

# Pohjoismainen malli

## Yhteenveto

Pohjoismaat näyttävät pystyvän yhdistämään talouden tehokkuuden ja sosiaalisen oikeudenmukaisuuden muita maita paremmin. Mikä on pohjoismaisen mallin salaisuus? Ovatko iso julkinen sektori ja kireä verotus etu vai haitta? Kestäkö pohjoismainen malli globalisaation ja väestön ikääntymisen haasteet? Miten pohjoismaista mallia tulisi uudistaa?

Vastauksia näihin kysymyksiin on vuoden aikana etsinyt ETLAn puitteissa toiminut ”professoriryöryryhmä”, joka on tuottanut raportin ”THE NORDIC MODEL – Embracing globalization and sharing risks”. Raportin kieleksi valittiin englanti, koska aihetta kohtaan esiintyy laajasti mielenkiintoa myös Pohjolan ulkopuolella.

Raportin ovat kirjoittaneet:

- Torben M. Andersen, professori, Århus universitet
- Bengt Holmström, professori, MIT
- Seppo Honkapohja, professori, University of Cambridge
- Sixten Korkman, toimitusjohtaja, ETLA ja EVA
- Hans Tson Söderström, professori, Handelshögskolan i Stockholm
- Juhana Vartiainen, tutkimuspäällikkö, Konjunkturitutet

Projektin on rahoittanut TT-säätiö.

Raportin voi tilata Taloustieto Oy:stä. Se löytyy myös ETLAn kotisivun kautta. Seuraavassa esitetään raportista suomenkielinen yhteenveto.

## Mistä on ”pohjoismainen malli” tehty?

Pohjoismailla on monia yhteisiä piirteitä ja niillä usein syvät historialliset juurensa. Yhteisiä piirteitä ovat

- *työmarkkinoiden instituutiot* (korkea järjestäytymisaste ja sopimustoiminnan keskeisyys, työttömyysturva, aktiivinen työmarkkinapolitiikka),

- *hyvinvointivaltio* (kattava turvaverkko, universaalinen palvelutarjonta, korkeat veroasteet) ja

- *investoinnit inhimilliseen pääomaan* (lasten päivähoito, koulujärjestelmä, tutkimus- ja tuotekehitystoiminta).

Yhteisistä instituutioista ja muista piirteistä voisi esittää paljon pitemmänkin listan. Olenaisempaa on kuitenkin kiinnittää huomiota niihin yhteiskunnallisiin ja poliittisiin suuntauksiin, jotka ovat avainasemassa pohjoismaisen mallin toiminnan kannalta.

Pohjoismaat ovat jo pitkään suhtautuneet pääosin myönteisesti *vapaakauppaan ja globalisaatioon*. Tämä onkin luonnollinen lähtökohta pienten ja luonnonvaroiltaan yksipuolisten sekä maantieteellisesti syrjässä sijaitsevien maiden kannalta. Pohjolassa on ymmärretty, että osallistuminen kansainväliseen vaihdantaan on korkean tuottavuuden ja elintason edellytys. Globalisaation mahdollisuuksien hyödyntäminen edellyttää kuitenkin rakennemuutoksia, joista koituvat hyödyt ja haitat jakaantuvat epätasaisesti. Pohjoismaissa on talouden muutoksiin liittyviä *riskejä tasattu kollektiivisin keinoin*. Tätä tarkoitusta palvelevia järjestelmiä ovat mm. verojen kautta tapahtuva tulosten uudelleenjako, kattava ja (suhteellisesti katsoen antelias) työttömyysturva sekä eräiltä osin myös muu sosiaaliturva ja työmarkkinapolitiikka.

Raportissa esitetään käsitys, että talouden avoimuuden ja riskien tasaamisen välillä vallitsee tärkeä ja vaikutuksiltaan myönteinen vuorovaikutus. Hyvinvointivaltio ja riskien jako on auttanut sovittamaan yhteen talouden edellyttämää joustavuutta ja kansalaisten tavoittelemaa turvallisuutta. Riskien jakaminen lisää globalisaation hyväksyttävyyttä, ja globalisaation hyödyntäminen on vuorostaan korkean tuottavuuden ja tulotason edellytys. Tästä pohjoismaisen mallin ydinpiirteestä on syytä pyrkiä pitämään kiinni jatkossakin.

