

Holhousvaltio vai hyvinvointivaltio?

Hannu Vartiainen

Tutkimusjohtaja

Yrjö Jahnssoonin säätiö

Julkisessa keskustelussa on kiinnitetty laajaa huomiota julkisen talouden kiristyviin rahoitusolosuhteisiin.¹ Verokilpailu, ikääntyminen ja työttömyys rajoittavat julkisen sektorin liikkumavaraa.

Vähemmän huomiota on suunnattu kysymykseen, mistä toimista julkisen sektorin pitäisi huolehtia. Rahoituspohjan kaventuminen kuitenkin pakottaa vääjäämättä pohtimaan myös sitä, ovatko omaksumamme julkisen sektorin tehtävät aidosti tarpeellisia. Myös tähän toivottaisiin taloustieteilijän kannanottoa.

Taloustieteilijät korostavat julkisen talouden roolia hyvinvoinnin tasaajana mutta myös mekanismina, joka korjaa markkinaepäonnistumisia. Hyvinvointia tasaaville tulonsiirroille on helppo keksiä perusteluita. Niiden tasoon on ei taloustieteilijällä kuitenkaan ole sen perustellumpaa sanottavaa kuin muillakaan, eikä näihin puututa tässä kirjoituksessa. Markkinaepäonnistumisten analyysissä taloustieteilijä on ommemalla alueellaan. Tyypillisiä syitä mark-

kinaepäonnistumisille ovat julkishyödykkeet, ulkoisvaikutukset, kannustinongelmat tai markkinavoima.

Harvoin käytännön yhteyksissä julkilausuttu mutta taloustieteellisesti tunnustettu periaate on, että tulonjakotavoitteita ja markkinaepäonnistumisten korjaamiseen tähtääviä interventioita ei ole syytä kytkeä toisiinsa. Tämä johtuu *määritelmällisesti* siitä, että holhoaminen ei voi parantaa rationaalisen päätöksentekijän valintoja. Rationaalinen taloudenpitäjä saavuttaa sitä korkeamman hyvinvoinnin tason mitä suurempi hänen valintajoukkonsa on. Jos suunnittelijalla on tasapuolisuustavoitteita, ne saavutetaan parhaiten yksinkertaisten tulonsiirtojen.

Esimerkki valaiskoon asiaa. Julkisella terveydenhuoltojärjestelmällä on selkeä tulonsiirrollinen ulottuvuus: Jos valtio uhraa H euroa keskimääräisen kansalaisen terveydenhuoltoon, terveydenhuoltojärjestelmän ylläpito vie osuuden x julkisesta budjetista, ja veronmaksaja maksaa määrän T veroja, on terveydenhuollon sisältämä tulonsiirto kansalaiselle $H - xT$. Jos T kasvaa tulojen mukana, on tulonsiirto kääntäen verrannollinen tuloihin.

Terveydenhuoltojärjestelmä jakaa siis tulo-

¹ Tämän numeron sisältämät esitelmät pidettiin Julkinen talous ja verotus -seminaarissa Sannäsissä 16.–17.10. Seminaari järjestettiin Yrjö Jahnssoonin säätiön tuella.

ja mutta voidaanko sen ylläpitoa *perustella* tulo-siirtonäkökulmasta? Taloustieteilijän vastaus on kielteinen. Ongelma on siinä, että terveysvakuutuksen ottamatta jättäminen ei kuulu kansalaisen valintajoukkoon. Tämä saattaa vääristää rationaalisen kansalaisen optimivaihtoehtoa. Taloustieteilijän mielestä saavutettaisiin Pareto-parannus muuttamalla terveyspalvelujen tarjonta markkinaehtoiseksi, vähentämällä kansalaisen veroja määrää xT , ja antamalla hänelle $H - xT$ euroa suorana tulotukena. Koska kansalainen voisi edelleen kuluttaa H euroa terveydenhuoltopalveluihin, ei kenenkään hyvinvointi laskisi.

Jotta julkisessa palvelutuotannossa on taloustieteilijän mielessä järjeä, täytyy sen perusteena olla markkinahäiriön korjaaminen. Onko Suomen julkisten palvelujen tarjonta linjassa tämän periaatteen kanssa? Palvelutarjonta on kansainvälisesti verrattuna korkealla pohjoismaisella tasolla. Karkeasti arvioiden se osuus julkisista kulutusmenoista, jonka voi tulkita kohdentuvan markkinaepäonnistumisia korjaaviin palveluihin, on noin puolet (n. 20 % koko julkisesta sektorista). Ko. luokkaan kuuluvat palvelut kuuluvat etupäässä sosiaali- ja terveystoimen sekä opetus- ja kulttuuritoimen alueisiin.

Voidaanko julkinen terveys- ja opetustoiminta perustella sillä, että markkinat näillä toimialoilla toimivat puutteellisesti? Epäilemättä. Terveydenhuoltoon kuin myös opetustoimeen liittyy esimerkiksi monia epäsymmetrisen informaation liittyviä kannustinongelmia. Ensisijainen ongelma ei olekaan kulurakenteen selittäminen markkinaepäonnistumisilla – jos mielikuvitusta riittää, niitä voidaan nähdä kaikkialla – vaan sen perusteleminen miksi *juuri nämä* markkinat on katsottu sopiviksi julkisen palvelutuotannon kohteiksi.

Jos terveysvakuuttamiseen liittyvät kannustinongelmat ovat peruste julkiselle terveydenhuololle, miksi sama argumentti ei päde muilla samankaltaisilla markkinoilla? Kukaan ei vakavissaan ehdota kaiken vakuutustoiminnan puhumattakaan pankkitoiminnan tai autokaupan siirtämistä julkisen palvelutuotannon piiriin, vaikka näihin kaikkiin tiedetään liittyvän vakavia kannustinongelmia.

