

Hannu Tanninen

Lehtori, Itä-Suomen yliopisto

Matti Tuomala

Professori, Tampereen yliopisto

## ONKO JULKISTA TALOUTTA SOPEUTTAVA KIRISTYSPOLITIikka VAIHTOEHDOTONTA?

*Tässä kirjoituksessa keskitymme julkisen talouden pitemmän aikavälin sopeutukseen tilanteessa, missä talouden kasvun arvioidaan olevan pitemmän ajan selvästi hitaampaa kuin menneisydessä. Emme ota kantaa siihen, tuleeko näin tapahtumaan eli onko nykytiedoin perusteita tällaiselle kehitykselle. Arvioimme julkisen talouden sopeuttamista taloustieteen, erityisesti optimiveroteorian, välinein. Tämän kirjallisuuden opetukset viittaavat huomattavasti monipuolisimpiin mahdollisuuksiin julkisen talouden sopeuttamiseksi kuin suomalainen poliittinen keskustelu heijastelee. Korostamme kuitenkin, että lyhyen aikavälin kokonaiskysynnän ongelma tulee ratkaista ensin.*

### Johdanto

Pian talouskriisin puhkeamisen jälkeen monet poliitikot meillä ja maailmalla ihastuivat austerity- eli kiristyspolitiikkaan. Poliittinen oikeisto niin Suomessa kuin maailmalla-kin pelkää elvytyksen kasvattavan julkista sektoria pysyvästi. Näin kiristyspolitiikka on tarjonnut oivallisen tilaisuuden ideologiaperusteiseen julkisten menojen vähentämiseen.

Erityisen kummalliseksi tämä linja on osoittautunut nykytilanteessa nimelliskorkojen ollessa nollan tuntumassa. Tässä tilanteessahan juuri finanssipolitiikan kautta tapahtuva elvytys on erittäin tehokasta ja useimmiten ainoa keino, sillä tavanomaisen rahapolitiikan keinot eivät ole tässä tilanteessa käytössä. Saksan johdolla EU-maiden enemmistö näkee kuitenkin yönkiristykseen perustuvan finanssipolitiikan edellytyksenä talouden luottamuksen palautumiselle. Kiristyspolitiikan kannattajat uskovat julkisen talouden vajeiden ja kasvavan julkisen velan nostavan korkoja ja siten vievän luottamuksen, jota yksityisen sektorin investoinnit tämän näkemyksen mukaan tarvit-

sevat. Lainakorot ovat olleet pitkään ennätysmäisen alhaalla, koska talouden näkymät ovat olleet heikot.

Harjoitetun politiikan tulokset – kasvava työttömyys ja julkinen velka – eivät näytä tätä uskoa horjuttavan. Esimerkiksi pääministeri Jyrki Katainen on lausunut: *”Siinä ei ole järjen hiventäkään, että elvytykseen otettaisiin velkaa”* (Yle 7.8.2014). Julkisten menojen leikkaus on saatu näyttämään ainoalta mahdolliselta politiikalta. Sanoma on mennyt myös yllättävän hyvin perille. Lähes jokaisen suomalaisen johtavassa asemassa olevan poliitikon puheissa on vähintään yksi lause, jossa korostetaan talouskurin jatkamisen tärkeyttä.

Sanoilla saattaa olla tässä iso merkitys. Säästöjen tekeminen tarkoittaa monelle aivan muuta kuin leikkaaminen. Onko niin, että säästöjen tekeminen nähdään hyveellisenä toimintana? Julkisen kulutuksen lisääminen (”syömävelan” lisääminen) nähdään vähemmän hyveellisenä eli tuhlausena. Tämä retoriikka on myös uponnut ns. tavalliseen kansaan.

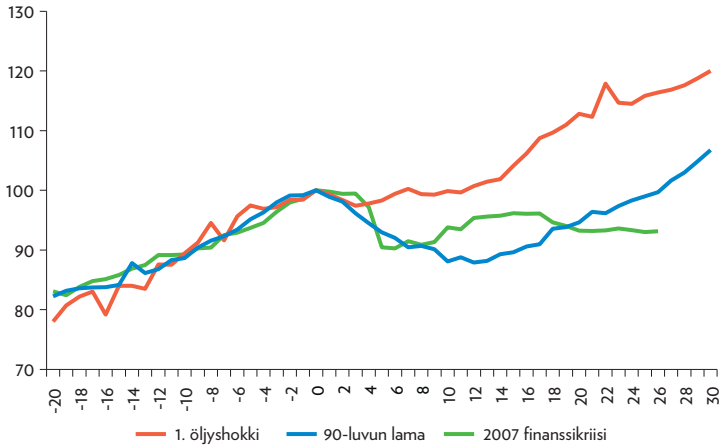
Käsitteiden sotkemisella voi olla myös oma roolinsa. Nykyinen EU:n komission jäsen Katainen tarjoaa esimerkin. Hänen mukaansa on pidettävä kiinni talouskurisäännöistä, eikä julkisia investointeja voi huoletta lisätä. Hän on todennut myös: *”Voi kun maailma olisikin niin helppo, että kuluttamalla saataisiin talous nousuun”* (HS 12.10.2014). Kataisella näyttää olevan vielä opittavaa, etteivät kulutus ja kysyntä ole samoja asioita.<sup>1</sup>

On myös väitetty, että elvytys syö tulevien sukupolvien mahdollisuuksia. Velkaantumisen nähdään pelkästään tulonsiirtona tulevilta polvilta nykypolvelle. Tämä on monella tavalla virheellinen yksinkertaistus. Koko ajanhan elää useita sukupolvia ”päällekkäin”. Nyt otettua velkaa ovat maksamassa myös tulevaisuudessa suuri osa heistä, jotka ovat sitä nyt ottamassa. Lisäksi jos me nyt kiritäyspolitiikalla syöksemme (on syösty Euroopassa) talous alamäkeen, niin silloinhan me vasta tulevien sukupolvien mahdollisuuksia heikennämmekin. Miten valtavaksi päästetty nuorisotyöttömyys voisi edistää nuorten ja tulevien sukupolvien asiaa?

---

<sup>1</sup> Kovin vaatimattomalta ongelman suuruuteen nähden näyttää Kataisen johdolla rakenteilla oleva EU:n investointiohjelma. Ohjelma näyttää myös perustuvan toiveille saada yksityinen sektori ja jäsenmaat mukaan erilaisin houkutuksin. Esimerkiksi jäsenmaiden panoksia ohjelmaan ei laskettaisi julkisen talouden alijäämäkriteereihin. Ohjelman lähtökohtana näyttää myös olevan ideologinen karsastus julkisten investointien voimakkaaseen kasvattamiseen Euroopassa. Siksi pitää saada yksityinen sektori myös infrastruktuuriohjelmiin mukaan.

Kuvio 1. Suomalaiset lamat 1970-luvulla (1. öljyshokin jälkeen), 1990-luvulla ja 2000-luvulla (finanssikriisin jälkeen); reaali-neljännesvuosittainen bkt ennen ja jälkeen suhdannehuipun, indeksit 1975:1=100, 1990:1=100, 2007:4=100.



Lähde: OECD Quarterly National Accounts.

Huom. Vaaka-akselilla tarkastellaan neljännesvuosittaista kehitystä alkaen 5 vuotta (-20 neljännestä) ennen suhdannehuippua (0) ja päättyen 7,5 vuotta (30 neljännestä) sen jälkeen. Näin kuvio havainnollistaa sekä taloudellisen kasvun voimakkuutta ennen suhdannehuippua että talouden taantumien voimakkuutta. Esimerkiksi vuoden 2007 finanssikriisin osalta taantuma iski voimallisesti vasta vuoden viiveellä (4 neljännestä). 6,5 puoli vuotta (26 neljännestä) suhdannehuipun jälkeen bkt on edelleen 7 prosenttia alle suhdannehuipun (2007:4) arvon.

Kuten talousnobelisti Amartya Sen eräässä kolumnissaan (New York Times 22.5.2012) asian ilmaisi, Euroopan nykyongelmat ovat pääasiassa tulosta politiikkavirheistä. Euroalueen finanssipolitiikan kiristämisessä ajoitus ja vauhti ovat epäonnistuneet. Koska finanssipolitiikan kiristämisen kerroinvaikutukset ovat suuremmat taantumassa kuin noususuhdanteessa<sup>2</sup>, olisi ollut järkevää odottaa talouden elpymistä ja voimakkaampaa rahapoliittista elvytystä Euroopan keskuspankilta. Ei se vielä ole myöhäistä.

Suomessakin Kataisen hallitus (2011–2014) asetti tavoitteekseen velkasuhteen taittamisen. Sitä varten tarvittiin hallitusohjelmaan menojen sopeutusohjelma. Leikkaukset on tehty aikana, jolloin Suomen talous on vuoden 2012 1. neljänneksen jälkeen taantunut (ks. kuvio 1 vuoden 2007 finanssikriisi periodista 17 alkaen). Euroopassa harjoitettu kiristyspolitiikka (ongelmamaissa pakotettuna ja Isossa-Britanniassa vapaaehtoisesti) on taas kerran osoittanut, miten oikeassa Keynes oli todetessaan, että julkisten menojen leikkausten aika on talouden nousussa eikä sen laskussa.

<sup>2</sup> Finanssipolitiikan kerroinvaikutuksista ks. Lehdon ja Lehmuksen artikkeli tässä kirjassa.

Vuonna 2007 alkaneen finanssikriisin jälkeen Suomen reaalin bkt on 7 prosenttia alle edellisen suhdannehuipun tason (kuvio 1). Toipuminen on edelleen ollut hidasta, jopa hitaampaa kuin 1990-luvun lamassa. Masentavaa on havaita, miten vähän johtavat poliitikot ja heidän avustajansa joko tietävät tai välittävät näistä asioista. Pääministeri Stubb kävi syyskuussa 2014 Saksassa vakuuttamassa, miten Suomi jakaa Saksan kanssa saman filosofian kasvusta ja kiristyspolitiikasta (*"Growsteritystä"*).

