan pääosin palkkasummasta kerättävillä pakollisilla vakuutusmaksuilla. Tällaisen päällekkäisen julkisen rahoitusjärjestelmän ongelma on sen taipumus synnyttää tehottomuutta sekä kannustimia siirtää kustannuksia muille osapuolille. Tätä edistää myös suomalaisen terveydenhuoltojärjestelmän hajaantuneisuus ja heikko koordinaatio.

Kolmikanavaisen tarjonnan myötä yksi keskeinen ongelma suomalaisessa terveydenhuoltojärjestelmässä on sen alueellinen ja sosioekonominen eriarvoisuus. Horisontaalisen oikeudenmukaisuuden näkökulmasta suomalainen järjestelmä on OECD-maista rikkaille suosiollisimpia yhdessä Portugalin ja USA:n kanssa (ks. mm. **VAN DOORSLAER ET AL.** 2006).

Terveydenhuoltojärjestelmä rakenteellinen vaikutus tulee hyvin esiin kuviossa 6, jossa tarkastellaan tuloviidenneksittäin lääkärikäyntejä ja käyntipaikkaa. Lääkäris-

Kuvio 6. Lääkäriillä käynnit tuloviidenneksittäin.



Lähde: Häkkinen ja Alha (2006). Tuloviidennekset on laskettu henkilön kotitalouden kulutusyksikköä kohti lasketujen käytettävissä olevien tulojen perusteella.

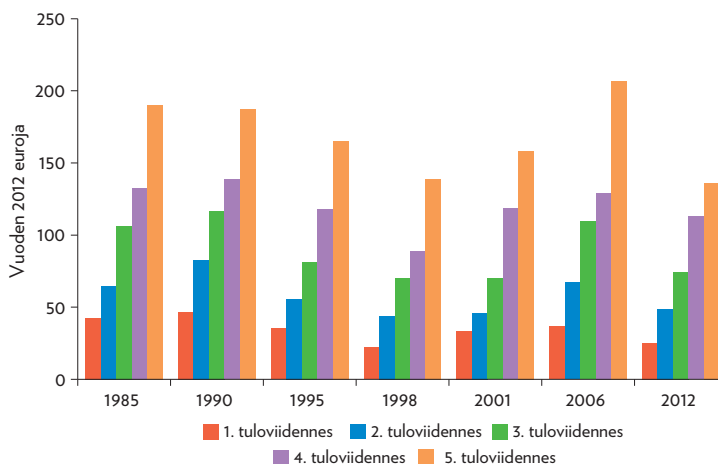
säkäynnit per henkilö eivät juuri eroa tuloviidenneksittäin, mutta alimmat tuloviidenneksit käyvät tyypillisesti terveyskeskuslääkärillä ja ylin tuloviidenneks yksityisellä tai työterveyslääkärillä. Vastaava kuva syntyy myös hammaslääkärillä käynneistä edellisen vuoden aikana terveyskeskus- ja yksityishammaslääkärin osalta, joskin myös käyneiden osuus kasvaa tuloviidenneksittäin (**HÄKKINEN JA ALHA 2006**).

Suomalaisen terveydenhuollon rahoituksen erikoisuuksiin kuuluu pakollinen sairausvakuutus, jota hallinnoi Kela. Tämän palkkatuloon kohdistuvan pakollisen maksun maksuosuudet jakaantuvat työnantajalle (38 %), vakuutetulle eli työntekijälle (33 %) ja valtiolle (28 %). Tämän pakollisen sairausvakuutuksen puitteissa korvataan mm. lääkekuluja, yksityislääkärin ja yksityisen hammashoidon palveluita sekä osa työterveyshuollon kustannuksista (**VUORENKOSKI ET AL. 2008**). Vuonna 2012 terveydenhuollosta 19 prosenttia rahoitettiin pakollisen sairausvakuutuksen kautta.

VUORENKOSKI ET AL. (2008, 51–53) kuvaavat sangen kattavasti suomalaisen yksityisen sairausvakuutuksen kentän. Heidän tulkintansa mukaan keskeinen motiivi ottaa vapaaehtoinen sairausvakuutus on halu kattaa asiakkaalle Kela-korvauksen jälkeen jäävä yksityisen terveydenhuollon maksuosuus. Siten yksityinen sairausvakuutus korvaa vain osan potilaan toimenpiteen synnyttämistä yksityisen terveydenhuollon kokonaiskustannuksista.

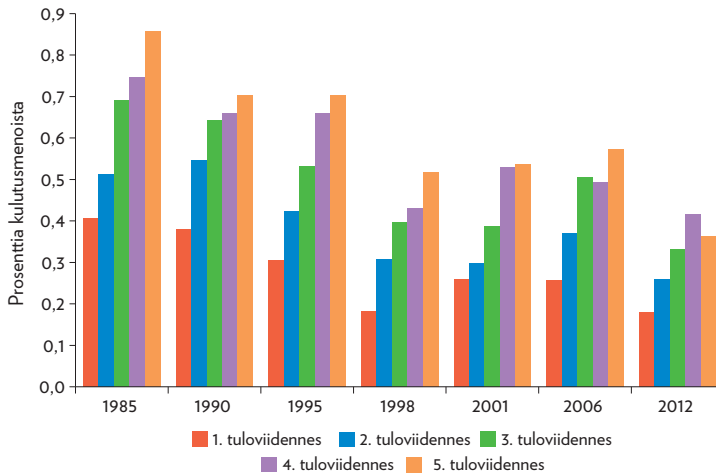
Tilastokeskuksen kulutustutkimuksen avulla meidän on mahdollista tarkastella tätä osuutta. Valitettavasti kulutustutkimuksen kulutuskäsité ei sisällä kotitalouksien julkisten hyvinvointipalveluiden käytöstä saamia etuuksia (esimerkiksi terveydenhoidosta ja koulutuksesta). Kuviosta 7 havaitsemme, että ylimmän tuloviidenneksen

Kuvio 7. Vapaaehtoiset tapaturma- ja sairausvakuutukset kulutusyksiköittäin.



Lähde: Tilastokeskus.

Kuvio 8. Vapaaehtoisten tapaturma- ja sairausvakuutusten osuus kulutuksesta kulutusyksiköittäin.



Lähde: Tilastokeskus.

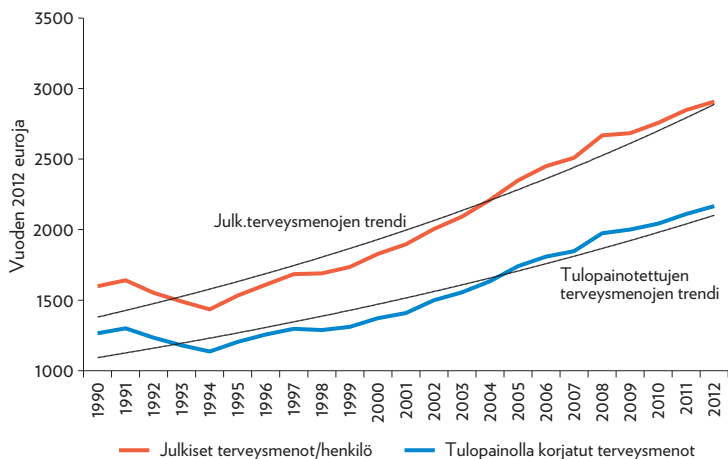
vapaaehtoiset tapaturma- ja sairausvakuutusmenot ovat merkittävästi suuremmat kuin muilla tuloviidenneksillä. Suhteutettuna kokonaiskulutukseen erot pienenevät, mutta vakuutusten osuus kasvaa yhtä poikkeusta lukuunottamatta tuloviidenneksittäin (kuvio 8).

Tarkastelemme seuraavassa lyhyesti julkisen terveydenhuollon henkeä kohden laskettujen reaalisten kokonaismenojen kehitystä Suomessa ajanjaksolla 1990–2012. Kuten edellä julkisten kokonaismenojen tapauksessa, vertaamme siis keskimääräistä kehitystä, missä kukin kansalainen saa saman painon, tilanteeseen, missä painot heijastavat Gini-kertoimen taustalla olevia painoja.

Kuvioista 9 ja 10 huomataan, että kasvu on ollut lievästi heikompa tulonjakopainotetuissa menoissa kuin terveysmenoissa per henkilö.¹¹ Em. kuviot on ilmaistu vuoden 2012 rahamäärässä (eli vuoden 1990 euro on 1,5 vuoden 2012 euroa). Julkisen terveydenhuollon menojen osalta havaitaan kuvioista 9 ja 10 sama kehitys kuin julkisten kokonaismenojen tapauksessa kuviossa 5. Tulonjakopainotetut terveydenhuollon menot ovat kehittyneet hitaammin kuin nämä menot keskimäärin.

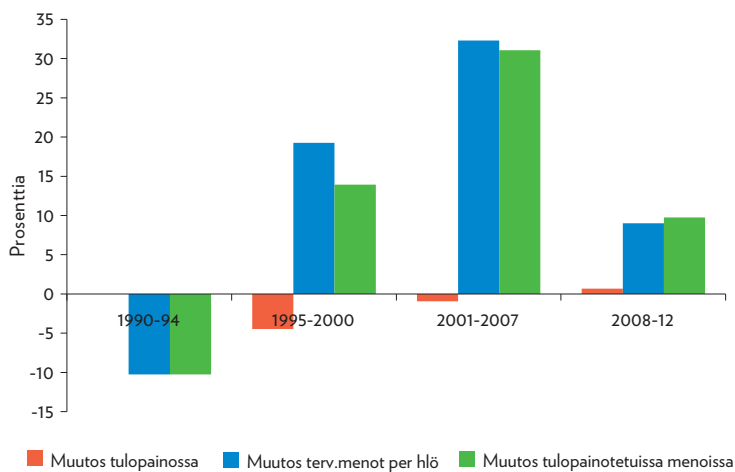
11 PEKKALAN (2009) tutkimuksessa selvitettiin, minkälainen yhteys maakuntien tuloeroilla oli pitkäaikaissairastavuuteen ja yleiseen terveydentilaan Suomessa vuosina 2003 ja 2004. Maakunnan sisäisten tuloerojen kasvaessa yleinen terveydentila heikkeni. Hänen tulokset kuvaavat kuitenkin ensisijaisesti tuloerojen ja terveyden välistä korrelaatiota, eivätkä niiden välistä kausaalisuutta.

Kuvio 9. Julkiset terveydenhuollon kokonaismenot henkeä kohden.



Lähde: Tilastokeskus, Julkisyhteisöjen menot tehtävittäin ja Tulonjakotilasto.

Kuvio 10. Julkisen terveydenhuollon henkeä kohden laskettujen reaalisten kokonaismenojen muutokset vuosina 1990–2013.



Lähde: Tilastokeskus, Julkisyhteisöjen menot tehtävittäin ja Tulonjakotilasto.

Kataisen hallituksen kehyspäättöksen arviointia

Ennen 26.3.2014 tehtyä kehyspäättöstä Kataisen hallitus väitti tehneensä hallituskaudella päätökset noin 3 bkt-prosentin suuruisista menoja vähentävistä ja tuloja lisäävistä toimenpiteistä. Toinen Kataisen hallituksen kehyspäättöksen arviointiin vaikuttava tekijä on sote-uudistus, jolla kunnallisesti järjestetty terveydenhuolto ja sosiaalipalvelut yhdistetään tuotettavaksi viiden vahvan alueellisen järjestäjän toimesta. Alueet rakentuvat nykyisten erityisvastuualueiden pohjalta. Näin sote-alueet olisivat riittävän suuria järjestämään kaikki sosiaali- ja terveyspalvelut perustasosta aina vaativimpiin erityispalveluihin saakka (STM 2014). Uuden järjestelmän osalta on runsaasti ratkaisematta olevia kysymyksiä, mutta huolimatta puheista yksikanavaisesta rahoituksesta sote-aluemalli ei muuta vallitsevaa käytäntöä verorahoituksen ja Kelan sairausvakuutuksen välillä, mikä on yksi keskeinen eriarvoistavaa kehitystä ylläpitävä tekijä.

Kataisen hallituksen kehyspäättöksen laajamittainen tulonjakovaikutusten analysointi vaatisi esimerkiksi verotuksen ja tulonsiirtojärjestelmän vaikutusten arviointia simulointimallilla. Tässä vaiheessa voimme ottaa esille ainoastaan yleisiä periaatteita yo. keskustelun puitteissa. Ensinnäkin hallitus päätti uusista välittömistä sopeutustoimenpiteistä, joiden arvioidaan vähentävän valtion menoja ja lisäävän tuloja 2,3 miljardia euroa vuoden 2018 tasolla (VALTIONEUVOSTON VIESTINTÄOSASTO 2014). Tämä on karkean arvion mukaan noin prosentti vuoden 2018 bruttokansantuotteesta. Olettaen talouden olevan vielä joitakin vuosia tilanteessa, missä tavanomaisin rahapolitiisin keinoin ei pystytä taloutta elvyttämään, kiristävällä finanssipolitiikalla on negatiivinen kerroinvaikutus bkt:n kasvuun.

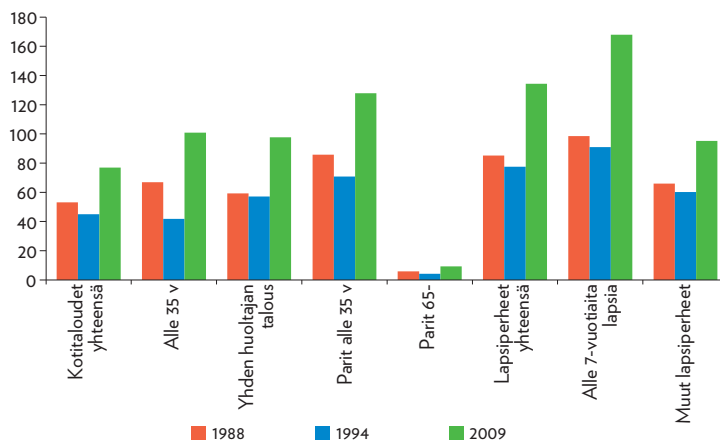
Edellä nähtiin, että Pigou-Samuelson -säännön perusteella sopeuttamista voidaan tehdä sekä veroissa että menoissa. Mitä tulee kehyspäättöksen menoleikkausten ja veronkiristysten suhteeseen, niin verojen korotusten vaikutukset ovat helpommin havaittavissa: ansiotuloverojen indeksitarkastusten tekemättä jättämisellä toivotaan saavutettavan 155 miljoonan euron verotuotto, joskin 100 miljoonaa on tarkoitus käyttää pienituloisten verotuksen keventämiseen. Lisäksi verotuksessa vähennysmahdollisuuksia pienennetään niin asuntolainan korkovähennysoikeuden kuin työmatkakustannusten omavastuuosuuden osalta. Näiden verotuksen progression lisäämistoimien lisäksi kehyspäättöksessä kasvatetaan valmisteveroja, energiaverotusta, ajoneuvoveroa ja kiinteistöveroa, joiden osalta ainakin osa vaikutuksista lieenee verotuksen progressiota vähentäviä, joten kokonaisvaikutuksen arvioimiseksi olisi syytä tehdä perusteellisempi simulointiarvio.

Entä millainen on verojen vaikutus ikäryhmittäin? Kehyspäättöksen arvioidaan pienentävän valtiontalouden alijäämän vuonna 2018 2,7 miljardiin euroon ja siten taivuttavan valtiovelan kasvun suhteessa kokonaistuotantoon. Lisäksi kehyspäättöksessä valtion omaisuutta suunnitellaan realisoitavan 1,9 miljardilla eurolla, joka käytettäi-

siin valtion velan lyhentämiseen. Toisaalta julkiset investoinnit eivät näytä juurikaan kasvavan nykyisestä, mitä voi pitää huolestuttavana.¹²

Edelleen monet menojen vähennykset kohdistuvat pienituloisiin tai lapsiperheisiin – mm. sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksujen korotus, lapsilisien pienennys, muutokset ansiosidonnaisessa työttömyysturvassa. Lapsilisien leikkaukset yhdistettynä asuntolainan korkovähennysoikeuden leikkaamisen ja energiaverotuksen kasvattamiseen kohdistuvat erityisen voimakkaasti lapsiperheisiin, kuten kuvio 11 asuntolainan osalta indikoi. Kataisen hallituksen 26.3.2014 tekemää kehyspääöstä on syytä kritisoida terveydenhuollon tasa-arvon näkökulmasta eriarvoistavaksi, sillä kehyspääöksen sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksujen korotus kohdistuu kunnallisesti järjestettyjen palveluiden käyttäjiin. Erityisesti on muistettava, että lain mukaan työterveyshuollossa ei saa asiakkailta periä maksuja.

Kuvio 11. Asuntolainojen osuus käytettävissä olevasta rahatulosta.



Lähde: Tilastokeskus, Varallisuustutkimus.

Yhteenveto

Historia näyttää toistavan itseään. Pian 1990-luvun alun laman pahimman vaiheen mentyä ohi käynnistyivät Suomessa puheet julkisen talouden rakenteellisesta alijäämästä. Silloin ei vielä kestävyysvaje-termi ollut käytössä. Jälleen nykyisen taantuman alkuvaiheen jälkeen talouden lyhyen aikavälin ongelmien korjaaminen siirtyi syrjään.

12 Vrt. väylärahoituksen säästöt 100 miljoonaa euroa ja 300 miljoonan euron lisäykset osaamis- ja innovaatioinvestointeihin sekä nopeasti työllistäviin liikennehankkeisiin.

Finanssipoliittinen elvytys kiistettiin. Sen katsottiin lisäävän vain julkista velkaa ja edelleen heikentävän taloutta.

Mikään evidenssi päinvastaisesta todellisesta kehityksestä Euroopassa ja Suomessa ei tätä kantaa näytä horjuttavan. Talouden ongelmat nähdään rakenteellisina. Uskolli-
sesti on toistettu mantraa rakenteellisten uudistusten tärkeydestä. Uhkaavan julkisen
talouden kestävyysvajeen nimissä on vaadittu pikaisia toimia eläkejärjestelmässä ja
julkisessa taloudessa. Keskustelua ovat hallinneet epämääräiset yritykset viedä eteen-
päin sote- ja kuntauudistuksia.

Olemme tässä kirjoituksessa keskittyneet julkisen talouden pitemmän aikavälin so-
peutukseen tilanteessa, missä talouden kasvun arvioidaan olevan pitemmän ajan selvästi
hitaampaa kuin menneisyydessä. Emme ota kantaa siihen, tuleeko näin tapahtumaan
eli onko nykytiedoin perusteita tällaiselle kehitykselle. Arvioimme julkisen talouden
sopeuttamista taloustieteen, erityisesti optimiveroteorian, välinein. Tämän kirjallisuus-
den opetukset viittaavat huomattavasti monipuolisimpiin mahdollisuuksiin julkisen
talouden sopeuttamiseen kuin suomalainen poliittinen keskustelu heijastelee. Koros-
tamme vielä, että lyhyen aikavälin kokonaiskysynnän ongelma tulee ratkaista ensin. ■

Kirjallisuus

ALESINA, A. & ARDAGNA, S. (2010), Large Changes in Fiscal Policy: Taxes versus
Spending, teoksessa Brown, J.R. (Ed.): Tax Policy and the Economy, Vol. 24, Chicago:
University of Chicago Press, 35–68.

ATKINSON, A.B. (2011), On Lateral Thinking, Journal of Economic Inequality, 9,
319–328.

ATKINSON, A.B. (2012a), Public Economics after The Idea of Justice, Journal of
Human Development and Capabilities, 13, 521–536.

ATKINSON, A.B. (2012b), Public Economics in the Age of Austerity. 5th Sandmo
Lecture.

BALL, L. (2014), Long-Term Damage from the Great Recession in OECD Countries,
NBER Working Paper 20185.

BERMPEROGLU, D. & PAPPA, E. & VELLA, E. (2013), Spending-based Austerity
Measures and Their Effects on Output and Unemployment, CEPR Discussion Papers
9383.

CHRISTENSEN, K. & JOHNSON, T. & VAUPEL, J. (2006), The Quest for Genetic
Determinants of Human Longevity: Challenges and Insights, Nature Reviews –
Genetics, 7, 436–448.

DESCARTES, R. (1637), Discours de la Méthode, Sixième Partie. Teoksessa Bridoux,
A. (toim.): Descartes: OEuvres et lettres. Paris: Gallimard (Bibliothèque de la Pléiade),
1953:168.

GORDON, R. J. (2012), Is U.S. Economic Growth Over? Faltering Innovation Confronts the Six Headwinds, NBER Working Paper 18315.

HÄKKINEN, U. & ALHA, P. (2006), Terveyspalvelujen käyttö ja sen väestöryhmittäiset erot. Terveys 2000 -tutkimus. Kansanterveyslaitoksen julkaisuja, B 10.

KIANDER, J. & VARTIA, P. (1998), Suuri lama. Helsinki: ETLA.

KORKMAN, S. (1992), Talouspolitiikassa pallo hukassa? Työväen Taloudellinen Tutkimuslaitos, Katsaus 1992:2.

PEKKALA, J. (2009), Tuloerojen ja terveyden välinen yhteys Suomessa, VATT-tutkimuksia 142.

SEN, A. (1976), Real National Income, Review of Economic Studies, 43, 19–39.

REINHART, C. & ROGOFF, K. (2009), This Time Is Different: Eight Centuries of Financial Folly. Princeton, NJ: Princeton University Press.

REINHART, C. & ROGOFF, K. (2010), Growth in a Time of Debt. NBER Working Paper 15639.

SMITH, A. (1776), Wealth of Nations, Hollywood: Simon&Brown (2012).

STM (2014), Sote-uudistus.

http://www.stm.fi/vireilla/kehittamisohjelmat_ja_hankkeet/palvelurakenneuudistus

SUMMERS, L.H. (2014), Reflections on the New ‘Secular Stagnation’ Hypothesis, teoksessa Teulings, C. & Baldwin, R. (Eds.): Secular Stagnation: Facts, Causes and Cures, London: CEPR Press.

http://www.voxeu.org/sites/default/files/Vox_secular_stagnation.pdf

TANNINEN, H. & TUOMALA, M. (2013), Nousu 1990-luvun alun lamasta. Talouspolitiikan menestystarina vai onnekas sattuma? Yhteiskuntapolitiikka, 78, 574–581.

TARKIAINEN, L. & MARTIKAINEN, O. & LAAKSONEN, M. & VALKONEN, T. (2011), Tuloluokkien väliset erot elinajanodotteessa ovat kasvaneet vuosina 1988–2007, Suomen Lääkärilehti 66:48, 3652–3657a.

TOBIN, J. (1970), On Limiting the Domain of Inequality, Journal of Law and Economics, 13, 263–277.

TUOMALA, M. (2013), Eurooppalainen kiristyspolitiikka: Väärä diagnoosi ja väärä lääke. Talous & Yhteiskunta, 41:3, 2–8.

VALTIONEUVOSTON VIESTINTÄOSASTO (2014), Hallitus sopi budjettikehyksistä ja julkisen talouden suunnitelmasta. Luottamusta Suomeen sopeutustoimilla ja rakenneuudistuksilla sekä panostuksella kasvuun. Tiedote 123/2014.

VAN DOORSLAER, E. & MASSERIA, C. & KOOLMAN, X. (2006), Inequalities in Access to Medical Care by In-come in Developed Countries, Canadian Medical Association Journal, 174:2, 177–183.

VEROTUKSEN KEHITTÄMISTYÖRYHMÄ (2010), Verotuksen kehittämistyöryhmän väliraportti, Valtiovarainministeriön julkaisuja 35/2010.

VUORENKOSKI, L. & MLADOVSKY, P. & MOISSIALOS, E. (2008), Finland: Health System Review, Health Systems in Transition, 10:4, 1–168.

Marja Riihelä

Erikoistutkija, VATT

Risto Sullström

VTL

Matti Tuomala

Professori, Tampereen yliopisto

VEROPOLITIikka HUIPPUTULOJEN JA -VARALLISUUDEN TAUSTALLA – ONKO PIKETTYN KUVAAMA KEHITYS NÄHTÄVISSÄ SUOMESSA?

1990-luvun laman jälkeisellä kymmenvuotijaksolla Suomen tuloerojen kasvu oli OECD-maiden nopeinta. Erityisesti 1990-luvun loppupuolella tapahtunut ylimpien tulojen kasvu verojärjestelmämme vauhdittamana oli poikkeuksellista Suomen taloushistoriassa. 2000-luvun ensimmäisellä vuosikymmenellä tuloerot näyttävät asettuneen pysyvästi korkeammalle tasolle. Ei liene yllättävää, että ylimpien tulo-osuuksien ennätysellinen kasvu näkyy myös ylimpien varallisuusosuuksien kasvuna. Onko näin ollen Thomas Piketty (2014) ennakoima kehitys kohti ”kuponginleikkaajien” yhteiskuntaa nähtävissä Suomessa? Olemme koonneet tähän artikkeliin Suomea koskevaa tietoa Pikettyn mallin avaintekijöistä. Näyttää selvästi, että ainakin keskimäärin varallisuuden tuotto on ollut jaksolla 1987–2009 suurempi kuin käytettävissä olevien ja bruttotulojen kasvu. Tällä perusteella voi sanoa, että ainakin reitti Pikettyn ennakoimaan kehityksen on myös Suomessa avattu.

Paikallaan pysyneiden tuloerojen tutkimusta kuvattiin 1980-luvulla yhtä kiehtovaksi kuin hyvin hoidetun pihanurmikon kasvun seuraaminen. Mielenkiinto aihepiiriin heräsi 1990-luvun puolivälin jälkeen, kun tuloerot kääntyivät reippaaseen kasvuun erityisesti USA:ssa, mutta myös monissa muissa kehittyneissä maissa kuten Suomessa. **PIKETTYN** (2014) kirja toi ilmiölle vielä aiempaa laajempaa huomiota.

Pitäisikö tulo- ja varallisuuserojen kehityksestä olla huolissaan? Jos tulo- ja varallisuuseroilla on väliä, niin miksi sitten? Syitä on useita. Ensinnäkin tulo- ja varallisuuserot ovat voineet kehittyä epäreilusti. Toiseksi tulo- ja varallisuuseroilla on haitallisia vaikutuksia talouteen ja yhteiskuntaan ylipäänsä. Kolmanneksi vaikka kumpapaakaan noista kahdesta edellä olevaa syystä ei olisikaan, niin huono onni talouden lamoissa, geeniarpajaisissa jne. antaa perusteet tavoitella tulo- ja varallisuuserojen kaventamista.

Vaikka monet kannattavat jossain mielessä tasa-arvoa, erimielisyyttä on siitä, minkä suhteen tasa-arvoa tulisi tarkastella. Joidenkin mielestä tuloerot ovat pahasta, elleivät ne ole välttämättömiä jonkin lopullisen tavoitteen kannalta. Tätä voisi kutsua ”kannustinperusteluksi”. Monet taas painottavat mahdollisuuksien tasa-arvoa lopputuloksen sijasta. Mahdollisuuksien tasa-arvoa ei kuitenkaan voi erottaa jo toteutuneista tulo- ja varallisuuseroista. Yksi tapa nähdä eriarvoisuus on se, tuottaako se harmia yhteiskuntaan vai ei. Hyötykö yhteiskunta siitä, että pieni osa sen jäsenistä on hyvin rikkaita?

Ihmisten eettiset näkemykset tuloerojen suotavuudesta vaihtelevat melkoisesti. Myös oikeudenmukaisuusteorioiden kirjo on melkoinen. Voidaan esimerkiksi filosofi **ROBERT NOZICKIN** (1974) tavoin väittää, ettei henkilöiden kunakin hetkenä nauttimissa tuloissa ole mitään mielenkiintoista etiikan näkökulmasta. Tulonjakaumalla ei hänen mukaansa ole eettistä ulottuvuutta, jos siihen on päädytty vapaasti toimivien markkinoiden tai vapaaehtoisten sopimusten myötä eli jos prosessi on reilu tai oikeudenmukainen Nozickin antamassa merkityksessä¹.

Nozickille prosessi on tärkeä, ei lopputila. On selvää, ettei julkisen sektorin toteuttama tulojen uudelleenjakso sovi tähän libertaariseen kuvaan. Nozickin järjestelmä on sopusoinnussa vain ns. minimivaltion kanssa (yövärtijavaltio). **KENNETH ARROW** (1978) on esittänyt erittäin tyrmäävän kritiikin Nozickin teoriasta. Arrow korostaa sitä, miten henkilökohtaisen varallisuuden arvo riippuu ympäröivästä yhteiskunnasta. Yksityisessä omistuksessa ja käytössä olevalla varallisuudella on käyttöä vasta osana yhteiskuntaa. Siksi näin luotu yksityinen ylijäämä pitää Arrown mukaan käyttää muuta yhteiskuntaa hyödyttävään uudelleenjaksoon.

Kuvitellaan tilanne, jossa tietyn ryhmän tulot pysyvät reaalisesti ennallaan ja jossa muut ryhmät kasvattavat omaa osuuttaan. Olisimmeko valmiit pitämään tällaista tuloerojen kasvua eettisesti hyväksyttävänä? Nozick hyväksyisi sen, jos kaikki reilun vaihdon ehdot toteutuvat. Ne, jotka hyväksyvät Pareto-periaatteen² ainoaksi eettiseksi ohjeksi, eivät tietenkään näe mitään pahaa tällaisissa tuloerojen muutoksissa.

1 (1) Oikeudenmukaisuus alkuvarannoissa (omistusoikeus) eli alkutilaa koskevaa periaate. (2) Oikeudenmukaisuus alkuvarantojen vaihdossa (vapaaehtoinen vaihto). (3) Aikaisempien epäoikeudenmukaisuuksien oikaisu.

2 Pareto-periaate (heikko-versio) sanoo, että jos jokainen pitää vaihtoehtoa x parempana kuin vaihtoehtoa y, niin yhteiskunnan tulee valita vaihtoehto x. Se on saanut nimensä Vilfredo Paretosta (1848–1923), joka tutki mm. tulonjakoa ja politiikan teoriaa.

Moni ei kuitenkaan olisi valmis hyväksymään politiikkaa, jonka seurauksena rikkaimpien henkilöiden tulotaso tai varallisuus moninkertaistuu muiden tulojen pysyessä ennallaan. Suomalaisessa tulonjakokeskustelussa voi kuitenkin nähdä piirteitä paretolaisen näkemyksen hyväksymisestä. Ehkä historian tunnetuin paretolaisen näkemyksen kriitikko oli antiikin Kreikan filosofi **PLATON** (1972). Kenenkään varallisuus ei Platonin mukaan saisi olla neljää kertaa suurempi kuin yhteiskunnan köyhimmän jäsenen. Muussa tapauksessa yhteiskunnan vakaus voisi järkkäyä.

Taloustieteen normatiivisessa tutkimuksessa, ennen kaikkea optimaalisen verotuksen teoriassa, keskeiset taustalla olevat eettiset teoriat ovat utilitarismi ja **JOHN RAWLSIN** (1971) maximin- tai eroperiaate. Vaikka ne ovat monelta osin erilaisia, niillä on kuitenkin sama keskeinen lähtökohta, niin sanottu asset-egalitarismi, jossa ihmisen ominaisuudet (taidot, kyvyt tms.) oletetaan yhteiseksi omaisuudeksi.

Oikeudenmukaisuusperiaate on sopimus, joka määrittelee, miten yhteistä omaisuutta olevien taitojen jakaumasta saadut hyödyt jaetaan ihmisten kesken. Mutta miten ihmisen etu tulisi määritellä? Nähdäänkö ihmisen etu hyötynä kuten utilitarismissa (kriteerinä; hyötysumman maksimointina), perushyödykkeenä kuten Rawlsin ajattelussa (kriteerinä; ero- tai maximin-periaatteena) vai jonakin muuna?³ **AMARTYA SENIN** (1985) mukaan ihmisen etua ei tule nähdä hyötynä eikä hyödykkeinä vaan seikkana, jota hän kutsuu ihmisen kyvyksi toimia (capability to function). Hyötysumman maksimointi ja maximin-periaate (ero-periaate) eivät itsessään anna selkeää ohjenuoraa siitä, millaiset tulo- ja varallisuuserot ovat suotavia. Kytkemällä nuo periaatteet siihen, miten talouden ajatellaan toimivan, eli ”talouden malliin”, voimme jo sanoa enemmän. ”Optimaalinen” tuloveroteoria on esimerkki tällaisesta kytkennästä. Sen perusteella voimme sanoa jo enemmän, minkälaista uudelleenjakopolitiikka erilaiset yhteiskunnalliset arviointiperiaatteet suosittavat.

Tässä artikkelissa tarkastelemme aluksi, miten tulo- ja varallisuuserot ovat kehittyneet viimeisten vuosikymmenien aikana Suomessa. Mikä rooli harjoitetulla politiikalla on ollut kehityksen takana? Onko Piketty ennakoima kehitys kohti ”kuponginleikkaajien” yhteiskuntaa nähtävissä Suomessa? Haluammeko varallisuuteen perustuvaan ”kuponginleikkaajien” yhteiskuntaan vai työhön/”meriitteihin” perustuvaan yhteiskuntaan? Näihin kysymyksiin yritämme vastata tässä esityksessä.

3 Ks. näistä periaatteista esim. **TUOMALA** (2009).

Yleiskuva tuloerojen kehityksestä Suomessa vuosina 1966–2012

Kuviossa 1 esitetään tuloerojen kehitys Suomessa ajanjaksolla 1966–2012 tulonjakotutkimuksissa laajasti käytetyn Gini-kertoimen avulla. Gini-kerroin saa arvoja nollan ja sadan välillä. Mitä suuremmat tuloerot ovat, sitä suuremman arvon kerroin saa. Aineistoina ovat Tilastokeskuksen vuosien 1966, 1971, 1976, 1981 ja 1985 kotitalouskohtaiset kulutustutkimukset ja vuosien 1987–2012 tulonjakotutkimuksen ns. palveluaineistot. Niissä kotitalouksien tuloja eritellään hyvin yksityiskohtaisella ryhmityksellä. Kuviossa 1 kuitenkin rajaudutaan vain kolmeen tulokäsitteeseen: tuotannontekijätuloihin, bruttotuloihin ja käytettävissä oleviin tuloihin.

Tuotannontekijätulot koostuvat palkka-, yrittäjä- ja pääomatuloista. Kun tuotannontekijätuloihin lisätään saadut tulonsiirrot, joita ovat eläkkeet, työttömyyskorvaukset ja muut sosiaaliturvaetuudet, päädytään bruttotuloihin. Kun bruttotuloista edelleen vähennetään maksetut tulonsiirrot (= välittömät verot ja veronluonteiset maksut), saadaan käytettävissä olevat tulot. Kotitalouksien saamat tulonsiirrot ja välitön verotus tasaavat tuotannontekijätuloista syntyneitä tuloeroja, mutta niiden vaikutusten voimakkuudessa on ollut ajan mittaan eroja.

$$\begin{array}{ccccccc} & & & & \text{nettotulonsiirrot} & & \\ & & & & \text{saadut} & - & \text{maksetut} \\ & & & & \text{tulonsiirrot} & & \text{tulonsiirrot} \\ \text{käytettävissä} & = & \text{tuotannon-} & + & & & \\ \text{olevat tulot} & & \text{tekijätulot} & & \text{bruttotulot} & & \end{array}$$

Viimeisten 30 vuoden aikana tuloerojen kehityksessä erottuu kolme ajanjaksoa (esim. **RIIHELÄ ET AL.** 2005b; **RIIHELÄ ET AL.** 2010). Vuodesta 1966 vuoteen 1976 tulonjako tasoittui melkoisesti. Sekä käytettävissä olevien tulojen että bruttotulojen Gini-kertoimet laskivat selvästi. Seuraavana jaksona tuloerot pysyivät lähes muuttumattomina, kunnes 1990-luvun puolivälissä tapahtui trendin jyrkkä kääntyminen. Jaksolla 1995–2005 Suomen tuloerojen kasvu oli OECD-maiden nopeinta (**OECD** 2011).

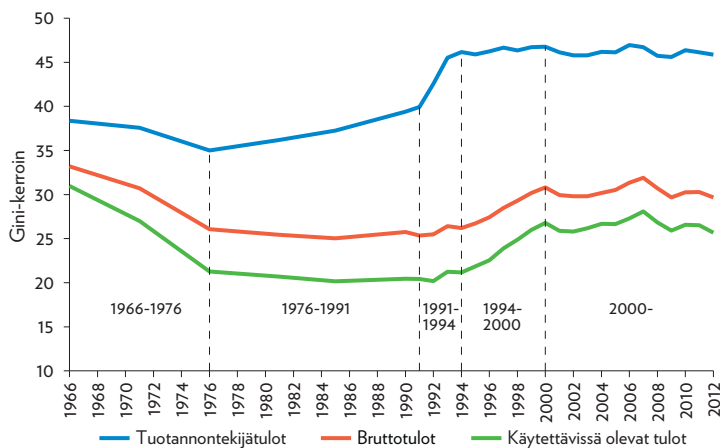
Tuotannontekijätulojen Gini-kertoimet taas ovat nousseet vuodesta 1976 lähtien. Niissä tapahtui voimakas hyppäys 1990-luvun alussa. Tämän selittää laman aiheuttama työttömyys, koska työttömien tuotannontekijätulot romahtivat palkkatulojen pudottua nollaan. 1990-luvun keskivaiheilta lähtien tuotannontekijätulojen Gini-kerroin on pysynyt lähes samana.

Kuviosta 1 voi myös päätellä tulonsiirtojen, välittömien verojen ja veronluonteisten maksujen tuloja uudelleen jakavat vaikutukset. Siirtyminen ylimmältä käyrältä keskimäiselle kuvaa tulonsiirtojen vaikutusta. Havaitaan, että tulonsiirrot ovat edistäneet tulojen uudelleenjakoa voimakkaasti. Havaitaan myös, että 1990-luvun puolivälin jälkeen tämä vaikutus on selvästi pienentynyt. Tämä on tapahtunut osaksi siksi, että

työttömyys on alentunut, jään kuitenkin lamaa edeltävää aikaa korkeammaksi ja osaksi sosiaaliturvaetuksien leikkauksien seurauksena.

Välittömien verojen ja sosiaaliturvamaksujen tulonjakovaikutus näkyy siirryttäessä keskimmaiselta käyrältä alimmalle. Käytettävissä olevien tulojen Gini-kertoimessa ei ole otettu huomioon välillisten verojen kuten esimerkiksi arvonlisäveron vaikutusta. Ne huomioon ottavista tutkimuksista (JÄNTTI 2009; SULLSTRÖM JA RIIHELÄ 1996) tiedetään välillisten verojen lisänneet tuloeroja. Niin ikään julkisesti tarjottujen hyödykkeiden, ns. yhteiskunnallisten palvelujen, kuten terveydenhoidon, koulutuksen ja erilaisten sosiaalipalveluiden vaikutus ei näy kuvion Gini-kertoimissa. Ne ovat kaventaneet osaltaan tuloeroja (LINDQVIST 2009).

Kuvio 1. Gini-kertoimet vuosina 1966–2012, %.



Lähteet: Riihelä et al. 2005b (päivitetty); Tilastokeskus, Kulutustutkimus 1966–1985 ja Tulonjakotilasto 1987–2012.

Aineistoina ovat Tilastokeskuksen vuosien 1966, 1971, 1976, 1981 ja 1985 kotitausekohtaiset kulutustutkimukset, vuosien 1987–2012 tulonjakotutkimuksen ns. palveluaineistot ja varallisuusaineistot 1987–2009. Kun tarkastellaan tuloeroja kotitaloustasolla, erikokoiset ja rakenteeltaan erilaiset kotitaloudet pitää saada vertailukelpoisiksi. Seuraavissa kuviossa tulomuuttujat on määritelty OECD-kulutussyksikköä kohden. Ns. ekvivalenttitulo saadaan, kun kotitalouden tulomuuttuja on painotettu kotitalouden jäsenmäärällä ja otantapainolla. OECD-kulutussyksikkö on muodostettu seuraavasti: Ensimmäinen aikuinen saa painon 1, seuraavat yli 17-vuotiaat painon 0,7 ja alle 18-vuotiaat painon 0,5. Kahden aikuisen ja kahden lapsen kotitaloudessa on siten 2,7 kulutussyksikköä. Tunnuslukujen määrittämisessä on käytetty otanta- ja henkilöpainoja. Eri vuosien tulot ovat euromäärisiä, ja ne on saatu reaalisiksi elinkustannusindeksin avulla.

Tulokymmenykset (desiilit) ja niihin liittyvät prosenttipisteet on muodostettu kotitalouksien kulutussyksikköä kohti lasketun tulon perusteella. Kun tulonsaajat laitetaan heidän tulojensa mukaiseen järjestykseen, niin heistä suurituloisimmat 10 prosenttia kuuluvat ylimpään tulokymmenykseen eli 10. desiiliin. Laskelmissa on erityistä huomiota kiinnitetty ylimpiin tuloihin, so. ylimpään 10. desiiliin ja desiilin sisällä vielä suurituloisimpiin 5 prosenttiin ja 1 prosenttiin.

Keskimääräiset veroasteet on laskettu verojen prosenttiosuutena bruttotuloista. Verot koostuvat kaikista välittömistä veroista (tulovero valtiolle, varallisuusvero, tulovero kunnalle, kotitalouden korkotulosta maksamat lähdeverot, kuolinpesän tulo- ja kunnallisvero, katumaksu ja kiinteistövero) ja veronluonteisista maksuista (sosiaaliturvamaksut, työ- ja yrittäjäeläkemaksut, elatusapu ja maksettujen tulonsiirtojen oikaisuerät). Kotitalouksien kulutuksen kautta maksamat välilliset verot eivät ole mukana.

Tulokehitys eri ryhmissä, eli keille kasvun hedelmät menivät

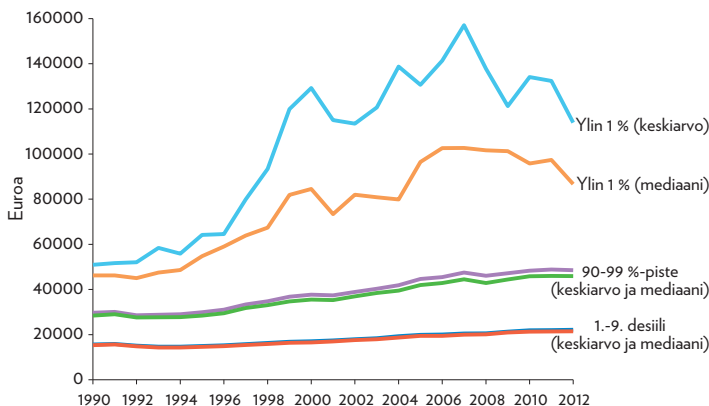
Suomessa ja monissa muissa maissa kasvun hedelmistä on entistä suurempi osuus mennyt huipputuloisille. Ylimmät tulo-osuudet (ennen kaikkea ansiotuloja kevyemmin verotetuiksi pääomatuloiksi muunnon ansiosta) ovat kasvaneet voimakkaasti 1990-luvun loppupuoliskolta 2000-luvun alkuun (RIIHELÄ ET AL. 2005a). Suomessa vuodesta 1993 vuoteen 2000 käytävissä olevien tulojen kokonaiskasvusta meni ylimmälle 1 prosentille tulonsaajista noin viidennes. USA:ssa vuosina 1971–2007 50 prosenttia meni ylimmälle 1 prosentille.⁴

Kuviosta 2 nähdään, miten reaaliset käytettävissä olevat tulot ovat kehittyneet keskimäärin eri tulokymmenyksissä (desiileissä) ja suurituloisimmassa 1 prosentissa tulonsaajista. Tulokset ovat hämmäntäviä. Tulot eivät ole juurikaan kasvaneet alimmista desiileissä. Ylimmässä tulonsaajakymmenyksessä kasvu käynnistyi laman taituttua 1990-luvun puolivälin jälkeen.

⁴ USA:ssa kyseessä on veroa edeltävä tulo.

Keskimääräinen kasvu ylimmässä desiilissä oli kuitenkin vaatimatonta verrattuna ylimpää yhteen prosenttiin, joka teki 1990-luvun jälkimmäisellä puoliskolla irtioton muista. Ylin 1 prosentti kaksinkertaisti keskimääräiset reaaliset käytettävissä olevat tulonsa viime vuosikymmenen jälkimmäisellä puoliskolla. Jos mennään vielä ylemmäs 1 promilleen, kasvu oli aivan omissa lukemissaan. Sen voi päätellä jo siitä, että kuviossa 2 ylimmän yhden prosentin keskiarvo ja mediaani ovat loitonneet toisistaan. Toisin kuin keskiarvoon mediaaniin (ko. ryhmän keskimmäisen tulonsaajan tuloihin) ei vaikuta kaikkein suurituloisimpien tulojen kasvu.

