

Hyvinvointivaltio säästöporsaana

Hannu Tanninen

projektitutkija

Palkansaajien tutkimuslaitos

The Welfare State as Piggy
Bank. Information, Risk,
Uncertainty, and the Role of
the State

Nicholas Barr

Oxford University Press 2001.

Oxford pp. 295

Nicholas Barr on kirjoittanut kertakaikkisen onnistuneen hyvinvointivaltion taloustieteellisiä perusteita käsittelevän kirjan, jota voi lämpimästi suositella kaikille asiasta kiinnostuneille kansantaloustieteen professoreista aina arkipäiväistä keskustelua sivusilmällä seuraaville valistuneille kansalaisille. Hyvinvointivaltiosta puhuttaessa tulee useimmille meistä ensimmäisenä mieleen hyvinvointivaltion ns. Robin Hood -tehtävä: jakaa varallisuutta rikkailta vähemmän varakkaille. Nicholas Barr on jo pitkään argumentoinut hyvinvointivaltion sosiaalivakuutusroolin eli hyvinvointivaltion säästöporsastehtävän (piggy-bank) puolesta. Yli elinkaaren tapahtuvia tulonsiirtoja tarkastellessa tehokkuusnäkökulma saa kirjassa korostetusti huomiota. Valittu tehokkuusnäkökulma valottaa mielenkiintoisella tavalla mm. paljon esillä ollutta väitettä keskiluokan itselleen huumamasta hyvinvointipalveluiden leijonanosasta tai yleisemmin niiden universaalista luonteesta.

Kirja ei ole kattava kuvaus hyvinvointivaltiosta. Ensinnäkin sinä keskustellaan köyhyyden lieventämisestä vain sivumennen. Toisek-

si Barr tarkastelee hyvinvointivaltion säästöporsastehtävää lähinnä kolmen laajan ilmiön puitteissa: vakuutus (osa 2), eläkkeet (osa 3) ja koulutus (osa 4). Vakuutusosa sisältää keskustelun työttömyys- ja sairausvakuutuksesta. Tehy jaottelu on kirjan tarkoituksen kannalta toimiva, sillä tarkastelu on rajoittunut pitkälti uudelleenjaon rahoitukseen, ei niinkään etujen jakotapoihin. Näkökulma poikkeaa perinteisestä keskeisten meno-ohjelmien oppikirjajaottelusta sosiaaliturvaan, terveydenhuoltoon ja koulutukseen, missä eläkejärjestelmä on yksi sosiaalivakuutuksen muoto. Kuhunkin osaan on liitetty katsaus uuden vuosituhannen haasteista, mikä tekee kirjan monilta osin jos mahdollista vieläkin ajankohtaisemmaksi myös suomalaisen keskustelun näkökulmasta.

Koska kirja on tarkoitettu ilmeisen laajalle lukijakunnalle, teoksen talousteoriaa käsittelevä osa on kirjoitettu yksinkertaisesti ja mielestäni onnistuneen selkokielisesti. Ilmeisenä tarkoituksena on saattaa lukija tietoiseksi niistä tekijöistä, joista kansantaloustiede rakentaa käsityksensä hyvinvointivaltion perusteista. Yksinkertaisessa kahden periodin ja täydellisen

informaation maailmassa markkinoiden kautta tapahtuva vapaaehtoinen kulutuksen tasaaminen on usein tehokkain keino. Mallin vaatimat oletukset ovat kuitenkin monilta osin epärealistiset ja tarkastelu etenee pohtimaan miten tehokas lopputulema on saavutettavissa, kun tarkastelemme agentteja, joilla on epätäydellinen informaatio joko hyödykkeen laadusta, hinnoista tai tulevaisuudesta. Varmuudesta luopuminen tuo tarkastelun kohteeksi epätäydellisen informaation, riskin ja epävarmuuden, jotka ovat Barrin mukaan keskeiset syyt hyvinvointivaltion rooliin vakuutusten tarjoajana ja kulutuksen tasaajana. Siksi ne on myös erikseen mainittu kirjan alaotsikossa.

