

IMPULSSEJA Kesäkuu 2022

# ONKO KEHYSMENETTELY FINANSSIPOLITIIKKAA OHJAAVA VAI KAHLITSEVA VÄLINE?

HANNU TANNINEN & MATTI TUOMALA

# ONKO KEHYSMENETTELY FINANSSIPOLITIIKKAA OHJAAVA VAI KAHLITSEVA VÄLINE?

HANNU TANNINEN & MATTI TUOMALA

Nykyisenkaltainen valtiontalouden kehysmenettely on finanssipolitiikkaa kahlitseva väline. Raportti kyseenalaistaa ajatuksen, että valtio voisi globalisaation aikakaudella sitoutua noudattamaan vuosien ajaksi ennalta päätettyjä menokehyksiä.

Finanssipolitiikassa on vaihtoehtoja lyhyellä ja pitkällä aikavälillä. Tarvitaan sekä lyhyen että pidemmän ajan finanssipoliittinen ohjelma, joka kytkee toisiinsa menot ja verot ja jossa hallitus asettaa finanssipoliittiset tavoitteensa.

Todelliseen pidemmän aikavälin julkisen talouden kestävyteen pitäisi sisällyttää tulevaisuuden kustannusarvioiden lisäksi arviot hyödyistä, joita esimerkiksi ilmastonmuutoksen torjunta tai pitkävaikutteiset julkiset investoinnin tuovat.

## SISÄLLYS

Tiivistelmä 3

Johdanto 4

Suomen neljä talouskriisiä ja kehysmenettelyn rooli niiden aikana 5

Kehysmenettely ja verotus 10

Kehysmenettely, julkinen velka ja julkisen talouden sopeutus 12

Julkisen talouden sopeutus ja pidempi aikaväli 15

Kehysmenettely ja julkiset investoinnit 16

Velkataakanjako sukupolvien välillä ja sisällä: ilmastonmuutoksen torjunta 20

Pitkän aikavälin talouspolitiikka, työllisyys ja julkisen talouden vahvistaminen 21

Ikärakenteen vinoutuminen, kehyksen ulkopuolella olevat menot ja julkisen budjetin pitkän aikavälin epätasapaino 23

Yhteenvetoa ja johtopäätöksiä 25

Lähteet 27

## TIIVISTELMÄ

**HALLITUS PYRKII TAKAAMAAN** talouspolitiikkansa uskottavuuden sitomalla itsensä ennalta kiinteisiin menosääntöihin. Tällaiselle toiminnalle näyttää olevan Suomessa vankka kannatus, mikä näkyy nykyisen opposition, valtiovarainministeriön (VM) kehysmenettelyä koskevien raporttien ja Talouspolitiikan arviointineuvoston kannanotoissa.

Tässä raportissa kyseenalaistetaan käsitys, että valtio voisi todella sitoutua seuraamaan ennalta päätettyjä menokehyksiä, sillä taloudelliset olosuhteet muuttuvat ja vaativat muutoksia myös talouspolitiikkaan. Muutokset voivat tulla talouden sisältä, kuten Suomen aiemmat talouskriisit, tai talouden ulkopuolelta, kuten koronapandemia. Kumpaakin on vaikeaa ellei mahdotonta ennustaa pitkälle viedyn globalisaation aikakaudella, ja näin ollen on mahdotonta tunnistaa etukäteen, mitkä politiikka-toimenpiteet ovat milläkin hetkellä sopivia. Jos hallitus talouskriisin koittaessa pyrkisi varjelemaan finanssipoliittista uskottavuuttaan pysyttelemällä tiukasti monta vuotta aiemmin päätetyissä menokehyksissä, moni meistä päättelisi, että hallitus on menettänyt uskottavuutensa monella muulla tavalla.

VM:n mukaan ”kehysjärjestelmä on keskipitkän aikavälin budjetoitijärjestelmä”, mikä käytännössä sulkee menoelvytyksen pois siitä politiikan keinovalikoimasta, jolla taloutta voidaan lyhyellä aikavälillä vakauttaa. Onkin erikoista, että ainoaksi keinoksi sopeuttaa julkista taloutta pidemmällä aikavälillä jää siis menosääntö eli menokatto. Julkistaloutta tutkivassa taloustieteessä (engl. public economics) on hyvin erilainen näkemys julkistalouden sopeutuskeinoista. Se nimittäin opastaa, miten tärkeää on nähdä menojen ja verojen keskinäinen yhteys. Nykytilanteessa verotus kuitenkin on kehyksen ulkopuolella samoin kuin suhdanneherkät menotkin. Suomen menneiden talouskriisien kokemukset osoittavat, miten omituisiin yhdistelmiin finanssipolitiikassa on jouduttu, kun menoja ja tuloja ei tarkastella yhteydessä toisiinsa.

Todelliseen pidemmän aikavälin julkisen talouden kestävyyyteen pitäisi siis sisällyttää tulevaisuuden kustannusten lisäksi ne hyödyt, joita syntyy esimerkiksi ilmastonmuutoksen torjunnan ansiosta. Sama koskee muita pitkävaikutteisia julkisia investointeja.

Ajanjaksolla, jolloin kehysmenettely on ollut voimassa, on kehyksen ulkopuolella veropohjaa supistettu, kokonaisveroaste on selvästi alentunut ja verotus on muuttunut regressiiviseksi ylimmissä tuloryhmissä. Näin on heikennetty kehysmenettelyn ulkopuolella olevan verotuksen roolia myös automaattisena vakauttajana. Tämä kehitys on merkinnyt alijäämäisempää julkista taloutta ja siten julkisen velan kasvua, koska Suomessa ei ole ollut poliittista rohkeutta korjata tilannetta reilummalla verotuksella.

Edellä kuvatun kehityksen kääntämiseksi tarvitaan lyhyen ja pidemmän ajan finanssipoliittista ohjelmaa, joka kytkee toisiinsa menot ja verot. Näin päätösperäisellä eli poliittisiin päätöksiin perustuvalla finanssipolitiikalla on mahdollisuus käyttää sekä meno- että veroelvytystä, ja myös pidemmän ajan finanssipolitiikalle avautuu laajemmat mahdollisuudet julkisen talouden sopeuttamiseen.

## JOHDANTO

**KEHYSMENETTELY** oli pitkään asia, josta ei suuremmin puhuttu julkisuudessa eikä käyty poliittista väittelyä. Se miellettiin enemmän tai vähemmän budjettitekniikkaan kuuluvaksi asiaksi. Tilanne muuttui, kun nykyinen hallitus irtautui menokehyksistä pandemian keskellä. Keskustelu kiihtyi entisestään viime vuoden puolella, kun hallituksen sisällä syntyi kiistaa siitä, milloin kehyksiin pitää palata. Ukrainan laajentuneen sodan synnyttämä kriisi sittemmin hiljensi keskustelua hallituksen sisällä, mutta oppositio ei hiljentynyt. Se pysyi tiukasti kannassaan, että kehyksiin on välittömästi palattava jopa sodan aiheuttamassa uudessa tilanteessa.

Kehysmenettely asettaa ylärajan valtion menoille hallituskauden aikana. Kehysbudjetointi otettiin Suomessa käyttöön vuonna 1991, ja sitä uudistettiin vuonna 2003.<sup>1</sup> Menokehykset kattavat noin 80 prosenttia valtion budjetin menoista. Kehyksen ulkopuolelle jäävät suhdanneherkät menot, kuten työttömyysturva-, toimeentulotuki- ja asumistukimenot sekä valtion velan korkomenot. Nämä menot ovat talouden automaattisia vakauttajia. Verotus on myös kehysbudjetoinnin ulkopuolella. Kuntien ja jatkossa hyvinvointialueiden menot eivät ole mukana kehyksissä, sillä niillä on oikeus päättää menoistaan itsenäisesti. Koko julkisen sektorin menoista kehysmenojen osuus on noin 40 prosenttia. Nyt tuo osuus pienenee kehyksen ulkopuolella olevien uusien menojen, kuten sotilasmenojen, kasvaessa.

Hieman karkeistaen makrotaloustieteessä on viimeisen 60 vuoden ajan käyty kahden koulukunnan välistä kamppailua siitä, miten hyödyllistä julkisen vallan harjoittama politiikka on talouden suhdanteiden tasoittajana. Toisen ryhmän mukaan markkinatalous reagoi varsin nopeasti erilaisiin talouden häiriöihin, joten valtion toimia ei juurikaan tarvita.<sup>2</sup> Tämän ryhmän epäilemättä vaikutusvaltaisain edustaja on ollut Milton Friedman. Friedmanin mukaan toisen ryhmän eli keynesiläisten<sup>3</sup> suosittelema finanssipolitiikka, joka perustuu sekä automaattisiin vakauttajiin että päätösperäiseen sopeutukseen suhdanteiden eri vaiheissa, pitäisi hylätä ja tilalle olisi otettava politiikkasäännöt. Keynesiläiset puolestaan näkevät tarvetta julkisen vallan puuttumiselle talouteen, koska markkinat eivät itsessään onnistu sopeutumaan erilaisiin talouden sisältä tai ulkoa tuleviin häiriöihin riittävän nopeasti taatakseen täystyöllisyyden. Muuttuvat taloudelliset olosuhteet vaativat muutoksia talouspolitiikassa. Lisäksi on mahdotonta tunnistaa etukäteen, mitkä politiikka-toimenpiteet ovat kulloisellakin hetkellä sopivia. Keynesiläiset siis paitsi väittävät, että päätösperäinen politiikka voi olla hyödyllistä ja tehokasta, he myös kyseenalaistavat sen, että julkinen valta voisi todella sitoutua seuraamaan ennalta päätettyjä menosääntöjä.

Alun perin Friedman ehdotti politiikkasääntöä rahapolitiikkaan rahan tarjonnan kasvun sääntelemiseksi. Friedmanin idealla oli suuri vaikutus tutkimukseen, opetukseen ja harjoitettuun talouspolitiikkaan 1980-luvulta lähtien. Ideaa alettiin soveltaa myös julkisten menojen rajoittamiseen. Julkisten menojen kasvua pitäisi rajoittaa niin, etteivät ne ylitä tiettyä osuutta kansantulosta. Tämä ajattelu kulkeutui myös Suomeen, eikä sitä ole valtiovarainministeriön kehysmenettelyä koskevissa raporteissa todellakaan piilotettu. Esimerkiksi VM:n asettama työryhmä asettuu vankasti tällaisten kiinteiden politiikkasääntöjen kannalle<sup>4</sup>: ”Finanssipolitiikan sääntöjen mahdolliset hyödyt täysin päätösperäiseen politiikkaan verrattuna ovat seurausta uskottavasta sitoutumisesta budjettikuriin. On osoitettu, että päätöksentekijä parantaa mahdollisuuksiaan saavuttaa omat politiikkatavoitteensa, jos taloudellisten

agenttien – yritysten ja kuluttajien – odotuksia tulevasta voidaan ohjata. Tämä on mahdollista uskottavien politiikkasääntöjen avulla”.<sup>5</sup>

Vuosittain talouspolitiikkaa arvioivan Talouspolitiikan arviointineuvoston uusin raportti on, kuten aiemmatkin, samoilla linjoilla VM:n raportin kanssa. Talouspolitiikan arviointineuvosto ilmaisee kantansa muun muassa näin: ”Hallituksen päätös nostaa menokehyksiä toimikautensa keskellä heikentää kehysmenettelyn – joka on toiminut hyvin aikaisemmin – uskottavuutta toimia julkisen talouden ankkurina ja menokehityksen hillitsijänä. Sen sijaan hallitus olisi voinut pyrkiä luomaan finanssipoliittista liikkumavaraa uusille menotarpeille leikkaamalla joitakin muita valtion menoja.”<sup>6</sup>

Nykyisessä kehysmenettelyssä on omaksuttu hyvin kapea-alainen näkökulma finanssipolitiikkaan. Kehyskäskirjan mukaan ”kehysjärjestelmä on keskipitkän aikavälin budjetointijärjestelmä”.<sup>7</sup> Näin ollen taloutta lyhyellä aikavälillä vakauttavan politiikan keinoista menoelvytys on käytännössä suljettu pois. Makrotalusteorian, joihin nykyinen kehysmenettely tukeutuu, eivät tee eroa nuoren pienituloisen henkilön ja keski-ikäen ylittäneen suurituloisen henkilön välillä. Julkiset menot ovat kuitenkin tärkeä osa toimeentuloa eri ikävaiheissa oleville kansalaisille, eivät vain keynesiläinen talouden vakautta ylläpitävä finanssipolitiikan väline. Tästä syystä sen enempää verojen kuin menojenkaan puolella ei pidä unohtaa tulonjakovaikutuksia.<sup>8</sup> Taloustieteen osa-alueella, joka tutkii julkisen sektorin roolia taloudessa (engl. public economics), on pitkä perinne tutkia julkisen vallan politiikkaa resurssien tehokkaan allokaation lisäksi myös tulonjaon näkökulmasta. Tämä taloustieteen alue ei näy VM:n raporteissa eikä juuri muussakaan suomalaisessa meno- ja veropolitiikan kommentoinnissa. Raporttimme pyrkii tuomaan tämän tutkimusalueen näkökulman mukaan keskusteluun finanssipolitiikan vaihtoehtoista.

## SUOMEN NELJÄ TALOUSKRIISIÄ JA KEHYSMENETTELYN ROOLI NIIDEN AIKANA

Kaikkiin talouden kriiseihin liittyy samankaltaisia piirteitä. Niissä on kuitenkin myös omat erityispiirteensä. Esimerkiksi 1970-luvun talouskriisin taustalla oli öljyn hinnan voimakas nousu. 1990-luvun alun kriisissä oli useita erillisiä tekijöitä, kuten rahoitusmarkkinoiden liberalisoinnin epäonnistumisen mukana tullut pankkikriisi sekä idänkaupan romahdus. Vuonna 2008 käynnistynyt kriisi taas oli seurausta Yhdysvaltojen finanssikriisistä. Kaikki edellä kuvatut kriisit syntyivät talouden sisältä. Sen sijaan pandemian aiheuttama talouskriisi tuli talouden ulkopuolelta.

Kansantalouden tilinpidon neljännesvuosiaineiston avulla on mahdollista tarkastella suhdannekiertoa viimeisten neljän kriisin osalta. Kuviossa 1 suhdannehuippu saa arvon 100 ja talouden bruttokansantuotteen (BKT) kehitystä tarkastellaan viiden vuoden ajan (20 vuosineljännestä) ennen ja jälkeen suhdannehuipun.<sup>9</sup> 1970-luvun öljykriisin aikana ei ollut kehysmenettelyä siinä mielessä kuin se nykyisin tunnetaan, vaikka toki silloinkin julkistaloutta suunniteltiin lyhyellä ja pidemmällä tähtäimellä. Kuviosta 1 huomataan talouden notkahduksen olleen varsin pieni myöhempiin kriiseihin verrattuna.

<sup>5</sup> Valtiovarainministeriö 2007, s. 32.

<sup>6</sup> Talouspolitiikan arviointineuvoston raportti 2021, s. 62.

<sup>7</sup> Valtiovarainministeriö 2020, s. 8.

<sup>8</sup> Tanninen & Tuomala (2015) vertaavat reaalisten keskimääräisten julkisten kulutusmenojen kehitystä tilanteeseen, missä keskimääräistä julkisten kulutusmenojen kehitystä korjataan painottamalla tekijällä 1 – Gini-kerroin.

