

Talouspolitiikan
arviointineuvoston
raportti
2014

ISBN 978-952-274-137-0 (Verkkajulkaisu)

Talouspolitiikan arviointineuvosto

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus

Arkadiankatu 7, 00100 Helsinki, Finland

Helsinki, tammikuu 2015

Esipuhe

Talouspolitiikan arviointineuvosto perustettiin tammikuussa 2014 tuottamaan riippumaton arvio talouden tilasta ja harjoitetusta talouspolitiikasta. Valtioneuvoston asetuksen (61/2014) mukaan neuvoston tehtävänä on arvioida

- 1) talouspolitiikalle asetettujen tavoitteiden tarkoituksenmukaisuutta
- 2) talouspolitiikalle asetettujen tavoitteiden saavuttamista ja valittujen keinojen tarkoituksenmukaisuutta
- 3) talouspolitiikan valmistelussa käytettyjen ennuste- ja arviointimenetelmien laatua
- 4) talouspolitiikan eri osa-alueiden yhteensovittamista ja kytkeviä yhteiskuntapolitiikan muihin osa-alueisiin
- 5) talouspolitiikan onnistumista erityisesti taloudellisen kasvun ja vakauden, työllisyyden ja julkisen talouden pitkän ajan kestävyiden kannalta
- 6) talouspolitiikan instituutioiden ja julkisen talouden rakenteiden tarkoituksenmukaisuutta.

Valtioneuvosto nimittää neuvoston jäsenet viiden vuoden toimikaudeksi korkeakoulujen taloustieteellisten yksiköiden ja Suomen Akatemian ehdotuksen perusteella. Neuvoston jäsenet ovat yliopistojen professoreita, jotka osallistuvat neuvoston toimintaan oman toimensa ohella. Neuvostolla on puolipäivätoiminen pääsihteeri. Neuvosto toimii Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen yhteydessä, mutta on siitä riippumaton.

Nyt julkaistava raportti on neuvoston ensimmäinen raportti. Tässä raportissa keskitymme ajankohtaiseen taloustilanteeseen ja aggregaattitason finanssipoliittisiin

päätöksiin. Raportti sisältää myös suhteellisen yksityiskohtaisen analyysin finanssipolitiikan säännöistä sekä kattavan luvun hallituksen veropolitiikasta. Talouspolitiikan valmistelusta tehdään huomioita keskittyen verotyöryhmään ja eläkeuudistustyöryhmään. Yksittäisistä politiikkakysymyksistä tässä raportissa analysoidaan yksityiskohtaisemmin eläkeuudistusta koskevaa työmarkkinajärjestöjen ehdotusta sekä kuntatalouden makrotason ohjauksen uudistusta, jotka kumpikin ovat hallituksen rakennepoliittisen ohjelman keskeisiä osia. Moni muu rakennepoliittiseen ohjelmaan kuuluva uudistus joudutaan tässä yhteydessä jättämään käsittelemättä, koska uudistusten yksityiskohdat eivät vielä ole riittävällä tarkkuudella selvillä. Toisaalta esimerkiksi sosiaali- ja terveystalouden uudistuksesta tehdään yksityiskohtaista analyysiä Terveystalouden ja hyvinvoinnin laitoksessa.

Valtioneuvoston päätöksentekoa tukevan selvitys- ja tutkimustoiminnan määrärahoista on varattu 100 000 euroa neuvoston työtä tukevaa tutkimustoimintaa varten. Tämän rahoituksen turvin on käynnistetty kolme tutkimushanketta. Jukka Lassilan, Niku Määttäsen ja Tarmo Valkosen arvio eläkeuudistuksen vaikutuksista sekä Antti Moisio selvitys kuntatalouden makro-ohjauksen uudistuksesta julkaistaan tämän raportin yhteydessä. Jarkko Harjun, Tuomas Kososen ja Tuomas Matikan tutkimus veropolitiikan vaikutuksesta työvoiman tarjontaan valmistuu vuonna 2015 ja sitä käsitellään tarkemmin neuvoston seuraavassa raportissa.

Neuvosto on kuullut kokouksissaan useita asiantuntijoita. Haluamme kiittää valtiosihteri Martti Hetemäkeä valtiovarainministeriöstä, finanssipolitiikan tarkastuksen päällikköä Heidi Silvennoista valtiontalouden tarkastusvirastosta, tutkija Olli Kärkkäistä Eduskunnan tietopalvelusta, tutkimusjohtaja Antti Moisiota Valtion taloudellisesta tutkimuskeskuksesta, ja tutkimusohjaaja Niku Määttästä sekä tutkimusjohtaja Tarmo Valkosta Elinkeinoelämän tutkimuslaitoksesta näkemyksiensä jakamisesta neuvoston kanssa.

Arviointineuvoston raportti perustuu julkisesti saatavilla oleviin lähteisiin, joita ei kuitenkaan kaikilta yksityiskohdiltaan ole julkaistu. Myös julkaistujen laskelmien tulkitseminen on usein haasteellista. Kiitämme Kaarlo Reipasta ja Ismo Riskua Eläketurvakeskuksesta, Reijo Vannetta TELA:sta, Veli Lainetta Euroopan komissiosta, Benjamin Strandbergia Kuntaliitosta, Mikael Kirkko-Jaakkolaa Veronmaksajain Keskusliitosta sekä Jonna Berghälliä, Tuulia Hakolaa, Marketta Henrikssonia, Mauri Kotamäkeä, Mikko Spolanderia, Arvi Suvantoa, Veliarvo Tammista ja Lauri Taroa valtiovarainministeriöstä lukuisia yksityiskohtia koskeviin kysymyksiin vastaamisesta ja avusta aineistojen hankkimisessa.

Raportin tekstin kirjoittamiseen ovat osallistuneet kaikki arviointineuvoston jäsenet. Meille on ollut merkittävää hyötyä keskusteluista ja muiden tutkijoiden kommentteista eri raportin osiin. Kiitokset tästä Mika Malirannalle, Jukka Pirttilälle, Matti Tuomalalle, Juhana Vartiainen, Seija Ilmakunnakselle, Jukka Pekkariselle, Eugen Koeville, Rauli Sventolle, Seppo Karille, Jari Vaniomäelle, Jarkko Harjulle, Tuomas Matikalle, Tuomas Kososelle ja Vesa-Matti Heikkurille. Haluamme myös kiittää hallintojohtaja Raija-Liisa Aaltoa Valtion taloudellisesta tutkimuskeskuksesta avusta neuvoston perustamiseen liittyvissä kysymyksissä sekä Maija-Liisa Järviötä, Henri Lassanderia, Anita Niskasta, Annika Nivalaa ja Päivi Tainiota raportin kieli- ja ulkoasuun, julkaisuun sekä arviointineuvoston www-sivuihin liittyvissä kysymyksissä. Vastuun raportin sisällöstä kannamme luonnollisesti kokonaan itse.

Helsingissä 13.1.2015

Roope Uusitalo
puheenjohtaja

Mikko Puhakka
varapuheenjohtaja

Liisa Laakso

Kaisa Kotakorpi

Torben Andersen

Teemu Lyytikäinen
pääsihteeri

Yhteenveto

Suomen talouden tilanne

Suomen talouden tilanne on edelleen synkkä. Talouskasvu on ollut negatiivista kaksi vuotta peräkkäin vuosina 2012 ja 2013. Vuoden 2014 kasvuprosentti on ennusteiden mukaan lähellä nollaa. Useimmat ennustelaitokset odottavat hitaan toipumisen alkavan vuonna 2015, mutta talouskasvun odotetaan olevan hidasta vuoteen 2018 asti. Valtiovarainministeriön arvion mukaan tuotanto on selvästi potentiaalista tuotantoa pienempi ja Suomi kärsii edelleen pitkittyneestä laskusuhdanteesta.

Työttömyysaste on kasvanut vuodesta 2011 lähtien mutta vähemmän kuin tuotannon pienenemisen perusteella voisi odottaa. Useimpien työmarkkinaindikaattorien mukaan työttömyyden kasvu on pääasiassa suhdanneluonteista. Merkkejä rakenteellisen työttömyyden pahenemisesta viime vuosina on hyvin vähän.

Työn tuottavuuden kasvu on pysähtynyt vuoden 2007 jälkeen. Muutos liittyy osittain rakennemuutokseen, jossa työvoiman määrä on vähentynyt korkean tuottavuuden teollisuuden toimialoilla, erityisesti elektroniikka- ja metalliteollisuudessa, ja kasvanut palvelualoilla, joilla työn tuottavuus on keskimäärin pienempi. Valtaosa työn tuottavuuden alenemisesta on kuitenkin tapahtunut teollisuustoimialojen ja yritysten sisällä. Työn tuottavuuden kasvun odotetaan olevan lähivuosina hidasta.

Julkinen talous ja finanssipolitiikka

Julkinen talous on kärsinyt talouskasvun hiipumisesta johtuvasta verotulojen aikaisempaa hitaammasta kasvuvauhdista. Sosiaaliturvarahastot ovat edelleen ylijäämäisiä, mutta julkisen talouden muut sektorit selvästi alijäämäisiä. Myös sosiaaliturvarahastojen ylijäämä on viime vuosina pienentynyt eläkemenojen kas-

vun vuoksi. Valtiontalous on ollut alijäämäinen vuodesta 2009 lähtien ja kuntatalous alijäämäinen jo vuodesta 2001 lähtien.

Julkisen talouden alijäämä on suurelta osalta rakenteellista. Koko julkisen talouden rakenteellinen alijäämä ylittää yhden prosenttiyksikön vuonna 2014 ja sen odotetaan pysyvän noin yhdessä prosenttiyksikössä vuoteen 2018 asti. Tämä on merkittävä poikkeama keskipitkän aikavälin tavoitteesta, johon Suomi on sitoutunut. Sekä vakaus- ja kasvusopimuksen että kotimaisen finanssipoliittisen lainsäädännön mukaan alijäämätavoitteen rikkominen vaatii hallitukselta korjaavia toimenpiteitä.

Hallituksen päätökset kiristävät finanssipolitiikkaa vuonna 2015 enemmän kuin kertaakaan aikaisemmin tämän vaalikauden aikana. Päätösperäisten veromuutosten ja menoleikkausten vaikutus budjettitasapainoon on noin 2,5 miljardia euroa vuoteen 2014 verrattuna. Noin puolet näistä sopeuttamistoimista on päätetty jo vuonna 2012 ja puolet vuoden 2014 keväällä. Kesäkuussa 2014 nimitetty uusi hallitus lisäsi valtion menoja ja pienensi veronkiristyksiä, mutta näiden päätösten vaikutus finanssipoliittiseen linjaan oli suhteellisen pieni.

Finanssipolitiikan kiristäminen vähentää kotimaista kysyntää ja sillä on negatiivinen vaikutus talouskasvuun. Finanssipoliittisen lainsäädännön mukaisten keskipitkän aikavälin tavoitteiden saavuttaminen vaatisi suunniteltua suurempia menoleikkauksia tai veronkiristyksiä jo vuosina 2015 ja 2016. Talouspolitiikan arviointineuvosto toteaa että finanssipolitiikan kiristys vuodelle 2015 on kuitenkin suhdannetilanteeseen nähden huomattavan suuri, eikä suosita talouspolitiikan lisäkiristämistä vallitsevassa suhdannetilanteessa, koska finanssipolitiikan kiristäminen todennäköisesti johtaisi työttömyyden kasvuun. Tämä tarkoittaa, että Suomi ei saavuta keskipitkän aikavälin finanssipoliittisia tavoitteitaan. Kolmea peräkkäistä negatiivisen tai nollakasvun vuotta voidaan neuvoston käsityksen mukaan kuitenkin pitää vakaus- ja kasvusopimuksen tarkoittamana poikkeuksellisena olosuhteena, joka sallii finanssipoliittisesta tavoitteesta poikkeamisen.

Kestävyysvajeindikaattoreiden perusteella julkinen talous ei ole tasapainossa pitkällä tähtäimellä. Nykyinen alijäämä tarkoittaa myös julkisen sektorin sopeuttamistarpeen kasvua edelleen. Julkisen talouden tasapainottaminen vaatii eläkeuudistuksen jälkeenkin sopeuttamista, jonka suuruus on noin kolme prosenttia bruttokansantuotteesta.

Valtioneuvosto on finanssipoliittisen lainsäädännön mukaisesti tehnyt lokakuussa 2014 periaatepäätöksen, jossa se toteaa julkisen talouden rakenteellisen alijäämän

kasvaneen keskipitkän aikavälin tavoitetta suuremmaksi. Alijäämän korjaamiseksi hallitus viittaa rakennepoliittisessa ohjelmassaan listaamiinsa toimenpiteisiin. Talouspolitiikan arviointineuvosto huomauttaa, että vaikka rakennepoliittiset uudistukset voivat parantaa julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyyttä, niillä on vain vähän vaikutusta lyhyellä ja keskipitkällä aikavälillä. Esimerkiksi eläkeuudistuksen toteuttaminen työmarkkinajärjestöjen ehdotuksen mukaisesti alentaa eläkemenoja vasta vuodesta 2021 alkaen. Sosiaali- ja terveystalouden uudistukset ja kuntatalouden ohjausjärjestelmän muutos sekä kuntien tehtävien vähentäminen voivat vaikuttaa julkisen talouden tasapainoon eläkeuudistusta nopeammin, mutta monet näiden uudistusten yksityiskohdat eivät ole vielä tiedossa. Finanssipolitiikan tavoitteiden saavuttaminen keskipitkällä aikavälillä vaatii uusia sopeutustoimia vielä vuosina 2017 ja 2018.

Suomi on sitoutunut vakaus- ja kasvusopimuksen finanssipoliittisiin sääntöihin. Nämä säännöt koskevat julkisen sektorin velkaa ja julkisen sektorin rakenteellista alijäämää. Lisäksi hallitusohjelmassa on sovittu valtiontalouden alijäämää koskevista tavoitteista. Käytännössä tiukimmaksi finanssipoliittiseksi säännöksi on kuitenkin muodostunut valtiontalouden kehyspääätös.

Talouspolitiikan arviointineuvosto toteaa, että kehyspääatökset ovat olleet poliittisesti sitovia ja käytäntöä on syytä jatkaa. Kehysten taso pitäisi kuitenkin mitoittaa niin, että kehykset olisivat sopusoinnussa alijäämätavoitteen kanssa. Kehysmenettelyn ongelmana on myös se, että kehyspääatökset koskevat vain budjetin menopuolta ja pelkästään valtion menoja. Alijäämätavoitteen kannalta veroperustemuutoksilla on samanlainen vaikutus kuin menopääatöksillä. Kehysmenettelyä pitäisikin muuttaa niin, että meno- ja tulopuolen päätöksiä käsiteltäisiin symmetrisellä tavalla. Käytännössä tämä tarkoittaisi menokehysten automaattista korjausta silloin, kun veroperusteita muutetaan.

Suomessa eläkeyhtiöt lasketaan osaksi julkista sektoria. Eläkerahastot ovat varautuneet eläkemenojen kasvuun keräämällä merkittäviä ylijäämiä. Nämä ylijäämät peittävät alleen muun julkisen sektorin suuret alijäämät. Kuntatalous oli alijäämäinen jopa vuoden 2008 suhdannehuipussa ja valtiontalouden ylijäämä oli esimerkiksi jo vuonna 2008 suhdannetilanteeseen nähden huomattavan pieni. Talouspolitiikan arviointineuvosto suosittaakin finanssipolitiikan läpinäkyvyyden ja kurinalaisuuden lisäämistä ottamalla käyttöön erilliset rakenteellisen alijäämän tavoitteet kullekin julkisen talouden sektorille. Näiden kunta- ja valtiosektoria koskevien tavoitteiden pitäisi koskea alijäämää ja olla suhdannekorjattuja, toisin kuin esimerkiksi nykyisen hallituksen ohjelman valtion velan BKT-suhdetta koske-

va tavoite. Alijäämätavoitteiden pitäisi olla myös sopuinnussa pitkän aikavälin kestävyystavoitteiden kanssa.

Rakennepoliittinen ohjelma

Hallitus pyrkii pienentämään julkisen talouden kestävyysvajetta rakenneuudistusten avulla. Julkaisuhetkellä hallituksen rakennepoliittinen ohjelma oli pikemmin lista tavoitteita kuin lista toimenpiteitä näiden tavoitteiden saavuttamiseksi. Laskelmat, jotka liittyvät ohjelman vaikuttavuuteen, ovat tästä syystä harhaanjohtavia. Esimerkiksi harmaan talouden torjunta on hyvä tavoite, mutta arvio harmaan talouden torjunnasta saatavasta 300 miljoonan verotulolisäyksestä on vaikeasti perusteltavissa. Parempi kuvaus rakennepoliittisesta ohjelmasta onkin, että ohjelmalla on kokonaistavoite, mikä on jaettu numeerisiin osatavoitteisiin. Tällaisten osatavoitteiden asettaminen on hyödyllistä uudistusten suunnittelussa. Poliitiikan tavoitteita ei kuitenkaan pidä sotkea politiikan vaikuttavuutta koskeviin arvioihin.

Rakennepoliittinen ohjelma on sittemmin muuttunut astetta konkreettisemmaksi ja esimerkiksi eläkeuudistusta koskevia arvioita voi nyt tehdä. Tässä raportissa talouspolitiikan arviointineuvosto arvioi eläkeuudistuksen sekä kuntatalouden ohjausjärjestelmän muutoksen vaikutuksia. Sen sijaan tässä yhteydessä emme esitä arviota sosiaali- ja terveystalouden uudistusten vaikutuksesta, koska monet uudistuksen yksityiskohdat ovat vielä auki.

Rakennepoliittisessa ohjelmassa eläkeuudistuksen tavoitteeksi on asetettu työurien pidentäminen 1,5 vuodella vuoteen 2025 mennessä ja julkisen talouden kestävyysvajeen pienentäminen yhdellä prosenttiyksiköllä. Talouspolitiikan arviointineuvoston raportin taustaksi on teetetty eläkeuudistusta koskeva ETLAn tutkijoiden arvio. ETLAn perusskenaarion mukaan eläkeuudistus pidentäisi työuria vain vajaalla puolella vuodella mutta täyttäisi sille asetetun kestävyysvajeen pienentämistä koskevan tavoitteen eli pienentäisi julkisen talouden kestävyysvajetta reilulla yhdellä prosenttiyksiköllä. Arvio eläkeuudistuksen vaikutuksesta riippuu kuitenkin myös muiden eläkkeelle siirtymiseen vaikuttavien tekijöiden kehityksestä. Pessimistisemmässä skenaariossa myös uudistuksen vaikutus on pienempi. Tämän mukaan uudistus pidentäisi työuria vain kolmella kuukaudella ja pienentäisi kestävyysvajetta 0,6 prosenttiyksiköllä.

Eläkeuudistus nostaa eläkeikää ja leikkaa eläke-etuja. Eläketurvakeskuksen laskelmien mukaan keskimääräiset eläkkeet pienenevät 7-12 prosenttia, kun verraataan henkilöitä, jotka jäävät eläkkeelle samassa iässä uuden ja vanhan järjestelmän

vallitessa. Raportointi, jonka mukaan eläkeuudistus kasvattaa keskimääräisiä eläkkeitä, on harhaanjohtavaa, koska keskieläkkeen nousu johtuu eläkkeellesiirtymisiän noususta. Eläke-etujen leikkaaminen on välttämätöntä, jos uudistuksella halutaan parantaa julkisen talouden kestävyyttä, mutta tämä pitäisi kertoa läpinäkyvällä tavalla.

Merkittävä osa kuntien kustannusten kasvusta on johtunut kuntien tehtävien lisääntymisestä ja velan kasvu on johtunut ensisijaisesti investointien rahoittamisesta. Uusi kuntatalouden menorajoite on tärkeä osa koko julkisen sektorin menojen hallintaa, koska se estää valtiontalouden menokehysten kiertämistä siirtämällä tehtäviä ja sitä kautta kustannuksia kuntien kannettavaksi.

Kuntatalouden menorajoite koskee valtion toimia ja tasapainotavoite koko kuntasektoria, joten ne eivät rajoita yksittäisten kuntien toimintaa. Yksittäisiä kuntia koskevaan alijäämän kattamissääntöön sen sijaan on ehdotettu melko pieniä muutoksia ja säännön rikkomisesta aiheutuvat sanktiot eivät edelleenkään ole kovin vahvoja. Rakennepoliittisen ohjelman kuntien tehtävien vähentämiseen ja julkisen palvelutuotannon tehokkuuden lisäämiseen tähtäävien toimien suunnittelu on vielä melko alustavassa vaiheessa. Niiden kautta suunniteltujen kustannussäästöjen toteutuminen on epävarmaa, koska keinot kuntien menojen suoraan ohjaukseen ovat vähäiset. Onnistuessaan nämä toimet auttavat kestävyysvajeen kattamisessa.

Pohjimmiltaan rakennepoliittisten uudistusten, kuten julkisen sektorin toiminnan yleensäkin, tavoitteena tulisi olla kansalaisten hyvinvoinnin maksimointi. Tehtävien vähentäminen melko väistämättä johtaa kunnallisen palvelutason heikkenemiseen. Monien palveluiden kuten terveydenhuollon tarjoamiselle nimenomaan julkisella sektorilla on olemassa vankat perusteet yksityisten vakuutusmarkkinoiden epätäydellisyyden vuoksi.

Veropolitiikka

Hallituskauden suurin veropoliittinen päätös on ollut yhteisöveron laskeminen 26 prosentista 20 prosenttiin. Kansainvälinen verokilpailu aiheuttaa painetta yhteisöveron laskulle. Yhteisöveron alennus oli perusteltua kilpailukyvyn säilyttämisen kannalta, joskin toteutettua alennusta voidaan pitää suurena. Verokilpailulla on negatiivisia ulkoisvaikutuksia ja se vaikeuttaa talouspolitiikan tavoitteiden saavuttamista, eikä Suomen ole syytä olla tässä kilpailussa proaktiivinen.

Pienituloisten verotuksen keventäminen on kaventanut tuloeroja. Vaikutukset työnteon kannusteisiin ovat kuitenkin ristiriitaiset, koska vain osa veronkeven-

nyksistä koskee yksinomaan työstä saatavia tuloja. Näiden veromuutosten työllisyysvaikutukset ovat todennäköisesti melko pieniä.

Verotuksessa on edelleen tehostamisen ja yksinkertaistamisen varaa. Alennettujen arvonlisäverokantojen nostaminen kasvattaisi verotuloja ja verovähennysten karsiminen yksinkertaistaisi verojärjestelmää. Verovähennysten käyttö kehyspäätösten kiertämiseen pitäisi estää muuttamalla kehysmenettelyä.

Perintövero on syytä säilyttää. Perintöjen verottamisesta on vähemmän haittaa talouden toiminnalle kuin monista muista veroista, joten perintöveron avulla voidaan kerätä tehokkaasti verotuloja.

Talouspolitiikan valmistelu

Arviointineuvoston tehtävänä on arvioida myös talouspolitiikan valmistelua. Arviointineuvosto on tarkastellut verotuksen kehittämistyöryhmän työskentelyä ja eläkeuudistuksen valmistelua haastatteluaineiston avulla. Arviointineuvosto toteaa, että sekä verotyöryhmän työskentelyssä että eläkeuudistuksen valmistelussa on pyritty kattavasti hyödyntämään tutkimukseen perustuvaa tietoa.

Työryhmien työssä ja sen vaikuttavuudessa oli kuitenkin eroja. Verouudistusta pohtinut työryhmä jätti selontekonsa vuoden 2010 lopulla. Tavoitteena oli kokonaisvaltainen uudistus, ja ehdotuksia on toteutettu osittain. Vaikuttavuutta heikensi päätöksentekijöiden sitoutumattomuus työhön. Verovalmistelussa aivan poikkeuksellinen avoimuus kuitenkin loi pohjaa laajemmalle keskustelulle ja toimii edelleen jatkotyön tukena.

Työmarkkinajärjestöjen neuvottelut eläkeuudistuksesta vuonna 2014 tapahtuivat suljettujen ovien takana. Sopimuksen valmistelussa hallituksella oli ohjaava rooli, joka perustui työmarkkinajärjestöjen kanssa tehtyyn sopimukseen ja valtiovarainministeriön aktiivisuuteen neuvotteluita edeltäneessä selvitystyössä. Ratkaisu sidottiin julkisen talouden kestävyteen rakennepoliittisen ohjelman mukaisesti. Tällä mallilla kolmikanta osoitti kykynsä saada aikaan politiikkatavoitteiden mukaisia päätöksiä, mikä saattaa ennakoida myös tulevaa päätöksentekoa. Arviointineuvosto kiinnittää kuitenkin huomiota kolmikantaan perustuvan päätöksenteon ja sen taustalla vaikuttavan asiantuntijatiedon läpinäkyvyyteen. ETK:n päätös julkistaa vaikutusarviot heti sopimuksen synnyttyä oli hyödyllinen, koska se toi tärkeää tietoa laajaan keskusteluun.

Sisällys

1 Suomen talouden tilanne	14
1.1 Suhdannetilanne	14
1.2 Talouden näkymät	20
1.3 Työmarkkinat	22
2 Julkinen talous ja finanssipolitiikka	34
2.1 Julkisyhteisöjen alijäämä ja velkaantuneisuus	35
2.2 Suhdannekorjattu alijäämä	37
2.3 Päätösperäiset finanssipoliittiset toimet vuosina 2011 – 2014	42
2.4 Arviointineuvoston näkemys finanssipolitiikan linjanvalinnoista	52
3 Finanssipoliittinen kehikko ja julkisen talouden kestävyys	56
3.1 Finanssipolitiikan kehikko – periaatteellisia näkökohtia	56
3.2 Finanssipolitiikan kehikko Suomessa	60
3.3 Budjetointiin liittyvät tavoitteet	64
3.4 Menokehykset	67
3.5 Kunnallishallinto	68
3.6 Julkisen sektorin rahoituksen kestävyys	69
3.7 Arviointineuvoston näkemys järjestelmän toimivuudesta	73
4 Rakennepoliittinen ohjelma	75
4.1 Eläkeuudistus	76
4.1.1 Tavoitteet	76
4.1.2 Uudistuksen keskeiset osat	77
4.1.3 Uudistuksen vaikutus eläkkeisiin ja eläkkeelle jäämisen kannustimiin	78
4.1.4 Uudistuksen vaikutus kestävyysvajeeseen	88
4.1.5 Arviointineuvoston kannanottoja	89
4.2 Kuntatalouden ohjaus	91

4.2.1 Taustaa	91
4.2.2 Kuntien makrotaloudellisen ohjauksen kehittäminen	92
4.2.3 Muita kuntatalouteen liittyviä toimia rakennepoliittisessa ohjelmassa	96
4.2.4 Arviointineuvoston kannanottoja	98
5 Verorakenne	100
5.1 Veromuutokset vaalikaudella 2011-2014	100
5.2 Yhteisövero	102
5.3 Tuloverot	105
5.4 Hyödykeverotus	109
5.5 Perintöverotus	113
5.6 Verotuet	115
5.7 Poliittikkamuutosten vaikutus tulonjakoon	117
5.8 Arviointineuvoston kannanotot verorakenteesta	119
6 Talouspolitiikan valmistelu	120
6.1 Verotuksen kehittämistyöryhmä	122
6.1.1 Ryhmän asettaminen	122
6.1.2 Työskentely	123
6.1.3 Tulokset	126
6.2 Eläkeuudistus	127
6.2.1 Tausta	128
6.2.2 Eteneminen	130
6.2.3 Poliittinen ohjaus	131
6.3 Vero- ja eläkeuudistusten vertailu	133
6.3.1 Valtiovarainministeriö	135
6.3.2 Puolueet	135
6.3.3 Kolmikanta	137
6.3.4 Tutkimus	138
6.4 Arviointineuvoston näkemys valmistelun vaikuttavuudesta	139
Haastattelut	141
Lähteet	142

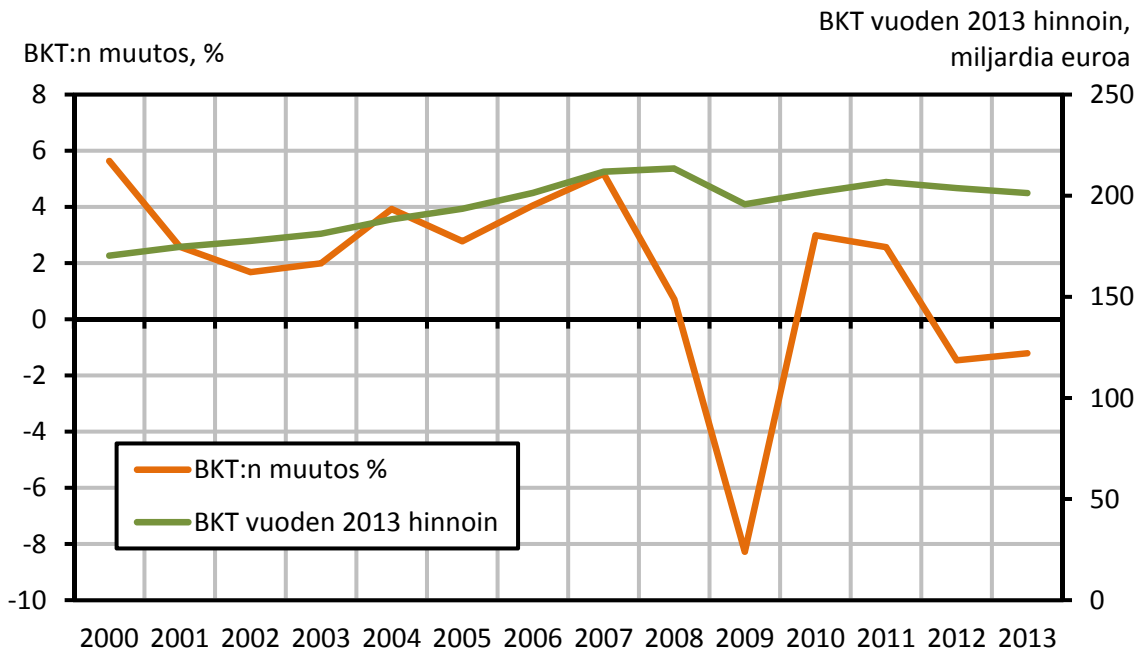
1 Suomen talouden tilanne

Tässä luvussa kuvataan Suomen talustilanteen kehitystä. Tarkastelu keskittyy pääasiassa vaalikauteen 2011–2015.

1.1 Suhdannetilanne

Vaalikauden alussa vuonna 2011 Suomen bruttokansantuote (BKT) kasvoi ja talous vaikutti toipuvan 8 prosentin pudotuksesta vuonna 2009. Finanssikriisi oli aiheuttanut suuren shokin maailmantalouteen ja vientimarkkinoiden taantuma oli johtanut Suomen viennin rajuun supistumiseen. Vuonna 2011 pahin suhdanne-
taantuma vaikutti olevan ohi. Kuviosta 1.1.1 nähdään, että Suomen BKT kasvoi yli 2 prosentilla vuosina 2010 ja 2011. Elpyminen kuitenkin pysähtyi ja Suomen talous supistui vuosina 2012 ja 2013. Supistumisen ennakoitaan jatkuneen myös vuonna 2014. Viisi vuotta vuoden 2009 romahduksen jälkeen Suomen BKT on edelleen viisi prosenttia pienempi kuin huippuvuonna 2008.

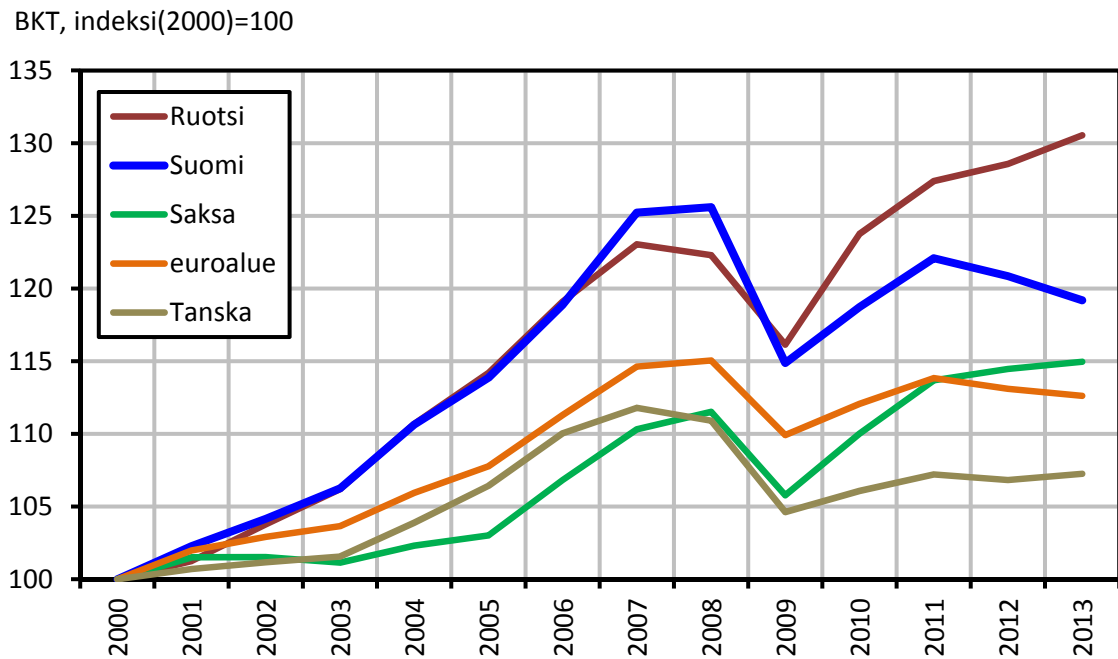
Kuvio 1.1.1 BKT:n kehitys vuosina 2000-2013 (vuoden 2013 hinnoin)



Lähde: Tilastokeskus, Kansantalouden tilinpito

Kuviossa 1.1.2 verrataan Suomen taluskehitystä eräisiin muihin maihin ja euroalueeseen. Suomen taluskasvu oli vuosina 2000–2008 tämän maajoukon nopeinta, mutta myös vuoden 2009 pudotus oli suurempi kuin muissa maissa. Suomen lailla myös Ruotsin talous kasvoi vahvasti 2000-luvulla. Ruotsissa kasvu on kuitenkin jatkunut ripeänä vuoden 2009 jälkeenkin. Suomen ja koko euroalueen kokonaistuotanto kääntyi uudelleen laskuun vuonna 2012. Viime vuosien heikosta taluskehityksestä huolimatta Suomen talous on kuitenkin kasvanut viimeisten 14 vuoden aikana selvästi nopeammin kuin euroalue keskimäärin tai esimerkiksi Saksa. Pitkittyneestä lamasta huolimatta kokonaistuotanto oli Suomessa vuonna 2013 edelleen 20 prosenttia korkeampi kuin vuonna 2000. Esimerkiksi Tanskassa BKT oli samana vuonna vain 7 prosenttia korkeampi kuin vuonna 2000.

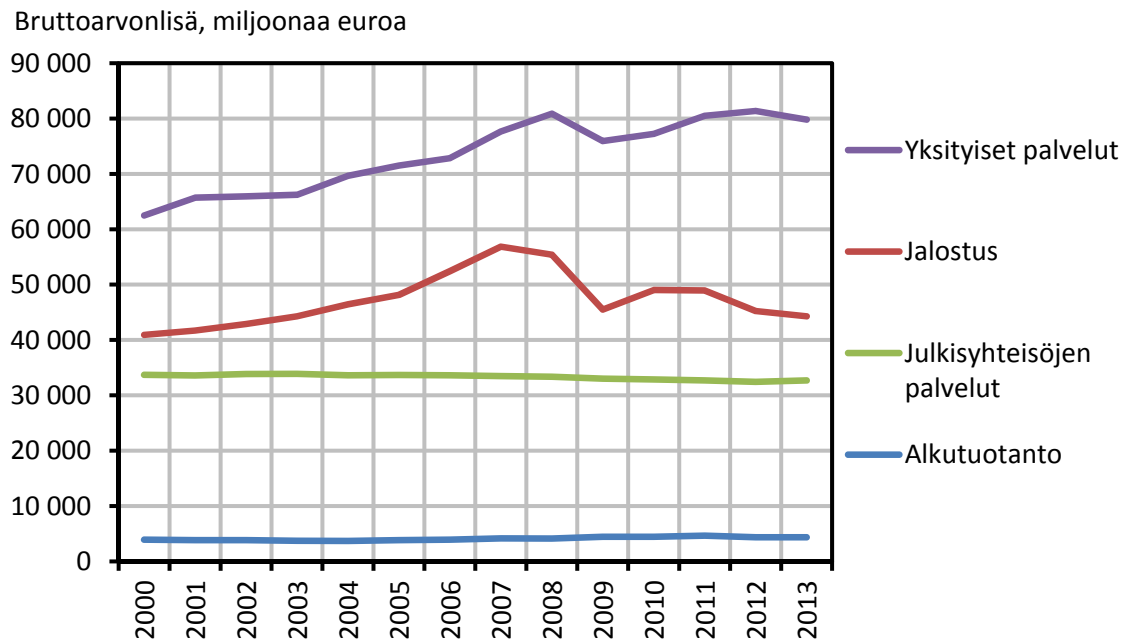
Kuvio 1.1.2 BKT:n reaalin kehitys vuosina 2000-2013 eräissä maissa (indeksi, vuosi 2000 = 100)



Lähde: Euroopan komissio, AMECO-tietokanta

Kuviosta 1.1.3 nähdään, että Suomen BKT:n lasku vuoden 2008 huipulta johtuu pääosin teollisuustuotannon laskusta. Teollisuustuotannon arvonlisä aleni jo vuonna 2008 ja romahti lähes 20 prosenttia vuonna 2009. Vuonna 2010 teollisuustuotanto elpyi hieman, mutta on sittemmin taantunut ja arvonlisä oli vuonna 2013 reaalisesti pienempi kuin vuonna 2009. Yksityisen palvelusektorin tuotos laski vuonna 2009 vähemmän kuin teollisuustuotanto ja on myös palannut finanssikriisiä edeltäneelle tasolle. Julkisten palvelujen tuotos on pysynyt vakaana. Alkutuo-
tanta on suhteellisen vähämerkityksinen Suomen taloudelle.

Kuvio 1.1.3 Bruttoarvonlisäys sektoreittain vuosina 2000-2013 vuoden 2010 hinnoin, miljoonaa euroa

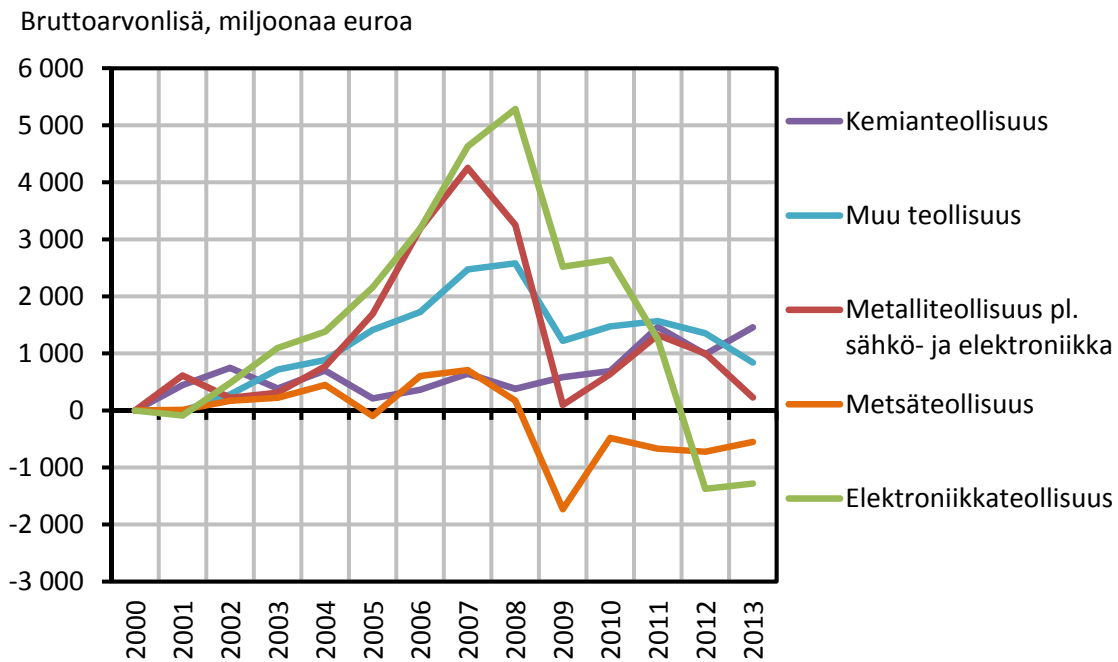


Lähde: Tilastokeskus, Kansantalouden tilinpito

Suuri osa teollisuustuotannon laskusta johtuu elektroniikkateollisuuden romahduksesta 2000-luvun alkuvuosien vahvan kasvun jälkeen. Kuvioista 1.1.3 ja 1.1.4 nähdään, että elektroniikkateollisuuden vuosittainen arvonlisäys kasvoi 5 miljardilla eurolla (2010 hinnoin) vuodesta 2000 vuoteen 2008 ja putosi yli 6 miljardilla eurolla vuosina 2009–2013. Myös muu metalliteollisuus kasvoi voimakkaasti 2000-luvulla ja romahti vuonna 2009, mutta ei sentään alittanut vuoden 2000 tasoa. Metsäteollisuuden arvonlisäys pysyi vakaana 2000-luvulla ja väheni yli 1,5 miljardilla vuonna 2009 eikä ole palannut finanssikriisiä edeltävälle tasolle. Kemianteollisuus on yksi harvoista teollisuudenaloista, joissa arvonlisäys on kasvanut myös lamavuosina.

Kuvioista 1.1.3 ja 1.1.4 nähdään, että viimeisen viiden vuoden aikana Suomen talouden tuotannon rakenne on muuttunut merkittävästi. Taloudesta on tullut palveluvaltaisempi ja myös eri teollisuudenalojen suhteellinen merkitys on muuttunut. Tällainen rakennemuutos voisi hyvin johtaa kohtaanto-ongelmiin työmarkkinoilla, mikä voisi heikentää elvyttävän finanssipolitiikan tehoa. Kohtaanto-ongelmiin palataan työmarkkinoita koskevassa alaluvussa 1.3.

Kuvio 1.1.4 Bruttoarvonlisäys vuosina 2000-2013 teollisuusaloittain vuoden 2010 hinnoin (ero vuoteen 2000, miljoonaa euroa)

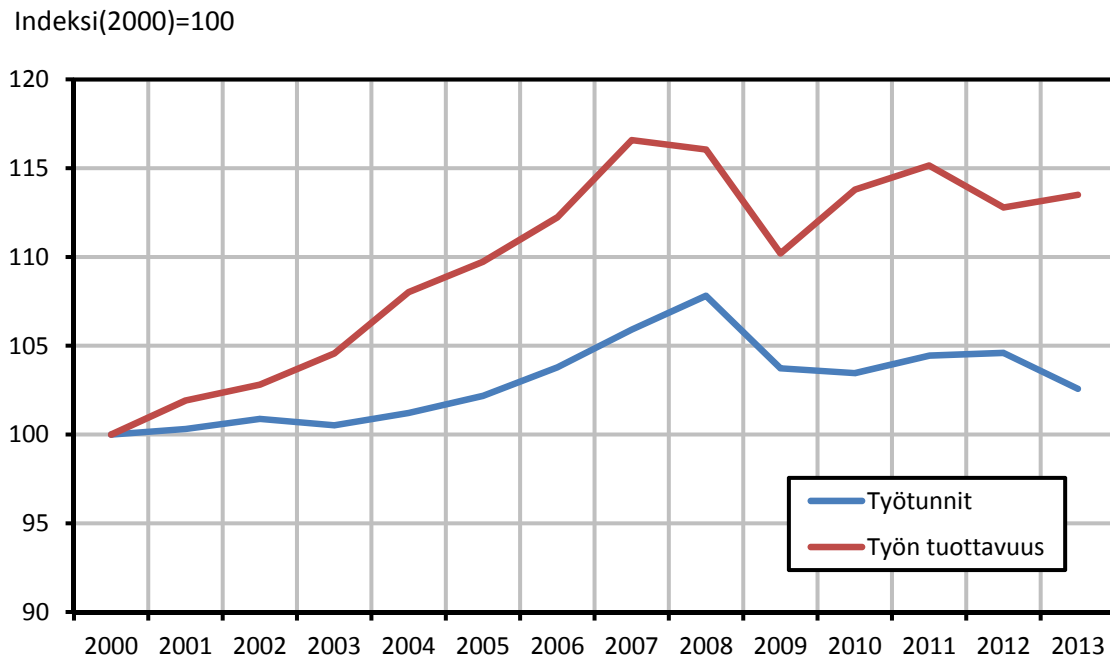


Lähde: Tilastokeskus, Kansantalouden tilinpito

Tuotannon volyymin suuri pudotus vuoden 2008 jälkeen olisi voinut johtaa työllisyyden merkittävään pienenemiseen ja työttömyyden kasvuun. Työttömyyden kasvu ja työllisyyden pieneneminen on kuitenkin ollut tuotannon muutokseen verrattuna huomattavan pientä. Samalla tämä tarkoittaa työn tuottavuuden laskua. Työn tuottavuuden kasvutrendi pysähtyi vuonna 2007 ja työn tuottavuus laski 5 prosentilla vuonna 2009. Tämä kehitys on hyvin poikkeuksellista. Vuosien 1975 ja 2008 välillä työn tuottavuuden keskimääräinen kasvuvauhti oli kansantalouden tilinpidon aikasarjojen mukaan 2,7 prosenttia. Tässä aikasarjassa ainoat negatiivisen tuottavuuskasvun vuodet ovat 2008, 2009 ja 2012.

Työn tuottavuuden lasku on osittain seurausta korkean tuottavuuden teollisuus-toimialojen supistumisesta ja resurssien siirtymisestä palvelualoille, joilla työn tuottavuus on keskimäärin pienempi. Pääosa tuottavuuden laskusta on kuitenkin tapahtunut toimialojen ja yritysten sisällä. (Maliranta 2014)

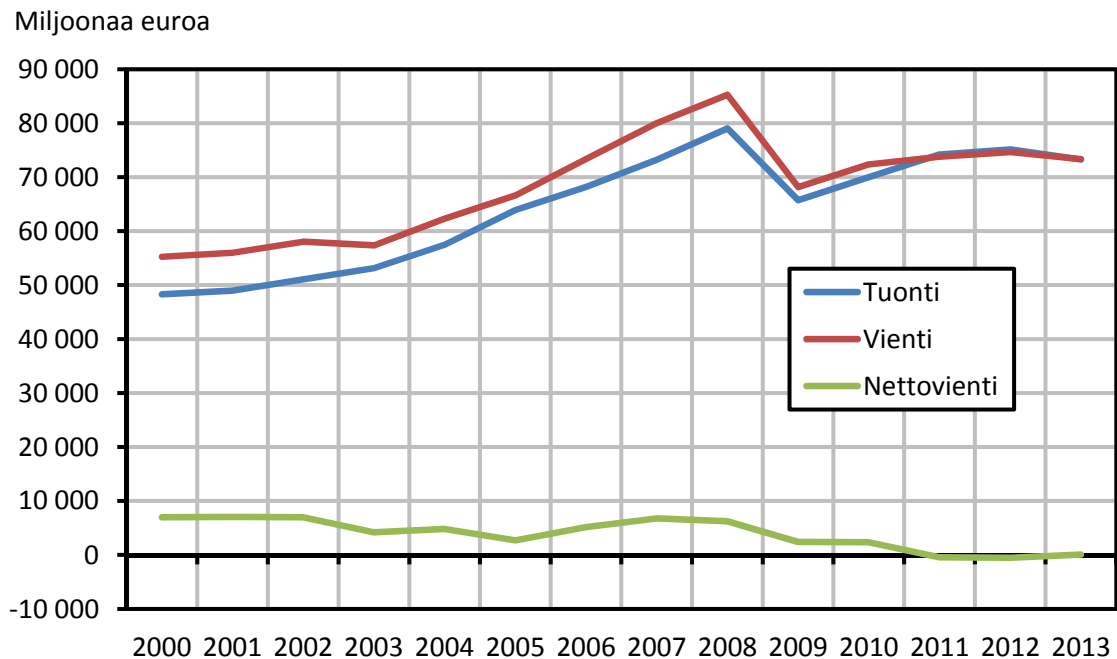
Kuvio 1.1.5 Työtunnit ja BKT:n volyymi työtuntia kohden vuosina 2000-2013 (indeksi, vuosi 2000=100)



Lähde: Tilastokeskus, Tuottavuustutkimukset

Teollisuustuotannon lasku johtuu vientikysynnän heikkenemisestä vuonna 2009 ja kansainvälisen kaupan elpymisen hitaudesta (Kuvio 1.1.6). Suomen vienti on myös elpynyt hitaammin kuin kansainvälinen kauppa. Suomalaiset yritykset ovat siis menettäneet markkinaosuuksiaan. Tuontikin on vähentynyt, mutta hitaammin kuin vienti, ja Suomen nettovienti on likimain tasapainossa pitkään jatkuneen ylijäämäkauden jälkeen.

Kuvio 1.1.6 Vienti ja tuonti vuosina 2000-2013 vuoden 2010 hinnoin (miljoonaa euroa)



Lähde: Tilastokeskus, Kansantalouden tilinpito

1.2 Talouden näkymät

Taulukossa 1.2.1 näytetään viimeisimmät ennusteet Suomen BKT:n kehityksestä vuosina 2014, 2015 ja 2016. Taulukko kattaa valtiovarainministeriön, Suomen Pankin, Euroopan komission, IMF:n ja OECD:n sekä suomalaisisten tutkimuslaitosten (ETLA, PT ja PTT) ennusteet.

Syksyn 2014 aikana päivitettyjen ennusteiden (VM, SP, ETLA, PT ja PTT) mukaan BKT tulee supistumaan vajaat 0,5 prosenttia tai pysymään ennallaan vuonna 2014. Vuoden 2015 kasvuennusteet vaihtelevat -0,1 prosentin (SP) ja 1,1 prosentin (IMF ja OECD) välillä. Valtiovarainministeriön vuotta 2015 koskeva ennuste on marras-joulukuussa päivitettyistä ennusteista optimistisin. Ero Suomen Pankin ja valtiova-rainministeriön joulukuussa päivitettyjen ennusteiden välillä on prosenttiyksikön suuruinen ero.

Vuoden 2016 talouskasvun ennustaminen on vaikeaa. Kaikki laitokset ennustavat kasvua, mutta sen ennakoidaan jäävän selvästi heikommaksi kuin ennen talous-kriisiä. VM:n ennuste vuodelle 2016 on linjassa muiden kanssa.

Taulukko 1.2.1 Ennustettu BKT:n muutos (prosenttia)

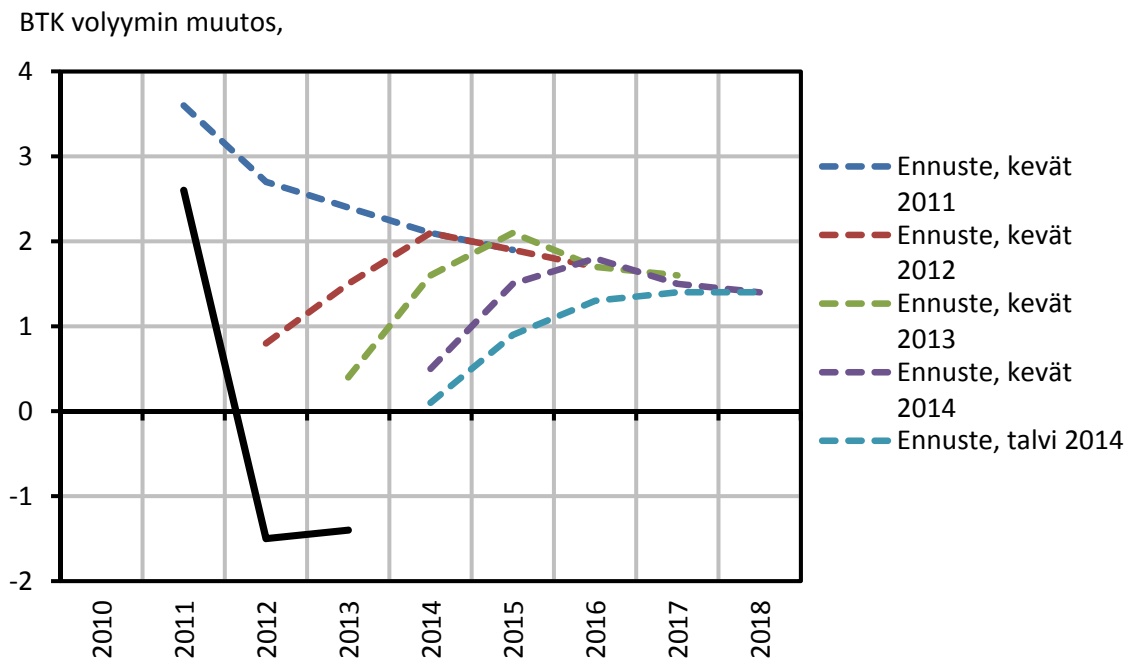
	2014	2015	2016
Valtiovarainministeriö VM (17.12.2014)	0,1	0,9	1,3
Suomen Pankki SP (11.12.2014)	-0,2	-0,1	1,0
Euroopan komissio EC (4.11.2014)	-0,4	0,6	1,1
Kansainvälinen valuuttarahasto IMF (Maaliskuu 2014)	0,4	1,1	1,5
Talous- ja kehitysyhteistyöjärjestö OECD (Toukokuu 2014)	0,2	1,1	
Elinkeinoelämän tutkimuslaitos ETLA (25.9.2014)	-0,4	0,8	1,8
Palkansaajien tutkimuslaitos PT (17.9.2014)	-0,3	1,0	
Pellervon taloudellinen tutkimuskeskus PTT (23.9.2014)	-0,2	0,5	

VM:n talousennuste on talouspolitiikan kannalta erityisen tärkeä, koska sitä käytetään valtion budjetin pohjana. Viimeisimpien talousennusteiden vertailu ei viittaa siihen, että VM:n ennusteet poikkeaisivat systemaattisesti ennustelaitosten yleisestä linjasta. Viime vuosina ennusteiden laatiminen on ollut kaikille ennustelaitoksille haastavaa ja kasvuennusteita on päivitetty alaspäin useaan otteeseen.

Kuviossa 1.2.1 näytetään VM:n kasvuennusteiden muutokset hallituskauden aikana ja verrataan ennusteita toteutuneeseen kehitykseen. Pääministeri Jyrki Kataisen hallituskauden alussa keväällä 2011 Suomen talouden odotettiin jatkavan elpymistä vuoden 2009 lamasta. Kuviossa 1.2.1 nähdään, että VM ennusti tuolloin 3,5 prosentin kasvua vuodelle 2011 ja yli 2-3 prosentin kasvua myös vuosille 2012 – 2015. Ennusteen ero todelliseen kehitykseen on suuri. Todellisuudessa kasvu kääntyi talouden supistumiseksi vuosina 2012 ja 2013 ja vuodelle 2014 VM ennustaa uusimmassa ennusteessaan nollakasvua. Kevään 2011 ennusteen mukainen BKT vuonna 2014 olisi ollut 11 prosenttia korkeampi kuin mitä toteutunut BKT lopulta oli.

Kuvion 1.2.1 kevät-ennusteet on otettu Vakausohjelman raporteista. Lisäksi kuviossa näytetään talven 2014 ennuste.¹ Kuviosta nähdään, että jopa samaa vuotta koskevat kevät-ennusteet ovat poikenneet lähes kaksi prosenttiyksikköä todellisesta kehityksestä vuosina 2012 ja 2013. Näinä vuosina VM ennusti nopeaa palkuuta kasvu-uralle, mitä ei ole tapahtunut vuoteen 2014 mennessä. Hidas kasvu on kuitenkin yllättänyt muutkin ennustelaitokset.

Kuvio 1.2.1 VM:n talousennusteet vuosina 2011-2014 ja todellinen kehitys (BKT volyymin muutos, %)



Lähde: Tilastokeskus, Kansantalouden tilinpito; Valtiovarainministeriö, Suomen vakausohjelma -raportit 2011 – 2014 ja Taloudellinen katsaus (talvi 2014 ja syksy 2014).

