Kansantaloudellinen aikakauskirja – 90.vsk – 4/1994

Artikkeleita

Haittaako vai edistääkö hyvinvointivaltio talouden tehokkuutta?

JOUKO KAJANOJA

Viime vuosien talouspoliittisessa keskustelussa on usein toistettu, että meillä ei ole varaa nykyisen laajuiseen hyvinvointivaltioon. Sen suuntaisia puheenvuoroja ovat käyttäneet myös taloustieteilijät (ks. esim. *Lindbeck* 1993). Viime vuosikymmeninä on käytetty paljon päinvastaisia puheenvuoroja, joiden mukaan hyvinvointivaltio kiihdyttää talouskasvua. Tärkein sellainen suomalainen puheenvuoro oli epäilemättä Pekka Kuusen "60-luvun sosiaalipolitiikka" (*Kuusi* 1961).

Artikkelin kysymys on, edistääkö hyvinvointivaltion purkaminen talouden tehokkuutta vai onko niin, että hyvinvointivaltion laajentaminen edistää talouden tehokkuutta. Mitä käytettävissä oleva tutkimustieto asiasta kertoo?

Hyvinvointivaltiolla tarkoitan tässä artikkelissa valtion takaamia sosiaalisia oikeuksia. Kyse on siis niiden laajentamisesta tai purkamisesta valtion toimesta. Tarkastelen aluksi, millaisen vastauksen uusklassinen talousteoria antaa kysymykseen. Se toteaa valtion puuttumisen voivan sekä haitata että edistää talouden tehokasta toimintaa. Kiinnitän erityistä huomiota inhimillisen pääoman käsitteeseen. Sosiaaliset oikeudet kytkeytyvät kiinnostavasti uusklassiseen kasvuteoriaan inhimillisen pääoman käsitteen välityksellä. Käsitteen piirissä on tehty viime aikoina mielenkiintoisia avauksia. Totean myös paternalismin käsitteen - sellaisena kuin se on omaksuttu uusklassisen talousteorian piirissä - kaipaavan uudelleenarviointia. Taloustieteen teorialla ei ole yksiselitteistä vastausta siihen, kummat painavat enemmän, edistävät vai haittaavat vaikutukset. Niinpä seuraavaksi haen vastausta kysymykseen kansantalouksia vertailevista empiirisistä tutkimustuloksista. Käsittelen menetelmällisiä ongelmia ja vertailen keskenään ristiriitaisia tutkimustuloksia.

Artikkelin tuloksena näyttää olevan, ettei hyvinvointivaltion purkamista, säilyttämistä tai laajentamista voida nykyisen tietämyksen varassa perustella talouden tehokkuudella. Ratkaisu tässä yleisessä kysymyksessä on siis tehtävä muilla perusteilla. Tämä ei tarkoita sitä, etteikö kansantaloustieteellä olisi uskottavaa kerrottavaa siitä, miten hyvinvointivaltiota tulee purkaa, säilyttää tai laajentaa. Tutkimustyössä saattaakin olla tarkoituksenmukaista pureutua yhteiskunta- ja talouspoliittisten regiimien vertailuun.

1 Hyvinvointivaltion ja talouden tehokkuuden määrittely

Hyvinvointivaltio määritellään usein valtioksi, joka turvaa kansalaisilleen taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset elinehdot. Omaksun tämän yhteiskuntatieteellisessä kirjallisuudessa yleisen ajattelutavan

(vrt. *Hellsten* 1993, 17-20). Usein asia ilmaistaan siten, että hyvinvointivaltio turvaa vapausoikeuksien (henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja vapauteen liittyvät oikeudet, poliittiset oikeudet, omistusoikeudet yms.) lisäksi sosiaaliset oikeudet (toimeentulo, turva riskien varalta, koulutus yms.).

Hyvinvointivaltion määritelmässä on siten kaksi osaa. 1) Kyse on sosiaalisista oikeuksista ja 2) valtio turvaa ne ja tarvittaessa ottaa itselleen tehtäviä tai säätelee markkinoiden ja yhteisöjen toimintaa. Käsite "sosiaaliset oikeudet" on venyvä. Se voidaan ymmärtää ahtaasti konkreettisina elämisen turvallisuuteen liittyvinä oikeuksina. Tai se voidaan ymmärtää väljästi yhteiskunnallisen tasa-arvon ja veljeyden toteutumisena. Käsitteen venyvyyteen liittyviä ongelmia lievittää se, että ahtaasti ja väljästi määritellyt sosiaaliset oikeudet näyttävät kulkevan käsi kädessä. Esimerkiksi konkreettisesti määriteltyjen sosiaalisten oikeuksien korkeatasoinen toteutuminen näyttää liittyvän tulonjaon tasaisuuteen (*Kangas ja Kosonen* 1992, 215-216; *Uusitalo* 1988, 88-91).

Määritelmän mukaan laaja hyvinvointivaltio on sellainen, jossa toteutuvat valtion turvaamana korkeatasoiset sosiaaliset oikeudet. Valtion toiminnan laajuus ei siis sinänsä mittaa valtion kehittyneisyyttä hyvinvointivaltiona. Voidaan ajatella, että sosiaaliset oikeudet toteutuvat korkeatasoisina, vaikka valtion puuttuminen on suhteellisen vähäistä. Nyt kiinnostukseni kohdistuu muutoksiin valtion toimenpiteissä. Kyse on muutoksista, jotka laajentavat tai purkavat hyvinvointivaltioita eli omaksumani määritelmän mukaan lisäävät tai supistavat sosiaalisia oikeuksia.

Empiirisissä tutkimuksissa hyvinvointivaltion laajuutta on mitattu yleensä valtion kokonais- tai kulutusmenojen tai parhaimmillaan sosiaali- ja koulutusmenojen osuutena bruttokansantuotteesta eli bkt:sta. Tutkimustulokset viittaavat siihen, että valtion sosiaalimenojen osuus bkt:sta on selvästi yhteydessä sosiaalisten oikeuksien toteutumisen kanssa (ks. *Kangas* 1991, 67-71; *Kangas* ja *Kosonen* 1992, 201-216; *Uusitalo* 1988, 90-91; *Doyal and Cough* 1991, 287-293; *Ritakallio* 1994, 99-101). Sen sijaan julkisten menojen osuus bkt:sta on kyseenalaisempi hyvinvointivaltion kehittyneisyyden mittari. Laskentaanhan silloin hyvinvointivaltiota mittaaviin menoihin esimerkiksi armeija, vankilat ja elinkeinotuet.

Valtion sosiaali-, terveys- ja koulutusmenot saattavat olla lähin suhteellisen yksiselitteisesti mitattava ja vertailukelpoinen operationalisointi tutkimuksessa tarkoitetuista valtion toimista. Ne eivät kuitenkaan kata valtion toimia sosiaalisten oikeuksien toteuttamiseksi. Oikeuksia voivat toteuttaa esimerkiksi minimipalkkaa, oppivelvollisuutta tai työsuojelua koskevat säädökset, vaikkeivat ne välttämättä sanottavasti kasvata mitään valtion budjetin momenttia. Myös valtion yleinen talouspolitiikka voidaan lukea hyvinvointivaltiollisten toimien piiriin, jos sen sisältönä ovat esimerkiksi välittömät toimet työttömyyden vähentämiseksi.

Talouden tehokkuus voidaan määritellä resurssien optimaaliseksi allokaatioksi. Empiirisissä tutkimuksissa mittarina on kuitenkin useimmiten bkt henkeä kohti. Se ei kuvaa talouden tehokkuutta. Esimerkiksi vapaa-ajan lisääntyminen merkitsee bkt:n alenemista henkeä kohti. Se ei kuitenkaan merkitse, että talous muuttuisi tehottomammaksi. Vapaa-aika on yksi niistä vaihtoehtoisista käyttökohteista, joihin talouden tehostumisen luomaa valinnanvapautta voidaan käyttää. Eli vapaa-aika on taloustieteen käsittein normaalihyödyke eikä sen kasvua ole perusteltua mitata talouden heikennykseksi. Bkt:n käyttöön tehokkuuden mittarina on kuitenkin tyytyminen paremman puutteessa.

Empiirisissä tutkimuksissa käytetään toisinaan tuottavuuden käsitettä bkt:n sijasta. Tuottavuuskäsitteen piirissä voidaan jossain määrin välttää edellä mainittuja ongelmia. Toisaalta tuottavuuden määrittely saattaa jättää syrjään kansantalouden resurssien perusteettoman vajaakäytön, esimerkiksi laajan työttömyyden.