<sup>9</sup> Ks. esim. Tanninen & Tuomala 2013. Pandemia-kriisin suhdannehuipun jälkeisestä ajasta oli saatavilla 10 vuosineljännestä.

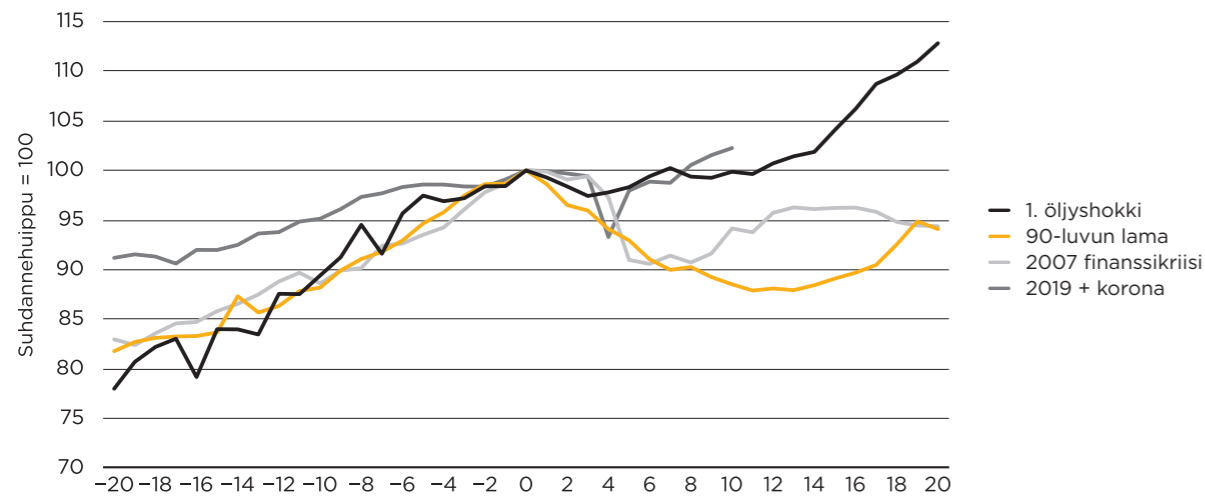
<sup>1</sup> Harrinvirta & Puoskari (2001) on erinomainen katsaus kehysmenettelyn taustasta. He pohtivat kehysohjausta poliittisena prosessina. Lisäksi kehysmenettelystä poiketen he ehdottavat finanssipolitiikan suunnitelmaa, jossa tulisi määrittellä myös veropolitiikan linja.

<sup>2</sup> Tähän ryhmään kuuluvat monet monetaristit kuten Friedman ja ryhmä, jota kutsutaan ns. uusiksi klassisiksi ekonomisteiksi, esimerkiksi Chicago-ekonomisti Robert Lucas. (Ryhmän nimitystä ei pidä sotkea uusklassiseen taloustieteseen.) Lisäksi mukaan tulevat ns. reaalisten suhdannevaihteluiden teoriaan (real business cycle theory) uskovat. Heillä on muita tähän ryhmään kuuluvia kriittisempi kanta finanssi- ja rahapolitiikan hyödyllisyydestä.

<sup>3</sup> Keynesiläisten ryhmä ei ole myöskään yhtenäinen. Riippumatta etuliitteestä (perinteiset, jälkitaikainen uuskeynesiläiset) kaikille näille on yhteistä, että julkisen vallan puuttumista talouden vaihtelujen sääntelyyn pidetään hyödyllisenä.

<sup>4</sup> Lisäksi vahvistukseksi viitataan kahteen Kydlandin ja Prescottin artikkeliin vuosilta 1977 ja 1980.

Kuvio 1. Suomen taluskriisit 1970-luvulta 2020-luvulle: reaalin BKT



Reaalinen neljännesvuosittainen BKT esitettynä viisi vuotta eli 20 vuosineljännestä ennen ja jälkeen suhdannehuippujen 1/1975, 1/1990, 4/2007 ja 2/2019. Lähde: OECD Quarterly National Accounts.

1990-luvun alun kriisiin reagoitiin kiristävällä finanssipolitiikalla. Vuosina 1992–1995 tehtiin lukuisia leikkauksia julkisiin menoihin. Tulopuolella kiristettiin verotusta muun muassa vähennyksiä karsimalla sekä pakkolainalla ja sosiaaliturvamaksujen korotuksilla. Suuret julkisten menojen leikkaukset 1990-luvun alun lamassa pitivät huolen siitä, ettei vuonna 1991 omaksuttua kehysmenettelyä rikottu. Menoleikkaukset ja verotuksen kiristäminen kuitenkin syvensivät ja pidensivät lamaa. Työttömyys kipusi lyhyessä ajassa vuoden 1990 3 prosentista vuoden 1994 ennätyskorkeuksiin eli 18 prosenttiin. Kasvanut työttömyys taas lisäsi budjetin alijäämää ja edelleen julkista velkaa. Työttömyysaste jäi pitkäksi aikaa hyvin korkealle tasolle. Myös työllisyysaste heikkeni laman seurauksena eikä ole sen jälkeen palannut 1980-luvun tasolle. Julkinen velkamme oli ennen lamaa pienimpiä OECD-maissa ollen hieman yli 10 prosenttia suhteessa BKT:seen vuonna 1990. Vuonna 1995 se oli lähes 60 prosenttia.

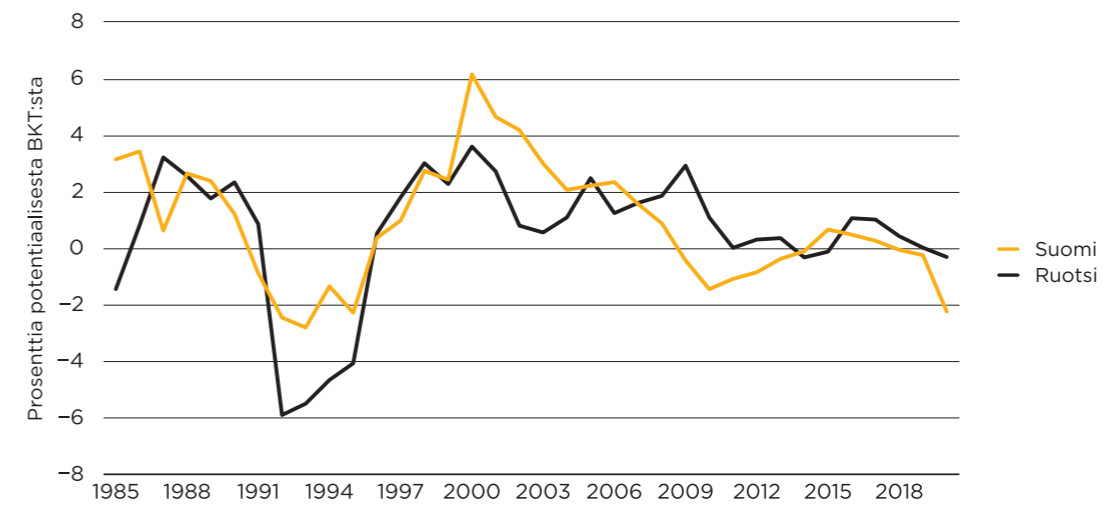
Harjoitetun politiikan toteuttajien ja puolustajien mukaan tämä politiikka tosin oli hyvin elvyttävää. Perusteeksi heille riitti, että valtion budjettialijäämät olivat ennätysuuria vuosina 1991–1995. Budjetin ali- ja ylijäämät ovat kuitenkin endogeenisiä, eli ne riippuvat talouden tilasta. Näin ollen tuo kriteeri sopii varsin huonosti kuvaamaan finanssipolitiikan luonnetta. Kun talous on alamäessä, kansantulo laskee. Tulonsiirtojen, erityisesti työttömyyskorvausten, ja progressiivisen verotuksen ansiosta käytettävissä oleva tulo pienenee vähemmän kuin kansantulo. Vastaavasti talouden noustessa tapahtuu toisinpäin. Tätä mekanismia kutsutaan automaattiseksi vakauttajaksi, koska se toimii heti, kun talous lähtee ala- tai ylämäkeen eikä sen käynnistämiseksi tarvita mitään erillistä päätöstä.<sup>10</sup> Jaakko Kianderin ja Pentti Vartian kirjoittaman Suuri lama -kirjan laskelmien mukaan päätöspäiväinen talouspolitiikka oli vuosina 1992 ja 1993 supistavaa.<sup>11</sup> Samaa havaintoa tukee kuvio 2, jossa kuvataan julkisen sektorin perusjäämää Suomessa ja Ruotsissa ajanjaksolla 1985–2020. Perusjäämä on tulojen ja menojen erotus (pl. julkisen velan korkomenot), kun siitä on

<sup>10</sup> Kehysmenettely on sulkenut sekä meno- että tulopuolen automaattiset vakauttajat sen ulkopuolelle.

<sup>11</sup> Kiander & Vartia 1998.

poistettu suhdannevaihtelujen vaikutukset (eli suhteutettu potentiaaliseen BKT:seen). Tällä mitataan finanssipoliittisten päätösten vaikutuksia erotukseksi automaattisesti tapahtuvien suhdannevaihteluiden vaikutuksista.

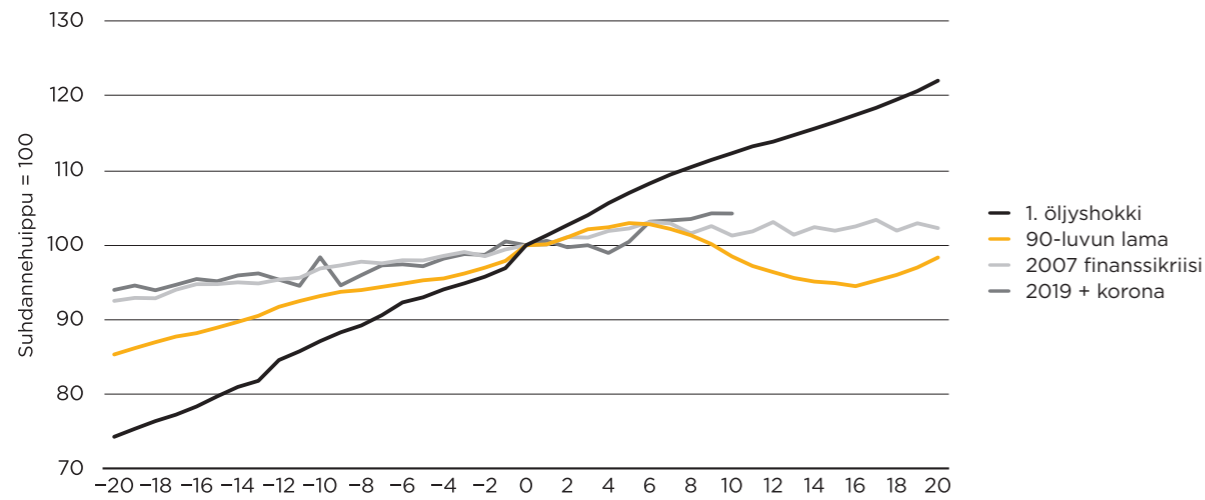
Kuvio 2. Suhdanneetasattu julkisen sektorin perusjäämä Suomessa ja Ruotsissa 1985–2020.



Lähde: OECD Economic Outlook No 110.

Kuviosta 3 huomataan, että öljykriisi ei vaikuttanut juurikaan julkisen kulutuksen kasvuun. 1990-luvun alun lamassa julkiset kulutusmenot kasvoivat vielä hetken suhdannehuipun jälkeen. Leikkausten vaikutus näkyy siinä, että julkiset kulutusmenot jatkoivat laskua vielä, kun BKT alkoi kohentua. Julkisen kulutuksen eli käytännössä julkisen sektorin työntekijöiden palkkojen alentaminen oli sopusoinnussa niiden väitteiden kanssa, että julkista sektoria on pienennettävä, koska ”meillä ei ole varaa nykymuotoiseen julkiseen sektoriin”. Tällöin unohtuu myös se, että julkisen sektorin palkkasumma vähemmän suhdanneherkkänä toimii myös suhdanteiden tasoittajana eli osana automaattisia vakauttajia. Finanssikriisin jälkeisellä viisivuotisjaksolla julkisen kulutus ei enää kasvanut kriisiä edeltävällä vauhdilla.

### Kuvio 3. Suomen talouskriisit 1970-luvulta 2020-luvulle: reaalin julkinen kulutus



Reaalin neljännesvuosittainen julkinen kulutus viisi vuotta eli 20 vuosineljännestä ennen ja jälkeen suhdannehuippujen 1/1975, 1/1990, 4/2007 ja 2/2019. Lähde: OECD Quarterly National Accounts.

Suomen 1990-luvun talouskriisissä, kuten myös vuonna 2008 alkaneessa maailmanlaajuisessa talouskriisissäkin, suhtautuminen aktiiviseen keynesiläiseen finanssipolitiikkaan on osoittautunut keskeiseksi vedenjakajaksi. Vuoden 2008 kriisin alkuvaiheessa näytti siltä, että keynesiläinen politiikka olisi laajasti hyväksytty keino selvittää kriisistä. Suurimpien talouksien G20-kokouksissa painotettiin finanssipoliittisen elvytyksen tarvetta. Kuvitelma Keynesin paluusta osoittautui kuitenkin harhaksi. Tämä ei ollut ensimmäinen kerta, kun keynesiläiset keinot hylättiin. Suomen omassa 1990-luvun alun lamassa kävi hyvin pitkälti samalla tavalla, kun tuon ajan virallinen linja hylkäsi elvyttävän finanssipolitiikan.<sup>12</sup> Samoihin aikoihin alkanut kehysmenettely heijastaa samaa ajattelua.

Finanssikriisissä vuoden 2009 jyrkkää pudotusta seurasi varsin nopea toipuminen, joka kuitenkin katkesi vuonna 2010 kääntyen jälleen laskuun vuoden 2011 aikana. Finanssikriisiin reagoitiin Suomessa menoleikkausten osalta aluksi viisaammin kuin 1990-luvun kriisiin. Vanhasen toisen hallituksen finanssipolitiikka välillä 2008–2010 oli elvyttävää automaattisten vakauttajien ja valtion ansiotuloverotuksen reippaan keventämisen vuoksi. Verojen keventäminen tehtiin alun perin ”rakenteellisista syistä”, mutta se muuttui talouden alamäessä ”elvytykseksi”. Veronkevennyksen periaatteena oli: mitä suuremmat ansiotulot, sitä suurempi euromääräinen kevennys. Kuviot 1–3 vahvistavat, miten veroelvytys auttoi talouden nousuun syvimmän notkahduksen jälkeen vuosina 2008–2010. Tämän jälkeen finanssipolitiikka kiristyi.

Vanhasen toisen hallituksen finanssipolitiikkaa voisi tosin rehellisemmin kutsua ”vahinkoelvytykseksi”, sillä se ei täytä tehokkaan finanssipoliittisen elvytyksen tunnuspiirteitä. Se käynnistyi liian myöhään vuonna 2008 ja painottui suurempituloisia suosiviin veronalennuksiin. Tätä ei voi pitää tehokkaana eikä reiluna, sillä nimenomaan pienituloisten tulonlisäykset menevät tehokkaasti suoraan kulutukseen.