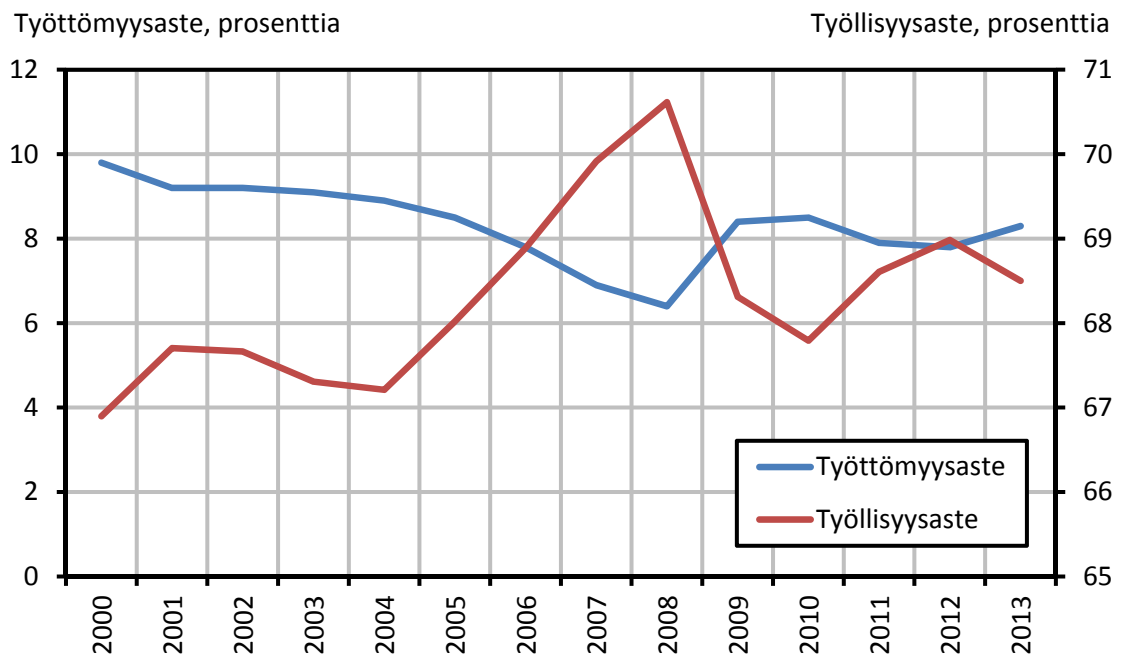
1.3 Työmarkkinat

Kuviossa 1.3.1 näytetään työttömyysasteen ja työllisyysasteen kehitys vuosina 2000 – 2013. Työttömyysaste nousi 6,4 prosentista 8,5 prosenttiin vuonna 2009 ja on sen jälkeen pysynyt 8 prosentin tuntumassa. Samalla työllisyysaste on laskenut 70 prosentista 68 - 69 prosenttiin. Työllisyysasteen lasku ei ole kovin dramaattinen ottaen huomioon talouskasvun hitauden, mutta työllisyysaste on joka tapauk-

¹ Talven 2014 taloudellisessa katsauksessa raportoidaan ennuste vain vuoteen 2016 asti. Vuosien 2017 ja 2018 luvut on otettu syksyn 2014 taloudellisesta katsauksesta.

nessa selvästi pääministeri Kataisen hallituksen tavoitteleman 72 prosentin alapuolella.

Kuvio 1.3.1 Työttömyysaste ja työllisyysaste vuosina 2000 - 2013, prosenttia



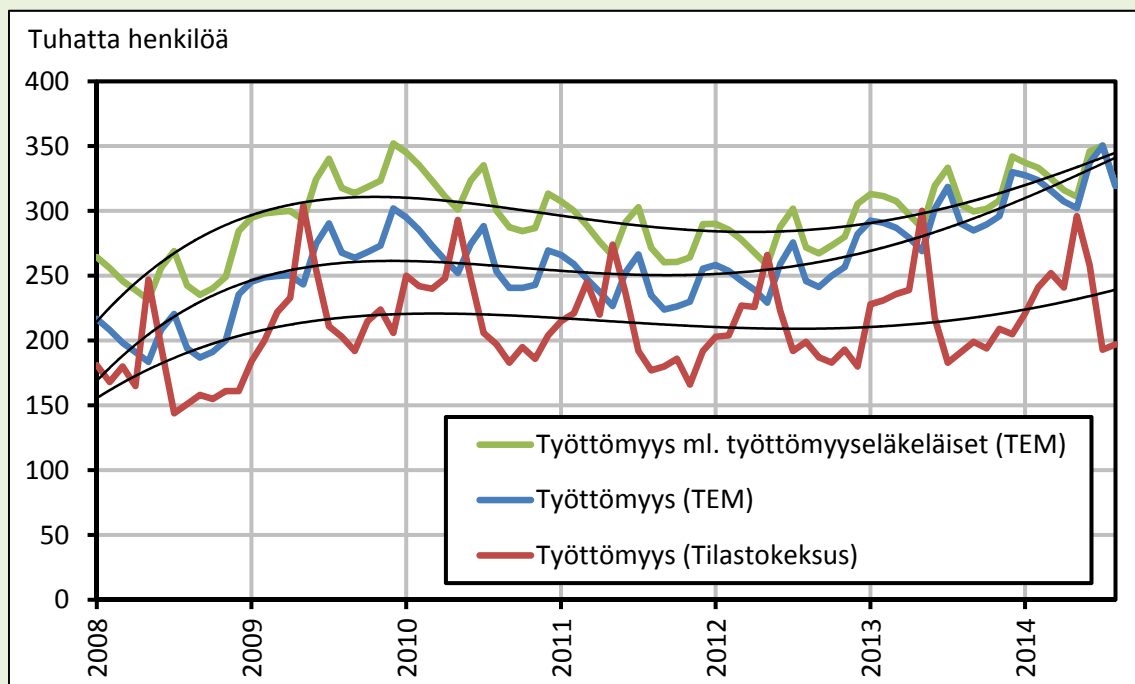
Lähde: Tilastokeskus, Työvoimatutkimus

Kuviossa 1.3.1 esitetään Tilastokeskuksen määritelmän mukainen työttömyysaste, joka perustuu Työvoimatutkimukseen. Työttömyyttä mitataan usein myös Työ- ja elinkeinotoimistoihin rekisteröityneiden työttömien työnhakijoiden määrällä. Tilastokeskuksen ja työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) työttömyysluvut ovat viime vuosina erkaantuneet, mikä on aiheuttanut hämmennystä. Laatikossa 1.3.1 verrataan Tilastokeskuksen ja TEM:n työttömyyslukujen kehitystä ja näytetään, että työttömyyslukujen eriytyminen johtuu pääasiassa työttömyyseläkejärjestelmän muutoksesta, jota ei oteta oikealla tavalla huomioon TEM:n työttömyysluvuissa. Tilastokeskuksen työttömyysluvut ovat vertailukelpoisia eri vuosina ja soveltuvat paremmin työttömyyskehityksen tarkasteluun.

Laatikko 1.3.1 Tilastokeskuksen ja TEM:n työttömyyslukujen eriytyminen

Kuviossa 1.3.2 näytetään työttömien lukumäärä kuukausittain Tilastokeskuksen ja TEM:n määritelmien mukaan. Tilastokeskuksen työttömyysluvut perustuvat Työvoimatutkimukseen, joka on kuukausittainen noin 12 000 henkilön haastattelututkimus. Työttömäksi lasketaan haastateltava, joka on tutkimusviikolla työtä vailla, on etsinyt työtä aktiivisesti viimeisen neljän viikon aikana ja voisi vastaanottaa työtä kahden viikon kuluessa tai odottaa sovitun työn alkamista kahden viikon kuluessa. Tutkimus on suoritettu samalla tavalla vuodesta 1997 lähtien ja määritelmät ovat myös kansainvälisesti vertailukelpoisia. TEM:n työttömyysluvut puolestaan perustuvat TE-toimistoissa rekisteröityneiden työttömien työnhakijoiden määrään.

Kuvio 1.3.2 Työttömien lukumäärä vuosina 2008 - 2014 Tilastokeskuksen ja TEM:n mukaan



Lähde: Arviointineuvoston laskelmat; Tilastokeskus, Työvoimatutkimus; TEM:n Työpoliittinen aikakauskirja (2014/3)

Tilastokeskuksen (punainen viiva) ja TEM:n (sininen viiva) aikasarjat näyttävät erkanevan vuodesta 2012 lähtien. Erkanemista on selitetty pitkittyneen taantuman lannistamilla työttömillä, jotka ovat rekisteröityneet työttömiksi työnhakijoiksi ja saavat työttömyysetuusia mutta eivät aktiivisesti etsi töitä. Tällaiset henkilöt näkyisivät työttöminä TEM:n tilastoissa mutta eivät Tilastokeskuksen tilastoissa. Ha-

vainto sarjojen eriytymisestä on kuitenkin harhaanjohtava, koska TEM:n työttömyysluvut eivät ole ajallisesti vertailukelpoisia.

Tärkein syy Tilastokeskuksen ja TEM:n työttömyyslukujen erkanemiselle on vuoden 2005 eläkeuudistus, jonka yhteydessä luovuttiin työttömyyseläkkeistä. Ennen uudistusta työttömät, jotka täyttivät 60 vuotta ennen 500 päivän ansiosidonnaisen työttömyysturvansa loppua, olivat oikeutettuja työttömyyseläkkeeseen vanhuuseläkeikään asti. Uudistuksessa työttömyyseläke korvattiin työttömyysturvan lisäpäivillä. Nykyään ennen vuotta 1955 syntyneet työttömät, jotka täyttävät 59 vuotta ennen 500 päivän umpeutumista ovat oikeutettuja ansiosidonnaisen työttömyysturvan lisäpäiviin kunnes täyttävät 65 vuotta. Vuosina 1955-56 syntyneiden ikäraja on 60 vuotta ja sitä nuorempien kohorttien ikäraja on 61 vuotta.

Käytännössä työttömyyseläkkeen asteittainen korvautuminen työttömyysturvan lisäpäivillä merkitsee sitä, että ikääntyneet pitkäaikaistyöttömät, jotka aiemmin olivat työttömyyseläkkeellä, ovat nykyään TEM:n määritelmän mukaan työttömiä työnhakijoita. Eläketurvakeskuksen tietokannan mukaan 50 770 henkilöä sai työttömyyseläkettä vuonna 2008. Työttömyyseläkeläisten lukumäärä on laskenut tasaisesti ja vuonna 2013 heitä oli enää 5 257. Vuonna 2015 viimeisetkin työttömyyseläkeläiset siirtyvät vanhuuseläkkeelle.

Jotta TEM:n työttömyysluvut olisivat ajallisesti vertailukelpoisia, tulee työttömyyseläkeläiset laskea työttömiksi kaikkina vuosina. Kuvion 1.3.2 vihreä viiva kuvaa näin laskettua työttömyyttä. Työttömyyseläkeläisten määrää koskeva tieto perustuu TEM:n tilastoihin ja on neljännesvuosittaista. Se on lisätty kuukausittaisiin työttömyyslukuihin. Kuvion trendiviivat ovat neljännesasteen polynomeja. Sen kehitys ei eroa merkittävästi Tilastokeskuksen työttömyyslukujen kehityksestä. Työttömyyseläkeläisten huomioiminen vaikuttaa vielä enemmän siihen, miltä pitkäaikaistyöttömyyden kehitys näyttää (Kuvio 1.3.6). Suuri osa pitkäaikaistyöttömistä on yli 60-vuotiaita ja heidät laskettiin aiemmin eläkeläisiksi ja nykyään työttömiksi, vaikka käytännössä heidän tilanteensa on samankaltainen.

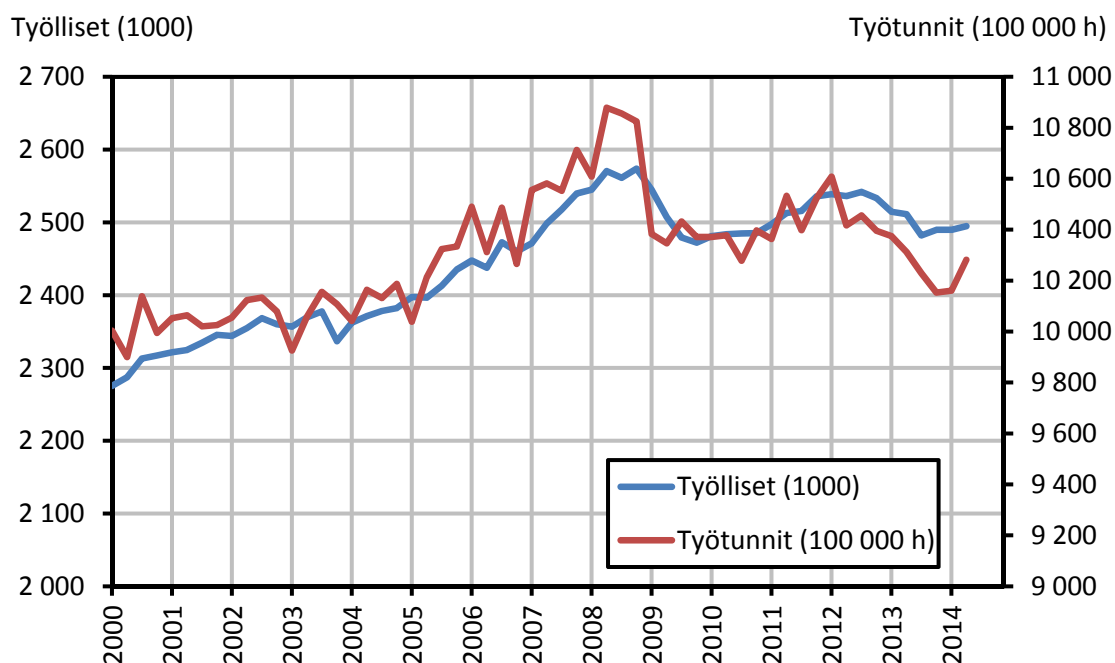
Työttömyyseläkkeen poistumisen lisäksi TEM:n työttömyyslukuihin vaikuttaa se, että heinäkuusta 2013 lähtien määräaikaisesti lomautettujen on rekisteröidyttävä työttömäksi TE-toimistoon. Muutoksen vaikutusta työttömyysasteeseen on vaikea arvioida, koska lomautettujen määrä vaihtelee voimakkaasti. Joka tapauksessa tällä muutoksella on pienempi vaikutus kuin työttömyyseläkkeen poistumisella.

Julkisuudessa on ollut esillä harhaanjohtavia arvioita pitkäaikaistyöttömyydestä. Esimerkiksi TEM:n työmarkkinaennusteessa (TEM-analyyseja 60/2014) keskus-

tellaan pitkäaikaistyöttömyydestä, eikä edes mainita yllä kuvattua ongelmaa. Myös Tulo- ja kustannuskehityksen selvitystoimikunnan raportissa 27.6.2014 käytetään vertailukelvotonta aikasarjaa pitkäaikaistyöttömyydestä ja todetaan työmarkkinoiden kohtaanto-ongelmien pahentuneen.

Työttömyyden kasvu ja työllisyyden lasku on ollut vähäistä suhteutettuna BKT:n laskuun. Suhdanteet voivat kuitenkin vaikuttaa työllisyyden lisäksi myös työtuntien määrään. Kuvion 1.3.3 mukaan työtunnit ovat vähentyneet taantuman aikana enemmän kuin työllisten määrä. Työpanoksen määrä tehdyillä työtunneilla mitattuna pieneni yli 4 prosentilla vuoden 2008 viimeisen neljänneksen ja vuoden 2009 ensimmäisen neljänneksen välillä, kun työllisten määrä pieneni samaan aikaan vain runsaalla yhdellä prosentilla. Vastaavasti suhdanteen kääntyessä työpanos voi kasvaa työtunteina enemmän kuin työllisyysasteena mitattuna.

Kuvio 1.3.3 Työllisten määrä ja tehdyt työtunnit vuosineljänneksittäin 2000-2014Q2

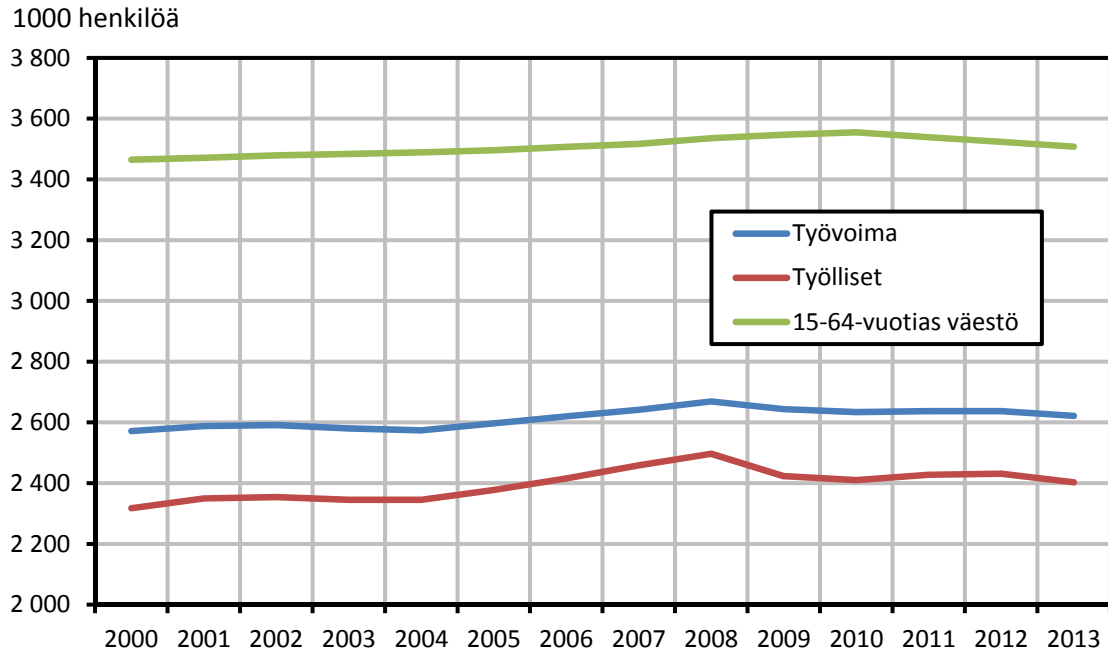


Lähde: Tilastokeskus, Kansantalous - Neljännesvuositilinpito

Työvoiman koko on tärkeä talouden tuotantopotentiaalille. Kuvioista 1.3.4 nähdään, että työvoiman määrä alkoi vähetä hitaasti vuonna 2009, kun laman myötä ihmisiä siirtyi työvoiman ulkopuolelle. Työikäisen väestön määrä kääntyi laskuun

vuonna 2010, mikä vaikuttaa osaltaan työvoiman suuruuteen. Työllisten määrä on myös vähentynyt vuoden 2008 huipusta noin 5 prosentilla.

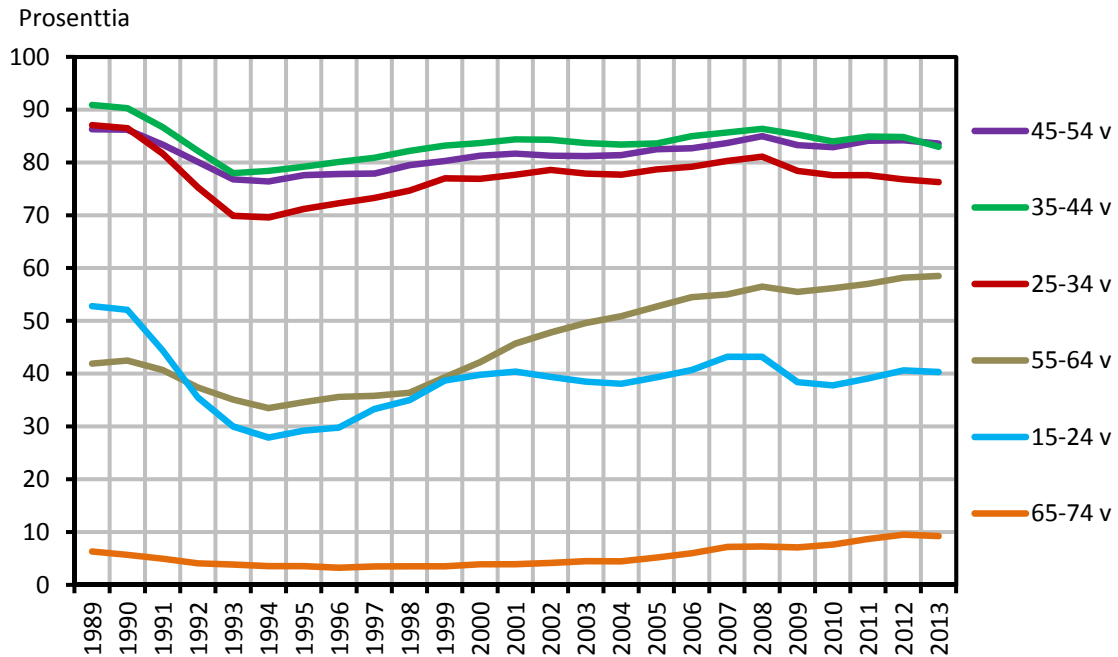
Kuvio 1.3.4 Työkäinen väestö, työvoima ja työlliset vuosina 2000 - 2013



Lähde: Tilastokeskus, Työvoimatutkimus

Kuviossa 1.3.4 näkyvä työllisyyden kasvu 2000-luvulla on aiheutunut suurelta osin 55 – 64 -vuotiaiden työllisyyden kasvusta. Tämän ikäryhmän, sekä myös 65 – 74 -vuotiaiden työllisyysasteet, ovat edelleen kasvaneet lamasta huolimatta. Näissä ikäryhmissä työllisyyskehitykseen vaikuttaa voimakkaasti eläkepolitiikka, johon palataan luvussa 4.1. Vuodesta 2009 lähtien parhaassa työiässä olevien, erityisesti 25 – 34 -vuotiaiden, työllisyysasteet ovat alentuneet.

Kuvio 1.3.5 Työllisyysaste ikäryhmittäin vuosina 1989 - 2013, prosenttia



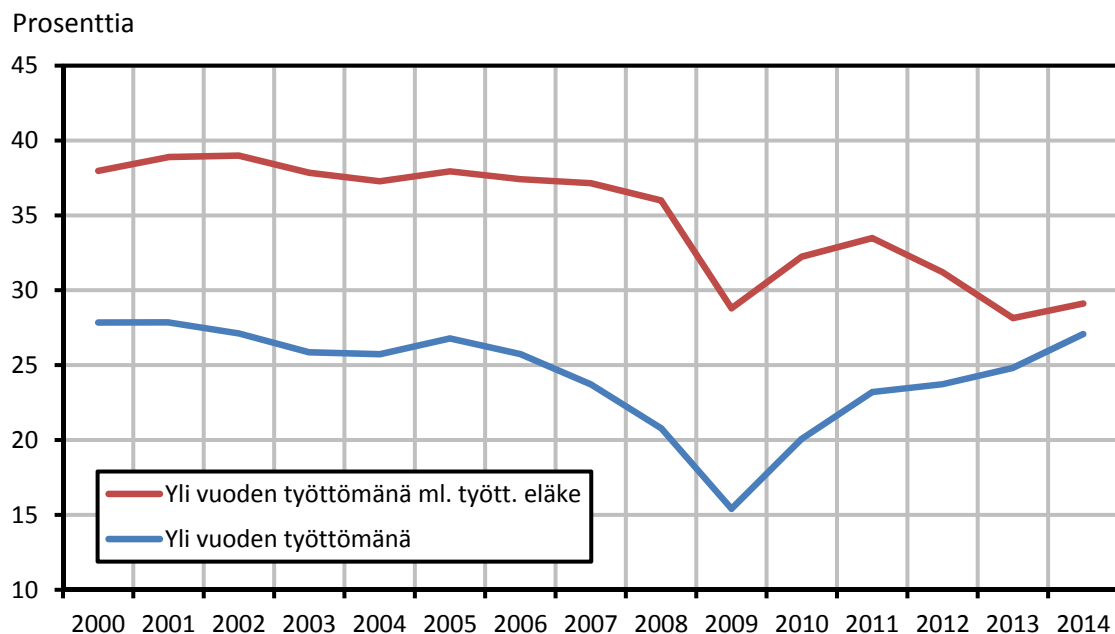
Lähde: Tilastokeskus, Työvoimatutkimus

Finanssipoliittisia päätöksiä arvioitaessa olisi tärkeä tietää, missä määrin taantuma on seurausta maailman talouden heikosta suhdanteesta ja missä määrin Suomen talouden tuotantopotentiaali on pysyvästi tai pitkäaikaisesti heikentynyt rakenteellisten ongelmien takia. Suhdannevaihtelujen tasoittaminen vastasyklisellä finanssipolitiikalla on perusteltua. Ekspansiivinen finanssipolitiikka ei kuitenkaan lisää kasvua toivotusti, jos Suomen talouden kasvupotentiaali on heikentynyt pysyvämmän ja työttömyys johtuu paljolti työmarkkinoiden rakenteellisista ongelmista.

Pitkäaikaistyöttömyys on eräs työmarkkinoiden kohtaanto-ongelmien indikaattori. Uudet työpaikat ovat usein osaamisvaatimuksiltaan hyvin erilaisia kuin katoavat työpaikat. Työttömyysjaksot voivat pitkittyä esimerkiksi, jos työttömien osaaminen ei vastaa työnantajien tarpeita. Kuviossa 1.3.6 kuvataan pitkäaikaistyöttömien osuutta työttömistä vuosina 2000 – 2014 TEM:n tilastoihin perustuen. Työttömyyseläkeläiset on vuoden 2005 eläkeuudistuksen takia luettu pitkäaikaistyöttömiksi, jotta luvut olisivat ajallisesti vertailukelpoisia (ks. laatikko 1.3.1). Mikäli työttömyyseläkeläisiä ei lasketa pitkäaikaistyöttömiksi, pitkäaikaistyöttömien osuus työttömistä näyttää kasvavan nopeasti (sininen viiva). Vertailukelpoisten lukujen mukaan (punainen viiva) pitkäaikaistyöttömien osuus on kuitenkin pie-

nentynyt lama-aikana. Tämä viittaa siihen, että työttömyys on ainakin pääosin suhdanneluontoista.

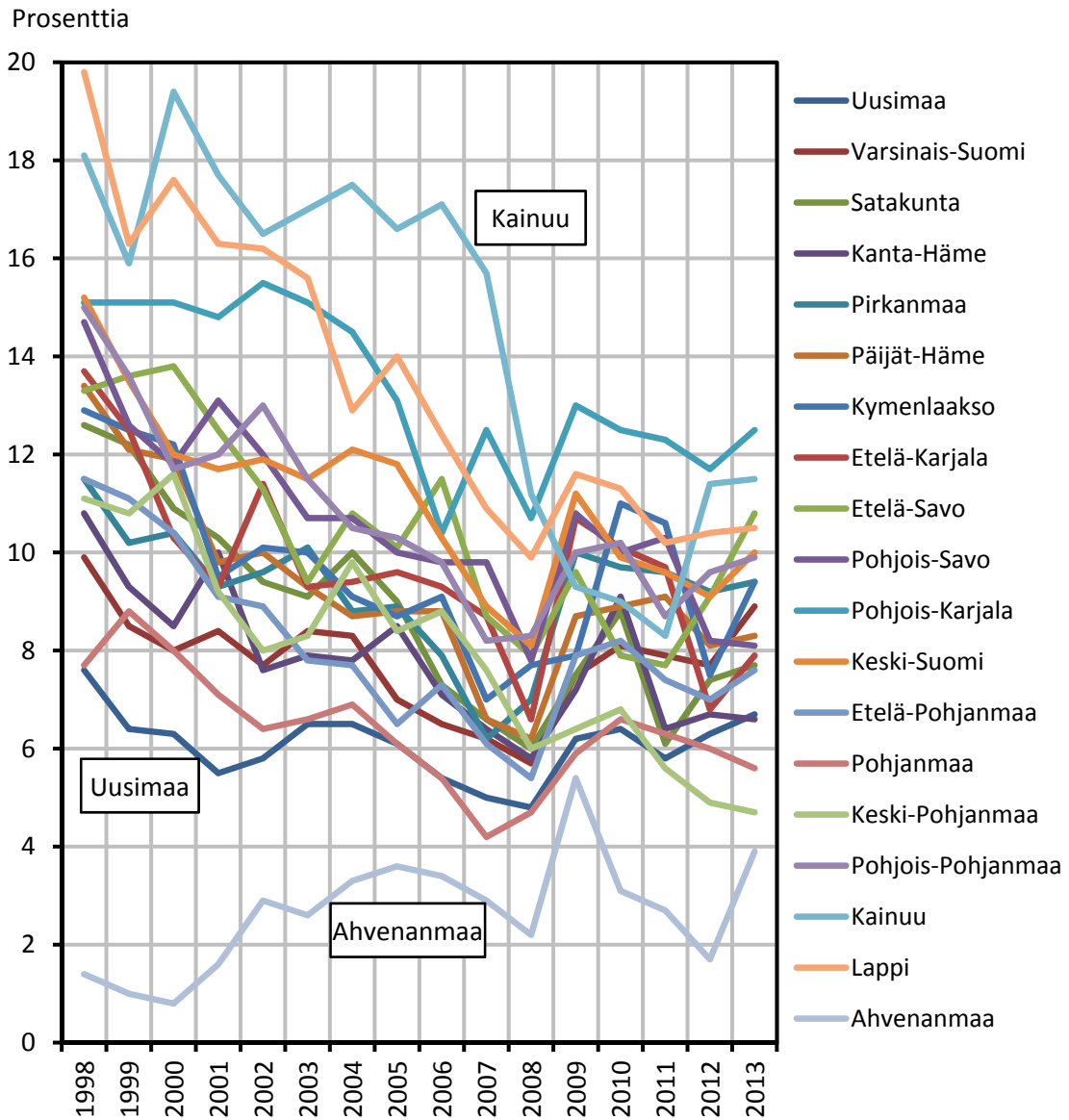
Kuvio 1.3.6 Pitkäaikaistyöttömien osuus työttömistä (ml. ja ilman työttömyyseläkeläisiä) vuosina 2000 - 2014, prosenttia



Lähde: Tilastokeskus, Työvoimatutkimus; TEM:n Työpoliittinen aikakauskirja (2014/3)

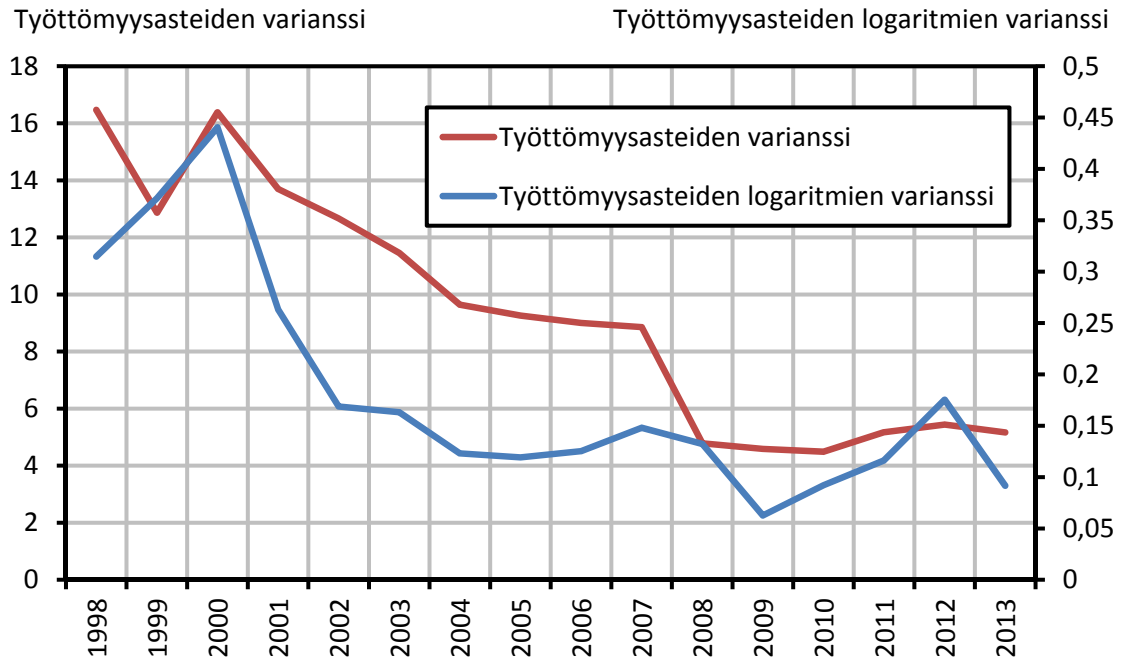
Toinen työmarkkinoiden rakenneongelmien indikaattori on työttömyysasteiden alueelliset erot. Eri alueiden työttömyysasteiden toisistaan eriytyvä kehitys viittaisi kohtaanto-ongelman kasvuun. Kuviossa 1.3.7 esitetään maakunnittaiset työttömyysasteet vuosina 1998 - 2013. Eri alueiden työttömyysasteet näyttävät konvergoituvan eikä vuonna 2009 alkanut lamakausi ole kääntänyt kehitystä. Korkean työttömyyden alueilla työttömyys on laskenut 2000-luvun alun lukemista ja monilla suhteellisen matalan työttömyyden alueilla työttömyysasteet ovat pysyneet varsin vakaina. Kuviossa 1.3.8 vahvistaa silmämääräisen arvion alue-erojen pienenemisestä. Kuviossa esitetään maakuntien työttömyysasteiden varianssi ja logaritmien varianssi, jotka mittaavat alue-erojen suuruutta. Kumpikaan mittari ei viittaa työttömyyden alue-erojen kasvuun. Työmarkkinoiden alueelliset kohtaanto-ongelmat eivät siis vaikuta kärjistyneen lamakauden myötä.

Kuvio 1.3.7 Työttömyysaste alueittain vuosina 1998 - 2013, prosenttia



Lähde: Tilastokeskus, Työvoimatutkimus

Kuvio 1.3.8 Työttömyysasteen alueelliset erot vuosina 1998 - 2013



Lähde: Arviointineuvoston laskelmat kuvion 1.3.7 tietojen pohjalta

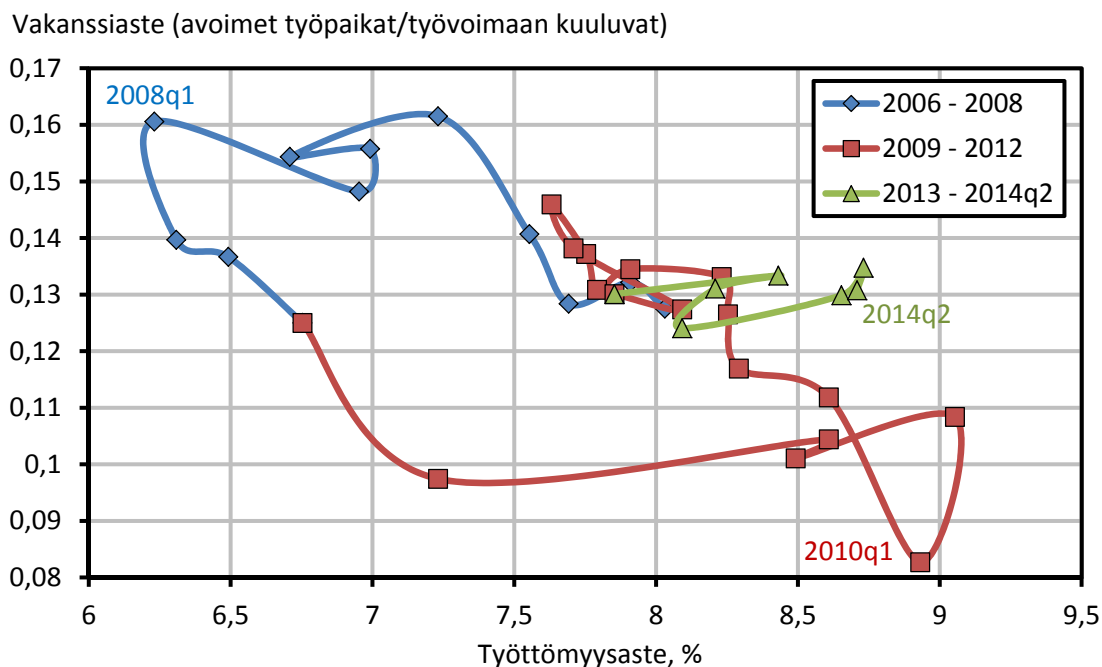
Työttömyysasteen ja vakanssiasteen (avoimet työpaikat/työvoima) välisen suhteen kehitys on yksi yleisimmin käytetyistä työmarkkinoiden kohtaanto-ongelmien indikaattoreista. Suhdanneluontoisessa taantumassa avoimien työpaikkojen määrä vähenee ja työttömyys kasvaa. Noususuhdanteessa taas avoimien työpaikkojen määrä lisääntyy ja työttömyys vähenee. Siten työttömyyden ja vakanssiasteen suhde liikkuu suhdanteiden myötä edestakaisin oikealle laskevalla käyrällä (ns. Beveridge-käyrä, ks. kuvio 1.3.9). Käyrän siirtymää ulospäin, eli työttömyyden ja vakanssiasteen yhtäaikaista kasvua, voidaan puolestaan pitää merkinä kohtaanto-ongelmien pahenemisesta työmarkkinoilla.

Kuviossa 1.3.9 näytetään vakanssiasteen ja työttömyysasteen kehitys Suomessa vuosineljänneksittäin vuoden 2006 alusta vuoden 2014 toiseen neljännekseen asti. Vakanssiaste on laskettu TE-toimistoissa ilmoitettujen avoimien työpaikkojen perusteella ja työttömyysaste perustuu Tilastokeskuksen Työvoimatutkimukseen, sillä Tilastokeskuksen työttömyysluvut ovat ajallisesti vertailukelpoisia toisin kuin TEM:n (ks. laatikko 1.3.1). Sekä vakanssien määrä että työttömien määrä on skaa-

lattu työvoiman määrällä (työttömät + työlliset). Kausivaihtelu on tasoitettu yksinkertaisella menetelmällä.²

Tulkintamme kuvion kehityksestä on, että työttömyydessä ja vakanssiasteessa on suurta suhdanneluontoista vaihtelua, mutta rakenteellisten ongelmien pahenemisesta ei ole juuri näyttöä. Työttömyys väheni ja vakanssiaste kasvoi vuoden 2008 alkuun asti. Sen jälkeen kehitys kääntyi nopeasti. Vuoden 2009 jälkeen työttömyys alkoi jälleen laskea ja vakanssiaste nousta, ja niiden yhteys on pysynyt lähellä lamakautta edeltänyttä Beveridge käyrää. Vain viimeisimmissä vuoden 2014 havaintopisteissä on havaittavissa lievää siirtymää ulospäin.

Kuvio 1.3.9 Työttömyys- ja vakanssiaste 2006Q1-2014Q2 (kaunitasoitettu)



Lähde: Tilastokeskus, Työvoimatutkimus. TEM Työpoliittinen aikakauskirja (2014/3)

Kuvion 1.3.9 analyysin mahdollinen ongelma on se, ettei työvoimaan osallistumisasteen muutoksia huomioida. Kuvion viesti ei kuitenkaan muutu, vaikka työttömyysasteen sijasta käytettäisiin mittaria (1 - työllisyysaste), joka huomioi osallistumisasteen muutokset. Sen sijaan TEM:n tilastoihin perustuvaa työttö-

² Ensin lasketaan kunkin havainnon ero saman vuosineljänneksen koko ajanjakson keskiarvoon. Näin saatuun aikasarjaan tehdään tasokorjaus lisäämällä siihen koko ajan jakson kaikkien neljännesten keskiarvo.

myysastetta käytettäessä Beveridge-käyrä näyttäisi siirtyvän ulospäin viime vuosina. Kyseessä on kuitenkin tilastoharha, sillä TEM:n työttömyysluvut eivät ole ajallisesti vertailukelpoisia. Myöskään vakanssiasteen mittaaminen TEM:n luvuilla ei ole ongelmaton, sillä vain noin 40-50 prosenttia avoimista työpaikoista ilmoitetaan TE-toimistoille (Työpoliittinen aikakauskirja 3/2014). Tilastokeskus on vuodesta 2003 lähtien kerännyt kyselyllä tietoja avointen työpaikkojen määrästä, mikä tarjoaa periaatteessa paremman pohjan vakanssien määrän mittaamiselle. Valitettavasti kyselyn menetelmää muutettiin 2013 siten, että tuoreimmat luvut eivät ole vertailukelpoisia aiempien vuosien lukujen kanssa.³

³ Beveridge käyrä näyttäisi siirtyvän sisäänpäin vuosina 2013 ja 2014 indikoiden kohtaantongelmien vähenemistä, mikäli TEM:n tilastojen sijasta käytettäisiin Tilastokeskuksen keräämää avoimien työpaikkojen tilastoa.

2 Julkinen talous ja finanssipolitiikka

Tässä luvussa kuvataan ja arvioidaan julkisen talouden tilannetta ja hallituksen finanssipolitiikan linjaa. Analyysin taustaksi on koottu Kataisen ja Stubbin hallitusohjelmien keskeiset julkisen talouden vakautta koskevat kirjaukset.

Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma (kesäkuu 2011)

Julkisen talouden vahvistaminen oli pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelman keskeinen painopiste. Tavoitteena oli kääntää valtion velan ja kokonaistuotannon suhde selvään laskuun vaalikauden loppuun mennessä. Velkasuhteen kaavailtiin kääntyvän 2,5 miljardin euron sopeustustoimilla. Finanssipolitiikan kiristys oli tarkoitus jakaa puoliksi verokiristykseen ja menosäästöihin. Hallitus myös sitoutui lisätoimiin, jos valtion velkasuhde ei näytä kääntyvän ja valtiontalouden alijäämä näyttää asettuvan yli yhteen prosenttiin bruttokansantuotteesta. Hiukan erikoisempi tavoite hallitusohjelmassa oli AAA luottoluokituksen säilyttäminen.

Hallitusohjelman tavoitteena oli myös kestävyysvajeen kattaminen. Kestävyysvajeen suuruudeksi arvioitiin hallitusohjelmaa kirjoitettaessa noin 4 prosenttia bruttokansantuotteesta. Tavoitteena oli myös nostaa työllisyysaste 72 prosenttiin ja painaa työttömyysaste 5 prosenttiin vaalikauden loppuun mennessä. Kestävyysvajeen umpeen kuromiseen tähtäviä toimia listattiin myöhemmin hallituksen rakennepoliittisessa ohjelmassa, jota käsitellään luvussa 4.

Alexander Stubbin hallituksen ohjelma (kesäkuu 2014)

Kesäkuussa 2014 aloittaneen pääministeri Alexander Stubbin hallituksen ohjelma perustui pitkälti edellisen hallituksen ohjelmaan. Julkisen talouden tasapainottaminen oli edelleen yksi keskeisimmistä tavoitteista, vaikka tavoitetta valtion velan BKT suhteen kääntämisestä lykättiin kehyskauden loppuun vuoteen 2018. AAA

luottoluokituksen säilyttäminen pysyi tavoitelistalla. Hallitus ilmoitti myös toteutavansa edellisen hallituksen laatiman rakennepoliittisen ohjelman. Vuoden 2015 valtion budjetti sisälsi joitakin määrärahalisäyksiä, mutta noudatti keväällä 2014 julkaistun julkisen talouden suunnitelman menokehyyksiä. Yksityiskohtana todettakoon kuitenkin, että uusi hallitus ei sitoutunut pidättäytymään verotukien käytöstä menokehysten kiertämiseen, kuten edellinen hallitus oli tehnyt.

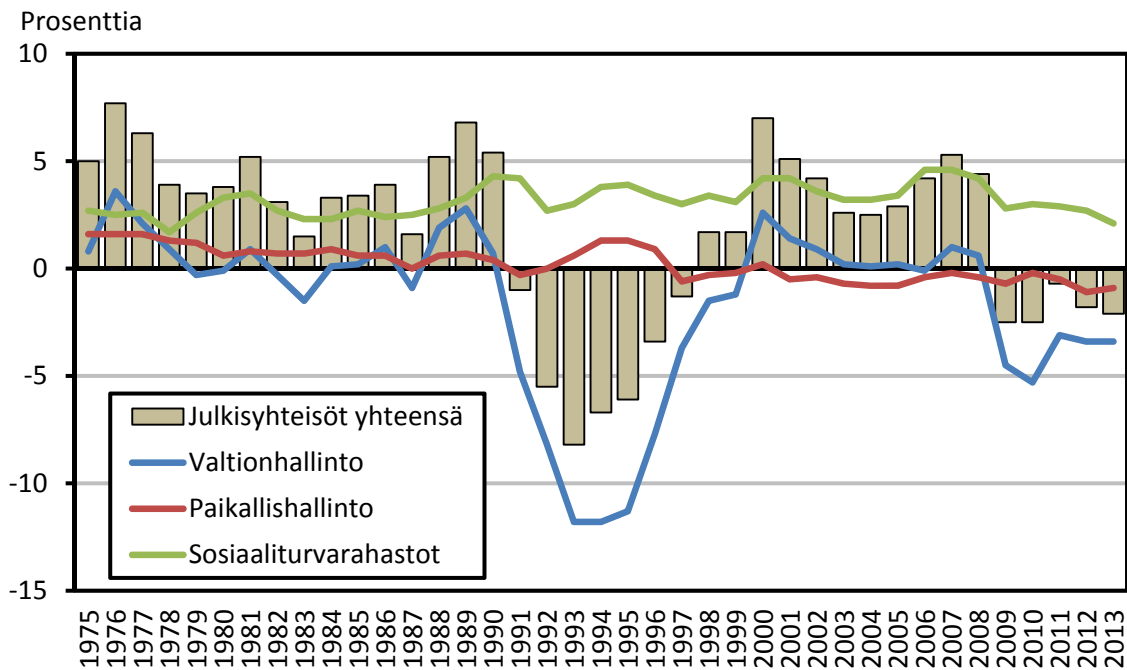
2.1 Julkisyhteisöjen alijäämä ja velkaantuneisuus

Suomessa julkisyhteisöihin luetaan kuuluviksi valtionhallinto, paikallishallinto (kunnat) ja sosiaaliturvarahastot (ml. yksityiset eläkerahastot). Kuviossa 2.1.1 näytetään julkisyhteisöjen alijäämä ja sen jakautuminen hallinnon sektoreiden kesken vuosina 1975 – 2013.

1990-luvun laman aikana ja sen jälkeen julkisyhteisöjen menot ylittivät tulot seitsemänä vuotena peräkkäin. Vuosina 1992 – 1995 julkisyhteisöjen alijäämän suhde BKT:een ylitti 5 prosenttia. Julkisyhteisöjen alijäämä 1990-luvulla johtui valtiontalouden merkittävästä alijäämästä. Vuosina 1998 – 2008 julkisyhteisöt olivat ylijäämäisiä, mutta ylijäämä johtui käytännössä eläkerahastojen ylijäämästä näiden varautuessa tulevaisuudessa kasvaviin eläkemenoihin. Valtiontalous oli vain niukasti ylijäämäinen 2000-luvun alkuvuosina. Valtion kumulatiivinen ylijäämä vuosina 2000 – 2008 oli alle 10 prosenttia suhteessa BKT:een. Vertailun vuoksi, vuosina 1991 – 1999 kumulatiivinen alijäämä oli yli 60 prosenttia suhteessa BKT:een. Kuntasektori oli ylijäämäinen 1990-luvun alussa, mutta kääntyi alijäämäiseksi vuonna 1997.

Vuodesta 2009 alkaen julkisyhteisöt ovat jälleen olleet alijäämäisiä johtuen valtiontalouden suuresta alijäämästä. Vuosina 2009 ja 2010 valtiontalouden alijäämän suhde BKT:een ylitti 5 prosenttia ja kumulatiivinen alijäämä vuosina 2009 – 2013 oli noin 20 prosenttia. Valtiontalouden alijäämä on edelleen selvästi suurempi kuin Kataisen hallitusohjelmassa asetettu 1 prosentin tavoite.

Kuvio 2.1.1 Julkisyhteisöjen alijäämä vuosina 1975 - 2013 (suhteessa BKT:een, prosenttia)

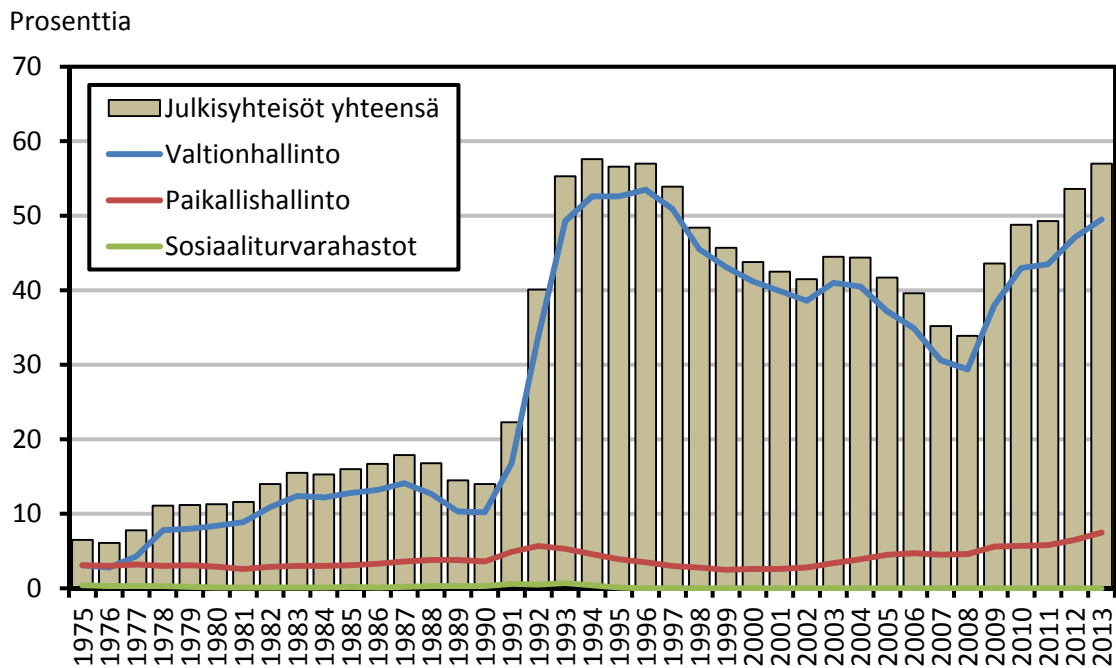


Lähde: Tilastokeskus, Julkisyhteisöjen alijäämä ja velka

Julkisyhteisöjen velan suhde BKT:een kasvoi nopeasti 1990-luvun laman aikana. Laman jälkeen velkasuhde laski 56 prosentista 33 prosenttiin vuodesta 1994 vuoteen 2008 (Kuvio 2.1.2). Velkasuhteen lasku johtui etupäässä voimakkaasta taluskasvusta eikä niinkään velan absoluuttisesta pienenemisestä. Nimellisesti julkinen velka jopa kasvoi tällä jaksolla. Suurin osa julkisesta velasta on valtion velkaa. Myös kuntien velkautuneisuus on kuitenkin kasvanut ja oli 7,4 prosenttia suhteessa BKT:een vuonna 2013. Sosiaaliturvarahastoilla ei ole nettovelkaa vaan merkittävästi varallisuutta.

Viimeisimmän VM:n ennusteen mukaan julkisen velan suhde bruttokansantuotteeseen kasvaa edelleen vuoteen 2018 asti ja ylittää 60 prosentin rajan vuonna 2015. Valtionvelan ennustetaan kasvavan suhteessa BKT:een vuoteen 2016 asti, mutta kääntyvän hitaaseen laskuun vuosina 2017 ja 2018.

Kuvio 2.1.2 Julkisyhteisöjen velka vuosina 1975 - 2013 (suhteessa BKT:een, prosenttia)



Lähde: Tilastokeskus, Julkisyhteisöjen alijäämä ja velka

2.2 Suhdannekorjattu alijäämä

Julkisen talouden alijäämä ja sen muutokset riippuvat finanssipoliittisten päätösten lisäksi myös suhdannetilanteen muutoksista. Finanssipoliittisten toimien vaikutusten arviointia varten suhdannetilanteen vaikutus on syytä puhdistaa alijäämästä.

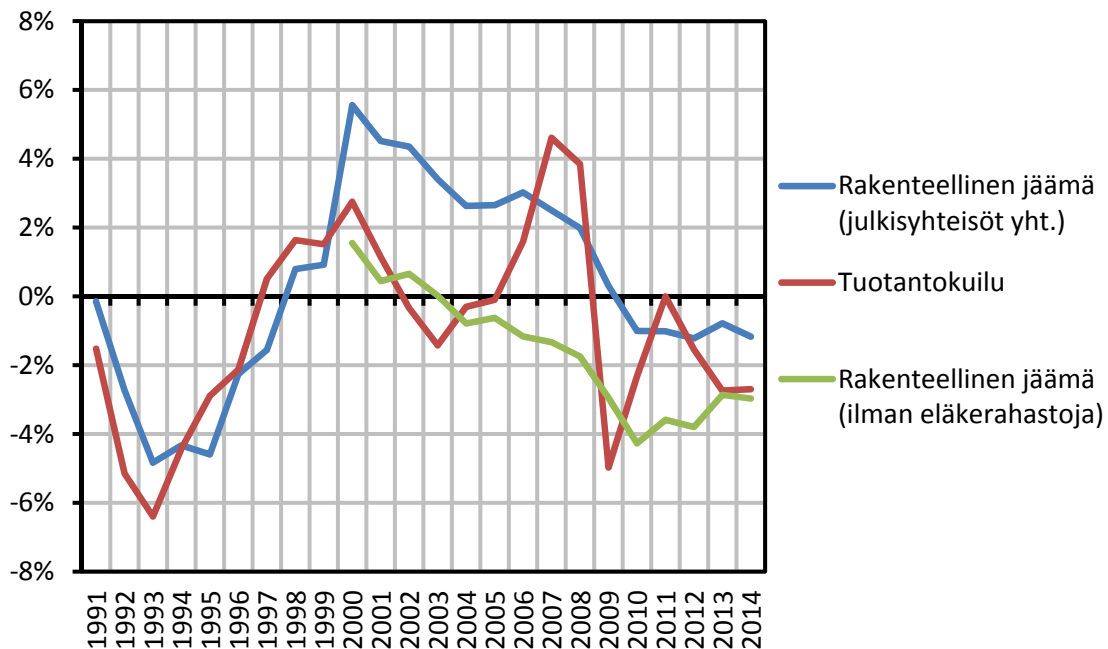
Julkisen talouden rakenteellinen alijäämä on yleisesti käytetty finanssipolitiikan mittari. Rakenteellinen alijäämä lasketaan vähentämällä alijäämästä suhdannekomponentti ja kertaluontoiset erät. Suhdannekomponentti arvioidaan tuotantokuilun (todellisen BKT:n ero arvioituun potentiaaliseen tuotantoon) ja alijäämän suhdanneherkkyyttä kuvaavan puolijouaston avulla. Periaatteessa rakenteellisen alijäämän kasvu merkitsee ekspansiivisempaa finanssipolitiikkaa ja rakenteellisen alijäämän supistuminen finanssipolitiikan kiristämistä.

Rakenteellinen alijäämä on tärkeä finanssipolitiikan indikaattori etenkin EU yhteisissä, sillä vakaus- ja kasvuohjelma edellyttää kaikkia jäsenmaita asettamaan keskipitkän aikavälin tavoitteen (MTO) julkisyhteisöjen rakenteelliselle alijäämäl-

le. Suomen nykyinen tavoite on -0,5 prosenttia suhteessa BKT:een. Finanssipoliittisia sääntöjä analysoidaan tarkemmin luvussa 3.

Kuviossa 2.2.1 näytetään rakenteellisen alijäämän ja tuotantokuilun kehitys vuosina 1991–2014. Vuoden 2014 luvut perustuvat VM:n ennusteisiin. Julkisyhteisöjen rakenteellisen alijäämän lisäksi kuviossa näytetään Talouspolitiikan arviointineuvoston oma laskelma rakenteellisesta alijäämästä ilman eläkerahastoja vuodesta 2000 lähtien. Laskentamenetelmää kuvataan laatikossa 2.2.1.

