

Matti Tuomala

Professori, Tampereen yliopisto

JULKISRAHOITTEISET PALVELUT OSANA UUDELLEENJAKO- JA HYVINVOINTI- JÄRJESTELMÄÄ: POHJOISMAINEN MALLI

Tämä kirjoitus esittelee modernin julkistalouden tutkimuksen näkökulmaa julkisten hyvinvointipalveluiden tarjontaan ja myös julkisen palvelutuotannon tarpeellisuuteen. Julkisten hyvinvointipalveluiden käyttö edistää usein työn tarjontaa. Näin voidaan lieventää tuloverotukseen ja rahatukeen perustuvan tulonsiirtopolitiikan kannustinvaikutuksia. Lisäksi niissä korkean rajaveroasteen maissa, joissa on laaja työn tarjontaa tukeva julkinen palvelutarjonta, verotus voi muita maita vähemmän vääristää työn tarjontapäätöksiä. Tällainen palveluiden tarjontaan perustuva hyvinvointipolitiikka on suojatumpaa maiden väliseltä vero- ja muulta järjestelmäkilpailulta kuin pelkkiin tulonsiirtoihin perustuva politiikka. Julkisia palveluita tarvitaan usein nimenomaan turvaamaan lasten, nuorten, vanhusten ja muiden haavoittuvassa asemassa olevien asema.

Moni talouden ja politiikan johtohenkilö pitää julkista sektoria/hyvinvointivaltiota liian suurena. Esimerkiksi presidentti Sauli Niinistö kommentoi julkisen sektorin kokoa 15.1.2014 elinkeinoministeri Vapaavuoren (kok) järjestämässä Selkäranka-seminaarissa: ”Julkisen sektorin osuus bkt:sta on 58 prosenttia. Tilanne ei ole terve”. Pian julkisuuteen tuli Tilastokeskusta myöten oikaisu siitä, että Niinistön ilmoittama luku tarkoittaa julkisten kokonaismenojen suhdetta bkt:en. Julkisen sektorin bkt-osuus on noin 20 prosenttia. Julkisen sektorin työntekijöiden osuus kaikista työntekijöistä on noin neljännes.

Niinistön virhetulkinta on kuitenkin jäänyt sitkeästi elämään. **ELINKEINOELÄMÄN KESKUSLIITON** (2014) ”Kasvun manifestin” sparrausryhmän puheenjohtaja, vuorineuvos Eloranta samasti Niinistön tavoin julkisen sektorin koon julkisten kokonaismenojen suhteeseen bruttokansantuotteesta, kun hän totesi Talouselämässä 25.9.2014: ”Sen pitää tulla alle 50 prosentin, mutta se on pidempiaikainen vääntö...” Edelleen hän kommentoi: ”Verotusta on hankala muuttaa, koska siellä on se iso möh-

käle, julkinen sektori. Jos julkinen sektori on liian suuri, on verotus liian suuri, mikä on myrkyä investoinneille”¹

EK:n manifesti vuorostaan lausuu: ”*Haluamme lähivuosien keskeiseksi tavoitteeksi kestäväen taloukskasvun, yritysten investointiedellytysten edistämisen sekä työpaikkojen luomisen yksityisrahoitteiselle sektorille.*” Manifesti toteaa myös, että julkinen sektori on suuri ongelma kasvun edistämisessä. Eloranta itse on kuitenkin valtioenemmistöisen Neste Oilin hallituksen puheenjohtaja!²

Julkisten kokonaismenojen suhde bkt:en on varmaan suosittu sen takia, että siinä ilmenee vaihtelua talouden tilan mukana, kuten kuviosta 1 nähdään. Näin presidentti, vuorineuvos ja monet muut voivat kauhistella sen kasvua kertomatta, mistä kasvu on johtunut. Se tarjoaa kuitenkin vakavampaan keskusteluun keinon seurata ainakin karkeasti, miten julkisen sektorin budjetin (sekä tulonsiirroissa että veroissa) ns. *automaattiset vakauttajat* reagoivat talouden kulloiseenkin tilaan. Kuvio 1 paljastaa selvästi, miten tuo suhde on kasvanut talouden laskukausina tulonsiirtojen (erityisesti työttömyyskorvauksien) kasvaessa ja bkt:n laskiessa.

Usein moni poliitikko tai ns. asiantuntija samastaa automaattisten vakauttajien aikaansaamat muutokset fiskaaliseksi elvytykseksi. Fiskaalista elvytystähän on vain tilapäinen julkisten menojen kasvattaminen ja/tai verojen alentaminen, jotka ns. kerroinvaikutuksen kautta kulkeutuvat koko talouteen.

Mielenkiintoista on myös havaita kuviosta 2, miten julkisten menojen suhde bkt:en on ollut muissa Pohjoismaissa laskevalla trendillä jo 1980-luvulta lähtien. Muut julkisen sektorin kokoa kuvaavat mitat kuten julkisen sektorin bkt- tai työllisyysosuudet ovat olleet melko vakaita. Tämäkään ei kaikkia oikeistopoliitikkoja tyydytä. RKP:n puheenjohtajan Carl Haglundin mukaan ”*julkinen sektori ei voi palkata enää enempää ihmisiä*” (Yle 25.10.2014). EK:n toiveen mukaisesti Haglund sanoo, että uudet työpaikat tullaan luomaan yksityiselle sektorille. Muissa Pohjoismaissa julkisen sektorin työllisten osuus on selvästi korkeampi kuin Suomessa, noin 30 prosenttia. Miksi ne ovat voineet palkata enemmän ihmisiä julkiselle sektorille kuin Suomi?

Pohjoismaisen mallin kriitikot eivät erottele talouden perusteiden (esimerkiksi ikääntyminen) tekijöitä ja itse talouden organisointitapaa toisistaan. Esimerkiksi ikääntymisongelma olisi olemassa, vaikka hyvinvointivaltio-termiä ei olisi koskaan

1 Suomen kokonaisveroaste oli vuonna 2013 (Tilastokeskus, Findikaattori) 44 prosenttia. ”Pitääkö sen alkaa nelosella? Ei pidä”, totesi Eloranta (Talouselämä 25.9.2014). Julkisten menojen suhde bruttokansantuotteeseen oli Suomessa vuonna 2012 56,7 prosenttia (kuvio 1). Luulisi, että EK:n jäsenyritysten intressi olisi saada analyttisempää – tutkimukseen perustuvaa – informaatiota julkisen sektorin ja kasvun välisestä yhteydestä ikivanhan onton propagandan sijasta.

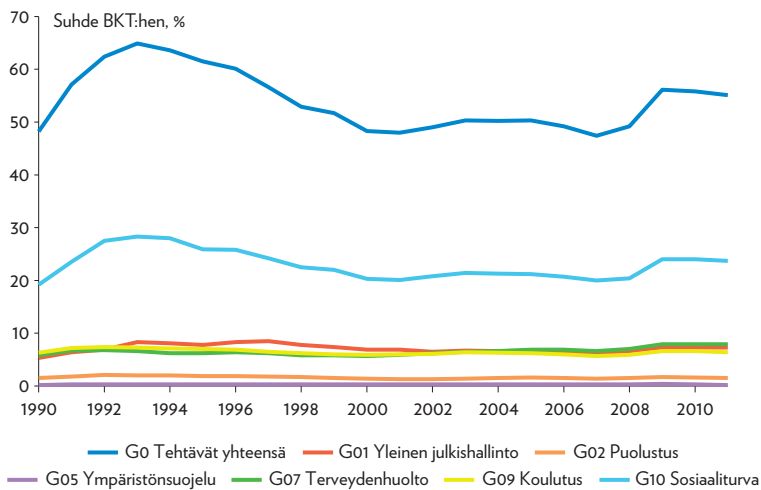
2 EK:lta ja vuorineuvos Elorannalta on ehkä jäänyt huomaamatta, että monet innovaatiot on kehitetty julkisella sektorilla tai julkisen sektorin rahoituksella. Nokiolla on tällainen tausta. Ehkä lähivuosilta tunnetuin esimerkki on iPhone. Toisin kuin usein väitetään, julkinen sektori (veronmaksajat) on ollut mukana kaikkein riskipitoisimmissa hankkeissa. Yksityinen sektori on päässyt nauttimaan tällaisesta riskinotosta. Tässä valossa on kovin harhaanjohtavaa puhua dynaamisesta yksityisestä sektorista ja jämähtäneestä julkisesta sektorista. Ks. MAZZUCATO (2013)

keksitty. Talouden ongelmat ovat näille ryhmille pelkästään tarjontavetoisia. Ne eivät tunnusta, että kysynnän puute voisi olla syy nykyiseen jo kuusi vuotta jatkuneeseen Euroopan lamaan. Tyyppillistä näille ryhmille on nähdä liian hyvän uudelleenjakavan sosiaaliturvan laiskistavan ihmisiä. Työtä uskotaan olevan kaikille halukkaille. Työnteon esteeksi on näiden ryhmien mukaan tullut lähinnä työhaluttomuus ja laiskuuden mahdollistava sosiaaliturva.

Näihin näkemyksiin ei tietenkään vaikuta se, että yksikään sosiaalivakuutusjärjestelmä ei ole pelkästään uudelleenjakava tai riskeiltä suojautumista (eli vakuutusta) vaan molempia. Vaikka sosiaaliturva ja verotus nähtynä kokonaisuutena jakavat uudelleen tuloja rikkaiden ja köyhien välillä (tosin tämä vaikutus on verotuksen kautta jatkuvasti vähentynyt viimeisen 15 vuoden aikana), se on pääasiassa uudelleenjakoa elämän eri vaiheiden ja tilanteiden välillä (elinkaaritulojen tasoittaminen).

Taloustieteessä sosiaalivakuutuksen (eläke-, sairaus- ja työttömyysvakuutuksen) tärkein perustelu on markkinoiden epäonnistuminen; markkinat eivät sovellu näiden vakuutusten tarjontaan. Tämä tieto ei tietenkään horjuta erityisesti libertaareja. Heidän maailmassaan ei ole markkinoiden epäonnistumisia. Markkinat ovat tasapainossa, paitsi jos julkisen vallan talouspolitiikka on niitä sotkenut. Tämä ajatussuunnan näkyvimpiä edustajia ovat olleet Friedrich Hayek ja Milton Friedmanin ympärille syntynyt ns. Chicagon koulukunta.

