KT 10/76

KESKUSTELUALOITTEITA

DISCUSSION PAPERS

Suomen Pankin
kansantalouden osasto

Bank of Finland
Economics Departments

Suomen Pankin kirjasto

175480 IVA5a Kirjasto: alaholvi
SUOMEN PANKKI KAN
Erityinen suhdannepoliittinen välineistö Suomessa
Suomen Pankin kansantalouden osasto. Keskustelualoi
10/76 1976

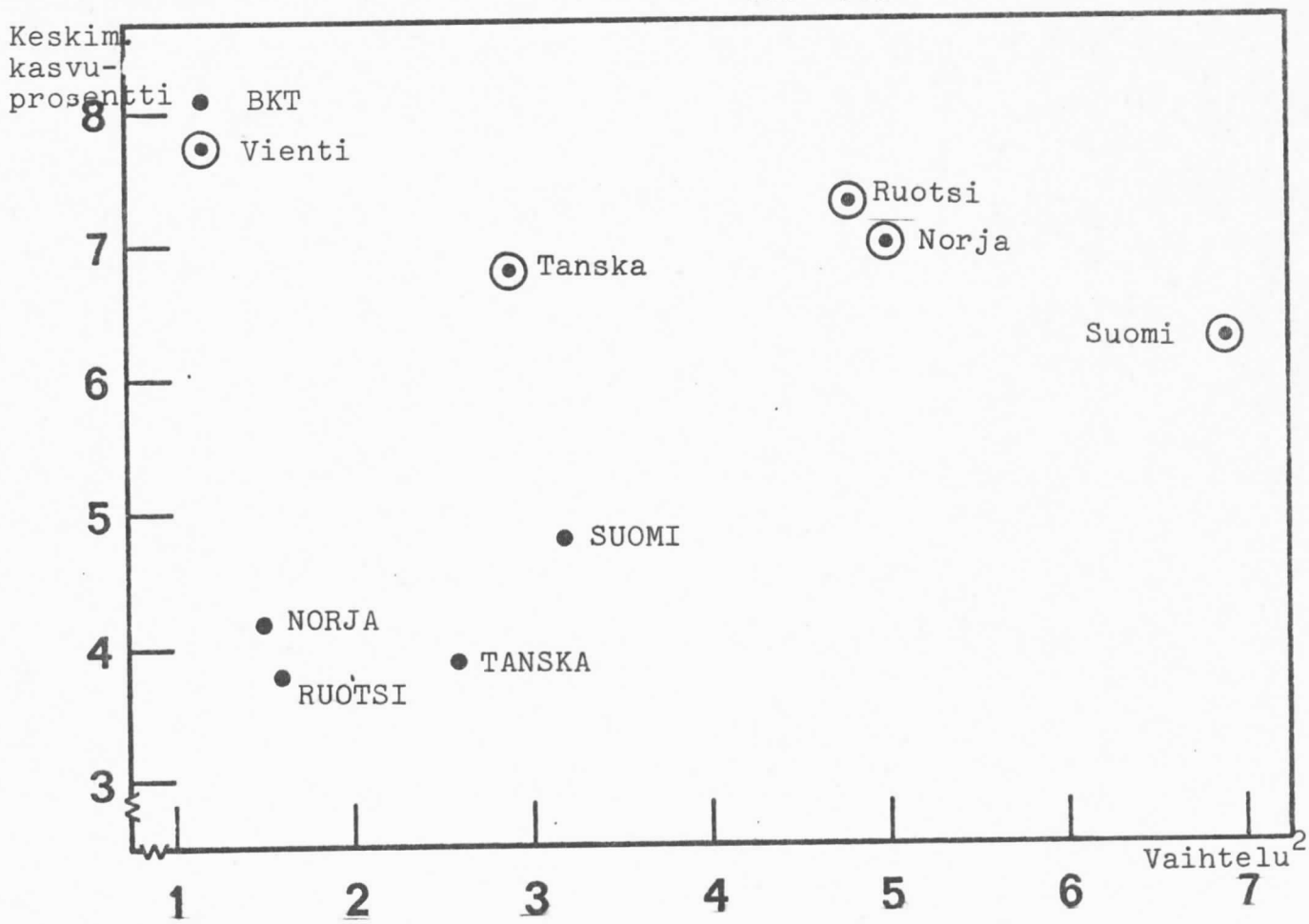
Sirkka Hämäläinen

ERITYINEN SUHDANNEPOLIITTINEN VÄLINEISTÖ SUOMESSA

20.10.1976

Suomen kansantaloudelle on koko sodan jälkeisen ajan ollut ominaista melkoinen suhdanneherkkyys. Kokonaistuotannon kasvuvauhdin vaihtelut - tosin myös kasvuvauhdin taso sinänsä - ovat olleet selvästi suuremmat kuin keskimäärin läntisissä teollisuusmaissa ja suuremmat kuin yhdessäkään muussa pohjoismaassa (kuvio). Jyrkkiin suhdannevaihteluihin on oleellisesti liittynyt korkea inflaatio, suuret hintojenvaihtelut sekä kärjistyneet ulkoiset tasapainottomuudet.

BKT:N JA VIENNIN KASVU JA VAIHTELU 1953-1975[1]



1. Tiedot OECD-tilastoista
2. Kasvuprosentin keskihajonta

Suhdanneherkkyyden syinä on nähty ennenkaikkea rakenteelliset tekijät. Talouden avoimuus - ulkomaankaupan osuus on 25-30 % kansantuotteesta - ja viennin ja tuonnin rakenteet saavat aikaan ulkoisten suhdanneshokkien nopean välittymisen Suomeen. Tavaranviennistä noin puolet on puuraaka-aineeseen perustuvia tuotteita,

joiden kysyntä ja hinnat vaihtelevat maailmanmarkkinoilla keskimääräistä kysyntää ja hintoja voimakkaammin. Tuonnista puolestaan 60-70 % on raaka-aineita, joiden hintakehitys etenkin kuluvan vuosikymmenen aikana on ollut erittäin jyrkästi vaihtelevaa.

