

Eduskunnan sisäinen tietopalvelu - riippumatonta vaikutusarviointia poliittisen päätöksenteon tueksi

Sami Grönberg, Olli Kannas, Leena Kerkelä ja Mika Rajala

Tutkimustiedon ja taloustieteellisen analyysin sekä vaikutusarvioinnin hyödyntämistä päätöksenteossa on käsitelty viime vuosina useissa kirjoituksissa (Pohjola 2006; Hyytinen ja Toivanen 2010; Ilmakunnas 2010; Vihriälä 2016). Eduskunnan sisäisen tietopalvelun taloudelliset laskelmat -palvelun tavoitteena on osaltaan vahvistaa päätöksenteon tietoperustaa ja lisätä asiapohjaista talouspoliittista keskustelua. Konkreettisesti tietopalvelu parantaa erityisesti oppositiopuolueiden edellytyksiä muodostaa omia vaihtoehtoja, jotka ovat vertailukelpoisia hallituksen esitysten kanssa. Taloudellisten laskelmien lisäksi tietopalvelu avustaa eduskunta-asiakkaita kaikissa talouteen liittyvissä toimeksiannoissa.

Sisäinentietopalvelu tuottaa taloudellisia vaikutusarvioita virkamiestyönä riippumattomasti ja reaktiivisesti. Tietopalvelun asiakkaita ovat pääsääntöisesti eduskuntaryhmät, kansanedustajat ja heidän avustajansa. Toimeksiantoja on tullut kaikilta puolueilta, mutta selvästi

eniten oppositioryhmiltä. Erityisesti syksyisin vaihtoehtobudjetteihin liittyen opposition tietopyyntöjä myös priorisoidaan. Vaikutusten arvioinnissa tarkastelun kohteena on usein se, miten reformit vaikuttavat julkisen talouden rahoitusasemaan, tulonjakoon ja kansalaisten käytettävissä oleviin tuloihin.

Laskelmia pyydetään usein nopealla aikataululla eikä tietopalvelussa tuoteta akateemista tutkimusta. Vaikutusarviointi vastaa sisällöltään ja menetelmiltään pitkälti ministeriöissä ja esimerkiksi Kansaneläkelaitoksessa tuotettuja laskelmia. Toimeksiannot eivät kuitenkaan liity suoraan lainsäädännön valmisteluun, eikä työ ole päällekkäistä, koska tietopalvelun saamat toimeksiannot ovat lähes poikkeuksetta vaihtoehtoja hallituksen esityksille tai täydentävät niiden arviointia.

Tietopalveluun lähetettyihin kysymyksiin vastataan luottamuksellisesti, eikä vastauksia lähtökohtaisesti luovuteta ulkopuolisille. Tiedon hyödyntämisestä päättää aina asiakas itse,

YTM Sami Grönberg (sami.gronberg@eduskunta.fi), KTM Olli Kannas (olli.kannas@eduskunta.fi), KTT Leena Kerkelä (leena.kerkela@eduskunta.fi) ja VTM, FM Mika Rajala (mika.rajala@eduskunta.fi) ovat ekonomisteja Eduskunnan sisäisessä tietopalvelussa.

mikä mahdollistaa erilaisten vaihtoehtojen vertailun myös ilman julkista keskustelua. Asiakkaalle lähetetty laskelma muuttuu avoimeksi vain, jos asiakas itse julkistaa laskelman tai viittaa siihen julkisesti. Eduskuntaryhmiä tosin kannustetaan laskelmien ja muistioiden julkistamiseen, koska se lisää palvelun läpinäkyvyyttä saattamalla laskelmat, ja niiden taustalla olevat oletukset, myös ulkopuolisen arvioinnin kohteeksi.

Tyypillisimmät tietopalvelun saamat toimeksiannot liittyvät useimmiten tekeillä oleviin reformeihin. Osaltaan asiakkaat tarvitsevat taustatietoa suunnittelemansa reformin pohjaksi tai vastaavasti tarvitsevat täydentävää tietoa hallituksen suunnittelemien muutosten arvioimiseksi. Laajemmat kokonaisuudet liittyvät varjobudjettien sekä vaaliohjelmien laadintaan, joiden valmistelussa tietopalvelu voi avustaa puolueiden niin halutessa.

