



UNIVERSITY
OF TAMPERE

This document has been downloaded from
TamPub – The Institutional Repository of University of Tampere

 *Publisher's version*

The permanent address of the publication is
<http://urn.fi/URN:NBN:fi:uta-201406091704>

Author(s):	Pirttilä, Jukka; Tuomala, Matti
Title:	Julkisrahoitteiset palvelut osana uudelleenjako- ja hyvinvointijärjestelmää : Pohjoimainen malli
Main work:	Julkisen ja yksityisen rajalla: Julkisen palvelun muutos
Editor(s):	Anttonen, Anneli; et al.
Year:	2012
Pages:	113-137
ISBN:	978-951-44-8910-5
Publisher:	Tampere University Press
Discipline:	Economics
School /Other Unit:	School of Management
Item Type:	Article in Compiled Work
Language:	fi
URN:	URN:NBN:fi:uta-201406091704

All material supplied via TamPub is protected by copyright and other intellectual property rights, and duplication or sale of all part of any of the repository collections is not permitted, except that material may be duplicated by you for your research use or educational purposes in electronic or print form. You must obtain permission for any other use. Electronic or print copies may not be offered, whether for sale or otherwise to anyone who is not an authorized user.

JULKISRAHOITTEISET PALVELUT OSANA UDELLEENJAKO- JA HYVINVOINTIJÄRJESTELMÄÄ: POHJOISMAINEN MALLI

Jukka Pirttilä ja Matti Tuomala

Tässä artikkelissa tarkastellaan julkisten palveluiden tarjonnan määräytymistä hyvinvointitalouden näkökulmasta. Pyrkimyksenä on tällöin yhteiskunnallisten tavoitteiden, joihin kuuluu sekä talouden kokonaistehokkuus että näkemys hyvinvoinnin jakautumisesta, mahdollisimman hyvä toteutuminen. Tällöin julkisesti tarjottuja palveluita voidaan käyttää osana tuloja uudelleenjakavaa vero- ja sosiaaliturvajärjestelmää. Modernin taloustieteellisen kirjallisuuden mukaan julkinen palveluntarjonta on toivottavaa, sillä sen avulla voidaan vähentää pelkän tulomuotoisen veropolitiikan aiheuttamia vääristymiä talouden toiminnalle. Toinen keskeinen peruste julkiselle palveluntarjonnalle on pyrkimys edesauttaa kansalaisten välistä mahdollisuuksien tasa-arvoa, muun muassa tarjoamalla terveys- ja koulutuspalveluita lapsille ja nuorille riippumatta vanhempien tahdosta. Tarkastelemme myös sitä, millaisia periaatteellisia näkökohtia liittyy julkisesti rahoitettujen palveluiden tuottajan valintaan. Julkisesti tuotetut palvelut ovat tyypillisesti tavoiteltuja tilanteissa, joissa laadunvarmistus on hankalaa ja mahdollisuus kustannussäästöihin alhainen. Teoreettisten näkökulmien lisäksi käsittelemme tuoretta evidenssiä julkisten palveluiden tuotannosta Suomessa.

Johdanto

Markkinat voivat aiheuttaa pettymyksiä monella tavalla. Ne voivat tuottaa joitakin asioita, kuten saasteita, liikaa ja vastaavasti joitakin asioita, kuten peruskoulutusta, liian vähän. Merkittävä osa julkisen sektorin kasvusta viime vuosisadan aikana selittyy sillä, että yksityiset markkinat ovat epäonnistuneet monien keskeisten sosiaalisten tavoitteiden, kuten korkean työllisyyden ja talouden vakaan kehityksen ja kasvun saavuttamisessa. 1930-luvun laman seurauksena läntisessä maailmassa juuri noiden syiden vuoksi julkisen vallan taloudellinen rooli kasvoi huomattavasti. Toki monet markkinoihin perustuvat taloudet ovat olleet tuottavia ja tehokkaita varallisuuden kasaamisessa. Vapaan markkinatalouden seurauksena on kuitenkin ollut monissa maissa suuret tuloerot. Siksi markkinoiden tuottamaan tulonjakaumaan pettyneenä monet ovat vaatineet ja saaneet julkiselle sektorille merkittävän roolin tulon uudelleenjaossa. Vallitsi pitkään suuri yksimielisyys sekä politiikassa että taloustieteessä siitä, että julkista sektoria tarvitaan tulojen uudelleenjaossa. Erimielisyyttä oli ja on edelleen siitä, mikä olisi sopiva tulojen uudelleenjaon määrä ja paras tapa toteuttaa uudelleenjakoa. Missä määrin olisi käytettävä rahassa tapahtuvia tulonsiirtoja ja milloin hyödykesidonnainen uudelleenjako on paikallaan?

Idealisessa markkinateoriassa järkevästä oman edun tavoittelusta kehittyvä kollektiivinen hyvä, kun hinta toimii välittävänä mekanismina. Hinta heijastaa kaikkia oleellisia asioita kuten niukkuuksia ja runsauksia. Joseph Stiglitz (1994), yksi keskeisimmistä modernin valtavirtataloustieteen yhden pääosa-alueen, informaation taloustieteen, kehittäjistä katsoo, että smithiläinen täydellisen kilpailun markkinateoria ei ole asianmukainen kuvaus talouden toiminnasta – eikä edes haluttava normatiivinen päämäärä. Kritiikki, jota Stiglitz kohdistaa markkinatulkintaan, osuu juuri täydellisen kilpailun markkinoiden informaatiota koskevaan ehtoon. Näillä markkinoilla liiketoimien osapuolten informaatio on täydellistä ja

symmetristä. Näin ei meidän maailmassamme ole, osoittaa Stiglitz. Talous toimii toisin kuin markkinatulkinnassa oletetaan, ja sen tulleekin toimia toisin. Koska informaatio on epätäydellistä ja epäsymmetristä, tarvitaan markkinoiden ohella myös muita instituutioita hoitamaan voimavarojen kohdentamista. Ihmiskunnan historiassa onkin kehittynyt joukko tällaisia instituutiota. Julkinen sektori tai hyvinvointivaltio on yksi esimerkki.

Valtavirtataloustieteessä tapahtui merkittävä edistysaskel, kun täydellisen informaation epärealistisesta olettamuksesta luovuttiin 1970-luvulla. Epäsymmetrisen informaation sisällyttäminen taloustieteeseen avasi myös keinon ymmärtää paremmin julkisen sektorin roolia voimavarojen kohdentajana ja tuloerojen tasaajana. Molemmat roolit ovat vahvasti myös oikeudenmukaisuuskysymyksiä. Toinen merkittävä murros on koettu viimeisen vuosikymmenen aikana niin sanotun psykologisen talousteorian (behavioral economics) esiinmarssin myötä. Toisin kuin perinteinen taloustiede, psykologinen teoria ottaa vakavasti ihmisten poikkeamat rationaalisuudesta, virheelliset päätökset sekä esimerkiksi lyhyen päätöksentekohorisontin.