Toisin kuin joskus historiassa, Pohjoismaat eivät tänään ole raskaan säätelyn maita. Sääntösten aste sekä työmarkkinoilla että hyödykemarkkinoilla on lievempi kuin muissa EU15-maissa keskimäärin. Vain anglosaksiset maat (Englanti ja Irlanti) ovat tässä mielessä ”liberaalimpia” kuin pohjoismaat, kun taas Manner-Euroopan ja etenkin Etelä-Euroopan maat säännöstelevät markkinoitaan selvästi ankarammin.

### **Onko pohjoismainen malli ollut menestyksenkäs?**

Tuottavuuden taso on Pohjoismaissa melko hyvä ja työllisyyden taso varsin korkea, osin naisten korkean osallistumisasteen ansiosta. Henkeä kohti laskettu tuotannon kasvuvauhti on 1960-luvulta alkaen ollut Pohjolassa kohtalainen ja Suomessa hyvä.

Tuottavuus on laman jälkeisenä aikana kasvanut nopeasti. Tältä osin panostukset uuteen teknologiaan ja etenkin informaatio- ja viestintäteknologiaan ovat olleet Ruotsissa ja Suomessa keskeisessä asemassa. Koulutus- ja innovaatiopolitiikka on ollut menestyksellistä ja yritysten toimintaedellytykset on monissa kilpailukykyvertailuissa arvioitu hyväksi tai erinomaisiksi.

Tulonjako on Pohjolassa kansainvälisesti tasainen. Lisäksi Pohjoismaiden sosiaalinen liikkuvuus on suurempi kuin esim. Englannissa ja Ranskassa tai Yhdysvalloissa. Sosioekonomisella statuksella on kaikkialla taipumus ”periytyä” sukupolvelta seuraavalle, mutta tuo taipumus on Pohjoismaissa heikompi kuin muualla. Ison julkisen sektorin ja korkean veroasteen takia kotitalouksien käteen jäävät reaalitytulot ovat tasoltaan vaatimattomia useimpiin muihin EU15-maihin verrattuna, mutta monet sosiaalisen hyvinvoinnin indikaattorit antavat Pohjoismaille varsin korkean arvosanan.

### **Haasteet**

Globalisaatio nähdään raportissa mahdollisuutena pikemmin kuin uhkana. Syvenevä globalisaatio kohdistaa kuitenkin paineita pohjois-

maiseen malliin ja talouden sopeutumiskykyyn. Hyvinvointivaltion rahoitus voi vaikeutua tuotannontekijöiden kasvavan liikkuvuuden ja tiivistyvän verokilpailun sekä mahdollisesti ”sosiaalisen matkailun” lisääntymisen kautta.

Keskeinen haaste on väestön ikääntyminen. Ikärakenteen muutos nostaa väestön huoltosuhdetta lähivuosikymmeninä varsin nopeasti etenkin Suomessa, mikä osaltaan lisää voimakkaasti julkisen sektorin eläke- ja hoivamenoja. Menopaineita lisäävät myös julkisen palvelutuotannon heikko tuottavuuskehitys, mikä nostaa yksikkökustannuksia, sekä tulotason nousun mukanaan tuomat toiveet palveluiden määrän ja laadun kohentamiseksi.

Ikääntyvä väestö ja antelias hyvinvointivaltio on hankala yhdistelmä, etenkin jos globalisaatio lisää työpaikkojen ja työvoiman kansainvälistä liikkuvuutta. Vallitsevin näkymin ja veroastein Suomen julkisen sektorin rahoitus ei ole pitkällä aikavälillä kestävällä tolalla. Hyvinvointivaltion ajautuminen rahoitukselliseen umpikujaan ei ole uhkakava, joka toteutuu vain poikkeuksellisen epäsuotuisissa olosuhteissa. Siihen ajaututaan nykyisellä menopolitiikalla ja veroasteilla ”itsestään” – jollei kehitys muodostu jostain syystä odottamattoman suotuisaksi.

