

<https://helda.helsinki.fi>

Palveluiden ja tulonsiirtojen yhteiskunta

Hannikainen, M.

Gaudeamus
2019

Hannikainen , M & Eloranta , J 2019 , Palveluiden ja tulonsiirtojen yhteiskunta . julkaisussa J Laine , S Fellman , M Hannikainen & J Ojala (toim) , Vaurastumisen vuodet : Suomen taloushistoria teollistumisen jälkeen . Gaudeamus , Helsinki , Sivut 19-38 .

<http://hdl.handle.net/10138/316001>

publishedVersion

Downloaded from Helda, University of Helsinki institutional repository.

This is an electronic reprint of the original article.

This reprint may differ from the original in pagination and typographic detail.

Please cite the original version.

1

PALVELUIDEN JA TULONSIIRTOJEN YHTEISKUNTA

Matti Hannikainen & Jari Eloranta

Suomi on erinomainen esimerkki niistä dramaattisista muutoksista, joita tapahtui useimmissa länsimaissa 1900-luvulla. Talouskasvu oli nopeaa, ja yhteiskunnat muuntuivat teollisista yhteiskunnista moderneiksi, korkean elintason palvelu- ja hyvinvointiyhteiskunniksi. Suomi on kuitenkin myös varsin omalaatuinen kehittyneiden demokratioiden joukossa. Palvelusektorin nousu tapahtui samanaikaisesti alkutuotannon nopean supistumisen kanssa, eikä suomalaisessa rakennemuutoksessa koettu usean muun länsimaan tapaista yhtä voimakasta teollistumisvaihetta, mikä useimmiten tapahtui 1800-luvun lopun ja 1900-luvun alun aikana. Verrattain myöhäisen rakennemuutoksen vuoksi monet suuret yhteiskunnalliset muutokset tapahtuivat siten nopeasti ja samanaikaisesti, vasta toisen maailmansodan jälkeisinä vuosina, mikä toi niihin omanlaisen kasvudynamiikan.

Toisen maailmansodan jälkeisten vuosikymmenten suureen muutokseen liittyi sosiaalimenojen ja julkisen sektorin voimakas kasvu. Suuressa kuvassa seurattiin muiden maiden esimerkkiä rakentamalla kattava sosiaalivakuutus ja muu sosiaaliturva, terveyden- ja sairaanhoito, hoivapalvelut sekä koululaitos, jotka rahoitettiin verotuksella ja kaikille pakollisin sosiaaliturvamaksuin. Hyvinvointiyhteiskunnan instituutioiden kannalta tärkeää oli se, että Suomessa voitiin ottaa opiksi edelläkävijämaiden kokemuksista. Ne kelpasivat niin hyviksi malleiksi kuin varoittaviksi esimerkeiksikin. Myöhäinen rakennemuutos näkyi myös sillä tavoin, että monissa päätöksissä otettiin huomioon niin uuden palkkatyöyhteiskunnan kuin vanhan agraariväestön tarpeet. Hyvinvointivaltion kasvukausi päättyi 1990-luvun laman ennätysmäiseen työttömyyteen ja

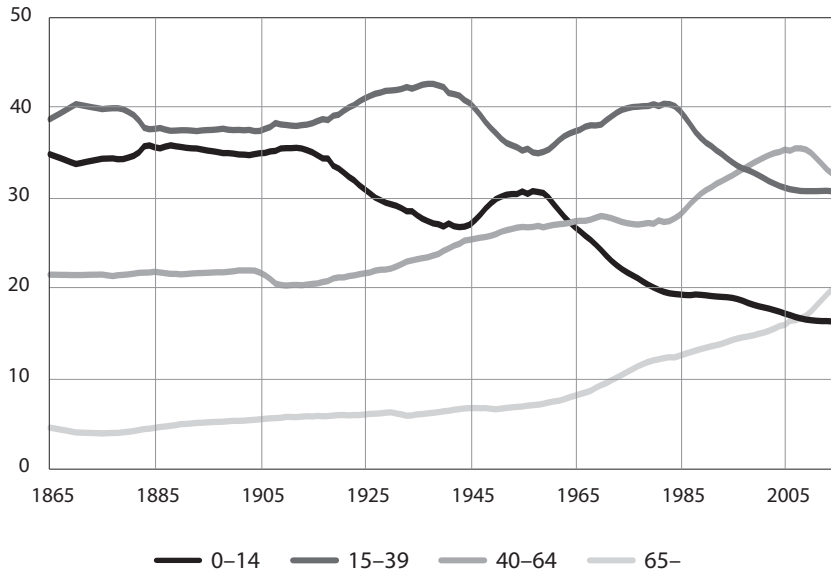
pankki- ja julkisen talouden kriisiin. Edessä siintävä väestön ikääntymisen loi yhä vakavamman haasteen talouskasvulle ja hyvinvointivaltion etuuksien ja palveluiden rahoittamiselle.

Tässä luvussa näkökulma on edellä kuvatussa rakennemuutoksessa ja talouskasvussa sekä palvelualojen ja sosiaalimenojen kasvussa. Tavoitteena on sijoittaa Suomi yleisempään kansainväliseen kontekstiin ja viimeaikaiseen tutkimuskeskusteluun. Ensimmäisessä alaluvussa luomme suuren kuvan viimeisen puolen vuosisadan rakennemuutoksesta. Sen jälkeen tarkastelemme lähemmin palvelualoja, jotka ovat usein jääneet tutkimuksessa vähemmälle huomiolle. Kolmas alaluku käsittelee sosiaalimenojen kasvua ja niin sanottua koordinoitua kapitalismia, millä tarkoitamme valtion ja työmarkkinajärjestöjen pitkälle menevää yhteistyötä niin työmarkkinoilla kuin hyvinvointivaltion rakentamisessa. Lopuksi vielä tiivistämme tämän luvun keskeiset päätelmät.

SUURI KUVA

Suomen väestö on kasvanut huomattavasti viimeisten parin sadan vuoden aikana, noin miljoonasta 5,5 miljoonaan (vuonna 2015). Toisen maailmansodan jälkeen kasvu ei ole kuitenkaan ollut nopeaa, sillä jo vuonna 1950 ylitettiin neljän miljoonan asukkaan raja mutta viisi miljoonaa vasta 1990-luvun alussa. Väestönkasvu on muistuttanut muiden Euroopan maiden kehitystä, kun sekä kuolleisuus että syntyvyys ovat pienentyneet.¹ Lapsia on syntynyt aikaisempaa vähemmän, mutta yhä useampi on säilynyt hengissä elämänsä ensimmäiset vuodet, elänyt aikuiseksi ja vanhaksi. Toisen maailmansodan jälkeen syntyneet suuret ikäluokat näkyvät kuitenkin selvänä kohoamana pidemmän aikavälin muutoin alenevassa syntyvyudessa.

Lukumäärän kasvun lisäksi myös väestön ikärakenne on muuttunut ratkaisevasti (ks. kuvio 1). Olennaisin muutos on se, että lasten osuus on pienentynyt ja vanhimpien ikäluokkien kasvanut. Tämä myös tarkoittaa, ettei väestöllinen huoltosuhde (alle 15- ja yli 65-vuotiaiden määrän suhde 15–64-vuotiaisiin) ole juuri heikentynyt. Verrattuna aikaisempiin vuosikymmeniin ja 2000-lukuun työikäistä väestöä oli paljon 1960-luvulta 1990-luvulle saakka. Toisen maailmansodan jälkeen syntyneet suuret ikäluokat näkyvät selvästi kuvattaessa väestön ikärakenteen muutoksia. Muutoin syntyvyys on selvästi pienentynyt. Viimeisten vuosikymmenten merkittävin väestömuutos niin Suomessa kuin muissakin länsimaissa koskee väestön ikääntymistä: uudet syntyvät ikäluokat ovat edeltäjiään

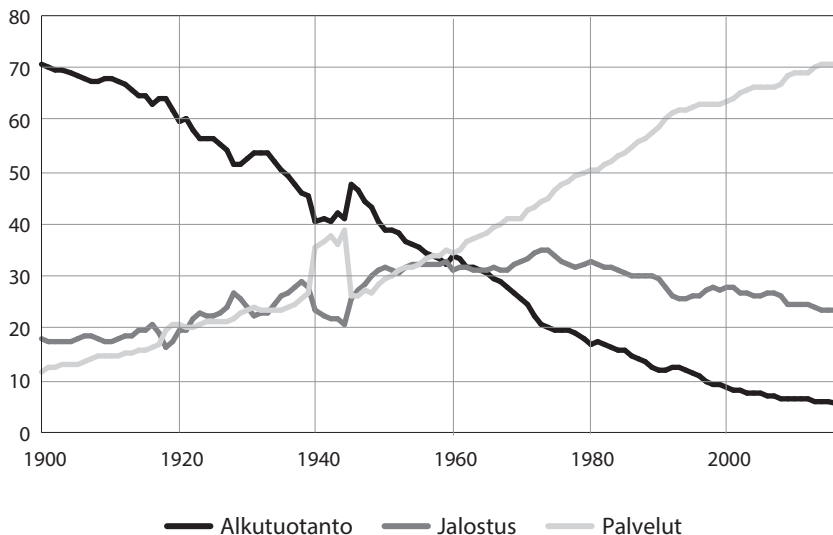


Kuvio 1. Väestö ikäluokittain Suomessa vuosina 1865–2015 (%).