Tarkoituksenamme on luoda yleiskatsaus niihin teemoihin, joita käsitellään taloustieteellisessä julkisten palveluiden tutkimuksessa.¹ Tämä artikkeli etenee seuraavasti. Luvussa 2 käsittelemme julkisten palveluiden tarjontaa osana hyvinvointitalouden kehikkoa, jossa julkiset palvelut ovat rahamuotoisten vero- ja tulonsiirtopoliitiikan olennainen lisä. Luvussa 3 keskitytään tarkemmin julkisten palveluiden rooliin työllisyyden edistämisessä, ja esittelemme tässä yhteydessä myös tuoretta kotimaista empiiristä tutkimusta. Luvussa 4 pohditaan julkisen palvelutarjonnan roolia uuden psykologisen talousteorian näkökulmasta. Luku 5 keskittyy kysymykseen siitä, kannattaako julkisesti rahoitettuja palveluita tuottaa yksityisesti vai julkisesti. Johtopäätökset on koottu lukuun 6.

1. Pidemmän esityksen tarjoavat Tuomala (2009) ja Suoniemi ym (2011).

Keskitymme tässä kirjoituksessa pääosin julkisten palveluiden tarjontaan koko yhteiskunnan yleisen hyvän kannalta eli normatiivisesta näkökulmasta. Oma kysymyksensä on se, julkisen valinnan koulukunnan (public choice) -koulukunnan kritiikki koko julkisen sektorin toiminnalle, jossa julkinen sektori nähdään lähes vääjäämättä tehottomana toimijana (esim. Niskanen 1971). Normatiivinen lähestymistapa on sikäli välttämätön, että se tarjoaa ns. benchmarkin, vertailukohdan tai mittatikun siitä, miten asioiden pitäisi olla ja jota vastaan julkisen sektorin mahdollisen tehottomuuden aiheuttamia kustannuksia voidaan verrata.

Julkinen tarjonta osana hyvinvointivaltiopolitiikkaa

Kysymys julkisten palveluiden tarjonnan tarpeellisuudesta ja tarjonnan oikeasta tasosta on hyvinvointitaloustieteen (welfare economics) yksi tärkeä sovellusalue. Tällöin tarkoituksena on etsiä normatiivista benchmarkia, joka antaa suuntaviittoja siitä, miten julkisen vallan pitäisi toimia, kun tavoitteena on yleisen hyvinvoinnin maksimointi. Tällöin tarvitsee olla joku käsitys yhteiskunnallisista tavoitteista (teknisemmin yhteiskunnallisesta hyvinvointifunktiosta), jotka pitävät sisällään tyypillisesti sekä talouden tehokkuuden tavoittelun että näkemyksen siitä, millaista tulojen tai hyvinvoinnin jakaumaa pidetään suotavana.

Tulonjakotavoitetta ei tarvitse tarkasti spesifioida, vaan optimaalista talouspolitiikkaa voidaan tarkastella erilaisilla vaihtoehtoisilla tulonjakotavoitteilla. Jonkinlainen hyvinvoinnin jakauman tavoite kuitenkin tarvitaan, jotta monista taloudellisista ongelmista tulisi ylipäätään mielekkäitä. Esimerkiksi verotus olisi helposti ratkaistavissa, jos tulonjakotavoitetta ei olisi ollenkaan. Tällöin kiinteä, kaikille sama euromääräinen vero tarjoaisi ratkaisun, joka vaikuttaisi mahdollisimman vähän talouden toimintaan ja maksimoisi silloin

hyvinvoinnin. Tämä ratkaisu on kuitenkin useimpien mielestä eettisesti mahdoton, ja siksi on pakko etsiä kompromisseja taloudellisen tehokkuuden ja yhteiskunnallisesti oikeudenmukaisen hyvinvoinnin jakauman kesken.

Talounobelisti James Mirrleesin (1971) luoma kehikko on se tapa, jolla modernissa taloustieteellisessä teoriassa käsitellään monia hyvinvointitalouden kysymyksiä. Mirrlees tarkasteli optimaalista tuloverotusta, kun julkinen valta tavoittelee tuloerojen tasausta, mutta ottaa samalla huomioon sen, miten kireä verotus vaikuttaa mahdollisesti haitallisesti talouden toimintaan (esimerkiksi vähentämällä työ- tai opiskeluintoa, säästämistä tai investointeja). Pelkkä rahaan perustuva uudelleenjako johtaa siis kannustinongelmiin ja rajoittaa mahdollisuuksia hyvinvoinnin uudelleenjakoon.² Verotus ja rahassa tapahtuvat tulonsiirrot houkuttelevat ansaitsemiskyvyltään parempia kansalaisia vähentämään työn tarjontaa, toisin sanoen lisäämään vapaa-ajan käyttöä.

Olellainen kysymys on se, miten julkisia palveluita kannattaa käyttää osana tuloja uudelleenjakavaa politiikkaa. Kannattaako osa tulonsiirroista hoitaa julkisen palvelutarjonnan kautta vai kannattaako sosiaalipolitiikassa pitäytyä vain rahamääräisiin tulonsiirtoihin? Useimpien hyödykkeiden osalta kuluttajan vapaan valinta oikeuden

2. Keskeisenä elementtinä tässä Mirrleesin (1971) artikkelin käynnistämässä tutkimuserinteessä on informaatio ja sen puute. Verottajalla ei voi olla yksilötasoisia tietoja henkilöiden veronmaksukyvyistä, esimerkiksi kyvykkyydestä, olosuhteista ja tarpeista. Ne ovat ainoastaan yksilön omassa tiedossa. Parasta, mitä julkinen valta voi tässä tilanteessa tehdä, on käyttää jotakin korviketta yllä mainituille ominaisuuksille. Optimaalisen (uudelleen)jaon malleissa tällaisena korvikkeena on henkilön tulo, johon verotus ja saadut tulonsiirrot perustuvat. Koska yksilöt voivat manipuloida tulojaan vähentämällä ansaintaponnistuksiaan, he voivat vältellä verojen maksua ja ottaa vastaan järjestelmän tarjoamia tulonsiirtoja, vaikkei heidän luontainen ansaintakykynsä tähän oikeuttaisi. Tästä syystä pelkkä tulojen käyttö uudelleenjaon perusteena johtaa kannustinongelmiin. Jakojärjestelmän luomat kannustimet ja niistä seuraava omakohtainen valikoituminen verojen maksun ja tulonsiirtojen vastaanottamisen osalta rajoittavat mahdollisuuksia hyvinvoinnin uudelleenjakoon. Nämä valikoitumisrajoitteet ovat optimaalisen järjestelmän reunaehtoja, jotka on otettava huomioon politiikkaa suunniteltaessa. Jotta jakopolitiikalle asetettu tehokkuusvaatimus saataisiin toteutettua, on samalla pidettävä huoli ansaintakyvyltään parempien yksilöiden kannustimista työskennellä ahkerasti, ks. tarkemmin Tuomala 2009, luku 10.2.

tuottamat edut ylittävät mahdolliset julkiseen tarjontaan liittyvät hyötynäkökohdat. Julkinen valta ei juuri missään maassa tarjoa kansalaisille sellaisia tavaroita kuin kodinkoneet ja viihde-elektroniikka tai palveluita, kuten tukanleikkuu ja ravintolapalvelut. Sen sijaan monet koulutus, hoiva- ja terveystyöpalvelut ovat monissa maissa julkisesti rahoitettuja ja niitä tarjotaan kansalaisille ilmaiseksi tai alihintaan.