Kuvio 1. Julkisyhteisöjen menot 1990–2012, sulautetut kokonaismenot.

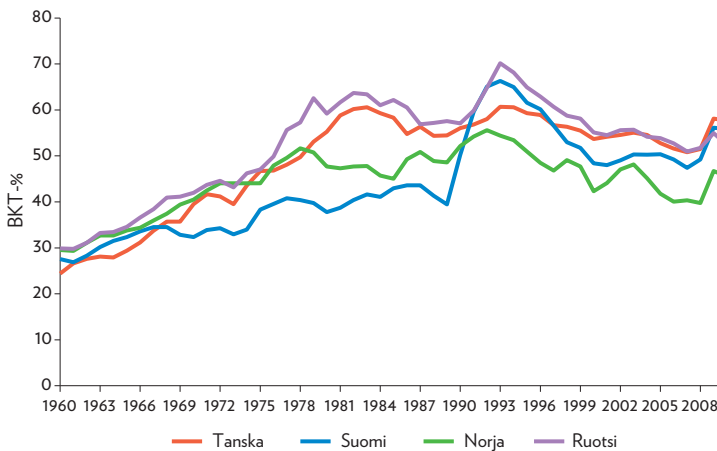


Lähde: Tilastokeskus, Julkisyhteisöjen menot tehtävittäin.

Erityisen vaikeaa suomalaisille libertaareille ja kameralisteille (esimerkiksi monille VM:n entisille ja nykyisille virkamiehille) on ollut pohjoismaisen mallin erikoispiirteiden ymmärtäminen. Pohjoismaisessa mallissa julkisella sektorilla on merkittävä rooli terveydenhoidossa, sosiaaliturvassa, hoivapalveluissa ja koulutuksessa. Miksi markkinat eivät hoida näiden hyödykkeiden/palvelujen tarjontaa? Ovathan ne pääsääntöisesti yksityishyödykkeitä. Meidäthän on opetettu, kiitos taloustieteen perusoppikirjojen ensimmäisten lukujen, ajattelemaan, että markkinat ovat luontevin ja tehokkain tapa tarjota yksityishyödykkeitä. Pohjoismaissa julkinen sektori myös pääsääntöisesti tuottaa näitä palveluita.

On tärkeää tehdä ero julkisen sektorin tarjonnan/rahoituksen ja julkisen sektorin tuotannon välillä. Julkinen sektori voi verotuksella rahoittaa palveluja tuottamatta niitä itse. Tai kuten pääsääntöisesti Pohjoismaissa on tilanne, tuotanto tapahtuu julkisen sektorin toimesta. Miten tämä on perusteltavissa? Seuraako näiden palvelujen luonteestakin jotakin, mikä selittää, että ne ovat julkisesti rahoitettuja (verorahoitettuja) ja pääsääntöisesti myös julkisen sektorin itsensä tuottamia? Erityisesti tuottamistapa on julkisessa keskustelussa heijastanut ideologisia uskomuksia. Taloustieteen tarjoamat näkemykset ovat saaneet hyvin vähän huomiota, jos ollenkaan.

Kuvio 2. Julkiset kokonaismenot BKT:n suhteutettuna Pohjoismaissa 1960–2012.



Markkinat voivat aiheuttaa pettymyksiä monella tavalla. Ne voivat tuottaa joitakin asioita liikaa, kuten saasteita, ja vastaavasti joitakin asioita liian vähän, kuten koulutusta. Merkittävä osa julkisen sektorin kasvusta viimeksi kuluneen vuosisadan aikana selittyy sillä, että yksityiset markkinat ovat epäonnistuneet monien keskeisten sosiaalisten tavoitteiden kuten korkean työllisyyden ja talouden vakaan kehityksen ja

kasvun saavuttamisessa. 1930-luvun laman seurauksena läntisessä maailmassa juuri noiden syiden vuoksi julkisen vallan taloudellinen rooli kasvoi huomattavasti.

Toki monet markkinoihin perustuvat taloudet ovat olleet tuottavia ja tehokkaita varallisuuden kasaamisessa. Tämän kääntöpuolena on kuitenkin ollut monissa maissa suuret tuloerot. Siksi markkinoiden tuottamaan tulonjakaumaan pettyneenä monet ovat vaatineet ja saaneet julkiselle sektorille merkittävän roolin tulojen uudelleenjaossa. Vallitsi pitkään vallitsi suuri yksimielisyys sekä politiikassa että taloustieteessä siitä, että julkista sektoria tarvitaan tulojen uudelleenjaossa; erimielisyyttä oli ja on edelleen siitä, mikä olisi sopiva tulojen uudelleenjaon määrä ja paras tapa toteuttaa sitä. Missä määrin olisi käytettävä rahassa tapahtuvia tulonsiirtoja ja milloin hyödykesidonnainen uudelleenjako on paikallaan?

Idealisessa täydellisen kilpailun markkinateoriassa järkevästä oman edun tavoittelusta kehitty kollektiivinen hyvä, kun hinta toimii välittävänä mekanismina. Hinta heijastaa kaikkia oleellisia asioita kuten niukkuuksia ja runsauksia. Täydellisen kilpailun markkinateoria ei kuitenkaan ole asianmukainen kuvaus talouden toiminnasta – eikä edes haluttava normatiivinen päämäärä. Näillä markkinoilla liiketoimien osapuolten informaatio on täydellistä ja symmetristä (so. molempien osapuolten hallussa). Näin ei meidän maailmassamme ole. Todellinen talous toimii toisin kuin markkinatulkinnassa oletetaan. Koska informaatio on epätäydellistä ja epäsymmetristä, tarvitaan markkinoiden ohella myös muita instituutioita hoitamaan voimavarojen kohdentamista. Ihmiskunnan historiassa onkin kehittynyt joukko tällaisia instituutioita. Julkinen sektori tai hyvinvointivaltio on yksi esimerkki.

Valtavirtataloustieteessä tapahtui merkittävä edistysaskel, kun täydellisen informaation epärealistisesta olettamuksesta luovuttiin 1970-luvulla. Epäsymmetrisen informaation sisällyttäminen taloustieteeseen avasi myös keinon ymmärtää paremmin julkisen sektorin roolia voimavarojen kohdentajana ja tuloerojen tasaajana. Molemmat roolit ovat vahvasti myös oikeudenmukaisuuskysymyksiä.

Toinen merkittävä murros on koettu viimeisen vuosikymmenen aikana niin sanotun psykologisen (behavioraalisen) talusteorian esiinmarssin myötä. Toisin kuin perinteinen taloustiede, psykologinen teoria ottaa vakavasti ihmisten poikkeamat rationaalisuudesta, virheelliset päätökset sekä esimerkiksi lyhyen päätöksentekohorisontin.

Julkinen tarjonta osana hyvinvointivaltiopolitiikkaa

Kysymys julkisten palveluiden tarjonnan tarpeellisuudesta ja tarjonnan oikeasta tasosta on julkisen sektorin taloustieteen yksi tärkeä sovellusalue. Tällöin tarvitaan joku käsitys yhteiskunnallisista tavoitteista (teknisemmin: yhteiskunnallisesta hyvinvointifunkti-

osta), jotka pitävät sisällään tyypillisesti sekä talouden tehokkuuden tavoittelun että näkemyksen siitä, millaista tulojen tai hyvinvoinnin jakaumaa pidetään suotuvana.

Tulonjakotavoitetta ei tarvitse tarkasti täsmentää, vaan optimaalista talouspolitiikkaa voidaan tarkastella erilaisilla vaihtoehtoisilla tulonjakotavoitteilla. Jonkinlainen hyvinvoinnin jakauman tavoite kuitenkin tarvitaan, jotta monista taloudellisista ongelmista tulisi ylipäättään mielekkäitä.

Esimerkiksi verotus olisi helposti ratkaistavissa, jos tulonjakotavoitetta ei olisi ollenkaan. Tällöin kiinteä kaikille sama euromääräinen vero tarjoaisi ratkaisun, joka vaikuttaisi mahdollisimman vähän talouden toimintaan ja maksimoisi silloin hyvinvoinnin. Tämä ratkaisu on kuitenkin useimpien mielestä eettisesti mahdoton, ja siksi on pakko etsiä kompromisseja taloudellisen tehokkuuden ja yhteiskunnallisesti oikeudenmukaisen hyvinvoinnin jakauman kesken.

Talounobelisti **JAMES MIRRLEESIN** (1971) luoma kehikko on se tapa, jolla modernissa taloustieteellisessä tutkimuksessa käsitellään monia hyvinvointitalouden kysymyksiä. Mirrlees tarkasteli optimaalista tuloverotusta, kun julkinen valta tavoittelee tuloerojen kaventamista mutta ottaa samalla huomioon sen, miten verotus voi vaikuttaa mahdollisesti haitallisesti talouden toimintaan, esimerkiksi vähentämällä työntarjontaa, säästämistä tai investointeja. Pelkkä rahaan perustuva uudelleenjakoa johtaa siis kannustinongelmiin ja rajoittaa mahdollisuuksia hyvinvoinnin uudelleenjakoon (ks. tarkemmin **TUOMALA** 2009, luku 10.2).

Miksi julkinen sektori tarjoaa yksityishyödykkeitä?

Olellainen kysymys on, miten julkisia palveluita kannattaa käyttää osana tuloja uudelleenjakavaa politiikkaa. Kannattaako osa tulonsiirroista hoitaa julkisen palvelutarjonnan kautta vai kannattaako sosiaalipolitiikassa pitäytyä vain rahamääräisiin tulonsiirtoihin? Useimpien yksityishyödykkeiden osalta kuluttajan vapaan valintaoikeuden tuottamat edut ylittävät mahdolliset julkiseen tarjontaan liittyvät hyötynäkökohdat. Julkinen valta ei juuri missään maassa tarjoa kansalaisille sellaisia tavaroita kuin kodinkoneet ja viihde-elektronikka tai palveluita kuten tukanleikkua ja ravintolapalvelut. Sen sijaan monet koulutus-, hoiva- ja terveyspalvelut ovat useissa maissa julkisesti rahoitettuja ja niitä tarjotaan kansalaisille ilmaiseksi tai alihintaan. Niiden osuus bkt:sta on varsin korkea, 15–20 prosenttia. Mutta miten ne kohdistuvat eri tulotasoille? Viimeinen tieto Suomesta on vuodelta 1990 (**SUONIEMI 1994; SULLSTRÖM JA RIIHELÄ 1995**).