2 Talousteorian vastaus

2.1 Talousteorian näkökulma

Uusklassisen talousteorian perusolettamuksena on, että sosiaalisen oikeudenmukaisuuden toteuttaminen on "trade-off" suhteessa talouden tehokkuuteen eli ne

ovat ristiriidassa keskenään. Joudutaan siis tekemään kompromissi. Sosiaalisen oikeudenmukaisuuden edistäminen valtion toimesta johtaa talouden tehokkuuden suhteen parhaimmillaankin "toiseksi parhaaseen" maailmaan.

Toisaalta kansantaloustieteen teorian mukaan valtion puuttuminen markkinoiden toimintaan saattaa tehostaa taloutta. Valtio saattaa ratkaista sellaisia resurssien optimaalisen allokaation ongelmia, joita markkinat eivät markkinahäiriöiden vuoksi kykene ratkaisemaan. Nämä tekijät saattavat kytkeytyä hyvinvointivaltion toteuttamiseen eli yhdellä iskulla saadaan kaksi kärpästä: taloudellista tehokkuutta ja sosiaalisia oikeuksia.

Teorialla ei ole vastausta siihen, kummat painavat enemmän, edistävät vai haittaavat vaikutukset. Vastausta on siten haettava vertailevista empiirisistä tutkimustuloksista. Talousteorian näkökulmaa on kuitenkin tarpeen käsitellä, koska vertailevat empiiriset tutkimukset nojaavat teoriaan.

Teoria ratkaisee, mitä tietoa käsitellään ja miten. Esimerkiksi OECD-maiden vertailussa näyttää aluksi siltä, että suuri valtion menojen osuus bkt:sta korreloi positiivisesti talouden tehottomuuden kanssa. Mutta kun otetaan huomioon kansantalouden lähtötaso (konvergenssihypoteesi eli vähemmän kehittyneet kansantaloudet kasvavat kehittyneimpiä kansantalouksia nopeammin) ja väestörakenne-erot (alle 15 vuotiaiden ja yli 65 vuotiaiden eli työvoiman ulkopuolisten ikäryhmien osuus väestöstä), muuttuu korrelaatio päinvastaiseksi. (*Agell et.al.* 1994, 374.) Mukaan otettavien muuttujien valinta voi siis vaikuttaa ratkaisevasti empiiristen vertailujen johtopäätökseen.

Tarkastelu perustuu kansantaloustieteen uusklassiseen valtavirtaan. Merkittävä heikkous uusklassisessa tarkastelussa on kyvyttömyys ottaa huomioon kansantalouden institutionaaliseen rakenteeseen ja valtasuhteisiin liittyviä tekijöitä. Ne ovat perinteiselle uusklassiselle taloustieteelle reunailmiöitä. Kuitenkin kysymys hyvinvointivaltiosta sisällyttää jo nimeensä institutionaalisen näkökulman. (*Gintis and Bowles* 1982, 342.) Tiedossani ei kuitenkaan ole, että vaihtoehtoisen kansantaloustieteen piirissä olisi annettu uskottavaa vastausta artikkelin kysymykseen.

2.2 Edistäviä tekijöitä

Lähtökohdaksi siis oletetaan uusklassisen taloustieteen ytimestä löytyvät teoriat preferenssejään rationaalisesti toteuttavasta kuluttajasta, voittoa maksimoivasta yrityksestä ja täydellisen kilpailun välittämästä markkinatasapainosta. Voidaan osoittaa, että lähtökohdat johtavat ns. pareto-optimaaliseen ratkaisuun (so. ratkaisu, jossa kenenkään hyvinvointia ei voida lisätä heikentämättä jonkun toisen hyvinvointia) talouden resurssien jakautumisessa. *Adam Smithin* näkymätön käsi osoitetaan erehtymättömäksi. Todellisuus asettaa kuitenkin monta estettä näkymättömän käden toiminnalle. Yksi näistä esteistä on se, että markkinat eivät välitäkään oikein tasapainoa vaan epäonnistuvat (market failures). Markkinahäiriöt jaetaan kolmeen ryhmään. (*Atkinson and Stiglitz* 1980, 347-350; *Barr* 1992, 747-755.)

(1) Täydellinen kilpailu edellyttää ääretöntä määrää toimijoita. Tehokas toiminta saattaa kuitenkin edellyttää niin suurta yksikkökokoa, että tuloksena on ns. luonnollinen monopoli. Esimerkkinä mainitaan usein sairaala.

(2) Markkinoiden edellytetään ulottuvan kaikkialle taloudelliseen toimintaan. Jos se ei toteudu, seurauksena on ns. ulkoisvaikutuksia. Markkinat eivät välitä toimijoiden välisiä taloudellisia suhteita. Esimerkkeinä mainitaan usein tuotannon saastevaikutukset (eivät näy yrittäjän omissa kustannuksissa) ja rokotus (tartuttamisvaaran väheneminen ei hyödytä rokotuksen maksavaa rokotettavaa). Markkinoita on myös vaikeaa tai mahdotonta ulottaa ns. julkishyödykkeisiin. Esimerkkeinä mainitaan usein katu ja radiolähetys.

(3) Kuluttajan ja yrityksen edellytetään omaavan kaiken tarvittavan tiedon voidakseen valita itselleen parhaan vaihtoehdon. Esimerkkinä häiriöstä mainitaan usein potilas valitsemassa hoitovaihtoehtojen välillä. Epätäydellinen tieto aiheuttaa useita ratkaisemattomia ongelmia muun muassa tehokkaiden vakuutusmarkkinoiden toteutumiselle. Kyse ei ole ensi sijassa ihmisen omaksumis- ja muistikapasiteetin teknisestä ongelmasta. Markkinat epäonnistuvat "siitä periaatteellisesta syystä, että markkinainstituutio ei voi pakottaa itsekkäitä hyötyä maksimoivia

toimijoita yhteistyöhön, ja toimijoiden välinen yhteistyö on usein välttämätöntä suotuisalle toiminnalle. Markkinahäiriöissä ... toimijoiden edellytettiin paljastavan tietoja heidän hyödyistään ja kustannuksistaan ... vailla takeita siitä, ettei näitä tietoja käytetä heitä itseään vastaan. Ilman tällaisia takeita tietoja salataan, toiminta pettää ja markkinainstituutio epäonnistuu." (*Inman* 1987, 672.)

Valtion korjaavin toimin on teoriassa mahdollista päästä takaisin pareto-optimaaliseen tehokkuuteen, josta markkinahäiriöt ovat talouden suistaneet. Valtion korjaavat toimet ovat talousteoriassa kiistanalaisia (ks. esim. *Mueller* 1989). Korjaavien toimenpiteiden hyödyllisyyttä vähentävät valtion epäonnistumiset (government failures). Esimerkkeinä mainitaan usein keskiluokkien ja byrokraattien itsekäs eduntavoittelu sekä tiedon hankinnan vaikeudet. Pareto-optimin osittainenkin tavoittelu jää pelin ja tietämättömyyden jalkoihin. Valtion korjaavien toimien hyödyllisyyttä ei kuitenkaan kokonaisuudessaan aseteta kyseenalaiseksi (*Barr* 1992, 755-757).

Markkinahäiriöitä korjaavat valtion tehokkuustoimet kytkeytyvät usein sosiaalisten oikeuksien toteuttamiseen. Sama toimenpide saattaa lisätä sekä sosiaalisia oikeuksia että talouden tehokkuutta. Esimerkiksi valtio tuki koulutukselle saattaa lisätä talouden tehokkuutta. Tällöin oletetaan, että koulutukseen liittyy sellaisia ulkoisvaikutuksia, että markkinat eivät johda talouden tehokkuuden kannalta riittävän laajaan koulutukseen. Sama valtion tuki koulutukseen saattaa tukea myös sosiaalisten oikeuksien toteutumista.

Yhteys on kuitenkin ongelmallinen. Tehokkuus ja hyvinvointivaltio kytketään usein yhteen epäjohdonmukaisella tavalla. Markkinahäiriön korjaaminen ja sosiaalisten oikeuksien toteuttaminen olisi usein syytä erottaa toisistaan, vaikka ne liittyvätkin samaan valtion toimenpiteeseen. Saattaa olla hyvin epäjohdonmukaista lukea sosiaalisten oikeuksien toteuttamiseen liittyviä tehokkuusvoittoja hyvinvointivaltion ansioksi. Niin kuitenkin usein menetellään.