Lisäksi elvytyksellä pitäisi tähdätä tulevaisuuden kasvuun, eli toimet olisi pitänyt kohdistaa julkisiin investointeihin. Vuosi 2008 paljasti myös karusti, miten huonosti valtiovarainministeriö oli valmistautunut talouden kriisiin. Erityisesti ministeriön ylin johto oli vuosikausia varoittanut pidemmän ajan talouskehitystä uhkaavista tekijöistä. Lyhyen ajan finanssipoliittisiin tilanteisiin ei ollut varauduttu. VM:llä ei laman puhjetessa ollut valmisteltuna nopeasti käynnistettävissä olevia hankkeita. Vaikkeuttiko kehysmenettely varautumista talouden notkahduksesta selviytymiseen?

Kataisen kuuden puolueen hallituksen ohjelmaan kirjattu julkisen velan kasvun taittamisehto käynnisti kiristävän finanssipolitiikan. Kiristykset (verojen korotukset ja menoleikkaukset) tehtiin aikana, jolloin Suomen talous vuoden 2012 ensimmäisen neljänneksen jälkeen taantui moneksi vuodeksi (ks. kuvio 1). Suomessa monet poliitikot alkoivat valtamedian avustuksella uskoa yleiseen velkapelotteluun. Yksi syy saattoi olla ikivanha vertaus, jonka mukaan julkista taloutta tulee hoitaa kuin yksityistä kotitaloutta. Tällä vertauksella on vuosikymmeniä harhaan johdettu suurta yleisöä ja poliitikkoja. Sääntö ei päde julkiseen talouteen, kun kansantaloudessa on korkea työttömyys eli kun talous on kaukana tuotantopotentiaalinsa alapuolella. Tällöin julkista kysyntää kasvattamalla voidaan luoda työpaikkoja, vähentää työttömyyttä ja tukea näin myös yksityistä kysyntää. Edelleen näin saadaan julkinen velka vähenemään.

Kuviosta 1 huomataan, että BKT:n toipuminen koronapandemian aiheuttamasta talouskriisistä on ollut varsin ripeää. Juuri ennen koronan kehittymistä pandemiaksi vuoden 2019 suhdannehuippua edeltänyt talouskasvu oli aikaisempiin kriiseihin verrattuna vaisua. Mittavilla koronatukitoimilla eli työntekijöitä ja yrityksiä tukeamalla pystyttiin hillitsemään pandemiasta aiheutuneita taloudellisia vahinkoja.<sup>13</sup> Tukitoimien takia budjettikehyksistä irtauduttiin.

Onko mitään takeita, että pandemian poistuttua talous palaa ennalleen? Epävarmuutta on sekä tarjonnan että kysynnän puolella. Emmehän vielä voi tietää, kuinka kauan pandemia jyllää maailmalla ja miten Ukrainan laajentunut sota tulee vaikuttamaan. Monet kommentaattorit eivät kuitenkaan epävarmuutta tunnusta. Ennen Ukrainan sotaa he näkivät voimakkaan kasvun olevan edessä aivan lähitulevaisuudessa. Siksi he vaativat, että julkista taloutta pitää alkaa välittömästi sopeuttaa. Sodasta riippumatta edessä voi kuitenkin olla tilanne, jota on alettu kutsua fysiikasta lainatulla termillä hystereesi. Tällöin systeemi ei palaa ennalleen tietyn muutoksen jälkeen. Tukitoimet ovat voineet lieventää tätä vaikutusta.<sup>14</sup>

Suomen talous on tähän mennessä selviytynyt koronakriisistä BKT:lla mitattuna melko pienillä vaurioilla, mutta koronan vaikutukset ovat jakautuneet hyvin epätasaisesti niin yritysten kuin ihmisten kesken. Joidenkin toimialojen yritykset ovat hyötäneet kriisistä ja etätöihin siirtymään kyenneet palkansaajatkin ovat säilyttäneet tulotasonsa, mutta sosiaalisesta kanssakäymisestä riippuvaiset palvelu- ja kulttuuri-alat ja niiden työntekijät ovat joutuneet taloudellisesti ahtaalle – aivan kuin uuskeynesiläisen makrotaloudellisen mallin laskelmien perusteella oli ennakoitavissa.<sup>15</sup>

Pandemiasta toipumiseen liittyy paljon epävarmuuksia, ja epävarmuuden vallitessa kannattaa pelata varman päälle. Hallituksen linja on ollut sopusoinnussa tämän näkemyksen kanssa. Näin myös vältetään virheet, jotka tehtiin finanssi-/eurokriisin jälkeen, kun kiristävä finanssipolitiikka aloitettiin Suomessa liian aikaisin. Tätä virhettä lievensi EKP:n hätäkeinona käyttöön ottama epätavanomainen rahapolitiikka (engl. quantitative easing, QE). Nollakoron maailmassa QE-politiikka on kuitenkin tehoton keino. Euroopassa ei tuolloin löytynyt poliittista tukea finanssipolitiikan avulla – erityisesti julkisilla investoinneilla – helpottaa puuttuvaa kysyntää.

<sup>12</sup> Ks. Kiander & Vartia 1998.

<sup>13</sup> Kaikki tukitoimet eivät olleet onnistuneita. Pahin epäonnistuminen oli Business Finlandin lähes miljardin euron tuet, jotka eivät olleet koronasta kärsivien yritysten tukemista.

<sup>14</sup> Ks. esim. Lainä 2021.

<sup>15</sup> Ks. Keogh-Brown et al. 2010.

Miten koronavaurioista ja tukitoimista syntynyt taakka jaetaan? Eikö olisi reilua, että ne, joiden tulot ja varallisuus ovat jatkaneet kasvuaan pandemian aikana ja osin sen ansiosta, vastaisivat suuremmasta osasta koronan jälkilaskua? Tätä helpottaisi siirtyminen kauttaaltaan progressiiviseen verojärjestelmään. Nythän keskimääräiset kokonaisveroasteet vähenevät bruttotulojen suhteen aivan ylimmissä tuloryhmissä.<sup>16</sup>

Tärkeää on myös ymmärtää hyvin hoidettujen elpymistukitoimien ja finanssipoliittisen elvytyksen vaikutukset pitkän aikavälin kehitykseen. Hyvin toteutettuna kansalliset toimet yhdessä EU:n elpymispaketin kanssa vahvistavat talouden toipumista tulevina vuosina ja voivat lisäksi edistää pidemmän aikavälin kehitystä ekologisesti ja sosiaalisesti kestävämpään maailmaan. Siksi koronasta toipumisen lisäksi on syytä edistää pidemmän aikavälin kehitystä.

On tärkeä erottaa toisistaan pandemian takia tehdyt tukitoimet, finanssipoliittinen elvytys ja pidemmän aikavälin toimet. Koronasta johtuvat tukitoimet eivät ole kuitenkaan finanssipoliittista elvytystä. Eihän pandemian aikana rajoitusten ja ihmisten sosiaaliseen kanssakäymiseen liittyvien kulutuspelkojen vallitessa julkisen vallan keinoin lisättävä kysyntä tuo palvelualojen työpaikkoja takaisin. Kokonaiskysyntää kasvattavan fiskaalisen elvytyksen – esimerkiksi julkisten investointien kasvattamisen ja tiettyjen verojen tilapäisen alentamisen – aika on vasta, kun pandemia ei enää rajoita taloutta. Silloin tuotantokuilullakin – potentiaalisen tuotannon ja toteutuneen tuotannon erolla – on merkityksensä. Kysynnän lisäyksen lisäksi elvytyspolitiikka voi vaikuttaa muuta kautta pitkän ajan talouskasvuun. Tieto siitä, että elvytyspolitiikka on hallituksen keinovalikoimassa, vähentää sekä kokonaistaloudellisia että innovaatiotoiminnan riskejä. Se on verrattavissa sosiaalivakuutukseen. Lisäksi hyvä infrastruktuuri tukee myös innovaatioita. Samalla se voi muuttaa elinkeinorakennetta.

## KEHYSMENETTELY JA VEROTUS

Kehysjärjestelmämme vaikeuttaa suhdanteita tasaavaa finanssipolitiikkaa. Nykyisellään kehykset rajaavat mahdollisuuksia menoelvytykseen, mutta mahdollistavat kuitenkin veroelvytyksen. Edellä kuvattu Vanhasen toisen hallituksen finanssipolitiikka on tästä esimerkki.

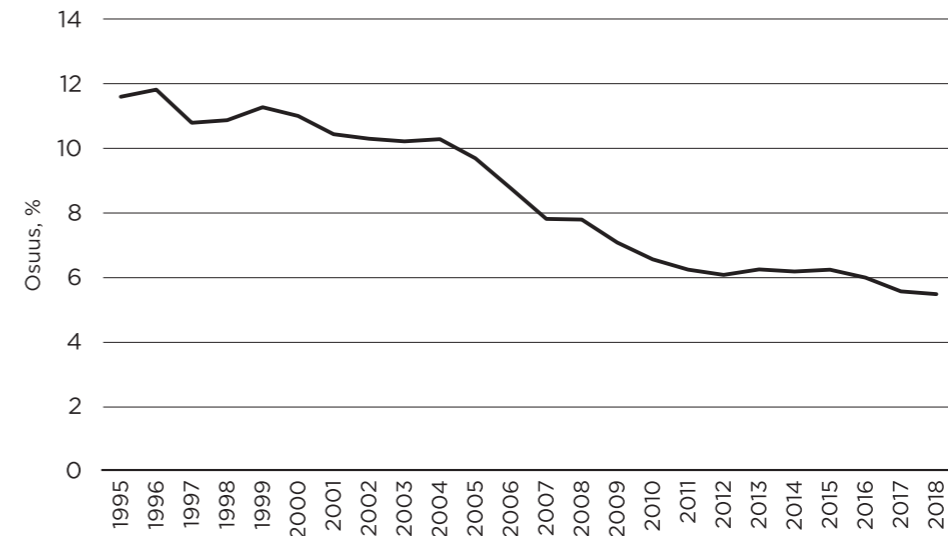
Marja Riihelä ja Matti Tuomala ovat arvioineet, miten keskimääräiset kokonaisveroasteet – kaikkien verojen ja veronluonteisten maksujen suhde kokonaisbruttotuloon – ovat muuttuneet vuodesta 1995 vuoteen 2018.<sup>17</sup> Keskimääräiset kokonaisveroasteet ovat laskeneet vuodesta 1995 vuoteen 2018 yhteensä 5,5 prosenttiyksikköä. Kokonaisveroasteen suuri pudotus ei näy juurikaan keskustelussa kehysmenettelystä, julkisen talouden sopeutuksesta ja niin sanotusta kestävyysvajeesta. Sopeutusta haetaan hyvin yksipuolisesti vain valtion budjetin menopuolella.

Valtion ansiotuloveron osuus kaikista verotuloista on likimain puolittunut 12 prosentista alle 6 prosenttiin vuodesta 1995 vuoteen 2018 (ks. kuvio 4). Tämän merkittävän muutoksen tekee entistä kiinnostavammaksi se, että valtion ansiotuloverotus on ainoa aidosti progressiivinen veromme. Toisin sanoen sekä keskimääräinen vero (maksettujen verojen suhde tuloon) että rajavero (lisätulosta menevä vero) nousevat ansiotulojen kasvaessa. Moni poliitikko haluaa keventää juuri valtion ansiotuloverotusta, koska työtä halutaan verottaa vähemmän. Jostain syystä unohdetaan työhön myös kohdistuvat kunnallisvero ja sosiaaliturvamaksut. Lisäksi kulutusverot maksetaan valtaosin ansiotuloilla.

16 Riihelä & Tuomala 2020, 2022.

17 Riihelä & Tuomala 2022.

Kuvio 4. Valtion ansiotuloveron osuus kokonaisverokertymästä 1995–2018



Aineistolähde: Verot ja veronluonteiset maksut, Tilastokeskus; tulonjaon kokonaisaineisto, Tilastokeskus. Laskelmista tarkemmin ks. Riihelä & Tuomala 2022.

Vuosina 2008 ja 2009 valtion ansiotuloverotukseen tehtyjen suurten muutosten seurauksena verotettava tulo eli veropohja kutistui huomattavasti suhteessa bruttotuloon.<sup>18</sup> Tämän vahvistaa kuvio 5, jossa kuvataan veronalaisen ja verotettavan tulon kehitystä suhteessa bruttotuloon aikavälillä 1993–2018 yli 20-vuotiaiden veronmaksajien joukossa. Huomataan, että suurin pudotus tapahtui vuosina 2008 ja 2009.<sup>19</sup> Tuolloin valtion ansiotuloverotuksen asteikon veroprosentteja alennettiin kaikilla tuloväleillä ja vähennyksiä lisättiin. Näiden muutosten seurauksena kynnys, josta lähtien maksetaan valtion ansiotuloveroa, on noussut mediaanibruttotulon yläpuolelle. Pienituloiset eivät siis hyödy ansiotuloveron kevennyksestä. Vastaavanlainen pudotus, joka näkyy notkahduksena kuviossa 5, tapahtui suurituloisimman prosentin ryhmässä vuonna 2005. Silloin pääomatuloverotusta jouduttiin muuttamaan EY-tuomioistuimen kiellettyä yhtiöveron hyvityksen. Koska pääomatulojen osuus bruttotuloista kasvaa bruttotulojen mukana, muutos kavensi verotettavaa pääomatuloa. Edelleen veropohjaa kaventavat verottajan ulottumattomissa olevat tulot, kuten vakuutuskuorten sisällä kasvavat pääomatulot.<sup>20</sup> Vaikka Suomessa on pitkään veropoliittisessa retoriikassa vaadittu laajaa veropohjaa ja sitä kautta matalia veroasteita, todellisuudessa on kuljettu aivan eri suuntaan.

Kuten edellä todettiin, 1990-luvun alun kriisissä menoja leikattiin ja verotusta kiristettiin. Finanssikriisissä pääasiassa kevennettiin verotusta. Kummassakaan tapauksessa ei ollut vaikeaa pysyä menokehyksissä. Nuo esimerkit osoittavat, miten omituisiin yhdistelmiin finanssipolitiikassa on jouduttu, kun menoja ja tuloja ei tarkastella yhteydessä toisiinsa.<sup>21</sup>

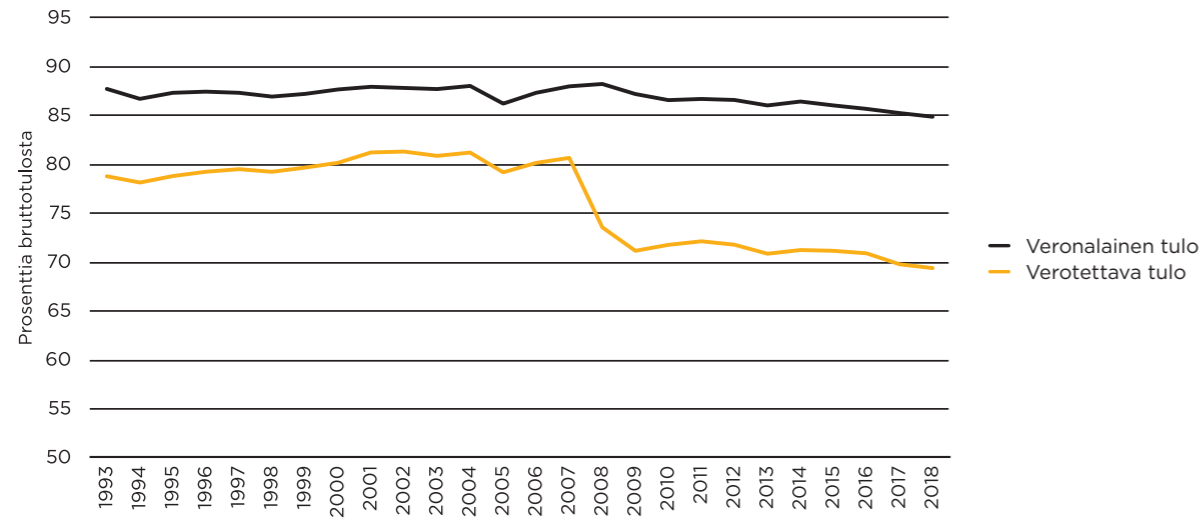
18 Vuoden 1993 79 prosentista 69 prosenttiin vuonna 2018.

