

Artikkelissa arvioidaan, miten tulojen uudelleenjaossa on Suomessa viime vuosina onnistuttu. Erityistä huomiota kiinnitetään välittömän verotuksen progressioon ja siinä tapahtuneisiin muutoksiin. Lopuksi tarkastellaan myös tuloerojen tasoittamisen yhteyttä pyrkimykseen vakauttaa taloutta sen kohdassa suhdannehäiriöitä.



Ilpo Suoniemi on tutkinut tulojaon kehitystä professori Matti Tuomalan johtamassa Suomen Akatemian tutkimusohjelmassa "Syrjäytyminen, eriarvoisuus ja etniset suhteet Suomessa" (SYREENI).

Verotus, tulonjako ja talouden vakauttaminen: eräitä havaintoja Suomen kehityksestä

Ilpo Suoniemi
Tutkimuskoordinaattori
Palkansaajien tutkimuslaitos

Euroopan korkean työttömyyden johdosta tuloerojen ja köyhyyden kehitykseen on kiinnitetty enenevää huomiota.¹ Aiempi tuloerojen kaventuminen pysähtyi 1980-luvun loppupuoliskolla useimmissa Euroopan maissa, ja joissakin maissa eriarvoisuus on tämän jäl-

keen lisääntynyt selvästi.² Isossa-Britanniassa tuloerot ovat kasvaneet jo pidempään, ja muutos on ollut suurin. Tuloerojen kasvulle etsityt selitykset perustuvat markkinoilla tapahtuneisiin muutoksiin. Pohjois-Amerikassa eniten huomiota on saanut palkkaerojen kas-

vu.³ Sitä vastoin julkisen vallan harjoittamassa tulojen uudelleenjaossa tapahtuneet muutokset ovat jääneet vähemmälle huomiolle Ison-Britannian 1980-luvun kehitystä lukuun ottamatta.

Tuloerojen tasoittamista on perinteisesti pidetty yhtenä julkisen vallan ydin-tehtävistä⁴ sen kantaessa huolta tasa-arvosta ja tulonjakoon liittyvästä oikeudenmukaisuudesta. Tässä laajapohjainen ja progressiivinen tuloverotus on avainasemassa. Julkisella vallalla on huomattava vaikutus kotitalouksien tulonmuodostukseen. Normatiivisen lähtökohdan mukaan perimmäisenä tavoitteena on yksilöiden hyvinvointi. Hyvinvoinnin taloudellisena perustana ovat sen kotitalouden käytettävissä olevat reaalitytulot, jonka jäsen yksilö on. Samastettaessa hyvinvointi ja tulot on puutteena kuitenkin se, ettei tällöin voida ottaa huomioon niitä uhrauksia, joita syntyy vaihdettaessa vapaa-aikaa palkkatyöhön, puhumattakaan kaikista muista onneen ja hyvinvointiin liittyvistä tekijöistä, joita on vaikea mitata pelkän rahan avulla.

Tarkastelemalla kaikkia kotitalouksien maksamia välittömiä veroja ja sosiaalivakuutusmaksuja saadaan verotuksesta ja sen progressiosta kirjas kokonaiskuva, joka ei peity verojen ja veroperusteiden detaljien alle. Kokonaiskuvaan keskittyminen perustelee myös sitä, että verot suhteutetaan bruttotuloihin, joka on laajin mahdollinen tulokäsitys ja sisältää myös muita kuin veronalaisia tuloja. Tarkastelussa pyritään välttämään ongelmia, jotka liittyvät yksilöiden tekemiin valintoihin. Ne suovat mahdollisuuden muuntaa tulolajeja toisiksi. Esimerkiksi yrityksen perustaminen on tällainen valinta.

Kotitalouksien tarkastelu henkilöiden sijasta aiheuttaa selviä eroja muihin, esimerkiksi verotaulukkojen tai verotustilastojen, tarkasteluihin verrattuna. Tulonjakotavoitteen arvioinnin kannalta kotitalousnäkökulma on selvästi tärkeämpi. Lisäksi laskelmat perustuvat edustaviin väestötötksiin. Tällöin voidaan välttää ne ongelmat, jotka liittyvät esimerkkilaskelmien edustavuuteen

ja siihen, miten eri tulolajeja, yrittäjä-, pääoma- ja palkkatuloja sekä tulonsiirtoja (joista osa on verottomia, osa taas verollisia) koskevat laskelmat yhdistetään toisiinsa.

Miten kotitalous- ja yksilötiedot eroavat?

Tulonjakovertailuissa ei henkilötason tietojen käyttö ole tarkoituksenmukaista. Tähän on useita syitä. Lapsilla ei yleensä ole tuloja, eikä yksittäisten perheenjäsenien kulutusta tai tuloja voi luontevasti eritellä. Kotitalouden jäsenien hyvinvointi syntyy yhteisin päätöksin. Esimerkiksi työvoimaan osallistumis päätökset ovat toisistaan riippuvia. Usean henkilön työssäkäynti turvaa kotitaloutta yhden jäsenen työttömyyden aiheuttamilta tulonmenetyksiltä. Lisäksi aikuiset voivat valita esimerkiksi palkkatyön tai yrittäjäksi ryhtymisen välillä.

