

# Ajatuksia ja näkökohtia - vastaus Viherkentälle ja Yläoutiselle

**Kaisa Kotakorpi, Liisa Laakso, Mikko Puhakka ja Roope Uusitalo**

On yllättävää, miten paljon kiinnostusta talouspolitiikan arviointineuvoston raportti onnistui taas herättämään. Suomen taloutta seuraavia kansainvälisiä organisaatioita on jo valmiiksi lukuisia, eivätkä ne arastele tehdä talouspolitiikkaa koskevia suosituksia. Ilmeisesti tarve korostetun riippumattomalle ja pääasias- sa kotimaisin akateemisin asiantuntijavoimin miehitetulle neuvostolle on olemassa.

Kiitämme Timo Viherkentää ja Sami Yläoutista neuvoston raporttia koskevista kommenteista, joista Viherkentän ilmaisua lainaten valtaosa oli hyvin perusteltuja. Muutama vastaus finanssipoliittisia sääntöjä, kilpailukykykypakettia sekä verotusta koskeviin kommentteihin on ehkä paikallaan.

## **1. Finanssipoliitiikan säännöt**

Finanssipoliittisten sääntöjen yhteensopivuutta tai pikemminkin yhteensopivuuden puutetta

käsittelemme pitkästi raportissa emmekä halua toistaa tuota keskustelua tässä. Kommenttien perusteella kuitenkin vahvistuu käsitys siitä, että valtiovarainministeriössä EU-tason säännöksiä pidetään pikemminkin kiusallisina rajoitteina kuin hyödyllisinä työkaluina. Sekä ex-budjettipäällikkö Viherkenttä että talouspolitiikan koordinaattori Yläoutinen kannattavat vaka- ja kasvusopimuksen minimiä tiukempia finanssipoliittisia tavoitteita, mutta eivät halua niitä asetettavan vaka- ja kasvusopimusten mekanismien avulla. Kumpikin pitää rakenteelliseen alijäämään kiinnitettyjä tavoitteita ongelmallisina ja suhdannekorjaamattomia tavoitteita parempina. EU:n finanssipoliittisia sääntöjä onkin moitittu joustamattomiksi ja toisaalta niiden valvontaa epäuskottavaksi. Tilanne ei kuitenkaan taida korjaantua korvaamalla nämä säännöt vielä vähemmän joustavilla tavoitteilla, joiden toteutuminen on ministeriön omankin ennusteen mukaan hyvin epätodennäköistä.

Kaisa Kotakorpi (kaisa.kotakorpi@utu.fi) on taloustieteen professori Turun yliopistossa. Professori Liisa Laakso (liisa.laakso@uta.fi) on Tampereen yliopiston rehtori. Mikko Puhakka (mikko.puhakka@oulu.fi) on taloustieteen professori Oulun yliopistossa. Roope Uusitalo (roope.uusitalo@jyu.fi) on taloustieteen professori Jyväskylän yliopiston kauppa-keakoulussa ja talouspolitiikan arviointineuvoston puheenjohtaja.

Viherkenttä pitää rakenteellisen alijäämän laskentatapaa epätarkkana ja Yläoutinen vaikeasti kommunikoitavana. Molemmat näkemykset ovat perusteltuja. Arviointineuvoston raportissa sen sijaan painottuu tarve eri tavoitteiden johdonmukaisuuteen sekä näkemys, jonka mukaan poliittisia päättäjiä on pidettävä vastuussa vain niistä päätöksistä, joihin he voivat vaikuttaa. Tähän suhdannekorjatut tavoitteet ovat parempi vaihtoehto kuin tavoitteet, joiden toteutuminen riippuu pääasiassa poliittisten päättäjien ulottumattomissa olevista tekijöistä.

