

Verokirja

Pasi Holm

Verokirja

KUNNALLISALAN KEHITTÄMISSÄÄTIÖ
KAKS

VEROKIRJA

Kunnallissalan kehittämissäätiön
Polemia-sarjan julkaisu nro 63

© Pole-Kuntatieto Oy
ja Pasi Holm

Vammalan Kirjapaino Oy, Vammala 2006
ISBN 952-5514-46-3 (nid.)
ISBN 952-5514-47-1 (PDF)
ISSN 1235-6964

Sisällys

ESIPUHE	7
YHTEENVETO	9
TYÖN VEROTUKSEN RAHOITUKSELLISET VAIKUTUKSET	14
Kuka päättää työn verotuksesta?	17
Millaisia päätösperäisiä muutoksia työn verotuksessa on odotettavissa lähivuosina?	19
Talouspolitiikka, tulonjako ja työllisyys	20
TYÖN VEROTUS: ANSIOTULOVEROT, SOSIAALIVAKUUTUS- MAKSUT JA KULUTUSVEROT	23
Työntekijän tuloverot	25
Työnantajan sosiaalivakuutusmaksut	27
Kulutuksen verotus	30
Työn verotuksen komponenttien yhdistäminen	31
TYÖN VEROTUKSEN MUUTOSTRENDIT	33
PÄÄTÖSVALLAN JA VEROPROGRESSION KEHITYS	35
MINKÄ TYÖMARKKINAJÄRJESTÖN TAVOITTEET TOTEUTUVAT PARHAITEN?	38
VALTION ANSIOTULOVEROJEN SIIRTÄMINEN KUNNILLE	40
Kuntaverotuksen nykyinen merkitys	40
Uudistuksen vaikutusmekanismeja	42
TYÖN VEROTUKSEN TODELLINEN KOHTAANTO	45
TYÖN VEROTUS JA TALOUSPOLITIikka	49
RAHASTOT JA VAIKUTUSVALTA	52
KIRJALLISUUS	54

Esipuhe

Verot eivät jätä ketään kylmäksi. Välillä ne juovat kansan verta, välillä niitä saa rakastaa. Kukaan ei väitä, että nykyinen yhteiskuntamalli tulisi toimeen ilman veroja. Niitä kerätään määränsä jatkossakin. Verotus on myös kunnille keskeinen teema.

Kuka verottaa ketä ja miten? Tätä kysymystä työn verotuksessa käsittelee Pellervon taloudellisen tutkimuslaitoksen toimitusjohtaja, dosentti Pasi Holm tässä Polemia-sarjan julkaisussa *Verokirja*. Kiinnostavasti hän ulottaa tarkastelun parinkymmenen vuoden päähän tulevaisuuteen.

Esitän kirjoittajalle parhaat kiitokset.

Toukokuussa 2006

Lasse Ristikartano

Asiamies

Kunnallisanalan kehittämissäätiö KAKS

Yhteenveto

Kansantalouden kehityksen kannalta työn verotuksen merkitys on aivan keskeinen. Työn verotuksella kerätään noin 85 prosenttia kaikista Suomen veroista ja veronluonteisista maksuista. Työn verotus vaikuttaa yhdessä talouskasvun ja palkanmuodostuksen kanssa keskeisesti työllisyyteen. Työn verotus muodostaa verokiilan, joka erottaa toisistaan työntekijän palkan ostovoiman ja työnantajan työvoimakustannuksen. Tästä syystä työn verotus heijastuu suomalaisessa työmarkkinamallissa palkanmuodostukseen ja työllisyyteen. Työn verotuksella on tärkeä rooli hyvinvointipalveluiden ja eläkkeiden rahoittamisessa ja tulonjaon kannalta.

Työn verotus koostuu palkansaajien maksamista ansiotuloveroista ja työntekijän sosiaalivakuutusmaksuista, työnantajien maksamista työnantajan sosiaalivakuutusmaksuista ja kuluttajan maksamista kulutusveroista. Ansiotuloverot ja työntekijän sosiaalivakuutusmaksut tekevät kiilan palkansaajan brutto- ja nettopalkan välille. Työnantajan sosiaalivakuutusmaksut tekevät kiilan palkansaajan bruttopalkan ja työnantajan työvoimakustannusten välille. Kulutusverot tekevät kiilan palkansaajan nettopalkan ja palkan ostovoiman välille.

Suomen institutionaalisissa olosuhteissa työn verotuksen eri komponenteista päättävät eri yhteiskunnalliset toimijat. Vaikka päätösvalan hahmottaminen on usein monisyistä, koska monien toimijoiden päätöksiin vaikuttavat useat muut toimijat monimutkaisten ver-

kosten kautta, voidaan työn verotuksen päätösvalta tyypitellä seuraavalla tavalla: Valtio päättää valtion tuloverotuksesta, kunnallisveron ansiotulovähennyksestä ja valmisteveroista. Valtio päättää arvonlisäverosta Euroopan unionin arvonlisädirektiivin rajoissa. Kunnat päättävät itsenäisesti kunnallisveroprosentista. Vaikka eduskunta muodollisesti päättää työnantajan ja työntekijän sosiaalivakuutusmaksuista, todellinen päätösvalta lienee hyvin pitkälti työmarkkinajärjestöjen, työeläkejärjestelmän, Työttömyysvakuutusrahaston ja Kansaneläkelaitoksen käsissä.

Työn verotuksen eri komponenteilla on hyvin erilaiset tulonjako-vaikutukset. Valtion tuloverotus on tulojen suhteen kiristynyt eli progressiivinen. Suurituloisia verotetaan suhteellisesti ankarammin kuin pienituloisia. Työntekijän ja työnantajan sosiaalivakuutusmaksut ovat joitakin pieniä poikkeuksia lukuun ottamatta suhteellisesti samansuuruisia eri tulotasoilla. Pääsääntöisesti kaikilla tulotasoilla sosiaalivakuutusmaksuissa sovelletaan samaa maksuprosenttia. Kulutusta verotetaan samalla veroprosentilla. Yleisin arvonlisäveron veroprosentti on 22. Arvonlisäveron alennetut verokannat ja valmisteverot eriyttävät joidenkin tuotteiden kulutusverot yleisestä arvonlisäverokannasta. Lähinnä julkisissa palvelumaksuissa voi olla tulosidonnaisia elementtejä, mutta yleensä kulutusverot ovat asiakkaan tuloista riippumattomia.

Palkansaaja- ja työnantajajärjestöt sopivat vuonna 1995 soveltavansa tulopoliittisissa kokonaisratkaisuisissa palkanormia. Palkanormin mukaan työvoimakustannusten keskimääräisen nousun pitäisi olla likimain yhtä suuri kuin keskimääräisen tuottavuuden nousun ja (tavoiteltavan) inflaation summa. Palkanormi sisältää työvoimakustannuksiin kuuluvat työnantajan sosiaalivakuutusmaksut ja inflaatioon vaikuttavat kulutusverojen muutokset. Vaikka tuloverotus ja työntekijän sosiaalivakuutusmaksut ovat viime vuosina vaikuttaneet tulopoliittisiin neuvotteluihin, suoranaista kytkentää palkanormiin näillä maksuilla ei ole. Palkanmuodostus ja työn verotus ovat tärkeimmät suomalaisten yhteiskuntapoliittisten toimijoiden päätösvallassa olevat työllisyyteen vaikuttavat tekijät.

Työn verotuksesta päättävää tahoja tai työn verotuksen tuloja tasaavaa vaikutusta eli progressiivisuutta voidaan muuttaa yhteiskuntapoliittisilla päätöksillä. Yhteiskuntapoliittisten toimijoiden päätösvalta ja työn verotuksen progressiivisuus muuttuvat myös kansantalouden kehittyessä ilman päätösperäisiä muutoksia. Oleellisin työn verotuksen rakenteeseen vaikuttava tekijä on väestön ikääntyminen. Se tulee nostamaan kunnallisveroasteita hoivapalvelukustannusten lisääntymisen vuoksi sekä kasvattamaan eläkemenoja ja nostamaan sekä työntekijöiden että työnantajien sosiaalivakuutusmaksuja prosenttiyksikkönä yhtä paljon työmarkkinajärjestöjen vuonna 1993 sopiman periaatteen mukaisesti.

Tässä julkaisussa esitetään vuotta 2025 koskeva laskelma, joka perustuu sosiaali- ja terveysministeriön Somera-toimikunnan (2002) ja valtiovarainministeriön (2001) pitkän aikavälin skenaarioihin. Laskelmassa oletetaan, ettei palkansaajan tuloveroaste kokonaisuudessaan juuri nouse seuraavien 20 vuoden aikana. Ansiotuloveron laskeminen kompensoi työntekijän sosiaalivakuutusmaksujen odotettavissa olevan nousun. Työnantajan sosiaalivakuutusmaksut nousevat noin 4 prosenttia. Laskelman mukaan työmarkkinajärjestöt ja sosiaalivakuutusjärjestelmä päättävät noin 47-prosenttisesti työn verotuksen määräytymisestä. Valtion EU-direktiivien rajoittamassa päätösvallassa on noin 28 prosenttia työn verotuksesta. Kunnat päättävät työn verotuksesta noin 25-prosenttisesti. Vuonna 2004 työmarkkinajärjestöjen ja sosiaalivakuutusjärjestelmän päätösvallassa oli noin 39 prosenttia, valtion päätösvallassa noin 37 prosenttia ja kuntien päätösvallassa noin 24 prosenttia.

Valtiovarainministeri Eero Heinäluoma on esittänyt ansiotuloverojen ohjaamista nykyistä enemmän suoraan kunnille. Peruslähtökohtana olisi, että kunnallisveroilla katettaisiin kuntien menot. Samalla valtion tulonsiirtoja kunnille vähennettäisiin. Jos tällainen päätösperusteinen verojärjestelmän muutos tehdään ilman toisia valtion verotuloja lisääviä muutoksia, valtion verotus koostuu vuonna 2025 lähinnä arvonlisäveron ja valmisteverojen tuotosta. Jos Euroopan unionin kehitys johtaisi siihen, että kulutusveroista päätettäisiin

EU:ssa ja kasvava osa kulutusverojen tuotoista ohjattaisiin EU:hun, valtion päätösvalta veroista kutistuisi olemattomiin.

Reilussa sadassa vuodessa kansanvaltaan ja kansallisvaltioon liittyvä eduskunta on tehnyt itsensä verotuksen päätösvalan suhteen lähes tarpeettomaksi. Ja jos ei päättä rahoista, ei päättä todellisuudessa paljon muustakaan.

Tässä julkaisussa esitettävien laskelmien mukaan vuonna 2025 Suomessa ollaan työn verotuksen osalta lähes tasaverossa. Työn verotuksen kokonaisprogressio, mitattuna marginaaliveron ja keskimääräisen veron suhteena, oli vuonna 2004 noin 1,14. Keskimääräinen marginaaliveroaste on 14 prosenttia suurempi kuin keskimääräinen veroaste. Vuonna 2025 se tulee olemaan ilman mitään päätösperäisiä muutoksia noin 1,06. Vielä vuonna 1995 työn verotuksen kokonaismarginaaliveron ja keskimääräisen veron suhde oli 1,16. Työn verotuksen tuloja tasaava vaikutus vähenee seuraavien 20 vuoden aikana huomattavasti.

Tehdäänpä ajatusleikki Elinkeinoelämän keskusliiton EK:n ja Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestön SAK:n tavoitteiden kannalta. Työmarkkinajärjestöjen roolin kasvaminen työn verotuksesta päätettäessä sopinee varmasti molemmille. EK joutuu maksamaan päätösvalan kasvusta hinnan työnantajan maksurasituksen kasvamisena, koska työnantajan sosiaalivakuutusmaksut nousevat. SAK joutuu maksamaan päätösvalasta työn verotuksen tuloja tasaavan vaikutuksen pienenemisenä. Jos palkanormia noudatetaan kirjaimellisesti, EK saa siirrettyä työnantajan sosiaalivakuutusmaksujen kasvun aiheuttaman työvoimakustannusten nousun palkansaajien maksettavaksi pienenevien palkankorotusten muodossa. Akavalle näyttää muodostuvan win-win-tilanne, jos palkanormia ei noudateta: työmarkkinajärjestöjen päätösvalta kasvaa ja työn verotuksen progressio pienenee.

Onko työn verotuksesta päättävällä taholla tai työn verotuksen tuloja tasaavalla vaikutuksella työllisyysvaikutuksia? Vastauksen kannalta keskeinen tekijä on työmarkkinaratkaisussa määräytyvä palkanmuodostus. Jos työn verotuksen kokonaisprogression pieneneminen

johtaa sellaiseen solidaariseen palkkapolitiikkaan, jossa matalapalkkaisten työntekijöiden ostovoimaa kasvatetaan tuottavuuskehitykseen nähden liian suurilla palkankorotuksilla, tavallisten ihmisten tavallisten työpaikkojen määrän oleellinen väheneminen on todellinen riski. Jos tuloja tasaavasta solidaarisesta palkkapolitiikasta ja samanaikaisesti työllisyydestä halutaan pitää kiinni myös jatkossa, työnantajan sosiaalivakuutusmaksut on tehtävä tulojen suhteen progressiivisiksi. Palkan mukaan nousevat työnantajan sosiaalivakuutusmaksut mahdollistaisivat hyvän työllisyyden myös ilman erityisosaamista oleville tavallisille kansalaisille.

