

# PÄÄKIRJOITUS

## Talouspolitiikan vahtikoirista ja palveluskoirista

Seija Ilmakunnas

Talouspolitiikka ja sen arviointi ovat pääosassa Kansantaloudellisen aikakauskirjan tässä numerossa. Valtiovarainministerin budjettiesitelmä on jo pitkä perinne, ja lisäksi mukana on neljä talouspolitiikan ulkoiseen arviointiin liittyvää kirjoitusta. Kirjoituksessaan Markus Lahminen ottaa esille asiantuntijoiden ja päätöksentekijöiden ohipuhumisen. Ilmiö on erityisen helppo tunnistaa siinä esille otetun esimerkin, listaamattomien yritysten osinkoverotuksen, kohdalla. Tutkimus ja päätöksenteko eivät näytä kohtaavan toisiaan ainakaan kyseisen veromuodon uudistamisessa.

Käytännön talouspolitiikkaa ja analyysia on pyritty lähentämään *fiscal council*-instituutioiden muodossa eri maissa. Suomessa Talouspolitiikan arviointineuvosto ja Valtiontalouden tarkastusviraston finanssipolitiikan valvonta ovat kumpikin toimineet kymmenisen vuotta omien lähtökohtiensa perustalta. Näiden ”vahtikoirien” tehtävänä on arvioida riippumattomasti sitä, hoideaanko julkista taloutta vastuullisesti ja vastaavatko politiikan tavoitteet ja keinot toisiaan. Finanssipolitiikan vahtikoirilla tähdätään myös päätöksenteon läpinäkyvyyteen sekä kurinalai-

suuteen, sillä rikotut politiikkalupaukset tulevat aiempaa näkyvimmiiksi raporteissa ja mainehaitat kasvavat. Julkisen velan kasvuun liittyvien ongelmien on nähty ylläpitävän tai jopa lisäävän tällaisten instituutioiden roolia muun muassa EU:n budjettikurisääntöjä uudistettaessa.

Edellä kuvatut pyrkimykset parantaa vuoro-vaikutusta talouspolitiikan ja analyysin välillä näyttävät kantavan hedelmää parhaimmillaankin hitaasti. Kirvestä ei kuitenkaan kannata heittää kaivoon. Hyvä vaihtoehto olisi nyt koota erilaiset kokemukset ratkaisuisista, joilla on pyritty vahvistamaan niiden välistä yhteyttä. Yhteydenpidon parantaminen tältä perustalta olisi hyödyksi, kun arvioidaan julkisen talouden velkakestävyyteen tarvittavaa tasapainottamisen tahtia. Puolue- ja hallitus-oppositio-rajat ylittävä jaettu näkemys tällaisesta tasapainotusurasta tukisi velanhallintaa, vaikka keinot sopeutusuralla pysymiseksi vaihtuvatkin hallituskausittain. Riippumattomien finanssipolitiikan vahtikoirien arviot esitettävistä sopeutusurista ja niissä pysymisestä todennäköisesti lisääisivät luottamusta käytäntöön, joka tähtää jatkuvuuteen yli vaalikausien.

VTT Seija Ilmakunnas (seija.k.ilmakunnas@jyu.fi) on Kansantaloudellisen aikakauskirjan toimituskunnan jäsen. Hän on työelämäprofessori Jyväskylän yliopiston kauppakorkeakoulussa ja toimii myös Talouspolitiikan arviointineuvoston varapuheenjohtajana. Aiemmin hän on toiminut jäsenenä myös kirjoituksessa mainituissa verouudistus- ja eläkeuudistustyöryhmissä.

Ekonomistien tehtävät talouspolitiikassa eivät luonnollisesti rajoitu vahtikoiran tehtäviin, sillä päätöksenteon perustaksi tarvitaan taloudellista analyysia. Lähinnä päätöksentekoa toimivat eri ministeriöiden virkamiesvalmistelijat, mutta myös ulkopuolisilla tutkijoilla ja asiantuntijaekonomisteilla voi olla iso rooli taustatutkimusten tekijöinä ja politiikkavaihtoehtojen esijöinä. Tätä roolia voisi analogiaperiaatteella kutsua ekonomistin palveluskoiratehtäväksi. Se korostuu silloin, kun julkiseen talouteen haetaan isoja rakenteellisia uudistuksia, missä vaikutuksia arvioidaan niin tehokkuuden kuin tulonjaon näkökulmasta ottaen huomioon myös käyttäytymisvaikutukset. Tällaisessa roolissa ekonomisti tekee yhteiskunnallisesti merkittävää työtä, mikä on ainakin suurimmalle osalle meistä motivoiva tekijä. Hyväkään analyysi ei kuitenkaan takaa sitä, että yhteiskunnalliset uudistukset etenevät. Siksi moni jättääkin nämä tehtävät ymmärrettävästi väliin.