Mikään todistusaineisto tämän politiikan saavutuksista Euroopassa viimeisen kuuden vuoden aikana ei tunnu myöskään Stubbia häiritsevän. Luottoluokittaja Standard & Poor'sin pudotettua Suomen luokitusta Stubb antamassaan lausunnossa kutsui jo nyt tehtyjä säästöjä *"vain välttämättä aluksi"* (HS 12.10.2014).

Presidentti Niinistö puolestaan kommentoi: *"Kahdeksan vuotta on elvytetty, emme ole elpyneet"* (Yle TV1 30.5.2014). Niinistö sekoittaa monen muun poliitikon tavoin julkisen velan kasvun elvytyksen kanssa. Hän on muistuttanut olleensa kriittinen jo vuonna 2008, kun viimeksi elvytettiin (!). *"Minun kriittisyyteni jo silloin kohdistui siihen, että meillä on 7–8 miljardin euron selvä rakenteellinen aukko valtion budjetissa pelkästään. Se on suuri. Ja se on siellä pysynyt."* (Yle Uutiset 6.8.2013)

Vähän myöhemmin Niinistö kommentoi: *"Nyt on elvytetty seitsemän vuotta Suomea ja Eurooppaa, mutta kysyisin mieluummin, että mihin tilanteeseen elvytetään. Nyt tavoitellaan sellaista normaalitilaa, joka ei koskaan ollut normaali"*. Kaikesta huolimatta hän haluaa valaa uskoa tulevaan: *"Ei tämä nyt niin synkkää ole. Jos ajattelemme taloutta ja elintasoa, on se nyt tällä sukupolvella parempi kuin yhdelläkään tähän asti. Ja jos me vanhemmat ajattelemme olemistamme, niin ei tässä nyt kurjuutta katsota ollenkaan."* (Iltalehti 7.11.2014)

Oppositiojohtajien lausunnot eivät myöskään poikkeaa pääministerin ja presidentin lausunnoista. *"Suomella ei ole varaa enempään elvyttämiseen"*, katsoo keskustan puheenjohtaja Juha Sipilä. Hän sanoo, että *"jos tällä tiellä jatketaan"*, Suomi on samalla tiellä kuin Etelä-Euroopan maat, jotka jatkoivat elvyttämistä velalla (Yle 4.11.2014). Vielä kummallisempia kuin poliitikkojen lausunnot esittää Helsingin Sanomien pääkirjoitus (4.10.2014) kirjoittaessaan, että *"säästöillä ei ollut tarkoituksaan luoda kasvua"*.

Mitähän Niinistö tarkoittaa rakenteellisella aukolla? Matti Vanhasen kakkoshalitushan (2008) kevensi ansiotuloverotusta *"rakenteellisesta syistä"* – vielä siten, että mitä suuremmat tulot sitä suurempi kevennys. Pian kun talous alkoi syöksyä alamäkeen, ne olivatkin elvytystä. Eivät pysyviksi tarkoitetut veronalennukset ole elvytystä. Veronalennukset toimivat elvytyskeinona paremmin, jos ihmiset uskovat niiden olevan tilapäisiä ja jos ne päättyvät, kun talous alkaa elpyä.

Vai heijastavatko puheet talouden ongelmien *"rakenteellisuudesta"* kaikuja 1990-luvun lamasta? Suomen omassa 1990-luvun alun lamassa kävi hyvin pitkälti samalla tavalla kuin nytkin. Virallinen linja hylkäsi tuolloin elvyttävän finanssipolitiikan. Silloinen valtiovarainministeriön kansantalousosaston ylijohtaja Sixten Korkman totesi **KIANDERIN JA VARTIAN** (1998) Suuri lama -kirjassa, että *"muualla Keynesistä luovuttiin*

*jo aiemmin (...) elvytys voisi hidastaa kustannussopeutumista”, koska juuri [Kianderin ja Vartian lisäys]”työttömyyden uhka on mekanismi, joka pakottaa palkkasopeutumisen, jos kustannusremonttia ei tulopolitiikalla saada aikaan. (...) Elvyttävä finanssipolitiikka on ristiriidassa sen linjan kanssa, jota ecu-sidonnaisuus edustaa.”*

1990-luvun alkupuolella monet näkivät Suomen edessä olevan rakenteellisen velkaongelman (ks. mm. **KORKMAN** 1992). Nykyisin sitä kutsutaan kestävyysvajeeksi<sup>3</sup>. Tämän näkemyksen mukaan edessä oli pitkä hitaan kasvun aika. Siksi oli parempi tehdä julkisen talouden sopeuttamistoimet heti.

Julkisen talouden sopeuttaminen tapahtui pääasiassa menoja leikkaamalla. Perusteluja sille, miksi painotus on lähes pelkästään menoissa, ei ole esitetty<sup>4</sup>. Valinnanmahdollisuuksia on sekä menoissa että veroissa, mutta edelleen pätee, ettei niitä ole syytä aloittaa laskuvaiheessa.

Suomen julkisen talouden sopeutusohjelmaa 1990-luvun laman hoidossa on joissakin puheenvuoroissa pidetty hyvänä opetuksena nykyisen eurokriisin hoitamiseen. Nämä puheenvuorot unohtavat, kuten yllä todettiin, että nyt elämme nollakoron maailmassa ja että Suomella oli silloin oma valuutta. Tässä tilanteessa, missä nyt olemme, finanssipolitiikan rooli on aivan toisenlainen.

Nyt koko hallituksen ykkösasiaksi näyttävät tulleen rakenteelliset uudistukset. Ilmeisesti sillä tarkoitetaan suosittua mantraa työurien pidentämisestä joka paikasta. Viedäänkö näin huomio pois talouden nostamisesta taantumasta eli kysyntälamasta? Miten nuo rakenteelliset uudistukset ns. kestävyysvajeen hoitamiseksi auttavat tässä tilanteessa?

Jo useamman vuoden ajan elvytyksen kiistäjät ovat puhuneet Euroopan ja Suomen talousongelmien olevan rakenteellisia. Perustelut, joita ei ole juurikaan esitetty, eivät vakuuta. **BALL** (2014) on tutkinut nykykriisin (siis 2007 alkaneen) vaikutuksia potentiaaliseen talouskasvuun. Hän osoittaa, että Sveitsi pois lukien kaikki OECD maat ovat kärsineet, mutta eniten ovat kärsineet Irlanti ja eteläiset Euro-alueen maat. Suomikin on kärsijöiden kärkipäässä.

Kiinnostavaa on myös, että Ruotsin potentiaalisen talouskasvun menetykset ovat olleet suuremmat kuin OECD-maissa keskimäärin. Tämä havainto jo itsessään kyseenalaistaa Ruotsin väitettyä menestystä työn tarjonnan rakenteellisten ongelmien ratkaisussa.

Ballin tutkimuksesta ilmenee, että potentiaalisen tuotannon<sup>5</sup> lasku tapahtui kaikissa OECD-maissa finanssikriisin alkuvaiheessa. Tämä taas johti sekä yksityisen että myös lähes kaikissa maissa – Suomi mukaan lukien – julkisen kysynnän laskuun. Syntyikö

---

3 Ennen muuttumista kestävyysvajeeksi jakovara-termi oli hetken käytössä.

4 Hyvä esimerkki tästä oli entisen taluskomissaari Rehnin nuhteet Ranskalle, kun Ranska yritti budjettivajesäännön kahlitsemana nostaa veroja. Rehnin mukaan budjettikuri syntyy menojen leikkauksesta eikä verojen korotuksesta.

5 Potentiaalisen tuotannon käsitteestä ks. Lehdon ja Lehmuksen artikkeli tässä kirjassa.

siis sama rakenneongelma samanaikaisesti kaikkiin OECD-maihin? Näin ollen Suomessa ei olisikaan erityistä rakenneongelmaa? Vai paljastuiko rakenneongelma vasta kriisin ansiosta?

Ballin tutkimuksen keskeinen sanoma on myös se, että hoitamatta jäänyt suhdan-  
neongelma muuttuu rakenteelliseksi. Näin on käymässä Euroopassa ja Suomessa.

On tunnettua, että potentiaalisen tuotannon laskusta voi aiheutua toteutuneen tuotannon lasku. Tätä ilmiötä on alettu kutsua fysiikasta lainatulla termillä hysteresis-ilmiöksi. Se kuvaa tilannetta, missä systeemi ei palaa ennalleen tietyn muutoksen jälkeen. Kriisistä toipuminen käy sitä vaikeammaksi mitä pitempään sen annettua jatkaa. On myös tutkimustietoa siitä, että erityisesti finanssikriiseistä toipuminen on hidasta ja että niistä syntyviä taloudellisia ja sosiaalisia menetyksiä ei saada koskaan takaisin (ks. esim. **REINHART JA ROGOFF** 2009).

Hysteresis-ilmiön taustalla voi nähdä useita syitä. Taluskriisin seurauksena investoinnit vähenevät ja työttömyys kasvaa. Työttömäksi, usein pitkäksi ajaksi, jääneiden työkyky ja ammattitaito heikkenee. Kaiken kaikkiaan, kuten Ball epäilee, kriisi alentaa tuottavuutta heikentämällä innovaatiotoimintaa. Tästäkin syystä kiristyspolitiikka pahentaa tilannetta supistamalla julkista kysyntää, erityisesti julkisia investointeja.