Näistä syistä henkilöiden välinen, esimerkiksi palkkojen tai maksettujen verojen, vertailu antaa tulonjaon näkökulmasta vain sen suuntaa ennakoivaa muttei lopullista tietoa. Suuret muutokset yksilötasolla, esimerkiksi laman aikainen työllisyyden romahtaminen, voivat kotitalouden tuloja tar-

kasteltaessa vaimentua tai joissakin yksittäistapauksissa jopa kärjistyä.

Eri tyyppisiä kotitalouksia vertailtaessa on otettava huomioon niiden koosta aiheutuvat mittakaavaedut ostovoimassa, sillä perheenjäsenet tulevat toimeen yhdessä asuessaan halvemmalla kuin asuessaan erikseen. Myös kotitalouden rakenteella on merkitystä, sillä aikuisilla on yleensä suuremmat kulutustarpeet kuin lapsilla. Kaikissa tarkasteluissa rakenteeltaan ja kooltaan eroavien kotitalouksien ostovoimat tehdään vertailukelpoisiksi laskeamalla niiden reaalitytulot kulutusyksikköä kohti. Tulonjaon kannalta kulutusyksikön käyttö on tarkoituksenmukaista, mutta verotuksen arvioinnissa se aiheuttaa selviä eroja yksilöaineistoon verrattuna (ks. oheinen laatikko).

Miten Suomen tulonjako on kehittynyt?

Julkinen valta vaikuttaa kotitalouksien väliseen tulonjakoon muovaamalla markkinoilta saatuja tuloja tulonsiirtojen ja verojen avulla. Näissä tapahtuneet muutokset voivat olla tärkeitä tulonjaon kehitykseen vaikuttaneita tekijöitä, ja ainakin 1990-luvun tuloke-

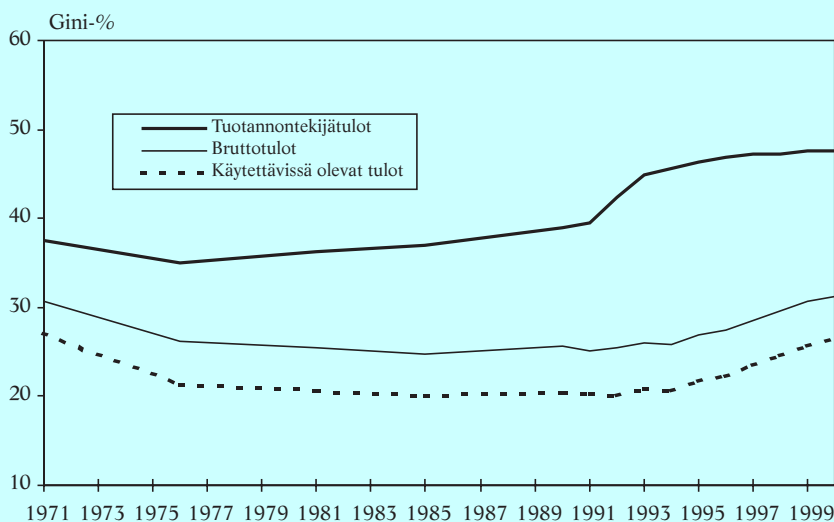
Kotitalouden mittakaavaedut ja kulutusyksikkö

Kotitalouden tarpeet ja taloudelliset mahdollisuudet riippuvat sekä sen jäsenien lukumäärästä että sen rakenteesta. Kulutusmahdollisuuksien arvioimiseksi on rakenteeltaan eroavien talouksien ostovoimat saatettava vertailukelpoisiksi. Ostovoimaan liittyvät mittakaavaedut otetaan huomioon jakamalla kotitalouden yhteenlasketut reaalitytulot sen kulutusyksiköiden lukumäärällä. Reaalitytuloja ja tulonjakoa tarkastellaan henkilöittäin. Tällöin yksittäisen kotitalouden jäsenet saavat samat kulutusmahdollisuudet.

Laskelmissa käytetään ns. vanhaa OECD:n määritelmää, jossa kotitalouden ensimmäinen jäsen saa painon yksi, muiden aikuisten paino on 0,7 ja kunkin lapsen paino 0,5. Esimerkiksi yksinhuoltajan kaksilapsisessa perheessä, jonka bruttotulot ovat 20 000 euroa, on kulutusyksiköiden lukumäärä kaksi, ja kaikki sen kolme jäsentä saavat kulutusyksikköä kohti lasketut bruttotulot 10 000 euroa. Esimerkkiperheen 20 000 euron tulo on siis bruttotulojen kannalta samanarvoinen kuin kolmen yksinäisen henkilön saamat 10 000 euroa kullekin.

