

Suurten reformien mitä – ja miten – ranskalaisessa keskustelussa

Erkki Liikanen

*Les Grands Défis Économiques,
Commission Internationale présidée par Olivier Blanchard et Jean Tirole.
Paris 2021, 510 sivua.¹*

Presidentti Emmanuel Macron antoi vuoden 2020 alussa Ranskan ehkä tunnetuimmille ekonomisteille Olivier Blanchardille ja Jean Tirolle tehtävän laatia raportin Ranskan suurimmista rakenteellisista ongelmista. Tekijät valitsivat kolme teemaansa hyvin: ilmastonmuutos, taloudellinen eriarvoisuus ja ikääntymisen haaste. Kaikissa näissä teknologia on sekä osa ratkaisua että osa ongelmaa. Kaikissa poliittiset vaikeudet olivat osoittautuneet suuriksi. Ongelmat ovat paitsi ranskalaisia, myös yleismaailmallisia.

Olivier Blanchard on MIT:n professori ja Kansainvälisen valuuttarahaston entinen pääekonomisti. Jean Tirole on Toulouse School of Economicsin professori ja taloustieteen nobelisti, joka on tunnettu myös yhteistyöstään suomalaisen Bengt Holmströmin kanssa. Blanchard ja Tirole saivat koota itse johtamansa komission ja tekivät siitä kansainvälisen. Kolmasosa jäsenistä oli ranskalaisia, toinen kolmasosa muualta Euroopasta ja kolmasosa Euroopan ulkopuolelta. Kun he soittivat valitsemilleen, vain kaksi kutsuttua kieltäytyi, hekin

¹ Raportti on julkaistu myös englanniksi nimellä *Major Future Economic Challenges. International Commission chaired by Olivier Blanchard and Jean Tirole. Luettavissa osoitteessa: https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/fs-2021-rapport-anglais-les_grands_defis_economiques-juin_1.pdf*

Erkki Liikanen (erkki@eliikanen.fi) on Suomen Pankin entinen pääjohtaja. Hän on Helsinki Graduate School of Economicsin ja ajatuspaja Bruegelin johtokunnan puheenjohtaja sekä Chair of the Board of Trustees, IFRS Foundation.

työesteisiin vedoten. Mukana on kansainvälisiä huippuekonomisteja nobelisteista lähtien.

Miksi rakenteellisissa uudistuksissa Ranskassa on ollut niin vähän edistystä? Kysymys askarrutti komission puheenjohtaja ja he pohjivat asiaa kolmen kysymyksen kautta:

1. Ovatko uudistukset olleet huolellisesti ajateltuja? On tärkeä analysoida huolellisesti haasteet sekä politiikkavaihtoehtojen myönteiset ja kielteiset puolet. Siihen tarvitaan laajan tieteen ja yhteiskunnan asiantuntijajoukon panos. Blanchardin ja Tirolen raportti on yksi siinä joukossa.
2. Ovatko uudistukset huonosti selitetyjä ja siksi liian epäsuosittuja? Ilman kansalaisten tukea ei mikään uudistus voi onnistua. Tulee alusta lähtien kiinnittää huomiota sekä uudistuksissa voittaviin, että myös häviäviin ja heidän hyvinvointiinsa.
3. Onko uudistukset toteutettu huonosti? Pöytäkirjaan yksityiskohdissa. Hyvinkin oikeutettu reformi voi epäonnistua, jos sen toimeenpano koetaan huonoksi.

Tämä liikkeellelähtö uudistusten herättämästä poliittisesta vastustuksesta saattaa yllättää, mutta keltaliivien mielenosoitukset olivat jättäneet jälkensä. Ne suuntautuivat vahvasti tutkijoiden kannattamia polttoaineiden veronkorotuksia vastaan. Toinen mielenosoitusaalto syntyi vastustamaan eläkeuudistusta, jota ekonomistit olivat myös kannattaneet.

Tekijöiden johtopäätös on, että tärkeät, mutta epäsuositut toimenpiteet kuten hiilen hinnan nostaminen ja eläkeiän korottaminen edellyttävät tuekseen laajemman kokonaisuuden, joka ottaa huomioon päätösten tulonjakovaikutuk-

set ja kansalaisten osallistumisen. Samalla he asettavat itselleen riman korkealle: he haluavat esittää ekonomistien ja tutkimuksen antaman kuvan tosiasioista ja parhaista politiikkavaihtoehtoista ja sen lisäksi esittää myös, kuinka ratkaisut voidaan viimeistellä niin, että ne hyväksytään ja voidaan panna toimeen.

