

## Insentiivien "teoria" ja käytäntö

SEIJA ILMAKUNNAS

### *Johdanto*

Yhteiskunnallisessa keskustelussa on viime aikoina tuotu, aivan aiheellisesti, esille se, että verotus ja sosiaaliturva vaikuttavat paitsi tulonjakoon myös ihmisten taloudelliseen käyttäytymiseen. Hyvin korostuneesti teema oli esillä eduskuntavaalien yhteydessä, ja myös useat yhteiskuntatieteilijät ovat olleet tällä saralla aktiivisia. Heistä aktiivisimpiin lukeutuvat Matti Virén sekä Olli Kangas ja Veli-Matti Ritakallio (ks. Virén 1994; Kangas & Ritakallio 1994).

Matti Virén päätyi lopputulokseen, jonka mukaan insentiiviongelmien ovat niin suuria, että niiden avulla voidaan perustella vähimmäisturvan leikkauksia. Olli Kankaan ja Veli-Matti Ritakallion johtopäätös oli hyvin erilainen. Sosiaaliturva on heidän mukaansa pääsääntöisesti terve, ja lääkkeeksi riittää tiettyjen rajallisten ongelmakohtien paikallistaminen ja näiden ongelmakohtien reformointi. Yksi paikallistettu ja "hoidettavissa" oleva kohta on lasten päivähoitomaksujen määrääntyminen. Lisäksi tutkijat kiinnittävät huomiota lasten kotihoidon tukeen, johon sisältyvä insentiivi on lähes määritel-

mällisesti työn tarjontaa vähentävä.

Insentiivitutkimuksen parissa työskenteleville tutkijoille ei periaatteessa ole yllätys se, että näkemykset sosiaaliturvan (ja myös verotuksen) kannustinvaikutusten suuruusluokasta poikkeavat tutkijoiden välillä. Tässä tapauksessa näkemysten erilaisuus on kuitenkin mielenkiintoista. Tutkijat näet käyttävät samaa, varsin yksinkertaista ja pelkistettyä, lähestymistapaa sovellettuna melko samanlaisiin "tyyppitapauksiin". Tarkastelujen perustana ovat perheet, joissa on kaksi alle kouluikäistä lasta.

Näkemyseroa tekee jossain määrin ymmärrettäväksi se, että Virénin tarkasteluissa päähuomio kohdistuu toimeentulotukeen ja Kankaan ja Ritakallion analyysissa keskitytään lapsiperheiden muuhun (ns. ensisijaiseen) toimeentuloturvaan ja palvelumaksuihin. Edelleen Virénin analyysi perustuu keskeisesti hänen näkemykseensä siitä, että "toimeentulotuesta on tulossa tai on jo tullut yleinen perustulo". Tälle tulkinnalle löytyy toki myös vastustusta.

Esimerkiksi vähimmäisturvaa hiljattain pohdineen työryhmän kanta on se, että käsitys toimeentulotuesta jonkinlaisena kansalaispalkkaan verrattavana automaattisena normitulona

Taulukko 1. Toimeentulotukea saaneet kotitaloudet vuosina 1980-1993

	Kotitalouksien lukumäärä	keskimääräinen tuen kesto (kk)	keskimääräinen tuki (mk / kk) <sup>1)</sup>
1980	92 306	..	..
1985	129 252	3,7	..
1990	181 604	3,9	1 161
1991	222 653	3,9	1 561
1992	258 864	3,9	1 665
1993	292 559	4,3	1 616

<sup>1)</sup> v.1993 hinnoin, ilman Helsinkiä

Lähde: Sosiaalihuolto 1980 ja STAKES

on virheellinen. Tähän viittaavat myös tilastotiedot tuen käyttäjistä ja tuen määrästä (taulukko 1). Tyypillisesti tukea saadaan vain muutamana kuukauden ajan. Niin ikään toimeentulotuella tyypillisesti täydennetään ensisijaisempaa sosiaaliturvaa, jolloin keskimääräinen tuki on selvästi pienempi kuin laskennallinen ns. normituki. Lisäksi omaisuuden (heti pankkitalokset, myöhemmin autot ja kesämökit) joutuu realisoimaan, jos aikoo jättäytyä toimeentulotuen varaan pidemmäksi aikaa.