LÄHDE: TILASTOKESKUS, STATFIN-TILASTOTIETOKANTA, VÄESTÖ.

pienempiä ja ikääntynyt väestö elää aikaisempaa pidempään. Nämä demografiset muutokset vaikuttavat selvästi myös talouskasvun edellytyksiin, koska 2000-luvulla väestön ikääntyminen vaikeuttaa talouskasvun ylläpitämistä ja kasvattaa ikäsidonniaisia sosiaalimenoja, kuten eläkkeitä ja sairaanhoito- ja hoivamenoja.²

Jos Suomen kehitystä tarkastellaan 1900-luvun aikana, huomio kiinnittyy erityisesti talouden ja yhteiskuntarakenteen nopeaan muutokseen. Pitkän aikavälin yhteiskuntakehityksen ja talouskasvun erityispiirteitä ovat olleet teollistumisen myöhäinen alkaminen sekä palveluiden samanaikainen kasvu. Alkutuotannon – maa- ja metsätalouden sekä kalastuksen – työllisyysosuus oli vielä 1900-luvun alussa 70 prosenttia, mutta ennen toista maailmansotaa osuus pieneni alle puoleen koko kansantalouden työpanoksesta (ks. kuvio 2). Yhteiskuntaa luonnehti kuitenkin monielinkeinoisuus: toimeentuloa hankittiin useasta eri työstä esimerkiksi niin, että maa- ja metsätaloudesta saatua toimeentuloa täydennettiin työskentelemällä osan vuotta tehtaalla tai rakennustyömaalla. Suuri osa suomalaisista oli vielä 1950-luvulla ainakin jollakin tavalla kosketuksissa maa- ja metsätalouteen. Alkutuotannossa, jalostuksessa ja palveluissa kussakin työskenteli vuonna 1960 noin kolmannes työvoimasta. Vuosituhannen vaihteessa alkutuotannon työllisyysosuus oli laskenut jo



Kuvio 2. Työllisyysosuudet toimialoittain Suomessa vuosina 1900–2015 (%).
LÄHTEET: HJERPPE 1988; SVT, HISTORIASARJAT, KANSANTALouden TILINPITO.

alle kymmenen prosentin, josta osuus vielä lähes puolittui noin viiteen prosenttiin seuraavan 15 vuoden aikana (ks. tämän teoksen luku 5).³

Maaseudulla asuvien määrä väheni toisen maailmansodan jälkeisinä vuosikymmeninä. Rakennemuutokseen liittyivät maan sisällä muuttovirrat pohjoisesta etelään ja maalta kasvaviin teollisuustaaajamiin ja kaupunkeihin. Niiden lisäksi 1960-luvun jälkipuolella sadattuhannet ihmiset muuttivat työn perässä Ruotsiin. Koska lähtijät olivat pääosin nuorta työikäistä väestöä, poismuutto vaikutti ratkaisevasti alueellisesti. Toisaalta väestön liikkuminen vastasi kasvavien alojen työvoimatarpeeseen ja helpotti elinkeinorakenteen muutoksen aiheuttamaa työttömyyttä, toisaalta poismuutto vähensi lähtöalueiden verotuloja, vei pohjaa palveluiden ylläpitämiseltä ja sai aikaan syrjäseuduiksi muuttuvilla alueilla taloudellista toimeliaisuutta kutistavan ja tukahduttavan kierteen.⁴

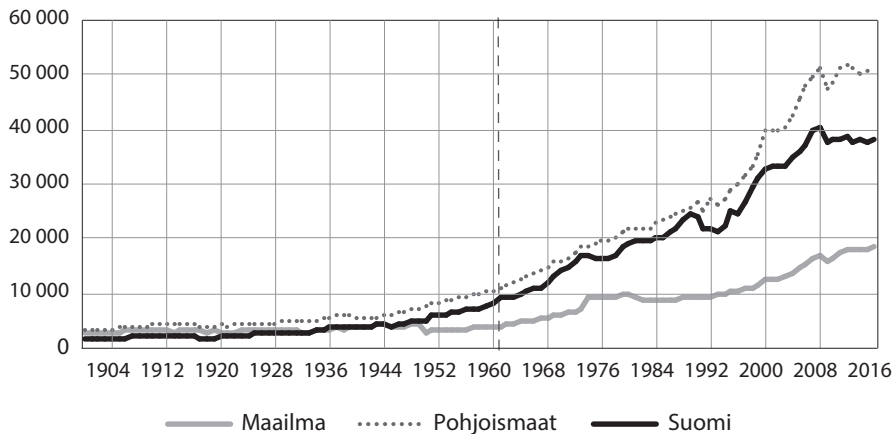
Vaikka Suomi teollistui edelläkävijämaihin verrattuna myöhemmin, tehtaita perustettiin kuitenkin 1800-luvun puolivälistä lähtien monille paikkakunnille, esimerkiksi Tampereelle, Forssaan, Turkuun ja Helsinkiin. Ympäri Suomea syntyi puunjalostukseen perustuvia taajamia ja kaupunkeja (ks. luku 7). Jalostuksen eli teollisuuden ja rakennustoiminnan työllisyysosuus oli ennen ensimmäistä maailmansotaa noin viidenes ja 1900-luvun puolivälissä vajaa kolmannes kansantalouden koko

työpanoksesta. Teollisuuden ja rakentamisen työllisyysosuuden huippukohta, 35 prosenttia, ajoittui 1970-luvun puoliväliin. Osuus ei kasvanut missään vaiheessa yhtä suureksi kuin esimerkiksi Ruotsissa. Jalostuksen työllisyysosuus on viimeisten 40 vuoden ajan laskenut melko tasaisesti, tosin selvempi notkahdus tuli 1990-luvun alussa laman hävittäessä yrityksiä ja työpaikkoja. 2010-luvulla jalostuksen osuus koko työllisyydestä on ollut jo alle neljännes eli samalla tasolla kuin se oli vuonna 1930.⁵

Nopein työllisyyden kasvu on kohdistunut palveluihin. Kun alkutuotannon, jalostuksen ja palveluiden työllisyysosuudet olivat 1960-luvun alussa suunnilleen yhtä suuret, julkisten ja yksityisten palveluiden osuus oli 20 vuotta myöhemmin noussut jo puoleen koko kansantalouden työpanoksesta ja kasvu on siitä vain jatkunut. Palvelualoilla tehtiin vuonna 2016 jo yli 70 prosenttia kansantalouden työpanoksesta. Julkisen sektorin työllisyys kasvoi nopeasti 1960-luvulta 1990-luvun lamaan saakka, ja sen jälkeen kasvu on tapahtunut pääosin yksityisissä palveluissa. Palveluiden kasvu liittyy läheisesti hyvinvointivaltion rakentamiseen.⁶ Näitä ilmiöitä tarkastellaan lähemmin seuraavissa luvuissa.

Sodan jälkeinen uudelleenrakentaminen, investoinnit teollisuuden sekä taloudellisen yhteistyön lisääntyminen lännessä johtivat viimeisten vuosisatojen nopeimpaan talouskasvuun. Suurimman kasvun aika Euroopassa ajoittui vuosiin 1950–1973, jota usein kutsutaan talouskasvun kulta-ajaksi. Saman aikaan näissä maissa panostettiin koulutukseen, mikä kasvatti niin sanottua inhimillistä pääomaa ja loi edellytyksiä rakennemuutokseen kohti korkeamman tuottavuuden yhteiskuntaa (ks. luvut 9 ja 11).⁷ Syiksi nopean talouskasvun päättymiseen on esitetty niin jälleenrakennuksen ja kiinnikuromisvaiheen päättymistä kuin toteutettua talouspolitiikkaakin. Välitön syy oli kuitenkin 1970-luvun puoliväliin ajoittunut öljykriisi, joka moninkertaisti lyhyessä ajassa energian hinnan ja vaikutti siten tuotantokustannusten nousuun.⁸

Toisen maailmansodan jälkeiset vuosikymmenet olivat nopean talouskasvun aikaa myös Pohjoismaissa. Suomessa kasvu oli vielä nopeampaa kuin Ruotsissa ja muissa aikaisemmin teollistuneissa maissa, mikä tarkoitti eron kiinni kuromista ja niin sanottua talouskasvun konvergenssia eli kansantuotteen tason ja talouden kasvuvauhdin samankaltaistumista maiden välillä (ks. kuvio 3). Vuotuinen reaalin kansantuote kasvoi lähes viiden prosentin keskivauhtia vuosina 1946–1974. Samoin kuin muissa länsimaissa voimakkain kasvu ajoittui 1960-luvulle. Talouskasvu hidastui useimpien länsimaiden tapaan 1970-luvulla, mutta Suomessa kasvun hidastuminen ei ollut yhtä suurta kuin monessa länsimaassa, lähinnä Neuvostoliiton kaupan ja myöhäisemmän rakennemuutoksen



Kuvio 3. Maailman, Pohjoismaiden ja Suomen kiinteähintainen bruttokansantuote asukasta kohti vuosina 1900–2016 (vuoden 2011 Yhdysvaltain dollareissa, useita benchmarkeja).