Pieni viittaus – ja vertaus – Suomeen. Ensimmäinen hiilidioksidivero säädettiin Suomessa vuonna 1988. Se ei ollut suosittu, mutta toteutettiin rinnakkain tuloverouudistuksen kanssa, jolloin tulonjakovaikutuksia tarkasteltiin. Eläkeiän nostamisessa taas työmarkkina- valmistelulla on Suomessa kaikissa vaiheissa ollut merkittävä osa.

Ilmasto

Ilmaston osalta raportin kirjoittivat Christian Gollier, Tirolen kollega Toulousesta, sekä Mar Reguant Northwesternin yliopistosta Yhdysvalloista. Gollier on ollut tekemässä kahta hallitustenvälisen ilmastonmuutospaneelin IPCC:n raporttia. Keltaliivien mielenosoitusten jälkeen hän teki debattikirjan *Le climat après la fin du mois*, joka oli vahva vetoamus hiiliveron puolesta. Kirjan nimi (ilmasto kuun lopun jälkeen) oli vastaus keltaliiveille, jotka sanoivat eliittien puhuvan maailmanlopusta, mutta he puhuvat kuun lopusta, kun sinne asti pitäisi selvitä. Myös Tirolen kirjassa *Economics for the Common Good* on laaja ympäristöpolitiikan osuus. Gollier on ollut keskeinen inspiroija myös siihen.

Raportin ilmasto-osuus on painava ja päätyy neljään viestiin. Ensinnäkin kiireelliset ja laajamittaiset toimet ovat välttämättömiä, ja toiseksi tarvitaan globaalia lähestymistapaa. Kolmanneksi toimenpiteiden kustannukset

ovat huomattavan korkeat, mutta mitä enemmän niitä lykätään, sitä enemmän ne nousevat. Neljänneksi, koska kustannukset ovat niin korkeat, on vielä vähemmän syytä tehdä tehotomia toimia.

Hiilen oikea hinnoittelu on tehokkain toimenpiteistä ja sitä käsitellään yksityiskohtaisesti. Mutta sen lisäksi tarvitaan huomattavia investointeja tutkimustyöhön ekologian alueella. Tarvitaan myös normeja, sääntöjä ja kieltoja, mutta tärkeintä on, ettei niillä heikennetä hiilen oikean hinnoittelun vaikutuksia. Hiiliveron aiheuttamien kustannusten jakaminen on myös ratkaistava niin, että ilmastotoimille voidaan saada laaja sosiaalinen ja poliittinen hyväksyntä.

Hiilen hinnoittelumekanismiin tulee olla eurooppalainen ja sen tulisi nojata toimivaan päästökauppajärjestelmään. Sen kattavuutta pitäisi lisätä nopeasti. Kaikki päästöt tulee saada mukaan, myös liikenne ja asuminen sekä lisäksi hiilitulli ulkorajoille. Tärkeä toimenpide on sopimus eurooppalaisesta hiilen perushinnasta, jota nostettaisiin vuosittain. Hiilen hinnasta tarvitaan myös näkemys kolmeksi vuosikymmeneksi eteenpäin. Näin tulee olla, jotta käynnistyisi merkittävä yksityisiin investointeihin nojaava energian siirtymävaihe, jonka tuottamat päästövähennykset olisivat pitkäaikaisia.

Eriarvoisuus

Eriarvoisuutta koskevan luvun kirjoitustyötä johtivat Dani Rodrik ja Stephanie Stancheva, molemmat Harvardista. Heidän dilemmansa oli ristiriita tilastojen ja ranskalaisten oman käsityksen välillä. Tilastojen mukaan tasa-arvoisuuden suhteen Ranska on EU:n ja OECD-maiden keskitasoa tai jopa parempi. Yleisestä

käsityksestä poiketen tuloerot eivät ole kasvaneet. Yksi keltaliivien esillä pitämä ongelma, alueellinen eriarvoisuus, ei myöskään ollut noussut.

Komissio teetti tämän vuoksi oman tutkimuksensa ranskalaisten käsityksistä. Peräti 73 % kansalaisista piti eriarvoisuutta vakavana tai erittäin vakavana ongelmana. Luku on selvästi korkeampi kuin USA:ssa. Siellä vain puolet väestöstä ajattelee niin, vaikka kaikkein numeroiden mukaan eriarvoisuus on huomattavasti suurempaa.

