

Eri tavoitteille sopivat erilaiset politiikkatoimet

Tuuli Paukkeri

Kaikissa maissa julkinen sektori asettaa politiikkaohjelmia ja sääntelee yhteiskunnan eri osa-alojen toimintaa tavoitellessaan hyvinä pitämiään tavoitteita. Monissa maissa pienituloisuuden vähentäminen on merkittävä tavoite, ja siihen pyritään erilaisilla politiikkatoimilla, kuten verohuojennuksilla, sosiaalietuuksilla ja julkishyödykkeiden tarjoamisella.

Tavoitteiden toteutuminen on kuitenkin sen varassa, miten ohjelmat on muotoiltu ja miten ihmiset niihin reagoivat. Esimerkiksi jos pienituloisuutta halutaan vähentää rahallisen sosiaalietuuden avulla, mutta tukeen oikeutetut kotitaloudet eivät hae kyseistä etuutta, tätä pienituloisuuden vähenemisen tavoitetta ei voi saavuttaa. Pienituloisuuden vähenemisen määrään vaikuttavat myös esimerkiksi etuuden suuruus, kohderyhmän rajaus ja muut ohjelman erityispiirteet.

Poliitikot ja virkamiehet voivat päättää näistä ohjelmien yksityiskohdista ja sitä kautta

vahvistaa todennäköisyyttä, että ohjelmien tavoitteet saavutetaan. Taloustieteellinen tutkimus voi tuoda politiikantekijöille tietoa tämän tueksi esimerkiksi siitä, kuinka hyvin ohjelmien tavoitteita saavutetaan ja mitkä yksityiskohdat vaikuttavat positiivisesti tai negatiivisesti tavoitteen saavuttamiseen.

Väitöskirja pyrkii tuottamaan juuri tämänkaltaista käytännön politiikanteolle relevanttia tietoa. Sen kolme empiiristä tutkimusta käsittelevät muutamia suomalaisia sosiaalietuuksia ja eläkevakuutusjärjestelmää ja niiden tavoitteiden toteutumista. Yksi teoreettinen tutkimus käsittelee optimaalisen tulo- ja veronsiirtomallin herkkyyttä politiikan tavoitteille.

Väitöskirjan kaksi ensimmäistä artikkelia käsittelevät sosiaalietuuksien alikäyttöä. Alikäytöllä viitataan ilmiöön, jossa kotitaloudet tai yksilöt eivät hae heille kuuluvia etuuksia esimerkiksi hakemisen vaivalloisuuden tai tiedon puutteen vuoksi (Currie 2006). Kun empiiristä

Kirjoitus perustuu Aalto-yliopiston kauppakorkeakoulussa 8.6.2018 tarkastettuun väitöskirjaan “Essays on public economics”. Väitöstilaisuudessa vastaväittäjänä toimi professori Pierre Koning (Leidenin yliopisto ja VU Amsterdam) ja kustoksena professori Pertti Haaparanta (Aalto-yliopiston kauppakorkeakoulu). KTT Tuuli Paukkeri (tuuli.paukkeri@vatt.fi) toimii tutkijana Valtion taloudellisessa tutkimuskeskuksessa (VATT).

aineistoa tukeen oikeutuksesta on olemassa, voidaan tutkia, kuinka moni tuen kohderyhmästä jättää etuuden hakematta eli mikä on tuen alikäyttöaste. Currien (2006) ja Hernanz ym. (2004) katsaukset osoittavat, että alikäyttö on hyvin yleistä ja että alikäyttöasteet voivat vaihdella etuudesta ja kontekstista riippuen jopa yli 50 prosentista lähelle nolaa prosenttia.