LÄHDE: MADDISON PROJECT UPDATE 2018.

vuoksi. Kansantuotteen vuotuinen kasvu oli kuitenkin selvästi hitaampaa kuin aikaisemmin.⁹

Syvä ja pitkä lamakausi 1990-luvun alussa synnytti ennennäkemättömän työttömyyden, pankkikriisin ja julkisen talouden ongelmat. Ulkotyöntekijöiden ja tehdastyöläisten työttömyyttä oli esiintynyt jo aikaisemminkin, mutta toimihenkilöiden laajamittainen työttömyys oli uusi ilmiö. Laman jälkeen työttömyys jäi aikaisempaa suuremmaksi ja pitkäaikaistyöttömyydestä tuli merkittävä yhteiskunnallinen ongelma.¹⁰ 1990-luvun puolivälistä lähtien alkoi nopeamman kasvun ajanjakso globalisaation ja erityisesti elektroniikkateollisuuden nousun myötä. Taloudellisesti suotuisa jakso päättyi globaaliin finanssikriisiin vuosina 2008–2009 ja sitä seuranneeseen Euroopan velkakriisiin ja samaan ajankohtaan ajoittuneeseen informaatioteknologian uuteen murrokseen ja Nokian puhelinyhtiön romahdukseen. Talouskasvu on ollut 2010-luvulla hidasta, vaikka vuosikymmenen loppua kohti talouden kasvu on jälleen elpynyt (ks. luku 2).

Rakennemuutos ja talouskasvu ovat näkyneet Suomessa huomattavana elintason nousuna. Henkeä kohti laskettu reaali kansantuote on vuoteen 2017 verrattuna lähes 15-kertaistunut vuodesta 1900, lähes kuusinkertaistunut vuodesta 1950 ja lähes kaksinkertaistunut vuodesta 1980.¹¹ Kasvusta ovat isossa mittakaavassa hyötäneet kaikki yhteiskuntaryhmät, vaikka rakennemuutos on yksilötasolla tuonut myös ongelmia ja

ajoittain luonut myös laajamittaista työttömyyttä. Vaikka kansantuote ja reaali-palkat lienevät edelleen luotettavimpia pitkän aikavälin elintason muutosta kuvaavia mittareita, viime vuosikymmeninä tutkimuksessa ovat yleistyneet myös vaihtoehtoiset hyvinvoinnin mittaamistavat. Ensivaiheessa on otettu mukaan esimerkiksi elinajanodotetta ja väestön lukutaitoa koskevia tietoja, mutta aivan viime vuosina muuttujien lukumäärää on yritetty huomattavasti lisätä. Mukaan on otettu poliittista ja ammatillista osallistumista, koulutusta, tasa-arvoa ja epätasa-arvoa, asumista, terveyttä, rikollisuutta ja ympäristöä koskevia muuttujia. On myös havaittu, että talouden indikaattoreilla mitattu ja koettu hyvinvointi eivät välttämättä ole kasvaneet samaa tahtia. Historiantutkimuksen näkökulmasta on kuitenkin huomattava, että menneiltä vuosikymmeniltä ja vuosisadoilta hyvinvointia laajasti kuvaavien luotettavien mittareiden kokoaminen on hankalaa ja varsinkin kansainvälisissä vertailuissa yhteismitallisuus on ongelma. Joka tapauksessa hyvinvointia laajasti mittaavien pitkää aikaväliä koskevien tietokantojen kokoaminen ja niihin perustuvat vertailevat tutkimukset ovat tutkimussuunta, jossa tulevaisuudessa tapahtuu tärkeitä edistysaskelia.

Hyvinvoinnin lisääntyminen on ollut keskeinen osa yhteiskuntien suurta muutosta viimeisen sadan vuoden aikana. Taulukossa 2 hyvinvoinnin tasoa ja muutosta kuvataan talousindikaattorien lisäksi ottamalla huomioon ihmisten keskipituutta ja elinaikaa, koulutusta, tulonjakoa, demokratiaa sekä myös luontoa ja ympäristöä koskevia mittareita. Niissä maissa, kuten Yhdysvalloissa, Kanadassa ja Australiassa, joissa elintaso oli verrattain korkea jo aikaisemmin, on hyvinvoinnin kasvu ollut hieman hitaampaa. Teollistumisen edelläkävijämaa Iso-Britannia ei menesty laajemmassa hyvinvointivertailussa yhtä hyvin vuonna 1900 kuin kansantuotteeseen perustustuvissa tarkasteluissa, mutta vuonna 2000 se on taas aivan kärkipäässä. Yksi syy tähän lienee hyvinvointivaltion ja terveydenhoidon hidaskasvu 1800-luvulla.¹² Tanskassa taas hyvinvointi kasvoi voimakkaasti 1900-luvulla, ja se on taulukon 2 vertailussa noussut ensimmäiseksi vuonna 2000. Tämä on mielenkiintoista myös siksi, että Tanska on käyttänyt erittäin paljon varoja sosiaalimenoihin, kuten jäljempänä selviää. Suomalaisten hyvinvointi on myös parantunut koko 1900-luvun aikana ja saavuttanut muita Pohjoismaita, samoin kuin tavanomaisten mittareiden kohdalla.¹³ Toisen vertailukohdan saamme Baltian maista. Suomi oli niiden kanssa hyvin samankaltainen maa sata vuotta sitten mutta on 1900-luvun aikana kokenut selvästi nopeamman elintason ja hyvinvoinnin kasvun.

Taulukko 2. Hyvinvoinnin kokonaisindeksi eri maissa vuosina 1900–2000.

| Maa | 1900 | Sija | 1930 | Sija | 1960 | Sija | 1990 | Sija | 2000 | Sija |
|---------------|-------|------|-------|------|------|------|------|------|------|------|
| Australia | 1,10 | 3. | 1,68 | 2. | 2,20 | 4. | 3,15 | 3. | 3,41 | 4. |
| Belgia | 0,69 | 12. | 1,07 | 12. | 1,62 | 12. | 2,72 | 11. | 3,05 | 9. |
| Bulgaria | -0,17 | 18. | 0,34 | 18. | 1,36 | 15. | 2,05 | 20. | 2,31 | 18. |
| Espanja | 0,17 | 13. | 0,47 | 15. | 1,13 | 21. | 2,21 | 15. | 2,52 | 16. |
| Hollanti | 0,74 | 9. | 1,27 | 9. | 1,86 | 10. | 2,70 | 12. | 2,96 | 13. |
| Iso-Britannia | 0,74 | 10. | 1,27 | 8. | 2,00 | 8. | 3,03 | 7. | 3,42 | 3. |
| Japani | -0,37 | 21. | 0,29 | 19. | 1,45 | 14. | 2,68 | 13. | 2,94 | 14. |
| Kanada | 1,07 | 4. | 1,63 | 3. | 2,20 | 3. | 3,05 | 5. | 3,27 | 6. |
| Latvia | -0,05 | 16. | 0,40 | 17. | 1,14 | 20. | 2,08 | 18. | 2,27 | 20. |
| Liettua | -0,28 | 20. | 0,13 | 20. | 0,89 | 22. | 2,07 | 19. | 2,28 | 19. |
| Norja | 0,84 | 5. | 1,25 | 11. | 1,98 | 9. | 3,00 | 8. | 3,29 | 5. |
| Portugali | -0,22 | 19. | -0,03 | 22. | 0,56 | 23. | 1,63 | 23. | 2,04 | 21. |
| Ranska | 0,84 | 6. | 1,31 | 6. | 1,82 | 11. | 2,83 | 10. | 3,02 | 11. |
| Romania | -0,45 | 22. | 0,06 | 21. | 1,19 | 19. | 1,83 | 22. | 2,02 | 22. |
| Ruotsi | 0,71 | 11. | 1,26 | 10. | 2,01 | 7. | 2,88 | 9. | 2,97 | 12. |
| Saksa | 0,81 | 7. | 1,27 | 7. | 2,07 | 6. | 3,18 | 2. | 3,16 | 8. |
| Suomi | -0,16 | 17. | 0,53 | 14. | 1,54 | 13. | 2,66 | 14. | 3,04 | 10. |
| Sveitsi | 1,18 | 1. | 1,57 | 4. | 2,23 | 2. | 3,10 | 4. | 3,21 | 7. |
| Tanska | 0,78 | 8. | 1,32 | 5. | 2,10 | 5. | 3,03 | 6. | 3,63 | 1. |
| Unkari | 0,10 | 14. | 0,53 | 13. | 1,31 | 16. | 2,10 | 16. | 2,38 | 17. |
| Yhdysvallat | 1,16 | 2. | 1,69 | 1. | 2,50 | 1. | 3,29 | 1. | 3,57 | 2. |
| Venäjä | -0,56 | 23. | -0,17 | 23. | 1,20 | 17. | 1,85 | 21. | 1,86 | 23. |
| Viro | -0,02 | 15. | 0,42 | 16. | 1,19 | 18. | 2,09 | 17. | 2,57 | 15. |