Alaotsikon mukaisesti Barr tarjoaa kansantaloustieteeseen perustuvia vastauksia kysymyksiin milloin, miksi ja kuinka julkisen sektorin tulisi puuttua markkinoiden toimintaan. Ensimmäiseksi tarkastellaan vakuutusmarkkinoita ja erityisesti työttömyys- ja sairausvakuutuksia. Barr perustelee miksi yksityinen työttömyysvakuutus on ongelmallinen taloustieteen näkökulmasta. Samaisista syistä myöskään julkisesti järjestetty työttömyysturva ei ole täysin tehokas, mutta hyvin suunniteltuna se toimii Barrin mukaan yleensä tehokkaammin kuin kilpailulliset yksityiset järjestelmät.

Kysymykseen millaisia vaihtoehtoja terveydenhuollon rahoitukselle on olemassa, Barr lähtee etsimään vastausta jo perinteiseksi tulleesta terveydenhuoltomenojen jaottelusta sen mukaan kuka rahoittaa ja kuka tuottaa ko. palvelun. Barr päätelee, että toimivan terveydenhuoltojärjestelmän luomisen osalta valinnanvapaus on rajoittunutta: toimiva terveydenhuoltojärjestelmä perustuu joko julkiseen rahoitukseen ja julkiseen tuotantoon tai julkiseen rahoitukseen ja yksityiseen tuotantoon yhdistettynä hoitomenojen tiukkaan sääntelyyn. Yksityiseen

rahoitukseen nojautuvia järjestelmiä vaivaavat niin puutteellinen kattavuus kuin kustannusten karkaaminen käsistä. Oleellista on huomata, että olemassa oleviin järjestelmiin liittyvät epätäydellisyydet ovat ennakoitavissa, kuten esimerkiksi Suomen osalta harrastetun 'tiukan budjettikurin' seurauksena yhä kasvavat jonotusajat.

Seuraavaksi Barr tarkastelee eläkejärjestelmää. Eläkejärjestelmällä on kolme keskeistä tavoitetta: kulutuksen tasaaminen, vakuuttaminen ja köyhyden lievittäminen. Eläkejärjestelmien peruslähtökohtana on, että yksilöt vaihtavat nykyistä tuotantoa vaateiksi tulevaisuuden tuotannosta. Tämä voidaan järjestää esimerkiksi rahastoimalla, jolloin tulevan kulutuksen mahdollistavat eläkkeet maksetaan rahastoista, joiden kertynyt rahoitusvaranto on peräisin jäsenten työuran aikana maksamista eläkemaksuista. Toisen ns. jakojärjestelmän – myös Suomessa pääasiassa käytössä olevan järjestelmän – puitteissa eläkkeet maksetaan verovaroista. Jakojärjestelmä perustuu sukupolvien väliseen implisiittiseen sopimukseen eli lupaukseen, jonka mukaan työssä käyvä sukupolvi rahoittaa nykyisten eläkeläisten eläkkeet. Rahastointi voidaan vielä jakaa määritellyn maksuosuuden järjestelmään, missä maksuosuus on kiinnitetty ja eläke-etuus riippuu maksetusta kokonaismäärästä ja sille kertyneestä tuotosta. Määritellyn eläke-etuuden järjestelmässä yleensä yritys sitoutuu maksamaan tietyn palkkakertymään sidotun eläkeannuiteetin. Rahastointiin liittyy hallinnollisia riskejä, kuten niin makaaberilla tavalle esille tulleen Enronin tapauksessa eläkevarojen sijoittaminen yhtiön omiin osakkeisiin, sekä investointeihin liittyviä riskejä että tulevan eläkkeen annuiteetin kertymiseen liittyviä riskejä. Rahoitettiinpa eläkkeet jakojärjestelmän, rahastoinnin tai niiden

yhdistelmän avulla, niin keskeinen tekijä on tuleva tuotanto: eläkkeensaajat eivät ole kiinnostuneita rahasta sinänsä, vaan sen mahdollistamasta kulutuksesta.

