

**ONKO
HYVINVOINTIVALTIOLLA
TULEVAISUUTTA?**

Sixten Korkman



www.eva.fi

EVAn kotisivuilla raportteja, puheita ja
artikkeleita suomeksi ja englanniksi.
Raportit ovat ladattavissa EVAn kotisivuilta.

Kustantaja: Taloustieto Oy

Kansi: Antti Eklund

Painopaikka: Yliopistopaino, Helsinki 2011

ISBN 978-951-628-514-9

Esipuhe

Hyvinvointivaltio on saavutus. Hyvinvointivaltio on myytti. Sen nimissä perustellaan monia asioita ja jätetään tekemättä yhtä monia.

Eduskuntavaalien vuonna 2011 hyvinvointivaltion nimeen vannotaan tavanomaistakin enemmän. Siltä toivotaan, siltä pyydetään, siltä vaaditaan.

Tämä Sixten Korkmanin kirjoittama raportti avaa ja pohjustaa EVAn vuoden 2011 Hyvinvointivaltio-teeman. Tämän teeman puitteissa tarkastellaan hyvinvointivaltion tunnuslukuja, reunaehtoja ja tulevaisuutta ja tarkastellaan kriittisesti sen suuria hokemia.

Hyvinvointivaltio ei ole ikiliikkuja, vaikka kuvittelemme että kun se on kerran rakennettu, se jauhaa hyvää omia aikojaan ja väsymättä kuin Kalevalan Sampo. Kuten Korkman raportissaan toteaa, hyvinvointivaltion puolustus edellyttää nimenomaan päättäväistä poliittista päätöksentekoa. Sen päätöksenteon tueksi ja sen toivossa tehdään EVAn hyvinvointivaltiosarja.

Helsingissä 31. tammikuuta 2011

Matti Apunen
Johtaja
EVA

Aluksi

Sisäisestä järjestyksestä ja ulkoisesta puolustuksesta vastaava yövärtijavaltio on sekä kansallisvaltion että markkinatalouden edellytys. Hyvinvointivaltio, joka täydentää markkinataloutta ja muokkaa sen toimintaa, on historiallisesti paljon nuorempi ilmiö. Vuosikymmenten saatossa se on kuitenkin kasvanut yövärtijavaltiota paljon suuremmaksi. Hyvinvointivaltion rahoittamiseksi kerättävät verot ovat joidenkin mielestä liian korkeita, toisille ne ovat siedettävä hinta sivistyksestä.

Suomessa kaikki kannattavat hyvinvointivaltiota – tulkitsemme vain sen merkitystä eri lailla. Käsillä oleva raportti esittää kirjoittajansa tulkinnan ja arvion hyvinvointivaltiosta. Näkemys perustuu osaltaan kahteen pohjoismaista mallia käsittelevään ETLAn raporttiin: ”The Nordic Model – Embracing Globalisation and Sharing Risks” (2007) ja ”Nordics in Global Crisis – Vulnerability and Resilience” (2010). Seuraavassa esille tulevia suosituksia on käsitelty myös muissa ETLAn julkaisuissa, kuten tuoreessa ”Muistioita seuraavalle hallitukselle”.

Tämä raportti on laadittu ”leveällä pensselillä” eikä siinä syvennyttä yksittäisiin tulonsiirto- tai palvelujärjestelmiin. Seuraavassa arvioidaan yleisellä tasolla hyvinvointivaltion taustaa ja perusteita, tavoitteita ja periaatteita, saavutuksia ja ongelmia sekä tarvittavien korjausten suuntaviivoja. Raportin mottona voisi olla ”Uudistu tai surkastu”.

Helsingissä 31. tammikuuta 2011

Sixten Korkman
Toimitusjohtaja
EVA

SISÄLLYS

ESIPUHE

ALUKSI

1	JOHDANTO JA YHTEENVETO	9
2	TAUSTA JA PERUSTEET	15
2.1	Suuri murros	16
2.2	Kolmas tie	18
2.3	Talouden tehokkuus	19
2.4	Tietämättömyys verhon takana	22
2.5	Demokratia ja byrokratia	23
3	HYVINVOINTIVALTION TAVOITTEET JA PERIAATTEET	25
4	EUROOPAN SOSIOEKONOMISET MALLIT	29
5	HYVINVOINTIVALTION SAAVUTUKSET	32
6	ONGELMAT	39
6.1	Harmaantuva Suomi: Ikärakenteen nopea muutos	39
6.2	Maailman mullistuksia: Teknologia ja globalisaatio	41
6.3	Julkinen talous oireilee: Baumolin tauti ja Wagnerin laki	43
6.4	Hyvä, paha tuki: Tehokkuustappiot ja moraalikato	47
6.5	Itseään tukeva hallinto: Byrokratia ja päätöksenteko	49
7	KORJAUSTEN SUUNTA	51
7.1	Palvelutuotannon tuottavuuden lisääminen	51
7.2	Osallistumisasteen nostaminen	55
7.3	Universaalisuusperiaatteen tarkistaminen	56
8	HYVINVOINTIVALTION TULEVAISUUDEN SKENAARIOITA	60
	KIRJALLISUUTTA	64

1 Johdanto ja yhteenveto

Hyvinvointivaltiolla on erittäin laaja kannatus kansalaisten keskuudessa. Julkisten menojen tasoa ja kasvuvauhtia sekä korkeita veroja saatetaan päivitellä, mutta kukaan ei vaadi hyvinvointivaltion purkamista. Eduskuntapaikkaa tavoittelevalla poliitikolle se olisikin kovin uskaliasta, ja kaikki poliittiset puolueet ovat kannanotoissaan sitoutuneet hyvinvointivaltion puolustamiseen.

Näin ei ole aina ollut. Vielä muutama vuosikymmen sitten hyvinvointivaltio oli joillekin utopistinen unelma paremmasta yhteiskunnasta, toisille pelottava tie talouden tuhoon ja totalitaariseen valtioon ja kolmansille petollinen keino kapitalismin pelastamiseksi. Hyvinvointivaltio oli ideologisten kiistojen keskiössä.

Nyt vasemmisto ja työväenliike hyväksyvät markkinatalouden ja tunnustavat kilpailukyvyn tärkeyden. Vastavuoroisesti oikeisto ja työnantajat myöntävät hyvinvointivaltion tavoitteiden oikeutuksen.

Tämä konsensus on osaltaan latistanut politiikkaa, mitä ei ehkä tarvitse paheksua. Toki jotkut näkevät hallituksen toteuttavan koalitiosta riippumatta ”uusliberalistista” hyvinvointivaltiota alasajavaa politiikkaa. Se tuntuu erikoiselta käsitykseltä maassa, jossa julkisen sektorin osuus kansantaloudesta on 40-50 prosentin haarukassa; maassa, jossa käytetään enemmän varoja eläkkeisiin ja hyvinvointipalveluihin kuin koskaan historiassa.

Jotkut moittivat hyvinvointivaltiota holhoavaksi ja passivoivaksi byrokratiaksi, josta puuttuvat asiakaslähtöisyys ja valintamahdollisuudet. On erimielisyyttä julkisen sektorin vastuun laajuudesta ja toimintatavoista, mutta pääasiassa näitä kysymyksiä arvioidaan pragmaattisesti ja rahoitusmahdollisuuksien valossa.

”Kun sana hyvinvointivaltio lausutaan, sinun tulee kumartaa ja ottaa lakki pois päästä”
(Raimo Sailas)

Talouden reunaehdot muuttuvat niin, että hyvinvointivaltion rahoitus on entistä vaikeampaa.

Hyvinvointivaltion suosiosta huolimatta tämän raportin otsikko ei ole retorinen. Demografia, globalisaatio ja teknologia muuttavat talouden reunaehdoja. Myös hyvinvointivaltiota joudutaan sopeuttamaan uusiin olosuhteisiin.

Hyvinvointivaltion ominaispiirteitä on, että sillä on rahoitusta ja työvoimaa käytössään enemmän kuin koskaan aikaisemmin ja silti rahoitus näyttää riittävän yhä huonommin.

Taustalla ovat hyvinvointipalvelujen tuottavuuden parantamisen vaikeus suhteessa muuhun talouteen (ks. luku 6) sekä väestön ikärakenteen muutos. Hyvinvointilupauksia annettiin vuosina, jolloin väestön ikärakenne oli poikkeuksellisen edullinen. Lupauksen lunastaminen on vaikeampaa vastedes, kun väestön ikärakenne on historiallisen epäedullinen.

Julkinen talous on näillä näkymin kestävämmällä tolalla. Nytkään se ei kykene vastaamaan siihen kohdistuviin ja alati kasvaviin vaatimuksiin. Hyvinvointivaltion rahoituksen vaikeutuessa on pakostakin pohdittava julkisen talouden kokoa ja verotuksen tasoa sekä hyvinvointilupausten rajoja ja mahdollisuuksia palvelujen tuotannon tehostamiseen.

Tämän raportin arvio hyvinvointivaltion merkityksestä ja ongelmista sekä tarvittavien korjausten suuntaviivoista ja keinoista voidaan kiteyttää seuraaviin johtopäätöksiin.

Hyvinvointivaltio on puolustamisen arvoinen.

1. Hyvinvointivaltio on suuri menestys. Pohjoismainen malli ja hyvinvointivaltio pyrkivät torjumaan köyhyyttä sekä edistämään ihmisten tasa-arvoisia mahdollisuuksia itsensä kehittämiseen ja elämässä menestymiseen. Tässä on myös onnistuttu, jos arvioinnin kriteerinä käytetään ihmisten vapautta (myös positiivisessa mielessä) tai heidän suhtautumistaan yhteiskuntaan ja omaan elämäänsä. Suomi ja muut pohjoismaat ovat kyenneet muita maita paremmin yhdistämään talouden tehokkuutta ja sosiaalista oikeudenmukaisuutta.

Saavutusten valossa ei ole aihetta hyvinvointivaltion radikaaliin uudelleen arviointiin. Kustannustehokkaat vakuutusratkaisut ja palvelujärjestelmät ovat hyvä ratkaisu sekä kansalaisten että elinkeinoelämän ja koko kansantalouden kannalta.

2. *Hyvinvointivaltion rahoitus käy väestön ikääntyessä vaikeaksi.* Väestön ikärakenteen muutos kasvattaa tämän ja ensi vuosikymmenen aikana eläkemenoja sekä terveydenhuollon ja vanhusten hoivan menoja hyvin voimakkaasti. Tämä hyvinvointivaltion kannalta tärkeä muutos tulee meillä vastaan paljon aiemmin kuin muissa Länsi-Euroopan maissa. Suomen julkinen talous kärsii merkittävästä rahoituksen kestävyysvajesta.

3. *Globalisaatio lisää korkeiden veroasteiden kansantaloudellisia kustannuksia.* Globalisaation syveneminen lisää osaltaan veropohjien liikkuvuutta rajojen yli, jolloin korkeat verot Suomessa johtavat entistä herkemmin tuotannon ulkoistamiseen muihin maihin ja investointien tyrehtymiseen. Vaarana on, että hyvin koulutettu nuorisomme yhä useammin etsii tulevaisuuttaan muualta kuin kotimaasta.

4. *Hyvinvointivaltion paradoksi: kansakunnan vaurastuessa hyvinvointivaltion rahoittaminen käy yhä vaikeammaksi.* Tämä johtuu siitä, että tuottavuus hyvinvointipalvelujen tuotannossa kehittyi heikommin kuin muussa taloudessa. Palkat nousevat kuitenkin samalla vauhdilla, jolloin kustannukset julkisen sektorin palvelutoiminnassa pyrkivät kohoamaan nopeammin kuin muualla. Tulotason kohotessa kansalaiset lisäksi vaativat enemmän ja parempilaatuisia julkisia palveluja.

5. *Hyvinvointivaltion mahdollisuudet ovat rahoituksestakin riippumatta rajallisia.* Saavutuksistaan huolimatta hyvinvointivaltio on jatkuvan arvostelun kohteena. Ongelmia on kosolti: nuorisotyöttömyys ja nuorten syrjäytyminen, vaikeutuneet mielenterveysongelmat, terveydenhuoltojärjestelmän ylikuormitus, vanhusten riittämättömät hoivapalvelut, tuloerojen kasvu.

Sosiaalipoliitikoilta ja sanomalehtien yleisönosastoilta välittyy sanoma, että hyvinvointivaltio ei kykene vastaamaan kansalaisten tarpeisiin ja vaatimuksiin, joilla on myös taipumusta kasvaa yhteiskunnan vaurastumisen myötä. Melko yleisesti näyttää jäävän ymmärtämättä, että kunnan käytettävissä olevin keinoin on kovin vaikea ja usein mahdotonta kompensoida puuttuvan yksilö- ja lähimmäisvastuun seurauksia.

Suomalaiset suuryhtiöt pärjäävät, mutta kuinka käy isänmaan?

Paradoksi: talous vaurastuu, mutta hyvinvointivaltion rahoitus vaikeutuu.

Hyvinvointivaltioon kohdistuu ylimitoitettuja odotuksia ja vaatimuksia.

6. *Pelkän perusturvan varassa olevien ihmisten asemaa tulisi parantaa.* On kiistatonta, että pelkän perusturvan varassa elävien ihmisten suhteellinen asema on parin viimeksi kuluneen vuosikymmenen aikana heikentynyt merkittävästi. Tätä on vaikea pitää hyväksyttävänä, ja seuraavan hallituksen tulisi puuttua siihen. Perusturvaan kaivataan tasokorjaus, ja eräiden etuuskien tulosidonnaisuutta tulisi lieventää. Erityisesti tulisi panostaa nuorisoa ja pitkäaikaistyöttömyyden torjuntaan, sillä työ on edelleen paras suoja köyhyyttä vastaan.

Hyvinvointivaltiota ei turvata lisävelkaantumisella ja verotusta kiristämällä.

7. *Hyvinvointivaltion tulevaisuutta ei voi rakentaa julkisen velkaantumisen varaan.* Julkisen vallan lisävelkaantuminen on viime vuosina ollut väistämätöntä, mutta velkaantumisen tie tulisi lähivuosina katkaista. Hyvinvointilupaukset ovat luonteeltaan erittäin pitkäaikaisia, ja siten myös rahoituksen pitäisi olla kestäväällä tolalla. Pitkään jatkuva velkaantuminen murentaisi talouskasvun edellytyksiä, vääristäisi sukupolvien välistä tulonjakoa, korostaisi verotuksen aiheuttamia tehokkuustappioita ja lisäisi Suomen kansantalouden kriisiherkkyyttä.

8. *Talouskasvu ei ole ratkaisu hyvinvointivaltion rahoitusongelmiin.* Puolueet antavat kernaasti ymmärtää pystyvänsä harjoittamaan hallitusasemasta käsin niin menestyksellisesti talouskasvua nopeuttavaa talouspolitiikkaa, että julkinen talous tasapainottuu ilman sanottavia menoleikkauksia. Poliittinen toiveajattelu ei yleensä kerro paljoakaan niistä toimenpiteistä, joilla talouskasvun merkittävä nopeutuminen saataisiin aikaan. Lisäksi em. hyvinvointiparadoksin piirteitä on, että yleinen talouskasvu ei itsessään ole ratkaisu hyvinvointivaltion rahoitusongelmaan.

9. *Verotusta kiristämällä hyvinvointivaltion tulevaisuutta ei turvata.* Monet itseään hyvinvointivaltion puolestapuhujina pitävät katsovat, että verotusta ja sen progressiota tulisi kiristää. Näin voitaisiin luoda tilaa eri ongelmiin vastaavalle hyvinvointivaltion etuuskien ja palvelujärjestelmien kehittämiseksi. Perusteluina ovat myös takavuosien verokevennykset, jotka haluttaisiin peruuttaa, sekä havainto, että maailmassa on maita, jotka verottavat kansalaisiaan vielä Suomeakin ankarammin.

Verotuksen kiristäminen on pulmallista, sillä korkeiden veroasteiden aiheuttamat tehokkuustappiot ovat merkittäviä ja ne kasvavat veropohjien kansainvälisen liikkuvuuden myötä. Erityisesti tämä koskee veroja, jotka kohdistuvat suoraan tuotantoon ja työllisyyteen sekä investointeihin. Hyvinvointivaltion rahoitus edellyttää ennen kaikkea riittävää työntekoa ja yrittäjyyttä, mikä tulee ottaa myös veropolitiikan lähtökohdaksi.

10. Hyvinvointivaltion rahoitus vaatii työlinjan toteuttamista. Parhaiten hyvinvointivaltiota puolustetaan painottamalla ”työlinjaa”, kannustamalla ja patistamalla (keppi ja porkkana) ihmisiä siinä määrin laajaan työntekoon, että se muodostaa julkisten menojen rahoittamisen kannalta riittävän veropohjan, siedettävällä veroasteella.

Työllisyysasteen nostamiselle pitäisi olla hyvät edellytykset. Opintoajat ovat Suomessa maailman pisimpiä ja nuorisotyöttömyys korkea. Työkyvyttömyyseläkkeellä on runsaasti ihmisiä, joilla voisi sopivan kuntoutuksen avulla vielä olla paluuta työelämään. Varttuneet palkansaajat ovat yhä paremmin koulutettuja ja yhä terveempiä. Siksi he voivat jatkaa töissä keskimäärin nykyistä selvästi pitempään.

11. Julkisten palvelujen tuottavuuden parantaminen on avainkysymys. Menosäästöjä voidaan saada aikaan parantamalla palvelutuotannon tuottavuutta. Tällöin julkisen talouden kestävyysvajetta voidaan supistaa hyvinvointivaltion tavoitteista tinkimättä.

Tuottavuuden kohottaminen on mahdollista, jos hyödynnämme paremmin tietotekniikkaa, teemme rakenteellisia toimenpiteitä tuotannon järkipäätämiseksi ja edistämme tuottajien välistä kilpailua. Lisäksi universaalisuuden periaatetta tulisi täsmentää tavalla, joka sallii kehittää julkisia etuuksia ja palveluja täydentäviä vaihtoehtoja.

12. Pohjoismaisen mallin puolustaminen asettaa suuria vaatimuksia poliittiselle päätöksentekokyvylle. Hyvinvointivaltiota koskeviin kysymyksiin ei ole yhtä ja ainoaa oikeata vastausta. Ei ole pakko valita määrättyä tietä, mutta vaikeita valintoja on pakko tehdä. Muuttumattoman politiikan oletuksilla hyvinvointivaltio ajautuu rahoitukselliseen umpikujaan.

