

Miten päästä eroon tuloloukuista?*

Saija Kaukonen

VTM

Turun yliopisto

Matti Virén

professori

Turun yliopisto

1. Johdanto

Keskustelua tuloloukuista¹ käytiin kiivaasti 1990-luvun puolivälissä ja keskustelulla olikin tiettyä vaikutusta verotus- ja tulonsiirtojärjestelmiin. Kaiken tämän jälkeen on tietysti aiheellista kysyä, mikä on nyt tilanne: ovatko loukut poistuneet. Jos ne eivät ole poistuneet, on syytä ainakin keskustella siitä, mitä pitäisi tehdä tilanteen parantamiseksi.

Jaana Kurjenoja (2000) vertaili Kansantaloudellisen aikakauskirjan aiemmassa numerossa vuosien 1996 ja 2001 tilannetta muutamien esimerkkilaskelmien avulla. Kurjenojan laskelmat viittaavat siihen, että tilanne on parantunut melkoisesti vuoteen 1996 verrattuna. Se, että näin on tapahtunut on Kurjenojan mielestä huomattavalta osin verotuksen keventymisen ansiota. Johtopäätöksissään hän toteaa, että

”viime vuosina tehdyt kevennykset progressiiviseen tuloverotukseen ovat olleet tepsivä lääke kannustinloukkuihin”.

Ei liene mitään erimielisyyttä siitä, etteikö tuloloukkuongelma olisi helpottunut 1990-luvun puolivälin jälkeen. Yhtä vähän on erimielisyyttä on siitä, etteikö verotuksen progression lieventäminen auttaisi tuloloukkujen purkamisessa. Se, mistä voidaan kuitenkin taittaa peistä, on ensinnäkin kysymys loukkuongelman vakavuudesta – onko tilanne todella olennaisesti parantunut. Itsestään selvää ei liene sekään, mikä on paras tuloloukkuongelman ratkaisuvaihtoehto. Tuloveron kevennys ei sitä välttämättä ole.

Seuraavassa pohdimme lähinnä näitä kahda kysymystä. Kun arvioimme tuloloukkuongelman vakavuutta, korostamme laskelmien sensitiivisyyttä erityisesti (a) vuokratukustannusten ja (b) perheen sisäisen tulojaon suhteen. Tuloloukkujen purkamista pohtiessamme yritämme vertailla niin verotukseen kuin tulonsiirtoihin liittyviä politiikkaparametreja.

* *Kitämme* Erkki Koskelaa, Klaus Kulttia ja Helena Penttiä hyödyllisistä kommentteista.

¹ Tuloloukulla ymmärretään tilannetta, jossa palkkatulojen kasvu ei johda käytettävissä olevien tulojen kasvuun.

Tarkastelunäkökulmamme on hyvin suppea, sillä käsittelemme laskemissamme ainoastaan ns. peruserhettä, jossa on kaksi aikuista ja kaksi päivähoitoikäistä lasta. Vaikka tällainen perhetyyppi usein esiintyykin keskustelussa, edustaa se kaikista kotitalouksista vain 8 prosenttia. Pieni prosenttiosuus ”johtuu” siitä, että meillä on kovin paljon yhden hengen kotitalouksia (joista tosin huomattava osa eläkkeellä olevia). On ilmeistä, että lapsiperheiden ohella nimenomaan yhden hengen nuoret kotitaloudet ovat usein tuloloukussa tai muutoin huonossa taloudellisessa asemassa. Näin on erityisesti pääkaupunkiseudulla, jossa korkeat asumiskustannukset syövät työuran alussa olevien verraten alhaiset nettopalkat.

Tämä ongelma liittyy kuitenkin ehkä enemmänkin asuntopolitiikkaan ja asumistukeen kuin yleensä tuloloukkuihin ja niiden taustalle oleviin tekijöihin. Siksi emme puutu tähän – sinänsä tärkeään – ongelmaan sen enempää.

Laskelmissamme ei oteta mitenkään huomioon eri politiikkaparametrien kannustinvaikutuksia. Tämä ei tietenkään tarkoita sitä, että pitäisimme niitä toissijaisina. Päinvastoin olemme vakuuttuneita siitä, että esimerkiksi verotuksen pitkän aikavälin kannustinvaikutukset ovat todella suuria.

Kirjoituksemme rakenne on seuraava: Luvussa 2 esittelemme lyhyesti tämänhetkistä tuloloukkutilannetta, luvussa 3 pohdimme ongelman ratkaisuvaihtoehtoja, luvussa 4 kommentoimme eräitä tuloloukkuongelmaan liittyviä puheenvuoroja (erityisesti kirkon nälkäryhmän ehdotusta) ja esitämme eräitä johtopäätöksiä.

2. Tuloloukut vuonna 2001

2.1. Aineisto ja laskentamenettely

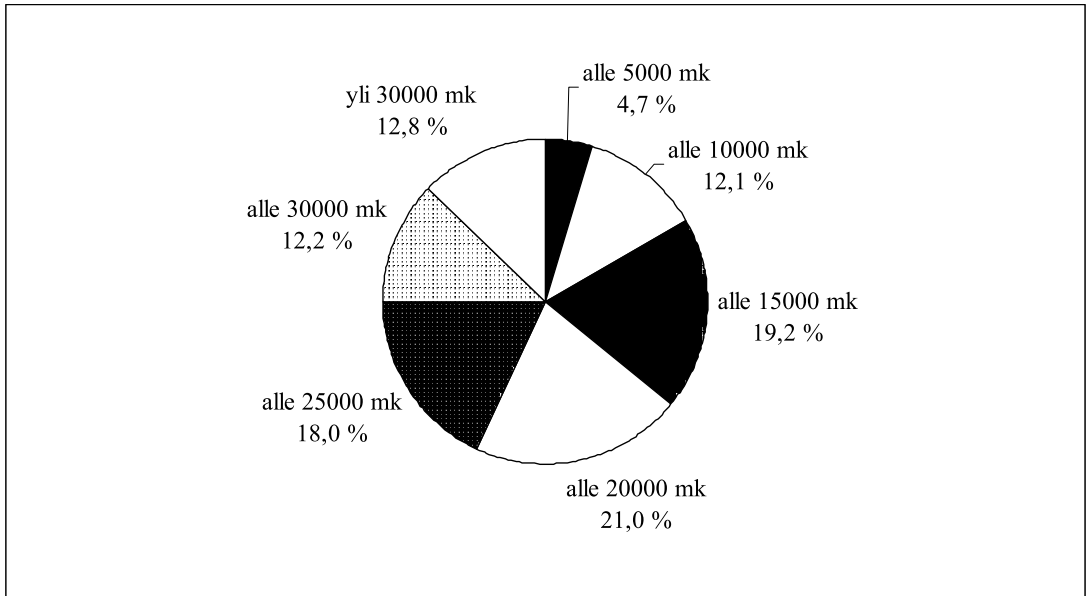
Seuraavassa hyödynnetään yksinkertaista taulukkolaskentamallia verojen ja tulonsiirtojen vaikutusten arvioimiseksi. Kaikki käytetyt verotuksen, tulonsiirtojen ja päivähoitomaksujen parametrit koskevat vuoden 2001 tilannetta.² Sen sijaan tiedot (todellisista) tuloista ja (asumis)menoista ovat vanhempia, koskien yleensä vuotta 1999. Erityisesti asumisen kustannuksia kuvattaessa ja sen vaihtelun vaikutuksia vertailtaessa on käytetty vuoden 1999 lopun tilannetta yleistä asumistukea saavien asumismenoissa, vuoden 2000 huhtikuun vuokria ja vuonna 2001 noudatettavia yleisen asumistuen määräyksiä enimmäisasumismenoista ja perusomavastuista. Koska vertailussa on käytetty sekä asumismenoja³ että vuokria, on jälkimmäisiin lisätty vertailun vuoksi vesimaksut, jotka kuuluvat sekä asumistuessa että toimeentulotuessa korvattaviin eriin. Myöhemmin vuokriin viitattaessa on niissä mukana vesimaksut⁴.