Kuvio 2. Reaaliset käytettävissä olevat tulot vuosina 1990–2012. Mediaani ja keskiarvo eri prosenttipisteissä ja ylimmässä 1 prosentissa, 2012 hinnoin.

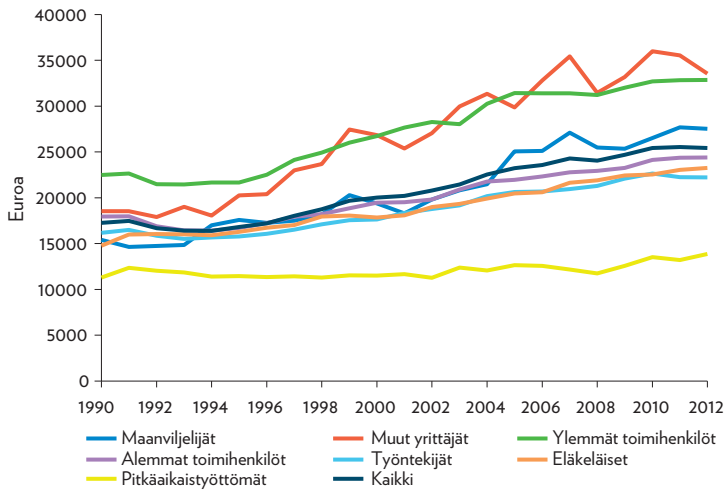


Lähde: Tilastokeskus, Tulonjakotilasto 1990–2012.

Kuviosta 3 nähdään, miten eri sosioekonomisten luokkien keskimääräiset reaalitulot kehittyivät 1990-luvulla. Kuvio paljastaa varsin selvästi, että pitkäaikaistyöttömien kotitalouksien keskimääräiset reaalitulot kehittyivät varsin vaatimattomasti. Muut ryhmät jakoivat kasvun hedelmät. Työntekijöiden ja eläkeläisten keskimääräinen tulokehitys on ollut viimeisten kahdenkymmenen vuoden aikana lähes identtistä.

Erityisesti yrittäjien keskimääräinen tulokehitys on ollut huomattavasti ripeämpää kuin muiden ryhmien. Vielä 1990-luvun alussa ylimpien toimihenkilöiden keskimääräiset tulot olivat selvästi yrittäjien vastaavia korkeammat. 1990-luvun puolivälissä yrittäjät saavuttivat ylimmät toimihenkilöt. Erityisesti voidaan havaita, että keskimäärin yrittäjät olivat 1990-luvun alkupuoliskolla lähempänä työntekijöiden tulotasoa. 2000-luvun lopulla tulotaso on keskimäärin verrattavissa ylempiin toimihenkilöihin.

Kuvio 3. Sosioekonomisten luokkien keskimääräiset reaalitulot 1990–2012 (käytettävissä olevat tulot viitehenkilön sosioekonomisissa ryhmissä, OECD-skaala), 2012 hinnoin.



Lähde: Tilastokeskus, Tulonjakotilasto 1990–2012.

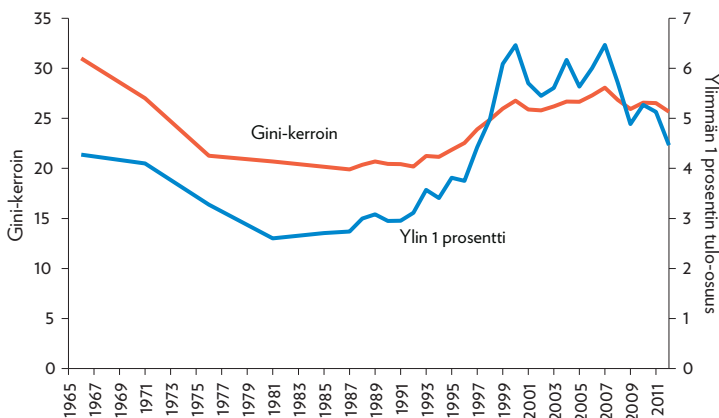
Monissa maissa, joissa ylimpiä tuloja saaneiden tulo-osuuksien kehittymistä on tutkittu, on havaittu niiden noudattavan U:n muotoista käyrää pitkällä aikavälillä. Esimerkiksi USA:ssa ja Isossa-Britanniassa ylimpien tulonsaajaryhmien tulo-osuuksien pienentyminen pysähtyi 1970-luvulla, minkä jälkeen 1980-luvulta lähtien ne ovat voimakkaasti kasvaneet. Alenevaan kehitykseen vaikutti progressiivinen verotus, joka oli pitkään esteenä ylimpien tulonsaajaryhmien pääomatulo-osuuksien kasvulle.⁵ 1970- ja 1980-luvulla verouudistukset näissä maissa vähensivät verotuksen uudelleenjakovaikutuksia.

Taitekohdat ovat selvästi nähtävissä USA:n ja Ison-Britannian ylimpien tulojen aikasarjoista. Isossa-Britanniassa pääministeri Thatcherin valtaan tullessa tehtiin suuri veroreformi, jossa verotus muuttui vähemmän uudelleenjakavaksi. Tämän jälkeen ylempien tuloluokkien osuus on trendinomaisesti kasvanut. USA:ssa taitekohta oli presidentti Reaganin suuri veroreformi 1986.

⁵ Ks. esim. **PIKETTY JA SAEZ** (2003) USA:ssa ja **ATKINSON** (2002) Isossa-Britanniassa.

Tuloerojen mittaaminen tulo-osuuksilla: Tavallisesti tuloerojen kasvu raportoidaan ns. Gini-kertoimen kasvuna, kuten kuviossa 1. Asiaan vihkiytymättömille kerroin ei paljoakaan sano. Se ei myöskään paljasta, missä osassa tulonjakaumaa muutokset ovat tapahtuneet. Kuvio 4 paljastaa sen, ettei Gini-kerroin reagoinut yhtä voimakkaasti tuloerojen kasvuun 1990-luvun loppupuoliskolla kuin tulo-osuusmitta. Tämä taas johtuu siitä, että Gini-kerroin antaa hyvin pienen painon ylimmissä tuloissa tapahtuville muutoksille. Kuvio 4 viestittää, miten tärkeää on myös tietää, missä jakauman kohdassa muutokset tapahtuvat. Tulo-osuusmitat antavat selvästi konkreettisemmän kuvan tuloeroista kuin Gini-mitta. Erityisesti 1990-luvun loppupuolella tapahtunut ylimpien tulojen ja siitä seurannut ylimpien tulo-osuuksien kasvu (veron jälkeisten tulojen) oli poikkeuksellista Suomen taloushistoriassa.

Kuvio 4. Gini-kerroin ja ylimmän yhden prosentin tulo-osuus.

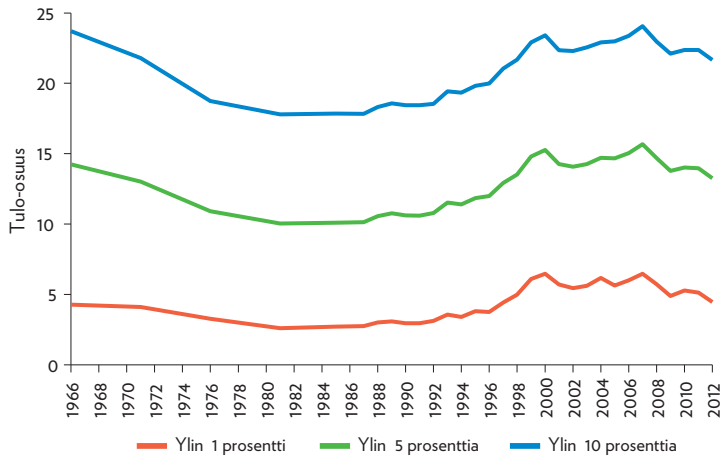


Lähteet: Tilastokeskus, Kulutustutkimukset 1966–1985 ja Tulonjakotilastot 1987–2012.

Kuvio 5 kuvaa tulo-osuuksien kehitystä. Suurituloisin 10 prosenttia tulonsaajista, noin 500 000 henkilöä, kasvatti tulo-osuuttaan koko kakusta. Tämä ei vielä ole uutinen. Kun vuonna 1990 alin 40 prosenttia tulonsaajista sai noin 27 prosenttia ja vuonna 2000 reilut 24 prosenttia tuloista, niin ylin desiili sai noin 18 ja 23 prosenttia (RIIHELÄ ET AL. 2005b).

Suurituloisin prosentti kasvatti vuodesta 1990 vuoteen 2000 tulo-osuutensa yli kaksinkertaiseksi. Sen osuus kasvoi melkein saman verran kuin alimman 70 prosentin laski. Jälleen ylimmässäkin prosentissa ylin kymmenes, promille koko väestöstä, moninkertaisti osuutensa. Samanaikaisesti alimmat tuloryhmät (alin 20 prosenttia

Kuvio 5. Ylimpien tulonsaajaryhmien käytettävissä olevien tulojen osuudet kaikista käytettävissä olevista tuloista vuosina 1966–2012, %.



Lähteet: Tilastokeskus, Kulutustutkimukset 1966–1985 ja Tulonjakotilastot 1987–2012.

tulonsaajista) menettivät osuuttaan. Pitkäaikaistyöttömien kotitalouksille reaalitytulot jopa laskivat (kuvio 3).

Mikä selittää tuloerojen kehityksen?

(i) Teknologia ja globalisaatio suosineet koulutettuja

Historiassa ylimpien tulonsaajaryhmien tulo-osuuksia ovat yleensä muuttaneet erilaiset shokit kuten lamat ja sodat. Teknologiset murrokset ovat myös vaikuttaneet kehitykseen. Paljon huomiota saanut Kuznets-käyrä (**KUZNETS** 1955) perustuu juuri teknologiseen muutokseen. Sen mukaan teollisen murroksen alkuvaiheessa tuloerot kasvavat ja myöhemmin yhteiskunnan sopeutuessa tuloerot alkavat tasoittua.

Viime vuosikymmenet eivät ole kehittyneissä maissa olleet sopusoinnussa alkuperäisen Kuznets-käyrän kanssa. Tästä syystä jotkut ovat esittäneet siitä uudelleentulokinnan. Tämän näkemyksen mukaan 1990-luvulla olisi alkanut teolliseen vallankumoukseen verrattava uusi vaihe. Suosittu teknologiaselitys on myös ollut informaatioteknologian aikaansaama ja koulutettuja suosiva muutos työelämässä, joka on aiheuttanut palkkaerojen kasvua. Palkkatuloerot eivät kuitenkaan ole Suomessa juuri kasvaneet, joten Suomen tuloerojen muutosta tuo ilmiö ei selitä.

Teknologia- ja globalisaatioselityksissä tuloerot ja niiden kehitys nähdään pelkään kysynnän ja tarjonnan lopputuloksena. Konventioita, sosiaalisia normeja ja muita

sosiaalisia voimia ei oteta lainkaan huomioon kysyntään ja tarjontaan perustuvassa analyysissä. Kysyntä ja tarjonta asettavat tietyt rajat palkkaeroille ja sosiaaliset voimat (esimerkiksi palkkaneuvottelut) määräävät, mihin palkkaerot asettuvat näiden rajojen sisällä.

Myös empiirinen näyttö puuttuu: kaikissa kehittyneissä maissa tuloerojen kasvu ei ole ollut niin voimakasta kuin esimerkiksi USA:ssa ja Isossa-Britanniassa, vaikka ne ovat kokeneet saman teknologisen muutoksen ja globalisaation.

Ns. marginaalituottavuus-teorian mukaan joidenkin huipputulot heijastavat heidän suurta panosta talouteen. Tämä teorian uskottavuus on etenkin finanssikriisin myötä entisestään heikentynyt.

(ii) Nousukausi lisää tuloeroja

Konsernijohtaja Björn Wahlroosin mukaan ”yleensä taloudessa ei mene hyvin, elleivät tuloerot kasva” (Prima 8/2007). Empiriasta ei löydy tukea sille, että näin käy automaattisesti. Suomessakin tulojen kasvu oli voimakkaampaa 1966–1990 ajanjaksolla kuin 1990–2012. Sen sijaan tuloerokehitys oli täysin päinvastainen (ks. kuvio 10).

Talousnobelisti Robert Solowin näkemys eroaa edellisestä. Hän totesi: ”Talouden kasvu voi johtaa tuloerojen kasvuun, jos suuri yleisö näin sallii”. . .” Jos julkisen vallan politiikka verotuksen ja julkisten ohjelmien kuten koulutuksen ja terveydenhoidon kautta vastustaa tuloerojen kasvua, talouskasvu ei johda lainkaan tuloerojen kasvuun” (YleTV1, 24.8.2009).

(iii) Sosiaalisten normien muuttuminen

On myös kiinnitetty huomiota sosiaalisten normien muuttumiseen. **JOHN KENNETH GALBRAITH** (1967) kuvasi järkevää yritysjohtoa rajoittavaa sosiaalista normia. 1950-luvulla yritysjohtajat USA:ssa olisivat voineet tehdä rahaa, mutta sosiaaliset normit estivät tämän. Selvästikin Galbraithin 1960-luvulla tunnistama normi väistyi USA:ssa 1990-luvun pörssikapitalismissa. Normit ovat murtuneet myös Suomessa.⁶

Heijastaako tuloerojen kasvu kunakin aikakautena vallassa olevien poliittisten voimien arvostuksia? 1980-luvulla ja 1990-luvun alkupuolella Gini-kerroin oli nousut niissä OECD-maissa, joissa hallitus koostui keskusta- ja oikeistopuolueista tai pelkästään oikeistopuolueista. Gini-kerroin oli taas laskenut maissa, joissa hallitukset koostuivat joko keskustan ja sosiaalidemokraattien koalitiosta tai pelkästään sosiaalidemokraateista. Kumpi on syy ja kumpi seuraus? Valitaanko vasemmistolaisemmat hallitukset niissä maissa, joissa on vallalla egalitarisemmat sosiaaliset normit? Alkavatko tuloerot kasvaa oikeistohallitusten tultua valtaan, koska niiden johtajat eivät

⁶ Ylimpien tulojen huiman kasvun selittäjinä on myös käytetty ns. ”the winner-takes-all-society-idea” (voittaja vie kaiken) ja ”superstar-teorioita”. Näiden seikkojen empiiristä merkitystä on hankala arvioida. Ne tuskin ovat kaikkein merkittävimpiä tekijöitä.

pane painoa taloudelliselle tasa-arvolle? Suomen näkökulmasta voi olla hankalaa oppia OECD-maiden kokemuksista, koska mikään edellä olevista hallituskoalititioiden permutaatioista ei sovi Suomen tapaukseen.

(iv) Verotuksen progressiivisuuden voimakas vähentyminen. Suomi 1993 veroreformin jälkeen

Kaikki edellä olleet seikat selittävät jonkin osan tuloerojen kasvusta Suomessa, mutta yhteen laitettunakaan ne eivät anna kovin hyvää selitystä. **ANTHONY ATKINSON** (2000) on selittänyt kehittyneiden maiden erilaista tuloerojen kehitystä sillä, että julkinen valta on näissä maissa harjoittanut erilaista uudelleenjakopolitiikkaa. Julkisen vallan keinoista tärkein ylimpiin tuloihin vaikuttanut keino on ollut progressiivinen verotus.

Niin meillä kuin monissa muissakin maissa progressiivisen verotuksen roolia on viime vuosikymmeninä heikennetty. Veropolitiikan muutokset selittävät Suomen tapausta eniten. Kuvioista 6, 7 ja 8 havaitaan, että verotus keveni ajanjaksolla 1993–2000 eniten suurimpien tulojen kohdalla. Tärkein selitys tälle kehitykselle on vuonna 1993 omaksuttu eriytetty tuloverotus. Siinä ansiotuloja verotetaan progressiivisesti. Vuonna 1993 pääomatuloja alettiin verottaa suhteellisella veroprosentilla, joka oli aluksi 25 prosenttia ja nousi myöhemmin 29 prosenttiin. Vuoden 1993 veroreformin seurauksena tulojen koostumus alkoi muuttua hyvin radikaalisti ylimmissä tuloryhmissä. Entistä suurempi osuus ylimmistä tuloista muuttui pääomatuloiksi. Ne eivät suinkaan olleet kaikki aidosti pääomatuloja. Verojärjestelmän ansiosta erityisesti varakkaat yrittäjät pystyivät muuntamaan tulojaan pääomatuloiksi. Verojärjestelmän uudelleenjakovaikutus väheni ennennäkemättömästi 1990-luvun loppupuolella. Järjestelmän isoja ongelmia olivat:

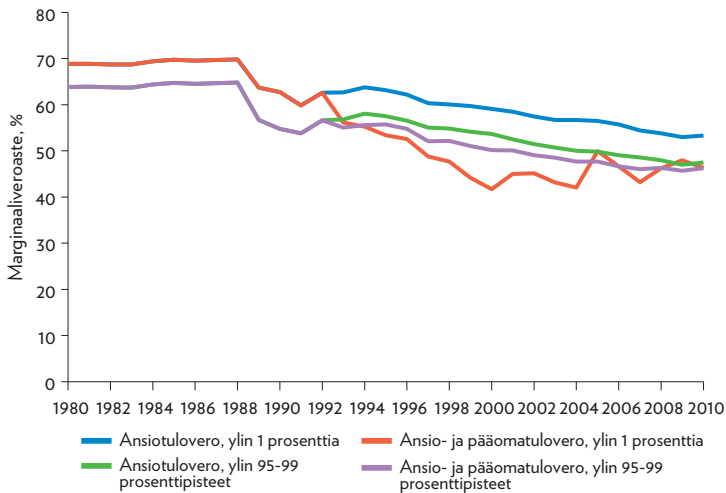
- (i) ansiotulon ja pääomatulon erottelu erityisesti listaamattomissa (pörssin ulkopuolisissa) yhtiöissä (holding-yhtiöt, asianajajat, lääkärit, tilitoimistot, konsultit jne.) ja
- (ii) kannustin muuntaa korkeamman veroasteen ansiotuloja alhaisemman veroasteen pääomatuloksi eli tulojen muunto.

Vuoden 2005 muutos, jolloin otettiin käyttöön 90 000€/9%-sääntö (verovapaa osinko voi olla 9 prosenttia nettovarallisuudesta mutta enintään 90 000 euroa), ei ongelmia korjannut. Vaikka verottoman osingon ensimmäismäärän rajoja on muutettu (vuonna 2012) ja täysin verottomien osinkojen saanti on poistettu (vuonna 2014), tulojen muuntomahdollisuus säilyi edelleen.

Vuoden 1993 veroreformin jälkeen lyhyessä ajassa suurituloisimman yhden prosentin ryhmässä rajaverot putosivat reilusta 60 prosentista lähelle 40 prosenttia ja keskimääräiset verot taas putosivat noin 45 prosentista noin 30 prosenttiin. Ylimmät tulo-osuudet siis kasvoivat Suomessa samaan aikaan kun ylimmät rajaveroasteet ja keskimääräiset veroasteet alenivat (ks. kuviot 6 ja 7).

Verojärjestelmämme on suosinut osakeyhtiöitä. Se tarjoaa hyvin voittoa tuottavan yrityksen omistajalle ison kannustimen muuntaa tulojaan keveämmin verotettaviksi

Kuvio 6. Marginaaliveroasteet ylimmässä yhdessä prosentissa ja 95–99 prosenttipisteissä vuosina 1980–2010.



Lähde: Tilastokeskus, Tulonjakotilasto ja JUTTA-malli.

pääomatuloiksi. Suomessa omaksuttiin esimerkiksi Ruotsista poiketen järjestelmä, joka kannustaa erityisesti pienosaakeyhtiön nettovarallisuuden (jonka perusteella pääomaksi katsottava osuus lasketaan) kasvattamiseen ja näin ollen vääristää pääoman kohdentumista (ks. **LINDHE ET AL.** 2002). Samalla se voi olla hyvin ankara huonommin tuottavien yritysten omistajille. Heidän verotuksensa voi olla jopa ankarampaa kuin vastaavan suuruisten ansiotulojen verottaminen.

Vuosi 1993 oli selvä taitekohta Suomessa, kuten tämä kirjoituksen kuviot ja taulukot osoittavat. Nykyinen verojärjestelmämme on mahdollistanut huipputulot, erityisesti pääomatulot. Sen sijaan USA:ssa ylimpien tulonsaajien tulo-osuuksien viimeaikainen kasvu selittyy ensisijaisesti ylimpien ansiotulojen kasvuna (yritysjohtajat, urheilijat, viihdetaitelijat yms.; ks. **PIKETTY JA SAEZ** 2003). Kaikissa maissa ylimpiä tuloja saaneiden tulo-osuudet eivät ole kasvaneet. Mielenkiintoinen poikkeus on Hollanti, missä läpi 1990-luvun esimerkiksi tulonsaajien ylimmän 1 prosentin tulo-osuus pysyi lähes vakiona, hieman alle neljässä prosentissa (**ATKINSON JA SALVERDA** 2005).

Tulojen koostumus ja ylimmät tulot

Tulojen koostumuksessa tapahtui merkittävä muutos 1990-luvun puolivälin jälkeen. Pääomatulojen osuus kaikista tuloista kasvoi voimakkaasti. Tulojen koostumus muuttui

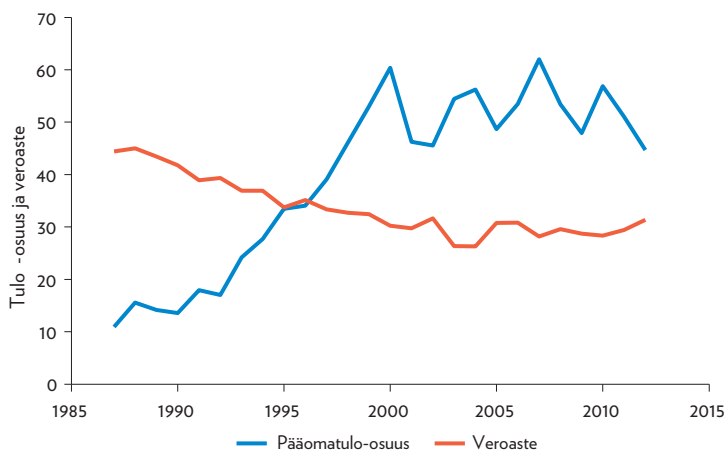
sitä enemmän mitä korkeampiin tuloihin mennään. Vuonna 1990 suurituloisimmassa prosentissa tulonsaajista pääomatulojen osuus tämän ryhmän kaikista tuloista oli 14 prosenttia, ja vuonna 2000 se kävi 60 prosentissa vaihdellen tämän jälkeen 50 ja 60 prosentin välillä (kuvio 8). Samanaikaisesti yrittäjätulojen osuus ylimmässä prosentissa putosi 17 prosentista 6 prosenttiin. Palkkatulojen osuus tässä ryhmässä putosi vastaavana ajanjaksona 60 prosentista 40 prosenttiin.

Kuviosta 7 huomataan, miten ylimmän yhden prosentin veroasteen aleneminen ja pääomatulojen osuuden kasvu ajoittuvat samaan jaksoon. Kuviot 7–9 kumoavat myös varsin yleisen harhakäsityksen, että ylimpien tulojen huikea kasvu olisi johtunut optiotuloista. Nuo tulothan lasketaan ansiotuloiksi. Kuviot 8 ja 9 osoittavat, että varakkaimmat yrittäjät ovat käyttäneet verojärjestelmämme suomaa mahdollisuuksia pääomatulo-osuuksiensa kasvattamiseen.

Verojärjestelmällä ei ole vaikutusta pelkästään tulojen uudelleenjakoon. Se vaikuttaa myös investointeihin. Tästä vallitsee yksimielisyys. Erimielisyyttä on siitä, miten tämä vaikutus näkyy. Osinkotulojen verotuksen vaikutuksesta yrityksen investointeihin on kiistelty alan tutkimuksessa. Uudemman näkemyksen mukaan osinkojen verottaminen ei vaikuta yritysten investointipäätöksiin. Jos osinkojen verotusta kevennetään, osingon saajien vero kevenee, eikä mitään muuta tapahdu. Yritysten investointipäätökseen vaikuttaa jakamattomien voittojen verotus.

CHETTYN JA SAEZIN (2004) tutkimus USA:n osinkoverojen alentamisesta vuonna 2003 tukee tätä näkemystä. Samalla se tuo esille, miten osinkojen verotus voi myös muuttaa hyvin radikaalisti osingonjakopolitiikkaa. Tunnettu ja paljon käytetty esimerkki on Microsoft, joka alkoi vasta veromuutoksen jälkeen jakaa osinkoja.

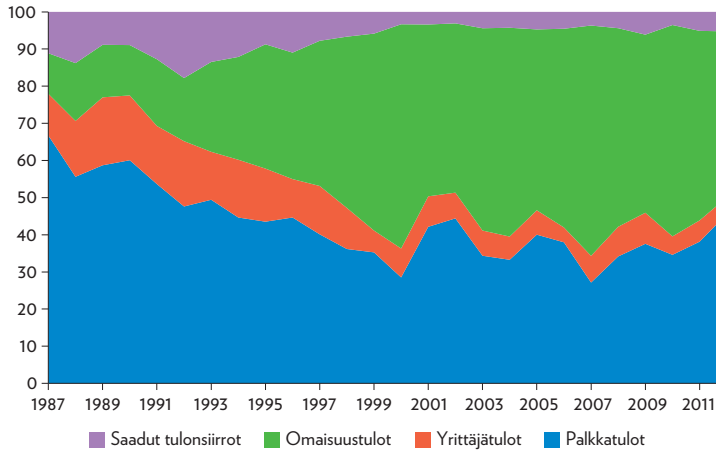
Kuvio 7. Ylimmän yhden prosentin keskimääräinen veroaste ja pääomatulo-osuus.



Lähde: Tilastokeskus, Tulonjakotilasto 1987–2012.

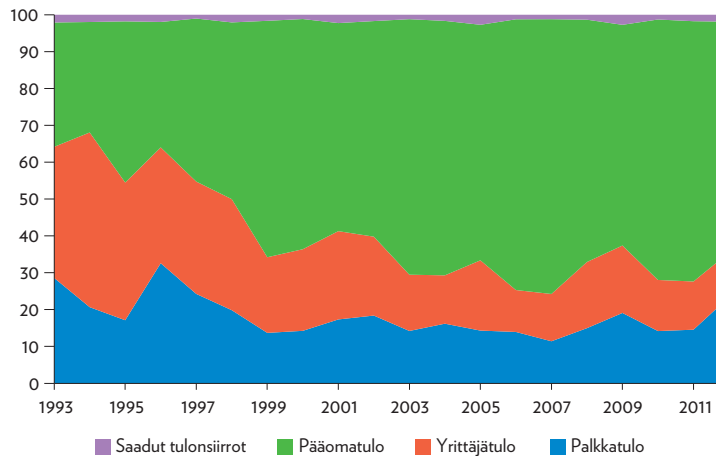
Chettyyn ja Saezin havaitsemat ilmiöt löytyvät myös Suomen vuoden 1993 vero-reformin jälkeisestä tilanteesta. Osinkotulot kasvoivat valtavasti. Miksi osinkotulot kasvoivat ennen näkemättömällä tavalla ja vastaavasti yrittäjätulot laskivat uuden verojärjestelmän aikana? Miksi osinkotulot kasvoivat aivan eri nopeudella kuin voitot?

Kuvio 8. Ylin 1 prosentti: Kaikki tulot.



Lähde: Tilastokeskus, Tulonjakotilasto 1987–2012.

Kuvio 9. Ylin 1 prosentti: Yrittäjät.



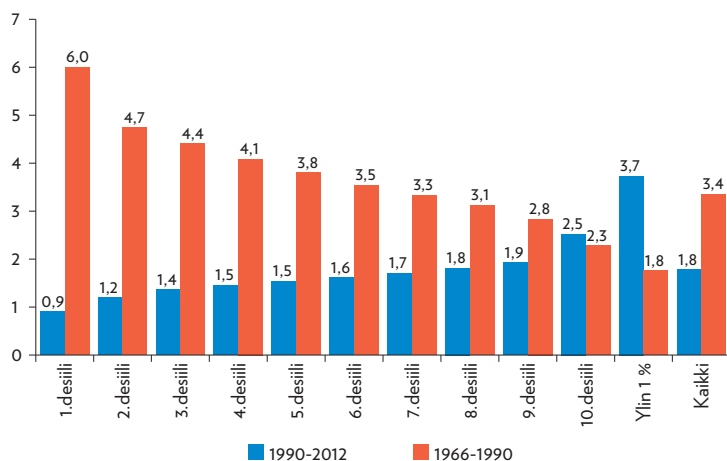
Lähde: Tilastokeskus, Tulonjakotilasto 1993–2012.

Osinkotulojen lisääntyminen kasvatti myös varallisuuseroja. Varallisuusveron poistaminen vuoden 2006 alusta ”täydentää” sopivasti rikkaiden rikastumista edelleen. Verojärjestelmään liittyy myös se, että investointien osuus bkt:sta ei ole palannut lähimainkaan sille tasolle mitä se oli ennen 1990-luvun lamaa. Voi kysyä, mikä on ollut verojärjestelmän rooli.

Mitä on tapahtunut uudelleenjaolle?

Kuviosta 10 huomataan, että markkinatuloerojen tasoittaminen (verojen ja tulonsiirtojen kautta) kasvoi Suomessa 1960-luvulta aina 1990-luvun alkuun asti, ja huomattakoon, että tämä tapahtui voimakkaan talouskasvun aikana. Sen jälkeen kasvun hedelmät on jaettu epätasaisemmin: käytettävissä olevien tulojen erot ja suhteellinen köyhyys ovat kasvaneet.

Kuvio 10. Käytettävissä olevien tulojen kasvu 1966–1990 ja 1990–2012.

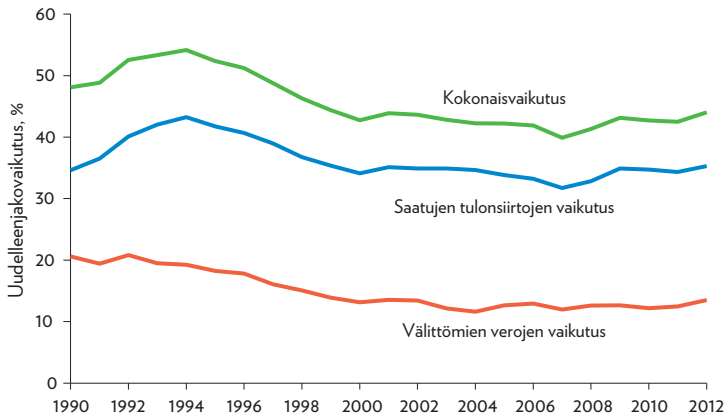


Lähteet: Tilastokeskus, Kulutustutkimukset 1966–1990 ja Tulonjakotilastot 1990–2012.

Kuviossa 11 kuvataan, miten uudelleenjako on muuttunut aikavälillä 1990–2012. Havaitaan, että 1990-luvun laman aikana tulonsiirtojen uudelleenjakovaikutus aiheutti selvän nousun uudelleenjaossa. Vähitellen työttömyyden hellitettyä vaikutus pieneni. Kuviosta 11 huomataan myös, että tulonsiirtojen tuloeroja kaventava vaikutus on nykyisen talouskriisin aikana suurin piirtein samaa luokkaa kuin vuonna 1990, jolloin työttömyysaste oli vain 3 prosenttia. Nyt se on liki kolme kertaa suurempi. Kuvio 11

vahvistaa, miten verotuksen keveneminen suurissa tuloissa on vähentänyt voimakkaasti ansio- ja pääomatuloverotuksen uudelleenjakovaikutusta. Vaikutus on vähentynyt noin 40 prosenttia tultaessa 2000-luvulle.

Kuvio 11. Uudelleenjako verojen ja tulonsiirtojen kautta aikavälillä 1990–2012.



Lähde: Tilastokeskus, Tulonjakotilasto 1990–2012.

Tärkein ero suhtautumisessa tulojen uudelleenjakoon tai tuloerojen kaventamiseen verojen ja tulonsiirtojen kautta näyttäisi olevan ihmisten uskomuksissa siitä, miksi rikkaat ovat rikkaita ja köyhät köyhiä.⁷ Ne, joiden mukaan menestys riippuu kovasta työstä tai halukkuudesta ottaa riskiä, suhtautuvat nihkeästi uudelleenjakoon. Jos taas menestyksen uskotaan riippuvan peritystä varallisuudesta ja asemasta, sosiaalisista suhteista, sattumasta jne., kannatetaan uudelleenjakoa.

Miksi asenteet uudelleenjakoon ovat muuttuneet, vai ovatko ne? **GEORGIADISIN JA MANNINGIN** (2012) mukaan tuloerojen kasvu antaa rikkaille enemmän valtaa taistella uudelleenjakoa vastaan. Rahoitetaan sellaista toimintaa (esimerkiksi vaalikampanjoita) missä ihmisiä taivutellaan näkemään sekä kannustimien tärkeys että rikkaat ja heidän liiketoimintansa (big business) työllistävinä hyväntekijöinä.

Entä mikä vaikutus on ollut finanssikriiseillä tuloeroihin? Suomen ja Pohjoismaiden kriisissä 1990-luvun alussa tuloerot olivat lähes muuttumattomat (Suomi ja Norja) ennen kriisiä. Tuloerot lähtivät kasvuun melko pian kriisin syvimmän kohdan jälkeen. Miksi? Oliko niin, että kriisiä edeltänyt sääntelyn purkaminen yhdessä verojärjestelmän muutoksen (1993) kanssa vauhditti ylimpien tulo-osuuksien kasvua?

⁷ Ks. **FORMA ET AL.** (2007), joka on Suomea koskeva kyselytutkimus.

Varallisuuserot Suomessa

Verrattuna tuloeroihin tiedämme verraten vähän varallisuuseroista ja niiden kehityksestä sekä Suomessa että muualla. Tiedämme kuitenkin sen verran, että varakkaimman prosentoin omistusosuus on tyypillisesti moninkertainen tai jopa monikymmenkertainen heidän väestöosuuteensa nähden. Varallisuuserot kuitenkin kaventuivat monissa maissa viimeisen sadan vuoden aikana. Tähän kehitykseen vaikuttivat erilaiset mullistukset, kuten sodat, ja ennen kaikkea progressiivinen verotus. Tuloerojen kehityksen tavoin muutos toiseen suuntaan on jo tapahtunut monissa maissa, myös Suomessa. **PIKETTYN** kirjan englanninkielinen versio (2014) toi laajaa julkisuutta näille ilmiöille.

Varallisuuden kasautuminen varsin harvojen haltuun nostaa esiin kaksi ilmeistä kysymystä. Mitä etuja varallisuudesta voidaan johtaa ja millaista taloudellista valtaa se tuo mukanaan? Vastaus riippuu siitä, millaisia oikeuksia varallisuus tuo ja missä muodossa varallisuus on. Tärkeimpinä varallisuuden ulottuvuuksina voi pitää sen tuomaa oikeutta tuloon, kontrolliin ja omistuksen siirtämiseen. Varallisuusveron poistamisen yhteydessä vuonna 2005 näistä asioista ei juurikaan Suomessa keskusteltu.

Sen sijaan perintöveron jatkuvat poistamisvaatimukset ovat synnyttäneet jonkin verran keskustelua. Perinteisesti vasemmistolainen näkemys on korostanut, että varallisuuserojen voimakas kasvu on epäoikeudenmukaista ja että se vääristää poliittista järjestelmää suosien varakkaimpia. Oikeistolaisen näkemyksen mukaan varallisuuserojen kasvu on luonnollinen ja välttämätön seuraus maailmassa, jossa tarjotaan kannustimia yrittäjyyteen ja varallisuuden kasaamiseen. Uudelleenjako progressiivisella verotuksella heikentäisi kannustimia ja koko taloutta.

Varallisuudesta koituvien etujen vähättely kuuluu myös oikeistolaiseen suhtautumiseen, kuten **J. K. GALBRAITH** (1967) on osuvasti todennut: *“Vauraudesta on omat etunsa, eivätkä usein esitetyt päinvastaiset väitteet ole koskaan osoittautuneet kovin vakuuttaviksi”*. Jotta yhteiskunnallinen keskustelu näistä kysymyksistä olisi ylipäänsä mahdollista ja hedelmällistä, tarvitaan tietoa varallisuuden keskittymisen taustalla olevista voimista. Riittävän pitkät ja yhdenmukaiset aikasarjat varallisuuserojen kehityksestä ovat tärkeä osa tätä tietoa. Suomessa tällainen tietopohja on olemassa. Tosin varallisuusveron lakkauttamisen takia vuoden 2005 jälkeen tätä tietoa ei enää saada.

Vaikka varallisuuserojen empiirinen tutkimus on ollut vähäistä, teoreettisella ja soveltavalla tutkimuksella on pitkä historia⁸. Teoreettisten mallien ohella on paljon käytetty simulointimalleja. Niiden tarkoitus on pyrkiä mahdollisimman hyvin jäljitä-

8 Monet tutkijat ovat kehittäneet stokastisia malleja joiden avulla on mahdollista aikaansaada varallisuujakaumia, joiden ”ylähäntä” noudattaa Pareto-jakaumaa. **MEADE** (1964, 1975) kehitti varallisuujakauman analysointiin tarkoitetun kehikon, jota **STIGLITZ** (1969) kehitti edelleen kytkemällä sen Solowin kasvumalliin. Myöhemmin **ATKINSON JA HARRISON** (1978) kytkivät mukaan sukupolvien väliset yhteydet.

mään olemassa todellisia empiirisiä varallisuusjakaumia. **ATKINSONIN** (1971) tutkimus oli ensimmäinen tällainen yritys.

Mitä tiedämme varallisuuseroista Suomessa?

Varallisuuserojen arviointiin ei Suomessa ole vastaavia mahdollisuuksia kuin tuloerojen arviointiin. Varallisuusverotietojen perusteella tiedämme jotakin varallisuuseroista ja etenkin ylimmistä varallisuusosuuksista. **TUOMALA JA VILMUNEN** (1988) arvioivat tulo- ja omaisuusverotilaston luokitellusta aineistosta varallisuusjakauman ”ylähännän” ajanjaksolle 1968–1983. He havaitsivat, että 1970-luvun puolivälin jälkeen kaikkein varakkaimmat menettivät osuuttaan kokonaisvarallisuudesta jonkin verran. Viimeinen varallisuuseroja koskeva poikkileikkaustutkimus, jossa on mukana myös kaikkein varakkaimpien varallisuus, on vuodelta 1981 (**PEKKARINEN ET AL.** 1988).

Vuosilta 1987, 1988, 1994, 1998 ja 2004 on Tilastokeskuksen varallisuustutkimuksen (TKVT) tiedot. Ne eivät ole vertailukelpoisia vuoden 1981 selvityksen kanssa ainakaan kolmesta syystä. Ensinnäkään varallisuuskäsite ei ole sama näissä kahdessa tutkimuksessa. Toiseksi Tilastokeskuksen varallisuustutkimuksen aineistossa varakkaimpien edustus otoksessa ei ole samaa luokkaa kuin **PEKKARINEN ET AL.** (1988) tutkimuksessa. Kolmanneksi varallisuustutkimuksen aineistosta saatava varallisuus on kotitalouskohtaista, kun taas Pekkarisen ym. käyttämä aineisto sisältää henkilökohtaisen varallisuuden.

Varakkaimpien varallisuuden aliarvioinnista TKVT:ssa saa hyvän kuvan, jos vertaa otoksen suurinta nettovarallisuushavaintoa 2004 ja Ylen verokoneen (2007) verotusarvojen perusteella varakkaimman 500 verotusyksikön ryhmää vuonna 2005 (viimeinen vuosi, jolloin varallisuusveron ansiosta saatiin tietoa). Näin ollen ylimmät varallisuusosuudet ovat todellisuudessa huomattavasti suurempia. Tämä seikka on syytä pitää mielessä arvioitaessa varallisuuserojen muutoksia TKVT- aineiston perusteella.

PEKKARINEN ET AL. (1988) mukaan vuonna 1981 varakkain desiili, 10 prosenttia, omisti noin puolet kaikesta verotettavasta varallisuudesta - bruttovaroista 47,9 ja nettovaroista (bruttovarot-velat) 49,2 prosenttia. Varakkain prosentti taas omisti nettovarallisuudesta 12,2 prosenttia. Varakkaimman 0,1 prosentin osuus bruttovaroista oli 2,8 prosenttia ja nettovaroista 2,7 prosenttia. Varakkaimman promillen osuus kotitaloussektorin nettovaroista on jopa hieman suurempi kuin koko köyhimmän puoliskon osuus. Tämä rinnastus osoittaa varallisuusjakauman vinouden. Varakkaimman prosentin sisälläkin varallisuuden jakautuma on melkoisen vino: huippuvarakkain prosentin kymmenesosa omistaa tämän ryhmän varoista noin yhden neljäsosan.

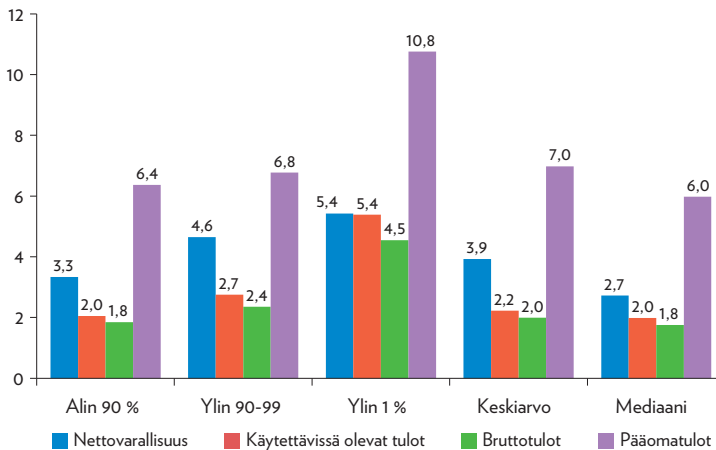
Ei liene yllättävää, että 1990-luvulla alkanut ylimpien tulo-osuuksien ennätyksellinen kasvu näkyy myös ylimpien varallisuusosuuksien kasvuna. Varakkain yksi prosentti sai varallisuusveron lakkauttamisvuonna 2005 21,6 prosenttia veronalaisesta

varallisuudesta. Vuonna 1998 tuo luku oli 17,3 prosenttia. Nämä luvut ilmenevät **ROINEEN JA WALDENSTRÖMIN** (2014) tutkimuksesta. Esimerkiksi Ruotsissa varakkain yksi prosentti piti hallussaan 19,7 prosenttia koko varallisuudesta vuonna 2005 (**ROINE JA WALDENSTRÖM** 2014).

Varallisuuserot 1987–2009 TKVT:n mukaan

TKVT:n mukaan nettovarallisuus kasvoi ylimmässä 1 prosentissa vuodesta 1987 vuoteen 2009 yhteensä 220 prosenttia, kun vastaava kasvu mediaanilla oli 80 prosenttia. Varakkaimman prosentin siivu on kasvanut vuoden 1987 8,5 prosentista vuoden 2009 11,7 prosenttiin. Myös seuraava 9 prosenttia on kasvattanut osuuttaan 27,4 prosentista 31,8 prosenttiin. Alin 90 prosenttia on taas menettänyt osuuttaan 64,1 prosentista 56,5 prosenttiin. Tässäkin yhteydessä on syytä muistaa, että aineiston puutteellisuuden vuoksi ylimmän prosentin varallisuuden kasvu on vahvasti aliarvioitu.

Kuvio 12. Varallisuusaineistosta tulojen ja varallisuuden vuotuinen kasvu vuodesta 1987 vuoteen 2009. Ryhmitys luokkiin nettovarallisuuden mukaan.



Lähde: Tilastokeskus, Varallisuustutkimus.

Taulukossa 1 esitetään, miten nettovarallisuuden ja käytettävissä olevan tulon suhde on kehittynyt kahden viimeisen vuosikymmenen ajan. Jälleen on syytä korostaa, että varallisuusaineiston puutteiden takia suhde on selvästikin aliarvio. Nähdään kuitenkin,

että suhde on kasvanut. 1980-luvun lopussa tarvittiin 2,9 vuoden tulo varallisuuden kasaamiseksi. Jakson lopussa tarvittiin tuohon tehtävään 4,1 vuotta.

Taulukko 1. Nettovarallisuuden (W) suhde käytettävissä olevaan tuloon (Y), W/Y, Suomessa vuosina 1987, 1988, 1994, 1998, 2004 ja 2009, %.

1987	1988	1994	1998	2004	2009
286	288	270	318	390	410

Lähde: Tilastokeskus, Varallisuustutkimus.

