

Voiko työllisyyttä parantaa verotusta keventämällä?¹

Jaakko Kiander
Tutkimusprofessori

VATT

Suomessa on keskusteltu jo vuosikymmenen ajan mahdollisuuksista parantaa työllisyyttä verotusta keventämällä. Vuodesta 1995 lähtien talouspolitiikka on käyttänyt asteittaisia tulo-vero-kevennyksiä välineenään. Vero-kevennysten työllisyysvaikutuksista sen paremmin kuin talouspolitiikan prioriteeteista ei kuitenkaan ole vallinnut yksimielisyyttä. Veronkevennyksiä on epäilty ja epäillään edelleen tehottomiksi; toisaalta talouspolitiikassa on työllisyyden ohella painotettu myös vakautta ja tasapainoa, mikä on rajoittanut veronkevennysten käyttöä politiikan välineenä.

Työttömyysaste on ollut Suomessa korkeampi kuin EU-maissa keskimäärin vuodesta 1992 lähtien. Pitkään jatkunut työttömyys on saanut monet suhtautumaan skeptisesti ajatuksen täystyöllisyydestä. Korkeakin työttömyys on nähty ensisijaisesti rakenteellisenä ongelmana, johon on vaikea vaikuttaa. Sama skeptisyys heijastuu niissä puheenvuoroissa, joissa Vanha-

sen hallituksen asettamaa 75 prosentin työllisyysastetavoitetta on pidetty mahdottomana.

On kuitenkin vaikea nähdä sellaisia syitä, jotka tekisivät paluun täystyöllisyyteen mahdottomaksi. Olihan Suomessa 1980-luvun jälkipuoliskolla ainakin muutaman vuoden ajan tilanne, joka muistutti täystyöllisyyttä. Vuosina 1986–90 avoin työttömyys oli Suomessa varsin alhainen, vain noin 4 prosenttia työvoimasta oli vailla työtä. Samaan aikaan työllisyysaste oli korkea, noin 74 prosenttia työikäisestä väestöstä. Täystyöllisyys näytti siten ainakin hetkelisesti olevan mahdollinen.

1990-luvun työttömyys ei johtunut rakenneongelmista

Vuosien 1990–94 lama pudotti työllisyysasteen 60 prosenttiin ja nosti työttömyysasteen 17 prosenttiin. Täystyöllisyystavoitteen kannalta keskeinen kysymys on se, oliko lamanaikaisen työttömyyden nousun taustalla vakava rakenteellinen kriisi vaiko vain onnettomien erehdysten ja huonojen olosuhteiden aikaansaama pitkäksi venynyt mutta silti tilapäinen notkahdus.

¹ Kirjoitus perustuu esitelämään, joka pidettiin Kansantaloudellisen yhdistyksen ja Yrjö Jahnssonin säätiön järjestämässä veroseminaarissa Sannäsissa 16.10.2003.

On periaatteessa mahdollista, että työttömyyden nousu olisi johtunut yhtäkkisestä rakenne­muutoksesta, johon työvoiman tarjonta ei kyennyt sopeutumaan.²

Rakenteellisessa työttömyydessä on kyse siitä, että työvoiman kysyntä (yritysten tarpeet) ja työvoiman tarjonta (työttömät) eivät kohta. Työttömät voivat olla väärin koulutettuja, väärän ikäisiä tai asua väärällä paikkakunnalla. Lisäksi osa työttömyydestä voi johtua kannustin­ongelmista. Sellaisia syntyy, jos työttömien saamat erilaiset tulonsiirrot ovat liian korkeita suhteessa tarjolla oleviin ansiotuloihin. Työvoima voi olla myös liian kallista.

Kaikissa maissa on aina jonkin verran rakenteellista työttömyyttä. Vielä vuonna 1990 avoin työttömyys oli Suomessa kuitenkin vain 3 prosenttia työvoimasta eikä rakenteellinen työttömyys voinut olla juurikaan tätä suurempi.³ Tuolloin ajateltiin yleisesti, ettei rakente­työttömyys ollut merkittävä ongelma. Laman ja suurtyöttömyyden myötä Suomessa alettiin kuitenkin pian uskoa, että huomattava osa tai jopa suurin osa työttömyydestä olisi rakenteel­lista. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että rakennetyöttömyys olisi kaksin-, kolmin- tai jopa nelinkertaistunut 1990-luvun aikana.

Tällainen tulkinta on yleisyydestään huolimatta ongelmallinen; on vaikeata nimetä sellaisia rakenteellisia tekijöitä, jotka olisivat muut­uneet voimakkaasti 1990-luvulla ja jotka voisivat selittää väitetyn rakennetyöttömyyden

nousun. Syrjäseutujen väkimäärä ei noussut (eli alueellisen kohtaamattomuuden ongelmat eivät pahentuneet), työvoiman koulutustaso ei heikentynyt, tulonsiirrot eivät kasvaneet suhteessa palkkoihin eikä palkkataso noussut enem­pää kuin kilpailijamaissa. Päinvastoin, 1990-luvun aikana tapahtui pikemminkin työmark­kinoiden toiminnan kannalta myönteisiä muu­toksia: työmarkkinoiden joustavuus lisääntyi, työnteon kannustavuus parantui ja työvoiman koulutustaso kohosi. Ainoana negatiivisena tekijänä voidaan pitää työhön kohdistuvan vero­kiilan jyrkkää kiristymistä vuosina 1992–95. Verokiilan jyrkällä kiristymisellä oli todennä­köisesti selvä työttömyyttä lisäävä vaikutus. Toisaalta verokiilaa on tämän jälkeen taas alen­nettu, joten pysyvää rakennetyöttömyyttä nos­tavaa tekijää ei verotuksestakaan muodostu­nut.⁴

Tällaiset pohdinnat johtavat helposti siihen johtopäätökseen, ettei suomalaisessa työttö­myydessä sittenkään ole ensisijaisesti kysymys rakenteellisesta ongelmasta. Pitkäaikais- ja tois­tuvaistyöttömistä muodostuvaa työttömyyden niin sanottua kovaa ydintä voidaan syystäkin pitää rakenteellisena (tai ehkä paremminkin pysyvänä terveys- ja sosiaalipoliittisena) ongel­mana, mutta näin määritelty rakennetyöttö­myys ei vuonna 2001 voinut olla kovin paljon suurempi kuin vuonna 1990. Ennen lamaa näitä vaikeasti työllistyviä oli 2–3 prosenttia työ­voimasta, vuosikymmentä myöhemmin ehkä 3–5 prosenttia.

