

Köyhyyden poistaminen tulonsiirroilla

SEPPO SALLILA

Johdanto

Hyvinvointivaltion yksi keskeinen ominaisuus on alhainen köyhyys. Viime aikoina vallitsevaa syvää työttömyyttä on syytetty köyhyyden olemassaolosta ja on paneuduttu sen nujertamiseen. Yhtenä keinona tässä on käytetty työttömien köyhdyttämistä leikkaamalla taloudellisesti kaikkein heikoimmassa asemassa olevien, erityisesti pitkäaikaistyöttömien, tulonsiirtoja. Tätä tehdään ”kannustamisen” idean nimissä ja tavoitteena on työttömyyden (ja köyhyyden) helpottuminen tätä kautta. Tämän artikkelin ideana ei ole kehittää ajatusta poistaa köyhyyttä näin ovelasti. Tässä käydään käsiksi suoraan köyhyyteen ja hyvinvointivaltion lainsäädännön suomiin mahdollisuuksiin poistaa välittömästi köyhyyttä muuttamalla lainsäädäntöä.

Köyhyyden määritelmäksi otetaan tässä kotitalouksien tulojen jääminen alle puoleen kotitalouksien ekvivalentin tulon mediaanista. Tätä kutsutaan myös köyhyysrajaksi. Ekvivalentti tulo määritellään siten, että kotitalouden kaikkien jäsenten nettotulot (eli käytettävissä olevat tulot) lasketaan yhteen ja tämä summa jaetaan luvulla $1 + 0,5 * (\text{kotitalouden jäsenten määrä} - \text{lasten määrä} - 1) + 0,3 * \text{lasten määrä}$.

Köyhyyden määritelmä riippuu tuloista ja tulonsiirrot ovat yksi osa näitä tuloja. On hyvin oletettavaa, että muuttamalla lainsäädäntöä vaikutetaan köyhyyden määräytymiseen eli köyhyysrajan markkamäärään. Tässä paneudutaan myös tästä syntyvään ongelmaan eli siihen, onko köyhyyden poistaminen tulonsiirtoja koskevaa lainsäädäntöä muuttamalla vain näennäistä ja köyhyysrajan muutoksista johtuvaa, vai voidaanko lainsäädännöstä löytää sellaiset kohdat, jotka todella poistavat köyhyyttä. Tämä on tärkeätä siksi, että jatkuvasti esitetään väitteitä, joiden mukaan köyhyy-

den suhteellisesta määritelmästä johtuu, että köyhyydestä ei voi päästä eroon.

Tavoite

Tässä artikkelissa on tarkoitus tutkia, mitkä täsmälliset kohdat tulonsiirtoja (sekä saadut että maksetut tulonsiirrot) määrittelevissä laeissamme vaikuttavat tehokkaasti köyhyyteen. Lisäksi tutkitaan, kuinka suuria muutoksia tarvitaan, jos tavoitellaan jotakin köyhyysastetta; tässä ääritavoitteeksi otetaan 1 prosentin köyhyys eli köyhyyden alentaminen neljäsosaan nykyisestä. Täydellinen köyhyyden poistaminen lienee nykyllä lainsäädännöllä mahdotonta, sillä se edellyttäisi esimerkiksi sitä, että vuositasolla mitattuna kotitalouksien velanmaksua (esimerkiksi pienyritysten velat kaatuvat yleensä yrittäjän ja takaajien kotitalouksien niskaan) korvattaisiin yhteiskunnan taholta niin paljon, etteivät yhdenkään kotitalouden koko vuoden nettotulot jäisi negatiivisiksi.

Lisäksi lasketaan, millaisia kustannuksia köyhyyden alentaminen tuottaa. Tämän artikkeliin ei mahdu vaikutusten tarkka analysointi, vaan siitä tehdään laajempi tutkimus.

Menetelmä

Laskenta suoritettiin käyttämällä sosiaali- ja terveystieteiden ja Stakesin yhdessä kehittämää ja ylläpitämää mikrosimulaatiomallia, joka käyttää lähdeaineistonaan Tilastokeskuksen tulojakoaineistoa. Mallia kutsutaan SOMA-malliksi (SOMA-mallista tarkemmin ks. Haataja 2003). Lainsäädäntövuotena käytetään tässä vuotta 1999, koska se oli tuorein mallikäytössä oleva vuosi. Silloin elettiin vielä markka-aikaa. Koska lainsääd-

dännössä ja simulointimallissa on laadultaan monenlaisia kohtia, kuten markkamääriä, ikärajoja, asuntojen neliöitä jne., niin esitystavan yksinkertaisuuden takia jatkossa näistä lainkohdista käytetään yleistä nimitystä *parametri*.