Mitä vaikutuksia työn verotuksella on kunnallistalouden näkökulmasta? Kuntien ja kuntayhtymien tuloista noin 40 prosenttia koostuu kunnallisveroista, jotka kannetaan yksityishenkilöiden ansiotulojen perusteella. Kuntien ja kuntayhtymien valtionosuudet ovat reilu viidennes kuntien ja kuntayhtymien tuloista. Jos valtionosuudet poistetaan kokonaan, keskimääräistä kunnallisveroastetta pitäisi nostaa nykyisestä noin 18 prosentista 28 prosenttiin. Kuntien ja kuntayhtymien menoista lähes viidennes koostuu työnantajan sosiaalivakuutusmaksuista, kun kuntatyönantajan eläkemenoperusteinen työeläkemaksu otetaan huomioon. Kuntatyönantajan sosiaalivakuutusmaksujen rahoittamiseen menee keskimäärin noin 3 kunnallisveroprosenttiyksikön tuotto. Kunnat ja kuntayhtymät eivät kuulu arvonlisäverojärjestelmän piiriin. Yksityiseltä sektorilta ostettujen tuotteiden ja palvelujen hintoihin sisältyvän arvonlisäveron kunnat ja kuntayhtymät saavat ainakin osittain takaisin arvonlisäveron palautuksena.

Työn verotuksen rahoitukselliset vaikutukset

Työn verotuksella voidaan vaikuttaa työllisyyteen useilla eri vuorovaikutusmekanismeilla. Palkkaan sidotut työnantajan sosiaalivakuutusmaksut lisäävät työn hintaa ja nostavat näin työllistämisen kynnystä. Tämä vähentää yritysten mahdollisuuksia työllistää uusia työntekijöitä ja lisää vanhojen työntekijöiden irtisanomisriskiä. Työntekijöiden maksamat ansiotuloverot ja palkkaan sidotut työntekijän sosiaalivakuutusmaksut vähentävät työstä saatavaa nettopalkkaa ja nostavat näin työllistymisen kynnystä. Tämä vähentää työntekijöiden halukkuutta työskennellä pidempään (joko vuosityötunneilla ja/tai työvuosilla mitattuna) ja vähentää työttömien motivaatiota etsiä uusia työpaikkoja.

Työntekijöiden ansiotuloverotuksen ja työntekijöiden sosiaalivakuutusmaksujen sekä työnantajien sosiaalivakuutusmaksujen lisäksi työn verotukseen kuuluvat kulutusverot kuten arvonlisävero ja valmisteverot. Valmisteveroista keskeisimmät ovat alkoholijuomaverot ja polttoaineverot. Yritysten työpanoksella valmistettujen tuotteiden ja palveluiden myynnistä saatua arvonlisäystä verotetaan arvonlisäverolla. Tämä nostaa lopputuotteiden hintoja ja vähentää näin tuotteiden ja palveluiden kysyntää. Kysynnän väheneminen puolestaan pienentää työvoiman tarvetta. Työntekijät eivät työskentele ainoas-

taan saamansa nettopalkan vuoksi vaan myös nettopalkan aikaansaaman ostovoiman vuoksi. Arvonlisävero ja joihinkin tuotteisiin liittyvät valmisteverot nostavat tuotteiden ja palveluiden hintoja ja vähentävät nettopalkan ostovoimaa.

Työn verotusta voidaan konkretisoida seuraavan esimerkin avulla. Työnantajan palkatessa työntekijän 2 000 euron kuukausipalkalla työnantajan täytyy maksaa erilaisia työnantajamaksuja noin 500 euroa kuukaudessa. Keskimääräinen työnantajamaksu on noin 25 prosenttia palkasta. Maksessaan työntekijälle palkkaa työnantaja tilittää työntekijän ansiotuloverotuksen mukaisen ennakonpidätyksen verottajalle, työeläkeyhtiöille ja Työttömyysvakuutusrahastolle. Työntekijän keskimääräinen ansiotuloveroprosentti on 2 000 euron kuukausituloilla noin 30 prosenttia. Työntekijä saa työstään nettopalkkaa noin 1 400 euroa kuukaudessa. Jos työntekijä työskentelee käsityöammatissa tai sellaisella palvelualalla, jossa palveluiden tai tuotteiden valmistamiseen ei tarvita työn lisäksi juurikaan muita tuotantopanoksia eikä merkittävää voittoa synny, arvonlisävero nostaa kuukauden aikana lopputuotteen tai palvelun hintaa noin 550 eurolla. Palkasta ja työnantajamaksuista koostuvaa 2 500 euron työvoimakustannusta, joka on esimerkkitapauksessa sama kuin arvonlisäys, verotetaan 22 prosentin arvonlisäverolla.

Kun ansiotuloveron, työntekijöiden sosiaalivakuutusmaksujen ja työnantajien sosiaalivakuutusmaksujen sekä kulutusverojen summa jaetaan työvoimakustannuksella, saadaan työn verokiila. Esimerkkitapauksessa 2 500 euron työvoimakustannukseen liittyvien verojen summa on 1 650 euroa. Työn verokiilaksi saadaan täten 66 prosenttia. Nimelliseen 2 000 euron kuukausipalkkaan kuuluu esimerkissä 1 650 euroa työn tekemiseen, työn teettämiseen ja työllä aikaansaatuun tuotteiden tai palvelujen myymiseen liittyviä veroja ja veronluonteisia maksuja.

Työn verotuksella kerätään valtaosa Suomen verotuloista ja veronluonteisten maksujen tuloista. Työn verotuksen osuus kaikista veroista ja veronluonteisista maksuista vuonna 2002 oli 86,4 prosenttia

(Kurjenoja 2005)¹. Vastaava luku OECD-maissa oli keskimäärin 81,3 prosenttia ja 15 silloisessa EU-maassa 82,1 prosenttia. Pohjoismaisen mallin mukaisesti Suomessa verotetaan työn teettämistä ja työn tekemistä suhteellisesti keskimääräistä enemmän.

Työn verotuksen eri tekijöiden merkitys kokonaisverotulojen kannalta poikkeaa toisistaan. Yksityishenkilöiden tuloverojen ja työntekijöiden veronluonteisten maksujen osuus vuonna 2002 oli 36,4 prosenttia kaikista verotuloista ja veronluonteisten maksujen tuotoista. Työnantajamaksujen osuus oli samana vuonna 20 prosenttia ja kulutusverojen osuus 30 prosenttia. 15 EU-maahan verrattuna Suomessa kerätään työnantajamaksuilla suhteellisesti enemmän vero- ja maksutuloja.

Vero- ja maksupolitiikan toisena tavoitteena vero- ja maksutulojen lisäksi on yleisesti pidetty tulonjaon tasaamista. Työn verotuksen eri komponenteilla on varsin erilaiset tulonjakovaikutukset. Kulutusta verotetaan Suomessa varsin pitkälle samalla veroprosentilla. Arvonlisäveron yleisin veroprosentti on 22. Alennettua 17 prosentin verokantaa sovelletaan elintarvikkeisiin. Alennettua 8 prosentin verokantaa sovelletaan muun muassa lääkkeisiin, kirjoihin ja majoituspalveluihin. Vuonna 2007 kampaamo- ja parturipalveluiden, suutaripalveluiden ja polkupyöräkorjauksien arvonlisävero alenee ainakin vuoteen 2010 asti 8 prosenttiin. Sanoma- ja aikakauslehtien tilausmaksuissa ei ole arvonlisäveroa lainkaan. (Peltoniemi et al. 2006.) Arvonlisäveron lisäksi kulutusta verotetaan ajoneuvo-, polttoaine-, alkoholijuoma- ja tupakkaveron muodossa. Vaikka kulutusverot eivät vaihtelee kuluttajien tulojen mukaan, yleisesti kulutusveroja pidetään kuluttajan tuloihin nähden suhteellisesti laskevinä eli regressiivisinä, koska pienituloiset kuluttavat tuloistaan suhteellisesti suurituloisia enemmän.

¹ Tässä vertailussa kaikkien tulonsaajaryhmien tuloverot on otettu mukaan työn verotukseen. Myös kaikkien kuluttajaryhmien kulutuksesta kertyneet kulutusverot on otettu mukaan työn verotukseen.

Työnantajamaksut ovat Suomessa keskimäärin noin 25 prosenttia työntekijän palkasta. Tärkeimmät työnantajamaksut ovat työeläkemaksut ja työttömyysvakuutusmaksut. Työnantajan sosiaalivakuutusmaksut vaihtelevat lähinnä yrityksen koon ja toimialan mukaan. Yli 53-vuotiaille vuonna 2006 tullutta väliaikaista ns. matalan tuottavuuden työn tukea lukuun ottamatta palkalla ei ole vaikutusta työnantajamaksujen suuruuteen. Työnantajamaksut ovat pääsääntöisesti työntekijän tulojen suhteen tasasuuriset eli proportionaaliset.

Kuka päättää työn verotuksesta?

Yksityishenkilöiden tuloverot ja veronluonteiset maksut jakautuvat kolmeen osaan: valtion keräämään ansiotuloveroon, kunnallisveroon ja työntekijän veronluonteisiin sosiaalivakuutusmaksuihin. Valtion ansiotulovero on työntekijän tulojen suhteen kasvava eli progressiivinen. Kunnittain eriytynyt kunnallisveroprosentti ei muutu työntekijän tulojen vaihdellessa. Koska kunnallisveron ansiotulovähennys kohdistuu pienituloisiin, kunnallisvero on kokonaisuudessaan progressiivinen. Työntekijän sosiaalivakuutusmaksut ovat tulojen suhteen proportionaalisia. Keskituloinen työntekijä maksaa tuloveroja noin 30 prosenttia vuosiansioistaan.

Yhteiskuntapolitiikan ja valtapolitiikan kannalta on tärkeää tarkastella työn verotusta myös päätösvaltan näkökulmasta. Päätävä taho vaihtelee työn verotuksen eri komponenteissa. Valtio päättää valtion tuloverotuksesta, kunnallisveron ansiotulovähennyksestä ja valmisteveroista. Valtio päättää arvonlisäverosta Euroopan unionin arvonlisädirektiivin rajoissa.² Kunnat päättävät itsenäisesti kunnallisveroprosentista. Vaikka eduskunta muodollisesti päättää työnantajan ja työntekijän sosiaalivakuutusmaksuista, todellinen päätösvalta on hyvin pitkälle työmarkkinajärjestöjen ja työeläkeyhtiöiden, Työttö-

² EU:n vastustuksen vuoksi Suomi ei ole voinut alentaa ruokapalveluiden arvonlisäveroa 22 prosentista 17 prosenttiin.

myysvakuutusrahaston ja Kansaneläkelaitoksen käsissä. Hallitus ja eduskunta ovat hyväksyneet viime vuosina esimerkiksi työeläkejärjestelmän rahoitusuudistuksia lähes sellaisenaan työeläkejärjestelmän ehdotusten mukaisesti.

Karkeasti arvioiden valtio päättää noin 27,7 miljardia työn verotuksen tuotosta. Kulutusverojen tuotto siitä on noin 19,2 miljardia, ansiotuloveron noin 7,4 miljardia ja kunnallisveron ansiotulovähennyksen noin miljardi euroa. Kuntien päättämä kunnallisveron tuotto on noin 13 miljardia. Työntekijän ja työnantajan sosiaalivakuutusmaksujen tuotto on noin 17,7 miljardia. Verotuotolla mitattu valta päättää työn verotuksesta jakautui vuonna 2004 seuraavasti: valtion päätösvaltaosuus oli noin 47,3 prosenttia, kuntien 22,3 prosenttia ja työmarkkinajärjestöjen ja sosiaalivakuutusjärjestelmien 30,3 prosenttia.

Työn verotuksen merkitys tulonjaon kannalta ja työn verotuksen päätösvalta ovat muuttuneet 20 viime vuoden aikana. Muutos on johtunut kahdesta eri tekijästä. Yhtäältä on päätösperäisesti muutettu verotuksen progressiivisuutta tai muutettu järjestelmiä siten, että päätösvalta on muuttunut. Toisaalta työn verotuksen eri tekijöiden merkitys on muuttunut ajan kuluessa ja kansantalouden kehityksen seurauksena ilman päätösperäisiä muutoksia työn verotuksessa. Eri tekijöiden merkityksen muuttuminen on vaikuttanut työn verotuksen kokonaisprogressioon ja päätösvaltaan työn verotuksessa.

20 viime vuoden aikana työnantajan sosiaalivakuutusmaksujen tuoton osuus bruttokansantuotteesta on kasvanut 50 prosenttia. Vastaavana aikana kulutusverojen tuoton osuus bruttokansantuotteesta on kasvanut runsaat 10 prosenttia ja tuloverojen ja työntekijöiden sosiaalivakuutusmaksujen tuoton bruttokansantuoteosuus on pysynyt lähes ennallaan. Tämän seurauksena työn verotuksen progressio on vähentynyt ja työmarkkinajärjestöjen ja sosiaalivakuutusjärjestelmän päätösvalta työn verotuksesta päätettäessä kasvanut.

Muutaman lähivuosikymmenen aikana väestön ikääntyminen muuttaa merkittävästi työn verotusta. Väestön ikääntymisen seurauksena eläkemenot kasvavat. Tämä on jo nyt nostanut sekä työnantajan

että työntekijän sosiaalivakuutusmaksuja. Näissä maksuissa on merkittäviä nousupaineita myös lähivuosikymmenten aikana. Nuorten ikäluokkien pienentyessä ansiotuloverolla perinteisesti rahoitettujen palvelujen tarve puolestaan vähenee. Ilman päätösperäisiä muutoksia työn verotuksen progressio vähenee ja valtion merkitys työn verotuksesta päätettäessä kaventuu.

Kuinka merkittävästi työn verotuksen tulonjakoa tasoittava vaikutus tulee pieneneeseen? Ollaanko kovaa vauhtia menossa kohti tasaveroa ilman päätösperäisiä muutoksia? Miten paljon valtion päätösvalta pienenee, ja kuinka merkittävästi työmarkkinajärjestöjen ja sosiaalivakuutusjärjestelmän rooli kasvaa? Miten käy Suomen talous- ja finanssipolitiikan? Näihin kysymyksiin pyritään tässä julkaisussa tarjoamaan toivottavasti ainakin osittaisia vastauksia. Tai ainakin tarjoamaan yksi esimerkki tai näkökulma siitä, kuinka yhteiskunnallisten trendien ja poliittisten valtarakenteiden vuorovaikutus saattaa johtaa mielenkiintoiseen tulemaan: työmarkkinajärjestöjen vallan kasvu työn verotuksesta päätettäessä on johtamassa työn verotuksen tuloja tasaa- van vaikutuksen vähenemiseen.