Julkisesti tuotetut palvelut ovat usein sellaisia, joita niiden saajan on hankalaa, käytännössä jopa mahdotonta myydä tai siirtää edelleen, esimerkkeinä päivä- tai sairaanhoitopaikat. Tärkeimpiä perusteluja julkisten palveluiden tarjonnalle ovat seuraavat (ks. tarkemmin Tuomala 2009; Suoniemi, Tanninen & Tuomala 2003):

- 1) Osa julkisistä palveluista on sellaisia hyödykkeitä, joiden tuotantoon liittyy merkittäviä ulkoisvaikutuksia, mistä seuraa, että markkinoilla niitä ei tuoteta riittävästi. Esimerkiksi koulutuksesta on enemmän hyötyä ympäristössä, jossa myös muut ymmärtävät asiat vastaavalla lailla. Sairauksien ehkäisystä on hyötyä myös muille, jos sairaudet voivat vaikuttaa muiden toimintaan (esim. rokotuksilla voidaan ehkäistä myös muiden kuin rokotuksen saajan sairastumista).
- 2) Osalla julkisista palveluista on mittakaava- eli skaalaetuja (esimerkiksi rautatieverkosto). Tällaisia aloja kutsutaan luonnollisiksi monopoleiksi.
- 3) Julkiset palvelut saattavat edistää työllisyyttä tekemällä työnteosta houkuttelevampaa kuin se muuten olisi, erityisesti jos työllisyys on alhaista verotuksen aiheuttamien vääristymien vuoksi.
- 4) Julkiset palvelut vaikuttavat ihmisten kykyyn ja mahdollisuuteen toimia yhteiskunnassa välittömämmin kuin muut hyödykkeet. Niitä saatetaan tarjota kaikille tai niitä vaaditaan käytettäväksi vastoin ihmisten omaa tahtoa. Esimerkiksi lapsilla on oppivelvollisuus riippumatta vanhempien tai lasten valinnoista.

Suurin osa modernin hyvinvointivaltion palveluista on sellaisia, joiden tarjonnalle syyt 3 ja 4 ovat olennaisia. Seuraavissa luvuissa perehdymme niihin tarkemmin.

Julkiset palvelut ja työllisyys

Yksi keskeinen perustelu julkisten palveluiden tarjonnalle on, että korvaamalla osa rahamääräisistä tulonsiirroista tavara- tai palvelumuotoisilla (ns. in kind -etuuksilla) tulonsiirroilla voidaan vähentää progressiivisen verotuksen aiheuttamia vääristymiä työn tarjontaan. Jos työllisyys on verotuksen johdosta alhaisempi kuin se muuten olisi, voidaan sellaisilla palveluilla, jotka tekevät työstä houkuttelevampaa, vähentää verotuksen aiheuttamaa alityöllisyyttä. Tällaisia palveluita ovat erityisesti hoivapalvelut. Esimerkiksi laadukas ja edullinen lasten päivähoito mahdollistaa molempien vanhempien työssäkäynnin, ja työssäkäynti voi olla molemmille houkutteleva valinta, vaikka verotus olisikin kireähköä. Korvaamalla osa tulonsiirrosta mallin puitteissa vapaa-aikaa korvaavalla hoivapalvelulla pystytään verotuksen ja rahatuen aiheuttamia houkutusia torjumaan. Tätä kautta voidaan siis vähentää tulonsiirtoihin ja verotukseen perustuvan (uudelleen)jakopolitiikan tehokkuustappioita (ks. tarkemmin Blomquist & Christiansen 1995, 1998; Currie & Gahvari 2008).

Vanhusten hoivapalveluja voidaan perustella vastaavalla tavalla. Terveydenhoidossa työkyvyn ylläpito, toisin sanoen työtapaturmien ja työperäisten sairauksien hoito, edistää työn tarjontaa sekä välittömästi että välillisesti ammatin- ja toimialanvalinnan kautta. Jälkimmäinen mahdollisuus syntyy siitä, että kattavan julkisen tarjonnan vaihtoehtona olisi yksityinen sairausvakuutus, jonka riskisidonnaiseen maksutasoon vaikuttavat ammatti, toimiala ja muut työn tarjontapäätökseen ammatinvalinnan kautta vaikuttavat seikat.

Tällöin yksilökohtaiset maksut ehkäisevät esimerkiksi korkean tatarumariskin aloille hakeutumista.

Voitaisiinko julkinen tarjonta korvata käyttämällä vastaavien yksityisten palveluiden hintasubventioita, esimerkiksi Kela-korvauksin ja palveluseleiden käytöllä? Blomquist ja Christiansen (1995, 1998) ovat osoittaneet, että pelkkä hintasubvention käyttö ei ole riittävää, vaan julkinen palvelutarjonta on aina osa tehokasta uudelleenjakopolitiikkaa.

Pääsääntöisesti tutkimuskirjallisuudessa verotusta ja sen aiheuttamia tehokkuustappioita, esimerkiksi työn tarjonnan vähene- mistä, tarkastellaan erillään julkisesta menotaloudesta. Tämä johtaa harhaan ja vaikeuttaa maiden välisiä vertailuja, jos käytetään samaa työn tarjonnan (verotettavan tulon) joustoarviota rajaveroasteen suhteen, vaikka mailla on eritasoiset julkiset palvelut (esim. Feldstein 1995, 1999).³ Jos kahdella vertailtavalla maalla on kullakin tulotasolla samat rajaveroasteet, niin työn tarjonta ja verotettava tulo on suurempaa siinä maassa, jossa työn tarjontaa tukeva julkinen palvelutarjonta on laajempaa. Julkinen palvelutarjonta rahoitetaan verotuksella. Tästä syystä tehokkuussyyt edellyttävät laajan julkisen palvelutarjonnan maissa korkeampia rajaveroasteita kuin maissa, joissa vastaavat palvelut hankitaan markkinoilta yksityisin ostoin.⁴