Oikea vaikutussuhde saattaa olla päinvastainen. Esimerkiksi valtion puuttuminen energian tuotantoon ja jakeluun saattaa lisätä tehokkuutta (luonnollinen monopoli). Puuttumiseen saatetaan kytkeä toimenpiteitä, joilla turvataan edullisen sähkön saanti haja-asutusalueilla. Se voidaan luokitella sosiaalisten oikeuksien toteuttamiseksi. Mutta viimeksi mainitun erillisvaikutus saattaa heikentää talouden tehokkuutta.

Voi siis olla, että sosiaalisten oikeuksien kytkeytyminen talouden tehokkuutta lisääviin valtion toimiin on pelkästään vähentänyt niistä saatavia tehokkuusvoittoja. Tehokkuusvoitot kuitenkin usein luetaan hyvinvointivaltion ansioksi. Hyvinvointivaltio saa ansiotonta arvonnousua.

Teoreettisista tarkasteluista ei juuri tapaa analyyttistä erottelua siten, että sosiaalisten oikeuksien toteuttamiseen liittyvät tehokkuusseuraukset olisi erotettu samaan valtion interventioon liittyvistä markkinahäiriöiden poistamispyrkimyksistä. Empiirisistä tutkimuksista erottelu saattaa usein olla vaikeaa tai mahdotonta.

Erottelun puuttuminen liittyy hyvinvointivaltion määrittelyongelmiin. Usein hyvinvointivaltion määritelmä lähenee ajatusta valtion laajasta osallistumisesta talouteen riippumatta siitä, perustuuko puuttuminen tehokkuuteen vai sosiaalisiin oikeuksiin. Tällaiseen tilanteeseen joudutaan helposti, jos - kuten usein tehdään - hyvinvointivaltion määritelmä kytketään sosiaalisia oikeuksia toteuttaviin valtion toimenpiteisiin eikä itse pyrkimykseen eli sosiaalisiin oikeuksiin. (Vrt. esim. *Barr* 1992, 742-743, 757.)

On kuitenkin tapauksia, joissa teoreettisen pohdiskelun perusteella on ilmeistä, että sosiaalisiin oikeuksiin ja taloudelliseen tehokkuuteen liittyvät pyrkimykset yhtyvät. Tällaisia mahdollisuuksia kytkeytyy esimerkiksi inhimillistä pääomaa kartuttaviin ulkoisvaikutuksiin.

Tärkeä aihepiiri hyvinvointivaltiosta, talouden tehokkuudesta ja valtion puuttumisesta keskusteltaessa on ollut lama ja laaja työttömyys. Tuotannontekijöitä jää paljon käyttämättä. Syistä on väitelty laajasti, mutta yksimielisyys vallinnee siitä, että markkinahäiriöt ovat osasyyllisiä. Valtion korjaavien toimien hyödyllisyys suhdannevaihtelujen tasoittamisessa on kuitenkin tunnetusti erityisen kiistanalaista.

2.3 Haittaavia tekijöitä

Hyvinvointivaltioon liittyvistä taloudellista tehokkuutta haittaavista tekijöistä mainitaan yleensä ensimmäisenä ja painavimpana verokiila. Huono-osaisten auttamiseen tähtäävä verotus aiheuttaa vinouttavan kiilan yksityistaloudellisten ja yhteiskuntataloudellisten tuottojen välille. Talouden yksityiset toimijat eivät enää toimi talouden kokonaistehokkuuden edellyttämällä tavalla. Aiheutuu tehokkuus- eli hyvinvointitappioita (deadweight loss) verrattuna tilanteeseen, jossa ei peritä veroja sosiaalisen oikeudenmukaisuuden toteuttamiseksi. Tähän perustuu taloustietelijöiden käsitys, että tehokkuuden ja sosiaalisen oikeudenmukaisuuden välillä vallitsee ristiriita (trade off) ja että valtion toimet sosiaalisen oikeudenmukaisuuden toteuttamiseksi johtavat tehokkuuden kannalta parhaimmillaankin toiseksi parhaaseen (second best) maailmaan. (*Stiglitz* 1988, 463; *Atkinson and Stiglitz* 1980, 358-360.)

Verokiila muuttaa hintasuhteita työn, vapaa-ajan ja kulutuksen välillä. Usein esitetään, että työn verotus vähentää halukkuutta työn tekoon. Työn tarjonta vähenee. Vaikutus voi olla myös päinvastainen - tavoitellun kulutuksen toteuttamiseksi on tehtävä enemmän työtä. Empiiriset tutkimukset antavat jonkin verran ristiriitaisia tuloksia. Joka tapauksessa verokiila muuttaa hintasuhteita ja se johtaa hyvinvointitappioon eli vääristymään verrattuna aitoihin preferensseihin. (*Hansson and Henrekson* 1993, 3; *Kuismanen* 1993, *Ilmakunnas* 1992.) Verokiila vaikuttaa epäedullisesti myös työmoraaliin ja itsensä kehittämiseen heikentäessään halukkuutta vaativampiin tehtäviin (*Lindbeck* 1993, 2-6).

Verokiilan vaikutusta työntekoon saatetaan liioitella. Tuloerojen kannustinvaikutus ei ehkä niinkään riipu tulojen todellisista eroista vaan määräytyy sosiaalisesti. Pienten tuloerojen merkitys voi olla sosiaalisesti suuri. (*Korpi* 1985, 101.) Verokiila muuttaa hintasuhteita myös investointien suhteen. Odotettavissa olevat säästämis- ja investointituotot heikkenevät verrattuna verottomaan tilanteeseen. Investointiaste laskee ja talouskasvu heikkenee. Vaikutusta voidaan lieventää tai eliminoida tukemalla investointeja valtion toimin. Mutta sen seurauksena syvenevät muut verokiilaan ja valtion puuttumiseen liittyvät epäkohdat.

Laaja julkinen sektori aiheuttaa jäykkyyksiä (sclerosis) ja kokonaisuuden kannalta haitallista edunvalvontaa (rent seeking). Eturyhmät käyttävät resursseja vaikuttaakseen valtioon. Ne pyrkivät säilyttämään ja lisäämään heille hallinnollisten määräysten vaikutuksesta tulevia etuja. Kuluttajat ja yritykset etsivät porsaanreikiä. Toimintaa siirretään kotitalouksiin tai mustaan talouteen laillisuuden ulkopuolelle. Kotitalouksissa ilmenee uusavuttomuutta eli heittäydytään valtion tuen varaan. Kaikesta tästä seuraa tehottomuutta. Rehellisyys - tärkeä historiallisesti periytynyt julkishyödyke, jolla on vahvoja myönteisiä ulkoisvaikutuksia - murenee. (*Henrekson* et.al. 1994, 45; *Korpi* 1985, 98-99; *Lindbeck* 1993, 4-6.) Monet puhuvat siitä, miten valtion toiminnan laajeneminen syrjäyttää yksityistä toimintaa ja johtaa siten kokonaistehokkuuden heikkenemiseen (*Henrekson et.al.* 1994, 45). Silloin yksityinen toiminta markkinoilla oletetaan valtion toimintaa tehokkaammaksi. Sellaista päättelyä ei kuitenkaan voida - ainakaan yksiselitteisesti - johtaa uusklassisen talousteorian perusteista. Vain empiiriset tutkimukset voivat tarjota uskottavan arvion markkinoiden syrjäytymisen tehokkuusvaikutuksista. Sellaisia empiirisiä tutkimustuloksia löytyy runsaasti, joissa osoitetaan valtion toiminnan tehottomuus markkinoihin verrattuna. Mutta myös päinvastaisia tutkimustuloksia on tarjolla.

Valtion suhdannepolitiikka saattaa epäonnistua ja valtion pyrkimyksistä ohjata taloutta seuraakin enemmän häiriöitä kuin hyötyjä. Esimerkiksi valtioilla on usein vahva taipumus velkaantumiseen ja siitä seuraaviin kokonaistaloudellisiin häiriöihin.