19 Vuonna 1995 verotettavan tulon suhde kansantuloon oli 70 prosenttia. Vuonna 2018 se oli pudonnut 60 prosenttiin.

20 Koska nämä tulot eivät näy kuviossa 5, todellisuudessa veropohja on kutistunut vieläkin enemmän.

21 Kaukoranta 2022 kiinnittää myös huomiota blogikirjoituksensa menoja ja verojen yhteyden puuttumiseen nykyisessä kehysmenettelyssä.

Kuvio 5. Veronalainen ja verotettava tulo suhteessa bruttotuloon 20 vuotta täyttäneillä



Lähde: Tulonjaon palveluaineisto, Tilastokeskus; Marja Riihelän laskelmia.

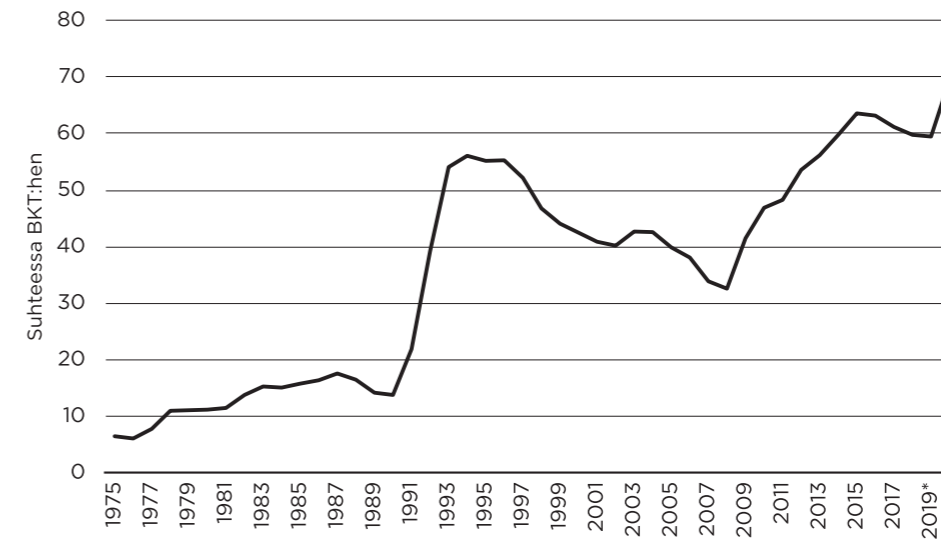
## KEHYSMENETTELY, JULKINEN VELKA JA JULKISEN TALOUDEN SOPEUTUS

Julkisen talouden suunnitelma vuosille 2022–2025 linjaa näin: ”Menosäännön tarkoituksena on rajoittaa veronmaksajan maksettavaksi koituvien menojen kokonaismäärää. Tarkoituksena on varmistaa valtiontalouden vastuullinen, pitkäjänteinen ja taloudellista vakautta edistävä menopolitiikka”.<sup>22</sup> Juuri edellä todettiin, että sekä verorasitus keskimääräisellä veroasteella (kaikkien verojen suhde kokonaisbruttotuloon) mitattuna että veropohja ovat kehysmenettelyn aikakaudella laskeneet reippaasti. Mutta miten menosäännön tarkoitus toteutuu julkisen talouden suunnitelmassa julkisen velan osalta?

Julkisen sektorin rahoitus koostuu verojen lisäksi velasta. Viime vuosikymmeninä, siis kehysjärjestelmän aikana, velan osuus on kasvanut Suomessa ja monessa muussa maassakin erittäin merkittävästi. Näin ollen velkarahoitusta koskevat kiistat ovat hallinneet talouspoliittista keskustelua. Kenelle julkisen velan taakka lankeaa? Missä olosuhteissa velkarahoitus on sopiva julkisten menojen rahoituskeino?

<sup>22</sup> Valtiovarainministeriö 2021, s. 20.

Kuvio 6. Julkisyhteisöjen EDP-velka 1975–2020



Lähde: Tilastokeskus, julkisyhteisöjen alijäämä ja velka.

\*EDP-velka kuvaa julkisyhteisöjen velkaa talouden muille sektoreille ja ulkomaille

Budjettialijäämä kertoo, että menoja on jonakin vuonna enemmän kuin tuloja. Julkinen velka jonakin hetkenä taas koostuu aikaisemmista budjettialijäämistä. Miten suuri on julkinen velka? Vastaus riippuu siitä, mitä varoja ja vastuita otetaan huomioon. Julkisen velan määrittelyssä yksi kiistakapula on se, miten pääomamenot, siis menot, joiden tuotto ajoittuu pidemmälle ajalle, otetaan huomioon. Yrityksen kirjanpidossahan on erikseen tulostase ja omaisuustase, mutta julkisessa kirjanpidossa on jälkimmäinen jätetty vaille huomiota. Pääomabudjetoinnin tarpeellisuudesta ei kuitenkaan vallitse yksimielisyyttä. Keskeinen syy pääomabudjetoinnin puuttumiseen julkiselta sektorilta liittyy vaikeuteen määrittellä investoinnit. Jos pääomabudjetit sisältäisivät vain fyysistä pääomaa, kuten teitä, siltoja ja rakennuksia, koulutuksen ja tutkimuksen puolesta puhuvat voisivat olla aiheellisesti huolissaan siitä, että resursseja viedään pois koulutuksesta ja tutkimuksesta. Pääomabudjetoinnin puuttuminen taas voi johtaa siihen, että esimerkiksi myymällä omaisuuttaan valtio voi nykyisen budjetoitikäytännön mukaan pienentää alijäämää. Myynnistä saatuja tuloja kohdellaan aivan kuin verotuloja. Tällaisilla liiketoimilla yksityisen sektorin kanssa ei ole kuitenkaan mitään tekemistä todellisen budjettialijäämän kanssa. Pääomabudjetoinnin vastustajat katsovat, että on monessa tapauksessa mahdotonta erottaa juoksevia menoja ja pääomamenoja toisistaan. Ovatko ammattikoulutukseen käytetyt menot investointeja inhimilliseen pääomaan, jonka tuotot ajoittuvat pidemmälle aikavälille, vai ovatko ne nykyhetken ajoittuvia menoja?

Suosittu väite sekä poliitikkojen että suuren yleisön keskuudessa on, että nyt tapahtuva velkaantuminen siirtää velanmaksusta koituvaa taakkaa tuleville sukupolville. ”Käymme lapsiemme taskuilla”. Iskulause on harhaanjohtava. Taloustieteessä julkista velkaa tarkastellaan päällekkäisten sukupolvien mallien avulla. Tällä tavalla otetaan huomioon se, että on perheitä, joissa elää samanaikaisesti useita sukupolvia. Moni



nyt elävistä on maksamassa nyt otettuja velkoja esimerkiksi vuonna 2050. Neljän sukupolven perheessä on hyvin todennäköisesti kaksi sukupolvea maksamassa velkaa nyt ja vuonna 2050.

Julkinen velka voi kasvaa useista eri syistä. Hallitus voi hyvin perustein nähdä sopivan tilaisuuden sellaisiin fyysisiin investointeihin, kuten infrastruktuuriin ja ilmastomuutoksen torjuntaan, tai aineettomiin investointeihin, kuten koulutukseen, terveydenhoitoon tai tutkimukseen, jotka lupaavat suurempaa tuottoa (hyötyjä yhteiskunnalle) kuin yksityiset investoinnit tai kuin korko, jolla valtio ottaa lainaa. Kasvava velka voi olla myös harkittu valinta, jonka taustalla on tavoite pienentää julkisen sektorin kokoa. Ronald Reaganin hallinnon budjettistrategia Yhdysvalloissa 1980-luvulla on kuvaava esimerkki tästä: ylimpien tulojen verotusta alennettiin reippaasti, mikä puolestaan kasvatti budjettialijäämää, mikä taas johti julkisten menojen leikkauksiin. Erityisesti Britanniassa rikkaiden veronalennukset rahoitettiin julkisen omaisuuden yksityistämällä, mikä lopulta merkitsi ilmaista omistuksen siirtoa. Tämä tapahtui seuraavasti: varakkaiden ryhmä maksoi esimerkiksi 5 miljardia puntaa vähemmän veroja ja käytti tuon 5 miljardia valtion velkapaperien ostoon. Yhdysvalloissa ja Euroopassa on jatkettu saman strategian noudattamista tähän päivään asti lisäämällä tulo- ja varallisuuseroja verotuksen kautta ja rohkaisemalla yksityisen varallisuuden keskittymistä. Eikä menettely ole vierasta Suomessakaan. 1990-luvun alun laman jälkeen käynnistyi mittava valtion omaisuuden myynti. Sipilän hallitus oli myös aktiivinen valtion omaisuuden myyjä.

Tilanne, jossa suurituloisimmat ja varakkaimmat eivät maksa reilua osuuttaan veroista, tuskin lisää keski- ja alempien tuloluokkien halukkuutta suostua tällaiseen verojärjestelmään. Tämän kanssa osin vaihtoehtoinen selitys on, että julkisen velan kasvaessa poliittiset puolueet eivät kannatuksen menettämisen pelossa ota riskiä verojen korottamisesta. Suomessa, kuten edellä todettiin, kokonaisveroaste laski 2000-luvun kahden ensimmäisen vuosikymmenen aikana merkittävästi. Valtion velkaantumisen on tullut houkutteleva keino päästä ulos tällaisesta tilanteesta. Mutta mihin tällainen kehitys johtaa?

Monet Euroopan maat maksoivat nopeasti velkansa, joka rasitti niitä kahden maailmansodan jälkeen. Suostuisiko kansalaisten enemmistö nyt sellaiseen? Tällä hetkellä kysymys ei kuitenkaan ole niin tärkeä kuin se voisi olla, sillä useimpien julkisten velkojen korko on epätavallisen alhainen. Tilanne ei kuitenkaan välttämättä ole pysyvä, jolloin velkaongelmasta voi myös Euroopassa tulla nopeasti merkittävä tekijä yhteiskunnallisten ja poliittisten konfliktien taustalla.

Koronan tukitoimet ovat lisänneet valtioiden velkaantumista merkittävästi. Talouden ulkopuolelta tulleen kriisin yhteydessä valtion velkaantumista ei tunnutta kriisin alkuvaiheessa paheksuttavan samalla tavalla kuin finanssikriisin yhteydessä, jolloin monet pitivät velkaantumisen taittamista julkisia menoja merkittävästi leikkaamalla ja työmarkkinoiden joustavuutta lisäämällä välttämättömänä, sillä ”muuten joudumme Kreikan tielle”.

Valtion velan kasvu, jolla rahoitetaan pandemiasta aiheutuneet tukiohjelmat, tarkoittaa varallisuuden siirtoa julkiselta sektorilta yksityiselle sektorille. Ketkä sitten ostavat uutta valtion velkaa? Ennen kaikkea sitä ostaa varakkaampi väki, koska säästämistä kasvaa tulojen kasvaessa. Nykytilanteessa merkittävä ryhmä ovat myös ne, jotka eivät ole menettäneet tulojaan kriisin aikana mutta talouden rajoitusten vuoksi eivät ole pystyneet kuluttamaan samalla tavalla kuin normaalioloissa. Riippumatta siitä, mitä varallisuusverosta ajatellaan normaaliaikoina, kriisien kuten pandemian

vaurioiden rahoittamisessa määräaikainen varallisuusvero on erinomainen keino jakaa taakkaa. Kyse ei ole radikaalista ideasta. On vaikea kuvitella taloustieteellistä mallia, jolta ei tulisi tukea tälle idealle.

Pandemian tukiohjelmien oikeudenmukaisesta rahoituksesta ei ole Suomessa juurikaan keskusteltu. Sen sijaan Talouspolitiikan arviointineuvosto näyttää olevan huolissaan velan kasvun vaikutuksesta finanssipolitiikan uskottavuuteen: ”Finanssipolitiikan uskottavuus on entistä suurempi kysymys pitkittyneen pandemian ja suuremman julkisen velan myötä. On tärkeää, ettei uskottavuutta heikennetä vaikeina aikoina.”<sup>23</sup>

Oppositio puolueet ovat omaksuneet saman huolen finanssipolitiikan uskottavuudesta lähes sanatarkasti. Kokoomuksen puheenjohtaja Petteri Orpo toteaa Helsingin Sanomissa, että ”hallituksen velvollisuus olisi tehdä ne [leikkaukset] lähtökohtaisesti kehysten sisällä eli vastaavasti ottaa jostain muualta pois. Niin tässä maassa on aiemmin toimittu. Tämä hallitus vain ei yksinkertaisesti kykene minkäänlaiseen priorisoimiseen ja leikkauksiin.”<sup>24</sup> Orpon mukaan menoja pitäisi sopeuttaa Talouspolitiikan arviointineuvoston esittämällä tavalla vuosittain 0,2–0,4 prosenttia suhteessa BKT:seen. Se tarkoittaisi joka vuosi noin puolesta miljardista miljardiin euroon ulottuvia leikkauksia tai veronkorotuksia. Orpo tosin ehdottaa sekä sosiaalitukien leikkaamista että ansiotuloverotuksen keventämistä. Kumpikaan näistä ei kuulu kehykseen. Arviointineuvoston suosituksessa ovat mukana myös veronkorotukset, joita Orpo ja kokoomus eivät kannata.

Julkisen sektorin toimintojen rahoittamista voidaan katsoa myös julkisen nettovarallisuuden näkökulmasta. Positiivinen julkinen nettovarallisuus tarkoittaa, että julkinen kokonaisvelka on pienempi kuin julkisen omaisuuden (esim. koulut, tiet, sairaalat jne.) kokonaisarvo. Negatiivinen julkinen nettovarallisuus taas vastaavasti tarkoittaa, että julkinen kokonaisvelka on suurempi kuin julkisen omaisuuden kokonaisarvo. Julkisen sektorin nettovarallisuus on saanut suomalaisessa julkisesta velasta ja kestävyysvajeesta käydyssä keskustelussa hyvin vähän huomiota. Rahoitusvarallisuuden perusteella Suomi on julkisen nettovarallisuuden osalta erittäin hyvässä tilanteessa.<sup>25</sup> Esimerkiksi Yhdysvalloissa ja Britanniassa julkisen sektorin nettovarallisuus on negatiivinen ja Ranskassa, Saksassa ja Japanissa niukasti positiivinen. Suomen nettovarallisuus on reilusti positiivinen ennen kaikkea eläkerahastojen ansiosta. Muun varallisuuden osalta tilanne on muuttunut viime vuosikymmeninä, kun valtio on myynyt omistuksiaan kokonaan tai osin omistamissaan yhtiöissä. Mutta miksi valtion pitäisi luopua vahvasta tulovirrasta? Pienenevä ja erityisesti negatiivinen julkinen nettovarallisuus voi antaa yksityisille julkisen velan omistajille enemmän poliittista vaikutusvaltaa finanssi- ja budjettipolitiikkaan. Matala ja negatiivinen julkinen nettovarallisuusasema voi myös sekä poliittisesti että taloudellisesti rajoittaa hallitusten mahdollisuuksia vähentää taloudellista eriarvoisuutta.

