

SUOMI VUONNA 2049

Ikääntyvän yhteiskunnan strategiset valinnat –
neljä skenaariota Suomelle



SISÄLLYS

	Hankkeen tavoite ja tiivistelmä	3
1	Johdanto – Miten kriisien aikakaudella käy pitkäjänteiselle päätöksenteolle?	8
2	Ikääntymiseen sopeutumisen eri skenaariot 2020-luvulla	11
	2.1 Päätöksenteko solmussa	14
	2.2 Kakun kasvattajat	17
	2.3 Jäähyväiset yhteiselle riskienjaolle	19
	2.4 Uusi vaihde	21
3	Skenaarioiden taustat: Tilannekuva sekä julkisen ja yksityisen sektorin työnjako	24
	Väestön ikääntymisen tilannekuva	25
	a.) Hyvinvointipalveluiden kysyntä ja tuottavuus	26
	b.) Ikääntyminen ja talouskasvu	27
	c.) Väestön ikääntymisen eri vaiheet globaalissa tarkastelussa	28
4	Yksityisen ja julkisen sektorin työnjako	31
	4.1 Julkinen sektori viimesijainen vakuuttajana	34
	4.2 Koulutuksen tarve ja rahoitus	35
	4.3 Julkisen sektorin palvelu- ja vakuutuslupauksen uudelleenmäärittely	37
	4.4 Yhteiskuntapolitiikan ekologiset rajat	40
	Liite 1 Ikäryhmätilit	45
	Lähteet	48



2023

HANKKEEN TAVOITE JA TIIVISTELMÄ

Hankkeen tavoite

Väestön ikääntyminen on pitkän aikavälin hidas vallankumous, joka muuttaa Suomea ja Eurooppaa monin tavoin kansalaisten tarpeiden, talouden ja kulttuurin näkökulmista.

Työeläkevakuuttajat Telan ja Suomen sosiaali ja terveys ry SOSTEN perustaman Ikääntyvä yhteiskunta koronan jälkeen -hankkeen loppuraportti pohjautuu vuosina 2021–23 kokoontuneen aivoriihen keskusteluihin.

Alun perin tarkoituksena oli tuottaa päättäjille koronakriisin jälkeiseen aikaan analyttistä pohdintaa väestön ikääntymisen megatrendiin sopeutumisesta. Pandemia ei ole hävinnyt kokonaan ja lisäksi uudet globaalit kriisit ovat tuoneet maailmaan lisää epävarmuutta.

Kriisien aikakaudella poliittiselta päätöksenteolta vaaditaan yhä enemmän nopeita reaktioita. Hankkeen idea väestön ikääntymisen tilannekuvan rakentamisesta ja siihen kytkeytyvien pitkän aikavälin politiikkavalintojen sanoittamisesta on entistä ajankohtaisempi.

Monimutkaisten ratkaisujen aikaansaaminen voi myös helpottaa, jos kaikki jakavat ideologisista eroista huolimatta ainakin yhteisen tilannekuvan. Haluamme käydä myös keskustelua siitä, mihin lopputuloksiin eri politiikkavalinnat voivat johtaa sekä talouden että sosioekonomisten vaikutusten näkökulmista.

Raportti sisältää neljä vaihtoehtoista skenaariota ikääntymiseen sopeutumisen valinnoista verotuksen, kasvuinvestointien ja menojen karsimisen näkökulmista. Strategisten valintojen aikaikkuna on 2020-luvulla, mutta isojen systeemisten valintojen seurauksia kuvataan aina 2040-luvun loppuun asti.

Väestön ikääntymistä käsitellään raportissa julkistalouden eri sektoreiden osalta erityisesti valtiontalouden näkökulmasta. Ikäsidonnaisten menojen merkittävä kasvu seuraavien 30 vuoden aikana kohdentuu julkiseen sote-palvelusektoriin.

Skenaarioissa ei oteta kantaa erilaisten poliittisten vaihtoehtojen toteuttamisen puolesta tai vastaan. Mahdolliset skenaariot kuvaavatkin sinänsä toteuttamiskelpoisia strategioita, joilla olisi kaikilla omanlaisensa vaikutukset julkistalouteen ja erilaisiin väestöryhmiin.

Mielestämme yhteiskuntapolitiikan kannalta keskeisistä politiikkavaihtoehdoista tulisi keskustella Suomessa enemmän isojen arvovalintojen näkökulmasta.

Peräänkuulutamme poliittiselta päätöksenteolta kunnianhimoista tavoitteidenasetantaa lähivuosien aikana, jotta ikääntymiskehityksen haittavaikutuksia voitaisiin torjua suunnitelmallisesti ja ajoissa.

Ikääntyvä yhteiskunta -aivoriihen jäsenet ja sihteeristö:

Sihteeristö: Aleksi Kalenius (SOSTE), Jussi Ahokas (SOSTE), Anni Marttinen (SOSTE), Janne Pelkonen (TELA), Risto Vaittinen (TELA)

Aivoriihi: Eija Koivuranta (pj), Sirpa Pietikäinen, Vesa Vihriälä, Christoffer Taxell, Jaakko Kiander, Tapio Huttula, Mirikka Danielsbacka, Osmo Soininvaara, Markus Jäntti, Seija Ilmakunnas, Roope Uusitalo

Tiivistelmä

Väestön ikääntyminen ja erityisesti työikäisten määrän lasku alentaa ennusteiden mukaan globaalia talouskasvua tulevaisuudessa keskimäärin noin 1–1,5 prosenttiyksiköllä vuodessa. Se on yksi tekijöistä, joiden vuoksi edessämme saattaa olla historiallisesti uusi matalan tuottavuuden aikakausi.

Väestö vanhenee erityisesti Suomen kaltaisissa korkean tuottavuuden maissa. On myös paljon valtioita, joissa väestö on nuorta, mutta tämä ei riitä pitämään globaalia talouskasvua edes nykyisellään. Samaan aikaan näyttää siltä, että taloudellisia – tai talouteen vaikuttavia – pandemian ja ilmastonmuutoksen erilaisten seurausten kaltaisia kriisejä on luvassa yhä enemmän.

Suomi elää etsikkoaikaa ennen väestömuutoksen vaikutusten voimakkainta realisoitumista julkistaloudessa. Suomen on tehtävä ratkaisunsa siitä, miten tulevaan sopeudutaan. Väestön ikääntymisessä ei ole kyse yhdestä kohtalonomaisesta kehityskulusta. Se sisältää usein esitettyjen riskien lisäksi myös mahdollisuuksia. 2020-luvun päätöksillä luodaan vuosikymmenien päässä olevaa tulevaisuutta.

Suomelta puuttuu strateginen suunta, joka vastaa päivänpolitiikan ja vaalikausien yli nouseviin kysymyksiin. Mitä muuta politiikka on kuin reaktiivista päätöksentekoa yhtenä hetkenä esiin nousseisiin ongelmiin? Mitä muuta huomioimme kuin valtiontalouden tasapainon? Onko meillä malttia investoida inhimilliseen pääomaan? Miten uskallamme kytkeytyä investointipolitiikassa globaaleihin tuotantoketjuihin? Voiko julkisen sektorin roolia hyvinvointipalveluissa tehostaa tai jopa kaventaa?

Olemme tehneet raportissa näkyväksi vaihtoehtoisia tulevaisuuksia. Luomamme neljä tulevaisuusskenaariota ovat keskustelunavaus. Ne eivät ole toiveita tai uhkia. Vaihtoehdoille on yhteistä se, että emme voi toimia niin kuin ennen. Tai voimme, mutta sillä on seurauksensa, kuten tämän raportin Päätöksenteko solmussa -tulevaisuusskenaariosta voi päätellä.

Haluamme erilaisilla tulevaisuudenkuvilla herätellä: Suomi tarvitsee puoluerajoja ylittävän linjan, jolla päätämme sopeutua ikääntyvään yhteiskuntaan. 1900-luvun lopulla Suomi nousi muutamassa vuosikymmenessä vauraaksi länsimaaksi. Miten pysymme sellaisena?

Millaisessa Suomessa haluamme elää vuonna 2049?

- Päätöksenteko solmussa -skenaariossa** väestön ikääntyminen ja hyvinvointitarpeiden kasvu ymmärretään, mutta poliittinen päätöksenteko jumittaa. Isoja päätöksiä ei saada aikaiseksi. Julkinen sektori velkaantuu nykyrakenteiden kautta vähitellen ja vääjäämättömästi.
- Kakun kasvattajat -skenaariossa** talouden kasvuodotuksia nostetaan väestöpolitiikalla ja pitkän aikavälin investoinneilla, joihin kuuluvat myös sosiaaliset investoinnit. Julkisen sektorin menopaineisiin vastataan kehittämällä julkistalouden tulovirtoja, mutta menotasolle ei aseteta tavoitteita.
- Jäähyväiset yhteiselle riskienjaolle -skenaariossa** sosiaalisia riskejä manageroidaan (valtion ohjaamana) jokaisen kansalaisen oman elinkaaren sisällä. Samalla yhteisestä riskienjaosta luovutaan. Tämä tarkoittaa vetäytymistä julkisesta hyvinvoinnin tuotannosta pitkän siirtymäkauden jälkeen.
- Uusi vaihe -skenaariossa** nykyiset julkiset resurssit käytetään tehokkaammin hyödyksi. Julkisen talouden velkaantumista myös jarrutetaan. Skenaariossa pyritään nostamaan julkisen sektorin palvelutuotannon tehokkuutta ja rajaamaan julkisten menojen kasvua.

Millä tekijöillä sitten on suurin merkitys ikääntyvän yhteiskunnan hyvinvoinnin kannalta – aikana, jolloin globaalista talouskasvusta ei ole takeita? Työn tuottavuuteen vaikuttavat niin rakennemuutos, teknologinen kehitys kuin myös kansakunnan inhimillinen pääoma. Inhimillistä pääomaa rakennetaan pitkälti julkisin palveluin. Julkisen toiminnan tehostamisella on kuitenkin vaikea kasvattaa julkisten palveluiden tuottavuutta, koska ne ovat pitkälti koulutuksen ja terveydenhuollon kaltaisia ihmisvaltaisia hyvinvointipalveluja.

Lisäksi ikääntyvässä yhteiskunnassa juuri hyvinvointipalvelujen tarve suhteessa koko talouteen kasvaa. Se maksaa: Ikääntyvät ja yhä pidempään elävät seniorikansalaiset kuluttavat yhä enemmän terveyspalveluja. Samalla lääketieteen kehitys mahdollistaa yhä useamman sairauden hoitamisen paremmin. Uudet lääkkeet ja teknologiat lisäävät terveyspalvelujen kustannuksia.

Toisekseen: vaikka nuoret ikäluokat ovat yhä pienempiä, koulutusmenojen ei tarvitsisi välttämättä pienentyä. Työn tuottavuuden nostamiseksi Suomi tarvitsee enemmän korkeakoulutettuja työntekijöitä. Sekin maksaa. Syynä on urakan mittavuus: Nuorten ikäluokkien koulutustaso on jo pudonnut OECD-maiden kärjestä keskitason alle. Korkeakoulutettavien osuuden ikäluokista pitää kaksinkertaistaa, jos tavoitteena on vuoteen 2050 mennessä saavuttaa koulutetuimmat OECD-maat.

Työllisyysasteen nostaminen parantaa julkisen talouden tasapainoa. Suomen jo nyt ennätyksellisen korkeaa työllisyysastetta voidaan vielä nostaa. Työllisyysasteella on kuitenkin luonnollinen katto. Sitä nostamalla voidaan parhaimmillaankin vain ostaa aikaa. Edessä on kuitenkin yhteiskuntapoliittinen valinta: tuleeko julkisen sektorin kasvaa sitä mukaa kun hyvinvointipalvelujen osuus kulutuksesta nousee, vai olisiko toivottavampaa laskea julkisen sektorin osuutta hyvinvointipalvelujen järjestämisestä?

Julkisen sektorin kansalaiselle tarjoamaa palvelu- ja vakuutuslupausta on aina mahdollista rajata. Se tarkoittaa sitä, että aiemmin julkisesti rahoitettujen palvelujen rahoituksesta suurempi osa siirretään yksilöiden vastuulle. Vaikka se ei näytä poliittisesti todennäköiseltä, maailma ympärillämme voi muuttua.

Mutta millaisia valintoja ja ratkaisuja silloin aiotaan tehdä? Rikotaanko aiemmin sukupolvien välillä ollut sopimus tulonsiirroista elinkaaren aikana? Jos taas haluamme pitää kiinni palvelulupauksesta, millaisia investointeja aiomme tehdä, jotta valtion tulot kasvavat? Vai pitääkö tehdä iso muutos siinä, mitkä toimijat palvelut tuottavat ja miten?

Hyvinvointivaltio on yhä ymmärrettävissä vakuutusjärjestelmänä. Siinä pakollisina vakuutusmaksuilla katetaan vanhuuden ja sairauden kaltaisten ”vakuutustapahtumien” aiheuttamia kustannuksia. Elinkaaren aikana lähes jokainen meistä ehtii olla elämänsä eri vaiheissa niin nettosaaja kuin nettomaksajakin.

Poliittinen haaste on se, että elinkaaren ylittävät resurssi-siirrot edellyttävät hyvin pitkäaikaista sitoutumista. Myös väestöjen kasvava liikkuvuus yli valtioiden rajojen asettaa omat haasteensa pitkäaikaisten yhteiskuntasopimusten ylläpitämiselle. Suomen pitää olla täällä koulutetuille houkutteleva maa jäädä, mutta myös houkutteleva maa tulla ulkomailta tänne työhön.

Poliittisen hyväksyttävyyden rajat liittyvät yleiseen luottamukseen ja julkisen vallan rooliin viimesijaisena vakuuttajana. Kansalaisten viimesijainen turva – ja kokemus siitä – voidaan ymmärtää keskeiseksi julkishyödykkeeksi, joka turvaa luottamusta niin tulevaisuuteen, julkiseen valtaan kuin kanssaihmiinkin.

Kokemukset 2000-luvulta osoittavat, että yhteiskuntapolitiikan tulee olla varautunut toistuviin ja vakaviin globaalin järjestelmätason shokkeihin. Julkinen sektori on ainoa toimija, jolla on käytössään riittävät resurssit vaimentaa näitä iskuja.

Voimme ennustaa tulevaisuuden reunaehdoista paljon, mutta lopulta emme tiedä mitä tapahtuu seuraavaksi. Silti päätöksiä pitää tehdä. Mitä teemme tai emme tee? Julkisen sektorin taloudellinen tasapaino ei yksin enää riitä ja pelkkä reaktiivinen ajelehtiminen luo vain epävarmuutta.

Suomi on pystynyt aiemminkin päätöksiin, joiden seuraukset näkyvät hitaasti. Ei ole mitään syytä, miksi se ei olisi mahdollista myös nyt.

1.

JOHDANTO

**– MITEN KRIISIEN
AIKAKAUDELLA KÄY
PITKÄJÄNTEISELLE
PÄÄTÖKSENTEOLLE?**

Pandemiat, geopoliittinen kamppailu ja vihreä siirtymä – nämä kolme globaalia muutostekijää muovaavat maailmaa lähivuosina. Joissain puheenvuoroissa on jopa ennakoitu siirtymistä jatkuvien kriisien aikakauteen.

Valtio teki korona aikana kotimaassakin vahvan paluun viimekätiseksi vakuuttajaksi, kun taas markkinoihin kohdistui poikkeusolojen rajoittamistoimia. Globaalit tuotantoketjut katkeilivat ja maailmantalouteen syntyi kaupan esteitä. Pienten maiden näkökulmasta valtioliittoumien rooli on tämänhetkisessä geopoliittisessa tilanteessa korostunut suurvaltioiden rinnalla.

Poikkeukselliset olot eivät avanneet kotimaassa niin sanottuja mahdollisuuksien ikkunoita suurille sosiaalipoliittisille muutoksille ([Kangas 2020](#)). Hyvinvointiyhteiskunnan instituutioiden jatkuvuus on näyttäytynyt kriiseissä vahvuutena.

Poliittiselta päätöksenteolta vaadittiin korona-aikana nopeutta ja vaikuttavuutta epävarmuuden verhon takaa tehtävin päätöksin. Päätöksentekijöiden näkökulmasta ennustetiedon lisäksi mahdollisimman ajantasaisen ja luotettavan tutkimustiedon rooli on kasvattanut merkitystään.

Päätöksenteon vaikeuserroin on kasvamassa ja epävakaus uhkaa Eurooppaa monilla tasoilla. Meillä erilaisten organisaatioiden toiminnan jatkuvuus suunnittelu oli pandemian kohdatessa Aasian maita heikommalla tasolla, mutta toisaalta kokemuspohjakin oli ohuempi.

Hyvinvointiyhteiskunnan tietoa tuottavien instituutioiden vahvuus on kriisiaikoina se, että organisaatiot ovat yksilöitä parempia hallitsemaan intuitiivisesta, ”nopeasta ajattelusta” syntyvien virheiden mahdollisuutta (Kahneman, 2011). Ne pystyvät parhaimmillaan yksilöitä paremmilla resursseillaan ja valvotuilla prosesseillaan panostamaan tiedon tuotantoon sekä laajojen näkökulmien huomiointiin.

Hidas väestökriisi on yksi suurimmista syistä julkistalouden pitkän aikavälin haasteille

Väestörakenteen vinoutuminen on äkinäisiin kriiseihin nähden ennakoitava ja niin sanottu hidas kriisi. Poliittiset päättäjät eivät koe olevansa pakotettuja toimimaan väestökysymyksessä, jossa radikaali muutosvoima hiipii pitkällä aikavälillä suuren rysäyksen sijaan.

Väestömuutokseen reagointi onkin vaikeampaa kuin akuuttiin hätään. Suomi lähtee seuraavina vuosina varsin pitkältä takamatkalta juoksemaan kiinni väestön ikääntymisestä aiheutuvia talousvaikutuksia. Erityisesti väestön tarpeiden painopiste siirtyy elinkaaren loppupuolelle, mikä vaikuttaa palveluiden ja tulonsiirtojen kohdentumiseen.

Suomen väestörakenne on vinoutunut ja vaikutukset ovat näkyneet työvoiman määrässä ja talouskasvussa käytännössä koko 2000-luvun ajan. Lisäksi vuoden 2011 jälkeen tapahtunut romahdus synnytydydessä on tosiasia, jolla on kauaskantoisia seurauksia seuraavina vuosikymmeninä.

