

Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2002:20

*Jaakko Kiander, Henrik Lönngqvist*

*Hyvinvointivaltio, sosiaalipolitiikka*

---

**ja taloudellinen kasvu**



■ SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖ

---

Helsinki 2002

## TIIVISTELMÄ

Jaakko Kiander & Henrik Lönnqvist: Hyvinvointivaltio, sosiaalipolitiikka ja taloudellinen kasvu. Helsinki. 2002. 144 s. (Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen julkaisuja, ISSN 1236-2050; 2002:20.) ISBN 952-00-1224-9

Tutkimus käsittelee julkisen sektorin tehtäviä ja kokoa. Tarkastelun kohteena on julkisten menojen, ennen kaikkea sosiaalimenojen vaikutus talouden kasvuedellytyksiin ja toisaalta taloudellisen kasvun ja työllisyyden vaihtelujen vaikutus julkisiin menoihin ja hyvinvointivaltion rahoituspohjaan. Tutkimus nojautuu eri maiden vertailuun ja laajan tutkimustiedon hyödyntämiseen. Raportin mukaan hyvinvointivaltion vaikutus taloudelliseen kasvuun ei välttämättä ole kielteinen vaikka se todennäköisesti onkin vähäinen. Hyvinvoinnin ja tasa-arvon edistäjinä erityisesti pohjoismaiset hyvinvointivaltiot ovat menestyneet hyvin. Monet hyvinvointivaltion toiminnot tukevat talouden kasvua, mutta ne on rahoitettava verotuksella, jolla taas on haitallisia vaikutuksia. Toisaalta useat hyvinvointivaltiot ovat korkeista veroista huolimatta onnistuneet saavuttamaan myös korkean työllisyysasteen. Väestön ikääntyminen ja talouden globalisaatio asettavat eurooppalaisille hyvinvointivaltioille uusia haasteita. Globalisaatio ei kuitenkaan näytä uhkaavan hyvinvointivaltion perusteita.

Asiasanat: Hyvinvointivaltio, sosiaalipolitiikka, taloudellinen kasvu

## SAMMANDRAG

Jaakko Kiander & Henrik Lönnqvist: Välfärdsstat, socialpolitik och ekonomisk tillväxt. Helsingfors. 2002. 144 s. (Social- och hälsovårdsministeriets publikationer, ISSN 1236-2050; 2002:20.) ISBN 952-00-1224-9

Forskningsrapporten handlar med offentlig sektorns storlek och uppdrag. Man syftar först på tillväxteffekter av offentliga utgifter och socialpolitik. Sen diskuteras hur förändringar i ekonomisk tillväxt och sysselsättning verkar offentliga finanser. Rapporten baserar sig på internationell jämförelse och tidigare forskningslitteratur. Enligt rapporten har välfärdsstaten ingen negativ effekt på ekonomisk tillväxt. Särskilt de nordiska välfärdsstaterna har lyckats att främja välfärd och jämlikhet och minska fattigdom. Många av deras funktioner stöder ekonomins tillväxtförmåga, men dem måste finansieras med skatter, som kan hindra tillväxten. Dock mest av de små europeiska välfärdsstaterna har lyckats att nå hög sysselsättningsnivå. Förekommande förändringar i befolkningens åldersstruktur och globalisering av ekonomi väntas att sätta nya utmaningar till europeiska välfärdsstaterna.

Nyckelord: Välfärdsstat, socialpolitik, ekonomisk tillväxt

## SUMMARY

Jaakko Kiander & Henrik Lönnqvist: Welfare state, social policy and economic growth. Helsinki 2002. 144 p. (Publications of the Ministry of Social Affairs and Health, ISSN 1236-2050; 2002:20.) ISBN 952-00-1224-9

The study focuses on the size and functions of public sector. The first question is related with the growth effects of public expenditures and social policies, and the second with the impacts of growth and employment fluctuations on public finances. The study is based mainly on international comparisons and reviews of research. According to the results even the advanced welfare states do not have harmful growth effects. The relation between economic growth and public sector size is weak. Instead, the other welfare and distributional effects of welfare states are positive and significant. Many functions of the welfare states support economic growth, but high taxes required to finance the expenditures are harmful to growth. Nevertheless, the small European welfare states have been very successful in maintaining high levels of employment. The expected changes in populations' age structure and the economic globalisation are going to be new challenges to European welfare states. However, they are not likely to threaten the very existence of the European or Nordic social models.

Key words: Welfare state, social policy, economic growth

## **Esipuhe**

Käsillä olevan tutkimusraportin aiheena on sosiaalipolitiikan ja taloudellisen kasvun suhde. Viime vuosina on käyty paljon kriittistä keskustelua, jossa sosiaalipolitiikan katsotaan vaarantavan talouden kasvumahdollisuudet ja julkisen talouden tasapainon. Tutkimusraportissa näitä kysymyksiä lähestytään laajan tutkimuskirjallisuuden pohjalta. Raportti ei tarkastele vain sosiaali- ja hyvinvointimenojen vaikutusta taloudelliseen kasvuun vaan myös talouspolitiikan epäonnistumisten vaikutuksia julkisen sektorin kokoon. Raportissa arvioidaan myös sosiaalipolitiikan tulevia haasteita.

Sosiaali- ja terveysministeriöön perustettiin ohjausryhmä, jonka puheenjohtajana toimi apulaisosastopäällikkö Rolf Myhrman. Ohjausryhmään kuuluivat ministeriöstä myös Ilari Keso, Marja-Liisa Parjanne, Heikki Palm, Anne-Mari Raassina, Juho Saari, Pekka Sirén ja Riitta Sääntti.

Tutkijat vastaavat työn sisällöstä ja raportissa esitetyistä johtopäätöksistä ja tulkinnoista.

Helsingissä, syyskuussa 2002

Markku Lehto  
Kansliapäällikkö

# Sisällys

<b>1 Johdanto</b>	<b>1</b>
1.1 1990-luvun taluskriisi ja sosiaalipolitiikan uudelleenarviointi	1
1.2 Globalisaation vaikutus	2
1.3 Hyvinvointivaltion kritiikki ja uusi talouspoliittinen ajattelu	2
1.4 Tutkimuksen tavoitteet	3
<b>2 Julkisen sektorin tehtävät</b>	<b>4</b>
2.1 Julkisen sektorin tehtävät kansantaloudessa talousteorian näkökulmasta	4
2.2 Miksi markkinoiden toimintaan on toisinaan puututtava?	14
2.3 Hyvinvointivaltion tavoitteet ja hyvinvointivaltiomallit	20
<b>3 Julkinen sektori teollisuusmaissa</b>	<b>27</b>
3.1 Julkisen sektorin koko ja menorakenne OECD-maissa	27
3.2 Miksi julkisen sektorin osuus kansantaloudesta on kasvanut?	34
<b>4 Julkinen sektori ja taloudellinen kasvu</b>	<b>39</b>
4.1 Taloudellinen kasvu tavoitteena	39
4.2 Kasvuteoriat	45
4.3 Miten julkisen sektorin koko ja menorakenne vaikuttavat talouskasvuun?	49
<b>5 Sosiaalimenot ja hyvinvointivaltion tavoitteet</b>	<b>58</b>
5.1 Sosiaalimenot OECD-maissa ja Suomessa	58
5.2 Tuloerot ja köyhyys	66
5.3 Sosiaaliset olot ja hyvinvointi	78
<b>6 Verotus, sosiaalipolitiikka ja työllisyys</b>	<b>87</b>
6.1 Verotuksen taso ja rakenne	87
6.2 Verotuksen aiheuttamat hyvinvointitappiot	90
6.3 Verotuksen ja sosiaaliturvan työllisyysvaikutukset	95
6.4 Hyvinvointivaltion kannatuspohja	105

<b>7 Tulevaisuuden haasteet</b>	<b>109</b>
7.1 Väestön ikääntyminen	109
7.2 Tekeekö globalisaatio hyvinvointivaltion mahdottomaksi?	116
7.3 Verokilpailu	119
7.4 Tiivistyvä integraatio ja hyvinvointivaltioiden tavoitteet	124
7.5 Ideologinen hyvinvointivaltiokritiikki ja siihen vastaaminen	127
<b>8 Sosiaalipolitiikka ja taloudellinen kasvu: loppupäätelmiä</b>	<b>131</b>
<b>Lähteet</b>	<b>135</b>

# 1 Johdanto

## 1.1 1990-luvun taluskriisi ja sosiaalipolitiikan uudelleenarviointi

Hyvinvointivaltion toimintaympäristö on viimeisen 10-15 vuoden aikana muuttunut – ei vain Suomessa vaan myös muissa maissa. Merkittävimpiä muutoksia ovat talouden globalisaatio ja sen mukana tapahtuneet pääomien ja työvoiman liikkuvuuden lisääntyminen sekä hyödykemarkkinoiden yhdentyminen. Näiden seurauksena esimerkiksi täysin muiden maiden ratkaisusta piittaamaton veropolitiikka ei enää ole mahdollista. Osana Suomen globalisaatio- ja integraatioprosessia ovat olleet liittyminen Euroopan unionin ja Euroopan rahaliiton jäseniksi. Hyvinvointivaltion toimintaympäristön muutoksena voidaan myös pitää 1990-luvun laman kasvattamaa julkisen sektorin velkaa; velan hoitamisesta aiheutuvat menot ja vaatimus finanssipolitiikan pitkän ajan kestävyyydestä muodostavat pysyvän rajoitteen hyvinvointivaltiolle. Valinnoista velan lyhennysvauhdin, hyvinvointivaltion kehittämisen ja verotuksen keventämisen välillä ei olla yksimielisiä.

1990-luvun alussa Suomi kohtasi historiansa pahimman taloudellisen taantuman. Kokemuksemme hakee myös muiden länsimaiden joukossa vertaistaan. Joukko-työttömyyden seurauksena hyvinvointivaltion rahoituspohja joutui meillä, kuten myös muissa taantuman kohdanneissa maissa, kovalle koetukselle. Julkisen velan bruttokansantuoteosuus kohosi Suomessa noin 15 prosentin tasolta, joka oli OECD-maiden alhaisin, muutamassa vuodessa noin 60 prosentin tasolle. Samalla julkisen sektorin osuus bruttokansantuotteesta kohosi sekä historiallisesti että kansainvälisesti poikkeukselliselle yli 60 prosentin tasolle.

Jo 90-luvun laman aikana, lähinnä reaktiona nopeasti paisuvaan julkisen sektorin velkaan, alettiin Suomessa ja Ruotsissa käydä keskustelua hyvinvointivaltion pelastusoperaatiosta ja uudistustarpeista.<sup>1</sup> Taustalla oli toisaalta julkisen talouden akuutti rahoituskriisi sekä toisaalta tulevat talouden integraation mukanaan tuomat paineet. Taloudellisen nousukaudella melko tiukkana säilynyt finanssipolitiikka on joidenkin mielestä merkki siitä, että hyvinvointivaltioajattelusta on ainakin osittain luovuttu. 1990-luvulla julkisen sektorin toimialaa ja toimintatapoja onkin pyritty useissa maissa uudistamaan<sup>2</sup>. Taloudellinen nousukausi ja myös laman aikana tehdyt menoleikkaukset ovatkin johtaneet julkisten hyvinvointimenojen bkt-osuuksien merkittävään laskuun lamanjälkeisinä vuosina.

---

<sup>1</sup> Katso esimerkiksi Feldt 1994, Hämäläinen 1995, Lachman & al. 1995 sekä Lindbeck & al. 1994.

<sup>2</sup> Katso Tanzi & Schuknecht 1997.

## 1.2 Globalisaation vaikutus

Talouksien integroituminen ja samanaikainen globalisaatiokehitys luovat jatkuvasti uusia haasteita perinteisille hyvinvointivaltioille. Kehitys muokkaa talouksien tuotantorakenteita; työnjaossa painottuvat entistä enemmän tieto- ja osaamisintensiiviset alat samalla kun perinteinen teollisuus siirtyy pois korkean tulotason maista. Samalla talouksien avautuminen lisää pääomien, yritysten ja avainhenkilöiden liikkuvuutta ja luovat kansallisvaltioille verokilpailupaineita. Kehittymässä olevassa korkean teknologian yhteiskunnassa tuottavuus- ja palkkaerot työntekijöiden välillä voivat olla samaan aikaan suuria. Voidaankin kysyä, millainen rooli hyvinvointivaltiolla on toisaalta kasvavien markkinatuloerojen ja toisaalta entistä liikkuvamman pääoman ja verokilpailun aikakaudella? Onko perinteinen korkea verotukseen ja tasa-arvotavoitteisiin perustuva hyvinvointivaltiomalli menettämässä elinkelpoisuuttaan?

Talouden globalisaatio ja integraatio vaikuttavat hyvinvointivaltion toimintaympäristöön ja toimintamahdollisuuksiin. Taloudellinen integraatio saattaa merkitä sekä uhkaa että mahdollisuutta hyvinvointivaltiolle. Osana Euroopan unionin syventymistä korostetaan sosiaaliturvan ja talouskasvun välistä yhteyttä. Talouskasvu auttaa takaamaan hyvän työllisyyden ja vahvistamaan samalla sosiaalipolitiikan rahoituspohjaa. Samalla sosiaaliturvajärjestelmien kautta pyritään edistämään talouskasvua luomalla sekä yrityksille että kansalaisille vakaa ja turvallinen toimintaympäristö sekä edistämään resurssien tehokasta hyväksikäyttöä.

Voidaan myös nähdä, että tulevaisuudessa tulotasoon ja tulojen epävarmuuteen liittyvät tekijät ovat hyvinvointivaltion resursseihin liittyvistä menojen laskupaineista huolimatta luomassa kasvavaa kysyntää julkisen sektorin tarjoamalle turvalla ja siten lisäämässä tulevia menopaineita. Tarve hyvinvointivaltion tarjoamalle kollektiiviselle vakuutukselle on pikemminkin kasvamassa kuin vähenemässä paitsi väestön ikääntymisen myös globalisaatiokehitykseen liittyvien riskien vuoksi.

## 1.3 Hyvinvointivaltion kritiikki ja uusi talouspoliittinen ajattelu

Hyvinvointivaltiota on kritisoitu useilla perusteilla. Akuutin rahoituskriisin lisäksi periaatteellisimpana perusteluina kritiikille on usein käytetty sosiaalipolitiikan negatiivisia kannustinvaikutuksia, suuria kustannuksia ja korkean veroasteen haitallisuutta, kansainvälistä kilpailua ja globalisaatiota. Kritiikistä huolimatta sosiaalipolitiikan onnistuminen sille asetettujen sosiaalisten tavoitteiden saavuttamisessa useimmiten myönnetään<sup>3</sup>, vaikka samalla nähdäänkin useita eri syitä,

---

<sup>3</sup> Ei tosin ole harvinaista, että populaarissa kirjoittelussa hyvinvointivaltio leimataan jopa 'pahoinvointivaltioksi' erilaisten ongelmien kuten korkean työttömyyden vuoksi.



joiden vuoksi nykyisenkaltaisen, jo perinteiseksi muodostuneen, sosiaalipolitiikan jatkamista pidetään ongelmallisena. Toisaalta kaikesta kriitikkistä huolimatta mannereurooppalaiset ja pohjoismaiset hyvinvointivaltiomallit nauttivat edelleen kansalaisten suurta suosiota. Julkisista palveluista ja tulonsiirroista ei haluta luopua vaikka verotuksen nähtäisiinkin mielellään kevenevän.

1990-luvulla muotoutui kansainvälisissä organisaatioissa eräänlainen uusi konsensus siitä, millaista on hyvä talouspolitiikka ja miten talouksia pitäisi uudistaa. Tämän konsensuksen mukaisia suosituksia kansallisvaltioille ovat antaneet erityisesti OECD ja IMF, jossain määrin myös Euroopan Unioni. Poliitikkasuosituksen taustalla oli tietysti huoli kasvavasta työttömyydestä ja julkisen talouden ongelmista, jotka olivat 1980- ja 1990-luvuilla tyypillisiä monille Länsi-Euroopan maille.<sup>4</sup> Tämän 'markkinareformistisen' näkemyksen mukaan työttömyyden alentamiseksi on tarpeen joustavoittaa työmarkkinoiden toimintaa, hajuttaa palkanmuodostusta lähemmäksi yksilötasoa, lisätä palkkaeroja, keventää verotusta, yksityistää julkisia toimintoja ja leikata sosiaaliturvaetuksia. Näin halutaan parantaa työn teon kannustimia ja samalla tukea talouskasvua. Talouskasvun osaltaan katsotaan tuovan helpotusta myös työttömyysongelmaan.

Pohjoismaat ja muutamat muut pienet eurooppalaiset hyvinvointivaltiot ovat kuitenkin ongelmallisia tällaisen näkemyksen todistusvoiman kannalta. Pohjoismaille on tyypillistä korkeat verot ja tulonsiirrot sekä suuri julkinen sektori. Siitä huolimatta työhönosallistumisaste ja työllisyysaste, laman jälkeistä Suomea lukuun ottamatta, ovat muihin teollisuusmaihin verrattuina varsin korkeita ja taloudellinen kasvukin varsin hyvää tasoa. Pohjoismaiden voi sanoa muodostavan anomalian perinteiseen talousteoriaan perustuvan näkemyksen kannalta: Eivätkö verot olekaan aina pahasta? Miten hyvä taloudellinen kehitys on mahdollista hyvinvointivaltioissa vaikka sen ei teoriassa pitäisi olla?

#### **1.4 Tutkimuksen tavoitteet**

Tässä julkaisussa tarkastellaan taloustieteelliseen tutkimukseen nojautuen sitä, miten sosiaalipolitiikka laajasti käsitettynä, eli sosiaaliturvan ja hyvinvointipalvelujen muodostama kokonaisuus – hyvinvointivaltio – vaikuttaa kansantalouden kasvuun ja työllisyyteen, ja miten integraation ja globalisaation tuomat paineet saattavat tulevaisuudessa vaikuttaa tähän asetelmaan. Pyrimme suuren julkisen sektorin aiheuttamien haittojen lisäksi arvioimaan myös niitä suotuisia vaikutuksia, joita hyvin toimivalla sosiaalipolitiikalla voi olla taloudelliseen kasvuun ja työllistymisen ja työllistämisen kannustimiin.

---

<sup>4</sup> Edustava esitys on OECD:n julkaisema suuri työllisyysraportti, The OECD Jobs Study (1994). Samansuuntaisia ajatuksia löytyy kuitenkin melkein kaikista mainittujen organisaatioiden julkaisuista, hallitusten ja etujärjestöjen tavoiteohjelmista ja talouslehtien kirjoittelusta, parhaana esimerkkinä ehkä The Economist.

## 2 Julkisen sektorin tehtävät

### 2.1 Julkisen sektorin tehtävät kansantaloudessa talusteorian näkökulmasta

Richard Musgraven<sup>5</sup> klassisen luokituksen mukaan julkisen talouden tehtävät ja tavoitteet voidaan jakaa kolmeen osaan: ne ovat (1) kasvupolitiikka, jolla turvataan tehokas resurssien allokaatio ja taloudellinen kasvu, (2) suhdannepolitiikka, jonka tavoitteena on talouden vaihtelujen vakauttaminen sekä (3) tulonjakopolitiikka, jolla pyritään vaikuttamaan tulonjakoon halutulla tavalla eli käytännössä tasaamaan tuloeroja.

Musgraven luokittelun mukaan julkisen sektorin tehtävät liittyvät siten ensi sijaisesti pitkän aikavälin tavoitteisiin, eli kestävään talouskasvuun ja toivotun tulonjaon saavuttamiseen ja ylläpitämiseen. Stabilisaatiopolitiikka voidaan nähdä osana kasvupolitiikkaa jos ajatellaan, että suhdannevaihteluja vakauttamalla pyritään parantamaan taloudellisen kasvun edellytyksiä paitsi lyhyellä myös keskipitkällä aikavälillä. Suhdannepolitiikan tavoitteena on pitää talouden todellinen kasvuvauhti mahdollisimman lähellä trendiuraa ja maksimoida talouden resurssien hyödyntäminen. Varsinaisella kasvupolitiikalla taas tarkoitetaan talouden pitkän aikavälin kasvupotentiaaliin vaikuttavia julkisen vallan toimenpiteitä.

Tulonjakopolitiikalla on ainakin kaksi ulottuvuutta: toisaalta normatiivisesta näkökulmasta tulonjakopolitiikalla voidaan pyrkiä saavuttamaan yhteiskunnallisesti oikea tai tavoiteltavana pidetty tulonjako – miten hankalaa sen määrittäminen sitten onkaan. Perinteisesti tulonjakotavoitteet ovat olleetkin keskeisiä erityisesti pohjoismaisen hyvinvointivaltiomallin kehityksessä. Toisaalta tulonjaolla ja tulonjakopolitiikalla saattaa olla myös kasvuvaikutuksia. Näistä vaikutuksista on esitetty toisilleen täysin vastakkaisia näkemyksiä: toisaalta liian tasaisen tulonjaon ja liian voimakkaan, verotuksen kautta tapahtuvan tulontasauksen on pelätty rapauttavan työnteon ja säästämisen kannustimia ja siten heikentävän talouden pitkän ajan kasvuedellytyksiä. Tämän suuntaista kritiikkiä on tulontasausjärjestelmiä kohtaan esitetty jo hyvin kauan. Uudempana teemana tulontasauskeskusteluun on tullut vastakkainen argumentti, jossa tasaisen tulonjaon on nähty takaavan talouskasvulle otollisen yhteiskuntarauhan, mahdollistavan kaikki potentiaaliset osaamisresurssit hyödyntävän koulutuspolitiikan ja näiden kautta edistävän talouskasvua. Toisin sanoen tasainen tulonjako voi olla taloudelle hyödyksi, vaikka toisaalta tulontasauksen edellyttämät voimakkaat politiikkainterventiot voivat taas olla kasvulle haitaksi.

---

<sup>5</sup> Musgrave & Musgrave 1980, luku 1. Alkuperäinen Richard Musgraven yksin kirjoittama painos on vuodelta 1959.

Vaikka näiden kolmen julkisen sektorin tehtävän painotukset ovat vaihdelleet eri aikoina ja eri maiden välillä, muodostaa kolmijako kuitenkin edelleen mielekkään lähtökohdan myös nykytilanteen tarkastelulle. Tulonjakoon, suhdannetasaukseen ja talouskasvuun liittyneet tavoitteet ovat kuuluneet erityisen vahvasti pohjoismaisen hyvinvointivaltion kehitykseen toisen maailmansodan jälkeen, vaikka eroja on pohjoismaiden välilläkin ollut. Tulonjakotavoitteita ja toisaalta talouskasvun kannalta tärkeän yhteiskuntarauhan turvaamispyrkimyksiä voidaan nähdä jo Saksassa 1800-luvun lopulla toteutetun ensimmäisen valtiollisen sosiaalivakuutusjärjestelmän taustalla. Valtakunnankansleri Bismarckin johdolla perustettua kolmikantaista eli työmarkkinaosapuolten ja valtion rahoittamaa sairaus-, eläke- ja työttömyysvakuutusjärjestelmää voidaan perustellusti pitää modernin hyvinvointivaltion alkuna. Järjestelmällä pyrittiin ensisijaisesti sosiaalisten riskien vakuuttamiseen mutta samalla tasattiin myös tulonjakoa.

Hyvinvointivaltion tarve korostui uudelleen 1930-luvun maailmanlaajuisen talouslaman yhteydessä. Lama aiheutti monissa maissa laajan ja pitkäaikaisen työttömyyden, joka yhdessä puutteellisen tai olemattoman sosiaalivakuutuksen kanssa johti vakaviin yhteiskunnallisiin ongelmiin. 1930-luvun seurauksena useimmissa länsimaissa nähtiin, että julkisen sektorin on toiminnallaan pyrittävä tasaamaan talouden suuria suhdannevaihteluita sekä tarjoamaan kansalaisilleen taloudellista turvaa mm. työttömyyden varalta. Talouspolitiikan tavoitteeksi tuli aiemman laissez-faire –henkisen suhdannefatalismin sijaan aktiivinen pyrkimys täystyöllisyyteen. Teoreettisena perusteluna uudelle talouspolitiikalle toimi John Maynard Keynesin<sup>6</sup> vuonna 1936 julkaistuun klassikkoteokseen perustuva kysynnän sääntelyn teoria.

Keynesiläinen vallankumous taloustieteellisessä ajattelussa tarjosi hyvän käsitteellisen lähtökohdan uudelle yhteiskunta- ja talouspolitiikalle sodanjälkeisinä vuosikymmeninä. Useiden teollisuusmaiden talouspolitiikassa keskeiseen osaan tuli 1950-luvulla suhdanteita tasaava finanssipolitiikka, jonka nähtiin tarjoavan riittävän tehokkaan ja nopean välineen kokonaiskysyntään vaikuttamiselle. Rahapolitiikan rooliksi jäi hintavakaudesta ja investointien kannalta riittävän alhaisesta korkotasosta huolehtiminen. Näiden osin ristiriitaisten tavoitteiden ajamisessa auttoi uusi keynesiläisiin ideoihin perustunut kansainvälisen talouden sääntelyjärjestelmä (ns. Bretton-Woods –järjestelmä), jonka keskeisiä piirteitä olivat periaatteessa kiinteät mutta käytännössä muutettavissa olevat valuuttakurssit<sup>7</sup> sekä tiukka kansainvälisten pääomaliikkeiden sääntely. Lähes kaikissa maissa säädeltiin lisäksi tiukasti myös kotimaista pankkitoimintaa ja rahoitusmarkkinoita. Sääntelytoimien tavoitteena oli estää 1930-luvun tapaisten finanssikriisien ja

<sup>6</sup> Keynes 1936. Muita keskeisiä vaikuttajia keynesiläistyyppisen ajattelun taustalla olivat mm. Tukholman koulukuntaan kuuluneet ruotsalaiset taloustieteilijät, jotka vaikuttivat pohjoismaisen mallin taustalla.

<sup>7</sup> Toki kurssit myös muuttuivat devalvaatioiden seurauksena. Suomen markka devalvoitiin vuosina 1957 ja 1967.

suurtyöttömyyden toistuminen sekä turvata nopea investointien kasvu ja täydytyöllisyys.

Sodanjälkeisen ajan säädelty markkinatalous olikin parin vuosikymmenen ajan aiempiin vuosikymmeniin verrattuna erittäin menestyksestä: 1950- ja 1960-luvuilla talouskasvu oli useimmissa länsimaissa poikkeuksellisen nopeata. Samalla työttömyys pysyi erittäin alhaisella tasolla. Reaalitulot ja tuottavuus kohoivat nopeasti korkean investointiasteen ansiosta. Samaan aikaan kasvoivat myös julkiset menot. Useimmissa teollisuusmaissa 1930-luvulla alkanut hyvinvointivaltion kehittäminen oli parhaassa vauhdissa sodanjälkeisinä vuosikymmeninä. Julkinen sektori kasvatti suhteellista osuuttaan useimmissa maissa ja sosiaali- turvajärjestelmien tarjoamat etuudet paranivat.

Erityisesti 1960-luvulla alkoi voimakas julkisen sektorin suhteellisen osuuden kasvu monissa teollisuusmaissa.<sup>8</sup> Tätä ilmiötä on selitetty useilla eri tavoilla. Toisaalta se on nähty osana kasvupoliittikkaa: sosiaaliturvan kohennuksilla pyrittiin luomaan vakaat työmarkkinaolosuhteet ja tuotannon häiriötön jatkuminen ja takaamaan tuottavuuskehityksen raamittamat palkankorotukset. Toisaalta julkisen sektorin kasvua on myös selitetty painostus- ja eturyhmien toiminnalla tai poliittisen hegemonian siirtymisellä vasemmalle poliittisella kentällä. Onkin kiistatonta, että hyvinvointivaltiojärjestelmien kasvu oli nimenomaan Euroopassa sosialidemokraattisten puolueiden ja ay-liikkeen keskeinen poliittinen tavoite.

1970-luku merkitsi käännettä sodanjälkeisten vuosikymmenten suotuisassa talouskehityksessä ja julkisen sektorin kasvussa. Teollisuusmaat kohtasivat 1970-luvulla makrotaloudellisia kriisejä, jotka johtivat taloudellisen kasvun hidastumiseen ja jotka murensivat keynesiläisen kansainvälisen talouden säätelyjärjestelmän.

Yksittäisistä negatiivisista shokeista taloudelle merkittävin oli ensimmäinen öljykriisi vuonna 1973. Raakaöljyn maailmanmarkkinahintojen voimakas nousu loi kasvavia hintapaineita ja samanaikaisesti supisti öljyä tuovien teollisuusmaiden reaalityuloja. 1970-luku merkitsikin teollisuusmaiden talouksille korkean inflaation ja kohoavan työttömyyden eli stagflaation aikaa. Stagflaatio tuki keynesiläistä talouspolitiikkaa kohtaan jo aiemmin kohdistettua kritiikkiä. Kritiikin talousteoreettiset juuret olivat monetarismissa ja erityisesti 1960-luvun lopulla ilmestyneissä Milton Friedmanin ja Edmund Phelps'n kirjoituksissa.

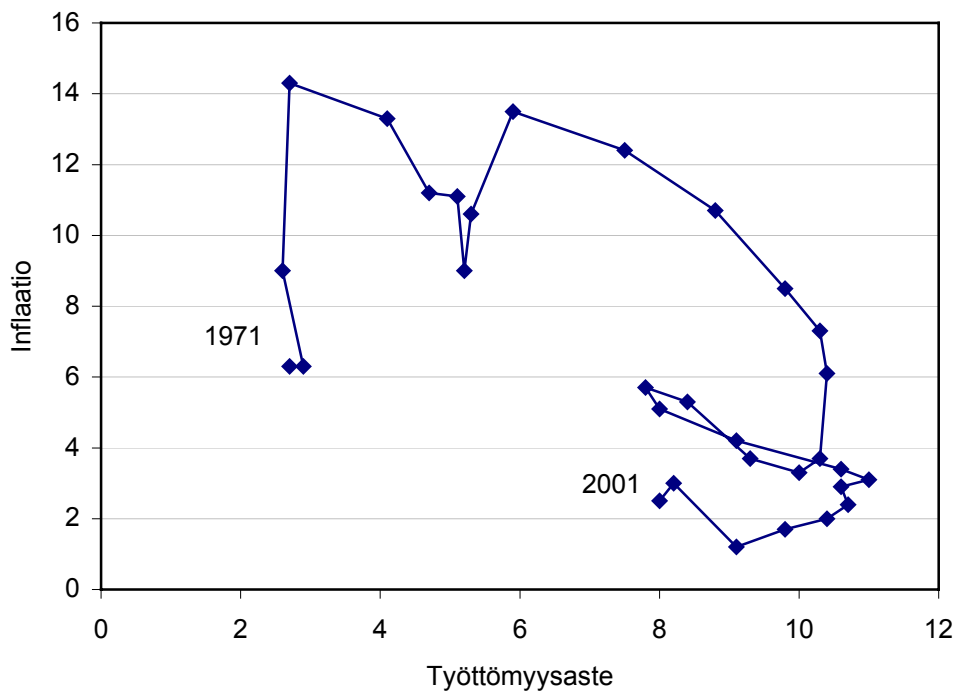
Aiemmin varsin yleisesti hyväksytyn keynesiläisen tulkinnan (eli nk. neoklassisen synteessin) mukaan inflaatio ja työttömyys olivat toisilleen ikään kuin käänteisessä suhteessa. Tätä relaatiota kuvattiin niin sanotulla Phillipsin käyrällä. Ajatuksena oli, että työttömyys voidaan pitää kurissa hyväksymällä jonkin verran inflaatiota; vastaavasti inflaation hidastamisyritkimysten otaksuttiin johtavan

---

<sup>8</sup> Katso esimerkiksi Tanzi & Schuknecht 2000.

työttömyyden nousuun. Phelps ja Friedman oletivat<sup>9</sup>, että kokemuksistaan oppiva kuluttaja muodostaa odotuksia tulevasta ja osoittivat tämän johtavan siihen, että ekspansiivisella talouspolitiikalla ei voida saada aikaan pysyvää työttömyyden alentumista. Tämän seurauksena pitkän aikavälin, siis aikavälin jolloin odotukset ehtivät sopeutua, Phillips –käyrä olisikin pystysuora eikä työttömyyttä kyettäisi laskemaan pysyvästi alle niin sanotun luonnollisen tason. Tällaisessa ajattelumallissa ainoa seuraus ekspansiivisesta raha- tai finanssipolitiikasta on inflaation kiihtyminen. Keynesiläisyyden kriitikot katsoivat 1970-luvun stagflaatiokokemusten olevan osoitus keynesiläisen talousteorian haaksirikosta.

Kuvio 2.1. EU-maiden Phillips-käyrä 1971-2001



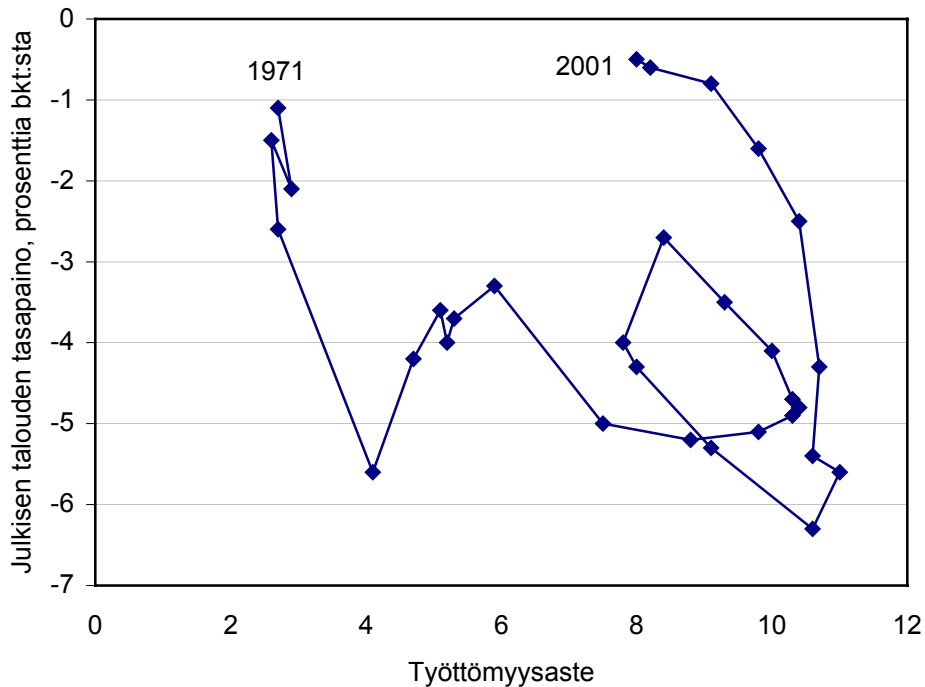
Ajattelutavan muutos johtikin siihen, että rahapolitiikan painopiste siirtyi ensin teoriassa ja sitten myös käytännössä inflaation ja inflaatio-odotusten hillintään. Asteen pidemmälle rahapolitiikan mahdollisuuksien kritiikin vei Robert Lucas.<sup>10</sup> Hänen edustamansa makrotaloustieteen ns. uuden klassisen koulukunnan mukaan rationaalisten oletusten vallitessa yleisö pystyy ennakoimaan rahapolitiikan tulevan suunnan eikä rahailuusiota voi syntyä. Koska politiikka ei kykene systemaattisesti harhauttamaan kaikkitietäviä taloudenpitäjiä, muuttuu kysynnän-säätelypolitiikka vähitellen täysin tehottomaksi.

<sup>9</sup> Phelps 1968 ja Friedman 1968.

<sup>10</sup> Lucas 1973. Katso myös Barro 1976.

Samaan aikaan näiden talousteoreettisten muutosten kanssa aktiivisen finanssipolitiikan suosio hiipui. Keynesiläisen ajattelumallin mukaan yksityisen kysynnän supistuessa aktiivisen vastasyklisen finanssipolitiikan tehtävänä tulisi olla kokonaiskysynnän kasvattaminen tai vakauttaminen joko verohelpotuksilla tai julkisia menoja kasvattamalla. 1970-luvulla monissa maissa näin tehtiinkin. Länsimaiden jouduttua 1970-luvun puolivälissä ensimmäiseen vakavaan sodanjälkeiseen talouskriisiin julkiset taloudet jatkoivat useimmissa maissa kasvuaan. Tuloksena oli inflaation pysyminen korkealle ja julkisen talouden tasapainon heikkeneminen. Työttömyyden nousua ei myöskään pystytty kokonaan estämään. 1970-luvun aikana teollisuusmaiden keskimääräinen työttömyysaste jäi kuitenkin korkeimmillaankin alle 6 prosentin tason.

Kuvio 2.2. EU-maiden julkisen talouden tasapaino ja työttömyysaste 1971-2001



Jatkuvat talouskriisit vaikeuttivat perinteisen aktivistisen finanssipolitiikan toimintamahdollisuuksia. Euroopan maiden julkistaloudet muuttuivat kroonisesti alijäämäisiksi eikä työttömyys osoittanut juurikaan alenemisen merkkejä. Päinvastoin, vuonna 1979 alkoi toinen öljykriisi, joka yhdessä aiempaa kireämmän rahapolitiikan kanssa johti uuteen maailmanlaajuiseen taantumaa 1980-luvun alkuvuosina. Taantumien pitkittyminen johti vähitellen pahenevaan julkisen talouden alijäämä- ja velkakierteeseen, jonka katkaisemiseksi oli finanssipolitiikkaa kiristettävä. Menojen kasvun hillintä ja verojen korotukset 1980-luvulla monissa maissa merkitsivät käytännössä luopumista keynesiläisestä finanssipoli-

tiikasta. EU-maissa tämä toistui uudelleen 1990-luvulla; 1990-luvun alun taantumasta (jonka taustalla olivat jälleen öljyn hinnan nousu vuonna 1990 ja samanaikainen rahapolitiikan kiristyminen) johti työttömyyden nousuun ja julkisen talouden tasapainon heikkenemiseen. EU-maat reagoivat näihin häiriöihin vuonna 1991 solmitun Maastrichtin sopimukseen sisältyvien julkisen talouden tasapainovaatimusten edellyttämällä tavalla, mikä merkitsi finanssipolitiikan kiristämistä samanaikaisesta taantumasta huolimatta.

Talouspolitiikan reagoitettavan muutoksen taustalla ei ollut pelkästään Länsi-Euroopan maiden kokema julkisen talouden kriisi. Muutokseen vaikutti myös erilainen asennoituminen työttömyyteen ja inflaatioon. Ajattelutavan muutosten taustalla olivat taas uudet tuulet makrotalousteoriassa. 1970-luvulla läpimurron tehnyt monetarismin perintöä jatkanut taloustieteen ns. uusi klassinen koulukunta tarjosi uusia selityksiä länsimaita 1970- ja 1980-luvuilla vaivanneelle stagflaatiolle eli samanaikaiselle kiihtyvälle inflaatiolle ja kohoavalle työttömyydelle.

Uusi ajattelu painotti perinteistä keynesiläistä analyysia enemmän taloudenpitäjien rationaalisuutta ja odotusten muodostumisen merkitystä. Teoreettisissa analyyseissä nämä oletukset johtivat tuloksiin, joiden mukaan kaikki systemaattinen suhdannepolitiikka on tehotonta. Tämän vuoksi pyrkimykset alentaa työttömyyttä makrotalouspolitiikan keinoin eli kysyntää lisäämällä näyttäisivät johtavan vain inflaation kiihtymiseen. Robert Barron esittämän teorian mukaan rationaalinen kuluttaja ottaa päätöksissään huomioon sen, että kasvaneiden julkisten menojen rahoittamiseksi otettu julkinen velka on vain siirrettyä verotusta. Tästä seuraa, että tiettyjen oletusten ollessa voimassa julkisen kysynnän kasvu johtaa aina vastaavaan yksityisen kysynnän supistumiseen.<sup>11</sup> Empirian pohjalta tätä ricardolaiseksi ekvivalenssiksi kutsuttua teoriaa on kuitenkin kritisoitu. Tulevaisuudessa odotettujen tulojen lisäksi kuluttajien kulutuspäätöksiin nykyiset käytettävissä olevat tulot vaikuttavat merkittävästi.<sup>12</sup> Toisaalta lienee selvää, että julkisen velan määrällä on myös vaikutusta siihen, miten finanssipolitiikka toimii. Kestämättömän suuren julkisen velan tapauksessa yleisö todellakin saattaa varautua tulevaan kiristyvään verotukseen neutraloimalla esimerkiksi veroalennusten tuomat lisätulot kasvattamalla säästämistään. Tällöin puhutaan finanssipolitiikan ei-keynesiläisistä vaikutuksista<sup>13</sup>. On kuitenkin epäselvää, milloin julkinen velka tai julkisen talouden tasapaino on taloudenpitäjien mielestä kestävä.

Samaan aikaan keynesiläiseen talouspolitiikan malliin kohdistetun kritiikin kanssa voimistui myös yleinen kyynisyys stabilisaatiopolitiikan toimintamahdollisuuksien suhteen. Finanssipolitiikalla nähtiin kyllä olevan edelleen reaali-taloudellisia vaikutuksia mutta finanssipolitiikan oikea-aikainen ajoitus suhdan-

---

<sup>11</sup> Barro 1974.

<sup>12</sup> Katso esimerkiksi Brunila 1997.

<sup>13</sup> Katso esimerkiksi Suominen 1998.

teiden tasoittamisen kannalta nähdään ongelmalliseksi tai lähes mahdottomaksi. Tähän on kaksi pääsyötä. Ensinnäkin suhdannetilanteesta ei aina vallitse riittävää selvyyttä; tilastoviiveiden vuoksi talouspolitiikka reagoi usein suhdannevaihteluihin myöhässä. Ajoitusongelmaa pahentaa vielä se, että, talouspolitiikan päätökset tekevä poliittinen koneisto toimii hitaasti. Vaikka suhdannetilanne osattaisiinkin arvioida oikein suhdannekäänteisiin ei ehditä reagoida ajoissa ja erilaisten poliittisten intressien sekä päätöksenteon vaatimien enemmistöjen hankkiminen politiikan taakse saattaa johtaa toimenpiteiden osittaiseen vesittymiseen.

1980-luvulla teollisuusmaissa toteutunut rahoitusmarkkinoiden liberalisointi kasvatti edelleen makrotaloudellisen ohjauksen mahdollisuuksia vaikuttaa talouskehitykseen. Kansainvälisten pääomaliikkeiden vapautumisen johdosta valuuttaja korkomuutokset tulivat toisaalta entistä herkemiksi finanssipolitiikan aiheuttamille markkinareaktioille ja toisaalta markkinoiden vaatimukset rahataloudellisesta vakaudesta saivat entistä enemmän painoarvoa. Vähitellen talouspolitiikan tavoitteiksi omaksuttiinkin kaikissa teollisuusmaissa hintavakaus ja julkisen talouden riittävän hyvä tasapaino. Omalta osaltaan näiden tavoitteiden omaksumista edistivät teollisuusmaiden yhteistyöorganisaatio OECD, EU:n komissio ja kansainvälinen valuuttarahasto IMF. Samalla työttömyys alettiin nähdä rakenteellisena ongelmana, jonka ratkaiseminen edellytti rakenteellisia uudistuksia, ei aktiivista keynesiläistä kysynnänsäätelyä.

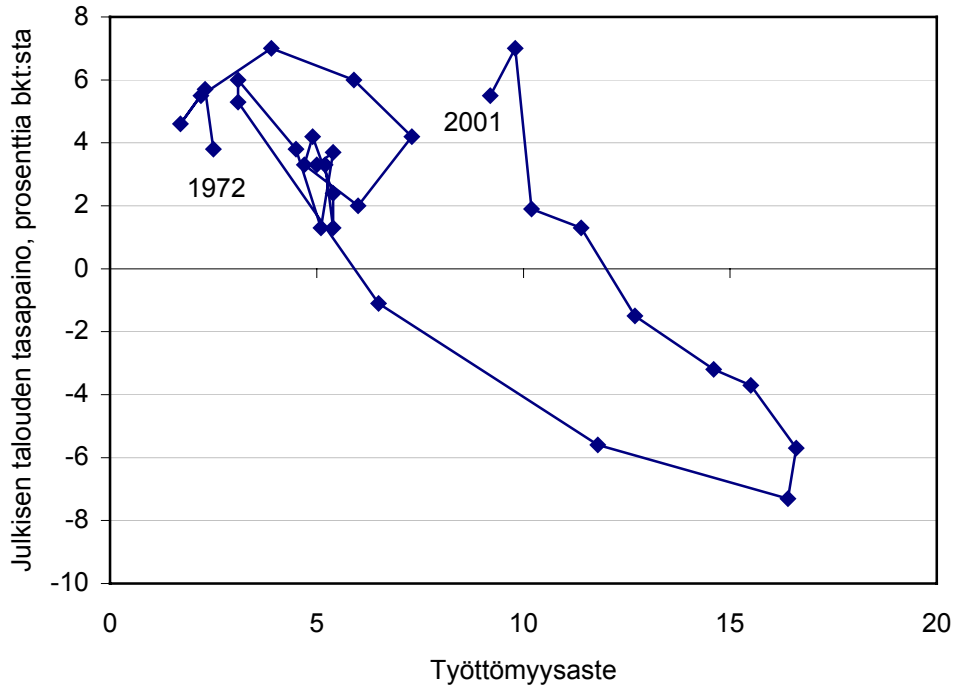
Pohjoismaiseen hyvinvointivaltiomalliin on perinteisesti liittynyt voimakas suhdannepoliittinen aktivismi, jolla on pyritty mahdollisimman korkean työllisyyden ylläpitämiseen. Enimmäkseen tässä onkin onnistuttu, tosin muiden tavoitteiden kuten hintavakauden, talouden ulkoisen tasapainon ja julkisen talouden tasapainon kustannuksella. Samalla Pohjoismaissa hyvinvointivaltion kasvu jatkui pitkään kuin muissa teollisuusmaissa – näin tapahtui erityisesti Suomessa, missä hyvinvointivaltion instituutioiden muodostuminen tapahtui myöhemmin kuin useimmissa muissa Länsi-Euroopan maissa. Toisaalta Suomessa on muihin Pohjoismaihin verrattuna perinteisesti vältetty aktiivista finanssipolitiikkaa ja pantu enemmän painoa julkisen talouden tasapainolle sekä turvauduttu joustavaan valuuttakurssipolitiikkaan<sup>14</sup>. Vasta työttömyyden raju nousu 1990-luvun alussa johti Suomessa merkittäviin budjettialijäämiin.

---

<sup>14</sup> Pekkarinen & Vartiainen 1993, s. 51-56.



Kuvio 2.3. Suomen julkisen talouden tasapaino ja työttömyysaste 1972-2001



Samalla kun uusi taloudellinen ajattelu on alkanut suhtautua varauksellisesti aktiivisen suhdannepolitiikan käyttöön taloudellisen kasvun ja työllisyyden ylläpitäjänä, ovat pitkän ajan talouskasvuun vaikuttavat tekijät saaneet aiempaa enemmän huomiota osakseen ns. uuden (endogeenisen) kasvuteorian myötä<sup>15</sup>. Tällä kasvuteoreettisella näkemyksellä on myös selviä politiikkaimplikaatioita. Kestävän taloudellisen kasvun keskeisenä taustatekijänä on alettu nähdä inhimillinen pääoma ja teknologia. Sijoitukset koulutukseen ja tutkimukseen ja kasvua tukevien instituutioiden ylläpitäminen ovat tulleet keskeisiksi onnistuneen talouspolitiikan tavoitteiksi. Tietotason nostoon sekä teknologisten innovaatioiden edistämiseen. Tätä näkemystä voidaan kutsua uudeksi kasvupolitiikaksi. Kasvupolitiikan erottaminen suhdannepolitiikasta antaa julkisen sektorin interventioille ja kasvupotentiaalin parantamiseen tähtäävälle hyvinvointipolitiikalle suojan finanssipolitiikan ajoittamisongelmista noussutta kritiikkiä vastaan. Kasvupolitiikan sisällöstä ei kuitenkaan ole yksimielisyyttä. Aiemmin mainittu kysymys tulonjaon ja kasvun välisestä yhteydestä ja perinteisen tuloeroja tasaavan hyvinvointivaltion roolista on eräs keskeisistä avoimista kysymyksistä.

Tiivistäen voidaan sanoa, että valtavirtataloustieteen näkemys julkisen sektorin tehtävistä on muuttunut radikaalisti sen jälkeen, kun Musgrave vuonna 1959

<sup>15</sup> Laaja esitys endogeenisen kasvun teoriasta on Aghion & Howitt 1998.

esitteli ideansa. Hieman kärjistäen voidaan esittää uudet tulkinnat Musgraven kolmijaosta:

*Talouden stabiloinnin* mahdollisuuksiin ei uskota kovinkaan laajasti: ongelmina nähdään sekä suhdannepolitiikan ajoitus- ja mitoitusongelmat (suhdannepolitiikka on usein kärjistänyt suhdanteita entisestään), puutteelliset tiedot talouden ja finanssipolitiikan toiminnasta (ml. ennustevirheet) ja rationaalisten odotusten koulukunnan esittämät ongelmat liittyen aktiivisen makrotalouspolitiikan vaikutusmahdollisuuksista ylipäätään.

Suhdanteiden tasaamista voidaan tosin edelleen pitää sinänsä hyvänä tavoitteena, jonka avulla voidaan edistää talouden vakautta ja ennustettavuutta ja siten myös investointeja ja kasvua<sup>16</sup>. Toisaalta suhdannetasaukseen pyrkivä makrotalouspolitiikka saattaa hidastaa talouden ja yritysraakenteen uusiutumista tukemalla sellaisia heikkoja yrityksiä, jotka eivät muuten selviäisi<sup>17</sup>. Vaikka talouden stabilointi voi lyhyellä aikavälillä parantaa hyvinvointia, on talouskasvun kannalta resurssien uudelleen allokoituminen välttämätöntä<sup>18</sup>. Suhdanteiden tasaaaminen voi estää kehityksellä välttämättömän 'luovan tuhon' ja hidastaa talouden rakenteiden uudistumista. Lisäksi pyrkimys pitää työttömyys alle niin sanotun luonnollisen tason voi johtaa inflaatiokierteeseen.<sup>19</sup> Monet katsovatkin, että julkisen talouden sisään rakennetut automaattiset vakauttajat ovat riittävä ja toisaalta ajoituksellisesti ainoa toimiva suhdannepolitiikan väline. Aktiivisesta finanssipolitiikasta on pyritty luopumaan ja jopa automaattisten vakauttajien toiminnan rajoittamista (eli käytännössä suhdanteita vahvistavaa myötäsyklistä finanssipolitiikkaa) on pidetty tarpeellisena silloin, kun uhkana on julkisen velan liian nopea kasvu.

Moderni taloustieteen ja talouspolitiikan valtavirta katsoo, ettei julkisen vallan tule juurikaan puuttua *resurssien allokaatioon* esim. hintasääntelyn tai julkisen omistamisen kautta. Parhaimpaan tulokseen eli tehokkaimpaan resurssien allokaatioon uskotaan lähes kaikissa tapauksissa päästävän markkinoiden vapaan toiminnan ja hintamekanismin välityksellä. Ainoastaan positiivisten ulkoisvaikutusten esiintymisen katsotaan oikeuttavan julkiset interventiot. Julkisen sektorin roolia onkin kaikkialla vähennetty viimeisten 20 vuoden aikana julkisten toimintojen ja yritysten yksityistämällä ja erilaisten säätelymekanismien purkamisella. Deregulaatio on koskenut myös monia sellaisia toimintoja, jotka aiemmin julkisen talouden teoriassa katsottiin luontevasti kuuluvan julkisen

<sup>16</sup> Easterly & Rebelo 1993. Katso myös Storesletten & Telmer & Aaron 2001.

<sup>17</sup> Kansantaloustieteen klassikoista Schumpeter katsoi vanhojen yritysten tuhoutumisen ja uusien yritysten syntyminen olevan välttämätöntä uusien ideoiden ja tuotantotapojen esille pääsemiseksi. Termi jota hän käyttää on luova tuho. Katso tarkemmin Schumpeter 1942.

<sup>18</sup> Masson 2000.

<sup>19</sup> Friedman 1968.

säätelyn piiriin kuten julkista liikennettä, sähkön tuotantoa ja jakelua ja vesi-huoltoa.

*Tulojen uudelleenjakoa* verotuksen ja tulonsiirtojen kautta pidetään nykyään ongelmallisena sekä verorasituksen aiheuttamien hyvinvointitappioiden että tulonsiirtojen aiheuttamien negatiivisten kannustinvaikutusten takia. Vero- ja tulonsiirtojärjestelmät ovat saaneet osakseen kasvavaa kritiikkiä. Erityisesti ne on nähty ongelmallisina työllisyyden ja työttömyyden kannalta. Korkeiden verojen arvioidaan monesti heikentävän työmotivaatiota ja supistavan työvoiman kysyntää ja vastaavasti tulonsiirtojen luovan työllistymistä estäviä kannustinloukkuja. Useimmiten tällaiset arviot perustuvat teoreettisten lähtökohtien lisäksi myös empiirisiin tutkimuksiin, joiden taustalla on se tosiseikka, että monissa Euroopan maissa julkiset menot, verot, työmarkkinoiden säätely ja työttömyys ovat lähes koko 1980- ja 1990-lukujen ajan olleet selvästi korkeammalla tasolla kuin Yhdysvalloissa.

Talouksien globalisaatio ja pääomaliikkeiden vapautuminen on myös nähty keskeisenä tulojen uudelleenjakomahdollisuuksia rajoittavana muutoksena. Kun pääomanliikkeet ovat vapautuneet ja myös työvoiman liikkuvuus on lisääntynyt, ovat tulojen uudelleenjakoon liittyvät verotuksen tehokkuustappiot kasvaneet entisestään suuremmiksi. Käsitykset oikeudenmukaisesta tulojaosta eivät myöskään ole itsestään selviä; yhteiskuntafilosofiassa myös uudelleenjaon eettinen perusta on kiistojen kohteena.

Vaikka tulontasaukseen on edellä mainituista syistä alettua suhtautua aiempaa kriittisemmin, on tutkimuksessa kiinnitetty kuitenkin huomiota siihen, että talouskasvun edistämisen näkökulmasta pääomamarkkinoiden epätäydellisyydet voivat edelleen toimia perusteena tulojen uudelleenjaolle. Tehokas taloudellinen toiminta ja riittävät investoinnit kouluttautumiseen edellyttävät joko riittäviä lainanottomahdollisuuksia tai julkista tukea. Rahamarkkinat toimivat kuitenkin siten, että varattomat eivät yleensä saa lainaa.<sup>20</sup> Jos julkinen sektori puuttuu markkinoiden toimintaan tukemalla koulutusta tai jakamalla tuloja uudelleen, myös vähävaraisemmat voivat investoida koulutukseen ja perustaa yrityksiä<sup>21</sup>. Erityisesti kehitysmaissa epätasainen tulojako ja köyhyys toimivat taloudellisen kasvun esteinä.

Siinä vaiheessa kun hyvinvointivaltiojärjestelmiä luotiin teollisuusmaihin, vallitseva keynesiläinen makrotaloudellinen näkemys, kasvutavoitteet ja sosiaalipoliitiikan kehittäminen nivoutuivat selvästi yhteen ja tukivat toisiaan. Taloudelliset ja ideologiset muutokset ovat kuitenkin vähitellen murentaneet tämän vanhan ajattelumallin. Eräät tutkijat ovatkin kysyneet, olisiko jälleen tarvetta pyrkiä yh-

---

<sup>20</sup> Tulevia (epävarmoja) ansioita vastaan ei saa lainaa.

<sup>21</sup> Aghion & Howitt 1998, luku 9.

distämään sosiaalipolitiikka ja talouspolitiikka niin, että ne nähtäisiin toisiaan tukevinä eikä toisilleen vastakkaisina pyrkimyksinä.<sup>22</sup>

## 2.2 Miksi markkinoiden toimintaan on toisinaan puututtava?

Julkisen sektorin toiminnan yleisiä perusteita koskevat asiantuntijoiden ja päättäjien näkemykset ovat muuttuneet viimeisten vuosikymmenien aikana, enimmäkseen julkisen sektorin politiikkainterventioiden kannalta aiempaa kriittisemmiksi. Muutos ei välttämättä kerro siitä, että esimerkiksi yhteiskuntatieteilijät olisivat muuttuneet keskimäärin entistä kriittisemmiksi suhteessa hyvinvointivaltioon vaan siitä, että kriittiset näkemykset ovat saaneet osakseen entistä enemmän julkisuutta, kannatusta ja painoarvoa. Tästä todistavat 1980-luvulla erityisesti Yhdysvalloissa ja Britanniassa alkanut konservatiivinen vallankumous politiikassa<sup>23</sup>, kansainvälisten organisaatioiden kuten OECD:n ja IMF:n esittämät politiikkasuositukset ja uudistusvaatimukset sekä kansantaloustieteen sisäinen muutos pois perinteisestä hyvinvointivaltiokeynesiläisyydestä ja samanaikainen taloustieteellisen argumentaation painoarvon kasvu yhteiskunnallisessa debatissa. Samoihin aikoihin käynnistyi suuri verouudistusten ja talouksien liberalisoinnin aalto, jotka vähitellen muuttivat myös yhteiskuntapolitiikan reunaehtoja. Julkisen sektorin kyky ja mahdollisuudet harjoittaa itsenäistä suhdannepolitiikkaa ja vaikuttaa entiseen tapaan resurssien allokaatioon ja tulonjakoon on talouksien vapautumisen ja keskinäisen integroitumisen vuoksi entistä rajoitetumpi. Julkisen sektorin puuttumiselle markkinoiden toimintaan voidaan kuitenkin edelleen löytää lukuisia perusteita. Luomme nyt katsauksen niihin.<sup>24</sup>

Perustelut voidaan jakaa kahteen pääryhmään. Toisaalta voidaan puhua markkinaepäonnistumisen aiheuttamista ja toisaalta informaatio-ongelmiin perustuvista interventiotarpeista. Markkinaepäonnistumisella viitataan tilanteeseen, jossa jonkun taloudellisessa vaihdannassa mukana olevan osapuolen asemaa voitaisiin parantaa ilman että minkään osapuolen asema heikkenisi. Tällöin voidaan puhua myös Pareto-tehokkuuden käsitteestä: talous on Pareto-tehokas jos kenenkään asemaa ei voida parantaa ilman että ainakin yhden osapuolen asema heikkenisi. Periaatteessa politiikkainterventiot ovat hyväksyttäviä, jos niiden avulla voidaan poistaa markkinoiden epätäydellisestä toiminnasta aiheutuvia ongelmia ja siten parantaa joidenkin kansalaisten asemaa niin, ettei kenenkään asema heikkene<sup>25</sup>. Käytännössä useimmat politiikkainterventiot eivät täytä tätä ehtoa.

<sup>22</sup> Jo Kuusi 1961 näki sosiaali- ja talouspolitiikan toisiaan tukevan roolin. Katso myös Atkinson 1999c.

<sup>23</sup> Nämä ideologiset uudistuspyrkimykset tunnetaan reaganismina ja thatcherismina USA:n republikaanisen presidentin Ronald Reaganin (1981-1989) ja Britannian konservatiivisen pääministerin Margaret Thatcherin (1979-1990) mukaan. Katso esimerkiksi Barry 1997.

<sup>24</sup> Jaottelu perustuu Barr'n 1992 esitykseen.

<sup>25</sup> Tai niin, että mahdollinen aseman heikkeneminen voidaan täysimääräisesti kompensoida.

## Markkinoiden epätäydellinen toiminta

Markkinaepäonnistumiselle löytyy useita syitä.<sup>26</sup> Kaikkein tavanomaisin markkinoiden epäonnistuminen liittyy epätäydelliseen kilpailuun. Käytännössä kilpailu on aina epätäydellistä koska useimmilla markkinoilla kilpailijoita on vain rajallinen määrä. Kilpailun puute muodostuu ongelmaksi usein kuitenkin vasta sitten kun asetelma markkinoilla alkaa muistuttaa monopolia tai oligopolia, jossa markkinoilla olevia hyödykkeiden tai palveluiden tarjoajia on niin vähän, että näillä on selvästi markkinavoimaa. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että tuottaja voi vaikuttaa markkinahintaan. Kilpailullisten markkinoiden tehokkuus ja optimaalisuus hyvinvointiteorian näkökulmasta perustuu puolestaan juuri siihen, ettei millään markkinaosapuolella ole markkinavoimaa. Epätäydellisen kilpailun seurauksena, olettaen että markkinavoimaa omaava osapuoli on palveluiden tai hyödykkeiden tarjoaja, hintataso nousee ja kulutettu hyödykemäärä laskee. Epätäydellinen kilpailukaan ei kuitenkaan sinänsä edellytä julkisen sektorin osallistumista markkinoille. Parhaana ratkaisuna pidetään toimivaa kilpailulainsäädäntöä, jonka avulla voidaan ohjata markkinoiden toimintaa tehokkaampaan suuntaan. Silloin kuin kilpailua ei välttämättä synny tuottajien harvalukuisuuden vuoksi, julkinen valta voi perustaa säätelyviranomaisen, joka kontrolloi markkinoiden toimintaa. Tällaisia ratkaisuja käytetään esim. sähkö- ja telemarkkinoilla. Aiemmin tosin katsottiin näiden alojen muodostavan ns. luonnollisia monopoleja, joiden tulisi kuulua julkiseen omistukseen.

*Ulkoisvaikutuksista* on kyse silloin kun kuluttajin omiin kulutusmahdollisuuksiin vaikuttavat toisten kuluttajien toimet. Vastaavasti ulkoisvaikutuksia saattaa esiintyä myös yritystoiminnassa. Klassisena esimerkkinä ulkoisvaikutuksista ovat saasteet. Ulkoisvaikutuksia on sekä positiivisia että negatiivisia. Positiiviset ulkoisvaikutukset johtavat alioptimaaliseen kulutukseen, tai milloin kyseessä on yritys, alioptimaaliseen tuotantoon. Koulutus ja tutkimus ovat esimerkkejä toiminnoista, joiden yhteiskunnalliset hyödyt ovat todennäköisesti suurempia kuin niiden välittömät hyödyt investointeja tekeville yksilöille ja yrityksille. Negatiiviset ulkoisvaikutukset, joista tyypiesimerkki ovat saasteet, johtavat taas liialliseen kulutukseen tai (yritysten ollessa kyseessä) tuotantoon. Ulkoisvaikutusten johdosta markkinatasapaino poikkeaa hyvinvointiteorian mukaisesta optimista.<sup>27</sup> Mikäli markkinat olisivat täydelliset, ulkoisvaikutukset tulisivat hinnoitelluiksi eikä ongelmaa syntyisi. Niin sanotun Coase-teoreeman mukaan täsmällisesti määritellyt omistusoikeudet johtavat siihen, että ulkoisvaikutuksiin liittyvää problematiikkaa ei synny, vaikka lopputulosta ei välttämättä pidettäisikään oikeudenmukaisena<sup>28</sup>. Markkinat eivät kuitenkaan yleensä ole täydelliset vajavaisen informaation, epävarmuuden ja erilaisten rajoitteiden vuoksi. Tällöin

<sup>26</sup> Hyvinvointiteoreemista ja markkinaepäonnistumisesta laajemmin esimerkiksi Accocella 2000, luvut 5–7.

<sup>27</sup> Ulkoisvaikutuksista laajemmin esimerkiksi MasColell & al. 1995 luku 11.

<sup>28</sup> Coase 1960.

ulkoisvaikutusten huomioon ottamiseksi tarvitaan julkisen vallan säätelyä, sopivia tukia (positiiviset ulkoisvaikutukset) tai veroja (negatiiviset ulkoisvaikutukset).<sup>29</sup>

*Kasvat skaalatuotot* saattavat johtaa hyvinvointiteorian kannalta epäoptimaaliseen tuotannon määrään. Kasvavista skaalatuotoista on kysymys silloin, kun hyödykkeen tuotantokustannukset alenevat tuotantomäärän kasvaessa. Tällöin suurin tuottaja on kaikkein kilpailukykyisin ja voi syrjäyttää kilpailijansa markkinoilta. Kilpailun puuttumisen syynä saattaa myös olla niin sanottu luonnollinen monopoli. Yksityisessä omistuksessa vapaasti toimiva monopoli on kuitenkin hyvinvointinäkökulmasta katsottuna ei-optimaalinen tilanne, koska monopolistilla on houkutus nostaa hintaa ja supistaa tuotantoa. Tämän vuoksi monopolin toimintaa voi olla tarpeen säädellä. Kuten epätäydellisen kilpailun kohdalla todettiin, tämä säätely saattaa hyvinkin hoitua kilpailulainsäädännön avulla ilman varsinaista julkisen sektorin osallistumista markkinoille.

