

Möttönen, Tuomas

**Working Paper**

## Talouselitisen päätöksenteon tietoperustat: Esimerkkinä yritys- ja pääomaverouudistus

ETLA Discussion Papers, No. 974

**Provided in Cooperation with:**

The Research Institute of the Finnish Economy (ETLA), Helsinki

*Suggested Citation:* Möttönen, Tuomas (2005) : Talouselitisen päätöksenteon tietoperustat: Esimerkkinä yritys- ja pääomaverouudistus, ETLA Discussion Papers, No. 974, The Research Institute of the Finnish Economy (ETLA), Helsinki

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/64020>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# ETLA

## ELINKEINOELÄMÄN TUTKIMUSLAITOS

THE RESEARCH INSTITUTE OF THE FINNISH ECONOMY  
Lönnrotinkatu 4 B 00120 Helsinki Finland Tel. 358-9-609 900  
Telefax 358-9-601 753 World Wide Web: <http://www.etla.fi/>

## Keskusteluaiheita – Discussion papers

No. 974

Tuomas Möttönen

**TALOUSPOLIITTISEN PÄÄTÖKSENTEON**

**TIETOPERUSTAT\***

**Esimerkkinä yritys- ja pääomaverouudistus**

\* Tutkimus on hyväksytty Helsingin yliopiston valtiotieteellisen tiedekunnan yleisen valtio-opin laitoksen pro gradu tutkielmana marraskuussa 2004. Hyväksymisen jälkeen siihen on tehty joitain täydennyksiä. Tekijä haluaa kiittää laudaturseminaarin johtajana toiminutta professori Tuomo Martikaista gradu työhön liittyvästä ohjauksesta.

**MÖTTÖNEN, Tuomas, TALOUSPOLIITTISEN PÄÄTÖKSENTEON TIETOPERUSTAT. Esimerkkinä yritys- ja pääomaverouudistus.** Helsinki: ETLA, Elinkeinoelämän Tutkimuslaitos, The Research Institute of the Finnish Economy, 2005, 90 s. (Keskusteluaiheita, Discussion Papers, ISSN 0781-6847; No. 974).

**TIIVISTELMÄ:** Tutkimuksessa tarkastellaan eduskunnan vuonna 2004 päättämän yritys- ja pääomaverouudistuksen poliittisia ja taloudellisia tietoperustoja. Tutkimuksessa kuvataan, minkälaiseen informaatioon yritys- ja pääomaverouudistus perustui ja miten poliittinen ja taloudellinen tietoperusta vaikuttivat päätöksen syntymiseen. Tutkimuksessa tuodaan esille kolmen eri verotyöryhmän loppuraporttien esittämät ehdotukset. Niitä ovat: "Kilpailukykyiseen verotukseen" -raportti (ns. Arvelan työryhmä), "Verotus kansainvälisessä toimintaympäristössä" -raportti (ns. Leppäsen työryhmä) ja "Työllisyystyöryhmän loppuraportti" (ns. Sairaksen työryhmä). Raporttien esityksiä pidetään taloudellisena tietoperustana. Poliittisena tietoperustana pidetään ennen vuoden 2003 eduskuntavaaleja käytyä veropoliittista keskustelua ja puolueiden vaaliohjelmia. Tutkimuksen mukaan yritys- ja pääomaverouudistuksesta on löydettävissä vaikutteita molemmista tietoperustoista. Uudistuksen valmisteluvaiheessa korostui taloudellinen tietoperusta, koska poliitikot eivät olleet mukana valmistelutyöryhmissä. Vaalikeskustelussa korostui poliittinen informaatio. Vaalien jälkeen tapahtuneessa päätöksentekoprosessissa näkyi taas taloudellinen informaatio ja lopullinen päätös oli pääosin työryhmien ehdotusten mukainen.

**ASIASANAT:** talouspoliittinen päätöksenteko, yritys- ja pääomaverouudistus, eduskuntavaalit 2003, uusi poliittinen taloustiede, julkisen valinnan teoria.

**MÖTTÖNEN, Tuomas, TALOUSPOLIITTISEN PÄÄTÖKSENTEON TIETOPERUSTAT. Esimerkkinä yritys- ja pääomaverouudistus.** Helsinki: ETLA, Elinkeinoelämän Tutkimuslaitos, The Research Institute of the Finnish Economy, 2005, 90 p. (Keskusteluaiheita, Discussion Papers, ISSN 0781-6847; No. 974).

**ABSTRACT:** This study discusses the reform of corporate and capital taxation and its economical and political informational backgrounds. The study analyses the information which was behind the reform, and how the political and economical information affected the decision made by the Finnish parliament in 2004. The study is based on three different working group publications, which are: "Towards Competitive Taxation" -report of the working group for developing income taxation, "Taxation in International Framework" -working group report and "The Employment Working Group Final Report". The study considers those reports as economical information. Political information includes a taxing political debate, and political party programmes, concerning the Finnish parliament election in a year 2003. The study concludes that both political and economical information affected the corporate and capital taxation reform. The economical information was more determinant at a preparation phase, because politicians were not a part of that process. Political information was more on focus in a political election debate. After the election race the economical information was more determinant and the actual decision (the corporate and capital taxation reform) was similar to what the economic working groups had proposed.

**KEYWORDS:** economic policy decision making process, corporate and capital taxation reform, Finnish parliament election 2003, new political economics, public choice theory.

## YHTEENVETO

Yritys- ja pääomaverouudistuksen valmistelu alkoi syksyllä 2001 sekä valtiovarainministeriön että valtioneuvoston kanslian asettamissa työryhmissä, jotka saivat raporttinsa valmiiksi vuonna 2002. Eduskuntavaalien jälkeen maaliskuussa 2003 julkaistiin kolmas työryhmäraportti. Työryhmän oli asettanut edellisen hallituksen pääministeri. Vuoden 2003 vaalien jälkeen uusi hallitus otti yritys- ja pääomaverouudistuksen mukaan hallitusohjelmaansa. Hallitusohjelman tavoitteet muotoiltiin hallituksen kannanotoksi 13.11.2003. Yritys- ja pääomaverouudistus esiteltiin eduskunnalle 19.5.2004. Eduskunnan täysistunnossa uudistusta käsiteltiin 30.6.2004, jolloin yritys- ja pääomaverouudistus sai eduskunnan hyväksynnän. Muutos astui voimaan 1.1.2005.

Yritys- ja pääomaverouudistuksen taloudellinen tietoperusta (erityisesti tuloverotuksen kehittämistyöryhmän esitykset) vaikuttivat merkittävästi talouspoliittisen päätöksen sisältöön. Arvelan ja Sailaksen työryhmien esitysten mukaisesti *yhteisö- ja pääomaverokantaa* alennettiin: yhteisöverokantaa alennettiin 26%:tiin ja pääomaverokantaa 28%:tiin. Arvelan työryhmän esityksen mukaisesti hallitus päätti siirtyä *osinkojen kaksinkertaiseen verotukseen*. Osinkojen verotus ei kuitenkaan toteutunut täysin työryhmän ehdotuksen mukaisena, vaan se oli hiukan lievempi osinkojen saajan näkökulmasta. Arvelan ja Sailaksen työryhmien esitykset *ylimmän marginaaliveroasteen alentamisesta* torjuttiin poliittisesti. Ylimmän marginaaliveroasteen alentaminen 50%:tiin vuoteen 2007 mennessä ei saanut osakseen poliittista kannatusta. Arvelan työryhmän esitys *varallisuusveron poistamisesta* hylättiin poliittisesti. Varallisuusverotusta kuitenkin alennettiin, joka oli mainittu yhtenä vaihtoehtona Leppäsen työryhmän raportissa.

Taloustieteen ja politiikan välisiä yhteyksiä tarkasteleva uusi poliittinen taloustiede arvioi systemaattisesti politiikan ja talouden vuorovaikutuksellista suhdetta. Poliittiset syklit (political business cycle) vaikuttavat talouspoliittisessa päätösprosessissa. Poliittisten puolueiden kannanotoissa huomioidaan vaalit, jolloin on tärkeää houkutella äänestäjiä oman puolueen kannatuksen varmistamiseksi. Julkisen valinnan teorian mukaan poliittiset toimijat toimivat rationaalisesti ja pyrkivät edistämään omaa etuaan. Julkisen valinnan teorian perusteella voidaan arvioida myös kotimaisen talouspolitiikan kokonaisuutta. Poliitikot, äänestäjät, virkamieskunta ja eturyhmät pyrkivät kaikki vaikuttamaan omien intressien mukaisesti poliittiseen päätöksentekoprosessiin.

Politiikan ja puolueiden rooli hämärtyy, kun uudistusten aloitteet ja päälinjat tulevat asiantuntijaryhmiltä. Tässä voi nähdä piirteitä ns. keskivertoäänestäjän miellyttämisyrittämisestä (median voter convergence). Sellaisia poliittisia linjanvetoja ei haluta tehdä, jotka voivat ärsyttää potentiaalista äänestäjäkuntaa (äänestäjien enemmistöä). Ennen eduskuntavaaleja puolueet huomioivat ennen kaikkea äänestäjien intressejä. Vaalien jälkeen prosessissa näkyi selvemmin etujärjestöjen intressit (eli taloudellinen tietoperusta). Hallituspuolueiden ennen vaaleja ja vaalien jälkeen esittämissä kannanotoissa on havaittavissa siirtymä.

Yritys- ja pääomaverouudistuksessa näkyi selvästi asiantuntijavalmistelun vaikutukset. Poliittinen prosessi näkyi julkisuudessa enemmän, vaikka lopulta tehtiin asiantuntijatyöryhmien ehdotusten mukainen uudistus. Puolueiden irtisanoutumisen vaalikeskustelussa työryhmien ehdotuksista voi katsoa kuvaavan vaihetta, jossa haluttiin korostaa sitä, että päätös tullaan tekemään poliittisessa prosessissa. Palaaminen lopullisessa päätöksessä lähemmäksi työryhmien ehdotusta kuvastaa taas taloudellisen tietoperustan merkitystä. Poliitikot, kun he ajattelevat oman puolueen kannatuksen varmistamista, eivät halua tehdä talouspoliittisia ehdotuksia, jotka sitovat heidän käsiään lopullisessa päätöksenteossa. Tämän vuoksi he teettävät eh-

dotuksia ikään kuin tilaustyönä asiantuntijaryhmillä. Asiantuntijavalmistelu ei tästä näkökulmasta ole epäpoliittista. Virkamieskunta ja muut asiantuntijat ovat osa politiikkaa kuten uusi poliittinen taloustiede esittää.

Poliittinen tietoperusta vaikutti siihen, kuinka lähelle työryhmien taloudelliselta tietoperustalta tehtyjä ehdotuksia poliittisessa prosessissa päästiin. Poliittinen tietoperusta sääтели siis sitä, miten hyvin lopullinen päätös vastasi taloudelliselta perustalta tehtyjä ehdotuksia. Poliittisessa päätöksentekoprosessissa oli inkrementaalisen päätöksentekoteorian mukaisia piirteitä eli päätöksenteko eteni vaiheittain. Pienten askelten politiikka on tyypillinen kollektiivista päätöksentekoprosessia kuvaava ilmiö, jossa sovitellaan erilaisia tavoitteita ja intressejä.

Yritys- ja pääomaverouudistuksessa taloudellinen tietoperusta näkyi selvästi lopullisessa päätöksessä, kun taas poliittinen tietoperusta näkyi enemmän siinä tavassa, miten päätös syntyi. Kuitenkin on niin, että taloudellinen ja poliittinen tietoperusta kietoutuivat toisiinsa, eikä niiden vaikutusta ole mahdollista kokonaan erottaa toisistaan.

Sisällys	Sivu
<b>1 JOHDANTO: TUTKIMUKSEN LÄHTÖKOHDAT JA TEHTÄVÄ</b>	1
1.1 Tutkimuksen kohteen esittely ja rajaaminen	3
1.2 Tutkimuksen rakenne ja tutkimusaineisto	5
1.3 Tutkimuskysymykset	8
<b>2 TUTKIMUKSEN VIITEKEHYS: ERILAISIA LÄHESTYMIS- TAPOJA TALOUSPOLITIIKAN ARVIOIMISEEN</b>	10
2.1 Uusi poliittinen taloustiede; politiikan ja talouden vuorovaikutus	12
2.1.1 Julkisen valinnan koulukunta (Public Choice Theory)	12
2.1.2 Poliittiset suhdannevaihtelut (Political Business Cycle)	21
2.2 Institutionaalinen lähestymistapa	24
2.2.1 Uusi institutionaalinen taloustiede	24
2.2.2 Peliteoreettiset lähestymistavat talouspolitiikan arvioimiseen	27
2.3 Päätöksentekoprosessin viitekehys: eri päätöksentekomallit	29
<b>3 TUTKIMUKSEN CASE-KOHDE: HALLITUKSEN YRITYS-JA PÄÄOMAVEROUDISTUS</b>	32
3.1 Hallituksen yritys- ja pääomaverouudistuksen valmistelun alkaminen vuonna 2001	32
3.2 Päätöksen taloudellinen tietoperusta	36
3.2.1 Asiantuntijatyöryhmien valmistelu	36
3.2.1.1 Tuloverotuksen kehittämistyöryhmä	36
3.2.1.2 Talousneuvoston verotyöryhmä	38
3.2.1.3 Työllisyystyöryhmä	39
3.2.2 Asiantuntijatyöryhmien esitykset	42
3.2.2.1 Kilpailukykyiseen verotukseen -raportti (ns. Arvelan työryhmä)	42
3.2.2.2 Verotus kansainvälisessä toimintaympäristössä –raportti (ns. Leppäsen työryhmä)	43
3.2.2.3 Työllisyystyöryhmän loppuraportti (ns. Sailaksen työryhmä)	44
3.3 Päätöksen poliittinen tietoperusta	46
3.3.1 Puolueiden vaaliohjelmat	46
3.3.2 Puolueiden veropoliittinen keskustelu	49
3.3.3 Hallitusneuvottelut ja –ohjelma	50

3.4	Päätös yritys- ja pääomaverouudistuksesta	53
3.4.1	Hallituksen kannanotto 13.11.2003	53
3.4.2	Hallituksen esitys yritys- ja pääomaverotuksen sisällöstä 19.5.2004	54
3.4.3	Valtiovarainvaliokunnan mietintö 22.6.2004	56
3.4.4	Eduskunnan päätös 30.6.2004	58
3.4.5	Työryhmien ehdotusten toteutuminen eduskunnan päätöksessä	59
<b>4</b>	<b>YRITYS- JA PÄÄOMAVEROUUDISTUKSEN KÄSITTELYN JA PÄÄTÖKSEN ANALYYSI</b>	<b>61</b>
4.1	Keskustan, SDP:n ja Kokoomuksen strategiset valinnat	61
4.2	Toimijoiden kannanottojen kvantitatiivinen arvioiminen	65
4.2.1	Yhteisö- ja pääomaverokannan alentaminen 25 %:tiin	66
4.2.2	Osinkojen klassiseen verotusmalliin siirtyminen	67
4.2.3	Ylin marginaaliveroaste 50%:tiin vuoteen 2007 mennessä	67
4.2.4	Varallisuusverotuksen poistaminen	68
4.3	Toimijoiden kannanotot hallituksen yritys- ja pääomaverouudistus-esityksestä	70
<b>5</b>	<b>PÄÄTELMÄT</b>	<b>77</b>
5.1	Yritys- ja pääomaverouudistus uuden poliittisen taloustieteen näkökulmasta	77
5.2	Yritys- ja pääomaverouudistuksen arviointi päätöksentekoteorioiden avulla	84
	<b>Lähteet</b>	<b>87</b>

# 1 JOHDANTO: TUTKIMUKSEN LÄHTÖKOHDAT JA TEHTÄVÄ

Tässä tutkimuksessa tarkastellaan hallituksen yritys- ja pääomaverouudistuksen taloudellisia ja poliittisia tietoperustoja. Tutkimus on luonteeltaan tapaustutkimus yhdestä eduskunnan tekemästä päätöksestä. Tutkimus ei arvioi tehdyn päätöksen eli yritys- ja pääomaverouudistuksen sisältöä, vaan sitä, miten siihen johtaneeseen päätösprosessiin vaikuttivat erilaiset tavoitteet. On otettava huomioon, että poliittiseen päätöksentekoon vaikuttavat eri toimijat, joilla on vastakkaisia intressejä, joita he pyrkivät edistämään. Tutkimuksen yhtenä tavoitteena on tuottaa uusia ja tuoreita näkökulmia kotimaiseen talouspoliittiseen keskusteluun. Tutkimuksen tavoitteena on myös yleisesti esitellä poliittisen päätöksenteon ja taloustieteen välisiä yhteyksiä.

Hallitusten talouspoliittiset valinnat vaikuttavat taloudelliseen kehitykseen. Erilaiset talouspoliittiset suuntaukset näkevät eri tavalla talouden ongelmien merkityksen ja niiden vaikutuksen taloudelliseen kasvuun. Poliittiset ideologiat eroavat esimerkiksi siinä, miten paljon julkisen sektorin tulisi puuttua markkinoiden toimintaan. Ekonomistien (talouden asiantuntijoiden) ja poliitikkojen kannanotot eroavat usein talouspolitiikan linjasta keskusteltaessa.

Talouspoliittista päätöksentekoa voidaan tutkia monesta näkökulmasta. Taloustieteellinen tutkimus on kiinnostunut erityisesti talouden pitkän ajan kasvusta sekä talouden vakaudesta. Ekonomistit ovat etsineet ratkaisuja mm. inflaation kasvun ja täystyöllisyyden vaihteluiden poistamiseen. Talouspoliittisilla päätöksillä voidaan poistaa edellä mainittuja ongelmia. Taloustieteen perinteiden tapa ajatella talouspolitiikan merkitystä on lähestyä sitä markkinoiden epäonnistumisen (market failure) kautta. Julkisen vallan tulee puuttua markkinoiden toimintaan vain, jos markkinat eivät itse kykene hoitamaan ongelmia.

Talouspolitiikkaa voidaan tarkastella myös siitä näkökulmasta, mitkä tekijät vaikuttavat talouspolitiikan päätöksien muotoutumiseen. Talouspoliittiseen päätöksentekoon kuuluu osana politiikka, jossa poliittisten toimijoiden intressit vaikuttavat päätöksiin. Poliittisen tutkimuksen lähestymistapa tarkastelee talouspoliittista päätöksentekoa organisatoristen rakenteiden rajoittamana hallintokäyttönä ja vallankäyttönä (Pekkarinen & Vartiainen 1995, 22). Talouspolitiikka määräytyy osaksi siten, miten eri ryhmät (esim. puolueet, etujärjestöt) pääsevät vaikuttamaan päätöksentekoon.



Viimeisen neljäkymmenen vuoden aikana kehittynyt uusi poliittinen taloustiede tutkii politiikan ja talouden vuorovaikutusta. Tutkimuksesta on erotettavissa kaksi pääsuuntausta. Julkisen valinnan koulukunta keskittyy kuvaamaan poliittisen prosessin ongelmia ja tehottomuutta taloustieteiden näkökulmasta. Tutkimussuuntaus kehittyi 1960-luvulla Yhdysvalloissa. Poliittisten suhdannevaihteluiden koulukunta on kasvanut 1970-luvulta lähtien. Poliittisten suhdannevaihteluiden tutkimus on kohdistunut siihen, miten taloudelliset olosuhteet vaikuttavat äänestyskäyttäytymiseen ja poliittisten puolueiden kannatukseen. Lisäksi on tarkasteltu talouspolitiikan määräytymistä poliittisten suhdannevaihteluiden teorian avulla (Nyberg 2000, 1).

Uusi poliittinen taloustiede korostaa sitä, että kaikki yhteiskunnallinen hyvinvointi ja varallisuus ovat peräisin yksilöiden toiminnasta. Julkisen vallan päätehtävänä on ylläpitää toimintaympäristöä, jossa yksilöt voivat vapaasti tavoitella omaa etuaan. Sitä kautta toteutuu myös yhteisen hyvän maksimointi. Yksilön vapauden korostaminen on tärkeää, koska vain vapaa yksilö toimii innovatiivisesti, motivoituneesti ja kekseliäästi. Yrittäjien sekä pienten- ja keskiurten yritysten katsotaan olevan ensisijaisen tärkeitä taloudelliselle kasvulle.

Näkemyksen kannattajat vastustavat valtion kontrollin hallitsematonta tiukentumista ja hallinnon kasvua, koska sen katsotaan johtavan lisääntyvään byrokratiaan, julkisten menojen lisääntymiseen ja verotuksen kiristymiseen. Näiden toimenpiteiden katsotaan johtavan yksilön vapauden rajoittumiseen, kansalaisten passivoitumiseen, sekä moraalin rappioon (esim. korruption esiintyminen yhteiskunnassa).

Taloustieteen ja politiikkaan välisiä yhteyksiä tarkasteleva tutkimus tuottaa uusia näkökulmia taloustieteellisen näkemykseen makrotalouden kehityksestä. Suomessa ekonomistit hallitsevat talouspoliittista keskustelua. On tarpeellista tuoda esille, miten politiikka ja poliittiset institutiot vaikuttavat taloudelliseen kehitykseen. Asiaa ovat käsitelleet mm. Paloheimo & Wiberg & Koiranen (1993), Mattila (1994), Asikainen (2000) sekä Nyberg (2000).<sup>1</sup> Uuden poliittisen taloustieteen systemaattisia tutkimusmetodeja on käytetty varsin vähän hyödyksi kotimaisessa politiikan tutkimuksessa.

---

<sup>1</sup> Paloheimo, Heikki & Wiberg, Matti & Koiranen, Hannu (1993): "Hallitus ostaa ääniä ja kansa maksaa - poliittiset suhdannevaihtelut Suomessa", *Politiikka-lehti* 35, s.77-93. Mattila, Mikko (1994): "Taloudellisten tekijöiden vaikutus hallituspuolueiden suosioon Suomessa 1983-1993", *Politiikka-lehti* 36, s.146-154. Asikainen, Anna-Leena (2000): "An Empirical Analysis on Vote and Popularity Functions on Finland and Swedish Data", Helsingin yliopisto. Nyberg, Martti (2000): "Interaction between the Economy and Politics in Finland: A Study on Popularity of Parties and Political Business Cycle", Helsinki School of Economics and Business Administration.

Poliittisessa tutkimuksessa talouspoliittisen päätöksenteon tietoperustan selvittäminen on ollut osa hallinnon tutkimusta, jossa on selvitetty päätöksentekoprosessia (ks. esim. Eklin, 1979). Tietorakenteita on tutkinut mm. Juri Mykkänen (1999), joka on käsitellyt talouspoliittisen päätöksenteon taustalla olevan tietorakenteen kognitiivista järjestymistä. Mykkäsen tutkimuksen mukaan talouspolitiikkaa valmistelevat virkamiehet ajattelevat taloudesta monimutkaisemmin kuin kansanedustajat. Kuitenkin virkamiesten ja poliitikkojen käsitysten erot olivat melko pieniä talouspoliittisessa ajattelussa.

Tutkimus lähestyy päätöksentekoa uuden poliittisen taloustieteen näkökulmasta. Se tarkastelee eri informaatiolähteiden vaikutusta yhden talouspoliittisen päätöksen sisältöön, jonka kautta tarkastellaan myös äänestäjien, eturyhmien, virkamiesten ja poliitikkojen käyttäytymistä päätöksentekoprosessissa.

Talouspoliittisessa päätöksenteossa tulevat selkeästi esille sekä taloudellisen että poliittisen päätöksenteon edellytykset. Poliittinen valinta on erään määritelmän mukaisesti erilaisten intressien yhteensovittamista. Poliittiset päätöksentekijät tarkastelevat omien intressien näkökulmasta myös talouspoliittista päätöksentekoa. Poliitikassa esiintyy lisäksi poliittisten puolueiden keskinäistä kamppailua ja kilpailua poliittisesta vallasta. Taloudellista päätöksentekoa vastaavasti kuvataan rationaalisenä taloudellisen edun tavoitteluna, jossa tavoitellaan hyödyn maksimoimista. Talouspoliittisen päätöksenteon tietoperustat ovat lähtökohdiltaan ristiriitaiset.

## **1.1 Tutkimuksen kohteen esittely ja rajaaminen**

Tutkimuksessa keskitytään talouspoliittisen päätöksenteon tietoperustan tarkasteluun. Tehdyt päätökset perustavat aina johonkin informaatioon. Hyvien päätöksiä taustalla on asianmukainen, riittävä ja kattava tietoperusta, jonka avulla voidaan valita "oikea" päätösvaihtoehto. Tämä tutkimus tarkastelee ensisijaisesti yhden talouspoliittiseen päätökseen tiedollisia perustoja. Kohteeksi on valittu eduskunnan päätöksenteko, koska tavoitteena on tarkastella laajalti eri informaatiolähteiden merkitystä. Lisäksi on haluttu tutkia poliittisen päätöksenteon tehokkuutta.

Tutkimus on tapaustutkimus yhdestä eduskunnan talouspoliittisesta päätöksestä. Tapauskohteena käytetään yritys- ja pääomaverouudistusta, joka esiteltiin eduskuntaryhmille toukokuussa 2004 ja josta eduskunta teki päätöksen 30.6.2004. Tutkimuksessa kuvataan sekä asian valmisteluprosessi että poliittinen päätösprosessi (miten päätöstä valmisteltiin). Tutkimuksessa

kuvataan ennen vuoden 2003 eduskuntavaaleja käyty veropoliittinen keskustelu ja valtioneuvoston valmisteleva esitys eduskunnalle. Tavoitteena on selvittää, miten poliittisten puolueiden veropoliittiset linjaukset vaikuttivat lopulliseen päätökseen. Poliittista keskustelua ja päätösprosessia pidetään poliittisena tietoperustana.

Päätöksenteon taustalla ovat eri työryhmien laatimat veroraportit, joilla tuotiin esille selkeitä päätösvaihtoehtoja poliittiseen keskusteluun. Tutkielmassa tarkastellaan, millainen merkitys raporteilla oli päätöksenteossa. Raporttien esityksiä pidetään tässä tutkimuksessa taloudellisena tietoperustana.

Viimeaikaisessa kotimaisessa talouspoliittisessa keskustelussa eräs keskeinen teema koskee veropolitiikkaa. On tarpeellista tutkia tietoperustoja, joihin veroratkaisuja koskevat päätökset pohjautuvat. Tutkimukseni pääkohdealue on siis yritysveropoliittinen päätöksenteko. Yritysverotuksella tarkoitetaan sitä osaa verojärjestelmästä, joka koskee yritysten toimintaan kohdistuvia välittömiä veroja.

Yritys- ja pääomaverouudistusta voi pitää esimerkkinä uudistuksesta, jossa voidaan erottaa toisaalta asiantuntijavalmistelu ja toisaalta poliittinen päätösprosessi. Tapausta tutkimalla saadaan yleisemminkin tietoa ja ymmärrystä siitä, minkälaiselle perustalle päätökset rakentuvat ja miten päätöksentekoprosessi etenee.

Yritys- ja pääomaverouudistus on laaja kokonaisuus eikä sitä tarkastella kokonaisuudessaan tässä yhteydessä. Olen valinnut neljä keskeistä kohdetta, joista tarkastelu muodostuu. Tarkoituksena on tutkia, minkälaisia kantoja esitettiin näistä tekijöistä osana koko yritys- ja pääomaverouudistusta. Tarkastelukohteina ovat;

- Yhteisö- ja pääomaverokanta (1).
- Osinkojen verotus (2).
- Ylin marginaaliveroaste (3).
- Varallisuusverotus (4).

(1) Yhteisöverokanta on kaikkien osakeyhtiöiden ja muiden yhteisöjen maksama tulovero, jonka määrä on 29% yhteisön verotettavasta tulosta (vuonna 2004). Yhteisön verotettava tulo lasketaan veronalaisten tulojen ja vähennyskelpoisten menojen erotuksena. (lähde: [www.vm.fi](http://www.vm.fi)).

(2) Joissakin maissa yhtiöiden maksamat verot hyvitetään osingonsaajille, toisessa taas ei, jolloin puhutaan osinkojen kaksinkertaisesta verotuksesta. Suomessa siirryttiin vuonna 1990 osinkovähennysjärjestelmästä yhtiöveron hyvitysjärjestelmään, jolloin yrityksen verotuksen lievennys siirtyi yrityksen tasolta osakkaan tasolle. Tämä tarkoittaa osinkojen yksinkertaista verotusta. Tässä yhteydessä pyrittiin myös siihen, että osinkotulot tulisivat ainakin kertaalleen verotetuksi. Osinkoon kohdistuu yksinkertainen vero, joka määräytyy osingonsaajan veroasteen mukaan. Osingonsaajan veroaste määrää jaetusta voitosta menevän veron. Osingonsaajan veron määrän ylittävä hyvitys palautetaan eräin rajoituksin osingonsaajille (lähde: [www.yrittajat.fi](http://www.yrittajat.fi))

(3) Ylin marginaaliveroaste määrittää ylimpiin ansiotuloihin kohdistuvan veron. Valtion progressiivista tuloveroa maksetaan valtionverotuksessa verotettavan tulon perusteella. Veron määrä määräytyy valtion tuloveroasteikon mukaan (lähde: [www.vm.fi](http://www.vm.fi)).

(4) Varallisuusverovelvollisia ovat lähinnä luonnolliset henkilöt ja kuolinpesät. Veronalaisiksi varoiksi lasketaan verovelvollisella verovuoden päättyessä oleva rahanarvoinen omaisuus, kuten esimerkiksi kiinteistöt ja muu reaaliomaisuus, pörssi- ja muiden yhtiöiden osakkeet, asunto- ja kiinteistöosakeyhtiön osakkeet ja sijoitusrahasto-osuudet sekä käteiset rahavarat ja saamiset (lähde: [www.yrittajat.fi](http://www.yrittajat.fi) & [www.vm.fi](http://www.vm.fi)).

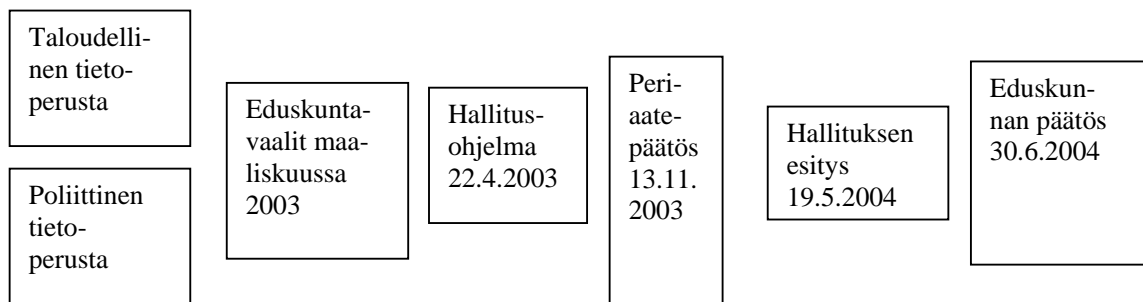
## 1.2 Tutkimuksen rakenne ja tutkimusaineisto

Tutkimuksen keskeisenä tavoitteena on yhden talouspoliittisen päätöksen tietoperustan tarkastelu. Tutkimus on luonteeltaan kuvaileva. Siinä kuvataan tapauskohde ja siihen liittyvät ilmiöt. Tutkimusmetodina käytetään laadullisia metodeja aineiston hankkimisessa. Aineisto käsittää enimmäkseen erilaisia asiakirjoja, jotka liittyvät yritys- ja pääomaverouudistuksen valmisteluvaiheeseen. Lisäksi on tehty täydentäviä sähköpostihaastatteluja.

Päätöksen valmistelua kuvataan kuusivaiheisena prosessina. *Ensimmäiseen vaiheeseen* liittyvät vuonna 2002 julkaistut veroselvitykset, jotka antoivat lähtökohdan poliittiselle keskustelulle ja päätösprosessille. *Toisessa vaiheessa* asiasta esitettiin kannanottoja ennen eduskuntavaaleja. *Kolmannessa vaiheessa* hallituspuolueet kävivät eduskuntavaalien jälkeen neuvotte-luita, joissa sovittiin yhteisistä linjauksista tulevalle hallituskaudelle. Aikaisempi kehitys vaikutti silloin siihen, miten yritys- ja pääomaverotukseen suhtauduttiin ja miten sitä ryhdyttiin

viemään eteenpäin. Hallitusohjelmaan tuli mukaan yritys- ja pääomaverotuksen muuttaminen. Neljännessä vaiheessa hallituksen kannanotto esiteltiin eduskuntaryhmille marraskuussa 2003. Viidennessä vaiheessa hallituksen esitys yritys- ja pääomaverouudistukseksi annettiin eduskunnalle toukokuussa 2004. Viimeisessä eli kuudennessa vaiheessa tehtiin eduskunnan täysistunnossa 30.6.2004 lopullinen päätös yritys- ja pääomaverouudistukseksi.

**Kaavio 1.1.** Päätöksen valmistelu- ja päätösvaiheiden kuvaus.



Tutkimuksen rakenne jakautuu karkeasti kolmeen erilliseen osaan. *Teoria osassa* kuvataan talouspoliittisen tutkimuksen tutkimusperinnettä sekä päätöksentekoteorioita. *Empiirinen osa* käsittää tapauskohteen aineiston esittelyn ja siihen liittyvän tietoperustan selvittämisen. Tutkimuksen empiriaosassa aineistoa pyritään analysoimaan teoreettisesta näkökulmasta asetettujen kysymyksien avulla. Tämä tarkoittaa laadullisen sisällön analyysivaihetta. Kolmas on *analyysi osa*, jossa tulkitaan empiiristä aineistoa teoreettisen viitekehyksen avulla.

Tutkimuksen pääaineisto koostuu talouspoliittisen päätöksenteon valmistelun asiakirjoista. Tapaukseen liittyi laaja selvitystyö erilaisista vaihtoehdoista ja muutospaineista. Tutkimuksen pääaineistona käytetään verouudistukseen liittyviä selvityksiä. Lisäksi tutkimuksen aineistona käytetään haastattelutietoja kolmelta kunkin ryhmän osallistuneelta vaikuttajalta. Haastatteluiden avulla pyritään saaman yleistä informaatiota työryhmien toiminnasta. Käsiteltävät raportit ovat:

- *Kilpailukykyiseen verotukseen. Tuloverotuksen kehittämistyöryhmän muistio. Laatiija: valtiovarainministeriön vero-osasto. Lokakuu 2002. Työryhmän puheenjohtaja Lasse Arvela.*
- *Verotus kansainvälisessä toimintaympäristössä. Laatiija: valtioneuvoston kanslia. Lokakuu 2002. Työryhmän puheenjohtaja Seppo Leppänen.*
- *Työllisyystyöryhmän loppuraportti. Laatiija: valtioneuvoston kanslia. Maaliskuu 2003. Työryhmän puheenjohtaja Raimo Sailas.*

Tutkimusaineistoa käsitellään uuden poliittisen taloustieteen tutkimustulosten näkökulmasta. Keskeistä siinä on, että poliittiset tekijät (syklit) vaikuttavat talouspoliittisen päätöksentekoon. Tässä tutkimuksessa se tarkoittaa ennen kaikkea päätösprosessin aikana käytyjä eduskuntavaaleja. Tutkimuksen poliittisessa analyysissä sovelletaan tätä tutkimussuuntausta (ns. political business cycle -tutkimukset) tapauskohteena olevaan päätökseen. Julkisen valinnan koulukunnan tutkimukset antavat lähtökohtia tarkastella myös poliittisen päätöksenteon epäonnistumista (public failure) taloustieteen näkökulmasta.

Tutkimuksen viitekehukseen kuuluvat myös yleisimmät päätöksentekoteoriat. Tutkimuksessa viitekehystä käytetään tarkasteltaessa päätöksenteon poliittista prosessia sen analyysivaiheessa. Eri päätöksentekoteoriat erittelevät, mitkä tekijät vaikuttavat päätöksenteossa. Tutkimuksessa tuodaan esille keskeisimmät teoriat, ja lopuksi katsotaan miten hyvin ne kuvaavat yritys- ja pääomaverouudistusta.

Päätöksentekoprosessin analyysissä tarkastellaan sitä, miten rationaalista päätöksenteko oli. Tässä käytetään hyväksi rationaalista näkemystä kritisoivia teorioita. Herbert A. Simonin rajoitetun rationaalisuuden teoria on näistä merkittävin ja se on uudistanut päätöksentekoanalyysia. Lisäksi esittelen rationaalista teoriaa kritisoivia muitakin päätöksentekomalleja. Niitä ovat inkrementaalinen päätöksentekomalli, sekä roskakori (Garbage Can)-pätöksentekomalli.

Tutkimuksen teoreettinen osa muodostuu siten, että koko tutkimuksen teoreettinen viitekehys on uusi poliittinen taloustiede ja että päätösprosessia arvioidaan eri päätöksentekoteorioiden avulla.

Päätöksenteon analyysivaiheessa tutkitaan, miten kolmen suurimman puolueen strategiset valinnat erosivat ennen eduskuntavaaleja (luku 4.1). Tämän analyysin tukena käytetään julkisen valinnan teorian ja poliittisten suhdannevaiheluiden teorian näkemyksiä poliittisesta käyttäytymisestä. Puolueen strategia-valintoja voidaan tarkastella opportunistisesta ja puolueideologisesta näkökulmasta. Opportunistinen toiminta viittaa yksilöiden tai ryhmien toimintaan, jonka tavoitteena on saavuttaa lyhyen aikavälin suoria etuja itselle toisista osapuolista piittaamatta.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Harisalo & Miettinen (2000, 169) kutsuvat sitä luottamuksen vastakohtaksi, eli epäluottamukseksi, koska se murentaa eri toimijoiden kesellä olevaa luottamusta toisiinsa. Puolueideologinen käyttäytyminen viittaa vastaavasti erityisesti sellaiseen toimintaan, jossa valinnat tehdään puhtaasti ideologisesta taustasta käsin, eikä siihen sovelleta henkilökohtaisia intressejä.

Eri toimijoiden kannanottoja Arvelan verotyöryhmän toimenpide-esityksiin tarkastellaan omassa luvussaan (luku 4.2). Tiedot kannoista on saatu valtioneuvoston arkistosta. Arvelan verotyöryhmä järjesti kirjallisen kyselyn yli 30:lle eri toimijalle ennen lopullisen raportin julkaisemista. Tuon tutkimuksessa esille 21 keskeisen toimijan näkemyksiä tutkimuksen kohteena olevista asiakokonaisuuksista.

