

Kestävyysvajeen politiikkaidean kritiikki

VILLE-PEKKA SORSA

Johdanto

Julkisen talouden kestävyysvaje on ollut yksi viime vuosien merkittävimpiä poliittisia ideoita ja käsitteitä kotimaisessa julkisessa keskustelussa. Kestävyysvaje on löytänyt tiensä niin Suomen hallitusohjelmaan kuin kansainvälisten organisaatioiden käyttämään sanastoonkin saakka. Kestävyysvaje on myös alkanut kehystää päätöksentekoa vahvasti. Esimerkiksi hallituksen vuoden 2013 rakennepoliittisessa ohjelmassa toimenpiteiden ensisijaisena arviointikriteerinä käytettiin niiden vaikutusta kestävyysvajeen suuruuteen (Valtioneuvosto 2013). Kestävyysvajejeteriikka on lyönyt itsensä vahvasti läpi erityisesti puoluepolitiikassa. Kestävyysvajeen vähentäminen on esitetty ensisijaiseksi kotimaiseksi yhteiskuntapolitiittiseksi haasteeksi muun muassa pääministeri Jyrki Kataisen (Kokoomus 2012) ja keskustan puheenjohtajan Juha Sipilän puheissa (Suomenmaa 2013). Ajatus löytyy myös esimerkiksi SDP:n talouspoliittisesta ohjelmasta (SDP 2011). Lähes koko kotimainen puoluekenttä jakaa tavoitteen vajeen umpeen kuomisesta – vain vajeen suuruudesta ja siihen vastaamisen keinoista näyttää olevan erimielisyyksiä (esim. YLE 2011).

Kestävyysvajeen idean julkilausuttuna tarkoituksena on ollut tehdä näkyväksi ikääntyvän väestön aiheuttama muutos julkisen sektorin rahoitusasemassa. Kestävyysvajetta koskevassa poliittisessa puheessa kestävyysvaje joko esitetään faktana (Eskelinen ja Sorsa 2012) tai ainakin sen avulla haetaan poliittiseen puheeseen uskottavuutta ”taloudelliset reunaehdot” tunnustamalla (Eskelinen ja Sorsa 2011). Kestävyysvajejeteriikan viesti onkin ensi näkemältä

selkeä: mikäli nykymeno jatkuu, julkisen sektorin rahat yksinkertaisesti loppuvat kesken. Ensivilkaisu voi kuitenkin olla petollinen. Kestävyysvaje on hyvin abstrakti käsite, joka niputtaa yksinkertaiseen ongelmakuvaukseen ja ratkaisumalliin suuren määrän erilaisia ilmiöitä ja arvioita. Kuten tässä artikkelissa tuodaan esiin, kestävyysvajejeteriikassa paitsi tehdään paitsi oletuksia ja ennusteita myös priorisoidaan tiettyjä poliittisia periaatteita ja tehdään suoria päätöksiä julkisen sektorin toiminnan rajoittamisesta. Kestävyysvaje ei siis ole fakta tai neutraali arvio väestön ikääntymisen taloudellisista vaikutuksista vaan ajatusrakennelma, johon sisältyy monia poliittisia valintoja.

Tämän katsausartikkelin tarkoituksena on tarkastella kestävyysvajetta kriittisesti politiikkaideana. Tarkastelun kohteena on kestävyysvaje siten kuin valtiovarainministeriö (VM) sen määrittelee vuosina 2007 ja 2010 esittämissään selvityksissä julkisen talouden tilasta. Käsittelem ensin lyhyesti kestävyysvajetta politiikkaideana ja teorioita sen noususta poliittiselle agendalle. Yksi aiemman kirjallisuuden esiin tuoma syy idean suosioon on kestävyysvajeen idean positiivinen emotionaalinen lataus, joka perustuu idean tuottamaan varmuuteen ja tuttuuteen. Tämän jälkeen kritisoin tarkemmin kestävyysvajeen politiikkaidean sisältämää ongelmakuvausta ja ennen kaikkea sen tapaa kehystää kestävyysvajetta vähentäviä politiikkaratkaisuja. Kritiikin esittämisen motiivina on se, ettei idean positiivinen emotionaalinen lataus tai käsittäminen faktana ole nähdäkseni oikeutettua, vaan ne pikemminkin hämärtävät idean

sisältämiä poliittisia periaatteita ja idean esittämän ongelman ratkaisumalleihin liittyviä epäjohtonmuksuuksia.

Kestävyyssvaje, politiikkaideat ja valenssi

Yhteiskuntapolitiikan, poliittisen talouden ja laajasti ymmärrettyä politiikan tutkimuksen yksi viime vuosikymmenten ”megatrendeistä” on ollut ideoiden roolin tarkastelu politiikkojen synnyssä ja vanhojen muutoksessa (Béland ja Cox 2010). Aihepiiriä kohtaan oli varsinkin 1990-luvun alussa niin paljon kiinnostusta, että jotkut tutkijat puhuivat jopa ”ideaationaalista käänteestä” (Blyth 1997). Ideoiden muutoksen on havaittu olevan vahva tekijä erityisesti institutionaalisen muutoksen selittäjänä (Béland 2005). Aihepiirin tiimoilta on viime vuosina kirjoitettu hyvin runsaasti myös suomeksi (ks. esim. Kananen ja Saari 2009, Perkiö 2013).

Yksi tutkimuskentän avainkäsitteistä on *politiikkaidea* (*policy idea*) (ks. esim. Hall 1993). Viime vuosina politiikkaideoiden tutkimuksen päähuomio on alkanut kohdistua siihen, millä tavoilla ideat konkreettisesti vaikuttavat politiikkaan tekemiseen sekä miten ja miksi jotkut ideat saavat politiikassa paradigmaattisen aseman toisten sijaan (Mehta 2010). Yksi merkittävimmistä viimeaikaisista tutkimuskysymyksistä on ollut se, mikä tarkalleen tekee politiikkaideoista houkuttelevia ja uskottavia politiikan kehystäjiä ja julkisen mielipiteen muodostajia (Béland ja Cox 2010). Teemaan on kiinnitetty huomiota myös kotimaisessa tutkimuksessa (Kangas ym. 2014).

Politiikkaidean käsite kerää alleen ainakin kolmenlaisia ideoita, joilla on kullakin erilainen suhde poliittiseen päätöksentekoon (Mehta 2010). Ensimmäinen ideoiden tyyppi on poliittiset ongelmanratkaisut (*policy solutions*). Tällaisissa ideoissa sekä yhteiskunnallinen ongelma että ongelman ratkaisemisen kriteerit eli politiikan päämäärät ovat ennalta määriteltäviä. Idean tehtävänä on yhdistää nämä eli kertoa, miten vallitsevasta ongelmasta päästään tilaan, jossa se on ratkaistu. Toinen politiikkaideoiden tyyppi on yhteiskunnallisten ongelmien ja niihin liittyvien politiikkatavoitteiden ja periaatteiden määritelmät (*problem definitions*). Nämä ideat paitsi luovat myös konkretisoivat ja havainnollistavat monimutkaisia yhteiskunnallisia ongelmia ja siten kehystävät politiikkojen tekemisen mahdollisuuksia. Kolmas

ideoiden tyyppi on julkiset filosofiat (*public philosophies*) tai ”ajanhenki” (*Zeitgeist*). Nämä ovat luonteeltaan joko yleisen tason uskomuksia ja oletuksia hallitusten, markkinoiden ja muiden instituutioiden sopivista poliittisista päämääristä tai sitten politiikkalohkojen rajat ylittäviä oletuksia, jotka eivät tietyllä historiallisella ajanhetkellä ole yksinkertaisesti kritisoitavissa.