Tuotantorakenteen nopeaa muutosta pide­ttään joskus rakenteellisen työttömyyden ai-

² Vaikka tämä onkin periaatteessa mahdollista, ei teollisuus­maiden taloushistoria tunne moisia tapauksia. Sen sijaan vastaavaa voi tapahtua yhden raaka-aineen tuotantoon kes­kiittyneissä kehitysmaissa.

³ Jälkikäteen on tosin esitetty arvioita, joiden mukaan Suo­men NAIRU-työttömyys olisi ollut 1980-luvulla jopa kak­sinkertainen todelliseen työttömyyteen verrattuna.

⁴ Työhön kohdistuvien verojen (palkansaajan tuloverojen ja työnantajan sosiaaliturvamaksujen) jyrkkien muutosten vai­kutuksia kokonaiskysyntään ja työvoimakustannuksiin ei ole juurikaan analysoitu.

heuttajana. Yksinkertaisimmillaan tällainen argumentaatio väittää työttömyyden johtuvan automaatiosta ja rationalisoinnista, eli toisin sanoen tuottavuuden kasvusta. On totta, että 1990-luvun aikana Suomen tuotantorakenne muuttui teknologisen kehityksen, Neuvostokaupan loppumisen ja EU-jäsenyyden vaikutuksesta. Samaan aikaan tapahtui informaatioteknologian laajamittainen käyttöönotto. Tällaisten rakenteellisten muutosten ei kuitenkaan tarvitse aiheuttaa työllisyyden laskua tai työttömyyttä. 1990-luvun suurtyöttömyys oli Suomessa uusi ilmiö, jatkuvassa ja nopeassa rakennemuutoksessa ei sen sijaan ollut mitään uutta. Suomessa – samoin kuin muissakin kehittyneissä ja kehittyvissä maissa – on koko 1900-luvun ajan ollut käynnissä jatkuva rakennemuutos. Joidenkin alojen kuihtumisen ja toisten alojen kasvamisen ei kuitenkaan tarvitse aiheuttaa työttömyyttä, jos uusia työpaikkoja syntyy yhtä paljon kuin vanhoja katoaa.

Uuden teknologian käyttöönoton ei myöskään tarvitse merkitä sitä, että heikosti koulutetut jäisivät vaille työtä. Tuottavuuden kasvu on jatkunut jo teollisen vallankumouksen alkuajoista lähtien ja uutta teknologiaa on koko ajan otettu käyttöön. Teknologinen mullistus on kohdannut samalla tavoin kaikkia teollisuusmaita (ja myös useimpia kehitysmaita ja siirtymätalouksia), mutta se ei ole kovinkaan monessa tapauksessa näyttänyt johtaneen työttömyyden kasvuun. Uusi teknologia ei myöskään merkitse välttämättä heikosti koulutetun työvoiman syrjäytymistä sen vuoksi, että työtehtävistä tulisi kasvaneen teknisen kompleksisuuden vuoksi entistä vaikeampia; päinvastoin, uusi teknologia, kuten tietokoneet arkipäiväistyivät nopeasti.

Työllisyys ja kokonaiskysyntä

Koska rakenteellisten muutosten selitysvoima on ilmeisen riittämätön, on pääteltävä Suomessa 1990-luvulla tapahtuneiden suurten työllisyyden vaihteluiden johtuneen pääasiassa kokonaiskysynnän jyrkistä vaihteluista ja siten suorastaan triviaaleista makrotaloudellisista tekijöistä. Tällaisista selittäjistä ei Suomen tapauksessa ole puutetta.

Työttömyys kasvoi jyrkästi aikana – vuosina 1991–94 – jolloin korot olivat korkeat, vientiyritysten kilpailukyky oli heikko ja työhön kohdistuva verotus kiristyi. Toisin sanoen työllistämisen edellytykset olivat yritysten kannalta mahdollisimman huonot; tilannetta ei tietenkään parantanut se, että samaan aikaan kotitalouksien ostovoima supistui. On helppo osoittaa yksinkertaisen IS-LM -mallin tai jonkin empiirisen makromallin avulla, että tällaisten muutosten seurauksena työvoiman kysyntä supistuu ja työttömyys kasvaa. Suomi ei muodostanut tässä suhteessa mitään poikkeusta.

Suhdannekijöiden suurta merkitystä korostaa se, että makrotaloudellisten reunaehtojen muututtua päinvastaisiksi vuosina 1992–93 tapahtuneen suhdannekäänteen jälkeen työllisyys alkoi tietyn viiveen jälkeen kasvaa ripeästi ja työttömyys kääntyi laskuun. Tätä voidaan perustellusti pitää osoituksena suomalaisten työmarkkinoiden hyvästä toimintakyvystä ja sittenkin suhteellisen vähäisistä rakenteellisista ongelmista.