Julkisen sektorin rahoitusosuus näissä palveluissa ei ole aina ollut korkealla tasolla. Esimerkiksi vuonna 1960 julkisen sektorin rahoituksen osuus terveydenhuoltomenoista Suomessa oli 59 prosenttia ja vuonna 1980 noin 80 prosenttia. Tämän jälkeen tuo osuus on pysynyt lähes ennallaan tai pikemminkin lievästi laskenut.

Tarkastellaan aluksi julkisen sektorin tarjoamien yksityishyödykkeiden ominaispiirteitä.

(1) Näitä palveluja on vaikea jälleenmyydä. Niiden siirtäminen ihmiseltä toiselle on käytännössä mahdotonta. Henkilön on vaikea joutumatta kiinni siirtää koulutus- tai laitospaikkaansa jollekin toiselle. Tästä syystä näitä palveluja voidaan jakaa ihmisille suoraan.

(2) Osa julkispalveluista on sellaisia hyödykkeitä, joiden tuotantoon liittyy merkittäviä ulkoisvaikutuksia, mistä seuraa, että markkinoilla niitä ei tuoteta riittävästi. Esimerkiksi koulutuksesta on enemmän hyötyä ympäristössä, jossa myös muut ymmärtävät asiat vastaavalla lailla. Sairauksien ehkäisystä on hyötyä myös muille, jos sairaudet voivat vaikuttaa muiden toimintaan. Esimerkiksi rokotuksilla voidaan ehkäistä myös muiden kuin rokotuksen saajan sairastumista.

(3) Osalla julkisista palveluista on mittakaava- eli skaaletuja (esimerkiksi rautatieverkosto), so. tuotannon kasvaessa kustannukset alenevat. Tällaisia aloja kutsutaan luonnollisiksi monopoleiksi.

(4) Julkiset palvelut saattavat edistää työllisyyttä tekemällä työnteosta houkuttelevampaa kuin se muuten olisi, erityisesti jos työllisyys on alhaista verotuksen aiheuttamien vääristymien vuoksi. Ne ovat luonteeltaan sellaisia, että niiden tuotanto on hyvin työvaltaista. Pohjoismaissa tämä on merkinnyt korkeaa julkisen sektorin työllisyysosuutta. Suomessa se on kuitenkin selvästi pienempi kuin Ruotsissa, Tanskassa ja Norjassa. Onko tämä ollut tietoista politiikkaa Suomessa viime vuosikymmenten aikana?

(5) Julkiset palvelut vaikuttavat välittömämmin kuin muut hyödykkeet ihmisten kykyyn ja mahdollisuuteen toimia yhteiskunnassa, erityisesti työmarkkinoilla. Niitä saatetaan tarjota kaikille tai niitä vaaditaan käytettäväksi vastoin ihmisten omaa tahtoa. Esimerkiksi lapsilla on oppivelvollisuus riippumatta vanhempien tai lasten valinnoista.

DASGUPTA (1986) puhuu positiivisten vapauksien hyödykkeistä. Positiivisten vapauksien käsite on lähellä **SENIN** (1985) *capability to function*-käsitettä. Sen määrittelee toimimisen henkilön saavutuksina; mitä hän onnistuu tekemään ja olemaan. Konkreettisempi tapa kuvata *capability*-käsitettä on tulkita se jonkinlaisena suhteena henkilön taloudellisten resurssien (tulon) ja hänen tarpeidensa välillä: mitä hän pystyy tekemään, kun hänen tarpeensa tiedetään. Senin ja Dasguptan ajattelu asettaa julkiselle sektorille merkittävän vastuun ihmisten toimintamahdollisuuksien edistämässä ja ylläpitämisessä.

Selittävätkö nuo ominaisuudet, miksi julkinen sektori tarjoaa näitä hyödykkeitä? Eräs varhaisimmista perusteluista on vetoaminen ns. meriittihyödykkeeseen tai paternalismiin. Toisin sanoen ihmiset eivät aina tiedä omaa parastaan. Behavioraalinen taloustiede (käsitellään myöhemmin tässä kirjoituksessa) on uudellen käynnistänyt keskustelua paternalismista. Positiivisiin ulkoisvaikutuksiin vetoaminen esimerkiksi lukutaidon poistamisessa tai kulkutautien ehkäisemisessä on varsin käypä perustelu.

Liiketoimikustannukset voivat olla merkittävä osa joidenkin hyödykkeiden tarjonnan kokonaiskustannuksista.

TOBIN (1970) on esittänyt hyödykekohtaisen egalitarismin perusteluna tiettyjen hyödykkeiden yhtäläiselle tarjonnalle. Keskeistä ei ole kaikkien tulojen tasaisuus vaan tasa-arvo tulisi olla tiettyjen hyödykkeiden suhteen. Näitä ei tulisi alistaa markkinoille. Monet uskovat, että äänioikeuden tulisi olla yhtäläinen kaikille. Emmehän salli, ainakaan periaatteessa, että yksilöt voivat ostaa tai myydä ääniä. Suurin osa modernin hyvinvointivaltion palveluista on sellaisia, joiden tarjonnalle ominaispiirteet 4 ja 5 ovat olennaisia. Seuraavissa luvuissa perehdymme niihin tarkemmin.

Julkiset palvelut ja työllisyys

Yksi keskeinen perustelu julkisten palveluiden tarjonnalle on, että korvaamalla osa rahamääräisistä tulonsiirroista tavara- tai palvelumuotoisilla tulonsiirroilla voidaan vähentää progressiivisen verotuksen aiheuttamia vääristymiä työn tarjontaan. Jos työllisyys on verotuksen johdosta alhaisempi kuin se muuten olisi, voidaan sellaisilla palveluilla, jotka tekevät työstä houkuttelevampaa, vähentää verotuksen aiheuttamaa alityöllisyyttä.

Tällaisia palveluita ovat erityisesti hoivapalvelut. Esimerkiksi laadukas ja edullinen lasten päivähoito mahdollistaa molempien vanhempien työssäkäynnin, ja työssäkäynti voi olla molemmille houkutteleva valinta, vaikka verotus olisikin kireähköä. Korvaamalla osa tulonsiirroista työntekoa täydentävillä hoivapalvelulla pystytään torjumaan verotuksen ja rahatuen aiheuttamia negatiivisia kannustinvaikutuksia. Tätä kautta voidaan tietty uudelleenjaon tavoite saavuttaa pienemmin kustannuksin kuin pelkästään tuloverotusta ja muita veroja käyttäen.³ Vanhusten hoivapalveluja voidaan perustella vastaavalla tavalla.

Terveydenhoidossa työkyvyn ylläpito, toisin sanoen työtapaturmien ja työperäisten sairauksien hoito, edistää työn tarjontaa sekä välittömästi että välillisesti ammatin- ja toimialanvalinnan kautta. Jälkimmäinen mahdollisuus syntyy siitä, että kattavan julkisen tarjonnan vaihtoehtona olisi yksityinen sairausvakuutus, jonka riskisidonnaiseen maksutasoon vaikuttavat ammatti, toimiala ja muut työn tarjontapäätökseen ammatinvalinnan kautta vaikuttavat seikat. Tällöin yksilökohtaiset maksut ehkäisevät esimerkiksi korkean tapaturmariskin aloille hakeutumista.

Voitaisiinko julkinen tarjonta korvata käyttämällä vastaavien yksityisten palveluiden hintasubventioita, esimerkiksi Kela-korvauksilla ja palveluseteleiden käytöllä? **BLOMQUIST JA CHRISTIANSEN** (1995, 1998) ovat osoittaneet, että pelkkä hintasub-

³ Ks. tarkemmin **BLOMQUIST JA CHRISTIANSEN** (1995, 1998), **PIRTTILÄ JA TUOMALA** (2002) sekä **CURRIE JA GAHVARI** (2008).

vention käyttö ei ole riittävää, vaan julkinen palvelutarjonta on aina osa tehokasta uudelleenjakopolitiikkaa. Erityisesti tämä pätee heidän mallissaan, kun tuottavammat henkilöt käyttävät julkista palvelua enemmän kuin muut.

Ehkä helpommin ymmärrettävä perustelu julkisten palvelujen paremmuudesta hintatukiin verrattuna on se, että ihmiset tekevät monissa päätöksissä virheitä (behavioraalisen taloustieteen lähtökohtia). Julkisten palvelujen ominaisuus, että niitä ei voi edelleen siirtää eikä myydä muille kansalaisille, takaa sen, että jokainen kuluttaa ainakin minimitason tärkeiksi katsottua julkista palvelua (koulutusta, terveydenhoitoa jne.). Hintatuessa ei tätä takuuta ole.

Pääsääntöisesti empiirisessä tutkimuskirjallisuudessa verotusta ja sen aiheuttamia tehokkuuskustannuksia, esimerkiksi työn tarjonnan vähenemistä, tarkastellaan erillään julkisesta menotaloudesta. Tämä johtaa harhaan ja vaikeuttaa maiden välisiä vertailuja, jos käytetään samaa työn tarjonnan (verotettavan tulon) joustoarviota rajaveroasteen suhteen, vaikka mailla on eritasoiset julkiset palvelut (esimerkiksi **FELDSTEIN** 1995, 1999).⁴ Jos kahdella vertailtavalla maalla on kullakin tulotasolla samat rajaveroasteet, niin työn tarjonta ja verotettava tulo on suurempaa siinä maassa, jossa työn tarjontaa tukeva julkinen palvelutarjonta on laajempaa.