Tulonjakoa tarkastellaan vuoden 1999 tilanteen pohjalta. Kuviosta 1 nähdään, miten nelihenkiiset perheet jakautuvat palkkatulojen mukaan tuloluokkiin.

² Laskelmat on tehty 100 mk tarkkuudella bruttopalkkatuloille 0–50 000 markkaa kuukaudessa. Kuvioiden käyttöä (tubannen mukaan tarkkuudella) vain tuloväliä 0–30 000 markkaa.

³ Yleisen asumistuen asumismenoon lasketaan vuokra-asunnossa vuokra, erikseen maksettavat vesimaksut ja lämmityskustannukset, joista viimeinen kuitenkin lienee harvinaisen erä.

⁴ Vesimaksu on enintään 72 mk/kk/henkilö eli nelihenkieltä perheeltä 288 mk/kk.

Kuvio 1. Kotitalouksia eri tuloluokissa palkkatulojen mukaan⁵

Kun verrataan tässä käytetyn laskentamallin antamaa käytettävissä olevien tulojen arvoa keskimäärin⁶ vuoden 1999 tulonjakotilaston vastaavaan arvoon, ovat ne hyvin lähellä toisiaan, kun tilaston mukaisesta käytettävissä ole-

⁵ Tuloluokat on muodostettu nelibenkisen (kaksi alle 18-vuotiasta lasta) perheen palkkatulojen perusteella siten, että on poistettu kotitaloudet, joiden sosioekonominen asema on yrittäjä tai maatalousyrittäjä. Lisäksi on poistettu kotitaloudet, joilla myyntivoitot olivat yli miljoona mk vuonna 1999 (Tulonjakotilasto, Tilastokeskus, 1999). Kuviossa esimerkiksi tuloluokka "alle 15 000 mk" kuvaa perheitä, joissa palkkatulot yhteensä kuukaudessa ovat tuloluokassa 10 000–14 999 mk. Näitä perheitä on kaikista edellä määritellyistä perheistä 19,2 %:a. Muiden luokkien merkintä on analoginen.

⁶ Painotettu keskiarvo eri tuloluokkien keskimääräisistä tuloista, painoina tuloluokkien koot.

vasta rahatulosta vähennetään omaisuus- ja yrittäjätulot sekä laskentamallin ylin tuloluokka on rajattu käsittämään alle 50 000 markkaa kuukaudessa ansaitsevat kotitaloudet (ja luokkien sisäisen tulonjaon oletetaan olevan tasainen). Eroa on tällöin keskimääräisessä kuukausitulossa 200 markkaa, joten mallin tulokset vastannevat melko hyvin todellista tilannetta.

Keskeinen erä tuloloukkuja selvitettyäessä on toimeentulotuki, jonka suuruus määräytyy hyväksyttävien menojen ja saatujen tulojen⁷ erotuksena. Laskennalliset hyväksyttävät menot muodostuvat perus- ja lisäosasta. Perusosa määräytyy automaattisesti perheeseen mukaan

⁷ Käytettävissä oleviksi tuloiksi lasketaan nettopalkkatulojen lisäksi mm. asumistuki, lapsilisät, kotiboidon tuki ja työttömyysturva.

ja sisältää mm. ravinto-, vaate- ja terveydenhuoltomenot, sanomalehden tilauksen, televisioluvan, harrastukset ja seitsemän prosentin omavastuun kohtuullisista asumismenoista. Lisäosa on harkinnanvarainen ja sisältää mm. kohtuulliset asumismenot (93 prosenttia asumismenoista), kohtuulliset sähkö- ja kotivakuutusmaksut, päivähoitomaksut, hyväksytyt (perusosan ylittävät) potilas- ja reseptilääkemenot sekä välttämättömät työmatka- ja työssäkäyntikulut.

Koska toimeentulotukia myönnettäessä ei rekisteröidä erikseen toimeentulotuen lisäosaa eikä saatavissa ollut mitään lukua sen keskimääräisestä suuruudesta, on laskelmissa käytetty arviota sen harkinnanvaraisista eristä (päivähoitomaksut ja vuokra eivät kuulu näihin, sillä ne määräytyvät automaattisesti). Arvion taustalla ovat tiedot mm. sähkönkulutuksesta, terveyskeskus- ja hammashuoltomaksuista, asumismenojen ohjeellisten normivuokrien ylittäneistä Helsingissä (toimeentulotuki) sekä Helsingin kaupungin sosiaaliviraston ohjeita tuen myöntäjille. Perustapauksessa harkinnanvaraisen osan suuruudeksi on saatu 400 markkaa kuukaudessa, kun taas jonkinlaiseksi maksimiarvoksi on saatu 1072 markkaa (ks. *Kaukonen* 2001).