Vuoden 1994 jälkeen vuoteen 2001 mennessä Suomen talouteen syntyi yli 300.000 uutta työpaikkaa. Työllisyyden keskimääräinen kasvuvauhti vuosina 1995–2001 oli noin kaksi prosenttia vuodessa. Työllisyyden ripeä kasvu osoitti, että ounastelut talouskasvun ja työllisyyden välillä olivat oikeita.

syyden suhteen muuttumisesta aiempaa epäedullisemmaksi eivät pitäneet paikkaansa. Nopea noin 4¹/₂ prosentin vuotuinen talouskasvu onnistui luomaan odotetulla tavalla uusia työpaikkoja.

Tähänastinen kokemus osoittaa, että Suomen avoin työttömyys on voinut alentua 9 prosentin tasolle ilman merkkejä talouden ylikuumenemisesta tai työmarkkinoiden sopeutumisongelmista. Nimellispalkat ja inflaatio ovat pysyneet hyvin kurissa. Voimme siksi todeta, että vuoden 1994 huipputyöttömyydestä ainakin puolet oli ns. suhdannetyöttömyyttä, joka korjaantui taloudellisen kasvun myötä. Voimme samalla myös päätellä, että NAIRU-työttömyysaste on Suomessa selvästi vähemmän kuin 9 prosenttia.

Edelleen on kuitenkin epäselvää, onko samoilla eväillä mahdollista päästä olennaisesti nykyistä alempiin työttömyyslukuihin tai jopa täystyöllisyyteen. Tähän kysymykseen voidaan hakea osavastausta vertailemalla muiden teollisuusmaiden kokemuksia, tai kokeilemalla.

Työllisyysasteella mitattuna hyvin menestyneitä maita ovat olleet USA, Britannia ja Japani. Näissä maissa noin 75 prosenttia työikäisestä väestöstä on töissä ja avoin työttömyys on jäänyt 5 prosentin tuntumaan. Erityisesti USA:n ja Britannian esimerkit ovat antaneet tukea näkemykselle, jonka mukaan hyvän työllisyyden edellytyksiä ovat työmarkkinoiden joustavuus, markkinoiden vapaus, alhaiset verot ja tuloerojen kasvu. USA:ssa ja Britanniassa tuloerot ovatkin suuremmat kuin muissa teollisuusmaissa ja köyhyys on yleisempää. Toisaalta 1990-luvun suotuisaa työllisyyskehitystä näissä maissa voidaan selittää myös keveällä rahapolitiikalla ja pörssikurssien nousun siivittämällä yksityisellä kulutuksella. Korkeaa työllisyyttä ylläpitänyt huoleton meno näkyy koti-

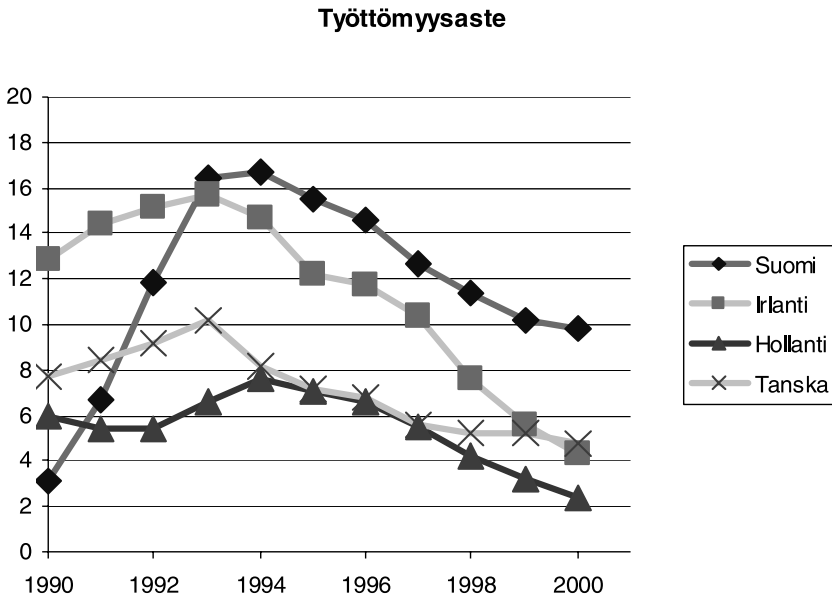
talouksien ja yritysten korkeana velkaantumisenä ja vaihtotaseen vajeen kasvuna.

Erityisesti USA:ssa on verokannustimilla (lähinnä työssäkäyville pienituloisille perheille suunnatulla verohyvityksellä) tehokkaasti tuettu aiemmin työttöminä tai työmarkkinoiden ulkopuolella olleiden hakeutumista ansiotyöhön. Samalla toimeentulotuen leikkauksilla on rajoitettu mahdollisuuksia tulla toimeen työtä tekemättä. Tulokset tällaisesta politiikasta ovat olleet rohkaisevia. Ne ovat kuitenkin perustuneet hyvään yleiseen taloudelliseen kehitykseen, joka on luonut runsaasti työtilaisuuksia myös ammattitaidottomalle työvoimalle.

