

Lausunto Eduskunnan valtiovarainvaliokunnalle: HE 41/2023 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2024: VNS 1/2023 vp Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2024—2027

Matti Tuomala Tampereen yliopisto, FIT 20.10.2023

Vuoden 2023 vaalien edellä usein kuultiin iskulause: ”holtiton velkaantuminen on lopetettava”. Hiukan täsmällisemmin vaadittiin, että valtion velka suhteessa BKT:n on taitettava. Tämä tehtäisiin pääasiassa menoja leikkaamalla ja rakenneuudistuksilla. Toimeen pitäisi ryhtyä heti, vaikka Suomi oli jo taantumassa. IMF:n laajaan maa-aineistoon perustuva tutkimus¹ huhtikuussa 2023 viittasi siihen, että tällaisessa talouden tilassa julkisen talouden sopeuttamisen keskimääräinen vaikutus velkasuhteeseen on käytännössä nolla. Velkasuhteen taittamista ei kuitenkaan näy Orpon hallituksen budjettiesityksessä. Budjettialijäämä kuitenkin kasvaa, koska kokonaisveroaste lasku on suurempi kuin menoleikkaukset.

Budjetin taustalla olevat VM:n laskelmat ja tutkimustieto

Ansiosidonnaisen työttömyysturvan porrastamista eli työttömyyden keston myötä pienenevää korvausta ovat vaatineet monet puolueet ja elinkeinoelämän järjestöt. Usein näissä kannanotoissa annetaan ymmärtää, että suosituksille sekä alenevasta työttömyyskorvauksesta että pakollisesta työttömyysvakuutuksesta olisi vankkaa taloustieteellistä tukea. Nyt Orpon hallitus aikoo toteuttaa näiden tahojen toiveet. Hallitukselle näyttää riittävän, että VM:n työllisyyslaskelmat on tehty virkavastuulla. Vastaamatta on jäänyt, mihin taloustieteelliseen tutkimukseen näin vahvat kannanotot perustuvat. Kansainvälinen meritoitunut tutkijaryhmä² tutki porrastusta hyödyntäen Ruotsin 2000-luvun alun reformia, jossa porrastus otettiin käyttöön. Tutkimus osoitti, että reformilla saatiin aikaan haitallinen vaikutus työllistymiseen ja samalla vakuutusturva heikkeni. Tutkimus ei anna empiiristä tukea työttömyyden keston suhteen alenevalle työttömyyskorvaukselle Ruotsissa vallitsevissa oloissa. Ruotsia koskeva tulos on Suomen kannalta tärkeä, koska meillä on samanlainen työttömyysvakuutus-järjestelmä, jossa työttömyyskassoihin kuulumalla voi lisätä vakuutusturvaa.

Ansiosidonnaisen korvauksen kestoa myös lyhennetään, jotta näin saataisiin työttömät nopeammin töihin. Työttömyyden keston lyhentämisen logiikka on yksinkertainen: palkitaan heitä, jotka löytävät uuden työpaikan muita työttömiä nopeammin. Mutta miksi siitä pitäisi palkita? Tunnetusti työttömien kulutus laskee korvausjakson pitkittyessä ilman korvausten alenemistakin. Työttömyysvakuutuksen tavoitteena on sekä turvata työttömäksi joutuvan ansionmenetyksiä että ylläpitää kannustimia palata takasin työhön. Vakuutuksen turvaominaisuutta ei äödä unohtaa. Työttömyyden pitkittyminen ei ole pelkästään huono asia, sillä työtön saattaa löytää omia taitojaan paremmin vastaavan työn, jos hän etsii kauemmin ja perusteellisemmin. Tästä hyötyy myös työnantaja ja koko yhteiskunta. Kyyrän ja Pesolan (2017) tutkimus suomalaisella aineistolla tukee havaintoa osoittamalla, että ansioturvan kesto vaikuttaa merkittävästi myös työttömyyden jälkeiseen palkkatasoon ja työsuhteen keston. Nopeampi työllistyminen johti huonompiin työsuhteisiin vähentää myös verotuloja.