Julkisen talouden kestävyysvajeetta voidaan politiikkaideana analysoida sekä ongelmanmäärittelyä että ajanhenkenä. Käsitteen runsas ja laaja-alainen käyttö julkisessa keskustelussa puhuu sen puolesta, että taloudellisen kestävyuden idea on omaksuttu ainakin jossain määrin ajanhenkenä. Ajanhengen mielessä kestävyysvaje voi esimerkiksi asettaa poliittisille toimenpiteille yhteisen arviointikriteerin tai sulkea itsestäänselvyyksinä ulos toimenpiteitä, jotka eivät vähennä kestävyysvajeetta. Idean tarkempi käsittely ajanhenkenä vaatisi kuitenkin kestävyysvaje- ja kestävyyspuheen huomattavan laajaa ja moniin aineistoihin nojaavaa empiiristä analyysia, minkä vuoksi keskityn tässä yhteydessä kestävyysvajeeseen politiikkaongelman määrittelyä, johon voidaan päästä käsiksi tarkastelemalla kestävyysvajeen spesifejä määrittelytapoja ja laskentamalleja.

Julkisen talouden kestävyysvaje on ongelmanmäärittelyä suhteellisen tuore. YLE:n MOT-ohjelman mukaan kestävyysvajeen idea saapui kotimaiseen julkiseen keskusteluun ensin vuonna 2003 implisiittisesti Euroopan komission julkistalouden kestävyyttä käsittelevien selvitysten kautta ja myöhemmin vuonna 2006 eksplisiittisesti Raimo Sailaksen puheiden välityksellä (YLE 2013). Käsite alkoi kuitenkin nousta laajempaan julkiseen keskusteluun vasta valtiovarainministeriön (VM) *Julkisen talouden liikkumavara* -selvityksen (VM 2007) myötä. Kestävyysvajeen käsitettä käytettiin Suomessa ennen vuotta 2007 harvoin ja vaihtelevissa asiayhteyksissä. Esimerkiksi vuosina 1990–2010 sana esiintyi vain kahdeskymmenessä Helsingin Sanomissa julkaistussa artikkelissa, joista valtaosa ilmestyi vuoden 2007 jälkeen.¹ Kestävyysvajeen käsite vakiintui osaksi julkista keskustelua viimeistään vuonna 2010, jolloin VM julkaisi laajaa julkisuutta osakseen saaneen selvityksen *Julkisen talous tienhaarassa: finanssipolitiikan suunta 2010-luvulla* (VM 2010). Sana esiintyi jo sadassa Helsingin Sanomissa julkaistussa artikkelissa tammikuun 2010 ja helmikuun 2013 välillä.

VM:n vuonna 2007 lanseeraaman määritelmän mukaan julkistalouden kestävyysvaje viittaa politiik-

kaongelmana julkistalouden rahoitusaseman rakenteelliseen vajeeseen. Tämä tarkoittaa tarkemmin ottaen sitä, että säädetyin julkisin hoito-, hoiva- ja sosiaaliturvavelvoittein sekä annetuin veroastein julkisen talouden alijäämä alkaa vanhusväestön osuuden kasvuun ja työikäisen väestön supistumisen myötä kasvaa seuraavien vuosikymmenten kuluessa (VM 2007). Jotta tähän kehitykseen voitaisiin vastata, on valtion, kuntien ja julkiseen kirjanpitoon laskettavien sosiaaliturvarahastojen (käytännössä työeläkerahastojen) löydettävä lisää rahoitusta eli esimerkiksi korkeampia verotuottoja, julkista velkaa tai sosiaaliturvamaksuja, tai sitten menoja on yksinkertaisesti leikattava. Väestön ikääntymisen tuottamat kustannusongelmat eivät tietenkään ole uusi politiikkaidea. Kestävyysvajeen idean kuvaama ongelma ei kuitenkaan rajoitu tähän ongelmaan, vaan se kehystää tämän ongelman ja sen ratkaisemiseen soveltuvat politiikkatoimenpiteet hyvin erityisellä tavalla. Käsittelemme näitä sisältöjä tarkemmin seuraavassa osiossa.

Coxin ja Bélandin (2013) mukaan politiikkaideoiden suosiota voidaan osittain selittää niiden emotionaalaisella houkuttelevuudella ja hyväksyttävyydellä eli *valenssilla*. Valenssin käsite on tullut laajemmin yhteiskuntatieteiden pariin sosiaalipsykologian ja behavioraalisen taloustutkimuksen piiristä. Cox ja Béland selittävät kestävyyden (*sustainability*) politiikkaidean nousua poliittiselle agendalle ympäri maailman juuri sen positiivisella valenssilla. Kestävyyden idea on peräisin ekologisen kestävyyden keskusteluista, joista se on laajennettu muille politiikan alueille. Sen positiivinen valenssi on yleisellä tasolla peräisin kahdesta lähteestä. Ensinnäkin ajatus ekologisesta kestävästä kehityksestä tuottaa sellaisenaan positiivisen mielikuvan, joka on helppo yhdistää moneen muuhun politiikan lohkoon. Esimerkiksi Suomessa on puhuttu julkistalouden kestävyyden ohella sosiaalisesta kestävydestä (ks. Kautto ja Metso 2008). Toiseksi kestävyys tarjoaa (konservatiivista) tuttuutta kullakin poliittikalohkolla ja siten varmuutta lisääviä ja epävarmuutta vähentäviä emootioita. Kestävyyden idea toisin sanoen kertoo, että asioita voidaan tehdä niin kuin aina ennenkin – vain joitain pieniä muutoksia tarvitaan.

Korkean positiivisen valenssin ideat ovat tavallisesti abstrakteja ideaaleja ja arvoja, kuten vapaus tai oikeudenmukaisuus, jotka liittyvät kiinteästi julkisiin filosofioihin tai ajanhenkiin. Korkean negatiivisen valenssin ideat puolestaan ovat yleensä hyvin suuria

uhkia, kuten esimerkiksi ydinsota, tai normaalitilanteessa lähes kuvittelemattomissa olevia kauheuksia, kuten kansanmurhat. Matalamman positiivisen valenssin ideat ovat yleensä mallitason käsitteitä (esim. *flexicurity* eli niin kutsuttu Tanskan malli), jotka kokoavat yhteen erilaisia instituutioita tai politiikkoja. Matalan negatiivisen valenssin ideat perustuvat tavallisesti käsitteisiin, joiden esitetään loukkaavan korkeaa positiivista valenssia nauttavia ideoita. Esimerkiksi erilaisia riippuvuuksia lisäävät ideat kuuluvat tähän kategoriaan. Tekniset ideat, kuten vaikkapa kirjanpitoa koskevat lait, ovat tavallisesti valenssiltaan neutraaleja.

Kotimaisen kestävyyskeskustelun erityispiirteenä voidaan pitää sitä, että kestävyyden politiikkaideaa keskeisimmin edustavalla käsitteellä eli kestävyysvajeella on käänteinen suhde itse kestävyteen – kestävyys siis puuttuu ja tätä pidetään ongelmallisena. Empiirisessä tutkimuksessa ei ole vielä osoitettu, miten korkea kestävyysvajeen idean valenssi on mahdollisesti ollut erilaisissa yhteyksissä. Edellä sanotun perusteella voidaan kuitenkin teoreettisesti arvioida, että kestävyysvajeen politiikkaongelman valenssi on suhteellisen korkea ja positiivinen. Kestävyys on juuri sellainen abstrakti lähtökohta, jonka valenssi on korkea, vaikka itse politiikkaratkaisut tai laskentamallit olisivat teknisluontoisia. Lisäksi positiivisuutta korostaa se, että kestävyysvajeen umpeen kuromiseksi esitettyjä päämääriä on perusteltu matalan argumenteilla, kuten hyvinvointivaltion ja sen rahoitus pohjan säilyttämisellä (Eskelinen ja Sorsa 2011).

Kestävyysvajeen politiikkaideassa esiintyy myös kaksi myyttiä, joiden voidaan tulkita tuottavan käsitteelle positiivista valenssia edellä esiteltyjen yleisempien mielikuvien ohella. Ensinnäkin kestävyysvaje esitetään tavallisesti faktana idean monimutkaisuudesta ja poliittisista lähtökohdista huolimatta (ks. seuraava osio), mikä antaa idealle potentiaalia synnyttää varmuuden tunnetta (Eskelinen ja Sorsa 2012). Coxin ja Bélandin (2013) mukaan talouden kestävyyden idea on saavuttanut Euroopassa positiivisemmän valenssin kuin moni muu aiempi poliittinen avainkäsite, kuten globalisaation ja kilpailukykyyn ideat, juuri ideaan liittyvän pienemmän epävarmuuden vuoksi.

