

Kuntien valtionosuuksien leikkaamisen ja velvoitteiden vähentämisen tulonjaolliset vaikutukset

– Patrizio Lainà –

Tiivistelmä

Tässä selvityksessä tarkastellaan kuntien valtionosuuksien leikkaamisen ja velvoitteiden vähentämisen tulonjaollisia vaikutuksia. Tulonjakoa tarkastellaan neljällä eri skenaariolla Gini-kertoimen avulla ja vertaamalla suurituloisimman desiilin tulojen suhdetta pienituloisimman desiilin tuloihin. Tuloerot kasvavat kaikissa muissa skenaarioissa paitsi jos kunnallisveron korotuksella katetaan valtiontuen leikkaaminen ja budjetin tasapainottaminen kokonaan. Jos kunnat vähentävät tuottamiaan palveluita edes osittain, kasvavat tuloerot hyvin todennäköisesti.

Johdanto

Poliittisten päätösten vaikutuksia tulonjakoon selvitetään usein. Esimerkiksi Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen (VATT) julkaisemassa ”Kehysriihen 2013 veromuutosten tulonjakovaikutukset” -muistiossa arvioidaan vuoden 2013 kehysriihen tulonjaollisia vaikutuksia. Riihelän ja Viitamäen laatimassa muistiossa tarkastellaan välittömien verojen, välillisten verojen ja sosiaalietuuksien indeksikorotusten vaikutuksia tulonjakoon¹. Tulonjakoa mitataan Gini-kertoimen sekä käytettävissä olevien tulojen muutoksilla. Aineisto on vuodelta 2010. Muistion

1. Välittömien verojen osalta tarkastellaan työtulovähennyksen, perusvähennyksen ja kotitalousvähennyksen enimmäismäärien korotuksia, pääomatulon ylemmän verokannan rajan alentamista ja osinkoverouudistusta, jossa osaa listaamattomien yhtiöiden osingosta verotetaan kevyemmin, mutta listattujen yhtiöiden verotus kiristyy. Välillisistä veroista tarkastellaan valmisteverojen korotuksia alkoholin, tupakan, sähkön, virvoitusjuomien ja makeisien osalta.

laskelmien perusteella tuloerot kaventuvat hieman. Gini-kerroin pienenee 0,05 prosenttiyksikköä.

VATT:n laskelmista puuttuu kuitenkin useita merkittäviä tulonjakoon vaikuttavia tekijöitä. Ensinnäkään se ei huomioi käyttäytymisvaikutuksia. Toiseksi se ei huomioi yhteisöveron alentamisen vaikutuksia, koska muistion mukaan se ”ei vaikuta suoranaisesti kotitalouksien käytettävissä oleviin tuloihin”. Kolmanneksi asuntolainan korkovähennysoikeuden leikkaaminen jää myös tarkastelun ulkopuolelle.

Tässä selvityksessä keskitytään tarkastelemaan sitä, miten kuntien valtionosuuksien leikkaaminen ja kuntien velvoitteiden vähentäminen vaikuttavat tulonjakoon. Hallitus on esittänyt osana niin sanottua vuoden 2013 rakenepakettia, että kuntien taloutta pyritään sopeuttamaan kahdella miljardilla eurolla. Tämän tarkoituksena on osaltaan pienentää julkisen talouden kestävyysvajetta². Valtionosuuksia tullaan leikkaamaan miljardilla eurolla; saman summan edestä vähennetään myös kuntien lakisääteisiä velvoitteita. Lisäksi kunnilta edellytetään miljardin euron omatoimista budjetin tasapainotusta. Kunnilla on periaatteessa kaksi vaihtoehtoa reagoida tähän: i) kiristää kunnallisveroa ja tuottaa samat palvelut kuin ennenkin tai ii) kiristää kunnallisveroa jonkin verran ja leikata palveluista.

Aineisto

Tämän selvityksen aineisto perustuu Tilastokeskuksen tulonjakotilastoon, joka kattaa vuodet 1987–2011. Tarkastelun kohteena ovat kotitaloudet. Tarkastelun ulko-

2. Koko kestävyysvajeen idea on kyseenalaistettu vedoten esimerkiksi laskelmien luotettavuuteen, taustaletusten uskottavuuteen ja metodologisiin ongelmiin.

puolelle jäävät pysyvästi ulkomailla asuvat ja laitosväestö (esimerkiksi pitkäaikaisesti vanhainkodeissa, hoitolaitoksissa, vankiloissa tai sairaaloissa asuvat).

