

## Verotuksen suunta vuosituhanen vaihtuessa

SIRKKA AUTIO

VTL, ekonomisti, Veronmaksajain Keskusliitto

TEEMU LEHTINEN

VTT, toimitusjohtaja, Veronmaksajain Keskusliitto

### *1. Suomen on vastattava kansainväliseen verokilpailuun*

Markkinoiden globalisoituminen ja syvenevä integraatio tiivistävät verokilpailua monin tavoin. Yksittäisen maan on entistä vaikeampi ylläpitää selvästi muista poikkeavaa verojärjestelmää. Myös Suomessa, korkean veroasteen maassa, toimintaympäristön perustavanlaatuisen muuttuminen on huomioitava tulevaisuuden veropolitiikkaa hahmotettaessa.<sup>1</sup>

Jos korkeaan verotuksen tasoon yhdistyy liikkuva veropohja, vaarana on veropohjan siirtyminen ulkomaille, jollei verotusta kevennetä kilpailukykyiselle tasolle. Kansainvälisen verokilpailun koveneminen ja taloudellinen yhdenmiskehitys ovat tehneet ja ovat tekemässä

monista tuotannontekijöistä aiempaa huomattavasti liikkuvampia.

Talousteoria suosittelee yleisesti sellaisten hyödykkeiden ja tuotannontekijöiden verottamista, joiden kysyntä ja tarjonta ovat joustamattomia. Tällöin verotuksen aiheuttama markkinoiden häiriintyminen ja tehokkuustappio ovat pienempiä kuin verotettaessa hyvin joustavia hyödykkeitä ja tuotannontekijöitä. Käytännönläheisemmin ilmaistuna tämä periaate tarkoittaa, että yleensä kannattaa verottaa mieluummin liikkumatonta kuin liikkuvaa veropohjaa. Liikkuva veropohja »liukuu alta pois», mikäli verotus on kohtuuttoman kireää.

Tarkasteltaessa verokilpailun vaikutuksia tuloverotukseen on perinteisesti korostettu erityisesti pääomatulojen veropohjan suuren liikkuvuuden merkitystä. Koska sijoitusomaisuuden siirtäminen maasta toiseen on helppoa, ei vaapaan verokilpailun oloissa pidetä yleensä mielekkäänä ankaran verotuksen kohdistamista pääomatuloihin. Tämä on myös käytännössä johtanut siihen, että esimerkiksi korkotulojen verotus on monissa maissa, myös Suomessa,

<sup>1</sup> Veroaste on noussut Suomessa 1990-luvulla historialliselle ennätystasolle. Kun vuonna 1980 veroasteemme oli lähes eurooppalaisten OECD-maiden keskitasoa, 36,9 prosenttia, vuonna 1996 veroaste Suomessa oli peräti 48,2 prosenttia. Eurooppalaisissa OECD-maissa veroaste oli samana vuonna keskimäärin 40,6 prosenttia bruttokansantuotteesta.

lievää ansiotulojen verotukseen verrattuna. Pääomatulojen osalta Suomen tilanne verokilpailussa on tällä hetkellä ongelmaton.

Ansiotulojen puolella verokilpailu on nyt ja tulee olemaan myös näköpiirissä olevassa tulevaisuudessa täysin vapaata ja rajoittamatonta. Euroopan unionissa verotuksen harmonisointi on rajattu lähes kokonaan välilliseen verotukseen. Ansiotulojen verotusta ei ole edes suunniteltu harmonisoitavan.

Rajoittamattoman verokilpailun ja väestön vapaan liikkuvuuden yhteisvaikutus merkitsee ääritapauksessa sitä, että maa, joka yrittää yhtäaikaan pitää yllä sekä muita huomattavasti korkeampaa tuloverotuksen että sosiaaliturvatuksien tasoa, on vaarassa ajautua julkisen talouden rahoitusongelmiin maassa asuvan väestön kielteisen valikoitumisen seurauksena (esim. Sinn 1990).

Vaikka nopeat muutokset eivät tässä suhteessa välttämättä olekaan kovin todennäköisiä, niin ansiotulojen verotuksessa verokilpailu on joka tapauksessa tiivistymässä. Erityisesti Euroopan unionin alueella taloudellinen yhdentymisen on nopeaa ja tämä heijastuu myös tuotannontekijämarkkinoille. Työmarkkinat yhdentyvät ja pitkälle koulutetun ja osaavan työvoiman kynns siirtyä maasta toiseen unionin sisällä jatkuvasti alenee.

On vahvoja perusteita olettaa, että kouluissa ja yliopistoissa nyt varttuvilla sukupolvilla on selvästi aiempaa matalampi kynns liikkua kansainvälisesti. Kiihtyvän verokilpailun vaikutukset kohdistuvat ensi vaiheessa voimakkaimmin juuri liikkuvimpaan osaan työvoimasta eli henkilöihin, joilla on työmarkkinoilla kysyttyä erityisosaamista. Jos Suomi pitää palkkaverotuksen liian kovana, on uhkana osaavan työvoiman katoaminen muualle.