Hallitus on myös leikkaamassa asumistukeen. Tätäkin on perusteltu sillä, että se myös nopeuttaa työttömien työhön hakeutumista. Antaako tutkimustieto tukea näille vaatimuksille. Princetonin yliopiston professorin Henrik Kleven luennoi aiheesta tehdystä tutkimuksesta

¹ World Economic Outlook: A Rocky Recovery, 2023 April, IMF

² Kolsrud, J. & Landais, C. & Nilsson, P. & Spinnewijn, J. (2018)

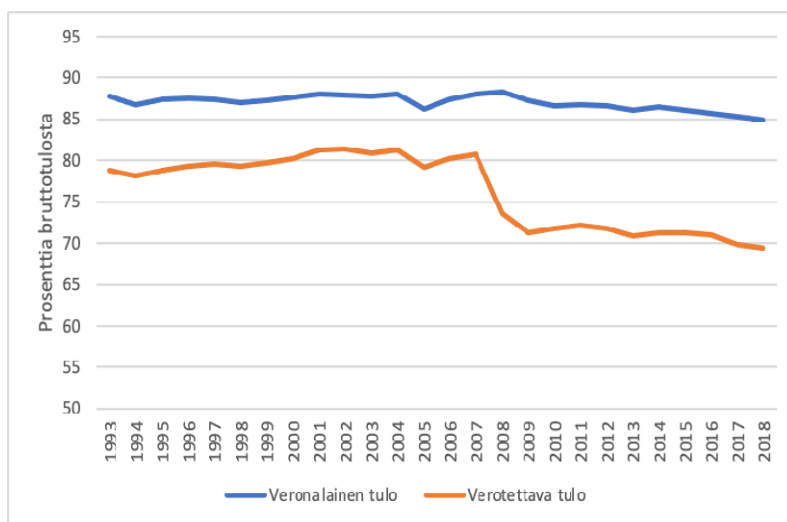
julkistaloustieteilijöiden kansainvälisessä kokouksessa Tampereen yliopistossa (IIPF-kongressi 2018, myöhemmin julkaistu keväällä 2023). Hän uudelleenarvioi tehtyjä tutkimuksia ja päätyi siihen, että verojen ja etujen vaikutus työhön osallistumiseen jää hyvin vähäiseksi.

Veropohjan kutistuminen ja verotuksen progressiivisuus (regressiivisyys)

Veropohja on kaventunut jo pidempään.³ Tämän vahvistaa kuvio 1, jossa kuvataan veronalaisen ja verotettavan tulon kehitystä suhteessa bruttotuloon aikavälillä 1993–2018 yli 20-vuotiaiden veronmaksajien joukossa. Huomataan, että suurin pudotus tapahtui vuosina 2008 ja 2009.⁴ Tuolloin valtion ansiotuloverotuksen asteikon veroprocentteja alennettiin kaikilla tuloväleillä ja vähennyksiä lisättiin. Näiden muutosten seurauksena kynnys, josta lähtien maksetaan valtion ansiotuloveroa, on noussut mediaanibruttotulon yläpuolelle. Toinen notkahdus näkyy kuviossa 1 vuonna 2005. Silloin pääomatuloverotusta jouduttiin muuttamaan EY-tuomioistuimen kiellettyä yhtiöveron hyvityksen. Lisäksi veropohjaa kaventavat verottajan ulottumattomissa olevat tulot⁵, kuten vakuutuskuorten sisällä kasvavat pääomatulot. Edelleen sitä kaventaa nyt hallituksen tekemä osakesäästötilin ylärajan nosto. Vaikka lähes kaikki puolueet Suomessa ovat pitkään veropoliittisessa retoriikassa vaatineet laajaa veropohjaa ja sitä kautta matalia veroasteita, todellisuudessa on kuljettu aivan eri suuntaan. 1990-luvun alun kriisissä menoja leikattiin ja verotusta kiristettiin. Finanssikriisissä pääasiassa kevennettiin verotusta. Kummassakaan tapauksessa ei ollut vaikea pysyä menokehyksissä. Nuo esimerkit osoittavat, miten omituisiin yhdistelmiin finanssipolitiikassa on jouduttu, kun kehysjärjestelmässä menoja ja tuloja ei tarkastella yhteydessä toisiinsa

Kuvio. 1 Veronalainen ja verotettava tulo suhteessa bruttotuloon 20 vuotta täyttäneillä