Klassinen mikrotalousteoria olettaa markkinoiden hakeutuvan itsestään tasapainoon. Reaalimaailmassa saattaa kuitenkin markkinoilla vallita epätasapaino hyvinkin pitkään; pitkään jatkuvaa korkeaa työttömyyttä voidaan pitää esimerkkinä työmarkkinoiden pysyvästä epätasapainosta. *Markkinoiden pitkäkestoista epätasapainoa* onkin pidetty yhtenä perusteena julkiselle interventiolle. Varsinkin työmarkkinoiden ollessa kyseessä tällainen markkinaepätasapaino (työttömyys) toimii suhdannepolitiikan perusteena. Keynesiläisessä finanssipolitiikassa ajatellaan työmarkkinoiden voivan joutua pysyvään epätasapainoon, ellei makrotalouso-politiikan avulla pidetä huolta riittävästä kokonaiskysynnän tasosta.

### **Julkishyödykkeet ja meriittihyödykkeet**

*Julkishyödykkeet* ovat hyödykkeitä joilla on kaksi erityisominaisuutta. Julkishyödykkeen kuluttaminen ei vähennä muiden mahdollisuuksia kuluttaa hyödykettä ja ketään ei voida sulkea pois kyseisen hyödykkeen kulutuksesta. Tämän klassisen Paul Samuelsonin<sup>30</sup> esittämän julkisten hyödykkeiden määritelmän mukaisia julkishyödykkeitä ovat esimerkiksi maanpuolustus ja yleinen järjestys. Ne ovat hyödykkeitä, joista kaikki hyötyvät mutta joiden rahoittamiseen kenellekään yksityisellä ei ole omaa itsekästä motiivia. Tästä seuraa, että julkishyödykkeiden tuottaminen on yleensä katsottu julkisen sektorin tehtäväksi.

Määritelmä on synnyttänyt laajan keskustelun julkishyödykkeisiin liittyvien ongelmien ratkaisemisesta. Ongelmia aiheutuu siitä, että yksittäisellä kansalaisella ei ole motiivia osallistua julkishyödykkeiden rahoittamiseen. Charles Tiebout<sup>31</sup> esitti eräänä ratkaisuna, että kansalaiset voivat jaloillaan äänestämällä ratkaista

<sup>29</sup> Katso esimerkiksi Hanley & al. 1997, luvut 2.2–2.3.

<sup>30</sup> Samuelson 1954.

<sup>31</sup> Tiebout 1956.

julkishyödykkeiden tarjontaan liittyvät ongelmat. Muuttamalla kunnasta tai (osa)valtiosta toiseen kukin paljastaa julkishyödykkeisiin ja niistä aiheutuviin veroihin liittyvät preferenssinsä ja täten Samuelsonin esiinnostama niin sanottu vapaamatkustajaongelma ratkeaa. Tiebout'n pelkistetty tarkastelu kuitenkin sivuutti monet tärkeät kysymykset, kuten työmarkkinat, muuttokustannukset ja kilpailevien kuntien lukumäärään liittyvät ongelmat. Tiebout'n hypoteesia onkin kritisoitu voimakkaasti myöhemmin<sup>32</sup>.

On huomattava, että puhtaan julkishyödykkeen ominaisuudet ovat tietysti hyvin harvalla hyödykkeellä sinällään. Merkittävä osa julkisesti tuotetuista hyödykkeistä on tiukasti katsoen vain julkisesti tuotettuja yksityisiä (siis normaaleita hyödykkeitä) tai niin sanottuja paikallisia julkishyödykkeitä (Tiebout'n malli). Tällaisia ovat esimerkiksi vapaasti käytettävissä oleva liikenneverkko tai urheilukenttä. Kuitenkin julkishyödykkeen erityispiirteiden osittainen omaaminen saattaa johtaa hyödykkeen alioptimaaliseen tarjontaan tai liialliseen käyttöön - julkishyödykkeen suhteen kenelläkään ei ole intressejä paljastaa preferenssejään ja tämän vuoksi tuotanto jää alle optimitason; vastaavasti liikenneverkon vapaa käyttöoikeus voi johtaa ruuhkiin. Puhtaiden julkishyödykkeiden määrä ei sinällään ole välttämättä kovin suuri. Tyypiesimerkkejä alan kirjallisuudessa ovat lain ja järjestyksen ylläpito sekä maanpuolustus ja majakat. Näitäkin esimerkkejä on pyritty kyseenalaistamaan; tunnetaan järjestelyjä, joissa yksityinen sektori on perustanut majakoita. Viime vuosikymmenien aikana on myös alettu yksityistää vankeinhoitoa, ja yksityiset vartiointi- ja turvallisuuspalvelut ovat yleistyneet.

Julkishyödykkeitä merkittävämpiä ainakin määrällisestä ovat julkisen sektorin tuottamat tai rahoittamat mutta yksityisesti kulutetut palvelut. Niiden tarjonnan taustalla voi olla arvio, jonka mukaan jonkin tietyn hyödykkeen kulutus jää markkinaratkaisussa liian vähäiseksi tai liian epätasaisesti jakaantuneeksi. Tällöin julkista palvelu- tai hyödyketarjontaa perustellaan *meriittihyödykeargumentilla*. Koulutukseen ja terveydenhoitoon on katsottu liittyvän meriittihyödykkeen ominaisuuksia. Ne ovatkin modernien hyvinvointivaltioiden keskeisimmät julkiset palvelut ja suurimmat menoerät.

### **Epätäydellinen informaatio, suojautuminen riskeiltä ja sosiaalivakuutus**

Meriittihyödykkeiden tuottamisen ohella toinen keskeinen hyvinvointivaltioiden ominaisuus on tulojen uudelleen jakaminen erilaisten tulonsiirtojen kautta. Useimmat tulonsiirrot liittyvät sosiaalivakuutusjärjestelmiin, jotka tarjoavat yksilöille vakuutuksen vanhuuden, työttömyyden ja työkyvyttömyyden aiheuttamien tulonmenetysten varalta. Miksi näiden riskien vakuuttaminen on useimmissa maissa katsottu kuuluvan julkisen sektorin tehtäviin? Talousteorian mukaan keskeinen syy tähän on epätäydellinen informaatio. Epätäydellinen informaatio va-

<sup>32</sup> Tiebout'n mallista katso Bailey 1999, s. 63–69. Mallin kritiikistä katso esimerkiksi Bewley 1981.

kuutusmarkkinoilla vallitsee esimerkiksi silloin, kun vakuutusottaja tuntee omat riskinsä paremmin kuin vakuutusyhtiö.

*Epätäydellinen informaatio vakuutusmarkkinoilla* voi johtaa ongelmiin tai jopa markkinoiden toimimattomuuteen ainakin kahdesta syystä. Näitä ovat vakuutusottajien käänteinen valikoituminen (*adverse selection*)<sup>33</sup> ja vakuutetun oma toiminta, houkutus ryhtyä ns. moraaliseen uhkapeliin (*moral hazard*). Esimerkiksi vapaaehtoisen työttömyysvakuutuksen ottajiksi valikoituvat todennäköisesti ne henkilöt, joilla on suurin riskiä joutua työttömiksi. Vakuutuksen hankkimiseen on suuri houkutus myös niillä, jotka nimenomaan tahtovat päästä työttömiksi ja nauttimaan työttömyysvakuutuksen suomia tuloja. Vakuutusyhtiöt tietävät tämän eivätkä halua tarjota vakuutuksia niitä haluaville, jolloin työttömyysriski ei ole vakuutettavissa ja markkinoita ei synny, tai sitten vakuutuksen hinta kohoaa kohtuuttoman korkeaksi. Korkea vakuutusmaksu johtaa taas siihen, että hyvien asiakkaiden – eli niiden joiden riski on alhainen – ei kannata ottaa vakuutusta lainkaan. Tällöin voidaan puhua markkinaepäonnistumisesta. Vakuutusratkaisu voi jäädä syntymättä myös silloin, kun vakuutuksen ottajien riskit eivät ole toisistaan riippumattomia. Mikäli riski vahinkotapahtuman samanaikaiselle tapahtumiselle on suuri, markkinaratkaisu voi jäädä syntymättä. Toimivat vakuutusmarkkinat edellyttävät, että vakuutuksen ottajien joukossa on riittävän tasapainoisessa suhteessa sekä voittajia että häviäjiä.

Vakuutuksen ottaneiden oma riskinotto nostaa vakuutusyhtiöille koituvia kustannuksia. Vakuutuksen olemassaolo voi houkuttaa tällaiseen riskinottoon. Hyvä työttömyysvakuutus voi houkuttaa työsuhteen päättämiseen. Hoitovakuutuksissa taas sekä lääkäreillä että potilailla on houkutus maksimoida hoitotoimenpiteet; tällöin lääkärin tulot lisääntyvät ja toisaalta potilas voi hyötyä epätodennäköisten riskien eliminoinnista. Vakuutusyhtiön on vaikea tapauskohtaisesti päättää, mitkä tutkimukset ja toimenpiteet ovat kulloinkin tarpeellisia.

Tyypillistä tällaisille informaatio-ongelmille on se, että niiden välttäminen edellyttäisi vakuutettujen hyvin tarkkaa valvontaa, mikä taas käytännössä ei ole mahdollista. Vakuutusmarkkinoiden ongelmat ovat vahva peruste julkiselle sosiaali-vakuutukselle, joka onkin hyvinvointivaltion keskeinen osa.

Epätäydellinen informaatio voi toimia myös perusteena sille, että julkinen sektori toimii jonkin palvelun tilaajana tai tuottajana. Informaation puute hyödykkeen ominaisuuksista tai sen markkinahinnasta saattaa tehdä kuluttajan rationaalisen valinnan vaikeaksi tai mahdottomaksi. *Kuluttajan epätäydellistä informaatiota* on käytetty yhtenä perusteluna julkisen sektorin interventiolle. Tyypillisin esimerkki kuluttajan epätäydellisestä informaatiosta lienevät terveyspalvelut, mutta sama ongelma on ilmeinen myös koulutuksen suhteen. Kun julkinen sektori toimii palvelun tilaajana tai tuottajana, se kantaa vastuun palvelun laatukontrollista

---

<sup>33</sup> Klassikkoartikkeli valikoitumisesta on Akerlof 1970.



eikä yksityisten asiakkaiden tarvitse panostaa resursseja informaation keräämiseen ja laadun kontrollointiin.

### **Hyvinvointivaltion arvosidonnaiset tavoitteet**

Hyvinvointivaltioiden erilaisilla palvelu- ja tulonsiirtojärjestelmillä on myös edellä kuvattujen taloudellisten perustelujen lisäksi myös erilaisia poliittisia ja ideologisia tavoitteita. Etenkin pohjoismaisessa hyvinvointivaltiomallissa keskeinen tavoite on perinteisesti ollut tulonjaon tasoittaminen. Tasainen tulonjako ja köyhyyden vähentäminen ovat tavoitteita, joita vapaasti toimivat markkinat eivät välttämättä edistä lainkaan. Ilmaista ja kattavaa peruskoulutusta, julkisin varoin tuettua perusterveydenhuoltoa ja riittäviä julkisen sektorin infrastruktuuri-investointeja voidaan perusteella puhtaasti taloudellisilla syillä. Peruspalveluilla on myös tuloeroja tasaava vaikutus, mutta se ei ole niiden keskeinen tavoite. Sen sijaan julkisten palvelujen laajuudella ja erityisesti tulonsiirtojärjestelmillä on selkeitä tulonjakovaikutuksia ja niitä voidaankin perustella arvosidonnaisilla näkemyksillä siitä, mikä on oikeudenmukainen tulonjako.

Hyvinvointivaltiota tulojen uudelleenjako-ohjelmiseen on perusteltu eettisillä, moraalisisilla ja ideologisilla näkökohdilla. Pohjoismaisen hyvinvointivaltiomallin taustalla on voimakkaasti vaikuttanut sosiaalidemokraattinen tasa-arvoihanne, jossa mahdollisimman tasainen tulonjako ja varallisuuserojen kaventuminen on nähty sinänsä arvokkaaksi tavoitteeksi. Lievempiä tavoitteita ovat taas joko suhteellisen tai absoluuttisen köyhyyden vähentäminen. Markkinoiden tuottamaan tulojen ja varallisuuden jakaumaan on katsottu olevan syytä puuttua. Jonkinlainen tulojen uudelleenjako on aina välttämätöntä, koska markkinoilla syntyvä tulonjako on aina hyvin epätasainen ja osa kansalaisista voisi markkinoiden armoille joutuessaan jäädä kokonaan vaille toimeentuloa.

Tuloerojen tasaamiseksi ja köyhyyden vähentämiseksi on erilaisia tulonsiirtojärjestelmiä. Järjestelmät ovat erilaisia eri maissa, mutta yhteistä niille on se, että niiden avulla julkinen sektori siirtää tuloja niille kotitalouksille, joiden markkinatulo ovat vähäiset tai olemattomat. Toimeentulotuki on esimerkki tällaisesta tulonsiirrosta. Erilaisten kotitalouksien välisiä kulutusmahdollisuuksien eroja voidaan tasata myös lapsilisillä, jotka huomioivat lapsiperheiden suuremman kulutustarpeen, tai asumistuella, jolla pyritään parantamaan pienituloisten asumistasoa. Kaikkein suurimman tulonsiirtojärjestelmän muodostaa kaikissa teollisuusmaissa eläkejärjestelmä.

Tulonsiirtojen lisäksi käytettävissä olevien tulojen jakaumaa tasoittavat julkiset palvelut. Mahdollisuus ilmaiseen tai subventoituun päivähoitoon, koulutukseen tai terveydenhoitoon vähentää kotitalouksien kulutustason riippuvuutta markkinatuloista ja tasoittaa siten kulutusmahdollisuuksien eroja. Tuloeroja voidaan tasata myös niin, että julkisten palvelujen käytöstä perittävät maksut sidotaan

asiakkaiden tulotasoon. Tällöin palvelumaksut toimivat samalla tavalla kuin progressiivinen tulovero.

Tuloeroja kaventavien tulonsiirtojen ja julkisten palvelujen rahoittaminen verotuksen avulla kaventaa edelleen tuloeroja. Koska verot joudutaan keräämään niiltä, joilla on veronmaksukykyä, verotus johtaa väistämättä markkinoilla syntyvän tulonjaon tasoittumiseen. Kuinka suuri on verotuksen tuloeroja kaventava vaikutus, riippuu verotuksen yleisen tason lisäksi myös verojärjestelmän rakenteesta (tuloverot vs kulutusverot) ja progressiivisuudesta.

Pitkälle menevän tulojen uudelleenjaon on monesti arveltu olevan taloudellisesti haitallista. Keskeinen syy tähän on julkisten menojen rahoittamiseksi välttämättömän verotuksen aiheuttamat tehokkuustappiot. On epäselvää kuinka suuria ne ovat, mutta joka tapauksessa useissa maissa on katsottu voitavan jossain määrin sietää näitä tappioita välttämättömänä hintana tasaisemmasta tulonjaosta.<sup>34</sup> Usein esitetyn vasta-argumentin mukaan suuria tehokkuustappioita (ja samalla pitkälle menevää tulontasausta) ei tulisi sietää, koska ilman korkeita veroja voitaisiin saavuttaa nopeampi talouskasvu, joka puolestaan ennen pitkää hyödyttäisi myös pienituloisia absoluuttisesti enemmän kuin välittömästi saatavat tulonsiirrot. Tämä näkökulma on kuitenkin ongelmallinen ainakin kolmesta eri syystä. Ensinnäkin yksilöiden elinikä on rajallinen ja siksi yleisen vaurastumisen odottelu voi olla yksilöiden kannalta kohtuuttoman hidasta. Tulevaisuus on myös aina epävarma; yksilöiden elinaika ja tuleva sosioekonominen asema eivät ole etukäteen (nuorena) varmuudella tiedettävissä. Ehkä tärkein argumentti tulontasaamisen puolesta on kuitenkin se, että ihmiset näyttävät kokevan tuloerot sinällään eitoivottaviksi.<sup>35</sup> Yksioikoisen taloustieteellisen ajattelun kannalta suhteellisten erojen painottaminen on ongelmallista, mutta käytännössä on paljon näyttöä siitä, että koettu hyvinvointi ja onnellisuus ei niinkään riipu absoluuttisesta tulotasosta kuin suhteellisesta tulotasosta. Yksilöt ja ryhmät vertaavat omaa toimeentuloaan vertaisryhmiin ja liian suuria suhteellisia eroja pidetään kohtuuttomina vaikka absoluuttinen tulotaso ei olisikaan heikko. Tuloja tasaava hyvinvointivaltio vastaa myös näihin tarpeisiin.

## 2.3 Hyvinvointivaltion tavoitteet ja hyvinvointivaltiomallit

### Hyvinvointivaltion tavoitteet

Hyvinvointivaltion keskeinen tavoite ei ole koskaan ollut puhtaasti taloudelliseen rationaliteettiin perustuva julkisen sektorin tehtävien optimointi. Perimmältään

<sup>34</sup> Tehokkuuden ja tasa-arvon mahdollisesta konfliktista esimerkiksi Okun 1975.

<sup>35</sup> Esimerkiksi Clark & Oswald 1995. Esimerkiksi Yhdysvalloissa tuloeroja ei koeta niin epämiellyttäväksi kuin Euroopassa. Katso tarkemmin Alesina & Di Tella & MacCulloch 2001. Tämä ei kuitenkaan näytä selittyvän sillä, että Yhdysvalloissa liikkuvuus tulotasojen välillä olisi ratkaisevasti erilaista, siis suurempaa, kuin esimerkiksi Skandinaviassa. Katso Aaberge & al. 1996.

sosiaalipolitiikalla ja hyvinvointijärjestelmillä on pyritty edistämään nimenomaan kansalaisten hyvinvointia. Samalla hyvinvointitavoitteiden on arveltu tukevan myös taloudellisia kasvutavoitteita tai niitä ei ainakaan ole pidetty yleisesti talouden kasvuedellytyksiä heikentävinä.

Hyvinvointivaltioiden syntyprosessit ja kehittyminen ovat olleet erilaisia eri maissa. Yhteistä näyttää kuitenkin olevan se, että hyvinvointivaltioiden rakentaminen on ollut reaktio niihin ongelmiin, joita markkinoiden vapaa toiminta ja taloudelliset lamakaudet ovat aiheuttaneet.<sup>36</sup> Hyvinvointivaltion synnyn ja olemassaolon perimmäisistä selityksestä ei ole täydellistä yksimielisyyttä<sup>37</sup>, mutta ajallisesti useimpien hyvinvointivaltiojärjestelmien synty voidaan liittää 1930-luvun pulavuosiin ja toiseen maailmansotaan.

Demokratia ja yleinen äänioikeus tekivät mahdolliseksi riittävän poliittisen kannatuksen hyvinvointivaltiojärjestelmille. Markkinataloudelle tyypillinen epävarmuus, toistuvat lama- ja työttömyyskaudet sekä erityisesti 1930-luvun poikkeuksellisen syvä maailmanlaajuinen talouskriisi loivat tarpeen yleiselle sosiaalivakuutukselle ja talouden kehitystä vakauttavalle interventionistiselle talouspolitiikalle.

Yhdysvalloissa 1930-luvun suurtyöttömyys loi riittävän kannatuspohjan työttömyysturvan ja eläkejärjestelmien luomiselle. Samoin Ruotsissa 1930-luvun lama ja työttömyys nostivat sosiaalidemokraatit pitkäksi ajaksi valtaan tavoitteenaan luoda kattavaa taloudellista turvaa tuottava hyvinvointivaltio. Britanniassa toinen maailmansota ja sitä seurannut työväenpuolueen vaalivoitto loivat tilauksen kuuluisassa Beveridge-raportissa (1942) kaavaillun kattavan hyvinvointivaltion luomiselle.

Hyvinvointivaltion synnyn selittäjinä voidaankin toisaalta nähdä käytännön kokemuksista lähtevä tarve luoda vakuutusjärjestelmä suurten sosiaalisten riskien varalle ja toisaalta arvosidonnainen halu tasoittaa tuloeroja. Ensimmäisen tyypin hyvinvointivaltioiden lähtökohtana voidaan pitää sitä pakollista sosiaalivakuutusjärjestelmää, joka luotiin kansleri Bismarckin johdolla Saksassa jo 1880-luvulla; järjestelmä sisälsi työttömyys-, eläke- ja sairausvakuutuksen, joiden rahoittamiseen osallistuivat vakuutettujen lisäksi työnantajat ja valtio. Pohjoismaisten ja myös vanhan brittiläisen hyvinvointivaltion tavoitteena on lisäksi ollut tulo- ja varallisuuserojen tasoittaminen.

Hyvinvointivaltio ei ole kerralla luotu harmoninen kokonaisuus. Eri maissa eri aikoina toteutetut hyvinvointivaltiojärjestelmät heijastavat monien tahojen erilaisia arvoja, jotka voivat olla myös ristiriidassa.<sup>38</sup> Toteutuneet järjestelmät ovat

---

<sup>36</sup> Agell 2001.

<sup>37</sup> Hyvinvointivaltio synnystä ja kehityksestä katso esimerkiksi Maddison 1995, s. 385–417.

<sup>38</sup> Katso esimerkiksi Riihinen 1993.

enimmäkseen niiden kompromissien tuloksia, joihin on päädytty erilaisia tavoitteita yhteensovitettaessa. Koska hyvinvointivaltiojärjestelmät on luotu vähitellen suhteellisen pitkän ajan – lähes koko 1900-luvun – kuluessa, näkyy niissä myös eri aikakausien erilaiset arvot ja tavoitteet. Lisäksi suuret järjestelmät eivät muutu nopeasti. Hidas muutosvauhti onkin hyvinvointivaltion kaltaisten suurten yhteiskunnallisten instituutioiden kohdalla perusteltua. Muutokset koskettavat suuria ihmisryhmiä ja vaikuttavat usein koko elinkaaren mittaisiin taloudellisiin reunaehtoihin (näin on varsinkin eläkejärjestelmien kohdalla).

Hyvinvointivaltion kritiikki pohjautuu usein johonkin (mahdollisesti lausumatomaan) näkemykseen hyvinvointivaltion olemassaolon selityksestä. Kritiikki saattaa keskittyä johonkin järjestelmän osaan ja samalla unohtaa, että kysymys on kokonaisuudesta. Esimerkiksi vaadittaessa julkisen sektorin pienentämistä verotaakan keventämiseksi ei nähdä sitä, että tuloeroja kaventavat ja veroilla rahoitettavat tulonsiirrot voivat olla tavoite sinällään. Hyvinvointivaltion kritiikissä arvioidaan usein jotain hyvinvointivaltion osaa irrallisena. Hyvinvointivaltiota on kuitenkin perusteltua tarkastella myös kokonaisvaltaisena systeeminä, jossa sen eri osat vaikuttavat yhdessä ja joka vaikuttaa koko elinkaaren ajan yksilöiden taloudelliseen käyttäytymiseen<sup>39</sup>. Hyvinvointivaltiojärjestelmiä kritisoidaan usein myös jäykkyydestä, joka estää niiden nopean muuttamisen. Onkin totta, että järjestelmät sinänsä ja niiden muuttaminen ei perustu pelkästään rationaalsiin optimointilaskelmiin, vaan eturyhmien ja poliitikkojen tekemiin sopimuksiin. Tämä on kuitenkin normaalia demokraattisessa yhteiskunnassa.

### Hyvinvointivaltiomallit

Useimmissa teollisuusmaissa on sellaisia julkisia palveluja ja sosiaalivakuutusjärjestelmiä, joita voidaan pitää hyvinvointivaltiojärjestelminä. Järjestelmien laajuus ja niille asetetut tavoitteet kuitenkin vaihtelevat maasta toiseen, samoin se minkälainen työnjako hyvinvointipalvelujen tuottamisessa ja eläkejärjestelmissä vallitsee yksityisen ja julkisen sektorin välillä. Sosiaalipoliittisessa tutkimuksessa on erilaisia hyvinvointivaltiomalleja pyritty määrittelemään ja eri maiden järjestelmien luokittelemaan. Tunnetuimpia hyvinvointivaltiomallien luokituksia ovat Richard Titmussin ja Gösta Esping-Andersenin esittämät.<sup>40</sup>

Esping-Andersenin luokittelun perustana on näkemys kolmesta erilaisesta hyvinvointivaltiomallista. Jako ei ole kiistaton – jotkut tutkijat näkevät pääryhmien sisällä erillisiä alaryhmiä tai haluavat jakaa mallit neljään pääryhmään.<sup>41</sup> Esping-Andersenin mukaan hyvinvointivaltiotyypit ovat liberaali hyvinvointivaltio, konservatiivis-korporatistinen malli ja pohjoismainen hyvinvointivaltio.

<sup>39</sup> Katso esimerkiksi Atkinson 1999b.

<sup>40</sup> Titmuss 1974, ja Esping-Andersen 1990.

<sup>41</sup> Katso myös Hellsten 1995.

*Liberaaleina hyvinvointivaltioina* voidaan pitää Yhdysvaltoja ja Uutta-Seelantia sekä nykyisin myös Kanadaa, Britanniaa ja Australiaa. Liberaalilla tarkoitetaan tässä yhteydessä taloudellista liberalismia. Liberaaleille hyvinvointivaltioille on tyypillistä, että julkiset palvelut ja tulonsiirtojärjestelmät eivät välttämättä ole universaaleja eli kaikille tarkoitettuja vaan pikemminkin tarveharkintaisia vähävaraisille suunnattuja. Tällaisessa järjestelmässä sosiaaliturva rakentuu minimi-turvan pohjalle. Yksityisten vakuutusten ja palveluiden merkitys liberaalissa järjestelmässä on keskeinen. On kuitenkin syytä huomata, että liberaaleiksikin luokiteltavien hyvinvointivaltiojärjestelmien välillä on suuria eroja. Esimerkiksi Britanniassa on julkinen ja lähes ilmainen terveydenhoitojärjestelmä, USA:ssa taas järjestelmä perustuu yksityiseen sairausvakuutukseen ja yksityisiin sairaaloihin. Julkiset työttömyysturva- ja eläkejärjestelmät eivät tarjoa ansiosidonnaista vakuutusturvaa vaan ainoastaan perusturvaa, jota kansalaiset joutuvat laajentamaan yksityisten vakuutusten avulla. Anglosaksisissa maissa on 1990-luvulla edetty kohti järjestelmiä, joissa työhön kannustaminen on saanut entistä keskeisemmän merkityksen. Varsinkin USA:ssa on siirrytty perinteisestä 1960-lukulaisesta 'welfare' -ajattelusta uuteen 'workfare' -malliin, jossa toimeentulotuen saantia rajoitetaan tiukasti ja yhteiskunnan tuki pyritään suuntaamaan verotukena pienituloisille mutta työssäkäyville kotitalouksille.

*Konservatiivis-korporatistinen mallin* edustajia ovat useat läntisen manner-Euroopan maat, tärkeimpinä niistä Ranska ja Saksa. Malli ei ole kovin yhtenäisen vaan maiden väliset erot ovat huomattavia. Tyypillisenä näille järjestelmille voidaan pitää sitä, että oikeus sosiaaliturvaan on sidoksissa työssäkäyntiin. Vakuutusperiaate sosiaaliturvassa on tällöin tärkeä. Järjestelmät takaavat työssäkäyville yleensä hyvän sosiaaliturvan. Joissakin maissa myös perheellä ja kirkolla on keskeinen asema hyvinvointiyhteiskunnan osina. Eteläisen Euroopan maissa perheiden tuki kompensoi heikkoa työttömyysturvaa ja asumistukea. Monissa maissa hyvinvointipalvelujen tuottaminen tapahtuu ns. kolmannen sektorin eli voittoa tavoittelemattoman yksityisen sektorin puitteissa. Valtaosa hyvinvointipalveluista rahoitetaan kuitenkin verovaroin. Konservatiivis-korporatistinen malli on tuottanut moniin manner-Euroopan maihin varsin kattavat hyvinvointivaltiojärjestelmät. Mallin tuloja uudelleenjakava vaikutus on kuitenkin muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta pienempi kuin pohjoismaisen mallin. Järjestelmien konservatiivinen luonne ja niihin sisäänrakennettu tukeutuminen perheiden omaan työpanokseen on johtanut osaltaan siihen, että naisten työssäkäynti on keskisen Euroopan maissa vähäisempää kuin pohjoismaissa ja anglosaksisissa maissa. Konservatiivis-korporatistisen mallin maissa työllisyysaste on 1980- ja 1990-luvuilla ollut selvästi muita teollisuusmaita alhaisempi ja työttömyysaste useassa tapauksessa muita maita korkeampi.

Kolmannen ryhmän luokittelussa muodostavat *pohjoismaiset hyvinvointivaltiot*. Pohjoismaat eivät myöskään muodosta mitään identtistä ryhmää vaikka niiden hyvinvointivaltiojärjestelmissä onkin yhteisiä piirteitä, jotka perustelevat luokittelua. Pohjoismaista mallia luonnehtivat laajat julkisen sektorin rahoittamat ja

tuottamat julkiset hyvinvointipalvelut, jotka ovat luonteeltaan universaaleja. Periaatteessa koko väestö on ollut pohjoismaissa julkisten koulutus-, sosiaali- ja terveystalveluiden piirissä. Pohjoismaissa myös tulonsiirrot ovat laajoja ja kohdistuvat suurille väestöryhmille. Sosiaalivakuutusjärjestelmät tarjoavat liberaalin hyvinvointimallin tapaan vähimmäisturvan mutta sen lisäksi konservatiivis-korporatistisen mallin tapaan myös kattavan ansiosidonnaisen sosiaaliturvan.

Järjestelmien yksityiskohdissa toki pohjoismaatkin eroavat toisistaan. Suomessa etuuksien taso on heikompi kuin muissa Skandinavian maissa ja samoin julkinen sektori työllistää vähemmän ihmisiä. Julkinen sektori on suurin ja verotus ankara taas Ruotsissa ja Tanskassa.

Universalisminsa ja kattavan 'kehdosta hautaan' -periaatteidensa vuoksi pohjoismaisia hyvinvointivaltiojärjestelmiä voi pitää ainutlaatuisina. Ne ovat sitä myös tulonjaon kannalta. Pohjoismaisissa hyvinvointivaltioissa tulonjako on muita teollisuusmaita tasaisempi ja köyhyys vähäisempää. Suomea lukuun ottamatta pohjoismaat ovat myös saavuttaneet korkean työllisyyden ja yleensä muita teollisuusmaita alhaisemman työttömyyden.

### **Hyvinvointivaltion kirjoittamattomat sopimukset**

Sosiaalipoliittisessa kirjallisuudessa laajan, pohjoismaisen hyvinvointivaltion katsotaan usein rakentuvan neljän 'sopimuksen' pohjalle. Kyse ei ole sopimuksesta tavanomaisessa mielessä, vaan pitkän ajan kuluessa syntyneistä, usein monikeskisistä järjestelyistä, jotka voivat sisältää lainsäädäntöä, työmarkkinaosapuolten välisiä sopimuksia sekä kirjoittamattomia institutionaalisia käytäntöjä. Kyse ei ole varsinaisista sopimuksista,

*"... , vaan enemmänkin monimutkaisten poliittisten kamppailujen kautta saavutetusta suhteellisesta tasapainotilasta ja kompromisseista."* <sup>42</sup>

Tärkeää on, että ihmiset laajalti luottavat näihin kirjoittamattomiin sopimuksiin, hyväksyvät niiden mukaisen toiminnan ja pitävät niitä legitiimeinä ja oikeudenmukaisina. Hyvinvointivaltion neljä implisiittistä sopimusta muodostuvat<sup>43</sup> yhteisistä tai ainakin laajalti hyväksytyistä käsityksistä (i) solidaarisuudesta, (ii) työllisyydestä, (iii) sukupolvien välisestä tulonjaosta ja (iv) sukupuolten välisestä tasa-arvosta. Ne määrittävät sen, mitä kansalaiset hyvinvointivaltiolta odottavat.

*Solidaarisuussopimuksessa* julkisen vallan tehtäväksi katsotaan kansalaisten vakuuttaminen erilaisten sosiaalisten riskien varalle; näitä ovat paitsi vanhuus, työttömyys ja työttömyys myös pienituloisuus ja köyhyys. Kansalaiset

<sup>42</sup> Väärälä 1998, s 59.

<sup>43</sup> Väärälä 1998, s.59–62.

odottavat hyvinvointivaltion tarjoavan taloudellista ja sosiaalista turvaa. Hyvinvointivaltion tarjoamien etuuksien odotetaan olevan pääosin universaaleja. Kansalainen saa solidaarisuussopimuksen kautta elämänsä ennustettavuutta ja turvallisuuden tunnetta. Samalla yhteiskuntaan luodaan vakaat olosuhteet ja yhteiskuntarauhan säilymistä edistetään. Sopimuksella on pyritty ratkaisemaan ja ehkäisemään yhteiskunnallisia ongelmia ja tasoittamaan kansalaisten lähtötasoeroja. Solidaarisuussopimuksen mukainen ajattelu on houkuttelevaa riskiä kaihtavien kansalaisten kannalta, mutta sitä on myös kritisoitu kansalaisia passiiviseksi ja holhoavaksi.

*Normaalityösuhtesopimukseksi* voidaan kutsua yleisesti jaettua käsitystä, jonka mukaan kaikkien työkykyisten ja työikäisten kansalaisten ensisijaisen toimeentulon lähteenä pitäisi olla oma työ. Työ luo pohjan kansalaisten perustoimeentulolle. Työsuhtesopimus liittyy olennaisella tavalla kasvuhakuiseen talouspolitiikkaan ja pyrkimykseen ylläpitää täystyöllisyyttä. Työttömyysvakuutus ja toimeentulotuki on tämän sopimuksen mukaisesti nähty vain poikkeuksellisten ja yllätyksellisten olosuhteiden toimeentuloturvana. Normaalityösuhtesopimukseen kuuluu myös ajatus, että työpaikat ovat kohtuullisen pysyviä ja riittävän hyvin palkattuja. Normaalityösuhtesopimuksen voi katsoa joutuneen monissa maissa kriisiin 1980- ja 1990-lukujen aikana työttömyyden nousun ja epätyypillisten työsuhteiden lisääntymisen myötä.

*Sukupolvisopimuksella* on pohjoismaisissa hyvinvointivaltioissa järjestetty sekä lasten että vanhusten hoito. Sukupolvisopimukseen kuuluvat myös eläkepolitiikka ja perheille suunnatut tulonsiirrot. Pohjoismaista hyvinvointivaltiota voikin pitää suurena tulonsiirtokoneena, joka tasaa tuloeroja ihmisten eri elinkaaren vaiheiden välillä; työssäkäyvät keski-ikäiset ovat järjestelmä nettomaksajia, hyötyjiä ovat taas lapset, nuoret ja eläkeläiset. Taloudellisesti merkittävin osa sukupolvisopimusta ovat yhteisvastuulliset eläkejärjestelmät. Ne ovat poistaneet ikääntyneiden ihmisten köyhyyden ja taloudellisen epävarmuuden. Samalla eläkkeistä on tullut suurin julkisten menojen erä. Sukupolvisopimuksen tarkoituksena on paitsi taloudellisen ja sosiaalisen turvan tarjoaminen myös kiinteyttää yhteiskuntaa ja samalle tasoittaa yksilöiden lähtötasoeroista johtuvaa eriarvoisuutta ja luoda mahdollisuuksia laajaan osallistumiseen työmarkkinoille. Pohjoismainen hyvinvointivaltio tarjoaa hoivapalveluita sekä lapsille että vanhuksille niin, että naiset voivat omaisten hoitamisen sijasta osallistua työelämään.

Sukupolvisopimuksen toteuttaminen edellyttää sitä, että ennen kaikkea eläkkeiden rahoitus kyetään järjestämään kestäväällä tavalla. Tämä edellyttää korkeaa työllisyyden tasoa. Tässä kohtaa on sukupolvisopimus on yhdenmukainen normaalityösuhtesopimuksen kanssa. Molemmat edellyttävät, että kasvuhakuisella talouspolitiikalla onnistutaan estämään pitkäaikainen työttömyys ja luomaan riittävästi työpaikkoja. Tässä suhteessa monissa Euroopan maissa on ollut vakavia ongelmia, ei vähiten Suomessa.

*Sukupuolisopimuksella* tarkoitetaan erityisesti pohjoismaisissa hyvinvointivaltioissa omaksuttua ajattelua, joka korostaa naisten tasa-arvoisia mahdollisuuksia osallistua työelämään. Hyvinvointivaltion tukien (pitkien vanhempainlomien) ja palveluiden (kattava julkinen päivähoitojärjestelmä) avulla on mahdollistettu sekä miesten että naisten täyspainoinen osallistuminen työmarkkinoille ja laajemminkin yhteiskunnan työnjakoon. Molemmille sukupuolille on pyritty luomaan mahdollisuudet itsensä toteuttamiseen niin työelämän kuin muiden yhteiskunnan alojen kautta ja vähentämään tältä osin riippuvuutta perheestä. Sukupuolisopimuksen ja sitä tukevien järjestelmien ansiosta pohjoismaista hyvinvointivaltiota onkin monesti pidetty erityisesti naisten yhteiskunnallisen aseman ja tasa-arvon kannalta keskeisenä.

On selvää, että edellä esitellyissä neljässä implisiittisessä yhteiskuntasopimuksessa esitetyjä tavoitteita ei missään ole saavutettu täydellisesti. Jopa laajimman hyvinvointivaltion yhteiskunnissa esiintyy työttömyyttä, köyhyyttä ja syrjäytymistä sekä sukupuolten välistä epätasa-arvoa. Hyvinvointivaltiosopimukset ovat kuitenkin luoneet sellaisen ideologisen pohjan, jolta toimien yhteiskunnallisiin epäkohtiin on yritetty puuttua. Voidaan myös esittää kansainvälisiä tilastollisia vertailuja, jotka osoittavat pohjoismaisten hyvinvointivaltioiden onnistuneen monia muita maita paremmin asetettujen tavoitteiden saavuttamisessa.



### 3 Julkinen sektori teollisuusmaissa

#### 3.1 Julkisen sektorin koko ja menorakenne OECD-maissa

##### Julkisen sektorin koon mittaaminen ja siihen liittyvät ongelmat

Hyvinvointivaltion laajuutta tai ylipäättään julkisen sektorin merkitystä taloudessa voidaan periaatteessa mitata usealla eri tavalla. Käytännössä kansainvälisissä vertailuissa pitäydytään useimmiten tarkastelemaan julkisten menojen bruttokansantuoteosuutta. Mittari on ongelmallinen, mutta toisaalta siitä on parhaiten saatavissa vertailukelpoisia tietoja. Julkisten menojen osuus bruttokansantuotteesta kertoo kuinka suuret julkisen sektorin bruttomenot ovat suhteessa kokonaistuotannon arvoon. Koska julkiset menot rahoitetaan pääasiassa verotuloilla, kertoo meno-osuus jotain myös siitäkin, kuinka suuren suhteellisen verorasituksen julkisen sektorin menot aiheuttavat taloudelle.

Vaikka bruttomenojen bkt-osuuden vertailu saattaa kuulostaa yksinkertaiselta, ei tämäkään peruseriaatteeltaan yksinkertainen mittari ole kovinkaan suoraviivainen tai ongelmaton. Jotta vertailua eri maiden välillä voitaisiin suorittaa, tarvitaan määritelmä siitä mitä julkisen sektorin bruttomenoihin luetaan. On selvää, että valtion, osavaltioiden ja paikallishallinnon budjettimenot muodostavat julkisten menojen rungon. Näiden lisäksi julkisiksi menoiksi lasketaan kuitenkin myös joitakin valtion ja kuntien menotalouden ulkopuolisia menoja. Useissa maissa tällaisia ovat julkisten sosiaaliturvarahastojen maksamat korvaukset, joista suurimman osan muodostavat useimmissa maissa lakisääteiset eläkkeet. Järjestelmät vaihtelevat kuitenkin maittain mikä tekee vertailuista joskus hankalaa. Pääsääntö on se, että kansainvälisissä vertailuissa julkisiksi menoiksi katsotaan lakisääteiset julkisten organisaatioiden menot. Tällöin esimerkiksi yksityiset työnantajien vapaaehtoisesti rahoittamat eläke- ja terveydenhoitomenot eivät sisälly julkisiin menoihin. Suomi on tässä suhteessa poikkeuksellinen maa. Suomalainen työeläkejärjestelmä on tosin lakisääteinen mutta se on kuitenkin yksityisten eläkevakuutusyhtiöiden hoidossa. Nykyään tämän sekajärjestelmän tulot ja menot sisällytetään julkiseen sektoriin.

Toinen ongelmallinen kysymys julkisen sektorin koon mittaamisessa liittyy siihen, käytetäänkö mittarina brutto- vai nettomenoja. Bruttomenoihin vaikuttaa huomattavasti se, kuinka paljon julkisen sektorin tehtävistä hoidetaan valtion tai kuntien budjettitalouden ulkopuolisten rahastojen tai liikelaitosten kautta, ja miten näiden tahojen menot kirjautuvat julkisen talouden menoiksi – onko liikelaitosten menot kirjattu netto- vai bruttoperiaatteella. Lähes kaikissa maissa on viime vuosikymmenien aikana siirrytty joko yksityistämisen tai nettobudjetoinnin kautta siihen, että entisten julkisen sektorin liikelaitosten (joita aiemmin oli-

vat useimmissa Euroopan maissa valtion omistamat rautatiet, posti ja teleyhtiöt) menot eivät enää sisälly julkisiin menoihin.

Sen sijaan edelleen on teollisuusmaiden välillä huomattavia eroja siinä, kuinka paljon sosiaalipoliittista ja muuta tukea jaetaan kotitalouksille ja yrityksille suorina tukina ja kuinka paljon verovähennyksinä. Tuen saajan kannalta tämä ei vaikuta saadun tuen suuruuteen, mutta sen sijaan vaikutus julkisiin bruttomenoihin ja veroasteeseen voi olla huomattava. Esimerkiksi pohjoismaissa perhepolitiikan välineenä käytetty lapsilisä kasvattaa julkisen sektorin bruttokansantuoteosuutta, kun taas joissakin keski-Euroopan maissa annettavat perhepoliittiset verovähennykset eivät nosta menoja vaan päinvastoin supistavat keskimääräistä veroastetta.

Edelleen veroasteeseen ja julkisen sektorin kokoon vaikuttaa se, ovatko tulonsiirrot verollista vai verotonta tuloa. Teollisuusmaat eroavat tässä suhteessa toisistaan. Suomessa toteutettiin 1980-luvun lopulla uudistus, jossa sosiaalisia tulonsiirtoja korotettiin ja samalla muutettiin ne verotettavaksi tuloksi. Tulos on verojärjestelmänä neutraali, mutta samalla on tultu tilanteeseen, jossa pienituloisille joudutaan maksamaan lisätukea, jotta nämä selviäisivät tuesta perittävistä veroista. On selvää, että sosiaaliturvan verollisuus nostaa myös julkisia bruttomenoja vaikka nettomenot pysyisivät ennallaan.

Näistä ongelmista huolimatta bruttomenoihin perustuvaa tarkastelua voi myös puolustaa. Vaikka verot palautuvatkin tulonsiirtoina takaisin kansalaisille, merkitsevät ne kuitenkin julkisen vallan aktiivista puuttumista tulonjakoon. Myös verovähennysten ja tulonsiirtojen kannustinvaikutukset voivat olla erilaisia.

Julkisten menojen bruttokansantuoteosuuteen vaikuttaa julkisten menojen suuruuden lisäksi myös jakajana toimivan bruttokansantuotteen suuruus. Taloudellisten taantumien aikana bruttokansantuote on pitkän ajan kasvutrendinsä alapuolella ja nousukausina vastaavasti taas trendin yläpuolella. Nämä talouden kasvuvauhdin suhdannevaihtelusta johtuvat muutokset vaikuttavat myös julkisten menojen bruttokansantuoteosuuteen. Nousukauden aikana osuus yleensä laskee ja laskukauden aikana nousee. Tämän vuoksi eri maiden välisiä vertailuja ei pitäisikään tehdä vain yhden havaintovuoden perusteella vaan tulisi tarkastella hieman pidemmän ajan keskiarvoja.

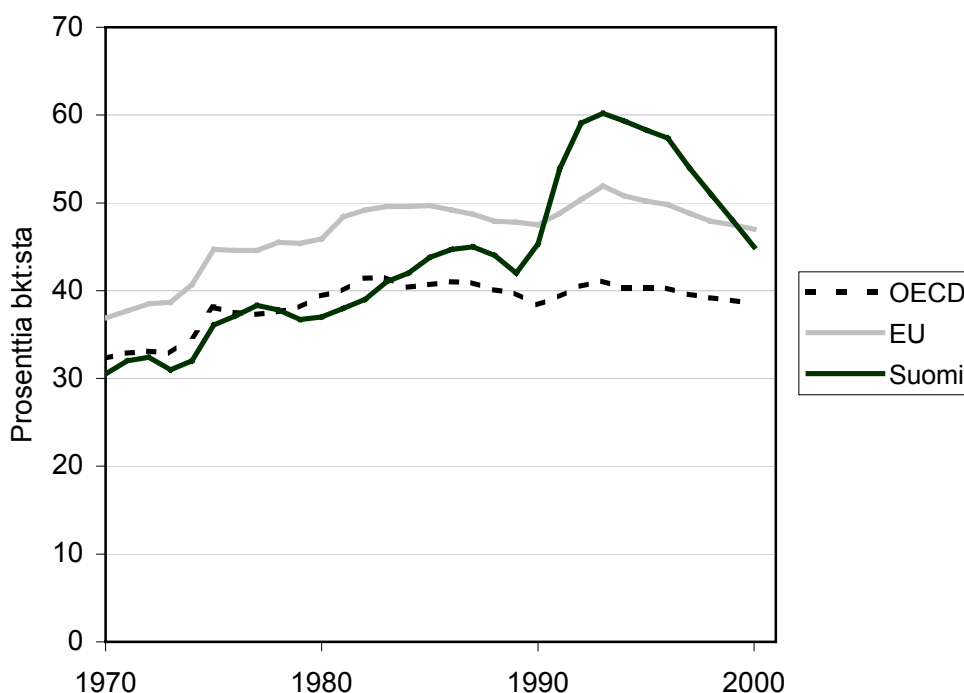
### **Julkisen sektorin kasvu OECD-maissa 1970-2000**

Julkisten menojen bruttokansantuoteosuus kasvoi teollisuusmaissa lähes koko 1900-luvun ajan. Keskeinen selitys tälle menojen kasvun pitkälle trendille oli julkisen sektorin tehtävien lisääntyminen ja hyvinvointivaltiojärjestelmien luominen. 1900-luvun aikana luotiin nykyiset modernit valtiokoneistot. Kuviossa 3.1 on tarkasteltu julkisten menojen bkt-osuuden muutoksia OECD-maissa, EU-maissa ja Suomessa 1900-luvun kolmen viimeisen vuosikymmenen aikana.

Kuviosta on nähtävissä, että 1970-luvulla julkisten menojen suhteellinen osuus kasvoi nopeasti kaikissa teollisuusmaissa. Tämä trendinomaisen suhteellisen osuuden kasvu taittui 1980-luvun aikana, kuitenkin niin, että sekä EU-maissa että Suomessa julkisten menojen bkt-osuus saavutti huippuarvonsa 1990-luvun alussa. Tuolloin EU-maiden julkiset menot olivat noin 52 prosenttia bkt:sta ja Suomessa vastaava luku oli jopa yli 60 prosenttia.

Julkisten menojen bkt-osuuden kehityksessä on havaittavissa kaksi seikkaa: pitkäaikainen kehitys, jolle on ominaista trendinomaisen kasvu ja sen taittuminen 1980-luvulla, sekä lyhytaikaisempi suhdannevaihtelu. Taloudellisten nousukausien aikana julkisten menojen osuus on supistunut ja laskukausien aikana taas noussut. Kaikkein selvimmin tämä suhdannevaihtelu on nähtävissä Suomen julkisten menojen bkt-osuuden suurissa vaihteluissa 1990-luvun aikana.

Kuva 3.1. *Julkisten menojen BKT-osuus (%) eräissä maissa vuosina 1970-2001*



Lähde: OECD.

Vaikka julkisten menojen bkt-osuus on teollisuusmaissa keskimäärin kasvanut tai pysynyt ennallaan, ei tämä kehitys ole kuitenkaan johtunut julkisten menojen kasvun kiihtymisestä. Päinvastoin, julkisten menojen kasvuvauhti hidastui kaikissa maissa 1990-luvun loppua kohden, kuten on nähtävissä taulukosta 3.1. Vielä 1970-luvulla julkisten menojen kasvu oli erittäin nopeaa. Useimmissa teol-

lisuusmaissa tapahtui käänne 1980-luvun aikana, jolloin julkisten menojen kasvuvauhti hidastui 2-3 prosentin tuntumaan ja edelleen 1990-luvulla lähelle kahta prosenttia.

*Taulukko 3.1. Julkisten menojen reaalin kehitys 1970-2001 (1990=100), valitut maat*

	1970-1980	1980-1990	1990-2000
Suomi	6,0	4,8	2,7
OECD-maat	5,2	3,1	2,5
EU-maat	5,0	2,5	1,8

Julkisten menojen suhteellisen osuuden pysyminen korkeana menojen absoluuttisen kasvun hidastumisesta johtui samanaikaisesta bruttokansantuotteen kasvun hidastumisesta. Taloudellinen kasvu hidastui kaikissa teollisuusmaissa vuoden 1973 jälkeen, eikä 1950- ja 1960-luvuilla saavutettuun nopeaan talouskasvuun ole kyetty palaamaan. Julkisen sektorin suhteellisen osuuden kasvu voidaankin nähdä julkisen sektorin hitaana sopeutumisenä hitaamman kasvun aikaan. 1990-luvun aikana sopeutuminen vietiin kuitenkin päätökseen kaikissa teollisuusmaissa niin, että vuoteen 2000 mennessä julkisten menojen osuus oli vihdoin painunut samalle tasolle kuin 1970-luvun lopussa.

Jos huomioidaan julkisesta velasta aiheutuvat korkomenot, voidaan havaita, että muiden kuin korkomenojen eli nk. primaarimenojen suhteellinen bruttokansantuotteesta on teollisuusmaissa 1990-luvun aikana alentunut selvästi ja jopa alemmaksi kuin 1970-luvun lopulla. Näiden lukujen valossa näyttäisi siltä, että julkisten menojen sopeuttaminen on jatkunut jo suhteellisen kauan ja että se on ollut suhteellisen laajaa. Muutokset ovat kuitenkin yleensä olleet hitaita. Suomi muodostaa tässä suhteessa poikkeuksen. Suomessa julkisten menojen bkt-osuuden muutokset olivat 1990-luvulla erityisen suuria. Primaarimenojen bkt-osuus on Suomessa teollisuusmaiden keskiarvoa korkeampi, vaikka kokonaismenot olivat vuonna 2000 samaa tasoa kuin EU-maissa keskimäärin. Ero johtuu siitä, että Suomessa julkisen sektorin velka ja korkomenot ovat pienemmät kuin muissa maissa keskimäärin.

*Taulukko 3.2. Julkiset menot ilman nettokorkomenoja suhteessa bruttokansantuotteeseen*

	1978	1985	1992	2000
Suomi	39,9	42,3	57,7	42,9
OECD-maat	34,5	34,6	36,0	34,0
EU-maat	42,0	44,5	43,7	40,5

## **Julkisen sektorin suhteellinen koko ja työllisyysaste**

Julkisen sektorin suhteelliseen kokoon vaikuttavat lyhyellä ja keskipitkällä aikavälillä työllisyyden ja työttömyyden muutokset. Tämä johtuu sekä käytetystä suhdeluvusta että julkisten menojen syklisestä luonteesta.

Julkiset menot voidaan jakaa päätösperäisiin, suhdannevaihtelusta riippumattomiin menoihin (näitä ovat julkiset palvelut, investoinnit ja monet tulonsiirrot) sekä toisaalta työttömyydestä riippuviin menoihin (työttömyyskorvauksiin ja muuhun tulotukeen sekä työllisyyspoliittisiin toimenpiteisiin) ja korkomenoihin. Korkomenot eivät ole päätösperäisiä. Ne riippuvat aiempien vuosien alijäämistä, jotka ovat kumuloituneet julkiseksi velaksi, sekä korkotasosta.

Miten sitten työttömyyden ja työllisyyden muutokset vaikuttavat julkisten menojen suhteelliseen osuuteen? On helppo nähdä, että työttömyyden kasvu nostaa samassa suhteessa siitä riippuvia julkisia menoja. Nousu on sitä suurempi, mitä parempi on työttömyysturvan taso ja mitä laajempaa on työvoimapolitiikka. Toisaalta työllisyyden muutokset vaikuttavat myös suhdeluvun jakajaan eli bruttokansantuotteeseen.

Jos talous on lähtötilanteessa täystyöllisyystasapainossa – kuten teollisuusmaat olivat 1970-luvun alussa ja Suomi vielä 1980-luvun lopussa – todellinen tuotanto on yhtä suuri kuin potentiaalinen tuotanto. Jos työllisyys jostain syystä supistuu ja työttömyys vastaavasti nousee, seurauksena on tuotannon supistuminen suhteessa potentiaaliseen tuotantoon. Suhdannetyöttömyys mittaa tuotannon poikkeamista potentiaalisen tuotannon tasolta eli ns. tuotantokuilua. Kun huomioidaan tuotannon poikkeama täystyöllisyystasolta, voidaan tarkastella työttömyyden muutosten vaikutusta julkisten menojen bkt-osuuteen. Työttömyysasteen nousu saa aikaan huomattavan suuren muutoksen julkisten menojen suhteellisessa osuudessa.

Oletetaan, että menoperusteita ei muuteta ja että verotulojen osuus bkt:sta säilyy ennallaan. Tällöin työttömyyden nousu nostaa menoja ja supistaa tuotantoa – ei välttämättä absoluuttisesti mutta kuitenkin suhteessa potentiaaliseen tuotantoon. Seurauksena on julkisten menojen suhteellisen osuuden kasvu, joka on suoraan verrannollinen työttömyyden muutokseen. Jos verotulojen osuus bkt:sta pysyy samanaikaisesti ennallaan, on seurauksena myös vastaava julkisen talouden alijäämän kasvu, mikä vuorostaan kasvattaa korkomenoja ja menoastetta edelleen.

Erityisesti EU-maissa julkisten menojen osuus bkt:sta nousi voimakkaasti 1970-luvulta aina 1990-luvun alkuun saakka. Muutos ajoittui yhteen työttömyyden pitkäaikaisen nousun kanssa; EU-maiden työttömyys kolminkertaistui noin 10 vuoden kuluessa. Vastaavasti julkisten menojen suhteellisen osuuden lasku 1990-luvun jälkipuoliskolla ajoittuu samaan aikaan työttömyyden laskun kanssa. Tätä taustaa vasten olisi väärin sanoa, että kyseessä olisi ollut pelkästään päätösperäi-

nen julkisen sektorin kasvattaminen. Kyseessä oli hyvin pitkälle julkisen talouden puoliksi automaattinen reagointi työttömyyden muutoksiin. Erityisen selvästi tämä näkyy Suomen 1990-luvun kehityksessä: Suomessa työttömyyden viisinkertaistuminen kolmessa vuodessa (vuoden 1990 noin kolmen prosentin tasosta yli 16 prosenttiin vuonna 1993) johti vastaavansuuruiseen julkisten menojen bkt-osuuden, julkisen talouden alijäämän ja velkasuhteen nousuun.

### **Julkisen sektorin koko ja menorakenne OECD-maissa 1970-2000**

Julkisten menojen suhteellisen osuuden ja reaalisen kasvuvauhdin lisäksi myös julkisten menojen rakenne on muuttunut selvästi 1900-luvun kolmen viimeisen vuosikymmenen aikana. Seuraavassa tarkastellaan esimerkinomaisesti julkisen sektorin koon ja julkisten menojen rakenteen kehitystä tarkemmin muutamissa maissa. Tarkastelun kohteiksi on valittu pohjoismaisista hyvinvointivaltioista Suomi ja Ruotsi, keski-Euroopan 'konservatiivisista' hyvinvointivaltioista Ranska ja Saksa, sekä 'liberaalin' tai anglosaksisen hyvinvointivaltiomallin edustajana USA.

Keskeisin kehityspiirre näiden maiden kohdalla (samoin kuin muidenkin teollisuusmaiden) vuosina 1970-2000 on julkisten menojen suhteellisen osuuden kasvu. Kasvu ei kuitenkaan ole täysin yleismaailmallinen ilmiö. Kasvu on ollut huomattavaa ennen kaikkea Euroopassa. Tarkastelun kohteena olevista maista Suomessa ja Ruotsissa sekä myös Ranskassa ja Saksassa menojen bkt-osuus nousi yli 10 prosentilla. Suhteellisesti suurin nousu koettiin Suomessa. Sen sijaan USA:n julkisten menojen suhteellinen taso vuonna 2000 ei ollut juurikaan suurempi kuin vuonna 1970. Ruotsin, Ranskan ja Saksan osalta suurin osa julkisten menojen noususta tapahtui kuitenkin jo 1970-luvun aikana. Suomessa taas nousu jatkui aina 1990-luvun puoliväliin asti.

Samanaikaisesti julkisten menojen rakenne muuttui kaikissa maissa. Yhteisiä kehityspiirteitä ovat korkomenojen suhteellisen osuuden kasvu ja julkisten investointien bkt-osuuden supistuminen. Molemmat muutokset heijastelevat sopeutumista hidastuneeseen talouskasvuun ja julkisen talouden heikentyneeseen tasapainoon. Korkomenojen nousu johtuu julkisten talouksien pitkäaikaisesta alijäämäisyydestä ja siitä seuranneesta julkisen velan kasvusta. Suomessa tämä kehitys tapahtui myöhemmin kuin muissa maissa, vasta 1990-luvulla. Kaikissa maissa tapahtui myös käänne korkomenoissa 1990-luvun loppupuolella. Korkotason lasku ja julkisen talouden tasapainon parantuminen käänsivät korkomenojen osuuden vihdoin laskuun. Julkisten investointien bkt-osuuden supistuminen taas kertoo siitä, että investointien vähentäminen on ollut helpoin tapa rajoittaa julkisten menojen kasvua. Siihen on turvaututtu kasvaneiden rahoitusongelmien vuoksi.

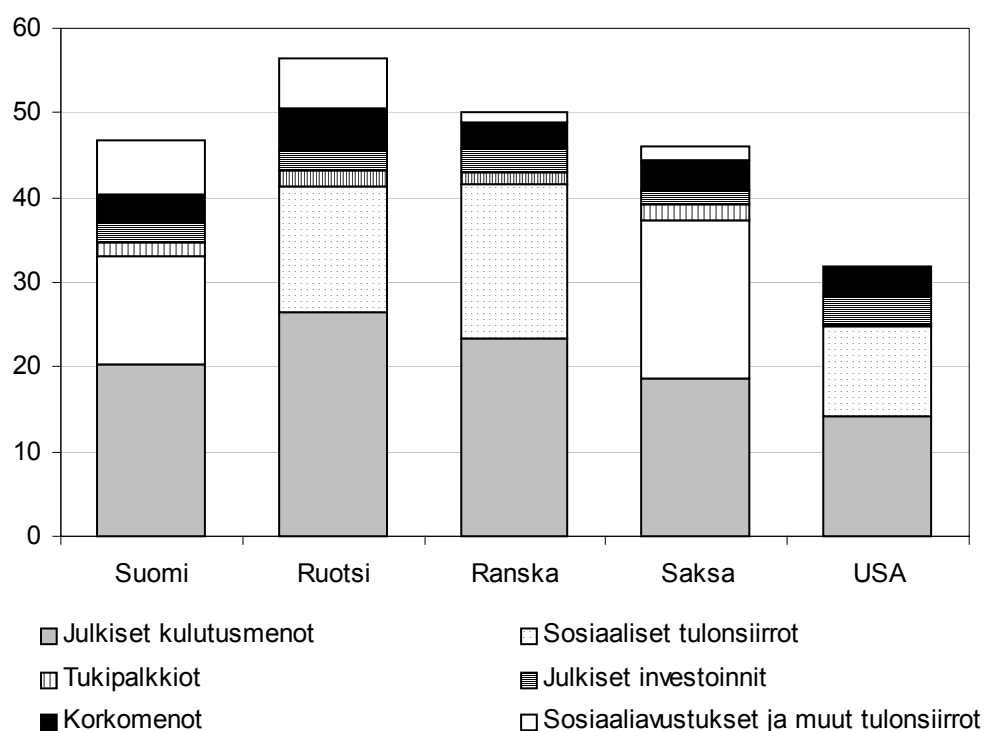
Yhteisiä kehityspiirteitä kaikille maille näyttää olevan sekä julkisen kulutuksen että tulonsiirtojen bkt-osuuksien suhteellisen voimakas kasvu 30 vuoden aikana.

Yhdysvalloissa kasvu oli selvästi vähäisempää kuin eurooppalaisissa maissa ja se keskittyi tulonsiirtoihin (itse asiassa julkisen kulutuksen osuus supistui USA:ssa mutta muutos johtui puolustusmenojen pienenemisestä). Suomessa, Ruotsissa ja Ranskassa julkisen kulutuksen osuus bkt:sta kasvoi noin viisi prosenttiyksikköä. Kulutusmenojen kasvun syynä on kaikissa maissa ollut julkisten palvelujen laajeneminen. Tulonsiirrot ovat taas kasvaneet kolmesta syystä: tarkasteluperiodin alkupuolella etuusjärjestelmiä parannettiin, 1970-luvun puolivälin työttömyyden kasvu lisäsi menopaineita ja vanhusväestön lisääntyminen kasvatti eläkemenoja.

Kuviossa 3.2 on esitetty julkisten menojen jakautuminen eri menolajeihin vuonna 2000 mainituissa viidessä maassa. Julkiset kulutusmenot – eli julkinen hallinto, maanpuolustus ja julkiset palvelut – muodostavat vähemmän kuin puolet kaikista julkisista menoista. Julkinen kulutus on suurinta Ruotsissa ja Ranskassa ja vähäisintä taas Yhdysvalloissa. Yksi syy tähän eroon on se, että huomattava osa USA:n terveydenhoitojärjestelmää lukeutuu talouden yksityiseen sektoriin.

Suuremman menoerän kaikissa maissa muodostavat erilaiset tulonsiirrot. Niistä merkittävämpiä ovat sosiaaliset tulonsiirrot, joiden suurin erä on taas kaikissa tarkasteltavissa maissa julkisten eläkejärjestelmien maksamat vanhuuseläkkeet. Näiden sosiaalivakuutusmenojen lisäksi varsinkin Suomessa ja Ruotsissa maksetaan runsaasti sosiaaliavustuksia ja muita tulonsiirtoja. Muissa maissa näiden menojen osuus on vähäisempi. Kolmanneksi tai neljänneksi tärkein menoerä kaikissa maissa muodostuu valtioiden korkomenoista. On mielenkiintoista havaita, että tukipalkkioiden ja julkisten investointien osuudet ovat kaikissa maissa hyvin pienet. Kaikissa maissa tukipalkkioiden – eli yrityssectorille suunnattujen erilaisten julkisten tukien – bkt-osuus oli suurimmillaan 1970-luvulla, jonka jälkeen näiden subventioiden merkitys on vähentynyt. Muutoksen syinä ovat tietoinen pyrkimys vapauttaa markkinoiden toimintaa ja vähentää kilpailua vääristäviä tukia, sekä lisäksi eniten tuetun sektorin eli maatalouden suhteellisen osuuden supistuminen.