Vastaavasti työvoiman kansainvälinen liikkuvuus on yleensä vähäistä matalapalkka-am-

mateissa, jotka usein ovat luonteeltaan paikallisia ja joissa työvoiman tarjonta tavallisesti ylittää kysynnän muissakin unionin jäsenmaissa kuin Suomessa. Suomen nykyisen työttömyyden lievittämiseksi peräänkuulutetut uudet yksityisen palvelusektorin työpaikat sijoittuisivat pääsääntöisesti tähän liikkumattomaan osaan koko työvoimasta.

Jos verokevennyksen kohdentumista tarkastellaan ahtaasti verokilpailun kannalta, ei verokevennyksiä tulisi painottaa liikkumattomille matalapalkka-aloille. Toisaalta kevennyksien ulottamiseen myös matalampiin palkkatuloihin on luonnollisesti runsaasti muita perusteluja, joita kokonaisarviossa tulee tarkastella puhdas- ta verokilpailunäkökulmaa vasten.

Vaikka työvoiman suora liikkuminen on tois- taiseksi ollut melko rajallista, itse työpaikat liikkuvat sitäkin helpommin yritystoiminnan kansainvälistymisen kiihtyessä. Euroopassa yritykset toimivat entistä enemmän koko unionin alueella ja sijoittavat toimipisteitään eri maihin kannattavuuden sekä laadukkaan työvoiman saatavuuden perusteella.

Viimeisen kymmenen vuoden aikana suomalaisten teollisuusyritysten työvoima on kasvanut pääosin ulkomailla. On olemassa ainakin jonkin verran empiiristä näyttöä siitä, että verotuksen rakenteet osaltaan selittävät suorien sijoitusten virtaamista Suomesta pois päin ja suomalaisyritysten työllisyyden kasvua ulkomailla (ks. OECD 1998). Tätä johtopäätöstä tukevat myös lukuisat Suomen kansainvälisestä kilpailuase- masta viime aikoina tehdyt kartoitukset, joissa ansiotulojen kireä verotus on noussut esiin keskeisenä kilpailuongelmana (ks. esim Valtiova- rainministeriö 1998a, Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitto 1998, Keskukskauppakamari 1998)

Maahan saapuvien ulkomaalaisten asiantun- tijoiden osalta kilpailuongelmaa on jo ryhdytty

kohentamaan. Heille on säädetty tietyin edellytyksin suhteellisen alhainen 35 prosentin lähdevero Suomessa hankituille palkkatuloille. Yhdessä suoraan palkasta menevien maksujen kanssa tämä johtaa 41 prosentin tuloverotason. Tällä ulkomaisiin rajatulla poikkeussäännöksellä ei kuitenkaan mitenkään paranneta kilpailu-asemaamme kotimaisten asiantuntijoiden osalta.

Suomen kilpailuasema palkkatyön verotuksessa on yhä keho. Veronmaksajain Keskusliiton keväällä julkaisema selvitys (Laakkonen 1998a) osoittaa, että huolimatta viime vuosien tuloverokevennyksistä Suomi kuuluu edelleen palkansaajiaan kireimmin verottavien maiden joukkoon.<sup>2</sup> Suomi pärjää kansainvälisessä vertailussa erityisen heikosti, kun tarkastellaan palkansaajan hankkimaan lisätuloon kohdistuvia rajaveroja. Suomen kilpailuasema on erityisen huono suurehkojen palkkatulojen osalta. Verotuksen progressiivisuus onkin Suomessa kansainvälisesti tarkasteltuna kireää (esim. Sørensen 1997).

Suomessa työnantajan sosiaalivakuutusmaksut eivät ole kansainvälisesti poikkeuksellisen korkeat – jos eivät erityisen alhaisetkaan. Tarkasteltaessa palkansaajien tuloverojen ja työnantajan sosiaalivakuutusmaksujen yhteenlasket-

tua osuutta koko työvoimakustannuksesta Suomi lukeutuu ankarimmin palkkatyötä verotta- viin maihin koko maailmassa.

Veropoliittinen johtopäätös edellä esitetystä on koko lailla yksiselitteinen. Menestyäkseen eurooppalaisessa verokilpailussa osaavasta työvoimasta ja heidät työllistävästä yrityksistä Suomen on määrätietoisesti alennettava ansiotulojen verotusta kautta linjan. Tämä edellyttää verokevennyksen kohdentamista kaikille tulotasoille, myös keskitasoa suurempiin ansiotuloihin.

## 2. Veropoliittikan lähivuosien päälinjat

### 2.1 Ansiotulojen verotukseen tuntuva kevennys kautta linjan

Talouspolitiikan tärkein lähivuosien yleinen tavoite on työllistävän talouskasvun edistäminen. Verokevennykset on yleensä nähty yhtenä keskeisenä keinona alentaa pysyvästi rakenteellista työttömyyttä (esim. Pohjola (toim.) 1998). Rakenteellisen työttömyyden kestäväksi alentamiseksi verotuksen rakenteita on uudistettava voimaperäisesti lähivuosina.