Jos verotuksen kohtaantoa ja tehokkuustappioita tarkastellaan erillään julkisesta menotaloudesta, voidaan tehdä harhaisia arvioita esimerkiksi rajaveroasteiden perusteella laskettujen verokiilojen vaikutuksesta talouden tehokkuuteen. Ongelman aiheuttaa se, että tulojen rajaveroaste sisältää maksun niistä julkisesti tarjotuista hyödykkeistä, yleensä palveluista, joiden käyttö riippuu yksilötasolla

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

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

suoraan työntarjonnan määrästä. Rajaveroasteen voidaan nähdä samalla sisältävän maksun niistä julkisesti tarjotuista hyödykkeistä, joiden käyttö kytkeytyy yksilötasolla työnteon määrään. Näin rajaveroaste jäljittelee markkinahintaa ja tuottaa tietoa sekä lisätyötunnin todellisesta yhteiskunnallisesta rajakustannuksesta että palvelun maksuhalukkuudesta vähentäen palvelutarjonnan ja tuloverotuksen erikseen aiheuttamia vääristymiä (Blomquist ym. 2009, 2010). Tällä tavalla laaja julkinen palvelutarjonta voi selittää pohjoismaista korkean taloudellisen suorituskyvyn ja korkeiden nimellisten rajaveroasteiden yhdistelmää (ks. myös Rogerson 2007).

Koska naisten työn tarjonnan katsotaan olevan erityisen joustavaa taloudellisten kannustimien suhteen, Blomquist ja kumppanit (2009, 2010) arvioivat teoriamallin empiiristä merkitystä suhteuttamalla työn tarjontaan liittyvien julkisten palveluiden määrää ja keskimääräisiä tuotantokustannuksia rajaveroasteisiin ja vertaamalla eri-ikäisten naisten työhön osallistumisasteita Ruotsissa ja Yhdysvalloissa. He päättävät, että Ruotsin julkinen palvelutarjonta alentaa merkittävästi ”efektiivisiä marginaaliveroasteita”, joissa on otettu huomioon palveluiden maksut vastaavista nimellisistä ja Yhdysvaltojen arvoista ja että vaikutus on taloudellisesti merkittävä (ks. tarkemmin Blomquist ym. 2010). Erityisesti naisten työn tarjontaan vaikuttavina palveluina he nostavat esiin lasten päivähoidon, vanhusten ja vammaisten hoivapalvelut, varhaiskasvatuksen ja peruskoulutuksen. Merkitystä on myös työkykyä ylläpitävällä ja työperäisten sairauksien ja työtapaturmien hoitoon liittyvällä terveyden- ja sairaanhoidolla sekä työhön liittyvillä julkisilla sosiaalivakuutusjärjestelmillä (työeläkkeet ja sairausvakuutus), jotka vähentävät yksityisten vakuutusten ja säästämisen tarvetta.

Baumolin taudiksi kutsutun ilmiön mukaan monet julkiset palvelut (myös monet yksityiset palvelut) tulevat suhteellisesti kalliimmiksi, koska tuottavuuden kasvu on niissä vähäistä ja koska niitä tuottavien työntekijöiden palkat seurailevat korkeamman tuottavuuden sektorien palkkoja. Tämän ilmiön on usein todettu

ajavan julkisen palvelujen rahoituksen suuriin vaikeuksiin (Valtiovarainministeriö 2010). Julkisten palvelujen tason ylläpitäminen vaatii verojen nostamista. Usein verojen rajakustannukset kasvavat, ja näin myös VM:n raportissakin oletetaan ainakin implisiittisesti. Palvelujen tuomista rajahyödyistä ei sanota mitään. Jotkut ovat myös ehdottaneet ratkaisuksi julkisten palvelujen yksityistämistä. Jos tällä tarkoitetaan palvelujen ostamista markkinoilta, Blomquistin ja kumppanien (2010) argumentin perusteella tämä voisi johtaa Baumolin taudin pahenemiseen entisestään.

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

Kosonen (2011) tarkastelee, miten lasten kotihoidon tuen kuntalisän suuruus vaikuttaa alle 3-vuotiaiden lasten työllisyyteen käyttäen tulonjakotilaston yksilötason aineistoa. Ideana on se, että lasten kotihoidon suhteellinen hinta verrattuna päivähoitoon on muuttunut perheistä itsestään riippumattomista syistä eri aikaan eri kunnissa, mikä tarjoaa luotettavan mahdollisuuden tarkastella lasten hoidon kustannusten syy-seuraussuhdetta työn tarjontapäätöksiin. Tulosten mukaan lasten hoidon kustannuksilla on suuri merkitys pienten lasten äitien työllisyydelle: 10 prosentin lisäys töihinmenon

aikaansaamasta nettotulonlisäyksestä (mukaan luettuna verot ja lasten päivähoitomaksut) lisää näiden naisten työllisyyttä 10 prosentilla. Tulos on suuruusluokaltaan merkittävä verrattuna perinteisiin työn tarjontajoustoihin. Sekä Pirttilän ja Suoniemen että Kososen tutkimusten mukaan julkisen vallan päivähoitoa koskevilla päätöksillä on siis olennainen merkitys osan työvoimasta työllisyyteen.

Psykologisen taloustieteen perusteita julkisten palveluiden tarjonnalle

Perinteisesti taloustieteen on ajateltu olevan rationaalisen valinnan teoriaa. Tässä mallissa kaikkein tyypillisimmin homo economicus maksimoi vain omaa hyötyään. Hänellä on rajoittamaton lasku- ja ymmärryskapasiteetti. Tunteet eivät vaikuta päätöksentekoon, eikä toimija kärsi tahdon heikkoudesta. Viime aikoina tärkeään asemaan nousseessa psykologisen taloustieteen ajattelussa on kyse siitä (ks. esim. Rabin 2002), että ymmärretään rationaalisen valinnan teorian selkeys ja yksinkertaisuus mutta toisaalta ymmärretään myös se, että monissa tilanteissa malli johtaa niin pahasti harhaan, että joistakin sen oletuksista on niissä tilanteissa luovuttava.

Yksi psykologisen talousteorian keskeisistä piirteistä on se, että teemme virheitä, laskukapasiteettimme on rajoitettu emmekä usein pidä liian monimutkaisista päätöstilanteista.⁵ Toinen psykologisen talousteorian korostama havainto on tahdon heikkouden ongelma. Ihmisillä on taipumus painottaa esimerkiksi välittömiä hyötyjä pitemmän ajan haittojen kustannuksella, vaikka etukäteen kyseinen henkilö ymmärtäisikin halunsa toimia pitkän aikavälin etujen mukaisesti: lyhyen ja pitkän aikavälin intressit eivät ole sopusoinnussa.