Kyse on laskentamallista ja sellaisen käytössä on aina epävarmuutta. Tiedämme sen toiminnasta, että se suosii lievästi köyhimpiä kotitalouksia, mutta on osoittautunut, että muutoin se laskee lähes tilastojen mukaisia jakaumia. Tässä eri muutosten välisten vaikutusten vertailukohtana käytetään kuitenkin aina mallin itsensä laskemia tuloksia, joten kyse on aina parametreihin tehtävien muutosten oikeasta suunnasta.

Tutkimuksen tulokset perustuvat useaan laskentavaiheeseen:

1. Tulonjakoaineisto vuodelta 1999 lähtökohdista, tietueita on 25 646.

2. Simulaatiolaskentaan perustuva aineisto, jossa hyvin laajasti laskettiin tulonsiirrot uudelleen ja liitettiin ne tulonjakoaineistoon. Kutakin tulonsiirtoa laissa määrittävällä parametrilla laskettiin erikseen tällainen tulosaineisto, tässä vaiheessa henkilötasoinen tiedosto summattiin kotitaloustasoksi ja tietueiden määrä oli tuolloin aina 9 590.

3. Aggregaattiaineisto syntyi siten, että jokaisesta tulosaineistosta laskettiin tietyllä muuttujapatteristolla tulo- ym. summia, köyhyysasteita, ginikertoimia ja etuuksien saajien lukumääriä, kullekin parametrille laskettiin näitä 5 kertaa ja joka kerralla muodostettiin aineistoon tietue, josta syntyi näin yhteensä 1 610. Eli tutkimuksen kohteena on tässä vaiheessa vielä 322 lainkohtaa.

4. Köyhyyteen vaikuttavat parametrit löydettiin käyttämällä kohdassa 3 mainittua aggregaattiaineistoa. Kullekin parametrille tehtiin yksitellen regressiomallit. Köyhien määrä oli vasteena ja köyhyysrajaa käytettiin vakioimaan kunkin parametrin kykyä selittää köyhyyttä. Tässä tehtiin myös malli, jossa köyhyysraja oli vasteena ja parametrin arvo selittäjänä, jotta köyhyysrajan itsenäinen merkitys saataisiin selville.

5. Seuraava aineisto muodostettiin näistä kohdan 4 regressioajoista SAS:n PROC REG -tulostiedostosta. Muuttujina tämän vaiheen tutkimusaineistossa ovat parametrin estimaatin lisäksi keskihajonta, t-testin arvo, t-testin tilastollinen merkitsevyys, mallin selitysaste, mallin nimi ja parametrin nimi.

Köyhyyteen vaikuttavat parametrit valittiin tämän kohdan 5 aineiston avulla jatkoanalyysiin. Valinnassa käytettiin hyväksi tilastollista merkit-

sevyyttä, eli köyhyyteen vaikuttavat parametrit vaikuttavat kaikki köyhyyttä vähentävästi (valikoimatta tässä vaiheessa köyhyysrajaa).

Tulokset

Tällä menetelmällä löydettiin taulukossa 1 esitetyt lainkohdat. Vaikutuksen suunta nähdään taulukon 1 sarakkeesta A, joka ilmaisee regressioyhtälön parametrin estimaatin etumerkin. Sarakkeista B ja C nähdään, onko köyhyysrajalla merkitsevä rooli kyseisen parametrin kohdalla. Kun tässä puhutaan roolista, niin tarkoitetaan aina tilastollista merkitsevyyttä edellä mainituissa regressiomalleissa.

Tämä tapa valita parametreja ei ehkä ole kovinkaan hyvä, sillä se ei valikoi parametreja köyhyyteen vaikuttamisen tehokkuuden mukaan, vaan sen lineaarisen selkeyden mukaan. Mutta tärkeintä on kuitenkin se, että näin löydetään ainakin osa tehokkaasti vaikuttavista parametreista. Parametrien valinnassa tästä voi mennä köyhyyden poistamistarkoituksessa vielä ylöspäin. Kaiken lisäksi vasta lopputulos ratkaisee, onko löydetty köyhyyteen vaikuttamisen kannalta hyvät lainkohdat. Jos mukaan on päässyt joitain vähätehoisia lainkohtia, niin niihin ei kannata takerua. Ongelmanahan oli kysymys, voidaanko tulonsiirroilla vaikuttaa olennaisesti köyhyyteen ja mitä se maksaa.