Lopullista päätöstä arvioidaan eri toimijoiden esittämien kannanottojen perusteella (luku 4.3). Yritys- ja pääomaverouudistus, ja hallituksen päätöksentekoprosessi, sai osittain kielteisen vastaanoton toimijoiden puolelta. Kuvaan, mihin tämä argumentointi perustui.

### 1.3 Tutkimuskysymykset

Tutkimuksen tarkoituksena on tapauskohteen osalta vastata seuraaviin kysymyksiin:

1) Minkälainen merkitys eri tietoperustoilla oli yritys- ja pääomaverouudistusta koskeneeseen eduskunnan päätökseen?

Tietoperustoilla tarkoitetaan tässä tutkimuksessa taloudellista tietoperustaa ja poliittista tietoperustaa. Taloudellisena tietoperustana pidetään asiantuntija- ja virkamiestyöryhmien (erityisesti ns. Arvelan työryhmän) toimenpide-ehdotuksia. Vaikka näidenkin työryhmien ehdotuksissa voi katsoa olevan poliittisia Aspekteja, niin lähtökohtana voi pitää, että työryhmät ovat katsoneet verotusta nimenomaan taloudelliselta perustalta. Työryhmien tehtäväannoissa korostuu taloudellinen näkökulma.

Poliittisena tietoperustana pidetään poliittisten puolueiden suhtautumista ja kannanottoja työryhmien ehdotuksiin. Poliittinen näkökulma on tässä tapauksessa hyvin arvioitavissa, koska suhtautuminen yritys- ja pääomaverotukseen oli osa vuoden 2003 eduskuntavaalikampanjaa ja verotuksen uudistamisesta neuvoteltiin hallituksen muodostamisen yhteydessä ja siihen otettiin kantaa hallitusohjelmassa.

2) Minkälainen oli yritys- ja pääomaverotusta koskenut päätöksentekoprosessi?

Tutkimuksessa kuvataan päätöksentekoprosessi, joka muodostuu seuraavista vaiheista: 1) asiantuntijavalmistelu 2) poliittisten puolueiden suhtautuminen ehdotuksiin ja niistä käyty poliittinen keskustelu 3) päätösehdotuksen poliittinen valmistelu (hallituksen esitys) ja 4) pää-

töksen sisältö. Päätöksentekoprosessin vaihe 1) kuvaa taloudellista tietoperustaa. Päätöksentekoprosessin kuvaamisessa keskitytään erityisesti siihen, miten taloudellinen tietoperusta näkyy poliittinen päätöksentekoprosessin eri vaiheissa (vaiheet 2,3 ja 4).

Päätöksentekoprosessissa on mielenkiintoista se, että asian valmistelussa taloudellinen ja poliittinen valmistelu erotettiin toisistaan. Valmistelutyöryhmät oli koottu pelkästään asiantuntijoista. Ryhmissä ei ollut mukana poliittisten puolueiden edustajia. Poliittinen valmistelu oli taas poliitikkojen käsissä ja päätöksen päälinjat sovittiin puolueiden välisissä hallitusneuvotteluissa.



## **2 TUTKIMUKSEN VIITEKEHYS: ERILAISIA LÄHESTYMISTAPOJA TALOUSPOLITIIKAN ARVIOIMISEEN**

Tutkimuksen teoreettinen perusta on talouspolitiikan tutkimusperinteessä, joka on rajattu kahden tarkasteltavaan osa-alueeseen. Ne ovat uusi poliittinen taloustiede sekä institutionaalinen lähestymistapa. Näiden suuntauksien tarkastelun pääpaino on siinä, miten valtiovallan harjoittamalla talouspolitiikalla vaikutetaan kansantalouden kehitykseen ja miten hallituksen talouspoliittiset päätökset toteuttavat kansalaisten preferenssien mukaista politiikkaa. Tutkimusten tulokset antavat lähtökohtia politiikan ja talouden yhteyksien tarkasteluun, joka on tutkimuksen keskeinen teema.

Taloustieteellisessä tutkimuksessa lähdetään siitä, että talouden toimintaa ohjaa yksilöiden rationaalinen toiminta oman hyödyn maksimoimiseksi. Niukkojen voimavarojen optimaalisen käytön katsotaan olevan taloudellisen toiminnan perustana. Optimaalinen valinta löytyy markkinatasapainon mukaan ja johtaa sen toteutumiseen. Taloudellinen tehokkuus toteutuu automaattisesti markkinoiden mukaan.

Politiikan lähtökohta on, että poliittiset päätökset syntyvät poliittisesti. Päätöksillä on poliittinen sisältö. Poliittisuudella tarkoitetaan sitä, että asiasta on erilaisia näkemyksiä ja poliittiset ryhmät edustavat erilaisia intressiryhmiä. Poliittisessa prosessissa erilaisia näkemyksiä ja intressejä sovitetaan yhteen, niin että syntyy päätöksiä siitä, miten yhteiskunnassa toimitaan.

Talouspolitiikan tutkimuksessa on keskitytty ennen kaikkea päätöksenteon intressiryhmien ja organisaatioiden tavoitteiden sekä päämäärien tarkasteluun. Talouspolitiikkaa voidaan tarkastella myös siitä näkökulmasta, mitkä tekijät vaikuttavat talouspolitiikan valintojen muodostumiseen. Taloustieteen ja talouspoliittisen päätöksenteon välisiä yhteyksiä koskevista tutkimuksista on tullut yksi osa uuden poliittisen taloustieteen tutkimussuuntaa.

**Kaavio 2.1.** Talouspoliittisen tutkimuksen kehikko.

Lähestymistapa	Päätöksenteko	Toimija	Näkökulma	Kohde	Tutkimuksia
Taloustiede	Rationaalinen	Markkinat	Tehokkuus	Suhdannevaihtelut	Keynes (1936), Friedman (1971)
Politiikan tutkimus	Epärationaalinen	Politiikka	Yhteiskunta	Päätöksentekoteoriat, politiikan päämäärät	Simon (1945), Lindblom (1968)
Uusi poliittinen taloustiede	Yhdistelmä	Yhdistelmä	Yhdistelmä	Julkisen valinnan teoria, poliittiset suhdannevaihtelut.	Downs (1957), Buchanan & Tullock (1962), Niskanen (1971)
Institutionaalinen lähestymistapa	Rationaalinen	Valtio	Toimintaympäristö	Peliteoria, liiketoimintakustannukset	Williamson (1987), North (1990)

Tutkimuksessa sovelletaan päätösprosessin analyysiin päätöksentekoteorioita. Poliittista päätöksentekoprosessia voidaan kuvata erilaisilla teorioilla, jotka selittävät prosessia teoreettisesta näkökulmasta.

**Kaavio 2.2.** Päätöksentekoteoriat.

Teoria	Päätöksentekokäsitys	Rationaalisuusoletus	Tiede	Tutkimus
Rationaalinen	Vain tosiasiat	Kyllä	Taloustiede	-
Rajoitettu rationaalisuus	Arvot ja tunteet	Ei	Sovellutus	Simon (1945)
Inkrementaalinen	Vaiheittaista ja sovittelevaa	Yhdistelmä	Politiikka	Lindblom (1968)
Garbage Can	Sattumanvaraista	Ei	Sovellutus	March & Olsen (1979)

## 2.1 Uusi poliittinen taloustiede; politiikan ja talouden vuorovaikutus

Uusi poliittinen taloustiede tarkastelee politiikan ja talouden vuorovaikutusta, eli sitä miten politiikka vaikuttaa taloudellisiin valintoihin yhteiskunnassa. Poliitikalla tarkoitetaan kykyä ja vaikutusvaltaa saavuttaa omien tavoitteiden mukaisia tuloksia. Poliittisen prosessin kautta toteutuva kehitys voi poiketa optimaalisesta taloudellisesta kehityksestä, jonka taloustiede määrittelee toimijoiden rationaalisuuden pohjalta. Poliittinen taloustiede mallintaa ryhmien suorittamaa poliittista päätöksentekoa samalla tavalla kuin ekonomistit analysoivat kuluttajia yksityisellä sektorilla (Dunleavy 1991, 1).

Uusi poliittinen taloustiede ottaa tutkimuksessa huomioon poliittiset rajoitukset. Siksi kaikkia taloudellisesti katsottuna optimaalisia päätösvaihtoehtoja ei edes tarkastella. Poliitiikan olemassaoloa kunnioitetaan siten myös lähtökohtaisesti taloustieteellisessä tutkimuksessa. Tutkimuksessa tarkastellaan erityisesti talouspolitiikan määräytymistä ja talouspoliittisten päättäjien käyttäytymistä siinä toimivina päättäjinä.

Perinteisesti politiikkaa ja taloutta on tarkasteltu toisistaan erillisinä tutkimuskohteina, mutta uusi poliittinen taloustiede yhdistää nämä kohteet toisiinsa. Buchanan (1989, 61) on eritellyt uuden poliittisen taloustieteen tutkimussuuntaukset kuuteen eri ryhmään: 1) julkinen valinta, 2) omistusoikeuksien taloustiede, 3) lakien taloustieteellinen analyysi, 4) säännöstelyn poliittinen taloustiede, 5) uusi institutionaalinen taloustiede, sekä 6) uusi institutionaalinen taloushistoria. Yhteistä kaikille tutkimuksille on rationaalisuusoletuksen käyttäminen sekä yksilökeskeinen lähestymistapa ryhmien toiminnan ja käyttäytymisen selittämisessä. Myös poliittisten toimijoiden (äänestäjät, poliitikot, virkamiehet) katsotaan toimivan rationaalisesti. Yksilökeskeisyys tarkoittaa sitä, että kollektiivista päätöksentekoa tarkastellaan yksittäisten preferenssien avulla.

Seuraavassa luvussa on jaoteltu erillisiin tarkasteluihin julkisen valinnan koulukunnan sekä poliittisten suhdannevaihteluiden tutkimussuuntaukset.

### 2.1.1 Julkisen valinnan koulukunta (Public Choice Theory)

Taloustieteen teorian pohjalta kehitetty julkisen valinnan teoria käsittelee julkisen vallan päätöksentekoa taloustieteiden näkökulmasta.<sup>3</sup> Tutkimuskohteena on voittoa tavoittelemattoman

---

<sup>3</sup> Julkinen valinta kuvaa poliittista valintatilannetta. Rationaalinen valinta kuvaa hyötyään maksimoivien ihmisten käyttäytymistä päätöksentekotilanteessa. Rationaalisuus ei tarkoita itsekkyyttä, vaan kykyä tehdä "oi-

organisaation päätöksenteko. Julkisen valinnan teoria korostaa yksilön rationaalisten tavoitteiden vaikutusta myös voittoa tavoittelemattomien organisaatioiden päätöksenteossa. Ihmiset käyttävät erilaisia keinoja omien tavoitteidensa edistämiseksi, tapahtuu se sitten markkinoilla tai politiikassa.

Politiikkaa (ja sen arvoja) ei aseteta talouden edelle, vaan katsotaan, että poliittinen ohjailu perustuu lähtökohtaisesti samanlaiselle käyttäytymiselle kuin taloudellinenkin, siis markkinoilla tapahtuva toiminta. Poliittista valtaa ei siksi ole syytä laittaa taloudellisen vallan yläpuolelle. Koska poliittisten organisaatioiden olemassaolo perustuu ihmisten vapaaehtoiseen valintaan, tulisi niiden toteuttaa yksilöiden enemmistön tahtoa mahdollisimman tarkasti (ts. niiden tulisi noudattaa kansalaisten enemmistön preferenssien mukaista politiikkaa).<sup>4</sup>

Julkisen valinnan tutkimus keskittyy siihen, miten yksilölliset preferenssit aggregoituvat kollektiivisiksi valinnoiksi ja edelleen toimeenpantavaksi politiikaksi (Ranki 2000, 19). Lisäksi teoria keskittyy demokraattisen poliittisen prosessin ongelmien ja rajoitusten tutkimiseen, sekä siihen miten eri toimijat pyrkivät edistämään omia tavoitteitaan poliittisessa toiminnassa.

Julkisen valinnan koulukunta näkee poliittisen käyttäytymisen ja toiminnan ongelmat taloustieteen näkökulmasta. Siitä voidaan erottaa teoreettisempi ja abstraktimpi tutkimussuuntaus liittyen mm. peli-teorioiden ja matemaattiset mallien soveltamiseen yksilöiden tai ryhmien toiminnan selittämisessä suhteessa julkisiin instituutioihin, eli ns. ensimmäisen periaatteen analyysi (first principle analysis) sekä institutionaalinen julkisen valinnan tutkimussuuntaus, joka keskittyy erityisesti poliittisen prosessin instituutioiden ja hallituksen organisaatioiden rakenteiden tutkimiseen (Dunleavy 1991, 1).

Julkisen valinnan koulukunta syntyi Yhdysvalloissa 1960-luvulla. Koulukunnalla on kuitenkin neljä edeltävää tiedollista lähtökohtaa; neo-klassinen taloustiede, matemaattiset poliittiset mallit, sosiaalisen sopimuksen teoria sekä jeffersonilainen demokraattisen hallinnon idea (Dunleavy & O'Leary 1987, 75-76). Anthony Downsin teos "An Economic Theory of Democracy" vuodelta 1957 oli ensimmäisiä tutkimuksia, jossa sovellettiin taloustieteellistä tutkimusotetta demokraattisen prosessin tarkasteluun.

---

keita" päätöksiä. Sillä kuvataan päätöksen tekemisen tapaa, ei päämäärää (McLean 1987, 3). Itsekäs ihminen ei ole rationaalisempi toimija kuin epäitsekäs.

<sup>4</sup> Taloustieteissä yksilön preferenssejä kuvataan käsitteellä hyöty. Hyöty on käsite, jonka avulla kuvataan vaihtoehtojen keskinäistä paremmuutta. Julkisen valinnan koulukunnan mukaan yksilön henkilökohtaisten preferenssien tulisi olla myös poliittisen valinnan perustana.

Virginian koulukuntaa edustavat mm. James M. Buchanan ja Gordon Tullock. Buchanan ja Tullock perustivat julkisen valinnan yhteisön (Public Choice Society) vuonna 1965. Yhteisöön liittyi paljon myös politiikan tutkijoita, jotka katsoivat, että uusi tutkimussuuntaus antaa realistisemmän kuvauksen poliittisesta päätöksenteosta. Yhteisön yleisenä tavoitteena on edistää politiikan, talouden ja sosiologian tutkimuksen vuorovaikutuksellista yhteistyötä.<sup>5</sup>

Chicagon koulukuntaan kuuluivat mm. Mancur Olson ja George Stigler. Olson osoitti ryhmien vaikutusvallan poliittisessa päätöksenteossa sekä selitti, miksi toiset ryhmät pystyvät vaikuttamaan hallituksen politiikkaan enemmän kuin toiset (Olson, 1965). Stigler tutki teollisuuden rakenteita, markkinoiden kohdentumista ja julkisen säännöstelyn seuraamuksia ja vaikutuksia. William A. Niskanen oli 1970-luvulla yksi keskeisimmistä tutkijoista. Hän tarkasteli ennen kaikkea byrokraattisen organisaation toimintaa ja tehottomuutta. Niskanen oli myöhemmin Ronald Reaganin hallituksen talouspoliittinen asiantuntija. Keskeinen tutkija James M. Buchanan palkittiin taloustieteiden Nobel-palkinnolla vuonna 1986.

Dunleavy (1991, 3) on eritellyt julkisen valinnan keskeiset oletukset neljään osaan:

- 1) *Yksilöillä on ryhmä järjestettyjä preferenssejä, joita he voivat helposti hallita, laittaa järjestykseen ja vertailla keskenään.*
- 2) *Preferenssien määräytyminen on johdonmukaista. Jos joku suosii sosialismia ennen liberalismia ja liberalismia ennen fasismia, niin silloin hän myös suosii sosialismia ennen fasismia.*
- 3) *Yksilöt ovat hyödyn maksimoijia. He etsivät aina suurinta mahdollista hyötyä ja pienintä tappiota päätöksenteossa.*
- 4) *Yksilöt tekevät päätöksiä oman henkilökohtaisen hyödyn perusteella.*

Julkista valintaa voidaan kuvata kaksivaiheisena prosessina. *Ensimmäisessä vaiheessa* äänestäjät valitsevat edustajansa eduskuntaan. Samalla annetaan valta tehdä päätöksiä omasta puolestaan sekä siitä, millaisia palveluja valtio tarjoaa kansalaisille. Vastaavasti annetaan toiminnalle rahoitus veroina. *Toisessa vaiheessa* poliittiset puolueet kohdentavat verovarot toimintayksiköille, toiminnoille ja erilaisiin tulonsiirtoihin. Julkinen valinta kuvaa taloudellista valintatilannetta, joka eroaa markkinoiden vapaasta valinnasta. Koska valinta ei tapahdu vapaa-

---

<sup>5</sup> Public Choice Society on yhä toiminnassa Yhdysvalloissa. Eri alojen tutkijoiden kokonaisuutta, jotka tutkivat voittoa tavoittelemattoman organisaation päätöksentekoa, ryhdyttiin yhteisön nimen mukaisesti kutsumaan julkisen valinnan koulukunnaksi. Lisää tietoa yhteisön nettisivuilta: [www.pubchoicesoc.org/about2.htm](http://www.pubchoicesoc.org/about2.htm). Koulukuntaa edustavat tutkijat toimivat tällä hetkellä George Mason yliopistossa Virginian osavaltiossa. Nettisivut: [www.gmu.edu/jbc/index.html](http://www.gmu.edu/jbc/index.html).

ehtoisesti yksilöiden välillä, nähdään sen synnyttävän mahdollisuuksia eri toimijoiden oman edun tavoittelulle, josta aiheutuu ylimääräisiä kustannuksia julkiselle taloudelle.

Julkisen valinnan koulukunta tutkii hallituksen epäonnistumista (ns. government failure). Julkisen valinnan koulukunta ei väitä, että markkinat hoitavat aina paremmin myös julkisen sektorin tehtäviä, mutta asioita tulisi tarkastella mahdollisimman tasapuolisesti ja rationaalisesti hyötyjen ja haittojen perusteella. Julkisen talouden voimakas kasvu toisen maailmansodan jälkeen on johtanut teollisuusmaissa keskusteluun entistä tehokkaamman julkisen hallinnon kehittämisestä. Tähän voidaan päästä monella eri tavalla. Self (1993) on eritellyt hallituksen tehtävien uudelleen järjestelystä kolme keskeistä teemaa: julkisen sektorin yksityistäminen (mm. privatisointi), valtionvallan rajoittaminen (markkinoiden vapauttaminen sekä julkisen säännöstelyn leikkaaminen) sekä hallinnon uudelleen järjestely (markkinoiden toimintatapojen hyväksyminen sekä hallinnon supistaminen).

Periaatteellinen ajattelunmuutos tapahtuu hallinnon ja yhteiskunnan välisessä suhteessa. Julkisen valinnan koulukunnan mukaan hallinnon tulisi tehdä nykyistä vähemmän. Julkisen valinnan koulukunnan tutkijat katsovat, että julkisen sektorin toimenpiteet johtavat myös ei-toivottuihin tuloksiin, mm. byrokratian ja poliittisen prosessin seurauksena. Ne luovat myös mahdollisuuksia erilaisten eturyhmien itsekkäälle ja korruptoituneelle toiminnalle (Kiander & Lönnqvist 2002, 188). Vaarana on, että julkinen hallinto johtaa byrokratian kasvuun, kansalaisten passivoitumiseen, yksilön vastuun hämärtymiseen ja yksilön vapauden rajoittumiseen (Kiander & Lönnqvist 2002, 188).<sup>6</sup>

Julkisen valinnan koulukunta tutkii poliittisen toiminnan (äänestäjien, puolueiden ja virkamieskunnan) onnistumisia ja epäonnistumisia. Seuraavassa on lyhyesti esitelty näiden ryhmien käyttäytymistä julkisen valinnan teorian valossa. Lopuksi tuodaan lyhyesti esille julkisen valinnan koulukunnan korostaman perustuslaillisuuden yhteys tutkittavaan aiheeseen.

### **Äänestäjät (kansalaiset)**

Äänestäjän toiminnan ”epäonnistuminen” voi johtua mm. tietämättömydestä, muiden tarpeiden tyydyttämisestä ja ryhmäetujen kannattamisesta. Julkisen valinnan koulukunta olettaa,

---

<sup>6</sup> Erityisenä uhkana nähdään vallan keskittyminen, joka vie ihmisiltä kontrollin omasta elämästään. Kasvava ja hallitsemattomasta hallintovallasta, joka on täysin vieraantunut tavallisista ihmisistä, käytetään yleisesti käsitettä "leviathan". Julkisen valinnan koulukunta katsoo, että sosiaalisen järjestyksen aikaansaaminen on vält-

että äänestäjät pyrkivät maksimoimaan omaa etuaan. Äänestäjät valitsevat puolueen, joka lähimpänä heidän omia intressejä. Tullock (1976, 5) kiteyttää, että äänestäjä ja kuluttaja on sama henkilö. Sama ihminen tekee päätöksiä tavaratalossa ja äänestyskopissa, eikä ole syytä olettaa, että käyttäytyminen olisi radikaalisti erilaista näissä kahdessa ympäristössä. Äänestäjän käyttäytymisellä tarkoitetaan politiikan kysyntäpuolta (demand side).

Rationaalinen äänestäjä muodostaa ensin ns. "puolue-erottelun" (party differential). Sen mukaan lasketaan hyöty sille, jos oma puolue voittaa eikä vastustava puolue (ks. esim. McLean 1987, 45-47). Vaikka "puolue-erotus" olisi kuinka suuri, äänestäjän yhden äänen vaikutus tulokseen on niin minimaalinen, etteivät siitä aiheutuvat kustannukset (mm. informaation hankkiminen) vastaa siitä aiheutuvia hyötyjä. Julkisen valinnan koulukunnan mukaan äänestäjät ovat rationaalisesti välinpitämättömiä: äänestäjillä ei ole motiivia hankkia kaikkea käytettävissä olevaa tietoa, koska yhden äänestäjän vaikutus äänestystulokseen on mitättömän pieni. Äänestäjät voivat toimia opportunistisesti ja kannattaa sitä puoluetta joka tukee heidän henkilökohtaisia etuuksiaan.

Vapaamatkustajan ongelma kuvaa tätä ilmiötä. Koska kaikki ryhmät perustuvat kollektiivisten etujen pohjalle, yksilön rationaalinen toiminta johtaa ns. vapaamatkustajan toimintaan. Yksilöt voivat hyötyä hyödykkeistä osallistumatta niiden tuottamiseen.<sup>7</sup> Samoin äänestäjät ajattelevat, että äänestämisen vaikutus politiikkaan on niin pieni, että ei tarpeellista käyttää paljon aikaa ja rahaa tiedon hankkimiseen. Sen sijaan taloudellisilla eturyhmillä on sekä aikaa että rahaa hankkia kaikki käytettävissä oleva informaatio ja lisäksi suurempi motivaatio (päättökseen vaikutukset kohdistuvat pienelle ryhmälle voimakkaasti) edistää omaa etuaan poliittisessa päätöksenteossa (Olson, 1965). Eturyhmien vaikutusmahdollisuudet ovat tästä syystä huomattavan suuret (ns. rent-seeking -ilmiö).

Julkisen valinnan tutkimus olettaa, että äänestäjien äänestyspäätös perustuu yksilön aikaisemmin muodostuneisiin preferensseihin, jonka jälkeen valitaan puolue, joka on lähimpinä henkilökohtaista optimaalia (Dunleavy 1991, 98). Äänestyskäyttäytymistä voidaan selittää

---

tämätöntä poliittisin toimin, mutta sen asettamissa rajoissa tavoitteena on oltava yksilön vapauden maksimoiminen. Oikea hallintovalta löytyy siten anarkian ja "leviathanin" välistä (ks. esim. Buchanan, 1975).

<sup>7</sup> Vapaamatkustaja ongelma esiintyy ennen kaikkea julkishyödykkeiden tuotannossa, koska niiden perusominaisuus on, että ne ovat kaikille vapaita. Vapaamatkustaja ongelma kuvaa myös sitä, miksi yksilöillä ei ole motiivia hankkia kaikkea poliittiseen toimintaan liittyvää tietoa (ks. esim. Buchanan 1975, 36-38). Äänestäjät voidaan nähdä suurena kollektiivisena ryhmänä, jonka tavoitteena on vaikuttaa poliittiseen päätöksentekoon. Suuren ryhmän on vaikeampi löytää yhteistä tavoitetta, kuin pienen intressiryhmän. Tästä syystä pienet ryhmät pystyvät vaikuttamaan tehokkaammin päätöksentekoon (ks. Olson, 1965). Julkisen valinnan koulukunta tutkii poliittisia markkinoita ja pyrkii löytämään uusia toimintatapoja, joilla nämä ongelmat voitaisiin välttää.

myös ryhmän muodostukseen liittyvien tekijöiden avulla. Puolueidentiteetti määrittelee sitä, miten selvemmin yhden puolueen valinta palvelee äänestäjän henkilökohtaista hyötyä (utility) ja vastaavasti, miten enemmän haittaa koituu siitä, jos vastustava puolue voittaa. Sitä selvemmin hyväksytään se, että puolue yhtenäisesti edistää saman hyödyt omaavan ryhmän kollektiivisia etuja (Dunleavy 1991, 85).

Sykliset enemmistöt (cycligal majorities) viittaavat enemmistön vaihtelevuuteen päätöksissä, mikä voi johtaa siihen, että enemmistön kanta ei tule hyväksytyksi (ks. esim. Buchanan & Tullock 1962, 131-145, McLean 1987, 25-27). Esimerkkinä voidaan käyttää tilannetta, jossa äänestäjien pitää valita, miten puolustusmenojen leikkaamisesta saadut rahat tulee sijoittaa seuraavan kolmen vaihtoehdon välillä: verojen alentaminen, terveydenhoidon kulujen lisääminen tai huumeiden vastaisen sodan tukeminen. Asiat on laitettava järjestykseen, jolloin voi käydä niin, että mikään "preferenssikori" ei saa enemmistön kannatusta. Sen vuoksi voidaan esittää, että hallituksen päätöksenteon ei tarvitse noudattaa kansalaisten enemmistön tukea. Väitetään, että sykliset enemmistöt voivat esiintyä jopa kahdessa osassa kolmesta päätöksissä (Dunleavy 1991, 114-115).

### **Poliittiset puolueet**

Puolueet pyrkivät maksimoimaan omaa kannatustaan samoin kuin äänestäjät omaa etuaan, jolloin yleinen etu ei välttämättä toteudu. Downsien tutkimuksessa (1957) todettiin tämä puolueiden opportunistinen piirre ensimmäisiä kertoja. Downsien mukaan puolueiden tavoitteena on säilyttää hallituspaikka tai päästä hallitukseen. Sen vuoksi puolueet pyrkivät maksimoimaan omaa kannatustaan. Strategiavalintoja voidaan kaksipuoluejärjestelmässä selittää keski-vertöäänestäjän lähestymisellä (median voter convergence). Puolueet siirtävät sijaintinsa puoluekentässä siten, että se viehättää äänestäjien enemmistöä – aivan kuten jäätelönmyyjä sijoittaa myyntikojunsa paikalle, joka on lähimpänä suurinta joukkoa ihmisiä (Dunleavy 1991, 79). Rikerin (1962) mukaan poliittinen yhteistyö johtaa "täpärän enemmistön" (bare majority) muodostumiseen, koska suurempi henkilömäärä vähentäisi virassa olevan ryhmän etuja.

Kollektiivisen valinnan ongelma on siinä, miten saadaan jokaisen kansalaisen hyödyt välittymään demokraattisessa päätöksentekomenettelyssä. Siksi tarvitaan aina jokin valittu keino jolla päädytään kollektiiviseen valintaan. Poliitiikan tutkimuksessa on etsitty oikeita päätöstojoja, joilla optimaalinen päätös voidaan toteuttaa. Koska yksimielisyyteen pääseminen on usein mahdotonta päätöksentekotilanteessa, ovat enemmistöpäätökset lähtökohtana demo-



kraattisessa järjestelmässä tapahtuvalle päätöksenteolle. Yksinkertaisen äänten enemmistön lisäksi voidaan sopia erilaisista määräenemmistöistä, joilla päätöksiä voidaan toteuttaa. Kompromissien tekemisen (sopimisen) katsotaan olevan demokratian kannalta tärkeää.

Enemmistöpäätösmenetelmää on kritisoitu monella tapaa. Yksi tunnetuimmista teorioista on Kenneth Arrow'n kehittämä mahdottomuustulos (Arrow, 1951). Arrow huomasi, että on mahdotonta kehittää yksilöiden preferensseistä koostuvaa koko yhteiskuntaa kuvaavaa sosiaalista hyvinvointifunktiota. Sosiaalinen valinta kuvaa poliittisen (kollektiivisen) päätöksenteon epäonnistumista. On yritetty kehittää menetelmiä, joilla yksilöiden preferenssit tulisivat paremmin huomioon äänestystilanteessa. Julkisen valinnan koulukunta katsoo, että julkisen valinnan tehtävänä ei ole maksimoida yhteistä hyvää, vaan ylläpitää sääntöjä, joiden puitteissa yksilöt voivat vapaasti tavoitella omia tavoitteitaan. Sitä kautta toteutuu myös yhteisen hyvän maksimointi.<sup>8</sup>

Lehmäkaupat (log rolling, vote trading) tarkoittavat tilannetta, jossa eri ryhmät sopivat etukäteen kannattavansa toistensa esityksiä (ks. esim. McLean 1987, 25-27 & Self 1991, 14). Poliittisen kaupankäynnin seurauksena tapahtuvat äänten myymiset voivat aiheuttaa kansantaloudelle ulkoisia kustannuksia ja se voi johtaa myös julkisten menojen kasvuun. Tällaista toimintaa voidaan pitää yhtenä esimerkkinä poliittisesta markkinoinnista (McKenzie & Tullock 1989, 256).

### **Virkamiehet ja eturyhmät**

Äänestäjien ja poliitikkojen lisäksi myös julkisen hallinnon virkamiesten katsotaan toimivan samalla tavalla. Virkamieskunta voi toimia ei-toivotulla tavalla julkisen käyttäytymisen luonteen vuoksi, jolloin mahdollistuu "väärä" toiminta. Epäonnistuminen voi johtua mm. siitä, että virkamiehillä ei ole samanlaista tulosvastuuta päätöksistään kuin on yksityisissä yrityksissä. Tullockin (1965) teos "The Politics of Bureaucracy" on yksi tunnetuimmista byrokraattisen organisaation julkisen valinnan koulukunnan tutkimuksista. Tullock esitti, että Yhdysvaltain silloisen laajan ja tehottoman julkisen hallinnon (byrokratian) tehostaminen parantaisi merkit-

---

<sup>8</sup> Julkisen valinnan koulukunnan yhtenä perusajatuksena on Adam Smithin "Kansakuntien varallisuus (1776)" teoksessa esittelemä ns. oppi näkymättömästä kädestä. Oppi voidaan kuvata teoriana taloudelliseen toimintaan liittyvästä lainalaisuudesta, jonka mukaan tilanteessa, jossa valtiovalta puuttuu mahdollisimman vähän taloudelliseen toimintaan, taloudellisten toimijoiden oman edun tavoittelu muuttuu ikään kuin näkymättömän käden ohjaamana kaikkien hyväksi. Keskusjohtoinen suunnittelu nähdään uhkana yksilön vapaudelle, eikä yhteiskunnan suunniteltu ohjaaminen ole käytännössä mahdollista sen monimutkaisen rakenteen vuoksi.

tävästi maan varallisuutta ja talouskasvua. Tehokkuuden parantaminen tapahtuisi kahden muutoksen kautta: paikallisen hallinnon laajemmalla hyödyntämisellä sekä siirtämällä hallinnon tehtävät alhaisimmalle mahdolliselle organisaatiotasolle (Tullock 1965, 221-222).

Pluralistisen näkemyksen byrokratian toiminnalle esitti Downs (1967) tutkimus "Inside the Bureaucracy." Downs tutki byrokraattisen organisaation toimintaa viidestä eri näkökulmasta, jotka voidaan kiteyttää seuraaviin kysymyksiin: mikä vaikuttaa virkamieskunnan motivaatioon, mitä virkamiehet haluavat, miten virkamieskunta toimii organisaationa, millainen on virkamiesten toimintaympäristö, sekä mikä on yleinen strategia, jolla rationaalinen virkamies toimii? Downs mukaan julkisen hallinnon virastot harjoittavat omaa politiikkansa.<sup>9</sup> Virkamiehet pyrkivät maksimoimaan oman lukumääräänsä (size), samalla tavalla kuin yritykset pyrkivät maksimoimaan omaa voittoaan. Julkisen viraston sisällä käydään omaa kilpailua arvovallasta ja rajallisista resursseista sekä virkamiehet pyrkivät hankkimaan virastolleen määrärahoja ja valta-oikeuksia.

Niskanen (1971) esitti, että virkamieskunnan yhtenä tavoitteena on sen budjetin suuruuden maksimointi, joka parantaa heidän omaa statusta (valtaa), palkkatasoa ja urakehitystä. Niskanen väitti, että virkamies pyrkii maksimoimaan budjettia samalla tavalla kuin yrittäjä pyrkii maksimoimaan oman voittonsa. Myöhemmin Niskanen tarkensi, että virkamiesten tavoitteena on maksimoida vain budjetin harkinnanvarainen osa (Ranki 2000, 28).

Julkisen valinnan koulukunnan tutkimusten pohjalta on esitetty vaatimuksia vähentää valtion kontrollia ja leikata julkisen sektorin toimintakuluja. Yhteistä julkisen valinnan koulukunnan byrokratia tutkimuksille on se, että niissä lähestytään organisaation toimintaa yksilöitten intresseistä käsin, eikä organisaation lausumien omien päämäärien kautta (kuten politiikan tutkimuksessa usein ajatellaan).

Julkisen vallan päätöksenteon (myös talouspolitiikka) taustalla vaikuttavat organisaatioiden intressit. Taloustieteen tutkimuksessa eri intressiryhmien etujen tavoittelusta käytetään nimitystä rent-seeking.<sup>10</sup> Sen lähtökohtana on, että rationaalisen päätöksenteon tehokkuuden es-

<sup>9</sup> Virastopolitiikka viittaa poliittisen toimintamuotoon, jolla virkamiehet ajavat omia tavoitteitaan. Julkisen valinnan koulukunnan mukaan virastopolitiikka ja hallituksen politiikka ovat kaksi eri asiaa; virastopolitiikka voi mm. vastustaa toimenpiteitä, joka ei edistä heidän omia etuja.

<sup>10</sup> Rent-seeking voidaan käsittää privilegiohyödyksi. Tulojen hankkiminen tarkoittaa toimintaa, jolla agentit yrittävät saada valtiovalalta itselleen hyötyjä, joiden kustannuksista heidän itse ei tarvitse vastata (mm. tulonsiirrot, monopoliasema). Toiminnasta aiheutuu yhteiskunnalle hyvinvointitappioita. Teorian esitti ensimmäisen kerran Gordon Tullock vuonna 1967 artikkelissaan "The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies and Theft",

teenä on eturyhmien oman edun tavoittelu, joka usein johtaa siihen, että päätökset eivät ole optimaalisia. Poliittisen päätöksentekoon taustalla vaikuttavat intressiryhmien painostuskeinot ja niiden pyrkimykset vaikuttaa itselle edullisten päätösten muodostumiseen. Organisaatiot pyrkivät saamaan painostuksen kautta itselleen hyötyjä, joista heidän itse ei tarvitse maksaa. Esimerkiksi valtion myöntämä monopoliasema johtaa siihen, että yrityksen ei tarvitse kohdata kilpailijoita, jolloin tuotteen hinnat voivat olla korkeammat. Monopolivoitto voi olla jopa tärkein varakkuuden lähde monissa kehittymättömissä talouksissa, joissa vierastetaan talouden vapautta (Pekkarinen & Sutela 1998, 73).

Teollisuusmaissa tyypillistä ovat eturyhmien suorittamat painostustoimenpiteet, jotka kohdistuvat mm. valtion tukipäätöksiin. Tulonsiirto voi tapahtua sen ryhmittymän eduksi, jolla on takanaan tehokkain valtaorganisaatio. Uusi poliittinen taloustiede katsoo, että voitontavoittelutoimenpiteet vaikuttavat systemaattisesti hallituksen päätöksentekoon.<sup>11</sup> Talouden vapauttaminen on tehokkain keino estää rent-seeking- toiminnasta aiheutuvia hyvinvointitappioita.

### **Perustuslaillisuus**

Julkisen valinnan tutkijat suhtautuvat varauksellisesti julkisen vallan laajenemiseen. Siksi on korostettu toimintatapoja, joilla julkinen valta saadaan ajamaan mahdollisimman paljon yleistä etua. Poliitiikan tulee noudattaa periaatteita - ei intressejä (Buchanan & Congleton, 1998). Demokratiaa tulee kehittää siten, että se estää yksilöiden ja ryhmien syrjinnän mahdollisuuden. Poliitiikan tulee suojata myös enemmistöä vähemmistön vallalta. Monipuoluejärjestelmässä vähemmistö tekee päätöksiä enemmistön puolesta ja vaikutusvalta riippuu usein vain taitavasta poliittisesta vallankäytöstä. Poliitiikan tehokkuutta voidaan lisätä kehittämällä poliittisia sääntöjä.

Julkisen valinnan koulukunnan konstitutionaalinen taloustieteen suuntaus edellyttää, että parlamentin yläpuolella oleva perustuslaki säädetään yksimielisyysperiaatteita noudattaen. Perustuslaissa sidotaan poliittinen vallankäyttö lakiin, jolloin se ei voi ylittää toimivaltaansa. Vain perustuslain sallimissa rajoissa eduskunta voi säätää uusia lakeja yksinkertaisella tai määrä-

---

Economic Journal 5 s.224- 303. Rent-seeking nimitystä toiminnasta käytti ensimmäisen kerran Anna Krueger vuonna 1974 artikkelissaan: "The Political Economy of the Rent-seeking Society", American Economic Review 64, s.291-303.

<sup>11</sup> Julkisen valinnan teorian mukaan poliittiset päätöksentekijät myötäilevät eturyhmiä yleisen edun kustannuksella. Sen katsotaan aiheuttavan tehottomuutta kansantalouden toimintaan, ts. tehdään päätöksiä jotka eivät edistä yhteistä hyvää vaan tiettyjen ryhmien etuja. Sen katsotaan johtavan julkisten menojen kasvuun.

enemmistöpäätöksellä. Perustuslaillisuus edistää oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa, koska sen peruseriaate on, että kaikkia kohdellaan tasapuolisesti, kun vastaavasti poliittinen päätöksenteko ja vallankäyttö perustuvat erilaisten intressiryhmien etujen ajamiseen yleisen edun kustannuksella. Toiminnalla on myös kielteinen vaikutus taloudelliseen kehitykseen.