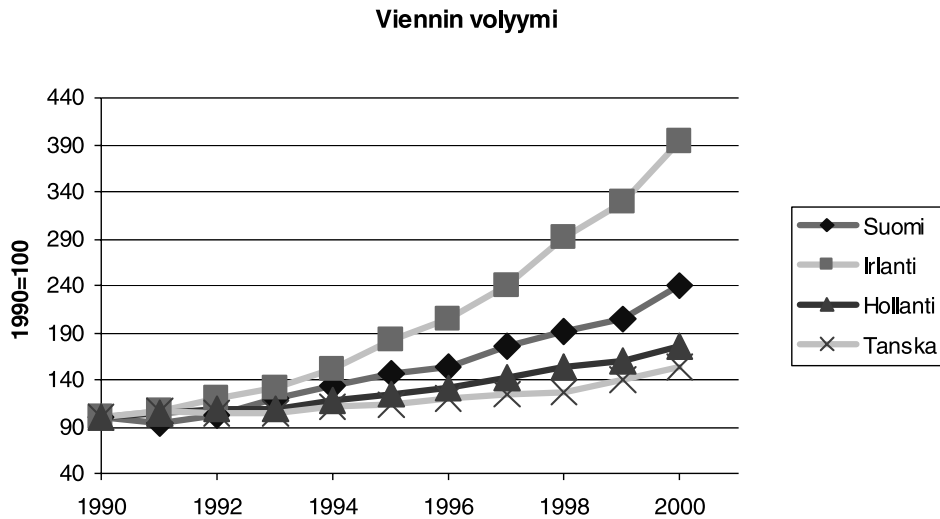
Euroopasta löytyy myös Suomea muistuttavia pienempiä maita, jotka ovat onnistuneet hyvin täystyöllisyyden tavoittelussa. Pitkään yli 15 prosentin työttömyydestä kärsinyt Irlanti saavutti täystyöllisyyden (eli noin 4 prosentin työttömyyden) 1990-luvun lopussa. Samoin Hollanti, missä työttömyys 1980-luvun puolivälissä oli yli 10 prosenttia, onnistui lopulta painamaan työttömyyden alle kolmen prosentin vuonna 2000 (ks. kuvio 1). Irlanti ja Hollanti ovat profiloituneet yritysmyönteisinä konsensusyhteiskuntina. Ne eivät ole tehneet radikaaleja reformeja. Molemmissa maissa verotusta on kuitenkin vähitellen kevennetty. Talouden nopea kasvu on mahdollistanut julkisen sektorin suhteellisen osuuden supistumisen ilman rajuja leikkauksia tai perinteisen yhteiskuntamallin romuttamista.

Vuoteen 2000 mennessä useat teollisuusmaat onnistuivat saavuttamaan työttömyysasteen, joka alitti OECD:n aiemmat arviot niiden rakenteellisen työttömyyden tasosta. Työttömyyden aleneminen liittyi selvästi kokonaisyksynnän voimakkaaseen kasvuun, joka johtui sekä viennin kasvusta (erityisesti Irlannin ja Suomen tapauksissa, ks. kuvio 2) että alhaisen

Kuvio 1.



Kuvio 2.

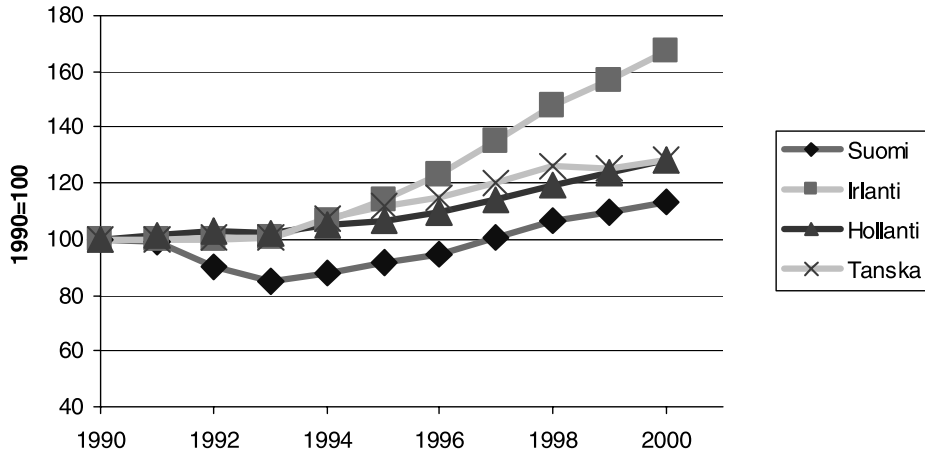


korkotason ja ekspansiivisen finanssipolitiikan aikaansaamasta kotimaisen kysynnän kasvusta (ks. kuvio 3).

Työllisyyden kannalta kotimainen kysyntä on yleensä avainasemassa. Monet runsaasti työllistävät toimialat, kuten useimmat palvelut ja ra-

Kuvio 3.

Kotimainen kysyntä



kentaminen, ovat suurelta osin kotimaisen kysynnän ja erityisesti yksityisen kulutuksen ja siten kotitalouksien ostovoiman varassa. Suomen erinomainen vientimenestys vuosina 1992–2000 ei riittänyt kompensoimaan kotimaisen kysynnän syvän ja pitkän laman tuhoisia työllisyysvaikutuksia. Kotimaisen kysynnän kasvu 1990-luvulla oli Suomessa hitaampaa kuin missään muussa teollisuusmaassa. Tämä havainto tarjoaa yksinkertaisimman selityksen Suomen muita maita korkeammalle työttömyydelle.

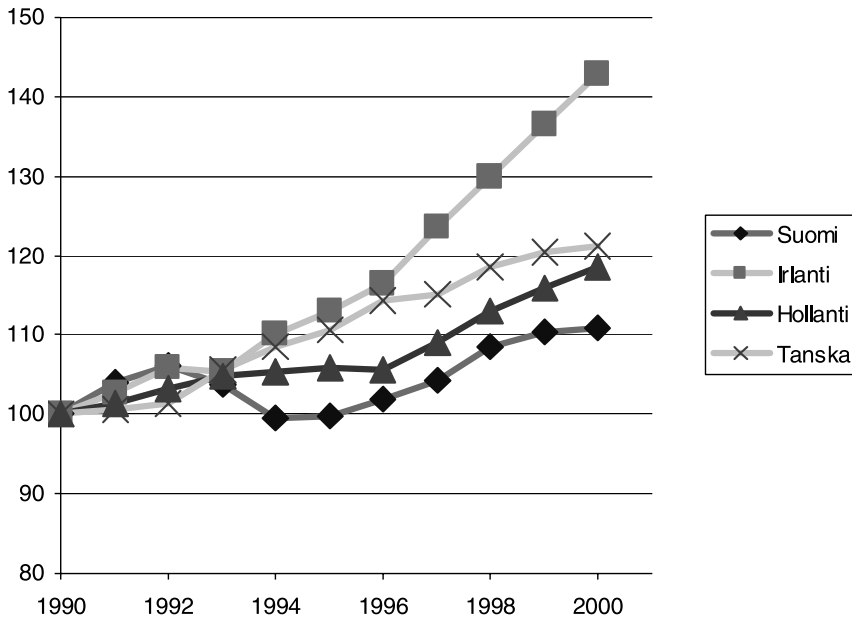
Rahapolitiikan lisäksi kotimaiseen kysyntään voidaan vaikuttaa finanssipolitiikalla. Julkisen kysynnän tarkastelu vahvistaa käsitystä, jonka mukaan Suomen selvästi muita maita niukempi finanssipoliittinen linja 1990-luvulla osaltaan rajoitti tehokkaasti kotimaista kysyntää ja työllisyyttä. Muissa maissa politiikka oli kaikista EMU-kriteerien luomista paineista huolimatta selvästi keveämpää (ks. kuvio 4).