Ansiotulojen verotuksen yleisellä keventämisellä on monia myönteisiä vaikutuksia. Edellä jo käsiteltiin kansainvälistä verokilpailua. Verokevennys tukee yleistä talouskasvua kysynnän lisäyksen ja kuluttajien tulevaisuudenodotusten paranemisen kautta. Myös kulutusverojen tuotto kasvaa ostovoiman parantuessa ja kulutuksen lisääntyessä. Samalla työpanoksen suhteellisen aseman kohoneminen muihin tuotantotehtäviin verrattuna tekee talouskasvusta aiempaa työllistävämpää. Lisäksi ansio- ja pääomatulojen verotuksen nykyinen haitallisen suuri ero pienenee.

Ansiotulojen verokevennys purkaa osaltaan veroista, tulonsiirroista ja palvelumaksuista yh-

<sup>2</sup> Selvityksessä on mukana seitsemäntoista Suomen kaltaista pitkälle kehittyntä markkinatalousmaata. Mukaan on otettu kaikki sellaiset maat, jotka sijoituvat verotuksen yleisen tason ja erityisesti tuloverotuksen perusteella Suomen kanssa korkeimpien veroasteiden ryhmään. Lähtökohtana vertailussa on Suomen markoissa ilmaistut tulotasot, jotka on muunnettu muiden maiden valuutoiksi käyttäen kunkin maan suhteellisen hintatason huomioivia ostovoimapariiteettikursseja. Laskelmissa kuvataan palkkatyöhön kohdistuvaa välitöntä verorasitusta eli palkansaajan maksamia tuloveroja ja työnantajan maksamia sosiaalivakuutusmaksuja. Palkansaajan koko vuositulostaan maksamien tuloverojen lisäksi tarkastellaan tulonlisäykseen kohdistuvia rajaveroja.

dessä aiheutuvia kannustinloukkuja. Veronalennus vähentää myös harmaan talouden houkuttavuutta. Kotitalouksien työllistämiseen liittyvä kahdenkertainen verokiila kapenee, jolloin entistä suurempi osa kotitalouksien teettämästä työstä on mahdollista teettää laillisesti.

Ansiotulojen verokevennys purkaa osaltaan työntekijästä työnantajalle koituvien välittömien työvoimakustannusten ja työntekijän ostovoiman välistä verokiilaa ja parantaa näin työllisyyttä ja työllistämisen edellytyksiä. Valtiovarainministeriön (1998b) esittämän arvion mukaan ansiotulojen verotuksen palauttaminen vuoden 1990 tasolle johtaisi keskipitkällä aikavälillä 2–3 prosentin lisäykseen työvoiman kysynnässä<sup>3</sup>.

Kansainvälinen kilpailu luo paineita keskimääräistä suurempien tulojen verotuksen alentamiselle. Rakenteellisen työttömyyden alentamiseksi sekä kannustinloukkujen purkamisen näkökulmasta on puolestaan erityisen perusteltua keventää pieni- ja keskituloisten veroja. Veropoliittisesti kestäväällä pohjalla on siten vain ansiotulojen keventäminen kautta linjan, kaikilla tulotasoilla. Tämä voidaan nähdä myös oikeudenmukaisena tapana keventää veroja, sillä lamavuosien kiristyksetkin toteutuivat kautta linjan.

Sekä koko vuosituloon kohdistuvaa verorasitusta että lisätuloihin kohdistuvaa rajaverorasitusta tulee keventää tuntuvasti. Tavoitteeksi tulisi asettaa, ettei kukaan maksa lisäansioistaan yli 50 % veroa. Ansiotulojen verotuksessa on toteutettava vaalikauden mittainen ohjelma, jolla vuosittain alennetaan veroista ja veroluonteisista maksuista ansiotuloihin kohdistuvaa verorasitusta. Valtion tuloveroasteikko on alennettava kautta linjan rajaveroasteiden yleiseksi pie-

mentämiseksi. Vuosittaisen alennuksen tulee olla keskimäärin vähintään kaksi prosenttiyksikköä. Samalla olisi järkevää vähentää tuloveroasteikon portaiden lukumäärää nykyisestä.

Kunnallisverotuksen puolella ansiotulovähennystä eli niinkutsuttua kannustinvähennystä on korotettava ja se on kohdistettava aiempaa suppeammalle tuloalueelle. Tällä uudelleenkehennuksella vähennys kohdistetaan aiempaa selvemmin pienituloisille tulonsaajille ja lisätään työnteon kannustavuutta tulonsiirtojen varassa elämiseen verrattuna. Verokevennystä tulee täydentää sairausvakuutusmaksun alennuksella samalla kun on estettävä palkansaajien eläkevakuutusmaksuista ja työttömyysvakuutusmaksuista aiheutuvan kokonaisrasituksen nousu.