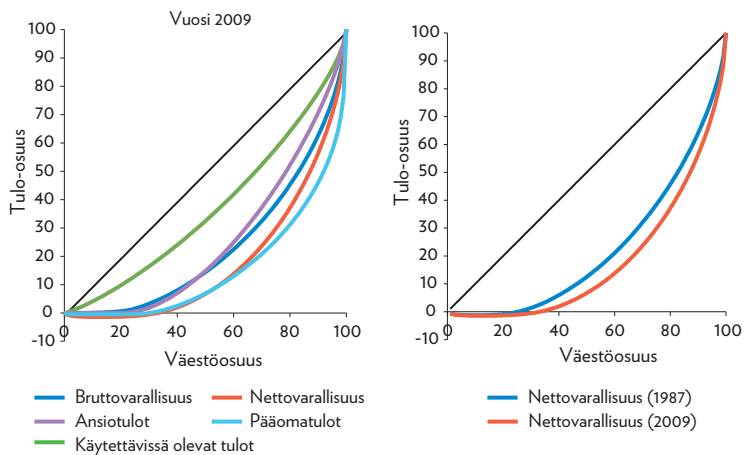
Kuviossa 13a tarkastelemme varallisuuseroja Lorenz-käyrien avulla.⁹ Siitä havaitaan, että käyrät eivät leikkaa toisiaan. Näin ollen voimme yksiselitteisesti päätellä, että varallisuuserot ovat kasvaneet vuodesta 1987 vuoteen 2009. Varallisuuserot ovat luonnollisesti suuremmat kuin tuloerot (kuvio 13b). Näin on yksinkertaisesti siitä syystä, että vanhemmat ihmiset ovat kartuttaneet omaisuuttaan kauemmin kuin nuoret. Pääomatulot voivat silti olla epätasaisemmin jakautuneet kuin varallisuus.

Varallisuusaineiston perusteella tämä on tilanne myös Suomessa. Jälleen on syytä huomauttaa aineiston puutteista varallisuuden osalta. Vuonna 2004 pääomatulojen Gini-kerroin oli 0,75 ja nettovarallisuuden 0,61 (vrt. **RIIHELÄ ET AL.** 2007). Näin ollen varallisuuserot yhdistettynä pääomatuloerojen (so. varallisuudesta saatavien tulojen erojen) kanssa vaikuttaa siihen, millaiset ovat kokonaistulojen erot. TKVT-aineistosta laskettu korrelaatio nettovarallisuuden ja pääomatulojen välillä on varsin korkea, vaihdellen 0,5:n ja 0,7:n välillä. Pääomatulojen voimakas keskittyminen varakkaimmille ja suurituloisille selittää tätä korrelaatiota.

Tulot ja säästämiserot ovat keskeisiä varallisuuserojen lisääntymisen taustatekijöitä. Kuvioista 14 nähdään, että Tilastokeskuksen kulutustutkimusaineiston perusteella arvioitu säästämisaste kasvaa tulojen mukana. Alimmissa desiileissä säästämisaste on negatiivinen ja ylimmissä desiileissä joinakin vuosina jopa 30 prosenttia. Mitä ylemmässä desiilissä ollaan, sitä suuremmat ovat säästämisasteet. Varallisuustutkimuksiin perustuvat säästämisasteet (varallisuuden kasvu suhteessa käytettävissä oleviin tuloihin) kertovat samaa kuin kuvio 14.

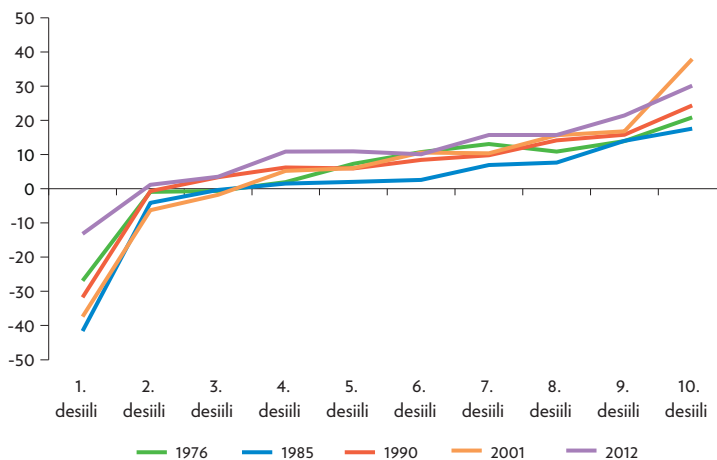
⁹ Lorenz-käyrässä (kuvio 13) vaaka-akselilla on varallisuuden saajien kertymä, kun väestö ovat järjestetty varallisuuden mukaan nousevaan järjestykseen. Pystyakselilla on varallisuuskertymä. Kuviossa 13 esimerkiksi 50 prosenttia väestöstä (x-akselin piste 50) saa 9,2 prosenttia varallisuudesta (y-akselin piste 9,2). Gini-kerroin saadaan neliön lävistäjän ja Lorenz-käyrän välisen pinta-alan ja yksikköneliön puolikkaan suhteena. Gini-kerroin saa arvoja nollan ja ykkösen välillä.

Kuvio 13 a, b. Varallisuuden ja tulojen Lorenz-käyrät.



Lähde: Tilastokeskus, Varallisuustutkimus

Kuvio 14. Säästämisaste* desiileittäin eri vuosina.



* Säästämisaste = (käytettävissä olevat tulot-kulutus)/käytettävissä olevat tulot.

Lähde: Tilastokeskus, Kulutustutkimus.

Onko Pikettyn ennustama kehitys nähtävissä Suomessa?

1990-luvun laman jälkeisellä kymmenvuotisjaksolla Suomen tuloerojen kasvu oli OECD-maiden nopeinta (OECD 2011). Erityisesti 1990-luvun loppupuolella tapahtunut ylimpien tulojen kasvu oli poikkeuksellista Suomen taloushistoriassa (ks. JÄNTTI ET AL. 2010). Ylimpien tulo-osuuksien voimakasta kasvua kuvaa hyvin se, että vuodesta 1993 vuoteen 2000 käytettävissä olevien tulojen kokonaiskasvusta meni suurituloisimmalle prosentille noin viidennes. 2000-luvun ensimmäisellä vuosikymmenellä tuloerot näyttävät asettuneen pysyvästi korkeammalle tasolle.

Voidaanko tulevaa talouden kehitystä ennustaa menneen tulo- ja varallisuuserokehityksen perusteella? PIKETTYN (2014) kirja ”Pääoma 21. vuosisadalla” tarjoaa taloushistoriaan perustuvan synteisin pääoman (varallisuuden) merkityksestä talouden ja yhteiskunnan rakenteissa. Hiukan pelkistäen Pikettyn mallin yksinkertaisin versio voidaan kuvata seuraavasti: Varallisuus kasvaa nopeammin kuin kansantalous kokonaisuudessaan. Toisin sanoen sijoitettu pääoma pörssiosakkeisiin, kiinteistöihin, maahan jne. kasvaa nopeammin kuin kansantulo. Tästä eivät kärsi (ainakaan suhteellisesti) vain pienituloiset vaan myös kaikki, joilla ei ole varallisuutta.

Tulo- ja varallisuuserot eivät täten synny työmarkkinoilta vaan alkuvarallisuudesta (ml. peritystä varallisuudesta). Toisin sanoen jotta voisi sijoittaa, täytyy olla jo varallisuutta. Jos ansiotulo on ainoa tulon lähde kuten valtaenemmistöllä, ei ole toivoa saavuttaa niitä, jotka jo ovat rikkaita. Taloudellinen eriarvoisuus kasvaa, sosiaalinen liikkuvuus vähenee, taloudellinen ja poliittinen valta keskittyy.

Piketty hahmottelee kolmen kaavan avulla mahdollisen paluun plutokratiaan ja patrimonialiseen eli perimisyhteiskuntaan (so. varallisuuteen perustuvaan yhteiskuntaan) ja viime vuosisadalla esiin tulleen meritokratian (so. ansioihin perustuva yhteiskunnan) syrjäyttämisen. Vuodesta 1913 vuoteen 1980 vallitsi Pikettyn mukaan poikkeuksellinen ajanjakso, jolloin sodat, suuri lama, pääoman tuhoutuminen, inflaatio, korko- ja vuokrasäännöstely ja ennen kaikkea progressiivinen verotus kavensivat tuloeroja. Erityisesti nämä tekijät pienensivät suuria varallisuuksia ja tuloja.

Tämän jälkeen 1980-luvulla tilanne muuttui USA:ssa ja Isossa-Britanniassa. Tulo- ja varallisuuserot kääntyivät nousuun Thatcherin ja Reaganin hallitusten tultua valtaan. Silloin tehtiin radikaaleja leikkauksia verotukseen ja purettiin sääntelyä erityisesti rahoitusmarkkinoilla.

Piketty ennustaa (ehdolla ettei politiikkaa muuteta) omistuksen kasvun ja keskittymisen jatkuvan ja voivan kiihtyessään saavuttaa 2050-luvulla viktoriaanisen yhteiskunnan tunnusmerkit. Ennustus perustuu yksinkertaiseen päättelyyn: Jos talouskasvu on hidasta ja työvoiman neuvotteluvoima heikko, mutta omaisuuden tuotto on korkea, niin kannattaa mieluummin omistaa ja spekuloida sijoituksillaan (jos niitä

on) tai naida rahaa, eikä tähdätä vaurauteen opiskelulla, työnteolla, innovoinnilla tai riskiyrityksillä.¹⁰

Piketty esittää kysymyksen: Haluammeko varallisuuteen perustuvaan ”kuponginleikkaajien” yhteiskuntaan vai työhön/”meriitteihin” perustuvaan yhteiskuntaan? Piketty myöntää, ettei muutaman vuosikymmenen kokemus riitä koko vuosisadan kehityksen viitoittamiseen. Onko Pikettyn skenaario väistämätön? Pikettyn mukaan se voidaan välttää reformeilla. Pikettyn lääke on varallisuuden progressiivinen verotus.

PIKETTY (2014) esittää teorian kapitalismin kehityksestä yhdistämällä henkilöllisen ja funktionaalisen (työtulon ja pääomatulon välisen) tulonjaon teorian kasvuteorian kanssa. Funktionaalinen tulonjako on ollut aina tärkeä osa kasvuteoriaa. Erityisen iso rooli Pikettyn kirjassa on henkilöllisen tulonjaon ja funktionaalisen tulonjaon kytkemisessä toisiinsa. Kun talous tulee vauraammaksi, varallisuus-tulo suhde, W/Y , kasvaa. (W/Y) :n kasvu liittyy määrätelmällisesti vauraampaan talouteen. Säästämisen ja tuottavuuden kasvaessa talous tulee pääomavaltaisemmaksi. Yksityisomaisuuteen perustuva taloudessa yksilöiden varallisuus kasvaa ja tekee ihmiset rikkaammiksi.

Piketty korostaa sitä, että rikastuminen tapahtuu omistamisella eikä työnteolla. Itse asiassa kapitalistiset yhteiskunnat ovat rakentuneet niin, että keskeinen konflikti on omistamisesta saadun tulon (pääomatulon) ja työnteolla ansaitun tulon välillä. Historiallisesti tiedämme, että omistaminen ja siitä saatu tulo ovat kaikkialla jakautuneet epätasaisemmin kuin työtulot (ks. kuvion 13 Lorenz-käyrät Suomessa). Varakkaimman yhden prosentin pääomatulo-osuus on siis suurempi kuin vastaava ylimmän yhden prosentin osuus sekä kaikissa tuloissa että erityisesti ansiotuloissa. Tämän seurauksena pääomatulojen osuuden kasvu vääjäämättä lisää henkilöiden välisiä tulo- ja varallisuuseroja.

Jos otamme lähtökohdaksi nyt jo kuuluisaksi tulleen Pikettyn epäyhtälön $r > g$ (varallisuuden tuotto on suurempi kuin kansantulon kasvuvauhti) ja jos tällöin pääomatulojen osuus kasvaa nopeammin kuin kokonaistulo, funktionaalinen tulonjako siirtyy kohti pääomaa, ja henkilöiden väliset tuloerot tulevat entistä suuremmiksi. Koska vauraissa talouksissa varallisuus/tulo-suhde, W/Y , on korkea ja jos r on suurempi kuin g , pääomatulo vähitellen dominoi ansiotuloa.

Entä empiirinen näyttö? Edeltä tiedämme, että Suomessa sekä varallisuus että tuloerot ovat kasvaneet. Kuvioista 12 saamme Suomea koskevaa tietoa Pikettyn mallin avaintekijöistä. Näyttää selvästi, että ainakin keskimäärin varallisuuden tuotto on ollut jaksolla 1987–2009 suurempi kuin käytettävissä olevien ja bruttotulojen kasvu. Tällä perusteella voi sanoa, että ainakin reitti Pikettyn ennakoimaan kehityksen on myös Suomessa avattu. ■

10 Vrt. Honoré de Balzacin Ukko Goriot’n romaanihahmo de Rastignac.

- ARROW, K.** (1978), Nozick's Entitlement Theory of Justice, *Philosophia*, 7, 265–279.
- ATKINSON, A.B.** (1971), The Distribution of Wealth and the Individual Life-Cycle, *Oxford Economic Papers*, 23, 239–254.
- ATKINSON, A.B.** (2000), The Changing Distribution of Income: Evidence and Explanations, *German Economic Review*, 1:1, pages 3–18.
- ATKINSON, A.B.** (2002), Top Incomes in the United Kingdom over the 20th Century, mimeo, University of Oxford, Nuffield College.
- ATKINSON, A.B. & HARRISON, A.J.** (1978), *Distribution of Personal Wealth in Britain*. Cambridge: Cambridge University Press.
- ATKINSON, A.B. & SALVERDA, W.** (2005), Top Incomes In The Netherlands And The United Kingdom Over The 20th Century, *Journal of the European Economic Association*, 3, 883–913.
- CARROLL, C.** (2000), Why Do the Rich Save So Much? Teoksessa Slemrod, J. (Ed.): *Does Atlas Shrug? The Economics Consequences of Taxing the Rich*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- CHETTY, R. & SAEZ, E.** (2004), Dividend Taxes and Corporate Behaviour: Evidence from the 2003 Dividend Tax Cut, NBER Working Paper 10841.
- GALBRAITH, J.K.** (1967), *The New Industrial State*, Boston, MA: Houghton Mifflin.
- FORMA, P. & KALLIO, J. & PIRTILÄ, J. & UUSITALO, R.** (2007), Kuinka hyvinvointivaltio pelastetaan? Tutkimus kansalaisten sosiaaliturvaa koskevista mielipiteistä ja valinnoista, Kelan tutkimusosasto, Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 189.
- GEORGIADIS, A & MANNING, A.** (2012), Spend It Like Beckham? Inequality and Redistribution in the UK, 1983–2004, *Public Choice*, 151, 537–563.
- JÄNTTI, M.** (2009), Tulonjaon ja verojen kohtaannon kehityksestä Suomessa 1985–2006. Saantitapa: http://www.vm.fi/vm/fi/05_hankkeet/05_muita_hankkeita/012_veroryhma/06_esitysaineisto/Tulonjako_Jantti-300309-muistio.pdf
- JÄNTTI, M. & RIIHELÄ, M. & SULLSTRÖM, R. & TUOMALA, M.** (2009), Trends in Top Income Shares in Finland, teoksessa Atkinson, T. & Piketty, T. (Eds.): *Top Incomes over the Twentieth Century*, Vol. II, Oxford: Oxford University Press.
- KUZNETS, S.** (1955), Economic Growth and Income in Equality, *American Economic Review*, 49, 1–28.
- LINDHE, T. & SÖDERSTEN, J. & ÖBERG, A.** (2002), Economic Effects of Taxing Closed Corporations under a Dual Income Tax, *ifo Studien* 4/2002.
- LINDQVIST, M.** (2009), Julkiset hyvinvointipalvelut osana kotitalouksien materiaalista hyvinvointia, teoksessa Ahlqvist, K. & Ylitalo, M. (toim.): *Kotitalouksien kulutus 1985–2006, Tulot ja Kulutus 2009*, Tilastokeskus.
- MEADE, J. E.** (1964), *Efficiency, Equality and the Ownership of Property*, London: Allen and Unwin.

- MEADE, J. E.** (1975), *The Just Economy*, London: Allen and Unwin.
- OECD** (2011), *An Overview of Growing Income Inequalities in OECD Countries: Main Findings*, Paris: OECD.
- PEKKARINEN, J. & TAKALA, K. & TUOMALA, M. & KONTULAINEN, J.** (1988), Kotitalouksien varallisuuserot Suomessa, Työväen taloudellinen tutkimuslaitos, TTT-Tutkimuksia 16.
- PIKETTY, T. & SAEZ, E.** (2003), Income Inequality in the United States 1913-1998, *Quarterly Journal of Economics*, 118, 1–39.
- PIKETTY, T.** (2014), *Capital in the Twenty-First Century*, Cambridge, MA and London: Belknap Press.
- PLATON** (1972), Valtio, Helsinki: Otava.
- RIIHELÄ, M. & SULLSTRÖM, R. & TUOMALA, M.** (2005a), Trends in Top Income Shares in Finland, VATT Discussion Papers 371.
- RIIHELÄ, M. & SULLSTRÖM, R. & TUOMALA, M.** (2005b), Kuponginleikkaajien paluu; Ylimmät tulot ja niiden verotus, *Talous & Yhteiskunta*, 33:1, 14–20.
- RIIHELÄ, M. & SULLSTRÖM, R. & TUOMALA, M.** (2007), Varallisuuserot kasvussa, teoksessa Taimio, H. (toim.): *Taloukasvun hedelmät*, Helsinki: TSL.
- RIIHELÄ, M. & SULLSTRÖM, R. & TUOMALA, M.** (2008), Väärä välitön verotus, *Talous & Yhteiskunta*, 36:2, 52–59.
- RIIHELÄ, M. & SULLSTRÖM, R. & TUOMALA, M.** (2010), Trends in Top Income Shares in Finland 1966–2007, University of Tampere, Tampere Economic Working Papers, Net Series no 78.
- RIIHELÄ, M. & SULLSTRÖM, R. & TUOMALA, M.** (2014), Top Incomes and Top Tax Rates: Implications for Optimal Taxation of Incomes in Finland. University of Tampere, Tampere Economic Working Papers, Net Series no 88.
- ROINE, J. & WALDENSTRÖM, D.** (2014), Long-Run Trends in the Distribution of Income and Wealth, University of Bonn, Institute for the Study of Labor (IZA), IZA Discussion Papers 8157.
- STIGLITZ, J. E.** (1969), Distribution of Income and Wealth among Individuals, *Econometrica*, 37, 382–397.
- SULLSTRÖM, R. & RIIHELÄ, M.** (1996), Välilliset verot osana Suomen verojärjestelmää: Analyysi verojen vaikutuksesta kotitalouksien tulojakaumaan vuosina 1966–1990. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Keskustelualoitteita 120.
- TUOMALA, M.** (2009), *Julkistalous*, Gaudeamus.
- TUOMALA, M. & VILMUNEN, J.** (1988), On the Trends over Time in the Degree of Concentration of Wealth in Finland, *Finnish Economic Papers*, 1, 184–190.
- TILASTOKESKUKSEN VARALLISUUSTUTKIMUS** vuosilta 1987, 1988, 1994, 1998, 2004 ja 2009.

Marja Riihelä

Erikoistutkija, VATT

Ilpo Suoniemi

Tutkimuskoordinaattori, Palkansaajien tutkimuslaitos

TULOLIikkuvuus ja köyhyyden PYSYVYYS

Artikkelissa käytetään laajaa paneeliaineistoa selvittämään tuloliikkuvuuden ja köyhyyden dynamiikan kehitystä Suomessa ajanjaksolla 1995–2008. Tällä jaksolla tuloerot ja köyhyysriski kasvoivat huomattavasti kansainvälisesti verrattuna. Matalasta lähtötasosta johtuen tuloerot ovat kuitenkin edelleen Euroopan keskitason alapuolella. Tuloluokkien välinen liike näyttää vähentyneen tarkastelujakson aikana. Lisäksi vuosittaisten tuloerojen kasvu näytti suurimmalta osalta siirtyneen pidemmän aikavälin keskituloissa mitatuiksi tuloeroiksi. Tuloliikkuvuudella ja sen muutoksilla oli vain vähäinen rooli. Köyhyysriskin kasvu näkyy kroonisen köyhyyden yleistymisenä, ja lyhytkestoisen köyhyyden riski on säilynyt lähes muuttumattomana. Kroonisen köyhyyden yleistymisen syynä ovat kasvaneet erot henkilöiden ominaisriskeissä. Köyhyys on yksilötasolla toistuvaa, ei niinkään yksittäisten jaksojen pitkittymisen seurausta.

Tuloerojen kasvu on saanut viime aikoina valtavaa huomiota (**PIKETTY JA SAEZ** 2014). Teollisuusmaissa eriarvoisuus kääntyi selvään kasvuun 1980-luvulla ensin Yhdysvalloissa ja Isossa-Britanniassa.¹ Muualla tämän kasvun voimakkuus ja ajoitus ovat vaihdelleet. Eriarvoisuuden kasvulle on esitetty useita syitä, kuten teknologian muutoksen ja globalisaation vaikutus työmarkkinoihin, sosiaalisten normien muutos sekä verotukseen ja tulonsiirtoihin tehdyt muutokset. Useasti on esitetty (esim. **GOLDIN JA KATZ** 2008; **AUTOR** 2014), että kehityksen taustalla on koulutetun työvoiman kysynnän ja tarjonnan välinen kilpajuoksu. Tätä selitystä, jonka mukaan teknologian muutos lisäsi koulutetun työvoiman kysyntää ilman vastaavaa tarjonnan lisäystä ja aiheutti tuloerojen

¹ Tätä ennen (ylimmälle prosentille tulonsaajista menneiden) huipputulosten osuus kaikista tuloista aleni 1930-luvulta alkaen (**PIKETTY JA SAEZ** 2014).

kasvun, ovat kritisoineet **ATKINSONIN** (2000) lisäksi **PIKETTY JA SAEZ** (2003). Tämän vaikutuksen pitäisi näkyä selvästi myös muilla kuin huipputuloja saavilla.²

Suomen tuloerot kääntäivät nopeaan kasvuun 1990-luvun loppupuoliskolla. Tämän jälkeen kehitys on vaihdellut, mutta tuloerot ovat jääneet selvästi 1990-luvun puoliväliä korkeammalle tasolle (kuvio 1). Suomessakin tuloerojen kasvu näkyy suurelta osin huipputuloisten, tulonsaajien ylimmän prosentin, tulo-osuuden kasvuna. Ylimmän tulokymmenyksen jäljelle jäävän osan (yhdeksän prosentin) tulokehitys on ollut huomattavasti maltillisempaa.³

Suomessa merkittävä osa huipputulojen kasvusta johtuu pääomatulojen kasvusta (**RIIHELÄ ET AL.** 2005; **RIIHELÄ** 2009). Samaan aikaan kun suurituloisten tulo-osuudet ovat kasvaneet, on myös suhteellinen köyhyys⁴ lisääntynyt. Köyhien väestöosuus (köyhyysriski) on lähes kaksinkertaistunut 15 vuodessa.

Havainnot perustuvat vuosittaisiin poikkileikkaustietoihin. Ne eivät kerro henkilöiden tulokehityksestä. Henkilöllä saattaa olla ”pienet” tulot yhtenä vuotena, mutta ”suuret” tulot toisena. Vuositiedot eivät ota huomioon yksilötasolla havaittavaa tulojen vaihtelua, ns. tuloliikkuvuutta.

Alan tutkimuskirjallisuudessa on laaja kirjo eri näkökulmia tuloliikkuvuuteen (ks. **FIELDS JA OK** 1999). Tuloliikkuvuutta voidaan tarkastella hyvin pitkän aikavälin ilmiönä, kuten sukupolvien välisenä liikkuvuutena, jolloin verrataan vanhempien ja heidän lastensa tuloja (esim. **BJÖRKLUND JA JÄNTTI** 2008), tai elinkaaritulojen ja niiden kehityksen näkökulmasta (esim. **KOPCZUK ET AL.** 2007). Pitkän aikavälin tuloliikkuvuuden näkökulma kuvastaa mahdollisuuksien tasa-arvon toteutumista. Toisaalta **SHORROCKS** (1978) ja **ATKINSON ET AL.** (1992) ovat katsoneet, että tärkeä näkökulma tuloliikkuvuuteen on arvioida, kuinka paljon useammalta vuodelta lasketujen keskitulojen erot tasoittuvat vuosittaisiin tuloihin verrattuna.

Pitkän aikavälin keskiarvona lasketut tulot jakaantuvat yksilöiden välillä tasaisemmin kuin vuositulot. Jos tulojen vuosittainen vaihtelu on suurta ja täysin satunnaista, voivat vuosittain havaitut tuloerot jopa kokonaan hävitä, kun siirrytään keskituloissa mitattujen erojen tarkasteluun (**ATKINSON ET AL.** 1988). Tuloliikkuvuus tasoittaa tuloeroja. Siksi tuloeroja ja köyhyyttä siedetään usein paremmin, jos tuloliikkuvuus on

2 Ks. myös artikkelin **PIKETTY JA SAEZ** (2014) lisäaineisto.

3 Tulokymmenykset eli -desiilit muodostetaan asettamalla tulonsaajat järjestykseen heidän tulojensa mukaan. Esimerkiksi ylimpään tulokymmenykseen kuuluu suurituloisin 10 prosenttia tulonsaajista.

4 Suhteellinen köyhyys määritellään köyhyysrajan (60 prosenttia mediaanitulosta) avulla.

suurta, eivätkä huipputulojen ja köyhyyden kasvu ole ongelmia, jos paikat rikkaiden ja köyhien joukossa vaihtuvat jatkuvasti.⁵

Pitkiä paneeliaineistoja, joissa samojen henkilöiden tuloja on seurattu useita vuosia, ei ole aina saatavilla. Koska kulutuksen katsotaan kuvaavan vuosituloja paremmin pidemmän aikavälin hyvinvointia, voidaan hyvinvoinnin jakautumisen mittaamiseen käyttää myös kotitalouksien kulutusmenoja. Varallisuus tuo puolestaan uuden, täydentävän ulottuvuuden kotitalouden taloudellisen aseman tarkasteluun.

KRUEGER JA PERRI (2006) sekä **SLESNICK** (1994, 2001) havaitsivat, etteivät USA:n kulutuserot kasvaneet tuloerojen kasvaessa. **KOPCZUK JA SAEZ** (2004) eivät löytäneet kuolinpesien verotustietojen perusteella arvioiduista varallisuuseroista kasvua samaan aikaan, kun tuloerot kasvoivat.⁶ Havaintoja on tulkittu siten, että vuosihavainnot yliarvioivat eriarvoisuuden kasvun ja pidemmällä aikavälillä keskitulot jakautuvat merkittävästi tasaisemmin kuin vuositulot.⁷

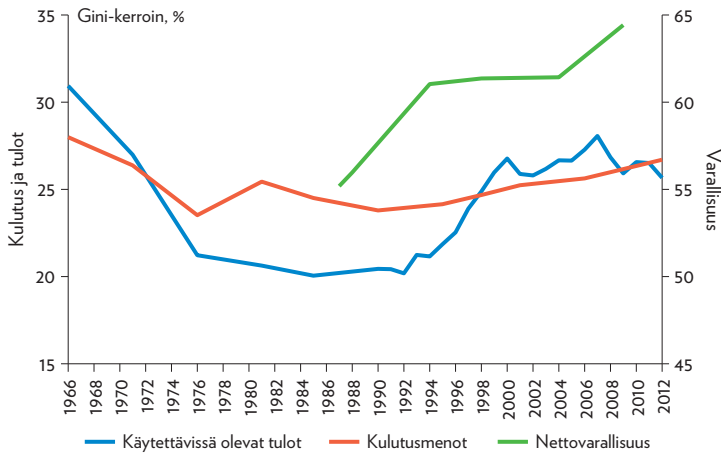
Toisaalta **KOPCZUK ET AL.** (2007) raportoivat paneeliaineiston perusteella ansiotuloerojen kehittyvän samansuuntaisesti pitkällä aikavälillä kuin vuositulojen perusteella. Myös henkilöiden todennäköisyys pysyä ylimmässä ansiotuloluokassa on pysynyt melko vakaana 1970-luvun loppupuolelta lähtien. Suomessa varallisuuserot ovat kasvaneet yhtä aikaa tuloerojen kasvun kanssa, mutta kulutuserojen kehitys myötäilee vain vähän tuloerojen kehitystä (kuvio 1).⁸

5 Tämä näkökulma sivuuttaa tulojen vaihtelun aiheuttamat ongelmat ja niiltä suojautumisen aiheuttamat kustannukset. Yhtäältä tuloliikkuvuus voidaan siis nähdä pidemmän aikavälin tulojen tasoittajana, mutta toisaalta myös tulojen vaihtelusta johtuvan tuloriskin lisääjänä. Se, nähdäänkö tuloliikkuvuus hyvänä vai huonona asiana, riippuu siitä, kuinka helposti kulutusta voi tasoittaa tulojen vaihtelusta riippumatta yli ajan. Nykyhetken tulot merkitsevät enemmän pienituloisille, joiden luotonsaanti on usein rajoitettua eikä varallisuutta ole, kuin suurituloisille, joilla näitä rahoitusrajoituksia ei ole. **SUONIEMI** (2012) havaitsi, että tulojen vaihtelut ovat suurempia niissä tulonsaajaryhmissä (matala koulutus, heikko työmarkkina-asema, nuoret), jotka ovat muutenkin epäsuotuisessa asemassa tulojakaumassa. 6 Varallisuudesta saatava tieto on huomattavan epävarmaa. Sittemmin **SAEZ JA ZUCMAN** (2014) ovat arvioineet varallisuuseroja omaisuustuloista johdettujen pääoma-arvojen perusteella ja vahvistaneet varallisuuserojen voimakkaan kasvun.

7 **FRIEDMANIN** (1957) pysyväistulohypoteesin mukaan kulutusjakauma poikkeaa tulojakaumasta, koska osalla pienituloisista tulot ovat tilapäisesti matalat ja heidän kulutusalttiutensa on suuri. Heillä, joiden tulot ovat satunnaisesti suuret, kulutusalttiutus on vastaavasti pieni. Siksi kulutus jakautuu yleensä tasaisemmin kuin tulot.

8 Empiirisessä tarkastelussa lyhyen aikavälin (yleensä kuukauden) kulutusmenovirta johtaa samantyyppiseen ongelmaan kuin vuositulojen käyttö. Ongelma liittyy kulutusmenojen ja todellisen kulutuksen väliseen eroon (**DEATON** 1992) ja sopivan kulutuskäsitteen valintaan.

Kuvio 1. Eriarvoisuuden⁹ kehitys Suomessa tuloilla, kulutuksella ja varallisuudella mitattuna.



Lähteet: Tilastokeskus, Kulutustutkimukset 1966–2012, Tulonjakotilaston palveluaineisto 1990–2012, Varallisuusaineistot 1987–2009.

Tässä artikkelissa käytetään paneeliaineistoa, jossa on tietoa useamman vuoden tuloista. Näin voidaan suoraan havainnoida pidemmän aikavälin tulokehitystä yksilötasolla. Analyysi perustuu keskipitkän aikavälin tuloliikkuvuuteen jättäen koko elinkaaren tulojen ja yli sukupolvien ulottuvan tuloliikkuvuuden tarkastelun ulkopuolelle. Kiinnostus kohdistuu siihen, kuinka nopeasti pidemmän aikavälin tuloerot pienenevät, kun tarkastelun aikajännettä pidennetään, ja erityisesti siihen, eroaako tuloerojen kehitys pidemmän aikavälin keskimääräisillä tuloilla mitattuna vuosituloilla mitattuna.

Koko tulojakauman kattavien tuloliikkuvuusarvioiden ohella artikkelissa tarkastellaan köyhyyden pitkittymistä ja siihen vaikuttavia tekijöitä. Vaikka länsimaissa suuri osa ihmisistä pitää tasaista tulojakaumaa haluttavana (ALESINA JA GIULIANO 2009), niin usein köyhyyden vähentämistä painotetaan tuloerojen kaventamista enemmän (JENKINS 2011). On laaja yksimielisyys siitä, että vuosituloihin perustuvien köyhyysmittausten rinnalle on nostettava tietoa köyhyyden pitkittymisestä. Pitkittynyt köyhyys edellyttää myös toisenlaisia politiikkatoimia kuin lyhytkestoinen köyhyys. Lyhytkestoisen köyhyyden lieventämiskeinona toimii sosiaaliturvan etuustason ylläpitäminen. Pitkittyneen köyhyyden lieventämiseksi voidaan tarvita täydentäviä kou-

⁹ Eriarvoisuutta mittaava Gini-kerroin lienee helpointa tulkita keskimääräisenä suhteellisenä tuloerona: Gini-kertoimen arvo 30 prosenttia tarkoittaa sitä, että valitsemalla umpimähkään 2 tulonsaajaa ovat näistä suurempituloisen tulot keskimäärin 30 prosenttia pienempituloista suuremmat, kun vertailu suhteutetaan keskituloihin. Gini-kerroin saa arvoja 0 ja 100 prosentin välillä.

lutus-, aktivointi- ja tukitoimia, joilla edistetään köyhyydestä irtautumista ja estetään köyhyyteen ajautumista.

Aineistona on 14 vuoden paneeli vuodesta 1995 vuoteen 2008. Tilastokeskuksessa muodostettu paneeliaineisto perustuu 10 prosentin otokseen Suomen väestöstä. Se sisältää otoshenkilön ja hänen asuntokuntansa rekisteritiedot rahatuloista ja henkilön eri taustatekijöistä (ks. **RIIHELÄ ET AL.** 2012 ja **SUONIEMI** 2013).¹⁰

Tulonjakotutkimuksessa pyritään yksilöiden välisiin taloudellisen hyvinvoinnin vertailuihin. Yksilön hyvinvointi riippuu omien tulojen lisäksi myös kotitalouden muiden jäsenten tuloista. Kuinka sitten vertaillaan kooltaan ja rakenteeltaan erilaisia kotitalouksia? Kulutukseen liittyy skaalaetuja, jolloin useampi samassa taloudessa asuva voi jakaa yhteisiä (kestokulutus)tavaroita. Tällöin henkilöt tulevat toimeen pienemmillä yhteenlasketuilla tuloilla kuin erikseen asuen. Erilaiset kotitaloudet saadaan vertailukelpoisiksi jakamalla kunkin kotitalouden kokonaistulot skaalatekijällä. Tässä artikkelissa käytetään ns. modifioitua OECD-skaalatekijää.¹¹

Tuloluokkien välinen liike on vähentynyt

Siirtymiä eri tuloluokkien välillä voidaan tarkastella eri aikajäniteillä.¹² Tällöin osa niistä näyttäytyy tilapäisinä ja osa pysyvämpinä tuloaseman muutoksina. Lisäksi siirtymämatkat voivat olla lyhyitä tai pitkiä. Poliittikkatoimien arvioinnin kannalta on tärkeää tietää, ovatko siirtymät tilapäisiä vai pysyviä.

Yleensä liikkuvuutta on helpompi kuvata sen kääntöpuolen, pysyvyyden avulla. Tulokymmenyksiin perustuva tulopysyvyys voidaan määritellä merkitsevän esimerkiksi sitä, että viimeisen kolmen vuoden aikana ainakin kahtena vuonna henkilö on ollut samassa tulokymmenyksessä.

Kuviossa 2 on esitetty niiden henkilöiden osuus, jotka ovat pysyneet tarkasteluvuoden tuloluokassa vähintään kahtena edellisestä kolmesta vuodesta. Esimerkiksi vuonna 1998 ylimpään kymmenykseen kuuluvista noin 65 prosenttia pysyi näin määriteltynä ylimmässä kymmenyksessä. Pysyvyys ylimmässä tulokymmenyksessä on ollut selvästi

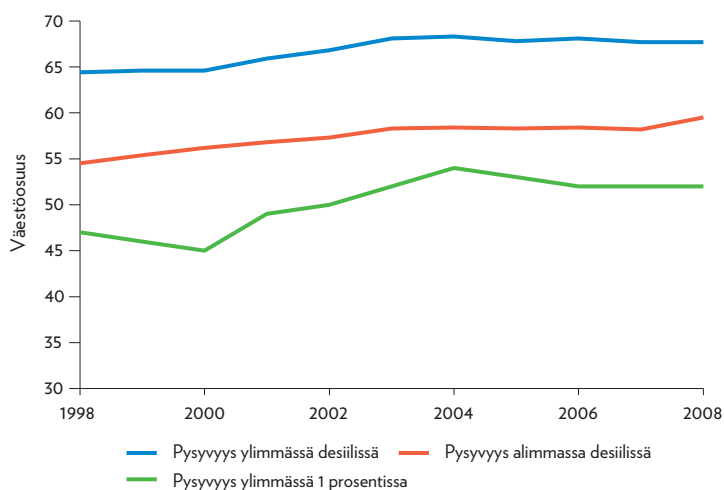
10 Koska aineisto perustuu hallinnollisiin rekistereihin, siitä puuttuu rahatuloja kuten kotitalouksien väliset tulonsiirrot ja lähdeveron alaiset (pääoma)tulot. Lisäksi kansainvälinen asiantuntijaryhmä **CANBERRA GROUP** (2001) suosittaa laskennallisen asuntotulon ja hyödykemuotoisten tulonsiirtojen mukaan ottamista. Toisaalta Tilastokeskuksen palveluaineistoon perustuva tulonjakotilasto siirtyi tilastovuodesta 2011 alkaen käyttämään perusjulkistamisessaan pääkäsitteenä rahatuloja seuraten tässä eurooppalaista käytäntöä.

11 Skaalatekijä on kotitalouden jäsenten lukumäärän painotettu summa, jossa ensimmäinen aikuinen saa painon 1, seuraavat yli 13-vuotiaat painon 0,5 ja alle 14-vuotiaat painon 0,3. Näin esimerkiksi kahden aikuisen ja kahden lapsen kotitaloudessa skaalan arvo on 2,1 ja kotitalouden 21 000 euron tulot tuottavat kaikille sen neljälle jäsenelle saman hyvinvoinnin tason kuin yksin asuvan 10 000 euron tulot.

12 Esimerkiksi henkilön tuloaseman (tuloluokan) vertailu vuosien 1995 ja 2008 välillä ei kerro mitään siitä, millaista tuloasemien välinen liike oli väli vuosina.

suurempaa kuin alimmassa ja pysyvyys on ollut kasvussa tarkastelujaksolla. Kasvu on jatkunut alimmassa kymmenyksessä koko ajanjakson, kun taas ylimmässä kymmenyksessä kehitys on pysähtynyt vuonna 2003. Ylimmän prosentin tulonsaajien pysyvyys tuloluokassaan ei noudata aivan samanlaista kehitystä. Ajanjaksolla, jolla tuloerot kasvoivat, pysyvyys itse asiassa vähentyi, mutta tämän jälkeen pysyvyys kasvoi aikana, jolloin tuloerojen kasvu tasaantui, jääden korkealle tasolle.

Kuvio 2. Pysyvyys alimmassa ja ylimmässä tulokymmenyksessä ja ylimmässä prosentissa vuosina 1998–2008.



Lähde: Paneeliaineisto 1995–2008.

Taulukosta 1 havaitaan, että tuloryhmien välillä on liikkuvuutta, mutta siirtymät ovat yleensä lyhyitä. Esimerkiksi vuosien 1995 ja 1996 välillä vain 59 prosenttia alimman kymmenyksen tulonsaajista pysyi samassa tulokymmenyksessä ja 20 (= 79–59) prosenttia siirtyi seuraavaan, toiseen tulokymmenykseen.

Yleisesti pysyvyys jakauman keskivaiheilla on pienempää kuin alimmissa tai ylimmissä kymmenyksissä. Tämä johtuu osaltaan siitä, että tulokymmenysten väliset rajat ovat lähempänä toisiaan siellä, missä tulojakauman päämassa sijaitsee ja siirtyminen kymmenyksestä toiseen edellyttää pienempiä tulomuutoksia. Jakauman yläosassa pysyvyys on suurempaa kuin alemmissä tulokymmenyksissä. Noin 70 prosenttia pysyi ylimmässä tulokymmenyksessä vuosien 1995 ja 1996 välillä ja reilut 50 prosenttia oli vuonna 2008 edelleen samassa tai viereisessä tulokymmenyksessä kuin vuonna 1995.

Pitkän matkan siirtymät ovat harvinaisia. Vain alle 2 prosenttia kahden alimmaisesta kymmenyksen tulonsaajista siirtyi (”rikastui”) kahteen ylimpään kymmenykseen. Vas-

takkaiseen suuntaan matkasi ("köyhtyi") 2,5 prosenttia ylimpien ryhmien tulonsaajista. Tarkastelujaksoa pidennettäessä toki tällaiset siirtymät yleistyvät.

Taulukko 1. Siirtymät 14 vuoden ajanjaksolla vuodesta 1995, %.

	Pysyy samassa desiilissä, %					Pysyy samassa tai siirtyy yhden ylös- tai alaspäin, %				
	1996	1999	2002	2005	2008	1996	1999	2002	2005	2008
Kaikki	44	28	23	20	18	76	59	52	47	43
1. desiili	59	41	34	31	29	79	59	51	46	43
2. desiili	44	31	27	24	22	81	66	60	56	53
3. desiili	36	24	20	18	15	74	58	51	47	44
4. desiili	34	20	17	14	13	71	53	46	43	40
5. desiili	33	19	15	13	12	69	51	44	41	38
6. desiili	34	18	15	13	12	70	50	44	40	37
7. desiili	36	20	16	14	13	73	53	46	41	38
8. desiili	40	23	18	15	14	77	58	50	45	41
9. desiili	50	30	23	19	16	84	67	59	52	48
10. desiili	71	54	46	40	36	84	72	65	58	52
Kahden alimman desiilin siirtyminen kahteen ylimpään desiiliin						1,6	4,6	6,5	8,0	9,2
Kahden ylimmän desiilin siirtyminen kahteen alimpaan desiiliin						2,5	4,2	5,5	6,8	7,3

Lähde: Paneeliaineisto 1995–2008.

Tuloerojen kehitys pidemmän aikavälin tuloilla

Jos verrataan pidemmän aikavälin tuloerojen kehitystä eri maissa, niin suurempi tulo-liikkuvuus pienentää pidemmältä ajalta lasketuissa keskituloissa ("pysyväistuloissa") mitattuja tuloeroja, jos vuosituloista lasketut tuloerot kehittyvät näissä maissa muuten samalla tavalla. On selvää, että tuloliikkuvuutta koskeva tieto ei riitä selvittämään keskituloissa mitattujen tuloerojen kehitystä (FIELDS 2010).

Seuraavassa tuloeroja mitataan Gini-kertoimen avulla. Gini-kertoimet on laskettu keskitulojen perusteella kumuloiden (so. laskemalla yhteen peräkkäisten vuosien) reaalisia käytettävissä olevia tuloja. Kuvion 3 ylemmän (punaisen) käyrän ensimmäinen havainto edustaa yhden vuoden ja alemman (sinisen) käyrän ensimmäinen havainto viiden vuoden keskituloilla laskettuja tuloeroja. Viiden vuoden keskituloon perustuvat tuloerot kehittyivät eri lailla kuin vuosituloihin perustuvat tuloerot.¹³ Vuosituloihin

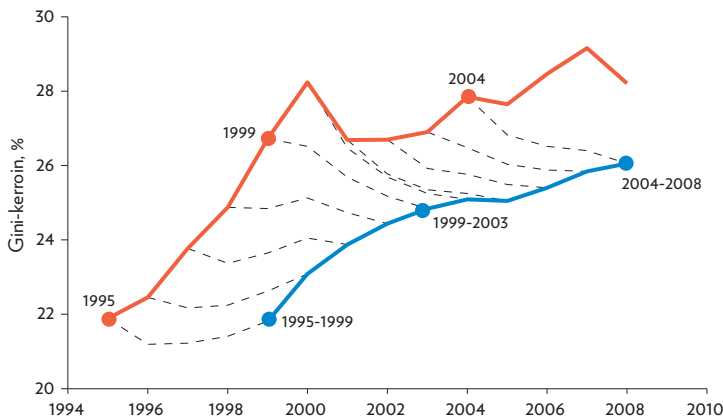
¹³ Eri vuosien tulot muutetaan elinkustannusindeksillä reaalityuloiksi.

perustuvat tuloerot kasvoivat voimakkaasti 1990-luvun jälkipuoliskolla ja tämän jälkeen kehitys vaihteli, mutta Gini-kertoimen taso jäi korkealle tasolle. Keskitulojen tarkastelujakson pidentäminen ei juuri pienentänyt tuloeroja 1990-luvulla alkaneissa tulopaneeleissa.