Ensimmäisessä artikkelissa on tutkittu suomalaisen viimesijaisen toimeentulon turvan eli asumistuen ja toimeentulotuen alikäyttöä. Nämä etuudet on suunnattu pienituloisimmille kotitalouksille toimeentuloa ja asumista turvaamaan. Siksi olisi ensiarvoisen tärkeää, että etuudet myös saavuttaisivat kohdejoukkonsa. Tutkimuksessa on tarkasteltu, paljonko alikäyttöä esiintyy ja minkälaisissa olosuhteissa kohderyhmän kotitaloudet jättävät etuutensa hakematta. Keskeinen löydös on, että tutkimukseen rajatussa kohdejoukossa etuudet tavoittavat kaikkein heikoimmassa asemassa olevat kotitaloudet, kuten kotitaloudet, joiden koulutustaso on alhainen tai jotka kärsivät pitkäaikaisesta työttömyydestä. Myöskään henkilön alhaisempi pistemäärä kyvykkyyttä mittaavassa testissä (arnejan p-koe) ei vaikuta aiheuttavan alikäyttöä.

Merkittävää on, että etuutta käyttävät tyypillisesti kotitaloudet, joiden tulotaso on pitkäaikaisesti alhainen. Sen sijaan kotitaloudet, joiden tulot tippuvat vain väliaikaisesti, eivät useinkaan hae tätä etuutta. Tämä yhteys ei kuvasta syy-seuraus-suhdetta, mutta on hyvin kuvaava luonnehdinta näiden tukien käyttäjästä ja alikäyttäjistä. Aikaisemmat alikäyttötutkimukset eivät, todennäköisesti aineistopuutteista johtuen, ole juurikaan käsitelleet tällaista dynaamista näkökulmaa alikäyttöön, vaikka sen tärkeys onkin tuotu esiin (esim. Blundell ym. 1988; Blank ja Ruggles 1996). Huomionar-

voista on, että siinä, missä asumistuki on tarkoitettu pidempiaikaiseksi etuudeksi – se myönnetään tyypillisesti vuodeksi kerrallaan –, toimeentulotuki on suunnattu nimenomaisesti lyhytaikaiseen tarpeeseen auttamaan tilapäisten vaikeuksien yli. Näin ollen asumistuen tavoite vastata pitkäaikaiseen tarpeeseen näyttää täyttyvän, mutta toimeentulotuen kohdalla tilanne on ristiriitainen: tukea käyttävät sitä selvästi pitkäaikaisesti tarvitsevat haavoittuvat kotitaloudet, mutta tuen alkuperäinen tarkoitus lyhytaikaisesta tarpeesta ei näytä täyttyvän.

Toisessa artikkelissa tarkastellaan yhtä mekanismeja alikäyttöön vaikuttamisessa. Se on henkilökohtaisen kirjeen lähettäminen kohdejoukolle tiedon tarjoamiseksi ja hakemisen helpottamiseksi. Tässä artikkelissa, joka on yhteistutkimus Tuomas Matikan kanssa, on tutkittu suomalaista takuueläke-etuutta, joka astui voimaan vuonna 2011. Tutkimuksessa hyödynnettiin Kelan lähettämiä henkilökohtaisia kirjeitä, jotka oli lähetetty osalle kohdejoukosta. Koska kohdejoukko koostuu keskenään hyvin samankaltaisista pienituloisista eläkeläisistä, joista osa sai kirjeen ja osa ei, tämän kvantitatiivisen asetelman avulla voitiin erotella kirjeen vaikutuksia hakukäyttötymiseen.

Tulosten mukaan kirjeellä oli merkittävä vaikutus alttiuteen hakea takuueläkettä. Kirjeen saaneet eläkeläiset hakivat etuutta sekä merkittävästi useammin että nopeammin. Kirjeet toimitettiin vuoden 2011 tammikuun viimeisellä viikolla. Saman vuoden heinäkuun loppuun mennessä 95 % kirjeen saaneista oli hakenut etuutta, kun muista hakukelpoisista eläkeläisistä vain 60 % oli hakenut etuutta. Analysoimalla eläkeläisten piirteitä tarkemmin voitiin arvioida, mikä kirjeen saamisessa vaikutti hakemiskäyttötymiseen. Kirje vaikutti hakemiseen enemmän niiden eläkeläisten jou-

