

Tuloveroista, tulonsiirroista ja suhdanne- puskureista EMU-aikana

Finanssipolitiikka on pysynyt kansallisen talouspolitiikan välineenä EMUssa. Suomessa sen keskeisenä linjana ovat olleet veronkevennykset ja tulonsiirtojen reaaliarvon pitäminen ennallaan. Lisäksi on otettu käyttöön suhdannepuskurit työttömyysvakuutus- ja työeläkevakuutusjärjestelmissä.



Pasi Holm
Toimitusjohtaja
Pellervön taloudellinen tutkimuslaitos
pasi.holm@ptt.fi



Pasi Holmin mielestä vuodet 2009 ja 2010 tulevat olemaan EMU-ajan ensimmäinen testi: kaikki keinot käyttöön työllisyyden edistämiseksi.

Samanaikaisesti kun EMU-ratkaisu toi Suomen rahamarkkinoille vakautta, se myös poisti rahoituksen ja valuuttakurssipolitiikan suhdannepolitiikan työkalupakista. Suomen keskeisiksi suhdannepolitiikan välineiksi jäivät finanssipolitiikka ja tulopolitiikka. Työmarkkinajärjestöt ja valtio päättivät EMU-ratkaisun yhteydessä myös luoda työttömyysvakuutus- ja työeläkevakuutusjärjestelmään suhdannepuskurit. Niiden avulla voidaan tasoittaa työttömyysvakuutus- ja työeläkevakuutusmaksujen suhdannetilanteesta johtuvia vaihteluita.

Työn verotuksen kehityksen ja suhdannepuskureiden toiminnan kannalta keskeistä on kansantalouden kasvu ja erityisesti työllisyyden kehitys. Vuodesta 1995 alkaen Suomen kansantalous on kasvanut nopeasti. Työllisten määrä on kasvanut noin 500 000 henkilöllä. Lukuun ottamatta pientä notkahdusta vuosina 2002–2004 työllisten määrä on kasvanut keskimäärin 1,5 prosentilla vuodessa. Syksyllä 2008, maailmanlaajuisen finanssikriisin seurauksena syntyvän taantuman uhatessa, Suomen työttömyysaste on laskenut 6,5 prosenttiin.

Artikkeli perustuu esitelmään Kuntien takauskeskuksen järjestämässä "EMU 10 vuotta"-seminaarissa Helsingissä 27.11.2008.

EMU-aikana hallituspohjalla ei ole ollut oleellista vaikutusta veroratkaisuihin.

EMU-ajan talouspolitiikan analysointi on varsin mielenkiintoista myös siitä näkökulmasta, että kolme suurinta puoluetta, keskusta, kokoomus ja sosialidemokraatit, ovat olleet hallituksissa kaikissa eri kombinaatioissa. Lipposen I (1995–1999) ja II (1999–2003) hallituksessa olivat sosialidemokraatit ja kokoomus. Vanhasen I hallituksessa (2003–2007) olivat keskusta ja sosialidemokraatit. Vanhasen II hallituksen (2007-) muodostavat keskusta ja kokoomus.

Palkansaajan verotusta on kevennetty määrätietoisesti hallituspohjasta riippumatta

Veronmaksajien laskelmien¹ mukaan keskituloisen palkansaajan tuloveroaste laskee vuodesta 1995 vuoteen 2009 reilulla kahdeksalla prosenttiyksiköllä. Ylempi keskituloinen maksoi palkkatuloistaan (noin 4500 euroa kuukaudessa vuonna 2008) veroa 44,8 prosenttia vuonna 1995, ja vuonna 2009 ylempään keskituloisen veroprocentti on 36,7. Siis keskituloisen ja ylempi keskituloisen pääsivät samaan veronkevennykseen. Palkansaajan tuloveroasteen keventyminen on seurausta sekä valtion ansiotuloverojen että palkansaajan työttömyysvakuutusmaksun alentumisesta. Sekä keskimääräinen kunnallisveroprocentti että palkan-

saajan työeläkevakuutusmaksu ovat tarkastelujaksolla hieman nousseet. Niiden pienituloisten palkansaajien tuloverotusta, jotka eivät merkittäväksi maksa valtion ansiotuloveroa, on alennettu kasvattamalla kunnallisveron ansiotulovähennystä.