Syntyvyys on edelleen laskusuunnassa ([Tilastokeskus 2023](#)) lyhyeksi jääneen korona-ajan pyrähdysten jälkeen. Toisaalta nettomaahanmuutto on kasvanut huomattavasti 2020-luvulla pitkän aikavälin keskiarvon yläpuolelle. Olemme liikkeellä, mutta toki myöhässä moniin verrokkimaihin nähden. Entä kuinka realistisia ovat tarinat, joita kerromme itsellemme Suomen talouskasvun palaamisesta historialliselle nousu-uralle? Väestötekijä ei ainakaan enää tue tuottavuuskasvua. Menneiden vuosikymmenten niin sanottu väestöllinen osinko suotuisesta huoltosuhteesta on kääntynyt negatiiviseksi. Huoltosuhteen heikkenemistä voidaan työllisyysastetta nostamalla parantaa vain tiettyyn pisteeseen asti. Pienentyvä väestöpohja ei myöskään tee kotimaahan kohdistuvien pääomainvestointien kautta

saatavasta tuottavuuden lisäyksestä välttämättä enää yhtä kannattavaa kaikilla aloilla. Työn tuottavuuden nostaminen on sekin pitkä ja kiemurainen tie.

Suomen haasteet ovat pääasiassa samoja kuin ennen COVID-19-kriisiä

Suomalaisen yhteiskunnan pitkän aikavälin haasteet olivat ennen kevättä 2020 käytännössä samat kuin vuonna 2023. Väestön ikääntyminen ([Rotkirch 2021](#)) ja siihen kytkeytyvä julkisen talouden tasapaino ([VM 2022:77](#)) ovat edelleen isoimpia ratkaistavia yhteiskunnallisia kysymyksiä. Päätöksen teon vaikeuskerrointa lisäävät myös vihreän siirtymän investointien mahdollistaminen ja Euroopan ulko- ja turvallisuuspoliittisen tilanteen heikentyminen.

Vuosien 2020–2022 finanssipolitiikkaa hoidettiin Euroopassa suhdanneajoituksen näkökulmasta hyvin eri tavalla kuin finanssi- ja velkakriisiä vuosina 2008–2011. Julkinen velka kasvoi Suomessa ja muissa EU:n jäsenvaltioissa. Kriiseihin vastaamisen lisäksi julkinen velka on kasvanut myös muista syistä.

Akuutin koronakriisin aikana Hetemäen exit- ja jälleenrakennusryhmän (VNK 2020, [1.](#)) ja Vihriälän professorityöryhmän ([VNK 2020:13](#)) raportit hahmottelivat osaltaan pandemian jälkeisen talouspolitiikan suuntaviivoja ja julkisen talouden vakauttamista.

Valtiovarainministeriön virkamiespuheenvuorossa (2022) talouden tasapainottamisen lähtökohtana on ensisijaisesti menokuri. Julkisen talouden tasapainottamisen lisäksi pandemian jälkeiseen aikaan sovitetaan myös toisenlaisia narratiiveja (esim. [STM 2023:6](#), [Lievonon 2022](#)). Hyvinvointitalousajattelussa (STM 2023:6, [Soste 2021](#), [OECD 2019](#)) pidetään esillä vihreään siirtymään ja sosiaalisiin investointeihin liittyviä menolisäyksiä kestäväen talouskasvun tukemisessa.

Kyse ei ole pelkästään julkistalouden menopuolen ratkaisusta, vaan myös tulopuolelle kaivataan lisää tuottavuutta parantavia investointeja. Tutkimus- ja kehitysinvestointien nostamiseen on löytynyt harvinainen parlamentaarinen yhteisymmärrys ([TEM 2020:37](#)), mutta henkiseen pääoman osalta ei ole vielä päästy aivan samanlaiseen tahtotilaan ([VNK 2021:4](#)).

Koronakriisi ja geopoliittinen maailmantilanne ovat muuttaneet myös talouden tuotantoketjuihin liittyvää ajattelua. Euroopan unionin tavoite on lisätä maanosan strategista autonomiaa eri sektoreilla aina puolustuksesta teollisuustuotantoon. Tällä hetkellä EU-maat kilpailevat siitä kuka käyttää hyväksi protektionistisen käänteen tuottamat mahdollisuudet.

2. IKÄÄNTYMISEEN SOPEUTUMISEN SKENAARIOT 2020-LUVULLA

Tämä raportti muodostaa tilannekuvan väestön ikääntymisen vaikutuksista. SOSTE ry:n ja Työeläkevakuuttajat Telan hanke käynnistyi tarpeesta käsitellä väestömuutosta isojen yhteiskunnallisten valintojen kautta. Niitä on luontevaa esitellä erilaisten skenaarioiden kautta.

Vuosina 2021–22 hankkeen piirissä kokoontuneen aivoriihen keskustelujen pohjalta tiivistyi neljä vaihtoehtoista tulevaisuudenkulkua ikääntymisilmiön ympärillä. Ne ovat arkkityyppisiä esimerkkejä erilaisten politiikkatoimien logiikasta, joilla ikääntymisen vaikutuksiin voidaan poliittisessa päätöksenteossa vastata 2020-luvulla – ja mitä siitä eri asemassa oleville kansalaisille voi seurata.

Väestön ikääntyminen ei ole ainoa muutoksen ajuri, mutta skenaarioiden käsittämä todellisuus rajataan siihen hankkeen perustamismotiivin ja selkeyden vuoksi.

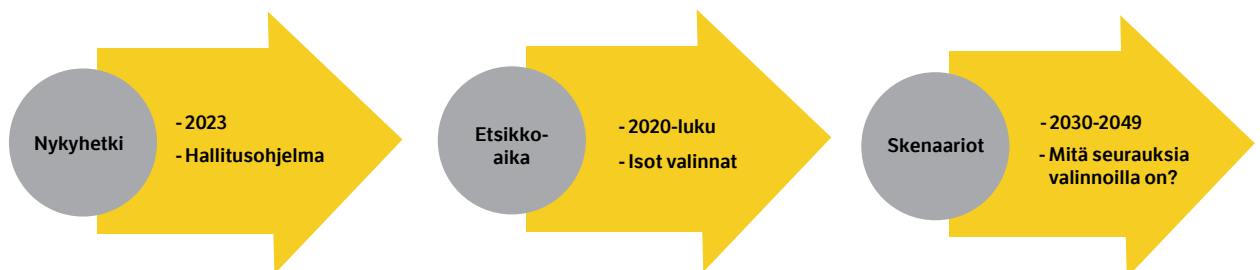
Esiteltynä tulevaisuudenkuvia havainnollistetaan niitä kuvaavien kuvitteellisten henkilötarinoiden kautta. Jokaisesta skenaariosta löytyy 2020-luvulla tehtyjen politiikkavalintojen myötä menestynyt (selviytyjä) ja hieman epäonnisempi (sinnittelijä) henkilö.

Skenaariotarkastelu havainnollistaa ja tiivistää erilaisten hankkeiden ajattelutyötä. Vaihtoehtoiset tulevaisuudenkulut antavat esimerkiksi organisaatioille tai päätöksentekijöille mahdollisuuden valmistautua ja reflektoida omia toimiaan suhteessa niiden kuviteltuun kehitykseen.

Tulevaisuuden tutkimuksen tieteenalalla skenaarioiden muodostamisella on oma tutkimukseen pohjautuva teoreettinen viitekehysensä (esim. Kosow & Gabner 2008). Avainmetodi tulevaisuudenkulkujen hahmottamiseen on toisilleen vaihtoehtoisten, mutta ainakin jossain määrin todennäköisten ja uskottavien polkujen rakentaminen.

Toinen rajaus tulevaisuudenkulkujen suhteen on aikahorisontin kiinnittäminen 2040-luvun loppuun. Väestörakenteen muutoksen kohdalla voitaisiin miettiä myös vielä huomattavasti pidempää aikaväliä, mutta haluamme tällä tavoin kiinnittää skenaariot lähemmäksi tulevien vuosien poliittista päätöksentekoa. Nyt 2020-luvun aikana tehtävien poliittisten valintojen seuraukset näkyvät täydellä voimallaan vasta paria kymmentä vuotta myöhemmin.

KUVIO 1. MITEN SKENAARIOIDEN AIKAHORISONTTI MUODOSTUU?



Skenaariotarkastelujen sisäistä monimutkaisuutta on raportissa yritetty hallita rajaamalla väestön ikääntymiseen sopeutumista peilaavia näkökulmia. Poliittikkavalintojen vaikutuksia kuvaaviksi teemoiksi on siksi valittu (Kuvio 6) eri ikäluokkien asema tulonjaossa, sukupuolinäkökulma, julkistalouden kokonaisuus sekä yksityisen ja julkisen sektorin välinen työnjako.

KUVIO 2. IKÄÄNTYMISEN SOPEUTUMISEN SKENAARIOITA LÄPILEIKKAAVAT TEEMAT



Suomi elää etsikkoaikaa ennen väestömuutoksen vaikutusten voimakkainta realisoitumista julkistaloudessa. Väestöilmiossä ei ole kyse kohtalonomaisesta kehityskulusta. Se sisältää myös mahdollisuuksia. Tulevilla päätöksillä voidaan muuttaa sitä polkua, johon suuntaamme 2020-luvulla ja pidemmällekin tulevaisuuteen. Ikääntymiskehitykseen sopeutumisessa ole mitään lopullista deadlinea tai patenttikaavaa tehtäville päätöksille.

Raportin lähtökohtana on kuvailla ei ainoastaan itseään toteuttavaa, vaan mahdollisesti myös itsensä kumoavaa todellisuutta, koska uskomme väestömuutokseen vastaamisen olevan vaikutuksiltaan merkittävimpiä yhteiskuntapoliittisia valintoja niin Suomessa kuin EU:n tasolla.

Skenaarioita voidaan tarkastella myös siitä näkökulmasta, miltä ne näyttävät suhteessa kansalaisten tarpeiden tyydyttämisen rajaamiseen ja politiikkavaihtoehtojen vaikutuksiin julkistalouden tasapainoon.

KUVIO 3. IKÄÄNTYMISEN SOPEUTUMISEN SKENAARIOT 2020-LUVULLA



- **Päätöksenteko solmussa -skenaariossa** väestön ikääntyminen ja hyvinvointitarpeiden kasvu ymmärretään, mutta poliittinen päätöksenteko jumittaa. Isoja päätöksiä ei saada aikaiseksi. Julkinen sektori velkaantuu nykyrakenteiden kautta vähitellen ja vääjäämättömästi.
- **Kakun kasvattajat -skenaariossa** talouden kasvuodotuksia nostetaan väestöpolitiikalla ja pitkän aikavälin investoinneilla, joihin kuuluvat myös sosiaaliset investoinnit. Julkisen sektorin menopaineisiin vastataan kehittämällä julkistalouden tulovirtoja, mutta menotasolle ei aseteta tavoitteita.
- **Jäähyväiset yhteiselle riskienjaolle -skenaariossa** sosiaalisia riskejä manageroidaan (valtion ohjaamana) jokaisen kansalaisen oman elinkaaren sisällä. Samalla yhteisestä riskienjaosta luovutaan. Tämä tarkoittaa vetäytymistä julkisesta hyvinvoinnin tuotannosta pitkän siirtymäkauden jälkeen.
- **Uusi vaihde -skenaariossa** nykyiset julkiset resurssit käytetään tehokkaammin hyödyksi. Skenaariossa pyritään nostamaan julkisen sektorin palvelutuotannon tehokkuutta ja rajaamaan julkisten menojen kasvua.

2.1 Päätöksenteko solmussa

Yleiskuvaus

Suomi on 2020-luvulla myöhästynyt pahasti päätöksissä, joilla olisi sopeuduttu väestön ikääntymisen vaikutuksiin. Väestörakenteen aiheuttamat muutokset taloudessa, perheissä ja kulttuurissa tiedotetaan, mutta niihin ei pystytä reagoimaan millään politiikan tasolla. Vanhuushuoltosuhde nousee 2040-luvun lopulla jo lähelle 50 prosenttia. Nykyiset hyvinvointiyhteiskunnan institutionaaliset rakenteet ja toimintatavat eivät uudistu muutoskyvyn puuttuessa. Sekä veroaste että valtiontalouden velkaantuminen kasvavat. Päätöksenteon hitaus ja institutionaalinen muutosvastarinta eivät mahdollista muihinkaan pitkän aikavälin haasteisiin vastaamista, mikä syö resursseja myös isoilta investointitarpeilta.

Politiikkaikkuna 2020-luvulla

Poliittinen järjestelmä ei toimi ja enemmistöhallituksia ei saada enää muodostettua. Puoluepolitiikka blokkiutuu ja polarisoituu identiteettipoliittisesti. Päätöksenteon solmun seurauksena pragmaattiset sekä myös pitkän aikavälin tekijöitä huomioivat uudistukset ovat mahdottomia toteuttaa. Eduskunta pystyy hoitamaan ainoastaan hallinnon näkökulmasta välttämättömät juoksevat asiat. Äkilliset kriisit yhdistävät kansakuntaa sen verran, että niihin reagoidaan riittävän yhteisymmärryksen pohjalta. Työmarkkinajärjestöjen kadonnut yhteinen neuvottelukyky ei mahdollista sopimista palkoista, sosiaalivakuutuksesta tai työmarkkinarakenteista. Päätöksenteon strategiset vaihtoehdot ja valinnanmahdollisuudet katoavat loputtomaan komiteatyöhön, joka ei johda kuitenkaan uudistuksiin. Myöskään Suomen EU-politiikalla ei ole yhteistä suuntaa tai tavoitteita tilanteessa, jossa EU-tasolla ryhdytään koordinoimaan yhteisiä rahoitusmekanismeja ja jäsenvaltioiden kansallisia resursseja vihreän siirtymän mahdollistamiseksi.

Julkistalous sekä yksityisen ja julkisen välinen työnjako

Kuntatalous ja valtiontalous ovat jatkuvasti alijäämäisiä. Kansalaisten kasvaviin hoiva- ja palvelutarpeisiin vastataan ensisijaisesti julkisilla resursseilla ja tuotantorakenteilla. Työvoimapula vaikeuttaa yritysten toimintaa ja hidastaa talouskasvua suhdannetilanteen mukaan. Pula osaavasta työvoimasta on kroonistunut myös julkisella sektorilla. Ilman merkittävää työperäistä maahanmuuttoa työikäisen väestön määrän vähentyminen kiihtyy jälleen 2030–2040-luvulla, kun 2010–2020-luvuilla syntyneet uudet ja vähemmän koulutautuneet pienet ikäluokat tulevat työmarkkinoille. Väestötekijä pienentää talouskasvua vuosina 2022–2049 yhteensä noin 10–15 prosenttia BKT:stä. Julkinen velka nousee 2040-luvun lopussa noin 100 prosenttiin BKT:stä ja kokonaisveroastekin hiipii ylöspäin kohti 45 prosenttia BKT:stä. Erityisesti valtion yleiskatteinen rahoitusosuus sote-sektorille kasvaa, kuten myös asiakas- ja palvelumaksut.

Ikäluokkien välinen oikeudenmukaisuus

Heikko varautuminen tulevaan menohaasteeseen nostaa todennäköisyyttä 2020-luvulla työmarkkinoille tulevien ja siellä jo osin olevien joutumisesta nettomaksajiksi myöhemminkin. Ikäluokkien asema nettoverojen suhteen riippuu heidän elinkaarensa vaiheesta. Julkiset resurssit kohdistuvat sukupolvitilinpidon näkökulmasta sinne, mihin väestön painotus ja tarpeet siirtyvät. Koulutus- ja varhaiskasvatusmenot ovat laskusuunnassa nykyisellä väestökehityksellä. Ikäsidonnaisten menojen kasvu kohdistuu vuosina 2022–2049 pitkäaikaishoitoon ja terveydenhuoltoon, kuten myöhemminkin vuosisadan puolivälin jälkeen. Eläkemenot sen sijaan lähtevät laskuun jo 2030-luvun puolivälissä, mutta kasvavat myöhemmin vuosisadan puolivälin jälkeen jonkin verran.

Sukupuolten välinen tasa-arvo

Sote-sektorin krooninen työvoimapula ei hellitä julkisten menojen kasvusta huolimatta. Lisäksi terveydenhuollon palveluiden saatavuutta ja tehokkuutta kehittävät uudistukset jäävät tekemättä. Tämä rasittaa naisvaltaisella julkisella sektorilla työskenteleviä entisestään, kun palvelutarpeet kasvavat. Terveyspalveluiden pohjaksi valittu nykyinen julkinen tuotantomalli ei siirrä automaattisesti lisää hoivavastuita omaisille ja perheelle, joka on yleensä tarkoittanut naisten hoivavastuun lisääntymistä ja hoivan sukupuolittuneisuuden vahvistumista. Hoivan kriisiytyminen työpaikkojen tasolla ei silti julkisten hoivamenojen kasvusta huolimatta poistu, mikä pitää yllä sukupuolten epätasa-arvoa työelämässä. Työikäisten miesten maksama osuus verokertymästä kasvaa, jos veroastetta nostetaan tuloverojen eli ansio- ja pääomaverojen kautta.



Reijo, 79-vuotias kiteeläinen

Syntynyt vuonna 1970

Ammatti: Eläkeläinen, entinen kuljetusalan yrittäjä

Reijo on omistanut ja johtanut keskisuurta kuljetusalan yritystään vuosituhaten alusta asti. Uudet yrittäjät ovat tulleet sähkörekoillaan ja digitaalisesti ohjatuilla kuljettaja- ja ajoreittijärjestelyillään alalle. Reijon bensakoneille ja kuskeille ei ole yhtä paljon käyttöä, mutta 2030-luvun alussa Reijo saa myytyä firman. Reijosta ei tule miljonääriä, mutta hänellä on varallisuutta ja vielä terveyttäkin. Reijo elää vuosikymmenen aktiivista kolmatta ikää, viettää talvet Thaimaassa ja kesät Suomessa mökillään. Hän aloittaa jopa öljyvärimaalausharrastuksen. Neljäs ikä ja vanhuus lähestyvät 2040-luvulla. Reijokin alkaa sairastella. Eturauhassyöpä hoidetaan onnistuneesti Suomessa julkisella sektorilla. Reijo saa pientä YEL-eläkettä – hän on hiukan alivakuuttanut aikanaan itseään – ja kansaneläkettä, joita verotetaan hyvin vähän. Omaisuustulojen verotus taas on kasvanut, mikä harmittaa varallisuuttaan sijoittanutta Reijoa. Koska Reijolla ei ole perillisiä, hän laskee rahojensa kuitenkin riittävän, vaikka elinvuosia olisi enemmänkin ja Suomesta saa vielä sairaanhoitoa.