Etukäteen ei voi luonnollisesti tietää, mitkä talouspolitiikan uudistushankkeet onnistuvat ja mitkä epäonnistuvat. Talouspolitiikan arviointineuvoston ensimmäisessä vuosiraportissa verrattiin kahden ison uudistushankkeen, verouudistuksen ja eläkeuudistuksen, valmistelua. Niissä kummassakin hyödynnettiin ”esimerkillisellä tavalla” tutkimuksen tuloksia. Raportissa kysyttiin, miksi eläkeuudistuksen valmistelu näytti onnistuneen, mutta verouudistuksen ei. Tämä vertailuasetelma on edelleen kiinnostava, koska sekä vero- että eläkeuudistukset liittyvät päätöksenteon herkkiin kohtiin eli ne koskevat ”kysymyksiä, jotka ovat alttiita lyhytnäköiselle päätöksenteolle: populismille, ääntenkalastelulle ja eturyhmien painostukselle”. Tämän tyyppisten uudistusten listaan voisi lisätä myös yritystukien karsimisen. Juuri näillä herkillä päätöksenteon alueilla odotukset tutkimustiedon

roolista voivat nousta suuriksi, kun kynnykset muutoksille ovat muutoin korkeat.

Kyseinen suutariksi jäänyt verouudistus liittyi valtiovarainministerin vuonna 2008 asettaman verotuksen kehittämissuunnan eli ns. Hetemäen verotyöryhmän työhön ja eläkeuudistuksella tarkoitettiin vuoden 2017 uudistusta. Hetemäen ryhmä oli lähinnä olemassa olevaa tutkimustietoa hyödyntänyt asiantuntijaryhmä, jolta odotettiin konkreettista kokonaisvaltaista uudistuspakettia ja täsmällisiä ehdotuksia. Ryhmä toi verovalmisteluun taloustieteen käyttäytymisvaikutukset huomioon ottavan lähestymistavan sekä koko verojärjestelmän näkökulman. Erityisesti yritysverotuksesta kertyi uutta tutkimusta, ja yritysverotusta koskevat uudistukset ovat kaikkein vankimmin perusteltu osa työryhmän uudistusehdotuksia. Hetemäen verotyöryhmä sai lisäksi kiitosta työskentelyn poikkeuksellisesta avoimuudesta ja tiedon levytyksestä, koska ryhmän asiantuntijaselvitykset ja lausunnot julkaistiin ”reaaliajassa” ryhmän kotisivulla. Loppuraportissaan se esitti ehdotuksenaan kokonaisuutena toteutettavan fiskaalisesti neutraalin verorakenteen muutosmallin. Poliittisessa päätöksenteossa se tuli kuitenkin tyrmätyksi, vaikka sittemmin joitain raportin mukaisia ehdotuksia onkin toteutettu valikoiden.

Eläkeuudistuksen valmistelusta muodostui puolestaan monivaiheinen (pala)pele, missä osansa oli niin työmarkkinajärjestöillä, hallituksella kuin asiantuntijoilla ja tutkijoilla. Keskeiseksi lopputuloksen kannalta osoittautuivat Jukka Pekkarisen johtama eläkekysymysten asiantuntijaryhmä ja sen hyödyntämät perusteelliset taustatutkimukset, jotka käsittelivät yhtäältä vuoden 2005 eläkeuudistuksen vaikutuksia ja toisaalta eläkeiän nostojen mahdollisia malleja. Niiden tulokset olivat merkittäviä työryhmän johtopäätösten kannalta ja ryhmän hahmottele-