Millaisia päätösperäisiä muutoksia työn verotuksessa on odotettavissa lähivuosina?

Valtiovarainministeri Eero Heinäluoma on esittänyt valtion keräämien ansiotuloverojen ohjaamista suoraan kunnille (Polemiikki 3/2005). Peruslähtökohtana olisi, että kunnallisveroilla katettaisiin kuntien menot. Kuntien välille luotaisiin tasausjärjestelmä, joka estäisi kunnallisveroprosenttien voimakkaan eriytymisen. Uudistuksen tarkoituksena on vähentää kuntien riippuvuutta valtionavusta sekä selkeyttää kuntien ja valtion välistä suhdetta. Uudistuksen yksityiskohdista ja toteuttamisesta ei ole vielä riittävästi tietoa, jotta uudistuksen vaikutuksia voisi arvioida. Nykyisten valtion ja kuntien päätösvaltasuhteiden vallitessa uudistuksen seurauksena ainakin valtion välitön päätösvalta työn verottamisessa saattaa vähentyä. Työn vero-

tuksen tulonjakoa tasaava vaikutus eli progressio myös vähenisi, ellei siirryttäisi progressiiviseen kunnallisverotukseen.

Vanhasen hallituksen hallitusohjelmasta löytyy kaksi verolinjausta, joilla saattaa olla laajempaa rakenteellista merkitystä työn verotuksen kokonaisprogressiivisuuteen. Vuoden 2006 alusta voimaan tullut väliaikainen työnantajan matalapalkkatuki muuttaa työnantajan sosiaalivakuutusmaksuja progressiivisiksi tosin vain yli 53-vuotiaiden työntekijöiden osalta. Työnantajan matalapalkkatuki toimii samalla tavoin kuin kunnallisverotuksen ansiotulovähennys. Ilman ansiotulovähennystä kunnallisvero oli suhteellinen tasavero. Jos halutaan pitää kiinni työn verotuksen progressiosta, työnantajan matalapalkkatukea on laajennettava asteittain koskemaan kaikkia työntekijöitä ja tuki on muutettava pysyväksi.

Vanhasen hallituksella on valmiutta toteuttaa ruokapalvelujen arvonlisäveron alennus, jos EU antaa siihen mahdollisuuden. Ruokapalveluiden arvonlisävero alenisi nykyisestä 22 prosentista 17 prosenttiin. EU ei ainakaan keväällä 2006 sallinut ruokapalveluiden arvonlisäveron alentamista Suomessa. Eriytettyjen arvonlisäverokantojen mahdollisuus lisäisi ainakin osittain arvonlisäveron käyttöä tulonjakotavoitteiden toteuttamisessa.

Talouspolitiikka, tulonjako ja työllisyys

Miten valtion merkityksen pieneneminen työn verotuksesta päätetäessä ja työn verotuksen progressiivisuuden väheneminen vaikuttavat talous- ja finanssipolitiikkaan sekä työllisyys- ja tulonjakopolitiikkaan? Valtion rooli talouspolitiikassa on ollut keskeinen. Valtiontalous oli alijäämäinen 1990-luvun laman johdosta vuosikymmenen jälkipuoliskolla, vaikka valtion ansiotuloverotusta kiristettiin. Pääosa työn verotuksen kiristymisestä johtui kuitenkin sekä työnantajien että työntekijöiden sosiaalivakuutusmaksujen noususta. Sosiaalivakuutusjärjestelmään luotiin vasta vuonna 1997 suhdannepuskurit ja niille annettiin jopa mahdollisuus olla alijäämäisiä, jotteivät ne toimisi kan-

santaloudellisia vaihteluita voimistaen. Ilman suhdannepuskurien tuomaa joustomahdollisuutta sosiaalivakuutusmaksut olivat noususuhdanteessa pitkän aikavälin tavoitetason alapuolella, koska palkkasumma kasvoi nopeasti ja työttömyysturvamenot pienenivät. Vastavasti laskusuhdanteessa sosiaalivakuutusmaksut olivat pitkän aikavälin tavoitetason yläpuolella, koska palkkasumma kasvoi hitaasti ja työttömyysmenot lisääntyivät. Kunnallisverotusta on käytetty tasapainottamaan kuntien vuotuiset tulot ja menot. Kunnallisverojen talouspoliittinen merkitys on jäänyt vähäiseksi. Työn verotuksen talouspoliittinen rooli vääjäämättä vähenee seuraavina vuosikymmeninä ilman päätöseräisiä muutoksia työn verotuksen valtasuhteissa.

Työn verotuksen kokonaisprogression väheneminen pienentää verotuksen tuloja tasaavaa vaikutusta. Verotuksen tulonjako- ja työllisyysvaikutukset riippuvat keskeisesti tulopoliittisista sopimuksista ja palkanmuodostuksesta. Jos työn verotuksen progression pieneminen johtaa sellaisen solidaarisen palkkapolitiikan korostumiseen, jossa palkanmuodostuksen avulla pyritään hoitamaan tulonjaon tasausta, palkkojen työmarkkinoita tasapainottava vaikutus jää tarpeettoman vähäiselle huomiolle. Tällöin vähäisesti koulutettujen, ilman erityisosaamista olevien työntekijöiden työttömyysriski on merkittävästi nykyistä suurempi.

Edellä on käsitelty työn verotuksen välittömiä tulonjako- ja päätösvalta vaikutuksia. Vaikeammin havaittavia ja vaikeasti todennettavia todellisia välillisiä vaikutuksia voidaan arvioida kansantalouden sopeuduttua työn verotuksen muutoksiin. Keskeinen taloudellinen sopeutumismekanismi liittyy palkanmuodostukseen ja työllisyyteen. Talouden globalisaation myötä lisääntyneen yritysten välisen kansainvälisen kilpailun seurauksena kotimaisen työllisyyskehityksen riippuvuus Suomessa toimivien yritysten työvoimakustannuksista on kasvanut. Työvoimakustannukset koostuvat palkoista ja työnantajan sosiaalivakuutusmaksuista. Suomalaisessa tupomallissa palkat määräytyvät kansantalouden keskimääräisen työn tuottavuuden kasvun, hintojen nousun ja työnantajan sosiaalivakuutusmaksujen muutoksen perusteella. Tämän lisäksi ammattiliittojen palkkatavoitteita on koh-

tuullistettu palkansaajien ostovoimaa tukevilla tuloveron alennuksilla jo useiden tulosopimuskierrosten ajan. Työn verotuksella on täten vaikutuksia palkan muodostukseen ja työllisyyteen ja täten myös tulonjakoon yhteiskunnassa.

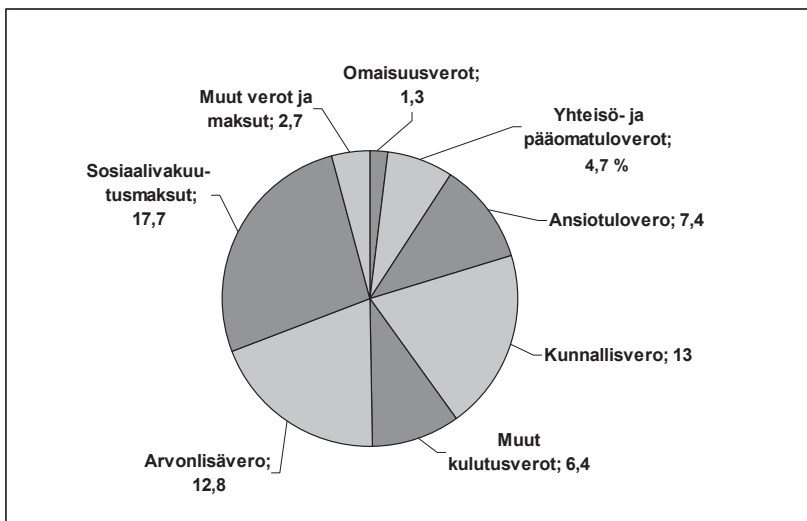
Työn verotuksella on vaikutusta myös palkkarakenteeseen ja palkkaeroihin. Pienituloisille kohdistettu kunnallisveron ansiotulovähennys on lisännyt heidän ostovoimaansa suhteellisesti enemmän, ja näin on vähentynyt sellaisen solidaarisen palkkapolitiikan tarve, jossa pienipalkkaisten palkat nousevat suhteellisesti enemmän kuin muiden palkansaajien. Jos pienipalkkaisten ja vähän erityisosaamista omaavien työntekijöiden tuottavuus paranee tietotekniikan kehityksen seurauksena hitaammin kuin muiden työntekijäryhmien, solidaarinen palkkapolitiikka voi lisätä näiden työntekijäryhmien työttömyyttä. Tätä kehitystä voidaan pyrkiä eliminoimaan alentamalla työntajan sosiaalivakuutusmaksuja pienipalkkaisten työntekijöiden osalta. Tällöin näiden työntekijäryhmien keskimääräistä hitaampi tuottavuuskehitys heijastuu keskimääräistä hitaampaan työvoimakustannusten nousuun. Tämä pitää yllä näiden ryhmien hyvän työllisyyskehityksen ilman että palkkoihin tarvitsee puuttua.

Työn verotus: ansiotuloverot, sosiaalivakuutusmaksut ja kulutusverot

Työn verotus koostuu työnantajan maksamista palkkaan sidotuista työnantajan sosiaalivakuutusmaksuista, työntekijän ansiotuloverosta ja palkkaan sidotuista sosiaalivakuutusmaksuista sekä arvonlisäverosta ja muista kulutusveroista. Kulutusverojen kuulumista työn verotukseen voidaan perustella sekä työnantaja- että työntekijänäkökulmasta. Yhtäältä kulutusverot nostavat työnantajan työllä teettämän lopputuotteen tai palvelun hintaa. Jos ja kun lopputuotteen tai palvelun kohonnut hinta vähentää niiden menekkiä, se tietysti vähentää työn teettämisen tarvetta. Toisaalta kulutusveroilla nostetut lopputuotteiden ja palveluiden hinnat vähentävät työntekijän työllään hankkiman palkan ostovoimaa ja vähentävät työn tekemisen motivaatiota. Työttömien kannustin työllistyä ja työllisten kannustin lisätyötuntien tekemiseen heikkenevät.

Tarkastelun rajaamista työn verotukseen voidaan perustella Suomen verotuloilla ja veronluonteisten maksujen tuloilla. Suuruusluokkien muistamista helpottaa kuvio 1. Vuonna 2004 työnantajan ja työntekijän sosiaalivakuutusmaksutulo oli 17,7 miljardia euroa. Arvonlisäveron tuotto oli 12,8 miljardia euroa ja muiden kulutusverojen³

³ Muita kulutusveroja ovat ajoneuvoverot, polttoaineverot, alkoholijuomaverot ja tupakkaverot.



Kuvio 1: Verotulot ja veronluonteisten maksujen tulot Suomessa vuonna 2004, miljardia euroa (lähde: valtiovarainministeriö)

6,4 miljardia euroa. Ansiotuloverojen tuotto oli arviolta noin 7,4 miljardia ja kunnallisveron tuotto noin 13 miljardia euroa.

Työn verotuksen tuottoa ei voida tarkasti arvioida laskemalla edellä esitettyjä summia yhteen, sillä työvoiman ulkopuolella olevien eläkeläisten tuloista maksetut verot kuuluvat ansiotuloveroihin, kunnallisveroon ja arvonlisäveroon. Näistä luokitteluongelmista huolimatta työn verotuksella kerätään valtaosa Suomen vero- ja maksutuloista.

Työn verotuksen kolme eri komponenttia ja näiden komponenttien jotkin osat eroavat toisistaan sen mukaan, mikä taho veroista tai maksuista päättää ja mikä niiden tulonjakovaikutus on. Seuraavaksi työn verotuksen komponentteja tarkastellaan yksityiskohtaisemmin näiden kahden tekijän suhteen. Tiedostaen hyvin, että verojen välitön kohtaanto (kohtaanto de jure) voi poiketa ja useasti poikkeakin todellisesta kohtaannosta (kohtaanto de facto), tarkastellaan seuraavaksi välitöntä kohtaantoa. Verotuksen todellista kohtaantoa pyritään arvioimaan luvussa Valtion ansioverotulojen siirtäminen kunnille.

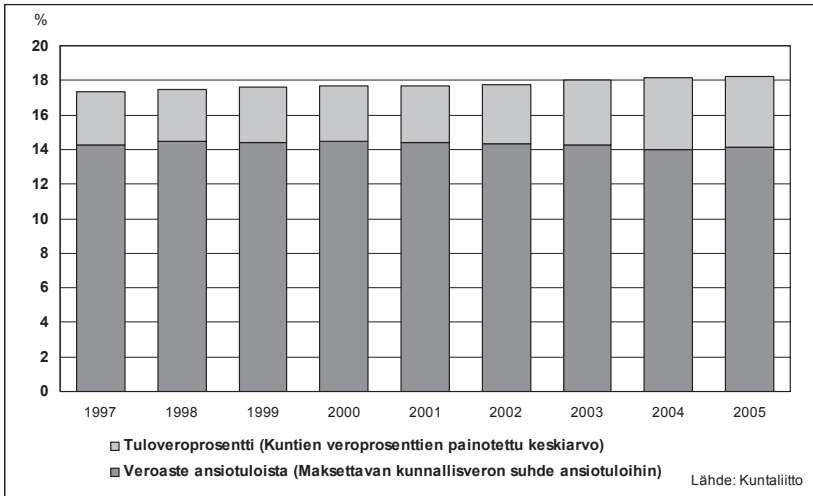
Myös se, kuka tai mikä taho yhteiskunnassa käyttää todellista valtaa päätettäessä eri veroista ja maksuista, saattaa joskus jäädä epäselväksi. Yhteiskunnallisina valtakeskuksina pidetään valtiota, kuntia sekä työmarkkinajärjestöjä yhdessä sosiaalivakuutusjärjestelmän kanssa.