5. Hyvä yleisesitys behavioraalisen talouden perusteista on Camerer ja Loewenstein (2004).

Julkisen talouden tutkimukselle monet näistä havainnoista ovat keskeisiä sikäli, että ne tarjoavat periaatteessa uuden syyn puuttua ihmisten valintoihin ja markkinoiden toimintaan perinteisempien perustelujen (julkishyödykkeet, ulkoisvaikutukset, epäsymmetrinen informaatio jne) lisäksi. Kyse on siitä, että jos yksityiset ihmiset tekevät virheitä, pystyykö julkinen valta korjaamaan nämä virheet. Ajatus on sinällään julkisessa taloudessa vanha, sillä niin sanotussa meriittihyödykkeiden tarjonnassa ja sääntelyssä on kyse samasta asiasta (Musgrave 1959, Kanbur, Pirttilä & Tuomala 2006). Kun ihmiset ovat eteenpäin katsovia ja ymmärtävät esimerkiksi kärsivänsä tahdon heikkoudesta, he saattavat itse asiassa haluta delegoida osan päätösvallastaan julkiselle vallalle sitoakseen kätensä: sauhuttelun lopettamista yrittävät tupakoitsijat voivat äänestää tiukkojen tupakkalakien puolesta.⁶ Tämä kaikki on johtanut ajatuksiin uudesta paternalismista (ks. esim. Camerer, Issacharoff, Loewenstein, O'Donoghue & Rabin (2003). Uuden paternalismin sanotaan olevan libertaarista siksi, että kun joku valinta on joka tapauksessa tehtävä, kannattaa tuo valinta tehdä samalla niin, että se hyödyttää valinnan kohteeksi tulevia.

Julkisten palveluiden tarjonnalle psykologinen taloustiede ja uusi paternalismi tarjoavat vankkoja perusteita. Julkiset palvelut vaikuttavat ihmisten kykyyn ja mahdollisuuteen toimia yhteiskunnassa välittömämmin kuin muut hyödykkeet.⁷ Ilmaisen koulutuksen ja julkisen terveydenhuollon kautta voidaan edesauttaa lasten, nuorten ja muiden heikossa asemassa olevien kehittymistä täysvaltaisiksi kansalaisiksi, joilla on kyky tehdä pitkän aikavälin todellisten tavoit-

6. Haavio ja Kotakorpi (2011) esittävät, miten tämä idea voidaan formalisoida.

7. Dasgupta (1986) nimeää *positiivisten vapauksien hyödykkeiksi* sellaiset hyödykkeet, joiden riittävä saanti ei saisi riippua ihmisten maksukykyystä. Kansaneläkkeen ja julkisen terveydenhoidon avulla kaikille taataan pääsy eläke- ja sairausvakuutusten piiriin. Terveys- ja koulutuspalveluiden ohella Dasgupta sisällyttää luetteloonsa riittävän ravinnon, vaatetuksen, asunnon ja oikeuspalvelut. Yhteiskunnallistamalla ne hyödykkeet, jotka takaavat perustarpeiden tyydyttämisen, vaikutetaan suoraan ihmisen kykyyn ja mahdollisuuteen olla toimiva ja päätöksien kykenevä yksilö. Vrt. Senin (1985) esittämät ajatukset ja Tobinin (1970) hyödykekohtainen egalitarismi.

teiden mukaisia valintoja. Itse asiassa Currie ja Gahvari (2008) tulevat siihen johtopäätökseen, että keskeisin syy julkisten palveluiden tarjonnalle löytyy juuri paternalismista. Vaikka tämä näkemys voi olla hiukan liioiteltu (mm. pohjoismaisen mallin mukaisten julkisten palveluiden ilmeisten tehokkuushyötyjen vuoksi), ei ihmisten ohjaukseen pyrkivää motiivia julkisten palveluiden tuotannossa saa unohtaa. Tätä tavoitetta ei tarvitse käsitellä erillisenä esimerkiksi uudelleenjakotavoitteesta, vaan ne voidaan hyvin yhdistää yhdeksi kokonaisuudeksi (Pirttilä & Tenhunen 2008).

Ulkoistaminen versus julkinen tuotanto

Julkinen sektori, Suomessa yleensä kunta, voi olla tilaaja ja rahoittaa palvelut, mutta tuotanto voidaan ulkoistaa. Suoniemi ym. (2003) ovat käsitelleet julkisen palvelutuotannon ja pelkän palvelutarjonnan (rahoitus julkista, tuotanto yksityistä) välistä eroa hyvinvointipoliittikan kannalta. Tuotannon organisointiin liittyvät näkökohdat vaativat oman tarinansa, mutta palautamme mieleen mahdollisuuden vaikuttaa palveluilla tulonjakoon välillisesti sekä palkkatason että työllisyyden kautta, mikä antaa lisäperusteen korkealle julkiselle työllisyydelle.

Yksi tuottaja-tilaajamallien yhteydessä huomiotta jäänyt seikka on se, että julkinen sektori on usein ainoa panoksen ostaja eli monopsoni. Ennen kaikkea julkinen sektori on monelle työntekijälle monopsonin asemassa, eli monessa ammatissa julkinen sektori on ainoa työnantaja. Talusteorian mukaan monopsonivoiman pitäisi hillitä kustannuksia. Tästä lähtökohdasta on perusteltua kysyä, onko esimerkiksi ulkoistamis- tai yksityistämispoliittikka ollut sekä kustannustehokkuuden että työllistämisen kannalta viisasta. Suomen terveydenhoidon sekajärjestelmä (sekoitus julkista ja yksityistä) on tästä hyvä esimerkki. Kansainvälisissä vertailuissa pohjoismaiden

pääsääntöisesti julkiset järjestelmät ovat osoittautuneet paremmiksi sekä kustannustehokkuuden että tasa-arvon kannalta. Yksityisen puolen Kela-korvausten olemassaolo on tärkeimpiä syitä terveydenhoidon tasa-arvon heikkenemiseen Suomessa (ks. Teperi, 2005). Vielä paremman kontrastin tarjoaa vertailu Yhdysvaltain puhtaasti yksityiseen vakuutusjärjestelmään nojaavan terveydenhoidon ja Kanadan julkisen terveydenhoitojärjestelmän välillä. Työvoimakustannukset ovat Yhdysvalloissa huomattavan paljon suuremmat kuin Kanadassa.