Lähde: Tulonjaon palveluaineisto



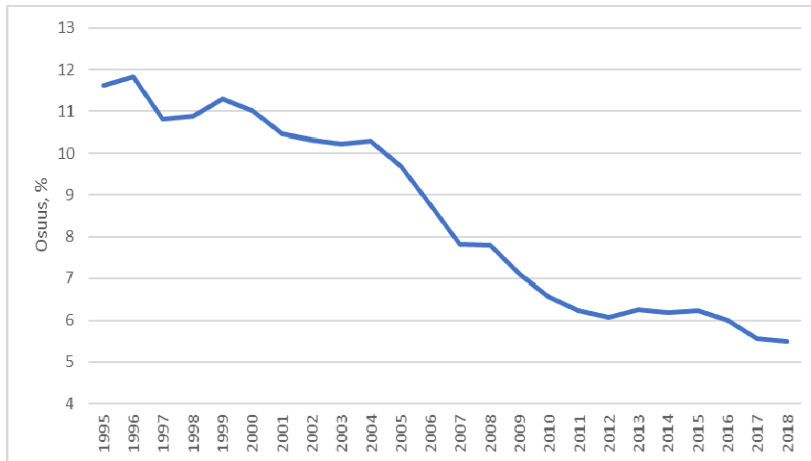
³ Vuoden 1993 79 prosentista 69 prosenttiin vuonna 2018.

⁴ Vuonna 1995 verotettavan tulon suhde kansantuloon oli 70 prosenttia. Vuonna 2018 se oli pudonnut 60 prosenttiin.

⁵ Koska nämä tulot eivät näy kuviossa 15, todellisuudessa veropohja on kutistunut vieläkin enemmän.

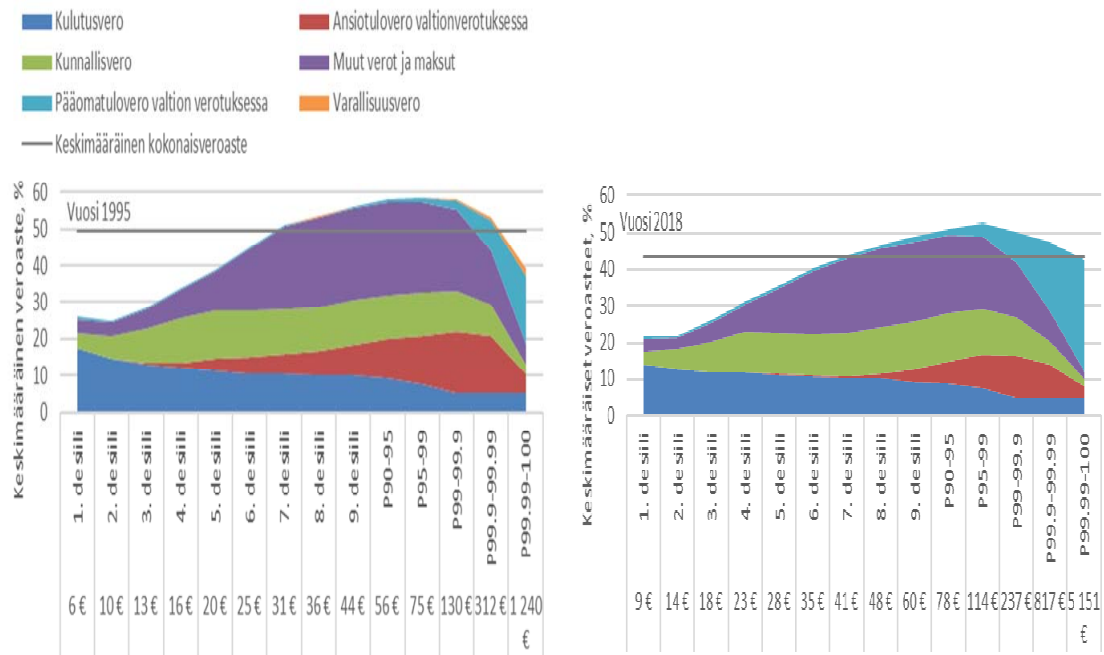
Kuvio 2 Valtion ansiotuloveron osuus kokonaisverokertymästä 1995–2018

Aineistolähde: Verot ja veronluonteiset maksut, Tilastokeskus; Tulonjaon kokonaisaineisto, Tilastokeskus. Laskelmista tarkemmin ks. Lähde; Riihelä-Tuomala 2022