Kuvio 3.2. *Julkisten menojen taso ja rakenne BKT-osuuksilla mitattuna vuonna 2000, valitut maat*



Lähde: OECD.

### 3.2 Miksi julkisen sektorin osuus kansantaloudesta on kasvanut?

Julkisen sektorin koko on kasvanut useimmissa länsimaissa varsin selvästi vaikka samalla julkisen sektorin suhteelliseen kasvuun on suhtauduttu kriittisesti ja sen seurauksena kasvanutta verorasitusta pidetään usein syyllisenä talouskasvun hidastumiseen useissa länsimaissa. Miksi näin on tapahtunut? Yhden selityksen tarjoavat hyvinvointivaltion mukanaan tuoma julkisen sektorin tehtävien lisääntyminen – tämä kehitys jatkui 1960-luvulta aina 1980-luvulle. Samalla väestörakenteen muutos ja väestön ikääntyminen on useissa maissa kasvattanut julkisen sektorin menoja. Hyvinvointivaltion jatkuva laajeneminen tarjoaa uskottavan lähtökohdan ilmiön selittämiseksi: hyvinvointivaltiolla tyypilliset julkiset kulutusmenot ja sosiaaliset tulonsiirrot ovat kasvaneet kaikissa maissa vaikka julkisten kokonaismenojen kasvua olisikin pystytty hillitsemään. Hyvinvointimenojen kasvulle on tehty tilaa supistamalla yritystukien, julkisten investointien ja puolustusmenojen osuutta.

Seuraavassa esitellään lyhyesti erilaisia hypoteeseja, joiden avulla julkisten menojen ja hyvinvointivaltiojärjestelmien kasvua on pyritty selittämään poliittisen



taloustieteen ja politologian piirissä. Keskeiset selitysmallit liittyvät talouden rakennemuutokseen, eri sektoreiden välisiin tuottavuuseroihin, eturyhmien painostukseen, poliittiseen valtakamppailuun ja byrokratian omiin intresseihin. Eri selitykset eivät välttämättä ole toisiaan poissulkevia. Niiden empiirinen testaaminen ei ole yksinkertaista eikä saatu evidenssi mitenkään yksiselitteisesti nosta jotain selitysmallia muiden hypoteesien edelle.

### **Julkisen sektorin kasvua selittävät teoriat<sup>44</sup>**

#### *Rakenteelliset syyt*

Eräs mahdollisuus on pitää julkisten menojen kasvua väistämättömänä ilmiönä, joka liittyy taloudelliseen kasvuun ja talouksien rakennemuutokseen. Ns. ensimmäisen *Wagnerin lain* mukaan julkinen sektori pyrkii kasvamaan koska yhteiskunnan rakennemuutos edellyttää julkisia investointeja ja julkisesti rahoitettuja palveluita. Perinteinen perhekeskeinen ja maatalousvaltainen yhteiskunta on muuttunut teolliseksi markkinayhteiskunnaksi. Julkisella sektorilla on modernissa yhteiskunnassa merkittävä rooli sosiaali- ja terveyspalveluiden sekä koulutuksen tarjoajana. Ns. toisen *Wagnerin lain* mukaan tulojen kasvun myötä korkean tulojouston omaavien julkisten palveluiden kysyntä lisääntyy. Kehitys johtaa siihen, että kaikkein rikkaimmissa talouksissa on laajin julkinen sektori. Jossain määrin tämä pitää paikkansa. Monissa korkean tulotason maissa on suuri julkinen sektori. On myös totta, että kehittyneimmissä talouksissa palvelujen ja erityisesti terveys- ja koulutuspalvelujen kysyntä on suurta. Tästä ei kuitenkaan seuraa väistämättä julkisen sektorin suhteellisen osuuden jatkuva kasvu. USA:n esimerkki osoittaa, että monet hyvinvointi- ja koulutuspalvelut voidaan tuottaa myös yksityisen sektorin piirissä ilman merkittävää julkista panosta.

Tärkeämpi ja ilmeisen oikeaan osuva selitys julkisten menojen jatkuvalla nousupyrkimykselle on nk. *Baumolin tauti*. Se tarkoittaa yksinkertaisesti sitä, että tavaratuotannossa tapahtuva tuottavuuskehitys johtaa tulovaikutuksen kautta myös palveluiden kysynnän kasvuun; kun tavarat halpenevat suhteellisesti, entistä suurempi osa kulutuksesta voidaan kanavoida palveluihin. Toisaalta useimmat palvelut ovat hyvin työntensiivisiä eikä niiden tuotannossa ole mahdollista kasvattaa tuottavuutta yhtä nopeasti kuin tavaratuotannossa. Seurauksena on palveluiden suhteellisen hinnan nousu tavaroihin nähden ja samalla palvelujen meno-osuuden jatkuva kasvu. Tämä ilmiö koskee erityisesti julkisen sektorin tuottamia palveluja. Monet julkiset palvelut ovat luonteeltaan sellaisia, että niiden tuottavuuskehitys on hyvin hidasta; äärimmäinen esimerkki tällaisesta on sinfoniaorkesteri, joka ei tekniikan kehittyessä voi soittaa sen nopeammin kuin aiemminkaan. Sama pätee osin myös opetukseen ja terveydenhoitoon. Uusien kalliiden hoitomuotojen käyttöönotto voi jopa johtaa siihen, että terveydenhoidon vaatimat resurssit kasvavat jatkuvasti. Yrityssektorin ja julkisen sektorin suuri

<sup>44</sup> Laaja katsaus julkisen sektorin kasvua selittäviin teorioihin on esimerkiksi Lybeck & Henrekson 1990.

tuottavuusero johtaa siten jatkuvasti kasvavaan julkisen palvelutuotannon bkt-osuuden kasvuun.

### *Etunäkökohdat*

Julkisen sektorin kasvu voi olla seuraus myös tietoisista poliittisista päätöksistä, joilla julkista sektoria kasvatetaan; joko niin, että kasvu on tavoitteellista tai niin, että kasvu on seurauksena muihin tavoitteisiin pyrkimisestä. Erityisesti julkista valintaa (public choice)<sup>45</sup> ja poliittista taloustiedettä (political economy) analysoineet tutkijat ovat monesti päätyneet korostamaan erilaisten intressiryhmien merkitystä julkisten menojen kasvun taustavoimina. Yhteiskunnassa on useita eturyhmiä, jotka pyrkivät kasvattamaan omalta kannaltaan hyödyllisiä julkisia menoja. Esimerkkejä tällaisista tietyille eturyhmille suunnatuista julkisista tuista ovat maataloustuki, yritystuet ja subventiot kulttuurille ja urheilulle. Eturyhmät painostavat poliitikkoja järjestämään itselleen etuja, joiden rahoittamiseksi veroja on nostettava. Pienet mutta voimakkaat eturyhmät saavat painostuksen avulla suuren suhteellisen hyödyn samalla kun ne kantavat vain pienen osan erityisetujen rahoittamiseen vaadittavasta verorasituksesta. Täten pienet eturyhmät saattavat hankkia merkittäviä määriä julkisesti tuotettuja palveluita ja tulonsiirtoja, ja näin osaltaan edistää julkisen sektorin ekspansiota. Vastaavasti yksittäiset tuet ovat kokonaisuuden kannalta niin vähäisiä, ettei millään eturyhmällä ole voimakasta intressiä ryhtyä niitä vastustamaan. Kun erilaisia ryhmäetuja on paljon, kokonaisuudesta voi kuitenkin tulla veronmaksajalle raskas.

Poliittinen taloustiede tarkastelee julkisen sektorin kautta tapahtuvaa tulojen uudelleenjakoa erilaisten itsekkäiden ryhmien välisenä pelinä. Yksittäisten elinkeinojen ja muiden selkeiden eturyhmien lisäksi myös byrokratia ja byrokraatit – eli toisin sanoen julkisen sektorin hallintovirkamiehet – voidaan nähdä itsekkäinä toimijoina, jotka systemaattisesti pyrkivät kasvattamaan oman hallinnonalansa menoja. Poliittisen päätöksentekokoneiston kautta välittyvät kansalaisten tarpeet eivät siten olisikaan ainoa eikä välttämättä edes keskeisin byrokratian toimintaa ohjaava periaate. Virkamiehet kilpailevat resursseista, mikä johtaa toiminnan ylläpitämiseen tarvittavien menojen paisumiseen niin kauan kuin resursseja riittää. Jos virkamiehen ja toisaalta budjettivaltaa käyttävän poliittisen päätöksentekijän suhteessa on informaatio-ongelmia, on virkamiesten aina helppo perustella lisäresurssien tarve tai toimintaa rationalisoivien uudistusten mahdottomuus. Myös hyvinvointivaltion toiminnoissa voidaan nähdä tällaisia piirteitä. Monet järjestelmät toimivat epäitsekkäiden ja hyvien tavoitteiden puolesta mutta haluavat samalla myös turvata järjestelmien parissa työskentelevien ihmisten edut. Niinpä esimerkiksi kehitysavun, sosiaalityön, mielenterveystyön ja ympäristönsuojelun piirissä on byratioita, joiden etujen mukaista on jatkuvasti tuottaa tietoa kasvavista ongelmista lisämäärärahojen perusteluiksi.

<sup>45</sup> Yleisesityksiä julkisen valinnan teoriasta ovat esimerkiksi Mueller 1989 ja Mueller 1997. Kriittisiä katoksia julkisen valinnan teoriaan ovat esimerkiksi Self 1993 ja Orchard & Stretton 1997.

Hyvinvointivaltiot ovat myös omalla kasvullaan luoneet lisää kannatuspohjaa itselleen. Mitä enemmän hyvinvointivaltio tuottaa palveluja ja mitä useampi hyötyy hyvinvointivaltion jakamista tulonsiirroista, sitä useamman kansalaisen toimeentulo riippuu suoraan hyvinvointivaltiosta. Selkeimmän eturyhmän muodostavat luonnollisesti julkisen sektorin työntekijät. Julkisen sektorin työntekijöiden voi odottaa äänestävän julkisen sektorin koon säilyttämisen tai kasvattamisen puolesta turvatakseen omat työpaikkansa ja erityisetunsa. Toimintojen kilpailuttaminen ja yksityistäminen ja työsuhteiden muuttuminen epävarmoiksi on viime vuosina vähentänyt julkisen sektorin työnantajan työntekijälle tuottamaa lisäarvoa. On kuitenkin selvää, että julkisen sektorin työntekijöiden intressien mukaista ei ole supistaa julkisesti tuotettuja palveluja.

Joskus on arveltu, että kansalaiset kärsivät harhakäsityksestä nimeltä fiskaalinen illuusio; toisin sanoen kansalaiset edustajiensa välityksellä vaativat lisää etuja ymmärtämättä niiden todellisia kustannuksia. Tämä ei kuitenkaan välttämättä pidä paikkaansa. Pikemminkin on niin, että julkisten menojen kasvattaminen hyödyttää julkisen sektorin työntekijöiden lisäksi myös suurta joukkoa muitakin kansalaisia. Tällaisia ovat lähes kaikki ne, jotka eivät ole yksityisen sektorin työntekijöitä. Useimmat työmarkkinoiden ulkopuolella olevat kansalaiset saavat hyvinvointivaltiolta edullisia tai ilmaisia palveluita sekä erilaisia tulonsiirtoja vaikka eivät tulojen puuttuessa maksa nettomääräisesti veroja lainkaan. Niinpä varsinkin pohjoismaissa ollaan tilanteessa, jossa kansalaisten enemmistö on tulonsiirtojen nettosaajia. Kokopäivätyössä olevat yksityisen sektorin työntekijät eli järjestelmän nettomaksajat muodostavat vähemmistön.

Joskus on myös edellisen kaltaisiin syihin vedoten arveltu, että julkisten menojen tasoa ja osuutta BKT:sta on vaikea alentaa enää sen jälkeen, kun jokin menokohde on perustettu. Vaikka menojen tarve vähenisikin olosuhteiden muututtua, julkisia menoja ei lasketakaan vaan julkinen sektori laajentaa toimintaansa uusille alueille. Tämä johtaisi jatkuvaan menojen kasvuun. Kokemukset eri maista eivät kuitenkaan täysin tue näin pessimististä näkemystä. Esimerkiksi kylmän sodan päätyttyä kaikki länsimaat supistivat nopeasti puolustusmenojaan. Vastaavasti myös julkisten investointien bkt-osuus on useimmissa maissa supistunut selvästi viimeisten vuosikymmenten aikana. Sen sijaan näyttää olevan kyllä niin, että varsinaisten hyvinvointivaltiomenojen vähentäminen on vaikeaa. Toisaalta näiden menojen tarvekaan ei ole vähentynyt, päinvastoin, väestön ikääntyminen lisää lähes kaikissa maissa hyvinvointimenojen kysyntää.

### *Poliittiset tavoitteet*

Julkisen sektorin kasvu voi olla myös politiikan tietoinen tavoite. Vasemmistolaiset puolueet pyrkivät yleensä tulo- ja varallisuuserojen kaventamiseen. Tuloerojen tasoittaminen mielletään vasemmistolaisessa poliittisessä ajattelussa oikeudenmukaisuuden edistämiseksi. Käytännössä markkinoilla syntyvän epätasaisen tulo- ja varallisuusjakauman tasoittaminen edellyttää julkisen sektorin suo-

rittamaa tulojen uudelleenjakoa, mikä taas määritelmällisesti merkitsee verotusta ja julkisia menoja. Siten tulojen uudelleenjako laajentaa julkista sektoria. Mitä enemmän tulontasausta halutaan, sitä suuremmaksi kasvaa verotaakka ja julkisen sektorin koko. Teollisuusmaiden tasaisin tulonjako onkin saavutettu Pohjoismaissa ja Benelux-maissa, joille on myös tyypillistä julkisten menojen korkea taso.

Tulojen uudelleenjako voi muodostua houkuttelevaksi poliittiseksi tavoitteeksi ideologisten syiden ja oikeudenmukaisuusnäkökohtien lisäksi myös siitä syystä, että se hyödyttää vallassa olevan hallituskoalition kannattajia. Jos kyseessä on poliittisen vasemmiston dominoima hallitus, voi sen kannattajien olettaa olevan mediaaniäänestäjää pienituloisempia ja siten hyötyvän tulojen uudelleen jaosta.

Julkiset menot voivat kasvaa myös ns. poliittisten suhdannevaihtelujen takia. William Nordhausin esittämän hypoteesin mukaan vallassa olevat puolueet voivat pyrkiä vaikuttamaan vaalien tulokseen kasvattamalla julkisia menoja ennen vaaleja. Vastaavasti myös heikot koalitionhallitukset voivat päätyä kasvattamaan menoja sen vuoksi, että eri hallituspuolueet käyttäytyvät eturyhmien tavoin. Jos hallitus on heikko tai lyhytikäinen, kenenkään intressissä ei ole ajatella kokonaisuutta.

### *Globalisaatio*

Myös globalisaatio voidaan nähdä tekijänä, joka johtaa julkisten menojen kasvuun. Tämä on tietysti yllättävää kun ottaa huomioon sen, että 1990-luvun globalisaatiokriittistä keskustelua on dominoinut nimenomaan huoli hyvinvointivaltion kohtalosta. Tutkimuksessa on kuitenkin kiinnitetty huomiota siihen, että talouden avoimuuden kasvu näyttäisi johtavan julkisen sektorin suhteellisen osuuden kasvuun. Talouden avoimuudella tarkoitetaan kansantalouksien avoimuutta kansainväliselle kaupalle ja kansainvälisille pääomaliikkeille. Mitä suurempi on ulkomaankaupan osuus kokonaistuotannosta, sitä avoimempi talous on.

Dani Rodrikin (1998) mukaan niissä maissa, joissa ulkomaankaupan suhteellinen osuus on suurin, myös julkisten menojen osuus bkt:sta on suurempi kuin muissa maissa. Mistä tämä johtuu? Tyypillisesti tällaiset maat ovat pieniä ja kehittyneitä maita, kuten Pohjoismaat ja Benelux-maat. Ilmiötä voidaan selittää sillä, että pienet ja avoimet taloudet ovat alttiimpia kansainvälisen talouden – globalisaation – vaikutuksille kuin suuret maat, joissa säännöllisesti myös ulkomaankaupan osuus on pienempi. Pienille avoimille talouksille integroitumisesta ja erikoistumisesta aiheutuvat riskit ovat siten suurempia kuin suuremmille ja vähemmän avoimille talouksille. Suurta julkista sektoria ja hyvinvointivaltiota tarvitaan näissä pienissä maissa suojaamaan kansalaisia kansainvälisen talouden aiheuttamilta riskeiltä.

## 4 Julkinen sektori ja taloudellinen kasvu

### 4.1 Taloudellinen kasvu tavoitteena

Taloudellisella kasvulla tarkoitetaan rahatalouden piirissä markkinoilla tapahtuvan tuotannon määrän kasvua. Taloudellista kasvua voi toki tapahtua myös omavaraistaloudessakin, mutta mitattavissa oleva talouskasvu tapahtuu rahatalouden piirissä. Kasvun mittaaminen perustuu kansantalouden tilinpitoon ja kansantulotilastoihin. Siksi täsmällisemmin ilmaistuna taloudellisella kasvulla tarkoitetaan kokonaistuotantoa mittaavan bruttokansantuotteen määrän kasvua. Kansantuotteen muutosten sijasta tapana on puhua kasvusta; tämä johtuu siitä, että tuotanto on kaikissa teollisuusmaissa pääsääntöisesti kasvanut viimeisen vuosisadan ajan. 1900-luvun aikana kokonaistuotannon määrä kymmenkertaistui monessa maassa, myös Suomessa. Tuotannon määrä supistui vain muutamana poikkeuksellisenä vuotena.<sup>46</sup>

Taloudellinen kasvu asetetaan yleisesti talouspolitiikan keskeiseksi tavoitteeksi. Tämä on sikäli luontevaa, että tuotannon kasvu on aineellisen elintason nousun välttämätön edellytys. Toisaalta jatkuvan taloudellisen kasvun tavoittelu on asetettu kyseenalaiseksi sillä perusteella, että aineellisen elintason kasvu ei välttämättä merkitse hyvinvoinnin kasvua ja siksi, että jatkuvan kasvun ei uskota olevan pitkällä tähtäimellä ekologisesti kestävä. Onkin totta, että bruttokansantuotteen kasvu ei ole sama asia kuin hyvinvoinnin kasvu. On myös selvää, että materiaalisen tuotannon kasvu ei voi jatkua loputtomiin rajallisessa maailmassa. Toisaalta taloudellisen kasvun kritiikki perustuu osin harhakäsityksiin.

Erilaiset hyvinvointia mittaavat indikaattorit korreloivat positiivisesti henkeä kohti lasketun tuotannon tason kanssa. Vaikka kasvu tai korkea tuotannon taso ei sinänsä riitä tuottamaan onnea tai hyvinvointia, kohtuullisen hyvinvoinnin tason turvaaminen edellyttää kuitenkin riittävää aineellisen tuotannon tasoa.

Tuotannon jatkuva kasvu ei ole looginen mahdottomuus, jos ymmärretään se, ettei tuotannon kasvun tarvitse merkitä jatkuvaa materiaalisen tuotannon lisääntymistä. Tulotason noustessa palvelujen osuus tuotannosta kasvaa. Palvelutuotannon kasvu ei taas välttämättä edellytä vastaavaa aineellisten resurssien käyttöä kuin tavaratuotannon kasvu. Teknologinen kehitys puolestaan mahdollistaa sen, että entinen tuotannon määrä voidaan tuottaa tehokkaammin eli käyttämällä entistä vähemmän resursseja tuotettua yksikköä kohden. Siten aitoon tehokkuuden kasvuun sekä palvelutuotannon suhteellisen osuuden nousuun perustuva taloudellinen kasvu on mahdollista ja kestävä myös pitkällä tähtäimellä.

---

<sup>46</sup> Merkittävä kokonaistuotannon supistuminen koettiin 1900-luvun Suomessa vuosina 1918, 1930-31 ja 1991-93.

Tuotannon kasvun mittaaminen ei ole ongelmaton. Tuotannon ja tuottavuuden kasvun arviointia vaikeuttaa myös julkisen sektorin tuotannon arviointi. Yrityssektorin tuotanto lasketaan käyttämällä tietoja arvonlisäyksestä ja hintatason muutoksesta. Julkisen sektorin tuotannossa tuotoksia ei kuitenkaan myydä markkinoilla; niiden arvo määritetäänkin tuotantokustannusten mukaan. Toisaalta julkisen tuotannon hintatason muutos on myös sama kuin tuotantokustannusten muutos. Tästä seuraa, että julkisen tuotannon arvo on aina yhtä suuri kuin tuotantokustannukset. Tällöin julkisessa tuotannossa ei voi tapahtua mitattavissa olevaa tuottavuuden kasvua – ei ainakaan kansantalouden tilinpidon mukaan. Julkisen sektorin tuotannon tuottavuuskehitystä voi arvioida epäsuorasti vertaamalla suoritteiden lukumäärää erilaisiin panosindikaattoreihin, esim. sairaalassa leikkausten määrää päivässä tai kouluissa oppilaiden määrää opettajaa kohden. Vaarana on kuitenkin, että näin arvioitu julkisen tuotannon tehokkuuden kasvu voi samalla merkitä asiakkaiden kannalta julkisten palvelujen laadun heikkenemistä – suurempia ryhmäkokoja, niukempaa hoitoa.

### **Taloudellinen kasvu teollisuusmaissa**

Taloudellinen kasvu käynnistyi teollisen vallankumouksen myötä. Kasvu alkoi aluksi Englannissa ja sitten vähitellen muissa läntisen Euroopan maissa ja Pohjois-Amerikassa. Suomessa teollisuuden ja kasvun aikakausi käynnistyi 1860-luvulla. Aiemmin tuotannon kasvu oli liittynyt suurelta osin väestönkasvuun. Teollinen vallankumous teki mahdolliseksi fyysisen pääomakannan ja teknologian avulla kasvattaa työn tuottavuutta niin, että henkeä kohti laskettu tuotannon määrä ja tuottavuus alkoivat kasvaa.<sup>47</sup>

1800-luvun aikana tuotannon kasvuvauhti teollisuusmaissa oli noin kaksi prosenttia vuodessa. Kasvu oli epätasaista ja taloudet kärsivät ajoittaisista lama- ja työttömyyskausista. Maailmansotien välisenä aikana kehitys oli vielä huonompaa. Lähes koko maailma kärsi 1920- ja 1930-lukujen aikana talouskriiseistä ja työttömyydestä. Varsinkin 1930-luvun pulavuodet voimistivat kapitalismin ja samalla myös klassiseen talousteoriaan pohjautuvan talouspolitiikan kritiikkiä ja loivat kannatuspohjaa hyvinvointivaltioiden rakentamiselle, talouksien säätelylle ja keynesiläiselle ajattelulle. Taloudellinen kasvu olikin sotien välisenä aikana useimmissa teollisuusmaissa hidasta. Suomi muodosti kuitenkin tässä suhteessa poikkeuksen.

Toisen maailmansodan jälkeen taloudellinen kasvu oli kaikkialla nopeaa. Kasvua edistivät monet tekijät: jälleenrakennus, investointeja suosiva kasvuhakuinen talouspolitiikka, talouksien rakennemuutos, maailmantalouden kasvu, hyvinvointivaltioiden rakentaminen sekä mahdollisesti myös kylmän sodan siivittämä asevarustelu. 1950- ja 1960-luvuilla aina vuoteen 1973 asti länsimaitten talous-

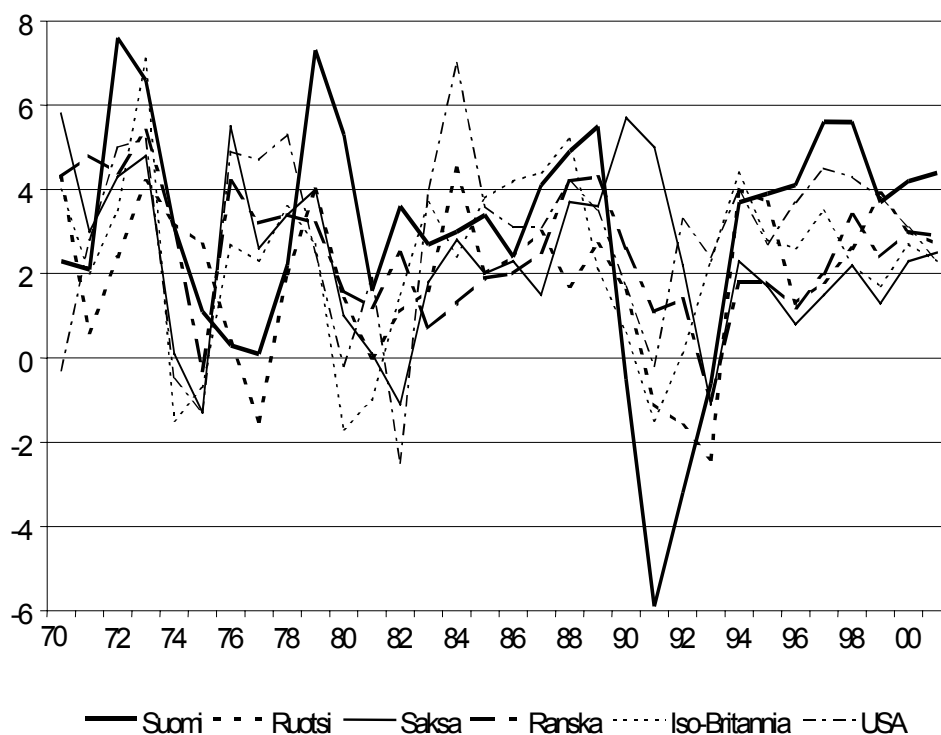
<sup>47</sup> Laaja katsaus talouskasvuun 1900-luvulla on Crafts 2000 sekä Crafts & Toniolo 1996 (eds.).

kasvu oli erittäin nopeaa — keskimäärin yli 3 prosenttia vuodessa — ja useimmissa maissa vallitsi käytännössä täystyöllisyys.

Vuoden 1973 jälkeen tapahtui selvä käänne. 1970-luvulla länsimaat kärsivät ns. stagflaatiosta eli samanaikaisesta korkeasta inflaatiosta ja kasvavasta työttömyydestä. Talouden kasvuvauhti hidastui. Vuosien 1973 ja 1979 öljykriisien vaikutuksesta korkeaksi kohonnut inflaatio saatiin vuosisadan loppuun mennessä kuriin länsimaissa, mutta pitkäaikaisiksi ongelmiksi muodostuivat erityisesti läntisessä Euroopassa hidas kasvu, työttömyys ja julkisen talouden ongelmat. Samalla talouden ongelmiksi palasivat voimakkaat suhdannevaihtelut.

Kuviossa 4.1 on esitetty bruttokansantuotteen määrän muutokset vuosina 1970-2000 Suomessa, Ruotsissa, Ranskassa, Saksassa, Britanniassa ja USA:ssa. Taloudellinen kehitys vuoden 1970 jälkeen sisältää voimakkaita suhdannevaihteluita. Erityisesti Suomen kohdalla vaihtelut ovat olleet voimakkaita – suurempia kuin muissa teollisuusmaissa. Suomi koki muita länsimaita jyrkemmän taantumän 1970-luvun puolivälissä ja uudelleen 1990-luvun alussa, jolloin talouden kriisi muistutti poikkeukselliselta syvyydeltään 1930-luvun pulavuosia. Toisaalta Suomen talous välttyi muiden Länsi-Euroopan maiden 1980-luvun alkupuolelta kokemalta hitaan kasvun jaksolta, jonka aikana Länsi-Euroopan työttömyys kohosi 10 prosentin tuntumaan, korkeammaksi kuin kertaakaan sitten 1930-luvun.

Kuvio 4.1. BKT:n kasvu (%) eräissä maissa 1970-2001



Lähde: OECD Economic Outlook.

Aina 1980-luvun loppuun asti näytti siltä, että Suomi ja Ruotsi olivat välttäneet muiden Länsi-Euroopan vakavat työttömyys- ja budjettiongelmat lähes kokonaan. 1990-luvun alussa molemmat pohjoismaiset hyvinvointivaltiot joutuivat kuitenkin muita maita syvempään talouskriisiin, jonka seurauksena työttömyys nousi sekä Suomessa että Ruotsissa ennen näkemättömän korkealle ja julkiset taloudet ajautuivat vakavaan rahoituskriisiin. Lama merkitsi myös sitä, että 1990-luvun keskimääräinen kasvuvauhti jäi aiempia vuosikymmeniä huonommaksi. Muissa Länsi-Euroopan maissa 1990-luvun kehitys oli sentään hieman parempi kuin edellisellä vuosikymmenellä (ks. Taulukko 4.1).

*Taulukko 4.1. Bruttokansantuotteen vuosikasvu (%) henkeä kohden (15-64 -vuotiaat) vuosina 1960-2000, valitut maat*

	1960-1970	1970-1980	1980-1990	1990-2000
Suomi	3,8	2,8	2,7	1,9
Ruotsi	3,9	1,8	1,7	1,3
Saksa	4,2	2,1	1,5	1,7
Ranska	4,4	2,4	1,3	1,7
Iso-Britannia	2,6	1,7	2,2	1,7
USA	2,2	1,1	1,7	2,6

Lähde: Lindbeck 2000, OECD Labour Force Statistics 1979-1999 ja OECD Main Economic Indicators June 2001.

Taulukossa 4.1 on vertailtu muutamien maiden henkeä kohti lasketun bruttokansantuotteen määrän kasvuvauhteja. Henkeä kohti laskettu bkt on eri asia kuin koko bkt, koska myös väestön määrän muuttuu. Asukasluvulla jaettu bkt kertoo parhaiten eri maiden keskimääräisestä aineellisen hyvinvoinnin tasosta. Se ei kuitenkaan kerro kaikkea talouden toimintakyvystä ja tehokkuudesta. Suurempaan tuotantoon voidaan päästä esimerkiksi niin, että työssäkäyvän väestön suhteellinen osuus kasvaa ja keskimääräinen vuosittainen työaika lisääntyy. Näin on käynyt Yhdysvaltojen kohdalla 1980- ja 1990-luvuilla, mikä osaltaan auttaa selittämään maan kasvulukuja.

Läntisten teollisuusmaiden talouskasvu on ollut varsin vaisua vuoden 1973 jälkeen. Hidas kasvu ja lisääntynyt epävakaus on herättänyt kysymyksen siitä, oliko sodanjälkeisten vuosikymmenten 'kultakausi' (vuosien 1950-1973 nopean kasvun ja täystyöllisyyden aika) vain poikkeuksellinen jakso taloushistoriassa ja sitä seuranneet hitaamman kasvun vuodet paluu pitkän aikavälin normaaliin trendikasvuun. Toisaalta eri maiden talouskasvussa on eroja: toiset kasvavat nopeammin kuin toiset. Miksi toiset onnistuvat lisäämään vaurauttaan muita nopeammin? Ovatko hyvinvointivaltiot muita huonompia?



## Kasvuvauhdin muutosten ja erojen selittämisestä

Eri maiden erilaista menestystä voidaan yrittää selittää tuotannontekijöiden määrällä, kapasiteetin käyttöasteella ja myös ns. konvergenssilla. Konvergenssilla tarkoitetaan sitä, että aikaa myöten eri maiden tulotasojen pitäisi lähestyä toisiaan, jos ne pystyvät hyödyntämään samaa teknologista tietämystä ja kaventamaan eroja pääomakannan tasossa. Tätä hypoteesia kasvuerojen selittämisessä kutsutaankin konvergenssihypoteesiksi. Sen mukaan korkeammalla bruttokansantuotteen tasolla olevat kansantalouden kasvaisivat keskimäärin hitaammin kuin alhaisella bruttokansantuotteen tasolla olevat kansakunnat.<sup>48</sup> Juurensa tällä näkemyksellä on niin sanotun neoklassisen kasvuteorian malleissa. Ajatus konvergenssista on luonteva sen vuoksi, että periaatteessa sama teknologinen tietämys on nykyään kaikkien saatavilla. Neoklassisen talousteorian mukaan alhaisen pääomakannan maissa (kehitysmaissa ja siirtymätalouksissa) pääoman rajatuotto on korkeampi kuin rikkaissa maissa, minkä pitäisi houkutella sijoituksia näihin maihin ja vähitellen johtaa maiden välisten erojen kaventumiseen. Tällä tavoin köyhempien maiden pitäisi vähitellen saada rikkaat maat kiinni. Konvergenssihypoteesista seuraa myös se, että rikkaimpien maiden talouskasvun tulisi olla muita hitaampaa, koska ne ovat jo omaksuneet edistyneimmän teknologian ja koska niissä pääomakannan rajatuoton pitäisi olla alhainen.

Kokemukset eri maiden taloudellisesta kasvusta eivät kuitenkaan anna kovin selvää tukea konvergenssihypoteesille. Konvergenssia eri maiden välillä on toki tapahtunut: parhaita esimerkkejä tästä ovat useat Itä-Aasian maat (Japani, Korea, Kiina, Taiwan, Malesia), jotka ovat muutamassa vuosikymmenessä kohonneet kehitysmaista teollisuusmaiksi. Toisaalta samaan aikaan maailman rikkaimpien ja köyhimpien maiden väliset tuloerot ovat kasvaneet. Tämä on johtunut siitä, että rikkaiden maiden talouskasvu on ollut nopeampaa kuin köyhimpien maiden – konvergenssia ei ole siis tapahtunut.

Joissain tapauksissa on tapahtunut myös käänteistä konvergenssia. Konvergenssihypoteesin mukaan rikkaimpien maiden kasvuvauhdin tulisi olla muita hitaampaa, niin että ero muihin maihin kapenee vähitellen. Joissain tapauksissa näin on käynytkin, mutta kasvuero on säilynyt ennallaan sen jälkeenkin kun muut maat ovat saaneet entisen rikkaimman maan kiinni. Esimerkkejä tällaisesta kehityksestä tarjoavat Iso-Britannia, joka 1800-luvulla oli maailman johtavin teollisuusmaa, Argentiina, Ruotsi ja Japani. Argentiina kuului maailman rikkaimpien maiden joukkoon 1920-luvulla, Ruotsi 1960-luvulla ja Japani 1980-luvulla. Kaikkien näiden maiden suhteellinen asema maailman bkt-tilastossa on kuitenkin sittemmin heikentynyt.

Konvergenssinäkemyks on siten riittävän empiirisen evidenssin puutteessa joutunut kritiikin kohteeksi. On esitetty sekä empiiristä näyttöä että teoreettisia seli-

---

<sup>48</sup> Katso esimerkiksi Abramovitz 1986.

tysmalleja sille, miksi konvergenssi tapahtuisikin lähinnä samalla bruttokansantuotteen tasolla olevien maiden kesken. Tällöin puhutaan niin sanotusta klubi-konvergenssista. Samalla on perusteltu sitä, miksi rikkaat maat voivat jatkuvasti kasvaa vähintään yhtä nopeasti kuin muut niin että maiden väliset tuloerot eivät kavennu.

### **Taloudellisen kasvun tekijät**

Taloudellisen kasvun täytyy aina perustua vastaavaan tuotannontekijöiden kasvuun. Näitä ovat fyysinen pääoma, inhimillinen pääoma ja käytettävissä oleva teknologia<sup>49</sup>. Fyysisellä pääomalla tarkoitetaan talouden käytettävissä olevia tuotantovälineitä (koneita ja laitteita) sekä rakennuksia ja infrastruktuuria. On selvää, että teollinen tuotanto ja liikenneyhteydet eivät ole mahdollisia ilman riittävää pääomakantaa. Tutkimuksissa onkin havaittu selvä positiivinen yhteys taloudellisen kasvun ja pääomakannan muutoksesta kertovien investointien välillä. Korkea investointiaste näyttää useimmiten johtavan nopeaan tuotannon kasvuun. Yhteys ei kuitenkaan OECD-maissa ole kovin vahva. Pääomakannan lisäyksen kasvuvaikutuksia rikkaissa maissa vähentää se, että pääoman rajatuotavuus on todennäköisesti aleneva; ts. lisäinvestointien tuotto pienenee pääomakannan kasvaessa. Toisaalta investointeihin voi liittyä positiivisia talouskasvua edistäviä ulkoisvaikutuksia<sup>50</sup>.

Toinen keskeinen tuotannontekijä on työvoima ja inhimillinen pääoma. Inhimillisellä pääomalla tarkoitetaan yksilöiden henkilökohtaista tieto- ja osaamispääomaa. Inhimillistä pääomaa voidaan kartuttaa koulutuksen ja työkokemuksen avulla. Inhimillisen pääoman kasvu lisää työpanoksen tuottavuutta ja edistää siten taloudellista kasvua. Työpanoksen muutoksia on suhteellisen helppo arvioida tilastotietojen pohjalta. Työhönosallistumisasteen nousu ja keskimääräisen työajan piteneminen lisäävät tuotantoa. Inhimillisen pääoman tasoa on sen sijaan vaikeampi mitata koska sitä ei voida havaita. Inhimillisen pääoman indikaattorina voidaan kuitenkin käyttää koulutusta. Kansainvälisissä kasvuvertailuissa muuttujana käytetään usein koulutukseen käytettyjen vuosien lukumäärää. Tällainen mittari on kuitenkin vain suuntaa antava, koska koulutuksen laatua ja vaikuttavuutta on vaikeampi arvioida. Eräs mahdollisuus arvioida koulutuksella mitattavan inhimillisen pääoman arvoa on tutkia koulutuksen tuottoja yksilöille. Tällaisissa tutkimuksissa on hyvin säännönmukaisesti voitu havaita, että koulutusvuodet kasvattavat yksilöiden ansioita, joiden voi taas ajatella heijastavan inhimillisen pääoman tuottoa.

On selvää, että taloudellisen kehityksen eräs perusedellytys on kattava peruskoulutus, joka tarjoaa työvoimalle tietyt perusvalmiudet kuten esim. lukutaidon. Pelkkä inhimillisen pääoman kasvattaminen ei kuitenkaan riitä luomaan kasvua.

---

<sup>49</sup> Temple 1998, luku 8.

<sup>50</sup> De Long & Summers 1991.

Jotta inhimillistä pääomaa voitaisiin riittävästi hyödyntää, tarvitaan myös fyysistä pääomaa. Kasvututkimuksissa on kuitenkin voitu havaita, ettei edes fyysinen pääomakanta yhdessä hyvin koulutetun työvoiman kanssa riitä selittämään menestyneiden maiden taloudellista kasvua. Kolmas keskeinen tuotannontekijä, joka on tarpeen, on teknologia.

Teknologinen kehitys on osoittautunut usein tärkeimmäksi taloudellisen kehityksen selittäjäksi. Kasvututkimuksessa teknologisen kehityksen vaikutukseksi lasketaan se osa talouskasvusta, jota ei voida selittää pääomakannan ja työpanoksen kasvulla. Pitkän ajan talouskasvussa tämän ns. Solowin residuaalin eli teknologisen kehityksen merkitys taloudellisen kasvun tekijänä on ollut keskeinen. Teknologisen kehityksen merkitys sekä kansantalouksille että yrityksille on vähitellen ymmärretty ja sitä onkin alettu tietoisesti edistämään tukemalla tutkimus- ja tuotekehitysinvestointeja. Monien arvioiden mukaan yksityiset eli yritysten saamat tuotot tutkimuksesta ja tuotekehityksestä ovat korkeat, mutta niiden lisäksi teknologian kehittämiseen liittyy monesti myös positiivisia ulkoisvaikutuksia, joiden vuoksi valtioiden kannattaa tukea T&K-toimintaa.

Kolme keskeistä tuotannontekijää – pääomakanta, koulutettu työvoima ja teknologia – ovat välttämättömiä taloudellisen kehityksen perusedellytyksiä. Erityisesti teknologisen kehityksen ja osaamisen eli inhimillisen pääoman merkitys on korostunut voimakkaasti modernissa kasvututkimuksessa. Teknologian omaksuminen ja teknologian välittyminen maasta toiseen ovat taloudellisen kasvun kannalta keskeisiä tekijöitä. Vaikka suurin osa tiedosta ja teknologiasta on periaatteesta lähes vapaasti omaksuttavissa, ei teknologian siirtyminen kuitenkaan käytännössä näytä olevan helppoa tai itsestäänselvää. Taloudellinen kehitys näyttääkin edellyttävän suotuisia olosuhteita, jotka edistävät teknologian diffuusiota. Tällaisia tekijöitä ovat talouden avoimuus kansainväliselle kaupalle ja ulkomaisille investoinneille, riittävä poliittinen vakaus ja toimiva infrastruktuuri. Taloudellinen kasvu edellyttää myös sellaista talouspolitiikkaa ja sellaisia instituutioita, jotka tukevat investointeja fyysiseen pääomaan ja koulutukseen sekä mahdollistavat käytettävissä olevien resurssien tehokkaan hyödyntämisen.

## 4.2 Kasvuteoriat

### Neoklassinen kasvuteoria

Neoklassiseksi kasvuteoriaksi kutsutaan ajattelumallia, jonka 1950-luvulla Solow ja Swan kehittivät neoklassisen talusteorian pohjalta<sup>51</sup>. Heidän kasvuteoreettisen tarkastelunsa lähtökohtana on kokonaistuotannon tason ja sen kasvun selittäminen yksinkertaisen tuotantofunktion avulla. Tuotantofunktiossa tuotannontekijöinä ovat työvoima ja pääoma (inhimillinen ja fyysinen pääoma) sekä teknologian

---

<sup>51</sup> Solow 1956 ja Swan 1956.

tasoa (tai muutosta) kuvaava parametri. Alun perin neoklassinen kasvumalli keskittyi vain luettelemaan kasvun tekijöitä: viime kädessä näitä olivat vain väestönkasvu ja pääomakannan kasvu. Teknisten keksintöjen ja innovaatioiden vaikutusta voitiin arvioida vain selittämättä jääneen jäänöksen (residuaalin) avulla.

Neoklassisen kasvumallin samoin kuin taloustieteen klassikkojenkin lähtökohtana on oletus tuotantopanosten laskevasta rajatuottavuudesta. Työvoiman ja pääoman kasvu johtaa näiden tekijöiden aikaansaamien tuotannonlisäysten vähenemiseen. Tästä seuraa, että pääomakannan kasvattaminen investoimalla ja väestönkasvu eivät voi sinällään johtaa jatkuvaan henkeä kohden lasketun bruttokansantuotteen kasvuun. Jatkuva kasvu tarvitseekin käyttövoimakseen uusia teknisiä keksintöjä, jotka tekevät työpanoksen entistä tuottavammaksi. Toisin sanoen jatkuva kasvu edellyttää teknologisen kehityksen aikaansaamaa kokonais-tuottavuuden jatkuvaa kasvua.

Vaikka neoklassinen kasvumalli myöntääkin teknologisen kehityksen merkityksen, se ei erittele niitä tekijöitä, jotka vaikuttavat teknologiseen kehitykseen. Koska teknologian lähde ei mallissa selitetä, kutsutaan neoklassisen kasvuteorian malleja myös eksogeenisen kasvun malleiksi. Neoklassinen kasvuteoria ei väitä, etteikö tekninen kehitys vaikuttaisi taloudelliseen kasvuun, mutta se jättää teknologian mallissa selittämättömän residuaalin asemaan.

Neoklassinen kasvumalli on hyvä kasvutilinpidon väline. Eri maissa toteutuneen erilaisen kasvukehityksen selittäjänä se ei kuitenkaan ole kovinkaan hyvä. Se ei tarjoa vastauksia siihen, miksi tuotantotekijät kasvavat toisissa maissa nopeammin kuin toisissa ja miksi teknologista kehitystä ei pystytä kaikkialla hyödyntämään. Perinteisen oppikirjatalousteorian tapaan neoklassinen kasvumalli olettaa, että markkinoiden toiminta on täydellistä ja että kansainväliset pääomaliikkeet ovat vapaat. Käytännössä nämä oletukset ovat voimassa vain ajoittain ja vain tietyissä osissa maailmaa.

### **Endogeenisen kasvun teoria**

Neoklassisen kasvuteorian keskeiset artikkelit julkaistiin jo 1950-luvulla. Tämän jälkeen kasvuteoria eli pitkään hiljaiseloa. Suunta kuitenkin muuttui 1980-luvulla Paul Romerin ja Robert Lucasin tekemien uusien teoreettisten avuasten ansiosta.<sup>52</sup> He olivat tyytymättömiä taloudellisen kasvun selittämiseen eksogeenisten tekijöiden eli 'mallin ulkopuolelta' määrittyvän teknologisen kehityksen perusteella ja alkoivat etsiä tapoja mallittaa teknologisen kehityksen aikaansaama kasvu. Heidän alullepanemansa uusi kasvuteoria perustuu ajatukselle, että

---

<sup>52</sup> Romer 1986 ja Lucas 1988.

innovaatioita syntyy tutkimusinvestointien ja työssä oppimisen kautta, ja että tämä johtaa periaatteessa rajattomaan tiedon kasaantumiseen.<sup>53</sup>

Endogeeninen kasvuteoria hylkää ajatuksen laskevista rajatuotoista. Syynä tähän on se, että innovaatioiden ansioista tietopääoma voi kasvaa rajatta eikä ole mitään syytä, miksi tulevaisuuden innovaatioiden tuotto olisi vähäisempi kuin aiempien innovaatioiden. Tämän johdosta talous voi kasvaa myös ilman työ- ja pääomapanoksen kasvua tai jopa tilanteessa jossa, työ- ja pääomapanokset määrällisesti supistuvat. Työpanoksen käytön tuottavuus lisääntyy sekä teknologian kehittymisen että tiedon kasautumisen johdosta. Seurauksena on taloudellinen kasvu.

Endogeenisen kasvun mallissa inhimillisen pääoman kasautumisen vaikutukset heijastuvat koko talouteen. Tieto on hyödyke, jonka käyttäminen ja omaksuminen ei vähennä toisten mahdollisuuksia käyttää samaa tietoa. Siten tietopääoman kasvun kerrannaisvaikutukset voivat olla suuret. Yhden henkilön henkisen pääoman kasvu kasvattaa myös muiden henkilöiden tuottavuutta. Kyseessä on ulkoisvaikutus.

Uusi kasvuteoria poikkeaa vanhemmasta, neoklassisesta kasvuteoriasta monessa suhteessa. Tärkein ero on se, että kasvu voi jatkua ainakin periaatteessa rajatta koska rajatuotos ei ole laskeva. Tästä seuraa myös se, että eri maiden välillä ei välttämättä tapahdu lainkaan konvergenssia; onhan mahdollista, että rikkaat maat rikastuvat ja kasvattavat etumatkaansa muihin maihin, jos ne pystyvät paremmin hyödyntämään osaamista ja uusia innovaatioita. Uusi kasvuteoria opettaa myös, että talouden kasvuedellytyksiin voidaan vaikuttaa edistämällä innovaatioita, tutkimusta, inhimillisen pääoman kasvua ja tiedon kasautumista.

### **Kasvuteoriat ja julkisen sektorin rooli**

Neoklassisessa kasvumallissa talouden pitkän aikavälin kasvuvauhti on riippumaton useimmista talouspolitiikan keskeisistä muuttujista ja säästämisasteesta. Niiden avulla voidaan vaikuttaa siihen, kuinka tehokkaasti talouden potentiaali saadaan käyttöön, mutta ei siihen kuinka nopeasti potentiaalinen tuotannon taso kasvaa. Tämän kasvuvauhdin määrää teknologinen kehitys, jota malli taas ei selitä.

Pääoman kasautumiseen ja työvoiman tarjontaan vaikuttavat tekijät määräävät sen, kuinka suuri osa talouden potentiaalista hyödynnetään. Säästämisasteen nousu siirtää pääomakannan ja kokonaistuotannon aiempaa korkeammalle tasolle, mutta ei tämän siirtymän toteutumisen jälkeen kiihdytä enää talouskasvua. Toisin sanoen muita maita nopeampaa talouskasvua voidaan neoklassisessa kasvumallissa ylläpitää vain ylläpitämällä jatkuvasti muita maita korkeampaa investoin-

---

<sup>53</sup> Idean tekemällä oppimisesta ('learning by doing') oli alunperin esittänyt Kenneth Arrow jo vuonna 1962, mutta ajatusta ei oltu aikaisemmin sovellettu kasvuteoriaan.

tiastetta, mikä taas lyhyellä aikavälillä merkitsee tinkimistä kulutuksesta. Vastavasti kasvua voidaan kiihdyttää ja tuotannon suhteellista tasoa nostaa myös lisäämällä työvoiman tarjontaa. Talous voi siten työvoiman tarjontaa ja investointeja kasvattamalla kohota aiempaa korkeammalle bruttokansantuotteen tasolle, mutta kun tuo taso on saavutettu, kasvuvauhti palautuu muiden maiden tasolle. Teoria ei jätä sijaa toisaalta kasvuihmeille (pitkäaikainen muita maita nopeampi talouskasvu) eikä liioin kyydistä putoajille (pitkäaikainen muita maita hitaampi kasvuvauhti).

Julkisella sektorilla ei juurikaan ole sijaa neoklassisessa kasvumallissa. Malli olettaa jo lähtökohtaisesti markkinoiden toimivan täydellisesti, joten mitään ilmeistä tarvetta julkisen sektorin interventioon ei ole.<sup>54</sup> Jos julkinen sektori kuitenkin kerää veroja eri tarkoituksiin, ovat vaikutukset todennäköiset kielteisiä. Jos pääomatuloja verotetaan, on seurauksena säästämistason lasku ja pääomakannan kasvun hidastuminen. Vastavasti ansiotulojen verottaminen vähentää työvoiman tarjontaa, mikä osaltaan alentaa tuotannon tasoa. Verotus alentaa mallissa tuotannon tasoa suhteessa talouden potentiaaliseen tuotantoon, mutta ei toisaalta hidasta potentiaalisen tuotannon kasvuvauhtia. Siten julkisen sektorin rooli jää mallissa melko vähäiseksi. Verojen muutokset vaikuttavat kasvuvauhtiin vain silloin, kun pääomakanta ja työvoiman tarjonta siirtyvät vanhasta tasapainosta uuteen tasapainoon.

Endogeenisen kasvun teoria korostaa sitä, että myös talouden pitkän aikavälin kasvuvauhti määräytyy endogeenisesti. Laskevien rajatuottojen oletusta ei tehdä. Investoinnit inhimilliseen pääomaan sekä tutkimus- ja kehitystoimintaan voivat johtaa pysyvästi nopeampaan talouden kasvuvauhtiin. Siten investoinnit ja osaamisen karttuminen sekä niihin vaikuttavat tekijät tulevat talouskasvun kannalta keskeisiksi tekijöiksi. Endogeenisen kasvun mallissa inhimilliseen pääomaan tehtävien investointien yhteiskunnallinen tuotto on todennäköisesti suurempi kuin niiden yksilöllinen tuotto. Tällöin yhteiskunnan kannalta osaamispääomalla voi olla jopa kasvavat skaalatuotot. Tästä seuraa, että yhteiskunnan kannattaa tukea osaamispääoman kasvua. Käytännössä tämä merkitsee sitä, että julkisen sektorin kannattaa tukea koulutusta ja tutkimusta. Samalla myös talouden instituutioiden merkitys korostuu. Eri maiden välisiä kasvueroja voidaan endogeenisen kasvun malleissa selittää sillä, miten hyvin eri maiden instituutiot tukevat osaamispääoman kasvua. Näihin tekijöihin luetaan mukaan myös julkinen sektori.

Julkisen sektorin rooli ei siten endogeenisen kasvun malleissa ole yksiselitteisen kielteinen, joskin on huomattava, että verotuksen aiheuttamat tehokkuustappiot taloudelle johtavat myös endogeenisen kasvun malleissa pysyviin eroihin kasvuvauhteissa. Julkisen sektorin positiivinen rooli liittyy koulutukseen siihen liittyvien positiivisten ulkoisvaikutusten takia, tutkimus- ja kehitystoimintaan siihen

---

<sup>54</sup> Agell & al. 1997.

liittyvien mittakaavaetujen vuoksi ja epätäydellisen kilpailun aiheuttamien ongelmien ratkaisuun.<sup>55</sup> Julkisen sektorin tehtäväksi muodostuu myös omistusoikeuksien ja osaamispääoman ollessa kyseessä erityisesti aineettomien omistusoikeuksien kuten tekijänoikeuksien (intellectual property rights) turvaaminen, jotta osaamispääoman hankkimisen kannustimet säilyvät riittävän hyvinä.

Julkiselle sektorille voidaan myös nähdä löytyvän jokin optimikoko. Jos julkinen sektori on liian pieni, markkinoiden toiminnan puutteet korostuvat. Jos taas julkinen sektori on liian suuri, verotuksen aiheuttamat haittavaikutukset korostuvat.<sup>56</sup> Moderni kasvuteorian kehitys on nostanut esiin useampia, osin toistensa kanssa ristiriidassa olevia, hypoteeseja julkisen sektorin koon ja hyvinvointivaltion menojen yhteyksistä talouskasvuun. Myös empiirinen tutkimus antaa melko ristiriitaisen kuvan teorioiden keskinäisestä paremmuudesta.<sup>57</sup> Seuraavassa käsittelemme tarkemmin näitä kysymyksiä.

### 4.3 Miten julkisen sektorin koko ja menorakenne vaikuttavat talouskasvuun?

#### Empiiristen kasvututkimusten tutkimusasetelmista ja ongelmista

Teoreettisten kasvumallien joukko on laaja ja mallien tulokset riippuvat ratkaisevasti mallien rakenteesta ja niiden taustaoletuksista. Kysymykseen julkisen sektorin todellisesta, empiirisesti havaittavasta vaikutuksesta eri maiden toteutuneeseen taloudelliseen kasvuun ei ole helppo saada yksiselitteistä vastausta. Empiirisen tutkimuksen vaikeutena on kasvun lukuisten taustatekijöiden vaikutusten erottaminen toisistaan. On pohdittava millä indikaattoreilla julkisen sektorin kooka mitataan ja millä kontrollimuuttujilla muiden tekijöiden vaikutukset pyritään eliminoidaan. Pitkäaikaisten keskiarvojen käyttö vertailun pohjana samoin kuin staattiset poikkileikkaustarkastelut maiden välillä jättävät kertomatta sen, mihin suuntaan kehitys on ollut menossa. Toisaalta satunnaisen vaihtelun vuoksi aineistoa on kuitenkin oltava useilta vuosilta, koska yksittäisten vuosien poimiminen antaa useimmiten vääristyneen kuvan todellisuudesta.<sup>58</sup>

<sup>55</sup> Katso esimerkiksi Agell & al. 1997 sekä Lucas 1988 ja Romer 1990.

<sup>56</sup> Agell & al. 1997. Endogeenisen kasvun malleista joissa analysoidaan myös julkisen sektorin roolia ovat esimerkkejä Barro 1990, Corsetti & Roubini 1996, Devereux & Love 1995, Glomm & Ravikumar 1997, King & Rebelo 1990, Mendoza & Milesi-Feretti & Asea 1998, Saint-Paul 1992 sekä Zhang 1995. Katsaus joihinkin malleihin on Barro & Sala-i-Martin 1992. Glomm & Ravikumar käyttävät termiä tuottavat julkiset menot (productive public expenditure) menoista joiden katsovat edistävän talouskasvua.

<sup>57</sup> Endogeenista kasvuteoria tukevat esimerkiksi Kocherlakota & Yi 1996 ja 1997. Neoklassista kasvuteoriaa tukevat esimerkiksi Jones 1995 ja Evans 1997.

<sup>58</sup> Katsaus muun muassa kasvututkimusten ekonometrisiin kysymyksiin on Temple 1998 ja Durlauf & Quah 1998.

Vertailtaessa julkisen sektorin kokoa ja pitkän ajan keskimääräistä talouskasvua teollisuusmaissa, havaitaan, että julkisen sektorin koko ja talouskasvu eivät ole voimakkaasti korreloituneita. 1990-luvun havaintojen ottaminen mukaan kääntää korrelaation negatiiviseksi, osin juuri Suomen ja Ruotsin heikon kehityksen vuoksi. Oikeampi johtopäätös lienee kuitenkin se, että julkisen sektorin suhteellisen koon ja pitemmän ajan keskimääräisen taloudellisen kasvun välillä ei näytä olevan voimakasta riippuvuutta suuntaan eikä toiseen. Analyysi on kuitenkin äärimmäisen pelkistetty. Realistisemmassa analyysissä pitäisi käyttää pitempää aikaväliä ja huomioida useita eri näkökohtia.

On ratkaistava, tutkitaanko julkisen sektorin koon vaikutusta talouskasvuun siinä vaiheessa vai osana suurempaa joukkoa talouskasvua selittäviä tekijöitä? Tällöin kyse on kontrollimuuttujien valinnasta. Julkisen sektorin koon tai veroasteen vaikutusta talouskasvuun voidaan myös tutkia joko suoraan tai sitten analysoida julkisen sektorin koon (tai verorasituksen) vaikutuksia talouskasvuun vaikuttaviin tekijöihin kuten investointeihin. Edelleen on valittava, tutkitaanko julkisten menojen vai verorasituksen vaikutusta talouskasvuun ja tutkitaanko julkisten menojen kokonaistason vai yksittäisten menolajien vaikutusta talouskasvuun. Pitkällä tähtäimellä verotulojen pitää vastata julkisten menojen tasoa, mutta monesti valtiot ovat voineet tukeutua myös huomattavan pitkiä aikoja velkarahoi-  
tukseen.

Näiden tutkimusasetelman lähtökohtiin liittyvien valintojen lisäksi ongelmia voi liittyä myös erilaisiin ekonometrisiin asetelmiin<sup>59</sup>: tavanomaista regressiosuoran määrittämiseen perustuvaa menetelmää käytettäessä on otettava kantaa siihen, miten erilaisia maita voidaan ottaa mukaan tarkasteluun. On arvioitava, riittävätkö kontrollimuuttujat eliminoimaan maakohtaiset erot taustatekijöissä ja mikä on poisjätettyjen muuttujien vaikutus tuloksiin. Keskeinen on myös kausaalisuuden suunta: onko taloudellinen kasvu julkisen sektorin koon seuraus vai julkisen sektorin koko seuraus taloudellisesta kasvusta? Ei ole myöskään todennäköistä, että julkisen sektorin koon ja talouskasvun suhde olisi lineaarinen.

Empiirisiä tutkimustuloksia arvioitaessa käy ilmi tulosten herkkyyys monille tutkimuksen taustalla oleville valinnoille, varsinkin valituille kontrollimuuttujille. Itse asiassa melkein kaikki tutkimustulokset voidaan kumota valitsemalla uusia kontrollimuuttujia niin kauan, että haluttu tulos saadaan. Siksi onkin tärkeätä arvioida millaisia oletuksia ja perusteluja kunkin kontrollimuuttujan valinnan tueksi on olemassa.

Hyvinvointivaltion ja talouskasvun yhteyttä on koetettu testata lukuisissa empiirissä tutkimuksissa viimeisten kahden vuosikymmenen aikana. Tutkimusta leimaa vahva kilpailuasetelma. Useimmat tutkimukset ovat suorina vastauksina aiempiin, uudemman tutkimuksen tekijöiden mukaan virheellisesti tai puutteelli-

---

<sup>59</sup> Katso Agell & al. 1997 & 1999 sekä Fölster & Henrekson 1998 & 2000.



sesti tehtyihin tai aineiston heikkouksista kärsiviin tutkimuksiin. Koska hyvinvointivaltion ja talouskasvun suhde on myös talousteorian näkökulmasta kiistanalainen aihe ei ole ihme, että myös empiirisen tutkimuksen asetelmista ei vallitse yksimielisyyttä.

Millaisia selityksiä kasvueroilta sitten voidaan olettaa löytyvän? Taloustieteellisen hyvinvointivaltiokritiikin keskeisenä sisältönä ovat yleensä väitteet siitä, että korkea verorasitus ja hyvä sosiaaliturva vähentävät työvoiman tarjontaa, heikentävät kannustimia säästämiseen mikä puolestaan vähentää investointeja sekä heikentävät yksilöiden kannustimia kouluttautua ja siten kasvattaa osaamispääomaa. Nämä kaikki kriittiset huomautukset ovat potentiaalisesti merkittäviä ja niillä voi olla kielteisiä vaikutuksia talouskasvuun. On kuitenkin viime kädessä empiirinen kysymys, kuinka suuria vaikutukset ovat. Toisaalta talouskasvuun saattaa vaikuttaa myös esimerkiksi väestön ikärakenne, luonnonvarat ja talouden tuotantorakenne, panostukset tutkimus- ja kehitystoimintaan, työmarkkinainstituutiot palkkakehityksen kautta ja lähtökohtainen tulotaso.

Tarkastelemme seuraavaksi empiiristen kasvututkimusten valossa julkisen sektorin koon, verorasituksen sekä eri menolajien vaikutusta talouskasvuun. Lisäksi luomme lyhyen katsauksen muihin talouskasvuun vaikuttaviin tekijöihin.<sup>60</sup>

### **Julkisten investointien ja infrastruktuurin kasvuvaikutukset**

Julkinen sektori vaikuttaa fyysisiin investointeihin sekä suoraan omien investointiensä kautta että epäsuorasti vaikuttamalla yksityisen sektorin investointikannustimiin. Julkiset investoinnit kohdistuvat useimmiten infrastruktuuriin. Endogeenisen kasvun teoriassa myös investoinnit fyysiseen pääomaan saattavat vaikuttaa pysyvästi kasvuvauhtiin. Vaikka yksilön kannalta näilläkin investoinneilla voi olla laskevat rajatuotot, koko yhteiskunnan kannalta tietotason ja osaamisen kasvulla samoin kuin liikenneyhteyksien parantamisella voi kuitenkin olla ulkoisvaikutusten takia kasvavat rajatuotot. Julkisten investointien ja infrastruktuurin lisäksi julkinen sektori voi rahoittaa käynnistyvää yritystoimintaa sekä osallistua tutkimus- ja kehitystoimintaan suoralla tuella ja julkisesti rahoitetulla tutkimustoiminnalla. Näillä panostuksilla on usein havaittu olevan positiivisia vaikutuksia talouskasvuun.<sup>61</sup>

---

<sup>60</sup> Laaja katsaus viimeisen kymmenen vuoden aikana tehtyyn empiiriseen kasvututkimukseen on Bassanini & al. 2001.

<sup>61</sup> Katso esimerkiksi Cashin 1994.

Taulukko 4.2. *Julkisten investointien kasvuvaikutuksia koskevia tutkimuksia*

Tutkimus	Selitettävä muuttuja	Tulokset
Aschauer 1989	Kokonaistuottavuus	Julkiset infrastruktuuri-investoinnit parantavat merkittävästi tuottavuutta.
Schultze 1990	Kokonaistuottavuus	Kiistää Aschauerin tulokset.
Ford & Porret 1991	Kokonaistuottavuus	Maakohtaiset estimoinnit aikasarjoista eivät tue Aschauerin tuloksia.
Nourzad & Vrieze 1995	Työn tuottavuus	Julkisen sektorin investoinnit parantavat työn tuottavuutta.
Fowler & Richard 1995	Bruttokansantuotteen kasvu	Julkisen yrityssektorin koko ei vaikuta bruttokansantuotteen kasvuun.
Duggal & Saltzman & Klein 1999	Kokonaistuottavuus	Vahvistaa Aschauerin tulokset.

Lähde: Bassanini & al. 2001.

Eräs tapa arvioida infrastruktuurin kasvuvaikutuksia on sisällyttää infrastruktuuri erillisenä tuotantopanoksena tuotantofunktion ja estimoida tämän jälkeen infrastruktuuripanoksen kerroin. Ongelma käytetyssä lähestymistavassa on oletus infrastruktuurista erillisenä tuotantopanoksena. Julkiset investoinnit saattavat syrjäyttää yksityisiä investointeja ja estimoinnissa julkisen investoinnin tuottavuus nousee tällöin liian korkeaksi. Toki julkiset investoinnit voivat myös stimuloida yksityisiä investointeja. Tällöin julkisten investointien tarkastelu erillisenä tuotantopanoksena johtaa estimoinnissa julkisen investoinnin kasvuvaikutuksen aliarviointiin.<sup>62</sup>

Aschauer (1989) havaitsi tutkimuksessaan julkisten infrastruktuuri-investointien rajatuottavuuden olevan merkittävästi suurempia kuin yksityisten investointien rajatuotot ovat.<sup>63</sup> Aschauerin jälkeen tehdyt tutkimukset ovat kuitenkin tuottaneet tuloksia, jotka ovat kuitenkin osin ristiriitaisia<sup>64</sup>. Uudempi tutkimus, jossa infrastruktuuri on sisällytetty osaksi teknologiaindeksiä, on kuitenkin taas antanut tukea Aschauerin tuloksille.<sup>65</sup> Aineistoilla ja muuttujavalinnoilla on ilmeisesti merkittävä vaikutus tuloksiin.