Veroasteen kannalta tällä on merkitystä, sillä henkilöverotuksessa ei kotitalouden kokoa oteta huomioon. Jos maksettava vero on 10 000 euron tuloista 1 000 euroa ja 20 000 euron tuloista vastaavasti 4 000 euroa, on kulutusyksikköä kohti laskettu veroaste esimerkkiperheen jäsenillä 20 prosenttia, kun se yksinäisillä henkilöillä on 10 prosenttia samasta kulutusyksikköä kohti lasketusta 10 000 euron tuloista.

Kuvio 1. Tuloerojen kehitys Suomessa 1971–2000.



Lähde: Tilastokeskus, Tulonjakotilastot, Kulutustutkimukset.

hitykseen niillä oli merkittävä vaikutus. Laman aikana julkiset menot kasvoivat voimakkaasti sosiaalietuuksien saajien määrän myötä. Tulonsiirroilla turvattiin työttömien elintaso, ja ne olivat suurimmillaan laman pohjavuonna 1994.

Viimeaikaisen kehityksen taustaksi kuviossa 1 esitetään Gini-kertoimella⁵ mitatut keskimääräiset erot käytettävissä olevissa tuloissa sekä tuotannontekijä- ja bruttotuloissa kolmenkymmenen vuoden ajalta. Kotitaloudet saavat suurimman osan tuloistaan tuotannosta. Osa väestöstä ei osallistu tuotantoon, joten tuotannontekijätuloissa erot ovat suurimmillaan. Bruttotuloissa, joihin julkiset tulonsiirrot sisältyvät, suhteelliset tuloerot ovat selvästi pienemmät. Kun verotuksen vaikutus otetaan huomioon ja lasketaan käytettävissä olevat tulot, erot tasoittuvat entisestään.

Suomen tulonjaon kehityksessä voidaan havaita seuraavat pääpiirteet. Tarkasteltavan ajanjakson alussa, vuosina 1971–1976, tuloerot kaventuivat nopeasti. Tämän jälkeen tulonjako säilyi lähes ennallaan aina viime vuosikymmenen alun lamaan saakka. Suomen

tulonjakopolitiikka onnistui hyvin, vaikka tuotannosta saatujen tulojen erot vähitellen kasvoivat, sillä julkiset tulonsiirrot, erityisesti työeläkejärjestelmä, hillitsivät tuotannontekijätulojen aiheuttamia tulonjakopaineita.⁶ Kansainvälisessä vertailussa Suomen tuloerot olivat 1980-luvun lopulla OECD-maiden pienimmät.⁷

Suomessa 1990-luku oli poikkeuksellinen. Talous syöksyi vuosikymmenen alussa syvään lamaan, ja työllisyyden romahtamisen seurauksena tuotannontekijätulot jakautuivat selvästi aiempaa epätasaisemmin (kuvio 1). Mutta sekä bruttotuloissa että käytettävissä olevissa tuloissa suhteelliset erot eivät kasvaneetkaan, vaan ne jopa kaventuivat. Syytä tähän oli hyvinvointivaltion turva-
verkkojen toiminta.⁸ Työttömyysturva korvasi työttömyyden aiheuttamia tulonmenetyksiä. Myös verotus vaikutti; kun verotettava tulo pieneni, niin veronjälkeiset tulot pienenivät tätä vä-

Pääomatulojen kasvu ja tulonjakopolitiikka lisäsivät käytettävissä olevien tulojen eroja voimakkaasti 1990-luvun lopulla.

hemmän, koska verotus keveni tulonsaajan siirtyessä matalampaa rajaveroluokkaan.

Tuotannontekijätulot ovat laman jälkeen jakautuneet selvästi epätasaisemmin kuin aiemmin. Jos laman aikainen massatyöttömyys oli syynä tähän, niin miksi tuotannontekijätulojen jakauma ei ole tasoittunut työllisyyden parantuessa? Tärkeimpänä syynä tähän oli sekä pääomatulojen kasvu että niiden epätasainen jakautuminen. Kotitalouksien saamat pääomatulot kasvoivat v. 1996–1999 keskimäärin 20 prosenttia. Palkankorotukset sitä vastoin perustuivat koko 1990-luvun mallillisiin tulosopimuksiin. Palkkamallilla tuettiin työttömyyden kehitystä, ja palkkatulojen kokonaisvaikutus tuloerojen kasvuun jäi verraten vähäiseksi.⁹

Vuodesta 1997 alkaen pääoma- ja palkkatulojen aiheuttama paine tuotannontekijätulojen jakaumaan on tasaantunut, ja Gini- kertoimen arvo on pysynyt lähes vakiona (kuvio 1). Tosin jakauma on muuttunut pysyvästi epäedullisemmaksi. Tätä taustaa vasten on yllättävää, että käytettävissä olevissa reaalityuloissa mitatut erot ovat vuoden 1997 jälkeenkin jatkaneet tasaista noin yhden prosenttiyksikön

vuosikasvua. Tulonjako muuttuikin 1990-luvun jälkipuoliskolla muutamassa vuodessa yhtä paljon kuin kahtena edeltävänä vuosikymmenenä yhteensä.

Onko julkinen tulontasaus heikentynyt?