Kuvio 3

Keskimääräiset kokonaisveroasteet tuloryhmissä verolajeittain vuosina 1995 ja 2018 sekä keskimääräiset bruttotulot tuloryhmissä (tuhansia euroja) Riihelä-Tuomala 2022



Kuvio 3 esittää keskimääräisiä kokonaisveroasteita eri tuloluokissa verolajeittain vuosina 1995 ja 2018. Kuviossa 3 kaikki verot on suhteutettu bruttotuloon eri tulokymmenyksissä ja erikseen ylimmissä tuloryhmissä, ylimmän prosentin alaosassa, promillessa ja promillen kymmenyksessä (toisensa poissulkevasti). Huomataan, että kokonaisveroasteet laskevat tulojen kasvaessa ylimmässä

prosentissa. Lisäksi mediaanidesiilin keskimääräinen bruttotulo kasvoi vuodesta 1995 vuoteen 2018 1,4 kertaiseksi. Vastaavasti ylimmän tuloryhmän keskimääräinen bruttotulo kasvoi 4,2 kertaaisesti.

Porvaripuolueet, erityisesti kokoomus, ovat ajaneet politiikkaa, jossa valtion ansiotuloverotuksen asteikon veroprosentteja on alennettu kaikilla tuloväleillä. Lopputulemana valtion ansiotuloverotus on euromääräisesti keventynyt sitä enemmän mitä suuremmat ovat ansiotulot. Vasemmistopuolueet taas ovat halunneet suosia pienituloisia nostamalla kynnystä, josta lähtien maksetaan valtion ansiotuloveroa. Kynnys on noussut mediaanibruttotulon yläpuolelle 7. - 8. tulokymmenyksen (desiiliin). Kaiken tämän seurauksena valtion ansiotuloveron fiskaalinen merkitys on romahtanut (ks. kuvio 2). Vuonna 2018 se oli alle 6 prosenttia koko verokertymästä. Usein esitetty vaatimus marginaaliveroasteiden alentamisesta kaikilla ansiotulotasoilla on erittäin harhaanjohtavaa. Rehellisemmin ilmaistuna alennukset tulisivat vuoden 2018 tilanteesta vasta 8. tulokymmenyksestä ylöspäin ja sielläkin niin, että mitä suurempi bruttotulo sitä suurempi alennus veroissa. 70 prosenttia pienempi tuloisista jäisi ilman alennuksia.

Hyvinvointialueiden toiminnan käynnistyttyä vuoden 2023 alusta osa aiemmasta kunnallisverosta siirtyy valtion ansiotuloverotukseen. Kuvion 3 huomataan, että vuonna 2018 kunnallisvero on suhteellinen vero 4. desiilistä eteenpäin. Vuodesta 2023 lähtien tulonsaajat maksavat edelleen kunnallisveroa, mutta osa heistä siirtyy progressiivisen valtion ansiotuloverotuksen piiriin. Tässä tilanteessa uuden asteikon rakentaminen ei ole puhtaasti tekninen tehtävä. Marinin hallituksen esityksestä ei ilmene kaikilta osin, miten tämä sulautus on tehty. Sama verokertymä voidaan periaatteessa (matemaattisesti) kerätä monella erilaisella marginaaliveroasteikolla. (ks. Tuomala 2016) Miten on päädytty juuri tähän esityksen asteikkoon? Valtiovarainministeriön laskemien mukaan muutosehdotusten (asteikon ja vähennysten muutokset) lopputulema ansiotuloverotuksella kerättävät verotulot vähenevät 788 miljoonalla eurolla, kahta tuloväliä lukuun ottamatta verotus kiristyy, ja tuloerot kasvavat hieman (riippuen mittarista). Lisäksi ihmetyttää se, että alun perin tämän muutoksen seurauksena piti kerätä sama verotulomäärä kuin ennen muutosta. Miksei näin ole tehty? Tietysti olisi ollut selkeää ottaa käyttöön aluevero. Onhan se kummallista, että valitaan aluevaltuustot, joilla ei ole verotusoikeutta.