### **Vääriä vastauksia**

Julkisessa keskustelussa ehdotetaan usein ”helppoja keinoja” hyvinvointivaltion rahoituksen turvaamiseksi ja muiden ongelmien ratkaisemiseksi. Valitettavasti monet näistä ehdotuksista ovat epärealistisia tai perustuvat pettävään ajatteluun. Seuraavassa esitetään tästä esimerkkejä.

*Taloukskasvun nopeuttaminen* on suosittu ehdotus. ”Leipomalla isomman kakun” voimme, näin ajatus kulkee, laajentaa veropohjaa ja yltää suurempaan verokertymään veroasteita nostamatta (tai jopa veroasteiden alentuessa). Tähän ehdotukseen on ensinnäkin huomautettava, että taloukskasvun nopeuttaminen on vaikea ja vaativa tehtävä. Se tarkoittaa ennen kaikkea tuottavuuden kasvun nopeutumista, ja tuottavuuden kasvattamiseen on yleensä paremmat mahdollisuudet teollisuudessa ja maa-

taloudessa kuin hyvinvointipalvelujen tuottamisessa. Toki palveluissakin voidaan kohottaa tuottavuutta, mutta kasvokkain tapahtuvassa hoiva- ja opetustyössä siihen on vähäisempiä mahdollisuuksia kuin muualla.

Tuottavuuden kasvun nopeutuminen sallii reaali-palkkojen vastaavan kohoamisen. Käytännössä palkat nousevat yleensä samaa tahtia julkisella ja yksityisellä sektorilla, vaikka tuottavuuden kasvulla onkin taipumus olla nopeampaa yksityisessä toiminnassa. Näin ollen kasvun nopeutuminen ei lisää vain veropohjaa, vaan myös julkisen sektorin palkkamenoja, mikä pienentää kasvun nopeutumisen myönteisiä vaikutuksia julkiseen talouteen.

Monet tulonsiirrot ovat indeksoituja kuluttajahintoihin pikemmin kuin palkkojen kehitykseen. Tällöin talouskasvun nopeutuminen johtaa siihen, että tulonsiirrot kehittyvät palkkatuloja heikommin. Toisaalta kokemus osoittaa, että tulonsiirtojen jääminen pysyvästi jälkeen muusta tulokehityksestä ei yleensä ole poliittisesti hyväksyttävissä. Sen estämiseksi tulonsiirtoja aika ajoin korotetaan eri päätöksin, mikä osaltaan lisää julkisia menoja. Talouskasvun nopeutuminen ei juuri paranna julkista taloutta, jos sekä julkisen alan palkkoja että tulonsiirtoja nostetaan samassa suhteessa kuin palkkoja keskimäärin.

Monilla hyvinvointipalveluilla, esim. terveydenhuolto, on korkea tulojousto. Tulotason kohoaminen lisää palvelutuotantoon ja sen laatuun kohdistuvia vaatimuksia. Näin ollen talouskasvun nopeutuminen kaikkine vaikutuksineen voi pikemmin heikentää kuin vahvistaa julkisen talouden tasapainoa. Joka tapauksessa se vahvistaa julkista taloutta vain, jos joko julkisen alan palkat ja/tai tulonsiirrot jäävät yleisestä tulokehityksestä jälkeen.

*Korkeampi syntyvyys* on myös usein tarjottu keino työvoima- ja rahoitusongelmiin. Parin vuosikymmenen tähtäimellä syntyvyyden kasvu lisää kuitenkin julkisen sektorin menopaineita enemmän kuin verokertymiä. Lisäksi vastasyntyneiden elinaikaodote on yhä pitempi, jolloin uudet ikäluokat eivät ole yli koko elinkaarensa julkisen sektorin nettomaksajia. Korkeampi syntyvyys voi eri syistä olla hyvinkin toivotta-

vaa yhteiskunnan kannalta, mutta se ei ratkaise hyvinvointivaltion rahoitusongelmaa.

