

Ehdotus julkisen talouden alan tutkimusohjelmaksi

Artikkeli pohtii verotuksen ja julkisten palvelujen tutkimuksen keskeisiä avoimia kysymyksiä.

Jukka Pirttilä
Professori
Tampereen yliopisto
Tutkimuskoordinaattori
Palkansaajien tutkimuslaitos
jukka.pirttila@labour.fi

Julkistaloustieteessä tutkitaan jatkossakin verotusta, julkisia menoja sekä yleensäkin verojen, palveluiden ja hyvinvoinnin jakaumaa. Tulevaisuudessakin tutkimuksessa edetään hitaammin kuin toivoisimme, mutta uudet teoriat ja toivottavasti paremmat aineistot tarjoavat hyvän mahdollisuuden edistää tietämystämme. Alla kuvaan joitakin subjektiivisia huomiota siitä, millaisten elementtien päälle julkisen talouden alan tutkimusohjelmaa voisimme rakentaa. Epäilemättä monta hyvää tutkimusaihetta jää tämän käsittelyn ulkopuolelle.



Jukka Pirttilän mielestä psykologisen tutkimuksen havaintoja kannattaa käyttää hyväksi julkisen talouden alan tutkimuksessa.

Suomen verotuksen käyttäytymisvaikutusten tuntemisessa edelleen suuria aukkoja

Verotutkimuksessa tutkijoiden ja poliitikantekijöiden käytössä on jo varsinainen aarrearkku, viime vuonna valmistunut Mirrlees Review¹, johon kirjoittivat maailman parhaat veroasiantuntijat. Siihen koottiin olemassa oleva tietämys hyvän verojärjestelmän perusteista ja annettiin suosituksia käytännön veropolitiikalle.

Suomessakin valmistui viime vuonna veroraportti, Martti Hetemäen johtaman verotyöryhmän raportti. Vaikka en ole samaa mieltä sen kaikkien johtopäätösten kanssa, oli se suuri saavutus suomalaisen veropolitiikan valmistelun kannalta. Siinä käytiin systemaattisesti läpi verotutkimuksen viestejä ja saatiin aikaisek-

¹ Ks. <http://www.ifs.org.uk/mirrleesReview>.

”Meillä ei ole edelleenkään luotettavaa tutkimustietoa verotuksen joistakin keskeisistä vaikutuksista.”

si järkeviä suosituksia verojärjestelmän kehittämiseksi. Vaikka veroryhmän suositukset olivat varsin maltillisia, uuteen hallitusohjelmaan suosituksista suodattiin vain pieni osa: mm. pääomatuloverotuksen pohjaa ei tilkitty riittävästi, eikä toisaalta rohjettu alentaa suurimpien palkkatulojen verotusta keskipalkkaisen verotusta enemmän.

Tutkimuksen kannalta olennaisempaa on kuitenkin se, mitä Hetemäen raportista puuttui: raporttia varten ei tehty var-

sinaisesti uutta tutkimusta Suomen verojärjestelmän toimivuudesta. Meillä ei ole edelleenkään luotettavaa tutkimustietoa verotuksen joistakin keskeisistä vaikutuksista. Näitä on mm. kysymys siitä, kuinka paljon verotettava tulo ja työn tarjonta reagoivat veromuutoksiin.² Kysymys on hankala: luotettavan tutkimustiedon saaminen aihealueelta edellyttäisi ihannetilanteessa sitä, että veromuutokset olisivat kohdelleet eri henkilöitä eri lailla, jotta muodostuisi riittävä vaihtelua veroasteissa, millä käyttäytymistä voitaisiin selittää. Koska veromuutokset

² Toki olemme alkaneet tutkia näitä ilmiöitä. Tuomas Kososen väitöskirjassa (2011) on erinomainen tutkimus yhden erityisryhmän, pienten lasten äitien työn tarjonnasta. Pirttilä ja Selin (2011) tutkivat, miten vuonna 1993 tapahtunut siirtyminen eriytettyyn tuloverojärjestelmään vaikutti tulojen jakautumiseen ansio- ja pääomatuloihin. Huttunen ym. (2011) taas tarkastelevat lähes aidon kenttäkokeen, matalapalkkatuen työllisyysvaikutuksia.

Pitkällä aikavälillä verotuksen muutosten vaikutukset voivat olla paljon suurempia kuin pienistä muutoksista lasketut lyhyen ajan vaikutukset.