Julkisen valinnan koulukunnan mukaan taloudelliset agentit (mm. poliitikot) ovat taipuvaisia käyttämään perustuslain mahdollisuuksia hyväkseen omien tavoitteidensa edistämiseksi eikä vain etsimään sitä, mitä on pidettävä oikeana. Perustuslaki rajaa tai edistää ihmisten ja hallitusvallan pyrkimyksiä ajaa omia tavoitteitaan. Perustuslain taloustiede tutkii rajoitusten valintaa (choice of constraints), eli sitä, miten valitaan rajoitukset, joilla ohjataan ihmisten ja ryhmien toimintaa. (Buchanan, 1989)

Vapaiden yhteiskuntien perustana on laillisuusperiaate (rule of law), jonka avulla poliittisten päätösten laatimat säännöt pakotetaan lailla koskemaan yhtäläillä kaikkia osapuolia. Yksilöt voivat siten ennakoida poliittisen vallan vaikutukset omaan elämäänsä. Laajeneva yhteiskunnallinen suunnittelu ja vallan keskittyminen voivat johtaa siihen, että laillisuusperiaatetta lievennetään siten, että on harkinnanvaraista mikä on "oikeudenmukaista" ja "järkevää" (Hayek 1944, 96-97).

### **2.1.2 Poliittiset suhdannevaihtelut (Political Business Cycle)**

Poliittisten puolueiden käyttäytymisen tutkiminen taloustieteiden näkökulmasta johti 1970-luvun puolivälissä poliittisten suhdannevaihteluiden teorian kehittämiseen.<sup>12</sup> Sille on tunnusomaista makrotaloustieteen mallit, joiden perusteella arvioidaan, että hallitus voi systemaattisesti vaikuttaa makropolitiikan seuraamuksiin. Uuden poliittisen taloustieteen lähtökohtana on, että poliittiset puolueet pyrkivät talouden kehitystä manipuloimalla saavuttamaan mahdollisimman suurta kannatusta vaaleissa. Poliittiset syklit (ns. political business cycle) vaikuttavat makrotalouden kehitykseen. (Alesina & Roubini & Cohen, 1990).

Poliittisten puolueiden katsotaan toimivan opportunistisesti, jolloin valikoituu se politiikka, joka maksimoi poliittisten toimijoiden mahdollisuuden saavuttaa mahdollisimman suuri kannatus vaaleissa. Hallitusten talouspolitiikka muuttuu ennen vaaleja, koska talouden kehitystä

---

<sup>12</sup> Alan kirjallisuudesta voidaan mainita: Nordhaus (1975): "The Political Business Cycle", *Review of Economic Studies* 42, s.169-190 (opportunistinen toiminta) & Hibbs (1977): "Political Parties and Macroeconomic Policy", *American Political Science Review* 71, s. 1467-1487 (puoluepoliittinen toiminta) & Barro & Gordon (1983): "Rules, Discretion and Reputation in a Model of Monetary Policy", *Journal of Monetary Economics* 12, s. 101-122 (peliteoria).

manipuloimalla äänestäjiä saadaan johdateltua. Toiset tutkimukset korostavat poliittisten puolueiden puoluepoliittisia pyrkimyksiä. Hallituksen talouspolitiikka muuttuu, kun hallituspohja vaihtuu. Oikeiston ja vasemmiston näkemykset talouspolitiikasta eroavat ja se näkyy myös noudatetussa talouspolitiikassa (esim. oikeisto on suhteellisesti enemmän huolestunut inflaation kasvusta, kuin vasemmisto).

1980-luvulla tutkimuksissa ryhdyttiin soveltamaan peliteoriaa, jonka avulla tarkasteltiin sitä, miten rajoitetaan poliittisten päätöksentekijöiden mahdollisuuksia vaikuttaa suhdannevaihteluihin. Poliittisten suhdannevaihteluiden tutkimuksen teoreettiset lähtökohdat ovat ainakin osittain julkisen valinnan koulukunnassa, kuten Downsian ja Rikerin tutkimuksissa.

Poliittisten suhdannevaihteluiden teoria tarkastelee talouspoliittisia päätöksentekijöitä myös peliteoreettisesta näkökulmasta. Sen mukaan poliittiset toimijat ovat hyötyään rationaalisesti maksimoivia agenteja, jotka vastaavat kannustimiin ja rajoituksiin samalla tavalla kuin kaikki muutkin taloudelliset toimijat (Persson & Tabellini 1990, 1). Kansalaiset (päämiehet) luovat politiikan tekijälle (agentille) kannustimia siitä, mikä on oikea talouspolitiikka. Agentti valitsee politiikan, joka maksimoi nämä tarkoitukset, suhteessa omiin rajoituksiinsa.

Talouspolitiikassa päätöksenteon optimoinnin estäviä kannustimien rajoitteita muodostavat poliittiset rajoitteet ja uskottavuuden rajoitteet (Persson & Tabellini 1990, 2-18). Agentin (poliittinen päätöksentekijä) ja päämiesten (yksityiset kansalaiset) poliittisessa roolissa voi esiintyä ristiriitoja (poliittiset rajoitteet). Poliittiset rajoitteet tarkoittavat mm. sitä, että yksityisillä ihmisillä ja politiikan tekijöillä on erilaiset tavoitteet ja päämäärät, joita pyritään toteuttamaan päätöksillä. Rajoitteita muodostavat esimerkiksi poliittiset ristiriitaisuudet sekä institutionaaliset tekijät. Erilaiset instituutiot muodostavat poliittisia rajoitteita hallitukselle (mm. demokraattisten vaalien kautta muodostettava parlamentti ja hallitus).

Uskottavuuden rajoitteet tarkoittavat taloudellisten roolien (intressien) ristiriitoja poliittisen päätöksentekijän ja yleisön välillä. Nämä rajoitteet muodostavat osaksi odotuksista, joita taloudelliset toimijat päätöksillään luovat. Talouspolitiikkaa noudattavan hallituksen tulee hankkia odotusten kautta luottamusta päätöksenteolleen, ts. talouspolitiikan tulee olla uskottavaa yleisön edessä. Keskeistä on se, millainen mahdollisuus poliittisilla yllätyksillä on päätöksenteossa. Uskottavuus kärsii, jos hallituksen lupaukset ja päätökset ovat ristiriidassa keskenään.

Optimaalisen talouspoliittisen päätöksen tulee olla maksimaalista hallituksen näkökulmasta ja uskottavaa yksityisen sektorin mielestä. Erikseen voidaan tarkastella sitä, onko hallituksella teknisiä mahdollisuuksia luoda poliittisia yllätyksiä sekä sitä, onko tällaiselle toiminnalle olemassa kannustimia (Persson & Tabellini 1990, 3). Ristiriita esiintyy vain silloin, jos hallituksen ja yksityisen sektorin välillä on intressien konflikti. Ilman sitä ne muodostavat yhdessä joukkueen, jonka tavoitteena on sama maali (Persson & Tabellini 1990, 4). Hallituksen päätöksentekoa tutkittaessa tulee tarkastella ensin sitä, mitä hallitus joutuu tekemään ja vasta toiseksi, mitä se voi tehdä (Hall 1986, 232).

Peliteoreettisen näkemyksen mukaan taloudellisen päätöksentekijöiden ja yleisön suhde on pelitilanne, jossa otetaan huomioon toisten odotukset. Talouspoliittisia valintoja tekevät yksilöt (tai ryhmät), joilla on samat selkeät tavoitteet kuin kuluttajilla yksityisellä sektorilla ja jotka ovat vuorovaikutuksessa muihin agentteihin (Persson & Tabellini 1990, 175). Keskeinen ongelma on se, miten agentti (poliittinen päätöksentekijä) saadaan noudattamaan politiikkaa, joka maksimoi päämiesten (kansalaiset) kollektiiviset edut (Persson & Tabellini 1990, 2).

Kotimaisessa politiikan tutkimuksessa näkemystä ovat soveltaneet mm. Paloheimo & Wiberg & Koironen (1993), Mattila (1994) sekä Nyberg (2000). Polical business cycle -teorian mukaan, mitä parempi on kansantalouden tila, sitä paremmat mahdollisuudet istuvalla hallituksella on tulla uudelleen valituksi (Wiberg 1986). Talouspolitiikkaa tutkitaan istuvan hallituksen vaalikauden rajoissa, neljän vuoden keskipitkän aikavälin tarkasteluna.

Heikki Paloheimon, Matti Wibergin sekä Hannu Koirasen *Politiikka* -lehdessä (1993: 35/2) julkaistussa artikkelissa "Hallitus ostaa ääniä - ja kansa maksaa" tarkasteltiin 1950-luvulta lähtien ennen eduskuntavaaleja harjoitettua finanssipolitiikkaa. Finanssipolitiikassa havaittiin selkeitä poikkeamia. Vaalien läheisyyden katsottiin vaikuttavan talouspoliittiseen päätöksentekoon. Vaalivuosina poliitikot lisäävät kansalaisten käytettävissä olevia tuloja joko verotusta keventämällä tai julkisen sektorin menoja lisäämällä. Vaalisykli näkyy myös julkisen sektorin ja yksityisen sektorin välisessä tulonjaossa: vaalivuosina hyötyvät toisinaan myös yritykset. Lisäksi todettiin, että mitä epävarmemmaksi hallitus tuntee asemansa ennen vaaleja, sitä enemmän se pyrkii manipuloimaan taloutta oman asemansa parantamiseksi.

Martti Nyberg (2000) on tutkinut, miten työllisyyskehitys on vaikuttanut puolueiden suosioon Suomessa vuosina 1983 – 1995. Tutkimuksen mukaan kokoomuksen ja keskustan kannatus laskee, mutta sosiaalidemokraattien ja vasemmistoliiton kannatus nousee, kun työttömyys

kasvaa. Mikko Mattila (1994) on tullut samantapaiseen tulokseen. Hänen tutkimuksensa mukaan taloudellisista tekijöistä ainoastaan työttömyydellä oli tilastollista vaikutusta hallituksen suosioon aikavälillä 1983-1993.

## **2.2 Institutionaalinen lähestymistapa**

Institutionalismilla tarkoitetaan tutkimusta, joka tarkastelee julkisten instituutioiden vaikutusta talouden kehitykseen. Institutionaalisen lähestymistavan avulla voidaan tutkia poliittisten päätöksentekijöiden ja yksityisen sektorin toimijoiden suhdetta teoreettisesta näkökulmasta, joka ottaa huomioon erityisesti poliittiset rajoitukset. Seuraavassa tutkimussuuntaus on jaettu uuteen institutionaaliseen ja peliteoreettiseen lähestymistapaan.

### **2.2.1 Uusi institutionaalinen taloustiede**

Institutionaalinen näkemys korostaa institutionaalisten muutosten vaikutusta talouden kehitykseen. Talouden kehitys ei ohjaudu suoraan taloudellisten suhdannevaihteluiden mukaisesti, vaan tärkeässä roolissa ovat instituutiot, joilla luodaan toimiva toimintaympäristö (structure) taloudelliselle kasvulle. Instituutiot luovat sen toimintaympäristön (yhteiskunnallinen - ja taloudellinen järjestys), jossa ihmiset ovat vuorovaikutuksellisessa suhteessa toisiinsa.

Demokraattisissa maissa toimintaympäristön muutokset tapahtuvat poliittisen päätöksenteon seurauksesta. Institutionaalisten muutosten (niiden luominen, hyväksyminen tai poistaminen) taustalla ovat usein olosuhteiden muutokset, jotka ohjautuvat poliittisesta prosessista. Talouspolitiikka koskee siis myös yhteiskunnan institutionaalista kehikkoa. Valtiovallan merkitys on tässä suhteessa merkittävä ja yksityinen sektori pyrkii vaikuttamaan sen päätöksentekoon.

Uusi institutionaalinen taloustiede antaa lähestymistapana lähtökohtia talouspoliittisen päätöksenteon laajempaan analyysiin, joka ottaa huomioon päätöksenteon poliittisuuden lisäksi myös eri intressiryhmien suorittamat painostuskeinot sekä eri maiden poliittisen järjestelmän (instituutioiden) vaikutukset talouden kehitykseen. Se on keskittänyt entistä enemmän huomiota taloudellisia päätöksiä tekeviin organisaatioihin. Siinä mielessä se laajentaa perinteistä kansantaloustieteen näkemystä taloudellisten rakenteiden toiminnasta mm. korostamalla julkisen sektorin merkitystä taloudellisten edellytysten luoja. (Lamberg & Ojala 1997, 9)

"Vanhan institutionalismin" tunnetuimpia edustajia olivat mm. Thorsten Veblen, Ronald Coase ja John R. Commons. Yhdysvalloissa kehittynyt koulukunta vaikutti 1900-luvun alkupuolel-

liskolla. Se keskittyi kuvaamaan erityisesti julkisten instituutioiden kehittymistä markkinatalouden vapauden lisääntyessä. Uusi institutionalismi on laajentanut analyysiä yhä pidemmälle. Se lähestyy yhteisöllistä toimintaa yksilökeskeisestä näkökulmasta. Siinä mielessä se on lähellä myös uuden poliittisen taloustieteen tutkimusperinnettä.

Uuden institutionaalisen politiikan tutkimuksen yksi lähtökohta on kysymys siitä, voivatko poliittiset instituutiot vähentää opportunistisen toiminnan (oman edun tavoittelun) kielteisiä vaikutuksia? Instituutioilla rajoitetaan ja hallitaan eri toimijoiden (yksilöt ja ryhmät) toimintaa, jolloin oman edun tavoittelu tapahtuu vain niiden asettamissa rajoissa (constraints). Poliitikassa rajoitteet ovat erilaisia kuin markkinoilla. Uusi institutionaalinen analyysi käsittelee myös instituutioiden ja niiden seuraamusten (out comes) välistä suhdetta (Lane & Ersson, 1999).

Taloushistorian tutkija Douglass C. North on yksi tunnetuimpia uuden institutionalismin edustajia. Nobel-palkittu North on tutkimuksissaan mm. täsmentänyt ja korostanut instituutioiden merkitystä talouden kehityksessä. Tutkimuksissaan hän on yhdistänyt uusinstitutionalisin taloushistorian analyysiin. North on tutkinut liiketoimintakustannuksia (transaction costs) ja liittänyt niiden merkityksen instituutioiden ja organisaatioiden välisen vuorovaikutussuhteen kuvaukseen.

Northin mukaan organisaatiot tekevät taloudellisia päätöksiä ja instituutiot vaikuttavat organisaatioiden toimintaan. North erottaa instituutiot ja organisaatiot käsitteinä toisistaan: instituutiot ovat sääntöjä ja organisaatiot pelaajia. Instituutiot voidaan edelleen jakaa epävirallisiin sääntöihin (arvot, tavat, traditiot, kunniakäsitykset) ja virallisiin sääntöihin (lait ja asetukset). Organisaatioita ovat kaikki taloudelliset toimijat (yritykset, kunnat, tutkimuslaitokset jne.). (North 1990, 4-5)

Instituutioiden ja organisaatioiden välisen vuorovaikutussuhteen kuvaaminen on tärkeää, sillä instituutiot ja organisaatiot muuttuvat keskinäisen vuorovaikutuksen seurauksena. Vuorovaikutussuhteen kuvaamisessa keskeistä ovat liiketoimintakustannukset.<sup>13</sup> Valtiovalta voi vähentää liiketoimintakustannuksia kehittämällä instituutioita (esim. selvät omistusoikeudet). Tehottomat instituutiot aiheuttavat liiketoiminnan kustannuksia ja haittaavat talouden toimintaa (esim. epäselvät omistusoikeudet). (Lamberg & Ojala 1997, 10)

---

<sup>13</sup> Liiketoimintakustannukset voidaan määritellä kustannuksiksi, joita aiheutuu taloudellisen järjestelmän toiminnasta. Taloudellisessa toiminnassa kustannuksia aiheutuu mm. kaupan järjestämisestä, ostajien etsimisestä, tavarankuljettamisesta, rahaliikenteestä ja omistusoikeuksien turvaamisesta. Valtio voi vähentää yksityisen sektorin kustannuksia laatimalla instituutioita, jotka vähentävät yrityksille liiketoiminnasta aiheutuvia kustannuksia (mm. selvät omistusoikeudet). Ilman selkeästi määriteltyjä omistusoikeuksia ihmiset (ja organisaatiot) käyttävät paljon aikaa ja rahaa turvatakseen omaisuuttaan. Lailla hyvin turvatut omistusoikeudet ovat tärkeä taloudellisen suorituskyvyn selittäjä.



Institutionaalisen toimintaympäristön luomisessa keskeistä on valtioteoria (theory of the state) ja omistusoikeuksien teoria (theory of property rights). Valtiotaoria on tärkeä, koska valtio määrittää omistusoikeuksien rakenteen ja on vastuussa niiden tehokkuudesta, joka puolestaan selittää taloudellista kasvua tai laskua. Omistusoikeuksien teoria on tärkeä taloudellisten organisaatioiden selittämisessä, joiden pyrkimyksenä on vähentää syntyviä liiketoimintakustannuksia. Olemassa olevat omistusoikeudet syntyvät tästä jännitteestä: sääntöjen luojista ja toimijoiden pyrkimyksestä vaikuttaa niihin (North 1981, 17-18). Perustuslait ovat tärkeitä, koska ne luovat pysyvät muuttumattomat säännöt omistusoikeuksien rakenteelle ja valtiovallan kontrollille (North 1981, 203).

Institutionaalinen toimintaympäristö määrittää sitä, mitkä investoinnit ovat kannattavia ja mitkä eivät ole. Talouden suoristuskykyä voidaan selittää sen kautta, miten kannattavaa yhteiskunnassa on panostaa koulutukseen, joka lisää taloudellista tuottavuutta (North 1990, 9). Vakaa ja ennustettava taloudellinen ympäristö kannustaa yrityksiä investoimaan tulevan kehityksen varmistamiseksi. On otettava myös huomioon, että luottamuksen selittämisessä keskeistä on toimintaympäristön avoimuus. Kun yksilöt ovat vapaaehtoisesti toistensa kanssa yhteistyössä, on todennäköisempää, että heidän välillä vallitsee luottamus, kuin jos toiminta on rakenteellisesti pakotettua (Harisalo & Miettinen 2000, 170).

Institutionaalisen tutkimuksen yksi kysymys käsittelee sitä, miten instituutiot vaikuttavat taloudelliseen kehitykseen ja menestykseen. Instituutioiden seuraamukset voidaan jakaa kahteen osaan: keskimääräiseen taloudelliseen kasvuun ja poliittiseen vapauteen (Lane & Ersson 1999, 245). Instituutioilla ohjataan taloudellisia toimijoita. Jos niiden vapauksia yleisesti kasvatetaan, tarkoittaa se myös jonkun yksittäisen ryhmän vapauden lisääntymistä. Voidaankin kysyä, vaikuttavatko taloudelliset instituutiot yleiseen poliittiseen vapauteen?

Milton Friedman esitti jo 1960-luvulla, että kapitalismi on tarpeellinen ja välttämätön olosuhde poliittiselle vapaudelle (Friedman 1962, 13). Friedmanin mielestä on kaksi tapaa järjestää taloudellista toimintaa; keskushallinnollinen tapa, joka perustuu pakkoon (kuten puolustusvoimissa tai totalitaarisissa valtioissa) tai vapaaehtoinen yksilöiden välinen yhteistyö, joka tarkoittaa markkinoiden toimintatapaa.

Robert A. Dahlin mukaan taloudellinen vapaus ja demokratia esiintyvät symbioosissa, toistensa peilikuvina. Dahl on tehnyt politiikan ja talouden suhteesta seuraavia johtopäätöksiä. Demokratia on esiintynyt ainoastaan maissa, missä markkinatalous on hallitsevassa asemassa, eikä de-

mokratiaa ole koskaan esiintynyt maissa, joissa ei noudateta markkinataloutta. Tietyt piirteet markkinataloudessa tukevat demokraattisten instituutioiden toimintaa, kun vastaavasti ei-markkinatalous -mallissa on piirteitä, jotka ovat haitallisia demokratialle (mm. instituutioiden kehittymättömyys). Taloudellinen järjestys on myös osa demokratian toimivuutta. Demokraattisissa maissa on epätodennäköistä, että markkinatalous syrjäytettäisiin. (Dahl 2000, 166-167)

## **2.2.2 Peliteoreettiset lähestymistavat talouspolitiikan arvioimiseen**

Peliteoriat kuvaavat päätöksentekotilanteita, joissa päätöksenteko nähdään useina vaihtoehtoina. Peliteorian avulla voidaan tarkastella päätöksentekoa, jossa otetaan huomioon myös muiden (kilpailijoiden) päätökset. Päätöksillä ei suoraan maksimoida omaa etua, vaan siinä otetaan huomioon pienimmät mahdollisimmat tappiot. Eri strategia vaihtoehtoihin liittyy erilaiset voiton mahdollisuudet ja riskitasot. Peliteoria analysoi tilanteita, joissa useat päätöksentekijät joutuvat toimimaan "strategisessa ympäristössä". Päätöksentekijöiden on otettava huomioon myös muiden toimijoiden käyttäytyminen (Stenborg 1989, 3). Peliteoria on taloustieteessä tärkeä lähestymistapa, kun kuvataan erilaisia epätäydellisen informaation aiheuttamia ongelmia.

Rationaalisen valinnan mukaisessa instituutioiden analyysissä voidaan käyttää apuna päämies-agentti teoriaa. Julkiset instituutiot ohjaavat pelaajien ja pelin sääntöjen välistä vuorovaikutussuhdetta (Lane & Ersson 1999, 46). Päämies-agentti teorian mukaan liiketoimintakustannuksia aiheutuu tiedon epävarmuudesta. Päämies (esim. äänestäjä) ei voi olla varma, että agentti (esim. poliitikko) toimii hänen etujensa mukaisesti. Kustannuksia syntyy siitä, kun joudutaan etsimään mahdollisimman luotettavaa agenttia. Poliittisessa toiminnassa kansalainen (päämies) antaa poliittisille päätöksentekijöille (agentti) toimeksiannon (rahaa verojen muodossa), josta agentti on päämiehelleen tilivelvollinen. Poliittinen päättäjä puolestaan antaa toimeksiannon ja rahaa toimintayksikölle (kunnat, virastot jne.), jotka taas ovat tilivelvollisia toimeksiannon suorittamisesta. Teoria kuvaa julkista valintaa ja selittää sitä, miksi siinä syntyy liiketoimintakustannuksia.

Instituutioiden merkitystä voidaan kuvata sillä, miten ne pyrkivät vähentämään liiketoimintakustannuksia. Instituutiot myös rajoittavat oman edun tavoittelun mahdollisuuksia, koska instituutiot ohjaavat päämiehen (kansalaiset) ja agentin (poliittinen johtaja) vuorovaikutussuhdetta (Lane & Ersson 1999, 49). Julkisen sektorin tutkimisessa teoriaa on käytetty kuvaamaan mm. byrokratiaa (Niskanen, 1971) ja eri ryhmien oman edun tavoittelun vaikutusta julkiseen päätöksentekoon (Tullock, 1989).

Peliteorialla voidaan kuvata julkista valintaa ja selittää sitä, miten siinä syntyy liiketoimintakustannuksia. Epävarmuus, tiedon puute sekä tiedon saamisen vaikeus ovat liiketoimintakustannusten keskeisiä elementtejä. Informaatio voi olla julkishyödyke. Julkinen valta testaa tuotteita ja asettaa niille laatuvaatimuksia (esim. huonolaatuisten tuotteiden kauppa kielletään kehittyneissä valtioissa). Epätäydellinen informaatio voi toimia myös perusteluna julkisen sektorin toiminnalle, koska jos julkinen valta toimii jonkun palvelun tilaajana, se myös kantaa vastuun sen laadusta, jolloin agentin ei tarvitse käyttää aikaa tiedon hankkimiseen (Kiander & Lönnqvist, 2002).

Informaation epäsymmetrisyys merkitsee tilannetta, jossa päämiehen (julkinen valta) ja agentin (yksilö) välillä on intressiristiriita. Päämies voi tuntea tuotteen (tai palvelun) paremmin kuin agentti. Sen seurauksena voi tapahtua ns. haitallinen valikoituminen (adverse selection). Tuotteen hinta (arvostus) laskee, eikä sillä enää ole samaa arvoa kuin ennen. Moral hazard - käsite tarkoittaa mm. tilannetta, jossa syntyy edellä mainittua haitallista valikoitumista. Julkinen päätöksenteko aiheuttaa peitettyä käyttäytymistä, jonka seurauksena alkuperäinen tarkoitus ei toteudu. Ilmiö voi esiintyä mm. tulonsiirtojen ja verotuksen yhteydessä. Julkinen valta voi käyttää painotuskeinoja, joilla voidaan estää epäedullisen asiakaskunnan valikoituminen (Tuomala 1997, 123). Keskeistä on siis havaita, että informaation hankkiminen aiheuttaa liiketoimintakustannuksia.

Vangin ongelma on yksi eniten käytetty esimerkki peliteoriasta. Sillä arvioidaan ryhmien strategista vuorovaikutusta (ks. esim. McLean 1987, 48-49, Self 1991, 11-12, Paloheimo & Wiberg 1997, 31-39). Vangin ongelma tarkoittaa tilannetta, jossa yhteistyön löytäminen kahden eri osapuolen välillä on vaikeaa (ja epätodennäköistä), koska kumpikin osapuoli voi hyötyä siitä, että valitsee sopimuksen rikkomisen. Sopimuksen rikkova huijari menestyy pelissä parhaiten. Vangin ongelma kuvaa kollektiivisen poliittisen käyttäytymisen epäonnistumista. Siksi sitä voidaan soveltaa myös talouspoliittisen päätöksenteon tutkimuksessa.

Hallitus ja oppositio voivat hyötyä kansantaloudellisesti tarpeellisen talouspoliittisen esityksen suhteen passiivisesta toiminnasta. Ilmiön avulla voidaan selittää budjettialijäämien kasvamista. Valtion talouden alijäämän supistamiseen on kaksi pääasiallista keinoa: verojen korottaminen tai menojen supistaminen. Kansalaiset eivät pidä kummastakaan päätösvaihtoehdosta, joten puolueitten rationaalisin vaihtoehto on passiivinen käyttäytyminen. Silloin on vaarana, että valitseva huono tilanne vain pahenee tulevaisuudessa (Paloheimo & Wiberg 1997, 38). Julkisen

valinnan koulukunta on käyttänyt peliteoreettisia menetelmiä kuvaamaan voittoa tavoittelemattomien organisaatioiden päätöksenteon epäonnistumista (ks. esim. McLean 1987, 125-153).

### 2.3 Päätöksentekoprosessin viitekehys: eri päätöksentekomallit

Päätökseksi voidaan määritellä tapahtuma, jossa valitaan se vaihtoehto, jota pidetään omien preferenssien mukaisesti parhaana. Päätöksentekotilanne, jossa päätös joudutaan tekemään, voi kuitenkin olla erilainen. Tutkimuksissa päätöksentekotilanteita on analysoitu erilaisten teorioiden avulla. Tässä tutkimuksessa esitellään yleisimmät päätöksentekoteoriat. Tutkimuksessa huomioidaan, miten rationaalisen päätöksentekomallin edellytykset toteutuivat käsiteltävässä päätöksentekoprosessissa, sekä sitä, miten vastakkaiset päätöksentekoteoriat selittävät päätöstilannetta. Tässä luvussa kuvataan lyhyesti tutkimuksessa hyödynnettävät päätöksentekomallit.

#### Rationaalinen päätöksentekomalli

Taloudellisia päätöksiä käsitellään kuvaamalla niitä ihmisten (tai organisaatioiden) päätöksentekotilanteita hyötyjen (tulojen) ja haittojen (kustannusten) punnitsemisena (Estola 1996, 22). Hyödyt ja haitat kartoitetaan, ja sen jälkeen arvioidaan miten kannattaa toimia. Lähtökohtana on oletus, jonka mukaan päätöksentekijä toimii rationaalisesti, eli pyrkii maksimoimaan omaa hyötymäänsä ja olettaa myös muiden toimivan samalla tavalla.<sup>14</sup>

Rationaalisen päätöksenteon edellytykset ovat seuraavat (Paloheimo & Wiberg 1997, 265-266):

- 1) *Kaikki päätösvaihtoehdot osataan laittaa paremmuusjärjestykseen (preferenssien täydellisyys).*
- 2) *Kaikki päätösvaihtoehdot ovat samanarvoisia (preferenssien transitiivisuus).*
- 3) *Yksilö tekee päätöksensä omien preferenssien perusteella ja valitsee parhaan vaihtoehdon.*

Rationaalisen päätöksentekomallin klassisen oletuksen mukaan päätöksentekijöillä on täydellinen informaatio vallitsevasta tilanteesta sekä varma tieto kaikkien vaihtoehtojen seurauksista (Ranki 2000, 33). Päätöksenteko määritellään valitsemiseksi eri vaihtoehdoista. Rationaalinen

<sup>14</sup> Hyödyn maksimointi ei tarkoita välttämättä taloudellisia etuuksia. Yksilöiden preferenssit (hyödyt) eroavat suuresti toisistaan. Rationaalisuutta täytyykin aina tarkastella yksilöllisesti. Ryhmät eivät voi toimia samalla tavalla rationaalisesti. Rationaalisuuteen liittyy erottamatta myös vapaaehtoisuus, siis vapaus valita paras vaihtoehto. Yksilö tietää itse parhaiten, mikä on hänelle paras päätös. Kollektiivinen päätöksenteon seuraamukset kohdistuvat yleisöön pakottavana.

teoria ei oletta, että ihmiset toimisivat täysin rationaalisesti, vaan se kuvaa sitä, miten ihmiset toimivat, jos he ovat rationaalisia toimijoita (Paloheimo & Wiberg 1997, 264).

Usein päätökset joudutaan tekemään epävarmuuden vallitessa ja epätäydellisen informaation varassa (ts. puutteellisin tiedoin). Taloudellisessa päätöksenteossa rationaalisuus on keskeinen tavoite. Poliittisessa päätöksenteossa rationaalisimman (parhaan) päätöksen määrittelemine ei ole yhtä selvää mm. päätöksien sisältämien ideologisten arvojen vuoksi. Poliitikassa ryhmäedut (intressit) ohittavat yksilön preferenssit.

### **Epärationalinen päätöksentekomalli (rajoitettu rationaalisuus)**

Politiikan tutkimuksessa on toisen maailman sodan jälkeen esitelty taloustieteen rationaalisen päätöksentekomallin kanssa vastakkaisia näkemyksiä, jotka korostavat päätöksentekoon liittyvää epävarmuutta ja epärationalisuutta. Teoriat asettavat kyseenalaiseksi organisaatioiden ja ihmisten kyvyn rationaaliseen päätöksentekoon. Epärationalisen päätöksentekomallin kehittäjänä pidetään Herbert A. Simonia. Simon toi omilla tutkimuksissaan 1950-luvulta lähtien esille päätöksentekoon liittyvää epärationalisuutta. Siitä Simon käytti siitä nimitystä "rajoitettu rationaalisuus." Päätöksentekoteorian kehittäminen on ollut monien myöhempien tutkimuksien lähtökohdaksi. Simon sai tutkimuksistaan taloustieteiden Nobel-palkinnon 1970-luvulla.

Simonin rajoitetun rationaalisuuden teoria voidaan kiteyttää siten, että yksilöt eivät todellisuudessa pysty tekemään päätöksiä rationaalisesti, koska päätösten seuraamusten vaikutuksia ei tunneta, koska joudutaan käsittelemään myös arvoja eikä vain tosiasioita ja koska päätöksenteossa tehdään valintoja vain harvoista mahdollisista vaihtoehdoista. Ihmisillä on rajoitetusti kykyä, tietoa ja taitoa tehdä järkeviä päätöksiä (Paloheimo & Wiberg 1997, 267). Simon korosti myös sitä, että päätöksentekijät eivät rationaalisesti maksimoi hyötyään, vaan tekevät päätöksiä, jotka ovat "tarpeeksi hyviä". Rajoitettu rationaalisuus kuvaa sitä, millä tavalla päätöksenteko ei täytä rationaalisuudelle asetettuja ehtoja (Paloheimo & Wiberg 1997, 264).

Rationalisuuden esteenä Simon (1982, 118-119) piti seuraavia seikkoja:

- 1) *Vain harvat päätösvaihtoehdot otetaan huomioon kun päätöksiä tehdään. Kaikkia päätösvaihtoehtoja ei voida rationaalisesti arvioida.*
- 2) *Arvoja voidaan ennakoita epätäydellisesti. Päätöksiin liittyvät arvovalinnat vaikuttavat päätöksiä tehtäessä.*

*3) Tieto eri päätösvalintojen seuraamuksista on aina puutteellista. Päätöksentekoon liittyy epävarmuus. Kaikkien päätösvaihtoehtojen vaikutuksia ei voida mitenkään tietää etukäteen.*

Epärationalisuus voidaan nähdä poliittisen päätöksenteon keskeisenä ominaisuutena, koska sen tunnuspiirre on, että valinta tapahtuu erilaisten preferenssien välillä. Poliittinen päätöksenteko on usein luonteeltaan "enemmän tai vähemmän" -valintaa. Markkinoilla kyse on "kyllä tai ei" -valinnasta (Buchanan & Congleton, 1998). Preferenssien intensiivisyyden huomioiminen on vaikeaa. Markkinoiden toimintatapojen lisääminen tarkoittaa mm. sitä, että päätöksenteossa valitaan vaihtoehdoista, joiden seuraamukset ovat selkeästi arvioitavissa. Vapaa valinta edellyttää, että päätösvaihtoehdot ovat rationaalisesti arvioitavissa.

### **Inkrementaalinen päätöksentekomalli**

Inkrementaalisen päätöksentekomallin kehittäjänä pidetään Charles E. Lindblomia (ks. esim. Lindblom, 1968). Se arvostelee rationaalisen teorian mukaista päätöksentekokäsitystä. Inkrementaalisen teorian mukaan päätöksentekijät toimivat epärationalisesti, vaikka he väittävät toimivansa rationaalisesti. Epärationalisuus johtuu siitä, että päätöksenteko tapahtuu niin monien intressien ja ristiriitojen muodostamassa kokonaisuudessa, että rationaalinen toiminta ei ole mahdollista. Päätöksenteko perustuu enemmän tapoihin ja tottumuksiin kuin rationaaliseen harkintaan (Paloheimo & Wiberg 1997, 264). Rationaalisin vaihtoehto ei tule valituksi myöskään siksi, että päätöksentekotilanne on epämääräinen ja se tapahtuu pitkän ajan kuluessa.

Inkrementaalisen teorian mukaan päätöksenteko on eräänlaista kompromissia, joka sovittaa erilaisia intressejä. Siksi päätöksenteossa usein korostuvat ne päätösvaihtoehdot, jotka poikkeavat vain vähän olemassa olevasta tilanteesta. Inkrementalismia voidaan kuvata ns. "pienien askelten politiikaksi". Talouspolitiikassa ilmiö näkyy siten, että poikkeavia valintoja ei lyhyellä aikavälillä yleensä tehdä (suuria rakenteellisia uudistuksia). Esimerkiksi valtion budjetin laadinta noudattaa pitkälti vanhoja toimintamalleja. Rationaalinen harkinta ei toteudu, vaan tehdään rutiinimaisia päätöksiä. Poliittiset päätöksentekijät eivät ole yhtä mieltä politiikan päämäärästä (tavoitteista), vaan pelkästään toimenpiteistä (omaksutut rutiinit).

Pienten askelten politiikan ongelma on se, että talouden ennustettavuus kärsii kun markkinoilla ei ole tietoa, mihin suuntaa uudistuksia ryhdytään viemään. Se voi vähentää kotimaan investointeja. Vaarana on myös päätöksenteon hidastuminen siten että päätöksien vaikutukset eivät kohdistu oikeaan suhdannetilanteeseen.

### **Garbage Can (roskakori) päätöksentekomalli**

Garbage Can (roskakori) päätöksentekomalli perustuu siihen, että päätöksen seuraamukset tulevat esille vasta myöhemmin päätöksen tekemisen jälkeen. Kun päätös tehdään se ajautuu "roskakoriin", josta se voi nousta esille. Päätöksen suurikin merkitys voi tulla esille vasta myöhemmin, mitä ei osata arvioida päätöstä tehtäessä. Päätöksentekoon liittyvien seuraamusten kartoittaminen on ongelmallista, koska ne eivät ole päätöshetkellä suoraan arvioitavissa.

Roskakoriteorian mukaan tapahtumia yhdistävä tekijä on samanaikaisuus. Päätöksentekoon osallistuu joukko yksilöitä (ryhmiä), jotka ovat samanaikaisesti sidoksissa myös muihin asioihin. Päätöksentekotilanteita tulee jatkuvasti. Ajallisesti samat tapahtumat liitetään myös toisiinsa, erilaisista ominaisuuksista riippumatta. (Ranki 2000, 36)

Päätöksentekotilanteet ovat monimutkaisia, mistä johtuu, että päätöksentekovaiheiden erottaminen toisistaan ei ole mahdollista. Roskakorimalli korostaa päätöksentekoon liittyvää satunnaisuutta (Paloheimo & Wiberg 1997, 265). On sattumanvaraista, mistä asioista ylipäätensä tehdään päätöksiä ja millaiseksi niiden seuraamukset muodostuvat. Roskakoriteorian kehittäjänä pidetään James Marchia ja Johan P. Olsenia (ks. March & Olsen, 1979).

## **3 TUTKIMUKSEN CASE-KOHDE: HALLITUKSEN YRITYS- JA PÄÄOMAVEROUDISTUS**

Seuraavassa käsitellään tutkimuskohdetta ja tuodaan esille kehityskulku, joka johti yritys- ja pääomaverouudistukseen. Ensin käsitellään lyhyesti yritys- ja pääomaverouudistuksen valmistelun alkaminen vuonna 2001. Sen jälkeen tarkastelun kohteena on päätöksentekoprosessi sekä prosessin tuloksena muodostunut päätös.

### **3.1 Hallituksen yritys- ja pääomaverouudistuksen valmistelun alkaminen vuonna 2001**

Yritys- ja pääomaverouudistusta ryhdyttiin valmistelemaan Paavo Lipposen II. hallituksen aikana. Lipposen hallitus käynnisti pohjatyon verouudistukselle, jonka arvioitiin merkitsevän laajinta veroremonttia Suomessa sitten pääomaverouudistuksen 1993.