Taloudellisen toiminnan organisoimiseksi on kaksi perusvaihtoehtoa: markkinat ja yrityksen organisaatio. Jälkimmäinen voi olla yksityisessä tai julkisessa omistuksessa. Markkinoille on ominaista, että se asettaa omistamisen keskeiseksi motivaatiotekijäksi. Omistajalla on oikeus ostaa, myydä ja pitää voitto. Näitä kutsutaan vahvoiksi kannustimiksi. Sen sijaan organisaation sisäisillä kannustimilla ei pystytä tai ei ole joistakin yrityksistä huolimatta pystytty korvaamaan omistamisesta juontuvia motiiveja. Omistajuus on usein liian vahva kannustin. Markkinoilla on vaikea tehdä yhteistyötä, koska jokainen työskentelee omaksi edukseen. Yhteistyökumppaniin ei aina luoteta. Tämän ovat monet hankkijat saaneet karvaasti kokea. Yritys tai mikä hyvänsä organisaatio on olemassa sitä varten, että se poistaa tai uudelleen järjestää virheellisiä kannustimia ja saa ihmiset toimimaan yhdessä. Markkinat toimivat hyvin, jos toimijoita on paljon. Jos näin ei ole ja/tai jos laatua on vaikea arvioida, toiminnan tuominen yrityksen (organisaation) sisälle on hyvin luonnollista. Tuottaja-tilaajamalli ei voi tätä muuksi muuttaa.

Perusteluja julkiselle tuotannolle

Isossa-Britanniassa 1980-luvulla konservatiivipääministeri Margaret Thatcherin hallituksen aikana käynnistynyt ja yhä jatkuva yksi-

tyistämis-/ulkoistamistrendi on hämärtänyt kysymystä siitä, mikä rooli sopii julkiselle sektorille tuotannossa. Taloustieteen klassikkoa Adam Smithiä on siteerattu usein tähän kysymykseen vastattaessa. Hän kommentoi kruunun maiden yksityistämistä seuraavasti: ”Kun kruunun maat tulevat yksityiseksi omaisuudeksi, ne tulevat lyhyessä ajassa paremmin hoidetuksi.” (Smith 1950, vol2, s.302 suomennos MT.)

Sen sijaan John Maynard Keynes omaksui selvästi pragmaattisemman linjan. Hän oli seurannut kapitalismin kehittymistä 1800-luvun lopulla ja 1900-luvun alussa ja esitti, että raja yksityisen ja julkisen omistuksen välillä määräytyi kunkin ajan käytännön tarpeista. Hän ei pitänyt rajanvetoa suurena periaatteellisena kysymyksenä.

2000-luvun taloustieteessä sekä julkisen että yksityisen sektorin omistuksen ja tuotannon vetovoimaa arvioidaan onnistumisten ja epäonnistumisten kautta. Molemmilla sektoreilla voidaan epäonnistua johtuen esimerkiksi kilpailun puutteesta sekä epätäydellisestä informaatiosta ja epätäydellisistä markkinoista. Näihin seikkoihin perustuen on tutkittu valintaa julkisen ja yksityisen sektorin välillä.

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

Monissa maissa, Isossa-Britanniassa ja Yhdysvalloissa, on kuitenkin yksityisesti omistettuja luonnollisia monopoleja, ja niiden määrä on yksityistämiskehityksen myötä itse asiassa kasvanut. Tästä on seurannut tarve säädellä niiden toimintaa. Yksityistämisen myötä kehitettyjä säätelyjärjestelmiä on esimerkiksi Isossa-Britanniassa kehitetty yksinkertaisiksi, mutta säätelyn laajuus ja näin ollen julkinen

puuttuminen yksityistetyillä aloilla on kuitenkin nyt suurempaa kuin ennen yksityistämistä. Tämä on melkoinen paradoksi.

Yksityinen tai julkinen organisaatio kannustinjärjestelmänä

Informaation taloustieteen ydinkysymys on, miten sopimuksia laaditaan tilanteessa, jossa sopimusosapuolilla on erilaista informaatiota sopimuksen keskeisistä elementeistä. Kyseessä on ”päämies-agentti”-ongelma. Taloudessa ja yhteiskunnassa on lukemattomia päämies-agentti-tilanteita. Seuraavaksi kuvataan lyhyesti perusasetelma.

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

Usein julkisen sektorin palkkausjärjestelmiä on syytetty siitä, etteivät ne tarjoa riittävän voimakkaita kannustimia. Toisin sanoen bonuskomponenttia ei juurikaan käytetä. Kannustimien ei kuitenkaan välttämättä tarvitse toimia juuri tällä tavalla. Uuttera toiminta voidaan palkita myös uralla etenemisenä. Päämies-agentti-teoriassa kannustin tarkoittaa materiaalista korvausta, mutta yleisenä motiivintiteorian kysymyksenä ja etenkin julkiseen organisaatioon sovellettuna se voi olla aivan liian puutteellinen näkökulma. Yksi hankalimmista ongelmista liittyy tuloksen mittaamiseen julkisella sektorilla, sillä julkisen organisaation tavoitteet ovat monitahoisemmat kuin yksityisen yrityksen. Pelkästään tämä saa epäilemään yksityisen yrityksen kannustinjärjestelmien suoran soveltamisen järkevyyttä julkisen sektorin ohjenuorana.

Usein yksityistämistä tai ulkoistamista perustellaan sillä, että julkisista organisaatioista puuttuvat vahvat kannustimet. Tämän taustalla taas on uskomus siitä, että yksityisissä yrityksissä on vahvat

kannustimet (so. palkkaus perustuu suoritukseen eli marginaalikorvaus on suuri lisätuotoksesta). Julkiset yritykset tai organisaatiot ovat kuitenkin hyvin samanlaisia kuin suuret kompleksiset yksityiset yritykset. Voimakkaiden kannustimien käyttöä hillitsee sekä julkisessa että yksityisessä organisaatiossa se, että agentin (so. työntekijöiden) työ koostuu useista luonteeltaan erilaisista tehtävistä. Kannustinteoria (esim. Tirole 1994, Dixit 2002) ei ennusta vahvoja kannustimia organisaatioihin, joissa ihmiset tekevät useita eri tehtäviä, joiden tuloksista jotkut ovat helpommin mitattavissa kuin toiset. Esimerkiksi yliopiston professorin tehtävät koostuvat tutkimuksesta, opetuksesta ja muusta toiminnasta. Tutkimuksen tulosten mittaaminen esimerkiksi julkaisujen määrällä kansainvälisissä aikakauskirjoissa on helpompaa kuin opetuksen tulosten mittaaminen. Tutkimukseen voisi ehkä soveltaa vahvoja kannustimia, opetukseen ei, kuten ei myöskään kokonaisuuteen (ks. esim. Holmström & Milgrom 1991). Toiseksi, jos rahalliset tai tulokannustimet ovat heikot, muut hienovaraisemmat kannustimet, kuten yhteisön normit, kulttuuri ja moraalit, pääsevät voimakkaammin esille.

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

Päämies-agentti-teorian keskeinen näkemys julkisen ja yksityisen omistuksen eroista on se, ettei omistusmuoto ole niinkään tärkeä vaan kontrolli. Näin ollen sekä julkinen että yksityinen omistus voivat olla yhtä hyviä tai huonoja valvomaan johdon toimintaa.