## 2.2 Verokevennyksillä edelleen palkkamalltia

Palkansaajien mielestä verotuksen keventäminen on jopa palkkojen korottamista tärkeämpi tavoite, sillä veroalella uskotaan voitavan tehokkaammin lisätä ostovoimaa kuin palkankorotuksilla. Tavalliset palkansaajat ovatkin tuskallisen tietoisia heidän mahdollisiin lisätuloihinsa iskeytyvästä kireästä rajaverosta. Tämänsuuntaisia tuloksia on saatu monesta palkansaajakunnan mielialoja kartoittavasta kyselystä (esim. Veronmaksajain Keskusliitto 1997). Hyvässä muistissa ovat takavuosina liian usein toistuneet tilanteet, joissa nimellispalkkojen huomattavakin kasvu hupeni kiristyviin veroihin ja nouseviin hintoihin, eikä palkkojen ostovoima noussut odotetusti – kansantalouden tasapainoisesta kehityksestä tai työllisyyden paranemisesta puhumattakaan.

Palkkamallin ja verokevennysten yhdistäminen – jollaisella politiikkayhdistelmällä on saatu erinomaisen hyviä tuloksia kuluvalla vaalikaudella – on mahdollista vain, jos kevennyk-

<sup>3</sup> Verokiilan tasosta ja kehityksestä ks. myös Kurjenoja (1998)

set kohdistetaan kattavasti palkansaajakuntaan. Kahden maltillisen tulopoliittisen kokonaisratkaisun avulla palkankorotuksia on pystytty viime vuosina hillitsemään tehokkaasti talouden noususuhdanteessa. Samanaikaisesti toteutetut tuloverotuksen kevennykset ovat varmistaneet palkansaajien ostovoiman ripeän kasvun myös palkkamaltin vuosina.<sup>4</sup> Palkansaajien kulutuskysyntä on kasvanut, vaikka työvoimakustannusten nousu on pidetty kurissa ja inflaatiopaineet ovat kontrollissa pitkään jatkuneesta talouden myötätuulesta huolimatta. Työllisyyskin on parantunut, joskin tuskallisen hitaasti.

Siirryttäessä uudelle vuosituhannelle ja euroaikaan on entistäkin tärkeämpää, että palkkamalti ja järkevä veropoliittika edelleen kohtavat toisensa. Paras hyöty ansiotulojen verokevennyksestä saadaan, jos kevennys yhdistyy samanaikaiseen palkkamaltiltiin. Päättyvän sopimuskauden jälkeenkin on tärkeää, että palkansaajien ostovoiman paranemista ei jätetä pelkkien suurten nimelliskorotusten varaan. Verokevennyksillä on voitava edelleen edesauttaa palkkamaltiltia. Tämä riippumatta siitä, tehdäänkö seuraavallakin kierroksella laajapohjainen kokonaisratkaisu vai onko tällä kertaa liittokierroksen vuoro.

### *2.3 Yritysverotus ja pääomatulojen verotus säilytettävä kilpailukykyisenä*

Vuonna 1993 toteutetussa pääomatulojen verotuksen ja yritysverotuksen uudistuksessa vero-

<sup>4</sup> Myös eläkkeensaajien ostovoiman kehitystä tarkasteltaessa nähdään, että huolimatta 1990-luvun alkuvuosien suurista indeksikorotuksista eläkkeensaajien ostovoima laski verotuksen kiristyessä samanaikaisesti voimakkaasti. Sen sijaan viime vuosina eläkkeiden indeksikorotukset ovat olleet vaatimattomia, mutta eläkeläisten ostovoima on kasvanut toteutettujen verokevennyksien myötä, ks. Laakkonen (1998b).

pohjaa laajennettiin huomattavasti samalla kun verokantaa kohtuullistettiin. Verotuotto on kasvanut viime vuosina voimakkaasti. Myös suhteutettuna kansantuotteeseen yhteisöjen verotus on noussut ennätyksellisen korkealle tasolle.

Kansainvälinen verokilpailu on voimakasta pääomatulojen ja yritystulojen verotuksessa. Näiden veromuotojen osalta on erityisen tärkeää, että veropoliittika on ennustettavaa, johdonmukaista ja pitkäjänteistä. Tempoilevat muutokset vaikeuttavat pitkäaikaisten sijoitusten saamista Suomeen. Pääoma- ja ansiotulojen verotuksen verokantojen haitallisen suurta eroa onkin kaventettava ansiotulojen verotusta keventämällä, ei pääomatulojen verotusta kiristämällä.

Yritysverotus ja pääomatulojen verotus on nyt Suomessa tasoltaan kohtuullista ja kansainvälisesti kilpailukykyistä. Myönteisen kehityksen varmistamiseksi myös tulevan hallituksen on sitouduttava pääomatulojen verotuksen ja yritysverotuksen nykyisiin perusteisiin koko vaalikauden ajaksi. Yrityksen jakaman voiton yksinkertaisen verotuksen varmistava yhtiöveron hyvitysjärjestelmä on niin ikään syytä säilyttää muuttumattomana. Pääomaan varallisuutena ei tulisi kohdistaa ylimääräistä ja tuoton verotuksen kanssa päällekkäistä verorasitusta.