## JULKISEN TALouden SOPEUTUS JA PIDEMPI AIKAVÄLI

Jos pidemmän aikavälin talouskasvu tulee olemaan tulevaisuudessa selvästi hitaampaa kuin ennen, miten julkisen talouden sopeutustoimia pitäisi tällaisessa tilanteessa tehdä? Onko sopeutus tehtävä vain tai pääasiassa menoja leikkaamalla, kuten talouskuripolitiikan (engl. austerity) kannattajat vaativat? Kehysjärjestelmä keskipitkän aikavälin budjetointijärjestelmänä jättää ainoaksi keinoksi menojen leikkaukset.

<sup>23</sup> Talouspolitiikan arviointineuvoston raportti 2021, s. 62.

<sup>24</sup> Helsingin Sanomat 26.3.2022.

<sup>25</sup> Ks. IMF 2016.

Julkistaloutta tutkivan taloustieteen avulla voidaan hahmottaa, mitä keinoja julkisen talouden sopeuttamiseen voidaan käyttää. Paul Samuelsonin julkishyödykkeiden tarjontasääntö tarjoaa yhden tavan.<sup>26</sup> Cambridge-ekonomisti A. C. Pigou pohti samoja asioita jo 1920-luvulla Samuelsonia modernimmalla tavalla.<sup>27</sup> Hän otti tuotantokustannusten lisäksi huomioon myös verotuksen aiheuttamat hyvinvointikustannukset. 1970-luvulta lähtien optimaalisen verotuksen tutkimus on täsmentänyt ja kehittänyt Pigoun ajatuksia edelleen.<sup>28</sup> Voimme kutsua tätä sääntöä Pigou–Samuelson-säännöksi. Sitä voi luonnehtia karkeasti niin, että yhtälön vasemmalla puolella on lisäveroeuron yhteiskunnallinen arvo ja oikealla puolella on julkisten menojen lisäyksiköstä koitua kustannus. Säännön avulla voimme arvioida erilaisia perusteluita julkisten menojen sopeuttamiselle. Esimerkiksi väite, että julkisen velkaantumisen vuoksi ”meillä ei ole varaa nykytasoiseen julkiseen sektoriin” tarkoittaa, että Pigou–Samuelson-säännön oikeaa puolta pidetään vasenta puolta suurempana. Jos esimerkiksi ilmastonmuutoksen torjuntaa ja väestön ikääntymisestä johtuvaa hoivan tarpeen kasvua pidetään tärkeinä asioina, silloin lisäveroeuron yhteiskunnallinen arvo on myös noussut. Näin ollen sopeutuksen tulisi tapahtua myös veroja korottamalla.

VM:n budjettiosaston laatiman raportin mukaan ”Kehysjärjestelmän tarkoituksena on katkaista yhteys valtion menojen ja tulojen välillä siten että tuloarvioiden kasvu ei johda korkeampaan menotasoon.”<sup>29</sup> Jos tämä on nykyisen kehysmenettelyn tarkoitus, se on ristiriidassa Pigou–Samuelson-säännön kanssa. Sääntö siis kumoaa monen poliitikon ja tavallisen kansalaisen vaatimukset siitä, että sopeutus on tehtävä vain tai pääasiassa menoja leikkaamalla.

Tony Atkinson on havainnut julkisten menojen leikkauksille kaksi perustelua, joilla ei ole mitään tekemistä talouskuripolitiikan kanssa.<sup>30</sup> Nimittäin Pigou–Samuelson-säännön vasen puoli voi pienentyä esimerkiksi siksi, että veronmaksajien maksuhalukkuus julkisista menoista heikentyy, mikä ei välttämättä liity talouden taantumiaan. Toiseksi halukkuus tuloerojen tasaamiseen voi olla vähentynyt, eli köyhempien kansalaisten palveluille ei enää pannakaan yhtä suurta painoa kuin ennen. Poliittisessa keskustelussa käytetään erilaisia kiertoilmaisuja, vaikka todellisuudessa menojen leikkauksia kannatetaan näistä kahdesta Atkinsonin esiin ottamasta syystä.

Nykyistä kehysmenettelyä perustellaan usein julkisen talouden pidemmän ajan kestävyydellä. Tämä on näkynyt myös siinä, miten kritiikkittämättä VM:n kestävyysvajelaskelmiin suhtaudutaan.<sup>31</sup> VM:n kestävyysvajearviot ovat herkkiä oletuksille korosta, kustannuksista ja tuloista hyvin kaukana tulevaisuudessa. Ilmastonmuutoksen torjunnan yhteydessä palaamme numeroesimerkin avulla siihen, miten jo pelkästään diskonttokoron muutoksella on suuri vaikutus. Laskelmissa myös oletetaan, ettei julkisen vallan politiikka muutu. Lisäksi julkisessa kestävyysvajetta koskevassa keskustelussa on jäänyt vähälle huomiolle se, että näissä arvioissa infrastruktuuriin, tutkimukseen tai koulutukseen tehdyillä julkisilla investoinneilla ei ole mitään vaikutusta talouskasvuun tai hyvinvointiin keskipitkällä tai pitkällä aikavälillä.

## KEHYSMENETTELY JA JULKISET INVESTOINNIT

Valtiontalouden kehysjärjestelmän kehittämistyöryhmä käytti raportissaan julkisten investointien roolista seuraavaa provokatiivista otsikkoa: ”Reaali-investointien käsitely kehysissä – Me päätämme, lapsenlapset maksavat?”<sup>32</sup> Kuten edellä totesimme, tämä iskulause on harhaanjohtava.

<sup>26</sup> Samuelson 1954.

<sup>27</sup> Pigou 1928.

<sup>28</sup> Optimaalisen verotuksen teoriaa on laajennettu kosemaan muitakin julkisen sektorin tarjoamia palveluita (koulutus, terveydenhoito, sosiaalipalvelut) kuin puhtaita julkishyödykkeitä. Ks. Tuomala 2016 luku 13 ”Public provision and optimal taxation”.

<sup>29</sup> Valtiovarainministeriö 2019, s. 11.

<sup>30</sup> Atkinson 2012.

<sup>31</sup> Ks. Haaparanta ym. 2019.

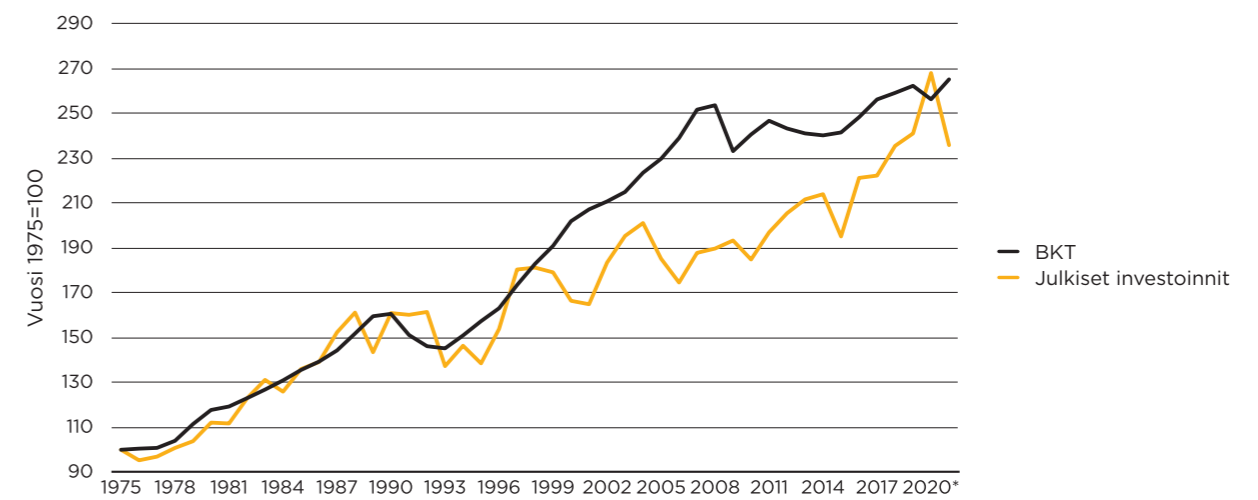
<sup>32</sup> Valtiovarainministeriö 2011, s. 89.

Julkisten investointien vähäisyydestä ja erityisesti rapautuvasta infrastruktuurista on kannettu huolta monissa maissa. Keskeinen havainto on ollut, että menoleikkaukset ovat kohdistuneet liiallisesti julkisiin investointeihin. Näin on tapahtunut myös Suomessa.<sup>33</sup> Kuviossa 7 verrataan reaali-investointien ja BKT:n kehitystä 1970-luvun puolivälistä lähtien. Kuviosta 7 selviää, että julkisten investointien reaalin kasvu on hidastunut BKT:n kasvuun nähden tarkasteltavalla ajanjaksolla. 1990-luvun puolivälin jälkeen BKT:n kasvu ja julkisten investointien kasvu ovat eriytyneet toisistaan muutamaa viimeistä vuotta lukuun ottamatta.<sup>34</sup>

<sup>33</sup> Ks. Tanninen & Tuomala 2015.

<sup>34</sup> Kahteen viimeiseen vuoteen liittyy kysymysmerkkejä. Lasketiinko Business Finlandin lähes miljardiluokkaa olevat kehitystuet julkisiin investointeihin?

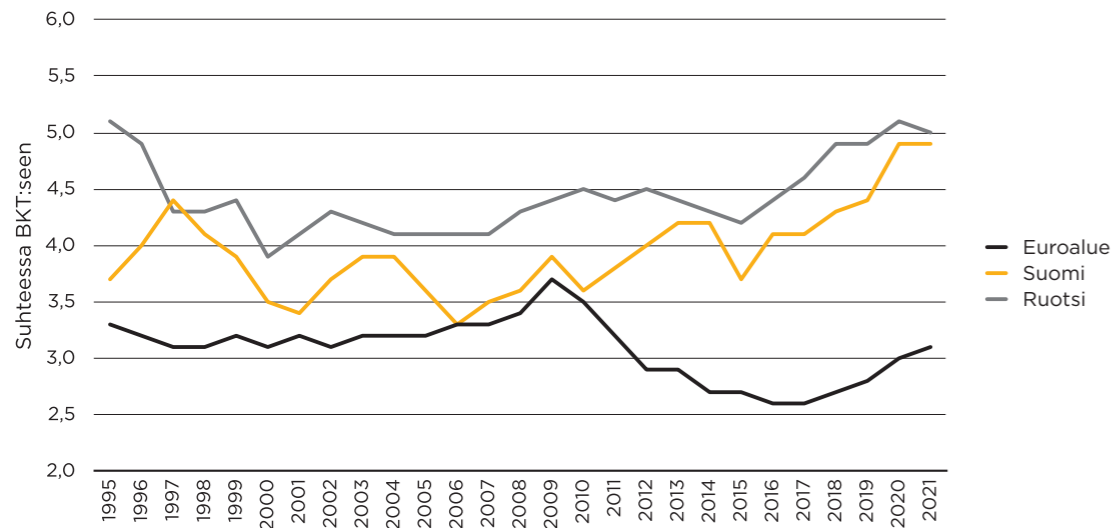
Kuvio 7. Reaalinen BKT ja julkiset investoinnit vuosina 1975–2021, 1975 = 100.



Lähde: Tilastokeskus, kansantalouden tilinpito.

On myös ehdotettu, ettei julkisia investointeja pitäisi huomioida Maastrichtin alijäämäkriteereissä. Selittääkö alijäämäkriteeri osaltaan euroalueen matalan investointiasteen? Kuviosta 8 nähdään, miten juuri vuoden 2008 jälkeen julkiset investoinnit suhteessa BKT:seen laskivat. Tämä kuvaa eurokriisin hoitamisen epäonnistumista. Entä miten Suomen kehysbudjetointi on vaikuttanut julkisiin investointeihin? Suomessa julkiset investoinnit suhteessa BKT:seen ovat olleet aivan viimeisiä vuosia lukuun ottamatta systemaattisesti selvästi pienempiä kuin Ruotsissa.

**Kuvio 8. Julkiset investoinnit suhteessa BKT:seen euroalueella, Suomessa ja Ruotsissa 1995–2021**



Lähde: AMECO-tietokanta.

Julkisten investointien tilaa voi arvioida myös sukupolvien välisen oikeudenmukaisuuden näkökulmasta. Sukupolvien välisessä oikeudenmukaisuudessa on muitakin tekijöitä kuin julkinen velka eli se, kuinka paljon jätämme tuleville sukupolville velka- taakkaa kannettavaksi. Tulevat sukupolvet voivat olla heikommassa asemassa myös siksi, että jätämme niille vähemmän yksityistä tai julkista reaali- varallisuutta. Velan vähentämiseen tähtäävä kiristävä finanssipolitiikka edistää julkisen infrastruktuurin rapistumista. Koulutus- ja tutkimusinvestointien leikkaukset eivät myöskään edistä tulevien sukupolvien näkymiä. Tämän politiikan seurauksena on pahimmillaan vaara, että tulevat sukupolvet perivät sekä ”kohtuuttoman velkataakan” että rapistuneen infrastruktuurin.

On perustelua ajatella, että julkiset investoinnit lisäävät yksityisten investointien tuottavuutta. Suomessa on pitkään ihmetelty investointien vähäisyyttä. Hetken noustuaan yksityiset investoinnit lähtivät laskuun vuonna 2016, siis reilusti ennen korona- a. Toki korona on nyt lykännyt osaa investoinneista. Laskusuunnan syiksi on esitetty yleistä epävarmuutta tulevasta ja vääristyvää demografiaa. Voi olla, että näillä seikoilla on ollut jonkinlainen vaikutus. Ne ovat kuitenkin sellaisia asioita, mihin ei kovin hyvin tai nopeasti voi vaikuttaa politiikan keinoin. Sen sijaan verotukseen voisi vaikuttaa. Mutta miksi ei ole vaikutettu?

Jo 1990-luvun puolivälistä lähtien keskimääräinen veroaste (kaikki verot huomioiden) on laskenut ylimmissä tuloissa tulojen kasvaessa. Verojärjestelmämme on muuttanut sekä tulo- että varallisuusjakauman hyvin varakkaiden eduksi. Vuonna 2013 Suomessa pudotettiin yhtiövero 20 prosenttiin. Tämä lisäsi kannustinta jättää voittoja yrityksen sisään ja sitä kautta investointien kasvattamiseen. Osinkoverojen osalta mentiin kuitenkin toiseen suuntaan, mikä vei pohjaa pois investointeihin kan-

nustavalta vaikutukselta. Lisäksi nykyinen listaamattomien yritysten verotus houkuttelee sijoittamaan rahoitus- ja kiinteistövarallisuuteen tuotannollisten investointien sijasta. Näin se on myös osaltaan heikentänyt talouden kasvupotentiaalia. Järjestelmä on myös erittäin epäreilu monille pienille palveluyrityksille, joiden nettovarallisuus koostuu lähinnä kannettavasta tietokoneesta ja puhelimesta.