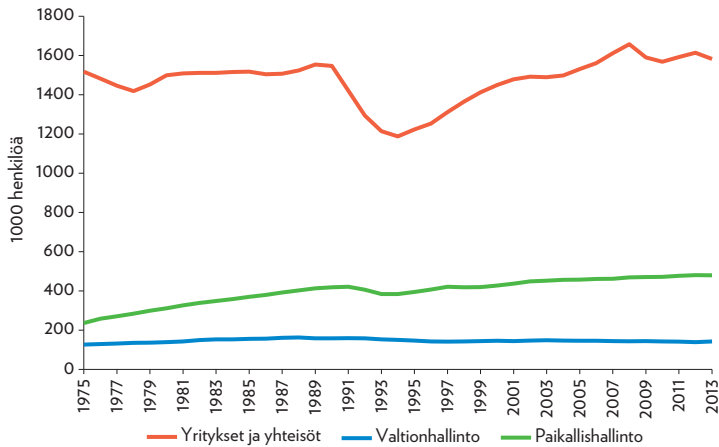
Kiristyspolitiikan nimissä on myös vaadittu julkisen sektorin työntekijöiden määrän vähentämistä. Esimerkiksi Keskustan puheenjohtaja Juha Sipilä vaatii Suomen yrittäjien tilaisuudessa julkisen sektorin supistamista. ”*Yksityinen sektori ei voi elättää näin suurta julkista puolta. Kuntien ja valtion työntekijöiden määrää tulee laskea kymmenillä tuhansilla*, Sipilä totesi Yrittäjät.fi:n haastattelussa 26.10.2014. Mihin tietoon Sipilä perustaa vaatimuksensa? Yrittäjät.fi:n haastattelussa sanotaan: ”*Keskustan puheenjohtaja Juha Sipilä vaatii kovia toimia Suomen valtiontalouden kohentamiseksi. Julkisen sektorin osuus Suomen bruttokansantuotteesta on noussut peräti 58 prosenttiin. Suomen valtiolla ja kunnilla on töissä yhteensä noin 530 000 suomalaista.*” Ovatko nämä Sipilän lausumia lukuja vai Yrittäjät.fi:n? Julkisen sektorin osuus bkt:stä on noin 20 prosenttia, eli ilmeisesti tarkoitus oli sanoa, että julkisten kokonaismenojen suhde bkt:en on tuo peräti 58 prosenttia.<sup>6</sup>

Kuviosta 2 huomataan, että erityisesti valtion työntekijöiden määrä on vähentynyt viimeisten vuosikymmenten aikana. Itse asiassa Bermperoglu et alin (2013) tutkimus osoittaa, että julkisten investointien ja julkisen sektorin työntekijöiden määrän supistuksilla lamassa pahennetaan, ei pelkästään talouden lyhyen ajan tilaa, mutta myös väitettyjä pitemmän ajan rakenteellisia ongelmia. Onko tarkoitus toistaa 1990-alun lamassa tehdyt virheet (ks. **TANNINEN JA TUOMALA** 2013)?

---

6 Julkisen sektorin koon mittaamisesta ks. Savelan artikkeli tässä kirjassa.

Kuvio 2. Työllisten määrä työnantajasektoreittain vuosina 1975–2013.



Lähde: Tilastokeskus, Kansantalouden tilinpito.

Kiristyspolitiikan moraalinen vetovoima on hyvin petollisella pohjalla, kun sitä perustellaan kovin kuluneella iskulauseella ”*se, mikä ei tee kipeää, ei myöskään paranna*”. Julkiset menot ovat kuitenkin muutakin kuin tehokkaan kysynnän takaaja. Julkiset sektorin rooli koulutuksessa, terveydenhoidossa ja sosiaalipalveluissa on ollut hyvinvointivaltion keskeisin pilari. Itse asiassa taloustieteessä on vanha perinne, joka tunnustaa sellaisten julkisten palvelujen tarjonnan, joita markkinat eivät pysty tarjoamaan. **ADAM SMITH** (1776), josta virheellisesti on luotu kuva kahlitsemattoman markkinatalouden guruna, kirjoitti ”Kansojen varallisuudessa”, että taloudella on kaksi erillistä tavoitetta, joista toinen on se, että julkisen vallan tulee huolehtia riittävästä julkisista palveluista.

Keskitymme tässä kirjoituksessa julkisen talouden pitemmän aikavälin sopeutukseen. On esitetty monia varteenotettavia arvioita siitä, että edessä on pitemmäksi ajaksi selvästi aikaisempaa matalamman kasvun vaihe. Nyt on tärkeää tehdä ero yhtäältä edellä puhutun talouskriisin huonosta hoidosta johtuvan talouden heikentyneen kasvun (eli nyt talous on potentiaalinsa alapuolella) ja sellaisen tilanteen välillä, missä kasvua aikaansaavat tekijät ovat muusta syystä heikentyneet. Pitemmän aikavälin talouskasvun hiipumisen mahdollisuudesta ovat kirjoittaneet mm. **GORDON** (2012) ja **SUMMERS** (2014), joka on palauttanut keskusteluun Alvin Hansenin 1930-luvulla esittämän idean ns. sekularisesta stagnaatiosta eli pysyvämmästä matalan kasvun vaiheesta laman jälkeen.

Emme ota tässä yhteydessä kantaa, onko tämä kehitys väistämätöntä. Sen sijaan arvioimme julkisen talouden kiristyspolitiikkaa siitä lähtökohdasta, että tuleva pitem-

män aikavälin talouskasvu tulee olemaan selvästi hitaampaa kuin lähimenneisyydessä koettu kasvu. Miten tällaisessa tilanteessa sopeutustoimia pitäisi tehdä? Miten toimet kohtelevat eri ryhmiä ja sukupolvia? Pitäisikö nyt suosia tulevia sukupolvia eli tukea lapsiperheitä, koulutusta ja julkisia investointeja?

Arvioimme näitä kysymyksiä taloustieteen, erityisesti optimiveroteorian, välinein. Käytämme ns. Pigou-Samuelson -sääntöä julkisten menojen arviointiin. Sääntöä voi kuvata eräänlaiseksi julkisten menojen hyöty-kustannussäännöksi. Oikea puoli kuvaa hyötyjä ja vasen puoli kustannuksia. Omana esimerkkinä tarkastelemme terveyttä ja julkisten terveydenhoitomenojen suhdetta tulonjakoon. Vertaamme julkisia menoja per henkilö ja tulonjakopainotettuja menoja käyttäen **SENIN** (1976) kansantulomittaa. Lopuksi pohdimme kursorisesti Kataisen hallituksen päätökseen ”rakennepoliittisen ohjelman toimeenpanosta osana julkisen talouden suunnitelmaa 25.3.2014” liittyviä kiristyspolitiikan valintoja.

## Kiristyspolitiikan perusteluista ja vaihtoehtoista

Kiristyspolitiikan kannattajat ovat hakeneet nykyisten talousongelmien syytä myös julkisen sektorin velkaantumisesta. Suomen osalta on selvästi nähtävissä, että ennen 1990-luvun lamaa yksityinen sektori (yritykset ja kotitaloudet) velkaantui voimakkaasti ja laman puhjettua yksityinen sektori pyrki pienentämään velkataakkaansa julkisen sektorin velkaantuessa samalla. Nykykriisin puhjettua julkisen sektori alkoi jälleen velkaantua automaattisten vakauttajien<sup>7</sup> kautta (kuvio 3).

Julkisen sektorin velkaantuminen on kuitenkin vääjäämätön talouden sopeutumismekanismin osa, mikä tulee selkeästi ilmi tarkasteltaessa Suomen sijasta vaikkapa Irlantia, Espanjaa, Portugalia tai itseään Saksaa. Kuten yllä todettiin, tämän ymmärtäminen on osoittautunut vaikeaksi. Euroopassa, myös Suomessa, monet pitävät julkisten menojen merkittäviä leikkauksia välttämättömiä. Joudumme muuten Kreikan tielle, väitetään.

Amerikkalaisekonomistien **REINHARTIN JA ROGOFFIN** (2010) tulosta, että kun julkinen velka ylittää 90 prosenttia suhteessa bkt:en, talouskasvu alkaa hiipua, käytettiin kiristyspolitiikan avainperusteluna (esimerkiksi komissaari Olli Rehn). Tulos osoittautui koodausvirheeksi. Retoriikka ei silti muuttunut, ainoastaan vetoaminen tuohon tulokseen jäi pois.<sup>8</sup>

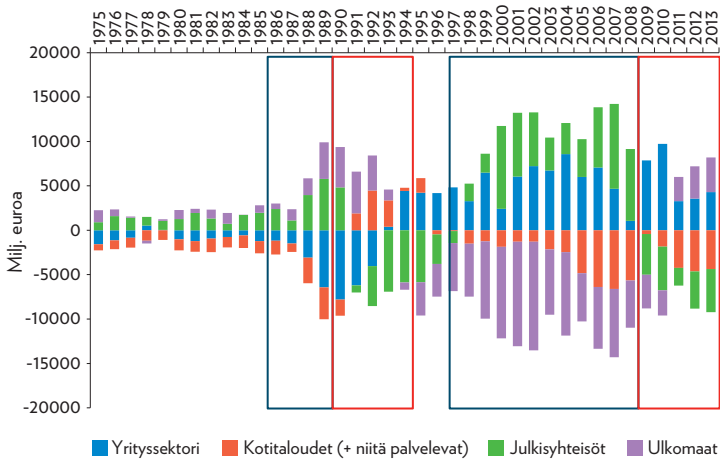
---

7 Bkt:n kasvun hidastuessa osan veroista (mm. kotitalouksien tulovero) kasvu hidastuu vielä enemmän, jolloin verotus suhteellisesti ottaen kevenee. Samalla osa tulonsiirroista (mm. työttömyyskorvaukset) kasvaa bkt:tä nopeammin. Molemmat vaikuttavat bkt:n kasvuun positiivisesti eli ne vaimentavat taantumaa. Sama tapahtuu toisin päin bkt:n kasvun kiihtyessä. Tästä syystä verotusta ja tulonsiirtoja kutsutaan automaattisiksi vakauttajiksi.