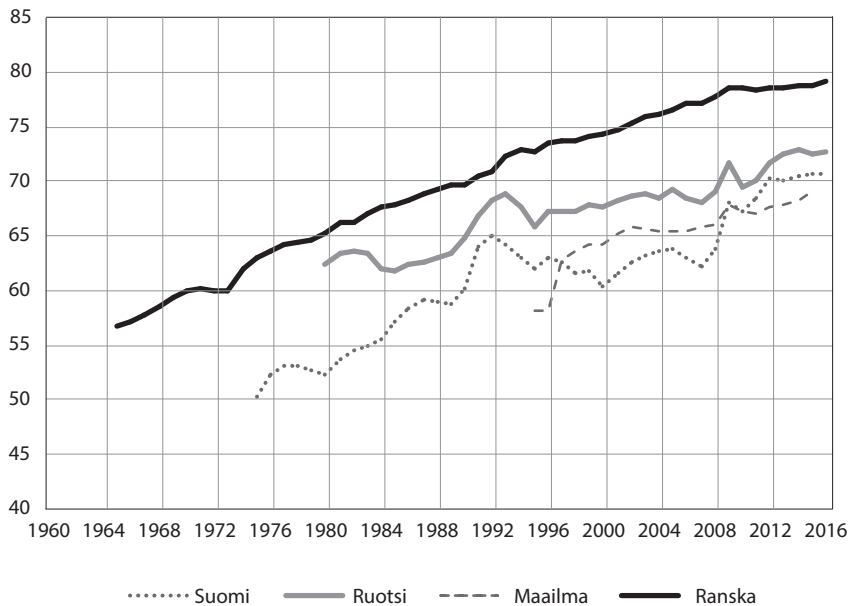
LÄHDE: RIJPM 2014. HYVINVOINNIN KOKONAISINDIKAATTORI KOOSTUU YHDEKSÄSTÄ ERI ALAINDIKAATTORISTA: BRUTTOKANSANTUOTE ASUKASTA KOHTI, REAALIPALKAT, KESKIPITUUS, ELINIÄN ODOTTE, KOULUTUKSEN KESKIMÄÄRÄINEN VUOTUINEN MÄÄRÄ, TULONJAON EPÄTASAISUUS, DEMOKRATIAN TASO, KESKIMÄÄRÄINEN ELÄINLAJIEN MÄÄRÄ SEKÄ BIODIVERSITEETTI.

PALVELUIDEN NOUSU

Yhteiskuntarakenteen muutos on luonut haasteen myös yhteiskuntaa koskevalle tutkimukselle. Tavallisesti ja niin myös edellisessä alaluvussa muutosta on tarkasteltu kolmen osa-alueen näkökulmasta: alkutuotannon, jalostuksen ja palveluiden. Palveluihin kuuluvat muun muassa vähittäis- ja tukkukauppa, pankki- ja vakuutustoiminta, liikenne, kuljetus ja varastointi, hotellit, ravintolat, turismi ja erilaiset viihdepalvelut, kiinteistöala, informaatio ja viestintä sekä suuret julkisen sektorin alat kuten terveydenhoito, sosiaalitoimi, koulutus ja hallinto. Kuten ekonomisti Mark Thomas (2004) on todennut, tämän alun perinkin epämääräisen termin alle on siten sisällytetty kaikki se, mikä ei ole sopinut alkutuotannon (maa-, metsä- ja kalatalous) tai jalostuksen (teollisuus ja rakennustoiminta) määritelmiin. Toisaalta palvelun voi myös määrittää sellaiseksi työn tulokseksi, joka ei ole selvästi eriteltävä hyödyke.¹⁴

Palveluiden tutkimus on ollut vähäisempää kuin alkutuotannon ja teollisuuden, jotka ovat hallinneet tutkimuskenttää. Maatalous voidaan ymmärtää modernisaatiokehityksen lähtökohdaksi, ja tutkijoiden kiinnostus teollisen vallankumouksen selittämiseen tuskin on yllätys. Useimmiten palvelusektori mainitaan muiden kysymysten kuten rakennemuutoksen, tuottavuustarkastelujen tai vaikkapa Ison-Britannian taloudellisen kehityksen tutkimuksen sivujuonteena.¹⁵ Viime vuosikymmeninä tilanne on kuitenkin ollut muuttumassa. Monet taloushistorian tutkijat ovat korostaneet palvelusektorin tutkimuksen tärkeyttä: sekä sen historiallisen roolin uudelleenarviointia että palvelujen keskeistä merkitystä moderneille talouksille. Olennainen syy muutokseen on se, että palveluista on tullut monissa maissa talouden suurin osa. Samalla kiinnostus palveluiden historialliseen kehitykseen on lisääntynyt. Samoin kuin maatalouden ja teollisuuden tapauksessa mielenkiintoinen kysymys on erityisesti se, onko palvelutoimiala noudattanut eri maissa samantyyppistä kehitystä vai ovatko kehitystiet poikenneet toisistaan ja onko palveluilla ollut erilainen merkitys eri maissa.¹⁶

Miten palveluiden nousu usein jopa marginaalisesta talouden osa-alueesta 1800-luvulla tämän päivän talouksien keskeisimmäksi osaksi on sitten tapahtunut? Maailmankuulun talouskasvun tutkijan ja Nobelpalkinnon voittajan Simon Kuznetsin tulkintaa seuraten voidaan lähteä liikkeelle modernisaatiosta.¹⁷ Kun talouden modernisaatio on saavuttanut tietyn vaiheen, rakennemuutos tavallaan etenee vääjäämättömästi. Yhteiskunta alkaa teollistua, ja alkutuotannon osuus pienenee. Maa-seudun liikaväestö siirtyy kaupunkeihin ja teollisuuteen, mikä edelleen



Kuvio 4. Palveluiden osuus kansantuotteesta Suomessa, Ruotsissa, Ranskassa ja koko maailmassa vuosina 1960–2016 (%).

LÄHDE: WORLD BANK, INDICATORS.

kiihdyttää rakennemuutosta. Kun työvoiman ja hyödykkeiden hinnat saavuttavat eräänlaisen tasapainoaseman, työvoiman siirtyminen alalta toiselle tasoittuu.¹⁸ Jossakin vaiheessa on kuitenkin edessä, kuten useimmilla länsimailla 1950-luvulta eteenpäin, teollisuuden osuuden pieneneminen eli niin sanottu deindustrialisaatio ja palvelujen nousu tärkeimmäksi sektoriksi. Toisaalta esimerkiksi talouskasvua ja julkista taloutta tutkineen Norman Gemmillin mukaan teollisen vallankumouksen myötä teollisuuden ja palveluiden kasvu alkaa lähes samanaikaisesti, tosin teollisuuden nousu on aluksi paljon nopeampaa. Samanaikaisesti alkutuotannon työllisyys kääntyy tämänkin mallin mukaan jyrkkään laskuun. Kun teollistuminen saavuttaa lakipisteensä ja alkaa taantua, ainakin työvoiman kysyntää tarkasteltaessa, alkaa palvelualojen nousu, jolloin palveluista tulee talouden työvoimavaltaisin sektori.¹⁹

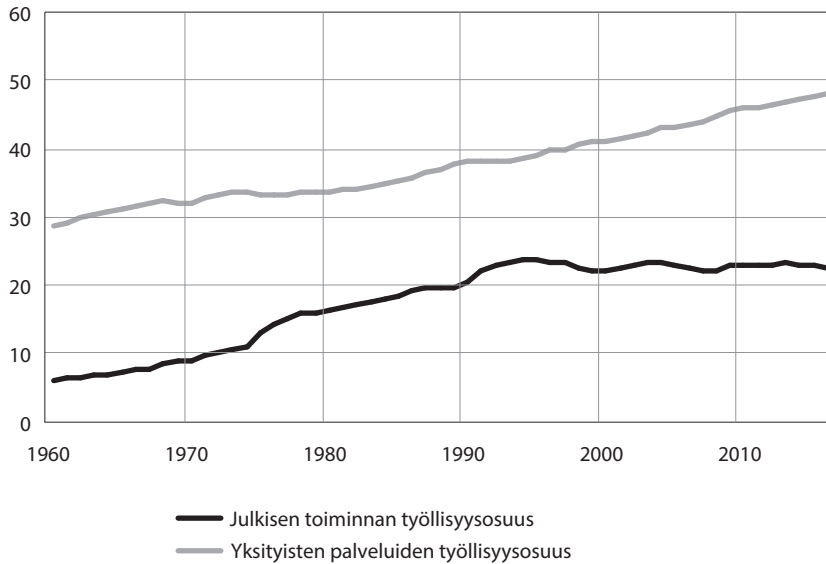
Edellä kuvattu yleinen malli ei kuitenkaan täysin päde Suomeen, jossa palvelualojen osuus kansantuotteesta ja työllisyydestä oli jo 1800-luvulla suurempi kuin esimerkiksi Gemmillin mallissa on oletettu. Teollistuminen tapahtui myös länsimaisittain myöhään, mikä herättää kysymyksen kiinnikurojien erilaisesta kehityksestä. Suomessa palvelujen kasvu tapahtuikin lähes samanaikaisesti jalostuksen kanssa, kuten edellä kuvattiin.²⁰

Silti Suomessa palveluiden osuus kansantuotteesta on edelleen pienempi kuin Ruotsissa ja varsinkin Ranskassa, jossa palvelut ovat muodostaneet selvästi suuremman osan taloudesta (ks. kuvio 4). Palveluiden brutto-kansantuoteosuus pienentyi Suomessa 1990-luvulla, mihin syinä olivat ennen kaikkea laman ja teknologisen kehityksen vaikutukset pankkitoimintaan ja 1990-luvun puolivälistä alkanut teknologiateollisuuden voimakas kasvu. Viimeisten kymmenen vuoden ajan finanssikriisistä lähtien palveluiden suhteellisen osuuden kasvu on Suomessa ollut taas huomattavan nopeaa, ja Suomi on konvergoitunut suhteessa muihin läntisen Euroopan maihin.