Suomessa on tehty siten, että kaikkien veroaste on muuttunut hyvin tasaisesti, huippututkimusten kirjoittaminen tästä aiheesta Suomen aineistolla on vaikeaa. Aihe on kuitenkin niin oleellinen, että täytyy yrittää.³

Optimaalisesta pääomatulo-verotuksesta tiedetään liian vähän

Yhtenä monista Yhdysvaltain tiedeakatemian tulevaisuuden tutkimusteemojen koskevaan selvityspyyntöön vastanneista ekonomisteista nobelisti Peter Diamond, joka myös oli mukana Mirrlees Review'n kirjoittajatiimissä, ehdottaa kolmea olennaista tutkimusaihetta taloustieteelle tulevaisuudessa. Yksi Diamondin (2011) ehdottamista teemoista on se, miten pääomatulojen verotus pitäisi järjestää. Mirrlees Review'iin hän kirjoitti, että nykytietämys taloustieteessä on se, että pääomatuloja pitää verottaa, mutta niitä ei pidä verottaa samoin kuin ansiotuloja. Kuitenkin se, miten täsmälleen niitä tulisi verottaa, on auki.

Diamond on itse päätenyt veromalliin, jossa ansiotulojen ja pääomatulojen veroasteiden tulisi olla positiivisessa yh-

teydessä. Tämä tarkoittaa, että pohjoismainen eriytetty verojärjestelmä, jossa pääomatulojen veroprosentti on kiinteä, ei olisi optimaalinen. Mutta jälleen kerran on epäselvää, millainen pääomatulojen tason ja esimerkiksi osinkotulojen veroprosenttion tulisi olla. Me Pohjoismaissa voisimme osallistua tähän kansainväliseen keskusteluun kokemuksemme kautta ja pohtia, onko eriytetyn mallin aika jo ohi.

Miten mikro ja makro yhdistyvät?

Ylivoimaisesti suurin osa siitä tutkimusaineistosta, mihin muun muassa Mirrlees Review'n taloustieteilijöiden konsensusnäkemys rakentuu, perustuu mikroaineistoista (henkilö- tai yritystasolla) estimoituihin käyttäytymisvaikutuksiin, taloustieteilijöiden kielellä joustoihin. Konsensusnäkemysten mukaan verotus kyllä vaikuttaa moniin taloudellisiin päätöksiin, mutta vaikutusten suuruusluokka on verrattain pieni, eikä verotuksen eroilla voisi siksi juurikaan selittää mm. maiden välisiä hyvinvointieroja. Toinen konsensusnäkemys on, että jo töissä olevien työtuntien määrän valintapäätös (ns. intensiivinen marginaali) ei juurikaan reagoi veromuutoksiin, mutta verotuksen ja sosiaaliturvan yhteisvaikutuksilla voi olla suuri merkitys sille, työllistyykö työntekijä ollenkaan (ns. ekstensiivinen marginaali).

Julkisen talouden alan nuori tähtitutkija Raj Chetty huomauttaa, että ongelma mikroaineistoista estimoiduissa joustoissa on usein seuraava (Chetty et al. 2011). Ne on laskettu niin pienistä veromuutoksista, että ihmisten ei ole välttämättä kannattanut miettiä uudelleen työtunti- tai työllistymispäätöstään, mikä vuoksi pienistä muutoksista lasketut joustot aliarvioivat verotuksen pitkän aikavälin käyttäytymisvaikutuksia.

Mikroaineistoihin perustuvat tutkimukset eivät myöskään pysty ottamaan

huomioon veromuutosten vaikutuksia muulle kuin kohderyhmälle, vaikka muutoksilla voi olla suuria kokonaistaloudellisia vaikutuksia. Tanskan aineiston pohjautuvassa tutkimuksessa Chetty osoittaa, kuinka joustojen koko nousee, kun ne estimoidaan suuremmista veropoliittisista muutoksista. Chetty mukaan myös se konsensusnäkemys, jonka mukaan ekstensiivisen marginaalin joustot olisivat suurempia kuin intensiivisen marginaalin joustot, kaatuu pääläelleen. Näin siksi, että työllistymispäätöksiä tehdessään ihmiset herkemmin uudelleenarvioivat käyttäytymistään kuin tunti-päätöksissä.

