

Onko kannustinloukkujen purkaminen mahdotonta?

Osmo Soininvaara

Kannustinloukkuja ja alueellista liikkuvuutta selvittäneen valtiovarainministeriön työryhmän raportti julkistettiin maaliskuun alussa (Valtiovarainministeriö 2013). Työryhmä on tehnyt perusteellisen selvityksen mahdollisuudesta purkaa kannustinloukkuja ja parantaa työllisyyttä. Työn tuloksen voi tiivistää jokseenkin niin, että kannustinloukkujen purkaminen on lähes mahdotonta.

Perusvika työssä on sen kapea rajaus. Vika ei ole työryhmän vaan toimeksiantajan.

Hyvään lopputulokseen ei päästä säätämällä yhtä parametria kerrallaan vaan kaikkia yhtä aikaa. Toiseksi mitään ei voi tarkastella pelkästä työhön kannustamisen näkökohdasta. Monella ekonomistin silmissä tehottomalla käytännöllä tähdätään kansalaisten hyväksi kokemuksiin tavoitteisiin. Ne on hyvä ottaa huomioon ja pohtia, voisiko niihin päästä vähemmän haitallisilla keinoilla. Se olisikin kokonaisen komitean asia.

Työttömyysetuuden käyttö omaehtoiseen koulutukseen sisältää raportin mukaan riskin palkkatyöstä poissaolon venymisestä, mutta toisaalta työelämän muutos pakottaa monet opiskelemaan uuden ammatin. Maksaa, mutta on parempi kuin työttömyys.

1. Työmarkkinoiden kokonaisuoptimointi

Kannustinloukkuja purkamalla halutaan vastata korkeaan tasapainotyöttömyyteen ja alhaiseen työllisyyteen.

Työsuhteen solmimisesta on tehtävä kannattavampaa sekä työnantajille että työntekijöille. Vain toisen tarkasteleminen ei riitä.

Suurempi palkkajoustavuus, jossa hyväksyttäisiin myös nykyistä alempia palkkoja, merkitsisi yhteiskunnallisen solidaarisuuden heikentymistä. Siihen se aina törmää, sekä siihen, ettei pienipalkkaisia töitä kannata ottaa vastaan. Siksi sitä ei siis voi toteuttaa.

Pieniä palkkoja täydentävät tulonsiirrot taas merkitsisivät yhteiskunnallisen solidaarisuuden lisääntymistä, mutta se ei työryhmän mukaan maksa itseään takaisin riittävästi lisääntyvänä työllisyytenä. Työnantajien ei kannata palkata, vaikka työntekijän kannattaisikin ottaa työ vastaan. Ei siis toimi.

Näiden yhdistelmä voisi säilyttää yhteiskunnan solidaarisuuden asteen ennallaan, mutta lisätä työllisyyttä merkittävästi, kun työsuhteen solmiminen tulisi kannattavaksi sekä työnantajalle että työntekijälle.

Suomessa heikosti koulutettujen työllisyys on silmiin pistävän matala. Siihen palkkojen joustaminen yhdistettynä täydentäviin tulonsiirtoihin voisi tepsyä. Toki työryhmän esittämä koulutuksen tehostaminenkin auttaisi, mutta siinä on hieman poliittisen korrektisuuden tuntua. Heikosti koulutetut työllistyvät aiempaa huonommin, koska heitä on aiempaa vähemmän ja he ovat siksi aiempaa valikoituneempia.

Raportissa pohditaan sitäkin, lisääkö vai vähentääkö matalapalkkaisen työn tukeminen työn tarjontaa. Tuki tekee työnteosta kannattavampaa (substituutiovaikutus), mutta tavoiteltuun tulotasoon päästään helpommin (tulovaikutus). Onko kukaan keksinyt vastustaa verojen alentamista sillä, että se voi vähentää työhaluja tulovaikutuksen kautta? Tulovaikutus voi vähentää työntekoa niillä, joita taloudellinen ahdinko pakottaa tekemään kahta työtä, heidän tilanteensa ehkä kaipaakin helpotusta.