Investointitoiminta reagoi kaikissa sektoreissa herkästi tulojen muutoksiin suurelta osin verotuksen ja korkean inflaatiovauhdin yhteisvaikutuksesta. Yritysten tuloveroprosentti on korkea ja kun yritysten kiinteän pääoman poistot perustuvat verotettavaa tuloa laskettaessa nimellisiin, alkuperäisiin hankintahintoihin, lisää nopea inflaatio edelleen reaalisen verotuksen tasoa. Suhteellisen etupainoiset poisto-oikeudet ja varastojen aliarvostusmahdollisuus johtavat näin ollen tulojen kasvaessa voimakkaaseen investointitoimintaan kasvumahdollisuuksien turvaamiseksi - siinä määrin kuin ulkoiset rahoitusmahdollisuudet antavat myöten. Ulkomaiset suhdannesysäykset ovat olleet johtamassa paitsi investointien tuloherkkyyden myös raaka-aineiden hintojen ja palkkatulojen reagointiherkkyyden johdosta, sellaiseen kotimaisen kysynnän kasvuun, mikä on merkinnyt ylikysyntää, hintojen nousun voimistumista sekä vaihtotaseen vajauksen jyrkkää kohoamista.

1960-luvun alkupuolelta lähtien on yhä lisääntyvässä määrin kotimaisen investointikysynnän kasvun voimistumista suhdannenousujen aikana tukenut ulkomaisen pääoman hyvä saatavuus ja talouspolitiikassa omaksuttu näkemys ulkomaisen pääoman tarpeellisuudesta talouden rakennemuutoksen toteuttamiseksi. Suhdannenousu Suomessa viivästyy suurten maiden suhdannekehitykseen nähden, mikä on merkinnyt pääoman suhteellisen helppoa saatavuutta kansainvälisillä pääomamarkkinoilla investointiboomin Suomessa ollessa kuumimmillaan. Voimakas pääoman tuonti on kumonnut viennin alenemisen seurauksena muuten tapahtuvan valuuttavarannon supistumisen rahamarkkinoita kiristävän vaikutuksen, ja myös olennaisesti heikentänyt kotimaisten rahamarkkinoiden kiristämisen vaikutuksia.