Sari, 29-vuotias helsinkiläinen

Syntynyt vuonna 2020

Ammatti: Sairaanhoitaja

Sari on syntynyt vuonna 2020. Hän on koulutukseltaan sairaanhoitaja ja siirtyi 2040-luvulla työelämään. Julkisen sektorin sairaanhoitajien palkat ovat nousseet yksityisen sektorin tahdissa, mutta valtion hoivavelka on kasvanut ja Sari näkee sen lompakossaan: progressiivinen tuloveroaste on kasvanut koko hänen työuransa ajan, ja lisäksi erilaiset kulutukseen kohdistuvat verot ovat nousseet. Vähemmistöhallitukset eivät ole päässeet yhteisymmärrykseen sote-ikäisuus uudistuksen rakenteellisista muutoksista. Se näkyy Sarin työpaikalla jatkuvina työkykyongelmina, mutta hän on toistaiseksi pysynyt terveenä. Hyvinvointialueet vastaavat entiseen tapaan hoivasta, mutta niiden toimintatavat eivät ole uudistuneet eikä digitalisaatio ole kasvattanut sote-alan tehokkuutta. Kansalaisten ei silti ole aivan pakko hoitaa vanhempiaan vapaaehtoishoivalla. Osa ylemmän keskiluokan ihmisistä on palkannut vanhempansa tueksi osa-aikaisen yksityisen omahoitajan, joka tarkkailee, onko vaihtuva kodinhoitaja perillä vanhemmille määrättyistä lääkkeistä ja niiden muutoksista.

2.2 Kakun kasvattajat

Yleiskuvaus

Suomi tekee investointipolitiikassa ison suunnanmuutoksen, joka tähtää kansantalouden pitkän aikavälin kasvutekijöiden kohentamiseen. Ikääntymismenojen haasteeseen vastataan ensisijaisesti parantamalla julkistalouden tulopuolta. Perinteiset investoinnit fyysisiin tuotannontekijöihin ja aiempaa suuremmat sosiaaliset investoinnit inhimilliseen pääomaan ja koulutukseen nostavat suomalaisten alentuneita tulevaisuuden odotuksia. Käsitys seniorien roolista kuluttajina ja työmarkkinoilla muuttuu aktiivisempaan suuntaan, mikä tukee ”hopeatalouden” vaikutusta kansantaloudessa. Myös väestöpolitiikalla ja erityisesti työperäisen maahanmuuton kasvattamisella on aiempaa merkittävämpi rooli työikäisten väestöosuuden ylläpitämisessä. Suomi pyrkii aktiivisesti hyödyntämään uusia EU-tason rahoitusvälineitä vihreän siirtymän vaatimaan teollisuuden investointiloikkaan.

Politiikkaikkuna 2020-luvulla

Yhteiskunnallinen muutoskyky perustuu päätöksykysten enemmistöhallitusten muodostamiseen. Poliitikassa ideologisen heilunnan vaikutus pienenee, kun pragmaattinen ja tietopohjainen päätöksenteko vahvistuu. Suomessa ja EU-tasolla poliittinen yhteisymmärrys lisääntyy vastapainona maailmantalouden blokkiutumiseksi ja geopolitiittisten uhkien nousulle. Tuotantoketjut tuodaan Aasiasta takaisin Eurooppaan ja kansallismielisetkin puolueet hyväksyvät ”Eurooppa-linnoituksen” rakentamisen. Eri-laiset hallituspohjat ja työmarkkinatoimijat onnistuvat löytämään yhdessä pitkän aikavälin ratkaisuja työn tuottavuuden parantamiseksi. Digiteknologian hyödyntäminen, koulutustason nosto ja aktiivinen TKI-politiikka ylittävät tavoitteina puoluerajat. Suomeen takaisin muuttavien verokannustimia parannetaan. Työvoimapotentiaalia etsitään piilotyöttömistä ja työvoiman ulkopuolella olevista väestöryhmistä, kuten eläkeläisistä, opiskelijoista ja osatyökykyisistä. Kannustinloukkuja puretaan työn verotuksen sekä työn ja sosiaalietuuksien yhdistämisen kautta. Pitkän aikavälin työn tuottavuutta parannetaan nostamalla nuorten koulutustasoa. Kaikki pidetään mukana koulutuspolulla. Koulutuskapeikkoja levennetään ja siirtymät korkea-asteelle mahdollistetaan myös ammattikoulupohjalta.

Julkistalous sekä yksityisen ja julkisen välinen työnjako

Taloukasvu nopeutuu, joten julkinen velka kertyy hitaammin suhteessa bruttokansantuotteen kehitykseen. Julkisia menoja käytetään koulutukseen tilanteessa, jossa koulutuspanostukset alentuneen syntyvyyden myötä muutoin pienentyisivät. Yritykset ovat valtiovallan tukemana ottaneet uudelleen käyttöön erilaisia työpaikkakohtaisia koulutusohjelmia. Koulutus nähdään sosiaalisena investointina tulevaisuuteen, joka synnyttää positiivisen tuottavuusvaikutuksen yhteiskunnassa ja yksilötasolla työllistymismahdollisuuksia ja palkkatason nousun. Vuotuiset TKI-investoinnit kasvavat 4–5 prosenttiin BKT:stä. TKI-investointien lisääntyminen vaatii rinnalleen myös enemmän saatavilla olevaa ja koulutempaa työvoimaa. Valtio ohjaa yksityisen sektorin investointeja sääntely-ympäristöllä tuottavimpiin yrityksiin ja strategiseen vihreään siirtymään. Julkisilta TKI-investoinneilta sote-sektoriin vaaditaan digitaalisuutta ja palvelujen tuottavuutta parantavia ratkaisuja. Yksityisten TKI-investointien kohdalla kyse on valtion näkökulmasta enemmän sääntely- ja ohjauksiväleistä ja verkostojen rakentamisesta kuin julkisista rahoitusresursseista. Syntyvyys tuo jälleen uuden haasteen, kun 2010–2020-luvun uudet pienet ikäluokat siirtyvät työmarkkinoille 2030–2040-luvuilla. Suomen työvoimapotentiaalia kasvatetaan työperäisen maahanmuuton aktiivisella lisäämisellä 20 000:sta (2022) 35 000:een vuodessa.

Ikäluokkien välinen oikeudenmukaisuus

Nuorten koulutuksen parantamiseen panostetaan kaikilla tasoilla varhaiskasvatuksesta lähtien. Tämä lisää työelämään siirtyvien ikäluokkien elinkaarituloja 2030-luvulta lähtien. Suomi panostaa hopeatalouden eli yli 50-vuotiaiden kasvavien voimavarojen hyödyntämiseen. Osittaisesta työuran jatkamisesta ja uudesta urasta ”kolmannessa iässä” tulee osa työkuultuuria useiden Aasian maiden tapaan. Työvoiman ulkopuolella olevien 1,6 miljoonan vanhuuseläkeläisen ja noin 180 000 työkyvyttömyyseläkkeellä olevan osittainen työvoimapotentiaali otetaan käyttöön kohtuullisten verokannustimien sekä kohdennettujen rekrytointi- ja työvoimapalveluiden kautta. Tämä parantaa työssäkäyvien eläkeläisten toimeentuloa työtulojen kasvun kautta.

Sukupuolten välinen tasa-arvo

Koulutusasteen nostamiseen investoiminen hyödyttää periaatteessa kaikkia, mutta erityisesti 2000-luvulla jälkeen jäänyt poikien koulutustaso lähtee taas nousuun. Eläkeläisten työvoimapotentiaalin hyödyntäminen parantaa pienemmillä eläketuloilla olevien naisten eläkeajan toimeentuloa.



Dimitri, 37-vuotias inkoolainen

Syntynyt vuonna 2010

Ammatti: myyntipäällikkö

Ruslana, 74-vuotias inkoolainen,

Dimitrin äiti

Syntynyt vuonna 1975

Ammatti: eläkeläinen, IT-tukihenkilö

Dimitri on tullut 10-vuotiaana Suomeen 2020-luvulla Ukrainan sodan vuoksi yhdessä äitinsä kanssa. Hän on hyötynyt 2030-luvulla tehdyistä koulutuspanoksista. Erityisesti poikien koulupolkujen kestävyttä on parannettu. Ammattikouluissa on keskitytty opetuksen laadun parantamiseen lisäresursseilla. Siirtymä toiselta asteelta ammattikorkeakouluun tuntui Dimitrillekin luontevalta. Dimitri löysi myyntipäällikön työn puolijohdeteknologiaan keskittyneestä yrityksestä. Se on syntynyt, koska EU ja sen tukemana erityisesti muutamat jäsenmaat panostivat 2020-luvulla massiivisesti uusiin puhtaan energian ja puolijohdeteknologian klustereihin. Suomikin on sijoittanut rahaa ohjelmiin kokoaan enemmän, ja hyödyt ovat alkaneet näkyä. Kasvavaa uutta teollisuutta varten ammattikorkeakouluihin on räätälöity erityisiä alan koulutusohjelmia, joista on suora rekrytointikanava yrityksiin. Dimitrin äiti on korkeakoulutettu it-alan osaaja, joka ei ole integroitunut yhtä hyvin Suomeen, mutta Ruslana on työllistynyt sen verran, että tietotaito on pysynyt ajanmukaisena. Suomessa on löydetty keinoja jatkaa työuria vielä eläkeiän alettua, ja siirryttyään eläkkeelle 2030-luvulla Ruslana kouluttaa osa-ai- kaisesti senioreita yhä digitalisoituneemmassa yhteiskunnassa.



Alina, 39-vuotias inkoolainen

Syntynyt vuonna 2010

Ammatti: Ravintolatyöntekijä

Alina on Dimitrin suomalainen ystävä, jolla on lapsuudessaan erilaisia haavoittavia kokemuksia. Hänen on vaikea keskittyä opiskeluun, eikä hän pääse mukaan koulutusputkeen ammattikoulun jälkeen. Alina on päättänyt asumaan Länsi-Uudellemaalle ruotsinkieliselle alueelle. Kunnan aktiivinen työperäinen maahanmuuttopolitiikka on lisännyt paikallisesti työvoiman tarjontaa ja kilpailua Alinan alalla eli hotelli- ja ravintolasektorin palveluammateissa. Alinan työuralla vuorottelevat työttömyysjaksot ja pätkätyöt kunnan ulkoistamassa laitoskeittiöyrityksessä ja lomakausina aktiivisissa yksityisissä ke-säravintoloissa. Alinasta vaativimmat työt ja hyvinvoivien korkeakoulutettujen elämäntapa tuntuvat kaukaisilta. Hänelle tarjotaan erilaisia aikuiskoulutusmahdollisuuksia, mutta niiden lisäarvo tuntuu vähäiseltä. Dimitri ja työvoimapalvelut kannustavat Alinaa: jatkokoulutus parantaisi työllistymismahdollisuuksia myös muilla alueilla Suomessa.

2.3 Jäähvähäiset yhteiselle riskienjaolle

Yleiskuvaus

Kollektiivisesta sosiaalisten riskien jakamisesta luovutaan siirtymällä ensisijaisesti varallisuusperustaiseen sosiaaliturvaan. Kansalaisten tarpeiden tyydytystä valtion toimesta rajataan merkittävästi, sen sijaan valtio ohjaa yksityistä kulutusta sosiaaliturvatilimallin kautta. Tulonsiirrot tapahtuvat pääasiassa yksilöiden omalla elinkaarella sosiaaliturvatilimallin kautta, johon valtio ja veropolitiikka ohjaavat. Tilille maksettava minimiperustulo korvaa sekä aiemman perusturvan että sosiaalivakuutuksen. Uusi yhteiskuntamalli perustuu itsepärijäämiseen, mutta samalla myös perheen merkitys hyvinvoinnin tuottajana korostuu. Yksilön hyvinvointi on toissijaisesti perheen vastuulla, jos tilillä olevat varat ja minimiperustulo eivät riitä kattamaan kansalaisten tarpeita. Tulonjako- ja köyhyystavoitteet eivät ole tärkeitä, vaan yksilöiden tuottavuuserot saavat näkyä tulojen ja varallisuuden kokonaisuudessa.

Politiikkaikkuna 2020-luvulla

Julkisen sektorin rahoituspohja katoaa teknologisen kehityksen aiheuttaman pitkän aikavälin suurtyöttömyyden seurauksena. Työn tekemiset tavat irtautuvat perinteisistä tuotantoketjuista sekä fyysisestä sijainnista, jonka lisäksi tekoäly tekee monesta ex-tietotyöläisestä tarpeettoman. Laaja kansallinen yhteisymmärrys Suomen idean muuttamisesta mahdollistaa radikaalin käänteen politiikassa. Siirtymäkauden jälkeen Suomi jättää 2030-luvulla jäähvähäiset kollektiiviselle riskienjaolle – ja samalla nykyiselle palvelulupaukselle. Valtio ohjaa yksityistä kulutusta henkilökohtaiselle ja pakolliselle sosiaaliturvatilille suoritettavien maksujen kautta. Kaukaisena esikuvana toimii Singaporen tilimalli (CPF). Työttömyyteen, sairastumiseen, vanhuuteen, asuntosäästämiseen ja puutteellisiin taitoihin (koulutus) varautuminen hoidetaan minimiperustulon jälkeen jokaisen omalla sosiaaliturvatilille kerätyllä varallisuudella, jota voidaan käyttää myös koko perheen turvaan.

Julkistalous sekä yksityisen ja julkisen välinen työnjako

Valtio vetäytyy merkittävässä määrin rahoittajana peruskoulun jälkeisestä koulutuksesta, terveydenhuollosta sekä sosiaaliturvasta ja -vakuutuksesta. Julkisen sektorin velkaantuminen kääntyy laskuun uudistusten voimaantumisen aikana jo 2030-luvulta eteenpäin. Ikäsidonnaiset julkiset menot eivät enää kasva. Isoimmat vaikutukset nähdään 2040-luvun jälkeen. Yksityinen kulutus lisääntyy huomattavasti valtion vetäytymisen jälkeen, mutta se jakautuu yksilöiden välillä. Iso osa väestöstä ei pysty elinkaari-investointeihin yhtä suurilla resursseilla. Elinkaaren alisäästämisestä tulee isompi ongelma kuin ylisäästämisestä. Päävastuu erilaisista sosiaalisista riskeistä on yksilöillä, perheellä ja hyväntekeväisyysjärjestöillä, jolloin valtio tarjoaa vain minimiperustulon. Kokonaisveroasteen sisällä tapahtuu muutos kohti henkilökohtaista varallisuutta kerryttäviä tilimaksuja. Kokonaisveroaste pienenee julkisen sektorin tehtävien vähentyessä. Työn kannustimet kasvavat muutosten seurauksena, mutta työvoiman koulutusaste ja terveys heikentyvät. Myös yksityinen vakuuttaminen lisääntyy sekä yksilöiden että työnantajien toimesta.

Ikäluokkien välinen oikeudenmukaisuus

Siirtymä kokonaan uuteen sosiaaliturvamalliin sisältää perintöongelman. Työvoiman ulkopuolella olevat eläkeläiset eivät voi juurikaan enää kerätä uutta varallisuutta tililleen, joten valtio takaa heille muita väestöryhmiä paremman minimitoimeentulon sen hetkisestä omaisuudesta riippumatta kaikille maksettavan minimiperustulon seniorilisän kautta. Siirtymäkausi kestää 2030–2070-lukujen ajan, jonka jälkeen sosiaaliturvatilimalli on käytössä täysimääräisesti kaikilla kansalaisilla, jolloin myös seniorilisa poistuu perustulosta. Ikäluokkien välinen solidaarisuus etuusjärjestelmien välillä vähenee minimiin, mutta perheen sisällä se kasvaa. Lapset ovat lopulta vastuussa vanhempiensa eläkkeistä, jos sosiaaliset riskit realisoituvat eikä henkilökohtaista varallisuutta ole tarpeeksi.

Sukupuolten välinen tasa-arvo

Sosiaaliturvatilimalli kasvattaa perheen taloudellista vastuuta, jos henkilö ei itse pysty elättämään itseään erilaisten sosiaalisten riskien toteutuessa. Perinteisesti hoivavastuu on jäänyt naisille, minkä lisäksi suurin osa pitkäikäisistä, ”neljännen iän” kansalaisista on naisia. Usean sukupolven kotitaloudet ja uudet asumismuodot yleistyvät pakon sanelemana, mikä lisää hoivan tuottavien sukulaisten ja muiden kolmannen sektorin ja myös muiden verkostojen määrää. Lisäksi perheettömien tilanne on muita taloudellisesti haavoittuvampi, koska heiltä puuttuu osa uuden hoivamallin tukiverkostosta.



Kim, 29-vuotias helsinkiläinen

Syntynyt vuonna 2020

Ammatti: Ekonomi

Kim on sosiaaliturvatilin käyttöönoton jälkeen työelämäänsä 2040-luvulla siirtynyt helsinkiläinen, Hankenin käynyt nuori mies. Hän työskentelee pankkialalla riskienhallinnan parissa. Matala veroaste, hyvä terveys ja työkyky sekä ja korkea finanssilukutaito auttavat häntä hyödyntämään tilimallia ja

manageroimaan tilille kasautuvaa varallisuutta sekä muita omaisuusmuotoja tehokkaasti ja pitkäjänteisesti. Siksi Kim pystyy auttamaan myös äitiään, jolle kertynyt eläke riittää kyllä välttämättömyyksiin, mutta yllättävissä tilanteissa pojan apua tarvitaan. Kim laskee itse pärjäävänsä eläkkeellä hyvin. Hän on ottanut ajoissa hyvän sairausvakuutuksen sekä yksityisen sijoitusvakuutuksen. Kim ei ymmärrä, miksi kaikki eivät ole tehneet samoin.