Toinen myytti liittyy valtion metaforinen rinnastamiseen kotitalouteen, jonka ei pidä ”elää yli varojensa” ja jolle säästäminen tarkoittaa samaa kuin varautuminen tulevaan (Eskelinen ja Sorsa 2011).

Tämä ajatus on omiaan lisäämään käsitteen tuttuutta ja ymmärrettävyyttä, vaikka julkistalouden institutionaalinen toimintalogiikka ei lainkaan muistuta kotitaloutta – harva kotitalous laittaa liikkeelle oman valuuttansa tai verottaa jäsentensä toimintaa. Myynti näkyy ennen kaikkea puhuttaessa julkisesta velasta. Julkinen velkaantuminen nähdään erityisesti VM:n ajattelussa vastuuttomaksi toiminnaksi, jossa on kyse ”tulevien sukupolvien valinnanmahdollisuuksien rajoittamisesta” (VM 2010, 47). Tätä käsitystä julkisesta velasta voidaan pitää monesta erisyystä virhepäätelmänä (ks. tarkemmin Wray 2012).

Ideoiden valenssi ei ole luonteeltaan staattista vaan jatkuvasti muuttuvaa, minkä vuoksi pelkän ”lähtökohtaisen valenssin” tarkastelu ei ole riittävää. Cox ja Béland (2013) esittävät neljä kontekstuaalista tekijää, jotka muuttavat yksittäisten ideoiden valenssia tai useampien ideoiden keskinäisen houkuttelevuuden järjestystä. Nämä tekijät ovat ideoiden elämäankaari, ajoitus, ideatyyppin muutokset ja poliittinen yrittäjyys. Elinkaaren osalta on huomioitava, että esimerkiksi VM:n käsitys kestävyysvajeesta on täsmentynyt vuoden 2007 selvityksen jälkeen merkittävästi, minkä voidaan ajatella vähentävän idean valenssia. Toisaalta käsite on samaan aikaan levinnyt myös jonkinasteiseksi yleiskäsitteeksi, mikä tekee hankalaksi arvioida idean elinkaaren vaikutuksia valenssiin.

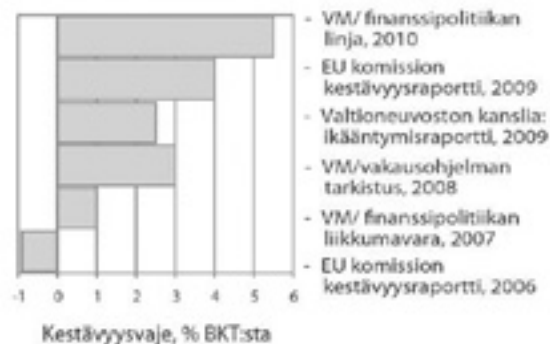
Kestävyysvajeen idean kohdalla ajoituksen ja politiikkayrittäjyiden tekijät ovat todennäköisesti merkittävimpiä valenssia nostavia tekijöitä. Käsite nousi keskusteluun kansainvälisen finanssikriisin ja Euroopan taluskriisin politiikkaikkunan olosuhteissa, joka mahdollisti uusien yhteiskuntapolitiittisten argumenttien esiin tuonnin (esim. ”Kreikan tie”). Lisäksi idean esittäjä oli VM, jonka valta kotimaisen politiikan agendojen asettajana ”kriisitilanteissa” on ollut merkittävä viimeisten vuosikymmenten aikana (esim. Heiskala ja Kantola 2010, Kantola ja Kananen 2013). VM on ollut Suomessa keskeisin kestävyysvajeen politiikkayrittäjä, vaikka idea on sittemmin jaettu laajasti niin poliittisen eliitin kuin laajemman julkisen keskustelun piirissä (Eskelinen ja Sorsa 2011).

Kestävyysvaje yhteiskunnallisten ongelmien määrittelynä

Edellä sanotun perusteella kestävyysvajeen idean houkuttelevuus perustuu sen tuottamaan varmuu-

teen, mikä selittää osaltaan myös sen, että kestävyysvajeen määrää on pyritty arvioimaan hyvin täsmällisesti. Kestävyysvajeen laskutavat ja suuruuden arviot kuitenkin vaihtelevat merkittävästi. VM:n (2007) alkuperäisessä arvioissa kestävyysvaje oli suuruudeltaan 4 prosenttiyksikköä bruttokansantuotteesta. Vuonna 2010 eli kansainvälisen finanssikriisin aloittaman taluskriisin syntyessä VM (2010) arvioi kestävyysvajeen olevan huomattavasti aiempaa arviota suurempi eli jopa 5,5 prosenttia BKT:sta. Taluskriisin syveneminen heikensi monia muitakin virallisia ennusteita (ks. kuvio 1). Taluskriisi ei kuitenkaan vähentänyt erimielisyyksiä kestävyysvajeen suuruudesta. Esimerkiksi Elinkeinoelämän tutkimuslaitos ETLA laati vuonna 2013 valtiontalouden tarkastusvirastolle ennusteen (ETLA 2013), jonka perusteella julkistalouden kestävyysvaje vuoteen 2060 saakka vaihtelee 1–2,5 prosenttiyksikön BKT:sta välillä riippuen siitä, miten syvä ja pitkä käynnissä oleva taluskriisi tulee olemaan. Suunnilleen samaan aikaan tehdyistä arvioista Suomen Pankin tekemä arvio kestävyysvajeesta oli 4 prosenttia (Kinnunen ym. 2013) ja Euroopan komission talous- ja raha-asioiden pääosaston laatima arvio peräti 5,8 prosenttia Suomen BKT:sta (Euroopan komissio 2012).

Kuvio 1. Kestävyysvajelaskelmien vertailua. Lähde: VM (2010, 16).



Erot kestävyysvajeen suuruuden arvioissa perustuvat tavallisesti eroihin tulevaisuutta koskevissa oletuksissa – joko niiden odotetussa kehityksessä tai ”alkuasetelman” arvioissa. Esimerkiksi VM ja Palkan-saajien tutkimuslaitos (PT) käyttävät lähes samantyyppistä laskutapaa ja hyvin samankaltaisia arvioita tulevaisuuden kehityksestä. Edellisen arvio kestävyysvajeen suuruudesta on silti noin kymmenker-

tainen jälkimmäiseen nähden, koska arvio lähtötilanteesta on erilainen. Kestävyyssvajelaskelmien eroja selittävät myös erot laskentamalleissa. Laskentamallit ovat tavallisesti hyvin karkeita arvioita. ETLA:n tutkimusjohtaja Tarmo Valkonen onkin kutsunut monia kotimaisia kestävyysvajeen laskutapoja ”tieteellisesti alkeellisiksi” (Finér 2011). ETLA käyttää omissa laskelmissaan niin sanottua FOG-mallia (*Finnish Overlapping Generations Model*), jossa otetaan huomioon eräiden kehityskulkujen keskinäisvaikutukset, kun taas esimerkiksi VM:n arviot perustuvat tätä huomattavasti yksinkertaisempiin ennusteisiin.

Merkittävin yksittäinen tulevaisuutta koskeva arvio, joka selittää eroja kestävyysvajeen arvioidussa suuruudessa, on arvio väestön ikärakenteen muutoksista. Esimerkiksi VM:n (2010) mukaan Suomen julkisen talouden kestävyysongelmaa luonnehtii se, että vanhusväestön osuus kasvaa maassa jyrkimmin 2010–30-luvuilla suurten ikäluokkien laajuuden takia. Vanhushuoltosuuten eli yli 65-vuotiaiden määrän verrattuna työikäiseen väestöön odotetaan kohoavan nykyisestä noin 25 prosentista liki 43 prosenttiin, ja ikäsidonnaisten julkisten kokonaismenojen arvioidaan kasvavan noin 6 prosenttiyksikköä BKT:sta. ETLA:n (2013) arvioissa väestön ikääntymisen aiheuttama julkisten menojen kasvu on tätä huomattavasti vähäisempää. Itse asiassa menojen odotetaan kasvavan pahimmassakin kriisiskenaariossa vuoteen 2020 mennessä 1,7 ja vuoteen 2060 mennessä vain 1,2 prosenttiyksikköä BKT:sta. ETLA:n arvio menojen noususta on jonkin verran lieventynyt ajan myötä muun muassa siksi, että oletukset nettosiirtolaisuudesta ja eräiden ikäryhmien elinaikaodotteet ovat muuttuneet.