Perustapauksena on nelihenkinen palkansaajakotitalous, joka asuu vuokra-asunnossa Helsingissä. Lapset ovat alle kouluikäisiä, eikä perheellä ole omaisuutta. Vuokra-asunto on kooltaan 90 m², joka on se yleisen asumistuen mukainen sallittu enimmäispinta-ala, jolta täysimääräinen tuki neljän hengen ruokakunnalle maksetaan. Perheen asumismenojen laskemiseen on käytetty keskimääräistä neliökustannusta asumistukea saavilla vuoden 1999 lopussa⁸, jonka mukaan asumismenot perheelle ovat 4130 markkaa kuukaudessa.⁹

Voidaan tietysti kysyä, onko tässä käytettyjen asumismenojenkaan arvo oikea, sillä se kuvaa keskimääräisiä asumismenoja kaikilla yleistä asumistukea saavilla, joista lapsiperheitä on alle 40 prosenttia ja kahden aikuisen ja lapsien muodostamia perheitä vain noin 14 prosenttia¹⁰. Asumismenot ovat vapaarahoitteisten asuntojen vuokriin verrattuina huomattavasti alemmat. Eroa ei sen sijaan juurikaan ole perustapauksessa käytetyillä asumismenoilla ja aravarahoitteisten vuokra-asuntojen keskimääräisellä kuukausivuokralla¹¹, sillä asumismenot aravarahoitteisen kuukausivuokran mukaan ovat 4158 markkaa eli 28 markkaa suuremmat kuin perustapauksessa. Perustapauksen asumismenot tuskin edustavat asumiskustannusten huipputasoa, vaan ovat pikemminkin varo-

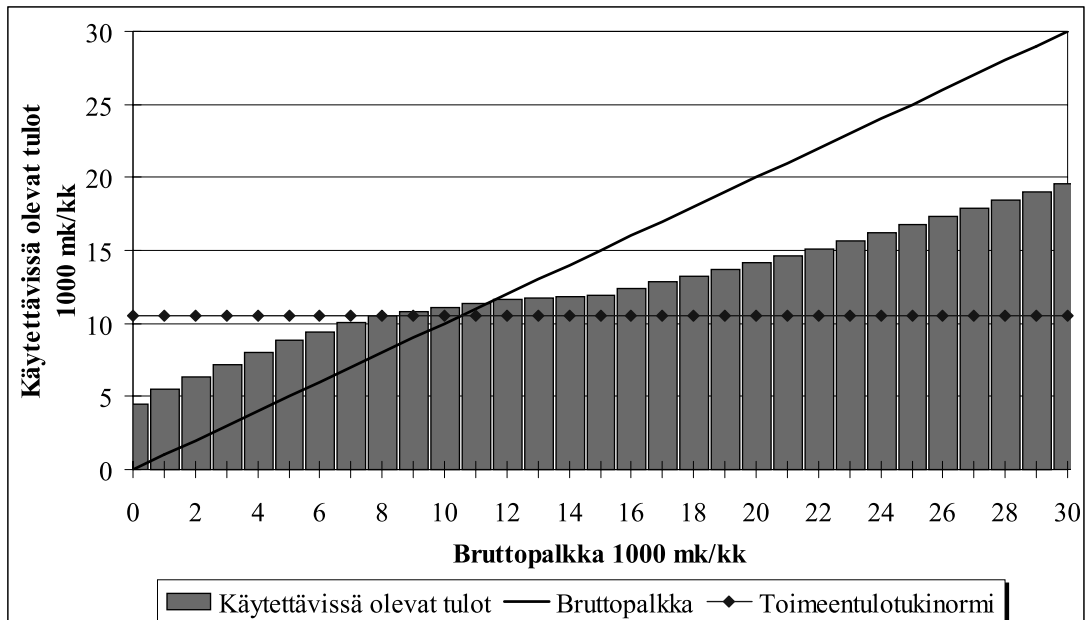
⁸ Kansaneläkelaitoksen asumistukitilastot 1999, Taulukko 56.

⁹ Kurjenojan (2001) laskelmissa on samanlainen perbetyyppi, mutta hän olettaa, että asunto on pinta-alaltaan 80 m² ja vuokra ilman muita asumismenoja on 3700 mk. Tätä vuokraa Kurjenoja selvittää viittaamalla vuonna 1996 tehtyyn samanlaiseen selvitykseen, jolloin vuokrana oli käytettiin 3500 mk, joka silloin vastasi pääkaupunkiseudun vapaarahoitteisten asuntojen keskiarvoa. Vuoden 2001 tilanteen laskelmissa Kurjenoja nostaa vuokraa 200 mk eli noin 6 %. Korotus on väbänlainen, sillä vuodesta 1996 vuoteen 2001 pääkaupunkiseudun keskimääräinen vuokrataso on noussut noin 32 %. Artikkelissa laskettiin kynnyspalkka myös vuokratasolla 4680 mk todeten, että kynnyspalkka tällä vuokratasolla olisi huomattavasti korkeampi. Todettakoon vielä, että Kurjenoja ei ota laskelmissaan huomioon toimeentulotuen (harkinnanvaraista) lisäosaa. Näiden erojen johdosta hänen normitulonsa ja kynnyspalkkansa on jonkin verran alhaisempi kuin tässä selvityksessä.

¹⁰ Kansaneläkelaitoksen asumistukitilastot 1999, Taulukko 25.

¹¹ Tilastokeskus, Vuokratilasto, huhtikuu 2000, Taulukko 2.

Kuvio 2. Käytettävissä olevat tulot ja toimeentulotukinormi



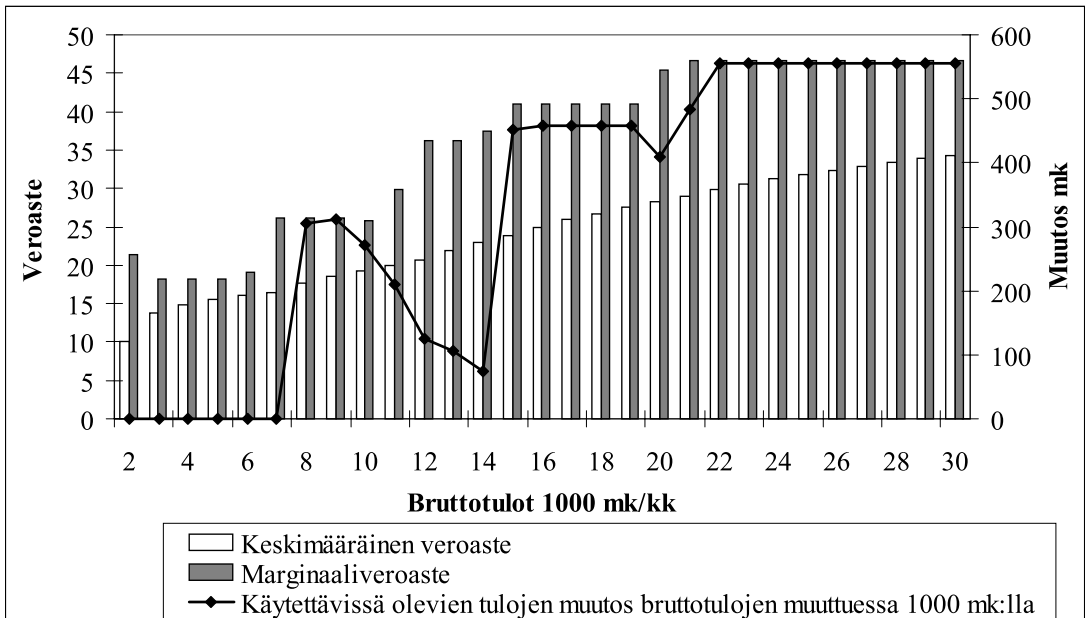
vainen arvio keskimääräisistä asumisen kustannuksista. Siksi esitämme myös laskelman vaarahoitteisen vuokra-asunnon keskimääräistä kuukausivuokraa käyttäen, jolloin asumismenot muodostuvat huomattavasti korkeammiksi.