Työntekijän tuloverot

Työntekijän maksamat tuloverot koostuvat valtiolle menevistä ansiotuloveroista, kunnalle kuuluvista kunnallisveroista ja sosiaalivakuutusjärjestelmälle menevistä työntekijän sosiaalivakuutusmaksuista. Valtion tulovero on progressiivinen. Työntekijän veroprosentti nousee vuosiansioiden kasvaessa. Kunnallisvero on veroäyrin perusteella tasavero. Kunnallisveron tekee progressiiviseksi valtion päätöksellä tehtävä kunnallisveron ansiotulovähennys. Kunnallisveron ansiotulovähennys vähentää kunnallisveron tuottoa noin miljardi euroa vuodessa. Valtio on kompensoidut viime vuosina ainakin osittain kuntien verotulojen vähennyksen. Sosiaalivakuutusmaksut ovat palkkaan suhteutettuja ja pääsääntöisesti samansuuruisia työntekijän tuloista riippumatta.

Veronmaksajat (Kurjenoja 2005) ovat laskeneet perheettömän, alle 53-vuotiaan palkansaajan veroprosentit eri tulotasoilla. Vuonna 2004 noin 1 600 euroa kuussa ansainneen palkansaajan veroprosentti oli 24,8. Noin 2 400 euroa ansainneen veroprosentti oli 31,3. Noin 4 000 euroa kuussa ansainneen palkansaajan veroprosentti oli noin 38,8 ja hyvätuloisen noin 6 500 euroa kuussa ansainneen noin 45,1 prosenttia. Vuodesta 1995, jolloin verotus oli laman jälkeen korkeimmillaan, tuloveroprosentit ovat laskeneet vuoteen 2004 mennessä noin 5,6–6,2 prosenttiyksikköä. Keskipalkkaisen teollisuustyöntekijän tuloveroprosentti vuonna 2004 oli 30,2 prosenttia. Luku kattaa kaikki palkansaajan maksamat verot ja veronluonteiset maksut.

Tasapainottaakseen talouttaan ja hoitaakseen valtion kunnille määräämät palveluvelvoitteet kuntien on pitänyt kiristää kunnallis-



Kuvio 2: Keskimääräinen kunnallisveroprosentti ja ansiotulojen veroaste

verotusta. Vuodesta 1995 vuoteen 2004 keskimääräinen kunnallisveroaste on noussut 0,6 prosenttiyksikköä. Vuonna 2004 se oli 18,1 prosenttia kunnallisveron alaisesta tulosta. Vuonna 2004 korkein kunnallisveroprosentti oli 20 ja alin 16. Vastaavana aikana, kun keskimääräinen kunnallisveroprosentti on noussut 0,6 prosenttiyksikköä, todellinen vähennyksettömistä kunnallisveron alaisista tuloista laskettu veroaste on vähentynyt noin 0,5 prosenttiyksikköä. Vuonna 2004 kunnallisverotuksen ansiotulovähennys ja muut vähennykset pienensivät noin 4 prosenttia kunnallisveron tuottoa. Kunnallisveron todellinen veroaste oli siten noin 14 prosenttia vuonna 2004. Kunnallisveron ansiotulovähennys nostaa kunnallisveroprosenttia 1,2 prosenttiyksikön verran.

Tuloverotuksen tulojen tasaavan vaikutuksen eli progressiivisuuden mittaaminen ei ole aivan yksikäsitteistä. Eräs paljon käytetty progressiivisuuden mittari saadaan suhteuttamalla keskimääräinen rajaveroaste keskimääräisellä tuloveroasteella. Veronmaksajien laskelmien mukaan keskipalkkaisen teollisuustyöntekijän rajaveroaste oli

45,5 prosenttia vuonna 2004. Verotuksen progressiivisuuden mittariksi saadaan siten 1,47, eli keskimääräinen rajaveroaste on 47 prosenttia suurempi kuin keskimääräinen veroaste. Vuonna 1995 keskimääräinen rajaveroaste oli 40 prosenttia suurempi kuin keskimääräinen veroaste. Tuloverotuksen progressio olisi siten lisääntynyt 7 prosenttiyksikköä vuodesta 1995 vuoteen 2004.

Työnantajan sosiaalivakuutusmaksut

Työnantajan sosiaalivakuutusmaksut koostuvat useasta eri komponentista. Ne eivät vaihtele juurikaan yksittäisen työntekijän palkkatason mukaan. Ainoa poikkeus tästä on vuoden 2006 alusta voimaan tullut väliaikainen työnantajan matalapalkkatuki, joka koskee yli 53-vuotiaita työntekijöitä. Työnantajan sosiaalivakuutusmaksut vaihtelevat pikemmin yrityksen henkilökunnan tai palkkasumman koon, yrityksen toimialan tai sosiaalisen yrittäjyyden luonteen mukaan. Kuntatyönantajalla, valtiotyönantajalla, yksityisen sektorin yritystyönantajalla ja kotitaloustyönantajalla on toisistaan poikkeavat maksut.

Keskeisimmät työnantajamaksut ovat työeläkemaksut ja työttömyysvakuutusmaksut. Yksityisen sektorin työeläkemaksuista päättävät työmarkkinajärjestöt ja työeläkeyhtiöt. Nämä tahot valmistelevat esityksen työeläkejärjestelmän kehittämisestä ja eläkemaksujen määräytymisestä. Varsin yleisen käsityksen mukaan sosiaali- ja terveysministeriö ja eduskunta ovat perinteisesti hyväksyneet tehdyt esitykset korkeintaan vain pieniä muutoksia tehden.

Vuonna 1993 tehtiin työmarkkinajärjestöjen kesken jakosääntö siitä, kuinka työeläkkeiden rahoitus jakautuu työnantajilta perittäviin ja toisaalta työntekijältä perittäviin työeläkemaksuihin. Jakosäännön mukaan vuoden 1993 jälkeen kaikki muutokset työeläkemaksuissa jakautuvat puoliksi työnantajien ja työntekijöiden kesken. Vuonna 1993 työnantajan työeläkemaksu oli keskimäärin 15,2 prosenttia palkkasummasta ja työntekijän 3 prosenttia palkasta. Työeläkemaksu

oli yhteensä 18,2 prosenttia. Vuonna 2004 työeläkemaksu oli kokonaisuudessaan 21,7 prosenttia. Työntekijän työeläkemaksu oli tuolloin 4,6 prosenttia ja työnantajan 16,8 prosenttia.

Ansiosidonnaisen työttömyysturvan peruspäivärahan ylittävän osan rahoitus katetaan noin 90-prosenttisesti työnantajan ja työntekijän työttömyysvakuutusmaksuilla. Niistä päättävät työmarkkinajärjestöt ja Työttömyysvakuutusrahasto. Suomalaisen kolmikantaperiaatteen mukaisesti sosiaali- ja terveysministeriön ja eduskunnan rooli on jäänyt todellisuudessa enemmänkin muodolliseksi kuin ollut keskeinen. Työnantajan keskimääräinen työttömyysvakuutusmaksu oli vuonna 2004 noin 2,2 prosenttia palkkasummasta. Kokonaisuudessaan työnantajan keskimääräinen sosiaalivakuutusmaksu oli vuonna 2004 noin 23,7 prosenttia. Vuodesta 1995 se on laskenut noin 3,4 prosenttiyksikköä.

Kuntatyönantajan palkkaperusteiset sosiaalivakuutusmaksut ovat samaa suuruusluokkaa kuin yksityisen työnantajan. Vuonna 2005 kuntatyönantajan palkkaperusteiset sosiaalivakuutusmaksut olivat noin 24 prosenttia palkoista.

Kuntatyönantajat maksoivat palkkaperusteista työeläkemaksua 17,1 prosenttia vuonna 2005 maksetuista palkoista. Tämän lisäksi kuntatyönantajat maksavat eläkemenoperusteista eläkemaksua. Se määräytyy sen perusteella, miten paljon eläkemenoja on karttunut työnantajan palveluksessa ennen vuotta 2005 tehdystä työstä. Eläkemenoperusteinen maksu on noin 27 prosenttia eläkemenoista. Koska eläkemenot ovat aikaisemmin maksettuihin palkkoihin suhteutettuja, eläkemenoja voidaan suhteuttaa nykyisiin palkkoihin. Työnantajan eläkemenoperusteinen työeläkemaksu on noin 6,6 prosenttia nykyisestä palkasta.

Kuntatyönantajalle ei aiheudu eläkemenoperusteista maksua vuoden 2004 jälkeen tehdystä työstä. Tämän vuoksi eläkemenoperusteinen maksu ei vaikuta kuntatyönantajan nykyisiin työvoimakustannuksiin. Uusien työntekijöiden rekrytointi tai vanhojen työntekijöiden irtisanoutumien tai irtisanomien ei vaikuta eläkemenoperusteiseen maksuun. Eläkemenoperusteinen maksu voidaan tulkita kunta-

työnantajan näkökulmasta lisäkustannukseksi, johon se ei omilla toimillaan voi enää vaikuttaa. Taloustieteellisin termein sitä kutsutaan könttäsummaveroksi, joka lisää vain kuntien menoja.

Kuntatyönantajan palkkaperusteisten sosiaalivakuutusmaksujen ja työeläkemenoperusteisten eläkemaksujen taloudellista vaikutusta on syytä tarkastella myös kuntatalouden kannalta. Kuntien menoista noin kaksi kolmasosaa koostuu työvoimakustannuksista. Työvoimakustannuksista viidesosa koostuu työnantajan sosiaalivakuutusmaksuista. Kuntien menoja rasittaa lisäksi työeläkemenoperusteinen eläkemaksu, joka on lähes 7 prosenttia palkoista. Lähes viidennes kuntien menoista määräytyy kuntatyönantajan sosiaalivakuutusmaksujen ja eläkevakuutusmaksujen perusteella. Näistä maksuista päättävät työmarkkinajärjestöt ja Kuntien eläkevakuutus.

Kuntien ja kuntayhtymien tuloista vuonna 2004 lähes puolet koostui verotuloista (noin 47 prosenttia). Kunnallisverojen osuus verotuloista oli noin 87 prosenttia. Kuntatalouden tarkastelu osoittaa, että kunnat eivät voi rahoittaa merkittävää työnantajan sosiaalivakuutusmaksujen nousua muuten kuin kunnallisveroa korottamalla. Peukalosäännön mukaan työnantajamaksujen 4 prosenttiyksikön nousu kasvattaa kuntien menoja noin prosentin. Tämän rahoittamiseksi on kiristettävä kunnallisveroäyriä noin 0,5 prosenttiyksikköä. Puolet vaadittavasta rahoituksesta voisi tulla muista rahoituslähteistä.

Kuntien eläkevakuutuksen (KEVA) osuus koko työeläkejärjestelmän noin 100 miljardin euron sijoituskannasta on noin 17 miljardia euroa. KEVAN rahoituskate eli maksutulojen ja eläkemenojen erotus oli vuonna 2004 noin 750 miljoonaa euroa. KEVAN kuntatyönantajilta ja kuntatyöntekijöiltä perimä ja pääosin ulkomaille sijoittama noin 750 miljoonan euron ylijäämä on noin 100 miljoonaa euroa suurempi summa kuin koko kuntien verotulontasauksen määrä yhteensä.

Koska kuntien menoista noin kaksi kolmannesta on työvoimakustannuksia, eläkemaksujen kasvu pakottaa vuosittain monet kunnat nostamaan veroprosenttejaan. Kuntalaisten ostovoimaa leikkaavilla veroäyriin korotuksilla kerätään eläkemaksuja, jotka noin 80-prosent-

tisesti sijoitetaan ulkomaille. Nämä rahat ovat tavalla tai toisella pois paikallisesta elinkeinotoiminnasta.

Kulutuksen verotus

Kulutuksen verotus koostuu arvonlisäverosta ja muista kulutusveroisista. Muihin kulutusveroihin kuuluvat ajoneuvo-, polttoaine-, alkoholi- ja tupakkaverot. Suomessa arvonlisäverokantoja on 4. Vakioverokanta on 22 prosenttia. Elintarvikkeisiin ja rehuaineisiin sovelletaan 17 prosentin verokantaa. Seuraavia tuotteita ja palveluita verotetaan 8 prosentin verokannan mukaan: lääkkeet, kirjat, henkilökuljetukset, majoituspalvelut, Yleisradion lupamaksut, kulttuuri- ja viihdetilaisuuksien pääsymaksut ja liikuntatilojen käyttömaksut. Sanoma- ja aikakauslehtien tilausmaksuissa ei ole lainkaan arvonlisäveroa. Vuonna 2007 parturi- ja kampaamopalveluiden, suutaripalveluiden ja polkupyöräkorjauksen arvonlisävero laskee väliaikaisesti 8 prosenttiin.

Veronmaksajien (Kurjenoja 2005) laskelmien mukaan kulutusverojen osuus verottomasta hinnasta oli 22 prosenttia vuonna 2004. Vuodesta 1995 kulutusverojen osuus on vähentynyt 0,8 prosenttiyksikköä.

