

# Näkökulmia sosiaaliturvasta ja verotuksesta

Mauri Kotamäki

Väitöskirjassa käsitellään verotusta ja sosiaaliturvaa erityisesti suomalaisen yhteiskunnan näkökulmasta. Väitöskirja koostuu johdantoluvusta ja neljästä artikkelista. Ensimmäisessä artikkelissa (Kotamäki 2013) kysytään, voisiko eläkkeiden rahastoinnin tason muuttaminen olla järkevää. Huomiota kiinnitetään erityisesti siirtymäpolkuun vanhasta tasapainosta uuteen. Monet taloustieteilijät, kuten Peter Diamond (1965) ja Paul Samuelson (1975), ovat korostaneet, että pelkkä kahden tasapainon välinen vertailu on riittämätöntä; myös siirtymäkustannukset tasapainosta toiseen ovat tärkeitä, mahdollisesti kriittisen tärkeitä.

Artikkelissa tarkastellaan siirtymää Suomen nykyeläkejärjestelmästä joko täysin rahastoitavaan järjestelmään tai vaihtoehtoisesti puhtaaseen jakojärjestelmään. Molempia uudistuksia on ehdotettu julkisessa keskustelussa. Laskelmissa on tehty tiettyjä yksinkertaistavia oletuksia, mistä syystä tuloksia on syytä tulkita enemmän ajattelua taustoittavana kuin insinööritaidon näytteenä. Kulunut hokema ”kaikki mallit ovat väärä, mutta jotkut ovat hyödyllisiä” pätee tässäkin yhteydessä.

Tutkimuksessa käytetty limittäisten sukupolvien malli on luonteeltaan deterministinen. Lisäksi väestörakenteen oletetaan olevan tasapainossa eli väestörakenteelliset pulmat on jätetty huomiotta. Tulevaisuuden tutkimusta ajatellen erityisesti näiden kahden oletuksen purkaminen voisi olla hyödyllistä.

Malliharjoituksen tulokset osoittavat, että siirtymä sekajärjestelmästä kokonaan rahastoituu järjestelmään voisi olla yhteiskunnan hyvinvointia lisäävää. Yleisellä tasolla selitys on Aaronin säännön mukainen eli eläkerahastojen korkotuoton ollessa palkkasumman kasvua suurempi, rahastoiva järjestelmä on jakojärjestelmää tehokkaampi tapa rahoittaa eläkkeitä (Aaron 1965). Artikkelissa näytetään, että tulos pätee myös silloin, kun siirtymäkustannukset otetaan huomioon. Siirtymä täysin rahastoitavaan eläkejärjestelmään olisi siinäkin mielessä optimaalista. Eläkejärjestelmän rahastointia voidaan tarkastella myös portfolioteorian näkökulmasta. Epävarmuuden lisääminen analyysiin näyttäisi muuttavan tuloksia jonkin verran. Rahastoinnin määrän voi nimittäin nähdä valintana kahden riskipitoisen instru-

Kirjoitus perustuu Turun yliopiston kauppakorkeakoulussa 19. toukokuuta 2017 tarkastettuun väitöskirjaan *Essays on Social Insurance and Taxation – Why Incentives and Institutions Matter*. Väitöstilaisuudessa vastaväittäjänä toimi professori Markus Jäntti (Helsingin yliopisto) ja kustoksena professori Matti Virén (Turun yliopiston kauppakorkeakoulu). VTT Mauri Kotamäki (mauri.kotamaki@tela.fi) työskentelee ekonomistina Työeläkevakuuttajat TELA:ssa.

mentin, jakojärjestelmän ja eläkerahastojen, välillä. Positiivisen riskiaversion tapauksessa taloudellinen päättäjä ei koskaan valitse pelkästään yhtä instrumenttia, vaan allokaatio koostuu molemmista instrumenteista. Tästä näkökulmasta on ilmeistä, ettei optimaalinen eläkejärjestelmä ole täysin rahastoiva vaan pikemminkin sekajärjestelmä.