Erityistä kiinnostusta ovat viime aikoina herättäneet muun muassa oppositioryhmien tilaamat vaikutusarviot laajemmista kokonaisuuksista, kuten hallitusohjelmasta ja talousarvioesityksestä. Vastaavia vaikutusarvioita ei ole valtioneuvoston taholta julkaistu. Tietopalvelun laskelmat täydentävätkin osittain ministeriöissä tuotettuja arvioita ja voivat viime kädessä johtaa entistä parempaan ja kokonaisvaltaisempaan lainsäädännön vaikutusarviointiin.

Tietopalvelussa on parhaimmat edellytykset laskelmien tuottamiseen henkilöverotuksen ja sosiaaliturvan muutosten vaikutuksista. Sen sijaan esimerkiksi yritysverotukseen tai välilliseen verotukseen liittyvissä laskelmissa joudutaan usein turvautumaan lähinnä julkisesti saatavilla olevaan tilasto- ja tutkimustietoon. Tietopalvelun tuottamissa vaikutusarvioinneissa on pääosin pidättäydytty niin sanotuissa staattisissa laskelmissa. Dynaamisia vaikutuk-

sia on kuitenkin tapauskohtaisesti arvioitu sanallisesti taloustieteelliseen kirjallisuuteen viitaten. Dynamiikan huomioimiselle ja aineistopohjan laajentamiselle onkin havaittu tarvetta.

1. Esimerkkiä länsinaapurista

Laskentapalvelun kehittämisen esikuvana on ollut Ruotsin parlamentin tietopalvelun (*utredningsjämsten*) saamat kokemukset vastaaventyypisestä palvelusta, joka luotiin jo 1990-luvun lopulla. Keskeistä laskentapalvelun perustamiselle Ruotsissa oli se, että talousarvion käsittelyssä opposition esittämien vaihtoehtojen tueksi alettiin vaatia yhä tarkempia selvityksiä niiden taloudellisista vaikutuksista.

Suomessa laskentapalvelu aloitettiin pilotihankkeena vuoden 2011 alussa. Tällä hetkellä tietopalvelussa työskentelee neljä ekonomistia ja yksi juristi. Myös Suomessa palvelun perustamisen taustalla oli ennen kaikkea tahto parantaa opposition mahdollisuuksia käyttää puolueetonta ja vertailukelpoista analyysiä heidän esittämiensä reformien taloudellisten vaikutusten arviointiin. Riippumattoman vaikutusarvioinnin avulla poliittisista vaihtoehdoista saadaan keskenään vertailukelpoisia, ja myös opposition vaihtoehdot voidaan suhteuttaa julkisen talouden kehykseen.

Parlamenttien sisäisten laskentapalvelujen, ”budjettitoimistojen”, historian alku paikallistuu Yhdysvaltoihin. Nixonin hallituskaudella kongressin budjettivallan varmistamiseksi katsottiin tarpeelliseksi perustaa yksikkö, joka tuottaisi puolueetonta taloudellista tietoa kongressin käyttöön. Budjettitoimisto (*Congressional Budget Office*) aloitti toimintansa vuonna 1975.

Sittemmin budjettitoimistoja on perustettu niin Kanadassa, Isossa-Britanniassa kuin Tshekin tasavallassakin. Toisaalta monissa maissa, kuten Tanskan *Folketingetissa*, parlamenttissa tarvittava taloudellinen informaatio tuotetaan täysin parlamentin ulkoisin voimin. Budjettitoimistojen institutionaalinen asema vaihtelee, mutta tunnusomaisena piirteenä on selvitysten poliittinen riippumattomuus.

