

Hyvinvointivaltio ja julkisen sektorin kasvu Pohjoismaissa

TUOVI ALLÉN

ABSTRACT
Welfare State and
Public Sector
Expansion in
Scandinavian
Countries

In Scandinavian countries the implementation of the welfare state largely coincided with the political consolidation of social democracy between the 1930's and the first post-war decade. The reformist socialist labour movements have always seen social policy as an integral part of their political strategy. The primary objective has been to weaken 'wage-earners' dependence on market forces (i.e. »decommodification«). According to Titmuss' typology labour movements have attempted to create »institutional« welfare states. Scandinavian countries are often considered as if there exists a common »model« of welfare state. However, the development in each country has been influenced, on the one hand, by different political factors (i.e. strong labour parties or broad political consensus), and on the other hand, by differences in national economic policies that have shaped the development of social security and the rate of »institutionalization« of the welfare state (i.e. the level and coverage of social security, the integration of social policy to general economic policy-mix). In these respects the Scandinavian countries can be divided into two groups. Denmark and Sweden are deficit countries with high tax rates and developed social security systems. Finland, Iceland and Norway are rather surplus countries with lighter tax burdens and more »backward« social policies.

Johdanto

Yhteiskuntatieteilijät ovat usein pitäneet länsimaisten hyvinvointivaltioiden nousua teollistumiskehityksen, taloudellisen kasvun ja väestörakenteen muuttumisen välttämättömänä seurauksena. Samassa yhteydessä on yleensä myös korostettu kapitalistisen yhteiskunnan hallitsevien ryhmien pyrkimystä vakauttaa omat valtasemansa hyvinvointivaltion avulla. Vaikka hyvinvointivaltion synty liittyykin läheisesti juuri länsimaisen yhteiskunnan uudenaikaistumiseen ja kansallisvaltioiden muuttumiseen joukkodemokratioiksi, ei poliittisia tekijöitä ja etenkin työväenliikkeen roolia voida pitää täysin merkittöminä. Tästä tarjoavat pohjoismaiset hyvinvointivaltiot ja sosiaaliturvajärjestelmät oivan esimerkin.

Skandinaavisesta hyvinvointivaltiosta puhutaan yleensä tavalla, joka luo kuvan näille maille yhteisestä ja yhtenäisestä »mallista» julkisen sektorin kasvussa ja sosiaaliturvan kehityksessä. Eri Pohjoismaiden välillä on kuitenkin huomattavia eroja niin hyvinvointivaltion kehityksessä

kuin harjoitetussa yleisessä talouspolitiikassakin. Missä määrin yleensäkin voidaan puhua pohjoismaisesta hyvinvointivaltiosta, mikäli kansalliset erot ovat suuria? Mitkä tekijät toisaalta yhdistävät Pohjoismaita ja oikeuttavat rinnastamaan niiden hyvinvointivaltiokehityksen toisiinsa? Missä määrin erilaiset poliittiset tekijät — esimerkiksi työväenpuolueiden ja ammattiyhdistysliikkeen asema — ja kussakin maassa omaksuttu talouspoliittinen ajattelutapa ovat vaikuttaneet pohjoismaisen hyvinvointivaltion muotoutumiseen? Mihin hyvinvointivaltiokehitys on johtanut eli onko pohjoismainen hyvinvointivaltio kriisissä?

Reformistinen työväenliike ja institutionaalinen hyvinvointivaltio

Päinvastoin kuin eräissä muissa Länsi-Euroopan maissa (esim. Saksassa ja Itävallassa), missä hyvinvointivaltion syntyhistoria juontaa juurensa viime vuosisadan loppupuolelta, Pohjoismaissa vastaava kehitys ajoittuu sosialidemokraattisen työväenliikkeen voimistumiseen 1930-luvun ja

maailmansotien jälkeisen jälleenrakennuskauden väliseen aikaan. Pohjoismaisen hyvinvointivaltiokehityksen edelläkävijämaana oli taloudellisilta ja poliittisilta olosuhteiltaan kehittynein Tanska, jossa ensimmäiset sosiaaliuudistukset toteutettiin jo 1800-luvun lopulla, melko pian Bismarckin Saksassa toimeenpantujen reformien jälkeen (ks. Esping-Andersen & Korpi 1983—84, 14—16). Myös muita Pohjoismaita varhemmin teollistunut Ruotsi oli siirtynyt orastavien hyvinvointivaltioiden joukkoon jo ennen ensimmäistä maailmansotaa. Kansainvälisessä vertailussa Pohjoismaat osoittautuvatkin hyvin varhaisiksi hyvinvointivaltion kehittäjiksi, joskin ne sosiaaliturvan tasossa jäivät vielä pitkään kehittyneimpien länsieurooppalaisten hyvinvointivaltioiden (esim. Iso-Britannian) jälkeen.

Sosiaaliturvalainsäädännön kehityksessä Pohjoismaissa voidaan havaita kaksi erilaista suuntausta. Ruotsissa ja Tanskassa, missä taloudellisella liberalismilla oli vahva kannatus 1800-luvun lopulla, siirryttiin aluksi vapaaehtoiseen ja valtaosin yksityiseen sosiaalivakuutukseen vuosisadan vaihteessa. Norjassa ja Suomessa päädyttiin sen sijaan alunpitäen bismarckilaiseen järjestelmään, joka oli pakollinen ja toimi kokonaan julkisen rahoituksen turvin (ks. Kuhnle 1978 ja Esping-Andersen & Korpi 1983—84, 15—16). Kaikkien Pohjoismaiden sosiaaliturvalainsäädännön kehittämiseksi on kuitenkin ollut ominaista se, että ne perustuivat enemmässä tai vähemmässä määrin voimassa olevaan köyhäinhoitojärjestelmään.