Tarvitsemme lisää tehokkuutta ja laajemman veropohjan: uudistu tai surkastu.

Meidän on pakko tehdä vaikeita valintoja, myös hyvinvointivaltion osalta.

”On totta, että olen omaksunut sosialidemokratien arvot – mutta demareista poiketen otan ne vakavasti.”

(Ruotsin pääministeri Fredrik Reinfeldt, kun häntä syytettiin demariksi)

Hyvinvointivaltion rapautuminen, jos se rapautuu, ei johdu viime kädessä väestön ikääntymisestä tai tarpeesta kutistaa julkisen talouden kestävyysvaje, ei myöskään liian matalista veroista. Kyse on siitä, että hyvinvointivaltion puolustaminen vaatii poliittisesti vaikeita ratkaisuja, ennen kaikkea ns. työlinjan terävöittämistä.

Lisäksi hyvinvointipalvelujen tuottavuutta on kyettävä nostamaan, ja ns. universaalisuuden periaatetta joudutaan arvioimaan kriittisesti. Muuten julkinen rahoitus ei pitkällä aikavälillä riitä, vaikka siihen käytettäisiin koko bruttokansantuote.

Hyvinvointivaltiosta keskusteltaessa on annettava painoa arvoille ja tavoitteille, jotka muuttuvat hitaasti. Yhtä lailla painoa on annettava politiikan keinoille ja toteuttamiselle, joita on sopeutettava olosuhteiden muuttuessa.

Arvoista on syytä pitää kiinni samalla, kun toimintatapoja on kyettävä muuttamaan. Suomen poliittinen järjestelmä joutuu lähivuosina uudistamaan kantaansa hyvinvointivaltioon oloissa, joissa kansalaisten vaatimusten ja käytettävissä olevan rahoituksen välinen kuilu on aiempaa suurempi.

2 Tausta ja perusteet

Hyvinvointivaltio perustuu ajatukseen, että yhteiskunnan hyvinvoinnin pitää ulottua koskemaan kaikkia kansalaispiirejä, myös heikkoja ja haavoittuvia väestönosia. ”Hyvinvointivaltiolla” tarkoitetaan sosiaalisia tulonsiirtoja ja sosiaalivakuutusjärjestelmiä, vanhusten hoivaa ja terveydenhuoltoa, koulutusta ja muita hyvinvointipalveluja. Näin ymmärrettynä hyvinvointivaltio tai -yhteiskunta on olennainen osa sitä laajempaa sosio-ekonomista järjestelmää, joka muodostuu taloudellista ja sosiaalista kehitystä eri tavoin ehdollistavista instituutioista.

Pitkään yhteiskunnan heikoista huolehtiminen oli lähinnä kirkon ja kuntien ylläpitämää köyhäinhoitoa.¹ Käsite ”hyvinvointivaltio” alkoi saada sisältöä 1800-luvun lopulla, jolloin Bismarck toteutti sosiaalivakuutusjärjestelmänsä. Bismarck itse käytti siitä nimitystä ”Staatssozialismus”, myöhemmin Saksassa omaksuttiin nimi ”Sozialstaat”.

Varsinaisesti hyvinvointivaltion toteuttamisesta voi puhua vasta toisen maailmansodan jälkeisenä aikana ja silloinkin lähinnä vain Euroopassa. Hyvinvointivaltio on siis eurooppalainen ja hyvin nuori instituutio.

Useimmissa Euroopan maissa hyvinvointivaltion nopein kasvu osuu ”kultaisiin vuosikymmeniin” (”les trentes glorieuses”, 1945-75). Tälle kaudelle oli ominaista nopea talouskasvu, tuotannon- ja työntekijöiden suhteellisen vähäinen kansainvälinen liikkuvuus, keynesiläinen konsensus makrotaloustaloustieteessä, rautaesirippu Länsi- ja Itä-Euroopan välissä sekä määrätty työntekijä- ja työnantajajärjestöjen välinen tasapaino.

Nämä tekijät olivat kaikki omalla tavallaan omiaan tukemaan hyvinvointivaltion kasvun edellytyksiä, joka silti oli pitkään

Hyvinvointivaltio on hyvin nuori ja eurooppalainen rakennelma.

¹ Ks. esim. The Oxford Handbook of the Welfare State.

melko verkkaista. Jopa Ruotsissa, hyvinvointivaltion eturintamamaassa, julkisen sektorin osuus kansantaloudesta oli samaa suuruusluokkaa kuin Yhdysvalloissa (eli pieni) vielä 1960-luvulle tultaessa. Suomessa, jossa talvisota oli tässäkin kysymyksessä vedenjakaja, monia sosiaalipoliittisia uudistuksia tehtiin välittömästi sotien päätyttyä vuosina 1945-49. Uusia latuja avattiin 1950-luvun lopussa ja 1960-luvun alussa, jolloin tehtiin mm. eläkkeitä ja sairastapauksia koskevia sosiaalipoliittisia ratkaisuja. Merkittävän nopeaksi sosiaalimenojen kasvu kuitenkin muodostui vasta vuoden 1970 jälkeen ja 1980-luvulla.

Mikä selittää hyvinvointivaltion nopean nousun viime vuosikymmeninä Länsi-Euroopassa? Mitkä ovat sen sosiaaliset ja taloudelliset sekä eettiset ja poliittiset perusteet?

Tähän kysymykseen on kosolti vastauksia, joista seuraavassa käsitellään yhteiskunnan rakennemuutosten merkitystä, politiikan ja arvojen roolia, talouden tehokkuuden näkökulmaa sekä demokraattisen päätöksenteon ominaispiirteitä.

2.1 Suuri murros

Hyvinvointivaltion synnyttivät teollistuminen, kaupungistuminen ja kapitalismin nousu.

Hyvinvointivaltion syntyminen Euroopassa liittyy läheisesti 1890-luvulla nopeutuneisiin yhteiskunnan rakenteellisiin muutoksiin, joista taloushistorioitsija Karl Polanyi on käyttänyt nimitystä suuri murros (”Great Transformation”). Suuri murros käsitti teollistumisen ja kapitalismin nousun sekä kaupungistumisen, jotka eri tavoin heikensivät perheen mahdollisuuksia huolehtia lapsista ja vanhuksista. Kirkko ja kunnat sekä yksityiset hyväntekeväisyysjärjestöt eivät näissä oloissa kyenneet estämään köyhyyden ja kurjuuden leviämistä. Samalla teollistumisen luoma tuottavuuden kasvu tarjosi materiaalisia edellytyksiä vastata uusiin ongelmiin.

Yleisen äänioikeuden yleistyessä oli vain ajan kysymys, milloin kansallisvaltioiden politiikka valjastettaisiin löytämään ratkaisuja laajojen kansalaispiirien taloudellisen turvallisuuden lisäämiseksi.

Perinteisessä talonpoikaisyhteiskunnassa perheen aikuiset huolehtivat lapsista ja vanhuksista, jotka myös olivat toistensa tukena. Kun kodin ulkopuolinen työ yleistyi ja sukupolvien asuinpaikat eriytyivät, tämä ei enää ollut mahdollista. Perhe ei enää ollut toimiva mekanismi kulutusmahdollisuuksien tasaamiseen yli elinkaaren, tulo-riskien vähentämiseen tai hoivapalvelujen turvaamiseen.

Alva ja Gunnar Myrdal esittivät 1930-luvulla kuuluisaksi tulleessa kirjassaan ”Kris i befolkningsfrågan”, että perhe oli ”sosialisoitava” siirtämällä vastuuta lapsista ja vanhuksista kunnille. Etenkin naisten työssäkäynnin yleistyminen korosti tarvetta rakentaa lastentarhoja ja vanhustenkoteja.

Teollistuminen synnytti uudenlaisia työehtoja. Työttömyys ja eläkkeelle siirtyminen saivat nykyisen merkityksensä, ja teollistumisen vanavedessä yleistyvä konttorityö edellytti tekijöiltään aiempaa enemmän koulutusta. Hyvinvointivaltio on siis kiistatta nähtävä pitkälti eurooppalaisena reaktiona teollistumisen ja kaupungistumisen mukanaan tuomiin ongelmiin.

Tämän päivän näkökulmasta on mielenkiintoista huomata, että hyvinvointivaltion ensi askeleet otettiin 1870-luvulla, jolloin alkoi globalisaation ”ensimmäinen aalto”. Bismarck näki työläisille tarjotun sosiaaliturvan jopa kilpailuetuna suhteessa Englantiin, ja myös englantilaiset näkivät kehityksen samassa valossa.

Saksalainen taloustieteilijä ja ”kateederisocialisti” Adolph Wagner väitti jo vuonna 1893, että talouden ja yhteiskunnan muutokset johtaisivat yövärtijavaltiosta ”kulttuuri- ja hyvinvointivaltioon”. Hän esitti, että tähän kehitykseen liittyisi lisääntyvää valtion puuttumista talouteen sekä sosiaalimenojen ja julkisten menojen osuuden jatkuvaa kasvua. Tätä ennustetta on vuosisata myöhemmin vaikea pitää perättömänä.

Kun Wagner esitti sittemmin ”Wagnerin lakina” tunnetuksi tulleen ennusteensa, sosiaalimenot Euroopan maissa vastasivat noin yhtä prosenttia kokonaistuotannosta, mikä oli vain murto-osa sotilasmenoista. Nyt sosiaalimenot ovat noin 20-30 prosenttia kokonaistuotannosta.

Uusissa oloissa vaadittiin ”perheen sosialisointia”.

Wagner ennusti jo sata vuotta sitten, että julkinen talous kasvaa kansantaloutta nopeammin.

2.2 Kolmas tie

Reformistinen työväenliike näki parempana perustaa tulevaisuus kapitalismin kukoistukselle kuin sen raunioille.

Politiikan näkökulmasta hyvinvointivaltio on oikeiston ja vasemmiston sekä kapitalistien ja työväenliikkeen välinen kompromissi. Muissa Pohjoismaissa työväenliike jo varhain päätyi sille kannalle, että tulevaisuus voidaan paremmin rakentaa kapitalismin kukoistukselle kuin sen raunioille. Suomessa ajauduttiin sisällissotaan ja vasta talvisodan aikana 1940 solmittu ”tammi-kuun kihlaus” tasoitti vastakkaisasettelua.

Hyvinvointivaltiota rakennettaessa meillä on usein kuljettu Ruotsin vanavedessä, joskin Suomessa päätöksenteon muodot ovat toiset ja väestöryhmien etuja on painotettu hieman toisin.

Suomessa maatalouden ja keskustan tai maalaisliiton asema oli pitkään niin merkittävä, että se löi leimansa moniin sosiaalipolitiikan uudistuksiin. Lisäksi hallitukset olivat Suomessa pitkään poliittisesti heikkoja, ja sen takia etujärjestöjen ja ”kolmikan” rooli on ollut hyvinvointivaltion rakentamista koskevassa päätöksenteossa keskeinen. Joka tapauksessa hyvinvointivaltio on myös meillä jo usean vuosikymmenen aikana, ainakin Pekka Kuusen merkkiteoksen ”60-luvun sosiaalipolitiikka” julkaisemisen jälkeen (1961), ollut yhteiskunnallinen projekti, josta sopiminen on toiminut yhteiskunnan eri osapuolia yhdistävänä tekijänä.

Suomessa sosiaalipolitiikkaa ovat sävyttäneet kolmikanta ja vahva maalaisliitto.

Hyvinvointivaltio yleensä ja ehkä erityisesti ”pohjoismainen” tai ”sosialidemokraattinen” hyvinvointivaltio voidaan siten nähdä keinona omistajien ja työväestön vastakkainasettelun lieventämiseen ja sosialismin houkutuksen vähentämiseen.

Tässä prosessissa myönnytyksiä on tehty puolin ja toisin. Oikeisto ja työantajat ovat myöntyneet sosiaaliin uudistuksiin niiden verorasitusta nostavasta vaikutuksesta huolimatta. Vasemmisto ja työntekijät ovat vuorostaan luopuneet pyrkimyksestä omistuksen kollektivisoimiseen sekä hyväksyneet monenlaisen markkinoiden säännöstelyn purkamisen. Hyvinvointivaltio on suuren yhteiskunnallisen kompromissin tulos, joka jatkuvasti kehittyy mm. reaktiona reunaehtojensa muutoksiin.

2.3 Talouden tehokkuus

Melko yleisesti ajatellaan, että talouden tehokkuus edellyttää markkinataloutta, ja että hyvinvointivaltio heikentää markkinatalouden toimivuutta ja vähentää kansantalouden tehokkuutta. Tällöin hyvinvointivaltio olisi perusteltavissa vain altruismilla, ihmisten toisistaan välittämällä. Altruismin merkitystä kiistämättä käsitys on yksioikoisuudessaan virheellinen.

Markkinatalous on mekanismi, joka tekee hajautetun päätöksen mahdolliseksi. Ilman sitä pitkälle kehitettyyn työnjakoon perustuva talous ei voisi toimia.

Markkinoilla vallitsevat hinnat välittävät kuluttajien mieltymyksiä ja informaatiota talouden tuotantomahdollisuuksista. Palkat ja pääoman korvaukset kannustavat voimavarojen kohdentamiseen kysynnän tyydyttämiseksi ja tehostamismahdollisuuksien hyödyntämiseksi. Pääomamarkkinat hajauttavat riskejä ja valvovat pääoman käytön tehokkuutta. Markkinamekanismi koordinoi taloutta tasapainottamalla eri hyödykkeiden ja tuotantotekijöiden kysyntää ja tarjontaa.

Kuten taloustiede osoittaa, markkinatalous täyttää määrätyn edellytyksin tehokkuuden vaatimuksia varsin hyvin. Toimiakseen markkinatalous toki edellyttää valtiota, koska tarvitaan sisäistä järjestystä ja ulkoista turvallisuutta. Lisäksi on ylläpidettävä yhteiskunnan perusrakennetta, johon infrastruktuurin lisäksi sisältyvät yleinen hallinto sekä yksilön oikeudet, muun muassa omistusoikeuden turvaava oikeuslaitos. Yövärtijavaltio on tarpeen sellaisten ”julkishyödykkeiden” turvaamiseksi, joita markkinatalous ei kykene tuottamaan.

Myös hyvinvointivaltion perusteita on luontevaa hakea niistä ongelmista, joihin markkinatalous ei tarjoa vastauksia.² Markkinatalous saattaa olla tehokas, mutta ei ole mitään takeita siitä, että se johtaisi eettisesti tai poliittisesti hyväksyttävään tulonjakoon. Siksi julkinen valta kaikissa maissa jakaa tuloja uudelleen verojen ja tulonsiirtojen sekä (alihinnoiteltujen) julkisten palvelujen

Markkinat ovat keino koordinoida hajautettua päätöksentekoa.

Yövärtijavaltio ei riitä takaamaan markkinoiden tehokkuutta.

² Ks. esim. Barr (2004), Sandmo (1998) tai Lindbeck (2006).

kautta ja osaltaan myös sosiaalivakuutusjärjestelmien puitteissa. Lisäksi markkinoihin liittyy monia puutteita (market failures), jotka perustelevat julkisen vallan toimia.

Työttömyysvakuutus ei voi toimia yksityiseltä pohjalta ja markkinaehtoisesti, koska tällöin pienen työttömyysriskin työntekijät jättäisivät vakuutuksen ottamatta. Kun vakuutuksenottajina olisivat vain korkean työttömyysriskin palkansaajat (adverse selection tai käänteinen valikoituminen), muodostuisivat vakuutusmaksut järjestelmän toimivuuden kannalta liian korkeiksi.

Vaihtoehtoisesti vakuutusta tarjottaisiin vain alhaisen työttömyysriskin omaaville työntekijöille (cream skinning), jolloin suojaa tarvitsevien palkansaajien riskit jäisivät kattamatta. Lisäpulmana on, että vakuutusturva voi muuttaa vakuutetun käyttäytymistä riskin laukeamista lisäävästi (moral hazard tai moraalikato).

Pakollinen työttömyysvakuutus korvaa tulonmenetystä ja mahdollistaa samalla sen, että työpaikkansa menettänyt työntekijä voi käyttää jonkin verran aikaa itselleen sopivan uuden työpaikan löytämiseen. Oikein mitoitettuna järjestelmä lisää sekä palkansaajan turvaa että työmarkkinoiden tehokkuutta. Sen sijaan korkeat korvausasteet, etenkin jos ne ovat pitkäkestoisia, voivat heikentää työmarkkinoiden toimivuutta vähentämällä alttiutta hakea ja ottaa vastaan työtä.

Markkinaehtoinen työttömyysturvavakuutus ei toimi, kollektiiviselle järjestelmälle on selkeät perusteet.

On hyviä perusteita kattavalle ja pakolliselle työttömyysvakuutukselle ja eläkejärjestelmälle.

Pakollista eläkejärjestelmää voi perustella myös käänteisellä valikoitumisella ja lyhytnäköisyydellä, siis sillä että monen nuoren ihmisen suunnitteluhorisontti on liian lyhyt. Perheen muodostaminen ja asunnon hankinta sekä työuran luominen ovat etusijalla ja kaukaisilta tuntuvat vanhuusiän tarpeet jäävät helposti liian vähälle huomiolle.

Jotkut yksilöt saattavat laskea sen varaan, että muut joka tapauksessa kantavat huolta heistä, eli he olettavat voivansa olla ”vapaamatkustajia”. Näistä ja muista syistä on olemassa vahvat perusteet ainakin jonkin mittaiselle pakolliselle eläkejärjestelmälle.

Hyvinvointipalvelujen puolesta puhuvat vuorostaan niihin liittyvät ”ulkoisvaikutukset” sekä pääomamarkkinoiden puutteet.

Yksilön voi olla vaikeata rahoittaa inhimillistä pääomaansa kasvattavaa koulutusta yksityisellä lainanotolla, koska tulevat työtulot eivät kelpaa lainan vakuudeksi. Koulutus on hyödyksi koulutettavan lisäksi myös muille kansalaisille, koska sivistys johonkin mittaan asti tukee koko yhteiskunnan toimivuutta. Myös toimivaan ja kattavaan terveydenhuoltoon liittyy positiivisia ulkoisvaikutuksia, jotka perustelevat julkisen vallan panostuksia.

Kuten edellä jo todettiin, markkinatalous ei itsessään turvaa oikeudenmukaista tulonjakoa. Hyvinvointivaltion luontevana tehtävänä on siksi muokata tulonjakoa ja torjua köyhyyttä. Köyhyyden torjunta voi perustua altruismiin mutta myös valistuneeseen itsekkyyteen, jos köyhyyteen liittyy kielteisiä ulkoisvaikutuksia (esimerkiksi rikollisuutta) tai jos se edistää yhteiskunnan koheesiota ja talouskasvun edellytyksiä. Myös perhepolitiikalla ja koulutuksella sekä terveydenhuollolla ja eläkepolitiikalla on suuri merkitys tulonjaon määrätymiseen.