Suomen voimassa olevat arvonlisäveroluokat ja tuotteet, jotka niihin kuuluvat, on määritelty Suomen liittyessä Euroopan unioniin. Muutokset arvonlisäveroluokkiin ja niihin liittyviin tuotteisiin tai palveluihin vaativat EU:n hyväksynnän. Tällaiset muutokset ovat erittäin harvinaisia EU:n piirissä. Jo usean vuoden ajan Suomen tavoitteena on ollut ruokapalveluiden arvonlisäverokannan laskemien 22 prosentista 17 prosenttiin. Tähän EU ei ole antanut Suomelle lupaa.

Arvonlisäveron vakioverokantaa ja muiden kulutusverojen kantoja Suomi voi kansallisella päätöksellä muuttaa. Muita kulutusverokantoja Suomessa on muutettu aika ajoin valtion päätöksillä. 1990-luvun puolenvälin jälkeen arvonlisäverotuksessa ei ole tapahtunut oleellisia muutoksia.

Työn verotuksen komponenttien yhdistäminen

Työn verotuksen kehityksen kuvaamisen kannalta on tärkeää tarkastella eri komponenttien veropohjaa. Työnantajien ja työntekijöiden sosiaalivakuutusmaksujen maksupohja on joitakin pieniä poikkeuksia lukuun ottamatta palkkasumma. Palkkasumman osalta ei ole oleellista merkitystä sillä, tarkastellaanko kuukausi- vai vuosipalkkoja. Vain työntekijän (palkansaaja, yrittäjä tai maatalousyrittäjä) työkorvauksesta maksetaan sosiaalivakuutusmaksuja.

Valtion ansiotuloveron ja kunnallisveron veropohja ovat verotettavat vuosiansiot. Kunnallisveron verotettavat vuosiansiot eroavat jonkin verran valtion veronalaisista tuloista. Verotettavat vuosiansiot poikkeavat usein myös vuosipalkasta. Syynä ovat muut tulot kuin palkkatulot ja vähennykset. Vuosittaiset palkkatulot pää- ja sivutulosta yhteensä ovat kuitenkin samaa suuruusluokkaa kuin verotettavat vuosiansiot. Työntekijöiden lisäksi myös eläkeläiset sekä työttömät ja muut sosiaaliturvan piirissä olevat maksavat valtion ansiotuloveroa ja kunnallisveroa.

Kulutusverojen veropohja on tyystin erilainen. Arvonlisäveron veropohja on arvonlisäverovelvollisten yritysten ja yhteisöjen arvonlisäverollisten myyntien ja ostojen erotus eli arvonlisäys. Kaikkien tavaroiden ja palveluiden hinnoissa ei kuitenkaan peritä arvonlisäveroa, sillä osa tavaroiden ja palvelujen tuottajista ei ole arvonlisäverovelvollisia. Tällaisia toimijoita ovat esimerkiksi kunnat ja useat voitto-tavoittelemattomat yhdistykset. Joissakin tuotteissa on lisäksi nollaverokanta.

Yksi vaihtoehto veropohjan yhtenäistämiseksi on laskea kaikkien verojen tuotto suhteessa bruttokansantuotteeseen. Tätä menetelmää on käytetty esimerkiksi valtiovarainministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön taloudellisissa kehitysarvioissa.⁴ Tämän lisäksi voidaan

⁴ Valtiovarainministeriön julkaisu Talouspolitiikan lähivuosien haasteet ja sosiaali- ja terveysministeriön julkaisu Sosiaalimenojen kehitys pitkällä aikavälillä (Somera-toimikunnan taustaraportti).

pyrkii tarkastelemaan vain työntekijöiden työkorvauksesta maksettavia veroja ja maksuja. Vaihtoehtoinen ja työllisyysnäkökulman kannalta oikeampi vaihtoehto on tarkastella työn verokiilaa. Verokiila mittaa palkansaajan kuluttajahintaan suhteutetun veron jälkeisen nettopalkan ja työnantajan kulutusverottomaan tuottajahintaan suhteutetun työvoimakustannuksen suhdetta.⁵ Hieman yksinkertaistaen verokiila saadaan laskemalla yhteen työntekijän tuloveroprosentti, työnantajan sosiaalivakuutusmaksuprosentti ja kulutusveroprosentti ja jakamalla saatu summa työvoimakustannusten ja palkan suhteella. Työvoimakustannusten ja palkan suhde on sama kuin yksi plus työnantajan sosiaalivakuutusmaksuprosentti.

⁵ Tässä ei ole yksikertaisuuden vuoksi otettu huomioon vaihtosuhdetta. Koska osa Suomessa tuotetuista tuotteista ja palveluista viedään ulkomaille ja osa Suomessa kulutetuista tuotteista ja palveluista tuodaan ulkomailta, periaatteessa analyysissä pitäisi ottaa huomioon vienti- ja tuontihintojen suhde eli vaihtosuhte.

Työn verotuksen muutostrendit

Tarkasteltaessa verotusta 25 vuoden aikahorisontissa on tietysti tehtävä lukuisia oletuksia kansantalouden sekä sosiaalimenojen ja julkisten menojen kehityksestä. Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus (STM-2002) Somera-toimikunta julkaisi vuonna 2002 laskelmia tai skenaarioita sosiaalimenojen rahoituksen kehityksestä. Valtiovarainministeriö (VM-2001) julkaisi vuonna 2001 raportin, jossa hyvin pitkälle samoilla kansantalouden oletuksilla on tehty arvioita verotuksen kehityspiirteistä. Vaikka kyseiset analyysit ovat jo muutaman vuoden vanhoja, ne ovat kuitenkin kattavimpia käytettävissä olevia arvioita verotuksen ja veronluonteisten maksujen kehityksestä.

Tärkein verotukseen ja veronluonteisiin maksuihin vaikuttava tekijä seuraavien 25 vuoden aikana on väestön ikääntyminen. Eläkeläisten määrän kasvu lisää eläkemenoja ja nostaa sekä työntekijän että työnantajan eläkemaksuja. Yksityisen työnantajan työeläkemaksun arvioidaan nousevan 16,8 prosentista vuonna 2004 noin 22 prosenttiin. Työntekijän työeläkemaksu nousee myös noin 4,2 prosenttiyksiköllä työmarkkinajärjestöjen vuonna 1993 sopiman jakosäännön mukaisesti.

Kunnallisverotuksen keskimääräisen veroäyrin arvioidaan nousevan 3–5 prosenttiyksikköä. Tämä tietysti perustuu sille oletukselle, ettei valtio lisää nykyisestään palveluvelvoitteita. Työntekijän tuloverotus uhkaa kunnallisveroasteen ja sosiaalivakuutusmaksujen nousun

vuoksi kiristyä vuoden 2004 tasosta noin 8 prosenttiyksikköä, ellei valtion ansiotuloveroastetta pystytä alentamaan.

VM-2001- ja STM-2002-laskelmissa odotetaan Suomen kansantalouden kasvavan kohtuullisesti ja työllisyysasteen nousevan yli 70 prosentin. Samalla oletetaan muiden kuin hoivapalvelu-, terveydenhuolto- ja eläkemenojen sopeutuvan väestörakenteen muutokseen. Peruskkenaarioiden mukaisesti valtion ansiotuloverot vähenevät seuraavien 25 vuoden aikana noin 8 prosenttiyksikköä. Tämä merkitsisi sitä, että työntekijöiden tuloverotus ei kiristyisi seuraavien 25 vuoden aikana.

Valtiovarainministeriön uusissa pitkän aikavälin laskelmissa arvioidaan palkansaajien veroasteen kasvavan työntekijän työeläkemaxsun nousun verran. Työntekijän työeläkemaxsun arvioidaan kasvavan noin 3 prosenttiyksikköä.

Vuodesta 1995 vuoteen 2004 keskimääräinen tuloveroprosentti pieneni noin 6 prosenttiyksikköä. Kun otetaan huomioon kunnallisveron kiristyminen vastaavana aikana, valtion ansiotuloverojen voidaan arvioida vähentyvän seuraavien 25 vuoden aikana yhtä paljon kuin 10 viime vuoden aikana. Jos näin käy myös jatkossa, se merkitsee kunnallisverotuksen ansiotulovähennyksen kaksinkertaistamista nykyisestä noin miljardista eurosta noin 2 miljardiin euroon. Tämä puolestaan merkitsisi sitä, etteivät pienituloiset maksaisi juuri yli 10:tä prosenttia tuloistaan kunnallisveroa. Keskimääräinen rajaveroaste on laskenut 10 viime vuoden aikana prosenttiyksiköissä suunnilleen saman verran kuin keskimääräinen veroaste.

Kulutusveroissa ei arvioida tapahtuvan oleellisia muutoksia seuraavien 25 vuoden aikana. Kaikkien kulutusverojen osuuden verotomasta hinnasta arvioidaan pysyvän nykyisessä noin 22 prosentissa.

Päätösvallan ja veroprogression kehitys

Työn verotuksen tuloja tasaavan vaikutuksen ja päätösvallan arvioimiseksi täytyy tarkastella kaikkien eri verojen ja maksukomponenttien kehitystä erikseen. Tämän jälkeen täytyy ottaa huomioon kunkin komponentin taloudellisen merkitys. Taulukossa 1 tarkastellaan työn verotuksen kokonaisprogression ja päätösvallan kehitystä.

Työn verotuksen kokonaisprogressio oli 13,8 prosenttia vuonna 2004. Työn verotuksen keskimääräinen rajaveroaste oli 13,8 prosenttia suurempi kuin työn verotuksen keskimääräinen rajaveroaste. Vuodesta 1995 työn verotuksen kokonaisprogressio on laskenut 4,2 prosenttiyksikköä. Vuoteen 2025 mennessä ilman oleellista päätösperäisiä muutoksia työn verotuksen kokonaisprogressio laskee 6 prosenttiin. Valtion ansiotuloverotuksen supistuminen 1 prosenttiin pienentää työntekijän tuloverotuksen progressiota. Työn verotuksen kokonaisprogressio pienenee myös sitä kautta, että työn verotuksen painopiste siirtyy työnantajan sosiaalivakuutusmaksuihin.

Työn verotuksessa kokonaisuutena on jo monet vuodet menty kohti tasaveroa. Tuloerot ovat samanaikaisesti lisääntyneet. Työn verotuksen tasavero toteutuu nykypäätöksellä käytännöllisesti katsoen muutaman vuosikymmenen kuluessa. Valtion ansiotuloveroasteikon progressiolla ei muutaman vuosikymmenen päästä ole mitään taloudellista merkitystä. Jos halutaan pitää kiinni työn verotuksen

Taulukko 1: Työn verotuksen komponenttien kehitys vero- ja maksuasteina sekä kokonaisprogressio ja päätösvalta

	1995	2004	2025
Valtion ansiotuloveroaste	11,8	6,8	1,0
Kunnallisveroaste	17,5	18,1	20,0
Työntekijän sosiaalivakuutusmaksuaste	7,8	6,4	10,6
Työntekijän tuloveroaste	37,1	31,3	31,6
Marginaaliveroasteen suhde tuloveroasteeseen, %	43	44	20
Työnantajan sosiaalivakuutusmaksuaste	27,1	23,7	27,9
Kulutusveroaste	22,8	22,0	22,0
Kokonaisprogressio	16,0	13,8	6,0
Päätösvalta, %			
– valtio	34,6	28,8	23,0
– kunnat	17,5	18,1	20,0
– työmarkkinajärjestöt ja sosiaalivakuutusjärjestelmä	34,9	30,1	38,5
Työn verokiila	68,5	62,2	63,7
Suhteellinen päätösvalta työn verokiilasta			
– valtio	40,0	37,4	28,2
– kunnat	20,0	23,5	24,5
– työmarkkinajärjestöt ja sosiaalivakuutusjärjestelmä	40,0	39,1	47,2

(Lähde: Kurjenoja 2005 vuosien 1995 ja 2004 vero- ja maksuasteiden osalta, tekijä vuoden 2025 vero- ja maksuasteiden osalta ja laskelmat)

tulojen tasaavasta vaikutuksesta, kunnallisverot on muutettava progressiivisiksi myös muuten kuin kunnallisverotuksen ansiotulovähennystä käyttäen. Kunnallisverotuksen tekeminen progressiiviseksi ei yksin riitä säilyttämään edes nykyistä työn verotuksen tuloja tasaavaa vaikutusta. Jos nykyistä progressiota pidetään tavoiteltavana, työntekijän ja työnantajan sosiaalivakuutusmaksut on muutettava progressiivisiksi. Nykyinen hintalapultaan noin 100 miljoonan euron väliaikainen työnantajan matalapalkkatuki on tässä vasta pisara messissä.

Miten käy työn verotuksen päätösvallan? Valtion voidaan katsoa päättävän valtion ansiotuloveroista ja kulutusveroista. Valtion päätettävissä olevan työn veroaste oli 28,8 prosenttia vuonna 2004. Vuodesta 1995 se on pienentynyt 5,6 prosenttiyksikköä. Vuoteen 2025 se pienenee vielä saman verran. Vuonna 2025 valtion päätettävä työn veroaste on enää 23 prosenttia. Jos ja kun EU edelleen pitää kiinni arvonnlisäverotuksen päätöksentrollista, valtiolla ei enää ole ainakaan oleellista suoranaista valtaa päättää työn verotuksesta. Kunnallisveroprosentin kohoaminen noin 2 prosenttiyksiköllä vuoteen 2025 mennessä nostaa kuntien päättämän työn veroasteen noin 20 prosenttiin.

Työmarkkinajärjestöjen ja sosiaaliturvajärjestelmän päätösvalta kasvaa oleellisesti seuraavina vuosikymmeninä. Vuonna 2004 työmarkkinajärjestöjen ja sosiaaliturvajärjestelmän päättämä työn veroaste oli 30,1 prosenttia. Se laski vuodesta 1995 noin 4,8 prosenttiyksikköä. Tämä johtui lähinnä sekä työnantajien että työntekijöiden työttömyysvakuutusmaksun alenemisesta. Vuoteen 2025 mennessä työmarkkinajärjestöjen ja sosiaaliturvajärjestelmän päättämä työn veroaste on noussut 38,5 prosenttiin.