Taulukossa 1 on asumistuen kohdalla mukana parametri ”Omavastuutaulujen muutos, % (0)”. Tällaista kohtaa laissa ei ole, vaan kyse on valtioneuvoston asumistuen määrätymisperusteista 22.12.1999 antamasta päätöksestä, jonka 2. §:ssä olevia asumismenojen omavastuuosuuksia muutetaan kaikissa taulukkojen soluissa samalla prosentilla alkuperäisestä arvostaan.

Vain neljän parametrin kohdalla sarakkeessa B köyhyysrajalla on isompaa merkitystä (eli arvo on 2) ja siksi siihen ei tässä kiinnitetä sen enempää huomiota. Paneutuminen yksityiskohtaisemmin näihin parametreihin vaatii tätä ja tämän perustana olevaa Stakesin tutkimusta (Sallila 2003) laajempaa selvitystä.

Muutosten suuruus

Seuraavaksi tehtiin näin valituilla parametreilla ajo, jossa SOMA-mallissa kutakin valittua parametria muutettiin samalla prosentilla laissa olevasta arvostaan ja lainsäädännön kaikki muut pa-

Taulukko 1. Köyhyyttä vähentävät lainkohdat ja suluissa vuonna 1999 voimassa ollut arvo

A	B	C	
			Eläkkeet:
-1	3	3	Hoitotuki (281)
1	1	2	Rintamalisä (224)
1	1	2	Ylimääräinen rintamalisä, % (25)
			Lapsilisä:
1	1	2	II lapsen lapsilisä mk/kk (657)
			Opintotuki:
1	2	2	Vapaa tulo/muut kk (9 000)
1	1	2	Vapaa tulo/opintotukikuukausina (3 000)
			Toimeentulotuki:
-1	2	1	I aikuinen, I kalleusluokka (2 047)
-1	1	2	I aikuinen, II kuntaryhmä (1 959)
-1	1	1	II + aikuinen, I kalleusluokka (1 740)
-1	1	1	II + aikuinen, II kuntaryhmä (1 665)
-1	3	3	Lapsi alle 10-v., II kuntaryhmä (1 234)
-1	2	1	Lapsi 10–16-v., I kalleusluokka (1 433)
-1	1	2	Lapsi 10–16-v., II kuntaryhmä (1 371)
1	1	1	Asumismenojen omavastuu, % (7)
			Työttömyysturva:
1	1	2	Ansio-osa pienituloiselle, % (42)
1	1	2	Ansio-osa parempituloiselle, % (20)
-1	1	2	Ansioturvan maksimi palkasta, % (90)
-1	1	2	1 lapsikorotus (24)
-1	1	2	Osittaisen työmarkkinatuen prosentti (60)
-1	1	2	Päiväraha (121)
-1	1	2	Perusteena olevasta tulosta vähennettävä määrä, % (5)
			Asumistuki:
-1	3	3	Omakotitalon lämmityskulut mk/m ² , Pohjois-Suomi (5,6)
-1	1	1	Hyväksyttävä pinta-ala, 1 henkilö (37)
-1	1	1	Omavastuuosuus, % asumismenoista (80)
1	1	1	Omavastuutaulujen muutos, % (0)
			Verotus:
1	1	2	Alijäämähyvitysprosentti (28)
1	1	2	Lähdeveroprocentti (28)
-1	1	1	Pääomaveroprocentti (28)
-1	1	2	Sairausvakuutusmaksu, % (1,5)
-1	1	2	Korotettu sairausvakuutusmaksu, eläkeläiset, % (3,9)
1	2	2	Täysi kansaneläke vuodessa, puoliso, mk (27 624)
1	1	2	Tulonhankkimisvähennysmaksimi mk (2 100)
1	1	2	Ansiotulovähennyksen maksimi kunnallisverossa mk (8 600)
1	1	1	Ansiotulovähennys, alaraja mk (15 000)
1	1	2	Ansiotulovähennyksen aleneman rajatulo mk (75 000)
-1	1	2	Työttömyysvakuutusmaksu, % (1,3)