Julkinen palvelutarjonta rahoitetaan verotuksella. Tästä syystä tehokkuussyyt edellyttävät laajan julkisen palvelutarjonnan maissa korkeampia rajaveroasteita kuin maissa, joissa vastaavat palvelut hankitaan markkinoilta yksityisin ostoin.⁵

Jos verotusta ja julkisia menoja tarkastellaan toisistaan erillään, tehdään helposti harhaisia arvioita esimerkiksi rajaveroasteiden vaikutuksesta talouden tehokkuuteen. Syy on siinä, että tulojen rajaveroaste sisältää maksun niistä julkisesti tarjotuista palveluista, joiden käyttö riippuu yksilötasolla suoraan työn tarjonnan määrästä. Rajaveroasteen voidaan nähdä samalla sisältävän maksun niistä julkisesti tarjotuista palveluista, joiden käyttö kytkeytyy yksilötasolla työnteon määrään. Näin rajaveroaste jäljittelee markkinahintaa ja tuottaa tietoa sekä lisätyötunnin todellisesta yhteiskunnallisesta rajakustannuksesta että palvelun maksuhalukkuudesta vähentäen palvelutarjonnan ja tuloverotuksen erikseen aiheuttamia vääristymiä (**BLOMQUIST ET AL.** 2009, 2010).

Tällä tavalla laaja julkinen palvelutarjonta voi osaltaan selittää sen, miksi Pohjoismaat ovat taloudellisesti ja yhteiskunnallisesti menestyneet huolimatta korkeista rajaveroasteista. Perusteluna Pohjoismaiden menestykselle Ruotsin entisen pääministerin Göran Perssonin väitetään sanoneen: ”Vaikka aerodynamiikan lakien mukaan kimalaisen ei pitäisi pystyä lentämään, se kuitenkin lentää.”

4 Verotettavan tulon jousto (verotettavan tulon muutos kun verotusta kiristetään) katsotaan usein olevan hyvä mittari verotuksen aiheuttamista kokonaisvääristymistä taloudelle, sillä verotettavaan tuloon heijastuvat sekä työ määrä että koulutus päätökset, kuten myös veronkierto.

5 Kansantalouden tilinpidon mukaan saadut yksilölliset luontaismuotoiset sosiaaliset etuudet, jotka muodostuvat pääosin julkisista hyvinvointipalveluista, ovat Suomessa noin neljäsosa ja kotitalouksien kulutusmenot kolme neljäsosaa näistä yhteenlasketusta kotitalouksien todellisesta yksilöllisestä kulutuksesta.

Koska naisten työn tarjonnan katsotaan olevan erityisen joustavaa taloudellisten kannustimien suhteen, **BLOMQUIST ET AL.** (2009, 2010) arvioivat teoriamallin empiiristä merkitystä suhteuttamalla työn tarjontaan liittyvien julkisten palveluiden määrää ja keskimääräisiä tuotantokustannuksia rajaveroasteisiin ja vertaamalla eri-ikäisten naisten työhön osallistumisasteita Ruotsissa ja Yhdysvalloissa. He päättävät, että Ruotsin julkinen palvelutarjonta alentaa merkittävästi ”efektiivisiä marginaaliveroasteita”, joissa on otettu huomioon palveluiden maksut verrattuna vastaaviin nimellisiin ja Yhdysvaltojen arvoihin, ja että vaikutus on taloudellisesti merkittävä (ks. tarkemmin **BLOMQUIST ET AL.** 2010).

Erityisesti naisten työn tarjontaan vaikuttavina palveluina **BLOMQUIST ET AL.** (2009, 2010) nostavat esiin lasten päivähoidon, vanhusten ja vammaisten hoivapalvelut, varhaiskasvatuksen ja peruskoulutuksen. Merkitystä on myös työkykyä ylläpitävällä ja työperäisten sairauksien ja työtapaturmien hoitoon liittyvällä terveyden- ja sairaanhoidolla sekä työhön liittyvillä julkisilla sosiaalivakuutusjärjestelmillä (työeläkkeet ja sairausvakuutus), jotka vähentävät yksityisten vakuutusten ja säästämisen tarvetta.

PIRTTILÄ JA SUONIEMI (2010) ovat tutkineet empiirisesti Tilastokeskuksen kulutustutkimuksen aineistolla sitä, millaisessa yhteydessä erilaiset kulutus päätökset ja julkisten palveluiden käyttö ovat työtunteihin. Ideana oli selvittää, miten edellä esitetyt teoreettiset argumentit näkyvät suomalaisessa aineistossa. He tarkastelevat tilastollisia malleja, jossa selitetään kotitaloustason työllisyyttä erilaisten julkisten palveluiden käytöllä sekä kulutuskysynnällä, kun kotitalouden kokonaistulot otetaan huomioon (kontrolloidaan) mahdollisimman joustavalla, niin sanotulla ei-parametrisella tavalla. Tulosten mukaan erityisesti lasten päivähoito on sellainen hyödyke, joka on positiivisessa yhteydessä työn tarjontaan, vaikka kokonaistulojen vaikutus olisi puhdistettu pois. Toisaalta taas asumismenot ja pääomatulot vähentävät työn tarjontaa. Nämä tulokset antavat tukea sille, että lasten päivähoitoa kannattaa tukea julkisesti (ja pääomatuloja ja asumista taas verottaa).

KOSONEN (2011) tarkasteli, miten lasten kotihoidon tuen kuntalisän suuruus vaikuttaa alle 3-vuotiaiden lasten vanhempien työllisyyteen käyttäen tulonjakotilaston yksilötason aineistoa. Ideana on se, että lasten kotihoidon suhteellinen hinta verrattuna päivähoitoon on muuttunut perheistä itsestään riippumattomista syistä eri aikaan eri kunnissa, mikä tarjoaa luotettavan mahdollisuuden tarkastella lasten hoidon kustannusten syy-seuraussuhdetta heidän vanhempiensa työn tarjontapäätöksiin. Tulosten mukaan lasten hoidon kustannuksilla on suuri merkitys pienten lasten äitien työllisyydelle: 10 prosentin lisäys töihin menon aikaansaamaan nettotulonlisäykseen (mukaan luettuna verot ja lasten päivähoitomaksut) lisää näiden naisten työllisyyttä 10 prosentilla. Tulos on suuruusluokaltaan merkittävä verrattuna perinteisiin työn tarjontajoustoihin. Sekä Pirttilän ja Suoniemen että Kososen tutkimusten mukaan julkisen vallan tekemillä lasten päivähoitoa koskevilla päätöksillä on siis olennainen merkitys työllisyyden edistämisessä.

Psykologisen taloustieteen perusteita julkisten palveluiden tarjonnalle

Perinteisesti taloustieteessä on ajateltu yksilön tavoittelevan kapeasti omaa etuaan ja omaavan rajoittamaton lasku- ja ymmärryskyvyn. Tunteet eivät vaikuta päätöksentekoon, eikä yksilö kärsi tahdon heikkoudesta. On selvää, että monissa tilanteissa tällaiseen kuvaan perustuva taloustiede johtaa pahasti harhaan. Psykologinen (behavioraalinen) taloustiede on syntynyt korjaamaan tätä tilannetta. Yksi sen keskeisistä piirteistä on, että teemme virheitä, laskentakykymme on rajoitettu emmekä usein pidä liian monimutkaisista päätöstilanteista.⁶ Toinen sen korostama havainto on tahdon heikkouden ongelma. Ihmisillä on taipumus painottaa esimerkiksi välittömiä hyötyjä pitemmän ajan haittojen kustannuksella, vaikka etukäteen kyseinen henkilö ymmärtäisikin halunsa toimia pitkän aikavälin etujen mukaisesti: lyhyen ja pitkän aikavälin intressit eivät ole sopusoinnussa.

Julkisen talouden tutkimukselle monet näistä havainnoista tarjoavat periaatteessa uuden syyn puuttua ihmisten valintoihin ja markkinoiden toimintaan perinteisempien perustelujen (julkishyödykkeet, ulkoisvaikutukset, epäsymmetrinen informaatio jne.) lisäksi. Kyse on siitä, että jos yksityiset ihmiset tekevät virheitä, pystyykö julkinen valta korjaamaan nämä virheet.

Ajatus on sinällään julkisessa taloudessa vanha, sillä niin sanotussa meriittihyödykkeiden tarjonnassa ja sääntelyssä on kyse samasta asiasta (**MUSGRAVE 1959; KANBUR ET AL. 2006**). Kun ihmiset ovat eteenpäin katsovia ja ymmärtävät esimerkiksi kärsivänsä tahdon heikkoudesta, he saattavat itse asiassa haluta siirtää osan päätösvallastaan julkiselle vallalle sitoakseen kätensä: esimerkiksi sauhuttelun lopettamista yrittävät tupakoitsijat voivat äänestää tiukkojen tupakkalakien puolesta. Tämä voidaan tulkita uudentyyppiseksi paternalismiksi (ks. esim. **CAMERER ET AL. 2003**).

Julkisten palveluiden tarjonnalle behavioraalinen taloustiede ja uusi paternalismi tarjoavat uusia perusteita. Julkiset palvelut vaikuttavat välittömämmin kuin muut hyödykkeet ihmisten kykyyn ja mahdollisuuteen toimia yhteiskunnassa. Ilmaisen koulutuksen ja julkisen terveydenhuollon kautta voidaan edesauttaa lasten, nuorten ja muiden heikossa asemassa olevien kehittymistä täysivaltaisiksi kansalaisiksi, joilla on kyky tehdä pitkän aikavälin todellisten tavoitteiden mukaisia valintoja.

Ulkoistaminen versus julkinen tuotanto

Julkinen sektori, Suomessa yleensä kunta, voi olla tilaaja ja rahoittaa palvelut, mutta niiden tuotanto voidaan ulkoistaa yksityisen sektorin tuottajille. On hyvin tavallista puhua ulkoistamisen sijaan yksityistämisestä, vaikka jälkimmäinen on tärkeässä

⁶ Hyvä yleisesitys behavioraalisen taloustieteen perusteista on **CAMERER JA LOEWENSTEIN (2004)**.

mielessä aivan eri asia: jos julkinen palvelu yksityistetään, niin julkinen valta ei enää edes tilaa eikä rahoita sitä.