<sup>62</sup> Yksi vaihtoehto ongelman ratkaisemiseksi olisi erillisen investointiyhtälön estimointi. Sen avulla voitaisiin analysoida julkisen sektorin tuottaman infrastruktuurin vaikutusta yksityisiin investointeihin.

<sup>63</sup> Aschauerin tulosten kritiikkiä on esittänyt esimerkiksi Schultze 1990.

<sup>64</sup> Maakohtaisista analyyseistä esimerkiksi Portugalia koskeva Lighthartin (2000) tutkimus havaitsee, VAR-menetelmää käyttäen, julkisten investointien olevan keskeisiä talouskasvun determinantteja.

<sup>65</sup> Duggal & al. 1999.

## **Julkisten menojen kokonaistason ja verorasituksen kasvuvaikutukset**

Julkisen sektorin kasvuvaikutuksia voidaan tarkastella ainakin kahdesta eri näkökulmasta. Ensinnäkin voidaan tarkastella menopuolta, joko kokonaismenotason tai eri menolajien kasvuvaikutuksia. Toisaalta voidaan tarkastella julkisten menojen rahoittamiseksi tarvittavan kokonaisverorasituksen vaikutuksia. Jälleen voidaan jakaa tarkastelut kahteen ryhmään: ne jotka koskevat kokonaisverorasituksen kasvuvaikutuksia ja ne jotka tarkastelevat eri veromuotojen kasvuvaikutuksia.

Taulukossa 4.3 esitettyjen tutkimustulosten mukaan julkisen sektorin koon ja taloudellisen kasvun välillä ei näyttäisi olevan kovin selvää yhteyttä. Joidenkin tutkimusten mukaan julkinen sektori nopeuttaa kasvua ja toisten mukaan taas hidastaa. Useiden tutkimusten mukaan selvää riippuvuutta ei näyttäisi olevan. Todellisuudessa julkisen sektorin koko ja menorakenne sekä verorasitus vaikuttavat talouskasvuun monella eri tapaa. On myös todennäköistä, että julkisen sektorin koon ja talouskasvun välinen suhde on epälineaarinen. Etsiessään lineaarista riippuvuutta monet tutkimukset eivät ole onnistuneet saamaan selviä tuloksia. Epälineaarinen vaikutussuhde tarkoittaa karkeasti sitä, että julkisen sektorin kasvattaminen todennäköisesti parantaa talouden toimintakykyä silloin, kun julkisen sektorin koko ei ole kovin suuri. Jos taas julkisen sektorin osuus kokonaistuotannosta on jo hyvin suuri, ei sen edelleen kasvattamisella välttämättä saada enää mitään suuria hyötyjä.

Endogeenisen kasvun teorit korostavat inhimillisen pääoman merkitystä talouskasvulle. Empiiriset tutkimukset myös vahvistavat tämän<sup>66</sup>. Koulutus onkin ehkä julkisen sektorin tehtävistä vähiten kiistanalainen. Empiirisissä tutkimuksissa julkisen koulutuspanoksen merkitys kasvulle onkin yleensä selvästi positiivinen<sup>67</sup>.

Pitkään jatkuneen nopean talouskasvun kauden päätyttyä 1970-luvulla alkoi myös aiemmin myönteisenä pidetty hyvinvointivaltion ja talouskasvun välinen suhde vaikuttaa ongelmalliselta. Kasvavissa määrin hyvinvointivaltiota korkeine verorasituksineen alettiin pitää kasvun hidasteena. Tutkimustulosten pohjalta voi tehdä erilaisia johtopäätöksiä.

---

<sup>66</sup> Katso esimerkiksi Mankiw & Romer & Weil 1992 ja Barro 1991 & 1999.

<sup>67</sup> Katso esimerkiksi Hansson & Henrekson 1994.

*Taulukko 4.3. Julkisten menojen kokonaistason ja verorasituksen kasvuvaikutukset*

Tutkimus	Aineisto	Selitettävä muuttuja	Tulokset
Ram 1986 & 1989	115 maata, vuodet 1960-1980	Bruttokansantuotteen kasvu	Julkisen sektorin koolla positiivinen vaikutus talouskasvuun
Levine & Renelt 1992	119 maata, vuodet 1974-1989	Henkeä kohden lasketun bruttokansantuotteen kasvu	Julkisen sektorin koolla ei robustia yhteyttä talouskasvuun
Easterly & Rebelo 1993	28 maata vuodet 1870-1988 ja 100 maata vuodet 1970-1988	Henkeä kohden lasketun bruttokansantuotteen kasvu	Tulokset hyvin sensitiivisiä tehdyille oletuksille ja muuttujien valinnoille
Cashin 1994	23 maata, vuodet 1971-1988	Bruttokansantuotteen kasvu	Tuottavat julkiset investoinnit edistävät kasvua, vääristävä verotus heikentää kasvua
Agell & Lindh & Ohlsson 1997	OECD-maat, vuodet 1960-1992	Bruttokansantuotteen kasvu	Julkisten menojen ja verojen vaikutukset talouskasvuun eivät tilastollisesti merkitseviä
Fölster & Henrekson 1998	23 OECD-maata, vuodet 1970-1995	Bruttokansantuotteen kasvu	Julkiset menot vähentävät kasvua selvästi
Fölster & Henrekson 2000	23 OECD-maata, vuodet 1970-1995	Bruttokansantuotteen kasvu	Julkiset menot vähentävät kasvua selvästi

Lähde: Bassanini & al. 2001.

Voidaan esimerkiksi päätellä, että nykyisen kaltainen hyvinvointivaltio ei sinänsä ole kasvun este. Monissa maissa tapahtunut kasvun hidastuminen ei siten johdu hyvinvointivaltiosta vaan joistain muista tekijöistä. Toista ääripäätä taas edustaa näkemys, jonka mukaan hyvinvointivaltio ja yleensä laaja julkinen sektori ja korkea verotus ovat kasvun esteitä. Markkinoiden toimintaan ei pääsääntöisesti tarvitse puuttua. Välittävänä kantana voidaan esittää, että globalisoituneessa taloudessa hyvinvointivaltio voi hidastaa kasvua ja sen ylläpito voi olla vaikeata.

Niinpä hyvinvointivaltiota tulee uudistaa vastaamaan muuttuneita olosuhteita; moderni verkostoituva talous, yksilöllistyvä arvopohja sekä globalisaation ja integraation vaikutukset edellyttävät toimintojen uudelleen arviointia. Silti markkinoiden toimintaan liittyy edelleen sellaisia perustavanlaatuisia ongelmia, jotka edellyttävät julkisen sektorin puuttumista tulonjakoon.

Tanzin ja Schuknechtin<sup>68</sup> mukaan julkisen sektorin optimaalinen koko on 30 prosenttia. Julkisten menojen kasvattaminen kiihdyttää talouskasvua niin kauan kuin menojen bkt-osuus on alle 30 prosenttia. Kun tämän rajan yli mennään, katoaa julkisen sektorin koon ja talouskasvun välinen yhteys. Se ei kuitenkaan muutu selkeästi negatiiviseksi. Selvästi negatiivinenkin riippuvuus voitaisiin ehkä havaita, jos jossain maassa julkinen sektori ja verorasitus olisivat todella suuret suhteessa kokonaistuotantoon. Missään maassa veroaste ei kuitenkaan ole merkittävästi ylittänyt 50 prosenttia, joten tällaisia havaintoja ei ole.

Vaikka julkisen sektorin bkt-osuuden kasvattaminen ei välttämättä kiihdytä taloudellista kasvua, voi sillä kuitenkin olla merkitystä muiden yhteiskunnallisten tavoitteiden kannalta. Tärkein näistä on pyrkimys tasaiseen tulonjakoon, joka monesti edellyttää suhteellisen mittavaa julkisen sektorin kautta tapahtuvaa tulojen uudelleenjakoa ja siten myös suurta julkista sektoria. Kansainvälisissä vertailuissa voidaan havaita, että tulonjako on tasaisin niissä maissa, joissa julkinen sektori on suuri.

Tuloeroilla voi olla merkitystä myös talouskasvun kannalta. Tuloeroja pidetään monesti myönteisinä, koska ne lisäävät todennäköisesti kannustimia kouluttautua ja lisäksi tuloerot saattavat olla välttämätön edellytys säästämiseksi, jota taas tarvitaan talouskasvulle tärkeiden investointien rahoittamiseen<sup>69</sup>. Toisaalta pienet tuloerot voivat turvata yhteiskuntarauhaa ja vähentää tulonjakokonflikteja. Liian suuret tuloerot yhdessä epätäydellisten pääomamarkkinoiden kanssa voivat myös johtaa siihen, että pienituloiset eivät voi rahoitusmahdollisuuksien puutteiden takia kouluttautua tai perustaa yrityksiä riittävästi. Siten tulonjaon epätasaisuus voi johtaa myös menetyksiin taloudellisen kasvun suhteen.<sup>70</sup>

Tuloerojen vaikutusta taloudelliseen kasvuun on yritetty arvioida empiirisesti. Taulukossa 4.4 on esitetty joidenkin tällaisten tutkimusten tuloksia. Niiden mukaan voidaan päätellä, että suuret tuloerot yhdistyvät usein heikkoon taloudelliseen kasvuun. Heikointa taloudellinen kasvu on ollut 1970-luvun puolivälin jälkeen niissä maissa, joissa yhteiskunnalliset jaot, tyypillisesti tuloerot ja etninen segregatio, ovat olleet suurimpia. Toisaalta kohtuullisen taseisen tulonjaon muuttaminen entistä tasaisemmaksi lisäämällä tulojen uudelleenjakoa ei välttä-

<sup>68</sup> Tanzin ja Schuknechtin (2000) tutkimus kokoa yhteisen laajan joukon aiempia tutkimustuloksia.

<sup>69</sup> Benabou 1996 sekä Leibfritz & al. 1997.

<sup>70</sup> Persson & Tabellini 1994 ja Tanninen 1999. Katsaus joihinkin teoreettisiin näkökulmiin on esimerkiksi Bertola 1998. Katso myös Aghion & al. 1999.

mättä paranna talouskasvua – toisaalta suhteellisen pitkällekin menevästä tulojen uudelleenjaosta ei näytä olleen vakavaa haittaa taloudelliselle kasvulle.

*Taulukko 4.4. Tuloerot ja talouskasvu*

Tutkimus	Aineisto	Selitettävä muuttuja	Tulokset
Alesina & Rodrik 1994	46/70 maata	Henkeä kohden lasketun bruttokansantuotteen kasvu	Suuret tuloerot hidastavat kasvua
Persson & Tabellini 1994	Yhdeksän OECD-maata, vuodet 1830-1985	Henkeä kohden lasketun bruttokansantuotteen kasvu	Suuret tuloerot hidastavat kasvua
Perotti 1996	62 maata	Henkeä kohden lasketun bruttokansantuotteen kasvu	Suuret tuloerot hidastavat kasvua
Weede 1997	Yhdeksän OECD-maata, vuodet 1830-1985	Henkeä kohden lasketun bruttokansantuotteen kasvu	Toistaa Perssonin ja Tabellinin tutkimuksen. Tulokset herkkiä oletuksille, vain lievää tukea alkuperäiselle hypoteesille
Tanninen 1999	52 maata, vuodet 1970-1992	Henkeä kohden lasketun bruttokansantuotteen kasvu	Suuret tuloerot hidastavat talouskasvua
Rodrik 1999	Suuri maajoukko, 1960-75 vs. 1975-1989	Bruttokansantuotteen kasvu	Heikoiten menestyivät jakautuneet yhteiskunnat joissa heikot konfliktien hallintamekanismit
Barro 2000	Suuri maajoukko, tarkasteltavat jaksot 1965-75, 1975-85 ja 1985-95	Henkeä kohden lasketun bruttokansantuotteen kasvu	Tuloerojen kasvuaikutukset riippuvat maan tulotasosta: köyhissä maissa tuloerot hidastava kasvua, teollisuusmaissa eivät

Lähde: Bassanini & al. 2001.

## Taloukasvun vaikutus julkisiin menoihin

Julkinen talous – julkiset menot ja verotus – mielletään usein talouden ulkopuoliseksi, eksogeeniseksi tekijäksi, joka vaikuttaa talouden kasvuedellytyksiin. Tällainen ajattelu on lähtökohtana esimerkiksi tässä luvussa mainituissa tutkimuksissa. On kuitenkin myös syytä lyhyesti pohtia sitä, miten taloudellinen kasvu vaikuttaa julkisen sektorin kokoon.

Hyvinvointivaltion yhtenä tavoitteena on ollut kysynnän säätelyn kautta tapahtuva makrotaloudellinen vakaus. Toisen maailmansodan jälkeisinä vuosikymmeninä tässä onnistuttiinkin hyvin, kunnes talouspolitiikan harjoittamisen olosuhteet 1970-luvun stagflaatiokokemusten ja kansainvälisen talouden muutosten vuoksi muuttuivat. Jyrkät vaihtelut kokonaiskysynnässä, valuuttakursseissa ja inflaatiossa luovat epävarmuutta, joka heijastuu investointeihin. Tällä puolestaan on melko välitön kielteinen vaikutus taloukasvuun.<sup>71</sup> Eräät tutkijat ovatkin painottaneet ulkoisten shokkien kuten öljyn hinnan ja reaalikorkojen muutosten merkitystä erilaisten maakohtaisten kasvusuoritusten takana.<sup>72</sup>

Jos ajatellaan vuoden 1973 jälkeen tapahtuneen taloukasvun hidastumisen johtuvan ensi sijassa öljykriiseistä, kasvaneesta epävarmuudesta ja kohonneista reaalikoroista, joudutaan julkisen sektorin talouden vaikutus arvioimaan uudelleen. Julkinen sektori ei aiheuttanut taloukasvussa tapahtuneita muutoksia vaan pikemminkin jälkijättöisesti reagoi niihin. Julkisen sektorin sisäänrakennetun automatiikan seurauksena kasvun hidastuminen ja työttömyyden nousu johtavat julkisten menojen bkt-osuuden nousuun sekä budjettialijäämän kasvuun. Jos muutos on pitkäaikainen, siihen reagoidaan ennen pitkää myös kiristämällä verotusta. Tällöin taloukasvun hidastumisen seurauksena on suurempi julkinen sektori ja aiempaa korkeampi verotus. Jälkikäteen muutos on mahdollista tulkita myös niin, että kasvun hidastuminen on johtunut julkisen sektorin kasvusta – kuten monissa tutkimuksissa on tehtykin. Osittain tämä voi olla tottakin; verotuksen kiristäminen todennäköisesti hidastaa taloukasvua edelleen, vaikka se olisi tehtykin reaktionona jo aiemmin tapahtuneeseen kasvun hidastumiseen.

---

<sup>71</sup> Julkisen velan ja inflaation vaikutuksista taloukasvuun esimerkiksi Fisher 1993. Katso myös Diamond 1965.

<sup>72</sup> Katso Easterly & Kremer & Pritchett & Summers 1993.

## 5 Sosiaalimenot ja hyvinvointivaltion tavoitteet

### 5.1 Sosiaalimenot OECD-maissa ja Suomessa

Sosiaalimenoja ovat sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisesta aiheutuvat menot sekä niiden lisäksi erilaiset tulonsiirrot, jotka yleensä jaetaan vakuutusperustaisiin tulonsiirtoihin ja sosiaaliavustuksiin. Tärkeimpiä sosiaalipalveluita ovat lasten päivähoido sekä vammaisten ja vanhusten saamat palvelut. Palveluita tuotetaan sekä laitoksissa että kotipalveluina. Tärkeimpiä tulonsiirtoja ovat puolestaan eläkkeet, työttömyyskorvaukset, perhe- ja asuntopoliittiset tulonsiirrot sekä toimeentulotuki. Kaikissa kehittyneissä maissa tuotetaan sosiaali- ja terveyspalveluita ja maksetaan sosiaalisia tulonsiirtoja. Järjestelmät ovat kuitenkin erilaisia.

Pohjoismaissa julkisen sektorin rooli palveluiden tuottajana on keskeinen. Julkinen sektori toimii palveluiden tuottajana ja palvelut rahoitetaan suurelta osin verovaroin. Samoin tulonsiirtoja tuottava sosiaaliturvajärjestelmä on julkinen ja perustuu ensisijaisesti verorahoitukseen. Toista ääripäätä edustaa Yhdysvallat, missä suurin osa sosiaali- ja terveyspalveluista ovat yksityisen sektorin tuottamia ja yksityisen vakuutusjärjestelmän rahoittamia. Lisäksi huomattava osa eläkejärjestelmästä perustuu yksityiseen eläkevakuutukseen. On kuitenkin syytä muistaa, että myös Yhdysvalloissa on julkisen sektorin rahoittamaa terveydenhuoltoa ja julkinen peruseläkejärjestelmä (Social Security) sekä eläkeläisille tarkoitettu julkinen sairausvakuutusjärjestelmä (Medicare).

Sosiaalimenojen suhteellinen osuus kokonaistuotannon arvosta on yllättävän samanlainen kaikissa kehittyneissä teollisuusmaissa. Useimmissa maissa sosiaalimenoihin käytetään nettomääräisesti noin 25 prosenttia kaikista tuloista. Sosiaalimenojen lopulliseen tasoon päädytään kuitenkin eri maiden erilaisissa järjestelmissä monin tavoin ja erot julkisissa sosiaalimenoissa ovat huomattavat.

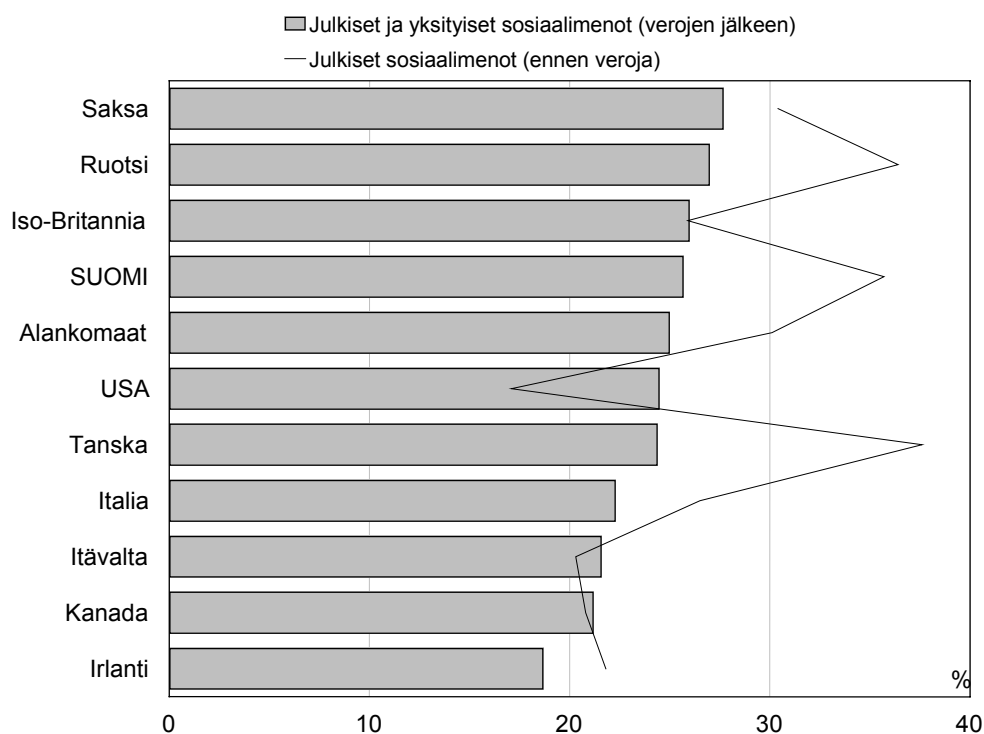
*Taulukko 5.1. Sosiaalimenojen rakenne*

(1) Julkiset sosiaalimenot brutto		$G$
(2) Miinus tulonsiirroista maksetut verot		$tG$
(3) Julkiset sosiaalimenot netto	(1)-(2)	$(1-t)G$
(4) Verovähennykset		$taY$
(5) Verojen jälkeiset julkiset sosiaalimenot	(3)+(4)	$(1-t)G+taY$
(6) Yksityiset sosiaalimenot		$S$
(7) Verovähennykset		$A$
(8) Maksetut verot		$t(S-A)$
(9) Verojen jälkeiset yksityiset sosiaalimenot	(6)+(7)-(8)	$(1-t)S+tA$
(10) Yksityiset ja julkiset sosiaalimenot yhteensä netto	(5)+(9)	$(1-t)(G+S)+t(aY+A)$



Taulukko 5.1 esittää sosiaalimenojen rahoitusrakenteen. Pohjoismaissa tulonsiirrot ovat enimmäkseen veronalaista tuloa, joista maksetaan veroa. Maksetut verot supistavat nettomääräisiä sosiaalimenoja. Monissa maissa osa sosiaalipoliittisesta tuesta annetaan kotitalouksille verovähennyksinä. Niiden vaikutuksesta bruttomenot pienenevät ja veroaste alenee. Jos julkiset sosiaalimenot ovat pienet tai riittämättömät joudutaan lisäturvaa ja lisäpalveluja hankkimaan yksityisen rahoituksen avulla. Yksityinen sairaus- ja eläkevakuutus ovat tässä keskeiset muodot. Niiden osuus esim. USA:n sosiaalimenoista onkin huomattava, manner-Euroopan maissa taas suhteellisen vähäinen. Kuitenkin myös yksityisesti rahoitetut sosiaalimenot ovat sosiaalimenoja. Kun ne huomioidaan, päästään siihen, että useimmissa maissa nettomääräisten sosiaalimenojen bkt-osuus on yllättävän samankaltainen.

*Kuvio 5.1. Julkiset ja yksityiset sosiaalimenot eräissä OECD-maissa vuonna 1995*



Sosiaalimenot = EU:n ESSPROS-luokituksen mukaiset tulonsiirrot ja palvelut (ei sisällä koulutuspalveluita).

Julkiset sosiaalimenot ennen veroja = julkiset tulonsiirrot ja hyvinvointipalvelut.

Julkiset ja yksityiset sosiaalimenot verojen jälkeen = julkiset ja yksityiset sosiaalimenot – tulonsiirroista maksettavat välittömät ja välilliset verot ja maksut.

Lähde: OECD.

Vaikka sosiaalimenojen suuruusluokka on eri maissa niiden erilaisista järjestelmistä huolimatta yllättävän samanlainen, on järjestelmien eroilla kuitenkin vai-

kutuksia. Sosiaalimenojen rahoitus ja sosiaali- ja terveystalvelujen tuottamistapa vaikuttavat keskeisesti siihen, kuinka suurina ovat julkiset menot ja kuinka ankaraa on verotus. Samoin erilaisilla järjestelmillä on selvästi erilaisia vaikutuksia tulonjakoon.

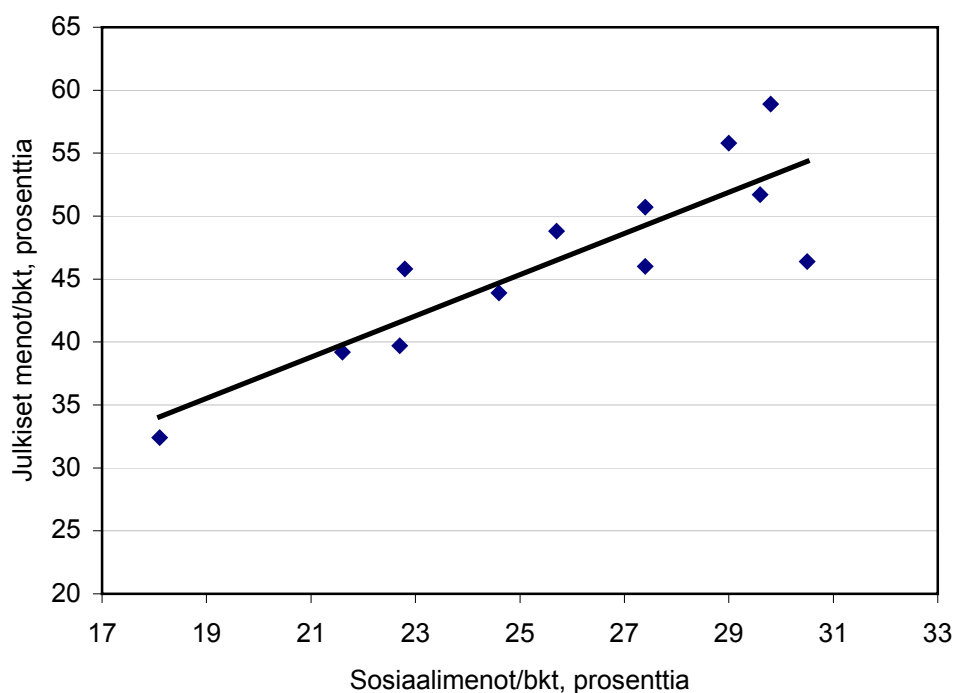
Julkisen talouden ja tulojen uudelleenjaon kannalta on tärkeää, kuinka suuret ovat julkiset bruttomääräiset sosiaalimenot. Tässä suhteessa eri maiden välillä on selviä eroja, kuten taulukosta 5.2 voi nähdä. Sosiaalimenot ovat suurimmat Ruotsissa, Tanskassa, Saksassa ja Ranskassa. Suomen sosiaalimenot ovat eurooppalaista keskitasoa ja samaa tasoa kuin Belgiassa ja Kreikassa. Selvästi pienimmät sosiaalimenot ovat Irlannissa, Britanniassa ja Espanjassa.

*Taulukko 5.2. Sosiaalimenot eräissä OECD-maissa vuonna 1998*

	Terveydenhoito- menot	Sosiaaliset tulonsiirrot	Sosiaali- avustukset	Sosiaali- menot yht.	Julkiset kulutus- menot	Julkiset menot yht.
Suomi	6,9	13,7	6,8	27,4	21,7	50,7
Ruotsi	7,9	15,8	6,1	29,8	26,7	58,9
Tanska	8,3	18,2	2,5	29,0	25,8	55,8
Alankomaat	8,7	13,0	1,1	22,8	23,0	45,8
Belgia	8,6	15,0	2,1	25,7	21,1	48,8
Ranska	9,3	18,4	1,9	29,6	23,5	51,7
Saksa	10,3	18,8	1,4	30,5	19,0	46,4
Irlanti	6,8	11,3	0,0	18,1	13,9	32,4
Britannia	6,8	13,8	2,1	22,7	18,2	39,7
Kreikka	8,4	15,6	3,4	27,4	15,4	46,0
Portugali	7,7	13,8	3,1	24,6	18,7	43,9
Espanja	7,0	13,0	1,6	21,6	17,4	39,2

Julkisten sosiaalimenojen ja julkisen sektorin koon välillä on selvä positiivinen yhteys. Tämä onkin hyvin luontevaa, koska kaikissa maissa sosiaalimenot muodostavat yli puolet kaikista julkisista menoista. Julkisen sektorin suhteellista kokoa ja vastaavasti myös verorasitusta on vaikea muuttaa, ellei samalla muuteta myös niitä järjestelmiä, jotka vaikuttavat sosiaalimenojen tasoon.

Kuvio 5.2. Julkiset menot ja sosiaalimenot



### Sosiaalimenojen rakenne

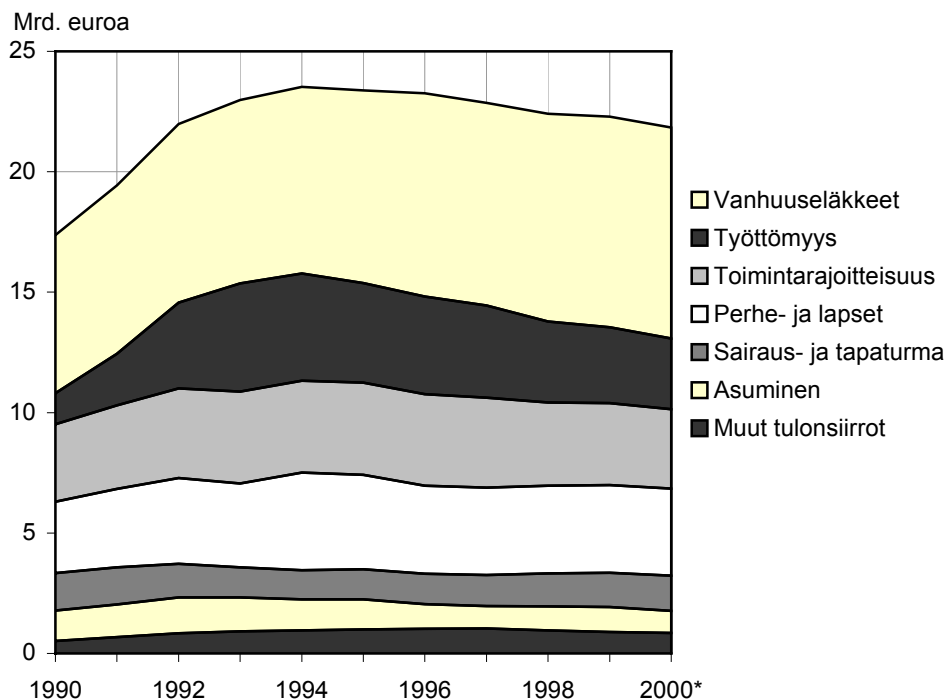
Kotitalouksien saama julkinen tuki jakautuu käytettyjen hyvinvointipalvelujen arvoon ja saatuihin tulonsiirtoihin. Vuonna nämä hyvinvointimenot olivat yhteensä hieman yli 30 prosenttia bkt:sta. Kotitaloutta kohti lasketut hyvinvointimenot olivat siten noin 17000 euroa vuodessa. Hyvinvointipalvelut olivat noin 13 prosenttia bkt:sta ja tulonsiirrot noin 17 prosenttia.

Kotitalouksien saamat tulonsiirrot muodostuvat Suomessa toisaalta eläkkeistä ja toisaalta muista tulonsiirroista. Suurimman menoerän, lähes puolet kaikista tulonsiirroista, muodostavat vanhuuseläkkeet. Muita merkittäviä eläkemenoja ovat työkyvyttömyyseläkkeet sekä perhe-eläkkeet. Erilaiset eläkkeet ovatkin merkittävien tulonsiirtojen muoto. Toisen tärkeän osan tulonsiirroista muodostavat perhepoliittiset tuet, joita ovat lapsilisät ja lasten kotihoidontuki sekä vanhempainraha. Kolmanteen tulonsiirtojen ryhmään kuuluvat erilaiset työttömyyden perusteella maksettavat tulonsiirrot. Vähäisempiä tulonsiirtojen eriä ovat sairaus- ja tapaturmavakuutuskorvaukset, asumistuki ja toimeentulotuki. Näiden yhteenlaskettu osuus bkt:sta on vain noin 3 prosenttia.

Työttömyydestä aiheutuvat tulonsiirrot muodostuvat Suomessa – samoin kuin monissa muissakin maissa – ansiosidonnaisesta työttömyysvakuutuksesta, perusturvan muodostavasta työmarkkinatuesta ja työttömyyseläkkeistä. On selvää, että näiden erilaisten työttömyystukien määrä riippuu työttömyydestä. Jos työt-

tömyysaste on noin 10 prosenttia, työttömyydestä aiheutuvien tulonsiirtojen bkt-osuus on 2-3 prosenttia; jos työttömyys on alle 4 prosenttia, työttömyysmenojen bkt-osuus painuu alle yhteen prosenttiin bkt:sta. Työttömyysmenojen bkt-osuus riippuu työttömyysasteen lisäksi myös etuuksien tasosta sekä siitä kuinka suuri osa työttömistä on oikeutettuja ansiosidonnaiseen tukeen ja kuinka moni taas heikompi tasoiseen perusturvaan.

Kuvio 5.3. Kotitalouksien saamat tulonsiirrot Suomessa vuosina 1990-2000



Lähde: Sosiaali- ja terveysministeriö, Kansaneläkelaitos, Valtiokonttori ja VATT.

Taulukko 5.3. Keskeiset tulonsiirtojärjestelmät

Syy	Tukimuodot	Kustannukset v. 2000, prosenttia bkt:sta
Vanhuus ja työkyvyttömyys	Vanhuuseläkkeet, työkyvyttömyyseläkkeet, sairaus- ja tapaturmavakuutuskorvaukset	10,4
Lapset ja perheet	Lapsilisät, vanhempainraha, kotihoidontuki, perhe-eläkkeet	2,5
Työttömyys	Ansiosidonnainen työttömyysvakuutus, työmarkkinatuki, työttömyyseläke, koulutustuki, eroraha	2,1
Pienituloisuus	Asumistuki, toimeentulotuki	1,5

Vanhuus ja työkyvyttömyys ovat merkittävimmät syyt tulonsiirtoihin. Niistä aiheutuviin menoihin eli lähinnä erilaisiin eläkemenoihin käytettiin Suomessa vuonna 2000 noin 10 prosenttia bkt:sta (ks. taulukko 5.3). Perhepoliittisten tukien aiheuttamien menojen osuus oli 2,5 prosenttia. Työttömyysmenot ja pienituloisuudesta aiheutuvat toimeentulotuki- ja asumistukimenot olivat yhteensä noin 3½ prosenttia bkt:sta. Nämä menot riippuvat työttömyydestä. Varsinkin pitkäaikais-työttömyys lisää yleensä myös toimeentulo- ja asumistukien tarvetta.

Hyvinvointipalvelut muodostavat toisen osan sosiaalimenoista. Suomessa niiden arvo oli vuonna 2000 noin 13 prosenttia bkt:sta. Suomessa kuten muissakin Pohjoismaissa hyvinvointipalvelut ovat pääasiassa julkisen sektorin tuottamia. Suomessa ne ovat käytännössä kuntien tuottamia. Hyvinvointipalvelut jakaantuvat koulutuspalveluihin, terveydenhoitoon ja sosiaalipalveluihin. Näistä kaksi viimeksi mainittua luetaan yleensä sosiaalimenoihin.

Sosiaalipalvelujen tuotanto työllistää Suomessa noin 100 000 henkeä eli noin 4 prosenttia kaikista työllisistä. Sosiaalipalveluja ovat lasten päivähoito sekä vanhusten ja vammaisten kotipalvelu ja laitoshoido. Palvelut ovat pääasiassa kuntien tuottamia. Yksityisen sektorin osuus palvelutuotannosta on pieni. Voittoa tavoittelemattomaan yksityiseen sektoriin eli ns. kolmanteen sektoriin kuuluvien palvelutuottajien osuus oli vain noin yksi prosentti.

Julkiset terveystalvet työllistävät niin ikään noin 100 000 henkeä. Terveystalveluiden tuotanto jakaantuu toisaalta sairaaloihin ja terveystalvetkeskuksiin ja toisaalta kansanterveystyöhön kuten työterveystalvetshuoltoon. Terveystalvetpalveluissa yksityisen sektorin merkitys palvelujen tuottajana on suurempi, noin 10 prosenttia. Terveystalvetkeskukset ovat yleensä kuntien vastuulla, sairaalat taas laajempien kuntayhtymien (ks. taulukko 5.4).

Myös kuntien opetustoimi työllistää noin 100 000 henkeä. Kunnalliseen opetustalvetsektoriin kuuluvat peruskoulut ja lukiot ja muut keskiasteen oppilaitokset. Tämän lisäksi valtio huolehtii yliopistoista ja korkeakouluista. Koulustalvetpalvelujen tuotannon arvo oli vuonna 2000 noin 4 prosenttia bkt:sta.

*Taulukko 5.4. Keskeiset julkisen sektorin hyvinvointipalvelut Suomessa*

Palvelut	Palvelumuodot	Menot, prosenttia bkt:sta
Koulutus	Peruskoulut ja lukiot (kunnat)	4,3
	Ammatillinen koulutus (kuntayhtymät)	
	Yliopistot ja korkeakoulut (valtio)	
Terveystalvetshuolto	Terveystalvetkeskukset (kunnat)	4,0
	Sairaalat (kuntayhtymät)	
Sosiaalipalvelut	Lasten päivähoito (kunnat)	2,7
	Vanhuspalvelut (kunnat)	

## Sosiaalimenojen kehitys OECD-maissa ja Suomessa

Sosiaalimenojen pidemmän ajan kehitystä eri maissa on taulukossa 5.5 tarkasteltu laskelmalla yhteen julkisen kulutuksen ja erilaisten sosiaalisten tulonsiirtojen bkt-osuudet. Vertailuun valitut vuodet (1980, 1990 ja 2000) ovat sikäli vertailukelpoisia, että mikään niistä ei osu työttömyyden huippukohtiin. Eri maiden kehitys on 20 vuoden aikana ollut hyvin erilaista.

Ensimmäisinä voidaan erottaa kaksi pohjoismaista hyvinvointivaltiota, Ruotsi ja Tanska, joissa näiden julkisten menojen osuus on säilynyt hyvin korkeana mutta samalla lähes muuttumattomana koko ajan. Molemmissa maissa näin määritellyt hyvinvointimenot ovat olleet jatkuvasti yli 45 prosenttia bkt:sta.

Toisen ryhmän muodostavat sellaiset manner-Eurooppalaiset hyvinvointivaltiot, joissa julkisten hyvinvointimenojen bkt-osuus on supistunut vuosina 1980-2000. Näitä ovat Alankomaat ja Belgia. Alankomaissa muutos on ollut huomattavan suuri, yli 10 prosenttiyksikköä. Ranskassa meno-osuus on taas kasvanut jatkuvasti, Saksassa muutokset suuntaan ja toiseen ovat olleet suhteellisen pieniä.

Kolmannen maaryhmän muodostavat ne maat, jotka vuonna 1980 olivat tulotasaalla mitattuna edellä mainittuja maita köyhempiä ja joissa julkisten hyvinvointimenojen bkt-osuus oli alhainen. Näitä maita olivat Irlanti, Britannia, Suomi, Espanja, Portugal ja Kreikka. Näistä maista Kreikassa, Suomessa ja Portugalissa hyvinvointimenojen bkt-osuus nousi selvästi vuoteen 2000 mennessä, lähelle EU-maiden keskitasoa. Espanjassa ja Britanniassa muutokset olivat pieniä, Irlannissa taas meno-osuus aleni selvästi. Irlannin muutos oli kuitenkin paljolti seuraus 1990-luvun poikkeuksellisen nopeasta talouskasvusta.

*Taulukko 5.5. Julkiset kulutusmenot ja sosiaaliset tulonsiirrot eräissä OECD-maissa*

	1980	1990	2000
Suomi	30,8	38,4	39,4
Ruotsi	48,7	47,4	47,3
Tanska	-	45,2	45,9
Alankomaat	47,2	40,9	36,5
Belgia	41,1	37,0	38,0
Ranska	38,2	40,6	42,8
Saksa	38,3	36,9	39,1
Irlanti	30,5	28,0	23,1
Britannia	-	32,7	34,1
Kreikka	25,9	39,5	34,7
Portugali	23,3	27,3	38,5
Espanja	26,0	30,5	30,6

Hyvinvointimenojen kehitys Suomessa oli tasaisen nousevaa aina 1990-luvulle asti. Menojen suhteellista bkt-osuutta kasvattivat sekä julkisen palvelutuotannon kasvu että uudet sosiaaliturvajärjestelmät ja parantuneet etuudet. Menojen kasvua aiheutui myös 1980-luvun jälkipuoliskolla toteutetusta uudistuksesta, jossa tulonsiirrot muutettiin veronalaiseksi tuloksi. Samalla niiden bruttoarvoa nostettiin, vaikka verotuksen vuoksi nettoarvo säilyi ennallaan. Samanlainen uudistus oli vuonna 1994 toteutettu verotuksen lapsivähennysten poisto, joka kompensoitiin osittain lapsilisiä korottamalla. Tällaiset tulonsiirtojärjestelmän rakenteelliset muutokset, joiden tavoitteena on ollut tulonsiirtojen entistä parempi läpinäkyvyys ja oikeudenmukaisuus sekä eri tulolajien neutraali verokohtelu, ovat johtaneet julkisten menojen kasvuun ja verotuksen kiristymiseen, vaikka veronjälkeiset tulonsiirrot eivät olekaan juuri muuttuneet.

Sosiaalimenojen kasvu taittui 1990-luvulla. Tuolloin talouden ajautuminen syvään lamaan ja korkeaan työttömyyteen johti aluksi tulonsiirtojen jyrkkään nousuun; samalla bkt:n supistuminen nosti julkisten menojen suhteellista bkt-osuutta. Julkinen valta reagoi pian laman aiheuttamaan julkisen talouden epätasapainoon säästöpolitiikalla, jolla aluksi kulutusmenoja supistettiin ja tulonsiirtojen tasoa heikennettiin ja saantikriteerejä kiristettiin. Näiden vuosina 1992 - 1995 toteutettujen säästöpäätösten lisäksi julkisten menojen kasvua rajoitettiin voimakkaasti 1990-luvun jälkipuoliskolla eikä etuuksia parannettu. Seurauksena oli menojen bkt-osuuden kääntyminen laskuun. Tätä muutosta auttoi tietysti myös samanaikainen nopea bkt:n kasvu. Niinpä vuonna 2000 julkisten menojen suhteellinen osuus bkt:sta oli samaa luokkaa kuin vuonna 1990.

Taulukossa 5.6 on esitetty hajotelma Suomen sosiaalimenojen kehityksestä 1990-luvulla ja verrattu sosiaalimenoja sekä todelliseen bkt:n että nk. trendi-bkt:en, toisin sanoen sellaiseen bkt:n arvoon, joka vastaa kansantuotteen pitkän ajan keskimääräistä kasvuvauhtia.

Taulukon toinen sarake kertoo sosiaalimenojen bkt-osuuden jyrkästä, noin 11 prosenttiyksikön noususta vuosina 1990-1993. Sosiaalimenojen reaalin kehitys oli kuitenkin varsin erilainen. Työttömyydestä aiheutuvat menot kuuluvat sosiaalimenoihin ja siksi sosiaalimenojen määrä vaihtelee samansuuntaisesti työttömyyden kanssa. Kun työttömyyden vaikutus eliminoidaan, sosiaalimenojen kehitys tasoittuu huomattavasti. Viimeisessä sarakkeessa sosiaalimenojen (pl. työttömyysmenot) volyyymi on suhteutettu trendi-bkt:n tasoon. Ajatuksena on, että politiikka on neutraalia silloin kuin sosiaalimenot kasvavat kansantuotteen keskimääräistä kasvuvauhtia; tällöin etuuksien ja palvelutuotannon arvo ja määrä kehittyvät samaa vauhtia muiden sektoreiden hintojen ja tuotantomäärien kanssa. Tällä tavoin mitattuna sosiaalimenot supistuivat vuoden 1991 jälkeen. Voimakas, yli 10 prosentin supistuminen tapahtui vuosina 1992 - 1995 eli samaan aikaan kuin sosiaalimenojen suhde todelliseen bkt:en saavutti huippunsa. Kuva lamavuosina supistuneista sosiaalimenoista saa tukea samaan aikaan tehtyjen säästöpäätösten tarkastelusta.

Taulukko 5.6. Sosiaalimenot Suomessa 1990-luvulla

	Sosiaali- menot/ bkt	Sosiaali- menot (1989 bkt=100)	Työttö- myysaste	Arvio työttö- myys- menoista (1989 bkt=100)	Muut Sosiaali- menot (1989 bkt=100)	Muut Sosiaali- menot/ trendi-bkt
1989	23,8	23,8	3,1	1,4	22,4	23,0
1990	25,1	25,1	3,1	1,4	23,7	23,7
1991	29,8	27,8	6,8	3,1	24,7	24,1
1992	33,6	30,3	11,7	5,3	25,0	23,8
1993	34,6	30,9	16,0	7,2	23,7	22,0
1994	33,8	31,4	16,6	7,5	23,9	21,7
1995	31,8	30,7	15,4	6,9	23,8	21,0
1996	31,6	31,8	14,6	6,6	25,2	21,7
1997	29,3	31,2	12,7	5,7	25,5	21,4
1998	27,2	30,7	11,4	5,1	25,6	21,0
1999	26,2	30,8	10,2	4,6	26,2	21,0
2000	24,5	30,4	9,8	4,4	26,0	20,3

## 5.2 Tuloerot ja köyhyys

Hyvinvointivaltion keskeinen tavoite on nimensä mukaisesti hyvinvoinnin tuottaminen. Hyvinvointivaltioiden tehtävien tarkastelu osoittaa, että käytännössä hyvinvoinnilla tarkoitetaan terveyttä, koulutusta ja taloudellista turvallisuutta. Monien hyvinvointivaltioiden tavoitteena on lisäksi ollut myös tuloerojen tasoittaminen. Joissakin maissa – kuten Pohjoismaissa – tämä on ollut hyvinvointipolitiikan keskeinen tavoite, toisissa maissa tuloerojen tasoittuminen on pikemminkin ollut hyvinvointipolitiikan sivutuote. Joissakin maissa tuloerojen tasaamiselle ei ole taas pantu painoa juuri lainkaan. Tulonjakotavoitteista riippumatta kaikissa teollisuusmaissa on kuitenkin pyritty hyvinvointipolitiikan avulla vähentämään köyhyyttä ja huono-osaisuutta.

Tulonjaon kannalta keskeisiä kysymyksiä ovat kuinka paljon tuloja on kaikkiaan ja kuinka nopeasti ne kasvavat sekä toisaalta se miten ne jakautuvat. Taloustieteilijät tähdentävätkin usein, ettei näitä kahta kysymystä voida erottaa toisistaan: tulojen jakauma vaikuttaa tulojen kertymiseen. Periaatteessahan olisi mahdollista saavuttaa täysin tasainen tulonjako asettamalla 100 prosentin tulovero ja jakamalla näin kerätyt varat tasan kansalaisten kesken.

Tuloerojen mittaaminen sisältää lukuisia arvovalintoja. Tuloerojen mittaaminen edellyttää kannanottoa useisiin kysymyksiin.<sup>73</sup> Ensiksi on valittava se tulokäsite,

<sup>73</sup> Katso tarkemmin esimerkiksi DeNardi & al. 2000.



jolla tuloeroja mitataan. On myös otettava kantaa siihen, kenen tuloja mitataan. Jos mitataan vain tulonsaajia, jäävät tarkastelun ulkopuolelle ne, joilla ei ole tuloja kuten lapset ja opiskelijat. Vastaavasti on otettava kantaa siihen, edellyttääkö tasainen tulonjako kotitalouksien koon huomioimista. Tuloja voidaan laskea esimerkiksi henkeä kohden, mutta onko tällöin lapsille annettava yhtä suuri paino kuin aikuisille; ja onko kotitalouksien jäseniä kohdeltava samalla tavoin yksin asuvia? Kulutuksen mittakaavaedut huomioidaan käyttämällä niin sanottuja ekvivalenssiskaaloja. Niitä käyttämällä pyritään huomioimaan esimerkiksi perheiden lapsiluku ja sen vaikutus keskimääräiseen kulutustasoon.

Tulonjakotarkasteluissa vertaillaan usein erilaisten tulojen suuruuden mukaan järjestettyjen samansuuruisten väestöryhmien tulojen kehitystä suhteessa keskiarvoon ja muihin ryhmiin. Seuraamalla tulonjakoa tietyn aikajänteen aikana voidaan tehdä havaintoja esim. tulojakauman alimman kymmenyksen eli väestön pienituloisimman 10 prosentin suhteellisten tulojen kehityksestä. Yleensä voidaan havaita, että pienituloisimman kymmenyksen tulot ovat varsin pienet keskituloisiin tai suurituloisiin verrattuna. Tästä ei kuitenkaan seuraa, että köyhyys tai pienituloisuus olisi suuri ongelma, koska yksilöiden ja kotitalouksien sijoittuminen pienituloiseen ryhmään tulojakaumassa voi olla lyhytaikainen, esim. opiskelun aiheuttama ilmiö. Yleensä pienituloisia ovatkin juuri opiskelijat sekä lisäksi osa eläkeläisistä ja useimmat työttömät. Toisaalta hyvinvointipolitiikan tavoitteena voi olla myös tuloerojen tasoittaminen elinkaaren sisällä eikä ainoastaan eri kotitalouksien välillä.

Tuloeroista ja köyhyydestä puhuttaessa on tärkeää myös kiinnittää huomiota siihen, puhutaanko absoluuttisista vai suhteellisista tuloeroista. Tämä valinta liittyy hyvinvointipolitiikan perimmäisiin tavoitteisiin. Jos tavoitteena on vain köyhyyden ja huono-osaisuuden vähentäminen, politiikan ei tarvitse tavoitella suhteellisten tuloerojen kaventamista eikä edes suhteellisen köyhyyden poistamista. Korkean tulotason maissa myös ne, jotka ovat suhteessa keskiarvoon köyhiä, ovat kuitenkin varsin hyvin toimeentulevia, jos vertailukohtana käytetään köyhemmän maan kansalaisia. On myös ajateltavissa sellainen tilanne, jossa nopean talouskasvun saavuttaminen saattaisi edellyttää suhteellisten tuloerojen kasvattamista. Taloustieteelle tyypillisen Pareto-optimaalisuus-periaatteen<sup>74</sup> mukaan tällainen kasvustrategia olisi kokonaisuuden edun kannalta paras; tulotason absoluuttinen nousu hyödyttäisi myös absoluuttisella tulotasolla mitattuna pienituloisia, vaikka näiden suhteellinen asema saattaisikin heiketä.

Useimmiten tulonjakoa ja köyhyyttä tarkastellaan kuitenkin suhteellisina ilmiöinä. Siten kansantulon kasvaessa on tapana myös nostaa köyhyysrajaa ylöspäin.

---

<sup>74</sup> Jokin muutos merkitsee Pareto-parannusta, jos se parantaa joidenkin asemaa eikä heikennä kenenkään asemaa. Siten muutaman kansalaisen suunnaton rikastuminen lisää koko kansakunnan hyvinvointia, vaikka enemmistön tulot eivät kasvaisi lainkaan. Tämän ajattelun edellytyksenä on se, että hyvinvointiin vaikuttaa vain absoluuttinen tulojen taso.

Tätä voi perustella sillä, että yhteiskunnan normien mukainen minimitoimeentulo kasvaa pitkällä aikavälillä samaa tahtia keskimääräisen tulotason kanssa. Jos toimeentulonormi pysyisi pitkään muuttumattomana, köyhät joutuisivat tyytymään selvästi heikompaan elintasoon kuin muut. Vanhanaikaista teknologiaa ei myöskään välttämättä olisi käytettävissä; jos toimeentulonormeja ei olisi ajan kuluessa muutettu, köyhien voisi edellyttää elävänä edelleen hellahuoneissa vailla vesijohtoa.

Toinen perustelu suhteellisten tuloerojen tärkeyden puolesta on se, että suhteelliset tuloerot näyttävät vaikuttavan koettuun hyvinvointiin lähes yhtä paljon kuin absoluuttisen tulotasonkin. Siten on mahdollista, että tasaisen tulonjaon yhteiskunta, jonka keskimääräinen tulotaso on hieman alempi kuin rikkaamman mutta epätasaisen tulonjaon yhteiskunnan, voi olla kansalaisten mielestä tyydyttävämpi. Tämä on tietysti ristiriidassa perinteisen talousteorian Pareto-periaatteen kanssa, mutta käsitys saa tukea arkikokemuksen lisäksi myös psykologisesta ja kokeellisesta taloustieteestä sekä empiirisistä onnellisuustutkimuksista.

### **Tuloerojen mittaamisesta**

Yksinkertainen tapa mitata tuloeroja on asettaa tulonsaajat järjestykseen tulojen suuruuden mukaan. Tarkastelun yksinkertaistamiseksi heidät voidaan jakaa desiileihin, eli luokkiin joihin kuhunkin kuuluu 10 prosenttia tulonsaajista. Tuloeroja voidaan tarkastella eri desiilien keskimääräisiä tuloja, sekä absoluuttisesti että suhteessa muiden desiilien tuloihin ja kaikkien tulonsaajien keskiarvoon.

Taulukossa 5.7 tarkastellaan tulonsaajien ylimmän ja alimman kymmenyksen eli desiilin keskimääräisten reaalityulojen kehitystä viisivuotiskausittain. Tulot on laskettu siten, että ne ovat ekvivalenssiskaalan avulla painotettuja käytettävissä olevia reaalityuloja vuodessa henkeä kohti vuoden 1999 rahassa. Voidaan nähdä, että vuoteen 1990 asti sekä pieni- että suurituloisten reaalityulot kasvoivat selvästi. Vuosina 1990-1995 molempien ryhmien tulot pysyivät lähes ennallaan. Sen jälkeen, vuosina 1995-1999, suurituloisten tulot kasvoivat selvästi, noin 20 prosenttia. Pienituloisten tulot sen sijaan supistuivat noin 3 prosenttia – toisin sanoen rikkaat rikastuivat ja köyhät köyhtyivät. Tulonjakoa voidaan tarkastella vertaamalla suuri- ja pienituloisimman desiilin keskitulojen suhdetta. Tätä mittaria käyttäen tuloerot supistuivat selvästi vuosina 1970-1990, kun pienituloisten reaalityulot kasvoivat nopeammin kuin suurituloisten. 1990-luvulla tapahtui käänne, jonka seurauksena tuloerot kasvoivat selvästi. Vuonna 1990 suurituloisten tulot olivat keskimäärin noin 3,6-kertaiset pienituloisiin verrattuna. Vuoteen 1999 mennessä suhdeluku nousi peräti 4,7:än.

Taulukko 5.7. Tulonjako Suomessa 1970-1999

	1975	1980	1985	1990	1995	1999
Ylimmän desiilin reaalitytulot, 1000 EUR/v (D10)	13,8	14,4	16,8	19,8	20,5	24,7
Alimman desiilin reaalitytulot, 1000 EUR/v (D1)	3,2	3,5	4,5	5,5	5,4	5,2
(D10/D1)	4,3	4,1	3,7	3,6	3,8	4,7

Yleisempänä tulonjaon mittarina alan tutkimuksessa käytetään niin sanottua gini-kerrointa. Sen laskemisessa käytetään hyväksi edellä esiteltyä tulonsaajien jakamista luokkiin tulojen suuruuden mukaan. Mitä suuremman arvon gini-kerroin saa, sitä suuremmat ovat tuloerot eri tulonsaajien välillä. Jos tulonjako on täysin tasainen, gini-kerroin saa arvon nolla.

### Tuloerojen kehitys teollisuusmaissa

Miten tulonjaon voisi odottaa kehittyvän yli ajan? Sekä tuloerojen kasvun että kaventumisen puolesta voidaan esittää näkökohtia. Simon Kuznets esitti vuonna 1955 tunnetun hypoteesin, jonka mukaan tuloerojen kehitys muodostaa ylösalaisin käännetyn U-käyrän<sup>75</sup>. Kuznets-hypoteesin mukaan teollistumisen alkuvaiheissa tuloerot kasvavat. Taloudellisen kasvun käynnistyminen kasvattaa joidenkin ryhmien tuloja muita nopeammin, jolloin yleiseen tulotason nousuun liittyy myös tuloerojen kasvu. Vähitellen tuloerojen kasvu kuitenkin hidastuu ja yhteiskunnan edelleen vaurastuessa ja rakennemuutoksen kypsyessä tuloerot kääntyvät laskuun. Kuznets katsoi tämän kehityksen tapahtuvan suunnilleen samalla tavoin kaikissa teollistuneissa maissa. Tällöin voidaan puhua maittaisten tuloerojen konvergenssista; tuloerot olisivat lähinnä tiettyyn kehitysvaiheeseen liittyvä ongelma, joka aikaa myöten korjaantuu.

Läntisten teollisuusmaiden kehitys noudattaa Kuznetsin hypoteesia. Teollinen vallankumous johti aluksi suuriin tuloeroihin, mutta toisen maailmansodan jälkeen tuloerot kaventuivat selvästi useimmissa maissa. Tuloerot kaventuivat monissa maissa aina 1970-luvulle asti. Pohjoismaissa tuloerojen tasoittuminen jatkui kauemmin kuin muualla, aina 1980-luvun lopulle asti.

Todennäköisesti kyseessä ei kuitenkaan ollut mikään taloudelliseen kasvuprosessiin liittyvä lainalaisuus vaan pikemminkin samanaikainen voimakas poliittinen pyrkimys tuloerojen kaventamiseen. Hyvinvointivaltiojärjestelmien luominen oli tehokas tapa edistää tätä tavoitetta samoin kuin täystyöllisyys. Myöhemmät kokemukset ovat osoittaneet, että poliittisilla päätöksillä voidaan myös kasvattaa

<sup>75</sup> Kuznets 1955. Katso myös Fritzell 2000.

tuloeroja eikä tällä kehityksellä näytä olevan mitään tekemistä talouden kasvuprosessin kanssa.

Merkittävää onkin, että Yhdysvalloissa ja Isossa-Britanniassa tuloerojen tasoittuminen päättyi ja tuloerot kääntyivät kasvuun jo 1970-luvulla. Tämä käänne voidaan nähdä joko talouden kasvuprosessin edellyttämänä rakenteellisena muutoksena tai sitten seurauksena talous- ja sosiaalipolitiikan muutoksista.

Yleinen tapa selittää Yhdysvalloissa ja Britanniassa tapahtunutta tuloerojen kasvua on, että tuloerojen kasvulla ja toisaalta manner-Euroopan maiden korkealla työttömyydellä on yhteinen tausta. Näkemyksen mukaan työvoiman kysynnän rakenteellinen siirtyminen kohti korkeammin koulutettua työvoimaa selittää sekä tuloerojen että työttömyyden kasvun. Yhdysvalloissa ja Britanniassa tuloerot ovat kasvaneet mutta työttömyys pysynyt alhaisena, koska palkkaerojen on annettu kasvaa ja sosiaaliturvan kannustavuudesta on huolehdittu. Manner-Euroopan maissa taas tuloerot ovat pysyneet vakaina mutta työttömyys on kasvanut. Tuloeroja on tasannut antelias sosiaaliturva, korkea verotus ja solidaarisempi palkkapolitiikka. Nämä ovat kuitenkin aiheuttaneet sellaisia jäykkyyksiä työmarkkinoiden toimintaan, että seurauksena on ollut pysyvästi korkeampi työttömyys.

Edellä kuvatun tuloerojen kasvutaipumuksen taustavoimana pidetään väistämättömiä uuden teknologian ja talouden kansainvälistymisen tuomia rakenteellisia muutoksia, jotka ovat heikentäneet vähän koulutetun työvoiman työmarkkina-asemaa. Tämän ajattelun johtopäätös on, että myös nykyisessä talouden kehitysvaiheessa eräänlainen Kuznets-hypoteesi voi olla voimassa: menestyksellinen sopeutuminen globalisaatioon ja teknologiseen vallankumoukseen ja siten nopean taloudellisen kasvun saavuttaminen edellyttää tuloerojen kasvun hyväksymistä. On kuitenkin syytä pohtia kriittisesti sitä, missä määrin tällainen kehitys on väistämätöntä ja miten tasaisiin tuloeroihin pyrkivät yhteiskunnalliset ratkaisut vaikuttavat talouskasvuun.<sup>76</sup> Koko hypoteesi tuloerojen kasvattamisen suotuisista kasvu- ja työllisyysvaikutuksista on myös syytä asettaa kriittiseen empiiriseen tarkasteluun.

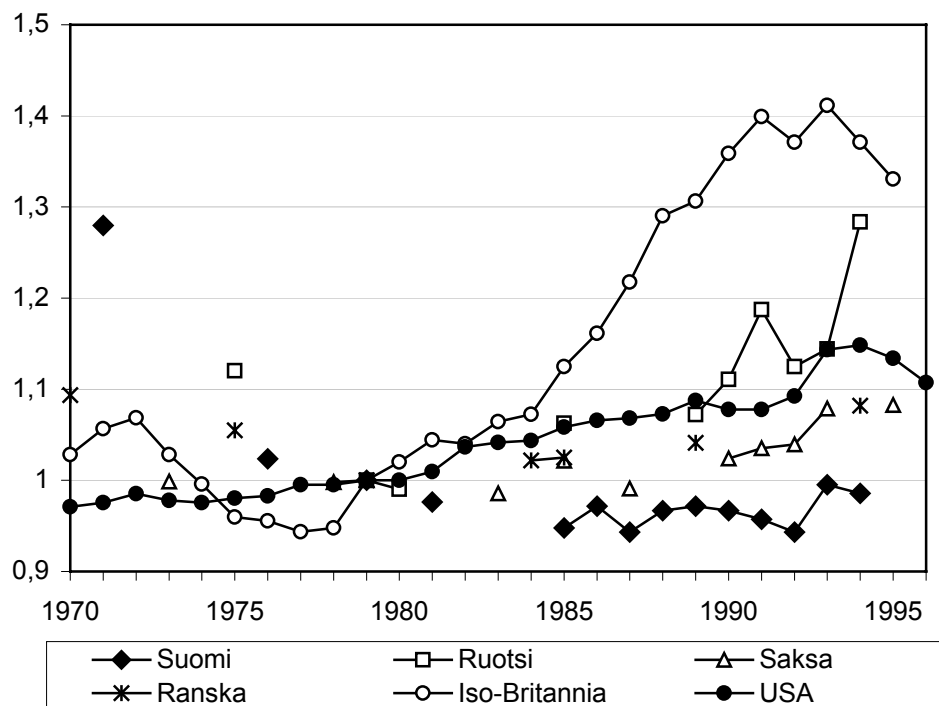
Kuuden läntisen teollisuusmaiden tuloerojen suhteellinen kehitys käy ilmi kuvioista 5.4. On syytä huomata, että kuviossa kaikkien maiden gini-kertoimet on indeksoitu siten, että ne vuonna 1979 saivat arvon 1. Tämä ei tarkoita sitä, että näiden maiden tulojakauma olisi samanlainen vaan kuvio keskittyy kuvaamaan yli ajan tapahtuneita tulonjaon muutoksia. Selvin muutos on tapahtunut Britannian kohdalla, missä tuloerot kasvoivat voimakkaasti 1980-luvun aikana. Britanniasta tulikin toinen suurten tuloerojen teollisuusmaa Yhdysvaltojen ohella, missä tuloerot olivat jo perinteisesti olleet selvästi eurooppalaista tasoa suuremmat.

---

<sup>76</sup> Konsensusnäkömyksen taustalla olevasta talousteoreettista ajattelusta enemmän esimerkiksi Atkinson 2000c.

Myös USA:ssa tapahtui tuloerojen kasvua, mutta muutos aiempaan nähden ei ollut kovin suuri. Sen sijaan Ranskassa ja Saksassa ei vastaavana aikana tapahtunut mainittavaa tuloerojen kasvua. Suomessa tuloerot jopa supistuivat 1980-luvun loppuun asti.

Kuvio 5.4. Tuloerojen suhteellinen kehitys valituissa maissa 1970-1996 (1979=100)



Lähde: Gottshalk & Smeeding 1999.

Perinteisesti tuloerot ovat olleet suurimmat Yhdysvalloissa sekä lisäksi Kanadassa ja Australiassa. Euroopan maissa tuloerot ovat olleet pienempiä ja kaikkein tasaisin tulonjako on ollut Pohjoismaissa. Euroopassa suurin muutos on tapahtunut Britanniassa, missä tuloerot kasvoivat voimakkaasti 1980-luvun aikana. Muutoksen seurauksena Britannian tulojakauma muistuttaa enemmän Yhdysvaltoja kuin muita eurooppalaisia maita.