Säätelyongelmassa julkinen viranomainen, esimerkiksi kunta tai ministeriö, on päämies, joka valvoo yksityistä sopimustuottajaa eli agenttia. Säätelyjärjestelmä on tällöin samalla kannustinjärjestelmä. Perimmäinen kysymys on, millainen kannustinjärjestelmä johtaa

yhteiskunnan kannalta parhaaseen lopputulokseen. Sääteilyjärjestelmän suunnittelussa huomion erityisenä kohteena on päämiehen ja agentin välinen informaation vaihto. Päämiehen tavoitteet voidaan saavuttaa vain agentin toiminnan kautta, sillä agentilla on keinot tavoitteiden saavuttamiseksi, kuten parempi ja luotettavampi tieto kustannuksista ja vastuu konkreettisista päätöksistä.

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

Uskottava sitoutuminen heikkoihin kannustimiin

Acemoglu, Kremer ja Mian (2004) tarjoavat toisenlaisen kannustimiin perustuvan selityksen, miksi julkinen tuotanto voi olla haluttavaa sellaisten yksityishyödykkeiden kohdalla kuin koulutus, terveydenhoito ja eläke. Olennainen uusi tekijä heidän mallissaan on se, että ponnistukset voivat olla sekä yhteiskunnan kannalta hyödyllisiä että selvää tuhlausta. Jos voimakkaat kannustimet johtavat tuhlaukseen (esim. ylimääräisiin markkinointikustannuksiin), heikkojen kannustimien järjestelmä on haluttava yhteiskunnan yleisen hyvän kannalta. He osoittavat, että markkinat eivät pysty rajoittamaan kilpailun synnyttämiä paineita eivätkä luotettavasti sitoutumaan heikkoihin kannustimiin.

Epätäydelliset sopimukset

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

Sosiaalipalvelujen, kuten terveydenhoidon ja vanhushoidon, ulkoistaminen vaatii laadun takaamista. Yksityistämistä harkittaessa on muistettava pohtia myös, ovatko saavutetut kustannusvoitot suuremmat kuin laadun valvonnasta koituvat lisäkustannukset. Hartin ja kumppaneiden mallissa julkisen sektorin johtajan ponnistukset suhteessa sosiaaliseen optimiin ovat liian alhaiset sekä kustannusten vähentämisen että laadun parantamisen kannalta. Sen sijaan yksityisen sopimusjohtajan ponnistukset kustannusten vähentämiseksi ovat liian suuret ja toisaalta liian vähäiset laadun parantamisen kannalta. Jos kustannusten vähentäminen huonontaa laatua merkittävästi, Hartin ym. (1997) mukaan julkinen tuotanto on parempi kuin yksityinen sopimustuotanto. Toisin sanoen julkinen tuotanto on kustannustehokkaampaa kuin ulkoistaminen, jos (1) laadun valvonnan lisäkustannukset ovat korkeat ja jos (2) epävarmuus mahdollisista kustannuksista on suuri. On tärkeää huomata, että tämä teoria ei korosta juuri lainkaan kilpailun roolia.

Sandmo (2003) tuo esille tärkeän palvelun laatuun liittyvän tekijän eli institutionaalisen vakauden. Tämä näkökohta puuttuu Hartin ja kumppanien analyysistä. Jos kioski tai ravintola päättää

sulkea ovensa tai menee konkurssiin, voi tällä olla ainakin hetkellisesti kuluttajan kannalta ikäviä seurauksia. Ne eivät ole mitenkään verrattavissa niihin haittoihin ja ongelmiin, jotka syntyisivät vanhusten hoivakodin tai sairaalan lakkauttamisesta. Institutionaalinen vakaus on tärkeä seikka, joka puhuu julkisen tuotannon puolesta.

Uusi tutkimus tuottajan merkityksestä vanhustalouksissa

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

Markkinat, tuloerot ja tulojen uudelleenjako

Tuloerojen kasvun ja tulojen uudelleenjaon (vero- ja tulonsiirtojärjestelmien kautta) vähentymisen on usein ajateltu johtuvan väistämättömistä globalisoituneiden markkinoiden aiheuttamista paineista.

Suomi on muiden pohjoismaiden tavoin pieni ja ulkomaankauppaan vahvasti suuntautunut talous. Kansainvälisen kaupan heilahtelut ja ulkomailta välittyvät häiriöt vaikuttavat herkästi Suomen kaltaisten avointen talouksien sisäiseen toimintaan.

Rodrikia (1998) tulkiten pohjoismaisilla hyvinvointivaltiolla on suurempi tarve kompensoida talouksien avoimuudesta koituvia riskejä ja riskien aiheuttamia hyvinvointitappioita. Perinteisesti pohjoismaissa julkisen talouden roolia ei rajoiteta sosiaalimenoista (kuten työttömyysturvasta, eläketurvasta ja toimeentulotuesta) huolehtimiseen, vaan tehtävät ulottuvat laajemmin talous- ja sosiaalipolitiikkaan. Tavoitteissa etusijalle on asetettu taloudellisen eriarvoisuuden vähentäminen (onko näin enää?) ja yksilöiden suojaaminen sosiaalisten riskien varalta. Näin on mahdollisesti saatu aikaan myös tehokkuusetuja, jotka ilmenevät esimerkiksi eurooppalaisittain korkeana työllisyysasteena⁸; julkisen sektorin työllisyysosuus on kansainvälisesti korkealla tasolla. Julkisen palvelutuotannon avulla on voitu myös helpottaa tulojen uudelleenjaon kustannuksia, koska veroa edeltäviä tuloeroja on voitu korkean julkisen sektorin työllisyysosuuden avulla pienentää.

Monoposiasemassa oleva julkinen sektori voi halutessaan työllistää enemmän niitä työntekijöitä, joiden suosiminen on jakopolitiikan ja tasa-arvon kannalta edullista. Samalla suositun ryhmän työn kysyntä kasvaa koko taloudessa ja ryhmän palkat nousevat sekä yksityisellä että julkisella sektorilla. Maksamalla esimerkiksi alemman tuottavuuden työntekijöille korkeampaa palkkaa kuin mitä kustannusten minimointi edellyttää, voi julkinen sektori kaaventaa palkkaeroja ja näin lieventää vero- ja tulonsiirtopolitiikan kannustin- tai valikoitumisrajoitetta. Tätä kautta tarve fiskaaliselle, budjetin kautta tapahtuvalle, tulojaolle pienenee (Pirttilä & Tuomala 2002, 2005).

8. Suomi tosin poikkeaa tässä muista Pohjoismaista. Suomessa julkisen sektorin työllisyysosuus on huomattavasti pienempi kuin muissa Pohjoismaissa.