Hyvinvointivaltion kehityksen kannalta koko väestön kattavan sosiaalivakuutuksen käyttöönotto olikin keskeinen uudistus. Sosiaaliturva oli kuitenkin aluksi pääasiassa poliittisen legitimaation väline, jonka avulla vallassa oleva eliitti pyrki turvaamaan asemansa ja integroimaan työväenluokan porvarilliseen yhteiskuntaan (esim. Gough 1979, 65—69). Tämä saattaa selittää osittain sen, että ensi vaiheessa sosiaalivakuutus ja hyvinvointivaltion siemenet syntyivät nimenomaan autoritaarisissa monarkioissa (so. Saksassa, Itävallassa, Tanskassa ja Ruotsissa; ks. Esping-Andersen & Korpi 1984). Toiselta kannalta katsottuna hyvinvointivaltion synty heijasteli myös pyyteettömämpää pyrkimystä kansalliseen eheyteen sekä sosiaaliseen tasa-arvoon ja vastuuntuntoon. Voidaan kuitenkin väittää, että

vaikka humanitaarisilla arvoilla oli aivan ilmeisesti oma merkityksensä hyvinvointivaltion synnyssä ja kasvussa, näyttää Länsi-Euroopan maiden varhainen sosiaalilainsäädäntö kuitenkin syntyneen ensi sijassa sen yhteiskunnallisen paineen lieventämiseksi, joka oli seurausta teollistumisesta ja sen mukanaan tuomasta työväestön liikehdinnästä (ks. Hellsten & Riihinen 1986, 34—35).

Toisessa vaiheessa, maailmansotien välisenä aikana sosiaalivakuutus laajeni nopeimmin puolestaan niissä maissa, joissa oli vahva työväenliike (so. Norjassa ja Itävallassa; ks. Esping-Andersen & Korpi 1984). Hyvinvointivaltion varhaista kehitystä etenkin tässä vaiheessa on usein selitetty yhteiskunnan valtaresurssien jakautumisella, työväestön järjestäytymisellä ja mobilisaatiolla sekä työväenliikkeen painostusvoiman kasvulla (esim. Gough 1979, 64—69 ja Korpi 1983, 195—199). Tähän liittyen on sotien jälkeisen kauden kehitystä luonnehdittaessa myös usein esitetty, että työväenliike ja vasemmistopuolueet ovat voineet hallitusasemista käsin siirtää jakoristiriitojen painopistettä työmarkkinoiden ulkopuolelle, valtiolliselle tasolle, minkä seurauksena hyvinvointivaltio on laajentunut.

Vasemmiston ja ammattiyhdistysliikkeen roolia ylikorostavia selitysmalleja hyvinvointivaltion kehitykselle on myös kritikoitu (esim. Kuhnle 1978). Vaihtoehtoisena selityksenä vasemmiston paineelle on sen sijaan tarjottu poliittista *konsensusta*. Sosiaalilainsäädännön yleisenä piirteensä näyttää olevan — sekä Pohjoismaissa että esimerkiksi Iso-Britanniassa — se, että niin pääoman kuin työväestönkin edustajat ovat esittäneet saman suuntaisia vaatimuksia, joskin erilaisin perustein (esim. Gough 1979, 65). Kyseinen selitys saattaa hyvinkin päteä varhemmin kehittyneisiin pohjoismaisiin hyvinvointivaltioihin. Myöhemmässä vaiheessa näyttää kuitenkin siltä, että juuri laajamittaisinta talouspoliittista konsensusta ja valtiollista tulopolitiikkaa ylläpitäneet maat (esim. Suomi) ovat olleet maltillisempia ja vakaampia hyvinvointivaltiokehityksessään kuin tällaisesta politiikasta pidättäytyneet maat (esim. Ruotsi). Poliittinen konsensus näyttäisi siten kiihdyttäneen hyvinvointivaltion kasvua maailmansotien välisenä aikana ja hillinneen sitä myöhemmin.

Länsieurooppalaiset reformistiset työväenpuo-

luet ovat aina pitäneet sosiaaliturvan kehittämistä yhtenä talouspoliittisen strategiansa keskeisenä elementtinä. Poliittista voimaa on käytetty markkinapäätöksenteon korvaamiseksi demokraattisella jakoprosessilla (so. »social rights for property rights»). Tämä on merkinnyt sitä, että sosialidemokratia ei ole periaatteessa tunnustanut mitään rajoja hyvinvointipolitiikalle, vaan on ollut valmis laajentamaan sitä progressiivisesti esimerkiksi sellaisille alueille kuin asumiseen ja työllisyyden hoitoon. Pitäytyminen entisiin köyhäinhoitojärjestelmän ja vakuutusmuotoisen sosiaaliturvan puitteisiin ei enää vastannut suurimittaisen sosiaalisen muutoksen asettamia vaatimuksia. Ensi sijaisena tavoitteena on ollut heikentää palkkatyöläisten riippuvuutta markkina-voimista (so. »de-commodification»; ks. Esping-Andersen & Korpi 1984, 183). Toisin sanoen yksilöiden ja perheiden sosiaalisesti hyväksyttävä elintaso ei saanut olla riippuvainen yksinomaan näiden työmarkkinakäyttäytymisestä, vaan jokaiselle oli turvattava minimitoimeentulo työhön osallistumisesta riippumatta.

Hyvinvointivaltion kehityksen toinen vaihe merkitsi sitä, että työväenluokkaa edustavat institutiot — lähinnä reformistiset työväenpuolueet ja ammattiyhdistysliike — oivalsivat, että sosiaaliturvajärjestelmän tulee olla yleinen ja koko väestön kattava. Yhtenä vaikuttajana tämän valinnan taustalla oli työväenluokan sisäinen kahtiajako järjestäytyneisiin ja järjestäytymättömiin työntekijöihin. Sosiaaliturvaa ei siten voinut sitoa ammattiyhdistysliikkeen toimintaan. Toisena ja ehkä merkittävämpänä tekijänä strategian muotoutumisessa oli ilmeinen halu välttää avointa ristiriitaa ruumiillisen ja henkisen työn tekijöiden kesken sekä pyrkimys solmia laajempi liitto maanviljelijäväestön ja kaupunkien pikkuporvariston kanssa. Universalistinen strategia helpottaisi siten mahdollisimman laajojen kansalaispiirien kollektiivisen toiminnan pitkän aikavälin sosialististen tavoitteiden saavuttamiseksi (ks. Heimann 1980). Esping-Andersen ja Korpi (1984, 184) väittävätkin, että huolimatta egalitaarisista ja solidaarisista tavoitteista, universaalien strategian valinta hyvinvointivaltion kehittämisessä oli viime kädessä poliittisen mobilisaation ja yhteiskunnallisen muutoksen edistämiseen tähtäävää toimintaa.

