Lausunto
VATT/241/07.01/2016

4.10.2016

Eduskunta
Valtiovarainvaliokunta

Lausuntopyyntö HE 134/2016 vp hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2017

Eduskunnan valtiovarainvaliokunta pyytää lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2017. Valiokunta toivoo asiantuntija-arviota yleisesti talousarvioesityksestä sekä lisäksi erityisesti seuraavista kysymyksistä:

1. budjettiesityksen vaikutukset talouskasvuun sekä työllisyyteen, yrittäjyyteen ja kilpailukyvyn vahvistumiseen
2. tuloerojen merkitys talouden kasvulle
3. mahdollisuudet hallituksen asettamien velkatavoitteiden toteutumiseen

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus ei ole tehnyt kokonaisarviota liittyen kysymyksiin 1 ja 3. Tämä takia lausunnossa keskitytään politiikkatoimenpiteisiin ja niiden vaikutuksiin. Lisäksi arvioidaan lyhyesti kysymystä 2.

Talousarvioesityksen arviointia

Vuonna 2017 käyttöön otettavasta ns. *yrittäjävähennyksestä* VATT on lausunut aikaisemmin (VATT/186/07.01/2016). Yhteenvetona voidaan todeta, että yksittäisen toimenpiteen käyttöönoton sijasta olisi pikemminkin tarve perusteelliselle selvitykselle pienyritysmuotojen verotuksen ongelmista ja ratkaisukeinosta. Tässä työssä tavoitteena tulisi olla järkeviin taloudellisiin periaatteisiin rakentuvan kestävän ratkaisun synnyttäminen.

Yleissivistävä koulutus ja varhaiskasvatus: Tieto- ja viestintätekniikan käyttöönottoa olisi järkevää testata satunnaistettujen kokeilujen avulla. Mikäli satunnaistettuja kokeiluja ei ole mahdollista toteuttaa, uusia toimintatapoja ja opetusmenetelmiä tulisi ottaa käyttöön vaiheittain siten, että niiden vaikuttavuus voidaan selvittää luotettavasti. Olisi luontevaa, että esimerkiksi hallituksen kärkihankkeeseen (Uudet oppimisympäristöt ja digitaaliset materiaalit peruskouluihin) liittyvistä kokeiluista vastaisi Opetushallitukseen perustettava kokeilukeskus. Kokeilujen toteuttamisessa olisi hyödyllistä kuulla vaikuttavuusanalyysiin erikoistuneita tutkijoita riittävän ajoissa, jotta vaikuttavuuden mittaaminen voidaan tehdä hyvin.

VALTION TALOUDELLINEN TUTKIMUSKESKUS VATT
VATT INSTITUTE FOR ECONOMIC RESEARCH
PL/PO BOX 1279 (Arkadiankatu 7), FI-00101 Helsinki, FINLAND
PUH./TEL. +358 295 519 400 www.vatt.fi

Ammatillinen koulutus: Mikäli mahdollista ammatillisen koulutuksen reformi olisi hyödyllistä tehdä samaan tapaan alueellisesti porrastaen kuin peruskoulu-uudistus aikoinaan, koska alueellinen ja vaiheittainen porrastaminen mahdollistaisi reformin luotettavan vaikuttavuusarvioinnin. Mikäli koko reformia ei ole mahdollista toteuttaa porrastetusti, olisi hyvä jos ainakin yksittäisiä toimintatapoja tai -menetelmiä voitaisiin uudistaa porrastetusti eri puolella Suomea tai eri kunnissa.

Korkeakouluopetukseen ja tutkimukseen liittyviä tavoitteita voidaan pitää kannatettavina, mutta talousarvioesityksestä ei käy ilmi, millä tavalla tavoitteet saavutetaan. Opiskeluvalintojen kehittämisen osalta olisi tärkeää vähentää pääsykokeiden roolia sekä viedä järjestelmää keskitetympään suuntaan vastaavalla tavalla kuin toisen asteen opiskelijavalinnoissa (yhteisvalinta) tehtiin jo 1970-luvulla.

Työllisyys- ja yrittäjäpolitiikan osalta talousarvioesityksessä todetaan, että valtion työttömyysetuuksiin osoittamia määrärahoja käytetään starttirahan ja palkkatuen rahoittamiseen. Tätä suuntausta voidaan pitää ongelmallisena julkisten varojen käytön läpinäkyvyyden näkökulmasta. Työttömyysturvan tehtävä on tarjota vakuutus työttömyyden tulomenetyksiä vastaan. Vastaavasti muiden toimien rahoittaminen tulisi tehdä niille tarkoitettujen momenttien välityksellä ja pitää työllistämismäärärahat erillään työttömyysturvasta. Työttömyysetuuksiin osoitettujen määrärahojen käyttöä palkkatukeen voidaan pitää erityisen ongelmallisena, jos muutos johtaa palkkatuen aiempaa suurempaan käyttöön. Tämä johtuu siitä, ettei ole olemassa luotettavaa tietoa siitä, että palkkatuki edistäisi työllistymistä ei-tuettuihin työpaikkoihin. Näin on erityisesti kuntien ja kolmannen sektorin työpaikkojen kohdalla.