### Muutokset 1990-luvun Suomessa

Suomessa tulonjako on perinteisesti ollut tasainen. Käytävissä olevien tulojen erot kotitalouksien välillä ovat olleet teollisuusmaiden pienimpien joukossa<sup>77</sup>. Tasainen tulonjako saavutettiin Suomessa 1970-luvulla elinkeinorakenteen muutoksen, hyvinvointivaltion luomisen ja solidaarisen palkkapolitiikan tulokse-

<sup>77</sup> Katso esimerkiksi Atkinson & al. 1995, Jäntti & Danzinger 2000 ja Uusitalo 1989.

na. Samalla suhteellinen köyhyys onnistuttiin painamaan huomattavan vähäiseksi. Saavutettu tasainen tulonjako säilyi suhteellisen vakaana 1990-luvun puoliväliin asti. On syytä huomata, ettei edes 1990-luvun laman alkuvaiheessa tapahtunut voimakas työttömyyden nousu muuttanut tulonjakoa. Muutos alkoi vasta kun lamasta alettiin toipua. Tuloerot alkoivat Suomessa kasvaa ensimmäisen kerran vuosikymmeniin vuoden 1992 jälkeen. Tämän jälkeen erojen kasvu jatkui voimakkaana koko 1990-luvun. Vuonna 2000 voitiin jo puhua merkittävästä tulonjaon muutoksesta ja aiempaan verrattuna suuresta tuloerojen kasvusta. Kuitenkin on syytä muistaa, että muihin maihin verrattuna Suomi oli edelleen suhteellisen tasaisen tulonjaon maa.

Tarkempi tarkastelu osoittaa, että 1990-luvun jälkipuoliskolla tapahtuneet muutokset tulonjaossa aiheutuivat toisaalta tulonsaajien ylimmän desiilin käytettävissä olevien tulojen nopeasta kasvusta ja toisaalta alimman desiilin tulokehityksen jäämisestä muista ryhmistä jälkeen<sup>78</sup>. Omaisuustulot kasvoivat voimakkaasti ja samalla verojen ja tulonsiirtojen tuloeroja kaventava vaikutus on jonkin verran heikentynyt (ks. kuvio 5.5). Tärkeitä tekijöitä muutoksen taustalla olivat 1990-luvun suuri työttömyys ja funktionaalisen tulonjaon muutos.

Funktionaalisen tulonjaon eli palkka- ja pääomatulojen suhteellisten tulo-osuuksien muutos on keskeinen selittäjä Suomessa 1990-luvulla tapahtuneelle tuloerojen kasvulle. Yritysten saaman toimintaylijäämän kansantulo-osuuden kasvu merkitsi yritysten kannattavuuden parantumisen ohella myös omistajille jaettujen tulojen voimakasta kasvua. Tulojakauman ylimmässä desiilissä tapahtunut merkittävin muutos olikin omaisuustulojen huomattava kasvu. Samaan aikaan myös pääomatulojen verotus keventyi vuoden 1994 verouudistuksen tuloksena, minkä seurauksena suuresta brutto-omaisuustulojen kasvusta seurasi myös suuri nettotulojen eli käytettävissä olevien tulojen kasvu. Tämä muutos selittää olennaisen osan ylimmän tulodesiilin tulojen kasvusta. On syytä huomata että palkkatulojen jakauma ei juurikaan muuttunut eivätkä palkkaerot kasvaneet. Lisäksi palkkatulojen verotus ja rajaveroasteet säilyivät koko 1990-luvun ajan Suomessa hyvin korkeina, mikä osaltaan hillitsi käytettävissä olevien tulojen kasvua palkkajakauman yläpäässä<sup>79</sup>.

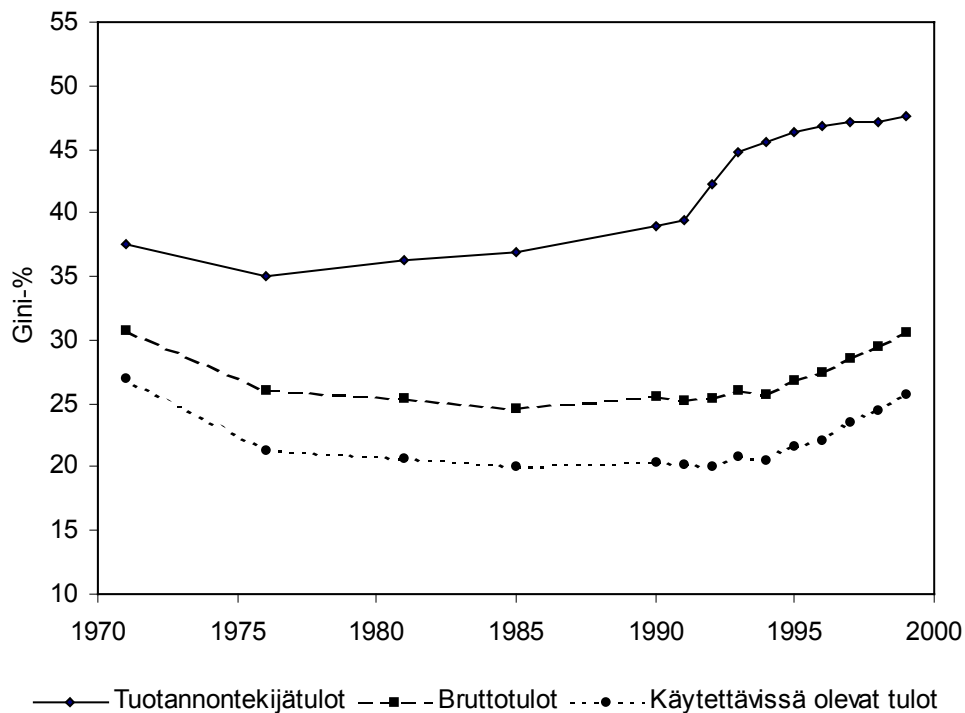
Toinen osa tuloerojen kasvua oli erityisesti tulojakauman alimman desiilin suhteellisen ja jopa absoluuttisen aseman heikkeneminen 1990-luvulla. Syy tähän muutokseen oli yksinkertainen. Tulojakauman alimpiin desiileihin sijoittuvat ne kotitalouksista, joiden tulot suurelta osin muodostuvat erilaisista tulonsiirroista; eläkkeistä, opintorahoista, työttömyyskorvauksista, asumistuesta, kotihoidontuesta ja toimeentulotuesta. Julkisen talouden tasapainon ja työllistymisen kannustimien parantamiseksi tulonsiirtojen tasoa ja kasvua leikattiin ja niiden saannin ehtoja tiukennettiin. Merkittävä taustatekijä oli lisäksi kasvanut pitkäai-

<sup>78</sup> Katso Riihelä & al. 2001, Riihelä & Sullström 2001, Suoniemi 1999, Jäntti 2001 ja Kiander & al. 2000.

<sup>79</sup> Riihelä & Sullström 2001.

kaistyöttömyys, joka vähitellen pudotti huomattavan joukon työttömiä ansioidonnanaisen työttömyysturvan piiristä perusturvan varaan, mikä samalla supisti saatujen etuuksien tasoa huomattavasti<sup>80</sup>.

Kuvio 5.5. Gini-kertoimet eri tulokäsitteillä, Suomi 1971-1999



Lähde: Riihelä, Sullström & Tuomala.

Kuviossa 5.5 on esitetty hajotelma tuloeroihin vaikuttavista tekijöistä. Kuvioista voi havaita, että tuloerojen kasvun taustalla oli aito eriarvoisuuden kasvu: markkinatulojen (eli kotitalouksien saamien palkka- ja yrittäjätulojen ja pääomatulojen) jakauma muuttui aiempaa epätasaisemmaksi 1990-luvulla. Tähän vaikuttivat toisaalta pääomatulojen voimakas kasvu, mikä yleensä kasaantuu suurituloisimmille kotitalouksille, ja toisaalta työttömyyden nousu, joka taas vähensi työttömäksi joutuneiden saamia markkinatuloja. Hyvinvointivaltion jakamat tulonsiirrot kuitenkin kaventavat markkinoilla syntyviä tuotannontekijätulojen eroja. Kun huomioidaan tulonsiirtojen kuten eläkkeiden, lapsilisien ja työttömyyskorvausten vaikutus, saadaan bruttotulojen jakauma, joka on huomattavasti tasaisempi kuin markkinatulojen jakauma. Tulonsiirtojen tuloeroja kaventava vaikutus alkoi kuitenkin hieman heikentyä 1990-luvulla tulonsiirtoihin kohdistettujen säästötoimien vuoksi. Lopullinen käytettävissä olevien tulojen jakauma saadaan, kun bruttotuloista vähennetään kotitalouksien maksamat välittömät ve-

<sup>80</sup> Katso Saari 2000 & 2001.

rot. Verotus tasoittaa selvästi tuloeroja. Toisaalta myös verotuksen tuloeroja ta-  
saava vaikutus heikentyi 1990-luvun aikana kun varsinkin pääomatulojen vero-  
tusta kevennettiin.

### **Köyhyyden mittaamisesta ja kehityksestä**

Tuloerojen ohella hyvinvointivaltioiden toiminnan arvioinnissa keskeistä on nii-  
den onnistuminen köyhyyden torjunnassa. Köyhyyden vähentäminen on melkein  
kaikkialla eräs keskeisistä julkisen hyvinvointipolitiikan päämääristä. Eri maiden  
vertaaminen edellyttää kuitenkin köyhyyden määrittelyä.

Useimmiten järkevänä pidetään jonkinlaista suhteellisen köyhyyden määritelmää.  
Tällöin myönnetään, että köyhyys on suhteellinen ilmiö ja että rikkaassa maassa  
köyhiksi määritellyt voisivat olla hyvätuloisia jossain köyhemmässä maassa. Toi-  
saalta köyhyys koetaankin usein juuri suhteessa ympäröivään yhteiskuntaan.  
Köyhä on se, jolla ei resurssien puutteen vuoksi ole mahdollisuuksia viettää sa-  
manlaista elämää kuin useimmilla muilla kansalaisilla. Suhteellisella köyhyy-  
dellä pyritään kuvaamaan sitä, onko kotitaloudella varaa ympäröivässä yhteis-  
kunnassa yleisesti riittävänä pidettyyn elintasoon. Suhteellisen köyhyydenkin kä-  
site on ongelmallinen määriteltävä eikä yksiselitteisen määritelmän löytäminen  
liene mahdollista.

Eri maissa sosiaaliavun asettamat toimeentulonormit määrittävät minimitulota-  
son, jonka yhteiskunta sosiaalipolitiikan avulla takaa jokaiselle jäsenelleen. Toi-  
meentulonormien avulla estetään absoluuttinen köyhyys. Yleensä toimeentulo-  
normit on kuitenkin asetettu niin, että ne eivät poista kokonaan suhteellista köy-  
hyyttä. Usein suhteellinen köyhyys on tapana määritellä niin, että köyhiä ovat ne,  
joiden käytettävissä olevat tulot ovat vähemmän kuin 50 prosenttia tulonsaajien  
mediaanituloista. Monessa tapauksessa toimeentulon miniminormit jäävät tämän  
tason alapuolelle. Hyvinvointivaltioissa on kuitenkin monia tukijärjestelmiä, joi-  
den avulla monet onnistuvat saavuttamaan tätä suhteellista köyhyysrajaa parem-  
man toimeentulon tason. Pelkkien tulojen lisäksi köyhyyttä voidaankin mitata  
epäsuorasti kulutuksen ja elinolojen kautta. Tulojen käyttö köyhyysmittarina on  
kuitenkin ongelmallista, koska se ei huomio varallisuutta eikä julkisten palvelui-  
den arvoa. Liioin se ei huomioi harmaa taloutta.<sup>81</sup>

Taulukossa 5.8 on esitetty joitakin keskenään vertailukelpoisia tulonjakotutki-  
muksiin perustuvia köyhyysmittareita. Köyhyyden kriteerinä on käytetty 50 pro-  
sentin tuloajaa. Ne joiden tulot ovat vähemmän kuin puolet mediaanituloista, on  
määritelty köyhiksi. Luvut kuvaavat näin määriteltyjen köyhien osuutta maiden  
koko väestöstä sekä köyhissä kotitalouksissa asuvien lasten osuutta lasten luku-  
määrästä (eli lapsiköyhyyttä). Näin määritelty köyhyysraja on hyvin samankal-  
tainen taulukkoon valituissa Pohjoismaissa ja isoissa EU-maissa, joissa keski-

<sup>81</sup> Katso esimerkiksi Ringen (1987), luku 7.



määräinen tulotaso ja siten myös mediaanitulotaso ovat hyvin lähellä toisiaan. Sen sijaan Yhdysvalloissa mediaanitulot ovat selvästi korkeammat kuin Euroopassa ja tästä seuraa, että yhdysvaltojen kohdalla 50 prosentin köyhyysraja merkitsee selvästi korkeampaa tulotasoa kuin Euroopassa.

*Taulukko 5.8. Köyhyysasteita 1990-luvun puolivälissä*

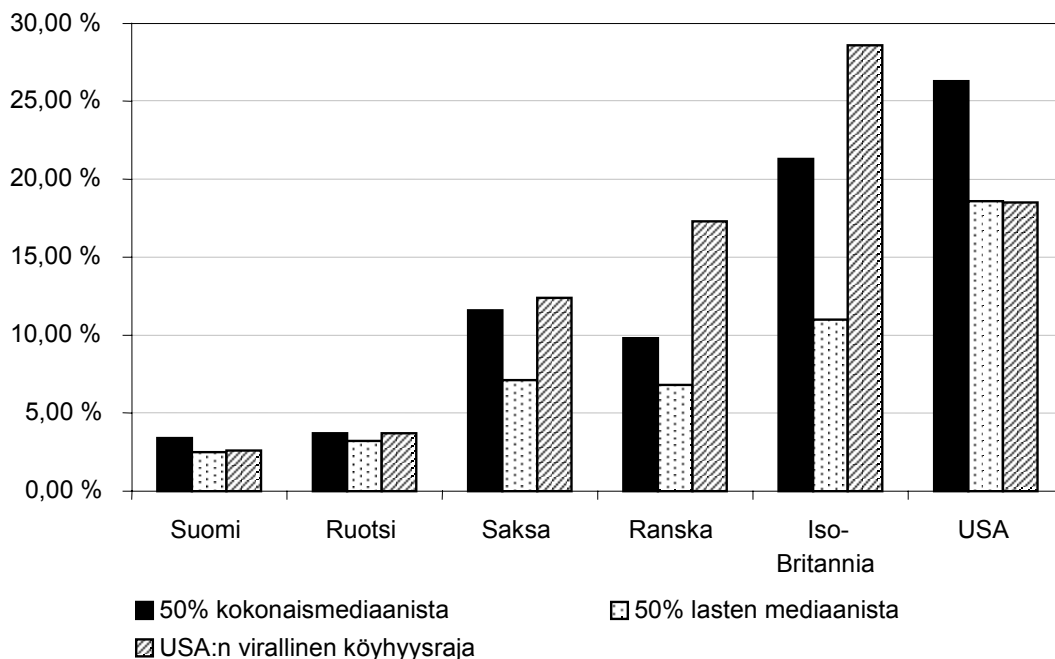
	Tulonjako: gini-kerroin	Köyhyysaste	Lapsiköyhyys
Suomi	22,6	3,2	3,4
Ruotsi	22,1	2,9	3,7
Norja	23,8	3,1	4,5
Tanska	23,6	4,9	5,9
Pohjoismaiden keskiarvo	23,0	3,5	4,4
Viisi suurinta EU-maata	30,8	11,8	15,4
USA	37,2	20,7	26,3

Lähde: Luxembourg Income Study.

Taulukon luvuista voidaan tehdä joitakin päätelmiä. Ensimmäinen niistä on se, että tulonjaon tasaisuus näyttää korreloivan positiivisesti alhaisen köyhyysasteen kanssa. Mitä epätasaisempi on tulonjako, sitä suurempi on myös köyhien suhteellinen osuus. Tämä on tietysti luontevaa, koska epätasainen tulonjako tarkoittaa juuri suurempaa tulojakaumaa. Toinen huomio on se, että köyhyys on huomattavan yleistä Yhdysvalloissa, missä köyhyysaste on noin kaksinkertainen verrattuna EU:n keskiarvoon ja noin viisinkertainen verrattuna Pohjoismaihin. Kolmas huomio onkin, että Pohjoismaiden voi katsoa olleen kaikkein menestyksekkäimpiä köyhyiden estämisessä. Tämä näkyy myös lapsiköyhyydessä. Sekä isoissa EU-maissa että Yhdysvalloissa lapsiperheiden köyhyysriski on muita kotitalouksien suurempia. Pohjoismaissa näin ei kuitenkaan ole. Syynä tähän on pohjoismaisten hyvinvointivaltioiden perhepolitiikka, joka jakaa runsaasti tukea lapsiperheille pitkien vanhempainlomien sekä kattavan ja runsaasti subventoidun päivähoitojärjestelmän kautta. Pohjoismaiden malli tukee molempien puolisoitten työssäkäyntiä, mikä puolestaan lisää lapsiperheiden tuloja ja vähentää köyhyysriskiä – muutenhan lapsiperheiden köyhyysriski on väistämättä suurempi, koska niissä on enemmän perheenjäseniä tulonsaajaa kohden kuin muissa kotitalouksissa.

Erilaisten köyhyysmittareiden eroja voidaan tarkastella kuvion 5.6 avulla. Siinä on esitetty lapsiköyhyysasteita käyttämällä kolmea erilaista mittaria; tavanomaista 50 prosenttia mediaanituloista, absoluuttista köyhyysrajaa (USA:n virallinen dollarimääräinen köyhyysraja) sekä 50 prosenttia lasta kohden lasketuista mediaanituloista. Tämä raja on kahta muuta alempi sen vuoksi, että henkeä kohti lasketut tulot ovat lapsiperheissä pääsääntöisesti muita kotitalouksia alemmat.

Kuvio 5.6. Lapsiköyhyys vertailuryhmän maissa eri mittareilla mitattuna



Lähde: Luxemburg Income Study / Bradbury & Jäntti 1999.

Köyhyysmittarin valinnalla ei näytä olevan juurikaan vaikutusta Suomen ja Ruotsin köyhyysasteisiin. Tämä johtuu osin siitä, että mittavan perhepolitiikan ja naisten työssäkäynnin ansiosta lapsiperheiden henkeä kohti lasketut tulot eivät juuri poikkea muusta väestöstä. Muissa maissa näin ei ole. Absoluuttisen köyhyysrajan käyttäminen lisää köyhyysastetta Ranskassa ja Britanniassa mutta alentaa sitä Yhdysvalloissa. Tähän on syynä se, että kahdessa ensimmäisessä maassa käytetty absoluuttinen raja on korkeampi kuin 50 prosenttia näiden maiden mediaanituloista kun taas Yhdysvalloissa puolet mediaanitulosta on selvästi enemmän kuin virallinen köyhyysraja. Suomen ja Ruotsin kohdalla puolet kansallisesta mediaanitulosta on hyvin lähellä USA:n virallista köyhyysrajaa. Voidaankin sanoa, että Suomessa ja Ruotsissa köyhien reaalitulot ovat paremmat kuin Yhdysvalloissa vaikka koko väestön keskimääräiset reaalitulot ovatkin Yhdysvalloissa selvästi korkeammat.

EU uudistaa ja yhdenmukaistaa köyhyyden mittaamista EU-maissa. Uudeksi köyhyysrajaksi on tulossa 60 prosenttia kotitalouksien käytettävissä olevien tulojen mediaaniarvosta. Lisäksi Eurostat käyttää tulojen laskennassa erilaista ekvivalenssiskaalaa kuin OECD. Muutos nostaa pohjoismaiden laskennallista köyhyysastetta, kuten taulukosta 5.9 käy ilmi. Suomen köyhyysaste kaksinkertaistuu muutoksen seurauksena, mutta pysyy silti edelleen EU-maiden alhaisimpana Ruotsin ohella.

*Taulukko 5.9. Köyhyysaste vanhoilla ja uusilla tilastointikäytännöillä laskettuna Euroopan maissa*

Maa	50 %:n köyhyysraja ja OECD:n ekvivalenssiskaala	60 %:n köyhyysraha ja Eurostatin ekvivalenssiskaala
Norja 1995	4	12
Ruotsi 1995	4	7
Suomi 1995	4	9
Tanska 1992	5	13
Belgia 1996	7	13
Hollanti 1994	7	12
Itävalta 1995	11	16
Luxemburg 1994	4	10
Ranska 1994	8	14
Saksa 1994	7	12
Irlanti 1987	10	17
Britannia 1995	12	21
Espanja 1990	10	16
Italia 1995	14	21

Lähde: Ritakallio (2001).

Miten tehokkaasti hyvinvointivaltio pienentää tuloeroja ja vähentää köyhyyttä? Tässä suhteessa eri maiden välillä on selviä eroja. Erilaiset hyvinvointivaltiotyypit tuottavat erilaisia tuloksia tulonjaon ja köyhyysasteen (taulukko 5.10). Selvimät erot on havaittavissa toisaalta Pohjoismaiden ja toisaalta anglosaksisten maiden välillä. Edellisissä tuloerot ovat erittäin pienet ja köyhyys vähäistä. Jälkimmäisissä taas tuloerot ovat suuret ja köyhyys yleistä. Nämä erot ovat ainakin osin seuraus erilaisista tavoitteista. Pohjoismainen hyvinvointivaltiomalli on tietoisesti pyrkinyt tasaiseen tulonjakoon, ja tässä suhteessa sen voi katsoa onnistuneen. Liberaalissa amerikkalaistyypisessä järjestelmässä ei taas panna kovin painoa suhteellisten erojen tasaamiselle.

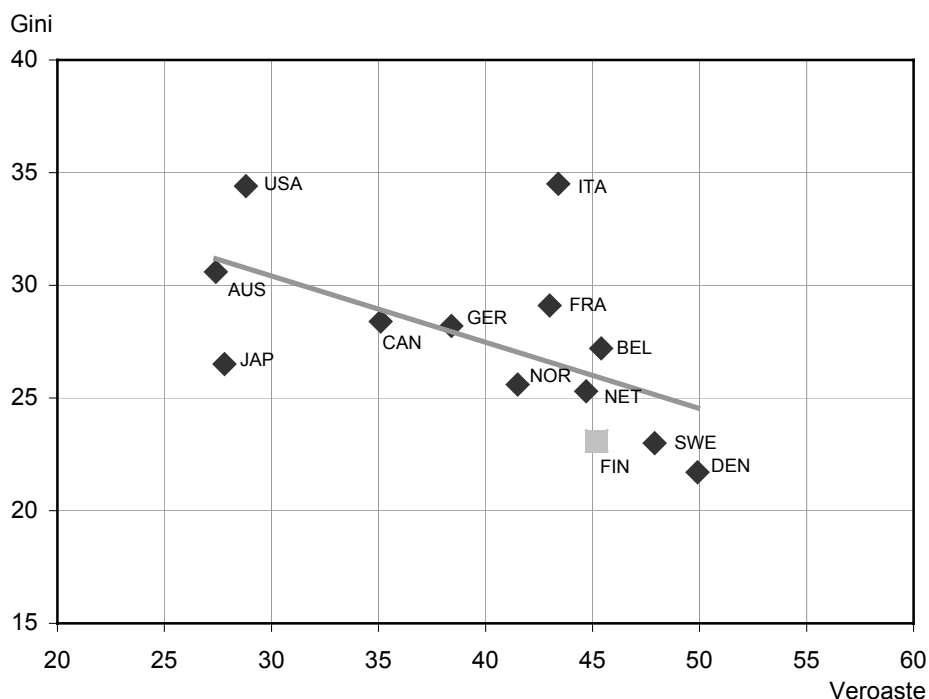
*Taulukko 5.10. Hyvinvointivaltiomallit ja tulonjako*

Hyvinvointivaltiomalli	Esimerkkimaita	Tulonjako
Liberaalinen anglosaksinen hyvinvointivaltio	USA, Britannia, Kanada, Australia	Suuret tuloerot, korkea köyhyysaste
Konservatiivis-korporatistinen manner-Eurooppalainen hyvinvointivaltio	Saksa, Ranska, Italia, Benelux-maat, Itävalta, Espanja	Tuloerot ja köyhyys teollisuusmaiden keskitasoa
Pohjoismainen hyvinvointivaltio	Pohjoismaat	Tasainen tulonjako, alhainen köyhyysaste

Julkisen sektorin kautta tapahtuva tulojen uudelleenjakoo tasoittaa tulonjakoo ja vähentää köyhyyttä. Niinpä julkisen sektorin suuri koko ja vastaavasti sen edel-

lyttämä korkea veroaste korreloivat positiivisesti tulonjaon tasaisuuden kanssa (kuvio 5.7). On ilmeistä, että laaja hyvinvointivaltio vähentää köyhyyttä. Samoin tuloerot ovat laajoissa hyvinvointivaltioissa pienempiä kuin minimiturvaan perustuvissa maissa. Hyvinvointivaltion vaikutusten tarkka arviointi edellyttäisi kuitenkin ginikertoimen hajotelmaa kuin edellä Suomen osalta tehtiin.

Kuvio 5.7. Veroaste ja tulonjaon tasaisuus 1990-luvun alkupuolella



Lähde: OECD.

Korkea veroaste ja suuri julkinen sektori ei kuitenkaan kaikissa tapauksissa automaattisesti johda tuloerojen kaventumiseen ja köyhyyden poistumiseen. Ranska ja Italia ovat esimerkkejä tällaisista maista. Tällaiseen tulokseen voidaan päätyä, jos julkinen sektori siirtää keräämänsä rahat takaisin keskiluokalle. Japani on taas esimerkki maasta, jossa tulonjako on suhteellisen tasainen ilman suurta julkisen sektorin kautta tapahtuvaa tulojen uudelleenjakoa. Japanin tasaisen tulonjaon taustalla lienevät korkea työllisyysaste ja suhteellisen tasainen palkkaja-kauma.

### 5.3 Sosiaaliset olot ja hyvinvointi

Hyvinvointivaltio on varsinkin Pohjoismaissa onnistunut tasoittamaan tuloeroja ja vähentämään suhteellista köyhyyttä. Tämän lisäksi hyvinvointivaltiot ovat onnistuneet myös joko kohtalaisen tai jopa erittäin hyvin talouden kasvu- ja työllis-

syystavoitteiden saavuttamisessa. Tässä mielessä pohjoismaista hyvinvointivaltiomallia voi pitää suhteellisen menestyksekkäänä. Seuraavassa tarkastellaan vielä lyhyesti, kuinka hyvinvointivaltiot ovat onnistuneet edistämään eri tavoin mitattavissa olevaa hyvinvointia. Tällöin ei puhuta kasvusta eikä aineellisesta elintasosta vaan indikaattoreista, jotka mittaavat terveyttä, tasa-arvoa ja hyvinvoinnin sosiaalisia aspekteja.

### Sosiaalinen liikkuvuus

Eräänä kritiikkinä hyvinvointivaltiota kohtaan on esitetty, että hyvinvointivaltion katsotaan passivoivan ihmisiä ja siten vähentävän talouksien ja yhteiskuntien dynaamisuutta ja aiheuttavan sosioekonomisen rakenteen jäykistymistä. Tasa-arvotavoitteet ja yhteiskunnan säätelymekanismit rajoittavat normit yhdessä korkean verotuksen kanssa vähentävät yksilöiden mahdollisuuksia rikastua omalla työllään ja tekevät siten sosiaalisen aseman parantamisen liian vaikeaksi. Näin ainakin voidaan väittää. Tulonsiirrot ja kattavat julkiset hyvinvointipalvelut edistävät kyllä monien kohdalla positiivista vapautta lisäämällä pienituloisten kotitalouksien käytettävissä olevia tuloja ja valintamahdollisuuksia ja vähentämällä taloudellista epävarmuutta. Samalla tuloeroja voimakkaasti tasaava verotus kuitenkin rajoittaa negatiivisen vapauskäsitteksen mukaista vapautta – yksilöiden omaa taloudellista toimintavapautta rajoitetaan.

Hyvinvointivaltioajattelun taustalla onkin usein positiiviseen vapauteen liittyvä näkemys, että voidakseen olla vapaa ja aktiivinen osapuoli yhteiskunnassa, ihminen tarvitsee tietyt materiaaliset perusresurssit. Puhdas markkinatalous ei näitä resursseja kaikille takaa. Perinteisempään negatiiviseen vapauskäsitteeseen<sup>82</sup> perustuvan yhteiskunnan voi kuitenkin katsoa olevan tehokkaampi taloudellisessa mielessä ja tarjoavan yksilöille suurempia mahdollisuuksia, koska siinä taloudelliset kannustimet ovat alhaisemman verotuksen ja vähäisemmän tulojen uudelleenjaon vuoksi voimakkaampia<sup>83</sup>.

Hyvinvointivaltion puolustajat korostavat hyvinvointivaltion luonnetta positiivisten vapauksien tuottajina. Riittävän turvaverkon ansioista kaikki voivat esimerkiksi kouluttautua ja ryhtyä myös yhteiskunnan kokonaisedun kannalta tärkeisiin mutta riskialttiisiin hankkeisiin. Kysymys hyvinvointivaltioiden suomasta vapaudesta vaikuttaa omiin elinolosuhteisiin on viime kädessä empiirinen. Eräs tapa tarkastella tätä kysymystä on sosiaalisen liikkuvuuden mittaaminen. Sosiaalisella liikkuvuudella tarkoitetaan yksilöiden mahdollisuuksia siirtyä aiempaa parempaan sosiaaliseen asemaan. Jos yhteiskunta tavalla tai toisella estää tä-

<sup>82</sup> Positiivisen ja negatiivisen vapauden käsitteitä käsittelee esim. Isaiah Berlin (1958). Negatiivisella vapaudella tarkoitetaan vapautta ulkoisista rajoitteista, muiden ihmisten tai valtion puuttumattomuutta yksilön tekoihin. Positiivisella vapaudella taas tarkoitetaan vapautta ja mahdollisuutta todelliseen toimintaan, esim. riittäviä resursseja valintamahdollisuuksien hyödyntämiseen.

<sup>83</sup> Katso esimerkiksi Friedman 1962.

män, sosiaalista liikkuvuutta (säätymäkiertoa) ei tapahdu vaan jokainen perii yhteiskunnallisen asemansa vanhemmiltaan. Vanhoissa feodaali- ja säätymä-yhteiskunnissa näin olikin.

Taloudellisessa mielessä tehokkain on meritokraattinen yhteiskunta, jossa jokaisen asema perustuu pelkästään jokaisen omaan kyvykkyyteen eikä perittyihin asemaan tai varallisuuteen. Tällaisissa yhteiskunnissa sosiaalinen liikkuvuus on suurta. Miten erilaisia eri maat sitten ovat liikkuvuuden suhteen? Kannustaako niukempi hyvinvointivaltio ponnistelemaan ja johtaako tämä suurempaan liikkuvuuteen elinkaaren sisällä ja toisaalta sukupolvien välillä? Jos tämä pitäisi paikaansa, suurempien tuloerojen tulisi korreloida suuremman liikkuvuuden kanssa. Tarkastelemme seuraavassa lyhyesti Skandinavian maiden ja Yhdysvaltojen välistä eroja koskenutta tutkimusta (Aaberge & al. 1996).

*Taulukko 5.11. Tuloerot (Gini-kerroin) ja tulotason liikkuvuus (indeksi) 1986-1990*

	Tuloerot palkka- tuloissa	Palkka- tulojen liikkuvuus	Tuloerot markkina- tuloissa	Markkina- tulojen liikkuvuus	Tuloerot käytettä- vissä olevissa tuloissa	Käytettä- vissä olevien tulojen liikkuvuus
Ruotsi	0,250	0,045	0,211	0,078	0,183	0,094
Norja	0,278	0,053	0,263	0,070	0,197	0,075
Tanska	0,232	0,057	0,245	0,046	0,224	0,054
USA	0,356	0,051	0,383	0,062	0,321	0,060

Lähde: Aaberge & al. 1996.

Huolimatta yhteiskuntien erilaisuudesta ja eroista tuloeroissa, skandinaaviset maat ja Yhdysvallat näyttävät tulojen liikkuvuuden suhteen olevan melko samankaltaisia. Käytettävissä tuloissa suurin liikkuvuus on vertailuryhmän maiden joukossa tasaisimman tulojaon omaavassa Ruotsissa. Tämä tutkimuksen tulokset ovat yhdensuuntaisia mm. Saksan ja Yhdysvaltojen välillä tehtyjen tutkimusten<sup>84</sup> kanssa, joissa ei löydetty tukea väitteelle tuloerojen ja tuloliikkuvuuden välisestä positiivisesta yhteydestä. Myös toimialojen välinen liikkuvuus on esimerkiksi Erikssonin ja Jäntin<sup>85</sup> mukaan Suomessa hyvällä tasolla.

Edellä tarkastelu koski tuloliikkuvuutta yksilötasolla. Yhtä mielenkiintoinen on kysymys liikkuvuudesta sukupolvien välillä, eli siitä miten tulotaso tai sosiaalinen asema periytyy. Björklund ja Jäntti<sup>86</sup> luokittelivat sosiologista viitekehystä käyttäen työntekijä seitsemään ryhmään ja vertasivat isän ja pojan asemaa tämän

<sup>84</sup> Burkhauser & al. 1995. Katso myös Aaberge & al. 1996.

<sup>85</sup> Eriksson & Jäntti 1995.

<sup>86</sup> Björklund & Jäntti 2000.

jaon puitteissa.<sup>87</sup> Vertailussa ei ollut mukana Suomea. Tulos oli se, että korkeimmat poikkeamat ammattiaseman periytyvyydessä olivat Unkarissa (76 % havainnoista diagonaalien ulkopuolella) sekä Ruotsissa ja Australiassa (73 % havainnoista diagonaalien ulkopuolella). Yhdysvalloissa vastaava poikkeamia diagonaalilta oli 70 %, Isossa-Britanniassa sekä Ranskassa 65 % ja Saksassa 62 %. Otoksesta puuttui monia mielenkiintoisia maita, kuten Ruotsia lukuun ottamatta kaikki Pohjoismaat, mutta silti tulokset vahvistavat jo edellä todettua näkemystä, jonka mukaan kannustintekijät (korkeat tuloerot) eivät ehkä sittenkään ole keskeinen liikkuvuuteen vaikuttava tekijä. Pikemminkin tuloksia voi tulkita niin, että hyvinvointivaltioiden tarjoama mahdollisuuksien tasa-arvo edistää sosiaalista liikkuvuutta kaikissa dimensioissa.

Myös ansiotason vertailu sukupolvien välillä on mahdollista. Tällaisia tutkimuksia on lukuisia<sup>88</sup>. Niiden perusteella havaitaan, että korrelaatiot ovat yleensä melko korkeita, karkeasti ottaen väliltä 0,4 aina 0,6 asti, ja että Yhdysvalloissa liikkuvuus ei paremmista kannustimista huolimatta ole muita maita suurempaa. Suomi ja Ruotsi saivat tyypillisesti vähintään yhtä alhaisia korrelaatiokertoimia kuin Yhdysvallat. Pohjoismainen hyvinvointivaltio ei näytä ainakaan vähentävän tulotason liikkuvuutta sukupolvien välillä.

## Demografia ja hyvinvointi

Hyvinvointivaltioita voidaan arvioida myös sillä perusteella, miten ne vaikuttavat väestön kehitykseen – syntyvyyteen, lapsikuolleisuuteen ja keskimääräiseen elinikään.

### *Syntyvyys*

Kehitysmaissa lapsiluku on edelleen suuri, teollisuusmaissa taas pieni. Syntyvyys laski kaikissa vertailuryhmän maissa 1970-luvulla alle uusiutumisluvun (noin 2,1 lasta naista kohden). Tämä määrä lapsia tarvitaan jotta väestö ei ilman netto-muuttovoittoa vähenisi. Monissa teollisuusmaissa ongelmaksi uhkaa muodostua jo liian alhainen syntyvyys, joka pitkällä aikavälillä johtaa sukupolvien supistumiseen ja vanhushuoltosuhteen jyrkkään nousuun. Toisaalta syntyvyydessä on länsimaiden keskenkin eroja. Yhdysvalloissa 1980-luku merkitsi syntyvyyslukujen paluuta lähelle uusiutumislukua. Yhdysvaltain hyvä väestökehitys tukee käsitystä amerikkalaisen yhteiskunta- ja talousjärjestelmän dynaamisuudesta ja elinvoimaisuudesta. Millaisia vaikutuksia eurooppalaisella tai pohjoismaisella hyvinvointivaltiolla voisi sitten olettaa olevan syntyvyyteen?

---

<sup>87</sup> Analyysin pohjana on matriisi jossa on seitsemän saraketta ja seitsemän riviä, jossa rivit edustavat isän ammattiasemaa ja sarakkeet pojan ammattiasemaa. Mikäli ammattiasemassa ei tapahdu ylisukupolvista muutosta, eli ammattiasema periytyy täysin, tulevat kaikki havaintopisteet (isän ja pojan ammattiasema) diagonaalille. Poikkeamat diagonaalilta merkitsevät liikkuvuutta ammattiasemissa.

<sup>88</sup> Katso Aaberge & al. 1996.

Osasyynä syntyvyyden laskuun voidaan pitää hyvinvointivaltioiden keskeisiä järjestelmiä: länsimaissa erilaiset sosiaaliturva- ja eläkejärjestelyt ovat tehneet tarpeettomaksi lapsien hankkimisen vanhuuden turvaksi. Toisaalta syntyvyyteen voivat vaikuttaa muutkin tekijät.

Länsi-Euroopassa on jo pitkään vallinnut asetelma, jossa syntyvyys on alhaisin Keski- ja Etelä-Euroopan maissa ja korkein Pohjoismaissa, Irlannissa ja Hollannissa. Havainnot Pohjoismaista ja Hollannista näyttäisivät osoittavan, että pitkälle viedyt hyvinvointivaltiojärjestelmät voivat tukea syntyvyyttä. On selvää, että näissä maissa perheet eivät tarvitsekaan lapsia tuottamaan vanhuuden turvaa. Sen sijaan erityisesti pohjoismainen perhepolitiikka tukee naisten mahdollisuuksia osallistua samanaikaisesti työmarkkinoille ja hankkia lapsia. Näitä tavoitteita tukevat pitkät ja taloudellisesti hyvin tuetut vanhempainlomat ja hoitovapaat sekä toimiva, kattava ja voimakkaasti tuettu päivähoitojärjestelmä. Sen sijaan lapsiperheiden saama suora tulo- ja verotuki ei ole Pohjoismaissa olennaisesti muita teollisuusmaita korkeammalla tasolla.

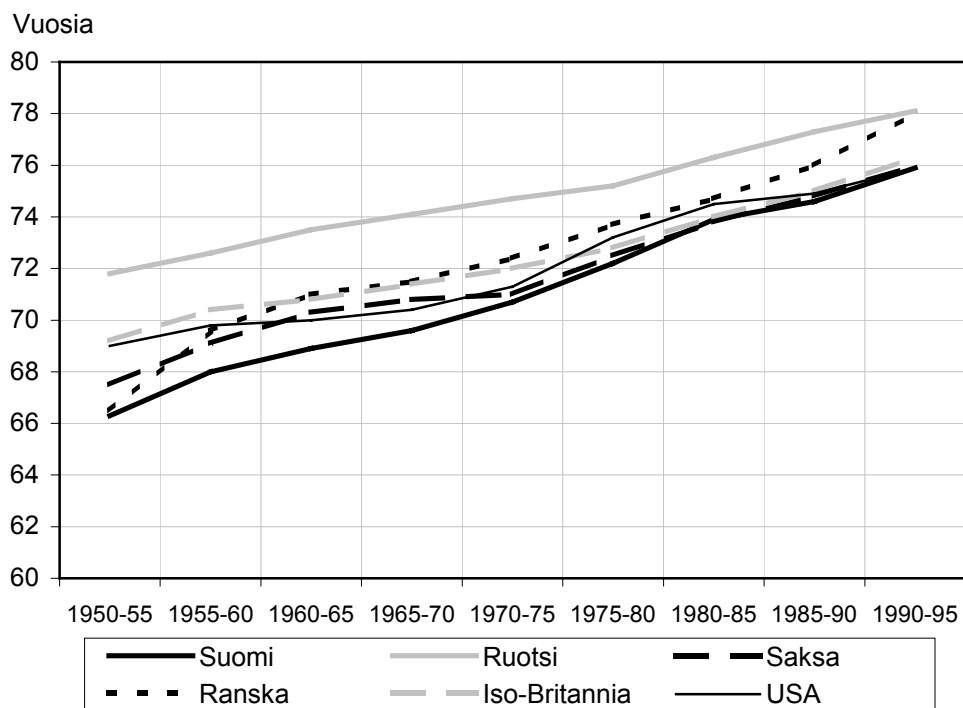
On todennäköistä, että syntyvyyteen vaikuttaa myös perheiden kokema taloudellinen epävarmuus. Ruotsin aiemmin korkeat syntyvyysluvut alenivat 1990-luvulla, kun työttömyys ja työsuhteiden epävarmuus lisääntyivät talouskriisin seurauksena. Lisäksi lapsiperheiden käytettävissä olevat tulot supistuivat erilaisiin tukijärjestelmiin kohdistettujen säästötoimien vuoksi.

### *Elinajanodote ja lapsikuolleisuus*

Syntyvän lapsen elinajanodote on länsimaissa noussut yhtäjaksoisesti toisen maailmansodan jälkeen. Kuvan vertailuryhmän maista Ruotsissa 1950-luvulla elinajan odote oli korkein, Suomessa alhaisin. Erot ovat 50 vuoden aikana kaventuneet mutta silti Ruotsin ja Suomen keskinäinen asetelma on säilynyt. Kehitystrendi vertailuryhmän maissa on hämmästyttävän samankaltainen vaikka taseroja esiintyykin. Kehityksen taustalla vaikuttavat elintason nousu, terveydenhoidon kehittyminen ja lääketieteellisen tutkimuksen tulosten leviäminen. Tästä edistyksestä pääsevät eniten hyötymään suhteellisen vakaat korkean elintason yhteiskunnat. Väestön keskimääräinen odotettavissa oleva elinikä on pisin Japanin ohella Ruotsissa, Islannissa ja Norjassa. Suomi ja Tanska ovat sen sijaan lähempänä teollisuusmaiden keskitasoa.



Kuvio 5.8. Syntyvän lapsen elinajanodote, vuosia

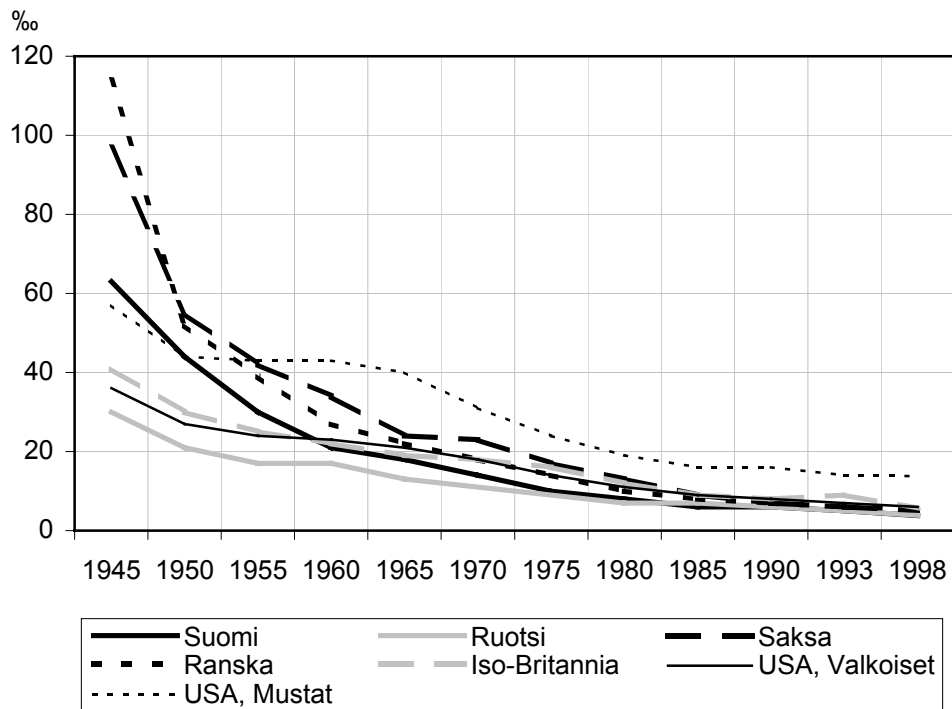


Lähde: Mitchell 1998.

Elinajan odotteeseen vaikuttaa myös lapsikuolleisuus. Lapsikuolleisuuden jyrkkä väheneminen on pidentänyt keskimääräistä elinikää kaikkialla. Lapsikuolleisuuden mittarina toimii vertailuluku, joka kertoo alle yhden vuoden ikäisenä kuolleiden elävänä syntyneiden lasten osuuden jokaista 1000 syntynyttä lasta kohden. Lapsikuolleisuus on alentunut toisen maailman sodan jälkeen kaikissa länsimaissa jyrkästi. Tietty lasku vauhdin hidastuminen on havaittavissa yleisesti 1960-luvulla. Sodalta säästynyt Ruotsi oli 1945 lapsikuolleisuuden alhaisuudella mitattuna ilmeisesti maailman johtava maa. Vaikka muut maat ovat saavuttaneet Ruotsia selvästi, on Ruotsi edelleen yhdessä Suomen kanssa kärkisijalla. Kaikki vertailuryhmän maat mahtuvat välille 5-10 kuollutta 1000 syntynyttä kohden. Vaikka erot vaikuttavat pieniltä, on huomattava että esimerkiksi Isossa-Britanniassa lapsikuolleisuus on kaksinkertaista Suomeen nähden ja että Yhdysvalloissa afroamerikkalaisten lasten kuolleisuus on yli kolminkertaista Suomalaisiin lapsiin nähden.

Lapsikuolleisuuden vähentämisessä hyvinvointivaltion merkitystä voi pitää keskeisenä. Julkinen ja kansalaisia holhoava terveydenhoitojärjestelmä on Pohjoismaissa onnistunut tehokkaasti huolehtimaan kaikkien lasten terveydestä, ei ainoastaan hyväosaisten.

Kuvio 5.9. Ensimmäisen elinvuoden aikana kuolevien elävänä syntyneiden osuus kaikista elävänä syntyneistä lapsista, promillea



Lähde: Mitchell 1998.

### Sairastavuus ja sen sosiaaliryhmittäiset erot

Sairastavuuden sosiaaliryhmittäisten erojen tulkinta vaatii erityistä huolellisuutta. Sinällään vaikuttaa siltä, että terveys liittyy vahvasti sosioekonomiseen statukseen (Attanasio & Emmerson 2001, Wilkinson 1996); varakkaat ja koulutetut ovat kaikissa maissa terveempiä ja elävät pidempään kuin köyhät ja vähän koulutetut. Erityisesti työttömyys on usein riskitekijä, joka yhdistyy sairastavuuteen. Havainto tukee käsitystä aineellisen elintason merkityksestä myös terveyden taustatekijänä.

Kilpailevat ja täydentävät selitysmallit korostavat esimerkiksi raskauden aikaisen tapahtumien ja lapsuuden merkitystä sekä työtehtävien luonteen ja stressin merkitystä. Näillä kaikilla saattaa olla tietysti omat liittymäkohtansa myös sosioekonomiseen asemaan, joko omaan tai vanhempien. Vaikka sosioekonomisiin eroihin perustuva näkemys hyväksyttäisiinkin, niin näkökulmaan liittyy kuitenkin merkittäviä ongelmia: Ensinnäkin kausaliteetin suunta voi joskus olla ongelmallinen. Varallisuuden voi olettaa vaikuttavan terveyteen, mutta entä jos relaatio kulkeekin toiseen suuntaan: huono terveys laskee säästämisalttiutta mikä vaikuttaa alentavasti tulevaisuuden varallisuuteen? Vastaavasti heikko terveys vaikeuttaa työmarkkinoilla menestymistä ja johtaa pienituloisuuteen. Lisäksi on

huomattava, että terveyserojen takana saattavat olla myös erot elintavoissa ja myös käytettävissä olevissa terveydenhoitopalveluissa. Miten suhtautua esimerkiksi tupakointiin tai epäterveellisiin ruokailutottumuksiin, jotka ovat selvästi tulosisidonnainen ilmiö. Viimekädessä ihminen kuitenkin tekee niistä itse päätökset. Myös terveydenhoitopalveluissa on tulotasoihin liittyviä eroja. On hyvin tunnettua, että tulotason nousu vähentää ”ennen aikaisen” kuoleman vaaraa. Omasta terveydestä, sekä elintapojen että terveydenhoidon kautta, huolehditaan paremmin. Usein käytetään myös yksityisiä terveydenhoitopalveluita. Maissa joissa julkisen terveydenhuollon taso on heikko, tällä on suuri merkitys. Myös Suomessa esimerkiksi pitkien leikkausjonojen takia mahdollisuus käyttää yksityisen sektorin palveluita voi merkitä parempaa ”ennustetta”. Kuitenkin myös samaa palvelua käyttävien kesken esiintyy tulotasoihin ja koulutustasoon liittyviä eroja. Esimerkiksi ohitusleikkauspotilaista parhaiten näyttävät selviytyvän hyvin koulutetut vaikka operaation tekninen taso vakioidaan (sama operointiyksikkö). Sosioekonomisten ryhmien terveyserot ovatkin kasvava ongelma<sup>89</sup>. Kaiken kaikkiaan yksilön tulevaisuuden kannalta näyttää tärkeää olevan se, millaiselle ”uralle” lapsi ja nuori aikuinen joutuu. Ura vaikuttaa merkittävästi tulevaan<sup>90</sup>. Tässä suhteessa hyvinvointivaltiot eivät ole onnistuneet toteuttamaan tasarvoihanteitaan. Julkisten terveyspalvelujen kattava tarjoaminen kuitenkin parantaa tilannetta verrattuna siihen, että pienituloiset eivät yksityiseen vakuutukseen perustuvassa järjestelmässä pääse edes hoitoon.

### *Sosiaali-indikaattorit*

Sosiaali-indikaattoreilla pyritään tiivistämään yhteen lukuun informaatiota useista eri lähteistä. Tällainen lähestymistapa ei ole ongelmaton. Sosiaali-indikaattorin rakentaminen sisältää siis runsaasti arvosidonnaisia valintoja: mitkä tekijät tulevat indikaattoriin mukaan ja millaisella painolla? Lisäksi ongelmia saattaa syntyä myös siitä, jos indikaattori sisältää useampia samaa asiaa, siis ei-havaittavaa tekijää, mittaavia komponentteja. On myös ongelmallista olettaa, että hyvinvoinnin maksimoinnin kannalta voitaisiin olettaa, että kaikki hyvinvoinnin osatekijät olisivat toisillaan korvattavissa – näinhän käy jos indikaattori vain laskee yhteen eri osatekijöitä annetuilla painoilla. Voivatko suuremmat tulot aina, hyvinvoinnin mielessä, korvata esimerkiksi alhaisen keski-ikä? Koska mittari tiivistää kaiken informaation yhteen lukuun, sosiaali-indikaattorin tulkinta on ongelmallista. Tällaiset ongelmat osaltaan veivät 1970-luvulla innon indikaattorien kehittämiseen. Toisaalta yksittäiset indikaattorit, myös omine ongelmineen, eivät anna kokonaiskuvaa eri maiden kehityksestä. Sosiaali-indikaattorien kehitys onkin siksi käynnistynyt uudestaan 1990-luvulla.

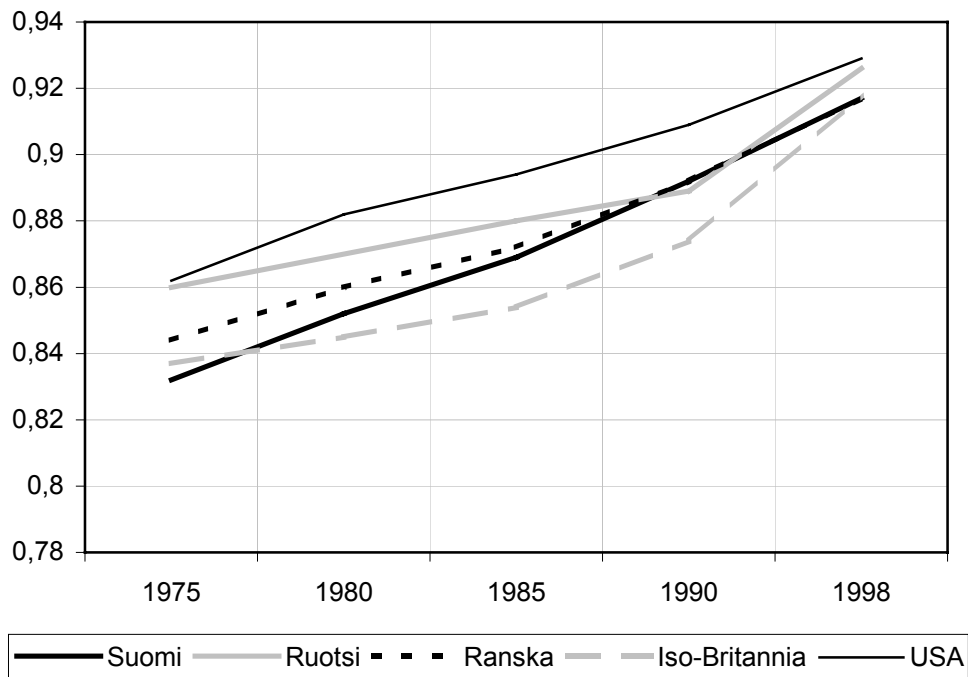
Tunnetuin hyvinvointi-indikaattori on Yhdistyneiden kansakuntien vuosittain julkaisema inhimillisen kehityksen indeksi HDI (Human Development Index).

<sup>89</sup> Katso esimerkiksi Leppo & Uusitalo 1995 ja Valkonen 1998.

<sup>90</sup> Smith 1999.

Sillä pyritään tavanomaisia taloudellisia hyvinvoinnin mittareita laajemmin ottamaan huomioon kansalaisten hyvinvointiin vaikuttavat tekijät. Indikaattori koostuu kolmesta komponentista: tulotasosta, koulutustasosta ja elinajanodotteesta. Vuonna 2001 korkeimmalle sijalle ylsi Norja jäljessään Australia ja Kanada. Ruotsi oli neljäs, USA kuudes, Suomi kymmenes ja Tanska neljästoista. Tulos osoittaa, että vaikka hyvinvointi korreloi positiivisesti taloudellisen menestyksen kanssa, ei pelkkä korkea henkeä kohti lasketun bruttokansantuotteen taso vielä riitä tuottamaan parasta tulosta. Kansantulotilastoissa USA on yleensä muita maita edellä. HDI:n asteikossa USA ei kuitenkaan yllä korkeasta tulotasostaan huolimatta aivan kärkeen. Sen sijaan Pohjoismaiset hyvinvointivaltiot sijoittuvat hyvinvointimittauksessa paremmin kuin pelkän tulotason perusteella voisi päätellä.

*Kuvio 5.10. Human Development Index 1975-1998*



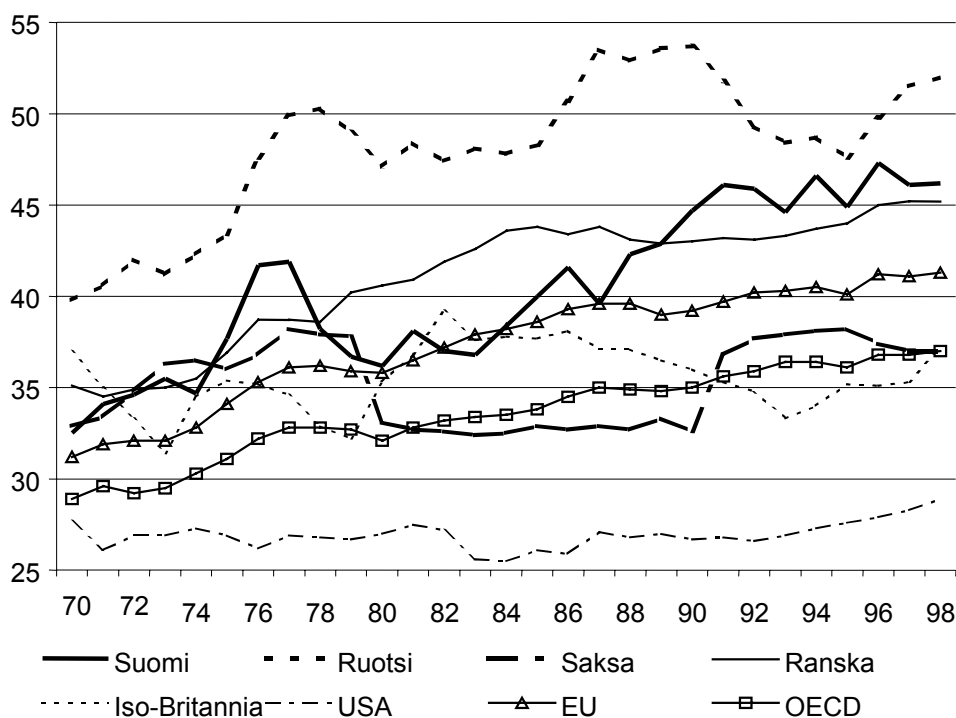
Lähde: YK, The World Population Prospects.

## 6 Verotus, sosiaalipolitiikka ja työllisyys

### 6.1 Verotuksen taso ja rakenne

Hyvinvointivaltiojärjestelmien tarjoamien palvelujen ja sosiaaliturvan rahoitusmallit ovat eri maissa erilaiset. Kustannuksien kattamiseen osallistuvat vaihtelevin maksuosuuksin kansalaiset (vakuutetun ja asiakkaan ominaisuudessa), työnantajat ja valtio. Jos eri osapuolien maksamat sosiaalivakuutusmaksut ovat pakollisia ja lakisääteisiä, ne lasketaan yleensä mukaan kokonaisveroasteeseen. Kokonaisveroaste (eli kaikkien verojen ja veroluonteisten maksujen osuus bkt:sta; kuvio 6.1) onkin yleisin vaikka samalla myös karkein mittari hyvinvointivaltion laajuudelle ja hyvinvointivaltion aiheuttamalle rahoitustarpeelle. Useimmissa teollisuusmaissa kokonaisveroasteet kohosivat lähes trendinomaisesti 1970- ja 1980-lukujen aikana.

Kuvio 6.1. Kokonaisveroasteet (% BKT:sta) eräissä maissa 1970-1998



Lähde: OECD Revenue Statistics.

Julkisen sektorin suhteellisen koon, työttömyyden ja korkomenojen ohella kokonaisveroasteiden tasoon vaikuttaa myös se tapa, jolla hyvinvointivaltion tarjoamat palvelut ja sosiaalivakuutus sekä niiden rahoitus on organisoitu. Veroasteen kannalta on keskeistä se, tasataanko eri kotitalouksien välisiä tuloeroja tulonsiir-

tojen vaiko verovähennysten avulla. Tulonsiirrot (esim. lasten kotihoidontuki) on rahoitettava verotuksen avulla, joten ne nostavat kokonaisveroastetta. Vastaavan suuruisen tuen antaminen taas verovähennyksinä (esim. lapsivähennys) alentaa kokonaisveroastetta. Niinpä eri maiden välillä voi olla huomattavia eroja bruttomääräisissä veroasteissa vaikka niiden nettoveroasteet (eli maksettujen verojen ja saatujen tulonsiirtojen erotus) olisivatkin samat. Samanlainen vaikutus on myös sillä, ovatko tulonsiirrot verotettavaa tuloa. Veronalaiset tulonsiirrot nostavat jälleen bruttoveroastetta, mutta eivät vaikuta nettoveroasteeseen. Pohjoismaissa, joissa kokonaisveroasteet ovat selvästi muita maita korkeammat, verotuksessa ei ole juurikaan vähennysoikeuksia; niiden sijasta kotitalouksille maksetaan tulonsiirtoja, jotka osin ovat verotettavaa tuloa. Nämä seikat selittävät osaltaan Pohjoismaiden korkeita veroasteita.

Kokonaisveroasteeseen vaikuttaa myös se, mitä lasketaan mukaan verotukseen. Lakisääteiset ja kaikille pakolliset sosiaalivakuutusmaksut – sairausvakuutus-, työttömyysvakuutus- ja eläkevakuutusmaksut – ovat tällaisia. Kaikissa maissa nämä maksut eivät kuitenkaan ole pakollisia. Esimerkiksi useimmissa maissa julkiset eläkejärjestelmät tarjoavat vain tietyn vähimmäiseläkkeen, jonka lisäksi on tapana ottaa yksityisiä ja vapaaehtoisia lisäeläkkeitä.

Hyvinvointipalvelujen tuottamistapa ei vaikuta veroasteeseen. Palvelut voivat olla yksityisen sektorin tuottamia, kuten monissa Keski-Euroopan maissa, mutta silti ne rahoitetaan veroluonteisilla vakuutusmaksuilla, jolloin niiden kustannukset nostavat veroastetta. Asiakasmaksujen käyttäminen sen sijaan alentaa veroastetta. Suomessa asiakasmaksujen osuus terveydenhoidon menoista (hoito- ja lääkekuluista) nousi huomattavasti 1990-luvun aikana. Suomessa asiakkaat rahoittavat omilla maksuillaan suuremman osan terveydenhuollon menoista kuin muissa teollisuusmaissa, noin 20 prosenttia, mikä alentaa julkisia menoja ja kokonaisveroastetta.

### **Julkisten menojen rahoitusrakenne teollisuusmaissa**

Verotuloja voidaan kerätä useista eri lähteistä ja useilla eri tavoilla. Verot voivat kohdistua tuotannontekijätuloihin (palkkoihin, yrittäjätuloihin ja pääomatuloihin), varallisuuteen ja kulutukseen. Kotitalouksien kannalta useimmissa maissa keskeinen verotuksen muoto on tuloverotus ja tuloista maksettavat pakolliset sosiaalivakuutusmaksut. Ne kohdistuvat työstä saataviin ansiotuloihin samoin kuin tuloverotus. Ansiotulojen lisäksi tuloverotukseen kuuluu myös pääomatulojen verotus. Monissa maissa pääomatuloja verotetaan eri tavoin kuin ansiotuloja. Pääomatuloverot eivät kaikissa maissa ole progressiivisiä kuten varsinainen tulovero, ja lisäksi eri pääomatulolajeja (osinkoja, korkotuloja, vuokratuloja, myyntivoittoja) voidaan verottaa eri tavoin. Pääomatulojen lisäksi myös pääomaa sinänsä tai pääoman siirtoja voidaan verottaa.

Yritykset joutuvat maksamaan voitoistaan yhteisöveroja. Joissakin maissa yhtiöiden maksamat verot hyvitetään osingonsaajille, toisissa taas ei – tällöin puhutaan osinkojen kahdenkertaisesta verotuksesta. Lisäksi yritykset maksavat monissa maissa työntekijöistään palkkasidonnaisia sosiaalivakuutusmaksuja.

Pääomaliikkeiden vapautuminen ja siitä seurannut verokilpailu ovat johtaneet kehitykseen, jossa pääomatulojen ja yritysten voittojen verotusta on pyritty keventämään. Koska kokonaisverorasitus ei kuitenkaan ole vastaavasti alentunut, on seurauksena ollut muiden verojen kiristyminen. Erityisesti työhön kohdistunut verotus kiristyi useimmissa Euroopan maissa 1980- ja 1990-luvuilla. Käytännössä tämä merkitsi tuloverojen ja sosiaalivakuutusmaksujen nousua. Niinpä monessa maassa sekä työntekijän maksamat verot ja maksut että työnantajien sosiaalivakuutusmaksut ovat huomattavan korkeita, edelliset 30-40 prosenttia palkasta ja jälkimmäiset 20-40 prosenttia palkasta. Yhdessä nämä eri verot johtavat siihen, että monissa maissa noin puolet kokonaistyövoimakustannuksesta menee erilaisiin veroihin. Tällaisia maita ovat Pohjoismaiden lisäksi myös Beneluxmaat, Saksa, Ranska, Itävalta ja Italia.<sup>91</sup>

Eurooppalaisissa korkean veroasteen maissa tärkeän verotulojen lähteen muodostavat erilaiset yksityiseen kulutukseen kohdistetut verot. Kaikissa EU-maissa on käytössä yleinen arvonlisävero. Tämän lisäksi on useita erilaisia valmisteveroja; näitä ovat autoverot, polttoaineverot, alkoholi- ja tupakkaverot ja erilaiset energiaverot. Kulutusverot tuottavat runsaasti verotuloja mutta samalla ne myös vähentävät kulusta ja nostavat hintatasoa. Kulutusverot ovat yleensä regressiivisiä eli ne kohdistuvat suhteellisesti raskaammin pienituloisiin kotitalouksiin. Pääsääntöisesti kulutusverot ovat USA:ssa pienet ja Euroopassa suuret. Ankarinta kulutuksen verotus on Suomessa ja Tanskassa.

