

# Haja-ajatuksia arviointineuvoston raportista

**Timo Viherkenttä**

Talouspolitiikan arviointineuvoston puheenjohtaja Roope Uusitalo sanoi neuvoston vuotta 2015 koskeneen raportin julkistustilaisuudessa, että neuvoston tavoitteena ei ole saada aikaan keskustelua neuvoston raportista vaan hallituksen talouspolitiikasta. Tässä kirjoituksessa käsitellään molempia.

Neuvoston perustaminenhan pohditutti meillä joitakin vuosia, mutta nyt kahden ensimmäisen vuotuisen raportin valossa voidaan epäroimättä sanoa, että ratkaisu oli oikea. Neuvosto on antanut merkittävän panoksen suomalaisen talouspoliittiseen ja erityisesti finanssipoliittiseen keskusteluun. Vaikka aihepiiristä riittää yhteiskunnassa näkemyksiä, analyttinen ja tieteelliseen tutkimukseen nojaava keskustelu on ollut suhteellisen niukkaa, mikä liittyy myös makrotaloudellisen tutkimuksemme suhteelliseen vähyteen.

Meillehän on syntynyt perä perää kaksikin finanssipolitiikan vahtikoira, kun Valtiontalouden tarkastusvirastolle oli jo vuoden 2012 lopussa annettu ns. fipo-laissa (869/2012)

säädetty tehtäväksi muun muassa julkisen talouden rakenteellista rahoitusasemaa koskevien säännösten noudattamisen valvonta ja virasto on muutenkin vahvistanut rooliaan näissä asioissa. Hyvin mahtuu pieneenkin maahan kaksi tällaista riippumatonta arvioitsijaa.

Alla otetaan esille valittuja neuvoston 26.1.2016 julkaisemassa vuotta 2015 koskevassa raportissa (jäljempänä ”raportti”) käsiteltyjä kysymyksiä (Talouspolitiikan arviointineuvosto 2016). Raportti on mielestäni yleisesti ottaen erinomainen. Paitsi että neuvoston näkemysten ylivoimainen pääosa on hyvin perusteltuja, raportti on kirjoitettu selkeästi ja myös tavalla, joka palvelee niin ammattilaisia kuin asiasta muuten kiinnostuneita. Voisi sanoa, että harvinaisen selvällä suomella kirjoitettu raportti, joskin kieli on englanti.

## **1. Raportin kokonaisuudesta**

Raportissa erityisesti käsiteltyjä aihealueita ovat hallituksen finanssipolitiikan yleinen viritys,

OTT Timo Viherkenttä (timo.viherkentta@ver.fi) on Valtion Eläkerahaston toimitusjohtaja. Hän toimi valtiovarainministeriössä alivaltiosihteerinä tammikuusta toukokuuhun 2015. Esitetyt näkemykset ovat kirjoittajan omia.

kustannuskilpailukyvyyn vahvistamispyrkimykset, finanssipolitiikan säännöt, finanssipolitiikan vaikutukset lyhyellä ja pitkällä tähtäyksellä sekä verotuksen vaikutukset työmarkkinoihin. Kokonaisuus on näin ollen laaja-alainen ja kattaa nyt korostetusti pinnalla olevat kysymykset.

Kun neuvosto antaa raportin joka vuosi, on perusteltua myös se, että joinakin vuosina painudutaan perusteellisemmin joihinkin teemoihin, jotka sitten jäävät toisina vuosina vähemmälle. Nyt raportissa on jossain määrin innostuttu eräistä yksittäiskysymyksistä, joiden merkitys talouspolitiikan kokonaisuudessa on suhteellisen vaatimaton. Tällainen on esimerkiksi laajahko analyysi siitä, ovatko ansiotulojen ylimmät marginaaliveromme jo Lafferin käyrän lakipisteen tuolla puolen (neuvoston mukaan eivät ole).