*Enemmän maahanmuuttajia* on globalisaation syventyessä tulossa myös Suomeen. Maahanmuutto voi auttaa talouskehitystä mm. poistamalla erityisiin ammatteihin liittyviä pullonkauloja. Se voisi myös lievittää väestön ikääntymisen vaikutuksia – mutta vain sellaisen oletusten vallitessa, joita on pidettävä poliittisesti tai muuten epärealistisina. Vaikutukset julkiseen talouteen ovat myönteisiä, jos maahanmuuttajat ovat nuoria ja työhaluisia sekä kieli- ja ammattitaitonsa ansiosta helposti työllistettäviä. Lisäksi maahan ei tulisi päästää maahanmuuttajien läheisiä, heidän lapsiaan tai vanhempia, elleivät nämä täytä samoja vaatimuksia. Olisi varmistettava, että maahanmuuttajat eivät juuri käytä hyvinvointipalveluja tai tulonsiirtoja (työttömyyskorvaukset ja toimeentulotuki). Tällaiset vaatimukset eivät ole poliittisesti realistisia. Maahanmuuton myönteisiä nettovaikutuksia vähentävät myös ajan mittaan heihin kohdistuvat lisääntyvät eläkemenot.

*Verotuksen kiristäminen* heti (osana varautumista tulevaisuuteen) tai tarvittaessa myöhemmin on melko suoraviivaiselta tuntuva ehdotus lisääntyvien menopaineiden rahoittamiseksi. Raportissa tätä tietä pidetään kuitenkin useastakin syystä ongelmallisena. Ensinnäkin verotuksen ja etenkin työn verotuksen taso on pohjoismaissa jo korkea. Tämä on ongelmallista, koska kireä verotus suosii vapaa-aikaa (jota ei veroteta) suhteessa työntekoon. Työhön kohdistuva verokiila kokonaisuudessaan pitää sisällään ansiotuloihin kohdistuvat verot, työnantajan ja palkansaajan maksamat sosiaaliturvamaksut sekä välilliset verot. Tuo verokiila on Suomessa lähes 60 prosenttia, Tanskassa ja Ruotsissa vielä korkeampi. Näin korkea verokiila vaikeuttaa merkittävästi työn teettämistä ja tekemistä. Pohjolassa näitä kielteisiä vaikutuksia on kyettävä lieventämään kohdentamalla julkisia menoja työntekoa helpottavasti (lasten päivähoito ja perhepolitiikka) sekä inhimillistä pääomaa lisäävästi (koulu). Työmarkkinajärjestöt ovat osaltaan painottaneet työllisyyden merkitystä, ja monet tulonsiirrot ovat ehdollisia työnteolle ja työhalukkuudelle.

Mahdollisuudet kompensoida verojen kielteisiä vaikutuksia kansantalouteen ovat kuitenkin rajalliset, sillä ne kasvavat yhä nopeammin (epälineaarisesti) veroasteita nostettaessa. Lisäksi globalisaatio edetessään lisää sekä veropohjien kansainvälistä liikkuvuutta että verotuksen vääristäviä vaikutuksia. Kilpailun koventuessa ja toimintojen ulkoistamisen helpottuessa työpaikat siirtyvät herkästi muualle vaikka työvoima pysyisikin maassa.

Verotuksen vääristävien vaikutusten voimakkuutta on vaikea arvioida tarkasti. Raportissa lähdetään kuitenkin siitä, että nojautuminen jo korkeiden veroasteiden edelleen nostamiseen on riskipitoinen ja voi osoittautua kansantaloudellisesti hyvinkin kalliiksi linjaksi. Kaiken kaikkiaan voidaan todeta, ettei hyvinvointivaltion rahoituspulmien ratkaisemiseksi ole tarjolla ”helppoja” keinoja.

### **Pohjoismainen malli ja työnteko**

Väestön ikärakenteen muuttuessa työvoima on yhä selvemmin kansantalouden keskeinen resurssirajoite. Työvoimaa ja työntekoa tarvitaan runsaasti tyydyttämään julkisen sektorin työvoimatarpeita ja tuottamaan hyvinvointivaltion rahoittamiseksi tarvittavaa veropohjaa. Pohjoismainen malli nojaa vastedes entistäkin selvemmin ”työn linjaan”. Ison työpanoksen edellytyksiä ovat korkea työvoimaan osallistumisen aste, riittävä määrä tehtyjä työtunteja työllistä kohti ja matala työttömyys.

