

TYÖVÄEN
TALOUELLINEN
TUTKIMUSLAITOS

TUTKIMUSSELOSTEITA 38

TUOVI ALLÉN

TULONJAKO JA TULOJEN UUDELLEENJAKO
SUOMESSA VUOSINA 1976–1981

HELSINKI 1986

TYÖVÄEN TALOUDELLINEN TUTKIMUSLAITOS
TUTKIMUSSELOSTEITA 38

TUOVI ALLÉN

TULONJAKO JA TULOJEN UUDELLEENJAKO
SUOMESSA VUOSINA 1976-1981*

*Raportti kuuluu osana Osuuspankkijärjestöjen tukemaan tutkimusprojektiin "Tulonjako Suomessa 1980-luvulla".

Helsinki 1986

SISÄLLYS

1. JOHDANTO	1
2. TULONJAKOPOLITIIKAN TAVOITTEET	3
3. KOTITALOUKSIEN VÄLISEN TULONJAON MUUTOKSET VUOSINA 1976-1982	6
4. TULONJAKOPOLITIIKAN KOHDENTUMINEN	12
4.1. Tulojen uudelleenjako vuonna 1981	12
4.2. Tulonsiirtojen kohdentuminen	14
4.3. Hyvinvointipalvelujen kohdentu- minen	18
4.4. Välittömien verojen kohdentu- minen	22
4.5. Välillisten verojen kohdentu- minen	25
5. YHTEENVETO	27
Viitteet	30
Lähteet	33
Liite	35

1. JOHDANTO

Hyvinvointivaltion harjoittaman tulojen uudelleenjaon on yleensä todettu kaventaneen henkilöllisiä ja kotitalouksien välisiä tuloeroja sekä absoluuttisesti että suhteellisesti.

Tulonjakopolitiikkaa koskevat ulkomaiset tutkimukset ovat kuitenkin viime aikoina päättyneet melko ristiriitaisiin tuloksiin. Toisaalta julkisen vallan harjoittaman uudelleenjakopolitiikan on todettu tasanneen merkittäväällä tavalla tulo- ja elintasoeroja (esim. O'Higgins & Ruggles (1981a) ja (1981b); Creedy & Gemmel (1984); Gemmel (1985)).

Toisaalta jopa samaa tilannetta ja ajankohtaa tarkastelemalla on päädytty miltei päinvastaiseen näkemykseen, että tulonjakopolitiikka olisi suosinut yksinomaan keski- ja hyvätuloisia (esim. LeGrand (1978), (1982a) ja (1982b); Saunders (1984)). Jälkimmäisessä tapauksessa viitataan useimmiten julkisten palvelujen käytöstä koituvan hyödyn jakautumiseen.

Suomessa tulonjakopolitiikan kohdentumista on selvitetty pääasiassa sosiaali- ja terveysministeriön tutkimusosaston toimesta (esim. Suominen (1979); STM (1984a), (1984b) ja (1985b)). Nämä selvitykset ovat perustuneet vuosien 1976 ja 1981 kotitaloustiedusteluihin ja niissä on tulojen uudelleenjaon ongelmaa tarkasteltu pääasiassa taulukoimalla perusaineistoa erilaisten tuloluokitusten ja rakenteellisten taustatekijöiden suhteen. Molemmissa tapauksissa on päädytty - paikoitellen tosin lievin varauksin - siihen johtopäätökseen, että tulonjakopolitiikan avulla on Suomessa onnistuttu tasaamaan kotitalouksien välisiä tulo- ja elintasoeroja. Johtopäätökset tulonjakopolitiikan kokonaisvaikutuksen suunnasta ja suuruudesta eli nettokohtaannosta ovat kuitenkin olleet melko ontuvia, koska eri toimenpiteiden vaikutuksia on vaikea arvioida yhteismitallisesti.

Tämän raportin tarkoituksena on esittää yhteenvedonomainen katsaus kotitalouksien väliseen tulonjakoon ja tulojen uudelleenjakoon sekä vuosina 1976-1981 tapahtuneisiin muutoksiin. Nyt raportoitava työ toimii ainoastaan esitutkimuksena jatkossa suoritettavalle yksityiskohtaisemmalle analyysille sekä loppuraporttina Osuuspankkien vuonna 1985 tukemalle tutkimusprojektille. Perusaineistona on käytetty vuosien 1976 ja 1981 kotitaloustiedusteluja, mutta tutkimuksessa on hyödynnetty myös tulonjakotilastoja sekä sosiaali- ja terveystieteiden tutkimusosaston julkaisuja (STM (1984a), (1984b), (1985a) ja (1985b)).

Tulonjakoa ja tulonjakopoliittisten toimenpiteiden kohdentumista tarkastellaan tässä raportissa toisaalta tulonsaajakymmenyksittäin ja -viidenneksittäin sekä toisaalta kotitalouden päämiehen sosioekonomisen aseman mukaan. Tulonsaajakymmenykset ja -viidennekset on muodostettu kotitaloutta kohti lasketun käytettävissä olevan tulon mukaan ja tarkasteluyksikkönä on kotitalous. Kotitalouskohtaisia tietoja verrataan ainoastaan oleellisissa kohdissa kotitalouden jäsentä kohti laskettuihin tietoihin. Kaikki vuotta 1981 koskevat markkamäärät on esitetty vuoden 1985 hintatason mukaisina.

2. TULONJAKOPOLITIIKAN TAVOITTEET

Tulojen uudelleenjakoon on yksi julkisen vallan tärkeimpiä tehtäviä finanssipolitiikan alueella. Nykyaikaisessa hyvinvointivaltiossa tulojen uudelleenjaosta pienituloisten ja heikompiosaisten hyväksi on lisäksi tullut yksi keskeisiä yhteiskuntapoliittisia tavoitteita, lähes sosiaalinen normi. Tulonjakopolitiikallaan julkinen valta pyrkii viime kädessä vaikuttamaan väestön taloudellisen hyvinvoinnin jakautumiseen sekä tasaamaan elintasoeroja kotitalouksien ja yksittäisten henkilöiden kesken. Toisin sanoen uudelleenjakopolitiikan tavoitteena ei ole ainoastaan muuttaa tulojen jakautumista sinänsä.¹

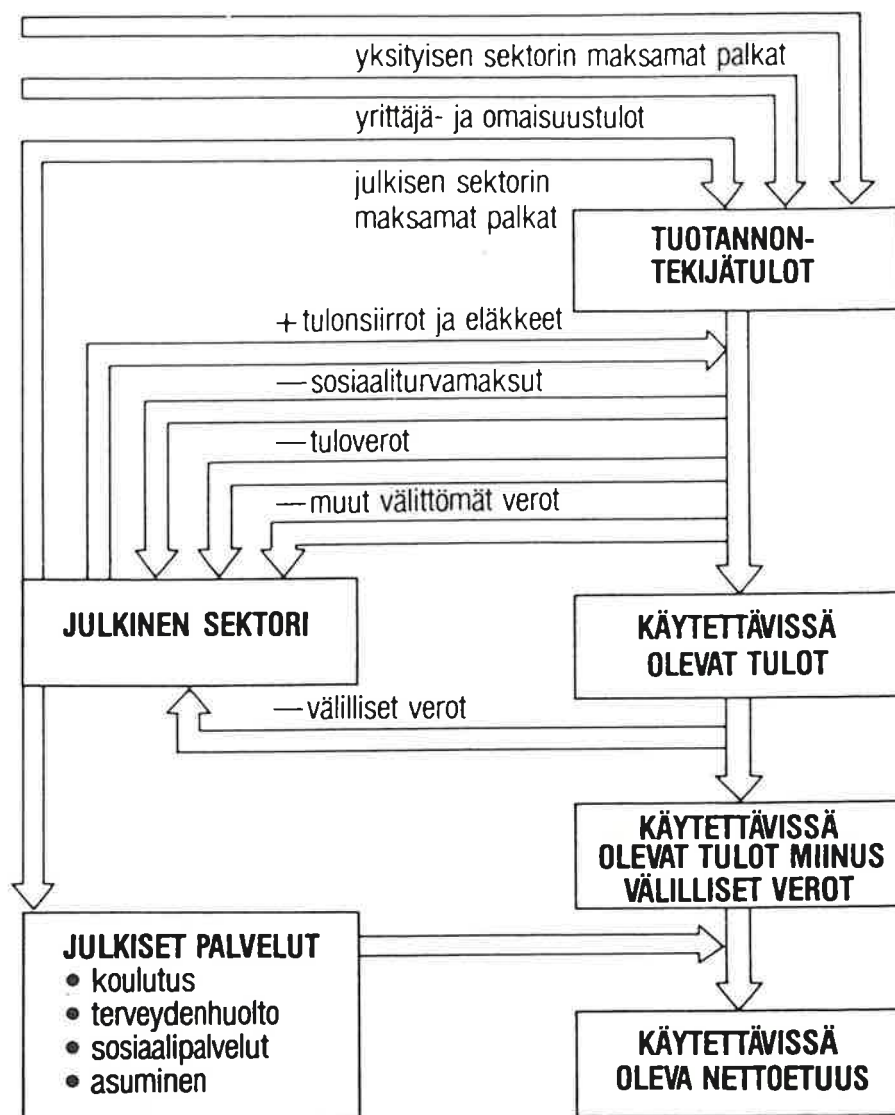
Uudelleenjako kohdistuu tuotannontekijötuloihin (so. työn ja omistamisen tuottamaan tuloon) ja sitä tapahtuu periaatteessa kahdella tasolla. Yhtäältä tulonjakopolitiikan avulla pyritään vähentämään eriarvoisuutta vertikaalisessa suunnassa eli tasaamaan pieni- ja suurituloisten välisiä eroja. Toisaalta tulojen uudelleenjaon avulla pyritään tasaamaan horisontaalisia tuloeroja eli eroja samalla tulotasolla olevien, mutta ominaisuuksiltaan ja tarpeiltaan erilaisten kotitalouksien ja henkilöiden kesken (esimerkiksi lapsiperheet versus muut kotitaloudet, aktiiviväestö versus passiiviväestö).

Puhuttaessa horisontaalisesta oikeudenmukaisuudesta tulojen uudelleenjaon yhteydessä tarkoitetaan - tai ainakin tulisi tarkoittaa - sitä, että samaa tuloa saavat henkilöt saavat yhtäläisen kohtelun uudellenjaossa ("equal treatment of equals"); esimerkiksi Atkinson (1983)). Toisin sanoen tulonsaajien keskinäinen järjestys tulonjakaumalla on sama ennen ja jälkeen tulonjakopoliittisia toimenpiteitä. Arkipäivän tulonjakokeskusteluissa horisontaalinen oikeudenmukaisuus on kuitenkin usein tulkittu siten, että samalla tulotasolla olevia henkilöitä tulisi kohdella eri tavoin esimerkiksi verotuksessa, riippuen muun muassa henkilön tarpeista ja perhesuhteista.

Vertikaalisen ja horisontaalisen uudelleenjaon keskinäisestä merkityksestä hyvinvointivaltion tavoitteina on esitetty myös varsin ristiriitaisia näkemyksiä. Toiset ovat painottaneet uudellenjakoa pieni- ja suurituloisten kesken (esim. LeGrand (1982a); Tullock (1983)), kun taas toiset ovat vedonneet erilaisten tulotarpeiden huomioon ottamiseen ja näin ollen horisontaalisen uudelleenjaon ensisijaisuuteen (esim. O'Higgins & Ruggles (1981a); Hagfors & Koljonen (1984) ja Uusitalo (1985)). Nämä näkemyserot ovat myös sävyttäneet johtopäätöksiä sen suhteen, miten hyvin tai huonosti hyvinvointivaltion on uudelleenjakotehtävässään katsottu onnistuneen.