Hyvät työpaikat edellyttävät investointeja, joiden hyötyjä tulisivat jakamaan myös työntekijät parempina palkkoina ja työoloina. Jos yritykset eivät omissa taseissaan ota huomioon työntekijöille tulevia etuja, ne tyytyvät suosimaan matalampia palkkoja ja vähäisempiä investointeja. Vastavoimaksi tälle kehitykselle tarvitaan ammattiliittojen neuvotteluvoiman säilyttämistä ja monilla aloilla sen kasvattamista. Hyvien työpaikkojen syntyminen riippuu siitä, miten hyvin pystymme valjastamaan uudet teknologiat niin, että syntyy mielekkäitä ja hyvin palkattuja työtehtäviä. Tämä kaikki edellyttää valtion paluuta johtavaan rooliin innovaatiopolitiikassa ja aktiivisempaan mukanaoloon myös tuotekehityksessä. Lisäämällä veroilla rahoitettua koulutusta, joka vahvistaa teknologiaa täydentäviä taitoja, annetaan yksityisille yrityksille kannuste luoda hyviä työpaikkoja. Tätä ajatusta voi laajentaa koskemaan myös ekologista kestävyttä.

Valtion rahoittamat ja suuntaamat innovaatio-ohjelmat tekevät päätöksiä siitä, millaisia innovaatioita pitäisi edistää. Esimerkiksi mitkä toiminnot ovat tulevaisuuden toimialoja tai mitä erityisiä yhteiskunnallisia tavoitteita on saavutettava (esim. vihreät teknologiat Euroopan vihreän sopimuksen puitteissa). Nämä prioriteetit puolestaan määräävät, millaista tutkimusta rahoitetaan ja kehitetään. Yksityisen sektorin innovaatiokannustimet voivat olla vääristyneitä käytettyjen rahoitusmenetelmien takia. Esimerkiksi riskipääomalla on suhteellisen tärkeä rooli innovaatioiden rahoittamisessa etenkin Yhdysvalloissa. Riskipääoma etsii luonnollisesti alueita, joilla sijoittajat voivat saada tuottoja suhteellisen nopeasti. Tämä voi sulkea pois innovaatioita, joissa hyödyt tulevat pidemmällä aikavälillä tai jotka hyödyntävät yhteiskuntaa laajasti.<sup>35</sup> Taloudellisten kannustimien lisäksi on olemassa epävirallisia normeja, jotka ohjaavat innovaattorien päätöksiä. Korkean teknologian yhteisöissä toimintaa ohjaavat arvot, jotka eivät välttämättä heijasta muun yhteiskunnan arvoja.

Monet Euroopan julkiset innovaatio-ohjelmat korostavat innovaatioista taloudelle koituvia tehokkuusetuja. Niiden myyntipuheissa luvataan ohjelmien maksavan kustannuksensa korkojen kera takaisin. Mainitsematta jää se, kenelle nämä hyödyt menevät. Tony Atkinson puolestaan korostaa, että politiikan pitää huolehtia teknologisen kehityksen suunnasta ja suosia niitä innovaatioita, jotka painottavat inhimillistä tekijää ja parantavat ihmisten työllistettävyyttä.<sup>36</sup>

On myös monia politiikan keinoja, jotka epäsuorasti muokkaavat yksityisen sektorin teknologisia investointeja niiden luomien markkinakannustimien avulla. Esimerkiksi vauraat taloudet, Suomi mukaan lukien, tukevat pääomanmuodostusta poistoilla ja erilaisilla verokannustimilla, ja verottavat työtä ansiotuloveroilla ja sosiaaliturvamaksuilla. Verojärjestelmän tahaton seuraus on, että yritykset vähentävät työvoimaa investoimalla koneisiin enemmän kuin olisi optimaalista. Toisin sanoen näin suositaan automaatiota, jolla voi olla sekä sosiaalisia että ekologisia seuraamuksia. Tutkimuksessaan ”Onko Yhdysvaltain verolainsäädäntö suosinut automaatiota?” Acemoglu ym. toteavat, että siirtyminen optimaaliseen tuotannontekijöiden (työ ja pääoma) verojärjestelmään voisi lisätä Yhdysvaltojen työllisyyttä lähes 6 prosenttia.<sup>37</sup>

<sup>35</sup> Lerner & Nanda 2020.

<sup>36</sup> Atkinson 2015; ks. myös Mazzucato & Semieniuk 2017.

<sup>37</sup> Acemoglu et al. 2020.

## VELKATAAKANJAKO SUKUPOLVIEN VÄLILLÄ JA SISÄLLÄ: ILMASTONMUUTOKSEN TORJUNTA

Ilmastonmuutoksen torjunnassa keskeinen kysymys on diskonttaaminen: kuinka paljon vähemmän arvokkaana pidämme yhtä euroa, joka annetaan tuleville sukupolville, verrattuna siihen, että se annettaisiin nyt eläville. Numeroesimerkki voi auttaa avaamaan diskonttaamisen merkitystä. Oletetaan, että yksi hiilitonni aiheuttaa 100 euron vahingot sadan vuoden päästä. Jos tulevaisuuden euroja diskontataan vuosittain 1 prosentilla, 100 euroa sadan vuoden päästä vastaa noin 37 euroa tänään. Jos tulevaisuuden euroja diskontattaisiin vuosittain 3 prosentilla, 100 euroa sadan vuoden päästä olisi nyt 5 euroa.<sup>38</sup> Mitä suurempi diskonttoaste, sitä matalampi vahinkojen rahassa mitattu nykyarvo. Seurauksena on, että sitä pienempi on hiilen yhteiskunnallinen kustannus ja sitä lievempää on ilmastopolitiikka.

Kulutuksen arvo tulevaisuudessa verrattuna nykyhetken kulutukseen riippuu myös siitä, miten ennakoimme talouden kasvua tai miten tulevaisuuden ilmasto-vahingot ja riskit kohtelevat eri aikoina eläviä. Jos tulevaisuus tulee olemaan vau-raampi kuin nykyisyys, tämä on hyvä syy asettaa nykysukupolven kulutus etusijalle. Jos taas tulevat sukupolvet kohtaavat mahdollisia katastrofaalisia ilmastovahinkoja, tämä on taas syy asettaa etusija tulevaisuuden sukupolville. Jos ilmastonmuutoksen vahingot koituvat pääasiassa tulevaisuudessa köyhille, tämä on syy välttää diskonttaamista. Matemaatikko ja filosofi Frank Ramsey kommentoi 1920-luvulla diskonttaamisen heijastavan mielikuvituksen puutetta. Hän ymmärsi kuitenkin, että yksilön valinnoissa diskonttoaste voi olla positiivinen, mutta yhteiskunnan kannalta sitä ei voi eettisesti puolustaa. Näin syntyvä jännite yksilön ja yhteiskunnan välillä on ilmastonmuutoksen torjunnan keskiössä.

Nicholas Sternin johtama Stern Review vaati välittömiä ilmastotoimia valitsemalla alhaisen diskonttoasteen.<sup>39</sup> William Nordhaus ja monet amerikkalaiset ekonomistit suosittelivat korkeampaa diskonttoastetta.<sup>40</sup> Heidän näkemyksensä mukaan rahoitusmarkkinat paljastavat, miten paljon ihmiset todella välittävät tulevaisuudesta. Koska Sternin raportti näkee ilmastonmuutoksen markkinoiden tähän asti suurimpana epäonnistumisena, olisi jo johdonmukaisuuden kannalta omituista perustaa diskonttoaste markkinakorkoon.<sup>41</sup>

Vaikka saastuttaja maksaa -periaate tuntuu reilulta taloudelliselta ja eettiseltä periaatteelta, sen käytäntöön soveltamisessa on omat hankaluutensa. Miten kustannukset jaetaan nykyisen sukupolven keskuudessa? Uudelleenjakopolitiikka pitää suunnitella niin, että maksukyisimmät vastaavat suuremmasta osuudesta. Hiiliverosta ja polttoaineiden veroista saaduista tuloista osa pitää siirtää pienempituloisille.

Taloudellisen eriarvoisuuden kasvu, ilmaston lämpeneminen ja luontokato ovat aikamme suurimpia yhteiskunnallisia ongelmia. On useita syitä uskoa, että nämä ongelmat ovat kytkeytyneet toisiinsa, ja siksi tarvitaan molempien ongelmien yhtäaikaista ratkaisua. Hiilipäästöt ovat vahvasti kasautuneet maailmanlaajuisesti pienelle joukolle ihmisiä, joilla on suuret tulot ja varallisuus ja jotka asuvat maailman vauraimmissa maissa. On vaikea nähdä, että vauraiden maiden pieni- ja keskituloiset olisivat valmiit suuriin ponnistuksiin päästöjen leikkaamiseksi, jos he kokevat, että varakkaat jatkavat ilmastoa kuormittavaa elämäntapaansa. Hämmäntävää on ollut huomata, että monet ympäristöaktivistit ovat valmiita hyväksymään regressiivisen hiiliveron ilman kompensatiota pienituloisille. Syksyllä 2018 Ranskassa alkaneet

keltaliivien mielenosoitukset ovat jo merkkejä siitä, mitä tapahtuu, kun näitä näkökohtia ei ole otettu huomioon.

On myös syytä kysyä, miksi vero olisi käyttörajoituksia parempi keino ilmastonmuutoksen hillinnässä? Ilmastonmuutos ei ole suinkaan marginaalinen muutos, vaan sen vaikutukset voivat olla todella suuria. Siksi tarvitaan käyttörajoitusten kaltaisia järeitä keinoja. Esimerkiksi hiilen käytön rajoittaminen ja kokonaan estäminen on sähköntuotannossa vähintään yhtä tärkeä keino kuin hiiliveron korottaminen. Sääntelyjärjestelmää kehittämällä veron roolia voitaisiin pienentää, ja käyttörajoitukset pakottaisivat energiantuottajat välittömästi kehittämään uusia päästöttömiä tekniikoita.

Entä miten kustannusten taakanjako saadaan oikeudenmukaiseksi sukupolvien välillä? Julkinen velka on erityinen keino tämän ongelman ratkaisemiseksi ilmastonmuutoksen torjunnassa. Kun ilmastonmuutoksen torjuntaan tarvittavat toimenpiteet rahoitetaan julkisella velalla, rikotaan saastuttaja maksaa -periaatetta. Se voi kuitenkin johtaa kaikkien tilanteen paranemiseen. Jos vihreän infrastruktuurin ja puhtaamman teknologian kehittämiseen käytettäisiin paremman sääntelyn lisäksi julkista velkaa sen sijaan, että korotetaan nykyisen sukupolven veroja merkittävästi, saataisiin tulevat sukupolvet jakamaan taakkaa. Tulevien sukupolvien maksutaakka toki nousee, mutta vastaavasti he hyötyvät nyt tehtävistä toimista. Suhteessa BKT:seen tulevien sukupolvien verotuksen ei välttämättä tarvitse nousta.

Tämä tapa tehdä ilmastopolitiikkaa julkista velkaa hyödyntämällä eroaa Talouspolitiikan arviointineuvoston vuoden 2021 kannanotosta: ”Muuttuvat taloudelliset olosuhteet – yhtenä tärkeimmistä tarve rahoittaa vihreää siirtymää – edellyttävät myös julkisen sektorin investointeja. Yksi seuraus tästä on se, että muita menoja tulisi arvioida tarkkaan, jotta ilmastotoimille olisi finanssipoliittista tilaa.”<sup>42</sup>

Nykytilanteessa julkisen velan käytön puolesta ilmastonmuutoksen torjunnassa puhuu myös se, että julkisen velan korko on ollut BKT:n kasvuprosenttia matalampi. Tämä tarkoittaisi sitä, että velan lisäys ei välttämättä vaatisi korkeampaa verotusta tulevaisuudessa, koska velan osuus BKT:sta voisi supistua. Ilmastotoimet edistäisivät myös koronakriisistä elpymistä.

Ilmastopolitiikka joutuu tasapainoilemaan myös nykyisen sukupolven ja tulevien sukupolvien köyhien etujen välillä. Perimmiltään politiikan vaikutus eriarvoisuuteen riippuu siitä, kummasta välitämme enemmän: sukupolvien välisestä vai sukupolvien sisäisestä eriarvoisuudesta. Entä miten politiikka itsessään tulee vaikuttamaan näihin kahteen eriarvoisuuden tyyppiin?

## PITKÄN AIKAVÄLIN TALOUSPOLITIikka, TYÖLLISYYs JA JULKISEN TALouden VAHVISTAMINEN

Suomessa työllisyystavoite on viime vuosina kytketty julkisen talouden vahvistamiseen. Toisin sanoen hallituksen työllisyystoimia arvioidaan sillä perusteella, miten hyvin ne vahvistavat julkista taloutta. Ajatellaan, että näin hallituksen mahdollisuudet pysyä myös kehyksen sisällä paranevat. Samalla helpotetaan julkisen budjetin pitkän aikavälin epätasapainoa.

Nykyinen ja edelliset hallitukset asettivat erilliset työllisyysastetavoitteet. Työllisyysastetta seurataan 15–64-vuotiaiden ryhmässä. Miksi? 15–25-vuotiaista suuri

<sup>38</sup> Muodollisemmin ilmaistauna:

Jos  $r$  on vuotuinen diskontto-aste, 100 euron nykyarvo  $t$  vuoden päästä on yhtä kuin  $100e^{-(1+r)t}$ .

<sup>39</sup> Stern 2006.

<sup>40</sup> Nordhaus 2007.

<sup>41</sup> Ks. Tuomala (2019).

<sup>42</sup> Talouspolitiikan arviointineuvoston raportti 2021, s. 62.

osa opiskelee, ja yli 64-vuotiaista yhä suurempi osa jatkaa työelämässä. Millaisiin työsuhteisiin työllisyysasteen kasvun pitäisi perustua? Työllisyysastetta voidaan nostaa keinoilla, joilla työntekijä pysyy pidempään työelämässä, tai keinoilla, joilla saadaan työelämän ulkopuolella olevia hakeutumaan töihin. Miksi työllisyyden kasvattaminen työikäisessä väestössä tai vanhemmissa ikäluokissa on politiikan tavoite?

Paljon on kiinnitetty huomiota siihen, että erilaiset varhaiseläkkeet vievät työmarkkinoilta pois ”käyttämätöntä kapasiteettia”. Toisin sanoen halutaan työkykyiset takaisin töihin. Tällöin työhön liitetään positiivinen arvo (eli työ on meriittihyödyke) aivan riippumatta siitä, miten työntekijä itse näkee asian. Suomessa on vuosia kiistelty niin sanotun työttömyyseläkeputken poistamisesta. Kuitenkin monet työttömyyseläkeputkessa olevat henkilöt voivat osallistua ja osallistuvat yhteiskuntaa hyödyttäviin ja oman lähipiirinsä hyvinvointia lisääviin toimiin, esimerkiksi vapaaehtoistyöhön järjestöissä tai lastenlastensa tai omien vanhempiensa hoitamiseen. Nämä eivät kuitenkaan näy kansantalouden tilinpidossa. Samoin työttömyysputken poistamisen työllisyyttä lisäävistä vaikutuslaskelmista kaikki tämä markkinoiden ulkopuolella tehty työ puuttuu. Työttömyysputkessa olevien osallistuminen yllä kuvattuihin toimintoihin vastaa Tony Atkinsonin ehdottamaa perustulomallia eli osallistumistuloa. On syytä kuitenkin painottaa, että nuorten keskuudessa työllistymisen merkitys yhteiskuntaan integroitumisessa on aivan keskeistä, vaikka ei niinkään vanhemmissa ikäluokissa.