## 2. Finanssipolitiikan säännöistä, tavoitteista ja virityksestä

Erilaisissa mahdollisissa tulevaisuuksissa toimivien finanssipolitiikan sääntöjen määrittäminen on monella tapaa vaikeaa, ja sääntöjen viisaaseen muotoiluun on kohdistunut runsaasti analyysiä niin tutkimuskirjallisuudessa kuin kansainvälisissä järjestöissä kuten IMF:ssä ja OECD:ssä. Kaikilla tavoin optimaalisia sääntöjä ei ole, ja päätöksentekijöiden on valittava epätäydellisten vaihtoehtojen joukosta. Suomen tapauksessa asiaan vaikuttaa myös Euroopan unionin lainsäädäntö, joka sisältää osin varsin tiukat reunaehdot finanssipoliittisten sääntöjen kokonaisuuden rakentamiselle. Reunaehdot ovat tiukentuneet olennaisesti muuttaman vuoden takaisten jäsenvaltioiden finanssipolitiikan seuranta ja valvontaa kiristäneiden säädöspakettien myötä. Osa säännöistämme onkin suoraan EU-säännöksistä, osa niiden ko-

timaiseen täytäntöönpanoon liittyviä ja osa hallituksen vapaata talouspoliittista harkintaa.

Arviointineuvoston raportti sisältää huolellisen läpikäynnin tämänhetkisten finanssipolitiikan sääntöjemme kokonaisuudesta. Neuvosto arvioi sääntökokonaisuutta osin kriittisesti niin sen rakenteen kuin sisällönkin osalta. Rakennetta arvostellaan erityisesti sääntökokonaisuuden epäjohdonmukaisuudesta. Sisällön osalta painavin kritiikki kohdistuu siihen, että keskipitkän aikavälin tavoitteilla ei katsota olevan riittävää yhteyttä pitkän aikavälin tavoitteeseen, so. kestävyysvajeen hallintaan.

Epäjohdonmukaisuuskritiikki kohdistuu erityisesti siihen, että julkiselle taloudelle ja sen kolmelle eri osa-alueelle – valtiontaloudelle, kuntataloudelle ja sosiaaliturvarahastoille – on asetettu *nimelliset* (suhdannekorjaamattomat) keskipitkän aikavälin rahoitusasematavoitteet, jotka poikkeavat keskipitkän aikavälin *rakenteellisesta* rahoitusasematavoitteesta (MTO). Jos lähdetään oletuksesta, jonka mukaan tuotantokuilu on päätevuonna 2019 poistunut, voidaan ajatella, että rakenteellisen ja suhdannekorjaamattoman tavoitteen tulisi olla samat. Neuvosto arvostelee sitä, että toinen tavoitteisto on nimellinen ja toinen rakenteellinen ja sitä, että ne asettuvat eri tasoille vuonna 2019.

Kritiikille on perusteita, mutta siihen liittyen voidaan esittää pari näkökohtaa. Ensinnäkin EU-säännöksiin pohjaava asetus julkisen talouden suunnitelmasta (12/2014) näyttää lähtevän sektorikohtaisten nimellisen rahoitusaseman tavoitteiden määrittämisestä rakenteellisen keskipitkän aikavälin tavoitteen määrittämisen lisäksi. Asetuksessa todetaan myös nimenomaisesti, että nämä nimelliset tavoitteet on asetettava siten, että ne johtavat *vähintään* keskipitkän aikavälin tavoitteen saavuttamiseen. Rakenteellinen keskipitkän aikavälin tavoite, joka

on asetettu EU-säännösten sallimalle minimitasolle, voidaankin nähdä EU-vaateiden edellyttämänä vähimmäistavoitteena, jonka lisäksi voidaan asettaa kunnianhimoisempiakin tavoitteita. Ei ole välttämättä *epäloogista* asettaa näitä (tiukempia) tavoitteita nimelliselle rahoitusasemalle, minkä asetuskin nimenomaisesti tunnistaa. Sellaisten tavoitteiden *järkevyyttä* voidaan toki aina arvioida, kun otetaan huomioon sekä tavoitteiston selkeys että myötäsyklisen finanssipolitiikan peikko.