Julkisten menojen rajoittaminen voi olla talouden kasvun ja työllisyyden kannalta miele-

kästä, jos se mahdollistaa verotuksen keventämisen. Suomen tapauksessa näin ei kuitenkaan tapahtunut kovin laajassa mitassa. Suurin osa menosäästöistä ja verotulojen kasvusta kanavoitiin julkisen talouden tasapainon parantamiseen. Tässä suhteessa Suomi onkin Ruotsin ohella omaa luokkaansa. Vuodesta 1993 vuoteen 2001 julkisen sektorin tasapaino parantui Suomessa peräti 12 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen. Vastaava luku Irlannissa ja Tanskassa oli 6 ja Hollannissa 5 prosenttia (ks. kuvio 5). Jos Suomessa olisi tyydytty esim. 'vain' 7 bkt-prosentin suuruiseen parannukseen, olisi kokonaisveroastetta voitu laskea peräti 5 prosenttiyksikköä. Näin suuri alennus olisi kasvattanut kotitalouksien ostovoimaa 10 prosenttia ja nostanut Suomen samalle kotimaisen kysynnän kehitysuralle Tanskan ja Hollannin kanssa. Tosin toteutunutkin kehitys piti sisällään tuloverokevennyksiä, jotka alensivat kokonaisveroastetta noin kahdella prosenttiyksikköllä.

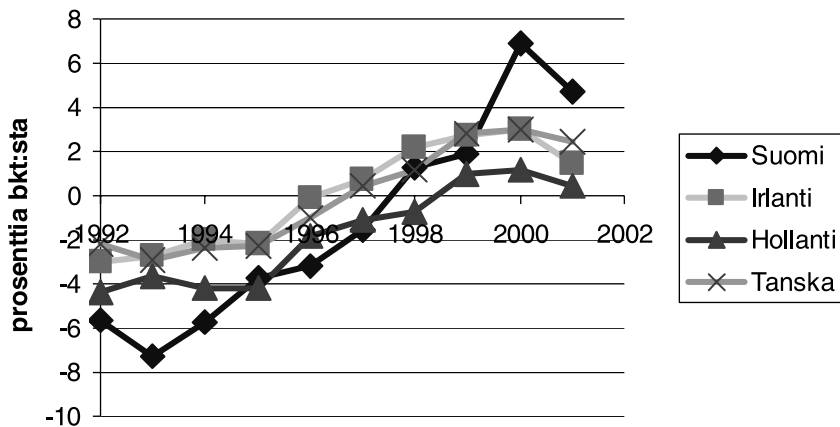
Kuvio 4.

Julkinen kysyntä



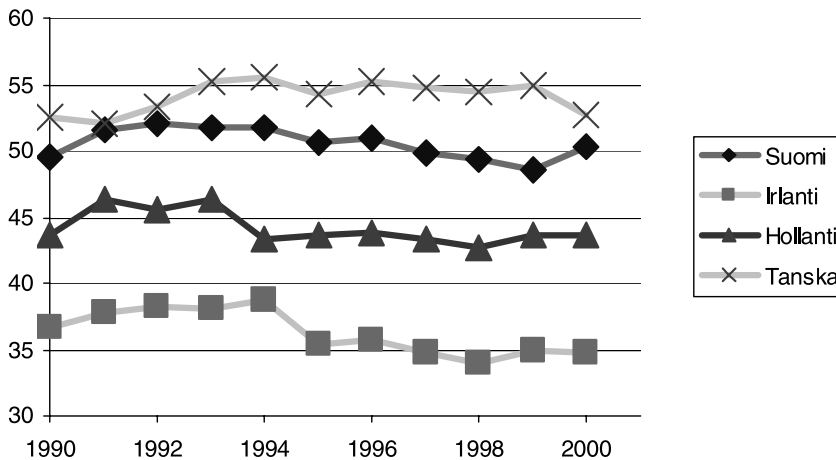
Kuvio 5.

Julkisen talouden tasapaino



Kuvio 6.

Julkisen sektorin tulot / bkt



Tiukan menopolitiikan ja niukan veronalennuspolitiikan seurauksena julkisen sektorin tulojen bkt-osuus on säilynyt Suomessa varsin korkeana (ks. kuvio 6) – toisin kuin esim. Irlannissa ja Hollannissa, missä verotusta kevennettiin enemmän.

Kasvua veropolitiikalla?