A = muutoksen suunta eli estimaatin merkki: vähennettävät (1) ja lisättävät (-1)
 B = onko köyhyysrajan vakiointi tilastollisesti merkitsevä (1 = ei, 2 = kyllä, 3 = vaihtelua köyhyysrajassa ei ole)
 C = onko köyhyysraja itsenäisenä selittäjänä tilastollisesti merkitsevä mallissa (1, 2, 3 kuten yllä)

rametrit jäivät sellaisiksi kuin ne olivat vuonna 1999. Parametreja muutettiin kolmen prosenttiyksikön välein ja täten ajoja syntyi yhteensä 14, ja kaikki syntyneet tulostiedostot ja tulonjakoaineisto kotitaloustasolle summattuna liitettiin yhteen. Seuraavassa esitettävät tulokset on laskettu tästä aineistosta.

Taulukon 2 mukaan köyhyyttä on mahdollista vähentää tehokkaasti puuttamalla olemassa olevaan lainsäädäntöön suuresti kajoamatta sen rakenteeseen eli tarvitsematta säätää kokonaan uusia lakeja köyhyyden poistamiseksi. Tähän tavoitteeseen päästään myös siten, että yhteiskunnalle ei synny kustannuksia, vaan päinvastoin yhteiskun-

Taulukko 2. Parametreihin tehtävien muutosten yhteys maksettuihin ja saattuihin tulonsiirtoihin (mrd. mk), syntyvä säästö verrattuna lähtökohtaan (mrd. mk)¹. Köyhyysvaje mk/köyhä kotitalous (mk), köyhyysraja (mk) ja köyhyysaste (% kotitalouksista), gini-kerroin, N = 9 590 jokaisella rivillä

Muutosprosentti	Maksetut tulonsiirrot	Saadut tulonsiirrot	Säästö mrd. mk	Köyhyysvaje, mk	Köyhyysraja, mk	Köyhyysaste, %	Gini-kerroin
0	132,0	127,2	0	7 690	43 510	4,1	26,75
3	132,8	127,4	0,6	7 663	43 410	3,7	26,63
6	133,7	127,6	1,3	7 509	43 294	3,5	26,50
9	134,5	127,9	1,8	7 679	43 209	3,1	26,37
12	135,3	128,2	2,3	7 820	43 131	2,8	26,24
15	136,2	128,4	3,0	8 304	43 061	2,5	26,10
18	137,0	128,7	3,5	8 498	42 961	2,3	25,96
21	137,9	129,1	4,0	9 122	42 877	2,0	25,82
24	138,7	129,4	4,5	9 508	42 794	1,8	25,68
27	139,6	129,7	5,1	9 954	42 738	1,6	25,53
30	140,4	130,1	5,5	10 273	42 712	1,5	25,39
33	141,2	130,5	5,9	11 017	42 640	1,3	25,23
36	142,0	130,9	6,3	12 430	42 605	1,1	25,07
39	142,9	131,4	6,7	12 454	42 527	1,1	24,90
42	143,7	131,9	7,0	12 774	42 435	1,0	24,73
tulonjakoaineisto	132,0	129,1		12 102	44 057	4,6	26,75

¹Säästö = (maksetut – saadut tulonsiirrot kullakin rivillä, joista kustakin vähennetään 0 % -rivin erotus)

Taulukko 3. Köyhyysaste suhteellisella ja absoluuttisella köyhyysrajalla määriteltynä, % kotitalouksista

Muutosprosentti	Köyhyysaste suhteellinen	absoluuttinen
0	4,1	4,1
3	3,7	3,8
6	3,5	3,6
9	3,1	3,3
12	2,8	3,0
15	2,5	2,7
18	2,3	2,5
21	2,0	2,3
24	1,8	2,0
27	1,6	1,9
30	1,5	1,7
33	1,3	1,6
36	1,1	1,4
39	1,1	1,2
42	1,0	1,1
tulonjakoaineisto	4,6	

ta saa lisätuloja. Muutosten kustannus tapahtuu tulonjaon rakenteen muutosten kautta. Taulukon 2 mukaan muuttamalla 42 prosentilla esitettyjä 36:ta parametria säästöä kertyy yhteensä 7 miljardia markkaa. Säästö johtuu siitä, että lisätään

maksettuja tulonsiirtoja eli veroja ja veronluonteisia maksuja enemmän kuin lisätään köyhille annettuja tulonsiirtoja. Myös maksetuissa tulonsiirroissa tapahtuvat muutokset vaikuttavat köyhyyttä vähentävästi, eivät vain saatujen tulonsiirtojen muutokset. Säästö saadaan tässä ikään kuin köyhyden poistamistavoitteen seurannaisvaikutuksena. Köyhyys on tuolloin mahdollista vähentää yhteen prosenttiin kotitalouksien määrästä eli 24 250 kotitalouteen.