Tukeutuen edellä mainittuihin oletuksiin voidaan laskea esimerkkiperheen käytettävissä olevat tulot ja verrata niitä toimeentulotukinormiin. Tulosta havainnollistaneen oheinen kuvio 2, jollainen on tullut jo tutuksi viime vuosien tuloloukkuraporteista. Sen lisäksi esitämme veroasteita havainnollistavan kuvion 3, jossa on tavanomaisten veroasteiden lisäksi ”bruttoveroaste”, joka kertoo, miten suuri osuus työtulojen kasvusta jää verojen ja tulosidonnaisten maksujen jälkeen käteen.

Perheen toimeentulotukinormi on 10 503 markkaa kuukaudessa ja kynnyispalkka eli se bruttopalkka, jolla käytettävissä olevat tulot leikkaavat toimeentulotukinormin, on noin 8100 markkaa kuukaudessa. Vaikka mainitun tulotason jälkeen ”työtä tekemällä” saakin suuremmat käytettävissä olevat tulot kuin toimeentulotuella (ja muilla tulonsiirroilla), erotus on hyvin pieni aina jonnekin 15 000 markan tuloihin asti. Niinpä tuloloukun voi sanoa koskevan myös 8000–15 000 markan välillä olevia tuloja.

Tämä tosiasia käy erityisen selvästi ilmi kuvioista 3, johon on piirretty kotitalouden ”todelliset” veroasteet eri bruttotulojen tasoilla. Tavanomaisissa veroasteissa ei ole mitään erityistä, mutta käyrä, joka kuvaa käytettävissä

Kuvio 3. Kotitalouden veroasteet eri bruttotuloilla



olevien tulojen muutosta brutto(työ)tulojen muuttuessa, on kommentoinnin arvoinen¹². Vaikka tuloloukku formaalisesti päättyikin perustapauksessa 8100 markan kuukausipalkalla, ei lisätuloista silti jää juuri mitään käteen. Syy on lähinnä asumistuessa, joka supistuu hyvin voimakkaasti mentäessä 15 000 markan kuukausituloihin. Sen jälkeen käteen jäävä tulo kasvaa selvästi (vaikka verotus kiristyykin). Kun saavutetaan päivähoitomaksujen katto 21 400 markassa, käteen jäävään tuloon vaikuttaa tietenkin vain (marginaali)verotus.

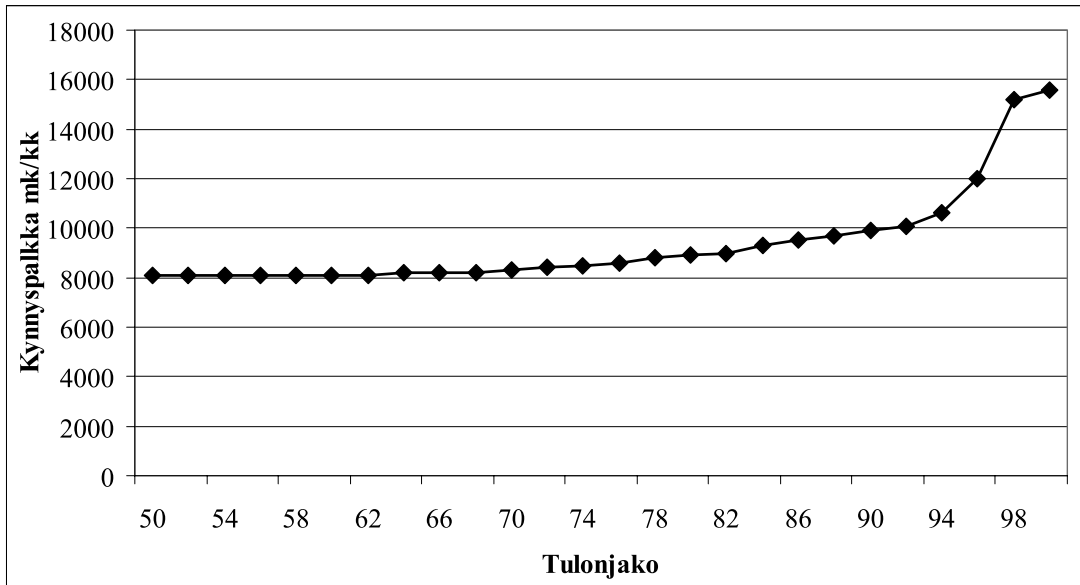
2.2. Perheen sisäisen tulonjaon vaikutukset käytettävissä oleviin tuloihin

Perustapauksessa tulonjako on tasainen, eli kumpikin vanhemmista tienaa saman verran. Vuonna 1999 naisten säännöllisen työajan kuukausiansiot olivat keskimäärin 82 prosenttia miesten ansioista¹³, joten todellisuudessa harvassa perheessä molemmat vanhemmat ansaitsevat yhtä paljon. On myös paikallaan tarkastella osa-aikatyön vaikutusta käytettävissä oleviin tuloihin samoin kuin sitä, että vain toinen puolisoista on palkkatyössä. Tätä tapausta voi

¹² Käyrä edustaa eräänlaista efektiivistä ”bruttoveroastetta”, joka kuvaa verojen ja tulonsiirtojen yhteisvaikutusta.

¹³ Ansioitasoindeksi (http://www.tilastokeskus.fi/tk/he/tasaarvo_tulot.html).

Kuvio 4. Kynnyspalkka eri tulonjakosuhteilla



havainnollistaa olettamalla tulonjaoksi 100:0. Tällä tulonjakosuhteella voidaan havainnollistaa tuloloukkuongelmaa sellaisissa käytännön kannalta tärkeissä tapauksissa, joissa puoliso on esimerkiksi työtön (työmarkkinatuella), opiskelee tai sairastaa.