Olenainen hyvinvointivaltion peruste on poliittinen tahto rakentaa ”hyvä” yhteiskunta, jossa tulonjako on toisenlainen ja oikeudenmukaisempi kuin mihin pelkät markkinavoimat johtaisivat. Altruismi, epäitsekkyyys ja muista välittäminen, on hyvinvointivaltion peruskiviä.

Ei ole kuitenkaan perusteltua nähdä jyrkkää vastakkainasettelua yövärtijavaltion ja hyvinvointivaltion välillä. Molempia voidaan perustella tehokkuusargumentein ja monia hyvinvointivaltion piirteitä voidaan perustella vetoamalla välttämättä ihmisten solidaarisuuteen. Sosiaalipolitiikan perusteena voi altruismin tai solidaarisuuden sijasta tai rinnalla olla valistunut itsekkyyys.

*Hyvinvointivaltio
ilmentää altruis-
min lisäksi valistu-
nutta itsekkyyttä.*

2.4 Tietämättömyys verhon takana

Pilven reunalta katsoen hyvinvointivaltio on vakuutusjärjestelmä elämän riskien varalta.

Eräät taloustieteilijät ja filosofit, erityisesti John Rawls³, ovat ”hyvän” yhteiskunnan luonnetta pohtiessaan päätyneet argumentaatioon, joka puoltaa pitkällekin menevää tulojen uudelleenjakoa. Samalla se valaisee mielenkiintoisella tavalla hyvinvointivaltion perusteita.

Argumentaatio on korostetun hypoteettinen ajatusrakennelma. Se näkee hyvinvointivaltion vakuutusjärjestelmänä joka abstraktilla tavalla tasaa kansalaisten riskejä. Tässä pohdinnassa yksilön oletetaan miettivän omaa tulevaisuuttaan pilven reunalta tai sellaisen ”tietämättömyyden verhon takana”, jossa hän ei tiedä mikä tulee olemaan hänen oma asemansa pohdinnan kohteena olevassa yhteiskunnassa. Olettaen yksilön karttavan riskejä, Rawls näkee yksilön kannattavan sellaista yhteiskunnan järjestystä, jossa heikoimmassa asemassa olevista ihmisistä kannetaan erityistä huolta. Tässä katsannossa riskien karttaminen perustelee tuloerojen vähentämistä.

Hyvän yhteiskunnan tulee kantaa erityistä huolta heikoimmista.

John Rawls julkaisi teoksensa ”A Theory of Justice” vuonna 1971. Se on saavuttanut varsin vahvan aseman yhteiskuntafilosofisessa keskustelussa. Teos korostaa kansalaisten vapautta ja tasa-arvoa sekä reilujen pelisääntöjen asemaa yhteiskunnan perustana.

Hänen lähtökohtansa on liberaalinen ja korostaa yksilön perusoikeuksien ensisijaisuutta. Yhteiskunnan instituutioiden tulee toimia siten, että nämä oikeudet myös toteutuvat käytännössä. Se edellyttää kaikille avoinna olevaa koulutusta, siedettävän tasaista tulonjakoa ja kaikille kohdentuvaa perusterveydenhuoltoa. Paljon keskustelua herättänyt eroperiaate (”difference principle”) jopa vaatii taloudellisten ja sosiaalisten olojen säätämistä siten, että heikoimmassa asemassa olevien tuloja maksimoidaan.⁴ Peri-

³ Ks. esim. Rawls (1971), Vickrey (1945), Harsanyi (1953), Van Parijs (1995), Dworkin (1981), Roemer (2002). Stanford Encyclopedia of Philosophy (2008) sisältää katsauksen tähän aihepiiriin.

⁴ Eroperiaate ei välttämättä vaadi tasa-arvoa siinä määrin kuin mitä voisi kuvitella. Oletetaan esimerkiksi, että köyhimpien kansalaisten tulot kasvavat hyvin vähän ja rikkaimpien hyvin paljon. Eriarvoisuus lisääntyy tällöin, mutta suoraviivaisesti sovelletun eroperiaatteen mukaan kehitys on myönteinen köyhimpien tulon kohoamisen takia.

aatteen tulkintaan käytännössä liittyy kuitenkin kosolti sen merkitystä rajoittavia varauksia.

Yksinkertainen vastaväite ”tietämättömyyden verhoon” nojautuvaan argumentaatioon on se, että yhteiskuntaa koskevia valintoja todellisuudessa ei tehdä taivaan rannalta käsin tai verhon takaa. Käytännössä päätöksiä tehdään kunkin yksilön ominaisuudet ja asema tuntien. Realismin puute ei kuitenkaan kumoa argumentaation kiinnostavuutta. Ajatuskulun tarkoituksena ei ole replikoida todellisuutta vaan osoittaa miten yhteiskunnan instituutioita olisi luonteva arvioida, jos se tehtäisiin puolueettomasti, ilman tietoa kunkin asemasta tai intresseistä.

2.5 Demokratia ja byrokratia

Edellä esitetyt argumentit lähtevät pääsääntöisesti siitä idealistisesta lähtökohdasta, että poliittisin päätösin voidaan luoda hyödyllisiä tehtäviä toteuttava ja yleistä hyvää edistävä hyvinvointivaltio.

Todellisuudessa demokratia tuottaa niitä päätöksiä, joiden valtaan yltävä puolue tai koalitio katsoo parhaiten ajavan omia ja omien taustavoimiensa etuja. Ei ole mitään yleispäteviä perusteita olettaa, että näin määräytyvä politiikka edistäisi ”yleistä hyvää”, etenkin kun tälle käsitteelle ei kyetä antamaan täsmällistä ja järkevää sisältöä (kuten ns. ”Arrowin paradoksi” ja siitä käyty keskustelu on osoittanut⁵).

Poliittinen päätöksenteko saattaa eri syistä olla kallellaan julkisten menojen ja rahoitusaliäämien kasvattamiseen. Etujärjestöt vaativat aina menolisäyksiä ja verotukia omille kohderyhmilleen. Ne korostavat menolisäyksiin ja tukiin liittyviä etuja ja vaikenevat muille veronmaksajille aiheutuvista kustannuksista, jotka voivat kohdistua myös tuleviin veronmaksajiin (velkaantumisen välityksellä). Painostusryhmien toiminta on hyvin organisoitua

Poliitikot ja byrokratit ajavat omia etujaan, eivät ”yleistä hyvää”.

⁵ Arrowin paradoksissa on kysymys siitä, että yksilöiden preferensseistä käsin ei voida johtaa järkeviä kriteerejä täyttävää yhteiskunnan tavoitefunktiota; ks. esim. Mueller (1989).

ja edut on helppo tunnistaa, kustannukset sen sijaan jakaantuvat laajasti ja ovat vaikeammin nähtävissä.

Lisäksi hyvinvointivaltion toimeenpaneva byrokratia voi sekin pyrkiä omien tavoitteittensa edistämiseen, kuten hallinnon aseman vahvistamiseen ja oman alansa toiminnan kasvattamiseen. Poliittista päätöksentekoa analysoiva taloustieteen haara (”public choice”) päätyy usein hyvin kriittisiin arvioihin siitä, mihin demokraattinen päätöksenteko ja ääniä kalastelevien puolueiden toiminta käytännössä johtaa.

3 Hyvinvointivaltion tavoitteet ja periaatteet

Hyvinvointivaltio täydentää markkinataloutta ja muokkaa tulonjakoa. Hyvinvointivaltion toimintamuotoja ovat erilaiset tulonsiirrot, terveydenhuolto, koulutus ja monet muut hyvinvointipalvelut.⁶ Eri toimintamuotojen sijasta analyttisesti kiinnostavampi lähestymistapa on kuitenkin sen korostaminen, että hyvinvointivaltiolla voidaan katsoa olevan lähinnä kolme erilaista, mutta toisiaan tukevaa tavoitetta.

Ensinnäkin hyvinvointivaltio jakaa *riskejä* yhteiskunnassa laajasti ja lisää siksi yksilöiden ja perheiden turvallisuutta. Keskeinen keino tämän toteuttamiseksi ovat (syyperusteiset) sosiaalivakuutukset: ennalta määritellyt tapahtumat (työttömyys, sairaus, vanhuus) oikeuttavat etuuteen, jota rahoitetaan veroilla tai erillisillä maksuilla. Eläkejärjestelmä turvaa tulon vanhuusiässä tai jos työkyky menetetään (työkyvyttömyyseläke). Lapsilisät, äitiysavustus ja vanhempainraha lisäävät lapsiperheiden käytettävissä olevia tuloja. Työttömyysturva korvaa tulomenetyksiä työttömyyden varalta ja sairaskorvaus korvaa tulomenetyksiä tilapäisen työkyvyn tapauksessa. Merkittäviä syyperusteisen vakuutuksen piirteitä liittyy myös julkisen vallan järjestämään päivähoitoon ja koulutukseen sekä terveydenhuoltoon ja vanhusten hoivaan. Syyperusteisten etuuksien puuttuessa apuun tulevat toimeentulotuen kaltaiset tarveharkintaiset ja tulosidonnaiset tulonsiirrot. Suomen kansalaiset ovat kattavien turvaverkkojen piirissä kehdestä hautaan.

Hyvinvointivaltio tasaa riskejä etenkin sosiaalivakuutusten avulla.

⁶ Suomessa on viime vuosina julkaistu useita sosiaalipoliittisia teoksia, joissa hyvinvointivaltiota esitetään ja ruoditaan laajasti; ks. esim. Saari (2010) ja Hiilamo et al. (2010).

Toiseksi hyvinvointivaltio tasaa tuloja ja *kulutusmahdollisuuksia yli elinkaaren*. Työsuhteiden perusteella maksetaan eläkemaksuja, joiden turvin rahoitetaan ikääntyneiden eläkkeit. Työssä käyvien maksamilla veroilla rahoitetaan myös mm. lapsiperheiden tukimuodot sekä vanhusten hoivapalveluja.

Tältä kannalta hyvinvointivaltio voidaan nähdä sukupolvien välisenä sopimuksena, jossa kukin ikäryhmä sitoutuu (implisiittisesti) maksamaan sitä edeltävien ja sitä seuraavien ikäryhmien kustannuksia sillä oletuksella, että myöhemmät ikäryhmät oman vuoron tullessa toimivat samoin.

Ilmeinen vaihtoehto olisi, että kukin ikäryhmä säästäisi itse vanhuutensa varalle ja lasten aiheuttamat kustannukset jäisivät kokonaan perheiden itse kannettavaksi. Hyvin toimivien rahoitusmarkkinoiden oloissa tämä on periaatteessa mahdollista. Kuten edellä jo todettiin, nojautuminen pelkästään yksityisiin ratkaisuihin saattaa kuitenkin useasta syystä vähentää tehokkuutta kansantalouden tasolla.

Kolmas hyvinvointivaltion tavoite on yksilöiden välisten tuloerojen vähentäminen ja *köyhyyden* torjunta.

Tuloerojen pienentämiseen myötävaikuttavat progressiivinen verotus ja tulonsiirrot sekä ilmaiset tai kustannuksiin nähden alihinnoitellut julkiset palvelut. Poikkeuksena on lähinnä opintotuki, joka kohdentuu pääosin elinkaarimielessä suhteellisesti katsoen hyvätuloisille. Välillisesti tuloeroja voidaan kaventaa tasaamalla yksilön mahdollisuuksia menestyä elämässä. Tässä erityisen tärkeä on laadukas koulutus, joka on kaikkien ulottuvilla. Tuloeroja tarkasteltaessa on syytä kiinnittää huomiota vuositulojen lisäksi myös, tai ennen kaikkea, elinkaarituloihin. Tilapäinen köyhyys esimerkiksi opintojen aikana on perustellusti vähäisempi ongelma kuin pitkäaikaisen köyhyyden yleistyminen.

Tavoitteiden tasolla hyvinvointivaltion ambitiot ovat yhteisiä kaikille Länsi-Euroopan maille. Kaikkialla pyritään lisäämään turvallisuutta, tasaamaan tuloja ja kulutusmahdollisuuksia yli elinkaaren sekä torjumaan köyhyyttä. Käytännön tasolla institutionaaliset ja muut erot ovat sen sijaan varsin suuria. Euroopassa, ainakin Länsi-Euroopassa, voidaan puhua hyvinvointivaltiooper-

heestä, jonka perheenjäsenet kuitenkin poikkeavat merkittävästi toisistaan. Pohjoismaisella hyvinvointivaltiolla on erityispiirteensä, joissa heijastuu kolme meille ominaista periaatetta.⁷

Ensimmäinen näistä on *pakollisuus*; osallistuminen järjestelmiin ei ole yksilön tahdosta riippuvaista.

Jokainen palkansaaja on työeläkejärjestelmän ja kansaneläkejärjestelmän piirissä, ja hyvinvointivaltion menot katetaan pääosin pakollisilla maksuilla tai veroilla. Poikkeuksiakin toki löytyy, koska kaikki eivät ole esim. ansiosidonnaisen työttömyysturvan piirissä. Pakollisuuden ansiosta vakuutusjärjestelmässä vältytään ”käänteiseltä valikoitumiselta” (adverse selection) ja voidaan vähentää hallintokuluja – mutta myös valinnanmahdollisuuksia.

Toinen periaate on *universaalisuus*, jonka ansiosta turvajärjestelyt Pohjoismaissa ovat erittäin kattavia.

Kaikki kansalaiset ovat määrätyn ja melko vähäisin poikkeuksin oikeutettuja sosiaaliturvaan ja julkisiin palveluihin. Etuudet ovat yksilöllisiä, mutta rahoitus kollektiivista verotuksen kautta. Hyvinvointipalvelujen tarjonnan pitäisi olla niin laajaa ja laadun niin hyvää, että myös hyvätuloiset pääsääntöisesti tyytyisivät julkisen vallan järjestämiin palveluihin. Näin vältyttäisiin yhteiskunnan jakautumiselta eriarvoisiin luokkiin. Hyvätuloiset käyttäisivät yksityisiä, korkealaatuisia ja suhteellisen kalliita palveluja, kun vähätuloisemmat joutuisivat tyytymään saatavuudeltaan ja laadultaan heikompiin mutta kustannuksiltaan edullisimpiin palveluihin. Periaatteen kannattajat katsovat, että siihen sitoutuminen on tärkeää myös hyvinvointivaltion poliittisen kannatuksen säilyttämiseksi. Käytännössä periaatetta ei ole kyetty täysin toteuttamaan ja sen tulevaisuus näyttää pulmalliselta (vrt. jäljempänä luku 6).

Kolmas periaate on *vastavuoroisuus*, joka tarkoittaa määrättyä oikeuksien tai etuuksien ja velvollisuuksien kytkentää.

Työttömyysturva on ehdollinen sille, että vakuutettu on ollut työsuhteessa ja on työmarkkinoiden käytettävissä. Ansiosidon-

Hyvinvointivaltion järjestelmät eivät ole valinnaisia, ne ovat pakollisia.

Tavoitteena ovat palvelut, joiden määrä ja laatu tyydyttävät kaikkia.

Etuuksien ja velvoitteiden sidos parantaa kannusteita työntekoon.

⁷ Ks. myös Saari (2010), joka esittää Suomen sosiaali- ja terveyspoliittisen järjestelmän piirteistä huomattavasti seikkaperäisemmän ja pidemmän listan.

nainen eläke kertyy työsuhteen ja palkan mukaan, ja työterveydenhuolto koskee vain töissä käyviä. Yhteistä näille sidonnaisuuksille on, että ne vahvistavat työnteon kannusteita. Työ tuo tuloja ja lisäksi se parantaa eläkettä ja työttömyysturvaa. Tämä vastavuoroisuus liittyy siten Pohjoismaissa perinteisesti korostettuun työlinjaan, jota voi pitää edellytyksenä julkisen talouden rahoituksen kestävyydelle. (Vrt. luku 7).

4 Euroopan sosioekonomiset mallit

Edellä tarkastelun kohteena olleet periaatteet ovat ominaisia pohjoismaiselle hyvinvointivaltiolle ja sosioekonomiselle järjestelmälle. Laajasti omaksutun typologian mukaan, jonka on muotoillut Esping-Andersen (1990), voidaan erottaa Keski-Euroopan tai ”konservatiivinen” malli, Etelä-Euroopan tai perhekeskeinen malli, anglosaksinen tai ”liberaalinen” malli ja pohjoismainen tai ”sosiaalidemokraattinen” malli. (Monet Itä-Euroopan ”uudet” EU-jäsenet ovat hakeutumassa lähinnä liberaalisen mallin suuntaan.)

Eri sosioekonomisia malleja vertailtaessa on hyvinvointivaltion lisäksi otettava huomioon myös muita merkittäviä eroavuuksia. Eri maat suhtautuvat eri tavoin kilpailuun ja markkinoiden säätelyyn. Pohjoismaat ja anglosaksiset maat säätelevät markkinoita muita lievemmin ja suhtautuvat myönteisemmin globalisaatioon (Andersen et al., 2007). Taustalla on (perusteltu) näkemys, jonka mukaan tämä edistää voimavarojen uudelleen kohdentumista ja talouskasvua.

Työmarkkinainstituutiot poikkeavat: joissakin maissa työsuhdeturvainsäädäntö on tiukkaa, toisissa työmarkkinajärjestöillä ja niiden välisellä sopimustoiminnalla on suurempi rooli. Pohjoismailla ominaista ovat kattavat turvaverkot sekä työmarkkinajärjestöjen ja sopimuspolitiikan keskeinen asema, kun Keski- ja Etelä-Euroopassa on tiukka työsuhdeturvainsäädäntö. Jotkut maat, erityisesti Pohjoismaat, panostavat eri muodoissa inhimilliseen pääomaan selvästi muita enemmän (päivähoito, koulu, yliopisto, T&K).

Näitä sosioekonomisten mallien eroja voi yksinkertaisimmillaan kiteyttää kahden muuttujan avulla, joita ovat kollektiivisen riski-

Euroopan hyvinvointivaltioiden perheen jäsenet poikkeavat toisistaan paljon.