Edellä mainitut seikat tekevät ymmärrettäväksi sen, että toimeentulotuen osuus sosiaalimenoista on vain runsaan prosentin suuruusluokkaa (ks. myös Jäntti, 1995). Tulonsiirtojen kannustinvaikutuksia arvioitaessa hyödyllisempää olisikin suunnata mielenkiintoa ensisijaisempien tulonsiirtojärjestelmien saantikriteerien ja kannustinvaikutusten arviointiin.

### *Kannustinvaikutuksia vai budjettirajoitteita ?*

On helppo yhtyä vaatimukseen, että ansiotulojen kasvun pitäisi heijastua myös käytettävissä olevien tulojen kasvuna. Mutta paljon vaike-

ampaa on asettaa esimerkiksi ylärajaa "siedettävälle" rajaveroasteelle. Pitääkö lisätulosta jäädä käteen 50 prosenttia vai riittääkö 40 prosenttia? Tällaisiin kysymyksiin vastaamiseksi ei riitä se, että esitetään laskelmia perheen käytettävissä olevista tuloista eri ansiotasoilla.

Esimerkkilaskelmien lähestymistapaa voidaan luonnehtia siten, että niissä käytetty informaatio kuvaa perheen budjettirajoitetta. Insenttiivaikutukset kertovat puolestaan siitä, miten yksilöt reagoivat taloudellisissa tekijöissä (palkkataso, verotus, tulonsiirrot) tapahtuviin muutoksiin. Pelkästään perheen budjettirajoitteesta ei luonnollisesti saada esille informaatiota siitä, miten herkkäliikkeistä taloudellinen käyttäytyminen tosiasia on.

Ainoa tapa saada selville insenttiivaikutuksia onkin kytkeä budjettirajoitteen sisältämään informaatioon tieto siitä, minkälaisia yksilöiden valinnat ovat olleet. Näin päästään käsiksi yksilöiden preferensseihin ja edelleen siihen, miten verotuksen ja sosiaaliturvan muutoksiin reagoidaan. Lievällä verotuksella tai pienellä subventiolla voi olla suuri vääristävä vaikutus, jos ko. instrumentti saa aikaan suuren taloudellisen aktiiviteetin muutoksen. Ja päinvastoin.

Insentiivivaikutusten suuruuden selville saamiseen tarvitaan empiiristä tutkimusta. Suomessa tällaista mikroekonometrista tutkimusta on tehty ja myös hyödynnetty valitettavan vähän. Toisaalta myös pelkästä teoriasta on apua silloin, kun halutaan jäsentää ongelmia.

Teoria kertoo muun muassa sen, että henkilön marginaaliveroasteen laskulla on kaksi erisuuntaista vaikutusta työn tarjontaan. Marginaaliveroasteen lasku nostaa käteen jäävää nettotuntipalkkaa ja tekee lisätoista kannattavampia (työn tarjontaa lisäävä substituutiovaikutus). Toisaalta verotuksen keveneminen merkitsee vaurastumista ja samalla sitä, että henkilöllä on varaa lisävapaa-aikaan (työn tarjontaa vähentävä tulovaikutus). Vasta kun tiedetään näiden erisuuntaisten vaikutusten suuruus, voidaan ennustaa se, miten työpanos reagoi verotuksen muutokseen.

Jo pitkään on ollut tiedossa se, että empiiriset tulokset verotuksen vaikutuksesta työn tarjontaan vaihtelevat paljon tutkimuksesta toiseen. Poliitikkasuosituksen kannalta tämä voi olla epämiellyttävää, mutta tutkimuksen kannalta katsottuna tulos on pitkälti luonnollinen.