Kuviosta 4 nähdään, että tulonjaon margi-

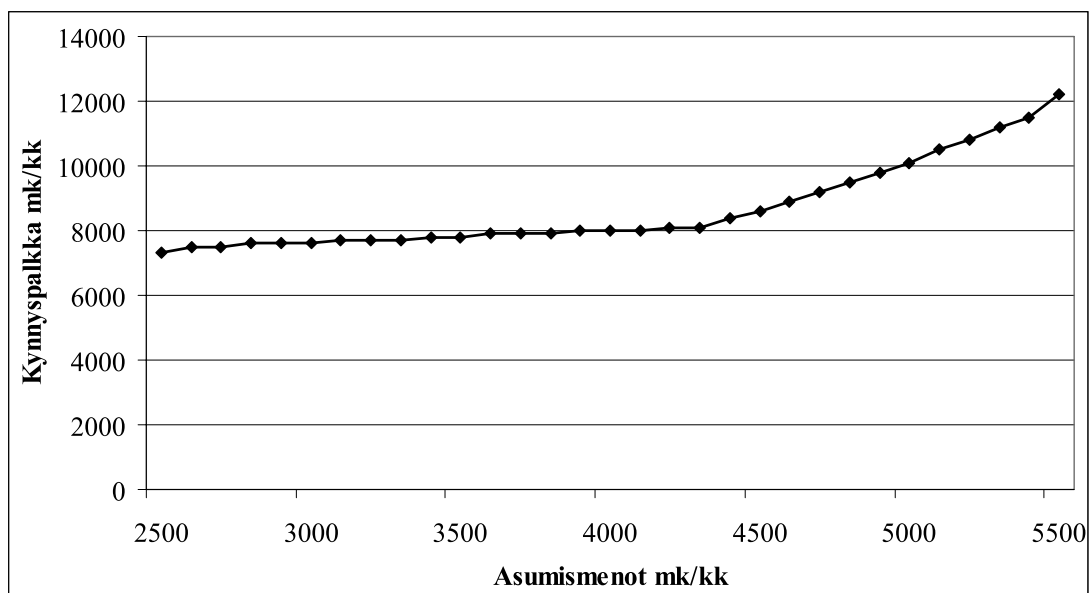
naalisilla muutoksilla tasaisen tulonjaon 50:50 ympäristössä ei ole olennaista merkitystä tuloloukun sijaintiin. Tilanne alkaa kuitenkin selvästi muuttua, kun toinen puoliso saa pääosan tuloista. Ääritapauksessa päädytään tuloloukkualueen yläpäähän (15 600 markkaan; ks. taulukko 1).

Taulukko 1.

| Tulonjako | Kynnyspalkka mk/kk | Käytettävissä olevien tulojen muutos mk/kk* | Marginaaliveroaste 10 000 mk tuloilla |
|-----------|--------------------|---|---------------------------------------|
| 50:50 | 8 100 | – | 25,8 % |
| 55:45 | 8 100 | –14 | 28,5 % |
| 75:25 | 8 600 | –454 | 35,2 % |
| 100:0 | 15 600 | –2331 | 46,1 % |

* Käytettävissä olevien tulojen erotus tasatulonjakoperheen tuloihin verrattuna on laskettu yli kynnyspalkan ansaitsevien mutta alle 30 000 mk tienaaavien perheiden tulojen aritmeettisena keskiarvona.

Kuvio 5. Kynnyspalkka eri asumismenoilla



Jos ainoastaan toinen puolisoista on ansiotyössä, on kynnyspalkka melkein kaksi kertaa niin suuri kuin tasatulonjakoperheellä. Myös keskimääräisten käytettävissä olevien tulojen ero yli toimeentulotukinormin ansaitsevilla verrattaessa sitä tasatulonjakoperheeseen on 2331 markkaa vähemmän eli erotus on 29 138 markkaa vuodessa ($=12,5 \cdot 2331$ mk). Selitys näennäiseen suureen erotukseen piilee tietenkin verotuksessa: valtion tuloveron progressio alkaa jo 10 000 markan kuukausituloilla efektiivisesti syödä käytettävissä olevia tuloja.

2.3. Asumiskustannusten vaikutukset käytettävissä olevien tuloihin ja toimeentulotukinormiin

Edellä todettiin, että perustapauksen asumismenot ovat todennäköisesti varovainen arvio

keskimääräisistä asumiskustannuksista. Toki on myös niitä, joilla asumiskustannukset jäävät mainitun perustapauksen alle. Siksi on syytä laskea kynnyspalkka kaikilla asumiskustannusten määrillä, myös tapauksessa jossa asumiskustannukset ylittävät asumistuen normivuokrat. Laskelmien tuloksia on havainnollistettu kuviossa 5. Eräitä rajatapauksia on lisäksi esitelty taulukossa 2.

Kuvio 5 kertoo, että asumiskustannuksilla ei ole kovin suurta vaikutusta kynnyspalkan määräytymiseen aina siihen asti, mihin asumistukinormi ulottuu. Jos asumiskustannukset kuitenkin ylittävät mainitun normin, tilanne muuttuu hieman erikoiseksi. Asumistuki ei korvaa ”ylisuuria” asumiskustannuksia, mutta toimeentulotuki periaatteessa korvaa – olettaen, että kohtuuhintaista vuokra-asuntoa ei voida osoittaa tuen piirissä olevalle kotitalou-

Taulukko 2. Asumismenot ja kynnyspalkat

| | Asumis- menot mk/kk | Toimeentulotuki- normi mk/kk | Kynnyspalkka mk/kk | Kynnyspalkka mk/kk, kun tulonjako 100:0 |
|--|------------------------|---------------------------------|-----------------------|---|
| Perustapaus | 4 130 | 10 503 | 8 100 | 15 600 |
| Asumistuen enimmäismenot ¹⁴ | 4 320 | 10 680 | 8 100 | 16 000 |
| Asumistuen vähimmäismenot ¹⁵ | 3 159 | 9 600 | 7 700 | 13 300 |
| Aravarahoitteinen vuokra-asunto | 4 158 | 10 529 | 8 100 | 15 600 |
| Vapaarahoitteinen vuokra-asunto | 5 517 | 11 793 | 12 300 | 19 000 |

delle. Siten jos mennään vapaarahoitteisten vuokra-asuntojen keskimääriisiin vuokriin pääkaupunkiseudulla, toimeentulotukinormi on 1100 markkaa korkeampi kuin perustapauksessa.

