

Väitöksiä

Instituutioista, uudelleenjaosta ja talouden toiminnasta*

HANNU TANNINEN

KTT

Vaasan yliopisto

Klassisen musgravelaisen lähestymistavan mukaan julkisen sektorin keskeisinä taloudellisinä tehtävinä voidaan pitää resurssien uudelleenjakoa, uudelleenkohdentamista ja talouden vakaudesta huolehtimista. Talouden vakaudesta huolehtiminen on perinteisesti katsottu tapahtuvan julkisten menojen ja tulojen erotuksen säätelyllä. Julkisen talouden menopuolta tarkasteltaessa resurssien kohdentamistehtävä – siis pyrkimys resurssien parempaan kohdentamiseen eri vaihtoehtojen toimenpiteiden välillä – voidaan jakaa julkishyödykkeiden tarjontaan ja meriittihyödykkeiden tarjontaan. Uudelleenjakotehtävää on hoidettu lähinnä sosiaaliturvameinon. Taloustieteen piirissä on perinteisesti oletettu julkisen sektorin näihin tavoitteisiin pyrkivänsä toimivan hyväntahtoisen diktaattorin kaltaisesti maksimoiden koko yhteiskunnan sosiaalista hyvinvointia. Asenne on kuitenkin muuttunut viimeisten kolmen vuosikymmenen aikana huomattavasti kriittisemmäksi. Tämä näkyy niin julkisen sektorin koon kuin julkisen vallan päätöksentekoprosessin osalta: uudem-

man poliittisen taloustieteen parissa julkisen vallan oletetaan koostuvan poliitikoista, jotka itsekkään pyyteellisesti pyrkivät lisäämään julkisia tuloja osin omaksi edukseen. Siten politiikan rooli nähdään talouden toiminnan kannalta sangen negatiivisena: poliitikot omaa uudelleenvalintaansa turvatessaan (so. hyötyään maksimoidessaan) aikaansaavat poliittisia suhdanteita tai »anteliaalla» menopolitiikalla vääristävät talouden resurssien optimaalista kohdentamista.

Suurin kritiikki julkisen sektorin suurta kooka kohtaan perustunee kuitenkin sen rahoittamiseen tarvittavien verojen talouden resurssien kohdentamista vääristävästä vaikutuksesta ja sen myötä syntyväksi väitetystä taloudellisesta tehottomuudesta. Vallitsee oikeudenmukaisuuden ja tehokkuuden välinen (peruuttamaton) riskiriita. Tehokkuuden korostaminen on tyypillistä tälle aikakaudelle ja osin myös markkinavetoisen kilpailuideologian innoittamana kuulee esitettävien vaatimuksia julkisen sektorin suhteellisen koon tai ainakin sen taloudellisen merkityksen pienentämistä. Mikäpä sopisi paremmin yhteen perinteisen neoklassisen taloustie-

* Lectio praecursoria Vaasan yliopistossa 8.4.2000.

teen tradition kanssa, joka katsoo sängen yksioikoisesti verotuksen ja tulonsiirtojen haittaavan talouden toiminnan tehokkuutta ja hidastavan kasvua. Toisaalta tehostomusargumentilla lienee hieman vaikea perustella pohjoismaisten hyvinvointiyhteiskuntien taloudellista menestystä. Tästä perspektiivistä katsottuna ei olekaan kovin yllättävää havaita, että tieteellisesti ei ole osoitettavissa yksikäsitteistä määritelmää julkisen sektorin optimaalisesta koosta.

Yllä luokittelun julkisen sektorin tehtävät vakauden ylläpidoksi eli täystyöllisyydestä huolehtimiseksi, voimavarojen kohdentamiseksi eli allokaatioksi sekä uudelleenjaoksi. Nämä kolme tehtävää eivät ole juuri koskaan toisensa poissulkevia, vaan yleensä vahvasti sidoksissa toisiinsa. Perinteisesti julkiset menot ryhmitellään kulutusmenoihin, sosiaalisiin tulonsiirtoihin, elinkeinotukiin, investointeihin, korkomenoihin ja muihin menoihin. Toisaalta julkiset menot voidaan jaotella funktionaalisesti – siis taloudellisen toiminnan kohteen perusteella – maanpuolustukseen, yleiseen hallintoon ja järjestykseen, koulutusmenoihin, terveystenoihin, sosiaalimenoihin ja muihin menoihin. Näistä maanpuolustukseen sekä yleiseen hallintoon ja järjestykseen käytettyjä menoja kutsutaan jo edellä esilletulleiksi julkishyödykemenoina ja koulutus- ja terveystenoihin meriittihyödykemenoina. Valitettavasti funktionaalinen jaottelu on saatavilla useiden maiden tapauksessa vain julkisten kulutusmenojen osalta. Ylipäätään kansainvälisiä vertalua tehdessä törmäämme erinäisiin mittaus- ja määrittelyongelmiin. Vertailukelpoisen aineiston saaminen edes OECD-maista ei ole itsestäänselvyys. Lisäksi maiden välisissä julkisten menojen vertailuissa on huomioitava, että joissakin tapauksissa julkisen valta käyttää muita politiikkavälineitä julkisten menojen sijasta. Esimerkiksi joissakin maissa lapsiperheitä tuetaan verohelpotuksin,