SUONIEMI ET AL. (2003) ovat käsitelleet julkisen palvelutuotannon ja pelkän palvelutarjonnan (rahoitus julkista, tuotanto yksityistä) välistä eroa hyvinvointipolitiikan kannalta. Tuotannon organisointiin liittyvät näkökohdat vaativat oman tarinansa, mutta palautamme mieleen mahdollisuuden vaikuttaa palveluilla tulonjakoon väkivoimaisesti sekä palkkatason että työllisyyden kautta, mikä antaa lisäperusteen julkisen sektorin työpaikkojen korkealle määrälle.

Yksi tilaaja-tuottaja-mallien yhteydessä huomiotta jäänyt seikka on se, että julkinen sektori on usein ainoa tuotantopanoksen ostaja eli monopsoni. Ennen kaikkea julkinen sektori on monelle työntekijälle monopsonin asemassa, eli monessa ammatissa julkinen sektori on ainoa työnantaja. Talousteorian mukaan monopsonivoiman pitäisi hillitä kustannuksia.

Tästä lähtökohdasta on perusteltua kysyä, onko esimerkiksi ulkoistamis- tai yksityistämispolitiikka ollut sekä kustannustehokkuuden että työllistämisen kannalta viisasta politiikkaa. Suomen terveydenhoidon sekajärjestelmä (sekoitus julkista ja yksityistä) on tästä hyvä esimerkki. Kansainvälisissä vertailuissa Pohjoismaiden pääsääntöisesti julkiset järjestelmät ovat osoittautuneet paremmiksi sekä kustannustehokkuuden että tasa-arvon kannalta⁷.

Yksityisen puolen Kela-korvausten olemassaolo on tärkeimpiä syitä terveydenhoidon tasa-arvon heikkenemiseen Suomessa (ks. **TEPERI** 2005). Vielä paremman kontrastin tarjoaa vertailu Yhdysvaltain puhtaasti yksityiseen vakuutusjärjestelmään nojaavan terveydenhoidon ja Kanadan julkisen terveydenhoitojärjestelmän välillä. Työvoimakustannukset ovat Yhdysvalloissa huomattavan paljon suuremmat kuin Kanadassa (ks. **GRUBER** 2010).

Taloudellisen toiminnan organisoimiseksi taloudella on kaksi perusvaihtoehtoa: markkinat ja yrityksen organisaatio. Jälkimmäinen voi olla yksityisessä tai julkisessa omistuksessa. Markkinoille on ominaista, että ne asettavat omistamisen keskeiseksi motivaatiotekijäksi. Omistajalla on oikeus ostaa, myydä ja pitää voitto. Näitä kutsutaan vahvoiksi kannustimiksi. Sen sijaan organisaation sisäisillä kannustimilla ei pystytä tai ei ole joistakin yrityksistä huolimatta pystytty korvaamaan omistamisesta juontuvia motiiveja.

Omistajuus on usein liian vahva kannustin. Markkinoilla on vaikea tehdä yhteistyötä, koska jokainen työskentelee omaksi edukseen. Yhteistyökumppaniin ei aina luoteta. Tämän ovat monet alihankkijat saaneet karvaasti kokea. Yritys tai mikä hyvänsä organisaatio on olemassa sitä varten, että se poistaa tai järjestää uudelleen virheellisiä kannustimia ja saa ihmiset toimimaan yhdessä.

⁷ **BESLEY JA GOUVEIA** (1994) osoittavat tämän. 2000-luvun alussa päivitetty Besley-Gouveia-laskelmat eivät olleet muuttaneet tilannetta.

Markkinat toimivat hyvin, jos toimijoita on paljon. Jos näin ei ole ja/tai jos laatua on vaikea arvioida, toiminnan tuominen firman (organisaation) sisälle on hyvin luonnollista. Tilaaja-tuottaja -malli ei voi tätä muuksi muuttaa.

Perusteluja julkiselle tuotannolle

Isossa-Britanniassa 1980-luvulla konservatiivipääministeri Margaret Thatcherin hallituksen aikana käynnistynyt ja yhä jatkuva yksityistämisen- ja ulkoistamistrendi on hämärtänyt kysymystä siitä, mikä rooli sopii julkiselle sektorille tuotannossa. 2000-luvun taloustieteessä sekä julkisen että yksityisen sektorin omistuksen ja tuotannon veto-voimaa arvioidaan onnistumisten ja epäonnistumisten kautta. Molemmilla sektoreilla voidaan epäonnistua johtuen esimerkiksi kilpailun puutteesta sekä epätäydellisestä informaatiosta ja epätäydellisistä markkinoista. Näihin seikkoihin perustuen on tutkittu valintaa julkisen ja yksityisen sektorin välillä.

Kasvatavat mittakaavatuotot tuotannossa tai vähenevät keskimääräiset kustannukset - esimerkiksi energian tuotannossa ja infrastruktuurissa tarvitaan valtavat kiinteät kustannukset ennen kuin tuotantoa voi aloittaa – ovat olleet vankimpia perusteluja julkisen sektorin tuotannolle, koska kilpailuolosuhteita ei voi syntyä tällaisilla aloilla. Niitä kutsutaan luonnollisen monopolin aloiksi. Monet verkkojen (sähkö-, puhelin- ja vesijohtoverkot) omistukseen tai käyttöön perustuvat toiminnot ovat kuitenkin edelleen vankasti luonnollisen monopolin aloja.

Monissa maissa kuten Isossa-Britanniassa ja Yhdysvalloissa on kuitenkin yksityisesti omistettuja luonnollisia monopoleja, ja niiden määrä on yksityistämiskehityksen myötä itse asiassa kasvanut. Tästä on seurannut tarve säännellä niiden toimintaa. Yksityistämisen myötä kehitettyjä sääntelyjärjestelmiä on esimerkiksi Isossa-Britanniassa kehuttu yksinkertaisiksi, mutta sääntelyn laajuus ja näin ollen julkinen puuttuminen yksityistetyillä aloilla on kuitenkin nyt suurempaa kuin ennen yksityistämistä. Tämä on melkoinen paradoksi.

Yksityinen tai julkinen organisaatio kannustinjärjestelmänä

Informaation taloustieteen ydinkysymys on, miten sopimuksia laaditaan tilanteessa, missä sopimusosapuolilla on erilainen informaatio sopimuksen keskeisistä elementeistä. Kyseessä on ”päämies-agentti” -ongelma. Taloudessa ja yhteiskunnassa on lukemattomia päämies-agentti -tilanteita.

Seuraavaksi kuvataan lyhyesti perusasetelma. Päämies-agentti -ongelmassa päämies (P) ei havaitse täydellisesti agentin toimintaa (A). Yrityksen tai organisaation tulos riippuu sekä A:n ponnistuksista että niistä ulkoisista tekijöistä, jotka eivät ole sen paremmin A:n kuin P:nkään kontrolloitavissa. A:n palkkio pyritään sitomaan tulokseen esimerkiksi palkkiojärjestelmällä, joka koostuu kiinteästä tulosta ja tulokseen sidotusta bonuksesta.

Usein julkisen sektorin palkkausjärjestelmiä on syytetty siitä, etteivät ne tarjoa riittävän voimakkaita kannustimia. Toisin sanoen bonus-komponenttia ei juurikaan käytetä. Kannustimien ei kuitenkaan välttämättä tarvitse toimia juuri tällä tavalla. Utteran toiminta voidaan palkita myös uralla etenemisenä. Päämies-agentti -teoriassa kannustin tarkoittaa materiaalista korvausta, mutta yleisenä motivointiteorian kysymyksenä ja etenkin julkiseen organisaatioon sovellettuna se voi olla aivan liian puutteellinen näkökulma.

Yksi hankalimmista ongelmista liittyy tuloksen mittaamiseen julkisella sektorilla, sillä julkisen organisaation tavoitteet ovat monitahoisemmat kuin yksityisen yrityksen. Pelkästään tämä saa epäilemään yksityisen yrityksen kannustinjärjestelmien suoran soveltamisen järjestyttä julkisen sektorin ohjenuorana.

Usein yksityistämistä tai ulkoistamista perustellaan sillä, että julkisista organisaatioista puuttuvat vahvat kannustimet. Tämän taustalla taas on uskomus siitä, että yksityisissä yrityksissä on vahvat kannustimet (so. palkkaus perustuu suoritukseen eli marginaalikorvaus lisätuotoksesta on suuri). Julkiset yritykset tai organisaatiot ovat kuitenkin hyvin samanlaisia kuin suuret kompleksiset yksityiset yritykset.

Voimakkaiden kannustimien käyttöä hillitsee sekä julkisessa että yksityisessä organisaatioissa se, että agenttien (so. työntekijöiden) työ koostuu useista luonteeltaan erilaisista tehtävistä. Kannustinteoria (esimerkiksi **TIROLE** 1994 ja **DIXIT** 2002) ei enusta vahvoja kannustimia organisaatioihin, joissa ihmiset tekevät useita eri tehtäviä ja joiden tuloksista jotkut ovat helpommin mitattavissa kuin toiset. Toiseksi jos rahalliset tai tuloskannustimet ovat heikot, muut hienovaraisemmat kannustimet kuten yhteisön normit, kulttuuri ja moraali pääsevät voimakkaammin esille.

Julkisilla organisaatioilla on myös tiettyjä erikoispiirteitä yksityisiin organisaatioihin nähden. Monet niistä tarjoavat palveluja köyhille, vanhoille ja/tai vammaisille. Tästä syystä niiden johtajien ja/tai työntekijöiden työntekoa voi materiaalisia kannustimia enemmän motivoida myötätunto tai sosiaalinen huoli. Työntekijät voivat mennä jopa niin pitkälle asiakasta auttaessaan, että he ajautuvat ristiriitaan julkisen organisaation muiden tavoitteiden kanssa.

Päämies-agentti -teorian keskeinen näkemys julkisen ja yksityisen omistuksen eroista on se, ettei omistumuoto ole niinkään tärkeä vaan kontrolli. Näin ollen sekä

julkinen että yksityinen omistus voivat olla yhtä hyviä tai huonoja valvomaan johdon toimintaa.