Työllisyyden parantuminen edellyttää nopeaa taloudellista kasvua. Kasvu voi olla joko vientivetoista tai sen veturina voi toimia kotimainen kysyntä.⁵ Jos spontaanisti ei synny työllisyystavoitteen kannalta riittävää talouskasvua – esim. heikkojen suhdanteiden, yritysten varovaisuuden tai kotitalouksien riittämättömän ostovoiman vuoksi – tarvitaan aktiivista yrityksiä, työntekoa ja työllistämistä suosivaa politiik-

kaa. Aiemmin tällaista politiikkaa voitiin harjoittaa joko devalvoimalla valuutta tai alentamalla kotimaista korkotasoa. EMU:ssa näitä keinoja ei tietenkään enää ole. Verotus on siksi tärkein talouspolitiikan käytettävissä oleva keino vaikuttaa työllisyyteen.

Tällä hetkellä Suomi verottaa muita maita enemmän yksityistä kulutusta ja ansiotuloja. Samaan aikaan on paljon työttömiä ja työvoiman ulkopuolella olevia, joiden toimeentulo turvataan tulonsiirroilla. Saattaisi olla järkevämpää suunnata julkisia varoja pois passiivisista tulonsiirroista toisaalta verohelpotuksiin ja toisaalta julkiseen palvelutuotantoon ja perusrakennelainvestointeihin.

Valtiosihteeri *Sailaksen* johtama työllisyistyöryhmä esitteli keväällä 2003 talouden kasvua ja työllisyyttä tukevan politiikkaohjelman. Sen keskeisenä ideana oli käyttää verokevennyksiä välineenä kasvattaa sekä työvoiman tarjontaa että kysyntää. Ryhmän mukaan tuloveroja, työnantajamaksuja ja yhteisöveroa pitäisi

⁵ Hyvän esimerkin vientivetoisesta kasvusta tarjoavat vuodet 1992–2000. Vastaavasti Suomen talous kasvoi lähinnä kotimaisen kysynnän varassa vuosina 1986–1989.

alentaa yhteensä noin 4–5 miljardilla eurolla lähivuosien aikana. Tuloveroja alennettaisiin kautta linjan 4 prosenttiyksikköä, yhteisöverokanta alennettaisiin 27 prosenttiin ja työnantajien 2–3 prosentin suuruinen kela-maksu poistettaisiin. Veronalennusten suuruusluokka olisi tuntuva, noin kolme prosenttia bruttokansantuotteesta.

Ehdotuksesta käydyssä keskustelussa tuotiin pian esiin kritiikkiä, jonka mukaan työn verotuksen keventäminen ei todennäköisesti vaikuttaisi lainkaan työllisyyteen vaan pelkääntään vaarantaisi hyvinvointivaltion rahoituksen. Tällainen käsitys on periaatteessa oikea, mutta Suomen nykyisessä tilanteessa kuitenkin mitä ilmeisimmin väärä.

Jos lähtökohtana olisi tilanne, jossa vallitsisi täystyöllisyys, ei verokevennyksillä voitaisi olennaisesti parantaa työllisyyttä.⁶ Täystyöllisyystasapainossa ei tietysti mitään lyhyen aikavälin dynaamisia vaikutuksia voi ollakaan; korkeintaan pääomanmuodostusta tukevat muutokset voivat parantaa talouden pitkän aikavälin kasvupotentiaalia. Jos lisäksi valtion tulot ja menot olisivat tasapainossa, olisi verokevennyksen seurauksena joko budjetin alijäämä tai vastaavat menoleikkaukset, mitä monet verokevennyksen kriitikot tuntuvat pelkäävän.

Suomen talous ei kuitenkaan ole tällaisessa tilanteessa. Suomessa ei vallitse täystyöllisyys, vaan korkea työttömyys. Työvoimasta on ylitarjontaa ja ongelmana on riittämätön työvoiman kysyntä. Osa työttömyydestä on tosin rakenteellista, mutta huomattava osa suhdanne- luonteista. Julkisen sektorin tulot ja menot eivät myöskään ole tasapainossa; tulot ovat pal-

jon menoja *suuremmat* ja julkinen talous on *ylijäämäinen*. Vuonna 2002 ylijäämää oli noin 6,3 miljardia euroa, mistä valtiontalouden osuus oli 2,4 miljardia. Tällaisessa tilanteessa verokevennyksiä ei voida torjua sillä argumentilla, että ne olisivat vain tulevaisuuteen siirrettyjä veronkorotuksia.

Tästä varsin poikkeuksellisesta asetelmasta⁷ seuraa, että Suomessa on lähivuosina mahdollista samanaikaisesti sekä keventää verotusta että turvata hyvinvointivaltion nykyiset menot – ja lisäksi vielä supistaa julkista velkaa.

Jos talouden kasvua rajoittava tekijä on kysynnän puute – kuten ainakin vuosina 2001–2003 näyttäisi olleen – on verotuksen keventäminen lähestulkoon ainoa keino tukea tuotannon ja työllisyyden kasvua. Jos tässä onnistutaan, on seurauksena verotettavien tulojen kasvu, mikä vähentää verokevennyksen aiheuttamia julkisen sektorin tulomenetyksiä. Lisäksi korkeamman aktiviteetin aikaansaama työttömyyden väheneminen supistaisi sosiaalimenoja. Julkisen talouden tilannetta helpottavat lisäksi lähivuosina alenevat valtion korkomenot.⁸

⁷ *Suomi on poikkeuksellinen siksi, että muissa korkeasta työttömyydestä kärsivässä maissa kuten Ranskassa ja Saksassa julkinen sektori on varsin alijäämäinen. Muissa rahoitusylijäämäisissä maissa (joita ovat muut Pohjoismaat) taas vallitsee lähestulkoon täystyöllisyys. Suomi lienee ainoa OECD-maa, jossa korkeaan työttömyyteen ja kansalaisten heikkoon ostovoimaan yhdistyy korkea ansiotulojen ja yksityisen kulutuksen verotus, suuri julkisen talouden ylijäämä, suuri vaibtotaseen ylijäämä ja muita maita bitaampi inflaatio.*

⁸ *Valtio maksaa tällä hetkellä noin 60 miljardin euron velastaan korkoja, jotka ylittävät selvästi nykyisen markkina-korkojen tason. Tämä johtuu siitä, että valtiolla on rasitteenaan pitkäaikaisia korkeakorkoisia lainoja. Vähitellen ne voidaan kuitenkin korvata uusilla matalakorkoisilla lainoilla, jolloin valtion korkomenot alenevat sekä nimellisesti että varsinkin suhteessa bkt:n arvoon.*

⁶ *Tutkimustuloksista tiedämme, että verotuksen vaikutukset työvoiman tarjontaan ovat vähäisiä. Erityisesti näin on miesten kohdalla.*

Veronkevennyksiin on siis varaa, varsinkin jos niiden vaikutuksesta työllisyys paranee edes jonkin verran.

