

Viime aikojen vilkkaassa keskustelussa hyvinvointivaltiosta ovat sen perinteiset mikrotalous-teoreettiset perustelut jääneet varjoon. Artikkelini muistuttaa niistä tehtävistä, jotka hyvinvointivaltiolle on mielekästä asettaa.

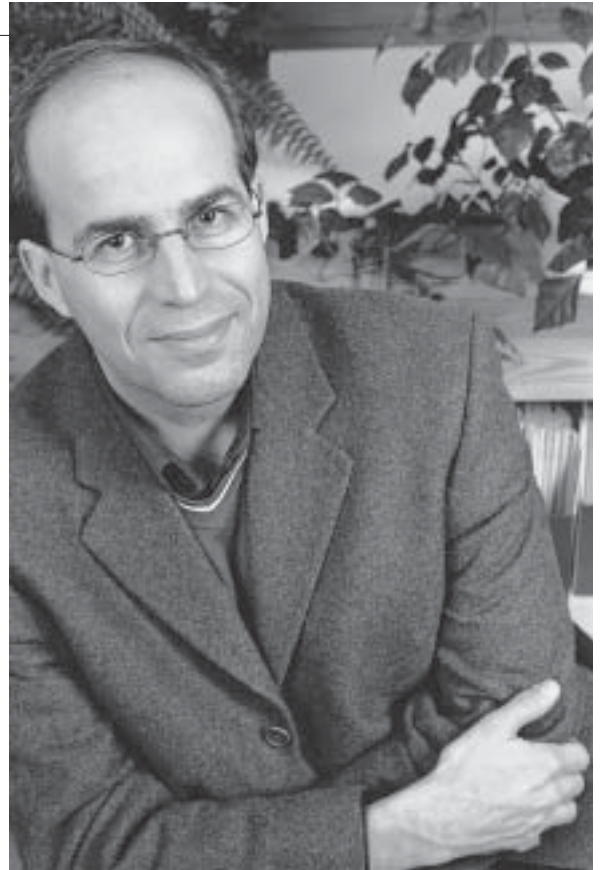
Hyvinvointivaltion perinteiset perustelut

Hannu Tanninen
Lehtori
Kuopion yliopisto

Keskustelu hyvinvointivaltiosta käy kiihkeämpänä. Mistä muusta aiheesta on syksyn aikana ilmestynyt niin laaja kirjo puheenvuoroja?¹ Voisi jopa sanoa, että keskustelu hyvinvointivaltiosta on kriisiytynyt: osa etsii keinoja hyvinvointivaltion pelastamiseksi, osa perustelee tarvetta hyvinvointivaltion purkamiselle, ja osa pohtii hyvinvointivaltion tulevaisuuden haasteita. Käytyä keskustelua ovat dominoineet huolet hyvinvointivaltion kustannusten kasvusta, julkisen budjettitalouden tasapainon

järkkymisestä, väestön ikääntymisen tuomista paineista sekä globalisaation ja siihen liittyvän verokilpailun vaiku-

¹ Esimerkkeinä viimeaikaisesta hyvinvointivaltiokeskustelusta tai hieman laajemmin julkisen sektorin koosta käydystä keskustelusta voidaan mainita Kerola ym. (2002), Valtionvarainministeriön työryhmä (2002), Puoskari & Taimio (2002), Kiander & Lönnqvist (2002), Kanninen (2002), Kantola & Kautto (2002) ja Lindblom (2002).



Hannu Tanninen työskenteli projektitutkijana Palkansaajien tutkimuslaitoksessa 1.6.–31.12.2002 osallistuen Sosiaali- ja terveysministeriön rahoittamaan Hyvinvointipalvelujen rahoitusperiaatteet -tutkimushankkeeseen.

tuksista. Näiden erilaisten uhkakuvien puristuksessa ovat hyvinvointivaltion perinteiset mikrotalousteoreettiset perustelut kuitenkin jääneet lähes huomiotta.