Nimellisten ja rakenteellisten tasapainotavoitteiden hyödyt ja haitat muodostavat ikuisuuskysymyksen, joka on kansainvälisestikin ollut laajan väittelyn kohteena. Tässä punninnassa yksi avaintekijä on rakenteellisen tasapainon laskentaan liittyvien monien vaikeuksien arviointi suhteessa nimellisten tavoitteiden suhdannepoliittiseen ongelmallisuuteen.<sup>1</sup> Neuvosto asettuu varsin vankasti rakenteellisen tavoitteenasettelun kannalle. Hallitusten finanssipolitiikan valmistelijoiden ja päätöksentekijöiden on perusteltua ottaa tämä näkemys tulevaisuudessa varteen yhtenä painavana kannanottona - tosien monien muiden joukossa. Rakenteellisen rahoitusaseman nostamista entistä hallitsevammaksi tavoitteeksi voivat osaltaan jarruttaa EU:n komission käyttämän menetelmän ongelmat, jotka saattavat korostua Suomen tapauksessa.

Toinen keskeinen neuvoston esille ottama substanssikysymys on, että hallituksen finanssipolitiikassa keskipitkän ja pitkän tähtäyksen tavoitteilla ei ole suoraa yhteyttä. Tämä kysymys on tietysti enemmän kuin olennainen. Eriyisesti maailmassa, jossa on runsaasti saatavissa jotakuinkin ilmaista lainaa, olennainen asia julkisessa taloudessa on pitkän tähtäyksen kes-

tävyys. Onkin perusteltu näkemys, että keskipitkän aikavälin tavoitteet tulisi johtaa pitkän aikavälin kestävyysvaatimuksista. Nythän hallituksen määrittelemät keskipitkän aikavälin tavoitteet näyttävät jäävän melko kauas kestävyyslaskelmien mukaisesta ylijäämävaatimuksesta.

Tähän liittyy joitakin kysymyksiä, jotka ovat periaatteellisesti alemmanasteisia, mutta eivät merkityksettömiä. Ensinnäkin EU-velvoitteet edellyttävät tiettyjä vuositason ja keskipitkän aikavälin tavoitteenasetteluja ja myös näiden tavoitteiden toteuttamista. Tämähän ei sinänsä puolla pitkän aikavälin vaatimusten siirtämistä syrjään, mutta käytännössä fokus siirtyy herkästi lyhemmän aikavälin vaatimuksiin, joista ollaan jatkuvasti tilillä Brysselissä. Lyhyt/keskipitkä ja pitkä aikaväli eivät toki ole irrallisia siinäkään mielessä, että uskottavat kestävyyttä palvelevat reformit voidaan EU-tasollakin ottaa huomioon myös lyhempien periodien arvioinnissa.

Pitkän aikavälin kestävyysvaatimusten ja keskipitkän aikavälin tavoitteiden keskinäiseen suhteeseen saattaa nyt vaikuttaa sekin, että kun EU-vaatimusten edellyttämässä alijäämän supistamisessa näyttää olevan täysi työ, kestävyyslaskelmien ehkä tarjoilema ylijäämätavoite voi tuntua melko utuiselta. Aivan virheellisenä ei voitane myöskään pitää ajatuskulkua, jonka mukaan keskipitkän aikavälin tarkahkoihin laskelmiin voidaan sisällyttää vain toimenpiteet, joista on konkreettiset päätökset ja vaikutusarviot, mutta kestävyysarvioissa voidaan ottaa tulevat reformit huomioon jossain määrin löyhemmin vaatimuksin.

Yksi tekijä, joka vaikeuttaa lyhemmän aikavälin tavoitteiden ehdotonta johtamista suoraan kestävyysvajelaskelmista, on pitkän aikavälin laskelmien suurehko epävarmuus. Kan-

<sup>1</sup> *Laskennasta ks. tuoreena tarkasteluna Kuusi (2015).*

sainvälisten ja kotoisten laskijoiden esittämien eri arvioiden välillä on tunnetusti selviä eroja. Hallituksen on tietysti luontevaa ottaa lähtökohdaksi valtiovarainministeriön luvut, mutta huomattavat erot eri arvioiden välillä vaikeuttavat kestävyysvajelukujen kanonisoimista finanssipolitiikan täysin vastaansanomattomaksi peruspilariksi. Kestävyyden turvaavaa ylijäämää on näistä ongelmista huolimatta perusteita pitää tavoitteena, josta poikkeamisen kynnyksen tulee olla korkea ja sille tulisi esittää selvät perusteet.

