

Suomen julkinen sektori tänään — hyvinvointivaltioko kansalaisten turvana?*

TUOVI ALLÉN

Kaikissa teollisuusmaissa julkinen sektori on viime vuosikymmeninä laajentunut perinteisten kollektiivihyödykkeiden tuotannon ulkopuolelle. »Yövärtijavaltiosta» on hiljalleen siirrytty hyvinvointiyhteiskuntaan. Julkiset menot suhteessa bruttokansantuoteeseen ovat kohonneet nopeasti ja kokonaisverorasitus on kasvanut. Tämä on antanut aiheita pohtia julkisen sektorin tehokkuutta suhteessa niihin tuloksiin, joita tulojen ja hyvinvoinnin uudelleenjaossa on saavutettu.

Keskustelu hyvinvointivaltion hyvistä ja huonoista puolista heijastaa myös tulonjakoristiriitoja. Ne, jotka hyötyvät eniten kattavasta sosiaaliturvasta ja hyvinvointivaltiosta joko sen virkailijoina tai asiakkaina, puolustavat varauksettomammin julkisen sektorin kasvua. Ne, jotka ovat enemmänkin maksajan roolissa, ovat taipuvaisempia arvostelemaan hyvinvointivaltion holhousta ja julkisen sektorin laajenemista.

Hyvinvointivaltion vastustajat vetoavatkin usein valtiovallan holhouksen haitallisuuteen, yksilön valinnan vapauden kaventumiseen sekä kilpailun ja taloudellisten kannustimien merkitykseen. Kuitenkaan ei ole olemassa mitään »objektiivista» tai »tieteellistä» menetelmää määrittellä sen enempää julkisen sektorin optimaalista kokoa kuin kokonaisverorasituksen siedettävää tasoakaan. Nykyisen taloustieteellisen tietämyksen perusteella ei myös-

kään voida kiistattomasti ratkaista sitä, kumpi hyvinvointipalvelujen tuottamisen tapa — markkinoihin perustuva vai keskitetty — olisi taloudellisessa mielessä tehokkaampi. Hyvinvointipalvelujen julkisen tuotannon puolesta on sen sijaan puhuttu, kun on haluttu korostaa oikeudenmukaisuus- ja tasa-arvonäkökohtia.

Mikä sitten on suomalaisen hyvinvointivaltion tila tänään? Onko laajalle hyvinvointivaltiolle tarvetta ja kannatusta tulevaisuudessa? Miten hyvinvointivaltio on onnistunut hyvinvoinnin ja toimeentulon jakamisessa kansalaisille?

Miten tähän on tultu?

Hyvinvointivaltio ei ole mikään uusi keksintö, joskin sillä Suomessa on lyhyemmät perinteet kuin muissa pohjoismaissa ja monissa Länsi-Euroopan maissa. Useissa tutkimuksissa (esim. *Kosonen*, 1987) onkin painotettu juuri niitä eroja, jotka vallitsevat Suomen ja muiden pohjoismaiden välillä hyvinvointivaltion kehityshistorian ja saavutetun tason välillä. Näennäisesti samankaltaisuudestaan huolimatta pohjoismaat ovat hyvin erilaisia hyvinvointipolitiikan kehittämisvauhdin, sisällön sekä etuuksien kattavuuden suhteen. Suomalaisen hyvinvointivaltion kehityskaaren voisikin kiteyttää sanomalla, että Suomessa kehitys on ollut myöhäisempää, hitaampaa ja maltillisempää kuin muissa pohjoismaissa.

* Kansantaloudellisen Yhdistyksen iltapäiväseminaarissa 14. 11. 1989 pidetty esitelmä.

Vielä maailmansotien välisenä aikana Suomen valtion menoista suurin osa kului liikenteen ylläpitoon ja varsinaisten »yövärtijätehtävien» hoitoon (eli yleiseen hallintoon, maanpuolustukseen ja järjestyksenpitoon). Sama tilanne vallitsi useimmissa muissakin Länsi-Euroopan maissa (esim. *Helm*, 1986). Suomen valtion kokonaismenot suhteessa bruttokansantuotteeseen olivatkin aina toiseen maailmansotaan asti noin kymmenen prosentin luokkaa ja sosiaalimenojen osuus bruttokansantuotteesta alle puoli prosenttia (*Allén*, 1988). Sosiaaliturva oli etupäässä »köyhäinhoitoa» ja suurin osa varsinaisista hyvinvointivaltiollisista tehtävistä oli paikallishallinnon luottamusmiestoimen hoidettavana.

Agraariseen omavaraisuuteen perustuva kansallinen kulttuuri sekä hidas teollistuminen hillitsivät Suomessa pitkään valtiollisen sosiaaliturvan tarvetta. Vallalla olleiden, liberalististen talouspoliittisten oppien mukaan, valtion ei myöskään haluttu puuttuvan talouteen muutoin kuin luomalla yritystoiminnalle suotuisia edellytyksiä. Vasta 1930-luvun lopulla toteutunut työväestön ja talonpoikaiston hallitusyhteistyö loi pohjaa sosiaaliturvan kehittämiseksi myönteiselle ajattelutavalle. Yhteistyöperustan tarjosi samanaikaisesti tapahtunut maatalouden murros ja teollistuminen (*Niemelä*, 1988).