2. Osa-aikatyö – suosia vai torjua?

Pienien ansiotulojen tukeminen tekee osa-aikatyöstä kannattavampaa sekä suhteessa työttömyyteen että kokopäivätyöhön. Johtaako tämä lisääntyvään halukkuuteen tehdä koko-aikatyön sijasta osa-aikatyötä?

Raportin lähtökohtana on, ettei osa-aikatyötä pidä suosia. En olisi näin kategorinen. Palveluelinkeinoissa on tarvetta osa-aikatyölle. On parempi, että jotkut tekevät sitä omasta tahdostaan kuin että toiset tekevät sitä vasten tahtoaan. Pienten lasten vanhemmille ja erityisesti yksinhuoltajille osa-aikatyö olisi hyvä ratkaisu, jota käytetään yleisesti ihailemassamme Ruotsissa.

Tässä kannusteet ovat mielestäni väestöryhmien osalta väärin päin. Työmarkkinatuella

olevien ei useinkaan kannata ottaa vastaan kokopäivätyötä. Ansiopäivärahalla oleville osa-aikatyö tuottaa usein saman ansiotason kuin kokopäivätyö.

Minusta on parempi, että kaksi pitkäaikaisytyöntä siirtyy osa-aikatyöhön kuin että toinen pääsee kokopäivätyöhön ja toinen jatkaa työttömänä. Työpanoksen kasvu on molemmissa tapauksessa sama, mutta kaksi osa-aikatyötä pelastaa kaksi pois uralta, joka johtaa helposti työvoiman ulkopuolelle.

Ansioturvalla olevat ovat keskimäärin parempiosaista ja tuottavampaa työvoimaa. Heidän osa-aikatyönsä merkitsee kansantaloudelle suurempaa tappiota, eivätkä he ole yhtä suuressa vaarassa syrjäytyä kuin pitkäaikaistyöttömät.

Työttömän saamat ansiotulot leikkaavat hänen saamaansa työttömyyspäivärahaa 50 prosentin yhteensovituksella – sadan euron ansio vähentää siis työttömyyskorvausta 50 eurolla.

Vuoden 2014 alusta työtön on kuitenkin saanut ansaita 300 euroa kuussa ilman, että työttömyyskorvaus pienenee. Tämä on lisännyt työttömien keikkatöitä ja osa-aikatyötä.

Suojaosuus on synnyttänyt kaksi uutta tuloloukkua. Ensimmäinen syntyy siitä, että sovitellun päivärahan menettää kokonaan, jos työaika ylittää 80 prosenttia kokoaikaisen työn työajasta. Nettoansio nelipäiväisestä työviikosta voi olla suurempi kuin viisipäiväisestä.

Toinen tuloloukku syntyy siitä, ettei soviteltu päiväraha yhdessä palkan kanssa voi olla korkeampi kuin päivärahan pohjana oleva palkka, mikä on sinänsä luonnollista.

Työmarkkinatuki ilman lapsikorotuksia on nyt noin 700 €/kk. Yhdessä 300 euron suojaosuuden kanssa soviteltu päiväraha ulottuu siis noin 1700 euron kuukausitulolle saakka. Tässä ei ole muuta vikaa kuin tuo turha kokopäivätyön kieltö. Miksi tuen tarpeessa on enem-

män se, joka saa 1400 euroa kuussa osapäivätyöstä kuin se, joka saa 1400 euroa kokopäivätyöstä?

Jos on työttömänä työstä, josta sai aikanaan 1500 €/kk palkkaa, saa ansiosidonnaista työtömyyspäivärahaa 1030 €/kk. Jos palaa vanhaan työhönsä osa-aikaiseksi, sovitellun päivärahan ja palkan summa törmää 1500 euron kattoon jo 700 € kuukausipalkan kohdalla. Alle 50 prosentin työajalla pääsee siis kokoaikaisen työn ansioille.

Kaupan alalla osa-aikaisia on paljon. Se ei taida kaikkia heitä harmittaa.