Kuvio 2.2.1 Tuotantokuilu ja julkisen talouden rakenteellinen alijäämä ml. ja pl. eläkerahastot vuosina 1991 - 2014 (suhteessa BKT:een, prosenttia)



Lähde: Arviointineuvoston laskelmat; VTV:n (2013) rakenteellisen jäämän tarkastuksen tausta-aineisto; VM:n toimittama tausta-aineisto.

Julkinen talous oli rakenteellisella jäämällä mitattuna ylijäämäinen vuosina 1999 – 2008. Rakenteellinen jäämä heikkeni nopeasti vuonna 2009 ja on sen jälkeen pysynyt varsin vakaasti 1 prosentin tienoilla. Finanssipolitiikka on siis tämän indikaattorin perusteella ollut pääsääntöisesti suhdanteita tasoittavaa. Korkeasuhdanteessa julkinen talous on ollut rakenteellisesti ylijäämäinen. Vuonna 2009 julkinen talous kääntyi rakenteellisesti alijäämäiseksi ja finanssipolitiikka muuttui elvyttävämmäksi. Vuoden 2009 jälkeen rakenteellinen alijäämä on pysynyt ennallaan eli finanssipolitiikka on ollut suurin piirtein neutraalia. Rakenteellinen jäämä ei tosin ota huomioon suhdanteista riippumattomia menoisiin ja tuloihin

vaikuttavia kehitystrendejä. Esimerkiksi väestön ikääntyminen lisää eläkemenoja ja siten rakenteellinen jäämä heikkenee, vaikka finanssipolitiikkaan ei tehtäisi muutoksia. Väestön ikääntyessä finanssipolitiikka näyttää rakenteellisen jäämän perusteella arvioituna ekspansiivisemmältä kuin päätösperäisten muutosten perusteella arvioituna. Muita rakenteellisen jäämän mittaamiseen liittyviä ongelmia käsitellään luvussa 3.

Merkittävä rakenteelliseen alijäämään liittyvä huoli Suomen osalta on se, että vuotta 2009 edeltävä rakenteellinen ylijäämä johtui pääasiassa eläkerahastojen ylijäämästä. Paikallistalous oli alijäämäinen ja valtiontalouskin vain niukasti ylijäämäinen (ks. kuvio 2.1.1). Eläkerahastojen ylijäämää tarvitaan eläkevastuiden kattamiseen eikä sitä valtion eläkerahastoa lukuun ottamatta voida käyttää muun julkisen talouden alijäämän kattamiseen. Ilman eläkerahastoja rakenteellinen jäämä olisi ollut negatiivinen jo vuodesta 2004 asti ja rakenteellinen alijäämä olisi kasvanut nopeasti ylittäen 4 prosenttia vuonna 2010. Valtiontalouden sopeutus-toimet ovat sittemmin pienentäneet alijäämää hieman, mutta vielä vuosina 2013 ja 2014 rakenteellinen alijäämä olisi ollut ilman eläkerahastoja 3 prosenttia.

Eläkerahastojen sisällyttäminen julkiseen sektoriin talousseurannassa on piilottanut muun julkisen sektorin rakenteellisen alijäämän. Tämä alijäämä on ennen pitkää katettava tasapainottamalla valtion ja kuntien talous. Jos finanssipolitiikan tavoitteita asetettaessa käytetään koko julkisen sektorin (ml. eläkerahastot) rakenteellista jäämää, johtaa se julkisen talouden sopeustarpeen aliarviointiin.

Eläkerahastot sisältävän rakenteellisen jäämän käyttöön liittyviä ongelmia lieventää se, että kestävyysvajelaskelmat ottavat huomioon eläkemenojen tulevan kasvun. Kestävyysvajetta on siis syytä tarkastella rakenteellisen jäämän rinnalla. Tästä huolimatta, rakenteellisen jäämän laskeminen julkisen talouden eri sektoreille olisi hyödyllinen lisä finanssipoliittisen päätöksenteon tietopohjaan. Eri sektoreiden rakenteelliselle alijäämälle olisi myös suositeltavaa asettaa keskipitkän aikavälin tavoitteet, jotka ovat yhteneviä pitkän aikavälin kestävyystavoitteen kanssa.

On syytä todeta, että taantumaa edeltäneen rakenteellisen jäämän arviointiin jälkikäteen liittyy jälkiviisautta, sillä arviot tuotantokuilun suuruudesta menneinä vuosina muuttuvat, kun potentiaalisen tuotannon taso arvioidaan uudelleen. Esimerkiksi nykyarvion mukaan BKT ylitti potentiaalisen tuotannon 5 prosentilla vuonna 2007. Vuoden 2007 syksyllä julkaistun VM:n taloudellisen katsauksen mukaan potentiaalisen tuotannon arvioitiin ylittyvän vuonna 2007 vain 0,5 prosentilla. Samoin vuoden 2007 tuotantokuiluarviota käytettäessä julkisen talouden

rakenteellinen jäämä (ilman eläkerahastoja) olisi ollut noin +1 prosentti eikä -1,3 prosenttia, kuten kuvassa 2.21.

Laatikko 2.2.1 Julkisyhteisöjen rakenteellinen jäämä ilman eläkerahastoja

Rakenteellinen jäämä (SB) lasketaan vähentämällä julkisyhteisöjen nettoluotonannosta (BB) arvioitu suhdannekomponentti (CC). Kaikki muuttujat ilmaistaan prosentteina suhteessa BKT:een.

$$SB = BB - CC$$

Suhdannekomponentti puolestaan lasketaan kertomalla tuotantokuilu (GAP , prosenttia potentiaalisesta tuotannosta) nettoluotonannon suhdanneherkkyyttä kuvaavalla puolijoustolla (ε). Puolijousto kertoo, kuinka monta prosenttiyksikköä nettoluotonanto kasvaa, kun tuotantokuilu kasvaa yhdellä prosenttiyksiköllä. Lisäksi suhdannekomponenttiin luetaan kertaluontoisia eriä (X), jotka ovat Suomessa suhteellisen vähämerkityksisiä.

$$CC = \varepsilon GAP - X$$

Arviointineuvosto on laskenut rakenteellisen jäämän ilman eläkerahastoja muokkaamalla julkisyhteisöjen rakenteellisen jäämän laskentaa seuraavasti. Ensinnäkin, julkisyhteisöjen nettoluotonannosta on vähennetty työeläkerahastojen nettoluotonanto. Toiseksi puolijoustoa on sopeutettu siten, että se mittaa nettoluotonannon suhdanneherkkyyttä ilman työeläkerahastoja.

Yleisesti käytetty puolijouaston laskentakaava (Mourre ym., 2014) on

$$\varepsilon = \varepsilon_R - \varepsilon_G = (\varphi_R - 1) \frac{R}{Y} - (\varphi_G - 1) \frac{G}{Y} = \left(\sum_{i=1}^5 \varphi_{R,i} \frac{R_i}{R} - 1 \right) \frac{R}{Y} - \left(\varphi_{GU} \frac{G_U}{G} - 1 \right) \frac{G}{Y}$$

mistä nähdään puolijouaston koostuvan tulopuolen puolijoudesta ε_R ja menopuolen puolijoustoista ε_G . Tulopuolen puolijouaston arvio lasketaan hyödyntämällä tulokategorioiden R_i ($i=1, \dots, 5$) joustoja tuotantokuilun suhteen $\varphi_{R,i}$, tulo-osuuksia R_i/R ja tulojen suhdetta BKT:een R/Y . Menopuolen puolijousto perustuu työttömyyteen liittyvien menojen G_U joustoon ja meno-osuuteen G_U/G sekä menojen BKT-suhteeseen G/Y . Muiden menojen oletetaan olevan suhdanteista riippumattomia, jolloin ne vaikuttavat laskelmaan vain kokonaismenojen G kautta.

Arviointineuvoston laskelma puolijousta ja sen osatekijät näytetään taulukossa 2.2.1. Vasemmassa paneelissa toistetaan koko julkisen sektorin puolijousta laskenta, jolloin saadaan Euroopan komission ja VM:n käyttämä puolijousto 0,57. Oikeassa paneelissa lasketaan puolijousto ilman eläkerahastoja. Tulo- ja menoerien joustot ovat samat kuin vasemmalla, mutta tulo- ja meno-osuudet ovat muuttuneet, koska sosiaaliturvarahastojen tuloista on poistettu työeläkerahastojen eläkemaksut (keskimäärin 74 prosenttia sosiaaliturvarahastojen tuloista vuosina 1999 – 2014) ja julkisyhteisöjen menoista on poistettu työeläkerahastojen menot (keskimäärin 17 prosenttia menoista vuosina 1999 – 2014). Luonnollisesti myös julkisen sektorin tulojen ja menojen suhde BKT:een pienenee, kun eläkerahastojen osuus vähennetään. Kun eläkerahastojen vaikutus on näin poistettu, saadaan puolijoustoksi 0,49.

Taulukko 2.2.1 Budjettijäämän puolijousto tuotantokuilun suhteen ja sen osatekijät (ml. ja pl. eläkerahastot)

	Julkisyhteisöt		Julkisyhteisöt (ilman eläkerahastoja)	
	Jousto	Osuus tuloista tai menoista	Jousto	Osuus tuloista tai menoista
Tuloverot	1,41	26,13	1,41	31,61
Yhteisövero	2,03	6,71	2,03	8,12
Sosiaaliturvamaksut	0,77	23,41	0,77	7,36
Välilliset verot	1	25,81	1	31,22
Muut tulot	0	17,93	0	21,69
Työttömyyteen liittyvät menot	-3,6	4,98	-3,6	6,00
R/Y %		53,13		43,92
G/Y %		51,08		42,37
Puolijousto €		0,57		0,49

Lähde: Mourre ym. (2014) ja arviointineuvoston laskelmat.

2.3 Päätösperäiset finanssipoliittiset toimet vuosina 2011 - 2014

Toinen tapa kuvata finanssipolitiikan linjaa on laskea yhteen valtion yksittäisten päätösten vaikutusarviot valtion tuloihin ja menoihin. Kun tulo- ja menoarvioita verrataan hypoteettiseen tilanteeseen, jossa politiikka pysyy muuttumattomana, saadaan arvio päätösperäisten toimien vaikutuksesta julkisen talouden tasapainoon. Esimerkiksi työttömyysmenojen kasvu työttömyyden kasvaessa ei ole päätösperäinen muutos, mutta työttömyysetuuksien korottaminen tai pienentäminen on.

Tässä kappaleessa kuvataan ensin hallituksen eri vuosina tekemien päätösten vaikutuksia valtiontalouden tasapainoon. Laskelmat perustuvat VM:n toimittamaan taustamateriaaliin. Syksyn 2014 Taloudellisessa katsauksessa julkaistut laskelmat finanssipoliittisten toimien suuruudesta perustuvat samaan aineistoon.

Tietyn vuoden finanssipoliittisten päätösten vaikutusta valtiontalouden tasapainoon on luonteva tarkastella muutaman vuoden aikaurana. Usein tietynä vuotena tehdyt päätökset vaikuttavat valtion tuloihin tai menoihin vasta viipeellä. Esimerkiksi veromuutokset vaikuttavat verotuloihin yleensä täysimääräisesti vasta toisena voimassaolovuotena tilityksen viipeen takia. Toisinaan saatetaan myös päättää tulevana vuosina voimaan tulevista muutoksista. Esimerkiksi vuonna 2011 päätettiin asuntolainan koron verovähennysoikeuden asteittaisesta rajoittamisesta 100 prosentista 75 prosenttiin vuosina 2012 – 2014. Lisäksi monet päätökset ovat määräaikaista, kuten niin sanottu solidaarisuusvero yli 100 000 euron ansiotuloille vuosina 2013 – 2015, jolloin niiden vaikutus julkisen talouden tasapainoon poistuu määräajan umpeutumisen jälkeen.

Kuvioissa 2.3.1 – 2.3.2 tarkastellaan hallituksen finanssipolitiikan linjan muutoksia vuosina 2011 – 2014. Kuviossa 2.3.1 näytetään valtion menoja koskevien päätösten vaikutukset valtiontalouden tasapainoon, kuviossa 2.3.2 esitetään veromuutosten vaikutukset ja kuviossa 2.3.3 kuvataan meno- ja tulopuolen muutosten yhteisvaikutusta. Kuvioiden pystyakseli kuvaa vaikutusta valtiontalouden tasapainoon siten, että akselin suurempi arvo merkitsee tasapainon paranemista eli finanssipolitiikan muutosten aiheuttamaa valtion tulojen arvioitua kasvua tai menojen pienenemistä.

Kuvion 2.3.1 alin käyrä kuvaa vuoden 2011 kehyspäätöksen mukaisia menosopeutuksia. Vuoden 2012 budjetti oli likimain neutraali vuoteen 2011 verrattuna, mutta hallitusohjelman mukaisesti vuosille 2013 - 2015 kaavailtiin asteittain 1,2 miljard-

diin (vuositasolla) nousevia menoleikkauksia. Suurin yksittäinen menoleikkaus oli kuntien valtionosuuksien leikkaaminen 600 miljoonalla eurolla.

Keväällä 2012 taloustilanne ja talousnäkymät olivat heikentyneet merkittävästi, minkä seurauksena hallitusohjelmassa sovitut säästöt eivät näyttäneet riittävältä ohjelman tavoitteiden kannalta. Vuonna 2012 hallitus päättikin lähes miljardin euron lisäleikkauksista menoihin vuoden 2015 tasolla pitäen vuosien 2013 ja 2014 menokehyykset likimain ennallaan. Kyseessä oli kehysjärjestelmän historian aikana ensimmäinen kerta, kun menokehyyksiä sopeutetaan alaspäin vaalikauden aikana.

Keväällä 2013 taloustilanne oli edelleen heikentynyt. Hallitus teki kuitenkin vain pieniä lisäleikkauksia menoihin vuoden 2015 tasolla. Keväällä 2014 puolestaan päätettiin lisäleikkauksista, jotka vähentäisivät valtion menoja 750 miljoonalla eurolla vuonna 2015 ja 1,3 miljardilla eurolla vuoden 2018 tasolla. Kaikkiaan hallituksen päättämät valtiontalouden menosäästöt olivat noin 3 miljardia euroa vuoden 2015 tasolla, mikä on noin 1,5 prosenttia suhteessa BKT:een.

Kuviossa 2.3.2 kuvataan valtion tuloihin vaikuttavia päätöksiä samalla tavalla kuin kuviossa 2.3.1 kuvataan menosopeutuksia. Ansiotasoindeksin tai inflaation mukaista tarkistusta valtion tuloveroasteikkoon ei pidetä tässä tarkastelussa veromuutoksena, sillä tällaiset tarkistukset pitävät ansiotulojen keskimääräisen veroasteen likimain ennallaan. Ansiotaso- tai inflaatiotarkistuksen tekemättä jättäminen puolestaan tulkitaan veromuutokseksi. Yle-veroa ei ole laskettu veromuutokseksi. Myöskään harmaan talouden torjunnasta oletettuja 200-300 miljoonan euron lisätuloja ei oteta tässä tarkastelussa huomioon.

Kuviosta 2.3.2 havaitaan, että veromuutosten vaikutuksissa valtiontalouden tasapainoon on edestakaista liikettä vuodesta toiseen. Kuvion alin käyrä kuvaa pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelman ja hallituksen ensimmäisen budjetin mukaisten veromuutosten vaikutusta valtiontalouden tasapainoon. Vuonna 2011 päätetyn verolinjan mukaan veronkevennykset ja veronkiristykset kumosivat toisensa vuonna 2012, mutta myöhemmille vuosille kaavailtiin vuoden 2014 tasolla noin miljardiin nousevia verokiristyksiä.

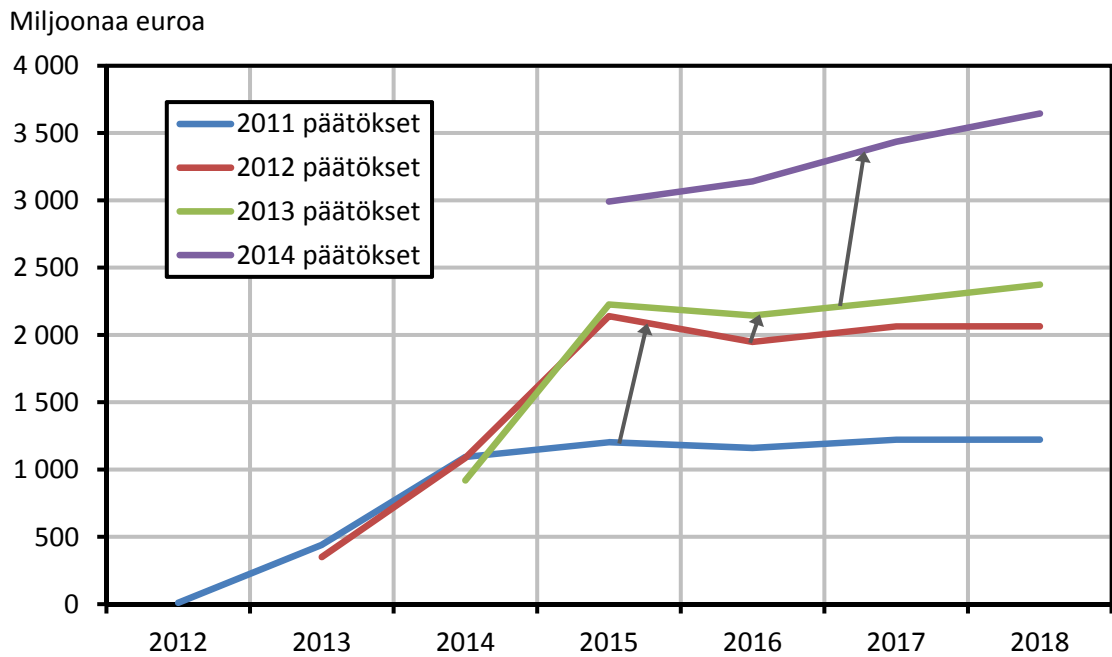
Vuonna 2012 verotusta päätettiin kiristää merkittävästi. Uusien veromuutosten nettomääräinen vaikutus oli noin 1,2 miljardia vuonna 2013 nousten 1,5 miljardiin euroon vuonna 2015. Tärkeimmät yksittäiset päätökset olivat kaikkien ALV-kantojen nosto yhdellä prosenttiyksiköllä sekä valtion tuloveroasteikon ansiotaso- ja inflaatiotarkistuksista luopuminen. Vuoden 2013 päätösten myötä verotus taas keveni nettomääräisesti. Tärkein yksittäinen muutos kyseisenä vuonna oli yhtei-

söveron alentaminen, jonka arvioitiin vähentävän yhteisöverotuloja noin 600 miljoonalla eurolla.

Vuoden 2014 päätöksiä kuvataan kuviossa 2.3.2 kahdella käyrällä – maaliskuun 2014 kehyspäätösten mukaisina sekä syksyn budjettineuvottelujen jälkeen tehtyjen muutosten jälkeisen tilanteen mukaisina. Vuoden 2014 alussa (ennen Stubbin hallitukseen virkaanastumista) kaavailut veromuutokset olisivat nettomääräisesti kiristäneet verotusta noin 300 miljoonalla eurolla vuonna 2015 700 miljoonalla eurolla vuonna 2018. Stubbin hallitus kuitenkin muutti veropolitiikan linjaa vähemmän kiristäväksi. Vuoden 2015 verotuksen arvioitiin jopa kevenevän hieman verrattuna tilanteeseen ennen kevään 2014 veronkiristystä.

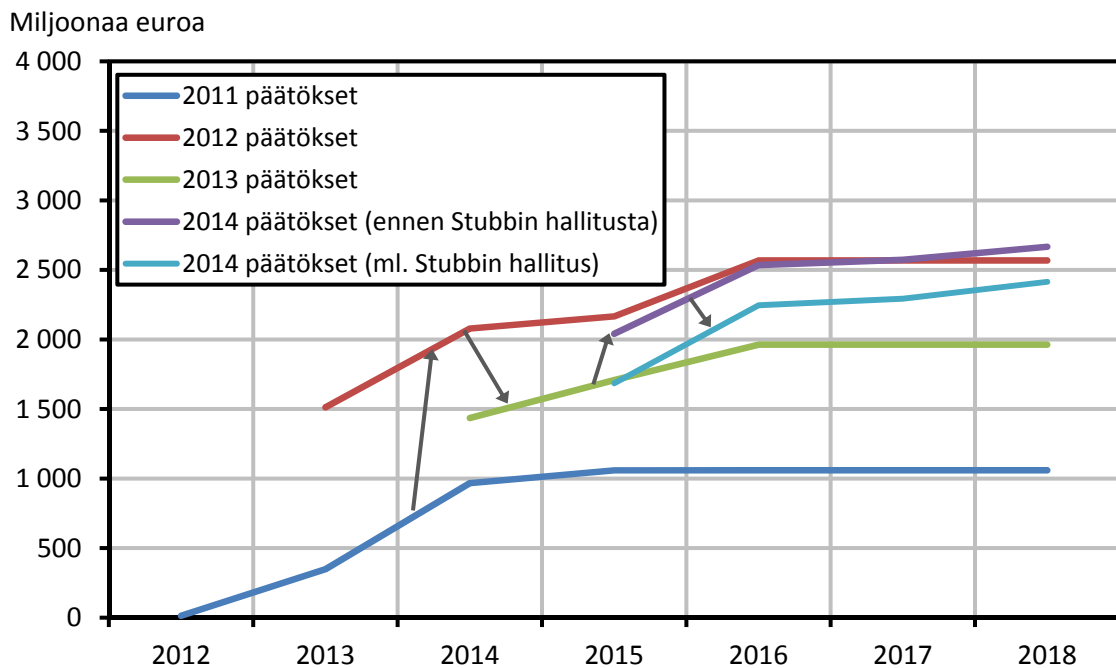
Kuviossa 2.3.3 kuvataan meno- ja tulopuolen päätösten yhteisvaikutusta valtiontalouden tasapainoon. Kuviossa toistuu samanlainen ylös-alas-liike kuin veroperustemuutosten vaikutuksia tarkasteltaessa. Vuoden 2012 päätökset kiristivät finanssipolitiikan linjaa verrattuna vuoden 2011 päätöksiin. Vuoden 2013 päätökset taas höllensivät linjaa. Vuoden 2014 aikana kaavailtiin ensin finanssipolitiikkaa kiristävää linjausta, mutta osa valtiontalouden sopeutuksesta peruttiin Stubbin hallituksen myötä. Kataisen hallituksen ohjelman mukaisiin valtiontalouden sopeutustoimiin verrattuna finanssipolitiikassa on tehty merkittäviä kiristäviä lisäsopeutustoimia. Sopeutukset keskittyvät alun perin kaavailtua enemmän menosopeutuksiin ja ovat myöhentyneet siten, että vuosien 2014 ja 2015 sijasta sopeutukset vaikuttaisivat täysimääräisesti vasta seuraavalla vaalikaudella.

Kuvio 2.3.1 Menoleikkausten vaikutus valtiontalouden tasapainoon vuosina 2012 - 2018 (miljoonaa euroa)



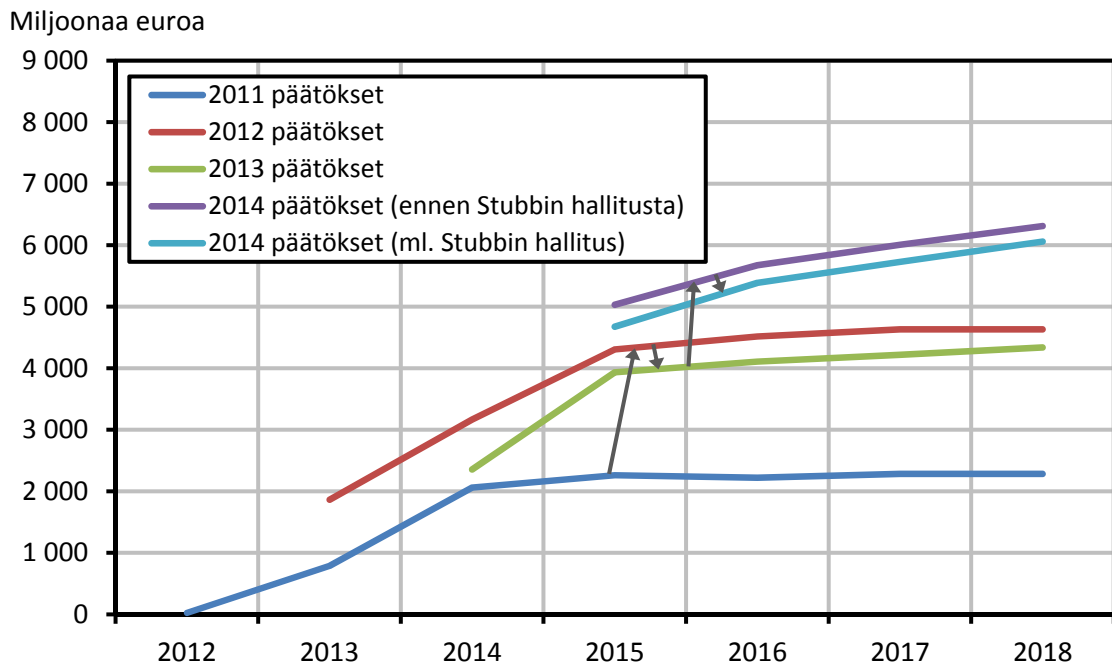
Lähde: Arviointineuvoston laskelmat VM:n taustamateriaalin pohjalta.

Kuvio 2.3.2 Veromuutosten vaikutus valtiontalouden tasapainoon vuosina 2012 - 2018 (miljoonaa euroa)



Lähde: Arviointineuvoston laskelmat VM:n taustamateriaalin pohjalta.

Kuvio 2.3.3 Valtiontalouden sopeutustoimet yhteensä vuosina 2012 - 2018 (miljoonaa euroa)

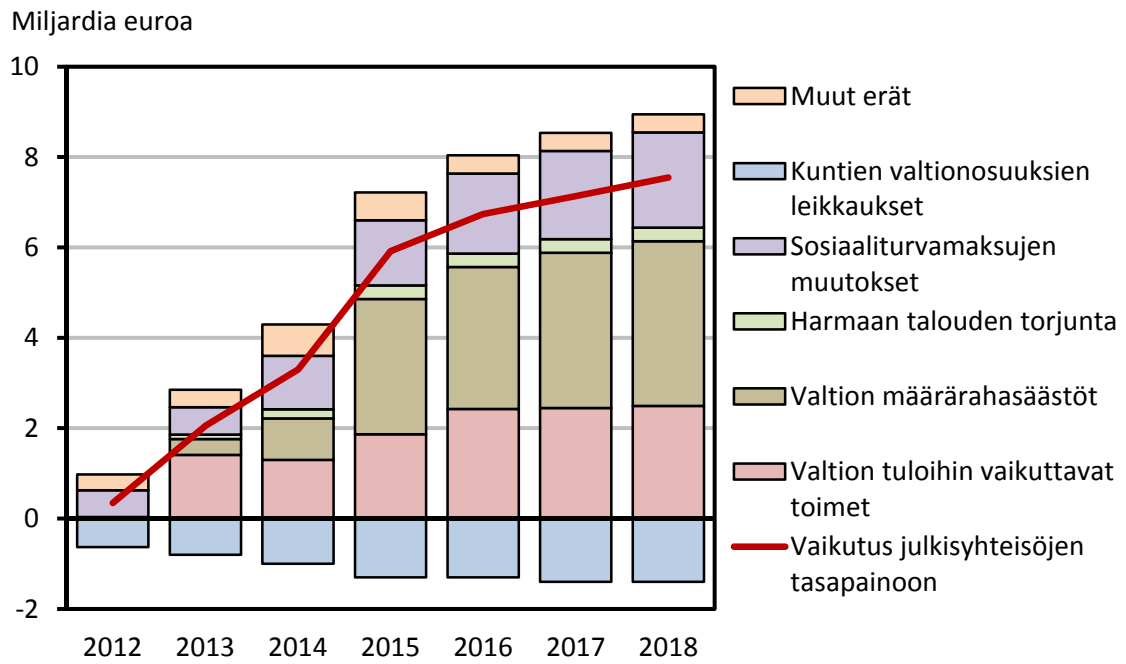


Lähde: Arviointineuvoston laskelmat VM:n taustamateriaalin pohjalta.

Kuvioissa 2.3.1 - 2.3.3 tarkasteltiin eri vuosina tehtyjen finanssipolitiikan päätösten vaikutusta valtiontalouden tasapainon aikaprofiiliin ja aikaprofiilin muutoksia. Kuviossa 2.3.4 ja taulukossa 2.3.1 tarkastellaan päätösten yhteisvaikutusta eri vuosina. Nyt huomion kohteena on toimien vaikutus valtiontalouden sijaan koko julkisen talouden tasapainoon.

Kuviosta 2.3.4 nähdään, että valtion toimien vaikutus koko julkisen talouden tasapainoon oli vuoteen 2015 mennessä yhteensä noin 6 miljardia vuositasolla, mikä on noin 3 prosenttia suhteessa BKT:een. Vertailukohtana on tilanne, jossa vaalikaudella ei olisi tehty mitään sopeutus päätöksiä. Finanssipolitiikan kiristäminen on ollut asteittaista. Vuonna 2012 sopeutustoimien vaikutus oli vain noin 300 miljoonaa. Suurin muutos tapahtui vuonna 2015, jolloin sopeutustoimien vaikutus oli noin 2,5 miljardia edelliseen vuoteen verrattuna. Alkuvuosina suurin osa tasapainon paranemisesta aiheutui verojen ja sosiaaliturvamaksujen korotuksista. Valtion menosäästöjen vaikutus kohoaa merkittäväksi vasta 2015 lähtien, etenkin jos kuntien valtionosuuksien leikkauksia ei huomioida menosäästöiksi koko julkisen talouden näkökulmasta.

Kuvio 2.3.4 Sopeutustoimien vaikutus julkisyhteisöjen budjetti-tasapainoon vuosina 2012 - 2018 (miljardia euroa)



Lähde: VM:n taloudellinen katsaus, syyskuu 2014

Taulukko 2.3.1 Sopeutustoimien vaikutus julkisyhteisöjen budjettitasapainoon vuosina 2012-2018 (miljardia euroa)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Valtion tuloihin vaikuttavat toimet	0,0	1,4	1,3	1,9	2,4	2,4	2,5
Valtion määrärahasäästöt	0,0	0,4	0,9	3,0	3,1	3,4	3,6
Harmaan talouden torjunta	0	0,1	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3
Vaikutus valtiontalouden tasapainoon	0,0	1,9	2,4	5,2	5,9	6,2	6,4
Sosiaaliturvamaksujen muutokset	0,6	0,6	1,2	1,4	1,8	2,0	2,1
Kuntien valtionosuuksien leikkaukset	-0,6	-0,8	-1,0	-1,3	-1,3	-1,4	-1,4
Muut erät	0,4	0,4	0,7	0,6	0,4	0,4	0,4
Vaikutus julkisyhteisöjen tasapainoon	0,3	2,0	3,3	5,9	6,7	7,1	7,5

Lähde: VM:n taloudellinen katsaus, syksy 2014

Kuviossa 2.3.4 ja taulukossa 2.3.1 kuntien valtionosuuksien leikkaukset on mukana valtion määrärahasäästöissä, mutta päätösten kokonaisvaikutusta laskettaessa valtionosuuksien leikkauksia ei lasketa mukaan koko julkisen sektorin sopeutukseen, sillä ne eivät suoraan vähennä julkisen sektorin menoja vaan siirtävät takkaa valtiolta kunnille. Tästä syystä päätösperäisten toimien vaikutusta koko julkisen sektorin tasapainoon kuvaava viiva on alempana kuin julkisen sektorin sopeutustoimien summaa kuvaava pylväs. Taulukosta 2.3.2 nähdään, että ilman valtionosuuksien leikkauksia valtion menot olisivat hieman kasvaneet vuosina 2012–2014. Valtion menosopeutus parantaa koko julkisen talouden tasapainoa vasta vuodesta 2015 eteenpäin.

Kunnat voivat reagoida valtionosuuksien leikkauksiin veroja kiristämällä tai menoja leikkaamalla. Kuntien verojen kiristykset vuosina 2012 – 2014 on huomioitu

kuvion 2.3.4 laskelmassa osana erää ”muut”, mutta kuntien menojen sopeutuksia ei ole aineiston puutteen vuoksi voitu ottaa huomioon. Siten valtion päätösten vaikutus julkisen talouden tasapainoon saattaa tulla aliarvioiduksi kuviossa 2.3.4. Toisaalta tässä laskelmassa on huomioitu varsin kyseenalainen arvio harmaan talouden torjunnasta saatavista lisätuloista. Hallitusohjelmassa lueteltiin harmaaseen talouteen liittyviä toimia, joiden arvioitiin lisäävän julkisen talouden tuloja 300 – 400 miljoonalla eurolla, mikä on merkittävä osa valtion tuloihin liittyvistä sopeutustoimista. Tämän tuloarvion laskentatavasta ei kuitenkaan ole tietoa.

Taulukko 2.3.2 Valtiontalouden menosäästöt ilman kuntien valtionosuuksien leikkauksia vuosina 2012 - 2018 (miljardia euroa)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Valtiontalouden menosäästöt ilman kuntien valtionosuusleikkauksia	-0,6	-0,4	-0,1	1,7	1,8	2,0	2,2

Lähde: Arviointineuvoston laskelmat; VM:n taloudellinen katsaus, syksy 2014

Laatikko 2.3.1 Finanssipolitiikan kertoimen suuruus

Kuinka paljon kokonaistuotanto muuttuu, kun valtio ostaa hyödykkeitä ja palveluita? Vastaus tähän kysymykseen kertoo paljon finanssipolitiikan vaikutuksista: voidaanko elvyttävällä finanssipolitiikalla lisätä kokonaistuotantoa ja samalla työllisyyttä? Kokonaistuotannon muutoksen suhdetta valtion menojen tai verojen muutokseen kutsutaan finanssipolitiikan kerroinvaikutukseksi. Jos kokonaistuotanto muuttuu 150 miljoonalla eurolla, kun menoja on lisätty sadalla miljoonalla eurolla, kertoimen suuruus on 1,5. Kerroin kuvaa eri politiikkatoimenpiteiden kvantitatiivista vaikutusta ja antaa päätöksentekijälle oleellista informaatiota.

Tutkimustulokset viimeaikaisesta taloustieteen kirjallisuudesta tarjoavat viitteitä kertoimen suuruudesta. (Yksityiskohtaisempi katsaus on esim. Ramey 2011 ja suomeksi Kajanoja 2014). Kohteenamme ovat pääasiassa tapaukset, joissa julkisten menojen lisäykset on rahoitettu velalla. Tarkastelemme tuloksia kalibroiduista laskennallisista makromalleista, aikasarjamalleista sekä malleista, joissa kertoimen

suuruus riippuu siitä, onko talous lasku- vai noususuhdanteessa.

Yksinkertaisessa kandidaattitason oppikirjamallissa finanssipolitiikan kerroin on yhtä suuri kuin $1/(1-mpc)$, jossa mpc on rajakulutusalttius. Näissä malleissa mpc :n oletetaan olevan lähellä 0,8:aa. Kerroin olisi siten suuruudeltaan viisi, mikä merkitsee finanssipolitiikan ekspansiivisen vaikutuksen olevan merkittävä. Tällainen yksinkertainen malli ei kuitenkaan ota huomioon sitä että julkisen kulutus voi syrjäyttää yksityistä kulutusta eikä sitä, että avoimessa taloudessa osa kulutuksen kasvusta kohdistuu tuontihyödykkeisiin. Äärimmäisessä tapauksessa julkisen kulutuksen kasvu pienentää yksityistä kulutusta täysimääräisesti, jolloin finanssipolitiikan kerroin olisi nolla. Empiiristen tutkimusten arvioit kerroinvaikutuksen suuruudesta osuvat näiden ääripäiden väliin.

Kalibroiduissa makromalleissa rakennetaan kehikko, jolla voidaan simuloida talouden reaktioita politiikan muutoksiin ja joka tuottaa perusskenaariossa todellisia havaintoja vastaavia arvioita keskeisille talouden mittareille. Kalibroidut mallit voidaan karkeasti jaotella kahteen tyyppiin: uusklassisiin ja uuskeynesiläisiin malleihin. Molemmat mallityypit perustuvat optimoivien (hyötyä maksimoivien) taloudenpitäjien käyttäytymiseen. Keynesiläisten mallien kertoimet ovat yleensä suurempia kuin klassisissa malleissa. Tämä selittyy osaksi sillä, että keynesiläisissä malleissa otetaan huomioon erityyppisiä talouden toimintaa haittaavia kitkoja kuten hintojen jäykkyys. Kertoimet klassisissa malleissa voivat olla jopa negatiivisia. Jos kerroin on negatiivinen, silloin kiristävä finanssipolitiikka on ekspansiivista (ks. esim. Guajardo, Leigh ja Pescatori 2014). Kalibroituja mallien kertoimet ovat useimmiten $-2,5:n$ ja $1,2:n$ välissä. Keynesiläisissä malleissa kerroin voi olla suuruudeltaan yli kahden. Molemmissa lähestymistavoissa kertoimien suuruudet näyttävät riippuvan tavasta, jolla rahapolitiikka on mallinnettu, kuinka pysyviä julkiset menot ovat ja kuinka ne on rahoitettu.

Evansin (1969) tutkimuksesta lähtien valtion menojen vaikutusta kokonaistuotantoon on tutkittu runsaasti aikasarjamalleilla. Viimeaikainen kasvanut kiinnostus aiheeseen alkoi finanssikriisin puhkeamisen jälkeen, kun monissa maissa kokeiltiin elvyttäviä finanssipolitiikan toimia. Valtion menojen muutosten vaikutusta on tutkittu esimerkiksi vektoriautoregressiivisillä (VAR) malleilla. VAR-malleilla ei aina voida saada käsitystä stabilisaatiopolitiikan vaikutuksista, koska mallissa generoidut ns. innovaatiot eivät ole yhteydessä talouden suhdannevaiheeseen (ks. Andersen 2005, s. 521–522). Näihin malleihin liittyy myös tunnettuja identifiointiongelmia (mallin satunnaissokit). Monet tutkimukset käyttävät ns. Choleskin hajotelmaa, jolla identifioidaan julkisiin menoihin liittyvät sokit. Tutkimukset, jotka kattavat monia maita ja aikaperiodeja, viittaavat siihen, että kerto-

men suuruus on 0.6:n ja 1.8:n välillä.

Auerbach ja Gorodnichenko (2012) estimoivat ns. regiimin vaihtomallin löytääkseen kertoimen suuruuden lasku- ja korkeasuhdanteen (kaksi eri regiimiä) aikana. Kertoimien ero on yllättävän suuri, kun näiden regiimien ei anneta vaihdella mallissa vapaasti (endogeenisesti). Kerroin laskusuhdanteiden aikana voi olla suuruudeltaan jopa 2,2 ja noususuhdanteessa se saattaa pudota alle nollan (-0,3). Kun suhdannevaiheiden vaihtelu on vapaata, kertoimet ovat nollan ja puolen välillä korkeasuhdanteessa ja ykkösen ja 1,5:n välillä matalasuhdanteessa.

Makrotaloustieteessä on hankala tehdä kontrolloituja kokeita. Tämän vuoksi Jorda ja Taylor (2011) sovelsivat kertoimen suuruuden tutkimiseen ns. "propensity score" -menetelmää, jonka avulla voidaan ottaa huomioon se, että valittu finanssipolitiikan linja tyypillisesti riippuu talouden tilasta. Menetelmän avulla voidaan aiempaa kirjallisuutta paremmin arvioida finanssipolitiikan ja kokonaistuotannon välistä syyseuraussuhdetta, eli estimoida nimenomaan finanssipolitiikan aiheuttamat muutokset kokonaistuotantoon. Kun talous on lamassa, finanssipolitiikan kerroin voi tutkijoiden mukaan olla jopa neljän suuruinen. Tulos asettaa kyseenalaiseksi monissa maissa (esim. Kreikka) tehdyt finanssipolitiikan kiristykset.

Suhdannevaiheen lisäksi kertoimen suuruus voi riippua monista muista talouden ominaisuuksista. Favero, Giavazzi ja Perego (2011) rakentavat kahdeksan maata kattavan ns. "globaalin VAR-mallin", jossa kertoimien suuruuden selvittämiseksi kiinnitetään huomiota erityisesti jokaisen maan velan dynamiikkaan. Jonkin maan kertoimen suuruus riippuu julkisen velan käyttäytymisestä, talouden avoimuudesta ja tavoista harjoittaa finanssipolitiikkaa sekä politiikan ajoituksesta verrattuna muihin maihin (esim. tapahtuuko finanssipolitiikan kiristys yhtä aikaa Kanadassa ja Yhdysvalloissa?). Tutkijoiden mukaan yhdessä maassa (Japani), jossa on tutkituista maista epävakain julkisen velan kehitys (ja korkein velan lähtötaso), kiristävä finanssipolitiikka johtaa merkittävään kokonaistuotannon kasvuun eli kerroin Japanissa on negatiivinen. Sama tapahtuu Yhdysvalloille (tässä tutkimuksessa oletettu olevan suljettu talous) ja Kanadalle, mutta viiveellä ja pienemmässä mittakaavassa. Maissa, joissa velan kehitys on hallinnassa, kerroin on positiivinen eli kiristävä finanssipolitiikka johtaa kokonaistuotannon supistumiseen. Monille maille tutkimus antaa kertoimen arvoksi pienen positiivisen luvun.

Finanssipolitiikan kertoimen suuruus riippuu talouden tilasta (taantuma, nousukausi, lähes täystyöllisyys) ja sen ominaisuuksista (suljettu vai avoin talous, valuuttakurssijärjestelmä, julkisen velan koko). Suljetuissa talouksissa kerroinvaikutukset ovat paljon suuremmat kuin avotalouksissa. Sama koskee talouksia, joissa on

kiinteä valuuttakurssijärjestelmä. Maissa, joissa on korkea velka suhteutettuna kokonaistuotantoon, finanssipolitiikan vaikutus kokonaistuotantoon on lyhytkestoisempi kuin maissa, joissa velkasuhde on matala (Mendoza, Vegh, Ilzetzki 2009). Kertoimien erot matala- ja korkeasuhdanteissa ovat melko suuret siten, että finanssipolitiikan vaikutukset ovat suurimpia matalasuhdanteessa.

Tässä lyhyessä katsauksessa esitetyn aineiston perusteella kertoimen suuruus puolen ja kahden välillä saa tukea tutkimus- ja havaintoaineistoista. Kerroin asettuu lähelle ylärajaa silloin kun talous on matalasuhdanteessa tai jopa lamassa. Kun talous on noususuhdanteessa, kertoimen arvo asettuu lähelle alarajaa.

Finanssipolitiikan käytännön toimenpiteet kohtaavat kaksi ongelmaa: Mitä instrumenttia tulisi käyttää tavoitteen saavuttamiseksi ja miten politiikkatoimenpide ajoitetaan? Nämä molemmat kysymykset ovat sidoksissa toisiinsa. Jos esimerkiksi halutaan rakentaa uusi valtatie, kuinka kauan sitä koskeva päätöksenteko kestää? Kun päätös on tehty ja tien rakennus aloitettu, talous voi olla jo uudessa suhdannevaiheessa. Onko siinä vaiheessa tämä tieprojekti enää hyvä tapa saavuttaa finanssipolitiikalle asetettu tavoite?

Mikä voisi olla tällä hetkellä kertoimen suuruus Suomessa, kun talous on pitkittyneessä laskusuhdanteessa, jossa korot ovat lähellä nollaa? Suomi on pieni avotalous, joka kuuluu rahaliittoon. Sillä ei ole itsenäistä rahapolitiikkaa, joten korot Suomessa eivät riipu finanssipolitiikasta. Talouden avoimuus, rahoitusjärjestelmämme toimivuus ja finanssipolitiikan mitätön vaikutus korkoihin vetävät kerroinvaikutusta eri suuntiin. Kajanoja (2014) arvioi katsauksessaan viime vuosina tehtyjen sopeutus päätösten lyhyen aikavälin kerroinvaikutuksen asettuvan välille 0,5-1,0. Koska Suomea koskevia tutkimustuloksia on melko vähän, arvioon liittyy epävarmuutta.

2.4 Arviointineuvoston näkemys finanssipolitiikan linjanvalinnoista

Talouspolitiikan arviointineuvosto toteaa, että Suomi poikkeaa keskipitkän aikavälin finanssipoliittisesta tavoitteestaan, johon se on sitoutunut vakaus- ja kasvuso-

pimuksessa sekä kotimaisessa finanssipoliittisessa lainsäädännössä⁴. Valtiovarainministeriön syksyn 2014 ennusteen mukaan julkisen sektorin rakenteellinen alijäämä vuonna 2014 on -1,2 prosenttia suhteessa BKT:een. Rakenteellisen alijäämän odotetaan kasvavan -1,3 prosenttiin vuonna 2015 ja pysyvän noin yhden prosentin suuruisena vuoteen 2018. Julkisen sektorin rakenteellinen alijäämä poikkeaa siten merkittävästi keskipitkän aikavälin tavoitteen mukaisesta -0,5 prosentin rajasta.

Valtiovarainministeriön ennusteen mukaan julkisen sektorin velka ylittää vakauserä kasvusopimuksessa sovitun 60 prosentin rajan vuonna 2015. Tämän jälkeen julkinen velka kasvaa edelleen tosin hidastuvalla vauhdilla. Julkisen talouden alijäämä ei ennusteiden mukaan ylitä vakauserä- ja kasvusopimuksen 3 prosentin alijäämärajaa, mutta ennustettu alijäämä vuodelle 2014 on lähellä rajaa (2,7 prosenttia BKT:sta) ja negatiiviset sokit voivat kasvattaa julkisen talouden alijäämää niin, että alijäämäraja rikkoutuu.

Finanssipoliittisen lainsäädännön mukaan valtioneuvoston on ryhdyttävä tarpeelliseksi katsomiinsa julkisen talouden vakautta ja kestävyyttä korjaaviin toimenpiteisiin, jos sen arvion mukaan julkisen talouden rakenteellisessa rahoitusasemassa on keskipitkän tavoitteen saavuttamista vaarantava merkittävä poikkeama. Laissa todetaan myös, että rahoitusaseman korjaamista koskevista toimenpiteistä voidaan pidättäytyä, jos poikkeama johtuu poikkeuksellisista olosuhteista ja jos poikkeama ei vaaranna julkisen sektorin pitkän aikavälin kestävyyttä. Tulkinta riippuu Euroopan unionin neuvoston kannanotosta.

Taloukasvu Suomessa on ollut negatiivista kahtena peräkkäisenä vuonna 2012 ja 2013. Ennusteiden mukaan myös vuoden 2014 taloukasvu on lähellä nollaa. Tällainen pitkittynyt laskusuhdanne voitaneen tulkita vakauserä- ja kasvusopimuksessa tarkoitetuksi poikkeukselliseksi olosuhteeksi, joka oikeuttaa keskipitkän aikavälin finanssipoliittisesta tavoitteesta poikkeamisen.

Jyrki Kataisen hallituksen tavoitteena oli kääntää valtion velan suhde bruttokansantuotteeseen laskevalle uralle vaalikauden loppuun mennessä. Ohjelmassaan hallitus sitoutui lisäsopeutukseen, jos valtion velan suhde bruttokansantuotteeseen ei laske ja jos valtion budjetin alijäämä jää suuremmaksi kuin 1 prosentti bruttokansantuotteesta. Talousennusteita on korjattu alaspäin vuoden 2011 jäl-

⁴ Laki talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja sopimuksen soveltamisesta sekä julkisen talouden monivuotisia kehyksiä koskevista vaatimuksista (869/2012).

keen useaan otteeseen ja hallitus on toteuttanut ohjelmassaan lupaamiaaan lisäsäästöjä ja veronkorotuksia. Tästä huolimatta tavoite valtionvelan suhteesta bruttokansantuotteeseen on jäänyt toteutumatta BKT:n odotettua heikomman kehityksen vuoksi. Viimeisten syksyn 2014 ennusteiden mukaan valtion velan suhde BKT:een alkaa laskea vasta vuonna 2017. Nykyinen Alexander Stubbin hallitus toteasi ohjelmassaan edellisen hallituksen finanssipoliittisten tavoitteiden olevan edelleen voimassa. Finanssipolitiikka kiristyy merkittävästi myös vuonna 2015. Päätösperäisten vero- ja menomuutosten vuoksi julkisen sektorin tasapaino koheenee noin 2,5 miljardilla vuodesta 2014 vuoteen 2015.

Valtiovarainministeriön syksyn 2014 taloudellisen katsauksen mukaan vuonna 2014 tuotanto on 2,7 prosenttia pienempi kuin potentiaalinen tuotanto. Ennusteen mukaan tämä tuotantokuilu on vuonna 2015 1,9 prosenttia. Taloudessa on siis käyttämättömiä resursseja. Inflaatiovauhti on edelleen hidas; marraskuussa 2014 kuluttajahintaindeksi nousi yhdellä prosentilla edellisvuoteen verrattuna. Avomien työpaikkojen määrä on pieni ja useimpien indikaattoreiden mukaan työmarkkinoilla ei juuri ole merkkejä rakenteellisen työttömyyden kasvusta. Elleivät julkisen talouden alijäämään ja velkaan liittyvät tavoitteet asettaisi rajoitteita, tavallinen politiikkasuositus olisi julkisten menojen lisääminen tai verojen alentaminen kotimaisen kysynnän ja työllisyyden elvyttämiseksi.

Finanssipolitiikan kiristäminen vuonna 2015 on sopusoinnussa hallitusohjelman tavoitteiden kanssa ja tuo julkisen talouden rakenteellisen alijäämän lähemmäs keskipitkän aikavälin finanssipoliittista tavoitetta. Neuvosto toteaa kuitenkin, että finanssipolitiikan kiristys on suhdannetilanteeseen nähden huomattavan suuri ja että sillä on negatiivinen vaikutus kotimaiseen kysyntään ja työllisyyteen. Nykyisten ennusteiden mukaan tuotantokuilu on negatiivinen myös vuonna 2016. Tästä syystä finanssipolitiikan kiristämistä pitäisi pyrkiä välttämään myös vuoden 2016 budjetissa. Finanssipolitiikan ajoitus suhdannepolitiikan ja julkisen talouden kestävyys huomioon ottavalla tavalla on nykyisessä tilanteessa hyvin vaikeaa. Pyrkimys välttää finanssipolitiikan kiristymistä laskusuhdanteessa vaatii finanssipolitiikan kiristämistä tulevaisuudessa, vaikka tuleva talouskasvu osoittautuisi hitaaksi.

Tästä huolimatta neuvosto suosittaa vuosina 2015 ja 2016 tehtävän finanssipolitiikan kiristämisen sijaan uskottavaa ohjelmaa, jossa julkisia menoja leikataan tai verotusta kiristetään vuosina 2017 ja 2018, jolloin ennusteiden mukaan talous on nykyistä lähempänä tasapainoa. Finanssipolitiikan kiristystarve on huomattavan suuri. Sen lisäksi, että menoleikkausten ja veronkiristysten pitäisi pienentää julkisen sektorin rakenteellinen alijäämää alle 0,5 prosentin rajan, sopeutuksen pitäisi

pienentää valtiontalouden ja kuntatalouden alijäämä kestäväälle tasolle. Neuvoston arvion mukaan näiden sektoreiden yhteenlaskettu rakenteellinen alijäämä on tällä hetkellä noin 3 prosenttia suhteessa BKT:een.

Neuvosto toteaa myös, että vaikka hallituksen rakennepoliittisen ohjelman tavoitteet ovat varsin kunnianhimoisia, niiden vaikutus julkisen talouden tasapainoon 2-5 vuoden aikavälillä on pieni. Esimerkiksi työmarkkinajärjestöjen ehdotuksen mukaisesti toteutettu eläkeuudistus alkaisi pienentää eläkemenoja vasta vuoden 2021 jälkeen. Tästä syystä huhtikuun 2015 vaalien jälkeen nimitettävän uuden hallituksen tärkeimpiä tehtäviä on konkreettinen aikataulutettu suunnitelma julkisen talouden tasapainottamisesta. Nykyisen hallituksen suunnitelmat kuntien tehtävien vähentämisestä ja sosiaali- ja terveyssektorin menojen katosta voisivat olla oleellinen osa tällaista suunnitelmaa. Tästä huolimatta valtiontalouden tasapainottaminen vaatinee myös veronkiristystä tai valtion menojen leikkauksia.

3 Finanssipoliittinen kehikko ja julkisen talouden kestävyys

3.1 Finanssipolitiikan kehikko - periaatteellisia näkökohtia

Finanssikriisin jälkeen kärjistynyt taloustilanne on korostanut finanssipolitiikan suunnittelun ja seurannan merkitystä Suomen lisäksi useimmissa muissakin EU-maissa. Valtioiden velkaongelmien kärjistymiseen on finanssikriisin lisäksi vaikuttanut epäonnistuminen julkisen talouden tasapainottamisessa. Esimerkiksi väestön ikääntymisen aiheuttamat paineet julkisten menojen kasvuun ovat olleet tiedossa jo jonkin aikaa, mutta tämän kehityksen hallitsemisen vaatimien uudistusten tekeminen on osoittautunut vaikeaksi. Yleisen käsityksen mukaan tilanne on seurausta poliittisen järjestelmän ongelmista, jotka ovat johtaneet liiallisiin budjettivajeisiin ja lyhytnäköisyyteen finanssipolitiikan suunnittelussa.

Kehitys on lisännyt kiinnostusta finanssipolitiikan koordinaatiokehikkoon, sääntöihin ja instituutioihin. Samankaltaista keskustelua käytiin rahapolitiikasta jo kauan ennen finanssikriisiä. Keskustelu johti keskuspankkien riippumattomuuden vahvistamiseen ja sääntöihin perustuvaan rahapolitiikkaan.⁵ Rahapolitiikka perustuu julkaistulle inflaatiotavoitteelle, jolla pyritään inflaatio-odotusten vakauttamiseen ja politiikan läpinäkyvyyteen. Keskeisessä roolissa on itsenäinen keskuspankki, jonka tehtävänä on hintavakauden ylläpitäminen, ja joka on vastuussa inflaatiotavoitteen saavuttamisesta.

Myös finanssipolitiikan osalta on esitetty samanlaisten riippumattomien finanssipolitiikan instituutioiden kehittämistä. Konsensusnäkemys on kuitenkin, että fi-

⁵ Rahapolitiikan säännöistä ja tavoitteista on olemassa paljon kirjallisuutta (ks. esim. Svenssonin, 2011, katsaus).

nanssipoliittisen päätöksenteon siirtäminen riippumattomille finanssipoliittisille instituutioille loukkaisi demokraattisesti valittujen hallitusten mandaattia, koska valtion tulo- ja menopolitiikka liittyy hyvin kiinteästi kaikkeen julkisen sektorin toimintaan. (ks. esim Wyplosz 2002 ja Calmfors 2003) Sen sijaan monissa maissa on otettu käyttöön finanssipolitiikan sääntöjä ja finanssipoliittisia tavoitteita. Tällaisen finanssipoliittisen kehikon tarkoituksena on lisätä poliittisen opportunistismin ja lyhytnäköisen politiikan kustannuksia. Näitä kustannuksia voidaan vielä lisätä perustamalla riippumattomia instituutioita, vahtikoiria, jotka seuraavat miten hyvin finanssipolitiikka noudattaa asetettuja sääntöjä (ks. esim. Calmfors ja Wren-Lewis 2011). Suomessa finanssipolitiikan seuranta- ja valvontatehtävä on annettu Valtiontalouden tarkastusvirastolle.

Finanssipoliittisella kehikolla (fiscal framework) tarkoitetaan finanssipolitiikan menettelytapoja koskevia sääntöjä ja politiikan numeerisia tavoitteita. Niillä on kaksi keskeistä tarkoitusta. Ensinnäkin, finanssipoliittiset säännöt lisäävät politiikan läpinäkyvyyttä ja tilivelvollisuutta, ja siten antavat paremman perustan harjoittaa vastuullista finanssipolitiikkaa. Läpinäkyvyys ja poliittisia päätöksiä koskevan informaation helppo saatavuus sekä jatkuva valvonta on oleellista tilivelvollisuudelle. Toiseksi, finanssipoliittinen kehikko luo finanssipoliittista kuria korostamalla politiikan suunnittelun merkitystä, mikä sinänsä vähentää mahdollisuuksia harjoittaa lyhytnäköistä politiikkaa ja opportunistista käyttäytymistä.