Tulonjakopolitiikka on tässä määritelty siten, että se koostuu verotuksesta, tulonsiirroista ja hyvinvointipalveluista (kuvio

Kuvio 1. Kotitalouksien tulojen uudelleenjakoon



1)); tulonjakopolitiikkaan luetaan siten kuuluvaksi niin välitön kuin välillinenkin verotus, erilaiset eläkkeet ja muut kotitalouksien saamat tulonsiirrot.² Kaikkien yksittäisten toimenpiteiden, esimerkiksi välillisten verojen, ensisijaisena tavoitteena ei välttämättä ole tulojen uudelleenjakoa, sen enempää vertikaalisessa kuin horisontaalisessakaan suunnassa. Tämä ei kuitenkaan muuta sitä tosiasiaa, että niillä todellisuudessa on tulonjakovaikutuksia, haluttiin sitä tai ei. Näin on riippumatta siitä, tulkitaanko esimerkiksi hyvinvointipalvelut tulojen uudelleenjaon välineiksi, keinoksi tyydyttää yksilön perustarpeita vai osaksi kotitalouden kokonaiskulutusta (vrt. esimerkiksi Poukka (1985), s. 54).

Erilaisille toimenpiteille asetetut tavoitteet poikkeavat toisistaan huomattavasti myös siinä, minkä tekijän suhteen, keiden kesken ja missä määrin tulojen uudelleenjakoa halutaan toteuttaa.³ Esimerkiksi on aivan eri asia tasataanko tulo- ja elintasoeroja kotitalouksien vai yksittäisten henkilöiden kesken tai halutaanko toteuttaa suurempi tasa-arvo vai täydellinen tasa-arvo tulonjaossa. Yleisesti hyväksyttynä tavoitteena voitaneen kuitenkin pitää sitä, että pienituloisen tulisi hyötyä tulonjakopolitiikasta enemmän kuin suurituloisen.

Varsin yleinen uskomus onkin, että hyvinvointivaltiossa julkisen vallan toimenpiteet myös hyödyttävät eniten yhteiskunnan heikoimmassa asemassa olevia. Tämän käsityksen oikeellisuutta ei Suomessa ole kuitenkaan kovin perusteellisesti tutkittu, joskin keskustelua asian tiimoilta on käyty melko runsaasti (esimerkiksi Uusitalo (1985)). Tulonjakopolitiikan muodollinen eli toivottu kohdentuminen ei näet välttämättä vastaa toteutunutta.

Tulonjakopolitiikan vaikutuksia selvitetessä onkin kysyttävä, miten verotuksen, tulonsiirtojen ja hyvinvointipalvelujen avulla on käytännössä onnistuttu edistämään taloudellista tasa-arvoa ja henkilöllisen tulonjaon oikeudenmukaisuutta? Miten erilaiset tulonjakopoliittiset toimenpiteet ovat kohdentuneet eri

tulotasoilla olevien kotitalouksien kesken ja eri sosioekonomisiin ryhmiin? Mikä on ollut tulonjakopolitiikan kokonaisvaikutus eli nettokohtaanto ja miten sitä tulisi mitata? Miten tulonjako ja tulojen uudelleenjako ovat muuttuneet 1970-luvun puolivälin jälkeen?

3. KOTITALOUKSIEN VÄLISEN TULONJAON MUUTOKSET VUOSINA 1966-1983

3.1. Tuotannontekijätulojen jakautuminen

Tulo- ja varallisuustilastojen perusteella voidaan päätellä, että aina 1950-luvun alusta vuoteen 1969 saakka kaikkien tulonsaajien välinen henkilöllinen tulonjako muuttui epätasaisemmaksi (esim. Hjerpe & Lefgren (1974), ss. 106-111). Tulonjaon kehityssuunnasta käytiinkin 1960- ja 1970-luvun taitteessa vilkasta keskustelua. Epäiltiin muun muassa, että syynä tuloerojen kasvuun olisivat yksinomaan työmarkkinoiden rakenteessa tapahtuneet muutokset (so. osa-aikatyön lisääntyminen). Joka tapauksessa henkilöllinen tulonjako alkoi tasoittua 1970-luvun alusta lähtien (esim. Sullström & Tuomala (1981), s. 457).

Kotitalouksien välisen tulonjaon kehitystä voidaan tarkastella luotettavasti vasta vuodesta 1966 lähtien. Markkinamekanismin ja taloudellisten institutioiden tuottamaa ensivaiheen tulonjakoa kuvataan yleensä tuotannontekijätulojen jakautumisella kotitalouksien kesken.

Tuotannontekijätulojen jakautuinen kotitalouksien kesken tasoittui jonkin verran kymmenvuotiskaudella 1966-1976, minkä jälkeen se muuttui vuoteen 1983 mennessä epätasaisemmaksi. Jälkimmäisen jakson aikana ylimmän tulonsaajaviidenneksen saama osuus kotitaloutta kohti lasketuista tuotannontekijätuloista kasvoi 43 prosentista 46 prosenttiin. Samanaikaisesti alimman

tulonsaajaviidenneksen osuus supistui puolestatoista prosentista lähes puoleen prosenttiin.

Taulukko 1. Tuotannontekijätulojen jakautuminen kotitaloutta kohti tulonsaajaviidenneksittäin (%)

	1966	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
I	1,9	1,3	0,8	0,7	0,7	0,8	0,9	0,7	0,7
II	10,4	10,4	8,7	8,3	8,5	8,7	9,0	7,4	7,5
III	17,4	18,5	17,8	17,8	17,9	18,1	17,9	17,6	17,6
IV	25,5	26,8	27,2	27,3	27,3	27,3	27,3	28,0	27,9
V	44,8	43,0	45,6	45,9	45,8	45,2	44,9	46,3	46,4
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Lähde: Kotitaloustiedustelut 1966, 1976 ja 1981,
Tulonjakotilastot 1977-1980 ja 1982-1983

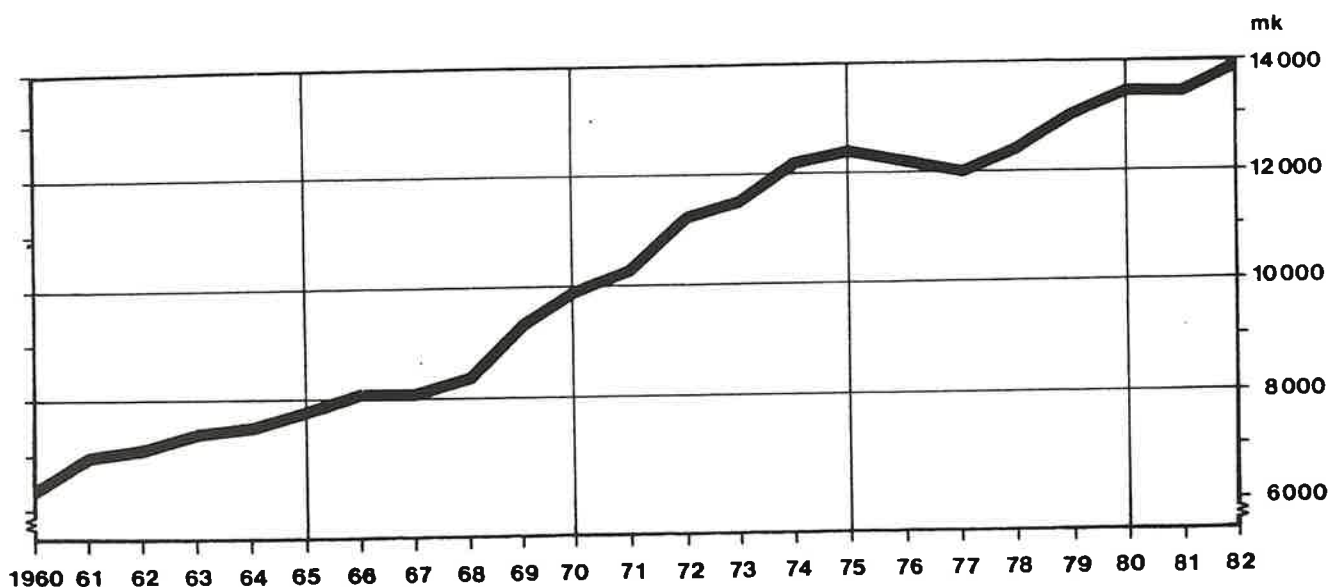
Tuotannontekijätulojen jakautumisen tasoittumista vuosina 1966-1976 on selitetty yhtäältä hyvinvointivaltion rakentamisella ja tulopolitiikalla sekä toisaalta kokonaistaloudellisella kehityksellä (so. taloudellisella kasvulla ja odottamattomalla inflaatiolla; esimerkiksi Uusitalo (1982)). Todelliseksi ongelmaksi on sen sijaan noussut tulonjaon kehitys 1970-luvun puolivälin jälkeen, jolloin sekä henkilöllisten että kotitalouksien välisten tuloerojen tasoittumiskehitys näyttää pysähtyneen. Voidaanko puhua kokonaan uudesta vaiheesta tulonjaon kehityksessä vai onko ilmiö vain väliaikainen?

Osittain tulonjaon muutokset 1970-luvun puolivälin jälkeen ovat olleet seurausta kotitalouksien rakenteen muuttumisesta. Kotitalouksien keskimääräinen koko on pienentynyt noin kymmenellä prosentilla väestön ikääntyessä ja eläkeläistalouksien suhteellisen osuuden kasvaessa.⁴ Osittain tuotannontekijätulojen jakautumisessa tapahtuneet muutokset heijastelevat myös kokonaistaloudellisen kehityksen suunnan muutoksia, joihin tulonjako reagoi jokseenkin pitkällä viiveellä.

3.2. Käytettävissä olevien tulojen jakautuminen

Totuudenmukaisemman kuvan saamiseksi kotitalouksien välisestä tulon ja taloudellisen hyvinvoinnin jakautumisesta tarkastellaan yleensä käytettävissä olevia tuloja. Tällöin tuotannontekijätuloihin on lisätty kotitalouksien saamat tulonsiirrot ja vähennetty kotitalouksien maksamat välittömät verot (ks. kuvio 1).

Kuvio 2. Kotitalouksien käytettävissä olevat tulot henkeä kohti vuosina 1960-1982 (vuoden 1975 hinnoin, mk)



Lähde: Kansantalouden tilinpito.

Kansantalouden tilinpidon mukaan henkeä kohti lasketut kotitalouksien käytettävissä olevat tulot kasvoivat muulloin paitsi lyhyenä ajanjaksona 1970-luvun puolivälissä. Kotitalouksien välisten tuloerojen tasoittuminen pysähtyi samoihin aikoihin.