Edelliset yritysverouudistukset oli tehty 1990, 1993 ja 1996. Vuonna 1990 Suomessa siirryttiin osinkovähennysjärjestelmästä yhtiöveron hyvitysjärjestelmään. Tavoitteena oli kahdenkertaisen

osinkoverotuksen poistaminen. Suomen ollessa syvässä lamassa yritysverotusta kevennettiin – yhteisöverokannaksi tuli 25%. Se sisältyi osana edelliseen laajaan pääomaverouudistukseen, joka toteutettiin Esko Ahon (Kesk.) hallituksen toimesta vuonna 1993. Vuoden 1996 uudistuksessa yritysverotusta kiristettiin. Yhteisö- ja pääomaverokantaa nostettiin 28%:tiin. Vuonna 2000 verokantaa nostettiin vielä yhdellä prosenttiyksiköllä.

Uuden yritys- ja pääomaverouudistuksen syitä olivat mm. kiristynyt verokilpailu, pääomamarkkinoiden ja yritysten toimintaympäristön kansainvälistyminen sekä Suomen Euroopan unionin jäsenyys. Osinkojen verotusjärjestelmä oli pysynyt ennallaan vuoden 1990 uudistuksesta lähtien.

Osinkojen verotukseen, yhteisöveron hyvitysjärjestelmään, kohdistui paineita kansainvälisen kehityksen johdosta. Saksa luopui omasta osinkojen hyvitysjärjestelmästä vuonna 2000. Saksa käyttää ns. puolitulometodia eli vain puolet verotuloista on verovapaita (Leppänen 2002, 57). Saksan verouudistuksessa osakeyhtiöiden kokonaisverokantaa alennettiin 56%:tista noin 38%:tiin. Uudistus antoi signaalin Suomen veropoliittiseen keskusteluun. Johtavat veroasiantuntijat arvioivat, että Suomessakin oli paineita siirtyä pois osinkoverojärjestelmästä, joka kohteli ulkomaisia sijoittajia epätasa-arvoisesti.<sup>15</sup> Virike osinkoverojärjestelmän uudistamiseen syntyi asiantuntijoiden lausunnoista, jonka jälkeen asiasta esittävät kantojaan myös muut toimijat.

OECD-maiden yhteisöverokantojen keskiarvo on laskenut kymmenen viime vuoden aikana noin kuusi prosenttiyksikköä. Suomessa verokantaa on puolestaan korotettu neljällä prosenttiyksiköllä, 29 prosenttiin. Lisäpainetta verokilpailuun toivat keväällä 2004 EU:hun liittyneet Itä-Euroopan maat. Virossa yhtiöiden jakamattoman voiton verokanta on nolla. Latviassa ja Liettuaassa verokanta on 15 prosenttia. Puolassa se on 19 prosenttia.

EU:ssa suuntaus alentaa yhteisöverokantaa on ollut selvästi havaittavissa. EU:n korkeimmat yhteisöverokannat olivat Belgiassa ja Italiassa (yli 40%). Maat tekivät ennen Suomea päätökset alentaa omaa yhteisöverotustaan – Belgiassa 34%:tiin ja Italiassa 33%:tiin (Arvela 2002, 56).

Kesäkuussa 2001 valtiovarainministeriö asetti tuloverotuksen kehittämistyöryhmän (ns. Arvelan työryhmä). Työryhmän tehtäväksi annettiin laatia esitys, jonka avulla voitaisiin säilyttää

<sup>15</sup> Ks. esim. Helsingin Sanomat 26.7.2000: "Saksan verouudistus antaa verokilpailulle suuntaa - Saksan uudistus antaa Suomellekin hyvän perusteen jatkaa ponnisteluja varsinkin ansiotulojen verotuksen keventämiseksi" & Helsingin Sanomat 4.10.2000: "Veroprofessori vaatii muutosta osinkoverotukseen - Kari S. Tikka: Suomen pitäisi seurata Saksan mallia" & Helsingin Sanomat 26.9.2001: "Yhtiöveron hyvitysjärjestelmä on tullut tiensä päähän", sekä Kauppalehti 12.7.2001: "Heikki Niskakangas: EU-maat alentavat verokantiaan – Verotuksesta on tullut kansainvälinen kilpailutekijä".



Suomen yritys- ja pääomaverotus kilpailukykyisenä. Työryhmän tehtävä oli kartoittaa tuloverojärjestelmä, varallisuusverotus mukaan luettuna. Lisäksi työryhmän tehtävänä oli arvioida tulo- ja varallisuusverotuksen, erityisesti yritys- ja pääomaverotuksen kehittämistarpeet kansainvälistymisen ja voimistuvan verokilpailun valossa.

Työryhmän tuli kiinnittää erityisesti huomiota Euroopan unionin alueella tapahtuvaan kehitykseen ja yhteisöoikeuden asettamiin vaatimuksiin. Työryhmältä edellytettiin suosituksia tai kehittämisvaihtoehtoja verojärjestelmän uudistamiseksi siten, että ehdotuksia voitaisiin käyttää veropoliittisessa päätöksenteossa. Työryhmän tuli kuulla asiantuntijoita, elinkeinoelämän eri järjestöjä ja tarpeen mukaan muita toimijoita.

Arvelan työryhmä esitys oli kokoomuslaisen valtiovarainministerin (Sauli Niinistö) tilaama. Hallituksessa nähtiin poliittisesti tarpeelliseksi tuoda esille muitakin esityksiä, jotta esille saataisiin laajempi yhteiskunnallinen näkemys. Pääministeri Paavo Lipposen (Sd.) alainen Valtioneuvoston kanslia asetti talousneuvoston esityksestä 20.9.2001 uuden verotyöryhmän (ns. Leppäsen työryhmä).

Tämän työryhmän tehtävänä oli 31.10.2002 mennessä selvittää, millainen on Suomen verorakenne kansainvälisesti ja millaisia muospaineita Suomen verojärjestelmään tulee kansainvälisen verojärjestelmän ja kansainvälisen talouden sekä kotimaisten tekijöiden suunnasta, millainen on hyvinvointiyhteiskunnan näkökulmasta kestävä veroaste ja millaiset ovat erilaisten veroaste- ja verorakennevaihtoehtojen vaikutukset tuotannon kasvuun, työvoiman kysyntään ja tarjontaan, sekä tulonjakoon ja aluekehitykseen.

Kolmantena verotusta käsitelleenä selvityksenä on ns. Sailaksen raportti, joka julkaistiin vuoden 2003 eduskuntavaalien jälkeen. Pääministeri Paavo Lipponen asetti 19.9.2002 työllisyystyöryhmän, jonka tehtävänä oli 31.3.2003 mennessä esittää talous- ja työvoimapoliittiset linjaukset, joiden turvin Suomen työllisyysasteeksi voidaan nostaa 75 prosenttiin sekä työttömyysaste alle viiteen prosenttiin. Väli raportti julkaistiin 22.1.2003, jossa ei vielä ollut mukana varsinaisia toimenpide-ehdotuksia.

On syytä havaita työryhmien erilaiset lähtökohdat. Arvelan työryhmän lähtökohtana oli verotuksen kilpailukyky. Leppäsen työryhmällä se oli kestävä verotus hyvinvointiyhteiskunnan kannalta. Sailaksen työryhmällä tarkastelun kohteena oli erityisesti työllisyyskehitys. Työryhmien erilaiset lähtökohdat näkyivät siinä, mitä asioita pyrittiin selvittämään ja millaisia

**Kaavio 3.1.** Työryhmien tarkastelua.

	<b>Lähtökohta</b>	<b>Ajankohta</b>	<b>Toimeksianto</b>
Arvelan raportti	Elinkeinoelämän kilpailukyky	19.6.2001-31.10.2002	Valtiovarainministeriö
Leppäsen raportti	Kestävä veroaste hyvinvointiyhteiskunnan näkökulmasta	20.9.2001-31.10.2002	Valtioneuvoston kanslia
Sailaksen raportti	Työllisyys	19.9.2002-31.3.2003	Pääministeri

toimenpide-ehdotuksia tehtiin. Toimenpide-ehdotusten perustelut olivat yhteydessä toimeksiannon sisältöön.

Kaikki raportit perustuivat asiantuntijavalmisteluun. Asiaa selvitettiin työryhmissä, joissa oli mukana eri yhteiskunta-alojen toimijoita. Arvelan verotyöryhmässä oli mukana myös elinkeinoelämän edustus. Leppäsen työryhmän ehdotus oli ekonomistien laatima asiantuntijaselvitys. Sailaksen työryhmässä oli asiantuntijoita eri puolilta Suomea. Työryhmältä odotettiin kannanottoja ennen hallitusohjelman laatimista varten.

Arvelan ja Sailaksen raportit korostivat sitä, että toimenpiteet on hyväksyttävä kokonaisuutena: uudistukset muodostavat ”paketin”, joka kokonaisuudessaan tuottaa toivotut tulokset. Esimerkiksi ehdotus osinkojen kaksinkertaiseen verotukseen siirtymisestä oli sidottu varallisuusverotuksen poistamiseen. Näin ollen yhden keskeisen osa-alueen hylkääminen olisi työryhmän esityksen mukaan johtanut kokonaisuuden murenemiseen. Leppäsen työryhmä ei esittänyt yhtä kokonaisratkaisua, vaan se teki kaksi erilaista skenaariota, joihin oli liitetty siihen kuuluvat toimenpiteet.

Työryhmien esitykset eivät olleet yksimielisiä. Arvelan työryhmän esityksiä elinkeinoelämän edustajat arvostelivat myöhemmin julkisuudessa.<sup>16</sup> Sailaksen raporttiin oli kirjattu yksi erimielinen kannanotto.<sup>17</sup> Raportit edustavat selvitystyötä, jossa päävastuu on sen johtajistolla.

Lipposen toinen hallitus käynnisti verouudistuksen, mutta päätöksenteko siirrettiin seuraavalle hallitukselle, jolloin eduskuntavaalit asettuivat väliin tulevaksi tekijäksi. Verouudistusta

<sup>16</sup> Arvelan työryhmän jäsen Pauli K. Mattila jätti työryhmälle erillisen lausuman, jossa hän katsoi, ettei työryhmän olisi tullut esittää täysin kahdenkertaista 25/25 -osinkoveromallia. Lyhyt lausuma, jota voidaan luonnehtia eriäväksi mielipiteeksi, on tuloverotuksen kehittämistyöryhmän muistion liitteenä.

<sup>17</sup> Ministeri Per-Erik Lundh katsoi, että Sailaksen työryhmän epäonnistunut esitys on työeläkkeiden ja työttömyysturvan kolmikantaisesti valmistellun tuoreen tukipaketin auki repiminen.

voidaan arvioida siten, että oli syntynyt paine muuttaa verotusjärjestelmää. Asia siirrettiin hallinnolliseen valmisteluun, josta se palasi poliittiseen keskusteluun. Poliittiset puolueet eivät olleet ainakaan suoraan mukana valmisteluvaiheessa. Taloudellinen tietoperusta (työryhmien esitykset) antoi vasta lähtökohdat poliittiselle keskustelulle.

## **3.2 Päätöksen taloudellinen tietoperusta**

Asiantuntijaryhmien laatimia veroraporttien esityksiä pidetään tässä tutkimuksessa taloudellisenä tietoperustana. Seuraavassa on kuvattu tiiviisti työryhmien valmisteluvaihe (luku 3.2.1) sekä työryhmien esitykset (luku 3.2.2).

### **3.2.1 Asiantuntijatyöryhmien valmistelu**

Seuraavassa kuvataan lyhyesti käsiteltävänä olevat kolmen työryhmän selvitykset. Keskeisellä sijalla on valtiovarainministeriön tuloverotuksen kehittämistyöryhmän laatima laaja raportti (Arvelan työryhmä), koska siinä on perusteellisemmin selvitetty yritys- ja pääomaverotusta.<sup>18</sup>

#### **3.2.1.1 Tuloverotuksen kehittämistyöryhmä**

##### **Työryhmän toimeksianto**

Valtiovarainministeriö asetti työryhmän vuonna 2001. Tarkoituksena oli, että työryhmä tekee työtä vuoden 2003 vaalien jälkeen muodostettavan hallituksen hallitusohjelmaa varten. Alusta alkaen oli selvää, ettei työryhmän työtä voitu Lipposen hallituksen toimesta hyödyntää. Tämän vuoksi työryhmän työtä ei myöskään ohjattu talouspoliittisen ministerivaliokunnan tai valtioneuvoston toimesta. Työryhmä oli korostetusti asiantuntijaelin ja muistio asiantuntijaselvitys. Työryhmän asettajaan, ministeri Niinistöön, piti yhteyttä puheenjohtaja Arvela, joka tarvittavassa määrin raportoi ministerille työryhmän työstä.

##### **Työryhmän tavoite**

Työryhmän tehtävänä oli kartoittaa tuloverojärjestelmä, varallisuusverotus mukaan luettuna sekä verotuksen vaikutus kansainväliseen kilpailukykyyn keskipitkällä aikavälillä. Lisäksi

---

<sup>18</sup> Tiedot on kerätty pääosin julkisista lähteistä (mm. raporteissa on lyhyt kuvaus työryhmän toiminnasta). Tutkimusta varten on myös haastateltu seuraavia henkilöitä: hallitusneuvos Matti Halen valtiovarainministeriöstä (tuloverotuksen kehittämistyöryhmän sihteeri), talousneuvoston puheenjohtaja Seppo Leppänen (talousneuvoston verotyöryhmän puheenjohtaja) sekä ekonomi Kari Sinko valtion taloudellisesta tutkimuslaitoksesta (työllisyystyöryhmän sihteeri).

työryhmän tavoitteena oli arvioida tulo- ja varallisuusverotuksen, erityisesti yritys- ja pääomaverotuksen kehittämistarpeet kansainvälisen kehityksen ja voimistuvan verokilpailun valossa. Työryhmän tuli kiinnittää erityisesti huomiota Euroopan unionin alueella tapahtuvaan kehitykseen ja yhteisöoikeuden asettamiin vaatimuksiin. Silloisessa verojärjestelmässä oli EU:n asettamien vaatimusten vastaisia piirteitä. Työryhmältä edellytettiin suosituksia tai kehittämisvaihtoehtoja verojärjestelmän uudistamiseksi siten, että ehdotuksia voitaisiin käyttää veropoliittisessa päätöksenteossa. Työryhmän tuli kuulla asiantuntijoita elinkeinoelämän eri järjestöistä ja tarpeen mukaan muitakin tahoja.

### **Työryhmän kokoonpano**

Työryhmän asettamisessa otettiin mallia voimassa olleeseen eriytettyyn tuloverojärjestelmään johtaneesta valmistelutyöstä, joka tehtiin pääministeri Ahon hallituksen aikana. Vuoden 1993 pääomaverouudistuksen taloudellinen tietopohja perustui vuonna 1991 asetetun työryhmän raporttiin (muistioVM 1991:28). Sitä kutsuttiin mietinnön kansilehdessä asiantuntijatyöryhmäksi ja siihen kuuluivat vero-oikeuden tohtorit Kari S. Tikka, Heikki Niskakangas, Pauli K. Mattila ja Edward Andersson. Sihteerinä oli Timo Viherkenttä. Työryhmän puheenjohtajana oli ylijohtaja Lasse Arvela. Lisäksi jäsenenä oli kaksi ministeriön virkamiestä.

Tuloverotuksen kehittämistyöryhmän jäsenet valikoituivat niin, että edellä mainitut asiantuntijat (lukuun ottamatta Anderssonia) koottiin uudelleen pohtimaan, mitä nyt yli 10 vuotta myöhemmin olisi tehtävä. Valtiovarainministeriötä edustivat Arvela sekä yksikön päälliköt Jääskeläinen ja Seppälä.

### **Varsinaisten jäsenten rooli työryhmässä**

Työryhmän jäsenten rooli oli keskeinen työryhmän toiminnassa. Työryhmän asiantuntijajäsenet arvioivat, mihin suuntaan ja miten yritys- ja pääomaverotuksessa olisi edettävä. Työryhmässä keskusteltiin kysymyksistä perusteellisesti. Työryhmä kokoontui arviolta noin 35 – 40 kertaa. Kokoukset olivat aina noin kahden tunnin pituisia ja erityisesti loppuvaiheessa oli useita lähes koko päivän kokouksia. Puheenjohtaja johti työryhmää siten, että yhteisten keskusteluiden pohjalta pyrittiin löytämään yhteinen linja.

### **Lausuntomenettely**

Työryhmän työhön ei liittynyt kesken työn mitään kirjallista lausuntokierrosta. Lausuntokierros järjestettiin vasta työryhmän muistiosta. Lausunnot pyydettiin yli 30 taholta (niiden sisäl-

töä käsitellään myöhemmin luvussa 4.2). Erillinen kuulemistilaisuus järjestettiin 4.9.2002. Edustettuna olivat: Kaupan Keskusliitto, MTK, Palvelutyönantajat, SAK, Suomen Pankkiyhdistys, Suomen Yrittäjät, Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitto, Suomen Vakuutusyhtiöiden Keskusliitto, Veronmaksajain Keskusliitto ja Perheyritysten liitto. Kuulemistilaisuus oli luonteeltaan suhteellisen muodollinen. Kutsuttuja tahoja informoitiin yleisesti työryhmän asialistasta. Etukäteen luonnoksia tai muuta vastaavaa materiaalia ei kuultaville annettu. Osallistujat tiesivät, että työryhmän asialistalla on ennen kaikkea osinkoverouudistus. Kuultavat esittivät lähinnä kannanottoja siitä, miten osinkoverotus tulisi järjestää.

### 3.2.1.2 Talousneuvoston verotyöryhmä

#### **Työryhmän toimeksianto**

Pääministeri Paavo Lipposen alaisuudessa toimiva valtioneuvoston kanslia asetti työryhmän talousneuvoston pyynnöstä vuonna 2001. Taustalla oli ns. Arvelan verotyöryhmän perustaminen aikaisemmin kesäkuussa 2001. Talousneuvosto hyväksyi ryhmän perustamisen ja sen kokoonpanon kokouksessaan 20.9.2001. Työryhmien perustamisen taustalla voi nähdä päähallituspuolueiden poliittisen tasapainopyrkimyksen. Kokoomuslaisen valtiovarainministerin asettaman työryhmän vastapainoksi sosiaalidemokraattinen pääministeri asetti oman ryhmänsä. Kuitenkin kummankin työryhmän osalta pyrittiin siihen, että työryhmiin ei tulisi poliittista leimaa.

#### **Työryhmän tavoite**

Työryhmän toimeksiantona oli selvittää, millainen on Suomen verotuksen rakenne kansainvälisesti ja mitä muospaineita verojärjestelmään tulee kansainvälisen verojärjestelmän ja kansainvälisen talouden sekä kotimaisten tekijöiden vaatimuksista, millainen on hyvinvointiyhteiskunnan rahoituksen näkökulmasta kestävä veroaste ja mitkä ovat erilaisten veroaste- ja verorakennevaihtoehtojen vaikutukset tuotannon kasvuun, työvoiman kysyntään ja tarjontaan sekä tulonjakoon ja aluekehitykseen.

#### **Työryhmän kokoonpano**

Työryhmän jäsenet (10 varsinaista jäsentä) muodostuvat kolmesta erillisestä ryhmästä. Työryhmän jäseniksi pyrittiin saamaan tunnetut veroekonomistit yliopistoista (Vesa Kannianen, Matti Tuomola, Eva Liljebloom), taloustieteellisistä tutkimuslaitoksista (Tarmo Valkonen, Reija Lilja, Max Arhippainen) ja valtiovarainministeriöstä (Tuomas Sukselainen ja Anne Brunila). Työryhmän kokoonpanossa oli mukana akateemista, eri intressiryhmien ja valtion hallinnon taloustutki-

joiden edustajia. Työryhmän puheenjohtajana toimi talousneuvoston pääsihteeri Seppo Leppänen, joka teki itse ehdotuksen ryhmän kokoonpanosta talousneuvoston puheenjohtajalle pääministeri Paavo Lipposelle. Lipponen esitti työryhmään yhden lisäyksen, joka oli Jaakko Kiander. Leppänen keskusteli työryhmän kokoonpanosta etukäteen muidenkin talousneuvoston jäsenten kanssa.

### **Työryhmän varsinaisten jäsenten rooli**

Työryhmän varsinaisten jäsenten rooli raportin valmistelussa oli keskeinen. Työryhmän sihteeristön laatimat tekstiluonnokset käsiteltiin työryhmän kokouksissa. Samoin pidettiin muutama koko päivän kestävä kokous sekä korkean tason kansainvälinen seminaari (10.6.2002), johon kotimaisten asiantuntijoiden lisäksi kutsuttiin 4 kansainvälistä tunnettua tutkijaa. Jotkut työryhmän jäsenet laativat myös omalta asiantuntija-alueeltaan pohjatekstejä.

Työryhmä kokoontui toiminta-aikanaan yhteensä 35 kertaa. Toimintalinjana työryhmän työssä oli, ettei nimittäjä puutu työryhmän toimintaan. Verotyöryhmä toimikin täysin itsenäisesti. Puheenjohtaja Leppänen esitti ajoittain pääministeri Lipposelle tilannekatsauksen työn etenemisestä. Myös ennen lopullisten kannanottojen ja johtopäätösten esittämistä Leppänen esitteli työryhmän työn tuloksen Lipposelle.

### **Lausuntokierros**

Leppäsen työryhmä ei laatinut erillistä lausuntokierrosta. Työryhmän painopiste oli ekonomistien analyysissä ja siihen perusteltavissa johtopäätöksissä. Puheenjohtajan Leppänen esitteli kuitenkin lukuisissa tilaisuuksissa raporttia. Raporttia esiteltiin mm. SDP:n eduskuntaryhmän veroseminaarille, Keskustan veropoliittiselle työryhmälle ja monille muille ryhmille ja tutkimuslaitoksille. Näissä yhteyksissä tuli paljon "lausuntokierrostyylistä" materiaalia. Talousneuvosto käsitteli 13.11.2002 kokouksessaan työryhmän raporttia.

#### 3.2.1.3 Työllisyystyöryhmä

### **Työryhmän toimeksianto**

Pääministeri Paavo Lipponen valitsi ja nimitti työryhmän jäsenet vuonna 2002. Työryhmään pyrittiin saamaan eri alojen asiantuntemusta sekä eri intressipiirien (elinkeinoelämä, ay-liike, opetus-toimi) edustusta. Myös alueellisella edustavuudella oli suuri paino työllisyystyöryhmän jäseniä valittaessa.

### **Työryhmän tavoite**

Sailaksen työryhmän tavoitteena oli esittää talous- ja työvoimapolitiittiset linjaukset, joiden turvin Suomen työllisyysaste voidaan nostaa 75 prosenttiin sekä laskea työttömyysaste alle viiden prosentin. Tässä tarkoituksessa työryhmän tuli esittää linjaukset ja keinot rakenteellisen työttömyyden oleelliseksi vähentämiseksi, sekä muut linjaukset ja keinot, joilla voidaan nostaa työllisyysastetta ja turvata riittävä työpanos. Työryhmän varsinaisena tehtävänä ei ollut yritysverotuksen arvioiminen, mutta tämä tehtävä johdettiin varsinaisesta tavoitteesta eli työllisyyden parantamisesta. Verotus nähtiin tässä tehtävässä merkittävänä keinona.

### **Työryhmän varsinaisten jäsenten rooli**

Työryhmän jäsenet toivat esiin omia näkemyksiään työryhmän toimeksiantoon liittyvissä asiakysymyksissä. Työryhmän jäsenet osallistuivat myös jossain määrin raportin taustamateriaalin valmisteluun. Työryhmä kokoontui noin kerran viikossa. Työryhmä toimi itsenäisesti, eikä se ollut yhteydessä virallisiin poliittisiin toimijoihin.

Työryhmän väliraportti luovutettiin pääministerille 22.1.2003. Samalla se annettiin myös julkisuuteen kaikkien arvioitavaksi. Väliraportissa todettiin, että voimassa olevan lainsäädännön ja muiden tiedossa olevien menojen rahoittaminen edellyttää työllisyysasteen nopeaa nostamista eli rakenteellisen työttömyyden purkamista sekä työurien tuntuva, keskimäärin neljän vuoden mittaista pidentämistä. Väliraportissa ei ollut mukana varsinaisia toimenpideehdotuksia eikä veropoliittisia ehdotuksia. Loppuraportti julkaistiin 30.3.2003.

### **Lausuntokierros**

Työryhmä ei toteuttanut varsinaista kirjallista lausuntokierrosta, vaan työryhmä kuuli eri alojen asiantuntijoita suullisesti kokouksissaan. Asiantuntijoille lähetettiin etukäteen kirjallisesti muutamia keskeisiä kysymyksiä, joihin toivottiin vastauksia. Jotkut tahot lähettivät myös oma-aloitteisesti kirjallista materiaalia työryhmälle tiedoksi.

Työryhmä kuuli oma-aloitteisesti lukuisia kotimaisia asiantuntijoita (ks. Sailaksen raportti, s.45-46). Työryhmän toimeksiannosta järjestettiin neljä erillistä seminaaria: Yrjö Jahnssonin säätiön ja CESIFon järjestämä konferenssi "Unemployment in Europe: Reasons and remedies" (München 6.-7.12.2002), Valtion taloudellisen tutkimuslaitoksen järjestämä iltapäiväseminaari "Parempi työllisyys, pienempi työttömyys – kuinka se tehdään" (Helsinki, säätytalo 20.1.2003), TT:n ja Talousneuvoston sihteeristön järjestämä seminaari nuorten työelämäval-

miuksista edistävistä toiminnasta Itä-Suomessa (Joensuu Carelicum 21.2.2003), sekä Kauppa- ja teollisuusministeriön järjestämä seminaari "Eväitä yrityspolitiikkaan" (Helsinki, Wanhassa satama 25.2.2003). Työryhmän jäsenet tekivät lisäksi vierailuja mm. TEKESiin ja SITRAan.

### **Yhteenveto**

Asiantuntijatyöryhmät tarkastelivat yritys- ja pääomaverotusta ennen kaikkea taloudellisesta näkökulmasta. Työryhmät pyrkivät löytämään kokonaisratkaisun, jolla saavutettaisiin paras mahdollinen lopputulos. On otettava huomioon, että työryhmien esitykset olivat luonteeltaan asiantuntijalausuntoja. Niillä pyrittiin antamaan aineksia poliittiseen päätösprosessiin. Elinkeinoelämä ja ammattiyhdistysliike eivät olleet suoraan mukana valmisteluprosessissa. Arvelan työryhmä järjesti kuulemistilaisuuden vasta lopullisen raportin muistiosta, jolla ei enää ollut suurta vaikutusta työryhmän esityksiin.

Yhteistä työryhmille oli se, että ryhmissä ei ollut eduskuntapuolueiden nimeämiä jäseniä. Arvelan työryhmä oli vähiten yhteydessä poliittisiin toimijoihin. Työryhmä toimi täysin itsenäisesti. Leppäsen työryhmä oli enemmän yhteydessä poliittisiin päättäjiin. Työryhmä esitteli raporttiaan puolueiden eduskuntaryhmille. Lisäksi työtä käsiteltiin talousneuvoston kokouksessa. Työryhmän jäsenistöön oli valittu poliittisia toimijoita lähellä olevia asiantuntijoita. Sailaksen työryhmä pystyi työssään ottamaan huomioon kahden aikaisemman työryhmän tulokset ja sen synnyttämän poliittisen keskustelun. Työryhmän jäsenistössä oli mukana myös poliittista taustaa omaavia jäseniä, vaikkakaan ei suoraan puolueiden edustajia. Työryhmän oli nimennyt edellisen hallituksen pääministeri Paavo Lipponen. Sailaksen työryhmässä oli kaikkein eniten poliittista sävyä.

Työryhmien tietoperustat olivat erilaiset. Arvelan työryhmä perustui poikkeuksellisen pitkään selvitystyöhön. Asiaa valmisteltiin yli vuoden. Virkamiestyön lisäksi valmisteluun kuului keskeisesti elinkeinoelämän intressien selvittäminen. Sailaksen työryhmän taustatyöhön kuului edustajia eri yhteiskuntapiireistä. Kysymyksessä oli siinä mielessä laajempi koostumus. Lisäksi työryhmätyöhön kuului asiantuntijakuulemisia, seminaareja ja vierailuja. Leppäsen työryhmän kaikki jäsenet olivat ekonomisteja. Työryhmä toimi yhteistyössä valtiovarainministeriön virkamiesten kanssa.



**Kaavio 3.2.** Verotyöryhmien tarkastelua.

<b>Raportti</b>	<b>Johto</b>	<b>Jäsenistö</b>	<b>Muuta</b>
Valtiovarainministeriön verotyöryhmän raportti: Kilpailukykyiseen verotukseen.	Työryhmän puheenjohtaja Lasse Arvela. Pysyvä asiantuntijajäsen johtava ekonomisti Seppo Kari. Työryhmän sihteereinä toimivat vanhempi hallitussihteeri Janne Juusela, hallitusneuvos Matti Halen ja neuvotteleva virkamies Jukka Vanhanen Valtiovarainministeriöstä.	6 varsinaista jäsentä. Tohtori Timo Viherkenttä, Lainsäädäntöneuvos Tarja Jääskeläinen, Hallitusneuvos Kirsi Seppälä, Professori Kari S. Tikka, Professori Heikki Niskakangas ja Oikeustieteen tohtori Pauli K. Mattila.	Lukuisia asiantuntijakuulemisia. Kirjallinen lausuntokierros työryhmän muistiosta. Kuulemis-tilaisuus 4.9.2003, jossa olivat edustettuna: Kaupan Keskusliitto, MTK, Palvelutyönantajat, SAK, Suomen Pankkiyhdistys, Suomen Yrittäjät, Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitto, Suomen Vakuutusyhtiöiden Keskusliitto, Veronmaksajain Keskusliitto ja Perheyrittäjien liitto.
Talousneuvoston työryhmän raportti: Verotus kansainvälisessä toimintaympäristössä.	Työryhmän puheenjohtaja talousneuvoston pääsihteeri Seppo Leppänen. Työryhmän pysyvä asiantuntija tutkimuspäällikkö Antti Romppanen. Sihteereinä toimivat tutkija Elisa Riihimäki, neuvotteleva virkamies Sanna Tenhunen, ekonomisti Jukka Pirttilä sekä neuvotteleva virkamies Marja Tuovinen.	9 varsinaista jäsentä. Ekonomisti Max Arhippainen, Professori Vesa Kannianen, Tutkimusjohtaja Reija Lilja (PTL), Budjettipäällikkö Tuomas Sukselainen (VM), Tutkimuspäällikkö Tarmo Valkonen (ETLA), Valtiovarainministeriön apulaisosastopäällikkö Anne Brunila, Professori Jaakko Kiander (VATT), Professori Eva Liljebloom sekä Professori Matti Tuomala.	Työryhmällä lukuisia asiantuntija kuulemisia ja vierailuja. Työryhmä järjesti 10.6.2003 seminaarin veropolitiikasta kansainvälisessä toimintaympäristössä. ETLAn raportti ”Pääkonttorien sijainti, kansainvälistyminen ja verotus” sekä työryhmän sihteerien julkaisu ”Muuttoliike Suomessa ja Suomeen vuosina 1990-2000”. Työryhmä toimi yhteistyössä VM:n verotyöryhmän kanssa.
Työllisyystyöryhmän loppuraportti.	Työryhmän puheenjohtaja valtiosihteeri Raimo Sailas. Työryhmän pääsihteeri Seppo Leppänen. Sihteereinä toimivat työmarkkinaneuvos Eero Polus, ekonomisti Pekka Sinko ja neuvotteleva virkamies Pentti Vesterinen. Pysyvinä asiantuntijoina kansliapäällikkö Markku Wallin sekä ylijohtaja Martti Hetemäki.	9 varsinaista jäsentä. Tutkimusjohtaja Pertti Huuskonen, Maanviljelysneuvos Jouko Kallio, Ministeri Per-Erik Lundh, Professori Jaakko Pehkonen, Johtaja Kirsti Pionius, Yrittäjäneuvos Juha Punta, Johtaja Pirkko Saarela, Ministeri Christoffer Taxell ja Johtaja Riitta Varpe.	Lukuisia asiantuntija kuulemisia. Neljä erillistä seminaaria. Vierailuja. Lisäksi työryhmän jäsenet olivat yhteydessä lukuisiin eri alojen asiantuntijoihin.

**3.2.2 Asiantuntijatyöryhmien esitykset**

Seuraavassa on tiiviisti esitelty kolme keskeisintä veroselvitystä. Huomioitavaa on, että valtiovarainministeriön laatima raportti on kaikkein keskeisimmässä asemassa päätöksentekoprosessissa.

**3.2.2.1 Kilpailukykyiseen verotukseen (ns. Arvelan työryhmä) -raportti.**

Tuloverotuksen kehittämistyöryhmä jätti 8.11.2002 mietintönsä valtiovarainministeriölle. Työryhmän puheenjohtajan Lasse Arvelan mukaan raportin keskeiset ehdotukset muodostavat

kokonaisuuden ja niiden toteuttamisesta tulisi päättää yhdellä kertaa. Ehdotukset voitaisiin saattaa voimaan myös vaiheittain vuoden 2004 alusta lukien.

Raportissa esitettiin päätösvaihtoehtona, että yhtiöverotuksen hyvitysjärjestelmä korvataan kaksinkertaisella osinkoverotuksella, mutta samalla nykyistä veroastetta lasketaan sekä yhtiöettä pääomaveroissa 25 prosenttiin. Työryhmä ehdotti, että ansiotulojen verotuksen keventämistä jatkettaisiin kaikissa tuloluokissa. Valtionverotuksessa ansiotuloihin sovellettavaa veroasteikkoa muutettaisiin vuosina 2004–2007 siten, että korkein marginaaliveroaste alenisi 50 prosenttiin. Osana pääomaverotuksen rakenneuudistusta varallisuusverotuksesta luovuttaisiin. Raportissa todetaan, että nykyinen, kapean veropohjan varallisuusverojärjestelmä on ongelmallinen sekä neutraalisuuden että oikeudenmukaisuuden näkökulmasta. Varallisuusverotus on myös kansainvälisesti väistytävä verotusmuoto.

**Kaavio 3.3.** Arvelan työryhmän toimenpide-esitykset.

Yhteisö- ja pääomaverokanta 25%:tiin.	Siirtyminen osinkojen kaksinkertaiseen verotukseen, yhteisöveron hyvitysjärjestelmästä luopuminen.	Ylin marginaaliveroaste 50%:tiin vuoteen 2007 mennessä.	Varallisuusveron poistaminen.
---------------------------------------	--	---	-------------------------------

3.2.2.2 Verotus kansainvälisessä toimintaympäristössä työryhmäraportti (ns. Leppäsen työryhmän raportti)

Leppäsen työryhmän veroraportti on luonteeltaan pohdiskeleva eikä se esitä suoria ehdotuksia yritysverotuksen muuttamiseksi. Työryhmä perusteli esityksiään erityisesti työllisyyden parantamisella ja oikeudenmukaisella tulonjaolla. Siinä näkyy pyrkimys tuoda laajempi kuva verotuksesta samaan aikaan julkaistun Arvelan verotyöryhmän vastapainoksi, joka keskittyi erityisesti kilpailukykyyn.

Raportissa todetaan, että "kansainvälinen verokilpailu rajoittaa kansallisen veropolitiikan liikkumavaraa". Raportti katsoo, että verokilpailusta on hyötyä, jos se tehostaa julkisen vallan toimintaa. Vaarana on kuitenkin, että säätelemätön verokilpailu heikentää hyvinvointijärjestelmän ylläpitämisen edellytyksiä. (Leppäsen raportti, s. 4)

Raportti esitti, että "periaatteessa pääomatulojen verotus tulisi eriyttää siten, että veroaste alenee veropohjan liikkuvuuden kasvaessa", ja että "Suomen eriytetty tulovero ja yhtiöveron hyvitysjärjestelmä eivät vastaa tähän tarpeeseen". Raportissa lisäksi todetaan, että "Ruotsin järjestelmä, jossa yhtiöverokanta on alempi kuin yleinen pääomatulojen verokanta, saattaa verokilpailun valossa olla Suomen järjestelmää parempi". (Leppäsen raportti, s. 4)

Työryhmän mukaan yritysverotuksessa saattaa olla jo lähivuosina aihetta lievään alentamiseen. Välitöntä yritysverotuksen keventämisen tarvetta ei katsottu olevan. Työryhmän mukaan on jatkettava työntuloerotuksen keskimääräistä alentamista kautta linjan painottaen pienituloisia. Raportti korosti työllisyyden nimissä erityisesti pienituloisille annettavien veronkevennysten tarpeellisuutta. Työryhmä esitti myös mahdollisuutta lieventää ansiotuloerotuksen progressiota, jotta suuripalkkainen osaava työvoima pysyisi maassa. Osinkojen kaksinkertainen verotus mainittiin yhtenä mahdollisena vaihtoehtona. Leppäsen työryhmä esitti kuitenkin, että yhteisöveron hyvitysjärjestelmästä luopumista voitaisiin lieventää jollakin muulla yritysten toimintaa tukevalla huojennuksella. Työryhmä piti myös tärkeänä, että ansiotulojen verotuksen alentamisen seurauksena osinkojen- ja muiden pääomatulojen verotusta voitaisiin kiristää. Varallisuusverotuksen alentamiseen työryhmä suhtautui myönteisesti. Työryhmän mukaan kansainvälinen verokilpailu voi edellyttää, että yleistä varallisuusverotusta alennetaan tai se poistetaan. Veropolitiikassa on oltava valmiuksia reagoida kansainvälisen verokilpailun haasteisiin.

**Kaavio 3.4.** Leppäsen työryhmän esitykset.

Yritysverotuksessa saattaa olla jo lähivuosina aihetta lievään alentamiseen.	Osinkojen kaksinkertainen verotus mainittiin yhtenä mahdollisena vaihtoehtona. Ei kuitenkaan täysin ns. Arvelan mallin mukaisesti, vaan joitakin huojennuksia yrityksille.	Kansainvälinen verokilpailu saattaa edellyttää ansiotuloerotuksen progression lieventämistä.	Varallisuusverotuksen alentaminen tai kokonaan poistaminen mainittiin yhtenä vaihtoehtona.
--	--	--	--

3.2.2.3 Työllisyistyöryhmän loppuraportti (ns. Sailaksen raportti)

Sailaksen työryhmän tavoitteena oli laatia toimenpideohjelma, jolla Suomen työllisyyskehitys saataisiin tasolle, jolla voitaisiin turvata hyvinvointivaltion säilyminen. Loppuraportissa todetaan, että koska tavoitteet ovat vaativat, eivät myöskään niihin tähtäävät toimenpiteet ole kaikilta osin kivuttomia. Työryhmän mukaan "hyvinvointiyhteiskunnan rahoitus pohja on tulevaisuudessa turvattavissa vain, jos yhteiskunnan eri osapuolet ovat ennakkoluulottomasti valmiita ponnistelemaan yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi" (Sailaksen raportti, s. 11).