toisissa maissa lapsiperheitä tuetaan julkisin menoin esimerkiksi lapsilisien muodossa.

Maiden välisissä tarkasteluissa julkisten menojen vertailu tapahtuu yleensä julkisten menojen nimellisinä bruttokansantuoteosuuksina. Koska nimellisillä ja reaalisilla julkisilla menoilla on osoitettu olevan erilainen aikatrendi, voivat menojen nimelliset BKT-osuudet yliarvioida todellista julkisten menojen kehitystä tilanteessa, jossa julkisten menojen hinnat kehittyvät yleistä hintatasoa nopeammin. Edelleen on syytä tiedostaa, että useat julkiset menoerät mitataan niiden tuotantokustannusten perusteella, koska niiden tuotos on joko vaikeasti mitattavissa tai koska tuotokselle ei ole olemassa »järkevää» markkinahintaa. Nämä varaukset on syytä pitää mielessä tarkasteltaessa julkisten menojen ja talouden toiminnan vuorovaikutussuhdetta.

Olen pyrkinyt empiirisesti arvioimaan miten julkisten menojen BKT-osuudet eroavat eri maiden osalta ja voiko näitä eroja selittää yhteiskunnan tiettyjen instituutioiden eroista johtuvina. Taloustieteen teoria antaa meille runsaasti esimerkkejä, jossa julkisten menojen tarjonnalla voidaan vapauttaa yksilöiden käyttäytymistä kahlehtivia insentiivirajoitteita. Siten yksi keskeinen kysymys on: onko meillä ylipäätään perusteita väittää julkisen talouden automaattisesti synnyttävän talouteen tehostomuutta tai ylipäätään heikentävän talouden toimintakykyä.

Perinteinen taloustiede on jättänyt taloudesta vallitsevat institutionaaliset rakenteet suhteellisen vähäiselle huomiolle. Tarkoituksenani on tarkastella instituutioiden ja erityisesti julkisten menojen roolia taloudellisessa kehityksessä. Tarkastelun kohteena ovat tässä yhteydessä ns. sosiaalinen korporatismi ja poliittinen järjestelmä yksinkertaisesta mediaaniäänestäjän teoreemasta käsin. Yhdistävänä tekijänä on julkisten menojen ja niiden rakenteen rooli erilaisten insentiivi- ja tavoiteristiriitaongelmien lievittäjä-

nä. Toisaalta sosiaalisen korporatistisen ominaispiirteisiin liittyy taloustieteen sisällä vallitsevaa suhteellisen kyynistä asennetta positiivisempi näkemys demokraattisen päätöksentekomekanismin mahdollisuuksista. Poliittisen järjestelmän osalta tarkastelu kohdistuu niihin mekanismeihin, joiden perusteella yksilöiden preferensseistä muodostuu demokraattisen päätöksentekomekanismin kautta julkisten menojen määrä ja rakenne sekä edelleen kuinka tämä prosessi vaikuttaa taloudelliseen kehitykseen pitkällä aikavälillä. Siten tarkastelu jakautuu kahtia myös tarkasteltavan horisontin puitteissa. Kun sosiaalinen korporatistisuus on pitkälti keskittynyt lyhyen tähtäimen suhdanneongelmatiikkaan eli taloudellisen toimeliaisuuden pitämiseen korkealla tasolla, niin tulojaon ja kasvun välinen tarkastelu on ennen kaikkea talouden pitkän aikavälin kasvun edellytysten tarkastelua.