Jos kansantalous kasvaa kohtalaisesti ja työllisyyskehitys pysyy suotuisana, työn verokiila ei oleellisesti kasva nykyisestä. Työn verotus kiristyy työn verokiilalla mitaten noin 1,5 prosenttiyksikköä. Työn verotuksen komponenttien yhteenlasku tuottaa noin 4,5 prosenttiyksikön nousun. Vaikka työn verotus hieman kiristyy, se pysyy selvästi alle 1990-luvun huippuvuosien. Vuonna 2025 työn verotus on suurusluokaltaan 2000-luvun alkuvuosien tasolla.

Päätösvallan siirtymistä ajan kuluessa on havainnollista tarkastella suhteellisen päätösvallan kehityksellä. Valtion päätösvaltaosuus työn verokiilasta pienenee vuoden 2004 noin 37,5 prosentista 28,2 prosenttiin vuoteen 2025 mennessä. Työmarkkinajärjestöjen ja sosiaalivakuutusjärjestelmän osuus kasvaa vastaavana aikana 39,1 prosentista 47,2 prosenttiin. Työmarkkinajärjestöt ja sosiaalivakuutusjärjestelmä päättävät parin vuosikymmenen päästä lähes puolesta työn verokiilasta. Kuntien suhteellisen päätösvallan osuus kasvaa lähes neljännekseen.

Minkä työmarkkinajärjestön tavoitteet toteutuvat parhaiten?

Työmarkkinajärjestöillä on tietenkin moninaiset tavoitteet yhteiskunnallisessa toiminnassaan. Etujärjestöinä työmarkkinajärjestöjä kiinnostaa tietysti myös yhteiskunnallinen valta. Yhteiskunnallisen vallan seurauksena työmarkkinajärjestöjen jäsenten kustannukset eivät tietenkään saisi kasvaa. Työn verotuksen tuloja jakava vaikutus eli progressiivisuus jakaa palkansaajajärjestöjä.

Työn verotuksen kehitys seuraavien vuosikymmenten aikana lisää työmarkkinajärjestöjen valtaa. Jos kansantalous kehittyy oletusten mukaisesti, palkansaajien tuloverotus ja sosiaalivakuutusmaksurasitus kokonaisuudessaan eivät kiristy. Työnantajien sosiaalivakuutusmaksurasitus näyttää kiristyvän noin 4 prosenttiyksikköä. Elinkeinoelämän keskusliitto joutuu maksamaan osan lisääntyvästä vaikutusvallastaan työntantajamaksujen kasvulla.

Työn verotuksen kokonaisprogression väheneminen sopinee hyvin Elinkeinoelämän keskusliiton tavoitteisiin. Se sopinee hyvin myös Akavalle. SAK joutuu maksamaan kasvavasta vaikutusvallastaan työn verotuksen tulojakovaikutuksen pienenemisenä.

Mihin suuntaan työmarkkinajärjestöjen tavoitteenasettelun voidaan lähivuosina olettaa muuttuvan? Elinkeinoelämän keskusliitto on vaatinut kevään 2006 verokannanotossa työeläkemaksuille kattoa,

joka estäisi työnantajan sosiaalivakuutusmaksujen kohtuuttoman nousun. Tämä johtanee myös keskusteluun nykyisten eläke-etujen uudelleenarvioinnista. SAK:n tavoitteena tulee olemaan progressiivinen kunnallisverotus ja mahdollisesti myös sosiaalivakuutusmaksujen progressiivisuuden lisääminen. Tämä koskenee sekä työntekijämaksuja että työnantajamaksuja. Näin ainakin, jos järjestö ajaa matalapalkkaisten työntekijöiden verotuksen keventämistä ja ilman erityisosaamista olevien työntekijöiden työllisyyden edistämistä.

Valtion ansiotuloverojen siirtäminen kunnille

Vuonna 2004 valtion ansiotuloverojen tuotto oli noin 7,4 miljardia euroa. Pääomatulovero (tuotto 0,8 mrd. €), kiinteistövero (0,7 mrd. €), perintövero (0,5 mrd. €), varallisuusvero (0,1 mrd. €) ja muut verot ja maksut (2,7 mrd. €) tuottivat yhteensä 4,8 miljardia euroa. Kun valtiovarainministeri Eero Heinäluoma esitti (Polemiikki 3/2005) verotulojen ohjaamista kunnille, hän tarkoitti kuntien valtionosuuksien ohjaamista suoraan kunnille. Kunnallisverotusta kiristettäisiin ja valtion ansiotuloverotusta kevennettäisiin siten, ettei työntekijän verorasitus kasvaisi. Tämä merkitsisi kuntien valtionavun vähenemistä. Jotta eri kuntien veroprosentit eivät poikkeaisi uudistuksen jälkeen nykyistä enemmän toisistaan, kuntien taloudellista eriarvoisuutta pitäisi tasata kuntien välisillä tulonsiirroilla.

Kuntaverotuksen nykyinen merkitys

Keskuskauppakamarin (Mattila ja Ranta-Lassila 2006) kuntaveroselvityksestä saa varsin kattavan kuvan siitä, mitä valtion ansiotuloverojen siirtäminen kunnille voisi merkitä. Vuonna 2005 kuntien ja kuntayhtymien tuloista 40 prosenttia koostui kunnallisveron tuotosta ja 17 prosenttia käyttötalouden valtionosuuksista. Kuntien taloudellista asemaa pyritään kohentamaan ja tasaamaan valtionosuuksien

avulla. Kunnat voivat saada käyttötalouteensa sekä yleisiä valtionosuuksia että tehtäväkohtaisia valtionosuuksia. Lisäksi kunnat voivat saada talousvaikeuksien takia harkinnanvaraista rahoitusavustusta. Kunnat saavat valtionapua myös perustamiskustannuksiin ja kehittämishankkeisiin sekä kuntaliitoksiin.

Vuonna 2004 kunnallisveron tuotto oli siis 11,9 miljardia euroa. Valtionosuudet olivat kokonaisuudessaan noin 6,5 miljardia euroa. Käyttötalouden valtionosuudet, joista on kuntakohtaista tilastotietoa, olivat noin 4,9 miljardia euroa. Käyttötalouden valtionosuudet olivat noin 40 prosenttia kunnallisveron tuotosta.

Kuntien keskinäistä taloudellista asemaa tasataan verotuloihin perustuvalla valtionosuuksien tasauksella. Yksittäinen kunta joko saa valtionosuuksiinsa tasauslisän tai joutuu vähentämään niistä tasausvähennyksen. Tasaus määräytyy laskennallisen asukaskohtaisen verotulon perusteella. Tasausraja on kuluvana vuonna 91,86 prosenttia maan keskimääräisestä laskennallisesta verotulosta. Kunta, jonka asukasta kohti laskettu verotulo jää tasausrajan alapuolelle, saa tasauslisän. Kunta, jossa tilanne on päinvastainen, maksaa tasausrajan ylittävstä osasta tasausvähennyksen. Tasausrajan alapuolella on viime vuosina ollut noin 350 kuntaa ja yläpuolella vajaat 100 kuntaa.

Jos valtionosuudet kokonaan korvattaisiin lisäämällä kuntien oikeutta verottaa ansiotuloja, keskimääräinen kunnallisveroprosentti nousisi noin 10 prosenttiyksikköä: 18,12 prosentista vuonna 2004 noin 28 prosenttiin. Jos vain käyttöomaisuuden valtionosuudet korvattaisiin kuntien verotusoikeudella, keskimääräinen kunnallisveroprosentti olisi noin 25,5.

Mattila ja Ranta-Lassila ovat tehneet mielenkiintoisia esimerkkilaskelmia kunnallisveron korotustarpeista eri kunnissa, jos käyttötalouden valtionosuudet korvattaisiin lisäämällä kuntien oikeutta verottaa ansiotuloja ja jos mitään kunnallisveron tasausjärjestelmää ei olisi.

Esimerkkikunnista Espoo ja sen kuntalaiset olisivat selviä voittajia. Valtion ansiotuloverotus kevenisi merkittävästi, eikä kunnallisvero-

Taulukko 2: Kunnallisveron muutos esimerkkikunnissa (lähde: Mattila ja Ranta-Lassila 2006)

	Kunnallisveroprosentti vuonna 2004	Kunnallisveroprosentti ilman käyttöomaisuuden valtionosuuksia ja kunnallisveron tasausta
Helsinki	17,5	18,2
Espoo	17,5	17,5
Salo	17,0	19,6
Eurajoki	18,0	24,0
Kuusamo	18,0	41,4
Kinnula	18,75	53,4

prosenttia tarvitsisi nostaa. Espoolaisella olisi noin 0,75 prosenttiyksikköä alhaisempi veroaste kuin helsinkiläisellä. Se saattaisi kannustaa ainakin joitakin, todennäköisesti hyvätuloisia helsinkiläisiä muuttamaan Espooseen. Kuusamolaisen tilanne muodostuisi hankalaksi. Kunnallisveroprosentti nousisi yli 40:n. Kinnulalainen puolestaan joutuisi maksamaan reilusti yli puolet tuloistaan kunnallisveroa.

Esimerkkilaskelma osoittaa kuntien välisen tasauksen tarpeet. Mielenkiintoista on seurata, minkälaisia malleja valmistelu tuottaa.

Uudistuksen vaikutusmekanismeja

Julkisuudessa olleiden tietojen mukaan valtiovarainministeriö selvittää uudistuksen käytännön toteuttamista ja siihen liittyviä hyviä ja huonoja puolia kevään 2006 aikana. Tässä yhteydessä on syytä tarkastella uudistusta kolmesta eri näkökulmasta. Ensiksi työn verotuksen tulonjakovaikutuksen näkökulmasta, toiseksi työn verotuksen päätöksenteon näkökulmasta ja kolmanneksi siitä, miten työntekijöiden sosiaalivakuutusmaksujen noin 4 prosenttiyksikön nousun voidaan estää kiristämästä työntekijöiden tuloverotus- ja sosiaalivakuutusmaksurasitusta kokonaisuudessaan.

Kunnallisveron tuloja tasaava vaikutus toteutuu nykyisin kunnallisveron ansiotulovähennyksellä. Se vähentää kunnallisveron tuottoa noin miljardilla eurolla vuodessa. Jotta pienituloisten työntekijöiden tuloverotus ja sosiaalivakuutusmaksut eivät nousisi enemmän kuin muiden työntekijäryhmien, kunnallisveron ansiotulovähennyksen määrän pitäisi kaksinkertaistua seuraavien parin vuoden aikana. Jos halutaan pitää kiinni tuloverotuksen nykyisestä progressiivisuudesta myös pidemmällä aikavälillä, kunnallisveron pitäisi muuttua progressiiviseksi nykyisen valtion ansiotuloverotuksen mukaisesti. Kunnallisveron ansiotulovähennys vaikuttaa lähinnä pienituloisten verotukseen. Verotaulukon progressiivisuudella voidaan vaikuttaa myös keski- ja suurituloisten progressiivisuuteen.

Mattila ja Ranta-Lassila ovat tarkastelleet kunnallisveron ja valtion ansiotuloveron kohtaantoa eri tuloluokissa. Valtion ansiotuloveroa maksoi vuonna 2004 noin 2,5 miljoonaa henkeä ja kunnallisveroa 3,8 miljoonaa henkeä. Henkilöt, joiden ansiotulot olivat alle 35 000 euroa vuodessa, maksoivat kunnallisveron tuotosta melkein kaksi kolmasosaa mutta valtion ansiotuloveron tuotosta vain runsaan kolmanneksen. Yli 300 000 euroa ansiotuloa vuodessa ansaitsevien osuus valtion ansiotuloveron tuotosta oli 3 prosenttia ja kunnallisveron tuotosta vain prosentti.

Voisiko kunnallisvero olla progressiivinen nykyisen valtion ansiotuloveron mukaisesti? Yritys- ja pääomatuloverotuksen kansainvälinen kehitys parin viime vuosikymmenen aikana on osoittanut, ettei kansallisvaltioiden rajojen yli helposti liikkuvia pääomia voida verottaa kovin paljon muista maista poikkeavasti. Tästä syystä yrityksiä ja pääomia verotetaan pääosin vakioveroprosentilla proportionalisesti ja yleensä kevyemmin kuin ansiotuloja. Työvoiman liikkuvuus kansallisvaltioiden välillä on ollut huomattavasti vähäisempää kuin yritysten tai niiden toimipaikkojen ja pääomien. Tämä on mahdollistanut ansiotuloverojen progressiivisen verottamisen. Työntekijöiden vähäinen liikkuvuus ei ole pakottanut valtioita verokilpailuun ansiotulojen verotuksessa samalla tavalla kuin yhteisö- ja pääomaverotuksessa.

Työntekijöiden liikkuminen kunnasta toiseen on ollut ainakin lähihistoriassa ja on nykyisin varsin vilkasta Suomessa. Viime vuosikymmeninä voimakkaasti lisääntyneen koti- ja työpaikan välisen pendelöinnin vuoksi verotuskunta poikkeaa usein kunnasta, jossa työpaikka on. Työntekijöiden liikkuvuus tuo osaltaan verokilpailun paineen kuntiin ja asettaa rajoituksia progressiiviselle kunnallisverolle samalla tavalla kuin kansainvälinen verokilpailu asettaa rajoituksia yhteisö- ja pääomaverotukselle.

Valtio vaikuttaa merkittävästi kuntatalouteen omilla päätöksillään. Kunnallisveron ansiotulovähennys vähentää kunnallisveron tuottoa. Lakisääteiset velvoitteet lisäävät kuntien tehtäviä ja kasvattavat kuntien menoja. Menojen kattamiseksi kuntien täytyy järjestää rahoitusta. Kunnallisvero on kuntien pääsääntöinen rahoituslähde. Vaikka valtio voi välillisesti vaikuttaa kunnallisveroon, kunnat kuitenkin tekevät itsenäisesti päätöksensä kunnallisverosta.