Työryhmän mukaan työllisyyden kehityksessä keskeisellä sijalla on talouskasvun edellytykset, yritysten syntyminen ja kasvu sekä sijoittuminen Suomeen. Toimenpideohjelmaan kuului myös esitys, että uudelle hallitukselle laaditaan erillinen yrittäjyysohjelma.

Sailaksen työllisyistyöryhmä esitti työntuloerotuksen mittavaa alentamista. Työryhmä ehdotti, että yleistä ansiotulojen verotusta alennetaan 4:llä prosenttiyksiköllä kaikilla tulotasoilla seuraavalla vaalikaudella 2003-2007. Toimenpiteet alentaisivat ylimmän rajaveroasteen 52%:tiin. Lisäk-

si työryhmä totesi, että pitemmän aikavälin tavoite on laskea ylin marginaaliveroaste 50%:tiin. Ehdotettiin, että yhteisöverokantaa alennetaan 27%:tiin seuraavana vuonna (2004). Osinkojen kaksinkertaiseen verotukseen työryhmä ei ottanut suoraa kantaa. Työryhmän mukaan oli ensin odotettava EY-tuomioistuimen kannanottoa asiasta. Varallisuusverotukseen työryhmä ei puuttunut.

**Kaavio 3.5.** Sailaksen työryhmän esitykset.

Yhteisö- ja pääoma- verokanta 27%:tiin (vuonna 2004).	Ei kantaa osinkojen kaksinkertaiseen vero- tukseen, odotettava EY- tuomioistuimen kannan- ottoa asiasta.	Yleistä ansiotulojen verotusta alennetaan 4:llä prosenttiyksik- köllä kaikilla tulotasoilla. Toi- menpiteet alentaisivat ylimmän rajaveroasteen 52%:tiin.	Ei kantaa varalli- suusverotukseen.
---	--	---	--

**Yhteenveto**

Kaikki työryhmät lähtivät siitä, että yritysverotusta tulisi muuttaa ainoastaan alaspäin. Yhteisö- ja pääomaverokannan alentamisessa Arvelan työryhmä ehdotti 25%:tia ja Sailaksen työryhmä 27%:tia (Leppäsen työryhmä ei esittänyt suoria lukuja). Ainoastaan Arvelan työryhmä esitti suoraan osinkojen kaksinkertaiseen verotukseen siirtymistä. Ylin marginaaliveroaste tulisi Arvelan työryhmän mukaan laskea 50%:tiin ja Sailaksen työryhmän mukaan 52%:tiin vuoteen 2007 mennessä. Varallisuusverotuksen poistamista ehdotti Arvelan työryhmä. Leppäsen työryhmä piti varallisuusverotuksen poistamista tai alentamista yhtenä vaihtoehtona. Sailaksen työryhmä ei käsitellyt asiaa.

**Kaavio 3.6.** Verotyöryhmien esitykset.

	<b>Arvela</b>	<b>Leppänen</b>	<b>Sailas</b>
Yhteisö- ja pää- omaverotus	Yhteisö- ja pääoma- verokanta 25%:tiin.	Yritysverotuksessa saattaa olla jo lähivuosina aihetta lievään alentamiseen.	Yhteisö- ja pääoma- verokanta 27%:tiin (vuonna 2004).
Osinkojen verotus	Siirtyminen osinkojen kaksinkertaiseen vero- tukseen, yhteisöveron hyvitysjärjestelmästä luopuminen.	Osinkojen kaksinkertai- nen verotus mainittiin yhtenä mahdollisena vaihtoehtona.	Ei suoraa kantaa. Yksi mahdollisuus, odotettava EY-tuomioistuimen kan- nanottoa asiasta.
Ylin marginaali- veroaste	Ylin marginaaliveroaste 50%:tiin vuoteen 2007 mennessä.	Ylimmän marginaali- veroasteen alentami- seen työryhmä suhtau- tui myönteisesti.	Yleistä ansiotulojen vero- tusta alennetaan 4:llä pro- senttiyksiköllä kaikilla tulotasoilla. Toimenpiteet alentaisivat ylimmän raja- veroasteen 52 %:tiin.
Varallisuus- verotus	Poistetaan.	Alentaminen tai poistami- nen.	Ei kantaa.

### 3.3 Päätöksen poliittinen tietoperusta

Seuraavassa käsitellään yritysverotuksen ympärillä käytyä poliittista keskustelua. Vaikuttavana tekijänä olivat eduskuntavaalit (maaliskuussa 2003). Keskeisellä sijalla tarkastelussa on kolmen suurimman puolueen esittämät linjaukset.

#### 3.3.1 Puolueiden vaaliohjelmat

Ennen eduskuntavaaleja puolueet tekivät omat talouspoliittiset linjaukset vaaliohjelmiinsa. Kuvaan, millaisia kannanottoja aiheesta kirjoitettiin vaaliohjelmissa.

**Keskustan** vaaliohjelmassa todetaan, että yritysverotuksen kilpailukyky pitää säilyttää. Keskustan mielestä verotuksen uudistamisessa pitää olla yhteiskunnallinen tavoite. Veroratkaisuilla pitää tukea työllisyyttä, yrittäjyyttä, aluekehitystä ja perheitä. Verotuksen ja sosiaaliturvan uudistusten päämäärä on mahdollistaa työllä ansaittu kunnollinen toimeentulo. Uuden yrittäjyyden synnyttäminen on olennainen keino parantaa työllisyyttä. Yrittäjyyttä edistetään korkean verokiilan alentamisella, työnantajabyrokratiaa keventämällä, ammattitaitoisen työvoiman saatavuutta parantamalla ja yritysten sukupolvenvaihdoksia helpottamalla. Seuraavan vaalikauden veroratkaisut on tehtävä niin, että perhe- ja pk-yritysten kasvun sekä työllistämisen edellytykset turvataan.<sup>19</sup>

**SDP:n** vaaliohjelmassa mainitaan, että "verotuksen liikkumatilaa on käytettävä maltillisesti ja tarkasti työllisyyttä tukien." Yleisenä vaaliteemana SDP:llä oli: "Varma vaihtoehto – työllä turvaamme hyvinvointiyhteiskunnan". Kolmesta suurimmasta puolueesta SDP:llä verotus oli kaikin vähiten esillä vaaliohjelmassa.<sup>20</sup>

**Kokoomus** ilmoitti vaaliohjelmassaan, että yrittäjätuloa on edelleen verotettava yhdenkertaisesti. Kokoomuksen mukaan talouskasvun ja työllisyyden edistämiseksi on jatkettava tuloveron alentamista. Ansiotulojen verotusta tulee keventää noin prosenttiyksikkö vuodessa. Yhtiöveron hyvitysjärjestelmällä taataan se, ettei yritystuloa veroteta kahteen kertaan. Järjestelmästä hyötyvät lähtökohtaisesti eniten kotimaisessa omistuksessa olevat pien- ja keskisuuret yritykset. Näitä yrityksiä on Suomen yrityskannasta 99,8 prosenttia. Ne työllistävät yksityisen sektorin henkilöstöstä 61 prosenttia ja muodostavat yli puolet yritysten yhteenlasketusta liikevaihdosta. Omassa osakeyhtiössään toimiva yrittäjä on noin puolessa näistä yhtiöistä. Kokoomus nimesi neljä syytä miksi nykyinen järjestelmä pitää säilyttää: 1) Ns. Arvelan työryhmän ehdotusten mukaisesti yrittäjän voi-

<sup>19</sup> Keskustapuolueen vaaliohjelma. Lähde: [www.fsd.uta.fi/aatemaatti/vaalit2003/ohjelmat/KESK2002b.html](http://www.fsd.uta.fi/aatemaatti/vaalit2003/ohjelmat/KESK2002b.html)

<sup>20</sup> SDP:n vaaliohjelma. Lähde: [www.fsd.uta.fi/aatemaatti/vaalit2003/ohjelmat/SDP2003.html](http://www.fsd.uta.fi/aatemaatti/vaalit2003/ohjelmat/SDP2003.html)

tosta maksama vero nousisi 43,75 prosenttiin nykyisen 29%:n sijaan. Tämä veronkirstitys vähentäisi yritysten kannattavuutta, ja siten myös yrittäjyyttä. Suomessa on päinvastoin lisättävä ja edistettävä yrittäjyyttä. 2) Järjestelmä on nyky muodossaan taannut veronsaajalle ennätysmäiset tulot ja samalla veronmaksajan näkökulmasta kohtuullisen verorasituksen. 3) Järjestelmä on kannustanut yrittäjää sijoittamaan omaan yritykseensä ja siten vähentänyt velan osuutta yritysten rahoituksesta eli tervehdyttänyt yritysten taseita. 4) Kohtuullinen verokanta takaa yrittäjälle myös korvauksen siitä riskistä, joka liittyy hänen ja hänen perheensä toimeentuloon sekä yritykseen sijoitetun pääoman menettämiseen.<sup>21</sup>

**Vasemmistoliiton** mukaan pääomatulojen verotusta on muutettava siten, että myös osinkotulojen saaja maksaa saamastaan osinkotulosta veroa sekä yhteisöveroa on korotettava 29:stä 30 prosenttiin. Vasemmistoliiton mielestä verotusta ei saa keventää tasa-arvoisten hyvinvointipalveluiden kustannuksella. Ilman riittäviä verotuloja valtion ja kuntien on mahdotonta tarjota laadukkaita peruspalveluita. Tätä tosiasiaa ei yksityistämällä tai kilpailuttamisella muuksi muuteta. Tarvittavia uusia verotuloja ei pidä hankkia työn verotusta kiristämällä, vaan siirtämällä painotusta varallisuuden verottamiseen. Verotuksen rakennetta muutettaessa on esimerkiksi verotettavan tulon alarajaa nostamalla pidettävä huolta siitä, ettei pienituloisten ja vähävaraisten ihmisten kokonaisverotus kiristy. Pääomatulojen verotusta on muutettava siten, että myös osinkotulojen saaja maksaa saamastaan osinkotulosta veroa. Pääoma- ja yhteisöveroa on korotettava 29:stä 30 prosenttiin.<sup>22</sup>

**Ruotsalainen kansanpuolue** ilmoitti, että Rkp ei halua siirtyä osinkojen kaksoisverotukseen. RKP:n mukaan voidaksemme parantaa työllisyystilannetta tarvitsemme tuhansia pieniä ja keskisuuria yrityksiä ja kilpailukykyisen vientiteollisuuden. Vain siten voimme turvata peruspalvelut siinäkin tapauksessa, että julkisten menojen osuus BKT:sta laskee. Rkp:n mielestä seuraavan vaalikauden aikana tulee keskittyä kahteen asiaan: palkansaajien tuloverotuksen maltilliseen keventämiseen ja yrittäjyyttä tukeviin, esim. työnantajamaksujen tai arvonnalisäverotuksen kautta toteutettaviin, erityistoimiin. Palkkatulojen marginaaliveron osalta tavoitteen tulee olla sellainen, ettei kenenkään tarvitsisi maksaa ansaitsemastaan lisäeurosta yli 50 senttiä veroa. Työllisyyden kohentuessa ja verokannan kasvaessa voimme samalla lähestyä EU-maiden keskimääräistä kokonaisveroastetta (Suomessa n. 47%, EU:ssa n. 41%). Näihin päätömenpiteisiin on yhdistettävä muita järjestelmän tehokkuutta ja oikeudenmukaisuutta parantavia verotuspäätöksiä, jotka ohjaavat kulutusta ja tuotantoa ympäristöystävällisempään suuntaan. Rkp ei halua siirtyä osinkojen kaksoisverotukseen, vaan on sitä mieltä, että nykyisen

<sup>21</sup> Kokoomuksen vaaliohjelma. Lähde: [www.fsd.uta.fi/aatemaatti/vaalit2003/ohjelmat/KOK2003.html](http://www.fsd.uta.fi/aatemaatti/vaalit2003/ohjelmat/KOK2003.html)

<sup>22</sup> Vasemmistoliiton vaaliohjelma. Lähde: [www.fsd.uta.fi/aatemaatti/vaalit2003/ohjelmat/VAS2002.html](http://www.fsd.uta.fi/aatemaatti/vaalit2003/ohjelmat/VAS2002.html)

järjestelmän tulee säilyä myös EU:ssa. Mikäli Suomi pakotetaan edes osittaiseen osinkojen kaksoisverotukseen, on samalla tehtävä päätös usein samaan omaisuuteen kohdistuvan ja heikosti tuottavan varallisuusveron poistamisesta.<sup>23</sup>

**Kristillisdemokraattisen** puolueen vaaliohjelman mukaan työntekoa ja säästämistä on suositava, ei keinottelua. KD halusi kiristää lyhytaikaisten omistusten luovutusvoittoveroa ja palauttaa pörssiveron. Työtuloveroa tulee alentaa suhdanteista riippuen. Yrittäjyys luo pohjan työllisyydelle ja taloudelle. Yrittäjyyttä ei saa veroratkaisuin vaikeuttaa. KD edellytti, että perheyrittysten ja muiden pörssiin listautumattomien yritysten osinkoverojärjestelmä säilytetään nykyisellään. Pienyritysten toimintaedellytyksiä tulee parantaa ottamalla käyttöön ns. liukuva arvonnalisäverojärjestelmä.<sup>24</sup>

### Yhteenveto

Yritys- ja pääomaverouudistuksesta muodostui yksi vaaliteemoista, mutta se ei kuitenkaan noussut keskeiselle sijalle puolueiden vaaliohjelmissa. Kaikki puolueet eivät maininneet omia näkemyksiään yritysverotuksesta lainkaan vaaliohjelmassaan (Vihreät ja Perussuomalaiset). Sitäkin voidaan pitää kannanottona.

**Kaavio 3.7.** Kolmen suurimman puolueen kannanotot yritys- ja pääomaverouudistuksen asiakysymyksiin.

	<b>Keskusta</b>	<b>SDP</b>	<b>Kokoomus</b>
Yhteisö- ja pääoma-verokanta	Yritysverotuksen kilpailukyky pitää säilyttää.	Verotuksen liikkumattomuus on käytettävä mallillisesti ja tarkasti työllisyyttä tukien.	Ei kantaa.
Osinkojen verotus	Ei suoraa kantaa, mutta ”seuraavan vaalikauden veroratkaisut on tehtävä niin, että perhe- ja pk-yritysten kasvun sekä työllistämisen edellytykset turvataan.”	Ei kantaa.	Yrittäjätuloa on edelleen verotettava yhdenkertaisesti.
Ylin marginaaliveroaste	Ei kantaa.	Ei kantaa.	Ansiotulojen verotusta tulee keventää noin prosenttiyksikkö vuodessa.
Varallisuusverotus	Ei kantaa.	Ei kantaa.	Ei kantaa.

<sup>23</sup> RKP:n vaaliohjelma. Lähde: [www.fsd.uta.fi/aatemaatti/vaalit2003/ohjelmat/RKP2003.html](http://www.fsd.uta.fi/aatemaatti/vaalit2003/ohjelmat/RKP2003.html)

<sup>24</sup> KD:n vaaliohjelma. Lähde: [www.fsd.uta.fi/aatemaatti/vaalit2003/ohjelmat/KD2003.html](http://www.fsd.uta.fi/aatemaatti/vaalit2003/ohjelmat/KD2003.html)

Huomioitavaa on myös, että varallisuusverotus ja ylimmän marginaaliveroasteen alentaminen eivät saaneet osakseen juurikaan huomiota. RKP mainitsi vaaliohjelmassaan, että jos yhteisöveron hyvitysjärjestelmästä luovutaan, on syytä alentaa tai poistaa huonosti tuottava varallisuusvero. Puolueet katsoivat, että asiaa ei ole syytä ottaa esille vaalikamppailussa.

### 3.3.2 Puolueiden veropoliittinen keskustelu

Ennen vaaleja julkaistut veroraportit antoivat lähtökohdan poliittiselle keskustelulle. Julkises- sa keskustelussa puolueet suhtautuvat eri tavalla raporttien esittämiin ehdotuksiin. Yhteisöve- rokantaa ja osinkojen verotusta käsittelevät kysymykset jakoivat puoluekentän. Ylimmän marginaaliveroasteen alentaminen sisältyi joidenkin puolueiden tavoitteeseen alentaa kaikkien tuloluokkien ansiotulojen verotusta. Kaikki puolueet olivat yhtä mieltä ainoastaan varalli- suusverotusta koskevissa lausunnoissa. Yksikään puolue ei suoraan tukenut esitystä varalli- suusveron poistamisesta.

Arvelan työryhmän esitys osinkojen kaksinkertaiseen verotukseen siirtymisestä herätti kaik- kein voimakkaimpia reaktioita. Kokoomus ja Kristillisdemokraatit ilmoittivat, että puolueet eivät lähde mukaan hallitukseen, joka hyväksyy esityksen. Myös muissa puolueissa esitys synnytti vastustusta. SDP ja Keskusta olivat kannanotoissaan kuitenkin maltillisimpia. Elin- keinoelämän etujärjestöt vastustivat jyrkästi esitystä jo sen valmisteluvaiheessa.<sup>25</sup>

Kaikki suurimmat puolueet lähtivät eduskuntavaalikamppailun alussa siitä, että ns. Arvelan verotyöryhmän osinkoveromalli joutaa "roskakoriin". Veronmaksajien keskusliiton järjestä- mässä seminaarissa 15.1.2003 kolmen suurimman puolueen puheenjohtajat ilmoittivat, että nykyinen yhteisöverojärjestelmä on toimiva.<sup>26</sup> SDP:n puheenjohtaja Paavo Lipponen esitti, että "jos järjestelmää on pakko muuttaa, esiin voi tulla verokantojen eriyttäminen". Kokoo- muksen puheenjohtaja Ville Itälä torjui suoraan osinkojen kaksinkertaisen verotuksen. Suo- men Yrittäjien järjestämässä veropaneelissa 2.2.2003 Keskustan, SDP:n, Kokoomuksen ja RKP:n puheenjohtajat lupasivat, että Arvelan osinkoveromalli ei tule toteutumaan.<sup>27</sup>

<sup>25</sup> Elinkeinoelämän etujärjestöt lähettivät pääministeri Paavo Lipposelle 19.9.2002 kirjallisen vetoamuksen, että osinkojen verotuksessa olisi jatkossakin säilytettävä yhdenkertainen verotus. Vetoamuksen olivat allekirjoit- taneet seuraavat etujärjestöt: Kaupan Keskusliitto, MTK, Keskuskauppakamari, Palvelutyöntajat, Perheyrittä- jien liitto, Suomen Yrittäjät sekä Teollisuuden ja Työntantajain Keskusliitto.

<sup>26</sup> Kauppalehti 16.1.2003.

<sup>27</sup> Helsingin Sanomat 3.2.2003: "Neljä puoluejohtajaa lupasi haudata Arvelan osinkoveromallin". Keskustan puheenjohtaja Anneli Jäätteenmäki ilmoitti Arvelan esityksen menevän roskakoriin ja sanoi, että "Keskusta ei ole mukana hallituksessa, jossa yrittäjyyden edellytyksiä heikennetään".



Vaalien lähestyessä puolueiden suhtautuminen yritysverotukseen muuttui. SDP esitti, että kannattaisi selvittää, voitaisiinko pk-yritysten maksamia osinkoja käsitellä eri tavalla kuin suurten pörssiyhtiöiden.<sup>28</sup> SDP:n eduskuntaryhmän puheenjohtaja Antti Kalliomäki ehdotti, että Arvelan paperia ei vielä viskattaisikaan roskakoriin. Keskusta ilmoitti tukevansa esitystä. Keskustan eduskuntaryhmän puheenjohtaja Mauri Pekkarisen mukaan "iso riskisijoittaja voisi ehkä maksaa osingoista veroa, mutta täytyy varmistua, ettei pienyrittäjä tai piensijoittaja joudu kaksinkertaisen verotuksen piiriin". Kokoomus ilmoitti pitävänsä yhä kiinni alkuperäisestä kannastaan. Kokoomus katsoi, että Keskusta oli taipunut neuvottelemaan osinkojen verotuksesta ja että osinkovero saattaisi ratkaista tulevan hallituksen hallituspohjan.<sup>29</sup>

Arvelan työryhmän mukainen osinkojen verotus olisi johtanut kaikkien yritysten yhtenäiseen noin 44%:tin kokonaisveroon. Keskusta ja SDP lähtivät siitä, että suuret yritykset voisivat maksaa veroja esityksen mukaisesti, mutta pienille ja keskisuurille yrityksille olisi järjestettävä helpotuksia. Tällöin nousi esille ajatus osinkojen nostamiseen liittyvän rajan, katon, säätämistä. Esitys oli kohdennettu ennen vaaleja tärkeälle äänestäjäkohderyhmälle, eli keskiverotoäänestäjäryhmälle, jolla ei suuria osinkotuloja.

Yhteisöverokannan alentaminen sai osakseen vain lievää kannatusta. Suurin osa puoleista lähti siitä, että yritysverotusta voidaan tarkistaa vain alaspäin. Osa puoleista piti silloista järjestelmää toimivana, jolloin koko "paketti" tuli pitää ennallaan. Siihen liittyi ajatus myös osinkojen verotuksen säilymisestä entisen kaltaisena. Kaikki suuret puolueet (Keskusta, SDP ja Kokoomus) lähtivät ennen eduskuntavaaleja siitä, että silloinen yritysverojärjestelmä oli toimiva. Puolueet erosivat kuitenkin siinä, miten jyrkästi asiaan suhtauduttiin. Kokoomukselle osinkojen verotuksen muuttaminen oli hallituskysymys. SDP ja Keskusta näkivät mahdollisena uudistuksen, jossa otettaisiin paremmin huomioon PK-yritysten edut. Tällöin myös yhteisöverokantaa voitaisiin alentaa.

### 3.3.3 Hallitusneuvottelut ja -ohjelma

Eduskuntavaalien suurin voittaja oli Keskusta. SDP:n kannatus kasvoi myös jonkin verran. Kokoomus oli eduskuntavaalien selvä häviö kolmen suurimman puolueen välisessä kilpailussa. Eduskuntavaalien jälkeen Keskustan puheenjohtaja Anneli Jäätteenmäen johdolla käy-

<sup>28</sup> Helsingin Sanomat 26.2.2003.

<sup>29</sup> Helsingin Sanomat 11.3.2003.

dyt poliittiset tunnustelut johtivat punamultahallituksen perustamiseen. Keskustan ja SDP:n lisäksi hallitukseen tuli mukaan RKP.

**Kaavio 3.8.** Suomen eduskuntavaalitulokset 2003.

<b>Puolue</b>	<b>pros.</b>	<b>paikat</b>	<b>Muutos</b>
Suomen Keskusta	24,7%	55	+7
Suomen Sosialidemokraattinen Puolue	24,5%	53	+2
Kansallinen Kokoomus	18,6%	40	-6
Vasemmistoliitto	9,9%	19	-1
Vihreäliitto	8%	14	+3
Suomen Kristillisdemokraatit	5,3%	8	-3
Ruotsalainen kansanpuolue	4,6%	7	-3
Perussuomalaiset	1,6%	3	+2

Eduskuntavaalien jälkeen keväällä 2003 hallituspuolueet kävivät neuvotteluita, joissa sovittiin yhteisistä linjauksista tulevalle vaalikaudelle. Eduskuntavaalien jälkeen julkistettiin myös Raimo Sailaksen työryhmän loppuraportti. Sillä oli vaikutusta siihen, miten hallituksen talouspoliittisia linjauksia ryhdyttiin valmistelemaan. Raportin yksi osa oli yrittäjyyden politiikkaohjelma. Siitä tuli myöhemmin yksi Matti Vanhasen hallituksen neljästä politiikkaohjelmasta.

Pääministeri Anneli Jäätteenmäen (Kesk.) hallitus antoi 22.4.2003 eduskunnalle tiedonannon hallitusohjelmasta. Jäätteenmäen hallitusohjelmassa (myöhemmin Vanhasen – ei muutoksia) sovittiin, että "yritysverotusta kevennetään Suomen verojärjestelmän kansainvälisen kilpailukyvyyn vahvistamiseksi ja osinkoverotusta uudistetaan luopumalla yhtiöveron hyvitysjärjestelmästä sekä saattamalla osingot osittain kahdenkertaisen verotuksen piiriin pk-yritysten ja niiden maksamien osinkojen verotusta kuitenkin kiristämättä".

Hallitusohjelmassa oli mukana keskeiseltä osin Arvelan työryhmän toimenpide-esitykset. Osinkojen verotuksessa kirjattiin poikkeavana kannanottona se, ettei pk-yritysten verotusta kiristetä. Tällöin tuli tarpeelliseksi määrittää raja, jonka perusteella pk-yritysten helpotukset määritellään.

Hallitusohjelmassa todetaan lisäksi, että yritys- ja pääomaverotuksen tarkistuksista päätetään nopeasti toimeenpantavan erillisselvityksen perusteella. Tarkistusehdotuksissa otetaan huomioon pääomaan ja yrittämiseen kohdistuvan verotuksen kokonaisuus. Tarkistuksen kohteena ovat: yhteisö- ja pääomaverokannan alentaminen, osinkoverotuksen taso, ansiotuloverotuksen ylimmät marginaaliveroasteet, varallisuusverotus, pitkäaikaisen säästämisen verokohtelu, yritysveron pohjaan vaikuttavat tekijät ja verotusarvojen helpotukset perheyrittysten ja maatalojen sukupolvenvaihdosten edistämiseksi. Tarkistuksessa otetaan huomioon verotuksen rakennetta pohtineiden työryhmien ehdotukset. Valmistelutyö toteutetaan siten, että muutokset voidaan toteuttaa vuoden 2005 alusta lähtien.

Uudistusehdotukset ovat linjassa sen kanssa, mitä päähallituspuolueet esittivät vaalikeskustelussa. Keskusta ja SDP olivat korostaneet sitä, että suuryritykset voidaan siirtää osinkojen kaksinkertaisen verotukseen, jos pk-yrityksille annetaan helpotuksia. RKP vastusti tätä esitystä ja kirjaisi sen omaan vaaliohjelmaansa. Kuitenkin se oli mukana hallitusohjelmassa, joka hyväksyi esityksen. RKP ei kuitenkaan ollut tehnyt asiasta hallituskysymystä, kuten olivat toimineet Kokoomus ja Kristillisdemokraatit. Hallituksesta jäi siis pois puolueet, jotka olivat kiivaimmin vastustaneet osinkojen kaksinkertaiseen verotukseen siirtymistä. Oppositioon jäi myös Vasemmistoliitto, joka omassa vaaliohjelmassaan oli esittänyt yritysverotuksen kiristämistä. Voidaan ajatella, että poliittinen tietoperusta vaikutti suoraan ainakin siihen, että osinkojen verotus ei toteutunut alkuperäisen esityksen mukaisena. Yhteisöverotuksen osalta sovittiin yleisestä linjasta, mutta prosentit olivat vielä neuvottelukysymyksiä.

Sailaksen työryhmässä mainittu erillinen yrittäjyyden ohjelma toteutui uuden hallituksen päätöksillä. Yrittäjyyden politiikkaohjelman sisältö hyväksyttiin valtioneuvoston yleisistunnossa torstaina 25. syyskuuta 2003 osana hallituksen strategia-asiakirjaan tehtyä periaatepäätöstä. Yrittäjyyden politiikkaohjelman tavoitteena on luoda toimintapuitteet, jotka edesauttavat yritysten perustamista, kasvua ja kansainvälistymistä. Tavoitteena on varmistaa yritysten toimintaympäristön vakaa ja ennustettavissa oleva kehitys sekä huolehtia siitä, että eri hallinnaloilla yrittäjyyden edistämiseen käytettävissä olevat resurssit hyödynnetään tehokkaasti. Ohjelmassa korostetaan yritysten ja yrittäjien merkitystä taloudellisen kasvun ja työllisyyden rakentajina. (Lähde: [www.ktm.fi](http://www.ktm.fi))

### **3.4 Päätös yritys- ja pääomaverouudistuksesta**

Seuraavassa on esitelty hallituksen periaatepäätös ja siitä johdettu esitys yritys- ja pääomaverouudistukseksi. Sen jälkeen kuvataan lyhyesti valtiovarainvaliokunnan kannanotto esityksestä. Lopuksi esitellään eduskunnan täysistunnossa 30.6.2004 käsitelty esitys ja sitä seurannut päätös.

#### **3.4.1 Hallituksen kannanotto 13.11.2003**

Hallituspuolueet pääsivät marraskuussa 2003 yhteisymmärrykseen yritysverotuksen ja pääomatuloverotuksen uudistamisesta. Hallituksen yritys- ja pääomaverouudistuksen periaatteelliset kannanotot esitettiin puolueiden eduskuntaryhmille 13.11.2003.

Hallitus päätti erottaa yhteisö- ja pääomaverokannan toisistaan. Yhteisöverokantaa päätettiin alentaa kolmella prosenttiyksiköllä, 29%:sta 26%:iin. Pääomaverokantaa päätettiin alentaa 1 prosenttiyksiköllä, 29%:sta 28%:tiin. Yhtiöveron hyvitysjärjestelmästä (avoir fiscal) päätettiin luopua ja siirtyä osinkojen osittaiseen kahdenkertaiseen verotukseen.

Osinkojen verotuksesta päätettiin, että yksityishenkilöiden ja kuolinpesien saamia osinkoja verotetaan eri tavoin riippuen siitä, onko osingon maksanut pörssiyhtiö (mukaan lukien ns. sivulistoilla noteerattu) vai muu yhtiö. Pörssiyhtiöiden maksamista osingoista 70% luetaan saajalleen veronalaiseksi pääomatuloksi. Muiden osakeyhtiöiden maksamat osingot ovat saajalleen verovapaita siltä osin kuin ne alittavat osakkeen matemaattiselle arvolle laskettavan (nettovarallisuuden) 9%:n tuoton. Verovapaiden osinkojen vuotuinen enimmäismäärä on verovelvollisella 90.000 euroa. Tämän rajan ylittävältä osalta osingoista 70% luetaan saajalleen pääomatuloina verotettavaksi.

Nettovarallisuuden 9%:n tuoton ylittävältä osalta listaamattomien osakeyhtiöiden osingoista 70% luetaan saajalleen ansiotuloina verotettavaksi. Käyttämättömät yhtiöveron hyvitykset hyvitetään järjestelmän voimaantulon (vuoden 2005 alusta) jälkeenkin. Uudistuksen voimaantullessa käyttämättömiä veroylijäämiä ei hyvitetä. Henkilöyhtiön saamat osingot jaetaan verotettavaksi yhtiömiesten tulona heidän omistusosuuksiensa mukaisesti. Osingon verotuksessa sovelletaan samoja säännöksiä kuin yhtiömiehen suoraan saamien osinkojen verotuksessa.

Hallitus päätti alentaa varallisuusverokantaa 0,8%:iin. Verotettavan varallisuuden alaraja nostettiin 250.000 euroon. Yritysveroesityksen taustamuistiossa kuitenkin todettiin, että tuloverotuksen kehittämistyöryhmä (eli ns. Arvelan työryhmä) oli esittänyt varallisuusverotuksesta luopumista, joka oli sidottu ehdotettuun osinkojen kaksinkertaiseen verotukseen.

Hallituksen esitykseen ei liittynyt ansiotuloverotuksen alentamista. Näin ollen ylin marginaaliveroaste jäi ennalleen. Hallituksen vuoden 2003 lisäbudjetin ja vuoden 2004 talousarvion perusteella tuloveroasteikkoon on tehty 1,5%:-yksikön alennus. Näiden alennusten jälkeen ylin marginaaliveroaste on vuonna 2004 noin 57%.

Esityksen liittyvässä taustamuistiossa todetaan, että yritys- ja pääomaverotuksen tarkistuksista päätetään erillisen selvityksen perusteella kuluvana vuonna (2003). Tarkastuksissa otetaan huomioon yrittämiseen ja pääomaan kohdistuvan verotuksen kokonaisuus. Kohteena ovat myös ansiotuloverotuksen ylimmät marginaaliveroasteet sekä varallisuusverotus.

### **3.4.2 Hallituksen esitys yritys- ja pääomaverotuksen sisällöstä 19.5.2004**

Hallituksen esitys yritys- ja pääomaverouudistukseksi annettiin eduskunnalle 19.5.2004. Hallituksen esitys perustui pääosin hallituksen marraskuiseen kannanottoon. Sitä oli valmisteltu virkamiesvalmistelutyönä valtiovarainministeriössä. Suurin muutos koski yhteisöjen osake- luovutusten verokohtelun osaa. Hallituksen esityksen mukaan "EU-maissa pääsäännöksi muodostuneella tavalla esitetään yhteisöjen omistamien osakkeiden luovutusvoitot säädettäväksi verovapaiksi ja luovutustappiot sekä arvonalennukset verotuksessa vähennyskelvottomiksi."

Valmistelun kuluessa oli myös ratkaistu ns. ketjuverotukseen (eli verotuksen kertaantuminen yritysten maksaessa osinkoja toisilleen) liittyvät kysymykset, joihin ei hallituksen periaatepäätöksessä oltu otettu yksityiskohtaisesti kantaa.

Hallituksen esityksen perustelu osassa todetaan, että vuodesta 1993 voimassa ollut yritys- ja pääomaverotus on toiminut yritysten omistajien, veronsaajien ja koko kansantalouden näkökulmasta hyvin. Pääomamarkkinoiden ja yritysten toimintaympäristön kansainvälistyminen sekä Suomen liittyminen Euroopan unioniin ja kansainvälinen verokilpailu ovat kuitenkin johtaneet tilanteeseen, jossa verotuksen kokonaisuudistus on tullut välttämättömäksi.

Hallituksen mukaan verokannan alentaminen on välttämätöntä kansainvälisen verokilpailun vuoksi. Verokanta on laskusuunnassa myös muissa OECD-maissa. Useimmissa EU:n uusissa jäsenmaissa yhteisöveron taso on 20 prosentin alapuolella.

Hallitus esitti, että osinkoverotus uudistetaan kokonaan luopumalla yhtiöveron hyvitysjärjestelmästä. Järjestelmää sovelletaan viimeisen kerran vuonna 2004 jaettaviin osinkoihin. Uudistuksessa yritysten maksamien verojen alentuessa verotuksen painopistettä esitetään siirrettäväksi voitonjakoon. Osinkotuotot tulisivat osittain veronalaisiksi ja osaa luovutusvoittojen verotuksesta kiristettäisiin. Yrittäjän omistamissa (eli muissa kuin pörssiin listatuissa) yhtiöissä verotus ei kuitenkaan kokonaisuutena tarkastellen kiristyisi.

Hallituksen mukaan, pääomaverokannan alentaminen 28 prosenttiin vaikuttaa luovutusvoittojen, korkotulojen ja yrityksistä nostettavien voittojen verotukseen. Verokannan eriyttäminen yhteisöverosta edesauttaa sopeutumista mahdollisiin kasvaviin yhteisöverokannan alennuspaineisiin.

Osinkojen verotuksessa julkisesti noteeratusta yhtiöstä saadusta osingosta 70 prosenttia olisi yksityishenkilölle veronalaista. Erityisen siirtymäsäännöksen perusteella vuonna 2005 osingoista veronalaista olisi kuitenkin vain 57 prosenttia. Verotuksen painopisteen siirtyminen yhtiön tuloksen verottamisesta jaettavan osingon verotukseen suosii yrityksiä, joiden kannattavuus ja tulevaisuudenodotukset ovat muita parempia. Muiden kuin pörssiyhtiöiden maksamat osingot olisivat yksityishenkilöille verovapaita nettovarallisuuden yhdeksän prosentin tuoton puitteissa. Tällaisista osingoista 70 prosenttia olisi kuitenkin veronalaista siltä osin kuin osingot ylittävät verovelvolliskohtaisen rajan 90 000 euroa vuodessa. Yhtiön veron ja osinkoveron rasitus olisi 113 500 euron vuosituloilla samalla tasolla kuin voimassa olevan lain mukaan. Erityisen siirtymäsäännöksen perusteella vuonna 2005 osingoista veronalaista olisi vain 57 prosenttia.

Hallitus päätti, että nettovarallisuuden perusteella lasketun yhdeksän prosentin rajan ylittävät osingot verotettaisiin ansiotulona. Osingoista olisi progressiivisen asteikon mukaan verotettavaa ansiotuloa 70 prosenttia. Siirtymäsäännöksen perusteella vuonna 2005 osingoista veronalaista olisi vain 57 prosenttia. Tällöin ansiotulo-osinkojen verotus olisi alhaisella tulotasolla nykyistä kireämpää, mutta jos vastaava tulo nostetaan palkkana, ei verotus nykyiseen verrattuna kiristy. Lähinnä kiristyminen jäisi koskemaan osakkaita, jotka eivät työskentele yhtiön hyväksi ja joilla ei ole muitakaan ansiotuloja. Näiden omistajien verotusta kevennettäisiin sillä, että kunnallisverotuksen ansiotulovähennys myönnettäisiin jatkossa ansiotulona verotettavista osingoista.

Hallituksen mukaan esitetty yrittäjien osinkoverotusjärjestelmä merkitsisi kokonaisuutena yrittäjäomistajille tuntuvasti pörssiyritysten omistajia edullisempaa verotuksen tasoa. Kun otetaan huomioon kaikki esitetyt muutokset, jää tämän henkilöryhmän kokonaisverorasitus ns. staattisen laskelman mukaan jonkin verran alemmaksi kuin nyt voimassa olevan lain mukaan.

Nykyisin ulkomailta saatua osinkoa verotetaan yleensä kotimaisen yhtiön jakamaa osinkoa ankarammin. Uudistuksessa suomalaisen yksityishenkilön osingot EU:n jäsenvaltioista ja valtioista, joiden kanssa Suomi on solminut verosopimuksen, asetettaisiin kotimaisten osinkojen kanssa samaan asemaan. Niitäkin koskisi edellä mainittu verotuksen määräytyminen liistautumisen ja yrityksen nettovarallisuuden perusteella ja 90 000 euron raja tulisi sovellettavaksi. Yhteisön EU:n jäsenvaltioista saamien osinkojen osalta ketjuverotus poistettaisiin samoin kuin kotimaisten osinkojen osalta. Verosopimusvaltioista saatujen osinkojen verotus määräytyisi verosopimuksen määräysten perusteella. Ulkomaille maksettavien osinkojen lähdeverotuksessa ei tapahtuisi käytännössä muutoksia.