Taulukosta 2 ilmenee, että toimeentulotukinormi on vapaarahoitteisessa vuokra-asunnossa asuville noin 1200 markkaa enemmän kuin arava-asunnossa asuville. Käytettävissä olevissa tuloissa ei sen sijaan ole juurikaan eroja, koska asumistukea ei makseta yli enimmäisrajan. Kynnyspalkka on tällöin 12 300 markkaa, eli vapaarahoitteisessa asunnossa asuvat ovat vaikeassa tuloloukussa. Kun tulonjakoa muutetaan, on tilanne entistä vaikeampi. Tilanteen ongelmallisuus käy ilmi, jos tarkastelee sellaista käytettävissä olevien tulojen versiota,

josta on vähennetty asumismenot. Tällöin 5517 markan asumismenoilla käteen jää noin 7500 markkaa.

Helsingissä on selvitetty toimeentulotuen asumismenojen ohjeellisen omavastuun ylittävien perheiden määrää, ja selvityksen mukaan kaksi- tai useampilapsisista perheistä vain noin neljä prosenttia ylitti tämän kuntakohtaisen kohtuurajan vuonna 1999. Kaikista toimeentulotukea saavista perheistä kohtuurajan ylittäviä perheitä oli noin 23 prosenttia¹⁶. Yleistä asumistukea maksettaessa I kuntaryhmässä enimmäisraja ylittyi kaikista vuokralla asuvista kotitalouksista noin 46 prosentilla ylityksen ollessa keskimäärin noin 12 markkaa neliö^{17 18}.

¹⁴ Asumistuessa enimmillään korvattavat asumismenot 90 m² asunnolle. Edellyttää, että asunto on valmistunut, peruskorjattu tai perusparannettu vuonna 1993 tai jälkeen.

¹⁵ Enimmillään korvattavat asumismenot silloin, kun perhe asuu asunnossa, joka on valmistunut ennen vuotta 1975 eikä sitä ole peruskorjattu tai -parannettu.

¹⁶ "Vuoden 1998 perusturvamuutosten arviointitutkimuksen loppuraportti", STM julkaisuja 2000:16 s. 36.

¹⁷ Kansaneläkelaitoksen asumistukitilastot 1999, Taulukko 38.

¹⁸ Kuntien tehtävänä on tarjota kohtuubintainen asuminen. Helsingissä kaikki halukkaat eivät pääse aravahintaisiin vuokra-asuntoihin, jolloin toimeentulotuksessa on korvattava myös kohtuurajat ylittävää asumista.

Taulukosta 2 ilmenee myös, että kynnyspalkka voi äärimmillään mennä 19 000 markkaan asti silloin, kun asumiskustannukset vastaavat vapaarahoitteisten vuokra-asuntojen keskiarvoa. Itse asiassa vieläkin pidemmälle päästään, jos toimeentulotuen harkinnanvarainen lisäosa on suurempi kuin edellä käytetty 400 markkaa. Jos toimeentulotuen (harkinnanvaraisen) lisäosan suuruudeksi oletetaan 1072 markkaa (ks. Kaukonen 2001), voi kynnyspalkka äärimmillään nousta jo 21 000 markkaan.

Kaiken kaikkiaan voidaan päätellä, että korkeat asumiskustannukset (pula kohtuuhintaisista vuokra-asunnoista) ja kotitalouksien tulojen keskittyminen toiselle puolisolle voivat johtaa todella kestäättömään tilanteeseen tuloloukkujen suhteen. Perheen elintaso pysyttelee toimeentulorajoilla siitä huolimatta, että (töissä olevan puolison) nimelliset palkkatulot ovat lähellä ylintä desiiliä.

3. Tuloloukkujen purkamisvaihtoehtoja

Koska tuloloukkuongelma näyttää yhäkin olevan todellisuutta, on syytä pohtia sitä, miten ongelma voitaisiin lieventää. Periaatteessa asiaa voidaan lähestyä sekä verotuksen että tulonsiirtojen puolelta. Seuraavassa näin menetelläänkin tarkastelemalla eri parametrien muutosten vaikutusta. Jotta vaikutuksia voitaisiin vertailla, pidetään kotitalouksien tulojen muutos samana kaikissa vaihtoehtolaskelmissa. Tulojen muutos (kasvu) merkitsee tietenkin vastaavaa muutosta (supistusta) julkisen sektorin nettotulonsiirroissa kotitalouksilta.

Laskelmissa tarkastellaan seuraavia vaihtoehtoja (a) kunnallisveroprosentin alentamista, (b) ansiotulovähennyksen kasvattamista, (c) valtion tuloveroasteiden alentamista, (d) päivä-

hoitomaksujen alentamista, (e) asumistuen kasvattamista ja (f) lapsilisien nostamista.

Muutokset on tehty niin, että ensin on laskettu, miten viiden prosenttiyksikön kunnallisveroprosentin lasku vaikuttaa keskimääräisiin käytettävissä oleviin kuukausituloihin¹⁹ nelihenkisellä perheellä. Tämän jälkeen muut muutokset on tehty tulovaikutuksiltaan saman suuruisiksi. Kukin muutoksista (a)–(f) on tehty yksi kerrallaan, mutta yksittäinen muutos voi sisältää usean parametrin muutoksen. Tehdyt muutokset ovat hyvin suuria, lähinnä siksi, että erot vaikutuksissa tulevat selvästi esiin. Käytännössä muutokset ja niiden vaikutukset voi hyvin osittaa (esimerkiksi jakaa kymmenellä), jos haluaa saada ”realistisempia” politiikkavaihtoehtoja.

Veroasteissa ja lapsilisissä muutokset on ollut mahdollista tehdä verraten suoraviivaisesti, mutta ansiotulovähennyksen ja asumistuen muutoksiin liittyy enemmän tulkinnanvaraa. Peruseriaatteena näissä kahdessa tapauksessa on ollut muuttaa kaikkia parametreja ”saman verran” niin, että muutettuihin järjestelmiin ei liittyisi mitään uusia tuloloukkuja.

Tehdyt muutokset ovat lyhyesti sanottuna seuraavat:

- (a) Kunnallisveron lasku viidellä prosenttiyksiköllä
- (b) Ansiotulovähennyksen nosto enimmillään 38 500 markkaan
- (c) Valtion tuloveroasteikkojen lasku 10 prosenttiyksiköllä
- (d) Päivähoitomaksujen puolittaminen ja tuloajan nosto 50 prosentilla

¹⁹ Käsitettä on käytetty jo edellä luvussa 2.1. Katso alaviite 6.