Sosioekonomiset mallit

		Kollektiivinen riskien tasaus	
		Vähäistä	Laajaa
Markkina- talouden asema	Heikko	Etelä- Eurooppa	Keski- Eurooppa
	Vahva	Anglosaksiset maat	Pohjoismaat

en tasauksen laajuus sekä suhtautuminen kilpailuun ja markkinoihin.

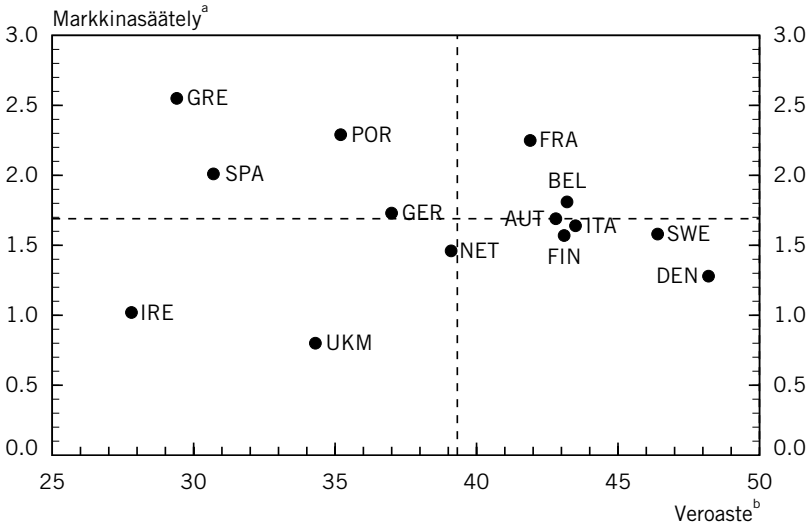
Anglosaksisissa maissa, joita Euroopassa edustavat Englanti ja Irlanti sekä muualla ennen kaikkea Yhdysvallat, kollektiivinen riskien tasaus on vähäistä ja markkinatalouden asema hallitseva. Etelä-Euroopassa riskien tasaaminen on edelleen melkoisessa määrin perheiden vastuulla. Keski-Euroopassa riskejä tasataan laajasti kollektiivisten vakuutusjärjestelyjen avulla, mutta markkinatalouden asema on heikompi kuin anglosaksisissa maissa. Pohjoismaissa yhdistyvät laaja kollektiivinen riskien tasaus ja suhteellisen vahva markkinatalouden asema; hyödyke- ja työmarkkinoiden lakiin perustuva sääntely on vähemmän rajoittavaa kuin Keski- ja Etelä-Euroopassa.

Pohjoismaat ovat omaksuneet sekä markkinatalouden että hyvinvointivaltion.

Nelikentän sanomaa voi havainnollistaa niin, että kokonaisveroaste on yleensä korkeampi sekä Pohjoismaissa että Keski-Euroopassa kuin anglosaksisissa maissa tai Etelä-Euroopassa. Sen sijaan hyödykemarkkinoiden säätelyaste on Pohjolassa ja anglosaksisissa maissa alempi kuin muualla (kuviot 1).

Kullakin sosioekonomisella mallilla on oma historiansa ja arvopohjansa. Pyrkimys tasa-arvon toteuttamiseen, myös sukupuolten välillä, on Pohjoismaissa saanut keskeisen aseman ja sitä pyritään edistämään perhe- ja koulutuspolitiikalla. Tämä heijastaa ”positiivista” vapauskäsitettä, jonka mukaan vapaus ei

Kuvio 1 Veroaste ja markkinoiden säätelyn tiukkuus



^a Indikaattori, joka perustuu tuotemarkkinoiden säätelyyn (OECD, PMR) ja työsuhteturvalainsäädännön (OECD, EPL) tiukkuuteen v. 2009 (painot 0.5 ja 0.5).

^b Verokertymä suhteessa kokonaistuotantoon v. 2009. Lähde: OECD.

ole vain vapautta rajoituksista ja kielloista vaan edellyttää myös panostusta ja resursseja yksilön kehityksen ja omaehtoisen toiminnan tukemiseksi.

Toinen huomion arvoinen seikka on, että ihmiset Pohjoismaissa luottavat toisiinsa sekä myös viranomaisiin ja poliitikkoihin enemmän kuin yleensä muualla. Tämä ihmisten keskinäinen luottamus tukee kollektiivisten sopimusten edellytyksiä ja hyvinvointivaltion pyrkimyksiä. Viime kädessä pohjoismaisten hyvinvointivaltioiden taustalla voi nähdä näille maille yhteisiä arvoja. Niillä on syvät historialliset juuret, joita ovat luterilaisuus, maansa omistavan talonpojan vahva asema, paikallisen ja jopa jonkinasteisen valtakunnallisen demokratian pitkä perinne, ja (muissa Pohjoismaissa kuin Suomessa) työväenliike, joka valitsi jo varhain reformismien tien.

Pohjoismaisen mallin arvoilla on syvät juuret historiassa.

5 Hyvinvointi- valtion saavutukset

Euroopan hyvinvointivaltioiden ovat vähentäneet kansalaisten turvattomuutta ja köyhyyttä sekä lisänneet heidän ulottuvillaan olevia hyvinvointipalveluja. Kuten esim. Andersen et al. (2007) tai Saari (2010, luku 2) ja Kangas (2009) osoittavat, Pohjoismaat ovat pystyneet yhdistämään talouden tehokkuutta ja sosiaalisia tavoitteita muita maita paremmin.

Pohjolassa talouskasvu on viime vuosikymmeninä ollut suhteellisen nopeaa sekä tuottavuuden ja työllisyyden taso pääosin korkeaa. Samalla tuloterot ovat pienempiä kuin yleensä muualla, köyhyys vähäisempää, sosiaalinen liikkuvuus suurempaa ja naisten mahdollisuudet työn ja perhe-elämän yhdistämiseen paremmat.

Milä Suomessa on vikana? Ei mikään – paitsi ilmasto, maantieteellinen sijainti ja kansa.

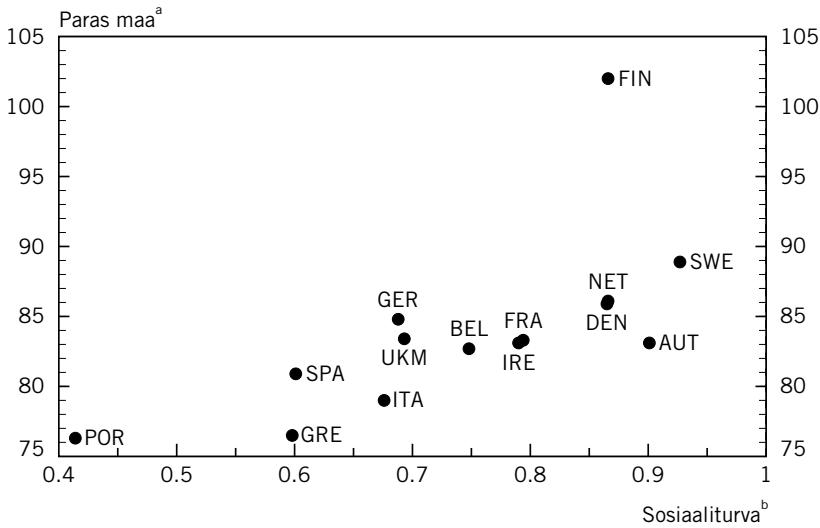
(Neil Hardwick)

Maiden ja sosioekonomisten mallien suorituskyvyn arviointi kokonaisuutena on luonnollisesti kovin vaikeaa ja epävarmaa jo sen takia, että yhteiskunnan hyvinvointi on kovin moniulotteinen ja vaikeasti mitattava ilmiö.

Jokin aika sitten amerikkalainen viikkolehti Newsweek vertaili 100 maata pyrkimyksensä löytää ”maailman paras maa” – maa, jonne syntyminen todellakin olisi lottovoitto. Tämän vertailun perusteena käytettiin monin indikaattorein mitattua koulutusta, terveyttä, elämän laatua, talouden dynaamisuutta ja poliittista ympäristöä. Lehti päätyi pitämään Suomea kärkimaana, mikä herätti Suomessa hämminkiä ja kritiikkiä (”väärin laskettu”). Viikkolehden järjestämää kauneuskilpailua voi toki vähätellä, mutta vertailun kriteerit eivät olleet vailla perusteita.

Samansuuntaiseen arvioon on päädytty myös monissa muissa vertailuissa. Taloustieteellinen verkosto CEPR, Center for Economic Policy Research, julkaisi vastikään tutkimuksen, jossa arvioitiin Euroopan unionin jäsenmaiden hyvinvointipolitiikan

Kuvio 2 Eri maiden sosio-ekonomisen suorituskyky



^a Newsweek 15.8.2010.

^b Sosiaaliturvan tuloksellisuutta mittaava indeksi. Lähde: Coelli et al. (2010).

tuloksia; ks. Coelli et al. (2010). Kriteereinä käytettiin köyhyyttä, tuloeroja, työttömyyttä, koulutusta ja terveyttä. Kuten oheisesta kuvioista ilmenee, tulokset ovat melko samanlaisia kuin Newsweekin vertailussa: Pohjoismaat, myös Suomi, pärjäävät varsin hyvin kansainvälisissä vertailuissa.

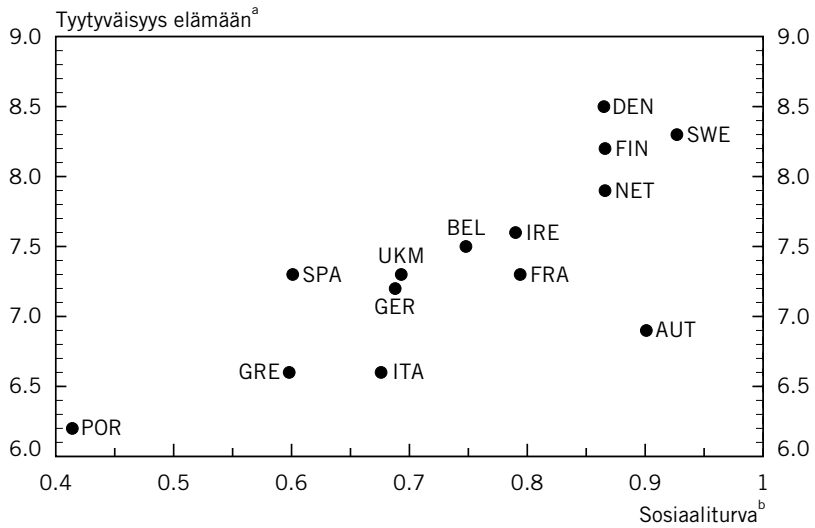
Maita on vertailtu pitkään myös sen pohjalta, miten kansalaiset suhtautuvat omaan yhteiskuntaansa ja elämäänsä. Yleisarviota voi hakea vastauksesta kysymykseen siitä, miten tyytyväinen vastaaja on yleisesti ottaen omaan elämäänsä. Euroopan unionin tuoreimman tutkimuksen mukaan (vuodelta 2008) vastaukset antavat hyvin yhtäpitävän kuvan Newsweekin ja em. tutkijoiden arvioinnin kanssa (kuvio 3).

Kolmas huomio on, että Suomessa on kansainvälisesti katsoen hyvä sosiaalinen liikkuvuus. Tulotason ja sosiaalisen aseman tiedetään kaikissa maissa ”periytyvän” tai siirtyvän perheessä sukupolvesta seuraavaan. Tämä pätee kuitenkin vähemmän Pohjoismaissa kuin muualla, erityisesti Euroopan vanhoissa luokkayhteiskunnissa tai Yhdysvalloissa.

Tanskalaiset ja suomalaiset ilmoittavat olevansa erityisen tyytyväisiä elämäänsä.

Suomessa on hyvän koulun ansiosta verrattain korkea sosiaalinen liikkuvuus.

Kuvio 3 Tyytyväisyys elämään



^a Mittari perustuu kyselyssä annettuihin vastauksiin koskien tyytyväisyyttä omaan elämäänsä yleensä. Lähde: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.

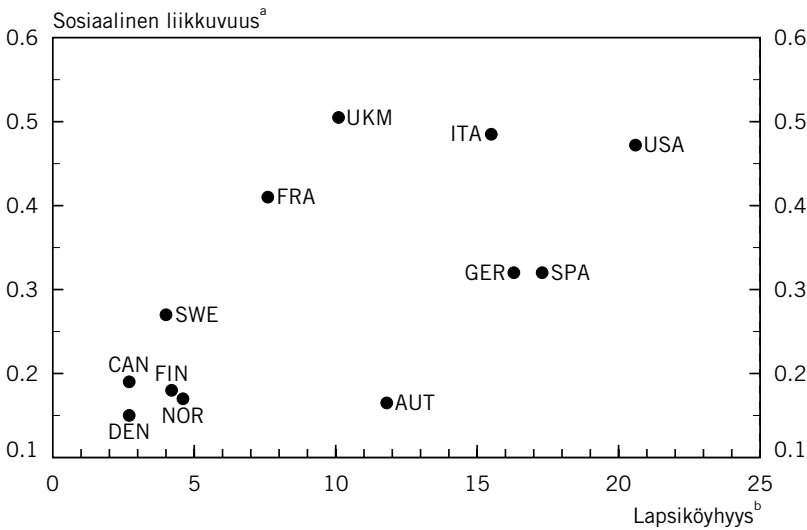
^b Sosiaaliturvan tuloksellisuutta mittaava indeksi. Lähde: Coelli et al. (2010).

Osaltaan tämä varmaankin selittyy eroilla koulujärjestelmissä ja niiden saavutuksissa. Korkean sosiaalisen liikkuvuuden maissa vanhempien koulutustaso vaikuttaa keskimääräistä vähemmän lasten koulumenestykseen. Tämä on erityisen ominaista Suomen koululle, joka on niittänyt kansainvälistä mainetta. Kuten oheisesta kuviosta käy ilmi, Suomessa sosiaalista liikkuvuutta tukee myös vähäinen lapsiköyhyys.

Kaiken kaikkiaan Suomen hyvinvointivaltio kestää kansainvälisen vertailun varsin hyvin – myös muilla kuin tässä esitetyillä perusteilla. Se saa korkean arvosanan, jos kriteereinä käytetään yksilön vapautta ja talouden tehokkuutta sekä sosiaalista oikeudenmukaisuutta, joita Keynes piti hyvän yhteiskunnan tunnusmerkkeinä.

Epäilemättä se myös ylittää tänään parempaan turvaan ja palveluihin kuin aiemmin historiassa. Toisin kuin kullatut muistot joskus kertovat, nämä asiat eivät ennen muinoin olleet paremmiin. Kokonaisuutena ottaen Suomen hyvinvointivaltio on huono

Kuvio 4 Sosiaalinen liikkuvuus



^a Sukupolvien välinen tulojousto (isältä pojalle). Lähde: D'Addio (2007).

^b Osuus lapsista, jotka ovat köyhissä perheissä (alle 50 % mediaanitulosta). Lähde: OECD.

vain jos sitä verrataan johonkin ihanteeseen, joka on hypoteettinen ja todellisuudessa toistaiseksi saavuttamaton.

Edellä sanottu ei tarkoita, että kaikki olisi valtakunnassa hyvin. On esimerkiksi totta, että tuloerot ovat Suomessa jo pitkään kasvaneet nopeasti, mikä paljolti heijastaa globalisaation ja osaaamista painottavan teknologian yhteisvaikutuksia. Mutta on myös totta, että köyhyys, erityisesti lapsiköyhyys, ja tuloerot ovat edelleen Suomessa pienempiä kuin lähes kaikissa muissa maissa, vaikkakin suurempia kuin muissa Pohjoismaissa.⁸ Päätymässä olevan taantuman aikana tuloerot ovat otaksuttavasti pienentyneet.

On myös totta, että Suomessa tehdään melko paljon itsemurhia ja että monet nuoret joutuvat työkyvyttömyyseläkkeelle mie-

Tuloerot ovat kasvaneet nopeammin kuin muualla ja ovat silti edelleen pieniä.

⁸ Kotitalouksilta itseltään kysyttäessä lähes neljännes ilmoittaa kokevansa toimeentulovaikeuksia, ja suuria toimeentulovaikeuksia kokee 7 prosenttia kotitalouksista. Toimeentulovaikeuksia kokevien kotitalouksien määrä on vähentynyt lähes viidenneksen vuodesta 2003 vuoteen 2009 (Tilastokeskus).

lenterveysongelmien takia. Epäselvää on, mistä nämä ongelmat johtuvat ja missä määrin niihin voidaan hyvinvointipolitiikan keinoin tehokkaasti puuttua. Voi myös todeta, että Suomen terveydenhuolto on toiminnallisesti tehokas ja kansalaiset ovat siihen yleisesti ottaen tyytyväisiä, mutta sosioekonomiset terveyserot ovat samalla kasvaneet suuriksi.

Perusturva on jäänyt jälkeen yleisesti tulokehityksestä pitkään ja paljon.

Yksityiskohtaisempi tarkastelu epäilemättä paljastaisi monia muitakin hyvinvointipolitiikkamme heikkouksia. Tässä yhteydessä on syytä ottaa esille yksi ongelma, joka koskee perusturvan tasoa.

Viime vuosien keskustelussa on usein todettu, että perusturvan varassa olevien tulotaso on jo parin vuosikymmenen aikana jäänyt jälkeen muiden väestöryhmien kehityksestä. Kuten sivulla 37 oleva kuvio osoittaa, perusturvan taso on noussut jonkin verran mutta kiistatta kehittynyt hyvin heikosti yleiseen tulokehitykseen nähden.

Toimeentulotuen piiriin joutuminen nostaa efektiivistä veroastetta.

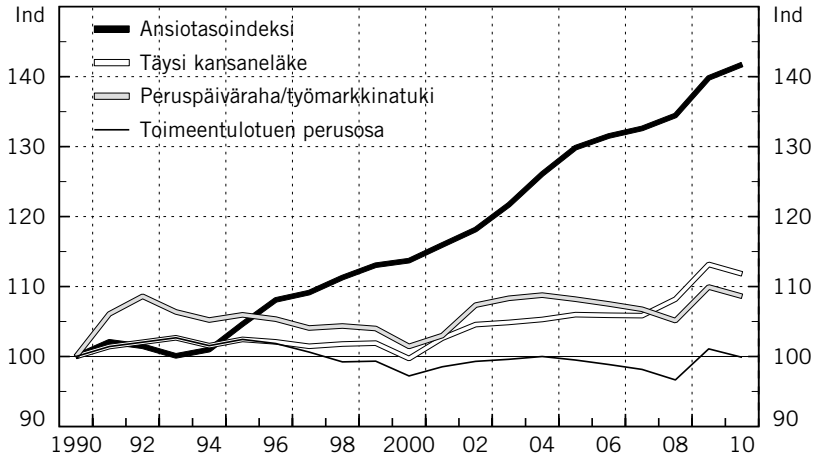
Perusturvan jälkeenjääneisyys aiheuttaa ainakin kaksi ongelmaa. Ensinnäkin monet työttömät ajautuvat herkästi toimeentuloturvan piiriin, jonka periaatteessa pitäisi olla vasta viimesijainen ja tilapäiseksi jäävä tukimuoto.