Korkean verotuksen maissa lähes kaikki verot korkeita, jotta verotuloja saadaan paljon. Korkeimman verotuksen maihin kuuluvissa Pohjoismaissakin on silti joitain veroetuja suhteessa muihin maihin. 1990-luvulla tehtyjen verouudistusten tuloksena yritysverotus ja pääomatulojen verot ovat Pohjoismaissa suhteellisen alhaisia. Keskimäärin matalan veroasteen maana tunnetussa USA:ssa taas on suhteellisen ankara kiinteistöverotus, korkea ja kaksinkertainen osinkotulojen verotus sekä ankara perintöverotus. Ansiotulojen verotus on taas USA:ssa keveämpää ja yksityistä kulutusta ei veroteta juuri lainkaan.

Verotulot kattavat keskimäärin noin 90 prosenttia julkisista menoista kaikissa maissa. Muitakin tulolähteitä kuitenkin on. Monista julkisista palveluista voidaan periä käyttäjämaksuja, joilla voidaan peittää osa palvelujen tuotantokustannuksista. Esimerkiksi sosiaali- ja terveyspalveluissa käyttäjämaksujen osuus vaihtelee eri maissa nollassa yli 20 prosenttiin. Joissakin maissa peritään lukukausimaksuja myös julkisen sektorin järjestämässä yliopisto-opetuksessa.

---

<sup>91</sup> Carey & Tchilinguirion 2000.

Käyttäjämaksujen ohella toinen tulolähde on erilaisten rahastojen tuotto. Monissa maissa (ml. Suomessa) osa eläkemenosta myös julkisissa eläkejärjestelmissä katetaan eläkerahastojen tuotoilla. Tulevaisuudessa tämän tulolähteen merkitys kasvaa, kun kaikissa maissa pyritään lisäämään tulevien eläkkeiden rahastointiastetta. Julkinen sektori kerää jatkuvasti myös muita omaisuustuloja sekä ajoittain yksityistämistuloja myydessään omaisuuttaan. Ajoittain tällaiset tulot voivat olla merkittäviäkin, kuten esimerkiksi vuonna 2000 kun useat Euroopan maat myivät huutokaupoilla kolmannen sukupolven matkapuhelinverkkojen rakentamiseen oikeuttavia ns. umts-lisenssejä teleyhtiöille. Olennainen merkitys julkisten menojen rahoituksessa on jatkuvasti ollut myös velanotolla.

## 6.2 Verotuksen aiheuttamat hyvinvointitappiot

Valtavirtataloustieteen näkemys on, että tuloeroja tarvitaan luomaan investointikannustimia. Investoinnit ja pääoma ovat avainasemassa taloudellisen kehityksen dynamiikassa. Tästä seuraa se johtopäätös, että tuloeroja tasaavat verot ja tulonsiirrot ovat taloudellisen kasvun kannalta haitallisia, koska ne vääristävät markkinoilla tapahtuvia valintoja ja heikentävät investointien tuottoja. Erityisesti progressiivinen verotus on tämän teorialähtöisen ajattelun mukaan haitaksi taloudelliselle tehokkuudelle. Eräs taloustieteellisen teorianmuodostuksen tulemista onkin, ettei pääomatuloja pitäisi verottaa lainkaan<sup>92</sup>. Vaikka tästä seuraisikin tuloerojen kasvu, erot tasoittuvat aikaa myöten. Tuloeroja tärkeämpi vaikutuskanava on verovapaudesta seuraava nopeampi pääomakannan ja tuotannon kasvu, joka hyödyttäisi ennen pitkää kaikkia, myös pienituloisia. Julkisen talouden laajuutta pohdittaessa joudutaankin usein asettamaan vastakkain tasa-arvo ja tehokkuus.

Reaalimaailman verolakeja ei ole kuitenkaan laadittu talousteorian periaatteiden mukaan. Tärkeämpänä lähtökohtana ovat yleensä olleet välttämättömän pidetty tarve saada tuloja julkiselle sektorille ja toisaalta pyrkimykset tasata tuloeroja. Toisen maailmansodan jälkeisenä aikana tuloerot kaventuivatkin kaikissa teollisuusmaissa. Tähän oli olemassa voimakas poliittinen paine. Sosiaaliturvajärjestelmiä kehitettiin ja verotusta kiristettiin. Monissa maissa kuten esim. Ruotsissa ja Britanniassa korkeimmat rajaveroasteet nousivat 1970-luvulla lähes 100 prosenttiin asti. Ankarat verotus, kasvavat tulonsiirrot ja solidaarinen palkkapolitiikka kavensivat tehokkaasti tuloeroja monissa teollisuusmaissa. Pisimmälle tässä suunnassa etenivät Pohjoismaat. Egalitaristisen politiikan apuna oli pitkälle viety talouden säätely, joka esti vapaat kansainväliset pääomaliikkeet ja mahdollisti pääoman ankaran verotuksen.

Sodanjälkeisinä vuosikymmeninä tapahtunutta verotuksen kiristymistä perusteltiin tasa-arvo- ja tulonjakotavoitteilla sekä hyvinvointivaltiojärjestelmien raken-

<sup>92</sup> Katso Diamond & Mirrlees 1971 ja Frenkel & Razin & Sadka 1991.



tamisella. 1980- ja 1990-lukujen aikana taas verorasituksen ja julkisten menojen kasvua on pyritty useimmissa maissa hillitsemään ja korkeimpia veroasteita on alennettu. Näitä toimia on taas perusteltu tehokkuudella: tarpeella parantaa markkinoiden toimintaa ja kilpailukykyä. Lopullista vastausta siihen, mikä on optimaalinen verotuksen taso ja kuinka suuria verotuksen aiheuttamat haitat ovat, ei kuitenkaan ole saatu.

On selvää, että jos veroaste on 0 %, verotuloja ei saada lainkaan. Toisaalta taloudessa ei myöskään tällöin ole verotuksen aiheuttamia vääristymiä. Kotitalouksien välinen tulonjako noudattaa tällöin puhtaasti markkinoilla tapahtuvaa tulonjakoa. Toisaalta on myös selvää, että jos veroaste on 100 % verotuloja ei kerry lainkaan. Jos työnteolla ei voi vaikuttaa mitenkään omaan tulotasoon, työntekemisen taloudelliset kannustimet puuttuvat, ja ainakin raskaat ja epämiellyttävät tehtävät jäisivät hoitamatta. Onkin ilmeistä, että yhteiskunnan hyvinvoinnin kannalta veroprosentti ei voi olla asteikon ääripäissä. Jonkun verran verotusta tarvitaan, että yhteiskunnan toiminnan kannalta välttämättömät julkisen sektorin toiminnat voidaan rahoittaa.

Niin sanottu Lafferin käyrä kuvaa verokertymää veroasteen funktiona<sup>93</sup>. Veroasteen nostaminen kasvattaa verotuloja samassa suhteessa niin kauan kuin veroaste ei vaikuta taloudelliseen toimintaan ja siten verotettavien tulojen määrään. Jos-sain vaiheessa veroasteen kiristäminen alkaa kuitenkin vaikuttaa kokonaisverokertymää pienentävästi, koska veroasteen noustessa vapaa-ajan suhteellinen arvo lisääntyy ja toisaalta osa työstä siirtyy harmaaseen talouteen verottajan ulottumattomiin. Hyvinvointivaltioiden kannalta on mielenkiintoista, missä kohtaa tällainen käännepointti on; ovatko monissa Euroopan maissa yleiset 40-50 prosentin kokonaisveroasteet jo lähellä tällaista kriittistä pistettä?

Verojen otaksutaan yleensä vaikuttavan haitallisesti verotuksen kohteena olevaan toimintoon. Ankarasti verotettua aktiviteettia pyritään välttämään ja korvaamaan se jollain vähemmän verotetulla vaihtoehdolla. Tähän on kaksi keinoa: toiminnan siirtäminen harmaan talouden piiriin eli veronkierto (esimerkkeinä kuutamourakointi ja salakuljetus) tai ankarasti verotetun toiminnan vähentäminen jolloin kyseessä on verotuksen aiheuttama tuotannon menetys (nk. dead weight loss; esimerkkeinä voi mainita työajan lyhentämisen ja säästämisen vähentämisen). Se missä määrin verotus aiheuttaa yksityisen, verotuksen kohteena olevan toiminnan vähenemistä, ei ole helposti määriteltävissä ja riippuu tapauksesta. Työn verotuksen kiristäminen ei välttämättä vähennä työntekoa, jos työajat eivät ole joustavia tai jos työn tuottama veronjälkeinen tulonlisäys koetaan edelleen riittäväksi. Välttämättömyshyödykkeisiin (esim. peruselintarvikkeet) tai riippuvuutta aiheuttaviin hyödykkeisiin (esim. tupakka) kohdistetut verot eivät myöskään välttämättä johda merkittävään kulutuksen supistumiseen.

---

<sup>93</sup> Katso esim. Canto & al. 1983.

Verotuksen haittavaikutukset voidaan jakaa staattisiin ja dynaamisiin. Edellisillä tarkoitetaan lyhyen ajan tehokkuustappioita. Näitä ovat verotuksen takia toteutumatta jäänyt taloudellinen aktiviteetti – käytännössä alentunut työvoiman tarjonta, säästämistalouden lasku ja kotitaloustuotannon eli tee-se-itse-puuhastelun tehokkaan työnjaon kannalta 'liian' korkea taso. Verotus voi johtaa myös resursseja haaskaavaan veronkiertoon ja verosuunnitteluun. Staattiset haittavaikutukset pienentävät markkinoilla tapahtuvan kokonaistuotannon tasoa. Verotuksen dynaamiset haittavaikutukset liittyvät taas pitkän ajan näkökulmaan – tällöin on kyse verotuksen vaikutuksista talouskasvuun. Kasvun kannalta tärkeitä ovat verotuksen vaikutukset säästämiseen, yksilöiden kouluttautumiseen eli inhimillisen pääoman kasvuun sekä investointeihin ja innovaatioihin. Jotkut hyvinvointivaltion kriitikot kuten Assar Lindbeck ovat lisäksi katsoneet, että ankaran verotuksen ja anteliaan hyvinvointivaltion todelliset haittavaikutukset ovat luonteeltaan dynaamisia siksi, että ne tulevat esiin vasta vähitellen ja pitkän ajan kuluessa. Ankara verotus vaikuttaa kielteisesti mutta sosiaaliset normit ja perinteinen työetiikka hidastavat vaikutusta.<sup>94</sup> Siten hyvinvointivaltion kielteiset vaikutukset tulevat esiin vasta siinä vaiheessa, kun ensimmäiset koko ikänsä hyvinvointivaltioissa eläneet ja hyvinvointivaltioiden tukiriippuvuutta edistävän kannustinjärjestelmän sisäistäneet sukupolvet aloittavat aikuisen elämänsä.

### Verotuksen vaikutukset säästämiseen

Pääomatulojen verotuksen voi olettaa vaikuttavan kotitalouksien säästämissäpäätöksiin. Kasvun kannalta tämä vaikutus on ainakin potentiaalisesti tärkeä, koska säästämistä tarvitaan investointien rahoitukseen. Investoinnit puolestaan vaikuttavat ratkaisevasti tuottavuuden kehitykseen ja talouden kasvupotentiaaliin, ja siten viime kädessä myös elintason ja hyvinvoinnin kehitykseen. Tämän vuoksi säästämällä ja mahdollisesti myös säästämisen verokohtelulla on suuria dynaamisia vaikutuksia talouteen. Verotuksen vaikutuksia säästämiseen ei ole kuitenkaan kovin helppo arvioida, koska kotitalouksien säästämiseen on useita motiiveja. Tärkeimpinä niistä voidaan pitää (i) varautumista yllättäviin menoihin, (ii) elinkaaren aikaisten tuloerojen tasoittamista (esim. varautumista ansiotulojen laskuun eläköidyttyessä), (iii) suuriin hankintoihin varautumista sekä (iv) perinnönjättömotiivia.<sup>95</sup>

Yleensä on tapana ajatella, että säästämisen tuoton kasvu lisää säästämistä. Tällöin korkotason lasku ja korkotulojen (tai osinkojen tai myyntivoittojen yms.) verotuksen kiristyminen vähentäisi säästämistä. Monesti taloustieteellisissä analyyseissä päädytäänkin siihen, että säästämisen ja investointien maksimoimiseksi pääomatuloja ei pitäisi verottaa lainkaan. Kotitalouden säästämissäpäätöstä kuvaavien mallien perusteella ei kuitenkaan yksioikoisesti voida päätellä, että verotus vähentää säästämistä.

<sup>94</sup> Lindbeck 1995a ja 1995b sekä Slemrod 1995.

<sup>95</sup> Ks. Attanasio & Banks 2001.

Jos säästämistä motivoi ainoastaan mahdollisimman suuren veronjälkeisen tuoton saaminen säästetylle pääomalle, johtaa säästämisen verokohtelun kiristymisen säästämisen laskuun ja rahojen kuluttamiseen, koska nykyhetken kulutus muodostuu aiempaa houkuttelevammaksi verrattuna tulevaisuudessa tapahtuvaan kulutukseen.<sup>96</sup> Jos taas säästämisen syynä on ensi sijassa varautuminen tuleviin menotarpeisiin, säästämisen tuoton lasku kireämmän verotuksen vuoksi voi johtaa jopa säästämisen kasvuun. Asetetun säästötavoitteen saavuttaminen edellyttää pienemmän veronjälkeisen tuoton vuoksi entistä suurempaa säästämistä. Toisaalta yleinen tuloverotus ja erityisesti progressiivinen tuloverotus todennäköisesti vähentää säästämistä sen vuoksi, että verotus tasaa tuloeroja elinkaaren eri vaiheiden välillä sekä lisäksi supistaa koko elinkaaren aikaisia yhteenlaskettuja tuloja, jolloin sekä mahdollisuus että tarve säästää vähenevät.

Verotuksen lisäksi myös sosiaalipolitiikka vaikuttaa yksityiseen säästämiseen. Julkiset eläkejärjestelmät sekä sosiaalipolitiikka yleensä vähentävät kotitalouksien tuloriskejä elinkaaren eri vaiheissa ja vähentävät siten säästämistarvetta. Sosiaalipolitiikkaa onkin kritisoitu siitä, että se vähentäessään säästämistä johtaa investointien laskuun ja kasvun hidastumiseen. Säästämisen vähäisyyttä voidaan pitää myös ongelmana silloin, jos julkisten eläkejärjestelmien rahoitus pohja on riittämätön. Näin on silloin, jos eläkkeiden rahoitus perustuu ns. jakojärjestelmään (pay-as-you-go, PAYG), jossa nykyinen sukupolvi maksaa edellisen sukupolven eläkkeet. Jos tulevat sukupolvet ovat pienempiä kuin vanhat, tulevien eläkkeiden rahoitus muodostuu jakojärjestelmässä ongelmalliseksi. Ongelmaa ei synny, jos julkiset eläkejärjestelmät ovat rahastoivia eli jos ne perustuvat myös etukäteissäästämiseen. Tällöin pakolliset sosiaalivakuutusmaksut voidaan katsoa kotitalouksien pakkosäästämiseksi, joka kompensoi alentunutta vapaaehtoista säästämistä.

Verotuksella on kaksi vaikutuskanavaa, joilla se voi vaikuttaa investointeihin. Ensiksi verotus vaikuttaa investointeihin epäsuorasti säästämisen kautta. Korkean verotuksen voi olettaa vähentävän investointeihin käytettävissä olevan pääoman määrää vaikka vaikutus ei olekaan kovin selvä eikä kiistaton. Toiseksi verotus vaikuttaa yritysten investointeihin suoraan vähentämällä investointikohteiden tuottoa. Jos eri sijoituskohteita verotetaan eri tavoin, verotus voi vaikuttaa myös investointikohteiden valintaan.

Mitä sitten investoinneille on tapahtunut teollisuusmaissa vuosina 1970-2000? Lähes kaikissa maissa säästäminen ja investointiaste eli investointien osuus bkt:sta ovat supistuneet ja samanaikaisesti verotus kiristynyt ja sosiaalietuudet parantuneet. Toisaalta 1980-lähtien säästämisen verokohtelu on lieventynyt ja monissa maissa tehdyillä verouudistuksilla on pyritty parantamaan säästämisen ja investointien verokannustimia. Tällä ei kuitenkaan ole ollut havaittavaa vaikutusta säästämiseen. Säästämiseen ja investointeihin ovatkin todennäköisesti vai-

---

<sup>96</sup> Leibfritz & al. 1997.

kuttaneet verotuksen muutosten lisäksi myös muut tekijät, joilla on voinut olla suurempi merkitys. Tällaisia ovat 1980-luvulla useimmissa teollisuusmaissa tapahtunut pääomamarkkinoiden vapauttaminen ja toisaalta valtioiden velkaantuminen. Liberalisointi todennäköisesti vähensi aiemmasta rahamarkkinoiden säätelystä johtunutta pakkosäästämistä; rahamarkkinoiden säätely rajoitti lainansaantimahdollisuuksia, mikä pakotti kotitaloudet ylläpitämään korkeaa säästämistä. Kun säätely loppui, etukäteissäästämisen tarve väheni. Julkinen säästäminen taas väheni kun useimmat teollisuusmaat joutuivat taloudellisten ongelmien vuoksi turvautumaan alijäämärahoitukseen 1970-luvun alkupuolelta lähtien.

Säästämisen veronjälkeinen reaalituotto kohosi voimakkaasti 1980-luvun alusta lähtien kun reaalikorot kansainvälisillä pääomamarkkinoilla muuttuivat selvästi positiivisiksi samalla kun päämatulojen verokohtelu useissa maissa keveni. Parantunut tuotto lisäsi osaltaan säästämisen kannustimia, mutta toisaalta korkeampi tuotto merkitsi myös sitä, että varautumismotiivista johtunutta säästämistä voitiin vähentää. Monissa teollisuusmaissa koettu varallisuushintojen voimakas nousu 1980- ja 1990-lukujen aikana vähensi myös osaltaan säästämistä; varallisuuden arvon nousu parantaa kotitalouksien nettovarallisuutta ja johtaa yleensä kulutuksen kasvuun ja säästämisen vähenemiseen.

Hyvinvointivaltion eri järjestelmien yhteisvaikutus kansantalouden säästämisasteeseen ja investointeihin jää siten epäselväksi. Sosiaaliturva ja verotus ovat yhdessä vähentäneet kotitalouksien tuloepävarmuutta ja siten vähentäneet tarvetta yksityiseen säästämiseen. Toisaalta monissa maissa julkinen sektori on kantanut säästämis- ja investointivastuuta, jos yksityiset kannustimet eivät ole riittäneet.<sup>97</sup> Tämä on tapahtunut sekä julkisten investointien että julkisten eläkejärjestelmien kautta. Jälkimmäiset ovat olleet eräänlainen pakkosäästämisen muoto, joka on korvannut entisen vanhuuden varalle tapahtuvan yksityisen säästämisen.

Sodanjälkeisinä vuosikymmeninä vallinneeseen pääomamarkkinoiden säätelyyn kuului myös monissa maissa kotitalouksiin kohdistettu luotonsäännöstely, joka lisäsi säästämistä. Vaikka järjestelmä ei taloudellisen tehokkuuden kannalta ollut optimaalinen, se kuitenkin todennäköisesti edisti taloudellista kasvua; säästämisen oletetaan yleensä stimuloivan investointeja ja nämä taas kiihdyttävät talouden kasvuvauhtia.<sup>98</sup> Investointiaste olikin yleisesti nykyistä korkeampi silloin, kun pääomamarkkinoita säädeltiin.

---

<sup>97</sup> Katso Bergström & Södersten 1994. Teoreettinen tutkimus pääoman muodostuksesta hyvinvointivaltiossa on Vartiainen 1992.

<sup>98</sup> Jappeli & Pagano 1994.

### 6.3 Verotuksen ja sosiaaliturvan työllisyysvaikutukset

Kysymykset verotuksen vaikutuksista työllisyyteen ja työttömyyteen sekä työvoimapolitiikan tehokkuudesta ja sosiaalietuuksien kannustinvaikutuksista ovat olleet laajan mielenkiinnon kohteina paitsi yleisessä yhteiskuntapoliittisessa keskustelussa myös taloustieteellisessä tutkimuksessa 1970-luvulta lähtien. Keskeinen syy tähän mielenkiintoon on ollut OECD-maiden ja erityisesti Länsi-Euroopan maiden työttömyysongelma. Vaikka tutkimusta on tehty paljon, täsmällisiä arvioita eri verojen työllisyysvaikutuksista ei ole. Toisaalta talousteoria ja empiirinen taloustiede kykenevät kuitenkin tarjoamaan suuntaa-antavia vaikutusarvioita. Tarkastelemme seuraavassa työhön kohdistuvan verotuksen eli työntekijöiden maksamien tuloverojen ja työnantajien maksamien sosiaalivaikutusmaksujen sekä kotitalouksien saamien tulonsiirtojen vaikutuksia työvoiman tarjontaan ja kysyntään – siihen kuinka paljon kotitaloudet ovat halukkaita tekemään työtä ja kuinka paljon yritykset luovat työpaikkoja.

Perinteinen hyödyn maksimointiin ja yksilöiden rationaalisuuteen perustuva mikrotaidellinen teoria auttaa laatimaan yksinkertaisia ennusteita verojen ja tulonsiirtojen vaikutuksista työvoiman tarjontaan ja kysyntään. Teoreettisten tarkastelujen mukaan tuloverotuksella on yksiselitteisen kielteinen vaikutus työvoiman tarjontaan. Verotuksen (erityisesti rajaveroasteen) kiristyessä yksilöiden tulisi vähentää työntekoa ja lisätä vapaa-aikaa, koska verotuksen kiristyessä lisätyön tuottama veronjälkeinen hyöty vähenee verrattuna vapaa-ajan lisäyksestä saatavaan hyötyyn. Empiiristen tutkimusten mukaan tuloverotuksen ja työvoiman tarjonnan välinen suhde ei kuitenkaan ole kovin selvä.

Yksilötason tarkastelut osoittavat, että useimpien kotitalouksien työvoiman tarjonta ei juurikaan muutu verotuksen muuttuessa. Tämä pitää paikkansa erityisesti miesten kohdalla. Miesten tekemien työtuntien määrä ei juurikaan reagoi veroasteen muutoksiin. Tämä johtuu todennäköisesti siitä, että miesten työmarkkina-asema ja sitä tukeva kotitalouksien sisäisen työnjaon malli on vahva. Niinpä poikkeuksen työvoiman tarjonnan joustamattomuudesta muodostavatkin ne ryhmät, jotka ovat lähempänä marginaalista asemaa työmarkkinoilla. Näitä ovat monissa maissa naiset ja pienituloiset, heikosti koulutetut työntekijät. Molemmat ryhmät liikkuvat miehiä helpommin työmarkkinoille osallistumisen ja muiden aktiviteettien välillä. Tällöin ne myös reagoivat miehiä voimakkaammin verotukseen.

Todellisuudessa työmarkkinat eivät toimi yksinkertaisen kotitalouden työvoiman tarjontamallin mukaisesti. Työtuntien vapaa optimointi ei ole mahdollista, koska työaikoja säädellään lainsäädännöllä ja kollektiivisilla työehtosopimuksilla. Yksilöiden työvoiman tarjontapäätös koskeekin yleensä vain sitä, tehdäänkö työtä

vallitsevilla ehdoilla tai ei. Tällöin verotuksen marginaalisilla muutoksilla ei välttämättä ole suurta vaikutusta.<sup>99</sup>

Järjestäytyneiden, sopimuspohjaisten työmarkkinoiden toimintaa voidaan myös analysoida teoreettisten optimointimallien avulla. Niiden mukaan tuloverotuksella voi olla kielteinen välillinen työllisyysvaikutus; verojen kiristäminen kasvattaa ammattiliittojen palkkavaatimuksia ja palkkojen nousu heikentää työllisyyttä. Mallitarkastelujen avulla voidaan myös osoittaa, että verotuksen progression jyrkentäminen alentaa ammattiliittojen palkkavaatimuksia ja johtaa työajan lyhenemiseen ja todennäköisesti parantaa työllisyyttä.

Empiiristen tutkimusten valossa näyttää siltä, että verotuksen tasolla ei juurikaan ole merkitystä työllisyyden kannalta. Sen sijaan veroasteen muutoksilla on lyhytaikaisia työllisyysvaikutuksia. Verojen kiristyminen on yleensä lyhyellä aikavälillä haitallista. Se lisää inflaatiopaineita ja heikentää työllisyyttä. Tämä vaikutus johtuu kuitenkin todennäköisesti lähinnä veromuutosten vaikutuksesta kokonaiskysyntään: verotuksen kiristyminen supistaa käytettävissä olevia tuloja, mikä johtaa kokonaiskysynnän ja työllisyyden heikkenemiseen.

Vaikka verotuksen keskimääräisellä tasolla ei olekaan merkittäviä työllisyysvaikutuksia, voi verotuksella silti olla tuntuvia vaikutuksia joidenkin erityisryhmien työllisyyteen. Pienituloisiin työntekijöihin kohdistuva tuloverotus voi syrjäyttää työmarkkinoilta osan kaikkein alimman palkkatason työpaikoista, koska tulovero nostaa työhön kohdistuvaa verokiilaa ja lisää harmaan talouden ja kotitaloustuotannon houkuttelevuutta suhteessa markkinoilla tapahtuvaan toimintaan.

### **Työnantajien sivukulut**

Tulonsaajiin kohdistuvan tuloverotuksen ohella toinen keskeinen työn verotuksen muoto on työnantajien maksamat sosiaalivakuutusmaksut. Työnantajamaksut kasvattavat työhön kohdistuvaa verokiilaa. Työnantajan bruttopalkan lisäksi maksamat sosiaalivakuutusmaksut lisäävät kokonaistyövoimakustannuksia, mikä vuoksi niiden voisi arvella olevan työllisyyden kannalta haitallisia. Näin ei kuitenkaan välttämättä ole. Työnantajamaksujen tasolla ei pääsääntöisesti näyttäisi olevan työllisyysvaikutuksia – ei ainakaan kansainvälisten vertailujen perusteella. Tämä johtuu siitä, että pitkällä aikavälillä palkkataso sopeutuu työnantajamaksuihin siten, että kokonaistyövoimakustannukset pysyvät kohtuullisina. Toisin sanoen työnantajien maksamat sosiaalivakuutusmaksut vähentävät vastaavasti bruttopalkkaa; vaihtoehtoisesti voi ajatella työnantajan sosiaalivakuutusmaksujen poistamisen johtavan vastaavan suuruiseen palkkojen nousuun. Jos palkat ovat sosiaalivakuutusmaksujen suhteen täysin joustavia, ei maksuilla ole vaikutusta kokonaistyövoimakustannuksiin.

---

<sup>99</sup> Heckman 1993.

Käytännössä palkkojen sopeutuminen työnantajamaksujen muutoksiin on kuitenkin hidasta. Siten odottamattomilla ja tuntuville työnantajamaksujen muutoksilla on todennäköisesti vaikutuksia työvoiman kysyntään: lyhyellä ja jopa keskipitkällä aikavälillä (1-5 vuotta) työnantajamaksujen muutoksilla voidaan siksi vaikuttaa kokonaistyövoimakustannuksiin ja samalla työvoiman kysyntään. Työnantajien sosiaalivakuutusmaksuja nostamalla voidaan nostaa työvoimakustannuksia ja vähentää työvoiman kysyntää, vaikka aikaa myöten vaikutus häviääkin palkkojen nousun vastaavasti hidastuessa. Saman logiikan mukaan työnantajamaksuja alentamalla on myös mahdollista parantaa työllisyystilannetta, jos taloudessa syystä tai toisesta on lähtökohtaisesti korkea työttömyys. Täystyöllisyyden vallitessa työnantajamaksujen alentamisella ei ole vaikutusta työllisyyteen, koska vapaita työvoimaresursseja ei tällöin määritelmällisesti ole. Tällöin sivukulujen alentaminen johtaa nopeasti vastaavan suuruiseen palkkojen nousuun, jolloin kokonaistyövoimakustannukset ja työllisyys säilyvät ennallaan.

1990-luvulla käynnistyi keskustelu siitä, että työnantajan sosiaalivakuutusmaksuilla saattaa olla tärkeä merkitys pienipalkkaisten alhaisen tuottavuuden työpaikkojen syntymisen kannalta. Kun vähimmäispalkkaan lisätään työnantajamaksut ja työpanoksen tuotoksesta maksettava arvonlisävero, saadaan työmarkkinoiden pienin mahdollinen työvoimakustannus. Kaikki ne työpaikat, joiden odotettu lisäarvo jää tämän rajan alapuolelle, jäävät syntymättä. Vähimmäispalkan ja työvoiman käyttöön kohdistuvien verojen ja maksujen yhteisvaikutus määrittää kannattavien työpaikkojen minimituottovaatimuksen: uuden työpaikan perustaminen kannattaa vain, jos työntekijää kohden lasketun tuotoksen arvo on suurempi kuin minimipalkka lisätynä työnantajan sosiaalivakuutusmaksuilla ja mahdollisella arvonlisäverolla. Toisaalta vähimmäispalkan on tuloverojen maksamisen jälkeen oltava suurempi kuin sosiaaliturvan ja vapaa-ajan arvon määrittämä toimeentulonormi; toisin sanoen työmarkkinoiden pienin palkkavaatimus syntyy toimeentulonormin ja pieniin tuloihin kohdistetun tuloveroasteen perusteella.

Työpaikkojen syntymisen kannattavuusraja määräytyy minimitoimeentulo vaatimuksen ja verokiilan perusteella: mitä korkeampi on työnhakijoiden vaatima nettopalkka ja mitä korkeampi on työhön kohdistuva verokiila, sitä suurempi tuottavuusvaatimus kannattaville työpaikoille joudutaan asettamaan. Tuottavuusvaatimuksen nousu taas vähentää ehdon täyttävien eli kannattavien työpaikkojen lukumäärää.

Alhaisen verotuksen maissa kuten USA:ssa matalapalkkaiseen työhön kohdistuva verokiila on useimmiten varsin pieni, alle 1,5. Monissa Euroopan maissa verokiila on lähempänä kahta, mikä tarkoittaa sitä, että verotus kaksinkertaistaa työvoimakustannuksen. Suuripalkkaisten työntekijöiden kohdalla verokiila on vielä suurempi, ja marginaaliveroasteeseen perustuva rajaverokiila on vielä tätäkin suurempi, korkean verotuksen maissa suuruusluokaltaan jopa 3-4.

Työttömyyden kohdistuminen juuri pienipalkkaisiin työntekijöihin on saanut monet arvioimaan, että juuri pienipalkkaisen työn työvoimakustannukset ovat ratkaisevassa asemassa työllisyyden kannalta. Jos alimmista palkoista maksettavia työnantajamaksuja tai tuloveroja voitaisiin alentaa, lisääntyisivät tällaiset työpaikat todennäköisesti jonkin verran. Vähän koulutettujen ja ammattitaidottomien työntekijöiden muita suurempi työttömyys voi tosin johtua myös ylipääntään riittämättömästä työvoiman kysynnästä, joka johtaa marginaalisen työvoiman sysäämiseen ulos työmarkkinoilta. Korkea työvoiman kysyntä – eli tilanne, jota voi luonnehtia täystyöllisyydeksi – taas vetää marginaalisenkin työvoiman palkkatyöhön.

### **Tulonsiirtojen työllisyysvaikutukset**

Hyvinvointivaltioille tyypillinen ankara verotus voidaan nähdä taloudellisia kannustimia vääristävänä ja tehottomuutta lisäävänä häirtatekijänä. Toisaalta verotuksen avulla tasataan tulonjakoa ja tuotetaan julkisia palveluja ja sosiaaliturvaa, millä puolestaan on hyvinvoinnin lisääntymisen ja köyhyyden vähentymisen lisäksi myös todennäköisesti myönteisiä taloudellisia vaikutuksia. Sosiaaliturvaan keskeisesti kuuluvilla tulonsiirroilla voi kuitenkin olla myös kielteisiä vaikutuksia säästämiseen ja työllisyyteen.

Ekonomistit ovat jo pitkän aikaa käyneet kriittistä keskustelua hyvinvointivaltiosta. Hyvinvointivaltioiden kannustinjärjestelmien kestävyyyteen kriittisesti suhtautuneita puheenvuoroja ovat esittäneet mm. Assar Lindbeck<sup>100</sup> ja Mancur Olson<sup>101</sup>. Alun perin hyvinvointivaltion ja tulonsiirtojärjestelmien kritiikki alkoi Yhdysvalloissa 1970-luvulla, mutta vähitellen kritiikki on saanut sijaa myös eurooppalaisessa keskustelussa – ennen kaikkea Länsi-Euroopan maiden monien taloudellisten ongelmien myötä.

Hyvinvointivaltiokritiikissä verojen ja tulonsiirtojen katsotaan vähitellen rapauttavan yksilöiden ja kotitalouksien terveet taloudelliset kannustimet ja johtavan jatkuviin menonlisäyspaineisiin. Jos hyvinvointivaltio esimerkiksi tukee yksinhuoltajia ja työttömiä vastikkeettomilla tulonsiirroilla, ei seurauksena olekaan välttämättä tavoitteena ollut köyhyyden väheneminen vaan pikemminkin etuuksi oikeutettujen ryhmien kasvaminen. Toisin sanoen vapaa-aikaa arvostavat ja työtä karttavat yksilöt lakkaavat hakeutumasta töihin, jos joutenolostakin maksetaan – näin voi ehkä tiivistää keskeisen tulonsiirtojärjestelmiin kohdistetun kritiikin.

1990-luvun alussa Länsi-Eurooppaa ja erityisesti Suomea ja Ruotsia koetellut talouskriisi antoi lisää kouriintuntuvia aineksia hyvinvointivaltiokritiikille. Vielä 1980-luvulla hyvinvointivaltiokritiikki voitiin sivuuttaa Euroopan pienissä kor-

---

<sup>100</sup> Lindbeck 1995a-c.

<sup>101</sup> Olson 1995.



poratistisissa hyvinvointivaltioissa – Pohjoismaissa ja Itävallassa – vetoamalla näiden maiden hyvään taloudelliseen menestykseen ja korkeaan työllisyyden tasoon. 1990-luvun alun vakava talouskriisi ja siitä seuranneet työttömyys ja julkisen talouden ongelmat muuttivat tämän asetelman. Taloudellisten ongelmien katsottiin olevan osoitus siitä, että hyvinvointivaltioiden kyky jatkaa taloudellista kasvua oli syystä tai toisesta loppunut.<sup>102</sup> Monet arvioivat Suomen ja Ruotsin samoin kuin koko hitaasta talouskasvusta ja korkeasta työttömyydestä kärsivän Länsi-Euroopan kärsivän syvistä rakenteellisista ongelmista, jotka liittyivät työmarkkinoiden toimintaan ja hyvinvointivaltiojärjestelmiin. Jo 1980-luvulla alettiin tuolloin EEC-maita koetelleen korkean työttömyyden, hitaan kasvun ja julkisen talouden ongelmien vuoksi puhua ns. euroskleroosista.

Viimeistään 1990-luvulla tavanomaiseksi tulleen ekonomistinäkökulman mukaan työmarkkinat ovat useissa Euroopan maissa liian jäykät ja joustamattomat. Osaltaan tämän työmarkkinoiden jäykkyyden ja toimimattomuuden katsotaan johtuvan väärää kannustimia luovasta liian anteliaasta sosiaaliturvasta ja hyvinvointivaltion mukanaan tuomasta lainsäädännöstä, joka vahvistaa liikaa työntekijöiden asemaa, esim. minimipalkkojen, työehtosopimusten yleisittävyyden ja irtisanomissuojan kautta. Niinpä markkinareformistisen näkemyksen mukaan työttömyyden alentamiseksi on tarpeen joustavoittaa työmarkkinoiden toimintaa, hajauttaa palkanmuodostusta lähemmäksi yksilötasoa, lisätä palkkaeroja, keventää verotusta, yksityistää julkisia toimintoja ja leikata sosiaaliturvaetuksia. Näin halutaan parantaa työn teon kannustimia.<sup>103</sup>

Hyvinvointivaltiokritiikin keskeisiä väittämiä onkin, että hyvinvointivaltion tukijärjestelmät, varsinkin työttömyysturva ja muut tulotuet, rapauttavat yksilön kannustimia osallistua työmarkkinoille. Erilaisten tulosidonnaisten tukien ja verojen yhteisvaikutuksesta työttömät työnhakijat voivatkin joskus joutua tilanteeseen, jossa efektiivinen rajaveroaste on 100 prosentin luokkaa. Tällöin töihinmeno ei lisää lainkaan käytettävissä olevia tuloja.

Erityisesti työttömyyden aikaista toimeentuloturvaa pidetään ekonomistisessa hyvinvointivaltiokritiikissä usein liian avokätisenä. Työttömyysturvan perusajatuksenahan on taata toimeentulo ja elintason säilyminen työn etsinnän ajan. Kritiikin mukaan avokätinen työttömyysturva pidentää työttömyyden kestoa koska kaikkia työtarjouksia ei ole pakko hyväksyä; joissakin tapauksissa hyvän työttömyysturvan voi epäillä johtavan jopa siihen, että työttömäksi nimenomaan hankiudutaan. Hyvinvointivaltion tarjoaman turvan voi katsoa nostavan työntekijöiden vaatimus- tai kynnyspalkkoja, joita pienemmillä ansioilla työhön haakeutuminen ei kannata.

---

<sup>102</sup> Ks. Lindbeck et al. 1994.

<sup>103</sup> Tunnetuin ja perinpohjaisin esimerkki tällaisesta argumentaatiosta lienee OECD (1994).

Yksilötason käyttäytymistä analysoitaessa etsintäteoreettiset mallit tarjoavat viitekehysten työttömyyden keston selittämiseksi. Etsintäteoriassa pyritään työttömyyden ja työn etsintäintensiteetin selittämiseen. Kyse on siis siitä, millaisia kannustimia yksilöillä on työnetsintään. Työttömyyden alkuvaiheessa etsintäintensiteetti on korkea koska odotettavissa oleva työpaikka tarjoaa todennäköisesti selvästi työttömyysturvan tasoa korkeamman elintason. Tämän johdosta osa työttömistä työllistyy. Ne jotka syystä tai toisesta eivät työllisty, joutuvat työttömyyden keston kasvaessa kuitenkin vaikeuksiin. Heidän ammattitaito rapautuu ja he leimautuvat työttömiksi. Samalla odotettavissa oleva palkka laskee suhteessa aiempaan palkkatasoon ja myös suhteessa yleensä melko vakioisena pysyvään työttömyysturvaan. Tämä laskee työnetsintään intensiteettiä ja tekee työllistymisestä entistä epätodennäköisempää.<sup>104</sup> Antelias työttömyysturva kasvattaa ja auttaa ylläpitämään kynnyspalkkoja ja voi lisäksi johtaa työntekoa ensisijaisena ansiolähteenä pitävän sosiaalisen normin rapautumiseen, kun julkisen tuen varassa elämisen sosiaalinen hyväksyttävyyden lisääntyy.

Kannustinloukulla kuvataan tilannetta, jossa työttömän ei taloudellisesti kannata ottaa työtä vastaan. Syynä tähän ovat toisaalta työttömänä saatavat erilaiset tulonsiirrot (työttömyysturva, asumistuki ja niitä täydentävä toimeentulotuki) ja niihin verrattuna riittämätön ansiotyön tuottama nettopalkka – nettopalkka pienee vielä entisestään, jos työssäkäynti aiheuttaa kustannuksia (esim. työmatka- ja lastenhoitokuluja). Yhdessä nämä eri tekijät voivat tehdä työn vastaanottamisen kannattamattomaksi. Jos vielä otetaan huomioon mahdollinen vapaa-ajan arvo, on asetelma vieläkin epäsuotuisampi työn vastaanottamisen kannalta. Todennäköisintä tämä on silloin, kun tarjolla oleva palkka on pieni ja työssäkäynnin kulut korkeat. Tällainen tilanne on tyypillinen heikosti koulutetuille pienten lasten vanhemmille ja erityisesti yksinhuoltajille lähes kaikissa maissa.

Heikosti koulutettujen yksinhuoltajaäitien kannustinongelmat ovat olleet pitkään huolenaiheina erityisesti Yhdysvalloissa ja Britanniassa. Suomalaiseen keskusteluun kannustinloukkuongelma tuli vasta 1990-luvun laman myötä, vaikka loukkuja aiheuttavat rakenteet olivat olleet olemassa jo paljon kauemmin. Suuryöttömyyden muodostuttua kansakunnan pahimmaksi ongelmaksi 1990-luvulla alettiin ensimmäisen kerran vakavassa mielessä kiinnittämään huomiota suomalaisen sosiaaliturva- ja verojärjestelmän aiheuttamiin kannustinloukkuihin, vaikka olikin ilmeistä, ettei Suomessa 1990-luvun alussa tapahtunut jyrkkä ja odottamaton työttömyyden nousu voinutkaan johtua väitetyistä kannustinloukuista.

Suomen hallitus asetti vuonna 1995 ns. kannustinloukkutyöryhmän kartoittamaan loukkuja ja pohtimaan ratkaisuja niiden aiheuttamiin ongelmiin.<sup>105</sup> Selvitystyötä seuranneissa kannustinloukku-uudistuksissa työhön hakeutumisen taloudellista

<sup>104</sup> Ljunqvist & Sargent 1996.

<sup>105</sup> Kannustinloukkutyöryhmä 1996.

kannattavuutta parannettiin eri tavoin. Päivähoitomaksujen progressiivinen tulolidonnaisuus säilytettiin, mutta maksujen porrastuksesta luovuttiin ja porrastus korvattiin lineaarisella maksuasteikolla. Työssäkäynnin houkuttelevuutta parannettiin eriyttämällä ansiotulojen ja tulonsiirtojen verotus pieni- ja keskituloisille suunnatun kunnallisverotuksen ansiotulovähennyksen avulla. Käytännössä tämä merkitsi tulonsiirtojen suhteellista heikentämistä ansiotuloihin verrattuna. Työttömyysturvaa ja toimeentulotukea ei myöskään reaalisesti korotettu 1990-luvun aikana, jolloin tuet heikkenivät suhteessa palkkoihin. Lisäksi työttömyysturvan saantiehtoja kiristettiin ja täysimääräisen toimeentulotuen saaminen tehtiin ehdolliseksi työn vastaanottamiselle. Alle 25-vuotiailta työttömyysturva evättiin kokonaan, jos nämä kieltäytyivät työn tai koulutuspaikan vastaanottamisesta. Uudistusten vaikutuksesta kynnispalkat alenivatkin selvästi. Samalla sosiaaliturvan suhteellinen taso heikkeni ja pienituloisimpien tulot supistuivat suhteessa muiden ryhmien tuloihin. Tutkimustulosten mukaan kynnispalkkojen aleneminen tehtyjen uudistusten seurauksena kasvatti jonkin verran työvoiman tarjontaa ja työllisyyttä<sup>106</sup>.

### **Työllisyys hyvinvointivaltioissa – esimerkkinä Pohjoismaat**

Monesti yksioikoinen hyvinvointivaltion taloustieteellinen kritiikki katsoo, että hyvinvointivaltioiden tarjoamat tulonsiirrot ja julkiset palvelut yhdessä niiden rahoittamiseksi tarvittavan korkean verotuksen kanssa luovat tehottomuutta ja vähentävät työnteon, investointien ja yrittämisen kannustimia. Niinpä hyvinvointivaltioiden ei voi odottaa olevan taloudellisesti menestyksekkäitä. Pohjoismaat ja muutamat muut pienet eurooppalaiset hyvinvointivaltiot ovat kuitenkin ongelmallisia tällaisen näkemyksen todistusvoiman kannalta. Erityisesti Pohjoismaille (mutta myös Benelux-maille, Saksalle, Ranskalle ja Itävalle) ovat tyypillisiä korkeat verot ja tulonsiirrot sekä suuri julkinen sektori. Siitä huolimatta työhönosallistumisaste ja työllisyysaste ovat Pohjoismaissa useimpiin muihin maihin verrattuina varsin korkeita, tulotaso suhteellisen korkea ja taloudellinen kasvu tyydyttävää. Pohjoiseurooppalaiset hyvinvointivaltiot, joiden joukkoon myös Suomi kuuluu, ovat pääsääntöisesti saavuttaneet hyviä tuloksia; korkean työllisyysasteen lisäksi myös tuloerot ovat pieniä, köyhyys vähäistä ja tulotaso korkea.

Pohjoismaiden välillä on toki eroja; tulotaso samoin kuin työllisyysaste on selvästi korkein Norjassa ja Tanskassa, ja talouskasvu on pidemmällä aikavälillä ollut nopeinta Norjassa ja Suomessa. Ruotsissa taas talouskasvu on ollut muita teollisuusmaita hitaampaa ja Ruotsin tulotaso onkin alentunut suhteessa teollisuusmaiden keskiarvoon, vaikka se onkin edelleen hieman EU-maiden keskitason yläpuolella. Suomen ongelmana ovat taas olleet 1990-luvun alusta lähtien muita Pohjoismaita korkeampi työttömyys ja alempi työllisyysaste. Erilaisista varauksista huolimatta Pohjoismaiden taloudellista menestystä voi pitää muihin te-

<sup>106</sup> Laine & Uusitalo 2001.

ollisuusmaihin verrattuna kohtalaisen hyvänä, eräin osin jopa kiitettävänä. Pohjoismaiden voikin sanoa muodostavan eräänlaisen vastaesimerkin tai anomalian vallitsevaan talouspoliittiseen ajatteluun perustuvan näkemyksen kannalta: Eivätkö verot olekaan aina pahasta? Miksi hyvä taloudellinen kehitys näyttää olevan mahdollista hyvinvointivaltioissa vaikka sen ei teoriassa pitäisi olla?

1990-luvun alun taloudellisten vaikeuksien perusteella osin toimintakyvyttömiksi leimatut hyvinvointivaltioiden taloudet elpyivät uudelleen 1990-luvun jälkipuoliskolla ja lopullisten tuomioiden julistaminen niiden hyvinvointijärjestelmien elinkelpoisuudesta osoittautui ennenaikaiseksi. Eri maiden välinen vertailu näyttää osoittavan, että tuloja tasaava hyvinvointivaltio ja laaja julkinen sektori ei välttämättä merkitse heikkoa työllisyyttä; itse asiassa juuri pohjoismaisissa hyvinvointivaltioissa on (Sveitsin ja Japanin ohella) saavutettu teollisuusmaiden korkeimmat työllisyysasteet. Viimeaikaisessa hyvinvointivaltiokeskustelussa onkin esitetty taas myös hyvinvointivaltioiden ja järjestäytyneiden työmarkkinoiden toimivuutta puoltavia argumentteja<sup>107</sup> – edellisen kerran samantapaista keskustelua käytiin 1980-luvulla, kun silloin työttömyyden nousulta säästyneitä korporatisten maiden (ml. pohjoismaat) työmarkkinainstituutioita arvioitiin myönteisessä sävyssä. Niinpä järjestäytyneiden työmarkkinoiden toiminnassa ja tasaisessa palkkajakaumassa on nähty myös tehokkuutta edistäviä piirteitä, ja hyvinvointivaltio on nähty sinänsä järkevänä markkinoiden epätäydellisyyksiä paikkaavana vakuutusjärjestelmänä, joka ei uhkaa yritysten kilpailukykyä.<sup>108</sup>

Pohjoismaiden – ennen kaikkea Ruotsin ja Tanskan – esimerkki osoittaa, että ainakin periaatteessa on mahdollista luoda hyvinvointivaltiojärjestelmä, joka tuottaa tasaisen tulonjaon, hyvät julkiset palvelut ja korkean työllisyyden. Järjestelmän toimivuuden kannalta on tärkeää se, että koulutus- ja työvoimapolitiikan avulla huolehditaan siitä, että osaaminen ja työmarkkinoille osallistuminen on mahdollisimman laajasti jakautunutta. Näennäistä ristiriitaa pohjoismaisten hyvinvointivaltioiden korkean verotuksen ja heikkojen kannustimien ja toisaalta korkean työllisyyden välillä voidaan yrittää selittää hyvinvointivaltioiden tukijärjestelmien sisäänrakennetuilla kannustimilla.

Pohjoismaiset kokemukset osoittavat, että tasaisen tulonjaon tuottava hyvinvointivaltio voi olla myös aktivoiva ja talouden kannalta tehokas. Pohjoismaissa verot, hyvinvointipalvelut ja tulonsiirrot muodostavat systeemin, jossa myös yksilöiden on mahdollista omalla aktiviteetillaan – työnteolla ja kouluttautumisella – päästä lähes aina pitkällä tähtäyksellä parempaan lopputulokseen. Tällöin tulontasauksen mekanismit lisäävät työvoiman tarjontaa. Vaikka voimakas tulontasaus erilaisten tukijärjestelmien kautta voikin aiheuttaa lyhyen tähtäimen kannustinloukkua, vaikuttavat sosiaaliturvan ansiosidonnaisuus ja naisten työ-

<sup>107</sup> Atkinson 1995 ja Korpi 2000.

<sup>108</sup> Ks. Pekkarinen et al (1992), Kiander, Kilponen & Vilmunen (2000) ja Agell (2001); globalisaation ja sosiaalipolitiikan suhteesta kirjoittavat mm. Kosonen & Simpura (1999) sekä Krueger (2000).

hönosallistumista tukevat perhetuki- ja päivähoitojärjestelmät päinvastaiseen suuntaan. Pohjoismaiset järjestelmät on rakennettu niin, että kotitaloudet saavuttavat korkeimman mahdollisimman elinkaaritulon molempien puolisoitten työssäkäynnin avulla. Pitkät lapsenhoitovapaat ja päivähoitojärjestelmä tekevät mahdolliseksi sen, että naisten on useammin kuin muissa maissa mahdollista yhdistää työssäkäynti ja lasten hankinta. Näin hyvinvointivaltio muodostuu aktiiviseksi systeemiksi, jonka sisäinen logiikka tukee korkeaa työllisyyttä. Toisaalta 1990-luvun talouskriisi osoitti Suomessa ja Ruotsissa myös sen, että tällaiset järjestelmät eivät kestä työllisyyden heikkenemistä, koska silloin niiden rahoituspohja murenee nopeasti.

Pohjoismaisen hyvinvointivaltion keskeisenä tavoitteena – varsinkin Ruotsissa – on ollut korkean työllisyysasteen ylläpito, eli niin sanottu täystyöllisyyspolitiikka. Samalla korkea työllisyysaste on myös tukenut hyvinvointivaltio rahoituspohjaa. Hyvinvointivaltio on pyrkinyt tukemaan täystyöllisyyden ohella ja sen kautta samalla myös talouskasvua. Työllisyyden tukemisen keinoja hyvinvointivaltiolle on ollut useita<sup>109</sup>. Tärkein niistä on ollut perinteisesti suhdanteiden tasoittaminen sekä automaattisten vakauttajien että aktiivisen suhdannepolitiikan avulla. Suhdannepolitiikkaa on täydennetty kaikissa Pohjoismaissa harjoittamalla aktiivista työmarkkinapolitiikkaa, jonka toimenpiteillä on pyritty parantamaan työvoiman kysynnän ja tarjonnan kohtaantoa. Toimenpiteinä ovat olleet työnvälityspalvelut, työttömien koulutus, työttömien työllistäminen ja muuttoavustukset uuden työpaikan takia muuttamaan joutuville. Matalasuhdanteiden aikana työvoimapolitiittisten toimenpiteiden avulla on alennettu avointa työttömyyttä. Vaikka aktiivista työvoimapolitiikkaa on aika ajoin kritisoitu tehottomuudesta (toimenpiteet eivät ole aina olennaisesti lisänneet työttömien työllistymistodennäköisyyttä), se on kuitenkin torjunut pitkäaikaistyöttömyyttä ja syrjäytymistä vaatimalla työnhakijoilta osallistumista työmarkkinoille ja tarjotun työn vastaanottamista ehtona perustason ylittävälle sosiaalietuuksille. Suhteellisesti eniten resursseja työvoimapolitiikkaan on käytetty Ruotsissa ja Tanskassa. Huomattava ero Suomen ja Ruotsin välillä syntyi tässä suhteessa 1990-luvulla, jolloin molempia maita kohdannut paha talouskriisi johti Suomessa Ruotsiin verrattuna kaksinkertaiseen avoimeen työttömyyteen.

### **Hyvinvointivaltio ja yksilöiden riskinottohalukkuus**

Hyvinvointivaltion keskeisimmän osan muodostavat hyvinvointipalvelut ja sosiaaliturvajärjestelmä. Usein nämä nähdään taloudelliselta kannalta pelkästään sinänsä välttämättöminä kustannuksia aiheuttavina rasitteina, joiden avulla pyritään pitämään huolta vähäosaisista ja hoitamaan yhteiskunnan rakennemuutoksen seurauksia. Sosiaaliturva ja sosiaalipolitiikka laajemminkin voidaan kuitenkin nähdä myös talouden rakennemuutosta edistävinä tekijöinä, jotka

---

<sup>109</sup> Lindbeck 1996.

parantavat talouden kasvupotentiaalia. Tällöin sosiaalipolitiikka on osa kasvupolitiikkaa.

Sosiaaliturva voi sisältää sekä yhteiskunnan muutoksen aiheuttamien ongelmien hoitoa että myös aktiivisesti muutosta edistäviä elementtejä, jos se parantaa yksilöiden työkykyä ja mahdollisuuksia ottaa riskejä. Tällöin sosiaalipolitiikka voi lisätä yrittäjyyttä, investointeja ja koulutusta. Hyvinvointivaltio tarjoaa tietyn toimeentulovakuutuksen kaikille, mikä lisää yksilöiden mahdollisuuksia ottaa riskejä varallisuuseroista riippumatta; riskinotosta väistämättä seuraavat epäonnistumiset tai vääriksi osoittautuvat valinnat eivät turvaverkkojen takia johda yksilötasolla täydelliseen katastrofiin.<sup>110</sup>

Toisaalta hyvinvointivaltio vähentää tarvetta ottaa riskejä mikäli se tarjoaa liian korkean 'automaattisen' tulotason<sup>111</sup>. Kyseessä on hidas prosessi, jossa kansalaisten arvot muuttuvat asteittain kohti sosiaaliturvan varassa elämistä suosivaan suuntaan ja pois omaan työhön perustuvasta eetoksesta. Tuloksena on alakulttuureja, joissa sosiaaliturvan varassa eläminen nähdään täysin hyväksyttävänä, sekä ajattelua, jossa käsitys yksilöiden omasta vastuusta elämänsä suhteen hämärtyy ja jossa yhä useammin katsotaan, että julkisen vallan on tarjottava apua.

Korkeaan verotukseen perustuvat hyvinvointivaltiot eivät välttämättä tarjoa parhaita mahdollisia kannustimia säästämislle, yrittämiselle ja kouluttautumiselle. Nämä kaikki edellyttävät uhrauksia ja riskinottoa, joiden vastineeksi odotetaan myöhemmin saatavan tuloja. Ankarat verotus ja progressiivinen verotus vähentävät kuitenkin näitä odotettuja tuloja. Toisaalta hyvinvointivaltiot tarjoavat ilmaista koulutusta, jota tuetaan lisäksi opintotuella. Siten koulutuksen aiheuttamat kustannukset ja tulonmenetykset jäävät vähäisiksi. Koulutukseen osallistuminen ja tutkintojen suorittaminen onkin pohjoismaisissa hyvinvointivaltioissa varsin laajaa.

Hyvinvointivaltioita ei yleensä pidetä yrittäjyyttä suosivina. Yrittäjien osuus työvoimasta ei olekaan Pohjoismaissa tai Saksassa erityisen korkea. Varsinkin Ruotsissa ja Suomessa talouselämä on perinteisesti ollut suuryrityskeskkeinen eikä asetelma ole suosinut pienyrittäjyyttä. Palkansaajien aseman parantuminen on tehnyt yrittäjyydestä vaihtoehdon, jonka kilpailukyky palkkatyön kanssa on heikko. Yrittäjyyttä voi vähentää myös kotitalouksien vähäinen varallisuus; korkea verotus tekee yritystoiminnassa tarvittavan alkupääoman kartuttamisen hankalaksi.

---

<sup>110</sup> Yhdysvalloissa sosiaaliturva ei tarjoa epäonnistuneille riskiottajille vastaavaa turvaa. Sen sijaan USA:n erilainen konkurssilainsäädäntö ja yksilöiden rajoitetumpi velkavastuu parantavat riskinottomahdollisuuksia Eurooppaan verrattuna.

<sup>111</sup> Lindbeck 1995a-c.

Toisaalta Pohjoismaiden taloudet ovat osoittautuneet kilpailukykyisiksi ja innovatiivisiksi. Esimerkiksi uuden teknologian käyttöönotossa ne ovat yleensä olleet maailman kärkeä. Vaikka yrittäjien osuus koko työvoimasta ei ole kovin suuri, uusia yrityksiä perustetaan myös hyvinvointivaltioissa. 1990-luvulla tätä kehitystä ovat vauhdittaneet yritys- ja pääomaverotuksen keveneminen kansainvälisen verokilpailun seurauksena sekä pääomamarkkinoiden kehittyminen; riskipääomaa on ollut saatavissa uusia yrityksiä varten. Ankaran palkkaverotuksen ja suhteellisen pienten palkkaerojen sekä toisaalta keveän yritysverotuksen ansiosta yrityksen perustaminen onkin lähes ainoa tapa vaurastua Pohjoismaissa.

## 6.4 Hyvinvointivaltion kannatuspohja

### Tyytyväiset veronmaksajat?

Erilaisista kyselytutkimuksista saa kuvan, että suomalaiset kannattavat laajalti hyvinvointivaltiota ja paheksuvat tuloeroja (ks. Esim. Forma (1999), Forma et al. (1999) ja EVA (2001)). Julkisia palveluja arvostetaan, yksityistämistä vastustetaan ja hyvinvointivaltion ylläpitämiseksi ollaan valmiita maksamaan veroja. Tässä mielessä hyvinvointivaltion legitimitetti on hyvin suuri. Tilanne on pitkälti samanlainen myös muissa Euroopan maissa. Myös Yhdysvalloissa sikäläisen hyvinvointivaltion peruspilarit, joita ovat julkiset vanhuuseläke- ja eläkeläisten sairausvakuutusjärjestelmät, nauttivat laajaa kannatusta yli puolue-rajoiden.

Suomessa samoin kuin muissakin Pohjoismaissa hyvinvointivaltion laajaan kannatukseen liittyy myös laajaa tukea nauttiva tasa-arvoajattelu, jonka mukaan tuloerot eivät saa kasvaa kovin suuriksi. Suhteessa tuloeroihin kansalaisten mielihiteet eivät kuitenkaan välttämättä ole kovin johdonmukaisia. Tiettyyn rajaan asti tuloeroja pidetään perusteltuina ja oikeutettuina. Vaikka laajalti toivotaankin, että tuloerot olisivat pieniä, samalla kuitenkin laajalti hyväksytään myös se, että työn-teen pitää kannattaa. Yhtä lailla hyväksytyä on myös se, että opiskelijoiden tulot ovat pienemmät kuin työssäkäyvien. Tuloeroista puhuttaessa unohtuu helposti se, että kotitalouksien välillä on myös suuria eroja työpanoksessa, mikä sinänsä joutaa huomattaviin tuloeroihin.

Hyvinvointivaltion uudistajien ja purkajien kannalta hyvinvointivaltion kannatuspohja on Suomessa (ja useimmissa muissakin maissa) masentavan vankka. Karkeasti ottaen voidaan todeta lähes kaikkien suomalaisten kannattavan nykyisen kaltaista laajaa hyvinvointivaltiota. Eri puolueiden kannattajienkaan välillä ei ole niin suuria eroja kuin ehkä saattaisi odottaa.

Toki näkemykset etuuksien oikeasta tasosta vaihtelevat esimerkiksi tuloryhmittäin. Empiiriset tutkimukset osoittavat, että viimeisen kymmenen vuoden aikana ovat eri tuloryhmien näkemykset esimerkiksi tiettyjen etuuksien sopivasta tai

riittävästä tasosta erkaantuneet. Hyväosaiset hyväksyvät selvemmin sosiaaliturvaan kohdistuneet leikkaukset. Ryhmien näkemysten lievää erkaantumista voidaan pitää uutena ilmiönä maassamme; aiemmin tuloryhmien näkemykset ovat liikkuneet yleensä samaan suuntaan. Kaiken kaikkiaan julkinen sektori nähdään kuitenkin entistä vahvemmin sopivana sosiaalipalvelujen tuottajana. Aivan uusimmissa mielipidetutkimuksissa on jopa havaittu merkkejä laajemmasta poliittisen ilmaston muutoksesta hyvinvointivaltiomyönteiseen suuntaan.<sup>112</sup>

Hyvinvointivaltion mahdolliseen rapautumiseen tai kriisiin on usein liitetty ajatus verokapinasta – siitä, että veronmaksajat eivät suostuisi enää rahoittamaan hyvinvointivaltion alati kasvavia kustannuksia. Tällaisesta kapinasta ei kuitenkaan ole ollut juurikaan merkkejä pohjoismaisissa hyvinvointivaltioissa. Sen sijaan Reaganin ja Thatcherin USA:ssa ja Britanniassa 1980-luvulla käynnistämien oikeistolaisten reformien voi katsoa olleen osittain seurausta veronmaksajien tyytymättömyydestä korkeaan verotukseen ja valtion epäonnistumiseen sosiaalisten ongelmien ratkaisemisessa.

Osittain veronmaksajien tyytyväisyys Pohjoismaiden korkeisiin veroihin johtuu siitä, että näiden maiden hyvinvointivaltiojärjestelmissä on paljon universaaleja piirteitä. Tutkimusten mukaan universaali perusturva ja kaikille tarkoitetut julkiset palvelut saavat kansalaisilta suuremman kannatuksen kuin selektiiviset, tarveharkintaan perustuvat etuudet ja palvelut. Tällöin myös keskimääräistä suurituloisemmatkin kotitaloudet, jotka maksavat valtaosan veroista, pääsevät hyötymään hyvinvointivaltiosta ja saamaan vastinetta verorahoilleen.

Toisaalta mielipidetutkimuksista välittyvä kansalaisten enemmistön tyytyväisyys korkeisiin veroihin ja hyvinvointivaltioon voi olla osin näennäistä. Esimerkiksi Suomessa tulonsaajien suuri enemmistö saa julkiselta sektorilta enemmän tulonsiirtoja kuin maksaa veroja – tällaisia ryhmiä ovat eläkeläiset, opiskelijat, työttömät ja muut pienituloiset. On luontevaa, että tällöin hyvinvointivaltion kannatus on vankkaa eikä veroja pidetä ongelmana. Huomattavan osan veroista maksavat keskimääräistä selvästi suurituloisemmat tulonsaajat. Heidän veroasteensa on korkea mutta toisaalta heidän osuutensa koko väestöstä on pieni.

### **Hyvinvointivaltio ja sosiaalinen pääoma**

Yhteiskuntatieteiden piirissä on käyty 1990-luvun puolivälistä lähtien vilkasta keskustelua sosiaalisen pääoman käsitteestä ja siitä, miten sosiaalinen pääoma voi edistää talouskasvua ja miten sosiaalisen pääoman muodostumista voidaan edistää. Itse sosiaalisen pääoman käsite on epäselvä ja vaikeasti määriteltävissä.<sup>113</sup> Yleensä sillä kuitenkin tarkoitetaan yhteiskunnissa tai paikallisyhteisöissä

<sup>112</sup> Forma 1999, Forma & al. 1999, EVA 2001, Kangas 1996 ja Ekholm 2001.

