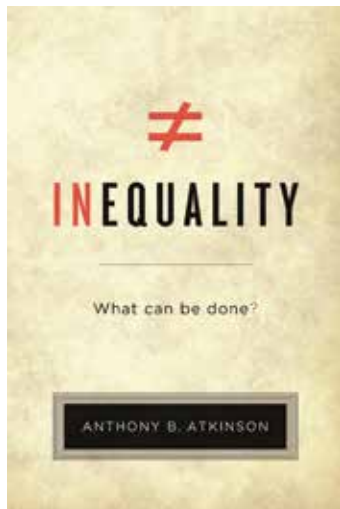


## LUKUVIHJE

ANTHONY B. ATKINSON:  
Inequality, What can be done?  
Harvard University Press,  
2015, 400 s.

ILPO SUONIEMI  
Tutkimuskoordinaattori  
PALKANSAAJIEN TUTKIMUSLAITOS  
ilpo.suoniemi@labour.fi



### MITÄ KASVANEELLE ERIARVOISUDELLE VOIDAAN TEHDÄ?

Sir Anthony Atkinson on *Journal of Public Economics* -lehden perustaja<sup>1</sup> ja sen ensimmäinen, 25-vuotinen päätoimittaja. Hän loi perustan nykyiselle eriarvoisuus- ja köyhyystutkimukselle ja on työskennellyt alalla yli neljä vuosikymmentä. Hänen mukaansa on nimetty oma tulonjakomittari, Atkinsonin indeksi.

Tony Atkinson on julkistalouden keskeisten kontribuutioiden ohella kirjoittanut lukuisia kirjoja.<sup>2</sup> Nyt esillä olevan kirjan keskeisenä teemana on, että (ajatuksia ehkä liiaksikin ohjaavat) teknologinen murros ja globalisaatio eivät ole vastustamattomia luonnonvoimia. Tuloerojen (ja teknologian ja globalisaation) kehitys heijastaa myös yhteiskunta- ja talouspolitiikan valintoja. Meillä on aina vaihtoehtoja, ja ongelmat voidaan ratkaista, vaikka se ei helppoa olisikaan. Hän esittää konkreettisia politiikkasuosituksia, miten yhteiskunta voi toimia sekä oikeudenmukaisemmin että myös tehokkaammin. Suositukset on räätälöity Britannialle, mutta niillä on laajempaa kantavuutta.

Taloudellisten resurssien jakauman kannalta keskeisin tulokäsitemalli on käytet-

tävissä olevat tulot.<sup>3</sup> Tulonmuodostuksen tärkein tekijä ovat palkkatulot. Näihin lisätään muut markkinoilta saadut tuotantotekijätulot, pääomatulot ja yrittäjätulot. Lisäämällä näihin julkiselta valalta saadut tulonsiirrot ja vähentämällä maksetut verot ja pakolliset sosiaaliturvamaksut päädytään kotitalouden käytettävissä oleviin tuloihin. Tätä tulonmuodostuskaaviota<sup>4</sup> seuraten Atkinson käy aluksi läpi tulojaon kehityshistoriaa, lähtien työmarkkinakehityksestä (osallistumisasteen nousu ja palkkaerojen vaikutus) ja päätyen verotuksen vaikutukseen.

Atkinsonin mielestä viimeaikainen tuloerojen kasvu on ollut (ainakin Britanniassa) niin suurta, ettei kehityksen korjaamiseen riitä pelkkä vero- ja tulonsiirtopolitiikan välineiden käyttö. On puututtava myös markkinatulojen muodostukseen. Eriarvoisuuden pitää olla kaikkien ministeriöiden huolena; on pyrittävä vaikuttamaan markkinatulojen jakaumaan, esimerkkinä funktionaalinen (työn ja pääoman välinen) tulonjako.

Teknologista kehitystä ei pidä syyllistää eriarvoisuuden kasvusta. Sitä vastoin politiikan pitää huolehtia teknologisen kehityksen suunnasta ja suosia niitä innovaatioita, jotka parantavat ihmisten työllistävyyttä ja painottavat inhimillistä tekijää palveluiden tarjonnassa. Pelkkä työvoiman korvaaminen koneilla ei aina ole suotavaa laajemmasta, yleisen edun näkökulmasta.