Arvonlisäyksen kasvu on palveluissa ollut Suomessa 1950-luvulta lähtien varsin nopeaa ja samansuuruista kuin Suomen talouden kehitys keskimäärin, mutta 2000-luvulla kasvu on hidastunut. Palvelujen työpanos on kasvanut selvästi nopeammin kuin muilla sektoreilla, etenkin verrattuna alkutuotantoon. Työn tuottavuus sen sijaan on palvelusektorilla ollut alhaisempi kuin alkutuotannossa ja varsinkin jalostuksessa. Suomi on toisen maailmansodan jälkeisenä aikana ollut selvästi muita länsimaita jäljessä palvelujen tuottavuudessa.²¹ Tässä Suomen kehitys tukee siis yleisiä taloudellista kasvua koskevia oletuksia ja teorioita: kansantalouden tuottavuus heikkenee palvelusektorin kasvaessa. Kokonaistuottavuuden lasku ei kuitenkaan ole täysin yksiselitteinen ilmiö, sillä tuottavuus on kuitenkin kasvanut palvelusektorilla 1990–2000-luvuilla (ks. myös luku 9).²²

Yksityisten ja julkisten palvelujen vaikutus talouskasvuun oli voimakaimmillaan nimenomaan murroskaudella 1960-luvulta 1990-luvulle, siis samanaikaisesti jäljempänä kuvatun hyvinvointivaltion ja sosiaalimenojen kasvun kanssa. Yksityisten palvelujen osuus kasvusta oli vuosina 1960–1985 jopa 40 prosenttia ja julkisen 20 prosenttia. Nämä luvut olivat jopa kaksinkertaisia aikaisempiin ajanjaksoihin verrattuna.²³ Käytännössä lähes kaikki palvelujen toimialat kasvattivat osuuksiaan. Rahoitus- ja pankkitoiminta kasvoi erityisen nopeasti 1980- ja 1990-luvuilla, mutta nyt niiden kasvuvauhti on selvästi hidastunut. Yksityiset ja julkiset palvelut kokonaisuutena ovat kasvaneet nopeasti 2000-luvulla, kun taas esimerkiksi liikenne on säilyttänyt suhteellisen osuutensa, vaikka kokonaisvolyymi on toki kasvanut (ks. luku 8).

Yksi Suomen erityispiirteitä on ollut rakennemuutoksen nopeus ja julkisen sektorin vastaus sen tuomiin ongelmiin. Ennen 1960-lukua palvelujen kasvu oli lähinnä sodan aiheuttaman kasvun pysähtymisen kiinniottamista. Vasta sen jälkeen alkoi palvelujen nopea kasvu. Pienten maatilojen tuottavuus oli heikkoa verrattuna koneistuviin suurtiloihin, ja alkoi valtava muutto sekä maan sisällä kaupunkeihin että ulkomaille,



Kuvio 5. Julkisen sektorin ja yksityisten palveluiden työllisyysosuudet Suomessa vuosina 1960–2015 (%).

LÄHTEET: HJERPPE 1988; SVT, HISTORIASARJAT, KANSANTALouden TILINPITO.

etenkin Ruotsiin. Kun kaupunkeihin muutti paljon uutta väestöä, syntyi myös tarvetta palveluammattien taitajille. Samalla myös julkinen sektori – valtio ja kunnat – panostivat koulutukseen, terveydenhuoltoon ja erilaisiin sosiaalipalveluihin. Monet näistä palveluista sijoittuivat kaupunkeihin, mutta erityisen kehitysaluepolitiikan nimissä ja valtion budjettiin sisältyvien tulonsiirtojen avulla julkisia palveluita rakennettiin myös pienemmille paikkakunnille. Näillä investoinneilla yritettiin vähentää nopean rakennemuutoksen kielteisiä vaikutuksia ja lisätä yhteiskunnallista tasa-arvoa. Palvelujen määrän ja laadun kasvattamisella ja hyvinvointivaltion rakentamiseen liittyvillä tulonsiirroilla oli myös poliittinen tilaus. Puolueet pyrkivät kasvattamaan äänimääräänsä paikallisissa ja kansallisissa vaaleissa lupaamalla äänestäjille uusia etuuksia ja palveluita.²⁴

Palveluvaltaisen yhteiskunnan muodostumiseen liittyivät julkisen sektorin kasvu, naisten työssäkäynnin yleistyminen ja työvoiman toimihenkilöistyminen. Koulutuksesta, terveyden- ja sairaanhoidosta sekä hoiva-alasta tuli kasvaneen julkisen hallinnon lisäksi suuria työllistäjiä. Julkisen sektorin laajentuminen edisti kahdella tavalla naisten tuloa työmarkkinoille: toisaalta hoivapalvelut ja erityisesti lakisääteiseksi tullut lasten kunnallinen päivähoito helpottivat palkkatyöhön osallistumista, toisaalta julkisen sektorin kasvu loi naisille uusia työpaikkoja. Julkisen

sektorin lisäksi myös yksityiset palvelut – kuten kaupat, pankit, vakuutusyhtiöt, ravintolat, parturit ja kampaamot sekä matkailuala – työllistivät paljon naisia. Julkiset palvelut kasvoivat etenkin vuosina 1960–1990 eli niin sanotulla hyvinvointivaltion kasvukaudella. Sen jälkeen julkisen toiminnan työllisyysosuus koko työllisyydestä ei ole kasvanut lainkaan. Viimeisten 25 vuoden aikana palveluiden työllisyyden kasvu onkin tullut yksinomaan yksityisistä palveluista, joihin sijoittuu jo lähes puolet koko kansantalouden työllisyydestä.

Finanssisektori on tullut yhä keskeisemmäksi. Suomessa sen osuus tuotetusta lisäarvosta on ollut pienempi kuin monessa muussa Euroopan maassa – esimerkiksi Ranskassa ja Isossa-Britanniassa – mutta osuus on kasvanut selvästi viime vuosina. Finanssisektorin kasvu ei kuitenkaan ole ollut yhtä dramaattista kuin Yhdysvalloissa ennen vuoden 2008 romahdusta.²⁵ Yhtenä indikaattorina finanssisektorin valtavasta kasvusta voidaan pitää osakemarkkinoiden laajentumista, kuten taulukko 3 osoittaa. Suomessa osakkeiden taloudellinen merkitys kasvoi 1990-luvulla, ja vuonna 2000 Suomi jopa ohitti muut vertailukohdat taulukossa Yhdysvaltoja lukuun ottamatta. Pudotus vuoden 2008 jälkeen Suomessa on ollut vastaavasti suuri. Yksityisten palvelujen rakenteellinen muutos on siis ollut todella nopea sekä Suomessa että muualla maailmassa, ja finanssikuplien vaikutus on kasvanut.

Kuten muillakin aloilla ja muissa maissa vuonna 2008 alkanut globaali talouskriisi aiheutti selvän notkahduksen palvelujen liikevaihdon. Kuljetus ja varastointi romahtivat eniten ja informaatiosektori vähiten.

Taulukko 3. Osakkeiden kokonaisvaihto suhteessa bruttokansantuotteen vuosina 1975–2015 (%).

| Valtio tai ryhmä | 1975 | 1980 | 1990 | 2000 | 2005 | 2010 | 2015 |
|------------------|-------|-------|-------|--------|--------|--------|--------|
| Maailma | 1,49 | 2,18 | 5,77 | 4,43 | 3,62 | 4,09 | 9,74 |
| Euroalue | 1,49 | 0,98 | 4,64 | 27,36 | 11,77 | 12,56 | 6,15 |
| Iso-Britannia | 14,64 | 5,65 | 30,02 | 96,39 | 66,53 | 123,07 | - |
| Ruotsi | 0,13 | 1,42 | 7,05 | 109,94 | 111,65 | 86,92 | - |
| Saksa | 2,11 | 1,55 | 26,87 | 75,59 | 43,03 | 46,71 | 37,25 |
| Suomi | 0,18* | 0,18* | 4,64 | 120,04 | 121,00 | 38,06 | 61,50 |
| Yhdysvallat | 7,88 | 11,94 | 36,88 | 236,88 | 172,60 | 235,50 | 224,06 |

* Suomen osalta on eri laskentamethodi vuosina 1975 ja 1980. Maailmanpankin lukujen mukaan Suomessa suhdeluku vuonna 1982 oli 0,25 prosenttia.

LÄHDE: WORLD BANK, GLOBAL FINANCIAL DEVELOPMENT DATABASE; STJERNSCHANTZ 1987.