Taulukko 2. Käytettävissä olevien tulojen jakautuminen kotitaloutta kohti tulonsaajaviidenneksittäin (%)

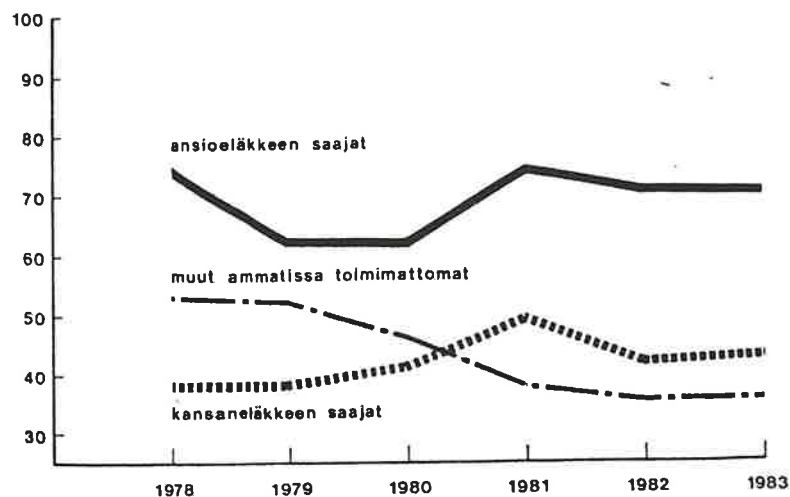
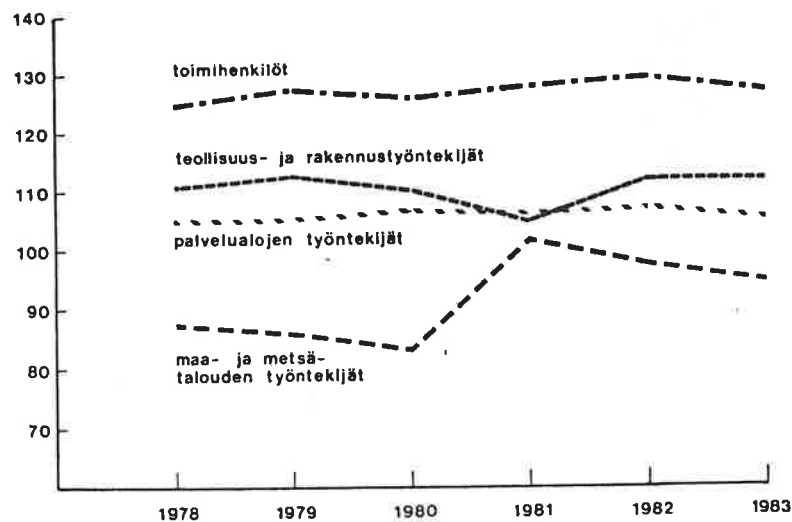
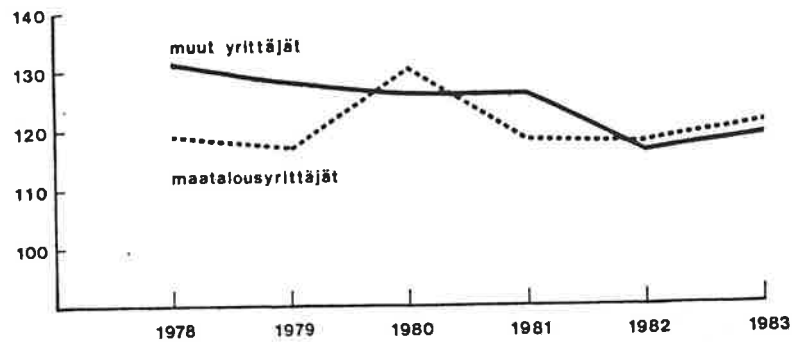
	1966	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
I	4,7	7,5	6,8	6,8	6,6	6,6	6,9	6,5	6,8
II	12,2	13,4	12,8	12,8	12,7	12,7	12,9	12,3	12,3
III	17,9	19,0	18,7	18,6	18,7	18,8	18,7	18,5	18,6
IV	24,5	24,5	24,9	24,9	25,0	25,0	25,1	25,6	25,3
V	40,7	35,6	36,8	36,8	37,0	36,9	36,4	37,7	37,0
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Lähde: Kotitaloustiedustelut 1966, 1976 ja 1981.
Tulonjakotilastot 1977-1980 ja 1982-1983.

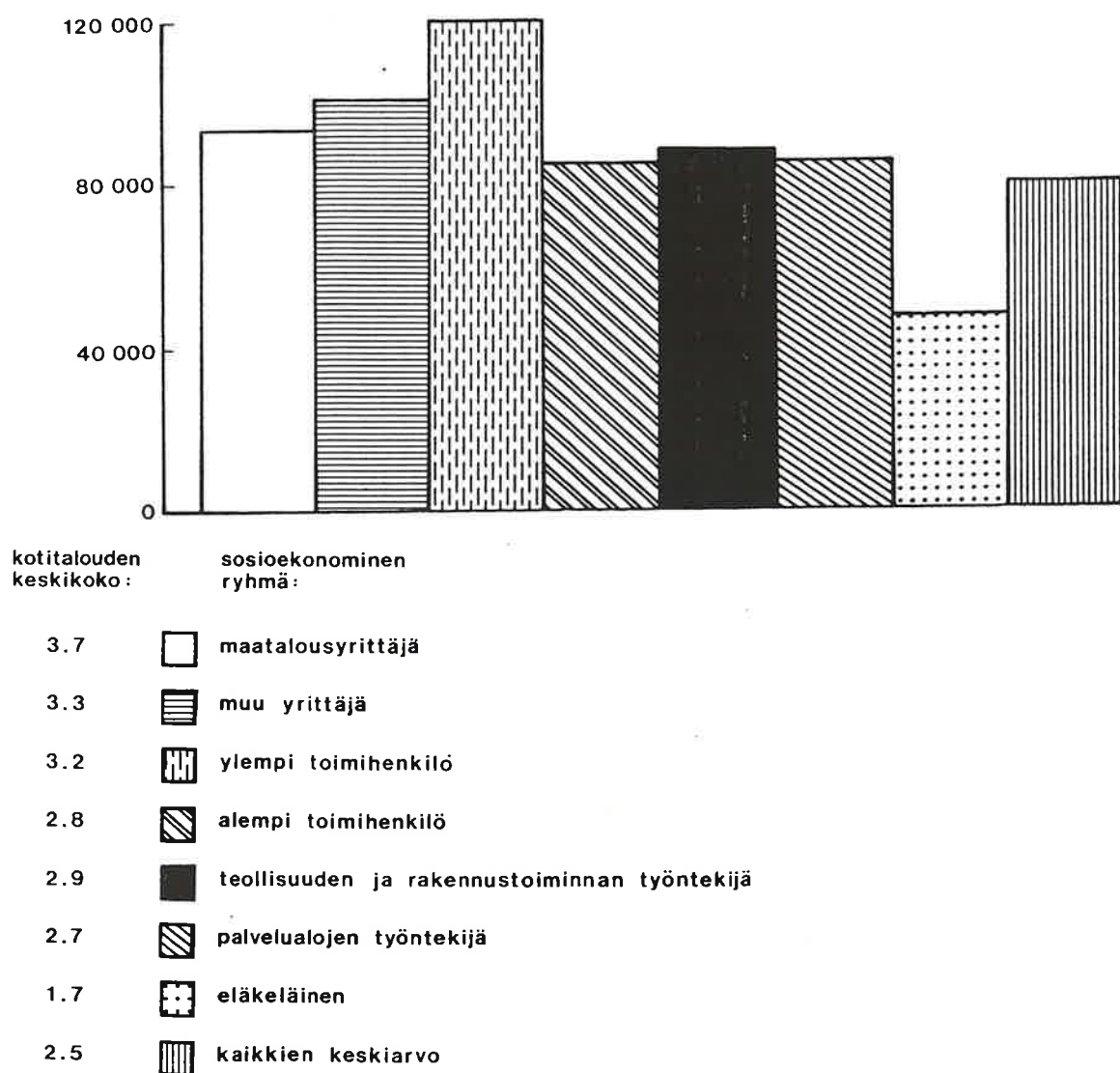
Kun alin tulonsaajaviidenne sai vuonna 1983 vajaat 7 prosenttia kotitalouksien käytettävissä olevista tuloista, oli ylimmän tulonsaajaviidenneksen osuus tähän verrattuna lähes kuusinkertainen. Vuonna 1976 ylin tulonsaajaviidenne sai alimpaan viidennekseen verrattuna jonkin verran vähemmän eli noin viisinkertaisen osuuden kotitalouksien käytettävissä olevista tuloista. Tämän suhteen kehitystä tarkastelemalla onkin yleensä päädytty toteamaan, että kotitalouksien väliset tulo- ja elintasoerot ovat tasoittuneet aina 1970-luvun puoliväliin asti. Tämän jälkeen tulonjaon on usemmiten (esim. Hagfors & Koljonen (1984)) tulkittu säilyneen ennallaan, joskin oheinen taulukko osoittaisi pikemminkin tuloerojen kasvua.⁵ Tällainen kehitys on luonnollista sikäli, että myös tuotannontekijätulojen jakautuminen on muuttunut samanaikaisesti epätasaisemmaksi.

Kotitalouden päämiehen sosioekonomisen aseman mukaan (kuvio 3) tarkasteltuna käytettävissä olevien tulojen jakautuminen ei ole merkittävästi muuttunut eri sosioekonomisten ryhmien välillä 1970- ja 1980-luvun taitteessa. Verrattuna kaikkien kotitalouksien keskimääräisiin käytettävissä oleviin tuloihin ovat suhteellista asemaansa parantaneet selvästi kotitaloudet, joiden päämies on maa- ja metsätalouden työntekijä tai kansaneläkeläinen. Myös toimihenkilötalouksien suhteellinen tulotaso on jonkin verran kohonnut. Sen sijaan yrittäjätalouksien (pl. maatalousyrittäjät) ja ammatissa toimimattomien kotitalouksien (pl. eläkeläiset) suhteellinen elintaso on käytettävissä olevilla tuloilla mitattuna laskenut.

Kuvio 3. Käytettävissä olevat tulot kotitaloutta kohti päämiehen sosioekonomisen aseman mukaan 1978-1983 (kaikki kotitaloudet = 100)



Kuvio 4. Kotitalouksien keskimäärin käytettävissä olevat tulot päämiehen sosioekonomisen aseman mukaan vuonna 1981 (vuoden 1985 hinnoin, mk)



4. TULONJAKOPOLITIIKAN KOHDENTUMINEN

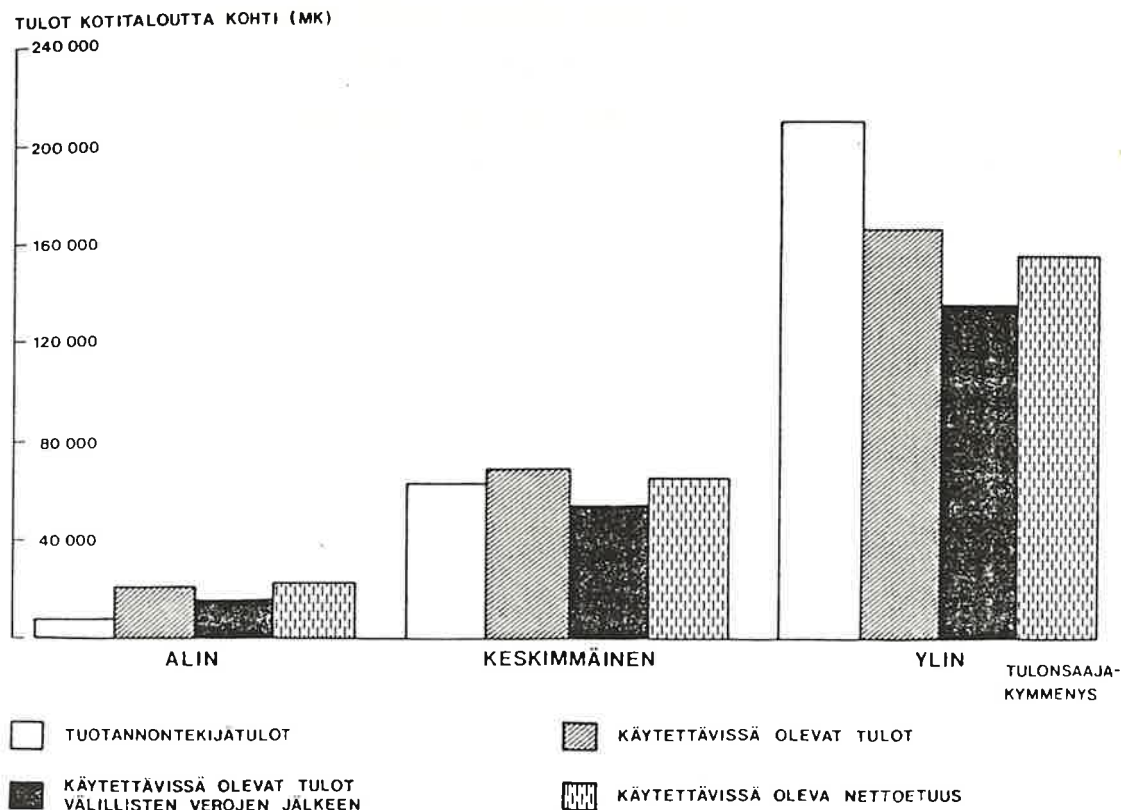
4.1. Tulojen uudelleenjako vuonna 1981

Elintason ja taloudellisen hyvinvoinnin indeksinä kotitaloutta kohti lasketut käytettävissä olevat tulot ovat tärkein, mutta kuitenkin puutteellinen mittari kahdestakin syystä. Ensinnäkin kotitalouden keskimääräinen koko vaihtelee huomattavasti tulotason ja kotitalouden päämiehen sosioekonmisen aseman mukaan (ks. liite 1). Kotitalouden jäsentä kohti suoritettut tarkastelut antavat puolestaan saman painon kaikille kotitalouden jäsenille, myös lapsille. Tämän vuoksi tulonjakotarkasteluissa onkin usein ehdotettu sovellettavaksi ns. kulutusyksikön käsitettä kotitalouden tai kotitalouden jäsenen sijasta tarkasteluyksikkönä (esim. Hagfors & Koljonen (1984)). Toisena ja edellistäkin merkittävämpänä puutteena voidaan kuitenkin pitää sitä, että käytettävissä olevien tulojen avulla ei voida arvioida koko tulojen uudelleenjakoprosessia. Vaikuttavathan välillinen verotus ja hyvinvointipalvelujen käyttökin toki kotitalouksien väliseen tulon ja hyvinvoinnin jakautumiseen.