Suuryritysten valta on kasvanut. Siksi kilpailupolitiikassa tulisi huomioida myös vaikutukset eriarvoisuuteen ja hyvinvoinnin jakautumiseen. Atkinsonin mielestä ammattiliittojen vaikutusmahdollisuuksia on ainakin Britanniassa liiallisesti heikennetty. Niiden asemaa tulisi vahvistaa palauttaen 1980-luvulta alkaen purettua lainsäädäntöä, jotta päästään tasapainoisempaan työmarkkinaosapuolten vallanjakoon. Lainsäädännön tulisi taata ammattiliitoille mahdollisuus edustaa työväestön etuja tasavertaisesti ja tarjota vastavoima yrityksille.

Palkkojen määräytymistä ohjaisi tulopolitiikka, jossa on kaksi osaa, riittävän elannon takaava minimipalkka ja erikseen sovittava palkkakoodi. Palkkakoodilla ohjataan, muttei määrätä palkkarakennetta. Vapaaehtoinen ohjaus perustuu palkkauskäytäntöjen läpinäkyvyyteen. Työmarkkinaosapuolet (täydennetty kolmikanta) keskustelevat ja päättävät näistä yhdessä. Maihin, joissa sitä ei ole, tulisi perustaa talous- ja (yhteiskunta-) neuvosto, jossa työmarkkinaosapuolilla ja kansalaisjärjestöillä on edustus. Näin osapuolia voidaan kuulla ja sovittaa yhteen heidän näkemyksiään. Talousneuvostot ovat tärkeä väline samapalkkaisuusnäkökohtien saavuttamiseksi.

Finanssipolitiikassa pitäisi asettaa selvät määrälliset tavoitteet työttömyysasteelle ja sen alentamiselle. Rahapolitiikan inflaatiotavoitteita vastaavasti valtiovainministeri antaisi selvityksen tavoitteiden toteutumisesta ja tarvittavista toimista. Lisäksi valtio antaisi työtakuun minimipalkalla, esimerkiksi hyvinvointipalvelutuotannossa. Koska työnsuhteiden luonne on muuttunut eikä työ enää välttämättä ole kokoaikaista, niin takuuna voisi olla 35 t viikossa, johon sisällytetään epätyypillisten työsuhteiden, esimerkiksi eri pätkä- ja silpputöiden osuus. Samalla vähennettäisiin työtätekevää köyhyyttä.

Varallisuusjakauman vinoutta Atkinsonin korjaisi parantamalla vähävaraisen väestöosan asemaa. Valtio tarjoaisi (tiettyyn ylärajaan asti) säästöobligatioita, joille taataan positiivinen reaalityttö. Tällä kierretään pankkien perimät ja pienituloisille kohtuuttomat varainhoitopalkkiot. Lisäksi aikuisiän kynnyksellä kaikille annetaan pääomaa ”kansalaisperintönä”. Tämä rahoitetaan (korvausmerkitysti) perintöverotuksella ja olisi kooltaan ”tuntuva”. Oikeus siihen olisi sidottava esimerkiksi lapsilisän saantivuosiin, ja myös käyttötarkoituksia olisi säänneltävä sallien investoinnit asuntoon, koulutukseen, ammattiin ja omaan

yritykseen. Lisäksi julkisen pääoman osuutta kansallisuusvarallisuudesta olisi kasvatettava erillisen rahaston avulla.

Verotuksessa tavoitteena on kääntää viime aikojen suuntaus nostaa välillisiä, kulutusveroja ja eri sosiaaliturvamaksuja. Tuloverotuksen roolia lisätään ja kiristetään sen progressiota samalla veropohjaa laajentaen.<sup>5</sup> Isolle-Britannialle sopiva ylin rajaveroaste olisi 65 prosenttia. Näin hillitään ylimmän johdon kannustimia, jotka painottuvat lyhyen aikavälin tavoitteisiin ja omien palkkioiden kasvattamiseen. Pääomatulojen ylin rajaveroaste olisi sama, mutta matalimpien ansiotulojen verotusta kevennettäisiin ansiotulovähennyksellä, jota pääomatulosta ei saataisi.