Sääntelyongelmassa julkinen viranomainen, esimerkiksi kunta tai ministeriö, on päämies, joka valvoo yksityistä sopimustuottajaa eli agenttia. Sääntelyjärjestelmä on tällöin samalla kannustinjärjestelmä. Perimmäisenä kysymyksenä on, millainen kannustinjärjestelmä johtaa yhteiskunnan kannalta parhaaseen lopputulokseen. Sääntelyjärjestelmän suunnittelussa huomion erityisenä kohteena on päämiehen ja agentin välinen informaation vaihto. Päämiehen tavoitteet voidaan saavuttaa vain agentin toiminnan kautta, sillä agentilla on keinot tavoitteiden saavuttamiseksi, kuten parempi ja luotettavampi tieto kustannuksista ja vastuu konkreettisista päätöksistä.

Jos laatua tarkistetaan harvoin, voittoa tavoitteleva yritys on selvästikin suuntautunut liiaksi voittoon ja vähemmän laatuun. Standardiargumentti kannustinteoriassa on se, että jos yritykset tekevät virheen, niiden on maksettava siitä, jolloin niillä on vahva kannustin tuottaa laadukasta työtä. Mutta jos virheitä tapahtuu erittäin harvoin, on ”takaisinkytkennän” mekanismi harvoin tapahtuvan tarkistuksen tilanteessa aivan liian heikko.

Epätäydelliset sopimukset

Alun perin **HARTIN ET AL.** (1997) kehittämän epätäydellisten sopimusten teorian keskeisenä tehtävänä oli pyrkiä selittämään yrityksen laajuutta ja sen rajoja. Myöhemmin teorian avulla on yritetty vastata myös kysymykseen, mitkä toiminnot olisi luontevinta tuottaa yksityisesti, mitkä yksityisellä sektorilla sopimustuotantona ja mitkä taas kokonaan julkisella sektorilla. Hyvin pelkistetysti ilmaistuna heidän mallissaan on kaksi keskeistä seikkaa, kustannusten leikkausponnistukset ja tuotteen tai palvelun laatu. Johtaako yksityinen sopimustuotanto väistämättä huonompaan laatuun? Kilpaillessaan keskenään yksityiset tuottajat saattavat leikata kustannuksia tavalla, jonka seurauksena palvelun laatu putoaa sosiaalisen optimin, so. julkisen vallan tavoitetason alapuolelle.

Terveydenhoidon ja sosiaalipalvelujen kuten vanhustenhoidon ulkoistaminen vaatii laadun takaamista. Ulkoistamista harkittaessa on muistettava pohtia myös, ovatko saavutetut kustannusvoitot suuremmat kuin laadun valvonnasta koituvat lisäkustannukset. Hartin ja kumppaneiden mallissa julkisen sektorin managerin ponnistukset suhteessa julkisen vallan tavoitetasoon ovat liian alhaiset sekä kustannusten vähentämisen että laadun parantamisen kannalta. Sen sijaan yksityisen sopimusmanagerin ponnistukset kustannusten vähentämiseksi ovat liian suuret ja toisaalta liian vähäiset laadun parantamisen kannalta.

Jos kustannusten vähentäminen huonontaa laatua merkittävästi, Hartin ja kumppanien mukaan julkinen tuotanto on parempi kuin yksityinen sopimustuotanto. Toisin sanoen julkinen tuotanto on kustannustehokkaampaa kuin ulkoistaminen, jos (1)

laadun valvonnan lisäkustannukset ovat korkeat ja jos (2) epävarmuus mahdollisista kustannuksista on suuri. On tärkeää huomata, että tämä teoria ei korosta juuri lainkaan kilpailun roolia.

SANDMO (2003) tuo esille tärkeän palvelun laatuun liittyvän tekijän eli instituutionaalisen vakauden. Tämä näkökohta puuttuu Hartin ja kumppanien analyysistä. Jos kioski tai ravintola päättää sulkea ovensa tai menee konkurssiin, voi tällä olla ainakin hetkellisesti kuluttajan kannalta ikäviä seurauksia. Ne eivät ole mitenkään verrattavissa niihin haittoihin ja ongelmiin, jotka syntyisivät vanhusten hoivakodin tai sairaalan lakkauttamisesta. Institutionaalinen vakaus on tärkeä seikka, joka puhuu julkisen tuotannon puolesta.

Parkano on hyvä esimerkki. Parkano teki syksyllä 2014 pitkäaikaisen sopimuksen yksityisen yrityksen kanssa sosiaali- ja terveystalouden tuottamisesta. Parkano perusteli valintaansa sillä, että se säästää 4 miljoonaa euroa tällä ulkoistuksella. 4 miljoonaa syntyy siitä, että uuteen sote-alueeseen liittymisestä se olisi joutunut maksamaan 1,8 ja miljoonaa ja yksityisen yrityksen tarjous leikkaisi kustannuksia 2,2 miljoonaa.⁸

Miksi yksityisen yrityksen tarjous on sitten niin paljon edullisempi kuin julkinen vaihtoehto? Kunnan kamreeri ei välttämättä ole huolissaan tästä. Suomalaisten veronmaksajien pitäisi olla. Jos kummassakin vaihtoehdossa laatu pidetään samana, niin mistä erot tulevat? Mikä rooli on Suomen verojärjestelmällä?

Vuonna 2008 Korkein hallinto-oikeus siunasi päätöksellään 2000-luvun alkuvuosina yleistymässä olleen järjestelyn, jolla yksityisellä puolella työskentelevät lääkärit saattoivat hyvin helposti muuntaa työtulojaan osingoiksi ja yleensä kevyesti verotetuiksi luontoiseduiksi. Tässä niin sanotussa osakaslääkärimallissa esimerkiksi yksityisillä lääkäriasemilla vastaanottoa pitäneet lääkärit menivät osakkaaksi lääkäriyhtiöön, jolle lääkäriasema maksoi lääkärin työstä. Porsaanreiän avulla monet muutkin kuin lääkärit kuten juristit ja muut asiantuntijat ovat muuttaneet palkkatulojaan kevyemmin verotetuiksi osingoiksi.

Vuoden 2010 alusta porsaanreikää yritettiin tukkia siten, että työpanokseen perustuvat osingot on verotettu sen henkilön ansiotuloina, jonka tekemään työhön osinko perustuu. Edelleen osakaslääkärimallista pääsee hyötymään suhteessa palkkatyöhön esimerkiksi niin, että järjestää käyttämänsä auton ja puhelimen lääkäriyhtiön kautta sen sijaan, että hankkisi ne verojen jälkeen käteen jäävillä tuloillaan. Edut verotetaan kuin ne olisivat palkkaa, mutta niiden verotusarvot ovat yleensä todellista arvoa pienemmät.

Lisäksi työpanososinkoja nostamalla saa edelleen enemmän rahaa käteen kuin palkkana saisi. Verokohtelu on kyllä sama, mutta koska työpanososingosta ei tarvitse maksaa esimerkiksi muita työnantajan sivukuluja kuin sosiaaliturvamaksu eikä eläkemaksuja, saa lääkäri selvästi enemmän rahaa käteen palkkaan verrattuna. ”*Sanoisin*,

⁸ Tiedot ovat niinkin luotettavasta lähteestä kuin Matti Apusen kolumnista (HS 14.10.2014).

että se on sellaiset 25–27 prosenttia edullisempaa tuloa kuin palkka”, arvioi Terveyden tuottajien liiketoimintajohtaja Christian Preetzmann (YLE 25.8.2014).

Miksi julkinen sektori on itse suunnittelemansa verojärjestelmän omituisuuksien takia asettanut julkisen tuotannon yksityistä tuotantoa epäedullisempaan asemaan? Itse asiassa verouudistus tältä osin olisi tärkeä sote-uudistus! Verojärjestelmä yhdessä nykymuotoisen kilpailutusjärjestelmän kanssa on myös ollut tärkeä tekijä yksityisen sote-sektorin keskittymisen taustalla. Eikö juuri yksityistämistä/ulkoistamista ole yritetty perustella kilpailun lisäämisellä?

PIRTTILÄ JA TAIMIO (2011) tutkivat tuottajan merkitystä (yksityinen yritys, kunta, kolmas sektori) vanhusten tehostettujen asumispalveluiden kustannuksiin. Aineisto on maassamme ainutlaatuinen siksi, että siinä on vanhusten hoidon vaativuutta mitattu luotettavimmalla mahdollisimmalla tavalla niin sanottua RAI-mittaria käyttäen (aineistosta lisää ks. **SINERVO ET AL.** 2010). Samalla on kerätty tietoja palveluiden yksikkökustannuksista sekä erilaisia hoidon laatua heijastavista mittareista (joita ovat esimerkiksi psykiatrikäsittelyiden käyttö ilman diagnoosia, kaatumiset, masennusoireet, kova päivittäinen kipu, makuuhaavat jne.) Palveluiden laadussa ei paljastunut systemaattista eroa eri tuottajien kesken, sen sijaan kustannuksissa oli suuri ero. Julkinen tuotanto osoittautui selvästi muita tuotantomuotoja halvemmaksi. Yksi syy tähän näyttää olevan julkisten laitosten suurempi yksikkökoko. Kun koko kontrolloidaan, julkisten ja muiden palvelumuotojen välinen kustannusero pienei. Tämän tutkimuksen perusteella kyseisessä palvelutyypissä yksityisellä sektorilla ei ole kustannuksissa etulyöntiasemaa julkiseen tuotantoon verrattuna.