Laura, 69-vuotias vaasalainen

Syntynyt vuonna 1980

Ammatti: Opettaja

Laura on opettaja, joka on tehnyt pitkän työuran 2000-luvun ensivuosisikymmenen lopulta lähtien. Hän asuu yksin, eikä hänellä ole elossa olevia lähisukulaisia. Työuransa loppupuolella Laura alkaa kärsiä toimintakykyä haittaavasta vaikeasta masennuksesta. Hän jää lopulta työttömäksi. Hänen sairauttaan hoidetaan sen jälkeen puutteellisesti, koska työnantajan sairausvakuutus ei enää kata kuluja. Koska Lauralle ei ole ikänsä vuoksi kertynyt täysimääräisesti rahaa käyttöön otetulle sosiaaliturvatilille, hän joutuu käytännössä elämään minimiperustulolla ja siihen lisättyllä seniorilisällä, joka kuitenkin on poistumassa siirtymäkauden jälkeen. Laura on kyllä kerännyt hieman säästöjä, mutta ne hupenevat hoito- ja lääkekuluihin. Hän ei perheettömänä voi myöskään turvata lähisukulaisten apuun. Ystävipiiristä on seuraa, mutta taloudellisesti hekään eivät voi auttaa. Laura on lähes olemattoman julkisen perusterveydenhuollon ja perustulon varassa. Joka lauantai-ilta hän vie kioskille lottokupongin.

2.4 Uusi vaihde

Yleiskuvaus

Uuden vaihteen Suomessa nykyiset julkiset resurssit suunnataan vastaamaan tehokkaammin ikääntyneen yhteiskunnan hyvinvointitarpeita. Ikääntymismenojen kasvua padotaan suhdannesidonnan valtiontalouden velkajarrun lisäksi rakenteellisten uudistusten kautta. Suurimpia menopaineita puretaan uusilla hyvinvoinnin tuotantotavoilla sote-sektorilla. Valintoihin erilaisten tilaaja-tuottaja-mallien välillä suhtaudutaan pragmaattisesti. Sote-palvelujen tuottavuuden kasvua etsitään myös digitaalisten terveyspalveluiden hyödyntämisestä. Uusien ja vanhojen työikäisten riskiryhmien työ- ja toimintakykyyn vaikuttavia haittoja ennaltaehkäistään systemaattisesti. Yhteisöllisen hoivan ja keskinäisen avun verkostojen määrä räjähtää kasvuun valtion tukiessa ”hartiahoivan” rakenteiden kehittämistä.

Politiikkaikkuna 2020-luvulla

Valtiontaloudessa säädetään (perustus)lailla suhdannesidonnan velkajarrusta, jonka tavoitteena on jähdyttää julkisen velan BKT-suhde 2030-luvulla. Uudistus saadaan aikaan eduskunnassa 2020-luvun lopun korkeasuhdanteen aikana. Hyvinvointialueet ja valtion kontrolli sote-palveluissa säilyvät, mutta hyvinvointialueiden sisällä palveluiden monituottajamallia vahvistetaan. Terveysteknologioiden nopea käyttöönotto mahdollistaa palvelujen tuottavuuden kasvattamisen ja sairauksien ennaltaehkäisyyn. Hyvinvointialueet ryhtyvät yhteistyöhön tietojärjestelmien kehittämisessä. ITC-innovaatiot

leviävät sekä yksityisten terveystaluyritysten että kansallisesti yhtenäisten standardien ja tietokantojen kautta. Etävastaanotot ja tekoälyn hyödyntäminen diagnostiikassa tehostavat palvelutuotantoa terveydenhuollossa. Samalla iäkkäiden palveluasumisen ja laitoshoidon vähentämiseksi lisätään kotihoidon kattavuutta ja erityisesti teknologiaan tukeutuvaa kotihoitoa.

Julkistalous sekä yksityisen ja julkisen välinen työnjako

Valtion velkaantuminen ehdollistetaan keskipitkän aikavälin suhdannetasapainotetulle budjetoinnille. Talous pysyy tasapainossa yli suhdannekierron: matalasuhdanteessa on elvytysvaraa, kun taas korkeasuhdanteessa kiristetään vyötä. Tavoitteena on velkatason jäädyttäminen pitkällä aikavälillä. Olemassa olevat resurssit käytetään tehokkaammin hyväksi. Merkittävältä palvelujen priorisoinnilta vältytään sote-palveluiden tehokkuuden kasvaessa ja hoivan tuotantotapojen siirtyessä yhteisötalolle. Korkeasta omasta palvelutuotantovaatimuksesta luovutaan sote-palveluissa, mikä mahdollistaa hyvinvointialueiden monituottajamallin ja yksityisten palveluntuottajien hyödyntämisen. Isot yhteiskunnan investointitarpeet toteutetaan tukemalla ja houkuttelemalla yksityisiä investointeja sekä hyödyntämällä uusia EU-tason rahoitusvälineitä.

Ikäluokkien välinen oikeudenmukaisuus

Ikäluokkien välinen solidaarisuus säilyy edelleen osana elinkaaren sosiaalisten riskien hallintaa, mutta ikäsidonnaiset menot eivät juuri kasva 2030-luvun jälkeen. Suurimpana menokohteena erityisesti terveydenhuoltomenojen kasvu leikkaantuu. Ikääntyneiden ikäluokkien sisäinen solidaarisuus henkilötasolla sen sijaan kasvaa, kun seniorien keskinäiset yhteisöt vastaavat yhä enenevässä määrin kolmannen ja neljännen iän hoivan tuottamisesta.

Sukupuolten välinen tasa-arvo

Yhteisöllisten asumismuotojen määrä lisääntyy. Seniorit muodostavat myös omia keskinäisen avun verkostoja yhteistyössä yksityisen sektorin palveluntuottajien ja kolmannen sektorin kanssa. Valtio tukee verotuksellisesti yhteisasumista ja pienten hoivavakuutuspoolien muodostamista. Ikääntyneistä avun tarvitsijoista suurin osa on edelleen naisia, kuten myös yhteisöllisen hoivan antajista. Yhteisöllisen hoivan muodot pienentävät ydinperheen roolia ja levittävät hoivan tuottamista useammille hartiaille.



Henna, 67-vuotias kuopiolainen

Syntynyt vuonna 1982

Ammatti: Ylihoitaja

Ylihoitajana työskentelevä Henna juhli 2030-luvun alussa 50-vuotispäiviään työtovereidensa kanssa iloisessa hengessä. Työ hoiva-alalla oli helpottunut vuosien aikana yllättävän nopeasti, vaikka väestö ikääntyi. Hänen, hoitajien ja lääkäreiden työtä on helpottanut tekoäly. Hoivahenkilöstö kohtasi sairastumiset jo niiden varhaisessa vaiheessa, kiitos data-analytiikan, anturien ja kehittyneen testausteknologian. Hoitoprosessit aikaistuvat ja riskiryhmäläisiin kohdistunut ennaltaehkäisy alkoivat tuottaa

tulosta. Koska voimia on jäänyt myös työn ulkopuolelle, Henna kokosi kuuttakymmentä ikävuotta lähestyessään seniorikaveriporukan. He muodostivat oman asumisyhteisön, joka rakennutti nykyi-
kaisen seniorikommuunin ja hankki ajoissa yhteisen hoivavakuutuksen. Asumisyhteisön jäsenet myös
auttavat toisiaan arkisissa askareissa. Hennasta tuntuu, että hän pärjää asumisyhteisössä terveytensä
puolesta vielä pitkään. Elämä tuntuu mukavalta.



Jonne, 49-vuotias suomussalmelainen

Syntynyt vuonna 2000

**Ammatti: ei ammattia, ei tutkintoa perus-
koulun jälkeen**

Kainuulainen Jonne jäi 2020-luvulla peruskoulun jälkeisinä vuosina asumaan synnyinkuntaansa kauas kasvukeskuksista. Jonnen koulutus jäi peruskouluun. Tietokoneharrastuksen sijaan hän vaeltelee mieluummin kalastamassa ja korjailee vanhoja autojaan. Hän suorastaan vastustaa digitalisaatiota. Siksi Jonne ei ole ollut eikä pääse etä- tai verkkopalveluiden piiriin. Paikkakunnalla ei myöskään ole tarjolla työtä hänen kaltaisilleen matalasti koulutetuille miehille. Jonne on erakkoluonne, ja erakoituu iän karttuessa yhä enemmän, koska teknologinen kehitys ei häntä auta. Työvoimapalvelut eivät tavoita Jonnea, eikä hän myöskään ole niistä kiinnostunut. Jonne ei ole oikeastaan minkään palveluiden piirissä, joten kukaan ei tiedä, onko hän syvästi masentunut vai oikeastaan lopulta ihan tyytyväinen elämäänsä syrjässä ja yhteiskunnan instituutioiden kontrollin ulkopuolella.

**SKENAARIOIDEN
TAUSTAT:
TILANNEKUVA SEKÄ
JULKISEN JA YKSITYISEN
SEKTORIN TYÖNJAKO**

3. VÄESTÖN IKÄÄNTYMISEN TILANNEKUVA

- Väestön rakenne itsessään alentaa talouskasvua globaalilla tasolla sekä Suomessa.
- Hyvinvointipalvelujen kysyntä kasvaa merkittävästi väestön ikääntyessä ja elintason noustessa.
- Palvelutuotannossa tuottavuuskasvu on hitaampaa kuin tavaroiden tuottamisessa. Tämä luo toisen haasteen ikääntymisen rinnalle.
- Pitkälle edistyneen työnjaon ja korkean tuottavuuden maailmassa korostuvat myös investoinnit infrastruktuuriin, ml. tutkimukseen ja inhimilliseen pääomaan.
- Suomi on tilanteessa, jossa ilman muutoksia sekä työllisten osuus väestöstä että bruttokansantuote henkeä kohden alenevat. Sen kompensointiin tarvitaan työn tuottavuuden ja/tai työhön osallistumisasteen kasvua.

a. Hyvinvointipalveluiden kysyntä ja tuottavuus

Elintason nousu muuttaa kulutuksen rakennetta

Elintason nousu perustuu pitkällä aikavälillä lähes yksinomaan tuottavuuden kasvuun. Lähtökohtaisesti tuottavuuskasvu vähentää niukkuutta, koska samalla työpanoksella saadaan enemmän tuotantoa. Tuottavuuden kasvun tuoma elintason nousu muuttaa kulutuskysynnän rakennetta suhteessa talouden toimialoihin. Tuottavuuskasvun vauhti taas vaihtelee eri toimialojen välillä.

Elintason noususta yhä suurempi osa on Suomessakin käytetty palveluiden kulutukseen. Kehitys jatkuu samanaikaisesti. Koulutuksen, terveydenhuollon, vanhustenhoidon ja kulttuuripalvelujen kysynnän voidaan odottaa kasvavan yleistä tulokehitystä nopeammin. Tuottavuuden kasvaessa suomalaisilla on myös periaatteessa varaa käyttää enemmän terveydenhuolto- ja koulutuspalveluita. Koulutuksen, terveydenhuollon ja hoivan osuus kulutuskysynnästä kasvaa tulevaisuudessa riippumatta siitä, vastataanko kysyntään julkisen vai yksityisen sektorin toimesta. Yhteiskuntapoliittisesti vaikeampi kysymys on, halutaanko tähän kulutuksen rakennemuutokseen vastata julkisen vai yksityisen sektorin toimin.

Osa kansalaisten palveluihin kohdistuvasta laatuvaateiden kasvusta nousee teknologisesta kehityksestä. Uudet lääkkeet ja hoitoteknologia mahdollistavat yhä paremman ja useamman taudin hoidon. Samalla tekninen kehitys myös nostaa kustannuksia terveydenhuollossa.

Palvelutuotannossa tuottavuuskasvu on hitaampaa

Tuottavuus kasvaa voimakkaammin tavaratuotannossa kuin palveluissa. Tuottavuuskasvueroista seuraa ns. Baumolin tauti. Se tarkoittaa työvoiman siirtymistä nopean tuottavuuskasvun sektoreilta hitaamman tuottavuuskasvun sektoreille. Niin ikään korkeammat palkkavaateet leviävät korkean tuottavuuden sektoreilta matalamman tuottavuuden sektoreille, jolloin niiden suhde kansantuloon kasvaa vastaavasti.

Sosiaali- ja terveydenhuollossa tarvittava osuus työvoimasta voisi näin ollen jopa kasvaa taloutta nopeammin, vaikka kulutuksen rakenne ei muuttuisikaan palvelu- tai hyvinvointipalveluvaltaisemmaksi. (Baumol 2012). Toisaalta tavaratuotannon vaatima työvoima voi vastaavasti vähentyä teknologisen kehityksen vuoksi.

Tuottavuuskasvun suhteellinen hitaus palvelutuotannossa ei tarkoita, ettei sitä olisi lainkaan. Hyvinvointipalveluissa voidaan saavuttaa merkittäviä tuottavuusparannuksia hyödyntämällä teknologioita. Esimerkiksi yksilötason laajalla tiedonkeruulla voidaan tehostaa terveys- ja muiden palvelutarpeiden varhaista diagnostisointia sekä ennaltaehkäisevien palvelujen kohdentamista. Kaikkein kalliimpien

palvelujen tarvetta voidaan hillitä ennaltaehkäisyllä niin sosiaali-, terveys- kuin koulutuspalveluissakin.

Terveydenhuollossa teknologia mahdollistaa kehittyneemmät etäpalvelut niin hoitotarpeen varhaisessa tunnistamisessa, perusterveydenhuollossa kuin erityissairaanhoidossakin. Robotiikka tehostaa raskasta erikoissairaanhoidoa mahdollistamalla esimerkiksi etäleikkaukset sekä vähemmän elimistöön kajoavat leikkaukset. Niin ikään koulutuksessa etäopetuksella ja tekoälyn hyödyntämisellä taudinmäärityksessä voitaneen saavuttaa merkittäviä tuottavuushyötyjä.

Silti on odotettavissa, että hyvinvointipalvelujen tuottavuuskehitys säilyy tavaratuotantoa hitaampana. Palvelutuotantoon liittyy useimmiten elementtejä, jossa ihmisen osallistuminen palveluun ei ole teknologisesti korvattavissa.

Myös palvelusektorin sisällä työllisyyden rakenne muuttuu. Teknologinen kehitys voi korvata kotiaavun tarvetta ja vähentää sekä kotitalouksissa tehtyä epävirallista työtä että kotipalvelualan työllisyyttä. Kokonaisuutena palvelusektorin työllisyys on siirtynyt aiempaa enemmän osaamista vaativaan suuntaan, jossa suurempi osa palveluista on esim. laki-, terveydenhoidon, koulutuksen ja kulttuurin kaltaisia palveluita. Toisaalta alustatalouden nousu palvelusektorilla on viime vuosina ollut näkyvää ([VTT 2021](#)).

Yhteiskuntapoliittinen valinta ei koske ensisijaisesti sitä, pitäisikö esim. hyvinvointipalvelujen kasvua rajoittaa suhteessa talouden kokonaisuuteen, vaan sitä, tulisiko julkisen sektorin kasvaa hyvinvointipalvelujen osuuden kulutuksesta kasvaessa, vai olisiko toivottavampaa laskea julkisen sektorin osuutta hyvinvointipalvelujen järjestämisestä.

b. Ikääntyminen ja talouskasvu

Väestön ikääntyminen on globaali ilmiö, mutta syntyvyyden ja kuolleisuuden muutosten seuraukset poikkeavat väestörakenteeltaan erilaisissa maissa. Lapsirikkaissa nuoren väestön maissa alentunut syntyvyys johtaa työikäisen väestön osuuden kasvuun eli väliaikaiseen väestöosinkoon ennen huoltosuhteen heikkenemistä. Suomessa työikäisen väestön määrä on lähtenyt laskuun ja vähentynyt v. 2010–2020 noin 136 000 henkilöllä. työikäisen väestön vähentyminen kiihtyy jälleen 2040-luvulta eteenpäin ([Tilastokeskus 2021](#)).

Suoraviivaisin tapa tarkastella väestörakenteen muutoksen taloudellisia vaikutuksia on arvioida sen merkitystä henkeä kohden lasketulle bruttokansantuotteelle (BKT), joka on käytetyin kansantalouden yleistä elintasoja kuvaavista mittareista. Elintason ja väestörakenteen yhteyttä voi tarkastella esittämällä tuotoksen henkeä kohden työn tuottavuuden ja väestöön suhteutetun työvoiman tulona:

$$\frac{\text{BKT}}{\text{VÄESTÖ}} = \frac{\text{BKT}}{\text{TYÖLLISET}} \times \frac{\text{TYÖLLISET}}{\text{TYÖIKÄINEN VÄESTÖ}} \times \frac{\text{TYÖIKÄINEN VÄESTÖ}}{\text{VÄESTÖ}}$$

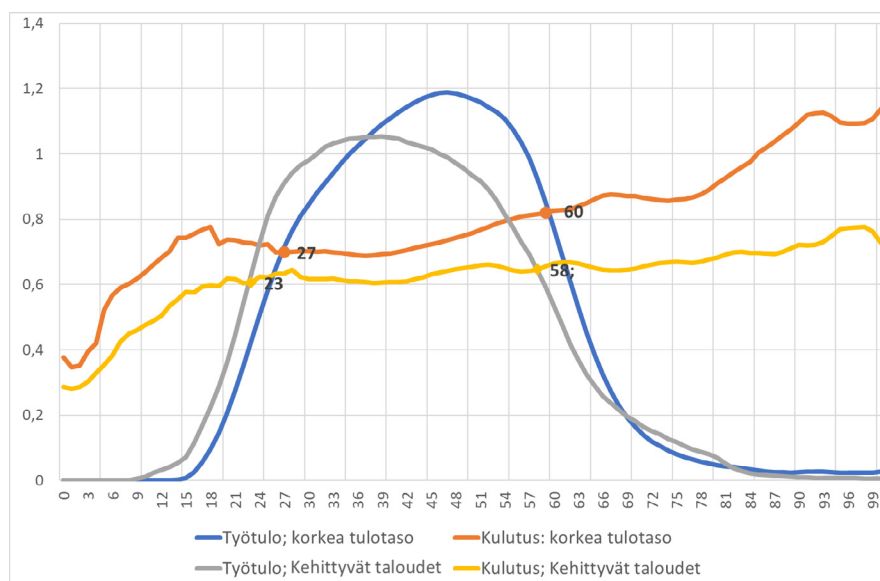
Jos työn tuottavuus ja työllisyysaste (työlliset/työikäiset) eivät muutu, työllisten väestöosuuden muutos määrittää elintason muutoksen. Annetulla tuottavuuden tasolla ja työllisyysasteella tuotos kasvaa samaa tahtia työikäisten väestöosuuden kasvun kanssa. Kun työikäisten määrä kasvaa väestöä nopeammin, tuotos ja tulot henkeä kohden kasvavat, vaikka talouden muissa perustekijöissä ei tapahdu muutoksia.