2.4 Inhimillinen pääoma

Inhimillisen pääoman voidaan nähdä kytkevän erityisen vahvalla tavalla hyvinvointivaltion ja talouden tehokkuuden. Ajatus kulkee siten, että sosiaalisten oikeuksien laaja toteutuminen lisää työntekijän tiedollisia, taidollisia, motivoitumiseen liittyviä henkisiä yms. edellytyksiä ja että ne puolestaan ovat talouden tehokkuuden tärkeä selittäjä. Näin

myös valtion toimet sosiaalisten oikeuksien laajentamiseksi voisivat olla samalla tärkeä tekijä talouden tehokkuuden lisäämisessä.

Toisaalta on esitetty myös toisensuuntaisia ajatuskulkuja. Tuloerojen vähentämisen on arveltu heikentävän inhimillistä pääomaa, koska se vie motivaatiota koulutuksen hankkimiselta ja että valtio tukee helposti turhan paljon koulutusta - rahaa haaskataan. Aihe on mutkikas. Sen piirissä on tehty mielenkiintoisia avauksia. Ne avaavat aiempaa syvempiä näkökulmia inhimilliseen pääomaan ja sen taloudellisiin vaikutuksiin.

Uusklassinen talousteoria ei sinänsä selitä talouden kasvua. Niinpä teoriaa on täydennetty ensin ajatuksella, että teknologinen kehitys on se tekijä, joka sysää talouden kasvuun. Myöhempi versio korostaa inhimillistä pääomaa. Inhimillisen pääoman kasvu lisää valmiuksia kehittää ja omaksua uutta teknologiaa. (*Becker* 1964, 1-3; *Lucas* 1988; *Romer* 1990; *Barro* 1992.)

Empiiriset tutkimukset tarjoavat tukea teorialle. Inhimillistä pääomaa on tutkimuksissa yleisimmin mitattu koulutustasolla. Sitä on mitattu myös esimerkiksi terveydentilaa ja perustarpeiden tyydyttämistä kuvaavilla odotettavissa olevan eliniän ja imeväiskuolleisuuden mittareilla. Inhimillisen pääoman korkea taso näyttää tutkimusten mukaan edistävän talouskasvua. Tutkimukset viittaavat siihen, että konvergenssihypoteesi (kasvu on nopeampaa vähemmän kehittyneissä maissa kuin kehittyneimmissä maissa) saa tilastollisesti merkitsevää tukea vain sillä edellytyksellä, että inhimillisen pääoman taso on vähemmän kehittyneessä maassa korkea suhteessa talouden kehittyneisyyteen. (*Barro* 1992; *Barro and Lee* 1994; *Moon and Dixon* 1992; *Hansson and Henrekson* 1994, 32-34.) Usein esitettyinä esimerkkeinä ovat Etelä-Korea, Taiwan, Singapore ja Hong Kong. Niissä yleisen koulutustason ja perustarpeiden tyydyttämisen tason korkeus verrattuna muihin saman taloudellisen kehittyneisyystason maihin on kytkeytynyt poikkeuksellisen nopeaan talouskasvuun. (Esim. *Moon and Dixon* 1992, 194; *Katz* 1992, 222.)

Inhimillisen pääoman käsite (human capital) muodosti koulukunnan 1960-luvun alussa. Sen lähtökohta oli edellä kuvattu teoria inhimillisestä pääomasta talouskasvun selittäjänä. Koulukunnan piirissä syntynyttä kirjallisuutta on hallinnut kysymys palkkaeroista koulutuksen ja iän mukaan. Yksilön ajatellaan investoivan koulutukseen, harjoitteluun, terveyteen jne. Diskontattuja tulevaisuuden nettohyötyjä (investointien johdosta kohonnutta palkkaa) verrataan investointien suoriin ja epäsuoriin kustannuksiin. (*Asplund* 1991, 1-6; *Asplund* 1993.)

Ajattelusta päädytään helposti hyvinvointivaltion purkamiseen. Tuloerojen supistaminen solidaarisin työmarkkinaratkaisuin tai tulonsiirroin hyvätuloisilta huonotuloisille merkitsee yksilölle vähenevää intressiä sijoittaa omaan inhimilliseen pääomaan. Seurauksena on sijoitusten väheneminen ja talouskasvun heikkeneminen. (*Hansson and Henrekson* 1994, 33-34.) Valtio voi kompensoida vaikutusta tukemalla koulutusta. Mutta esimerkiksi yksi koulukunnan oppi-isistä, *T.W. Schultz*, arvelee koulutuksen julkisen tuen USA:ssa johtavan koulutuksellisiin yli-investointeihin kokonaistalouden näkökulmasta. Julkisen tuen houkuttelemana yksilöt hankkivat enemmän koulutusta kuin olisi tuottavuuden kannalta järkevää (*Schultz* 1963).

Ajatus sisältää sen, että koulutustuki - sen lisäksi, että se ylikompensoi tulojen tasaamisen koulutusinvestointeja supistavan vaikutuksen - ylittää myös ulkoisvaikutuksista saatavan hyödyn. Esimerkki ulkoisvaikutuksesta on yksilön saaman koulutuksen (korvaukseton) siirtyminen työyhteisön tai muun yhteisön toisten jäsenten hyödyksi heidän saadessaan inhimillistä pääomaa ollessaan vuorovaikutuksessa koulutetun yksilön kanssa (*Mincer* 1965).

Toinen, viime vuosina laajenevaa huomiota saanut näkökulma, korostaa inhimillisen pääoman moniulotteisuutta, rakenteellisia kytkentöjä ja ulkoisvaikutuksia. Lisääntyneen inhimillisen pääoman nähdään esimerkiksi alentavan syntyvyyttä ja siihen liittyen lisäävän koulutus- ja muita inhimilliseen pääomaan kohdistuvia investointeja lasta kohti. Tuloksena on talouskasvua kiihdyttävä vaikutus.

Laajentunutkaan näkökulma inhimilliseen pääomaan ei välttämättä korosta tai edes käsittele valtion toimia. Ajatus voi kulkea seuraavasti. Inhimillisen pääoman kasvu lisää tuottavuutta ja tuloja. Kun

tuottavuuden lisäys lastenhoidossa on hitaampaa kuin tavaroiden ja inhimillisen pääoman tuotannossa, kasvavat lastenhoidon suhteelliset aikakustannukset. Niin perhe motivoituu vähentämään syntyvyyttä ja lisäämään sijoituksia inhimilliseen pääomaan lasta kohti. (*Barro* 1992, 208.)

Toisaalta laajaa näkökulmaa inhimilliseen pääomaan on myös käytetty hyvinvointivaltion taloudellisena argumenttina. Inhimillisen pääoman kehitystä kannattaa tukea. (*Gintis and Bowles* 1982, 341342; *Romer* 1990, 99.) Luokkayhteiskunnassa alaluokan kykyjä jää käyttämättä. Hyvinvointiyhteiskunta saa niitä käyttöön purkaessaan luokkajakoa. (*Myrdal* 1960, part 1.) Inhimillinen pääoma ei ole vain tietoja vaan laaja valikoima erilaisia inhimillisiä ominaisuuksia. Niiden laajuutta kuvastaa esimerkiksi työhönotossa sovelletut menetelmät. Inhimillinen pääoma vaikuttaa työvoiman kysyntään ja tuotannon rakenteeseen. Niinpä vaikuttamalla koulutukseen voidaan vaikuttaa tulevan yhteiskunnan luokkajakoon. (*Tinbergen* 1975, 59-156; *Katz* 1993, 222-223.)

Tutkimukset viittaavat moninaisiin ulkoisvaikutuksiin. Ne tarjoavat esimerkiksi tukea sille, että asuinalue vaikuttaa inhimillisen pääoman karttumiseen ja työkykyyn. Kun Chicagon vuokraslummien perheet uudelleensijoitettiin sattumanvaraisesti joko keskustaan tai paremmin toimeentulevien asuttamiin esikaupunkeihin, esikaupunkeihin sijoitettujen työkyky ilmeni paremmaksi kuin keskustaan sijoitettujen (*Katz* 1993, 221-222.).

Kysymys inhimillisestä pääomasta voidaan viedä vielä syvemmälle välillisiin, pitkävaikutteisiin ja rakenteellisiin kysymyksiin. Jotkut taloustutkijat toteavatkin, että tutkimustyö inhimillisen pääoman vaikutuksista talouskasvuun on vasta alussa (*Barro* 1993, 213; *Katz* 1993, 217-218). Voidaan kysyä, missä määrin ja miten valtion toimet koulutustason korottamiseksi, luokkajakojen vähentämiseksi, lasten päivähoidon parantamiseksi yms. vaikuttavat kehittämällä paitsi kohteena olevaa yksilöä myös koko kulttuuria ja saattavat siten välittömästi ja välillisesti edistää luovuutta, motivaatiota eli henkistä ja myös fyysistä työkykyä. (Vrt. esim. *SOU* 1992, 130.)