Finanssipoliittinen elvytys

Usein finanssipolitiikkaa pidetään elvyttävänä, kun budjetti on alijäämäinen. Budjetin ali- ja -ylijämmät riippuvat talouden tilasta. Näin ollen tuo kriteeri sopii varsin huonosti kuvaamaan finanssipolitiikan luonnetta. Finanssipoliittinen elvytyshän tarkoittaa julkisten menojen määrääikaista kasvattamista ja/tai verojen tilapäistä alentamista. Lisäksi talouden alamäessä veroelvytys on tehottomampaa kuin menoelvytys. Näin on siksi, että julkisten menojen tilapäiset lisäykset, esimerkiksi julkiset investoinnit, menevät suoraan kulutukseen. Verojen alennuksista osa menee säästämiseen, ja tunnetustihan säästäminen on sitä suurempaa mitä suuremmat ovat tulot. Orpon hallituksen valtion ansiotuloveron alennukset painottuivat euromääräisesti suurempituloisiin. Tätä ei voi pitää tehokkaana eikä reiluna, sillä nimenomaan pienituloisten tulonlisäykset menevät tehokkaasti suoraan kulutukseen ja veronalennukset tehtiin pysyviksi. Ollakseen tehokkaita elvytystoimien, tässä tapauksessa verojen alennukset, olisi pitänyt olla määrääkäsia. Lisäksi elvytyksellä pitäisi tähdätä tulevaisuuden kasvuun, eli toimet olisi pitänyt kohdistaa julkisiin investointeihin.

Yhteisen rahapolitiikan aikana finanssipolitiikan merkitys on kasvanut

Euroopan keskuspankki (EKP) tuntuu vuonna 2023 luottavan rahapolitiikkaan inflaation hillinnässä. Taustalla on vanha Milton Friedmanin näkemys, että inflaatio on pelkästään rahataloudellinen ilmiö. EKP:llä ei ole kuitenkaan käytössään tarjontapuolen välineitä, joita nyt olisi tarvittu. Inflaation hillitseminen koron nostoilla lyhyellä aikavälillä leikkaa kysyntää ja lisää työttömyyttä. Näin inflaation hillitseminen ja pitkällä aikavälillä tarjonnan laajentaminen ovat keskenään ristiriidassa. Jopa yksinomaan huoli hintavakaudesta ei perustele sitä, oliko näin voimakas rahapolitiikan kiristys vuonna 2023 järkevää.

Tässä lausunnossa rahapolitiikka merkitsee keskuspankin harjoittamaa korkotason ohjausta ja finanssipolitiikka valtion verotuksella ja julkisella kulutuksella sekä investoinneilla harjoittamaa kysynnänsäätelyä. Finanssi/eurokriisin jälkeen kiristävä finanssipolitiikka aloitettiin Suomessa liian aikaisin. Tätä virhettä lievensi EKP:n hätäkeinona käyttöön ottama epätavanomainen rahapolitiikka (QE). Nollakoron maailmassa QE-politiikka ollakseen tehokas olisi vaatinut rinnalleen finanssipoliittisen elvytyksen. Euroopassa ei tuolloin löytynyt poliittista tukea finanssipolitiikan avulla – erityisesti julkisilla investoinneilla – helpottaa puuttuvaa kysyntää.

Makrotaloustieteessä alkoi uudelleenajattelu 2008/2009 finanssikriisin jälkeen. Onko tässä edistytty? Ainakaan se ei näy harjoitetussa makrotalouspolitiikassa. Makrotaloustiede on perinteisesti keskittynyt yksinomaan aggregaatteihin, kuten BKT:hen ja työllisyyteen, mutta näiden aggregaattien sisälle jää yksittäisten yritysten ja kotitalouksien toimintaa talouden eri sektoreilla. Normaleina aikoina, kun talous toimii hyvin, aggregaattien seuranta riittää pitkälle. Mutta suurten rakenteellisten muutosten ja kriisien aikoina – kuten pandemian jälkimainingeissa – pitää ymmärtää, mitä aggregaattien sisällä tapahtuu. Tällöin politiikan suunnittelu vaatii katsomista pinnan alle. Näissä olosuhteissa perinteisten makrotaloudellisten mallien suoraviivaisessa soveltamisessa aggregaatit voivat olla harhaanjohtavia. Esimerkiksi rakentamisesta tuli korkopolitiikan uhri. Perinteisten mallien heikkous on myös se, että kokonaiskysyntä määräytyy yhden edustavan kuluttajan mukaan. Tällöin tulonjaossa tapahtuneet muutokset eivät näy kokonaiskysynnässä. Eikä myöskään vaikutus toiseen suuntaan näy eli kokonaiskysynnän muutos tulonjakaumaan. Lisäksi edustavan kuluttajan malleilla ei voi ymmärtää makrotaloudellisia ulkoisvaikutuksia.