Kun kotitalouksien käytettävissä olevista tuloista vähennetään kulutuksen yhteydessä maksetut välilliset verot ja lisätään julkisten hyvinvointipalvelujen käytöstä koituva hyöty, päädytään kotitalouden käytettävissä olevaan nettoetuuteen tai lopulliseen tuloon ("final income"). Tällä käsitteellä voidaan kuvata kotitalouksien elintasoja ja taloudellisessa hyvinvoinnissa tapahtuneita muutoksia jo paljon paremmin kuin pelkästään käytettävissä olevilla tuloilla.⁶

Tulojen uudelleenjaon onnistumista voidaan nyt tarkastella siten, että tuotannontekijätulot ovat uudelleenjaon lähtökohtana ja käytettävissä oleva nettoetus lopputulos. Sitä, miten eri tulotasolla oleville kotitalouksille on uudelleenjaossa käynyt, voidaan havainnollistaa oheisella kuviolla.

Kuvio 5. Kotitalouksien tulonmuodostus eri tulotasoilla vuonna 1981 (vuoden 1985 hinnoin, mk)



Alimmassa tulonsaajakymmenyksessä, jossa kotitalouden käytettävissä olevat tulot ovat alle 32000 markkaa, olivat keskimääräiset tulot yli kaksinkertaistuneet uudelleenjaon seurauksena. Tämä ryhmä koostui yhden hengen kotitalouksista, joista valtaosa oli joko eläkeläistalouksia (60 prosenttia) tai muita ammatissa toimimattomia (20 prosenttia), esimerkiksi opiskelijoita.

Suurituloisimmassa ryhmässä, jossa kotitalouksien käytettävissä olevat tulot ovat yli 140000 markkaa, keskimääräiset tulot ovat vähentyneet neljänneksellä. Kotitalouden keskimääräinen koko oli tässä ryhmässä noin neljä henkeä ja valtaosa oli joko toimihenkilötalouksia (50 prosenttia) tai työntekijätalouksia (20 prosenttia). Kolmannes näistä kotitalouksista oli sellaisia, joissa päämies oli koulutustasoltaan ylemmän kandidaattiasteen koulutuksen saanut.

Keskituloisten kohdalla tulonjakopolitiikalla ei näytä lopultakaan olevan mainittavia vaikutuksia: kotitaloudet ovat maksaneet veroja lähes saman verran kuin ovat saaneet julkiselta sektorilta erilaisia etuuksia. Jos lasketaan tulonsaajakymmenyksittäin yhteen kotitalouksien saamat etuudet (ml. verovähennysetu) ja vähennetään niistä vastaavasti maksetut verot, saadaan suuntaa-antava kuva tulonjakopolitiikan nettokohtaannosta. Kotitaloudet, joiden keskimääräiset käytettävissä olevat tulot ovat alle 90000 markkaa, hyötyvät nettomääräisesti tulojen uudelleenjaossa. Päämiehen sosioekonomisen aseman suhteen valtaosa näistä kotitalouksista oli eläkeläis- tai työntekijätalouksia. Alimmassa tulonsaajakymmenyksessä lisäksi noin viidesosa kaikista kotitalouksista oli muita ammatissa toimimattomia (pl. eläkeläiset). Tätä ylemmillä tulotasoilla olevat kotitaloudet ovat puolestaan maksajan osassa. Kun kotitaloudet on järjestetty tulonsaajakymmenyksiin käytettävissä olevien tulojensa suhteen, merkitsee tämä, että raja kulkee viidennen ja kuudennen tulonsaajakymmenyksen välissä.

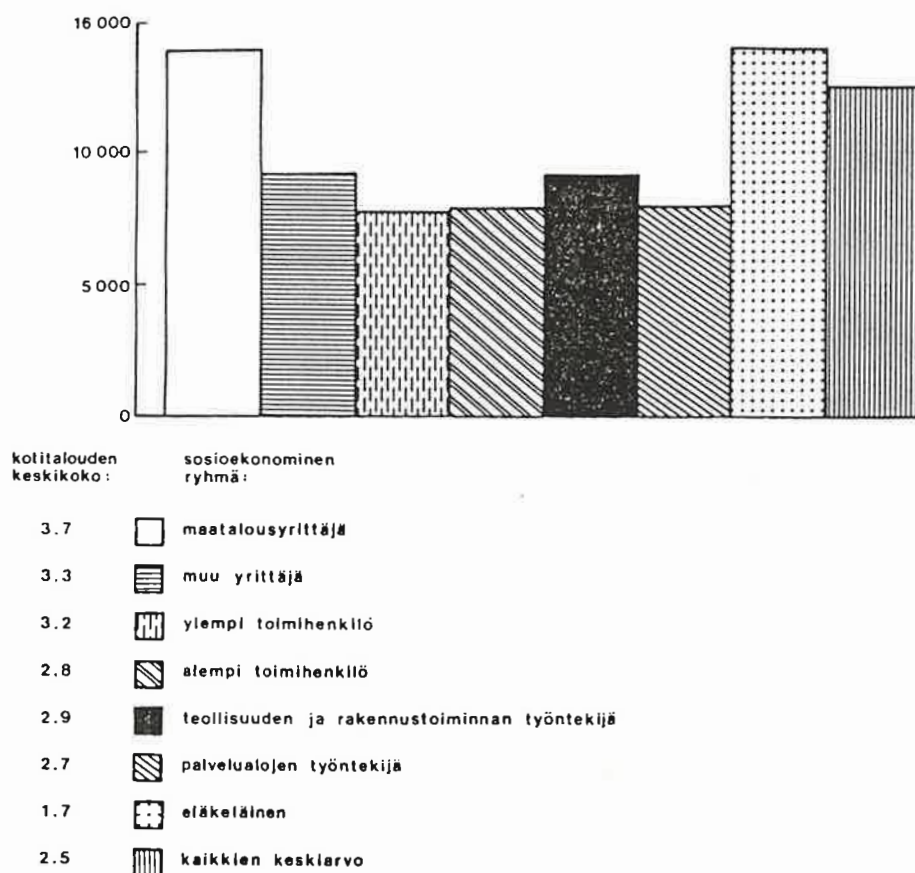
4.2. Tulonsiirtojen kohdentuminen

Tulonsiirtojen näkökulmasta jakautumista ns. aktiivi- ja passiiviväestön kesken on usein pidetty tulojen uudelleenjaon merkittävimpänä kohtana. Toisin sanoen, keskeiseksi tulonjakopoliittiseksi kysymykseksi on nostettu se, miten runsaasti passiiviväestö pääsee työn ja omistuksen tuotoksesta, tuotannontekijätuloista osalliseksi. Tämän näkemyksen taustalla on se tosiasia, että 80 prosenttia kaikista tulonsiirroista on erilaisia eläkkeitä. Sekä kansaneläkkeet että työ- ja virkaeläkkeet on tällöin laskettu tulonsiirroiksi, vaikka jälkimmäisiä voitaisiin pitää eläkesäästämisen näkökulmasta myös "lykättyinä tuotannontekijätuloina".

Vaikka työeläkkeitä ei maksetakaan julkisista verovaroista vaan työeläkerahastojen kautta, voidaan ne silti tulojen

uudelleenjakotarkasteluissa rinnastaa muihin kotitalouksien julkiselta sektorilta saamiin tulonsiirtoihin. Eihän työeläkejärjestelmä toki merkitse sitä, että kukin yksittäinen palkansaaja säästäisi henkilökohtaisesti oman eläkkeensä. Kollektiivisessa eläkesäästämisessä tapahtuu aina tulonsiirtoja ja uudelleenjakoa eläkkeensaajien omassa keskuudessa yli ajan.

Kuvio 6. Kotitalouksien keskimäärin saamat kansaneläkkeet päämiehen sosioekonomisen aseman mukaan vuonna 1981 (vuoden 1985 hinnoin, mk)



Kotitalouksien keskimäärin saamat kansaneläkkeet olivat vain hieman suuremmat alemmilla tulotasoilla, kun taas työ- ja virkaeläkkeiden määrä kasvoi selvästi kotitalouden käytettävissä olevien tulojen myötä. Maanviljelijäkotitaloudet saivat kansaneläketä lähes puolta enemmän kuin palkansaajakotitaloudet. Toisin sanoen kansaneläkejärjestelmä on painottunut selvästi maanviljelijäväestöön. Työ- ja virkaeläkkeet ovat sen sijaan keskimääräistä korkeammat toimihenkilö- ja yrittäjäkotitalouksilla.

Kotitalouden saamien sosiaaliavustusten määrä on kaikilla tulotasoilla lähes yhtä suuri ja kotitalouden jäsentä kohti tarkasteltuna saatujen sosiaaliavustusten markkamäärä jopa kasvoi käytettävissä olevien tulojen myötä. Muiden tulonsiirtojen (esimerkiksi lapsilisät, työttömyys- ja sairausvakuutuspäivärahat) määrä kotitaloutta kohti kasvaa käytettävissä olevien tulojen myötä, mikä selittyy pääasiassa kotitalouden koon kasvulla. Kotitalouden jäsentä kohti nämä tulonsiirrot jakautuvat melko tasaisesti käytettävissä olevista tuloista riippumatta.