Rakentamisen ja asumisen osalta yhtenä tavoitteena on lisätä asuntotarjontaa. Välineinä käytetään uutta korkotukimallia, vanhan mallin omavastuukoron alentamista sekä käynnistysavustuksia. Kaikki uudet tukimuodot ovat ongelmallisia: siellä, missä asuntojen hintataso on korkea, vähäinen asuntorakentaminen ei johdu siitä, ettei rakentaminen olisi kannattavaa, vaan siitä, että kaavoitus rajoittaa rakentamista. Koska kaavoitus ja muut maankäyttöön liittyvät päätökset ovat pitkälti kuntien vastuulla, tehokkaat politiikkatoimenpiteet kohdistuisivat kuntien kannustimiin. Uuden korkotukimallin ongelmana voidaan pitää myös sitä, että yhteiskunnan tuesta tulee kohdentumaan omistajille, koska uudella korkotuella rakennetut asunnot saa myydä vapaasti kymmenen vuoden jälkeen. Vastaavalla tavalla käynnistysavustusta voidaan pitää tulonsiirtona rakennuttajille siellä, missä kaavoitus rajoittaa asuntokannan kasvua. Sen sijaan kunnallistekniikan rakentamiseen suunnatut avustukset voivat olla järkeviä, kunhan ne suunnataan sellaisiin kuntiin, joissa kaavarajoite on sitova.

ARA-vuokra-asuntoihin otetaan käyttöön *tulorajat pääkaupunkiseudulla*. Tulorajat todennäköisesti lisäävät sosiaalista sekoittumista, jos sekoittumista mitataan asuinalueiden, kuten postinumeroalueiden tai kaupunginosien, tasolla. Tämä johtuu siitä, että tulorajojen käyttöönotto takaa, että houkuttelevilla asuinalueilla ARA-vuokra-asunnot päätyvät pienituloisten käyttöön. Sen sijaan rakennustasolla

asukasrakenne vastaavasti yksipuolistuu. On kuitenkin epäselvää, kuinka suuri ongelma rakennustason asukasrakenteen yksipuolistuminen on.

Rakentamattoman tontin kiinteistövero kannustaa maanomistajia rakentamaan tai myymään tontin edelleen toiselle omistajalle, joka on halukas rakentamaan. Toisaalta korotetun kiinteistöveron mahdollisena haittapuolena on, että tontin rakennustehokkuus voi jäädä heikommaksi kuin ilman veroa. Tällöin verolla voi olla pitkällä aikavälillä jopa negatiivinen vaikutus asuntokannan kokoon, koska täydennysrakentaminen on hankalaa. 2000-luvun alussa käyttöön otetun korotetun kiinteistöveron vaikutuksia arvioineessa tutkimuksessa todettiin, että veron käyttöön ottaneissa kunnissa rakennettiin vuosittain lähes 10 prosenttia enemmän omakotitaloja kuin samankaltaisissa kunnissa, jotka eivät ottaneet korotettua veroa käyttöön. Tutkimuksessa löydettiin myös viitteitä negatiivisesta vaikutuksesta rakennustehokkuuteen. Tulos voi selittyä myös tilastollisella epävarmuudella, mutta mahdollinen negatiivinen vaikutus rakennustehokkuuteen olisi kuitenkin perusteltua ottaa huomioon rakentamattoman tontin kiinteistöveroa kehitettäessä.

VATT tulee antamaan erillisen lausunnon eduskunnan työ- ja elinkeinojaostolle talouden talousarvioesityksestä vuodelle 2017 keskittyen tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan tukemiseen sekä energiaverotukseen. Nämä lausunnot voidaan myöhemmin toimittaa myös valtiovarainvaliokunnan käyttöön.

Tuloerojen merkitys talouden kasvulle

Viime vuosikymmeninä tulonjako on muuttunut epätasaisemmaksi monissa kehittyneissä maissa. Samaan aikaan talouskasvu on hidastunut. On kuitenkin hyvin vaikeaa arvioida, mikä näiden kahden kehityssuunnan välinen yhteys on.

On toki olemassa uskottavia mekanismeja, joiden välityksellä tuloerojen kasvu voi lisätä talouskasvua. Esimerkiksi pienet tuloerot heikentävät yksilöiden kannustimia investoida inhimilliseen ja fyysiseen pääomaan ja tehdä työtä.

Yhtä lailla on mahdollista, että tuloerojen kasvu ja erityisesti suuret tuloerot hidastavat talouskasvua. Suuret tuloerot saattavat vaarantaa yhteiskuntarauhan ja talousjärjestelmän vakauden, mikä vaikuttaa negatiivisesti talouskasvuun. Lisäksi suuret tuloerot saattavat johtaa siihen, ettei kaikkea lahjakkuuspotentiaalia saada käyttöön. Tämän mekanismin taustalla on ajatus, että inhimillinen pääoma on nykyaikaisissa talouksissa keskeinen talouskasvun lähde.

Teoriassa tuloerojen vaikutus talouskasvuun on siis epäselvä. Aiheesta on toki valtavasti empiiristä tutkimusta, joka usein perustuu maiden väliseen vertailuun. Tämän kirjallisuuden perusteella ei voida luotettavasti sanoa, millä tavalla tuloerot vaikuttavat talouskasvuun.

Tämä johtuu osittain siitä, että sekä tuloerojen kasvun ja hitaan talouskasvun taustalla voi hyvin olla jokin kolmas tekijä, joka aiheuttaa molemmat muutokset. Lisäksi on mahdollista, että talouskasvu vaikuttaa tuloeroihin. On siis perusteltua

ajatella, että yhteys tuloerojen ja talouskasvun välillä voi kulkea molempiin suuntiin. Myös tämä tekee todellisen syy-seuraus -suhteen luotettavan arvioinnin erittäin vaikeaksi.

Toisaalta talouspolitiikan arvioinnin ja tavoitteiden kannalta tärkeämpi kysymys voi kuitenkin olla se, minkälainen yksittäisten toimenpiteiden vaikutukset ovat. Kuten edellä on tuotu esiin, jotkin politiikkatoimet saattavat sekä pienentää tuloeroja että lisätä talouskasvua, kun taas toiset saattavat lisätä tuloeroja ja pienentää talouskasvua.

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT

Anni Huhtala
ylijohtaja

Essi Eerola
tutkimusjohtaja