Tarkoitukseni on tässä yhteydessä kiinnittää huomio kolmeen seikkaan. Ensinnäkin hyvinvointivaltiokeskustelussa sekoitetaan usein keskenään mikro- ja makrotalousteoreettinen argumentaatio. Toiseksi keskustelu keskittyy hyvinvointivaltiomenojen taloudellisiin vaikutuksiin unohtaen niiden alkuperäiset tavoitteet lähes täydellisesti. Kolmanneksi modernin julkistalousteorian mukaan hyvinvointivaltion keskeinen perustelu on tarve suojautua epätäydellisen informaation tuottamilta riskeiltä ja epävarmuudelta.

Mikro- ja makronäkökulmat hyvinvointivaltioon

Mihin julkista sektoria tarvitaan? Kansantaloustieteen klassisessa, Richard Musgraven (1959) luomassa jaottelussa julkisen sektorin keskeisiä tehtäviä ovat resurssien kohdentaminen, tulojen uudelleenjakoa ja talouden vakaudesta huolehtiminen. Resurssien kohdentamistehtävä – siis pyrkimys resurssien parempaan käyttöön vaihtoehtoisten kohteiden välillä – voidaan jakaa julkishyödykkeiden tarjontaan ja meriittihyödykkeiden tarjontaan. Julkishyödykkeillä tarkoitetaan maanpuolustusta ja yleistä hallintoa ja meriittihyödykkeillä mm. koulutus- ja terveyspalveluja. Tulojen uudelleenjakotehtävää on hoidettu lähinnä sosiaaliturvamenoin. Meriittihyödykkeiden ja sosiaaliturvan on perinteisesti katsottu kuuluvan hyvinvointivaltiomenoihin. Kolmannen tehtävän, talouden vakaudesta huolehtimisen on yleensä nähty tapahtuvan julkisten menojen ja tulojen erotuksen säätelyllä.

Mirrlees (1994) on kuvannut osuvasti taloustieteen sisällä tapahtuneita painopisteiden muutoksia ja julkisen sektorin kolmen tehtävän eriytymistä julkistalouden (mikrotalousteorian) ja makrotalousteorian kesken. Erikois-

tumisen myötä julkistalous on keskitynyt resurssien kohdentamis- ja uudelleenjakokysymyksiin talouden vakauttamiskysymyksen jäädessä makrotaloustieteen oppikirjoihin. Makrotalousteorian kehittyessä keynesiläinen vakauttamis- eli stabilisaatiopolitiikka syrjäytyi oppikirjaesityksessä ja painopiste siirtyi politiikan uskottavuuskysymyksen myötä julkisen sektorin velkaantumisen pitkän aikavälin kestävyuden pohtimiseen. Tämä makrotaloudellinen puoli on esitetty mm. Kianderin ja Lönnqvistin (2002) kirjassa.

Hyvinvointivaltio ja taloudellinen kasvu

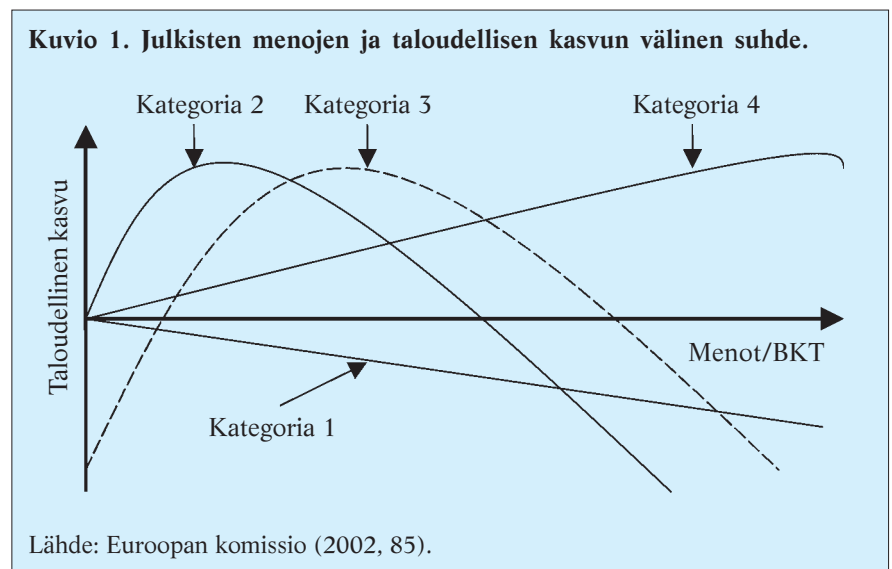
Vaikka julkisen budjettitalouden tasapaino-ongelmat ovat olleet mukana talouspoliittisessa keskustelussa 1970-luvun lopulta lähtien, niin vasta Euroopan talous- ja rahaliitto ja siihen liittyvä vakaus- ja kasvusopimus ovat nostaneet EU-maiden budjetit keskeisimmäksi talouspoliittiseksi kysymykseksi. Aluksi budjetin tiukentunut tasapainovaatimus painotti ensisijaisesti menojen karsimista, mutta asetettujen työllisyys- ja kasvutavoitteiden puitteissa on nyttemmin ryhdytty huo-

