Verotus, sosiaaliturva ja tulonjako Pohjoismaissa

Heikki Palviainen

Pohjoismaat ovat yhdistäneet varsin hyvin mahdollisuuksien tasa-arvon dynaamisiin talouksiin. Huomattavat taloustieteilijät, kuten Joseph Stiglitz (2015a) ja Daron Acemoglu (2017; 2019) ovat tutkineet pohjoismaista mallia ja erityisesti verranneet Pohjoismaita Yhdysvalloissa tapahtuneeseen kehitykseen. Yhdysvalloissa tuloerot ja yhteiskunnallinen polarisaatio ovat kasvaneet, ja reaalinen palkkakehitys on ollut heikkoa 1990-luvun jälkeen verrattuna aikaisempiin vuosikymmeniin. Pohjoismaat ovat olleet vastustuskykyisempiä näitä kehityskulkuja vastaan.

Acemoglun (2019) mukaan Pohjoismaiden menestyksen takana on ollut niiden kyky luoda hyväpalkkaisia työpaikkoja ja jaettu hyvinvointi. Laajasti jaettu hyvinvointi ja kyky luoda hyviä työpaikkoja on saavutettu pääsääntöisesti markkinamekanismin kautta, mutta siihen on ratkaisevasti vaikuttanut julkinen sääntely ja ammattiyhdistysliikkeen vahva asema (Acemoglu 2019, 3). Pohjoismaissa ammattiyhdistysliikkeen vahva asema on johtanut pieniin palkkaeroihin ja estänyt joitakin yrityksiä maksamasta matalampia palkkoja niiden heikomman tuottavuuden tai vahvemman neuvotteluaseman takia. Yhdysvalloissa rapautunut minimipalkka on kannustanut yrityksiä tukeutumaan halpaan työvoimaan eikä investoimaan työntekijöihin ja teknologiaan. Pohjoismaissa tuottavimmat yritykset ovat hyötyneet pienistä palkkaeroista matalampien palkkojen muodossa. Tämä on johtanut tuottavampien yritysten suurempiin voittoihin, innovointiin, investointeihin – ja luovaan tuhoon. Yhdysvalloissa työntekijät ovat olleet Pohjoismaita haavoittuvaisempia globalisaatiolle ja teknologiselle muutokselle. Pohjoismaissa kehittyneemmät sosiaaliturva- ja koulutusjärjestelmät ovat auttaneet globalisaation ja teknologisen muutoksen häviäjiä uudelleensuuntautumaan. (Acemoglu 2019)

Vaikka Pohjoismaiden menestys on saanut tunnustusta kirjallisuudessa, pohjoismainen malli kohtaa haasteita. Viimeisten vuosikymmenten aikana kehittyneissä maissa on alennettu verotusta, riisuttu sosiaaliturvajärjestelmiä, lisätty yksilön vastuuta taloudellisesta turvasta ja siirrytty kohti markkinaehtoisuutta (Stiglitz 2015b, 20). Samankaltaisia tendenssejä on näh-

KTT, TM Heikki Palviainen (heikki.palviainen@tuni.fi) on tutkijatohtori Tampereen yliopistossa. Kirjoitus perustuu Tampereen yliopistossa 27.5.2022 tarkastettuun väitöskirjaan *Essays on Poverty, Redistribution and Labour Market Policies in Nordic Countries.* Vastaväittäjänä toimi apulaisprofessori Mika Haapanen (Jyväskylän yliopisto) ja kustoksena professori Matti Tuomala (Tampereen yliopisto).

tävissä myös Pohjoismaissa. Ruotsissa sosiaaliturvan riisuminen on mennyt pisimmälle. Tutkin väitöskirjassani köyhyyden kehitystä ja sosiaaliturvajärjestelmien vaikutusta tulojen uudelleenjakoon ja työllisyyteen Suomessa ja muissa Pohjoismaissa. Väitöskirja koostuu johdantoluvusta ja kolmesta empiirisestä esseestä julkistaloustieteen ja työn taloustieteen aloilta.

Viimeaikainen kausaalimalleihin perustuva kirjallisuus verotettavan tulon joustoista ja osallistumisjoustoista viittaa keskimäärin varsin maltillisiin työllisyysvaikutuksiin (kts. Matikka, Harju ja Kosonen 2016). Työhön osallistumisen jousto on olennainen tekijä, kun arvioidaan vero- ja sosiaaliturvapolitiikan vaikutuksia verotuloihin ja työllisyyteen. Pohjoismaissa tulonsiirrot ja kattavat julkiset palvelut edellyttävät korkeaa työllisyysastetta. Kleven (2019) on kyseenalaistunut aikaisempaa kirjallisuutta Yhdysvaltojen ansiotuloverovähennyksen ekstensiivisen marginaalin työllisyysvaikutuksista, ekstensiivisen marginaalin työllisyysvaikutuksista, ja Kleven löytää tutkimuksessaan nollatuloksen. Suomen perustulokokeilusta ei löydetty työllisyysvaikutuksia huolimatta merkittävästä työn kannustimien paranemisesta (Verho, Hämäläinen ja Kanninen 2022). Lundbergin ja Norellin (2021) meta-analyysin mukaan osallistumisjoustot ovat laskeneet, ja he päätyvät suosittelemaan varsin maltillisia populaatiotason joustoja, välillä 0,1–0,2.