<sup>113</sup> Katso Kajanoja (1997 ja 1999) sekä Kajanoja & Simpura (1998). Merkittäviä keskustelua ja tutkimusta käynnistäneitä kontribuutioita ovat Putnam (1995) ja Fukuyama (1998).



vallitsevaa ihmisten välistä luottamusta ja sosiaalista koheesiota. Luottamus lisää hyvinvointia ja parantaa talouden toimintaa, kun jatkuvasti ei vallitse epäluottamusta sen suhteen, noudattavatko muut osapuolet samoja sääntöjä. Luottamuspääoma vähentää transaktiokustannuksia ja riskejä, ja mahdollistaa pitkäjänteisen taloudellisen toiminnan ja riskinoton.

Sosiaalisen pääoman käsitteen avulla on pyritty selittämään mm. eri maiden välisiä eroja taloudellisessa kasvussa. Koska huomattava osa maiden välisistä kasvueroina jää selittämättä perinteisten kasvumallien avulla, on mahdollista konstruoida erilaisia sosiaalista pääomaa mittaavia muuttujia (esim. korruptio ja rikollisuus), joiden avulla eroja voidaan pyrkiä selittämään. Jossain määrin tässä on myös onnistuttu; näyttää siltä, että eri tavoin mittavissa oleva heikko luottamus talouden institutionaalisen pohjan pysyvyyteen, viranomaisiin tai muihin kansalaisiin heikentää talouskasvua.<sup>114</sup>

Olisi houkuttelevaa väittää, että hyvinvointivaltio ja erityisesti sosiaalipolitiikka lisää sosiaalista pääomaa ja edistää siten myös taloudellista kasvua. Asia ei ole kuitenkaan näin yksinkertainen.

Sosiaalista pääomaa käsittelevä kirjallisuus korostaa monesti epävirallisten, spontaanien kansalaisverkostojen merkitystä sosiaalisen pääoman ylläpitäjänä. Sosiaalista pääomaa syntyy, kun perheiden ja sukujen jäsenet tukevat toisiaan ja kun paikallisyhteisöjen jäsenet tekevät yhteistyötä. Tällainen toiminta ei välttämättä edellytä toimivaa hyvinvointivaltiota. Päinvastoin, hyvinvointivaltio voi jopa vähentää sosiaalista pääomaa, silloin kun se tekee ihmiset vähemmät toisistaan riippuvaisiksi. Suvun ja epävirallisten paikallisyhteisöjen merkitys vähenee silloin, kun valtiosta tulee viimekätinen turvallisuuden ja toimeentulon takaaja yksilöille. Tällainen kehitys merkitsee usein yksilöiden autonomian ja individualismin lisääntymistä, mutta samalla myös yhteisöllisyyden ja luottamuksen merkitys vähenee.

Sosiaalipolitiikan epäonnistuminen voi myös johtaa sosiaalisen pääoman heikentymiseen. Yhteiskunnan sosiaalinen koheesio vähenee, jos sosiaalipolitiikka leimautuu syrjäytymistä ja tukiriippuvuutta ylläpitäväksi tulonsiirtoautomaatiksi, jonka epäillään suosivan rikollisia ja laiskureita.

Toisaalta hyvinvointivaltio ja sosiaalipolitiikka voivat tukea sosiaalisen pääoman muodostumista ylläpitämällä sosiaalista koheesiota. Erityisesti universaaleilla etuuksilla ja palveluilla, joihin kaikki ovat oikeutettuja, on tällainen vaikutus. Ne lisäävät kansalaisten turvallisuutta ja luottamusta yhteiskuntaa ja viranomaisia kohtaan. Tarveharkintaisella sosiaalipolitiikalla ei ole tällaista ominaisuutta, vaan

---

<sup>114</sup> Tutkimustuloksia sosiaalisen pääoman ja taloudellisen kasvun välisistä yhteyksistä ovat esittäneet mm. Barro 1999, McCracken 1998, Temple 2000, Whiteley 2000 ja Zak ja Knack 2001.

se pikemminkin vahvistaa yhteiskunnallisia jakoja.<sup>115</sup> Hyvinvointivaltio vahvistaa myös sosiaalista pääomaa silloin, kun se onnistuu ylläpitämään korkean työllisyyden tason ja estämään pitkäaikaistyöttömyyden ja syrjäytymisen. Pohjoismaiset hyvinvointivaltiot ovat Suomea lukuun ottamatta olleet tässä suhteessa hyvin menestyksekkäitä. Korkea työllisyys ylläpitää palkkatyöhön perustuvaa järjestelmää ja ehkäisee syrjäytymistä.

---

<sup>115</sup> Ks. Rothstein (1998).

## 7 Tulevaisuuden haasteet

Eurooppalaisia hyvinvointivaltioita voi pitää monessa suhteessa menestyksenkäinä. Parhaat niistä ovat onnistuneet tuottamaan kestäväällä tavalla kattavat hyvinvointipalvelut, korkean työllisyyden ja tasaisen tulonjaon. Saavutukset absoluuttisen ja suhteellisen köyhyyden vähentämisessä ovat olleet hyviä. Hyvinvointivaltioiden edellyttämistä korkeista veroista huolimatta ne ovat menestyneet myös hyvin taloudellisen kasvun tavoittelussa. Osittain hyvinvointivaltioiden hyvä menestys on kuitenkin perustunut talouksien säätelyyn ja edulliseen väestön ikärakenteeseen. Näissä suhteissa on jo tapahtunut muutoksia, jotka luovat hyvinvointivaltioiden tulevaisuudelle suuria haasteita. Näitä ovat väestön ikääntyminen, talouden globalisaatio ja verokilpailu.

### 7.1 Väestön ikääntyminen

#### Odotettavissa oleva muutos

Kaikissa teollisuusmaissa on odotettavissa ikääntymisestä johtuva väestörakenteen muutos vuoteen 2050 mennessä. Muutos johtuu ainakin kolmesta tekijästä. Näitä ovat 1900-luvun puolivälissä syntyneet suuret ikäluokat, joiden siirtyminen eläkkeelle kasvattaa eläkeläis- ja vanhusväestön määrää ja suhteellista väestöosuutta. Toinen tekijä on syntyvyyden lasku. Lapsiluku on 1900-luvun jälkipuoliskolla supistunut selvästi lähes kaikissa teollisuusmaissa, useimmissa maissa jopa väestön uusiutumista edellyttävän tason alapuolelle. Tämän vuoksi nuoret työmarkkinoille tulevat ikäluokat ovat edellisiä ikäluokkia pienempiä, mikä puolestaan pienentää työikäisen väestön suhteellista osuutta. Kolmas muutokseen vaikuttava tekijä on keskimääräisen eliniän piteneminen. Elintason nousu ja lääketieteen kehitys ovat mahdollistaneet jatkuvan keskimääräisen eliniän pidentymisen kaikissa maissa. Pidempi keskimääräinen elinikä kasvattaa vanhusväestön määrää.

Nämä muutokset ovat yhteisiä lähes kaikille teollisuusmaille. Eri maiden välillä on eroja sen suhteen, mihin vuosiin väestön ikärakenteen suurimmat muutokset ajoittuvat ja kuinka jyrkkiä muutokset ovat. Laadullisesti muutokset ovat kuitenkin useimmissa maissa hyvin samantyyppisiä. Merkittävin poikkeus on Yhdysvallat, missä suhteellisen korkean syntyvyyden ja runsaan maahanmuuton odotetaan pitävän väestörakenteen jatkuvasti tasapainoisena. Silti myös Yhdysvalloissa odotetaan tulevien eläkemenojen bkt-osuuden kasvavan.

Suomi ei olennaisesti poikkea muista EU-maista tai muista Pohjoismaista odotettavissa olevan väestökehityksensä suhteen. Suomen erityispiirteenä on se, että väestörakenteen muutos tapahtuu muita Euroopan maita nopeammin vuosina 2010-2020. Pidemmällä aikavälillä erot Suomen ja muiden Euroopan maiden välillä supistuvat. Kaikille maille yhteistä on se, että ikäluokkien pieneneminen

johtaa julkisten menojen – varsinkin eläkemenojen – suhteellisen osuuden kasvuun.

### **Mitä julkisille menoille tapahtuu?**

Hyvinvointivaltion kannalta keskeinen muutos on ns. vanhushuoltosuhteen eli vanhusväestön ja työikäisen väestön määrien keskinäisen suhteen muutos. Vanhusväestön suhteellisen osuuden kasvu lisää julkisia menoja, koska julkiset eläkemenot kasvavat. Lisäksi ikääntyvä väestö tarvitsee entistä enemmän julkisen sektorin rahoittamia ja tuottamia sosiaali- ja terveystaloudellisia palveluita.

Osa julkisista menoista voidaan pitää väestön ikärakenteesta riippuvina. Erityisesti sosiaalipolitiikan menot ovat tällaisia – useimmat sosiaali- ja terveyspalvelut ja tulonsiirtojärjestelmät liittyvät tavalla tai toisella demografiseen kehitykseen. Ikärakenteesta riippuvat julkiset menot muodostuvat eläkemenoista ja vanhusväestön kuluttamista sosiaali- ja terveystaloudellisia palveluista. Julkisten menojen voi ajatella koostuvan näistä ikäriippuvaisista menoista ja muista, väestön ikärakenteesta riippumattomista julkisista menoista.

Vanhushuoltosuhte eli 65 vuotta täyttäneiden suhde työikäiseen väestöön (eli 20-64-vuotiaisiin) on Suomessa nyt noin neljäsosa ja julkisten perusmenojen bkt-osuus ilman korkomenoja noin 40 prosenttia. Ikääntyneiden väestöosuuden odotetaan Suomessa vuoteen 2030 mennessä kasvavan 40 prosentin tuntumaan. Jos hyvinvointivaltion järjestelmät pysyvät muuttumattomina, merkitsee tämä julkisten perusmenojen bkt-osuuden nousua yli 50:en prosenttiin bkt:sta. Näin suuret menopaineet asettavat luonnollisesti kyseenalaiseksi koko eläkejärjestelmän ja hyvinvointivaltion kestävyys.

Suuret menopaineet luovat myös uhan taloudellisen kasvun kannalta. Jatkuvasti kasvavat julkiset menot voivat johtaa talouden kierteseen, jossa kiristyvä verotus heikentää työllisyyttä ja supistaa investointeja. Tällöin talouden kasvu hidastuu entisestään, mikä vuorostaan johtaa entistä suurempiin menopaineisiin. Tällaisen negatiivisen kierteen välttämiseksi ikääntymisestä johtuvia menopaineita on pystyttävä vähentämään.

Suomen ennakoitu kehitys vuosina 2000 – 2030 ei poikkea kovin olennaisesti siitä, mitä sen odotetaan olevan myös useimmissa muissa EU-maissa. Kaikki Euroopan maat ovat samanlaisten haasteiden edessä. Miten sitten eurooppalaiset hyvinvointivaltiot voivat selviytyä tällaisista menopaineista?

Menojen suhteellisen osuuden kasvupaineita voidaan hillitä eri tavoin. Tärkeimmät niistä ovat työllisyysasteen nousu ja toisaalta eläkemenoihin tehtävät säästöt. Tarkastellaan työllisyysasteen asteittaisen nousun vaikutusta menoasteeseen. Työllisyysasteella tarkoitetaan työssä olevien osuutta työikäisestä väestöstä. Oletetaan, että Suomessa vuonna 2000 vallinnut noin 67 prosentin työllisyysaste

nousisi vähitellen noin 74 prosenttiin. Työllisyysasteen nousun ansiosta todellinen työllisyys ei supistuisi vaikka työikäinen väestö vähentyisi ikääntymisen vuoksi. Muutos johtaisi vastaavaan tuotannon kasvuun ja siihen, että julkisten menojen bkt-osuus alenisi perusvaihtoehtoon verrattuna noin 4 prosenttiyksikköä. Menojen nousupaine pysyy kuitenkin edelleen hyvin suurena.

Maltillinen työllisyysasteen nousu ei riitä Pohjoismaissa ratkaisemaan ikääntymisestä aiheutuvia menopaineita. Toisaalta Pohjoismaissa ei ole mahdollisuuksia suurempaan työllisyysasteen nousuun, koska työllisyysasteet ovat jo varsin korkealla tasolla. Erityisesti näin on Tanskassa ja Norjassa, mutta myös Ruotsi ja Suomi asettuvat työllisyysasteella mitattuna EU-maiden keskiarvon yläpuolelle. Jos ongelmat haluttaisiin ratkaista työllisyyttä lisäämällä, olisi työllisyysasteen lisäksi myös työvoiman absoluuttisen määrän ja työikäisen väestön noustava ennustetulta tasolta; käytännössä tämä olisi mahdollista vain laajamittaisen maa-hanmuuton avulla.

Useimmissa Euroopan maissa – myös Suomessa ja Ruotsissa – hyvinvointivaltion tulevia menopaineita onkin jo ryhdytty hillitsemään rajoittamalla eläkemenojen odotettavaa kasvua. Tämä on tehty toteuttamalla uudistuksia, jotka hidastavat eläkkeiden kasvuvauhtia suhteessa ansiotuloihin tulevaisuudessa. Uudistusten tavoitteena on, että eläkkeiden reaalin taso turvataan mutta ei välttämättä niiden suhteellista tasoa ansiotuloihin verrattuna.

Työllisyyden kasvu ja eläkemenojen kasvun hillintä auttavat rajoittamaan julkisten menojen suhteellisen osuuden kasvua. Siitä huolimatta menot kasvavat voimakkaasti jos eläkeläisten ja vanhusväestön suhteellinen osuus kasvaa ennustetulla tavalla. Ongelma ei kuitenkaan ole täysin ratkaisematon.

Varsinaisten primaaristen julkisten menojen lisäksi valtioilla on myös korkomenoja. Korkomenot riippuvat julkisen sektorin nettovelasta (joka voi olla esim. valtionvelan ja julkisten eläkerahastojen erotus), jonka kehitykseen voidaan vaikuttaa julkisen sektorin rahoitusylijäämällä. Ylijäämät supistavat nettovelkaa (joko vähentämällä valtionvelkaa tai kasvattamalla eläkerahastoja), mikä vuorostaan alentaa tulevia korkomenoja (tai kasvattaa tulevia korko- ja sijoitustuottoja).

Väestön ikääntyessä ja työllisten suhteellisen osuuden supistuessa perusmenojen osuus nousee esimerkkilaskelmassa noin 6 prosenttiyksikköä. Samaan aikaan julkisen sektorin nettokorkomenot voivat kuitenkin alentua, jos julkinen talous on ylijäämäinen ja nettovelka vähenee.

Jos ylijäämiä onnistutaan ylläpitämään, nettovelka supistuu ja korkomenot kääntyvät vähitellen negatiivisiksi – toisin sanoen julkinen sektori alkaa saada korkotuottoja. Korkomenojen supistuminen pienentää julkisten menojen bkt-osuuden nousupainetta. Julkisen sektorin nettovelan supistuessa ylijäämää voidaan myös vähitellen alentaa; velattoman valtion ei tarvitse ylläpitää jatkuvasti

suurta budjettiylijäämää. Ylijäämän asteittain supistaminen auttaa vähentämään tuloastetta. Lopputuloksena on kehitys, jossa perusmenojen suuresta kasvusta huolimatta paineet veroasteen nousuun voivat jäädä suhteellisen vähäisiksi tai olemattomiksi.

Hyvinvointivaltioiden selviäminen väestön ikääntymisen tuomista haasteista riippuu siten useasta eri tekijästä: (i) työllisyysasteen on noustava ja työttömyyden supistuttava; (ii) julkisten menojen kasvua on rajoitettava, vaikka menoja ei sinänsä tarvitse välttämättä leikata; (iii) julkisen velan on supistuttava.

### Hyvinvointivaltiot vertailussa

Taulukossa 7.1 on esitetty eri EU-maiden odotettavissa oleva vanhushuoltosuhteen muutos vuoteen 2020 mennessä. Odotettavissa olevat muutokset vuosina 2000 - 2020 ovat lähes kaikissa EU-maissa samansuuntaisia. Suurin suhteellinen muutos tapahtuu Suomessa, missä EU-maiden neljänneksi alhaisin vanhushuoltosuhte muuttuu 20 vuodessa EU-maitten toiseksi suurimmaksi. Suomen lisäksi suuri, yli 10 prosenttiyksikön vanhushuoltosuhteen nousu koetaan myös Tanskassa, Saksassa, Italiassa ja Hollannissa. Nämä ovat maita, joissa ikääntyminen aiheuttaa suurimman julkisten menojen kasvupaineen. Kuten edellisistä esimerkkilaskelmista voi havaita, vanhushuoltosuhteen muutos aiheuttaa lähes yhtä suuren muutospaineen julkisiin menoihin; jos vanhushuoltosuhte kohoaa 10 prosenttiyksiköllä, on odotettavissa myös julkisten menojen bkt-osuuden vajaalla 10 prosenttiyksiköllä.

*Taulukko 7.1. Vanhushuoltosuhte: yli 65-vuotiaiden suhde työikäiseen (20-64 v.) väestöön*

	2000	2010	2020
Belgia	28,1	29,4	35,6
Tanska	24,1	27,2	33,7
Saksa	26,0	32,9	36,3
Kreikka	28,3	31,6	35,8
Espanja	27,1	28,9	33,1
Ranska	27,2	28,1	35,9
Irlanti	19,4	19,1	24,5
Italia	28,8	33,8	39,7
Hollanti	21,9	24,6	32,6
Itävalta	25,1	28,8	32,4
Portugali	25,1	26,7	30,3
Suomi	24,5	27,5	38,9
Ruotsi	29,6	31,4	37,6
Britannia	26,4	26,9	32,0
EU15	26,7	29,8	35,1

Ikääntymisestä aiheutuvia menopaineita voidaan vähentää, jos työllisyysaste samanaikaisesti nousee. Käytännössä tämä edellyttää työhönosallistumisasteen nousua ja työttömyysasteen laskua. Euroopan eri maat eroavat toisistaan tässä suhteessa. Toisissa työhönosallistumisaste on jo nyt lähellä potentiaalista maksimiarvoaan, toisissa maissa taas on runsaasti työvoimareservejä työmarkkinoiden ulkopuolella tai työttömänä.

Esimerkiksi Tanskassa on vain vähän mahdollisuuksia helpottaa tulevia menopaineita korkeamman työllisyysasteen avulla, koska väestön työhönosallistumisaste on jo lähtökohtaisesti varsin korkea ja työttömyysaste taas suhteellisen alhainen. Suomessa ja Saksassa pelivaraa on tässä suhteessa hieman enemmän. Molemmissa maissa työhönosallistumisaste voisi periaatteessa nousta muutamia prosenttiyksikköjä nykyiseltä noin 75 prosentin tasolta ja molempien maiden suhteellisen korkea työttömyysaste voisi laskea useitakin prosenttiyksikköjä – olettaen, että näiden maiden työttömyys ei ole kokonaan rakenteellista. Selvästi enemmän käyttämätöntä työvoimapotentiaalia on Hollannissa ja Italiassa. Euroopan maista vain Norja, Tanska ja Itävalta ovat lähellä täystyöllisyyttä siinä mielessä, että niissä ei juurikaan ole vapaita työvoimaresursseja. Muissa maissa on joko runsaasti työttömyyttä tai työikäisiä ihmisiä työmarkkinoiden ulkopuolella.

Työvoimareservien laajamittainen vajaakäyttö luo useissa Euroopan maissa potentiaalia vastata väestön ikääntymisen luomaan haasteeseen. Käytännössä tämän potentiaalın hyödyntäminen edellyttää kuitenkin monissa maissa korkean työttömyyden alentamista ja sen lisäksi erityisesti naisten työhönosallistumisasteen nostamista.

Työllisyysasteen nostamisen lisäksi toinen julkiseen talouteen pelivaraa luova tekijä on mahdollinen julkisen talouden suuri ylijäämä, jota tulevaisuudessa voidaan alentaa. Tässä mielessä EU-maiden julkisen talouden tilaa ei voi pitää kovin hyvänä. EU-maiden julkiset taloudet ovat tosin suurin piirtein tasapainossa mutta eräissä maissa julkinen velka on kuitenkin edelleen varsin korkea (ks. taulukko 7.2). Merkittäviä ylijäämiä on ainoastaan Norjassa, Suomessa, Ruotsissa, Tanskassa ja Irlannissa. Julkisen talouden ylijäämäisyys alentaa julkisen talouden velka-astetta näissä maissa ja johtaa myös nettokorkomenojen alentumiseen tulevaisuudessa. Tämä supistaa julkisia menoja ja luo yhdessä ylijäämän kanssa mahdollisuuksia joko alentaa veroja tai varautua tulevaisuuden suurempiin julkisiin menoihin.

Jos suuri ylijäämä tai alenevat korkomenot eivät anna tilaa julkisten menojen kasvulle, on turvaututtava verojen korottamiseen, jos hyvinvointivaltiojärjestelmiä ei haluta purkaa. Entistä suurempien menojen rahoittaminen edellyttää entistä suurempia julkisia tuloja ja käytännössä korkeampi veroja. Euroopan eri maat eroavat toisistaan huomattavasti sen suhteen, kuinka suuri julkisen sektorin tulojen suhteellinen osuus on. Julkisen sektorin tulo-osuudet vaihtelevat huomattavasti maasta toiseen, mikä kertoo suurista eroista veroasteissa. Voidaan

ajatella, että maissa, joissa julkisen sektorin tulojen bkt-osuus on keskimääräistä alhaisempi, on mahdollisuuksia verojen korottamiseen enemmän kuin korkean verotuksen maissa. Pohjoismaissa tällaisia mahdollisuuksia ei juurikaan näyttäisi olevan.

Pohjoismaisia hyvinvointivaltioita yhdistää ylijäämäinen julkinen talous, keskimääräistä pienempi julkinen velka ja keskimääräistä suuremmat julkisen sektorin tulot.

*Taulukko 7.2. Julkisen talouden tasapaino EU-maissa ja Norjassa vuonna 2001; prosenttia bkt:sta*

	Julkisen sektorin tulot	Julkisen talouden ylijäämä	Julkinen bruttovelka
Belgia	46,3	0,0	105,4
Tanska	51,4	2,0	46,2
Saksa	43,2	-2,5	60,9
Kreikka	51,2	0,2	99,8
Espanja	38,1	0,0	71,4
Ranska	49,3	-1,5	64,9
Irlanti	33,2	3,2	32,1
Italia	43,9	-1,4	107,7
Hollanti	42,4	1,1	53,9
Itävalta	47,9	0,0	61,5
Portugali	39,0	-1,7	52,8
Suomi	48,3	3,7	42,1
Ruotsi	56,7	3,8	56,2
Britannia	39,5	1,1	52,2
EU15	44,0	-0,7	68,4
Norja	54,7	14,3	27,1

Julkinen sektorin tulo-osuudet ovat suurimmat Ruotsissa, Norjassa, Tanskassa ja Suomessa, mikä ei ole yllättävää; on kuitenkin syytä huomata, että Norjan korkea luku johtuu suurista valtion öljytuloista ja että Suomen julkisen sektorin tulo-osuus on selvästi lähempänä EU-maiden keskiarvoa kuin muissa Pohjoismaissa. Muita korkean veroasteen maita ovat Kreikka, Ranska, Itävalta ja Belgia. Julkinen sektorin on selvästi ylijäämäinen Pohjoismaissa ja Irlannissa.

Vaikka Pohjoismaisissa hyvinvointivaltioissa on korkea työllisyysaste ja hyvä julkisen talouden tasapaino, muodostaa väestön ikärakenteen muutos niille kuitenkin vaikean ongelman. Tämä johtuu siitä, että Pohjoismaissa – Suomea lukuun ottamatta – työllisyysaste ja julkisen sektorin tulojen bkt-osuus ovat jo lähtökohtaisesti niin korkealla tasolla, että niiden nostaminen entisestään ei ole mahdollista.



Monissa maissa on jo ryhdytty varautumaan väestön ikääntymisestä aiheutuviin muutospaineisiin. Tärkeimmät uudistukset koskevat eläkejärjestelmää. Useimmissa Länsi-Euroopan maissa on perinteisesti ollut julkisesti rahoitettuja varhaiseläkejärjestelmiä, joiden ansiosta suuri osa työntekijöistä on voinut siirtyä eläkkeelle alle 60-vuotiaina, monta vuotta ennen kuin useimmissa maissa yleinen 65 vuoden virallinen eläkeikä on täytynyt. Tämä on lisännyt eläkeläisten määrää ja julkisia eläkemenoja. Samalla on kuitenkin monesti vähennetty ainakin lyhyellä aikavälillä avointa työttömyyttä, kun työvoiman tarjontaa on varhaiseläkkeiden avulla voitu supistaa. Näin on tapahtunut myös Suomessa, missä vain noin joka kymmenes työntekijä on töissä viralliseen 65 vuoden eläkeikään asti.<sup>116</sup>

Tulevaisuudessa tällaiseen ei kuitenkaan ole missään maassa varaa, kun yli 60 vuotta täyttäneiden määrä suhteessa nuorempiin ikäluokkiin kasvaa. Varhaisen eläköitymisen houkuttelevuuden vähentämiseksi on monissa Euroopan maissa toteutettu tai suunniteltu 1990-luvulla uudistuksia, joilla varhaiseläkkäitä on heikennetty. Samalla on myös esimerkiksi Suomessa ja Ruotsissa uudistettu myös varsinaisia vanhuuseläkkeitä siten, että tulevat eläkkeet nousevat hitaammin kuin palkat. Suomessa tämä muutos toteutettiin 1990-luvun puolivälissä muuttamalla eläkkeiden indeksointia; aiemmin eläkeindeksi oli sidottu kiinteästi ansiotasoindeksiin, uudistuksen jälkeen taas kuluttajahintaindeksiin. Muutos turvaa eläkkeiden reaalisien tason, mutta johtaa todennäköisesti niiden suhteelliseen heikkenemiseen suhteessa palkkoihin.

Julkisten eläkejärjestelmien odotettavissa olevia rahoitusongelmia on suunniteltu ratkaistavaksi myös eläkkeiden rahastointiastetta nostamalla sekä täydentämällä niitä yksityisellä eläkesäästämällä. Monissa Euroopan maissa julkisten eläkejärjestelmien rahoitus perustuu suurelta osin ns. jakojärjestelmään, jossa eläkkeitä ei rahoiteta etukäteissäästöillä vaan verottamalla nuorempia sukupolvia. Jos nuoremmat sukupolvet ovat pienempiä kuin vanhemmat, on seurauksena pakollisten eläkemaksujen nousu ja tulonsiirto sukupolvelta toiselle. Sukupolvien välistä tulonjakoa voidaan tasata siirtymällä täysin rahastoituihin eläkejärjestelmiin, joissa jokainen sukupolvi säästää itse omat eläkkeensä. Samoin julkisten eläkejärjestelmien suhteellisesti heikentyvää eläketurvaa voidaan parantaa yksityisen eläkesäästämisen avulla, mikä tietysti on luonteeltaan täysin rahastoivaa eikä sisällä lainkaan niitä sosiaalipoliittisia elementtejä, joita useimmissa julkisissa eläkejärjestelmissä on.

Jakojärjestelmiin liittyvä suuri tulevista eläkesitoumuksista aiheutuva kattamaton eläkevastuu muodostaa ongelman. Jos mitään ei tehdä, eläkemaksut ja koko verorasitus nousevat liiaksi tulevaisuudessa, mikä vuorostaan voi supistaa työvoiman tarjontaa ja pahentaa rahoitusongelmaa. Kestävin tapa ratkaista eläkkeiden rahoitusongelma olisi se, että työikäinen ei väestö ei supistuisi odotetulla tavalla tulevaisuudessa. Tämä edellyttäisi kuitenkin laajaa maahanmuuttoa Länsi-

---

<sup>116</sup> Katso esim. OECD 1997.

Euroopan maihin tai sitten syntyvyyden voimakasta lisääntymistä. Sosiaaliturvan rahoituksen uudistamisessa keskeinen kysymys on valinta jakojärjestelmän ja rahastoinnin välillä eläkkeiden rahastoinnissa. Tässä suhteessa teollisuusmaiden välillä on suuria eroja. Suomen tilanne ei ole mitenkään huonoimmasta päästä - ei rahastoinnin eikä huoltosuhteenkaan osalta, vaikka 1990-luvun lama aiheutti-kin ongelmia myös eläkkeiden rahoitukselle.

Paljon suosiota saanut vaihtoehto jakojärjestelmille on kattamattoman eläkevastuun vähentäminen eläkkeiden entistä suuremman rahastointiasteen avulla. Monesti pidetään tavoiteltavana, että tämä tapahtuu yksilöllisen eläkesäästämisen kautta – monissa maissa on 1990-luvulla tehty uudistuksia, joilla on parannettu yksityisen eläkesäästämisen kannustimia erilaisten verohelpotusten avulla. Usein onkin kannatettu eläkkeiden korkeampaa rahastointia henkilökohtaisen eläkesäästämisen kasvun kautta (esim. henkilökohtaisten eläketilien avulla) ja näin syntyvien eläkerahastojen sijoittamista osakkeisiin. Tämän on arvioitu toisaalta vakauttavan pääomamarkkinoita ja toisaalta hyödyttävän palkansaaajia, jotka näin pääsisivät osallisiksi osakkeiden tuotosta. Rahastoinnin edut perustuvat kuitenkin oletukseen, että pörssiosakkeisiin sijoitettavien eläkerahastojen tuotto ylittää myös pitkällä aikavälillä palkkasumman kasvun. Pörssiosakkeiden arvon huima nousu menneisyydessä ei kuitenkaan takaa sitä, että näin olisi jatkossakin. Eläkesäästämisen kasvu ja väestön ikääntyminen lähes kaikissa maissa samaan tahtiin voi kuitenkin johtaa yllättäviin tulemiin. On mahdollista, että säästämisvaiheessa pörssikurssit nousevat kun säästämiskohteiden kysyntä kasvaa. Myöhemmin eläkemenojen noustessa säästöjä taas puretaan, mikä voi johtaa kysynnän ja tarjonnan epätasapainosta johtuvaan sijoituskohteiden arvon laskuun ja eläkevarallisuuden supistumiseen.

Rahastoiva järjestelmä on jakojärjestelmää edullisempi pitkällä aikavälillä, jos sijoitusten tuotto on suurempi kuin talouden kasvuvauhti. Yksityiseen ja varsinkin yksilölliseen eläkesäästämiseen liittyy kuitenkin merkittäviä riskejä. Yksittäisiin sijoituksiin liittyy aina sijoitusriski, jonka toteutuminen voi johtaa yksilötasolla tavoitellun eläketurvan menettämiseen. Rahastoihin järjestelmiin liittyy ylipäätään riski siitä, että pitkällä aikavälillä rahastoitujen varojen tuotto jää odotettua pienemmäksi, jolloin luvattuja eläkkeitä ei kyetä maksamaan. Jos taas eläkkeiden taso riippuu täysin sijoitusten tuotosta, muodostuu tavoitellun eläketason saavuttaminen epävarmaksi. Jakojärjestelmän hyviin puoliin kuuluu se, että tällaiset riskit voidaan siinä välttää. Väestö- ja sijoitusriskien minimimoiseksi saattaa paras olla osittain rahastoiva jakojärjestelmä. Suomen nykyinen työeläkejärjestelmä on tällainen.

## **7.2 Tekekö globalisaatio hyvinvointivaltion mahdottomaksi?**

Talouden globalisaatiolla tarkoitetaan yleensä kansainvälisen kaupan ja pääoma-  
liikkeiden vapautumista ja tästä seuraavaa talouksien kansainvälistymistä. Glo-

balisaatiokehitys on saanut vastaansa runsasta kritiikkiä. Talouksien avautumista kansainvälistymiselle on yleensä perusteltu kasvavan kaupan ja erikoistumisen tuomille tehokkuushyödyillä. Toisaalta globalisaatiota vastustetaan mm. siksi, että sen arvellaan johtavan tuloerojen kasvuun sekä eri maiden välillä että maiden sisällä, poliittisen vallan ja säätelyjärjestelmien heikkenemiseen suhteessa yrityksiin ja pääomamarkkinoihin, ja eurooppalaisen hyvinvointivaltiomallin tuhoon. Kriittisen argumentin mukaan globalisaatio merkitsee toisaalta kilpailun kiristymistä ja toisaalta suuryritysten vallan kasvua, jonka seurauksena rikkaat rikastuvat ja köyhät köyhtyvät, poliittisen vallan kontrollimahdollisuudet vähenevät ja kasvava joukko ihmisiä syrjäytyy pois työmarkkinoilta.

Empiirisesti suuntautuneen yhteiskuntatieteellisen tutkimuksen valtavirran näkemys on, että globalisaatioksi kutsuttu kansainvälistymiskehitys ei ole johtanut väitettyihin epäkohtiin eikä näyttäisi aiheuttavan hyvinvointivaltioiden romahdusta.

Talouksien lisääntynyt avoimuus – eli se mitä globalisaatiolla viime kädessä tarkoitetaan – ei ole ainakaan teollisuusmaissa johtanut kasvavaan työttömyyteen, kurjistumiseen eikä se myöskään ole murentanut kansallista sosiaalipolitiikkaa. Pikemminkin näyttää olevan niin, että talouksien avautuminen ja vaurastuminen johtavat hyvinvointijärjestelmien rakentamiseen. Näin on käynyt esimerkiksi niissä maissa, jotka ovat onnistuneet taloudellisessa kehityksessään.

Globalisaatio ei ole uusi ilmiö taloushistoriassa. Nykyinen globalisaatiokehitys on seuraus maailmantaloudessa toisen maailmansodan jälkeisinä vuosikymmeninä vähitellen tapahtuneesta talouksien liberalisoinnista ja integroitumisesta. Samanlainen vapaakaupan ja vapaiden pääomaliikkeiden aikakausi oli myös 1800-luvulla. Silloinen globalisaatiokehitys päättyi ensimmäiseen maailmansotaan ja sitä seuranneisiin syviin taloudellisiin ja poliittisiin ongelmiin. Sotien välisenä aikana 1920- ja 1930-luvuilla kansainvälisen talouden epävakautteen reagoitiin useimmissa maissa rajoittamalla ulkomaankauppaa ja säätelemällä pääomamarkkinoiden toimintaa. Toinen maailmansota ja sitä seurannut jälleenrakennusvaihe merkitsivät julkisen vallan harjoittaman talouden säätelyn jatkumista, vaikka kansainvälisen kaupan asteittainen vapauttaminen alkoikin uudelleen jo 1950-luvulla.

Uusimman globalisaation vaiheen voi katsoa alkaneen useimmissa teollisuusmaissa vuoden 1980 jälkeen. Tänä aikana kaupan esteitä on purettu, pääomaliikkeet ja pääomamarkkinat on vapautettu säätelystä, valtionyhtiöitä on kaikkialla yksityistetty ja hyödykemarkkinoiden kilpailullisuutta on lisätty. Nämä toimet ovat johtaneet kansainvälisen kaupan kasvuun ja erityisesti kansainvälisten pääomaliikkeiden moninkertaistumiseen. Samalla suuryritysten toiminta ja useimmat markkinat ovat muuttuneet kansallisista globaaleiksi. Voi kysyä mitä seurauksia tällä suhteellisen nopealla muutoksella on ollut hyvinvointivaltioiden ja sosiaalipolitiikan kannalta?

Teollisuusmaiden vertailu osoittaa, että globalisaatio ei ole johtanut julkisen sektorin suhteellisen aseman heikkenemiseen eikä verotuksen kevenemiseen; päinvastoin, 1980-luvun alkuun verrattuna veroasteet ja sosiaalimenojen bkt-osuudet ovat useimmissa OECD-maissa kasvaneet. Poikkeuksia tästä säännöstä ovat vain Australia, Iso-Britannia ja Norja. Vastaavana aikana teollisuusmaiden talouksien ulkomaankaupan osuudella mitattu avoimuus on kasvanut selvästi, kansainväliset pääomaliikkeet ovat vapautuneet ja kasvaneet räjähdysmäisesti, ja yritystoiminta on globalisoitunut.

Julkisten menojen ja sosiaalipolitiikan pitkän ajan kehitystä teollisuusmaissa näyttää ennen kaikkea leimaavan vakaus ja muutosten hitaus. Radikaaleja uudistuksia on tehty vain harvoissa maissa. Tämä ei tietenkään tarkoita sitä, että myös tulevaisuudessa sosiaalipolitiikka jatkuisi muuttumattomana. Veropohjaa nakertavat globalisaatiopaineet ja väestön ikääntyminen luovat vähitellen kasvavia muutospaineita. Talouksien kilpailukyvyn kannalta ne eivät kuitenkaan ole välttämättä kovin dramaattisia, koska samanlaiset ongelmat koskettavat lähes kaikkia teollisuusmaita.

Globalisaation pelätään usein aiheuttavan työttömyyttä ja johtavan siihen, että työpaikkoja siirtyy korkean palkkatason maista matalan palkkatason maihin. Jotkut kriittiset keskustelijat ovat jopa puhuneet työn loppumisesta tai ajautumisesta peruuttamattomaan suurtyöttömyyteen. Tällaiset huolet ovat kuitenkin vahvasti liioiteltuja.

Tuotantorakenteen muuttuessa osa työpaikoista katoaa ja uusia syntyy. Osa perinteisistä toimialoista käy kannattamattomiksi korkean tulotason maissa ja niiden valmistus siirtyy kehittyviin talouksiin, joissa kustannukset ovat alemmat. Globalisaatio ja integraatio kiihdyttävät tällaista rakennemuutosta. Pääomien liikkuvuus ja vapaakauppa mahdollistavat nopeat muutokset. Tämä ei muutos ei kuitenkaan yleensä johda työllisyyden heikkenemiseen tai työttömyyden nousuun, koska katoavien työpaikkojen tilalle syntyy korvaavia työpaikkoja.

Teollisuusmaiden keskimääräisen työllisyysasteen tarkastelu ei tue väitteitä työn loppumisesta. Päinvastoin, OECD-maiden työllisyysaste on ollut huomattavan vakaa vuosina 1970-2002 useista maailmantalouden kriiseistä ja jatkuvasta rakennemuutoksesta huolimatta. Myöskään teollisuusmaiden työttömyydessä ei ole tapahtunut trendinomaista kasvua; 1970-luvun puolivälin jälkeen teollisuusmaiden keskimääräinen työttömyys on toki vaihdellut, mutta ei kasvanut.

Nämä tulokset koskevat teollisuusmaita keskimäärin. Samaan aikaan on luonnollisesti yksittäisissä maissa ja jopa maaryhmissä tapahtunut monia muutoksia. Keskeisimmät kehityspiirteet ovat EU-jäsenmaiden heikko työllisyyskehitys ja työttömyyden kasvu erityisesti 1980-luvulla. OECD-maiden keskimääräistä kehitystä tasoittaa kuitenkin se, että Yhdysvalloissa, Japanissa ja Euroopan pienissä hyvinvointivaltioissa tällaista kehitystä ei tapahtunut. Lisäksi myös EU-maiden

työllisyystilanne alkoi kohentua 1990-luvun loppua kohden. Luonnollisena johdopäätöksensä voi tällöin sanoa, että yksittäisten maiden työllisyysongelmat johtuvat ensi sijassa näiden maiden omista talouspoliittisista virheistä eikä mistään yleismaailmallisesta globalisaatiokehityksen aiheuttamasta kehitystrendistä. Sellaista ei nimittäin ole havaittavissa.

### 7.3 Verokilpailu

Globalisaation ja integraatiokehityksen myötä hyvinvointivaltiot ovat kohdanneet uudenlaisen entistä kilpailullisemman toimintaympäristön. Tämän kehityksen on nähty uhkaavan nykyisen kaltaisia laajoja verorahoitteisia sosiaaliturvajärjestelmiä.<sup>117</sup> Sosiaalipolitiikan suosio ei ole vähenemään päin mutta sen sijaan mahdollisuudet kerätä veroja sosiaalipolitiikan rahoittamiseksi voivat tulevaisuudessa olla rajoitetummat kuin aiemmin säädelyissä talouksissa. Hyvinvointivaltioille tyypillinen korkea kokonaisveroaste voi osoittautua ongelmalliseksi globalisaatiokehitykseen liittyvän verokilpailun vuoksi; verotulojen kannalta välttämättömät veropohjat – eli erilaiset verotettavat tulot – eivät välttämättä jatkossa ole enää vakaita, koska yritykset, pääoma ja ammattitaitoiset työntekijät voivat siirtyä maasta toiseen. Kärjistäen voidaankin sanoa hyvinvointivaltiota uhkaavan toisaalta paljon verotuloja tuottavien suurten veronmaksajien ja veropohjien poismuutto sekä vastaavasti hyvinvointijärjestelmien nettosaajien maahanmuutto.

Useat eurooppalaiset hyvinvointivaltiot ovat keränneet huomattavasti verotuloja verottamalla suhteellisen ankarasti yksityistä kulutusta. Erityisesti Pohjoismaissa korkean arvonlisäveron lisäksi myös autojen, polttoaineiden, tupakan ja alkoholin verotus on kireää.<sup>118</sup> Selvästi muita maita korkeammat valmisteverot ovat eurooppalaisen integraation syventyessä osoittautumassa ongelmallisiksi. Lisäksi lisääntyvä internet-kauppa murentaa veropohjaa. Jatkossa verokilpailu voi johtaa siihen, että veropohjien säilyttämiseksi liikkuvien verokohteiden verotusta on kevennettävä. Tämän seurauksena verotus uhkaa painottua entistä enemmän liikukumattomiin verokohteisiin, mikä voi työllisyyden ja tulonjaon kannalta olla ongelmallista.

Verotuksen haitallisten käyttäytymisvaikutusten minimoiseksi olisikin parempi, jos verokannat eivät olisi kovin korkeita mutta veropohjat olisivat mahdollisimman laajoja. Tällöin voitaisiin kerätä runsaasti verotuloja ilman suuria vääristäviä vaikutuksia. Tässä mielessä verokilpailun voi nähdä myös myönteisenä tekijänä. Verokilpailu pakottaa alentamaan verokantoja, mutta ainakin osittain tästä syntyviä verotulomenetyksiä voidaan kompensoida kasvattamalla veropohjia.

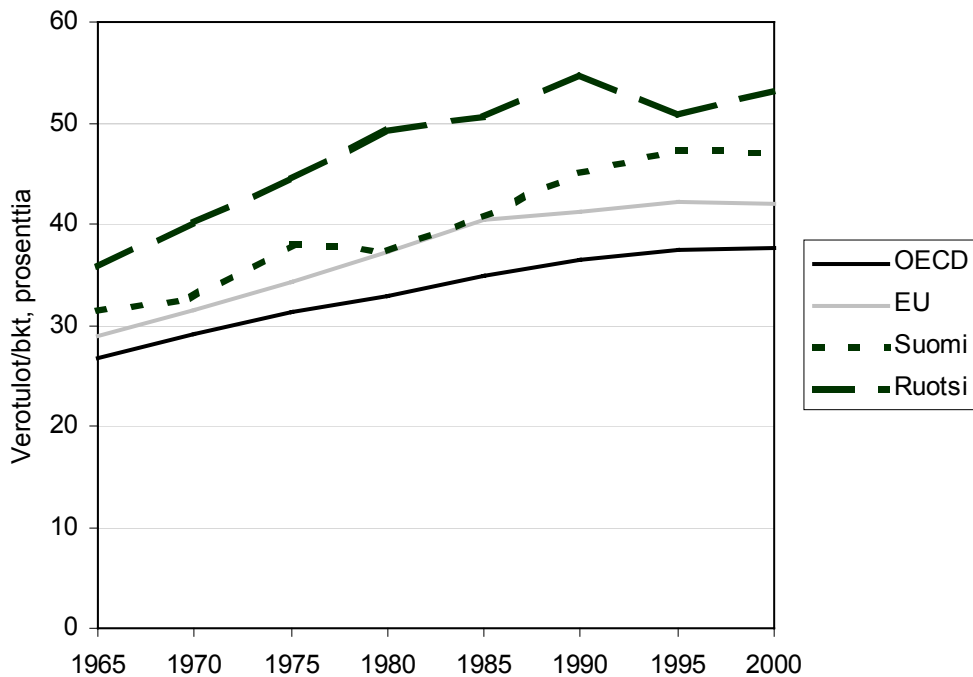
<sup>117</sup> Katso esimerkiksi Tanzi 2000.

<sup>118</sup> Poikkeuksena Ruotsissa autovero on muita Pohjoismaita alhaisempi ja vastaavasti Tanskassa alkoholin verotus on kevyempää.

Käytännössä eri maiden välinen verokilpailu keskittyy liikkuviin veropohjiin. Talouden vapautumisen ja kansainvälistymisen seurauksena tällaisia ovat pääomatulot ja monikansallisten yritysten voitot, jossain määrin myös kansainvälisesti liikkuvien avaintyöntekijöiden ansiotulot. Näistä tuloista kerättäviin veroihin on jo kohdistunut huomattavaa verokilpailua, joka on johtanut veroasteiden samanlaistumiseen ja yleiseen alentumiseen.

Pääomatulojen veroasteet ovat laskeneet useissa maissa selvästi – näin on käynyt myös Suomessa ja muissa Pohjoismaissa. Pääomatulojen verotuksessa on monessa maassa luovuttu aiemmasta progressiivisuudesta ja siirrytty suhteellisen mataliin verokantoihin. Vastaavasti myös yritysten veroja on alennettu. Lisäksi useissa Euroopan maissa on toteutettu yritysten kannalta tärkeiden ulkomaisten asiantuntijoiden edullisempi verokohtelu. Lisäksi työvoiman liikkuvuus ja yritystoiminnan sijoittumisesta käytävä kilpailu aiheuttavat kuitenkin paineita myös työvoiman, eli ansiotulojen, verotukseen.<sup>119</sup> Toistaiseksi näin ei ole kuitenkaan käynyt, vaan useimmissa maissa palkkatulojen verotus on kiristynyt tai ainakin pysynyt entisellään 1990-luvun aikana.

Kuvio 7.1. Kokonaisveroaste



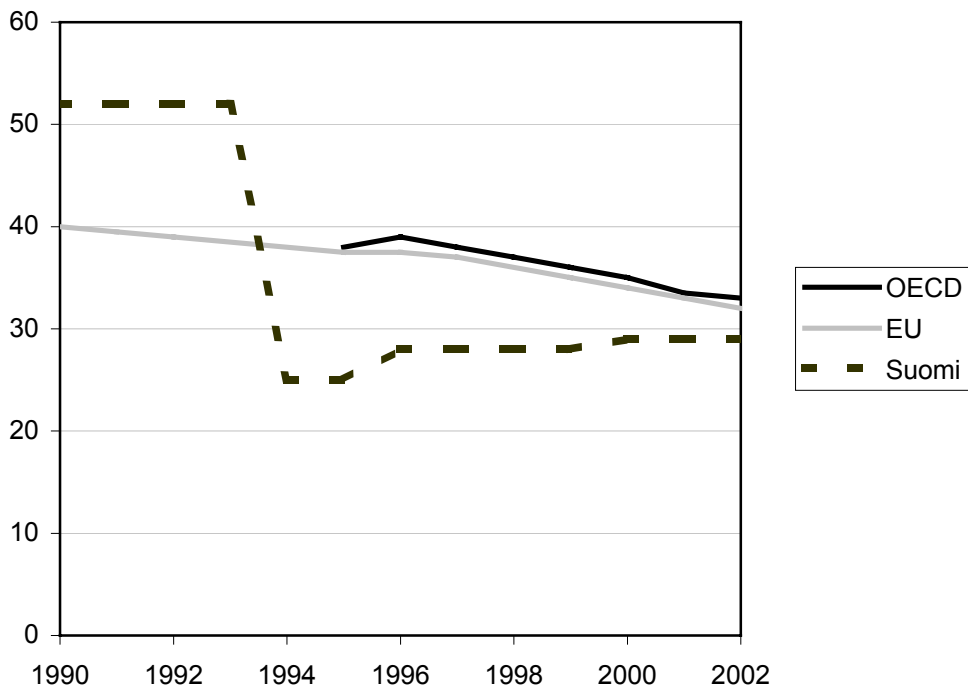
OECD-maiden kokonaisveroasteet eivät kuitenkaan orastavasta verokilpailusta huolimatta ole laskeneet. Päinvastoin, globalisaatio- ja integraatiokehityksestä huolimatta kokonaisveroasteet nousivat selvästi OECD- ja EU-maissa keskimää-

<sup>119</sup> Katsaus verokilpailututkimukseen on Hjerpe & al. (toim.) 2001. Ks. myös Myhrman et. al. 1995.

rin aina 1990-luvun puoliväliin asti (kuvio 7.1). Verotuksen kiristymisen syynä ovat kaikkialla olleet jatkuvat paineet julkisten menojen kasvattamiseksi. Kehitys on ollut samanlainen myös Suomessa ja Ruotsissa.

Verokilpailu ei näyte pakottaneen pohjoismaisia hyvinvointivaltioita keventämään verotustaan lähemmäksi kansainvälistä keskitasoa. Ainakaan toistaiseksi ei siten ole näyttöä siitä, että globalisaatiokehitys tai siitä aiheutuva haitallinen verokilpailu olisivat johtaneet kokonaisverorasituksen pienenemiseen tai merkittävään verotulojen menetykseen. Julkiset taloudet ovat onnistuneet hämmästyttävän hyvin säilyttämään verotulonsa. Tämän kokonaiskuvan taustalla on kuitenkin tapahtunut muutoksia. Useimmissa teollisuusmaissa verokilpailu on johtanut muutoksiin verorakenteissa. Liikkuvien veropohjien verotusta on jouduttu keventämään ja tätä on osin kompensoitu kiristämällä liikkumattomien verokohteiden verotusta.

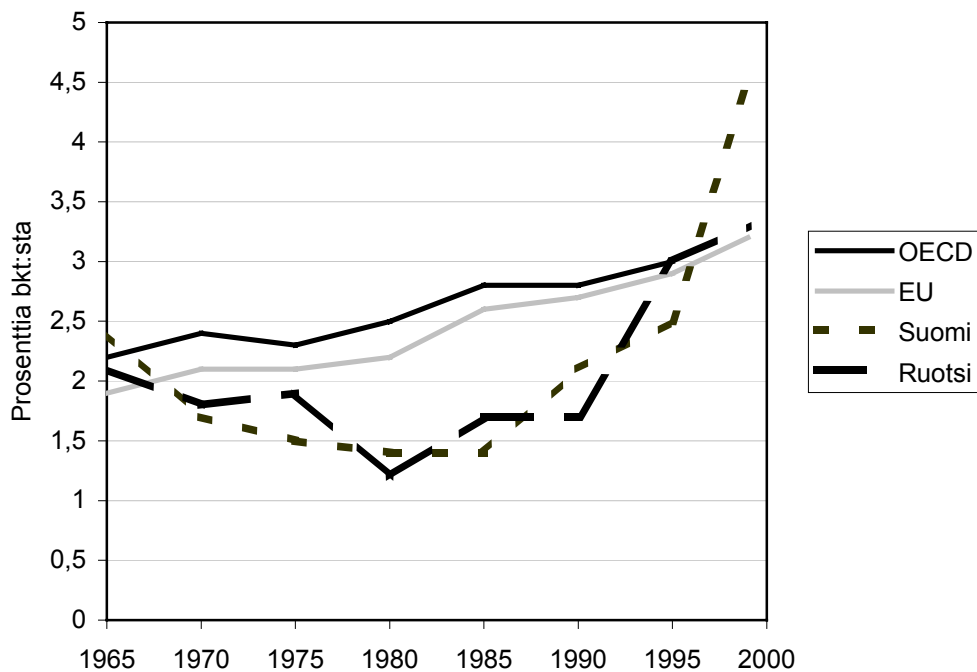
Kuvio 7.2. Nimellinen yhteisöverokanta



Suomessa ja Ruotsissa toteutettiin yritys- ja pääomatuloverotuksen uudistus 1990-luvun alussa, jolloin pääomatulojen ja ansiotulojen verotus eriytettiin. Samalla yritysten veroastetta alennettiin tuntuvasti. Suomi ja Ruotsi saivatkin aluksi tässä suhteessa kilpailuedun muihin teollisuusmaihiin verrattuna. Vähitellen muut maat ovat kuitenkin myös alentaneet omia yhtiö- ja pääomatuloverokantojaan. Koska Suomessa taas verokantaa on kiristetty, on ero muihin teollisuusmaihiin kaventunut huomattavasti.

Verokantojen tuntuva alentuminen ei kuitenkaan ole johtanut siihen, että yrityksiltä kerätyt verot olisivat vähentyneet. Päinvastoin, yritysten maksamat verot ovat useimmissa maissa kasvaneet jatkuvasti nopeammin kuin kokonaistuotanto (kuvio 7.3). Tähän on kaksi syytä. Yritysten kannattavuus parantui teollisuusmaissa 1990-luvun aikana ja samalla pääomatulojen kansantulo-osuus kasvoi. Siten yritys- ja pääomatulot kasvoivat nopeammin kuin kansantulo. Merkittävämpi tekijä verotulojen kasvun taustalla on todennäköisesti ollut kuitenkin se, että kaikissa maissa nimellisten verokantojen alentumista on kompensoitu laajentamalla veropohjia. Käytännössä tämä on tarkoittanut sitä, että erilaisia vähennysmahdollisuuksia on yritys- ja pääomatuloverotuksessa karsittu, jolloin veroa on jouduttu maksamaan koko tulosta. Aiemmin oli tyypillistä, että yritys- ja pääomatuloista tehtävien vähennysten avulla voitiin verotettavaa tuloa alentaa, jolloin lopputuloksena oli korkeista nimellisistä verokannoista huolimatta suhteellisen alhainen efektiivinen veroaste. Järjestelmä oli huono siinä mielessä, että verotulokertymä oli alhainen ja rajaveroasteet olivat korkeat. Korkeat rajaveroasteet taas houkuttelivat verosuunnitteluun ja veronkiertoon.

Kuvio 7.3. Yritysten verot



Yritysten maksamien verojen jatkuva kasvu osoittaa, etteivät verokilpailu ja siitä seurannut nimellisten verokantojen alentuminen ole olleet kielteisiä asioita ainakaan hyvinvointivaltioiden rahoituspohjan kannalta. Päinvastoin, yritysten maksamien verojen kasvu on tukenut eurooppalaisia hyvinvointivaltioita. Erityisen voimakasta yritysten maksamien verojen nousu oli Suomessa 1990-luvun lopulla.



Varsinkin Euroopan maissa työvoiman liikkuvuus maasta toiseen on suhteellisen vähäistä. Siten verokilpailu ei juurikaan luo paineita työhön kohdistuvan verotuksen keventämiseen lukuun ottamatta joidenkin korkeapalkkaisten avainryhmien rajaveroasteita. Tarve löytää työllisyyttä tukevia veroratkaisuja on kuitenkin johtanut siihen, että monissa maissa yritysten maksamia pakollisia sosiaalivakuutusmaksuja on vähennetty ja maksurasitusta on siirretty entistä enemmän palkansaajille. Siten palkansaajien maksamat sosiaalivakuutusmaksut ovat nousseet selvästi kun taas työnantajien maksurasituksen kasvu on pysähtynyt. Maksut kohdistuvat kuitenkin työpanokseen riippumatta siitä, kumpi osapuoli muodollisesti sosiaalivakuutusmaksut maksaa.

Yksityiseen kulutukseen kohdistetut verot kuten arvonlisävero ja erilaiset valmisteverot ovat pysyneet niin ikään korkealla tasolla kaikissa maissa. Kaupan vapautuminen ei ole murentanut tätä veropohjaa. Vaikka integraatio on helpottanut tavaroiden vapaata siirtymistä maasta toiseen etenkin EU:n sisällä, on suuri osa yksityisestä kulutuksesta kuitenkin luonteeltaan sellaista, että siihen kohdistettujen verojen välttäminen ei ole helppoa.

EU:n tavoitteena on arvonlisäverotuksen harmonisointi. Jos tähän onnistutaan joskus etenemään, on tuloksena kulutusverojen tason harmonisoituminen EU:n sisällä todennäköisesti lähelle keskiarvotasoa. Pohjoismaisille hyvinvointivaltioille (erityisesti Suomelle ja Tanskalle), missä kulutukseen kohdistetut verot ovat ankarimmat, tällainen muutos aiheuttaisi jonkin verran verotulomenetyksiä. Toisaalta muutoksen seurauksena hintataso alenisi ja kuluttajien ostovoima kasvaisi.

Eräs tapa vastata haitallisena pidettyyn verokilpailuun on kansainvälinen verokoordinaatio ja verokantojen harmonisointi. EU:n tähän liittyvät pyrkimykset eivät kuitenkaan toistaiseksi ole kovin laajasti toteutuneet. Koordinaation painopiste onkin siirtynyt verotuksen harmonisoinnista minimiverokantojen määrittelyyn.<sup>120</sup> Minimiverokantoja on jo olemassa esimerkiksi arvonlisäverotuksessa. Vaikka minimiverokannat harvoin ovat sitovia, muodostavat ne kuitenkin tietyn minimitason, jonka alle verokilpailussa ei voida edetä. Jos veropohjat ovat kovin liikkuvia (kuten esim. pankkitalletukset), eri maitten todelliset verokannat konvergoituvat vähitellen lähelle minimiverokantoja.

Toisaalta hyvinvointivaltiot voivat vastata verokilpailun paineisiin tarjoamalla suotuisan investointiympäristön ja korkeasti tuottavan työvoiman. Jos yritykset ja niiden työntekijät pitävät hyvinvointivaltioita toimivina, ei niiden aiheuttama muita maita korkeampi verotus välttämättä muodostu ylitsekäymättömäksi esteeksi tulevaisuudessakaan.

Verokilpailun luomat veronalennuspaineet yhdessä odotettavissa olevan väestön ikääntymisen luomien sosiaalimenojen kasvupaineen kanssa luovat useimmille

---

<sup>120</sup> Ks. Juusela 2001.

eurooppalaisille maille vaikeasti ratkaistavan yhtälön. Ikääntyvän väestön sosiaaliturvan rahoittaminen ja samanaikainen verokantojen alentaminen voivat onnistua vain, jos työllisyyttä onnistutaan voimakkaasti parantamaan. Lisäksi on todennäköistä, että verokilpailun luomiin paineisiin joudutaan vastaamaan sosiaaliturvauudistuksilla, joilla osa veroluonteisista sosiaalivakuutusmaksuista muutetaan yksityisluonteiseksi henkilökohtaiseksi säästämiseksi. Käytännössä tämä edellyttää julkisten eläkejärjestelmien uudistamista niin, että ne saavat entistä enemmän yksityisen eläkevakuutuksen piirteitä. Suomalainen työeläkejärjestelmä, jossa eläkkeen suuruus perustuu työuran pituuteen ja keskiansioihin ja jossa ei ole eläkekattoa, ei ole kovin kaukana näistä periaatteista.

## 7.4 Tiivistyvä integraatio ja hyvinvointivaltioiden tavoitteet

### EU:n itälaajeneminen ja hyvinvointivaltiot

Euroopan Unionin itälaajeneminen tuo unionin jäseneksi maita, joiden olosuhteet poikkeavat olennaisesti vauraampien vanhojen jäsenmaiden (EU-15) olosuhteista. EU-jäsenyys merkitsee uusille jäsenmaille sisämarkkinoiden neljää vapautta: pääoman, työvoiman, tavaroiden ja palvelusten vapaata liikkuvuutta maasta toiseen. Lisäksi jäsenyys tuo tullessaan huomattavia tulonsiirtoja vanhoista jäsenmaista uusiin jäsenmaihiin. EU:n itälaajenemisen odotetaan kaupan kasvun lisäksi johtavan investointien suuntautumiseen uusiin jäsenmaihiin ja toisaalta vanhoihin jäsenmaihiin suuntautuvaan muuttoliikkeeseen. Mitä seurauksia tällä on eurooppalaisille hyvinvointivaltioille?

EU:n itälaajeneminen on aiheuttanut huolta hyvinvointivaltion tulevaisuudesta. Uhat liittyvät toisaalta hyvinvointivaltioiden epäedullisena pidettyyn kilpailuasemaan suhteessa siirtymätalouteen (joita EU:n uudet jäsenmaat ovat) ja toisaalta hallitsemattoman muuttoliikkeen aiheuttamiin kustannuksiin. Siirtymätalouksien palkkataso samoin kuin yleinen elintaso ja sosiaaliturvan taso on olennaisesti alhaisempi kuin EU:n vanhojen jäsenmaiden. Lisäksi yritysten verokohtelu on joissakin tapauksissa keveämpää. Nämä erot aiheuttavat kilpailupaineen, joka rajoittaa jonkin verran ansiotason nousua vanhoissa jäsenmaissa ja joka voi lisäksi kiristää verokilpailua. Tällöin voi syntyä tilanne, jossa vanhojen EU:n jäsenmaiden hyvä sosiaaliturva (ja hyvät palkat) houkuttelevat runsaasti maahanmuuttajia. Jos muuttajat eivät onnistu riittävän hyvin työllistymään, on seurauksena sosiaalimenojen kasvu muuttoliikkeen kohdemaissa. Jos näin syntyy viin menopaineisiin vastataan veronkorotuksilla, on uhkana taas 'hyvien' veronmaksajien ja yritysten siirtyminen alhaisen kustannustason maihin.<sup>121</sup>

<sup>121</sup> Sinn 1998 & 2000.

Toisaalta EU:n laajenemisesta mahdollisesti seuraava kasvava muuttoliike vanhoihin EU-maihin on tervetullutta väestön ikääntymisen vuoksi. Muuttoliike voi auttaa ylläpitämään työllisyyden ja tuotannon tasoa näissä maissa. Samalla muuttoliike nostaa myös reaali-palkkoja uusissa jäsenmaissa, koska se vähentää työvoiman ylitarjontaa. Laajenemisesta koituvien hyötyjen toteutuminen edellyttää kuitenkin yleisen talouspolitiikan onnistumista niin, että työttömyys pysyy alhaisena ja työllisyysasteet nousevat.

Hyvinvointivaltioiden tarjoamien hyvien sosiaalipoliittisten etujen vuoksi on olemassa riski, että se voi motivoida muuttoliikettä köyhemmistä maista. Tällöin hyvinvointivaltioiden tarjoamaan hyvään sosiaaliturvaan ja kunnianhimoiseen sosiaalipoliittikkaan liittyy kansainvälisiä ulkoisvaikutuksia; muut maat hyötyvät hyvinvointivaltioiden sosiaaliturvasta vaikka eivät maksakaan sen kustannuksia. Hyvinvointivaltion intertemporaalinen uudelleenjakoulottuvuus saattaa tehdä siitä houkuttelevan kohteen alhaisen tuottavuuden työntekijöille – kaikkien maiden köyhien kannattaa periaatteessa muuttaa rikkaisiin hyvinvointivaltioihin.<sup>122</sup>

Tällöin nousee esiin kysymys siitä, millainen olisi Euroopan tasolla sellainen kestävä ratkaisu, joka estäisi kohtuuttoman eri maiden välisten sosiaaliturvaerojen hyödyntämisen. Mahdollisia ratkaisuja ovat toisaalta eri maiden järjestelmien harmonisointipyrkimykset ja toisaalta muuttoliikettä rajoittavat siirtymäsäännökset EU:n uusille jäsenmaille. On myös nostettu esiin kysymys siitä, mitä pitäisi verottaa – vainko palkkoja, kun pääoma on liian liikkuvaa? Mikä tulisi olla verotusperuste ja minne verot tulisi tilittää – kotimaahan vai verotusmaahan?<sup>123</sup>

Ongelmia sosiaaliturvajärjestelmän väärinkäytöksestä ei synny, jos hyvinvointivaltioiden maahanmuuttajat työllistyvät. Tasapainoisen kehityksen avain onkin korkea työllisyys. Samalla sosiaaliturvajärjestelmiä jouduttaneen kehittämään myös universalistisissa pohjois-eurooppalaisissa hyvinvointivaltioissa entistä enemmän työperustaiseen suuntaan; tällöin oikeus hyvään sosiaaliturvaan ansaittaisiin työnteolla, eikä pelkkä asuinpaikan olisi enää riittävä peruste etujen saamiseen.