Toisaalta samojen toimenpiteiden voidaan arvella syövän työmoraalia, synnyttävän uusavuttomuutta, korkeiden verojen purkavan perinteistä rehellisyyden pääomaa, avustusten ja verojen pakottavan yhä laajempaan valvontaan jne. (*Lindbeck* 1993, 5-6). Molemmat vaikutukset saattavat olla kauaskantoisia. Kysymys on sukupolvista. Empiiriset mittaukset saattavat siten edellyttää vaikkapa sadan vuoden viivettä valtion toimenpiteen ja tuloksen välillä

2.5 Paternalismi

Jos valtio puuttuu tavalla tai toisella kotitalouden ratkaisuihin - eikä puuttumista voida perustella esimerkiksi ulkoisvaikutuksilla - se on uusklassisen talousteorian mukaan paternalismia. Valtio kuvittelee tietävänsä kotitaloutta paremmin, miten kotitalouden pitää toimia. Uusklassinen talousteoria ei suinkaan "torju" paternalismia. Sitä saatetaan käsitellä luontevana osana talouden toimintaa, kun se ilmenee esimerkiksi pakollisena sairaus- tai liikennevakuutuksena. Pakollisuus torjuu vapaamatkustajan ongelmaa. Joku joutuu kuitenkin maksamaan sairauskulut tai liikenteessä aiheutetut vahingot. Mutta esimerkiksi koulutuksen osalta vallitsevana ajatuksena on, että markkinoilla vapaasti määräytyvät palkkaerot osoittavat, paljonko yksilön kannattaa sijoittaa koulutukseensa. Kotitalouksien oletetaan tekevän elinikäisiä hyötylaskelmia kaikkien jäsentensä puolesta. Laskelmien oletetaan johtavan sekä yksilön että kokonaistalouden kannalta oikeisiin ratkaisuihin

Uusklassisen talousteorian näkökulmasta valtion puuttumista koulutukseen voidaan perustella ensisijassa sillä, että se kompensoi valtion tulontasaustoimien koulutusinvestointeja supistavaa vaikutusta. Perusteluksi kelpaavat myös koulutuksen ulkoisvaikutukset. Koulutus hyödyttää esimerkiksi työ- tai asuinyhteisön muita jäseniä. Sen sijaan muita kotitalouden jäseniä hyödyttävää vaikutusta ei pidetä ulkoisvaikutuksena, vaan se oletetaan otettavan huomioon jo kotitalouden laskelmissa. Valtion puuttumista koulutukseen voidaan uusklassisen teoretisoinnin piirissä perustella edelleen sillä, että korkea koulutustaso vähentää tuloeroja, mitä voidaan sinänsä pitää tavoittelemisen arvoisena. Vielä valtion puuttumista koulutukseen voidaan perustella

kansallisella ylpeydellä ja menestyksellä, jolloin perustelu liikkuu paternalismin ja ulkoisvaikutuksen välimaastossa. Sen sijaan kotitalouksien "likinäköisyyttä" eli sitä, että kotitaloudet eivät näe tai ota huomioon jäsentensä pitkän aikavälin etuja, ei juurikaan käytetä mahdollisen valtion puuttumisen perusteluna. Likinäköisyyden ongelman suhteen korostetaan oikeiden laskelmien tekemistä kotitalouksien jäsenten koulutuksen kustannuksista ja koulutuksen pitkän aikavälin hyödyistä. (Ks. esim. *Mincer* 1965; *Katz* 1992; *Barr* 1992, 748.)

Uusklassisen talousteoretisoinnin idealistinen luottamus kotitalouksien rationaalisuuteen sekä sen valtioon kytkeytyvä paternalismin käsite tulevat erityisen arveluttavaan valoon lasten ja naisten suhteen. Tekevätkö kaikki vanhemmat oikeita koulutuslaskemia lastensa puolesta? Saavatko vanhemmat niitä toteutumaan? Ovatko vanhemmat valmiita uhraamaan oikeiden laskelmien mukaisesti lastensa koulutukseen? Epätyydyttävät vastaukset sellaisiin kysymyksiin ovat osaltaan johtaneet oppivelvollisuuteen ja ilmaiseen peruskoulutukseen.

Voidaan väittää, että talousteorian paternalismikäsitys on yksisilmäinen. Kyse on oikeastaan paternalismin valinnasta. Lapsi välttää vanhempiensa paternalismin, kun valtio turvaa lapselle hänen tulevaisuutensa kannalta tarpeellisen peruskoulutuksen. Valtiopaternalismi turvaa lapsen etua vanhempien paternalismia vastaan.

Keskustelua käydään myös hyvinvointivaltiolle esitetystä vaatimuksesta helpottaa molempien vanhempien mahdollisuutta kodin ulkopuoliseen työhön. Assar Lindbeck kutsuu pyrkimystä paternalistiseksi, koska se "sisältää ajatuksen, ettei perhe ymmärrä omaa etuaan, kun se päättää, että vaimon pitäisi jäädä kotiin hoitamaan perheen omia pieniä lapsia" (*Lindbeck* 1993, 23). Toisaalta voidaan esittää, että pyrkimys helpottaa molempien vanhempien työssäkäyntiä kodin ulkopuolella purkaa yhteiskunnassa vallitsevaa miespaternalismia sitoa nainen lieden ääreen.

Sekä lasten että naisten tapauksessa voidaan epäilemättä puhua valtiopaternalismista. Sosiaaliset oikeudet eli hyvinvointivaltio sisältävät paternalistisen aspektin suojatessaan lapsia ja naisia toisenlaiselta paternalismilta. Molemmissa tapauksissa kyse saattaa myös olla ulkoisvaikutuksista. Lasten osalta kyse on inhimillisen pääoman kartuttamisesta, joka saattaa jäädä kokonaistalouden kannalta vajaaksi ilman valtion toimenpiteitä. Myös naisten osalta kyse on inhimillisestä pääomasta ja sen käytöstä, joka saattaa jäädä kokonaistalouden kannalta vajaaksi ilman valtion toimia. Uusklassisella talousteorialla on taipumus ohittaa sellaiset ulkoisvaikutukset. Niiden huomioonottaminen edellyttäisi, että talousteorian piirissä omaksuttaisiin uudella tavalla yksilökeskeinen käsitys yksilön ja yhteisön suhteissa.

2.6 Talousteorian vastaus

Talousteorian mukaan valtion toimilla sosiaalisten oikeuksien toteuttamiseksi on talouden tehokkuutta haittaavia vaikutuksia. Okun ilmaisi asian nasevasti: "... raha rikkailta köyhille on kannettava vuotavassa ämpärissä" (*Okun* 1975, 91). Toisaalta talousteorian mukaan valtion toimilla sosiaalisten oikeuksien toteuttamiseksi on talouden tehokkuutta edistäviä vaikutuksia. Niinpä Korpi lisäsi nokkelasti: vuotava ämpäri on "... talouden tehokkuutta ja kasvua edistävä kastelujärjestelmä" (*Korpi* 1985, 100) .

Kumpi tekijä on voimaakkaampi? Kumpi lisää enemmän talouden tehokkuutta, sosiaalisten oikeuksien laajentaminen vai supistaminen? Siihen nykyisellä talousteorialla ei ole vastausta. Uskottavaa vastausta voidaan hakea empiirisistä eri tavalla toimivien maiden vertailuista. (*Henrekson et.al.* 1994, 45-46.)

3 Empiirisiä tutkimustuloksia

3.1 Menetelmäongelmia

Empiiriset tutkimukset hyvinvointivaltion ja talouskasvun välisestä suhteesta keskittyvät maitten väliseen vertailuun. Ideaalina on kokeilu, jossa esimerkiksi Suomen osalta voitaisiin kokeilla, miten sosiaalisten oikeuksien nykyistä suppeampi ja laajempi toteuttaminen vaikuttaa talouskasvuun. Siten edullisinta olisi vertailla kokoelmaa Suomea muistuttavia maita, jotka poikkeavat tuntuvasti vain sosiaa-

listen oikeuksien laajuutta koskevien valtion toimien suhteen. Sellaista kokoelmaa ei ole.