Lisäksi on selvää, ettei kaikkien vanhempien työntekijöiden ole helppo koulutautua uusiin tehtäviin. Siksi yhteiskunnan on tärkeää pitää huolta uusien teknologioiden tuomien hyötyjen jakautumisesta. Emme voi luottaa pelkästään siihen, että markkinasysteemi valuttaisi teknologisen kehityksen edut alaspäin kaikkiin kansankerroksiin ja korvaisi menetykset niitä kärsineille. Tarvitaan entistä progressiivisempaa verotusta, jolla yhteiskunnan avittamien innovaatioiden avulla rikastuneet pantaisiin hyvittämään yhteiskunnalta saamansa edut. Lisäksi pitäisi hyvittää myös niitä, jotka menettävät monikymmenvuotisen työkokemuksen tuoman inhimillisen pääomansa teknologisen muutoksen vuoksi.

Viime vuosina on suomalaisessa talouspoliittisessa keskustelussa vaadittu leikkauksia menokehityksen ulkopuolisiin menoihin kuten sosiaalitukiin, esimerkiksi työttömyysturvaan ja asumistukeen. Näiden leikkaamisella on haluttu nopeuttaa työttömien työhön hakeutumista. Tutkimustieto ei anna tukea näille vaatimuksille. Princetonin yliopiston ekonomisti Henrik Kleven arvioi tehtyä tutkimusta esitelmässään julkistalouden kansainvälisessä kokouksessa Tampereella (IIPF-kongressi 2018). Hän uudelleenarvioi tehtyjä tutkimuksia ja päätyi siihen, että verojen ja etujen vaikutus työhön osallistumiseen jää hyvin vähäiseksi.

Ansiosidonnaisen työttömyysturvan porrastamista eli työttömyyden keston myötä pienenevää korvausta ovat vaatineet monet puolueet ja elinkeinoelämän järjestöt. Edelleen samat tahot ovat vaatineet ansiosidonnaisen työttömyysvakuutuksen muuttamista pakolliseksi. Usein näissä kannanotoissa annetaan ymmärtää, että suosituksille sekä alenevasta työttömyyskorvauksesta että pakollisesta työttömyysvakuutuksesta olisi vankkaa taloustieteellistä tukea. Vastaamatta on jäänyt, mihin taloustieteelliseen tutkimukseen näin vahvat kannanotot perustuvat. Kansainvälinen meritoitunut tutkijaryhmä tutki aihetta hyödyntäen Ruotsin 2000-luvun alun reformia, jossa porrastus otettiin käyttöön. Tutkimus osoitti, että reformilla saatiin aikaan haitallinen vaikutus työllistymiseen ja samalla vakuutusturva heikkeni. Osin sama ryhmä osoitti Ruotsin aineistolla, ettei pakollisuus ole parannus nykytilanteeseen.<sup>43</sup> Ruotsia koskevat tutkimukset ovat Suomen kannalta merkityksellisiä, koska Ruotsi

<sup>43</sup> Kauhanen, Suoniemi ja Tuomala esittelevät näitä tutkimuksia Talous & yhteiskunta -lehdessä 3/2020. Ks. myös Tuomala (2019).

kuuluu Suomen, Tanskan ja Islannin tavoin maihin, joissa ammattiliitot näyttävät merkittävää roolia työttömyysturvan toteutuksessa (ns. Gent-järjestelmä).

## IKÄRAKENTEEN VINOUTUMINEN, KEHYKSEN ULKOPUOLELLA OLEVAT MENOT JA JULKISEN BUDJETIN PITKÄN AIKAVÄLIN EPÄTASAPAINO

Niin Suomessa kuin muissakin maissa kesto-uholienaiheina ovat jo pitkään olleet ne paineet, joita väestön ikääntymisestä seuraa sekä eläkejärjestelmälle että vanhusväestön tarvitsemille palveluille. Huolta ovat entisestään lisänneet monet varteen otettavat arviot siitä, että edessä on kohtalaisen pitkään kestävä selvästi aikaisempaa matalamman kasvun vaihe.<sup>44</sup> Silloin ei vain eläkkeiden ja vanhuspalvelujen vaan myös muun sosiaaliturvan rahoittaminen osoittautuisi ennakoitua vaikeammaksi. Suurin osa eläkemenoista ja vanhuspalveluista on menokehityksen ulkopuolella.<sup>45</sup> Kuitenkin huoli julkisen budjetin pitkän aikavälin epätasapainosta – tai kestävyysvajeesta, kuten sitä jostain syystä halutaan kutsua – liittyy juuri näihin menoihin.

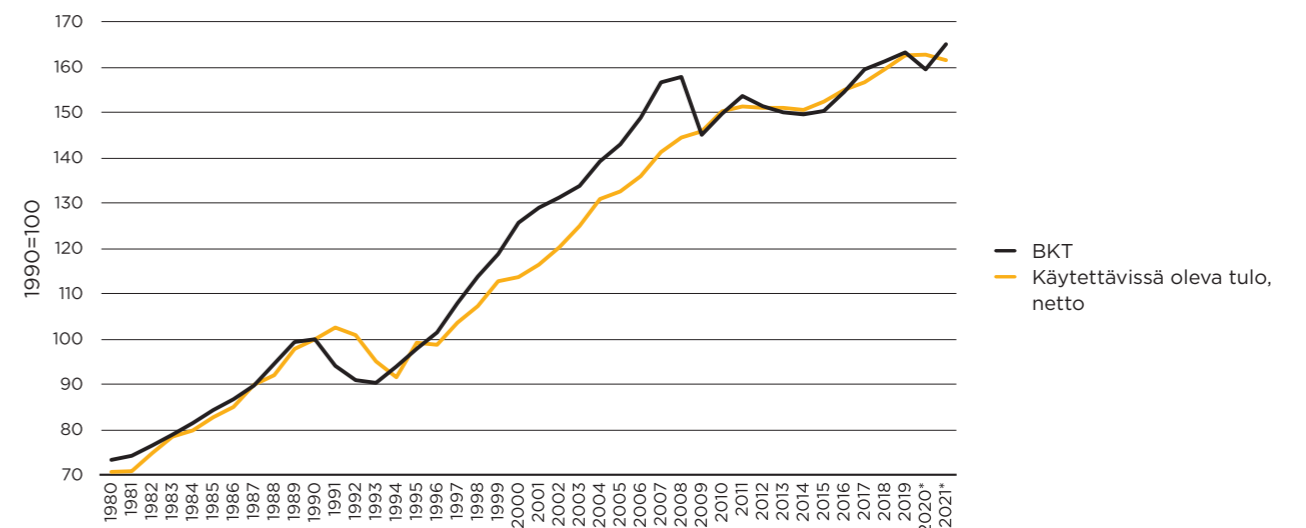
Voimme odottaa, että tulevaisuudessa kotitalouksien tulot kasvavat samaa vauhtia kuin talouden tuotos? Kuvioista 9 havaitaan, että 1990-luvun puolivälistä eteenpäin aina 2007/2008 alkaneseen talouskriisiin asti reaalin BKT kasvoi voimakkaammin kuin kotitalouksien käytettävissä olevat tulot.<sup>46</sup> Väestön ikärakenteen entisestään vinoutuessa seuraavien vuosikymmenien aikana on todennäköistä, että kotitalouksien käytettävissä olevat tulot kasvavat hitaammin kuin talouden tuotos. Ikääntymisen ohella tätä näkymää vahvistavat ilmastonmuutoksen ehkäisemiseen tarvittavat toimet.

<sup>44</sup> Pidemmän aikavälin talouskasvun hiipumisen mahdollisuudesta on kirjoittanut mm. Gordon 2016. Gordon tarkastelee nimenomaan talouden pitkän aikavälin kasvua selittäviä tekijöitä.

<sup>45</sup> Työeläkkeet ovat talousarvion ulkopuolella lukuun ottamatta valtion eläkkeitä.

<sup>46</sup> Kotitalouksien käytettävissä olevat tulot saadaan, kun bruttotoiloista vähennetään tuloverot ja niihin lisätään tulonsiirrot (eläkkeet, työttömyyskorvaukset, asumis- ja toimeentulotuet, lapsilisät, ym.).

### Kuvio 9. Reaalinen BKT ja kotitalouksien käytettävissä oleva nettotulo Suomessa.



Aineistolähde: Tilastokeskus, kansantalouden vuositilinpito.

Demografisessa muutoksessa on syytä erottaa kaksi erillistä seikkaa, yhtäältä eläkkeellä olon ajan jatkuva piteneminen ja toisaalta väestön uusiutumismvauhti. Ensin mainittu seikka luo rahoituspaineita riippumatta eläkkeiden rahoitustavasta. Keskustelussa on esiintynyt hyvin monenlaisia uudistusehdotuksia. Tyypillisimpiä osittaisia reformiehdotuksia ovat vaatimukset eläke-etujen leikkaamisesta. Etujen leikkaamisilla pyrittäisiin estämään turhan varhaiset eläkkeellesiirtymiset ja turvaamaan järjestelmän rahoituspohja pidemmällä aikavälillä. Monille on riittänyt rahastoinnin asteen nostaminen. Jotkut ovat halunneet täysin rahastoivaa järjestelmää. Nykyisinhän eläkkeisiin käytetään pääasiassa eläkemaksuja ja vain pieneltä osin eläkerahastoihin kerättyjä varoja.

Eläkejärjestelmän sopeuttamiseksi on vaadittu työurien pidentämistä eläkkeellejäämisiään alarajaa nostamalla. Aivan samoin kuin muissa julkisissa menoissa myös eläkejärjestelmässä on useita muita sopeutuskeinoja – automatiikan lisäksi – kuin alarajan nostaminen. Monet tahot näyttävät kannattavan eläkeiän nostamista kytke-mällä eläkeiän alarajan keskimääräisen elinajanodotteen kasvuun. Toki on niin, että jos jakojärjestelmässä, jollainen Suomenkin järjestelmä pääosin on, keskimääräinen elinakaodote kasvaa, ja jos eläkkeellejäämisiään alaraja ja syntyvyys pysyvät ennallaan, järjestelmä ei pidemmän päälle kestä. Tällöin on joko maksuja nostettava tai etuja leikattava. Tässä päättelyssä asioita kuitenkin katsotaan vain keskimäärän suhteen. Viimeisten vuosikymmenien aikana Suomessa ja monissa kehittyneissä maissa samaan aikaan tuloerojen kasvun kanssa ovat myös erot elinakaodotteissa kasvaneet. Esimerkiksi vuosina 1988–2007 Suomessa 35-vuotiaiden miesten elinajanodotteen ero ylimmän ja alimman tuloviidenneksen<sup>47</sup> välillä kasvoi 7,4 vuodesta 12,5 vuoteen (naisilla 3,9 vuodesta 6,8 vuoteen). Muissa tuloryhmissä jatkunut elinajanodotteen kasvu pysähtyi alimmassa tuloviidenneksessä jo 1990-luvun alkupuolella.<sup>48</sup>

Eläkeiän nousun automaattinen sitominen keskimääräiseen elinikäodotteeseen ei vaikuta reilulta ratkaisulta. Tarkoittaako tämä sitä, että rakennustyömiehen on tehtävä pidempään hommia, koska liikejuristin odotettu elinikä kasvaa? Suomalaisessa keskustelussa ja käytännössä on enemmän tai vähemmän vierastettu eläkeiän sitomista ammattiin. Perusteluksi on esitetty toteuttamiseen liittyviä hankaluuksia, vaikka meillä onkin pitkä perinne eläkeiän sitomisesta ammattiin (lentäjät, sukeltajat, palomiehet, ym.). Vaikka työurien pidentämistä on vaadittu, suomalaisessa eläkekeskustelussa on yllättävän vähän puhuttu eläkeylärajan nostamisesta. Fyysisesti vähemmän kuormittavissa ammateissa se olisi hyvin perusteltua. Esimerkiksi Norjassa yläraja on ollut kauan 70 ikävuodessa.

Väestön ikääntymisen myötä tulevat paineet eivät ehkä sittenkään ole suurimmat eläkkeiden kohdalla vaan tulevien vanhusten tarvitsemassa terveydenhoidossa ja muissa palveluissa. Jo 1990-luvun alussa havaittiin, että 65 vuotta täyttäneillä julkiset terveydenhoitomenot ja erilaisten sosiaalipalvelujen käyttö lisääntyivät hyvin jyrkästi iän mukana, eikä tilanne ole merkittävästi muuttunut.<sup>49</sup> Jos väestöennusteen mukainen kehitys toteutuu ikääntymisessä, jo tapahtuneen suurten ikäluokkien eläkkeelle siirtymisen seurauksena voimakas eläkeläisten määrän kasvu ja lopulta vuoden 2025 jälkeen voimakas yli 80 vuotta täyttäneiden osuuden kasvu eläkeläisten keskuudessa. Tällöin syntyy tilanne, jota Tanninen ja Tuomala kutsuvat kaksoisikäntymisilmiök-si.<sup>50</sup> Tämä synnyttää suuria paineita terveydenhoitoon ja muuhun vanhushoitoon.

<sup>47</sup> Tuloviidennekset muodoste-taan asettamalla kaikki tulojensa mukaiseen järjestykseen ja jaka-malla heidät ryhmiin 20 prosentin välein.

<sup>48</sup> Tarkiainen ym. 2011.

<sup>49</sup> Mäki ym. 1996 sekä tuo-reempia havaintoja Kapiainen & Eskelinen 2014.

<sup>50</sup> Tanninen & Tuomala 1999, 2017.

## YHTEENVETOA JA JOHTOPÄÄTÖKSIÄ

Suomessa näyttää löytyvän vankkaa kannatusta sille, että hallitus ennalta sitoo itsensä kiinteisiin menosääntöihin taatakseen politiikkansa uskottavuuden. Tämä tulee hyvin esille nykyisen opposition, VM:n kehysmenettelyä koskevien raporttien ja Talouspoliittisen arviointineuvoston kannanotoissa. Mielenkiintoista näissä kannanotoissa on, että niiden taustalla on makrotalousteoria, jossa valtiolle ei juuri ole taloudessa roolia tarjolla. Maailmanlaajuisten finanssi- ja erityisesti pandemia-kriisien olisi luullut opettaneen, miten tärkeä rooli valtiolla on. Toinen yhteinen huoli näissä kommentteissa on, että kehyksistä poikkeamalla hallituksen finanssipolitiikka menettää uskottavuutensa.

Erikoista on, että kiistanalaiseen makrotalousteoriaan nojaava menosääntö näyttää kelpaavan myös pidemmän aikavälin ohjeeksi julkiselle taloudelle. Edellä käsitellyn Pigou–Samuelson-säännön käyttö julkisen talouden pidemmän ajan sopeutuksen ohjenuorana osoitti, että vaihtoehtoja sopeutukseen on olemassa. Tämä lähestymis-tapa, jota on viime vuosikymmeninä kehitetty niin sanotun optimaalisen verotuksen teoriassa, ottaa huomioon myös tulonjakovaikutukset. Samalla se opastaa, miten tärkeää on nähdä menojen ja verojen keskinäinen yhteys.