Kun toimeentuloturva on tarveharkintainen, sitä vähennetään jos sitä saava kykenee hankkimaan työtuloja. Näin efektiivinen rajaveroaste muodostuu toimeentulotuen, tai sitä täydentävän asumistuen takia, erittäin korkeaksi (usein 100 prosenttia). Perusturvan rapautuminen ja toimeentulotuen yleistymisen luovat byrokratiaa ja kannustinloukkuja, jotka vaikeuttavat työelämään paluuta pätkätöiden tai osa-aikatyön kautta.

Toinen ongelma on itse köyhyys ja sen kielteiset seuraukset, jotka etenkin lapsiperheiden kohdalla voivat olla pitkäaikaisia. Köyhyys on lähtökohtaisesti ristiriidassa hyvinvointivaltion tavoitteiden kanssa. Sen lieventämiseen pitäisi siksi pyrkiä tulonsiirtojen ja verotuksen avulla sekä aktivointitoimenpiteillä.

Miksi perusturvan suhteellinen taso on alentunut sillä tavalla kuin oheinen kuvio kielii? On ymmärrettävää, että 1990-luvun alun laman oloissa myös perusturvaa leikattiin, kun piti pienentää julkisen talouden suureksi paisunutta alijäämää. Sitä tehtiin

Kuvio 5 Perusturvan reaalikehitys verrattuna ansiokehitykseen, 1990=100



Ansiotasoindeksin nousuksi vuonna 2010 oletettu 2.5 %.

Lähde: Kuluttajahintaindeksi ja Pertti Honkasen laskelmat.

myös työnteon kannustavuuden vahvistamiseksi, sillä kannustinloukkujen purkaminen nähtiin tuolloin tärkeäksi ja kiireelliseksi tehtäväksi.⁹ Tämä ei kuitenkaan selitä sitä, että sen jälkeenkin perusturvan taso on jäänyt jälkeen yleisestä tulokehityksestä lähes yhtäjaksoisesti.

Kyse lienee osittain siitä, että perusturvan varassa olevat eivät muodosta painostusryhmää eivätkä juuri äänestä, mikä on vähentänyt puolueiden kiinnostusta kysymykseen. Poikkeuksen muodostavat eläkeläiset, joiden osalta onkin päätetty takuueläkkeen voimaan tulosta. Lisäksi työmarkkinajärjestöt asettavat ansioturvan selkeästi etusijalle perusturvaan nähden.¹⁰

Kannustimien ja valtiontaloudellisten näkökohtien merkitystä kiistämättä on vaikea hyväksyä, että erityisen heikossa asemassa

Perusturvan korjaaminen ei yleensä ole kiinnostanut puolueita eikä järjestöjä.

⁹ Kannustin- tai tuloloukut ovat nyt vähäisempiä kuin 1990-luvulla mutta edelleen ongelmallisia; on arvioitu, että on lähes 80 000 kotitaloutta, joilla bruttopalkan lisäyksestä jäisi alle 30 prosenttia käteen (Jussi Laitila ja Heikki Viitamäki, VATT-päivä 2009).

¹⁰ Järjestöt linjasivat ns. sosiaaliturvan yhteydessä, että perusturvan taso ei saa nousta suhteessa ansioturvaan. Tämä kytkenä tekee perusturvan tason parantamisen vaikeaksi tai ainakin valtion kannalta melko kalliiksi, ks. Soininvaara (2010).

oleva ihmisryhmä ei pääsisi osalliseksi yhteiskunnan vaurastumisesta.

Pohjoismaisen hyvinvointimallin kannattajan on tätä taustaa vasten helppo yhtyä vaatimukseen, että syyperusteisen perusturvan (ml. asumistuki) tasoa pitäisi nostaa tuntuvasti tai sen verran, että toimeentulotukea tarvitaan vain poikkeustapauksissa. Kuntien Satakomitea on esittänyt, perusturva tulisi myös indeksoida kuluttajahintoihin ja hallituksen tulisi arvioida sen tasoa, myös toimeentulotukea, vähintään kerran hallituskauden aikana.

Perusturvan tasoa tulisi nostaa osana laajempaa köyhyyspakettia.

Perusturvan tason nostaminen ei kuitenkaan ratkaise itse ongelmaa, joka on liian monen ihmisen syrjäytyminen työelämästä ja yhteiskunnasta tai perheiden hajoaminen ja yksinhuoltajien vaikeudet.

Työ on paras turva köyhyyttä vastaan. Siksi pääpaino olisi laitettava niihin aktivointitoimiin, jotka kiinnittävät työelämään niitä, joilla on heikoimmat valmiudet. Tässä roolinsa on työnvälityksellä, oppisopimuskoulutuksella ja kuntien työllistämismennoilla. Tärkeitä ovat myös matalapalkkatuki, koulutus ja ratkaisut, jotka alentavat pitkäaikaistyöttömien työkuulumuksia ja nuorten alkupalkkoja – ne ovat Suomessa kansainvälisesti vertailun erittäin korkeita.

Lisäksi työllistymisen efektiivistä rajaveroastetta tulisi edelleen alentaa lieventämällä esim. asumistuen tulosidonnaisuutta sekä säättämällä, että lapsilisät eivät leikkaa toimeentulotukea tai muita perusturvaetuksia.

Tanskassa nuorisotyöttömyys on pystytty pitämään matalana korostamalla oikeuksien ohessa nuorten velvoitteita työn vastaanottamiseen.¹¹ Hyvin kohdistettu aktivointipolitiikka voi olla kahdessa mielessä järkevää: se koituu heikossa asemassa olevien ihmisten eduksi ja onnistuessaan se nostaa työllisyysastetta.

¹¹ Suomessa on vastikään säädetty ”Lex Soininvaara”, joka antaa kuntien sosiaalitoimelle mahdollisuuden leikata koulutuksesta ja työn vastaanottamisesta kieltäytyvän nuoren toimeentulotukea 20–40 prosenttia. Eduskuntakäsittelyn yhteydessä laki joutui ankaran kritiikin kohteeksi, koska kuntien ei uskota pystyvän tekemään lain vaatimaa nuorten tilanteen arviointia.

6 Ongelmat

Hyvinvointivaltion laaja kannatus on ymmärrettävä sen kiistattomien saavutusten valossa. On kuitenkin syytä korostaa, että hyvinvointivaltio luotiin olosuhteissa, jotka poikkeavat kovin paljon nykyisistä ja vielä enemmän edessä olevista. Voi perustellusti väittää, että hyvinvointivaltio joutuu vasta parin lähimmän vuosikymmenen aikana todelliseen testiin. Tähän on useita syitä, joista tässä luvussa käsitellään merkittävimmiksi katsottavia. Muita käsitellyn ansaitsevia mutta tässä sivuutettuja aiheita olisivat ainakin muuttuva perherakenne, maahanmuuttajien asema sekä asenteellinen individualismin korostus.

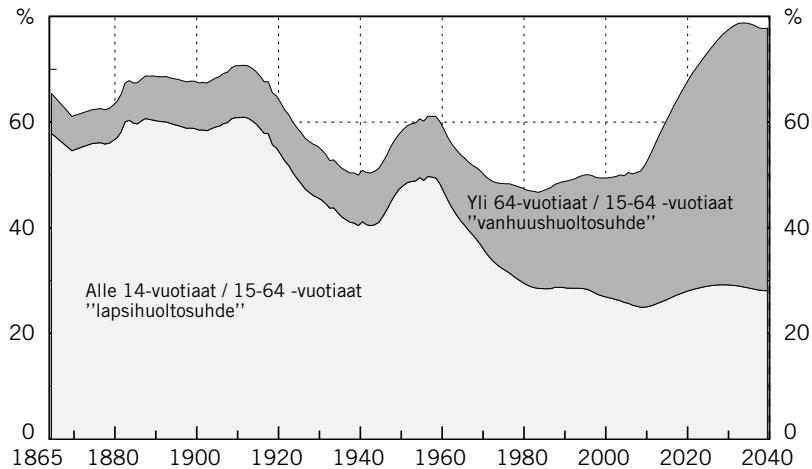
6.1 Harmaantuva Suomi: Ikärakenteen nopea muutos

Suomen hyvinvointivaltio luotiin 1970- ja 1980-luvuilla, jolloin Suomen väestön ikärakenne oli edullisempi kuin koskaan aiemmin historiassa (kuvio sivulla 40). Silloin talous oli suhteellisen suljettu, työkustannukset olivat matalat ja julkinen sektori pieni. Päättäjät saattoivat antaa eläke- ja muita hyvinvointilupauksia kustannuksia liikaa murehtimatta, koska vaikutukset julkiseen menotalouteen olivat silloin lähitulevaisuudessa pieniä ja ne muodostuisivat suuriksi vasta pitkällä aikavälillä.

Tilanne on kuitenkin aivan toinen nyt, kun koittaa lupauksen lunastamisen aika. Väestön ikärakenne on epäedullisempi kuin koskaan aiemmin historiassa. Eläkeläisten määrä kasvaa, kun suuret eli vuosina 1945-55 syntyneet ikäluokat siirtyvät pois työelämästä ja elinaikaodote edelleen kohoaa. Väestön ikääntyminen tulee Suomessa vastaan jo tämän ja ensi vuosikymmenen aikana, paljon nopeammin kuin yleensä muissa Euroopan maissa. Lisäksi taloutemme on vahvasti integroitunut maailmantalo-

*Hyvinvointilupa-
ukset tuntuivat
annettaessa hal-
voilta, mutta nyt
on lunastuksen
aika.*

Kuvio 6 Huoltosuhte, 1865-2040



Lähde: Tilastokeskus.

uteen, työkustannukset ovat korkeita, julkinen sektori suuri ja veroasteet jo entisestään korkeat.

Eläkkeet sekä hoito ja hoiva maksavat parin vuosikymmenen kuluttua EU:n arvioiden mukaan 5-6 prosenttia kokonaistuotannosta enemmän kuin nyt.

Vanhusten osuus väestöstä on nopeassa kasvussa. 65 vuotta täyttäneiden määrän arvioidaan lisääntyvän vajaasta miljoonasta yli puoleentoista miljoonaan jo vuoteen 2040 mennessä, ja yli 80-vuotiaiden määrä kaksinkertaistuu samassa ajassa yli puoleen miljoonaan.

Väestön ikääntyminen lisää merkittävästi eläkemenoja sekä terveydenhuollon ja vanhusten hoivan kustannuksia. EU:n arvioiden mukaan nämä kasvaisivat Suomessa lähimpien vuosikymmenten aikana yhteensä noin 6 prosenttia suhteessa kokonaistuotantoon (josta eläkemenojen kasvun osuus on noin puolet), kaksi kertaa enemmän kuin EU:ssa keskimäärin. Näistä syistä on arvioitu, että Suomen julkinen talous kärsii kestävyysvajeesta, joka valtiovarainministeriön arvion mukaan on noin 5 prosenttia ja Elinkeinoelämän Tutkimuslaitoksen arvion mukaan vajaat 3 prosenttia kokonaistuotannosta. Tämä tarkoittaa, että veroja pitäisi nostaa ja/tai menoja leikata vastaavalla määrällä jos veroaste halutaan vakauttaa yli ajan.

Julkisen talouden tilan vahvistaminen voidaan toki myös lykätä tuonnemmaksi, mutta silloin tarve veronkiristyksiin ja/tai

menoleikkauksiin muodostuu vieläkin suuremmaksi. Julkisen talouden tasapainottaminen ei riitä kestävyysvajeen poistamiseksi, vaan vielä parin vuosikymmenen ajan olisi varauduttava demografiamuutoksen rasitteisiin tuntuville julkisen talouden rahoitusylijäämillä.

Niin VM kuin ETLA katsovat, että kestävyysvajetta pitäisi supistaa olennaisesti seuraavalla hallituskaudella. Muuten vaarana on talouskasvua hidastava velkakierre ja kriisiherkkyyden lisääntyminen sekä sukupolvien välisen tulonjaon vääristyminen.

Julkisen talouden rahoitus pitäisi saattaa siten vahvaksi, että Suomella on mahdollisuuksia selvittää siedettävästi myös seuraavasta maailmantalouden taantumasta. Nykyisten ikäluokkien menoja ei pitäisi siirtää liiallisessa määrin tulevien (ja kooltaan pienempien) sukupolvien rasitteeksi. Kaiken kaikkiaan ongelmana on, että julkisen talouden velkakierre tulisi katkaista ja saavuttaa kestävyysvajeen poistava ylijäämä kohtuulliseksi katsottavan ajan kuluessa.

Pitkään jatkuessaan julkinen velkaantuminen murentaa talouskasvun edellytyksiä, vääristää sukupolvien välistä tulonjakoa ja lisää talouden kriisiherkkyyttä.

6.2 Maailman mullistuksia: Teknologia ja globalisaatio

Tieteen kehitys ja innovaatiot tuottavat jatkuvasti uusia teknologioita, jotka mullistavat tuotantoa, taloutta sekä koko yhteiskunnan toimintaa. Etenkin informaatio- ja viestintäteknologian kehitys muuttaa toimintatapoja. Se on myös johtanut globalisaation syvenemiseen sallimalla laajasti tuotannon eriyttäminen tai ulkoistaminen eri maihin niiden kilpailuetujen hyödyntämiseksi. Kaikki mikä voidaan digitalisoida, voidaan myös ulkoistaa.

Standardoitu massatuotanto pitkin sarjoihin on historiaa, tuotannon organisointi on nyt joustavampaa kuin aiemmin. Yksilöiden ja tiimien sekä inhimillisen pääoman merkitys on kasvanut. Työelämän muutokset vaikuttavat työmarkkinoiden pelisääntöihin ja ovat mm. jouduttaneet luopumista keskitetyistä palkkaratkaisuista ja siirtymistä kohti hajautetumpaa ja yritys kohtaista palkanmuodostusta.

Teknologia ja globalisaatio mullistavat työelämän puitteita.

Globalisaation syveneminen ja verokilpailu eivät toistaiseksi ole johtaneet hyvinvointivaltion alasajoon.

Globalisaatio ja hyvinvointivaltio näyttävät jopa tukeneen toisiaan.

Nämä muutokset asettavat uusia vaatimuksia myös hyvinvointivaltiolle, etenkin kun nopea rakennemuutos yhdistettynä koulutuksen korostumiseen vaikeuttaa rakennemuutoksesta kärsivien työntekijöiden uudelleen sijoittumista työmarkkinoilla.

Globalisaation syveneminen on usein nähty hyvinvointivaltion uhkana. Pelkona on, että tuotannontekijöiden liikkuvuus johtaa itseään ruokkivaan ja hyvinvointimenojen leikkauksiin pakotettavaan verokilpailuun (”race to the bottom”). Merkkejä tästä voi nähdä siinä, että yhtiöverokanta on viime vuosikymmenien aikana laskenut merkittävästi lähes kaikkialla, pääomatulojen verotusta lievennetään yhä useammassa maassa eri tavoin, ja myös korkeimpia ansiotulojen rajaveroasteita on alennettu melkein kaikissa OECD-maissa.

Toisaalta näiden trendien taustalla ovat myös haluttomuus maksaa korkeita veroja sekä tietoisuus niiden kielteisistä vaikutuksista työntekoon ja yrittäjyyteen, joita globalisaation syveneminen ja tuotannontekijöiden liikkuvuus sekä toimintojen ulkoistaminen vain voimistavat entisestään.

Pelko hyvinvointivaltion romuttumisesta globalisaation takia näyttää kuitenkin toistaiseksi saadun kokemuksen valossa liioitellulta. Itse asiassa pienillä ja korkean tulotason omaavilla sekä hyvin avoimilla mailla on tyypillisesti muita maita suurempi julkinen sektori ja korkeampi veroaste. Tämä voi osaltaan selittyä sillä, että globalisaatioon liittyviä rakennemuutoksia pelkäävät kansalaiset haluavat hyvinvointivaltion tarjoamaa turvallisuutta.

Pohjoismaissa kansalaiset ja työmarkkinajärjestöt ovatkin usein suhtautuneet myönteisemmin uusiin teknologioihin sekä kilpailuun ja globalisaatioon kuin heikomman hyvinvointivaltion omaavien maiden kansalaiset (Andersen et al., 2007).

Vaikka hyvinvointivaltio ja globalisaatio ovat viime vuosikymmeninä voineet edetä rinnakkain, tämä kehitys saattaa epäilemättä tulla tiensä päähän. Näin käy etenkin, jos hyvin koulutettu ja kielitaitoinen sekä yhä kansainvälisemmin orientoitunut nuoriso alkaa äänestää jaloillaan ja valita sijaintimaansa siellä vallitsevan veroasteen ja saavutettavissa olevan tulotason perusteella. Tulojen tasaukselle on perusteensa (vrt. luku 2), mutta sen toteuttaminen

käy kansantaloudellisesti ja julkisen talouden kannalta sitä kalliimmaksi mitä herkemmin inhimillinen pääoma liikkuu rajan yli (rahoituksen ja fyysisen pääoman lisäksi).

6.3 Julkinen talous oireilee: Baumolin tauti ja Wagnerin laki

Julkista taloutta käsittelevässä taloustieteellisessä kirjallisuudessa törmää usein käsitteisiin ”Baumolin tauti” ja ”Wagnerin laki”. Ensimmäinen viittaa siihen, että tuottavuuden kasvulle on teknologisista syistä paremmat edellytykset tavaratuotannossa ja yleensä yksityisessä sektorissa kuin julkisten palvelujen tuotannossa. Kasvokkain tapahtuvaa opetusta ja hoitoa tai hoivaa on vaikeampi rationalisoida kuin muita tuotantoprosesseja tai digitalisoidun tiedon käsittelyä.