8 Ks. esim. Rehn ja Arthuis, Financial Times 29.10.2014.



Kuvio 3. Nettoluotonanto (= säästö – velkaantuminen) sektoreittain Suomessa.



Lähde: Tilastokeskus, Kansantalouden tilinpito.

Jos kuitenkin kiristyspolitiikkaan joudutaan turvautumaan edessä olevien heikompien kasvunäkymien vuoksi, millaisia ohjeita taloustieteellä on antaa? Julkishyödykkeiden tarjontasäntö tarjoaa tähän tehtävään mainion välineen.

Käytämme yleistettyä julkishyödykkeen tarjontasäntöä. Atkinsonin (2012a, 523) tavoin kutsumme tätä Pigou-Samuelson -säännöksi, missä menojen rahoitus tapahtuu vääristävien verojen eli niiden verojen avulla, joita maksamme todellisuudessaakin. Rajoittamalla lineaarisiin veroihin säntö voidaan esittää seuraavasti:

$$\sum_h (\omega^h \times MRS_G^h) = MC_G \times MC$$

missä  $\omega^h$  on henkilöön liitetty tulonjakopaino,  $MRS_G^h$  on yksilön  $h$  halukkuus maksaa lisäyksiköstä julkishyödykettä  $G$ ,  $MC_G$  on julkishyödykkeen  $G$  tuottamisen rajakustannus ja  $MC$  on julkisten varojen rajakustannus.  $MC=1$ , jos julkishyödyke rahoitetaan könttäsummaverolla. Tällöin olemme Samuelsonin säännössä. Vääristävän veron tapauksessa poiketaan ykkösestä. Havaitsemme, että perinteistä Samuelsonin sääntöä on täydennetty yhteiskunnan tulonjakoarvostuksilla ( $\omega^h$ ) ja vääristävän veron rajakustannuksilla ( $MC$ ).

Yksi perustelu julkisten menojen leikkauksille tarkoittaa sitä, että Pigou-Samuelson-säännön vasen puoli on pienempi kuin oikea puoli. Toisin sanoen tulonjakopainotettu kokonaismaksuhalukkuus julkisten menojen lisäyksiköstä on pienempi kuin kyseisen lisäyksikön rahoittamisen kustannus. Tällainen tilanne voi syntyä esimerkiksi, jos julkisen sektorin velkaantumisen ajatellaan olevan sellaisella kehitysuralla, että ”meillä ei ole varaa nykytasoiseen julkiseen sektoriin” (so. julkisten varojen rajakustannus on kasvanut). Pigou-Samuelson-sääntö auttaa kuitenkin hahmottamaan, että on muitakin keinoja julkisen talouden sopeuttamiseen. Välittömästi huomataan, että lisäveroeuron arvo on myös kasvanut. Näin ollen sopeutuksen tulisi tapahtua myös veroja korottamalla.

Sääntö kumoaa monen poliitikon ja ns. asiantuntijan vaatimukset siitä, että sopeutus on tehtävä vain tai pääasiassa menoja leikkaamalla. Huomionarvoista on, etteivät nuo tahot juuri koskaan esitä perusteluita väitteilleen sen paremmin lyhyen kuin pitemmän aikavälin näkökulmasta. **ALESINAN JA ARDAGNAN (2010) (AA)** artikkelia käytettiin perusteluna niin meillä kuin maailmalla menoleikkausten paremmuudelle verokorotuksiin verrattuna (ks. esim. **TUOMALA 2013**). Nykyisen valtiosihteerin Martti Hetemäen toimesta tuo kanta on kulkeutunut VM-raportteihin, esimerkiksi hänen nimeään kantaneen verotyöryhmän väliraporttiin (**VEROTUKSEN KEHITTÄMISTYÖRYHMÄ 2010**).

Hämmästyttävän sitkeänä edelleen Suomessakin elää uskomus menoleikkausten paremmuuteen. Lähes viikoittain törmää jonkun poliitikon (nykyisen tai entisen) tai ns. asiantuntijan tätä kantaa puoltaviin kannanottoihin. Innokkuutta ei ole hillinnyt sekään, että AA:n tutkimus on osoitettu virheelliseksi sekä aineistojen tulkinnan että puutteellisen ekonometrian vuoksi. Lisäksi on osoitettu, että niissäkin menestyksekkäissä kiristyspolitiikan tapauksissa taustalta on löydettävissä muu keskeisesti vaikuttava tekijä; kuten Suomen tapauksessa 1990-luvulla devalvaatio, vientihintojen nousu ja korkojen lasku.

**ATKINSON (2012a)** on esittänyt kaksi muuta perustelua julkisten menojen leikkauksille, joilla ei ole mitään tekemistä kiristyspolitiikan kanssa. Pigou-Samuelson-säännön oikea puoli voi pienentyä esimerkiksi siksi, että maksuhalukkuus julkisista menoista heikentyy. Toiseksi halukkuus uudelleenjakoon eli halukkuuteen tasoittaa tuloeroja voi olla vähentynyt eli uudelleenjakopreferenssit ovat heikentyneet. Köyhempien kansalaisten palveluille ei enää pannakaan yhtä suurta painoa kuin ennen (**ATKINSON 2012a, 524–525**).

**ATKINSONIN (2012b)** yksi keskeinen viesti on, että menoleikkaukset ovat kohdistuneet liiallisesti julkisiin investointeihin niin Isossa-Britanniassa kuin muuallakin. Näin on mielestämme tapahtunut myös Suomessa (ks. **TANNINEN JA TUOMALA 2013**). Kuvioissa 4 on hahmotettu reaalisia julkisia investointeja 1970-luvun puolivälistä lähtien. Havaitsemme, että julkisten investointien reaalin kasvu on hidastunut tarkasteltavalla ajanjaksolla. Selvä hidastuminen ajoittui viimeisten vuosikymmenien

ajanjaksolle, ja 1990-luvun puolivälin jälkeen bkt:n ja julkisten investointien kasvuvauhdit ovat eriytyneet toisistaan.

Kuvio 4. Reaalinen bruttokansatuote ja julkiset investoinnit vuosina 1975–2014, 1975Q1 = 100.

Vuosi	Julkiset investoinnit (Indeksi)	BKT (Indeksi)
1975:1	100	100
1975:3	100	100
1978:1	105	105
1979:3	108	110
1981:1	110	115
1982:3	115	120
1984:1	120	125
1985:3	125	130
1988:1	130	135
1988:3	140	145
1990:1	150	155
1991:3	140	145
1993:1	110	135
1994:3	120	140
1996:1	130	150
1997:3	140	160
1999:1	150	170
2000:3	140	175
2002:1	150	180
2003:3	160	185
2005:1	150	190
2006:3	160	200
2008:1	170	210
2009:3	160	205
2011:1	170	215
2012:3	160	210
2014:1	190	220

Lähde: Tilastokeskus, Kansantalouden neljännesvuositilinpito.

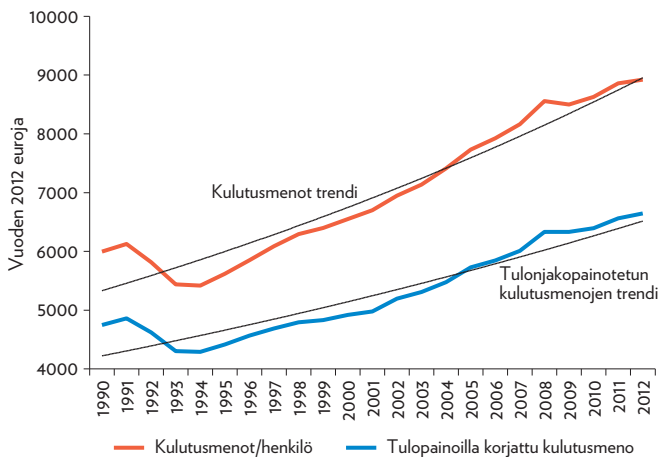
Julkisten investointien tilaa voidaan myös arvioida sukupolvien välisen oikeudenmukaisuuden näkökulmasta. Tyypillinen ja osin harhaanjohtava, Suomessakin usein kuultu väite on, että emme saa jättää tuleville sukupolville kohtuutonta velkataakkaa kannettavaksi. Mutta sukupolvien välisessä oikeudenmukaisuudessa on muitakin tekijöitä kuin julkinen velka. Tulevat sukupolvet voivat olla heikommassa asemassa myös siksi, että jätämme niille vähemmän yksityistä tai julkista reaaliarvallisuuutta. Velan vähentämiseen tähtäävä kiristyspolitiikka on tarkoittanut myös julkisen infrastruktuurin rapistumista: kiristyspolitiikan seurauksena on vaara, että tulevat sukupolvet perivät sekä ”kohtuuttoman velkataakan” että rapistuneen infrastruktuurin.

Seuraavassa kuviossa 5 arvioimme, ovatko julkiset menot kokonaisuudessaan ajanjaksolla 1990–2012 olleet suosiollisempia köyhemmille kansalaisille. Kuviossa on esitetty henkeä kohden laskettujen reaalisten julkisten kokonaismenojen kehitys Suomessa ajanjaksolla 1990–2012. Tällainen perinteinen laskelma olettaa, että yhteiskunnan kannalta julkisen sektorin käyttämä euro on yhtä arvokas, menipä se yhteiskunnan rikkaimman tai köyhimmän kansalaisen hyväksi. Lienee kuitenkin luontevaa ajatella, että yhteiskunnassa vallitsee jokin tulonjakoarvostus, ja siten köyhemmille suunnattu euro olisi yhteiskunnan näkökulmasta arvokkaampi kuin kaikkein rikkaimmille suunnattu euro.