Varallisuusverohuojennus esitys pysyi samanlaisena kuin marraskuun esityksessä. Verouudistuksen myötä varallisuusverotuksen alarajaa ehdotetaan nostettavaksi 250 000 euroon (nykyisin 185 000) ja verokantaa alennettavaksi 0,8 prosenttiin (nykyisin 0,9).

**Kaavio 3.9.** Hallituksen esitys yritys- ja pääomaverouudistukseksi.

Yhteisöverokantaa lasketaan 29%:tista 26%:tiin. Pääomaverokantaa lasketaan 29%:tista 28%:tiin.	Yhtiöveron hyvitysjärjestelmästä (avoir fiscal) luovutaan ja siirrytään osinkojen osittaiseen kahdenkertaiseen verotukseen.	Varallisuusverokanta alennetaan 0,8%:iin ja verotettavan varallisuuden alaraja nostetaan 250.000 euroon.	Esitykseen ei liitynyt ylimmän marginaaliveroasteen alentamista.
--	---	--	--

### 3.4.3 Valtiovarainvaliokunnan mietintö 22.6.2004

Hallituksen esityksen jälkeen valtiovarainvaliokunta ryhtyi käsittelemään asiaa. Eduskunta lähetti 25 päivänä toukokuuta 2004 valtiovarainvaliokuntaan käsiteltäväksi hallituksen esityksen yritys- ja pääomaverouudistukseksi. Asiaa valmisteltiin valtiovarainvaliokunnan verojaostossa. Jaosto kuuli lukuisia kotimaisia asiantuntijoita. Valtiovarainvaliokunta puolsi lakiehdotusten hyväksymistä tietyin huomautuksin ja muutosehdotuksin 22.6.2004.<sup>30</sup>

<sup>30</sup> Mietintöön liittyi yksi vastalause. Se liittyi yli 10 vuotta omistetun omaisuuden hankinta oletettaman veroprosenttiin. Vastalauseen olivat allekirjoittaneet viisi valiokunnan jäsentä: Jari Koskinen (Kok.), Jyri Häkämies (Kok.), Pekka Kuosmanen (Kok.), Irja Tulonen (Kok.) ja Bjarne Kallis (KD).

Hallituksen esitys sisälsi kaksi laajaa asiakokonaisuutta, jotka olivat asiallisesti toisiinsa liittymättömiä, mutta joilla kummallakin oli merkitystä yritysten taloudellisten toimintaedellytysten kannalta. Valiokunnan mukaan merkittävimmät ehdotukset, yhteisöverokannan lasku kolmella prosenttiyksiköllä sekä käyttöomaisuusosakkeiden myyntivoiton verovapaus, parantavat Suomen kansainvälistä kilpailukykyä. Toinen suuri uudistuskokonaisuus, yhtiöveron hyvitysjärjestelmän korvaaminen osittaiseen kaksinkertaiseen verotukseen perustuvalla osinkoverojärjestelmällä, ottaa puolestaan huomioon kansainväliset osinkovirrat ja niiden edellyttämän verokohtelun nykyistä paremmin. Näiden kahden laajemman kokonaisuuden lisäksi ehdotukseen sisältyy joukko yksittäisiä kysymyksiä, joiden sääntely on tullut aiheelliseksi yhtiöveron hyvitysjärjestelmästä luopumisen vuoksi.

Valtiovarainvaliokunnan mukaan ehdotuksessa on lisäksi merkittävää yritys- ja pääomatuloverokannan eriyttäminen toisistaan. Yhteisöverokantaa voidaan laskea sen vuoksi enemmän kuin muutoin olisi mahdollista. Suomi voi kilpailla siten entistä paremmin emoyhtiöiden sijoittautumispaikkana ja hillitä näin kehitystä kohti tytäryhtiötaloutta.

Valtiovarainvaliokunnan mielestä ehdotukset tuovat verojärjestelmään kosolti uusia yksityiskohtia ja rajoja, jotka lisäävät useissa tapauksissa myös verokonsultoinnin tarvetta ja merkitystä. Tämä on sinänsä epätoivottavaa, mutta käytännössä lähes väistämätön seuraamus. Suomen järjestelmä on ollut tähän asti poikkeuksellisen linjakas, selkeä ja hyvin toimiva. Sen perustana olleet laaja veropohja ja matala veroaste ovat lisänneet myös verojärjestelmän neutraalisuutta, vaikka myös nykyinen järjestelmä sisältää paikoin voimakkaitakin ohjausvaikutuksia.

Valtiovarainvaliokunta totesi, että ehdotetut muutokset eivät olisi kuitenkaan kansainvälisessä vertailussa poikkeuksellisia, pikemminkin päinvastoin; osinkoverojärjestelmät perustuvat yleisesti osittaiseen tai täydelliseen kahdenkertaiseen verotukseen. Samoin käyttöomaisuusosakkeiden myyntivoitot ovat useissa maissa verovapaita. Vallitseva suuntaus näyttää johtavan ainakin lyhyellä tähtäimellä siihen, että verojärjestelmien periaatteellinen linjakuus vähenee ja monimutkaisuus lisääntyy.

Valiokunnan mukaan yhteisöverokannan lasku 26 prosenttiin keventää yhteisöjen verotusta 10,3 prosentilla ja antaa mahdollisuuden vastaavasti suurempaan osingonjakoon. Silloin kun yrityksessä on nettovarallisuutta, osingot ovat monille edelleen käytännössä kokonaan verovapaita. Nettovarallisuutta kasvattaa puolestaan ehdotettu muutos, jonka mukaan osakkeiden han-



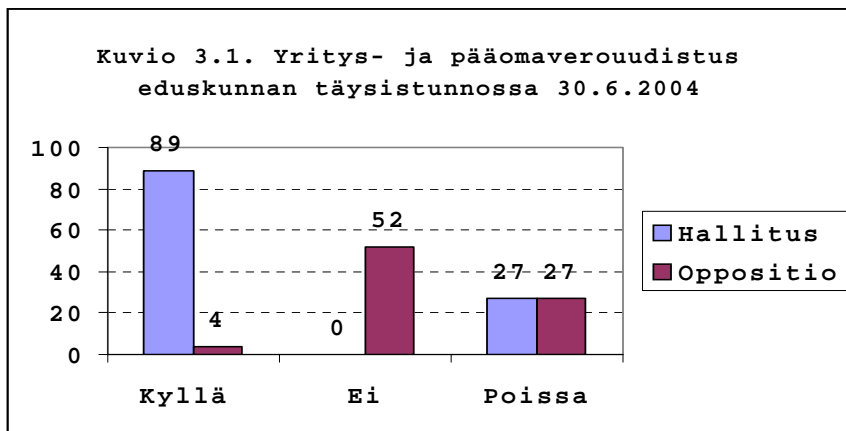
kintaan otettua lainaa ei enää vähennettäisi nettovarallisuudesta. Osingonjaon edellytyksiin vaikuttaa lisäksi myös se, että täydennysverosta luovutaan yhtiöveron hyvitysjärjestelmän myötä. Yrityksen jakama osinko ei olisi siten enää sidoksissa yrityksen maksaman veron määrään.

Valtiovarainvaliokunnan mukaan ehdotetun uudistuksen tosiasialliset taloudelliset vaikutukset ovat monelta osin ennakoimattomia. Tämä koskee ennen kaikkea aktiivisten, kansainvälistyvien ja menestyksekkäiden yritysten käyttäytymismuutoksia ja niiden vaikutuksia yritysverotuottoihin. Uudistuksen staattisesti laskettu, yritysten verotusta keventävä vaikutus on 555 miljoonaa euroa.

Valtiovarainvaliokunnan mukaan hallituksen ehdottama yritys- ja pääomaverojärjestelmän uudistus on merkittävä ja sen vaikutus niin käyttäytymismuutoksiin kuin verotuottoihin on mm. edellä kuvatuin tavoin avoin. Valiokunta pitää sen vuoksi tärkeänä sitä, että uudistuksen vaikutuksia seurataan alusta asti huolellisesti ja että tarpeelliseksi osoittautuviin muutoksiin on riittävä valmius. Yleisenä tavoitteena tulee kuitenkin aina tukea myös verojärjestelmän vakautta ja verokohtelun ennakoitavuutta.

#### 3.4.4 Eduskunnan päätös 30.6.2004

Yritys- ja pääomaverouudistuksesta päätös tehtiin eduskunnan täysistunnossa 30.6.2004. Täysistunnon aikana käytettiin 128 puheenvuoroa. Lopullisessa äänestyksessä annettiin 93 jaa-ääntä ja 52 ei-ääntä. Poissa istunnosta oli 54 kansanedustajaa. Eduskunta siis hyväksyi yritys- ja pääomaverouudistuksen, joka astuu voimaan vuoden 2005 alusta.



### 3.4.5 Työryhmien ehdotusten toteutuminen eduskunnan päätöksessä

Seuraavassa tarkastellaan lyhyesti sitä, miten alkuperäiset ehdotukset (veroraporttien esittämät vaihtoehdot) toteutuivat käytännössä ja mikä vaikutti mahdollisiin muutoksiin. Näin voidaan tarkastella suuntaa antavasti, mikä merkitys eri tietoperustoilla (poliittinen sekä taloudellinen) oli päätöksen sisältöön.

#### *Yhteisö- ja pääomaverokanta*

Arvelan ja Sailaksen työryhmien esitysten mukaisesti yhteisö- ja pääomaverokantaa alennettiin. Kannat päätettiin kuitenkin erottaa toisistaan. Siihen vaikutti poliittinen tietoperusta: Keskusta halusi alentaa yhteisöverokantaa ja SDP:lle oli tärkeää pitää pääomaverotus korkeana. SDP oli myös vaalikeskusteluissa tuonut esille mahdollisuuden verokantojen eriyttämiseen.

Päätöstä voidaan pitää luonteeltaan poliittisena kompromissina. Arvelan työryhmä oli esittänyt kantojen alentamista 25%:tiin ja Sailas 27%:tiin. Leppäsen työryhmä ehdotti pääomaverotuksen kiristämistä tasaisemman tulonjaon perusteella. Yhteisöverokantaa alennettiin siis 26%:tiin ja pääomaverokantaa 28%:tiin.

#### *Osinkojen verotus*

Arvelan työryhmän esityksen mukaisesti hallitus päätti siirtyä osinkojen kaksinkertaiseen verotukseen. Taloudellinen tietoperusta näkyi siten selkeästi päätöksessä. Listaamattomat PK-yritykset saivat kuitenkin vapauden yhteisöveron hyvitysjärjestelmässä. Siihen vaikutti taas ratkaisevasti poliittinen tietoperusta, koska päähallituspuolueiden näkemys asiasta oli samanlainen eduskuntavaalikeskusteluissa. Hallituksesta jäivät pois esitystä jyrkimmin vastustaneet Kokoomus ja Kristillisdemokraatit.

Verotyöryhmien esityksissä vain Leppäsen raportissa esitettiin yrityksille annettavia helpotuksia. Myös Arvelan työryhmä oli pohtinut pörssiyhtiöiden ja listaamattomien yhtiöiden välistä rajanvetoa, mutta esitys ei saanut kannatusta. Listautumisen lisäksi muita rajanvetomahdollisuuksia olisivat olleet liikevaihdon suuruus, työntekijöitten lukumäärä tai jalostusarvo.

Osinkojen verotus ei toteutunut Arvelan verotyöryhmän mukaisena, vaan se oli hiukan lievempi osinkojen saajan näkökulmasta. Arvelan verotyöryhmän mukaan osingoista maksettava vero olisi kaikille yrityksille ja osingonsaajille sama noin 44%. Hallituksen verouudistus johdattaa osingon noin 40% kokonaisveroon.

*Ylin marginaaliveroaste*

Verotyöryhmien esitykset ylimmän marginaaliveroasteen alentamisesta torjuttiin poliittisesti. Ylimmän marginaaliveroasteen alentaminen 50%:tiin vuoteen 2007 mennessä ei saanut osakseen poliittista kannatusta, joten poliittinen tietoperusta johti esitykseen hylkäämiseen. Kuitenkin yritys- ja pääomaverouudistuksen yhteydessä todettiin, että asia on jatkoselvitettävien asioiden joukossa.<sup>31</sup>

*Varallisuusverotus.*

Arvelan työryhmän esitys varallisuusveron poistamisesta hylättiin poliittisesti. Varallisuusverotusta kuitenkin alennettiin, joka oli mainittu yhtenä vaihtoehtona Leppäsen työryhmän raportissa. Arvelan työryhmän esitys ei saanut poliittisesti juuri lainkaan kannatusta. Kuitenkin yritys- ja pääomaverouudistuksen yhteydessä todettiin, että asia on jatkoselvitettävien asioiden joukossa.<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> Ylimmän marginaaliveroasteen reilu alentaminen ei ole vielä toteutunut. On kuitenkin huomioitava, että myös Vanhasen hallituksen globalisaatiotyöryhmän loppuraportissa esitettiin yhtenä toimenpide ehdotuksena ylimmän marginaaliveroasteen alentamista 50%:tiin.

<sup>32</sup> Hallitus esitti marraskuussa 2004 tupo-neuvotteluiden yhteydessä yllättäen varallisuusveron poistamisesta vuonna 2006. Arvelan verotyöryhmä oli esittänyt toimenpidettä raportissaan. Veropoliittikka siirtyi siis lähemmäksi alkuperäistä ehdotusta.

## 4 YRITYS- JA PÄÄOMAVEROUDISTUKSEN KÄSITTELYN JA PÄÄTÖKSEN ANALYYSI

Seuraavassa on analysoitu yritys- ja pääomaverouudistuksen päätösprosessia. Ensiksi tarkastellaan kolmen suurimman puolueen suhtautumista veroselvityksiin poliittisen taloustieteen näkökulmasta. Puolueiden käyttäytymistä tutkitaan puolueiden strategisten valintojen perusteella. Toiseksi kuvataan kvantitatiivisella analyysillä etujärjestöjen kannanottoja Arvelan työryhmän esittämiin toimenpidevaihtoehtoihin. Kolmanneksi esitellään vielä toimijoiden kannanottoja hallituksen esityksestä yritys- ja pääomaverouudistukseksi.

### 4.1 Keskustan, SDP:n ja Kokoomuksen strategiset valinnat

Puolueiden suhtautumista yritysveroesityksiin voidaan tarkastella eduskuntavaalikampanjaan liittyvien strategiavalintojen avulla. Puolueet valmistautuivat maaliskuussa 2003 pidettyihin eduskuntavaaleihin ja pyrkivät käyttämään yritysverotukseen liittyviä kysymyksiä hyödykseen omissa vaalikampanjoissaan. Uuden poliittisen taloustieteen mukaan äänestäjillä on joukko taloudellisia tuotoksia koskevia preferenssejä, jotka vaikuttavat heidän äänestyspäätöksiinsä (Wiberg, 1986). Puolueet pyrkivät verokannanotoillaan saamaan kannatusta potentiaalisten äänestäjien joukossa.

Puolueen johtamisessa strategiavalinnat ovat keskeisessä roolissa.<sup>33</sup> Yritykset hakevat strategisella ajattelulla pitkällä aikavälillä nähtävissä olevia kilpailuetuja. Puoluejohtajan toiminta on tässä suhteessa samanlaista, kuin yrityksen johtajan. Johtajan on luotava organisaatiolleen toimintasuunnitelma, jonka avulla vastustajat voidaan voittaa.

Seppo Kääriäinen (2002, 34) on Keskustapuolueen strategisiavalintoja vuosina 1964-2001 tarkastelevassa tutkimuksessa erotellut puolueen strategiset keinot kolmeen osa-alueeseen: valtaannousustrategia (vaalit oppositio-asemassa), hallituspoliittinenstrategia (vaalit hallituksessa) sekä oppositiostrategia (hallituskauden opposition toiminta). Puolueen politiikkavalinnat ovat riippuvaisia kulloisestakin poliittisesta asemasta. Puoluejohtajan on onnistuttava luomaan kestävä toimintasuunnitelma jokaiseen tilanteeseen. Strategiset päävalinnat ovat usein luonteeltaan ideologis-poliittisia projekteja (Kääriäinen 2002, 404).

---

<sup>33</sup> Strategia käsitetään yleensä toimintasuunnitelmaksi. Yritystoiminnassa sillä tarkoitetaan nimenomaan päämääriä ja tavoitteita, joita yritysjohto asettaa organisaatiolleen. Useimmiten strategia laaditaan kilpailullisissa olosuhteissa, johon liittyy aina myös epävarmuus.

Perinteisesti politiikan tutkimuksessa puolueiden toimintaa on tarkasteltu niiden päämäärien ja tavoitteiden kautta. Poliittinen taloustiede tarkastelee poliittista toimintaa samalla tavalla, kuin taloustieteilijät tutkivat toimijoita yksityisellä sektorilla. Äänestäjät ovat kuluttajia, poliitikot ovat yrittäjiä ja puolueet ovat yrityksiä. Taloudellisessa käyttäytymisessä menestys on kaikkien toimijoiden tavoite ja päämäärä. Poliittisessakin toiminnassa puolueet tavoittelevat mahdollisimman suurta menestystä vaaleissa.

Oppositiossa olevat ryhmittymät tekevät oppositiopolitiikkaa, jolla tavoitellaan aseman parantamista ja nousua hallitukseen. Hallituksessa olevat puolueet pyrkivät säilyttämään asemansa. Vaalien läheisyyden katsotaan muuttavan puolueiden käyttäytymistä. Poliittisen taloustieteen tutkimuksissa on havaittu, että hallituksen talouspolitiikka muuttuu ennen vaaleja. Ryhdytään tekemään päätöksiä, jotka ovat äänestäjille edullisia. Myös oppositioryhmittymät muuttavat politiikkaansa siten, kun pyritään saavuttamaan mahdollisimman suurta kannatusta.

Uuden poliittisen taloustieteen mukaisesti puolueiden vaalistrategia voidaan jakaa kahteen pääluokkaan: opportunistiseen ja puolueideologiseen toimintaan. Opportunistinen toiminta tähtää puhtaasti oman kannatuksen maksimoimiseen. Kaikkien puolueiden tavoitteena on maksimoida oma äänimääränsä vaaleissa. Vaalistrategia valitaan tämä tavoite silmällä pitäen. Poliittisen taloustieteen tutkimuksissa ilmiöstä on käytetty nimitystä keskivertoäänestäjän miellyttäminen. Strategiavalintoja voidaan kaksipuoluejärjestelmässä selittää keskivertoäänestäjän houkuttelemisella. Puolueet siirtävät sijaintinsa puoluekentässä siten, että se houkuttelee äänestäjien enemmistöä.

Poliittinen ehdokas voi joutua vangin ongelmaan. Jos kaksi ehdokasta on ideologisesti kaukana toisistaan, kumpikin voi lisätä äänimääränsä liikkumalla lähemmäksi vastustajansa mielipiteitä. Äänestäjien enemmistön preferenssien miellyttäminen voi johtaa siihen, että hallitus tekee päätöksiä, jotka suosivat keskivertoäänestäjää vain sen vuoksi, että siten maksimoidaan mahdollisuus jatkaa hallitusvastuussa. Monipuoluejärjestelmässä puolueiden valinnat ovat vaikeimpia, koska yhden puolueen kantojen lähestyminen voi nostaa toisen puolueen kannatusta, joka on lähempänä omaa alkuperäistä kantaa. (McKenzie & Tullock 1989, 252-256)

Puolueideologinen toiminta on enemmän oman ideologisen perustan sanelemaa politiikkaa, jolla tavoitellaan omien tavoitteiden saavuttamisesta. Päämääränä on päästä mukaan hallitukseen, koska sitä kautta voidaan ajaa omia tavoitteita kaikkien tehokkaimmin. Puolueilla on omat peruskannattajajoukkonsa, joiden etuja puolueiden on pakko edistää varmistaakseen joukkokannatuksensa (Paloheimo & Wiberg 1997, 374).

Myös äänestäjät voidaan ryhmitellä tämän jaottelun perusteella. Äänestäjäkäyttäytymistä voidaan tarkastella kahden mallin avulla (Mosley 1986, 21-25). Rationaalinen äänestäjä käyttäytyy sen perusteella, mikä vaikuttaa hänen omaan elämäänsä. Esimerkiksi muutokset työttömyydessä ja hinnoissa vaikuttavat äänestäjän elintasoon. Äänestäjä hakee lyhyen aikavälin etuja itselleen. Äänestäjäjoukkoa voidaan kuvata ns. liikkuvina äänestäjinä.

Vastaavasti tunteellinen ja perinteellinen äänestäjä äänestää sitä puoluetta, jota hän on aina ennenkin äänestänyt (puolueuskollisuus) tai jättää kokonaan äänestämättä. Taloudellisista tekijöistä ainoastaan syvät ongelmat (talouskriisit) vaikuttavat puolueuskollisten äänestyskäyttäytymiseen. Äänestäjä on kiinnostunut enemmän pitkän aikavälin vaikutuksista, joita poliittiset puolueet lupaavat kannattajilleen. Käsitteellä ”vakiintuneet äänestäjät” kuvataan tätä ryhmää.

Puolueen strategiavalinnoilla tavoitellaan molempia äänestäjäryhmiä. Suurilla puolueilla on oma kannattajajoukkonsa, mutta ääniä tarvitaan myös liikkuvista äänestäjistä, joihin suuri joukko lukeutuu. Suomalaisten äänestäjien asenteita selvitelleessä raportissa (EVA 2003, 26) jonkun tietyn puolueen pysyväksi kannattajaksi ilmoittautui noin joka toinen vastaajista (49%). Liikkuviksi äänestäjiksi itseään luonnehti itseään runsas kolmannes vastaajista (36%).<sup>34</sup>

Julkisen valinnan koulukunta käsittelee äänestäjien motivaatioita äänestää samalla tavalla kun arvioidaan kuluttajan käyttäytymistä yksityisellä sektorilla täydellisen kilpailun vallitessa. Perinteinen julkisen valinnan teoria lähtee siitä, että puolueet mukautuvat suoraan äänestäjien preferensseihin.<sup>35</sup> Tutkimuksissa on lähdetty siitä, että äänestäjien preferenssit määräytyvät endogeenisesti, joihin puolueet pystyvät vaikuttamaan (esim. Dunleavy, 1991). Suurimman kannatuksen saamiseksi täytyy toteuttaa strategiaa, joka tavoittelee enemmistön hyötytason mukaisia tavoitteita.

Eräs julkisen valinnan teorian näkökulma koskee sitä, miten puolueet valitsevat strategiansa, kun tavoitteena on voittaa vaalit ja vaikuttaa äänestäjiin. Preferenssien järjestämisen malli (preference-shaping model) kuvaa sitä, miten puolueet ja puoleen johtavat voivat omilla strategisilla valinnoillaan muuttaa äänestäjien preferenssejä itselleen suotuisaksi (Dunleavy 1991, 8).

<sup>34</sup> Lähde: "Vaatelias vaalikansa- raportti suomalaisten asenteista 2003", Helsinki: EVA. Samassa tutkimuksessa kysyttiin vastaajilta myös suhtautumista yritysverotukseen. Yritysverotusta piti liian korkeana kolmannes vastaajista. Pääomaverotusta piti liian korkeana vain neljännes vastaajista (24%).

<sup>35</sup> Yksilön preferenssejä kuvataan taloustieteessä yleisesti käsitteellä hyöty. Hyöty ei ole absoluuttisesti mitattava asia, vaan käsite, jonka avulla kuvataan vaihtoehtojen keskinäistä paremmuutta. Marginaali- tai rajahyödyllä tarkoitetaan hyödyn lisäystä, kun kulutetaan hyödykettä yksi yksikkö enemmän. Kun hyödykkeen kulumäärä kasvaa, vähenee kuluttajan yhdeltä lisäyksiköltä saama rajahyöty.

Preferenssejä kuvataan indifferenssikäyrillä, jotka koostuvat pisteistä, jossa hyöty on vakio, ts. jotka yksilön mielestä ovat yhtä hyviä. Mitä kauempana indifferenssikäyrä on origosta, sitä korkeampi on hyödyn taso. Julkisen valinnan teorian mukaan puolueen strateginen muutos tapahtuu kohti keskipistettä, lähelle keskiverto äänestäjää (erityisesti kaksipuoluejärjestelmässä). Kuitenkin myös selkeät, poikkeavat strategiavalinnat ovat mahdollisia, jolloin äänestäjien mahdollisen muutoshalukkuuden kautta tavoitellaan suurta kannatusta vaaleissa. Dunleavy (1991, 113) väittää, että rationaalisesti toimivilla puolueen johtajilla on monia välineitä, joilla voidaan toteuttaa preferenssien järjestäytymisen strategiat, kun he yrittävät muuttaa äänestäjien preferenssien jakautumista itselleen edulliseksi.

Edellä mainittujen uuden poliittisen taloustieteen kirjoitusten pohjalta voidaan yleistäen esittää, että puolueet valitsevat strategiansa siten, että ne joko tavoittelevat suurinta mahdollista kannatusta houkuttelemalla keskivertoäänestäjiä (opportunistiset keskitason äänestäjät, preferenssejä pystytään muuttamaan) tai pyrkivät strategiallaan aktivoimaan puoluepoliittisesti aktiivisia äänestäjiä (puolueideologiset äänestäjät, preferenssejä ei pyritä muuttamaan).

### **Kolmen suurimman puolueen valinnat**

**SDP** oli hallitusasemassa. Vaalistrategiana oli säilyttää nykyinen asema (hallituspoliittinen strategia). Ennen vaaleja SDP oli Suomen suurin puolue ja se oli ollut mukana hallituksessa 8 vuotta. Puolueen tavoitteena oli pitää nykyinen asema. Puolue suhtautui varauksellisesti verokeskusteluun. Hallitusneuvotteluissa se taktiikka takasi parhaimmat asetelmat. Kolmesta suurimmasta puolueesta EVA:n raportin mukaan SDP:n äänestäjät pitivät vähiten tarpeellisena verotuksen alentamista (56%). Puolueen vaaliohjelmassa verotukseen ei juurikaan otettu kantaa. SDP:n mukaan "verotuksen liikkumatilaa on käytettävä maltillisesti ja tarkasti työllisyyttä tukien". Yleensä SDP on painottanut pieni- ja keskitulosten ihmisten verotuksen keventämistä eikä niinkään yritysverotuksen laskemista. Tässä mielessä on luonnollista, että SDP:n ei kannattanut nostaa yritysverouudistusta keskeiseksi vaaliteemaksi.

**Keskustalla** oli takana pitkä kahdeksan vuoden oppositiokausi. Vaalistrategiana oli päästä mukaan seuraavaan hallitukseen (valtaannousstrategia). Keskusta pyrki maksimoimaan omaa kannatustaan siten, että se mahdollistaisi hallitukseen nousun. Keskustan äänestäjillä yrittäjyyden edistäminen on tärkeä tekijä. EVA:n kyselyn mukaan 81%:tia Keskustan kannattajista oli sitä mieltä, että uuden hallituksen tulisi painottaa yrittäjyyden edistämistä enemmän (Kok. 79%, SDP 65%). Puolue painotti vaaliohjelmassaan yrittäjyyden edellytyksiä. Keskusta

vaati, että "seuraavan vaalikauden veroratkaisut on tehtävä niin, että perhe- ja pk-yritysten kasvun sekä työllistämisen edellytykset turvataan". Valtaannousustrategia tarkoitti myös sitä, että puolueen ei kannattanut tehdä vaalikeskustelussa sellaisia kannanottoja, jotka voivat vaikeuttaa verouudistuksesta sopimista uutta hallitusta muodostettaessa.

**Kokoomuksen** tilanne oli sama kuin SDP:n. Kokoomus oli ollut mukana samassa hallituksessa kaksi täyttä vaalikautta. Puolue valitsi puolueideologisen strategian. Verotus on Kokoomuksen äänestäjille keskeinen preferenssi. EVA:n kyselyn mukaan Kokoomuksen äänestäjistä verotuksen alentamista piti tärkeänä 69% (Kesk. 63%, SDP 56%). Kokoomuksen kannattajista verotusta piti liian ankarana 86%:tia vastaajista (Kesk. 74%, SDP 66%). Puolueen strategisena valintana oli tätä teema korostamalla saada omat kannattajat liikkeelle. Kokoomus teki osinkoverotuksen muuttamisesta hallituskysymyksen. Vaaliohjelmassa puolue ilmoitti tavoitteekseen alentaa ansiotulojen verotusta neljällä prosenttiyksiköllä. Kokoomukselle oli luonnollista noudattaa vallassa pysymisen strategiaa. Puolueessa arvioitiin niin, että tiukka vastustava kanta yritysten kaksinkertaiseen verotukseen nostaa puolueen kannatusta niin, että se on hallitusneuvotteluissa vahvassa asemassa, vaikkakin kanta on ristiriidassa toisen hallituksessa olleen puolueen SDP:n kannan kanssa.

**Kaavio 4.1.** Kolmen suurimman puolueen strategiset valinnat

<b>Puolue</b>	<b>Asema</b>	<b>Strategia</b>	<b>Preferenssi</b>	<b>Tavoite</b>
Keskusta	Oppositio	Opportunistinen	Yrittäjyys	Valtaan nousu
SDP	Hallitus	Puolueideologinen	Työllisyys	Vallassa pysyminen
Kokoomus	Hallitus	Puolueideologinen	Verotus	Vallassa pysyminen

## 4.2 Toimijoiden kannanottojen kvantitatiivinen arvioiminen

Tässä luvussa tarkastellaan yritys- ja pääomaverouudistuksen liittyvän taloudellisen tietoperustan saamaa vastaanottoa eri toimijoiden keskuudessa. Toimijoina ovat poliittiset puolueet, etujärjestöt ja taloudelliset tutkimuslaitokset. Tavoitteena on selvittää kvantitatiivisen analyysin avulla, miten esityksiin suhtauduttiin yleisesti ja mikä merkitys sillä oli lopulliseen päätökseen. Lisäksi selvitetään sitä, miten puolueet asemoituvat suhteessa muihin toimijoihin.

Arvioinnin lähtökohtana on Arvelan työryhmäesitykset yritys- ja pääomaverouudistuksen uudistamiseksi. Asiaa tarkastellaan kvantitatiivisen analyysin avulla. Analyysimetodina käytetään moniulotteista skaalausta (MDS).



Etujärjestöjen kannanotot on saatu tuloverotuksen kehittämistyöryhmän muistiosta pyydettyistä lausunnoista.<sup>36</sup> Lausuntoja pyydettiin yli 30:lta eri taholta. Olen valinnut omaan työhöni keskeisimmät toimijat oman työni näkökulmasta (elinkeinoelämän ja politiikan näkökulmasta).

Analyysi on tehty siten, että olen esitetyistä lausunnoista arvioinut mihin kohtaan kannanotto asteikolla 1-4 (hyväksyy esityksen – ei hyväksy esitystä) sijoittuu. Lausunnot olivat niin selkeitä, että asteikkoon sijoittelu oli mahdollista tehdä.

#### 4.2.1 Yhteisö- ja pääomaverokannan alentaminen 25 %:tiin

Akava, Keskuskauppakamari ja MTK kannattivat esitystä. Perheyrittäjien liitto ja Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitto kannattivat yhteisöverokannan alentamista 25%:tiin. Kaupan Keskusliiton mukaan Suomen on varauduttava alentamaan yhteisö- ja pääomaverokantaa. Elinkeinoelämän Tutkimuslaitos totesi, että yritysverotusta on alennettava. Palkansaajien Tutkimuslaitoksen mukaan työryhmän näkemys verokilpailun lisääntymisessä myös yritys- ja pääomaverotuksen osalta on äärimmäinen. Palvelutyönantajat piti esitystä perusteltuna, mutta tavoite voi olla lyhyellä aikavälillä liian tiukka. Pellervon Taloudellisen Tutkimuslaitoksen mukaan olisi harkittava myös verotuksen keventämisen rajoittamista yhteisöveroon. SAK katsoi, että yhteisöverokanta voidaan pitää nykytasolla ja pääomatulojen verotusta voitaisiin jopa nostaa. Veronmaksajain Keskusliiton mukaan yhteisö- ja pääomaverokanta tulisi alentaa 27%:tiin vuodesta 2004 lukien.

**Taulukko 4.1.** Yhteisö- ja pääomaverokannan alentaminen 25%:tiin

	<b>Vastaukset</b>	<b>Prosenttia</b>
Kyllä	3	14,3%
Jokseenkin samaa mieltä	13	61,9%
Jokseenkin eri mieltä	1	4,8%
Ei	1	4,8%
Ei kantaa	3	14,3%
Yhteensä	21	100,0%

<sup>36</sup> Lähde: "Yhteenveto tuloverotuksen kehittämistyöryhmän muistiosta Kilpailukykyiseen verotukseen anne-  
tuista lausunnoista". Tekijä on ekonomi Jukka Vanhanen valtiovarainministeriöstä. Ei julkinen, mutta saatavilla  
valtioneuvoston kanslian arkistosta. Toimijaluettelo löytyy tutkimukseni lähdeluettelosta (liite 1).

#### 4.2.2 Osinkojen klassiseen verotusmalliin siirtyminen

Keskuskauppakamari, Kaupan Keskusliitto, MTK, Palvelutyönantajat, Perheyritysten liitto, Suomen Yrittäjät, Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitto sekä Veronmaksajain keskusliitto vastustivat ehdotusta. Elinkeinoelämän Tutkimuslaitos piti ehdotusta ongelmallisena. Palkansaajien Tutkimuslaitoksen mukaan ehdotus muuttaa osinkoverotusta suuntaan, joka on perusteltua useammastakin näkökulmasta. Pellervon Taloudellinen Tutkimuslaitos toteaa, että ehdotuksella ei todennäköisesti ole ratkaisevaa vaikutusta pörssiyrityksille. Jos hyvitysjärjestelmästä on luovuttava, voitaisiin kuitenkin ei-noteerattujen yhtiöiden osingot jättää hyvitysjärjestelmän piiriin. SAK piti ehdotuksen mukaista osinkoverojärjestelmän muuttamista välttämättömänä. Valtion Taloudellinen Tutkimuslaitoksen mukaan luopuminen osingon jaosta ansio- ja pääomatuloina verotettavaan osaan heikentävät pk-yritysten kasvukannustimia. Kaiken kaikkiaan muutoksella saattaa olla kielteinen vaikutus työllisyyteen ja taloudelliseen kasvuun

**Taulukko 4.2.** Osinkojen klassiseen verotusmalliin siirtyminen

	Vastaukset	Prosenttia
Kyllä	2	9,5%
Jokseenkin samaa mieltä	3	14,3%
Jokseenkin eri mieltä	10	47,6%
Ei	6	28,6%
Ei kantaa	0	0%
Yhteensä	21	100,0%

#### 4.2.3 Ylin marginaaliveroaste 50%:tiin vuoteen 2007 mennessä

Akava, Kaupan Keskusliitto, Keskuskauppakamari, Palvelutyönantajat, Perheyritysten liitto, ja Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitto kannattivat esitystä. Elinkeinoelämän Tutkimuslaitos katsoi, että työllisyysnäkökohdat puoltavat veronalennusten keskittämistä taulukoiden alapäähän. Osaavasta työvoimasta käytävä kilpailu ja koulutusvetoisen kasvustrategian tavoite kannustaa työvoimaa kouluttamaan puoltavat toisaalta ylimpien marginaaliveroasteiden alentamista. Palkansaajien Tutkimuslaitos ja SAK katsoivat, että veroalennukset olisi suunnattava pieni- ja keskituloisille. Valtion Taloudellinen Tutkimuslaitos piti muistion esitystä perusteltuna. Veronmaksajain Keskusliiton mukaan valtion tuloveroasteikon rajaveroprosentteja on alennettava kaikissa tuloluokissa vähintään viisi prosenttiyksikköä.

**Taulukko 4.3.** Ylin marginaaliveroaste 50%:tiin vuoteen 2007 mennessä

	<b>Vastaukset</b>	<b>Prosenttia</b>
Kyllä	6	28,6%
Jokseenkin samaa mieltä	8	38,1%
Jokseenkin eri mieltä	1	4,8%
Ei	1	4,8%
Ei kantaa	5	23,8%
Yhteensä	21	100,0%

#### 4.2.4 Varallisuusverotuksen poistaminen

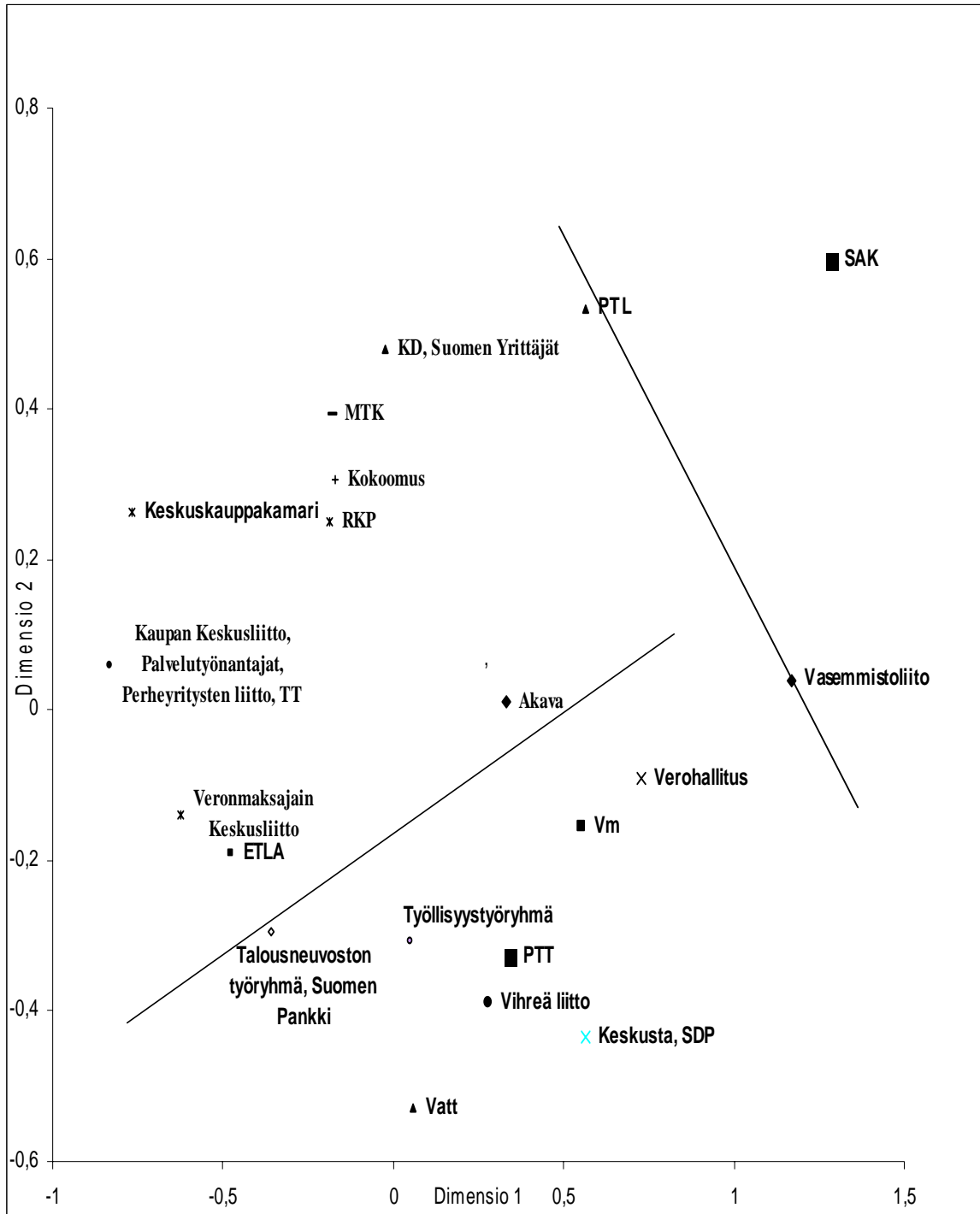
Elinkeinoelämän Tutkimuslaitos, Kaupan keskusliitto, Keskuskauppakamari, Palvelutyönantajat, Perheyritysten liitto, Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitto, Valtion taloudellinen Tutkimuslaitos sekä Veronmaksajain Keskusliitto kannattivat ehdotusta. Palkansaajien Tutkimuslaitoksen mukaan esitykseen voi esittää vastakkaisia näkemyksiä. SAK katsoi, että varallisuusverotus tulee säilyttää.