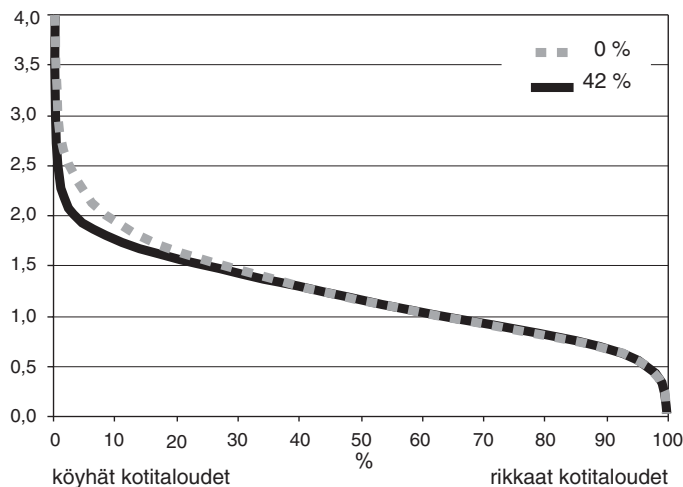
On aiheellista kysyä, miksi maksettuja tulonsiirtoja lisäämällä voidaan alentaa köyhyyttä. Mitä ilmeisimmin tähän on verotuslainsäädännöstä valikoitunut mukaan sellaisia kohtia, jotka vaikuttavat köyhyysrajaan, mutta edellä olevan taulukon 1 mukaan tästä ei ole kysymys. Eli verotusta sinänsä muuttamalla voidaan vaikuttaa myös välittömästi köyhyyteen.

Myös taloudellinen eriarvoisuus, kun sitä mitataan gini-kertoimella, paranisi lievästi. 42 prosentin muutos parametreihin laski gini-kertoimen arvosta 26,8 arvoon 24,7. Gini-kertoimen alentaminen ei kuitenkaan ollut tutkimuksessa tavoitteena, vaan se syntyi sivuvaikutuksena.

Köyhyysrajan merkitys

Emme voi ilman muuta sanoa, että köyhyysrajan

Kuvio 1. Tulojen keskiarvon suhde tuloon vuonna 1999



Lähde: Simulaatioajo, Tulonjakoaineisto 1999 (osa köyhimmistä kuvion ulkopuolella)

merkitys on pieni ja muutosprosentin suuri. Taulukon 2 mukaan nämä muuttuvat lähes lineaarisesti: kun muutosprosentti nousee, niin köyhyysraja laskee. Emme voi olla varmoja, johtuuko köyhyyden muutos muutosprosentista vai köyhyysrajasta. Siksi taulukossa 3 lasketaan köyhyysasteet käyttäen sekä suhteellista että absoluuttista köyhyysrajaa. Absoluuttiseksi köyhyysrajaksi, joka siis pysyy samana koko ajan, otetaan se, joksi se määrittyy silloin, kun mitään muutosta tulonsiirtoihin ei tehdä.

Köyhyysrajan vaihtelu on hyvin pientä, 2–3 promilleyksikköä, joten köyhyysraja ei vaikuta siihen, että muutosprosenttia nostamalla alennetaan köyhyyttä.