Arviointitapojen erot ovat sellaisenaan poliittisesti merkityksellisiä, koska ne antavat erilaisen painoarvon eri ongelmille. Esimerkiksi Euroopan komission, Suomen Pankin ja suurimmaksi osaksi myös VM:n arvioissa käytetään komission ikääntymistyrhmän määritelmiä, joiden mukaan palvelujen määrä kasvaa elintason kohenemisen myötä ja palveluiden hintakehitys seuraa yleistä hintatason nousua. Tällöin yksilöllisten julkisten palvelumenojen (terveydenhoito, koulutus ja sosiaalimenot) määrän henkeä kohti oletetaan kasvavan samaa vauhtia kuin työn tuottavuuden (eli BKT:n työllistä kohti). Tosi-asiallisesti näin ei välttämättä tapahdu, koska palveluiden käyttöön ja hintakehitykseen vaikuttaa lukemattomia muitakin tekijöitä kuin elintaso ja työn

tuottavuus. Näiden oletusten seurauksena päädytään kuitenkin malliin, jossa julkisten palvelumenojen BKT-osuuteen vaikuttavat vain ikärakenteen tai työllisyysasteen muutokset, mikä ohjaa politiikan huomion työn tarjontaan. Esimerkiksi ETLA arvioi työvoimakustannuksia eri tavalla. ETLA:n malli huomioi muun muassa ikäkohtaisia painotuksia terveydenhoidossa, pitkäaikaishoidossa ja koulutuksessa. Tämän vuoksi ETLA antaa enemmän painoa esimerkiksi kuoleman läheisyyteen liittyville kustannuksille kuin komissio.

Kestävyysvajeen idea on edellä sanotun perusteella pitkälti riippuvainen tulevaisuuden arvioista ja ennusteista. Monet tulevaisuuden muutokset, kuten väestörakenteen muutokset, ovat suurimmaksi osaksi hallitsemattomia, minkä vuoksi niitä voidaan toki lähinnä ennustaa ja arvioida. Tulevaisuutta koskevien arvioiden tekeminen on aina oma taiteenlajinsa, johon ei ole olemassa mitään yksiselitteisiä tai tieteellisesti päteviä kriteereitä – tulevaisuus on nimittäin aina epävarmaa, eikä mennyt toimi koskaan luotettavasti tulevan ennustajana (ks. esim. Taleb 2007). VM:n kestävyysvajeen idea sisältää kuitenkin myös monia pitkälti hallittavissa ja päätettävissä olevia asioita. Työttömyysaste on tästä hyvä esimerkki. Arvioitu työttömyysaste vaikuttaa keskeisesti kestävyysvajeen suuruuden arvioon, mutta työttömyysasteeseen voidaan myös vaikuttaa poliittisesti hyvin monilla eri keinoin. Valtio voi esimerkiksi päättää minimoida työttömyysasteen omaksumalla niin kutsutun viimekätisen työllistäjän periaatteen (esim. Tcherneva 2012). Kestävyysvajeen luonne ja sen suuruus ovat näin ollen riippuvaisia siitä, millainen työttömyysaste hyväksytään osaksi ”kestävää” julkistaloutta ja millaista työttömyysastetta taas pidetään ”kestämättömänä”. Vaikka kestävyysvajeen idea on riippuvainen arvioista ja ennusteista, sen luonne määräytyy ensisijaisesti sen perusteella, minkä periaatteiden varaan rakennetun julkisen sektorin käsitetään olevan kestävä ja minkä ei.

Mikä sitten tekee tulevaisuuden kehityksestä ongelmallista, ja millaisia periaatteita kestävä julkistalous sisältää? Kestävyysvajeen idean kuvaama kestävyiden politiikkaongelma on tässä mielessä tulevaisuuden kehityksen aiheuttamat jännitteet ”sukupolvien eturistiriitojen” välillä. VM (2010, 18–19) tiivistää tämän toteamalla, että

kestävyyсарviot eivät ole julkisen talouden kehitystä koskevia ennusteita. Ne on ymmärrettävä

painelaskelmiksi, jotka kuvaavat väestörakenteen, julkisen talouden sitoumusten sekä verorasituksen kesken vallitsevia jännitteitä. Kun näiden jännitteiden paine kasvaa riittävän voimakkaaksi, yhteiskunta sopeutuu siihen tavalla tai toisella. Verotusta saatetaan kiristää ja julkisista hoito- ja hoivavelvoitteista joudutaan ehkä tinkimään, jolloin sukupolvien väliset eturistiriidat voivat kärjistyä. Tapahtumien kulkua on mahdotonta ennustaa.

Käsitteen myötä ei anneta selkeää esitystä siitä, mitä ongelmat käytännössä ovat, tai ovatko jotkut asiat mahdollisesti ongelmallisempia kuin toiset. Esimerkiksi yllä esitetystä kestävyysvajeen arviointia koskevasta lainauksesta ei käy ilmi, mitä sukupolvienvälisen eturistiriitojen tuottamat jännitteet täsmällisesti ottaen ovat, kenen välisiä jännitteitä ne voisivat olla, tai missä tilanteissa ne todennäköisesti kasvavat ”riittävän” voimakkaiksi.

Tulkintani on, että kestävyysongelman lähtökohdaksi on ajatus siitä, että kunkin sukupolven julkisten tulojen ja menojen suhteen tulisi olla suunnilleen sama. Kestävä julkistalous ei siis ole sellainen, jossa esimerkiksi nuoremmat sukupolvet joutuvat maksamaan suurimmaksi osaksi vanhempien sukupolvienvälisen käyttämistä julkishyödykkeistä enemmän kuin vanhemmat sukupolvet ovat maksaneet nuoruudessaan senaikaisista julkishyödykkeistä. Tätä periaatetta voidaan ehkä parhaiten kuvata niin sanotun aktuaarisen oikeudenmukaisuuden käsitteellä. Kestävyysvajeen idean merkittävin piirre ongelmia määrittävänä politiikkaideana on näin ollen se, että se politisoi useita kysymyksiä yhden kriteerin eli jonkinlaisen aktuaarisen oikeudenmukaisuuden periaatteen pohjalta. Samalla VM tulee esittäneeksi, että aktuaarisen oikeudenmukaisuuden pitäisi olla tämänhetkisen politiikan ensisijainen normi. On toki mahdotonta tietää, pidetäänkö aktuaarista oikeudenmukaisuutta tulevaisuudessa toivottavana periaatteena julkisen sektorin toiminnan järjestämiseen. VM:n esittämän politiikkaidean mukaan näin kuitenkin tulisi olla, koska tulevaisuudessa tulee joka tapauksessa olemaan tähän liittyviä jännitteitä, jotka vaativat toimenpiteitä – ”ilman sopeutustoimia julkisen talous ajautuu kestävämmään tilanteeseen” (VM 2010, 13).