Suhdanneherkkyyden eräänä tekijänä voidaan siis talouspolitiikan osalta nähdä yleiseen kasvuhakuisuuteen liittynyt suopea suhtautuminen ulkomaisen pääoman tuontiin tilanteessa, jossa kotimainen säästäminen on ollut riittämätöntä rakennemuutosten rahoittami-

seen. Samalla on talouspolitiikan osalta epäilemättä myös ollut osittain kysymys koko suhdannepolitiikan tehottomuudesta sinänsä. Osittain tähän on vaikuttanut poliittinen haluttomuus hillitä kasvua. Osin se kuitenkin on ollut seurausta suhdannepoliittisen välineistön puuttellisuudesta sekä epäonnistumisesta suhdannekehityksen ennakoimisessa.

YLEINEN SUHDANNEPOLITIIKKA

Suhdanteiden tasaamisessa painopisteen tulee luonnollisesti aina olla traditionaalisessa finanssi- ja rahapolitiikassa. Finanssipolitiikan käyttöä ja tehokkuutta on kuitenkin melkoisesti rajoittanut sekä ulkoisten sysäysten että kotimaisten kerroinvaikutusten voimakkuus, muiden politiikkatavoitteiden tärkeys sekä osittain myös vaikeus saavuttaa poliittinen yksimielisyys käytettävien keinojen suhteen. Raha- ja rahoituspolitiikan rooli on ollut jo vallinneen verotusjärjestelmän ja yritysten rahoitusrakenteen olosuhteissa keskeinen. Yrityksethän rahoittavat valtaosaltaan investointinsa ulkoisella rahoituksella. Rahapolitiikan tehokkuutta rajoittaa kuitenkin osittain sen kohtaannon yleisyys sekä melkoisen pitkät vaikutusviiveet, jotka asettavat erityisiä vaatimuksia suhdannekehityksen ennakointikyvylle. Raha- ja rahoituspolitiikka ovat lisäksi tehokkuudeltaan epäsymmetrisiä, ne soveltuvat paremmin nousun leikkaamiseen kuin laman torjumiseen.

Valuuttapolitiikkaa ei Suomessa ole käytetty suhdannepolitiikan keinona. Tapahtuneet valuuttakurssien muutokset on päätetty yksinomaan kilpailukyvyn pohjalta. Sinänsä nykyinen joustaviin valuuttakursseihin perustuva järjestelmä antaisi melkoiset mahdollisuudet ulkoisten hinta- ja kysyntävaikutusten tasoittamiseen Suomen kaltaisessa maassa, missä ulkoiset vaikutukset heijastuvat yhtälailla sekä vienti- että tuontipuolella. Keskustelua aktiivisesta valuuttapolitiikasta suhdanteiden ja ulkoisten hintasysäysten tasaamiskeinona on kuitenkin käyty lähinnä vain teoreettisella tasolla.

Suhdannepolitiikan tehostamiseen ja suhdannepoliittisen välineistön kehittämiseen on kiinnitetty erityistä huomiota 1960-luvun loppupuolelta lähtien. Sen lisäksi, että on pyritty kehittelemään erityisiä uusia välineitä, on samalla pyritty tehostamaan sekä finanssi- että rahapolitiikan traditionaalista välineistöä. Tästä ovat esimerkkeinä mm. valtion suhdannerahaston käyttöönottaminen joulukuussa 1969 ja Ruotsin mallin mukaisen yritysten suhdannepoliittisen tuen käyttöönotto vuoden 1976 alusta. Valtion suhdannerahastoon tehtävät siirrot päätetään budjetin yhteydessä ja siirrettävät varat talletetaan erityiselle sulkutilille Suomen Pankkiin, josta hallitus voi käyttää niitä lamakautena. Yritysten suhdannepoliittinen tuki sisältää yrityksille annettavan avustuksen tai nyttemmin myös lainan varastoon tuottamiseen, kunnostustöihin tai työvoiman koulutukseen, mikäli yritys sitoutuu pitämään työvoiman palveluksessaan laman aikana.[1] Rahapolitiikan puolella on pyritty valikoivuuden lisäämiseen pitkän pääoman tuonnin säätelyssä ja suoralla luotonannolla. Erityisesti on ulkoisten tasapainottomuuksien kärjistyminen johtanut kiinteämpään kokonaismitoitukseen niin kotimaisen kuin ulkomaisenkin rahoituksen yhteensovittamiseksi.