Vaikka talouskriisi alkoikin Yhdysvalloissa eritoten finanssikriisinä, siitä muodostui todellinen globaali kriisi, jonka vaikutukset olivat pitkäaikaisia.²⁶ Suomeen kriisi rantautui viennin voimakkaan supistumisen kautta sekä eurokriisin takia. Aluksi taantuma näytti Suomessa verrattain lievältä, mutta siitä seurasiakin lähes vuosikymmenen kestävä hitaan kasvun aika. Väestön ikääntymisen lisäksi aikaisempia vuosikymmeniä hitaampi talouskasvu on vaikeuttanut myös kasvaneiden sosiaalimenojen rahoittamista.

SOSIAALIMENOJEN KASVU JA KOORDINOITU KAPITALISMI

Sosiaalimenojen kasvu on viimeisen vuosisadan suurimpia muutoksia länsimaissa. Kasvussa on taloushistorioitsija Peter Lindertin mukaan kysymys eräänlaisesta Robin Hood -paradoksista: Sosiaalimenojen – kuten eläkkeiden, terveyden- ja sairaanhoidon kustannusten, hoiva- ja työttömyysmenojen, lapsilisien ja muun sosiaaliturvan – suhde kansantuotteeseen on rikkaissa maissa suurempi kuin köyhissä.²⁷ Tulonsiirtoja ja julkisia palveluita on siten kansantuotteeseen suhteutettuna vähemmän siellä, missä niille olisi köyhyyden vähentämisen näkökulmasta eniten tarvetta. Kasvaneet sosiaalimenot yhdistyivät kolmeen muuhun suureen muutokseen: demokratian lisääntymiseen, talouskasvuun ja viimeisenä vaiheena väestön ikääntymiseen. Usein näitä muutoksia ovat ohjanneet eri maiden poliittiseen tilanteeseen ja yhteiskunnalliseen ilmapiiriin liittyneet erityistekijät ja eritoten se, kenellä on ollut eniten mahdollisuuksia vaikuttaa poliittisiin päätöksiin. Voidaankin yleistää, että toisen maailmansodan jälkeiset demokratiat ovat olleet aikaisempia herkempiä ja väestö halukkaampaa hyvinvointipolitiikan laajentamiseen ja syventämiseen. Talouskasvu on tuonut resursseja mittavien uudistusten toteuttamiseen, eivätkä kasvaneet sosiaalimenot ole estäneet talouskasvun jatkumista.

Talushistorioitsija Barry Eichengreen on kutsunut toisen maailmansodan jälkeisiä vuosikymmeniä Länsi-Euroopassa ”koordinoiduksi kapitalismiksi”.²⁸ Talouspolitiikassa se näkyi keynesiläisen ajattelutavan läpimurtona. Keynesiläisyys korostaa valtion roolia työllisyyden ylläpitämisessä ja suhdannevaihteluiden tasaamisessa. Koordinoituun kapitalismiin kuului myös etujärjestöjen merkityksen kasvu ja niin sanottu tulopolitiikka, joka tarkoitti valtion ja etujärjestöjen pitkälle menevää yhteistyötä ja valtakunnallisesti keskitettyjä sopimuksia. Tavoitteeksi tuli hillitä inflaatiota ja suhdannevaihteluita sekä edistää talouskasvua. Kun

työntekijät sitoutuivat näihin tavoitteisiin, heille luvattiin merkittävä osa aikaisempaa suuremmasta kansantulosta. Osa tästä osuudesta kanavoitiin palkkojen sijaan sosiaaliturvaa parantaviin reformeihin.²⁹

Näistä eurooppalaisista ajatuksista saatiin vaikutteita suomalaisen talous- ja työmarkkinapolitiikkaan. Ulkomaisten vaikutteiden lisäksi toteutuneeseen kehitykseen vaikuttivat olennaisesti 1960-luvulla tapahtunut ammattiyhdistysliikkeen järjestöllinen eheytyminen, ammatillisen järjestäytymisen nousu ja vasemmiston vaalikannatuksen kasvu. Ammattiyhdistysliikkeeseen kuuluneiden työntekijöiden lukumäärä kasvoi 1970-luvun alun miljoonasta yli kahteen miljoonaan 1990-luvun alkuvuosina. Näihin lukuihin sisältyvät myös opiskelija- ja eläkeläisjäsenet. Samoin kuin muissa läntisen Euroopan maissa vasemmiston poliittinen kannatus ja ammatillinen järjestäytyminen ovat 2000-luvulla vähentyneet. Sopimusten kattavuus on kuitenkin edelleen huomattavan suuri, vaikka siirtymää kohti paikallista sopimista tapahtuu koko ajan.³⁰

Suomessa kuten muissakin läntisen Euroopan maissa sosiaalimenojen kasvu liittyykin vasemmiston ja ammattiyhdistysliikkeen vaikutusvallan lisääntymiseen. Ensimmäinen tulopoliittinen sopimus tehtiin vuonna 1968. Siinä näkyi selvästi myöhäinen rakennemuutos. Kuten historiantutkija Tapio Bergholm on todennut, Suomessa tulopoliittikka syntyi ”nelikantaisena”, sillä valtion, ammattiyhdistysliikkeen ja työnantajajärjestöjen lisäksi myös maataloustuottajat olivat mukana sopimuksessa.³¹ Tulopoliittiset sopimukset jatkuivat seuraavina vuosikymmeninä, vaikka välillä päädyttiin myös alakohtaisiin työehtosopimuksiin. Mielenkiintoista tässä kehityksessä on se, että samalla kun työmarkkinajärjestöt saivat huomattavasti valtaa päättää työelämää ja työmarkkinoita koskevista asioista ja myös sosiaalipoliitikasta, valtiosta tuli samalla työmarkkinoiden yksi osapuoli. Eli valtio tavallaan tunkeutui työnantajien ja työntekijöiden areenalle. Tämä on asia, joka usein unohtuu, kun tarkastellaan 1900-luvun jälkipuolen suurta muutosta ja korporatistien nousua.

Palkkojen lisäksi työmarkkinajärjestöt sopivat toisen maailmansodan jälkeisinä vuosikymmeninä laajoista sosiaaliturvaa koskevista uudistuksista. Tässäkin näkyi agraarisen ja palkkatyöyhteiskunnan välinen jännite. Sosiaaliturvaa koskevissa etuuksissa oli kysymys valinnasta tasaetuksien ja ansiosidonnaisuuden välillä ja siitä, hoitavatko sosiaaliturvaa yksityiset laitokset, kuten yksityiset tapaturma- ja eläkeyhtiöt, vai valtio eli 1930-luvun lopulla perustettu Kansaneläkelaitos. Palkkatyöntekijöitä edustaneet sosiaalidemokraatit halusivat ansiosidonnaisia etuuksia, kun taas maaseudulta kannatuksensa saanut keskustapuolue tasaetuksia. Usein lopputulos oli näiden kompromissi, joissa kummankin puolueen

niin sanotulle ydinkannattajakunnalle luvattiin etujen parannuksia. Pää-
töksentekoa ja toteutunutta hyvinvointivaltiota monimutkaisti vielä se,
että suuret vasemmistopuolueet olivat ainakin julkilausumissaan usein
erimielisiä sosiaalidemokraattien tukiessa palkkaan suhteutettujen etujen
parantamista ja kommunistien kannattaessa keskustapuolueen tavoin
tasaetuuksia ja valtiollista sosiaaliturvalaitosta. Käytännön ratkaisuissa
asetelmat olivat kuitenkin moniulotteisempia. Kun palkkatyöntekijät
hyötyivät ansiosidonnaisten etuuksien parantamisesta, kommunistien
piti ottaa se huomioon kilpailtaessa ammattiyhdistysliikkeen hallinnasta
ja vaalikannatuksesta.³²

Kun sosiaaliturvan lisäksi reformit kohdistuivat myös terveyden- ja
sairaanhoitoon ja esimerkiksi lasten päivähoitoon, sosiaalimenot kasvoi-
vat nopeasti 1960-luvulta lähtien. Tulonsiirtoihin ja julkisiin palveluihin
suunnattiin vuosi vuodelta enemmän varoja, koska samaan aikaan myös
talous kasvoi nopeasti. Suomi saavutti sosiaalimenoissa muita Pohjois-
maita. Sosiaalimenojen suhde kansantuotteeseen oli noin 10 prosenttia
vuonna 1960 mutta 30 vuotta myöhemmin jo 25 prosenttia. Heilahte-
lut tasaiselta kasvu-uralta johtuivat lähinnä kansantuotteen muutoksista.
Kun mukaan lasketaan myös koulutus, hyvinvointivaltioon kuuluneiden
menojen suhde kansantuotteeseen nousi lähes kolmannekseen ja myö-
hemmin ylikin.