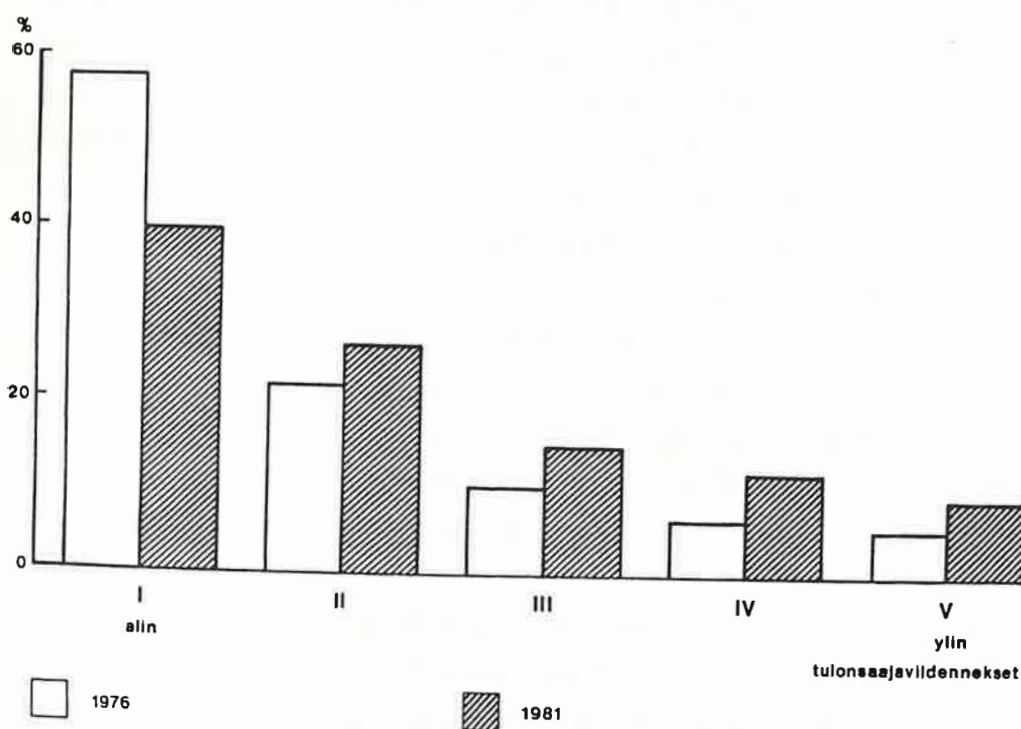
Nettomääräisistä (so. kaikki tulonsiirrot miinus maksetut välittömät verot) tulonsiirroista hyötyivät eniten eläkeläistaloudet. Kotitaloutta kohti tarkasteltuna kolmessa alimmassa tulonsaajaviidenneksessä (eli alle 90000 markan käytettävissä olevilla tuloilla) kotitalouksien keskimäärin saamat tulonsiirrot olivat vain noin neljänneksen suuremmat kuin ylemmillä tulotasoilla. Kotitalouden jäsentä kohti keskimäärin saadut tulonsiirrot jopa kasvoivat käytettävissä olevien tulojen myötä, mikä johtui pääasiassa työ- ja virkaeläkkeiden vaikutuksesta.

Mikäli eläkkeitä ei oteta huomioon, jakautuivat jäljelle jäävät tulonsiirrot kotitaloutta kohti likimain suhteellisesti. Samanlaiseen lopputulokseen on aiemmin päädytty myös vuotta 1976 koskevassa tutkimuksessa (Suominen (1979)). Kotitalouden jäsentä kohti tulonsiirtojen (pl. eläkkeet) määrä sen sijaan kasvoi käytettävissä olevien tulojen myötä. Saaduilla tulonsiirroilla ei siten ole niinkään merkittävää vaikutusta vertikaalisen tulonjaon tasaajana pieni- ja suurituloisten kesken, vaan ainoastaan tulonjaon muuttajana horisontaalisella tasolla eri väestöryhmien (esimerkiksi aktiivi- ja passiiviväestön) kesken.

Tulonsiirtojen kohdentuminen eri tulotasoille on muuttunut vuodesta 1976 vuoteen 1981 siten, että alimman tulonsaajaviidenneksen saama osuus tulonsiirtojen

kokonaismäärästä on supistunut lähes kolmanneksella ja muiden viidennesten osuus on vastaavasti kasvanut. Osittain tähän on ollut syynä eläkkeiden tason kohoaminen eläkejärjestelmän painopisteen siirtyessä yhä enemmän työeläkkeisiin. Osittain kehityksen taustalla vaikuttavat kotitalouksien koossa ja rakenteessa tapahtuneet muutokset. Vaikka yksittäiset tulonsiirrot kansaneläkkeitä lukuunottamatta eivät merkittävästi tasaakaan vertikaalisia tuloeroja, saavat pienempituloiset kotitaloudet edelleenkin suuremman osuuden tulonsiirtojen kokonaismäärästä.

Kuvio 7. Tulonsiirtojen (ml. eläkkeet) kokonaismäärän jakautuminen tulonsaajaviidennesten kesken vuosina 1976 ja 1981 (%)



4.3. Hyvinvointipalvelujen kohdentuminen

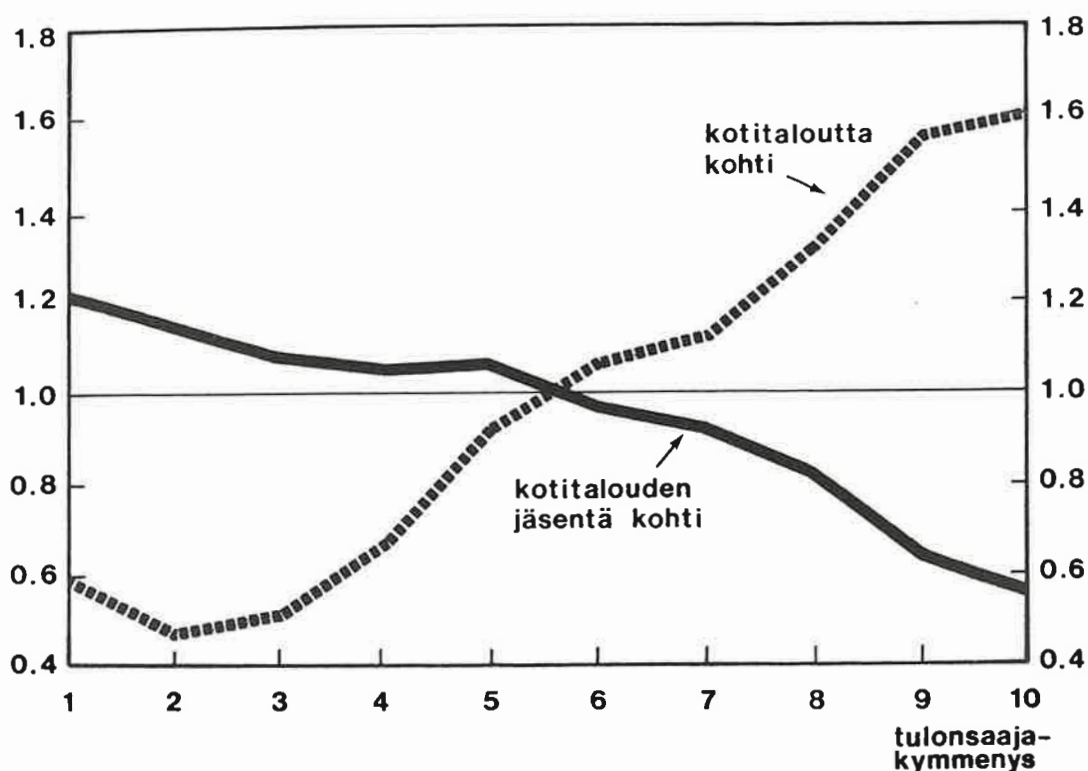
Julkisia hyvinvointipalveluja, joihin tässä luetaan terveydenhuolto-, koulutus- ja sosiaalipalvelut sekä asumisen tuki (so. aravalainojen korkotuki), jaettiin 1980-luvun alkupuolella vuosittain keskimäärin 24 miljardin markan arvosta. Tämä vastaa noin kahdeksaa prosenttia markkinahintaisesta bruttokansantuotteesta. Koulutuspalvelut kattoivat tästä summasta yli puolet, terveydenhuoltopalvelut kolmanneksen, sosiaalipalvelut vajaat 10 prosenttia ja asumisen tuki vajaat 5 prosenttia.

Hyvinvointipalvelujen käytöstä kotitalouksille koituva rahallinen hyöty on arvioitu tuotantokustannusten ja käyttäjämaksujen välisenä erotuksena. Toisin sanoen, kyse on siitä osasta hyvinvointipalvelujen arvoa, jota käyttäjäkotitaloudet eivät itse maksa (eli "ilmaispalvelusta"). Vuonna 1981 tämä oli kotitaloutta kohti keskimäärin 11500 markkaa ja kotitalouden jäsentä kohti 4800 markkaa vuoden 1985 hintatasossa ilmaistuna. Hyvinvointipalvelujen käytön kokonaisarvo jakautui tulonsaajaviidenneksittäin siten, että ylemmillä tulotasoilla käytettiin suhteellisesti enemmän palveluja kuin alemmilla. Keskeisenä syynä tällaiseen jakautumaan voidaan pitää kotitalouden koon ja elinvaiheen vaihtelua. Valtaosa hyvinvointipalveluista kohdistuu lapsiperheille, joiden tulotaso on puolestaan suhteellisen korkea. Kahden huoltajan perheissähan useimmiten molemmat puoliset ovat ansiotyössä.

Kotitalouden jäsentä kohti tarkasteltuna hyvinvointipalvelujen käyttö puolestaan vähenee käytettävissä olevien tulojen kasvaessa. Hyvinvointipalvelujen käyttö onkin hyvä esimerkki siitä, miten tarkasteluyksikön valinta vaikuttaa ratkaisevasti lopputulokseen. Sen enempää kotitaloutta kuin yksittäistä kotitalouden jäsentä ei kuitenkaan voida pitää "ainoana oikeana" tarkasteluyksikkönä; valinta on pitkälti tapauskohtainen. Esimerkiksi sosiaalipalvelut ovat selvästi kotitalouskohtaisia,

kun taas terveydenhuoltopalveluja on tarkoituksenmukaisempaa tarkastella kyseistä palvelua käyttänyttä henkilöä tai yksittäistä kotitalouden jäsentä kohti.

Kuvio 8. Hyvinvointipalvelujen käyttö kotitaloutta ja kotitalouden jäsentä kohti vuonna 1981; tulokymmenyksen keskiarvo suhteessa kokonaiskeskiarvoon



Kotitaloutta kohti tarkasteltuna ylimmän tulonsaajaviidenneksen osuus hyvinvointipalvelujen käytön kokonaisarvosta oli noin kolmannes ja alimman 10 prosenttia. Tasaisimmin jakautui kotitaloutta kohti terveydenhuoltopalvelujen käyttö ja niistä etenkin sairaalapalvelut. Koulutus- ja sosiaalipalvelujen käyttö puolestaan lisääntyi selvästi kotitalouden käytettävissä olevien tulojen kasvaessa. Pääasiallisena syynä tähän oli kotitalouden lapsiluvun kasvu tulojen myötä. Valtaosahan näistä palveluista on suunnattu lapsiperheille. Asumisen korkotuen määrä kasvoi sen sijaan sekä kotitaloutta että kotitalouden jäsentä kohti käytettävissä olevien tulojen myötä.

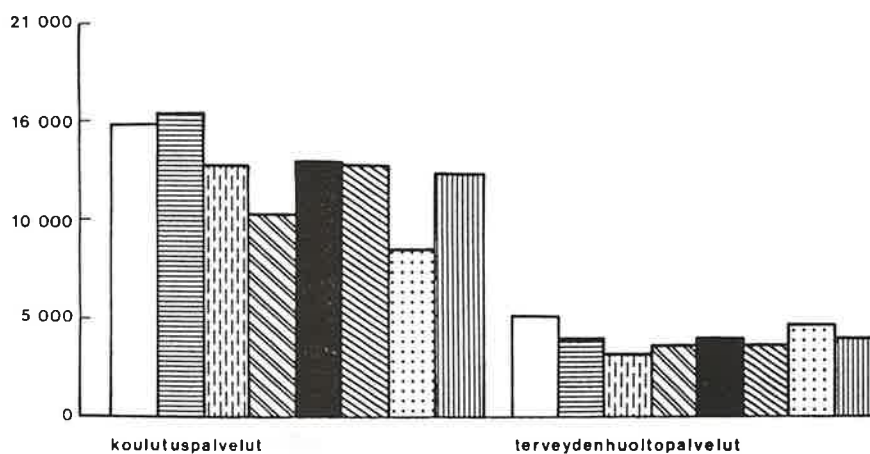
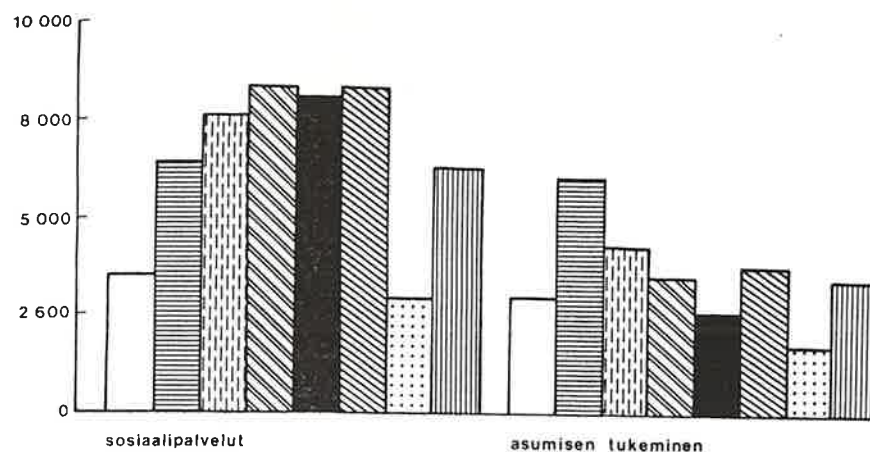
Hyvinvointipalvelujen käytön laajuus vaihteli myös suuresti palvelusta toiseen. Terveysthuoltopalveluja tai ainakin jotain terveydenhuoltopalvelua käytti likimain 90 prosenttia kotitalouksista ja koulutuspalveluja joka toinen kotitalous, kun taas sosiaalipalveluista ja asumisen korkotuesta pääsi osalliseksi vain noin 15 prosenttia kaikista kotitalouksista. Hyvinvointipalvelujen lopulliset tulonjakovaikutukset ovatkin siten pitkälti riippuvaisia terveydenhuoltopalvelujen kohdentumisesta.