Eroja empiiristen tulosten välillä voivat näet selittää useat ilmeiset tekijät. Eroja syntyy esimerkiksi siitä syystä, että tarkasteltava työn tarjonnan käsite vaihtelee. Mahdollisia selitettäviä suureita on useita: työmarkkinoille osallistuminen, säännöllinen työaika, kokonaistyöaika (ml. ylityöt ja sivutyöt), työpönnistus jne.<sup>1</sup>

Vaikutusten suuruus riippuu myös siitä, mitä väestöryhmää tarkastellaan. Erityisesti maissa, joissa naisten työmarkkina-asema on ollut va-

kiintumatonta, heidän kohdallaan työn tarjonnan joustot ovat olleet suurempia kuin miesten kohdalla. Työn tarjonta on alttiimpaa insentiveille silloin, kun lähtökohtatilanteessa "vapaa-aikaa" on runsaasti. Vastaavasti Suomen osalta tulokset viittaavat siihen, että työssäkäyvien naisten työvoiman tarjonnan jousto on ollut pieni (Ilmakunnas 1992). Perheen kummankin huoltajan käydessä tyypillisesti kokoaikatyössä vapaa-aikaa on vähän. Työn tarjontaa ei ole helppo kasvattaa, vaikka taloudellisen kannustinjärjestelmän muutoksilla tähän suuntaan pyrittäisiin.

### *Insentiivit: huono isäntä, hyvä renki*

Empiiristen tulosten laaja vaihteluväli ja myös kansainväliset kokemukset viittaavat siihen, että verotuksen ja sosiaaliturvan reformien yhteydessä politiikkavalintoja ei kannata perustaa pelkkien toiveiden varaan. Epäterveestä riskinotosta on kysymys esimerkiksi silloin, kun merkittävä hyvätuloisten tuloverotuksen kevennys toteutetaan uskoen kevennyksen "rahoittavan itsensä" hatarien insentiivioletusten pohjalta. Jos työhalut eivät lisäännykään odotetussa määrin, seurauksena on valtion tulojen pudotus, ja tulojen pudotessa myös menoja joudutaan karsimaan. Tällöin todennäköisesti voimistuu vaatimus tulonsiirtojen paremmasta osuvuudesta eniten tarvitseville. Tulonsiirtojen tarveharkinta kasvaa eli niistä tulee entistä enemmän tulovähenteisiä. Tämä lisää pienituloisten köyhyysloukkuja, ja näin kannustinongelmat tulonjakautumisen toisessa päässä pahenevat. Lopputulemana entistä suurempi väestönosa jää kokonaan (supistuvan) sosiaaliturvan varaan.

Kannustinongelmia ei siis automaattisesti poista sosiaalimenojen rajukaan supistaminen. Esimerkiksi Yhdysvalloissa köyhyysloukut

<sup>1</sup> Samaakin työpanoksen mittaria käytettäessä joustoestimaatit voivat tosin poiketa toisistaan johtuen estimointitekniikoiden eroista. Mm. McCurdy & al.(1990) ovat esittäneet kritiikkiä ns. paloittain lineaarisen budjettirajoitteen tapaukseen kehitettyä ns. Hausman-menetelmää kohtaan.

ovat suurempi ongelma kuin Ruotsissa (Freeman & al., 1995). Myös Englannin kokemukset kannattaa ottaa huomioon. Siellä sosiaaliturvan ja verotuksen insentiivien parantamiseen on selkeästi tähdätty viidentoista vuoden ajan. Tuloksena on kuitenkin ollut se, että sekä köyhyys että myös insentiiviongelmien ovat tänä aikana kasvaneet (Walker 1994).

Insentiivipolitiikan onnistumiseen vaikuttaa keskeisesti työmarkkinoiden tila. Korkean työttömyyden vallitessa pelkkä työvoiman tarjonnan keppipolitiikka (vähimmäisturvan leikkaaminen) voi kompastua riittämättömään työvoiman kysyntään. Sosiaaliturvan heikennykset lisäävät tällöin vain köyhyyttä. Työn tarjonnan insentiivien kehittämiseen on siis syytä kytkeä myös työn kysynnän insentiivien kehittäminen.