Kuviossa 5 tämä otetaan huomioon **SENIN** (1976) reaalisen kansantulon mitan avulla, joka painottaa tulonjakopainolla henkeä kohden laskettua reaalisia julkisia kokonaismenoja. Toisin sanoen vertaamme keskimääräistä kehitystä, missä kukin kansalainen saa saman painon tilanteeseen, missä tulonjakopainot perustuvat kääntäen Ginikerroimeen: 1- Ginikerroin.<sup>9</sup>

**SEN** (1976) ehdotti tavan, miten kansantulolaskelmia voidaan muokata siten, että ne ottavat huomioon henkilön järjestyksen tulonjakaumassa. Esimerkiksi jos meillä on viisi tulonsaajaryhmää, suurituloisin 20 prosenttia saa painon 1, seuraava 20 prosenttia saa painon 2, keskimäinen eli mediaaniryhmä saisi painon 3, seuraavan ryhmän paino 4 ja pienituloisimman ryhmän paino on 5. Kuvioista 5 nähdään, että tulonjakopainotetut reaaliset julkiset menot ovat kasvaneet lievästi hitaammin kuin menot per henkilö.

Kuvio 5. Reaaliset julkiset kulutusmenot henkilöä kohden tulonjakopainoin vuosina 1990–2012.



Lähde: Tilastokeskus.

<sup>9</sup> Ginikerroin on tulonjaon (tuloerojen) eräs mittari, joka saa arvon 0:n ja 1:n välillä. Mitä suuremmat ovat tuloerot, sitä suurempi on Ginikerroin.

## Terveyserot ja julkisten menojen sopeuttaminen

Erityisesti terveydenhuolto- ja eläkemenojen sopeuttamiset ovat nyt ja jatkossa isoja yhteiskunnallisia kysymyksiä. Poliittisen kirjon laidasta laitaan on lausuttu suurta huolta terveyserojen kasvusta. Varsinkin ne tahot, jotka eivät ole huolissaan tulo- ja varallisuuserojen kasvusta, pitävät kuitenkin terveyserojen kasvua huonona asiana.

Mitä itse asiassa tarkoitetaan, kun puhutaan terveyserojen kasvusta? **ATKINSON** (2011) korostaa, että on tärkeää erottaa toisistaan (1) erot terveydessä (tilastollisesti terveyden varianssi; *health inequality*), ja (2) epätasa-arvo terveydessä (korrelaatio terveyden ja tulojen/sosioekonomisen aseman välillä; *health inequity*). Kun puhumme epätasa-arvosta terveyden suhteen, tarkoitamme jälkimmäistä käsitettä eli miten terveys tai terveydenhuoltomenot korreloivat sosioekonomisen aseman kanssa.

Terveyserojen – aivan kuin tuloerojenkin – mittaamisessa tuntuu luonteelta ajatella, että keskimääräisen terveyden lisääntyminen on hyvä asia ja keskiarvon ympärillä tapahtuvien erojen kasvu taas huono asia. Näiden välillä voi olla normatiivinen valintatilanne. Aina ei toki ole näin. Terveysegalitaristin ei pitäisi arvioida terveyden jakaumaa pelkästään erojen suhteen vaan ottaa huomioon myös keskiarvo.

Tarkastellaan yksinkertaista esimerkkiä. Meillä on kaksi samankokoista ryhmää, joilla on sama elinaikaodote, esimerkiksi 60 vuotta. Toisen ryhmän odote nousee 65 vuoteen ja toisen 75 vuoteen. Keskimääräinen elinaikaodote on noussut 60:stä 70:een, mutta erot ovat samalla kasvaneet. Egalitaristi pitäisi 70 vuoden elinaikaodotetta molemmissa parempana kuin tilannetta 65–75. Verrattuna jälkimmäiseen monet meistä hyväksyisivät samanpituiset elinaikaodotteet, jotka ovat vähemmän kuin 70, mutta enemmän kuin 65 vuotta. Olemme näin valmiit uhraamaan ”tehokkuutta” ”oikeudenmukaisuuden” nimissä. Valintatilanteen keskiarvon ja keskiarvon ympärillä olevien suhteellisten erojen välillä sanelee se, kuinka paljon kaihdamme eroja. Tämä on Atkinsonin mitan idea tuloerojen normatiivisessa mittaamisessa. Soveltuuko se terveyserojen mittaamiseen?

Tuloerojen mittaamiskirjallisuudessa tuloerojen kaihtaminen otetaan huomioon yhteiskunnan tavoitteita heijastavassa kriteerissä. Se ilmaistaan parametrin avulla. Parametrin arvo vaihtelee nollasta (kaikki saavat saman painon) äärettömään (kaikki paino annetaan pienimmälle tulolle tai pienimpiä tuloja saavalle ryhmälle). Pitäisikö erojen kaihtaminen olla suurempaa terveyserojen kuin tuloerojen suhteen? Jos näin halutaan, niin kysymys on: miksi?

Toisin kuin tuloilla, joilla on ihmisille vain välineellinen arvo, terveydellä on myös itseisarvoa. Siten terveyseroja ei tulisi hyväksyä yhtä herkästi kuin tuloeroja. Erot terveydessä aiheuttavat eriarvoisuutta ihmisten kyvyssä toimia, mikä tarkoittaa yhtäläisten mahdollisuuksien toteutumattomuutta. Joko taloudellisista tai kannustinsyistä voimme sen sijaan olla valmiit hyväksymään tuloerot suuremman kokonaistulon vuoksi.

Kannustinperustelua ei ole syytä liioitella tuloerojenkaan tilanteessa. Se ei selvästikään tule kysymykseen terveyden tapauksessa. Olisi vaikea kuvitella, että terveyserot kannustaisivat parempaan keskimääräiseen terveyteen. Tuloerot taas tuottavat terveyseroja.

Viimeisten vuosikymmenien aikana Suomessa ja monissa kehittyneissä maissa samaan aikaan, kun tuloerot ovat kasvaneet, ovat myös erot elinaikaodotteissa kasvaneet. Esimerkiksi miehillä 35-vuotiaiden elinajanodotteen ero ylimmän ja alimman tuloviidenneksen<sup>10</sup> välillä kasvoi 7,4 vuodesta 12,5 vuoteen (naisilla 3,9 vuodesta 6,8 vuoteen) aikavälillä 1988–2007 (TARKIAINEN ET AL. 2011). Lisäksi muissa tuloryhmissä jatkunut elinajanodotteen kasvu pysähtyi alimmassa tuloviidenneksessä 1990-luvun alkupuolella.

## Eläkejärjestelmän sopeuttaminen

Eläkejärjestelmän sopeuttamiseksi on kuitenkin vaadittu vain työurien pidentämistä eläkejärjestelmän alarajaa nostamalla. Tarkoittaako tämä sitä, että rakennustyömiehen on tehtävä pitempään hommia, koska liikejuristin odotettu elinikä kasvaa? Kuten yllä todettiin, muissa julkisissa menoissa ja myös eläkejärjestelmässä on automatiikan lisäksi useita muita sopeutuskeinoja kuin alarajan nostaminen.

Monet tahot näyttävät kannattavan eläkeiän nostamista kytkemällä eläkeiän alarajan keskimääräisen elinajan odotteen kasvuun. Toki on niin, että jos jakojärjestelmässä, kuten Suomenkin järjestelmä pääosin on, keskimääräinen elinaikaodote kasvaa ja jos ikäraja ja syntyvyys pysyvät ennallaan, järjestelmä ei pitemmän päälle kestä. Tällöin joko maksuja on nostettava tai etuja leikattava. Tässä päätelyssä asioita katsotaan vain keskimäärän suhteen. Edellä jo todettiin, että todellisuudessa toteutuneet ja odotetut eliniät eroavat melkoisesti.

Eräs syy, mikä vie pohjaa pois eläkejärjestelmän perustamisesta keskimääräisen eliniänodotteeseen, on se, että eliniän pituuteen on vaikuttamassa merkittävä määrä tekijöitä, joista yksilö ei itse ole vastuussa. Esimerkiksi CHRISTENSEN ET AL. (2006) väittävät, että 20–30 prosenttia elinikäeroista samassa ikäkohortissa voidaan selittää geneettisellä taustalla. Tästä syystä olisi eettisesti hyvin arveluttavaa rangaista lyhyestä eliniästä. Eläkejärjestelmän suunnitellussa tulisi keskeisesti ottaa huomioon eliniän pituuteen liittyvä riski. Tämä taas vaatisi sitä, että yhteiskunnan tavoitteissa tulisi ottaa huomioon elinikäerot.

---

10 Kun tulonsaajat asetetaan järjestykseen heidän tulojensa suuruuden mukaan, niin pienituloisimmat 20 prosenttia muodostavat alimmat tuloviidenneksen ja suurituloisimmat 20 prosenttia muodostavat ylimmän tuloviidenneksen.

Suomalaisessa eläkekeskustelussa näyttää jopa siltä, että eläkeuudistusta tehdään mielessä vain kestävyysvaje. Miten kestävyysvaje voisi olla tuo tavoite? Ei mitenkään. Taloustieteessä on ollut viime aikoina aktiivista tutkimusta siitä, miten elinaikaodotteiden erot vaikuttavat eläkejärjestelmän suunniteluun ja miten elinikärisi otetaan huomioon yhteiskunnan tavoitteissa. Tämän tutkimuksen viesti on yhtäältä se, että eläkeiän korotus on tässä kehikossa perusteltu, jos varhain kuolevat ihmiset kuolevat ennen eläkeikää. Korkeampi eläkeikä saa pitkäikäisemmät jatkamaan työssä ja sitä kautta mahdollistuu tulonsiirto nuoremmille.