**Taulukko 4.4.** Varallisuusverotuksen poistaminen

	<b>Vastaukset</b>	<b>Prosenttia</b>
Kyllä	9	42,9%
Jokseenkin samaa mieltä	2	9,5%
Jokseenkin eri mieltä	1	4,8%
Ei	1	4,8%
Ei kantaa	8	38,1%
Yhteensä	21	100,0%

Seuraavaksi esitellään SPSS -ohjelmistolla tehty moniulotteinen skaalauskuviokuva (ks. kuvio 4.1). Siihen on sijoitettu myös poliittisten puolueiden asemat. Poliittisten puolueiden sijoittelu on tehty vaaliohjelmien ja edellä kerrottujen vaalikeskustelussa esitettyjen kantojen perusteella. Sijoittelu on tehty Arvelan työryhmän ehdotuksista annetuista kannanotoista. Ne koskevat suhtautumista seuraaviin neljään asiakysymykseen: yhteisö- ja pääomaverokannan alentaminen 25%:tiin, osinkojen klassiseen verotusmalliin siirtyminen, ylin marginaaliveroaste 50%:tiin vuoteen 2007 mennessä ja varallisuusverotuksen poistaminen. Kuvio antaa suuntaa antavaa tietoa eri toimijoiden verokannoista.

**Kuvio 4.1** Yritys- ja pääomaverouudistuksen eri toimijoiden esittämien kannanottojen analyysi.



**Selite:**

Dimensio 1: -1=verotuksen keventäminen...1,5=verotuksen kiristäminen.

Dimensio 2: 0,6= jyrkkä kanta...-0,6= neutraali kanta.

## **Yhteenveto**

Toimijat voidaan jakaa karkeasti kolmeen ryhmään. *Ensimmäinen ryhmä* koostui niistä, jotka vastustivat jyrkästi osinkojen verotuksen muuttamista ja kannattivat yritysverotuksen keventämistä. Elinkeinoelämän etujärjestöt ja lähellä niitä olevat toimijat kuuluvat tähän ryhmään. Ryhmän sisällä on oma liitto niistä, jotka suhtautuivat kielteisesti osinkoverotuksen muuttamiseen, mutta pitivät muuten yritysverojärjestelmää toimivana. Kokoomus, Kristillisdemokraatit ja RKP kuuluivat tähän ryhmään. *Toinen ryhmä* koostui niistä, jotka suhtautuivat kielteisesti koko yritysverotuksen keventämiseen. Ryhmään kuuluvat pitivät silloista järjestelmää toimivana ja muutoksia voitaisiin tehdä vain ylöspäin. Tähän ryhmään kuuluivat Vasemmistoliitto, SAK ja Palkansaajien Tutkimuslaitos. *Kolmas ryhmä* sijoittuu näiden näkemysten keskelle, edustaen eräänlaista kompromissia. Toimijat eivät esittäneet selkeitä kannanottoja yritysverotuksesta. Päähallituspuolueet löytyvät tästä ryhmästä.

Voidaan katsoa, että poliittisessa päätöksentekoprosessissa on havaittavissa piirteitä, jotka tukevat asiakysymysten keskivertokantoja. Julkisen valinnan teorian mukaan puolueen strateginen muutos tapahtuu kohti keskivistettä, lähelle keskiverto äänestäjää (erityisesti kaksipuoluejärjestelmässä). Tästä voimakkaasti poikkeavat kannat voivat jäädä pois poliittisesta prosessista. Yritys- ja pääomaverouudistuksessa näkyy, miten suurimman kannatuksen saaneet puolueet (Keskusta ja SDP) sijaitsevat lähellä keskivertokantoja. Tämä takasi puolueille parhaat asetelmat vaaleissa.

### **4.3 Toimijoiden kannanotot hallituksen yritys- ja pääomaverouudistuksesta**

Hallituksen yritys- ja pääomaverouudistus sai ristiriitaisen vastaanoton yksityisen sektorin puolelta. Yhtäältä kiiteltiin päätöstä alentaa yhteisöverotusta, toisaalta arvosteltiin päätöstä kiristää osinkojen verotusta. Seuraavassa on koottu yhteen keskeisten toimijoiden esittämiä kannanottoja yritys- ja pääomaverouudistuksesta. Tarkoituksena on kuvata sitä, miten uudistukseen suhtauduttiin, sekä sitä, miten hallituksen talouspoliittista päätöksentekoa arvioitiin.

**Suomen Yrittäjien** mukaan hallituksen yritys- ja pääomaverouudistusesitys kiristää hallitusohjelman lupauksista huolimatta monien menestyvien keskisuurten yritysten ja heikkovaraisien pienten yritysten omistajien verotusta. Hallitus jätti käyttämättä ainutlaatuisen tilaisuuden parantaa yrittämisen edellytyksiä ja parantaa työllisyyttä.

Pienten vähävaraisten yritysten verotus tulee hallituksen tekemistä lievennysyrityksistä huolimatta kiristymään, sillä hallitus tarjoaa nykyisen yhtiöveron hyvityksen kompensatioksi kunnallisen ansiotulovähennyksen laajennusta pieniin ansiotulo-osinkoihin. Kunnalliseen ansiotulovähennykseen oikeuttaviin tuloihin luetaan kuitenkin myös kaikki muut saajan ansiotulot, jolloin esimerkiksi perheyriyten muualla työskenteleviltä osakkailta tarjottu huojennus jää käytännössä saamatta. Uusille ja aloittaville yrittäjille tämä on hallitukselta väärä signaali ja vaikeuttaa yritysten jatkajien löytymistä. Kansainvälisesti tämä ongelma on ratkaistu siten, että verolliselle osingolle on tietty alaraja ja lisäksi pienille yrityksille on monissa EU-maissa, kuten Englannissa, Ranskassa ja Hollannissa, alempi verokanta.

Myöskään menestyvien perheyriyten omistajiin kohdistettua uutta verovapaan osingon 90 000 euron ylärajaa ei pidä asettaa suomalaisessa omistuksessa oleville veturiyrityksille. Vaarana on, että näitä yrityksiä tullaan myymään entistä enemmän ulkomaiseen omistukseen. Esityksen tuloksena ulkomaiset omistajat tulevat suhteettoman hyvään asemaan kotimaisiin omistajiin verrattuna.

Hallituksen esityksessä huonoa on myös myyntivoittoverotuksen kiristyminen, joka vaikeuttaa omistajanvaihdoksia. Yrityksen omistajanvaihdokset tulee sulkea kiristysten ulkopuolelle. Kokonaisuutena hallituksen esittämä verouudistus keventää kuitenkin yritysten verotusta arviolta 350 miljoonaa euroa. Valtaosalla pk-yrityksistä yrityksen ja yrittäjän yhteen laskettu verotus kevenee hiukan ja tämä parantaa osaltaan yritysten mahdollisuuksia omien pääomien hankkimiseen. Hyvää uudistuksessa on myös kaikkien ammatinharjoittajien ja henkilöyhtiöiden verotuksen lievä keventäminen.<sup>37</sup>

**Keskuskauppakamarin** mukaan hallituksen esitys osinkoverotuksesta ei tuonut kaivattuja muutoksia hallituksen aikaisempiin päätöksiin. Osinkoja verotetaan vuodesta 2005 alkaen laajasti kahteen kertaan. Muutoksen jälkeen verotus suosii velkapääomaa yritysten rahoituslähteenä. Oman pääoman osuus taseissa tulee alenemaan, mikä heikentää yritysten kykyä kestää vaikeita aikoja. Pettymys on se, että hallituksen esitys ei poista kattavasti ketjuverotusta. Uudistuksen alkuperäinen tavoite oli kiristää vain luonnollisten henkilöiden osinkotulojen verotusta, mutta nyt kiristys on ulotettu myös yritysten saamiin osinkotuloihin.

---

<sup>37</sup> Suomen yrittäjien tiedote 19.5.2004: "Yritysverouudistukseen jäi useita vakavia epäkohtia - suurten osinkojen ja heikkovaraisten osakeyhtiöiden verojen kiristäminen hallitukselta paha virhe". [Lähde: www.yrittajat.fi](http://www.yrittajat.fi)

Pankkien ja vakuutusyhtiöiden sijoitusomaisuuteen kuuluville osakkeille maksettu osinko on tarkoitus saattaa ketjuuntuvan verotuksen piiriin. Tämä heikentää näiden merkittävien omistajatahojen kiinnostusta omistaa suomalaisia yrityksiä. Oudoksi tilanteen tekee se, että tällainen osinko on kuitenkin mahdollista saada ulkomailta eräin edellytyksin verovapaasti. Seurauksena tästä saattaa olla suomalaisen omistuksen vaihtaminen ulkomaalaisiin osakkeisiin.

Osinkoverotukseen esitetty vuotta 2005 koskeva siirtymäsäännös on hyvin vaatimaton. Osingon veronalainen osuus on alennettu yhdeksi vuodeksi 57%:iin, kun se on tämän jälkeen 70%. Keskuskauppakamarin mielestä veronalainen osuus olisi tullut laskea 50%:iin vuosiksi 2005 – 2007. Yhteisöjen saamien osakkeiden myyntivoittoverovapaus on sinänsä myönteinen muutos, joka parantaa Suomen asemaa yritysten sijaintimaana. Näin Suomi ottaa käyttöön jo kilpailijamaissamme olevan verotuskäytännön. Uudistuksen sisältyy myös merkittäviä haittavaikutuksia. Voittojen verovapaudesta seuraa, että myyntitappiot tulevat vähennyskelvottomiksi. Tämä vähentää yritysten halua ottaa riskejä uusilla aloilla. Viime vuosien tilastolukujen valossa tappiot ja muut vähennyskelpoiset erät ovat olleet suuremmat kuin voitot. Myyntivoittoverovapaus tarkoittaa näillä luvuilla verotuksen kiristymistä.

Keskuskauppakamarin mukaan varallisuusverotuksesta olisi pitänyt luopua kokonaan. Yritysten omistajien verotuksen tuntuvan kiristymisen vastapainoksi varallisuusverosta olisi tullut luopua kokonaan. Varallisuusveroa kannetaan Suomen lisäksi enää seitsemässä OECD:n jäsenmaassa. Veron fiskaalinen merkitys on olematon. Keskuskauppakamarin mukaan verosuunnittelun tarve on rajussa kasvussa.

Yritys- ja pääomaveropaketin varmin yksittäinen seuraus on verosuunnittelun tarpeen rajua lisääntyminen. Verosuunnittelua edellyttävät erityisesti osinkoverotus ja yhteisöjen saamien osakkeiden myyntivoittojen verovapaus. Yritysten rahoitus- ja organisaatorakenteet on pidettävä jatkuvasti verotuksen kannalta optimaalisessa muodossa. Tällöin verotus ohjaa yritysten käyttäytymistä tavalla, joka ei aina ole paras mahdollinen tapa toimia liiketaloudellisesti.<sup>38</sup>

**Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliiton** mukaan hallituksen esityksen ansiosta yritysverotuksen kilpailukyky parani, mutta pääomaverotukseen jäi edelleen ongelmia. Suomen ase-

<sup>38</sup> Keskuskauppakamarin lehdistötiedote 19.5.2004: "Osinkoverotus jäi liian kireäksi". Keskuskauppakamari laati myös raportin, jossa kysyttiin 200:lta yritysjohtajalta ympäri Suomea mielipiteitä hallituksen marraskuun 2003 yritys- ja pääomaverouudistus esityksestä. Kyselyn mukaan yritysjohtajat olivat uudistukseen selvästi pettyneitä. Lähde: [www.keskuskauppakamari.fi/kkk/julkaisut/Lehdistotiedotteet/2004](http://www.keskuskauppakamari.fi/kkk/julkaisut/Lehdistotiedotteet/2004)

ma yritysten kotipaikkana paranee hallituksen yritysverotusratkaisujen jälkeen. Yhteisöverokannan lasku 26 %:iin tukee verotulojen kertymää Suomeen ja yritysten pysymistä Suomessa. Yritysjärjestelyihin liittyvä myyntivoittoverovapaus asettaa Suomen yritysten kotipaikkana samaan asemaan kuin missä jo nyt Ruotsi, Tanska, Saksa ja Hollanti ovat. Suomalaiset yritykset voivat täten toteuttaa yritysjärjestelyjä verotuksellisesti samoilla ehdoilla kuin näissä maissa toimivat yritykset. Tähän muutokseen liittyy myös tappioiden vähennyskelvottomuus, mikä on osalle yrityksiä heikennys.

Hallituksen osinkoveroratkaisu on merkittävältä osiltaan edelleen pettymys, koska osinkoverotus kiristyy huomattavasti nykytilanteeseen verrattuna. Näitä ongelmia lieventää erityisesti keskisuurten ja suurten perheyriyten omistajia koskeva järjestely, jolla eliminoidaan osinkoveron ja varallisuusveron päällekkäisyys. Osinkoverotukseen liittyvä välttämätön siirtymäkausi olisi tullut ulottaa kolmelle vuodelle. Kansainvälisen kehityksen mukaisesti varallisuusvero tulee jatkossa poistaa kokonaan. Yritysten väliseen osingonjakoon tulee ehdotetussa verotuksessa ongelmia, koska uusi järjestelmä johtaa perusteettomaan verotuksen kertaantumiseen.<sup>39</sup>

**Veronmaksajain Keskusliiton** mukaan hallituksen esityksen kokonaisuus on hajanainen ja verotusta mutkistava, vaikka se sisältääkin myönteisiä uusia lievennyksiä pahiten välinputoaville. Veronmaksajain Keskusliiton toimitusjohtajan Teemu Lehtinen piti hallituksen esittämiä korjauksia marraskuussa linjattuun yritysveropakettiin oikeasuuntaisina. Uudistus on kuitenkin kokonaisuutena hajanainen ja verosuunnittelua ruokkiva. Lehtisen mukaan "verojärjestelmän selkeydessä ja toimivuudessa otetaan kuitenkin kokonaisuutena reippaasti takapakia. Hallituksen esittämä uusi verojärjestelmä on uusimpien paikkausten jälkeenkin rakenteellisesti nykyistä hyvin toimivaa ja linjakasta järjestelmää huonompi. Entisestään tulkintaongelmia lisäävät hallituksen esitykseen sisältyvät ketjuverotus ja käyttöomaisuusosakkeiden myyntivoittojen verovapaus." "Verosuunnittelu palaa yritysten ja niiden omistajien arkipäivään. Monen yrittäjän kannalta järjestelmämuutos on hämmentävä ja ylimääräistä päänvaivaa aiheuttava, vaikka verotuksen taso ei juuri muuttuisikaan." "Nyt synnytetään mutkikas ja epävakaa järjestelmä, jota pahimmillaan rukataan jatkossa vuosittain suuntaan tai toiseen."

Lehtinen löysi uudistuksesta myös myönteisiä rakenteellisia muutoksia. "Selvästi myönteiseksi asiaksi tässä uudistuksessa jää ainakin yhteisöverokannan alentaminen 26 prosenttiin. Näin

---

<sup>39</sup> Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliiton hallituksen tiedote yritys- ja pääomaverouudistuksesta 19.5.2004: "Yritysverotuksen kilpailukyky parani – pääomaverotukseen jäi edelleen ongelmia". Lähde: [www.tt.fi](http://www.tt.fi)



vastataan osaltaan verokilpailun haasteisiin ja vahvistetaan yritysverotuksen pohjaa jatkossa." Uusi osinkoveromalli oli Lehtisen mielestä kokonaisuutena edelleen nykyistä huonompi, vaikka sitä hallituksen esityksessä pahimpien väliinpuotoajaryhmien kannalta paikattiinkin. Monien yritysten ja niiden omistajien kannalta uudistus on nyt toimiva, mutta vaikutukset eroavat yksittäistapauksissa suuresti. "Useimpien vakavaraisten listautumattomien yhtiöiden ja niiden omistajien kannalta uusi malli on nyt saatu melko toimivaksi." "Sen sijaan niukkavaraisten yhtiöiden omistajien tilanne on edelleen hankala, vaikka hallituksen nyt esittämä muutos ansiotulovähennykseen tuo jonkin verran helpotusta heidän asemaansa hallituksen marraskuussa julkaisemaan osinkoveromalliin verrattuna." Selväksi häviäjäksi uudistuksessa jäävät tavalliset pörssiyhtiöihin varojaan sijoittaneet osakesäästäjät. "Ikävää on, että pörssiyhtiöihin sijoittaneiden osakesäästäjien saamille osingoille on tulossa ankarasti kahdenkertainen vero. Kun samalla varallisuusvero säilytetään ja myyntivoittoverotusta jopa kiristetään, ei kokonaisuutta voi pitää suomalaisen osakesäästäjän kannalta kohtuullisena."<sup>40</sup>

**Perheyritysten liiton** mukaan hallituksen yritys- ja pääomaverouudistus lähentyi pari piirua perheyritysten omistajia. Kohdennettu varallisuusveron huojennus perheyritysten omistajille sekä aiemmin hyväksytyt sukupolvenvaihdosten verohuojennus ovat parhaimmillaan noin 70 miljoonan euron ehdollinen kädenojennus. Tätä voidaan tulkita siten, että hallitus on avaamassa uutta keskusteluyhteyttä perheyritysten suuntaan suomalaisen omistamisen edellytysten vahvistamiseksi pidemmällä aikavälillä.

Varallisuusveroa ei haluttu poistaa, mitä on pidettävä erittäin valitettavana. Varallisuusveron tuotto pienenee kuitenkin merkittävästi, mikä heikentää veron säilyttämisen valtiontaloudellisia perusteluja. Suomen varallisuusverotus kummittelee yhä avoimessa Euroopassa siten, että valtiovalta suosii ulkomaalaisia sijoittajia enemmän kuin kotimaisia vastuullisia omistajia. Eri omaisuuslajit ovat edelleen verotuksellisesti suositumpia kuin toiset. Varallisuusveroa voidaan edelleen kiertää. Varallisuusveroon liittyvä hallituksen kokonaissanoma jääkin valitettavasti epäselväksi: eräät kotimaiset omistajat voivat lukea hallituksen veroviestin myös kehoituksena omaisuuden ulosliputukseen.

Vaikka elinkeinoelämän eri tahot viestittivät selkeitä muutostarpeita, yritysverouudistuksesta tuli aikaisempaa olennaisesti monimutkaisempi järjestelmä. Verosuunnittelun tarpeet lisääntyvät mer-

---

<sup>40</sup> Veronmaksajain Keskusliiton toimitusjohtaja Teemu Lehtisen kannanotto esityksestä 19.5.2004: "Kokonaisuus hajanainen ja verotusta mutkistava – myönteisiä uusia lievennyksiä pahiten väliin putoaville". Lähde: [www.veronmaksajat.fi](http://www.veronmaksajat.fi)

kittävästi. Yritys- ja pääomaverouudistus herättääkin ristiriitaisia tunteita. Uudistuksen sulatteluun menee tavanomaista pidempi aika. Hallituksen ja elinkeinoelämän järjestöjen vuoropuhelua kannattaa myös arvioida yritys- ja pääomaverouudistuksen valossa myöhemmin.<sup>41</sup>

**Palvelutyönantajien** mukaan yritysveropaketti ei vastaa hallitusohjelman lupauksia. Palvelutyönantajat on tyytyväinen, että hallitus tuli lopullisessa yritysveropaketissa vastaan elinkeinoelämää. Valitettavasti kokonaisuus ei kuitenkaan täytä hallitusohjelman lupauksia, sillä ratkaisu kiristää kaikkea huolimatta joidenkin pk-yritysten verotusta. Vaikka ketjuverotuksen aiheuttamia ongelmia on esityksessä lievennetty, PT katsoo sen edelleen olevan joiltain osin perusteettoman laajan. Lopullinen veropaketti muuttui myönteiseen suuntaan siten, että osinkojen verotukseen ehdotetaan huojennusta yhden vuoden siirtymäajalle. Tällöin osingoista on veronalaista 70 prosentin sijasta 57 prosenttia. PT:n mielestä siirtymäajan olisi pitänyt kuitenkin olla vähintään kolme vuotta.

Vastaantulona aiempiin suunnitelmiin PT pitää myös sitä, että listaamattomista yrityksistä yli 90 000 euron osingon nostavat yrittäjät voivat saada huojennuksen varallisuusverotuksessa. Tällä tavoin hyvitetään osinkoverotuksen aiheuttamaa veronkiristystä. Tämä on myönteistä etenkin perhe- ja kasvuyrityksille. Valitettavana PT pitää sitä, että esityksen mukaan osinkojen ketjuverotus toteutuu sijoitusomaisuudeksi katsottavien osakkeiden osalta.

Verouudistuksen yhteydessä olisi ollut hyvä tilaisuus luopua kokonaan varallisuusverosta. Valitettavasti tällaista päätöstä ei tehty. PT muistuttaa myös välttämättömyydestä alentaa ylimpiä marginaaliveroasteita.<sup>42</sup>

## **Yhteenveto**

Eri toimijat arvostelivat voimakkaasti hallituksen yritys- ja pääomaverouudistusta. Sitä pidettiin jopa hallitusohjelman vastaisena. Suomen Yrittäjien mielestä "hallituksen yritys- ja pääomaverouudistusesitys kiristää hallitusohjelman lupauksista huolimatta monien menestyvien keskisuurten yritysten ja heikkovaraisten pienten yritysten omistajien verotusta." Hallituksen poliittinen uskottavuus joutui koetukselle arvostelujen perusteella.

---

<sup>41</sup> Perheyritysten liiton lausunto hallituksen esityksestä yritys- ja pääomaverouudistukseksi 3.5.2004. Lähde: [www.perheyritystenliitto.fi/easydata/customers/perheyritys/files/Lausunnot/LausuntoVM040504.pdf](http://www.perheyritystenliitto.fi/easydata/customers/perheyritys/files/Lausunnot/LausuntoVM040504.pdf)

<sup>42</sup> Palvelutyönantajien tiedote 195.2004: "Yritysveropaketti ei vastaa hallitusohjelman lupauksia – hallitus tuli jonkin verran vastaan elinkeinoelämää". Lähde: [www.palvelutyonantajat.fi](http://www.palvelutyonantajat.fi)

On myös huomioitava, että eri toimijat olivat esittäneet jo päätöksen valmistelu vaiheessa Arvelan työryhmän toimeksiannon yhteydessä asiasta omat kannanotonsa. Toimenpideehdotukset siirtyivät asian poliittisen käsittelyn aikana osittain pois päin toimijoiden näkemyksistä.

Hallituksen yritys- ja pääomaverouudistus esitys sai kielteisen vastaanoton yrittäjien keskuudessa. Yrittäjien ja poliittisen päätöksentekijöiden välille muodostui intressistiriita. Eduskuntavaalien lopputuloksella oli vaikutusta siihen, millaiseksi päätös muodostui yritysten ja yrittäjien kannalta. Perheyrittysten liitto totesi, että "hallituksen ja elinkeinoelämän järjestöjen vuoropuhelua kannattaa myös arvioida yritys- ja pääomaverouudistuksen valossa myöhemmin".

Voidaan myös todeta, että päätöksentekoprosessin aikana hallitus tuli lähemmäksi elinkeinoelämän käsityksiä. Periaatepäätös, joka annettiin 13.11.2003, synnytti niin voimakkaan vastareaktion, että hallituksen oli osittain peräännyttävä esityksestään. Palvelutyönantajat totesi, että PT "on tyytyväinen, että hallitus tuli lopullisessa yritysveropaketissa vastaan elinkeinoelämää." Tätä voidaan pitää esimerkkinä päätöksenteon ulkopuolelta tulevasta vaikutteista.

Yritys- ja pääomaverouudistusta koskeneessa poliittisessa prosessissa voi havaita sen piirteen, että vaalikampanjassa uudistusta tarkasteltiin äänestäjien suhtautumisen perusteella. Pyrittiin miellyttämään ns. keskivertoäänestäjää eli poliittinen tietoperusta oli hallitsevassa asemassa. Lopullisessa päätösprosessissa otettiin huomioon enemmän elinkeinoelämän kannanottoja eli taloudellinen tietoperusta.

## 5 PÄÄTELMÄT

Tutkimuksessa tarkasteltiin talouspoliittisen päätöksenteon tietoperustan vaikutusta päätöksen muotoutumiseen. Tutkimuksen tapauskohteena käytettiin Vanhasen hallituksen päättämää yritys- ja pääomaverouudistusta. Hallituksen esityksen mukaisesti eduskunta hyväksyi päätöksessään esityksen yritys- ja pääomaverouudistukseksi 30.6.2004. Yhteisöverokantaa päätettiin alentaa kolmella prosenttiyksiköllä, 29%:sta 26%:iin. Pääomaverokantaa laskettiin 29%:sta 28%:tiin. Osinkojen verotuksessa siirryttiin osittain kaksinkertaiseen verotukseen. Hallituksen esitykseen ei liittynyt ylimmän marginaaliveroasteen laskemista. Varallisuusveroa ei poistettu, mutta sitä kevennettiin hieman (kymmenyksen verran alkuperäisestä tasosta).

Yritys- ja pääomaverotusuudistusta on pidetty nykyisen hallituksen koko hallituskauden yhtenä merkittävämpänä päätöksenä. Se on osa hallituksen yrittäjyyden politiikkaohjelmaa. Suomen taloudellisen rakenteen uudistamisen yksi keskeinen osa on verojärjestelmän muuttaminen. Uudistuksen analysoinnissa on samalla kyse sen tarkastelusta, miten talouspoliittisia päätöksiä tehdään. Talouspolitiikan linjaa arvioitaessa on otettava huomioon myös se, millaiseen tietoperustaan päätökset ovat perustuneet.

### 5.1 Yritys- ja pääomaverouudistus uuden poliittisen taloustieteen näkökulmasta

Uusi poliittinen taloustiede käsittelee hallitusta yhtenä toimijana, jolla on samanlaiset rajoitteet ja kannustimet kuin kaikille muillakin taloudellisilla toimijoilla. Hallitus ei ole erillinen toimija vaan yksittäisten intressien yhdistelmä. Tästä syystä hallituksen talouspolitiikkaa on syytä tarkastella erilaisten intressien kautta, ei vain hallituksen lausumien omien päämäärien ja tavoitteiden avulla (mm. hallitusohjelma). Hallitus edustaa kollektiivista päätöksentekoa, josta on löydettävissä erilaisia ongelma-alueita. Hallituksen kollektiivista poliittista päätöksentekoa voi tarkastella samalla tavalla kuin esimerkiksi yritysten tekemiä päätöksiä. Poliittisia sääntöjä kehittämällä julkiset instituutiot saadaan entistä paremmin edistämään kansalaisten yleistä etua.

*Poliittisten toimijoiden ja instituutioiden arviointia julkisen valinnan koulukunnan tutkimusten avulla*

Uusi poliittinen taloustiede antaa mahdollisuuksia kuvata realistisesti ja systemaattisesti talouspoliittisen päätöksenteon kokonaisuutta. Julkisen valinnan koulukunnan virkamieskuntaa käsit-

televät tutkimukset auttavat käsittämään virastopoliitiikan olemassaoloa myös kotimaisessa politiikassa. Downs (1967) mukaan julkisen hallinnon virastot harjoittavat omaa politiikkansa, joka saattaa olla ristiriidassa toimeksiantajan näkemyksestä. Virkamieskunta voidaan nähdä yhtenä erillisenä toimijana, jolla on oma politiikkansa. Esimerkkinä tästä ilmiöstä Paloheimo & Wiberg (1997, 351) käyttävät 1990-luvun lama vuosina tehtyjä leikkauksia sosiaaliturvaan. Valtiovarainministeriön tulo- ja menoarvio-osaston virkamieskunta ehdotti tuolloin politiikkaa, joka poikkeisi merkittävästi yleisestä hallituksen linjasta. Kuitenkin toimenpide-esitys hyväksyttiin myöhemmin. Myös yritys- ja pääomaverouudistuksessa näkyi virkamieskunnan ja muiden asiantuntijoiden keskeinen vaikutus. Valmisteluvaiheessa tehdyt esitykset eivät alkuvaiheessa saaneet poliittista kannatusta, mutta lopullinen päätös oli pääosin valmisteluehdotuksen mukainen.

Virkamieskunta voi siis esittää ehdotuksia, joita poliitikkojen ei kannata tuoda julki. Virkamiehet myös rajaavat niitä päätösvaihtoehtoja, joista lopullinen poliittinen valinta tehdään. Virkamieskunta käyttää sekä asiantuntija- että informaatiovaltaa. Asiaa valmistelevat virkamiehet omaavat usein parhaan tietämyksen käsiteltävästä asiasta ja heillä on myös eniten informaatiota käytettävissä (mm. ekonometriset-mallit). Virkamieskunnalla on omia tarkoituksia käyttäytymisessään. Perinteisen politiikan tutkimuksen näkemyksen mukaan virkamiehet palvelevat valtiovaltaa ja pyrkivät toiminnallaan edistämään neutraalisti sen etuja. Uuden poliittisen taloustieteen mukaan virkamiehet toimivat omien preferenssien mukaisesti (samalla tavalla kuin kaikki muutkin) ja pyrkivät parantamaan myös omaa asemaansa.

Julkinen valinta mahdollistaa eri toimijoiden (äänestäjät, puolueet, virkamiehet) opportunistisen toiminnan. Sen vuoksi julkisen valinnan teoria korostaa markkinoiden toimintatapoja, koska markkinoiden käyttäytyminen perustuu yksilöiden vapaaehtoiseen toimintaan, jossa on aina olemassa myös henkilökohtainen vastuu omasta käyttäytymisestä. Vastuullisuus johtaa yksilöiden toivotun käyttäytymisen kasvamiseen. Poliitiikan tarkastelussa olisi kiinnitettävä huomiota siihen, miten eri toimijat edistävät omia tavoitteitaan poliittisessa prosessissa, jotta yleinen etu voisi toteutua. Markkinavalinta on myös johtanut keskusteluun politiikan tuloksellisuudesta.

Ns. rent-seeking -teoria kuvaa sitä, miten yhteiskunnan eri intressiryhmät edistävät omia etujaan poliittisessa päätöksentekoprosessissa. Eturyhmillä on sellaista tietoa toiminnastaan ja toimintaympäristöstään, jota voidaan hyödyntää poliittisessa prosessissa. Toiminnasta voi kuitenkin aiheutua hyvinvointitappioita, koska yleinen etu ei lisäännä, jos jonkun ryhmän saama hyöty tulee muiden maksettavaksi. Esimerkiksi omien hyötyjen etsiminen voi johtaa siihen, että verotuksesta tulee hajanainen rakennelma, josta voidaan etsiä "porsaan reikiä" (loob-

holes), jolla verotusta voidaan kiertää (Tullock, 1989). Tällaiseen vaaraan viitattiin myös yritysverouudistusesityksestä annetuissa kannanotoissa. Niissä todettiin, että uusi verojärjestelmä lisää verosuunnittelun tarvetta, josta aiheutuu yrityksille ylimääräisiä kustannuksia.

Hajanainen ja sekava järjestelmä uhkaa verotuottojen muodostumista, joka voi johtaa verotuksen kiristymiseen. Korkea verotus puolestaan johtaa työn ja verojen maksun karttamiseen (harmaa talous) ja verottomien palveluiden nauttimisen lisääntymiseen (vapaa-aika). Julkisen valinnan koulukunta korostaa sitä, että tällainen kehityskulku uhkaa pitkällä aikavälillä julkisen talouden rahoituspohjaa (ks. esim. Tullock, 1989). Julkisen vallan säännöstelyn purkaminen ja talouden vapauden edistäminen ovat toimenpiteitä, joilla voidaan estää edellä mainittujen ongelmien muodostumista.

Poliittinen käyttäytyminen usein johtaa ns. täpärien enemmistöjen (bare majority) muodostumiseen (ks. Riker, 1962). Suomessa se on selkeästi havaittavissa hallituspuolueiden niukan enemmistön toteutuessa. Poikkeuksena tästä on selvemmin viiden puolueen sateenkaarihallitus, jonka syntymistä voidaan selittää 1990-luvun poikkeuksellisilla poliittisilla olosuhteilla. Pienen enemmistön hallitus tekee päätöksiä, jotka tukevat sen omia jäseniä ja taustaryhmiä. Kehitys kuvaa sitä, miten poliittisessa käyttäytymisessä on piirteitä, jotka voivat johtaa siihen, ettei kansalaisten enemmistön preferenssien mukainen politiikka toteudu.

Julkisen valinnan koulukunnan perustuslaillinen taloustiede näkee poliittisessa käyttäytymisessä ilmiöitä, jotka johtavat syrjivään päätöksentekoon (ks. esim. Buchanan & Congleton, 1998). Poliittisia päätöksiä tekevät päättäjät edustavat myös omia eturyhmiään. Tästä syystä päätökset myötäilevät aina tietyn ryhmän etuja toisten kustannuksella, ts. vähemmistö tekee päätöksiä enemmistön puolesta. Voidaan myös pohtia, miten hyvin monipuoluejärjestelmässä toteutuu äänestäjien yleinen etu, koska taitava vallankäyttö ja poliittinen markkinointi sanelevat päätöksentekoa. Tutkitussa prosessissa näkyi eräänlainen paradoksi, kun vaalien alla puolueet myötäilivät kansan enemmistön tahtoa ja olivat haluttomia laskemaan yritysten verotusta, mutta vaalien jälkeisessä hallitusohjelmassa sovittiin verouudistuksen toteuttamista valmisteluryhmien esittämien linjausten mukaisesti.

Perustuslaillinen näkemys korostaa sitä, että poliittinen päätöksenteko tulee noudattaa mahdollisimman paljon laillisuusperiaatteita, jotka estävät sellaisen päätöksenteon, joka edistää vain harvojen intressejä. Periaatteellisuuden noudattaminen lisää myös kansalaisten luottamusta poliittisen järjestelmään. Buchanan & Congleton (1998) pitävät kaikille yhtä suurta tasaveroa (flat-

tax) esimerkkinä laillisuusperiaatteen toteutumisesta He katsovat sen lisäävän oikeudenmukaisuutta. Kun veropohja on kaikille sama, ei voida poliittisesti syrjiä mitään ryhmää, vaan kaikki saavat saman kohtelun riippumatta siitä mihin ryhmään kuuluu. Samalla verotuksesta poistuvat kannustinloukot, jotka voivat estää parhaan mahdollisen lopputuloksen toteutumisen. Tällaista suhtautumista politiikkaan voidaan soveltaa myös muuhun lainsäädäntöön.

Julkisen valinnan koulukunta on lähtökohtaisesti mikrotalouteen keskittyvä ja siinä sitä voidaan kutsua tarjonnan taloustieteeksi (supply-side economics). Makrotaloudessa julkiset menot ja verotus vaikuttavat siihen, miten finanssipolitiikalla ohjataan mikrotaloutta. Valtiovallan laajalla roolilla on suuri vaikutus mikrotalouden kehitykseen, jossa taloudellinen kasvu luodaan. On tärkeää havaita, että työn tekemisen kannustimien (incentives) lisääminen stimuloi taloudellista kasvua. Verotuksen keventäminen motivoi ja kannustaa yrittämään. Se lisää yksityisiä investointeja. Työn tarjonnan lisääntyminen johtaa valtion verokertymän kasvuun. Samalla alhaisempi veroaste pakottaa julkisen sektorin tehostamaan toimintaansa. Vastaavasti liian kireän verotuksen sekä laajan byrokratian ja säännöstelyn katsotaan passivoivan ihmisiä ja lisäävän julkisia menoja. Se johtaa alhaiseen verokertymään ja talouden laskuun. Tämä on uhka myös suomalaiselle kansantaloudelle. Tilanne vain korostuu, kun suuret ikäluokat siirtyvät pois työmarkkinoilta. Silloin on pakko saada aikaan suurempi tulos pienemmällä määrällä ihmisiä.

Erityisesti Sailaksen työryhmässä tarkasteltiin verotuksen, työllisyyden ja kansantalouden välistä yhteyttä. Työryhmän raportissa todettiin, että julkisen palvelutuotannon laajuus kaventaa yrittäjyyden kasvupohjaa ja että työttömyys on yleensä vähentynyt eniten niissä maissa, joissa yrittäjyys on lisääntynyt voimakkaammin (Sailaksen raportti, s. 18). Yrittäjyyden merkitys korostuu myös hallitusohjelmassa, jonka mukaisesti on aloitettu erityinen yrittäjyyden politiikkaohjelma. Ohjelmassa korostetaan yritysten ja yrittäjien merkitystä taloudellisen kasvun ja työllisyyden rakentajina.