Barr pyrkii selventämään eläkekeskusteluihin yleisesti liittyviä myyttejä ja väärinkäsityksiä. Yksi tällainen myytti on Suomessakin esille tullut näkemys, jonka mukaan rahastointi olisi edullisempi kuin jakojärjestelmä. Näin varmasti on, mikäli pääomien tuottoaste on korkeampi kuin työllisyyden ja palkkojen kasvuvauhdin summa. Tämä ei kuitenkaan vielä riitä perusteluksi siirtymiseen jakojärjestelmästä rahastoivaan järjestelmään, vaan on myös otettava huomioon siirtymiseen liittyvät kustannukset, vertailtava järjestelmiin liittyviä riskejä sekä arvioitava niiden hallinnollisia kustannuksia. Järjestelmät ovat ekvivalentteja, jos siirtymäkustannukset otetaan huomioon. Siirtymäkustannukset liittyvät keskeisesti jakojärjestelmän ensimmäiselle sukupolvelle tekemään lahjoitukseen eli sen saamaan eläkkeeseen ilman maksuvelvoitetta edelliselle sukupolvelle. Jakojärjestelmän ensimmäisen sukupolven saaman lahjoituksen jälkeen kaikille seuraaville sukupolville syntyy kustannus, jota ne eivät voi välttää. Ensimmäisen sukupolven saama lahjoitus voidaan kohdistaa rasitteeksi (i) siirtymäperiodin eläkeläisille luopumalla jakojärjestelmän lupauksista (eli verovaroin maksettavista eläkkeistä) heidän osaltaan; (ii) nykyisille työssäkäyville, jotka kerryttäisivät rahasto-osuuksia ja maksaisivat veroina nykyiset eläkkeet; tai (iii) tuleville sukupolville siirtymisen rahoittamisella julkisen velanoton kautta. On siis mahdollista vaikuttaa siirtymäkustannusten ajalliseen toteutumiseen, mutta ei niiden määrään.

Barr pohtii myös sitä millainen eläkejärjestelmän tulisi olla sille asetettujen tehtävien

mukaan. Hän päätyy esittämään kolmikerroksista rakennetta, jossa ensimmäinen kerros pyrkii köyhyyden lievittämiseen pakollisen yleensä julkisesti järjestetyn jakojärjestelmän puitteissa. Toinen kerros toimisi kulutuksen tasajana ja vakuutuksena ja se voisi olla joko yksityisesti tai julkisesti hallinnoitu. Kolmas kerros olisi yksityinen, rahastoitu ja vapaaehtoinen yksilöiden valinnanvapautta lisäävä järjestelmä. Barr käy läpi esimerkinomaisesti useissa maissa käytössä olevia järjestelmiä pohtiessaan esimerkiksi ensimmäisen kerroksen suuruutta, toisen kerroksen tarpeellisuutta sekä toisen kerroksen organisoimista joko pakollisena, julkisesti hallinnoituin rahastoin tai määriteltynä maksuosuusjärjestelmänä.

Suomalaisen keskustelun kannalta kirjan kaikkein haasteellisin osa koskee koulutuksen rahoittamista. Siinä Barr jakaa ilmiön kahteen osaan: peruskoulutukseen ja tertiääriseen eli korkeamman (korkeakoulu-) asteen koulutukseen. Barr pitäytyy peruskoulutuksen järjestämisen osalta perinteisessä julkisesti järjestetystä pakollisessa koulutuksessa, jossa markkinamekanismin kannalta keskeiset puutteet huonosti informoidusta kuluttajasta ja väärän valinnan kalleudesta eliminoituvat. Sen sijaan korkeakoulutasoisen koulutuksen osalta markkinoiden toimivuuden oleelliset vaatimukset hyvin informoiduista kuluttajista ja väärän valinnan vähäisistä kustannuksista Barrin mielestä toteutuvat. Lähtökohtana on, että koulutuksella on yhä keskeisempi merkitys tulevaisuuden tuotannontekijänä ja siksi tarvitaan korkeakoulutason massaopetusta. Edelleen korkeakoulutukselle on tarpeen korkea laatu, joka saavutetaan monimuotoisella koulutusjärjestelmällä, missä eri alojen tuotantokustannukset ja siten lukukausimaksut voivat vaihdella alasta riippuen suurestikin.