Työvoiman tarjonnassa on kyse sekä tehdyistä työtunneista työllistä kohti että työllisten määrästä. Käytännössä jälkimmäinen ulottuvuus on edellistä tärkeämpi: vero- ja sosiaalipolitiikka vaikuttaa usein voimakkaammin päätökseen osallistua työmarkkinoille kuin työtuntien määrään koskeviin päätöksiin (työmarkkinoihin osallistuvan kohdalla). Käytettävissä oleva tieto viittaa siihen, että verotuksella sekä sosiaali- ja eläkepolitiikalla voidaan vaikuttaa merkittävästi etenkin pienituloisten sekä nuorten ja iäkkäiden työntekijöiden työvoimaan osallistumispäätökseen. Osallistumispäätös riippuu kuitenkin keskimääräisestä työn verotuksesta pikemmin kuin marginaaliverosta (sekä myös sosiaaliturvan tuloriippuvuudesta).

Edellä esitetty ei tarkoita, ettei korkeaa työllisyyttä voisi saavuttaa korkean veroasteen ja laajan hyvinvointivaltion oloissa. Tällöin on kuitenkin oltava riittävästi tekijöitä, jotka kompensoivat verotuksen kielteisiä vaikutuksia. Työttömyysturvan tulisi edistää työvoiman liikkuvuutta ja uudelleen työllistymistä, se ei saisi johtaa tukiriippuvuuteen. Siksi työttömyysturvan tulisi alentua työttömyysjakson pidentyessä. Työttömyysturvan tulee myös olla ehdollinen työuran suhteen ja työttömyyskorvauksen epääminen voi tulla kysymykseen jos työtön kieltäytyy ammatin tai asuinpaikan vaihdosta. Työttömyysturvan ehtojen ja työn vastaanottamisen vaatimusten kiristäminen on poliittisesti vaikeaa, mutta lienee välttämätöntä, jos jatkossa halutaan ylläpitää korkeaa työllisyyttä korkean veroasteen oloissa. Erityistä huomiota tulisi kiinnittää pienipalkkaisten sekä nuorten ja iäkkäiden tilanteeseen. Ruotsissa hiljattain tehtyjen verotusta keventävien ja työttömyysturvaa vähentävien toimien on arvioitu lisäävän potentiaalista työllisyyttä 1-1.5 prosenttiyksikköä.

On luonnollisesti perusteltua kannustaa myös korkeaan työtuntien määrään työllistä kohti. Näin on ennen kaikkea sen takia, että vapaaajan ollessa verovapaata verotus ohjaa yksilön valintaa työnteosta sen suuntaan. Nouseva tulotaso kasvattaa halua lisätä vapaa-aikaa enemmän kuin työnteon avulla hankittavia hyödykkeitä (etenkin kun niistä voi hyötyä täysimääräisesti vain jos käytettävissä on riittävästi vapaa-aikaa). Monet pohjoismaiden yhteiskuntapolitiikan piirteet (kuten hyvä perusrakenne ja kattava sosiaaliturva) tukevat vapaa-aikaa suosivia valintoja ja käyttäytymistä, jossa yksilön työnteolle antama paino on pienempi kuin yhteiskunnan kannalta olisi perusteltavissa. Työnteon kannalta yhteiskunnan ei tulisi subventoida vuorotteluvapaan kaltaisia järjestelmiä. On myös syytä suhtautua varauksellisesti kehitykseen, jossa työajoista sovitaan kokonaisuudessaan työpaikka- tai alakohtaisesti, koska vapaa-aika saattaa tällöin nousta (yhteiskunnan kannalta) liikaa etusijalle.

## **Palkoista voi sopia paikallisesti ja koordinoitusti**

Tanskan ja Ruotsin esimerkit osoittavat, että palkoista voidaan sopia paikallisesti ja yksilöllisesti myös kollektiivisten sopimusten oloissa. Järjestöille jää silti tärkeitä tehtäviä. Ensinnäkin ne turvaavat työrauhan, vaikka palkkanuottelut jäävät pitkälti paikalliselle tasolle. Toiseksi keskusjärjestöt sopivat yleisistä ehdoista kuten kokonaistyöajasta. Kolmanneksi järjestöt voivat määrittää paikallisen sopimisen pelisäännöt ja reunaehdot.