Taulukko 3. Kynnyspalkat eri toimenpiteiden seurauksena

| Muutos | Tulonjako 50:50, asumismeno 4130 | Tulonjako 50:50, asumismeno 5517 | Tulonjako 100:0, asumismeno 4130 |
|-------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|
| Peruserhe | 8 100 | 12 300 | 15 600 |
| Kunnallisvero | 7 400 | 10 400 | 9 300 |
| Ansiotulovähennys | 7 000 | 9 300 | 8 900 |
| Valtion tulovero | 8 100 | 12 000 | 9 600 |
| Päivähoitomaksut | 7 900 | 10 300 | 9 700 |
| Asumistuki | 7 200 | 9 300 | 8 300 |
| Lapsilisät | 6 200 | 8 700 | 7 000 |

- (e) Asumistuki ulotettu 25 000 markan kuukausituloihin; perusomavastuuosuuksia laskettu noin 36 prosenttiin nykyisistä
 (f) Lapsilisiä nostettu 79 prosentilla

Tekemällä nämä muutokset päädytään taulukon 3 mukaisiin tuloksiin:

Kaikki toimet pienentävät tietenkin tuloloukkuja, se on selvää. Mutta mikä on ”tehokkain” tapa pienentää niitä? Verotuksen puolella ansiotulovähennys ja yleinen kunnallisveron lasku tuntuisivat tehokkaimmilta tavoilta (jos kriteerinä pitää kynnyspalkan muutosta). Sen sijaan valtion tuloveroasteikon lieventäminen ei vaikuta oikeastaan kuin vain siinä tapauksessa, että perheen sisäinen tulonjako on äärimmäisen epätasainen. Tulonsiirtojen osalta lapsilisien nostaminen olisi ”paras” tapa pienentää tuloloukkuja. Itse asiassa se olisi parempi kuin kaikki verojen kevennystoimet.

Selitys on tietysti hyvin yksinkertainen. Lapsilisät nostaisivat kaikkien muiden kuin toimeentulotuella olevien käytettävissä olevia tuloja. Käytettävissä olevat tulot kasvaisivat itse asiassa suhteellisesti ottaen eniten juuri pienituloisilla. Vaikutus olisi täysin päinvastainen kuin mihin päästään valtion tuloveroasteikkoa

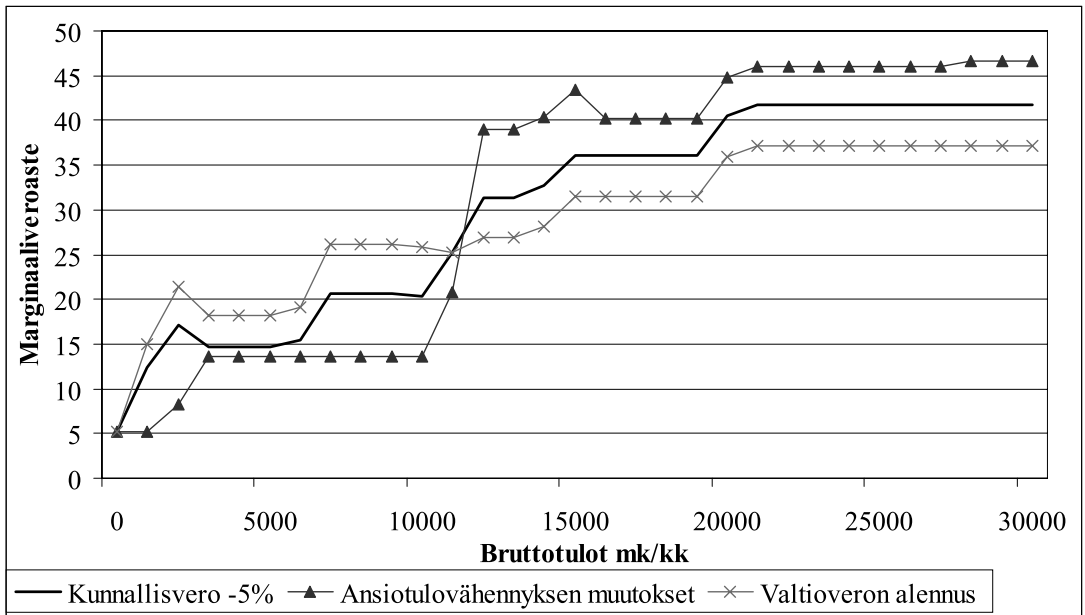
keventämällä, jolloin tulot kasvavat lähinnä niillä, jotka ovat kynnyspalkan yläpuolella (tulojen muutos on saman suuruinen 21 000 mk kuukausipalkalla). Tuloloukkuja ajatellen tuloveron asteikon kevennys (jos se tehdään vain marginaaliveroja laskemalla) ei tarkastelun kohteena olevassa tapauksessa ole selvästikään tehokkain toimenpide.

Vaikka ansiotulovähennyksen kasvattaminen näyttäisi laskelmien valossa houkuttelevalta vaihtoehdolta, liittyy siihenkin tiettyjä ongelmia. Päällimmäisin on se ongelma, että marginaaliveroasteet nousisivat keskituloisilla selvästi yli nykytason (jo 12 000 markan kotitalouskohtaisilla kuukausituloilla 40 prosenttiin, ks. kuvio 6). Vaikka ”yhteiskunnallisesti optimaalisen” verojärjestelmän karakterisointi on kaikkea muuta kuin helppoa, voinee silti argumentoida, että progression yht’äkkäinen kasvattaminen keskituloissa ei edusta kovin järkevää verojärjestelmää.

4. Tuloloukut, tulonjako ja kansalaispalkka

Tuloloukut eivät suinkaan ole ainoa asia, josta verotuksen ja tulonsiirtojen yhteydessä keskus-

Kuvio 6. Marginaaliveroasteet eri verotuksen kevennysvaihtoehtoissa



tellaan. Viime aikojen keskustelussa on ehkä enemmänkin ollut esillä kansalaispalkka ja köyhyys. Sampo-konsernin pääjohtajan *Björn Wahlroosin* vapun alla esittämä ajatus 5000–6000 markan kansalaispalkasta (Wahlroos 2001) on ollut kestävä teema otsikoissa pitkin kesää. Köyhyyskeskustelu on pääosin liittynyt uusimpiin tulonjakotilastoihin, mutta eräät selvitykset ja puheenvuorot ovat antaneet sille lisäpuhtia. Erityisesti on syytä mainita kirkon ns. nälkäryhmän kesäkuinen kannanotto, joka tosin paljolti perustuu parin vuoden takaiseen muistioon (Nälkäryhmä 1998).²⁰

²⁰ Nälkäryhmä on tyyppillinen suomalaiskansallinen konsensusorganisaatio, jossa ovat edustettuina poliittiset puolueet, elinkeinoelämän järjestöt, ay-liike, MTK, erilaiset "kansalaisjärjestöt" ja kirkko. Ryhmän kannanotossa on 15 koh-