Päinvastoin kuin monissa muissa Länsi-Euroo-

pan maissa, joidenkin Pohjoismaiden reformistiset työväenpuolueet solmivat luokka-allianssin maatalousväestöä edustavien agraaripuolueiden kanssa. Koska 1930-luvun lamakausi iski yhtäläisesti niin maanviljelijöihin kuin työläisiinkin, oli keskinäinen sopimus näitä edustavien puolueiden välillä mahdollinen. Suomessa tämä liitto lujittui vasta toisen maailmansodan jälkeen, kun se muissa Pohjoismaissa alkoi heiketä jo 1950-luvulla. Muussakin mielessä Suomi poikkesi jo alunpitäen Ruotsin ja muiden Pohjoismaiden hyvinvointivaltiokehityksestä. Esimerkiksi ruotsalaisista aatetovereistaan poiketen suomalaiset sosialidemokraatit pysyivät sekä suhdannepoliittisesti että hyvinvointivaltion kehittämisen suhteen varsin passiivisina aina 1960-luvun loppupuolelle asti. Hyvinvointivaltio tosin omaksuttiin ideologisella tasolla jo 1950-luvulla, mutta ei sen edellyttämää poliittista toimintaohjelmaa (ks. Puoskari 1979).

Ideologisella tasolla pohjoismaainen sosialidemokratia ajoi reformistista »kansalaisyhteiskunnan» (so. »social citizenship») strategiaa, jonka tavoitteena oli tasoittaa yhteiskunnallisten resursien jakautumista, lisätä kansalaisten toimintamahdollisuuksia ja luoda laajapohjaista solidaarisuutta, mitä käytännössä ilmensi juuri voimakas konsensushalukkuus (ks. Esping-Andersen & Korpi 1984, 186). Pragmaattisemmalla tasolla sosialidemokraattinen hyvinvointivaltioajattelu edellytti tulonjaon tasa-arvoa ja sosiaalista turvallisuutta, joiden uskottiin edistävän puolestaan taloudellista kasvua ja tuottavuutta (esim. Johansson 1982). Strategisella tasolla valtiollisen hyvinvointipolitiikan tuli olla sopusoinnussa työmarkkina-, palkka- ja muun talouspolitiikan kanssa. Tämän johdosta pohjoismaisten hyvinvointivaltioiden ehkä omintakeisin, yhteinen piire onkin eri politiikkalohkojen yhteenkietoutuneisuus; sosiaalipolitiikkaa ei voida yksiselitteisesti irrottaa omaksi kokonaisuudekseen.

Reformistisen työväenliikkeen tavoitteet maailmansotien välisenä aikana olivat lopulta yllättävän samankaltaisia kaikissa Länsi-Euroopan maissa (esim. Preller 1949; Heimann 1980 ja Rasmussen 1933). Strategisessa mielessä tärkein tavoite oli oikeus työhön eli täystyöllisyys, minkä ohella sosiaaliturvan tason ja kattavuuden kohottaminen nähtiin merkittävänä. Titmussin (1974, 30—31; Wilensky & Lebraux 1958, 138—147 ja

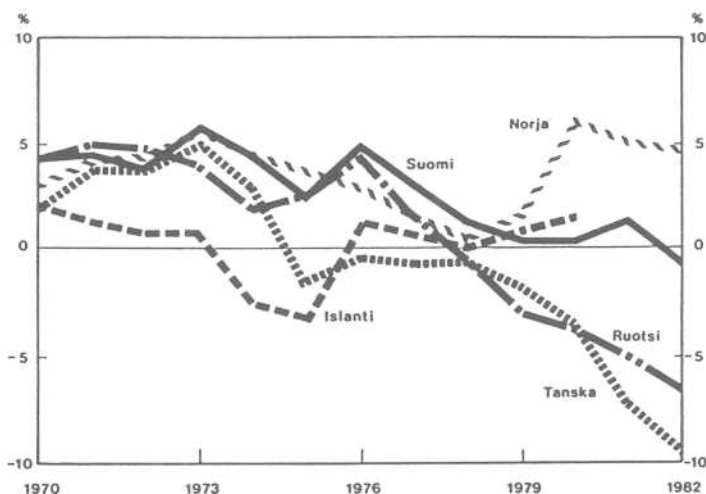
Korpi 1983, 190—192) tunnettua typologiaa noudattaen voidaan sanoa, että reformistinen työväenliike pyrki luomaan »institutionaalisen» hyvinvointivaltion, jossa poliittisella päätöksenteolla on vähintään yhtä merkittävä rooli talouden jakoprosesseissa kuin markkinapäätöksenteolla ja perheellä. Institutionaalisen hyvinvointivaltion vastakohtana Titmuss näki »marginaalisen» tai »residuaalisen» hyvinvointivaltion (ks. Korpi 1981, 20—21 ja Korpi 1983, 190—192). Marginaalisessa hyvinvointivaltiossa valtiolliseen sosiaalipolitiikkaan oli turvauduttava vain silloin, kun tarpeiden tyydytyksen »luonnolliset väylät» eli markkinat ja perhe eivät toimineet tyydyttävästi — ja silloinkin politiikan tuli olla väliaikaista. Siinä missä marginaalinen hyvinvointivaltio tukee vain kaikkein köyhimpiä, on institutionaalisella hyvinvointivaltioilla merkittävä aineellisia resursseja uudelleenjakava tehtävä. Maailmansotien jälkeisenä aikana Pohjoismaat ovatkin kehittyneet yhä suuremmissa määrin institutionaaliseksi hyvinvointivaltioiksi. Kehityksen vauhti ja saavutettu taso tosin vaihtelevat huomattavasti maasta toiseen.

Pohjoismainen hyvinvointivaltio ja kansallinen talouspolitiikka

Pohjoismaisten hyvinvointivaltioiden muotoutumiseen ovat merkittävästi vaikuttaneet eroavuudet

det kansallisessa talouspolitiikassa. Etenkin Ruotsissa ja Norjassa hyvinvointivaltion kehitystä ovat leimanneet täystyöllisyystavoite ja valtiovallan aktiivinen työmarkkinapolitiikka. Kokonaistaloudellisia tavoitteita on näissä maissa pyritty edistämään tukemalla taloudellista kasvua julkisin investoinnein sekä vahvistamalla kasvun perustaa sosiaaliturvan kehittämällä (so. »social engineering»). Etenkin Ruotsissa on siten Beveridgen ja Keynesin opit yhdessä valjastettu markkinatalouden elinvoimaisuuden turvaamiseksi.