Vaikka Suomen talous näyttää selvinneen koronaviruksesta BKT:llä mitattuna melko pienillä vaurioilla, koronan vaikutukset ovat jakautuneet hyvin epätasaisesti niin yritysten kuin ihmisten kesken. Joidenkin toimialojen yritykset ovat hyötynneet kriisistä, ja etätöihin siirtymään kyenneet palkansaajatkin ovat säilyttäneet tulotasonsa, mutta sosiaalisesta kanssakäymisestä riippuvaiset palvelu- ja kulttuurialat ja niiden työntekijät ovat joutuneet taloudellisesti ahtaalle. Tilastokeskuksen tulonjakotiedot vahvistavat epäilyjä tulokehityksen todella merkittävästä eriytymisestä. Tilastokeskuksen tulojakotilaston mukaan koko väestön käytettävissä olevien tulojen keskiarvo kasvoi vuodesta 2020 vuoteen 2021 reaalisesti 2,8 %. Pienituloisimman 40 %:n reaalityulojen keskiarvo kasvoi 0,3 % ja sen tulo-osuus oli 22,7 %, kun vuonna 2020 osuus oli 23,2 %. Pienituloisimman kymmenyksen tulojen kasvun keskiarvo oli nolla. Kun suurituloisimman kymmenyksen tulotaso (ilman ylintä prosenttia) kasvoi 3,3 %. Suurituloisimman prosentin keskiarvo kasvoi 19,9 % ja mediaani 10,5 %. Koska mediaanin ja keskiarvon kasvuissa on näin suuri ero, suurituloisimman prosentin yläosassa kasvu on vieläkin huomattavasti korkeampaa kuin 19,9 prosenttia.⁶ Näin voimakas käytettävissä olevien tulojen kasvu ylimmässä prosentissa johtuu myös kokonaistuloverotuksen regressiivisyydestä.

⁶ Valitettavasti tätä kirjoitettaessa tutkimusryhmällämme Marja Riihelän ja Elina Tuomisen kanssa ei ollut pandemia ajan tulonjaon kokonaisaineistoa käytettävissä

Poikkeuksellisen eriarvoinen tulokehitys pandemian aikana, joka vaikuttaa myös koko talouden kehitykseen, ei ole saanut juurikaan Suomessa huomiota. On tärkeä erottaa toisistaan pandemian takia tehdyt tukitoimet, finanssipoliittinen elvytys ja pidemmän aikavälin elpymistoimet. Koronasta johtuvat tukitoimet eivät ole kuitenkaan finanssipoliittista elvytystä. Eihän pandemian aikana rajoitusten ja ihmisten sosiaaliseen kanssakäymiseen liittyvien kulutuspelkojen vallitessa julkisen vallan keinoin lisättävä kysyntä tuo palvelualojen työpaikkoja takaisin.

Miten koronavaurioista ja tukitoimista syntynyt taakka pitäisi jakaa? Tämä asia on suomalaisessa talouspoliittisessa keskustelussa unohtunut. Se ei näy myöskään Orpon hallituksen budjettiesityksessä. Eikö olisi reilua, että ne, joiden tulot ja varallisuus ovat jatkaneet kasvuaan pandemian aikana ja osin sen ansiosta, vastaisivat suuremmasta osasta koronan jälkilaskua? Ylimpien tulojen kasvu vuodesta 2020 vuoteen 2021 olisi vaatinut määräaikaisen varallisuusveron, jolla pandemian sulkutoimista hyötynneiden yritysten omistajat olisivat kompensoineet häviäjille. Tällainen vero täyttää ansiottoman arvon nousun veron (tai windfall veron) ominaisuudet. Lisäksi kompensatiota helpottaisi siirtyminen kauttaaltaan progressiiviseen verojärjestelmään. Nythän keskimääräiset kokonaisveroasteet vähenevät bruttotulojen suhteen aivan ylimmissä tuloryhmissä.⁷ Rinteen ja Marinin hallitusten hallitusohjelmissa pääomatulojen ja varallisuuden verotukseen ei saanut koskea. Tämä oli Keskustan ja RKP:n ehto hallitukseen tulolle. Orpon hallitus jatkaa samalla linjalla. Tällä tavalla lukittu veropolitiikka mahdollisti pandemian aikana ylimmän 1 prosentin käytettävissä olevien tulojen (veron jälkeisten tulojen) 19.9 prosentin kasvun. Tämä on myös esimerkki edellä todetusta yksipuolisesta nojaamisesta rahapolitiikkaan (QE-politiikkaan) ja finanssipoliittisten eli tässä tapauksessa verotuksellisten keinojen unohtamisesta. Pandemian taakkaa ei siis haluttu tai pystytty tasoittamaan veropolitiikalla hallitusohjelmassa tehtyjen rajoitusten takia.