Ristiriidan täydentää varsin yksituumainen nykyisenmuotoisen julkisen palvelutuotannon kannatus. Terveydenhuolto- tai koulutusjärjestelmän yksityistämisen kannattajat ovat harvassa, ja kaikki ovat huolissaan pohjoismaisen hyvinvointivaltion alasajosta. On pakko kysyä, onko taloustieteilijän selitysmallissa jotakin vikaa, vai ovatko ihmiset vain ymmärtämättömiä talouden peruslaeista?²

On raskasta mutta myös vapauttavaa tehdä se väistämätön johtopäätös, että konsistenttisuus- ja rationaalisuusoletusten läpätunkema taloustieteen standardimalli ei tarjoa riittävästi eväitä ympäröivän todellisuuden kattavaan selittämiseen. Yksityisten kansalaisten puhumattakaan julkisen vallan valinnat eivät näytä olevan sopusoinnussa rationaalisuusoletusten kanssa.

Epärationalisesta käyttäytymisestä puhuminen on tunnetusti vaikeaa – virheellisiä päätöksiä ei voi tehdä oikealla tavalla.³ Mitä sitten tiedämme inhimillisestä valintakäyttäytymisestä? Nk. *behavioristisessa* taloustieteessä vakiintunut näkemys joistakin anomaliaista, jotka ”vaivaavat” todellista päätöksentekoa:

² Huom! Taloustieteen standardimallissa ihmiset eivät ole ymmärtämättömiä.

³ Vakavampi ongelma on, että rationaalisuushypoteesi ei ylipäätään ole empiirisesti koeteltavissa.

- Preferenssit eivät ole ristiriidattomia.
- Odotukset eivät ole rationaalisia vaan optimitisia.
- Ihmiset karttavat pettymyksiä.
- Valinnat riippuvat viitekehystä.
- Toiminta ei ole ajallisesti johdonmukaista.
- Ihmiset ovat reiluja ja sensitiivisiä inhimillisille kontakteille.

Kuvatut käyttäytymispiirteet, joita paremman puutteessa kutsumme ”epärationaalisuudeksi”, ovat ristiriidassa taloustieteen standardimallin kanssa. Ne muodostavat uuden tuntuapinnan myös julkista sektoria koskeville pohdiskeluille.

Päätöksentekijöiden epärationaalisuus asettaa ensimmäisen hyvinvointiteoreeman automaattisesti kyseenalaiseksi: Jos kuluttaja ei maksimoi hyötyään, ei hajautettu yksilöllinen päätöksenteko myöskään maksimoi yleistä hyvinvointia. Sivuttaen hyvinvoinnin määrittelyä koskeva ongelman on *a priori* mahdollista, että valintajoukon kaventaminen itse asiassa edistää yksilön hyvinvointia. Holhoaminen saattaakin olla yksilön etujen mukaista.

Palatkaamme terveydenhuoltoesimerkkiin. Terveyden yksilöllinen merkittävyys yhdistettynä sitä koskevaan tietämättömyyteen tekee terveydenhuoltoa koskevan valintatilanteen vaikeaksi. Miten kuluttajan pitäisi vertailla ”äärettömän” arvokkaita asioita? Ihmiset ovat ylioptimistisia, pelkäävät pettymyksiä ja ovat persoja hedonistiselle kulutukselle. He polttavat tupakkaa, juovat liikaa, ajavat ylinopeutta ja katsovat tyhmistä tv-ohjelmia vaikka järkevästi ajatellen eivät aina haluaisikaan niin tehdä. Toisaalta ihmiset ovat sensitiivisiä viitekehyselle, heidän valintoihinsa voidaan vaikuttaa opettamalla ja valistamalla. Koska terveyttä koskevien valintojen tekeminen on vai-

kea ja olosuhteista riippuvaista, saattaa kollektiivisesti johdettu ja henkilökohtaisista mitoitustarpeista riippumaton terveydenhuoltojärjestelmä hyvinkin olla paras tapa edistää keski-ikäisten ihmisten hyvinvointia.

Saman tyyppistä argumenttia voidaan soveltaa myös muihin julkisen palvelutuotannon kohteisiin, esimerkiksi koulutukseen. Koulutuksen erityisyyttä korostaa se, että koulutettavien ymmärrys koulutuksensa merkityksestä on lähes määritelmällisesti epätäydellinen. Ulkopuolinen tuki ja ohjaus on välttämätöntä.

Taloustieteilijöiden olisi hyvä laajemmin tunnustaa perinteisen paradigman riittämättömyys. On syytä muistuttaa siitä lähes itsestään selvydestä, että taloudellisen mallin ensisijainen tehtävä ei ole kuvata todellisuutta vaan auttaa tulkitsemaan sitä. Keskeinen piirre taloudellisessa mallissa ei olekaan sen oletukset inhimillisestä päätöksentekoperusteista, vaan rakenne joka heijastelee käsityksiämme talouden logiikasta. Rationaalisuus on syytä nähdä ainoastaan oletuksena, joka yksinkertaistaa analyysiä. Se, että oletus tekee analyysin helpommaksi, ei tietenkään tee siitä empiirisesti todempaa.

Jatkokysymys on, millaisia implikaatioita epärationaalisuudella on käsityksemme julkisen sektorin tehtävistä. Kirjallisuus on tässä suhteessa vasta kehityksessä. Kun jopa Chicagossa näytetään olevan innostuneita alasta (ks. Thaler ja Sunstein, 2003), soisi meilläkin syntyvän kiinnostusta. □

Lähteet

Richard Thaler ja Cass Sunstein, Libertarian Paternalism, *AEA Papers and Proceedings*, 175–179, 2003.