Finanssipoliittinen kehikko ei välttämättä vaikuta keskeisiin poliittisiin valintoihin. Finanssipolitiikan tavoitteet voidaan kuitenkin määrittellä monien eri muuttujien suhteen, ja tavoitemuuttujan valinnalla on erilaisia implikaatioita esimerkiksi julkisen sektorin koolle. Menotavoite rajoittaa suoraan julkisen sektorin kokoa, kun taas esimerkiksi velan määrään liittyvä tavoite voidaan saavuttaa joko menoja tai tuloja sopeuttamalla, eikä siten suoraan implikoi esimerkiksi julkisen sektorin koon pienentämistä. Finanssipoliittinen kehikko auttaa kuitenkin varmistamaan, että poliittisessa päätöksenteossa otetaan huomioon siitä seuraavat hyödyt ja kustannukset sekä lyhyellä että pitkällä tähtäimellä. Oleellinen vaatimus on, että kehikossa määritellyt politiikkatavoitteet ja suunnitelmat ovat keskenään sopusoinnussa sekä linjassa politiikan yleisempien päämäärien kanssa.

Monissa maissa on viime vuosien aikana alettu kiinnittää paljon huomiota finanssipolitiikan kehikkoon. Ruotsi on ollut edelläkävijä määrittäessään finanssipolitiikan välitavoitteet ja perustaessaan riippumattoman finanssipolitiikan neuvoston arvioimaan ja kommentoimaan maassa noudatettua finanssipolitiikkaa. Ruotsin julkisen talouden tila on tällä hetkellä yksi OECD-maiden vakaimmista. Maassa on alhainen julkinen velka, mikä heijastaa siellä toteutettuja velan vakautustoimia.

Velka on myös kestäväällä uralla. Tämän vuoksi monet tahot ovat kiinnostuneita Ruotsin tilanteesta.

Ruotsin finanssipoliittinen kehikko on osaltaan seurausta 1990-luvun alun talouskriisistä. Ruotsin finanssipolitiikan järjestelmä rakentuu kolmelle pilarille: valtion monivuotinen menotavoite, kuntasektorin budjettitasapanosääntö ja valtion budjetin ylijäämätavoite (ks. esim. Calmfors 2012, Floden 2012, Jonung 2014 ja Andersen 2013a).

Numeeriset finanssipoliittiset tavoitteet ovat myös keskeinen osa EU:n kasvu- ja vakaussopimusta. Finanssikriisin seurauksena finanssipolitiikan hallintamekanismeja EU:n sisällä on tiukennettu (ks. alla).

Finanssipolitiikan välitavoitteet

Olennainen osa finanssipoliittista kehikkoa ovat numeeriset tavoitteet tai finanssipolitiikan välitavoitteet. Nämä tavoitteet ohjaavat politiikan suunnittelua ja arviointia. Ne ovat tärkeä apu lyhyen tähtäimen politiikan suunnittelussa ja valvonnassa. Ihanteelliset välitavoitteet on määritelty yksiselitteisesti, niiden saavuttamista on helppo mitata ja ne liittyvät läheisesti poliittisten päättäjien kontrolloitavissa oleviin tekijöihin. Siten ne helpottavat politiikan vastuullisuuden arviointia ja lisäävät opportunistisen politiikan kustannuksia.

Avainkysymys on, tulisiko välitavoitteita olla yksi vai useampi? Tärkein etu useasta tavoitteesta on, että tällöin yksittäisen indikaattorin epävarmuuteen liittyvät riskit pienenevät ja lisäksi useampaa mittaria seuratessa saadaan kattavampi kuva taloudesta. Toisaalta monesta tavoitteesta voi olla haittaa, koska ne jättävät avoimeksi sen, milloin politiikkaa tulisi muuttaa; riittääkö, että yksi tavoite jää saavuttamatta vai pitääkö kaikkien mittarien poiketa tavoitteesta. Samalla läpinäkyvyys voi kärsiä, koska päätöksentekijät saattavat kiinnittää valikoiden huomiota eri tavoitteisiin riippuen niiden saavuttamisen helppoudesta. Monen tavoitteen tapauksessa todennäköisyys sille, että vähintään yksi tavoite saavutetaan, on suuri ja onnistumista tämän tavoitteen saavuttamisessa on helppo korostaa.

Kaikkia indikaattoreita tai tavoitteita koskevat suodatus- ja virheenkorjausongelmat. Suodatusongelma liittyy tarpeeseen erottaa suhdanneluonteiset ja lyhytaikaiset ilmiöt, jotka eivät ole poliittisen kontrollin alaisia, poliittisten päätösten vaikutuksista. Tavoitteiden tarkoitus on pitää poliittiset päätöksentekijät vastuus-

sa harjoittamastaan politiikasta. Virheenkorjausongelma puolestaan viittaa siihen, miten politiikkaa tulisi sopeuttaa epäonnistumisten ja taloutta kohtaavien sokkien seurauksena, jotta keskipitkän ja pitkän ajan tavoitteista voidaan silti pitää kiinni. Välitön korjaus ei yleisesti ottaen ole optimaalista, vaan politiikan muutosten pitäisi olla vähittäisiä. Näin ollen on myös olemassa ylireaktion ongelma. Tämä ongelma on sitä suurempi, mitä suurempi on suodatusongelma. Suodatusongelman vuoksi saatetaan reagoida liian voimakkaasti väliaikaisiin muutoksiin, joita ei ole pystytty riittävästi erottamaan talouden normaalista, trendinmukaisesta kehityksestä ja rakenteellisista muutoksista.⁶ Ideaaliset välitavoitteet minimoivat suodatusongelman ja määrittävät reaktiomekanismin, jolla sopeutetaan politiikkaa, kun tavoitteita ei ole saavutettu.

Tavoitteet voidaan määrittää budjetin pääerille: julkisen vallan tuloille, menoille, alijäämälle tai julkiselle velalle. Näistä tavoitteista voidaan johtaa lisätavoitteet esimerkiksi työllisyydelle. Erät riippuvat toisistaan budjetti-identiteettien kautta, mistä seuraa se, ettei niiden kaikkien tasoa voida määrittää riippumattomasti toisistaan. Periaatteessa mikä tahansa näistä muuttujista voidaan valita välitavoitteeksi ja määrittää tavoitteen taso siten, että julkisen sektorin rahoitus pysyy kestäväällä pohjalla.

Tärkeä finanssipolitiikkaa koskeva kysymys on, täytyvätkö julkisen talouden kestävyysden takaavat ehdot. Kestävyysanalyysistä seuraa tietynlainen menojen, verojen, vajeen ja velan käyttäytyminen yli ajan. Kestävyysanalyysit ovat kuitenkin monimutkaisia ja kestävyysvajemittarit sellaisenaan eivät ole sopivia finanssipolitiikan välitavoitteita. Välitavoitteet tulisi kuitenkin johtaa sellaisesta finanssipolitiikan suunnitelmasta, joka täyttää kestävyys ehdot.

Tavoitemuuttujan valinnalla on erilaisia implikaatioita esimerkiksi julkisen sektorin koolle. Menoille tai veroasteelle asetettu tavoite liittyy suoremmin julkisen sektorin kokoon. Vajeen ja velan tavoitteet puolestaan heijastavat sitä, kuinka tasaista julkisen sektorin rahoitus on yli ajan ja eri sukupolvien välillä.

Koska tulot vaihtelevat (mm. suhdannetilanteen mukaan) erityisen paljon, menot ovat käyttökelpoisempi tavoite. Menotavoitteesta päättäminen pakottaa prio-

⁶ Yksi Ruotsin hallituksen käyttämistä välitavoitteista on laskettu liukuvana 7 vuoden keskiarvona budjetista (edeltävät kolme vuotta, meneillään oleva vuosi ja kolme tulevaa budjettivuotta). Siten tavoite suodattaa menneen (vähentäen riskiä reagoida väliaikaisiin muutoksiin) ja pehmentää vastareaktion (tekemättä koko sopeutusta välittömästi).

risoimaan budjetin erät.⁷ Koska toisaalta myös jotkut menoerät määräytyvät osin automaattisesti esim. suhdanteen mukaan, on perusteltua olla ottamatta tällaisia eriä huomioon menotavoitteessa.

Budjettivaje on selkeä valinta finanssipolitiikan tavoitteeksi. Siitä raportoidaan säännöllisesti ja se on riittävän hyvin ymmärretty käsite. Yksi ongelma tässä tavoitteessa on, että perusjäämään vaikuttavat lyhyen tähtäimen suhdannevaihtelut. Rakenteellinen budjettivaje on perustellumpi tavoite, ainakin teoriassa. Rakenteellinen budjettivaje täytyy kuitenkin arvioida ja laskea erikseen. Sen tulkitseminen ja kommunikointi ei ole aina helppoa. Arvioihin rakenteellisesta budjettivajeesta liittyy myös huomattavaa epävarmuutta. Tästä keskustellaan tarkemmin kohdassa 3.2.

Velan taso voi myös olla säännöllisesti tilastoituna ja hyvin ymmärrettynä käsitteenä hyvä kandidaatti finanssipolitiikan välitavoitteeksi. On helppo argumentoida, että julkisen velan taso on tulevien sukupolvien kannalta tärkeä muuttuja. Tulevat sukupolvet voivat haluta tehdä erilaisia päätöksiä kuin nykyiset sukupolvet, eikä ole ollenkaan selvää, että nykypolvien tulisi rajoittaa noita päätöksiä liiallisella velanotolla. Velan taso on nykypolitiikan ehkä tärkein perintö tuleville sukupolville. Tätä kuvaa myös se tosiasia, että mikä tahansa arvio finanssipolitiikan kestäväydestä perustuu velan nykytasoon yhdessä odotettujen (tai ennustettujen) menojen ja tulojen kanssa. Saavuttaaksemme jonkin velan tason, saattaa olla hyödyllistä asettaa tavoite budjettivajeelle, koska se riippuu luonnollisesti hyvin läheisesti politiikkapäätöksistä.

3.2 Finanssipolitiikan kehikko Suomessa

Suomen finanssipolitiikan kehikkoa tulee tarkastella EU:n periaatteiden ja sääntöjen näkökulmasta, vrt. laatikko 3.2.1 EU tason sopimukseen perustuvat keskeiset finanssipolitiikan numeeriset tavoitteet ovat: julkisen talouden alijäämä ei saa ylittää 3 prosenttia BKT:sta, julkisen talouden rakenteellinen alijäämä ei voi ylittää 0.5 prosenttia BKT:sta ja valtion velka ei voi ylittää 60 prosenttia BKT:sta.

⁷ Holm-Hadulla y.m. (2010) osoittavat, että menorajoitteet ja numeeriset menosäännöt ovat tärkeitä budjetin kurinpidossa. Ks. myös IMF (2014) ja sen lähteet. On olemassa myös käänteisen kausalisuuden ongelma, jos finanssipolitiikan viranomaiset, jotka jo nyt noudattavat tiukkaa finanssipolitiikkaa, ottavat käyttöön kehykset. Siten ei voida väittää, että jokin maa saa automaattisesti noudattamalleen politiikalle uskottavuutta, jos se ottaa käyttöön finanssipolitiikan kehykset.

Laatikko 3.2.1 Finanssipoliitiikan sääntely EU:ssa

EU:n finanssipoliittisten toimien koordinaatio

Talous- ja finanssipoliittisten toimien hallinnointi EU:ssa ja euroalueella on muuttunut monta kertaa. Tällä hetkellä se perustuu vuonna 2011 tehtyihin vakaus- ja kasvusopimusta koskevien asetusten muutoksiin (ns. six pack) ja finanssipoliittiseen sopimukseen (fiscal compact) vuodelta 2013.

Six-packiä (nimetty näin, koska siihen sisältyy viisi säädöstä ja yksi direktiivi) sovelletaan kaikkiin EU-maihin. Siinä on lisäksi eurojärjestelmään kuuluvia maita koskevia erityissäädöksiä, erityisesti rahallisia sanktioita sääntöjen rikkomisesta. Six pack käsittää sekä finanssipoliittisen että makrotaloudellisen valvonnan.

Finanssipoliitikassa six pack vahvistaa vakaus- ja kasvusopimusta (SGP). Ns. ennaltaehkäisevän osan mukaan kunkin valtion budjettivajeen tulisi lähentyä ko. maan keskipitkän aikavälin tavoitetta (MTO) rakenteelliselle budjettijäämälle. Lisäksi, maan toteutunut budjettivaje ei saa ylittää 3 prosenttia kokonaistuotannosta ja velka suhteutettuna kokonaistuotantoon ei saa olla yli 60 prosenttia BKT:sta (tai sen täytyy olla lähestymässä ko. tavoitetta).

Menettelytapaa liiallisten alijäämien hillitsemiseksi (Excessive Deficit Procedure, EDP) – ns. korjaava osa – sovelletaan jäsenvaltioihin, jotka ovat rikkoneet joko vaje- tai velkasääntöä. Six pack varmistaa tiukemman finanssipoliittisten sääntöjen soveltamisen määrittelemällä kvantitatiivisesti, mitä ”merkittävä poikkeama” keskipitkän ajan tavoitteesta tai sopeutumisesta sitä kohti tarkoittaa ennaltaehkäisevän osan mielessä. Lisäksi velkakriteerin osalta EDP voidaan aloittaa, jos velkasuhde on yli 60 prosenttia eikä näytä siltä, että se olisi lähestymässä tuota tavoitetta riittävällä nopeudella.

Jäsenvaltioihin mahdollisesti kohdistuvat sanktiot pannaan täytäntöön asteittain alkaen ennaltaehkäisevästä osasta ja päättyen EDP:n viime vaiheisiin. Ne saattavat lopulta olla suuruudeltaan 0,5 prosenttia kokonaistuotannosta. Useimmista sanktioista päätetään käänteisellä määräenemmistöllä, jotta todennäköisyys niiden toimeenpanemiseksi kasvaa. Käänteinen määräenemmistö tarkoittaa, että sanktiot määrätään, jos tarpeeksi suuri enemmistö jäsenvaltioista ei vastusta niitä.

Finanssipoliittinen sopimus

Sopimuksen ovat allekirjoittaneet kaikki muut EU:n jäsenvaltiot paitsi Iso-Britannia ja Tsekin tasavalta. Sopimus on sitova kaikille euroalueen jäsenmaille.

Muita maita sopimus sitoo silloin, kun ne liittyvät euroon, tai aikaisemmin, jos ne niin haluavat.

Sopimus velvoittaa maat varmistamaan, että talous lähestyy ko. talouden keskipitkän aikavälin tavoitetta (MTO), joka on määritelty SGP:ssä. Se määrittää rakenteellisen vajeen ylärajaksi 0,5 prosenttia kokonaistuotannosta. Niille maille, joiden velka suhteutettuna kokonaistuotantoon on selvästi alle 60 prosenttia, yläraja on 1 prosentti. Korjausmekanismin tulisi pakottaa automaattisiin toimenpiteisiin kohti tavoitteita, jos MTO:sta poiketaan. Jos olosuhteet ovat poikkeukselliset, niin silloin voidaan toimia toisin. Riippumattomien tahojen tulisi valvoa MTO:n noudattamista.

Nämä budjettisäännöt sisällytetään kunkin valtion kansalliseen lainsäädäntöön, ja jopa sen perustuslakiin. Riippumattomien tahojen tulisi myös kansallisella tasolla valvoa näiden sääntöjen noudattamista. Sopimuksessa on myös muita ehtoja vakaus- ja kasvusopimuksen täytäntöönpanoksi. Sopimuksessa on määritelty kriteerit eri maiden talouspolitiikan koordinoinnille ja valvonnalle.

Niin sanottu two pack (vuonna 2013 säädetyt euroaluetta koskevat kaksi asetusta) pyrkii parantamaan koordinaatiota, seuranta ja budjettisuunnitelmien arviointia sekä varmistamaan liiallisten vajeiden korjaamisen euroalueen jäsenvaltioissa.

Nykyinen Suomessa noudatettava finanssipoliittinen kehikko koostuu seuraavista osista:

- **Budjettitavoite:** Keskipitkän aikavälin tavoite (MTO) koko julkisen sektoriin budjetin rakenteelliselle alijäämälle on 0.5 prosenttia BKT:sta. Tämä on maksimi, jonka EU:n vakaussopimus (finanssipoliittinen sopimus) sallii. Lisäksi hallitusohjelmassa on sovittu valtiontalouden alijäämää ja valtion velkaa koskevista tavoitteista.
- **Menotavoite:** Menotavoitteet asetetaan hallituksen kehyspäätöksellä vaalikauden (neljä vuotta) ajaksi, mutta niitä voidaan sopeuttaa vuosittain. Tavoitetta sovelletaan sellaisiin valtion menoihin (noin 80 prosenttia kokonaismenoista), jotka eivät riipu suhdanteista. Sääntö ei koske velan hoitokuluja ja muita vastaavia menoja. Sääntö sallii sopeutuksia, jotka johtuvat hintojen ja palkkojen muutoksista. Sääntöä ei ole kirjattu mihinkään lakiin, mutta sitä on noudatettu vuodesta 2003 alkaen. Sen jälkeen kun sääntö on asetettu, sitä voidaan muuttaa vain alaspäin menettämättä poliitti-

tista uskottavuutta. Järjestelmään kuuluu lisäbudjettimenettely, jolla voidaan puuttua odottamattomiin tapahtumiin. Myös lisäbudjetin pitää mahduttaa kehysten sisälle.

- **Kuntatalous:** Ei ole olemassa eksplisiittistä tavoitetta, mutta implisiittisesti kunnilla on tasapainoisen budjetin vaatimus keskipitkällä aikavälillä. Uutta kuntatalouden kehysjärjestelmää suunnitellaan, mutta siihen ei liity tiukkaa kontrollia yksittäisten kuntien taloudesta; ks. alla luku 3.5 ja kuntien makrotaloudellisen ohjauksen kehittämiseen liittyvä luku 4.2.

Lisäksi hallitusohjelmaan on kirjattu julkisen talouden kestävyysvajeen poistaminen vuoteen 2018 mennessä rakennepoliittisten uudistusten avulla. Hallitusohjelmassa on myös muita tavoitteita, joilla pyritään julkisen talouden kestävyysparantamiseen. Esimerkiksi työllisyysasteen tulisi olla vähintään 72 prosenttia ja efektiivisen eläkkeelle jäämisiän tulisi olla 62,4 vuotta vuoteen 2025 mennessä.

Taulukossa 3.1 on kuvattu avaintavoitteiden (rakenteellinen alijäämä, toteutunut alijäämä eli nettoluotonanto ja julkisen talouden bruttovelka suhteutettuna kokonaistuotantoon) viimeaikainen ja ennustettu kehitys lähivuosina.

Taulukko 3.1 Julkisyhteisöjen rakenteellinen jäämä, nettoluotonanto ja velka 2011-2016, prosenttia suhteessa BKT:een

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Rakenteellinen alijäämä		-1,2	-0,8	-1,2	-1,3	-1,2
Nettoluotonanto	-1	-2,1	-2,3	-2,7	-2,4	-1,7
Velka	48,5	53	55,9	59,6	61,2	62,1

Arviointineuvosto pitää finanssipolitiikan kehikon rakennetta pääosin hyvänä. Se lisää läpinäkyvyyttä ja edistää finanssipolitiikan johdonmukaista suunnittelua. Järjestelmä ei poikkea merkittävästi muiden maiden vastaavista järjestelmistä. Kuitenkin jälkikäteen arvioituna järjestelmä ei pystynyt varmistamaan julkisen

talouden riittävää ylijäämää korkeasuhdannevuosina ennen finanssikriisiä, mikä rajoittaa nykyisen finanssipolitiikan vaihtoehtoja.

Finanssipoliittisen kehikon ongelmana on tavoitteiden suuri määrä. Lisäksi puuttuu selvä linkki kansallisten tavoitteiden (esim. budjettikehys) ja EU-tason sääntöjen välillä (esim. rakenteellinen alijäämä). Myös raportointia voidaan edelleen parantaa, jotta selviää paremmin, kuinka hyvin talouspoliittiset päätökset ovat sopeutuksessa tavoitteiden kanssa. Tavoitteiden suuri määrä ja niiden epäselvä suhde toisiinsa on ongelmallinen nimenomaan läpinäkyvyyden ja poliittisen vastuun kannalta.

3.3 Budjetointiin liittyvät tavoitteet

Julkisen sektorin rakenteellinen alijäämä on Suomessa keskeisin finanssipolitiikan mittari. Se on erityisen tärkeä, koska keskipitkän ajan tavoite määritellään rakenteellisen alijäämän perusteella; ks. yllä. Nykykäytäntö nostaa esille kysymyksiä muun muassa raportoinnista ja niistä menetelmistä, joilla rakenteellista budjettia arvioidaan.

Varsinainen julkisen sektorin alijäämä riippuu suhdannetilanteesta. Tästä syystä tarvitaan budjetin tilaa kuvaava mittari, josta on poistettu suhdannetilanteen ja väliaikaisten menojen ja tulojen vaikutukset. Rakenteellinen jäämä pyrkii tekemään juuri tämän kuvaamalla millainen budjetin tila olisi normaalissa suhdannevaiheessa. Vaikka rakenteellisen budjetin käsite on teoriassa suoraviivainen, se on erittäin hankala operationalisoida. Rakenteellista jäämää ei voida suoraan havaita tai mitata, vaan se tulee arvioida poistamalla toteutuneesta budjettialijäämästä suhdannevaiheesta riippuva osa. Tällöin saadaan suhdannekorjattu jäämä (CAB; cyclically adjusted budget balance).

Ei ole olemassa yhtä yleisesti käytettyä tapaa arvioida suhdannekorjattua alijäämää. Laajasti käytetty menettely, jota myös valtiovarainministeriö käyttää (ks. luku 2), on korjata toteutunut budjetti suhdannevaiheista johtuvilla erillä ja satunnaisilla kerran toteutuneilla erillä seuraavasti:

Rakenteellinen jäämä (CAB) = toteutunut jäämä – suhdannevaiheesta johtuvat erät – satunnaiserät

Suhdannevaiheesta johtuva erä puolestaan saadaan seuraavasti:

Suhdannevaiheesta johtuva erä = budjetin herkkyys (x) tuotantokuilu

Budjetin herkkyyttä mittaa sitä, kuinka paljon toteutunut budjettialijäämä reagoi suhdannevaiheeseen. Tuotantokuilu on toteutuneen ja potentiaalisen kokonaistuetannon erotus, ja mittaa siis suhdannevaihetta. Arvio kertaluonteisista eristä⁸ tehdään harkinnanvaraisesti.

Menetelmää rakenteellisen jäämän mittaamiseksi voi pitää residuaalimenetelmänä, koska CAB on toteutuneesta budjetista suhdannevaikutusten ja satunnaiserien jälkeen jäänyt osa. Käsitteellisesti CAB ei ole ongelmallinen, mutta käytännössä CAB:iin vaikuttavat kuitenkin kaikkien sen osien määrittämiseen liittyvät mittausongelmat, -virheet ja satunnaishäiriöt. Tästä syystä rakenteellisen jäämän mittamiseen liittyy huomattavaa epätarkkuutta.

Tämä on ongelmallista, koska rakenteellisella jäämällä on keskeinen rooli finanssipolitiikan kehityksissä. Se on yksi politiikan tavoitemuuttaja. Rakenteellisen budjettialijäämän muutoksia käytetään mittaamaan harkinnanvaraisen politiikan muutoksia ja samalla arvioimaan päätösperäisten toimien vaikutuksia finanssipolitiikan kestävyysnäkökulmasta. Näitä ongelmia voidaan havainnollistaa useilla tavoilla. Rakenteellisen alijäämän tulisi vaihdella vähemmän kuin toteutunut budjettialijäämän, koska siitä on poistettu suhdannevaihtelu. Estimoiduissa rakenteellisissa jäämissä näyttää kuitenkin olevan vähintään yhtä paljon vaihtelua kuin toteutuneissa jäämissä, ks. Andersen (2013b). Rakenteellisen jäämän estimaateissa näyttää siten olevan liikaa ”kohinaa” erityisesti siitä syystä, että se on residuaalimita. Tiedetään myös, että rakenteellisen jäämän estimaatteja joudutaan jälkikäteen muuttamaan usein, ja niissä näyttää olevan myötäsyklinen vääristymä.

Lisäksi tiedetään, että paljon käytetyt CAB:n mitat antoivat liian optimistisen kuvan rakenteellisista jäämistä ennen finanssikriisiä, koska niissä oletettiin väliaikaiset tulon lisäykset pysyviksi, ks. esim. Joumard ja André (2008). Finanssikriisiä edeltäneen periodin ”vinoutunutta” finanssipolitiikka ei siis voi pitää yksinään poliittisten vinoutumien seurauksena. Poliitiikan tekijöiden saama informaatio ja heidän saamansa neuvot rakenteellisen budjetin tilanteesta olivat puutteellisia. Näin ollen rakenteellisen jäämän lukuja tulisi arvioida varovasti, mikä kyseenalaistaa sen riittävyyttä finanssipolitiikan välitavoitteeksi.

⁸ Vakaus- ja kasvusopimuksen käytännesäännöt (code of conduct) toteavat, että ”satunnaiset menot, joilla on lyhytaikaisia ja ohimeneviä vaikutuksia, eivät johda pysyvään intertemporaaliseen budjettiaseman muutokseen.” Ks. ”Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and guidelines on the format and concept of stability and convergence programmes”, ECOFIN, 11.10.2005.

Nykyinen käytäntö arvioida rakenteellista budjettialijäämää herättää useita kysymyksiä. Ensiksi, ottaen huomioon rakenteellisen budjetin tärkeyden finanssipoliittisessa kehikossa, on huolestuttavaa, ettei sillä ole suurta roolia finanssipoliittikan raportoinnissa. Valtiovarainministeriön taloudelliset katsaukset raportoivat rakenteellisesta budjetista hyvin niukasti, ja keskustelu siitä on vähäistä.

Toiseksi, olisi syytä dokumentoida tarkemmin, kuinka rakenteellista jäämää on mitattu. Arvio rakenteellisesta jäämästä riippuu kriittisesti budjetin suhdanneherkkyydestä ja tuotantokuilusta (sekä siten myös potentiaalisesta kokonaistuotannosta). Jos esimerkiksi tuotantokuilu on arvioitu väärin, sillä on suuri merkitys rakenteelliselle budjetille, mikä saattaa sumentaa politiikan teolle tärkeätä informaatiota.

Kolmanneksi, on tarkasteltava uudelleen niitä menetelmiä, joilla rakenteellista jäämää arvioidaan. Nykyinen metodi on ylimalkainen, mikä merkitsee suurta epävarmuutta rakenteellisen jäämän arvioinnille. On olemassa erilaisia vaihtoehtoisia tapoja arvioida alijäämän suhdannekomponenttia. Nämä menetelmät poikkeavat toisistaan muun muassa disaggregoinnin asteen osalta (ks. esim. Aasdalen ym. 2011, Larch ja Turrini 2009 sekä Girouard ja André 2005). Esimerkiksi Norjan valtiovarainministeriö soveltaa menetelmää, jossa arvioidaan suoraan suurten veropohjien tasot. Yksi etu tästä on, että rakenteellisen jäämän arvioinnissa on tällöin suoraviivaisempaa ottaa huomioon verojärjestelmässä tapahtuvat muutokset.

Eläkerahastot

Yksityisen sektorin työeläkerahastot ovat mukana julkisyhteisöjen määritelmässä. Eläkerahastojen rahoitusasema on ollut selvästi ylijäämäinen, mikä on pienentänyt koko julkisen sektorin alijäämää keskimäärin noin kahdella prosentilla BKT:stä.

Työeläkelaitosten sisällyttäminen julkiseen sektoriin ja sen alijäämälaskelmiin aiheuttaa kuitenkin useita ongelmia.

Ensinnäkin työeläkelaitosten ylijäämä lasketaan mukaan rakenteellista tasapainoa kuvaaviin lukuihin, mutta eläkevastuiden muutosta ei. Ylijäämä, jota vastaa yhtä suuri eläkevastuiden kasvu aikaansaa liian positiivisen luvan julkisen sektorin rahoitusasemasta. Käytännössä yksityisen sektorin työeläkelaitokset ovat tällä hetkellä rahoitukseltaan kestäväällä pohjalla siinä mielessä, että nykysääntöjen mukaiset eläkkeet pystytään maksamaan seuraavien 60 vuoden ajan nykytasoisilla eläkevakuutusmaksuilla. Eläketurvakeskuksen laskelmien mukaan työeläkerahastojen suuruus suhteessa BKT:een itse asiassa kasvaa vuoden 2030 jälkeen ja ta-

saantuu vuosisadan lopulla (ETK 2014). Yksityisten työeläkelaitosten ylijäämällä ei kuitenkaan voida kattaa muun julkisen sektorin alijäämää.

Toiseksi, nykyinen raportointitapa aiheuttaa sekaannusta. Eläkelaitosten ylijäämä on osa julkisen sektorin ylijäämää, mutta se ei vaikuta julkisen sektorin velkaan. Velkaa mitataan EU:n sääntöjen mukaan bruttovelkana. Työeläkerahastoilla on nettovarallisuutta, ja kun työeläkerahastojen ylijäämällä kartutetaan näitä rahastoja, se ei pienennä julkista velkaa. Julkisen sektorin nettovelan (velat - finanssivarallisuus) raportointi selkeyttäisi tilannetta.

Kolmanneksi, Valtion eläkerahaston asema on epäselvä. Valtion eläkerahastosta annetun lain (1297/2006) mukaan rahastosta voidaan vuosittain siirtää valtion talousarvioon enintään 40 prosenttia valtion eläkemenoja vastaavasta määrästä. Kun rahastolla on varoja, jotka ovat 25 prosenttia valtion eläkevastuista, valtion budjetissa määrätään vuosittain, kuinka paljon näistä varoista siirretään budjettiin. Tulevalle vuodelle on tehty harkinnanvarainen päätös korottaa siirrettävää erää. Raportoinnista ei kuitenkaan selviä, toteutuvatko yllämainitut ehdot.

Läpinäkyvyyden lisäämiseksi finanssipolitiikan keskipitkän aikavälin tavoitetta (MTO) tulisi täydentää määrittelemällä selkeät tavoitteet myös erikseen valtiolle, kunnille ja sosiaaliturvarahastoille. Nykyisestä käytännöstä seuraa se, että muiden julkisen sektorin osien alijäämä jää eläkejärjestelmän ylijäämän peittoon.

3.4 Menokehykset

Menokehysjärjestelmää on kehitetty vuodesta 2003 lähtien. Se on saavuttanut melko hyvän uskottavuuden. Siten menokehyksestä poikkeamisen poliittiset kustannukset ovat kasvaneet. Järjestelmä on oleellisesti parantanut menokontrollia ja johtanut erilaisten julkisten menojen priorisointiin.

Nykyjärjestelmällä on kuitenkin joitakin heikkouksia ja saattaisi olla järkevää säätää erityinen menolaki, joka selventäisi järjestelmän periaatteita ja menettelytapoja. Menokehyksiä voidaan kiertää erilaisilla verotuilla. Yksi esimerkki on vasta tehty muutos, jossa lapsilisien leikkaus osittain korvattiin uudella (tosin väliaikaisella) verotuksen lapsiperhevähennyksellä. Toinen esimerkki on muutos eläkkeiden indeksikorotuksen korvaaminen eläketulovähennyksellä. Jotta menokehysten tavoitteet saavutetaan, tulisi kehystä vastaavasti pienentää jos verotukia kasvataan.

Samanlaiset huomiot koskevat valtion omaisuuden myyntejä. Vuoden 2015 aikana on tarkoitus myydä noin 105 miljoonan euron arvosta valtion omaisuutta, millä rahoitetaan (kehyksen ulkopuolelta) ”kasvupakettia”. Tämän tyyppiset politiikkapäätökset ovat vastoin menokehyksen ideaa. Sama koskee niin sanottujen strategisten yksikköjen perustamista menokehyksen ulkopuolella.

Myös valtion takauksiin liittyy edellä kuvattuja ongelmia. Vuoden 2014 ensimmäisen neljänneksen loppuun mennessä, valtion takaukset olivat yhteensä 34,3 miljardia euroa, joka on n. 12 prosenttia korkeampi kuin vuotta aiemmin. Luvussa on mukana takauksia valtion omistamille pörssiyrityksille ja erityisluottolaitoksille, jotka toimivat valtion takuulla. Tällaiset takaukset saattavat vaikuttaa ilmaisilta, koska kustannukset realisoituvat vasta, kun takuita joudutaan maksamaan. Selkeän kirjanpidon puute takauksista vähentää kirjanpidon läpinäkyvyyttä.

3.5 Kunnallishallinto

Tavoitteena olevaa paikallishallinnon budjettien keskimääräistä tasapainoa ei ole saavutettu (ks. Kuvio 2.1.1). Budjetit ovat systemaattisesti olleet alijäämäisiä ja velka kasvussa jo yli 10 vuoden ajan. Kunnallissektorin menot ovat kasvaneet, mutta verotulot ovat olleet riittämättömät niiden kattamiseksi, mistä on seurannut vajeiden ja velan kasvu.

Menokehykset eivät ole täysin onnistuneet paikallishallinnon menojen hillitsemisessä. Paikallishallinnon menot ovat 22 prosenttia suhteessa BKT:een, joten tätä merkittävää julkisen sektorin menoerää ei ole onnistuttu sääntelemään samaan tapaan kuin kehykseen kuuluvia menoja. Joitakin muutoksia keskushallinnon ja paikallishallinnon suhteissa ollaan tekemässä. Muutokset koskevat erityisesti menojen ja tulojen siirtelyä paikallis- ja keskushallinnon välillä, mikä jo sinänsä saattaa parantaa paikallistason menojen tehokasta hoitoa.

Nykytilanne nostaa esiin ongelmia julkisen sektorin taloudenpidolle ja finanssipolitiikan koordinoinnille paikallis- ja keskushallinnon välillä. Jos paikallishallinnon menot kasvavat, se vastaa julkisen sektorin talouden kannalta menokehyksien rikkomista. Vaikka kunnallisveroja nostettaisiinkin lisämenojen rahoittamiseksi, jäljelle jää finanssipolitiikan koordinointia koskeva ongelma, joka koskettaa julkisen sektorin kokoa, verokiilaa jne. Finanssipolitiikan kehyksen vakava ongelma on, että kunnallissektorin rahoitus ei ole tehokkaasti kontrolloitavissa, mikä näkyy erityisesti systemaattisissa vajeissa ja velassa. Paikallishallinnosta keskustellaan seikkaperäisemmin luvussa 4.2.

3.6 Julkisen sektorin rahoituksen kestävyys

Finanssipolitiikan kestävyttä voidaan pitää myös finanssipolitiikan tavoitteena. Hallitus on ilmoittanut tavoittelevansa finanssipolitiikan kestävyden turvaamista vuoteen 2018 mennessä. Finanssipolitiikan kestävyden tämänhetkinen arvio viittaa siihen, että julkisen sektorin perusjäämään tarvittaisiin 4 prosenttia BKT:sta vastaava pysyvä parannus, jotta julkisen sektorin menot ja tulot olisivat tasapainossa pitkällä tähtäimellä.⁹

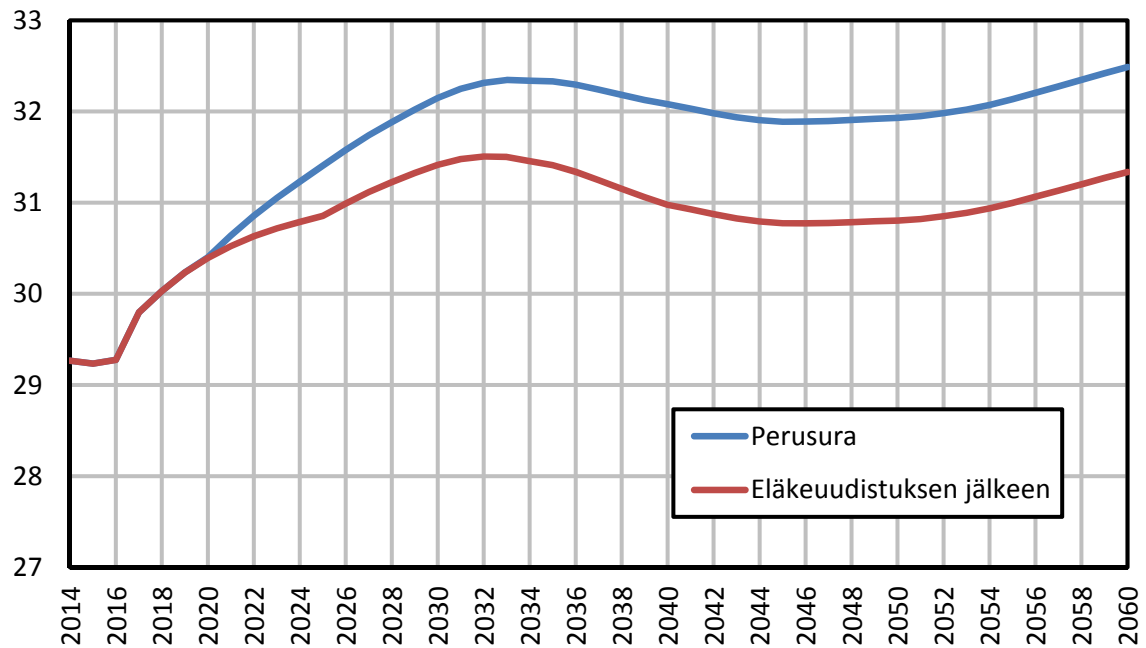
Julkisen sektorin rahoituksen kestävyttä koskevassa analyysissä pyritään selvittämään, voidaanko nykyisen lainsäädännön mukaiset menot (hyvinvointipalvelut, sosiaalietuet jne.) rahoittaa nykyisen verojärjestelmän aikaansaamilla tuloilla. Finanssipolitiikan kestävyys ei tarkoita, että budjetin tulisi olla tasapainossa joka vuosi, mutta sen pitää olla tasapainossa nykyarvomielellä.¹⁰

Väestön ikääntyminen aiheuttaa paineita julkisen talouden kestävyydelle. Kuviossa 3.6.1. esitetään tämänhetkisten ennusteiden mukainen laskelma ikääntymisen aiheuttamasta julkisten menojen kasvusta. Nykypolitiikalla tällainen kehitys tarkoittaisi pysyvää julkisen sektorin budjettialijäämää ja kasvavaa velkaantumista (kuvio 3.6.2). On selvää, että tällainen kehitys ei ole kestävällä pohjalla ja julkisen talouden sopeuttaminen on siksi välttämätöntä. Perusskenaarion mukaiset laskelmat osoittavat, että julkisen sektorin alijäämää pitäisi kestävyuden takaamiseksi pienentää pysyvästi noin 4 prosenttia BKT:stä vastaavalla summalla. Eläkeuudistuksen arvioidaan pienentävän tätä kestävyysvajetta noin yhdellä prosenttiyksiköllä, mutta eläkeuudistuksen jälkeenkkin jäljellä oleva sopeuttamistarve on noin 3 prosenttia BKT:sta. Eläkeuudistus pienentää arvioitua kestävyysvajetta noin neljänneksellä, mutta ei ratkaise julkisen talouden kestävyysongelmaa.

⁹ Tämä on ns. S2 indikaattori pysyvälle muutokselle budjetissa, mikä takaa sen, että tulot ja menot nykyarvomielellä ovat tasapainossa.

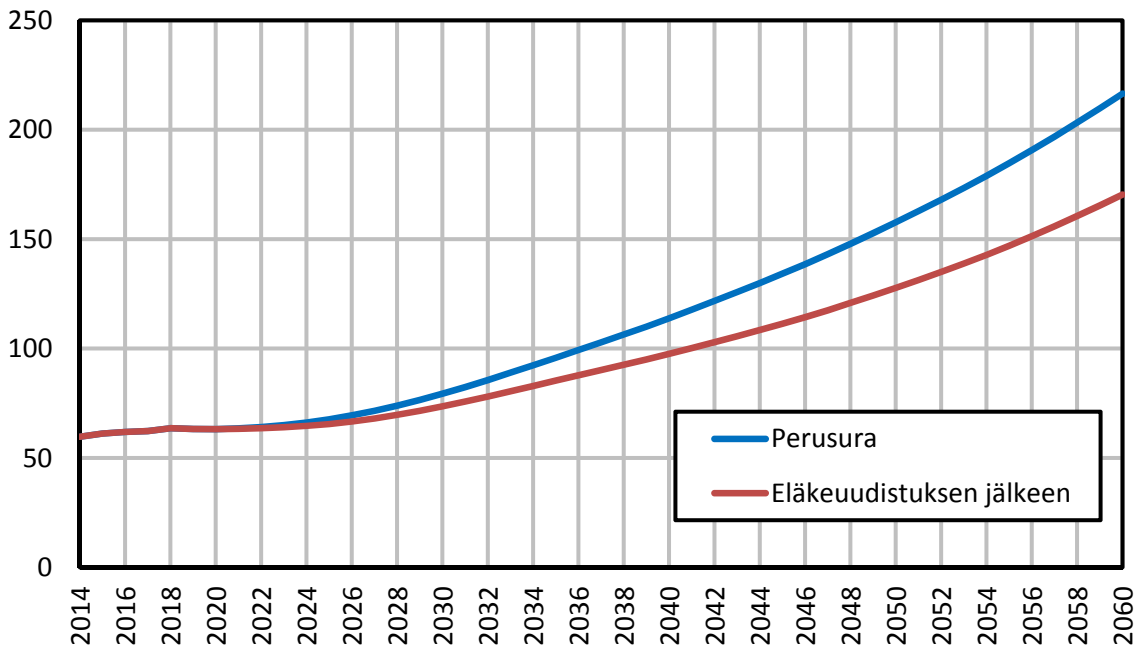
¹⁰ Täsmällisesti sanottuna, nykyisen velan ja tulevien menojen yhteenlaskettu nykyarvo ei voi ylittää tulevien valtion tulojen nykyarvoa.

Kuvio 3.6.1 Ikäsidonnaisten julkisten menojen ennakoitu kehitys vuosina 2014 - 2060, prosenttia suhteessa BKT:een



Lähde: Valtiovarainministeriö, kestävyysvajelaskennan aineisto keväältä 2014. Väestön ikääntymiseen liittyvät menot ovat eläkemenojen, terveydenhuoltomenojen, koulutusmenojen ja työttömyysmenojen summa. Laskelma perustuu valtiovarainministeriön keväällä 2014 vakausohjelmassa käytettyihin arvioihin. Eläkeuudistuksen jälkeinen menokehitys perustuu Eläketurvakeskuksen arvioon eläkeuudistuksen vaikutuksesta, jota valtiovarainministeriö on käyttänyt uudistuksen kestävyysvajevaikutuksen laskemiseen.

Kuvio 3.6.2 Julkisen velan ennakoitu kehitys ilman lisäsopeutusta vuosina 2014 - 2060, prosenttia suhteessa BKT:een



Lähde: Arviointineuvoston laskelmat valtiovarainministeriön kevään 2014 kestävyysvajelaskennan aineistoon perustuen. Laskelman perusvuoden rakenteellisen alijäämän ennuste on päivitetty syksyn 2014 ennusteen mukaiseksi. Eläkeuudistuksen vaikutus menoihin ja velkakehitykseen perustuu Eläketurvakeskuksen syksyn 2014 arvioon.

Finanssipolitiikan kestävyttä mitatessa selvitetään, voidaanko nykyinen politiikka säilyttää tulevaisuudessakin, vai onko sitä jossain vaiheessa pakko sopeuttaa rahoituksen loppuessa. Sinänsä ei oteta kantaa siihen, onko nykyinen politiikka optimaalista vai ei. Finanssipolitiikan kestävyys saattaa vaikuttaa melko abstraktilta käsitteeltä, joten se saatetaan helposti sivuuttaa talouspolitiikasta keskusteltaessa. Näin ollen esitettäessä arvioita politiikan kestävydestä, on hyvin tärkeää kommunikoida (ml. oletukset, herkkyysanalyysi jne.) selvästi, jotta käsitteeseen liittyvät asiat ymmärretään hyvin. Ruotsin hallituksen tapa raportoida asiasta kevään budjetin yhteydessä on tästä hyvä esimerkki. (ks. esim. Finansministeriet, 2014).

Suomessa VM:n kevään taloudellinen katsaus ja vakausohjelman raportti sisältävät hyvin lyhyen keskustelun kestävydestä (VM 2014b ja 2014c). On yllättävää, ettei keskustelu ole yksityiskohtaisempaa. Esimerkiksi kestävyysvajendikaattorin muutos kevään 2014 kolmesta prosentista syksyn 2014 neljään prosenttiin todetaan syksyn 2014 taloudellisessa katsauksessa ilman selitystä ja keskustelua (VM 2014d). Ainoa viittaus on heikentyneeseen rakenteelliseen jäämään.

Finanssipolitiikan kestävyys arvioiden tiedetään riippuvan voimakkaasti laskentaoletuksista. Siten on tärkeää raportoida oletukset mahdollisimman tarkasti ja tehdä herkkyyksianalyysia. Nykyisen raportoinnin perusteella ei ole mahdollista saada selvää arvioiden taustalla olevista keskeisistä oletuksista, kuten tulonsiirtojen indeksoinnista, yksityisen ja julkisen sektorin tuottavuudesta ja laskelmissa käytetystä diskonttotehtävistä.¹¹

Finanssipolitiikan kestävyys voidaan saavuttaa lukemattomilla eri tavoilla, joten kestävyys määrittelemisen tavoitteeksi ei riitä. Kestävyys on välttämätön, muttei riittävä ehto uskottavalle finanssipolitiikan suunnitelmalle. Kestävyys on oikeastaan testi sille, täyttääkö politiikka julkisen sektorin intertemporaalisen budjettirajoitteen. Monet eri politiikkaprofiilit täyttävät rajoitteen. On siten tärkeää osoittaa, kuinka eri politiikkaehdotukset varmistavat kestävyys, jotta selkiytetään eri politiikkareformien vaihtoehdot ja kustannukset. Lisäksi on tärkeää huomata, että eri politiikkaehdotuksilla on erilaisia vaikutuksia sukupolvien väliseen tulonjakoon. Finanssipolitiikan kestävyys ei ole vain teknistä keskustelua rajoitteista, vaan sillä on tärkeä merkitys politiikan suunnittelulle.

Finanssipolitiikan kestävyys on nähtävä myös politiikan kehityksen numeeristen sääntöjen valossa. Monet alijäämän (ja velan) polut täyttävät kestävyysvaatimukset, mutta jotkut niistä saattavat olla ristiriidassa keskipitkän aikavälin tavoitteen (rakenteellinen vaje ei saa ylittää 0,5 prosenttia BKT:sta) kanssa. Tämä tarkoittaa sitä, että politiikkaa ei voi arvioida ainoastaan kestävyysindikaattorin (S2) avulla. Myös budjetin vajeiden ja velan aikaprofiili on otettava huomioon arvioinnissa.

Finanssipolitiikan kestävyyttä arvioidaan julkisen sektorin tarjoamien hyvinvointipalveluiden (koulutus, terveydenhuolto, päivähoito jne.) nykystandardien perusteella. On kuitenkin syytä uskoa, että näiden palveluiden kysyntä kasvaa sekä korkeamman varallisuuden (tulovaikutus) ja teknisen kehityksen (uudet ja paremmat terveydenhoidon menetelmät) vuoksi. Samoin lisääntyvä vapaa-aikan kysyntä (lyhempi työaika vuodessa ja eliniän aikana) pienentää veropohjaa ja siten heikentää hyvinvointipalveluiden rahoitusmahdollisuuksia. Jotkut palvelut voivat tulla myös suhteellisesti kalliimmiksi tuottaa julkisella sektorilla, koska julkisen sektorin tuottavuuden kasvu on matalampaa kuin muualla yhteiskunnassa. Tästä

¹¹ Raportti esimerkiksi toteaa, että mallia käytetään vuoteen 2060 asti, mutta S2-indikaattori olettaa äärettömän horisontin. Ovatko vuoden 2060 havainnot projisoitu äärettömään tulevaisuuteen asti?

syystä finanssipolitiikan kestävyysanalyysi saattaa antaa liian optimistisen kuvan politiikan vaihtoehtoista. Samoin kaikkia tulonsiirtoja ei ole täysin indeksoitu palkkoihin, mistä seuraa eriarvoisuuden lisääntyminen. On syytä miettiä, onko tällainen tilanne kestävä poliitiikkaa.

3.7 Arviointineuvoston näkemys järjestelmän toimivuudesta

- Finanssipolitiikan kehykset vahvistavat talouspolitiikan läpinäkyvyyttä ja johdonmukaista suunnittelua. Kehysten ansiosta politiikalla on selkeitä välitavoitteita. Läpinäkyvyyttä voidaan edelleen parantaa, jos nämä tavoitteet esitetään selkeämmin. Selvää linkkiä kansallisten tavoitteiden ja Euroopan Unionin säännöistä seuraavien tavoitteiden välillä ei ole. Lisäksi, raportointia tavoitteiden saavuttamisesta ja vertaamisesta toteutuneeseen kehitykseen sekä näihin liittyvien arvioiden laatimisesta voisi parantaa.
- Finanssipolitiikan kehyksen keskeinen elementti on rakenteellisen budjetialijäämän katto, 0,5 prosenttia bruttokansantuotteesta. Julkisen vallan rahoitukseen liittyvät keskeisesti eläkejärjestelmän ylijäämät. Jotta läpinäkyvyys lisääntyisi, finanssipolitiikan keskipitkän aikavälin tavoitteen lisäksi tulisi asettaa tavoitteet sekä valtion että kuntasektorin rakenteellisille alijäämille. Nyt voimassa oleva käytäntö merkitsee, että julkisen sektorin muiden osien alijäämät peittyvät eläkejärjestelmästä tehtyjen talousarviosiirtojen alle.
- Menotavoitteet varmistavat julkisten menojen kontrolloinnin ja priorisoinnin. Tavoitteita voidaan kuitenkin kiertää esimerkiksi muuttamalla menoja verovähennyksiksi. Tämän vuoksi täsmällisempi menotavoitteiden määrittely olisi paikallaan.
- Huolimatta siitä, että kunnilla pitäisi olla tasapainoinen budjetti keskipitkällä aikavälillä, tällä hetkellä kuntasektorilla on systemaattinen budjettivaje ja kuntien velka on kasvanut nopeasti. Tämän lisäksi kuntien menot muodostavat suurimman osan menotavoitteen ylittävistä menoista. Näin ollen paikallishallinnon menoja ei ole riittävästi integroitu finanssipolitiikan kehykseen.
- Finanssipolitiikan kestävyys on tärkeä tavoite. Kestävyysindikaattorit tulisi raportoida paremmin ja niistä tulisi keskustella enemmän. Erityisesti

laskelmien taustalla olevat oletukset olisi tuotava selvemmin esiin. On myös tarvetta keskustella täsmällisemmin niistä finanssipolitiikan valinnoista, jotka keskeisesti vaikuttavat kestävyYTEEN, mahdollisesti kohdattaviin riskeihin ja finanssipolitiikan strategiaan valintoihin.

4 Rakennepoliittinen ohjelma

Hallitus julkisti elokuussa 2013 rakennepoliittisen ohjelmansa. Ohjelman tavoite on kunnianhimoinen, tarkoitus on poistaa koko julkisen talouden kestävyysvaje ja siten turvata julkisten palvelujen ja etuuksien rahoitus. Ohjelmaan sisältyvillä toimenpiteillä pyritään nostamaan työllisyysastetta, kiihdyttämään talouskasvua ja parantamaan julkisten palvelujen tuottavuutta. Hallitusohjelman mukaan kestävyysvajeen umpeen kuromiseen tarvittavat uudistukset aloitetaan vuonna 2015, mutta niiden vaikutus julkiseen talouteen näkyy vasta keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä.

Vuoden 2014 kesällä nimitetty uusi hallitus ei muuttanut kestävyysvajeen supistamiseen liittyviä tavoitteita. Elokussa 2013 julkaistun rakennepoliittisen ohjelman toimeenpano oli hallituksen keskeisimpiä tavoitteita.

Rakennepoliittinen ohjelma oli 52-kohtainen lista erilaisia politiikka-aloitteita. Osa näistä oli kuitenkin jo meneillään olleita hankkeita, jotka oltiin toteuttamassa rakennepoliittisesta ohjelmasta riippumatta (kuten terveen kilpailun edistäminen tai harmaan talouden torjunta) tai hankkeita, jotka edistävät työllisyyttä tai palvelutuotannon tehokkuutta, mutta joiden merkitys koko julkisen talouden kestävyyskannalta on suhteellisen vähäinen (esimerkiksi kotihoidon tuen jakaminen puoliksi molemmille vanhemmille tai vuorotteluvapaan ehtojen tiukentaminen).

Vaikka rakennepoliittinen ohjelma oli elokuussa 2013 vasta karkea luonnos, toimenpiteiden odotetut vaikutukset oli listattu ohjelman liitteeseen. Itse tekstissä näitä lukuja kutsutaan asianmukaisemmin numeerisiksi osatavoitteiksi eikä arvioiksi toimenpiteiden vaikutuksesta.

Ohjelmassa oli kolme kestävyysvajeen poistamistavoitteen kannalta merkittävää osaa, joiden pitäisi ohjelman mukaan kattaa noin 4 prosenttia 4,7 prosentin kestävyysvajeesta.

- kuntien tehtävien vähentäminen ja kuntien toiminnan tuottavuuden tehostaminen
- sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistavan ja rahoituksen uudistaminen
- työllisyysasteen nostaminen erityisesti eläkkeelle siirtymisikää nostamalla

Viimeisin päivitys rakennepoliittisen ohjelman tilanteesta on elokuulta 2014. Päätöksessään rakennepoliittisen ohjelman toimeenpanon vahvistamisesta (28.8.2014) hallitus toteaa muun muassa, että tähänastiset päätökset kuntien tehtävien vähentämisestä pienentävät kuntien menoja noin 350 miljoonalla eurolla eli noin kolmanneksella tavoitellusta määrästä. Sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistuksen vaikutuksia hallitus ei katsonut pystyvänsä arvioimaan. Muiden työmarkkinauudistusten yhteenlaskettu vaikutus oli hallituksen arvion mukaan työllisyyden kasvu noin 6400 hengellä, mikä on merkittävästi vähemmän kuin tavoitteen mukainen puolen vuoden keskimääräinen pidennys työuriin. Hallituksen päätöksessä ei ollut näihin arvioihin liittyviä yksityiskohtia eikä minkäänlaisia viittauksia julkaistuihin vaikutusarvioihin, joten niiden realistisuutta on mahdoton arvioida. Tästä huolimatta hallitus arvioi että jos päätöksessä listatut toimenpiteet toteutetaan, kestävyysvaje saadaan kurottua umpeen.

Tässä raportissa talouspolitiikan arviointineuvosto arvioi yksityiskohtaisemmin työmarkkinajärjestöjen ehdotuksen mukaisen eläkeuudistuksen vaikutuksia (luku 4.1). Sen jälkeen arvioimme kuntatalouden ohjausjärjestelmän muutoksen vaikutuksia. Kummastakin teemasta julkaistaan arviointineuvoston raportin kanssa samanaikaisesti myös erillinen taustaraportti. Sen sijaan tässä yhteydessä emme pyri esittämään minkäänlaista arviota sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistusten vaikutuksesta, koska monet uudistukseen liittyvät yksityiskohdat ovat edelleen auki ja koska uudistuksen vaikutuksista tehdään yksityiskohtaisia arvioita Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksella.

4.1 Eläkeuudistus

4.1.1 Tavoitteet

Eläkeuudistus on hallituksen 29.8.2013 julkistaman rakennepoliittisen ohjelman tärkeimpiä osia. Rakennepoliittisessa ohjelmassa hallitus asetti uudistuksen tavoitteeksi keskimääräisen eläkkeellesiirtymisiän nostamisen vuoteen 2025 mennessä

62,4 vuoteen. Tavoite on sidottu Eläketurvakeskuksen (ETK) laskemaan eläkkeelle siirtymisiän odotteeseen.

Rakennepoliittisen ohjelman mukaan hallitus pyrkii pidentämään työuria kahdella vuodella. Tästä tavoitteesta 1,5 vuotta saavutettaisiin ohjelman mukaan työllisyyden kasvusta työurien loppupäässä eli käytännössä efektiivisen eläkkeelle siirtymisiän nousun avulla. Rakennepoliittisessa ohjelmassa hallitus myös toteaa, että kahden vuoden pidennys työuriin pienentäisi julkisen talouden kestävyysvajetta 1,4 prosenttiyksiköllä eli vajaalla kolmanneksella ohjelman laatimisen aikaisesta 4,7 prosenttiyksikön kestävyysvajearviosta.