mioimaan menojen karsimisen lisäksi niiden 'laatu'. Tämä 'laatu' on liitetty menojen makrotaloudellisiin vaikutuksiin. Esimerkiksi Euroopan komission (2002) mukaan eri julkisilla menoilla on toisistaan poikkeavia vaikutuksia taloudelliseen kasvuun ja työllisyyteen.

Euroopan komissio (2002) jaottelee eri menoryhmien kasvuvaiikutuksia kuvion 1 ja taulukon 1 mukaisesti. Havaitsemme, että osa julkisista menoista omaa pelkkiä negatiivisia kasvuvaiikutuksia (kategoria 1), kun taas osalla julkista menoista on aluksi positiivisia kasvuvaiikutuksia, jotka alkavat vähetä tietyn BKT-osuuden jälkeen ja kääntyvät lopulta kokonaan negatiiviseksi (kategoria 2). Osalla julkisista menoista (kategoria 3) kasvuvaiikutukset ovat pienillä määrillä negatiiviset, mutta ne käyttäytyvät muuten kategorian 2 menojen kaltaisesti. Joidenkin julkisten menojen positiivinen vaikutus kasvuun alkaa mahdollisesti vähetä vasta suurilla menojen BKT-osuuksilla (kategoria 4).

Taulukon 1 mukainen jaottelu perustuu laajaan empiiriseen materiaaliin, jossa on tutkittu eri menoluokkien ja taloudellisen kasvun välistä yhteyttä (ks. Euroopan komissio 2002 sekä Bénabou 1996 ja Atkinson 1999).

Kuvio 1. Julkisten menojen ja taloudellisen kasvun välinen suhde.



Taulukko 1. Kuinka julkisten menojen eri komponentit vaikuttavat kasvuun.

Menokategoria	Vaikutus
(1) Korkomenot	Aina haitaksi taloudelliselle kasvulle
(2) Vanhuus ja lesket, työntekijöiden työkyvyttömyys- yms. turva, kollektiivinen kulutus	Hyväksi, mikäli menoja on rajoitettu, muutoin haitaksi
(3) Työttömyystuki, muut menot sosiaaliturvamenot	Hyväksi, mikäli eivät ole liian alhaiset tai liian suuret
(4) Koulutus, T&K, julkiset investoinnit, terveydenhuolto, aktiiviset työmarkkinatoimenpiteet	Aina hyväksi, edellyttäen kuitenkin ettei käytetä erittäin suuria summia

Lähde: Euroopan Komissio (2002, 85).