Kaikille Pohjoismaille on ollut ominaista talouden vientisektorin hallitsevuus; sen kasvun rajoitukset ja ulkoa välittyneet suhdannevaihtelut ovat selvästi vaikuttaneet myös omaksuttuun talouspoliittiseen ajattelutapaan (ks. Norjan talouspoliittisesta mallista Cappelen & Fagerberg & Mjøset 1984; Ruotsista Erixon 1984; Tanskasta Skouby 1984 ja Suomesta Kosonen & Lovio & Pekkarinen 1984). Tanskan ja Suomen tapauksessa täystyöllisyys on ollut alisteisempi muille talouspoliittisille tavoitteille, etenkin kansainvälisen kilpailukykyyn ylläpitämiselle. Tätä yhdessä taloudellisen kasvun ja investointien tukemisen kanssa on korostettu etenkin suomalaisessa talouspolitiikassa. Valtiovallan rooli on tällöin rajoittunut pääasiassa tuotannon tukemiseen suorien tulonsiirtojen tai verohelpotusten avulla sekä työn ja pääoman välisen, funktionaalisen tulon-



Kuvio 1. Julkisen talouden rahoitusasema Pohjoismaissa eli julkisyhteisöjen nettoluotonanto suhteessa markkinahintaiseen bruttokansantuotteeseen 1970—1982 (%).

Lähde: OECD 1984, 65.

jaon säätelemiseen vientiteollisuuden kansainvälisen kilpailukyvyyn edellyttämällä tavalla. Tällainen talouspoliittinen linja — ja etenkin, kun siihen liitetään vielä Suomelle tyypilliset »sisäiset rajoitteet» eli bruttoveroasterajoite ja valtion kassarajoite — rajaa huomattavasti aktiivisen hyvinvointipolitiikan mahdollisuuksia.

Harjoitetun finanssipolitiikan ja julkisen talouden budjettitasapainon näkökulmasta Pohjoismaat voidaan jakaa periaatteessa kahteen ryhmään. Julkisen talouden rahoitusaliäämäskelmien (so. nettoluotonanto suhteessa markkinahintaiseen bruttokansantuotteeseen; kuvio 1) mukaan *ylijäämämaita* ovat Islanti, Norja ja Suomi, joissa julkisyhteisöt (so. valtio, kunnat ja sosiaaliturvarahastot) ovat aina 1960-luvun alusta lähtien olleet nettosäästäjiä (ks. OECD 1984, 65). Islannissa julkinen talous tosin oli 1970-luvun puolivälissä lyhyen aikaa alijäämäinen ja Suomessa 1980-luvun alussa. Sen sijaan Norjassa julkisen talouden ylijäämäisyys on kasvanut voimakkaasti 1980-luvun alussa valtion öljytulojen seurauksena. Likimain viidesosa julkisen sektorin tuloista on nykyään peräisin Pohjanmeren öljystä, mikä on merkinnyt, että Norjan on ainoana Pohjoismaana ollut mahdollista merkittävästi supistaa valtionvelkaansa.

Suomessa valtionalouden kassarajoite on ollut finanssipolitiikan keskeinen elementti. Tämä on johtanut siihen, että Suomessa valtionalous oli 1970-luvulla merkittävä nettosäästäjä kansantaloudessa. Suomessa myös valtionvelka on jäänyt huomattavan pieneksi ollen vuosittain vain noin 5—10 prosenttia bruttokansantuotteesta. Myös tämä selittyy pitkälti suomalaisella finanssipoliittisella ajattelutavalla, jolle on ollut ominaista selektiivisyys, kustannustekijöiden ja kilpailukyvyyn korostaminen sekä vastahakoisuus lainarahoitukseen (esim. Pekkarinen & Vartiainen & Väisänen & Åkerholm 1984).

Julkisen talouden rahoitusasemalla mitattuna *alijäämämaita* ja selvästi myös nettovelkaantuneita ovat olleet Ruotsi ja Tanska, joissa myös hyvinvointivaltiokehitys on ollut voimakkaampaa. Ruotsissa myös harjoitettu talouspolitiikka on ollut interventionistisempaa kuin muissa Pohjoismaissa. On kuitenkin huomattava, että julkisen talouden tasapainon (so. rahoitusaliäämän eli nettoluotonannon) suhteen juuri Ruotsin ja Tanskan kehitys on muistuttanut eniten tilannet-

ta muissa Länsi-Euroopan maissa (ks. OECD 1984, 65). Julkisen velan kasvussa ne erottuvat kuitenkin aivan omaksi ryhmäkseen 45—50 prosentin bruttokansantuoteosuuksineen. Suomi, jossa julkisen velan määrä on pieni, on Pohjoismaista lähinnä OECD-maiden keskiarvoa (ks. *Economic Growth ... 1984*, 35).

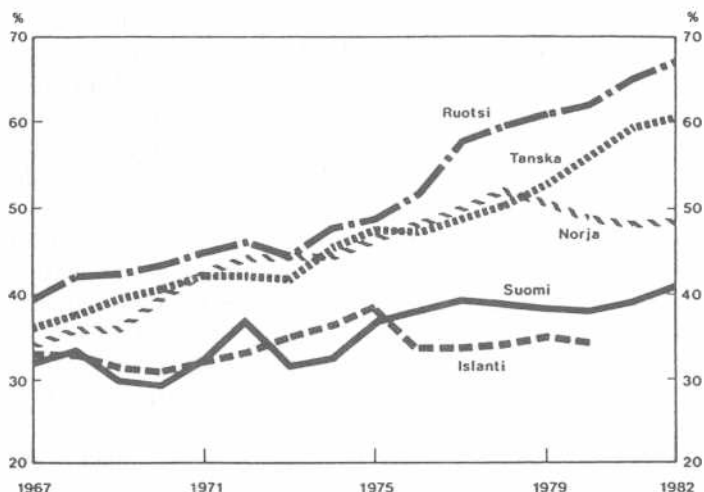
Edellä on käynyt ilmi, että Pohjoismaat eroavat toisistaan huomattavasti sekä niissä harjoitetun yleisen talouspolitiikan että myös erityisesti finanssipolitiikan suhteen. Kaikki Pohjoismaat ovat kuitenkin omaksuneet hyvinvointivaltiokehityksensä perustaksi selvästi samanlaisen institutionaalisen mallin. Voidaanko tämän jälkeen kuitenkaan puhua enää *pohjoismaisesta hyvinvointivaltiosta* eli yhdestä ja yhtenäisestä mallista? Minkälaisia kansallisia eroja hyvinvointivaltion kasvussa ja sosiaalipolitiikan toteuttamisessa on Pohjoismaiden kesken?