Käytännössä tulonsiirtojen määrää nuoremmille rajoittaa se, että emme voi tuntea yksilötasolla tuottavuus- ja elinaikaodote-eroja (tämä on optimiveroteorian keskeinen lähtökohta). Poliittikka on perustettava havaittuihin eroihin. Tämä taas vaatii kannustimien huomioonottamista siten, että saadaan tuottavimmat pysymään pitempään töissä.

Toinen tapaus on se, että kuolema tulee eläkeiän alkuvaiheessa. Tällöin pikeminkin eläkeiän alarajaa tulisi alentaa tai jos sitä muista syistä joudutaan nostamaan, nousun tulee olla hyvin pieni.

Suomalaisessa keskustelussa ja käytännössä on enemmän tai vähemmän vierastettu eläkeiän sitomista myös ammattiin. Perusteluna on esitetty toteuttamiseen liittyviä hankaluuksia. Mutta onhan meillä pitkä perinne eläkeiän sitomisesta ammattiin (esimerkiksi lentäjillä, palomiehillä ja opettajilla). Samoin automaattinen eläkeiän nousun sitominen keskimääräisen elinikäodotteeseen saattaa olla huono ratkaisu. Parempi olisi aina odottaa tietoja kuolleiden ikäjakaumien kehityksestä, kuolleiden ikäjakauman epätasa-arvosta.

## Terveydenhuollon monikanavaisen rahoituksen ja tarjonnan ongelmia

Yleisten tuloerojen jonkinasteista sietämistä voi lieventää hyödykekohtainen egalitarismi (TOBIN 1970). Tiettyjen erityishyödykkeiden – kuten terveys ja monet elämälle välttämättömät hyödykkeet – pitäisi olla tasaisemmin jakautuneita ihmisten kesken kuin heidän kykynsä maksaa niistä. Mikä tekee terveydestä niin erityisen asian? DESCARTES (1637) ilmaisi asian näin: ”... terveyden säilyminen on ... ilman muuta ensisijainen asia ja perusta kaikille muille asioille elämässä”. Terveystulemien, kuten sen indikaattorina edellä käytetyn elinikäodotteen, lisäksi hyödykekohtainen egalitarismi korostaa terveydenhuollon palveluiden kohdistamista tarvitseville muun kuin maksuvyyntin perusteella.

Terveydenhuoltojärjestelmä on erityisesti Suomessa monimutkainen. Tarkastelkaamme tilannetta ennen ”sote-uudistussopua”. VUORENKOSKI ET AL. (2008) on perusteellinen kuvaus suomalaisen terveydenhuoltojärjestelmän rakenteesta, vahvuuksista ja heikkouksista. Yksi keskeinen ominaispiirre suomalaisessa terveydenhuoltojärjestelmässä on sen monikanavaisuus niin rahoituksessa kuin tarjonnassakin.

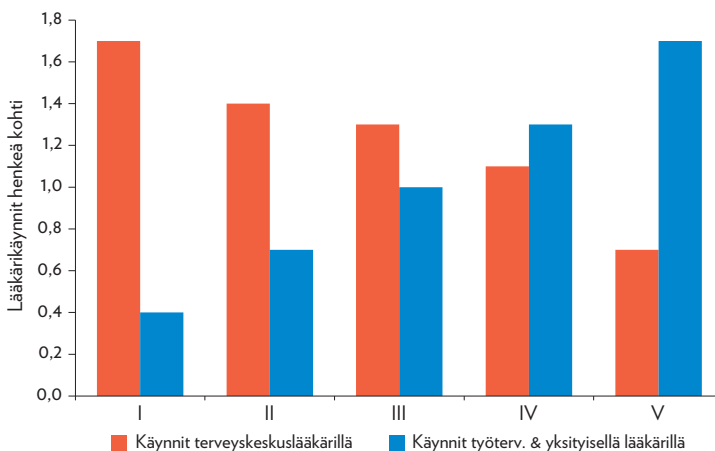
Vaikka julkinen sektori vastaa noin 75 prosenttia kaikista terveydenhuoltomenoista, menojen jakaantumisella julkisen sektorin sisällä on huomattava merkitys. Vuonna 2012 julkisista terveydenhuoltomenoista 33 prosenttia tuli suoraan valtion budjetista, 48 prosenttia paikallishallinnolta ja vastaavasti 19 pakollisesta sairausvakuutuksesta.

Suomessa julkista rahoitusta saavat kunnallisesti järjestetty terveydenhoito, yksityinen terveydenhoito ja työterveydenhoito. Rahoituksen tavassa ja määrässä on merkittäviä eroja, mutta yhtä kaikki tuki on merkittävä kaikille toimijoille. Keskeinen ero rahoituksessa tulee siitä, että kunnallinen terveydenhoito on verorahoitteista, kun taas yksityinen terveydenhuolto ja työterveyshuolto saavat tukea Kelan hallinnoiman pakollisen sairausvakuutuksen kautta, mikä rahoitetaan pääosin palkkasummasta kerättävillä pakollisilla vakuutusmaksuilla. Tällaisen päällekkäisen julkisen rahoitusjärjestelmän ongelma on sen taipumus synnyttää tehottomuutta sekä kannustimia siirtää kustannuksia muille osapuolille. Tätä edistää myös suomalaisen terveydenhuoltojärjestelmän hajaantuneisuus ja heikko koordinaatio.

Kolmikanavaisen tarjonnan myötä yksi keskeinen ongelma suomalaisessa terveydenhuoltojärjestelmässä on sen alueellinen ja sosioekonominen eriarvoisuus. Horisontaalisen oikeudenmukaisuuden näkökulmasta suomalainen järjestelmä on OECD-maista rikkaille suosiollisimpia yhdessä Portugalin ja USA:n kanssa (ks. mm. **VAN DOORSLAER ET AL.** 2006).

Terveydenhuoltojärjestelmä rakenteellinen vaikutus tulee hyvin esiin kuviossa 6, jossa tarkastellaan tuloviidenneksittäin lääkärikäyntejä ja käyntipaikkaa. Lääkäris-

Kuvio 6. Lääkäriä käynnit tuloviidenneksittäin.



Lähde: Häkkinen ja Alha (2006). Tuloviidennekset on laskettu henkilön kotitalouden kulutusyksikköä kohti lasketujen käytettävissä olevien tulojen perusteella.



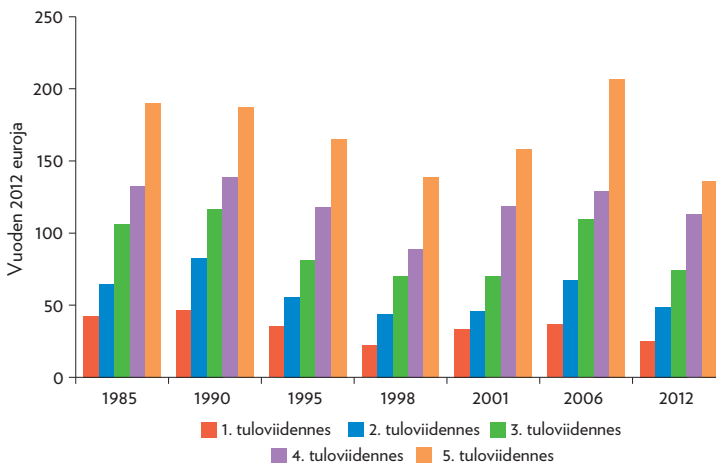
säkäynnit per henkilö eivät juuri eroa tuloviidenneksittäin, mutta alimmat tuloviidennekset käyvät tyypillisesti terveyskeskuslääkärillä ja ylin tuloviidennes yksityisellä tai työterveyslääkärillä. Vastaava kuva syntyy myös hammaslääkärillä käynneistä edellisen vuoden aikana terveyskeskus- ja yksityishammaslääkärin osalta, joskin myös käyneiden osuus kasvaa tuloviidenneksittäin (HÄKKINEN JA ALHA 2006).

Suomalaisen terveydenhuollon rahoituksen erikoisuuksiin kuuluu pakollinen sairausvakuutus, jota hallinnoi Kela. Tämän palkkatuloon kohdistuvan pakollisen maksun maksuosuudet jakaantuvat työnantajalle (38 %), vakuutetulle eli työntekijälle (33 %) ja valtiolle (28 %). Tämän pakollisen sairausvakuutuksen puitteissa korvataan mm. lääkekuluja, yksityislääkärin ja yksityisen hammashoidon palveluita sekä osa työterveyshuollon kustannuksista (VUORENKOSKI ET AL. 2008). Vuonna 2012 terveydenhuollosta 19 prosenttia rahoitettiin pakollisen sairausvakuutuksen kautta.

VUORENKOSKI ET AL. (2008, 51–53) kuvaavat sangen kattavasti suomalaisen yksityisen sairausvakuutuksen kentän. Heidän tulkintansa mukaan keskeinen motiivi ottaa vapaaehtoinen sairausvakuutus on halu kattaa asiakkaalle Kela-korvauksen jälkeen jäävä yksityisen terveydenhuollon maksuosuus. Siten yksityinen sairausvakuutus korvaa vain osan potilaan toimenpiteen synnyttämistä yksityisen terveydenhuollon kokonaiskustannuksista.