Tuotannontekijätulojen ja käytettävissä olevien tulojen ero muodostuu julkisista tulonsiirroista ja verotuksesta, siis julkisen vallan harjoittamasta politiikasta. Välittömän verotuksen ja tulonsiirtojen yhteenlaskettua vaikutusta tulonjakoon voidaan kuvata tuotannontekijätulojen ja käytettävissä ole-

vien tulojen Gini- kertoimien suhteellisenä erotuksena. Suomessa tämä erotus pieneni kymmenen prosenttiyksikköä vuosien 1994 ja 2000 välillä (kuvio 2). Julkisen vallan tulojen uudelleenjaon heikkeneminen on ollut syynä käytettävissä olevissa tuloissa mitattujen erojen kasvuun aiemmin mainitun pääomatulojen kasvun ohella.

Julusten järjestelmien automatiikka, verotuksen progressio ja tulonsiirtojen merkityksen kasvu kotitalouksien tulomuodostuksessa estivät tuloerojen kasvun lamavuosina. Nopean talouskasvun aikana vaikutussuunta kääntyi, ja verotus ja tulonsiirrot eivät enää kompensoineet markkinoilta saatujen tulojen aiheuttamaa painetta tuloeroihin. Ajanjaksolla 1976–1995 ne sitä vastoin olivat neutraloineet nämä paineet lähes täysin.

Julksen vallan kokonaisvaikutus on palautunut sille tasolle, jolla se oli 1980-luvun alkupuoliskolla. Verotuksen tuloja tasaava vaikutus ei puolestaan ole ollut näin pieni sitten 1970-luvun alun. Havainnot yllättävät, sillä yleensä välittömään verotukseen ja tulonsiirtoihin liittyvä progressio ja suh-

danneautomatiikka pitävät huolta siitä, että tasoittava vaikutus voimistuu, kun markkinatulot jakautuvat aiempaa epätasaisemmin. Professori Atkinson löysi OECD-maista Suomea vastaavan poikkeustapauksen vain Ison-Britannian vuosien 1984–1990 kehityksestä.

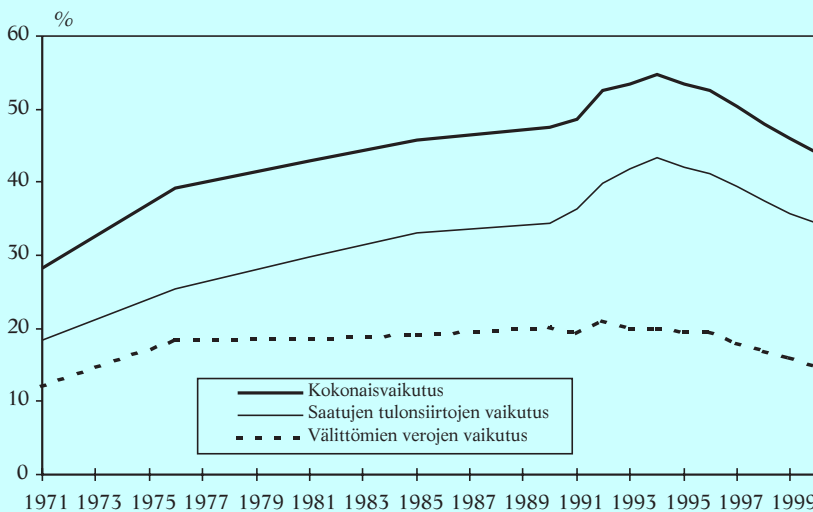
Syitä tähän ilmiöön voidaan etsiä vero- ja tulonsiirtojärjestelmiin tehdyistä muutoksista. Työttömien ja työvoimaan kuulumattomien kannalta tärkeintä oli tulonsiirtojen jääminen jälkeeseen muusta tulokehityksestä. Työttömyysturvan saantiehtojen kiristämisen ja tulonsiirtoihin tehtyjen leikkausten tulonjakovaikutuksia on arvioitu useissa tutkimuksissa.¹⁰ Verotuksen muutokset ovat jääneet vähemmälle huomiolle, sillä keskimääräisen veroasteen vaihtelut olivat 1990-luvulla vähäisiä esimerkiksi tulonsiirtojen vastaavaan osuuteen verrattuna.¹¹ 1990-luvulla tehtiin kuitenkin päätöksiä, joilla oli huomattava vaikutus verojärjestelmän progressiivisuuteen. Keskityimme niihin.

Verotuksella on ollut eniten vaikutusta tulojakauman suurituloisimman osan kehitykseen. Pääomatulojen

kansantulo-osuus on noussut voimakkaasti.¹² Lisäksi niiden verotusta on uudistettu. Pääomatulojen verotuksen eriyttäminen v. 1993 alensi niiden nimellistä verokantaa pysyvästi. Uudistukseen liittyi veropohjan laajennus, ja yritysten tuloksentasauskeinoja poistettiin. Nimellinen yhteisöverokanta alennettiin pääomatulojen lähdeverotusta vastaavasti, ja otettiin käyttöön yhtiöveron hyvitysjärjestelmä. Osinkotulot tulivat käytännössä verovapaiksi. Myöhemmin verokantaa on kahteen otteeseen nostettu, ja se on nyt 29 prosenttia.