Vasta paneelista 1999–2003 alkaen havaitaan, että pidemmän aikavälin tuloerot ovat selvästi pienemmät kuin vuotuiset tuloerot. Vaikka tuloliikkuvuus oli 1990-luvun jälkipuoliskolla 2000-lukua suurempaa, niin tuloerojen kumulatiivinen kasvu oli niin voimakasta, että se peitti alleen tuloliikkuvuuden vaikutuksen. Keskituloissa mitatut tuloerot ovat kasvaneet koko havaintojakson ajan hidastuen 2000-luvulla.

Mihin pidemmän aikavälin keskituloilla mitattuja tuloeroja pitäisi verrata? Onko vertailukohtana ensimmäisen vai viimeisen vuoden tuloerot vai jotain siltä väliltä?¹⁴ Vuotuiset tuloerot ovat kasvaneet vuodesta 1995 vuoteen 2008 lähes kuusi prosenttiyksikköä ja viiden vuoden keskimääräisillä tuloilla mitattuna reilut neljä prosenttiyksikköä. Riippumatta vertailuajankohdan valinnasta havaitaan, että sekä vuosituloilla että viiden vuoden keskimääräisillä tuloilla mitattuna tuloerot ovat kasvaneet.

Kuvio 3. Tuloerojen kehitys lyhyen ja pitkän aikavälin (keskimääräisillä) tuloilla.



Lähde: Riihelä et al. (2012) ja paneeliaineisto 1995–2008.

14 Shorrocksin tuloliikkuvuusmittaa seuraten vertailukohdaksi voitaisiin ottaa tulo-osuuksilla painotettu vuosituloerojen keskiarvo, ks. **SUONIEMI JA RANTALA (2010)**.

Köyhyys toistuu aiempaa useammin

Edellä tarkasteltiin tuloliikkuvuutta koko tulojakaumassa. Seuraavaksi keskitytään pienituloisiin tarkastelemalla köyhyysriskiä.¹⁵ Monissa vuositason aineistoja käyttävissä tutkimuksissa on todettu köyhyysriskin kasvaneen (**RIIHELÄ ET AL.** 2008).¹⁶ Kiistämättä voidaan sanoa, että pitkittynyt köyhyys on vakavampi ongelma kuin tilapäinen ja harvoin toistuva.

Köyhyys voi olla lyhytkestoista ja koskettaa useampaa henkilöä tai se voi olla pitkäkestoista mutta harvempia koskettavaa. Pitkällä aikavälillä köyhyys koettelee useampaa henkilöä kuin yksittäisen vuoden köyhyysriski antaa ymmärtää. Köyhyys määritellään pitkittyneeksi, jos henkilö on ollut köyhä tarkasteluvuoden lisäksi vähintään kahtena edellisistä kolmesta vuodesta (vrt. kuvion 2 pysyvyysindikaattori).¹⁷ Kansainvälisissä tutkimuksissa on havaittu, että vuosittaiset ja pitkittyneet köyhyysriskit järjestävät Euroopan maat likimain samaan järjestykseen (**JENKINS JA VAN KERM** 2011). Suomessa pitkittyneellä köyhyydellä näyttää olevan sama kehityssuunta kuin vuositason köyhyysriskillä (kuvio 4).

Vaikka vuosittainen köyhyys on yleistynyt 1990-luvun puolivälistä lähtien, niin köyhien väliset tuloerot ovat pysyneet verrattain muuttumattomana eivätkä köyhien tulot ole loitonneet köyhyysrajasta (**RIIHELÄ ET AL.** 2008). Vuonna 1995 vuosituloilla laskettu köyhyysriski oli 7,6 prosenttia. Vuonna 2008 se oli noussut yli 14 prosenttiin, kun köyhyysrajana on 60 prosenttia käytettävissä olevien tulojen mediaanista.

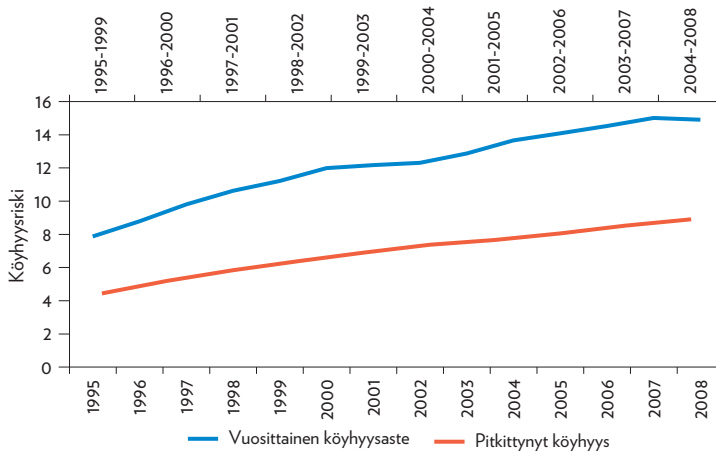
Köyhyys on osittain tilapäistä ja koskettaa eri vuosina eri henkilöitä. Väestöstä 79 prosenttia ei ollut kokenut lainkaan köyhyyttä ajanjaksolla 1995–1999, mutta vastaava luku oli ajanjaksolla 2004–2008 enää 74 prosenttia (taulukko 2). Köyhyyttä koki yli kaksi kertaa suurempi joukko kuin minään yksittäisenä vuonna tänä aikana. Edellä havaittiin, että tuloluokkien välinen liike koostuu enimmäkseen lyhyen matkan siir-

15 Köyhyys määritellään näkökulmasta riippuen joko vuositulojen tai viiden vuoden keskitulojen perusteella. Köyhyysrajana on 60 prosenttia mediaanitulosta (keskimmäisen tulonsaajan tulosta), joka on Euroopan unionin tilastolaitoksen (Eurostat) pääindikaattori. Rajana voidaan käyttää myös 40, 50 tai 70 prosenttia mediaanitulosta.

16 Tässä artikkelissa keskitytään tuloköyhyyteen eikä tarkastella muuta materiaalista köyhyyttä. **OKKONEN JA SAULI** (2013) ovat käsitelleet tuloköyhyyden lisäksi myös materiaalista puutetta Euroopan maissa vuosina 2007–2010. He havaitsivat eräiden Euroopan maiden kohdalla köyhyysasteiden pienentyneen, samalla kun toimeentulovaikeudet kasvoivat voimakkaasti. He näkivät ongelmana suhteellisen köyhyyden mittaamisen taloustaantumien aikana. Taantuma voi kaventaa tuloeroja ja laskea mediaanin (keskimmäisen tulonsaajan) tuloja niin, että köyhyysaste alenee, kun taas kroonisessa tai pitkittyneessä köyhyydessä vaikutus näkyy myöhemmin vasta talouden kääntyessä nousuun ja välittyy muuta kautta, esimerkiksi syrjäytymisenä työmarkkinoilta. **BALL ET AL.** (2013) arvioivat, että julkisen talouden vakauttaminen näkyy vasta pitkällä viipeellä pitkäaikaistyöttömyyden ja Gini-kertoimen kasvuna. Tämä havaittiin aiemmin Suomen 1990-luvun alun laman yhteydessä.

17 Tämä mitta on yksi Euroopan komission sosiaalisen syrjäytymisen ensisijaisista mitoista (**EUROPEAN COMMISSION** 2009).

Kuvio 4. Vuosittainen köyhyysriski ja pitkittynyt köyhyys.



Lähde: Paneeliaineisto 1995–2008.

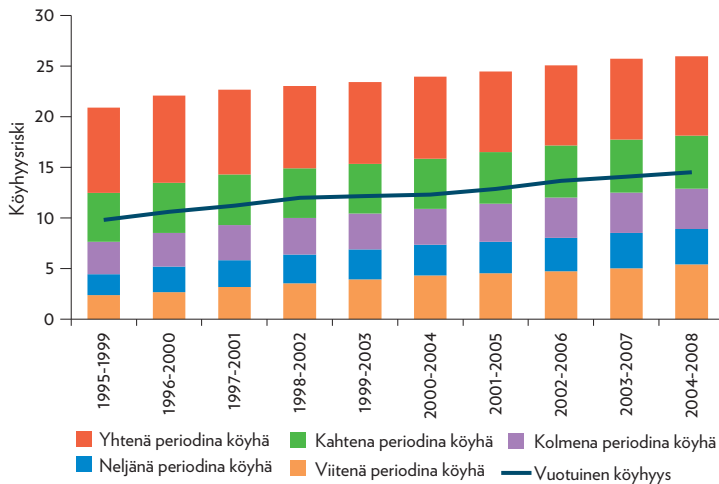
tymistä.¹⁸ Riippuen tulojen vaihtelusta ja lähtötasosta, henkilö voi tulla luokitelluksi kroonisesti tai tilapäisesti köyhäksi.

Kuviossa 5 tarkastellaan köyhyiden toistuvuutta eripituisten köyhyysjaksojen perusteella. Köyhyiden *toistuvuutta* ja *kestoa* tarkastellaan liukuvasti viiden vuoden ajanjaksoissa vuosina 1995–2008. Samanaikaisesti kun köyhyys on yleistynyt, ovat köyhyysjaksot pidentyneet. Niiden henkilöiden osuus, jotka eivät olleet kokeneet viiden vuoden aikana yhtään köyhyysjaksoa, pieneni viidellä prosenttiyksiköllä yhdeksässä vuodessa. Samanaikaisesti pitkittynyt köyhyys – viisi periodia viidestä – kasvoi 2,4 prosentista 5,4 prosenttiin.

Merkillepantavaa on, että tilapäinen köyhyys ei ollut kasvanut yhdeksän vuoden aikana, sen sijaan pitkittynyt köyhyys oli.¹⁹ Köyhydestä irtautuminen oli aiempaa vaikeampaa. Lisäksi köyhyysriski jakautuu aiempaa epätasaisemmin ja väestö näyttää

18 Köyhyysjaksojen lukumäärien tarkastelu ei lainkaan huomioi tulojen muutoksen suuruutta. Kaksi henkilöä voi olla yhtä monta kertaa köyhyysrajan alapuolella, mutta toisen tulot voivat juuri ja juuri alittaa rajan ja muulloin tulot voivat olla reilusti köyhyysrajan yläpuolella, kun taas toisella tulot voivat olla reilusti köyhyysrajan alapuolella ja toisaalta köyhyysjakson päätyttyä vain vähän rajan yläpuolella. 19 Tiukentamalla köyhyiden määritelmää köyhyysaste pienenee ja köyhyysjaksojen kestot lyhenevät. Siirtämällä köyhyysrajaa 60 prosentista 40 prosenttiin mediaanitulosta köyhyiden kestot ovat pääasiassa lyhyitä. Lähes 60 prosenttia henkilöistä, jotka ovat viiden vuoden aikana olleet köyhiä, ovat olleet sitä vain yhtenä vuotena. Vastaava luku 60 prosentin köyhyysrajalla oli puolet tästä. Toisaalta 40 prosentin köyhyysrajalla eripituiset köyhyysjaksot ovat yleistyneet tasaisemmin kuin 60 prosentin köyhyysrajalla.

Kuvio 5. Köyhyyden toistuvuus ja vuosittainen köyhyys 1997–2006, köyhyysrajana 60 prosenttia mediaanitulosta.



Lähde: Paneeliaineisto 1995–2008.

jakautuneen kahtia: ryhmään, jossa köyhyys on harvinaista ja ryhmään, jossa köyhyys pitkittyy ja on krooninen ilmiö.

Köyhyyden dynamiikkaa voidaan analysoida köyhyyden poistumis- ja saapumisvirtojen ekonometrisella analyysillä (SUONIEMI 2013). Köyhyyden pitkittymistä voidaan dynaamisessa mallissa selittää kahdella eri tavalla. Ensimmäisenä selityksenä on aito tilariippuvuus, jossa köyhyydessä pysymisen todennäköisyys eroaa köyhyyteen saapumisen todennäköisyydestä. Siis jo köyhän köyhyysriski on suurempi kuin sellaisen köyhyysriski, joka ei ole köyhä (kun kaikkien muiden tekijöiden vaikutus vakioidaan). Toisena selityksenä ovat yksilölliset ominaistekijät. Tällöin köyhyysjaksot kasautuvat toistuvasti niille henkilöille, joilla on erityinen riskialttius, mutta edellisenä vuonna koettu köyhyys ei suoraan vaikuta köyhyysjakson pitkittymiseen.

Tilariippuvuutta ylläpitäviä mekanismeja voivat olla väärin asetetut kannustimet, jotka joko eivät kannusta työllistymään tai ylläpitävät matalapalkka- tai osa-aikatyötä, ns. köyhyysloukut. Riskialttiuteen vaikuttavia ominaistekijöitä voidaan tulkita tulonhankintakykyihin vaikuttavina, pysyvinä tekijöinä, esimerkiksi pidemmällä ajalla kertyneen inhimillisen, sosiaalisen, taloudellisen ja terveystalouden tuottona.²⁰ Poliittikkatoimenpiteiden suunnittelun kannalta on tärkeää erottaa selitykset toisistaan.

²⁰ Kulloinenkin tuottoaste riippuu luonnollisesti myös markkinoista ja institutionaalisista tekijöistä, joista tärkeimpiin voidaan vaikuttaa julkisen vallan politiikalla.

Tutkimuksessa **SUONIEMI** (2013) selvitettiin köyhyysprosessin tilojen välisiä siirtymätodennäköisyyksiä monipuolisesti paneeliaineiston dynaamisten mallien avulla. Tilariippuvuuden osalta tulokset olivat selvät. Suomen köyhyysriskissä on (positiivista) tilariippuvuutta: köyhyydessä pysymisen todennäköisyys on noin kymmenen prosenttiyksikköä suurempi kuin köyhyyteen saapumisen todennäköisyys, kun vaikutusta arvioidaan koko Suomen väestön tasolla. Toisaalta havaittiin, että yksilölliset ominaistekijät vaikuttivat voimakkaasti pidentäen köyhyysjaksoja.

Aikuisväestössä, erityisesti vanhemmissa ikäryhmissä ja eläkeläisillä, köyhyyden tilariippuvuus oli suurimmillaan ajanjaksolla 1995–1999. Tästä se aleni, mutta on sittemmin 2000-luvun kuluessa lievästi kasvanut. Tämä kävi ilmi verrattaessa estimointituloksia eri tulopaneelien välillä. Kaiken kaikkiaan voitiin päätellä, ettei ajanjaksolla 2000–2008 havaittu köyhyyden kroonistuminen juurikaan johtunut tilariippuvuuden aiheuttamasta alkaneiden köyhyysjaksojen pidentymisestä.²¹ Tulosten perusteella köyhyydessä pysymisen ja köyhyyteen saapumisen todennäköisyyden välinen erotus pysyi 2000-luvulla vakaana. Näin voidaan päätellä, että tuolloin sekä köyhyyteen saapumisvirta että köyhyydestä poistumisvirta kehittyivät vastakkaisiin suuntiin lähes samaa vauhtia. Samalla köyhyyteen saapumisen todennäköisyys kasvoi ja köyhyysongelma paheni.

Perheaseman muutoksista jääminen yksin joko puolison kuoleman tai eron johdosta näytti olevan merkittävin dynaaminen, äkillinen riskitekijä. Perhetyypin muutosten aiheuttamat vaikutukset voimistuivat iän myötä, ja naisille yksin jääminen oli selvästi suurempi riskitekijä kuin miehille. Lisäksi perhetyypin muutosten vaikutukset ovat voimistuneet 2000-luvulla 1990-luvun jälkipuoliskoon verrattuna.

Kroonisen köyhyyden yleistymisen syynä olivat kasvaneet erot ominaisriskeissä. Ajan myötä ovat eri koulutus- ja sosioekonomisten ryhmien väliset riskierot kasvaneet. Eläkeläisten ja työttömien ryhmissä köyhyysriskin nousu on ollut erityisen suurta. Pitkät ja toistuvat köyhyysjaksot kasautuvat henkilöille, joilla on erityinen köyhyysalttius. Työssäkäynti ja koulutus suojaavat ominaisriskiltä, ja toimihenkilöillä tämä on työntekijöitä matalampi. Matalan riskin, kuten korkeakouluasteen ja työssäkäyvien, väestöryhmien ero korkean riskin ryhmiin (perusasteen koulutus, eläkeläiset ja työttömät) on kasvanut (**SUONIEMI** 2013).

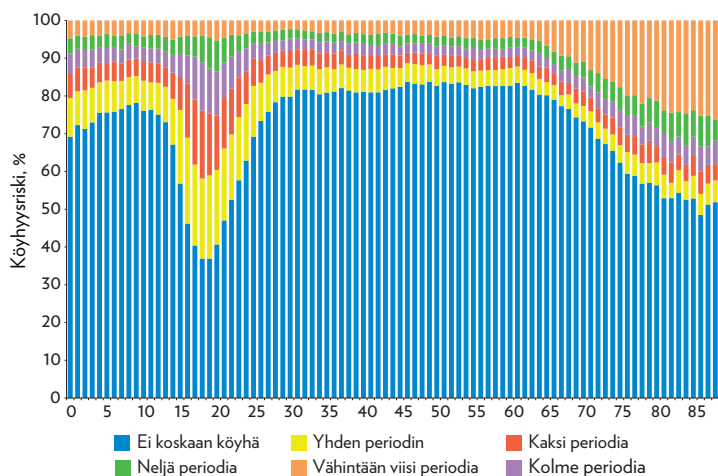
Köyhyysriskin nousu 1990-luvun puoliväliin verrattuna oli seurausta köyhyyden pitkittymisestä (kuvio 5), joka koski sitä väestönosaa, jonka tulonhankkimiskyvyt olivat heikot. Pitkittyminen ei ollut seurausta siitä, että köyhyys pintttyy, jolloin köyhyys pitkittyessään lisää köyhyysriskiä. Pikemminkin syynä oli, että tulonhankintakyvyt ja tulot työmarkkinoilla eriytyivät ryhmien välillä ja näissä oli huomattavaa yksilöllistä

21 Perheasemassa tapahtuvista äkillisistä muutoksista jääminen yksin, puolison kuolema tai ero, heikentää merkittävästi pienituloisten palkansaajien ja eläkeläisten toimeentuloa. Ikääntyneiden on muita vaikeampi enää muuttaa tilannettaan tältä osin.

vaihtelua. Lisäksi sosiaaliturvaetuuksia leikattiin tai ne jäivät jälkeen, jolloin muutoksia ei kyetty kompensoimaan julkisen vallan politiikalla. Myöskään väestörakenteen muutokset eivät mainittavasti vaikuttaneet köyhyysriskiin tarkastelujakson 1995–2008 aikana (**SUONIEMI** 2013). Krooninen köyhyys jakautui aiempaa epätasaisemmin ja tuloasemat ovat jähmettyneet 1990-luvun loppupuoleen verrattuna. Toisaalta tilapäinen köyhyys säilyi lähes ennallaan.

Pienituloisuus liittyy usein elinvaiheeseen (kuvio 6). Nuoret ovat pienituloisia opiskellessaan, siirtyessään työmarkkinoille ja perustaessaan oman talouden. Köyhyysriski kasvaa uudestaan eläkkeelle siirtymisen ja eron tai leskeksi jäämisen yhteydessä. Elinvaiheeseen liittyvä köyhyys näkyy sekä pitkittyneenä köyhyyttenä että **SUONIEMEN** (2013) dynaamisissa malleissa köyhyyden ominaisalttiuden kasvuna.²²

Kuvio 6. Köyhyyden toistuvuus iän mukaan vuosina 2004–2008.



Lähde: Paneeliaineisto 1995–2008.

Paneeliaineistossa köyhyysriskin tasoon vaikuttaa jonkin verran se, että tämän artikkelin pitkittäistarkastelut perustuvat kotitalouksien käytettävissä oleviin raha-

22 Kuviossa 6 kuvattu köyhyyden ikäprofiili vastaa aika hyvin dynaamisen mallin ominaistekijöiden vaikutusta viisivuotisikäryhmittäin. Ainoana erona on dynaamisen mallin ominaistekijöiden aleneminen 40 ja 60 ikävuoden välillä, kun muiden tekijöiden kuten sukupuolen, koulutusasteen ja sosioekonomisen aseman vaikutus vakioidaan (**SUONIEMI** 2013).

tuloihin, eikä laskennallinen asuntotulo ole niissä mukana.²³ Varsinkin ikääntyneiden kohdalla köyhyysriskin taso tulee korkeammaksi.²⁴

Köyhyys eri väestöryhmissä

Väestöryhmittäin köyhyyden pysyvyydelle löydetään samat kehityssuunnat kuin koko väestön tarkastelusta: Samaan aikaan kun vuosittaiset köyhyysriskit ovat kasvaneet, köyhyys on pitkittynyt ja lyhytkestoinen köyhyys on vähentynyt (taulukko 2). Köyhyyden kesto on kuvattu osuuksina kussakin ryhmässä.²⁵

Naiset kokevat köyhyyttä useammin kuin miehet. Tarkastelujakson alussa vuosina 1995–1999 miehillä oli naisia vähemmän köyhyyskokemuksia. Iän ja sukupuolen mukaan tarkasteltuna 30–59-vuotiailla naisilla ja miehillä sekä yli 59-vuotiailla miehillä on ollut vähiten köyhyyskokemuksia. Yli 74-vuotiaiden ikäluokassa köyhyyskokemusten sukupuolten väliset erot olivat kaikkein suurimmat. Nuorilla köyhyys oli lyhytkestoisempaa kuin vanhoilla ja yli 74-vuotiailla köyhyys oli selvimmin pitkäkestoista.

Köyhyys on lisääntynyt. Suurimmat muutokset ovat olleet yli 74-vuotiailla ja erityisen suuri muutos on ollut miehillä. Pitkäkestoinen köyhyys on lisääntynyt 10 prosenttiyksiköllä kummallakin sukupuolella. Naisten lyhytkestoinen köyhyys on vähentynyt. Miehillä pitkäkestoinen köyhyys oli tarkastelujakson alussa vähäistä – kaksi prosenttia ikäryhmästä – kun se oli 12 prosenttia vuosina 2004–2008. Ikääntyneiden miesten asema on selvästi muuttunut suhteessa muihin.

Vaikka köyhyydestä on 1990-luvun laman jälkeen tullut urbaani ilmiö, ovat vuosittaiset köyhyysriskit edelleen vähäisempiä pääkaupunkiseudulla kuin muualla Suomessa (LOIKKANEN ET AL. 2007). Pääkaupunkiseudulla sekä lyhyt- että erityisesti pitkäkestoisen köyhyyden riskit ovat matalampia kuin muualla Suomessa.

Aidinkieleltään muiden kuin suomen- tai ruotsinkielisten väestöosuus on kasvanut voimakkaasti vuodesta 1995. Suomen- tai ruotsinkielinen väestö on välttänyt köyhyyden huomattavasti useammin kuin muunkielinen. Muunkielisillä on ollut sekä lyhytkestoista että pitkittynyttä köyhyyttä muita useammin.

Sosioekonomisen aseman perusteella havaitaan selvästi, että työssäkäynti suojaa tehokkaasti köyhyydeltä. Opiskelijoiden köyhyysriskit ovat korkeita, mutta ne ovat lyhytkestoisia, eikä pitkäkestoinen köyhyys juuri eroa koko väestön keskimäärästä.

23 Myös Tilastokeskuksen palveluaineistoon perustuva tulonjakotilasto siirtyi tilastovuodesta 2011 alkaen käyttämään perusjulkistamisessaan pääkäsitteenä rahatuloja.

24 Laskennallisen asuntotulon pois jättäminen aiheuttaa suurimmat erot köyhyysasteessa niille pienituloisille, joille omistusasuminen on selvästi mediaanitulonsaajaa yleisempää. Laskennallisen asuntotulon käyttö pienentää köyhyysastetta erityisesti ikääntyneemmällä väestöllä, jolla on omistusasunto mutta pienet eläketulot (KAUTTO 2011).

25 Esimerkiksi väestöryhmässä yli 74-vuotiaat naiset 7 prosenttia oli kokenut yhden vuoden köyhyysjakson ja 17 prosenttia viiden vuoden periodin köyhyysjakson vuosien 1995–1999 välisenä aikana.

Eläkeläisten köyhyys on lisääntynyt, joka näkyy pitkittyneenä köyhyytenä, koska toimeentulokehitykseen ei voi juuri vaikuttaa eläkkeelle siirtymisen jälkeen. Työttömien köyhyys oli vuosina 1995–1999, jolloin talouden ja työllisyyden kasvu oli nopeaa, enimmäkseen lyhytkestoista. Ajanjaksolla 2004–2008 työttömien köyhyys oli ennen kaikkea pitkäkestoista.

Taulukko 2. Köyhyyden toistuvuus eri väestöryhmissä, köyhyysrajana 60 prosenttia mediaanitulosta.

	Ei kertaakaan köyhä			Kerran köyhä			Viitenä periodina köyhä		
	1995– 1999	2000– 2004	2004– 2008	1995– 1999	2000– 2004	2004– 2008	1995– 1999	2000– 2004	2004– 2008
Kaikki	79,1	76,1	74,0	8,4	8,1	7,8	2,4	4,3	5,4
<u>Sukupuoli ja ikä</u>									
Alle 20-vuotiaat	73,5	68,7	66,5	12,0	11,9	11,9	1,4	3,2	4,1
Mies, 20-25 -vuotiaat	64,6	62,6	57,0	16,7	15,3	16,5	1,3	2,8	3,7
Nainen, 20-25 -vuotiaat	61,0	57,0	52,8	18,0	17,6	17,3	1,4	2,9	4,3
Mies, 26-29 -vuotiaat	81,3	80,8	78,0	8,9	8,6	8,5	0,9	1,8	2,7
Nainen, 26-29 -vuotiaat	79,9	77,1	75,6	10,0	9,9	9,6	1,0	2,1	2,9
Mies, 30-59 -vuotiaat	84,8	83,5	82,4	5,8	5,1	5,0	2,1	3,3	4,2
Nainen, 30-59 -vuotiaat	85,7	83,2	81,9	5,8	5,9	5,7	1,6	2,7	3,5
Mies, 60-74 -vuotiaat	86,3	82,5	81,8	4,1	4,0	3,5	3,0	6,1	6,3
Nainen, 60-74 -vuotiaat	77,4	74,6	73,4	5,9	5,7	4,5	6,3	10,2	10,6
Mies, yli 74-vuotiaat	87,3	80,5	70,3	4,4	4,9	4,6	1,9	6,6	11,9
Nainen, yli 74-vuotiaat	60,5	54,9	49,9	7,2	7,1	5,8	16,7	22,5	26,5
<u>Kieli</u>									
Suomi	79,3	76,3	74,4	8,4	8,1	7,8	2,3	4,2	5,2
Ruotsi	82,8	81,7	80,5	7,1	7,0	6,7	2,3	3,4	3,8
Muut	45,4	41,9	42,0	15,3	13,4	12,1	8,6	13,6	16,5
<u>Alue</u>									
Pääkaupunkiseutu	85,0	82,7	79,4	6,8	7,1	7,2	1,3	2,1	3,2
Muu Suomi	77,9	74,6	72,8	8,8	8,3	8,0	2,6	4,8	5,9
<u>Sosioekonominen asema</u>									
Maatalousyrittäjä	65,6	66,1	66,1	13,0	12,0	12,4	3,5	3,9	3,9
Muut yrittäjät	71,3	71,5	71,1	12,0	10,7	10,7	2,8	3,4	3,5
Ylemmät toimihenkilöt	95,2	94,0	93,2	2,9	3,4	3,6	0,1	0,2	0,4
Alemmat toimihenkilöt	91,4	88,5	87,3	4,9	5,8	6,1	0,3	0,6	0,7
Työntekijät	88,6	83,4	81,6	6,2	7,7	8,1	0,3	0,9	1,4
Opiskelijat	53,3	43,4	39,2	20,5	20,2	19,4	2,0	4,8	6,6
Eläkeläiset	78,3	72,7	68,1	5,6	5,7	4,9	6,3	10,9	13,5
Työttömät	60,0	46,5	44,2	15,0	13,4	12,2	4,1	11,9	14,4
Muut	44,6	43,8	33,4	18,3	14,2	13,5	7,6	12,5	18,9

Lähde: Paneeliaineisto 1995–2008.

Lopuksi

Tutkimusaineistona oli laaja 14 vuoden paneeliaineisto vuodesta 1995 vuoteen 2008, joka perustui 10 prosentin otokseen Suomessa asuvasta kotitalousväestöstä, noin 500 000 havaintoa kultakin vuodelta. Paneeliaineiston avulla voitiin suoraan havainnoida pidemmän aikavälin tulokehitystä yksilötasolla. Vuosittaiset tuloerojen muutokset eivät vaikuta pidemmän aikavälin tuloeroihin, elleivät ne ole säännönmukaisesti kasvavia tai laskevia. Tuloliikkuvuus ei myöskään aina merkitse sitä, että tuloerot pienenisivät.

Vertaamalla vuosittain laskettuja tuloeroja pidemmän aikavälin keskituloihin perustuviin tuloeroihin havaittiin, että kehitys oli samansuuntaista. Vaikka tuloliikkuvuus pienentää Suomessa pidemmän ajan keskituloissa mitattuja tuloeroja, niin tuloliikkuvuuden muutokset eivät juuri muuta sitä kuvaa, mitä vuosituloista lasketuista tuloeroista saadaan.

Suomen tuloerot kääntyivät nopeaan kasvuun 1990-luvun loppupuoliskolla. Tämän jälkeen kehitys on vaihdellut, mutta tuloerot ovat jääneet selvästi 1990-luvun puoliväliä korkeammalle tasolle. Suomessa, kuten useassa muussakin kehittyneessä maassa, tuloerojen kasvu näkyy suurelta osin huipputuloisten, ylimmän tulokymmenyksen ja erityisesti ylimmän prosentin tulo-osuuden kasvuna. Pysyvyys ylimmässä tulokymmenyksessä on ollut selvästi suurempaa kuin alimmassa, köyhien tulokymmenyksessä, ja ylimmän prosentin tulonsaajien pysyvyys tuloluokassaan on kasvanut aikana, jolloin tuloerojen kasvu on tasaantunut.

Köyhyys voi olla lyhytkestoista ja koskettaa useampaa henkilöä tai se voi olla pitkäkestoista, mutta harvempia koskettavaa. Pitkittynyt köyhyys on vakavampi ongelma kuin tilapäinen ja harvoin toistuva köyhyys. Tarkastelujakson aikana havaittu köyhyysriskin nousu 1990-luvun puoliväliin verrattuna oli seurausta köyhyyden pitkittymisestä, joka koski sitä väestönosaa, jonka tulonhankkimiskyvyt olivat heikot.

Ajan myötä ovat eri koulutus- ja sosioekonomisten ryhmien väliset riskierot kasvaneet. Eläkeläisten ja työttömien ryhmissä köyhyysriskin nousu on ollut erityisen suurta. Koska työttömyys on merkittävä työikäisten köyhyyden pitkittymistä selittävä tekijä, se todennäköisesti nostaa jatkossa myös tulevien eläkeläisten köyhyysriskiä.

Pitkät ja toistuvat köyhyysjaksot kasautuvat henkilöille, joilla on erityinen köyhyysalttius. Pitkittyminen ei ollut seurausta tilariippuvuudesta, so. siitä, että köyhyys pinttyy, jolloin köyhyys pitkittyessään lisää köyhyysriskiä. Pikemminkin syynä oli, että tulonhankintakyvyt ja tuotto työmarkkinoilla eriytyivät ryhmien välillä ja näissä oli huomattavaa yksilöllistä vaihtelua. Lisäksi sosiaaliturvaetuuksia leikattiin tai ne jäivät jälkeen, jolloin muutoksia ei kyetty kompensoimaan julkisen vallan politiikalla. Krooninen köyhyys jakautuu aiempaa epätasaisemmin ja tuloasemat ovat jähmettyneet 1990-luvun loppupuoleen verrattuna. Sitä vastoin tilapäinen köyhyys säilyi lähes ennallaan.

Käytössämme ollut paneeliaineisto päättyy vuoteen 2008. Tästä alkoi pitkä taloustaanuma. Tuolloin sekä mediaanitulon kasvu että köyhyysriskin kasvu pysähtyi. Sama päti krooniselle köyhyydelle (esimerkiksi **TILASTOKESKUS** 2014). Tulojakauma ja eriarvoisuus jäähmettyivät aiemmalle tasolle.

Mutta ei pidä tuudittautua hyvänolon tunteeseen, sillä esimerkiksi julkisen talouden vakauttaminen näkyy vasta viipeellä pitkäaikaistyöttömyyden ja Gini-kertoimen kasvuna (**BALL ET AL.** 2013). Se, mitä tulevaisuudessa tapahtuu, riippuu mitä suurimmassa määrin harjoitettavasta politiikasta. Vaarana on, että 1990-luvun laman jälkeinen kehitys toistuu. Kun talouskasvu lähtee liikkeelle, voi olla, että eri väestöryhmien tulonhankkimiskyvyt uudelleen erkaantuvat toisistaan. Taantumana aikana osalla väestöä työmarkkinoiden vaatimat kyvyt, työkokemus, terveys ja sosiaaliset taidot ovat rapautuneet. Köyhyydessä vaikutus näkyy vasta talouden kääntyessä nousuun ja välittyä esimerkiksi syrjäytymisenä työmarkkinoilta. Kehityssuunta, jossa pitkät ja toistuvat köyhyysjaksot kasautuvat henkilöille, joilla on erityinen köyhyysalttius, voi siis saada uuden sysäyksen, ellei siihen varauduta ennalta.

Julkisen talouden tasapainottamistavoitteet ovat nousemassa politiikan keskiöön kuten 1990-luvun lamassa. Etuuskien leikkaus ja jäädyttäminen voi nostaa köyhyysasteen Suomessa uudelle tasolle, ellei politiikkaa räätälöidä sosiaalisesti oikeudenmukaisesti. ”Juustohöylä” eli kaikkien etujen tasainen leikkaaminen on helposti toteutettava tapa ja siksi houkutteleva, mutta ohuimmasta siivusta ei höylän jäljiltä jää mitään jäljelle. Jatkossa tarvitaan politiikkaa, joka asettaa ihmiset etusijalle. Yhteiskunnan tavoitteiden toteutuminen tulee määrittää yksittäisten kansalaisten hyvinvoinnin, eikä makrotalouden aggregaattisuureiden, kuten huoltosuhteen, veroasteen tai kestävyysvajeen, perusteella (**STIGLITZ COMMISSION** 2009). Aggregaattisuureiden kehitys on tärkeää vain siinä määrin, missä se vaikuttaa yksittäisten kansalaisten ja perheiden hyvinvoinnin kehitykseen. ■

Kirjallisuus

ALESINA, A.F. & GIULIANO, P. (2009), Preferences for Redistribution, NBER Working Paper 14825. <http://www.nber.org/papers/w14825>

ATKINSON, A.B. (2000), The Changing Distribution of Income: Evidence and Explanations, *German Economic Review*, 1, 3–18.

ATKINSON, A.B. & BOURGUIGNON, F. & MORRISON, C. (1988), Income Distribution and Wealth Inequalities, Earnings Mobility, *European Economic Review*, 32, 619–632.

ATKINSON, A.B. & BOURGUIGNON, F. & MORRISON, C. (1992), *Empirical Studies of Earnings Mobility*. London: Harwood Academic Publishers.

AUTOR, D.H. (2014), Skills, Education, and the Rise of Earnings Inequality among the “Other 99 Percent”, *Science*, 3446, 843–851.

BALL, L. & FURCERI, D. & LEIGH, D. & LOUNGANI, P. (2013), The Distributional Effects of Fiscal Consolidation, IMF WP/13/151.

BJÖRKLUND, A. & JÄNTTI, M. (2008), Intergenerational Income Mobility and the Role of Family Background, teoksessa Salverda, W. & Nolan, B. & Smeeding, T. (Eds.): Handbook of Economic Inequality, Oxford: Oxford University Press.

CANBERRA GROUP (2001), Expert Group on Household Income Statistics, Final Report and Recommendations, Ottawa 2001.
www.lisproject.org/links/canberra/finalreport.pdf

DEATON, A. (1992), Understanding Consumption, Oxford: Oxford University Press.

EUROPEAN COMMISSION (2009), European Platform against Poverty and Social Exclusion. <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=961&langId=en>

FIELDS, G.S. (2010), Does Income Mobility Equalize Long-term Incomes? New Measures of an Old Concept, Journal of Economic Inequality, 8, 409–427.

FIELDS, G.S. & OK, E.A. (1999), The Measurement of Income Mobility: An Introduction to the Literature [Electronic Version]. Teoksessa Silber, J. (Ed.): Handbook on Income Inequality Measurement. Norwell, MA: Kluwer Academic Publishers.

FRIEDMAN, M. (1957), A Theory of Consumption Function, Princeton, N.J.: Princeton University Press.

GOLDIN, C. & KATZ, L. (2008), The Race Between Education and Technology, Cambridge, MA: Harvard Univ. Press.

JENKINS, S.P. (2011), Changing Fortunes – Income Mobility and Poverty Dynamics in Britain, Oxford: Oxford University Press.

JENKINS, S.P. & VAN KERM, P. (2011), Patterns of Persistent Poverty: Evidence from EU-SILC. Institute for Social & Economic Research, ISER Working Paper Series 2011–30.

KAUTTO, M. (toim.) (2011), Eläkkeet ja eläkkeensaajien toimeentulo 2000–2010. Eläketurvakeskuksen raportteja 04/2011.

KOPCZUK, W. & SAEZ, E. (2004), Top Wealth Shares in the United States, 1916–2000: Evidence from Estate Tax Returns, National Tax Journal, 57:2, Part 2, 445–488.

KOPCZUK, W. & SAEZ, E. & SONG, J. (2007), Uncovering the American Dream: Inequality and Mobility in Social Security Earnings Data since 1937, NBER Working Paper 13345. <http://www.nber.org/papers/w13345>

KRUEGER, D. & PERRI, F. (2006), Does Income Inequality Lead to Consumption Inequality? Evidence and Theory, Review of Economic Studies 73(1), 163–93.

LOIKKANEN, H.A. & RIIHELÄ, M. & SULLSTRÖM, R. (2007), Tuloterot ja tulonjako alueittain: jakautuiko Suomi 2000-luvulla? Teoksessa Taimio, H. (toim.): Talouskasvun hedelmät – kuka sai ja kuka jäi ilman? Helsinki: TSL.

OECD (2011), Growing Income Inequality in OECD Countries: What Drives It and How Can Policy Tackle it? OECD Forum on Tackling Inequality, Paris, 2 May 2011, OECD. www.oecd.org/social/soc/47723414.pdf

OKKONEN, K.-M. & SAULI, H. (2013), Talouskriisi sosiaali-indikaattoreiden valossa. Eurooppalaiset elinolot ja talouskriisi. Tilastokeskus, Hyvinvointikatsaus 1/2013.

PIKETTY, T. & SAEZ, E. (2003), Income Inequality in the United States 1913–1998, *Quarterly Journal of Economics*, 118, 1–39.

PIKETTY, T. & SAEZ, E. (2014), Inequality in the Long Run. *Science*, 3446, 838–843.

RANTALA, J. & SUONIEMI, I. (2007), Eläkeläisten toimeentulo tulonjaon kokonaisuudessa. Eläketurvakeskuksen tutkimuksia 2007:2, Palkansaajien tutkimuslaitoksen tutkimuksia 105.

RIIHELÄ, M. (2009), Essays on Income Inequality, Poverty and Evaluation of Top Income Shares. Government Institute for Economic Research, Publications 52.

RIIHELÄ, M. & SULLSTRÖM, R. & TUOMALA, M. (2005), Trends in Top Income Shares in Finland. VATT-Discussion Papers, 371.

RIIHELÄ, M. & SULLSTRÖM, R. (2002), Käytettävissä olevien tulojen liikkuvuus vuosina 1990–1999. VATT-keskustelualoitteita No. 270.

RIIHELÄ, M. & SULLSTRÖM, R. & TUOMALA, M. (2008), Economic Poverty in Finland 1971–2004. Finnish Economic Papers, 21, 57–77.

RIIHELÄ, M. & SULLSTRÖM, R. & SUONIEMI, I. & TUOMALA, M. (2012), Antavatko vuosittaiset tulot harhaanjohtavan kuvan tuloerojen ja köyhyyden kasvusta? *Talous & Yhteiskunta*, 40:4, 15–20.

SAEZ, E. & ZUCMAN, G. (2014), Wealth Inequality in the United State since 1913. Evidence from Capitalized Income Tax Data, NBER Working Paper 20625. www.nber.org/papers/w20625

SHORROCKS, A. (1978), Income Inequality and Income Mobility. *Journal of Economic Theory*, 19, 376–393.

SLESNICK, D. (1994), Aggregate Consumption and Saving in the Postwar United States, *Review of Economics and Statistics*, 74, 585–597.

SLESNICK, D. (2001), Consumption, Needs, and Inequality, *International Economic Review*, 35, 677–703.

STIGLITZ COMMISSION (2009), Report on the Measurement of Economic Performance and Social Progress. <http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/en/index.htm>

SUONIEMI, I. (2012), Income Mobility, Income Risk and Age – Finnish Experiences in 1995–2008, Palkansaajien tutkimuslaitos, Työpapereita 276.

SUONIEMI, I. (2013), Köyhyyden dynamiikka Suomessa 1995–2008. Eläketurvakeskuksen Tutkimuksia 01/2013, Palkansaajien tutkimuslaitoksen tutkimuksia 114.

SUONIEMI, I. & RANTALA, J. (2010), Income Mobility, Persistent Inequality and Age, Recent Experiences from Finland. Eläketurvakeskus, keskustelualoitteita 2010:6.

TILASTOKESKUS (2014), Tulonjakotilasto 2013, Pienituloisuus (ennakkotiedot). Suomen virallinen tilasto (SVT): Tulot ja kulutus, Tilastokeskus.

PERUSTURVAN KEHITYSSUUNTIA 2010-LUVULLA

Tässä artikkelissa selvitetään suomalaisen perusturvan muutoksia ja muutostrendejä 2000-luvulla ja tuodaan myös esille joitakin kehittämistarpeita. Joukkotyöttömyyden vakiintuessa ja työmarkkinoiden muuttuessa epävarmemmiksi perusturvan merkitys väestön toimeentulossa on kasvanut. Suhteessa mediaanituloon tai köyhyysrajaan perusturvan taso on yleisesti alentunut 1990-luvun puolivälin jälkeen. Vaikka viime vuosien muutokset ovat jonkin verran kohentaneet perusturvan tasoa ja myös yksinkertaistaneet sitä, perusturva kaipaava edelleen parantamista ja selkeyttämistä. Kysymys perusturvan riittävästä tasosta ja kannustavuudesta on ristiriitainen.

Taustaa: mitä on perusturva?

Suomalaisessa sosiaaliturvassa on melko selväpiirteinen jako ansiosidonnaiseen turvaan ja perusturvaan. Jako vaikuttaa etuuksien tasoon ja sillä on tausta myös etuuksien rahoituksessa. Erottelu vastaa melko pitkälle kansainvälisessä luokittelussa usein käytettävää jakoa sosiaalivakuutukseen ja sosiaaliavustuksiin.

Ansioturva, jota rahoitetaan työnantajien ja työntekijöiden maksamilla vakuutusmaksuilla, edellyttää työhistoriaa, joka puolestaan vaikuttaa etuuksien tasoon. Perusturva, joka rahoitetaan pääosin verovaroista, koskee ensisijaisesti niitä, joilla työhistoria ei oikeuta tai ei ole riittävä ansiosidonnaiseen turvaan, ja se takaa yleensä vaatimattomamman etuustason kuin ansioturva. Kyse on osin myös institutionaalisesta erosta: ansioeläkkeiden ja ansiosidonnainen työttömyysturvan maksatus ja toimeenpääntö on organisoitu eri tavalla kuin perusturva, joka Suomessa nykyisin on käytännössä kokonaan Kelan vastuulla.

Mainittu jako koskee lähinnä eläkeitä, sairausvakuutuksen päivärahoja ja työttömyysturvaa. Se ei kata koko sosiaaliturvan kenttää. Perusturvaan laajemmassa mielessä voidaan lukea myös ns. universaalit etuudet, joita ei ole sidottu henkilön tulotasoon tai työhistoriaan, vaan jotka maksetaan kaikille Suomessa asuville samansuuruisena, jos tarvittava syy on olemassa. Lapsilisät ovat tästä selvin esimerkki, mutta samoin

esimerkiksi vammaistuissa ja eläkkeensaajien hoitotuissa on universaali periaate: ne eivät riipu henkilön tuloista eivätkä työhistoriasta eikä niitä saadakse ole tarvinnut suorittaa ”korvamerkittyjä” maksuja tai muita veroja.