Lähes poikkeuksetta budjettitoimistoille on asetettu tehtäväksi myös tarkastella talouspolitiikkaa julkisen talouden kestävyysnäkökulmasta. Useissa maissa myös talousennusteiden tekeminen kuuluu budjettitoimiston päätehtäviin. Lisäksi budjettitoimistoille on tyypillistä, että ne tuottavat tietoa myös valiokunnille. Työnjaoltaan Suomen malli on poikkeava ja muistuttaa tässäkin Ruotsia, missä finanssipolitiikan kestävyys arviointiin, julkisen talouden valvontaan tai talousennusteisiin liittyvää työtä ei tehdä parlamentin laskentapalvelussa. Suomessa valiokunnat saavat tarvitsemansa tiedon pääosin ministeriöiltä, ja julkisen talouden valvonta on puolestaan keskitetty Valtiontalouden tarkastusvirastolle.

2. Mikrosimulointimalli tärkeänä välineenä

Verotukseen ja sosiaaliturvajärjestelmään kohdistuvien reformien taloudellisia vaikutuksia mallinnetaan yleisesti mikrosimulointimenetelmällä. Mallin avulla voidaan tutkia politiikkamuutosten vaikutuksia verotuloihin, etuusmenoisiin, tuloeroihin ja taloudellisiin kannustimiin. Menetelmän vahvuutena onkin se, että sillä voidaan arvioida samalla sekä makrotason vaikutuksia julkiseen talouteen että yksittäisten kotitalouksien taloudelliseen asemaan ottaen huomioon koko tulonsiirtojärjestelmän yhteis-

vaikutukset.¹ Mallia voidaan käyttää myös politiikkamuutosten vaikutusten jälkikäiteisarviointiin (esim. Honkanen ja Tervola 2014) tai tukemaan esimerkiksi makromalleihin perustuvaa analyysiä (esim. Keränen ja Lehmus 2016).

Eduskunnassa on käytössä SISU-mikrosimulointimalli², jolla on lähes 60 käyttäjää yhteensä 17 eri organisaatiossa. Käyttäjäkuntaan kuuluu muun muassa ministeriöitä, tutkimuslaitoksia sekä etujärjestöjä. Yhteinen laskentaväline tekee vaikutusarvioista vertailukelpoisia riippumatta siitä missä ne on tuotettu. Tämä on erityisen tärkeää tietopalvelulle, koska laskelmia verrataan tyypillisesti hallituksen esitykseen ja valtiovarainministeriön arvioihin.

SISU-mallin kehitystyö käynnistyi valtiovarainministeriön asettamana vuonna 2010, ja malli otettiin käyttöön vuonna 2013. Malli on keskitetty Tilastokeskukseen, mutta myös Kansaneläkelaitos osallistuu merkittävällä panoksella mallin kehittämiseen ja ylläpitoon. Hankkeen tavoitteena oli lisätä mallin käyttäjäkuntaa, vähentää henkilöriippuvuutta sekä karsia päällekkäistä työtä, jota substanssisivallöltään lähes identtisten TUJA-, SOMA- ja JUTTA-

¹ Esimerkkinä menetelmän monipuolisesta käytöstä Eduskunnan sisäisessä tietopalvelussa on Vibreiden perustulomallin analyysi (Kannas ja Kärkkäinen 2015). Vastaavaa menetelmää ja mallia on myöhemmin hyödynnetty myös perustulokokeilun esiselvitysraportissa (Kangas ja Pulkea 2016). Tilastokeskus on listannut kattavasti sivuilleen julkaisuja, joissa on käytetty SISU-mallia: https://tilastokeskus.fi/tup/mikrosimulointi/sisu_julkaisuja.html

² Lybenne sanoista SIMuloitu SUomi. Tarkempi kuvaus mallista löytyy mallin käsikirjasta (Tilastokeskus 2016).

mallien ylläpito käytännössä tarkoitti.³ Lisäksi uudessa mallissa on pyritty parantamaan käytettävyyttä muun muassa käyttöliittymän avulla. Suurin edistysaskel saavutettiin kuitenkin laskentatarkkuudessa mallin käyttämän aineiston otoskoon huomattavan kasvamisen myötä. SISU-malli hyödyntää uutta noin 800 000 henkilön tiedot kattavaa rekisteripohjaista aineistoa, joka on otoskooltaan 30 kertaa suurempi aiempaan pohja-aineistoon verrattuna.⁴