Viime vuosina palkkaverotusta on alennettu. Tästä huolimatta palkkatulojen verotus on edelleen merkittävästi kireämpää kuin pääomatulojen verotus. Koska pääomatulot kertyvät pääosin muutenkin suurituloisille, niin pääomatulojen tulo-osuuden kasvu on vaikuttanut koko välittömän verotuksen progressiivisuuteen. Pääomatulojen erot korreloivat voimakkaasti käytettävissä olevissa tuloissa mitattujen tuloerojen kanssa.¹³ Osa vaikutuksesta johtuu pääomatulojen kasautumisesta muutenkin suurituloisille, mutta osa siitä aiheutuu myös niiden matalammasta verokannasta suurituloisten muihin tuloihin nähden.

Kuvio 2. Julkisen vallan tulojen uudelleenjako 1971–2000.



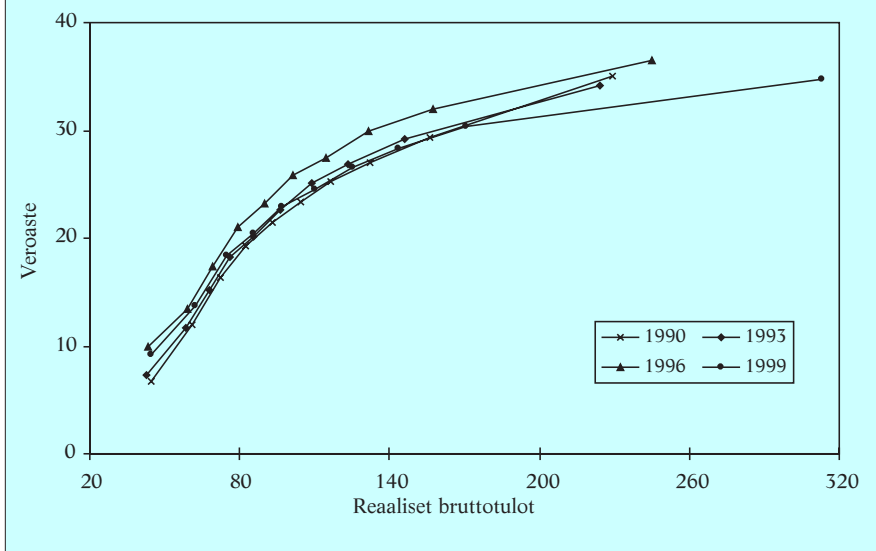
Lähde: Tilastokeskus, Tulonjakotilastot, Kulutustutkimukset.

Miten eri tulodesiilien verotus kehittyi?

Keskimääräisen kehityksen tarkastelu ei kerro mitään välittömän verotuksen progressiosta, siis siitä miten kireää verotus eri tulotasolla on. Kuviossa 3 on esitetty tulodesiilien¹⁴ avulla keskimääräisten kulutusyksikköä kohti laskettujen bruttotulojen (= tuotannon-tekijätulot + tulonsiirrot) ja veroasteen välinen yhteys vuosina 1990, 1993, 1996 ja 1999.

Vuosien 1990 ja 1993 käyriä ei kuvion perusteella voida erottaa toisistaan. Bruttotuloista laskettu verotus kiristyi selvästi vuosien 1993 ja 1996 välillä. Samalla kulutusyksikköä kohti havaittu progressio lieveni jonkin verran. Vuoden 1996 jälkeen keski-

Kuvio 3. Veroaste eri bruttotulodesiileissä.



Alimmissa desiileissä sekä verotuksen että bruttotulojen muutokset olivat hämmästyttävän vähäisiä koko 1990-luvun ajan. Kahdessa alimassa desiilissä bruttotuloista laskettu veroaste jopa nousi vuosikymmenen alkupuoliskoon verrattuna, vaikka vastaava bruttotulojen reaalikasvu oli hyvin vaatimatonta.

Tulonjaon kehitys eri työmarkkinaryhmissä

Verotuksen kehitystä arvioitaessa aikuisten työmarkkina-aseman perusteella muodostetut ryhmät ovat kiinnostavia. Näiden ryhmien, esimerkiksi yrittäjien, työntekijöiden ja työttömien tulot eroavat rakenteeltaan huomattavasti.¹⁵

Kotitalouksien luokittelu aiheuttaa selviä eroja verrattuna esimerkiksi työvoimatilaston luokitteluihin, jotka koskevat henkilöitä. Kotitalouksien osalta tässä käytetty työllisten määrittely edellyttää kaikkien aikuisten säännöllistä osallistumista työelämään. Työllisten joukkoon ei esimerkiksi lue-ta sellaista perhettä, jonka vanhemmista vain toinen käy töissä. Lisäksi

määräinen veroaste laski selvästi, mutta ylimmän desiilin tulotasolla veroasteen lasku on suorastaan häkellyttävä.