Katsauksista nousee esiin yhteisinä piirteinä kaksi seikkaa. Ensinnäkin maiden välisiin aineistoihin perustuva empiirinen evidenssi hyvinvointivaltiomenojen ja taloudellisen kasvun välisestä vuorovaikutuksesta on hyvin ristiriitaisista. Lisäksi lähes kaikki tutkimukset tarkastelevat lineaarista relaatiota eli kuvion 1 kategorioiden 1 tai 4 mukaista suhdetta, mutta vain muutamassa tutkimuksessa on etsitty mahdollista aidosti epälineaarista yhteyttä hyvinvointivaltiomenojen ja taloudellisen kasvun välillä eli kategorioiden 2 tai 3 kaltaista suhdetta (ks. Tanninen 2000). On todettava, että nykyisen kirjallisuuden valossa on vaikea perustella (liian suurten) hyvinvointivaltiomenojen karsintaa niiden negatiivisilla vaikutuksilla taloudelliseen kasvuun.

Ei ole osoitettu, että hyvinvointivaltiomenot heikentäisivät talouskasvua.

minen ja edistäminen. Koska useat tutkimukset tukevat näkemystä, jonka mukaan eurooppalaiset hyvinvointivaltiot ovat kärkisijoilla useimmilla ihmillisen kehityksen samoin kuin keskeiseen kehityksen mittareilla arvioituna, voidaan hyvinvointivaltioita pitää menestyneinä (ks. esim. Atkinson 1999, Kiander & Lönnqvist 2002). Taloudellisten tavoitteiden lisäksi meidän on arvioitava hyvinvointivaltioon liittyvät oikeudenmukaisuusnäkökannat mm. köyhäinhoidon, tuuloerojen tasaamisen, so-

siaalisen yhteenkuuluvuuden vahvistamisen ja syrjäytymisen estämisen osalta. Suomalaisessa keskustelussa nämä näkökannat ovat tulleet varsin vaisusti esille arvioitaessa laman aikaisten turvaverkkojen toimintaa ja niiden purkamiseen kohdistuneita paineita 1990-luvulla.

Edellä tarkastelimme dominoivaa makrotaloudellista näkökulmaa hyvinvointivaltiomenoihin erityisesti julkisen sektorin koon ja siihen liittyvän menorakenteen näkökulmasta. On tehtävä selkeä ero koon ja menojen rakenteen välillä. Koossa on kyse ane-

tun hyvinvointitavoitteen vaatimasta menojen määrästä, mikä vastaa vain osittain edellä esitettyä vallitsevaa makrotaloustieteellistä kysymyksenasettelua. Rakenteessa on puolestaan kysymys siitä, voidaanko haluttu hyvinvointitavoite saavuttaa tehokkaammin julkisen vai yksityisen sektorin toimesta. Alussa viittaamani Mirrleesin (1994) havaintojen mukaan julkisen sektorin tehtäväjaottelussa rakennekysymys on nykyään mikrotaloustieteen ja erityisesti modernin julkistalouden keskeistä ongelmakenttää. Keskeinen mikrotaloudellinen perustelu hyvinvointivaltioitehtävälle on markkinoiden epäonnistumisten korjaaminen.

Perinteisen oppikirjamäärityksen mukaan markkinoiden epäonnistuminen syntyy, kun markkinamekanismi ei kykene tuottamaan paretoitehokasta voimavarojen kohdentumista.² Markkinoiden epäonnistuminen – siis paretoitehoton resurssien allokaatio – voi olla seurausta kasvavista mittakaavaeduista, julkishyödykkeistä, ulkoisvaikutuksista tai epäsymmetrisestä informaatiosta. Joskus markkinoiden tuottamaa tulemaa halutaan muuttaa tulonjaollisista syistä. Tätä ei yleensä pidetä markkinoiden epäonnistumisena, sillä markkinamekanismin katsotaan ideaalissa tilassa tuottavan tehokkaan ratkaisun. Markkinamekanismin tuottamaan tehokkaaseen ratkaisuun ei liity lupausta oikeudenmukaisuudesta (ks. esim. Tuomala 1997).