### *2.4 Välillisessä verotuksessa sopeutumistarvetta*

Verotuksen painopistettä on siirrettävä työn teon verottamisesta kulutuksen ja ympäristöhaittojen verottamisen suuntaan. Käytännössä tämä painopisteen siirtyminen toteutuu, kun verotuksen kevennystoimet keskitetään nimenomaan ansiotulojen verotuksen alentamiseen. Välillinen verotus on jo nyt kiristetty käytännössä kaikkien verotuoltaan olennaisten veromuotojen osalta äärimmilleen. Lisäkiristykseen ei juuri ole mahdollisuutta, eivätkä ne monessa

tapauksessa enää edes lisääisi verotuottoa. Samalla kansantalouden veroaste eli verojen yhteenlaskettu suhteellinen osuus bruttokansantuotteesta on taitettava selvään laskuun nykyiseltä ennätystasolta

Suomen keskimääräistä korkeampi yleinen arvonlisäverokanta saattaa pitemmällä tähtäimellä osoittautua ongelmalliseksi, mikäli Euroopan unioni toteuttaa suunnitelman siirtymisestä tuotteiden ja palvelujen verottamiseen niiden alkuperämaassa. Muutoksen toteutuminen ja mahdollinen aikataulu ovat kuitenkin täysin avoimia kysymyksiä.

Sen sijaan valmisteverotukseen kohdistuu selkeitä paineita jo lähivuosina. Alkoholin verotus on Suomessa poikkeuksellisen kireää muihin Euroopan maihin verrattuna. Alkoholin maahantuontiin liittyvien rajoitusten tuntuva lieveneminen vuonna 2004 edellyttää nykyisten verotasojen asteittaista alentamista. Verotasojen alentaminen ei sellaisenaan merkitse valtion verotulojen pienenemistä vastaavalla määrällä, sillä veronalennus ohjaa kysyntää verolliseen myyntiin sekä lisää kotitalouksien reaalista ostovoimaa, jolla on positiivisia vaikutuksia muun muassa talouskasvuun ja työllisyyteen (ks. Hella ja Mankinen 1998).

Myös autovero on Suomessa huomattavan kireä. Suomen autokannan keski-ikä on korkea, joten autokannan uudistumista nopeuttava verotuksen keventäminen olisi perusteltua sekä liikenneturvallisuuden että ympäristönsuojelun kannalta. Autoveron maltillinen alennus vilkastuttaisi autokauppaa, joten se ei uhkaisi autoveron tuottoa lähivuosina.

### *2.5 Kotitalousvähennys muutettava pysyväksi ja laajennettava koko maahan*

Kotitalouksien työllistämismahdollisuuksia edistävää verotuksen kotitalousvähennystä kokeil-

laan Etelä-Suomen, Oulun ja Lapin lääneissä vuoden 1999 loppuun asti. Kotitalousvähennystä hyödynnetään jo nyt vilkkaasti varsinkin pääkaupunkiseudulla. Viime vuonna, jolloin vähennys oli voimassa vain kolme kuukautta, vähennystä käytti verohallituksen tilastojen mukaan noin 5000 verovelvollista.

Verotuksen kotitalousvähennys purkaa tehokkaasti kotitalouspalvelujen markkinoiden kehittymistä estänyttä kaksinkertaista verokilaa, jossa työpanoksen huippukireä verotus kohdistuu sekä työnantajaperheen tuloon että työntekijän ansioihin. Vähennyksen avulla saadaan aiemmin valtaosin harmaan talouden piirissä olleita kotitalouspalveluita päivänvaloon. Vähennyksen oikeuttava kotitaloustyö tulee sekä verotuksen että sosiaaliturvan piiriin.

Ongelmallista on, että kotitalousvähennystä ei ole mahdollista käyttää Itä- ja Länsi-Suomen lääneissä, joissa kokeillaan vaihtoehtoista yritystukeen perustuvaa mallia. Yritystukimalli on kankea ja byrokraattinen ja siihen kohdistuva kiinnostus on ollut laimeampaa. Verotuksen kotitalousvähennys on hallinnollisesti yksinkertainen myös palveluja yritykseltä ostettaessa ja vähennykseen liittyvä tuki tulee suoraan työn teettäjälle. Verotuksen kotitalousvähennys tuleekin säätää pysyväksi työllistävän veropolitiikan täsmäaseeksi koko Suomessa.