Aloitakaamme sosiaalisen korporatistisen ja julkisen sektorin vuorovaikutuksesta. Sosiaalisella korporatistilla tarkoitetaan järjestelmää, jota leimaavat työmarkkinoilla korkea työntekijöiden (ja –antajien) järjestäytyneisyys, keskitetyt palkkaneuvottelut sekä enemmän tai vähemmän muodollinen kolmikantayhteistyö. Perinteinen argumentti sosiaalisen korporatistisuuden puolesta lähtee ajatuksesta, että kattava ammattiliitto havaitsee keskitettyjen palkkaneuvotteluiden yhteydessä korkeista palkkavaatimuksistaan omalle jäsenistölleen syntyvän negatiivisen työllisyysvaikutuksen sekä sitä seuraavasta työttömyydestä koituvat lisäkustannukset. Ylipäätään keskittyneissä palkkaneuvotteluissa kattavan ammattiliiton on väitetty sisäistävän useita erilaisia korkeisiin palkkavaatimuksiin negatiivisesti vaikuttavia ulkoisvaikutuksia. Edelleen sosiaalisen korporatistisuuden tunnuspiirteinä on pidetty suhteellisen pieniä palkkaeroja ja suhteellisen korkeaa palkkaverotusta. Sosia-

lisen korporatistisuuden puitteissa ammattiliittojen on katsottu hyväksyvän korkeamman verotuksen, erityisesti palkkatulojen osalta, koska keskitetty ammattiliitto havaitsee hajautettua liittoa paremmin verotuksen yhteyden verotuksella rahoitettaviin julkishyödykkeisiin. Siten korkean verotuksen aiheuttamat tehokkuushaitat olisivat lievempiä sosiaalisen korporatistisuuden maissa.

Olemassa oleva korporatistisuus ei kuitenkaan ole tähän mennessä eksplisiittisesti tarkastellut julkisten menojen vaikutusta talouden toimintaan. Näkemykseni mukaan juuri korkeisiin veroihin liittyvää tehottomuutta – siis taloudellista käyttäytymistä vääristävää vaikutusta – on sosiaalisen korporatistisuuden maissa pyritty lieventämään yhteiskunnallisten palvelujen tarjonnalla. Siten ei ole yllättävää, että sosiaaliseen korporatistisiin liittyy muita maita korkeampi julkisten menojen – erityisesti hyvinvointipalveluiden – taso. Koko väestöä hyödyntävien hyvinvointipalvelujen ja tulonsiirtojen suuri osuus julkisista menoista näyttäisi puolestaan tukevan *Ezio Tarantellin* 1970-luvun lopulla esittämää hypoteesia ay-liikkeen ja hallituksen välisestä poliittisesta vaihdannasta matalien palkkaneuvotteluiden ja siten korkean työllisyyden saavuttamiseksi. Kyseinen vaihdanta ei kuitenkaan välttämättä johda talouden tehottomuuteen korkeamman palkkaverotuksen seurauksena vähentyneen kokonaistyöllisyyden muodossa, sillä monet julkisista palveluista ovat sinällään tai niihin liittyneiden ehtojen seurauksena työn tarjontaa lisääviä. Voidaankin väittää, että perinteinen näkemys julkisten menojen työvoiman tarjontaa vähentävästä vaikutuksesta ei sellaisenaan päde sosiaalisen korporatistisuuden maissa. Tämän näkemyksen puitteissa ei siis ole yllättävää, että sosiaalisen korporatistisuuden maat ovat perinteisesti olleet korkean työllisyysasteen maita.

Viimeaikoina sosiaalinen korporatistisuus -keskustelu on palannut siinä mielessä juurilleen,

että kysymyksenasettelu kohdistuu jälleen työmarkkinainstituutioiden strategiseen käyttäytymiseen määriteltäessä talouden työttömyys- ja reaali-palkkatulemaa. Nyt tämä tapahtuu tilanteessa, jossa rahapolitiikasta päättää enemmän tai vähemmän itsenäinen keskuspankki inflaatiotavoitteineen. Valitettavasti tämä viimeaikainen suuntaus laiminlyö julkisen sektorin niin perinteisessä stabilisaatiroolissaan kuin edellä mainitsemassani verotuksesta aiheutuvien vääristymien lievittäjänä.

Siirtykäämme nyt esitykseni toiseen hallitteen teemaan: julkisen vallan rooliin matalien tuloerojen ja talouden pitkän aikavälin kasvuvauhdin välillä. 1980-luvun lopulta lähtien on intensiivisesti tutkittu tuloerojen ja taloudellisen kasvun välistä suhdetta. Erityisesti kriittisen tarkastelun kohteeksi on joutunut perinteinen ja varsin yleinen väittämä kasvavien tuloerojen taloudellista kasvua edistävästä vaikutuksesta. Päinvastoin, empiirisessä tutkimuksessa on systemaattisesti havaittu negatiivinen riippuvuus tuloerojen ja kasvun välillä. Omalta osaltani kiinnostuksen kohteena on ollut selitys, jonka mukaan suuret tuloerot johtaisivat poliittisen järjestelmän kautta kasvaneisiin julkisen sektorin uudelleenjakovaatimuksiin ja edelleen uudelleenjaosta hidastuneeseen taloudelliseen kasvuun. Kyseinen selitysketju tunnetaan alan kirjallisuudessa finanssipolitiikkahypoteesina. Vaikka taloudellisen kasvun ja joidenkin julkisten menojen komponenttien välillä näyttäisi vallitsevan epälineaarinen riippuvuus eli aluksi eräiden julkisten menojen kasvattaminen edistää talouden kasvua, mutta tietyn pisteen jälkeen niiden lisäys näyttäisi hidastavan talouden kasvua, koko selitysketjulle – suurista tuloeroista julkisen sektorin suorittamiin tulojen uudelleenjakotoimiin ja niiden vaikutuksesta talouden pitkänaikavälin kasvuvauhdin hidastumiseen – ei löytynyt empiiristä tukea.