Näiden tulosten mukaan verotuksella olisi pitkällä aikavälillä paljon suurempi vaikutus talouden hyvinvointiin kuin mikroaineiston perusteella tehdyt arviot antaisivat ymmärtää. Vaikutukset eivät kuitenkaan olisi niin suuret, että verotus esimerkiksi selittäisi kokonaan USA:n ja Euroopan työtuntien eron kuten mm. Prescott (2004) esittää. Mutta suuren osan eroista se selittäisi. On superjännittävää nähdä, miten tutkijayhteisö reagoi Chetty'n provokatiivisiin tuloksiin. Pysyttäisiinkö esimerkiksi maiden välisistä institutionaalisista eroista, jotka heijastuvat mikrotason päätöksiin, päättelemään Chetty'n tulosten yleispätevyyttä maiden välisiä mikroaineistoja yhdistämällä? Nämä kaikki kysymykset ovat hyvin avoimia.

Kannattaako julkisten palveluiden tuotantoa yksityistää?

Tähän kysymykseen emme aidosti tiedä vastausta. Teoreettista kirjallisuutta aiheesta on olemassa; hyvä yleiskatsaus on esimerkiksi Tuomanlan (2009) oppikirjassa. Teoria ei anna yksiselitteisiä vastauksia.

Järkevä lähestymistapa tutkia tätä on sellainen, missä palvelun tilaaja ei tarkkaan tiedä palveluntarjoajan tuotteen

³ Tampereen yliopistossa tätä yritetäänkin parhailaan.

Julkisten palvelujen kustannukset eivät välttämättä alene, jos niiden tuottaminen siirretään yksityiselle sektorille.

laadukkuutta. Kun laatua ei voi suoraan verifioida, yksityisellä palveluntuottajalla on liian suuri kannuste alentaa kustannuksia laadun kustannuksella. Julkinenkin tuottaja saattaa haluta lipsua laadusta, mutta koska sen ei tarvitse välittää kustannuksista yhtä paljon kun voitotavoitetta ei sillä ole, laatu vähenee vähemmän. Optimaalinen tuottajan valinta on siten hyvin tilannekohtaista: julkisen tuottajan valintaa suosivat olosuhteet, joissa korkeasta laadusta poikkeaminen on hyvin kallista eikä laatua voi helposti varmentaa, kun taas yksityiset tuottajat ovat vahvimmillaan tilanteissa, joissa kustannussäästöpotentiaali on suuri.

Empiiristä tietoa aiheesta on erittäin vähän. Suurin ongelma on se, että kun palveluilla ei ole aitoa markkinahintaa, tuotteen arvo pitää mitata muuten, ja sen aito mittaaminen on tuskallisen työlästä (ks. esim. Pirttilä ja Taimio 2011 ja muut saman kirjan luvut). Ruotsissa nousi suuri kohu⁴ tutkimuksesta (Hartman et al. 2011), jossa tekijä nosti esiin sen, että tutkimusten perusteella ei ole evidenssiä siitä, että yksityistäminen alentaisi palveluiden kustannuksia.

Tietenkään tässäkin tapauksessa se, että evidenssiä ei ole, ei tarkoita sitä, että yksityistämällä ei olisi vaikutuksia, tutkijat eivät vaan ole niitä löytäneet. Lisäksi tarvitsisi tietää. Kun aihe on niin tär-

⁴ Ks. Roope Uusitalon blogi aiheesta osoitteessa <http://blog.hse-econ.fi/?p=4171>.

keä, eikö voitaisi järjestää koe-asetelma, jossa aidosti satunnaistettaisiin, ei välttämättä tuottajia itseään, vaan niitä mekanismeja⁵, jotka voivat johtaa laatuun ja kustannusten eroon. Edes jollakin pienellä sektorilla? Mitä mekanismit täsmälleen voisivat olla, en tiedä, kun olen julkisten palvelujen osalta vain (osin) tutkimustoiminnan asiantuntija, mutta moni muu voisi tietää.

Aiheeseen liittyy myös psykologinen teoria siitä, mikä ihmisiä motivoi. Suoraviivainen markkinoiden toiminnan imitointi julkisella sektorilla unohtaa sen, että julkisen sektorin työntekijät saattavat reagoida kannustimiin eri lailla kuin yksityisen sektorin työntekijät. Näin siksi, että julkisen sektorin työntekijät ovat ehkä muita useammin valinneet työpaikkansa tavallaan eettisten periaatteiden mukaisesti (Besley 2011).

Psykologiaa mukaan oleellisesti enemmän kuin ennen

Mahdollisesti vielä suurempi periaatekysymys julkisten palveluiden järjestämisessä on se, kuinka paljon valinnanvaraa asiakkailta itsellään tulisi olla. Standardinäkemyksessä taloustieteessä on ollut, että yleensä mitä enemmän valintamahdollisuuksia on, sitä parempi, sillä mitä haittaa meille olisi lisävalintamahdollisuuksista? Ainahan ne voi jättää käyttämättä. Gruber (2011) nojaa kuitenkin uuteen psykologiseen teoriaan siitä, että lisävalintamahdollisuudet eivät ole meille aina hyvästä, ja sanoo, että yksi taloustieteen tulevaisuuden haaste on selvittää, mikä on oikea määrä valinnanvaraa.