Julkinen sektorin ekspansio Pohjoismaissa 1960—1982

Julkisen menotalouden kasvu on viime vuosikymmenien aikana ollut hyvin epätasaista ja hyvinvointivaltiokehityksessä ilmenevät erot Pohjoismaiden kesken ovat selvästi lisääntyneet toisen maailmansodan jälkeen. Sekä julkisen sektorin tuotannon että julkisten menojen bruttokansantuoteosuudella mitattuna (ks. kuvio 2) Pohjoismaat voidaan jakaa kahteen ryhmään.

Ruotsi, Norja ja Tanska erottuvat selvimminkin laajan ja voimakkaasti kasvavan julkistalouden maina, kun taas Suomi ja Islanti tulevat selvästi »jälkijunassa». Ruotsissa ja Tanskassa on julkisten menojen bruttokansantuoteosuus kasvanut 1960-luvun alusta lähtien yhteensä yli 30 prosenttiyksikköä, Norjassa noin 20 ja Suomessa ainoastaan 10 prosenttiyksikköä, mikä vastaa OECD-maiden keskimääräistä kasvuvauhtia (ks. Heald 1983, 30—31). Islannin kehitys on tässäkin tapauksessa muistuttanut paljon Suomen julkisten menojen kasvua.

On kuitenkin muistettava, että Ruotsi ja Tanska aloittivat hyvinvointivaltiokehityksensä 1960-luvulla korkeammalta julkisten menojen tasolta kuin muut Pohjoismaat. Toisaalta taloudellinen kasvu on ollut hyvin epätasaista Pohjoismaiden kesken, mikä selittää osaltaan eroja julkisten menojen bruttokansantuoteosuuksien kehityksessä.



Kuvio 2. Julkiset menot suhteessa markkinahintaiseen bruttokansantuotteeseen Pohjoismaissa 1967—1982 (%).

Lähde: OECD 1984, 64.

Esimerkiksi Suomessa asukasta kohti laskettu bruttokansantuote kohosi vuosina 1960—1982 keskimäärin 3.6 prosenttia vuosittain ja Islannissa 3.0, kun vastaavat luvut Tanskan ja Ruotsin osalta olivat 2.7 ja 2.5 prosenttia (ks. OECD 1984, 44).

Ratkaiseva ero Ruotsin ja muiden Pohjoismaiden, samoin kuin Pohjoismaiden ja muiden Länsi-Euroopan maiden välille julkisen sektorin kasvussa syntyi 1970-luvun puolivälissä ensimmäisen »öljykriisin» jälkeen, jolloin etenkin Ruotsissa kuntasektorin menot kasvoivat voimakkaasti osittain yleisen hinta- ja palkkatason kohoamisen seurauksena (ks. Lybeck 1984, 75). Julkisten menojen kasvua kiihdytti Ruotsissa edelleen julkisen sektorin työllisyysosuuden kasvu 1960-luvun puolivälin jälkeen, mikä ylitti huomattavasti sekä muiden Pohjoismaiden että OECD-maiden keskiarvon (ks. Heald 1983, 206). Ruotsin ja Tanskan hyvinvointivaltiokehitykselle onkin ollut ominaista, että julkisten menojen korkeaa tasoa on vastannut myös korkea julkisen työllisyyden taso, mikä puolestaan on ollut seurausta julkisten menojen painottumisesta palvelutuotannon ylläpitämiseen. Kuitenkin vielä 1960-luvulla esimerkiksi Yhdysvallat oli kaikkia Pohjoismaita edellä julkisen sektorin työllisyydessä (Heald 1983, 206). Osat kuitenkin vaihtuivat 1970-luvun kuluessa Pohjoismaissa to-

teutettujen laajojen reformien seurauksena, joilla luotiin uusia hyvinvointipalvelujärjestelmiä muun muassa koulutuksen ja terveydenhuollon alueelle.

Julkisten kulutusmenojen — joista valtaosa on palkkoja — kasvu onkin ollut nopeinta Tanskassa ja Ruotsissa, missä myös julkisen kulutuksen taso on ollut korkein bruttokansantuoteosuudella mitattuna (so. keskimäärin 20 prosenttia vuosittain 1960—1982). Toisena äärimmäisyytenä on ollut Islanti, missä julkisen kulutuksen osuus bruttokansantuotteesta on saman aikaisesti ollut puolta pienempi (ks. OECD 1981, 14—15). Suomessa julkisen kulutuksen kasvua on hillinnyt hyvinvointivaltion kehityksen yleinen verkkaisuus; vielä 1950-luvun lopulla traditionaaliset valtion tehtävät (so. yleinen hallinto, järjestys ja turvallisuus sekä liikenne) kattoivat yli puolet kulutusmenoista. Toisaalta julkisen sektorin suhteellisten ansioiden lasku (ks. Harjunen & Leppänen 1984, 12—14) on pitänyt kurissa sekä julkisten kulutusmenojen että koko julkisen sektorin ekspansiota aina 1960-luvun puolivälistä lähtien. Julkisella sektorilla ei olla päästy osalliseksi palkkaliukumista, jotka yksityisellä sektorilla olivat saman aikaisesti suuria. Osaksi julkisen sektorin keskimääräisten ansioiden laskuun vaikutti myös se, että matalapalkkaisen henkilöstön osuus lisääntyi nopeasti 1970-luvun aikana muun muassa

terveydenhuoltojärjestelmän uudistusten seurauksena.

Ruotsissa ja Tanskassa julkiset menot ovat selvästi painottuneet kulutukseen ja *palvelutuotannon kehittämiseen*, kun taas Norjassa julkisten menojen painopiste on aina 1950-luvun puolivälistä lähtien ollut pääasiassa elinkeinoille (so. kalastukselle ja maataloudelle) suunnatuissa *siirtomenoissa* (OECD 1981). Julkisten menojen rakenteen suhteen Suomi muistuttaa pikemminkin Ruotsia ja Tanskaa, joskin tulonsiirrot — etenkin maataloudelle ja teollisuudelle — kattavat suhteellisesti suuremman osan julkisista kokonaismenoista kuin esimerkiksi Ruotsissa. Kuitenkin myös Ruotsissa kotitalouksille suunnatut tulonsiirrot ovat kasvaneet voimakkaasti 1970-luvulla. Vaikka julkinen palvelutuotanto onkin Pohjoismaissa varsin keskeisellä sijalla, voidaan siirtomenojen suurta osuutta julkisen talouden budjetissa pitää juuri Pohjoismaille tyypillisenä ilmiönä.