Monet seikat puoltavat yksilöllistä palkoista sopimista, myös Suomen oloissa. Tuotannon organisointi on muuttunut tavalla, joka korostaa kannustimien ja joustavuuden merkitystä. Talouteen kohdistuvat häiriöt ovat yhä useammin yrityskohtaisia pikemmin kuin yleisiä, jolloin ne edellyttävät yritysten sopeutumista. Lisääntyvät mahdollisuudet eri tehtävien ulkoistamiseen puoltavat palkkauksen suurempaa joustavuutta. Makrotalouden parempi vakaus vähentää pelkoa siitä, että odottamaton ja nopea inflaatio murentaa reaalisen ansiokehityksen. Tanskan ja Ruotsin kokemukset tukevat käsitystä, että hajautettu palkanmuodostus lisää jonkin verran palkkahajontaa ja vähentää samalla palkkaliukumia. Parempi makrotalouden vakaus ja hyvä sosiaaliturva ovat kaiken kaikkiaan luoneet olosuhteet, jotka ovat omiaan korostamaan hajautetun palkanmuodostuksen etuja ja rajoittamaan siihen liittyviä palkansaajien riskejä.

## **Julkisten palvelujen yksityistäminen/ulkoistaminen**

Hyvinvointipalvelujen tarjontaa ja yleensä julkisen sektorin toimintaa voidaan tehostaa alistamalla niitä kilpailulle. Ei kuitenkaan ole syytä kuvitella, että yksityistäminen tai ulkoistaminen tarjoaisi helposti hyödynnettävän tien toiminnan tehostamiseen. Etenkään julkisen vallan ydintehtäviä ei voi hinnoitella tai asettaa kaupankäynnin kohteeksi.

Monien palvelujen kohdalla tilanne on toinen, mutta toimintojen tavoitteiden määrittämiseen ja suoritusten laadun mittaamiseen liitty-

vien vaikeuksien vuoksi lopputulos voi silti olla huono. Vahvat kannustimet ja kilpailu ovat ongelmallisia, jos ne korostavat mitattavia, mutta tavoitteiden kannalta vähämerkityksellisiä suureita enemmän kuin vaikeammin mitattavia, mutta tavoitteiden kannalta tärkeämpiä vaikutuksia. Julkinen sektori on omaksunut monia sellaisia tehtäviä, joista yksityisten yritysten on vaikea suoriutua yhteiskunnan tavoitteiden kannalta onnistuneesti. Julkinen toiminta on byrokraattista ja kallista – silti se on joskus paras vaihtoehto. Julkisen sektorin etuna on, että se voi ottaa huomioon voittoa laajempia tavoitteita ja tarjoaa lisäksi ratkaisun vapaamatkustajaongelmaan. Myös yksittäisten talousyksiköiden tarvitseman informaation puute voi puoltaa julkista toimintaa tai valvontaa.

Kilpailua ja yksityistämistä voidaan käyttää muiden kuin julkisen vallan ydintehtävien hoitamisessa. On pyrittävä löytämään parhaat mahdollisuudet hyödyntää kilpailuttamisen etuja unohtamatta kuitenkaan laajempia tavoitteita, jotka perustelevat julkisen vallan roolia. Toimivien ratkaisujen löytäminen edellyttää tapauskohtaista harkintaa sekä aikaa ja kokeiluja.

Mahdollisuuksia julkisen palvelutarjonnan tehostamiseen ei tule aliarvioida. Yksityinen sektori tuottaa jo nykyisellään merkittävän osan julkisen vallan rahoittamista palveluista niin OECD-maissa yleensä kuin Pohjoismaissa, ja tämän merkitystä voidaan kasvattaa. Tehdyt tutkimukset viittaavat siihen, että ulkoistamisella ja muilla kilpailua hyödyntävillä keinoilla on kyetty saavuttamaan varsin merkittäviä säästöjä; toiminnan tehokkuus on useissa tapauksissa lisääntynyt 10–30 prosenttia. Palvelujen laatu on ulkoistamisen yhteydessä useimmiten säilynyt ennallaan tai parantanut.