Perusturvaan kuuluviksi katsotaan myös pienituloisille suunnatut tarveharkintaiset etuudet. Näiden tukien saaminen edellyttää muiden tulojen puuttumista tai niukkuutta ja niitä voidaan kutsua vähimmäisturvaksi. Toimeentulotuki ja yleinen asumistuki ovat tästä selvimpiä esimerkkejä. Tosin sosiaalipolitiikkaan vakiintunut termi ”tarveharkinta” on tässä melko harhaanjohtava, koska kyse ei ole todellisen tarpeen harkitsemisesta, vaan laskukaavasta, joka pienentää tukea tai estää tuen saamisen tulojen suurentuessa.

Käytännössä ansioturva ja perusturva kytkeytyvät toisiinsa. Pieniä ansioeläkkeitä täydentävät kansaneläkkeet, jotka maksetaan täysin vain työuraa vailla oleville (tai erittäin niukan työeläkkeen saajille). Työttömyysturvassa perusturva muodostaa alimman tason, jonka päälle päivärahan ansio-osa lisätään. Sairausvakuutuksen päivärahoissa (joihin myös vanhempainpäivärahat kuuluvat) kyse on yhdestä etuudesta, joka voidaan maksaa joko vähimmäismääräisenä ansiotulojen puuttuessa tai ansioon sidottuna etuutena.

Käytännön elämässä kotitalouden tulot voivat muodostua ansio- tai perusturvan ohella universaaleista etuuksista kuten lapsilisistä ja tarveharkintaisista etuuksista kuten yleisestä asumistuesta.

Perusturvan käsite on vakiintunut suomalaiseen kielenkäyttöön 1980-luvulta lähtien. Siihen on vaikuttanut mm. vuoden 1984 työttömyysturvalaki, jossa määriteltiin työttömien perusturva ja peruspäiväraha erotukseksi ansiosidonnaisesta työttömyysturvasta. Sittemmin muun muassa perusoikeuksien uusi määrittely vuoden 1995 hallitusmuodossa ja vuoden 2000 perustuslaissa on vakiinnuttanut terminologiaa ja sanontatapoja.

Perustuslain 19. pykälässä luvataan jokaiselle perustoimeentulon turva ”työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella” ja lisäksi siinä todetaan, että jokaisella, ”joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon.” Näitä perustuslain pykälää tulkitaan usein eduskunnan perustuslakivaliokunnassa, jos jotakin perusturvaetuutta esitetään heikennettäväksi.

Sosiaalioikeudellisessa keskustelussa perustuslain muotoilusta päätellään implisiittisesti mm., että opintotuki tai lasten kotihoidon tuki eivät kuulu perustuslaissa taatun ”perustoimeentulon turvan” piiriin. Tässä lähtökohtana ei ole kuitenkaan perustuslaki eikä oikeudellinen käsitteistö, vaan huomioon otetaan toimeentuloturva laajemmasta näkökulmasta. Käytännössä ”perusturva” voidaan pitkälti samaistaa Kelan maksamaan toimeentuloturvaan sekä toimeentulotukeen, josta kunnat edelleen pääosin vastaavat.¹ Ensimmäisessä perusturvan riittävyyden arviointiraportissa,

¹ Vrt. **ARAJÄRVI** (2012), joka ei käytä perusturvan käsitettä.

jollaisen laatimista vaalikausittain laki kansaneläkeindeksistä nykyisin edellyttää, määriteltiin näin: ”perus- ja vähimmäisturvan etuudet muodostavat työelämän ulkopuolella olevien ja ansiosidonnaisten etuuksien piiriin kuulumattomien pääasiallisen toimeentuloturvan” (THL 2011, 11).

Perusturvan ja ansioturvan tasoeroa voidaan havainnollistaa muutamilla esimerkeillä.

Sairausvakuutuksen vähimmäispäiväraha 55 sairauspäivän jälkeen on vuonna 2015 24,02 euroa arkipäivältä, keskimäärin 600,50 euroa kuukaudessa. Keskimääräinen vähimmäispäivärahaa suurempi päiväkorvaus oli vuoden 2014 3. neljänneksellä 66,31 euroa/päivä eli 1 658 euroa kuukaudessa. Jos laskelmaan otetaan vain ne päivärahat, joita ei maksettu sairausajan palkkaa maksaville työnantajille vaan itse potilaalle, tullaan pienempiin lukuihin: keskimääräinen päiväkorvaus oli 53,83 euroa, mikä on 1 346 euroa kuukaudessa.

Työttömyysturvassa täysi peruspäiväraha tai työmarkkinatuki ilman lapsikorotuksia on 32,80 euroa päivässä vuonna 2015. Se on kuukaudessa 705,80 euroa. Vuonna 2013 keskimääräinen ansiopäiväraha oli 67 euroa eli 1 440 euroa.

Vuonna 2012 keskimääräinen työeläke vanhuuseläkkeenä oli 1 698 euroa ja keskimääräinen kokonaiseläke vanhuuseläkkeenä 1 513 euroa/kk. Vuonna 2015 takuueläkkeen takaama eläketaso eli käytännössä pienin mahdollinen kokonaiseläke on 746,57 euroa kuukaudessa. Tämä rahasumma voi olla pelkkä takuueläke tai kansaneläkkeen ja takuueläkkeen, mahdollisesti myös hyvin pienen työeläkkeen yhdistelmä.

Näistä luvuista voidaan päätellä, että ansioturvalla päivärahat tai eläkkeet ovat keskimäärin jokseenkin kaksinkertaisia perusturvaetuuksiin verrattuna. Nettotuloissa tämä ero voi kuitenkin olla pienempi verotuksen progression, pieniä tuloja täydentävien asumistukien ja universaalein tukien kuten lapsilisien vuoksi. Yksilölliset tilanteet vaihtelevat suuresti perheen koon ja lapsiluvun, tulojen ja varallisuuden myötä.

Perusturvan varassa olevien lukumäärä

Voidaan kysyä, kuinka moni henkilö tai kotitalous on Suomessa nykyisin perusturvan varassa. Siihen on vaikea antaa yksiselitteistä vastausta. Taulukossa 1 on esitetty tärkeimpien perusturvaetuuksien saajien lukumääriä vuositasolla ja kuukausitasolla. Lukuja ei voi kaikilta osin laskea yhteen, mutta esimerkiksi syyskuussa 2014 työttömien perusturvan, takuueläkkeen ja opintorahan saajia oli yhteensä noin 540 000. Se on lähellä 10 prosenttia koko väestöstä. Tässä on kyse etuuksista, joita sama henkilö ei voi saada saman kuukauden aikana päällekkäin.

Osa perusturvaetuuksista on henkilökohtaisia, osa kotitalouskohtaisia. Jos kysytään, kuinka paljon henkilöitä on kotitalouksissa, joissa vuoden aikana saatiin joitakin perusturvaetuuksia, päädytään helposti suuriin lukuihin. Tilastokeskuksen tulonjako-

Taulukko 1. Perusturvan saajien lukumääriä.

Etuus	Vuoden 2013 aikana	Syyskuu 2014
Peruspäiväraha	63 595	33 390
Työmarkkinatuki	243 318	164 897
Kotoutumistuki	19 535	11 690
Takuueläke		101 448
Vähimmäismääräiset tai sitä pienemmät sairauspäivärahat	19 161	3 865
Vähimmäismääräiset vanhempain-päivärahat ¹	19 597	5 999
Kotihoidon tuen hoitolisä	52 493	24 934
Yleinen asumistuki, ruokakuntia		197 200
Eläkkeensaajien asumistuki		189 025
Opintoraha ²	281 080	227 701
Opintotuen asumislisä ²	188 930	150 555
Toimeentulotuki, kotitalouksia ³	238 726	
Toimeentulotuki, henkilöitä ³	371 007	

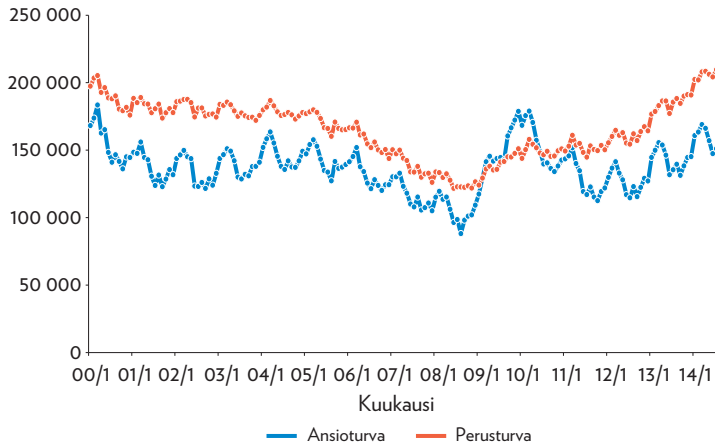
Lähde: Kelasto, THL.

¹ Kuukausitieto kesäkuulta 2014. ² Vuositieto tarkoittaa lukukautta 2013/2014. ³ Vuositiedot vuodelta 2012.

aineistosta voidaan laskea, että vuonna 2012 niissä kotitalouksissa, joihin vuoden aikana maksettiin työttömien perusturvaa, takuueläkettä, yleistä asumistukea, eläkkeensaajien asumistukea tai toimeentulotukea, oli 1 076 000 henkilöä.

Työttömien perusturvan varassa olevien määrä seuraa pitkälti taloudellista kehitystä. Vuonna 2008 Suomessa alkaneen talouskriisin aikana se on jälleen tuntuvasti kasvanut. Syyskuussa 2014 työttömien perusturvaetuuksia saavia henkilöitä oli noin 90 000 enemmän kuin kuusi vuotta aikaisemmin syyskuussa 2008. Välittömästi finanssikriisin yhteydessä vuosina 2009 ja 2010 ansioturvan saajien määrä ylitti perusturvalla olevien lukumäärän, mutta syksystä 2010 lähtien perusturvalla olevien lukumäärä on uudelleen ylittänyt ansioturvaa saavien lukumäärän (kuvio 1).

Kuvio 1. Työttömien perusturvan ja ansioturvan saajien lukumäärä 2000–2014.



Lähteet: Finanssivalvonta ja Kela, Suomen työttömyysturvaetuksien kuukausitilasto.

Pitkäaikaista köyhyyttä

Osalla väestöä riippuvuus perusturvasta on pitkäaikaista. Tällaisia ryhmiä ovat kansaneläkkeen saajat ja osa pitkäaikaistyöttömistä.

Työeläkkeiden tason vähittäinen kohoaminen on ollut omiaan vähentämään kansaneläkkeen saajien lukumäärää sen jälkeen kun kansaneläkkeestä tuli kokonaan eläkevähenteinen 2000-luvun alussa. Tämä koskee kuitenkin vain vanhuuseläkkeitä, joissa kansaneläkkeen saajien määrä on vähentynyt 509 000:sta vuonna 2001 481 000:een vuonna 2012.

Samana aikana kansaneläkettä työkyvyttömyyseläkkeenä saavien lukumäärä on noussut 150 000:sta 156 800:een. Huolestuttavana piirteenä on pidetty nuorten työkyvyttömiä määrän kasvua. Heillä työura on lyhyt tai olematon ja sen vuoksi pieni kansaneläke ja nykyisin myös takuueläke on pääasiallinen tulonlähde. Vuonna 2013 alkoi 16–24 -vuotiaiden uusia työkyvyttömyyseläkkeitä 2 040. Edellisinä vuosina 2008–2012 tällaisten alkaneiden eläkkeiden lukumäärä vaihteli 1 743:sta 1 848:aan.

Taulukossa 2 on esitetty, kuinka moni vuonna 2013 työttömien perusturvaa saaneista henkilöistä sai sitä myös jonakin edellisellä vuonna 2006–2012. Noin kolmannes sai perusturvaa myös kolme vuotta aikaisemmin ja noin 13 prosenttia myös seitsemän vuotta aikaisemmin. Rekisteritiedoista voidaan selvittää, että niistä yli 39 000 henkilöstä, jotka saivat työttömien perusturvaa sekä vuonna 2006 että 2013 noin 2 400 henkilöä sai sitä yhtäjaksoisesti eli 96 kuukauden ajan. Keskimäärin nämä runsaat 39 000 henkilöä saivat työttömien perusturvaa noin 80 kuukauden eli 6,5 vuoden ajan.

Kelan tilastaselvityksissä on pantu merkille myös se, että riippuvuus yleisestä asumistuesta on usein pitkäaikaista. Neljännes (noin 36 000) niistä ruokakunnista, jotka saivat asumistukea tammikuussa 2001, saivat tukea vielä syyskuussa 2010. Yhtäjaksoisesti ilman kuukaudenkaan taukoa asumistukea oli saanut lähes 10 vuoden ajan 10 600 ruokakuntaa (**KELA**, Tilastokatsaus 10.11.2010).

Taulukko 2. Pitkäaikainen työttömien perusturvan saanti.

Saajia joulukuussa 2013	189 266
Saanut myös joulukuussa 2012	105 425
Saanut myös joulukuussa 2011	80 401
Saanut myös joulukuussa 2010	65 482
Saanut myös joulukuussa 2009	55 883
Saanut myös joulukuussa 2008	43 470
Saanut myös joulukuussa 2007	38 753
Saanut myös joulukuussa 2006	38 667

Lähde: Kelan rekisteritiedot. Luvut koskevat peruspäivärahaa, työmarkkinatukea ja kotoutumistukea.

Kansainvälisiä trendejä

Globalisaation liittyvät muutokset – ”globaali transformaatio”, kuten **STANDING** (2010) määrittelee – työmarkkinoilla näyttävät korostavan perus- ja vähimmäisturvan merkitystä kansainvälisestikin. Joukkotyöttömyys ja työsuhteiden epävarmuus samoin kuin prekariaatin esiinmarssi johtavat siihen, että perusturva koskettaa aikaisempaa suurempaa osaa väestöstä. Nykyään näyttää etääntyvän sellainen joskus Pohjoismaissa tai myös muissa eurooppalaisissa hyvinvointivaltioissa ihanteelliseksi ajateltu tilanne, jossa sosiaalivakuutus turvaisi koko väestölle tai suurimmalle osalle väestöstä riittävän turvan sairauksien ja vanhuuden varalta työttömyyden ja köyhyyden pysyessä vain väliaikaisena pienenhkön väestöryhmän ongelmana.

Vähimmäisturvan kehitystä arvioineiden tutkijoiden mukaan yleinen odotus oli kauan, että hyvinvointivaltion kehitys vähentää vähimmäisturvan tarvetta olennaisesti, ellei jopa poista sitä. ”Tämä ei ole toteutunut. Päinvastoin, joukkotyöttömyyden palatessa Eurooppaan vähimmäistulojen suojaamisesta on tullut aikaisempaa tärkeämpi tae pienituloisuutta ja köyhyyttä vastaan osassa Eurooppaa” (**MARX JA NELSON** 2013, 7).

Yksi huomiota herättävä piirre on vähimmäisturvan saajien suuri lukumäärä suurimmissa maissa.

USA:ssa 1990-luvun keskusteluja leimasi Clintonin hallituksen sosiaaliturvauudistus, jossa tavoitteeksi asetettiin sosiaaliavun lopettaminen tunnetussa muodossaan (”to end the welfare as we know it”). Vuonna 1996 hyväksytty laaja laki asetti tärkeimpien sosiaaliavun muotojen kuten köyhien lapsiperheiden avun ja elintarvikekorttien kes-
totolle katon sekä edellytti voimakasta suuntautumista workfare-käytäntöihin, joissa työttömien edellytetään tekevän työtä sosiaaliavun vastikkeeksi tai ottamaan vastaan työtä hyvin huonoin työehdoin. Lain selvin vaikutus oli alkuvaiheessa sosiaaliavun saajien määrän merkittävä vähentyminen. Kaikkein synkimpien ennusteiden toteutumista hillitsi se, että 1990-luvun loppu ja 2000-luvun alku oli USA:ssa suhteellisen

voimakkaan talouskasvun ja myönteisen työllisyyskehityksen aikaa (vrt. **WACQUANT** 2009).

Vuonna 2007 USA:ssa alkanut finanssikriisi johti kuitenkin työttömyyden räjähdysmäiseen kasvuun. Viranomaiset olivat pakotettuja osittain höllentämään sosiaaliavun ja työttömyyskorvausten jakoperusteita. Tärkeimmäksi pienituloisten avustusmuodoksi on noussut ”ravintoapu” (*Supplemental Nutritional Assistance Program*, SNAP), joka korvaa entiset elintarvikekortit (*Food Stamps*). Tämän tuen piirissä oli noin 26 miljoonaa henkilöä vuonna 2007 ja lähes 47 miljoonaa henkilöä vuonna 2013, noin 15 prosenttia väestöstä.²

Ranskassa toimeentulotukea vastaavalle vähimmäisturvajärjestelmällä on vuoden 2008 lopusta lähtien hieman mahtipontiselta kuulostava nimi: *Revenu de solidarité active*, aktiivisen solidaarisuuden tulo. Viime vuosina sen piirissä olevien kotitalouksien ja henkilöiden lukumäärä on kasvanut merkittävästi. Kesäkuussa 2009 sen piirissä oli noin 1,5 miljoonaa kotitaloutta ja noin 3 miljoonaa henkilöä. Kesäkuussa 2014 vastaavat lukumäärät olivat 2,4 miljoonaa ja 5 miljoonaa, mikä on lähes 8 prosenttia väestöstä.³

Saksassa 2000-luvun merkittävimpiä uudistuksia olivat ns. Hartz-lait, joilla lyhennettiin ansiosidonnaisen työttömyysturvan kestoa ja yhdistettiin työttömyysavustukset ja työikäisten viimesijainen sosiaaliapu *Arbeitslosengeld II* -nimiseksi tarveharkintaiseksi etuudeksi, joka sisältää myös pienituloisten asumistuen. Vuoden 2005 alusta lähtien tämän etuuden piirissä on ollut vaihtelevasti 3,4–4,1 miljoonaa kotitaloutta, 6,4–7,1 miljoonaa henkilöä. Uusimpien tietojen mukaan vajaa 10 prosenttia väestöstä on tämän tuen piirissä.⁴

Isossa-Britanniassa toimeentulotuen (Income Support) piirissä on ollut 2000-luvulla enimmillään lähes 4 miljoonaa kotitaloutta. Yleisin vähimmäisturvaetus Isossa-Britanniassa on asumistuki (Housing Benefit), jonka piirissä on 2000-luvulla ollut 3,8–5,1 miljoonaa kotitaloutta, enimmillään noin viidesosa väestön kotitalouksista.⁵

Vähimmäisturvan kehitystä 2000-luvun alussa luotaavassa kirjassa todetaan joitakin tendenssejä vähimmäisturvan kehityksessä.

- Suuntaus universaaleista etuuksista kohti valikoivampia, kohdennettuja etuuksia.
- Etuuksien korvaaminen joiltakin osin verovähennyksillä tai veronhyvityksillä, joilla on negatiivisen tuloveron piirteitä.
- Työttömien ”aktivointi” erilaisin keinon: sanktioilla, workfare-tyyppisillä järjestelyillä ja laatimalla paremmin palkkatyötä palkitsevia etuuskaavoja (**MARX JA NELSON** 2013).

² Tilastotietoja SNAP-avusta: <http://www.fns.usda.gov/sites/default/files/pd/SNAPsummary.pdf>

³ Tilastotietoja: <https://www.caf.fr/etudes-et-statistiques/donnees-statistiques/solidarite-et-insertion>

⁴ Tilastojulkaisu Statistik der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II, <http://statistik.arbeitsagentur.de/Navigation/Startseite/Startseite-Nav.html>

⁵ <https://www.gov.uk/government/statistics/benefit-expenditure-and-caseload-tables-2014>

Tilanne vaihtelee kuitenkin melko paljon eri maissa, ja täysin yhtenäisen kehityslinjan osoittaminen on vaikeaa. Lakisääteinen yhtenäinen vähimmäisturva on kylläkin yleistynyt ja vakiintunut osana kehittyneiden maiden sosiaaliturvaa. Esimerkiksi Portugalissa sellainen luotiin vuonna 1997. Kuitenkin mm. Italiassa ja Kreikassa on näihin aikoihin asti puuttunut yleinen, Suomen toimeentulotukea vastaava vähimmäisturvajärjestelmä. Sen tilalla on ollut vain hyväntekeväisyys ja mahdollisesti paikallisten viranomaisten antama apu.

Viime aikojen merkittävimpiä uudistuksia Euroopassa on Ison-Britannian *Universal Credit*, jossa yhdistetään useampia pienituloisten etuuksia ja verovähennyksiä yhtenäiseksi etuudeksi. Tarveharkintainen etuus voidaan yhdistää palkkatuloihin melko yksinkertaisella kaavalla. Ison-Britannian perinteiden mukaisesti etuustaso on melko alhainen, ja sitä leimaa myös melko vahvasti workfare-tyyppinen ajattelu: työttömien, työkykyisten edunsaajien on sanktioiden uhalla etsittävä työtä kokopäiväisesti.⁶ Uusi järjestelmä otetaan käyttöön asteittain alueellisesti ja toistaiseksi sen soveltamisesta on melko vähän tietoa.⁷ Yhdistäessään eri perusturvaetuuksia ja myös verovähennyksiä *Universal Credit* muistuttaa perustuloa, mutta perustulon kannattajien vaatimasta ehdottomasta perustulosta siinä ei ole suinkaan kyse.

Diskursseja

Perusturvasta käytyä keskustelua ja erilaisia lainsäädäntöhankkeita voidaan yrittää jäsentää esimerkiksi diskurssi-käsitteen avulla. Diskurssit voidaan ymmärtää erilaisiin teoreettisiin, ideologisiin tai poliittisiin ohjelmiin kiinnittyviksi puhetavoiksi, jotka määrittelevät vallitsevaa yhteiskunnallista keskustelua. Diskursseista käydään kamppailua – vallitsevilla diskursseilla voi olla myös vastadiskursseja. Tämä on ohjenuorena seuraavassa jäsentelyssä, joskin voitaisiin ehkä puhua arkisemmin keskustelun ja päätöksenteon ”juonteista”.

Aluksi voidaan todeta kaksi kansainvälistä diskurssia, joilla on laajempi vaikutus ja joita ei sovi Suomessakaan ohittaa.

1) Uusliberalismi on teollisuusmaiden yhteiskuntapolitiikkaan voimakkaasti viime vuosikymmeninä vaikuttanut ideologinen ja poliittinen virtaus (vrt. **HARVEY** 2005). Sosiaalipoliitikassa sitä luonnehtii epäluulo julkista sosiaaliturvaa kohtaan ja yleensä kielteinen suhde valtion sosiaalipoliittiseen rooliin, joka haluttaisiin pitää mahdollisimman suppeana. Köyhien lapsiperheiden tuen alasajo USA:ssa 1990-luvun lopulla on ehkä merkittävin uusliberalismin ”saavutus” sosiaaliturvassa. Euroopassa uusliberalis-

⁶ Tämä velvoite muotoillaan Ison-Britannian virallisessa aineistossa seuraavasti: ”Valmistautumisen täysiaikaiseen työhön ja sellaisen työn hankkiminen on oltava kokoaikaisesti huomiosi keskipisteenä. Jos et tee niin ilman hyvää syytä *Universal Credit*- euutta leikataan, mitä kutsutaan sanktioksi.”

⁷ Ks. <https://www.gov.uk/universal-credit> ja **BREWER ET AL.** (2012).

min tavoitteet toteutuvat ehkä pehmeämmin, erilaisten kompromissien kautta, mutta jonkinasteinen hegemonia uusliberalismilla on Euroopankin yhteiskuntapolitiikassa. Uusliberalistiset tavoitteet korostuvat usein kansainvälisten järjestöjen kuten IMF:n ja OECD:n suosituksissa, ja mm. eläkepolitiikka on keskeinen alue, jossa uusliberalismi haastaa hyvinvointivaltiota (vrt. **MINNS** 2010).

2) EU:n köyhyyspolitiikka. EU:n ”sosiaalisen ulottuvuuden” kehittäminen 1990-luvulla ja 2000-luvulla on kiinnittänyt huomiota köyhyyteen ja syrjäytymiseen yhteiskunnallisena ongelmana koko EU:n tasolla. Vaikka tämä köyhyyspolitiikka ei kuulu EU:n ”kovaan ytimeen” ja se on alisteista kilpailu- ja sisämarkkinapolitiikalle ja eurokriisin aikana korostuneille makrotaloudellisille tavoitteille, se on edesauttanut tietoisuutta sosiaalisista ongelmista mm. kehittäessään erilaisia tilastollisia mittareita sekä asettaessaan numerollisia tavoitteita, joiden toteutumista poliittiset tahot, virkamiehet ja kansalaisjärjestöt voivat seurata ja arvioida (vrt. **SAARI** 2005).

Vuonna 2010 EU-johtajat sopivat tavoitteista, joiden mukaan 20 miljoonaa ihmistä on nostettava pois köyhyydestä ja syrjäytymisestä vuoteen 2020 mennessä (**EUROPEAN COMMISSION** 2010). Eurokriisin myötä EU:n sosiaalinen ulottuvuus ja köyhyyspolitiikan tavoitteet ovat joutuneet entistä enemmän taka-alalle, eikä näihin tavoitteisiin ole kiinnitetty juuri huomiota, kun kriisimailta on vaadittu tiukkaa talouskuria ja julkisten menojen leikkauksia. Eurokriisi ja siihen liittyvä sosiaalisen tilanteen kärjistyminen muutamissa EU-maissa vievät uskottavuutta EU:n köyhyysohjelmilta ja koko sosiaalisen ulottuvuuden idealta.

Vaikka nämä kansainväliset diskurssit vaikuttavat Suomessakin tehtävien päätösten ja selvitysten taustalla, viime vuosien muutokset on ehkä silti nähtävä enemmän kotimaisessa kontekstissa, jolloin voidaan erotella seuraavia keskustelun ja päätöksenteon suuntia.

1) Perusturvan riittävyys. Sosiaalipolitiikan tutkijat ja asiantuntijat, samoin kuin kansalaisjärjestöt ovat kiinnittäneet huomiota suhteellisen köyhyyden lisääntymiseen 1990-luvun puolivälistä lähtien ja perusturvan alhaiseen tasoon sekä esittäneet tilanteeseen korjauksia. Muutamat 2000-luvun päätökset voidaan katsoa tämän keskustelun ja kansalaisaktiivisuuden tulokseksi. Se on vaihtelevalla painolla vaikuttanut poliittiseen keskusteluun ja eri puolueiden päätöksiin.

2) Sosiaaliturvan kannustavuus. Tässä keskustelussa korostetaan tarvetta muuttaa sosiaalietuudet ”kannustavammiksi”, tarvetta aktivoida työttömät työnhakuun, työn ja sosiaaliturvan yhteensovittamista ja työurien pidentämistä. Keskustelu painottuu erityisesti työttömyysturvaan ja toimeentulotukeen, mutta se koskettaa myös eläkkeitä, lasten kotihoidon tukea ja opintotukea. Kannustuskeskustelussa päädytään usein sosiaalietuuksien alentamisvaatimukseen ja esimerkiksi työttömyysturvan ehtojen kiristämiseen, mutta usein on esillä myös etuuskaavojen tai veroperusteiden muuntaminen työntekeä palkitsevampaan muotoon ilman sosiaaliturvan heikennyksiä.

3) Julkisen talouden tasapainottaminen. Tämä tavoite vaikutti sosiaaliturvan kehitykseen Suomessa erityisesti 1990-luvun lamavuosina, jolloin useita myös perusturvaan kuuluvia sosiaalietuuksia leikattiin ja jäädytettiin. 2000-luvulle tultaessa näitä leikkauksia osittain peruutettiin ja korjattiin, mutta eurokriisin pitkittyessä tähän teemaan on palattu uudestaan vuosien 2013 ja 2014 budjeteissa. Usein tämä tavoite yhdistyy sosiaaliturvan kannustavuuteen, jonka uskotaan hillitsevän sosiaalimenoja.

4) Sosiaaliturvan selkeyttäminen ja yksinkertaistaminen. Useissa yhteyksissä on arvosteltu sosiaaliturvajärjestelmän monimutkaisuutta ja vaikeaselkoisuutta. On vaadittu sosiaalistuvalainsäädännön ja erityisesti perusturvan yksinkertaistamista ja selkeyttämistä sekä ”yhden luukun” periaatetta sen sijaan että avun tarvitsija joutuu asioimaan monen viranomaisen kanssa.

Nämä osittain ristiriitaiset tavoitteet sisältyivät vuonna 2007 asetetun ns. Satakomitean toimeksiantoon, jossa tavoitteina esiintyivät ”perusturvan riittävyys eri elämäntilanteissa”, sosiaaliturvan kehittäminen siten, että ”siten, että sosiaaliturva tukee aktiivivaihtoehtoja ja työurien pidentämistä”, sosiaaliturvan kannustavuuden parantaminen, ”lainsäädännön, hallinnollisten prosessien ja menettelytapojen” yksinkertaistaminen ja selkeyttäminen sekä sen varmistaminen, että sosiaaliturvan rahoitus on kestäväällä pohjalla pitkälläkin aikavälillä (**SOSIAALITURVAN UUDISTAMISKOMITEA** 2009).

Riittävyys

Perusturvan tason alhaisuuteen ja sen jälkeenjääneisyyteen suhteessa yleiseen tulokehitykseen kiinnitettiin 2000-luvun alkuvuosina huomiota erilaisissa asiantuntijakirjoituksissa ja myös pamfleteissa. Sosiaali- ja terveysturvan keskusliiton julkaisussa (**SÄRKELÄ JA ERONEN** 2007) esitettiin mm. työttömien perusturvan nostamista kansaneläkkeen tasolle, mikä silloisessa tilanteessa merkitsi melko vaatimatonta, noin 10 euron korotusta kuukausittaiseen päivärahaan. Samalla kuitenkin todettiin tarve suuremmalle noin 100 euron tasokorotukselle ja esitettiin koko joukko muita konkreettisia korjausehdotuksia (ks. myös **ALHO** 2010)

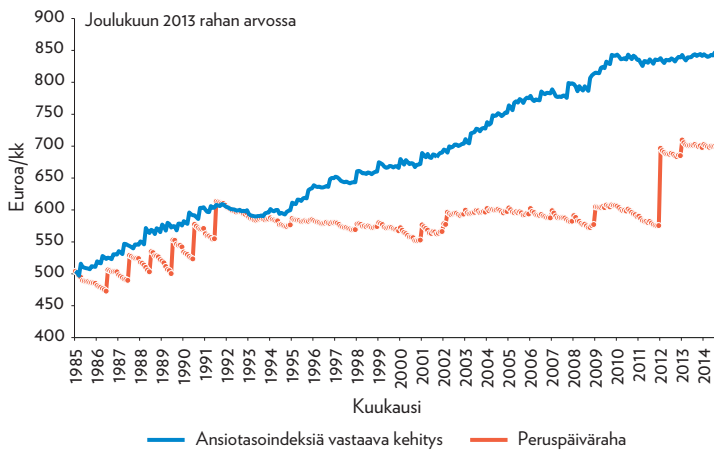
Tässä riittävyyskeskustelussa perusturvan tason arvioimiseen ja kuvaamiseen on käytetty erilaisia mittareita:

- perusturvan ajallinen kehitys suhteessa esimerkiksi ansiokehitykseen;
- perusturvan asema suhteellisella tuloasteikolla, esimerkiksi suhteessa mediaanituloon tai köyhyysrajaan;
- kansainväliset vertailut;
- perusturvan suhde johonkin normikulutuskoriin, joka voidaan muodostaa ns. konsensuaalisella menetelmällä käyttäen hyväksi kyselytutkimuksia tai asiantuntijapaneeleita;

- ekonometrisin menetelmin on mahdollista laskea ”kohtuullisen kulutuksen koreja” ja verrata niitä eri etuuksien mahdollistamaan kulutukseen (**HAGFORS** 2011).

Viime vuosien perusturvakeskustelussa on kiinnitetty huomiota usein erityisesti työttömien perusturvan ja yleisen ansiokehityksen väliseen kuiluun. Kuviossa 2 on esitetty työttömien perusturvan reaalin kehitys kuukausittain vuoden 1985 alusta vuoden 2014 lokakuuhun. Kuvioon on piirretty myös käyrä, joka esittää, miten peruspäivärahan olisi pitänyt kehittyä, jos se olisi muuttunut ansiotasoindeksin mukaisesti, kuten alun perin oli säädetty. Kuviossa nähdään vuonna 2012 tehdyn korotuksen vaikutus, mutta edelleen jälkeensä jääneisyyttä on noin 150 euroa kuukaudessa, jos tavoitteena pidettäisiin ansiotasoindeksin mukaista kehitystä.

Kuvio 2. Työttömien perusturvan kehitys 1985–2014.



Taulukossa 3 on esitetty vuosilta 1994–2012 keskeisten perusturvaetuuksien suhde Tilastokeskuksen laskemaan pienituloisuus- eli köyhyysrajaan, joka on 60 prosenttia mediaanitulosta.⁸ Kuviossa 3 sama on esitetty havainnollisemmin muutamista etuuksista. Nähdään, että kaikkien etuuksien kohdalla suhde on huonontunut, jos verrataan vuotta 2012 vuoteen 1994. Alamäki koskee myös niitä etuuksia, joihin on viime vuosina tehty tasokorotuksia. Suhteellisesti suurin, 30–40 prosenttiyksikön pudotus on tapahtunut opintotuessa ja lasten kotihoidon tuessa.

⁸ Kun kaikki tulonsaajat asetetaan järjestykseen heidän tulojensa mukaan, niin mediaanitulo on keskimmaisella tulonsaajalla.

Taulukko 3. Perusturvaetuuksien suhde köyhyysrajaan.

Vuosi	Peruspäiväraha	Kansaneläke	Lasten kotihoidon tuki	Sairausvakuutus, vähimm.-päiväraha	Toimeentulotuki	Opintotuki	Lapsilisä
1994	58,3%	70,1%	80,1%	47,9%	56,1%	71,4%	47,8%
1995	58,0%	69,2%	77,0%	47,5%	55,4%	69,2%	45,0%
1996	57,4%	68,3%	60,8%	35,6%	54,5%	64,6%	42,9%
1997	55,3%	66,5%	56,9%	34,5%	52,8%	62,5%	41,6%
1998	54,2%	65,4%	52,7%	33,3%	51,0%	60,4%	40,2%
1999	52,6%	63,6%	50,7%	32,1%	49,6%	58,0%	38,6%
2000	50,3%	61,0%	48,1%	30,4%	47,6%	55,0%	36,6%
2001	49,5%	61,1%	45,6%	28,9%	46,9%	55,8%	34,7%
2002	50,0%	60,6%	43,7%	27,6%	46,0%	53,5%	33,3%
2003	48,9%	59,2%	42,1%	29,7%	45,0%	51,6%	32,1%
2004	47,0%	56,9%	40,2%	28,4%	43,3%	49,4%	32,5%
2005	44,8%	55,0%	41,7%	34,8%	41,3%	47,0%	31,0%
2006	44,1%	54,5%	40,6%	33,9%	40,7%	49,0%	30,2%
2007	42,3%	52,8%	38,4%	32,1%	39,2%	46,4%	28,6%
2008	41,0%	53,2%	36,3%	30,3%	38,0%	43,9%	28,9%
2009	42,0%	54,8%	37,2%	42,0%	39,2%	46,9%	28,5%
2010	42,0%	53,3%	37,3%	42,0%	38,1%	45,6%	27,7%
2011	40,9%	59,2%	36,3%	40,8%	37,0%	44,1%	26,9%
2012	48,7%	61,4%	37,6%	42,2%	39,7%	43,0%	27,2%

Selityksiä taulukkoon:

Peruspäiväraha: sama koskee työmarkkinatukea.

Kansaneläke: käsittää takuueläkkeen vuodesta 2012 lähtien; I kuntaryhmä –2007.

Lasten kotihoidon tuki: yhden lapsen yksinhuoltaja, jolla ei muita tuloja.

Sairausvakuutuksen vähimmäispäiväraha: tarkoittaa myös minimiäitiyspäivärahaa.

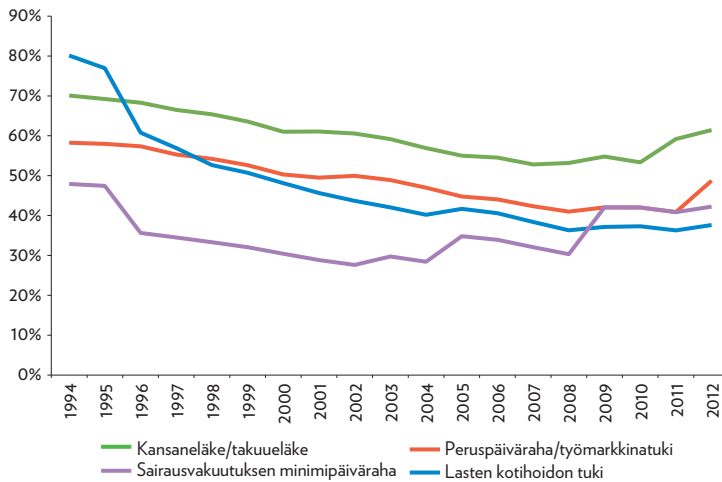
Toimeentulotuki: yksin asuvan perusosa, I kuntaryhmä –2007.

Opintotuki: korkeakouluopiskelijan opintoraha + täysi asumislisä.

Lapsilisä: yksinhuoltaja; kaksi lasta.

Lähde: Köyhyysraja eri vuosina Tilastokeskuksen tulonjakotilaston mukaan. Sosiaalietuudet laskettu JUTTA-mikrosimulointimallin avulla.

Kuvio 3. Perusturvaetuuksien suhde köyhyysrajaan.



Viitebudjetteihin nojautuvassa keskustelussa päädyttiin toteamaan, että perusturvan varassa olevilla työttömillä tai vähimmäismääräistä sairauspäivärahaa saavilla yksinasuvilla ja pariskunnilla tulot riittävät noin kahteen kolmasosaan (63–64 %) viitebudjetin menoista. Tilanne on suotuisempi vähimmäiseläkkeen saajilla, joilla tulot kattavat melko tarkkaan viitebudjetin mukaiset menot (THL 2011). Ekonometriseen tarkasteluun perustuvat ”kohtuullisen kulutuksen korit” ovat yleensä näitä viitebudjetteja suuremmat, esimerkiksi yksin asuvalla 25–44-vuotiaalla noin 1 000 euroa kuukaudessa ilman asumismenoja vuoden 2010 hintatasossa (HAGFORS 2011).

Käyty keskustelu johti lopulta seuraaviin ratkaisuihin, jotka osittain sisältyivät Sata-komitean esityksiin ja osittain toteutuivat niistä riippumatta Vanhasen ja Kataisen hallitusten aikana:

1) Vuoden 2008 alusta lopetettiin kansaneläkkeen tasokorotuksen yhteydessä kansaneläkkeiden kuntaryhmitys, jota sovellettiin myös toimeentulotuen. Toisessa kuntaryhmässä se vastasi suunnilleen 5 prosentin tasokorotusta toimeentulotuen perusosaan ja noin 4 prosentin tasokorotusta täyteen kansaneläkkeeseen.

2) Vuoden 2009 alusta lähtien sairausvakuutuksen vähimmäispäiväraha korotettiin työttömän peruspäivärahan suuruiseksi, 15,20 eurosta 22,04 euroon. Suhteellisesti korotus oli suuri, noin 45 prosenttia, mutta lähtötaso oli alhainen.

3) Uutena vähimmäiseläkemuotona otettiin maaliskuussa 2011 käyttöön takuueläke, joka nyt määrittelee alhaisimman eläketason. Nyt (2015) se takaa käytännöllisesti kaikille vanhuus- tai työkyvyttömyyseläkkeen saajille vähintään 746,57 euron kuukausieläkkeen. Täyteen kansaneläkkeeseen verrattuna korotusta on yksin asuvilla 110 euroa ja puolisoilla 180 euroa. Käytännössä takuueläke on uusi eläkkeenosa, joka

maksetaan kansaneläkkeen ja mahdollisen pienen työeläkkeen päälle, jos nämä eivät yhdessä yllä takuueläkkeen tasoon. Joissakin tapauksissa, lähinnä maahanmuuttajilla, takuueläke voi muodostaa koko eläkkeen tai suurimman osan eläkkeestä. Se korvaa maahanmuuttajien erityistuen, joka on ollut tarveharkintainen eläke sellaisille vanhuksille ja työkyvyttömille, joille ei ole syntynyt Suomessa oikeutta täyteen kansaneläkkeeseen.

4) Merkittävä muutos oli työttömien perusturvan tasokorotus tammikuussa 2012. Tasokorotus oli vuoden 2012 indeksitasossa 100 euroa kuukaudessa, suhteellisesti laskien noin 17 prosenttia.

5) Toimeentulotuen perusosaan säädettiin samasta ajankohdasta lukien 6 prosentin tasokorotus ja lisäksi yksinhuoltajien perusosaan 10 prosentin korotus normaaliin yksin asuvan henkilön perusosaan verrattuna.

6) Luovuttiin monivuotisesta käytännöstä, jonka mukaan kunnallisverotuksen perusvähennykseen ei tehdä tarkistuksia tai tasokorotuksia. Merkittävämpi tasokorotus tehtiin vuosina 2010 ja 2012, ja muina vuosina 2011 ja 2013–2015 on tehty inflaatiotarkistukseksi katsottavia korotuksia. Tämän myötä perusvähennyksen täysi määrä on suurin piirtein kaksinkertaistunut 1 480 eurosta vuonna 2009 2 970 euroon vuonna 2015. Jos kyse ei ole palkka-, eläke- tai pääomatuloista, perusvähennys määrittelee verotettavan tulon alarajan kunnallisverotuksessa.

7) Sata-komitean esitysten mukaisesti laajennettiin myös sosiaalietuuksien indeksisuoja. Maaliskuusta 2011 lähtien sidottiin kansaneläkeindeksiin lapsilisät, sairausvakuutuksen vähimmäispäiväraha ja lasten kotihoidon tuki. Myöhemmin Kataisen hallituksen ohjelman mukaisesti opintorahat sidottiin indeksiin heinäkuusta 2015 lähtien.

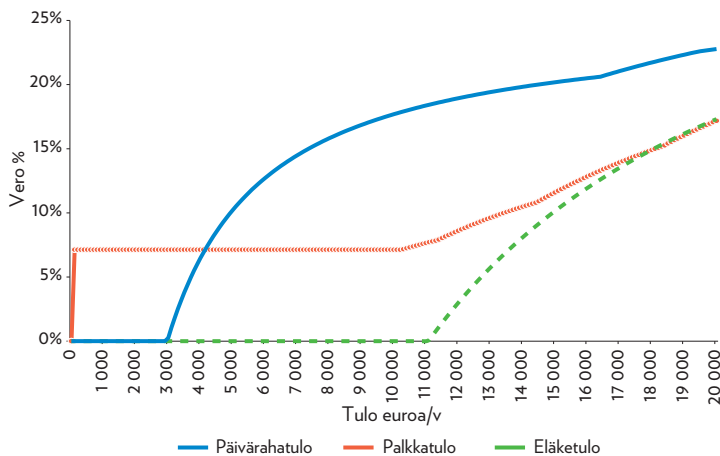
Näin ollen vuosilta 2008–2015 voidaan luetella joukko perusturvan tasoa korotaneita tai parantaneita uudistuksia. Ne vaikuttivat suhteelliseen köyhyysasteeseen alentavasti etenkin vuonna 2012 (vrt. **HONKANEN JA TERVOLA** 2012). Yleistä suuntausta ne eivät kuitenkaan kovin paljon muuttaneet. Riippuvuus päällekkäisistä tukimuodoista saattoi myös vähentää niiden merkitystä. Työttömien peruspäivärahan tasokorotus vuonna 2012 oli 100 euroa tai 17 prosenttia, mutta yksin asuvalla toimeentulotuesta riippuvalla työttömällä asumiskustannusten jälkeen käytettävissä oleva tulo kasvoi useimmiten reaalisesti vain 30 euroa tai 7 prosenttia toimeentulotuen korotuksen mukaisesti (sama). Kuva muutoksista on sitä paitsi melko tilkkutäkkimäinen. Tuskin voidaan puhua suuresta reformista, vaan pieniä tai hieman pientä suurempia parannuksia on tehty tipoitain.

