

PÄÄKIRJOITUS

Staattisissa vaikutusarvioissa pelataan nollasummapelejä

Essi Eerola

Erilaisten vaikutusarvioiden tekeminen on tärkeä osa politiikkamuutosten valmisteluprosessia. Taloudellisten vaikutusten arvioinnissa on käytettävissä useita erilaisia vaihtoehtoja, jotka voidaan jakaa karkeasti kolmeen ryhmään. Ensimmäiseen ryhmään kuuluvat niin sanotut staattiset vaikutusarviot, joissa mitään käyttäytymisvaikutuksia ei oteta huomioon. Toiseen ryhmään kuuluvat laskelmat, joissa pyritään eri tavoin huomioimaan, miten politiikkamuutos vaikuttaa kotitalouksien ja yritysten käyttäytymiseen. Kolmanteen ryhmään voi lukea arviot, joissa otetaan huomioon, minkälaisia yleisen tasapainon vaikutuksia muutoksella on.

Esimerkkinä yllä kuvatusta jaottelusta voidaan ajatella ansiotulojen verotuksen keventämisen vaikutusta verotuloihin. Ensimmäinen vaihtoehto ottaa huomioon vain veroasteen muutoksen. Toinen vaihtoehto sisältää arvon

veromuutoksen vaikutuksesta työn tarjontaan. Kolmas vaihtoehto arvioi myös vaikutusta muun muassa palkkatasoon, talouskasvuun ja muihin veropohjiin.

Parhaimmillaan staattiset analyysit perustuvat yksityiskohtaisiin mikrosimulointimalleihin, joilla on perinteisesti ollut vankka asema politiikkavalmistelussa.¹ Vankkaan asemaan on varmasti useita syitä. Malleissa hyödynnetään kattavia rekisteriaineistoja, ja vero- ja etuusjärjestelmä on kuvattu hyvin tarkasti. Tämä mahdollistaa politiikkamuutosten yksityiskohtien huomioimisen ja erilaisten vaihtoehtojen täsmällisen vertailun, muun muassa erilai-

¹ Suomessa tunnetuin mikrosimulointimalli on SISU-malli, jota käyttävät ministeriöt, Kansaneläkelaitos, tutkimuslaitokset, etujärjestöt ja eduskunnan tietopalvelu (Perälähti, 2015).

VTT Essi Eerola (essi.eerola@vatt.fi) on Kansantaloudellisen aikakauskirjan toimituskunnan jäsen ja tutkimusjohtaja Valtion taloudellisessa tutkimuskeskuksessa. Kiitän Anni Huhtalaa, Ari Hyytistä, Antti Suvantoa ja Tuukka Saarimaata hyödyllisistä kommentteista ja keskusteluista.

set jakaumatarkastelut. Lisäksi laskelmien johtopäätökset on helppo raportoida eivätkä laskelmat itsessään yleensä ole kiistanalaisia. Toisistaan riippumattomasti laskelmia tekevät päätyvät kaikki samaan lopputulokseen, jos eivät tee virheitä koodauksessa. Myös johtopäätöksistä on helppoa keskustella, koska menetelmä on ymmärrettävä ja tiedotusvälineissä on luontevaa haarukoida muutoksen suuruusluokkaa vaikkapa erilaisten esimerkkiperheiden avulla.

Staattisiin laskelmiin liittyy kuitenkin omat ongelmansa. Staattisissa laskelmissa oletetaan, ettei tarkasteltava uudistus vaikuta ihmisten käyttäytymiseen millään tavalla, mitä voi usein pitää hyvin äärimmäisenä oletuksena. Näin ollen laskelmissa on jo lähtökohtaisesti suljettu keskustelun ulkopuolelle kaikki vaikeat ja kiinnostavat kysymykset siitä, miten muutos vaikuttaa taloudessa. Vaikka staattiset laskelmat ovat tietyissä tapauksissa hyödyllisiä, niiden käyttöä tuskin voi perustella sillä, että niissä joudutaan tekemään vähemmän ongelmallisia oletuksia kuin erilaisissa dynaamisissa laskelmissa.

Kaikki erilaiset dynaamiset lähestymistavat ovat toki sitä epävarmempia mitä enemmän tarkasteltava politiikkamuutos poikkeaa nykytilanteesta. Toisaalta vastaavasti juuri niissä tilanteissa staattisen laskelman voi odottaa menevän eniten pieleen. Staattisten laskelmien näennäinen tarkkuus on siis harhaanjohtavaa silloin, kun halutaan arvioida isojen politiikkamuutosten vaikutuksia. Eli juuri niissä tilanteissa, joissa vaikutusten arvioinnilla oikeasti on väliä.