Tämä on tärkeää myös Suomessa, koska työllisyyden paraneminen on pitkälti yksityisen palvelusektorin varassa ja koska tätä työvaltaista sektoria rasittavat korkeat palkkaperusteiset sosiaalivakuutusmaksut. Myös palveluiden korkea arvonlisävero nostaa verokiilaa, ja haittaa erityisesti niiden yksityisten palveluolajien työllisyyttä, joille löytyy läheinen substituittu verottoman kotityön piirissä tai harmaassa taloudessa.

### *SNS-raportti: systeemi ja sen logiikka*

Tähänastisissa esimerkkiperheisiin perustuvissa tarkasteluissa on rajoitettu insentiivien kannalta vain kaikkein ongelmallisimpien tulovähenteisten sosiaalietuuksien tarkasteluun. Tällaisia etuusjärjestelmiä ovat asumistuki, kotihoidon tuki ja toimeentulotuki. Työvoiman tarjonnan osalta insentiivianalyysia kannattaakin laajentaa niihin järjestelmiin, jotka ovat subventioita työssäkäynnille.

Pohjoismaista hyvinvointivaltiota on itse asiassa mahdotonta ymmärtää ilman näitä työs-

säkäyntiä ja samalla julkisen sektorin rahoitus-pohjaa tukevia järjestelmiä. Tämä käy hyvin ilmi mm. ruotsalaisen SNS-tutkimuslaitoksen kahdesta melko tuoreesta ruotsalaista hyvinvointivaltiota koskeneesta raportista:<sup>2</sup> "Välfärdsland i ofärdstid" ja "NBER-rapporten - Välfärdsstat i omvandling, amerikanskt perspektiv på den svenska modellen."

Raporteissa kysytään muun muassa sitä, miten Ruotsi on tähän asti onnistunut välttämään "insentiivikriisin", vaikka verotus on ollut tunnetusti kireää ja sosiaalisten tulonsiirtojen taso korkea. Tärkein syy tähän on raporttien mukaan se, että em. tekijöiden vastapainona on ollut etuisuuksien sitominen työmarkkinoille osallistumiseen ("workfare, not welfare programs").

Vaikka saatujen etuuksien taso ei ole ollutkaan suoraan sidoksissa suoritettuihin maksuihin, on niiden saanti kuitenkin ollut riittävästi kytkeyty työmarkkinoille osallistumiseen. Ansioidonnaisten työttömyys-, eläke- ja sairausvakuutusetuuksien ohella tärkeitä työhön osallistumisen subventioita ovat olleet lasten päivähoito, lomakorvaukset ja muista vapaista maksettavat korvaukset.

Myös julkisen sektorin työllisyyden laajenemista voidaan tarkastella yhtenä korkean verotuksen vastavoimana. Olenainen osa hyvinvointivaltion logiikkaa oli myös se, että työttömyyden aiemmin ollessa suhteellisen alhainen, työvoimapolitiikka oli "henkilökohtaisempaa". Kun töitä oli tarjolla, työttömyysturvan saanti oli mahdollista paremmin kytkeä todelliseen

<sup>2</sup> Martti Hetemäki on kirja-arvostelussaan tässä Kansantaloudellisen aikakauskirjan numerossa tarkastellut raporteista tuoreempaa, NBER:n ekonomistien kanssa laadittua raporttia "Välfärdsstat i omvandling". Tässä keskityn teoksen alussa olevaan yhteen-vetoon, joka pitää sisällään mm. kuvauksen hyvinvointivaltion "systeemilogiikasta".

työmarkkinoiden käytettävissä oloon.

Ruotsalaiset ja yhdysvaltalaiset ekonomistit esittävät yleistoteamuksen, että ruotsalaisen hyvinvointivaltion "anteliaisuus" on niin runsasta, että sosiaaliturvan leikkauksista ei aiheudu välitöntä uhkaa suuresta köyhästä alaluokasta. Samalla he kuitenkin ilmaisevat seuraavan huolensa. On riskialtista karsia järjestelmiä, jotka ovat olleet vastavoimia korkeasta verotuksesta ja korkeista etuustasoista aiheutuneille insentiiviongelmille.

