

Julkinen tarjonta, tuotanto ja rahoitus

Matti Tuomala
Kalevi Sorsa säätiö 30.5.2008

Julkinen tarjonta / tuotanto

- On tärkeää tehdä ero julkisen sektorin tarjonnan/rahoituksen ja julkisen sektorin tuotannon välillä.
- Julkinen sektori voi verotuksella rahoittaa palveluja tuottamatta niitä itse.
- Tai kuten pääsääntöisesti pohjoismaissa on tilanne, tuotanto tapahtuu julkisen sektorin toimesta.

Miksi julkinen sektori tarjoaa yksityishyödykkeitä?

- Julkinen sektori ei juuri missään maassa tarjoa kodinkoneita, elektronisia pelejä, leluja tai huonekaluja.
- Sen sijaan useissa maissa sillä on merkittävä rooli koulutuksessa, terveydenhoidossa ja erilaisissa hoivapalvelujen tarjonnassa.
- Niiden osuus BKT:sta on varsin korkea, 15 - 20 %.
- Mutta miten kohdistuvat eri tulotasoille?
Viimeinen tieto Suomessa v.1990 (Suoniemi, Riihelä-Sullström)

Miksi julkinen tarjonta?

- Julkisen sektorin rahoitusosuus näissä palveluissa ei ole aina ollut korkealla tasolla. Esimerkiksi vuonna 1960 julkisen sektorin rahoituksen osuus terveydenhuoltomenoista Suomessa oli 59 % ja vuonna 1980 n.80 %. Tämän jälkeen tuo osuus on pysynyt lähes ennallaan tai pikemminkin lievästi laskenut.
- Miksi julkisen sektorin tulisi tarjota (rahoittaa) näitä palveluja? Miksi markkinat eivät hoida kaikkien näiden palvelujen tarjontaa? Ovathan ne pääsääntöisesti yksityishyödykkeitä.

Miksi julkinen tarjonta?

- Meidäthän on opetettu, kiitos taloustieteen perusoppikirjojen ensimmäisten lukujen, ajattelemaan, että markkinat ovat luontevin ja tehokkain tapa tarjota yksityishyödykkeitä.

Julkisen sektorin tarjoamien yksityishyödykkeiden ominaispiirteistä

- (i) Näitä palveluja on vaikea jälleenmyydä. Niiden siirtäminen ihmiseltä toiselle on käytännössä mahdotonta. Henkilön on vaikea joutumatta kiinni siirtää koulutus – tai laitospaikkaansa jollekin toiselle. Tästä syystä näitä palveluja voidaan jakaa ihmisille suoraan.
- (ii) Ne vaikuttavat suuremmin kuin muut hyödykkeet ihmisten kykyyn toimia yhteiskunnassa ja erityisesti työmarkkinoilla. Dasgupta (1986) puhuu positiivisten vapauksien hyödykkeistä. Positiivisten vapauksien käsite on lähellä Senin Capability to function-käsitettä.

- Sen määrittelee toimimisen henkilön saavutuksina; mitä hän onnistuu tekemään ja olemaan. Konkreettisempi tapa kuvata capability - käsitettä on tulkita se jonkinlaisena suhteena henkilön taloudellisten resurssien (tulon) ja hänen tarpeidensa välillä: mitä hän pystyy tekemään, kun hänen tarpeensa tiedetään. Senin ja Dasguptan ajattelu asettaa julkiselle sektorille merkittävän vastuun ihmisten toimintamahdollisuuksien edistämässä ja ylläpitämisessä.

- (iii) Ne ovat luonteeltaan sellaisia, että niiden tuotanto on hyvin työvaltaista. Pohjoismaissa (Suomessa selvästi pienempi kuin Ruotsissa, Tanskassa ja Norjassa) tämä on merkinnyt korkeaa julkisen sektorin työllisyysosuutta. Onko tämä ollut tietoista politiikkaa Suomessa viime vuosikymmenten aikana?

Selittävätkö nuo ominaisuudet miksi julkinen sektori tarjoaa näitä hyödykkeitä?