### *2.6 Vapaaehtoisen eläkesäästämisen vero-kohteluun liittyvä epävarmuus poistettava*

Vapaaehtoinen eläkevakuutus mahdollistaa lakisääteisen eläketurvan omatoimisen täydentämisen. Vakuutusmaksut ovat tietyn edellytyksin vähennyskelpoisia tuloverotuksessa. Vastaavasti vakuutuksen perusteella aikanaan maksettava eläke on saajalleen veronalaista ansiotuloa, joten kaikki tulo tulee järjestelmässä kertaalleen verotetuksi. Muun muassa vähen-

nyksen määrään ja säästettävän kokonaiseläkkeen tasoon kohdistuvien rajoitusten avulla vähennyksen käyttö on tehokkaasti rajattu lakisääteisen työeläkkeen täydentämiseen. Vapaaehtoisella eläkesäästämällä puretaan osaltaan lakisääteisen, verovaroin rajoitettuun eläkevaikutukseen kohdistuvaa painetta, joka lähivuosikymmeninä kasvaa voimakkaasti. Vapaaehtoinen eläkesäästäminen myös täydentää tärkeällä tavalla lakisääteistä eläketurvaa sen katvealueilla.

Eläkesäästäminen on luonteeltaan pitkäjänteistä, jopa useita vuosikymmeniä kestävä toimintaa. Toistuvat aloitteet eläkevakuutusmaksujen vähennyskelpoisuuden muuttamiseksi aiheuttavat epätietoisuutta eläkesäästäjissä. Satojen tuhansien eläkesäästäjien kannalta onkin kohtuutonta, jos eläkevakuutusten verokohteluun liittyy jatkuva epävarmuutta. Nykyisessä muodossaan eläkevakuutusmaksuvähennys toimii hyvin ja tarkoitetulla tavalla, joten sen muuttamiseen ei ole aihetta.

### *2.7 Työnantajien sosiaalivakuutusmaksuilla rahoitettava vain ansiosidonnaisia etuuksia*

Työntekijän ansioihin kohdistuvien verojen ja maksujen ohella myös työnantajien sosiaalivakuutusmaksut ovat Suomessa kansainvälisesti vertailtuna suhteellisen korkeita. Työllistämisen kannalta on tärkeää alentaa myös työnantajien sosiaalivakuutusmaksurasitusta. Palkkasidonnaisin maksuin on lähtökohtaisesti rahoitettava vain ansiosidonnaisia etuuksia. Tämän mukaisesti on pyrittävä asteittain työnantajan kansaneläkevakuutusmaksun poistamiseen ja sairausvakuutusmaksun alentamiseen nykyisestä.

### *3. Veropolitiikan oltava rakennepolitiikkaa, ei suhdannepolitiikkaa*

Verotuksen perusteiden muuttaminen suhdannesyistä vaarantaisi tavoitellut työllisyysvaikutukset ja talouden myönteisen kehityksen. Ansiotulojen verotuksen keventämistä ei myöskään tule yrittää enää rahoittaa muuta verotusta kiristämällä. Veronkiristysten tie on Suomessa kuljettu loppuun.

Verotus ei ole käyttökelpoinen aktiivisen finanssipolitiikan väline, sillä veroperusteiden muuttaminen on käytännössä yksinkertaisesti liian hidaskaikuteista. Esimerkiksi vuoden 1999 veroperusteet säädettiin laeiksi suurelta osin jo keväällä 1998. Tämän jälkeen käytiin kesällä 1998 keskustelua Suomen talouden mahdollisesta ylikuumenemisestä, jonka takia joissakin puheenvuoroissa katsottiin olevan »väärä aika» keventää verotusta. Suhdanneodotusten heikennyttyä syksyn myötä on vuorostaan puhuttu taloudellisen taantumien mahdollisuudesta. Kaikki nämä muutokset talousnäkymissä ovat tapahtuneet vuoden 1999 verolakien säätämisen jälkeen.

Euroopan talous- ja rahaliiton toteuduttua finanssipolitiikan merkitys kuitenkin korostuu talouspolitiikan keinovalikoimassa. Finanssipolitiikkaan liitettäviä suhdannepoliittisia tavoitteita tulee toteuttaa julkisia menoja säätelemällä, ei verotuksen perusteita muuttamalla. Riittävän finanssipoliittisen liikkumavaran synnyttämiseksi valtion talouden on oltava hyvinä aikoina ylijäämäistä. Osittain tämä tavoite toteutuu finanssipolitiikan automatiikan kautta. Nousukautena verotuotot kasvavat ja tulonsiirtomenot pienenevät, mikä automaattisesti kiristää finanssipolitiikkaa. Finanssipolitiikan tarvittava lisäkiristäminen noususuhdanteessa tulee toteuttaa julkisia investointeja lykkäämällä ja muilla menotalouteen kohdistuvilla toimilla.

#### 4. *Säästäväisyys ja omaisuuden myyntitulot luovat verokevennyksvaran*

Julkisessa menotaloudessa tulee ensi vaalikaudellakin noudattaa jatkuvaa säästäväisyyttä. Tulonsiirtojärjestelmien kehittämisessä ja julkisten kulutusmenojen mitoituksessa lähtökohtana tulee olla pidättäytyminen julkisia menoja kasvatavista muutoksista. Jatkuvan säästäväisyyden lisäksi valtion velkakierteen pysyvän katkaisemisen kannalta ratkaisevaa on työllisyyden parantaminen sekä talouskasvun jatkuminen ripeänä. Työllistävää talouskasvua edistävä verotuksen rakenneuudistus on siten tärkeä myös julkisen talouden tasapainottamistavoitteen toteuttamiseksi.