Vuonna 1938 voimaan tullutta kansaneläkeuudistusta voidaan pitää ensimmäisenä ratkaisevana askeleena suomalaisen hyvinvointivaltion alkutaipaleella. Se merkitsi siirtymistä kohti kansalaisuuteen perustuvaa sosiaaliturvaa. Vasta työeläkejärjestelmän luominen 1960-luvulla johti lopullisesti uuden aikakauden alkamiseen, sosiaalipolitiikan painopisteen siirtyessä selvästi palkansaajaväestön suuntaan. Nykyaikaisen hyvinvointivaltion idea kirkastui myös Suomessa: tarveharkinnasta ja »köyhäinhoidosta» harpattiin suoraan palkkatyöperusteiseen ja universaaliin hyvinvointipolitiikkaan.

Hyvinvointimenot ja »meriittihyödykkeet»

Julkisten menojen osuus bruttokansantuotteesta on kasvanut nopeimmin 1970-luvun

aikana kaikissa teollisuusmaissa (esim. *Bec-kerman*, 1986). Tällä vuosikymmenellä kasvu on ollut hitaampaa jo siitä syystä, että monet suuret reformit on jo toteutettu. Suomessa valtion budjettitalouden menojen bruttokansantuoteosuus ei ole enää merkittävästi kasvanut 1980-luvulla.

Taulukossa 1 on esitetty julkisten menojen rakenne osuutena bruttokansantuotteesta eräissä OECD-maissa 1980-luvun alussa. Ideana on jakaa julkiset menot (*general government expenditure*) eri tyyppisten julkisten hyödykkeiden mukaan. Kollektiivihyödykkeet tai »puhtaat» julkishyödykkeet sisältävät yleisen hallinnon, maanpuolustuksen sekä järjestyksen ja turvallisuuden. Meriittihyödykkeet sisältävät puolestaan julkisen sektorin hyvinvointivaltiolliset tehtävät. Niihin on laskettu sekä hyvinvointipalvelut että tulonsiirrot terveydenhuollon, sosiaalitoimen, koulutuksen, asumisen ja työvoimahallinnon tehtäväalueilta. Muut menot sisältävät liikenteen, elinkeinon tuen sekä julkisen velan hoitomenot.¹

Yleensäkin niissä maissa, joissa julkinen

Taulukko 1. Julkisten menojen rakenne eräissä OECD-maissa vuonna 1981 (prosentteina BKT:sta).

	Kollektiivihyödykkeet	Meriittihyödykkeet	Muut	Yhteensä
Tanska	8.0	33.8	17.7	59.5
Italia	7.0	29.8	14.4	51.2
SLT	6.8	31.0	11.5	49.3
Ranska	7.5	33.2	8.5	49.2
Englanti	7.7	22.7	12.8	43.2
Japani	4.2	19.4	10.9	34.5
Australia	6.8	19.1	7.4	33.9
USA	8.4	18.0	6.4	32.8
Suomi	4.5	14.5	11.6	30.6
Suomi (1988)	4.8	16.1	9.7	30.6

Lähde: *OECD* (1987); Suomen osalta valtion tilinpäätökset ja kansantalouden tilinpito.

¹ Suomen osalta taulukon 1 luvut eivät ole täysin vertailukelpoisia, sillä mukana ovat vain julkisen sektorin budjettitalouden menot. Mikäli kaikki julkiset menot OECD-maiden tapaan olisivat mukana, Suomessa koko julkisten menojen bruttokansantuoteosuus olisi vuonna 1981 ollut noin 33–37 prosenttia käytetystä julkisen sektorin käsitteestä riippuen. Tästäkin huolimatta Suomi jäisi vertailussa muiden Länsi-Euroopan maiden alapuolelle.

sektorin on laaja, myös hyvinvointivaltion eli meriittihyödykkeiden osuus on suurempi kuin maissa, joissa julkinen sektori on pienempi. On kuitenkin huomattava, että kaikissa vertailuissa teollisuusmaissa meriittihyödykkeiden osuus julkisista menoista on huomattavasti suurempi kuin kollektiivihyödykkeiden ja muiden menojen osuus.

Taulukko 2. Julkisen kulutuksen rakenne ja julkisten kulutusmenojen osuus BKT:sta pohjoismaissa 1985—1987.