- Eräs varhaisimmista perusteluista on vetoaminen ns. **meriittihyödykkeeseen tai paternalismiin.**
- **Positiivisiin ulkoisvaikutuksiin** vetoaminen esimerkiksi lukutaidon poistamisessa tai kulkutautien ehkäisemisessä on varsin käypä perustelu.
- **Liiketoimikustannukset** voivat olla merkittävä osa joidenkin hyödykkeiden tarjonnan kokonaiskustannuksista.

- Tobin (1970) on esittänyt **hyödykekohtaisen egalitarismin** perusteluna tiettyjen hyödykkeiden yhtäläiselle tarjonnalle. Keskeistä ei ole kaikkien tulojen tasaisuus vaan tasa-arvo tulisi olla tiettyjen hyödykkeiden suhteen. Näitä ei tulisi alistaa markkinoille. Monet uskovat, että äänioikeuden tulisi olla yhtäläinen kaikille. Emmehän salli, ainakaan periaatteessa, että yksilöt voivat ostaa tai myydä ääniä (vrt. KMS ry).

Optimiveroteorian perusteluita

- Epäsymmetrisen informaation maailmassa tuloverotuksen ja julkisesti tarjottujen hyödykkeiden (sama kaikille) yhdistelmällä voidaan saavuttaa tietty tulojen uudelleenjako pienemmin tehokkuus (insentiivi) kustannuksin kuin pelkällä tuloverotuksella
- Monien oikeistolaisien amerikkalaisekonomistien (Feldstein, Prescott) mukaan korkeat rajaverot heikentävät esim. pohjoismaiden talouksia?
- Tuon näkemyksen mukaan rajaverot ovat pelkästään vääristäviä.
- (Blomquist, Christiansen, Micheletto (2008) kumoaa tuon käsityksen. ”Miksi kimalainen voi sittenkin lentää?”

- Yksilöllisesti räätälöity julkisen sektorin yksityishyödykkeiden (lasten päivähoito) tarjonta merkitsee, että osa marginaaliverosta on markkinahintaa verrattava maksu. Ts. osa marginaaliverosta on ei-vääristävää. Heidän karkea arvio Ruotsille: mooditulos- ja tulotasolla 30-35% rajaverosta on lastenpäivähoidossa tällaista maksua. (Blomquist, Christiansen, Micheletto, 2008)
- Ts. talous jossa on korkeampi verotus voi olla vähemmän vääristävä kuin alemman verotuksen talous
- Opetus: Verojen vaikutuksia ei voi tarkastella julkisista menoista erillään.

Julkinen tuotanto vs yksityistäminen (ulkoistaminen)

- ns. luonnolliset monopolit selkeä tapaus julkisen tuotannon puolesta: taloudellinen mittakaavaetu. (Infrastruktuurissa merkittävä, tuskin hoivapalveluissa)
- Tuottaja-tilaajamalli: enimmäkseen markkinauskoa!
- esimerkiksi ulkoistamisen perusteeksi terveydenhoidossa, näyttää riittävän, että yksityinen lääkäriyritys tuottaa vastaanottopalvelut halvemmalla kuin kunnan palkkaama henkilökunta. Kunnan kamreerin näkökulmasta tämä on ymmärrettävää. Omituista on se, että julkinen sektori on itse suunnittelemansa verojärjestelmän omituisuuksien takia asettanut julkisen tuotannon yksityistä tuotantoa epäedullisempaan asemaan.

- Tuottaja-tilaajamallien yhteydessä on myös vaiettu julkisen sektorin monopsoniroolista.
- Julkinen sektori on kuitenkin monelle työntekijälle monopsonin asemassa. Monessa ammatissa julkinen sektori on ainoa työnantaja.
- Talousteorian mukaan monopsoni-voiman pitäisi hillitä kustannuksia. Tästä lähtökohdasta on perusteltua kysyä onko esimerkiksi ulkoistamis- tai yksityistämispolitiikka ollut sekä kustannustehokkuuden että työllistämisen kannalta viisasta politiikkaa.