Julkisten menojen kasvuun ja hyvinvointivaltion laajenemiseen on liittynyt väistämättä myös verorasituksen lisääntyminen. Bruttoveroaste onkin kaikissa Pohjoismaissa ylittänyt OECD-maiden keskiarvon (taulukko 1). Nopeimmin verotus on kiristynyt Ruotsissa ja Tanskassa, missä se on kyseisenä aikana kaksinkertaistunut. Suomessa bruttoveroaste on pysytellyt OECD-maiden keskiarvon tuntumassa. Mikäli kuitenkin otetaan huomioon julkisen sektorin yksityiselle sektorille maksamat tulonsiirrot, ei lopullinen verorasitus eli *nettoveroaste* poikkea kovin paljon merkittävästi Pohjoismaiden ja muiden OECD-maiden kesken. Suurin osa bruttoveroasteen noususta onkin ollut seurausta uudelleenjaon lisääntymisestä.

Pohjoismaat eroavat jonkin verran toisistaan myös verotuksen rakenteen suhteen. Ruotsissa ja Tanskassa verotus on selvimmin painottunut välittömiin veroihin (so. tulo- ja varallisuusveroon), kun taas Suomessa verotuksen painopistettä on 1970-luvun lopusta lähtien määrätietoisesti pyritty siirtämään kohti välillistä verotusta (so. pääasiassa erilaisiin hyödykeveroihin). Sen sijaan Norjassa välittömien ja välillisten verojen sekä työnantajien sosiaaliturvamaksujen osuus on ollut likimain yhtä suuri (OECD 1981, OECD 1982 ja Yearbook of Nordic... 1983, 265). Verotuksen rakenteella on vaikutuksensa siihen, miten tulojen uudelleenjako toteutuu. Mitä suurempi paino välittömillä veroilla ja etenkin progressiivisella tuloverolla on, sitä tehokkaammin voidaan olettaa uudelleenjaon toteutuvan.

Hyvinvointimenojen kehitys ja rakenne

Julkisten kokonaismenojen tai kulutusmenojen bruttokansantuoteosuuden kehityksen seuraaminen ei sinänsä ole merkittävää hyvinvointivaltion tilaa arvioitaessa. Tärkeintä on sen sijaan tietää, mitä julkinen sektori menoillaan tekee. Kulutusmenot voidaan tätä varten jakaa kolmeen ryhmään: traditionaalisen valtion menoihin, hyvinvointivaltiomenoihin ja »sekatalousmenoihin». Ensin mainitut menot koostuvat yleisen hallinnon, maanpuolustuksen ja liikenteen menoista. Hyvinvointivaltiomenoja on periaatteessa kahta lajia: hyvinvointipalvelujen (so. »merit goods») tuottamiseen ja toimeentulon turvaamiseen (so. »income maintenance») kohdistuvat menot. »Sekatalousmenoista» suurin osa liittyy puolestaan elinkeinojen tukemiseen ja julkisen velan hoitoon.

Taulukko 1. Bruttoveroaste eli kaikkien verotulojen suhde markkinahintaiseen bruttokansantuotteeseen Pohjoismaissa 1955—1980 (%).

	1955	1960	1965	1970	1975	1980
Tanska	23	25	30	40	41	46
Suomi	27	28	30	32	36	35
Norja	28	31	33	39	45	47
Ruotsi	26	27	36	41	44	50
OECD	24	26	27	31	33	36

Lähde: OECD 1982.

Taulukko 2. Julkiset kulutusmenot tehtävän mukaan Pohjoismaissa vuonna 1981 (%).

	traditionaalisen valtion menot	hyvinvointivaltio-menot	sekatalousmenot	
Tanska	16	67	17	100
Suomi	24	68	8	100
Norja	28	59	13	100
Ruotsi	24	70	6	100

Lähde: Yearbook of Nordic Statistics 1982, 1983.

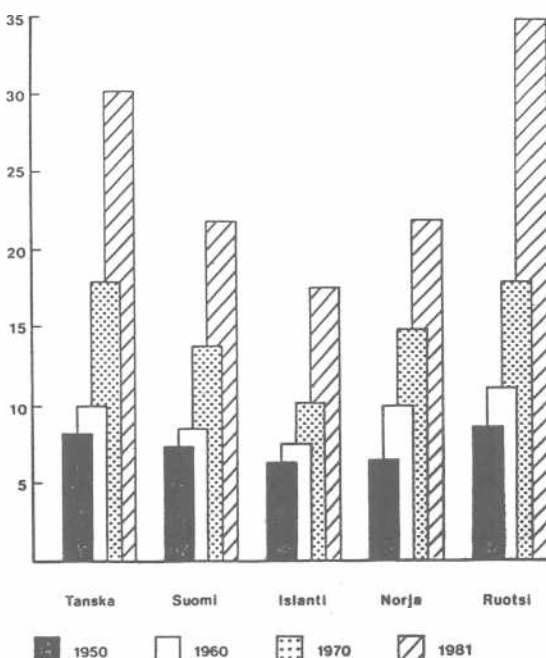
Kaikissa Pohjoismaissa valtaosa eli noin 60–70 prosenttia kulutusmenoista kohdistuu hyvinvointivaltion ylläpitoon. Traditionaalisten menojen osuus on suurin sotilaspoliittiselta asemaltaan erilaisessa Norjassa, missä myös »sekatalousmenot» ovat keskimääräistä suuremmat johtuen laajasta elinkeinojen tuesta. Tanskassa puolestaan »sekatalousmenoja» on lisännyt julkisen velan hoitokustannusten kasvu 1970-luvun lopulla. Suomessa traditionaalisten menojen osuus on supistunut nopeasti 1970-luvulla, jolloin niiden osuus kaikista kulutusmenoista oli vielä likimain 40 prosenttia. Valtion osuus julkisista kulutusmenoista oli kaikissa Pohjoismaissa 30–40 prosenttia ja paikallishallinnon osuus 60–70 prosenttia.

Hyvinvointivaltion kehitystasetta kuvataan usein sosiaalimenojen bruttokansantuoteosuudella. Vielä 1950-luvulla Pohjoismaiden välillä ei ollut merkittäviä eroja sosiaalimenojen tasossa (ks. Social Security... 1984, 93). Ruotsi ja Tanska alkoivat erottua muista Pohjoismaista vasta 1960-luvun puolivälissä keskimääräistä kehittyneempinä hyvinvointivaltioina, kun taas muut Pohjoismaat ovat jääneet sosiaalimenojen kehityksessä muiden Länsi-Euroopan maiden jälkeen.