Wagnerin laki viittaa siihen havaintoon, että kun tulotaso kohoaa, palvelujen kysyntä ja laatuvaatimukset yleensä kasvavat. Kun julkinen valta tuottaa tai rahoittaa monet korkean tulotason palvelut, esimerkiksi koulutuksen ja terveydenhuollon, se tarkoittaa samalla kasvavia paineita julkisiin menoihin. Pitkällä tähtäimellä Baumolin tauti ja Wagnerin laki voivat vaikuttaa varsin voimakkaasti julkisen talouden kokoon ja rahoitukseen, kuten sivulla 46 olevan taulukon yksinkertaistettu esimerkki havainnollistaa.

Baumolin tautia on vaikea valottaa tarkasti empirian avulla, koska julkisilla palveluilla ei käydä kauppaa markkinoilla ja niiden tuottavuutta on vaikea mitata. Perinteisesti julkista toimintaa on kansantalouden tilinpidossa mitattu siihen käytetyn työvoiman kautta, jolloin tuottavuuskehitys määritelmällisesti on ollut nolla.

Suomen tilastokeskus on viime vuosina pyrkinyt myös julkisten palvelujen tuottavuuden mittaamiseen suoriteperusteisesti. Luvut ovat yleensä indikoineet tuottavuuden heikkenemistä, mikä osaltaan voi johtua laadun paranemisen aliarvioimisesta. Tämä ei kuitenkaan muuta sitä tosiasiaa, että julkisten palvelujen kustannuksilla on taipumusta kasvaa muita hintoja ja kustannuksia nopeammin.

Beethovenin sinfonian soittaminen kestää edelleen yhtä kauan kuin 200 vuotta sitten.

Suomen julkinen talous on tätä nykyä rakenteellisesti alijäämäinen eli kärsii kestävyysvajeesta. Poliittisesti suosituin vaihtoehto tilanteen korjaamiseksi on talouden kasvun nopeuttaminen. Jokaisen puolueen talouspoliittisen ohjelman ydin näyttää olevan väite, että talouden kasvua voidaan ansiokkaan talouspolitiikan avulla nopeuttaa siinä määrin, ettei tarvita julkisten menojen leikkauksia tai ainakaan tavallisiin kansalaisiin kohdistuvia veronkiristyksiä. Yleensä ei kerrota kovinkaan tarkkaan niistä talouspolitiikan toimista, joilla kasvun arvioidaan saatavan merkittävästi nopeutumaan. Lisäksi väite kasvusta ratkaisuna julkisen talouden ongelmiin on varsin kyseenalainen, kuten Baumolin taudin ja Wagnerin lain lähempi tarkastelu osoittaa.

Käsitys, että talouskasvu on lääke julkisen talouden kestävyysvajeeseen, perustuu harhaiseen ajatteluun.

Pitkällä tähtäimellä talouskasvu tarkoittaa tuottavuuden kohouamista pääasiassa yksityisessä tuotannossa. Tämä kasvu on erinomaisen myönteinen kehitys, joka sallii elintason kohottamisen.

Baumolin taudin sanoma kuitenkin on, että kasvun nopeutuminen itsessään ei pienennä julkisen talouden alijäämiä, jos kaikkien palkansaajien tulot nousevat saman verran ja jos tulonsiirtojen varassa elävien etuustaso suhteessa palkkoihin säilyy ennallaan. Myönteiseksi vaikutus julkiseen talouteen muodostuu lähinnä siinä tapauksessa, että nopeampi kasvu tavalla tai toisella heikentää julkisen sektorin palkkojen ja/tai tulonsiirtojen osuutta kansantulosta. VM:n arvion mukaan yleisen tuottavuuden kasvun nopeutumisen vaikutus julkiseen talouteen on positiivinen mutta pieni. (Ks. Valtiovarainministeriö, 2010, s. 21).

Wagnerin laki vuorostaan tarkoittaa, että kasvun nopeutuminen jopa heikentää julkisen talouden tasapainoa kasvattamalla alati julkisiin palveluihin kohdistuvia vaatimuksia. Talouskasvu ei ole sen kaltainen patenttiratkaisu julkisen talouden rahoitusongelmiin kuin usein kuvitellaan.

Kansakunta vaurastuu – ja silti verorahat tuntuvat riittävän yhä vähempään.

Usein on koettu paradoksina, että kansantalouden kasvu ja vaurastuminen eivät poista julkisen talouden rahoitusongelmia vaan päinvastoin näyttävät johtavan niiden jatkuvaan vaikeutumiseen. Vaikka tässä esitetty tarkastelu on kovin pelkistetty, kertoo se kuitenkin jotain olennaista tuon paradoksin taustalla olevista tekijöistä.

Laskelma: Baumolin tauti ja Wagnerin laki

Seuraavassa tarkastellaan yksinkertaista esimerkkitaloutta:

- Yksityisessä sektorissa on 100 työntekijää, jotka alkutilanteessa (sarake A) tuottavat yhteensä 100 yksikköä (tuottavuus henkeä kohti = 1) ja joiden saama palkkasumma on myös 100 (tuottavuus = reaali-palkka).
- Julkisessa palvelutuotannossa toimii 40 työntekijää, joiden tuottavuus ja palkkataso ovat sama kuin yksityisessä sektorissa (= 1), jolloin palkkasumman arvo on 40.
- Kansantulo tässä taloudessa (jossa pääoman rooli sivuutetaan) on yhtä kuin palkkasumma eli yhteensä 140 (=100+40).
- Taloudessa on edunsaajia (esimerkiksi eläkeläisiä), määrältään 40, joiden etuus on 60 prosenttia palkasta (eli 0.6), jolloin julkisten tulonsiirtojen yhteismäärä on 24 (=0.6×40).
- Talouden veroaste on 40 prosenttia (eli 0.4), jolloin verokertymä on 56 (=0.4×140).
- Julkisen talouden rahoitusjäämä on -8 (verokertymän sekä tulonsiirtojen ja palvelumenojen summan erotus), mikä suhteessa kansantuloon on -5.6 prosenttia.

Olettakaamme seuraavaksi (Baumolin taudin havainnollistamiseksi), että tuottavuus yksityisellä sektorilla kasvaa muutaman vuoden kuluessa yhteensä 20 prosenttia, kun se julkisella sektorilla (kasvokkain tapahtuvassa palvelutuotannossa) pysyy muuttumattomana. Tällöin kansantalouden ja julkisen talouden tila muuttuu seuraavasti (sarake B):

- Yksityisen tuotannon ja palkkasumman arvo nousee ja on uudessa tilanteessa 120 (kun tuottavuus ja palkka henkeä kohti ovat 1.2 ja työllisyys edelleen 100), jolloin
- verokertymä nousee tulojen lisääntyessä ($0.4 \times 20 = 8$) sen verran, että julkinen rahoitus tasapainottuu.

Tämä ajatuskulku lienee niiden mielessä, jotka otaksuvat, että talouskasvu on ratkaisu julkisen talouden rahoitusongelmiin. Mutta näin ei ole, sillä palkat nousevat myös julkisella sektorilla saman verran (vaikka tuottavuus olisi ennallaan) joko markkinavoimien tai ay-liikkeen vaatimusten takia. Lisäksi etuuksien tasoa saatetaan korjata niiden pitämiseksi ennallaan suhteessa palkkatasoon. Tällöin päädytään skenaarioon (sarake C), jossa myös julkiset palvelumenot ja tulonsiirrot kasvavat siinä määrin, että julkisen talouden alijäämä pysyy ennallaan suhteessa kansantuloon. Näillä oletuksilla osoittautuu, että talouden kasvu, joka tässä tarkoittaa yksityisen sektorin tuottavuuden nousua, ei lainkaan paranna julkisen talouden tasapainoa. Se voi toki sitä tehdä, jos esimerkiksi tulonsiirto-

jen sallitaan jäävän jälkeen yleisestä tulokehityksestä, kuten työeläkkeiden kohdalla Suomessa niiden indeksikaavasta johtuen jossain määrin tapahtuukin. Tällöin julkisen talouden vahvistuminen ei kuitenkaan johdu niinkään talouden kasvusta sellaisenaan kuin tulonjaon muutoksesta edunsaajien tappioksi.

Toistaiseksi on oletettu, että julkinen palvelutuotanto on määrällisesti ennallaan vaikka muu tuotanto ja tulotaso ovat kohonneet. On kuitenkin vahvoja perusteita ajatella, että myös julkisten palvelujen tulojousto on positiivinen. Edelleen voidaan siksi olettaa, että tulotason nousu (Wagnerin lain mukaisesti) johtaa lisääntyvään julkisiin palveluihin kohdistuvaan kysyntään, joihin talous reagoi siirtämällä esim. 5 työntekijää yksityiseltä sektorilta julkiseen palvelutuotantoon (sarake D). Tällöin verokertymä on muuttumaton mutta julkiset menot suurempia ja julkisen sektorin rahoitusaliäämä entistäkin isompi. Näillä oletuksin talouden kasvu lisää julkisen talouden rahoitusongelmia.

		A	B	C	D
Yksityinen sektori	1. Työllisyys	100	100	100	95
	2. Palkkataso	1	1.2	1.2	1.2
	3. Palkkasumma (3=1×2)	100	120	120	114
Julkiset palvelut	4. Työllisyys	40	40	40	45
	5. Palkkataso	1	1	1.2	1.2
	6. Palkkasumma (6=4×5)	40	40	48	54
Koko kansantalous	7. Kansantulo (7=3+6)	140	160	168	168
Julkinen talous	8. Edunsaajia	40	40	40	40
	9. Etuustaso	0.6	0.6	0.72	0.72
	10. Tulonsiirrot (10=8×9)	24	24	28.8	28.8
	11. Julkiset menot (11=6+10)	64	64	76.8	82.8
	12. Verokertymä (0.4×7)	56	64	67.2	67.2
	13. Budjettijäämä (13=12-13)	-8	0	-9.6	-15.6
	14. Budjettijäämä, % (14=13/7)	-5.7	0	-5.7	-9.3

A = Lähtökohtatilanne

B = Tilanne sen jälkeen, kun yksityisen sektorin tuottavuus on kohonnut 20 %

C = Kuin B, mutta myös julkisia palkkoja ja etuuksia on nostettu 20 %

D = Kuin C, mutta myös julkisten palvelujen tuotantoa on lisätty

6.4 Hyvä, paha tuki: Tehokkuustappiot ja moraalikato

Hyvinvointivaltion rahoittamiseksi kerätyt verot ovat maksajien sa rasiuksena ja lisäksi ne aiheuttavat kansantaloudellisia tehokkuustappioita. Nämä ilmenevät työllisyyden heikkenemisenä, kun verotus lyö kiilan tuotannossa syntyvän arvonlisäyksen ja työntekijän saaman nettokorvauksen välille. Korkeat työtulojen marginaaliverot heikentävät myös motivaatiota kouluttautua tai panostaa työuralla etenemiseen. Pääoma- ja yritysverot vähentävät vuorostaan säästämistä ja investointeja sekä talouden kasvua.

Verotuksen aiheuttamat tehokkuustappiot ovat sitä suurempia mitä korkeammat ovat veroasteet ja vieläpä niin, että tappiot kasvavat veroasteen nousua nopeammin (likimäärin veroasteen kasvun neliöllä).

Näin ollen julkisen talouden laajenemismahdollisuuksia eivät rajoita ainoastaan kansalaisten haluttomuus maksaa korkeita veroja vaan myös korkeiden verojen aiheuttamat kansantaloudelliset tappiot. Ilmeiseltä tuntuu, että kooltaan pienen julkisen toiminnan kasvattamisen edut voivat hyvinkin olla haittoja suuremmat, kun taas hyvin isoksi laajentuneen julkisen talouden kohdalla haitat voivat jo dominoida. Kun kansalaisilla on kuitenkin hyvin erilaisia käsityksiä näistä hyödyistä ja haitoista, jotka myös jakaantuvat epätasaisesti, on optimaalisen julkisen talouden objektiivinen määrittäminen mahdottomuus.

Verotuksen haittavaikutuksille on joka tapauksessa annettava painoa julkista taloutta mitoitettaessa. Vastaavasti on pohdittava tulonsiirtojen kannustinvaikutuksia.

Sosiaalivakuutusjärjestelmän etuudet torjuvat köyhyyttä, mutta ne voivat myös vaikuttaa passivoivasti. Ne saattavat muuttaa vakuutettujen käyttäytymistä sosiaaliturvan käyttöä lisäävästi.

Tutkimusten mukaan työttömyysjaksot ovat sitä pitempiä mitä korkeampaa on työttömyysturvan taso. Työkyvyttömyyseläkkeelle siirrytään herkemmin korkean työttömyyden alueilla. Karenssipäivien poistamisen on Ruotsissa todettu johtavan mer-

Hyvinvointivaltio ohjaa työnteon ja yrittäjyyden vähenemiseen.

Verotuksen aiheuttamat tehokkuustappiot kasvavat nopeammin kuin veroasteet.

Mitä korkeammat sairauspäivärahat, sitä sairaampi kansa.

kittävään sairastavuuden lisääntymiseen, ja korvausasteen alentaminen on merkittävästi vähentänyt sairauspoissaoloja.

Edulliset varhaiseläkejärjestelmät ovat monessa maassa myötävaikuttaneet siihen, että työurat ovat jääneet yhä lyhyemmiksi suhteessa elinaikaodotteeseen. Asumis- ja perhepolitiikka voivat vaikuttaa osaltaan jopa perherakenteisiin, ne voivat esimerkiksi lisätä yksinhuoltajaperheiden määrää. On runsaasti esimerkkejä siitä, että sosiaalipolitiikan taso ja ehdot ohjaavat käyttäytymistä ja ovat usein omiaan aiheuttamaan kansalaisten tukiriippuvuutta.

Tukiriippuvuuden lisääntyminen voimistaa itseään.

Verotuksen haittavaikutukset ja tulonsiirtojärjestelmien aiheuttama tukiriippuvuus ovat kielteisiä ja pitkälti väistämättömiä hyvinvointivaltion seurauksia. Tukipolitiikan vaikutukset voivat kuitenkin voimistua merkittävästi jos ne johtavat muutoksiin ihmisten asenteissa sosiaaliturvaan.

Suomessa tilanne on ollut pitkään sellainen, että monet esimerkiksi toimeentulotukeen oikeutetut eivät sitä hae. Tämä voi johtua tietämättömydestä, mutta etenkin monen varttuneemman ihmisen kohdalla voi myös olla kysymys apuun liitetystä häpeästä. Työttömyys ja työttömyysturvan varassa eläminen on perinteisesti koettu kiusalliseksi ja siitä on jo tämän takia pyritty eroon mahdollisimman nopeasti.

Työttömyyden yleistyessä, niin kuin tapahtui 1990-luvun laman aikana, suhtautumisella työttömyyteen on kuitenkin taipumusta muuttua. Tilanne on toinen, kun myös naapurit ja monet ystäväpiirissä ovat työttömiä. Laman jälkeen etenkin nuorten asenne muuttui siten, että sosiaaliturvan hyödyntäminen tuli tavallisemmaksi ja se koettiin ilmeisesti monesti luonnolliseksi. Sosiaaliturvan ”alikäyttöisyyttä” voi pitää valitettavana, mutta yhtä lailla on syytä olla huolissaan tukipolitiikan laajenemisesta, joka osaltaan heijastaa ”sosiaalisten normien endogeenisuutta”.

Paras ominen on viranomainen?

Hyvinvointivaltio sallii ajatuksen, jonka mukaan vastuu lähimmäisistä ulkoistetaan kunnalle. Vanhusten hoito on kunnan vastuulla, monissa tapauksissa heitä käydään katsomassa vanhainkodissa hyvin harvoin. Toisinaan vanhemmat näyttävät ajattelevan, että lasten kasvattaminen on pikemmin koulun kuin kodin tehtävä.

Moraalikato herättää monia kysymyksiä mutta ei ole riittävä peruste hyvinvointipolitiikan pyrkimyksistä luopumiselle. On kuitenkin surullista, jos todellakin ”paras omainen on viranomainen”. Viime kädessä on niin, että yhteiskunta voi toimia eettisesti kestävästi vain, jos ihmiset kantavat vastuuta lähimmäistään.

6.5 Itseään tukeva hallinto: Byrokratia ja päätöksenteko

Hyvinvointivaltion ongelmia ovat siis rahoituksen vaikeus, kielteiset kannustinvaikutukset ja moraalikato, mutta myös kasvava byrokratia. Erityisesti kuntien hallinnolla on jatkuva taipumus paisua aina vain suuremmaksi, vaikka mm. tietotekniikan mahdollisuuksien hyödyntämisen luulisi sallivan sen pienentämistä. Osaltaan tämä johtunee siitä, että byrokratia ymmärtää omat ongelmansa erityisen hyvin ja pystyy tarpeitaan viestittämään päättäjille. Vertaillen Porin kaupungin hallintoa vuosina 1972 ja 2004 Viren (2006) havaitsi hallinnon henkilöstön lähes nelinkertaistuneen vaikka kaupungin väestömäärä oli jonkin verran supistunut.

Byrokratian laajeneminen ei ole vain resurssiongelma, siihen yhdistyy usein myös asiakasnäkökulman jääminen taka-alalle. Kuntien palvelutoimintaa kritisoidaan usein siitä, että toimintamuodot eivät salli valintamahdollisuuksia tai kuntalaisten vaihtelevien tarpeiden huomioon ottamista. Sanomalehtien yleisönosastot ovat lähes tulvillaan kirjoituksia siitä, miten kuntien viranomaiset ovat kohdelleet kuntalaisia kaavamaisesti ja epäinhimillisesti.

Toinen ongelma on, että hyvinvointivaltio saavutuksistaan huolimatta ei koskaan pysty tyydyttämään kaikkia siihen kohdistuvia vaatimuksia.

Kansalaiset ovat oppineet vaatimaan ja poliitikot lupaamaan etuuksia ja palveluja. Kun mitään ehdotonta verotuksen tai velkaantumisen kattoa ei tule vastaan, on erittäin vaikea määrittää

Byrokraatti leikkaa palveluja, ei hallintoa.

**”Alltid mer –
aldrig nog”**

*(Ruotsalainen kiteytys
hyvinvointivaltiosta)*

kuinka pitkälle toiveita on järkevä toteuttaa. Hyvin aikoina uusia lupauksia herkästi annetaan, ja huonoina aikoina palvelut ja tulonsiirrot koetaan entistäkin tärkeämmiksi.

Tässä yhteydessä voi todeta, että markkinatalous ja julkinen sektori poikkeavat toisistaan merkittävästi siinä, että edellisellä on itseään korjaavat mekanisminsa. Huonosti kannattavaa yritystoimintaa supistetaan tuotantoa vähentämällä tai konkurssin kautta ja voimavaroja siirretään muille aloille. Prosessi muovautuu niiden lukemattomien ratkaisujen kautta, joita kotitaloudet ja yritykset tekevät joka päivä.