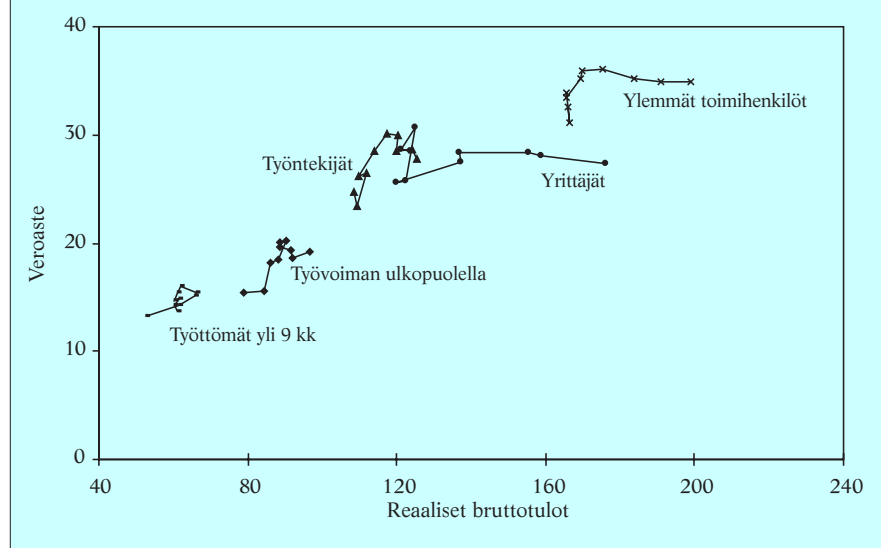
Samalla kun ylimmän desiilin veroaste on laskenut tuntuvasti (1,8 prosenttiyksikköä) vuodesta 1996, ovat desiilin keskimääräiset bruttotulot kasvaneet yli neljänneksellä. Bruttotuloista mitattu veroprogressio on asteikon yläosassa lieventynyt siinä määrin, että Suomen lähihistoriasta on vaikea löytää yhtä suurta muutosta.

Osasyynä on ollut palkkaverotuksen ja sen rajaverojen lasku. Mutta tätäkin tärkeämpiä ovat olleet verotettavan tulon rakenteessa tapahtuneet muutokset. Pääomatulojen osuus on kasvanut ennen näkemättömällä vauhdilla. Ne ovat pääsääntöisesti kertyneet muutenkin suurituloisille. Koska heidän saamiensa palkkatulojen verotus on pääomatulojen verotusta kireämpää, niin osuuksien muutos on vaikuttanut sekä veroasteeseen että erityisesti välittömän verotuksen progressiivisuuden asteeseen.

Tässä on vaikea antaa vastausta siihen, mitä erillisvaikutuksia pääomatulojen kasvulla ja niiden verotuksella on ollut tuloerojen ja veroprogression

kehitykseen. Toki molemmat tekijät vaikuttavat, ja lisäksi niillä on keskinäinen yhteys. Veroprogression kehityksen kannalta syiden erittely ei ole tarpeenkaan. Pääomatulojen kasvu ja matala verokanta ovat vähentäneet koko välittömän verotuksen progressiota.

Kuvio 4. Eri työmarkkinaryhmien bruttotulot ja veroasteet 1990-luvulla.



on huomattava, että kotitaloudet voivat saada kaikkia tulolajeja. Esimerkiksi yrittäjäperheessä, jossa suurituloisin jäsen on yrittäjä, voi toinen vanhemmista olla palkansaaja. Lisäksi lähes kaikki kotitaloudet saavat tulonsiirtoja, ja työttömillä voi olla vähäisiä työtuloja.¹⁶

Suurituloisin kuviossa 4 esitetty ryhmä, ylemmät toimihenkilöt, on hyötynyt veronkevennyksistä vuoden 1996 jälkeen. Samaan aikaan myös yrittäjien verotus on keventynyt. Heidän tulonsa ovatkin kasvaneet nopeimmin 1990-luvun laman jälkeen. Muissa tutkimuksissa on käynyt ilmi, että tämä perustuu pääomatulojen kasvuun. Yrittäjätoiminnan tulokehitys on sitä vastoin jäänyt varsin vaatimattomaksi.¹⁷ Tämä antaa vähintäänkin aiheutta selvittää, mitä mahdollisuuksia yrittäjillä on muuntaa ansiotulojaan matalammin verotetuiksi pääomatuloiksi.

Työntekijöiden tulokehitys on ollut selvästi vaatimattomampaa ja työvoiman ulkopuolella olevien, pääosin eläkeläistalouksien, verotus on viime vuosina keventynyt edellisiä ryhmiä vähemmän. Kaikkein pienituloisimmissa kotitalousryhmässä, johon kuuluvat vuoden aikana (kotitalouden aikuista kohti laskettuna) yli 9 kuukautta työttömänä olleet, ovat reaaliset bruttotulot polkeneet viime vuosina paikallaan.