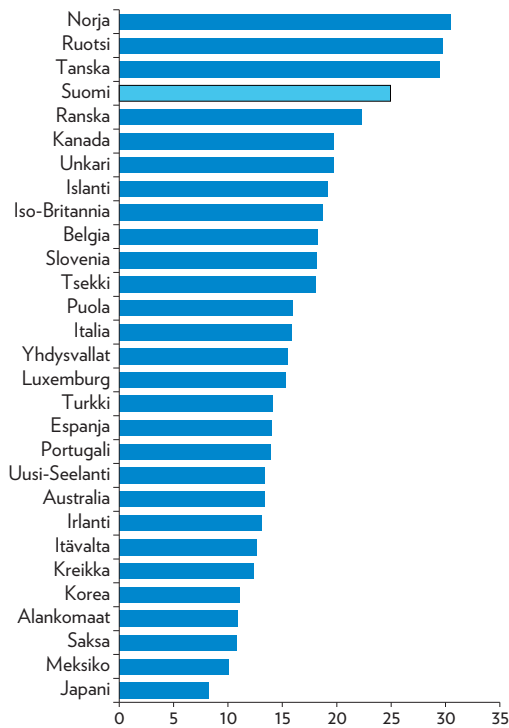
Julkinen tuotanto ja työllisyys

Kuvio 3 osoittaa, että koulutuksen, terveydenhoidon ja hoivapalvelujen laaja tuotanto Pohjoismaissa merkitsee myös sitä, että julkisen sektorin työllisyysosuus on selvästi korkeampi erityisesti Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa kuin muissa kehittyneissä maissa. On huomattava, että Suomi ei ole yltänyt julkisen sektorin työllisyysosuudessa muiden Pohjoismaiden tasolle.

Kuviossa 3 Saksan luvut eivät ole vertailukelpoiset Pohjoismaiden lukujen kanssa, koska Saksan työllisyyslukuissa terveydenhoidon työlliset on lähes kaikki luettu yksityiseen sektoriin. Tämä taas johtuu siitä, että Saksan terveydenhoito luetaan ns. voittoa tavoittelemattomaan (kolmanteen) sektoriin.

Monoposiasemassa oleva julkinen sektori voi halutessaan työllistää enemmän niitä työntekijöitä, joiden suosiminen on jakopolitiikan ja tasa-arvon kannalta edullista. Samalla suositun ryhmän työn kysyntä kasvaa koko taloudessa, ja ryhmän palkat nousevat sekä yksityisellä että julkisella sektorilla. Maksamalla esimerkiksi alemman tuottavuuden työntekijöille korkeampaa palkkaa kuin mitä kustannusten minimointi

Kuvio 3. Julkisen sektorin työllisyysosuus eri maissa 2000-luvun lopulla.



Lähde: Suoniemi et al. (2010).

edellyttää voi julkinen sektori kaventaa palkkaeroja ja näin lieventää vero- ja tulonsiirtopolitiikan kannustin- tai valikoitumisrajoitetta. Tätä kautta tarve fiskaaliselle, budjetin kautta tapahtuvalle, tulojaolle pienenee (PIRTTILÄ JA TUOMALA 2002, 2005).

Wagnerin laki, Baumolin tauti ja yksityistäminen

VALTIOVARAINMINISTERIÖN (2010) raportti ja **KORKMANIN** (2011) EVA-raportti nostavat Wagnerin lain ja Baumolin taudin keskeisiksi selityksiksi julkisten menojen kasvulle. Kehittyneiden maiden historiasta 2. maailmansodan jälkeen, erityisesti 1960- ja 1970-luvuilla (ks. kuvio 2), tiedämme, että julkisen sektorin tarjoaminen palvelujen ja hyödykkeiden osuus on monissa tutkimuksissa osoitettu kasvaneen voimakkaammin kuin tulotaso. Toisin sanoen julkisen sektorin palveluiden ja hyödykkeiden tulojousto olisi ollut yli ykkösen. Tätä ilmiötä kutsutaan Wagnerin laiksi.

Kuitenkin Wagnerin jo 1880-luvulla esittämää hypoteesia, jota hän perusteli ennen muuta teollistumisen vaatimilla julkiselle sektorille luontuvilla palveluilla, on alettu epäillä. Jos tarkastellaan reaalisia julkisia menoja, kuva ei ole enää yhtä selkeä. Muina tärkeinä kysyntätekkijöinä on pidetty julkisen sektorin ja yksityisen sektorin suhdetta siinä mielessä, ovatko ne toisiaan täydentäviä (komplementteja) vai korvaavia (substituutteja). Esimerkkeinä täydentävistä toiminnoista voi mainita monet infrastruktuuriin liittyvät palvelut kuten tieverkko, satamat, lentokentät jne. Myös väestön kokoa ja siinä tapahtuvia muutoksia on pidetty tärkeinä selittäjinä. Monet julkisen sektorin tarjoamat hyödykkeet kytkeytyvät suoraan tai epäsuoraan asukkaiden ikään tai lukumäärään.

Wagnerin lain empiirinen todentaminen on osoittautunut hankalaksi. Ongelma on se, miten todennetaan kausaalisuus (syy-seuraus -suhde) julkisten menojen ja tulotason välillä. Wagnerin lain mukaan talouden tulotaso selittää julkiset menot. Toisaalta erityisesti keynesiläinen makroteoria näkee julkisten menojen selittävän tulotaso. Lisäksi on hyvä huomata, että Wagnerin laki keskittyy vain kysyntäpuoleen.

Julkisen sektorin tuottamien palvelujen ja hyödykkeiden keskeisenä ominaisuutena on pidetty niiden työvoimavaltaisuutta. **BAUMOLIN** (1967) esittämä ennuste työvaltaisten sektorien kuten julkisen sektorin kasvusta nojaa tähän. Baumol hahmotteli kehittyvän ja ei-kehittyvän sektorin mallin. Kehittyvää sektoria luonnehtii tuottavuuden jatkuva nousu, jonka aiheuttavat taloudelliset mittakaavaedut ja teknologinen muutos. Ei-kehittyvän sektorin tuottavuuden kasvu on hitaampaa kuin kehittyvällä sektorilla. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, etteikö kasvua lainkaan olisi. Tärkein syy sektoreiden tuottavuuseroihin on ei-kehittyvän sektorin työvoimavaltaisuus. Usein ei-kehittyvä sektori samastetaan julkiseen sektoriin. Kuitenkin myös yksityinen palvelusektori on työvoimavaltainen. VM:n raportti aivan oikein huomaa, että sama ongelma koskee myös yksityisiä palveluja. Sen sijaan **KORKMAN** (2011) kirjoittaa ”*tuottavuuden kasvulle on teknologisista syistä paremmat edellytykset... yleensä yksityisessä sektorissa kuin julkisten palvelujen tuotannossa*”.

Sovellettuna kaavamaisesti julkiseen sektoriin Baumolin hahmotelma tarkoittaa sitä, että jos julkisen sektorin palkat nousevat samassa tahdissa kuin tuottavamman yksityisen sektorin⁹ (ei välttämättä yksityisen palvelusektorin), julkisen sektorin tarjoamien palvelujen ja hyödykkeiden hinta työvoimakustannusten nousun takia kasvaa. Baumolin selitys on siis teknologinen. Se jättää syrjään kysynnän ja tarjonnan sekä poliittiset prosessit.

Vaikka julkisessa sektorissa työ on usein myös itse lopputuote, on paljon myös selaista toimintaa, jossa teknologinen muutos on mahdollista. Esimerkiksi sairaanhoitoa

⁹ **MACZULSKIJN** (2014) mukaan ainakin Suomessa viime vuosikymmeninä yleensä yksityisen sektorin palkat ovat nousseet nopeammin kuin julkisen sektorin palkat. 2000-luvulla tapahtui jonkinlainen käänne, jolla ei ole mitään tekemistä Baumolin taudin kanssa vaan ehkä ”Sari Sairaanhoitaja”-vaalilupauksen kanssa.

voidaan automatisoida joiltakin osin, mutta ihmistyö on olennainen osa hoitoa. Baumol itse ei suinkaan maalannut samanlaisia tulevaisuuden kauhukuvia kuin suomalaisessa keskustelussa Sailas (Kanava 3/2010) ja Korkman ovat tehneet. Alun perinhän Baumol toi ilmiön esille esittävän taiteen rahoittamisongelmana. Hänen selkeä viestinsä oli, että ratkaisuksi tarvitaan julkista tukea esittävälle taiteelle. Hän piti tätä sivistysvaltion tunnusmerkinä.

Baumolin taudin vallitessa julkisten palvelujen tason ylläpitäminen vaatii verojen nostamista. Usein ja myös VM:n raportissa oletetaan ainakin implisiittisesti, että lisäveroeuron kustannukset kasvavat. Palvelujen tuomista lisähyödyistä ei sanota mitään.¹⁰

Jotkut ovat myös ehdottaneet ratkaisuksi julkisten palvelujen yksityistämistä. Jos tällä tarkoitetaan palvelujen ostamista markkinoilta, niin edellä olleen **BLOMQUISTIN ET AL.** (2010) argumentin perusteella tämä voisi johtaa Baumolin taudin pahenemiseen entisestään.

VM:n raportin ja Korkmanin kirjoitusten luomat kauhukuvat Wagnerin laista ja Baumolin ilmiöstä ovat uponneet median kautta hyvin politiikkoihin, toimittajiin ja suureen yleisöön. VM:n raportin innoittamana entinen valtiosihteeri Sailas näkee Wagnerin lain (1), Baumolin taudin (2) ja väestön ikääntymisen ja huoltosuhteen heikkenemisen (3) syiksi kestävyysvajeeseen. *”Kaksi ensimmäistä alati vaikuttavia ja kolmas lähivuosikymmenien erityshaaste”*. *”Paineet julkisten menojen karsimiseksi tai verojen kiristämiseksi ovat hätkähdyttävän suuria”* (Sailas, Kanava 3/2010).