Nyt ajankohtaisesti tähän liittyy erityiskysymyksenä se, että kestävyysvajeen umpeen kuromiseen tähtäävässä hallituksen ohjelmassa on suuressa roolissa rakenteelliset uudistukset, joiden julkistaloudellisiin vaikutuksiin liittyy mittavia epävarmuustekijöitä. Esimerkiksi kuntien tehtävien ja veloitteiden karsiminen miljardilla eurolla on odotetusti osoittautunut vaikeaksi, mutta erityisesti vaikutusten epävarmuus koskee sote- ja aluehallintouudistusta. Hallituksen ohjelmassa lasketaan peräti kolmen miljardin euron säästövaikutus sotelle ja tuottavuustoimille. Tavoite on todella kunnianhimoinen senkin vuoksi, että uudistukseen on sisällymässä myös menoja tuntuvasti kasvattavia elementtejä.

Ilman sote-uudistuksen varaan laskettuja säästöjä kestävyysvajetavoitteista ollaan jäämässä huomattavan kauas. On selvää, ettei neuvostolla ole ollut pienintäkään mahdollisuutta arvioida tämän uudistuksen, jonka sisällöstäkin on tiedossa vasta joitakin elementtejä, julkistaloudellisia vaikutuksia. Kun uudistuksen varaan on laskettu julkisen talouden vahvistuminen 1,5 prosentilla bkt:stä, tämä epävarmuus tekee hyvin vaikeaksi julkistalouden kokonaissopeutuksen riittävyyden arvioinnin.

Raportin pohdinnoista ja suosituksista tärkeimpiin kuuluu juuri hallituksen sopeuttamisohjelman volyymin, rakenteen ja ajoituksen arviointi. Neuvosto suhtautuu ohjelman mitta-luokkaan suhteellisen ymmärtäväisesti, vaikkakin raportissa todetaankin, etteivät konkreettisesti tiedossa olevat toimet läheskään riitä kestävyysvajeen kuromiseen umpeen. Ajoituksen osalta raportissa tuodaan selkeästi esille eri suuntiin vaikuttavien näkökohtien punnintaan liittyvät seikat ja pidetään hallituksen asteittain kiristävää linjaa perusteltuna.<sup>2</sup>

### 3. Julkisen talouden eri sektoreista

Suomen finanssipoliittisessa tavoitteenasettelussa on erityispiirteenä se, että kaikilla kolmella pilarilla – valtiolla, kunnilla ja sosiaaliturvarahastoilla – on kokonaisuudelle hyvin suuri merkitys ja myös paljolti omat päätöksentekijänsä. Tällainen asetelma ei voi olla vaikeuttamatta julkisen talouden kokonaisuuden hallintaa. Raportissa olisi voitu antaa krediittiä viime hallituksen aikana suunnitellulle ja tämän hallituksen täysimääräisesti käyttöön ottamalle uudelle *julkisen talouden suunnitelmalle*, joka on merkittävä askel kokonaishallinnan kehittämisessä.<sup>3</sup>

Raportissa korostetaan painokkaasti, että vaikka julkisen talouden kokonaisrahoitusasema näyttäisi olevan kohtalainen, tämä ei osoita julkisen talouden olevan kestäväällä tolalla, mikäli valtionaloudessa ja kuntataloudessa on alijäämä ja sitä tasapainottava ylijäämä on työ-

<sup>2</sup> *Sopeutuksen määrää ja riittävyyttä on analysoitu yksityiskohtaisemmin neuvoston raportin taustaselvityksessä Keränen ja Kuusi (2016).*

<sup>3</sup> *Ks. tästä myös neuvoston edellisen raportin arviointi Pekkarinen (2015).*

eläkerahastoissa. Tämän mukaisesti muun muassa valtiovarainministeriön maaliskuussa 2015 julkaistussa talouspolitiikkapaperissa kiinnitettiin nimenomainen huomio *valtionalouden ja kuntasektorin* yhteenlaskettuun 10 miljardin euron alijäämään. Tämä näkökulma näyttää olevan myös hallitusohjelman taustalla.