SUHDANNEPOLIITTISET ERITYISVÄLINEET

Tavanomaiset eduskunnan säätämät verolait

Suhdannepolitiikan päätösviiveiden lyhentämiseksi ja selektiivisyyden parantamiseksi on hallitukselle annettavien erityisvaltuuksien aikaansaaminen nähty välttämättömäksi. Valtuuksien aikaansaaminen on kuitenkin lainsäädännöllisistä ja poliittisista syistä ollut vaikeaa.[2] Väliaikaisina ratkaisuina on tällöin jouduttu turvautumaan yksittäisten suhdannepoliittisten välineiden säätämiseen eduskunnassa ns. yksivuotisten verolakien muodossa,

---

1. Mittasuhteiltaan tämä tuki on toistaiseksi olematon ja sen merkitys on toistaiseksi lähinnä alueellinen. Se on kuitenkin tärkeä keino sikäli, että se kohdistuu nimenomaisesti laman torjumiseen.
2. Ks. myöhemmin "Erityisvaltuuksiin perustuva välineistö".

joihin riittää eduskunnan yksinkertainen ääntenenemmistö. Tällaisia erillisillä laeilla säädettyjä suhdannevälineitä ovat olleet mm. jo 1950-luvun alussa ensimmäisen kerran ja sen jälkeen devalvaatioiden jälkeen vuosina 1957 ja 1967 käytetyt vientimaksulait, liikevaihtoveron lisävero vuonna 1971, sekä investointiverolait vähemmän tärkeälle rakentamiselle vuosina 1974-1975. Lisäksi vuoden 1970 lopulla säädettiin tulopoliittiseen kokonaisratkaisuun liittyen yksivuotinen laki vientiteollisuuden suhdanneverosta, jonka säätäminen kuitenkin tapahtui lain takautuvasta luonteesta johtuen perustuslain säästämisjärjestyksessä.[1] Vientimaksujen osalta on laissa ollut säännökset maksujen siirtämisestä joko budjetin ulkopuoliseen vientimaksurahastoon (vuonna 1951) tai sulkutilille Suomen Pankkiin (mm. 1957 ja 1967) käytettäväksi laskusuhdanteen aikana laissa edellytettyihin, yleensä puuntuotantoa ja metsäteollisuuden vientikapasiteettia lisääviin tarkoituksiin.

Vapaaehtoiset sopimukset

Mainittujen veroluonteisten erillistoimenpiteiden lisäksi on Suomessa useaan otteeseen toimeenpantu valtiovallan ja talouselämän järjestöjen välisillä vapaaehtoisilla sopimuksilla suhdannepidätyksiä ja suhdannetalletuksia. On merkillepantavaa, ettei Suomen lainsäädäntöjärjestys tunne mahdollisuutta säätää yksivuotista verolakia vastaavaa yksivuotista suhdannetalletuslakia, jonka puitteissa varat voitaisiin palauttaa talletuksen tehneille yrityksille. Sopimuksenvaraisia vientihintojen nousuun perustuneita suhdannepidätyksiä, joista puolet on ohjattu valtiontalouden kautta erilaisiin, lähinnä puunjalostusteollisuuden vientikapasiteettia lisääviin tarkoituksiin ja puolet on palautettu laskukaudella pidätyksen suorittaneille yrityksille, on tehty pariin otteeseen, ensimmäisen kerran vuonna 1951-52 ja toisen kerran vuonna 1974.[1] Sopimuksenvaraisia suhdannetalletuksia, jotka

1. Ks. myöhemmin "Erityisvaltuuksiin perustuva välineistö".

on sijoitettu sulkutilille Suomen Pankkiin ja laskukaudella kokonaan palautettu talletukset tehneille yrityksille, on tehty vuosina 1969-1970. Sekä suhdannepidätyssopimuksiin että suhdannetalletussopimuksiin liittyen on eduskunnassa säädetty niiden verottamista koskevat lait. Pidätykset ja talletukset ovat olleet vähennyskelpoisia sekä valtion- että kunnallisverotuksessa sinä vuonna, jolloin ne on tehty ja periaatteessa ne ovat tulleet verotettaviksi palautusvuonna. Tiettyihin laissa määriteltyihin investointikohteisiin käytetyt talletusvarat ovat sen sijaan tulleet verotettaviksi vasta välillisesti siten, että ao. investointien poistot on saatu tehdä vain talletuksen yli menevältä hankintahinnan osalta.