Rakennepoliittisen ohjelman toimeenpanopäätöksessä (29.11.2013) eläkeuudistuksen tavoitteita täsmennettiin edelleen. Samalla vastuu uudistuksen suunnittelusta annettiin työmarkkinajärjestöjen neuvoteltavaksi. Hallitus totesi, että työmarkkinajärjestöt valmistelevat eläkeuudistuksen työurasopimuksessa vahvistettujen tavoitteiden mukaan siten, että voidaan riittävällä varmuudella arvioida eläkkeelle siirtymisiän odotteen nousevan vähintään 62,4 vuoteen vuonna 2025. Samassa päätöksessä hallitus myös toteaa että työmarkkinajärjestöjen sitoumuksen täyttävä eläkeuudistus pidentäisi työuria vähintään 1,5 vuodella ja pienentäisi kestävyysvajetta runsaalla prosenttiyksiköllä.

4.1.2 Uudistuksen keskeiset osat

Työmarkkinajärjestöt saavuttivat neuvotteluratkaisun eläkeuudistusta koskevaksi ehdotukseksi 25.9.2014. Akavaa lukuun ottamatta kaikki neuvotteluihin osallistuneet järjestöt allekirjoittivat sopimuksen. Akava jätti sopimuksen allekirjoittamatta, koska Akavan mukaan ehdotus heikentäisi vanhuuseläkeläisten asemaa suhteessa varhaiseläkkeille jääviin (http://www.akava.fi/miksi_ei).

Eläkeuudistusta koskevan työmarkkinajärjestöjen ehdotuksen keskeisimmät osat ovat:

- Vanhuuseläkkeelle jäämisen alaikäraja korotetaan asteittain 65 vuoteen. Samalla vanhuuseläkkeelle jäämisen yläikäraja nousee siten, että ala- ja yläikärajojen erotus on koko ajan 5 vuotta.
- Eläkeikä nousee eliniän odotteen kehityksen mukaan vuoden 2027 jälkeen. Tavoitteena on pitää keskimääräisen eläkeajan ja keskimääräisen työssäoloajan suhde vuoden 2015 tasolla. Samalla eläkettä leikkaavan elinaikakerroimen vaikutusta lievennetään siten, että otetaan huomioon ikärajojen muutos.

- Yli 53-vuotiaita koskeva korotettu eläkekarttuma poistuu siirtymäajan jälkeen. Jatkossa eläkettä karttuu 1,5 prosenttia vuosiansioista 17 vuoden iästä lähtien.
- Työntekijän eläkemaksua ei enää vähennetä eläkkeen laskemiseen käytetystä palkasta. Käytännössä muutos kasvattaa efektiivistä eläkkeiden karttumaprosenttia 1,43:sta 1,5:een ja kasvattaa eläkkeitä pitkällä aikavälillä noin 5 prosentilla.
- Työkyvyttömyyseläkkeen suuruus lasketaan ikään kuin työntekijä olisi jatkanut työssä vanhuuseläkeikään asti. Vanhuuseläkkeen alaikärajan nosto pidentää tätä ”tulevaa aikaa” ja kasvattaa työkyvyttömyyseläkkeitä sekä absoluuttisesti että erityisesti suhteessa vanhuuseläkkeisiin.
- Vanhuuseläkkeelle jäämisen lykkääminen kasvattaa eläkettä tulevaisuudessa 63-68 vuoden iässä ansaitusta palkasta kertyvän korotetun eläkekarttuman (eläkettä karttuu 4,5 prosenttia palkasta) sijaan vanhuuseläkkeelle jäämisen lykkäämisestä koituvan lykkäyskorotuksen (kuukausieläke kasvaa 0,4 prosentilla / lykätty kuukausi) ansiosta.
- Työuraeläke tarjoaa mahdollisuuden jäädä eläkkeelle 63 vuoden iässä, jos takana on vähintään 38 vuotta työuraa henkisesti tai fyysisesti raskaassa työssä.
- Osa-aikaeläkkeet korvataan osittaisella varhennetulla vanhuuseläkkeellä. Osittaisen varhennetun vanhuuseläkkeen nostaminen pienentää tulevaa vanhuuseläkettä.
- Ansiosidonnaisen työttömyysturvan lisäpäiväoikeuden (ns. työttömyysputken) ikärajaa nostetaan 61 vuodesta 62 vuoteen, jos työmarkkinajärjestöt toteavat, että 60 vuotta täyttäneiden oikeus työssäoloehdon täyttäviin tukitoimistamistoimiin on käytännössä toiminut.

4.1.3 Uudistuksen vaikutus eläkkeisiin ja eläkkeelle jäämisen kannustimiin

Eläkeneuvottelujen aikana uudistuksen vaikutusta on arvioitu ETK:ssa ja valtiovarainministeriössä. ETK on tuottanut neuvottelijoiden käyttöön arvion uudistuksen vaikutuksesta ikäluokittaiseen työllisyyteen, eläkkeellä olevien osuuteen kustakin ikäluokasta sekä eläkeuudistuksen vaikutuksesta eläkemenojen ja eläkemaksujen kehitykseen. ETK:n alustava arvio julkaistiin etk.fi -verkkosivulla heti neuvottelutuloksen syntymisen jälkeen (30.9.2014). Valtiovarainministeriössä on laskettu eläkeuudistuksen vaikutus julkisen sektorin kestävyysvajeeseen. Ministeriön arvio perustuu ETK:n laskelmiin eläkeuudistuksen vaikutuksesta työllisyyteen ja eläke-

menojen kehitykseen. Neuvostolla on ollut raporttia varten käytössään kummankin laskelman pohjatiedot.

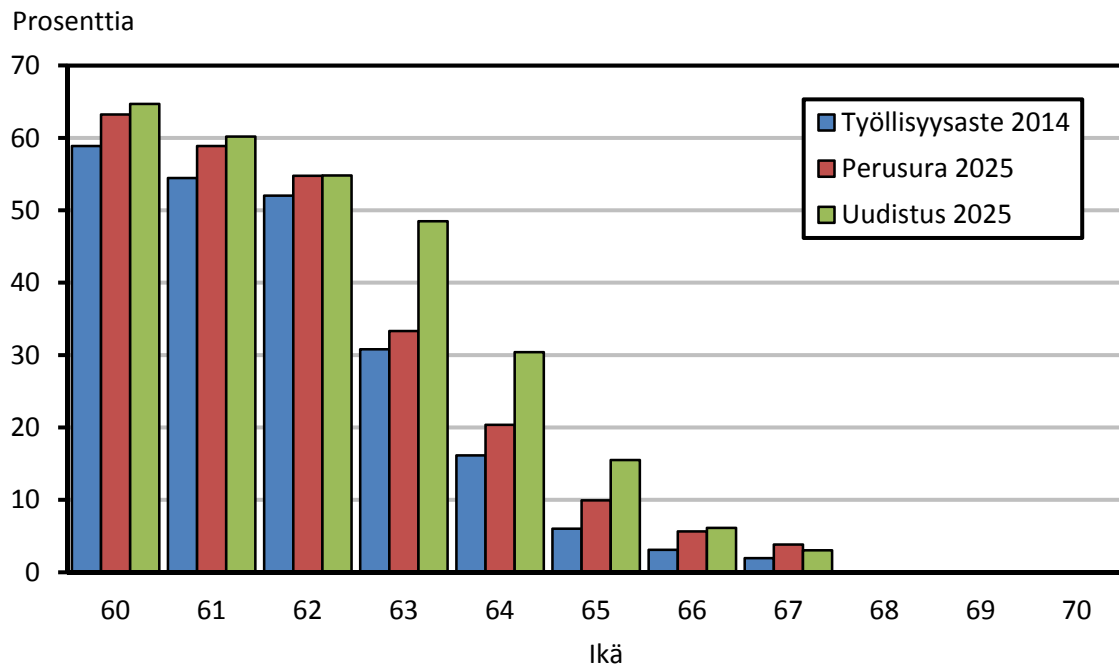
ETK:n laskelma uudistuksen vaikutuksesta perustuu oletuksiin eläkkeelle siirtyvien osuuden muutoksista kussakin ikäluokassa. ETK:n mukaan näiden oletusten taustalla on ETK:n rekistereistä saatavia tietoja väestöstä, toteutuneista muutoksista sekä aikaisempien lakimuutosten vaikutuksesta. ETK:n julkaisemassa raportissa myös todetaan, että oletukset on pyritty määrittämään niin, että ne olisivat sopusoinnussa etuusmuutosten kanssa.

Eläkkeelle siirtymisen muutoksia koskevan arvioin tekeminen on luonnollisesti vaikeaa. ETK:n arvioissa eläkeuudistus lykkää vanhuuseläkkeelle siirtymistä suhteellisen mekaanisesti. Arviossa on kuitenkin pyritty ottamaan huomioon esimerkiksi vanhuuseläkkeen ikärajan nousun vaikutus työkyvyttömyyseläkkeiden alkavuuden kasvuun. Lisäksi on oletettu että muutokset koskevat vain niitä ikäluokkia, joiden eläke-etuudet muuttuvat, esimerkiksi alle 60-vuotiaiden eläkealkavuuksiin tai työllisyysasteisiin ei uudistuksen oleteta vaikuttavan.

Kuvioon 4.1.1 on piirretty ETK:n arvion mukaiset työllisyysasteet ikäluokittain nykytilanteessa, vuotta 2025 koskevassa perusskenaariossa ja uudistuksen vaikutukset sisältävässä arviossa. Kuvioon 4.1.2 on piirretty ennustetut ikäryhmittäiset työllisyysasteet samalla tavalla vuonna 2050.

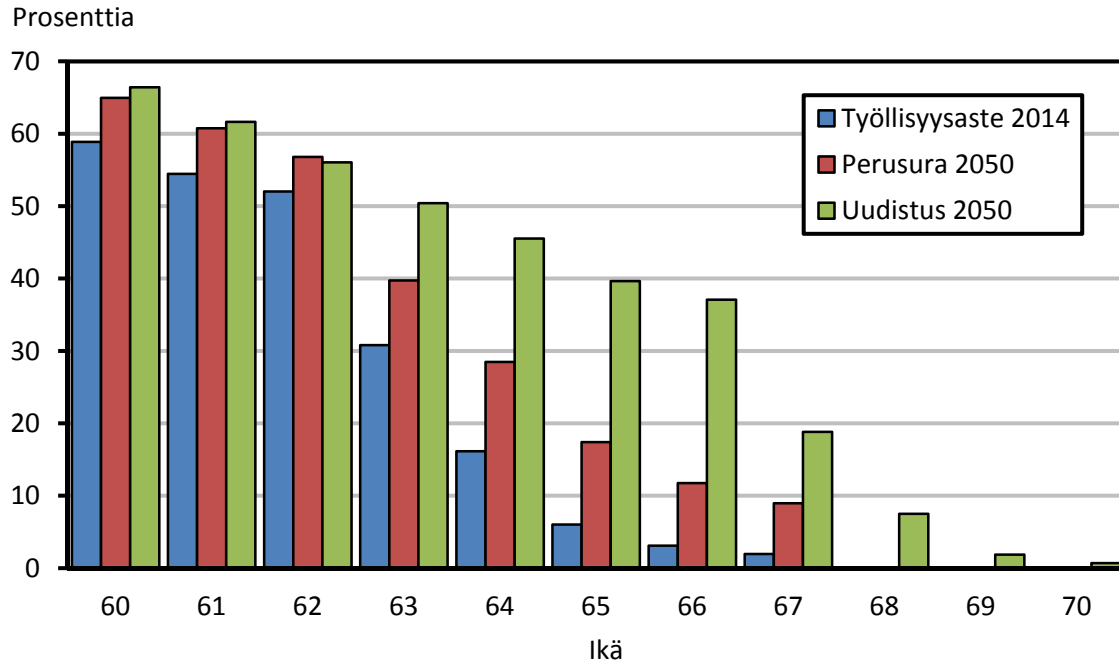
Merkittävin uudistuksen työllisyysvaikutus ETK:n vuotta 2025 koskevan arvion mukaan on 63 – 65 -vuotiaiden työllisyysasteen kohoaminen. 63-vuotiaiden työllisyysasteen odotetaan nousevan noin 18 prosenttiyksiköllä nykytilanteeseen verrattuna ja 15 prosenttiyksiköllä verrattuna perusuraan. Vuonna 2050 vaikutusten arvioidaan olevan vielä selvästi suurempia. 64 – 66 -vuotiaiden työllisyysasteen odotetaan kasvavan yli 30 prosenttiyksiköllä nykytilanteeseen ja reilulla 20 prosenttiyksiköllä perusuraan verrattuna. Näiden muutosten ansiosta uudistuksen lasketaan kasvattavan työllisyyttä noin 24 000:lla vuoteen 2025 ja noin 68 000:lla vuoteen 2050 mennessä. Todettakoon kuitenkin, että myös perusuran mukaiseen skenaarioon liittyy merkittävä työllisten määrän kasvu. Perusuran mukaan työllisten määrä kasvaa 110 000:lla vuoteen 2025 ja 250 000:lla vuoteen 2050 mennessä.

Kuvio 4.1.1 Eläketurvakeskuksen arvion mukaiset työllisyysasteet ikäryhmittäin vuonna 2025



Lähde: Arviointineuvoston laskelmat ETK:n aineistosta

Kuvio 4.1.2 Eläketurvakeskuksen arvion mukaiset työllisyysasteet ikäryhmittäin vuonna 2050



Lähde: Arviointineuvoston laskelmat ETK:n aineiston perusteella

Eläkeuudistuksen vaikutukset työllisten määrään johtuvat sekä eläkeiän noston suorasta vaikutuksesta että eläkeikää lähellä olevien ikäluokkien reagoinnista eläkkeelle jäämisen kannustimien muutoksiin. ETK:n arvio perustuu lähinnä ikärajoista johtuviin muutoksiin. Kuitenkin uudistus muuttaa myös eläkkeelle jäämisen taloudellisia kannustimia. Vanhuuseläkkeiden kohdalla kyse on lähinnä siitä, että kannustinkarttuma ja lykkäyskorotus kohtelevat eri tavalla eri tilanteissa olevia ihmisiä. Keskimäärin muutos on neutraali. Kannustinkarttuma luo suhteellisen suuren kannustimen eläkkeelle siirtymisen lykkäämiselle, jos palkka eläkeiässä on suuri työuran aikana ansaittuun eläkkeeseen nähden. Lykkäyskorotus taas kasvattaa kannustimia enemmän, jos kertynyt eläke on suuri suhteessa aikaisempaan palkkaan.

Vielä suurempia muutoksia eläkeuudistus aiheuttaa varhaiseläkkeelle jäämisen kannustimiin. Eläkeuudistus nostaa vanhuuseläkkeen ikärajaa ja pienentää eläkkeen karttumaprosentteja siten, että esimerkiksi 64,5 -vuotiaana eläkkeelle jäävä vuonna 1960 syntynyt saa ETK:n laskelmien mukaan keskimäärin n. 7 prosenttia pienemmän kuukausieläkkeen kuin nyky säännöillä saisi. Samaan aikaan työkyvyttömyyseläkkeet kasvavat, koska työkyvyttömyyseläkkeen suuruus lasketaan ikään

kuin työkyvyttömyyseläkkeelle jäävä olisi ollut työssä vanhuuseläkeikään asti. Vanhuuseläkeiän nousu pidentää tätä niin sanottua tulevaa aikaa ja kasvattaa täten työkyvyttömyyseläkkeitä sekä absoluuttisesti että erityisesti suhteessa vanhuuseläkkeisiin. Myös uusi työuraeläke vaikuttaa eläkkeelle jäämisen kannustimiin. Työuraeläkkeeseen oikeutetuilla on vain vähän kannustimia jatkaa työssä työuraeläkeoikeuden saavuttamisen jälkeen. Työssä jatkaminen kasvattaa työuraeläkkeeseen oikeutetun eläkettä, mutta vain normaalin 1,5 prosentin eläkekarttuman verran, mikä ei vastaa eläkkeelle jäämisen lykkäämisen vuoksi nostamatta jäävien eläkkeiden pääoma-arvoa.

Eläkkeelle jäämisen kannustimia voidaan mitata usealla eri tavalla. Pelkkä eläkkeen suuruus suhteessa palkkatasoon ei varsinaisesti mittaa kannustimia, koska eläkkeelle jäämispäätöksen oleellinen kysymys liittyy eläkkeelle jäämisen ajankohtaan, ei siihen jäädäkö lopulta eläkkeelle vai ei. Eläkkeitä koskevassa kirjallisuudessa käytetyt kannustinmittarit vertaavatkin siksi eläkkeen suuruutta kussakin mahdollisessa eläkkeelle jäämisiässä.

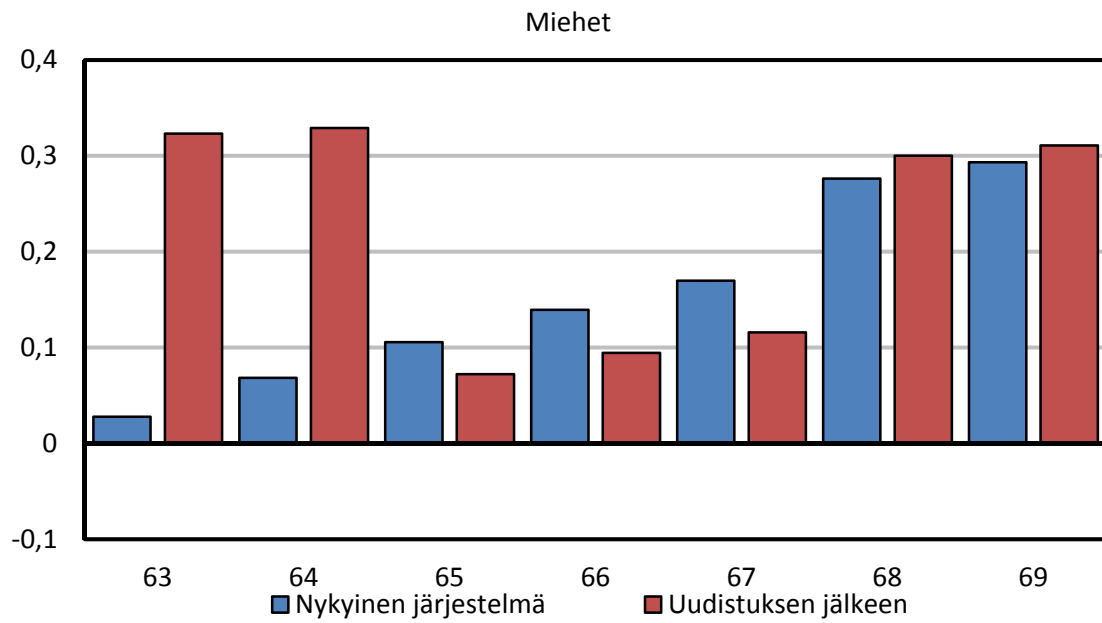
Yksi suhteellisen yksinkertainen kannustinmittari on eläkejärjestelmän aikaansaama implisiittinen marginaaliveroaste. Implisiittinen veroaste saadaan laskemalla ensin kullekin henkilölle odotettavissa olevat eläkkeet eläkkeelle siirtymisiästä kuolemaan asti kussakin mahdollisessa eläkkeelle siirtymisiässä. Nämä diskontataan valitulla korkoprosentilla ja lasketaan yhteen, jolloin saadaan eläkkeiden nykyarvo jokaisessa mahdollisessa eläkkeellesiirtymisiässä. Eläkkeelle siirtymisen lykkääminen kasvattaa kuukausieläkettä, mutta lyhentää eläkkeellä vietettyä aikaa. Näiden yhteisvaikutus on eläkkeelle siirtymisen lykkäämisen vaikutus loppuelämän aikana saatujen eläkkeiden nykyarvoon eli eläkepääomaan. Eläkejärjestelmän aikaansaama implisiittinen vero mittaa tämän pääoman pienenemistä eläkkeelle siirtymistä lykkäessä. Suhteuttamalla eläkkeen lykkäämisestä aiheutuva eläkepääoman pieneneminen nykyiseen palkkatasoon saadaan laskettua eläkejärjestelmän aikaansaama implisiittinen marginaaliveroaste.

Kuvioissa 4.1.3A ja 4.1.3B havainnollistetaan laskelman tuloksia. Laskelmat on tehty simulaatiomallilla, jota käytettiin myös vuoden 2005 eläkeuudistuksen arvioinnissa (Uusitalo & Nivalainen 2013). Malli laskee tulevat eläkkeet nykyisten ja uudistuksen jälkeisten eläkesääntöjen mukaan. Aikaisemmassa tutkimuksessa laskelmat tehtiin aidoilla karttuneita eläkkeitä ja palkkakehitystä koskevilla tiedoilla. Näitä ei tätä raporttia kirjoitettaessa ole käytettävissä, joten laskelmat on tehty muutaman edustavan tapauksen esimerkkiaineistolla ja yksinkertaisilla oletuksilla palkkakehityksestä ja keskimääräisistä ikäryhmittäisistä eläkekarttumista.

Vanhuuseläkkeelle jäämisen kannustimien mittaaminen on periaatteessa suoraviivaista, mutta on jossain määrin kyseenalaista, miten varhaiseläkkeiden kannustimia pitäisi mitata. Suomalaisessa eläkejärjestelmässä ei enää juuri ole vapaasti käytettävissä olevia varhaiseläkkeitä. Työkyvyttömyyseläkkeelle pääsy vaatii vaakuutuslääkärin lausunnon ja työuraeläkkeessä vaaditaan työhistoriaa henkisesti tai fyysisesti raskaassa työssä. Tästä huolimatta myös työkyvyttömyys- ja työuraeläkkeiden ehdot voivat vaikuttaa näiden järjestelmien käyttäjien määrään. Alla esitetyssä laskelmassa kannustimia mitataan vain vanhuuseläkkeiden ja työuraeläkkeiden osalta. Työkyvyttömyyseläkkeiden aikaansaamat implisiittiset veroasteet olisivat tätä merkittävästi suurempia, koska työkyvyttömyyseläkkeelle jäämisen lykkääntyminen ei muuta työkyvyttömyyseläkkeen suuruutta vaan ainoastaan lyhentää työkyvyttömyyseläkkeellä vietetyn ajan pituutta.

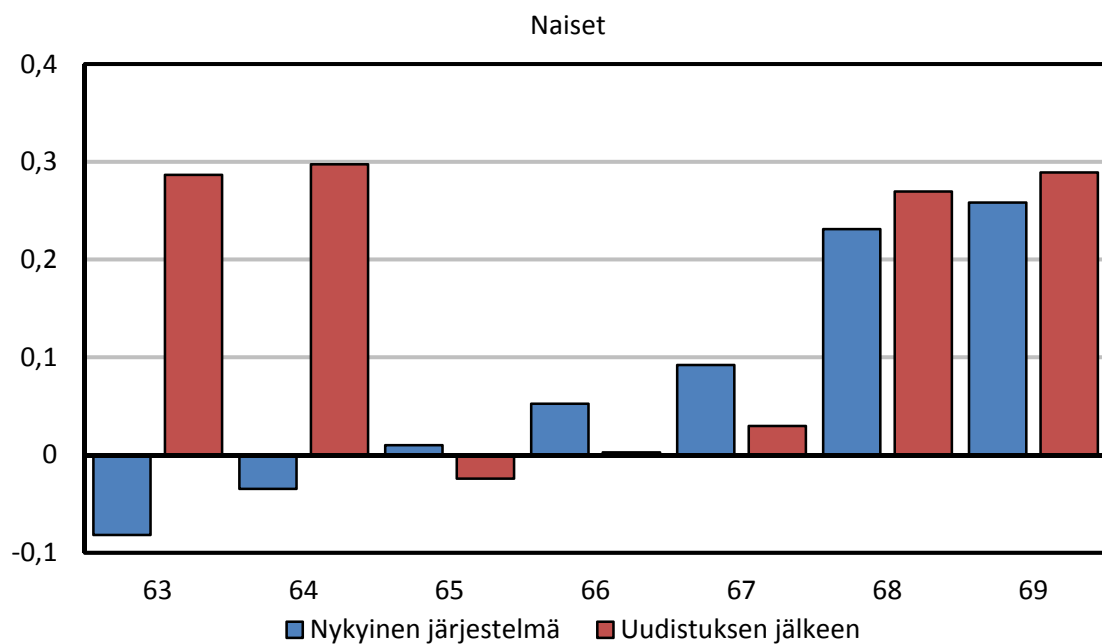
Kuten kuvioista 4.1.3A ja 4.1.3B näkyy eläkeuudistus kasvattaa erityisesti 63 – 64 -vuotiaiden työuraeläkkeeseen oikeutettujen työssä jatkamisen efektiivistä veroastetta. Näissä ikäryhmissä nykyinen järjestelmä on suhteellisen neutraali tai jopa ylikompensoi työssä jatkamista keskimääräistä pidempään elävissä ryhmissä (implisiittinen marginaaliveroaste on negatiivinen). Uusi järjestelmä sen sijaan luo vahvan kannustimen jättäytyä eläkkeelle heti kun se on mahdollista. 65 – 67 vuoden iässä muutokset nykyjärjestelmään verrattuna ovat pienempiä, mikä kertoo siitä että lykkäyskorotuksen ja kannustinkarttuman vaikutukset ovat keskimäärin suurin piirtein yhtä suuria. Isotuloisille kannustinkarttuma on hieman anteliaampi mikä näkyy miesten alempina implisiittisinä veroasteina nykyjärjestelmässä verrattuna uudistuksen jälkeiseen järjestelmään.

Kuvio 4.1.3A Eläkejärjestelmän luoma implisiittinen marginaaliveroaste eläkkeelle jäämisiin mukaan (miehet)



Lähde: Arviointineuvoston omat laskelmat

Kuvio 4.1.3B Eläkejärjestelmän luoma implisiittinen marginaaliveroaste eläkkeelle jäämisiin mukaan (naiset)



Lähde: Arviointineuvoston omat laskelmat

Elinkeinoelämän tutkimuslaitos (ETLA) on tuottanut arviointineuvoston työn tueksi riippumattoman arvion eläkeuudistuksen vaikutuksista. Tämä raportti julkaistaan samanaikaisesti neuvoston raportin kanssa. ETLAn arviossa työllisyyden ja eläkkeelle jäämisen muutokset perustuvat dynaamiseen simulointimalliin, jossa ihmiset reagoivat taloudellisiin kannustimiin ja tekevät kullakin periodilla optimaalisia valintoja sillä hetkellä käytettävissä olevan informaation perusteella. Samanlaista mallia on aikaisemmin käytetty vuoden 2005 eläkeuudistuksen vaikutusten arviointiin. Mallissa on eläke- ja verojärjestelmän parametrit sekä nykyjärjestelmän että eläkeuudistusehdotuksen mukaisessa tilanteessa. Mallin käyttäytymisparametrit on kalibroitu siten, että se tuottaa Työvoimatutkimuksen tietoja vastaavat ikäluokittaiset työllisyysasteet lähtötilanteessa. Sen jälkeen mallin parametreja on muutettu niin, että vuoden 2025 tilanne vastaa ETK:n perusskenaariota. Eläkeuudistuksen vaikutuksia on arvioitu vertaamalla simulaatiotuloksia uuden eläkejärjestelmän mukaisessa tilanteessa tähän perusskenaarioon. Mallilaskelmat on tehty erikseen koulutusryhmän ja sukupuolen mukaan, joten siinä voidaan ottaa huomioon näiden ryhmien väliset erot palkkatasossa, palkkakehityksessä, työkyvyttömyysriskissä ja odotetun eliniän pituudessa. Työkyvyttömyyseläkkeet ja työttömyys ovat mallissa eksogeenisiä eikä uudistuksen vaikutusta niihin ole pyritty mallintamaan. Yksityiskohtaisempi kuvaus mallin rakenteesta ja simulaatiotuloksista löytyy Niku Määttäsen, Tarmo Valkosen ja Jukka Lassilan kirjoittamasta Valtioneuvoston kanslian julkaisusarjassa ilmestyvästä raportista.

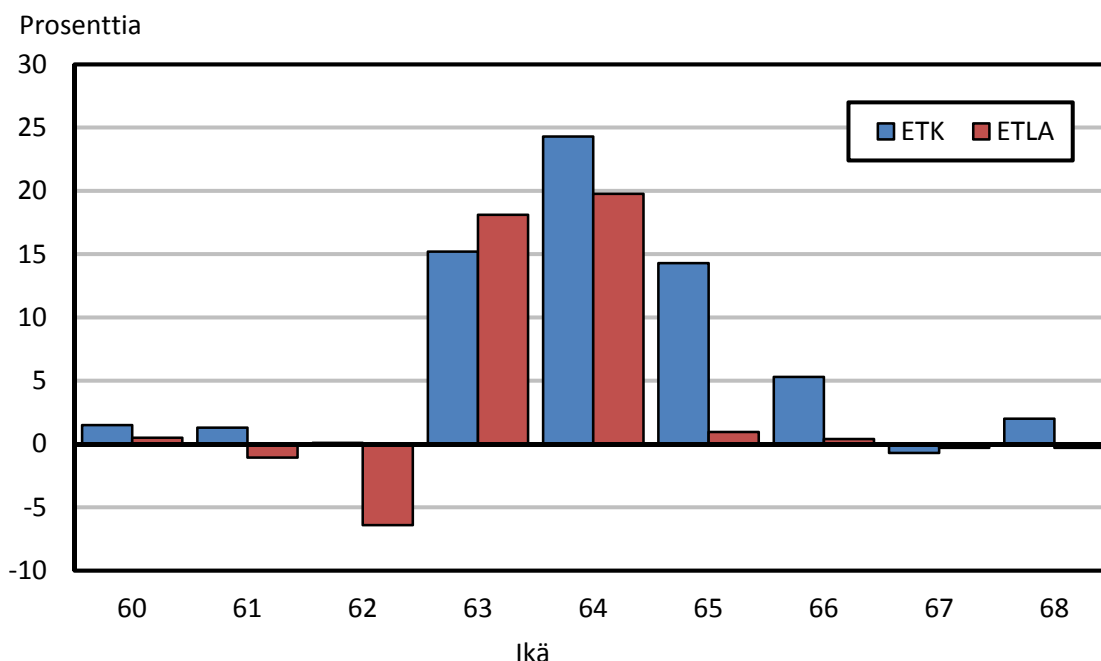
ETLAn simulaatiolaskelmassa verrataan tilannetta uudistuksen toteuduttua tilanteeseen, jossa uudistusta ei olisi tehty. Selvin vertailu ETK:n arvioon saadaan vertaamalla ETLAn ikäryhmittäisiä työllisyysasteita koskevia vaikutusarvioita ETK:n arvioon uudistuksen vaikutuksesta vuonna 1962 syntyneeseen kohorttiin, eli ensimmäiseen kohorttiin, jonka vanhuuseläkeiän alaraja on 65 vuotta.

ETK:n ja ETLAn työllisyysasteita koskevat arviot ovat yllättävänkin lähellä toisiaan. ETLAn arviosta puuttuu työvoiman ulkopuolella olevia ryhmiä, joten sekä perusuran mukainen että uudistuksen jälkeinen työllisyysaste on alhaisempi ennen eläkeikää. Sen sijaan uudistuksen vaikutusarviot ovat lähellä toisiaan. Sekä ETLAn että ETK:n arvion mukaan 63-64-vuotiaiden työllisyysaste kasvaa merkittävästi, mistä syntyy pääosa uudistuksen kokonaisvaikutuksesta työllisyyteen. ETLAn arviossa työllisyysaste laskee ennen vanhuuseläkeikää muun muassa koska vanhuuseläkeiän nousu tekee työttömyysputkesta aiempaa houkuttelevamman vaihtoehdon. ETK:n arviossa tällaista vaikutusta ei ole. Arviot eroavat myös 65-vuotiaiden osalta. ETK:n arvio perustuu oletukseen, jonka mukaan eläkkeiden alkaminen siirtyy tasaisesti myöhempään ikään, kun ETLAn arviossa eläkkeelle siir-

tyminen pakkautuu uuden eläkeikärajan kohdalle. Jos otetaan huomioon pelkäs-
tään taloudellisten kannustimien vaikutus, ETLAn arvio on realistisempi. Kannus-
timet jatkaa työelämässä eivät uudistuksen vuoksi juuri muutu 65 vuoden iän
jälkeen. Näiden ikäluokkien mahdollisen muutoksen eläkkeelle siirtymisessä pitäi-
si siis selittyä psykologisilla tekijöillä, työantajien asenteiden muuttumisella tai
eläkkeiden pienenemisestä johtuvalla varallisuusvaikutuksella.

ETLAn raporttiin liittyen on syytä erikseen huomauttaa, että arviossa ei oteta
huomioon työuraeläkkeiden vaikutusta. Työuraeläkkeiden vaikutusten mallinta-
minen on vaikeaa, koska vastaavaa järjestelmää ei ole tällä hetkellä olemassa ja
koska työuraeläkkeiden ehdot ovat edelleen epäselviä. Työuraeläke on taloudelli-
sesti houkutteleva vaihtoehto, jonka käytön laajuus riippuu oleellisesti siitä, miten
työuraeläkkeelle pääsyä rajataan. ETLAn arvio työllisyysvaikutuksista työuraeläk-
keeseen oikeutetuissa ikäryhmissä onkin tästä syystä todennäköisesti yliarvio.
ETK:n arviossa oletetaan, että työuraeläkkeelle siirtyy joka vuosi noin 5 prosenttia
pitkän työuran tehneistä henkilöistä. Eläkeuudistuksen kokonaisvaikutuksen kan-
nalta työuraeläkkeen säännöillä on suuri vaikutus.

Kuvio 4.1.4. ETK:n ja ETLAn arvio eläkeuudistuksen vaikutuksesta ikäryhmittäiseen työllisyysasteeseen



Taulukkoon 4.1.1 on koottu ETLAn arvion mukaiset eläkeuudistuksen vaikutukset
työurien pituuteen, eläkkeelle siirtymisikään, elinaikana saatujen eläkkeiden
summan nykyarvoon ja nettoveroihin eli maksettujen eläkemaksujen ja saatujen

eläke-etuuksien erotukseen. ETLAn arvion mukaan eläkeuudistus pidentää työuria noin 5 kuukaudella. Eläkkeelle siirtymisikä kasvaa tätä enemmän, keskimäärin runsaalla vuodella. Ero selittyy pääasiassa työttömyysputken pitenemisellä vanhuuseläkeiän noustessa. Eläkkeet pienenevät laskelman mukaan noin kuudella prosentilla – eniten korkeimman koulutuksen saaneilla ja naisilla enemmän kuin miehillä. Eläkkeiden pieneminen johtuu sekä eläkkeellä vietetyn ajan lyhenemisestä että 65-vuotiaaksi asti työssä jatkavien eläkkeiden pienemisestä kun superkarttuma ei enää kasvata eläkkeitä 63- ja 64-vuotiaana tehdystä työstä. Nettoverotus kiristyy, mikä samalla tarkoittaa, että eläkeuudistus pienentää julkisen sektorin menoja.

Taulukko 4.1.1 ETLAn arvio eläkeuudistuksen vaikutuksesta työurien pituuteen, eläkeikään, eläkkeiden nykyarvoon ja nettoveroihin

	Työura, kk	Eläkeikä, kk	Eläkkeet, %	Nettoverot, %
miehet, perusaste	3,7	12,5	-3,0	1,9
miehet, keskiaste	3,5	12,1	-3,5	2,2
miehet, korkea-aste	6,4	11,2	-8,2	5,2
naiset, perusaste	4,8	14,9	-4,1	2,9
naiset, keskiaste	4,8	14,5	-4,7	3,6
naiset, korkea-aste	4,8	11,1	-8,9	6,2
Kaikki	4,7	12,5	-5,7	3,9

ETLAn raportissa esitetään myös vaihtoehtoisia laskelmia. Uudistuksen vaikutus työllisyyteen ja julkisen talouden tasapainoon riippuu oleellisesti siitä, mitä tapahtuu ikääntyvien työttömyydelle. Erityisesti työttömyysputkea koskeva kohta työmarkkinajärjestöjen sopimuksessa on tulkinnanvarainen. Sekä ETK:n että ETLAn laskelmien perusskenaariossa sopimustekstiä on tulkittu niin, että työttömyysputken ikäraja nousee 62 vuoteen. Jos putken ikäraja ei nousisi, olisi vaikutus työuran

pituuteen ETLAn arvion mukaan vain noin 3 kuukautta. ETLA arvioi myös että jos muista tekijöistä kuin eläkeuudistuksesta johtuva eläkeiän nousutrendi jää ennakoitua pienemmäksi, myös uudistuksen vaikutus on pienempi.

4.1.4 Uudistuksen vaikutus kestävyysvajeeseen

Eläkeuudistus vaikuttaa julkisen talouden kestävyysvajeeseen kolmella tavalla. Ensinnäkin ikärajojen korotus lyhentää eläkkeen maksuaikaa ja tätä kautta eläkemenoja. Toiseksi eläkkeiden karttumaprosenttien pienenemisen vuoksi samassa iässä eläkkeelle jäävien eläkkeet ovat aikaisempia pienempiä, mikä pienentää eläkemenoja. Kolmanneksi työllisyyden kasvu kasvattaa bruttokansantuotetta ja sitä kautta pienentää julkisen alijäämän osuutta BKT:stä.

Eläkeuudistusta koskevassa arviossa eläkemenoja ja työllisyyden muutoksia koskevat laskelmat perustuvat ETK:n laskelmiin. Valtiovarainministeriössä on näiden arvioiden perusteella laskettu uudistuksen vaikutus julkisen sektorin kestävyysvajeeseen. Tässä laskelmassa on käytetty sosiaali- ja terveysministeriössä kehitettyä sosiaalimenojen analyysimallia (ns. SOME-malli) ja EU-tasolla sovittua kestävyysvajeen laskentakehikkoa. Laskentakehikossa eläkemenojen pieneneminen alentaa ikäsidonnaisten menojen kasvua, ja työllisyyden kasvu kasvattaa bruttokansantuotetta. Kestävyysvajetta mitataan ns. S2-indikaattorilla, joka kuvaa sitä, miten paljon koko julkisen sektorin rahoitustasapainoa pitäisi parantaa, jotta julkisen sektorin menot ja tulot olisivat pitkällä aikavälillä tasapainossa. Valtiovarainministeriön arvio kestävyysvajeen suuruudesta vuoden 2014 vakausohjelmassa oli n. 3 prosenttia bruttokansantuotteesta. Valtiovarainministeriön arvion mukaan eläkeuudistus alentaisi tätä kestävyysvajetta noin kolmanneksella eli yhdellä prosenttiyksiköllä.

ETLAn tuottama arvio eläkeuudistuksen vaikutuksesta kestävyysvajeeseen on laskettu limittäisten sukupolvien mallin avulla (ns. FOG-malli). Malli on yleisen tasapainon malli, jossa eläkeuudistuksesta seuraava työllisyyden kasvu vaikuttaa kaikkiin keskeisiin makrotaloudellisiin suureisiin. Tuotannon määrä kasvaa kuten valtiovarainministeriön mekaanisessa mallissakin, mutta tämän lisäksi uudistus mm. kasvattaa investointeja laskee palkkatasoa ja vaikuttaa hintatasoon. Vaikutus kestävyysvajeeseen syntyy työllisyyden kasvusta seuraavasta veropohjien kasvusta sekä työeläkemenojen pienenemisestä. Arvion lopputulos on kuitenkin hyvin samanlainen kuin Eläketurvakeskuksen ja valtiovarainministeriön laskelmassa. ETLAn perusarvion mukaan eläkeuudistus kohentaisi kestävyysvajetta noin 1,1

prosenttiyksiköllä perusskenaariossa ja noin 0,6 prosenttiyksiköllä pessimistisimmässä skenaariossa.

Yksi eläkeuudistuksen vaikutuslaskelmiin liittyvä ongelma on vaikutusarvioiden perustuminen ns. edustavan kuluttajan malliin. Sekä ETLAn FOG-malli, SOME-malli että Eläketurvakeskuksen pitkän ajan ennustemalli perustuvat ikäluokittaisiin keskivertohenkilöihin. Malli ei ota huomioon vaikutuksia, jotka syntyvät valikointumisesta. Kuitenkin julkisen talouden kestävyys kannalta on oleellista paitsi se, minkä ikäisenä ihmiset keskimäärin jäävät eläkkeelle myös se, ketkä jäävät eläkkeelle. Vaikutus on suurempi nykyjärjestelmässä, jossa eläkkeelle jäämisen lykkäämisestä palkitaan korotetulla karttumaprosentilla. Eläkejärjestelmän kannalta erityisen kalliiksi tulee nykyjärjestelmässä suurituloisten pitkän elinajan odotteen omaavien henkilöiden korotetut karttumat. Uudessakin järjestelmässä kustannuksiin vaikuttaa se, ovatko eläkkeelle siirtymistä lykkäävät niitä, joiden elinajanodote on lyhyt vai niitä, jotka tulevat saamaan eläkettä pidempään. ETLAn arviossa käytetty malli on näihin verrattuna selkeä parannus, koska laskelmat on tehty erikseen ryhmissä, joiden työttömyys- ja työkyvyttömyysriskit sekä elinajan odote poikkeavat toisistaan. Eläketurvakeskuksessa on kehitetty eläkkeiden mikrosimulointimallia, jolla vaikutuksia voidaan laskea yksilötasolla. Tällaisen mallin käyttö uudistuksen arviossa olisi ollut hyödyllistä.

4.1.5 Arviointineuvoston kannanottoja

Arviointineuvosto toteaa, että uudistuksen tavoitteiden sitominen etukäteen hyvin määriteltyn mittariin lisää uudistuksen läpinäkyvyyttä ja uskottavuutta. Samalla vähenee houkutus arvioida uudistuksen vaikutuksia valitsemalla jälkeempään sopivia mittareita, jotka antavat uudistuksesta suotuisan kuvan. ETK:n laskema eläkkeelle siirtymisiän odote on esimerkiksi eläkkeelle siirtymisiän keskiarvoa parempi mittari, koska se ei riipu eläkkeelle siirtyvien ikäluokkien koosta ja se reagoi oikean suuntaisesti eläkkeelle siirtymiskäyttäytymisessä tapahtuviin muutoksiin. Neuvosto kuitenkin huomauttaa, että eläkkeelle siirtymisiän odote ei mitata kaikkia oleellisia muutoksia. Erityisesti mittari jättää huomiotta työtuntien muutokset, vaikka esimerkiksi osa-aika eläkkeiden muutokset ja eläkeläisten osa-aikatyön yleistyminen voivat vaikuttaa työpanoksen työtunneilla mitattuun määrään. Samaten eläkkeelle siirtymisiän odote mittaa nimensä mukaisesti vain eläkkeelle siirtymistä. Kuitenkin esimerkiksi työttömäksi jääminen lähellä eläkeikää tarkoittaa käytännössä usein pysyvää siirtymistä työmarkkinoiden ulkopuolelle. Samaten työttömyysputken ikärajojen muutokset eivät vaikuta eläkkeelle siirty-

misiän odotteeseen, vaikka niillä on merkitystä työllisyyden ja julkisen talouden kestävyuden kannalta.

Vaikka eläkkeellesiirtymisiän odotetta käytetään eläkeuudistuksen vaikutusten arvioissa, neuvosto suosittaakin, että sen rinnalla käytetään myös muita lähellä eläkeikää olevien työllisyyttä kuvaavia mittareita. Laskennallisesti yksinkertainen mittari olisi esimerkiksi 55 – 70 -vuotiaiden ikävakioitu ja kokoaikaekvivalentiksi muutettu työllisyysaste.

Neuvosto toteaa myös että eläkeuudistuksen valmistelun jättäminen työmarkkinajärjestöille ei ole ongelmaton ratkaisu. Eläkeuudistuksessa on kyse laajasta lainsäädännön uudistuksesta, josta vastuu kuuluu poliittisesti valituille päättäjille. Vaikka uudistuspaketti muodollisesti annettaisiin eduskunnan käsittelyyn hallituksen esityksenä, ei eduskunta useimmiten ole enää puuttunut uudistuksen yksityiskohtiin eduskuntakäsittelyssä. Palaamme keskusteluun uudistuksen valmisteluprosessista luvussa 5.

Neuvosto toteaa että julkisen talouden kestävyuden vahvistaminen on eläkeuudistukselle oleellisesti parempi tavoite kuin työurien pidentäminen. Aina nämä tavoitteet eivät ole sopusoinnussa keskenään, sillä eläkeikä voi nousta myös tavalla, joka ei paranna julkisen talouden kestävyttä, jos eläkkeet kasvavat tarpeeksi paljon eläkeiän noustessa. Neuvosto myös huomauttaa, että pohjimmiltaan uudistuksen tavoitteena pitäisi olla kansalaisten hyvinvoinnin maksimointi. Julkisen sektorin budjetti ja eläkeikää lähestyvien reaktiot kannustimien ja ikärajojen muutoksiin ovat tämän optimointiongelman rajoitteita.

Neuvoston raportin taustaksi tehdyn ETLAn tutkimuksen mukaan työmarkkinajärjestöjen ehdotuksen mukainen eläkeuudistus pidentäisi työuria ja nostaisi eläkeikää. Vaikutus on samansuuntainen kuin ETK:n tekemässä alustavassa vaikutusarviossa, mutta suuruusluokaltaan jonkin verran pienempi. ETLAn arvion mukaan uudistus pidentäisi työuria 3 – 6 kuukaudella. Vaikutus eläkkeelle siirtymisikään on suurempi, mutta uudistuksen tavoitteiden kannalta vähemmän oleellinen, koska osa vaikutuksesta liittyy työttömyyden kasvuun. Tästä huolimatta uudistus kohentaisi ETLAn arvion mukaan julkisen sektorin kestävyttä ja pienentäisi kestävyysvajetta noin 0,6 – 1,1, prosentilla suhteessa BKT:een. Eläkeuudistuksen vaikutuksen suuruus riippuu ETLAn arvion mukaan siitä, miten muut eläkkeelle siirtymiseen vaikuttavat tekijät kehittyvät lähivuosina.

Uudistus parantaa varhaiseläkkeille jäävien asemaa suhteessa vanhuuseläkkeelle jääviin. Esimerkiksi työkyvyttömyyseläkkeiden kohdalla tämä voi olla hyvin perus-

teltua. Elinaikakertoimen vuoksi työkyvyttömyyseläkkeet olisivat monissa tapauksissa jääneet pieniksi. Samalla uudistus luo myös taloudellisia kannustimia varhaiseläkkeelle jäämiseen, mikä voi vaikeuttaa uudistuksen tavoitteiden saavuttamista. Tästä syystä esimerkiksi uuden työraeläkkeen ehtojen huolellinen harkinta on tarpeen.

4.2 Kuntatalouden ohjaus

4.2.1 Taustaa

Julkisen talouden rahoituskehyksen tavoitteiden saavuttaminen edellyttää myös kuntatalouden sääntelyä. Tällöin voidaan pyrkiä välttämään esimerkiksi kustannusten siirtämistä julkisen sektorin eri lohkojen välillä ja näin voidaan edistää julkisen sektorin rahoituksen kokonaistasapainon saavuttamista. Tämä luku pohjautuu suurelta osin Antti Moisio'n laatimaan taustaraporttiin (Moisio 2015).¹²

Kuntien velka on kasvanut 2000-luvun alusta lähtien ja se oli 7,4 prosenttia suhteessa BKT:een vuonna 2013 (ks. kuvio 2.1.1 ja Moisio 2015, kuvio 7). Velan kasvusta suurin osa liittyy investointien rahoittamiseen. Vain pieni osa eli n. 6 prosenttia vuosina 1997–2013 tapahtuneesta kuntasektorin lainakannan lisäyksestä on nk. ”syömävelkaa” eli johtuu kuntien negatiivisten vuosikatteiden rahoittamisesta (ks. Moisio 2015, alaviite 5). Merkittävä osa kuntien menojen kasvusta puolestaan selittyy niiden tehtävien lisääntymisellä (Moisio 2015, kuvio 8) ja muilla kuntatason päätöksenteosta riippumattomilla tekijöillä, kuten palkankorotuksilla (Moisio 2015, kuvio 9). Toisaalta kuntien omat päätökset vaikuttavat kustannuksiin erityisesti palvelutuotannon tuottavuuden kautta. Tilastokeskuksen mukaan kuntapalveluiden tuottavuus on kuntien ja kuntayhtymien tuottavuustilaston perusteella alentunut vuosina 2002–2011, joskin tilastokeskuksen käyttämiä panos- ja tuotosindikaattoreita on myös kritisoitu (esim. Pursiainen ym. 2011). THL:n mukaan sairaalapalvelujen (ilman psykiatria) tuottavuus on vuosina 2008–2013 pysynyt keskimäärin ennallaan (THL 2014).

Rakennepoliittisessa ohjelmassa kuntataloutta koskevia keskeisiä keinoja ovat kuntatalouden ohjausjärjestelmän kehittäminen, kuntien tehtävien ja velvoittei-

¹² Arviointineuvosto kantaa vastuun luvun sisällöstä ja tulkinnoista.

den vähentäminen sekä kuntien palvelutuotannon tuottavuuden parantaminen. Kuntien tehtävien vähentämisellä ja kuntapalvelujen tuottavuuden parantamisella tavoitellaan yhteensä kahden miljardin euron säästöjä vuoteen 2017 mennessä. Uusien sosiaali- ja terveydenhuoltoalueiden rahoitus sekä siihen liittyvä menokehys ovat kuntatalouden kehityksen kannalta keskeisiä tekijöitä. Yllä mainituista toimenpiteistä alla keskitytään erityisesti kuntien makrotaloudellisen ohjauksen kehittämiseen, sillä kuntatalouden uusi rahoituskehys on merkittävä muutos aiempaan järjestelmään ja se liittyy keskeisesti finanssipolitiikan sääntöihin, joita käsiteltiin luvussa 3. Muita kuntasektorin taloutta koskevia rakennepoliittisen ohjelman linjauksia käsitellään vain lyhyesti.¹³

4.2.2 Kuntien makrotaloudellisen ohjauksen kehittäminen

Tämänhetkistä kuntatalouden ohjausjärjestelmää ja siihen ehdotettuja muutoksia on kuvattu taustaraportin (Moisio 2015) taulukossa 3. Suunniteltuja muutoksia on esitelty tarkemmin valtiovarainministeriön työryhmän raportissa (VM 2014a). Toimintamallin tarkoitus on kytkeä kuntataloutta koskevien asioiden valmistelu nykyistä tiiviimmin valtiontalouden talousarvio- ja kehysvalmisteluun sekä julkisen talouden suunnitteluun.

Seuraavaksi on kuvattu lyhyesti kuntatalouden uuden ohjausjärjestelmän kolme tärkeintä osaa. Kaksi ensimmäistä muodostavat kuntatalouden rahoituskehysten.

- Kuntatalouden menorajoite: Menorajoitteella asetetaan yläraja sille, kuinka paljon valtio voi omilla toimenpiteillään nettomääräisesti lisätä kuntien menoja. Menorajoite koskee sekä uusia että olemassa olevia tehtäviä ja se asetetaan hallinnonalakohtaisesti. Tarkoitus on, että menorajoite vastaisi sitovuudeltaan valtiontalouden menokehysiksi. Tehtävien mahdollisesta kasvusta aiheutuvat menojen lisäykset katetaan kokonaisuudessaan valtionosuuksilla.
- Kuntatalouden tasapainotavoite: Paikallishallinnon (kunnat ja kuntayhtymät) nettoluotonannon/-oton tulisi olla tasapainossa neljän vuoden aikavälillä tarkasteltuna. Tavoite koskee koko kuntasektoria, ei yksittäisiä kuntia. Keskeisiä toimenpiteitä tasapainotavoitteen saavuttamiseksi ovat: (i) valti-

¹³ Esimerkiksi monet sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistusten yksityiskohtat ovat vielä auki. Uudistuksen vaikutuksista tehdään yksityiskohtaisia arvioita Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksella.

on ja kuntien välisen kustannustenjaon tarkistuksen muuttaminen vuosittaiseksi, sekä (ii) peruspalvelujen valtionosuusprosentin ja kuntien yhteisövero-osuuden sovittaminen suhdannetilanteeseen.

- Kuntien alijäämän kattamista koskeva sääntö: Kunnan tai kuntayhtymän talouden alijäämä tulee kattaa enintään neljän vuoden taloussuunnittelujaksolla. Alijäämää ei enää voi siirtää seuraaville suunnittelujaksoille ilman seuraamuksia. Mikäli kunta ei onnistu kattamaan taseeseen syntynyttä alijäämää neljän vuoden kuluessa, se päättyy kriisikuntamenettelyyn, josta viime kädessä saattaa seurata kunnan pakkoliitos. Alijäämäsääntöjen soveltamisaluetta laajennetaan peruskunnan budjetista ja tilinpäätöksestä koskemaan myös kuntien omistamia liikelaitoksia ja yhtiöitä. Uudistetut säännöt koskevat joiltakin osin myös kuntayhtymiä.

Seuraavassa arvioimme yllä esitettyjä kuntatalouden ohjauskeinoja.

Ensinnäkin, *kuntatalouden menorajoite* on tärkeä osa koko julkisen sektorin menojen sääntelyä ja se todennäköisesti edistää julkisen talouden menokehysten tavoitteiden saavuttamista. Koska kuntatalous on keskeinen osa Suomen julkisen sektorin taloutta, sen jättäminen sääntelyn ulkopuolelle vaarantaisi tavoitteen julkisten menojen kasvun hillitsemisestä. Jos kuntatalouden menorajoitetta ei ole, keskushallinto voi kiertää valtiontalouden menokehystä siirtämällä tehtäviä ja sitä kautta kustannuksia kuntien kannettavaksi. Viimeisten vuosikymmenien aikana kunnille säilytetyt julkisen sektorin tehtävät ovatkin merkittävästi kasvaneet (ks. Moisio 2015, kuvio 8), ja näistä johtuneet menonlisäykset on rahoitettu vain osittain valtionosuuksia kasvattamalla. Uusi vaatimus, että kuntien mahdollisesti lisääntyvät velvoitteet on jatkossa katettava kokonaan valtionosuuksien korotuksilla, lisää osaltaan kuntatalouden menokehyyksen uskottavuutta. Tämä vaatimus varmistaa, että keskushallinnon päättäjillä on jatkossa riittävät kannusteet ottaa nämä menonlisäykset huomioon. Valittu keino on siis sekä tarpeellinen julkisen talouden tasapainotavoitteen saavuttamisen kannalta että toteutettu tavalla, joka todennäköisesti edistää tavoitteiden saavuttamista.

Toiseksi, *kuntatalouden tasapainotavoite* vaikuttaa periaatteellisella tasolla melko tiukalta tavoitteelta, kun sitä verrataan kuntatalouden viimeaikaiseen kehitykseen. Tasapainotavoitteen merkitystä on kuitenkin vaikea tulkita tarkasti, sillä valtiovarainministeriön työryhmän raportissa (VM 2014) ei kerrota, mitä nettoluotonannon tasapainolla tarkalleen ottaen tarkoitetaan. Ehdoton tasapainovelvoite tarkoittaisi, että paikallishallinnon nettoluotonannon tulisi olla neljän vuoden ajanteella keskimäärin nolla ja kuntien velan kasvun pitäisi pysähtyä.

Kuntatalouden tasapainotavoitteen käytännön vaikuttavuuteen liittyy kuitenkin kysymyksiä. Vaikka tavoitetta tulkittaisiin periaatteessa tiukasti, käytännön tasolla ei ole selvää, mikä on koko kuntatalouden tasolla määritellyn tasapainotavoitteen vaikutus. Tasapainotavoitteen rikkoutumisesta ei seuraa kunnille sanktioita. Näyttääkin siltä, että tavoite ei suoraan rajoita yksittäisten kuntien toimintaa. Vastavanhallinnasta aggregaattitason sääntelystä on huonoja kokemuksia esimerkiksi Tanskasta, jossa kuntatalouden tasapaino ei kohentunut ennen kuin järjestelmään lisättiin selviä sanktioita.