Valtion omaisuuden myynnistä saatavia tuottoja ei tule käyttää julkisten menojen paisuttamiseen ohi yleisen budjettiraamin. Myyntitulojen, kuten valtionyhtiöiden osakkeiden myynnistä saatavien tuottojen, niinkutsuttu korvausmerkintä on lopetettava. Omaisuuden myynnistä saatavat tulot on kokonaisuudessaan ohjattava budjetin yleiskatteeksi eli velkaantumisen vähentämiseen. Velan lyhentäminen on valtiolta viisas investointi tulevaisuuteen, sillä se vähentää pysyvästi velasta aiheutuvia korkomenoja. Valtion omaisuuden myynnistä lähivuosina kertyvät tulot synnyttävät osaltaan verokevennyksvaran valtion talouteen.

#### 5. *Tulonsiirtojärjestelmien kehittämisen ja maksupolitiikan lähtökohtia*

##### 5.1 *Kannustinloukkujen purkutyötä jatkettava*

Viime vuosina veroista, tulonsiirroista ja palvelumaksuista aiheutuvia kannustinogelmia ja suoranaisia kannustinloukkuja on selvitetty ja

kaikkein räikeimpiä loukkutilanteita purettu muun muassa päivähoitomaksujärjestelmää sekä asumistuen ja toimeentulotuen perusteita uudistamalla. Kannustinloukkuongelman purkutyö jäi kuitenkin puolitiehen, ja sitä on jatkettava tulevina vuosina.

Käytännössä kaikkien kannustinloukkutilanteiden taustalla on yhteiskunnan toimeenpanema moninkertainen ja päällekkäinen tuloerojen tasaus, jonka yhteisvaikutuksena omatoiminen tulonhankinta ei ole yksilön näkökulmasta riittävän kannattavaa. Tyypillinen esimerkki ovat päivähoitossa olevien lasten vanhemmat, joihin kohdistuu yhtäaikaaisesti progressiivisen tuloverotuksen, tarveharkintaisten tulonsiirtojen ja tulosidonnaisten päivähoitomaksujen kolminkertainen tulontasaus. Myös työttömien kannustimet aktiiviseen työnhakuun ja tarjotun työn vastaanottamiseen riippuvat vero- ja tulonsiirtojärjestelmästä sekä niiden yhteisvaikutuksista.

Kannustinloukkujen purkamisessa tärkeintä on työhön kohdistuvan verotuksen keventäminen kaikissa tuloryhmissä. Ansiotulojen verotuksen kevennysohjelma tukee kannustinloukkujen purkukonetta. Tulonsiirto- ja palvelumaksujärjestelmiä kehitettäessä keskeinen lähtökohta tulee olla niiden ja progressiivisen tuloverotuksen yhteisvaikutusten tarkastelu. Kokonaisuuden tulee olla aina omatoimiseen tulonhankintaan kannustava.

##### 5.2 *Yleinen vähimmäisturva pidettävä tarveharkintaisena – ei kansalaispalkkaa tai perustuloa*

Kansalaispalkan tai perustulon nimellä kulkevalla kaavamaisella tulonsiirtojärjestelmällä ei käytännössä pystytty vastaamaan vähimmäisturvalta edellytettävään yksilöllisen tarveharkinnan vaatimukseen. Kaavamainen ja automaatti-

sesti myönnettävä kansalaispalkka johtaa tuen tehostamaan kohdentumiseen ja paisuttaisi väistämättä tulonsiirroista aiheutuvia menoja, mikäli nykyisen vähimmäisturvan takaamia tulotasoja ei samassa yhteydessä alennettaisi.

Yleinen tarveharkintainen vähimmäisturva eli nykyinen toimeentulotuki ja asumistuki on jatkossakin säilytettävä perhekohtaisena sekä tarve- ja tuloharkintaisena. Vähimmäisturvaa myönnetään elämisen kannalta välttämättömiin menoihin. Tällöin tiukka ja yksityiskohtainenkin tarveharkinta on sekä välttämätöntä että luonnollista. Vähimmäisturvaa kehitettäessä toimeentulotuki ja asumistuki tulee yhtenäistää perusteiltaan erityisesti asumiskustannusten omavastuun osalta.

### *5.3 Lapsilisä säilytettävä verovapaana ja lapsikohtaisena*

Lapsilisällä tasataan perhekustannuksia lapsiperheiden ja lapsettomien kotitalouksien välillä. Lapsilisän tarpeen aiheuttavat perheeseen kuuluvat lapset. Tällaisen tulonsiirron on oltava samansuuruinen kaikille. Kotitalouksien yleisten toimeentuloerojen tasaus ei ole lapsilisien tehtävä, vaan siitä huolehtivat progressiivinen tuloverotus ja tuloharkintainen sosiaaliturva.