Pohjoismaisen mallin toimivuuden kannalta työtätekevien köyhyys on ongelmallista. Väitöskirjan ensimmäisessä esseessä tutkin työtätekevien köyhyyden kehitystä Suomessa vuosina 1990–2010. Esseessä tarkastellaan, miten köyhyyden kuva muuttuu eri mittareilla, köyhyyden taustatekijöitä eri väestöryhmissä ja köyhien tuloliikkuvuutta. Tulosten mukaan työssäkäyvien köyhyysriski kasvoi 1990-luvun laman jälkeen, mutta on pysynyt alhaisella tasolla. Nuorten 18–24-vuotiaiden köyhyysriski kasvoi eniten, neljästä kuuteentoista prosenttiin. Koulutuksen merkitys toimeentuloon on kasvanut, ja perusasteen suorittaneiden köyhyysriski nousi neljästä yhdeksään prosenttiin. Kotitalouskohtaisesti työntekijöiden toimeentulo edellyttää aiempaa useammin kahta ansaitsijaa. Tässä kehityksessä yksinhuoltajataloudet olivat heikoimmassa asemassa. Riskiryhmien köyhyysriskin kasvusta huolimatta köyhyysriski on pysynyt alhaisena. Tulonsiirrot vähensivät merkittävästi työssäkäyvien köyhyyttä.

Toisessa esseessä arvioin toimeentulotuen suojaosan työllisyysvaikutuksia ero eroissa (*difference-in-differences*) -menetelmän ja CEM-kaltaistamisen avulla. Suojaosa otettiin käyttöön aluksi kokeiluna vuonna 2002, ja siitä tuli pysyvä osa lainsäädäntöä vuonna 2015. Suojaosa mahdollisti toimeentulotukiasiakkaiden kuukausittaisen ansiotulojen huomioimatta jättämisen 100 euroon asti, ja enimmäismäärä korotettiin 150 euroon vuonna 2005. Esseessä arvioidaan suojaosan työllisyysvaikutuksia kokeilujaksolta vuosilta 2002–2007, jolloin suojaosaa sovellettiin kotitalouskohtaisesti. Tulosten mukaan suojaosalla ei keskimäärin ollut työllisyysvaikutuksia, mutta esitetään jotain evidenssiä työllisyysvaikutuksista naisille. Suojaosan kotitalouskohtaisuus, kannustimen pieni koko ja tulonsiirtojärjestelmän monimutkaisuus todennäköisesti heikensivät käyttäytymisvaikutusta. Tulos on kuitenkin samankaltainen aikaisemman kirjallisuuden kanssa, jossa ei löydetä verotuksen muutoksista merkittäviä työllisyysvaikutuksia.

Kolmannessa esseessä tutkin politiikkatoimien vaikutusta tuloeroihin, köyhyyteen ja työllisyyteen Ruotsissa, Suomessa ja Tanskassa EUROMOD-mikrosimulaatiomallilla. Pisin tarkasteluperiodi kattaa vuodet 2006–2017.

Lisäksi esseessä tarkastellaan moniulotteista köyhyyttä Alkiren ja Fosterin AF-menetelmällä. Ruotsin tuloerojen ja suhteellisen köyhyyden kehitys on ollut poikkeavaa. Ruotsissa köyhyysriski ei ole enää pohjoismaista tasoa, ja Eurostatin mukaan köyhyysriski on saavuttanut EU-tason. Ruotsi on pyrkinyt tehostamaan työmarkkinoitaan tasa-arvon kustannuksella.