Alhaisen tulotason ja alemman keskitulon maiden väestörakenteen kehitys on pääsääntöisesti tässä vaiheessa. Korkean (esim. Suomi) ja osa ylemmän keskitulotason maista (merkittävimpänä Kiina) on tilanteessa, jossa työllisten väestöosuus pienenee. Ellei työn tuottavuus tai työhön osallistumisasteen kasvu kompensoi huoltosuhteen heikkenemistä elintaso (BKT henkeä kohden) alenee.

Osa positiivisen väestösiirron tuotoksesta voidaan investoida aineelliseen tai inhimilliseen pääomaan ilman että kulutuksen henkeä kohden tarvitsisi laskea tulevaisuudessa. Näin toimimalla voidaan nostaa työn tuottavuuden tasoa ja saada aikaan työvoiman suhteellisen osuuden kasvua täydentävä vaikutus elintasolle. Tätä Lee ja Mason (2006) kutsuvat toiseksi väestösiirron. Toinen väestösiirto on lieventänyt väestön ikääntymisen kielteisiä taloudellisia vaikutuksia, muttei poistanut niitä.

Väestön rakenne itsessään vaikuttaa talouskasvuun ja elintason kehitykseen. Tämän lisäksi siihen vaikuttaa tulojen ja kulutuksen rakenne eri ikävaiheissa. Työn tuottavuus on tyypillisesti korkeinta keski-ikäisellä väestöllä (Kuvio 4). Sen kasvu itsessään lisää talouskasvua. Nuoret ja ikääntyneet kulluttavat huomattavasti enemmän kuin mitä heillä on ansiotuloja. Erotus katetaan joko yksityisillä ja julkisilla tulonsiirroilla tai vaihtoehtoisesti omaisuustuloilla tai purkamalla varallisuutta.

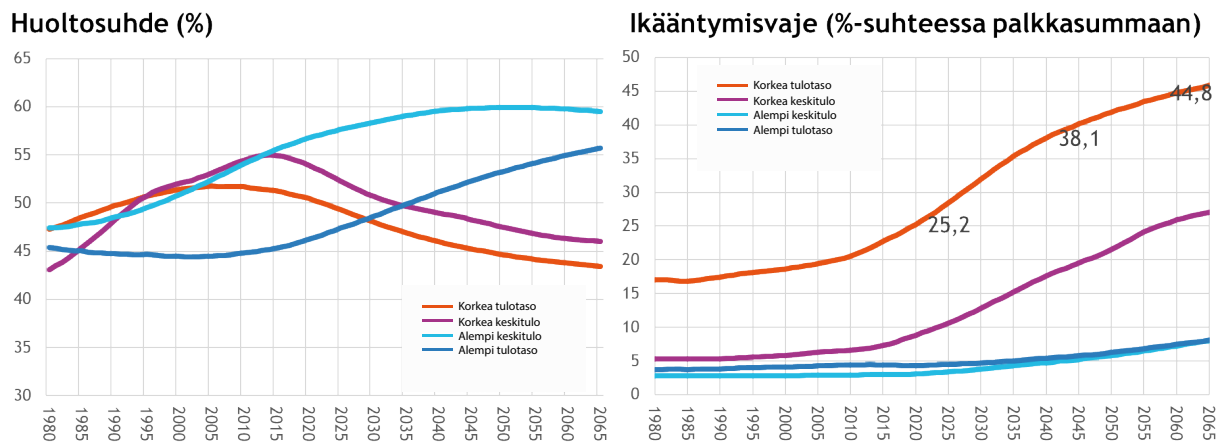
KUVIO 4. KULUTUKSEN JA TULOJEN JAKAUMA KORKEAN TULOTASON MAISSA JA KEHITTYVISSÄ TALOUKSISSA (LIITE 2)



c. Väestön ikääntymisen eri vaiheet globaalissa tarkastelussa

Tulo- ja kulutuspainoilla laskettu huoltosuhte (Kuvio 5) alkoi heikentyä korkean tulotason maissa jo 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen puolivälissä. Korkeamman keskitulon talouksissa vastaava kehitys on käynnistynyt kymmenkunta vuotta myöhemmin. Näissä väestörakenteen muutos hidastaa talouskasvua henkeä kohden keskimäärin noin 0,4 prosenttiyksikköä vuodessa (Lee & Mason 2022).

KUVIO 5. HUOLTOSUHDE JA IKÄÄNTYMISVAJE ERI TULOTASON MAISSA (LEE & MASON 2022)



Maiden välillä on luonnollisesti huomattavaa vaihtelua. Esimerkiksi Kiinassa huoltosuhte heikkenee yli prosentin vuodessa kyseisellä periodilla. Alhaisen tulotason maissa huoltosuhteen muutos päinvastoin kiihdyttää talouskasvua noin puolella prosenttiyksiköllä.

Väestön ikääntyminen alentaa globaalia talouskasvua tulevaisuudessa keskimäärin jopa noin 1,5 prosenttiyksiköllä vuodessa, kun vertaillaan mennyttä ja tulevaa 40 vuoden jaksoa. Työvoiman kasvun kontribuutio on vaatimaton koska merkittävä osa työllisyyden kasvusta tapahtuu alhaisen tuottavuuden maissa ja työvoima supistuu korkean tuottavuuden maissa.

Ikääntymisen taloudellisia kustannuksia kuvaa kulutuksen ja tulojen ero sen vanhemman väestön osalta, jolla kulutus ylittää tulot. Kuviossa 5 tätä erotusta on kutsuttu ikääntymisvajeksi, joka on prosenttiosuus talouden palkkasummasta. Tämä erotus siis pitää kattaa joko julkisilla tulonsiirroilla, perheiden sisäisillä tulonsiirroilla, omaisuustulolla tai omaisuutta purkamalla.

Korkean tulotason maissa vaje alkoi selvästi kasvaa kymmenisen vuotta sitten ja jatkaa samalla kasvunuralla seuraavat pari vuosikymmentä. Kasvu ei senkään jälkeen näyttäisi pysähtyvän vaan ainoastaan hidastuvan. Korkeamman keskitulon maissa kehityskulku on samanlainen, ainoastaan lähtötaso on siellä korkeatuloisia maita edullisempi ja alijäämä niissä näyttäisi saavuttavan korkean tulotason maat vasta usean vuosikymmenen päästä. Alemman tulotason mailla ikääntyminen ei näyttäisi muodostavan sanottavaa haastetta näköpiirissä olevassa tulevaisuudessa.

Väestön ikääntymisen vaihe ja taloudelliset vaikutukset vaihtelevat huomattavasti maittain. Seuraavaksi arvioidaan julkisen talouden ikäprofiilien ja väestöennusteen (Agentia, Istenic et al., 2017, Eurostat 2020) avulla ikääntymisen tuomaa rahoituspainetta julkiselle taloudelle vuosien 2030 ja 2040 osalta. Tavanomaisia tarkasteluja lyhyempää aikahorisonttia käytetään vain korostamaan sitä kuinka akuutin ongelman väestön ikääntyminen Euroopassa aiheuttaa.

Euroopan maiden ikääntymiskehitysten eroja on pyritty hahmottamaan jakamalla maiden kehitys neljään kategoriaan (kuvio 6):

- maat, jotka ovat vanhuushuoltosuhteella mitattuna EU:n keskiarvoa vanhempia nyt ja tulevaisuudessa
- maat, jotka ovat nyt nuorempia, mutta tulevaisuudessa keskimääräistä vanhempia
- maat, jotka ovat nyt ja tulevaisuudessa keskimääräistä nuorempia
- maat, jotka ovat nyt keskimääräistä vanhempia, mutta tulevaisuudessa keskimääräistä nuorempia.

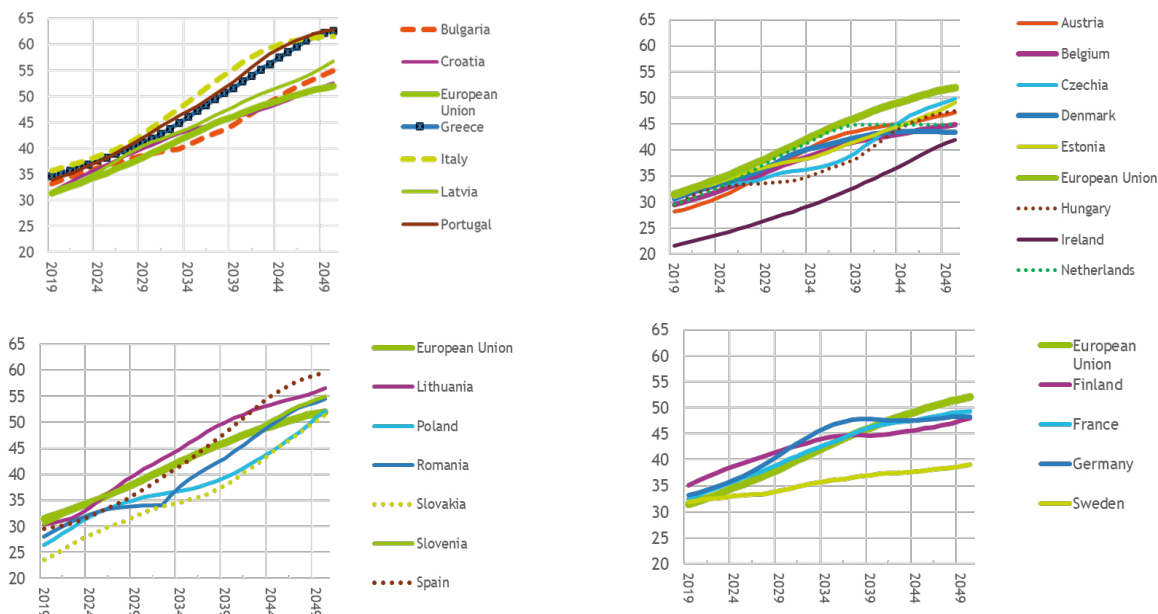
Maista, jotka pysyvästi EU:n keskiarvoa vanhempia, erottuu kolmikko Italia, Kreikka ja Portugali. Niissä kaikissa syntyvyys on ollut vuosikymmeniä alle väestön uusiutumistason, ja maahanmuutto on pikemminkin vähentänyt kuin kasvattanut työikäistä väestöä.

Maat, jotka tällä hetkellä ovat keskimääräistä nuorempia, mutta vuosisadan vaihteessa keskimääräistä vanhempia, koostuvat Espanjaa lukuun ottamatta entisistä sosialistimaista, joissa syntyvyys aleni ja elinajanodote nousi voimakkaasti sosialismin romahtamisen myötä.

Pysyvästi keskiarvon alapuolella oleviin maihin lukeutuu myös Euroopan unioniin itälaajentumisessa liittyneitä maita. Ainakin Viron ja Unkarin kohdalla kehitys perustuu osin paluumuuttoon, ei niinkään muuhun nettomaahanmuuttoon, kuten tähän ryhmään kuuluvissa vanhemmissa jäsenmaissa. Maissa, jotka alun perin ovat keskimääräistä vanhempia mutta muuttuvat ajan myötä keskimääräistä nuoremmiksi, maahanmuutto on ikärakennetta määrittävä tekijä. Ruotsi on tässä ryhmässä aivan omassa luokassaan.

Suomi nousi viime vuosikymmenen aikana Euroopan keskiarvon alapuolelta maanosan toiseksi vanhimmaksi maaksi Italian jälkeen, mutta jatkossa moni muu jäsenvaltio vanhenee Suomea nopeammin. Väestöennusteet eivät ole luonteeltaan deterministisiä. Sekä yksityisten taloudenpitäjien käytös että talouspoliittiset päätökset tulevat reagoimaan ja ovat varsinkin kansallisen eläkepolitiikan osalta useissa maissa ennakoivasti reagoineetkin tulevaan muutokseen. Sopeutumishaaste on useiden EU-maiden kohdalla huomattavan suuri.

KUVIO 6. VANHUUSHUOLTOSUHTEN KEHITYS EU:SSA 2019–2049 (AGENTA, ISTENIC ET AL., 2017, EUROSTAT 2020)



4.

**JULKISEN JA
YKSITYISEN SEKTORIN
TYÖNJAKO**

- Ikärakenteen muutos ja tuottavuuskasvu nostavat julkisen ja yksityisen sektorin työnjaon yhteiskuntapolitiikan ydinkysymykseksi.
- Lähivuosikymmeninä korostuu ikärakenteen ja taloudellisen huoltosuhteen muutos. Väestöllisen huoltosuhteen kehittyessä epäedullisesti on varmistettava, että kaikilla sukupolvilla oikeudet ja velvoitteet ovat kestävässä tasapainossa.
- Julkisen sektorin koon ja roolin muutoksia olisi tärkeä arvioida kustannus-hyöty-analyysilla. Julkisen sektorin suuruus tai pienuus ei saa olla itseisarvo. Olennaista on, millaista yhteiskuntaa halutaan ja milloin julkinen/yksityinen sektori on tehokas keino tavoitteen saavuttamiseen.
- Julkisen sektorin suuri rooli koulutuksessa perustuu muun muassa siihen, että koulutus tuottaa hyötyä myös muille kuin koulutetuille.

Suomalaisessa julkisessa keskustelussa on tunnistettu, että julkisen sektorin taloudellisen tasapainon haastaa hyvinvointipalvelujen vaatimien resurssien suhteellisen kasvun trendi, mikä kytkeytyy ikärakenteen muutokseen. Työikäisen väestön pieneneminen on johtamassa tuottavuuden alentumiseen, mikä on muutos aiempiin työmarkkinoiden rakennemuutoksiin nähden.

Musgraven (1959) klassisen jaottelun mukaan julkisen vallan rooli suhteessa talouteen jakautuu resurssien kohdentamiseen, sen vaikutukseen tulojaossa sekä talouden vakaudesta huolehtimiseen. Resurssien kohdentamisella julkinen valta tavoittelee yhteiskunnallista tehokkuutta ja tulonjakoon vaikuttamisella oikeudenmukaisuutta. Talouden vakaudesta huolehtimisen taustalla taas on käsitys, että talous ei automaattisesti tuota hintavakautta tai täystyöllisyyttä, joiden saavuttamiseksi tarvitaan valtion talouspoliittista puuttumista.

Eliniän pidentyminen ja työmarkkinoiden osaamistarpeen kasvu lisäävät työn ulkopuolella vietettyjen vuosien määrää sekä työuran alussa, jolloin väestö on koulutuksessa, sekä lopussa, kun eläkevuosien määrä kasvaa.

Hyvinvointipalvelujen kulutus kasvaa ja yhä useampi työikäinen myös työskentelee sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä koulutuksessa. Iso kysymys on, mikä on julkisen sektorin rooli kysynnän kasvuun vastaamisessa: vastaammeko tähän muuttamalla julkisen sektorin kokoa sekä julkisen ja yksityisen sektorin työnjakoa ja/tai veroastetta kasvattamalla/pienentämällä.

Julkisen ja yksityisen sektorin työnjakoon liittyvät toimet voidaan jakaa karkeasti tekemättä jättämiseen ja toisin tekemiseen. Nykyisten julkisen sektorin tehtävien kokonaan tekemättä jättäminen esimerkiksi sote-sektorilla näyttää vähemmän realistiselta vaihtoehdolta vähentää julkisen sektorin menoja kuin ratkaisut, joissa julkinen valta luo rakenteet, joilla samoihin yhteiskunnallisiin lopputulemiin pyritään tavoilla, joissa resurssi ei kierrä nykyisellä tavalla verojärjestelmän kautta.

Ajan ostaminen

Julkisen toiminnan tehostamisen ei voi kuitenkaan odottaa johtavan tavaratuotantoa nopeamman tuottavuuskasvun saavuttamiseen, koska julkisen sektorin palvelut ovat pitkälti koulutuksen ja terveydenhuollon kaltaisia hyvinvointipalveluja.

Työllisyysasteen nostaminen parantaa julkisen talouden tasapainoa sekä lisäämällä verotuloja että vähentämällä tulonsiirtoja. Työllisyysasteella on kuitenkin luonnollinen katto, joka saavutettaneen selvästi ennen 100 % työllisyysastetta. Jos hyvinvointipalvelujen tarve kuitenkin kasvaa suhteessa talouden kokoon trendinomaisesti, työllisyysasteen nousulla voidaan parhaimmillaankin vain ostaa aikaa ennen valintaa julkisen sektorin roolin rajoittamisen tai tulojen lisäämisen välillä.

Julkisen sektorin taloudellista tasapainoa voidaan hyvinvointipalvelujen tarpeen kasvaessa turvata rajaamalla julkisen sektorin kansalaiselle tarjoamaa palvelu- ja vakuutuslupausta. Tällöin tasapaino turvataan kasvattamalla yksilöiden taloudellista vastuuta aiemmin julkisesti rahoitettujen palvelujen rahoituksesta.

Markkinavääristymien torjuminen

Hyvinvointipalvelujen osalta keskeinen kysymys on, missä määrin hyvinvointipalvelutarpeen kasvuun vastataan julkisesti ja missä määrin yksityisesti järjestetyillä ja rahoitetuilla palveluilla. Niin riskejä jakavassa sosiaalivakuutuksessa kuin tuottavuutta nostavissa sosiaalisissa investoinneissakin toivottavan julkisen sektorin roolin määrittämisen kannalta keskeistä on markkinavääristymien torjuminen.

Sosiaalivakuutuksessa julkinen sektori korjaa vakuutusturvaan markkinoilla liittyvää haitallista valikoitumista. Julkisen sektorin investoinneilla taas tuetaan riittävää investointiluonteisten menojen tasoa, jotka huomioivat yksilöllisten hyötyjen rinnalla myös ulkoisvaikutukset. Esimerkiksi puhtaasti yksityisesti rahoitettuun koulutukseen investoidaan optimaalista vähemmän, koska yksityinen investoija ei ota huomioon sijoituksen yhteiskunnallisia ulkoisvaikutuksia.

Sukupolvien välinen oikeudenmukaisuus

Hyvinvointivaltio on yhä ymmärrettävissä vakuutusjärjestelmänä, jossa verojen muodossa kerätyillä vakuutusmaksuilla katetaan vanhuuden, sairauden tai muun vakuutustapahtuman aiheuttamia kustannuksia. Resurssien siirto aktiiviväestöltä pääosin nuorelle ja vanhalle passiiviväestölle on väistämätön seuraus yhteiskunnassa, jossa kaikki eivät käy töissä.

Elinkaarella roolit ehtivät vaihtua ja lähes jokainen meistä ehtii olla elämänsä eri vaiheissa lyhytaikaisesti niin nettosaaja kuin nettomaksajakin.