Perusturva ja verotus

Perusturvan verotus on osa perusturvan riittävyden ongelmaa. Eri tulolajien verotus on 1990-luvulta lähtien voimakkaasti eriytynyt eikä periaatetta ”kaikki tulot samalle viivalle” enää kunnioiteta. Palkkatulojen, eläketulojen, muiden etuustulojen ja pääomatulojen verotus tapahtuu eri sääntöjen mukaan. Huonoimmassa asemassa ovat ”muut etuustulot”, joihin kuuluvat työttömyyspäivärahat, sairausvakuutuksen päivärahat ja lasten kotihoidon tuki. Se nähdään kuviosta 4, jossa on verrattu palkkatulon, eläketulon ja muun etuustulon (päivärahatulon) veroastetta vuonna 2015. Jos vuositulot ovat noin 10 000 euroa, pelkästä eläketulosta ei mene veroa lainkaan. Palkkatulon veroaste on vajaat 8 prosenttia, mutta esimerkiksi työttömyyspäivärahasta on maksettava veroa 18 prosenttia. Ero on kymmenkunta prosenttisyksikköä. Kuviossa ei ole otettu huomioon vuonna 2013 voimaan tullutta yleisradioveroa.

Palkkatulojen ja sosiaaliturvan verotuksen ero on kasvanut 1990-luvun puolivälistä lähtien sen jälkeen kun verotuksen ansiotulovähennykset rajattiin yksinomaan työtu-loihin. Tässä piilee myös eräänlainen ”kannustusongelma” kuntien kannalta. Kunta saa työttömän tuloista enemmän veroa kuin vastaavan suuruisesta, tai suuremmastakin palkkatulosta. Pieni laskuharjoitus kertoo, että vuonna 2015 kunta saa keskimääräisellä veroprosentilla 1 490 kuukausittaisesta palkkatulosta suunnilleen yhtä paljon veroa kuin 705 euron kuukausittaisesta peruspäivärahasta.

Kuvio 4. Eri tulolajien verotus 2015.



Lähde: Laskettu JUTTA-mikrosimulointimallilla.

Kannustavuus

Melko monet toimenpiteet viime vuosilta palvelevat sosiaaliturvan kannustavuuden lisäämistä ja työttömien ”aktiivointia”. Samoin kuin perusturvan korotuksissa, kuva on tässä melko tilkkutäkkimäinen. Erilaiset pienet reformit hajautuvat usealle vuodelle.

Työttömyysturvassa on vuodesta 2005 lähtien otettu käyttöön korotusosia, jotka on kytketty työllistämistoimiin ja osittain myös työurien pituuteen. Niiden ehdot ja nimitykset ovat vaihdelleet: työllistämishjelmallisä, muutosturvalisä, korotusosa. Niiden käyttö on asteittain laajentunut ja tällä hetkellä ne kattavat kaikki työttömyysturvamuodot ja jokseenkin kaikki palkattomat työvoimapalvelut. Lakia toimeentulotuesta on vuoden 2013 alusta lähtien muutettu siten, että näitä lisiä ei oteta huomioon tulona toimeentulotuen tarvetta laskettaessa. Perusturvassa veronalainen korotusosa on 4,80 euroa/päivä eli 103,20 euroa/kuukausi vuonna 2015.

Vuonna 2013 työmarkkinatuen tarveharkinta puolison tulojen perusteella lopetettiin. Sellaiset ”epäkannustavat” tilanteet, joissa puolison työtulo tai puolison työtulojen kasvu pienentää työttömän puolison työmarkkinatukea ja jopa estää sen saannin kokonaan, eivät ole enää mahdollisia (vrt. **LATVALA** 2008).

Vuonna 2014 otettiin käyttöön 300 euron ns. suojaosa työttömyysturvassa. Laskettaessa ns. soviteltua päivärahaa osa-aika- ja ptkätöissä korkeintaan 300 euron kuukausitulot eivät enää vaikuta työttömyysturvan suuruuteen. Muutos koskee kaikkia työttömyysturvan muotoja, ei pelkästään perusturvaa. Sovitellun päivärahan saajia oli vuonna 2013 kuukausittain keskimäärin 31 000, joista noin 40 prosenttia oli perusturvan saajia.

Uuden asumistukilain mukaan samaa tarkoitusta palveleva yksilöllinen työtulojen suojaosa otetaan käyttöön myös yleisessä asumistuessa syyskuusta 2015 lähtien. Se merkitsee käytännössä sitä, että työtuloja saaville asumistuen tuloajat ovat hieman väljemmät kuin työttömillä, joilla ei ole lainkaan työtuloja.

Toimeentulotuesta on ollut kokeiluluonteisesti jo vuodesta 2002 lähtien suojaosa, jonka suuruus on nyt 150 euroa. Tarkemmin sanottuna lain mukaan 20 prosenttia työtulosta, enintään kuitenkin 150 euroa jätetään ottamatta tulona huomioon toimeentulotuen tarvetta laskettaessa. Vuoden 2015 alusta lähtien tämä muuttuu pysyväksi. Samalla suojaosa muodostuu yksilölliseksi, kun se on tähän mennessä ollut kotitalouskohtainen.

Oheisilla kuvioilla pyritään havainnollistamaan muutamia piirteitä viime vuosien ratkaisuksista, jotka liittyvät sosiaaliturvan kannustavuuden lisäämiseen.

Yksinkertaisena tyyppiesimerkkinä on peruspäivärahaa saava yksin asuva työtön, jolla on vaihtelevasti palkkatuloja esimerkiksi osa-aika- tai ptkätöistä. Tässä esimerkissä oletetaan, että palkkatulot vaihtelevat välillä 0–2 000 euroa kuukaudessa. Henkilö asuu vuokralla Helsingissä 39 neliön huoneistossa, jonka vuokra on 600 euroa kuukaudessa.

Henkilön tuloihin vaikuttavat monet säännökset. Työttömyyspäiväraha voidaan sovittaa yhteen palkkatulon kanssa. Pääsääntö on, että päivärahasta vähennetään 50 prosenttia työtulosta. Vuodesta 2014 lähtien palkkatulot jätetään kuitenkin 300 euroon asti huomiotta.

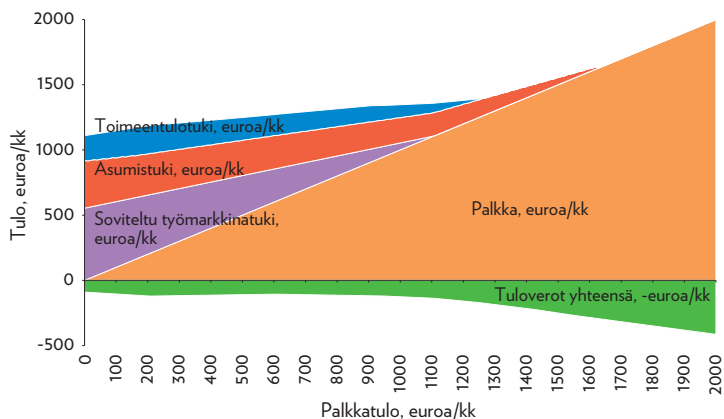
Sekä palkkatuloista että päivärahoista on maksettava tuloveroja, joihin vaikuttavat monet parametrit, mm. viime vuosien korotukset perusvähennyksessä sekä erityisesti työtuloihin kohdistuvat vähennykset.

Peruspäivärahalla hän on oikeutettu asumistukeen, joka pienenee palkkatulojen kasvaessa. Vuonna 2015 asumistuki uudistuu ja myös siihen tulee 300 euron ns. suojaosuus.

Pienimmillä tulotasoilla esimerkkihenkilö on oikeutettu myös toimeentulotukeen, jossa puolestaan on 150 euron suojaosuus työtuloille.

Kuvio 5 esittää tulojen muodostumista vuonna 2011 ennen viime vuosien uudistuksia. Kuvio 6 puolestaan esittää saman vuonna 2015, kun uusi asumistuki ja siihen liittyvä työtulojen suojaosuus on tullut voimaan. Kuvioissa ei ole otettu huomioon yleisradioveroa.

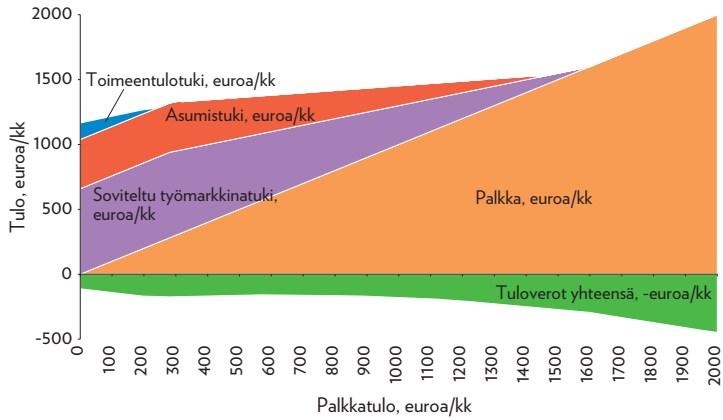
Kuva 5. Palkkatulojen ja sosiaaliturvan yhteensovitus vuonna 2011.



Lähde: Laskettu JUTTA-mikrosimulointimallilla.

Kuvioista 6 nähdään, että lainsäädännön muutokset suurentavat työmarkkinatuen osuutta henkilön tuloissa ja lisäävät myös asumistukea. Toimeentulotuen merkitys supistuu tuntuvasti, mutta oikeus siihen on edelleen, jos palkkatuloja ei ole tai niitä on hyvin niukasti, alle 300 euroa kuukaudessa. Mutta kuvioista on huomattava myös

Kuvio 6. Palkkatulojen ja sosiaaliturvan yhteensovitus vuonna 2015.

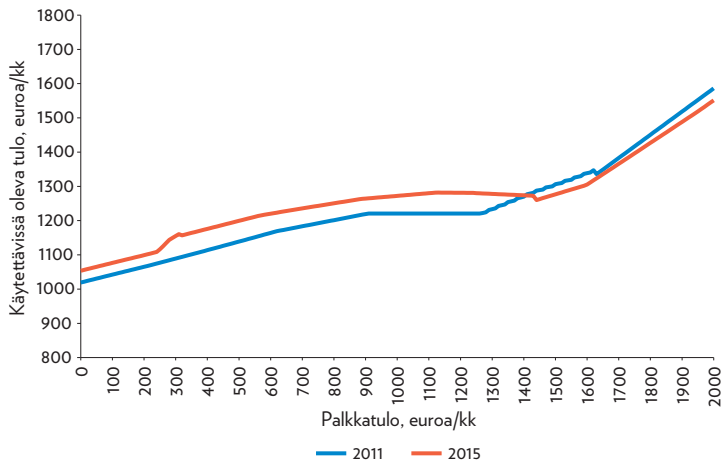


Lähde: Laskettu JUTTA-mikrosimulointimallilla.

tuloverotusta kuvaavan sektorin paksuuntuminen, jonka vuoksi nettotuloissa muutos ei ole aivan yhtä positiivinen kuin bruttotulojen summaa tarkkailemalla voisi päätellä.

Kuviossa 7 on verrattu henkilön nettotuloja vuosien 2011 ja 2015 lainsäädännöillä. Tässä vertailussa on, samoin kuin edellä, vuoden 2015 lainsäädäntö muutettu vertailukelpoisiksi vuoden 2011 tasoon kuluttajahintaindeksillä.

Kuvio 7. Esimerkkitulojen vertailu, 2011 ja 2015.

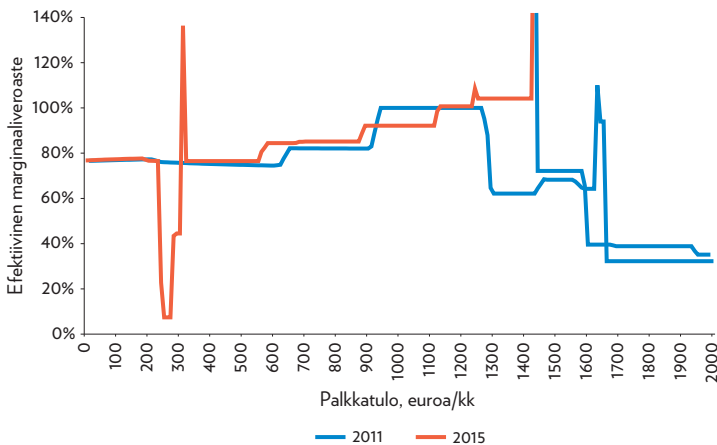


Lähde: Laskettu JUTTA-mikrosimulointimallilla.

Vertailu osoittaa, että lainsäädännön uudistukset lisäävät esimerkkihenkilön käytettävissä olevia tuloja enimmillään vajaat 70 euroa kuukaudessa, pienimmillä palkkatulon tasoilla noin 30 euroa kuukaudessa.

Edelleen voidaan laskea eri palkkatulon tasoille efektiivinen marginaaliveroaste, joka on yksi tulonsiirtojärjestelmän kannustavuuden mittari. Siinä katsotaan, miten pieni työtulojen lisäys lisää veroja ja vähentää etuuksia. Tarveharkintaiset tulonsiirrot aiheuttavat usein helposti hyvin korkean, jopa 100 prosentin efektiivisen marginaaliveroasteen, jolloin työtulon lisäyksestä ei jää mitään käteen. Kuviossa 8 on verrattu esimerkkihenkilön efektiivisiä marginaaliveroasteita vuonna 2011 ennen uudistuksia ja vuonna 2015, kun perusturvan tasoa ja kannustavuutta lisänneet uudistukset ovat voimassa.

Kuva 8. Efektiivinen marginaaliveroaste 2011 ja 2015 esimerkitapauksessa.



Lähde: Laskettu JUTTA-mikrosimulointimallilla

Uudistukset eivät kovin paljon muuta asetelmia. Pienimmillä tulotasoilla efektiivinen marginaaliveroaste on edelleen lähellä 80 prosenttia, ja se vaihtelee sen jälkeen 70 prosentista 100 prosenttiin. Lainsäädännön laskukaavojen taitekohdat tuovat käyrään erilaisia piikkejä, sekä ylös- että alaspäin. Tässä nettotulon muutos on laskettu, kun palkkatulot muuttuvat 10 euron portain.

Vasta kun tulot ylittävät 1 600 euroa kuukaudessa efektiivisen marginaaliveroasteen määrittelee yksinomaan tuloverotus, ja silloin se on lähellä 40 prosenttia. Ns. työllistymisveroastetta koskevat laskelmat kertovat, että siirtyminen työttömyydestä osa-aikatyöhön on uudistusten jälkeen hieman aikaisempaa edullisempaa, mutta

siirtyminen työttömyydestä kokoaikatyöhön tai osa-aikatyöstä kokoaikatyöhön olisi jopa keskimäärin aikaisempaa epäedullisempaa, toisin sanoen palkkatulon kasvusta aikaisempaa pienempi osa kasvattaisi nettotuloa (**KOTAMÄKI JA KÄRKKÄINEN** 2014).

Uudistukset, joilla pyritään alentamaan efektiivisiä marginaaliveroasteita tuloasteikon alapäässä, korottavat niitä herkästi korkeammilla tuloilla, tässä esimerkissä tulovälillä 1 250–1 450 euroa kuukaudessa. Ehkä positiivisin seikka muutoksessa on, että toimeentulotuen tarve selvästi vähenee.

Näihin kuvioihin on esitettävä toki joukko varauksia. Todellisuudessa kyse ei ole tietenkään palkkojen tasaisesta vaihtelusta vaan hyvin epäjatkuvista muutoksista ja hyppäyksistä. Lopputulokseen vaikuttavat monet seikat, joita tässä ei ole otettu huomioon – mm. asumistukilain määräykset siitä, miten suuri tulojen muutos johtaa asumistuen tarkistamiseen. Etuudet ja verot eivät reagoi välittömästi palkkatulojen muutoksiin. Tulojen muutokset voivat aiheuttaa tukien takaisinperintää, verojen ennakonpidätyksen tai lopullisten verojen muutoksia ja viivästyneitä uusia tukipäätöksiä, jolloin tilanne on henkilön kannalta paljon mutkikkaampi. Toinen varaus on, että helsinkiläisen yksin asuvan työttömän tilanne ei ole kovin hyvin yleistettävissä. Tulonsiirtojen kokonaisuus riippuu monista tekijöistä kuten koko perheen rakenteesta ja tuloista, asumismenoista ja asuinpaikasta. Työmatkakulut ja lapsiperheissä lasten päivähoitomaksut olisi myös otettava laskelmissa huomioon.

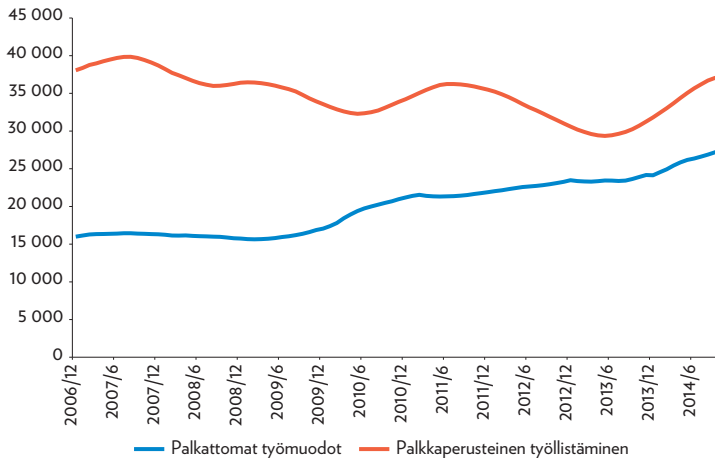
Workfare

Workfarella, joka on USA:ssa syntynyt käsite, tarkoitetaan järjestelyjä, jossa työttömät velvoitetaan erilaiseen työhön tai työtoimintaan, joka ei ole kuitenkaan palkkatyötä. Suomessa workfare-ajattelun alkupiste on palkattomassa työharjoittelussa, johon työmarkkinatuen saajia voitiin velvoittaa vuodesta 1995 lähtien. Sen jälkeen ”palkattoman työn” käyttöä työvoimapolitiittisena keinona on laajennettu, ja uusina muotoina kuvaan ovat tulleet kuntouttava työtoiminta, työelämävalmennus ja työkokeilut. Työharjoittelu-nimikkeestä, joka koski lähinnä alle 25-vuotiaita nuoria, luovuttiin työvoimapalvelulakia uudistettaessa vuoden 2013 alusta lähtien. Kuntouttavaan työtoimintaan voidaan velvoittaa vain työmarkkinatuen ja toimeentulotuen saajia, mutta työkokeiluja ja työelämävalmennusta ei ole rajattu perusturvalla oleviin työttömiin.

Vuosina 2006–2014 kuntouttavassa työtoiminnassa, työharjoittelussa, työelämävalmennuksessa ym. on työnvälitystilastojen mukaan ollut kuukausittain 12 000–30 000 henkilöä. Määrä on ollut kasvusuunnassa, kuten nähdään kuviosta 9, jossa on verrattu työ- ja elinkeinoministeriön rahoittaman palkkaperusteisen työllistämisen ja viranomaisten järjestämien palkattomien työvoimapalvelujen henkilömääriä vuodesta 2006 vuoden 2014 uusimpiin lukuihin 12 kuukauden keskiarvoina. Palkattoman työn osuus on nousussa, ja verrattuna talouskriisiä edeltäneeseen vuoteen 2006 sen kuu-

kausittainen laajuus on kasvanut noin 17 000 hengellä, kun taas palkkaperusteinen työllistäminen on muutamia tuhat henkilöä alemmalla tasolla kuin vuonna 2006.

Kuvio 9. Palkkaperusteinen työllistäminen ja palkattomat työmuodot 2006–2014.



Lähde: Laskettu TEM:n työnvälitystilastoista. Palkattomiksi työmuodoiksi on katsottu työharjoittelu työmarkkinatuella, kuntouttava työtoiminta, työelämävalmennus, työhönvalmennus ja työkokeilu.

Uutena käsitteenä keskusteluun on tuotu ”osallistava sosiaaliturva”, joka on kirjattu Kataisen hallituksen päättämään ns. rakennepoliittiseen ohjelmaan. Se on julkisuudessa käydyn keskustelun perusteella voitu tulkita työttömien työvelvoitteeksi (HS 19.9.2013), mutta valmistelun edetessä tämän ”osallistavan sosiaaliturvan” sisältö on jossain määrin hämärtynyt.

Säästöt ja leikkaukset

1990-luvun lama-ajan sosiaalipolitiikkaa leimasivat melko monet sosiaaliturvan leikkaukset, jotka kohdistuivat mm. työttömyysturvaan, sairausvakuutuksen päivärahoihin, kansaneläkkeisiin, yleiseen asumistukeen, opintotukeen, lapsilisiin ja toimeentulotukeen. Osittain kyse oli indeksien jäädyttämisestä tai tukiperusteiden nimellisarvon jäädyttämisestä, esimerkiksi asumistuessa, mutta myös suoranaisia leikkauksia tehtiin perus- ja vähimmäisturvassakin. Yksi esimerkki tästä on toimeentulotuen asumiskustannusten omavastuuosuus, joka oli voimassa vuosina 1998–2006.

2000-luvun alussa tilanne normalisoitui. Joitakin leikkauksia, esim. työmarkkina-tuen lapsikorotusten pienentäminen ja kansaneläkkeen lapsikorotusten poistaminen peruutettiin. Työttömyysturvan indeksikorotukset muuttuivat jälleen säännöllisiksi, tosin vain kansaneläkeindeksiin perustuviksi, kun ne oli alun perin sidottu ansiota-soindeksiin. Asumistuen tuloarvoja ja vuokranormeja alettiin säännöllisesti tarkistaa. Joitakin pienekköjä tasokorotuksia tehtiin työttömän peruspäivärahaan ja kansaneläkkeeseen 2000-luvun alkuvuosina.

Sata-komiteaa edeltäneinä ja seuranneina vuosina perusturvan leikkauksia ei tehty, mutta globaalia finanssikriisistä alkaneen talouskriisin pitkittyessä leikkauspolitiikkaan on palattu. Perusturvan näkökulmasta mainitsemisen arvoisia ovat erityisesti lapsilisien indeksijääditys vuosille 2013–2015, lapsilisien leikkaus vuonna 2015 ja yleinen indeksileikkaus, jossa vuoden 2015 indeksikorotukset rajoitetaan toimeentulotukea lukuun ottamatta 0,4 prosenttiin.

Tämä 0,4 prosentin indeksikorotus korvaa 1,1–1,2 prosentin indeksikorotuksen, joka lakien mukaan muuten olisi tullut tehtäväksi vuoden 2015 alusta. Se merkitsee useimpien sosiaalietuuksien reaaliarvon alentumista noin 0,7 prosenttia. Tämä koskee sekä työeläkeindeksiin että kansaneläkeindeksiin sidottuja etuuksia. On huomattava, että tällaisella indeksileikkauksella on pysyvä vaikutus etuuksien tasoon. Vaikka normaaleihin indeksitarkistuksiin todennäköisesti palataan, voidaan sanoa, että esimerkiksi työttömän peruspäiväraha on jatkossa 0,7 prosenttia pienempi kuin se olisi ilman tätä indeksileikkausta.

Yksinkertaistaminen ja selkeyttäminen

Perustoimeentulotyöryhmä valitti vuonna 1986 sosiaaliturvan monimutkaisuutta ja toivoi kansalaisille ymmärrettävämpää, yhtenäistä toimeentuloturva (STM 1986). Sosiaalietuuksien yksinkertaistaminen ja selkeyttäminen oli myös selvitysmies Pentti Arajärven työlliställä jo 1990-luvulla (ARAJÄRVI 1997), ja kuten nähtiin, se sisältyi myös Sata-komitean tehtävänasetteluun.

Sosiaaliturvajärjestelmän monimutkaisuuteen on monia syitä. Sen eri osat on rakennettu historian eri vaiheissa muista osista irrallaan. Kerran omaksuttu käytäntö tai periaate jää helposti pysyväksi, vaikka se ei välttämättä olisi uudessa tilanteessa kovin rationaalinen. Tätä ilmiötä kuvataan usein polkuriippuvuuden käsitteellä.

Yksi syy järjestelmän monimutkaisuuteen on budjettipolitiikkaan liittyvä ainainen pyrkimys menojen hillitsemiseen. Se johtaa usein siihen, että sosiaalietuudet kohdennetaan hyvin tarkkaan, jolloin tarvitaan suuri määrä erilaisia sääntöjä ja ehtoja sen määrittelemiseen, kuka on oikeutettu erilaisiin etuuksiin ja miten etuuden suuruus lasketaan.

Järjestelmän monimutkaisuudella on monia ulottuvuuksia: etuuksien erilaiset tasot, erilaiset laskukaavat, erilaiset tulokäsitteet, erilaiset perhekäsitteet, erilaiset ikärajat. Säännökset, jotka määrittelevät eri etuuksien mahdollista päällekkäisyyttä tai poissulkevuutta voivat olla mutkikkaita. Joissakin tapauksissa siirtyminen yhdeltä etuudelta toiselle voi olla mutkikasta – paljon puita esimerkki on siirtyminen opintotuelta sairauspäivärahalle (vrt. **SOINIVAARA** 2010, 252–257). Etuuksien hallinto eri instansseissa voi tuottaa myös päänsäryä, samoin erilaisten tulojen erilainen verotus.

Viime vuosina on kyllä tapahtunut joukko muutoksia, jotka voidaan tulkita perusturvan yksinkertaistamiseksi:

- Kansaneläkkeen ja toimeentulotuen kuntaryhmitäytymisen poistaminen (2008).
- Kansaneläkkeen laitoshoidon vähennyksen poistaminen (2008). Laitoshoidon ei enää vähennä kansaneläkettä; tosin etu otetaan hoidettavilta yleensä pois korotettuina maksuina.
- Uudessa takuueläkkeessä vuodesta 2011 lähtien ei ole puoliso vähennystä; se on perhesuhteista riippumaton.
- Sosiaalietuuksien ja erityisesti perusturvaetuuksien indeksisuoja on muuttunut kattavammaksi vuodesta 2011 lähtien.
- Työmarkkinatuen tarveharkinta puolison tulojen perusteella on lopetettu (2013).
- Yleisen asumistuen tuntuva yksinkertaistaminen ja sen perusteiden sitominen indeksiin (2015).
- Varallisuus ei enää vaikuta yleiseen asumistukeen (2015).
- Puolison tulot eivät enää vaikuta opintotuen asumislisään (2009).
- Toimeentulotuesta perustoimeentulon turva aiotaan siirtää Kelaan 2017. Se poistaa suureksi osaksi ns. kahden luokan ongelman perusturvassa.

Kuitenkin viime vuosien uudistukset ovat eräiltä osin myös mutkistaneet sosiaaliturvaa.

- Työttömyysturvaan on tullut uusia tasoja korotusosien ja ns. muutosturvalisien myötä (2005, 2010).
- Vanhempainpäivärahoissa on kolme tasoa vuodesta 2007 lähtien.
- Opintorahojen suuruus riippuu opiskelujen alkamisajasta. Niillä, jotka ovat aloittaneet syyslukukaudella 2014 tai sen jälkeen, on korkeammat opintorahat kuin aikaisemmilla opiskelijakäluokilla.

Tulosidonnaisten etuuksien määrittelyyn vaikuttavissa tulokäsitteissä on eroja, joita on ilmeisen vaikea poistaa. Jos kyse on ns. työtulovakuutuksesta, perusteena ovat veronalaiset työtulot. Sairausvakuutuksessa niistä vähennetään tulonhankkimiskulut, mutta ei työttömyysturvassa. Tarveharkintaisissa etuuksissa tulokäsite on laajempi sisältäen myös pääomatulot sekä verottomia tuloja. Opintotuessa, siltä osin kuin opiskelijan omat tai vanhempien tulot vaikuttavat siihen, laskuperusteena taas ovat veronalaiset tulot, joihin esim. verottomat osinkotulot eivät sisälly.

Etuuskaavojen logiikassa on melkoisesti eroa silloinkin, kun niillä määritellään suunnilleen samaa asiaa. Opintotuessa vanhempien tulot voivat vaikuttaa opintotuen suuruuteen kolmen erilaisen kaavan avulla. Voi kysyä, miksi lasten kotihoidon tuessa tarvitaan ns. aleneman määrittelyyn kolme prosenttilukua, jotka eivät ole tasalukuja tai muutenkaan helposti mieleen jääviä: 7,9 prosenttia, 9,4 prosenttia ja 11,5 prosenttia. Perheen koosta riippuu, millä prosentilla hoitolisää alennetaan, kun tietyt perheen koosta riippuvat tulorajat ylitetään.

Perhekäsitteissä merkittävin ero on luultavasti alaikäisen lapsen yläikärajan määrittely. Lapsilisissä se on 17 vuotta, työttömyysturvan lapsikorotuksissa 18 vuotta ja eläkkeensaajien lapsikorotuksissa 16 vuotta. Uudistetussa yleisessä asumistuessa, jossa lapsiluku vaikuttaa tuloharkintaan, lapsi on alle 18-vuotias henkilö, samoin eläkkeensaajien asumistuessa vuodesta 2008 lähtien (sitä ennen 16 vuotta). Tuloverolaissa lapsella tarkoitetaan henkilöä, joka ei ole täyttänyt 17 vuotta ennen verovuoden alkua.

Sairausvakuutuksen ja työttömyysturvan erilainen etuuspäivien laskenta on historiallinen jäännös, jota ei ole pystytty poistamaan. Sairausvakuutuksen päivärahoja maksetaan kuudelta päivältä viikossa, työttömyysturvaa viideltä päivältä.

Mitä korjattavaa?

Lopuksi voidaan pohtia, mitä korjattavaa perusturvassa on ja millaisia reformeja tarvittaisiin viime vuosien uudistusten jatkoksi.

1) Perusturvan tasoon ei voida olla kaikilta osin tyytyväisiä. Vaikka perusturvan yhdessä asumistuen ja todelliset asumiskustannukset huomioon ottavan toimeentulotuen kanssa voi katsoa turvaavan välttämättömän toimeentulon, se merkitsee niukkuutta, jota yllättävät menot ja elämäntilanteet helposti pahentavat. Jos ensisijaisten etuuksien osuutta lisättäisiin, tarveharkintaisen asumistuen ja toimeentulotuen osuus vähenisi, millä olisi usein myös kannustavuutta parantava vaikutus. Mainittakoon Euroopan parlamentin katsoneen, että vähimmäisturvan tulisi vastata suhteellista köyhyysrajaa eli 60 prosenttia mediaanitulosta.⁹ Se vastaa yksinäisellä henkilöllä Suomessa 1 165 euroa kuukaudessa vuoden 2012 tasossa.

2) Työttömyysturvan ja muiden sosiaalietuuksien melko ankaralle verotukselle on vaikea löytää perustetta. Kun ne ovat jo lähtökohtaisesti työtuloja pienemmät, on vaikea ymmärtää, miksi niitä vielä verotetaan työtuloja ankarammin. Yksi ratkaisu voisi olla eläketulovähennysten ulottaminen kaikkiin etuustuloihin.

3) Indeksisuoja olisi saatava kattavamaksi. Vaikka indeksisuoja on viime vuosina laajennettu, yksi ongelma on, että erilaiset tulorajat mm. lasten kotihoidon tuessa ja

⁹ Tavoite sisältyy asiakirjaan P6_TA(2009)0371. European Parliament resolution of 6 May 2009 on the active inclusion of people excluded from the labour market (2008/2335(INI)).

opintotuessa sekä ”aktivointia” palvelevat suojaosat työttömyysturvassa, asumistuessa ja toimeentulotuessa eivät ole indeksiin sidottuja. Näiden tulorajojen pitäminen nimellisesti ennallaan merkitsee etuustasojen tosiasiallista hiipivää alentamista. Tällaiset tulorajat voisi sitoa työeläkelain mukaiseen palkkakertoimeen, jota jo käytetään mm. sairausvakuutuksen päivärahojen samoin kuin työttömyysturvan eräiden tulorajojen laskennassa. Opintotuen asumislisä tulisi myös sitoa indeksiin, jotta asumislisä ei jäisi yhä enemmän jälkeen vuokrien noususta.

4) Kansaneläkeindeksin tilalle olisi harkittava parempaa indeksiä, joka ottaisi huomioon yleisen tulokehityksen. Työeläkeindeksi, jossa ansiotason muutosten paino on 20 prosenttia, olisi melko maltillinen kompromissivaihtoehto.

5) Lainsäädännön yksinkertaistamisessa on paljon työsarkaa. Etuustasoja tulisi yhtenäistää ottamalla lähtökohdaksi esimerkiksi takuueläke. Tällainen yhtenäistämisaikajatus oli esillä jo 1980-luvulla (STM 1986; vrt. HONKANEN JA KAJANOJA 2006). Yksi askel olisi kansaneläkkeen puolisovähennyksen poistaminen, koska takuueläkkeessä ja verotuksen eläketulovähennyksiin ei enää vaikuta se, onko eläkeläisellä puoliso vai ei eikä puolisovähennyksen kohteena oleva joukko ole enää kovin suuri.

6) Alaikäisen lapsen ikärajan tulisi yhtenäistää 18 vuoteen.

7) Osittainen työmarkkinatuki, jossa vanhempien tulot voivat pienentää vanhempiensa kotona asuvan työttömän työmarkkinatukea, on outo 1990-luvulla keksitty säästökeino. Vähintäänkin tulisi säätää yläikäraja työttömille, joita tämä koskee, sekä sitoa indeksiin 1 781 euron tuloraja, joka on pysynyt samana jo yli kymmenen vuotta, vuodesta 2003 lähtien.

8) Etuusjärjestelmä epäjohdonmukaisuuksia tulisi korjata. Esimerkiksi työttömyysturvassa myös elatusvelvollisuus oikeuttaa lapsikorotuksiin. Kela voi kuitenkin ulosmitata lapsikorotukset elatusapuvélkoihin. Siitä riippumatta lapsikorotukset sisältävä päiväraha pienentää yksin asuvan työttömän asumistukea verrattuna normaalin päivärahaan. Toisaalta elatusmaksuja ei toimeentulotuessa periaatteessa katsota toimeentulotukeen oikeuttavaksi menoksi. Siitä on olemassa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu, joskin sosiaali- ja terveysministeriön ohjeissa suositellaan käytettäväksi harkintaa (ks. STM 2013). Yksi korjaus asumistukeen olisi, että elatusvelvollisten lapsikorotuksia ei oteta tulona huomioon asumistuessa, mikä estäisi asumistuen pienentymisen. Vaihtoehtoisesti myös elatusvelvolliset lapset tulisi ottaa huomioon perheen koossa, jolloin asumistukeen voisi hyväksyä hieman suuremmat asumismenot kuin yksin asuvalla.¹⁰

¹⁰ HIILAMO (2011) puoltaa malleja, jotka tukisivat eron jälkeen vanhempia jakamaan tasaisemmin hoivaa lapsilleen.

Vaihtoehtoisia ohjelmia

Perusturvaan liittyvät ongelmat nähdään usein vain työttömyyteen liittyvinä ongelmina, ja ratkaisua niihin etsitään työttömyyden torjumisen näkökulmasta. Tällainen näkökulma on hieman yksipuolinen, koska perusturva ei kosketa vain työttömiä. Kyse on myös vammaisten, pitkäaikaissairaiden ja vanhusten inhimillisen elämän edellytyksistä, opiskelun tasapuolisista mahdollisuuksista sekä riittävän toimeentulon turvaamisesta lapsia synnyttävälle äideille ja pieniä lapsia hoitaville vanhemmille.

Keskustelun keskittyminen työttömyyteen on kuitenkin ymmärrettävää, sillä työttömyyden syiden ja seurausten arvioinnissa törmäävät herkästi erilaiset ideologiset ja teoreettiset käsitykset, jotka myös jäsentävät ratkaisumalleja. Nykyisin keskustelussa olevat suunnat voidaan karkeasti jäsentää kolmeen lohkoon.

1) Työvoiman tarjontaa korostavat näkökulmat.

Tässä lähdetään siitä, että työttömyys on ensi sijassa työvoiman tarjontaan liittyvä ongelma, hyvin pitkälle myös yksilön valintoihin perustuva tilanne, jota olisi torjuttava ”aktivoimalla” ja ”kannustamalla” työttömiä työnhakuun erilaisilla porkkanoilla ja kepeillä. Tässä päädytään helposti esityksiin työttömyysturvan keston supistamisesta, tason alentamisesta ainakin joiltakin osin, sanktioiden tiukentamisesta, workfare-tyyppisen toiminnan laajentamisesta ym. Toisaalta esitetään, että erityisesti pienten palkkatulojen verotuksen keventämistä jatkettaisiin. Tässä keskustelussa on viime aikoina ollut työttömyysturvan ohella tulilinjalla lasten kotihoidon tuki ja opintotuki (vrt. **VARTIAINEN** 2013).

2) Työvoiman kysyntää korostavat ohjelmat

Toisin kuin edellä, työttömyys nähdään ensi sijassa työvoiman kysynnän ongelmana. Tällöin kiinnitetään enemmän huomiota makrotaloudellisiin puitteisiin ja vaaditaan valtiolta aktiivista suhdanteita tasoittavaa finanssipolitiikkaa. Tämä perinteinen keynesiläinen näkökulma on kokenut Suomessa viime aikoina uuden renessanssin (vrt. **AHOKAS JA HOLAPPA** 2014). Kun sitä kehitellään, voidaan päätyä esityksiin julkisen sektorin roolista viime käden työllistäjänä ja ajatukseen työtakuusta tulotakuun ohella. Tässä ei oteta juuri kantaa perusturvan konkreettisiin ongelmiin, mutta perusturvan rooli vähenisi, koska mahdollisuudet torjua työttömyyttä ja samalla mahdollisuudet rahoittaa sosiaaliturvaa nähdään optimistisemmin kuin työvoiman tarjontaa korostavissa ohjelmissa.

3) Perustulomalli

Radikaalimpana ratkaisun perusturvan ja muutenkin sosiaaliturvan ja verotuksen ongelmiin esitetään perustuloa. Suomessa vaatimus perustulosta on viime vuosina noussut uudelleen esille mm. Vihreän liiton ja Vasemmistoliiton esityksissä. Onpa

ehdotettu perustulon kokeilemista valitsemalla arpomalla noin 8 000 henkilöä monivuotisen kokeilun kohteeksi (FORSS JA KANNINEN 2014).

Perustulomallien ideologiset lähtökohdat ja tavoitteet kuitenkin vaihtelevat. Toisaalta niissä voidaan korostaa sosiaaliturva- ja verojärjestelmä yksinkertaisuutta ja kannustavuutta, jolloin ne voisivat palvella samaa tavoitetta kuin kohdan 1) ”tarjontalähtöiset” ohjelmat. Toisaalta taasen taustalla on usein ajatus, että täystyöllisyyteen ja palkkatyön vallitsevuuteen ei ole paluuta, jolloin perustulo edistäisi kansalaisten vapautta ja mahdollisuuksia toteuttaa itseään palkkatyön ulkopuolella. Täystyöllisyys tai korkea työllisyys perinteisessä mielessä ei ole tällöin enää tavoitteena.

Tässä ei ole mahdollista kommentoida näitä ohjelmia kaikinpuolisesti, mutta joitakin näkökohtia perusturvaan kannalta on syytä esittää.

Mahdollisuudet edetä vaihtoehdon 1) suunnalla ovat melko rajoitetut. Kannustavuuden suhteen on jo paljon tehty, ja esimerkiksi pienten palkkatulojen verotus on selvästi keveämpää kuin työttömyysturvan verotus samoilla tulotasoilla. Perusturvan riittävyys ja tavanomaisen mittarein arvioitu kannustavuus ovat melko väistämättä risitiridassa. Jos kannustavuutta lisätään sosiaaliturvan ehtoja huonontamalla, päädytään tuloerojen kasvuun ja köyhyyden lisääntymiseen. Jos etuuskaavoja yritetään muuttaa kannustavamiksi perusturvan tasoa heikentämättä, tuloloukut ja kannustavuusongelmat siirtyvät herkästi alemmilta tulotasoilta korkeammille. Teoreettisella tasolla ongelmana on, että nämä ohjelmat ilmeisesti liioittelevat yksilöllisten valintojen roolia työmarkkinoiden muutoksissa.

Vaihtoehdon 2) toteuttaminen vaikuttaa houkuttelevalta, mutta se vaatisi melkoista täyskäännöstä talouspolitiikassa, jota nyt ohjaavat mm. Euroalueen budjettikurisiin-nökset. Voidaan myös epäillä, että keynesiläinen ajattelutapa aliarvioi työttömyyden kasvun rakenteellisia syitä, jotka liittyvät mm. talouden globalisaatioon ja teknologisiin mullistuksiin.

Vaihtoehto 3) eli perustulomalli olisi varsin suuri mullistus sosiaaliturvassa ja verotuksessa, ja siinä liikuteltaisiin kohtalaisen suuria rahavirtoja eri väestöryhmien kesken verrattuna tavanomaisempiin uudistuksiin. Suuri jännite liittyy perustulon tasoon. Niukka perustulo vaatisi rinnalleen nykyisenkaltaisen asumistuen ja toimeentulotuen eikä kaikilta osin poistaisi niihin liittyviä ongelmia ja monimutkaisuutta. Anteliaampi perustulo korottaa taasen herkästi tuloveroprosentit ja rajaveroasteet vaikeasti nieltävälle tasolle. Kannustusongelmat siirtyisivät paljolti pieniltä tulotasoilla keskituloihin, joissa tuloverotuksen merkitys korostuisi nykyiseen verrattuna, mutta samalla myös mahdollisuudet elää perustulon varassa ilman palkkatyötä olisivat todellisemmat.

Voidaan kuitenkin huomauttaa, että suomalaisessa järjestelmässä on jo joitakin perustulon piirteitä. Lapsilisät ovat eräänlaista lasten perustuloa. Ne maksetaan vain lasten iän perusteella. Niitä eivät vanhempien tai lasten omat mitkään tulot pienennä eikä niiden käyttöä kontrolloida. Vanhuuseläkeläisillä taasen on yhtenäinen, perhesuh-

teista riippumaton vähimmäiseläke, joka nykyisin määräytyy takuueläkkeen mukaan. Työtulot, pääomatulot tai varallisuus eivät sitä pienennä.

Jos perusturvajärjestelmää edelleen selkeytetään ja yksinkertaistetaan, lähestytään jossain määrin perustulon ideaa, vaikka koko työikäisen väestön kattavaan perustuloon olisi vielä pitkä matka. Aikaisemmin jo 1980-luvulla keskusteltiin ”tulovakuutuksesta”, joka olisi merkinnyt pitkälle menevää vähimmäisturvaetuuksien yhtenäistämistä (**STM** 1986). Tämä nähtiin yhdessä eriävässä mielipiteessä liiaksi ”kansalaispalkkaa” muistuttavaksi. Kun pääosa toimeentulotuesta siirtyy vuonna 2017 Kelaan, lähestytään jälleen myös ”tulovakuutuksen” ideaa, ja ehkäpä myös ”kansalaispalkkaa” eli perustuloa. ■

Kirjallisuus

AHOKAS, J. & HOLAPPA, L. (2014), Rahatalous haltuun. Irti kurjistavasta talouspolitiikasta. Helsinki: Like.

ALHO, A. (2010), Ei riitä! 120 euroa lisää perusturvaan. Vantaa: Into-Kustannus.

ARAJÄRVI, P. (1997), Selkeämpään toimeentuloon. Selvitysmiesmuistio toimeentuloturvalainsäädännön selkeyttämisestä. Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen muistioita 1997:20.

ARAJÄRVI, P. (2002), Toimeentuloturvan oikeellisuus. Toimeentuloturvaa koskevan lainsäädännön suhde perustuslakiin, erityisesti perusoikeuksiin, ihmisoikeuksiin ja yhteisöoikeuksiin. Kela, Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 68.

BREWER, M. & BROWN, J. & JIN, W. (2012), Universal Credit: A Preliminary Analysis of Its Impact on Incomes and Work Incentives, *Fiscal Studies*, 33:1, 39–71.

EUROPEAN COMMISSION (2010), The European Platform against Poverty and Social Exclusion: A European framework for social and territorial cohesion. Brussels 16.12.2010, COM(2010) 758 final.

FORSS, M. & KANNINEN, O. (2014), Miten testata perustulon vaikutuksia? Kenttäkoekulttuurin lyhyt oppimäärä, Helsinki: Ajatushautomo Tänk.

HAGFORS, R. (2011), Kohtuullisen kulutuksen korit. Profilointia itseorganisoituvilla neuroverkoilla. Kelan tutkimusosasto, Nettityöpapereita 24/2011.

HIILAMO, H. (2011), Uusi hyvinvointivaltio. Helsinki: Into Kustannus.

HONKANEN, P. & KAJANOJA, J. (2006), Vähimmäisturvan kehityksestä ja kehittämisestä. *Talous & Yhteiskunta*, 34:3, 36–41.

HONKANEN, P. & TERVOLA, J. (2012), Vuoden 2012 perusturvamuutoksien vaikutukset. Kelan tutkimusosasto, Nettityöpapereita 35.

HONKANEN, P. & TERVOLA, J. (2013), Vuoden 2013 perusturvamuutoksien vaikutukset. Kelan tutkimusosasto, Nettityöpapereita 31/2013.