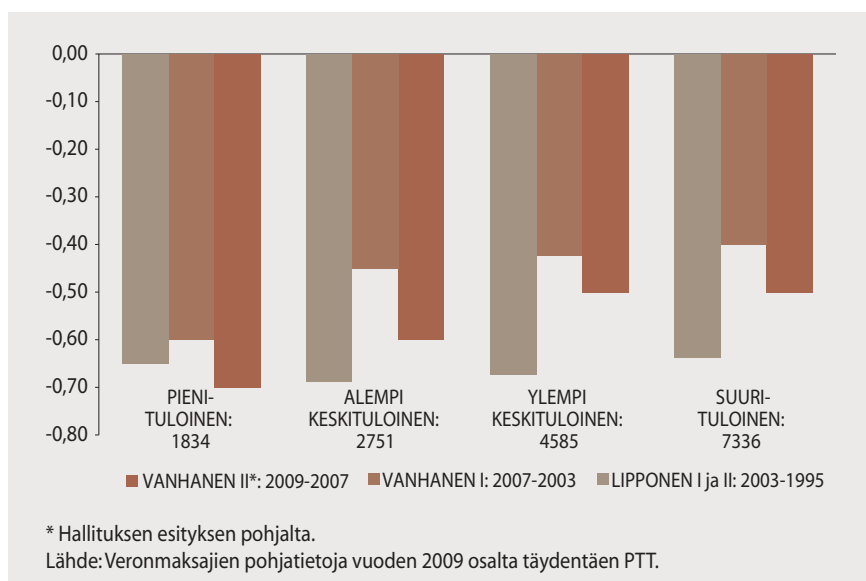
Lipposen hallitusten aikana palkansaajan tuloveroprocentti aleni noin 0,65 prosenttiyksikköä vuodessa (kuvio 1). Keskituloisten tuloveroaste laski aavistuksen enemmän kuin pienituloisten ja suurituloisten. Vanhasen I ja II hallituksen aikana tuloveroalennukset ovat olleet hieman maltillisempia ja kohdistuneet Lipposen hallituksia enemmän pienituloisiin palkansaajiin.

Tuloverojen alennusta voidaan pitää sekä suuruusluokaltaan että rakenteeltaan onnistuneena. Tuloverojen alennus on lisännyt kotitalouksien ostovoimaa ja parantanut työnteon kannustimia. Sekä Lipposen että Vanhasen hallitusten tarkoituksena on ollut työnteon kannustamisen lisääminen ja työllisyyden parantaminen. Vaikka palkansaajan verotusta on alennettu Suomessa selvästi, se on vielä kansainvälisesti ankaraa. On mielenkiintoista seurata, mitä valtiovarainministeri Kattaisen asettama verotyöryhmä, alivaltiosihteeri Hetemäen ryhmä, esittää tuloverotuksen kehityslinjoiksi tuleville hallituksille.

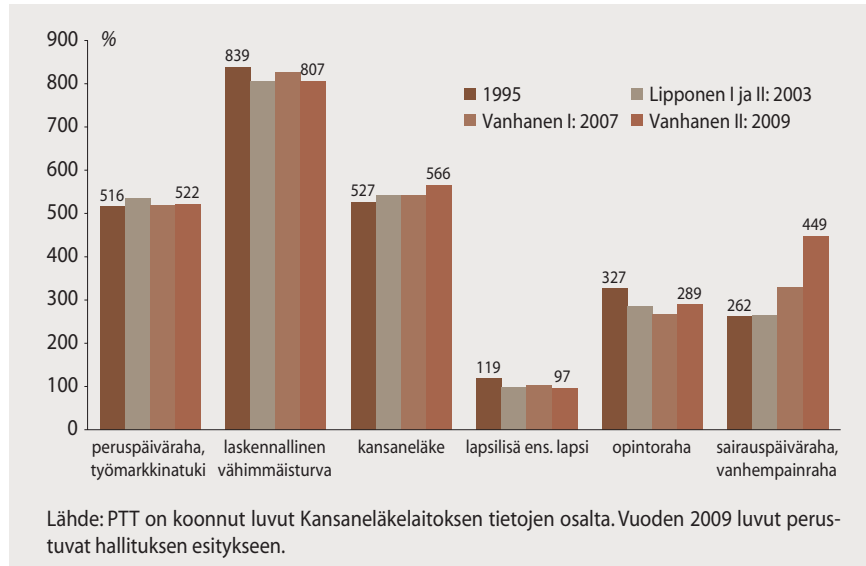
Tulonsiirtojen reaaliarvo ennallaan mutta reaali-palkat nousseet 40 %

