ESITELMIÄ

Julkisen talouden kestävyys ja verotus

Kommenttipuheenvuoro Jorma Tuukkasen esitelmään 17.5.2004

Tarmo Valkonen
Tutkimuspäällikkö
ETLA

Julkisen talouden kestävyyslaskelmat osoittavat, että menot kasvavat pitkällä aikavälillä todennäköisesti nopeammin kuin tulot, jos menoperusteet ja veroasteet pidetään nykyisinä. Voidaanko tästä tehdä johtopäätös, ettei verotusta pitäisi keventää lähivuosina? Tämä on aito tutkimuskysymys, johon ei ole suoraa vastausta käytettävissä. Sitä voidaan lähestyä esimerkiksi pohtimalla ovatko kestävyyslaskelmat riittävän luotettavia tai aikahorisontiltaan oikeita johtopäätösten tekemiseksi. Toinen näkökulma on yrittää arvioida sitä, millaisessa maailmassa verotusta pannaan toimeen tulevaisuudessa. Jos verotuksen haittojen arvioidaan lisääntyvän, menojen kasvun hidastaminen esimerkiksi tuottavuuden lisäämisen tai tulonsiirtojen tarkemman kohdentamisen kautta tulee houkuttelevammaksi kuin verotuksen kiristäminen.

Yleisemmällä tasolla kysymys on siitä, miten tulisi reagoida kestävyyslaskelmien tuottamaan informaatioon. Kestävyyden vaihtoehtona on sellaisten riskien toteutuminen, jotka pakottavat muuttamaan pelisääntöjä. Onko parempi, että sääntöjä muutetaan vasta riskien realisoituessa, vai pitäisikö säännöt tehdä sellaisiksi että ne kertovat jo etukäteen miten toimitaan odottamattoman toteutuessa? Vastaus riippuu ainakin siitä, voidaanko riskien suuruutta arvioida ja miten hyvin toimivia sääntöjä saadaan aikaan.

Kestävyyden indikaattoreissa on parantamisen varaa

Kestävyyden mittaamisen historia on lyhyt Suomessa. Julkisen talouden suunnitteluhorisontin pidentyminen osuu yksiin laman aiheuttaman velkaantumisen ja väestön ikääntymisestä syntyneen keskustelun kanssa. Kolmas vaikuttava tekijä on ollut EU:n tavoite rajoittaa vapaamatkustamista yhteisen valuutan vankkureilla.

Useimmiten käytetty kestävyysmittari on julkisen talouden tasapainon tai julkisen velan aikauran arviointi olettaen nykylainsäädäntö menopuolella ja nykyiset veroasteet tulopuolella. Nettovelka yleensä kuitenkin räjähtää laskelmissa pitkällä aikavälillä ja on siten mittarina aikaepäkonsistentti. Käytettäessä nettovel-

kaa indikaattorina vältytään ottamasta kantaa veroasteen muutosten aiheuttamiin kannustevaikutuksiin. Hyöty on näennäinen, sillä globalisaatio ja verokilpailu vaikuttavat myös nykyisen veroasteen kestävyyteen. Tulevan verokilpailun yksi keskeinen elementti on ikääntymiskustannusten hallinta, johon on jo otettu kantaa monissa maissa leikkaamalla tulevia eläkemenoja ja siirtämällä riskejä eläkemaksuista etuuspuolelle.

EU on lanseeraamassa uudeksi kestävyysmittariksi sellaista kertamuutosta veroasteessa tai menoasteessa, jolla julkinen talous on pysyvästi tasapainossa (*sustainability gap*). Tämä täsmentää tavoitetta, mutta herättää samalla ainakin kaksi lisäkysymystä. Toinen on mittarin herkkyys lähtökohtaoletuksille ja toinen on vaaditun vero- tai menoastemuutoksen tehokkuus- ja tulonjakovaikutukset. Herkkyysanalyysiä voidaan tehdä vaihtoehtoislaskelmilla. Niiden ongelmana on kuitenkin valittujen vaihtoehtojen sattumanvaraisuus, joka pahimmillaan voi ohjata odotuksia väärään suuntaan. Toisaalta tehokkuus- ja tulonjakovaikutusten arviointi edellyttäisi yleisen tasapainon mallin käyttöä.

Moderni kestävyysanalyysi on mallipohjaista

Heller (2003) listaa modernin kestävyysanalyysin välineiksi stokastiset ennusteet, sukupolvitilinpidon ja numeeriset sukupolvimallit. Näistä ensin mainitun ideana on rakentaa stokastinen malli keskeisille muuttujille ja käyttää sen simuloinnista saatuja arvoja syötteenä julkisen talouden laskentamallissa. Menetelmä tuottaa kestävyysmittareille todennäköisyysjakaumat. Sukupolvitilinpidossa arvioidaan yksityiskohtaisesti eri syntymäkohorttien aiheuttama nettorasite (maksetut verot ja maksut miinus saadut tulonsiirrot ja julkiset palvelut) julkiselle taloudelle. Numeeriset sukupolvimallit ovat kotitalouksien elinkaarihyödyn maksimointiin perustuvia yleisen tasapainon malleja, jotka tuottavat muun muassa markkinat tasapainottavat hintaurat ja julkisen talouden tasapainottavat veroasteet. Tällainen välineistö puuttuu toistaiseksi sekä valtiovarainministeriön että EU:n arsenaalista.