Vaikka tasapainotavoite periaatteessa koskee kuntasektoria, se vaikuttanee enemmän keskushallinnon toimintaan sekä erityisesti keskushallinnon ja paikallishallinnon suhteisiin. Suurin syy kuntien velan kasvuun on ollut investointien rahoittaminen, ja vain pieni osa on seurannut negatiivisten vuosikatteiden täyttämistä. Mikäli tasapainotavoitetta tulkitaan tiukasti, investointien riittävä rahoitus olisi varmistettava jatkossa muilla keinoin, eli se siirtynee entistä enemmän valtion vastuulle. Tätä heijastavat tasapainotavoitteen saavuttamiseksi nimetyt toimenpiteet, eli kuntien ja valtion välisen kustannustenjaon tarkistusten muuttaminen vuosittain tehtäväksi sekä yhteisöveron jako-osuuden ja valtionosuusjärjestelmän sovittaminen suhdannetilanteeseen. Järjestelmässä kuntasektorin talouden tasapaino näyttäisi siis olevan valtion vastuulla.

Sen lisäksi että tasapainotavoite ei sido yksittäisiä kuntia, sen toteuttamiseksi valitut toimenpiteet nostavat esiin lisäkysymyksiä. Esimerkiksi yhteisöveron jako-osuuksien muuttaminen koko kuntasektorin tasolla vaikuttaa melko vaikeasti kohdennettavalta toimenpiteeltä, koska kuntien tilanteet ovat todennäköisesti hyvin erilaisia. Yhteisövero-osuuksien ja valtionosuuksien muuttamisessa on lisäksi todennäköisesti viiveitä. Toisekseen kuntatalouden tasapainotavoitteeseen liittyy riski, että kunnat tai kuntayhtymät tulkitsevat oman budjettirajoitteensa jopa löysytyneen, jolloin kuntapäätäjillä saattaa olla aiempaa pienemmät kannusteet hillitä kustannusten kasvua. Tämä huoli ei ole kovin merkittävä pienissä kunnissa, koska pienen kunnan menolisäykset tuskin johtavat koko kuntasektorin tasolla tehtävien kustannustenjakopäätösten muutoksiin. Mutta ongelmasta voi tulla merkittävä jatkossa, kun palveluntuotantoa keskitetään aiempaa suurempiin yksiköihin (esim. viisi sote-alueita). Tällöin olisi pyrittävä pitämään huolta siitä, että valtion rahoituksen kasvu koskisi vain sellaisia kustannuslisäyksiä, jotka eivät ole kuntien itsensä toimista riippuvaisia.

Yhteenvedon voidaan todeta, että kuntien tasapainotavoite on periaatteessa tiukka tavoite. Kuntatalouden kestävyys kannalta ei ole keskeistä se, millä tavalla kunnat rahoittavat menonsa ja investointinsa, joten velanottoa ei tulisi kokonaan

kieltää. Tasapainotavoitteen toimeenpanoon liittyy kuitenkin useita avoimia kysymyksiä. Huonoimmassa tapauksessa tasapainotavoitteesta voi olla jopa haittaa kuntien menokurin kannalta, jos kunnat tai erityisesti suuret kuntayhtymät tulkitsevat budjettirajoitteidensa höllentyneen.

Kolmas keskeinen keino uudessa kuntatalouden ohjausjärjestelmässä on kuntien *alijäämän kattamista koskeva sääntö*. Tämä sääntö kohdistuu yksittäisiin kuntiin. On syytä huomata, että sääntö otettiin käyttöön jo vuonna 2006, ja on jonkin verran viitteitä siitä, että se olisi johtanut alijäämien pienenemiseen (Moisio 2015, luku 6.1). Tämä ei kuitenkaan ole ollut riittävä keino kuntasektorin velkaantumisen pysäyttämiseksi. Kuten yllä on todettu, velkaantuminen selittyy pitkälti investoinneilla. Kustannusten nousun keskeisiä tekijöitä ovat olleet myös tehtävien määrän kasvu sekä kuntien oman kontrollin ulkopuoliset muut tekijät kuten keskitetysti neuvotellut kuntasektorin palkankorotukset.

Alijäämän kattamissääntöön ehdotetut muutokset ovat melko pieniä uudistuksia, jotka koskevat säännön kattavuutta (säännön ulottaminen myös esim. kuntayhtymiin) ja sanktioita (päätyminen kriisikuntamenettelyyn aiempaa herkemmin). Ei kuitenkaan ole selvää, voiko neuvottelumenettelyn vahvin sanktio, pakkoliitos, toteutua ainoastaan tiettyjen taloudellisten kriteerien täyttymisen vuoksi.

Muutoksen pienuus sekä sanktioiden epävarmuus saattaa herättää huolta keinojen riittävydestä menokurin varmistamiseksi. Toisaalta on pidettävä mielessä, että nykyistä tiukempi yksittäisten kuntien sääntely voi osoittautua hankalaksi, koska kunnilla on perinteisesti ollut vahva autonomia Suomessa. Lisäksi on muistettava, että kuntatalouden joustavuudella on omat etunsa: kunnat voivat sopeutua paikallisiin kysyntäeroihin ja taloustilanteen muutoksiin. Investointitarpeissa on merkittäviä eroja kuntien välillä. Muun muassa näiden syiden vuoksi ei vaikuta perustellulta ottaa käyttöön yksittäisiä kuntia koskevaa tiukempaa sääntelyä nykyisen uudistuksen yhteydessä. Kuntia voisi kuitenkin kannustaa ottamaan käyttöön itse asetettuja tavoitteita esimerkiksi velkaantumiselle. Olisi hyvä kerätä kokemuksia nyt ehdotettujen uudistusten toimivuudesta, tarkkailla menojen ja velkaantumisen kehitystä, ja ottaa käyttöön tiukempi sääntely vasta, jos havaitaan nykyisten keinojen riittämättömyys.

Kuntatalouden uusi ohjausjärjestelmä asettaa kasvavia vaatimuksia käytettävissä olevien tietojen ja kuntatalouden tilastoinnin laadulle. Tähän liittyy selviä kehittämistarpeita. Tilastoinnin kehittämisen lisäksi tarvitaan huolellisia arvioita esimerkiksi politiikkatoimenpiteiden vaikuttavuudesta. Olisi hyvä jos säädösvalmistelulle varattaisiin riittävästi aikaa ja resursseja, jotta laadukas etu- ja jälkikäteisarviointi

olisi mahdollista. Luotettava kvantitatiivisiin menetelmiin perustuva arviointi on mahdollista silloin, kun politiikkatoimi ja sen kohdejoukko on selvästi määritelty ja käytössä on mitattavaa tietoa politiikkatoimesta ja sen kohderyhmästä. Kokeilut ja pilotoinnit antavat parhaat mahdollisuudet tuottaa päätöksentekoa hyödyttävää arviointitietoa, mikäli arviointi voidaan perustaa satunnaistettuun koeasetelmaan (Hämäläinen, 2010), eli politiikkatoimi otetaan käyttöön satunnaisesti valituissa kunnissa tai alueilla. Aina politiikkatoimia ei tietenkään ole mahdollista arvioida satunnaistetun koeasetelman avulla eikä muillakaan kvantitatiivisilla tutkimusmenetelmillä. Tällöin ennakoarviointi joudutaan käytännössä perustamaan erilaisiin laskelmiin, joihin sisältyy erillistutkimuksia suurempi epävarmuus.

4.2.3 Muita kuntatalouteen liittyviä toimia rakennepoliittisessa ohjelmassa

Yksi osa rakennepoliittista ohjelmaa on kuntien tehtävien, ja sitä kautta kuntien menojen vähentäminen. Tavoitteena on vähentää menoja miljardilla eurolla, joka on noin puolet kuntatalouden arvioidusta rakenteellisesta alijäämästä. Syksyn 2013 aikana kuntien tehtävien ja velvoitteiden vähentämisestä julkaistiin yksityiskohtainen toimenpideluettelo. Päätöksen mukaan ministeriöiden tuli valmistella helmikuun 2014 loppuun mennessä toimenpiteiden edellyttämät valtion säädös- ja ohjelmamuutokset. Elokuun 2014 budjettiriihessä todettiin, että alkuperäisestä tavoitteesta on saavutettu noin kolmannes: kuntien tehtäviä vähentäviä toimia on toistaiseksi kyetty täsmentämään noin 350 miljoonan euron suuruisten laskennallisten säästöjen edestä.

On kuitenkin vielä epävarmaa, kuinka paljon kuntien menot vähenevät näiden toimien myötä todellisuudessa. Keinot kuntien menojen suoraan ohjaukseen ovat vähäiset. Esimerkiksi leikkaamalla valtionosuuksia laskennallisen säästön määrällä kuntia voitaisiin pyrkiä ohjaamaan menojen vähentämiseen, mutta toisaalta on epäselvää, onko tällainen ennakoiva valtionosuuksien leikkaaminen mahdollista. Voitaneen todeta, että menojen vähennystavoitteeseen pääseminen on vielä epävarmaa. Ei ole selvää, mitä tehtäviä vähennetään, eikä myöskään se, johtaako tehtävien vähentäminen varmuudella vastaavaan menojen laskuun.

Tehtävien vähentämisellä on myös kääntöpuolensa. Tehtävien vähentäminen melko väistämättä johtaa kunnallisen palvelutason heikkenemiseen. On siis syytä miettiä, ovatko kunnilta vähennettävät tehtävät sellaisia, joita ei ole lainkaan syytä hoitaa julkisella sektorilla. Monien palveluiden kuten terveydenhuollon tarjoamiselle nimenomaan julkisella sektorilla on olemassa vankat perusteet, jotka liittyvät

muun muassa yksityisten vakuutusmarkkinoiden epätäydellisyyteen (ks. esim. Tuomala 2009). Pohjimmiltaan rakennepoliittisten uudistusten, kuten kaiken julkisen sektorin toiminnan yleensäkin, tavoitteena pitäisi olla kansalaisten hyvinvoinnin maksimointi. Pelkkä kustannusten vähentäminen itsessään ei ole hyvä ohjenuora politiikalle.

Rakennepoliittisessa ohjelmassa pyritään kuntien menojen vähentämiseen myös tuottavuuden kasvun kautta. Tavoitteena on puolen prosentin kasvu julkisen palvelutuotannon tuottavuudessa vuosittain. Tämä on haastava tavoite, sillä kunnallisten palvelujen tuottavuus näyttäisi eri arvioiden mukaan viime vuosina joko huonontuneen tai pysyneen ennallaan. Ohjelmassa ei esitetä konkreettisia keinoja, joiden avulla kehitys käännettäisiin. Keskeisessä asemassa tavoitteen saavuttamisen kannalta on henkilöstön kasvun hidastaminen nykyisestä 3000 henkilöstä noin 1000 henkilöön vuodessa ja henkilöstön kelpoisuusehtojen väljentäminen. Jotta tuottavuus todella kasvaisi, samalla pitäisi kuitenkin huolehtia siitä, että suoritteiden määrä ja palveluiden laatu eivät vastaavasti laske. Kuinka kelpoisuusvaatimuksia esimerkiksi sosiaalityössä tai kouluissa käytännössä voidaan väljentää? Tuottavuuden kasvutavoitteen saavuttamiseen liittyykin vielä merkittävää epävarmuutta.

Julkisten palveluiden menokehityksen kannalta uusien sosiaali- ja terveyspalvelualueiden menot ovat luonnollisesti tärkeitä. Etenkin uudistuksen alkuvaiheessa on olemassa merkittävä riski kustannusten kasvusta esimerkiksi palkkojen harmonisoinnin ja muiden vastaavien tekijöiden vuoksi. Lisäksi sote-uudistuksen kaltaiseen suureen organisaatiomuutokseen, jossa palveluiden järjestämisvastuu on siirtymässä kunnilta kokonaan uusille organisaatioille, voi liittyä monenlaista optimointikäyttäytymistä, joka voi johtaa menojen kasvuun jo ennen uusien organisaatioiden perustamista (ks. Saarimaa ja Tukiainen 2013, Moisio 2012).

Tässä yhteydessä emme pyri arvioimaan sitä, miten sote-uudistus kokonaisuudessaan mahdollisesti vaikuttaa sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmän kustannuksiin pidemmällä aikavälillä. Alla esitämme joitakin huomioita ainoastaan vielä valmisteilla olevasta sote-menokehityksestä, joka liittyy paikallishallinnon makrotalouden ohjaukseen. Alustavien tietojen mukaan menokehitys olisi valtakunnallisella tasolla määritelty eräänlainen sosiaali- ja terveystenomenojen kokonaisbudjetti, jossa otettaisiin huomioon sekä valtion että kuntasektorin rahoitusosuus. Kokonaisbudjetin avulla määriteltäisiin viiden sote-alueen menokehitykset. Kunnat maksaisivat sote-alueille maksuosuutensa ja valtionosuus menisi joko suoraan sote-alueelle tai sitten aluksi kunnille.

Alustavan hahmotelman perusteella sote-menokehys vaikuttaa kuitenkin ennemmin ohjeelliselta kuin varsinaisesti sote-aluetta, tuottajakuntayhtymiä tai yksittäisiä kuntia velvoittavalta menorajoitteelta. Vaikuttaisi siltä, että jos tavoitteena on menojen kasvun tiukka rajoittaminen, jotkin lisätoimenpiteet voivat olla tarpeen. Toki suunnitelmia pyritään vielä lähiaikoina täsmentämään ja mahdollisesti uusia keinoja ollaan jo valmistelemassa. Yksi mahdollisuus on sote-alueiden investointien luvanvaraisuuden harkitseminen uuden järjestelmän alkuvaiheessa. Tämä voi kuitenkin lisätä byrokratiaa liikaa, ja tehdä järjestelmästä jäykän. Toinen taustaraportissa pohdittu mahdollisuus on kustannustenjaon poisjättäminen. Kustannustenjaon tarkistus vähentää järjestelmän laskennallisuutta, mikä on ainakin jossain määrin ristiriidassa sote-menokehysten tavoitteen kanssa.¹⁴

Sosiaali- ja terveystalouden uudistamisen seurauksena kuntayhtymien merkitys kasvaa. Kuntayhtymien osalta makrotalouden ohjausjärjestelmään liittyy mielenkiintoisia erityiskysymyksiä. Toisin kuin kuntien vaaleilla valitut päättäjät, kuntayhtymissä valtaa käyttävät henkilöt eivät ole suorassa poliittisessa vastuussa äänestäjille vaan he ovat kuntien nimittämiä edustajia. Tämä voi johtaa heikompaan menokuriin.¹⁵ Toinen kysymys liittyy jälleen alijäämän kattamisvelvollisuuden sitovuuteen. Periaatteessa on tärkeää, että uudessa järjestelmässä alijäämän kattamisvelvollisuus laajennetaan koskemaan yksittäisten kuntien lisäksi myös kuntayhtymiä. On kuitenkin epäselvää, miten tähän järjestelmään liittyvät sanktiot (viimekädessä kuntaliitokset) vaikuttavat kuntayhtymien osalta. Säännön sitovuus on siis kuntayhtymien osalta mahdollisesti vielä heikompi kuin yksittäisten kuntien kohdalla. Erillisen sote-kehysten yksityiskohdat tulevat siis olemaan tärkeässä asemassa.

4.2.4 Arviointineuvoston kannanottoja

Merkittävä osa kuntien kustannusten kasvusta on johtunut kuntien tehtävien lisääntymisestä ja velan kasvu on johtunut ensisijaisesti investointien rahoittamisesta. Kuntatalouden menorajoite on tärkeä osa koko julkisen sektorin menojen

¹⁴ Kuntien makro-ohjauksen kehittämisen yhteydessä on kuitenkin pyritty toisensuuntaiseen kehitykseen, eli kustannustenjaon tarkistuksia tullaan kuntien ja valtion välillä tekemään aiempaa useammin. Toisenlainen menettely sote-alueiden osalta saattaisi olla ristiriidassa tämän pyrkimyksen kanssa.

¹⁵ Toisaalta finanssipolitiikan sääntöjen yksi tärkeä perustelu on se, että vaaleilla valitut päättäjät saattavat sortua lyhytnäköiseen politiikkaan. Tällaiset paineet voivat nimitettyjen edustajien kohdalla olla pienempiä.

hallintaa, koska se estää valtiontalouden menokehysten kiertämistä siirtämällä tehtäviä ja sitä kautta kustannuksia kuntien kannettavaksi.

Kuntien tasapainotavoite on periaatteellisella tasolla tiukka tavoite. Kuntatalouden kestävyyskannalta ei ole keskeistä se, millä tavalla kunnat rahoittavat menonsa ja investointinsa, joten velanottoa ei tulisi kokonaan kieltää.

Kuntien menorajoite koskee valtion toimia ja tasapainotavoite koko kuntasektoria, joten ne eivät rajoita yksittäisten kuntien toimintaa. Yksittäisiä kuntia koskevaan alijäämän kattamissääntöön sen sijaan on ehdotettu melko pieniä muutoksia ja säännön rikkomisesta aiheutuvat sanktiot eivät edelleenkään ole kovin vahvoja. Vaikka on jonkin verran viitteitä siitä, että sääntö on hillinnyt alijäämien kertymistä, uusi järjestelmä ei välttämättä vähennä mahdollista kuntien omista päätöksistä johtuvaa menojen kasvua. Rakennepoliittisen ohjelman kuntien tehtävien vähentämiseen ja julkisen palvelutuotannon tehokkuuden lisäämiseen tähtäävien toimien suunnittelu on vielä melko alustavassa vaiheessa. Niiden kautta suunniteltujen kustannussäästöjen toteutuminen on epävarmaa, koska keinot kuntien menojen suoraan ohjaukseen ovat vähäiset. Onnistuessaan nämä toimet auttavat kestävyysvajeen kattamisessa, mutta keskipitkällä aikavälillä finanssipoliittisten tavoitteiden saavuttaminen vaatii lisätoimia.

Pohjimmiltaan rakennepoliittisten uudistusten, kuten julkisen sektorin toiminnan yleensäkin, tavoitteena tulisi olla kansalaisten hyvinvoinnin maksimointi. Tehtävien vähentäminen melko väistämättä johtaa kunnallisen palvelutason heikkenemiseen. Monien palveluiden kuten terveydenhuollon tarjoamiselle nimenomaan julkisella sektorilla on olemassa vankat perusteet yksityisten vakuutusmarkkinoiden epätäydellisyyden vuoksi. Tuottavuuden parantamiseen tähtäävät toimenpiteet onnistuvat vain, jos kustannusten vähentäminen ei heikennä palveluiden tasoa vastaavasti.

5 Verorakenne

5.1 Veromuutokset vaalikaudella 2011-2014

Tässä luvussa keskitymme vaalikauden 2011-2014 aikana tehtyjen veromuutosten rakenteeseen. Käsittelimme niiden vaikutuksia finanssipolitiikan yleiseen linjaan luvussa 2. Taulukko 5.1. esittää yleiskuvan vaalikauden keskeisistä veromuutoksista.

Taulukko 5.1 Vaalikauden 2011-2014 aikana päätetyt veromuutokset, staattinen arvio keskimääräisestä vaikutuksesta valtion vuotuisiin verotuloihin 2015-2018 (miljoonaa euroa)

	Muutos	Verotulot 2011	Muutos %
Yhteisövero	-1290	5130	-25
Tulovero (ansio- ja pääomatulot)	1020	7650	13
Arvonlisävero	950	15 170	6
Ympäristö- ja terveysverot			
Energiaverot, ajoneuvovero ja autovero	1030	5710	18
Terveysverot (alkoholi-, tupakka ja makeisvero)	430	2150	20
Perintö- ja lahjaverot	90	400	23

Lähde: Kirjoittajien laskelmat Taloudellisen katsauksen (syksy 2014) taustamateriaalin pohjalta

Taulukossa on otettu huomioon siinä mainittuja verolajeja koskevat hallituskauden veropäätökset syksyn 2014 budjettiriiheen asti, sekä makeisveron peruminen pian budjettiriihen jälkeen.¹⁶ Taulukon luvut kuvaavat *staattisia vaikutuksia* valtion verotuloihin eli ottavat huomioon vain veroasteen muutoksen vaikutuksen olettaen, että yritysten ja yksilöiden käyttäytyminen ei muutu. Vaikutus esitetään sekä absoluuttisina määreinä että prosenttiosuutena kyseisen verolajin toteutuneesta valtion verotuotosta¹⁷ kalenterivuonna 2011 eli vaalikauden alussa. Tosiasialliset, käyttäytymisen muutokset huomioon ottavat verotulomuutokset eroavat taulukossa esitetyistä luvuista. (Vaihtoehtoisesti voitaisiin kuvata veroasteiden eikä verokertymän muutoksia. Tämä olisi kuitenkin monimutkaisempaa, koska jokaiseen kohtaan liittyy useita erilaisia politiikkatoimenpiteitä. Esimerkiksi ansio- ja pääomatulojen verotukseen on tehty noin 50 yksittäistä muutosta vaalikauden aikana.) Veroasteikon inflaatiotarkistuksia ei ole otettu taulukossa huomioon politiikkamuutoksina, vaan niiden ajatellaan olevan osa politiikkaneutraalia vertailukohtaa. Vaalikauden aikana päätettyjä inflaatiotarkistusten peruutuksia tulee kuitenkin pitää harkinnanvaraisena politiikkatoimenpiteenä, ja niiden tulovaikutus sisältyy taulukon lukuihin. Taulukossa ei sen sijaan ole otettu huomioon yleisradioveron käyttöönottoa. Vero korvasi aiemman televisiomaksun, joten sitä ei ole syytä pitää uutena verona.

Taulukon 5.1 perusteella vaalikauden merkittävimpiä veromuutoksia ovat toisaalta olleet yhteisöveron suuret alennukset ja toisaalta ansio- ja pääomatuloerotuksen korotukset. Osana fiskaalista vakauttamista myös arvonlisäveroa ja valmisteveroja on korotettu.

Matalia tuloja on kohdeltu suhteellisen kevyesti tuloveromuutoksissa. Matalia tuloja koskeviin toimenpiteisiin kuuluu inflaatiotarkistusten peruutusten kumoaminen kolmen alimman tuloluokan osalta (2014, arvioitu vaikutus verotuloihin -100 miljoonaa euroa) ja työtulovähennyksen korotukset (useita pienempiä muutoksia joiden yhteisvaikutus on n. -270 miljoonaa euroa). Lisäksi korotuksia on tehty eläketulovähennykseen. Lapsilisien leikkauksen kompensoimiseksi otettiin käyttöön uusi väliaikainen lapsiperheiden verovähennys.

¹⁶ Muihin verolajeihin tehtyjä muutoksia ei tässä yhteydessä käsitellä.

¹⁷ Muiden verolajien osalta muutos suhteutetaan valtion verotuottoon vuonna 2011, mutta yhteisöveron osalta muutos suhteutetaan yhteisöveron kokonaistuottoon. Tämä johtuu siitä että yhteisöveron alennusten aiheuttamat verotuottomenetykset korvattiin muille veronsaajille, eli muutosten kustannusvaikutus kohdistui kokonaisuudessaan valtion verotuloihin.

Lisäksi on tärkeää ottaa huomioon, että Taulukon 5.1. luvut koskevat vain valtion verotulojen muutoksia. Myös hallituksen päätösten vaikutukset kuntien verotuloihin sekä kunnallisverojen muutokset ovat tärkeitä koko julkisen sektorin sekä yksityisten henkilöiden talouden kannalta. Hallituksen päättämät veroperuste-muutokset aiheuttavat arviolta 130 miljoonan vähennyksen kunnallisveron tuotossa vuonna 2015. Supistumisen syynä ovat pääasiassa edellisessä kappaleessa kuvatut useiden verovähennysten korotukset ja vuosittain toteutetut kunnallisverotuksen perusvähennyksen korotukset. Nämä veronalennukset ovat siten suurimmaksi osaksi keskittyneet mataliin tuloihin. Kuntien itsensä päättämät kunnallisveron korotukset puolestaan vastaavat noin 600 miljoonaa euroa korkeampia vuotuisia verotuloja vuosina 2015-2018. Koska valtion tuloverotus on samalla keventynyt, tuloverotuksen painopiste on siirtynyt kunnallisveron suuntaan. Lisäksi valtio asettaa kiinteistöveron minimi- ja maksimitason ja yksittäiset kunnat määräävät todellisen veroasteen näiden rajojen puitteissa. Kiinteistöveron ala- ja ylärajoja nostetaan vuonna 2015, minkä arvioidaan nostavan kiinteistöveron tuottoa 50 miljoonalla eurolla vuodessa.

Tässä raportissa ei ole mahdollista tehdä yksityiskohtaisia arvioita yllämainittujen veromuutosten vaikutuksista. Seuraavassa käsittelemme joitakin verojärjestelmän optimaalisen rakenteen yleisiä periaatteita, joiden perusteella teemme huomioita vaalikauden aikana toteutetuista uudistuksista sekä joistain muista nykyisen verojärjestelmän piirteistä.

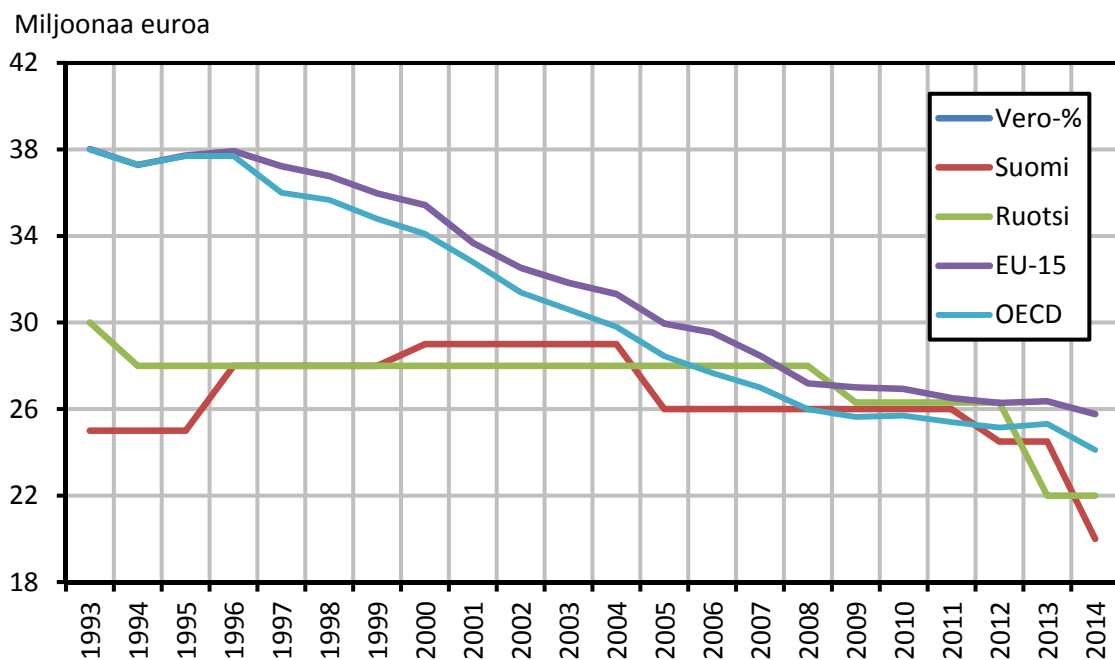
5.2 Yhteisövero

Merkittävin yksittäinen veromuutos vaalikauden aikana on suuri yhteisöveron alennus. Yhteisöveroastetta alennettiin 26 prosentista 20 prosenttiin kolmella erillisellä kerralla vaalikauden aikana. Muutos on suuri sekä verrattessa yhteisöverojen kansainväliseen tasoon että verotuksen kehittämistyöryhmän näkemykseen (VM 2010a), joka suositti yhteisöveron alentamista 22 prosenttiin. Taulukossa 5.1 raportoitu luku yhteisöveromuutosten arvioidusta verotulovaikutuksesta ottaa huomioon kaikki kuluvalle vaalikaudella tehdyt yhteisöveromuutokset: Luku sisältää nimellisen yhteisöveroasteen alennukset ja lisäksi useita pienempiä vähennysten muutoksia (esimerkiksi korkovähennysrajoituksen käyttöönotto, koulutuspäivävähennys).

Kuviossa 5.1 kuvataan yhteisöverojen kehitystä Suomessa, Ruotsissa, OECD-maissa ja EU-15-maissa. Kuviossa näkyy EU-15-maiden ja OECD-maiden keskimääräisten yhteisöveroasteiden selvä laskeva trendi 1990-luvun puolivälistä alkaen. Suomen

yhteisöveroaste oli 1990-luvulla kansainvälisessä vertailussa alhainen, mutta 2000-luvun puolivälistä alkaen se on ollut lähellä EU-15-maiden keskiarvoa. Viimeisimmän muutoksen jälkeen suomalainen yhteisöveroaste on kuitenkin selvästi Kuvion 5.1. vertailukohtien alapuolella. Kuviossa näytetään nimellisen yhteisöveroasteen muutos, mutta myös efektiiviset veroasteet ovat suhteellisen alhaisia Suomessa verrattuna muihin OECD-maihin (Bilicka ja Devereux 2012). Mielenkiintoinen yksityiskohta on Suomen ja Ruotsin peräkkäiset yhteisöveron alennukset 2000-luvun loppupuolelta alkaen.¹⁸

Kuvio 5.1. Nimellinen yhteisöveroaste Suomessa, Ruotsissa sekä EU-15-maissa vuosina 1993-2014



Lähde: KPMG ja Veronmaksajat.

Yhteisöveron laskevaa trendiä on yleisesti pidetty merkinä verokilpailusta maiden välillä. Verokilpailussa valtiot pyrkivät alhaisen veroasteen avulla houkuttelemaan yrityksiä ja sijoituksia, jotka muuten saattaisivat päätyä muihin maihin. Tällainen kehityssuunta tulisi yleisesti ottaen nähdä negatiivisena seikkana: oli veropolitiikan tavoite mikä tahansa, verokilpailuun mukautuminen asettaa poliitikalle ylimääräisen rajoitteen, joka estää valtioita harjoittamasta omien tavoit-

¹⁸ Ruotsissa on 2014 kesäkuussa tehty esitys yhteisöveron alentamisesta 16,5 prosenttiin, ks. <http://www.regeringen.se/content/1/c6/24/22/09/ac924e9c.pdf>. Esityksen läpimeno on vielä epävarmaa.

teidensa kannalta parasta mahdollista politiikkaa. Tämä heikentää esimerkiksi hyvinvointipalveluiden rahoittamisen mahdollisuuksia. On tärkeää huomata, että huonoimmassa tapauksessa verokilpailu on niin sanottu nollasummapeli: esimerkiksi sekä Suomi että Ruotsi toivovat voivansa kasvattaa veropohjaansa alentamalla yhteisöveroja (ja siten pyrkivät houkuttelemaan sijoituksia ja uusia yrityksiä), mutta molempien tehdessä niin veropohja ei välttämättä muutu kummassakaan maassa ja verotulot pienentyvät alhaisempien veroasteiden takia. Tästä syystä ei tunnu järkevältä, että Suomi aggressiivisella veropolitiikallaan omalta osaltaan kiihdyttää verokilpailua. Rahoitussektorille suunnitellun rahoitusmarkkinaveron käyttöönoton haasteet EU:ssa ovat toinen esimerkki haitallisesta verokilpailusta.

Edellisen argumentin perusteella yritysten sijoittautumispäätöksiin tai parantuneeseen kilpailukykyyn liittyvät veronalennusten toivotut positiiviset vaikutukset eivät välttämättä toteudu pitkällä aikavälillä. Toisaalta yritysverotuksen alentamisella voi olla muita positiivisia vaikutuksia. Esimerkiksi joidenkin tutkimusten mukaan yritysverotuksen alentaminen voi vauhdittaa talouskasvua. (Arnold 2008 ja Arnold et al. 2011.) Vuoden 2013 kehyspäätöksessä veropohjaa kasvattavien niin kutsuttujen dynaamisten vaikutusten arvioitiin kompensoivan puolet staattisesta verotulomenetyksestä. Esimerkiksi de Mooij ja Ederveen (2008) ovat koonneet yhteen tuloksia kansainvälisistä empiirisistä tutkimuksista, joissa on tutkittu yritysverotuksen vaikutusta yritysveropohjaan. Yritysveron alennus voi kasvattaa yritysveropohjaa (i) yritysmuodon valinnan, (ii) yrityksen rahoitusrakenteen, (iii) voittojen raportoinnin ja (iv) investointien kasvun kautta. Myös kehyspäätöksen arvio dynaamisista vaikutuksista perustui näiden kanavien olemassaoloon. Vaikutusten suuruus on kuitenkin hyvin epävarmaa. Suoraan Suomen tilanteeseen liittyvää empiirisiä tuloksia ei ole. De Mooij ja Ederveenin (2008) arvion mukaan erityisesti mekanismit (iii) ja (iv) ovat keskeisiä. Voittojen raportointiin (näytetäänkö voitot kotimaassa vai siirtohinnoittelun kautta ulkomailta) liittyvä kansainvälinen evidenssi onkin melko vahvaa (esim. Dharmapala & Riedel 2013). Uusimmilla menetelmillä saadut tutkimustulokset (tosin nekin amerikkalaisella aineistolla) arvioivat kuitenkin vaikutukset investointeihin (kanava iv) huomattavasti aiemmassa kirjallisuudessa esitettyä pienemmiksi, jopa olemattomiksi (Yagan 2013). Toisaalta myös kanavan (i) kautta tulevat vaikutukset on helppo tulkita väärin: ne kasvattavat yritysveropohjaa, mutta *pienentävät* kokonaisverokertymää (koska vaikutukset tulevat sitä kautta että tuloja siirretään ankarammin verotetuista veropohjista yritysveron kautta verotettavaksi, de Mooij ja Nicodeme 2008).

Yhteenvedon voidaan todeta, että verotuksen niin kutsuttujen dynaamisten vaikutusten arviointi on hyvin vaikeaa ja tutkimustulokset ovat monelta osin ristiriitais-

ta. Tästä syystä yritysverotusta koskevien päätösten perustelu dynaamisten vaikutusten avulla sisältää merkittävän riskin esimerkiksi arvioiden tarkoitushakuisuudesta. Yritysveron alentamisen dynaamisia vaikutuksia pidettiin merkittävänä tekijänä vuoden 2013 kehyspäätöksessä, mutta muutosta koskevan hallituksen esityksen (HE 185/2013) verotulokertymääräarvioissa niitä ei ollut mukana. Neuvoston näkemyksen mukaan ainoastaan päätösten suorien budjettivaikutusten esittäminen Hallituksen esityksissä on hyvin perusteltua.

Teoriassa hyvä keino epäedullisen verokilpailun vähentämiseksi olisi koordinoita verojen tasoa maiden välillä (minimiveroasteiden tai verojen harmonisoinnin avulla). Mikäli tämä ei käytännössä ole mahdollista, hyvävaihtoehto on pyrkiä sopeutamaan verokilpailuun siten, että yhteisöveron alennusten verotulovaikutukset kompensoidaan osinkoverotuksen korotuksilla. Osinkovero kohdistuu kotimaisiin osakkeenomistajiin, eikä ole yhtä altis verokilpailulle kuin yhteisövero. Myös verotuksen kehittämistyöryhmä (VM 2010a) suositteli siirtymistä yrityksen verotuksesta kohti yksittäisen osakkeenomistajan verotusta. Tämän vaalikauden aikana yhteisöveron alennuksen yhteydessä korotettiin osinkoverotusta, joskin huomattavasti yhteisöveron alennusta vähemmän. Grönberg ym. (2013) ovat arvioineet osinkoverouudistuksen vaikutuksia yrittäjien veroasteisiin. Analyysissä on otettu huomioon myös yhteisöveron alentamisen vaikutus. Heidän mukaansa muutokset vaikuttivat yrittäjiin melko vähän, siten että suurimmalla osalla yrittäjiä veroaste pysyi lähes ennallaan. Ropponen ja Määttänen (2014) ovat tarkastelleet uuden osinkoverojärjestelmän vaikutuksia listaamattomien osakeyhtiöiden investointikannusteisiin. Uudistuksen jälkeen osinkoverojärjestelmä on edelleen monimutkainen, ja sen yksinkertaistaminen tietyiltä osin voisi parantaa investointien tehokasta kohdentumista.

5.3 Tuloverot

Verojärjestelmän rakenteen arvioinnissa käytetään yleensä kahta pääkriteeriä, verojärjestelmän vaikutuksia tehokkuuteen ja oikeudenmukaisuuteen. Tehokkuusnäkökohdat viittaavat verotulojen keräämisen aiheuttamien talouden vääristymien minimoimiseen. Vääristymiä aiheutuu esimerkiksi kun verotus vähentää työnteon ja investointien kannusteita. Oikeudenmukaisuusnäkökohdat puolestaan viittaavat verotuksen tulonjakovaikutuksiin. Laatikossa 5.3.1 selitetään verojärjestelmän optimaalisuuden arvioinnissa käytettäviä käsitteitä ja keskeisiä näkökulmia.

Laatikko 5.3.1 Optimaalinen tuloverotus

Esimerkiksi Piketty ja Saez (2013a) esittelevät optimaalisen tuloverotuksen teorian keskeisiä johtopäätöksiä. Optimaalisen veroteorian päämääränä on tarkastella verojärjestelmää kansalaisten kokonaishyvinvoinnin maksimoinnin näkökulmasta: millaista verotuksen tulisi olla, jotta kokonaishyvinvointi on korkeimmalla mahdollisella tasolla? Yleensä kokonaishyvinvointi määritellään yksilöiden hyötyjen (mahdollisesti painotettuna) summana, ja verotuksen taso ja rakenne on optimaalinen silloin kun tämä summa maksimoituu. Yksilöiden saamat painot heijastavat yhteiskunnan oikeudenmukaisuus- ja tulonjakotavoitteita. Jos kaikille yksilöille annetaan sama paino verotusta suunniteltaessa, se tarkoittaa sitä, että oikeudenmukaisuusnäkökulmaa ei otettaisi lainkaan huomioon: hyvinvoinnin lisäys olisi yhtä arvokas riippumatta siitä, koituuko se suurituloisimmalle vai pienituloisimmalle henkilölle. Jos puolestaan oikeudenmukaisuusnäkökulma halutaan ottaa huomioon, painotetaan verojärjestelmän suunnittelussa enemmän yhteiskunnan huono-osaisimpien hyötyä.

Se, miten yksilöt reagoivat veroihin, vaikuttaa optimaalisiin veroasteisiin: jos korkeammilla veroilla on esimerkiksi suuri vaikutus työnteon kannusteisiin, kokonaistuotanto vähenee verotuksen kasvaessa, mikä puolestaan vähentää hyvinvointia ja siten rajoittaa verojen suuruutta. Tuloverojen tehokkuuskustannukset ja siten niiden aiheuttama hyvinvointitappio riippuu siitä, miten paljon verotettava tulo reagoi veromuutoksiin, eli toisin sanoen verotettavan tulon joustosta (ETI - elasticity of taxable income, ks. esim Feldstein 1995). Yksilöt voivat reagoida veroihin monin tavoin: työn tarjonnan (työvoimaan osallistumisen tai työtuntien määrän), työtehon, verojen välttelyn tai veronkierron kautta. Verotus voi vaikuttaa myös koulutautumis-, ammatinvalinta- ja muuttopäätöksiin. Kaikki verotuksen aiheuttamat käyttäytymismuutokset lisäävät verotuksen hyvinvointitappiota ja näiden muutosten yhteenlaskettu vaikutus muodostaa ETI:n.

Verojen optimaalinen taso riippuu myös verotusta edeltävästä tulonjaosta: esimerkiksi jos tietyllä tulotasolla on paljon ihmisiä, kyseiselle tulotasolle ei pitäisi asettaa korkeaa rajaveroa, koska silloin monien ihmisten työnteon kannustimet vääristyvät. Toisaalta jos tietyn tulotason yläpuolella on paljon ihmisiä, korkeampi rajavero tuolla tulotasolla aiheuttaa suuren kasvun verokertymässä, ilman vastaavaa vääristävää vaikutusta. Suurempi epätasa-arvoisuus tulonjaossa kaiken kaikkiaan tarkoittaa, että progressiivisempi tuloveroasteikko, jossa rajaveroasteet kasvavat nopeammin tulojen kasvaessa, olisi optimaalinen.

Optimaalinen rajaveroaste tietyllä tulotasolla riippuu siis:

- kyseisen tulotason henkilöiden hyvinvointipainotuksesta, joka heijastaa yhteiskunnan tulonjakotavoitteita
- verotettavan tulon joustosta kyseisellä tulotasolla, joka mittaa verotuksen vääristävää vaikutusta työntarjontaan ja muuhun käyttäytymiseen
- veroja edeltävästä tulonjakaumasta.

Esimerkiksi viimeisimmän julkisen talouden suunnitelman (2015-8) mukaan hallituksen veromuutokset on pyritty valitsemaan niin, että niillä olisi mahdollisimman pieni negatiivinen vaikutus työllisyyteen ja yritysten toimintaan. Suunnitelmassa painotettiin siis tehokkuusnäkökohtia. Keskitymme tässä alaluvussa pääasiassa verotuksen tehokkuusvaikutuksiin, joskin verotuksen työllisyysvaikutuksiin palaan tarkemmin neuvoston seuraavassa raportissa. Veromuutosten tulonjakovaiikutuksia käsitellään luvussa 5.7.

Kuten laatikossa 5.3.1 mainittiin, yksi verotuksen tehokkuuskustannuksen keskeinen määrittävä tekijä ovat verotuksen negatiiviset kannustinvaikutukset esimerkiksi työntarjontaan. Yleisesti ottaen työn tarjonta on herkintä verotukselle matalilla tuloilla, kun yksilöt (etenkin kotitalouden toissijainen tulonsaaja) harkitsevat osallistuuko työmarkkinoille ollenkaan. Siten työn kannustinten parantamiseksi on syytä kiinnittää erityistä huomiota alhaisten työtulojen verotukseen.

Matalille tuloille kohdistetuilla veromuutoksilla voi kuitenkin olla hyvin erilaiset vaikutukset työpanokseen riippuen siitä, miten ne kohtelevat työnteosta saatavaa tuloa verrattuna muihin tulolähteisiin. Työtulovähennys lisää työn kannustimia, koska se vähentää nimenomaan työtuloihin kohdistuvaa verorasitusta. Toisaalta kunnallisverotuksen perusvähennyksen korotuksilla voi olla haitallisia vaikutuksia työn kannustimiin, koska se koskee kaikkia tulolähteitä (sekä työtuloja että sosiaalietuuksia) ja vähennys poistuu jo suhteellisen alhaisilla tuloilla (noin 25 000 euroa vuonna 2014). Siten perusvähennys vähentää niiden henkilöiden työn kannustimia, joiden työstä saatavat tulot ylittäisivät tämän tulorajan. Kotamäki ja Kärkkäinen (2014) ovat tarkastelleet vaalikauden aikana päätettyjen vero- ja tukimuutosten yhteenlaskettuja vaikutuksia työhön osallistumisen kannusteisiin

(työllistymisveroasteilla mitattuna¹⁹). Heidän laskelmiensa mukaan politiikkamuutokset ovat kasvattaneet kokopäivätyöhön työllistymisen keskimääräisiä työllistymisveroasteita ja lisänneet työllisyysloukussa (työllistymisveroaste yli 80 prosenttia) olevien osuutta. Työllisyysloukkuongelma koskettaa erityisesti yksinhuoltajia. On lisäksi hyvä ottaa huomioon, että veromuutosten kokonaisvaikutus työllisyyteen riippuu myös muista tekijöistä kuin työntarjonnasta ja veronalennusten vaikutukset kokonaistyöllisyyteen voivat olla melko pieniä. Useissa viimeaikaisissa pohjoismaisissa tutkimuksissa on havaittu, että veronalennuksilla ei ole ollut merkittäviä myönteisiä vaikutuksia työllisyyteen (esim. Huttunen et al. 2013, Korkeamäki ja Uusitalo 2009 ja Skedinger 2014). Palaamme veropolitiikan työllisyysvaikutuksiin seuraavassa raportissamme.

Matalien tulojen suhteellisen kevyttä verokohtelua voidaan perustella myös oikeudenmukaisuussyillä, jos tuloerojen kasvua halutaan hillitä (kohdat (i) ja (iii) laatikossa 5.3.1). Verouudistusten vaikutuksia tulonjakoon käsitellään luvussa 5.7.

Tarkastellaan seuraavaksi lyhyesti suurten tulojen verotusta. Yleinen käsitys on, että veroilla on pienempi vaikutus suurituloisten kuin pienituloisten työntarjontaan: verotus vaikuttaa erityisesti siihen meneekö henkilö ylipäättään töihin (eli työvoimaan osallistumis päätökseen). Tämä päätös on relevantti erityisesti pienillä tulotasoilla. Kokopäivätyössä olevien henkilöiden voi puolestaan olla vaikeaa muuttaa työtuntiansa määrää kun verotus muuttuu. Suurituloiset voivat kuitenkin reagoida ankaraan verotukseen muilla tavoin, esimerkiksi muuntamalla tuloja verolajista toiseen, tai jopa muuttamalla maasta. Tulojen muuntamisella viitataan erityisesti mahdollisuuteen siirtää ansiotulona verotettavia tuloja kevyemmin verotettavaksi pääomatuloksi.

Myös muut kuin suoranaisesti työn tarjontaan liittyvät käyttäytymismuutokset pitäisi ottaa huomioon verotusta suunniteltaessa. Verotuksen vaikutuksesta maastamuuttoon on toistaiseksi verrattain vähän empiiristä evidenssiä (Kleven et al. 2013). Pikettyn ja Saezin (2013a) mukaan maastamuuton jousto verojen suhteen on todennäköisesti melko alhainen useimmissa maissa. Suomessa maastamuutto todennäköisesti reagoi veroihin vähemmän kuin muissa maissa, koska Suomessa ulkomaalaisten osuus väestöstä on verrattain alhainen; luultavasti ulkomaalaiset ovat herkempiä muuttamaan pois maasta kuin kantaväestö. Maastamuuton vaikutus optimaaliseen ylimpään rajaveroasteeseen ei tästä syystä todennäköisesti ole

¹⁹ Työllistymisveroaste mittaa sitä kuinka paljon verot kasvavat ja tulonsiirrot vähenevät, kun työtön henkilö työllistyy.

käytännössä kovin suuri, vaikka sen merkitys todennäköisesti kasvaa kansainvälisten työmarkkinoiden integraation myötä.

Tulojen muuntamiseen liittyvää evidenssiä on myös Suomesta (Pirttilä ja Selin 2011, Harju ja Matikka 2013). Eriytetty tuloverotus ja siihen liittyvä mahdollisuus tulojen muuntamiseen vaikuttaa arvioon ylimpien tulojen verotuksesta ainakin kahdella tavalla. Ensinnäkin, kun arvioidaan suurituloisten verorasitusta, on otettava huomioon pääomatulojen osuus ylimmissä tuloissa. Esimerkiksi vuonna 2012 pääomatulojen osuus ylimmän 1 prosentin tuloluokan tuloista oli 45 prosenttia. Tämän vuoksi suurituloisimpien henkilöiden keskimääräinen veroaste oli vuonna 2012 vähän yli 30 prosenttia. (Riihelä et al. 2014.) Toisekseen, tulonmuuntomahdollisuuksia voidaan vähentää jos ylimpien palkkatulojen ja osinkotulojen verotus ei ole liian kaukana toisistaan. Pääomatulojen ja osinkotulojen verotusta onkin kiristetty vaalikauden aikana, mutta näiden tulolajien korkeimmat efektiiviset raja-veroasteet ovat vielä melko kaukana palkkatulojen verotuksesta.

5.4 Hyödykeverotus

Arvonlisävero

Kaikkia arvonlisäverokantoja nostettiin yhdellä prosenttiyksiköllä vuonna 2011. Yleinen arvonlisävero on nyt 24 prosenttia. Lisäksi on käytössä kaksi alennettua arvonlisäverokantaa, 14 prosenttia (esim. elintarvikkeet ja ravintolapalvelut) ja 10 prosenttia (esim. kirjat, lääkkeet, liikuntapalvelut, sisäänpääsy kulttuuri- ja urheilutapahtumiin). Verotuksen kehittämistyöryhmä (VM 2010a) suositteli yhden prosenttiyksikön korotusta arvonlisäveroon, joten tältä osin vaalikauden aikana toteutettu muutos oli kehittämistyöryhmän suosituksen mukainen. Lisäksi verotuksen kehittämistyöryhmä suositti jatkossa siirtymistä kohti yhdenmukaisempaa arvonlisäverotusta. Vuonna 2011 toteutettu sanoma- ja aikakauslehtitilausten nol-laverokannan poisto oli pieni askel tähän suuntaan. On huomionarvoista, että alennetut arvonlisäverokannat ovat nykyisessä verojärjestelmässä toiseksi suurin verotuki (tuloverotukseen liittyvien yhteenlaskettujen verotukien jälkeen) ja niihin liittyvä verotulojen menetys on valtiovarainministeriön laskelmien²⁰ mukaan muutaman miljardin luokkaa vuosittain (käyttäen samanlaista staattista mitta-

20

https://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/20140915Verotu/Verotuet_2013_-_2015e.pdf

tapaa kuin Taulukossa 5.1). Lisäksi rahoitussektori on EU:ssa vapautettu arvonnalisäverosta.

Optimaalisen hyödykeverotuksen analyysi pohjautuu samoihin lähtökohtiin kuin tuloverotuksen analyysi, jota esiteltiin laatikossa 5.3.1. Optimaalista verojärjestelmää suunniteltaessa on syytä tarkastella verojärjestelmää kokonaisuutena, eli on syytä ottaa huomioon samanaikaisesti sekä tulo- että hyödykeverotus.²¹ Kun tarkastellaan hyödykeverotuksen tehokkuusvaikutuksia, on tärkeää huomata että vaikutukset työnteon kannusteisiin ovat jälleen keskeisessä asemassa. Myös hyödykeverotus vähentää työn kannusteita samaan tapaan kuin tuloverotus, koska korkeampi hyödykeverotus vähentää tulojen ostovoimaa.

Työnteon kannusteiden huomioon ottaminen hyödykeverotuksen suunnittelussa merkitsee, että hyödykeveron tulisi olla alhaisempi sellaisilla hyödykkeillä, joiden kuluttaminen tukee työnteoa (eli ovat nk. komplementtaarisia työn teon kanssa). Tästä syystä esimerkiksi tuettu tai julkisesti tarjottu päivähoito on hyvin perusteltua. Suurimmalle osalle muista hyödykkeistä ei kuitenkaan ole hyvää empiiristä näyttöä siitä, miten ne liittyvät työnteon kannustimiin, tai ainakin näytön perusteella hyödykkeiden väliset erot tässä suhteessa ovat pieniä.²² Tästä syystä yhtenäistä arvonnalisäveroa suositellaan käytännön veropolitiikan kannalta toimivana yleissääntönä (Crawford, Keen ja Smith 2010).²³

Tämän argumentin mukaisesti olisi paremman tehokkuuden sekä suuren verotulopotentiaalin näkökulmasta perusteltua arvioida uudelleen nykyisiä alennettuja arvonnalisäverokantoja. Toisaalta uudistuksia, joissa siirretään uusia hyödykeryhmiä alempiin luokkiin, ei pitäisi toteuttaa. Joissain tapauksissa nykyisen järjestelmän alennetut alv-asteet ovat jopa suoraan ristiriidassa tehokkuusnäkökohtien kanssa – esimerkiksi kulttuuri- ja urheilutapahtumien pääsymaksujen alennettu arvonnalisävero on käytännössä vapaa-ajan eikä työn tukemista. Lisäksi Suomesta on empiiristä näyttöä siitä, että työntensiivisten palveluiden alv-kannan alentaminen ei saavuttanut sille asetettuja päämääriä (työllisyyden kasvu, työvaltaisten palvelui-

²¹ Esimerkiksi usein mainittu nk. Ramseyn sääntö (Ramsey 1927), jonka mukaan sellaisia hyödykkeitä, joilla on suhteellisen joustava kysyntä pitäisi verottaa muita hyödykkeitä alhaisemmin, liittyy tilanteeseen jossa tarkastellaan ainoastaan hyödykeverotusta ja toisaalta tuloverotusta ei oteta huomioon. Tuloksen sovellettavuus rajoittuu lähinnä tilanteisiin, joissa tuloverojärjestelmä on huonosti kehittynyt.

²² Pirttilä ja Suoniemi (2014) ovat tutkineet eri hyödykkeiden komplementtaarisuutta työnteon kanssa suomalaisella aineistolla.

²³ Esim. Boadway (2012) käy läpi joitain teoriakirjallisuudessa esiin tulleita varauksia tälle tulokselle, mutta päätyy kuitenkin suosittamaan yhtenäistä arvonnalisäveroa hyvänä käytännön ratkaisuna.

den kysynnän lisääminen, harmaan talouden väheneminen), vaan päällimmäinen vaikutus oli verotulojen lasku (Kosonen 2013).

Uudistuksessa, jossa alennettuja alv-kantoja korotettaisiin, on hyvä kiinnittää huomiota mahdollisesti haitallisiin tulonjakovaikutuksiin (ks. esim. Boadway 2011, 1154). Neuvoston arvion mukaan Alempien alv-kantojen oikeudenmukaisuustavoitteet (esim. elintarvikkeiden osalta) saavutettaisiin kuitenkin Suomen oloissa todennäköisesti paremmin muilla toimilla, erityisesti progressiivisemmalla tuloverojärjestelmällä ja suuremmin pienituloisille kohdennetuilla toimilla. Alempien arvonlisäverokantojen hyödyt ovat huonosti kohdennettuja tulonjaon näkökulmasta, koska ne hyödyttävät kaikkia tuloluokkia ja absoluuttisesti mitattuna suurituloiset hyötyvät enemmän kuin pienituloiset. Yleisesti ottaen politiikan tavoitteet saavutetaan tehokkaimmin mahdollisimman tarkasti kohdennetuilla keinoilla: jos halutaan tukea pienituloisia, on etsittävä keinoja, jotka kohdistuvat erityisesti pienituloisille. Arvonlisäveron nostamisen tulonjakovaikutuksia vähentää myös se, että tuet ovat yleisesti sidottuja kuluttajahintaindeksiin.

Ympäristö- ja terveysverot

Keskeinen poikkeus yhtenäisen hyödykeverotuksen yleissäännöstä on korjaava verotus, esimerkiksi ympäristöverot ja epäterveellisten hyödykkeiden verot. Näiden hyödykkeiden verotus eroaa oleellisesti muusta verotuksesta, sillä suurin osa veroista vääristää valintoja, koska verojen vuoksi kulutus on alhaisempaa kuin se olisi ilman verotusta. Ympäristöveroilla ja epäterveelliseen kulutukseen kohdistuvilla veroilla on puolestaan korjaava vaikutus kulutus- tai tuotantopäätöksiin, sillä niiden pääasiallinen tarkoitus on nimenomaan vähentää haitallisen toiminnan tasoa. Taulukosta 5.1 nähdään, että näihin veroihin on tehty huomattavia korotuksia vaalikauden aikana.²⁴

Epäterveelliseen kulutukseen kohdistuvien verojen (”terveysverojen”) perustelu eroaa kuitenkin ympäristöverojen perustelusta. Ympäristöverot perustuvat ulkoisvaikutusten eli ulkopuolisille aiheutetun haitan vähentämiseen, kun taas terveysveroja perustellaan myös itselle aiheutetun haitan vähentämisellä. Tämä voi olla verotuksen perusteluna silloin, jos kuluttajat eivät ota haittoja täysimääräisesti

²⁴ Ympäristöverojen osalta taulukossa ovat mukana energiavero, autovero ja ajoneuvovero. Näiden lisäksi esimerkiksi tilastokeskus laskee ympäristöveroksi muita, selvästi pienempiä eriä, joita ei tässä ole otettu huomioon (http://tilastokeskus.fi/til/yev/2013/yev_2013_2014-11-06_tie_001.fi.html). Erilaisilla ympäristöveroilla on myös todennäköisesti erilaisia vaikutuksia ympäristön tilaan. Esimerkiksi käytön painottaminen autoilun verotuksessa on ympäristön kannalta perusteltua. Ympäristöverojen rakennetta ei tässä yhteydessä käsitellä tarkemmin.

huomioon päätöksenteossa esimerkiksi lyhytnäköisyyden tai tahdonheikkouden vuoksi. Veronkorotuksia mietittäessä valmisteverojen korotukset vaikuttavat hyviltä vaihtoehdoilta juurikin niiden korjaavan luonteen vuoksi, joskaan niiden optimaalisen tason määrittäminen ei ole mahdollista tässä raportissa.