Julkisen valinnan koulukunta korostaa sitä, että yksilö on vapaissa yhteiskunnissa tärkein päätöksentekijä. Avoimuuden ja markkinatalouden toimintatapojen leviäminen edistävät myös koko yhteiskunnan kehitystä. Julkisen vallan tulee palvella yksilöitä. Kollektiivisen valinnan tulisi perustua samankaltaisiin periaatteisiin kuin muukin inhimillinen toiminta. Yksilöillä tulee olla ylin päätösvalta myös julkisessa vallankäytössä. Yritys- ja pääomaverouudistuksen analyysissä kävi ilmi, miten puolueiden ja äänestäjien rooli demokraattisessa järjestelmässä oli osittain hämärtynt. Äänestäjillä ei ennen vaaleja ollut tietoa millaista politiikkaa heidän tukemansa poliitikot (ja puolueet) ryhtyvät tekemään, vaikka ihmisten tulisi poliittisessa pää-

töksenteossa kyetä arvioimaan millaisia seuraamuksia (hyötyjä/haittoja) heidän valinnoistaan aiheutuu, sekä millaisiin tarkoituksiin heiltä saadut tulot käytetään. Periaatteiden ja selkeiden poliittisten vaihtoehtojen esiin tuominen toisi poliittiseen prosessiin enemmän sisältöä. Tapautkimuksessa tuli myös esille, miten poliittinen päätöksenteko perustui osittain prosessiin, jossa kansalaiset jäivät sivusta katsojan asemaan.

*Poliittisen päätösprosessin arviointia uuden poliittisen taloustieteen ja institutionaalisen tutkimuksen näkökulmasta*

Poliittisten puolueiden veropoliittisissa kannanotoissa on havaittavissa muutoksia vaalien jälkeen. Ennen vaaleja yleinen verokeskustelu jäi vähäiseksi. Verotuksen alentamista ei pidetty keskeisenä vaalikysymyksenä. Heti vaalien jälkeen uusi hallitus ilmoitti alentavansa ansiotulojen verotusta ja hallitusohjelmassa luvattiin myös keventää yritysverotusta. Veron alennusten katsotaan uhkaavan hyvinvointivaltion rakennetta, siksi puolueiden ei kannata tuoda julki suunnitelmia alentaa verotusta. Esitystä ensimmäisenä ehdottavan osapuolen asema on kyseenalainen (ns. vangin ongelma). Vaaleissa tavoitellaan keskivertokansalaisen ääniä. Kansan enemmistö kannattaa verovarolla tuettuja julkisia palveluja ja maksavat mieluummin enemmän veroja kuin luopuvat palveluista. Tällä ilmiöllä voidaan myös selittää julkisten menojen kasvamista teollisuusmaissa. Poliittiset päättäjät tekevät päätöksiä, jotka tukevat niiden omia kannattajiaan. Keskeinen ongelma on se, miten saadaan päätökset toteuttamaan kansalaisten yleistä etua.

Tutkittu tapaus nostaa esiin kysymyksen virkamiesten ja muiden asiantuntijoiden sekä poliitikkojen välisestä suhteesta uudistuksen valmistelu- ja päätöksentekoprosessissa. Poliitikot (Lipposen hallitus) olivat uudistuksen liikkeellepaneva taho. Valmisteluvaiheesta haluttiin näyttää, että se on epäpoliittinen ja sitä tehdään asiantuntijatiedon pohjalta. Uudistuksen piti näyttää siltä, että kyseessä on koko kansantalouden etu. Veropolitiikka näyttäytyi osana talouspolitiikkaa. Sen vaikutuksia muihin politiikkalohkoihin kuten hyvinvointipolitiikkaan tai tulonjakopolitiikkaan ei toimeksiannoissa puututtu.

Poliittisia päättäjiä ei osallistunut näkyvillä foorumeilla viralliseen valmisteluun. Tämä antoi toisaalta sen mahdollisuuden, että valmistelussa voitiin tehdä pitemmälle meneviä ehdotuksia, koska ei tarvitse ottaa huomioon kansalaisten mielipiteitä. Toisaalta virkamiesvalmistelu antoi sen mahdollisuuden, että puolueiden (ei myöskään hallituspuolueiden) ei tarvinnut sitoutua eduskuntavaalikampanjassa työryhmien ehdotuksiin. Tämä piirre korostui myös siinä, että ns. Sailaksen työryhmän, jonka vetäjän voidaan tulkita olevan lähellä silloista päähallituspuoluetta, esitykset annettiin vaalien jälkeen.



Vaalien alla suhtautuminen työryhmien ehdotuksiin oli varauksellista. Sanottiin jopa, että Arvelan työryhmän ehdotukset joutavat roskakoriin. Verouudistukseen ei otettu muutoinkaan kovin selkeitä kannanottoja. Poikkeuksen teki Kokoomus, joka teki ns. yritysten kaksinkertaisesta verotuksesta hallituskysymyksen. Tämä voidaan tulkita vaalitaktiseksi virheeksi. Kannanotto ei ilmeisesti merkinnyt juuri mitään äänestäjien käyttäytymiseen, mutta vaikeutti puolueen asemaa hallitusneuvotteluissa. Keskustapuolue, joka jätti suhtautumisen avoimeksi, pystyi lähtemään paremmista asetelmista käymään hallitusneuvotteluja SDP:n kanssa. Asetelmassa oli peliteoreettisia piirteitä. Keskustapuolueen voi katsoa arvioineen tilannetta siten, että hyväksymällä SDP:n vaatimuksia verouudistuksessa, se voi saada hallitusneuvotteluissa omia tavoitteita läpi. Suhtautuminen mahdollisti ns. lehmänkauppojen tekemisen.

Puolueiden veropoliittisessa keskustelussa näkyi selvä muutos (siirtymä) verrattuna vaalia edeltävään aikaan ja vaalien jälkeiseen aikaan. Verokeskustelu jäi vaalikampanjassa taka-alalle. Siihen voi olla monta syytä. Eräs syy on se, että verokilpailun katsotaan uhkaavan hyvinvointivaltiota, jolla on laaja hyväksyntä kansalaisten keskuudessa. Puolueet eivät halunneet ennen vaaleja tuoda verotuksen muuttamistavoitetta näkyvästi esille, koska ne uskoivat, että äänestäjät pitävät tärkeänä kannattaa hallitusta, joka tukee jatkossa hyvinvointivaltion kehittämistä. Hyvinvointi ja verotus samaistetaan toisiinsa, vaikka verotuksella on kielteisiäkin vaikutuksia.

Päätöksentekoprosessista voi tehdä myös sen päätelmän, että vaalien jälkeen puolueet ottivat selkeämmän kannan uudistukseen, kun ei tarvinnut välittää kansalaisten reaktioista. Suhtautumisessa lähestyttiin työryhmien ehdotuksia, vaikka kaikkia ehdotuksia ei hyväksytytkään. Katsottiin, että verojen alentamista ei kannata tuoda esille vaalien alla, koska hyöty voi koitua niille puolueille, jotka kannattavat julkisten palvelujen lisäämistä ja tuovat esille sen, että verohelpotukset vaikeuttavat palvelujen tuottamista. Veroalennuksia esittänyt puolue olisi helposti leimatun palvelujen leikkaamisen kannattajaksi. Vaalien jälkeen ilmeni, että keskeiset puolueet olivat suhteellisen yksimielisiä verojen alennuksen tarpeellisuudesta.

Poliittiset puolueet eivät suoraan ehdota rakenteellisia muutoksia, vaan ehdotukset valmistetaan poliittisen prosessin ulkopuolella. Keskustapuolueen "Työreformi" uudistusohjelma vuodelta 1999 on esimerkki siitä, miten puolue organisaatio tekee selvitystyön yhteiskunnalliseksi uudistukseksi. Keskustapuolue oli vuoden 1999 eduskuntavaaleissa puolustuskannalla. Jälkeenpäin arvioiden "Työreformia" voi pitää strategisena virheenä. Se ei nostanut puolueen kannatusta niin, että Keskusta olisi päässyt ratkaisevaan asemaan vaalien jälkeisissä hallitusneuvotteluissa. Samalla se vaikeutti puolueen mahdollisuutta sopia hallitusohjelmasta toisen

suuren puolueen eli SDP:n kanssa. Keskiuertoäänestäjän miellyttämisen näkökulmasta toiminta ei ollut onnistunut. Se sitoi puolueen käsiä poliittisissa neuvotteluissa ja kaupankäynnissä. Muut kilpailevat puolueet voivat hyödyntää tilannetta (ns. vangin ongelma). Siksi on poliittisesti edullisempaa ottaa kantaa toisten tekemiin ehdotuksiin ja perustella poliittisia valintoja suhteessa niihin. Vuoden 2003 vaalikampanjassa Keskustankin vaalistrategia oli toisenlainen, eikä se enää tehnyt vastaavaa merkittävää uudistusesitystä. Yritys- ja pääomaverouudistusesityksiin Keskusta suhtautui neuvotteluhaluisesti eikä sitonut etukäteen käsiään.

Yritys- ja pääomaverouudistuksen yhteydessä on tunnistettavissa vaalisykliä (political business cycle) vaikutusta. Vaalien alla käydyllä keskustelulla oli sellaista merkitystä, että se rajoitti jollain tapaa puolueiden suhtautumista ja sitä, miten pitkälle uudistuksella mentiin. Taloudellinen tietoperusta olisi näkynyt enemmän, jos vaaleja ei olisi käyty valmistelun ja päätöksenteon välissä. Toisaalta voi olla, että vaalisykli vaikutti siten, että vaalien läheisyydessä eduskuntakauden loppupuolella uudistuksen tekeminen olisi ollut vaikeaa.

Uusi poliittinen taloustiede on pohtinut sitä, poistuvatko talouspolitiikasta kokonaan poliittiset suhdannevaihtelut (Alesina ym. 1999, 259). Talouden integroituminen ja EU:n rahaunioni tekevät kotimaankin talouspolitiikasta yhä vähemmän itsenäistä. Yhteinen raha- ja koordinoitu finanssipolitiikka heikentävät puolueideologisten pyrkimysten vaikutusta talouden ohjauksessa. Finanssipolitiikkaa voidaan käyttää enää vain unionin vakaussopimuksen asettamissa rajoissa. Riippuvuus globaalista taloudesta on lisääntynyt merkittävästi, joka vähentää puolestaan liikkumavaraa myös veropolitiikassa.

Hallituksen päätöksentekoa voidaan vielä tarkastella institutionaalisesta näkökulmasta. Poliittisessa päätöksenteossa, taloustieteellisesti ajateltuna, optimoinnin estäviä kannustimien rajoitteita muodostavat sekä poliittiset rajoitteet että uskottavuuden rajoitteet. Poliittiset rajoitteet tarkoittavat agentin (poliittinen päätöksentekijä) ja päämiesten (yksityiset kansalaiset) poliittisessa roolissa esiintyviä ristiriitoja. Hallitusohjelman laatiminen pohjautuu vaalilupauksiin. Vaalikaudella hallitus ei voi tehdä päätöksiä, jossa se ei ota huomioon näitä poliittisia rajoitteita.

Uskottavuuden rajoitteet tarkoittavat taloudellisten roolien (intressien) ristiriitoja poliittisen päätöksentekijän ja yleisön välillä. Nämä rajoitteet muodostavat osaksi odotuksista, joita taloudelliset toimijat päätöksillään luovat. Keskeistä on se, millainen mahdollisuus poliittisilla yllätyksillä on päätöksenteossa. Uskottavuus kärsii, jos hallituksen lupaukset ja päätökset ovat ristiriidassa keskenään. Hallituksen tulee nauttia odotusten kautta luottamusta päätöksenteol-

leen, ts. talouspolitiikan tulee olla uskottavaa yleisön edessä. Osa toimijoista katsoi, että hallituksen yritys- ja pääomaverouudistus oli ristiriidassa hallitusohjelman kanssa. Odotusten pettäminen johtaa epäluottamuksen lisääntymiseen.

## **5.2 Yritys- ja pääomaverouudistuksen arviointi päätöksentekoteorioiden avulla**

Yritys- ja pääomaverouudistuksen päätöksentekoprosessia voidaan analysoida vielä käyttäen apuna eri päätöksentekoteorioiden malleja. Päätöksentekotilannetta ei voida kuitenkaan selittää yksiselitteisesti millään olemassa olevalla teorialla. Esimerkiksi Ranki (2000, 366) on todennut, että suomalainen talouspolitiikan päätöksentekomalli ei ole minkään teoreettisen mallin puhdas sovellus, vaan siinä on piirteitä monesta mallista.

Demokraattista päätöksentekoa yleisesti kuvaavassa kaksivaiheisessa päätöksentekomallissa ensin neuvotellaan ja sovitellaan yleislinjat (poliittinen osa) ja sen jälkeen toteutetaan jo edellä päätetty ratkaisu (hallinnollinen vaihe) (March, 1994). Kaksivaiheinen päätöksentekomalli näyttää kuvaavan hyvin myös yritys- ja pääomaverouudistus päätöstä. Poliittisen prosessin kautta syntynyt sopimus (hallitusohjelma) johti myöhemmin hallinnollisen valmistelun kautta ainakin osittain sen mukaiseen päätökseen.

Rationaalista päätöksentekomallia kritisoivat päätöksentekoteoriat kuvaavat tapauskohteena ollutta päätöstä. Rajoitetun rationaalisuuden edellytykset voidaan nähdä toteutuneen monilta osin. Puutteellisen informaation vuoksi ei pyritäkään optimaaliseen päätökseen, vaan vaihtoehtojen etsiminen lopetetaan kun kaikkia osapuolia tyydyttävä ratkaisu ilmaantuu (Ranki 2000, 367). Yritys- ja pääomaverouudistus päätös oli kolmen puolueen (Keskusta, SDP, RKP) neuvotteluiden tulos. Voidaan katsoa, että suurempi hallituspohja olisi tehnyt vaikeammaksi kaikkia tyydyttävän ratkaisun löytämisen.

Yritys- ja pääomaverouudistukseen liittyivät myös poliittiset arvot (poliittiset ideologiat), jotka vaikuttivat päätöksen sisältöön. Vaikka päätöksen taustalla oli runsaasti taloudellista informaatiota, näkyi päätöksessä myös poliittinen tietoperusta. Talouspoliittinen päätöksenteko ei usein täytä puhtaasti taloudellisesti näkökulmasta katsottuna rationaalisen päätöksenteon edellytyksiä. On kuitenkin otettava huomioon, että poliittisesti rationaalisin vaihtoehto voi olla toinen kuin taloudellisesti tehokkain päätös. Talouspoliittisen päätöksenteon tietoperustat ovat siksi ristiriitaisia.

Päätös oli yhteisö- ja pääomaverokannan osalta selvästi kompromissi. Hallituksen esitys sijoittuu tehdyn analyysin mukaan erilaisten kannanottojen välimaastoon. Tehdyssä analyysissä selvisi myös, että eturyhmien kannanotot vaikuttivat siten, että lopullinen päätöksessä näkyi halu vaimentaa elinkeinoelämän uudistukseen kohdistettua kritiikkiä. Inkrementaalinen päätöksentekomalli kuvaa tätä ilmiötä.

Hallituksen talouspoliittista päätöksentekoa voidaan analysoida myös siltä osin, miten poliittinen tietoperusta lopulta vaikutti päätöksen sisältöön. Voidaan todeta, että keskeisiltä osin päätös noudatti hallintovalmistelussa esitettyjä päätösvaihtoehtoja. Valituksi tuli päätös, joka oli kompromissi (ts. kaikkien hallituspuolueiden kannalta hyväksyttävä). Päätöksenteko on luonteeltaan vaiheittaista eikä tehty suuria muutoksia..

Yritys- ja pääomaverouudistuksessa näkyy selvästi asiantuntijavalmistelun (taloudellisen tietoperustan) vaikutukset. Poliittinen prosessi näkyi julkisuudessa enemmän, vaikka lopulta tehtiin pääosin työryhmien ehdotusten mukainen päätös. Irtisanoutuminen vaalikeskustelussa Arvelan työryhmän ehdotuksista voi katsoa kuvaavan vaihetta, jossa haluttiin korostaa sitä, että päätös tullaan tekemään poliittisessa prosessissa. Palaaminen lopullisessa päätöksessä lähemmäksi työryhmien ehdotusta kuvastaa taas taloudellisen tietoperustan merkitystä.

Rationaalisin päätösvaihtoehto ei tule siksi välttämättä valituksi, vaan se, joka on kaikille poliittisesti edullisin. Rutiiniratkaisuja on myös helppo tehdä, koska ne eivät aiheuta voimakkaita reaktioita. Päätökselle on myös helpompi saada hyväksyntä, kun se voidaan perustella menneillä päätöksillä. Sekin on esteenä rationaaliselle päätöksenteolle.

Talouspoliittiseen päätöksentekoon, kuten kaikkeen poliittiseen toimintaan, liittyvät poliittiset intressit. Päätöksillä edistetään omia intressiä sekä tuetaan taustalla olevien intressiryhmien etuja, mikä on eri asia kuin yleinen etu. Enemmistöhallitus joutuu sovittamaan eri intressiryhmien näkemyksiä ja tekemään kompromisseja.

Toteutetun päätöksen merkittävyys nousee esille usein vasta myöhemmin. Ns. Garbage can-teoria kuvaa tätä ilmiötä. Päätös ajautuu päätöksenteon jälkeen ensin roskakoriin, josta se voi nousta esille, kun talouden kehitys vaikuttaa siihen, millaisia päätöksen seuraamukset ovat. Sattuma vaikuttaa paljon siihen, millaiseksi tehty päätös muodostuu tulevaisuudessa. Päätöstä tehdessä ei voida luotettavasti tietää siitä aiheutuvia seuraamuksia, vaikka tulevaisuuteen liittyvää epävarmuutta pyritäänkin poistamaan ennusteilla ja skenaarioilla. Esimerkiksi valtiovainvaliokunnan mietinnössä todetaan, että yritys- ja pääomaverouudistuksen tosiasialliset

taloudelliset vaikutukset ovat monelta osin ennakoimattomia. Valtiovarainvaliokunta piti siksi tärkeänä, että uudistuksen vaikutuksia seurataan alusta asti huolellisesti ja että tarpeelliseksi osoittautuviin muutoksiin on oltava riittävä valmius.

Roskatynnyrimallin muita tunnusmerkkejä ovat epäselvät preferenssit, osallistumisen epämääräisyys, foorumien vaihtuminen ja epäselvät päätökset (Ranki 2000, 367). Foorumien vaihtuminen tarkoittaa sitä, että päätöksentekijöiden kokoonpano muuttuu. Yritys- ja pääomaverouudistusta ryhdyttiin suunnittelemaan vuonna 2001 silloisen hallituksen toimesta. Päätös tehtiin vuonna 2004. Muutos astuu voimaan vuoden 2005 alusta. Päätöksen toimivuus voi silloin näyttää toiselta kuin alun perin on ajateltu. Uudistus voi olla vanhentunut jo voimaantulohetkellä.

Yritys- ja pääomaverouudistusta kuvaa parhaiten inkrementaalinen päätöksentekomalli. Päätösprosessi oli vaiheittainen ja pienten edistysten sanelemaa. Lopullinen päätös oli luonteeltaan selvästi kompromissi. Hallitus oli yksimielinen päätöksen toimenpiteistä, mutta ei politiikan päämääristä. Rajoitetun rationaalisuuden teorian mukaan päätöksenteko satisfioi, ts. tehdään sellaisia päätöksiä jotka ovat "tarpeeksi" hyviä, eli joiden kanssa voidaan jatkaa eteenpäin. Hallituksen päätöksenteko ohjautuu vähitellen entistä lähemmäksi Arvelan työryhmän esityksiä. Tällainen vaiheittainen päätöksenteko on poliittisesti helpompi hyväksyä kuin kerralla tehty "suuri uudistus". Päätöksenteko tapahtui ikään kuin äänestäjiltä huomauttamatta sen jälkeen, kun keskustelu vaalien alla oli jo käyty.

Hallitusneuvotteluissa uudistuksen sisältö näyttää olleen jonkinlaisen kaupankäynnin kohde ja lopullinen päätös ei ollut täysin minkään osapuolen tavoitteiden mukainen, mikä on inkrementaalisen päätöksentekoteorian mukainen ilmiö. Päätöksentekoprosessissa ei ollut kyse jonkin vaihtoehdon valinnasta, vaan sellaisen kompromissipäätöksen muodostaminen, jossa oli aineksia erilaisista näkemyksistä.

Myös sillä tavoin inkrementaalisuus ilmeni, että päätöksentekoprosessissa kaikkien voimakkaammin nykyistä tilannetta muuttavia ehdotuksia (Arvelan työryhmän ehdotuksia) ei hyväksytty. Hyväksytyksi tulevat inkrementaalisen mallin mukaan helpommin sellaiset päätökset, joissa muutos nykyiseen tilanteeseen on suhteellisen pieni.

Päätöksentekoprosessi, vaikkakaan se ei ollut rationaalisesti etenevä, ei kuitenkaan ollut kokonaan sattumanvarainen tai ennalta arvaamaton. Prosessia ei voi pitää täysin irrationaalisena ja "roskakorimallin" mukaisena. Siinä oli piirteitä useista malleista.

## Lähteet

### Kirjallisuus

- Alesina, Alberto & Roubini, Nouriel & Cohen, Gerald D. 1999. *Political Cycles and the Macroeconomy*. Cambridge: MIT Press.
- Arrow, Kenneth J. 1951. *Social Choice and Individual Values*. New York: Wiley.
- Buchanan, James M. & Tullock, Gordon. 1962. *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Buchanan, James M. 1975. *The Limits of Liberty: Between Anarchy and Leviathan*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Buchanan, James M. 1989. *Explorations into Constitutional Economics*. Texas: Texas A&M University Press.
- Buchanan, James M. & Congleton, Roger D. 1998. *Politics by Principle, not Interest: Towards non-discriminatory Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dahl, Robert A. 2000. *On Democracy*. New Haven: Yale University Press.
- Downs, Anthony. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper & Row.
- Downs, Anthony. 1967. *Inside Bureaucracy*. Boston: Little, Brown and Company.
- Dunleavy, Patrick. 1991. *Democracy, Bureaucracy and Public Choice: Economic Explanations in Political Science*. New York: Harvester Wheatsheaf.
- Dunleavy, Patrick & O'Leary Brendan. 1987. *Theories of the State: the Politics of Liberal Democracy*. Basingstoke New York: Macmillan.
- Eklin, Mikko. 1979. *Talouseläytöpolitiikan valmistelu hallinnossa*. Helsinki: Gaedeamus.
- Estola, Matti. 1996. *Kansantaloustieteen perusteet*. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.
- Friedman, Milton. 1962. *Capitalism and Freedom*. Chicago: University of Chicago Press.
- Friedman, Milton. 1971. *A Theoretical Framework for Monetary Analysis*. New York: Columbia University Press.
- Hall, Peter A. 1986. *Governing the Economy: the Politics of State Intervention in Britain and France*. Cambridge: Polity Press.
- Harisalo, Risto & Miettinen, Ensio. 2000. *Globalisaatio: avoin vai suljettu maailma*. Helsinki: Art House.
- Hayek, Friedrich A. 1944. *The Road to Serfdom (Tie orjuuteen)*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Keynes, John Maynard. 1936. *The General Theory of Employment, Interest and Money*. London: MacMillan.
- Kiander, Jaakko & Lönngvist, Henrik. 2002. *Hyvinvointivaltio ja talouskasvu*. Helsinki & Porvoo: WSOY.
- Kääriäinen, Seppo. 2002. *Sitä näyttää, mitä kylvää. Keskustan strategiset valinnat 1964-2001*. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.
- Lamberg, Juha-Antti & Ojala, Jari. 1997. *Uusi institutionaalinen taloushistoria: johdanto tutkimukseen*. Jyväskylä: Atena.

- Lane, Jan-Erik & Ersson, Svante. 1999. *The New Institutional Politics: Performance and Outcomes*. London: Routledge.
- Lindblom, Charles E. 1968. *The Policy-making Process*. New York: Prentice-Hall.
- March, James G. 1994. *A Primer on Decision Making: How Decisions Happen*. New York: The Free Press.
- March, James G. & Olsen, Johan P. 1979. *Ambiguity and Choice in Organizations*. Bergen: Universitetsforlaget.
- McKenzie, Richard B. & Tullock, Gordon. 1989. *The Best of the New World of Economics...and then some*. Homewood, Illinois: Irwin.
- McLean, Iain. 1987. *Public Choice: an Introduction*. Oxford: Blackwell.
- Mosley, Paul. 1986. *The Making of Economic Policy: Theory and Evidence from Britain and the United States Since 1945*. New York: ST. Martins Press.
- Niskanen, William A. 1971. *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine Publishing Company.
- North, Douglass C. 1981. *Structure and Change in Economic History*. New York: W.W. Norton & Company.
- North, Douglass C. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge (NY): Cambridge University Press.
- Nyberg, Martti. 2000. *Interaction Between the Economy and Politics in Finland: a Study on Popularity of Parties and Political Business Cycle*. Helsinki: Helsinki School of Economics and Business Administration.
- Olson, Mancur. 1965. *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge (NY): Harvard University Press. (Huom. uusi laajennettu painos ilmestyi vuonna 1971.)
- Paloheimo, Heikki & Wiberg, Matti. 1997. *Politiikan perusteet*. Helsinki: WSOY.
- Pekkarinen, Jukka & Vartiainen, Juhana. 1995. *Suomen talouspolitiikan pitkä linja*. Porvoo & Helsinki & Juva: WSOY.
- Pekkarinen, Jukka & Sutela, Pekka. 1998. *Kansantaloustiede*. Porvoo & Helsinki & Juva: WSOY.
- Persson, Torsten & Tabellini, Guido. 1990. *Macroeconomic Policy, Credibility and Politics*. Chur: Harwood Academic Publishers.
- Ranki, Risto. 2000. *Haltia vai haltija? Harri Holkerin hallituksen talouspoliittinen ministerivaliokunta*. Helsinki: Edita.
- Riker, William H. 1962. *The Theory of Political Coalitions*. New Haven: Yale University Press.
- Simon, Herbert A. 1982. *Päätöksenteko ja hallinto*. Espoo: WSOY. (Huom. alkuperäisteos "Administrative Behavior: A Study of Decision-making Processes in Administrative Organization" ilmestyi vuonna 1945.)
- Self, Peter. 1993. *Government by the Market? The Politics of Public Choice*. Basingstoke: Macmillan.
- Stenborg, Markku. 1987. *Talouspolitiikka ja peliteoria*. Turku: Turun yliopiston taloustieteen julkaisuja A:17.
- Tullock, Gordon. 1965. *The Politics of Bureaucracy*. Lanham (NY): University Press Of America.
- Tullock, Gordon (& Perlman, Morris). 1976. *The Vote Motive: an Essay in the Economics of Politics, with Applications to the British Economy*. London: Institute of Economic Affairs.
- Tullock, Gordon 1989. *The Economics of Special Priviledge and Rent-seeking*. Boston: Kluwer Academic Publishers.

Tuomala, Matti. 1997. Julkistalous. Helsinki: Gaudeamus.

Williamson, Oliver E. 1987. The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting. New York: Macmillan.

### **Artikkelit**

Mattila, Mikko. 1994. Taloudellisten tekijöiden vaikutus hallituspuolueiden suosioon Suomessa 1983-1993. Poliittika-lehti 36, s.146-154.

Mykkänen, Juri. 1999. Asiantuntija-ajattelu ja asenteiden jyrkkyys poliittisessa päätöksenteossa. Teoksessa: "Verkostoyhteiskunta", s.153-180. Helsinki: Gaudeamus.

Koiranen, Hannu & Paloheimo, Heikki & Wiberg, Matti. 1993. Hallitus ostaa ääniä -ja kansa maksaa. Poliittiset suhdannevaihtelut Suomessa. Poliittika-lehti 35, s.77-93.

Wiberg, Matti. 1986. Poliittisten suhdannevaihteluiden teoria: "Political Business Cycle" -tutkimusperinteen perusoletusten arviointia. Poliittika-lehti 28, s.44-51.

### **Raportit:**

Kilpailukykyiseen verotukseen. Tuloverotuksen kehittämistyöryhmän muistio. Valtiovarainministeriö vero-osasto. 12/2002.  
www.vm.fi/tiedostot/pdf/fi/27616.pdf

Verotus kansainvälisessä toimintaympäristössä. Työryhmä raportti. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 5/2002  
http://192.49.226.41/files/pdf/vnkjulkaisu20025.pdf

Työllisyystyöryhmän loppuraportti. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 5/2003.  
www.valtioneuvosto.fi/tiedostot/pdf/fi/35547.pdf

### **Muu aineisto:**

Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelma:  
www.valtioneuvosto.fi/vn/liston/base.lsp?r=36368&k=fi&page=3&old=696

Hallituksen kannanotto yritys- ja pääomaverouudistuksesta 13.11.2003:  
www.vm.fi/tiedostot/pdf/fi/44957.pdf

Hallituksen veroesityksen taustamuistio (valtiovarainministeriö):  
www.vm.fi/tiedostot/pdf/fi/44961.pdf

Hallituksen esitys Eduskunnalle yritys- ja pääomaverouudistukseksi:  
www.vm.fi/tiedostot/pdf/fi/85777.pdf

Hallituksen yrittäjyyden politiikkaohjelma:  
www.valtioneuvosto.fi/tiedostot/pdf/fi/42829.pdf

Valtiovarainvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä yritys- ja pääomaverouudistukseksi:  
www.eduskunta.fi/triphone/bin/utahref.scr?%7bKEY%7d=VaVM+12/2004+vp

Puolueiden vuoden 2003 eduskuntavaaliohjelmat:  
www.fsd.uta.fi/aatemaatti/vaalit2003/

Valtiovarainministeriön muistio 26.2.2003: "Yhteenveto tuloverotuksen kehittämistyöryhmän muistiosta Kilpailukykyiseen verotukseen annetuista lausunnoista". Valtioneuvoston arkisto.



**Sähköpostihaastattelut (kyselyt on tehty vuoden 2004 alussa):**

Hallitusneuvos Matti Halen  
Valtiovarainministeriö

Ekonomisti Kari Sinko  
Valtion taloudellinen tutkimuslaitos

Pääsihteeri Seppo Leppänen  
Talousneuvosto/Valtioneuvoston kanslia

**Liite 1. Toimijaluettelo.**

1. Akava
2. Elinkeinoelämän Tutkimuslaitos (ETLA)
3. Kaupan Keskusliitto
4. Kauppa- ja teollisuusministeriö
5. Keskuskauppakamari (KKK)
6. Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto (MTK)
7. Palkansaajien Tutkimuslaitos (PTL)
8. Palvelutyönantajat Ry.
9. Pellervon Taloudellinen Tutkimuslaitos (PTT)
10. Perheyritysten liitto ry
11. Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö (SAK)
12. Suomen Pankki
13. Suomen Yrittäjät
14. Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitto (TT)
15. Valtion Taloudellinen Tutkimuslaitos (VATT)
16. Valtiovarainministeriö: Kansantalousosasto
17. Verohallitus
18. Veronmaksajain Keskusliitto
19. Vakuutusyhtiöiden Keskusliitto
20. Suomen Verotarkastajat SVT ry
21. Suomen Kuntaliitto ry

**ELINKEINOELÄMÄN TUTKIMUSLAITOS (ETLA)**  
THE RESEARCH INSTITUTE OF THE FINNISH ECONOMY  
LÖNNROTINKATU 4 B, FIN-00120 HELSINKI

---

Puh./Tel. (09) 609 900  
Int. 358-9-609 900  
<http://www.etla.fi>

Telefax (09) 601753  
Int. 358-9-601 753

**KESKUSTELUAIHEITA - DISCUSSION PAPERS ISSN 0781-6847**

Julkaisut ovat saatavissa elektronisessa muodossa internet-osoitteessa:  
<http://www.etla.fi/finnish/research/publications/searchengine>

- No 943 JYRKI ALI-YRKKÖ, Impact of Public R&D Financing on Private R&D – Does Financial Constraint Matter? 29.10.2004. 22 p.
- No 944 STEFAN NAPEL – MIKA WIDGRÉN, The Inter-Institutional Distribution of Power in EU Codecision. 05.11.2004. 26 p.
- No 945 MATHIAS CALONIUS, Luovan yhteiskunnan rakenteet, luovat toimialat ja muotoiluuala. 08.11.2004. 31 s.
- No 946 ARI HYYTINEN – MIKA PAJARINEN, Is the Cost of Debt Capital Higher for Younger Firms? 11.11.2004. 17 p.
- No 947 MARKKU STENBORG, Explaining Open Source. 11.11.2004. 34 p.
- No 948 OLAVI RANTALA, Toimialojen T&K-panostusten ja tuottavuuden ennustejärjestelmä – Julkisen t&k-rahoituksen vaikuttavuus ja tuottavuuden pitkän ajan kasvu. 12.11.2004. 54 s.
- No 949 CHRISTOPHER PALMBERG – OLLI MARTIKAINEN, The Finnish Telecom Sector Facing next Generation Standards – Indigenous Capabilities Versus R&D Alliances. 17.11.2004. 26 p.
- No 950 ARI HYYTINEN – LOTTA VÄÄNÄNEN, Mandatory Auditor Choice and Small Firm Finance: Evidence from Finland. 22.11.2004. 31 p.
- No 951 HANNU PIEKKOLA – MATTHIAS DESCHRYVERE, Retirement Decisions and Option Values: Their Application Regarding Finland, Belgium and Germany. 23.11.2004. 46 p.
- No 952 TUOMAS MÖTTÖNEN, Turvallisuus ja kilpailukyky – kansainvälisten kilpailukykykymittareiden valossa. 25.11.2004. 79 s.
- No 953 SERGEY BOLTRAMOVICH – PAVEL FILIPPOV – HANNU HERNESNIEMI, The Innovation System and Business Environment of Northwest Russia. 07.12.2004. 47 p.
- No 954 TUOMAS MÖTTÖNEN, Sotilaallinen T&K-panostus ja kilpailukyky. 25.11.2004. 29 s.
- No 955 RAINE HERMANS – ANNE ARVOLA – LEENA HAUHIO – MAARIT LINDSTRÖM – HANNA NIKINMAA – PANU TIKKA – OLLI HALTIA, Bioteknologisten sovellusten arvonluonti Suomen metsäklusterissa. 03.12.2004. 28 s.
- No 956 SATU NURMI, Employment Dynamics and Openness to Trade in Finnish Manufacturing. 01.12.2004. 28 p.
- No 957 DEREK C. JONES – PANU KALMI – MIKKO MÄKINEN, The Determinants of Stock Option Compensation: Evidence from Finland. 01.12.2004. 32 p.

- No 958 EDVARD JOHANSSON, Job Satisfaction in Finland – Some results from the European Community Household panel 1996-2001. 01.12.2004. 46 p.
- No 959 HANNU PIEKKOLA – ANNI HEIKKILÄ, Active Ageing and Pension System: Finland. 07.12.2004. 35 p.
- No 960 ANTTI KAUKHANEN, Yrittäjien ansiot, työajat ja työkuormitus: Selvitys ekonomien ja insinöörrien yrittäjyydestä. 09.12.2004. 22 s.
- No 961 ANNI HEIKKILÄ, The Regional Distribution of Professional Competence in Finland. 16.12.2004. 20 p.
- No 962 KARI E.O. ALHO, A Gravity Model under Monopolistic Competition. 31.12.2004. 15 p. Revised version 18.02-2005. 17 p.
- No 963 KARI E.O. ALHO – VILLE KAITILA – MIKA WIDGRÉN, Speed of Convergence and Relocation: New EU Member Countries Catching up with the Old. 31.12.2004. 20 p.
- No 964 MAIJA GAO – ARI HYYTINEN – OTTO TOIVANEN, Demand for Mobile Internet: Evidence from a Real-World Pricing Experiment. 11.01.2005. 39 p.
- No 965 MIKA MALIRANTA, Foreign-owned firms and productivity-enhancing restructuring in Finnish manufacturing industries. 19.01.2005. 21 p.
- No 966 CHRISTOPHER PALMBERG – MIKA PAJARINEN, Determinants of Internationalisation through Strategic Alliances – Insights Based on New Data on Large Finnish Firms. 28.01.2005. 22 p.
- No 967 OLLI-PEKKA RUUSKANEN, Ajankäytön muutosten vaikutus työllistymishalukkuuteen. 01.02.2005. 21 s.
- No 968 SERGEY BOLTRAMOVICH – VLADISLAV YURKOVSKY – PAVEL FILIPPOV – HANNU HERNESNIEMI, Russian Infrastructure Clusters. A Preliminary Study. 01.02.2005. 67 p.
- No 969 PEKKA SULAMAA – MIKA WIDGRÉN, Economic Effects of Free Trade between the EU and Russia. 22.02.2005. 14 p.
- No 970 HANNU HERNESNIEMI – KATI JÄRVI – JARI JUMPPONEN – GRIGORI DUDAREV – TAUNO TIUSANEN, Itäisen Suomen ja Venäjän liiketaloudellisen yhteistyön mahdollisuudet. 04.03.2005. 49 s.
- No 971 JYRKI ALI-YRKKÖ – MONIKA JAIN, Offshoring Software Development – Case of Indian Firms in Finland. 07.03.2005. 14 p.
- No 972 HANNU PIEKKOLA, Knowledge Capital as the Source of Growth. 17.03.2005. 35 p.
- No 973 PEKKA YLÄ-ANTTILA – CHRISTOPHER PALMBERG, The Specificities of Finnish Industrial Policy – Challenges and Initiatives at the Turn of the Century. 29.03.2005. 25 p.
- No 974 TUOMAS MÖTTÖNEN, Talouspoliittisen päätöksenteon tietoperustat. Esimerkkinä yritys- ja pääomaverouudistus. 29.03.2005. 90 s.

Elinkeinoelämän Tutkimuslaitoksen julkaisemat "Keskusteluaiheet" ovat raportteja alustavista tutkimustuloksista ja väliraportteja tekeillä olevista tutkimuksista. Tässä sarjassa julkaistuja monisteita on mahdollista ostaa Taloustieto Oy:stä kopiointi- ja toimituskuluja vastaavaan hintaan.

Papers in this series are reports on preliminary research results and on studies in progress. They are sold by Taloustieto Oy for a nominal fee covering copying and postage costs.