## **Uudistusten suuntaviivoja**

Pohjoismainen malli on hyvä – mutta ei nyky-muodossaan riittävän hyvä. Se kaipaa uudistuksia kyetäkseen vastaamaan edessä oleviin haasteisiin. Globalisaatio, väestön ikärakenteen jyrkkä muutos ja pohjoismainen hyvinvointivaltio on vaativa yhdistelmä.

Tarvittavien uudistusten suurimpana pulmana ei ole toimivien vaihtoehtojen puute tai jokin pohjoismaisen mallin valuvika. Suurimmat vaikeudet ovat laajalle levinnyt (hyvän kehityksen valossa ymmärrettävä) tyytyväisyys vallitseviin oloihin ja kyvyttömyys tiedostaa uudistusten tarve. Sitä paitsi väestön ikääntymisen aiheuttamat ongelmat ajankohtaistuvat vasta vuosien ja jopa vuosikymmenien saatossa. On hyvin vaikeaa synnyttää poliittista tahtoa uudistuksille, jotka tähtäävät vasta kaukaisessa tulevaisuudessa kärjistyvien ongelmien ratkaisemiseen – ja kuitenkin yksi ikäpolvi on lyhyt aika yhteiskunnan ja sen hyvinvointipolitiikan kannalta.

Pohjoismaista mallia tulisi uudistaa vahvuuksien pohjalta, sen ydin säilyttäen. Tällä tarkoitamme kattavia ja yleensä lainsäädäntöön pohjautuvia riskien tasaamisen järjestelmiä. Pohjoismaisen mallin etu on sen kyky sovittaa yhteen rakennemuutoksiin liittyviä riskejä ja epävarmuutta globalisaation ja markkinatalouden kanssa. Uudistuksia pohdittaessa on painotettava kolmea suuntaviivaa:

1. Väestön ikärakenteen muuttumisen vuoksi on pyrittävä *vähentämään tukiriippuvuutta ja nostamaan työllisyysasteita*:

- nuorten tulisi aloittaa työuransa aikaisemmin; korkeakouluissa vietetty aika on keskimäärin kohtuuttoman pitkä (lukukausimaksut ovat esimerkki toimenpiteestä, jota ei pitäisi kaihtaa);
- muutokset työvoiman kysynnässä edellyttävät oppilaitoksilta sopeutumista ja puoltavat työnantajien suurempaa roolia työpaikkakoulutuksen suunnittelussa; erityisiä toimenpiteitä ja velvoitteita (workfare elements) tarvitaan mm. koulupudokkaiden ja maahanmuuttajien syrjäytymisen estämiseksi;
- eläke- ja veropolitiikan tulisi kannustaa iäkkäitä työntekijöitä työurien pidentämiseen heikentämällä kannustimia varhaiseen eläköitymiseen, indeksoimalla eläkejärjestelmän ikäraajat elinaikaodotteeseen ja myöntämällä työssä käyville eläkeläisille erityisen edullinen verokohtelu;

- ei ole perusteita jatkaa järjestelmiä, jotka subventoivat vapaa-aikaa työnteon kustannuksella (kuten vuorotteluvapaat);

- on parannettava työvoiman kysynnän ja tarjonnan kohtaamista ammatillisesti ja alueellisesti; työvoiman liikkuvuutta voidaan tukea rajoittamalla työttömyysturvaa (kesto, ehdollisuus) sekä tukemalla liikkuvuutta rahallisesti;

- hajautettu palkanmuodostus voi tehostaa työvoiman kohtaantoa ja työmarkkinoiden toimivuutta sekä myötävaikuttaa parempaan henkilöstöpolitiikkaan (kuten Tanskassa ja Ruotsissa on tapahtunut);

- maahanmuuttopolitiikan tulisi ottaa huomioon talouden tarpeet ja kiinnittää maahanmuuttajat tehokkaammin työmarkkinoille.