Sailaksen ryhmän ehdottamat verokevennykset vaikuttavat sekä suhdanne- että rakennetyöttömyyteen. Ne lisäävät sekä työvoiman kysyntää että tarjontaa. Verokevennyksen tuotama kotimaisen kysynnän lisäys on välttämätön edellytys työllisyyden parantumiselle. Ilman kysynnän lisäystä esitys jäisi torsioksi eikä tavoiteltua kasvuvaikutusta saavutettaisi.

Kuinka suuria dynaamiset vaikutukset voivat olla?

Kuinka suuriin verohelpotuksiin on sitten varaa? Vastaus riippuu siitä kuinka suureksi Suomen talouden potentiaalinen tuotanto arvioidaan. Suuri osa nykyisistä työttömistä on työkykyisiä. Heidän lisäksi työmarkkinoiden ulkopuolella on ehkä noin 100.000 työkäistä

Taulukko 1.

Vuosi	2002	2007
Työllisyys (1000 h.)	2350	2585
Työttömyys (1000 h.; Työministeriön mukaan)	300	100
Työttömyysaste, % (Työministeriön mukaan)	11	4
BKT, mrd eur	140	150
Julkiset perusmenot, mrd eur	55	58 ^{1/2}
Työttömyysmenot, mrd eur	4	1 ^{1/2}
Valtion korkomenot, mrd eur	4	3
Julkiset menot yhteensä, mrd eur	63	63
Julkiset menot/BKT, %	45	42
Ylijäämä/BKT, %	4 ^{1/2}	4
Julkisen sektorin tulot/BKT, %	49 ^{1/2}	46
Muut tulot/BKT, %	4 ^{1/2}	4
Veroaste, %	45	42

ja työkykyistä henkilöä, jotka edullisemmassa tilanteessa voisivat hakeutua töihin. Ei ole utopistista ajatella, että työllisyys voisi kasvaa 10 prosentilla nykyiseltä tasoltaan, jos työvoiman kysyntä kasvaisi riittävästi. Tällöin työllisyysaste nousisi 67 prosentista 74 prosenttiin eli samalle tasolle kuin vuonna 1990.

Taulukossa 1 on hahmoteltu tuntuva verokevennyksen vaikutuksia julkisen talouden kannalta. Esimerkkilaskelmassa oletetaan, että vuosina 2004–2007 työhön kohdistuvaa verotusta kevennetään summalla, joka vastaa kolmea prosenttia bkt:sta eli noin 4,5 miljardilla eurolla. On varsin todennäköistä, että tämän suuruisen veronalennusten toteuttaminen auttaisi saavuttamaan tavoitellun 10 prosentin työllisyyden kasvun ja 75 prosentin työllisyysasteen.

Laskelmassa on kanavoitu julkisiin perusmenoihin 3,5 miljardin euron lisäys, jonka avulla julkisen sektorin työllisyyttä voidaan lisätä 10 prosentilla eli noin 60.000 hengellä. Yksityisen sektorin työvoimalisäykseksi oletetaan niin ikään 10 prosenttia eli 175.000 henkeä. Yrityssektorin työpaikkojen lisäyksen tärkein edellytys on verotuksen keveneminen. Uusien työpaikkojen tuottavuuden oletetaan olevan keskimääräistä alempi, joten bkt kasvaisi näiden muutosten seurauksena vain 6 prosenttia.

Tuloverojen alentaminen kasvattaa kotitalouksien ostovoimaa. Toisaalta veronkevennykset alentaisivat myös työvoimakustannuksia. Työnantajan sosiaalivakuutusmaksujen alennus ja osin myös arvonlisäveron alennus vaikuttavat välittömästi työvoimakustannuksiin. Lisäksi tuloverojen ja hyödykeverojen alentaminen pienentävät tutkimustulosten mukaan ammatiliittojen palkkavaatimuksia. Moniulotteisella verojen keventämisellä voitaisiin samanaikaisesti hidastaa palkkainflaatiota, alentaa työn

verokiilaa, parantaa työn teon kannustimia ja kasvattaa kotitalouksien ostovoimaa ja kokonaiskysyntää. Muutoksella olisi siten suotuisia kysyntä- ja tarjontavaikutuksia. Verotuksen keventäminen parantaisi myös huomattavasti Suomen kilpailukykyä houkuttelevana työpaikkana ja yritysten sijaintipaikkana.

Julkisen talouden hyvän lähtökohtaisen tasapainon ja alenevien korkomenojen vuoksi verotuksen tuntuvakaan keventäminen ei johda pahaan julkisen talouden alijäämään. Jos verokevennyksen avulla saavutetaan merkittävä työllisyyden lisäys, ei julkisen talouden tasapaino heikkene juuri lainkaan. Verokevennys toimii laskelmassa oletetulla tavalla, jos kotitaloudet kuluttavat kaikki lisätulonsa ja jos yritykset käyttävät saamansa verohyödyn työllistämiseen. Emme kuitenkaan voi varmasti tietää, johtaisiko tällainen verotuksen alentaminen todellisuudessa täystyöllisyyteen; voihan olla, että verohelpotukset johtavat vain säästämisen ja voittojen kasvuun. Jos verotuksen alentamisella ei olisikaan dynaamisia vaikutuksia, tuloksena olisi vain julkisen talouden tasapainon heikkeneminen.