kossa, joilla oli työeläketuloja kansaneläkkeen lisäksi, verrattuna niihin eläkeläisiin, jotka saivat pelkän kansaneläkkeen. Takuueläkkeen sääntöjen vuoksi ne, joilla oli kansaneläkkeen lisäksi muita eläketuloja, saattoivat olla epävarmempia tai epätietoisempia omasta hakukelpoisuudestaan. Henkilökohtaisen kirjeen saaminen auttoi todennäköisesti lievittämään tätä epävarmuutta ja kannusti eläkeläisiä hakemaan. On myös huomattava, että kirjeen mukana saapui esitötetty hakulomake ja esimaksettu palautuskuori, mikä teki hakemisesta entistäkin helpompaa. Kelan lähettämät kirjeet auttoivat siis merkittävästi näitä pienituloisia eläkeläisiä hakemaan ja saamaan heille kuuluvaa etuutta ja siten vähentämään etuuden alikäyttöä.

Näiden yksilöille suunnattujen politiikkatoimien lisäksi väitöskirjassa on tutkittu myös yrityksille suunnattujen politiikkatoimien toimivuutta. Kolmannessa artikkelissa, joka on laadittu yhdessä Tomi Kyyrän kanssa, tarkastellaan eläkevakuutusjärjestelmän työnantajayrityksille asettamia kannustimia pyrkiä vähentämään työntekijöidensä työkyvyttömyyseläkkeitä. Suomessa varhainen eläköityminen esimerkiksi työkyvyttömyyseläkkeiden kautta aiheuttaa paineita eläkejärjestelmälle. Työntekijöiden kannustimia siirtyä työkyvyttömyyseläkkeelle on tutkittu, mutta työnantajien kannustimia ei ole tutkittu juuri lainkaan. Artikkelit valottaa siis yhtä tärkeää mutta vähemmän tunnettua kanavaa vaikuttaa eläköitymisongelmaan.

Suomalaisessa eläkevakuutuksessa työnantajien työkyvyttömyyseläkevakuutusmaksu riippuu yrityksen työntekijöiden työkyvyttömyyseläkkeiden määrästä. Ajatuksena on, että työnantajat voisivat pitää huolta työntekijöidensä työympäristöstä ja työterveydestä ja tarjota esimerkiksi osa-aikaista työtä joustavasti työn-

tekijän terveydentilan mukaan. Näin työkyvyttömyyseläkkeiden tarve voisi vähentyä. Suomen lisäksi vain Alankomaissa on vastaavanlainen kannustinjärjestelmä, mutta siellä tämän kontekstin tutkimusta hankaloittaa usean reformin samanaikaisuus (van Sonsbeek ja Gradus 2013; de Groot ja Koning 2016).

Suomalaisessa järjestelmässä suurimmilla yrityksillä maksutaso määräytyy pelkästään eläkkeiden määrän perusteella, kun taas pienimmillä yrityksillä eläkkeet eivät vaikuta maksutasoon. Keskisuurilla yrityksillä eläkkeiden määrän vaikutus maksutasoon kasvaa yrityksen koon mukana. Tutkimuksessa on hyödynnetty tätä maksujen rakennetta ja niiden suhdetta yrityskokoon. Maksujärjestelmän vaikutusta eläkkeiden määrään on estimoitu kulmapiste-estimoinnin avulla (*regression kink design*) (Nielsen ym. 2010; Card ym. 2015).

Tulosten mukaan tällä maksuluokkamalliksi kutsutulla mekanismilla ei ole tavoiteltua vähentävää vaikutusta työkyvyttömyyseläkkeiden määrään. Yritykset eivät siis reagoi suurempaan maksuvastuuseen pyrkimällä vähentämään työntekijöidensä työkyvyttömyyseläkkeitä. Syynä tähän voi olla se, että kannustimet eivät ole tarpeeksi voimakkaita tai että monimutkaisen mallin vuoksi työnantajat eivät hahmota niitä tarpeeksi hyvin. On myös mahdollista, että työnantajat eivät pysty vaikuttamaan tarpeeksi hyvin työntekijöidensä terveyteen. Malli saattaa siis toimia eläkkeiden kustannusten jakamisessa työnantajien kesken, mutta ei onnistu tavoitteessaan vähentää varhaista eläköitymistä työkyvyttömyyseläkkeiden kautta.