Julkisen sektorin kohdalla tilanne on toinen: rahoitusaliijäämä pyrkii ruokkimaan itseään kasvattamalla velkaa entisestään. Tilanteen korjaaminen vaatii virkamiesten valmistelua, hallituksen päätöksiä ja eduskunnan hyväksymistä. Päätöksentekoprosessi on takkuinen ja kohtaa usein kovaa vastarintaa.

Tässä on myös ero suhteessa anglosaksiseen malliin. Vain minimaalisen hyvinvointivaltion maassa talouskriisi kohtelee palkansaajia kaltoin, koska he saattavat menettää työpaikkansa myötä sekä terveydenhuoltonsa että eläkkeensä. Mutta yksilöt reagoivat tähän yksilötasolla pakostakin hakemalla aktiivisesti uusia työmahdollisuuksia, lisäämällä tilaisuuden tullen yksityistä säästämistä ja pyrkimällä työurien pidentämiseen.

***Pohjoismainen
malli vaatii päätöksentekokykyisiä poliitikkoja.***

Pohjoismainen hyvinvointivaltio suojaa kansalaisia paremmin kolhuilta, mutta kollektiivinen riskinkanto johtaa herkästi isoon julkisen talouden rahoitusaliijäämään, joka korjaantuu vain yhteiskunnan tasolla tehtävien päätösten kautta. Siksi hyvinvointivaltio meillä asettaa suurempia vaatimuksia poliittiselle päätöksentekokyvyille kuin pienen hyvinvointivaltion maassa.

7 Korjausten suunta

Hyvinvointivaltion tilille voidaan kirjata suuria saavutuksia, mutta sen toimintaan liittyy myös varteenotettavia ongelmia. Ilmeisin pulma on, että muuttuneissa oloissa on yhä vaikeampi turvata sen rahoitusta.

Julkisen talouden kestävyysvaje on suuri, ja sitä tulee pienentää määrätietoisesti alkavalla vaalikaudella. On väistämätöntä, että harkittavaksi tulevat toimenpiteet kohdistuvat myös hyvinvointivaltioon. Tässä luvussa esitetään kolme näkökohtaa niistä suunnista, joista voitaisiin hakea eväitä rahoituksellisesti kestävämpään hyvinvointivaltioon sen tavoitteista luopumatta.

7.1 Palvelutuotannon tuottavuuden lisääminen

Kuntien toiminnan tehostaminen on koko julkisen talouden kestävyuden avainkysymyksiä. Kuten Baumolin tauti olettaa, palvelutuotannon tuottavuuden nostaminen on usein vaikeata kasvokkain tapahtuvassa hoito- ja hoivatoiminnassa sekä koulutuksessa. Kaikkeen palvelutoimintaan liittyy kuitenkin myös merkittävä osa hallinnollista työtä, jossa mm. informaatioteknologian hyödyntäminen voi merkittävästi tehostaa toimintaa. Tätä potentiaalia on Suomen julkisen sektorin ja etenkin kuntien kohdalla tähän mennessä hyödynnetty heikosti.

ETLAn vastikään julkistama ”Muistioita seuraavalle hallitukselle” sisältää useita muitakin ehdotuksia kuntien toiminnan kehittämisestä. Tuottavuutta voidaan parantaa rakenteellisin toimenpitein, joista esimerkkejä ovat kuntien yhdistäminen,

Palvelujen tuottavuutta voidaan parantaa hyödyntämällä mm. tietotekniikkaa ja rakenteellisia toimia sekä toimintatapoja uudistamalla.

sairaanhoidopiirien ja erikoissairaanhoidon järjestämisvastuun siirtäminen valtiolle ja ammattikorkeakoulujen rahoitus- ja hallintojärjestelmän uudistaminen.

Myös kuntasektori tarvitsee vaihtoehtoja ja kilpailua.

Palvelutuotannon tehokkuutta nostavaa toimintatapojen uudistamista voitaisiin edistää lisäämällä valintamahdollisuuksia ja kilpailua, vaikka rahoitus onkin julkisen vallan vastuulla. Tässä hengessä kuntalakiin tulisi sisällyttää Ruotsissa hyväksi havaittu haastamismenettely, jonka mukaan erilaisilla palveluntuottajilla on oikeus tehdä ehdotuksia myös kunnan itse tuottamien palvelujen tuottamisesta. On huolehdittava siitä, että kuntien liikelaitekset kilpailevat yksityisten palveluntuottajien kanssa yhtäläisin ehdoin (kilpailuneutraliteetti). Kuntien ja kuntayhtymien hankintakäytäntöjä tulee selkeyttää ja kilpailulakia tarkentaa Ruotsin mallin mukaisesti.

Palvelujen ulkoistamista ja yksityistämistä on Suomessa tehty jo pitkään. Vanhuspalveluissa on vähennetty kuntien laitoshoidtoa ja vanhuksia on siirtynyt palvelutaloihin ja hoivakoteihin. Yritykset ja järjestöt tuottavat jo yli puolet vanhusten palveluasumisesta. Muissa Pohjoismaissa on kuitenkin meitä selkeämmin menty kohti palvelujärjestelmää, joka lisää vanhusten itsemääräämisoikeutta ja valintamahdollisuuksia. Tuotannon osalta se nojaa vahvasti yrityksiin ja järjestöihin.

Julkisen palvelutoiminnan kilpailuttaminen on vaikeaa ja vaativaa.

Kilpailua ja yksityistämistä vieroksutaan edelleen usein sillä perusteella, että ne eivät sovellu julkisten palvelujen tuotantoon ja että jotkut kokemukset ovat olleet kielteisiä.

Tähän voi olla useita syitä. Kunnat eivät kenties osaa kilpailuttaa palvelutoimintaa järkevästi. Kilpailutilanne saattaa myös olla siten puutteellinen, että julkinen toiminta lähinnä korvautuu yksityisen monopoliaseman omaavalla ja siten korkean hintatason ylläpitävällä tuottajalla. Tarvittaisiin tilaaja-tuottajamalli, jossa kunta antaa toimeksiannot erilliselle tilaajaorganisaatiolle ja määrittelee laatutason sekä halutun palvelumäärän ja käytettävissä olevan rahoituksen. Tavoitteena olisi solmia erimittaisia palvelusopimuksia ja kilpailuttaa tuottajia. Joidenkin mielestä on jo lähtökohtaisesti väärin, että sosiaalipalveluita tuottavat voittoa

tavoittelevat yksityiset yritykset – erityisesti jos palvelutuotanto siirtyy ulkomaiseen omistukseen.¹²

Kilpailuttamiseen ja yksityistämiseen liittyvät ongelmat ovat kiistattomia ja usein suuria. Etenkin terveydenhuollon ongelmiin ei ole olemassa helppoja ratkaisuja. Kilpailuttaminen ja toimivien markkinoiden synnyttäminen voi tapahtua vain ajan mittaan kokeilujen sekä oppimisen ja erehdysten kautta. Se puoltaa etenemistä joutuisasti ja hyvissä ajoin ennen kuin suuret ikäluokat tulevat hoivaa laajemmin tarvitsevaan elinvaiheeseen.

Palvelusopimuksia on usein vaikea kirjoittaa siten, että laatuvaatimukset määritetään kattavasti ja tarkoituksenmukaisesti. Suurena vaikeutena on varmistaa riittävä tilaajaosaaminen. Osaamista tarvitaan kilpailuttamisessa ja sopimusjuridiikassa sekä terveystaloustieteessä ja epidemiologiassa (Pekurinen, 2005).

Kansainvälinen kokemus tukee silti käsitystä, että kilpailu ja yksityistäminen ovat käyttökelpoinen keino palvelujen tuottavuuden parantamiseen laatuvaatimuksista tinkimättä. Yhdistettynä palvelusetelien käyttöön näin voidaan samalla parantaa asiakkaiden valintamahdollisuuksia. Ideologinen vastarinta ei ole perusteltua, jos keinoja ja toimintamuotoja arvioidaan pragmaattisesti ja saavutettavissa olevien tulosten perusteella.

Sivulla 54 olevassa laskelmassa on esitetty yksinkertaistettu esimerkki siitä, miten julkisen palvelutuotannon tehostaminen voi parantaa julkisen talouden rahoitusasemaa. Esimerkki on toki täysin hypoteettinen, mutta myös kvantitatiiviset arviot Suomen julkisen talouden kestävyysvajeen korjaamisen vaihtoehdoista viittaavat siihen, että palvelujen tuottavuuden kasvattaminen voisi olla varsin vaikuttava keino.

Valtiovarainministeriön arvion mukaan hyvinvointipalvelujen tuottavuuden kasvun nopeutuminen (pysyvästi) 0,25 prosentilla vähentää julkisen talouden kestävyysvajetta kokonaisen prosentin verran kokonaistuotannosta eli erittäin voimakkaasti.

Kilpailuttaminen ja yksityistäminen vaatii aikaa ja oppimisprosessia kokeiluineen ja erehdyksineen.

Julkisten palvelujen tuottavuus vaikuttaa voimakkaasti kestävyysvajeseen.

¹² Kielteisellä kannalla yksityistämiseen on laaja kannatus kansalaisten keskuudessa: 90 prosenttia suomalaisista on sitä mieltä, että palvelut pitää sekä rahoittaa että tuottaa kuntien tai valtion toimesta; ks. Kangas (2010).

Laskelma: Hyvinvointivaltion rahoituksen kestävyuden vahvistaminen

Edellä käytettiin yksinkertaistettua esimerkkiä sen valaisemiseksi, miksi talouskasvu sellaisenaan ei ole ratkaisu julkisen talouden rahoituksen ongelmiin (ks. laskelma sivuilla 45-46). Tässä palataan tuohon esimerkitalouteen, ja oletettu lähtökohtatilanne on sama (sarake A), eli yksityinen palkkasumma on 100, julkinen palkkasumma 40, tulonsiirrot 24, verokertymä 56 ja julkinen rahoitusjäämä -8.

Olettakaamme nyt, että eri toimin kyetään parantamaan julkisen palvelutuotannon tuottavuutta määrätyn ajan kuluessa yhteensä 10 prosenttia, jolloin palvelujen tuottamiseen tarvitaan vastaavasti vähemmän työvoimaa (sarake E). Palvelutuotannon kustannusten alenemisen ansioita julkisen talouden rahoitusjäämä suhteessa kansantuloon tällöin puollittuu (on enää -2.8 prosenttia).

		A	E	F
Yksityinen sektori	1. Työllisyys	100	104	108
	2. Palkkataso	1	1	1
	3. Palkkasumma (3=1×2)	100	104	108
Julkiset palvelut	4. Työllisyys	40	36	40
	5. Palkkataso	1	1	1
	6. Palkkasumma (6=4×5)	40	36	40
Koko kansantalous	7. Kansantulo (7=3+6)	140	140	148
Julkinen talous	8. Edunsaajia	40	40	32
	9. Etuustaso	0.6	0.6	0.6
	10. Tulonsiirrot (10=8×9)	24	24	19.2
	11. Julkiset menot (11=6+10)	64	60	59.2
	12. Verokertymä (0.4×7)	56	56	59.2
	13. Budjettijäämä (13=12-13)	-8	-4	0
	14. Budjettijäämä, % (14=13/7)	-5.7	-2.8	0

A = Lähtökohtatilanne

E = Tilanne sen jälkeen, kun julkisten palvelujen tuottavuus on kasvanut 10 %

F = Tilanne sen jälkeen, kun lisäksi osallistumisaste on kohonnut

Olettakaamme edelleen, että eri keinoin ryhdytään toimiin työhön osallistumisasteen nostamiseksi. Tämä voi tapahtua esimerkiksi opintoaikoja ja työttömyysjaksoja lyhentämällä sekä sellaisin toimin (esim. työn viihtyvyyttä parantamalla tai eläkejärjestelmän ikärajoja nostamalla), jotka auttavat keskimääräisten työurien pidentämisessä. Esimerkissä oletetaan yksityisen työvoiman ja työllisyyden lisäyksen olevan 8 työntekijää, joista puolet sijoittuu yksityiseen ja puolet julkiseen toimintaan (Sarake F).

Oletetun palvelutuotannon tehostumisen lisäksi tapahtuva työllisyyden kohoaminen lisää veropohjaa ja -kertymää siinä määrin, että julkisen talouden rahoitusali jäämä eliminoituu. Esimerkki on kovin pelkistetty, mutta sanoma omaa yleistä kantavuutta: julkisen talouden tilaa voidaan kohentaa veroasteita nostamatta ja etuuksista tinkimättä, jos työllisyysaste saadaan riittävän korkeaksi (ja palvelutuotantoa kyetään tehostamaan).

7.2 Osallistumisasteen nostaminen

Suomessa on parin viime vuoden aikana käyty kiivasta keskustelua työurien pidentämisestä. Kiista on koskenut kysymystä siitä, mitkä ovat oikeat tai tehokkaat keinot toivotun tuloksen aikaansaamiseksi. Pitäisikö keskittyä työviihtyvyyttä parantaviin toimiin (porkkana) tai eläkejärjestelmän ikärajojen nostamiseen (keppi)?

Vielä kiistanalaisempi on ollut kysymys siitä, kenen päätökset pitäisi tehdä. Matti Vanhasen hallitus liputti keväällä 2009 eläkejärjestelmän ikärajojen nostamisen puolesta, mutta työmarkkinajärjestöt vastustivat sitä voimakkaasti – ne pitivät työeläkkeitä koskevaa päätöksentekoa omana reviirinään. Yhtä mieltä kaikki näyttäisivät olevan vain siitä, että työurien keskimääräinen pidentäminen on tuiki tarpeen.

Lisäksi työllisyysastetta tulisi pyrkiä nostamaan mm. lyhentämällä työttömyysjaksoja, nopeuttamalla opintoja, vähentämällä työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymistä tai edistämällä paluuta työelämään sekä edistämällä maahanmuuttajien työllistymistä.

Kuten oheinen esimerkki havainnollistaa, keskimääräisten työurien pidentäminen ja sitä kautta aikaansaatu työhön osallis-

Työurien pidentämisen keinoista ollaan eri mieltä, sovun soisi löytyvän laajan keinovalikoiman käytöstä.

Työurien pidentäminen on välttämätön ja tehokas keino hyvinvointivaltion rahoituksen turvaamiseksi.

tumisasteen nousu lisää veropohjaa ja kutistaa julkisen talouden kestävyysvajetta. Valtiovarainministeriö on arvioinut, että keskimääräisen eläkkeelle siirtymisen myöhentyminen yhdellä vuodella vähentäisi kestävyysvajetta noin prosentin verran suhteessa kokonaistuotantoon.

Tuntuukin ilmeiseltä, että työurien pidentämisen täytyy olla olennainen osa ratkaisua julkisen talouden ongelmiin.¹³ Nehän pitkälti johtuvat elinaikaodotteen jatkuvasta ja voimakkaasta pitenemisestä. Kun eletään pitempään, ja keskimäärin ottaen myös terveinä pitempään, pitäisi myös olla hyvät mahdollisuudet vastata näin syntyvään haasteeseen työuria pidentämällä. Muussa tapauksessa ikäsidonnaisten julkisten menojen rahoitus vaikeutuu ja lisäksi eläkkeiden korvausaste laskee, koska vuoden 2005 työeläkeuudistuksessa päätetty ns. elinaikakerroin osaltaan leikkaa eläkkeitä.

Keskimääräisten työurien pidentäminen on nähtävä tarpeellisenä ja luonnollisena sopeutustoimena elinaikaodotteen nousuun. Pulmana voi edelleen pitää sitä, että suuret ikäluokat paljolti ehtivät siirtyä eläkkeelle kantamatta itse riittävästi eläkemenoistaan aiheutuvaa raskautta, joka siirtyy seuraavien ikäpolvien taakaksi. Tähän ongelmaan voidaan enää vaikuttaa vain rajoitetusti, lähinnä vero- ja maksupolitiikalla.

7.3 Universaalisuusperiaatteen tarkistaminen

Kaikille hyvälaatuiset ja riittävät sekä ilmaiset palvelut on hyvä periaate...

Kuten edellä todettiin (luku 3), hyvinvointivaltiomme kantavia periaatteita on ns. universaalisuuden periaate, jonka mukaan kaikille kansalaisille pitäisi heidän tarvitsemien tulonsiirtojen lisäksi pystyä tarjoamaan määrällisesti ja laadullisesti hyvät palvelut. Näiden halutaan olevan ilmaisia tai ainakin kustannuksiin nähden vahvasti alihinnoiteltuja, ja menot tulee rahoittaa ylei-

¹³ Kun työeläkelait tulivat voimaan vuonna 1962, jolloin eläkeikäsi säädettiin 65 vuotta, suomalaisen miehen elinaikaodote oli 66 ja naisen 72 vuotta. Nyt miehen elinaikaodote on 76 ja naisen 83 vuotta, ja alentamattoman työeläkkeen ikäraja 63 vuotta; Kangas (2010).

sellä verotuksella tai kaikkiin kohdistuvilla pakollisilla maksuilla. Taustalla on ajatus, että peruspalvelujen saatavuus pitää jakaantua ostovoimasta riippumatta kohtuullisen tasaisesti.

Periaatteen tulkintaa ei ole koskaan täsmennetty. Käytännössä kunnat ovat säästäneet etenkin terveydenhuollon ja vanhusten hoivan tarjonnassa, kysyntää on pidetty kurissa jonojen avulla. Tämä on ollut mahdollista, koska kunnan vastuulla oleviin palveluihin yleensä ei ole asiakkailta subjektiivista oikeutta (päivähoitoa lukuun ottamatta). Kansalaisten keskuudessa jonotusajat on usein koettu haitallisen pitkiksi, ja lainsäädännöllä tähän pyritään nyt saamaan korjausta. Lisäksi palveluista on jo pitkään kerätty tuntuvia maksuja. Lakisääteistä sosiaaliturvaa täydentäviä yksityisiä eläke- ja muita vakuutuksia on ollut jo pitkään, ja niiden kasvun uskotaan jatkuvan nopeana.

Tulevaisuudessa universaalisuuden periaatetta tulee olemaan entistäkin vaikeampi kunnioittaa jo sen takia, että tulonsiirtojen ja etenkin eläkemenojen kasvu jatkuu nopeana. Koulutus-, hoito- ja hoivakysyntää ei kyetä tyydyttämään pelkästään verovaroin tai alhaisin maksuin. Toivomukset laadun parantamisesta tulevat paljolti jäämään toteutumatta, koska ikääntyneiden määrät kasvavat ja kuntien rahoitusmahdollisuudet ovat rajalliset. Toiveiden tai vaatimusten ja kuntien mahdollisuuksien kuilu kasvaa kasvamisestaan.