Keskustaoikeistolaisen hallituksen Ruotsissa vuosina 2007–2014 harjoittama työlinja pyrki kasvattamaan työn tarjontaa esimerkiksi työtulovähennyksillä, alentamalla etuustasoa ja aktivointitoimilla. Toimet lisäsivät työnteon kannustimia, mutta ne kasvattivat kuilua työmarkkinoiden sisä- ja ulkopuolisten välillä. Tulosten mukaan työlinja kasvatti köyhyysriskiä yhdellä prosenttiyksiköllä ja Ginikerrointa 0,4 yksiköllä. Työttömien köyhyysriski kasvoi merkittävästi, 1,6 prosenttiyksiköllä. Politiikkatoimet todennäköisesti syvensivät sosiaalista ekskluusiota enemmän kuin staattiset simulointitulokset osoittavat. Viimeaikainen kausaalimalleihin perustuva kirjallisuus osallistumisjoustoista Viimeaikainen kausaalimalleihin perustuva kirjallisuus osallistumisjoustoista ei viittaa merkittäviin työllisyysvaikutuksiin Ruotsissa. Kuitenkin käytettävissä olevat tulot nousivat myös alimmissa desiileissä, ja Ruotsi pärjäsi hyvin moniulotteisessa köyhyydessä. Tulosten mukaan tuloerot ja suhteellinen köyhyys kasvoivat pääosin muista syistä kuin vero- ja etuusjärjestelmässä tapahtuneiden muutosten vuoksi. Samanaikaisesti työlinjan toimeenpanon kanssa köyhyysriski kasvoi 5,1 prosenttiyksiköllä ja Ginikerroin 3,5 yksiköllä. Ruotsin muista Pohjoismaista poikkeava maahanmuutto on voinut vaikuttaa kasvaneeseen köyhyysriskiin, mutta esseessä ei pystytty eristämään maahanmuuton vaikutusta.

Tanskan *flexicurity*-malli on Ruotsia paremmin toteuttanut Pohjoismaisen mallin tavoitteita. *Flexicurity*-mallin tavoitteena on yhdistää joustaviin työmarkkinoihin korkea sosiaaliturva ja aktiivinen työmarkkinapolitiikka. Tanskan malli osoittaa, että korkeat etuudet voidaan yhdistää korkeaan työllisyyteen ja verotukseen. Työllistymisveroasteet olivat 13,6 prosenttiyksikköä Ruotsia suuremmat ja osa-aikaisille 24,2 prosenttiyksikköä suuremmat. Myös Tanskassa tuloerot ovat kasvaneet, ja politiikkatoimet lisäsivät Ginikerrointa 0,8 yksiköllä, mutta vähensivät köyhyysriskiä. Suomessa politiikkatoimet olivat tarkastelluista Pohjoismaista eniten tuloja uudelleenjakavia vuosina 2007–2017, mutta Suomi pärjäsi heikoiten moniulotteisessa köyhyydessä, ja työllisyyskehitys on ollut vertailumaita heikompaa.

Sosiaaliturvajärjestelmiä tulisi suunnitella laaja-alaisesti, eikä korostaa liiaksi taloudellisten kannustimien roolia. Hyvin suunnitellut sosiaaliturvajärjestelmät parantavat ihmisten taloudellista turvaa, ne voivat lisätä ihmisten riskinottoa, kasvattaa globalisaation kannatusta ja antaa resilienssiä sen haittavaikutuksille (Stiglitz 2015b, 22). Ruotsissa harjoitettu vero- ja sosiaaliturvapolitiikka on muita Pohjoismaita selvemmin perustunut taloudellisiin kannustimiin. Tanskassa sosiaaliturvaa ja työmarkkinoita on uudistettu Ruotsia kokonaisvaltaisemmin. Tanskan malli osoittaa, että hyvin suunnitellulla politiikalla taloudellinen turva voidaan yhdistää korkeaan verotukseen ilman, että korkea verotus vaikuttaisi merkittävästi työn tarjontaan. OECD:n (2022) mukaan Tanskan työllisyysaste oli 75,6 % vuonna 2021, Ruotsissa 75,4 % ja Suomessa 72,7 %. □

Kirjallisuus

Acemoglu, D. (2019), "It's Good Jobs, Stupid", Economics for Inclusive Prosperity, Policy Brief 13, https://econfip.org/policy-briefs/its-good-jobs-stupid/.

Acemoglu, D., Robinson, J. A., ja Verdier, T. (2017), "Asymmetric growth and institutions in an interdependent world", *Journal of Political Economy* 125: 1245–1305.

Kleven, H. (2019), "The EITC and the extensive margin: A reappraisal", National Bureau of Economic Research, Working Paper no. w26405.

Lundberg, J., ja Norell, J. (2021), "Taxes, benefits and labour force participation: A survey of the quasi-experimental literature", *Journal of the Finnish Economic Association* 1: 60–77.

Matikka, T., Harju, J., ja Kosonen, T. (2016), *Tuloverotuksen vaikutus työn tarjontaan*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 5/2016, https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/79557

OECD (2022), Employment rate (indicator). doi 10.1787/1de68a9b-en (viitattu 17.11.2022)

Stiglitz, J. E. (2015a), "Leaders and followers: Perspectives on the Nordic model and the economics of innovation", *Journal of Public Economics* 127: 3–16.

Stiglitz, J. E. (2015b), "Social Protection Without Protectionism", teoksessa Kaldor, M. ja Stiglitz, J. (toim.), *The Quest for Security: Protection without Protectionism and the Challenge of Global Governance*, Columbia Unversity E-Book: 17–47.

Verho, J., Hämäläinen, K., ja Kanninen, O. (2022), "Removing welfare traps: Employment responses in the Finnish basic income experiment", *American Economic Journal: Economic Policy* 14: 501–22.