Edelliset tutkimukset ovat tarkastelleet yksittäisiä politiikkaohjelmia suomalaisen empiirisen aineiston avulla. Väitöskirjan viimeisessä artikkelissa (yhdessä Ravi Kanburin, Jukka Pirttilän ja Matti Tuomalan kanssa) on teoret-

tisen mallin avulla analysoitu julkisen sektorin toimintaa laaja-alaisesti. Siinä on tutkittu verojen ja tulonsiirtojen sekä julkishyödykkeiden optimaalista rakennetta. Tarkastelun kohteena on kehittyvä talous, erityisesti se, miten tällaisen yhteiskunnan erityispiirteet vaikuttavat julkistaloustieteen klassisiin, paljon tutkittuihin teoriallisiin.

Mirrleesin (1971) mallin mukainen klassinen vero- ja tulonsiirtomalli olettaa julkisen vallan olevan kiinnostunut hyvinvoinnin maksimoinnista ja voivan asettaa progressiivisia veroinstrumentteja. Tässä esitetyssä mallissa on otettu huomioon kehittyvien maiden usein eksplisiittisesti ilmaistu toive vähentää köyhyyttä ja toisaalta rajoitettu kyky asettaa veroinstrumentteja.

Malli osoittaa, että näiden oletusten muuttamisella on merkitystä mallin lopputulemiin ja siten suosituksiin optimaalisista politiikkatoimenpiteistä. Yksi keskeinen löydös on se, että köyhyyden vähentämisen kannalta kehittyvissä maissa olisi hyödyllistä erotella vero- ja subventioasteita hyödykeryhmittäin edellyttäen, että niitä pystytään kohtuullisella vaivalla hallinnoimaan. Tämä tulos poikkeaa Deatonin (1979) johtopäätöksistä, joiden perusteella on yleensä suositeltu käyttämään hyödykeverotuksessa yhdenmukaista veroastetta kaikille hyödykekatgorioille.

Neljännän artikkelin tulokset tuovat siis esiin saman johtopäätöksen kuin väitöskirjan edelliset artikkelit. Johtopäätös on, että politiikkatoimenpiteiden valinnassa tulisi ottaa huomioon politiikan varsinainen eksplisiittinen tavoite. Eri tavoitteille sopivat erilaiset politiikkatoimet, ja näiden toimien rakenteen tulisi ottaa yksityiskohtaisella tasolla huomioon haluttu tavoite. □

Kirjallisuus

- Blank, R. ja Ruggles, P. (1996), "When do women use Aid to Families with Dependent Children and Food Stamps? The dynamics of eligibility versus participation", *The Journal of Human Resources* 31: 57–89.
- Blundell, R., Fry, V. ja Walker, I. (1988), "Modelling the take-up of means-tested benefits: The case of housing benefits in the United Kingdom", *The Economic Journal* 98: 58–74.
- Card, D., Lee, D., Pei, Z. ja Weber, A. (2015), "Inference on causal effects in a generalized regression kink design", *Econometrica* 83: 2453–2483.
- Currie, J. (2006), "The take-up of social benefits", teoksessa Auerbach, A., Card, D. ja Quigley, J. (toim.), *Public policy and the income distribution*, Russell Sage Foundation: 80–148.
- Deaton, A., (1979), "Optimally uniform commodity taxes", *Economics Letters* 2: 357–361.
- de Groot, N. ja Koning, P., (2016), "Assessing the effects of disability insurance experience rating. The case of The Netherlands", *Labour Economics* 41: 304–317.
- Hernanz, V., Malherbert, F. ja Pellizzari, M. (2004), "Take-up of welfare benefits in OECD countries: A review of the evidence", OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 7, OECD Publishing.
- Mirrlees, J. (1971), "An exploration in the theory of optimum income taxation", *Review of Economic Studies* 38: 175–208.
- Nielsen, H., Sørensen, T. ja Taber, C. (2010), "Estimating the effect of student aid on college enrollment: Evidence from a government grant policy reform", *American Economic Journal: Economic Policy* 2: 185–215.
- van Sonsbeek, J.-M., ja Gradus, R. (2013), "Estimating the effects of recent disability reforms in the Netherlands", *Oxford Economic Papers* 65: 832–855.