	Kollektiivihyödykkeet	Meriittihyödykkeet	Muut	% BKT:sta
Ruotsi	22.9	71.3	5.8	27.4
Tanska	20.6	70.8	8.6	24.0
Suomi	22.4	70.0	7.6	20.6
Norja	27.3	61.1	11.6	19.8
Islanti	15.1	71.0	13.9	17.8

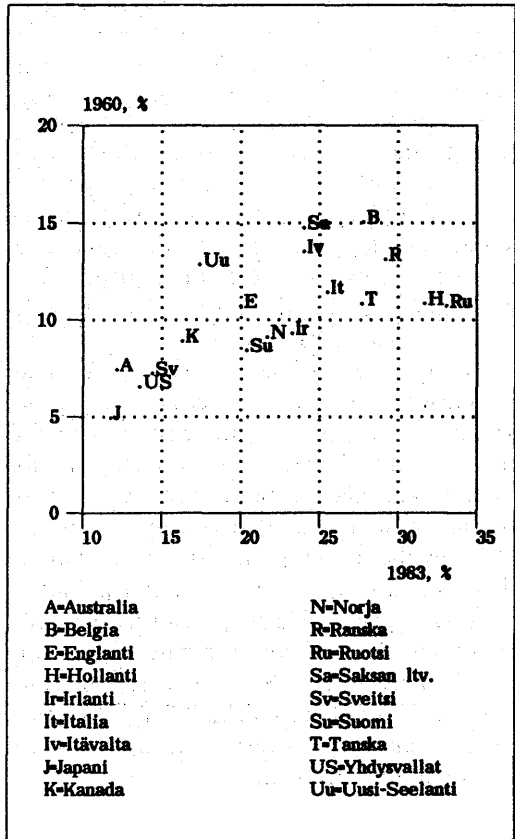
Lähde: *Yearbook of Nordic Statistics* (1988).

Julkinen kulutus kuvaa kuitenkin julkisia kokonaismenoja paremmin hyvinvointivaltion toimintaa erilaisten palvelujen tuottajana. Julkisen kulutuksen rakenne poikkeaa melko selvästi pohjoismaidenkin kesken (taulukko 2). Perinteisten kollektiivihyödykkeiden osuus julkisesta kulutuksesta on suurin Norjassa, mikä selittyy suurilla puolustusmenoilla. Muissa pohjoismaissa sen sijaan yli puolet — ja Islannissa suurin osa — kollektiivihyödykkeistä koituvista menoista kuluu hallintobyrokraatiaan. Varsinaisten hyvinvointivaltiotehtävien osuus on likimain yhtä suuri kaikissa pohjoismaissa. Ainoastaan Norjassa ja Islannissa muut menot, pääasiassa elinkeinojen tuki, nielee merkittävän osan julkisia resursseja.

Erot julkisen kulutuksen rakenteessa ovat antaneet aihetta puhua eri tyyppisistä hyvinvointivaltion malleista pohjoismaissa (Kosonen, 1987). Ruotsia on luonnehdittu puhdasrotuisimmaksi palveluvaltioksi ja Norjaa puolestaan jakovaltioksi. Tanskalainen hyvinvointivaltio on eräänlainen sekoitus taloudellista liberalismia ja paternalistista holhousta, Suomi taas maltillisempi Ruotsin mallin toisinto.

Harmaantuva hyvinvointivaltio

Erot hyvinvointivaltion kehityksessä Suomen ja muiden pohjoismaiden sekä Länsi-Euroopan maiden välille syntyivät 1950- ja 1960-luvuilla. Suomessa sosiaaliturva koettiin alunperin enemmänkin taloudellisena rasitteena kuin talouskasvua edistävänä, sosiaalisena infrastruktuuri-investointina. Tähän liittyvät myös erot harjoitetussa talouspolitiikassa: keynesiläinen säätelypolitiikka ei koskaan lyönyt itseään läpi Suomessa samalla tavoin kuin esimerkiksi Ruotsissa (Kosonen, 1987). Suomen väestö on myös ollut ikärakenteeltaan nuorempaa kuin useimmissa Länsi-Euroopan maissa.



Kuvio 1. Sosiaalimenot prosentteina bruttokansantuotteesta 1960 ja 1983.

Lähde: Alber (1982), ILO (1988).

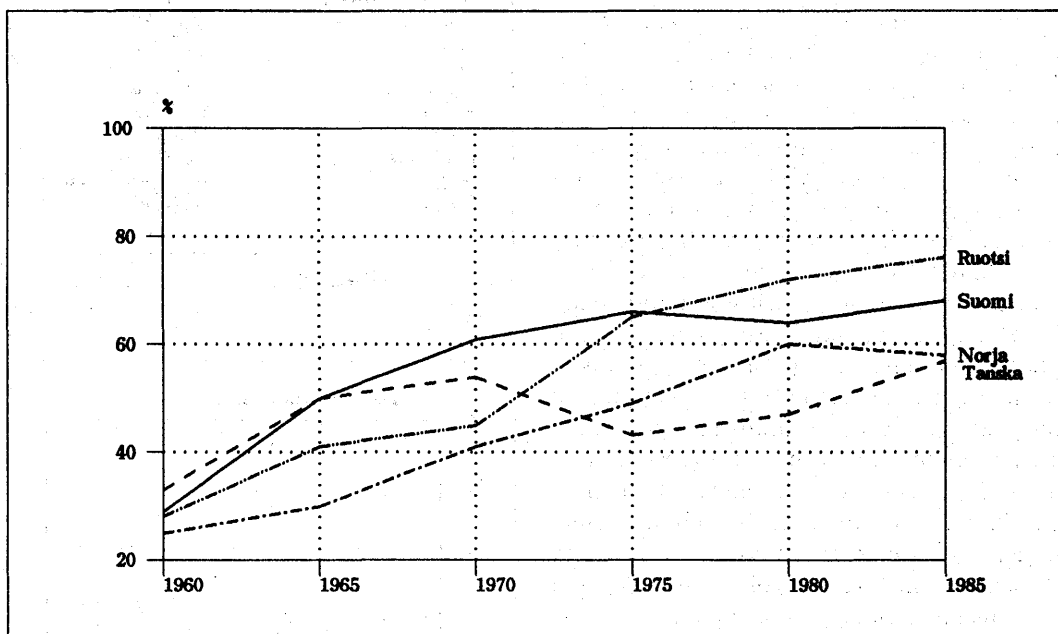
Jos sosiaaliturvan kattavuutta ja tasoa vertaillaan sosiaalimenojen avulla, näyttää Suomi perässätulijalta muihin Länsi-Euroopan maihin nähden. Vasta 1980-luvun puolivälissä yllettiin sosiaalimenoissa OECD-maiden keskiarvon tuntumaan.²