Viherkenttä lukee tarkkaan julkisen talouden suunnitelmaa koskevaa asetustekstiä ja löytää myös sieltä tukea suhdannekorjaamattomille finanssipolitiikan tavoitteille. Noin tarkkaan lukemalla selviäisi tosin myös, että nykyinen julkisen talouden suunnitelma ei täytä asetuksen määräyksiä. Asetuksessa kun vaaditaan asettamaan ”rahoitusaseman markkinahintaista bruttokansantuoteosuutta koskeva tavoite koko julkiselle taloudelle sekä erikseen kullekin julkisen talouden osa-alueelle.” Nykyisessä julkisen talouden suunnitelmassa ei koko julkista taloutta koskevaa suhdannekorjaamatonta alijäämätavoitetta ole vaan sen korvaa vakaus- ja kasvusopimuksen mukainen suhdannekorjattu rakenteellisen alijäämän tavoite. Tämä on arviointineuvoston mielestä järkevää ja samalla tavalla voitaisiin muutkin tavoitteet esittää suhdannekorjattuina - tai asetusta täsmentää.

Ehkä oleellisempaa on kuitenkin keskustelu lyhyen ja pitkän aikavälin finanssipolitiittisten tavoitteiden yhteensovittamisesta. Tämä on teema, jota kotimaisessa keskustelussa ei ole juuri ollenkaan käsitelty. Raportissa lähdetään kysymyksestä, mitä virkaa on julkisen talouden tasapainoa koskevilla tavoitteilla, jos näiden

tavoitteiden saavuttaminenkaan ei takaa julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyyttä.

Kysymys liittyy luonnollisesti eläkejärjestelmään. Valtion eläkerahaston toimitusjohtajan Timo Viherkentän argumentit eläkejärjestelmän kuulumisesta - institutionaalisista järjestelyistä riippumatta - osaksi julkista sektoria ovat painavia. Oikeastaan rahastoidun eläkejärjestelmän osan erottaminen julkisen sektorin tasapainolaskelmista Ruotsin tapaan olisikin lähinnä perusteltua sen vuoksi, että se yksinkertaistaisi kestävyyslaskelmia. Toinen, monimutkaisempi mutta ehkä silti parempi vaihtoehto on talouspolitiikan arviointineuvoston ehdottama tapa johtaa pitkän aikavälin tasapainotavoitteista erilliset rakenteellista rahoitusasemaa koskevat tavoitteet kunnille ja valtiolle. Vaikka Sami Yläoutinen kommentissaan toisin väittää, ei tämä ole yhtään sen vaikeampaa kuin koko julkista sektoria koskevan rakenteellisen alijäämätavoitteen asettaminen ja sen toteutumisen seuraaminen, mitä joudutaan tekemään joka tapauksessa. Sitä paitsi julkisen alijäämän ja julkisen velan kannalta oleellisimpia ovat valtiota koskevat finanssipolitiikan säännöt. Valtio osaa tällaisten sääntöjen noudattamista varmasti seurata. Kuten Yläoutinen aiheellisesti huomauttaa kuntia koskeva sääntely koko kunta-sektoria koskevien sääntöjen avulla on vaikeampaa. Tätä kysymystä käsitelimme tarkemmin viimevuotisessa raportissamme.

Kuten Viherkenttä kirjoituksessaan toteaa, on tietysti hiukan kummallista, että nettovelkaisuilla mailla velka/BKT -suhde pysyy vakiona, vaikka talous olisi pysyvästi hieman alijäämäinen. Sen sijaan Suomen kaltainen nettovarakas maa joutuu tekemään koko ajan ylijäämää pitääkseen julkisen nettovelan suhteessa bruttokansantuotteeseen ennallaan. Juuri näin on kuitenkin tapahtumassa. Samalla kun val-

tion velka kasvaa, eläkesektori suunnittelee edelleen kasvattavansa eläkerahastoja niin, että niiden koko suhteessa bruttokansantuotteeneseen pysyy vakiona. Samalla julkisesta sektorista kokonaisuutena tulee valtavaa velkavipua käyttävä sijoittaja. Tämän strategian järkevyydestä voisi käydä pidemmänkin keskustelun. Kuten Viherkenttä toteaa, viime vuosina vivutus on kannattanut hyvin.