Yksityinen tai julkinen organisaatio kannustinjärjestelmänä

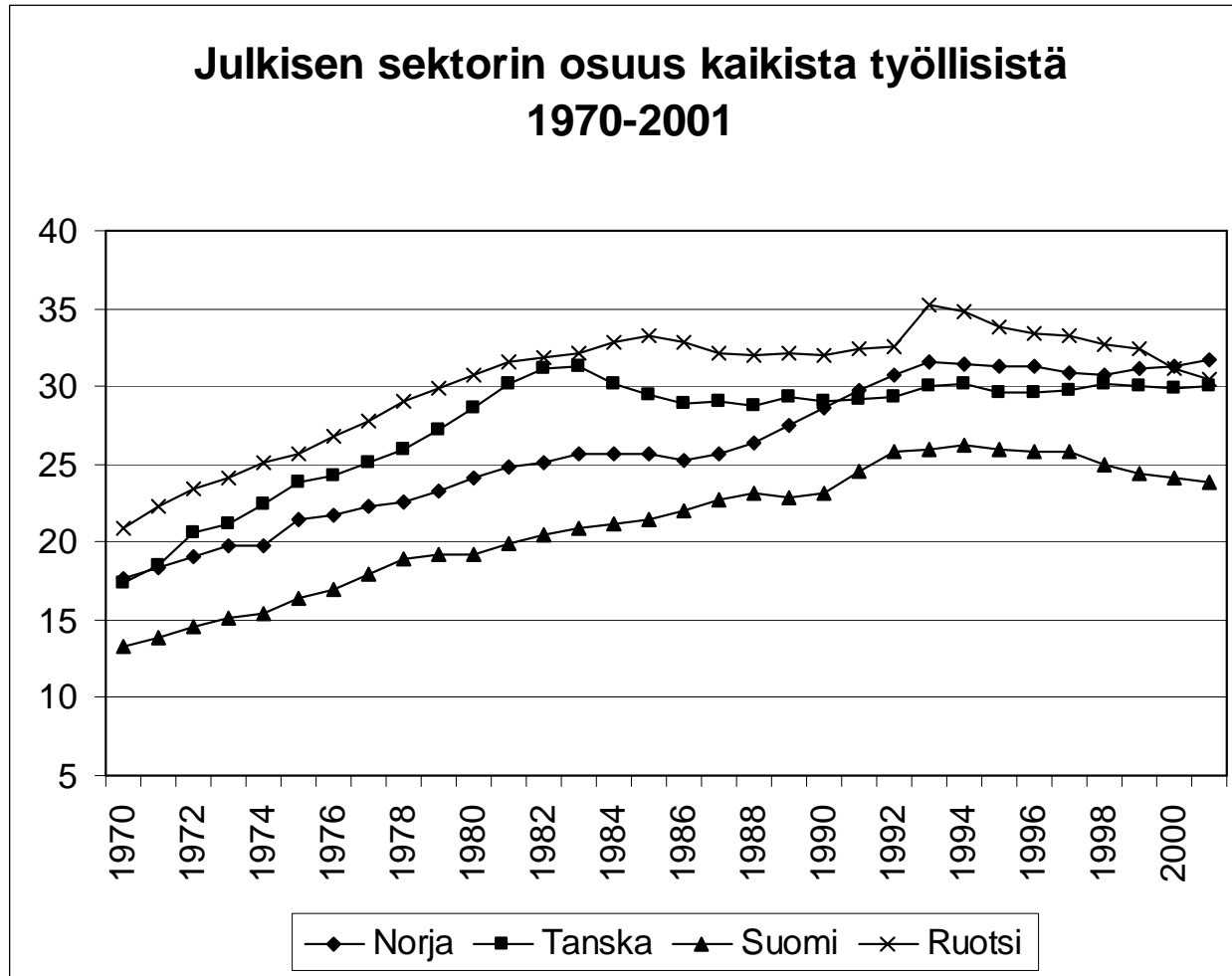
- Taloudellisen toiminnan organisoimiksi on kaksi perusvaihtoehtoa; markkinat ja yrityksen organisaatio. Jälkimmäinen voi olla yksityisessä tai julkisessa omistuksessa.
- Markkinoilla omistajalla on oikeus ostaa, myydä ja pitää voitto. Nämä ovat ns vahvoja kannustimia. Organisaation sisäisillä kannustimilla ei pystytä tai ei ole joistakin yrityksistä huolimatta pystytty korvaamaan omistamisesta juontuvia motiiveja. Omistajuus on usein liian vahva kannustin.
- Markkinoilla on vaikea tehdä yhteistyötä, koska jokainen työskentelee omaksi edukseen. Markkinat toimivat hyvin, jos toimijoita on paljon. Jos näin ei ole ja /tai jos laatua on vaikea arvioida, toiminnan tuominen firman (organisaation) sisälle on hyvin luonnollista.