Koska massamuotoista korkeakoulujärjestelmää ei voi rahoittaa pelkästään verovaroin ja koska koulutuksesta syntyy yksityisiä hyötyjä, on rahoitusta lisättävä muista lähteistä. Barrin mukaan ainoa potentiaalinen vaihtoehto ovat opintolainat. Opintolainojen tulisi kattaa kaikki lukukausimaksut ja elinkustannukset. Niiden takaisinmaksun tulisi riippua yksilön opiskelun jälkeisestä tulokehityksestä ja niistä maksettavan koron tulisi vastata valtion lainakustannuksia. Tällaisella lainajärjestelmällä olisi Barrin mukaan myös se etu, että toisin kuin pelkästään verovaroin rahoitettavassa korkeamman tasoisessa koulutuksessa lainajärjestelmässä, verojen kautta ei subventoida korkeammin koulutettuja henkilöitä vähäisemmän koulutuksen saaneiden henkilöiden kustannuksella.

Näkemyks verojen kautta tapahtuvasta tulonsiirrosta kouluttamattomilta koulutetuille vaatii täsmennystä. On yleisesti tiedossa, että keskimääräinen tulotaso nousee koulutustason myötä. Siten tulevista korkeammista tuloistaan (ja eläkkeistään) koulutetut maksavat kouluttamattomia henkilöitä suurempaa tuloveroa. Koulutuksen kustannusten kohdentumista lisää vielä tuloverotuksen progressiivisuus. Verotuksen kautta tapahtuva koulutuksesta saatavien yksityisten hyötyjen tasaaminen jatkuu yli koko lopun elinkaaren toisin kuin Barrin esittämässä lainamallissa. Toisaalta koulutetun

väestöosan kasvava liikkuvuus ja siten mahdollisuus välttää omalta osalta koulutuksen kustannukset voi aiheuttaa ongelmia tuloverotukseen perustuvalla rahoitusjärjestelmälle.

Pohjoismaiden ja erityisesti Suomen osalta mielenkiintoinen väite on se, että valtiovalta olettaa oppilaitosten olevan homogeenisia ja siten kohtelee niitä yhtäläisesti ja olettaa myös kaikkien ohjelmien olevan samanlaisia. Olivatpa tämän pohjoismaisen järjestelmän valtit mitkä tahansa, niin se ei Barrin mukaan sovellu massatuotantoon korkeamman koulutuksen osalta, joka vaati eriytynyttä ja hajautunutta päätöksentekoa. Tämä väite lienee kylmä suihku suomalaisen korkeakoulujärjestelmän kannattajille.

Ennen loppuhuipeennusta Barr tarkastelee siirtymätalouksien kohtaamia ongelmia niiden rakentaessa yhteiskunnan hyvinvointipalveluita. Ongelmat ovat moninaiset ja niitä tarkastellaan edellä esitetyn kirjan rakenteen mukaisin teemoin. Barr päättää hyvinvointivaltion tarkastelun toteamukseen, että ”hyvinvointivaltion kohdatessa *ongelmia* sen instituutiot *sopeutuvat*; tämä ei välttämättä ole merkki *kriisistä*. Ne syyt, joiden perusteella hyvinvointivaltiota tarvitaan, eivät ole hävinneet; hyvinvointivaltion instituutiot ovat vakaat ja vastaanottavaiset; kehittyvissä muodoissaan hyvinvointivaltio säilyy 21. vuosisadan haasteissa.” □