Väitöskirjan toisessa artikkelissa pohditaan verotuksen, erityisesti kulutusverotuksen, Laffer-käyriä makrotaloustieteen näkökulmasta (Kotamäki 2017a). Mathias Trabandtin ja Harald Uhligin (2011) paljon siteeratussa artikkelissa näytetään, kuinka melko perinteisessä uusklassisessa kasvumallissa (lineaarisen) kulutusveron Laffer-käyrä on aidosti kasvava; Laffer-käyrälle ominaista käännekohta ei näytä löytyvän. Sama tulos on toistettu myöhemmin useissa julkaisuissa. Kazuki Hiraga ja Kengo Nutahara (2016) osoittavat lisäksi, että tietynlainen additiivisesti ei-separoituva hyötyfunktio tuottaa aidosti kasvavan Laffer-käyrän lineaariselle kulutusverotukselle.

Artikkelissa tarkastellaan Laffer-käyrien muotoa yksityisen kulutushyödykkeen substituution kautta. Empiirisen tutkimuskirjallisuuden mukaan kotona tuotettujen hyödykkeiden (*home production*) määrä kasvaa, mikäli markkinahyödykkeiden suhteellinen hinta nousee. Esimerkiksi ravintolaruuan hinnan noustessa kotona tehty ruoka muuttuu houkuttelevammaksi - kulutusverotuksen kiristäminen lisää siis kotona tehdyn tuotannon määrää ja sitä kautta nopeuttaa kulutusveropohjan rapautumista. Richard Rogerson ja Johanna Wallenius (2012) arvioivat empiiriseen tutkimuskirjallisuuteen viitaten, että järvevä substituutioparametri CES-tyyppiseen kulutusfunktioon voisi olla noin 0,5.

Saman tyyppinen mekanismi on olemassa myös pimeiden markkinoiden tuotteilla kuten tupakalla. Tupakkaveron korotus tekee verojen kiertämisestä entistä houkuttelevampaa ja siten kiihdyttää hyödykkeen veropohjan rapautumista. Artikkelissa esitetyissä laskelmissa on otettu huomioon ainoastaan kotityö, mutta on hyvä pitää mielessä, että myös muita samankaltaisia kulutusveropohjaa rapauttavia mekanismeja on olemassa.

Tulokset muuttuvat, kun kotityön mekanismi lisätään Trabandtin ja Uhligin -tyyppiseen mallikehikkoon. Ensinnäkin lineaarisen kulutusverotuksen Laffer-käyrä muuttuu käänteisen U:n muotoiseksi. Toiseksi ylipäätään kaikkien verolajien (työtulo, pääoma, kulutus) Laffer-käyrän huippukohta siirtyy vasemmalle, mikä heijastaa finanssipoliittisen liikkumatilan kaventumista. Sama mekanismi on itse asiassa havaittu useiden kitkaa aiheuttavien tekijöiden tapauksessa. Aiemman tutkimuskirjallisuuden mukaan esimerkiksi progressiivinen verotus, työmarkkinoiden etsintäkitka ja taloudellisten toimijoiden väliset tuottavuuserot siirtävät Laffer-käyrien huippukohta vasemmalle.

Artikkelin sanoma on alleviivata tämän tyyppisten mallilaskelmien epävarmuutta ja suuntaa-antavaa luonnetta. Tulokset kyseenalaistavat perinteisen mallikehikon tuottamien kvantitatiivisten tulosten oikeellisuutta. Trabandtin ja Uhligin -tyyppiset yleisen tasapainon mallikehikot ovat kieltämättä hyödyllisiä, mutta hyvin pitkälle yksinkertaistettujen makromallien tapauksessa niiden kvantitatiivisille tuloksille ei kaikissa asiayhteyksissä voi antaa kovin suurta painoarvoa. Tähänkin tapaukseen pätee, että ”kaikki mallit ovat väärinä, mutta jotkut ovat hyödyllisiä”.

Väitöskirjan kolmas artikkeli käsittelee työn tekemisen kannustimia kvantifioimalla työllistymisveroasteita Suomessa vuosilta 2010–2016 (Kotamäki 2016). Lisäksi siinä hyödynnetään kannustinlaskelmia ja arvioidaan, kuinka vuoden 2016 alusta säädetty työtulovähennyksen korotus vaikuttaa uudessa tasapainossa työllisten määrään.