Asukasta kohti laskettuna sosiaalimenot kasvoivat Suomessa hitaasti vielä 1960-luvulla, johtuen pääasiassa eläkejärjestelmän keskeneräisyydestä. Tulosidonnaisuuden lisääntyessä ja painopisteen siirtyessä entistä enemmän terveydenhuollon kehittämiseen, myös sosiaalimenojen per capita -kasvu kiihtyi 1970-luvun puolivälissä. Kasvun myötä myös sosiaalimenojen rakenne on muuttunut.³

1970-luvun puolivälin jälkeen sosiaalimeno-

jen kasvu on pohjoismaissa ollut suurinta juuri jälkeen jääneimmässä maissa, Suomessa ja Norjassa. Sen sijaan Ruotsissa ja Tanskassa sosiaalimenojen bruttokansantuoteosuus on 1980-luvulla kääntynyt laskuun. Erot pohjoismaiden välillä selittyvät suurimmalta osin väestön ikärakenteella, mutta osittain myös harjoitetulla politiikalla.

Sosiaaliturvan tasoa pohjoismaiden kesken voi verrata esimerkiksi eläkkeiden suuruudella suhteessa palkansaajien ansiotasoon (kuvio 2). Suomalainen työeläkejärjestelmä on ruotsalaista edullisempi suurituloisille, koska Suomessa ei ole käytössä ns. eläkekattoa. Ruotsissa kuitenkin minimieläkkeet ovat korkeammat kuin useimmissa muissa teollisuusmais-



Kuvin 2. Eläkkeiden nettokorvaavuusaste vuosina 1960—1985 (%): keskimääräinen nettoeläke per keskimääräisen teollisuustyöntekijän nettoansiot.

Lähde: Kangas—Palme (1989).

² Sosiaalimenoihin lasketaan tulonsiirrot (ml. kaikki eläkkeet) sekä sosiaali- ja terveyspalvelut. Palvelujen käyttäjämaksuja ei tilastoissa yleensä nettouteta eikä verotuksen kautta jaettavaa tukea oteta huomioon. Koska sosiaalimenojen käsitettä ei ole missään täsmällisesti määritelty, vaihtelevat tiedot jonkin verran tilastolähteen (esim. EY, OECD, ILO, NOSOSKO) mukaan. Parhaiten suo-

malaista ja pohjoismaista tilastointikäytäntöä vastaavat EY-maiden tiedot.

³ Vuonna 1986 eläkemenojen osuus oli kasvanut 40 prosenttiin, terveydenhuoltomenojen 27 prosenttiin, kun taas perhepoliittisten menojen osuus oli supistunut 16 prosenttiin (STM, 1987).

sa. Näin ollen suhteessa palkansaajien ansioihin ovat eläkkeet kehittyneet keskimäärin parhaiten juuri Ruotsissa. OECD-maiden keskiarvon Suomi ylitti eläkkeiden nettokorvaavuudessa jo 1960-luvun puolivälissä, vaikka tällä tavalla laskettuna eläkkeiden taso olikin vielä 1980-luvulla Suomea korkeampi Ranskassa, Italiassa, Hollannissa, Itävallassa ja Belgiassa.

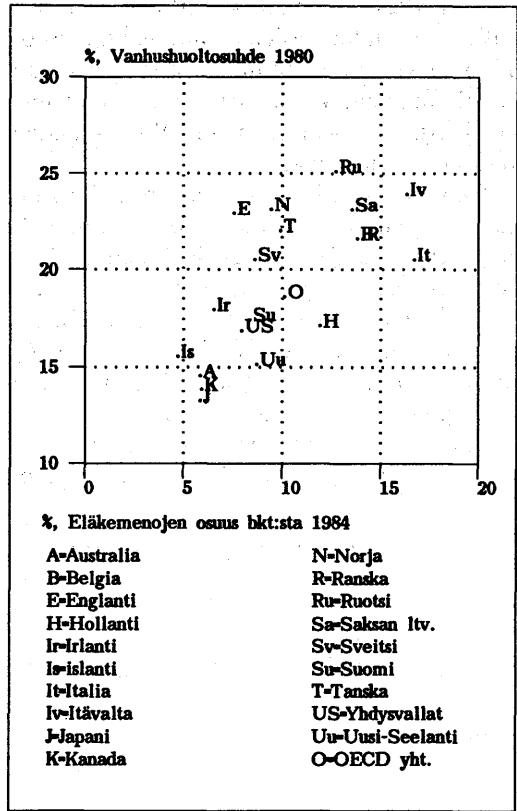
Tulevaisuudessa väestön ikääntyminen tulee olemaan merkittävin sosiaalimenojen kasvuun vaikuttava tekijä myös Suomessa, etenkin suurimpien menoerien — eläkkeiden ja terveydenhuollon — osalta. Onhan arvioitu, että hyvin pieni osa vanhemmista ikäluokista käyttää suurimman osan terveydenhuoltopalveluista (Allén, 1988).