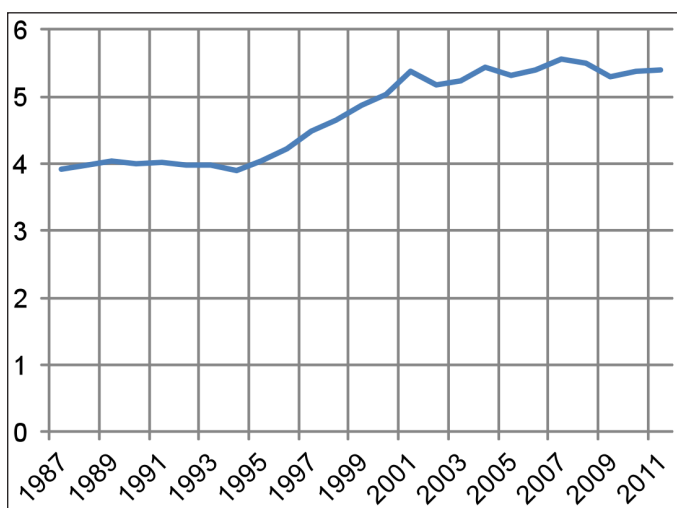
Tuloja tarkastellaan kotitalouksien tasolla desiiliryhmittäin. Esimerkiksi ensimmäisellä desiilillä tarkoitetaan pienituloisinta kymmentä prosenttia kotitalouksista. Vastaavasti kymmenennellä desiilillä tarkoitetaan suurituloisinta kymmentä prosenttia kotitalouksista.

Tulokäsitteenä käytetään kansainvälisten suositusten mukaisesti käytettävissä olevia rahattuloja. Erilaisten kotitalouksien tulot on yhteismitallistettu painottamalla tuloja keskimääräisillä kulutusyksiköillä³. Tulot sisältävät palkka-, yrittäjä- ja omaisuustulot sekä saadut tulonsiirrot. Näiden summasta vähennetään maksetut tulonsiirrot (sisältäen verot), jolloin saadaan kotitalouden käytettävissä olevat rahattulot. Vaikka tulokäsite kattaa vuokratulot, siihen eivät sisälly laskennalliset erät kuten asuntotulo omistusasunnosta tai myyntivoitot.

Menetelmät

Kuntien valtionosuuksien leikkaamisen ja velvoitteiden vähentämisen tulonjakovaikutuksia arvioidaan vertaamalla suurituloisimman desiilin tuloja pienituloisimman desiilin tuloihin sekä Gini-kertoimen avulla.

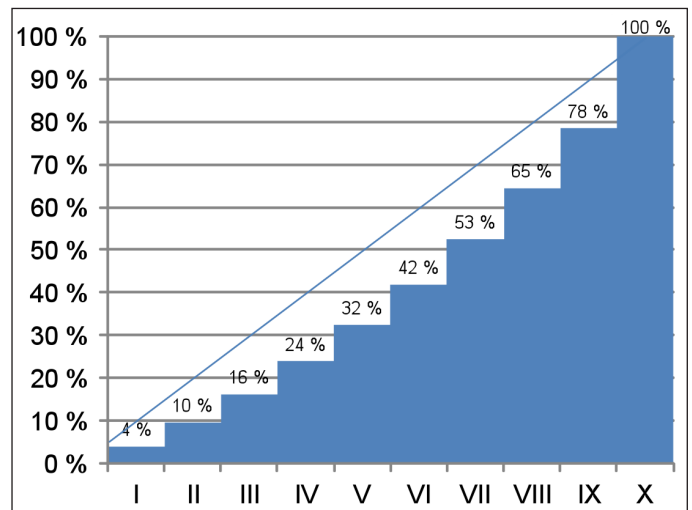
KUVIO 1. RIKKAIMMAN DESIILIN TULOT SUHTEESSA KÖYHIMPÄÄN DESIILIIN



3. Kotitalouden ensimmäinen aikuinen saa painon 1, muut yli 13-vuotiaat saavat painon 0,5 ja lapset (0–13-vuotiaat) saavat painon 0,3.