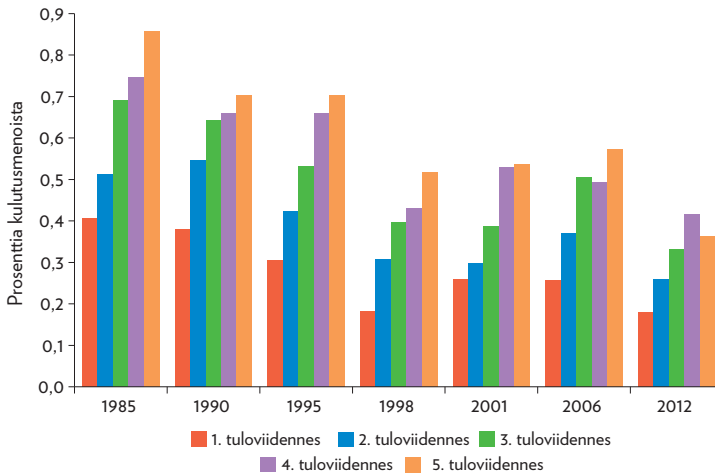
Tilastokeskuksen kulutustutkimuksen avulla meidän on mahdollista tarkastella tätä osuutta. Valitettavasti kulutustutkimuksen kulutuskäsite ei sisällä kotitalouksien julkisten hyvinvointipalveluiden käytöstä saamia etuuksia (esimerkiksi terveydenhoidosta ja koulutuksesta). Kuviosta 7 havaitsemme, että ylimmän tuloviidenneksen

Kuvio 7. Vapaaehtoiset tapaturma- ja sairausvakuutukset kulutusyksiköittäin.



Lähde: Tilastokeskus.

Kuvio 8. Vapaaehtoisten tapaturma- ja sairausvakuutusten osuus kulutuksesta kulutusyksiköittäin.



Lähde: Tilastokeskus.

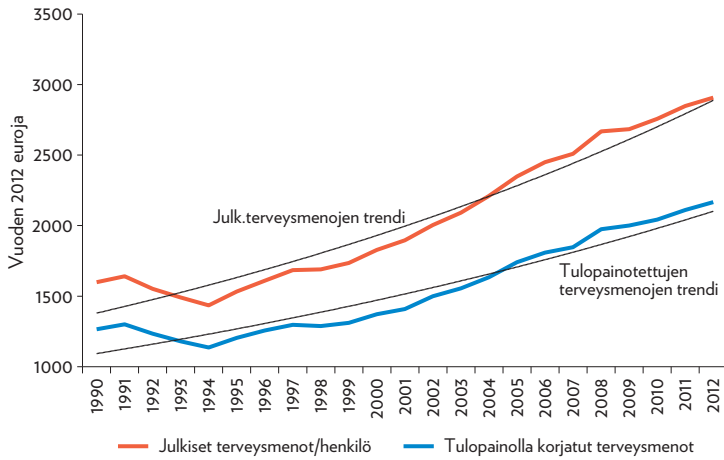
vapaaehtoiset tapaturma- ja sairausvakuutusmenot ovat merkittävästi suuremmat kuin muilla tuloviidenneksillä. Suhteutettuna kokonaiskulutukseen erot pienenevät, mutta vakuutusten osuus kasvaa yhtä poikkeusta lukuunottamatta tuloviidenneksittäin (kuvio 8).

Tarkastelemme seuraavassa lyhyesti julkisen terveydenhuollon henkeä kohden laskettujen reaalisten kokonaismenojen kehitystä Suomessa ajanjaksolla 1990–2012. Kuten edellä julkisten kokonaismenojen tapauksessa, vertaamme siis keskimääräistä kehitystä, missä kukin kansalainen saa saman painon, tilanteeseen, missä painot heijastavat Gini-kertoimen taustalla olevia painoja.

Kuvioista 9 ja 10 huomataan, että kasvu on ollut lievästi heikompa tulojako-painotetuissa menoissa kuin terveystenomenoissa per henkilö.<sup>11</sup> Em. kuviot on ilmaistu vuoden 2012 rahamäärässä (eli vuoden 1990 euro on 1,5 vuoden 2012 euroa). Julkisen terveydenhuollon menojen osalta havaitaan kuvioista 9 ja 10 sama kehitys kuin julkisten kokonaismenojen tapauksessa kuviossa 5. Tulonjakopainotetut terveydenhuollon menot ovat kehittyneet hitaammin kuin nämä menot keskimäärin.

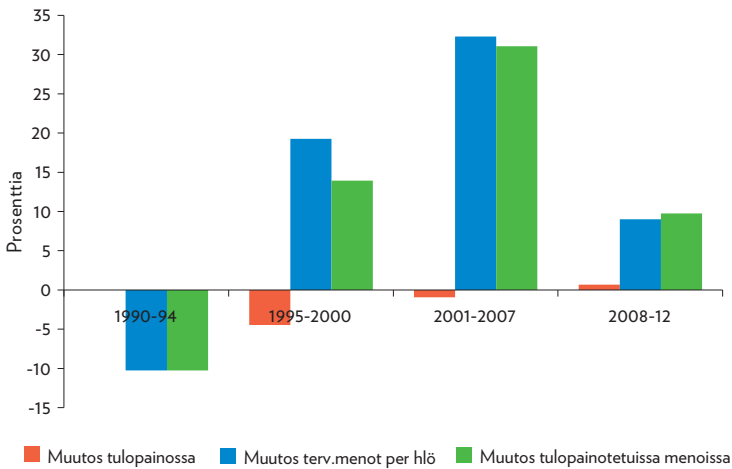
11 PEKKALAN (2009) tutkimuksessa selvitettiin, minkälainen yhteys maakuntien tuloeroilla oli pitkäaikaissairastavuuteen ja yleiseen terveydentilaan Suomessa vuosina 2003 ja 2004. Maakunnan sisäisten tuloerojen kasvaessa yleinen terveydentila heikkeni. Hänen tulokset kuvaavat kuitenkin ensisijaisesti tuloerojen ja terveyden välistä korrelaatiota, eivätkä niiden välistä kausaalisuutta.

Kuvio 9. Julkiset terveydenhuollon kokonaismenot henkeä kohden.



Lähde: Tilastokeskus, Julkisyhteisöjen menot tehtävittäin ja Tulonjakotilasto.

Kuvio 10. Julkisen terveydenhuollon henkeä kohden laskettujen reaalistien kokonaismenojen muutokset vuosina 1990–2013.



Lähde: Tilastokeskus, Julkisyhteisöjen menot tehtävittäin ja Tulonjakotilasto.

## Kataisen hallituksen kehyspäättöksen arviointia

Ennen 26.3.2014 tehtyä kehyspäättöstä Kataisen hallitus väitti tehneensä hallituskaudella päätökset noin 3 bkt-prosentin suuruisista menoja vähentävistä ja tuloja lisäävistä toimenpiteistä. Toinen Kataisen hallituksen kehyspäättöksen arviointiin vaikuttava tekijä on sote-uudistus, jolla kunnallisesti järjestetty terveydenhuolto ja sosiaalipalvelut yhdistetään tuotettavaksi viiden vahvan alueellisen järjestäjän toimesta. Alueet rakentuvat nykyisten erityisvastuualueiden pohjalta. Näin sote-alueet olisivat riittävän suuria järjestämään kaikki sosiaali- ja terveystalouden palvelut perustasosta aina vaativimpiin erityispalveluihin saakka (STM 2014). Uuden järjestelmän osalta on runsaasti ratkaisematta olevia kysymyksiä, mutta huolimatta puheista yksikanavaisesta rahoituksesta sote-aluemalli ei muuta vallitsevaa käytäntöä verorahoituksen ja Kelan sairausvakuutuksen välillä, mikä on yksi keskeinen eriarvoistavaa kehitystä ylläpitävä tekijä.

Kataisen hallituksen kehyspäättöksen laajamittainen tulonjakovaikutusten analysointi vaatisi esimerkiksi verotuksen ja tulonsiirtojärjestelmän vaikutusten arviointia simulointimallilla. Tässä vaiheessa voimme ottaa esille ainoastaan yleisiä periaatteita jo keskustelun puitteissa. Ensinnäkin hallitus päätti uusista välittömistä sopeutustoimenpiteistä, joiden arvioidaan vähentävän valtion menoja ja lisäävän tuloja 2,3 miljardia euroa vuoden 2018 tasolla (VALTIONEUVOSTON VIESTINTÄOSASTO 2014). Tämä on karkean arvion mukaan noin prosentti vuoden 2018 bruttokansantuotteesta. Olettaen talouden olevan vielä joitakin vuosia tilanteessa, missä tavanomaisin rahapoliittisin keinoin ei pystytä taloutta elvyttämään, kiristävällä finanssipolitiikalla on negatiivinen kerroinvaikutus bkt:n kasvuun.

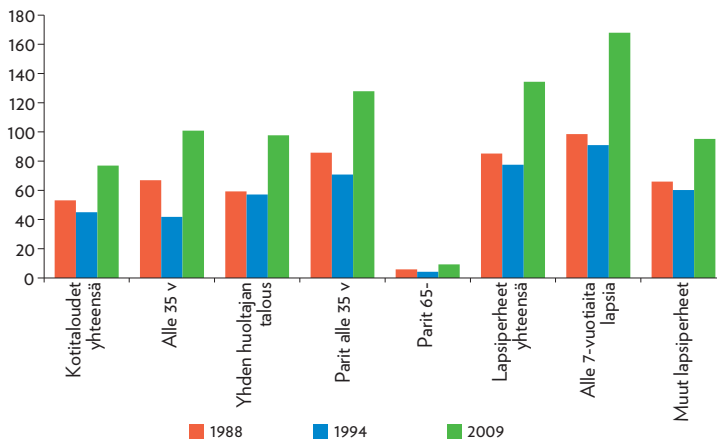
Edellä nähtiin, että Pigou-Samuelson -säännön perusteella sopeuttamista voidaan tehdä sekä veroissa että menoissa. Mitä tulee kehyspäättöksen menoleikkausten ja veronkiristysten suhteeseen, niin verojen korotusten vaikutukset ovat helpommin havaittavissa: ansiotuloverojen indeksitarkastusten tekemättä jättämisellä toivotaan saavutettavan 155 miljoonan euron verotuotto, joskin 100 miljoonaa on tarkoitus käyttää pienituloisten verotuksen keventämiseen. Lisäksi verotuksessa vähennysmahdollisuuksia pienennetään niin asuntolainan korkovähennysoikeuden kuin työmatkakustannusten omavastuuosuuden osalta. Näiden verotuksen progression lisäämistoimien lisäksi kehyspäättöksessä kasvatetaan valmisteveroja, energiaverotusta, ajoneuvoveroa ja kiinteistöveroja, joiden osalta ainakin osa vaikutuksista lienee verotuksen progressiota vähentäviä, joten kokonaisvaikutuksen arvioimiseksi olisi syytä tehdä perusteellisempi simulointiarvio.