Pellervon taloudellinen tutkimuslaitos on verrannut joidenkin keskeisten tulonsiirtojen kehitystä Lipposen ja Vanhasen hallitusten aikana (kuvio 2). Se-

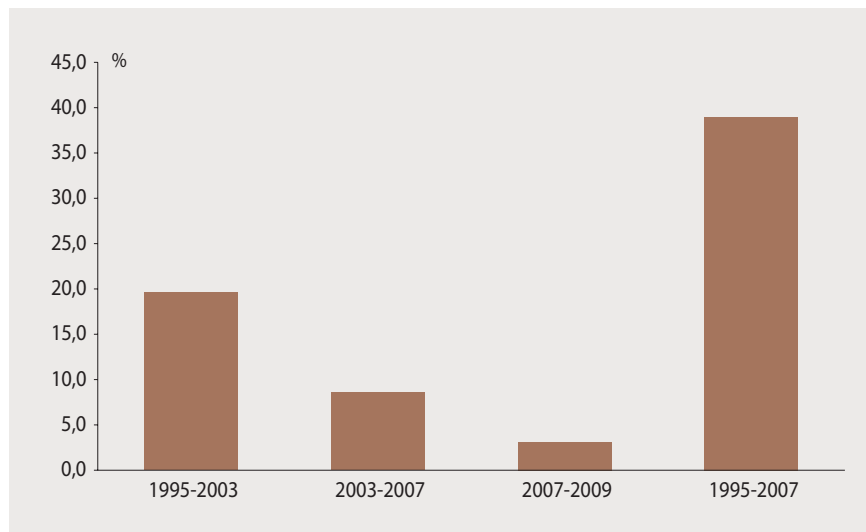
Kuvio 1. Tuloveroalennus keskimäärin vuodessa (%-yksikkö) eri vuoden 2008 kuukausituloilla.



Kuvio 2. Eräiden tulonsiirtojen kehitys eri hallituskausilla, euroa kuukaudessa vuoden 2008 rahassa.



Kuvio 3. Palkansaajan ansiotason reaaliikasvu, % hallituskausittain ja yhteensä 14 vuoden aikana.



kä Lipposen että Vanhasen hallitukset ovat tehneet useimpiin perusturvaetuksiin ainoastaan inflaatiotarkistukset. Peruspäivärahan, kansaneläkkeen ja ensimmäisen lapsen lapsilisän reaaliarvo ei ole juuri muuttunut viimeisen 15 vuoden aikana. Vaikka opin-

torahaa korotetaan 15 prosentilla vuoden 2009 alussa, sen reaaliarvo jää kuitenkin alhaisemmaksi kuin mitä se oli vuonna 1995. Vanhempainrahan ja sairauspäivärahan vähimmäismääriä nostetaan vuonna 2009 huomattavasti. Niiden reaaliarvot ovat ensi vuonna

viidenneksen korkeampia kuin vuonna 2007.