Muutos tulojen jakautumisessa

Taulukon 2 mukaan muutos köyhyysasteessa on raju. Muuttaako se koko tulojakauman luonteen aivan toisenlaiseksi kuin nykyinen järjestelmäme? Näin ei käy. Muutokset kohdistuvat toki rajusti tulojakauman köyhimpään osaan, mutta muuten se jättää jakauman melko lailla samanlaiseksi kuin se olisi ilman muutosta. Kuvio 1 näyttää, mitä tapahtuu tulojakaumalle. Siinä on tehty tulomuuttujalle sellainen operaatio, että kaikkien kotitalouksien käytettävissä olevien tulojen keskiarvo on jaettu kotitalouden omalla vastaavalla tulolla (y-akseli). Täten köyhät kotitaloudet näkyvät kuviossa suurina lukuina ja rikkaat pieninä lukuina. Y-akselin arvo 1 tarkoittaa tulojen keskiarvoa ja arvo 2 kohtaa, jossa kotitalouden käytettä-

vissä olevat ekvivalentit tulot ovat puolet tästä keskiarvosta. Lisäksi kotitaloudet on järjestetty tulojen mukaan järjestykseen (x-akseli). Tämä järjestys luonnollisesti muuttuu, kun kotitalouksien tulot suhteessa toisten kotitalouksien tuloihin muuttuvat; tämä järjestys on prosenttiluvuiksi muutettuna x-akseli.

Kuviossa 1 alempi käyrä näyttää selkeästi, että köyhien kotitalouksien köyhyys alenee huomattavasti. Myös köyhyysrajan yläpuolella olevien tulot nousevat; näin tapahtuu alimman viidenneksen osalta. Kotitalouksien keskimääräiset käytettävissä olevat tulot kulutusyksikköä kohti kuitenkin keskimäärin laskevat 99 637 markasta 98 037 markkaan mallilla laskien (tulonjakoaineistossa kotitalouksien käytettävissä olevat keskimääräiset tulot ovat 100 292 mk/kulutusyksikkö). Tämän täytyykin tapahtua, sillä laskelmahan tuotti säästöä 7 miljardia markkaa.

Rikkaimpien suhteellinen asema pysyy ennallaan, mutta etenkin pääomatuloja saavat joutuvat maksamaan muutoksesta aiheutuvia kuluja, nouseehan pääomaveroprosentti tämän uudistuksen myötä 28 prosentista 39,8 prosenttiin. Toinen merkittävä rahoituslähde on sairausvakuutusmaksun korotus. Stakesin tutkimuksessa (Sallila 2003) tätä muutosta tutkitaan hieman lähemmin.

Hyötyjinä olisivat ennen muuta työmarkkinatukea, toimeentulotukea ja asumistukea saavat kotitaloudet. Opiskelijat kuuluvat tunnetusti yhteiskuntamme köyhimpiin, ja heidän asemansa tässä uudistuksessa määrittyy ilmeisesti toimeen-

tulotuen kautta, sillä opintotukeen tämä simuloitiprosessi ei näyttänyt tuovan selkeää muutosta. Opiskelijat saavat SOMA-mallissa toimeentulotukea muiden kotitalouksien tapaan. Jos emme olisi mallintaneet toimeentulotukea näin, niin mitä ilmeisimmin malli olisi tuottanut opintorahoihin ja asumislisään suuria muutoksia.

Lopuksi

Lopputulokset on varsin selkeä. Tutkimuksen tavoitteet saavutettiin. Löydettiin lainkohdat, joihin vaikuttamalla köyhyys voidaan painaa olennaisesti alemmaksi. Täydellisesti köyhyyttä ei voi pois-

taa, ja se johtuu mitä ilmeisimmin itse talousjärjestelmästä, mutta köyhien yrittäjien ja velkaantuneiden asemaa voidaan parantaa tekemällä uusia lakeja, sillä perusturvajärjestelmä ei auta heitä pois köyhyydestä.

Käytetty suhteellisen köyhyyden määritelmä ei näytä olevan niin huono kuin usein annetaan olettaa, sillä tässä laskettu köyhyyden alentamishjelma ei ole riippuvainen köyhyysrajan muutoksista.

Köyhyyden poistaminen ei ole kustannuskysymys, vaan ennen muuta tulojen uudelleenjaon kysymys. Nyt on kysymys poliittisesta tahdosta tehdä tässä esitetyn laatu- ja suuruusmuutoksia, mikäli halutaan välittömästi alentaa köyhyyttä.

KIRJALLISUUS

HAATAJA, ANITA: Suomalaiset mikrosimulointimallit päätöksenteon valmistelussa ja tutkimuksessa. VATT-keskustelualoitteita 296. Helsinki: Valtion

taloudellinen tutkimuskeskus, 2003
SALLILA, SEPPÖ: Köyhyyden poistaminen tulonsiirroilla. Aiheita 12/2003. Helsinki: Stakes, 2003.