Hyvinvointipalvelujen käytön jakautuminen eri tulotasoilla on muuttunut jonkin verran epätasaisemmaksi vuodesta 1976 vuoteen 1981 mennessä. Kun alin tulonsaajaviidennes käytti vuonna 1976 noin 23 prosenttia hyvinvointipalvelujen kokonaisarvosta, oli vastaava osuus vuonna 1981 enää 12 prosenttia. Samanaikaisesti ylimmän tulonsaajaviidennes osuus on kasvanut 21 prosentista 30 prosenttiin. On kuitenkin syytä olettaa, että tästäkin muutoksesta suuri osa on aiheutunut yksinomaan kotitalouksien rakenteen (so. koon ja koostumuksen) sekä palvelujen tarjonnassa tapahtuneista muutoksista.

Kotitalouden päämiehen sosioekonomisen aseman mukaan koulutuspalveluja käyttivät keskimääräistä enemmän maanviljelijä- ja yrittäjäkotitaloudet sekä keskimääräistä vähemmän kotitaloudet, joiden päämies kuului alempiin toimihenkilöihin. Terveysthuoltopalvelujen käyttö jakautui melko tasaisesti eri väestöryhmien kesken. Sosiaalipalveluista, joista valtaosa on suunnattu lapsiperheille, hyötyivät eniten palkansaajataloudet. Asumisen tuki kohdistui puolestaan keskimääräistä suurempaan yrittäjäkotitalouksille.

Brittiläistä hyvinvointivaltiota koskevassa tutkimuksessaan Titmuss (1958) päätyi aikanaan väitteeseen, että ylemmät sosiaaliryhmät hyötyivät enemmän julkisista terveydenhuoltopalveluista kuin alemmat. Kaksikymmentä vuotta myöhemmin LeGrand (1978) osoitti, että tilanne ei ollut

Kuvio 9. Hyvinvointipalvelujen käyttö keskimäärin kotitaloutta kohti päämiehen sosioekonomisen aseman mukaan vuonna 1981 (vuoden 1985 hinnoin, mk)



kotitalouden
keskikoko:

sosioekonominen
ryhmä:

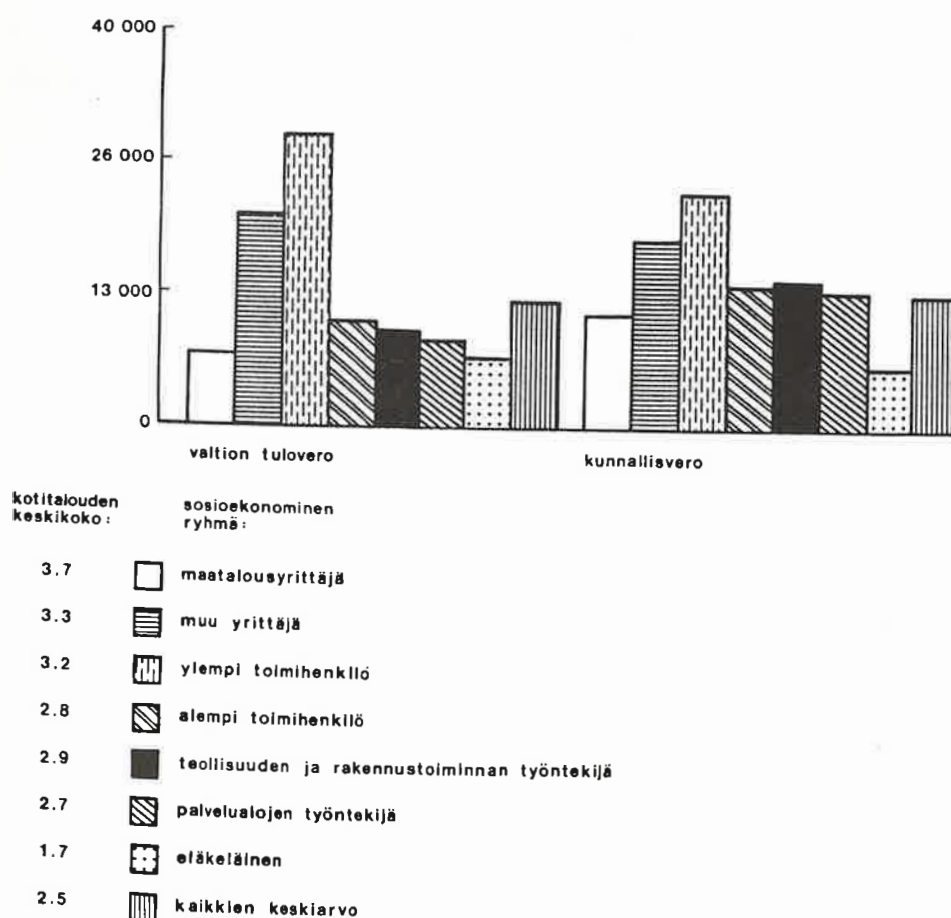
- | | | |
|-----|--|--|
| 3.7 | | maatalousyrittäjä |
| 3.3 | | muu yrittäjä |
| 3.2 | | ylempi toimihenkilö |
| 2.8 | | alempi toimihenkilö |
| 2.9 | | teollisuuden ja rakennustoiminnan työntekijä |
| 2.7 | | palvelualojen työntekijä |
| 1.7 | | eläkeläinen |
| 2.5 | | kaikkien keskiarvo |

paljoakaan muuttunut 1970-luvun alkuun mennessä. Suomessa terveydenhuoltopalvelut ovat melko tasaisesti jakautuneet, mutta Titmussin ja LeGrandin väite näyttää kyllä pätevän muihin hyvinvointipalveluihin.

4.4. Välittömien verojen kohdentuminen

Tulonsiirrot ja hyvinvointipalvelut rahoitetaan valtaosin erilaisilla veroilla. Tulojen uudelleenjaon kannalta merkittävimpiä ovat kotitalouksien maksamat välittömät verot, etenkin progressiivinen valtion tulovero. Sen yhtenä tavoitteenahan on vertikaalisten tuloerojen tasaaminen.

Kuvio 10. Kotitalouksien keskimäärin maksamat tuloverot päämiehen sosioekonomisen aseman mukaan vuonna 1981 (vuoden 1985 hinnoin, mk)



Alimmassa tulonsaajaviidenneksessä kotitaloudet maksoivat bruttotuloistaan (so. tuotannontekijätuloihin lisätty saadut tulonsiirrot) valtion tuloveroa noin 7 prosenttia ja kunnallisveroa noin 11 prosenttia. Ylimmässä tulonsaajaviidenneksessä sekä valtion tuloveron että kunnallisveron osuus bruttotuloista eli keskimääräinen veroaste oli 13 prosenttia. Keskimääräistä enemmän tuloveroa maksoivat yrittäjä- ja ylemmät toimihenkilötaloudet. Bruttotuloistaan nämä ryhmät maksoivat veroa noin kolmanneksen, kun taas eläkeläistalouksilla vastaava osuus oli 24 prosenttia, työntekijätalouksilla 20 prosenttia ja maanviljelijätalouksilla 16 prosenttia.

Vuoden 1981 tilanteen perusteella näyttää siis siltä, että tuloverotus on ollut varsin epäyhtenäistä eri väestöryhmiin kuuluville kotitalouksille. Toisin sanoen kokonaistasoltakin saattaa löytyä huomattavasti verotuksellista eriarvoisuutta; sitä ei tarvitse etsiä ainoastaan "väliinputoajien" tai marginaaliryhmien keskuudesta. Vaikka progressiivinen tuloverotus tasaakin vertikaalisia tuloeroja, ilmenee verotuksen jälkeisen tulonjaon epätasaisuus horisontaalisella tasolla (esimerkiksi maanviljelijäkotitaloudet versus palkansaajakotitaloudet).

Syitä eri sosioekonomisiin ryhmiin kuuluvien kotitalouksien epäyhtenäiselle verotuskohtelulle on useita. Esimerkiksi tulon veronalaisuus (so. maataloustulo, yrittäjätulo vai palkkatulo) sekä kotitalouden koosta ja koostumuksesta riippuvainen verovähennysten määrä vaihtelee väestöryhmittäin. Toisaalta tuloverotus näyttää olevan epäyhtenäistä juuri siten, että suurempituloisissa ryhmissä myös keskimääräinen veroaste on korkeampi kuin pienempituloisissa ryhmissä, mitä voidaan pitää itse asiassa progressiivisen verotuksen yhtenä tavoitteena.

Tuloverotuksessa tehtävistä, suoriin tulonsiirtoihin verrattavista vähennyksistä kotitalouksille koituva tulonsiirto

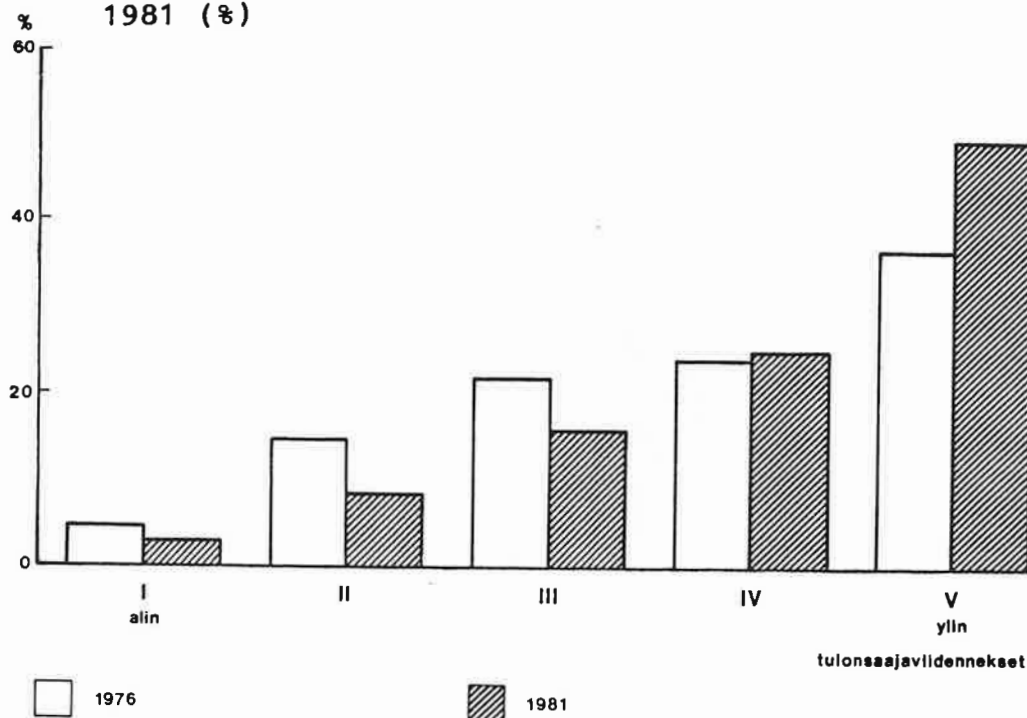
oli vuonna 1981 valtionverotuksessa keskimäärin 26000 markkaa ja kunnallisverotuksessa 10000 markkaa vuoden 1985 hintatasossa ilmaistuna. Tuloverotuksen uudelleenjakovaikutusten kannalta on merkittävää, että sekä kotitaloutta että kotitalouden jäsentä kohti lasketun verovähennyседun absoluuttinen määrä kasvoi selvästi käytettävissä olevien tulojen mukaan. Toisaalta tämä johtuu valtionverotuksen progressiivisuudesta, toisaalta erilaisista menoperusteisista vähennyksistä. Verovähennyседun jakautuminen on lisäksi muuttunut jonkin verran epätasaisemmaksi vuodesta 1976 vuoteen 1981 mennessä. Samaan lopputulokseen päädytään, kun tarkastellaan verovähennyседun jakautumista yksittäisten tulonsaajien kesken tulo- ja varallisuustilastojen pohjalta (Allén (1984), ss. 37-40).