Sovitellun ansiopäivärahan pitäisi korvata kiinteä osa palkan ja päivärahan perusteena olevan palkan erosta, jolloin mitään nykyisenkaltaisia kattoja ei tulisi. Yleissääntönä tietysti olisi, että ansiopäiväraha olisi kuitenkin vähintään työmarkkinatuen suuruinen.

Työmarkkinajärjestöt vahtivat silmä kovan, ettei perusturvassa saa olla mitään, mikä on paremmin ansioturvassa. Siitä tämä hölmöys.

Pienten lasten vanhempien osa-aikainen työ ei olisi välttämättä lainkaan huono asia. Kovasti ihailmassamme Ruotsissa se on varsin yleistä.

Julkisen talouden kannalta olisi lyhyellä aikavälillä halvempaa, että lapset hoidetaan kotihoidon tuen turvin kotona kuin päivähoidossa, vaikka verot otetaan huomioon.

Pitkällä aikavälillä julkinen talous kuitenkin jää kotihoidovaihtoehdossa tappiolle, koska äidin jääminen vuosiksi kotiin alentaa hänen tulojaan myöhempinäkin vuosina. Lapsen kannalta jäämisessä vaille varhaiskasvatusta on omat riskinsä.

Osa-aikatyö yhdistettynä osa-aikaiseen päivähoidon vaikuttaa hyvältä kompromissilta. Se pitää äidit kontaktissa työelämään ja takaa lapselle varhaiskasvatuksen virikkeitä samalla,

kun se tulee julkiselle taloudelle edullisemmaksi. Äidillä tarkoitetaan tässä seitsemän prosentin todennäköisyydellä isää.

Yksinhuoltajalle osa-aikatyö on usein ainoa kohtuullinen vaihtoehto, mutta juuri heille osa-aikatyö ei kannata lainkaan. Siksi heistä niin moni on poissa työstä kokonaan.

3. Efektiivinen marginaalivero tasaiseksi

Mitä enemmän tuloja tasataan, sitä korkeammaksi efektiiviset marginaaliverot nousevat. Sitähän tulojen tasaus jopa tarkoittaa. Intuitiivisesti tuntuisi loogiselta, että tästä aiheutuvat tehokkuustappiot minimoituisivat pitämällä efektiivinen marginaalivero jokseenkin tasaisena niin, ettei missään vaiheessa tulla lähelle sataa prosenttia. Tuloasteikon alapäässä efektiivinen marginaalivero voi nousta hyvin korkeaksi – toimeentulotuen saajilla se on noin 83 prosenttia. Muilla työmarkkinatuen, asumistuen ja päivähoitomaksujen päällekkäinen tuloharkinta nostaa efektiivisen marginaaliveron tapauksesta riippuen 60–90 prosenttiin. Jos työ on tylsää, siitä maksetaan huonoa palkkaa eikä palkasta jää käteen kuin neljännes, ei tällainen työ ainakaan *homo economicusta* kiinnosta.

Tulojen noustessa tulonsiirtojen tuloharkinta loppuu ja efektiivinen marginaalivero laskee melko alas noustakseen uudestaan progressiivisen tuloveron ansiosta yli 50 prosentin, joskaan ei nyt sentään 90 prosenttiin. Olisi järkevää laskea noita huippukorkeita marginaaliveroja pienillä tuloilla ja korottaa niitä siellä, missä ne nyt ovat matalia. Pienten ja vähän isompien palkkojen tai osa-aikatyön ja kokoaikatyön välillä on tilaa nostaa efektiivistä marginaaliveroa – pääsääntöisesti.

Pääsääntöisesti, koska tilanteet vaihtelevat tapauskohtaisesti. Verotus on oma kokonaisuutensa ja jokainen tulosisidonnainen etuus oma kokonaisuutensa. Niin kauan kuin näin on, on täysin mahdollista poistaa kannustinloukkuja, koska huonosti toisiinsa sopivat palaset synnyttävät niitä aina jonkin. Tästä lisää myöhemmin.