Tätä taustaa vasten voi peräänkuuluttaa hyvinvointilupausten selkeyttämistä ja sitä myöten universaalisuuden periaatteen tarkistamista.

Tämä ei koske niinkään eläkkeitä kuin palveluja, joita koskeva yhteiskunnan lupaus on paljon epämääräisempi kuin eläkelupaus. Julkinen sektori ei koskaan kykene tyydyttämään kaikkia toivomuksia, mutta sen tulisi huolehtia kaikkien kansalaisten perusturvasta ja peruspalveluista.

Olennainen kysymys on, miten lupauksen raja määritetään. Missä laajuudessa julkinen terveydenhuolto kantaa vastuuta kansalaisista, mikä jää kansalaisten omalle vastuulle? Mikä on se vanhusten hoivapalvelujen määrä ja laatu, jonka pitäisi olla joko ilmaista tai voimakkaasti alihinnoiteltu?

... jota ei ole koskaan kyetty kovin hyvin toteuttamaan.

Universaalisuuden periaatetta on täsmennettävä ja rajattava.

Universaalisuuden periaatteen tarkistaminen olisi eduksi sen takia, että kansalaiset tällöin paremmin voisivat arvioida omia näkymiään ja voisivat myös paremmin varautua tulevaisuuteen. Tällä hetkellä käydään keskustelua mm. elinikäisistä kertamaksullisista lisäeläkkeistä tai ”pitkäikäisyyseläkkeistä” (VM:n virkamiesten tuore ehdotus), joiden avulla ihmiset voisivat lisätä omaa eläketurvaansa ja mahdollisuuksiaan ostaa vaikkapa hoivapalveluja elämän myöhäisvaiheessa. Tähän on aiempaa paremmat edellytykset, koska yhä useammalla ikääntyneellä on varteenotettavaa varallisuutta.

Ei ole väärin, jos ihmiset haluavat myös omin toimin varautua vanhuuteen.

Ehdotukset ovat kiinnostavia ja oikeansuuntaisia, sillä ne voisivat parantaa vakuutuksen ottajan asemaa ja samalla jossain määrin keventää kuntien rahoitustaakkaa.

Vakuutettu voisi lisäeläkkeen kautta varmistaa mahdollisuutensa rahoittaa itselleen korkean iän saavutettuaan joitakin lisäpalveluja, jotka eivät sisälly kunnan turvaamien palvelujen piiriin. Mutta tällaiset ratkaisut edellyttävät, että julkinen sektori täsmentää omia sitoumuksiaan hoidon ja hoivan suhteen. Muuten vakuutusten edullisuutta on niitä harkitsevien kannalta vaikea arvioida.

Murtaisiko universaalisuuden tarkistaminen hyvinvointivaltion legitimitetin ja poliittisen kannatuksen?

Lisävuokutukset ja maksulliset palvelut herättävät vastarintaa niiden keskuudessa, jotka pelkäävät universaalisuusperiaatteesta tinkimisen olevan ratkaiseva askel prosessissa, joka johtaa hyvinvointivaltiosta luopumiseen.

Sosiaalipoliitikkojen keskuudessa ajatellaan yleisesti, että universaalisuudesta luopuminen murentaa hyvinvointivaltion kannatusta keskiluokan keskuudessa. Miksi maksaa veroja, jos ei koe saavansa vastinetta rahoilleen? He viittaavat myös siihen havaintoon, että tulonjako on tasaisempi universaalisuusperiaatteen kuin tarveharkinnan perusteella kohdennetun sosiaaliturvan maissa.

Ajatus universaalisuudesta hyvinvointivaltion legitimitetin turvaajana on ymmärrettävä mutta sekin voidaan kyseenalaistaa. Se näyttää perustuvan oletukseen, että keski- ja hyvätuloiset kannattavat hyvinvointivaltiota vain, jos itse siitä hyötyvät (saamalla etuuksia) mutta eivät kuitenkaan osaa arvioida omaa etuaan oikein eli eivät ymmärrä olevansa nettomaksajia.

Havainto, jonka mukaan tulonjako on tasaisempi universaalisen hyvinvointivaltion maissa kuin muualla, kertoo korrelaatiosta, mutta ei välttämättä kausaliteetista. Esimerkiksi Yhdysvalloissa on kiistatta hyvin pieni ja kaikkea muuta kuin universaalinen hyvinvointivaltio ja samalla suuret tuloerot, mutta edellinen ei ole yksioikoisesti jälkimmäisen syy. Pikemminkin molemmat ilmiöt heijastavat syvällisempiä yhteiskunnallisia tekijöitä, kuten historiasta periytyviä arvoja (”kukin olkoon oman onnensa seppä”) ja etnistä heterogeenisuutta, joka vähentää valmiutta tulon-tasaukseen.

Universaalisuudesta tinkimiseen liittyvät pelot saattavat olla liioiteltuja. Ehkä suomalainen hyvinvointivaltio sittenkin perustuu enemmän solidaarisuuteen kuin hyvätuloisten kyyvyttömyyteen arvioida omia nettomaksujaan.¹⁴

Uhkana universaalisuudesta tinkimistä voi perustelluimmin pitää silloin, jos syntyy rinnakkaisjärjestelmiä samojen tehtävien tekemiseen – siis jos julkinen ja yksityinen järjestelmä (esim. eläke- tai sairausvakuutus) ovat toistensa vaihtoehtoja.

Vähemmän pulmallista on, jos yksityinen ratkaisu selkeästi on luonteeltaan julkista järjestelmää täydentävä. Niin eläkkeiden kuin hoito- ja hoivapalvelujen osalta lienee mahdollista ja suotavaa luoda puitteet, joissa julkinen sektori vastaa kaikille tarkoitettuun turvaan ja palveluihin, joita kansalaiset voivat sitten täydentää mieltymystensä ja mahdollisuuksiensa mukaan yksityisillä ratkaisulla.

Kertamaksullinen lisäeläke on kannatettava ehdotus, joka ei murena työeläkkeiden perustaa.

¹⁴ Onko hyvätuloinen tyytymättömämpi ja vähemmän halukas solidaarisuuteen heikompi-osaisia kohtaan, jos hän itse maksaa 5 000 euroa vähemmän veroja ja saa 5 000 euroa vähemmän tulonsiirtoja? Vaikuttaa siltä, että vastaus on sosiaalipoliitikolle ilmeisemmin myönteinen kuin ekonomistille.

8 Hyvinvointi- valtion tulevaisuuden skenaarioita

Hyvinvointivaltiota kannatetaan laajasti sen saavutusten vuoksi, mutta näillä näkymin sen rahoitus ei ole kestävällä tolalla. Siksi joudutaan käymään keskustelua siitä, miten hyvinvointipalvelut ja tulonsiirrot voidaan tulevaisuudessa turvata ja rahoittaa. Tässä keskustelussa yksimielisyys tulee olemaan vähäisempää, sillä edessä olevien valintojen eduista ja haitoista on kovin erilaisia käsityksiä.

On todennäköistä, että poliittiset puolueet tulevat painottamaan verotuksen kiristämistä ja muita vaihtoehtoja eri tavoin, sikäli kun ottavat selkokielisesti kantaa hyvinvointivaltion linjauksiin. Näyttää myös siltä, että sosiaalipoliitikoilla ja ekonomisteilla on taipumusta hakea tarvittavia toimia eri suunnalta.

Sosiaalipoliitikon mielestä hyvinvointivaltion turvaaminen vaatii kireämpiä veroja ja lisävelkaa.

Joukko suomalaisia hyvinvointivaltion sosiaalipoliittisia asiantuntijoita julkaisi vastikään raportin ”Hyvinvoinnin turvaamisen rajat”, (Hiilamo et al., 2010). Raportissa esitetään skenaariotarkastelu, jossa hyvinvointi valtion tulevaisuutta vuonna 2020

Hyvinvointivaltion tulevaisuus

		Verojen korotus	
		Ei	Kyllä
Velan pienen- täminen	Ei	Kuihtuminen	Kehittäminen
	Kyllä	Alasajo	Kuihtuminen

arvioidaan kahden valinnan pohjalta, jotka koskevat verotuksen tasoa ja suhtautumista julkisen talouden velanottoon.

Asetelman mukaan sosiaalipoliitikot arvioivat hyvinvointivaltion alasajon olevan väistämättä edessä, jos päättäjät kieltäytyvät verotuksen kiristämisestä ja jos julkista velkaa pyritään vähentämään. Jälkimmäistä vaihtoehtoa on jossain määrin vaikea ymmärtää, koska tuskin kukaan edes kuvittelee, että Suomi ryhtyisi tosiasiassa pienentämään julkisen bruttovelan absoluuttista määrää. Todennäköisesti kirjoittajat tarkoittavat, että julkisen talouden kestävyysvajeen nopea poistaminen, esimerkiksi VM:n virkamiesten esittämällä aikataululla, johtaisi hyvinvointivaltion kannalta liian rajuihin toimenpiteisiin.

On ehkä oireellista, että sosiaalipoliitikot katsovat hyvinvointivaltion tulevaisuuden lähinnä riippuvan finanssipolitiikan linjauksista pikemmin kuin sosiaalipolitiikan kentässä tapahtuvista ratkaisuista. VM:n virkamiesten ja monien muiden ekonomistien kannalta tuntuu kuitenkin vaikealta hyväksyä ajatus, että vain verotuksen kiristäminen ja velkaantumisen kasvattaminen voisivat sallia hyvinvointivaltion säilyttämisen tai kehittämisen.

Velkaantumisen tie on petollinen. Sitä voidaan vielä kulkea, mutta vain joitakin vuosia. Velanoton kasvattaminen vielä 10 vuoden ajan sallii kenties hyvinvointivaltion laajenemisen vuoteen 2020 asti, mutta sen jälkeen leikkausten onkin oltava kertaluokkaa rajumpia. Tätä ei voi pitää reiluna sukupolvien välisen tulonjaon näkökulmasta. Hyvinvointivaltion suunnittelun aikahorisontin pitäisi olla paljon pidempi kuin 10 vuotta, mikä perustelee varovaista suhtautumista valtion ja julkisen vallan velanottoon.

Kansantalouden verotuksen sietokyvyn rajaa ei voi määrittää yksiselitteisesti, sillä verotuksen vaikutukset riippuvat olennaisesti talouden instituutioista ja verorahojen käytöstä. Verotuksen kiristäminen saattaa johonkin mittaankin asti olla mahdollista. Voidaan ajatella luovuttavan alennetuista arvonnäköverokannoista, esimerkiksi elintarvikkeiden ja ravintolapalveluiden kohdalla, joita nykyinen hallitus päätti alentaa heikoin perustein. Hyviä perusteluja on myös kiinteistöveron nostamiselle, kuten vero-

Ovatko VM:n virkamiehet ja ETLAn ekonomistit väistämättä hyvinvointivaltion vihollisia?)

Lisävelkaantuminen ja verotuksen kiristäminen voi olla mahdollista, mutta onko se viisasta?

tuksen uudistustyöryhmä (ns. Hetemäen ryhmä) on vastikään esittänyt.

Globalisaation syveneminen ja veropohjien kansainvälisen liikkuvuuden lisääntyminen sekä korkeiden veroasteiden kielteiset työllisyys- ja kasvuvaikutukset puhuvat kuitenkin sen puolesta, että verotuksen kiristämisessä pitäisi yleisesti ottaen olla erittäin varovainen. Mittavia hyvinvointivaltion menolisäyksiä ei voida uskottavasti rahoittaa verotusta kiristämällä¹⁵ tai julkista velkaantumista kasvattamalla. Ratkaisuja ongelmiin on pääosin syytä hakea muualta. Erityisesti tulisi pyrkiä laajentamaan veropohjaa sekä arvioimaan uudelleen hyvinvointivaltion toimintatapoja.

Yksi vaihtoehtoinen skenaario voidaan esittää oheisen kuvion avulla. Siinä päätöksenteon vaihtoehdot koskevat kansantalouden tasolla työn osallistumisastetta sekä hyvinvointivaltion osalta toimia sen tuottavuuden parantamiseksi ja menojen rajoittamiseksi.

Osallistumisasteen nostaminen työlinjaa terävöittämällä on pitkällä aikavälillä välttämätön ja tehokas keino hyvinvointivaltion rahoituksen turvaamiseksi. Lisäksi on kyettävä julkisten palvelujen tuottavuuden kohottamiseen, mikä edellyttää tilan antamista vaihtoehdoille ja kilpailulle. Edelleen on pyrittävä tulkitsemaan ja rajaamaan universaalisuusperiaatetta siten, että sen kunnii-

Hyvinvointivaltion puolustaminen vaatii kannusteita työntekoon, julkisen palvelutuotannon tehostamista ja kansalaisten omaa vastuuta.

Hyvinvointivaltion tulevaisuus

		Osallistumisasteen nostaminen	
		Ei	Kyllä
Palvelutuotannon tuottavuuden nostaminen	Kyllä	Kuihtuminen	Kehittäminen
	Ei	Alasajo	Kuihtuminen

¹⁵ Verotuksen kiristämisellä on laaja tuki sosiaalipoliitikkojen lisäksi myös kansalaisten keskuudessa: enemmistö pitää sosiaaliturvan tasoa liian matalana ja ilmoittaa olevansa valmis nostamaan verotuksen tasoa säilyttääkseen sosiaaliturvan; ks. Kangas (2010).

oittamiseen on realistiset edellytykset. Tähän liittyy sekin, että tarvittavat edellytykset omaavat vanhukset yhä useammin käyttävät omia varojaan rahoittaakseen kunnan ylläpitämiä tai niitä täydentäviä palveluja.

Hyvinvointivaltio ei ole tullut tiensä päähän, sitä voidaan puolustaa ja on syytäkin puolustaa. Mutta tuota puolustusta ei voi rakentaa jatkuvalla velkaantumisella ja velan kasvuvauhdille, joka ylittää kokonaistuotannon kasvun.

Hyvinvointivaltion rapautuminen, jos se rapautuu, ei viime kädessä johdu Baumolin taudista tai väestön ikääntymisestä, ei myöskään liian matalista veroista. Kyse on siitä, että hyvinvointivaltion puolustaminen vaatii ratkaisuja, joiden avulla Suomessa tehdään enemmän työtä. Työ on paras suoja köyhyyttä vastaan, ja riittävä työnteko on ainoa kestävä keino hyvinvointivaltion rahoituksen turvaamiseksi.

Kirjallisuutta

Andersen, T.M., Holmström, B., Honkapohja, S., Söderström, H.T., Korkman, S. ja Vartiainen, J. (2007): *The Nordic Model – Embracing Globalization and Sharing Risks*. Taloustieto Oy, 2007.

Barr, N. (2004): *Economics of the Welfare State*. Oxford University Press, 2004.

Coelli, T., Lefebvre, M. ja Perelman, P. (2010): *On the Welfare State Performance in the European Union*. CEPR Discussion Papers 8096.

D’Addio, A. (2007): *Intergenerational Transmission of Disadvantage: Mobility or Immobility Across Generations? A Review of the Evidence for OECD Countries*. OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 52.

Dworkin, R. (1981): *What is Equality? Part II: Equality of Resources*. *Philosophy and Public Affairs* 10.

Esping-Andersen, G. (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton University Press.

Gylfason, T., Holmström, B., Korkman, S., Söderström, H.T. ja Vihriälä, V. (2010): *Nordics in Global Crisis – Vulnerability and Resilience*. Taloustieto Oy, 2010.

Harsanyi, J.C. (1953): *Cardinal Utility in Welfare Economics and the Theory of Risk-Taking*. *Journal of Political Economy* 61.

Harsanyi, J.C. (1953): *Cardinal Welfare, Individual Ethics, and Interpersonal Comparisons of Utility*. *Journal of Political Economy* 63.

Hiilamo, H., Kangas, O., Manderbacka, K., Mattila-Wiro, P., Niemelä, M. ja Vuorenkoski, L. (2010): *Hyvinvoinnin turvaamisen rajat*. Kela.

Kangas, O. (2009): *Onko Suomi enää pohjoismainen hyvinvointivaltio?*, teoksessa Taimio, H., toim. (2009): *Kurssin muutos: Kestävään kasvuun ja hyvinvointiin*. Työväen Sivistysliitto.

Kangas, O. (2010): *Sosiaaliturva 2020-luvulle*, teoksessa Saari (2010).

Lindbeck, A. (2003): *An Essay on Welfare State Dynamics*, Institute for International Economic Studies. Seminar Paper No. 719.

Lindbeck, A. (2006): *The Welfare State – Background, Achievements, Problems*. Research Institute of Industrial Economics. Working Paper No. 662.

Mueller, D.C. (1989): *Public choice II*. Cambridge University Press.

Oxford Handbook of the Welfare State. Oxford University Press.

Pekurinen, M. (2005): *Terveyspalvelujen ja vanhusten palvelujen uudistaminen ratkaisee palvelurakenneuudistuksen onnistumisen*. PTT-katsaus 4/2005: *Miten hyvinvointipalvelut tulevaisuudessa?*

Rawls, J. (1971): *A Theory of Justice*. Harvard University Press.

Roemer, J.E. (2002): *Egalitarianism against the Veil of Ignorance*. *Journal of Philosophy*, Volume XCIX.

Saari, J., toim. (2010): *Tulevaisuuden voittajat – Hyvinvointivaltion mahdollisuudet Suomessa*. Eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan julkaisuja 5/2010.

Sandmo, A. (1998): *The Welfare State: a theoretical framework for justification and criticism*. *Swedish Economic Policy Review* 5 (1998).

Soininvaara, O. (2010) *Sata-komitea – Miksi asioista päättäminen on niin vaikeaa*. Teos.

Stanford Encyclopedia of Philosophy (2008).

Taimio, H., toim. (2009): Kurssin muutos: Kestävään kasvuun ja hyvinvointiin, Työväen Sivistysliitto.

Valtiovarainministeriö (2010): Julkinen talous tienhaarassa.

Van Parijs, P. (1995): Refonder la Solidarite, cerf. Paris.

Vickrey, W.S. (1945): Measuring Marginal Utility by Reactions to Risk, *Econometrica* 13.

Viren, M. (2006): Kansalaisen kuntauudistus, Kunnallisan kehittämissäätö. Polemia-sarjan julkaisu nro 64.