Järjestelmän oikeudenmukaisuuden ja tehokkuuden kannalta yksilöiden välisiä resurssisiirtoja voidaan tarkastella myös elinkaaritasolla. Poliittisen haasteen verojärjestelmälle muodostaa se, että elinkaaren ylittävät resurssisiirrot edellyttävät hyvin pitkäaikaista sitoutumista, mutta systeemisii kriisejä tulee jatkossakin. Väestöjen kasvava liikkuvuus yli valtioiden rajojen asettaa omat haasteensa pitkäaikaisten yhteiskuntasopimusten ylläpitämiselle.

Kriisissä viime kädessä mitataan se, kuinka hyvinvointivaltio toimii. Kriisitilanteissa pitkäaikainen sukupolvisopimus voi tulla haastetuksi, koska vallitsevan sukupolvisopimuksen taustaedellytykset tulevat häiriytyiksi. Pelisääntöjen muutokset kesken elinkaaren uhkaavat erityisesti niiden toimijoiden asemaa, joilla on rajatusti mahdollisuuksia reagoida pelisääntöjen muutoksiin.

Resilientissä yhteiskuntapolitiikassa tulee löytää tasapaino, jossa kriisien edellyttämän sopeutumisen taakka jakautuu oikeudenmukaisesti sukupolvien ja väestöryhmien kesken. Sopeutumisen taakka ei kriiseissä ja kriisien jälkeen voi jäädä yksin aktiiviväestön harteille – toisaalta on varmistettava niiden asema, jotka eivät voi omaa käytöstään muuttamalla enää sopeutua kriisiin.

Puhtaasti rahallisiin resurssisiirtoihin nojaava tarkastelu myös jättää huomiotta merkittävätkin luontaisuuritukset ihmisten välillä. Ne muistaen esimerkiksi ikäihmiset eivät ole vain resurssisiirtojen kohde, vaan myös monin tavoin osallistuvat yhteiskunnallisen hyvän tuottamiseen.

4.1 Julkinen sektori viimesijainen vakuuttajana

Kokemukset 2000-luvulta osoittavat, että yhteiskuntapolitiikan tulee olla varautunut toistuviin ja vakaviin globaalin järjestelmätason shokkeihin. On yhä tärkeämpää rakentaa yhteiskunnalliset instituutiot siten, että normaalioloissa toimivat järjestelmät kykenevät toimimaan myös poikkeuksellisissa kriisiolosuhteissa.

Julkinen sektori on ainoa toimija, jolla on käytössään riittävät välineet käsitellä yhteiskunnan tai sen osajärjestelmien kuten talouden, kohtaamia voimakkaita shokkeja. Julkinen valta toimii kansalaisten, yritysten ja koko järjestelmän viimekätisenä vakuuttajana (insurer of last resort).

Julkinen vallan rooli viimesijaisena vakuuttajana perustuu viime kädessä lainsäädäntövaltaan sekä sen mahdollisuuteen ohjata taloudellisia resursseja. Julkinen valta voi vaimentaa kriisistä aiheutuvia taloudellisia kustannuksia esimerkiksi velkaantumalla. Velkaantumiskyvyn kannalta keskeisiä ovat lähtötilanteen velkataakka ja veropohjan odotettavissa oleva kehitys.

Kriisiajan ulkopuolella viimekätisen vakuuttajan rooli on rajatumpi. Se näkyy kuitenkin siinä, miten julkinen valta varmistaa kaikille kansalaisille minimoitoimeentulon ja peruspalvelut tai hoitaa sosiaalivakuutusta. Tällöin julkinen valta estää kohtuuttoman huonoksi arvioituja lopputuloksia osana yleistä yhteiskuntasopimusta.

Sosiaalivakuutusjärjestelmässä riskit kytetään verotusta suuremmin niiden varalle rakennettuun rahoitusperustaan. Esimerkiksi tuloja vakuutetaan työttömyyden, vanhuuden ja työkyvyttömyyden varalta tulosidonnaisilla vakuutusmaksuilla. Tässä rahoituspainetta siirretään tarkkarajaisempiin vakuutuksiin pois yleiskatteellisesta verotuksesta, jonka varannoista ei ole suoraa sisällöllistä yhteyttä korvauksen kohteisiin.

Markkinoiden ja yksilöiden epätäydellisyyksien vuoksi varautumista kaikille yhteisiin sosiaalisiin riskeihin on pyritty hoitamaan pakollisten sosiaalivakuutusten avulla. Sosiaalisten riskien kohdalla puhtaan markkinaehtoisissa vakuutuksissa ongelmaksi muodostuu riskeihin alivaruutumisen lisäksi vakuutettujen valikoituminen. Valikoitumisongelmia ei tule, kun kaikki ovat samassa poolissa eikä yksilön lyhytnäköisyys haittaa, jos vakuutus on kaikille pakollinen.

Kehittyneet sosiaaliturvan muodot sekä shokkeihin sopeutuvat työelämän pelisäännöt tuovat normaalioloissa yksilötason turvaa, mutta toimivat myös kriisioloissa yhteiskunnallisen tason automaattisina vakuuttajina. Suomi on koronakriisissä hyötynyt toimeentulotuen ja lomautusjärjestelmän kaltaisista rakenteista, joiden merkitys on kriisiaikana korostunut. Toisaalta yrityskentän koronatukiin on luotu myös uusia väliaikaisratkaisuja.

Keskeisen taustan shokkien maailmalle muodostaa ilmastokriisi. Nykyarvioiden mukaan tarvitaan merkittävästi voimakkaampia ilmastotoimia, jotta edes Pariisin sopimuksen tavoitteet voidaan saavuttaa. Ilmastonmuutoksen voidaankin odottaa tuottavan merkittäviä shokkeja, joihin myös eurooppalaisten yhteiskuntien on syytä varautua. Ilmastonmuutoksen ja siihen vastaavien toimien taloudellisten vaikutusten kohdentuminen on keskeinen sosiaalipoliittinen kysymys.

Pakollisen vakuuttautumisen taso

Kuinka korkean turvan tuovien vakuutusten piiriin kansalaiset on syytä pakottaa? Taloustieteen perustulos on, että ilman käyttäytymisvaikutuksia vakuutuksen korvausasteen tulisi olla 100 %. Koska

vakuutuksella kuitenkin on käyttäytymisvaikutuksia, varsinkin liikenne- ja tapaturmavakuutuksissa yksilön omavastuulla on oma merkityksensä.

Pakollisen vakuutuksen taakkaa voidaan vähentää erilaisilla keinoilla, kuten määrittämällä vakuutus- turvan tasoa. Siltä osin kuin pakollinen vakuutus tuottaa matalamman turvan kuin minkä kansalaiset haluavat, eroa halutun ja pakollisen järjestelmän tuoman tason välillä voidaan kattaa vapaaehtoisilla vakuutuksilla.

Jos julkisella vallalla on intressi siihen, että kansalaiset olisivat paremmin vakuutettuja kuin pakko- vakuutus varmistaa, tätä voidaan tukea verovähennyksillä. Kansainvälisesti mm. sosiaalivakuutus- järjestelmien vertailua vaikeuttaa se, että esimerkiksi eläke- ja sairausvakuutusten osalta yksityisen ja julkisen sektorin työnjako vaihtelee.

Tehokkuus- ja arvoperustein voidaan ratkaista, kuinka voimakas rooli julkisella sektorilla on vakuu- tusjärjestelmien toimeenpanossa. Yleisperiaatteena voitaneen esittää, että julkisen sektorin järjestä- misvastuu on perusteltu, kun julkinen sektori on yksityistä tehokkaampi. Tehokkaalla järjestämisellä voidaan vähentää myös sosiaalivakuutuksen kustannuksia. Tehokkuudella voidaan lisäksi tarkoittaa sosiaalisten riskien vähentämisen tavoitteiden saavuttamista

4.2 Koulutuksen tarve ja rahoitus

Teknologinen kehitys ja tuottavuuden nousu näyttävät vaativan väestön koulutus- ja osaamistason jatkuvaa nostamista. Vaikka koulutustason nostamiselle on aina ollut vastustajia, yleensä ne, jotka ovat vaatineet yleisen koulutustason kehittämistä ja nostamista, ovat jälkikäteen ajateltuna olleet oikeassa.

Ainakaan seuraavan puolen vuosisadan ajan koulutus- ja osaamistason nostaminen on edelleen oleellista. Markkinatalous on tehokas tapa kohdentaa resurssit tuottavaan käyttöön ja niin kauan kuin työmarkkinoille tulee lisää osaamista, voidaan osaamiselle odottaa löytyvän käyttöä. Inhimillisen potentiaalin rajat eivät näytä tulleen vielä vastaan Suomessa tai missään muuallakaan.

Suomessa keskimääräisen koulutustason pitkäaikainen nousu on käytännössä pysähtymässä 2030-lu- vun alussa. Nuorten ikäluokkien koulutustaso on tällä hetkellä jo laskusuunnassa. Oppivelvollisuuden pidentämisen ja korkea-asteen koulutuksen laajentamisen seurauksena koulutus- ja osaamistason voi toivoa lähtevän uudelleen kasvuun.

Jos oletetaan, että suomalaiset voivat saavuttaa vastaavan muodollisen koulutustason kuin muissa kehittyneissä maissa on saavutettu, koulutustaso voi nousta vielä hyvin huomattavasti. Etelä-korea- laisista nuorista korkea-asteen tutkinnon on suorittanut lähes kaksi kertaa niin suuri osuus kuin suo- malaisista. Tämän tason saavuttaminen edes vuoteen 2040 mennessä, noin 30 vuotta Etelä-Korean jälkeen, tulee tuskin toteutumaan nykyresursseilla.

Koulutusmenot eivät kokonaisuudessaan välttämättä pienene, kuten väestöennusteista olisi mekaa- nisesti laskettavissa. Yksikkökustannukset säilyttävä rahoitustaso mahdollistaisi perusopetuksen kus- tannusten laskemisen pidemmällä tähtäimellä. Korkea-asteella taas korkeakouluutettavien osuuden tulee 1,5-kertaistua jo nykytavoitteilla ja kaksinkertaistua, jos tavoitteena on vuoteen 2050 mennessä saavuttaa koulutetuimpien OECD-maiden jo nyt saavuttama koulutustaso.

Koulutuslaajennuksen kustannukset nousevat helposti perusasteen säästöjä suuremmiksi, vaikka huomioitaisiin se, että osa korkeakoulujen perusrahoituksesta menee tutkimukseen. Suomen yli 20

vuotta laskussa olleet perusasteen oppimistulokset voisivat hyötyä myös perusasteen oppilaskoh-
taisen rahoituksen kasvattamisesta.

Koulutuksen julkisen rahoituksen perusteet sekä kansainvälinen liikkuvuus

Vaikka kaikilla olisi halutessaan mahdollisuus investoida koulutukseen, vain yksityisten hyötyjen perus-
teella mitoitettut investoinnit jäisivät pienemmiksi kuin kokonaishyödyt huomioiden olisi perusteltua.
Kaikilla ei myöskään käytettävissään tarvittavia resursseja henkilökohtaisiin koulutusinvestointeihin.

Pohjoismaissa Suomi mukaan lukien koulutuksen julkinen rahoitus on maailman korkeimpien jou-
kossa, mutta rahoitus ja väestön koulutustaso eivät ole nousseet kuten muissa kehittyneissä maissa.
Tämä viittaa siihen, että Pohjoismaat ovat ali-investoimassa koulutukseen, vaikka korkeakoulutus on
edelleen puhtaasti yksityisten tuottojenkin valossa kannattava investointi.

Elinikäisen oppimisen merkityksestä huolimatta koulutus on monessa suhteessa investointi, jonka
kustannukset syntyvät elämänkaaren alussa ja tuotot realisoituvat pitkän ajan kuluessa elämän-
kaarella. Koulutus kannattaa painottaa elinkaaren alkuun siltä osin kuin tarvittavat tiedot ovat siinä
määrin laaja-alaisia, että ne eivät vanhene nopeasti yhteiskunnan muuttuessa. Tällöin koulutus ehtii
tuottaa lisähyötyä mahdollisimman pitkään.

Koulutuksen rahoituksen suhteen tästä seuraa politiikkaongelman maailmassa, jossa työvoiman
kansainvälinen liikkuvuus on paitsi mahdollista, myös todennäköisesti lisääntyy. Kun koulutus on
kustannettu julkisilla varoilla, yksilölle syntyy houkutus siirtyä työmarkkinoille maahan, jossa kustan-
nukset katetaan yksityisesti ja ne näkyvät siksi suurempina nettopalkkoina. Tämä aivovuotokannustin
puolestaan tekee julkiselle sektorille aiempaa vähemmän kannattavaksi investoida koulutukseen.

Koulutetun työvoiman maastamuutto on Suomessa ollut toistaiseksi vähäistä, suuren osan myös pa-
latessa myöhemmin Suomeen. Käytännössä ilmiö on vaikuttanut vain vähän koulutetun työvoiman
saatavuuteen. Maahanmuuttajilta ei kerätä koulutustietoa, mutta maasta muuttavien usein Suomessa
suoritettu koulutus tiedetään. Suomessa asuvat maahanmuuttajat ovat kuitenkin usein myös varsin
korkeasti koulutettuja (mm. [Tilastokeskus 2015](#)).

Aivovuotoilmiö on kooltaan rajallinen Suomessa, mutta on periaatteessa löydettävissä teknisiä rat-
kaisuja, jotka heikentäisivät yksilön kannustimia alentaa verotustaan maata vaihtamalla. On erilaisia
esityksiä siitä, miten koulutuskustannukset kattanut valtio voisi periä kustannukset takaisin myös
maasta muuttaneilta (Poutvaara 2004). Esitykset ovat kuitenkin sekä Suomessa että muissa Pohjois-
maissa poliittisesti hyvin herkkiä. Ne edellyttävät koulutuksen rahoittamista lukukausimaksuilla, joka
rahoitettaisiin tulosidonnaisilla lainoilla tai valmistuneille kohdennetulla tuloverolla (graduate tax).

Ei ole näköpiirissä, että kansallinen konsensus koulutuksen maksuttomuudesta olisi Suomessa muut-
tumassa. Voisikin olla perusteltua selvittää, millä muilla tavoilla kansainvälisen henkilöliikkuvuuden
verokohtelua voitaisiin kehittää siten, ettei kansalaisiin investoiminen automaattisesti tuottaisi yksi-
lölle kannustinta muuttaa työuransa ajaksi maahan, jossa verotaso on alempi, koska yksilöön tehty-
jen julkisten investointien taso on matalampi.

4.3 Julkisen sektorin palvelu- ja vakuutuslupauksen uudelleenmäärittely

- Julkisen sektorin kasvua voidaan hidastaa tai välttää pienentämällä julkisen roolia hyvinvointipalvelujen järjestämisessä.
- Julkisen sektorin roolin kaventaminen ei vähennä kulutuksen rakennemuutoksen taakkaa, mutta siirtää sitä yksityisille harteille. Tämä vahvistaa julkisen talouden kestävyyttä ja heikentää yksityistalouden kestävyyttä.
- Julkisen sektorin roolin kaventamista rajoittaa yhteiskunnan intressi muun muassa koulutuksen ja terveydenhuollon riittävyyden ja laadun kannalta.
- Julkisen roolin vetäytymiselle voi asettaa rajoja myös esimerkiksi kohtuuttoman suurien terveyskustannuksia vastustava kansalaismielipide.

Yleisessä keskustelussa on ollut esillä vaihtoehto, että julkisen sektorin taloudellisen tasapainon haastavaan hyvinvointipalvelujen vaatimien resurssien suhteellisen kasvun trendiin vastataan rajaamalla julkisen sektorin alaa siten, että resurssit riittävät ilman lisätuloja. Tätä vaihtoehtoa voidaan toteuttaa äkillisemmin, tekemällä selviä julkisen sektorin roolia koskevia rajauksia tai hitaammin pitämällä julkisen sektorin suhteellinen koko ennallaan.

Suomessa valtio- ja kuntasektorin keräämät verot suhteessa BKT:hen ovat nyt n. 1980-luvun alun tasolla, vaikka demografinen muutos on lisännyt merkittävästi terveydenhuolto- ja vanhustenhoitomenoja, yhteiskunnallisen rakennemuutoksen taas johdettua koulutukseen käytettyjen resurssien merkittävään kasvuun. Vastaava kehitys koskee muitakin Pohjoismaita, myös Tanskaa, jossa veroaste on vakiintunut Suomea korkeammalle tasolle (OECD 2022).

Vetäytymisen rajat – yövärtijavaltio ja minimi-ihmisoikeudet

Keskusteltaessa julkisen sektorin vetäytymisestä resurssien riittävyyden turvaamiseksi vaihtoehtoja rajaa se, mistä julkisen sektorin ei katsota voivan vetäytyä. Esimerkiksi oikeusjärjestys – lainsäädäntö, oikeuslaitos ja poliisivoimat – kuuluu julkisen vallan kovaan ytimeen, josta ei voida ajatella luovutettavan (mm. Nozick, 1974). Tähän modernin suvereenin valtion toimintojen ytimeen kuuluvat myös valtion ulkoisen turvallisuuden varmistamiseksi tarvittavat puolustusvoimat.

Vetäytymistä julkisen sektorin toiminnasta vakuutusjärjestelmänä rajoittaa rooli viimesijaisena vakuutajana. Tämä rooli tekee erittäin vaikeaksi vetäytyä eduista ja palveluista, joilla kansalaiselle taataan minimitason toimeentulo, terveydenhuolto, koulutus ja perusinfrastruktuuri. Niistä vetäytyminen vaarantaisi mm. elämää ja toimeentuloa koskevien ihmisoikeuksien toteutumisen.

Minimiturvan ylittävän sosiaalivakuutuksen poistaminen tuskin saa kansalaisten kannatusta ilman hyvin poikkeuksellista ja pitkään jatkunutta globaalia kriisiä tai uhkaa, joka vaikuttaisi suomalaisenkin yhteiskuntaan.

Työmarkkinoiden osaamistarpeen kasvu heijastuu tarpeena kasvattaa koulutusmenoja, terveydenhuollossa teknologinen kehitys luo uusia terveystarpeita, kun aiemmin olosuhteiden pakosta hyväksyttävä heikko terveydentila tulee mahdolliseksi hoitaa. On epäselvää, onko missään olosuhteissa olemassa poliittista tahtoa rajata palvelulupausta siten, että terveys- ja koulutustarpeen kasvuun ei vastattaisi.