Aikaisempi tutkimuskirjallisuus antaa viitettä siitä, että työn tekemisen kannustimet olisivat parantuneet vuosien 1995 ja 2010 välillä (Honkanen ym. 2007; Hakola-Uusitalo ym. 2007; Kärkkäinen 2011). Artikkelissa esitettyjen tulosten mukaan positiivinen kehityssuunta olisi kääntynyt ja työn tekemisen kannustimet olisivat tällä vuosikymmenellä heikentyneet. Erityisesti vuoden 2012 työttömyysturvan tasokorotus heikentää työn tekemisen taloudellisia kannustimia. Kannustinloukut identifioituvat etenkin kahteen väestöryhmään: yksinhuoltajiin sekä ansiosidonnaista päivärahaa saaviin.

Väitöskirjassa esitettyjen laskelmien mukaan vuonna 2016 voimaan tullut työtulovähennyksen korotus alentaa työllistymisveroastetta keskimäärin yhdellä prosenttiyksiköllä. Valtiovarainministeriön arvion mukaan toimenpiteen staattinen kustannusvaikutus on 450 miljoonaa euroa (Valtiovarainministeriö 2015). Väitöskirjassa uudistuksen työllisyysvaikutus on laskettu soveltamalla työllistymisveroasteen muutosta kahdella eri menetelmällä:

- 1) käyttämällä suoraviivaisesti työn tarjonnan ekstensiivisen marginaalin joustoa sekä
- 2) asettamalla työllistymisveroasteen muutoksen hyvin yksinkertaiseen etsintäteoreettiseen mallikehikkoon.

Artikkelissa esitetty arvio tasapainotyöllisyyden kasvulle on 15 000–20 000 henkilöä työn tarjonnan joustolla 0,25.

Väitöskirjan neljäs artikkeli, joka on kirjoitettu yhdessä Jukka Mattilan kanssa, pureutuu ansiosidonnaisen työttömyysturvan rahoitukseen (ks. myös Kotamäki ja Mattila 2014). Ansiosidonnainen päiväraha rahoitetaan suurimaksi osaksi työttömyysvakuutusmaksun avulla, jota maksavat kaikki palkansaajat. Ansiosidonnaisen päivärahan piiriin kuuluvat kuitenkin ainoastaan ne henkilöt, jotka ovat jonkun työttömyyskassan jäseniä. Itse asiassa kassojen jäsenmaksuilla katetaan vain noin 5,5 prosenttia työttömyysvakuutuksen menoista.

On siis olemassa osajoukko palkansaajia, jotka maksavat työttömyysvakuutusmaksua, mutta eivät työttömäksi jäädessään saa ansiosidonnaista päivärahaa. Roope Uusitalo (2011) on blogissaan verrannut tilannetta siihen, että ateistin olisi maksettava kirkollisveroa. Yksilön näkökulmasta tilannetta voi verrata myös siihen, että henkilö maksaa eläkevakuutusmaksua, muttei kartuta tehdystä työstä laisinkaan eläkettä.

Nykyjärjestelmä on ongelmallinen ainakin muutamasta syystä. Nykyjärjestelmä sotii hyvän sosiaalivakuutuksen periaatteita vastaan, sillä onhan yksi sosiaalivakuutuksen keskeisimmistä tavoitteista jakaa riskejä mahdollisimman laajan joukon kesken. Usein vakuutus on pakollinen, jolloin vältetään muun muassa haitallisesta valikoitumisesta seuraavat potentiaaliset ongelmat. Nykyisin näin ei ole, vaan vakuutettuja ovat vain ne, jotka ovat työttömyyskassan jäseniä.

Aineistoa tarkastellessa näyttääkin siltä, että haitallinen valikoituminen on todellinen ongelma. Keskimäärin ne, jotka työttömyysvakuutuksesta hyötyisivät, eivät ole vakuutettuja. Vakuutuksen ulkopuolella olevat ovat keskimäärin matalammin koulutettuja ja kuuluvat matalimpiin tulodesiileihin. Osin ero selittyy toki vakuuttamattomien alemmalla iällä. Joka tapauksessa riskejä ei jaeta niin laajalti, kuin olisi mahdollista.