Asuntolainojen korkovähennyksistä kotitalouksille koituva tulonsiirto oli vuonna 1981 keskimäärin 2000 markkaa siten, että ylimpään tulonsaajaviidennekseen kuuluva kotitalous hyötyi korkovähennyksistä noin seitsenkertaisesti alimpaan tulonsaajaviidennekseen verrattuna. Lisäksi yli puolella asuntolainojen korkovähennyksiä saavista kotitalouksista käytettävissä olevat tulot ylittivät 100000 markkaa, mikä merkitsee korkovähennyksen saajien keskittymistä kahteen ylimpään tulonsaajaviidennekseen. Asuntolainojen korkovähennysten kautta kotitalouksille ohjautuvien tulonsiirtojen kokonaismäärän voidaankin kotitaloustiedustelun pohjalta arvioida valtion- ja kunnallisverotuksessa yltävän tällä hetkellä yhteensä noin puoleentoista miljardiin markkaan. Toisaalta tulo- ja varallisuustilaston perusteella päädytään yli kahteen miljardiin markkaan vuoden 1985 hintatasossa ilmaistuna (Allén (1984), s. 92).

Kotitaloutta kohti lasketun varallisuusveron määrä oli korkein eläkeläiskotitalouksilla ja ylemmillä toimihenkilötalouksilla. Muista välittömistä veroista eläkevakuutusmaksuja maksoivat eniten yrittäjäkotitaloudet (pl. maatalousyrittäjät) ja sosiaaliturvamaksuja ylemmät toimihenkilötaloudet.

Kokonaisuudessaan välittömien verojen jakautuminen näyttää muuttuneen tuloeroja tasoittavampaan suuntaan vuodesta 1976 vuoteen 1981 mennessä. Kahden ylimmän tulonsaajaviidenneksen osuus kaikkien välittömien verojen kertymästä on kasvanut ja alemmien viidennesten osuus vastaavasti supistunut.

Kuvio 11. Välittömien verojen kokonaismäärän jakautuminen tulonsaajaviidennesten kesken vuosina 1976 ja 1981 (%)



4.5. Välillisten verojen kohdentuminen

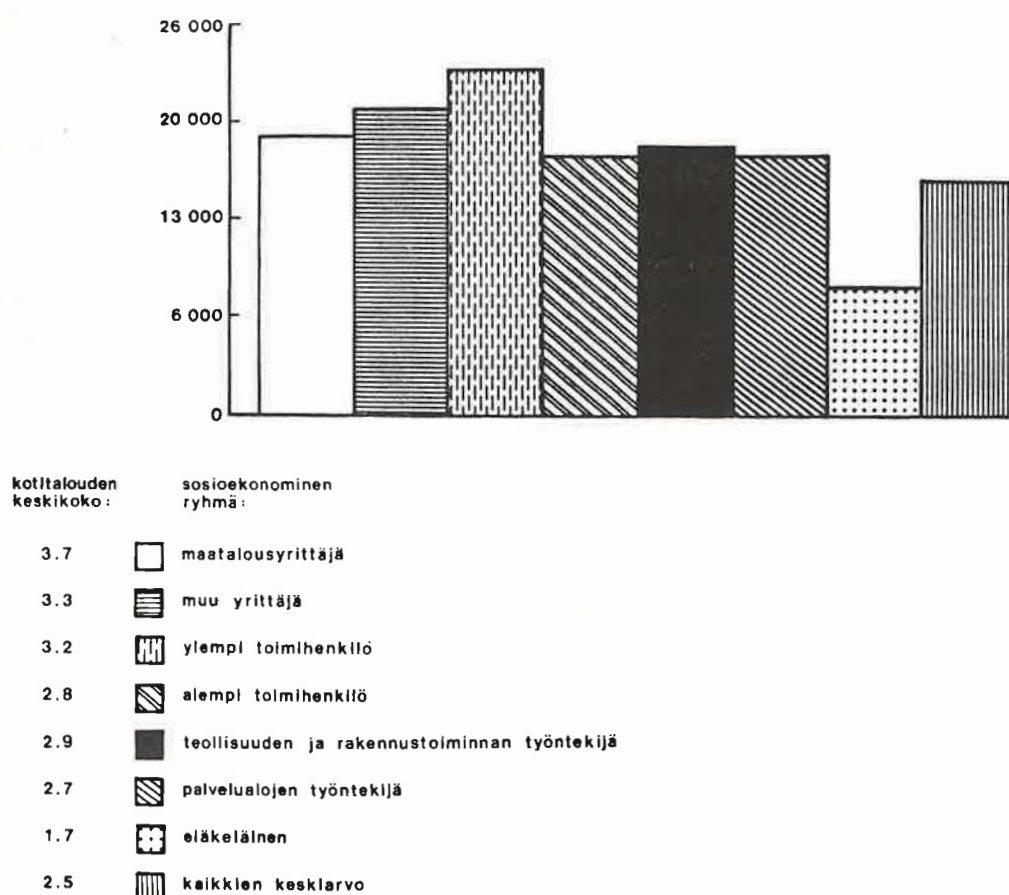
Vaikka kotitaloudet maksavatkin kokonaisveroistaan valtaosan (60 prosenttia) tuloverona, ei kulutuksen kautta maksettujen välillisten verojenkaan osuutta tulojen uudelleenjaossa ole syytä vähätellä. Maksettujen välillisten verojen määrä on riippuvainen paitsi siitä, miten suuri osa hyödykkeen hinnasta on välillistä veroa, myös kotitalouden kokonaiskulutuksen määrästä ja rakenteesta. Jokainen kotitalous kuitenkin maksaa välillistä veroa tavalla tai toisella.

Sosiaali- ja terveysministeriön tutkimusosaston laskelmien (STM (1985a)) mukaan näyttää siltä, että mitä pienemmät ovat

kotitalouden käytettävissä olevat tulot, sitä suuremman osan kokonaisveroistaan kotitalous maksaa kulutuksensa kautta.⁷

Kotitalouksien maksamien välillisten verojen absoluuttinen määrä kuitenkin kasvaa käytettävissä olevien tulojen myötä siten, että ylimmässä tulonsaajaviidenneksessä keskimäärin maksetun välillisen veron määrä oli noin viisinkertainen alimpaan viidennekseen verrattuna.

Kuvio 12. Kotitalouksien keskimäärin maksamat välilliset verot päämiehen sosioekonomisen aseman mukaan vuonna 1981 (vuoden 1985 hinnoin)



Kotitaloudet maksoivat välillisiä veroja keskimäärin 20 prosenttia käytettävissä olevista tuloistaan. Eri sosioekonomisten ryhmien välillä ei tässä ole suurtakaan eroa paitsi, että eläkeläiskotitalouksilla välillisten verojen osuus

käytettävissä olevista tuloista oli jonkin verran pienempi eli noin 17 prosenttia.

Kotitalouden elinvaiheen mukaan tarkasteltuna eniten välillisiä veroja maksoivat nuoret lapsiperheet ja vähiten ne kotitaloudet, joissa päämies oli yli 65-vuotias. Edellisen ryhmän tulotaso sekä kulutusalttius olivat myös huomattavasti korkeammat kuin jälkimmäisen. Kulutusmenoryhmittäin tarkasteltuna elintarvikkeisiin sisältyvä välillinen vero rasitti suhteellisesti enemmän pienituloisia kotitalouksia, kun taas liikennemenoihin sisältyvät verot lisääntyivät kotitalouksien käytettävissä olevien tulojen myötä.

5. YHTEENVETO

Useimmat taloudellista hyvinvointia koskevat väittämät perustuvat kysymykseen tulonjaon tasaisuudesta tai epätasaisuudesta. Julkinen valta muuttaa tulonjakoa usein eri tavoin ja vaikuttaa näin myös taloudellisen hyvinvoinnin jakautumiseen. Tulontasausta tapahtuu sekä horisontaalisessa (so. samaa tuloa saavien kesken) että vertikaalisessa (so. eri tuloa saavien kesken) suunnassa.

Yksittäisten toimenpiteiden tulonjakovaikutuksista voidaan muodostaa melko selvä kuva, joka näyttää myös kansainvälisten vertailujen perusteella yllättävänkin saman kaltaiselta (esimerkiksi Saunders (1984) ja Uusitalo (1985)). Välitön verotus tasaa kotitalouksien välisiä vertikaalisia tuloeroja, kun taas välillisen verotuksen vaikutukset ovat pikemminkin regressiivisiä. Verotuksen kokonaisvaikutusten arviointia monimutkaistaa kuitenkin se, että tuloverotuksessa tehtävistä vähennyksistä koituva hyöty kasvaa kotitalouden tulojen myötä. Myöskään tulonsiirrot eivät merkittävästi vaikuta kotitalouksien välisiin vertikaalisiin tuloeroihin, mutta tasaavat kylläkin horisontaalista tulonjakoa eri elinvaiheessa olevien

kotitalouksien kesken. Sen sijaan hyvinvointipalvelujen käyttö jakautuu kotitalouksien kesken osittain hyvinkin regressiivisesti ja myös horisontaalisessa mielessä epätasaisesti.

Miten yksittäisten toimenpiteiden tulonjakovaikutusten pohjalta voidaan sitten arvioida tulonajakopolitiikan kokonaisvaikutusta tai nettokohtaantoa? Miten ja minkä suuntainen (so. tasoittava vai epätasoittava) on yksittäisen toimenpiteen (esimerkiksi hyvinvointipalvelujen) vaikutus tulonjakopolitiikan kokonaisuudessa? Miten ja missä suhteessa tulonjakopolitiikka kokonaisuudessaan vaikuttaa horisontaalisiin ja vertikaalisiin tuloeroihin?

Keskeinen näkökohta, jota jatkotutkimuksessa tulee korostaa, on tulonjakopolitiikan kokonaisvaikutuksen mittaaminen. Toisin sanoen, minkälaisia määrällisiä mittareita tulisi käyttää, jotta edellä mainitut näkökohdat tulisivat otettua huomioon uudelleenjakovaikutusten arvioinnissa. Pelkästään tulonsaajafraktiileihin perustuva kvalitatiivinen tarkastelu ei tarjoa riittävää pohjaa tulonjakopolitiikan nettokohtaannon tutkimiselle. Ongelmaksi jää muun muassa, miten eri toimenpiteiden (esimerkiksi verotuksen ja hyvinvointipalvelujen) vaikutuksia voidaan tarkastella yhteismitallisesti.