SISU-malli sisältää valtaosan ansio- ja pääomatuloveroja sekä sosiaaliturvajärjestelmää koskevasta lainsäädännöstä, joka on mallinnettu ja parametrisoitu pitkälti ajanjaksolta. Mallin merkittävimmät kehittämiskohteet ovat kuitenkin edelleen kutakuinkin samat kuin mitä listattiin jo lähes 20 vuotta sitten TUJA-mallin kehittämistä koskien (Viitamäki 1998). Aineistopohjan laajentumisen lisäksi parannuksia on tehty lähinnä arvonlisäverojen mallinnukseen, jotka voidaan nykyään simuloida tietyn rajoituksen osana SISU-mallia. Mallin ulkopuolella myös suuri osa valmisteveroista voidaan karkeasti estimoida kotitaloustasolle Tilastokeskuksen Kulutustutkimuksen avulla.

Nykyisistä koko Suomen vero- ja sosiaaliturvajärjestelmää kuvaavista malleista puuttuvat kuitenkin edelleen muun muassa hyvin-

vointipalvelut⁵, työeläkkeet, käyttäytymisvaikutukset ja muu dynamiikka⁶. Kehittämisen kannalta keskeinen ongelma on liittynyt tarvittavien aineistojen saatavuuteen. Mallin keskittäminen Tilastokeskukseen sekä Kansaneläkelaitoksen keskeinen rooli voivat kuitenkin luoda edellytyksiä mallin nykyisen laskentatarkkuuden parantamiselle sekä mallin laajentamiselle.

Lisäksi uudessa mallissa laajan käyttäjäkunnan etuna on, että se mahdollistaa myös varsinaisesta ylläpitäjistä riippumattoman jatkuvan kehittämisen. Usein nämä käyttäjälähtöiset mallin laajennukset liittyvät tietyn lainsäädäntökokonaisuuden mallintamiseen (esim. Tervola 2016). Vastaavasti Tilastokeskus on lisännyt malliin hiljattain myös työnantajamaksut verokiilalaskelmia varten. Kehitystyötä tapahtuu siten monella eri taholla.

Kuten edeltäjänsä, myös SISU-malli on staattinen mikrosimulointimalli. Mallissa ei siten oteta huomioon käyttäytymisvaikutuksia tai aikaulottuvuutta. Staattinen malli soveltuu kuitenkin hyvin erityisesti suhteellisen pienten reformien välittömien vaikutusten arviontiin. Staattiset ja dynaamiset mallit eivät myöskään ole toisiansa poissulkevia, vaan ne voivat pikemminkin täydentää toisiaan esimerkiksi erottamalla nämä kaksi vaikutusta toisistaan. Lisäksi staattisen mallin käyttö ei vaadi juurikaan taustaoletuksia ja on siten myös lähtökohdaisesti talusteoreettisesti neutraali. Tyypilli-

³ Näistä TUJA-malli on edelleen aktiivisessa käytössä valtiovarainministeriön vero-osastolla ja Valtion taloudellisessa tutkimuskeskuksessa. Lisäksi valtiovarainministeriöllä ja Verohallinnolla on käytössään henkilöverotuksen suunnittelumalli (HVS).

⁴ Teoriassa mikään ei estä koko väestön käyttöä, mutta ongelmaksi nousisi lähinnä mallin selkeä hidastuminen otoskoon kasvaessa. Nykyistä otoskokoa painotettuna koko väestön tasolle voidaan kuitenkin pitää riittävänä tyypillisimpien tutkimuskysymysten osalta. TUJA- ja HVS-malleissa voidaan verotuksen osalta hyödyntää koko väestön kattavaa totaaliaineistoa.

⁵ Hyvinvointipalvelujen käyttöä Suomessa ovat mikrotasolla tutkineet ainakin Pylkkänen ja Sallila (2011).

⁶ Ilmeisesti ainoa talouteen liittyvä suomalainen dynaaminen mikrosimulointimalli on Eläketurvakeskuksessa viime vuosina kehitetty ELSI-malli, johon on mallinnettu työeläkejärjestelmä, kansaneläkkeet ja ansiotuloverotus (Sibvonon 2015).

sesti vaikutusarviointeja varten perusvuoden pohja-aineisto kuitenkin ”ajantasaistetaan” vastaamaan reformin voimaantulo vuoden enustettua tulo- ja väestöjakaumaa (*static data ageing*). Suurin epävarmuus laskelmissa liittyykin lähinnä prosessissa käytettävään kokonais-taloudelliseen ennusteeseen.