² Ollakseen paretoitehokas talouden on toteutettava kolme eri tehokkuusehtoa. Ensinnäkin vaihdon tehokkuus vaatii, että kukin kuluttaja saa markkinamekanismin puitteissa hankituksi mielestään parhaan mahdollisen hyödykejoukon. Toiseksi tuotanto pitää järjestää pienimmän mahdollisen voimavarojen ja kolmanneksi vaaditaan ns. tuotos/valintatehokkuutta eli sitä, että tuotetaan juuri niitä hyödykkeitä, joita kuluttajat haluavat kuluttaa (ks. Tuomala 1997, 20–22).

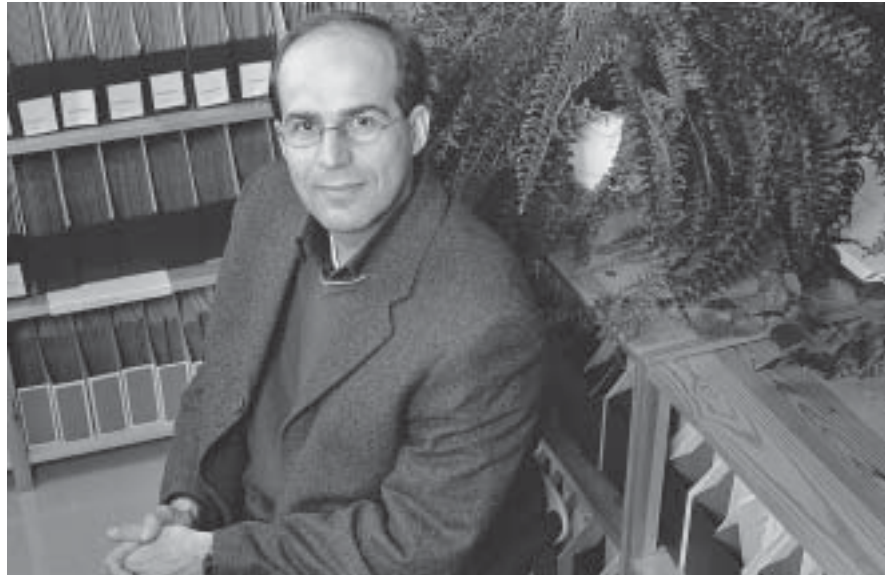
Hyvinvointivaltion säästöpos- sutehtävä

Useimmille meistä tuleeikin hyvinvointivaltion päämääristä puhuttaessa ensimmäisenä mieleen juuri hyvinvointivaltion uudelleenjako- eli ns. Robin Hood -tehtävä: jakaa varallisuutta rikkailta (onnekkailta) vähemmän varakkaille (onnekkaille). Nicholas Barr (2001) on kuitenkin jo pitkään argumentoinut hyvinvointivaltion vakuutusroolin puolesta. Se mahdollistaa tulojen uudelleenjaon yksilön elinkaaren aikana eli hyvinvointivaltio on eräänlainen säästöporras.

Näyttäisi siltä, että hyvinvointivaltion säästöporras-tehtävä on suhteellisen huonosti huomioitu ja ylipäätään ymmärretty käynnissä olevassa keskustelussa (ks. esim. Lindblom 2002 tai Kiander ja Lönnqvist 2002). Kuitenkin eräiden arvioiden mukaan yli kaksi kolmasosaa kaikista hyvinvointimenoista on uudelleenjakoa yli yksilöiden elinkaaren. Epätäydellisen informaation aiheuttama markkinoiden epäonnistuminen kulutuksen tehokkaassa tasauksessa yli ajan nostaa esiin hyvinvointivaltion roolin kulutuksen tasajana ja vakuutusten tarjoajana. Julkinen sektori voi halutessaan pyrkiä parantamaan markkinoiden epäonnistumista: sääntelyllä, rahoituksella, julkisella tuotannolla ja/tai tulonsiirtoin.