Entä millainen on verojen vaikutus ikäryhmittäin? Kehyspäättöksen arvioidaan pienentävän valtiontalouden alijäämän vuonna 2018 2,7 miljardiin euroon ja siten taivuttavan valtiovelan kasvun suhteessa kokonaistuotantoon. Lisäksi kehyspäättöksessä valtion omaisuutta suunnitellaan realisoitavan 1,9 miljardilla eurolla, joka käytettäi-

siin valtion velan lyhentämiseen. Toisaalta julkiset investoinnit eivät näytä juurikaan kasvavan nykyisestä, mitä voi pitää huolestuttavana.<sup>12</sup>

Edelleen monet menojen vähennykset kohdistuvat pienituloisiin tai lapsiperheisiin – mm. sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksujen korotus, lapsilisien pienennys, muutokset ansiosidonnaisessa työttömyysturvassa. Lapsilisien leikkaukset yhdistettynä asuntolainan korkovähennysoikeuden leikkaamisen ja energiaverotuksen kasvattamiseen kohdistuvat erityisen voimakkaasti lapsiperheisiin, kuten kuvio 11 asuntolainan osalta indikoi. Kataisen hallituksen 26.3.2014 tekemää kehyspäätöstä on syytä kritisoida terveydenhuollon tasa-arvon näkökulmasta eriarvoistavaksi, sillä kehyspäätöksen sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksujen korotus kohdistuu kunnallisesti järjestettyjen palveluiden käyttäjiin. Erityisesti on muistettava, että lain mukaan työterveyshuollossa ei saa asiakkailta periä maksuja.

Kuvio 11. Asuntolainojen osuus käytettävissä olevasta rahatulosta.



Lähde: Tilastokeskus, Varallisuustutkimus.

## Yhteenvedo

Historia näyttää toistavan itseään. Pian 1990-luvun alun laman pahimman vaiheen mentyä ohi käynnistyivät Suomessa puheet julkisen talouden rakenteellisesta alijäämästä. Silloin ei vielä kestävyysvaje-termi ollut käytössä. Jälleen nykyisen taantuman alkuvaiheen jälkeen talouden lyhyen aikavälin ongelmien korjaaminen siirtyi syrjään.

12 Vrt. väylärahoituksen säästöt 100 miljoonaa euroa ja 300 miljoonan euron lisäykset osaamis- ja innovaatioinvestointeihin sekä nopeasti työllistäviin liikennehankkeisiin.

Finanssipoliittinen elvytys kiistettiin. Sen katsottiin lisäävän vain julkista velkaa ja edelleen heikentävän taloutta.

Mikään evidenssi päinvastaisesta todellisesta kehityksestä Euroopassa ja Suomessa ei tätä kantaa näytä horjuttavan. Talouden ongelmat nähdään rakenteellisina. Uskollisesti on toistettu mantraa rakenteellisten uudistusten tärkeydestä. Uhkaavan julkisen talouden kestävyysvajeen nimissä on vaadittu pikaisia toimia eläkejärjestelmässä ja julkisessa taloudessa. Keskustelua ovat hallinneet epämääräiset yritykset viedä eteenpäin sote- ja kuntauudistuksia.

Olemme tässä kirjoituksessa keskittyneet julkisen talouden pitemmän aikavälin sopeutukseen tilanteessa, missä talouden kasvun arvioidaan olevan pitemmän ajan selvästi hitaampaa kuin menneisyydessä. Emme ota kantaa siihen, tuleeko näin tapahtumaan eli onko nykytiedoin perusteita tällaiselle kehitykselle. Arvioimme julkisen talouden sopeuttamista taloustieteen, erityisesti optimiveroteorian, välinein. Tämän kirjallisuuden opetukset viittaavat huomattavasti monipuolisimpiin mahdollisuuksiin julkisen talouden sopeuttamiseen kuin suomalainen poliittinen keskustelu heijastelee. Korostamme vielä, että lyhyen aikavälin kokonaiskysynnän ongelma tulee ratkaista ensin. ■

## Kirjallisuus

**ALESINA, A. & ARDAGNA, S.** (2010), Large Changes in Fiscal Policy: Taxes versus Spending, teoksessa Brown, J.R. (Ed.): Tax Policy and the Economy, Vol. 24, Chicago: University of Chicago Press, 35–68.

**ATKINSON, A.B.** (2011), On Lateral Thinking, Journal of Economic Inequality, 9, 319–328.

**ATKINSON, A.B.** (2012a), Public Economics after The Idea of Justice, Journal of Human Development and Capabilities, 13, 521–536.

**ATKINSON, A.B.** (2012b), Public Economics in the Age of Austerity. 5th Sandmo Lecture.

**BALL, L.** (2014), Long-Term Damage from the Great Recession in OECD Countries, NBER Working Paper 20185.

**BERMPEROGLU, D. & PAPPA, E. & VELLA, E.** (2013), Spending-based Austerity Measures and Their Effects on Output and Unemployment, CEPR Discussion Papers 9383.

**CHRISTENSEN, K. & JOHNSON, T. & VAUPEL, J.** (2006), The Quest for Genetic Determinants of Human Longevity: Challenges and Insights, Nature Reviews – Genetics, 7, 436–448.

**DESCARTES, R.** (1637), Discours de la Méthode, Sixième Partie. Teoksessa Bridoux, A. (toim.): Descartes: Oeuvres et lettres. Paris: Gallimard (Bibliothèque de laPléiade), 1953:168.

**GORDON, R. J.** (2012), Is U.S. Economic Growth Over? Faltering Innovation Confronts the Six Headwinds, NBER Working Paper 18315.

**HÄKKINEN, U. & ALHA, P.** (2006), Terveyspalvelujen käyttö ja sen väestöryhmittäiset erot. Terveys 2000 -tutkimus. Kansanterveyslaitoksen julkaisuja, B 10.

**KIANDER, J. & VARTIA, P.** (1998), Suuri lama. Helsinki: ETLA.

**KORKMAN, S.** (1992), Talouspolitiikassa pallo hukassa? Työväen Taloudellinen Tutkimuslaitos, Katsaus 1992:2.

**PEKKALA, J.** (2009), Tuloerojen ja terveyden välinen yhteys Suomessa, VATT-tutkimuksia 142.

**SEN, A.** (1976), Real National Income, *Review of Economic Studies*, 43, 19–39.

**REINHART, C. & ROGOFF, K.** (2009), *This Time Is Different: Eight Centuries of Financial Folly*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

**REINHART, C. & ROGOFF, K.** (2010), Growth in a Time of Debt. NBER Working Paper 15639.

**SMITH, A.** (1776), *Wealth of Nations*, Hollywood: Simon&Brown (2012).

**STM** (2014), Sote-uudistus.

[http://www.stm.fi/vireilla/kehittamisohjelmat\\_ja\\_hankkeet/palvelurakenneuudistus](http://www.stm.fi/vireilla/kehittamisohjelmat_ja_hankkeet/palvelurakenneuudistus)

**SUMMERS, L.H.** (2014), Reflections on the New ‘Secular Stagnation’ Hypothesis, teoksessa Teulings, C. & Baldwin, R. (Eds.): *Secular Stagnation: Facts, Causes and Cures*, London: CEPR Press.

[http://www.voxeu.org/sites/default/files/Vox\\_secular\\_stagnation.pdf](http://www.voxeu.org/sites/default/files/Vox_secular_stagnation.pdf)

**TANNINEN, H. & TUOMALA, M.** (2013), Nousu 1990-luvun alun lamasta. Talouspolitiikan menestystarina vai onnekas sattuma? *Yhteiskuntapolitiikka*, 78, 574–581.

**TARKIAINEN, L. & MARTIKAINEN, O. & LAAKSONEN, M. & VALKONEN, T.** (2011), Tuloluokkien väliset erot elinajanodotteessa ovat kasvaneet vuosina 1988–2007, *Suomen Lääkärilehti* 66:48, 3652–3657a.

**TOBIN, J.** (1970), On Limiting the Domain of Inequality, *Journal of Law and Economics*, 13, 263–277.

**TUOMALA, M.** (2013), Eurooppalainen kiristyspolitiikka: Väärä diagnoosi ja väärä lääke. *Talous & Yhteiskunta*, 41:3, 2–8.

**VALTIONEUVOSTON VIESTINTÄOSASTO** (2014), Hallitus sopi budjettikehyksistä ja julkisen talouden suunnitelmasta. Luottamusta Suomeen sopeutustoimilla ja rakenneuudistuksilla sekä panostuksella kasvuun. *Tiedote* 123/2014.

**VAN DOORSLAER, E. & MASSERIA, C. & KOOLMAN, X.** (2006), Inequalities in Access to Medical Care by In-come in Developed Countries, *Canadian Medical Association Journal*, 174:2, 177–183.

**VEROTUKSEN KEHITTÄMISTYÖRYHMÄ** (2010), Verotuksen kehittämistyöryhmän väliraportti, Valtiovarainministeriön julkaisuja 35/2010.

**VUORENKOSKI, L. & MLADOVSKY, P. & MOISSIALOS, E.** (2008), Finland: Health System Review, *Health Systems in Transition*, 10:4, 1–168.