Dynaamisista vaikutuksista mielenkiinnon kohteena tulonsiirtojärjestelmää kuvaavissa mikrosimulointimalleissa on yleensä erityisesti tuloverotuksen ja sosiaaliturvan vaikutus työn tarjontaan. Lisäksi esimerkiksi tulonsiirtojärjestelmään tehtävien muutosten vaikutusta *elinkaaritulojen* jakaumaan olisi mahdollista tutkia dynaamisilla elinkaarimalleilla. Osin esimerkiksi sosiaaliturvajärjestelmään tehtävien muutosten työllisyysvaikutuksia voidaan arvioida mikrotasolla jo tällä hetkellä hyödyntämällä mikrosimulointimallin ulkopuolisia, empiirisiin tutkimuksiin perustuvia joustoestimaatteja (Kotamäki 2016). Valtion taloudellinen tutkimuskeskus on myös osana laajempaa tutkimushanketta kehittämässä rakenteellisen työn tarjonnan mallia tavoitteenaan tutkia tulonsiirtojärjestelmän kannustimien vaikutusta pienituloisten ja työttömien työn tarjontaan.⁷ Todennäköisesti uusi lisäosa ei ole ainakaan välittömästi yhdistettävissä SISU-malliin, mutta se olisi valmistuessaan kuitenkin merkittävä edistysaskel mikrosimulointimallien kehityksessä.

3. Palvelu kehittyy

Taloudellisia vaikutusarvioita on ollut tarve tuottaa myös eduskunnan sisäisesti. Uusi laskentapalvelu on vastannut tähän kysyntään ja

⁷ Ks. laajemman bankkeen yleisesittely: <http://www.uuta.fi/jkk/en/wip/index.html>

osoittanut tarpeellisuutensa talouspoliittiseen keskusteluun ja päätöksenteon tueksi tarvittavan tiedon tuottajana. Tulevaisuuden kannalta on kuitenkin hyvä pohtia myös palvelun kehittämistä. Eduskunnan sisällä on keskusteltu muun muassa laskelmien julkisuudesta ja toimiksiantojen priorisoinnista.

Lisäksi kehittämistarpeita on erityisesti vaikutusarvioinnissa tarvittavien aineistojen saatavuudessa. Tietopalvelu pyrkii tulevaisuudessa muun muassa laajempien rekisteripohjaisten yksikkötason veroaineistojen hyödyntämiseen. Myös analyysivälineiden laajentamista on pohdittu. Poliittinen kysyntä talouden dynamiikan huomioivalle vaikutusarvioinnille on jatkuvasti kasvanut, mutta toistaiseksi yksikön käytössä ei ole tähän soveltuvaa makrotaloudellista mallia.

Staattisen maailman ulkopuolella mallinutus kuitenkin monimutkaistuu huomattavasti, jolloin oletuksille ja tulosten tulkinnalle jää merkittävä rooli. Esimerkiksi Ruotsissa parlamentin tietopalvelu ei juuri käytä dynamiikan huomioon ottamisessa mallipohjaisia menetelmiä (pois lukien lähinnä staattisen FASIT-mikrosimulointimallin työn tarjonnan lisäosiot). Suomessa käyttäytymisvaikutukset huomioivia arvioita on esitetty muun muassa valtiovarainministeriön taholta välilliseen- ja elinkeinoverotukseen kohdistuvien (merkittävien) muutosten sekä rakenteellisten uudistusten yhteydessä.⁸ Dynaamisten vaikutusten arviointi on Suomessakin selvästi tapauskohtaista. Lisäksi niiden huomioimiseen vaikuttavat laskelmiin ja niiden tulkintaan liittyvä epävar-

⁸ Lisäksi tuoreimmassa tuloverotusta koskevassa hallituksen esityksessä (HE 135/2016) on poikkeuksellisesti esitetty arvio muutosten vaikutuksesta työllisyyteen.