Lapsilisien veronalaistaminen tai muu tuloharkinta ei olisi sopusuunnassa lapsilisäjärjestelmän perustavoitteiden kanssa. Veronalaistaminen tai tuloharkinta myös romuttaisi vuonna 1994 toteutetun perhetuki uudistuksen, jossa tuloverotuksesta poistettiin kaikki huollettaviin lapsiin perustuvat verovähennykset.

### *5.4 Maksupolitiikassa noudatettava tariffiperiaatetta*

Kansalaiset osallistuvat julkisten palvelujen rahoitukseen veromarkoillaan maksukyvyyn mu-

kaan. Julkisten palvelujen maksuilla kerätään puolestaan palvelujen käyttäjältä kohtuullinen omavastuu käytetyn palvelun kustannuksista. Tällaisten palvelumaksujen ei tule olla tuloharkintaisia.

Progressiivinen tuloverotus ja tuloharkintaiset tulonsiirrot tasaavat tehokkaasti kansalaisten välisiä tuloeroja. Näiden kanssa päällekkäinen palvelumaksujen tuloharkinta aiheuttaa aina kannustinongelmia. Tyypillinen käytännön esimerkki tästä on tuloharkintainen päivähoitomaksu. Maksupolitiikan kehittämisen yleisenä lähtökohtana tulee olla tariffi- eli tasamaksuperiaate.

## *6. Lopuksi*

Veropolitiikassa ja julkisen talouden hoidossa riittää vuosituhannen vaihtuessa mittavia haasteita. Mihinkään ylenmääräiseen pessimismiin Suomen mahdollisuuksien ja tulevaisuuden suhteen ei kuitenkaan ole aihetta. Vaalien jälkeen työnsä aloittavan uuden hallituksen lähtötilanne on täysin erilainen ja paljon valoisampi kuin kahdella edeltäjällään.

Toisaalta vuosikymmenen alun lamakuopan jälkeiset poikkeuksellisen ripeän kasvun vuodet ovat auttamatta taakse jäävää elämää. Työttömyyden alentamista ei enää ensi vuosituhanella voida jättää pelkän talouskasvun varaan. Hitaamman kasvun vuosina on entistä määrätietoisemmin puututtava verotuksen ja muun julkisen talouden rakenteisiin.

Suomalaisen hyvinvointiyhteiskunnan kehittämisen avainkysymys on menestyminen Euroopan yhdentyvillä markkinoilla kilpailussa osaavista työntekijöistä ja heidän työpanostaan käyttävistä yrityksistä. Vain tätä kautta yksityisiin palveluihin perustuva paikallistalous saa tilaa kehittyä ja omaleimainen hyvinvointiyhteiskuntamme voi säilyä elinvoimaisena. Avain

työllistävään talouskasvuun ja menestymiseen kansainvälisessä verokilpailussa on ansiotulojen verotuksen uudistaminen.

### Lähteet

- Hella, H. – Mankinen, R. (1997): Alkoholiverotuksen vaihtoehtoja ja vaikutuksia. *ETLA B 136*.
- Keskuskauppaamari (1998): *Sijaintipaikkana Suomi*. 17. 8. 1998, Helsinki.
- Kurjenoja, J. (1998): Verokiila pysyy leveänä. *Verotietoa 11*.
- Laakkonen, S. (1998a): Kansainvälinen palkka-verotusvertailu 1998. *Verotietoa 12*.
- Laakkonen, S. (1998b): Eläkeverotuksen vuoristorata. Esimerkkilaskelmia eläkkeensaa-  
jien tuloverotuksen muutoksista 1991–1998. *Verotietoa 14*.
- OECD (1998): *OECD Economic Surveys 1998, Finland 1997–1998*, Paris.
- Pohjola, M. (toim.) (1998): *Suomalainen työtömyys*. Taloustieto Oy.
- Sinn, H.-W. (1990): Tax Harmonization and Tax Competition in Europe. *European Economic Review*, vol 34, 489–504.
- Sørensen, P. B. (1997): »Public Finance solution to the European Unemployment Problem?» *Economic Policy*, vol 25, October 1997.
- Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitto (1998): *Euroopan kilpailukyky vaikuttaa jatkaiseen suomalaiseen*, maaliskuu 1998. Helsinki.
- Valtionvarainministeriö (1998a): *Suomi taloudellisena toimintaympäristönä. Arvio Suomen kilpailukyvyn vahvuuksista ja heikkouksista*. Helsinki.
- Valtionvarainministeriö (1998b): *Julkisen talouden näkymiä ja haasteita. Taloudelliset ja talouspoliittiset katsaukset 3/98*. Helsinki.
- Veronmaksajain Keskusliitto (1997): *Kansalaisten mielipiteet ajankohtaisista veropolitiikan kysymyksistä: Veronkevennyksillä palkkamalttia*. *Verotietoa 10*.