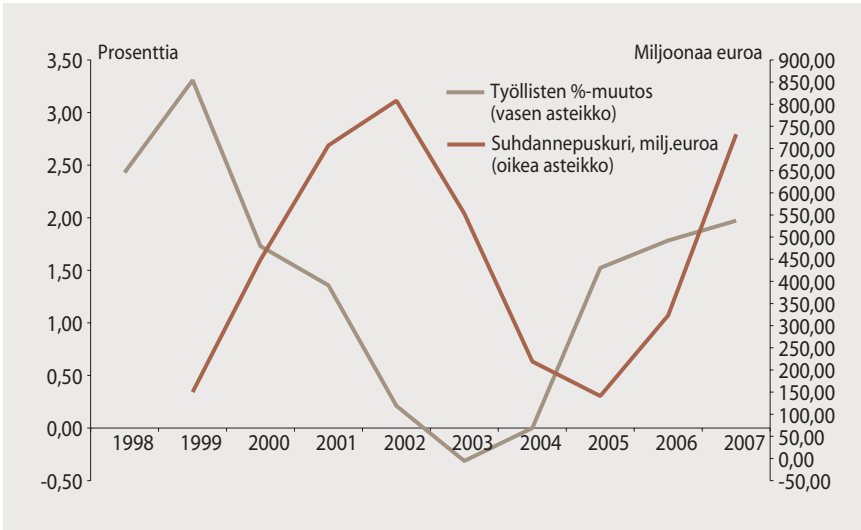
Vastaavana aikana palkansaajan ostovoima on noussut noin 45 prosenttia ja reaali-palkat lähes 40 prosenttia (kuvio 3). Ostovoiman reaali-palkkoja nopeampi kasvu johtuu verotuksen kevenemisestä. Työllisyyden paraneminen on tasoittanut tehokkaasti tulonjakoa, koska pienituloiset työttömät ovat työllistyneet ja heidän tulonsa ovat nousseet, mutta tuloerot ovat tarkastelujaksolla kasvaneet. On kuitenkin myös kiistatonta, että osaltaan EMU-aikana tapahtunut tuloerojen kasvu on johtunut keskituloisten reaali-palkkojen noususta ja pienituloisten tulonsiirtojen reaaliarvojen pysymisestä paikallaan. Tärkein syy tuloerojen kasvussa on ollut pääomatulojen voimakas kasvu. Hyvätuloiset saavat niitä suhteellisesti enemmän kuin pienituloiset, ja niitä myös verotetaan ansiotuloja kevyemmin.

Vanhasen II hallituksen ohjelmassa on mainittu perusturvan uudistaminen. SATA-komiteassa pyritään selkeyttämään ja yksinkertaistamaan perusturvaa siten, että työnteon kannustavuus parantuisi. Tulevina vuosina saattaisi olla paikallaan harkita myös perusturvan tason nostoa. Muuten perusturva jää kovin pieneksi palkkoihin verrattuna. Jos vielä seuraavat viisitoista vuotta jatketaan laman jälkeisellä linjalla, vuonna 2020 perusturvan ostovoima on edelleen vuoden 1995 tasolla, vaikka palkansaajien ostovoima on lähes kaksinkertaistunut vuoteen 1995 verrattuna.

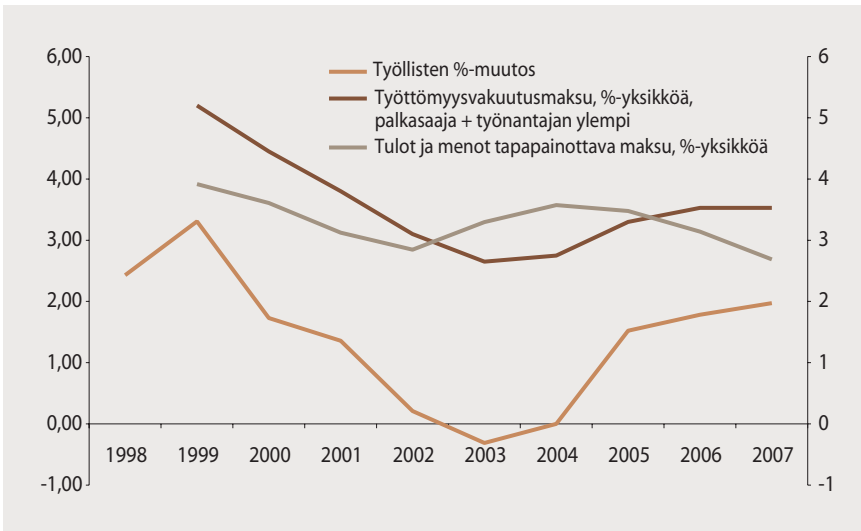
Työttömyysvakuutusmaksuilla on kyetty tasaamaan suhdanteita

Pohdittaessa EMU-jäsenyyttä 1990-luvun puolivälissä suhdannepuskureiden luominen nousi työmarkkinapoliittisen

Kuvio 4. Suhdannepuskurin koko ja työllisyyden muutos.