Nälkäryhmän asiantuntijaryhmä luovutti kesäkuussa 2001 eduskuntaryhmien kansanedustajille köyhyden ja syrjäytymisen torjuntaa koskevan kannanotonsa. Sen mukaan ensisijaisia etuuksia, kuten työmarkkinatukea, peruspäivärahaa ja peruspäivärahatasoisia sairausvakuutuspäivärahoja on nostettava siten, että niillä tulee toimeen ilman turvautumista toimeentulotukeen. Ryhmä ehdottaa uudestaan, että ensisijaiset etuudet voitaisiin jättää kokonaan verratamatta, mikä vähentäisi toimeentuloasiakkaita ja veromenetykset korvautuisivat säästöinä toimeentulo- ja asumistuissa. Kannanoton mukaan korotustarve on noin 500 markkaa, eli

taa sekä 13 erityistoimenpidettä (kannanotosta ks. <http://www.kirkkopalvelut.fi>).

nykyinen noin 2000 markan perustulo olisi nostettava 2500 markkaan.

Ryhmän ehdotusta on hieman vaikea arvioida, koska se koostuu kovin erilaisista, osin vaihtoehtoisista aineksista, eivätkä ehdotukset muutoinkaan ole aina kovin yksiselitteisiä ja ristiriidattomia²¹. Tässä yhteydessä lienee syytä lyhyesti kommentoida vain esitettyä arviota perusturvan korotustarpeesta. Jos perustuvan korotus tehdään lisäämällä yksinkertaisesti toimeentulotuen perusosaa 500 markalla, nousisi esimerkkikotitaloutemme toimeentulotukinormi 12 503 markkaan. Tämä taas edellyttäisi 16 300 markan bruttotuloja kotitaloudelta kuukaudessa. Tulonjakotilaston perusteella noin 41 prosenttia perheistä jää alle ehdotuksen mukaisen käytettävissä olevan tulon. Jos puolisoista vain toinen on töissä, kynnyspalkka olisi yli 21 000 markkaa kuukaudessa.

Björn Wahlroosin ehdotus esimerkkikotitaloutemme sovellettuna merkitsisi sitä, että bruttotulojen pitäisi selvästi ylittää 30 000 markkaa. Tämä taas merkitsisi sitä, että lähes 90 prosenttia (esimerkkitapauksemme) kotitalouksista jäisi tuloloukkuun (kynnyspalkan alapuolelle).

Edellä olevat esimerkit antavat viitteitä siitä, että tuloloukkujen poistaminen edellyttää nimenomaan perustulon suhteellista heikentämistä (suhteessa työtuloihin) – ei sen kasvattamista. Verotuksen ja tulositonnaisten maksujen lieventäminen on tietenkin perusratkaisu työtulojen suhteellisen aseman parantamisessa. Vaikka näin onkin, ei mikä tahansa verotusta keventävä toimi ole mielekäs tuloloukkujen

näkökulmasta. Verotuksen keventämisen pitää koskea verraten alhaisia tuloja, mutta sen ei pidä toisaalta luoda jyrkkää progressioita keskituloihin.

Ehkä ideaaliratkaisu olisi kunnallisveron alentaminen, mutta itse asiassa juuri sen suhteen ei näytä olevan minkäänlaista liikkumavaraa alaspäin – päinvastoin äyrihinnat näyttävät olevan koko ajan liikkeessä ylöspäin.²² Vaikka näin onkin, ei ratkaisua pidä etsiä vain valtion tuloveron progression keventämisestä – varsinkin kun sillä ei ainakaan esimerkkitapaukssamme ole olennaista vaikutusta kynnyspalkkoihin. Ehkä eläkevakuutusmaksujen porrastamisesta voisi löytyä jokin ratkaisu tähän ongelmaan.

Ajatus tulonsiirtojen kasvattamisesta ei lähihistoriaa ajatellen tunnu kovin houkuttelevalta. Ilmeisen vaihtoehdon, asumistuen laajentamisen osalta tulevat heti mieleen tuen kielteiset kohtaanto-vaikutukset, jotka pahimmassa tapauksessa johtaisivat vain vuokrien nousuun ja sitä kautta tuen jatkuviin kasvattamisepaineisiin. Lapsilisien tapainen järjestelmä olisi ehkä järkevämpi – siihen ei liity merkittäviä kohtaanto-ongelmia eikä ilmeisen kielteisiä kannustusvaikutuksia. Toki siihenkin liittyy yksi ongelma: korotetut lapsilisät eivät mitenkään auttaisi yksinäisten ihmisten tuloloukkuongelmaa, joka lähinnä kasvukeskusten kohonneiden asuntohintojen vuoksi on ehkä vaikeampi ongelma kuin lapsiperheiden tuloloukut (jotka kuitenkin ovat yksilötasolla ohimenevä ilmiö).

Edellä esittämämme laskelmat ovat – niin kuin useaan otteeseen on jo todettu – vain esimerkkilaskelmia. Mielestämme ne osoittavat

²¹ Työryhmä vaatii mm. työttömyys- ja muiden sosiaalietuuksien vähimmäistason merkittävä korottamista samalla kun se vaatii työnteon kannustavuuden ja työvoiman kynnyn lisäämistä.

²² Viime kädessä kaikki on kiinni valtion ja kuntien välisestä tulon- ja työnjaosta, jota tietysti voidaan aina haluttaessa muuttaa.

kuitenkin, että huoli tuloloukkujen olemassaolosta on edelleenkin aiheellinen – loukut eivät ole kadonneet minnekään. Kun näin on, on yhä aiheellista pohtia, miten loukut voidaan poistaa. Pohdittaessa tätä olisi syytä vertailla systemaattisesti eri vaihtoehtoja loukkuongelman ratkaisemiseksi eri väestöryhmissä. Tähän mennessä vertailevien selvitysten sijaan on yleensä tyydytty kertomaan, miten yksittäiset toimenpiteet, kuten tuloveron keventäminen, voivat vähentää tuloloukkujen merkitystä. Se ei kuitenkaan jatkossa paljon auta, vaan tarvitaan hieman sofistikoitumpaa analyysia loukkujen syistä ja seurauksista. □

Kirjallisuus

- Kaukonen, S. (2001) Laskelmia perustulon harkinanvaraisesta erästä. Julkaisematon moniste.
- Kurjenoja, J. (2001) Kannustinloukku pyydystää pienituloisen. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 97, 52–63.
- Wahlroos, B. (2001) Haastattelu. *Uutispäivä Demari*. 29.4.2001.
- Nälkärühmä (1998) Köyhyysloukkuongelman ratkaisua hakemassa. *Kirkkopalveluiden julkaisu* ja 1.