Kestävyysvajeen idean suhde yleisempään kestävyysongelmaan eli aktuaarisen oikeudenmukaisuuden periaatteen toteutumattomuudesta johtuviin potentiaaliin jännitteisiin tulee sen myötä, että

VM:n mukaan ongelma tulisi yrittää ratkaista etukäteen. VM:n mukaan

mitä aiemmassa vaiheessa, mitä paremmin harkiten ja mitä suuremman yksimielisyyden vallitessa julkisen talouden kestävyysongelmaan puututaan, sitä parempia keinoja sen ratkaisemiseksi voidaan löytää – riippumatta siitä, käytetäänkö kriteereinä hyvinvointiyhteiskunnan säilymistä, sukupolvienvälillä ja niiden sisällä vallitsevaa tasa-arvoa tai taloudellista tehokkuutta ja aineellisen elintason kasvuedellytyksiä. – Jos ongelmaan tarttumisista lykätään, sen hallittu ratkaiseminen myöhemmin osoittautuu paljon vaikeammaksi, ehkä jopa mahdottomaksi. – Kysymyksessä on koko alkaneen vuosikymmenen kestävä urakka. Mitä nopeammin kestävyysongelman ratkaisuun ryhdytään, sitä paremmat ovat onnistumisen mahdollisuudet. Aikainen sitoutuminen kestävyysongelmaa lievittäviin rakenteellisiin uudistuksiin olisi järkevää myös siltä kannalta, että se lisää luottamusta talouspolitiikkaan. (VM 2010, 18)

VM ei ensi näkemältä tarjoa kestävyteen tähtävien toimenpiteiden esittelyssä sen tarkempia kriteerejä kuin tulojen ja menojen tasapainon:

Kestävyysongelman ratkaisuun on periaatteessa tarjolla lukuisia eri keinoja. Julkista taloutta voidaan pyrkiä vahvistamaan ennen kuin ikäsidonnaisten menojen nopein kasvu alkaa. Verotusta voidaan kiristää. Julkisia menoja, ikäsidonnaisia tai muita, voidaan supistaa. Voidaan myös toteuttaa erilaisia, lähinnä työllisyysasteen kohottamiseen ja julkisen palvelujärjestelmän tuottavuuden parantamiseen tähtääviä rakenteellisia uudistuksia. Näitä kaikkia toimenpiteitä on mahdollista yhdistellä eri tavoitin keskenään. (VM 2010, 18.)

Julkisen talous on VM:n (2010, 13) mukaan kuitenkin kestävällä pohjalla vain, jos valtio, kunnat ja sosiaaliturvarahastot saavuttavat (parin seuraavan vuosikymmenen aikana) *rakenteellisen ylijäämän*, joka vastaa suuruudeltaan 4 prosenttia Suomen bruttokansantuotteesta. Rakenteellinen ylijäämä viittaa suhdannetekijöiden vaikutuksesta puhdistettuun ylijäämään. Tämä tarkoittaa sitä, että ylijäämät ja alijäämät voivat vaihdella vuosittain, kunhan valtiolle ja kunnille jää pitkällä aikavälillä keskimäärin enemmän rahaa kuin ne kuluttavat. Kestävyysvajeen politiikkaidean lähtökohta on näin ollen se, että ylijäämäinen julkistalous mahdollistaa tulevaisuuden ”eturistiriitojen” hallinnan etukäteen.

Ajattelutavan luonnetta voidaan havainnollistaa parhaiten esimerkillä. Otetaan esimerkiksi työeläkemaksujen nousupaine, joka muodostaa kestävyysvajeen merkittävimmän yksittäisen kestävyysongelman.² ETLA:n (2013) arvioissa, joissa eläkerahastojen tuotot on arvioitu suhteellisen korkeiksi, työeläkemaksuja arvioidaan jouduttavan nostamaan ainakin kolmen prosenttiyksikön verran tai eläkkeitä leikatavan vastaavalla rahamäärällä tulevina vuosikymmeninä, ellei sitten eläkeikää nosteta merkittävästi. Työeläkkeiden ”kestävyysongelma” tarkoittaa siis sitä, että tulevat sukupolvet joutuvat maksamaan suurempia eläkemaksuja kuin aiemmat. Kestävyysvajepuheessa tämä on ongelmallista riippumatta siitä, pidetäänkö eläkemaksujen nousua legitimiinä vai ei. Tällä hetkellä legitimititeettiongelmaa ei ole, koska niin vanhemmat kuin nuoremmatkin sukupolvet pitävät työeläkejärjestelmän periaatteita eli ansioiden mukaan määräytyvää eläkettä ja tarpeen mukaan joustavaa eläkemaksua legitimiinä (ks. Sorsa 2012). Työeläkkeiden kestävyysvajetta ei toisin sanoen pidetä ongelmana, vaan toivottavana asiantilana.

Työeläkkeiden kestävyysvajeseen voidaan vastata käytännössä leikkaamalla eläkkeitä tai nostamalla eläkeikää, koska suurimmat kustannukset aiheutaneet sukupolvet ovat jo jäämässä tai jääneet eläkkeelle, eikä heiltä voida kerätä lisää eläkemaksuja rahastoitavaksi. On toki selvää, että eläkemaksujen nostolla, eläkkeiden leikkaamisella tai rahastointimekanismin muutoksilla on monia kansantaloudellisia ja julkistaloudellisia vaikutuksia. Sen sijaan ei ole alkuunkaan selvää, tulevatko muutokset sisältämään mitään sellaisia jännitteitä, jotka tekisivät uuteen tilanteeseen siirtymisestä vaikeaa tai mahdollonta, ellei ratkaisuja tehdä heti. Työeläkejärjestelmä on nimittäin institutionaalisesti hyvin joustava järjestelmä, jonka muutokset ovat varsin hallitusti neuvoteltuja aina uusien ongelmien noustessa esiin (ks. esim. Johanson ja Sorsa 2010, Sorsa ja Johanson 2011).³

Esimerkki osoittaa, että kestävyysvajeen idean ongelmien määrittelyssä on kohteena julkistalouden sekä *institutionaalinen* että *poliittinen* kestävyys. Edellinen tarkoittaa esimerkiksi sitä, että järjestelmän logiikka ei kestä aikaa sen ympäristössä tapahtuvien muutosten takia (esim. työvoiman tai luonnonvarojen riittämättömyys). Jälkimmäinen puolestaan tarkoittaa sitä, että järjestelmän periaatteet ja toivottavuus kyseenalaistetaan sellaisenaan. Nämä kestävyysmuodot ovat toki limittäisiä, koska mikään

järjestelmä ei ole institutionaalisesti kestävä, elleivät esimerkiksi lainsäätäjät pidä sitä oikeutettuna eli legitimiinä. Kestävyysmuodot on kuitenkin syytä erotella, koska ne kiinnittävät huomiota aivan eri ongelmiin. Institutionaalinen kestävyys määrittelee sen, voiko järjestelmä jatkaa olemassaoloaan; poliittinen kestävyys taas sen, halutaanko järjestelmän olemassaoloa jatkaa.

Institutionaalisen ja poliittisen kestävyysmuodon ero on tärkeä erityisesti valtiontalouden osalta. Suvereenit valtiot, jotka laittavat itse liikkeelle oman valuutansa, pystyvät tarvittaessa määrittelemään kokonaan oman rahoitusasemansa eli sekä budjettinsa käyttökohteet että rahoituslähteet. Tällaiset valtiot pystyvät määrittelemään ottamiensa lainojen korkotason tai hankkimaan rahoituksensa kokonaan ilman ulko- ja valtiolaisia sijoittajia, koska valtion kulutukseen tarvittava niin sanottu keskuspankkiraha on joka tapauksessa peräisin valtion omasta keskuspankista (Wray 2012). Valtion rahat eivät siis voi loppua kesken eikä kestävyysvajetta syntyä, ellei järjestelmään haluta asettaa joitain sääntöjä ja rajoituksia, jotka tekevät tämän mahdolliseksi. Suvereenit valtiot ovat toisin sanoen rahoitusasemansa suhteen aina institutionaalisesti kestäviä, ellei poliittisesti toisin haluta päättää. Esimerkiksi jäsenyys euroalueella, jossa suvereniteetti puuttuu ja jossa rahoitusasemaa koskevia sääntöjä ja rajoituksia on viime aikoina lisätty (ks. esim. Eurooppa-neuvosto 2012), rajoittaa mahdollisuutta päättää julkisen sektorin rahoitusasemasta.