Miksi valinnanvara sitten voisi olla ongelmallista? Yksinkertaisesti siksi, että emme aina välttämättä kykene teke-

⁵ Ludvig et al. (2011) selittävät mekanismikokeit: niissä yritetään päästä juuri siihen vaikutuskanavaan kiinni, mikä voi tuottaa lopputulemalle kiinnostavia eroja.

Valinnanvaran lisääminen ei aina ole hyväksi.

mään oman itsemme pitkän aikavälin hyvinvoinnin kannalta oikeita päätöksiä. Saatamme ymmärtää, että olisi hyvä säästää enemmän pahan päivän varalle, mutta kun palkkapäivä tulee, kaikki muut välittömät kulutustarpeet tuntuvat tärkeämmiltä, ja säästöjä ei vain kerry. Silloin olisi parempi, jos olisimme rajoittaneet valinnanvapauttamme rahojemme käyttöön sitoutumalla pitävästi säästämään.

Epäterveellinen syöminen, alkoholin liikakäyttö ja tupakointi ovat muita hyviä esimerkkejä. Terveyspalveluissa meillä toisaalta pitäisi olla varaa valita, kenen lääkärin palveluja me käytämme, mutta emme saisi valita vain sitä lääkäriä, joka ei sano meille, että nyt pitäisi kuule alkaa kuntoilla. Koko terveyssektori on suurelta osin informaatiota: ostamme lääkäriltä tiedon siitä, mikä meitä vaivaa, mikä jo osaltaan rajoittaa potilaan itenäisyyttä.

Lisäksi on helposti niin, että heikommassa asemassa olevat (köyhät, vähän koulutetut, syrjäytyneet) eivät osaa vaatia itselleen samoja palveluita tai tehdä yhtä hyviä valintoja oman itsensä pitkän aikavälin hyvinvoinnin kannalta kuin paremmin elämässä pärjänneet.⁶ Tällöin

⁶ Lihavuus on yleisempää vähän koulutettujen keskuudessa. Kerätär ja Karjalainen (2010) tutkivat pohjoissuomalaisia työvoiman palvelukeskusten asiakkaita, joista 65 prosentilla oli työkykyä heikentävä mielenterveyshäiriö ja joiden mielenterveysongelmia oli hoidettu riittämättömästi.

valintamahdollisuuksien korostaminen saattaa olla ristiriidassa tasa-arvoisuuden kanssa. Koulutuspalveluissa taas on syytä suojella lasta esimerkiksi vanhempien mahdollisilta vääriltä kouluvalinnoilta. Valintamahdollisuuksien lisääminen terveys-, koulutus- ja sosiaalipalveluissa on kaiken kaikkiaan kimurantti kysymys, jota toivottavasti mietimme ja tutkimme tarkkaan.

Terveyseroihin pitäisi suomalaisessa järjestelmässä periaatteessa puuttua paikallistasolla, jolloin terveyseroja supistava politiikka on hajautettu. Tämä on jyrkässä ristiriidassa tuloeroja supistavan politiikan kanssa, joka pääosin hoituu koko maan ratkaisuin. Kun taloudellisessa asemassa on kuntien välillä huikeita eroja, ja kun tiedetään että köyhissä kunnissa asuu keskimäärin köyhempää väkeä, on luultavaa, että tuloeroista ja terveydestä laskettu yhteinen hyvinvointiero on suurempi kuin terveyserot tai tuloerot yksittäisillä mitareilla. Tällaista moniulotteista köyhyys- tai eriarvoisuustutkimusta pitäisi tehdä Suomessa enemmän. Jatkokysymys on luonnollisesti se, millaiseen paikallistason rakenteeseen tulisi pyrkiä, jotta pelkän asuinpaikan takia ihmisiä ei asetetaisi eriarvoisiin asemiin.⁷

Terveys, työllisyys ja aineistot

Terveys on itsessään jo elintärkeää, mutta yhtä mielenkiintoisia ovat terveyden yhteydet työllisyyteen ja siihen kannustavaan politiikkaan. Toimivatko kannustimet esimerkiksi pitkään työuraan samalla lailla riippumatta ihmisen terveydentilasta? Kannustaako työeläkkeiden superkarttuma vain niitä, jotka pysyisivät muutenkin olemaan mukana työelämässä?