KOTAMÄKI, M. & KÄRKKÄINEN, O. (2014), Työllisyys kasvaa, työnteko vähenee? Työnteon kannustimet ja suojaosareformin vaikutus. Työpoliittinen aikakauskirja, 57:4, 18–32.

KUIVALAINEN, S. & AIRIO, I. & HIILAMO, H. & NIEMELÄ, M. (2005), Suomalainen köyhyyspolitiikka. Teoksessa Saari, J. (toim.): Köyhyyspolitiikka. Johdatus sosiaalipolitiikan ytimeen. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto.

LATVALA, M. (2008), Puolison armoilla; työttömyysturvan tarveharkinta. Kelan tutkimusosasto, Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 97.

MARX, I. & NELSON, K. (2013), A New Dawn for Minimum Income Protection. Teoksessa Marx, I. & Nelson, K. (Eds.): Minimum Income Protection in Flux. Houndmills: Palgrave Macmillan.

MINNS, R. (2010), The Cold War in Welfare. Stock Markets versus Pensions. London: Verso.

SÄRKELÄ, R. & ERONEN, A. (2007), Perusturvan pulmat ja uudistamisen vaihtoehdot. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto.

SAARI, J. (2005), Eurooppalainen köyhyyspolitiikka. Teoksessa Saari, J. (toim.): Köyhyyspolitiikka. Johdatus sosiaalipolitiikan ytimeen. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto.

SOININVAARA, O. (2010), Sata-komitea. Miksi asioista päättäminen on niin vaikeaa. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Teos.

SOSIAALITURVAN UUDISTAMISKOMITEA (2009), Sosiaaliturvan uudistamiskomitean (SATA-komitean) ehdotukset sosiaaliturvan uudistamiseksi. Sosiaali- ja terveystoiministeriön selvityksiä 2009:62.

STM (1986), Perustoimeentulotyöryhmän muistio. Osa 2. Sosiaali- ja terveystoiministeriö, Työryhmämuistio 1986:2.

STM (2013), Toimeentulotuki. Opas toimeentulotukilain soveltajille. Sosiaali- ja terveystoiministeriön julkaisuja 2013:4.

THL (2011), Perusturvan riittävyden arviontiraportti. Terveystoimen ja hyvinvoinnin laitos, Avauksia 4/2011.

WACQUANT, L. (2009), Punishing the Poor. The Neoliberal Government of Social Insecurity. Durham: Duke University Press.

VARTIAINEN, J. (2013), Työvoima tehokkaaseen käyttöön eli miksi työn tarjonnan lisääminen ratkaisee kestävyysvajeesemme. Helsinki: Tehokkaan tuotannon tutkimussäätiö.

Tilastojen lähteitä

- FINANSSIVALVONTA.** Kela. Suomen työttömyysturvaetuuksien kuukausitilasto.
SUOMEN TYÖELÄKKEENSAAJAT JA VAKUUTETUT 2012. Eläketurvakeskus. Keva. 2014 (Suomen virallinen tilasto).
- TILASTO SUOMEN ELÄKKEENSAAJISTA 2012.** Eläketurvakeskus. Kansaneläkelaitos 2014. (Suomen virallinen tilasto).
- KELA.** Tilastoryhmä. Tilastokatsaus 10.11.2010.
- KELA.** Tilastollinen vuosikirja 2012.
- KELASTO.** Kelan tilastotietokanta (<http://www.kela.fi/kelasto>).
- TERVEYDEN JA HYVINVOINNIN LAITOS.** Toimeentulotuki 2012. Tilastoraportti 2014/1.

Petri Böckerman

Professori, Turun kauppakorkeakoulu
Erikoistutkija, Palkansaajien tutkimuslaitos

Merja Kauhanen

Tutkimuskoordinaattori
Tutkimusjohtaja (vs), Palkansaajien tutkimuslaitos

Heikki Taimio

Erikoistutkija, Palkansaajien tutkimuslaitos

TYÖMARKKINOIDEN JOUSTOT

Artikkelissa tarkastellaan työmarkkinoiden joustojen eri ulottuvuuksia tilastollisten indikaattorien ja tutkimustiedon valossa ja verrataan Suomea lähinnä muihin Euroopan maihin. Yksilötason palkat ovat olleet Suomessa erityisen jäykkiä, joskaan tuoretta vertailutietoa ei ole saatavilla. Palkkojen joustamattomuudesta voi olla etua nykyoloissa, koska se ehkäisee deflaatiota. Yksilötason palkkojen joustamattomuus ei myöskään ole ristiriidassa makrotason palkkajoustavuuden kanssa. Suomessa vakituisten työntekijöiden irtisanomissuoja on heikompi ja määräaikaisten työsuhteiden käyttö helpompaa kuin Euroopassa keskimäärin. Määräaikaiset työsuhteet ovat Suomessa yleisempiä kuin EU-maissa keskimäärin. Osa-aikatyön yleisyydessä sijoitumme Euroopan maiden keskipaikkeille, mutta alle keskimääräisen tason. Työaikajoustoissa (lukuun ottamatta osa-aikatyötä) ja toiminnallisissa joustoissa Suomi kuuluu Euroopan kärkimaihin. Työvoiman liikkuvuus on niinikään korkea eurooppalaisessa vertailussa.

Johdanto

Globalisaation, teknologisen muutoksen ja ikääntymisen katsotaan aiheuttavan tarpeen lisätä työmarkkinoiden joustoja, jotka koskevat mm. palkanmuodostusta, epätyypillisiä työsuhteita, irtisanomissuojaa, työttömyysturvaa ja aktiivista työvoimapolitiikkaa (esim. **KAUHANEN JA TAIMIO** 2006). Julkisessa keskustelussa on tuotu usein esille, että suomalaiset työmarkkinat ovat jäykkiä muihin maihin verrattuna. Tässä artikkelissa pyrimme

arvioimaan, miltä suomalaisten työmarkkinoiden joustavuus näyttää kansainvälisessä vertailussa. Vertailumaina tarkastelussa käytetään pääasiallisesti muita EU-maita.

Toisaalta työmarkkinoiden joustavuus on myös hyvinvointivaltion kysymys. Joustovaatimuksia on arvosteltu pyrkimyksestä siirtää yritystoimintaan sisältyviä riskejä palkansaajien harteille mm. palkkojen alentamisen, määräaikaisten työsuhteiden ja herkemmin toteutettavien irtisanomisten muodossa. Joustojen lisääminen merkitsee usein hyvinvointivaltion turvaverkkojen purkamista tai tarvetta niiden vahvistamiseen.¹ Työmarkkinoilta juontuvien riskien jakaminen on perinteisesti ollut pohjoismaisen hyvinvointivaltion keskeisiä pilareita (esim. **ANDERSEN ET AL.** 2007).

Kansainvälisesti merkityksellisiä ovat olleet OECD:n analyysit ja suositukset työmarkkinoiden joustojen lisäämiseksi. Laajasti vaikuttanut **OECD:N** (1994) ”Jobs Study” linjasi vahvasti joustoihin painottuvia työmarkkinareformeja, mutta sittemmin järjestö on muuttunut niiden suhteen kriittisemmäksi² ja alkanut painottaa mm. koulutusta, työsuhteiden laatua, tuloerojen kaventamista ja makrotaloudellista elvytystä.

Euroopassa korostetaan kuitenkin edelleen työmarkkinoiden joustoja eurokriisin yhtenä keskeisenä ratkaisukeinona (**VANHALA** 2012). Viittaukset Saksan ns. Hartz-reformeihin ovat yleisiä (**KAUHANEN** 2013a), ja niin EU:n kuin Euroopan keskuspankin edustajien puheissa toistuvat yhä vaatimukset toteuttaa kriisimaissa ”rakenteellisia uudistuksia”, tavallisesti täsmentämättä kuitenkaan, mitä ne tarkkaan ottaen tarkoittaisivat työmarkkinoilla.

Suomessa rakenteellisilla uudistuksilla on tavattu viitata ennen kaikkea eläke-, kunta- ja sote-uudistuksiin. Työmarkkinauudistuksia ovat vaatineet lähinnä vain työnantajajärjestöt ja niitä lähellä olevat tahot. Esimerkiksi Nordean pääekonomisti Aki Kangasharju on ehdottanut sopimuspalkkojen, lomarahojen, eläkemaksujen tai muiden työn sivukulujen leikkaamista ja että vero- ja tulonsiirtojärjestelmää rukataan niin, että osa-aikatyön vastaanottaminen tulee kannattavammaksi, kuten ns. Ruotsin mallissa.³

ETLAn ”Muistioissa tulevalle hallitukselle” **KAUHANEN** (2015) esittää irtisano-
missuojan ja työttömyysturvan heikentämistä sekä palkkaneuvotteluiden pääpainon siirtämistä yritystasolle, jossa käytäisiin yksilölliset palkkakeskustelut. Ruotsin mallin mukaan liittotason neuvotteluissa sovittaisiin työrauhasta ja palkankorotusten mää-

1 Taloustieteellisessä kirjallisuudessa on viitattu usein **RODRIKIN** (1998) artikkeliin, joka osoitti, että mitä enemmän maa on altistunut ulkomaankaupalle, sitä suurempi on sen julkinen sektori. Rodrik esitti selitykseksi sitä, että julkisen vallan tulonsiirrot toimivat vakuutuksina riskejä vastaan. Esimerkiksi **TIESSALO** (2014) perustelee: ”Joustot mahdollistavat sen, että palkat, työehdot ja joskus myös työpaikkojen määrä myötäilee yrityksen myötä- ja vastamäkiä.” Toisaalta hän kallistuu kannattamaan Tanskan ”flexicurity”-mallia, jossa joustoja kompensoidaan hyvinvointivaltion muilla toimilla. Joustoturvaa käsitellään laajemmin tuonnempaan tässä artikkelissa.

2 Esimerkiksi tuorein OECD Employment Outlook 2014 (**OECD** 2014) arvostelee voimakkaasti epätyypillisten työsuhteiden yleistymistä.

3 Helsingin Sanomat, Vieraskynä 7.11.2014: ”Suomi tarvitsee nyt sisäistä devalvaatiota”. Ruotsin mallista tarkemmin ks. **JÄNTTI** (2013) ja **KAUHANEN** (2013b). Työllisyyden sijasta se on lähinnä kasvattanut tuloeroja.

räytyminen jätettäisiin yritystasolle. Sopimuksiin voisi sisältyä pieni takuukorotus. Tämän suuntaiset muutokset palkkasopimusjärjestelmään ovat olleen keskeisiä myös **ELINKEINOELÄMÄN KESKUSLIITON** (2014a, 2014b, 2015) viimeaikaisissa kannanotoissa. Se on myös puoltanut Ruotsin ja Saksan ”työlinjaa” ja vaatinut työajan pidentämistä ja joustavampia tapoja työntekoon kuten vuokratyön käytön helpottamista.

Näistä muistioista ja kannanotoista ei käy ilmi, perustuvatko ne tutkimustietoon. Tämän artikkelin tarkoitus on luoda tiivis katsaus työmarkkinoiden joustojen indikaattoreihin ja niitä käsitelleeseen tutkimukseen niin kansainvälisesti kuin Suomessakin. Artikkelin päivittää **MOISALAN** (2004) aiemman, huomattavasti laajemman katsauksen sekä **KAUHASSEN JA TAIMION** (2006) ja **KAUHASSEN** (2007) artikkelien sisältämät tiedot uusimmilla tutkimustuloksilla ja ottaa myös huomioon taloustilanteesta viime vuosina tapahtuneita relevantteja käänteitä.

Kuinka työmarkkinoiden joustavuus määritellään?

Työmarkkinoiden joustavuus on moniulotteinen käsite (**POLLERT** 1991) ja sille onkin kirjallisuudessa esitetty monenlaisia määritelmiä. Työmarkkinoiden joustavuudella tarkoitetaan tavallisesti niiden kykyä sopeutua ja vastata muutoksiin (**RUBERY JA GRIMSHAW** 2003). Tutkimuksissa on eritelty sekä mikro- että makrotason joustavuus. Yhtäältä joustavuuden ulottuvuuksissa on tehty ero sekä yrityksen sisäisen ja ulkoisen joustavuuden ja toisaalta määrällisen ja toiminnallisen joustavuuden välillä. Yleisimmin käytetyssä, **ATKINSONILTA** (1984) peräisin olevassa luokittelussa työmarkkinoiden joustavuus voidaan jakaa seuraavaan neljään ulottuvuuteen (ks. myös **ATKINSON JA MEAGER** 1986):

- (i) *Taloudellinen joustavuus/palkkojen joustavuus* kuvaa palkkojen sopeutumista.
- (ii) *Ulkoinen määrällinen joustavuus* kuvaa sitä, kuinka helppoa on palkata ja irtisanoa työntekijöitä ja kuinka helposti voidaan käyttää määräaikaista työsuhdetta.
- (iii) *Sisäinen (yrityksen sisäinen) määrällinen joustavuus* kuvaa sitä, kuinka helppoa on työn määrän muuttaminen yrityksen sisällä työtuntien määrää sopeuttamalla. Tähän kuuluu mm. osa-aikatyö, liukuva työaika ja työaikatilit, iltä-, viikonloppu- ja vuorotyö, ylityö sekä nollatuntisopimukset.
- (iv) *Toiminnallinen joustavuus* kuvaa sitä, kuinka helppoa on muuttaa työorganisaatiota sekä yrityksen ja työntekijöiden kykyä sopeutua uusiin haasteisiin (työkierto ja työntekijöiden koulutus).

Näiden ohella tärkeä työmarkkinoiden joustavuuden elementti on myös työvoiman liikkuvuus, jota myös käsitellään tässä artikkelissa. Tarkastelemme niin ikään työmarkkinoiden instituutioita kuten neuvottelujärjestelmää, työttömyysturvaa ja aktiivista työvoimapolitiikkaa.

Pääpaino työmarkkinoiden joustavuustarkasteluissa ja luokitteluissa on ollut joustavuudessa yritysten näkökulmasta, mutta enenevästi on sekä tutkimuksissa että politiikkalinjauksissa (esim. **EUROPEAN COMMISSION** 2006a) korostettu myös joustavuutta työntekijöiden näkökulmasta. Kun tarkastellaan työmarkkinoiden joustavuutta, on tärkeää ottaa huomioon myös, kenen ehdoilla joustavuus tapahtuu ja minkälaisia seurauksia sillä on sekä yritysten että työntekijöiden näkökulmasta.

Palkkojen joustavuus

Palkkojen joustavuus yksilötasolla

Palkkajäykkyudet ovat keskeisiä arvioitaessa työmarkkinoiden toimintaa ja kykyä sopeutua erilaisiin häiriöihin. Palkkojen joustavuudesta Suomen työmarkkinoilla ei ole ollut kansainvälisesti vertailukelpoista yksilötason aineistoihin perustuvaa empiiristä tutkimusnäyttöä. Tutkimus on perinteisesti pohjautunut aggregaattitason aikasarja-aineistoihin (esim. **PEHKONEN** 1991 ja **POHJOLA** 1998). Niiden avulla ei ole mahdollista tehdä päätelmiä yksilötason palkkojen joustavuudesta.

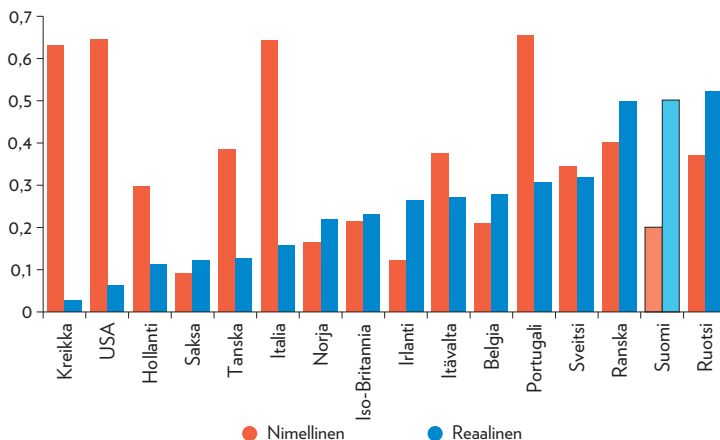
Nimellis- eli rahapalkka on yksilötasolla jäykkä alaspäin, jos se pysyy ennallaan silloin kun se laskisi ilman jäykkyyden olemassaoloa. Nimellispalkkojen jäykkyyden seurauksena palkkojen muutoksen jakaumassa on havaittavissa keskittymistä nollan kohdalla ja vähemmän havaintoja nollan alapuolella verrattuna vastaavaan symmetriseen jakaumaan. Reaalipalkan⁴ jäykkyys ilmenee siten, että palkkojen muutoksen jakaumassa on havaittavissa keskittymistä odotetun inflaatiovauhdin kohdalla, koska osa inflaatiovauhtia pienemmistä palkan muutoksista nousee inflaatiovauhdin kohdalle, kun reaalipalkan lasku ei toteudu työmarkkinoilla vallitsevan jäykkyyden tähden.

Tässä esiteltävät Suomea koskevat empiiriset tulokset ovat osa laajaa kansainvälistä tutkimushanketta (International Wage Flexibility Project). Sen tavoitteena oli tarkastella sekä nimellisten että reaalisten palkkojen sopeutumista Euroopassa ja Yhdysvalloissa mahdollisimman vertailukelpoisilla yksilötason aineistoilla sekä yhtenäisillä tutkimusmenetelmillä (**DICKENS ET AL.** 2006; **BÖCKERMAN ET AL.** 2010). Tutkimushankkeen tavoite oli selvittää palkkajäykkyyden luonnetta ja esiintymistä eri maissa ja eri aikoina tarkastelemalla yksilötason palkanmuutosten jakaumaa. Eri maista peräisin olevat aineistot sisältävät tietoja yli 27 miljoonan työntekijän palkkojen muutoksista. Suomen kasvava aineisto oli vuosilta 1980–2001.

⁴ Reaalipalkasta voidaan käyttää myös nimitystä reaaliansiot tai palkkojen ostovoima, jolloin huomioon on otettu nimellispalkan ohella kuluttajahintojen muutos. Tällöin kuitenkin on oltava tarkkana sen suhteen, millä aikavälillä palkka maksetaan ja onko kyse veroja edeltävästä bruttopalkasta vai verojen jälkeisestä nettopalkasta. Tässä artikkelissa käsitellään bruttopalkkaa jotakin kiinteää aikayksikköä – esimerkiksi yhtä tuntia tai kuukautta – kohti.

Palkkojen joustavuuden eroista maiden välillä on esitetty erilaisia näkemyksiä. Talouspoliittisessa keskustelussa suositun näkemyksen mukaan palkat ovat joustavia Yhdysvalloissa ja jäykkiä Euroopassa. **BLANCHFLOWER JA OSWALD** (1995) väittävät sitä vastoin, ettei maiden välillä ole eroja työmarkkinoiden joustavuudessa eli reaali-palkat laskevat kaikissa maissa suurin piirtein saman verran työttömyyden noustessa (ns. palkkakäyrä). Palkkojen joustavuutta eri maissa vertaileva projekti tuottaa toisenlaisen päätelmän. **DICKENS ET AL.** (2006) osoittavat, että kansantalouksien välillä on merkitseviä eroja yksilöiden palkkojen joustavuudessa.

Kuvio 1. Palkkojen nimellinen ja reaali-jäykkyys Euroopassa ja Yhdysvalloissa. Luvut ovat keskiarvoja useammilta vuosilta. Suomea koskevat arviot ovat keskiarvoja kolmen EK:n palkka-rekisteriaineiston perusteella lasketuista jäykkyyksitoista vuosilta 1980–2001.



Lähde: Dickens et al. (2006).

Kansainvälisen vertailun perusteella kaikissa maissa on jonkin verran joko nimellistä tai reaalista jäykkyyttä tai molempia (kuvio 1). Suomessa palkat ovat olleet varsin jäykkiä verrattuna muihin Euroopan maihin (ajanjaksolla 1985–2001). Jos nimellinen ja reaali-jäykkyys lasketaan yhteen, niin havaitaan, että tällä tavalla mitattu kokonaisjäykkyys on Suomessa (0,70) Portugalin (0,96), Ranskan (0,90), Ruotsin (0,89) ja Italian (0,80) jälkeen korkeimmalla tasolla Euroopassa. Yksilötason palkat näyttäisivät Suomessa olevan tuntuvasti järempinä kuin esimerkiksi Norjassa tai Saksassa.

Suomessa palkat ovat olleet yksilötasolla reaalisesti erittäin jäykkiä. Ruotsin ja Ranskan rinnalla Suomi sijoittuu kärkikolmikkoon arvioitaessa työmarkkinoiden joustamattomuutta yksilötason palkkojen reaalisella jäykkyydellä. Esimerkiksi Itä-

vallassa palkat ovat reaalisesti vähemmän jäykkiä kuin Suomessa, vaikka myös siellä on keskitetty työmarkkinajärjestelmä. Yksilötason jäykkyys ei ole ristiriidassa makrotason palkkajoustavuuden kanssa (BÖCKERMAN ET AL. 2010) Uudelle tuoreemmalle vertailutiedolle yksilötason joustavuudesta olisi kuitenkin tarvetta.

Yhdysvalloissa yksilötason palkat ovat nimellisesti jäykkiä, mutta sitä vastoin reaalisesti joustavia verrattuna useimpiin Euroopan maihin (ml. Suomi). Yhdysvalloissa nimellisen jäykkyyden perustana on se, että aiemmin sovitut työehdot pätevät, ellei muusta erityisesti sovita. Euroopassa työntekijöiden ja työnantajien välisiä neuvotteluja käydään säännöllisemmältä pohjalta lähtökohtana nimellis- ja reaaliansoiden jonkin asteinen nousu, ja palkan alennukset vaatisivat osapuolten yhteisymmärryksen.

Palkkajäykkyyden selityksiä ja vaikutuksia

Heikossa taloustilanteessa työnantajajärjestöt puoltavat palkkamalattia tai suoranaisia palkanalennuksia.⁵ Myös osa kansalaisista on samoilla linjoilla. Yle Uutisten 7.1.2015 julkistaman ja Taloustutkimuksella teettämän kyselyn mukaan 27 prosenttia kansalaisista olisi valmiita luopumaan omalta osaltaan palkankorotuksista Suomen tai työpaikkojen pelastamiseksi. Kysymys, voidaanko ja kannattaako näin tehdä, on hyvin laaja, ja tässä on mahdollista esittää vain tiivis katsaus.⁶

Ajatuksia jäsentää oheinen (yksityisen sektorin tai toimialan) työmarkkinakuvio 2, joka on tuttu kaikille taloustieteen alkeisopintoja harjoittaneille. Vaaka-akselilla on työpanoksen määrä L ja pystyakselilla reaali-palkka w . Nouseva työn tarjontakäyrä L^T syntyy siitä, että lisätyöpanoksen houkuttelemiseksi täytyy maksaa enemmän menetetystä vapaa-ajasta.⁷ Laskeva työn kysyntäkäyrä L^K puolestaan on ymmärrettävissä niin, että reaali-palkan lasku pienentää yritysten kustannuksia, jolloin niiden kannattaa palkata enemmän työvoimaa. Jos sivuutamme kilpailun epätäydellisyyden aiheuttamat poikkeamat, työmarkkinoilla saavutetaan tasapaino pisteessä E , jossa työpanoksen kysytty ja tarjottu määrä ovat yhtä suuret tasolla L_e ja reaali-palkka on w_e . Työttömyyttä ei ole, koska tällä palkkatasolla kaikki halukkaat saavat töitä.

Jos nyt jostain syystä reaali-palkka sattuisi olemaan tasapainotasoaan korkeampi $\bar{w}$, niin tarjonnan ylittäessä kysynnän työttömyys olisi $L_2 - L_1$. Tällainen tilanne olisi voinut muodostua esimerkiksi siten, että alun perin tasapainopiste olisi ollut A ja

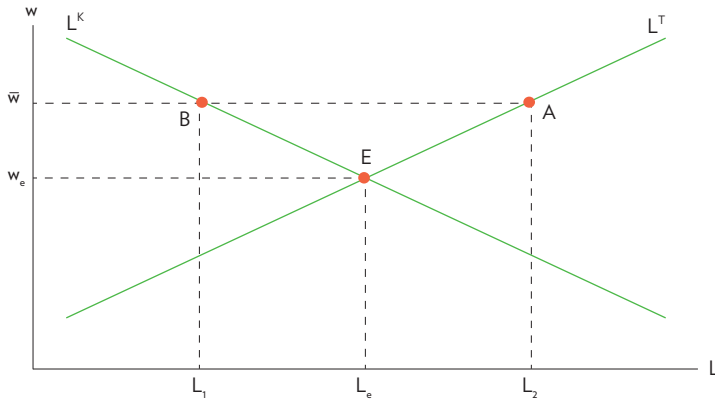
5 Ks. esim. Elinkeinoelämän keskusliiton ehdotus määräaikaista palkanalennuksista:

<http://ek.fi/ajankohtaista/uutiset/2015/01/12/heikko-taloustilanne-korostaa-joustopien-tarvetta/>.

6 MOISALA (2004) on laajempi katsaus, mutta siinä ei ole voitu huomioida finanssikriisin jälkeistä uutta taloustilannetta, jota käsitellään nyt esillä olevassa artikkelissa tuonnempana.

7 Sivuutamme tässä mahdollisuuden, että reaali-palkan jollakin korkealla tasolla sen nousu alkaa supistaa työn tarjontaa.

Kuvio 2. Työmarkkinoiden kysyntä ja tarjonta.



tuottavuuden heikentyessä työn kysyntäkäyrä L^K olisi siirtynyt vasemmalle ilman, että reaali-palkka olisi tullut alas.⁸

Nyt näyttäisi ilmeiseltä, että työttömyyttä voitaisiin vähentää alentamalla reaali-palkkaa – aivan samalla tavalla kuin vaikkapa appelsiinien liikatarjonta purkautuisi niiden hinnan alenemisen kautta. Toisin sanoen työttömyyttä on vain sen takia, etteivät palkansaajat suostu ottamaan vastaan työtä alemmalla palkalla. Saman ajattelutavan mukaan tätä suostumista voitaisiin lisätä alentamalla työttömien vaihtoehtoistuloa eli työttömyysturvaa.⁹ Tällainen ehdotus osoittaisi kuitenkin, ettei sen tekijä ole ymmärtänyt työmarkkinoiden erityispiirteitä. Ne eivät ole lainkaan samanlaiset kuin mitkä tahansa hyödykemarkkinat, monestakin syystä (vrt. **SOLOW** 1990).

Keynes selitti aikoinaan nimellispalkkajäykkyyttä sillä, että yleinen palkkojen alennus on vaikea toteuttaa ja toisaalta palkansaajat ovat huolissaan omista suhteellisista palkoistaan verrattuna toisiin palkansaajiin ja toimialoihin. Mutta vaikka palkkojen alentaminen näyttäisikin saavan jonkin verran kannatusta, siihen ryhdytään harvoin. Jos taloudesta tulee sellaista uutta informaatiota, millä saattaisi kuvitella olevan merkitystä palkkasopimuksille, ei toimeen yleensä ryhdytä ainakaan heti. Palkkaneuvottelut näet aiheuttavat kustannuksia molemmille osapuolille, joten niiden tiheä uusiminen ei houkuttele yrityksiä eikä palkansaajia ja heidän ammattiliittojaan.

8 Ns. uudessa klassisessa makrotalousteoriassa usein tällaisilla tuottavuushokeilla selitetään työllisyyden vaihteluita. Siinä kuitenkin oletetaan työttömyyden olevan hyvin lyhytkestoista tai että työmarkkinat tasapainottuvat lähes koko ajan. Tällöin työvoiman kysyntäkäyrän siirtyessä vasemmalle pisteestä A päädytään pisteeseen E. Myös tarjontakäyrän siirtyminen vasemmalle on mahdollista.

9 Samaan ajattelutapaan liittyy myös ehdotus työvoiman tarjonnan lisäämiseksi erilaisin keinoin. Sen väitetään lisäävän työllisyyttä – oletettavasti palkkojen alenemisen myötävaikutuksella – ja jopa vähentävän työttömyyttä. Ainakin jälkimmäinen vaikutus on hyvin epävarma, koska se näyttäisi edellyttävän uusien työpaikkojen syntymistä.

Pitkäksi ajaksi kiinnitetyt nimelliset palkkasopimukset tukevat työntekijöiden ja työnantajien välistä yhteistyötä ja sitoutumista yhteiseen päämäärään. Se tuottaa kannusteen investointeihin (**MALCOMSON** 1997). Implisiittisten sopimusten teoriassa korostetaan puolestaan sitä, että jäykkä nimellispalkka antaa työntekijälle eräänlaisen vakuutusturvan tulotason vaihtelua vastaan (**ROSEN** 1985). Yritysten omistajilla on tavallisesti huomattavasti paremmat mahdollisuudet riskien hajauttamiseen kuin työntekijöillä. Palkansaajien tulovirta koostuu sitä vastoin tavallisesti yhden työnantajan maksamasta palkasta. Tämän vuoksi päädytään sopimukseen, jossa työntekijän nimellispalkka on jäykkä, eikä se reagoi herkästi talouden tilassa tapahtuviin muutoksiin. Vakaat nimellispalkat voivat myös olla osoitus molemminpuolisesta luottamuksesta.

Nimellispalkkojen alentamisvaatimus heijastaa usein yksittäisen yrityksen, toimialan tai vientisektorin näkökulmaa, jossa ei oteta huomioon vaikutuksia maan yleiseen hintatasoon. Työnantajat ja palkansaajat voivat sopia vain nimellispalkkoista eivätkä hintatasosta ja siten reaali-palkkoista. Työmarkkinajärjestöjen välisiä palkkaneuvotteluja käsittelevissä malleissa kuitenkin usein oletetaan, että jäsentensä etua ajavilla ammattiliitoilla on jokin inflaatio-odotus, jonka ne ottavat huomioon – mahdollisesti yhdessä yritysten palkanmaksuvaraa kohottavan tuottavuuden nousun kanssa – asettaessaan palkkavaatimuksiaan. Jos nimellispalkat nousevat tämän normin (inflaatio + tuottavuuden nousu) tahdissa, niin funktionaalinen tulonjako työn ja pääoman välillä pysyy vakaana ja reaali-palkat nousevat tuottavuuden tahdissa.¹⁰ Tällaisessa palkanormissa voi myös olla joustoa työttömyystilanteen suhteen. On monia tällaisia mallivariaatioita, eikä ammattiliitoilla tietenkään välttämättä ole täyttä valtaa palkankorotusten suhteen. Yleensä kuitenkin työllisyydestä päättäminen – työvoiman kysyntäkäyrän pisteen valitseminen – on yritysten yksinoikeus irtisanomissuojan ja yt-neuvottelujen antamissa puitteissa.

Reaali-palkkojen jäykkyydet ovat maiden välisen vertailun valossa yleisempiä sellaisissa maissa, joissa on korkea palkansaajien ammatillinen järjestäytymisaste tai sopimusten kattavuus (**DICKENS ET AL.** 2006). Suomi on näillä järjestäytymisasteen ja kattavuuden (yleissitovuuden) mittareilla maailman huippumaita. Tästä ei kuitenkaan yleisesti seuraa haittaa työllisyyskehitykselle. Kuuluisan Calmfors-Driffill-hypoteesin (**CALMFORS JA DRIFFILL** 1988) mukaan työttömyysaste muodostuu keskimäärin matalimmaksi maissa, joissa palkkaneuvottelut ovat joko hyvin keskittyneitä tai hyvin hajautuneita; väliin jäävät liittokohtaiset neuvottelut, joiden tuloksena työttömyysaste on korkeampi. **DRIFFILL** (2006) on koonnut yhteen evidenssiä, joka osoittaa, että palkkaneuvottelujen korkea keskittyneisyys ja koordinaatio alentavat työttömyysastetta

10 Palkanormeista ks. **SAURAMO** (2004), jossa esitellään myös ns. EFO-malli, joka on nykyään jäänyt pitkälti unohtuiksi. Se korostaa talouden yhtenäistä palkkojen nousuvauhtia, joka vauhdittaa heikkojen yritysten alasajoa ja suosii tehokkaita, korkean tuottavuuden yrityksiä. Talouden rakennemuutos ja uudistuminen – ”luova tuho” – on silloin nopeampaa kuin jos heikkoja yrityksiä tuettaisiin muita matalammilla palkankorotuksilla.

verrattuna muihin vaihtoehtoihin, siis myös hajautettuihin neuvotteluihin.¹¹ Näin ollen vaatimukset hajauttaa palkoista sopiminen yritys-, toimipaikka- tai yksilötasolle eivät välttämättä edistäisi työllisyyttä.¹²

Maissa (kuten Yhdysvalloissa) joissa palkkaneuvottelut käydään hajautetusti, on nimellispalkkajäykkyyden selitykseksi tarjottu ns. tehokkuuspalkkamalleja. Perusajatus on, ettei yritysten välttämättä kannattaisi maksaa työmarkkinoiden tasapainoa vastaavia palkkoja eikä alentaa niitä, koska tämä – paradoksaalista sinänsä – kostaautuisi niiden kustannusten nousuna tai tuottavuuden heikkenemisenä. Vakaasti korkeina pysyvät palkat houkuttelevat korkeamman taitotason työntekijöitä ja vähentävät työntekijöiden vaihtuvuudesta aiheutuvia kustannuksia. Ne tekevät heille kalliimmaksi jäädä kiinni pinnaamisesta ja laiskottelusta. Erilaiset sosiologiset selitykset viittaavat työntekijöiden motivaatioon, joka perustuu moraaliin ja heidän kokemaansa reiluuteen, jota korkeina pysyvät palkat ylläpitävät. Kuitenkin kannattaa muistaa, mitä edellä todettiin Calmfors-Driffill-hypoteesin nauttimasta evidenssistä: keskitetyt sopimukset tuottavat matalamman työttömyysasteen kuin hajautetut sopimukset.

Jos palkkojen alentaminen ei ole kannattavaa tai mahdollista, saattavat yritykset ja niitä edustavat työmarkkinajärjestöt kohdistaa huomionsa muihin joustomuotoihin kuten epätyypillisiin työsuhteisiin ja irtisanomissuojaan, joita käsitellään tuonnempana. Mainittakoon tässä myös tulospalkkaus, joka mahdollistaa peruspalkan ulkopuolisten palkanlisien käytön joustokeinona (ks. tarkemmin **KANGASNIEMI** 2009).

Palkkojen joustavuus makromalleissa

Makrotaloudellisissa malleissa otetaan laajasti huomioon palkkajäykkyyden ja palkanalennusten kokonaistaloudelliset (so. myös työmarkkinoiden ulkopuoliset) vaikutukset. Tällaisia malleja, jotka perustuvat tilastoaineistojen käyttöön niiden rakentamisessa ja testaamisessa, hyödynnetään yleisesti suhdanne-ennusteiden laatimisessa. Perinteisesti näissä malleissa on jokin Phillipsin käyrää (kuvio 3) vastaava yhtälö, jossa nimellispalkkojen (ansiotason) nousuvauhti (palkkainflaatio) on sitä nopeampaa mitä matalampi on työttömyysaste. Työttömyysaste toimii tässä työmarkkinoiden kireyden indikaattorina. Nimellispalkkojen laskua ei Phillipsin käyrässä yleensä juuri esiinny.

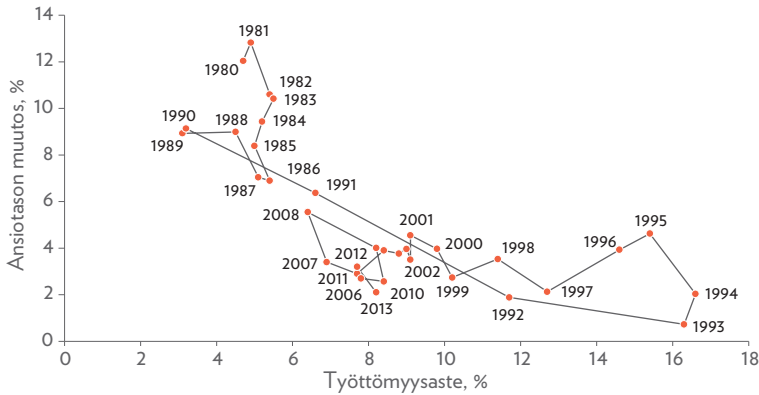
Makromallien lähtökohtana tässä kysymyksessä on se, että nimellispalkkojen alentaminen vähentäisi paitsi yritysten kustannuksia myös palkansaajien ostovoimaa, jolloin myös hintataso saattaisi laskea ja reaalipalkan vaaditusta alenemisesta jäisi ainakin osa toteutumatta. Ostovoiman lasku heikentäisi kulutuskysyntää ja työllisyyttä.¹³

11 **UUSITALO** (2004) on esittänyt samansuuntaisia empiirisiä tuloksia Suomen aineistolla.

12 Vrt. alaviite 3.

13 Samalla tietysti yritysten voitot kasvaisivat. Ei ole taattua, että ne kanavoituisivat investointeihin tai – mikäli voittoja jaetaan omistajille osinkoina – pääomatuloista kulutettaisiin yhtä paljon kuin palkkatuloista.

Kuvio 3. Phillipsin käyrä Suomessa.



Vientihyödykkeiden hinnat kuitenkin määräytyvät pitkälti maailmanmarkkinoilla, joten niiden osalta tätä vaikutusta ei tapahtuisi, ja nimellispalkkojen alentaminen – ”sisäinen devalvaatio” – voisikin parantaa kilpailukykyä ja siltä osin ulkomaankaupalle altistuneiden sektorien työllisyyttä. Toisaalta palkkojen alentaminen samanaikaisesti useassa maassa pienentäisi saavutettavissa olevaa kansallista kilpailuetua.

Normaalioloissa palkkojen alentamisen kustannusvaikutus dominoi ostovoimavaikutusta, joten tuloksena on uusia työpaikkoja. Esimerkiksi Palkansaajien tutkimuslaitoksen EMMA-mallissa nimellispalkkojen yhden prosentin alennus toisi lisää työllisiä lyhyellä aikavälillä (1. vuonna) 6 000 henkeä ja pitkällä aikavälillä 3 000 henkeä.¹⁴

EMMA-malli edustaa vanhaa keynesiläistä ajattelutapaa, jossa mallin yhtälöitä ei ole johdettu taloudenpitäjien optimointikäyttäytymisestä kuten voittojen ja hyödyn maksimoinnista. Uusissa keynesiläisissä malleissa¹⁵ näin on pyritty tekemään, joskaan juuri palkkajäykkyyden mallittaminen ei niissä perustu optimointiin eikä se muutenkaan seuraa kovin tarkkaan edellä esiteltyjä palkkajäykkyyden selityksiä. Tällainen on mm. Suomen Pankin AINO- malli, jossa palkkojen alentamisen työllisyysvaikutukset ovat huomattavasti suurempia ennen kaikkea siksi, että siinä taloudenpitäjien optimointiin sisältyy odotus, että palkkojen alentamisesta seuraa tulojen ja siten myös kulutuskysynnän kasvu tulevaisuudessa. Se suurentaa työllisyysvaikutusta.

14 Pitkän aikavälin lisäys olisi vajaat 1,5 prosenttia tämän hetken työttömien määrästä Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksessa ja vajaa prosentti Työ- ja elinkeinoministeriön työttömien työnhakijoiden määrästä. Yhteydet ovat todennäköisesti epälineaarisia, ts. jos palkkoja leikattaisiin useammalla prosentilla, niin työllisten määrän muutos ei muuttuisi samassa suhteessa. **LEHTO JA LEHMUS** (2013) tarkastelevat laajemmin palkkojen alentamisen vaikutuksia.

15 Nämä mallit kuuluvat ns. DSGE-malliperheeseen eli ”dynaamisiin stokastisiin yleisen tasapainon” malleihin – ks. esim. **TERVALA** (2010) ja **OBSTBAUM** (2012).

EMMA- ja AINO-mallien kaltaiset mallit perustuvat erilaisten kokonaistaloudellisten muuttujien välisten yhteyksien estimointiin historiallisella aikasarja-aineistolla. Niinpä ne ovat joutuneet vaikeuksiin yllättävän finanssikriisin ja sen jälkeisten historiallisesti poikkeuksellisten olojen kanssa. Malleja kuitenkin kehitellään eteenpäin. Palkka-jäykkyuden ja palkkojen alentamisen kannalta tärkeä uutuus perustuu **EGGERTSSONIN** (2010) tutkimukseen, jonka juuret ulottuvat Keynesin aikoihin 1930-luvun lamaan ja kauemmaksikin. Jos palkkoja alennettaisiin erityisesti nykyoloissa, kun inflaatio on lähellä nollaa tai negatiivinen, niin mahdollisesti voimistuviin deflaatio-odotuksiin ei voitaisi enää vastata alentamalla keskuspankin ohjauskorkoa, koska sitä ei voitaisi alentaa paljoa enempää nollan alapuolelle. Tällöin reaalikorko (= nimelliskorko – inflaatio-odotukset) uhkaa nousta, mikä heikentää kokonaiskysyntää, mikä ruokkii edelleen deflaatiota jne. Taloutta lamaanuttavaa deflaatiokierrettä voimistaisi myös se, että varallisuus- ja vakuusarvot putoaisivat ja seurauksena olisi ns. velkadeflaatio.

Eggertssonin uudelleen lämmittämä argumentti suosittelee välttämään nimellispalkkojen alennuksia varsinkin nykyisenkaltaisissa oloissa. On hyvin todennäköistä, etteivät palkanalennukset vaikuttaisi Suomessa enää yhtä positiivisesti kuin edellä mainituissa EMMA- ja AINO-malleissa. Itse asiassa aivan samanlaisella päättelyllä voidaan myös torjua vaatimukset kaikista sellaisista työvoiman tarjontaa lisäävistä ja muista vastaavista työmarkkinareformeista, jotka ovat omiaan painamaan nimellispalkkoja alas (ks. esim. **BHATTARAI ET AL.** 2014; **EGGERTSSON ET AL.** 2014). Toistaiseksi ei Suomesta kuitenkaan ole tehty sellaista empiiristä tutkimusta, jossa olisi selvitetty näitä vaikutuksia.

Ulkoinen määrällinen joustavuus

Työmarkkinoiden joustavuuskeskustelussa huomiota on saanut myös ulkoinen määrällinen joustavuus, jonka keskeisiä indikaattoreita ovat irtisanomissuojan tai työsuhdeturvan tiukkuus sekä määräaikaisten työsuhteiden yleisyys. Maavertailututkimuksissa on hyvin yleisesti käytetty OECD:n esittämiä indikaattoreita työsuhdeturvan tiukkuudesta, jotka on muodostettu lainsäädännön, työehtosopimusten sekä oikeuskäytännön perusteella. **OECD** (2013) esitti tuoreimmat, parannetut indikaattorit. Niissä on yhden työsuhdeturvan tiukkuutta kuvaavan yhdistelmäindikaattorin sijaan laadittu erikseen avainindikaattorit kuvaamaan vakituisten työntekijöiden suojelua yksilöllistä ja kollektiivista irtisanomista vastaan sekä määräaikaisten työsuhteiden sääntelyä (sekä määräajaksi sovittu työ että vuokratyö).¹⁶

¹⁶ Yhdistelmäindikaattoreiden ohella on myös esitetty erikseen indikaattorit yksittäisistä työsuhdeturvan tiukkuuteen vaikuttavista tekijöistä.

Työsopimuslaissa ja yleisissä työehtosopimuksissa säädetään normeista ja menettelytavoista, joita yritysten on noudatettava niiden erottaessaan tarpeettomaksi katsomaansa työvoimaa. Työsuhdeturvalait suojaavat työssä olevia työsopimuksen perusteettoman päättämisen riskiltä. Työsuhdeturvaan liittyy useita eri piirteitä, joita ovat mm. hyväksyttävät perusteet yksilön erottamiselle, lakisääteinen irtisanomiskorvaus, irtisanomisajan pituus sekä pakolliset menettelytavat, joita on noudatettava ennen työntekijän erottamista.