Kaikista sosiaalimenosta tulonsiirrot kotitalouksille kattavat yli puolet ja niiden määrä suhteessa markkinahintaiseen bruttokansantuotteeseen on kaksinkertaistunut viimeisten viiden vuoden aikana kaikissa Pohjoismaissa. Vielä 1960-luvun puolivälissä kaikki Pohjoismaat olivat tässä suhteessa OECD-maiden keskiarvon alapuolella; Suomi, Norja ja Islanti olivat sitä edelleenkin 1980-luvun alussa (ks. OECD 1984, 63).

Kun sosiaaliturva 1930-luvun alussa kattoi jo 70 prosenttia Tanskan ja runsaat puolet Ruotsin työikäisestä väestöstä, olivat vastaavat osuudet Norjan ja Suomen osalta vain 20 ja viisi prosenttia (esim. Alestalo & Flora & Uusitalo 1985, 193). Vuoteen 1945 mennessä myös Ruotsi ja Norja olivat ylittäneet 70 prosenttiin sosiaaliturvan kattavuudessa, mutta Suomelta samaan kehitykseen kului vielä koko 1960-luku. Suomi siirtyikin institutionaaliseen hyvinvointipolitiikkaan muita Pohjoismaita myöhemmin 1960-luvulla pakollisen sosiaalivakuutuksen myötä (so. kansaneläke 1957, työeläke 1960 ja sairausvakuutus 1964). Hyvinvointivaltion kehityksen taustalla vaikutti tässä vaiheessa laaja poliittinen konsensus. Toisaalta työnantaja- ja työntekijäjärjestöt toimivat yhteistyössä työeläkejärjestelmän luomiseksi. Toisaalta vasemmistopuolueet ja maalaisliitto/keskustapuolue ajoivat omien kannattajiensa etuja, jotka nähtiin yllättävän usein yhteneväisinä (esim. peruskoulu-uudistus).

On kuitenkin huomattava, että kattavuudeltaan huolimatta sosiaalietuuksien taso ei Pohjoismaissa ollut vielä 1950-luvun lopussakaan länsi-



Kuvio 3. Sosiaalimenojen suhde markkinahintaiseen bruttokansantuotteeseen Pohjoismaissa 1950–1981 (%).

Lähde: Social Security in the Nordic Countries 1984, 8.

eurooppalaisessa mittakaavassa. Sosiaaliturvan tasossa tapahtunut kehitys on myös ollut hyvin epätasaista Pohjoismaiden kesken etenkin, jos sitä mitataan korvausprosentin (so. nettomääräisten käteismaksujen suhde nettotuloihin) avulla. Näyttää siltä, että etenkin Suomessa on kehitetty voimakkaammin sosiaaliturvan kattavuutta kuin sen määrällistä tasoa (esim. Social trygghet . . . 1980 ja Social Security . . . 1984). Jopa Islanti yltää sosiaaliturvan tasossa samaan kuin Suomi. Täysimääräisimmät sosiaaliturvaetuudet ovat olleet Ruotsissa, paitsi työttömyysavustuksessa Tanskassa.

Onko pohjoismainen hyvinvointivaltio kriisissä?

Yhteiskuntatieteilijät ovat yleensä pitäneet uudelleenjakoa hyvinvointivaltion tärkeimpänä tehtävänä (esim. Titmuss 1974). Taloudellisen kasvun hidastuessa uudelleenjaon ongelmat tulevat kuitenkin helposti keskeisiksi poliittisiksi kiistakysymyksiksi. Kun jaettavan määrä ei enää kasva yhtä nopeasti kuin aikaisemmin, mutta potentiaalisten jakajien määrä kuitenkin lisääntyy — esimerkiksi väestön ikärakenteen muuttuessa — ristiriidoilta uudelleenjaossa tuskin voidaan välttyä. Mikäli hyvinvointivaltion kasvua ei enää jostain syystä voida rahoittaa verotusta kiristämällä tai valtion velkaa lisäämällä, näyttää hyvinvointivaltio ajautuneen umpikujaan ja »hyvinvointivaltion kriisi» on valmis.

Tällaisella kehityskuvalla voidaan pitkälti luonnehtia myös Pohjoismaiden tilannetta taloudellisen kasvun hidastuessa 1970-luvun jälkipuoliskolla. Pohjoismaat poikkeavat kuitenkin toisistaan huomattavasti sekä siinä, missä määrin niissä hyvinvointivaltio on »institutionalisoinut» että siinä, missä määrin se on »kriisiytynyt». Edellä esitetyn perusteella on käynyt ilmi, että Ruotsi ja Tanska ovat kaikkein pisimmällä institutionaalisen hyvinvointivaltion kehityksessä, kun taas Suomi yhdessä Islannin kanssa on jäänyt likimain vuosikymmenen jälkeksi. Norja sijoittuu monessa mielessä näiden kahden äärimmäisyyden väliin. Ei liene yllättävää, että sama asetelma säilyy, kun verrataan Pohjoismaita keskenään sen suhteen, missä määrin hyvinvointivaltion voidaan katsoa olevan »rahoituskriisissä». Sekä julkisen talouden rahoitusaseman että valtion velan kehityksen perusteella Ruotsin ja

Tanskan pitäisi lähiaikoina olla todellisissa vaikeuksissa hyvinvointivaltion rahoituksen suhteen. Taloudellinen kasvu on kuitenkin molemmissa maissa pysynyt kohtuullisena ja noudatellut pitkälti muiden Pohjoismaiden kehitystä, joskin alhaisemmilla kasvuprosenteilla. Ruotsissa myös työllisyystilanne on ollut parempi kuin muissa yhtä velkaantuneissa Pohjoismaissa.

Vaikka näin karkean tarkastelun perusteella ei vielä voikaan julistaa lopullista tuomiota sen suhteen, ovatko pohjoismaiset hyvinvointivaltiot kriisissä vai eivät, voidaan ainakin tehdä se varovainen johtopäätös, että mahdollinen kriisi — jos sellainen on olemassa — ei ainakaan välittömästi koske hyvinvointivaltion *rahoitusta*. Sen sijaan orastavan kriisin syitä saattaa löytyä muualta, esimerkiksi uudelleenjaon tehokkuudesta tai tehottomuudesta. Hyvinvointivaltiotahan on usein arvosteltu siitä, että pyrkimyksistään huolimatta se ei ole aikaansaanut tulojen ja hyvinvoinnin jakautumisen tasoittumista.