Kuviossa 3 on esitetty eläkemenojen osuus bruttokansantuotteesta sekä ns. vanhushuoltosuhte 1980-luvun alussa (OECD, 1988). Vanhushuoltosuhte kuvaa 65 vuotta täyttäneen väestön määrää suhteessa työikäisen (17—64-vuotiaan) väestön määrään. Kysymys on siten aktiiviväestön »huoltorasitteesta».

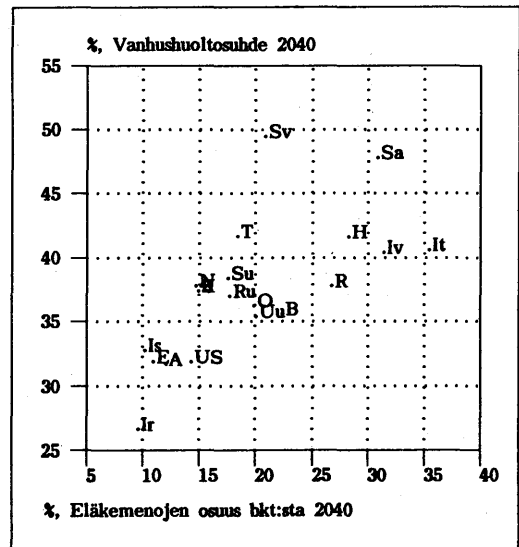
Sen lisäksi, että eläkemenot näyttävät Suomessa olevan vielä verrattain vaatimatonta tasoa muihin teollisuusmaihin nähden, myös maamme väestö on suhteellisesti nuorempaa. Tulevaisuuden uhkakuvia Suomenkin väestön »harmaantumisesta» on esitetty tavan takaa ja ennusteiden mukaan väestön ikääntyminen on kiistatonta. Ensi vuosituhanen ensimmäisellä puoliskolla Suomen vanhusväestön osuuden onkin ennakoitu kasvavan yli OECD-maiden keskiarvon (kuvio 4). Samalla eläkemenojen bruttokansantuoteosuus saavuttaa Ruotsin tason. Myös työvoima tulee olemaan rakenteeltaan entistä vanhempaa.

Väestön ikääntyminen ei kuitenkaan ennusteiden mukaan merkitsisi Suomessa samantyyppistä »eläkepommien» laukeamista kuin joissain Länsi-Euroopan maissa. On kuitenkin todettava, että yleensä OECD:n laatimat pitkän aikavälin ennusteet Suomen sosiaalimenojen kehityksestä ovat perustuneet suhteellisen optimistiseen käsitykseen talouskasvusta ja tuottavuuden kehityksestä.

Väestön ikääntymässä suurimmat paineet sosiaalimenojen kasvulle tulevaisuudessa synty-



Kuvio 3. Vanhushuoltosuhte v. 1980 ja eläkemenojen osuus bruttokansantuotteesta v. 1984.



Kuvio 4. Vanhushuoltosuhte v. 2040 ja eläkemenojen osuus bruttokansantuotteesta v. 2040.

vät sosiaalivakuutuksen, erityisesti työeläkejärjestelmän piiristä. Työeläkemenojen ennustetaankin kasvavan lähes viisikertaisiksi ensi vuosituhanne puoliväliin mennessä. Sen sijaan kansaneläkemenojen ennakoidaan säilyvän tulevaisuudessakin likimain 1980-luvun lopun tasolla (STM, 1987).

Koska eläkemenojen kasvu väestön ikääntymässä tulee rasittamaan pääasiassa työeläke-rahastojen taloutta, ei siitä aiheudu julkiselle sektorille yhtä mittavia menopaineita. Julkisen sektorin sosiaalimenopuolta tulee ennusteiden mukaan kuitenkin kuormittamaan terveydenhuoltomenojen kasvu, jonka Suomessa on ennakoitu olevan 2000-luvulla OECD-maiden nopeinta (STM, 1988). Tämä on näkynyt jo 1980-luvun aikana, jolloin Suomi on ollut toisella sijalla terveydenhuoltomenojen kasvussa USA:n jälkeen.