Eräs myös Ruotsissa esillä ollut vaihtoehto olisi muuttaa työttömyysvakuutus universaaliksi, siis ulottaa kaikki palkansaajat vakuutuksen piiriin (The Swedish Fiscal Policy Council 2011). Uudistus purkaisi ongelmat haitallisen valikoitumisen sekä vakuutusperusteisuuden suhteen. Uudistuksen tulonjaolliset vaikutukset riippuvat siitä, kuinka uudistuksen rahoitus toteutettaisiin. Väitöskirjan neljännessä artikkelissa on tarkasteltu kahta mahdollista tapaa rahoittaa siirtymä universaaliin järjestelmään ja säilyttää kustannusneutraliteetti. Nämä ovat työttömyysvakuutusmaksun nostaminen tai enimmäismäärän eli katon asettaminen työttömyyspäivärahalle.

Työttömyysvakuutusmaksun korotus kohdistuisi palkansaajiin ja täten efektiivisesti korrottaisi veroastetta ja alentaisi tuloeroja gini-kertoimella mitaten. Sen sijaan katon säätäminen työttömyyspäivärahaan kasvattaisi miedosti tuloeroja, koska kassojen jäsenmaksun poistaminen hyödyttäisi etupäässä palkansaajia ja uudistus rahoitettaisiin leikkaamalla korkeimpia ansiopäivärahoja. □

## Kirjallisuus

- Aaron, H. (1966), "The Social Insurance Paradox", *Canadian Journal of Economics and Political Science* 32: 371–374.
- Diamond, P. A. (1965), "National debt in a neoclassical growth model", *American Economic Review* 55: 1126–1150.
- Hakola-Uusitalo, T., Honkanen, P., Jäntti, M., Mattsson, A., Pirttilä, J. ja Tuovinen, M. (2007), "Miten työntekeä saadaan kannattamaan? Laskelmia sosiaaliturvan ja verotuksen muutosten vaikutuksista työllisyyteen ja tulonjakoon", Palkansaajien tutkimuslaitos, Työpapereita 235.
- Hiraga, K. ja Nutahara, K. (2016), "When is the Laffer Curve for Consumption Tax Hump-Shaped?", CIGS Working Paper Series, no 16-002E.
- Honkanen, P., Jäntti, M. ja Pirttilä, J. (2007), "Työn tarjonnan kannustimet Suomessa 1995–2003", teoksessa Sinko, P., Vihriälä, V. (toim.), *Rekrytointiongelmat, työvoiman tarjonta ja liikkuvuus*, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 5/2007: 299–368.
- Kotamäki, M. (2013), "The Pension Scheme Need Not Be Pay-As-You-Go: An Overlapping Generations Approach", *Finnish Economic Papers* 26:56-71.
- Kotamäki, M. (2016), "Participation Tax Rates in Finland, Earned-income Tax Credit Investigated", Discussion Papers 107, Aboa Centre for Economics.
- Kotamäki, M. (2017a), "Laffer Curves and Home Production", *Nordic Tax Journal* 2017: 59–69.
- Kotamäki, M. (2017b), *Essays on Social Insurance and Taxation – Why Incentives and Institutions Matter*, Annales Universitatis Turkuensis, Ser E, Oeconomica.
- Kotamäki, M. ja Mattila, J. (2014), "Työttömyysvakuutus ei vakuuta kaikkia – Kohti kattavampaa työttömyysturvaa", *Yhteiskuntapolitiikka* 79: 688–699.

- Kärkkäinen, O. (2011), "Työn vastaanottamisen kannustimet Suomessa", Palkansaajien tutkimuslaitos, Työpaperieita 266.
- Samuelson, P. A. (1975), "Optimum social security in a life-cycle growth model", *International Economic Review* 16, 539–544.
- The Swedish Fiscal Policy Council (2011), *Swedish Fiscal Policy – Report of the Swedish Fiscal Policy Council* 2011, <http://www.finanspolitiskaradet.com/download/18.2237a331308abdc034800038275/1377195308549/Swedish+Fiscal+Policy+2011.pdf> (viitattu 15.8.2017).
- Uusitalo, R. (2011), "Kohti reilumpaa työttömyysvakuutusta", Akateeminen talousblogi, <http://blog.hse-econ.fi/?p=4203> (viitattu 15.8.2017).
- Valtiovarainministeriö (2015), *Talousarvioesitys 2016: Yhteenveto*, <http://budjetti.vm.fi/indox/sisalto.jsp?year=2016&lang=fi&maindoc=/2016/tae/hallituksenEsitys/hallituksenEsitys.xml&opennode=0:1:3:5> (viitattu 15.8.2017).