On selvää, etteivät yksittäisillä laeilla tai talouselämän järjestöjen kanssa solmittavilla sopimuksilla toteutettavat suhdanteidensäätelytoimenpiteet voi olla niiden suhteellisen pitkästä toteutusviiveestä johtuen tehokkaita, vaikkakin ne ovat merkittävä parannus yleiseen finanssi- ja rahapolitiikkaan nähden selektivisyytensä ansiosta. Esimerkiksi liikevaihtoveron lisäverolakia ja investointiverolakia käsiteltäessä eduskunnassa ehti melkoinen määrä kysyntää purkautua jo etukäteen veron varalta, mikä aivan olennaisesti kumosi toimenpiteiden nettovaikutuksia. Ollakseen tehokkaita suhdannetasauskeinojen tulee olla kyllin houkuttelevia ja hyvin nopeasti toimeenpantavia tai automaattisia.

Investointirahastot

Vapaaehtoisuuteen perustuvana suhdannetasausjärjestelmänä on useissa maissa, eritoten Ruotsissa, jo pitkään onnistuneesti käytetty investointirahastoja. Suomessa yleinen investointirahastolaki säädettiin vuonna 1955 ja nykyisessä muodossaan se on pääosiltaan peräisin vuodelta 1964 (laki 309/1964). Investointirahastolain puitteissa osakeyhtiöt ja osuuskunnat sekä kaikki muutkin teollisuutta harjoittavat yritykset voivat siirtää osan tilivuoden voitostaan investointirahastoon ja vähentää tämän siirron tilivuoden verotettavasta tulostaan valtion mutta ei

kunnallisverotuksessa (ks. liitetaulukko). Verovähennysoikeuden edellytyksenä on, että yritykset tallettavat valtion tuloveroa vastaavan osan siirrosta erityiselle tilille Suomen Pankkiin. Investointirahastoon siirretyt varat käytetään joko valtioneuvoston määräyksestä lain edellyttämiin kohteisiin[1] tai ne voidaan valtioneuvoston luvalla käyttää tiettyihin, valtioneuvoston määräämiin kohteisiin. Silloin, kun käyttö perustuu valtioneuvoston lupaan, voidaan rahastojen käyttöä säädellä myös aloittain ja alueellisesti. Investointirahaston varat tulevat verotettaviksi menetettynä vähennysoikeutena, esim. pitkävaikutteisen menon osalta epäsuorasti siten, että investointikohteista, joihin varat käytetään, saadaan poistot tehdä ainoastaan siirron ylittävältä osalta.[2]

Investointirahastojen käyttö ei ole Suomessa - päinvastoin kuin esim. Ruotsissa - muodostunut kovinkaan merkittäväksi. Suurimmillaan investointirahastoon siirrettynä olleiden varojen kokonaismäärä oli vuonna 1971, jolloin ne olivat lähes 2% kiinteästä bruttopääoman muodostuksesta kun ne samana aikana Ruotsissa olivat lähes 10 % kiinteistä investoinneista. On ilmeistä, etteivät investointirahastojen houkuttimet Suomessa ole riittävät. Talletetuille varoille maksettava 3 prosentin korko on verovapaudestaan huolimatta inflaatio-olosuhteissa pieni, eikä siirto ole - toisin kuin Ruotsissa - vähennyskelpoinen kunnallisverotuksessa. Oleellisina eroina Ruotsissa sovellettuun järjestelmään ovat lisäksi vaadittavan talletuksen suuruus sekä rahastoja käytettäessä saatavat lisäedut. Ruotsissa siirron verovapauden ehtona oleva talletus on pienempi kuin yhtiön veroprosentti. Lisäksi inves-

---

1. Käyttökohteiden luettelo laissa on hyvin laaja, lähes kaikki kohteet varastoja lukuun ottamatta on sallittu, tosin joihinkin kohteisiin tarvitaan verohallituksen suostumus.