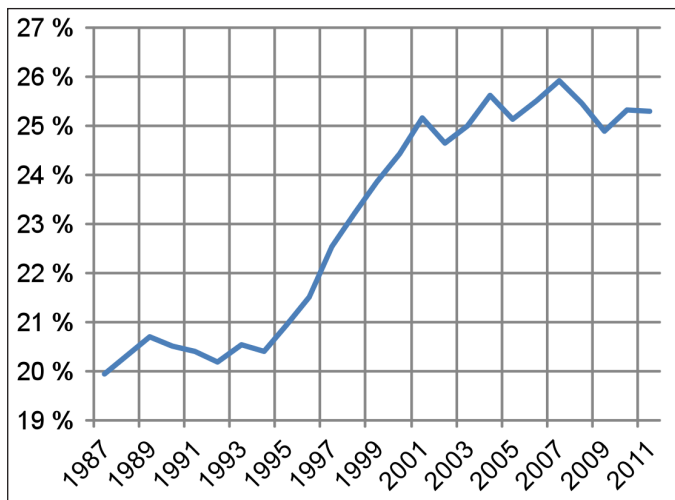
Kuviosta 1 nähdään, että rikkain kymmenen prosenttia kotitalouksista ansaitsi neljä kertaa enemmän kuin köyhin kymmenen prosenttia aina vuoteen 1995 saakka. Sen jälkeen tuloerot kasvoivat hyvin nopeasti 2000-luvun alkuun asti, jolloin rikkain kymmenys ansaitsi jo lähes viisi ja puoli kertaa enemmän kuin köyhin kymmenys. Tuloerojen huippu saavutettiin vuonna 2007 ennen kansainvälistä rahoituskriisiä, jonka jälkeen tuloerot ovat hieman kaventuneet, mutta pysyneet edelleen kriisiä edeltäneellä korkealla tasolla.

KUVIO 2. KUMULATIIVISTEN TULOJEN OSUUS DESIILEITTÄIN VUONNA 2011



Kuviossa 2 havainnollistetaan Gini-kertoimen laskemisen periaatetta. Siniset pylväät kuvaavat kunkin desiilin kumulatiivisia tuloja suhteessa rikkaimman desiilin tuloihin. Nouseva suora kuvastaa täydellistä tasa-arvoa, jolloin kaikki kotitaloudet ansaitsisivat tismalleen saman verran. Gini-kerroin lasketaan vertaamalla nousevan suoran ja sinisten pylväiden väliin jäävää pinta-alaa (valkoinen alue) nousevan suoran alle jäävään pinta-alaan (suorakulmainen kolmio). Mitä pienemmän arvon Gini-kerroin saa, sitä tasaisempi on tulonjako.

KUVIO 3. GINI-KERTOIMEN KEHITYS



Kuviossa 3 esitetään Gini-kertoimen kehitys vuodesta 1987 vuoteen 2011. Gini-kertoimen kehitys antaa melko samanlaisen kuvan tuloerojen kehityksestä kuin desiileiden tulojen vertaaminen. Gini-kerroin pysytteli reilussa 20 prosentissa 1990-luvun puoliväliin saakka, jonka jälkeen se kasvoi nopeasti yli 25 prosenttiin. Myös Gini-kertoimella mitattuna tuloerojen huippu saavutettiin vuonna 2007. Gini-kerroin poikkeaa hieman muiden lähteiden lukemasta johtuen mm. eri tulokäsitteestä.