Sosiaaliturvan ja terveydenhoidon järjestämistavoissa on suuria
maiden välisiä eroja. Siksi kansainväliset vertailut ovat melko hankalia ja
niiden tulkitsemisessa pitää olla varovainen. Yksi olennainen ero koskee
sitä, ovatko palvelut julkisen vai yksityisen sektorin tuottamia, ja toisaalta
sitä, ovatko instituutiot, esimerkiksi eläkejärjestelyt tai sairausvakuutus,
kaikille pakollisia, tiettyyn ammattiryhmään kohdistuvia vai vapaaehtoi-
suuteen perustuvia. Toki myös etuuksien ja palveluiden tasossa on eroja,
joten vertailut eivät välttämättä kerro siitä, kuinka tehokkaasti palvelut
on tuotettu. Jos halutaan tarkastella sitä, kuinka paljon varoja käytetään
sosiaalimenoihin kokonaisuutena, vertailuun pitäisi ottaa sekä julkiset
että yksityiset menot. Eroja syntyy myös siitä, suhteutetaanko sosiaalime-
not kansantuotteeseen vai asukaslukuun. Tavanomaisin vertailu tehdään
kansantuotteeseen suhteutettuna, mutta lukuja tulkittaessa on silloin
syytä pitää mielessä, että eroja selittää sosiaalimenojen määrän lisäksi
kansantuotteen muutokset.³³ Esimerkiksi lamavuosina sosiaalimenot kas-
vavat huomattavasti jo siksi, että bruttokansantuote laskee ilman, että
sosiaalimenoissa tapahtuisi muutoksia. Toisaalta esimerkiksi Norjan
melko pieniä sosiaalimenoja muihin Pohjoismaihin verrattuna selittää
ennen kaikkea korkea kansantuote.

Taulukko 4. Julkiset ja yksityiset sosiaalimenot suhteutettuna bruttokansantuotteeseen eri maissa vuosina 1980–2013 (%).

| | 1980 | Sija | 1990 | Sija | 2000 | Sija | 2010 | Sija | 2013 | Sija |
|---------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Ranska | 20,8 | 6. | 26,2 | 4. | 30,1 | 1. | 34,0 | 1. | 34,9 | 1. |
| Tanska | 25,3 | 3. | 26,6 | 3. | 27,6 | 4. | 33,4 | 2. | 33,7 | 2. |
| Belgia | 24,1 | 5. | 26,0 | 5. | 25,2 | 6. | 30,2 | 3. | 31,2 | 3. |
| Ruotsi | 25,9 | 2. | 28,4 | 2. | 29,2 | 2. | 29,2 | 5. | 31,0 | 4. |
| Alankomaat | 27,1 | 1. | 29,7 | 1. | 25,3 | 5. | 29,0 | 6. | 30,7 | 5. |
| Suomi | 18,6 | 8. | 24,4 | 6. | 23,8 | 8. | 28,6 | 9. | 30,6 | 6. |
| Yhdysvallat | 17,2 | 9. | 20,5 | 9. | 23,0 | 9. | 30,2 | 4. | 30,3 | 7. |
| Saksa | 24,7 | 4. | 24,4 | 7. | 28,3 | 3. | 29,0 | 7. | 28,1 | 8. |
| Iso-Britannia | 19,0 | 7. | 19,9 | 10. | 25,0 | 7. | 28,7 | 8. | 27,8 | 9. |
| Norja | 16,9 | 10. | 23,4 | 8. | 22,4 | 10. | 23,9 | 10. | 24,0 | 10. |

LÄHDE: OECD, SOCIAL EXPENDITURE DATABASE.

Suhteessa kansantuotteeseen yhteenlasketut julkiset ja yksityiset sosiaalimenot ovat kasvaneet viimeisten vuosikymmenten aikana kaikissa länsimaissa. Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön OECD:n tilastoihin perustuvan taulukon 4 maista suurinta kasvu on vuodesta 1980 lähtien ollut Ranskassa ja pienintä Saksassa ja Alankomaissa, joissa sosiaalimenot olivat suuria jo verrattain aikaisin. Pohjoismaista Ruotsissa ja Tanskassa sosiaalimenot ovat olleet koko ajan suurimmat ja Norjassa pienimmät. Suomessa kasvu on ollut viimeisten vuosikymmenten aikana verrattain nopeaa, ja sosiaalimenot ovat 2000-luvulla saavuttaneet Ruotsin tason. Yhdysvaltain sosiaalimenot poikkeavat eniten muista. Julkiset menot ovat siellä selvästi muita maita pienemmät, mutta kun mukaan otetaan myös huomattavat yksityiset menot (yli kolmannes kaikista), sosiaalimenojen taso ja kasvuvauhti näyttävät itse asiassa hyvin samanlaisilta kuin Suomessa. Vapaaehtoiset yksityiset sosiaalimenot ovat olleet muita maita suuremmat myös Alankomaissa ja Iossa-Britanniassa, joissa vastaavasti julkiset menot ovat Yhdysvaltain tavoin kansantuotteeseen suhteutettuna pienemmät. Vaikka suuri kuva kehittyneitä maita tarkasteltaessa näyttää samankaltaiselta, on myös eroja: Norjassa sosiaalimenot olivat yli kymmenen prosenttiyksikköä pienemmät kuin Alankomaissa vuonna 1980 ja Ranskassa vuonna 2013.³⁴

Hyvinvointivaltion nopein kasvukausi päättyi niin Suomessa kuin muuallakin Euroopassa 1990-luvun lamaan ja ennätysmäiseen

työttömyyteen. Suuressa kuvassa siirryttiin etujen kasvattamisesta niiden heikentämiseen. Akuutin taluskriisin lisäksi globalisaatioksi kutsuttu tavaratuotannon siirtyminen Aasiaan ja informaatioteknologiaan liittyvä murros vielä lisäsivät uuden ajan ja muutoksen kokemusta. Yhteiskunnallisessa keskustelussa etusijalle nousivat hyvinvointivaltion etuja korostavien näkemysten rinnalle ja ohi markkinoiden tehokasta toimintaa ja yksilöiden omaa valintaa koskevat näkemykset ja ideologiat. Talouskasvu ei enää näyttänyt ratkaisevan tulevista väestön ikääntymisestä seuraavia ongelmia. Paria vuosikymmentä myöhemmäksi ennustetut sosiaalimenojen kasvun aiheuttamat rahoitusongelmat olivat yllättäen jo nyt käsillä. Kansantuotteen romahduksen vuoksi sosiaalimenojen suhde kansantuotteeseen kasvoi Suomessa väliaikaisesti lähes 35 prosenttiin. Näytti siltä, että taloudellisen kasvun ehtyessä ja työttömyyden kasvaessa hyvinvointivaltion taloudellinen perusta murentui.³⁵

Viimeisen parin vuosikymmenen aikana huomio on siirtynyt sosiaaliturvan etuuksien parantamisesta niiden rahoituksen pitkän aikavälin kestävyuden parantamiseen. Väestön ikääntymisestä johtuvia sosiaalimenojen nousupaineita on yritetty jo neljännesvuosisadan ajan hillitä kolmella tavalla: (tulevia) etuja heikentämällä, työuria pidentämällä ja eläkerahastojen tuottoja lisäämällä. Kehitys näyttikin pitkään suotuisalta. Kun kansantuote kasvoi uudelleen nopeasti 1990-luvun puolivälistä lähtien, sosiaalimenot palasivat – osin myös etuuksiin tehtyjen heikennysten vuoksi – suunnilleen lamaa edeltävälle tasolle. Finanssikriisi vuosina 2008–2009 ja sitä seurannut Euroopan velkaongelma ja talouskasvun hidastuminen muuttivat kuitenkin jälleen kerran tulevaisuutta koskevan näkemyksen. Etuuksia on edelleen heikennetty ja niin koulutus- kuin sosiaalimenoja on supistettu. Silti hitaan talouskasvun ja väestön ikääntymisestä johtuvien ikäsidonnaisten menojen vuoksi sosiaalimenojen suhde kansantuotteeseen on kasvanut.

Eläkejärjestelmästä on tullut yhä keskeisempi sosiaalimenoissa ja laajemminkin yhteiskunnassa. Tähän on vaikuttanut sekä työeläkejärjestelmän vähittäinen voimaantulo että väestön ikääntyminen. Entistä suurempia eläkkeitä maksetaan aikaisempaa suuremmalle osalle väestöä aikaisempaa pidempään. Eläketurva muodostui kaikille tasasuuruudesta kansaneläkkeestä sekä palkkatyöstä karttuvasta pakollisesta ansioeläkkeestä. Palkkatyöyhteiskunta ulottui siten myös työnteon ulkopuoliseen aikaan, kun sosiaaliturvan painopiste siirtyi kohti ansiosidonnaisia etuuksia. Työeläkkeisiin 1970-luvun puolivälissä tulleen tasokorotuksen ja eläkejärjestelmien työnjaon selkiyttämisen jälkeen työeläkkeistä tuli

vähitellen yhä useammalle tärkein eläke. Samalla kuitenkin kaikille taatiin kansaneläkkeellä asumisperusteinen vähimmäisturva.³⁶

Työeläkejärjestelmästä muotoutui myös olennainen osa suomalaista korporatismia. Työmarkkinajärjestöt olivat edustettuina jo vuonna 1960 mietintönsä jättäneessä työeläkejärjestelmää suunnitelleessa komiteassa, ja sen jälkeen ne ovat neuvotelleet järjestelmään tehdyt uudistukset. Korporatismiin jatkumiselle erityisen tärkeää oli työmarkkinajärjestöjen vuoden 1991 tulopoliittinen sopimus. Siinä laman vyöryessä päälle ja työttömyyden kasvaessa nimellispalkkojen laskun sijaan päätettiin työntekijöiden työeläkemaksusta. Tätä ennen työnantajat olivat yksin rahoittaneet työeläkejärjestelmän, mutta vuodesta 1993 myös palkansaajat ovat osallistuneet järjestelmän rahoitukseen. Vastapainoksi työntekijän maksuosuudelle ammattiyhdistysliike sai aikaisempaa vahvemman aseman työeläkejärjestelmää hoitaneiden eläkeyhtiöiden hallinnossa. Lisäksi kun työmarkkinajärjestöt ovat onnistuneet 1990-luvun lamasta lähtien tekemään lukuisia eläkemenon kasvua hillitseviä, väestön ikärakenteen muutoksen huomioon ottavia ja eri hallitusten tavoitteita tukevia eläkeuudistuksia, järjestöjen asema työeläkejärjestelmässä on vain lujittunut.³⁷ Kasvaneet sosiaalimenot ja korporatismi ovat kietoutuneet yhteen. Eläkkeistä on tullut sosiaalimenojen suurin ryhmä ja työeläkejärjestelmästä tärkein osa suomalaista koordinoitua kapitalismia.