Rajakauppa nähdään usein syynä välttää valmisteverojen korotuksia, jotta verotuloja ei menetettäisi ulkomaille. Usein mainitaan myös, että korkealla alkoholiverolla ei olisi enää vastaavia kansanterveyshyötyjä, kun alkoholia saa ostaa lähes rajoituksetta halvemmalla ulkomailta. On kuitenkin huomattava, että veronkorotukset johtavat kokonaiskulutuksen ja siten haittojen laskuun: alkoholi- ja tupakkaverojen korotuksesta seuraa suurempi kotimaisten ostojen väheneminen kuin matkustajatuonnin (tai laittoman maahantuonnin) kasvu. Siten kokonaiskysyntä ja sen mukana haitat laskevat, kun veroja korotetaan.²⁵ Myös Suomessa esimerkiksi alkoholin kulutus on viimeaikaisten veronkorotusten myötä laskenut.

Korkeammat alkoholi- ja tupakkaverot lisäävät myös verotuloja. Suomalaisessa alkoholin kysyntätutkimuksessa alkoholin kysynnän hintajousto on pysynyt hyvin vakaana (alle ykkösen) jo useamman vuosikymmenen ajan, eikä näytä nousseen merkittävästi esimerkiksi Viron EU-jäsenyyden jälkeen. (Vihmo 2006, Holm ja Suoniemi 1992, Ahtola, Ekholm ja Somervuori 1986.) Toisaalta lisääntynyt rajakauppa ja mahdollinen pimeän alkoholin helpompi saatavuus saattaa kasvattaa kotimaisen tilastoidun kulutuksen hintajoustoa, joten tilannetta on hyvä seurata aktiivisesti, kuten Suomessa on tehtykin. Lisäksi on syytä muistaa, että verotulovaikutuksista riippumatta kulutuksen väheneminen vähentää alkoholinkulutuksen yhteiskunnallisia kustannuksia, mikä tulee ottaa huomioon arvioitaessa veropäätösten vaikutuksia.

Korkeita tupakka- ja alkoholiveroja vastustetaan usein myös sen vuoksi, että ne muodostavat suuremman osan pieni- kuin suurituloisten kulutusmenoista. Absoluuttisella rahamäärällä mitattuna alhaisesta verosta hyötyvät kuitenkin eniten suurituloiset ja tulonjakotavoitteet on hyvä hoitaa suurempien instrumenttien kuin hyödykeverotuksen kautta. Myös terveysverojen positiiviset terveysvaikutukset saattavat olla suurimpia pienituloisille (Härkänen et al. 2014).

²⁵ Yleisesti on erittäin vaikea kuvitella kysyntämallia, jossa alkoholin kokonaiskulutus kasvaisi, kun kotimaassa myytävän alkoholin hinta nousee (esim. Kotakorpi 2009).

5.5 Perintöverotus

Suomessa on käytössä progressiivinen perintövero, jossa on erilliset asteikot lähisukulaisille (I veroluokka) ja muille perillisille (II veroluokka). Perintöverotukseen on tehty pieniä korotuksia nykyisen vaalikauden aikana: kaikkien veroluokkien veroprosentteja on nostettu yhdellä prosenttiyksiköllä ja verotuksesta on tehty progressiivisempi lisäämällä kaksi uutta ylintä veroluokkaa, 200 000 euroa ylittävälle perinnölle (I veroluokassa) ja toinen luokka 1 000 000 euroa ylittävälle perinnölle. (On mielenkiintoista huomata, että edellisen vaalikauden aikana perintöverotusta laskettiin kahteen eri otteeseen vuosina 2008 ja 2009.) Verotuksen kehittämistyöryhmä (VM 2010a) suositteli perintöverotuksen progression lisäämistä, joten vaalikauden aikana toteutetut muutokset ovat siis linjassa tämän suosituksen kanssa.

Näiden muutosten kokonaisvaikutus valtion verotuloon arvioidaan olevan noin 85 miljoonaa euroa vuodessa vuosina 2015-2018. Korkein veroaste (yli 1 000 000 euron perinnölle) on nyt 19 prosenttia I veroluokassa ja 35 prosenttia II veroluokassa. Toisaalta alle 20 000 euron perinnöt ovat verottomia mikä tarkoittaa, että noin 42 prosenttia perillisistä maksoi perintöveroa vuonna 2013. Perintöjen vero-kohtelussa on kansainvälisesti suurta vaihtelua. Monet maat verottavat suurimpia perintöjä paljon korkeammalla asteella kuin Suomi ja toisaalta monet maat (kuten Ruotsi, Viro, Norja, Venäjä) ovat luopuneet perintöverotuksesta kokonaan.

Perintöverotuksesta on keskusteltu viime aikoina myös Suomessa ja myös sen poisto on mainittu yhtenä vaihtoehtona. Perintö- ja lahjaveron tuotto vuonna 2013 oli kokonaisuudessaan 650 miljoonaa euroa, ja veron poistaminen johtaisi suureen verotulomenetykseen. Toki tätä menetystä voidaan pyrkiä korvaamaan korottamalla muita veroja. Perintöveroa voidaan kuitenkin pitää suhteellisen tehokkaana verona, joten verotaakan siirtäminen perinnöistä muihin veroinstrumentteihin ei vaikuta perustellulta. Neuvoston arvion mukaan perintöveron poistaminen olisi huono kehityssuunta. Laatikossa 5.5.1 käydään läpi taloustieteellisen kirjallisuuden näkökohtia optimaaliseen perintöverotukseen.

Laatikko 5.5.1 Optimaalinen perintöverotus

Esimerkiksi Piketty ja Saez (2013b) ja Cremer ja Pestieau (2006) käsittelevät optimaalista perintöverotusta. Yleispäätelmä on, että perintöveroa voidaan pitää (suhteellisen) tehokkaana verona ja perintöveron poistamisen perusteet ovat hyvin heikkoja.

Perintöverotuksen tehokkuusvaikutukset riippuvat perinnönjättömotiiveista. Perinnönjättömotiiveilla on merkitystä, koska ne vaikuttavat siihen kuinka voimakkaasti perinnöt reagoivat verotukseen ja siten veron tehokkuuteen. Perinnönjättömotiiveja voivat olla esimerkiksi (i) altruismi (vanhemmat välittävät lastensa hyvinvoinnista); (ii) antamisen ilo; (iii) ei motiivia ollenkaan (suunnitelmattomat perinnöt). Optimaalinen perintövero on nolla vain joissain tilanteissa, joissa puhdas altruismi on ainoa syy jättää perintöä eli ainoa syy perinnöille on, että vanhemmat välittävät lapsistaan yhtä paljon kuin itsestään (ja siten käyttäytyvät ikään kuin eläisivät ikuisesti). Nollaveron optimaalisuus pätee tällöinkin kuitenkin vain ”joissain tilanteissa”, koska tähän tulokseen liittyy myös muita erittäin rajoittavia oletuksia. Tuloksen johtivat alun perin Chamley (1986) ja Judd (1986). Toisaalta, jos perinnöt ovat suurelta osin sattumanvaraisia – jos yksilöt eivät osaa ennustaa kuinka pitkään elävät ja sen vuoksi säästävät enemmän kuin lopulta tarvitsevat kulutuksensa rahoittamiseen – optimaalinen perintövero voi olla hyvin korkea. Intuitio on, että jos perinnöt eivät ole suunniteltuja, niiden verottaminen ei vaikuta käyttäytymiseen ja siten verotuksen vääristävät vaikutukset vähenevät.

Perintöverot ovat myös tehokas tapa saavuttaa yhteiskunnan mahdollisia tulonjakoollisia tavoitteita. Perintövarallisuus on yleensä hyvin keskittynyttä, jopa keskittyneempää kuin muu varallisuus. Perintöverotuksen voi myös nähdä reiluna verrattuna muuhun uudelleenjakavaan verotukseen, koska perintövarallisuus (tai sen puute) ei ole yksilön itsensä ansiota (tai hänen vikansa), ja koska perintöverotuksen voidaan nähdä edistävän mahdollisuuksien tasa-arvoa yhteiskunnassa.

Tiivistäen optimaalinen perintövero riippuu samanlaisista tekijöistä kuin laatikossa 5.3.1 luetellut tuloverotukseen liittyvät tekijät (Piketty ja Saez 2013b). Optimaalinen perintövero riippuu

- yhteiskunnan tulonjakotavoitteista
- perintöjen joustosta veron suhteen (joka puolestaan riippuu perinnönjättömotiiveista)

- tulojen ja perintöjen jakaumasta.

Piketty ja Saez (2013b) laskevat optimaalisen perintöveron (yksinkertaisessa yhden tai kahden veroluokan järjestelmässä) käyttäen aiemman kirjallisuuden estimaatteja perintöjoustoille sekä tulojen ja perintöjen jakauma-aineistoa Ranskasta ja Yhdysvalloista. Heidän päätelmänsä mukaan optimaalinen perintövero voisi olla noin 50-60 prosenttia, ja korkein vero jopa tätä suurempi. On kuitenkin syytä pitää mielessä, että tämä tulos riippuu vahvasti yhteiskunnan tulonjakotavoitteita koskevista oletuksista. Mitä suurempi paino annetaan korkean tulon yksilöille, sitä pienempi on optimaalinen perintövero. Valitettavasti sopivaa suomalaista aineistoa vastaavien laskelmien tekoon ei ole saatavilla.

Yksi Suomessa erityisesti esillä ollut argumentti perintöverotuksen poistamiseksi on ollut, että se hankaloittaa perheyriyten sukupolvenvaihdoksia. Tämä argumentti on kuitenkin monista syistä ongelmallinen. Ensinnäkin, sukupolvenvaihdostilanteet muodostivat vain 2,5 prosenttia kaikista perintöverotilanteista vuonna 2013. Ei vaikuta oikeutetulta perustaa yleisiä arvioita perintöverotuksesta vain harvoihin erikoistapauksiin liittyville argumenteille. Lisäksi jo nyt sukupolvenvaihdoksiin liittyy merkittäviä perintöveron huojennuksia, joiden seurauksena vero on noin 40 prosenttia siitä, mitä se muuten olisi. Sukupolvenvaihdoshuojennukset aiheuttivat arviolta noin 160 miljoonan euron vähennykset verotuloihin vuonna 2013. Toiseksi perintöverotuksen poistaminen aiheuttaisi uuden vääristymän, koska nykyisen omistajan jälkeläiset olisivat paremmassa asemassa muihin yrityksen mahdollisiin ostajiin verrattuna.²⁶ Suomalaisesta näkökulmasta perintöveroa ovat tarkastelleet esimerkiksi Pirttilä ja Aura (2007).

5.6 Verotuet

Kun arvioidaan verotuksen vaikutuksia, pitäisi ottaa huomioon nimellisten veroasteiden lisäksi myös verojärjestelmän muut ominaisuudet. Kuluvan vaalikauden aikana on tehty monia muutoksia niin sanottuihin verotukiin. Verotuet ovat verolainsäädännössä tukemistarkoituksessa määriteltyjä poikkeuksia verotuksen normaalista perusrakenteesta, esimerkiksi erilaisia vähennyksiä. Verotuet pienentävät veropohjaa ja niillä on siten tärkeitä vaikutuksia julkiseen talouteen ja yksilöiden verotaakkaan.

²⁶ Toisaalta jos jälkeläisillä on yksityistä informaatiota yrityksen arvosta, jonkinlainen sukupolvenvaihdoksen erityisverokohtelu, kuten nykyiset järjestelyt, voi olla oikeutettua.

Suomalaisessa verolainsäädännössä on kokonaisuudessaan yli 180 erilaista verotuksi laskettavaa erää. Verotukien lukumäärä on pysynyt kohtalaisen muuttumattomana nykyisen vaalikauden ajan. Yli puolet verotuksiin liittyvästä laskennallisesta verotulojen menetyksestä tulee tuloverotukseen liittyvistä eristä. Esimerkkejä ovat ansiotulovähennys ja kunnallisverotuksen perustulovähennys, joita on korotettu nykyisen vaalikauden aikana. Toisaalta monia muita verotukia on kiristetty. Voimassa olevien verotukien muutosten lisäksi joitain täysin uusia verotukia on otettu käyttöön, kuten väliaikainen lapsiperhevähennys, joka on saanut suurta huomiota mediassa, vaikka sen vaikutuksen verotuloihin on arvioitu olevan melko pieni. Tuloverotukseen liittyvien vähennysten jälkeen alennetut arvonlisäverokannat muodostavat toiseksi suurimman verotukikokonaisuuden menetettynä verotulona mitattuna (12 prosenttia verotukien arvioidusta kokonaisarvosta vuonna 2015). Kaikkien verotukien kokonaisarvo – mitattuna kokonaisvaikutuksena verotuloon kaikki hallinnon sektorit huomioiden – on noussut yli 10 prosenttia vaalikauden aikana (vuodesta 2011 vuoteen 2015) VATT:n ja valtiovarainministeriön laskelmien mukaan.²⁷

Jotkut vähennykset, kuten pienituloisille suunnatut ansiotulovähennykset ja kunnallisverotuksen perusvähennys, ovat hyvän verojärjestelmän suunnittelun kannalta hyvin hyödyllisiä instrumentteja, ja jonkin verran monimutkaisuutta verojärjestelmässä tulee olla, jotta verotuksen moninaiset tavoitteet voidaan saavuttaa: Kaikkein yksinkertaisin, lineaarinen verojärjestelmä (nk. tasavero) ei olisi optimaalinen (ks. esim. Tuomala 2009). Yleisesti ottaen olisi kuitenkin suositeltavaa vähentää verotukien merkitystä verojärjestelmässä useista syistä. Ensinnäkin on syytä uskoa, että monet verotuet eivät ole veronmaksajille kovin läpinäkyviä ja siten tehokkuushyödyt kevyemmästä verotuksesta saattavat osittain jäädä saamatta (ks. esim. Chetty 2011). Toiseksi, verotukitoimenpiteet eivät usein ole kovin hyvin kohdennettuja politiikkatavoitteiden näkökulmasta. Esimerkiksi lapsiperhevähennys otettiin käyttöön hyvittämään lapsilisien leikkauksia. Jos halutaan tukea lapsiperheitä (todennäköisin perustelu lapsilisille), päämäärä saavutettaisiin tehokkaimmin suuremmilla tuilla. Kuten alennettujen arvonlisäverokantojen tulonjakotavoitteiden kohdalla, myös tässä pätee yleisperiaate, että tavoitteet saavutetaan tehokkaimmin mahdollisimman täsmällisillä keinoilla. Verovähennys ei myöskään hyödytä köyhimpiä perheitä, joilla ei ole verotettavaa tuloa. Kolmanneksi, verotukien käyttö menokehysten kiertämiseen

²⁷ Valtiovarainministeriön ja VATT:n laatima verotukiselvitys on saatavilla internetistä: https://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/20140915Verotu/Verotuet_2013_-_2015e.pdf.

tulisi estää. Tällainen menettelytapa tekee järjestelmästä vähemmän läpinäkyvän ja päätöksentekoprosessista vaikeamman ennustaa. Verotukien käyttäminen tässä yhteydessä haittaa menokehysten tavoitteiden saavuttamista – aihetta käsiteltiin myös luvussa 3. Neljänneksi, lukuisat verotuet tekevät verojärjestelmästä tarpeettoman monimutkaisen, mikä lisää järjestelmän hallinnollisia kustannuksia.

5.7 Poliittikamuutosten vaikutus tulonjakoon

Käsitlemme lopuksi vaalikauden aikana päätettyjen poliittikamuutosten vaikutusta tulonjakoon. Arvio perustuu Eduskunnan sisäisessä tietopalvelussa suoritettuun, mikrosimulaatiota hyödyntävään analyysiin. Toisin kuin tämän luvun muissa osissa, tässä tulonjakoa tarkastelevassa analyysissä on otettu huomioon verotuksen lisäksi tukiin tehdyt muutokset. Erillistä arviota pelkästään veromuutosten tulonjakovaikutuksista ei tässä yhteydessä ole tehty. Toisaalta verotuksen ja tukien tarkastelu yhdessä on tässä yhteydessä hyvin luontevaa. Myös kunnallisverojen ja sosiaaliturvamaksujen muutokset otetaan huomioon. Analyysissä käytetty mikrosimulointimalli ei kuitenkaan sisällä välillistä verotusta, joten esimerkiksi arvonlisäveron ja valmisteverojen muutosten tulonjakovaikutuksia ei laskelmissa ole voitu ottaa huomioon. Tämä on tärkeää pitää mielessä tuloksia tulkittaessa.

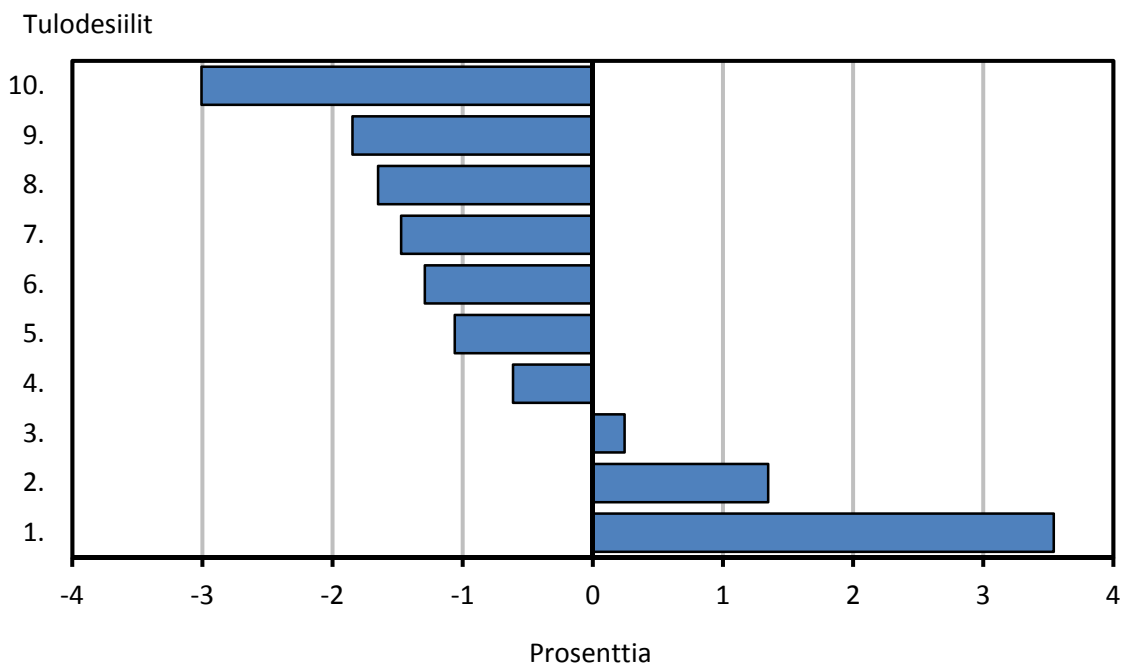
Mikrosimulointimenetelmällä voidaan erottaa poliittikamuutosten vaikutus tulonjakoon muiden tekijöiden (kuten demografisten muutosten) aiheuttamista muutoksista. Menetelmän avulla saadaan arvio staattisista poliittikavaikutuksista: menetelmä ottaa huomioon poliittikamuutosten, esimerkiksi veroasteiden muuttumisen suorat vaikutukset, mutta ei epäsuoria vaikutuksia jotka johtuvat esimerkiksi käyttäytymisen muuttumisesta. Esimerkiksi osinkoveroreformiin liittyen, menetelmä ottaa huomioon osinkoverotuksen suorat vaikutukset osingonsaajien tuloihin, mutta ei mahdollista muutosta jaettujen osinkojen määrässä, jonka reformi on saattanut aiheuttaa. Samaa menetelmää ovat käyttäneet ja kuvanneet tarkemmin Bargain ja Callan (2010) sekä Honkanen ja Tervola (2014).

Suorat poliittikavaikutukset estimoidaan siten, että sovelletaan vaalikauden alun (vuoden 2011) aineistoon vaalikauden lopussa (2014) voimassa ollutta lainsäädäntöä. Tilastokeskuksen kehittämän SISU-mikrosimulointimallin avulla lasketaan, millaiseksi vuoden 2011 tulonjakauma muuttuu kun siihen sovelletaan vuoden 2014 vero- ja tukilainsäädäntöä. Lainsäädännön euromääräiset parametrit muutetaan alkuvuoden tasoon ansiotasoindeksin avulla. Kun rahanarvonmuunnos tehdään ansiotasoindeksillä, otetaan huomioon aktiivisten poliittikamuutosten lisäksi myös passiiviset muutokset, esimerkiksi sosiaaliturvan ansiotuloja hitaampi kasvu.

Callan et al. (2006) ovat argumentoineet, että ansiotulojen kasvun huomioiva indeksimuutos on tulonjaon suhteen neutraali vertailukohta.

Analyysi osoittaa, että hallituskaudella toteutetut vero- ja tukimuutokset ovat kaventaneet käytettävissä olevien tulojen jakauman eriarvoisuutta. Yleisimmin käytetty tuloeromittari, Gini-kerroin, laski politiikkamuutosten seurauksena 0,8 pisteyksiöllä (28,6:sta 27,8:aan). Köyhyysaste²⁸ puolestaan laski 1,2 prosenttiyksikköä (16,7 prosentista 14,5 prosenttiin) ja lasten köyhyys aleni suunnilleen samansuuruisesti. Poliittikkamuutosten vaikutus käytettävissä oleviin tuloihin eri tuloluokissa on esitetty Kuviossa 5.2. Kuvion perusteella nähdään, että vaalikauden aikana toteutetut vero- ja tukipolitiikan muutokset ovat nostaneet käytettävissä olevia tuloja kolmessa alimmassa tuloluokassa (pienituloisin 30 prosenttia), kun ne muissa tuloluokissa ovat laskeneet. Tuloeroja kaventavan politiikan käänköpuolena on ollut työnteon kannusteiden heikentyminen joiltain osin (Kotamäki ja Kärkkäinen 2014). Tämä on hyvä esimerkki vero- ja tukijärjestelmien suunnitteluun liittyvästä keskeisestä haasteesta, eli usein joudutaan tasapainoilemaan tulonjakonäkökohtien ja työnteon kannusteiden välillä.

Kuvio 5.2. Vero- ja tukimuutosten (2011-2014) vaikutus tulonjakoon: vaikutus käytettävissä oleviin tuloihin (prosenttia) tulodesiileittäin.



²⁸ Sellaisten henkilöiden osuus väestöstä, jotka asuvat kotitalouksissa joiden (kotitalouden koon mukaan vakioit) käytettävissä olevat tulot ovat alle 60 prosenttia mediaanituloista.

5.8 Arviointineuvoston kannanotot verorakenteesta

- Yhteisöveron alentaminen oli perusteltua kilpailukyvyn säilyttämisen kannalta. Veronalennus oli kuitenkin melko suuri. Se aiheuttaa suuren verotulojen vähenemisen, ja veronalennuksen niin sanottujen dynaamisten vaikutusten toteutumiseen liittyy suurta epävarmuutta. Kansainvälinen verokilpailu asettaa paineita yhteisöveron alentamiseksi. Verokilpailu tulee kuitenkin nähdä negatiivisena tekijänä joka vaikeuttaa talouspolitiikan tavoitteiden saavuttamista, eikä Suomen ole syytä olla tässä kilpailussa proaktiivinen. Verokilpailuun voidaan pyrkiä sopeutumaan kompensoimalla yritysveron alennukset osinkoveron korotuksilla.
- Pienituloisille kohdennetut veronkevennykset ovat vähentäneet tuloeroja. Vaikutukset työnteon kannusteisiin ovat kuitenkin ristiriitaiset, koska vain osa veronkevennyksistä koskee työstä saatavia tuloja ja osa koskee myös muita tuloja. Näiden veromuutosten vaikutukset työllisyyteen ovat todennäköisesti melko pieniä.
- Nykyistä yhtenäisempi arvonlisävero parantaisi verojärjestelmän tehokkuutta ja tuottaisi potentiaalisesti suuren lisäyksen verotuloihin. Reformin tulonjakovaikutukset pitäisi ottaa huomioon, mutta yleisesti ottaen tulonjakotavoitteet saavutetaan paremmin esimerkiksi tuloverojärjestelmän kautta ja suoraan pienituloisille kohdennetuilla toimilla.
- Valmisteverojen korotukset johtavat verotulojen kasvuun ja niiden avulla voidaan pyrkiä vähentämään haitallisia ympäristö- ja terveysvaikutuksia. Nämä vaikutukset voidaan saavuttaa rajakaupasta huolimatta.
- Verovähennysten karsiminen yksinkertaistaisi verojärjestelmää. Erityisesti verovähennysten käyttö kehyspäästösten kiertämiseen pitäisi estää muuttamalla kehysmenettelyä.
- Perintövero on syytä säilyttää. Perintöjen verottamisesta on vähemmän haittaa talouden toiminnalle kuin monista muista veroista, joten perintöveron avulla voidaan kerätä tehokkaasti verotuloja. Sen avulla voidaan lisäksi kaventaa tuloeroja.

6 Talouspolitiikan valmistelu

Korkein talous- ja finanssipoliittinen päätösvalta kuuluu eduskunnalle. Taloutta koskeva lainsäädäntö, talousarvioesitykset, verotus ja valtiontaloudelliset kertomukset käsitellään valtiovarainvaliokunnassa ja sen jaostoissa. Esitykset tekee hallitus ja niiden taustalla vaikuttaa hallitusohjelma. Käytännössä suurinta vastuuta kantaa valtiovarainministeri ja hänen alaisuudessaan toimiva virkamieskunta. Päätöksenteon valmistelun poliittinen ohjaus ei ole kovin suoraviivaista.

Valmistelutyötä tehdään myös parlamentaaristen ja toimeenpanosta vastaavien instituutioiden ulkopuolella. Tärkeitä toimijoita ovat etujärjestöt. Pohjoismaisia talouspoliittisia järjestelmiä luonnehditaan usein korporatiivisiksi - tai täsmällisemmin uuskorporatiivisiksi erotuksena historiallisista esikuvistaan, joissa edustuslaitos järjestyi ammattikuntien eli korporaatioiden mukaan. Avainasemassa on niin sanottu kolmikanta: työntekijä- ja työnantajajärjestöjen ja valtion keskinäiset tulopoliittiset neuvottelut ja niihin liittyvät vero-, eläke- ym. sosiaalipoliittiset ratkaisut. Esimerkiksi säännöllisesti pääministerin johdolla keskustelemaan kokoontuvan talousneuvoston jäsenistä suurin osa edustaa etujärjestöjä.

Toisen merkittävän, suurelta osin parlamentaarisen ja virkamiesvalmistelun ulkopuolella olevan vaikuttajaryhmän muodostavat asiantuntijat. Osa asiantuntijoista toimii tutkimuslaitoksissa, osa etujärjestöjen tai yritysten kuten pankkien ja vakuutusyhtiöiden palveluksessa. Heiltä tilataan selvityksiä, heitä konsultoidaan ja he neuvovat päätöksentekijöitä. Asiantuntijavalmistelua tehdään myös virkamiesvalmisteluna esimerkiksi valtion tutkimuslaitoksissa. Asiantuntijoiden vaikutusvalta perustuu tietoon.

Tieto on kuitenkin sidoksissa niihin puitteisiin, joissa sen tuottajat ja tilaajat toimivat. Esimerkit asiantuntijoiden käyttämisestä ulottuvat edellä mainitun talousneuvoston tutkijoilta tilaamista raporteista ja esitelmistä tai finanssipolitiikan asiantuntijaryhmältä pyydytyistä kannanotoista (Hetemäki ym. 2014) näyttävästi

järjestettyihin foorumeihin, joihin on kutsuttu kansalaisjärjestöjen ja tiedotusväli-
neiden edustajia tai vaikkapa piispoja pohtimaan talousjärjestelmän etiikkaa. Vä-
liin mahtuvat muutaman hengen laatimat muistiot (ks. Holmström ym. 2014) ja
yhden miehen selvitystyöt kuten Ruotsin entisen valtiovarainministerin tarjoamat
palvelukset.

Järjestöjen ja asiantuntijoiden kytkennät talouspoliittisen päätöksenteon valmiste-
luun ovat moniulotteisia ja toisiinsa kietoutuneita. Ei ole itsestään selvää, kuinka
valmistelusta sovitaan ja miten siihen voi vaikuttaa. Myös asiakokonaisuudella on
merkitystä. Vero- ja eläkeuudistusten valmistelut ovat esimerkkejä erilaisista ja eri
tavoin sujuneista prosesseista. Verouudistusta pohtinut verotuksen kehittämistyö-
ryhmä, niin sanottu Hetemäen ryhmä, koostui asiantuntijoista. Se pyrki toimimaan
mahdollisimman avoimesti ja tuotti lopuksi 240-sivuisen selvityksen (VM 2010a),
joka on sittemmin leimattu yhdeksi ”kadonneista” selvityksistä (HS pääkirjoitus
8.11.2014). Eläkeuudistuksen valmisteluryhmän työskentelyn taustalla vaikutta-
vaa Suomen työeläkejärjestelmää taas on moitittu ”epädemokraattiseksi” (Kork-
man 2011, 208). Työmarkkinajärjestöjen neuvotteluista ei julkisuuteen virallisesti
kerrottu ennen lopullista 14-sivusta sopimusta (Sopimus vuoden 2017 eläkeuudis-
tuksesta). Molempien prosessien ohessa syntyi useita kannanottoja ja tutkimuksia,
jotka täydensivät suomalaista verotukseen ja eläkekysymyksiin keskittyvää empii-
ristä tutkimusta.

Miten vero- ja eläkeuudistusten valmisteluryhmät syntyivät, miten ne toimivat ja
miten ne vaikuttivat? Millaista oli niiden vuorovaikutus toimeenpanovallan eli vir-
kamiesten ja päätöksentekovallan eli poliitikkojen kanssa? Ryhmien julkaisemat
selvitykset ja niiden kommentointi sekä työskentelyyn osallistuneiden henkilöiden
kokemukset valottavat talouspolitiikan tekemistä ja etenemistä näiltä osin.

Seuraava kuvaus perustuu Liisa Laakson loka-, marras- ja joulukuussa 2014 teke-
miin teemahaastatteluihin heijastaen haastateltujen subjektiivisiakin näkemyksiä.
Haastattelupyynnö lähetettiin kymmenelle avainhenkilölle: seitsemälle miehelle ja
kolmelle naiselle. Heidät valittiin siten, että mukaan saatiin virkamiehistöä, tutki-
joita, poliitikkoja ja etujärjestöjen edustajia sekä työryhmien vetäjiä, rivijäseniä,
sihteereitä ja työryhmien työtä tiiviisti seuranneita henkilöitä. Kahdeksan haastat-
telua toteutui. Yksi sovittu haastattelu peruuntui haastateltavan työkiireiden vuok-
si ja yhteen haastattelupyynnöön ei tullut lainkaan vastausta. Haastateltavien nimet
on listattu luvun lopussa, mutta mahdollisimman vapautuneen haastattelutilan-
teen mahdollistamiseksi kerättyä aineistoa on käytetty anonyymisti.

Talouspolitiikan arviointineuvoston oma arvio valmisteluprosesseista ja niiden vaikuttavuudesta esitetään luvussa 6.4.

6.1 Verotuksen kehittämistyöryhmä

Asiantuntijuuden käyttö suomalaisen veropolitiikan suunnittelussa ei ole ollut kovin vakiintunutta. Taloustieteellisen ja juridisen osaamisen puoleen on kyllä usein käännytty, mutta toimeksiannot ovat olleet suppeahkoja. Esimerkiksi 1990-luvun alun merkittäviä linjauksia tehtiin lähinnä soveltamalla muissa maissa kuten Ruotsissa tai Norjassa valmisteltuja uudistuksia.

Veropolitiikka on altis lyhytjänteiselle päätöksenteolle varsinkin taloudellisesti vaikeina aikoina. Turvatakseen kannatuksensa puolueet vastaavat talouden eri sektoreiden ja väestöryhmien vaatimukseen sisällyttämällä ohjelmiinsa yksittäisiä vero- tai verovähennysehdotuksia sen sijaan, että huolehtisivat verotuksesta kokonaisuutena. Esimerkiksi käy lapsilisiin tehtyä leikkausta seurannut lapsivähennys. Yksittäisten päätösten vuoksi koko verojärjestelmän tehokkuus ja ennustettavuus saattaa kärsiä. Asiantuntevan veropoliittisen keskustelun tarve siis korostuu silloin, kun päätöksentekijät joutuvat tekemään hankalia valintoja. Keskusteluun tarvitaan paitsi tietoa myös sopivia foorumeita. Verotuksen kehittämistyöryhmän tarkoitus oli toimia tällaisena foorumina. Uutta siinä oli sekä avoimuus että laaja taloustieteellinen tutkimusperustaisuus.

6.1.1 Ryhmän asettaminen

Valtiovarainministeri asetti verotuksen kehittämistyöryhmän syyskuussa 2008. Se aloitti toimintansa ”puhtaalta pöydältä” sikäli, että toimeksianto ei liittynyt hallitusohjelman toteuttamiseen. Työryhmän tarkoitus ei ollut pohjustaa jo sovittua lainsäädäntöä vaan katsoa verotusta kokonaisuudessaan ja tukea uusien linjausten tekemistä. Sen tuli ”arvioida nykyisestä verojärjestelmästä ja talouden toimintaympäristön muutoksista aiheutuvia verojärjestelmän muutostarpeita kiinnittäen huomiota myös verotuksen oikeudenmukaisuuteen.” (VM 2010a, 6). Kyse ei ollut poliittisista lähtökohdista, puolueiden näkemyksistä ja niiden yhteensovittamisesta lähtevästä valmistelusta. Tutkijataustaisen työryhmän kansainvälisenä esimerkkinä oli Isossa-Britanniassa tutkijoiden aloitteesta syntynyt verotuksen kehittämishanke Mirrlees Review (IFS 2010).

Työryhmän kokoaja ja puheenjohtaja oli valtiovarainministeriön alivaltiosihteeri, valtiotieteiden tohtori Martti Hetemäki. Muut ministeriön edustajat olivat vero-

osaston ylijohtaja Lasse Arvela ja neuvotteleva virkamies Terhi Järvikare. Lisäksi sihteeristöön nimitettiin viisi ministeriön virkamiestä, joiden joukossa oli jonkin verran vaihtuvuutta. Työryhmän toisena sihteerinä toimi VM:n kansantalousosastolta aluksi finanssisihteeriksi Marja Paavonen ja myöhemmin erityisasiantuntijaksi Laura Vartia. Valtioneuvoston kansliasta työryhmään nimitettiin alivaltiosihteeriksi, valtiotieteiden tohtori Vesa Vihriälä. Varapuheenjohtajana toimi Aalto-yliopiston vero-oikeuden professori Heikki Niskakangas. Niskakangas oli ainoa yliopistotautainen jäsen. Hän toimi myös päähallituspuolueen, keskustan, ja pääministeri Matti Vanhasen neuvonantajana. Valtion taloudellisesta tutkimuskeskuksesta, VATT:sta, mukana olivat ylijohtaja Seija Ilmakunnas ja työryhmän pääsihteerin tehtävässä tutkimusjohtaja Seppo Kari, jonka yksikössä oli useita veroekonomisteja. Työryhmän työtä tukeneessa sihteeristössä oli mukana kaksi VATT:n tutkijaa. Kolme jäsentä tuli muista taloudellisista tutkimuslaitoksista: Elinkeinoelämän tutkimuslaitoksen toimitusjohtaja Sixten Korkman, Palkansaajien tutkimuslaitoksen tutkimusjohtaja Reija Lilja ja Pellervon taloustutkimuksen tutkimusjohtaja Raija Volk. He edustivat makroekonomian, kansantalouden rakenteen ja työmarkkinoiden tutkimusta, mutta tunsivat myös soveltavaa ja empiiristä verotutkimusta. Yksi jäsen, Veronmaksajain keskusliiton toimitusjohtaja Teemu Lehtinen, tuli etujärjestöstä, mutta hänelläkin on taloustieteellistä tutkijataustaa väitöskirjan verran. Ainakin epävirallisesti hän myös edusti kokoomusta.

Kokoonpanoa arvosteltiin poliittisesta tarkoituksenmukaisuudesta ja verotutkimusta koskevan asiantuntemuksen ohuudesta (Haaparanta 2010). Taustalla saattoi vaikuttaa veroekonomistisen tutkimuksen vähäisyys suomalaisissa yliopistoissa. Huomiota kuitenkin kiinnitti se, että edes tätä vähää ei ollut otettu työryhmään mukaan. Työryhmä kuitenkin pyysi valmistellun muistion 10 professorilta. Toisaalta ulkopuolelle jäi myös etujärjestöjen vahvaa vero-oikeudellista asiantuntemusta. Työryhmää on silti vaikea tulkita poliittiseksi. Mukana oli pöydän ympärille mahtuva joukko virkamiehiä ja eri tahoilla vaikuttavia tutkijoita, joilla oli taloustieteellistä sekä julkisen talouden hallintoa koskevaa osaamista ja keskustelutaitoa. Kokoonpano ei ollut mielivaltainen, mutta se olisi voinut olla toisenlainen.

6.1.2 Työskentely

Työryhmän tarkoitus ei ollut tuottaa uutta akateemista tutkimusta vaan hyödyntää ja soveltaa olemassa olevaa tutkimusta. VM:n toiveiden mukaan tavoitteena oli konkreettinen reformipaketti sisältäen sekä laajan uudistuksen että täsmällisiä ehdotuksia, jotka olisi voinut kirjata lakipykäliksi. Muutamissa kommenttipuheenvuoroissa, esimerkiksi EK:n esittämässä, olisi pidetty järkevänä vain yleisen tason

linjausten esittämistä. VM:n rutiinityötä helpottavista tarpeista kertonee sekin, että valtiovarainministeri antoi työryhmälle erillisiä ja suhteellisen työläitä toimeksiantoja, esimerkiksi ansiotulon keinotekoisesta muuntamisesta pääomatuloksi, metsäverotuksesta ja T&K-toiminnasta, joilla ei ollut juurikaan tekemistä koko verojärjestelmän muutostarpeiden arvioimisen kanssa.

Työryhmän käytännön toiminnasta vastasi VM:n ja VATT:n virkamiehistä koostuva sihteeristö. Siihen kuuluivat puheenjohtaja, pääsihteerit ja sihteerit. VATT tuotti analyyseja ja keräsi olemassa olevaa tutkimustietoa. Tohtoritason tutkijoiden osallistumista sujuvoitti se, että he hyvän akateemisen tavan mukaan julkaisivat tutkimuksensa omilla nimissään, eikä työryhmän tarvinnut ottaa niihin kantaa. VATT:n osaamisen myötä painopiste oli yritysverotuksessa, jota käsiteltiin perinpohjaisesti ja josta esitettiin uutta tutkimustietoa. Työryhmän pääsihteerit olivat itse listamaatomiin yritysten osinkoverotuksen asiantuntijat. Sen sijaan VM:n kapasiteetti tuottaa tutkimuksellisesti vahvoja taustatekstejä ja laskelmia ansiotuloverotuksesta jäi suunniteltua vähäisemmäksi.

Sihteeristön esityksestä työryhmä tilasi selvityksiä verotuksen eri osa-alueilta useilta kotimaisilta ja ulkomaisilta tutkijoilta ja kutsui heitä esitelmöimään. Osinkoverouudistuksen tausta-aineistot tuotettiin sihteeristön omin voimin ja vero-oikeudesta, joka oli työryhmässä paremmin edustettuna, pyydettiin vain yksi ulkopuolinen lausunto.

Työryhmä seurasi tarkasti sittemmin veroekonomistisen keskustelun auktoriteetiksi nousseen Mirrless Review'n työn käynnistymistä. Tuolloin saatavilla oli vielä vain taustaraportteja, jotka olivat lähinnä kirjallisuuskatsauksia, mutta työryhmä tutustui myös Mirrless Review'n tavoitteisiin ja lähestymistapoihin. Sen vetäjää Richard Blundellia kuultiin jo vuoden 2008 puolella, kun tämä oli vierailulla Suomessa, ja pääsihteerit vieraili hankkeen kotilaitoksessa Institute for Fiscal Studies Lontoossa.

Mirrless Review'n tavoin työryhmä noudatti "Open source tax policy" -periaatetta: kaikki asiantuntijaselvitykset ja lausunnot julkaistiin internetsivuilla (ks. www.vm.fi/verotyoryhma). Työn luonne salli veropolitiikan valmistelussa poikkeuksellisen avoimuuden. Tutkimusperustaisuus ja kokonaisvaltaisten linjausten pohtiminen ei ollut niin arkaluontoista kuin yksittäisen verolainsäädännön kirjoittaminen. Avoimuus edusti uutta kulttuuria myös laajemmin. Läheinen vertailukohde oli umpikujaan ajautunut sosiaaliturvan kokonaisuudistusta valmisteleva niin sanottu Sata-komitea. Toisin kuin Sata-komiteassa, työryhmässä yhteisen esityk-

sen hiominen ei kaatunut eturyhmäkiistoihin, vaikka kädenvääntö olikin lopussa kovaa ja rintamalinjojen voi nähdä noudatelleen poliittisiakin rajalinjoja.

Työ herätti poliittista kiinnostusta - ei vähiten siksi, että esiin nousi kysymyksiä, jotka eivät olleet hallitusohjelmassa. Työryhmän puheenjohtaja kertoi pääministerille ja valtiovarainministerille työn tuloksista ennen niiden julkistamista. Taustalla käydyt keskustelut vaikuttivat myös analyysiin. Esimerkiksi ehdotus ansiotuloverotuksen kahden miljardin euron veronkevennyksestä ei syntynyt työryhmän sisäisissä keskusteluissa, vaan se tuotiin sinne VM:n taholta.

Hallituspuolueet olivat kuitenkin delegoineet työryhmän työskentelyn yksityiskohdallisen seuraamisen ministereiden poliittisten avustajien tehtäväksi. Hallituspuolueilla toki olisi ollut veropolitiikan asiantuntijoita, mutta heidän sijastaan tiedonvälittäjäksi oli sovittu taso, joka vaikuttavuudeltaan jäi vähäiseksi. Osaltaan tämä myötävaikutti työryhmän työrauhaan, mutta esti myös sen ehdotusten huolellisen poliittisen harkinnan. Yhteydenpito eduskuntaan, esimerkiksi valtiovarainvaliokunnan verojaostoon rajoittui vain muutamiin kuulemisiin. Tämän seurauksena työryhmän ehdotukset eivät sen työn kuluessa herättäneet laajempaa poliittista keskustelua. Puolueilla ei ollut niistä kunnollisia näkemyksiä, ja siksi vuorovaikutus puolueiden kanssa jäi pintapuoliseksi.

Tärkeämpiä olivat yhteydet järjestöihin muun muassa työryhmän omissa kuulemistilaisuuksissa. Järjestöjen ja muiden sidosryhmien vaikuttamismahdollisuuksia tuki se, että työryhmän ohjelma oli julkinen ja ”eteni kuin juna”. Ohjelma kylläkin muuttui työn kuluessa. Olennaisin muutos oli päätös väliraportin tekemisestä, mikä johti analyysien ja suositusten muotoilujen nopeuttamiseen. Väliraportilla VM halusi vaikuttaa jo seuraavan vuoden budjettiin, mutta käytännössä sen merkitys jäi vähäiseksi.

Väliraportin julkistamisen jälkeen juhannuksena 2010 käynnistettiin lausuntokierros. Lausuntokierroksen ajoittuminen kesään todennäköisesti vaikutti suhteellisen laihaan tulokseen. Yksittäiset akateemiset asiantuntijat, muun muassa Tampereen yliopiston professori Matti Tuomala ja institutionaaliset tahot, kuten Keskuskaupakamari ja Suomen Pankki kommentoivat työryhmän alustavia johtopäätöksiä. Raportin yleislinja veropohjan laajentamiseksi sai hyväksynnän. Työryhmässä keskustelua herättäneisiin kysymyksiin esimerkiksi osinkoverotuksesta ei tullut yllättävää palautetta. Eniten kritiikkiä tuli yrittäjäjärjestöiltä.

Työskentelyn loppuvaiheessa työryhmässä nousi esiin linjaerimielisyyksiä paitsi osinkoverotuksesta myös työn verotuksen yksityiskodista, perintö- ja lahjaverosta

sekä arvonlisäverosta. Muutamissa kysymyksissä vastakkain olivat juridinen ja ekonomistinen lähestymistapa. Jälkimmäisestä tuotettiin vahvempaa näyttöä. Tutkimukseen perustuvasta näytöstä huolimatta esimerkiksi yhtenäistä arvonlisäverokantaa ei kuitenkaan uskallettu nostaa kärkiehdotukseksi. Kantona kaskessa oli hallituksen päätös alentaa elintarvikkeiden arvonlisäveroa syksyllä 2009, minkä peruminen olisi joidenkin näkemysten mukaan tuottanut häiriötä markkinoille. Erimielisyydet eivät estäneet tutkimuksella perusteltavan esityksen laatimista. Kaikki työryhmän jäsenet taipuivat yhteisen mallin esittämiseen.

Työryhmässä keskusteltiin raportin julkistamisajankohdasta edessä olevia eduskuntavaaleja silmällä pitäen. Lopulta poliittisten sihteereiden ja hallituksen kanssa sovittiin, että raportti julkaistaan ennen joulua 2010. Puolueet ja sidosryhmät kyllä tiesivät, mitä oli tulossa, mutta vaalikeskustelun läheisyys todennäköisesti kärjisti niiden kriittisiä näkemyksiä raportista.

6.1.3 Tulokset

Työryhmän loppuraportissa ja sen julkistamistilaisuudessa korostettiin uudistusehdotusten kokonaisvaltaisuutta. Tärkeää oli, että esitetyt veronkorotukset ja -kevennykset vastasivat toisiaan. Työryhmä olisi tuskin päässyt yksimielisyyteen verotuksen kokonaistason muutosesityksistä. Ehdotusten joukossa oli käytännössä kaikkien sidosryhmien kannalta kielteisiä asioita.

Hallituspuolueista keskustalle ja kokoomukselle kriittisimpiä olivat yritysverotusta koskevat muutokset ja yrittäjäjärjestöjen taholta tullut arvostelu. Nämä olivat olleet suoraan yhteydessä hallitukseen ja lobanneet osinkojen kohtelun tiukentamista vastaan. Kun valtiovarainministeri Katainen otti vastaan työryhmän raportin, hän kysyikin ovatko ”yrittäjyyden kannusteet parhaimmalla mahdollisella tavalla edustettuna tässä raportissa” (VM 2010b). Kokoomuksen taholta koko uudistusehdotusta ei kuitenkaan välittömästi tyrmätty. Keskusta sanoutui siitä heti irti, ja kaikki muutkin puolueet esittivät enemmän kritiikkiä kuin kiitosta. Keskustan kannan esitti sen vero- ja taloustyöryhmän puheenjohtaja, kansanedustaja Mika Lintilä pääministerin sijasta. (YLE 21.12.2010) Kun Hetemäki kävi pitämässä esityksen loppuraportista valtiovarainvaliokunnassa, kokoomuskin oli jo ottanut välimatkaa siihen. Julkisuuteen syntyi mielikuva, että hallitus hylkäsi tilaamansa selvityksen. Helsingin Sanomien pääkirjoituksessa marraskuussa 2014 todettiin päähallituspuolueen katsoneen, ”että selvitys ei kelpaa edes keskustelujen pohjaksi” (HS 8.11.2014).

Työryhmän ehdotusten äänekäs hylkääminen selittyy ainakin osittain hallituspuolueiden kannalta vaikeasta vaaliasetelmasta ja perussuomalaisen puolueen kasva-neesta kannatuksesta. Jälkikäteen voinee todeta, että työryhmä ei ollut ainakaan minkään hallituspuolueen dominoima. Paradoksaalisesti oppositiossa ollut sosiaalidemokraattinen puolue omaksui uudistusehdotuksista eniten näkökohtia omaan ohjelmaansa.

Työryhmän ehdotuksia on kuitenkin viety eteenpäin. Vuoden 2011 hallitusohjel-massa otettiin askel yhteisöverokannan alentamiseksi ja hallituskauden aikana yhteisöverokantaa alennettiin lisää, mutta kokonaisvaltaisen uudistuksen sijasta muutoksia on tehty valikoiden. Niihin kuuluvat muun muassa kiinteistöverotuk-seen, asuntolainojen korkojen verovähennykseen ja yhteisöveroon tehdyt muutok-set – osittain jopa työryhmän ehdottamaa vauhdikkaammassa tahdissa. Myös arvonlisäveroa on korotettu. Ensimmäinen korotus 22 prosentista 23 prosenttiin tapahtui jo heinäkuussa 2010 ennen työryhmän loppuraportin julkaisemista. Nos-to 24 prosenttiin tapahtui Kataisen hallituskaudella. Hallitusohjelmien kannalta helpoimpia ovat olleet niin sanotut haittaverot: polttoaine-, makeis- ja virvotus-juomaverot. Ne olivat kuitenkin olleet esillä jo ennen työryhmän tekemää ehdotus-ta.

On vaikea tietää, ovatko kiristykset tapahtuneet työryhmän esitysten ansiosta, vai vain siksi että valtio on tarvinnut lisätuloja. Ansiotuloverotusta on kevennysten sijasta jouduttu kiristämään. Myös yrittäjien osinkoverotukseen on tehty uudistuk-sia, mutta niiden perustelemisen kokonaisuuden näkökulmasta on ontunut. Ke-väällä 2013 VM vei hallitukselle työryhmän esittämän osinkoveromallin. Hallitus teki kuitenkin yrittäjäjärjestöjen esityksen pohjalta hätiköidyn päätöksen, jota jou-duttiin välittömästi korjaamaan (ks. VTV 2014a). Hyväksytyksi tullut malli on kau-kana työryhmän esityksestä.

Monessa suhteessa työryhmän raportti on edelleen hyödyllinen, ja saattaa vaikut-taa viiveellä. VATT:n tutkijat ovat pitäneet useita teemoja esillä. Lisäksi esimerkiksi ETLAn ekonomistit ovat puolustaneet perintöverotusta ja todenneet, että per-heyrytysten suosiminen voi heikentää yrityssektorin rakennemuutosta ja edelleen tuottavuuden kehitystä (ETLA 2010, Maliranta – Valkonen 2013).

6.2 Eläkeuudistus

Eläkeuudistusten valmistelutyöstä suurin osa on tehty työmarkkinajärjestöjen keskinäisissä neuvotteluissa. Järjestöjen valta juontuu Suomen työeläkejärjestel-

män syntyhistoriasta (ks. Hannikainen ja Vauhkonen, 2012). Järjestöjen näkökulmasta eläkepolitiikka toteuttaa työeläkejärjestelmän tavoitteita. Valtion rooliksi on jäänyt työmarkkinajärjestöjen tekemien esitysten vieminen lainsäädäntöön. Kollmikantaan perustuvan päätöksenteon legitimiudesta on käyty kiivastakin keskustelua (ks. esim. Korkman 2011 ja Rantala 2011).

Vähemmälle huomiolle on jäänyt eläkepolitiikan merkitys koko julkisen sektorin rahoitukselle. Tässä suhteessa vuonna 2014 käydyt neuvottelut merkitsivät muutosta. Työmarkkinaosapuolet tunnustivat sen, että eläkejärjestelmä on osa julkista taloutta. Samalla neuvotteluiden poliittinen ohjaus nousi uudentilaiselle tasolle.

6.2.1 Tausta

Suomessa toteutettiin merkittävä eläkejärjestelmän uudistus vuonna 2005. Se syntyi paljolti hallituksen vaatimuksesta, vaikka neuvottelut käytiinkin työmarkkinoiden keskusjärjestöjen eläkeneuvotteluryhmässä, niin sanotussa Puron ryhmässä (sittemmin Rantalan ryhmä, ks. laatikko 6.2.1). Hallituksen tavoitteiden kannalta uudistus jäi kuitenkin puolitiehen ja eläkekysymyksistä Kela-eläkkeisiin palattiin Sata-komiteassa. Helmikuussa 2009 työmarkkinajärjestöt sopivat eläke- ja työttömyysturvan uudistamisesta. Tähän niin sanottuun sosiaalilupoon kuului työnantajien kansaneläkemaksun poistaminen. Vain muutaman viikon kuluttua sosiaaliluposta hallitus ehdotti, että vanhuuseläkeikä tulisi nostaa 65 vuoteen julkisen talouden kestävyuden vuoksi. Pääministeri Vanhanen kertoi ajatuksen kypsyneen ”Rukan lumilla”. Tästä ei ollut sovittu sen enempää työnantajien kuin palkansaajienkaan kanssa ja hallitus joutui perääntymään ehdotuksestaan SAK:n voimakkaan vastustuksen vuoksi.

Neuvottelut eläkkeellesiirtymisiän nostosta delegoitiin Rantalan ryhmälle. Siinä syntyi kiistaa niin sanotusta työttömyysputkesta, eli iäkkäänä työttömäksi joutuviin työttömyyspäivärahaoikeuden jatkumisesta eläkkeelle siirtymiseen asti. Eläkkeellesiirtymisiän odote, johon vaikuttavat sellaiset seikat kuten työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymisen muutokset ja työvoiman kysyntä, osoittautui neuvottelujen kannalta liian epätasälliseksi mittariksi (Ilmakunnas 2009, 53-54). Neuvottelut päättyivät tuloksettomina. Työelämän kehittämisessä oli kuitenkin päästy eteenpäin EK:n johtajan Jukka Ahtelan vetämässä ryhmässä.

Laatikko 6.2.1 Työmarkkinoiden keskusjärjestöjen eläkeneuvotteluryhmä

Työmarkkinajärjestöjen edustajista koostuva työryhmä, jossa ovat mukana myös työeläkeyhtiöiden toimitusjohtajat. Ryhmä sopii muun muassa työeläkemaksujen suuruudesta.

Ryhmä tunnettiin alunperin ”Puron ryhmänä” työeläkeyhtiö Ilmarisen toimitusjohtajan ja sosiaali- ja terveysministeriön kansliapäällikkönä toimineen Kari Puron mukaan. Vuonna 2005 tehdyssä lehtihaastattelussa Puro kertoo: ”1990-luvun alussa työmarkkinoiden keskusjärjestöt pyysivät minua hoitamaan kokoon kutsumista. Kun sopimukset vaativat paljon työtä ja valmistelua, jonkun pitää ohjata ja johtaa valmistelutyötä.” (Seies 2006).

Puron jäätyä eläkkeelle, ryhmän vetäjäksi nousi Eläketurvakeskuksen (ETK) toimitusjohtaja Jukka Rantala. Hänenkin työuraansa kuuluu johtotehtävä sosiaali- ja terveysministeriössä, sen vakuutusosastolla STM:n osastopäällikkönä. Työnantajia ryhmässä on edustanut Elinkeinoelämän keskusliiton (EK) lakiasiainjohtaja, sittemmin työmarkkinajohtaja Lasse Laatunen. Työntekijöiden edustajat SAK:sta, Akavasta ja STTK:sta ovat vaihtuneet. Asiantuntijajäseninä toimivat STM:n ylijohtaja Outi Antila ja VM:n ylijohtaja Jukka Pekkarinen sekä Varman, Ilmarisen, Eläke-Fennian ja Kevan toimitusjohtajat. (Ks. Nieminen – Sorjanen 2014.)

Osana kestävän talouskasvun ja työllisyyden ohjelmaansa hallitus perusti keväällä 2010 Työurat-ryhmän, joka kartoitti työeläkejärjestelmän kehittämisvaihtoehtoja. Syksyllä 2011 sosiaali- ja terveysministeri Paula Risikko pyysi Rantalan ryhmää laatimaan konkreettisia ehdotuksia, joilla työuria voitaisiin pidentää. Se antoi suosituksia osa-aikaeläkkeestä ja työttömyysputken ikärajoista, joiden pohjalta työmarkkinajärjestöt neuvottelivat työurien pidentämisestä maaliskuussa 2012. Eläkeiän nostamisesta ei neuvoteltu, koska valtiovarainministeri Jutta Urpilainen oli luvannut eduskuntavaalien alla, että SDP ei suostu nostamaan eläkeikää kuluvalle vaalikaudella. Sen sijaan sovittiin, että vuonna 2017 toteutetaan eläkeuudistus. Tämä oli ensimmäinen askel, jonka työmarkkinajärjestöt ottivat vanhuuseläkeiän nostamiseksi.