Viherkenttä huomauttaa myös aiheellisesti että nettovarallisuutta koskevassa keskustelussa ei oteta huomioon eläkevastuita ollenkaan. Argumenttia olisi ehkä syytä jatkaa siten, että jos tulevien eläkkeiden kustannusten lisäksi otetaan huomioon myös terveydenhuoltomenojen kasvupaine, päädytään julkisen talouden kestävyuden tarkasteluun. Ja juuri tämä onkin arviointineuvoston mielestä oikea lähtöpiste, josta rakenteellisten uudistusten ja budjettisopeutuksen tarvetta on syytä lähteä haarukoimaan.

## **2. Kilpailukyky**

Ehkä hämmäntävintä oli lukea kilpailukykypakettia koskevia kommentteja. Sami Yläoutisen kommenttipuheenvuorossa toistetaan valtiovarainministeriön syksyllä tuottamissa muistioissa esitettyä analyysiä, jota arviointineuvoston raportissa arvostelimme. On silti hiukan vaikea ymmärtää, miksi valtiovarainministeriö perustaa arvionsa työvoimakustannusten vaikutuksesta työllisyyteen yhdestä väitöskirjasta löytyneeseen huonosti dokumentoituun toimialatason regressiomalliin ja sivuuttaa esimerkiksi kaiken työnantajamaksujen muutoksia koskevan tieteellisissä lehdissä julkaistun tutkimuksen, vaikka sitä lähdeviitteineen tarjoillaan arviointineuvoston raportissa.

Tässä kommenttipuheenvuorossa ei ole taroituksenmukaista tarkastaa uudestaan väitös-

tutkimusten regressiomalleja. Todettakoon kuitenkin, että jos palkkakustannusten vaikutusta yritetään arvioida selittämällä toimialan keskipalkan muutoksella toimialan työllisyyden muutoksia, on aika vähän toivoa identifioida näiden muuttujien välisiä syy-seuraussuhteita. Negatiivinen korrelaatio palkan ja työllisyyden välillä voi johtua mm. työvoiman rakenteen muuttumisesta: vähentämällä työvoimaa pienipalkkaisesta päästä, keskipalkka kasvaa. Vielä tavallisemmin negatiivinen korrelaatio johtuu yksinkertaisesti mittausvirheestä. Valtiovarainministeriön laskelmien taustalla olevassa tutkimuksessa ei aitoa palkkatietoa ole ollut käytettävissä, vaan toimialan keskipalkat on laskettu jakamalla toimialan palkkasumma toimialan työllisten määrällä. Kun sen jälkeen selitetään regressiomallilla  $\log(\text{työllisyys})$   $\log(\text{palkkasumma/työllisyys})$  kontrolloiden lisäksi tuotannon tasoa, joka on vahvasti korreloitunut palkkasumman kanssa, ei pitäisi olla yllättävää, jos estimoidut palkkakustannusten kertoimet ovat lähellä miinus ykköstä - täysin riippumatta siitä miten palkkakustannukset vaikuttavat työllisyyteen.

Palkkakustannusten vaikutusta työllisyyteen voidaan arvioida luotettavasti vain, jos palkkakustannuksissa on eksogeenista vaihtelua ja tämä vaihtelu pystytään uskottavasti eristämään muista palkkatasoon ja työllisyyteen vaikuttavista tekijöistä. Usein tällaista vaihtelua syntyy juuri työn sivukulujen muutoksen vuoksi. Tyypillisen empiirisen tuloksen mukaan työvoimakustannusten kasvu pienentää työllisyyttä, mutta vaikutuksen suuruus on kertaluokkaa pienempi kuin ministeriön käyttämät arviot.