2. Julkisen sektorin menopaineet perustelevat toimia *hyvinvointivaltion ydintehtävien määrittämiseksi*, sen *vastuualueen rajaamiseksi* ja *julkisen palvelutarjonnan tehostamiseksi*:

- olisi syytä määrittää työeläkemaksuille katto (lisäaskel kohti maksuperusteista eläkejärjestelmää) sekä valmistella toimia sen varmistamiseksi, että eläkemenot pysyvät maksukaton sallimissa rajoissa;

- julkisten palvelujen tarjontaa voidaan tehostaa kilpailuttamalla tai ulkoistamalla palveluja sekä lisäämällä palveluseleiden ja asiakasmaksujen käyttöä;

- täydentävien yksityisten toimintojen mahdollisuuksien ja tarpeen selkiyttämiseksi kansalaisilla tulisi olla enemmän tietoa siitä, mitä julkisen vallan terveyden- ja vanhustenhoidon osalta voidaan odottaa.

Kolmanneksi tulisi asettaa korkeat tavoitteet *investoinneille inhimilliseen pääomaan* ja nuorten osaamiseen. Väestön muuttuvan ikärakenteen vuoksi nuorten ja vanhojen edut voivat kuntien ja valtion budjeteissa enenevästi asettua vastakkaisiksi. Vaarana on, että päätökset painottuvat liiallisessa määrin iäkkäiden etujen suojaamiseen nuorten kustannuksella. Nuoriin tehdyillä investoinneilla on korkea tuotto. Yhteiskunnan säilyminen terveenä ja vireänä

edellyttää hyvin koulutettuja nuoria ikäluokkia, jotka ovat kykeneviä vastaamaan tuleviin haasteisiin. Tämän yleisen periaatteen tulisi ohjata toimintaa useilla aloilla:

- on panostettava enemmän koulutukseen, etenkin yliopistotasolla (sekä koulutukseen että tutkimukseen);
- sosiaalipolitiikan tulisi antaa enemmän painoa lapsiperheiden tarpeille (lapsilisät, päivähoito, perhevapaat);
- nuorten suhteellista verotaakkaa voisi keventää siirtämällä verotuksen painopistettä työn verottamisesta kulutus- ja kiinteistöveroisiin (mitä puoltaa myös näiden veropohjien vähäisempi kansainvälinen liikkuvuus).

Pohjoismainen malli kohtaa tulevina vuosina historiansa suurimman poliittisen haasteen. Malli luotiin suotuisan väestökehityksen oloissa. Hyvinvointipalvelut ja sosiaaliturva loivat aluksi paljon enemmän voittajia kuin häviäjiä. Hyvinvointivaltio voitiin nähdä (ja nähtiin, etenkin pohjoismaiden voimakkaan työväenliikkeen piirissä) keinona kaikkien kansalaisten ja työntekijöiden ”oikeuksien” edistämiseksi. Samanlainen retoriikka on edelleen hallitsevaa vaalikeskusteluissa, joissa ehdokkaiden on verrattomasti helpompaa luvata etuuksien parannuksia kuin muistuttaa äänestäjiä dynaamisista budjettirajoituksista tai demografian haasteista.

Nykyoloissa, väestön ikärakenteen muuttuessa, uudistuksissa on sekä voittajia että häviäjiä. Vastuullisten poliitikkojen on hyväksyttävä ja tunnustettava, että jokseenkin samat ihmiset sekä hyötyvät etuuksista että rahoittavat niiden (nousevia) kustannuksia. Ei ole olemassa jotain toistaiseksi hyödyntämätöntä reserviä tai hyödynnettävissä olevaa veropohjaa, joka antaisi rahoituksellista pelivaraa.

On tehtävä enemmän työtä – aloittamalla työurat aiemmin, tekemällä keskimäärin enemmän työtunteja ja myöhentämällä eläkkeelle siirtymistä. Pohjoismainen malli ei ole tuomittu stagnaatioon tai rahoituksellisen umpikujaan, sitä voidaan puolustaa. Mutta pohjoismainen malli voidaan turvata vain uudistamalla sen

instituutioita ja politiikkaa sekä vahvistamalla sitoutumista kansalaisten etuuksien ja velvoitteiden kestäväan tasapainoon.