VM-2001- ja STM-2002-laskelmissa sekä luvussa Päätösvallan ja veroprogression kehitys esitetyissä laskelmissa oletettiin, että valtio kompensoi työntekijöiden sosiaalivakuutusmaksujen ja kunnallisveron nousun työntekijöille siten, ettei työntekijöiden kokonaisverotus nousisi. Mainitun luvun laskelman mukaan valtio ei juuri saisi enää tuloja ansiotuloverotuksesta. Koska valtion muiden verojen tuotto, lukuun ottamatta kulutusveroja, on suhteellisen vähäinen, sosiaalivakuutusmaksujen nousun kompensointi saattaa osoittautua vaikeaksi, jos valtion ansiotuloverojen tuotto ohjataan päätösperäisesti kunnille. Jos valtio ei voi vähentää omia verotulojaan kompensoidakseen sosiaalivakuutusmaksujen nousua, se voi tietysti nykyistä enemmän puuttua kunnallisverotukseen. Tämä voisi tapahtua esimerkiksi kunnallisverotuksen ansiotuloverotuksen kasvattamisella reilusti laskelman noin 2 miljardista eurosta.

Valtion verotulojen ohjaaminen kunnille johtanee työn verotuksen kokonaisprogression vähenemiseen, vähentää valtion veropoliittista päätösvaltaa ja saattaa johtaa työn verotuksen kiristymiseen pitkällä aikavälillä.

Työn verotuksen todellinen kohtaanto

Työn verotuksen todellinen kohtaanto voi poiketa edellä tarkastellusta välittömästä kohtaannosta, jos palkanmuodostuksessa tai lopputuotteiden tai palvelujen hinnoittelussa otetaan huomioon muuttunut työn verotus. Kansainvälisen kilpailun lisääntyminen on vähentänyt suomalaisten yritysten hinnoitteluvoimaa eli mahdollisuuksia siirtää kohonneita kustannuksia lopputuotteiden hintoihin. Täten palkanmuodostus jää keskeiseksi talouden keinoksi sopeutua työn verotuksen muutoksiin.

Työmarkkinajärjestöt hyväksyivät vuonna 1995 tulospoliittisten ratkaisujen pääperiaatteen palkkanormin. Palkkanormi määrittelee palkkojen tavoiteltavan nousuvauhdin kansantalouden kokonaisukehityksen puitteissa. Sen mukaan keskimääräisen työvoimakustannuksen nousu tulosopimuskaudella tulisi olla sama kuin keskimääräisen työn tuottavuuden kasvun ja inflaatiotavoitteen summa kansantalouden ollessa tasapainossa.

Kansantalouden tasapainoa ei ole tarkkaan määritelty. Sen ajatellaan yleisesti tarkoittavan valtion ja julkisen talouden vajeiden pysymistä hallinnassa ja työttömyyden olemista rakenne- tai kitkatyöttömyyden tasolla. Kansantalouden ollessa tasapainossa keskimääräiset työvoimakustannukset voisivat nousta vuodessa noin 4 prosenttia silloin kun työn tuottavuus kasvaa vuodessa keskimäärin 2 prosenttia ja todellinen ja tavoiteltu inflaatio on 2 prosenttia.

Kirjaimellisesti palkanormia tulkittaessa kulutusverojen korotus, joka nostaa hintatasoa, johtaa palkkojen nousuun. Palkansaajien tulisi palkanormin mukaan saada kompensatiota hintatason nousun aiheuttamasta ostovoimansa vähenemisestä parempina palkkoina. Työnantajan sosiaalivakuutusmaksujen nousu, joka lisää työvoimakustannuksia, puolestaan alentaisi palkankorotuksia. Palkansaajan tuloverosta ja työntekijän sosiaalivakuutusmaksujen vaikutuksista palkanmuodostukseen palkanormi ei kerro mitään. Palkansaajien ostovoimaan vaikuttavien ansiotuloverojen ja muiden veronluonteisten maksujen muutokset ovat viime vuosina heijastuneet tulopoliittisiin sopimuksiin työmarkkinajärjestöjen harkinnan ja eri osapuolten neuvotteluvoiman perusteella.

Sen ajan, mitä palkanormia Suomessa on sovellettu, työttömyys on ollut merkittävin yhteiskunnallinen ongelma. Tältä ajalta on kokemusta siitä, että tuloveron alennukset on liitetty tuporatkaisuihin. Tuloveron alennukset, jotka ovat lisänneet palkansaajien ostovoimaa, ovat johtaneet palkanormin mukaista korotusta pienempään palkkojen nousuun. Palkanormin mukainen vähäisempi palkkojen nousu on tukenut osaltaan työllisyyden suhteellisen nopeaa paranemista 1990-luvun laman jälkeen. Työnantajien sosiaalivakuutusmaksujen lasku laman jälkeen ei myöskään ole heijastunut täysimääräisesti palkkojen nousuna. Työnantajien sosiaalivakuutusmaksujen lasku on johtanut työvoimakustannusten palkanormin mukaista hitaampaan työvoimakustannusten nousuun. Työvoimakustannusten palkanormia hitaampi nousu on siis tukenut työllisyyden paranemista.

Työn verotuksen ja sen komponenttien vaikutuksesta palkanmuodostukseen on tehty lukuisia tutkimuksia. Tutkimustulosten mukaan työntekijän tuloverotuksen alentamisesta ovat hyötäneet myös työnantajat, koska palkansaajajärjestöt ovat voineet hyväksyä palkanormia pienemmät palkankorotukset. Työnantajan sosiaalivakuutusmaksujen alennuksesta ovat hyötäneet myös työntekijät, koska työnantajat ovat voineet hyväksyä hieman suuremmat palkkavaatimukset. Hyvänä peukalosääntönä työn verotuksen kohtaantovaikutuksista voidaan pitää sitä, että taloudellinen hyöty työn verotuksen keventä-

misestä tai taloudellinen tappio työn verotuksen kiristymisestä jakautuu puoliksi työnantajien ja työntekijöiden kesken.

Vaikka sovelletun palkanormin mukainen tulopolitiikka on laman jälkeen toiminut suhteellisen hyvin kansantalouden keskimääräisellä tasolla, se on kuitenkin aiheuttanut rakenteellisia ongelmia kunta-työnantajan ja pienipalkkaisten työntekijöiden kannalta.

Kuntien eläkevakuutuksen vaikutukset kuntien menoihin saattavat tulevaisuudessa lisääntyä merkittävästi, ellei kuntien eläkevakuutuksen rahoitusta muuteta. Jos yksityisen palvelutuotannon rooli kuntien palvelutuotannossa kasvaa ja jos kunnat alkavat yhtiöittää merkittävästi toimintojaan, kuntien eläkevakuutuksen piirissä olevien kuntatyöntekijöiden määrä saattaa vähetä. Koska työeläkkeiden rahoitus perustuu pääosin sellaiseen jakojärjestelmään, jossa nykyisten kuntatyöntekijöiden palkoista sekä työnantaja- että työntekijämaksuilla kerätään rahoitus eläkkeellä olevien kuntatyöntekijöiden eläkkeisiin, kuntatyöntekijöiden väheneminen johtaa ainakin kuntatyönantajien eläkemaksujen voimakkaaseen kasvuun. Kuntatyöntekijöiden työeläkemaksujen nousua saattaa estää niiden riippuvuus yksityisen sektorin työntekijöiden työeläkemaksuista. Yksityisen ja julkisen sektorin palkkojen keskinäinen riippuvuus estää kuntatyönantajien työeläkemaksujen nousun heijastumisen kuntatyöntekijän palkkoihin. Kuntatyönantajan työeläkemaksujen nousu lisää painetta kunnallisverotukseen.

Yksityisen palvelutuotannon ja yhtiöitettyjen kuntatoimintojen lisäämisen ei välttämättä tarvitse merkitä kuntien eläkevakuutuksen rahoitusongelmaa. Jos yhtiötetyt kuntien toiminnot pidetään kuntien eläkevakuutuksen piirissä, yhtiöittämisellä ei ole vaikutusta kuntien eläkevakuutuksen rahoitukseen. Jos yksityinen palvelutuotanto lisääntyy kunnissa nykyisestä oleellisesti, voidaan pyrkiä poistamaan erot yksityisen työeläkejärjestelmän ja kunnallisen työeläkejärjestelmän väliltä. Tällöin kunnallinen eläkevakuutus voisi olla yksityisten työeläkeyhtiöiden yhteisvastuun piirissä. Vastavuoroisesti yksityiset työeläkeyhtiöt voisivat päästä kilpailemaan kuntaeläkkeistä.

Työn verotuksen kohtaanto työntekijän ja työnantajan välillä poikkeaa keskimääräisestä myös matalapalkkaisten työntekijöiden ja hei-

dän työnantajien kohdalla. Sellainen solidaarinen palkkopolitiikka, jossa matalapalkkaisten palkankorotukset ovat suhteellisesti keskimääräistä suuremmat, johtaa heitä työllistävien yritysten ja toimialojen työvoimakustannusten keskimääräistä nopeampaan nousuun. Näillä toimialoilla ja näissä yrityksissä usein myös työn tuottavuuden kasvu on keskimääräistä vähäisempää. Keskimääräistä heikompi työn tuottavuuden kasvu yhdistettynä keskimääräistä suurempaan työvoimakustannusten nousuun johtaa väistämättä tarpeettoman huonoon työllisyyskehitykseen. Suomen työttömyys kohdistuukin tämän vuoksi juuri heikosti koulutettuihin ja vähemmän erityisosaamista vaativiin, usein matalapalkkaisiin työntekijöihin ja ammatteihin. Kansainvälisesti verrattuna Suomessa on suhteellisen vähän kädentaitoja hyödyntäviä ja palvelualan työntekijöitä.

Vähän kouluttelujen ja ilman erityisosaamista olevien ostovoiman ja työllisyyden tukemiseksi nykyistä tupomallia noudatettaessa tarvitaan tuloja tasaavaa ja työllisyyttä tukevaa veropolitiikkaa. Tarvitaan progressiivista työntekijän tuloverotusta sekä progressiivisia työnantajan ja työntekijän sosiaalivakuutusmaksuja.

Työn verotus ja talouspolitiikka

Työn verotus on talouspolitiikan keskeinen instrumentti, sillä työn verotuksen osuus kaikista vero- ja maksutuloista on noin 87 prosenttia. Suomen talouspolitiikan näkökulmasta aktiivisia instrumentteja ovat olleet työntekijöiden ansiotuloverot ja muut kuluverot kuin arvonlisävero. Jossain määrin instrumentteina on käytetty myös työnantajan ja työntekijän sosiaalivakuutusmaksuja.

Kunnallisverot ovat Suomessa pitkälti määräytyneet kuntien menojen perusteella. Kuntasektori on 10 viime vuoden ajan ollut kokonaisuudessaan hieman alijäämäinen. Kuntien alijäämä on ollut korkeintaan noin puoli prosenttia bruttokansantuotteesta. Talouspolitiikan instrumenttina kunnallisveroja ei ole käytetty. Kunnallistaloudessa ei ole juurikaan rahastoja, jotka voisivat tasapainottaa kunnallistaloutta kansantalouden heilahteluissa. Kunnallisverot ovat siis pitkälti määräytyneet vuosittain tulot ja menot tasapainottavan kammalalaisen periaatteen mukaisesti.

Sosiaalivakuutusrahastot ovat Suomessa kansainvälisesti katsoen suuret. Niiden koko on nyt noin 60 prosenttia Suomen vuotuisesta bruttokansantuotteesta. Suomi on varautunut väestön ikääntymisen aiheuttamaan eläkemenojen kasvuun vähintäänkin tyydyttävästi. Sosiaalivakuutusjärjestelmän vuotuinen ylijäämä on 10 viime vuoden aikana ollut keskimäärin noin 3 prosenttia bruttokansantuotteesta.

Sosiaalirahastojen suuri koko on mahdollistanut sosiaalivakuutusmaksujen käytön suhdannepolitiikan välineenä. Sosiaaliturvarahastoja on kerrytetty suhteellisesti enemmän nopean talouskasvun vaiheessa ja suhteellisesti vähemmän taloudellisissa taantumissa. Sosiaalivakuutusjärjestelmän suhdannepoliittista merkitystä on vahvistettu Suomen liittyessä Euroopan rahaliittoon. Tuolloin perustettiin suhdannepuskurit sekä työttömyysvakuutusjärjestelmään että työeläkejärjestelmään. Sosiaalivakuutusrahastojen talouspoliittinen merkitys perustuu siihen, ettei sosiaalivakuutusmaksuja tarvitse nostaa aivan niin paljon kuin menojen kattaminen edellyttäisi. Osa menoista voidaan kattaa sallimalla rahastojen heilahtelut tavoitetasojensa ympärillä.

Pääasiallinen vastuu talouspolitiikasta on kuitenkin ollut valtion harteilla. Vielä 3 vuotta 1990-luvun laman päättymisen jälkeen vuonna 1997 valtion alijäämä oli lähes 4 prosenttia bruttokansantuotteesta. Valtion talous muuttui ylijäämäiseksi vasta vuonna 2000. Tämä siitä huolimatta, että sekä ansiotuloveroja että muita kulutusveroja kuin arvonlisäveroa nostettiin reilusti verotulojen hankkimiseksi. Keskimääräinen ansiotuloveroaste nousi vuodesta 1991 vuoteen 1995 lähes 10 prosenttiyksikköä. Vastaavana aikana keskimääräinen kunnallisveroprosentti nousi alle prosenttiyksikön. Palkansaajan sosiaalivakuutusmaksut kasvoivat vastaavana aikana lähes 6 prosenttiyksikköä.