Verotuksen tulontasausmekanismi näyttää siis viime vuosina heikentyneen. Toisaalta laman varjo näkyy siinä, että markkinat jakavat tulot selvästi epätasaisemmin kuin ennen. Tästä syystä julkisen vallan harjoittamalle tulojen uudelleenjaolle näyttäisi olevan aiempaa suurempi tarve.

Pääomatulojen verotusta ja yhtiöveron hyvitysjärjestelmää voidaan muuttaa veroprogressiota kiristävään ja tuloerojen kasvua hillitsevään suuntaan.

Verotuksen progressio on vähentynyt, koska pääomatulojen osuus on kasvanut ja niiden veroaste on matala. Lisäksi pienituloisten veroaste on nousut.

Sitä, perusteleeko suurempi tarve laajempaa tulojen uudelleenjakoa, pitää tietysti punnita suhteessa toimien aiheuttamiin kustannuksiin. Verotus aiheuttaa selviä tuotannon menetyksiä. Näiden ongelmien pohtiminen sivuutetaan tässä artikkelissa.¹⁸

Onko uudelleenjakopolitiikan ja talouden vakauttamisen tarve kasvanut?

Lopuksi tarkastellaan talouskehityksen vakauttamistavoitetta ja sitä, mitä yhteistä tulonjakopolitiikalla ja vakauttamisella on keskenään. Yhteisen rahapolitiikan oloissa Euroopan keskuspankin raha-

politiikka ja korot määrytyvät euroalueen yleiskehityksen perusteella. Tästä syystä kansallisen finanssipolitiikan suhdanteita vakauttava rooli korostuu. Tähän julkisella vallalla on erilaisia välineitä.

Aktiivinen suhdannepolitiikka perustuu päätösperäisten välineiden käyttöön. Päätösperäistä politiikkaa on syystäkin arvosteltu siihen liittyvistä ongelmista. Talousennusteisiin liittyvät

virheet ja epävarmuudet voivat johtaa täysin väärään toimenpiteiden ajoittamiseen ja niiden mitoittamiseen. Lisäksi päätösperäiset toimet



Ilpo Suoniemi esittää verotuksen progression kiristämistä, koska siihen liittyisi sekä tulonjako- että suhdannepoliittisia etuja.

vaativat täsmennystä, esimerkiksi investointikohteiden tarkkaa valintaa. Tämä johtaa poliittisiin jännitteisiin ja päätösten viivästymiseen. On siis selvä vaara, että elvyttävät tai supistavat toimet eivät toteudu halutussa mitassa tai sopivana ajankohtana.

Talouden automaattiset vakauttajat puolestaan perustuvat progressiivisen tuloverotuksen ja tulojen menetyksiltä turvaavan tulonsiirtojärjestelmän toimintaan. Luottomarkkinoiden informaatio-ongelmien seurauksena kotitaloudet eivät pysty suojautumaan tulojen vaihtelulta eikä kulutusta pystytä tasoittamaan kuluttajien haluamalla tavalla. Automaattiset vakauttajat toimivat implisiittisenä, kollektiivisena vakuutuksena, jossa ajoitusongelmat ratkeavat melkein itsestään. Progressiivinen verojärjestelmä ja tulonsiirrot

tasoittavat kulutusta ja vaimentavat suhdannevaihteluita. Jos verotettava tulo pienenee, niin kulutus pienenee tätä vähemmän, koska kotitalouden verotus kevenee sen jäsenten siirtyessä matalampaan rajaveroluokkaan ja koska sen saamat tulonsiirrot voivat kasvaa.

Verotuksen progression alentaminen heikentää automaattisten vakauttajien toimintakykyä. Tästä aiheutuu hyvinvointitappioita, koska käytettävissä olevien tulojen ja kulutuksen heilahtelut vastaavasti kasvavat. Tämä näkökulma ansaitsisi enemmänkin huomiota. Suomessa huomio on kuitenkin kiinnittynyt ”finanssipolitiikan pelivaraan” ja julkisen talouden vakauttamiseen. Valtion vuoden 2003 menoarvion mukaan ”epävarmuus suhdanneherkkien veroerien kehityksestä edellyttää varovaisuutta veropolitiikan linjauksissa”. Julkisen tasapainon ylikorostaminen lyö korville julkisen vallan kolmatta perustehtävää, joka on talouden suhdannevaihteluiden eikä suinkaan verotuottojen tai julkisten yli- tai alijäämien vaihteluiden vakauttaminen.

Verotuottojen viimeaikainen heilahtelu heijastaa enemmän tulorakenteessa tapahtuneita muutoksia eikä niinkään julkisen vallan puskurivaikutuksen kasvua. Pääomatulojen osuuden kasvu on lisännyt niissä tapahtuneiden heilahteluiden vaikutusta veronalaisiin tuloihin ja tarvetta vakauttaa heilahteluita.