Kotitaloutta ja kotitalouden jäsentä kohti suoritettut laskelmat tuovat myös selvästi esille keskeisiin käsitteisiin (esimerkiksi tulonsaajayksikköön) liittyvät ongelmat. Nämä tulevat olemaan erityisen merkittäviä sikäli, kun tarkoituksena on tehdä hyvinvointivertailuja. Huomionarvoista on myös, että eri toimenpiteet kohdistuvat eri tavoin erilaisiin kotitalouksiin. Yhtenä ongelmana onkin tällöin, miten erilaiset kotitalouden ja yksittäisen henkilön ominaisuuksia kuvaavat tekijät (esimerkiksi ikä, sukupuoli, asema kotitaloudessa, koulutustausta, sosioekonominen asema jne.) tulisi ottaa huomioon tulonjakopolitiikan vaikutuksia arvioitaessa. Miten

tulonjakopolitiikan toivottu ja toteutunut kohdentuminen poikkeavat esimerkiksi näiden taustatekijöiden suhteen?

Lopuksi ja ehkä kaikkein merkittävämpänä kysymyksenä jatkossa tulee pohtia sitä, missä määrin tulonjako ja tulojen uudelleenjako kuvaavat taloudellista hyvinvointia ja siinä tapahtuvia muutoksia. Tulot ovat kiistatta merkittävin taloudellisen hyvinvoinnin osatekijä, mutta mitä muita tekijöitä tulisi ottaa huomioon? Mitä vaatimuksia tämä tulee edelleen asettamaan niille määrällisille mittareille, joiden avulla tulonjakopolitiikan vaikutuksia arvioidaan?

VIITTEET

¹ Englannin kielisessä kirjallisuudessa käytetään yleensä ilmaisuja "redistribution" tai "redistributive policy" (esimerkiksi LeGrand (1982a); Tullock (1983)), mikä onkin tässä yhteydessä selvempää kuin puhuminen pelkästään "tulojen uudelleenjaosta" tai "tulonjakopolitiikasta".

² Tarkastelussa ovat mukana:

- i) välittömät verot (so. valtion tulovero, kunnallisvero, varallisuusvero, eläkevakuutusmaksu, sosiaaliturvamaksu),
- ii) välilliset verot (bruttomääräisinä; ks. STM (1985a)),
- iii) sosiaaliturvaetuudet (so. kansaneläkkeet, työ- ja virkaeläkkeet, sairausvakuutusetuudet, lapsilisät jne.),
- iv) sosiaaliavustukset
- v) verovähennysetuudet (ks. Allén (1984)),
- vi) hyvinvointipalvelut (so. koulutus-, terveydenhuolto- ja sosiaalipalvelut, asumisen tukeminen).

³ LeGrand ((1982a), s. 13) on kiteyttänyt ongelman seuraavasti: "In particular two questions have to be sorted out: Equality of what? and Equality between whom?". Edelliseen kysymykseen voidaan löytää ainakin kolmenlaisia vastauksia: uudelleenjakopolitiikallaan hyvinvointivaltio pyrkii mahdollisuuksien ("equality of opportunity"), käytön ("equality of use"), lopputuloksien ("equality of outcome") ja/tai kokonaistulon ("equality of final income") tasaisempaan jakautumiseen. Jälkimmäiseen kysymykseen on vastaukseksi yleensä ehdotettu joko kotitaloutta, kotitalouden jäsentä tai kulutussyksikköä.

⁴ Vuonna 1976 kotitalouden keskimääräinen koko oli 2.8 henkeä ja vuonna 1983 2.5 henkeä. Yhden hengen kotitalouksien osuus kaikista kotitalouksista on kasvanut 26 prosentista 29

prosenttiin. Vuonna 1983 kotitalouden ammatissa toimivien lukumäärä oli keskimäärin 1.2 henkeä. Yrittäjätaloudet olivat selvästi muita suurempia, joskin niiden keskikoko on kuluvan vuosikymmenen aikana selvästi laskenut. Kotitalouksien kokonaismäärä on kasvanut 1980-luvun aikana lähes 6 prosenttia, kun koko maan väkiluku kasvoi vastaavana aikana vain vajaat 2 prosenttia.

⁵ Myös yksityiskohtaisempi tarkastelu näyttää tukevan tätä käsitystä. Esimerkiksi vuosien 1976 ja 1981 kotitaloustiedustelujen perusteella tulonsaajakymmenyksittäin luokitelluille kotitalouden tuotannon tekijätuloille ja käytettävissä oleville tuloille lasketut Gini-kertoimet osoittavat tulonjaon muuttuneen jonkin verran epätasaisemmaksi:

	1976	1981
tuotannon tekijätulot/ kotitalous	0.430	0.447
käytettävissä olevat tulot/ kotitalous	0.258	0.279

Nygård (1985) on kuitenkin päätenyt saman aineiston ja samantyyppisen tarkastelutavan perusteella täysin päinvastaiseen johtopäätökseen kotitalouksien käytettävissä olevien tulojen jakautumisen suhteen.

⁶ Käytettävissä olevia tuloja on usein puolustettu taloudellisen hyvinvoinnin mittarina sen vuoksi, että ne määräävät kotitalouksien ostovoiman ja kulutusmahdollisuudet. Mikäli elintaso ja taloudellista hyvinvointia yleensä kuvataan toimintamahdollisuuksina (so. "capabilities to function"; Sen (1985)), ei myöskään käytettävissä oleva nettoetuus tarjoa riittävää pohjaa määrälliselle hyvinvoinnin mittarille. Toimintamahdollisuuksiahan säätelevät myös muut taloudelliset resurssit (esimerkiksi varallisuus) sekä lisäksi lukuisat ei-taloudelliset resurssit (esimerkiksi koulutus).

⁷ Kulutuksen verosisältöä arvioitaessa sosiaali- ja terveysministeriön laskelmissa on tehty se yksinkertaistava oletus, että välillisen veron hintavaikutus tulee kokonaisuudessaan kuluttajan kannettavaksi. Laskelmat on suoritettu bruttomääräisinä eli markkinatukipalkkioita ei ole vähennetty. Välillisiä veroja olivat liikevaihtovero, muut hyödykeverot, tullit, tuontimaksut, tasausvero ja työnantajanmaksamat sosiaalivakuutusmaksut (ks. STM (1985a)).

LÄHTEET

- Allén, T. (1984) Verovähennykset tuloverotuksessa, Taloudellinen suunnittelukeskus, Selvitys 13, Helsinki.
- Atkinson, A.B. (1983) "Horizontal equity and the distribution of tax burden" teoksessa A.B. Atkinson: Social Justice and Public Policy, Wheatsheaf Books, Sussex.
- Greedy, J. & Gemmel, N. (1984) "Income redistribution through taxes and transfers in Britain", Scottish Journal of Political Economy, 31, ss. 361-371.
- Gemmel, N. (1985) "The incidence of government expenditure and redistribution in the United Kingdom", Economica, 52, ss. 335-344.
- Hagfors, R. & Koljonen, K. (1984) Kotitalouksien tulonjako ja toimeentulomahdollisuudet, Taloudellinen suunnittelukeskus, Helsinki.
- Hjerpe, R. & Lefgren, J. (1974) "Suomen tulonjakauman kehityksestä 1881-1960", Kansantaloudellinen aikakauskirja, 2, ss. 97-119.
- LeGrand, J. (1978a) "The distribution of public expenditure: the case of health care", Economica, 45, ss. 125-142.
- LeGrand, J. (1978b) "Who benefits from public expenditure?", New Society, 45, no. 833, ss. 614-616.
- LeGrand, J. (1982a) "The distribution of public expenditure on Education", Economica, 49, ss. 63-68.
- LeGrand, J. (1982b) The Strategy of equality: Redistribution and the social services, Allen & Unwin, London.
- Nygård, F. (1985) Relative income differences in Finland 1971-1981, ETLA, discussion papers no. 185.
- O'Higgins, M. & Ruggles, P. (1981a) "The distribution of public expenditure and taxes among households in the UK", The Review of Income and Wealth, 27, ss. 298-236.
- O'Higgins, M. & Ruggles, P. (1981b) "The distribution of public expenditure among households in the United States", The Review of Income and Wealth, 27, ss. 137-164.
- Poukka, R. (1985) "Kuluttavatko varakkaat eniten yhteiskunnallisia palveluja?", Sosiaaliviesti, 5, ss. 58-59.

- Saunders, P. (1984) Evidence on income redistribution by governments, OECD Economics and Statistics Department Working Papers no. 11.
- Sen, A.K. (1985) Commodities and capabilities, Hennisman Lectures in Economics 7, North-Holland, Amsterdam.
- STM (1984a) Sosiaaliturvan kohdentuminen vuonna 1981. Osa I. Välittömät verot, Sosiaali- ja terveysministeriön tutkimusosaston julkaisuja, 9.
- STM (1984b) Sosiaaliturvan kohdentuminen vuonna 1981. Osa 2. Yhteiskunnallisten palvelujen käyttö, Sosiaali- ja terveysministeriön tutkimusosaston julkaisuja, 10.
- STM (1985a) Sosiaaliturvan kohdentuminen vuonna 1981. Osa 5. Välilliset verot, Sosiaali- ja terveysministeriön tutkimusosaston julkaisuja, 3.
- STM (1985b) Sosiaaliturvan kohdentuminen vuonna 1981. Osa 8. Tulonmuodostus, Sosiaali- ja terveysministeriön tutkimusosaston julkaisuja, 15.
- Sullström, R. & Tuomala, M. (1981) "Inflaation tulonjakovaikutuksista Suomessa vuosina 1964-77", Kansantaloudellinen aikakauskirja, 4, ss. 446-459.
- Suominen, R. (1979) Tulojen uudelleenjakko Suomessa vuonna 1976, SVT sosiaalisia erikoistutkimuksia XXXII:58, Helsinki.
- Titmuss, R. (1958) Essays on the welfare state, Unwin, London.
- Tullock, G. (1984) Economics of income redistribution, Kluwer-Nijhoff, Boston.
- Uusitalo, H. (1982) "Tulopolitiikka ja tulonjako", Sosiaalipolitiikka, ss. 51-102.
- Uusitalo, H. (1985) "Redistribution and equality in the welfare state. An effort to interpret the major findings of research on the redistributive effects of the welfare state", European Sociological Review, 1, no. 2, ss. 163-176.

LIITE 1.

Kotitalouksien jakautuminen tulonsaajakymmenyksiin
päämiehen sosioekonomisen aseman mukaan vuonna 1981

Tulon- saaja- kymmenys	Sosioekonominen ryhmä							Yhteensä	Kotita- louden keskikoko
	A	B	C	D	E	F	G		
1	4,2	1,7	0,3	3,9	3,3	2,7	83,8	100,0	1,1
2	4,7	1,8	0,2	14,4	9,7	7,5	61,9	100,0	1,3
3	5,1	1,8	0,3	27,6	11,0	12,1	42,2	100,0	1,6
4	7,5	3,2	0,8	29,3	19,1	10,3	29,8	100,0	1,9
5	8,5	5,0	2,3	26,6	24,8	12,1	20,6	100,0	2,5
6	10,4	4,4	2,6	25,9	27,9	15,6	13,2	100,0	2,9
7	9,2	2,6	2,9	30,1	32,1	15,1	8,0	100,0	3,1
8	9,3	4,3	4,0	29,6	31,6	14,5	6,7	100,0	3,4
9	9,9	5,5	5,3	38,5	22,9	12,3	5,6	100,0	3,6
10	12,0	7,6	17,7	39,9	12,4	7,8	2,7	100,0	4,1
Kaikki Kotita- louden keski- koko	8,0	3,8	3,6	26,6	19,5	11,0	27,4	100,0	2,5
	3,7	3,3	3,2	2,8	2,9	2,7	1,7		

A = maatalousyrittäjät sekä maa- ja metsätalouden työntekijät
 B = muut yrittäjät
 C = ylemmät toimihenkilöt
 D = alemmat toimihenkilöt
 E = teollisuuden ja rakennustoiminnan työntekijät
 F = palvelualojen työntekijät
 G = eläkkeensaajat ja muut ammatissa toimimattomat