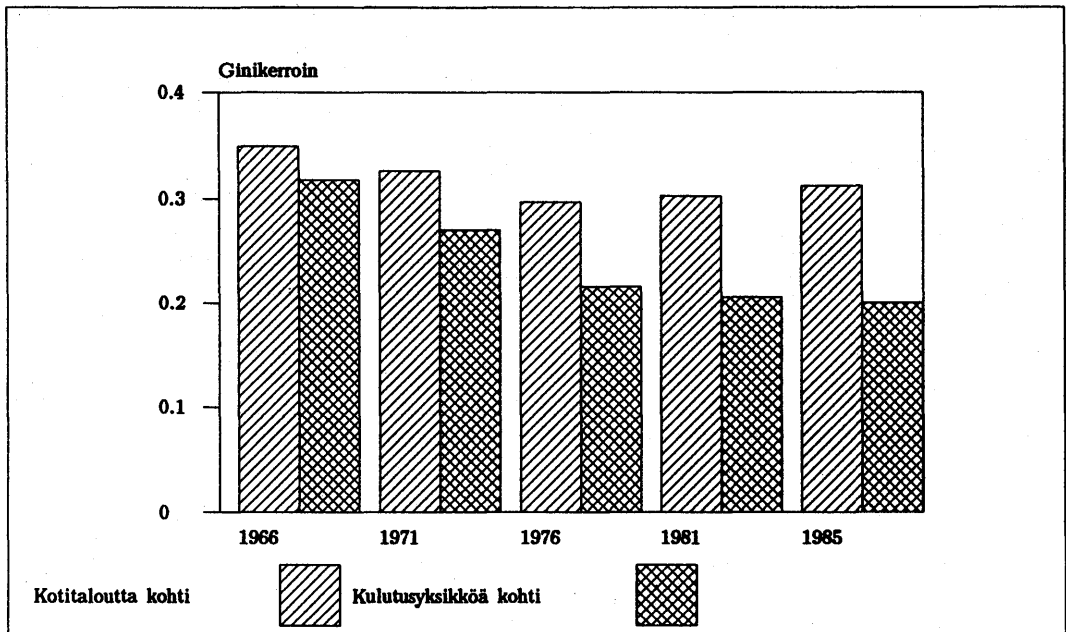
Syyt terveydenhuoltomenojen kasvuun näissä kärkimaissa ovat kuitenkin olleet varsin erilaisia. Tähän asti kehityksessä jäljessä olleessa Suomessa kansanterveysjärjestelmän kehittäminen, terveydenhuoltoteknologian paraneminen sekä väestön alkava ikäänty-

nen ovat olleet merkittävimmät kasvutekijät. USA:ssa puolestaan terveydenhuollon kustannusrakenne on aiheuttanut kasvupaineita: laaja yksityinen terveydenhuoltosektori on kamppailut kasvavien hallinto- ja palkkakustannusten kanssa (esim. *Parkin*, 1989; *Quam*, 1989).

Onko hyvinvointivaltio lisännyt hyvinvointia?

1960-luvulla Suomessa asetettiin hyvinvointipolitiikan tavoitteeksi »kansalaisen paras» eli kansantulon kartuttaminen ja tasaisempi jakaminen. Kasvuhakuinen talouspolitiikka yhdistettiin tulonjaon valtiolliseen säätelyyn ja eriarvoisuuden lievittämiseen. Tuolloin oivallettiin, että myös taloudellisella eriarvoisuudella on omat kustannuksensa, jotka heikentävät päätavoitteen saavuttamista, taloudellista kasvua.

Käytännössä tämä on merkinnyt hyvinvointipolitiikkaa, jolla on pyritty köyhyyden vähentämiseen, tuloerojen tasoittamiseen sekä väestön koulutustason ja terveydentilan pa-



Kuvio 5. Käytettävissä olevien tulojen jakautuminen kotitaloutta ja OECD-kulutussyksikköä kohti Suomessa vuosina 1966—1985.

rantamiseen tarjoamalla kansalaisille yhtäläiset mahdollisuudet elinolojensa parantamiseen. Hyvinvoinnin lisäämisen keinoina on käytetty tulonsiirtoja, verotusta ja julkisia palveluja.

Tavanomaisimpia taloudellisen hyvinvoinnin ja tasa-arvon mittareita ovat keskimääräinen tulotaso — esimerkiksi bruttokansantuote per capita — sekä henkilöiden ja väestöryhmien väliset tuloerot. Keskimääräisessä tulotasossa Suomi ylitti sekä OECD-maat että EY-maat 1980-luvun puolivälissä, mutta jäi vielä muiden pohjoismaiden jälkeen (*Allén*, 1988, 44).

Suomessa henkilöiden väliset tuloerot kasvoivat aina 1950-luvun alusta 1960-luvun loppuun. 1970-luvun puolivälin jälkeen tuloerot ovat voimakkaasti tasoittuneet aina viime vuosiin asti. Tällöin tuloeroja on mitattu veronalaisen tulon avulla.

Kotitalouksien väliset tuloerot supistuivat selvästi vuosina 1966—1976, minkä jälkeen tuloerot ovat pysyneet likimain samoina ja lähteneet jopa kasvamaan 1980-luvun aikana. Eräiden arvioiden mukaan kotitalouksien väliset ns. toimeentuloerot — eli tuloerot kulutusyksikköä kohti — olisivat tasoittuneet hie-man myös vuosina 1981—1985, mutta huomattavasti hitaammin kuin aikaisemmin (kuvio 5).