Verotusta koskevilla muutosehdotuksissa olisikin syytä tehdä selvä ero kokonaisveroastetta ja veroprogressiota koskevien tavoitteiden välille. On esimerkiksi selvää, että verojärjestelmän progressiota voidaan lisätä samalla kun keskimääräistä yli suhdannekierron laskettua veroastetta alennetaan. (Tässä ei edes tarvitse ottaa kantaa veroasteen alentamistavoitteen järjestyksen.) Progression kiristäminen nykyisestä, esimerkiksi palauttamalla se 1990-luvun alun tasolle, tuo mukanaan selviä etuja sekä talouden vakautta että tulonjakoa vaalivien yhteiskuntapoliittisten tavoitteiden kannalta.

VIITTEET

¹ A.B. Atkinson & L. Rainwater & T.M. Smeeding (1995), *Income distribution in OECD countries: Evidence from the Luxembourg income study*, OECD, *Social Policy Studies* 18.

² A.B. Atkinson (2000), “The changing distribution of income: Evidence and explanations”, *German Economic Review*, 1, 3–18.

³ Ks. A.B. Atkinson (1999), “Is rising income inequality inevitable? A critique of the transatlantic consensus”, *Wider Annual Lectures* 3 ja A.B. Atkinson (2002), “Taxation and the basis for the welfare state”, esitelmä Talousneuvoston veroseminaarissa Helsingissä 10.6.2002.

⁴ Julkisten tehtävien jaottelu kolmeen osaan – allokointiin, distributioon ja stabilisaatioon - on peräisin alan klassikkoteoksesta R.A. Musgrave (1959), *Theory of Public Finance*, New York: McGraw-Hill. Allokointitehtävää toteutetaan sääntelemällä ja korvaamalla markkinasektorin tuotantoa, mikäli se epäonnistuu tavalla tai toisella. Distributiiossa on kyse tulojen uudelleenjaosta ja stabilisaatiossa niiden vakauttamisesta.

⁵ Gini-kerroin on eriarvoisuusmittari, jota virallinen tilastointi useimmissa maissa käyttää tulonjaon kehityksen kuvaamiseen. Vertailu perustuu suhteellisiin eroihin. Nämä säilyvät ennallaan, jos kaikkien tulot esimerkiksi kaksinkertaistuvat. Gini-kerroin saadaan keskiarvoon suhteutettujen tulovertailujen keskiarvona. Vertailut mitataan niinä vajeina, joita pienempituloisella on häntä paremmassa asemassa oleviin nähden. Jos tulot jakautuvat tasan, siis kaikilla on yhtä suuret tulot, niin Gini-kertoimen arvo on nolla. Mitä suurempaa eriarvoisuus on, sitä suuremman arvon kerroin saa. Suurimmillaan sen arvo on prosentissa mitattuna 100.

⁶ Ks. esimerkiksi H. Uusitalo (1988), *Muuttuva tulonjako. Hyvinvointivaltion ja yhteiskunnan rakennemuutoksen vaikutukset tulonjakoon 1966–1985*, Tilastokeskus, Tutkimuksia 148; I. Suoniemi (1999), *Tulonjaon kehitys Suomessa ja siihen vaikuttavista tekijöistä 1971–1996*, Palkansaajien tutkimuslaitos, Tutkimuksia 76.

⁷ Atkinson ym. (1995), emt.

⁸ Ks. H. Uusitalo (1997), “Neljä laman vuotta: Mitä on tapahtunut tulonjaossa?”, teoksessa M. Heikkilä & H. Uusitalo (toim.) (1997), *Leikkausten hinta*. Tutkimuksia sosiaaliturvan leikkauksista ja niiden vaikutuksista 1990-luvun Suomessa, STAKES, Raportteja 208.

⁹ Ks. M.R. Riihelä & R. Sullström & I. Suoniemi & M. Tuomala (2001), “Income inequality in Finland during the 1990’s”, teoksessa J. Kalela & J. Klander & U. Kivikuru & H.A. Loikkanen & J. Simpura (toim.) (2001), *Down from the heavens, Up from the ashes, The Finnish Economic Crisis of the 1990’s in the light of economic and social research*, VATT-Julkaisuja 27:6 ; I. Suoniemi (2000), “Työllisyys, tulonjako ja julkisen vallan toimet 1990-luvulla”, *Talous & Yhteiskunta* 4/2000.

¹⁰ Uusitalo (1997), emt.; Riihelä ym. (2001), emt.; Suoniemi (2000), emt.

¹¹ Ks. kuitenkin Riihelä ym. (2001), emt.

¹² Ks. P. Sauramo (1999), “Tulonjako työn ja pääoma välillä – missä mennään?” *Talous & Yhteiskunta* 4/1999.

¹³ Suoniemi (2000), emt.

¹⁴ Tulodesiilit ovat bruttotulojen perusteella muodostettuja väestökymmenyksiiä, joista alimpaan kymmenykseen kuuluvat matalatuloisimmat 10 prosenttia väestöstä ja ylimpään kymmenykseen vastaavasti suurituloisimmat 10 prosenttia väestöstä.

¹⁵ Suoniemi (2000), emt.

¹⁶ Ks. Suoniemi (2000), emt.

¹⁷ Suoniemi (2000), emt. ja Riihelä ym. (2001), emt.

¹⁸ Ks. Atkinson (2002), emt.