Kuntien valtionosuuksien leikkaamisen, velvoitteiden vähentämisen ja budjetin tasapainottamisen tulonjaollisia vaikutuksia arvioidaan neljän eri skenaarion avulla:

- I. Korotetaan kunnallisveroa 2 mrd. eurolla. Tällä katetaan valtionosuuksien leikkaukset ja budjetin tasapainottaminen. Kunta tuottaa edelleen samat palvelut.
- II. Korotetaan kunnallisveroa 1 mrd. eurolla ja leikataan 1 mrd. eurolla palveluista. Näillä katetaan valtionosuuksien leikkaukset ja budjetin tasapainottaminen. Leikatut palvelut kotitaloudet joutuvat ostamaan markkinoilta.
- III. Korotetaan kunnallisveroa 1,5 mrd. eurolla ja leikataan 0,5 mrd. eurolla palveluista. Näillä katetaan valtionosuuksien leikkaukset ja budjetin tasapainottaminen. Leikatut palvelut kotitaloudet joutuvat ostamaan markkinoilta.
- IV. Korotetaan kunnallisveroa 1,5 mrd. eurolla ja leikataan 0,5 mrd. eurolla palveluista. Näillä katetaan valtionosuuksien leikkaukset ja budjetin tasapainottaminen. Leikatut palvelut kotitaloudet joutuvat ostamaan markkinoilta. Lisäksi otetaan huomioon VATT:n kehysriihen tulonjakolaskelmat veromuutosten osalta.

Skenaariossa I oletetaan kunnallisveron nousevan kaikilla desiileillä. Jotta kahden miljardin euron vaje saadaan katettua, on kunnallisveron noustava 1,6 prosenttiyksiköllä.

Skenaariossa II oletetaan samat asiat kuin edellisessäkin skenaariorissa, mutta nyt kunnallisvero nousee 0,8 prosenttiyksiköä. Lisäksi oletetaan, että kaikki kotitaloudet käyttävät palveluita yhtä paljon sekä että kaikki kotitaloudet ostavat edelleen samat palvelut leikkauksista huolimatta. Kotitalouksien ei siis oleteta luopuvan palveluiden käyttämisestä, vaikka ne joutuisivatkin ostamaan aiemmin kunnan tuottamat palvelut markkinoilta. Lisäksi oletetaan, että markkinat tuottavat palvelut samaan hintaan kuin kunta ja ne laskuttavat kaikkia kotitalouksia samalla tavalla. Miljardin euron leikkaus palveluista vastaa 389 euron lisämenoa jokaiselle kotitaloudelle. Tavallisesti markkinoilta ostettuja (tai kunnan tuottamia) palveluita ei oteta huomioon tulonjakoa arvioivissa laskelmissa, mutta tässä tapauksessa niiden huomioiminen antaa selkeästi oikeamman kuvan tosiasiallisista vaikutuksista tulonjakoon.

Skenaariossa III oletetaan samat asiat kuin kahdessa edellisessäkin skenaariorissa, mutta nyt kunnallisvero nousee 1,2 prosenttiyksiköä ja vastaavasti palveluihin menee jokaisella kotitaloudella 194 euroa.

Skenaariossa IV huomioidaan edellisen skenaarion lisäksi VATT:n laskemat veromuutosten vaikutukset.

Tulokset

Taulukossa 1 esitetään kaikkien neljän skenaarion tulonjaolliset vaikutukset. Tulonjaon mittarina käytetään Gini-kerrointa ja suurituloisimman desiilin tulojen suhdetta pienituloisimpaan desiiliin.

TAULUKKO 1. SKENAARIOIDEN TULONJAKOVAIKUTUKSET

Skenaario	Gini-kertoimen muutos (%-yksikköä)	Suurituloisimman ja pienituloisimman desiilin suhteen muutos (%-yksikköä)
I. Kunnallisvero +1,6 %-yksikköä	-0,09	-2,9
II. Kunnallisvero +0,8 %-yksikköä ja palveluihin +389 e	+0,27	+14,0
III. Kunnallisvero +1,2 %-yksikköä ja palveluihin +194 e	+0,09	+5,5
IV. Kunnallisvero +1,2 %-yksikköä, palveluihin +194 e ja VATT:n laskevat veromuutokset	+0,04	+5,0

Miinus-merkki tarkoittaa tuloerojen kaventumista ja plus-merkki puolestaan tuloerojen kasvua.

Skenaariossa I kunnallisveroa nostetaan 1,6 prosenttiyksikköä kaikissa kunnissa. Vaikka kunnallisvero on tasa-vero, pienentää se tuloeroja hieman, sillä kunnallisveroa maksetaan bruttotuloista eikä käytettävissä olevista tuloista. Gini-kerroin pienenee 0,09 prosenttiyksikköä ja suurituloisimman desiilin tulot suhteessa pienituloisimpaan desiiliin pienenevät noin kolme prosenttiyksikköä.