On olemassa useita mahdollisia selityksiä sille, miksi aikaisemmissa tutkimuksissa finanssipolitiikkahypoteesille ei ole löytynyt empiiristä tukea. Ensinnäkään mediaaniäänestäjä ei todennäköisesti ole sama henkilö kuin mediaanituloinen, sillä äänestysaktiivisuuden on osoitettu riippuvan henkilön tulotasosta. Toiseksi poliittiseen päätöksentekoon liittyvät instituutiot – esimerkiksi vaalitapa – voivat vaikuttaa siihen miten äänestäjien tahto välittyy valtiovallan harjoittamaan uudelleenjakopolitiikkaan. Kolmanneksi mediaaniäänestäjämalleissa uudelleenjaon oletetaan tapahtuvan rikkailta köyhille, vaikka todellisuudessa suuri osa julkisen sektorin menoista on vakuutusluonteista. Valitettavasti käyttämieni aineistojen puitteissa uudelleenjaon tarkastelu yli elinkaaren eri vaiheiden ei ole mahdollista.

Mediaaniäänestäjän tuloksen mukaan mediaanituloisen ja samalla mediaaniäänestäjän mieltymykset ratkaisisivat tulojen uudelleenjaon määrän taloudessa. Mikäli äänestysaktiivisuus on kuitenkin pienempituloisten joukossa huomattavasti keskimääräistä alhaisempaa, niin äänestävien joukosta laskettu mediaanituloinen on selvästi suurempituloinen kuin koko väestöstä laskettu mediaanituloinen. Tällöin poliittisen järjestelmän kautta kanavoituvat tulojen uudelleenjakovaatimus on sitä vähäisempi mitä matalampi on pienituloisten äänestysaktiivisuus. Itse asiassa on esitetty laskelmia, joiden mukaan Yhdysvalloissa vuoden 1972 jälkeisissä presidentinvaaleissa on mediaanitulo äänestäneiden joukossa ollut lähes systemaattisesti korkeampi kuin koko väestön keskiarvotulo. Siis Yhdysvalloissa mediaaniäänestäjän preferenssit puoltaisivat vähäisempää tulojen uudelleenjakoa.

Tuloeroista johtuvaa vaikutusta ei ole aikaisemmin pyritty kontrolloimaan maiden välisissä kasvu- tai äänestysaktiivisuustutkimuksissa.

Osoittautuu, että ginikertoimella mitattuna tulonerot vähentävät äänestysaktiivisuutta: finanssipolitiikkahypoteesi antaa liian voimakkaan kuvan uudelleenjaosta juuri epätasaisen tulonjaon omaavissa maissa. Edelleen viimeaikaisessa tutkimuksessa on nostettu esiin itse vaalitavan vaikutus julkisiin menoihin. On osoitettu, että verrattuna suhteelliseen vaalitapaan enemmistövaalitavan omaavissa maissa julkiset menot alhaisemmat kuin muissa maissa. Esitettyjen tulosten valossa ei ole kuitenkaan selvää, johtuuko tämä poliittisesta järjestelmästä sinällään vai tuloerojen ja äänestyskäyttäytymisen välisestä riippuvuudesta – todennäköisesti molemmista.

Yleisesti voidaan kuitenkin sanoa, että tulonjako on selkeästi tasaisempaa maissa, joissa on keskimääräistä suuremmat julkiset menot.

Viimeaikainen empiirinen evidenssi yhdessä laajan teoreettisen kirjallisuuden kanssa ei puolla näkemystä, että markkinatalouden toiminnan kannalta katsottuna olisi perusteltavissa ainoastaan yksi hyvä talouden institutionaalinen ratkaisu. Päinvastoin, taloudet voivat yhteiskunnassa vallitsevien normien puitteissa säilyttää tasaisen tulonjaon, julkisen sektorin koon ja työmarkkinoiden rakenteensa ilman, että talouden toimintakyky siitä vääjäämättä heikkenisi.