Blanchardin ja Tirolen komission teettämän tutkimuksen mukaan ranskalaiset arvostavat ”hyviä työpaikkoja” (*good jobs*). Se tarkoittaa pitkäaikaista työsuhdetta ja paranevaa palkkausta sekä niiden lisäksi sosiaaliturvaa, ylenemismahdollisuuksia ja hyvää työympäristöä. Kun kysytään, saatko haluamasi koulutuksen, myönteisten vastausten osuus Ranskassa on Italian jälkeen Euroopan alhaisimpia. Suuri enemmistö, 70 %, katsoo, että hyvätuloisten perheiden lapsilla on mahdollisuus saada muita parempi koulutus. Vain kaksi viidestä ajattelee, että kaikilla on samat mahdollisuudet päästä yliopistoon. Ranska pärjää enintään keskinkertaisesti PISA-tutkimuksissa, ja sosiaalinen kierto on heikkoa.

Ranskalaiset myös pelkäävät, että hyvät työpaikat katoavat, ja globalisaatio ja teknologinen kehitys on tässä keskeinen uhkatekijä. Teollisuuden osuus Ranskan bruttokansantuotteesta on kaksi viidennestä Saksan ja puolet Italian vastaavasta. Ranskalaiset katsovat, että valtion pitää puuttua asioihin, mutta eivät luota kuitenkaan hallituksen kykyyn muuttaa asioiden kulkua.

Mitä raportti esittää ratkaisuksi? Suurimmat heikkoudet ovat koulutusjärjestelmässä. Se on eriarvoistava ja opetuksen laatu vaihtelee

suuresti. Tärkeä vaatimus on parantaa opettajauran houkuttelevuutta. Suomi nousee tässä esille myönteisenä esimerkkinä. Täällä opettajilla ja kouluissa on enemmän autonomiaa ja tilaa uudistua. Suomen esimerkki osoittaa raportin mukaan myös, ettei opettajan ammatin houkuttelevuus ole yksin budjettikysymys.

Perintöjen jakautuminen on toinen tekijä. Siinä ranskalaisten näkemys on ristiriitainen. Yhtäältä he eivät hyväksy perintöveroa, mutta toisaalta valittavat, että omaisuuden jälkeläisille siirtymisen kautta eriarvoisuus periytyy. Raportti esittää verojärjestelmän uudistamista ”*ei niin, että verotetaan enemmän, vaan paremmin*”. Yksi ratkaisu ovat tilit, joiden avulla heikoimmassa asemassa olevat nuoret voisivat saada paremmat koulutusmahdollisuudet.

Lukiessa raporttia herää kysymys, onko Suomen päättäjien käyttöön tehty vastaavaa tutkimus- ja selvitystyötä? Koulutuksen osalta vastaus on kyllä. Talouspolitiikan arviointineuvosto julkaisi kaksi vuotta sitten raportin oppivelvollisuusiän nostamisesta 18 vuoteen. Se käsittelee osittain samoja kysymyksiä ja on laadukas tässäkin vertailussa.

Ikääntyminen

Axel Börsch-Supan Münchenin teknillisestä yliopistosta johti ikääntymisen työryhmää. Mielenkintoista on, että juuri hän teki virallisen evaluaation Suomen vuoden 2005 eläke改革的ista ja esitelmöi silloin aiheesta useissa tilaisuuksissa. Hän totesi Suomen eläkejärjestelmän uudistuksen jälkeen sisältävän ihailtavan määrän keppejä ja porkkanoita innostamaan ikääntyvien osallistumista työmarkkinoille. Se paransi järjestelmän rahoituksen kestävyyttä ja lisäsi etuuksiin kytkennän elinajanodotteeseen.

Mutta samalla Börsch-Supan arvosteli tuolloin, että Suomen järjestelmä jäi usein tarpeettoman monimutkaiseksi, mikä vähensi sen kannustinvaikutuksia. Se myös jätti kannustimia varhaiseen eläköitymiseen työttömyys- tai työkyvyttömyysputken kautta. Suomessa näihin ongelmiin on puututtu vuoden 2015 eläke-reformissa ja nyt Marinin hallituksen aikana.