Ongelmaa lievitetään pyrkimällä ottamaan huomioon vertailua arvattavasti häiritsevien tekijöiden vaikutusta. Esimerkiksi erot taloudellisessa kehittyneisyydessä saattavat häiritä. Vertailussa saattaa esimerkiksi aluksi näyttää siltä, että laaja hyvinvointivaltio (mittarina esimerkiksi valtion sosiaali-, terveys- ja koulutusmenojen osuus bkt:sta) vaikuttaa vähentävästi talouden tehokkuuteen (mittarina esimerkiksi bkt:n reaalinen kasvuprosentti henkeä kohti). Saattaa kuitenkin olla niin, että myös talouden kehittyneisyys (mittarina esimerkiksi bkt henkeä kohti) selittää talouden tehokkuutta esimerkiksi siten, että mitä kehittyneempi talous sitä hitaampi kasvu. Kun vertailussa sitten otetaan huomioon taloudellisen kehittyneisyyden vaikutus, saattaa ilmetä, ettei hyvinvointivaltion laajuudella enää olekaan vaikutusta talouden tehokkuuteen. Ensimmäisessä vertailussa ilmennyt laajan hyvinvointivaltion talouskasvua hidastava vaikutus johtuikin siitä, että kehittyneemmissä maissa on sekä keskimäärin laajempi hyvinvointivaltio että keskimäärin hitaampi kasvu. Tehokkuuserot selittyvätkin nyt talouden kehittyneisyydellä eikä hyvinvointivaltion laajuudella. Häiritsevien tekijöiden ottaminen huomioon ei kuitenkaan poista kaikkia ongelmia.

Jokainen vertailuissa ilmenneistä vaikutussuhteista poikkeava maa on todellinen ongelma. Esimerkiksi OECD-maita löytyy joka lähtöön. Sekä laajan että suppean hyvinvointivaltion maissa on sekä hitaan että nopean kasvun maita. Pyrkimys ottaa huomioon vertailua häiritseviä tekijöitä ei onnistu kokonaisuudessaan. Parhaimmillaankin jäljelle jää paljon selittämättömiä eroja (vrt. *Levine and Renelt* 1992).

Jos maat ovat keskenään hyvin erilaisia, voivat hyvin johdonmukaisetkin vaikutussuhteet olla hyvin harhaanjohtavia, sillä ehkä ei ole voitu (tietoja ei ole saatavissa) tai osattu ottaa huomioon oikeita häiritseviä tekijöitä. Johdonmukaisuus saattaakin olla näennäistä. Kysymys viiveistä havainnollistaa tietojen saannin ja käyttämisen ongelmaa. Edellä esitetystä inhimillisen pääoman pohdinnasta voidaan päätellä, että valtion toimet sosiaalisten oikeuksien laajentamiseksi voivat vaikuttaa täysin mitoin talouskasvuun vaikkapa sadan vuoden kuluttua!

Ongelmana voi olla vielä erojen puute. Esimerkiksi kaikissa OECD-maissa julkisen sektorin osuus bkt:sta on noussut vähintään kolmanneksen vuosina 1960-1992 (*Henrekson et.al.* 1994, 41). On siis ilmeistä, että käytettävissä ei ole yhtään kelvollista vertailutietoa sosiaalisten oikeuksien laajenemiskehityksen pysäyttämisestä tai purkamisesta. Kuitenkin sellaisilla muutoksilla ja niihin liittyvillä ihmisten odotuksilla voi olla olennainen vaikutus talouden tehokkuuteen

Myös hyvinvointivaltion käsite itsessään on paha ongelma. Vertailevissa tutkimuksissa käytetään talouskasvun selittäjänä useimmiten valtion kulutusmenojen tai valtion kokonaismenojen osuutta bkt:sta tai veroastetta (*Henrekson et.al* 1994, 48; *Agell et.al.* 1994, 378-382). Sellainen määrittely on kaukana tässä omaksutusta hyvinvointivaltion määrittelystä. Mahdollisissa valtion menojen jaotteluissa on usein pyrkimyksenä jakaa kokonaismenot toisaalta tuotannollisiin menoihin ja toisaalta kulutukseen. Edelliseen kuuluvat suuri julkisista investoinneista mutta myös valtion palveluja (infrastruktuuri, järjestyksenpito omistusoikeuksien suojelemiseksi jne.) ja jälkimmäiseen suuri osa valtion kulutusmenoista. (*Barro* 1990, 122-123.)

Jaottelut siis vaihtelevat. Jotkut ryhmittävät koulutuksen ja armeijan menot kulutukseen, jotkut tuotannollisiin menoihin. Jotkut kulutusmenoja käyttävät sulkevat pois tulonsiirrot. Barro pohdiskelee, mihin poliisi pitäisi sijoittaa. (*Henrekson et.al.* 1994,48; *Barro* 1990, 122-123.) Em. määritelmät eivät sovi hyvin tämän artikkelin kysymyksen asetteluun. Valtion toimet sosiaalisten oikeuksien toteuttamiseksi ovat sekä kulutusmenoja että inhimillisen pääoman käsitteen kautta tuotannollisia menoja. Kulutusmenoihin sisältyy hyvin paljon sellaista, joka ei ole sosiaalisten oikeuksien toteuttamista. Toisaalta jotkut pääomamenot voidaan lukea sosiaalisia oikeuksia toteuttaviksi.

Lähimpänä tämän artikkelin käsitettä voisi olla valtion sosiaali-, terveys- ja koulutusmenot, joskin sekin sekä sulkee pois asiaan kuuluvia että sisällyttää asiaan kuulumattomia menoja. Sosiaali- ja koulutusmenojen erillisvaikutusta on tutkittu monissa tutki-

muksissa.

Tietojen vertailukelpoisuuden ongelmat kärjistyvät valtion hyvinvointimenojen mittaamisessa. Miten sosiaalivakuutusmenoja rahastoidaan, ovatko tulonsiirrot verotettavaa tuloa, kuinka terveydenhuolto rahoitetaan, miten väestörakenne vaikuttaa? Kansalliset ratkaisut vaihtelevat suuresti. Vertailun ongelmia kuvaa Ruotsia koskeva vertailu. Yleensä Ruotsi sijoittuu ensimmäiselle sijalle, kun OECD-maat pannaan järjestykseen julkisen sektorin suhteellisen koon mukaan. Kun ruotsalaisessa tutkimuksessa kuitenkin tarkennettiin vertailua pyrkien poistamaan määrittelyjen erilaisuuksien vaikutuksia, putosi Ruotsi kolmannelle sijalle (*Henrekson et.al.* 1994, 50.).

Tutkimuksissa on mitattu selitettävänä muuttujana sekä bkt:n että tuottavuuden kasvuvauhtia. Kumpikaan ei ole ongelmaton talouden tehokkuuden mittari, mutta keskinäinen ero ei ole suuri (*Hansson and Henrekson* 1993). Kasvu mitataan yleensä reaalisina prosentteina bkt:sta henkeä kohti. Korpi esittää painavia perusteluja absoluuttisten reaalisten henkeä kohti laskettujen kasvulukujen vertailemiselle. Niitä käytettäessä tulokset muuttuvat melkoisesti. (*Korpi* 1992, 23-39.)

Julkisen sektorin mittaaminen kansantulotilastossa on ongelmallista. Julkista tuotantoa ei mitata markkinahintaan vaan tuotantokustannuksina. Osittain korjaavia laskelmia on tehty (*Koskela* ja *Viren* 1990; *Hansson and Henrekson* 1993). Niiden tulokset eivät muuta yleistä kuvaa. Toisaalta ruotsalaiset tutkimustulokset julkisen sektorin tuottavuuskehityksestä osoittavat, että korjaavien laskelmien perusteet ovat hämärät. Tulokset osoittavat julkisen sektorin alenevaa tuottavuutta, mutta on myös tietoja tuottavuuden kääntymisestä kasvuun (*Henrekson et.al.* 1994, 44).

Kotitalouksissa tuotettua tuotantoa siirtyy julkiseen sektoriin hyvinvointivaltion laajetessa. Samalla se siirtyy kansantulotilaston ulkopuolelta tilaston piiriin paisuttaen siten mitattua talouskasvua. Tällaista on esimerkiksi lasten päivähoito ja vanhusten hoito. Toisaalta tuotantoa on siirtynyt kotitalouksista myös yksityisen sektorin ja siten kansantulotilaston piiriin. (*Taimio* 1991, 104-107.) Asian suurta merkitystä kuvaa se, että arviot kotitaloustuotannosta Suomessa vaihtelevat välillä 15-40 prosenttia tilastoidusta bkt:sta (*Taimio* 1991, 82).