mat ratkaisut muodostivat puolestaan päälinjat vuoden 2017 eläkeuudistukselle. Viime kädessä kyseiset ratkaisut sovittiin työmarkkinajärjestöjen eläkeneuvotteluryhmässä hallituksen ratkaisulta edellyttämän kestävyysvajetavoitteen sisällä. Uudistuksen keskeisenä sisältönä olivat huomattavat eläkeiän korotukset: aluksi asteittain 65 ikävuoteen vuoteen 2025 mennessä ja eläkeiän sitominen elinajanodotteen kehitykseen vuoden 2030 jälkeen. Pehmennyksenä mukana oli myös osittaisen vanhuuseläkkeen käyttöönotto. Uudistuksen vaikutukset ovat näkyneet jo yli 60-vuotiaiden työllisyysasteen nopeassa nousussa (Nivalainen ym., 2023).

Tutkimus ja analyysi voivat siis olla varsin isossa roolissa vaikean uudistuksen aikaansäämisessä. Aina se ei onnistu, kuten Hetemäen verotyöryhmän kohtalo puolestaan osoittaa. Epäonnistumisen keskeiset syyt tuskin liittyivät asiantuntijatyon laatuun. Hyvinkin valmisteltu uudistus voi aina törmätä esimerkiksi ääntenkalasteluun ja vahvaan edunvalvontaan.

Riskit ovat aina olemassa, mutta onneksi Markus Lahtinen löytää kirjoituksessaan myös yhden lääkkeen. Uudistuksia ja politiikkasuosituksia valmisteltaessa olisi syytä huomioida, millaisia menetyksiä ja kenelle reformeihin liittyy ja miten niitä voidaan vaimentaa. Tähän liittyy se onnistumisen perusedellytys, että tutkimusta hyödyntävien työryhmien aikataulujen tulee olla realistisia. Tähän tällä hetkellä valmistelussa olevalle uudelle eläkereformille varattu aika ei kyllä riitä, kun valmista pitäisi tulla jo vuoden sisällä.

\* \* \* \*

Kansantaloudellisen aikakauskirjan sadas kahdeskymmenes vuosikerta käynnistyy tästä numerosta. Lehtemme aina ensimmäiseen sortokauteen ulottuva historia on samalla arvokas osa suomalaisen taloudellisen ja taloustieteelli-

sen ajattelun historiaa. Alkuvuosien nimi Yhteiskuntataloudellinen aikakauskirja viittaa samalla myös lehden rooliin laajemmin yhteiskunnallisten kysymysten keskustelufoorumina varsinkin varhaisvuosina. Koko julkaisuhistorian saa nykyään käsiinsä helposti sähköisesti, ja samalla voi saada rakentavaa perspektiiviä tämän päivän talouspoliittiseen keskusteluun. Julkaisun sadan ensimmäisen ilmestymisvuoden historiaan voi tutustua kaksikymmentä vuotta siten ilmestyneessä aikakauskirjan artikkelissa (Nummela, 2004). Se päättyi sitaattiin ensimmäisen toimituskunnan toivomuksesta, ”että aikakauskirjasta siten saattaa muodostua tieteellisellä pohjalla pysyvä vapaan keskustelun orgaani”. Se on kestävä periaate edelleen. □

## Kirjallisuus

- Eläketurvakeskus (2013), *Suomen eläkejärjestelmän sopeutuminen eliniän pitenemiseen – Eläkekysymysten asiantuntijatöryhmän raportti*, Helsinki: Eläketurvakeskus.
- Nivalainen, S., Ilmakunnas, I. ja Laaksonen, M. (2023), *Tutkimuksia vanhuus- ja työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymisen muutoksista vuoden 2017 eläkeuudistuksen jälkeen*, Eläketurvakeskuksen tutkimuksia 01/2023.
- Nummela, I. (2004), ”Sata vuotta Kansantaloudellista aikakauskirjaa”, *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 1: 9–32.
- Talouspolitiikan arviointineuvosto (2015), *Talouspolitiikan arviointineuvoston raportti 2014*.
- Valtiovarainministeriö (2010), *Verotuksen kehitämistyöryhmän loppuraportti*, Valtiovarainministeriön julkaisuja 51/2010.
- <https://www.taloustieteellinenyhdistys.fi/kansantaloudellinen-aikakauskirja/arkisto/>