Inflaation hillintää koron nostoilla yritetään perustella kysynnän kasvulla. Ei ainakaan yllä olleiden Suomessa vuodesta 2020 vuoteen 2021 tapahtuneiden tulojen muutosten ja nyt tehtyjen palkkaratkaisujen perusteella kysynnän voimakkaan lisäyksen mahdollisuutta näy kuin ylimmissä tuloissa... Korkojen nousu taas voi vähentää tuotannollisia investointeja, koska korkosijoitukset tulevat houkutteleviksi. Näin investointien vähentyminen supistaa tarjontaa ja siten voi jopa kiihdyttää inflaatiota.

Rahapolitiikkaa koskevat päätökset tehdään EU-tasolla ja finanssipoliitiikkaa harjoittavat jäsenmaat. Tätä ei voi pitää järkevänä tilanteessa, jossa talouskriisi on iskenyt kaikkiin jäsenmaihiin. Makrotason ulkoisvaikutukset eivät tunne maiden rajoja. Tarvitaan rahapolitiikan- ja finanssipoliitiikan koordinoitua. EU onnistui lopulta elpymispaketin rakentamisessa. Kansalliset toimet yhdessä EU:n elpymispaketin kanssa hyvin toteutettuna vahvistavat talouden toipumista tulevana vuosina ja voivat edistää pidemmän aikavälin kehitystä ekologisesti ja sosiaalisesti kestävämpään maailmaan. Siksi kriiseistä toipumisen lisäksi on syytä edistää pidemmän aikavälin kehitystä. EKP:n korkopolitiikka näyttää vuonna 2023 työntävän Eurooppaa taantumaan.

Viitteet

Kauhanen, M., I. Suoniemi & M. Tuomala (2020). Miksei tutkimustieto kelpaa työttömyysturvan muuttamista vaativille? *Talous & yhteiskunta* 3/2020, s. 16–23.
 Kleven, H. (2023), The EITC and the Extensive Margin: A Reappraisal, NBER Working Paper #26405, March 2023

⁷ Riihelä & Tuomala (2022).

- Kolsrud, J. & Landais, C. & Nilsson, P. & Spinnewijn, J. (2018), The Optimal Timing of Unemployment Benefits: Theory and Evidence from Sweden, *American Economic Review* 108(4-5): 985–1033.
- Landais, C. & Nekoei, A. & Nilsson, J.P. & Seim, D. & Spinnewijn, J. (2021), Risk-based Selection in Unemployment Insurance: Evidence and Implications, *American Economic Review* 111(4): 1315-1355.
- Kyyrä, T. & Pesola, H. (2017), Säästöt ansioturvan lyhentämisestä hupenevat huonompien työsuhteiden takia, VATT Policy Brief 2/2017.
<https://vatt.fi/-/saastot-ansioturvan-lyhentamisesta-hupenevat-huonompien-tyosuhteiden-tak-1>
- Riihelä, M. & M. Tuomala (2022), Verotuksen rooli tulo- ja varallisuuserojen taustalla, teoksessa Rajavuori, A. (toim.), Eriarvoisuuden tila Suomessa 2022. Helsinki: Into Kustannus.
- Tanninen H & M. Tuomala (2022), Onko kehysmenettely finanssipolitiikkaa ohjaava vai kahlitseva väline? Kalevi Sorsa säätiö, Impulsseja kesäkuu 2022
- Tuomala, M. (2016), *Optimal Redistributive Taxation*, Oxford University Press, Oxford.
- Tuomala, M. (2019), *Markkinat, valtio ja eriarvoisuus*, Tampere: Vastapaino.
<https://vastapaino.fi/sivu/tuote/markkinat-valtio-eriarvoisuus/2485760>
- World Economic Outlook: A Rocky Recovery (2023), IMF.