Vetäytymisen rajat – luottamus

Poliittisen hyväksyttävyyden rajat liittyvät myös vaikeaan kysymykseen yhteiskunnallisesta luottamuksesta. Yleisen luottamuksen tasoa on pidetty paitsi itsessään yhteiskunnallisesti arvokkaana, myös välinearvoisesti taloudelliselle kasvulle hyödyllisenä (Acemoglu & Robinson 2019). Kansalaisten viimesijainen turva – ja kokemus siitä – voidaan ymmärtää keskeiseksi julkishyödykkeeksi, joka turvaa niin luottamusta tulevaisuuteen, julkiseen valtaan kuin kanssaihmiisiinkin. Kansalaisen luottamus siihen, että hädän hetkellä ei ole yksin, liittyykin julkisen vallan rooliin viimesijaisena vakuuttajana.

Kansalaisten yleiseen luottamukseen voidaan olettaa vaikuttavan se, kuinka hyvin kansalaiset odottavat esimerkiksi terveydenhuollon toimivan sairauden kohdatessa. Jos luottamus rapautuu, yksilöiden voidaan odottaa kasvattavan omaa varautumistaan tilanteessa, jossa julkisesti tarjottu palvelulupaus jää odotuksiin nähden liian niukaksi. Tämä johtaisi todennäköisesti heikompaan luottamuksen lisäksi myös matalampaan veronmaksuhalukkuuteen, kun verotus näyttäytyy vähemmän yksilön elinkaaren sisäiseltä hyvinvoinnin siirrolta.

Elinkaaren sisäisten siirtojen läpinäkyvyyden parantamiseksi harkitsemisen arvoinen voisi olla tanskalainen käytäntö, jossa verotuksen yhteydessä kansalainen näkisi konkreettisesti miten maksetut verot ja veroluontoiset maksut (erityisesti eläke- ja työttömyysvakuutusmaksut) tuottavat maksajalle oikeuden x-tasoiseen turvaan esim. eläkkeellä tai työttömyyden aikana. Singaporen valtion vahvassa ohjauksessa oleva sosiaaliturvatilimalli (CPF) taas on ääriesimerkki lähes ainoastaan oman elinkaaren sisällä ja lähiperheen välillä tapahtuvista tulonsiirroista.

Vetäytymisen rajat – aikajänteiden ongelma

Julkisen sektorin roolin määrittelyn kannalta vetäytymisen mahdollisuuksia saattaa rajoittaa keskeisten politiikkalohkojen päätöksenteon aikajänteiden ero. Yhtäältä on selvää, että pitkän tähtäimen tärkeät yhteiskunnalliset tavoitteet pitäisi priorisoida. Toisaalta pidemmällä aikavälillä vaikuttavista panostuksista on mahdollista leikata menoja niin, että vaikutukset näkyvät vasta pitkällä aikavälillä.

Vetäytymisessä on vaarana, että pitkän aikavälin yhteisetkin edut jäävät lyhyen aikavälin erityisryhmien etujen jalkoihin. Esimerkiksi katoavalle elinkeinolle suunnatut elinkeinotuet tai keskiluokalle suunnatut verovähennykset voivat helposti poliittisessa päätöksenteossa ajaa pitkän aikavälin investointien ohi.

Päätöksenteon aikajännettä rajoittaa vaalikausien pituus. Suuren uudistuksen pitää olla olennaisilta suuntaviivoiltaan ratkottu jo hallituksen aloittaessa. Pitkäjänteinen komiteatyöskentely voisi periaatteessa olla ratkaisu aikajänneongelmaan. Tämä pätee kuitenkin vain, jos komiteatyö pääsee riittävän lähelle ihanteitaan, missä on 2000-luvulla ollut puutteita. Komitean on helpompi löytää ongelmia kuin ratkaisuja, toisaalta komitean löytäessä uudistusideoita voi poliittinen sitoutuminen työn tuloksiin jäädä vähäiseksi.

Monet suomalaisen yhteiskuntapolitiikan keskeiset rakenteet ovat syntyneet osin komiteatyön tuloksena. Lukuisia ovat kuitenkin ne komiteat, jotka eivät lopulta esittäneet mitään erityistä, tai joiden esitykset hiljalleen hautautuivat poliittisen sitoutumisen uupussa.

Tekemättä jättäminen

Julkisen sektorin vastuulla nykyään olevien tehtävien jättäminen kokonaan tekemättä on yhteiskuntapoliittisesti haastavaa. Jotkin palvelut, tehtävät tai tulonsiirrot eivät välttämättä ole enää tarpeellisia samalla tavalla kuin hyvinvointiyhteiskuntaa luotaessa, mutta vaikeampaa on arvioida sitä, ovatko niiden perusteet poistuneet vai vain muuttaneet luonnettaan. Esimerkkien vähäinen määrä viittaa myös siihen, että merkittäviä säästöjä voi olla vaikea saavuttaa realistisesti nykyisiä palveluja kokonaan lakkauttamalla.

Tekemättä jättämisen säästöpotentiaalia voidaan nähdä erilaisissa piilosubventioissa, joita on sisällynyt esimerkiksi tehottomaan maankäyttöön kuntasektorilla. Piilosubventioiden poisto ei kuitenkaan suoraan vähennä julkisia menoja, koska ne eivät useinkaan ole näkyneet julkisen sektorin menoina. Piilosubventioiden poistamisen kohdalla julkisen vallan tulon- ja resurssienjakovaikutusta ei voida kattavasti ymmärtää tarkastelemalla ainoastaan verotuloja ja julkisia menoja.

Monien investointiluontoisten menojen lisäksi julkisiin menoihin sisältyy kulutukseksi laskettavia arvoperusteisia menoja, joita vähentämällä julkisia menoja voidaan periaatteessa leikata. Tällaisiksi menoiksi voidaan laskea esimerkiksi osa minimiturvasta, maatalouden tuista sekä perheyrittäjyydelle suunnatusta sukupolvenvaihdostuesta. (kts. Bennedsen et al. 2007).

Toisin tekeminen

Enemmän potentiaalia julkisen sektorin roolin rajaukselle onkin ratkaisuisissa, joissa julkinen sektori ei niinkään jätä jotain kokonaan tekemättä, vaan järjestää toiminnan tavalla, jossa tarvittavia resursseja ei suoraan kerätä verojärjestelmän kautta.

Esimerkkinä toisin tekemisestä olisi oppivelvollisuuden jälkeisen koulutuksen siirtäminen yksityisesti rahoitetuksi. Koska julkisella vallalla on intressi varmistaa väestön riittävän korkea koulutustaso, muutosta ei tulisi tehdä vain lakkauttamalla julkinen rahoitus, vaan korvaamalla julkinen rahoitus järjestelmällä, jossa koulutuksesta hyötyvät maksaisivat koulutuksensa kustannukset takaisin siirtyään työmarkkinoille.

On myös syytä huomata, että opintoihin liittyvien kustannusten tulosidonnainen takaisinmaksu vastaa monilta piirteiltään verotusta. Tulosidonnaisesti takaisinmaksettaviin lainoihin perustuva mallia on esitetty Suomessakin, mutta poliittisesti sellaisen toteutuminen näyttää erittäin epätodennäköiseltä.

Asian tarkastelu kuitenkin korostaa sitä, että järjestelmä voi käytännössä toimia hyvin pitkälti verorahoitteista toimintaa vastaavalla tavalla. Vaikka julkisen sektorin roolia kavennetaan ja yleisesti verorahoitetusta toiminnasta tehdään yksityinen koulutusinvestointi, toimii se julkisesti määritellyssä kehyksessä. Ihminen maksaa takaisin koulutusmenonsa, jotka aikaisemmin maksoi valtio. Koulutusinvestointi on siirretty yksityiseen kulutukseen.

Vastaavasti julkista infrastruktuuria voitaisiin kansainvälisten esimerkkien mukaisesti korvata yksityisellä, käyttömaksuilla rahoitettavalla infrastruktuurilla mm. tiestön osalta. Erityisesti moottoritien sekä suurten keskusten ympäristössä sijaitsevien valtaväylien siirtäminen käyttäjämaksuilla rahoitettaviksi voisi vähentää olennaisesti tarvetta julkisesti rahoitetuille tieinvestoinneille. Tällöinkin julkisella vallalla säilyisi merkittävä rooli sen ratkaisemisessa, minne käyttäjämaksuilla rahoitettavia tulleita rakennettaisiin.

Digitaalisen terveydenhuollon kehittämisessä julkisen sektorin kumppaniksi voidaan ottaa nykyistä vahvemmin mukaan myös yksityinen sektori. ITC-innovaatioiden leviämisen logiikka on parempi yksityisten yritysten kuin kunta- tai aluehallintokohtaisilla yksiköillä.

Terveydenhuollon tehokkuuden näkökulmasta toinen vaihtoehto on yhtenäisten kansallisten rakenteiden luominen lainsäädännön ja yhteisten standardien kautta. Terveyden- ja sairaanhoidon eri yksiköiden suuret tehokkuuserot puhuvat parhaiden käytäntöjen omaksumisen tärkeyden puolesta. Tiedonkulun kannalta Kanta-palveluiden yhtenäinen käyttö hyvinvointialueilla sekä ylipäänsä yhtenäinen raportointi ovat avainasemassa digitaalisten terveystietojen hyödyntämisessä hoidossa ja sairauksien ennaltaehkäisyssä.

Toisin tekemisessä kansalaisten kustannusomavastuun kasvattaminen asettuu osittain julkisen vallan roolin rajaamisen ja tulojen lisäämisen välimaastoon. Saksassa vanhustenhoidon kustannuksissa yksilön omavastuu on Suomea suurempi ja kansalaisen edellytetään myös purkavan omaisuuttaan. Tällainen muutos Suomessa voidaan ymmärtää sekä julkisen palvelun rajauksena että tulojen kasvattamisena.

Vastaavia toisin tekemisen mahdollisuuksia tarjoaisivat Singaporen tai perustilin kaltaiset terveydenhuollon tai sosiaaliturvan tilipohjaiset rahoitusmuodot. Toisaalta toisin tekeminen keinona rajata julkisia menoja on osin julkisten palvelujen tehostamisen kanssa päällekkäinen toimintamalli.

Kansainvälisellä yhteistyöllä voitaisiin myös esimerkiksi muuttaa patenttijärjestelmää siten, että poistettaisiin kannustimia kehittää samaan sairauteen useita lähes identtisiä lääkkeitä. Tämä suuntaisi lääkekehityksen resurssit tehokkaammin ja voisi siten laskea usein pitkälti julkisilla varoilla maksettua lääkekorvauksia. Tarkastelutavasta riippuu, onko tällainen toimintatapa ymmärrettävä julkisen vallan aktiivisuuden kasvuna (patenttijärjestelmän muutos) vai laskuna (julkisten menojen lasku).

4.4. Yhteiskuntapolitiikan ekologiset rajat

- ilmastokriisi pakottaa valtiot investoimaan ja ohjaamaan ihmisten käyttäytymistä niin kannustimin kuin kulutus- tai haittaveroin.
- Pienituloisille koituvat mahdolliset kustannukset on mahdollista kompensoida sosiaaliturvajärjestelmän kautta.
- Ilmastonmuutos voi aiheuttaa shokkeja, jotka pakottavat valtiot esimerkiksi muokkaamaan palvelulupauksiaan Siksi olisi jo etukäteen tarpeen käydä keskustelu siitä, millaisin periaattein muutoksia kriisin keskellä tehdään.

Ekologisten rajojen asettaman haasteen mittaluokka ja merkitys yhteiskuntapolitiittisille valinnoille näyttää usein tulevan aliarvioiduksi. Kaikki yhteiskuntapolitiikka tapahtuu näkyvillä olevassa tulevaisuudessa planeetan meille asettamissa rajoissa. Poliittikatavoitteiden sijoittaminen ekologisiin rajoihin on yhä puutteellista niin Suomessa kuin globaalistikin. Ilmastonmuutostoitimien pitkäaikainen viivästyminen on tehnyt nopeat ja voimakkaat politiikkatoimet välttämättömiksi, jos hyvin vakava ilmaston lämpeneminen halutaan välttää.

Taloukasvun ekologiset rajat eivät välttämättä tee taloukasvusta mahdotonta edes pitkällä aikavälillä, mutta ne rajoittavat kulutusmahdollisuuksia niin ilmasto- ja vesistö päästöjen, materiaalikulutuksen kuin maankäytönkin osalta. Lähtökohtaisesti ihmiskunnan tulisi suhtautua maapalloon ja luontoon siten, että niitä saa käyttää, muttei kuluttaa.

Jatkuva talouskasvu on periaatteessa mahdollista saavuttaa myös olosuhteissa, joissa varaamme luonnolle nykyistä selvästi suuremman osan maapallon pinta-alasta, rajaamme kasvihuonepäästöjen tason teollista vallankumousta edeltävälle tasolle sekä rajoitamme uusiutumattomien luonnonvarojen kulutuksen murto-osaan nykyisestä tasosta. Ekologisten rajojen puitteissa tapahtuva kasvu vaatii teknologista kehitystä, yhteiskunnallisia toimenpiteitä tarvittavan teknologian käyttöön ottamiseksi sekä mahdollisesti laajojakin yhteiskunnallisia käyttäytymismuutoksia.

Uusiutumattomien luonnonvarojen kulutuksen kannalta kykymme jättää maapallo seuraaville sukupolville kuluttamattomana riippuu ensisijaisesti kyvystämme vähentää uusiutumattomien luonnonvarojen käyttöä materiaalitekniologiaa kehittämällä, korvaten esimerkiksi metallien käyttöä hiilipohjaisilla materiaaleilla, sekä tyydyttää jäljelle jäävä materiaaliarpeemme kierrätyksellä.

Koska ilmastonmuutos ja luontokato ovat edenneet niin pitkälle, ja koska ne tulevat etenemään vielä huomattavasti ennen kuin kehityksen suunta saadaan käännettyä, tavoitteeksi ei tulevan vuosisadan aikana riitä tilanteen heikkenemisen pysähtyminen, vaan tarvitsemme myös pitkäaikaista myönteistä kehitystä, jossa ilmaston hiilidioksidipitoisuus laskee ja luonnontilaisten ekosysteemien määrä ja koko kasvavat erittäin merkittävästi.

Rajat ja epävarmuus kompleksisessä järjestelmässä

Ilmastonmuutoskirjallisuuden klassikko Stern Review (2006) ja biodiversiteetin taloustieteen tuore klassikko Dasgupta Review (2021) ovat Iso-Britannian hallituksen tilaamia asiantuntijaraportteja, joiden tavoitteena on ollut näiden visaisten ongelmien ratkaisemisen taloustieteen avulla. Molempien tulos tiivistäen on, että luonnolla on myös erittäin merkittävää taloudellista arvoa ja että ilmastonmuutoksen tai lajikadon turvaamiseen käytetyt resurssit ovat tuottava investointiluontoinen meno.

Politiikkatoimien viivästyminen on tehnyt keskilämpötilan nousun suhteen turvallisesta ilmastopäästöjen tasosta vaikean saavuttaa. 1,5 asteen lämpötilan nousu edellyttäisi nykyarvioiden mukaan päästöjen puolittamista vuoteen 2030 mennessä (Kuvio 7), mikä on nykypolitiikkatoimilla tai tehdyillä sitoumuksilla saavutettavaa polkua nopeampi vähennys.

Arvioiden mukaan viidennes lajimäärästä on vaarassa joutua sukupuuttoon seuraavien vuosikymmenten kuluessa ja kaksi viidennestä kuluvan vuosisadan loppuun mennessä. Biodiversiteetti eroaa ongelmana ilmastonmuutoksesta, koska biodiversiteetti ei luontevasti tiivisty globaaliksi lajimäärää koskevaksi tavoitteeksi, vaan sisältää kysymyksiä myös koko ekosysteemien toimivuudesta.

Luontopääoman mittaaminen on erittäin vaikeaa (Dasgupta Review 2021). Sinällään luontopääoman käsite on erittäin hyödyllinen väline havainnollistaa sitä, että taloudellisessa tuotannossa usein tuhoaan luontopääomaa, eikä tuotannon arvo siten kuvaa tuotannosta saatavaa nettohyötyä.

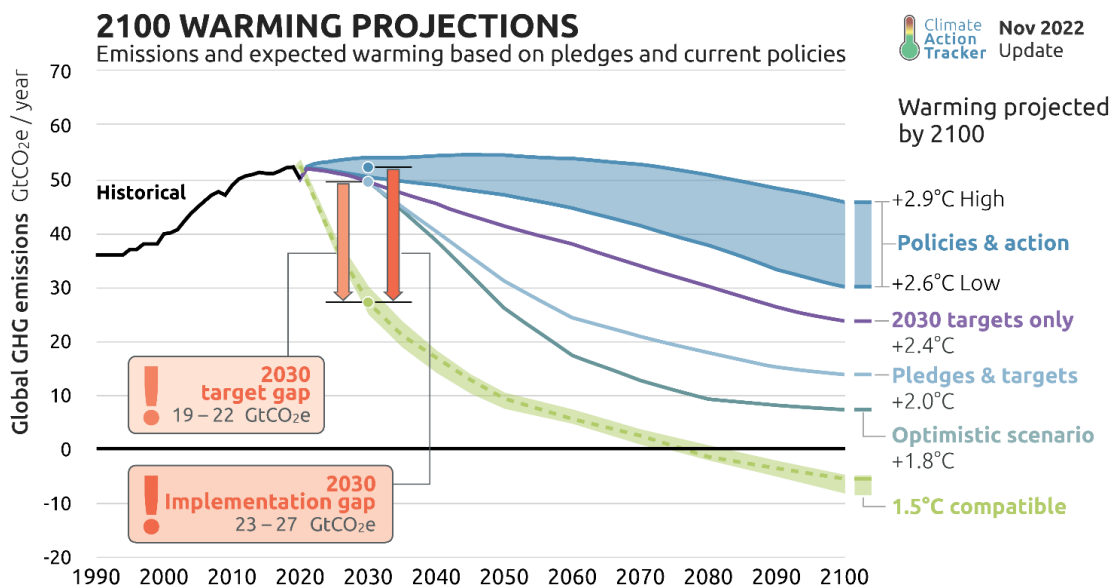
Ilmastonmuutoksen ja biodiversiteetin taloustieteellistä ja yhteiskuntapoliittista käsittelyä vaikeuttavat tarkasteltavien järjestelmien epälineaarisuudet. Biodiversiteetin osalta vastaavat epälineaarisuudet ovat huomattavasti monimutkaisempia ja heikommin ymmärrettyjä kuin ilmaston osalta.