Olemme eri mieltä yllä mainittujen tahojen kanssa nykymuotoisen kehysmenet-tylyn hyödyllisyydestä. Kyseenalaistamme ajatuksen, että valtio voisi todella sitoutua seuraamaan ennalta päätettyjä menokehyksiä. Muuttuvat taloudelliset olosuhteet vaativat muutoksia myös talouspolitiikassa. Muutokset voivat tulla talouden sisältä, kuten Suomen aiemmat talouskriisit, tai talouden ulkopuolelta, kuten korona-pandemia. Molempia on vaikeaa, ellei mahdotonta ennustaa kahlitse mattoman globalisaation aikakaudella. Näin ollen on mahdotonta tunnistaa etukäteen, mitkä politiikkatoimenpiteet ovat milläkin hetkellä sopivia. Jos hallitus talouskriisin koh-datessaan pysyisi finanssipoliittista uskottavuuttaan varjellakseen tiukasti monta vuotta aiemmin päätetyissä menokehyksissä, moni meistä päättelisi, että hallitus on menettänyt uskottavuutensa monella muulla tavalla.

Taantuman aikana harjoitettu finanssipoliittinen elvytys voi myös vaikuttaa pitkän aikavälin talouden kehitykseen. Jos hallitus sitoutuu siihen, että taantuman sattuessa elvytyspolitiikka on sen keinovalikoimassa, tämä vähentää sekä kokonaistaloudellisia että innovaatio toiminnan riskejä. Nykyisessä kehysmenettelyssä menoelvytys on kuitenkin käytännössä suljettu pois.

Neljän talouskriisin kokemukset osoittavat, miten omituisiin yhdistelmiin finanssi-politiikassa on jouduttu, kun menoja ja tuloja ei tarkastella yhteydessä toisiinsa. Tämä pätee sekä lyhyen että pitkän aikavälin finanssipolitiikkaan. Esimerkkimme julkisen velan käytöstä ilmastonmuutoksen torjunnassa osoittaa mekaanisten kestävyysvaje-laskelmien heikkouden. Ilmastonmuutoksen torjuntatoimet ja ylipäänsä ympäristön tilan parantamiseen tähtäävät toimet, joita varten valtio ottaa lainaa, kasvattavat toki budjettialijäämää lyhyellä aikavälillä ja lisäävät verotaakkaa tulevaisuudessa. Tässä vaiheessa usein unohtuu, että tulevat sukupolvet hyötyvät paremmasta ympäristöstä.

Suomessa harjoitettavaan finanssipolitiikkaan vaikuttavat EU-tason päätökset. Pandemian jälkeisenä aikana ja nyt lisäksi Ukrainan sodan seurausten takia tarvitaan mittavia Euroopan laajuisia finanssipoliittisia toimia. Kriisin jälkeistä finanssi-politiikkaa helpottaisi, jos pysyvästi luovuttaisiin Maastrichtin sopimuksen alijäämä-säännöstä (3 % suhteessa BKT:seen) ja velkasuhdesäännöstä (60 % suhteessa BKT:seen). Luvut ovat muutenkin mielivaltaisia, eikä niille ole taloudellisia perusteluita.

Tilalle ei tarvita uusia keinotekoisia numeerisia sääntöjä. Sen sijaan tarvitaan neljännesvuosisadan vanhalle euroalueen makrotalouden ”sääntökirjalle” uusi versio, jossa finanssi- ja rahapolitiikka ovat yhteisesti vastuussa makrotalouden vakaudesta ja samalla talouden pidemmän ajan kehityksestä. EU:n tasoiset ratkaisut asettavat Suomen budjettisuunnitelmat uuteen tilanteeseen.

Jos verrataan budjettialijäämiä ja velan suhdetta BKT:seen aikana ennen vuotta 1991 ja sen jälkeen, historia ei mairittele kehysmenettelyn aikaa. Katsauksemme neljästä talouskriisistä tukee tätä havaintoa. Toki asiaan on vaikuttanut muitakin tekijöitä. Samalla ajanjaksolla on kehyksen ulkopuolella veropohjaa supistettu, kokonaisveroaste on selvästi alentunut ja verotus on muuttunut regressiiviseksi ylimmissä tuloryhmissä. Näin kehysmenettelyn ulkopuolella olevan verotuksen roolia automaattisena vakauttajana on heikennetty. Tämä kehitys on merkinnyt alijäämäisempää julkista taloutta ja siten julkisen velan kasvua, koska Suomessa ei ole löytynyt poliittista rohkeutta korjata tilannetta reilummalla verotuksella.

Tarvitaan lyhyen ja pidemmän ajan finanssipoliittinen ohjelma, jossa hallitus asettaa finanssipoliittiset tavoitteensa ja jossa meno- ja veropolitiikkaa arvioidaan samanaikaisesti. Näin päätösperäisellä finanssipolitiikalla olisi käytössä keinot sekä meno- että veroelvytykseen. Lisäksi hallituksella olisi valmiina keinot reagoida pandemian tapaisiin kriiseihin kohdennetulla finanssipolitiikalla, ja pidemmän ajan finanssipolitiikalle avautuu laajemmat mahdollisuudet julkisen talouden sopeuttamiseen. Todelliseen pidemmän aikavälin julkisen talouden kestävyteen pitäisi sisällyttää tulevaisuuden kustannusarvioiden lisäksi arviot hyödyistä, joita syntyy esimerkiksi ilmastonmuutoksen torjunnan ansiosta. Sama koskee muita pitkävaikutteisia julkisia investointeja.

## KIRJOITTAJAT

HANNU TANNINEN on yliopistonlehtori Itä-Suomen yliopistossa.

MATTI TUOMALA on taloustieteen professori (emeritus) Tampereen yliopiston Verotutkimuksen huippuyksikössä.

### Kiitokset

Kiitämme Pertti Haaparantaa, Mikko Lievosta, Marja Riihelää ja Ilpo Suoniemeä kommentteista, keskusteluista ja laskelmista.

## LÄHTEET

Acemoglu, D., A. Manera & P. Restrepo (2020). Does the US Tax Code Favor Automation? NBER Working Papers 27052, National Bureau of Economic Research, Inc.

Atkinson, A.B. (2012). Public Economics after The Idea of Justice, *Journal of Human Development and Capabilities* 13, s. 521–536.

Atkinson, A.B. (2015). *Inequality. What can be done?* Harvard: Harvard University Press.

Gordon, R. (2016). *The Rise and fall of American growth. The U.S. Standard of Living Since the Civil War.* Princeton: Princeton University Press.

Haaparanta, P., O. Kanninen & H. Taimio (2019). Kestävyyssvaje johtaa talouspolitiikan harhapoluille. *Talous & yhteiskunta* 1/2019, s. 74–84.

Harrinvirta M. & P. Puoskari (2001). Kehysbudjetointi poliittisena päätöksentekoprosessina, *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 3/2001. s. 445–459.

IMF (2016) Debt: Use it Wisely. *Fiscal Monitor* October 2016. <https://doi.org/10.5089/9781513560601.089>

Kapiainen S. & J. Eskelinen (2014). Miesten ja naisten terveystenot ikäryhmittäin 2011. *Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, Raportti* 17/2014.

Kauhanen, M., I. Suoniemi & M. Tuomala (2020). Miksei tutkimustieto kelpaa työttömyysturvan muuttamista vaativille? *Talous & yhteiskunta* 3/2020, s. 16–23.

Kaukoranta, I. (2022). Valtiovarainministeriön salajuoni vai aidosti hyödyllinen työkalu? *Blogi* 03.02. <https://www.sak.fi/ajankohtaista/blogi/kirjoittaja/213>

Keogh-Brown, M.R., S. Wren-Lewis, W.J. Edmunds, P. Beutel & R.D. Smith (2010). The possible macroeconomic impact on the UK of an influenza pandemic. *Health Economics* 19, s. 1345–1360.

Kiander, J. & P. Vartia (1998). *Suuri lama.* Helsinki: ETLA.

Kydland, F.E. & E.C. Prescott (1977). Rules rather than discretion: The inconsistency of optimal plans. *Journal of Political Economy* 85, s. 473–491.

Kydland, F.E. & E.C. Prescott (1980). Dynamic optimal taxation, rational expectations and optimal control. *Journal of Economic Dynamics and Control* 2, s. 79–91.

Lainä, P. (2021). Koronaelvytyksen hystereesivaikutus. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 117, s. 248–260.

Lerner, J. & R. Nanda (2020). Venture capital's role in financing innovation: What we know and how much we still need to learn. *Journal of Economic Perspectives* 34, s. 237–261.

Mazzucato, M. & G. Semieniuk (2017). Public financing of innovation: new questions. *Oxford Review of Economic Policy* 33, s. 24–48.

Nordhaus, W. (2007). A review of the Stern Review on the economics of Climate Change. *Journal of Economic Literature* 45, s. 686–702.

Mäki, T., P. Parkkinen & R. Vanne (1996). Kehdosta hautaan – suomalainen hyvinvointiyhteiskuntansa hoi-  
vassa, VATT-keskustelualoitteita 119.

Pigou, A. C. (1928). *A Study in Public Finance*. London: Macmillan.

Riihelä, M. & M. Tuomala (2020). Onko kokonaisverotus Suomessa progressiivista? *Talous & yhteiskunta*  
3/2020, s. 24–30.

Riihelä, M. & M. Tuomala (2022). Verotuksen rooli tulo- ja varallisuuserojen taustalla, ilmestyy teoksessa  
Rajavuori, A. (toim.), *Eriarvoisuuden tila Suomessa 2022*. Helsinki: Into Kustannus.

Samuelson, P. A. (1954). The pure theory of public expenditure. *The Review of Economics and Statistics* 36,  
s. 387–389.

Stern, N. (2006). *The Economics of Climate Change: The Stern Review*, Cambridge: Cambridge University  
Press.

Talouspolitiikan arviointineuvosto (2022). Katsaus talouspolitiikasta 2021. [https://www.talouspolitiikan-  
arviointineuvosto.fi/wordpress/wp-content/uploads/2022/01/Raportti\\_2021.pdf](https://www.talouspolitiikan-arviointineuvosto.fi/wordpress/wp-content/uploads/2022/01/Raportti_2021.pdf)

Tanninen, H. & M. Tuomala (1999). Sosiaaliturvan uhkakuvista, *Talous & yhteiskunta* 1/1999, s. 38–40.

Tanninen, H. & M. Tuomala (2013). Nousu 1990-luvun alun lamasta: talouspolitiikan menestystarina vai  
onnekas sattuma? *Yhteiskuntapolitiikka* 5/2013, s. 574–581.

Tanninen, H. & M. Tuomala (2015). Onko julkista taloutta sopeuttava kiristyspolitiikka vaihtoehtotonta?  
Teoksessa Taimio, H. (toim.) *Hyvinvointivaltio 2010-luvulla – mitä kello on lyönyt? Palkansaajien tutkimus-  
laitos, Raportteja* 30.

Tanninen, H. & M. Tuomala (2017). Riittääkö sosiaaliturva kaikille, *Talous & yhteiskunta* 2/2017, s. 16–23.

Tarkiainen L., P. Martikainen M. Laaksonen & T. Valkonen (2011). Tuloluokkien väliset erot elinajanodotteessa  
ovat kasvaneet vuosina 1988–2007. *Lääkärilehti* 2011 s. 3651–3657.

Tuomala, M. (2016). *Optimal Redistributive Taxation*. Oxford: Oxford University Press.

Tuomala, M. (2019). *Markkinat, valtio & eriarvoisuus*. Tampere: Vastapaino.

Valtiovarainministeriö (2007). Kehyksen puitteissa – Finanssipolitiikan sääntöjen ja kehysmenettelyn kehittäminen. Valtiovarainministeriön julkaisuja 5a/2007.

Valtiovarainministeriö (2011). Kehysjärjestelmän kehittäminen. Valtiovarainministeriön julkaisuja 17/2011.

Valtiovarainministeriö (2019). Kehysjärjestelmän kehittäminen vaalikaudelle 2019–2023. Valtiovarain-  
ministeriön julkaisuja 33/2019.

Valtiovarainministeriö (2020). Kehyskäsikirja: Kuvaus vaalikauden kehyksen 2020–2023 laadinnasta ja yllä-  
pidosta. Valtiovarainministeriön julkaisuja 7/2020 (päivitetty elokuussa 2021).

Valtiovarainministeriö 2021. Julkisen talouden suunnitelma vuosille 2022–2025. Valtioneuvoston päätös  
VM/2021/69. <https://valtioneuvosto.fi/paatokset/paatos?decisionId=0900908f8072aaf8> (luettu 14.3.2022).



# Impulsseja-sarjan uusimpia julkaisuja

LIEVONEN, Mikko & MATTILA, Maija: 'Yksinasuvat esiin! Miten huomioida yksinasuvat politiikassa' Marraskuu 2021 (25 s.)

HIILAMO, Heikki: 'Koronakriisin sosiaalinen velka. Miten pandemia vaikuttaa laaja-alaiseen hyvinvointiin?' Lokakuu 2021 (26 s.)

RAUTIAINEN, Pauli, et al.: 'Otetaan eläinten oikeudet vakavasti' Syyskuu 2021 (30 s.)

PELTOLA, Pekka: 'Työajan lyhentämisen pitkä perinne – ja tulevaisuus' Heinäkuu 2021 (18 s.)

PELTOLA, Pekka: 'Lyhyemmän työajan kokeilut suomessa 1996–1999. 6+6-Malli oli menestys' Kesäkuu 2021 (19 s.)

HOLMGREN, Markus: 'Kiinan 5g-politiikan vaikutukset suomeen ja Euroopan Unioniin' Maaliskuu 2021 (18 s.)

HIRVILAMMI, Tuuli: 'Hyvä kehä kestävän hyvinvoinnin vauhdittajana' Joulukuu 2020 (19 s.)

JOBELIUS, Matthias: 'Vihreä jälleenrakennus ja sosialidemokratia. Ilmasto-neutraalin Euroopan ohjelmalliset haasteet' Joulukuu 2020 (13 s.)

SANDELIN, Marianne: 'Mistä liberaalien ja konservatiivien vastakkainasettelu kumpuaa? Nykykonservatismi juuret' Marraskuu 2020 (27 s.)

HONKASALO, Julian: 'Väitteilytaidoilla vihapuhetta vastaan' Lokakuu 2020 (17 s.)

SINISALO, Samuli: 'Työajan lyhentämisen ekologiset vaikutukset' Kesäkuu 2020 (20 s.)

HIRVOLA, Matti: 'Digitalisaatio muuttaa maailmaa. Miten työväenliikkeen pitäisi vastata haasteeseen Pohjolassa?' Maaliskuu 2020 (19 s.)

MOISIO, Matleena & TYNKKYNEN, Oras: 'Mitä jokaisen on hyvä tietää Pariisin Ilmastosopimuksesta' Maaliskuu 2020 (23 s.)

KAUPPINEN, Antti: 'Mistä puhumme, kun puhumme eriarvoisuudesta?' Helmikuu 2020 (25 s.)