Puhuminen tuloeroista ja toimeentuloeroista perustuu näkemykseen, että tuloerojen tarkastelussa tulisi ottaa huomioon myös kotitalouden jäsenten lukumäärä »jyvittämällä» se ensisijaisen tulonhankkijan, puolison ja lasten lukumäärän mukaisilla kulutusyksikköluvuilla (esim. *Uusitalo*, 1988). Tarkoituksena on kaavamaisesti huomioida eri kokoisten kotitalouksien huoltorasitus, mutta kuitenkin yksinomaan kotitalouden jäsenten lukumäärän ja keskinäisen statuksen mukaan. Erilaiset asuinalueita, terveydentilaa ja muita kotitalouden ominaispiirteitä kuvaavat tekijät jätetään kuitenkin huomiotta.

Kuviossa 5 on esitetty kotitaloustiedustelujen aineistoista lasketun, tuloeroja kuvaavan Gini-kertoimen arvot ajanjaksolla 1966—1985. Sen mukaan kulutusyksikköä kohti laskettuna tuloerot näyttäisivät tasoittuneen voimak-

kaammin. Tarkasteluperiodin loppupuolella kotitalouksien koko ei kuitenkaan ole enää merkittävästi pienentynyt ja molemmat mittayksiköt — kotitalous sekä kulutusyksikkö — osoittavat samaa kehitystrendiä. Tuloerojen tasoittuminen näyttää pysähtyneen samalla, kun väestö on alkanut ikääntyä ja entistä useampi kotitalous koostuu enää yhdestä henkilöstä.

Kotitaloustiedustelujen mukaan tulonsiirtojen osuus kotitalouksien bruttotulosta on jatkuvasti kasvanut ja yhä suurempi osa tulonsiirroista on eläkkeitä, nimenomaan työeläkeitä. Nopeimmin tulonsiirtojen osuus on kasvanut 1980-luvulla. Verojen osuus kotitalouksien bruttotuloista kasvoi nopeasti aina vuoteen 1976 asti eli verotus kiristyi. Sen jälkeen verojen osuus on pysynyt likimain ennallaan. Erilaisten hyvinvointipalvelujen merkitys kotitalouksien tulonmuodostuksessa ja hyvinvoinnin jakautumisessa on myös pysynyt jokseenkin samana aina 1970-luvun alusta lähtien.

Suomalaisen hyvinvointivaltion vaikutuksia tulojen ja hyvinvoinnin jakautumiseen voisi tehtyjen tutkimusten (esim. *Allén*, 1987; *Uusitalo*, 1988) mukaan kuvailla seuraavasti:

1. Hyvinvointipolitiikka eli tulonsiirrot, verotus ja hyvinvointipalvelut tasoittavat kotitalouksien välistä tulonjakoa kauttaaltaan, mutta tuloja tasaava vaikutus on jatkuvasti vaimentunut.

2. Hyvinvointipolitiikalla on enemmän vaikutusta väestöryhmien sisäiseen (eli vertikaaliseen) kuin väestöryhmien väliseen (eli horisontaaliseen) tulonjakoon.

3. Tulonsiirtojen tasaava vaikutus perustuu pikemminkin niiden volyymin kasvuun kuin tasa-arvoisempaan jakautumiseen. Ansisidonnaisuuden lisääntyessä on tietenkin luonnollista, etteivät tulonsiirrot tasaa tuloeroja tehokkaasti, vaan markkinoilla syntyneet tuloerot periytyvät esimerkiksi eläkkeisiin.

4. Verotuksen tuloja tasaava vaikutus on vaimentunut, koska progressiivisuus on vähentynyt indeksoinnin vakiintuessa ja verotuksen painopisteen siirtyessä entistä enemmän jakoveroihin ja välillisiin veroihin.

5. Hyvinvointipalvelujen tulonjakovaikutukset ovat olleet jokseenkin vähäisiä, koska näillä palveluilla ei alunperin edes tähdätä tulojaon muuttamiseen vaan yhtäläisten mahdollisuuksien turvaamiseen.

Onko hyvinvointivaltiolla tulevaisuutta?

Monet hyvinvointivaltion tarjoamat palvelut ja tulonsiirrot ovat vahvasti ihmisten elinvaiheeseen sidottuja. Hyvinvointivaltion kehityksen myötä eri sukupolvet ovat hyötyneet näistä eduista hyvin eriarvoisella tavalla (Thomson, 1989). Koska uudelleenjakoa tapahtuu eri elinvaiheesta toiseen, ei hyvinvointivaltiossa ole kyse yksinomaan tulonjakoristiriidasta vaan myös sukupolvien välisestä ristiriidasta. Voisi jopa olettaa, että ihmisten koko elinkaari huomioon ottaen, hyvinvointivaltion uudelleenjakovaikutukset ovat vielä vähäisempiä mitä hetkellinen poikkileikkaustarkastelu paljastaa.