On johdonmukaista ajatella, että laajan hyvinvointivaltion maissa julkiselle sektorille pesiytyy tuotantoa, jossa tuottavuuskehitys on keskimääräistä alhaisempaa (lasten päivähoito, vanhusten hoito yms.) ja että suuri osa tätä tuotantoa pysyy suppean julkisen sektorin maissa kotitalouden piirissä kansantulotilaston ulkopuolella. Siten julkisen sektorin kasvuvaiheen jälkeen kyseinen tekijä saattaa heikentää laajan julkisen sektorin maiden kasvulukuja.

3.2 Tutkimustuloksia

Tämän artikkelin lähdekirjallisuudessa selostetaan tai referoidaan yli kahtakymmentä vertailevaa tutkimusta valtion menojen bkt osuuden ja talouskasvun yhteydestä (*Agell et.al.* 1994; *Barro* 1990, 1991 ja 1992; *Barro and Lee* 1994; *Hansson and Henrekson* 1993 ja 1994; *Henrekson et.al.* 1994; *Korpi* 1985 ja 1992; *Koskela ja Viren* 1990; *Levine and Renelt* 1992; *Ram* 1986). Aineiston arvoa lisää se, että myös yhteenvedoista on käyty kriittistä keskustelua (*Levine and Renelt* 1992; *Korpi* 1992 [sisältää usean kirjoittajan debatin]; *Agell et.al.* 1994).

Monissa tutkimuksissa otettiin huomioon vertailua häiritsevänä tekijänä vertailtavien maiden taloudellisen kehittyneisyyden vaikutus (bkt asukasta kohti lähtövuonna). Joissakin tutkimuksissa tutkittiin hyvinvointivaltion laajuuden ja talouskasvun yhteyttä siten, että otettiin huomioon lisäksi häiritsevinä tekijöinä väestörakenteen, poliittisen vakauden, vapausoikeuksien toteutumisen, markkinoiden puutteellisuuksien, inhimillisen pääoman, investointien osuuden, ulkomaankaupan, velkaantumisen, inflaation ja rahapolitiikan sekä valuuttahäiriöiden vaikutukset. Joissakin vertailtiin vain OECD-maita, joissakin eriteltiin OECD-maat ja kehitysmaat. Aineistot lähtövuodet vaihtelevat välillä 1951-1975 ja päätevuodet välillä 1972-1989.

Runsaat kymmenen tutkimusta toteaa laajan julkisen sektorin mitattuna kulutusmenojen tai kokonaismenojen osuutena bkt:sta tai veroasteena

aiheuttavan hidasta kasvua. Vaikutus todettiin tilastollisesti merkitseväksi. Vajaa kymmenen ei löydä merkitsevää yhteyttä. Pari löytää merkitsevän päinvastaisen yhteyden.

Valtion investointien ja tuotannollisten palvelujen korkean bkt-osuuden on todettu useimmiten liittyvän nopeaan kasvuun, mutta yhteys ei ole ollut tilastollisesti merkitsevä. Koulutusmenojen korkean osuuden on havaittu aiheuttavan nopeaa kasvua, joskin joissakin tutkimuksissa yhteys ei ole merkitsevä. Tulonsiirtojen ja sosiaalimenojen korkea osuus liittyy useimmiten - joko merkitsevästi tai ei - hitaaseen kasvuun, mutta päinvastaisia tilastollisesti merkitseviäkin yhteyksiä on havaittu.

Tämän artikkelin kannalta osoittautui lopulta kiintoisimmaksi *Levinen ja Reneltin* (1992) tutkimus. He tutkivat talouskasvua laajan analyysin avulla. Heidän lähtökohtanaan olivat useissa aiemmissa tutkimuksissa käytetyt aineistot ja päättelyt, joten tutkimusta voidaan pitää myös aiempien tutkimusten kriittisenä arviointina. Levine ja Renelt ottivat huomioon ryhmittäin kaikki edellä mainitut häiritsevät tekijät (talouden kehittyneisyys, väestörakenne, poliittinen vakaus jne.) kuvaavia lukuisia muuttujia. Hyvinvointivaltion laajuutta kuvaavia muuttujia olivat valtion kaikkien menojen osuus, kulutusmenojen osuus, kulutusmenojen osuus ilman puolustusta ja koulutusta, pääoma-, puolustus- ja koulutusmenojen osuus kukin erikseen, sosiaaliturvamaksujen osuus sekä verotuksen osuus bkt:sta. Tutkimuksen aineisto (perustana maailmanpankin ja kansainvälisen valuuttarahaston tiedot) oli 119 maan (öljyn vientiin nojaavat maat poistettiin) tiedot vuosilta 1960-1989 ja 1974-1989. Valitettavasti OECD-maita ei tarkasteltu erikseen.

Yksikään hyvinvointivaltion laajuutta kuvannut muuttuja ei osoittautunut kestäväksi (robust) talouskasvun selittäjäksi. Kestävällä tarkoitetaan sitä, että hyvinvointivaltion laajuuden vaikutus talouskasvuun olisi ollut merkitsevä kaikissa kokeilluissa tutkimusasetelmissa eli häiritsevät selittävät tekijät eivät olisi mitätöineet hyvinvointivaltion laajuuden vaikutusta talouskasvuun. Ainoa nopeaan talouskasvuun yksinään kestävästi vaikuttanut tekijä oli investointien korkea osuus bkt:sta (ulkomaankaupan ja vienin edistämistä kuvanneet muuttujat liittyivät myös nopeaan kasvuun, jos investointien osuuden vaikutusta ei otettu huomioon). Hypoteesi konvergenssista sai ehdollista tukea eli bkt:n alhainen lähtötaso liittyi nopeaan kasvuun, jos otettiin huomioon inhimillisen pääoman taso lähtötasolla. Nopea kasvu edellytti suhteellisen korkeata inhimillisen pääoman tasoa. Tämäkin yhteys menetti tilastollisen merkitsevyytensä, kun vertailujakso oli 1960-1989 sijasta 1974-1989. Samaan viittaa Hanssonin ja Henreksonin tutkimustulos (1994), jonka mukaan merkitsevä perässä tulijan etu on hävinnyt OECD-maiden avoimella sektorilla.

4 Johtopäätös

Tässä artikkelissa tarkasteltiin ensin voidaanko uusklassisen talousteorian pohjalta päätellä, miten hyvinvointivaltion purkaminen tai laajentaminen vaikuttaa talouden tehokkuuteen. Teoria ei antanut kysymykseen vastausta, joten seuraavaksi tarkastelun kohteena olivat kansantalouksia vertailevat empiiriset tutkimustulokset. Johtopäätös empiirisistä tutkimustuloksista ja niihin liittyvistä menetelmäongelmista on selkeä. Ne eivät anna uskottavaa vastausta.

Taloustieteellä ei siis ole yksiselitteistä vastausta hyvinvointivaltion laajuuden vaikutuksesta talouskasvuun. Tarkemmin sanoen taloustiede ei anna uskottavaa vastausta siihen kysymykseen, miten hyvinvointivaltion laajentaminen eli valtion toimet sosiaalisten oikeuksien laajentamiseksi tai hyvinvointivaltion purkaminen eli valtion vetäytyminen sosiaalisten oikeuksien toteuttamisesta vaikuttavat kokonaistalouden tehokkuuteen Ehdotusta hyvinvointivaltion laajentamiseksi tai purkamiseksi ei siis voi perustella talouskasvulla. Yleinen kysymys hyvinvointivaltion laajentamisesta tai purkamisesta on ratkaistava muilla perusteilla.

Taloustieteellä saattaa olla suhteellisen uskottavaa ja mielenkiintoista sanottavaa siitä, miten hyvinvointivaltiota tulisi kokonaistaloudellisen tehokkuuden kannalta laajentaa, muuttaa tai purkaa. Kokonaistaloudellista tehokkuutta selittävissä maittaisissa vertailuissa - ja siten vertailujen edellyttämässä teoreettisessa kehittelyssä - saattaisi olla hyödylli-

sempää pureutua konkreettisten talouspoliittistentoimenpidevalikoimien muodostamien vaihtoehtoisten kokonaisuuksien eli regiimien kuin yksittäisten selittävien tekijöiden vertailuun, vaikka yksittäinen tekijä olisi niinkin laaja kuin hyvinvointivaltion laajuus. Toimenpidevalikoima sitoisi yhteen talous- ja yhteiskuntapoliittisia linjavalintoja.