Nykyinen perintövero voidaan yksinkertaisemmin korvata ottamalla perinnöt ja lahjat normaalin tuloverotuksen piiriin (sallien tulontasauksen useammalle, esimerkiksi 10 vuodelle). Atkinsonin ehdotuksessa perintö- ja lahjaverot korvataan John Stuart Millin ehdottamalla progressiivisella verolla yli (siihenastisen) elinajan kumuloidusta saannosta.<sup>6</sup>

Viime vuosina on havahduttu siihen, että monikansallisten yhtiöiden verosuunnittelu käyttää hyväkseen eri EU-maiden verolakien eroja niin, että toiminnan laajuudesta huolimatta yhteen maahan maksettu vero jää silmiinpistävästi vähäiseksi. Tästä huomautettaessa yritykset ovat puolustelleet sillä, että toiminta on täysin laillista. Siksi lakeja on syytä muuttaa ja ottaa käyttöön toiminnan mittakaavaan sidottu minimivero kuten Yhdysvalloissa.

#### PERUSTULO VAI SOSIAALIVAKUUTUS?

Ehdotusten seurauksena lisääntyvät verotulot mahdollistavat aiemman, etuuk-sien leikkausten suuntaan edenneen poliitiikan käännöksen. Tässä etuustasojen nosto ei riitä, vaan myös etuusjärjestelmän rakennetta on muokattava. Atkinsonin mielestä pyrkimys etuuk-sien tarveharkintaan ja kohdentamiseen kaikkein huono-osaisimmille on yleensä johtanut eriarvoisuuden lisääntymiseen. Toisaalta sosiaaliturva pitää suunnitella myös niitä varten, joilla ei ole yhtä vakituista ja koko-aikaista työsuhdetta, koska yhä useammin ovat epätyypillisissä työsuhteissa.

Tarveharkintaisten (tulosidonnaisten)

etuuk-sien pienentyminen tulojen kasvassa luo köyhyysloukkuja. Näitä voidaan loiventaa tekemällä tuloverotukseen ansiotulovähennys, joka suunnataan jakautuvan pienituloisimpaan päähän. Toinen tarveharkintaisten etuuk-sien ongelma on matala käyttöaste niihin oikeutetuilla. Tämä on suora varoitusmerkki siitä, ettei sosiaalinen turvaverkko ole tehtäviensä tasalla.

Köyhyys- ja tuloloukkuja voidaan vähentää ottamalla käyttöön muokattu versio perustulosta, osallistumistulo, jonka saantiin liittyy ehto yhteiskuntaan osallistumisesta palkka- tai hoitotyöllä, ammatinharjoittajana, kouluttautuen tai toimimalla kansalaisjärjestössä. Tärkeänä osana olisi veronalainen lapsilisä, joka mitoitettaisiin niin että se vastaisi ”lasten kustannusvaikutusta” lapsiköyhyyden näkökulmasta.<sup>7</sup>

Toisaalta Atkinson korostaa, että kansalaispalkan vaihtoehtona voidaan sosiaaliturvaa painottaa etuustasoltaan riittävän ja kattavan sosiaalivakuutuksen suuntaan.<sup>8</sup> Työvoiman liikkuvuuden ja epätyypillisten työsuhteiden lisääntymisessä sosiaalivakuutus ratkaisee muuta sosiaaliturvaa helpommin ongelman siitä, ketkä ovat oikeutettuja etuuksiin. Sosiaalivakuutuksessa asukkaat (vakuutetut) maksavat siitä, mitä he saavat. Tämä lisää kiinnittymistä työelämään. Järjestelmää tulee toki korjata tunnistamaan vajautyöllisyyden, kuten silpputyön ongelmat.