Edellä sanotun vuoksi on syytä tarkastella kriittisesti, millaisia julkisen sektorin toimintamahdollisuuksien rajoitteita ja toiminnan rajoittamisen poliittisia lähtökohtia kestävyysvajejattelussa esiintyy. Karkeasti ottaen kestävyysvajepuheessa asetetaan ensin julkistalouden toiminnalle rajoitteet, minkä jälkeen voidaan vasta pohtia, miten ylijäämä saavutetaan tuloja ja menoja säättämällä. Tulojen osalta VM:n mukaan julkisen kulutuksen ”liikkumavara” pitää aina sovitaa yhteen kestävyystavoitteen kanssa mutta siten, että kestävyystavoite eli ylijäämä on aina ensisijainen (VM 2010, 112–113). Kestävyysvajeen ideassa julkisen velan määrälle on asetettu katto, ja veroaste on vakioitu laskelmissa. Julkisen sektorin alijäämä ja valtion velkaantuminen tuomitaan VM:n raporteissa useita kertoja vastuuttomaksi (esim. VM 2010, 16). Verojen nostamista pidetään taas ei-toivottavana kansallisen kilpailukykyyn takia. Kestävyysvajepuheessa ilmenevät tavoitteet, kuten hyvän

luottoluokituksen ylläpitäminen, työn tarjonnan lisääminen ja julkisen sektorin toimintojen siirtäminen yksityiselle, toimivat luontevina välineinä kilpailukyypolitiikan ylläpitämiseksi (ks. Eskelinen ja Sorsa 2011).

Menojen osalta ylijäämän saavuttamisen tavoite viittaa ensisijaisesti pyrkimykseen julkisten menojen jatkuvaan karsimiseen. Tavoite johtuu VM:n selvitysten käsityksestä julkisten menojen luonteesta (ks. tarkemmin Eskelinen ja Sorsa 2012). Julkisen sektorin menot ovat VM:n (2010, 129) mukaan suurin uhka Suomen talouspolitiikan vakaudelle ja kansainväliselle uskottavuudelle, koska menot uhkaavat aina kohota hallitsemattomasti. Lisäksi julkisten menojen esitetään osoittautuvan aina pysyviksi menoiksi (mt. 115). Kestävyyssvajejeteriikassa julkisen sektorin oletetaan siis ”paisuvan” hallitsemattomasti ja häiritsevän yksityisen sektorin toimintaa entistä enemmän, ellei kestävyyssvajeelle tehdä jotain. Tämän tekemiseksi tulisi antaa talouspolitiikan ”vastuullisille” asiantuntijoille (so. virkamiehille) lisää toimintamahdollisuuksia, koska ”vastuuttomat” poliitikot haluavat lähinnä jakaa rahaa valtion kassasta äänestäjilleen (Eskelinen ja Sorsa 2011).

Kestävyyssvajeen kritiikki

Kestävyyssvajeen politiikkaongelmaa on lopuksi syytä käsitellä kriittisesti. Merkittävin kestävyyssvajeen kritiikki voidaan epäilemättä kohdistaa siihen, onko ”aktuaarinen oikeudenmukaisuus” ylipäänsä toivottava poliittinen periaate julkistalouden järjestämiseksi nyt tai tulevaisuudessa (ainakaan työeläkkeiden osalta periaatetta ei tällä hetkellä näytetä pidettävän toivottavana). Koska tulevaisuus on aina epävarmaa, ei mikään takaa sitä, että tämä periaate olisi tulevaisuudessa yhtään toivottavampi kuin nyt, vaikka ongelmaan pitäisikin VM:n mukaan puuttuakin tässä ja nyt. Lisäksi VM:n kestävyyssvajejpuheesta jää epäselväksi, minkä periaatteen nojalla kestävyyssvajetta pitäisi ylipäänsä yrittää hallita etukäteen eikä antaa ratkaista sukupolvien välisiä ristiriitoja poliittisesti. Tällaisessa mallissa voitaisiin ainakin poliittisesti päättää, millaista jako-oikeudenmukaisuutta halutaan kulloinkin korostaa.

On myös omituista, että tulevat sukupolvet ovat VM:n kestävyyssvajejraporteissa ainoat nimetyt intressiryhmät, joilla esitettyjä poliittisia periaatteita perustellaan (Eskelinen ja Sorsa 2011). Tulevat su-

kupolvet ovat yleisesti ottaen erikoinen poliittinen subjekti, koska ne kasvavat osaksi ”vanhempien” muotoilemaa yhteiskuntaa, eikä niitä ei ole vielä olemassa – tämänhetkiset ihmiset päättävät, tuleeko niitä koskaan edes olemaan. Tällainen oikeutus on siis luonteeltaan enemmän eettinen kuin poliittinen. Aktuaarisen oikeudenmukaisuuden periaatteesta tulisi tämän vuoksi käydä perusteellista filosofista keskustelua. Poliitiikan kannalta olisi lähinnä tärkeämpää varmistaa, että tulevat sukupolvet voivat halutessaan muuttaa julkisen sektorin toimintaa.

Näihin kysymyksiin vastaaminen vaatii lisätutkimuksen ohella hyvin perusteellista poliittista ja eettistä keskustelua, jollaista en ole vielä nähnyt esimerkiksi puolueiden ainakaan julkisuudessa käyvän. Oma kritiikkini kohdistuu tässä yhteydessä kuitenkin rakenteellisen ylijäämän päämäärän eli kestävyyssvajeen idean sisältämän ongelmanratkaisun epäohdonmukaisuuteen. Pidän tavoitteen merkittävimpänä ongelmana sitä, ettei päämäärän saavuttaminen välttämättä vähennä alkuunkaan sitä ongelmaa, jonka sen olisi tarkoitus ratkaista. Syynä tähän on se, että osa kestävyyssvajetta laskennallisesti pienentävistä toimenpiteistä vain heikentää julkisen sektorin tulevaa rahoitusasemaa.

Merkittävin ongelma on ajatus siitä, että valtiontalouden ylijäämä todella parantaisi valtion rahoitusasemaa. Tätä voidaan havainnollistaa niin kutsuttujen sektoritaseiden keskinäisillä suhteilla. Valtion velka on yksityisen sektorin varallisuutta, ja valtion varallisuus on yksityisen sektorin velkaa. Valtion ylijäämät tai alijäämät vaikuttavat välittömästi kansantalouden suorituskykyyn, koska verotuksella vähennetään ja julkisella kulutuksella lisätään yksityisen sektorin käytettävissä olevia varoja. Alijäämä lisää ja ylijäämä vähentää taloudessa kierrossa olevan rahan määrää ja yksityisen sektorin mahdollisuuksia säästää. Julkisen sektorin alijäämä tuottaa kansantaloudessa siis samanlaista dynamiikkaa kuin yksityiset investoinnit, eli se lisää yksityisen sektorin käytettävissä olevaa rahaa ja verotettavaa toimintaa. Ylijäämä puolestaan vähentää taloudellisia transaktioita, joita voidaan verottaa. Ylijäämä toisin sanoen pienentää ja alijäämä kasvattaa seuraavan vuoden verotuloja. (Keen 2011; Wray 2012.)

Ylijäämän tavoittelu voi siis tehdä ylijäämän saavuttamisesta mahdotonta. Pitkän aikavälin rakenteellisen ylijäämän saavuttaminen valtiontaloudessa (eli yksityisen sektorin varallisuuden pienentäminen) onkin käytännössä mahdotonta. Yksityisen sektorin

toiminnan heikentämistä julkisen sektorin ylijäämällä voidaan kompensoida ainoastaan ylijäämällä viennillä tai yksityisen sektorin laajentumisella velkarahalla. Viennin ylijäämä ei kuitenkaan ole julkisen sektorin tai kotimaisen yksityisen sektorin hallittavissa, vaan riippuvaista ulkomaisesta kysynnästä. Mikäli ulkomaansektori sattuu olemaan alijäämäinen eli rahaa lähtee maasta enemmän kuin sinne tulee, tarkoittaa tämä yksityisen sektorin velkaantumisen kasvua ilman lisäinvestointeja. Tässä tilanteessa julkisen sektorin ylijäämä pahentaa entisestään yksityisen sektorin velkaantumista. Myös investointien suhteen Suomessa tilanne on ollut 2000-luvulla ongelmallinen. Elinkeinoelämän keskusliitto on puhunut jopa pitkästä investointilamasta (EK 2011). Julkisen talouden ylijäämä voi investointilaman olosuhteissa johtaa pitkäaikaiseen taloudelliseen taantumaa ja tulevien sukupolvien korkeampaan verotukseen.