Kirjallisuus

Agell, Jonas, Lind, Thomas och Ohlsson, Henry (1994): Tillväxt och offentlig sektor. *Ekonomisk Debatt, vol. 22,* 373-385, 4/1994.

Asplund, Rita (1993a): Eduation, Human Capital and Economic Growth. A Survey of Theories and Empirical Evidence with Special Reference to Finland. Helsinki: *The Research Institute of the Finnish Economy, Series B 71.*

Asplund, Rita (1993b): Essays on Human Capital and Earnings in Finland. Helsinki: *The Research Institute of the Finnish Economy, Series A 18.*

Atkinson, Anthony B. and Stiglitz, Joseph E. (1980): *Lectures on Public Economics.* London: McGraw-Hill.

Barr, Nicolas (1982): Economic Theory and the Welfare State: A Survey and Interpretation. *Journal of Economic Literature, vol. 30,* 741-803, June 1992.

Barro, Robert J (1990).: Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth. *Journal of Political Economy, vol. 98,* 103-125, 5/1990.

Barro, Robert J. (1991): Economic Growth in a Cross Section of Countries. *Quarterly Journal of Economics, vol. 106,* 2/1991.

Barro, Robert J. (1992): *Human Capital and Economic Growth.* Teoksessa *Policies for Long-Run Economic Growth.* Kansas City: A Symposium Sponsored By The Federal Reserve Bank of Kansas City 1992.

Barro, Robert J. and Lee, Jong-Wha (1994): Losers and Winners in Economic Growth. Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1993, *Supplement to the World Bank Economic Review and the World Bank Research Observer,* 267-298, 1994.

Becker, Gary S. (1964).: *Human Capital. A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education.* New York and London: Columbia University Press.

Doyal, Len & Gough, Ian (1991): *A Theory of Human Need.* London: MacMillan.

Gintis, Herbert and Bowles, Samuel (1982): The Welfare State and LongTerm Economic Growth: Marxian, Neoclassical, and Keynesian Approaches. *The American Economic Review,* vol. 72, 341-345, 2/1982.

Hansson, Pär and Henrekson, Magnus (1993): A New Framework for Testingthe Effect of Government Spending on Growth and Productivity. Stockholm: *Trade Union Institute for Economic Research,* No. 110, 1993.

Hansson, Pär and Henrekson, Magnus (1994): Catching up, Social Capability, Government Size and Economic Growth. Stockholm: *Trade Union Institute for Economic Research, Working paper No. 113,* 1994

Hellsten, Katri (1993): Vaivaishoidosta hyvinvointivaltion kriisiin. Helsinki: *University of Helsinki, Department of Social Policy, Research RePorts 2/1993.*

Henrekson, Magnus & Hultkrantz, Lars & Ståhl, Ingemar & Söderström, Hans Tson & Söderstöm, Lars (1994): *Välfärdsland i ofärdstid.* Konjunkturrådets rapport. Stockholm: SNS Förlag.

Ilmakunnas, Seija (1992): Income Taxation, Hours Restriction and Labour Supply. *Helsinki: Työväen Taloudellisen Tutkimuslaitoksen tutkimusselosteita* No. 113, 1992.

Inman, Robert P. (1987): *Markets, Governments and the 'New' Political Economy.* Teoksessa Alan J. Auerbach and Martin S. Feldstein (eds.): *Handbook of Public Economics, vol. 2.* Amsterdam: North Holland, 1987.

Kangas, Olli (1991): Sosiaalisten oikeuksien kehittyminen eräissä OECD-maissa 1930-1985. *sosiaalipolitiikka, vol. 16, 51-75, 1991.*

Kangas, Olli ja Kosonen, Pekka (1992): *Eurooppa integroituu - entä hyvinvointivaltio?* Teoksessa

Pekka Kosonen (toim.): *Euroopan integraatio, työmarkkinat ja hyvinvointivaltio.* Helsinki: Gaudeamus.

Katz, Lawrence F. (1992): *Commentary: Human Capital and Economic Growth.* Teoksessa *Policies for Long-Run Economic Growth.* Kansas City: A Symposium Sponsored By The Federal Reserve Bank of Kansas City.

Korpi, Walter (1985): Economic Growth and the Welfare System: Leaky Bucket or Irrigation System. *European Sociological Review, vol. 1,* 97-118, 2/1985.

Korpi, Walter (1992): *Halkar Sverige efter?* Sveriges ekonomiska tilväxt 1820-1990 i jämförande belysning. Stockholm: Carlsson Bokförslag.

Koskela, Erkki ja Viren, Matti (1990): Government Size and Economic Growth: Some Evidence from a Market Price Approach. Helsinki: *Bank of Finland Discussion Papers 12/1990.*

Kuismanen, Mika (1993): Progressiivisen tuloverotuksen vaikutus miesten työn tarjontaan. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, *Vatt-tutkimuksia 14, 1993.*

Kuusi, Pekka (1961): *60-luvun sosiaalipolitiikka.* Sosiaalipoliittisen yhdistyksen julkaisuja 6. Helsinki: Werner Söderstöm Osakeyhtiö.

Levine, Ross and Renelt, David (1992): A Sensitivity Analysis of CrossCountry Growth Regressions. *The American Economic Review, vol. 82,* 942-963, 4/1992.

Lindbeck, Asser (1993): Overshooting, Reform and Retreat of the Welfare State. Tinbergen Lecture 1.10.1993. Stockholm: *Seminar Paper No. 552, Stockholm University, Institute for International Economic Studies,* 1993.

Lucas, Robert E. Jr. (1988): On the Mechanics of Economic Development. *Journal of Monetary Economics,* vol. 22, 3-42, 3/1988.

Mincer, Jacob (1965): Population; Welfare Programs; Consumer Economics. *The American Economic Review, vol. 55,* 637-640, 1965.

Moon, Bruce E. and Dixon, William J. (1992): Basic Needs and Growth Welfare Trade-offs. *International Studies Quarterly, vol. 36,* 191-212, 2/1992.

Mueller, Dennis C. (1989): *Public Choice II.* Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1989.

Myrdal, Gunnar (1960): *Beyond the Welfare State.* New Haven: Yale University Press.

Okun, Arthur M. (1975): *Equality and Efficiency:* The Big Trade-Off. Washington DC: Brookings Institution.

Ram, Rati (1986): Government Size and Economic Growth: A New Framework and Some Evidence from Cross-section and Time-Series Data. *The American Economic Review, vol. 76,* 191-203, 1/1986.

Rao, Bhanoji V.V. (1989): Government Size and Economic Growth: A New Framework and Some Evidence from Cross-section and Time-Series Data: Comment. *The American Economic Review, vol. 79,* 272-280, 1/1989.

Ritakallio, Veli-Matti (1994): Köyhyys Suomessa 1981-1990. *Tutkimus tulonsiirtojen vaikutuksista. Helsinki: Stakes, Tutkimuksia 39,* 1994

Romer, Paul M.(1990): Endogenous Technological Change. *Journal of Political Economy, vol. 98,* 71-102, 5/1990.

Schultz, T.W. (1963): *The Economic Value of Education.* New York and London: Columbia University Press.

SOU (1993): Nya villkor för ekonomi och politik. Stockholm: *Statens offentliga utrednigar 1993:16,* Betänkandet av Ekonomikomissionen, 1993.

Stiglitz, Joseph E. (1988): *Economics of the Public Sector.* New York: W.W.Norton.

Taimio, Hilkka (1991): Kotitaloustuotanto ja taloudellinen kasvu. Helsinki: *Elinkeinoelämän Tutkimuslaitos, Sarja B 74,* 1991.

Tinbergen, Jan (1975): *Income Distribution. Analysis and Policies.* Amsterdam and Oxford: North-Holland Publishing Company.

Uusitalo, Hannu (1988): Muuttuva tulonjako. Hyvinvointivaltion ja yhteiskunnan rakennemuutosten vaikutukset tulonjakoon 1966-1985. Helsinki: *Tilastokeskus, Tutkimuksia 148.*