Kulutuksen tasauksessa on pitkälti kysymys koulutusmenoista ja eläkkeistä – siis yksilöiden pyrkimyksestä ja mahdollisuuksista tasoittaa säästämisen avulla kulutusta eri elämäntilanteiden välillä. Vakuuttautumisessa on kysymys varautumisesta mahdollisiin tulonmenetyksiin eli riskien karttamisesta. Tyypillisesti taloustieteellisessä tarkastelussa tällaisia tulonmenetyksiä aiheuttavat joko sairaus tai työttömyys. Rajoitun tässä yhteydessä vakuutusksymykseen.

Miksi julkisen sektorin tulisi puuttua vakuutusmarkkinoiden toimintaan? Kenneth Arrow (1963) totesi klassikkoartikkelissaan, että kilpailullisten vakuutusmarkkinoiden epäonnistuessa syntyy epävarmuuden voittamiseksi so-



Hannu Tanninen haluaa suunnata keskustelua hyvinvointivaltion kasvuvaikutuksista sen perimmäisiin tehtäviin eli hyvinvoinnin, oikeudenmukaisuuden ja tehokkuuden edistämiseen.

siaalisia instituutioita. Tällaiset julkiset tai yksityiset instituutiot toimivat vakuutusten kaltaisesti riskin vähentäjinä, vaikka ne eivät täytä yksityisten vakuutusten aktuaarisuusvaatimusta sen kapeassa merkityksessä.³

Sosiaalivakuutus on yksi tällainen instituutio.⁴ Yksityisten vakuutusten tapaan sosiaalivakuutuksessa edut riippuvat aikaisemmasta maksukertymästä sekä määrätyn ehdon (esimerkiksi työttömyyden tai sairauden) toteutumisesta. Sosiaalivakuutukset eroavat kuitenkin yksityisistä vakuutuksista kahdessa suh-

teessa. Ensinnäkin sosiaalivakuutus on pakollinen, jolloin estyy yksi vakuutusmarkkinoiden epäonnistumisen keskeinen syy, asiakaskunnan epäedullinen valikoituminen vain korkean ris-

kin omaaviin. Tällöin vakuutusyhtiöt voivat hinnoitella vakuutusmaksut koko väestön keskimääräisen riskin mukaan edullisemmaksi kuin vapaaehtoiseen vakuutukseen liittyvän korkeamman riskin omaavan asiakaskunnan tapauksessa. Vakuutuksen pakollisuus mahdollistaa myös maksuosuuden ja yksilön riskin välisen kyt-

kennän heikentämisen. Mitä vähemmän maksuosuus ja etuisuus vastaa toisiaan, sitä enemmän sosiaalivakuutus on uudelleenjakavan veron kaltainen. Edelleen julkinen sektori voi tarvittaessa järjestää myös vakuutukseen liittyvän tuotannon ja jakelun (esim. julkinen terveydenhuolto).

Toiseksi sosiaalivakuutukseen liittyvät sopimusehdot voivat olla yksityistä va-

Yli kaksi kolmasosaa hyvinvointimenoista jakaa tuloja uudelleen yli yksilöiden elinkaaren eikä niinkään yksilöiden välillä.

³Aktuaarisuusvaatimus tarkoittaa yksinkertaisesti sitä, että kerättävät vakuutusmaksut on kytketty maksettaviin vakuutuskorvauksiin.

⁴Suomessa käytettyjä sosiaalivakuutuksia ovat mm. kansaneläkevakuutus, sairausvakuutus ja työeläkevakuutus. Myös ammattiliittojen hallinnoimassa vapaaehtoisessa työttömyysvakuutuksessa on sosiaalivakuutuksen piirteitä (ks. Barr 2001).

kuutusta väljemmin määritellyt. Siten sosiaalivakuutus on joustavampi kuin yksityinen vakuutus, jossa etuuden ehdot ja maksujen suuruudet ovat täsmällisesti määritellyt. Julkinen valta voi sosiaalivakuutuksen puitteissa muuttaa ehtoja, vähentää ja poistaa etuuksia tai lisätä niitä kattaakseen ilmenneitä tarpeita. Parhaimmillaan sosiaalivakuutus auttaa suojautumaan riskin lisäksi myös epävarmuutta vastaan, mihin aktuaarinen vakuutus ei kykene (Atkinson 1989, Barr 2001).⁵