Tulo- ja varallisuuserojen tasoittaminen on aina ollut pohjoismaisen hyvinvointivaltion »Akilleen kantapää». Institutionaalisen hyvinvointivaltion ominaisuuksiinhan kuuluu, että niiden henkilöiden lukumäärä, jotka verotuksen kautta rahoittavat hyvinvointivaltiota, on kasvanut huomattavasti universaalien sosiaaliturvajärjestelmien astuessa voimaan. Samalla on myös käynyt yhä selvemäksi, ettei uudelleenjako vaikuta ainoastaan äärimmäisyydestä toiseen — hyvin rikkailta hyvin köyhille — vaan koskee koko väestöä. Suuri osa uudelleenjaosta tapahtuikin eri väestöryhmien kesken (so. aktiiviväestö versus passiiviväestö) horisontaalisella tasolla.

Kaiken kaikkiaan pohjoismaiset hyvinvointivaltiot näyttävät menestyneen varsin hyvin uudelleenjakotehtävässään esimerkiksi muihin OECD-maihin verrattuna, säilyttäen samalla kohtuullisen taloudellisen kasvun. Hintana on kuitenkin ollut voimakas julkisten menojen ekspansio lukuunottamatta Suomea, missä on maltillisemmalla hyvinvointivaltiokehityksellä saavutettu jopa muita Pohjoismaita tasaisempi verotuksen jälkeinen tulonjako (ks. Allén 1985, 41—43). Ongelmallisinta tulonjaon kehityksessä lienee kuitenkin se, että huolimatta hyvinvointivaltion kehityksestä, tulonjaon tasoittuminen näyttää pysähtyneen useimmissa Pohjoismaissa 1970-luvun aikana. Onko hyvinvointivaltion tavoitteis-

sa tapahtunut muutos vai onko perinteisten tavoitteiden toteuttamisessa yksinkertaisesti epäonnistuttu? Olisiko tässä ainesta »hyvinvointivaltion kriisiin» — edes pieneen?

LÄHTEET

- Alestalo, M. & Flora, P. & Uusitalo, H.: Structure and Politics in the Making of the Welfare State: Finland in Comparative Perspective. Teoksessa R. Alapuro et al. (toim.): *Small States in Comparative Perspective*; Oslo 1985.
- Allén, T.: Onko hyvinvointivaltio kriisissä? *Työväen taloudellinen tutkimuslaitos, Katsaus 1* (1985).
- Cappelen, Å. & Fagerberg, J. & Mjøset, L.: Den norske modellen; *Nordisk tidsskrift för politisk ekonomi*, 15/16 (1984).
- Economic Growth in a Nordic Perspective; *DØR sekretariat, ETLA, IFF, IUI, IØI*, 1984.
- Erixon, L.: Den svenska modellen i motgång; *Nordisk tidsskrift för politisk ekonomi*, 15/16 (1984).
- Esping-Andersen, G. & Korpi, W.: Fra fattighjaelp til velfærdsstat; *Tidsskrift for politisk økonomi*, 1 (1983—1984).
- Esping-Andersen, G. & Korpi, W.: Social Policy as Class Politics in Post-War Capitalism: Scandinavia, Austria and Germany. Teoksessa J.H. Goldthorpe (toim.): *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*; Oxford 1984.
- Gough, I.: *The Political Economy of the Welfare State*; London 1979.
- Harjunen, P. & Leppänen, S.: *Palkkarakenne Suomessa vuosina 1960—1982*. Taloudellinen suunnittelukeskus, selvitys 11; Helsinki 1984.
- Heald, D.: *Public Expenditure*; Oxford 1983.
- Heimann, E.: *Soziale Theorie des Kapitalismus*; Frankfurt 1980.
- Hellsten, K. & Riihinen, O.: Arvot ja aatteet yhteiskunnallisessa muutoksessa ja sosiaalipolitiikassa; *Sosiaaliviesti*, 6 (1986).
- Johansson, S.: When is the Time Ripe? *Political Power and Social Theory*, 3 (1982).
- Korpi, W.: Sosiaalipolitiikan strategiat ja Ruotsin sosiaalipolitiikka; *Sosiaalipolitiikka*, 1981.
- Korpi, W.: *The Democratic Class Struggle*; London 1983.
- Kosonen, P. & Lovio, T. & Pekkarinen, J.: Den finska modellen: förändringen och förvittring eller kontinuitet och allmängiltighet? *Nordisk tidsskrift för politisk ekonomi*, 15/16 (1984).
- Kuhnle, S.: The Beginnings of the Nordic Welfare States; *Acta Sociologica*, 21 (1978).
- Lybeck, J.: Varför växer den offentliga sektorn? *Ekonomisk Debatt*, 7 (1985).
- OECD: *Public Expenditure Trends*; Paris 1981.
- OECD: *Revenue Statistics of OECD Member Countries*; Paris 1982.
- OECD: *Economic Outlook. Historical Statistics 1960—1982*; Paris 1984.
- Pekkarinen, J. & Vartiainen, J. & Väisänen, J. & Åkerholm, J.: Suomalainen finanssipolitiikka ja kysynnän säätely. Teoksessa H. Koskenkylä et al. (toim.): *Sata vuotta suomalaista kansantaloustiedettä*; Vammala 1984.
- Preller, L.: *Sozialpolitik in der Weimarer Republik*; Stuttgart 1949.
- Puoskari, P.: *Tehokkaan kysynnän teoria SDP:n suhdannepoliittisessa ajattelussa 1930-luvulta 1960-luvun alkuun*; Yleisen valtio-opin pro gradu -tutkielma, Helsingin yliopisto 1979.
- Rasmussen, E.: Socialdemokratiets stilling til det sociale sporgsmaal 1890—1901. Teoksessa P. Engelstoft & H. Jensen (toim.): *Maand og meninger i Dansk socialpolitik 1866—1901*; København 1933.
- Skouby, K.E.: Den danske model; *Nordisk tidsskrift för politisk ekonomi*, 15/16 (1984).
- Social trygghet i de nordiska länderna; *Nordisk statistisk skriftserie 37*, Stockholm 1980.
- Social Security in the Nordic Countries; *Statistical Reports of the Nordic Countries 44*, Helsinki 1984.
- Titmuss, R.: *Social Policy*; London 1974.
- Wilensky, H. & Lebraux, Ch.: *Industrial and Social Welfare?* New York 1958.
- Yearbook of Nordic Statistics 1982: 17*; Stockholm 1983.