Suojautuminen ilmastonmuutokselta ja biodiversiteetin heikkenemiseltä on merkittävässä määrin suojautumista katastrofaalisilta skenaarioilta, joiden todennäköisyys ja luonne ovat vaikeasti arvioitavissa. Varovaisuusperiaate puoltaisi voimakkaita ja ripeitä toimia, mutta globaali yhteiskuntapoliittinen keskustelu ei näytä vielä käynnistyneen tavalla, joka antaisi odottaa tällaisia toimia.

Yhteiskuntapoliittisia toimia eivät helpottane ilmastonmuutoksen ja luontokadon yhteiskunnalliset vaikutukset esimerkiksi ruoantuotantoon ja laajojen maa-alueiden mahdollinen muuttuminen asuin-kelvottomiksi esimerkiksi rannikoilla. Näistä mahdollisesti seuraavat massiiviset muuttoaallot sekä yhteiskuntavakauden heikkeneminen voivat ohjata poliittista huomiota voimakkaasti kiireellisten ongelmien hoitamiseen tavalla, joka ei välttämättä auta ongelmien syiden poistamista.

Globaalissa tarkastelussa ongelmia aiheuttaa se, että ilmastonmuutoksen haitalliset vaikutukset sekä tarve biodiversiteetin turvaamistoimiin painottuvat taloudellisesti vähemmän kehittyneille alueille. Lähempänä päiväntasaajaa olevat alueet ovat usein herkempiä ilmastonmuutoksen aiheuttamalle kuivuudelle, merenpinnan nousulle ja äärimmäisille säätiloille, minkä lisäksi useilla runsasväestöisillä alueilla on vaara, että lämpötila nousee pysyvästi ihmisasutukseen soveltumattomalle tasolle. Biodiversiteetti on trooppisilla alueilla huomattavasti runsaampaa ja sen tuhoutuminen nopeampaa kuin lähempänä napa-alueita.

KUVIO 7. ILMASTON LÄMPENEMISEN PROJEKTIOIT 2022–2100 (CAT 2022)



Suomi ja ekologiset rajat

Suomella on globaalissa tarkastelussa hyvät edellytykset vastata ilmastonmuutokseen ja lajikatoon omaa väestöään vastaavalta osin. Mahdollisesti voimakkaitakin poliittisia jännitteitä voi sen sijaan aiheutua siitä, että molempien ongelmien torjuminen vaatii todennäköisesti taloudellisesti kehittyneiltä mailta huomattavasti väestöosuuttaan suurempaa panostusta.

Suomessa tähän saakka nähdyt ratkaisut ilmastonmuutoksen torjumiseksi eivät todennäköisesti riitä kansallisten päästövähennystavoitteiden saavuttamiseen. Koska nyt asetettujen päästövähennystavoitteiden taso näyttää myös riittämättömältä, olisi Suomessa nopeasti sekä nostettava ympäristötoimien tavoitetasoa että nopeutettava toimeenpanon aikataulua. Käytettävissä olevien arvioiden perusteella lisätoimia tarvitaan niin liikenteessä, maataloudessa kuin teollisuustuotannossakin. ([VNTEAS 2021:62](#))

Vakava huolenaihe on tarvittavien politiikkatoimien toteuttaminen sosiaalisesti kestävästi ja poliittisesti hyväksyttävällä tavalla. Energian hintojen nousu vuoden 2022 alussa herätti voimakkaan poliittisen reaktion, jossa laajasti keskusteltiin mm. mahdollisuudesta alentaa polttoaineiden verotusta, mikä heikentäisi olennaisesti päästötavoitteiden saavuttamisen kannalta välttämätöntä käyttäytymismuutokseen pääsemistä hintaohjauksen avulla.

Näyttää epätodennäköiseltä, että riittävän voimakkaaseen hintaohjaukseen voidaan päästä ilman toimia, jotka kompensoivat kuluttajia päästöjen nousevan hinnoittelun aiheuttamista kustannuksista. Toimien sosiaalinen kestävyys edellyttää, että pienituloisten elintaso ei laske alle hyväksyttävän tason päästötoimien seurauksena.

Pienituloisille koituvat mahdolliset kustannukset on mahdollista kompensoida sosiaaliturvajärjestelmän kautta. Ilmastopolitiikkatoimien poliittisen oikeutuksen kannalta voisi kuitenkin olla järkevämpää toteuttaa kompensatio sosiaalisesti vähemmän valikoivasti. Yksi keino olisi hiiliosingon kaltainen malli, joka käytännössä vastaisi esim. liikenteen päästökauppaa.

Tällöin esimerkiksi liikennepolttoaineiden hintaa nostetaan verotuksella, mutta kerätyt resurssit jaetaan takaisin niin, että jokainen kansalainen saisi kertakorvauksen. Tämä säilyttäisi kannustimen vähentää päästöjä, mutta turvaisi taloudellista tilannetta henkilöillä, joilla ei ole mahdollisuutta vähentää päästöjään. Kertamaksuomallisessa palautuksessa keskimääräistä vähemmän päästöjä aiheuttavat voisivat jopa hyötyä taloudellisesti muutoksesta, kun taas enemmän päästöjä aiheuttavilla olisi omalla toiminnallaan mahdollisuus vaikuttaa omiin päästöihinsä.

LIITTEET

Liite 1: Ikäryhmätilit

Ihmiset kuluttavat elinkaarensa alku- ja loppuvaiheessa tyypillisesti enemmän kuin tuottavat työpä-nöksellaan. Elinkaaren alku- ja loppupäässä ainakin osa kulutuksesta on rahoitettava muuten kuin työtuloilla. Taloudelliset virrat ikäryhmien välillä johtuvat pääsääntöisesti siitä, että alijäämää kate-taan suorilla tai epäsuorilla tulonsiirroilla työikäiseltä väestöltä. Ikäryhmätilien laatiminen edellyttää siis työtulojen ja kulutuksen ikäprofiilin selvittämistä hyödyntämällä kulutusta ja tulonjakoa kuvaavia mikroaineistoja.

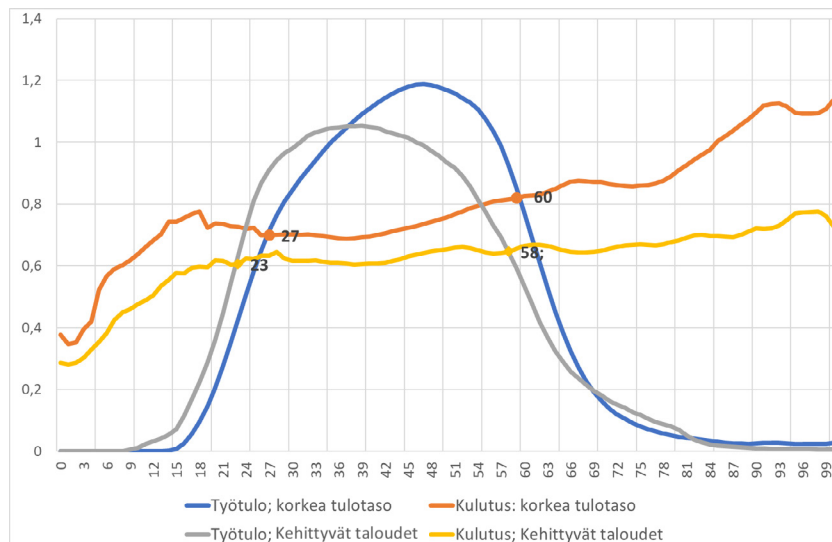
Ikäryhmätilejä muodostettaessa otetaan huomioon varallisuuden kartuttaminen (säästäminen) tai purkaminen ja tulonsiirrot sekä yksityisten että julkisen sektorin instituutiot keinoina jakaa tuloja yli elinkaaren ja ikäryhmien välillä. Tileillä erotellaan julkisen talouden, markkinoiden ja perheen (su-vun, kolmannen sektorin) kautta tehdyt taloustoimet. Julkiseen talouteen sisältyviä ikäsidonnaisia siirtoja ovat tyypillisesti muun muassa eläkkeet, terveydenhuolto- ja koulutusmenot. Samoja tehtäviä voidaan kuitenkin toteuttaa markkinoiden välityksellä ja yksityisenä kulutuksena.

Arvio kulutuksen ja työtulojen ikäprofileiden perusteella muodostuvasta taloudellisesta elinkaaresta on keskeinen osa NTA-analyysia. Ikäryhmätilinpidon metodologiaa ja sovelluksia on esitelty katta-vasti Leen ja Masonin (2011) toimittamassa kokoomateoksessa. Ikäprofileiden muodostamiseen on laadittu myös Yhdistyneiden kansakuntien julkaiseman ohjekirja (United Nations 2013). Kuvausta menetelmästä löytyy myös www.ntaccounts.org-sivustolla, joka on ikäryhmätilejä soveltavan tut-kijaverkoston kotisivu.

Ikäryhmätilinpitoja on laadittu nykyisellään noin 70 eri kehitysvaiheissa olevan maan ikäryhmien vä-lisen taloudellisen vuorovaikutuksen kuvaamiseen ja analysointiin. Maat kattavat noin 85 prosenttia maailman väestöstä.

Kuviossa 1 esitetään henkeä kohden lasketun keskimääräisen kulutuksen ja keskimääräisten työtö-ujen ikäprofiilit sekä korkean tulotason että kehittyvien talouksien osalta. Kulutusta arvioitaessa on mukaan luettu sekä yksityinen kulutus että julkisesti tuotetut yksilölliset palvelut, kuten koulutus, terveydenhuolto ja vanhuusiän laitoshoido. Maakohtaiset tiedot ovat Leen ja Masonin käyttämästä tietokannasta, johon Suomen osalta aineiston ovat tuottaneet Riihelä, Vaitinen ja Vanne (2014).

KUVA LIITE: KULUTUKSEN JA TULOJEN IKÄPROFIILIT KORKEAN TULOTASON JA KEHITTYVISSÄ TALOUKSISSA



Kulutus ja palkkatulot on normeerattu 30–49-vuotiaan keskimääräinen työtulolla, jotta maavertailussa havaittavia ikäprofileja voidaan verrata riippumatta tuottavuustasojen eroista korkean ja matalan tulotason maiden välillä tai vaihtoehtoisesti jonkin yksittäisen maan kohdalla eri ajankohtina.

Työtuloja on väestöllä vain osalla elinkaarta, ja erot eri-ikäisten välillä ovat suuria. Työtulojen ikäprofiilin muutokset ajankohdasta toiseen ja erot kansantaloudesta toiseen kuvaavat talouden ja yhteiskunnan rakenteen eroja.

Kehittyvissä maissa työtulo henkeä kohden on korkeimmillaan alle neljäkymmenen ikävuoden tienoilla. Se alkaa supistua alemmassa iässä kuin rikkaissa teollistuneissa maissa, joissa korkeimmat tulot ikäluokittain saavutetaan keskimäärin kymmenisen vuotta myöhemmin.

Kehittyvissä maissa kulutus 20–80 vuoden ikävälillä on silmiinpistävän tasaista. Teollistuneissa maissa tasaisen kulutuksen ikäväli on lyhyempi. Suhteellinen kulutus eroaa korkean ja matalan tulotason maissa kahdessa suhteessa. Sekä lasten että vanhimpien ikäryhmien kulutus on korkeampaa rikkaissa maissa. Erot koulutuksessa, terveyspalveluiden käytössä, vanhusten pitkäaikaishoidossa – julkisina palveluina tai markkinoilta – selittävät poikkeavat kulutusprofiilit. Korkean tulotason maissa investoidaan koulutuksen muodossa lasten inhimilliseen pääomaan enemmän kuin kehittyvissä maissa. Toisaalta niissä myös ostetaan markkinoilta tai saadaan julkisesti tuotettuja vanhustenhoitopalveluita. Kehittyvissä maissa vanhuksia hoidetaan kotona. Jos kotitalouksien ajankäyttö työmarkkinoiden ulkopuolella otettaisiin huomioon ja sen arvo hinnoiteltaisiin, erot köyhien ja rikkaiden maiden profileissa tasoittuisivat.

Työtulot ylittävät kulutuksen 23 ja 58 vuoden ikävälillä kehittyvissä maissa sekä 27 ja 60 vuoden ikävälillä korkean tulotason maissa. Tuossa elinvaiheessa ikäluokat tuottavat elinvaiheilyjä, millä rahoitetaan nuorten ja vanhojen ikäluokkien elinvaiheilyjä. On ehkä jonkin verran yllättävää, että kummassakin maaryhmässä ylijäämää tuottava elinvaihe on lähes yhtä pitkä, eli 33 ja 35 vuotta.

LÄHTEET

Lähteet:

- Acemoglu, D. & Robinson, J. 2019. *The Narrow Corridor. States, Societies, and the Fate of Liberty*, Penguin Publishers, New York.
- Agenta, Istenič et al. Istenič, T. & Hammer, B. & Šeme, A. & Lotrič Dolinar, A. & Sambt, J. (2017): European National Transfer Accounts. <http://www.wittgensteincentre.org/ntadata>
- Bennedsen et al. 2007. Inside the Family Firm: The Role of Families in Succession Decisions and Performance. *The Quarterly Journal of Economics*, 2007, vol. 122, issue 2
- CAT 2022. 2100 warming projections. <https://climateactiontracker.org/global/temperatures/>
- Dasgupta review 2021. The Economics of Biodiversity. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/962785/The_Economics_of_Biodiversity_The_Dasgupta_Review_Full_Report.pdf
- Eurostat (2020): Europop 2019. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/population-demography/population-projections>
- Baumol, W. J. 2012. *The Cost Disease: Why Computers Get Cheaper and Health Care Doesn't*. Yale University Press.
- Kahneman, D. 2011. Thinking, fast and slow. Farrar, Straus and Giroux
- Kangas, O 2020: Sosiaaliturvakomitean julkaisuja 2020:1. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162400/Sote_2020_01pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Kosow, H. & Gabner, R. 2008. *Methods of Future and Scenario Analysis*. https://www.idos-research.de/uploads/media/Studies_39.2008.pdf
- Lee, R., Mason, A. 2006. "What Is the Demographic Dividend?". *Finance & Development* 43, no. 3 (September 2006).
- Lee, R., Mason, A. 2011. *Population Aging, and the Generational Economy: A Global Perspective*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK.
- Lee, R., Mason, A. 2022. Six Ways Population Change Will Affect the Global Economy <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/padr.12469>
- Lievonen, M. 2022 Suomi koronan jälkeen. <https://sorsafoundation.fi/wp-content/uploads/kss-suomi-koronan-jalkeen-web.pdf>
- Miller, T. (2011). The rise of the intergenerational state: aging and development. *Population Aging and the Generational Economy*, 161-184.
- Musgrave, R.A. (1959) *The Theory of Public Finance*. McGraw Hill, New York
- Nozick, R. 1974. *Anarchy, State, and Utopia*. New York: Basic Books (1974)
- OECD 2019. *The Economy of Well-being*. [https://one.oecd.org/document/SDD/DOC\(2019\)2/En/pdf](https://one.oecd.org/document/SDD/DOC(2019)2/En/pdf)
- OECD 2022. Tax revenue statistics. <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/revenue-statistics-2522770x.htm>
- Poutvaara, P. 2004. Public Education in an Integrated Europe: Studying for Migration and Teaching for Staying? <https://ideas.repec.org/p/wpa/wuwppe/0406006.html>

- Riihelä, M. & Vaittinen, R. & Vanne, R. 2014: Väestörakenne ja talouskehitys - Ikäryhmät Suomen taloudessa, Eläketurvakeskuksen raportteja 2014:7. <https://www.julkari.fi/handle/10024/129035>
- Rotkirch, A. 2021. Linjauksia 2020-luvun väestöpolitiikalle. VNK:n julkaisu 2021:2. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162920/Avainkohdat_VNK_2021_2pdf?sequence=8&isAllowed=y
- Soste 2021, toim. Ahokas, J. Hyvinvointitaloudessa eteenpäin. <https://www.soste.fi/wp-content/uploads/2021/03/SOSTE-julkaisu-Hyvinvointitaloudessa-eteenpain-2021.pdf>
- Stern Review 2006. The Economics of Climate Change http://mudancasclimaticas.cptec.inpe.br/~rmclima/pdfs/destaques/sternreview_report_complete.pdf
- STM 2023:6. Kestävää hyvinvointia https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/164631/STM_2023_6_J.pdf?sequence=4&isAllowed=y
- TEM 2022:37. Kestävä talouskasvu ja hyvinvointimme tulevaisuus. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/164048/TEM_2022_37.pdf
- Tilastokeskus 2015. https://www.stat.fi/tup/maahanmuutto/art_2015-11-02_002.html
- Tilastokeskus 2021. Väestöennuste. https://www.stat.fi/til/vaenn/2021/vaenn_2021_2021-09-30_tie_001_fi.html
- Tilastokeskus 2023. Väestön ennakkotilasto. <https://www.stat.fi/julkaisu/cl7sq9bsqmwjk0bvz9nx6z580>
- United Nations 2013. National Transfers Accounts: Manual. Measuring and Analyzing the Generational Economy, Population Division, New York. <https://www.un.org/en/desa/measuring-and-analysing-generational-economy-national-transfer-accounts-manual>
- United Nations 2019. World Population Prospects: The 2019 Revision. New York: United Nations, 2019.
- VM 2022:77. Uudistuva ja kestävä Suomi https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/164480/VM_2022_77.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- VNK 2020 1. Exit- ja jälleenrakennustyöryhmän 1. vaiheen raportti https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162214/VN_2020_12.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- VNK 2020 2. Exit- ja jälleenrakennustyöryhmän 2. vaiheen raportti https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162272/VN_2020_17.pdf?sequence=2&isAllowed=y
- VNK 2020:13. Talouspolitiikan strategia koronavaiheissa. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162224/VN_2020_13.pdf?sequence=48&isAllowed=y
- VNK 2021:24. Valtioneuvoston koulutuspoliittinen selonteko. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162995/VN_2021_24.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- VNTEAS 2021:62. Hiilineutraali Suomi 2035. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163638/VNTEAS_2021_62.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- VTT 2021. REITA-hanke. Alustatalouden esimerkkejä Suomesta. https://www.vttresearch.com/sites/default/files/pdf/whitepapers/Keko_SEED_White_paper_suomalaiset%20alustaekosysteemit.pdf