Ranskan eläkekokonaisuus on huomattavan monimutkainen ja sisältää peräti 42 eri järjestelmää. Ns. Delevoye-raportti esitti vuonna 2019 sen sulauttamista yhdeksi ja erillisten järjestelmien sulkemista. Mahdollisuus jäädä eläkkeelle olisi säilynyt 62 vuoden ikäisenä, mutta eläkeikä olisi alkanut asteittain nousta niin, että vuonna 1964 syntyneillä täyden eläkkeen saisi 64 vuoden ikäisenä. Raportti sisälsi monia muitakin uudistuksia.

Ranskan eläkejärjestelmän uudistusesitys annettiin vuoden 2020 tammikuussa. Joulukuussa alkoivat suuret mielenosoitukset uudistusehdotuksia vastaan. Julkisella sektorilla osallistuminen niihin oli laajaa, ja koko joukkoliikenne oli pitkään lakossa. Vuoden 2020 keväällä pandemian käynnistyttyä lakiuudistuksen käsittely keskeytyi, ja samoin myös mielenosoitukset.

Blanchard-Tirole-komissio asetettiin näissä tunnelmissa vuoden 2020 alussa. Ranskan yksi suuri ongelma on 55–64-vuotiaiden alhainen työllisyysaste, 56 %, kun se EU:ssa keskimäärin on 67 %. Työelämästä lähdetään varhain. Kun samalla elinajanodote on kasvanut, eläkevuodet Ranskassa ovat selvästi muita maita pidemmät.

Komissio kiittää Delevoye-raportin perus-idea yhtenäisestä järjestelmästä, mutta esittää siihen muutoksia, joista osa on pehmennyksiä. Komissio korostaa, että eläkejärjestelmän pitää jakaa tuloja uudelleen, koska kaikkein pienim-

pien eläkkeidensaajien asemaa pitää parantaa. Järjestelmään esitetään lisää joustoa, jotta kannustettaisiin jatkamaan työelämässä vielä vähimmäiseläkeiän saavuttamisen jälkeen. Tarve raskasta työtä tehneiden eläkejärjestelyihin tunnustetaan, mutta halutaan estää järjestelmän väärinkäyttö.

Kun Ranskassa eläkkeet on nykyisin sidottu kuluttajahintaindeksiin, sidottaisiin ne ansiotasohintaindeksiin, johon tehtäisiin huoltosuhteeseen liittyvä korjaus. Monelle suomalaisen keskustelun seuraajalle tämä voi olla yllättävä ajatus.

Suomalaisessa eläkeuudistustyössä vastavat asiat ovat olleet esillä, onneksi monia on myös ratkaistu.

Yhteenvetoa

Harvinaisen vaikuttava tutkijaryhmä on saatu paneutumaan Ranskan talouden ongelmiin ja suurimpiin haasteisiin. Jo senkin vuoksi raportti on mielenkiintoinen. Se tuo samalla mukaan merkittävän tutkimuskirjallisuuden panoksen.

Komission yksi innovaatio oli, ettei se vain pyrkinyt esittämään kokonaan uusia ratkaisuja, vaan kävi läpi aikaisemmin esitettyjä ja silloin hylättyjä. Mikä oli syy niiden epäonnistumiseen? Oliko idea huono vai epäonnistuiko esitystapa? Vai vain ajoitus?

Kokonaisuus on hyvin toimitettu. Raportin alussa on Olivier Blanchardin ja Jean Tirolen huolella tehty synteesi ja johdantoluku kaikista esityksistä (30 sivua). Sen jälkeen tulevat ilmastoto-, eriarvoisuus- ja ikääntymiskokonaisuudet ovat erillisiä. Raportti kokonaisuudessaan on mittava, yli 500 sivua. Suomalaisille päättäjille ja tutkijoille raportti antaa tarkastuskohdan ja referenssin. Tehdäänkö näistä kysymyksistä Suomessa riittävästi tutkimusta ja/tai ovatko sen tulokset päättäjien käytössä? □

Kirjallisuus

- Börsch-Supan, A. (2005), "The Pension Reform in Finland 2005", Working Papers 2005:1, Eläketurvakeskus.
- Delevoye, J.-P. (2019), *Pour un système universel de retraite*, Ministère des Solidarités et de la Santé, Paris.
- Gollier, C. (2019), *Le climat après la fin du mois*, PUF, Paris.
- Seuri, A., Uusitalo, R. ja Virtanen, H. (2018), "Pitäisikö oppivelvollisuusikä nostaa 18 vuoteen?", Taustaraportti, Talouspolitiikan arviointineuvosto, Helsinki.
- Tirole, J. (2017), *Economics for the Common Good*, Princeton University Press, Princeton, N.J.