muus, välineiden saatavuus sekä arvioitavien muutosten mittaluokka.⁹

Laskentapalvelua kehitetään asiakkaiden tietotarpeiden näkökulmasta ja perimmäisenä tavoitteena on parantaa sekä kansanedustajien että eduskuntaryhmien valmiuksia rakentaa omia vertailukelpoisia vaihtoehtoja sekä edistää asiapohjaista talouspoliittista keskustelua. Tietoon pohjautuva päätöksenteko tarvitsee luotettavia ja asiantuntevia arvioita sen kaikissa vaiheissa. □

Kirjallisuus

- Honkanen, P. ja Tervola, J. (2014), "Vero- ja tulonsiirtojärjestelmän vaikutus tulonjakoon Suomessa 1995–2013", *Yhteiskuntapolitiikka* 79: 306–317.
- Hyytinen, A. ja Toivanen, O. (2010), "Tutkimuksen hyödyntäminen poliittisessa päätöksenteossa", *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 106: 426–436.
- Ilmakunnas, S. (2010), "Huomioita historiasta ja tirkistyksestä tulevaan", teoksessa Ilmakunnas, S., Heikkilä, T., Honkatukia, J. ja Kangasharju, A. (toim.), *Silta suunnittelusta tutkimukseen - VATT 20 vuotta*, VATT, Helsinki: 197–210.
- Kangas, O. ja Pulkka, V.-V. (2016), "Ideasta kokeiluun? Esiselvitys perustulokokeilun toteuttamisvaihtoehtoista", Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 13/2016.
- Kannas, O. ja Kärkkäinen, O. (2014), "Perustulomallin analyysi", Eduskunnan sisäisen tietopalvelun muistio 4.8.2014, <http://www.vihreat.fi/node/9238> (viitattu 2.9.2016).
- Keränen, H. ja Lehmus, M. (2016), "Arvio yhteiskuntasopimuksen taloudellisista vaikutuksista", ETLA Muistio 44.
- Kotamäki, M. (2016), "Participation Tax Rates in Finland, Earned-income Tax Credit Investigated", Aboa Center For Economics Discussion Paper No. 107.
- Pohjola, M. (2006), "Taloustieteilijät ja talouspolitiikka", *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 102: 3–4.
- Pyökkänen, E. ja Sallila, S. (2011), "Hyvinvointipalveluista saatavan hyödyn määrä ja kohde", Valtioneuvoston kanslian raporttisarja 10/2011.
- Sihvonen, H. (2016), "Eläketurvakeskuksen ELSI-mikrosimulointimallin laajennus Kelan eläkkeisiin ja verotukseen", Eläketurvakeskuksen keskustelualoitteita 3/2015.
- Tervola, J. (2016), "Uusi arviointityökalu työttömyyspäivärahan enimmäiskeston uudistuksiin", Kelan tutkimusblogi, <http://blogi.kansanelakelaitos.fi/arkisto/3265> (viitattu 2.9.2016).
- Tilastokeskus (2016), "SISU-malli: Käyttöopas tulonsiirtojen ja verotuksen mikrosimulointiin", Tilastokeskus, Helsinki, http://tilastokeskus.fi/static/media/uploads/tup/mikrosimulointi/sisu_kasikirja_2014.pdf (viitattu 2.9.2016).
- Vihriälä V. (2016), "Näyttöön pohjautuva päätöksenteko – miksi tärkeää ja miksi vaikeaa?", teoksessa Vihriälä, V. (toim.), *Taloustutkimus päätöksenteon tukena*, Elinkeinoelämän tutkimuslaitos ETLA sarja B273, Helsinki: 19–48.
- Viitamäki, H. (1998), "TUJA-mallin kehittäminen", VATT-muistioita 32.

⁹ Mittaluokan kannalta on myös huomionarvoista, että tulonsiirtojärjestelmään kohdistuvia muutoksia ei Suomessa tyypillisesti käsitellä valtion talousarvioesityksessä kokonaisuutena, vaan esim. veroperustemuutosten ja eri sosiaaliturvalajeihin kohdistuvien muutosten vaikutusarviot esitetään erikseen.