Liikevaihtoverosta arvonlisäverojärjestelmään siirryttiin vuonna 1993. Samalla palvelut tulivat arvonlisäveron alaisiksi. Tämän jälkeen arvonlisäverokantoja ei ole oleellisesti muutettu. Vuonna 1993 muutettiin myös yhteisö- ja pääomaverotusta. Vuonna 2005 siirryttiin uuteen yhteisö- ja pääomaverotukseen. Vaikka näillä veroilla on merkittävä rakennepoliittinen merkitys, ei niitä ole käytetty suhdannepolitiikan instrumenttina. Tämä on ollut perusteltua yritysten toimintaympäristön vakauttamiseksi. Euroopan unioni myös tehokkaasti rajoittaa näiden verojen käyttöä. Muilla veroilla ja maksuilla ei juuri ole talouspoliittista merkitystä jo niiden pienuuden vuoksi. Esimerkiksi kiinteistöveron tuotto vuonna 2004 oli noin 0,7 miljardia

euroa ja perintöveron 0,5 miljardia euroa. Varallisuusvero, jonka tuotto oli noin 100 miljoonaa euroa, lakkautettiin vuoden 2005 alusta.

Valtio on siis ollut aktiivisin talouspoliittinen toimija. Sen käyttämiä suhdannepoliittisia instrumentteja ovat olleet työntekijöiden ansiotulovero ja muut kulutusverot. Luvussa Päätösvalan ja veroprogression kehitys esitetyn analyysin mukaan valtion ansiotuloveroaste on laskenut 5 prosenttiyksikköä vuodesta 1995 vuoteen 2004. Vuonna 2004 se oli arviolta 6,8 prosenttia. Vuoteen 2025 mennessä valtion ansiotulovero laskee noin 1 prosenttiin. Euroopan unionin verotuskäytäntö ja verokilpailu rajoittavat ainakin ajoneuvoverojen, alkoholijuomaverojen ja tupakkaveron käyttöä aktiivisena veropoliittisena instrumenttina. Valtion rooli talouspoliittisena toimijana näyttää väistämättä heikkenevän työn verotuksen kehitystrendien seurauksena.

Voivatko kunnat ja sosiaalivakuutusrahastot korvata valtion pienentyvän roolin talouspolitiikassa? Hajanaista kuntakenttää on vaikea nähdä aktiivisena talouspoliittisena toimijana. Jos valtiovarainministeri Eero Heinäluoman ehdotus verotulojen ohjaamisesta suoraan kunnille toteutuu ja kuntien valtionavusta luovutaan, kuntien verotulojen tasausjärjestelmää on vahvistettava. Tässä yhteydessä olisi ehkä hyvä miettiä myös kuntien työeläkerahastojen käytön aktivointia. Se saattaisi mahdollistaa kunnallisveron käytön myös talouspolitiikan välineenä.

Sosiaalivakuutusjärjestelmässä päätöksenteko on keskitetysti työmarkkinajärjestöillä sekä työeläkeyhtiöillä ja Työttömyysvakuutusrahastolla. Eri etujärjestöjen intressit eivät aina mahdollista aktiivisen talouspoliittisen näkemyksen löytymistä. Valtio voi toki kolmikanta-periaatteen mukaisesti vaikuttaa sosiaalivakuutusjärjestelmän toimintaan lainsäädännön avulla.

Rahastot ja vaikutusvalta

Työn verotukseen liittyvää päätösvaltaa on edellä tarkasteltu siitä näkökulmasta, mikä taho määrää veroista ja maksuista. Sitä voidaan arvioida myös siitä näkökulmasta, mikä taho päättää veroilla ja maksuilla kerätyistä rahastoista. Rahastoista kansantaloudellista merkitystä on työeläkerahastolla. Työeläkerahastojen sijoitusvarallisuus oli vuoden 2005 lopussa noin 100 miljardia euroa. Se on lähes 70 prosenttia vuotuisesta bruttokansantuotteesta. Kuntien eläkelaitoksen sijoituskanta on noin 18 miljardia euroa. Vajaat 40 prosenttia työeläkeyhtiöiden sijoituskannasta on sijoitettu kotimaahan. Kuntien eläkevakuutuksista vain reilu viidennes on kotimaisissa kohteissa.

Suomen mittapuun mukaan valtava sijoitusvarallisuus tuo merkittävää taloudellista päätösvaltaa, jos sitä halutaan tai sitä on tarkoituksenmukaista käyttää. Jotkut isot työeläkeyhtiöt ovat olleet, ainakin julkisuudessa saadun käsityksen mukaan, mukana yrityskentän uudelleenjärjestelyissä muuten kuin passiivisen sijoittajan ominaisuudessa. Työmarkkinajärjestöt voivat ehkä osin vaikuttaa jos ei välttämättä yksittäisiin sijoituksiin niin ainakin eläkelaitosten sijoitusstrategioihin.

Ilmarisen toimitusjohtajan Kari Puron ja pankinjohtaja Matti Louekosken työryhmissä on talven 2005–06 aikana tehty esityksiä työeläkevarojen sijoituspolitiikan uudistamiseksi ja työmarkkinajär-

jestöjen vaikutusvallan lisäämiseksi työeläkeyhtiöissä. Kuntien eläkevakuutus on myös parhailaan täsmentämässä sijoituspolitiikkaansa. Eduskunnan ja valtioneuvoston rooliin ei esitettäne muutoksia. Työmarkkinajärjestöjen rooli työeläkeyhtiöiden toiminnassa tulee varmasti kasvamaan.

Kirjallisuus

- Kurjenoja, J.: Työvoimakustannuksen verokiila 2005. Verotietoa 45. Veronmaksajat.
- Peltoniemi, A.–Rauhala, T.–Teppala, T.: Elintarvikkeiden ja ruokapalveluiden arvonlisäverotus EU:ssa ja Suomessa. VATT-keskustelualoitteita X. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.
- Mattila, P. K.–Ranta-Lassila, H.: Kuntaverotus, muistio 24.2.2006. Keskuskauppa-kamari.
- Sosiaalimenojen kehitys pitkällä aikavälillä, Somera-toimikunnan taustaraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2002:21.
- Talouspolitiikan lähivuosien haasteista. Taloudelliset ja talouspoliittiset katsaukset 3/2001. Valtiovarainministeriö.

Polemia-sarjassa ovat ilmestyneet

- 1 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 1992
- 2 Erkki Mennola
IDEA KUNNASTA (1992)
- 3 Terho Pursiainen
KRIISIAJAN ETIIKKA (1993)
- 4 Työryhmä Kyösti Urponen (pj.), Raija Julkunen, Olli Kangas, Jorma Sipilä,
Asko Suikkanen ja Petri Kinnunen (siht.)
KASVUSTA VASTUUSEEN – sosiaalipolitiikan tulevaisuus (1993)
- 5 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 1993
- 6 Pekka Ojala–Aulis Pöyhönen
LÄHEISYYSPERIAATE – hallinnon uusjako (1994)
- 7 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 1994
- 8 Jorma Hämäläinen–Veikko Teikari
HENKILÖSTÖPOLITIikka PAKKORATKAISUJEN EDESSÄ (1995)
- 9 Terho Pursiainen
NOUSUKAUDEN ETIIKKA (1995)
- 10 Eero Ojanen
EIPÄJOKI
Fiktiivinen reportaasimatka mihin tahansa suomalaiseen kuntaan (1995)
- 11 Heikki Koski
KANSALAINEN, KUNTA JA KANSALAISYHTEISKUNTA (1995)
- 12 Seppo Niemelä
MUUTOSKIRJA
Rohkaisuksi murroksen maailmaan (1995)
- 13 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 1995
- 14 Lauri Hautamäki
MAASEUTU ELÄÄ (1995)

- 15 Juha Kuisma–Heikki Haavisto
KAUPUNKI JA MAASEUTU
– avoliitto vai susipari (1995)
- 16 Olli Pusa
ELÄKEPOMMIN VARJOSSA (1996)
- 17 Satu Apo–Jari Ehrnrooth
MILLAISIA OLEMME?
Puheenvuoroja suomalaisista mentaliteeteista (1996)
- 18 Eira Korpinen
OPETTÄJUUTTA ETSIMÄSSÄ (1996)
- 19 Erkki Pystynen
LIITOKUNTA (1996)
- 20 Martti Sinisalmi
TYÖLLISTÄMISTÄ VAI PALVELUA? (1996)
- 21 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 1996
- 22 Olli Mäenpää
KUNTIEN ITSEHALLINTO EU-SUOMESSA (1997)
- 23 Tuula–Liina Varis
KRISTALLIYÖ JOENSUUN KAUPUNGINTALON TORNISSA (1997)
- 24 Terho Pursiainen
KUNNALLISTEN KÄYTÄNTÖJEN ETIIKKA
Yhteisöopin alkeet (1997)
- 25 Siv Sandberg–Krister Ståhlberg
KUNTALAISTEN KUNTA JA VALTIO (1997)
- 26 Pertti Hemánus
KUNNALLINEN TIEDOTTAMINEN JA JASKA JOKUNEN
Tutkittua tietoa ja tutkimattomia tulkintoja (1997)
- 27 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 1997
- 28 Esko Antola
UUSI EU? (1998)
- 29 Eero Ojanen
YHTEISKUNNAN ITSEPUOLUSTUS (1998)
- 30 Pertti Kettunen
ELINKEINOPOLITIIKAN TAITO (1998)

- 31 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 1998
- 32 Torsti Kivistö
JOUTILAISUUSYHTEISKUNTA (1998)
- 33 Erkki Mennola
IDEA MAAKUNNASTA (1999)
- 34 Jorma Hämäläinen
MINÄ KUNNANJOHTAJA (1999)
- 35 SINÄ KUNNANJOHTAJA (1999)
- 36 Juha Talvitie
KUNTA VAI MAAKUNTA?
Globalisaatio ja regionalismi (2000)
- 37 Juha Sihvola
YKSILÖNÄ YHTEISÖSSÄ
Näkökulmia paikallisuuteen, globalisaatioon ja hyvään elämään (2000)
- 38 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 2000
- 39 Seppo Niemelä
TULISIELU
Verkostoajan aluekehittäjä (2000)
- 40 Kauko Heuru
ITSEHALLINNON AIKA (2001)
- 41 Heikki Eskelinen
ALUEPOLITIIKKA RAUTAHÄKISSÄ (2001)
- 42 Matti Wiberg
PALUU POLITIIKKAAN (2001)
- 43 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 2001
- 44 Ilkka Virtanen
YLIOPISTOJEN KOLMAS TEHTÄVÄ (2002)
- 45 Arvo Myllymäki
KUNTIEN KUJANJUOKSU (2002)
- 46 Risto Eräsaari
KUINKA TURVATON ON RIITTÄVÄN TURVALLINEN? (2002)

- 47 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 2002
- 48 Pentti Arajärvi
PAREMMINVOINTIYHTEISKUNTA (2003)
- 49 Eero Uusitalo
MAASEUTU KANSAN VAI HALLINNON KÄSISSÄ? (2003)
- 50 Esko Juntunen
KUNNAN ELINKAARIHYPPY
– strateginen kehittäminen ja yhteistyö (2003)
- 51 Pekka Sauri
SUOMEN DEMOKRATISOIMINEN (2003)
- 52 Esko Aho
SATTUMA SUOSII VALMISTAUTUNUTTA (2003)
- 53 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 2003
- 54 Seppo Rainisto
KUNNASTA BRÄNDI? (2004)
- 55 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 2004
- 56 Markku Lehto
TAKAISIN TULEVAISUUTEEN
– valtion ja kuntien yhteinen taival (2005)
- 57 Tarmo Pukkila
IKÄVALLANKUMOUS (2005)
- 58 Matti Wiberg
VALTA KUNNASSA (2005)
- 59 Soili Keskinen
ALAISTAITO
Luottamus, sitoutuminen ja sopimus (2005)
- 60 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 2005
- 61 Samuli Skurnik
OSUUSTOIMINNASTA OPPIA?
Kuntapalvelut uudessa talousmallissa (2006)

- 62 Markku Lehto
PELASTUSRENKAAN PAIKKAUS (2006)
- 63 Pasi Holm
VEROKIRJA (2006)



Kunnallisalan kehittämissätiö KAKS rahoittaa kuntia palvelevaa tutkimus- ja kehittämistoimintaa. Tavoitteena on näin tukea kuntien itsehallintoa ja parantaa niiden toimintamahdollisuuksia.

Rahoitamme hankkeita ja tutkimuksia, joiden arvioimme olevan kuntien tulevaisuuden kannalta keskeisimpiä. Tuloksien tulee olla sovellettavissa käytäntöön. Rahoitettavilta hankkeilta edellytetään ennakkoluulotonta ja uutta uraa luovaa otetta.

Säätiöllä on *Polemiikki*-niminen asiakaslehti ja kaksi julkaisusarjaa: *Polemia-sarja*, jossa käsitellään kunnille tärkeitä strategisia kysymyksiä ajattelua herättävällä tavalla.

Tutkimusjulkaisut-sarja, jossa julkaistaan osa säätiön rahoittamista tutkimuksista. Pääosa säätiön rahoittamista tutkimuksista julkaistaan tekijätahon omissa julkaisusarjoissa.

Toimintamme ja julkaisumme esitellään tarkasti kotisivuillamme *www.kaks.fi*.

Vuonna 1990 perustettu itsenäinen säätiö rahoittaa toimintansa sijoitustuotoilla.

Osoite	Kasarmikatu 23 A 15 00130 Helsinki
Puhelin	(09) 6226 570
Telekopio	(09) 6226 5710
Asiamies	Lasse Ristikartano, (09) 6226 5720
Tutkimusasiamies	Veli Pelkonen, (09) 6226 5740
Taloudenhoitaja	Anja Kirves, (09) 6226 5730

Tutustu kotisivuihimme (*www.kaks.fi*)!