Korkean työllisyyden ja aktiivisen kasvuhakuisen politiikan vaihtoehto on riskipitoinen, mutta se tarjoaa myös suuremman potentiaalin. Onnistuessaan kasvua edistävä ja kannustimia parantava talouspolitiikka voi luoda positiivisen kierteen, jossa parantuva työllisyys kohentaa julkisen talouden tilaa ja jossa hyvät kasvunäkymät houkuttelevat Suomeen yrityksiä ja työvoimaa.

Työvoiman kysyntää voidaan talouspolitiikan avulla kasvattaa edistämällä yritysten kasvun edellytyksiä ja alentamalla työllistämisen kustannuksia. Verotus on avainasemassa myös tässä suhteessa. Tarvitaan verokannustimia, jotta yritykset valitsisivat edelleen sijaintipaik-

kakseen Suomen. Lisäksi työnantajien sosiaaliturvamaksuja olisi alennettava, jotta verokii- la supistuisi; tämä on tärkeää erityisesti matalan palkkatason toimialoilla. Työllistävien pienyritysten kohdalla tärkeätä olisi lisäksi efektiivisen arvonlisäverorasituksen keventäminen.

Pelkkä yritysten hyvinvoinnin parantaminen ja kannustimien parantaminen ei riitä. Työllisyyden parantamiseksi on myös kansalaisten ostovoiman kasvettava riittävästi. Tähän tavoitteeseen voidaan päästä keventämällä sekä ansiotuloverotusta että yksityisen kulutuksen hintaa nostavaa hyödykeverotusta.

Verotuksen keventäminen ei tietenkään ole ainoa vaihtoehto, jos työllisyyttä halutaan parantaa. Työllisyyden kannalta samanlaisiin tuloksiin voidaan päästä myös pitämällä verot ennallaan ja käyttämällä julkisen talouden huomattava pelivara julkisten kulutus- ja investointimenojen kasvattamiseen. Avainasemassa olisivat tällöin julkisten palvelujen laajentaminen, perusrakennelainvestointien kasvattaminen sekä lapsiperheiden ja pienituloisten kotitalouksien ostovoiman kasvattaminen tulonsiirtojen avulla. Jos taulukossa 1 hahmoteltu työllisyyden ja talouskasvun tavoiteura toteutuisi, olisi vuosina 2004–2010 lisättävä näitä päätösperäisiä julkisia menoja reaalisesti määrällä, joka vastaa noin 10 prosenttia bkt:sta. Ei ole täysin epäloogista ajatella, että myös tällä tavoin olisi saavutettavissa merkittävä talouden kasvusysäys, joka auttaisi kasvattamaan työllisyyttä toivotulla tavalla. Lopputuloksena olisi Suomen lähentyminen kohti muiden Pohjoismaiden hyvinvointivaltiomallia, jolle ovat tyypillisiä korkea veroaste ja suuri julkinen sektori. Työllisyyden parantaminen julkisia menoja kasvattamalla johtaisi julkisen sektorin työvoimaosuuden kasvuun lähelle muille Pohjoismaille tyypillistä noin 30 prosentin tasoa.

Vaikka työllisyyttä ja kasvua voidaan periaatteessa edistää myös julkisen sektorin kasvulla, ei tällainen valinta ole välttämättä talouden pitkän ajan kasvukyvyyn kannalta kuitenkaan paras mahdollinen. On syytä uskoa, että vapaasti liikkuvien tuotannontekijöiden maailmassa parhaat tulokset talouden pitkän ajan kasvukykyä ajatellen on saavutettavissa verotusta keventämällä. Verojen keventäminen ja julkisten menojen kasvun rajoittaminen⁹ luovat paremmin tilaa yrityssektorin kasvulle ja auttavat houkuttelemaan Suomeen sijoituksia ja korkean tason osaamista.

Yhteiskunnallisen päätöksenteon perimmäinen ongelma on ratkaista, kuinka paljon tuleviin riskeihin on varauduttava varovaisella

⁹ Työllisyyystavoitteen kannalta olisi tärkeää lisätä julkisia kulutus- ja investointimenoja ja vastaavasti vähentää kotitalouksien saamia tulonsiirtoja ja yritystukia. Todellisuudessa näin on toimittukin vuodesta 1996 lähtien.

talouspolitiikalla ja kuinka paljon voidaan tehdä aktiivisia kasvupolitiikkaa tukevia valintoja. Varovaisuuden korostaminen voi johtaa tiukkaan politiikkaan, jossa menoja rajoitetaan, verot pidetään kireinä ja vähennetään julkista velkaa. Lopputuloksena voi olla hidas kasvu, joka jälkikäteen oikeuttaa valitun tiukan linjan. Aktiivisella kasvupolitiikalla taas voidaan tavoitella nopeampaa kasvua ja parempaa työllisyyttä. Onnistuessaan tällainenkin valinta oikeuttaa itsensä; näin kävi jo vuosina 1996–2001 jolloin tuloverotuksen keventäminen ja julkisen talouden samanaikainen tasapainottaminen olivat mahdollisia nopean vientivetoisen kasvun ansiosta. Aktiiviseen veronkevennyspolitiikkaan liittyy riski siitä, ettei se syystä tai toisesta toimi odotetulla tavalla. Tällainen riski on kuitenkin voitava ottaa. Suuria riskejä ja suuria sosiaalisia kustannuksia liittyy myös siihen, ettei tehdä mitään ja annetaan työttömyyden pysyä korkeana vuodesta toiseen. □