Efektiivisen marginaaliveron alentaminen tulovälillä 0–1500 euroa ja vastaavasti nostaminen välillä 1500–2200 euroa/kk nostaisi merkittävästi nettoansioita 1500 euron molemmin puolin olevissa tuloluokissa. Selvityksessä todettiin tämän tulevan kalliiksi, koska tulotason nosto ei koskisi vain uusia työllisiä vaan myös jo töissä olevia. Pienipalkkaisimpien aseman kohentaminen on Suomessa kallista, koska heitä on niin paljon ja he ovat keskenään suunnilleen samapalkkaisia.

Se, että palkka-asteikon alapäässä palkkaerot ovat niin pieniä, kertoo jotain työmarkkinoidemme huonosta toiminnasta ja siitä, miksi meillä on niin korkea rakenteellinen työttömyys.

Mutta mitä tarkoittaa, että pienipalkkaisten tilanteen helpottaminen suuntaamalla verotusta ja tulonsiirtoja uudella tavalla tulisi kalliiksi? Jos se alentaisi työllisyyttä ja kansantuloa, se tulisi yksikäsitteisesti kalliiksi. Entä jos yhteinen kakku kyllä kasvaa, mutta se jaetaan eri tavalla? Jos siirryttäessä tulojaosta A tulojakoon B niin että jotkut häviävät, kalleus siis ilmeisesti mitataan laskemalla häviäjien tappiot yhteen. Entä jos ollaan alun perin tulojaossa B ja siirrytään tulojakoon A? Olisiko sekin kallista?

Minä mittaisin kalleutta ja edullisuutta tutkimalla sitä, mitä tapahtuu kokonaistuotannolle. Sitä, että pienipalkkaisten asema kohenee, en lähtökohtaisesti osaa pitää tappiona vaan enemmänkin voittona. Minusta pienipalkkais-

ten heikko asema on työttömien matalaa tulo-tasoa suurempi vääryys.

Jopa yhteiskuntarauha voi vaatia pieniä ansiotuloja saavien aseman kohentamista, koska uskon, että pienet ansiotulot tulevat pienene-mään entisestään suhteessa muihin – tai vaihtoehdoisesti tasapainotyöttömyys tulee kasva-maan. On varauduttava muuttamaan tulonjako pienipalkkaisten hyväksi, vaikka se muiden kannalta katsottuna maksaakin.

4. Järjestelmien yhteensovittaminen

Vaikka verotusta ja tulonsiirtoja ei integroitaisi yhdeksi kokonaisuudeksi, mikä on ajatuksena perustulossa, voisi ainakin erilaisten etuuksien tuloharkinnat yhdistää niin, että siinä missä sovitellun päivärahan tuloharkinta loppuu, asumistuen tuloharkinta alkaa ja missä asumistuen tuloharkinta loppuu, päivähoitomaksujen tuloharkinta alkaa.

Laki työmarkkinatuesta, asumistuesta ja päivähoitomaksuista on kirjoitettava yhdeksi laiksi. Päivähoitomaksut ajatellaan silloin saman suuruiseksi kaikille ja maksusta annettavat alennukset tulonsiirroiksi. Lasketaan nämä tulonsiirrot yhteen ja pienennetään tätä tulojen mukaan sen sijaan, että tulot leikkaavat niitä jokaista yhtä aikaa. Keskimääräistä marginaaliveroa se ei alenna, mutta poistaa siitä sataa prosenttia lähentelevät osuudet.

Ansiosidonnaisten etuuksien liittäminen tähän vaatii jonkin verran luovuutta ja työmarkkinaosapuolilta kykyä joustamiseen, mutta ei se mahdollista ole.

Tällaisen yhdistelmätuen tuloharkinnan pitää lieventyä tulojen kasvaessa, koska on tehtävä tilaa verotuksen progressiolle.