Arvioitaessa hyvinvointivaltion tarpeellisuutta, on kuitenkin palautettava mieliin se, minkälaiseen yhteiskuntaan olisi päädytty ilman laajaa julkista sektoria meriittihyödykkeineen. Kansainvälisten vertailujen perusteella voisi päätellä, että mitä laajempi julkinen sektori ja hyvinvointivaltio on, sitä tasaisempi on tulonjako. Mikäli hyväksymme sen ajatuksen, että tulojaon tasaisuus kuvaa myös hyvinvoinnin tasoa, on Suomi eturivin hyvinvointivaltioita myös sanan varsinaisessa merkityksessä.

Hyvinvointivaltion tarpeellisuutta ja sen tulevaisuutta pohdittaessa on ehkä tärkeintä kysyä kuitenkin sitä, mihin tavoitteisiin hyvinvointivaltiolla on pyritty. Mitä, missä määrin ja keiden kesken on ylipäättään haluttu tasa-ta? Onko tavoitteena ollut taloudellinen tasarvo ja onko tavoite mahdollisesti muuttunut? Minkälaiset ovat yhteiskunnan hyvinvointi- ja tulonjakovastuut nyt ja tulevaisuudessa?

Vaikka hyvinvointivaltio ei nykyisellään toimitakaan mittavana tulojen uudelleenjakajana, on hyvinvointivaltiollakin varmasti osuutensa suomalaisten elintason nopeassa kohoamisessa. Suomessa on lisäksi saavutettu yksi

maailman tasaisimpia tulojakauksia suhteellisen pienin kustannuksin. Tuloerot ovat pienudessaan Ruotsin luokkaa, mutta julkinen sektori ja sosiaalimenot ovat huomattavasti pienemmät.

Tuloerojen kääntyminen kasvuun 1980-luvulla saattaa kuitenkin heijastaa arvostusten muutosta suhteessa hyvinvointivaltioon. Tähtänpäin asti tulonjakopolitiikalla on onnistuttu vain lähinnä hillitsemään markkinoilla syntyneiden tuloerojen kasvua. Onko hyvinvointivaltiolla edessään entistä voimakkaampi vastarinta uusien sukupolvien vaatiessa oman osuutensa hyvinvoinnista? Onko 2000-luvulla eläkkeelle siirtyvä sukupolvi kiinnostunut nuorempiansa hyvinvoinnista?

Kirjallisuus

- Alber, J. (1982): Some causes and consequences of social security expenditure development in Western Europe 1949—1977.* European University Institute. Working Paper 15. Florence.
- Allén, T. (1987): Kotitalouksien tulonjako ja tulonjakopolitiikan vaikutukset.* Kansantaloudellinen aikakauskirja 1, 15—25.
- Allén, T. (1988): Suomalaisen hyvinvointivaltion kehityspiirteitä — köyhäinhoidosta hyvinvointiin ja tasa-arvoon.* TTT Katsaus 4, 32—50.
- Beckerman, W. (1986): How large a public sector?* Oxford Review of Economic Policy 2, 7—24.
- Helm, D. (1986): The assessment: the economic borders of the state.* Oxford Review of Economic Policy 2, i-xxiv.
- ILO, (1988): The costs of social security 1980—1983.* International Labour Organization. Geneva: ILO.
- Johnson, P. — Conrad, C. — Thomson, D. (toim.) (1989): Workers versus pensioners.* Intergenerational justice in an ageing world. Manchester: Manchester University Press.
- Kangas, O. — Palme, J. (1989): Public and private pensions: the Scandinavian countries in a comparative perspective.* Institutet för Social Forskning, Meddelande 3.
- Kosonen, P. (1987): Hyvinvointivaltion haasteet ja pohjoismaiset mallit.* Tampere: Vastapaino.
- Niemelä, H. (1988): Suomen kokonaiseläkejärjestelmän muotoutuminen.* Kansaneläkelaitoksen julkaisuja, Helsinki.

- OECD, (1987): Structural adjustment and economic performance.* Paris: OECD.
- OECD, (1988): Ageing populations.* Paris: OECD.
- Parkin, D. (1989): Comparing health care service efficiency across countries.* Oxford Review of Economic Policy 1, 75—88.
- Quam, L. (1989): Post-war American health care: the many costs of market failure.* Oxford Review of Economic Policy 1, 113—123.
- STM, (1987): Sosiaalimenot ja niiden rahoitus vuosina 1987—2030.* Sosiaali- ja terveysministeriö, suunnitteluosasto, julkaisuja 1.
- STM, (1988): Terveysthuoltomenojen ja palveluiden kehityspiirteitä OECD-maissa vuosina 1960—1985.* Sosiaali- ja terveysministeriö, suunnitteluosasto, selvityksiä 1.
- Thomson, D. (1989): The welfare state and generation conflict: winners and losers.* Teoksessa Johnson, P. — Conrad, C. — Thomson, D. (toim.) (1989), 33—56.
- Uusitalo, H. (1988): Muuttuva tulonjako. Hyvinvointivaltion ja yhteiskunnan rakennemuutosten tulonjakoon 1966—1985.* Tilastokeskus, tutkimuksia 148.
- Yearbook of Nordic Statistics 1988.* Stockholm: Nord.