Skenaariossa II kunnallisveroa nostetaan 0,8 prosenttiyksikköä kaikissa kunnissa, mutta kunnat leikkaavat myös palveluistaan miljardin euron edestä. Kotitaloudet joutuvat nyt hankkimaan samat palvelut markkinoilta. Kotitaloutta kohden tämä tarkoittaa 389 euron lisämeno. Koska palvelujen hankkimiseen menee kaikilta kotitalouksilta kiinteä summa rahaa, kasvattaa tämä skenaario tuloeroja huomattavasti. Gini-kerroin kasvaa 0,27 prosenttiyksikköä ja suurituloisimman desiilin tulot suhteessa pienituloisimpaan desiiliin kasvavat 14 prosenttiyksikköä.

Skenaario III on kahden edellisen skenaarion väli-muoto. Kunnallisveroa korotetaan 1,2 prosenttiyksikköä ja kotitaloudet joutuvat ostamaan 194 euron edestä palveluita markkinoilta. Tämä skenaario kasvattaa tuloeroja melko paljon. Gini-kerroin kasvaa 0,09 prosenttiyksikköä

ja suurituloisimman desiilin tulot suhteessa pienituloisimpaan desiiliin kasvavat 5,5 prosenttiyksikköä.

Skenaario IV on muutoin sama kuin skenaario III, mutta siinä otetaan huomioon myös VATT:n laskemat vuoden 2013 kehysriihen veromuutosten vaikutukset tulojakoon. Tässäkin skenaariossa tuloerot kasvavat melko paljon, vaikkakin hieman vähemmän kuin edellisessä skenaariossa. Gini-kerroin kasvaa 0,04 prosenttiyksikköä ja suurituloisimman desiilin tulot suhteessa pienituloisimpaan desiiliin kasvavat viisi prosenttiyksikköä. Skenaarioon III verrattuna desiilien suhde ei muutu niin paljoa kuin Gini-kertoimesta voisi päätellä, sillä VATT:n laskelmissa tulot vähentyvät suhteellisesti eniten juuri pieni- ja suurituloisimmilla desiileillä.

On hyvin todennäköistä, että tuloerot tulevat kasvamaan vuoden 2013 kehysriihen päätösten ja kuntien valtionosuuksien leikkaamisen ja velvoitteiden vähentämisen seurauksena. Toisin kuin VATT:n laskelmissa, joissa tuloerot kaventuivat Gini-kertoimella mitattuna 0,05 prosenttiyksikköä, skenaariossa IV ne kasvavatkin 0,04 prosenttiyksikköä.

Johtopäätökset

Kuntien valtionosuuksien leikkaukset ja velvoitteiden vähentämiset todennäköisesti kasvattavat tuloeroja. Vuoden 2013 kehysriihessä päätettyjen veromuutosten tuloeroja tasaava vaikutus jääkin luultavasti melko merkityksettömäksi suhteessa kuntien valtionosuuksien leikkaamisen ja velvoitteiden vähentämisen tuloeroja kasvattavaan vaikutukseen.

Jos tuloeroja halutaan kaventaa, tarkoittaa tämä käytännössä kunnallisveron kiristämistä ilman palveluiden leikkauksia. Pienikin leikkaus palveluista kasvattaa tosiasiallisia tuloeroja, jos kotitaloudet joutuvat hankkimaan korvaavat palvelut markkinoilta. Palveluiden leikkaamiseen saatetaan kuitenkin helposti päätyä, sillä kunnan tuottamien palveluiden korvaaminen markkinoilta ostetuilla palveluilla ei näy virallisissa tulonjakotilastoissa. Tosiasiallisia tuloeroja on mahdollista kaventaa samalla kun kuntien valtionosuuksia leikataan ainoastaan, jos kuntien lakisääteisiä velvoitteita ei karsita. Tällöin kuntien on käytännössä lähes pakko kattaa valtionosuuksien leikkaukset ja budjetin tasapainottaminen nostamalla kunnallisveroa.