Huomioimalla hyvinvointivaltiomenojen mikrotalousteoreettiset perustelut voimme asettaa monet makrotaloudelliset huolenaiheet oikeaan valoon: meillä on olemassa huoli julkisen budjettitalouden kestävydestä pitkällä aikavälillä, mutta sen syy ei ole hyvinvointivaltiomenojen taloudellista kasvua heikentävissä tekijöissä. Päävastoin monet hyvinvointivaltiomenot parantavat talouden tehokkuutta tuomalla helpotusta epätäydellisen informaation tuottamiin markkinoiden epäonnistumisiin. Nicholas Barria (2001, 272) lainaten ”ne syyt, joiden perusteella hyvinvointivaltiota tarvitaan, eivät ole hävinneet; hyvinvointivaltion instituutiot ovat vakaat ja vastaanottavaiset; kehittyvissä muodoissaan hyvinvointivaltio säilyy 21. vuosituhannen haasteissa.”

⁵ Yksi esimerkki tällaisesta on vuoden 2001 syyskuun 11. päivän terroristi-iskun aiheuttama vakuutusongelma lentoyhtiöille. Lentoyhtiöt voivat vakuuttautua yksittäisiä, normaaliajan todennäköisyyttä vastaavia onnettomuuksia vastaan, mutta terrorismin aiheuttamien uhkien seurauksena vakuutusmaksut nousivat niin korkeaksi, että tarvittiin muunlaisia järjestelyjä.



Kuva: Kimmo von Lütens/Kevaario

KIRJALLISUUS

Arrow, K. (1963), Uncertainty and the Welfare Economics of Medical Care, *American Economic Review* 53:5, 941–973.

Atkinson, A.B. (1989), *Poverty and Social Security*, New York: Harvester Wheatsheaf.

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

Barr, N. (2001), *The Welfare State as a Piggy Bank. Information, Risk, Uncertainty, and the Role of the State*, Oxford: Oxford University Press.

Bénabou, R. (1986), *Inequality and Growth*, National Bureau of Economic Research Working paper 5658.

European Komissio (2002), *Public Finances in EMU – 2002*, European Economy.

Kanniainen, V. (2002), *Puhtia hyvinvointiyhteiskunnan purjeisiin – Peruspalveluja uudella tavalla*, Helsinki: EVA.

Kantola, A. & Kautto M. (2002), *Hyvinvoinnin valinnat – Suomen malli 2000-luvulla*, Sitra 251, Helsinki: Edita.

Kerola, H. & Mäkitalo, R. & Putkonen, C. (2002), *Parempaa halvemmalla? Valtiovarainministeriö, Kansantalousosasto, Keskustelualoitteita nro 68.*

Kiander, J. & Lönnqvist, H. (2002), *Hyvinvointivaltio ja talouskasvu*, Porvoo: WSOY.

Lindblom, S. (2002), *Kansankodin tuolla puolen – Hyvinvointivaltion tilivollisuuden tarkastelua*, VATT-julkaisu ja 34, Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.

Mirrlees, J.A. (1994), *Optimal Taxation and Government Finance*, teoksessa J.M. Quigley, J.M. & Smolensky, E. (Eds.), *Modern Public Finance*, Cambridge MA: Harvard University Press.

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

Puoskari, P. & Taimio, H. (2002). *Suomen julkisen sektorin tila ja tulevaisuuden näkymät*, Palkansaajien tutkimuslaitos, Tutkimuksia 86.

Tanninen, H. (2000), *Jul-kisten menojen vaikutus taloudelliseen kasvuun*. *Talous & Yhteiskunta* 28:4, 8–12.

Tuomala, M. (1997), *Jul-kistalous*, Tampere: Gaudeamus.

Valtiovarainministeriön työryhmä (2002), *Kohti tehokkaampaa ja laadukkaampaa julkista taloutta*. Valtiovarainministeriö, Kansantalousosasto, Keskustelualoitteita nro 70.