Kirjan loppuosa käsittelee ehdotusten tehokkuuskustannuksia ja -hyötyjä. Lisäksi Atkinson vastaa kysymykseen, onko meillä 2000-luvulla enää varaa hyvinvointivaltioon. Globalisaatio on eittämättä rajoittanut verotulojen keruumahdollisuuksia (sosiaaliturvan rahoitamahdollisuuksia), mutta toisaalta se on lisännyt uudelleenjaon ja turvaverkon tarvetta.<sup>9</sup> Näiden vastakkaisten tekijöiden lopputuloksena saatava hyvinvointivaltion koko ei välttämättä merkitse supistusta.<sup>10</sup> Lisäksi sosiaalimenoja pitää arvioida suhteessa muuhun julkisten menojen käyttöön, unohtamatta tässä menotaloudessa näkymättömiä verotuksia. Euroopassa pitää huomioida sekä kansallisvaltio- että EU-taso. Euroopan laajuisen lapsilisäjärjestelmän käyttöön-otto vahvistaisi unionin sosiaalista kes-

tävyyttä ja vastaava työttömyysvakuutus rahaliiton kestävyyttä. Kirsikkana kakun päällä esitetään mikrosimulointimallilla tehty laskelma ehdotusten kustannusvai- kutuksista.

#### Viitteet

1 Yhdessä Leif Johansenin kanssa.

2 Oppikirja **ATKINSON JA STIGLITZ** (1980) on edelleen syventävällä tasolla paras opas julkistalouden tutkimukseen.

3 Toimeentulon arvioimiseksi kotitaloudet saadaan vertailukelpoisiksi jakamalla kotitalouden yhteenlasketut tulot ns. OECD-skaalatekijällä.

Skaalatekijä on kotitalouden jäsenten lukumäärän painotettu summa, jossa ensimmäinen aikuinen saa painon 1, seuraavat yli 13-vuotiaat painon 0,5 ja alle 14-vuotiaat painon 0,3

4 Siis käytettävissä olevat tulot = tuotannontekijätulot + saadut tulonsiirrot - maksetut tulonsiirrot.

5 Ääritapauksissa (USA ja Iso-Britannia) ylimmät rajaveroasteet puolitettiin 1980 luvulla.

6 Isossa-Britanniassa perinnönjako on vapaampaa kuin esimerkiksi Suomessa (lakiosat puuttuvat) ja vero lasketaan kuolinpesälle eikä perinnönsaajalle. Maiden välisistä eroista johtuen jätän myös paikallishallinnon veroja koskevat ehdotukset käsittelemättä. Englannissa on regressiivinen kiinteistön arvoon perustuva vero, joka on kapitalisoitunut kiinteistöjen hintoihin.

7 Yksityiskohtiin menemättä tarvittava lapsilisä olisi ollut (verotuksen vaikutus huomioimatta) vuonna 2013 Suomessa noin 356,50 €/kk. Tuolloinen lapsilisä oli 1. lapsesta 104,19 € ja 5. lapsesta 189,63 € kuukaudessa.

8 Tällöin tarvitaan takuueläkkeen kaltainen viimekätinen etuus, joka takaa toimeentulon minimitalon sosiaalivakuutuksen väliinpuotoajille.

9 Sosiaalivakuutus ja ajatus hyvinvointivaltiosta syntyivät vastauksena 1800-luvun lopun globalisaatiolle.

10 Ajatus esitettiin valtioneuvoston kanslian seminaarissa jo 10.6.2002. Tuolloin valtiovarainministeriön valtiosihteerin Raimo Sailas pahoitteli ennen aikaisesta poistumisestaan tilaisuudesta mutta ilmoitti lähtiessään olevansa samaa mieltä professori Atkinsonin kanssa.

11 Lisäksi julkisten menojen leikkaus johtaisi näitä suoraan korvaavien yksityisten menojen kasvuun.

#### Kirjallisuus

**ATKINSON, A.B. & J.E. STIGLITZ** (1980), Lectures on Public Economics, McGraw-Hill.