### **Vakaus- ja kasvusopimus ja hyvinvointivaltion rahoituspohja**

Toinen tiivistyvään eurooppalaiseen integraatioon liittyvä teema on vakaus- ja kasvusopimus ja sen vaikutus hyvinvointivaltioiden toimintakykyyn ja sosiaalipoliittikan rahoituspohjaan. Talous- ja rahaliiton (EMU) perustamisen yhteydessä solmittu kaikkia EMU:n jäsenmaita sitova Vakaus- ja kasvusopimus edellyttää kaikilta rahaliittoon kuuluvilta mailta<sup>124</sup> riittävän budjettikurin noudattamista

<sup>122</sup> Razin & Sadka 1999.

<sup>123</sup> Sinn 1998 & 2000.

<sup>124</sup> Näitä maita ovat periaatteessa kaikki EU:n nykyiset ja tulevat jäsenmaat lukuun ottamatta Iso-Britanniaa ja Tanskaa, joilla on muodollinen oikeus pysyttäytyä EMU:n ulkopuolella.

sanktioiden uhalla. Jos maat eivät noudata vakaus- ja kasvusopimuksen asettamia alijäämärajoja, voidaan niille muiden jäsenmaiden päätöksellä määrätä sanktioita, jotka vaihtelevat huomautuksesta aina EU:lle maksettaviin tuntuviin sakkoihin.<sup>125</sup>

Sopimus rajoittaa olennaisella tavalla jäsenmaiden talouspoliittista itsenäisyyttä. Yhteisen rahapolitiikan lisäksi myös kansallinen finanssipolitiikka joutuu sen kautta unionitason kontrolliin ainakin joiltain osin.

Sopimuksen asettama tiukka rajoitus alijäämäisille budjeteille voi johtaa suhdannevaihteluja voimistavaan myötäsykliseen finanssipolitiikkaan silloin kun alijäämärajoitus johtaa kiristyvään finanssipolitiikkaan talouskasvun hidastuessa. Jos kasvu jää useana vuotena hitaaksi, julkisen talouden ns. automaattiset vakauttajat johtavat budjettitasapainon asteittaiseen heikkenemiseen. Näin käy, jos talouskasvu jää selvästi pitkän ajan trendikasvua hitaammaksi.

Kasvun hidastumisesta johtuva budjettitasapainon heikkeneminen on vakaussopimuksen mukaan estettävä finanssipolitiikkaa kiristämällä. Kiristävillä toimilla taas voi olla kielteinen vaikutus työllisyyteen ja kasvuun. Lisäksi budjettitasapainon parantaminen edellyttää käytännössä päätösperäisiä, rakenteellisia säästötoimia, jotka usein kohdistuvat hyvinvointivaltion keskeisiin toimintoihin – siitä yksinkertaisesta syystä että hyvinvointi- ja sosiaalimenot ovat suurin julkisten menojen erä kaikissa maissa. On siis olemassa riski, että vakaussopimuksen tiukka tulkinta voi johtaa työttömyyttä lisäävään ja hyvinvointivaltiota heikentävään finanssipolitiikkaan tilanteessa, jossa talouskasvu jonkin muun syyn vuoksi hidastuu. Näin voi käydä myös silloinkin, kun julkisen talouden velka on vähäinen.

Periaatteessa suhdanteita kärjistävän myötäsyklisen finanssipolitiikan riskiä voidaan pienentää varautumalla etukäteen huonoihin aikoihin mahdollisimman suuren julkisen talouden ylijäämän avulla. Mitä suurempi on ylijäämä, sitä enemmän vakaussopimus jättää pelivaraa kansalliselle finanssipolitiikalle. Esimerkiksi Suomen poikkeuksellisen suuri julkisen talouden ylijäämä vuonna 2000 (lähes 7 prosenttia bkt:sta) antoi julkiselle taloudelle erittäin suuren pelivaran (noin 10 prosenttia bkt:sta) vakaussopimuksen asettamista rajoista huolimatta. Toisaalta kokemukset 1990-luvun alun lamasta osoittavat, että vakavissa taloudellisissa vaikeuksissa ei näinkään suuri ylijäämä tarjoa riittävää joustomahdollisuutta.

Eri maissa julkisen talouden tasapaino reagoi eri tavoin suhdannetilanteisiin ja lisäksi suhdannevaihteluiden jyrkkyys vaihtelee. Se kuinka paljon ylijäämää tarvitaan hyvinä aikoina, jotta vakaussopimuksen asettamissa rajoissa pysytään myös taantumassa, riippuu siten monesta tekijästä. Pienten eurooppalaisten hyvinvointivaltioiden kuten Suomen kannalta tilanne on ongelmallinen kahdesta syystä. Korkean veroasteen ja korkeiden etuuksien hyvinvointivaltioissa julkisen talouden suhdanneherkkyys on suuri ja tasapaino voi muuttua nopeasti suuntaan

---

<sup>125</sup> Alho & al. 2000, s. 9-22.

ja toiseen. Toiseksi suhdannevaihtelut ovat pienissä ja periferisissä maissa kuten Suomessa yleensä suuria maita voimakkaampia. Siten vakaussopimus edellyttää Suomen tapaisilta mailta suurempaa varautumista ja julkisen talouden ylijäämää kuin suurilta EU-mailta.

Pitkällä aikavälillä vakaussopimuksella on vaikutusta myös sosiaaliturvan rahoitukseen.<sup>126</sup> Periaatteessa väestön ikääntymisestä tulevaisuudessa aiheutuvaan sosiaalimenojen kasvupaineeseen on järkevää varautua pitämällä julkinen talous ylijäämäisenä ja siten vähentää julkista nettovelkaa ja kasvattaa julkisia eläkerahoja. Jos julkisen talouden rahoitusasema saadaan tällä tavoin vahvaksi, pitäisi tarvittaessa olla mahdollisuuksia myös eläkemenojen ollessa suurimmillaan purkaa rahastoja ja siten vähentää verotaakkaa. Käytännössä tämä merkitsisi kuitenkin julkisen talouden alijäämäisyyttä, joka olisi ristiriidassa vakaussopimuksen kanssa. Vakaussopimuksen tiukka soveltaminen voi siten estää yli ajan tapahtuvan veroasteen tasauksen siinäkin tapauksessa, jossa tällaiseen tarpeeseen on alun perin varauduttu rahastoja keräämällä.

## 7.5 Ideologinen hyvinvointivaltiokritiikki ja siihen vastaaminen

Tutkimusten mukaan hyvinvointivaltion kannatus on vahvaa useimmissa maissa. Silti hyvinvointivaltioon kohdistuu jatkuvasti myös kritiikkiä. Ehkä yleisintä on pragmaattinen kritiikki, joka usein perustuu taloudelliseen argumentaatioon: hyvinvointivaltiota ei kritisoida periaatteellisista syistä vaan sen vuoksi, että sitä pidetään tehottomana, kannustimia vääristävänä ja liian kalliina. Hyvinvointivaltioon voidaan kohdistaa kuitenkin myös periaatteellisempaa kritiikkiä. Hyvinvointivaltio rajoittaa yksilöiden vapautta eikä sen harjoittama tulojen ja varallisuuden uudelleenjakaminen ole välttämättä oikeudenmukaista. Lisäksi hyvinvointivaltio voi hämärtää käsitystä yksilön vastuusta.

Hyvinvointivaltio tarjoaa sekä positiivisia vapauksia (vapaus johonkin, resurssit) että negatiivisia vapauksia (vapaus jostakin, vapaus rajoitteista). Samalla hyvinvointivaltio kuitenkin myös rajoittaa yksilöiden taloudellista vapautta.<sup>127</sup> Niin sanotun julkisen valinnan (public choice) koulukunnan edustajat taloustieteessä ja politiologiassa<sup>128</sup> katsovat, että julkisen sektorin interventiot – kuten hyvinvointipolitiikka ja tulojen uudelleenjakaminen – johtavat todellisuudessa muihin kuin alun perin toivottuihin tuloksiin. Syynä tähän on politiikkainterventioiden edellyttämä byrokratia ja poliittinen prosessi, jotka luovat runsaasti mahdollisuuksia erilaisten eturyhmien itsekkäälle ja korruptoituneelle toiminnalle. Kyseessä eivät ole varsinaiset väärinkäytökset sinänsä, vaan enemmänkin houkutus päästä hyötymään yhteisistä verorahoista. Hyvinvointivaltion kriitikot katsovat tällaisen houkutuk-

<sup>126</sup> Alho & Kaseva 1999.

<sup>127</sup> Hayek 1989.

<sup>128</sup> Tämän suuntauksen tunnettuja edustajia ovat mm. James Buchanan ja Gordon Tullock.

sen johtavan siihen, että yhä uudet eturyhmät pyrkivät pääsemään hyvinvointivaltiosta hyötyvien joukkoon. Byrokratia kasvaa, tukijärjestelmiin tottavat kansalaiset passivoituvat vähitellen ja yksilöiden ja perheiden vastuu omasta toimeentulostaan hämärtyy vähitellen. Uhkana on myös yksilön vapauden rajoittuminen.

Hyvinvointivaltiota ja sen toteuttamaa tulojen uudelleenjakoa voidaan perustella tasa-arvo- ja oikeudenmukaisuusnäkökohdilla. Eräs tunnetuimmista argumentaatioista on John Rawlsin esittämä, jonka mukaan yhteiskunnan on asetettava huonoimmassa asemassa olevan jäsenensä etu etusijalle. Samalla on kuitenkin tunnustettava, että tehokkuus ja tasa-arvo ovat osin vastakkaisia tavoitteita. Liian tasa-arvoisessa yhteiskunnassa hyvinvointi alkaa pienentyä, mikä ei ole lopulta pienituloisenkaan etu. Niinpä Rawls soveltaa niin sanottua *maximin* –periaatetta, jonka mukaan tuloerot ovat sallittuja jos ne hyödyttävät pienituloisimpia.<sup>129</sup> Toisin sanoen yhteiskunnan lähtökohtaisena tavoitteena tulee olla hyvinvoinnin tasainen jakautuminen sen jäsenten kesken. Tavoitteesta voidaan kuitenkin tinkiä sen verran, että tuotannon ja keskimääräisen hyvinvoinnin kasvu voidaan turvata.

Kukaan ei vastusta mahdollisuuksien tasa-arvoa silloin, kun se määritellään riittävän rajatusti. Libertariaanien mielestä riittävä mahdollisuuksien tasa-arvo taa-taan negatiivisten vapauksien avulla. Silloin jokaisella on periaatteessa yhtäläinen oikeus toteuttaa omia pyrkimyksiään. Eräs tunnetuimmista tämän suuntauksen edustajista on Robert Nozick, jonka mukaan ns. yövärtijavaltio riittää takaamaan hyvän elämän edellytykset kaikille ja sitä pidemmälle menevä yhteiskunnan hyvää tarkoittava puuttuminen yksilöiden elämään merkitsee vapauden rajoittamista. Toisin kuin Rawls, Nozick katsoo, ettei kasvu- ja hyötynäkökohtien pohtiminen ole tarpeen valtion tehtäviä määriteltäessä lainkaan, vaan kyse on vain yksilön oikeuksista<sup>130</sup>. Hyvinvointivaltioissa tyypillisesti mahdollisuuksien tasa-arvo ymmärretään laajemmin ja se kattaakin negatiivisten vapauksien lisäksi myös monesti mahdollisuuden koulutukseen, terveydenhoitoon ja perustoimeentuloon.

Hyvinvointivaltiota voidaan lähestyä myös pragmaattisesti niin, että tavoitteena pidetään utilitaristiseen tapaan taloudellisen hyvinvoinnin maksimointia ja toisaalta suurten sosiaalisten riskien kuten syrjäytymisen ja köyhyyden torjumista. Tällöin ei ole edes välttämätöntä ottaa kantaa oikeudenmukaisuusperusteluihin; rajattua hyvinvointivaltiota voidaan hyvin perustella sillä, että se pitkällä aikavälillä todennäköisesti edistää yhteiskunnan tasapainoista kehitystä, ja tietysti myös sillä, että äänestäjät tukevat hyvinvointivaltiota. Tuloeroja tasaava hyvinvointivaltio, joka kuitenkin samalla mahdollistaa talouden vapaan toiminnan, voidaan perustella utilitaristisena ratkaisuna. Tällöin hyvinvointivaltion ja tulojen uudelleenjaon laajuutta pohdittaessa joudutaan ottamaan kantaa siihen, miten hyvin-

<sup>129</sup> Rawls 1972.

<sup>130</sup> Niin sanottu yövärtijavaltion puolustus on esimerkiksi Nozick 1974.

vointivaltion järjestelmät vaikuttavat talouskasvuun (vähentääkö verotus työntekoa ja investointeja?), ja jos negatiivisia kasvuvaikutuksia ilmenee, riittävätkö hyvinvointivaltion muut saavutukset kuten tasaisempi tulonjako kompensoimaan marginaalisia elintasomenetyksiä. Tutkimukseen perustuvia vastauksia näihin kysymyksiin on olemassa, mutta ne ovat luonteeltaan vain suuntaa-antavia, eivät täsmällisiä.

Kysymys siitä kuinka laaja hyvinvointivaltion pitää olla ja mitkä tehtävät kuuluvat valtiolle on luonteeltaan poliittinen. Vaikka pitäisimme periaatteessa niukkaa yövärtijavaltiota parhaana ratkaisuna yksilönvapauden ja taloudellisen tehokkuuden kannalta, emme kuitenkaan voi kyseenalaistaa äänestäjien oikeutta demokratioissa luoda niin halutessaan erilaisia hyvinvointivaltiojärjestelmiä. Ainoastaan yksilöiden ja vähemmistöjen suojasta kiinnipitäminen asettaa joitain rajoituksia tällaiselle päätöksenteolle.

Julkisen sektorin roolissa on kysymys äänestäjien toiveiden lisäksi myös julkisen toiminnan toimivuudesta ja kustannustehokkuudesta. Joitakin tehtäviä voidaan myös perustellusti pitää sen luonteisina, etteivät ne sovellu voittoa tavoittelevan yritystoiminnan alaan – tällöin kysymys on palvelujen ja niiden tuottamisen etiikasta. Tällaiset kysymykset ovat erityisen tärkeitä silloin, kun ollaan tekemisissä yhteiskunnan heikoimpien jäsenten kuten lasten, vanhusten, vammaisten ja sairaiden kanssa.

Hyvinvointivaltion laajuudesta päättäminen on jatkuvaa rajanvetoa. Jopa useimmat hyvinvointivaltion kriitikot katsovat, että julkisen sektorin on huolehdittava peruskoulusta ja perusterveydenhoidosta. Sen sijaan esimerkiksi yliopistopetuksen ja alle kouluikäisten lasten päivähoidon järjestäminen eivät mitenkään itsestään selvästi kuulu julkisen sektorin tehtäviin vaikka tähän onkin monissa Länsi-Euroopan maissa totuttu.

Julkisen sektorin järjestämän sosiaaliturvan katsotaan yleensä kuuluvan keskeisenä osana hyvinvointivaltioihin. Libertariaanien mielestä sosiaaliturvan tulisi kuitenkin selvästi kuulua yksilöiden omalle vastuulle. Jos julkinen sosiaalivakuutus ei noudata tiukasti vakuutusperiaatetta, merkitsee se käytännössä tulonsiirtoa kotitalouksien välillä ja houkuttelee eettisesti kestävämpään vapaamatkustukseen toisten kustannuksella.

Yksilöt ja perheet kuitenkin tavoittelevat jatkuvasti taloudellista turvallisuutta. Jos julkista sosiaalivakuutusjärjestelmää ei ole, vastaavia järjestelmiä syntyy perheiden, sukujen, paikallisyhteisöjen, yritysten ja ammattiliittojen toimesta. Libertariaanien mielestä tällaiset ratkaisut ovat parempia kuin kollektiiviset järjestelmät, koska ne painottavat enemmän yksilöiden ja paikallistason organisaatioiden vastuuta. Kyseessä on kuitenkin enemmänkin ideologinen painotus kuin kustannus-hyöty-analyysiin perustuva valinta. Hyvin toimiessaan kollektiivinen sosiaalivakuutus on todennäköisesti edullisin ja oikeudenmukaisin ratkai-

su. Yksityisissä järjestelmissä taloudelliset riskit ja hallinto- ja markkinointikustannukset ovat suuria, ja järjestelmissä on todennäköisesti myös liikaa satunnaisuutta. Hyvin järjestetyn kollektiivisen sosiaalivakuutuksen ei tarvitse myöskään vääristää kohtuuttomasti taloudellisia kannustimia.



## 8 Sosiaalipolitiikka ja taloudellinen kasvu: loppupäätelmiä

Hyvinvointivaltion ja sosiaalipolitiikan vaikutukset taloudelliseen kasvuun ovat vähäisiä. Ei ole juurikaan näyttöä siitä, että hyvinvointivaltioiden pitkällekkään kehittyneet järjestelmät olisivat hidastaneet talouskasvua. Toisaalta ei ole myöskään mitään vahvoja todisteita siitä, että sosiaalipolitiikka edistäisi talouskasvua tai että hyvinvointivaltiot menestyisivät muita maita paremmin. Kehittyneiden maiden joukossa hyvinvointivaltioiksi suurten julkisten menojen perusteella luokiteltavien maiden taloudellinen menestys on pitkällä aikavälillä ollut hyvin samanlaista kuin muiden vertailukelpoisten maiden.

Eurooppalaisia hyvinvointivaltioita voi kritisoida ja on myös erityisesti 1990-luvulla kritisoitu siitä, että ne heikentävät taloudellisia kannustimia, aiheuttavat työttömyyttä työmarkkinajäykkyyksien vuoksi ja ovat kestäättömän kalliita. Näistä syistä hyvinvointipolitiikkaa on jopa pidetty taloudellisen kasvun kannalta haitallisena. Hyvinvointivaltioiden joukosta erityisesti Ruotsi on monissa yhteyksissä nostettu esiin maana, jossa hyvinvointipolitiikkaa on rapauttanut maan talouden kasvukyvyyn. Onkin totta, että Ruotsin talouskasvu on viimeisen 30 vuoden aikana ollut hidasta ja että Ruotsin suhteellinen asema eri maiden välisissä kansantulovertailuissa on heikentynyt. 1990-luvulla hyvinvointivaltioiden kritiikki on saanut käyttövoimaa myös Yhdysvaltain hyvästä taloudellisesta menestyksestä, jonka on katsottu olevan osoitus vapaiden markkinoiden, pienen julkisen sektorin ja suurten tuloerojen suotuisasta vaikutuksesta.

Osin tällainen makrotason vertaileva tarkastelu on kuitenkin harhaanjohtavaa. Pohjoismaisten hyvinvointivaltioiden väitetty huono taloudellinen menestys johtuu pitkälle Suomen ja Ruotsin 1990-luvun alussa kokemasta poikkeuksellisesta lamasta, jolla ei kuitenkaan jälkikäteen katsottuna näytä olleen mitään tekemistä näiden maiden harjoittaman sosiaali- ja yhteiskuntapolitiikan kanssa. Jossain määrin samaa voi sanoa myös koko läntisen Euroopan kokemasta hitaasta talouskasvusta 1980- ja 1990-lukujen aikana. Eurooppalaisten hyvinvointivaltioiden kokemat rahoitusvaikeudet ja verotuksen kiristyminen olivat selvästi seurausta kasvun hidastumisesta ja työttömyydestä, mutta yhtä selvää ei ole, että hyvinvointijärjestelmät tai eurooppalainen sosiaalipolitiikka olisivat olleet näiden taloudellisten vaikeuksien aiheuttajia.

Eri maiden ja samalla myös erilaisten järjestelmien taloudellisen menestyksen vertailu on hyvin herkkää sille, mitä ajanjaksoja vertailuun valitaan. Pitemmälläkin aikavälillä on totta, että Ruotsin suhteellinen asema eri maiden kansantulovertailussa on heikentynyt. Tätä ei kuitenkaan voida pitää kovin voimakkaana todisteena pohjoismaisen hyvinvointivaltiomallin toimintakyvyttömyydestä, koska asemaansa parantaneiden maiden joukossa on myös hyvinvointivaltioihin luettavia maita. Nousijoiden joukossa ovat mm. Suomi, Norja, Tanska, Saksa,

Belgia, Kanada ja Hollanti. Pitkällä aikavälillä suhteellisen aseman menettäjiä ovat Ruotsin ohella olleet Sveitsi, USA ja Uusi-Seelanti.<sup>131</sup>

Empiirinen näyttö hyvinvointivaltio negatiivisista kasvuvaikutuksista on siten joko olematon tai kyseenalainen. Kasvuerojen potentiaalisia selityksiä on lukuisia. Julkisen sektorin rooli melko selkiytymätön – lukuisia kilpailevia selitysmalleja ja myös toisilleen täysin vastakkaisia tuloksia. Voidaan jopa löytää merkkejä siitä, että hyvinvointivaltio tai jotkin hyvinvointivaltioille tyypilliset ominaisuudet kuten panostaminen inhimillisen pääoman kehitykseen voi edistää taloudellista kasvua. Hyvinvointivaltioiden sen paremmin kuin sosiaalipolitiikankaan keskeinen tehtävä ei kuitenkaan ole taloudellisen kasvun edistäminen vaan ensisijaisesti sosiaaliturvan ja väestön hyvinvoinnin luominen ja edistäminen. Lisäksi varsinkin pohjoismaisen hyvinvointivaltion keskeisenä tavoitteena on ollut tuloerojen vähentäminen ja tasa-arvon edistäminen.

Kansainväliset hyvinvointitutkimukset tuottavat yleensä tuloksen, jonka mukaan eurooppalaiset hyvinvointivaltiot ovat kärkisijoilla useimmilla inhimillisen kehityksen samoin kuin myös kestävä kehityksen mittareilla arvioituna. Tässä mielessä hyvinvointivaltioita voi pitää tuloksiltaan menestyksekkäinä. Lisäksi tulonjako- ja köyhyysvertailut osoittavat, että erityisesti pohjoismaiset hyvinvointivaltiot ovat parhaiten onnistuneet tuloköyhyiden vähentämisessä, syrjäytymisen ja pitkäaikaistyöttömyyden torjunnassa ja tuloerojen tasaamisessa.

Teollisuusmaita vertailemalla ei voi päätyä sellaiseen tulokseen, että suuret tuloerot edistäisivät taloudellista menestystä. Pikemminkin on niin, että Yhdysvaltoja lukuun ottamatta korkea tulotaso ja tasainen tulonjako korreloivat positiivisesti. Samalla on kuitenkin todettava, että suuret tuloerot eivät ole myöskään estäneet Yhdysvaltojen suurta taloudellista menestystä. Tulonjaon suhteen ratkaisevia ovatkin poliittiset ratkaisut ja äänestäjien mielipiteet. Se minkälaiseen tulonjakoon eri maissa päädytään, näyttää riippuvan historiallisesta kehityksestä ja äänestäjien tahdosta, ei niinkään mistään taloudellisen kehityksen tai globalisaation vääjäämättömästä logiikasta. Toisissa maissa pyritään suurempaan tasa-vertaisuuteen kuin toisissa. Vapaa markkinatalous sen paremmin kuin globalisaatio tai integraatiokaan ei näytä ratkaisevasti vaikuttavan tulonjakoon.

Tulonjaon, kasvun ja työllisyyden suhteen lähes mitkä tahansa kombinaatiot näyttävät olevan mahdollisia. Eri maiden vertailu paljastaa, että tasaiseen tulonjakoon voi yhdistyä joko nopea tai hidas talouskasvu tai korkea tai keskinkertainen tulotaso. Toisin sanoen mitään yksikäsitteistä, lineaarista riippuvuutta taloudellisen kasvun ja tulonjaon välillä ei näyttäisi olevan.

Pohjoismaiset hyvinvointivaltiot ovat – Suomea lukuun ottamatta – onnistuneet saavuttamaan myös korkean työllisyyden. Korkea työllisyys tekee mahdolliseksi

---

<sup>131</sup> Henrekson 2000, Lindbeck 2000 ja Korpi 1996 & 2000.

hyvinvointijärjestelmien rahoituksen ja vähentää samalla näiden maiden sosiaalipolitiikkaan kohdistetun kritiikin uskottavuutta. Samalla on sanottava, että korkeisiin työllisyysasteisiin voidaan päästä myös ilman suurta tulontasausta kuten USA:n esimerkki osoittaa. Julkisen sektorin koolla ei näytä olevan työllisyyden kannalta ratkaisevaa merkitystä.

Koska erityisesti pohjoismaiseen hyvinvointivaltioon liittyy keskeisesti ideologia, tasa-arvoajattelusta lähteviä tavoitteita, ei ole mielekäästä arvioida hyvinvointivaltioita pelkästään niiden taloudellisen menestymisen perusteella. Vaikka hyvinvointivaltio heikentäisi taloudellista kasvua, voi egalitaristinen hyvinvointivaltio politiikka silti olla oikeutettua. Tällöin muita maita alhaisempi tulotaso olisi nähtävä hyväksyttävänä hintana äänestäjien muiden tavoitteiden eli sosiaalisen hyvinvointifunktion maksimoinnista. Koska hyvinvointivaltiot eivät sinänsä näytä hidastavan talouskasvua, tällaista jyrkkää valintatilannetta ei kuitenkaan ole. Valinta voidaan pikemminkin nähdä niin, että demokraattisessa päätösprosessissa voidaan päätyä erilaisiin sosiaalipoliittisiin malleihin ja erilaisiin tulonjakoihin suhteellisen vapaasti ilman tiukkoja talouden asettamia rajoituksia.

On selvää, että suhteellisen hyvästä taloudellisesta menestyksestään, hyvistä sosiaalisista saavutuksistaan ja vakaasta kannatuspohjastaan huolimatta mannereurooppalaiset ja pohjoismaiset ovat jatkossa monien haasteiden edessä. Globalisaatiokehityksen lisäksi näitä aiheuttaa ennen kaikkea väestön ikääntyminen. Ikääntyvän väestön suhteellisen osuuden kasvu luo paineita julkisten menojen, erityisesti sosiaalimenojen kasvulle kaikissa teollisuusmaissa seuraavien vuosikymmenten aikana. Samaan aikaan globalisaatio saattaa kiristää eri maiden ja erilaisten sosiaalipoliittisten ja verojärjestelmien välistä kilpailua.

Nämä haasteet eivät merkitse sitä, etteikö tulevaisuudessa olisi mahdollista ylläpitää nykyisen kaltaisia hyvinvointijärjestelmiä. Tulevaisuuden haasteet korostavat kuitenkin työllisyyden ja taloudellisen kasvun merkitystä sosiaalipolitiikan ja hyvinvointivaltion kannalta. Ilman riittävää taloudellista kasvua ja korkeaa työllisyysastetta eurooppalaiset hyvinvointivaltiot eivät selviä kasvavista menopaineista.

Tulevaisuuden haasteisiin vastatessaan hyvinvointivaltiot joutuvat siksi ottamaan kantaa kahteen merkittävään kysymykseen. Ensimmäinen liittyy kasvuun ja työllisyyteen. Erityisesti hyvinvointivaltioille on tärkeää huolehtia kilpailukyvystä ja työllisyydestä; niiden on onnistuttava luomaan riittävän houkuttelevia toimintaympäristöjä sekä liikkuvalla pääomalla ja kansainvälistyville yrityksille sekä samalla ylläpitämään riittäviä työnteon kannustimia.

Toinen haaste liittyy julkisten menojen hallintaan. Väestön ikärakenteen muutoksesta johtuva sosiaalimenojen kasvu on väistämätöntä. Muutos merkitsee sitä, että mahdollisuudet muiden julkisten menojen kasvattamiseen ovat tulevaisuudessa varsin rajalliset. Samaan aikaan paineet kaikkien julkisten menojen kas-

vulle kuitenkin lisääntyvät. Monissa hyvinvointivaltioissa suuri osa väestöä kuuluu ryhmiin, jotka joko saavat koko toimeentulonsa julkisista tulonsiirroista tai muuten ovat erilaisten sosiaalipoliittisten järjestelmien nettohyötyjiä. Hyvinvointivaltion laajan kannatuspohjan vuoksi julkisten menojen kasvattamiselle on helppo saada tukea. Hyvinvointivaltiot joutuvatkin todennäköisesti jatkuvasti tasapainoilemaan liian niukoiksi koettujen resurssien ja lähes rajattomien tarpeiden välillä.

## Lähteet

- Aaberge, Rolf & Björklund, Anders & Jäntti, Markus & Pedersen, Peder J. & Smith, Nina & Wennemo, Tom (1996): Income Inequality and Income Mobility in the Scandinavian Countries Compared to the United States. Paper presented at the NEF Workshop on Income Distribution, Aarhus.
- Abramovitz, M. (1986): Catching Up, Forging Ahead, and Falling Behind. *Journal of Economic History* 66, s. 385 – 406.
- Accocella, Nicola (2000): *The Foundations of Economic Policy. Values and techniques.* Cambridge University Press, Cambridge.
- Agell, J. (2001): En annorlunda guide till arbetsmarknadens institutioner. *Ekonomisk Debatt* 29, nr. 3, s. 175 – 186.
- Agell, J. (1999): On the benefits from rigid labour markets: norms, market failures, and social insurance. *The Economic Journal* 109, s. F143 – F164.
- Agell, J. & Lindh, T. & Ohlsson, H. (1999): Growth and the Public Sector: A Reply. *European Journal of Political Economy* 15, s. 359 - 366.
- Agell, J. & Lindh, T. & Ohlsson, H. (1997): Growth and the Public Sector: A Critical Review Essay. *European Journal of Political Economy* 13, s. 33 – 52.
- Aghion, Philippe & Caroli E. & Garcia-Penalosa, C. (1999): Inequality and Economic Growth: The Perspective of the Growth Theory. *Journal of Economic Literature* 37, s. 1615 – 1660.
- Aghion, Philippe & Howitt, Peter (1998): *Endogenous Growth Theory.* MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- Akerlof, George A. (1970): The Market for "Lemons": Qualitative Uncertainty and the Market Mechanism. *The Quarterly Journal of Economics* 84, s. 488 – 500.
- Alesina A. & Rodrik, D. (1994): Distributive politics and economic growth. *Quarterly Journal of Economics* 109, s. 465 – 490.
- Alesina, Alberto & Di Tella, Rafael & MacMulloch, Robert (2001): Inequality and Happiness: Are Europeans and Americans Different? CEPR Discussion Paper No. 2877. Centre for Economic Policy Research, London.
- Alho, Kari & Kaitila, Ville & Widgren, Mika (2000): *Finanssipoliittinen järjestelmä talous- ja rahaliitossa.* ETLA B 170. Elinkeinoelämän tutkimuslaitos, Helsinki.
- Alho, Kari & Kaseva, Hannu (1999): *EMU, julkinen talous ja sosiaaliturvan rahoitus.* Tutkimuksia 50. Kansaneläkelaitos, Helsinki.
- Arrow, Kenneth J. (1962): The Economic Implications of Learning-by-Doing. *Review of Economic Studies* 29(1), s. 155 – 173.
- Aschauer, D. A. (1989): Is Public Expenditure Productive? *Journal of Monetary Economics* 23, s. 177 – 200.
- Atkinson, A. B. (2000a): The Changing Distribution of Income: Evidence and Explanations. *German Economic Review* 1, s. 3 – 18.
- Atkinson, A. B. (2000c): Is Rising Income Inequality Inevitable? A Critique of Transatlantic Consensus. WIDER Annual Lecture 1999. The United Nations University, WIDER, Helsinki.
- Atkinson, A. B. (1999a): The Distribution of Income in the UK and OECD Countries in the Twentieth Century. *Oxford Review of Economic Policy* 15, s. 56 – 75.
- Atkinson, A. B. (1999b): *The Economic Consequences of Rolling Back the Welfare State.* MIT Press, Cambridge.

- Atkinson, A. B. (1999c): Macroeconomics and the Social Dimension. Unpublished manuscript.
- Atkinson, A. B. (1995): The Welfare State and Economic Performance. *National Tax Journal* XLVIII, s. 171 – 198.
- Atkinson, A. B. & Rainwater, L. & Smeeding, T. M. (1995): Income distribution in the OECD countries: the evidence from the Luxembourg Income Study. *OECD Social Policy Studies*, vol 18.
- Attanasio, Orazio P. & Banks, James (2001): The Assesment: Household Saving – Issues in Theory and Policy. *Oxford Review in Economic Policy*, Vol. 17, No.1, s. 1 – 19.
- Bailey, Stephen J. (1999): *Local Government Economics. Principles and Practice.* Macmillan Press, Houndsmill.
- Barr, Nicholas (1992): Economic Theory and the Welfare State: A Survey and Intrepretation. *Journal of Economic Literature* XXX, s. 741 – 803.
- Barro, Robert J. (2000): Inequality and Growth in a Panel of Countries. *Journal of Economic Growth* 5, s. 5 – 32.
- Barro, Robert J. (1999): Human capital and growth in cross-country regressions. *Swedish Economic Policy Review* 6, s. 237 - 278.
- Barro, Robert J. (1991): Economic Growth in Cross Section of Countries. *The Quarterly Journal of Economics* 106, s. 407 – 443.
- Barro, Robert J. (1990): Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth. *Journal of Political Economy* 98, S103 – S125.
- Barro, Robert J. (1976): Rational Expectations and the Role of Monetary Policy. *Journal of Monetary Economics* 2, s. 1 – 32.
- Barro, Robert J. (1974): Are Government Bonds Net Wealth? *Journal of Political Economy* 82, s. 1095 – 1117.
- Barro, Robert J. & Sala-i-Martin, Xavier (1992): Public Finance in Models of Economic Growth. *Review of Economic Studies* 59, s. 645 – 661.
- Barry, Norman (1997): Conservative Thought and the Welfare State. *Political Studies*, s. 331 – 345.
- Bassanini, Andrea & Scarpetta, Stefano & Hemmings, Philip (2001): *Economic Growth: The Role of Policies and Institutions. Panel Data Evidence from OECD Countries.* Economics Department Working Papers No. 283. OECD, Paris.
- Benabou, R. (1996): Inequality and Growth. *NBER Macroeconomics Annual*, s. 11 – 73.
- Bergström, Villy & Södersten, Jan (1994): *Kapitalbildningens Politiska Ekonomi.* Forskningsrapport Nr. 37. Fackföreningsrörelsens Institut för Ekonomisk Forskning, Stockholm.
- Berlin, Isaiah (1958): *Two concepts of liberty.* Clarendon Press, Oxford.
- Bertola, Giuseppe (1998): *Macroeconomics of Distribution and Growth.* EUI Working Paper ECO 98/37. European University Institute, Firenze.
- Bewley, T. F. (1981): A Critique of Tiebout's Theory of Local Public Expenditures. *Econometrica* 49, no. 3, s. 713 – 740.
- Björklund, Anders & Jäntti, Markus (2000): Intergenerational mobility of economic status: is the United States different? *Esitelmä Osuuspankkisäätiön seminaarissa.*
- Boeri, Tito & Börsch-Supan, Axel & Tabellini, Guido (2001): Welfare state reform. A survey of what Europeans want. *Economic Policy*, s. 8 – 50.

- Bradbury, Bruce & Jäntti, Markus (1999): Child Poverty across Industrialized Nations. Innocenti Occasional Papers. Economic and Social Policy Series no. 71. UNICED, New York.
- Brunila, Anne (1997): Fiscal Policy and Private Consumption – Saving Decisions: European Evidence. Bank of Finland Studies E:8. Suomen Pankki, Helsinki.
- Burkhauser, R.V. & Holtz-Eakin, D. (1995): Mobility and inequality in the 1980s: A cross-national comparison of United States and Germany. Syracuse University.
- Canto, Victor A. & Joines, Douglas, H. & Laffer, Arthur B. (1983): Foundations of Supply-Side Economics. Academic Press, Armhurst.
- Carey, David & Tchilinguirion, Harry (2000): Average Effective Tax Rates on Capital, Labour and Consumption. Economics Department Working Papers No. 258. OECD, Paris.
- Cashin, Paul (1994): Government Spending, Taxes, and Economic Growth. IMF Working Paper No. 92. International Monetary Fund, Washington.
- Clark, Andrew E. & Oswald, Andrew J. (1996): Satisfaction and Comparison Income. *Journal of Public Economics* 61, s. 359 – 381.
- Coase, R. (1960): The Problem of Social Cost. *Journal of Law and Economics* 3, s. 1 – 44.
- Corsetti, G. & Roubini, N. (1996): Optimal Government Spending and Taxation in a Endogenous Growth Models. NBER Working Paper No. 5851. National Bureau of Economic Research, Cambridge.
- Crafts, Nicholas (2000): Globalization and Growth in the Twentieth Century. IMF Working Paper 44/2000. International Monetary Fund, Washington D.C.
- Crafts, Nicholas & Toniolo, Gianni (eds) (1996): Economic Growth in Europe Since 1945. Cambridge University Press, Cambridge.
- Deaton, Angus (1999): Inequalities in Income and Inequalities in health. NBER Working Paper No. 7141. National Bureau of Economic Research, Cambridge, Massachusetts.
- De Long, J. Bradford & Summers, Lawrence H. (1991): Equipment Investment and Economic Growth. *Quarterly Journal of Economics* 106, p. 445 – 502.
- De Nardi, Mariacristina & Ren, Ligian & Wei, Chao (2000): Income Inequality and Redistribution in Five Countries. *Economic Perspectives Issue Q II*, s. 2 – 20.
- Devereux, M. & Love, D. (1995): The dynamic effects of government spending policies in a two-sector endogenous growth model. *Journal of Money, Credit and Banking* 27, s. 232 – 256.
- Diamond, Peter A. (1965): National Debt in a Neoclassical Growth Model. *American Economic Review* 55, s. 1126 – 1150.
- Diamond, Peter A. & Mirrlees, James A. (1971): Optimal taxation and public production I: Production efficiency. *American Economic Review* 61, s. 8 – 27.
- Duggal, V. G. & Saltzman, C. & Klein, L. R. (1999): Infrastructure and productivity: a nonlinear approach. *Journal of Econometrics* 92, s. 47 – 74.
- Durlayf, Steven N. & Quah, Danny T. (1998): The New Empirics of Economic Growth. NBER Working Paper No. 6422. National Bureau of Economic Research, Cambridge.
- Easterly, William & Kremer, Michael & Pritchett, Lant & Summers, Lawrence H. (1993): Good policy or bad luck? Country growth performance and temporary shocks. *Journal of Monetary Economics* 32, s. 459 – 483.

- Easterly, William & Rebelo, Sergio (1993): Fiscal policy and economic growth. An empirical investigation. *Journal of Monetary Economics* 32, s. 417 – 458.
- Ekholm, Peter (2001): A Farewell to Neoliberalism? *The Finnish Economy and Society* 1/2001.
- Elinkeinoelämän valtuuskunta (2001): Erilaisuuksien Suomi. Raportti suomalaisten asenteista 2001. EVA, Helsinki.
- Eriksson, Tor & Jäntti, Markus (1995): Työntekijöiden liikkuvuus ja ansiotulot. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 91, s. 71 – 77.
- Esping-Andersen, G (1990): *The Three World of Welfare Capitalism*. Polity Press, Cambridge.
- Evans, Paul (1997): Government consumption and growth. *Economic Inquiry*, s. 209 – 217. *Economic Journal* 90, s. 314 – 329.
- Feldt, Kjell-Olof (1994): *Rädda välfärds staten*. Nordstedts Förlag Ab, Stockholm.
- Fisher, Stanley (1993): The role of macroeconomic factors in growth. *Journal of Monetary Economics* 32, s. 485 – 512.
- Ford, R. & Poret, P. (1991): *Infrastructure and Private-Sector Productivity*. OECD Economic Studies No.17. OECD, Paris.
- Forma, Pauli (1999): Interests, Institutions and the Welfare State. *Studies on Public Opinion Towards the Welfare State*. Search Report 102. STAKES, Helsinki.
- Forma, Pauli & Heikkilä, Matti & Keskitalo, Elisa (1999): Mikä on kohtuullinen minimi? Vähimmäisturvan taso konsensusmenetelmällä arvioituna. *Raportteja* 240. STAKES, Helsinki.
- Frenkel, J.A. & Razin, A. & Sadka, E. (1991): *International taxation in a world economy*. MIT Press, Cambridge.
- Friedman, Milton (1968): The Role of Monetary Policy. *American Economic Review* 58, s. 1 – 17.
- Friedman, Milton (1962): *Capitalism and Freedom*. University of Chicago Press, Chicago.
- Fritzell, Johan (2000): Still Different? Income Distribution in the Nordic Countries in a European Comparison. *Luxembourg Income Study Working Paper No. 238*. Centre for Population, Poverty and Public Policy Studies, Luxembourg.
- de la Fuente, A (1997): *Fiscal Policy and Growth in the OECD*. CEPR Discussion Paper No. 1755. Centre for Economic Policy Research, London.
- Fukuyama, Francis (1995): *Trust. The Social Virtues and Creation of Prosperity*. Free Press, New York.
- Fölster, Stefan & Henrekson, Magnus (1998): Growth and the Public Sector: A Critique of the Critics. Forthcoming in *European Journal of Political Economy*.
- Fölster, Stefan & Henrekson, Magnus (2000): Growth Effects of Government Expenditure and Taxation in Rich Countries. Forthcoming in *European Journal of Political Economy*.
- Glomm, G. & Ravikumar, B. (1997): Productive government expenditures and long-run growth. *Journal of Economic Dynamics and Control* 21, s. 183 – 204.
- Gottshalk, Peter (1997): Inequality, Income Growth, and Mobility: The Basic Facts. *Journal of Economic Perspectives* 11, s. 21 – 40.
- Gottshalk, Peter & Smeeding, Timothy (1999): Empirical Evidence on Income Inequality in Industrialized Countries. *Luxembourg Income Study Working Paper*. Centre for Population, Poverty and Public Policy Studies, Luxembourg.



- Hanley, Nick & Shogren, Jason F. & White, Ben (1997): *Environmental Economics in Theory and Practice*. The Macmillan Press LTD, Houndsmill.
- Hansson, P. & Henrekson, M. (1994): Catching up in industrialized countries: a disaggregated study. *Journal of International Trade and Development*, 3 (2).
- Hayek, F. von (1989): *Fatal conceit: the errors of socialism*. Chicago: University of Chicago Press.
- Heckman, J. J. (1993): What Has Been Learned About Labor Supply in the Past 20 Years. *American Economic Review* 83, s. 116 – 121.
- Hellsten, Katri (1995): Hyvinvointivaltiomallit ja niiden empiiriset vastineet. *Janus*, s. 424 – 435.
- Henrekson, Magnus (2000): Och ändå halkar Sverige efter: Vem är det egentligen som lider av objektivitetsproblem? *Ekonomiska Samfundets Tidskrift*, 53 (1).
- Hjerppe, R. & Kari, S. & Lönnqvist, H. (toim.) (2001): Verokilpailu ja verotuksen kehittämistarpeet, VATT-keskustelualoitteita 261.
- Hämäläinen, Timo J. (1995): Valtion velkakriisi ja julkisen sektorin tulevaisuus. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 91/2, s. 332-335.
- Jappeli, Tullio & Pagano, Marco (1994): Saving, Growth and Liquidity Constraints. *Quarterly Journal of Economics* ???, s. 83 – 109.
- Jones, C.I. (1995): Time Series Test of Endogenous Growth Models. *Quarterly Journal of Economics* 110, s. 495 – 525.
- Julkunen, Raija (2001): Suunnanmuutos. 1990-luvun sosiaalipoliittinen reformi Suomessa. Vastapaino, Jyväskylä.
- Juusela, Janne (2001): EU:n veroharmonisoinnista: Välittömän verotuksen harmonisoinnin historia ja nykytila. Julkaisussa Hjerppe & Kari & Lönnqvist (toim.) (2001): Verokilpailu ja verotuksen kehittämistarpeet, VATT-keskustelualoitteita 261.
- Jäntti, Markus (2001): Taloudellinen eriarvoisuus. *Kansantaloudellinen aikakauskirja*, 97 (1).
- Jäntti, Markus & Danziger, Sheldon (1998): Income Poverty in Advanced Countries. Draft of chapter 10 in *Handbook on Income Distribution*, edited by A.B. Atkinson and F. Bourguignon.
- Kajanoja, Jouko (1999): Sosiaalisen pääoman merkitys. Snellman-instituutti, Kuopio.
- Kajanoja, Jouko (1997): Hyvinvointivaltio investointina inhimilliseen ja sosiaaliseen pääomaan. VATT Keskustelualoite 144. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki.
- Kajanoja, Jouko & Simpura, Jussi (toim.) (1998): Sosiaalinen pääoma: käsite ja sen soveltaminen sosiaali- ja talouspolitiikassa. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki.
- Kangas, Olli (toim.) (1996): Hyvinvointivaltiomallit, niiden toiminta ja kannatusperusta. STM Julkaisuja 1996:5. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö, Helsinki.
- Kannustinloukkutyöryhmä (1996). Kannustinloukkutyöryhmän loppuraportti. Valtioneuvoston kanslia, Helsinki.
- Keynes, John Maynard (1997)[alkup.1936]: *The General Theory of Employment, Interest and Money*. Prometheus Books, New York.
- Kiander, Jaakko & Kilponen, Juha & Vilmunen, Jouko (2000): Taxes, Growth and Unemployment in the OECD Countries – does Collective Bargaining Matter? VATT-keskustelualoitteita 235. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki.
- Kiander, Jaakko & Kröger, Outi & Romppanen, Antti (toim.) (2001): *Talouden rakenteet 2001*. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki.

- King, Robert & Rebelo, Sergio (1990): Public policy and economic growth: Developing neoclassical implications. *Journal of Political Economy* 98, s. S126 – S151.
- Kocherlakota, N.R. & Yi, K.M. (1997): Is There Endogenous Long-Run Growth? Evidence for the United-States and the United Kingdom. *Journal of Money, Credit and Banking* 29, s. 235 – 253.
- Kocherlakota, N.R. & Yi, K.M. (1996): A Simple Time Series Test of Endogenous vs. Exogenous Growth Models: An Application to the United States. *The Review of Economics and Statistics* 78, s. 126 – 134.
- Korpi, Walter (2000): Förrädiska tal i tillväxtdebatten – om komplikationer i en problematisk historia. *Ekonomisk Debatt* 28, s. 358 – 364.
- Korpi, Walter (1996): Euroskleroosi ja ekonomistien objektiivisuus – asiantuntijoiden arvojen merkitys. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 1996:4.
- Kosonen, Pekka & Simpura, Jussi (1999): Sosiaalipolitiikka globalisoituvassa maailmassa. Helsinki: Gaudeamus.
- Krueger, A. B. (2000): From Bismarck to Maastricht. *Labour Economics*.
- Kuusi, Pekka (1961): 60-luvun sosiaalipolitiikka. WSOY, Porvoo.
- Kuznets, Simon (1955): Economic Growth and Income Inequality. *American Economic Review* 45, s. 1 – 28.
- Lachman, Desmond & Bennett, Adam & Green, John H. & Hagemann, Robert & Ramaswamy, Ramana (1995): Challenges to the Swedish Welfare State. *Occasional Paper 130*. International Monetary Fund, Washington DC.
- Laine, Veli & Uusitalo, Roope (2001): Kannustinloukku-uudistuksen vaikutukset työvoiman tarjontaan. *VATT-Tutkimuksia* 74. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki.
- Lambert, Peter J. (1993): *The Distribution and Redistribution of Income*. Mathematical Analysis. 2nd edition. Manchester University Press, Manchester.
- Le Grand, Julian & Propper, Carol & Robinson, Ray (1993): *The Economics of Social Problems*. 3rd edition. The MacMillan Press LTD, Houndsmill.
- Leibfritz, Willi & Thornton, John & Bibbee, Alexandra (1997): *Taxation and Economic Performance*. Economics Department Working Papers No. 176. OECD, Paris.
- Leppo, Kimmo & Hannu Uusitalo (1995): Sosioekonomisten terveyserojen haasteet laman jälkeisessä Suomessa. *Sosiaalilääketieteellinen Aikakauslehti* 32, 321-328.
- Levine, Ross & Renelt, David (1992): A Sensitivity Analysis of Cross-Country Growth Regressions. *American Economic Review* 82, s. 942 – 963.
- Ligthart, Jenny E. (2000): Public Capital and Output Growth in Portugal: An Empirical Analysis. *IMF Working Paper 11/2000*. International Monetary Fund, Washington D.C.
- Lindbeck, Assar (2000): Swedish economic growth in an international perspective. *Swedish Economic Policy Review* 7, s. 7 – 38.
- Lindbeck, Assar (1997): The Swedish Experiment. *Journal of Economic Literature* XXXV, s. 1273 – 1319.
- Lindbeck, Assar (1996): Full Employment and the Welfare State. *Seminar Paper No. 617*. Institute for International Economic Studies, Stockholm.
- Lindbeck, Assar (1995a): Hazardous Welfare-State Dynamics. *American Economic Review* 85, *Papers and Proceedings*, s. 9 – 15.
- Lindbeck, Assar (1995b): Welfare State Disincentives with Endogenous Habits and Norms. *Scandinavian Journal of Economics* 97, s. 477 – 494.

- Lindbeck, Assar (1995c): Incentives in the welfare state. Lessons for would-be states. Austin Roberts Lecture, IEA Congress, Tunis.
- Lindbeck, Assar & Molander, Per & Persson, Torsten & Petersson, Olof & Sandmo, Agnar & Swedenborg, Birgitta & Thygesen, Niels (1994): *Turning Sweden Around*. MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- Ljunqvist, Lars & Sargent, Thomas J. (1996): A supply-side explanation of European unemployment. *Economic Perspectives*, September/October. Federal Reserve Bank of Chicago, Chicago.
- Lucas, Robert E. (1988): On the Mechanics of Economic Development. *Journal of Monetary Economics* 22, s. 3 – 42.
- Lucas, Robert E. (1973): Expectations and the Neutrality of Money. *Journal of Economic Theory* 4, s. 103 – 124.
- Lybeck, J.A. & Henrekson, M (eds) (1990): *Explaining the Growth of Government*. North-Holland, Amsterdam.
- Maddison, Angus (1995): *Explaining the Economic Performance of Nations. Essays in Time and Space*. Edward Elgar, Aldershot.
- Mankiw, N. Gregory & Romer, David & Weil, David N. (1992): A Contribution to the Empirics of Economic Growth. *The Quarterly Journal of Economics* CVII, issue 2, s. 407 – 438.
- Mas-Colell, Andreu & Whinston, Michael D. & Green, Jerry R. (1995): *Microeconomic Theory*. Oxford University Press, Oxford.
- Masson, Paul (2000): *Fiscal Policy and Growth in the Context of European Integration*. IMF Working Paper 133/2000. International Monetary Fund, Washington D.C.
- McCracken, Mike (1998): *Social Cohesion and Macroeconomic Performance*. Seminar paper presented at CSLS (Conference on the State of Living Standards and Quality of Life in Canada), Ottawa.
- Mendoza, E. & Milesi-Feretti, G & Asea, P. (1997): On the effectiveness of tax policy in altering long-run growth: Harberger's superneutrality conjecture. *Journal of Public Economics* 66, s. 99 – 126.
- Miller, Stephen & Russek, Frank, S. (1997): Fiscal structures and economic growth: international evidence. *Economic Inquiry* 35, s. 603 – 613.
- Mitchell, B.R. (1998): *International Historical Statistics: Europe 1750-1993*. Macmillan, London.
- Mitchell, B.R. (1998): *International Historical Statistics. The Americas 1750-1993*. Macmillan, London.
- Mueller, Dennis C. (1997)(ed.): *Perspectives on Public Choice. A Handbook*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Mueller, Dennis C. (1989): *Public Choice II. A revised edition of Public Choice*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Musgrave, R. A. & Musgrave, P. B. (1980): *Public Finance in Theory and Practice*. 3rd edition. McGraw-Hill, Singapore.
- Myrman, Rolf & Kröger, Outi & Rauhanen, Timo & Junka, Teuvo & Kari, Seppo & Koskenkylä, Heikki (1995): *Finnish Corporate Tax Reforms*. VATT-publications 20, Helsinki.
- Nordhaus, William (1975): The Political Business Cycle. *Review of Economic Studies*, XLII, s. 169 – 190.
- Nourzad, F. & Vrieze, M.D. (1995): Public Capital Formation and Productivity Growth: Some International Evidence. *Journal of Productivity Analysis* 6, s. 283 – 295.

- Nozick, Robert (1974): *Anarchy, state and utopia*. New York: Basic Books.
- OECD Economic Outlook 67 (1999). OECD, Paris.
- OECD Employment Outlook (2001). OECD, Paris.
- OECD Jobs Study (1994). OECD, Paris.
- OECD Labour Force Statistics 1979-1999 (2000). OECD, Paris.
- OECD Main Economic Indicators June 2001 (2001). OECD, Paris.
- OECD Revenue Statistics 1965 – 1997 (1998). OECD, Paris.
- OECD (1997): *Ageing and Income: Financial Resources and Retirement in 9 OECD Countries*. OECD, Paris.
- Okun, Arthur M. (1975): *Equality and efficiency: the big tradeoff*. The Brookings Institution, Washington D.C.
- Olson, Mancur Jr. (1995): *The Devolution of the Nordic and Teutonic Economies*. *American Economic Review* 85, Papers and Proceedings, s. 22 – 27.
- Orchand, Lionel & Stretton, Hugh (1997): *Public Choice*. *Critical Survey*. Cambridge Journal of Economics 21, s. 409 – 430.
- Pekkarinen, Jukka & Vartiainen, Juhana (1993): *Suomen talouspolitiikan pitkä linja*. WSOY, Helsinki.
- Perotti, R. (1996): *Growth, Income Distribution, and Democracy: What the Data Say?* *Journal of Economic Growth* 1, s. 149 – 187.
- Persson, Torsten & Tabellini, Guido (1994): *Is Inequality Harmful to Growth?* *The American Economic Review* 84, s. 600 – 621.
- Phelps, Edmund S. (1968): *Money-Wage Dynamics and Labor Market Equilibrium*. *Journal of Political Economy* 76, s. 678 – 711.
- Putnam, Robert D. (1995): *Bowling Alone: America's Declining Social Capital*. Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- Ram, Rati (1986): *Government Size and Economic Growth: A New Framework and Some Evidence from Cross-Section and Time-Series Data*. *American Economic Review* 76, s. 191 – 203.
- Ram, Rati (1989): *Government Size and Economic Growth: A New Framework and Some Evidence from Cross-Section and Time-Series Data: Reply*. *American Economic Review* 79, s. 281 – 284.
- Rawls, John (1972): *A theory of Justice*. Oxford: Clarendon Press.
- Razin, A. & Sadka, E. (1999): *Unskilled migration: A burden or a boon for the welfare state?* Working Paper No. 8-99. The Eitan Berglas School of Economics. Tel-Aviv University, Tel-Aviv.
- Riihelä, Marja & Sullström, Risto (2001): *Tuloerot ja eriarvoisuus suuralueilla pitkällä aikavälillä 1971-1998 ja erityisesti 1990-luvulla*. VATT-Tutkimuksia 80. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki.
- Riihelä, Marja & Sullström, Risto & Tuomala, Matti (2001): *What Lies Behind the Unprecedented Increase in Income Inequality in Finland During the 1990's*. VATT Keskustelualoite 247. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki.
- Riihinen, Olavi (1993): *Hyvinvointivaltio ja kulttuurin ristiriitaiset arvot*. *Janus*, s. 290 – 298.
- Ringen, Stein (1987): *The possibility of politics. A study in the political economy of the welfare state*. Clarendon Press, Oxford.
- Ritakallio, Veli-Matti (2001): *Tilastointikäytännön muutos muuttaa kuvaa eurooppalaisesta köyhyydestä*. *Hyvinvointikatsaus* 4/2001. Tilastokeskus, Helsinki.

- Rodrik, Dani (1998): Why do more open economies have bigger governments? *Journal of Political Economy* 106, s. 997 – 1032.
- Romer, Paul M. (1990): Endogenous technical change. *Journal of Political Economy* 98, S71 – S102.
- Romer, Paul M. (1986): Increasing returns and long-run growth. *Journal of Political Economy* 98, 1002 - 1037.
- Rothstein, Bo (1998): *Just Institutions Matter. The Moral and Political Logic of Universal Welfare State.* Cambridge University Press, Cambridge.
- Saari, Juho (2001): *Reforming social policy. A study on institutional change in Finland during the 1990s.* Turku Center for Welfare Research.
- Saari, Juho (2000): *Sosiaalipolitiikan pilarit 1990-luvun Suomessa.* Teoksessa Kiander, J. (toim.): *Suomen Akatemian tutkimusohjelma: Laman pitkä varjo, seminaari 13.4.2000.* VATT-julkaisu 27:4.
- Saint-Paul, Gilles (1992): Fiscal Policy in a Endogenous Growth Model. *Quarterly Journal of Economics* 107, s. 1243 – 1259.
- Samuelson, P. A. (1954): The pure theory of public expenditure. *Review of Economics and Statistics.*
- Schultze, C. L. (1990): *The Federal Budget and Nation's Economic Health. Setting National Priorities. Policy for the Nineties.* The Brookings Institution, Washington D.C.
- Schumpeter, Joseph Alois (1975) [alkup. 1942]: *Capitalism, Socialism and Democracy.* Harper, New York.
- Self, Peter (1993): *Government by the Market? The Politics of Public Choice.* MacMillan Ltd, London.
- Sinn, Hans-Werner (2000): *EU Enlargement and the Future of the Welfare State.* Working Paper No. 307. CESifo, München.
- Sinn, Hans-Werner (1998): *European integration and the future of the welfare state.* *Swedish Economic Policy Review* 5, s. 113 – 132.
- Slemrod, Joel (1995): *What Do Cross-Country Studies Teach about Government Involvement, Prosperity, and Economic Growth?* *Brookings Papers on Economic Activity* 2:1995.
- Smith, James P. (1999): *Healthy bodies and thick wallets: the dual relation between health and economic status.* *Journal of Economic Perspectives* 13, s. 145 – 166.
- Solow, Robert (1956): *A Contribution to the Theory of Economic Growth.* *Quarterly Journal of Economic Growth* 70, s. 65 – 94.
- Storesletten, K. & Telmer, C. I. & Yaron, A. (2001): *The Welfare Effects of Business Cycles Revisited: Finite Lives and Cyclical Variation in Idiosyncratic Risk.* *European Economic Review* 47, s. 1131 – 1339.
- Suominen, Lippo (1998): *Finanssipolitiikan ei-keynesiläiset vaikutukset yksityiseen kulutukseen.* VATT-Keskustelualoitteita 176. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki.
- Suoniemi, Ilpo (1999): *Tulonjaonkehitys Suomessa ja siihen vaikuttavista tekijöistä 1971-1996.* Tutkimuksia 76. Palkansaajien tutkimuslaitos, Helsinki.
- Swan, Trevor (1956): *Economic Growth and Capital Accumulation.* *Economic Record* 32, s. 334 – 361.
- Tanninen, Hannu (1999): *Income inequality, government expenditures and growth.* *Applied Economics* 31, s.1109-1117.

- Tanzi, Vito & Schuknecht, Ludger (2000): *Public Spending in the 20th Century. A Global Perspective*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Tanzi, Vito & Schuknecht, Ludger (1997): Reforming government: An overview of recent experience. *European Journal of Political Economy* 13, s. 395 – 417.
- Temple, Jonathan (2000): Growth effects of education and social capital in OECD. Report for OECD. OECD, Paris.
- Temple, Jonathan (1998): The New Growth Evidence. *Journal of Economic Literature* XXXVII, s. 112 – 156.
- Tiebout, Charles (1956): A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy* 64, s. 416 – 424.
- Titmuss, Richard M. (1976): *Commitment to Welfare*. 2nd edition. George Allen & Unwin Ltd, London.
- United Nations (1998): *World Population Prospects. The 1996 Revision*. Department of Economic and Social Affairs, Population Division. United Nations, New York.
- Uusitalo, Hannu (1989): Income distribution in Finland, Tilastokeskuksen tutkimuksia no 148.
- Valkonen, Tapani (1998). Eriarvoisuus kuoleman edessä kasvaa. *Duodecim* 114, 1295-1296.
- Vandhout, Patrick (1997): Do Labor Market Policies and Growth Fundamentals Matter for Income Inequality in OECD Countries? *IMF Staff Papers* 44, s. 356 – 373.
- Vartiainen, Juhana (1992): *Capital Accumulation in a Corporatist Economy*. Lecture Notes in Economics and Mathematical Systems 383. Springer-Verlag, Berlin.
- Väyrynen, Raimo (1998): *Globalisaatio: Uhka vai mahdollisuus?* Sitra, Helsinki.
- Väärälä, Reijo (1998): Sosiaalinen pääoma ja sosiaalipolitiikka. Teoksessa Kajanoja, Jouko & Simpura, Jussi (toim.): *Sosiaalinen pääoma: käsite ja sen soveltaminen sosiaali- ja talouspolitiikassa*. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki.
- Weede, Erich (1997): Income inequality, democracy and growth reconsidered. *European Journal of Political Economy* 13, s. 751 – 764.
- Whiteley, Paul F. (2000): Economic Growth and Social Capital. *Political Studies* 48, s. 443 – 466.
- Wilkenson, Richard D. (1996): *Unhealthy Societies: The Allictions of Inequality*. Routledge, London.
- Zak, Paul J. & Knack, Stephen (2001): Trust and Growth. *The Economic Journal* 111, s. 295 – 321.
- Zhang, J. (1995): Social security and endogenous growth. *Journal of Public Economics* 58, s. 185 - 213.

- 2002: 1 Juhani Iivari, Keijo Piirainen, Aki Siltaniemi. Sosiaalinen luototus - vaikuttavuus- ja kokonaisuu-  
sarviointi. Sosiaalisen luototuksen evaluaatiotutkimuksen raportti II.  
ISBN 952-00-1079-3
- 2 Sosiaaliturvan suunta 2002.  
ISBN 952-00-1093-9
- 3 Ikäohjelman monet kasvot. Kansallisen ikäohjelman 1998-2002 loppuraportti.  
ISBN 952-00-1101-3
- 4 Valtakunnallinen uniapneaohjelma 2002-2012.  
ISBN 952-00-1103-X
- 5 Kuntoutuksen kustannuksista ja vaikuttavuudesta. Tausta-aineisto valtioneuvoston kuntoutusse-  
lontekoon.  
ISBN 952-00-1104-8
- 6 Kuntoutusselonteko 2002. Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle.  
ISBN 952-00-1105-6
- 7 Rehabiliteringsredogörelse 2002. Statsrådets redogörelse till riksdagen.  
ISBN 952-00-1106-4
- 8 Ilkka Haapola. Toimeentulotukiasiakkaiden syrjäytymisriskit 1990-luvun Suomessa. Paneelitutki-  
mus vuosien 1990-1992 uusista tuensaajista.  
ISBN 952-00-1109-9
- 9 Valtioneuvoston periaatepäätös varhaiskasvatuksen valtakunnallisista linjauksista.  
ISBN 952-00-1117-X
- 10 Statsrådets principbeslut om riksomfattande riktlinjer för förskoleverksamheten.  
ISBN 952-00-1118-8
- 11 Sosiaali- ja terveystietomus 2002.  
ISBN 952-00-1120-X
- 12 Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle lasten ja nuorten hyvinvoinnista.  
ISBN 952-00-1127-7
- 13 Statsrådets redogörelse till riksdagen om barns och ungas välfärd.  
ISBN 952-00-1128-5
- 14 The Many Faces of the National Programme on Ageing Workers. The Concluding Report on the  
Programme.  
ISBN 952-00-1150-1
- 15 Satu Nivalainen, Raija Volk. Väestö ja hyvinvointipalvelut vuonna 2030. Alueellinen tarkastelu.  
ISBN 952-00-1173-0
- 16 Trends in Social Protection in Finland 2002.  
ISBN 952-00-1172-2
- 17 Social and health policy-oriented research and development activities in Finland.  
ISBN 952-00-1186-2
- 18 Eurooppalainen alkoholipolitiikka. Suomen, EU:n ja WHO:n Euroopan aluetoimiston keskeiset al-  
koholipoliittiset asiakirjat.  
ISBN 952-00-1196-X

- 2002: 19 Lasse Oulasvirta, Jukka Ohtonen, Jari Stenvall. Kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon ohjaus. Tapainoista ratkaisua etsimässä.  
ISBN 952-00-1200-1
- 20 Jaakko Kiander, Henrik Lönnqvist. Hyvinvointivaltio, sosiaalipolitiikka ja taloudellinen kasvu.  
ISBN 952-00-1224-9