Työurasopimuksen valmisteluprosessikin oli jatkoon kannalta merkityksellinen. Esiin nousi nimittäin kiusallinen erimielisyys sopimuksen vaikutusten laskentavasta. Hallitus viittasi työmarkkinajärjestöjen arvioon, jonka mukaan sopimus olisi pidentänyt työuria vuodella. VM laski vaikutuksen olevan vain viisi kuukautta. Jot-

ta samanlaista sotkua ei enää tulisi, VM haluttiin jatkossa tiiviimmin mukaan sopimusprosessin valmisteluun.

6.2.2 Eteneminen

Eläkeuudistuksen edistämiseksi perustettiin eläkekysymysten asiantuntijatyöryhmä, jonka puheenjohtajaksi järjestöt päättivät pyytää Jukka Pekkarisen VM:sta. Tämän niin sanotun Pekkarisen ryhmän tuli raportoida Rantalan ryhmälle. Pekkarinen pyysi mukaan ylijohtaja Outi Antilan STM:sta, johtaja Seija Ilmakunnaksen PT:sta, osastopäällikkö Olli Kankaan Kelasta, toimitusjohtaja Jukka Rantalan ja johtaja Hannu Uusitalon ETK:sta, hallintoneuvos Timo Viherkentän KHO:sta ja toimitusjohtaja Vesa Vihriälän ETLAsta. Työryhmän asiantuntijasihteereinä toimivat ETK:n tutkimusosaston päällikkö Mikko Kautto ja finanssineuvos valtiotieteiden tohtori Tuulia Hakola-Uusitalo VM:sta. Muun muassa kestävyyslaskelmien tekemiseen osallistui myös kaksi VM:n finanssisihteeriä.

Työmarkkinajärjestöt ja työeläkelaitokset nimesivät työryhmälle seurantaryhmän kesällä 2012. Jäsenet olivat johtaja Minna Helle TELA:sta, eläke- ja työura-asioiden päällikkö Kaija Kallinen SAK:sta, johtaja Mikko Karpoja Eläke-Feanniasta, johtaja Jaakko Kiander Ilmarisesta, pääekonomisti Eugen Koev Akavasta, sijoitusjohtaja Risto Murto Varmasta, lakimies Heli Puura STTK:sta ja asiantuntija Antti Tanskanen EK:sta. Yhteydenpito jäi kuitenkin niin vähäiseksi, että seurantaryhmällä ei ollut käytännössä mahdollisuuksia vaikuttaa selvitystyön sisältöön.

Vaikuttavampaa oli laadukas taustatutkimus ja sen hyödyntäminen. Työryhmä ei varsinaisesti teettänyt omaa tutkimusta. Tärkeä oli selvitystyö vuoden 2005 eläkeuudistuksen vaikutuksista, joka ilmestyi VNK:n julkaisemana (Uusitalo - Nivalainen 2013). ETK organisoii myös uudistuksen kansainvälisen arvion (Barr 2013, Ambachtsheer 2013). Barrin arvion pohjalta tuotettiin STM:n ja ETK:n tuella ETLAn tutkijoiden tekemänä tutkimus, jossa selvitettiin vanhuuseläkeiän kytkemistä elinajan odotteen nousuun ja sen vaikutusta julkisen talouden kestävyYTEEN (Lassila ym. 2013). Työryhmän asiantuntijasihteerit Tuulia Hakola-Uusitalo ja Mikko Kautto olivat tämän tutkimuksen ohjausryhmän jäseniä. Käynnissä olevan tutkimuksen ja työryhmän oman työn välisestä kytköksestä käytiin työryhmässä keskustelua. Asetelma oli ongelmallinen. Tutkimuksen käsittely koko työryhmässä rajoittui lähinnä esitysten kuuntelemiseen eivätkä jäsenet voineet yhtäläisesti vaikuttaa tutkimuskysymyksiin tai -näkökulmiin. Osa työryhmän jäsenistä oli suoraan tekemisissä tutkimuksen kanssa taustaorganisaatioidensa (ETLA, STM, ETK) tai sen ohjausryhmän kautta.

Käytössä olleessa taustatutkimuksessa ei alun perin tarkasteltu kaikkia työryhmän jäseniä kiinnostaneita seikkoja. Yksi esimerkki oli sosioekonomisten erojen huomioiminen, mikä kyllä saatiin mukaan ETLAn tutkimuksen loppuraporttiin (Määttänen 2013). Erot eliniän pitenemisessä ovat eri tuloluokissa merkittäviä. Työryhmän työskentelyn aikana Ilmakunnas yhdessä PT:n tutkimusjohtaja Reija Liljan kanssa julkaisi Talous & Yhteiskunta -lehdessä artikkelin, jossa he kritisoivat eläkeikärajan nostamista epäoikeudenmukaisena: ”erityisesti pienituloiset työnteekijät, joilla on suuri työttömyys- ja työkyvyttömyysriski sekä keskimääräistä alhaisempi odotettu elinikä, joutuvat tällaisen uudistuksen maksumiehiksi” (Ilmakunnas - Lilja 2013, 38). Samansuuntaista kritiikkiä työryhmän työlle tuli palkansaajajärjestöiltä ”onko sosiaalisesti kestävä leikata elinaikakertoimella pienipalkkaisten eläkettä sen takia, että hyvätuloiset elävät pidempään?” (Julkisten ja hyvinvointialojen ammattiliitto JHL ym. 2013).

Eläkekysymysten asiantuntijatyöryhmän raportti ”Suomen eläkejärjestelmän sopeutuminen eliniän pitenemiseen” julkaistiin syksyllä (ETK 2013). Raportissa korostuu julkisen talouden kestävyysvaje, joka suhteellisen monimutkaisena käsitteenä nojaa VM:n asiantuntijavaltaan. Siinä esiteltiin vaihtoehtoisia keinoja sopeutua eliniän nousuun. Työhyvinvointiin tai esimerkiksi ikääntyneiden työllistymiseen ei juurikaan kiinnitetty huomiota. Selvitystyön seurantaryhmän jäsenen Jaakko Kianderin tiivistämänä: ”...raportissa päätellään, että eläkeiän nostaminen on työllisyyden, tulonjaon ja julkisen talouden kannalta parempi vaihtoehto kuin tukeutuminen väljempään malliin, joka perustuisi nykyiseen tapaan yksilölliseen valintaan, joustavuuteen ja taloudellisiin kannustimiin” (Kiander 2014, 88, 89).

Hallitus päätti rakennepoliittisessa ohjelmassa syksyllä 2013, että eläkeuudistus tulee voimaan viimeistään vuonna 2017. Tavoitteeksi asetettiin julkisen talouden kestävyysvajeen pienentäminen runsasta yhtä prosenttiyksikköä bruttokansantuotteesta vastaavalla määrällä, työurien pidentäminen 1,5 vuodella ja keskimääräisen eläkkeellesiirtymisiän nostaminen vähintään 62,4 ikävuoteen vuoteen 2025 mennessä.

6.2.3 Poliittinen ohjaus

Varsinaista eläkeuudistusta koskevat neuvottelut käytiin palkansaajakeskusjärjestöjen SAK:n, STTK:n ja Akavan, sekä työnantajajärjestöjen, EK:n ja Kuntatyönantajien KT:n, kesken. Kuntatyönantajat osallistuivat ensimmäistä kertaa EK:n rinnalla eläkeneuvotteluihin.

Maaliskuussa 2014 ennen hallituksen kehysriihtä pääministeri Katainen ja valtiovarainministeri Urpilainen kutsuivat työmarkkinakeskusjärjestöjen edustajat EK:n työmarkkinajohtajan Lasse Laatusen, KT:n työmarkkinajohtajan Markku Jalosen, SAK:n puheenjohtajan Lauri Lylyn, STTK:n puheenjohtajan Antti Palolan ja Akavan puheenjohtajan Sture Fjäderin valtioneuvoston linnaan. Ministereiden lisäksi läsnä oli myös valtiosihteeri Olli-Pekka Heinonen. Hallituksen edustajat ”olivat vakavina” ja puhuivat sekä huonosta taloustilanteesta että Ukrainan kriisistä. He kysyivät työmarkkinajärjestöiltä, ovatko nämä valmiit tekemään rakennepoliittisen ohjelman mukaisen ratkaisun, joka pienentäisi julkisen talouden kestävyysvajetta neljänneksen. Järjestöt ilmoittivat olevansa tähän valmiit. Katainen pyysi lupauksen kirjallisena. Tämä ei ollut helppoa, koska varsinaiset neuvottelut olivat vielä edessä. ”Sanataiteilulla” paperi kuitenkin syntyi. Lupaus tarkoitti sitä, että järjestöt sitoutuivat neuvottelemaan tavoitteen mukaisen tuloksen.

Neuvottelut lähtivät hyvin liikkeelle, koska sosiaaliturvassa oli jo nostettu työttömyysturvaputken ylärajaa ja työttömyyseläke oli aiemmin lakkautettu. Aluksi neuvotteluja veti EK:n johtava asiantuntija Vesa Rantahalvari. Elokuussa johtoon tuli Laatusen ja palkansaajakeskusjärjestöjen edustajiksi niiden puheenjohtajat. Laatusen totesi julkisuudessaakin: ”EK sopii vain sellaisesta ratkaisusta, joka toteuttaa valtiovarainministeriön laskemalla tavalla yhdessä sovitut ehdot” (Mikkonen 2014).

Koko neuvottelujen ajan VM:n Jukka Pekkarisen ja ETK:n Jukka Rantalan roolit olivat tärkeitä. Myös STM:n ylijohdaja Outi Antilaa informoitiin, mutta hän oli enemmän taustalla. Pekkarisen mukana olo nähtiin luontevaksi paitsi siksi, että hän oli johtanut neuvotteluja valmistelevan selvitystyön, myös siksi, että hänen välityksellään voitiin tiedottaa hallitusta neuvotteluvaiheesta. Työmarkkinajärjestöt halusivat myös välttää mahdolliset kiistat VM:n kanssa. Neuvotteluja ei lopetettu ennen, kuin VM oli laskenut sovitun mallin kestävyysvajevaikutuksen.

Vaikutus kestävyysvajeeseen oli hallituksen näkökulmasta tärkein edellytys työeläkejärjestelmän vakaalle pohjalle. Pekkarinen arvioi ”virkavastuulla”, että 65 vuoden vanhuuseläkeikä ei riitä ja sen sitominen elinajanodotteeseen on välttämätöntä. Hankalimmat neuvottelut käytiin näistä kysymyksistä. Kyse oli monella tapaa uudenlaisesta lähestymistavasta. Maailmassa tuskin oli esimerkkejä järjestelmästä, jossa olisi yhtä aikaa käytössä sekä elinaikakerroin että elinajan nousuun sidottu vanhuuseläke. Tällaisesta sopimiseen ei Suomessakaan todennäköisesti olisi aikaisemmin ollut valmiuksia. Merkittävää on elinajanodotteen liittäminen vanhuuseläkeikärajaan suorana hallintopäätöksenä. Muu valmistelu oli järjestöjen keskinäisten etujen yhteensovittamista. Periaatteellinen läpimurto ta-

pahtui 2-3 viikkoa ennen lopullista ratkaisua. Ratkaisua viivästyttivät - lopulta turhat - yritykset saada Akava mukaan.

Jukka Rantalan rooli ETK:n laskelmien tuottajana ja yksityiskohtien täsmentämisessä oli tärkeä. ETK arvioi ratkaisujen vaikutukset esimerkiksi työeläkemaksuun. ETK oli loppuvaiheessa käytännössä koko ajan valmiudessa. Yhtään sopimuskohdasta ei käyty lävitse ilman vaikutusarviointia. Kun sopimus syntyi, ETK julkaisi välittömästi siitä arvion.

Ministereistä neuvotteluja seurasivat tiiveimmin Stubb ja Rinne, jotka olivat suoraan yhteydessä neuvottelijoihin. Ministerit eivät puuttuneet neuvottelujen sisältöön, vaan korostivat ratkaisun tärkeyttä. Ratkaisun viivästyminen aiheutti hallituksessa jonkin verran huolta.

Eduskunta sen sijaan oli sivussa neuvotteluista. Joitakin seikkoja esimerkiksi uudistuksen teknisestä aikataulusta tarkistettiin lainsäätäjältä ja järjestöjen edustajat kävivät valiokunnissa selvittämässä näkemyksiään. Henkilökohtaisten suhteiden kautta tietoa välittyi ja puolueilla oli luottohenkilöitä, jotka tunsivat neuvotteluvaiheet hyvin.

Mielenkiintoista on, että neuvottelijat tai joku heistä vuosi tietoja julkisuuteen, vaikka periaate on se, että keskeneräisistä asioista ei neuvottelurauhan takaamiseksi ja väärinkäsitysten välttämiseksi tiedoteta. Helsingin Sanomat julkaisi yksityiskohtaisia raportteja neuvotteluista, mutta se ei näytä häirinneen niiden kulkua. Julkisuus kuitenkin vaikutti niin, että EK peruutti allekirjoituksen tiedotustilaisuuden. Sopimuksen synnyllä 26.9. ei enää ollut uutisarvoa.

Sopimuksen synnyttyä kävi ilmi, että siitä poisjäänyt Akava oli tehnyt vaikuttamistyötä myös suoraan hallituksen suuntaan. Puolustusministeri Carl Haglund otti yllättäen kantaa neuvottelutulokseen, jossa hänen mukaansa oli muun muassa tasa-arvo-ongelmia (YLE 27.9.2014). Kriittiset kommentit saivat kuitenkin suhteellisen vähän vastakaikua ja oppositiopuolueetkin ovat asettuneet enemminkin esityksen taakse kuin sitä vastaan. Lainkirjoitusvaiheessa, joka tapahtuu STM:n johdolla, ei ennakoita syntyvän suurempia ongelmia.

6.3 Vero- ja eläkeuudistusten vertailu

Verotuksen kehittämistyöryhmä jätti selontekonsa vuoden 2010 lopulla. Tavoitteena oli verotuksen kokonaisvaltainen uudistus, mutta se ei saanut puolueilta kannatusta ja työryhmän tekemiä ehdotuksia on toteutettu vain yksittäin. Sen si-

jaan eläkeuudistuksesta sopiminen on edennyt eläkekysymysten asiantuntijatyöryhmän vuonna 2013 tekemän selvitystyön pohjalta. Molemmat uudistukset ovat koskeneet kysymyksiä, jotka ovat alttiita lyhytnäköiselle päätöksenteolle: populismille, ääntenkalastelulle ja eturyhmien painostukselle. Yhteiskunnallisen kestävyiden ja oikeudenmukaisuuden sijasta päätöksentekijöiden huomio kiinnittyy helposti yksittäisiin veroihin tai saavutettuihin eläke-etuihin. Asetelma on hankala paitsi edustuksellisen demokratian myös näyttöön perustuvan tutkimustiedon hyödynnettävyyden kannalta. Miksi eläkeuudistuksen valmistelu kuitenkin näyttää onnistuneen, mutta verouudistuksen ei?

Verotuksen kehittämistyöryhmän tehtävä oli ajatella koko veropolitiikkaa uudella tavalla. Tavoitteena ei ollut tietyn rahasumman säästäminen. VM kuitenkin pyrki myös konkreettisuuteen sikäli, että ehdotusten tuli jopa sanamuodoiltaan auttaa lainsäädäntötyössä. Väkiraportilla yritettiin myös vaikuttaa tulevan vuoden budjettiin. Konkreettisuus kuormitti työryhmää ja sen sihteeristöä, mutta siitä on ollut myös hyötyä. Ehdotusten yksityiskohtaisuus on tehnyt niistä VM:lle käyttökelpoisia ja joitakin uudistuksia on kyetty viemään eteenpäin – olkoonkin, että motiivina on todennäköisemmin ollut huonontunut taloustilanne ja tarve kasvattaa valtion verotuloja kuin työryhmän ajama fiskaalisesti neutraali kokonaisuudistus. Eläkeuudistukselle taas oli asetettu täsmällinen tavoite, joka oli samalla hyvin laaja. Kestävyysvaje sinänsä on vaikeaselkoinen käsite, mutta sen pienentämistä voidaan konkreettisesti mitata, se kytkeytyy koko julkisen talouden tilaan ja ulottuu pitkälle tulevaisuuteen.

Tavoitteen asetteluun liittyy myös aikahorisontti. Molemmissa valmisteluprosesseissa työryhmille varatut aikataulut olivat realistisia, joskin VM:n ylimääräiset toimeksiannot rasittivat erityisesti verotuksen kehittämistyöryhmää - eläkekysymysten asiantuntijatyöryhmä sai lisätehtäväkseen vain kuntaeläkkeiden rahoitusta koskevan erillisselvityksen. Verouudistuksen vaikuttavuutta heikensi asiantuntijatyön kertaluonteisuus. Taloudellinen tilanne muuttui työn aikana ja heti sen jälkeen. Työryhmän fiskaalisesti neutraali uudistusesitys ei olisi enää ollut sellaisenaan toteutettavissa, vaikka poliittista tahtoa olisi ollutkin. Eläkeuudistus voidaan toteuttaa syksyllä 2014 saavutetun ratkaisun pohjalta. Tosin siitäkin on huomautettu, että paremmalla yhteistyöllä työmarkkinajärjestöjen kanssa hallitus olisi voinut ajaa uudistuksen lävitse jo aiemmin.

Alussa esitettyä kysymystä asiantuntijoiden ja järjestöjen vuorovaikutuksesta virkamiesten ja poliitikkojen kanssa on hyödyllistä tarkastella vielä lyhyesti VM:n, puolueiden, kolmikannan ja tutkimustoiminnan näkökulmista. Millaisia heikkouksia ja vahvuuksia eri toimijoiden osallistumisesta valmisteluprosesseissa tuli esiin?

6.3.1 Valtiovarainministeriö

Ilmeinen valmistelun onnistumiseen vaikuttava seikka on VM:n asiantuntemus ja sen käyttäminen tai sitten asiantuntemuksen puute ja sen täyttäminen.

Merkittävä osa ministeriössä tehtävästä työstä keskittyy lakitekstien kirjoittamiseen. Erityisesti verovalmistelussa tarvitaan perusteellista oikeustieteellistä asiantuntemusta esimerkiksi kansainvälisestä verotuksesta ja sen osalajeista. VM:n vero-osasto on verolajeittain vahva, mutta sen osaaminen on varsin teknistä. Ekonomistien vaikutus veropolitiikan linjauksiin VM:n sisällä on vähäisempää. Esimerkiksi Ruotsissa ja Norjassa ministeriöiden veropolitiikkaan keskittyvä virkamiehistö on moninkertainen Suomeen verrattuna ja jakaantuu sekä juridiseen että ekonomistiseen osaamiseen. VM:llä ei ole omia voimavaroja veropolitiikan kokonaisuuden miettimiseen.

Tämän vuoksi veropolitiikan valmistelu VM:ssä on erityisen altis lyhytnäköisille poliittisille intresseille. Verotuskysymykset nähdään helposti eturyhmäkysymyksinä ja etujärjestöjen vaikutustyön kohteena. Juridinen osaaminen joutuu puolustusasemiin ulkopuolelta tulevaa vyörytystä vastaan: ”haetaan porsaanreikiä ja tukimuotoja”. Tästä todennäköisesti nousi myös verotuksen kehittämistyöryhmälle vaatimus tuottaa mahdollisimman konkreettisia ehdotuksia.

Eläkeneuvotteluissa ja niitä edeltäneessä selvitystyössä VM:llä oli aktiivinen rooli myös strategisen tiedon tuottajana. VM:n ohjaus rakentui sen kansantalousosaston asiantuntemukseen: kestävyysvajekäsitteen suvereeniin hallintaan. Vaikka eläkeasiat kuuluvat STM:n alaisuuteen, VM näyttäytyi ”superministeriönä”. Hallinnoltaan hajautetun työeläkejärjestelmän ohut kytkös julkisen talouden hoitamiseen merkitsi sitä, että ”pelikenttä oli vahvasti VM:llä”.

VM:llä ei kuitenkaan ole omaa tutkimuskapasiteettia eikä kovin suurta joukkoa virkamiehiä, joilla on tutkimusosaamista. Tämän vuoksi myös sen valmiudet generoida tutkimuskysymyksiä ja tilata tutkimusta ovat rajalliset, mikä väistämättä heikentää sen koko talouspolitiikkaa koskevaa strategista suunnittelua.

6.3.2 Puolueet

Sekä vero- että eläkeuudistuksessa puolueiden kyvykkyys ja motivaatio seurata ja osallistua talouspolitiikan valmisteluun näyttäytyvät ennemminkin reaktiivisilta kuin proaktiivisilta. Reaktiivisuus tekee puolueista alttiita suoralle vaikuttamistyölle. Verouudistuksen kohdalla puolueiden huono perehtyneisyys asiaan antoi

muun muassa yrittäjäjärjestöille mahdollisuuden vastustaa uudistusta hallituspuolueiden kautta. Eläkeratkaisusta ulkopuolelle jäänyt Akava sai ainakin hetkeksi yhden hallituspuolueen ministerin omien kantojensa äänitorveksi. Eläkeuudistuksen kohtalon kannalta olennaisempaa lienee kuitenkin sen takana olevien järjestöjen poliittinen vaikutusvalta.

Politiikkaan toki kuuluu vaalisyklien mukanaan tuoma lyhytjänteisyys, mutta talouspolitiikka sinänsä on pysyvästi poliittisten puolueiden agendalla. Puolueilla on talouspoliittiset ohjelmat ja ryhmät, joissa on mukana järjestöjen edustajia ja tutkijoita. Halutessaan puolueet voivat käydä yksityiskohtaistakin keskustelua eduskunnassa, esimerkiksi valtiovarainvaliokunnan verojaostossa. Aktiiviset ja osaavat kansanedustajat voivat tehdä muutoksia lakiesityksiin. Usein aika ei kuitenkaan riitä asioihin paneutumiseen ja eduskunta on avoin populismille tai sen roolina on olla vain "kumileimasin". Toisin kuin esimerkiksi Ruotsissa, hallituksen ja eduskunnan yhteistyötä ei ole talouspolitiikan valmistelussa sujuvoitettu parlamentaaristen, hallitus- ja oppositio puolueiden edustajista koottujen komiteoiden avulla. Talouspolitiikan kehittämisen tarpeista ei myöskään laadita eduskunnalle esimerkiksi turvallisuuspoliittisia selontekoja vastaavia säännöllisiä selvityksiä.

Hallituspuolueet saavat toki käyttöönsä VM:n välittämää tietoa ja asiantuntemusta, esimerkiksi rakennepoliittisen paketin valmistelun yhteydessä. Myös oppositio puolueet kuulevat VM:n asiantuntijoita, vaikka ne joutuvatkin luomaan omat resurssinsa talouspoliittisten linjaustensa valmisteluun. Kaikki puolueet käyttävät osaamista ja tutkimustietoa myös ministeriöiden ulkopuolelta, erityisesti kannattajiaan lähellä olevaa. Esimerkiksi kokoomus ja RKP hyödyntävät EK:n asiantuntemusta. Puolueilla on "luottotutkijoita", mutta ne kuulevat muun muassa ETK:ta omien eläkepoliittisten ohjelmien laatimisessa. Lopulta puolueet todennäköisesti ottavat huomioon sellaisia tutkimustuloksia, jotka niitä eniten miellyttävät.

Joidenkin kommentoijien mukaan nojaaminen vain asiantuntijuuteen vesitti verotuksen kehittämistyöryhmän ehdotusten poliittisen uskottavuuden. Vero-oikeuden professori Seppo Penttilä viittasi väliraportista antamassaan lausunnossa aiempiin epäonnistuneisiin uudistuspyrkimyksiin ja totesi, että avoimuus ja sidosryhmien kuuleminen eivät riitä. Hänen mukaansa niin etujärjestöjen kuin poliittisten puolueidenkin olisi tullut osallistua ehdotusten tekemiseen, vaikka tuloksena olisi ollut tutkimustiedon valossa vähemmän linjakkaita kompromisseja (Penttilä 2010, 3). Toisaalta esimerkiksi talousneuvoston asettamia työryhmiä on kritisoitu siitä, että ne eivät ole tuottaneet tutkimukseen vaan konsensukseen perustuvia "mitäänsanomattomia kompromisseja".

6.3.3 Kolmikanta

Etujärjestöillä oli rooli sekä vero- että eläkeuudistusten valmistelussa. Verotuksen kehittämistyöryhmän työhön järjestöt eivät osallistuneet, mutta ne vaikuttivat uudistusesityksen hautaamiseen hallituspuolueiden kautta. Eläkepaketissa työeläkejärjestöt olivat aktiivisesti mukana. Sikäli kun niiden neuvotteleva ratkaisu etenee lakiesityksiksi ja niiden hyväksymiseen eduskunnassa, uuskorporatiivinen järjestelmä osoitti toimintakykynsä. Samalla eläkeneuvottelut myös osoittivat, että järjestöjen rooli on heikentynyt. VM käytti merkittävää valtaa suhteessa työmarkkinajärjestöihin. Riippuu tietysti katsojasta, onko lasi puoliksi tyhjä vai täysi.

Osittain kolmikannan toiminnassa voi olla kyse kriisitietoisuudesta. Vaikka päätöksenteko on vaikeina aikoina vaikeaa, riittävä määrä vaikeuksia tekee vaikeiden päätösten tekemisestä hyväksyttävää. On myös mahdollista, että uuskorporatiivinen järjestelmä on muuttumassa ja syksyn 2014 eläkeratkaisu ennakoii tulevaa.

Eläkeratkaisussa oli työmarkkinajärjestöjen kannalta kyse suhteellisen selkeästi määriteltävissä olevista tavoitteista ja neuvotteluista, joihin liittyen oli saatavilla sekä empiiristä että teoreettista tutkimustietoa. Poliittisille päätöksentekijöille eli eduskunnalle suora päätöksenteko taas olisi ollut monimutkaisempaa, koska äänestäjät tuskin palkitsisivat yhtäkään puoluetta eläke-etujen leikkaamisesta. Käytännössä työmarkkinajärjestöillä saattaa olla enemmän taloudellista realismia kuin puolueilla. Sitä paitsi työmarkkinajärjestöillä ei ollut ajettavanaan vain omat, esimerkiksi EK:n ja SAK:n, edut vaan koko työeläkejärjestelmän etu. Suuri merkitys oli sillä, että työmarkkinajärjestöt tunnustivat eläkejärjestelmän osaksi julkista taloutta. Aiemmin ne olivat pyrkineet ottamaan välimatkaa muuhun julkiseen sektoriin: ”On ollut pelko siitä, että julkinen sektori syö eläkejärjestelmän ammottavaan kitaansa.”

Vuonna 2014 lähtökohta oli, että eläkeratkaisu vaikuttaa koko julkiseen rahoitukseen, työllisyyteen, etuuksiin ja maksuihin. Tässä mielessä ”kulttuurinen muuri murtui”. Työmarkkinajärjestöt olivat alun perin varautuneet ”Rukan lupausten” kuittaamiseen, eläkeiän nostamiseen reiluun 62 vuoteen ja vuoteen 2025 ulottuvaan tavoitteeseen. Taustatutkimukset kuitenkin osoittivat, että talouden kestävyiden kannalta eläkeikä oli arvioitava uudelleen eliniän odotteen suhteen. Rakennepoliittisen ohjelman pohjalta hallitus perusteli kytköksen eläkeiän ja eliniän odotteen välillä ja aikahorisontin vuosiin 2060 ja 2080 asti.

Maaliskuun 2014 tapaaminen pääministerin ja valtiovarainministerin kanssa ja hallituksen vaatima täsmällinen, jopa kirjallinen lupaus, oli tärkeä. Kolmikannan legitimiteetin, järjestöjen vallan säilymisen kannalta, on olennaista, että järjestöt pystyvät pitämään kiinni lupauksestaan. Yhtä olennaista on se, että hallitus pystyy ”tekemään oman osansa” eli viemään lävitse sote- ja kuntauudistuksen.

Malli, jossa hallitus antaa raamit järjestöille neuvotella, saattaa toistua muissakin järjestöille tärkeissä sosiaalipoliittisissa tai työelämää koskevissa ratkaisuisissa. Hallituksen on helpompi esittää ja eduskunnan päättää heikennyksistä, jotka purkavat hyvinvointivaltiota, jos niitä koskeva valmistelu delegoidaan järjestöille tai järjestöjä ainakin kuullaan. Järjestöillä taas on vahva kannustin löytää ratkaisuja niille tärkeisiin kysymyksiin, jos vaihtoehtona on, että ne etenevät suoraan huonosti perehdytettyjen poliittisten puolueiden päätettäviksi.

6.3.4 Tutkimus

Valmistelun laatuun vaikuttaa luonnollisesti käytettävissä oleva tutkimustieto ja tutkimuskapasiteetti. Kuten edellä on jo todettu, VM on riippuvainen ulkopuolisesta tutkimustiedosta. Verotuksen kehittämistyöryhmän työssä kävi ilmi VM:n valmistelukapasiteetin ja VATT:n edustaman pitkäjänteisemmän tutkimuslaitosvalmistelun ero. Jossain määrin VATT toimii ministeriön virkamiesekonomistisen osaamisen jatkeena tai korvikkeena. Seurauksena on jännitettä ministeriön palveluksen ja soveltavan tutkimuksen sekä perustutkimuksen ja akateemisen julkaisemisen välillä.

Vero- ja eläkepolitiikkaa koskevaa tutkimustietoa tuotetaan useissa suomalaisissa tutkimuslaitoksissa, mutta kovin laajoja nämä alat eivät ole. Vero-oikeuden tuntemuksessa vaikuttaa vieläkin olevan edesmenneiden akateemisten asiantuntijoiden Edward Anderssonin ja Kari S. Tikan jättämä aukko. Akateemisen tutkimuksen ohuus heijastuu yhteydenpitoon yliopistotutkimuksen ja talouspoliittisen päätöksenteon välillä.

Valmisteluprosessit toivat esille kiinnostavia näkökohtia tiedon poliittisuudesta tai epäpoliittisuudesta. Valmistelussa ja neuvotteluissa käytettyä asiantuntijamateriaalia tai arvioita ei sinänsä yleensä kiistetä. Esimerkiksi työmarkkinajärjestöt eivät pyrkineet vaikuttamaan ETK:n tai VM:n tuottamaan tietoon, jota myös pyydettiin keskitetysti. Neuvotteluissa ylipäättään on tärkeitä, että osapuolilla on sama kuva tilanteesta.

ETK:n asema on mielenkiintoinen. Se on työeläkelaitosten omistama mutta lakisääteinen ja palvelee myös hallituksen ja eduskunnan tiedontarpeita. ETK:n toiminta rahoitetaan työeläkemaksuun sisältyvästä eläketurvakeskuksen kustannusosuudesta. Näin ollen sen tutkimustoiminnan, yhtä lailla rutiinilaskelmien kuin laajempien tutkimusohjelmienkin, rahoitus on varsin vakaalla pohjalla. Eläkekysymysten asiantuntijatyöryhmässä nousi esiin työryhmän jäsenten erilaiset mahdollisuudet vaikuttaa tutkimukseen, erityisesti tutkimuskysymysten määrittelyyn. Tutkimuslaitosten roolit ovat jossain määrin tasapainottomat. ETLAn, jota ETK on eläketutkimuksen osalta tukenut, panos eläkekysymysten asiantuntijatyöryhmän työssä oli merkittävä. PT:llä ei ole vastaavaa tutkimusinfrastruktuuria.

VATT on jatkanut verotutkimusta useammallakin hankkeella linkittämättä niitä kuitenkaan verotuksen kehittämistyöryhmän työhön. Viittauskohtana on ollut ennemminkin Mirrlees Review. VNK:n tutkimusrahoitushaut tarjonnevat jatkossa mahdollisuuksia selvittää Suomessa toteutettujen uudistusten vaikutuksia yksityiskohtaisemmin.

6.4 Arviointineuvoston näkemys valmistelun vaikuttavuudesta

Sekä verotuksen kehittämistyöryhmä että eläkekysymysten asiantuntijatyöryhmä hyödynsivät esimerkillisellä tavalla tutkimuksen tuloksia. Suomessa tehdään empiiristä vero-oikeudellista, veroekonomistista ja eläkejärjestelmiä koskevaa tutkimusta, mutta alat eivät ole kovin vahvoja yliopistoissa. Käytännössä suuri osa tiedosta tuotetaan tutkimuslaitoksissa, joiden rahoituslähteet ja erilaiset selvitysluontoiset tehtävät asettavat rajoituksia kriittiselle ja pitkäjänteiselle tieteelliselle työlle. Verouudistuksessa näkyi VATT:n osaaminen ja ulkomainen Mirrlees Review -esimerkki. Eläkeuudistusta pohjustavassa selvitystyössä korostui ETK:n ja ETLAn merkitys.

Verouudistusta pohtinut työryhmä jätti selontekonsa vuoden 2010 lopulla. Tavoitteena oli kokonaisvaltainen uudistus ja ehdotuksia on toteutettu osittain. Vaikuttavuutta heikensi se, että päätöksentekijöiden ei sitoutettu tai he eivät sitoutuneet työn seuraamiseen ja siihen osallistumiseen. Hallituspuolueiden veroasiantunteumuksen ”ykkösketjun” sijasta asialle laitettiin avustajia. Tämä salli työryhmälle työrauhan, mutta samalla eturyhmät lobbasivat uudistuksia vastaan suoraan päättäjien, yhtälailla hallitus- kuin oppositiopoliitikkojenkin, suuntaan.

Esille nousi myös VM:n osaamisen keskittyminen vero-oikeuteen ja veroekonomistisen kapasiteetin niukkuus, minkä vuoksi työryhmä ja sen sihteeri joutuivat tekemään enemmän kuin alun perin oli suunniteltu. Käytännöllisen työn tuki on kuitenkin merkinnyt myös käytännöllistä vaikuttavuutta. Aivan poikkeuksellisen avoimuuden ansiosta työn kommentointi sen eri vaiheissa oli mahdollista. Tämä loi pohjaa laajemmalle keskustelulle ja toimii edelleen jatkotyön tukena.

Työmarkkinajärjestöjen neuvottelut eläkeuudistuksesta vuonna 2014 tapahtuivat suljettujen ovien takana. Eläkekysymyksessä hallitus antoi täsmälliset reunaehdot järjestövetoiselle valmistelulle. Hallituksen ohjaava rooli perustui työmarkkinajärjestöjen kanssa tehtyyn sopimukseen ja valtiovarainministeriön aktiivisuuteen neuvotteluita edeltäneessä selvitystyössä. Ratkaisu sidottiin julkisen talouden kestävyyteen rakennepoliittisen ohjelman mukaisesti. Tällä mallilla kolmikanta osoitti toimivuutensa, mikä saattaa ennakoida myös tulevaa päätöksentekoa. Arviointineuvosto kiinnittää huomiota kolmikantaan perustuvan päätöksenteon ja sen taustalla vaikuttavan asiantuntijatiedon läpinäkyvyyteen. ETK:n päätös julkistaa vaikutusarviot heti sopimuksen synnyttyä oli hyödyllinen, koska se toi tärkeää tietoa laajaan keskusteluun. Pitkäjänteisen ja huolellisen talouspolitiikan suunnittelu edellyttää jatkuvaa ja avointa vuoropuhelua päätöksentekijöiden ja asiantuntijoiden välillä.

Haastattelut

Martti Hetemäki, valtiovarainministeriön valtiosihteeri kansliapäällikkönä, Helsinki, 12.11.2014.

Seija Ilmakunnas, Palkansaajien tutkimuslaitoksen johtaja, Helsinki, 8.12.2014.

Seppo Kari, tutkimusjohtaja, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki, 3.12.2014.

Sixten Korkman, Professor of Practice, Aalto-yliopisto, Helsinki, 27.10. 2014.

Lasse Laatunen, Elinkeinoelämän keskusliiton työmarkkinajohtaja, Helsinki, 19.11.2014.

Jukka Pekkarinen, valtiovarainministeriön talouspolitiikan koordinaattori, Helsinki, 12.11.2014.

Jukka Rantala, Eläketurvakeskuksen toimitusjohtaja, Helsinki, 12.11.2014.

Kimmo Sasi, eduskunnan valtiovarainvaliokunnan puheenjohtaja, Helsinki, 19.11.2014.

Lähteet

- Aasdalen, H.B., Y. Dyvi, A. Harilstad, P.M. Konsrud ja P. Sletten, (2011): Finansdepartementets beregning af strukturell, oljekorrigert budsjettbalanse, Finansdepartementet, Arbeidsnotat.
- Ahtola, J., Ekholm, A. ja Somervuori, A. (1986): Bayes Estimates for the Price and Income Elasticities of Alcoholic Beverages in Finland from 1955 to 1980. *Journal of Business and Economic Statistics* 4, 199–208.
- Ambachtsheer, K. (2013): The pension system in Finland: Institutional structure and governance, Eläketurvakeskus.
- Andersen, T. M. (2005): Is there a Role for an Active Fiscal Stabilization Policy? *CESifo Economic Studies* 51, 511–547.
- Andersen, T.M. (2013a): The Swedish Fiscal Policy Framework and Intermediate Fiscal Policy Targets, *Swiss Journal of Economics and Statistics*
- Andersen, T.M. (2013b): Fiscal policy targeting under imperfect information, *Journal International Money and Finance*, 114-130.
- Arnold, J. (2008): Do tax structures affect aggregate economic growth? Empirical evidence from panel of OECD countries, *OECD Economics Department Working Papers* 643.
- Arnold, J., Brys, B., Heady, C., Johansson, A., Schwellnus, C. ja Vartia, L. (2011): Tax policy for economic recovery and growth. *Economic Journal*, 121, F59-80
- Auerbach ja Gorodnichenko (2012): Measuring the Output Responses to Fiscal Policy. *American Economic Journal: Economic Policy* 4, 1-27.
- Barr, N. (2013): The pension system in Finland: Adequacy, sustainability and system design, Eläketurvakeskus.
- Bilicka, K. ja Michael D. (2012): CBT Corporate Tax Ranking 2012. Project Report, Oxford University Centre for Business Taxation.
http://www.sbs.ox.ac.uk/sites/default/files/Business_Taxation/Docs/Publications/Reports/cbt-tax-ranking-2012.pdf

- Boadway, R. (2011): Viewpoint: Innovations in the Theory and Practice of Redistribution Policy. *Canadian Journal of Economics* 44, 1138-1183.
- Boadway, R. (2012): From Optimal Tax Theory to Tax Policy. Retrospective and Prospective Views. MIT Press, Cambridge (MA).
- Calmfors, L. (2003): Fiscal policy to stabilize the domestic economy in the EMU, *CESifo Economic Studies*, 9, pp. 319-53.
- Calmfors, L. (2012): Sweden: Watchdog with a Broad Remit, *CESifo Working Paper* 3725.
- Calmfors, L., ja S. Wren-Lewis (2011): What should fiscal councils do? *Economic Policy*, 26(68), pp. 649-695.
- Chamley, C. (1986): Optimal Taxation of Capital Income in General Equilibrium with Infinite Lives. *Econometrica*, 54, 607-622.
- Chetty, R. (2011): Saliency and Taxation: Evidence and Policy Implications. Testimony for the U.S. Senate Finance Committee, March 2011. http://obs.rc.fas.harvard.edu/chetty/taxsaliency_testimony.pdf
- Crawford, I., Keen, M. ja Smith, S. (2010): Value added taxes and excises. Teoksessa Mirrlees, J., Adam, S., Besley, T., Blundell, R., Bond, S., Chote, R., Gammie, M., Johnson, P., Myles, G. ja Poterba, J. (toim.) *Dimensions of Tax Design: the Mirrlees Review*. Oxford University Press, Oxford.
- de Mooij R. A. ja G. Nicodeme (2008): Corporate Tax Policy and Incorporation in the EU. *International Tax and Public Finance*, 15, 478-98.
- de Mooij R. A. ja S. Everdeen (2008): Corporate tax elasticities: a reader's guide to empirical findings. *Oxford Review of Economic Policy*, 24, 680-697.
- Dharmapala, D. ja N. Riedel (2013): Earnings Shocks and Tax-Motivated Income-Shifting: Evidence from European Multinationals. *Journal of Public Economics*, 95-107.
- ECOFIN Council (2005): Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and guidelines on the format and concept of stability and convergence programmes, Brussels.
- ETK = Eläketurvakeskus (2014): Alustava vaikutusarvio vuoden 2017 eläkeuudistusta koskevasta neuvottelutuloksesta, 18.12.2014, http://www.etk.fi/fi/service/el%C3%A4keuudistus_2017/1628/el%C3%A4keuudistus_2017
- ETK (2013): Suomen eläkejärjestelmän sopeutuminen eliniän pitenemiseen: eläkekysymysten asiantuntijatyöryhmän raportti, Eläketurvakeskus, 2013.
- ETLA (2010): Muistioita seuraavalle hallitukselle: Talouspolitiikan painopisteitä 2011-2015, Taloustieto Oy, http://staff.etla.fi/maattanen/muistioita_seuraavalle_hallitukselle.pdf

- European Council (2011): Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union, Brussels.
- Evans, M.K. (1969): Reconstruction and Estimation of the Balanced Budget Multiplier. *Review of Economics and Statistics* 51, 14-25.
- Favero, C., Giavazzi, F. ja J. Perego (2011): Country Heterogeneity and the International Evidence on the Effects of Fiscal Policy. *IMF Economic Review* 59, 652-682.
- Feldstein, M. (1995): The effect of marginal tax rates on taxable income: A panel study of the 1986 Tax Reform Act. *Journal of Political Economy*, 103, 551-572.
- Flodén, M. (2012): A role model for the conduct of fiscal policy? Experiences from Sweden, CEPR Discussion Paper 9095.
- Girouard, N. ja C. André (2005): Measuring Cyclically-adjusted Budget Balances for OECD Countries, OECD Economics Department Working Paper, 434m.
- Grönberg, S., Kari, S. ja Ropponen, O. (2013): Arvio hallituksen talousarvioesityksessä ehdottaman osinkoveromallin vaikutuksista yrittäjien veroasteisiin. Liitemuistio, VATT.
- Guajardo, J., Leigh, D. and A. Pescatori (2014): Expansionary Austerity? International evidence. *Journal of the European Economic Association*, 12, 949-968.
- Haaparanta, P. (2010): Talouspolitiikan tutkijaneuvosto nyt! 9.7.2010 <http://blog.hse-econ.fi/?p=2689> .
- Hannikainen, M. ja J. Vauhkonen (2012): Ansioiden mukaan, yksityisalojen työeläkkeiden historia, Helsinki: Suomalaisen Kirjallisuuden Seura.
- Harju, J. ja T. Matikka (2014): Business Owners and Income-Shifting between Tax Bases: Empirical Evidence from a Finnish Tax Reform? CESifo Working Paper Series 5090, CESifo Group Munich.
- Hetemäki, M., J. Pekkarinen, P. Holm, S. Ilmakunnas, J. Vartiainen ja V. Vihriälä (2014): Finanssipolitiikan valinnat keväällä 2014, Talouspolitiikan valmistelu, finanssipolitiikan asiantuntijaryhmä 7.2.2014 <http://vnk.fi/hankkeet/talousneuvosto/julkaisut/finanssipolitiikan-asiantuntijaryhma/pdf/arvio.pdf> .
- Holm, P. ja I. Suoniemi. (1992): Empirical Application of Optimal Commodity Tax Theory to Taxation of Alcoholic Beverages. *Scandinavian Journal of Economics* 94, 85-101.
- Holm-Hadulla, F., S. Hauptmeier, ja P. Rother (2010): The Impact of Numerical Expenditure Rules and Budgetary Discipline over the Cycle, ECB Working paper 1169.
- Holmström, Bengt – Korkman, Sixten – Pohjola, Matti (2014): Suomen talouskriisin luonne ja kasvun edellytykset, 21.2.2014,

- <http://vnk.fi/hankkeet/talousneuvosto/julkaisut/holmstrom-korkman-pohjola-25022014/fi.pdf>.
- HS = Helsingin Sanomat, pääkirjoitus 8.11.2014.
- Huttunen, Kristiina, Jukka Pirttilä ja Roope Uusitalo (2013): The employment effects of low-wage subsidies. *Journal of Public Economics* 97, 49 - 60.
- Hämäläinen, K. (2010): Vaikuttavuusarviointi. Teoksessa Ahonen ym. (toim.), Näkökulmia tuloksellisuustarkastukseen: tutkimusta, arviointia vai hallintaa? Valtiontalouden tarkastusviraston tutkimuksia ja selvityksiä.
- Härkänen, T., Kotakorpi, K., Reinivuo, H., Pietinen, P., Suoniemi, I. ja Pirttilä, J. (2014): The Welfare Effects of Health-Based Food Tax Policy. *Food Policy* 49, 196-206.
- IFS = Institute for Fiscal Studies (2010): Mirrlees Review of tax system recommends radical changes, IFS Press Releases, 10 November 2010, <http://www.ifs.org.uk/publications/5346>.
- Ilmakunnas, Seija - Lilja, Reija (2013): "Vanhuuseläkkeen alaikärajan nostosta ei ole ihmeläkkeeksi", *Talous ja yhteiskunta* 2/2013: 38-44.
- Ilmakunnas, Seija (2009): "Eläkkeelle siirtymisen myöhentäminen ja ikääntyneiden rekrytoinnit" teoksessa Eerola, Essi – Kari, Seppo – Pehkonen, Jaakko (toim.) Verotuksen ja sosiaaliturvan uudistaminen - miksi ja mihin suuntaan?, VATT julkaisut 54: 45 – 72.
- IMF (2014): Fiscal Monitor - Back To Work: How Fiscal Policy Can Help, October 2014.
- Jonung, L. (2015): Reforming the Fiscal Framework: The case of Sweden 1973-2013, in Andersen, T.M., M. Bergman and S.E.Hougaard Jensen, *Reform Capacity and Macroeconomic Performance in the Nordic Countries*, Oxford University Press (tulossa).
- Jorda, O. ja A.M. Taylor (2013): The Time for Austerity: Estimating the Average Treatment Effect of Fiscal Policy. NBER working paper 19414.
- Joumard, I., ja C. André (2008): Revenue Buoyancy and its Fiscal Policy Implications, OECD Working Papers 598.
- Judd, K.L. (1985): Redistributive taxation in a simple perfect foresight model. *Journal of Public Economics*, 28(1), 59-83.
- Julkisten ja hyvinvointialojen ammattiliitto JHL, Palvelualojen ammattiliitto PAM, Julkis- ja yksityisalojen toimihenkilöliitto Jyty, Posti- ja logistiikka-alan unioni PAU, Erityisalojen toimihenkilöliitto ERTO, Teatteri- ja mediatyöntekijät Teme (2013) Eläkeuudistus ja pienituloiset, muistio ylijohdaja Jukka Pekkariselle, 8.1.2013, http://www.erto.fi/images/stories/Eläkeuudistus_ ja_pienituloiset_muistio.pdf.

- Kajanoja, L. (2014): Finanssipolitiikan vaikutukset talouskasvuun Suomessa. BoF Online9-2014.
http://www.suomenpankki.fi/fi/julkaisut/selvitykset_ja_raportit/bof_online/Documents/BoF_Online_09_2014.pdf
- Kiander, J. (2014): ”Pekkarisen työryhmän raportti pohjustaa seuraavaa eläkeuudistusta”, Yhteiskuntapolitiikka 79(1): 87-91.
- Kleven, H., C. Landais, E. Saez ja E. Schultz (2013): Migration and Wage Effects of Taxing Top Earners: Evidence from the Foreigners’ Tax Scheme in Denmark”, NBER Working Paper No. 18885.
- Korkeamäki, O. ja R. Uusitalo (2009): Employment and wage effects of a payroll-tax cut - evidence from a regional experiment. International Tax and Public Finance 16, 753 - 772.
- Korkman, S. (2011): ”Kenelle valta päättää työeläkkeistä?” teoksessa Johanson, Jan-Erik – Lassila, Jukka – Niemelä, Heikki (toim.) Eläkevalta Suomessa, ETLA, Helsinki: 202-216.
- Kosonen, T. (2013): More haircut after VAT cut? On the efficiency of service sector consumption taxes. VATT Working Papers 49.
- Kotakorpi, K. (2009): Paternalism and tax competition. Scandinavian Journal of Economics, 111, 125-149.
- Larch, M., ja A. Turrini (2009): The cyclically-adjusted budget balance in EU fiscal policy making: A love at first sight turned into a mature relationship, Economic Papers 374.
- Lassila, J., N. Määttä ja T. Valkonen (2013): Eläkeiän sitominen elinaikaan: miten käy työurien ja tulonjaon? Eläketurvakeskuksen raportteja 05/2013, ETLA B 258.
- Lassila, J., N. Määttä ja T. Valkonen (2015): Työeläkeuudistus 2017 - vaikutukset työuriin, tulonjakoon ja julkisen talouden kestävytyteen. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 1/2015.
- Maliranta, M. (2014): Innovointi ja ”luova tuho” - erot maiden, toimialojen ja yritysryhmien välillä. Kansantaloudellinen aikakauskirja 1/2014.
- Maliranta, M. ja T. Valkonen (2013): ”Pk-yrityksiin tarvitaan uutta liikkeenjohtotaitoa”, vieraskynä, Helsingin Sanomat 21.12.2013.
- Matikka, T. (2014): Taxable income elasticity and the anatomy of behavioral response: Evidence from Finland. Government Institute for Economic Research, Working papers 55.
- Mendoza, Vegh ja Ilzetzi (2009): How big are fiscal multipliers? New evidence from new data. <http://www.voxeu.org/article/determining-size-fiscal-multiplier>

- Mikkonen, A. (2014): "EK:n Lasse Laatonen: Eläkeiäksi 65 vuotta tai enemmän", Talouselämä, 22.8.2014.
- Moisio, A. (toim.) (2012): Rethinking local government: Essays on municipal reform, VATT-Julkaisu 61.
- Moisio, A. (2015): Kuntatalouden vakauttaminen ja makro-ohjaus. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2/2015.
- Mourre, G., Astarita, C. ja Princen, S. (2014): Adjusting the budget balance for the business cycle: the EU methodology. European Commission. Economic Papers 536.
- Määttänen, N. (2013): "Eläkepoliittisten uudistusvaihtoehtojen arviointia stokastisen elinkaarimallin avulla" teoksessa Lassila, J. - Määttänen, N. - Valkonen, T.: Eläkeiän sitominen elinaikaan – miten käy työurien ja tulonjaon?, Eläketurvakeskuksen raportteja 05/2013.
- Määttänen, N. ja Ropponen, O. (2014): Listaamattomien osakeyhtiöiden verotus, voitonjako ja investoinnit. ETLA Raportit No 40.
- Nieminen, A. ja Sorjanen, T. (2014): "Kauas eläkkeemme karkaavat, Y-sukupolven journalismia", 27.01.2014, <http://yle.fi/aihe/artikkeli/2014/01/27/kauas-elakkeemme-karkaavat>.
- OECD (2014): Finland, Economic Surveys.
- Penttilä, S. (2010): Lausunto Verotuksen kehittämistyöryhmän väliraportista. 11.10.2010.
- Piketty, T. ja E. Saez (2013a): Optimal Labour Income Taxation. Handbook of Public Economics, Volume 5. Elsevier, 391-474.
- Piketty, T. ja E. Saez (2013b): A Theory of Optimal Inheritance Taxation. *Econometrica*, 81(5), 1851–1886.
- Pirttilä, J. ja H. Selin (2011): Income Shifting within a Dual Income Tax System: Evidence from the Finnish Tax Reform of 1993. *Scandinavian Journal of Economics*, 113(1), 120–144.
- Pirttilä, Jukka ja Saku Aura (2007): Perintövero on hyvä veromuoto – Suomen perintöverotusta voisi kuitenkin uudistaa. *Talous ja yhteiskunta* 1/2007, 16-21.
- Pursiainen, H., Pääkkönen, J. ja Seppälä, T. (2011): Julkisten palvelujen tuottavuusseurannan kehittäminen. Valtioneuvoston kanslian raporttisarja 14/2011.
- Ramey, V. (2011): Can Government Purchases Stimulate the Economy? *Journal of Economic Literature* 49, 673-685.
- Ramsey, F. P. (1927): A contribution to the theory of taxation. *Economic Journal* 37, 47-61.

- Rantala, J. (2011): "Kommentti" teoksessa Johanson, Jan-Erik – Lassila, Jukka – Niemelä, Heikki (toim.) Eläkevalta Suomessa, ETLA, Helsinki: 217.
- Riihelä, M., R. Sullström ja M. Tuomala (2014): Veropolitiikka huipputulojen ja varallisuuden taustalla - Onko Piketty kuvaama kehitys nähtävissä Suomessa? Käsikirjoitus teokseen Taimio, Heikki (toim.) Hyvinvointivaltion tulevaisuus (2015).
- Saarimaa, T. ja Tukiainen, J. (2013): Common pool problems in voluntary municipal mergers. VATT Working Papers 53.
- Seies, E. (2006): "Puron ryhmä tarkoittaa valtaa", Talouselämä 16.6.2006.
- Skedinger, P. (2014): Effects of Payroll Tax Cuts for Young Workers. Nordic Economic Policy Review 2014(1), 126 - 169.
- Sopimus vuoden 2017 työeläkeuudistuksesta,
http://www.eläkeuudistus.fi/media/linkkitiedostot/elakesopimus-2017_allekirjoitettu-versio.pdf
- Finansministeriet (2014): Vårpropositionen, Stockholm.
- Svensson, L.E.O (2011): Inflation Targeting, in Friedman, Benjamin M., ja M. Woodford (toim.), Handbook of Monetary Economics, Volume b, Chapter 22, Elsevier.
- Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (2014): Sairaaloiden tuottavuus 2012. Tilastoraportti 2/2014.
- Tuomala, M. (2009): Julkistalous. Gaudeamus, Tampere.
- Uusitalo, R. ja Nivalainen, S. (2013): Vuoden 2005 eläkeuudistuksen vaikutus eläkkeellesiirtymisikään. Valtioneuvoston kanslian raporttisarja 5/2013.
- Vihmo, Jouni (2006): Alkoholijuomien hintajoustop Suomessa vuosina 1995–2004. Yhteiskuntapolitiikka 71, 23–31.
- VM = Valtiovarainministeriö (2014a): Kuntatalouden makro-ohjauksen kehittäminen. Taloudelliset ja talouspoliittiset katsaukset 6/2014.
- VM (2014b): Economic Survey- Spring 2014. Economic outlook and economic policy 13b/2014.
- VM (2014c): Finland's Stability Programme 2014. Economic outlook and economic policy 17c/2014.
- VM (2014d): Economic Survey- Autumn 2014. Economic outlook and economic policy 24c/2014.
- VM (2014e): National Implementation of the EU budgetary framework directive and the EU regulation for monitoring and assessing draft budgetary plans.
- VM (2010a): Verotuksen kehittämistyöryhmän loppuraportti. Valtiovarainministeriön julkaisu 51/2010.

- VM (2010b): Tiedotustilaisuuden (21.12.2010) äänitallenne.
http://www.vm.fi/vm/fi/03_tiedotteet_ja_puheet/01_tiedotteet/20101221Veroty/name.jsp
- VTV = Valtiontalouden tarkastusvirasto (2014a): Valtiontalouden tarkastusviraston finanssipolitiikan tarkastuksen ja valvonnan vaalikausiraportti 2011–2014. Valtiontalouden tarkastusviraston eduskunnalle annettavat kertomukset K 20/2014 vp.
- VTV (2014b): Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle: Finanssipolitiikan tarkastuksen ja valvonnan raportti 2014. Valtiontalouden tarkastusviraston eduskunnalle annettavat kertomukset K 15/2014 vp.
- VTV (2013): Rakenteellisen jäämän laskennan tarkastus. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 13/2013.
- Wyplosz, C. (2002): Fiscal Policy: Institutions vs Rules, in Stabiliseringspolitik i valutaunionen, SOU 2002:16 Underlagsrapporter, Fritzes, Stockholm.
- Yagan, D. (2013): Capital Tax Reform and the Real Economy: The Effects of the 2003 Dividend Tax Cut. Mimeo, University of California, Berkeley.
- YLE (2010): "Katainen kiitteli veroryhmän työtä - keskusta irtisanoutuu jyrkästi", YLE uutiset 21.12.2010,
http://yle.fi/uutiset/katainen_kiitteli_veroryhman_tyota_-_keskusta_irtisanoutuu_jyrkasti/5690442
- YLE (2014): "Haglund riktar skarp kritik mot pensionsreformen", YLE nyheter 27.9.2014, <http://svenska.yle.fi/artikel/2014/09/27/haglund-riktar-skarp-kritik-mot-pensionsreformen>.