Kuvio 5. Työttömyysvakuutusmaksuaste ja työllisyys.



keskustelun keskiöön. Palkansaajajärjestöt kannattivat suhdannepuskureita, mutta työnantajat olivat epäilevällä kannalla. EMU-suhdannepuskurit kuitenkin rakennettiin sekä työttömyysturvajärjestelmän että työeläkejärjestelmän yhteyteen. Myöhemmin työeläkejärjestelmän suhdannepuskurit ovat sulautuneet työeläkejärjestelmän muihin rahastoihin sa-

manaikaisesti, kun työeläkejärjestelmän varat ovat viimeisen kymmenen vuoden aikana kasvaneet nopeasti.

Työttömyysturvajärjestelmän suhdannepuskuri luotiin työttömyysvakuutusrahaston yhteyteen. Suhdannepuskurin avulla pyritään tasaamaan työttömyysvakuutusmaksun heilahdeluita suhdanteiden mukaan. Oikein

toimiessaan suhdannepuskurin pitäisi supistua matalasuhdanteessa, kun työllisyys heikkenee, ja kasvaa korkeasuhdanteessa, kun työllisyys paranee. Matalasuhdanteessa työttömyysvakuutusrahasto voi tehdä alijäämää ja rahoittaa sen suhdannepuskurista. Nousukautena työttömyysvakuutusrahasto voi tehdä ylijäämää ja sijoittaa kertyneet ylijäämänsä suhdannepuskuriin. Jos suhdannepuskuria ei olisi käytössä, työttömyysvakuutusrahaston pitäisi nostaa työttömyysvakuutusmaksuja laskukautena. Tämä työn verotuksen kiristäminen lisäisi laskukautena työllisyyden heikkenemistä.

Suhdannepuskurin merkitys korostuu juuri työttömyysturvajärjestelmässä. Silloin kun työttömyysvakuutusmaksut pidetään muuttumattomina, työllisyyden heiketessä työttömyysvakuutusrahaston tulot pienenevät ja työttömyyden kasvaessa sen menot kasvavat. Työllisyyden muutokset vaikuttavat siis työttömyysvakuutusrahaston talouteen sekä tulojen että menojen kautta.

Vuonna 2008 palkansaajan työttömyysvakuutusmaksu on 0,34 prosenttia bruttopalkasta. Työnantajan maksu on 0,70 prosenttia palkkasumman ensimmäiseen 1 686 000 euroon asti ja sen ylittävältä osalta 2,90 prosenttia. Työttömyysvakuutusmaksu vähentää täten yhtäältä palkan ostovoimaa ja toisaalta lisää työnantajan työvoimakustannuksia. Työn verotus vaikuttaa negatiivisesti työllisyyteen riippumatta siitä, tarkastellaanko palkansaajan verotusta tai työnantajan palkkaperusteisia maksuja. Työn verotuksen aleneminen lisää työllisyyttä ja sen kiristyminen heikentää työllisyyttä.

Työttömyysvakuutusrahaston suhdannepuskurin koko on vaihdellut 100–800 miljoonan euron välillä vuosi-

na 1999–2007. Vuonna 2009 suhdannepuskurin arvioidaan olevan reilun 900 miljoonan euron suuruinen. Suhdannepuskurin avulla on onnistuttu ainakin osittain tasaamaan työllisyyden vaihteluita (kuvio 4). Kun työllisyyden kasvu heikkeni vuosina 2002–2004, suhdannepuskurin koko pieneni lähes 700 miljoonaa euroa. Viime vuosien hyvän talouskehityksen aikana suhdannepuskuri on kasvatettu takaisin lain sallimalle maksimitasolle.