Nämä teemat nousivat vahvasti julkiseen keskusteluun Euroopan talouskriisin aikana vuosina 2012–2013. Kansainvälisen valuuttarahaston IMF:n pääekonomisti Olivier Blanchard (Blanchard ja Leigh 2013) sai runsaasti medianäkyvyyttä todetessaan, että IMF on arvioinut Euroopan valtioiden menoleikkausten vaikutukset väärin. Alijäämien ja ylijäämien vaikutuksia talouden toimintaan kuvataan tavallisesti niin sanotun finanssipoliittisen kertoimen avulla. Kerroin kertoo sen, miten suuret vaikutukset valtion alijäämällä tai ylijäämällä on koko talouteen. Mikäli vaikutukset ylittävät kertoimen yksi, leikkauspolitiikka ja veronkiristykset johtavat edellä esiteltyyn noidankehään. Siinä missä IMF oli aiemmin arvioinut leikkausten tuottavan talouden heikentymistä vain puolella leikkausten määrästä, osoittivat uudemmat arviot, että julkisen talouden ylijäämä johti kriisin aikana kansantalouden heikkenemiseen jopa puolitoistakertaisesti ylijäämän verran.

Teemaan liittyy myös toinen ongelma eli julkisen sektorin kirjanpidon eri toimijoiden ylijäämän rinnastaminen toisiinsa. Rakenteellinen ylijäämä tarkoittaa nimittäin eri asioita eri instituutioissa. Esimerkiksi eläkerahastojen ylijäämä tarkoittaa aivan eri asiaa kuin valtion ylijäämä, jolla on välittömiä vaikutuksia kansantalouteen. Eläkerahastojen tapauksessa ylijäämä tarkoittaa sitä, että eläkemaksuja kerätään enemmän kuin eläkkeiden maksamiseen tarvitaan kulloisenakin vuonna. Ylijäämän eli rahastoinnin lisäämisen taloudelliset vaikutukset riippu-

vat pitkälti siitä, mitä sijoituksilla tehdään ja miten paljon eläkkeiden rahastointia ylipäänsä harjoitetaan (ks. esim. Toporowski 2000; 2005). Eläkerahastoissa rakenteellinen ylijäämä voi siis tasoittaa eläkemaksujen ja -etuuksien suhdetta yli ajan, kun taas budjettitaloudessa näin ei tapahdu. Lisäksi yksityisen sektorin eläkemaksujen nostaminen vastaavasti pienentää verotuloja. Yksi toimenpide saattaa siis pienentää ja toinen kasvattaa kestävyysongelmaa, vaikka molemmat tehtäisiin samalla perusteella.

Voidaan myös kysyä, onko kestävyysvajeen politiikkaidean sisältämä käsitys säästämisestä validi. VM:n kestävyysvajelaskelmia on vaikeaa ymmärtää, ellei käsitys säästämisestä perustu niin sanottuun *loanable funds* -teoriaan, jonka mukaan säästöt luovat tehokkaasti uusia investointeja (ks. Toporowski 2005). Näkemyksen mukaisesti pankit sijoittavat rahat tuottavaan liiketoimintaan tehokkaasti, kun valtio kerää rahaa pankkitililleen enemmän kuin kuluttaa. Erityisesti niin sanotun modernin rahateorian kehittäjät ovat kritisoineet teoriaa siitä, ettei näkemys yksinkertaisesti kestä empiiristä tarkastelua (ks. esim. Keen 2011; Wray 2012). Korkotaso ei laske automaattisesti säästöjen lisääntyessä, eivätkä pankit edes lainaa pankkitalletuksia eteenpäin. Toisin sanoen ei ole mitään takeita, että rahan vähentäminen talouden kierrosta vahvistaisi taloutta samassa suhteessa.

Lopuksi on syytä todeta, että väestön ikääntymisen on epäilemättä merkittävä yhteiskunnallinen haaste. Julkisen sektorin menot tulevat mitä todennäköisimmin lisääntymään merkittävästi väestörakenteen muutoksen myötä. VM:n kestävyysvajepuheen käsitys siitä, minkä periaatteiden varassa haasteisiin pitäisi vastata, on kuitenkin vain yksi vaihtoehto lukemattomien muiden joukossa. Lisäksi VM:n kestävyysvajepuheessa esitetyt politiikkapäämäärät eivät välttämättä vastaa ollenkaan väestön ikääntymisen ongelmaan vaan voivat korostaa ongelmaa entisestään heikentämällä kotimaista kysyntää ja vähentämällä yksityisen sektorin varallisuutta. Tämän vuoksi pidän jokseenkin huolestuttavana, että kestävyysvajepuhe on levinnyt niin laajalle kotimaiseen poliittiseen keskusteluun. Tämän takia olisi myös tärkeää tutkia kriittisesti, millaisten periaatteiden ja ratkaisumallien varaan muiden kuin VM:n käsitykset kestävyysvajeesta rakentuvat.