⁷ Mm. Borge (2010) ja Dahlberg (2010) ihmettelevät sitä, kuinka pitkälle kunnallinen desentralisaatio on Suomessa viety.

Nämä ovat mielenkiintoisia yhtymäkohtia terveyspolitiikan ja julkisen talouden välillä, mutta niiden tutkiminen on haastavaa. Kunnallinen tutkimus vaatii suuria aineistoja, joihin yhdistetään rekisteritietoa sekä terveydestä että tuloista ja työllisyydestä. Tällöin törmätään moniin ongelmiin, joita ovat muun muassa käyttölupien saanti, aineistojen muodostamisen kalleus ja toimitusten hitaus. Tilastokeskuksen uusi käytäntö etäyhteydestä on erinomainen aloite, jota toivottavasti ruvetaan hyödyntämään siten, että käyttölupien saanti helpottuu (kun aineistojen käyttöä voi viranomaisen helposti valvoa) ja aineistojen kustannukset saadaan alas. Samoin on varmistettava, että palvelut resurssoidaan riittävästi. Nämä ja monet muut tutkimuskysymykset ovat liian arvokkaita juuttuakseen jo joka tapauksessa muuten kerätyn aineiston pelkän saatavuuden puutteeseen. ■

KIRJALLISUUS

- Besley, T. (2011), Some Principles of Public Organization, University of Munich, Richard Musgrave Lecture.
- Borge, L.-E. (2010), The Finnish Model – Which Way Forward? Teoksessa Moision, A. (toim.): Local Public Sector in Transition: A Nordic Perspective, VATT julkaisuja 56.
- Chetty, R. & Guren, A. & Manoli, D. & Weber, A. (2011), Are Micro and Macro Labor Supply Elasticities Consistent? A Review of Evidence on the Intensive and Extensive Margins. American Economic Review, Papers and Proceedings, 101, 471–475.
- Dahlberg, M. (2010), The Finnish Model – Which Way Forward? Teoksessa Moision, A. (toim.): Local Public Sector in Transition: A Nordic Perspective, VATT julkaisuja 56.
- Diamond, P. (2011), Three Important Themes: Taxation of Capital Income, Behavioral Economics in Equilibrium Analyses, and Systemic Risk. American Economic Association, Ten Years and Beyond: Economists Answer NSF's Call for Long-Term Research Agendas. http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1888624##
- Gruber, J. (2011), What Is the Right Amount of Choice? American Economic Association,

Ten Years and Beyond: Economists Answer NSF's Call for Long-Term Research Agendas.

http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1889160

Hartman, L. & Anell, A. & Mörk, E. & Vlachos, J. & Hanspers, K. & Lundin, M. & Szebehely, M. & Wiklund, S. (2011), Konkurrensens konsekvenser. Vad händer med svensk välfärd? Stockholm: SNS Rapporter.

Huttunen, K. & Pirttilä, J. & Uusitalo, R. (2011), The Employment Effects of Low-wage Subsidies. Revisioitu versio.

Kosonen, T. (2011), Encouragement and Discouragement: Essays on Taxation and Government Expenditure, VATT julkaisuja 57.

Kerätär, R. & Karjalainen, V. (2010), Pitkäaikaistyöttömällä on runsaasti hoitamattomia mielenterveyshäiriöitä, Suomen lääkäri-lehti, 45, 3683–3690.

Ludwig, J. & Kling, J.R. & Mullainathan, S. (2011), Mechanism Experiments and Policy Evaluations, Journal of Economic Perspectives, 25:3, 17–38.

Pirttilä, J. & Selin, H. (2011), Income Shifting within a Dual Income Tax System: Evidence from Finnish Tax Reform of 1993, Scandinavian Journal of Economics, 113, 120–144.

Pirttilä, J. ja H. Taimio (2011) Julkisen ja yksityisen tuotannon edullisuus ikäihmisten palveluasumisessa: teoreettista taustaa ja kustannusten vertailua, teoksessa Sinervo, T. & Taimio, H. (toim.): Ikäihmisten asumis- ja palveluiden järjestäminen. Yksityisen ja kunnallisen tuotannon vertailua sekä kokemuksia kilpailuttamisesta. Palkansaajien tutkimuslaitos, Raportteja 21.

Prescott, E.C. (2004), Why Do Americans Work So Much More Than Europeans? Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review, 28, 2–13.

Tuomala, M. (2009), Julkistalous, Helsinki: Gaudeamus.