Eri sektorien asemaan liittyy kaksi ulottuvuutta: yhtäältä *institutionaaliset kysymykset* ja toisaalta *taloudellinen* kestävyysproblematiikka. Näitä ei ole mielestäni riittävän kirrkaasti eritelty raportin tarkasteluissa.

Institutionaalinen ja taloudellinen ulottuvuus ovat eri asemassa lyhyellä/keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä. Lyhyehkällä aikavälillä kunkin sektorin asema on pitkälti institutionaalisista syistä merkittävä kysymys, joskin erityisesti valtion ja kuntien välistä tulojakoa säädetään jokseenkin joka vuosi tuntuvastikin valtion budjettipäätöksin. Joidenkin sektorien mahdolliset ylijäämät eivät kuitenkaan ole lyhyellä aikavälillä aina vaivattomasti käytettävissä toisten sektorien alijäämien helpottamiseen. Julkisen talouden bruttovelka onkin kasvanut meillä viime vuosina vauhdilla samaan aikaan, kun työeläkesektorin varat ovat kasvaneet tuntuvasti. Tämähän on tosin sinänsä rahallisesti kannattavaa, jos eläkevarojen tuotto ylittää julkisen velan kustannukset, kuten pääsääntöisesti on laita.<sup>4</sup>

Pitkällä aikavälillä institutionaalisen asetelman merkitys vähenee. Vaikka yksityisen sektorin eläkevarat ovat yksityisten työeläkelaitos-

ten varoja eikä niitä voi noin vain napata valtiolle, pitemmällä tähtäyksellä valtiovallalla on monia keinoja säädellä tulojen ja varojen jakautumista eläkelaitosten ja valtion/kuntien kesken. Jos työeläkejärjestelmä on ylisolventti, ahdingossa olevat valtio ja kunnat tuskin tyytyvät ikuisesti katsomaan sitä kateellisina. Jos taas työeläkejärjestelmän rahat eivät riitä, valtio ei voine jäädä seuraamaan tätä katsomosta.

Näin ollen pitkän tähtäyksen tarkastelussa työeläkejärjestelmä on perusteltua lukea täysipainoisesti osaksi julkista taloutta institutionaalisten tekijöiden estämättä. Se, onko eläkejärjestelmä varoineen, vastuineen, tuloineen ja menoineen julkiselle taloudelle rasite vai helpotus, onkin *taloudellinen* kysymys. Raportin liitteenä olevan selvityksen mukaan työeläkejärjestelmä on kokonaisuutena pitkällä tähtäyksellä lievästi ylijäämäinen (Kotamäki, Vaittinen ja Vanne 2016). Pieni ylijäämä on kuitenkin suhteutettava vuoteen 2100 ulottuvan periodin suunnattomiin epävarmuustekijöihin.

Pitkälti juuri työeläkejärjestelmään liittyen raportissa noteerataan, että Suomen julkisen talouden nettovarallisuus on maailman suurimpia. Näin on, mutta näissä laskelmissa ei eläkevastuuta oteta huomioon lainkaan. Tässä yhteydessä raportissa esitetään myös vähän omituinen tarkastelu, josta saa sen käsityksen, että nettovarallisuus on julkiselle taloudelle pikemminkin taakka, koska positiivisen nettovarallisuuden pitäminen vakaana suhteessa bruttokansantuotteeseen vaatii vuotuista ylijäämää, kun taas velkainen tyhjätasku pitää tilanteen vakaana pienellä alijäämälläkin. Varallisuudelle kertyy kuitenkin sentään yleensä tuottoa, joka parantaa tasapainoa (tämä tosin ohimennen mainitaan), ja tuskinpa sekään, että nettovarat pikku hiljaa hupenisivat, merkitsisi tällaisen

<sup>4</sup> Pelkästään itseni edustaman Valtion Eläkerahaston sijoitustuotot ovat tällä vuosittain ylittäneet sijoitusomaisuuden määrää vastaavan valtionvelan kustannukset noin neljällä miljardilla eurolla. Vakaus- ja kasvusopimukseen sisältyvä julkista bruttovelkaa koskeva kriteeri kuitenkin rajoittaa julkisen velkaantumisen ja sijoitusvarallisuuden kasvattamisen kombinoitua.

maan olevan huonommassa asemassa kuin valmiiksi köyhä.