5. Kasvun yskeminen johtuu kaupungistumisen yskimisestä

Nykyaikana talouskasvu ja uudet työpaikat syntyvät nettomääräisesti kokonaan suurissa kaupungeissa. Kasvupesäkkeitä on muuallakin, mutta jos Suomi jaetaan suuriin kaupunkeihin ja muuhun maahan, suurten kaupunkien ulkopuolinen Suomi ei kasva lainkaan.

Se että Suomen talous on jäänyt jälkeen Ruotsista, johtuu siitä, että Helsinki, Tampere, Oulu ja Turku ovat jääneet jälkeen Tukholmalta, Göteborgista ja Malmöstä.

Helsingin seudulla tavoiteltu 72 prosentin työllisyysaste toteutuu jo nyt huolimatta opiskelijoiden ja maahanmuuttajaväestön suuresta osuudesta. Kaupungistuminen on avain työllisyysasteen nostoon.

Talouskasvu kaupungeissa on osittain tuottavuuden nousua, mutta erityisesti muuttovoittoa ja työpaikkojen määrän kasvua. Helsingin asuntopula ei vain heikennä kasvua vaan asettaa sille kiinteät kahleet.

Helsinkiin on vaadittu edullisempia asuntoja, jotta muualta Suomesta voitaisiin muuttaa työn äärelle. Asuntojen hinnat vaikuttavat siihen, ketkä asuntoihin valikoituvat asumaan, mutta jos halutaan useamman voivan muuttaa työn äärelle, tarvitaan lisää asuntoja. Muu on hölmöläisten peiton jatkamista. Asumisen kalteus Helsingissä kertoo halusta muuttaa Helsinkiin.

Kilpailun lisäämisessä rakennustoiminnassa on vain vähän tekemistä, koska nyt kysynnän lisääntyminen nostaa rakentamisen hintaa liian jyrkästi. Päällimmäinen syy asuntotuotannon vähäisyyteen on kuitenkin tonttipula.

Tonttipula ei johdu kaavoittajan laiskuudesta eikä edes kaavavalituksista vaan siitä, ettei

pääkaupunkiseudun kuntien talous ei kestäisi uusien asukkaiden vaatimia investointeja.

Yhden asukkaan muuttaminen Helsinkiin aiheuttaa noin 200 000 euron investointikulut. Näistä suurimman osan – 120 000 euroa – asukas maksaa itse asumismenoina. Kaupalliset palvelut toteuttavat omat investointinsa markkinaehtoisesti, mutta kaupungin maksettavaksi jää noin 30 000–40 000 euroa. Niinpä 8 000 uutta asukasta vuodessa maksaa kaupungille neljännesmiljardin. Siinä on Helsingin kipuraja.

Kunnat eivät hyödy muuttovoitosta. Ne saavat lisää verotuloja, mutta myös lisää palvelujen käyttäjiä. Muuttajien itsensä ohella suurin hyötyjä on valtio, joka saa sekä lisää tuloveroja että joutuu maksamaan vähemmän työttömyydestä. Vuonna 2014 Uudenmaan kaupunkimaisissa kunnissa asui 27 % Suomen tulonsaajista. He tienasivat 31 % kaikista ansiotuloista ja maksoivat 44 % kaikista valtion tuloveroista.

Helsingin seudulta tulee peräti 44 % kaikista valtion tuloveroista.

Työryhmän raportissa todetaan tähän liittyen, että valtion voisi olla perusteltua osallistua näihin investointimenoihin, mutta kun tämä tuottaisi valtiolle menoja, ei se oikein käy.

Pitäisi käydä. Ruotsin valtio tukee kymmenkertaisella summalla Tukholman kasvua. Siksi Helsinki häviää Tukholmalle elinkeinon kehityksessä 6–0.

Kirjallisuus

Valtiovarainministeriö (2017), *Kannustinloukut ja alueellinen liikkuminen. Työryhmän selvityksiä*, <http://vm.fi/documents/10623/0/kannustinloukkutyoryhman-selvitys/288751e8-52d2-4a11-91e8-d5628e5cc0f8> (viitattu 2.5.2017).