Työllisyyskehityksen ohella suhdannepuskurin kokoon vaikuttaa työttömyysvakuutusmaksujen suuruus. Kuviossa 5 on esitetty toteutunut palkansaajan ja työnantajan ylempien työttömyysvakuutusmaksun yhtenlaskettu osuus (yhtenäinen viiva) ja työttömyysvakuutusrahaston vuotuiset tulot ja menot tasapainottava laskennallinen työttömyysvakuutusmaksu (katkoviiva). Työllisyyden kasvaessa nopeasti vuosina 1999–2001 ja vuosina 2006–2007 todellinen maksu oli tasapainottavaa maksua suurempi, jolloin suhdannepuskuri kasvoi. Vuosina 2003–2004 todellinen maksu oli lähes prosenttiyksikön tasapainottavaa maksu alhaisempi. Kyseisinä vuosina työttömyysvakuutusrahasto elvytti vuodessa noin 300 miljoonalla eurola kansantaloutta. Ilman tätä elvytystä työllisyyskehitys olisi ollut toteutunutta heikompi.

Suhdannepuskurista olisi mahdollista irrottaa noin 400 miljoonan elvytysruiske vuodelle 2009

Sosiaali- ja terveysministeriö päättää työttömyysvakuutusmaksuista syksyisin työttömyysvakuutusrahaston esityksestä. Työttömyysvakuutusrahaston

päätöksistä vastaavat työmarkkinajärjestöjen edustajat. Tätä kirjoitettaessa työttömyysvakuutusrahasto esittää sosiaali- ja terveysministeriölle 0,14 prosenttiyksikön alennusta palkansaajan työttömyysvakuutusmaksuun vuodelle 2009, ja 0,05 prosenttiyksikön alennusta työnantajan työttömyysvakuutusmaksuun palkkasumman ensimmäisestä 1 788 000 euroolta ja sen ylittävään osaan 0,20 prosenttiyksikön laskua. Työttömyysvakuutusrahaston alijäämän arvioidaan esityksen mukaan olevan noin 200 miljoonaa euroa vuonna 2009. Suhdannepuskurin koko olisi näin vuonna 2009 noin 700 miljoonaa euroa.

Koska maailmantalouden taantumariski vuonna 2009 on todellinen ja koska lomautusilmoituksia on julkaistu syksyn 2008 edetessä kiihtyvällä tahdilla, pitäisi työttömyysvakuutusrahaston ainakin harkita 200 miljoonaa suurempaa elvytysruisketta. Koska vuonna vuosina 2003 ja 2004 satsattiin työllisyyden edistämiseen työttömyysvakuutusrahaston kautta noin 300 miljoonaa euroa vuodessa, pitäisi satsauksen olla vuosina 2009 ja 2010 noin 400 miljoonaa euroa. Suhdannepuskurissa on lisäsatsaukseen riittävästi varoja. Vuosina 2002–2003 työttömyysvakuutusmaksua (palkansaajat ja työnantajat ylempi) alennettiin yh-

Työttömyysturvajärjestelmän suhdannepuskurin toiminta perustuu siihen, että työttömyysvakuutusmaksuja voidaan keventää matalasuhdanteessa työllisyyden edistämiseksi.

teensä 1,15 prosenttiyksikköä. Vuosille 2009 ja 2010 olisi varaa lähes vastaavaan alennukseen.

Yhteenveto

Palkansaajan verotusta on alennettu EMU-aikana määrätietoisesti riippumatta siitä, mitkä kolmesta suuresta puolueesta ovat olleet hallituksessa. Sekä tuloveroalennusten taso että niiden kohdistuminen eri tulotasolle on ollut yhdenmukaista. Tärkeimpiä tulonsiirtoja on korotettu lähinnä inflaation verran, joten tulonsiirtojen reaaliarvo on pysynyt muuttumattomana. Samanaikaisesti reaali-palkat ovat nousseet keskimäärin lähes neljäkymmentä prosenttia. Tällä politiikalla on onnistuttu lisäämään selkeästi työllisyyttä. EMU-aikana ja hyvän talouskasvun tukema tällainen rakennepolitiikka on ollut mahdollista ja välttämätöntä.

Työttömyysvakuutusmaksuihin liittyvällä suhdannepuskurilla pystyttiin ehkäisemään osaltaan työttömyyttä ja tasoittamaan työttömyysvakuutusmaksujen nousupainetta vuosina 2002–2004, jolloin työllisyyskehitys notkahdi. Samaa linjaa olisi noudatettava myös vuosina 2009–2010, jolloin riski työttömyyden lisääntymisestä on todellinen. ■