#### 4. Veropolitiikasta

Finanssipolitiikan sääntöihin laajasti ymmärrettyä sisältyy myös hallitusohjelmassa oleva sitoumus siitä, että *veroaste* ei hallituskaudella nouse huolimatta varsin suurista julkisen talouden sopeutustarpeista. Neuvosto suhtautuu tähän sitoumukseen kriittisesti. Neuvoston mielestä ei ole perusteita sille, että yksi finanssipolitiikan keskeisistä työkaluista on kategorisesti suljettu hallituksen ohjelmassa pois kalupakista.

Valtiovarainministeri Alexander Stubb totesi neuvoston raportin luovutustilaisuudessa, että veroastetta koskeva linjaus on poliittinen päätös. Voitaneenkin sanoa, että sitä varten vaaleja käydään, että on poliittisten päätöksentekijöiden asia päättää juuri tällaisista asioista.

Neuvosto esittää kuitenkin taloudellisen tutkimuksen nojalla ja myös omien arviointinsa pohjalta useita perusteluja sille, että tällainen sitoumus ei ole finanssipolitiikan kokonaisuuden kannalta perusteltu. Esille tuodaan muun muassa koko bruttoveroastetarkastelun yleinen puutteellisuus. Kansainvälisessä vertailussahan Suomen veroaste on tunnetusti korkea. Neuvosto tuo esiin, että tähän vaikuttaa muun muassa tulonsiirtojen veronalaisuuteen liittyvät erot. Lisäksi olisi voitu viitata työeläkemaksujen sisältymiseen Suomessa veroasteeseen poikkeuksellisen suuressa määrin.

Neuvosto toteaa myös, että hallitus on matlasuhdanteessa toteuttamassa finanssipolitiiselta kerroinvaikutukseltaan veronkorotuksia suurempia säästötoimia, sekä kiinnittää huomiota tulonjakonäkökohtiin. Lienee aika vaikea väittää, että *harmittominkin* veroastetta lähtö-

tason yläpuolelle nostava toimi olisi talouskehityksen kannalta huonompi kuin taloudelle *haitallis*in menosäästö. Voidaan viitata – kuten neuvosto tekee – vaikkapa tutkimus-, kehitys-, koulutus- ja päivähoitosäästöihin. Kun lisäksi osa suunnitelluista säästöistä on vielä täsmennyttömiä ja osasta on luovuttu, verotoimien sulkeminen pois sopeutusvaihtoehtojen joukosta voi entisestään lisätä sopeutuksen vaikeusastekerrointa.

Raportissa käsitellään varsin perustellulla tavalla eri veromuotoja niiden talouskasvuun kohdistuvien vaikutusten kannalta.<sup>5</sup> Hallituksen linja, johon sisältyy työtulovähennyksen korotus ja eräiden hättaverojen nosto, saa neuvostolta myös kehuja. Neuvosto olisi kuitenkin kaivannut vahvempaa rakennemuutosta muun muassa kiinteistöverojen suuntaan sekä työtulovähennyksen voimakkaampaa kohdistamista tuloasteikon alapäähän. Neuvosto myös kannattaisi varsin ponnekaasti ja hyvin perusteiden arvonnäkökantojen yhtenäistämistä.

Kriittisen arvioinnin kohteeksi olisi voitu nostaa vielä muitakin verorakennetta koskevia ratkaisuja, jotka eivät näytä perustuvan hallituksen keskeisiksi ilmoittamiin pyrkimyksiin talouskasvun ja työllisyyden edistämisestä. Suoraan näiden tavoitteiden tai myöskään vaikkapa tulonjakosyiden näkökulmasta ei esimerkiksi aukene, minkä vuoksi työtulovähennyksen kasvattamisen jälkeen suurin veronkevennys kohdistetaan autoveroon.