Alho ja Vanne (2001) kombinoivat kaksi ensimmäistä lähestymistapaa ja tekivät todennäköisyysjakaumia tuottavan sukupolvitilinpidon, jossa stokastisina muuttujina ovat väestö, talouskasvu, korkotaso ja osakemarkkinoiden tuotto. Vastaavasti stokastisten väestömallien otospolkuja on yhdistetty ETLAssa sukupolvimalliin. Kuvatuilla välineillä voidaan arvioida riskien suuruuden lisäksi erilaisten politiikkasääntöjen vaikutuksia julkiseen talouteen liittyvään riskien uudelleenjakoon sukupolvien sisällä ja niiden välillä. Esimerkkeinä tutkituista yksittäisistä politiikkasäännöistä ovat väestöepävarmuuden huomiointi eläkkeiden (Lassila ja Valkonen 2001) ja sosiaali- ja terveysmenojen (Lassila ja Valkonen 2004) rahastoinnissa. Uusin tutkimusväline on stokastiset sukupolvimallit, joissa tulevaisuuden epävarmuus vaikuttaa suoraan kotitalouksien käyttäytymiseen ja hyvinvointiin (Määttänen 2004).

Kestävät strategiat helpottavat suunnittelua

Politiikkasääntöjen analyysi mahdollistaa kestävien strategioiden luomisen, ks. Alho, ym. (2004). Kestävästä strategiasta esimerkkinä on Ruotsissa käyttöön otettu nimellisten tilien eläkejärjestelmä, jossa pyritään maksujen ja etuuksien vastaavuuteen muun muassa meillekin

käyttöön tulevan elinaikakertoimen avulla. Automaattinen indeksointimekanismi takaa viime kädessä sen, että eläkemaksut voidaan pitää pysyvästi nykytasolla hyvin suurella todennäköisyydellä (Settergren 2001), jos poliittiset riskit eivät toteudu.

Yhteiskunnan eri toimijoilla on eri syitä minkä vuoksi julkisen talouden kestävyys kiinnostaa. Kotitalouksien koulutusvalinnat sekä säästämis- ja työmarkkinapäätökset edellyttävät pitkää suunnitteluhorisonttia. Kestävyys vaikuttaa myös sukupolvien väliseen tulonjakoon. Sijoittajia kiinnostaa valtioiden luottokelpoisuus ja politiikan ennustettavuus. Tulevat veroratkaisut vaikuttavat yritysten investointi- ja sijaintipäätöksiin. Politiikkasäännöillä saataisiin vakautta ja läpinäkyvyyttä julkiseen talouteen ja siten helpotettua yksityisen sektorin tulevaisuudensuunnittelua. Näennäistarkkojen veronalennuslaskelmien sijaan olennaisempaa olisikin varautua epävarmaan tulevaisuuteen määrittelemällä etukäteen toimintatavat odottamattomien kehityskulkujen varalle. Vakaan veroasteen tavoitetta puoltaa suunnittelunäkökulman lisäksi verotuksen vaihtelusta aiheutuva hyvinvointitappio, ks. Barro (1979).

Kestävyys on vain yksi julkisen talouden tavoitteista ja siihen voidaan päästä monenlaisilla strategioilla. Tarvitaankin lisätutkimusta siitä, millaisilla toimintamalleilla voidaan ottaa muut tavoitteet, kuten tehokkuus ja tulonjako yhtä aikaa huomioon (ks. esimerkiksi Alho, ym. 2003). Tällainen tutkimus laajentaa kysymyksen veronalennuksen varasta muotoon lisääkö veronkevennys hyvinvointia. Vastauksen antaminen on vaikeampaa, mutta jo sen tutkiminen mistä lopputulos riippuu, tuottaa lisätietoa päätöksentekoon. □

Kirjallisuus:

Alho, J.M., S.E.H. Jensen, J. Lassila ja T. Valkonen (2003): *Controlling the Effects of Demographic Risks: The Role of Pension Indexation Schemes.* DP 2003-12, Centre for Economic and Business Research, Kööpenhamina.

Alho, J.M., J. Lassila ja T. Valkonen (2004): "Demographic Uncertainty and Evaluation of Sustainability of Pension Systems". Julkaistaan teoksessa R. Holzmann ja E. Palmer (toim.): *Non-Financial Defined Contribution (NDC) Pension Schemes: Concept, Issues, Implementation, Prospects*. The World Bank, 2004.

Alho, J.M. ja R. Vanne (2001): "On Predictive Distributions of Public Net Liabilities". Esitelmä seminaarissa *International Meeting on Age Structure Transitions and Policy Dynamics: The Allocation of Public and Private Resources Across Generations*. Taipei 6.–8.12.2001.

Barro, R. J. (1979): "On the Determination of Public Debt." *Journal of Political Economy*, vol. 87, s. 940–971.

Heller, P. S. (2003): *Who Will Pay? Coping with Aging Societies, Climate Change, and Other Long-Term Fiscal Challenges.* International Monetary Fund.

Lassila J. ja T. Valkonen (2001): "Pension Prefunding, Ageing and Demographic Uncertainty", *International Tax and Public Finance*, vol. 8, s. 569–589.

Lassila J. ja T. Valkonen (2004): "Prefunding Expenditure on Health and Long-term Care under Demographic Uncertainty", *Geneva Papers on Risk and Insurance – Issues and Practice*, vol. 29, s. 621–640.

Määttänen, N. (2004): *Demographic uncertainty and pension systems*. Julkaisematon käsikirjoitus.

Settergren, O. (2001): "The Automatic Balance Mechanism of the Swedish Pension System – a non-technical introduction". Riksförsäkringsverket. http://www.rfv.se/english/pdf/aut0107.pdf