Korkman kirjoittaa: *”Wagnerin laki vuorostaan tarkoittaa, että kasvun nopeutuminen jopa heikentää julkisen talouden tasapainoa kasvattamalla alati julkisiin palveluihin kohdistuvia vaatimuksia.”* VM, Korkman ja Sailas ovat tuoneet (3):n seuraksi (1):n ja (2):n. Miten näillä selittyy viime vuosien julkisten menojen kehitys? Näkyvätkö kauhukuvat Wagnerin lain ja Baumolin taudin kulusta julkisten menojen kehityksessä? Julkiset menot kasvoivat vuodesta 2000 vuoteen 2008 nimellisesti keskimäärin 4,6 prosenttia vuodessa. Kriisin jälkeisessä ajassa vuodesta 2008 vuoteen 2012 kasvu oli keskimäärin 4,5 prosenttia vuodessa (tässäkin yksi indikaattori siitä, että finanssipolitiikka ei ole ollut ainakaan elvyttävää). Bkt taas kasvoi vuodesta 2000 vuoteen 2008 nimellisesti keskimäärin 4,3 prosenttia vuodessa ja vuodesta 2008 vuoteen 2012 keskimäärin 0,9 prosenttia vuodessa. Julkisten menojen kasvuvauhti on pysynyt samana kriisin puhjettua, mutta bkt:n kasvu on pudonnut. Olisiko tästä pääteltävä, että Sailaksen mukaan alati vaikuttava Baumolin tauti tulikin finanssikriisin mukana Suomeen vasta 2008?

10 Ks. tästä tarkemmin Tannisen ja Tuomalan artikkeli tässä kirjassa.

Tärkein heikkous Baumolin taudissa ja Wagnerin laissa on se, että julkisten menojen osuus suhteutettuna bkt:en on noussut kasvaneiden tulonsiirtojen (automaattiset vakauttajat) seurauksena, ei niinkään palvelujen tarjonnan kasvun vuoksi¹¹. Tämä näkyy hyvin kuviossa 1. Tätä eivät jostain syystä yo. tahot ole huomanneet.

Lopuksi

Tässä artikkelissa on tuotu esille modernin julkistalouden tutkimuksen näkökulma julkisten hyvinvointipalveluiden tarjontaan ja myös julkisen palvelutuotannon tarpeellisuuteen. Julkisten hyvinvointipalveluiden käyttö edistää usein työn tarjontaa. Näin voidaan väljentää tuloverotukseen ja rahatukeen perustuvan tulonsiirtopolitiikan kannustinrajoitteita. Lisäksi niissä korkean rajaveroasteen maissa, joissa on laaja työn tarjontaa tukeva julkinen palvelutarjonta, verotus voi muita maita vähemmän vääristää työn tarjontapäätöksiä. Voidaan myös esittää, että tällaisten palveluiden tarjontaan perustuva hyvinvointipolitiikka on suojatumpaa maiden väliseltä vero- ja muulta järjestelmäkilpailulta kuin pelkkiin tulonsiirtoihin perustuva politiikka. Julkisia palveluita tarvitaan usein nimenomaan turvaamaan lasten, nuorten, vanhusten ja muiden haavoittuvassa asemassa olevien asema. Julkisesti rahoitettujen palveluiden tuottajan valinta on monimutkainen kysymys, jossa vaativinta on varmistaa palveluiden riittävä laatu. ■

Kirjallisuus

ATKINSON, A.B. (1999), *The Economic Consequences of Rolling Back the Welfare State*, Cambridge, MA: MIT Press.

ATKINSON, A.B. & RAINWATER, L. & SMEEDING, T.M. (1995), *Income Distribution in OECD Countries; Evidence from the Luxembourg Income Study*, Paris: OECD.

BESLEY, T. & GOUVEIA, M. (1994), *Alternative Systems of Health Care*, *Economic Policy*, 19, 200–258.

BLOMQUIST, S. & CHRISTIANSEN, V. (1995), *Public Provision of Private Goods as a Redistributive Device in an Optimum Income Tax Model*, *Scandinavian Journal of Economics*, 97, 547–567.

BLOMQUIST, S. & CHRISTIANSEN, V. (1998), *Price Subsidies versus Public Provision*, *International Tax and Public Finance*, 5, 283–306.

¹¹ Lakisäätteisiä tulonsiirtoja on ollut vaikeampi karsia kuin palveluita, joita koskevat säädökset ovat löysempiä ja epämääräisempiä kuten esim. päiväkotien ja vanhuspalveluiden henkilöstömitoitukset.

BLOMQUIST, S. & CHRISTIANSEN, V. & MICHELETTO, L. (2009), Public Provision of Private Goods and Nondistortionary Marginal Tax Rates: Some Further Results, Uppsala University, Department of Economics Working Paper 2009:13.

BLOMQUIST, S. & CHRISTIANSEN, V. & MICHELETTO, L. (2010), Public Provision of Private Goods and Nondistortionary Marginal Tax Rates, *American Economic Journal: Economic Policy*, 2, 1–27.

CAMERER, C.F & LOEWENSTEIN, G. (2004), Behavioral Economics: Past, Present and Future. Teoksessa Camerer, C.F. & Loewenstein, G. & Rabin, M. (Eds.): *Advances in Behavioral Economics*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

CAMERER, C. F. & ISSACHAROFF, S. & LOEWENSTEIN, G. & O'DONOGHUE, T. & RABIN, M. (2003), Regulation for Conservatives: Behavioural Economics and the Case for 'Asymmetric Paternalism'. *University of Pennsylvania Law Review*, 151, 1211–1254.

CURRIE, J. & GAHVARI, F. (2008), Transfers in Cash and In Kind: Theory Meets the Data, *Journal of Economic Literature*, 46, 333–383.

DASGUPTA, P. (1986), Positive Freedom, teoksessa Helm, D. (Ed.): *The Economic Borders of the State*, Oxford: Clarendon Press.

DIXIT, A. (2002), Incentives and Organizations in the Public Sector: An Interpretative View, *Journal of Human Resources*, 37, 696–727.

ELINKEINOELÄMÄN KESKUSLIITTO (2014), Teollisuus uudistuu jo, uudistuuko Suomi? Kasvun manifesti yritysten toimintaympäristön uudistamiseksi, Helsinki: Elinkeinoelämän keskusliitto. http://ek.fi/wp-content/uploads/Kasvun_manifesti.pdf

FELDSTEIN, M. (1995), The Effect of Marginal Tax Rates on Taxable Income: a Panel Study of the 1986 Tax Reform Act, *Journal of Political Economy*, 103, 551–572.

FELDSTEIN, M. (1999), Tax Avoidance and the Deadweight Loss of the Income Tax, *Review of Economics and Statistics*, 81, 674–680.

HART, O. & SHLEIFER, A. & VISHNY, R.W. (1997), The Proper Scope of Government: Theory and Application to Prisons, *Quarterly Journal of Economics*, 112, 1127–1161.

KANBUR, R. & PIRTILÄ, J. & TUOMALA, M. (2006), Behavioural Public Economics and Non-Welfarist Welfare Economics, *Journal of Economic Surveys*, 20, 849–868.

KORKMAN, S. (2011), Onko hyvinvointivaltiolla tulevaisuutta? Helsinki: EVA

KOSONEN, T. (2011), The Encouragement and Discouragement : Essays on Taxation and Government expenditure. VATT-julkaisu 57.

MACZULSKIJ, T. (2014), Julkisen ja yksityisen sektorin välinen palkkaero ja alueelliset työmarkkinat, *Talous & Yhteiskunta*, 42:4, 28–33.

MAZZUCATO, M. (2013), *The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths*, London: Anthem Press.

MIRRELES, J.A. (1971), An Exploration in the Theory of Optimal Income Taxation, *Review of Economic Studies*, 38, 175–208.

MUSGRAVE, R.A. (1959), *The Theory of Public Finance*, New York: McGraw Hill.

OECD (2008), *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries*, Paris: OECD.

PIRTTILÄ, J. & SUONIEMI, I. (2010), *Public Provision, Commodity Demand and Hours of Work: an Empirical Analysis*, CESifo Working Paper Series 3000.

PIRTTILÄ, J. & TAIMIO, H. (2011), *Julkisen ja yksityisen tuotannon edullisuus ikäihmisten palveluasumisessa: teoreettista taustaa ja kustannusten vertailua*. Teoksessa Sinervo, T. & Taimio, H. (toim.): *Ikäihmisten asumispalveluiden järjestäminen. Yksityisen ja kunnallisen tuotannon vertailua sekä kokemuksia kilpailuttamisesta. Palkansaajien tutkimuslaitoksen raportteja 21*.

PIRTTILÄ, J. & TUOMALA, M. (2002), *Publicly Provided Private Goods and Redistribution: a General Equilibrium Analysis*, *Scandinavian Journal of Economics*, 104, 173–188.

PIRTTILÄ, J. & TUOMALA, M. (2005), *Public versus Private Production Decisions: Redistribution and the Size of the Public Sector*, *FinanzArchiv*, 61, 120–137.

SANDMO, A. (2003), *Public Provision and Private Incentives*. *Nordic Journal of Political Economy*, 29:2, 87–109.

SEN, A. (1985), *Commodities and Capabilities*, Amsterdam: North-Holland.

SHLEIFER A. (1998), *State versus Private Ownership*, *Journal of Economic Perspectives*, 12, 133–150.

SULLSTRÖM, R. & RIIHELÄ, M. (1995), *Välilliset verot osana Suomen verojärjestelmää. Analyysi verojen vaikutuksesta kotitalouksien tulonjakaumaan vuosina 1966–1990*. VATT-keskustelualoitteita 120.

SUONIEMI, I. (1994), *Julkiset hyvinvointipalvelut toimeentulon tasaajina*, *Talous & Yhteiskunta* 3/1994.

SUONIEMI, I. & TANNINEN, H. & TUOMALA, M. (2003), *Hyvinvointipalveluiden rahoitusperiaatteet*. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2003: 5.

SUONIEMI, I. & TANNINEN, H. & TUOMALA, M. (2011), *Julkisen vallan tehtävät ja niiden oikea toteutustaso. Julkisten menojen tyypittelyä ja vaikutusten arviointia*. Valtioneuvoston kanslian raporttisarja 9/2011.

TIROLE, J. (1994), *The Internal Organization of Government*, *Oxford Economic Papers*, 46, 1–29.

TOBIN, J. (1970), *On Limiting the Domain of Inequality*, *Journal of Law and Economics*, 13, 253–277.

TUOMALA, M. (2009), *Julkistalous*, Helsinki: Gaudeamus.

VALTIOVARAINMINISTERIÖ (2010), *Julkinen talous tienhaarassa*. VM:n raportteja 8/2010.