VIITTEET

- ¹ Tämä ja kappaleessa myöhemmin esiintyvä tieto on peräisin Helsingin Sanomien internetpohjaisesta arkistosta tehdyllä haulla hakusanan ”kestävyyssvaje” variaatioilla.
- ² Julkisen sektorin työeläkkeiden maksupaineet ovat sellaisenaan osa laskelmia. Yksityisen sektorin työeläkemaksut näkyvät julkistaloudessa, koska pakolliset eläkemaksut ovat verovähennyskelpoisia – eläkemaksujen nousu toisin sanoen pienentää verotuloja. Muilta osin yksityisen sektorin eläkejärjestelmässä on kyse lähinnä yksityisen sektorin sisäisestä uudelleenjaosta: maksujen nousu tarkoittaa lisääntyvää tulonsiirtoa työssäkäyville ja yrityksiltä eläkeläisille. Julkisen sektorin eläkemaksujen nousupaine johtuu väestön ikääntymisen sijaan ennen kaikkea siitä, että valtio ja kunnat ovat vähentäneet henkilöstöään merkittävästi. Mikäli henkilöstön määrää nostetaan (esimerkiksi vastauksena vanhentuneen väestönosan hoivatarpeen kasvuun), tarve nostaa eläkemaksuja taittuu merkittävästi.
- ³ Potentiaalisimmat ”hallitsemattomat” jännitteet löytyvät työmarkkinaosapuolten keskinäisistä erimielisyyksistä, jotka koskevat yksityisen sektorin eläkemaksujen nostamista. Työmarkkinaosapuolet sopivat tavallisesti keskenään tulevien vuosien työeläkemaksun suuruudesta, ja neuvotteluissa voi tulla ylitsepääsemättömiä erimielisyyksiä. Tämä ei kuitenkaan välttämättä johda hallitsemattomaan tilanteeseen, jossa eläkemaksuja ei saataisi kerättyä riittävästi. Sosiaali- ja terveysministeriö voi vahvistaa seuraavan vuoden eläkemenojen kattamiseen tarvittavan maksutason myös ilman työmarkkinaosapuolten hyväksyntää jakojärjestelmän kautta – olkoonkin, että ratkaisu voi olla poliittisesti vaikea (ks. Johanson ja Sorsa 2010).
- LÄHTEET**
- Béland, Daniel. 2005. Ideas and social policy: An institutionalist perspective. *Social Policy & Administration* 39:1, 1–18.
- Béland, Daniel ja Cox, Robert. 2010. Introduction: Ideas and politics. Teoksessa Robert Cox ja Daniel Béland (toim.), *Ideas and politics in social science research*. Oxford: Oxford University Press, 3–21.
- Blanchard, Olivier ja Leigh, Daniel. 2013. *Growth forecast errors and fiscal multipliers*. IMF Working Paper No. 13/1. Kansainvälinen valuuttarahasto.
- Blyth, Mark. 1997. “Any more bright ideas?” The ideational turn of comparative political economy. *Comparative Politics* 29:2, 229–250.
- Cox, Robert ja Béland, Daniel. 2013. Valence, policy ideas, and the rise of sustainability. *Governance* 26:2, 307–328.
- Elinkeinoelämän keskusliitto. 2011. Pitkä investointilama päätymässä vähitellen. ek.fi 19.1.2011. http://www.ek.fi/ek/fi/ajankohtaista/uutiset/pitka_investointilama_paattymassa_vahitellen-5573 (luettu 21.1.2014).
- Eskelinen, Teppo ja Sorsa, Ville-Pekka. 2011. *Hyvä talous*. Helsinki: Like.
- Eskelinen, Teppo ja Sorsa, Ville-Pekka. 2012. Institutionaalisten faktojen tuotanto talouspuheessa. *Politiikka* 54:3, 169–187.
- Elinkeinoelämän tutkimuslaitos. 2013. *Julkisen talouden rahoituksellinen kestävyys*. ETLA raportteja Nro. 3. Helsinki: Elinkeinoelämän tutkimuslaitos.
- Euroopan komissio. 2012. *Fiscal sustainability report 2012*. European Economy No. 8. Bryssel: Euroopan komissio, talous- ja raha-asioiden pääosasto.
- Eurooppa-neuvosto. 2012. Sopimus talous- ja rahaliiton vakau-
desta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta. Finér, Lauri. 2011. Kestävyyss- WHAT? *Voima* 8/2011, 39–41.
- Hall, Peter. 1993. Policy paradigms, social learning, and the state: The case of economic policymaking in Britain. *Comparative Politics* 25:3, 275–296.
- Heiskala, Risto ja Kantola, Anu. 2010. Vallan uudet ideat: hyvinvointivaltion huomasta valmentajavaltion valvontaan. Teoksessa Petteri Pietikäinen (toim.), *Valta Suomessa*. Helsinki: Gaudeamus, 124–148.
- Johanson, Jan-Erik ja Sorsa, Ville-Pekka. 2010. *Pension governance in Finland: A case study on public and private logics of governance in pension provision*. Eläketurvakeskuksen raportteja 2010:2. Helsinki: Eläketurvakeskus.
- Kananen, Johannes ja Saari, Juho (toim.). 2009. *Ajatuksen voima: ideat hyvinvointivaltion uudistamisessa*. Helsinki; Jyväskylä: Minerva.
- Kangas, Olli, Niemelä, Mikko ja Varjonen, Sampo. 2014. When and why do ideas matter? The influence of framing on opinion formation and policy change. *European Political Science Review* 6:1, 73–92.
- Kantola, Anu ja Kananen, Johannes. 2013. Seize the moment: Financial crisis and the making of the Finnish competition state. *New Political Economy* 18:6, 811–826.
- Kautto, Mikko ja Metso, Laura. 2008. Sosiaalinen kestävyys – uusi poliittinen horisontti? *Yhteiskuntapolitiikka* 73:4, 411–420.
- Keen, Steve. 2011. *Debunking economics – revised and expanded edition: the naked emperor dethroned?* Lontoo: Zed.
- Kinnunen, Helvi, Mäki-Fränki, Petri ja Viertola, Hannu. 2013. *Suomen julkisen talouden kestävyystarkasteluja*. BoF Online No. 1/2013. Helsinki: Suomen Pankki. http://www.suomenpankki.fi/fi/julkaisut/selvitykset_ja_raportit/bof_online/Documents/BoF_Online_01_2013.pdf (luettu 21.2.2013).
- Kokoomus. 2012. Katainen: Uuden vuoden tuomat haasteet vaativat kykyä uudistaa. *Kokoomus.fi*, 31.12.2012. <http://www.kokoomus.fi/jyrkin-paivakirja/katainen-uuden-vuoden-tuomat-haasteet-vaativat-kyky-uudistaa> (luettu 21.2.2013).
- Mehta, Jal. 2010. The varied roles of ideas in politics: from “whether” to “how”. Teoksessa Robert Cox ja Daniel Béland (toim.), *Ideas and politics in social science research*. Oxford: Oxford University Press, 23–46.
- Perkiö, Johanna. 2013. Ideat muutoksen generaattoreina. *Peruste* 3:1, 4–13.
- Saari, Juho ja Kananen, Johannes. 2009. Sosiaalipoliittikan ideat. Teoksessa Johannes Kananen ja Juho Saari (toim.), *Ajatuksen voima: ideat hyvinvointivaltion uudistamisessa*. Helsinki: Minerva, 13–30.
- SDP. 2011. *Työn ja oikeudenmukaisuuden puolesta - SDP:n talouspoliittinen linjaus vuosille 2011–2015*. Suomen Sosialidemokraattinen Puolue. http://www.sdp.fi/images/vaaliohjelmaa/tyon_ja_oikeudenmukaisuuden_puolesta_ladattava.pdf (luettu 21.2.2013).
- Sorsa, Ville-Pekka. 2012. Nuorten eläkekäpän ja eläkekonformismiin jäljillä. Teoksessa Jussi Ronkainen (toim.), *Nuoret ja ääni*. Helsinki: Opetusministeriö, Nuorisotutkimusverkosto ja Nuorisosaia neuvottelukunta, 93–108.
- Sorsa, Ville-Pekka ja Johanson, Jan-Erik. 2011. Hallinnolliset jännitteet julkisyksityisten eläkejärjestelmien uudistumiskyvyn lähteenä. *Hallinnon tutkimus* 30:3, 32–41.
- Suomenmaa. 2013. Sipilä supistaisi eläkeiän nostolla kestävyysvajetta. *Suomenmaa*, 30.1.2013. http://www.suomenmaa.fi/etusivu/sipila_c3%A4_supistaisi_el%C3%A4kei%C3%A4n_nostolla_kest%C3%A4vyysvajetta_6216729.html (luettu 21.2.2013).

- Taleb, Nassim Nicholas. 2007. *The black swan: the impact of the highly improbable*. Lontoo: Allen Lane.
- Tcherneva, Pavlina. 2012. *Beyond full employment: The employer of last resort as an institution for change*. Levy Economics Institute of Bard College Working Paper No. 732. Annandale-on-Hudson: Levy Economics Institute.
- Toporowski, Jan. 2000. *The end of finance: the theory of capital market inflation, financial derivatives and pension fund capitalism*. Lontoo: Routledge.
- Toporowski, Jan. 2005. *Theories of financial disturbance: an examination of critical theories of finance from Adam Smith to the present day*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Valtioneuvosto. 2013. Rakennepoliittinen ohjelma. 29.8.2013. <http://valtioneuvosto.fi/ajankohtaista/tiedotteet/tiedote/fi.jsp?oid=392880>.
- Valtiovarainministeriö. 2007. *Julkisen talouden liikkumavara*. Valtiovarainministeriön julkaisuja 4/2007. Helsinki: Valtiovarainministeriö, kansantalousosasto. https://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/02_taloudelliset_katsaukset/20070131Talous/name.jsp (luettu 21.2.2013).
- Valtiovarainministeriö. 2010. *Julkinen talous tienhaarassa: Finanssipolitiikan suunta 2010-luvulla*. Taloudelliset ja talouspoliittiset katsaukset nro. 8/2010. Helsinki: Valtiovarainministeriö. http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/02_taloudelliset_katsaukset/201001.29Julkin/Julkinen_talous_tienhaarassa_NETTI.pdf (luettu 21.2.2013).
- Wray, L. Randall. 2012. *Modern money theory: A primer on macroeconomics for sovereign monetary systems*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- YLE. 2011. Puolueiden ratkaisut kestävyysvajeeseen. *Yle Uutiset*, 4.6.2011. http://yle.fi/uutiset/puolueiden_ratkaisut_kestavyyssvajeeseen/5338255 (luettu 21.2.2013).
- YLE. 2013. Sailaksen kuuliaiset lapset: käsikirjoitus. MOT Käsikirjoitukset. <http://yle.fi/aihe/artikkeli/2013/01/11/sailaksen-kuuliaiset-lapset-kasikirjoitus> (luettu 1.12.2013).