- Julkisilla organisaatioilla on myös tiettyjä erikoispiirteitä yksityisiin organisaatioihin nähden. Ne tarjoavat palveluja köyhille, vanhoille tai vammaisille. Tästä syystä niiden johtajien ja/tai työntekijöiden tekemisiä voi motivoida myötätunto tai sosiaalinen huoli ilman tarvetta kannusteluihin.
- Organisaatioiden taloustieteen keskeinen näkemys julkisen vs yksityisen omistuksen eroista: omistusmuoto ole niinkään tärkeä vaan kontrolli. Sekä julkinen että yksityinen omistus voivat olla yhtä hyviä tai huonoja valvomaan johdon toimintaa tai palvelun laatua.
- Jos yritykset tekevät virheen niiden on maksettava siitä, jolloin niillä on vahva kannustin tuottaa laadukasta työtä. Mutta jos virheitä tapahtuu erittäin harvoin, on feedback mekanismi harvoin tapahtuvan tarkistuksen tilanteessa aivan liian heikko.

- Acemoglu et al (2004): Tunnetuista tehottomuuksista huolimatta julkinen tuotanto voi olla haluttavaa sellaisten yksityishyödykkeiden tapauksessa kuin koulutus, terveydenhoito ja eläke.
- Ponnistukset voivat olla sekä yhteiskunnan kannalta hyödyllisiä että selvää tuhlausta. Jos voimakkaiden kannustimien vallitessa vääristymä tuhlaukseen johtavaan ponnistukseen on riittävän suuri, heikkojen kannustimen järjestelmä on haluttava.
- He osoittavat, että markkinat epäonnistuvat rajoittamaan kilpailupaineita ja etteivät ne pysty luotettavasti sitoutumaan heikkoihin kannustimiin. (Esim. Chilen eläkereformi)

- Hart ym. (1997) epätäydellisten sopimusten teorian sovellus: julkinen tuotanto on kustannustehokkaampaa kuin ulkoistaminen, jos: (1) laadun valvonnan lisäkustannukset korkeat ja jos (2) epävarmuus mahdollisista kustannuksista suuri. On tärkeää huomata, että tämä teoria ei korosta juuri lainkaan kilpailun roolia.
- Sandmo (2003) tuo esille tärkeän palvelun laatuun liittyvän tekijän; institutionaalisen vakauden. Tämä näkökohta puuttuu Hart ym. analyysistä.

Julkinen tuotanto ja työllisyys



Julkinen tuotanto ja palkkaerot

- Julkinen sektori voi työllistää esimerkiksi enemmän työntekijöitä, joita se haluaa uudelleenjaossa suosia. Tämän ryhmän työn kysyntä kasvaa koko taloudessa (sekä yksityisellä että julkisella sektorilla) ja samoin ryhmän palkat nousevat molemmilla sektoreilla. (Naito, Pirttilä-Tuomala)
- Julkisen sektorin tuottavuusohjelma eli työntekijöiden vähennysohjelma toimii ihan toisin(tai vm:n kommentit yksityisen sektorin työvoiman tarpeesta)

Miksi juuri menestys pohjoismaissa?

- Laaja yksityishyödykkeiden (koulutus, terveydenhoito, hoivapalvelut) tarjonta/tuotanto on toiminut hyvin pohjoismaissa, tärkeänä osana pohjoismaista hyvinvointimallia
- ”Uudistusvaatimukset” ovat usein olleet hyvien käytäntöjen hylkäämistä markkinauskossa
- Miten käy jatkossa, jos tuloerojen annetaan edelleen kasvaa? Vuodesta 1993 tuloerojen kasvua on ”aikaansaatu” harjoitetulla vero - ja tulonsiirtopolitiikalla.