Monilta muiltakin osin mikroanalyysi hyvinvointivaltion logiikasta on varsin mielenkiintoista ja hyödyllistä. "Systeemin" tärkeät osat (matala työttömyys, korkeat verot, kapea palkkahaitari, korkea työhönohallistuvuus, subventoitu lastenhoito) ovat muodostaneet tiiviin kudelman (tai mahdollisesti myös korttitalon), jonka osat ovat toimineet tiiviissä vuorovaikutuksessa. Sen eri osasia tulisikin tarkastella myös osana tätä kokonaisuutta, eikä pelkästään "järjestelmää kerrallaan" eristyksissä toisistaan. Kotimaiset laskelmat työnteon kannattavuudesta suhteessa sosiaaliturvan varassa elämiseen kaipaavat rinnalleen myös Suomen osalta vastaavan analyysin suomalaisen hyvinvointivaltion logiikasta.

Tyydyttäessä tässä vaiheessa analyysiin ruotsalaisen hyvinvointivaltion dynamiikasta kannattaa kuitenkin muistaa maiden lähtökohtien erot etuuskien tasoissa. Jos Ruotsissa köyhyys ei ole oven takana, mikäli sosiaalietuuksien tasoa lasketaan, tästä ei automaattisesti seuraa sama johtopäätös Suomen osalta.

### Käytäntö

Vaikka suomalaisen sosiaaliturvan ja verotuksen insentiivivaikutusten tiimoilta on tehty vain vähän perusteellista tutkimusta ja vaikka tutkijoiden keskuudessa käsitykset ongelmien vaka-

vuudesta ovat hyvin eriäviä, politiikan tasolla suunta on selvä. Voiton on vienyt näkemys, jossa nykyisten järjestelmien vaikutukset koetaan laajoiksi yhteiskunnallisiksi ongelmiksi. Tätä osoittaa muun muassa se, että uusi hallitus sitoutui hallitusohjelmassaan tekemään kannustinvaikutuksista kokonaisarvioinnin ja ryhtymään pikaisesti työnteon kannustimia parantavaan uudistustyöhön. Myös Pekkasen työryhmän esityksiin sisältyi vaatimus, jonka mukaan työssäkäynnin tulee olla aina taloudellisesti kannattavampaa kuin sosiaaliturvan varassa eläminen.

Välineeksi edellä mainitun tavoitteen saavuttamiseksi esitetään vähimmäisturvan tason laskemista. Nyt on ainakin saatu esimerkki siitä, että ekonomistin mielipiteet voivat saada runsaasti huomiota osakseen silloin, kun hänellä on makeiden lääkkeiden sijasta tarjottavanaan happamia lääkkeitä.

### Kirjallisuus

- Freeman, R. B. & Swedenborg, B. & Topel, R. (toim.) (1995), *NBER-rapporten-Välfärdsland i omvandling, amerikansk perspektiv på den svenska modellen*, SNS Förlag.
- Ilmakunnas, S. (1992): Tuloverouudistukset ja taloudellinen tehokkuus: mielikuvia ja mittauksia, *TTT Katsaus* 3/1992.
- Jääntti, M. (1995), Ovatko kannustinloukut syy korkeaan työttömyysasteeseen?, *Talous ja Yhteiskunta* 2/1995.
- Kangas, O. & Ritakallio, V. (1994), Perhetukienn kannustinvaikutukset, *Talous ja Yhteiskunta* 4/1994.
- McCurdy, T. & Green, D. & Paarch, H. (1990), Assessing empirical approaches for analysing taxes and labour supply, *Journal of Human Resources* 25, 415-490.

Söderström, H. T. (1994) (toim.), *Välfärdsland i ofärds tid*, SNS Förlag.

Walker, R. (1994), Poverty and work incentives, *New Economy*, Vol. 1, Issue 3, 163-167.

Virén, M. (1994), Kannattaako työnteko? Laskelmia sosiaaliturvan ja verotuksen vaikutuksesta kotitalouksien käytettävissä oleviin tuloihin, *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 4/1994.

Vähimmäisturvatyöryhmän loppumuistio, Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 1994:25.