HYVINVOINTIVALTIO JA GLOBAALIT HAASTEET

Suomen nopea rakennemuutos agraarisesta teollistuvaan palveluyhteiskuntaan asettaa usein kyseenalaiseksi teollistumisen edelläkävijämaihin perustuvia tulkintoja vaiheittaisesta kehityksestä alkutuotannosta teollistuneeseen ja lopulta palveluihin perustuvaan yhteiskuntaan. Suomessa teollistuminen alkoi verrattain myöhään, ja palvelualat kasvoivat samanaikaisesti teollisuuden kanssa. Palveluiden nopeampi kasvu alkoi 1950- ja 1960-luvulla samaan aikaan, kun suuri osa väestöstä oli tavalla tai toisella sidoksissa vielä alkutuotantoon ja maaseutuun. Rakennemuutos oli lopulta nopea, ja 2010-luvulla palveluissa työskenteli jo yli kaksi kolmasosaa työvoimasta. Suomi on viimein saavuttamassa rakennemuutoksen edelläkävijämaiden tason. Julkisen toiminnan työllisyys kasvoi 1960-luvulta 1990-luvulle, jolloin etenkin koulutus, terveydenhoito ja muut julkiset palvelut lisääntyivät ja paranivat. Kunnat ovat usein huolehtineet niiden toimenpanosta, ja nämä hyvinvointivaltioon keskeisesti liittyvät instituutiot ovat työllistäneet paljon naisia. Julkisen sektorin kasvu

taittui 1990-luvun lamaan, ja sen jälkeen palveluiden kasvu on kohdistunut yksityiseen sektoriin. Myöhäisen rakennemuutoksen vuoksi Suomessa voidaankin havaita palkkatyöyhteiskunnan, julkisten ja yksityisten palvelujen ja hyvinvointivaltion samanaikainen läpimurto.

Rakennemuutos vauhditti talouskasvua, ja kasvu toi varoja väestön hyvinvointia lisäävien ja tasaavien menojen rahoittamiseen. Myös sosiaalimenoissa Suomi oli vielä 1960-luvulla takamatkalla moniin läntisen Euroopan maihin verrattuna, mutta myös hyvinvointivaltion kasvukausi oli Suomessa nopea alkuun päästyään. Huomattava määrä uudistuksia ajoitui 1950- ja 1960-luvuille, mutta uudistusten käytännön vaikutukset ihmisten elämään ja myös taloudelliset vaikutukset näkyivät selvemmin vasta vuosien ja vuosikymmenten kuluttua. Tämä koski etenkin eläketurvaa, jossa etuudet paranivat vähitellen, mutta vuosikymmenten kuluessa yhtä suurempi osa sosiaalimenoista on kohdistunut eläkkeisiin. Hyvinvointivaltion ja palkkatyöyhteiskunnan rakentumisen samanaikaisuus näkyi siinä, että monet sosiaaliturvaa koskevat etuudet neuvoteltiin työmarkkinajärjestöjen kesken ja ne sidottiin palkkatyöstä saatuihin ansioihin.

Kansantuotteeseen suhteutettuna Suomi on saavuttanut 2000-luvulla sosiaalimenoissa useimmat verrokkimaat. Muiden läntisten maiden tavoin viimeiset vuosikymmenet ovat edustaneet uutta suuntaa hyvinvointivaltion kehityksessä. Syvä lamakausi kyseenalaisti ensin 1990-luvulla rakennemuutokseen ja hyvinvointivaltioon liittyvän kasvuoptimismin, ja julkisen talouden kasvattamiseen kriittisesti suhtautuvat näkemykset saivat aiempaa enemmän näkyvyyttä. Etuuksissa ja palveluissa siirryttiin kasvusta sopeuttamiseen. Laman jälkeen muutoksia on perusteltu etenkin väestön ikääntymisellä, koska huollettavien ja työikäisen väestön suhde muuttuu sosiaalimenojen kustannusten näkökulmasta huonompaan suuntaan. Sosiaalimenojen kasvu onkin hidastunut mutta ei loppunut. Suomi ei ole poikkeus, vaan talouskasvun jatkumista, hyvinvointivaltiota ja väestön ikääntymistä koskevat haasteet ovat edessä kaikissa länsimaissa ja myös monissa Aasian maissa, kuten Kiinassa ja Japanissa. Kasvanut maahanmuutto ja uudelleen lisääntynyt epätasa-arvo ovat uusimpia ilmiöitä, jotka voivat horjuttaa hyvinvointivaltion perustaa ja poliittista vakautta. Niin perinteiset kuin uudemmatkin elintaso- ja hyvinvointia koskevat pitkän aikavälin kehitystä kuvaavat mittarit ovat toistaiseksi vielä osoittaneet Suomen parantaneen asemaansa kansainvälisissä vertailuissa.

LUKU I

1. Koskinen ym. 2007.
2. Whitehouse & Queisser 2007; Bonoli & Shinkawa 2005.
3. Hjerppe 1988; Heikkinen 1997; Eloranta & Ojala 2018.
4. Haapala & Peltola 2018; Ojala & Nummela 2006.
5. Ks. mm. Edvinsson 2013; Hjerppe 1988; Prado 2010.
6. Hyvinvointivaltion kehityskaarista ks. mm. Flora 1986; Eloranta 1997; Eloranta & Kauppila 2007; Lindert 1994; 2004; Hannikainen 2018.
7. Kokkinen ym. 2007.
8. Cameron & Neal 2003; Crafts 1995; Maddison 1995; 2001; Bordo & Eichengreen 2007.
9. Hjerppe 1988; Jalava & Hjerppe 2007; Jalava 2008; Kokkinen ym. 2007.
10. Heikkinen 2017; Heikkinen & Kuusterä 2001; Heikkinen & Tiihonen 2010; Honkapohja ym. 2009; Kalela ym. 2001; Kiander 2001; Kiander & Vartia 1998; Kroll & Blomberg 2004.
11. SVT, Historiasarjat, Kansantalouden tilinpito; Hjerppe, 1988; Hjerppe & Jalava 2006.
12. Kuznets 1973; Kuznets & Murphy 1966; Lindert 1994.
13. Flora ym. 1983; Kildal & Kuhnle 2007; Lindert 1994; 2004.
14. Melvin 1995.
15. Broadberry 1993; 1998; Crafts 1995; 1996; Gemmell 1982; Kuznets 1973; Kuznets & Murphy 1966; Mokyr 2004; 1999.

16. Floud ym. 2014. Teoreettisesta keskustelusta ks. myös Eswaran & Kotwal 2002; Gemmell & Wardley 1990; Hartwell 1973.
17. Kuznets 1957.
18. Lewis 1954.
19. Gemmell 1982.
20. Hjerppe 1988; Hjerppe & Jalava 2006; Kokkinen ym. 2007.
21. Jalava 2008.
22. Jalava 2008; Jalava & Hjerppe 2007.
23. Hjerppe 1988, 65.
24. Eloranta & Kauppila 2007.
25. Stiglitz 2010.
26. Reinhart & Rogoff 2009; Rajan 2010; Roubini & Mihm 2010; Stiglitz 2010.
27. Lindert 1994; 1996; 2004.
28. Eichengreen 2007.
29. Bergholm 2007; Kettunen 2006; Pekkarinen & Vartiainen 1993; Kyntäjä 1993.
30. Bergholm 2007; 2015.
31. Mt.
32. Hannikainen & Vauhkonen 2012; Bergholm 2015; Uljas 2012.
33. Tunnettu pitkän aikavälin vertaileva tutkimus Flora 1986, myöhemmin esim. OECD.
34. Vertailuista Lindert 1996; 2004; 2016.
35. Hannikainen 2013; Hannikainen & Vauhkonen 2012; Kautto 2011; Kangas 2006; Uusitalo 2006; Kiander 2001; Kiander & Vartia 1998.
36. Hannikainen & Vauhkonen 2012; Kangas 2006; Salminen 1993; Niemelä 1988; Ales-talo & Uusitalo 1986.
37. Hannikainen 2013; Hannikainen & Vauhkonen 2012.