On myös tärkeätä huomata, että staattiset laskelmat sorsivat systemaattisesti hyviä politiikkamuutoksia ja hellivät huonoja, jos hyvä määritellään siten, että se kasvattaa yhteistä

jaettavaa kakkua ja huono pienentää sitä. Jos politiikkamuutos esimerkiksi kasvattaa taloutta parantamalla työllisyyttä, kaikilla menee muutoksen jälkeen taloudellisesti paremmin kuin mitä staattinen laskelma antaa ymmärtää. Jos muutos vastaavasti heikentää työllisyyttä ja talouskasvua, kaikilla menee taloudellisesti huonommin kuin staattisen laskelman perusteella voisi kuvitella.

Staattiset laskelmat ovat tavallaan nollasummapelejä. Siksi ne saavat sekä hyvät että huonot uudistukset näyttämään siltä, että olemassa oleva kakku vain jaetaan jollakin uudella tavalla. Kun näin on, voidaan keskittyä kiistelemään siitä, miten kakku pitäisi jakaa. Vaarana on se, että julkinen keskustelu vaikkapa verojärjestelmän kehittämisestä jähmettyy eturyhmien väliseksi kiistelyksi: lapsiperheet, opiskelijat, eläkeläiset, julkisen sektorin työntekijät, pk-yritykset, energiantensiiviset yritykset, maalaiset ja kaupunkilaiset jne. Kaikki vastaan kaikki.

Toisaalta siirtyminen staattisista laskelmista dynaamisiin on vaikeaa ja laskelmien tekijän asema voi olla monella tapaa epäkiitollinen. Koska malliin tulee uusia elementtejä, vero- ja etuusjärjestelmän yksityiskohtaisesta kuvauksesta joudutaan tinkimään.² Mallin valinnassa joudutaan tekemään kotitalouksien ja yrityksen käyttäytymistä koskevien oletusten lisäksi oletuksia esimerkiksi siitä, missä vaiheessa ja millä tavalla tietyn veronalennuksen aiheuttama verotulojen menetys rahoitetaan. Johtopäätökset riippuvat väistämättä ainakin jossain määrin näistä valinnoista. Jos tehtyjä valintoja

² Auerbach ja Kotlikoff (1987) pohtivat näitä kysymyksiä kattavasti. Li ja O'Donoghue (2013) erittelevät valintatilanteita, joita dynaamisissa mikrosimulointimalleissa tulee eteen.

pidetään kovin kiistanalaisina, laskelmia saatetaan syyttää tarkoitushakuisiksi.³

Kaiken kukkuraksi paitsi laskelmien tekeminen, myös niiden huolellinen raportointi on työlästä. Tämä johtuu muun muassa siitä, että toisin kuin staattisessa mikrosimulointimaailmassa, käyttäytymisvaikutukset huomioivassa mallimaailmassa yksi ja sama malli ei välttämättä sovellukaan kaikenlaisten politiikkamuutosten tarkasteluun.

Toisaalta dynaamisten laskelmien hyvä puoli on se, että joudutaan ottamaan kantaa siihen, mitä erilaisista vaikutuskanavista oletetaan ja mikä mahdollisesti eri suuntaan vievien vaikutusten suuruusluokka on. Näistä valinnoista voidaan käydä hedelmällistä keskustelua, jos laskelmissa raportoidaan läpinäkyvästi tehdyt oletukset ja keskitytään yksittäisten numeroiden sijaan ymmärtämään, minkälaisiin mekanismeihin arviot pohjautuvat. Tässä keskustelussa talousteorialla ja huolellisella empiirisellä tutkimuksella on paljon annettavaa. □

Kirjallisuus

- Altshuler, R., Bull, N., Diamond, J., Dowd, T. ja Moomau, P. (2005), "The Role of Dynamic Scoring in the Federal Budget Process: Closing the Gap between Theory and Practice", *The American Economic Review* 95: 432-436.
- Auerbach, A. J. ja Kotlikoff, L. J. (1987), *Dynamic Fiscal Policy*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Li, J. ja O'Donoghue, C. (2013), "A survey of dynamic microsimulation models: uses, model structure and methodology", *International Journal of Microsimulation* 6: 3-55.
- Mankiw, G. (2015), "On Dynamic Scoring", <http://gregmankiw.blogspot.fi/2015/02/on-dynamic-scoring.html> (viitattu 3.9.2017).
- Perälähti, A. (2015), "SISU-mikrosimulointimalli jo laajassa käytössä", *Tieto & trendit* 3/2015.

³ Hyvä esimerkki näistä huolista on Yhdysvalloissa käytävä väittely yritysverotuksen keventämisen verotuottovaikutuksista. Kiistan ytimessä on ns. *dynamic scoring* -menetelmä, jossa vero- tai menomuutosten vaikutusten arvioinnissa huomioidaan vaikutus veropohjiin esim. investointien kautta. Keskustelua menetelmän hyvistä ja huonoista puolista käyvät esim. Altshuler ym. (2005) ja myöhemmin Mankiw (2015).