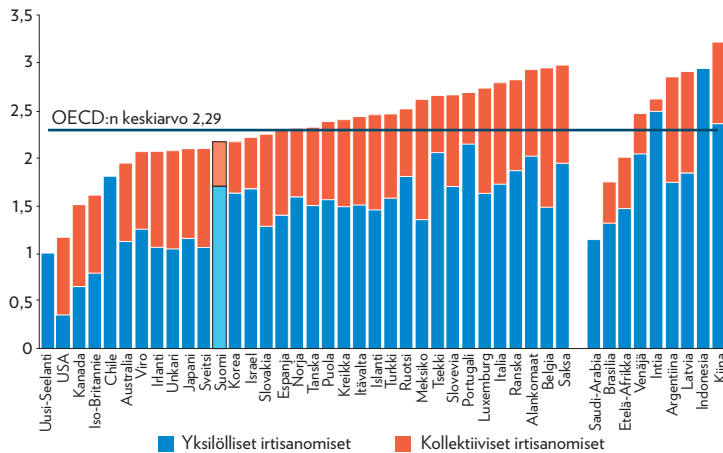
Työsuhdeturvalainsäädäntö aiheuttaa yrityksille kustannuksia irtisanomistilanteessa. Aiemman empiirisen tutkimuksen perusteella parempi irtisanomissuoja vähentääkin irtisanomisia. Toisaalta parempi irtisanomissuoja vähentää myös rekrytointeja, koska tulevaisuuden mahdollisiin työvoiman vähennystarpeisiin varautuvat työnantajat ovat haluttomampia rekrytoimaan lisää työvoimaa, jos työvoiman irtisanomisen kustannukset ovat suuria. Tiukempi työsuhdeturva vähentää siis työvoiman vaihtuvuutta (ks. **BOERI JA VAN OURS** 2008).

Irtisanomissuojan vaikutusta työllisyyteen on arvioitu tavallisesti käyttäen hyväksi institutionaalisia eroja maiden välillä. Useimmat näistä tutkimuksista perustuvat OECD:n laskemiin työsuhdeturvan kireysindekseihin. Tyypillisimmin tutkimuksissa on verrattu työsuhdeturvalainsäädännön tiukkuutta koko kansantalouden tasolla mitattuihin työllisyyden ja työttömyyden eroihin (ks. esim. **BOERI JA VAN OURS** 2008; **SKEDINGER** 2010). Näissä tutkimuksissa on havaittu teorian mukaisesti, että tiukempi työsuhdeturva vähentää sekä työntekijöiden irtisanomisia että rekrytointeja. Vastavasti myös työntekijöiden virta työttömyyteen ja toisaalta työttömyydestä takaisin työllisiksi vähenee. Näiden vastakkaisten vaikutusten vuoksi irtisanomissuojan vaikutus työllisyyden nettomuutokseen on epäselvä ja useissa tutkimuksissa vaikutuksen nettotyöllisyyteen on havaittu olevan lähellä nollaa.

OECD:n aiemmin käyttämään mittariin liittyy kuitenkin merkittäviä ongelmia, jonka vuoksi maakohtaiseen makroaineistoon perustuvat tutkimukset eivät välttämättä tuota luotettavaa kuvaa työsuhdeturvalainsäädännön vaikutuksista työmarkkinoilla. OECD:n mittari perustuu 18 indikaattoriin, joista koostetaan yksi yhteinen mittari työsuhdelainsäädännön tiukkuudelle. Uusissa, parannetuissa **OECD:N** (2013) indikaattoreissa työsuhdeturvan tiukkuudelle ei ole enää yhtä yhteistä mittaria, vaan erikseen avainindikaattorit kuvaamaan vakituisten työntekijöiden turvaa irtisanomisesta vastaan ja määräaikaisten työsuhteiden säätelylle.

Työsuhdeturvan tiukkuudessa on suuria eroja maiden välillä. Vakituisten työntekijöiden turva yksilöllistä ja kollektiivista irtisanomisesta vastaan (kuvio 4) on vahva erityisesti Saksassa, Belgiassa, Hollannissa ja Ranskassa. Suomessa vakituisten työntekijöiden irtisanomisturva on EU-maiden keskitason alapuolella. Vain Isossa-Britanniassa, Virossa, Irlannissa ja Unkarissa on heikompi suoja yhdistelmäindikaattorin mukaan.

Kuvio 4. Vakituisten työntekijöiden turva yksilöllistä ja kollektiivista irtisanomista vastaan.



Selite: Aineisto viittaa vuoteen 2013 OECD-maille ja Latvialle, vuoteen 2012 muille maille. Pylvään korkeus kertoo indikaattorin arvon, jossa on mukana vakituisten työntekijöiden turva yksilöllistä ja kollektiivista irtisanomista vastaan.

Lähde: OECD (2013).

Kuten kuviosta käy ilmi, myös Pohjoismaiden välillä on merkittäviä eroja irtisanomissuojan kireydessä. Jos katsotaan irtisanomissuojan yksittäisiä piirteitä, voidaan havaita, että Pohjoismaissa ei ole laajalti käytössä erorahamenettelyä eikä määräaikaisen työvoiman käytölle ole juurikaan asetettu lainsäädännöllisiä esteitä, Norjaa lukuun ottamatta. Toisaalta irtisanomisiin liittyy yhteistyömenettely ja kollektiivisille irtisanomisille on asetettu rajoituksia.

Ruotsissa useimmat työehtosopimukset sisältävät irtisanomisjärjestystä koskevia “last-in first-out”-lausekkeita. Niiden perusteella yritykseen viimeksi tulleet työntekijät täytyy irtisanoa ensimmäiseksi. Suomessa irtisanomisjärjestystä koskevat määräykset ovat oleellisesti löyhempiä. Niissäkin työehtosopimuksissa, joissa irtisanomisjärjestyksestä on erityisiä säännöksiä, ammattitaitokriteerit mainitaan ennen yrityksessä hankittua työkokemusta.

Ruotsin ja Suomen irtisanomissuojaa koskevan eron vaikutuksia voidaan tarkastella muodostamalla uudentyyppinen, ylikansallinen työntekijä- ja työnantaja-aineisto (BÖCKERMAN ET AL. 2015). Aineisto perustuu Suomen ja Ruotsin työnantajajärjestöjen kokoamien palkkarekisteriaineistojen yhdistämiseen vuosina 2000–2011. Aineistojen yhdistäminen toisiinsa on mahdollista yritysnimien avulla. Tällöin esimerkiksi Suomessa ja Ruotsissa toimivaa Ikeaa käsitellään yhtenä yrityksenä. Suomessa ja Ruotsissa sijaitsevat saman emoyrityksen eri yksiköt toimivat tavallisesti täsmälleen samalla kapeasti määritellyllä toimialalla ja niiden tuottamat hyödykkeet ja/tai palvelut ovat

myös identtisiä. Tämän vuoksi ne kohtaavat hyvin samanlaisia muutoksia yleisessä toimintaympäristössään, joka vaikuttaa suoraan työpanoksen sopeutustarpeeseen yrityksissä. Suomen ja Ruotsin makrotaloudellisen kehityksen samankaltaisuus vahvistaa tätä edelleen. Tulokset osoittavat, että “last-in first-out”-lausekkeilla on vaikutuksia työpanoksen sopeuttamiseen yrityksissä (BÖCKERMAN ET AL. 2015). Alustavien tulosten perusteella näyttää siltä, että Suomessa ikääntyneet työntekijät irtisanotaan taloudellisten vaikeuksien myötä herkemmin kuin Ruotsissa.

Määräaikaisten työsuhteiden sääntely ja yleisyys

Määräaikaisten työsuhteiden käytöllä yritys pystyy helpommin ja vähäisemmin kustannuksin sopeuttamaan työvoiman käyttöä suhdanteiden ja kysynnän vaihteluihin. Määräaikaiset työsuhteet voivat tuoda joustoa myös työntekijöiden tarpeisiin.¹⁷ Määräaikaisiin työsuhteisiin voi kuitenkin liittyä ongelmallisia piirteitä tasa-arvon ja tehokkuuden näkökulmasta (OECD 2014). Määräaikaisten työsuhteiden sääntelyä kuvaava yhdistelmäindikaattori heijastaa sekä määrääjäksi sovitujen työsuhteiden että vuokratyön käytön sääntelyä yritysten näkökulmasta. Indikaattori kuvaa sitä, kuinka helposti yritykset voivat käyttää näitä työsuhteita saavuttaakseen lisää joustavuutta työvoimansa käyttöön.

OECD:n indikaattorin rajoituksena on, että varsinaisten määräaikaisten työsuhteiden osalta se kuvaa vain määrääjäksi sovitun työsuhteen sääntelyä (standard fixed-term work) jättäen ulkopuolelle monia määräaikaisen työn tyyppejä kuten kutsutyön, mikä on syytä ottaa huomioon maavertailuja tehtäessä. Indikaattorin mukaan Suomi sijoittuu OECD-maiden keskitason alapuolelle määräaikaisten työsuhteiden sääntelyssä, so. sääntely on Suomessa keskimääräistä vähäisempää. Sama pätee, jos verrataan Suomea pelkästään muihin Euroopan maihin (kuvio 5). Eurooppalaisista maista määräaikaisen työn käytön sääntely on tiukinta Luxemburgissa, Ranskassa ja Norjassa.

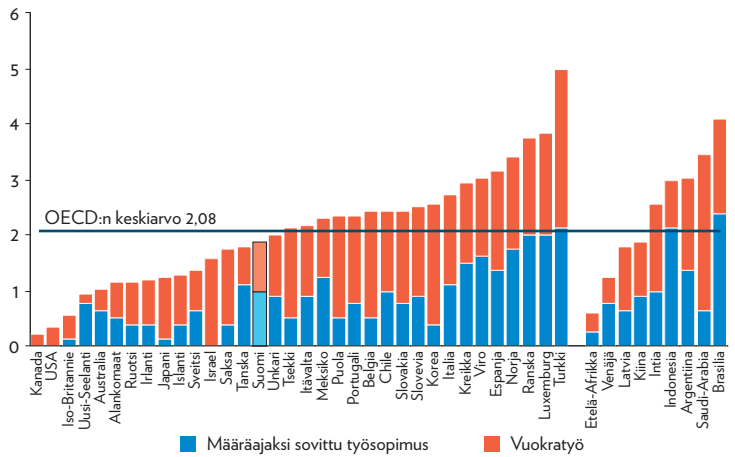
Työmarkkinoiden ulkoisesta määrällisestä joustavuudesta kertoo myös se, kuinka paljon määräaikaisia työsuhteita tosiasiallisesti käytetään. Suomessa määräaikaiset työsuhteet ovat yleisempiä kuin EU-maissa keskimäärin. Vuonna 2013 määräaikaista työtä tekevien osuus palkansaajista (15,3 prosenttia) oli Suomessa EU-maiden yhdeksänneksi korkein, kun suurimmat määräaikaisten osuudet olivat Puolassa, Espanjassa ja Portugalissa (kuvio 6).

Verrattuna määräaikaisiin työsuhteisiin vuokratyön osuus on hyvin pieni Suomessa. Vuonna 2013 Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksen mukaan vain yksi prosentti palkansaajista teki vuokratyötä. Työllisyydellä mitattuna vuokratyö edustaa siis hyvin

17 On huomattava, että kaikille määräaikaiset työsuhteet eivät suinkaan ole toivottu vaihtoehto, vaan niitä tehdään siksi, että pysyvää työtä ei ole tarjolla.

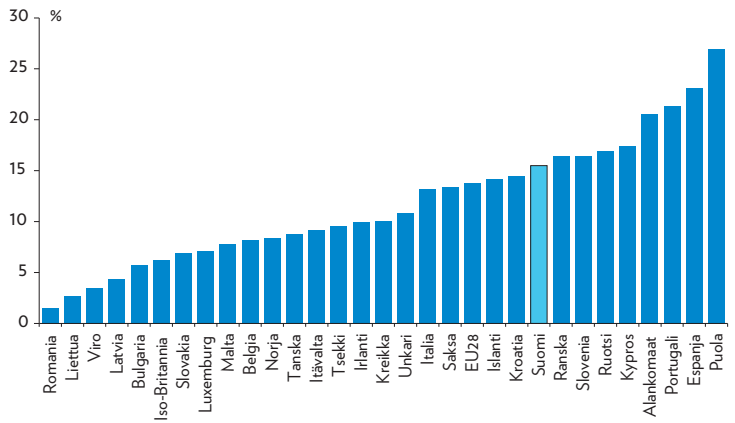
marginaalista osaa Suomessa samoin kuin monissa muissa EU-maissa (ks. tarkemmin yleisyydestä eri maissa **EICHHORST ET AL.** 2013).

Kuvio 5. Määräaikaisten sopimusten sääntely OECD-maissa – OECD:n yhdistelmäindikaattori vuodelta 2013.



Lähde: OECD (2013).

Kuvio 6. Määräaikaisten palkansaajien osuus vuonna 2013, %-osuus.



Lähde: Eurostat.

Sisäinen määrällinen joustavuus: työajat

Joustavat työaikajärjestelyt on nähty EU:n työllisyysstrategiassa tärkeänä osana kilpailukyyn parantamisessa ja työllisyysasteen nostamisessa. Työaikajärjestelyjen, jotka joustavat myös työntekijöiden tarpeiden mukaan, on ajateltu houkuttelevan lisää työvoimaa työmarkkinoille ja siten nostavan työllisyysastetta. Yrityksen näkökulmasta joustavampia työaikoja on perusteltu muun muassa sekä pääoma- että työvoimakustannusten alentamisella.

Tutkimusten mukaan osa-aikatyötä käytetään eniten yrityksissä, joille on tyypillistä tuotannon vaihtelu, tuotteiden ja palveluiden jaksottamisen tarve, pitkä toiminta-aika ja vaihteleva työpaine (**JULKUNEN JA NÄTTI** 1995). Työajan joustot on nähty myös tärkeänä sopeutumiskeinona kysynnän ja suhdanteiden vaihteluun ja sitä kautta lisäävän kilpailukykyä. Työntekijöiden tarpeiden mukaan joustavien työajoilla on perusteltu mm. paremmalla työn ja perheen yhteensovittamisella. Niillä on havaittu olevan myös yhteys organisaatioiden menestykseen ja työntekijöiden kokemaan työhyvinvointiin.

Työaikojen joustavuusjärjestelyt voidaan jakaa sekä työnantaja- että työntekijälähtöisiin joustoihin sen mukaan, kenen tarpeita käytetyt työaikajärjestelyt palvelevat ensisijaisesti (**ANTTILA JA NÄTTI** 2012; **CHUNG** 2009; **RUBERY JA GRIMSHAW** 2003). Työnantajälähtöisiä joustoja ovat mm. ylityö sekä iltä-, yö-, viikonloppu- ja vuorotyö sekä varsinkin viime aikoina esillä olleet nollatuntisopimukset (ks. **TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖ** 2013). Työntekijälähtöisinä joustoina on pidetty joustavaa työaikaa, osa-aikatyötä sekä mahdollisuutta tavanomaista pidempiin hoito- ja opiskeluvapaisiin ja osa-aikaeläkkeeseen. Toki osa näistä järjestelyistä voi hyödyttää molempia osapuolia, kuten osa-aikatyö, joustava työaika ja osa-aikaeläke (**CHUNG** 2009).

Kansainvälisesti verrattuna Suomessa on varsin joustavat työehtosopimusten työaikasäädökset ja työaikalaki. Työajoista sovitaan yhä useammin paikallistasolla (**KAIRINEN ET AL.** 2008). Eurofoundin molemmat toimipaikkatutkimukset (vuosilta 2004–2005 ja vuodelta 2009) sekä eurooppalainen työolotutkimus vuodelta 2010 osoittavat, että Suomi kuuluu Euroopan kärkimaihin sekä työntekijä- että työnantajälähtöisissä työaikajoustoissa (**CHUNG** 2009; **KERKHOF ET AL.** 2010; **MUFFELS ET AL.** 2008; **NÄTTI JA ANTTILA** 2012). Suomalainen työaika sisältää varsin paljon työnantajälähtöisiä joustoja kuten iltä- ja yötyötä. Iltatyötä tekevien osuus¹⁸ Suomessa (56 prosenttia palkansaajista) oli vuoden 2010 työolotutkimuksessa Euroopan korkein. Samoin yötyötä tekevien osuus¹⁹ oli Euroopan korkeimpia (24 prosenttia palkansaajista).

Myös työntekijälähtöisissä työaikajoustoissa Suomi on eurooppalaista kärkeä. Vuoden 2009 eurooppalaisen toimipaikkatutkimuksen mukaan kahdeksan kymmenestä suomalaisesta yli kymmenen hengen toimipaikoista tarjoaa työntekijöilleen

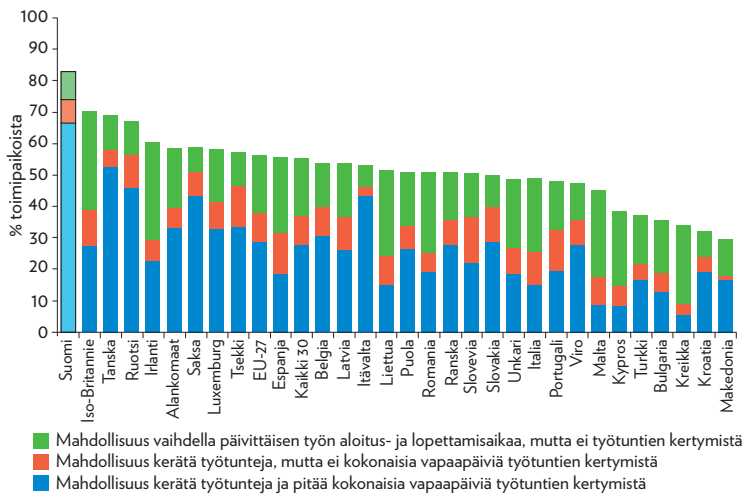
18 Työntekijä oli työskennellyt iltaisin vähintään kerran viimeisen kuukauden aikana.

19 Työntekijä oli tehnyt yötyötä viimeisen kuukauden aikana.

työaikajoustoja (kuten liukuva työaika ja työaikapankit), kun vastaava osuus EU-maissa oli noin 56 prosenttia (kuvio 7). Tämä osuus oli korkein EU-maista. Yli 65 prosenttia tutkimukseen osallistuneista suomalaisista toimipaikoista antoi työntekijöilleen mahdollisuuden hyödyntää tuntikertymää myös kokonaisina vapaapäivinä, kun vastaava osuus eurooppalaisista toimipaikoista oli 29 prosenttia. Niissä maissa, joissa työaikojen joustoja sovelletaan laajasti, työaikajoustot kattavat myös suuremman osan organisaatioiden henkilöstöstä (NÄTTI JA ANTILA 2012).

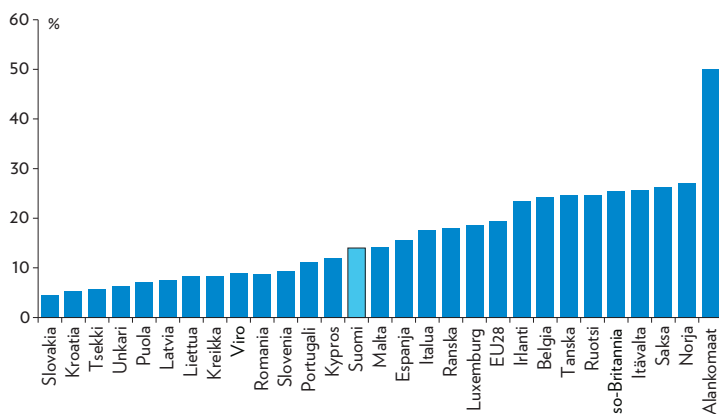
Osa-aikatyötä tekevien osuus palkansaajista (14,3 prosenttia v. 2013) on nykyään Suomessa eurooppalaista keskitasoa, kun taas osa-aikatyötä tehdään eniten Alankomaissa, Norjassa ja Saksassa (kuvio 8). Merkillepantavaa on, että osa-aikatyön yleistyminen usein yhdistettynä muihin työajan joustaviin muotoihin (kuten ilta-, viikonloppu- ja vuorotyö) sekä muihin joustaviin työsuhdemuotoihin on ollut Suomessakin keskeinen muutostrendi viimeisten 20 vuoden aikana.

Kuvio 7. Joustavat työaikajärjestelyt toimipaikoissa EU-maissa, %-osuus.



Lähde: Riedmann (2009).

Kuvio 8. Osa-aikaisten palkansaajien osuus v. 2013, %-osuus.



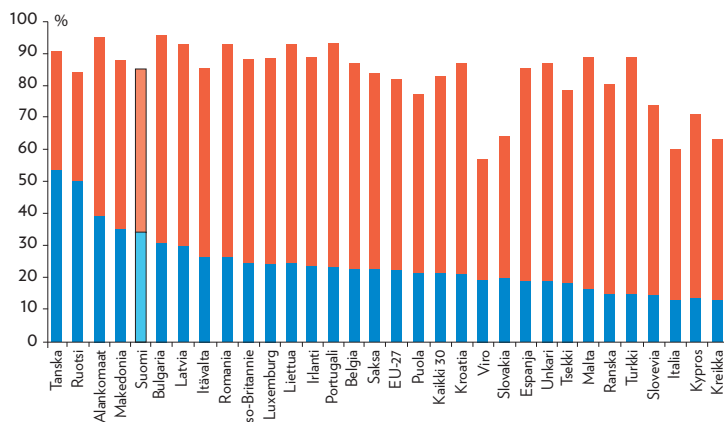
Lähde: Eurostat.

Toiminnallinen joustavuus

Joustavuuskeskustelussa huomio on paljolti kohdistunut sekä ulkoiseen että sisäiseen määrälliseen joustavuuteen, mutta määrällisen joustavuuden ohella myös toiminnallinen joustavuus on tärkeä joustavuuden muoto. Toiminnallisella (tai organisatorisella) joustavuudella viitataan kykyyn sopeuttaa tuotantorakenne ja -volyymi markkinoiden ja muiden olosuhteiden vaihteluihin joustavien valmistusjärjestelmien, teknologian, organisaation ja monitaitoisen henkilöstön avulla (**MAMIA JA MELIN** 2006). Työtehtävien joustavuuden ohella toiminnalliseen joustavuuteen useimmiten liittyy myös päätösvallan hajauttamista ja vähemmän hierarkkisia organisaatioita (**MAMIA JA MELIN** 2006; **OECD** 1999). Organisaatiotasolla muun muassa työkierto, tiimityö ja työntekijöiden osallistuminen päätöksentekoon ovat tekijöitä, jotka lisäävät toiminnallista joustavuutta. Tutkimusten mukaan toiminnallisella joustavuudella on myös positiivinen vaikutus organisaatioiden tuottavuuteen (**NUTEK** 1999; **OECD** 1999).

Autonominen tiimityö on tärkeä organisaation toiminnallisen joustavuuden elementti, jossa tiimin jäsenet itse pystyvät päättämään, kuinka ja ketkä tiimissä työtehtävän suorittavat. Vuodelta 2009 olevan eurooppalaisen toimipaikkatutkimuksen mukaan pääasiallisesti autonomista tiimityötä tehtiin hieman yli viidenneksessä (22 prosenttia) eurooppalaisista toimipaikoista (kuvio 9) (**RIEDMANN ET AL.** 2010). Korkeimmat autonomisen tiimityön osuudet olivat Tanskassa, Ruotsissa, Hollannissa, Makedoniassa ja Suomessa. Harvinaisinta autonominen tiimityö oli puolestaan useissa Etelä-Euroopan maissa.

Kuvio 9. Tiimityön osuus eurooppalaisissa yrityksissä, %.



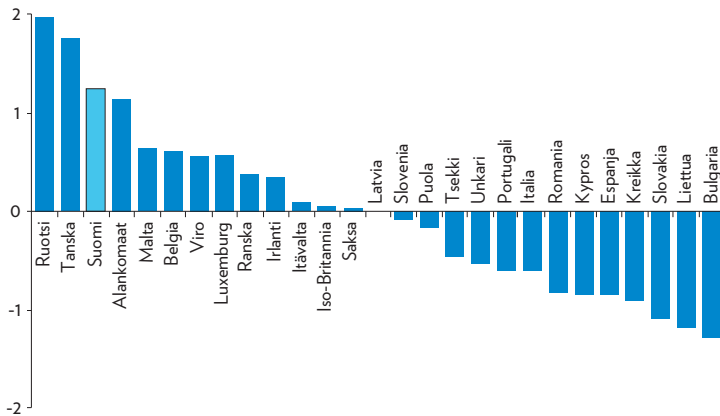
Lähde: ECS (2009).

Tärkeitä toiminnallisen joustavuuden elementtejä ovat myös työn autonomia ja kehittymismahdollisuudet (skills development) työssä, joista jälkimmäiseen vaikutetaan myös työnantajan tarjoamalla koulutuksella.²⁰

Kuviossa 10 on esitetty innovatiivisen työn organisointi-indeksi, joka yhdistää samaan indeksiin sekä työn autonomian että autonomisen tiimityön ulottuvuuden ja näiden lisäksi uusia asioista työssä oppivien ja työssä ongelmia ratkaisevien työntekijöiden osuuden (ks. tarkempi indeksin muodostus **VALEYRE ET AL.** 2009). Indikaattori osoittaa, että innovatiivisissa työn organisointitavoissa on suuria eroja EU-maiden välillä. Indeksillä saa suurimpia arvoja Pohjoismaissa (mukaan lukien Suomi) ja Alankomaissa.

²⁰ Työnantajan maksamaa koulutukseen osallistuneiden työntekijöiden osuudet Suomessa ovat Euroopan korkeimpia.

Kuvio 10. Innovatiivinen työn organisointi-indeksi EU-maissa, 2005.



Lähde: Valeyre et al. (2009).

Työvoiman liikkuvuus

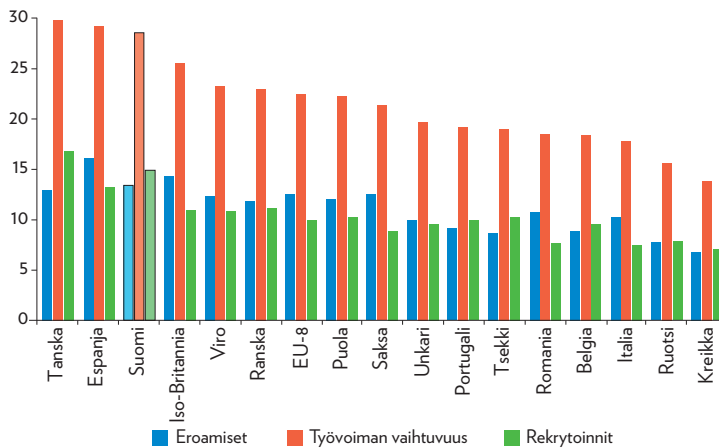
Työmarkkinoiden joustavuutta kuvaa myös työpaikkojen vaihtuvuus ja työntekijöiden liikkuvuus (**MUFFELS ET AL.** 2002; **MUFFELS JA LUIJKX** 2004; **CHUNG** 2009). Työvoiman hyvä liikkuvuus on keskeinen talouden sopeutumismekanismi globalisaation ja teknisen kehityksen aiheuttamien työvoiman kysynnän muutosten sekä ikääntymisen aiheuttaman työvoiman tarjonnan vähenemisen oloissa (**VIHRIÄLÄ JA SINKO** 2007). Rakenteelliseen muutokseen sopeuduttaessa on korostettu sekä alueellisen että ammatillisen liikkuvuuden merkitystä. Liikkuvuus tukee myös täystyöllisyyden tavoitetta ja parantaa työmarkkinoiden kohtaantoa (**MARSDEN JA RYCX** 2010). Työmarkkinoiden instituutiolla kuten työsuhdeturvan tiukkuudella ja neuvottelujärjestelmällä voi olla vaikutusta maiden välisiin eroihin liikkuvuudessa, mutta ne eivät ole ainoita siihen vaikuttavia tekijöitä.

Maavertailuissa työvoiman liikkuvuuden mittarina on käytetty mm. työpaikkaa vaihtaneiden sekä toimialaa vaihtaneiden osuutta, työntekijöiden tähänastisen työuran työpaikkojen lukumäärää, työsuhteiden keskimääräistä kestoa ja niiden keston jakaumaa (**KAUHANEN** 2007). ²¹**WARDIN ET AL.** (2005) tekemän EU-maita koskevan vertailun mukaan työpaikkaa vaihtaneiden työllisten osuus vuosina 2003–2004 oli suurinta Espanjassa, Suomessa ja Isossa-Britanniassa. Työmarkkinoiden dynaamisuudesta ja liikkuvuudesta kertoo myös kunkin maan työvoiman vaihtuvuusindikaattori, joka kuvaa työmarkkina-asemaa vaihtaneiden henkilöiden lukumäärää ja saadaan rekry-

²¹ Katso **KAUHANEN** (2007) näihin mittareihin liittyvistä ongelmista.

tointien ja eroamisten (vapaaehtoiset eroamiset ja irtisanomiset) summana (**EUROPEAN COMMISSION** 2009). Ajanjaksolla 2002–2007 EU28-maissa työvoiman vaihtuvuusaste oli 22,2 prosenttia. Euroopan maiden välillä löytyy melko suuria eroja vaihtuvuudessa. Korkeimmat vaihtuvuusasteet olivat Tanskassa, Espanjassa ja Suomessa, mikä kertoo näiden maiden suuremmasta työmarkkinoiden dynaamisuudesta (kuvio 11).

Kuvio 11. Työvoiman vaihtuvuus, % työllisyydestä.



Lähde: European Commission (2009).

Lyhytkestoisten työsuhteiden osuus kaikista työsuhteista kertoo myös työvoiman liikkuvuudesta ja vaihtuvuudesta. Vuodelta 2013 olevien työsuhteiden keston jakaumatietojen mukaan lyhyiden, alle vuoden kestoisten työsuhteiden osuus oli Suomessa yksi korkeimpia eurooppalaisista maista yhdessä Tanskan ja Ruotsin kanssa²² (taulukko 1).

²² Myös pidemmän aikavälin aikasarjatiedot osoittavat saman eli kyse ei ole suhdannetilanteen vaikutuksesta.

Taulukko 1. Voimassa olevien työsuhteiden keston jakauma v. 2013, %.

	Alle 1 vuosi	1 v. – alle 3 v.	3 v. – alle 5 v.	5 v. – alle 10 v.	10 v. tai yli
Luxemburg	11,7	13,7	10,2	23,3	41,1
Norja	15,6	16,5	11,1	22,8	34,0
Portugali	13,4	10,0	8,6	19,9	48,1
Puola	12,7	14,7	10,2	25,4	37,1
Ranska	12,8	11,5	7,9	20,2	47,6
Ruotsi	20,1	14,7	9,2	19,9	36,1
Saksa	14,3	14,9	9,4	18,2	43,2
Slovakia	8,9	11,4	10,8	29,5	39,3
Slovenia	11,9	10,3	7,6	23,5	46,7
Suomi	19,7	17,4	11,0	19,7	37,1
Tanska	22,0	16,9	9,9	22,5	28,7
Tšekki	10,5	12,2	10,5	25,2	37,5
Unkari	15,7	14,1	11,7	23,6	34,9
Viro	15,9	17,4	11,0	24,5	31,2

Lähde: OECD:n tilastoaineisto.

Työvoiman alueellinen liikkuvuus on Suomea koskevien selvitysten (ks. **VIHRIÄLÄ JA SINKO 2007**) mukaan vähintäänkin OECD-maiden keskitasoa. EU-maita koskevien Eurobarometrin mukaan alueellinen liikkuvuus lähelle ja kauemmas on suhteellisen korkeaa Pohjoismaissa mukaan lukien Suomi (**VANDENBRANDE 2006**). Myös työvoiman liikkuvuutta koskevien kyselytutkimusten mukaan suomalaisten muuttoalttius on kansainvälisesti verrattuna verraten suuri. Näiden lisäksi pendelöinti eli työssä käynti oman asuinalueen ulkopuolella on ollut kasvussa koko 2000-luvun (**HOLM ET AL. 2008**).

Jos halutaan parantaa alueellisen liikkuvuuden edellytyksiä, toimiva asuntopolitiikka on keskeisessä roolissa. Liikkuvuuden hidasteina toimivat edelleen omistusasumisen suuri osuus ja asuntojen korkeammat hinnat kasvukeskuksissa (**KAUHANEN 2007**).

Lopuksi

Eurooppalaisessa vertailussa suomalaisten työmarkkinat eivät näyttäydy mitenkään erikoisen jäykkinä, vaan monella osa-alueella suomalaisten työmarkkinoiden joustavuutta voi pitää hyvänä. On hyvä muistaa, että työmarkkinoiden toimivuuden ohella muun muassa hyödyke-, pääoma- ja asuntomarkkinoiden toiminnalla sekä innovaatio- ja koulutuspolitiikalla on merkitystä sille, kuinka pärjäämme jatkossa (**KAUHANEN 2007**).

Ns. eurooppalaisessa joustoturva (flexicurity)-politiikassa on korostettu sekä joustavuuden että turvan samanaikaista lisäämistä ja sekä sitä, että joustoissa tulisi huomioida sekä yritysten että työntekijöiden tarpeet. Turvan puolella on tuotu esiin

työpaika, työllisyyden ja toimeentulon turva sekä yhdistetty turva (työn ja muun elämän yhteensovittamiseksi).

On tärkeää huomata, että hyvään työmarkkinamenestykseen on päästy eri maissa erilaisilla malleilla (**EUROPEAN COMMISSION** 2006b). Muun muassa Pohjoismaat, joissa joustavuuteen on yhdistynyt myös hyvä turva, ovat pärjänneet hyvin myös ei ainoastaan työllisyys- vaan myös hyvinvointimittareilla mitattuna. ■

Kirjallisuus

ANDERSEN, T.M. & HOLMSTRÖM, B. & HONKAPOHJA, S. & KORKMAN, S. & SÖDERSTRÖM, H.T. & VARTIAINEN, J. (2007), *The Nordic Model. Embracing Globalization and Sharing Risks*, Helsinki: ETLA.

ATKINSON, J. (1984), *Flexibility, Uncertainty and Manpower Management*, Institute of Manpower Studies, Brighton, IMS Report No.89.

ATKINSON, J. & MEAGER, N. (1986), *Changing Working Patterns: How Companies Achieve Flexibility to Meet New Needs*, Institute of Manpower Studies, London: National Economic Development Office.

BHATTARAI, S. & EGGERTSSON, G. & SCHOENLE, R. (2014), *Is Increased Price Flexibility Stabilizing? Redux*, NBER Working Paper 19886.

BLANCHFLOWER, D.G. & OSWALD, A. (1995), *The Wage Curve*. Cambridge, MA: MIT Press.

BOERI, T. & VAN OURS, J. (2008), *The Economics of Imperfect Labor Markets*, Princeton: Princeton University Press.

BÖCKERMAN, P. & LAAKSONEN, S. & VAINIOMÄKI, J. (2010), *Micro and Macro Level Wage Rigidity: Lessons from Finland*, Finnish Economic Papers, 23, 27–42.

BÖCKERMAN, P. & SKEDINGER, P. & UUSITALO, R. (2015), *Seniority Rules and Employment Dynamics: Evidence from Multi-Country Linked Employer-Employee Data*. Julkaisematon käsikirjoitus.

CALMFORS, L. & DRIFFILL, J. (1988), *Bargaining Structure, Corporatism and Macroeconomic Performance*, *Economic Policy*, 6, 13–61.

CHUNG, H. (2009), *Flexibility for Whom? Working Time Flexibility Practices of European Companies*, Tilburg: Tilburg University.

DICKENS, W.T. & LORENZ, G. & GROSHEN, E.L. & HOLDEN, S. & MESSINA, J. & SCHWEITZER, M.E. & TURUNEN, J. & WARD-WARMEDINGER, M. (2006), *How Wages Change: Micro Evidence from the International Wage Flexibility Project*, *Journal of Economic Perspectives*, 21, 195–214.

DRIFFILL, J. (2006), *The Centralization of Wage Bargaining Revisited: What Have we Learnt?* *Journal of Common Market Studies*, 44, 731–756.

EGGERTSSON, G. (2010), The Paradox of Toil, Federal Reserve Bank of New York Staff Report 433.

EGGERTSSON, G. & FERRERO, A. & RAFFO, A. (2014), Can Structural Reforms Help Europe? Journal of Monetary Economics, 61, 2-22.

EICHHORST, W. & GERARD, M. & BRAGE, M. & HUEMER, U. & BROUGHTON, A. & KENDZIA, M.J. & AN DE COEN, J. & PEDERSEN, L. & CULOT, H. & VANDEWEGHE, B. & DORSEMENT, F. & SLEZAK, E. & FAMIRA-MÜHLBERGER, U. (2013), The Role and Activities of Employment Agencies, University of Bonn, Institute for the Study of Labor, IZA Research Report No. 57

ELINKEINOELÄMÄN KESKUSLIITTO (2014a), Teollisuus uudistuu jo, uudistuuko Suomi? Kasvun manifesti yritysten toimintaympäristön uudistamiseksi. Helsinki: EK.

ELINKEINOELÄMÄN KESKUSLIITTO (2014b), Hyvinvointiyhteiskunnan kunto-ohjelma. Resepti pohjoismaisen mallin pelastamiseksi Suomessa. Helsinki: EK.

ELINKEINOELÄMÄN KESKUSLIITTO (2015), Mahdollisuuksien Suomi. EK:n yrittäjyyslinjaukset 2015–2019, Helsinki: EK.

EUROPEAN COMMISSION (2006a) Employment in Europe 2006, Brussels: European Commission.

EUROPEAN COMMISSION (2006b) Joint Employment Report 2005/2006: More and Better Jobs: Delivering the Priorities of the European Employment Strategy.

EUROPEAN COMMISSION (2009) Employment in Europe 2009, Brussels: European Commission.

HOLM, P. & NIVALAINEN, S. & VOLK, R. (2008), Työvoiman alueellisen liikkuvuuden kannustavuus teoksessa Työvoiman alueellisen liikkuvuuden esteet ja kannustimet, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 1/2008.

KAIRINEN, M. & UHMAVAARA, H. & MURTO, J. (2008) Paikallinen sopiminen yksityisellä sektorilla. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. Yksityisoikeuden sarja. A:121

JULKUNEN, R. & NÄTTI, J. (1995) Muuttuvat työajat ja työsuhteet. Helsinki: työministeriö.

JÄNTTI, M. (2013), Työn tarjonta ja työlinja Ruotsissa, Talous & Yhteiskunta, 41:2, 2–8.

KANGASNIEMI, M. (2009), Palkkaa työstä vai tuloksesta?, Talous & Yhteiskunta, 37:4, 22–28.

KAUHANEN, A. (2015), Lisää liikkuvuutta työmarkkinoille, teoksessa ETLA: Muistioita tulevalle hallitukselle. Talouspolitiikan linjaus keväällä 2015, Helsinki: ETLA, 38–39.

KAUHANEN, M. (2007), Työmarkkinoiden sopeutumiskyky puntarissa, Kansantaloudellinen aikakauskirja, 103, 161–171.

KAUHANEN, M. (2013a), Olisiko Saksan työmarkkinamallista opiksi Suomelle? Talous & Yhteiskunta, 41:3, 38–43.

KAUHANEN, M. (2013b), Ruotsin työlinjasta on saatu laihoja tuloksia, *Talous & Yhteiskunta*, 41:2, 9–11.

KAUHANEN, M. & TAIMIO, H. (2006), Globalisaatio ja Suomen työmarkkinat, *Talous&Yhteiskunta*, 34:4, 12–19.

KERKHOF, M. & ROMÁN, A. & ESTER, P. (2010), *European Company Survey 2009. Flexibility Profiles of European Companies*. Dublin: Eurofound.

LEHTO, E. & LEHMUS, M. (2013), Palkkojen alentamisesta ja sen vaikutuksista, *Talous & Yhteiskunta*, 41:1, 40–47.

MALCOMSON, J.M. (1997), Contracts, Hold-up, and Labor Markets, *Journal of Economic Literature*, 35, 1916–1957.

MAMIA, T. & MELIN, H. (toim.) (2006), Kenen ehdoilla työ joustaa? Johtajiston ja henkilöstön näkökulmia, *Työpoliittinen tutkimus* 314, Työministeriö, Helsinki

MARSDEN, D. & RYCX, F. (2010), Introduction and Overview. In Marsden, D. & Rycx, F. (ed). (2010) *Wage Structures, Employment Adjustments and Globalization. Evidence from Linked and Firm-level Panel Data*. Palgrave, 1–22.

MOISALA, J. (2004), Työmarkkinoiden joustot, teoksessa Moisala, J. Pekkarinen, J. & Taimio, H. & Vartiainen, J.: *Vertaileva näkökulma Suomen työmarkkinoihin, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja* 21/2001, 179–276.

MUFFELS, R. & WILTHAGEN, T. & HEUVEL, N. (2002), Labour Market Transitions and Employment Regimes: Evidence on the Flexibility-Security Nexus in Transitional Labour Markets. Social Science Research Centre Berlin, WZB Discussion Paper FS I 02–204.

MUFFELS, R. & LUIJKX, R. (2004), Job Mobility and Employment Patterns across European Welfare States, Tilburg: OSA.

MUFFELS, R. & CHUNG, H. & FOUARGE, D. & KLAMMER, U. & LUIJKX, R. & MANZONI, A. & THIEL, A. & WILTHAGEN, T. (2008), *Flexibility and Security over the Life Course*, Dublin: Eurofound.

NEWBY, E. & RAILAVO, J. & RIPATTI, A. (2011), Estimoitu yleisen tasapainon malli ennustekäyttöön, *Euro& talous*, 3/2011, 56–64.

NUTEK (1999), *Flexibility Matters – Flexible Enterprises in the Nordic Countries*, NUTEK B 1999:7, Stockholm 1999.

NÄTTI, J. & ANTTILA, T. (2012) Joustava työaika, organisaation menestys ja henkilöstön hyvinvointi, teoksessa P. Pyöriä (toim.) *Työhyvinvointi ja organisaation menestys*. Gaudeamus, s. 155-173.

OBSTBAUM, M. (2012), Tutkimuksia työmarkkinakitkoista ja finanssipolitiikasta, *Kansantaloudellinen aikakauskirja*, 108, 492–496.

OECD (1994), *OECD Jobs Study*, Paris: OECD.

OECD (1999), *OECD Employment Outlook*, Paris: OECD.

OECD (2013), *OECD Employment Outlook*, Paris: OECD.

OECD (2014), *OECD Employment Outlook 2014*, Paris: OECD.

PEHKONEN, J. (1991), Empiiriset palkkayhtälöt – tuloksia 1980-luvun tutkimuksista. *Kansantaloudellinen aikakauskirja*, 87, 426–444.

POHJOLA, M. (1998) (toim.), *Suomalainen työttömyys*. Helsinki: Taloustieto Oy.

POLLERT, A. (1991), *The Orthodoxy of Flexibility*, teoksessa Pollert, A. (Ed.): *Farewell to Flexibility?* Oxford: Blackwell, 3–31.

RIEDMANN, A. & VAN GYES, G. & ROMÁN, A. & KERKHOFS, M. & BECHMANN, S. (2010), *European Company Survey*, Dublin: Eurofound.

RODRIG, D. (1998), *Why Do More Open Economies Have Bigger Governments?* *Journal of Political Economy*, 107, 997–1032.

ROSEN, S. (1985), *Implicit Contracts: A Survey*, *Journal of Economic Literature*, 23, 1144–1175.

RUBERY, J. & GRIMSHAW, D. (2003), *The Organization of Employment*, London: Palgrave.

SAURAMO, P. (2004), *Palkanormit suomalaisessa tulopolitiikassa: valikoiva katsaus, Palkansaajien tutkimuslaitos, Työpapereita 206.*

SKEDINGER, P. (2010), *Employment Protection Legislation. Evolution, Effects, Winners and Losers*, Cheltenham: Edward Elgar.

SOLOW, R. M. (1990), *The Labor Market as a Social Institution*, Oxford: Basil Blackwell.

TERVALA, J. (2010), *Makrotaloustiede ja DSGE-mallit*, *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 106: 271–286.

TIESSALO, R. (2014), *Euroopan parhaat reseptit – 14 testattua rakenneuudistusta*, EVA Raportti, Helsinki: Taloustieto.

TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖ (2013), *Nollatyösopimukset – työoikeudellinen selvitys*. TEM raportteja 33/2013.

UUSITALO, R. (2004), *Do Centralized Bargains Lead to Wage Moderation? Time-series Evidence from Finland*, teoksessa Piekola, H. & Snellman, K. (Eds.): *Collective Bargaining and Wage Formation: Performance and Challenges*, Labour Institute for Economic Research, Studies 91. Heidelberg: Physica Verlag, 121–132.

VALEYRE, A. & LORENZ, E. & CARTRON, D. & CSIZMADIA, P. & GOLLAC, M. & ILLÉSSY, M. & MAKÓ, C. (2009), *Working Conditions in the European Union: Work Organisation*, Dublin: Eurofound.

VANHALA, J. (2012), *Euroalueen työmarkkinoiden rakenteelliset ongelmat ja kriisi*, *Kansantaloudellinen aikakauskirja*, 108, 385–405.

VIHRIÄLÄ, V. & SINKO, P. (2007), *Rekrytointiongelmat, työvoiman tarjonta ja liikkuvuus*, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 5/2007.

WARD, T. & HARRISON, T. & RABEMIAFARA, N. (2005), *The Implications of Demographic Trends for Employment and Jobs*, Alphametrics, November 2005.