Verotusta koskevista hallitusohjelman sitoumuksista kokonaisveroastetta koskevaa lupauksia vaativammaksi saattaa osoittautua ”kenenkään palkkaverotus ei kiristy”. Ei liene

<sup>5</sup> *Edellisessä raportissaan neuvosto käsiteli laajemmin yleisesti hyvän verojärjestelmän ominaisuuksia (Talouspolitiikan arviointineuvosto (2015).*

uskaliasta veikata, että tämän lupauksen tulkinasta käydään vielä keskustelua.

Neuvosto käsittelee laajahkosti verotuksen vaikutusta työn tarjontaan ja ottaa lyhyesti esille myös eräiden tulonsiirtojen, aiheellisesti erityisesti kotihoidon tuen, vaikutuksia. Neuvoston näkemys voitaneen tiivistää niin, että työn verotuksella on työn tarjontaa vääristäviä vaikutuksia, mutta veropoliittisin toimin on vaikea saada aikaan merkittäviä parannuksia. Vaikutusta työhön osallistumiseen ylipäänsä (*ekstensiivinen marginaali*) pidetään merkittävämpanä kuin vaikutusta työntöön määrään (*intensiivinen marginaali*). Raporttiin liittyy myös aihetta koskeva taustaraportti (Matikka, Harju ja Kosonen 2016).

Jossain määrin laajemmin käydään erityiskysymyksenä läpi – osin ylimpien marginaaliverojen problematiikkaan liittyen – *tulonmuuntomahdollisuuksien* merkitystä Suomen järjestelmässä. Tämänkin tarkastelun tukena on mainittu taustaraportti.

Neuvoston tulonmuuntotarkastelussa korostuu ansiotulojen (marginaali)veron ja pääomatuloveron suurehko tasoero. Tällä on oma merkityksensä, mutta se on vain pienehkö osa kokonaisuutta. Yleistä pääomatulojen verokantaa suurempi merkitys on käytännössä osakeyhtiöiden verotusta sekä yhtiöiden omistajien saamien osinkojen ja myyntivoittojen verotusta koskevilla säännöksillä. Meillä on useita aloja, joilla ihmisten muuttuminen osakeyhtiöiksi on muodostunut laajaksi, mitä ei voida pitää yllättävänä, kun otetaan huomioon

osakeyhtiömuodossa harjoitettavan toiminnan verotus ansiotuloverotukseen verrattuna. Hallitusohjelmassa mainittu yhtiöiden varausmahdollisuuksien mahdollinen lisääminen voi toteutuessaan entisestään laajentaa ihmisten konvertoitumista osakeyhtiöiksi. Työelämän sääntelyn ja käytäntöjen kehittämiseksi ei voida antaa korkeaa arvosanaa, jos keskeisenä ratkaisuna joustavuustarpeisiin on työsuhteiden muuttuminen osakeyhtiöiden väliseksi transaktioiksi. □

## Kirjallisuus

- Keränen, H. ja Kuusi, T. (2016), "The EU's Fiscal Targets and Their Economic Impact in Finland", ETLA Working Papers No. 33.
- Kotamäki, M., Vaittinen, R. ja Vanne, R., (2016), "Työeläkelaitokset julkisessa taloudessa", Talousneuvoston arviointineuvoston raportin liite 7.1.2016.
- Kuusi, T. (2015), "Rakenteellisen rahoitusaseman mittaamisen vaihtoehtoja", *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 111: 476 – 493.
- Matikka, T., Harju, J. ja Kosonen, T., *Tuloverotuksen vaikutus työn tarjontaan*, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 5/2016.
- Pekkarinen, J., "Uuden perinteen avaus: Näkökohtia talouspolitiikan arviointineuvoston raportista", *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 111: 204 – 210.
- Talouspolitiikan arviointineuvosto (2015), *Talouspolitiikan arviointineuvoston raportti 2014*, Helsinki.
- Talouspolitiikan arviointineuvosto (2016), *Economic Policy Council Report 2015*, Helsinki.