Arviointineuvoston raportissa todettiin, että kilpailukykypaketti voi nopeuttaa palkkojen sopeutumista kohti tasapainoa, mutta että kilpailukykypaketilla ei pitkän aikavälin tasa-

painoon ole juuri vaikutusta. Valtiovarainministeriön omassa makromallissa tällainen tulos syntyy, kun palkat sopeutuvat uuteen tasapainoon esimerkiksi työnantajamaksujen pienentämisen jälkeen. Suosittelimme raportissa makromallien käyttöä uudistusten arvioinnissa. Emme siksi, että erityisesti uskoisimme makromallien kalibroituihin parametreihin, vaan siksi, että makromalli pakottaa käyttäjänsä tiettyyn oletusten johdonmukaisuuteen. Mistään kohtaa arviointineuvoston raporttia ei löydy ajatusta, jonka mukaan nykyinen palkkakustannusten tai kilpailukyvyyn taso olisi jonkinlainen tasapainopiste. Missään kohtaa raporttia ei myöskään todeta, että hallituksen arvio 10–15 % kilpailukyvyyn kohentamistarpeesta olisi kohdallaan. Yläoutisen arvioon kilpailukykytoimien vaikutusten epävarmuudesta neuvosto yhtyy, mutta toteaa että ministeriö on onnistunut tekemään laskelmissaan sen verran äärimmäisiä oletuksia, että riski hallituksen arvioita suuremmista työllisyysvaikutuksista on minimaalinen.

### 3. Verotus

Talouspolitiikan arviointineuvoston raportin verotusta koskevat kannanotot eivät yllättäne ekonomistikeskustelua seuranneita. Arviointineuvosto pitää positiivisena palkkatulojen ja erityisesti pienten palkkatulojen verotuksen keventämistä sekä mm. kiinteistöveron ja haittaverojen korottamista. Alennettuja ALV-kantoja arviointineuvosto karsisi, mikä nostaisi esim. ruuan arvonlisäveroa.

Viherkenttä näyttää olevan näistä teemoista karkeasti samaa mieltä. Laffer-käyrään liittyvää analyysiä pidämme Viherkenttää oleellisempänä lähinnä, koska halusimme tarkastella joita-

kin verotuksen dynaamisiin vaikutuksiin liittyviä myyttejä, emme siksi että haluaisimme esittää tuloverotuksen kiristämistä esimerkiksi verotuloja maksimoivalle tasolle.

Yläoutisen ajatukset ovat vaikeammin tulokittavia. Esimerkiksi työnantajamaksujen rahoittamista alennettuja ALV-kantoja korottamalla Yläoutinen pitää periaatteessa perusteltuna, mutta seuraavassa lauseessa toteaa ALV-korotuksen pienentävän ostovoimaa. Lienee syytä huomauttaa, että ostovoimaa pienentää myös esimerkiksi lomarahojen leikkaus. Arviointineuvoston raportti noudattaa ekonomistikonkonsensusta todetessaan, että pienituloisten tukemiseen on ruuan alennettua ALV-kantaa tehokkaampia, tuloverotukseen ja tulonsiirtoihin perustuvia keinoja. Sama suositus löytyy valtiovarainministeriön omistakin raporteista. Yläoutinen toteaa, että tästä seuraisi tuloveroprogression kiristyminen ja lisää kannustinongelmia. Havainto siitä, että tulonjako hoituu tehokkaammin tuloverojärjestelmän kuin alennettujen arvonlisäverokantojen kautta tarkoittaa kuitenkin, että tuloverojärjestelmän kautta saadaan aikaan sama vaikutus tulonjakoon pienemmillä kustannuksilla.

Yläoutinen kommentoi arviointineuvoston veroastetta koskevaa kannanottoa kriittisesti. Hänen mukaansa on tärkeää pitää huolta siitä että veroaste ei nouse, koska verotus haittaa työllisyyttä ja kasvua. Verotuksen vaikutusta työllisyyteen ja kasvuun onkin käsitelty raportissa kahden luvun verran. Yksi keskeinen havainto on, että veroaste ei ole hyvä mittari verotuksen aiheuttamille vääristymille, joten kyseinen kirjallisuus ei anna perustelua kiinnittää veroaste tietylle tasolle. Sen sijaan hyviä perusteluita löytyy esimerkiksi verorakenteen kriittiselle tarkastelulle. □