Lopuksi

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

Kirjallisuus

- Acemoglu, Daron & Michael Kremer & Atif Mian (2004). Incentives in Markets, Firms and Governments. NBER Working Paper 9802. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Atkinson, A.B. (1999) The Economic Consequences of Rolling Back the Welfare State, Cambridge MA: MIT Press.
- Atkinson, A.B. & Rainwater, L. & Smeeding, T.M. (1995) Income Distribution in OECD Countries; Evidence from the Luxembourg Income Study, Paris: OECD.
- Blomquist, S. & Christiansen, V. (1995) Public Provision of Private Goods as a Redistributive Device in an Optimum Income Tax Model, *Scandinavian Journal of Economics*, 97, 547–567.
- Blomquist, S. & Christiansen, V. (1998) Price Subsidies versus Public Provision, *International Tax and Public Finance*, 5, 283–306.

- Blomquist, S. & Christiansen, V. & Micheletto, L. (2009) Public Provision of Private Goods and Nondistortionary Marginal Tax Rates: Some Further Results, Uppsala University, Department of Economics Working Paper 2009:13.
- Blomquist, S. & Christiansen, V. & Micheletto, L. (2010) Public Provision of Private Goods and Nondistortionary Marginal Tax Rates, *American Economic Journal: Economic Policy*, 2, 1–27.
- Camerer, C. F. & Loewenstein, G. (2004) Behavioral Economics: Past, Present and Future. Teoksessa C. F. Camerer, G. Loewenstein ja M. Rabin (toim.) *Advances in Behavioral Economics*. Princeton University Press.
- Camerer, C. F. & Issacharoff, S. & Loewenstein, G. & O'Donoghue, T. & M. Rabin (2003) Regulation for Conservatives: Behavioural Economics and the Case for 'Asymmetric Paternalism'. *University of Pennsylvania Law Review* 151, 1211–1254.
- Currie, J. & Gahvari, F. (2008) Transfers in Cash and In Kind: Theory Meets the Data, *Journal of Economic Literature*, 46, 333–383.
- Dasgupta, P. (1986) Positive Freedom, teoksessa Helm, D. (toim.) *The Economic Borders of the State*, Oxford: Clarendon Press.
- Feldstein, M. (1995) The Effect of Marginal Tax Rates on Taxable Income: A Panel Study of the 1986 Tax Reform Act, *Journal of Political Economy*, 103, 551–572.
- Feldstein, M. (1999) Tax Avoidance and the Deadweight Loss of the Income Tax, *Review of Economics and Statistics*, 81, 674–680.
- Haavio, M. & Kotakorpi, K. (2011) The Political Economy of Sin Taxes. *European Economic Review* 55, 575–594.
- Hart, Oliver D. & Andrei Shleifer & Robert W. Vishny (1997). The Proper Scope of Government. Theory and an Application to Prisons. *Quarterly Journal of Economics* 112: 4, 1127–1161.
- Kanbur, R. & Pirttilä, J. & Tuomala, M. (2006) Behavioural Public Economics and Non-Welfarist Welfare Economics, *Journal of Economic Surveys* 20, 849–868.
- Kosonen, T. (2011) The Encouragement and Discouragement: Essays on Taxation and Government Expenditure. VATT-julkaisu.
- Mirrlees, J. A. (1971) An Exploration in the Theory of Optimal Income Taxation, *Review of Economic Studies*, 38, 175–208.
- Musgrave, R. A. (1959) *The Theory of Public Finance*. New York: McGraw Hill.
- Niskanen, W. (1971) *Bureaucracy and Representative Democracy*, Aldine-Atherton, Chicago.
- OECD (2008) *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries*, Paris: OECD.

- Pirttilä, J. & Suoniemi, I. (2010) Public Provision, Commodity Demand and Hours of Work: an Empirical Analysis, CESifo Working Paper Series 3000.
- Pirttilä, J. & Taimio, H. (2011) Julkisen ja yksityisen tuotannon edullisuus ikäihmisten palveluasumisessa: teoreettista taustaa ja kustannusten vertailua. Teoksessa T. Sinervo ja H. Taimio (toim.) Ikäihmisten asumispalveluiden järjestäminen. Yksityisen ja kunnallisen tuotannon vertailua sekä kokemuksia kilpailuttamisesta. Palkansaajien tutkimuslaitoksen raportteja 21.
- Pirttilä, J. & Tenhunen, S. (2008) 'Pawns and Queens Revisited: Public Provision of Private Goods when Individuals Make Mistakes', *International Tax and Public Finance* 15, 599–619 (2008).
- Pirttilä, J. & Tuomala, M. (2002) Publicly Provided Private Goods and Redistribution: a General Equilibrium Analysis, *Scandinavian Journal of Economics*, 104, 173–188.
- Pirttilä, J. & Tuomala, M. (2005) Public versus Private Production Decisions: Redistribution and the Size of the Public Sector, *FinanzArchiv*, 61, 120–137.
- Rabin, M. (2002) A Perspective on Psychology and Economics. *European Economic Review* 46, 657–685.
- Rodrick, D. (1998) Why do more open economies have bigger governments, *Journal of Political Economy* 106, 997–1032.
- Rogerson, R. (2007) Taxation and Market Work: Is Scandinavia an Outlier? *Economic Theory*, 32, 59–85.
- Sandmo, (2003) Agnar, Public provision and private incentives, *Nordic Journal of Political Economy*, 29, no2, 87–109.
- Sen, A. (1985) *Commodities and Capabilities*, Amsterdam: North-Holland.
- Shleifer A. (1998) State versus Private Ownership, *Journal of Economic Perspectives*, 12, 133–150.
- Sinervo, T. ym. (2010) Yksityinen vai kunnallinen palveluasuminen? THL Raportteja 34/2010.
- Smith, Adam (1776/1905). *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. Toim. E. Cannan. London: Meutheun.
- Stiglitz, J. (1994.) *Whither Socialism*, Cambridge, MIT Press.
- Suoniemi, I. & Tanninen, H. & Tuomala, M. (2003) Hyvinvointipalveluiden rahoitusperiaatteet, Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2003:5.
- Suoniemi, I. & Tanninen, H. & Tuomala, M. (2011) Julkisen vallan tehtävät ja niiden oikea toteutustaso. Julkisten menojen tyypittelyä ja vaikutusten arviointia. Valtioneuvoston kanslian raporttisarja 9/2011.
- Teperi J, (2005) Kuka saa terveyspalveluja? Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelukatsaus,.

- Tobin, J, (1970). On Limiting the Domain of Inequality. *Journal of Law and Economics* 13, 253–277.
- Tuomala, M. (2009) *Julkistalous*, Helsinki: Gaudeamus.
- Valtiovarainministeriö (2010). *Julkinen talous tienhaarassa. VM:n raportteja 8/2010*.