2. Ennen yleistä investointirahastolakia säädettiin jo v. 1954 laki puunjalostusteollisuuden suhdannevarauksista (laki 483/1954) ja lisäksi on samantapaisista suhdannerahastosiirroista säädetty erikseen kaivostoiminnan (laki 648/1964), vientiä harjoittavan teollisuuden viennin kehittämiseksi suorittamien vientivarausten (laki 162/1966) sekä alushankintojen (laki 853/1970) osalta. Nämä erityislait poikkeavat joissakin kohdin, esim. sallitun siirron suuruuden, vaaditun talletuksen sekä verovapauden osalta yleisestä investointirahastolaista. Merkittävimmät erot ovat ne, että vientivarausrahastosiirto ja siirto alushankintarahastoon ovat vähennyskelpoisia sekä kunnallis- että valtionverotuksessa, kaivosteollisuuden rahastosiirrot on talletettava kokonaisuudessaan Suomen Pankkiin ja vientivaraussiirron osalta talletusta ei vaadita lainkaan.

tointirahastoja käytettäessä Ruotsissa yrityksille yleensä myönnetään lisäpoisto-oikeuksia. Myös Suomen investointirahastolaki antaa valtioneuvostolle mahdollisuuden myöntää yrityksille ylimääräinen 6 prosentin poisto-oikeus käytetyn rahastosiirron osalta, jota voidaan lisäksi säädellä aloittain ja alueittain; tätä oikeutta ei kuitenkaan ole milloinkaan käytetty. Investointirahastojen käyttörajoitukset sekä epävarmuus niiden käyttöajankohdasta saattavat myös alentaa käyttöhalukkuutta. Tärkein syy käytön vähäisyyteen on kuitenkin epäilemättä Suomessa vallinnut korkea inflaatiovauhti, jonka seurauksena on ollut huomattavasti edullisempaa suorittaa kiinteä investointi tulojen reaaliarvon turvaamiseksi. Ts. inflaatio-olosuhteissa eivät investointirahastot pysty kilpailemaan kiinteiden investointien kanssa tuloksentasauskeinona.

Pakolliset, hallitukselle annettuihin erityisvaltuuksiin perustuvat suhdannetasauskeinot

Pääosin vapaaehtoisuuteen perustuvan investointirahastojärjestelmän tehottomuus on voimistanut pyrkimyksiä - paitsi luonnollisesti tehostaa investointirahastojärjestelmää sinänsä - myös kehittää valtioneuvostolle annettuihin erityisvaltuuksiin perustuvia keinoja, joilla yritykset voitaisiin velvoittaa suorittamaan suhdannevaraussiirtoja nousukaudella käytettäväksi laskukauden investointeihin. Valtioneuvostolle myönnettävien erityisvaltuuksien edellytyksenä ovat valtuuslait, joiden säätämisen tulee tapahtua perustuslain säätämisjärjestyksessä. Tämä merkitsee sitä, että lakiehdotuksen välitön hyväksyminen edellyttää ensin lain kiireelliseksi julistamista eduskunnan 5/6 ääntenenemmistöllä, minkä jälkeen se voidaan hyväksyä laiksi 2/3 ääntenenemmistöllä. Ellei kiireelliseksi julistamiseen tarvittavaa määräenemmistöä saada, voidaan laki julistaa lepäämään yli vaalien. Vaalien jälkeen kokoontuva uusi eduskunta voi hyväksyä lain 2/3 ääntenemmistöllä. Lainsäädäntöjärjestys merkitsee eduskunnan poliittinen rakenne huomioon ottaen sitä, että lakien valmistelu vaatii

pitkän ajan ja johtaa pakostakin melkoisiin kompromisseihin. Valtuuslakeihin liittyy aina eduskunnan jälkikäteishyväksymisen vaatimus, ts. eduskunnalla on mahdollisuus peruuttaa valtioneuvoston erityisvaltuuksien perusteella toteuttamat toimenpiteet.

Suhdannetasausvaltuuksia suunniteltaessa on alunperin lähtökohtana ollut se, että välineistön tulisi voida kohdistua kaikkiin kysyntäkomponentteihin. Tältä pohjalta on harkitty myös palkansaajien suhdannetalletuksen, ennakonpidätyksen säätelyn ja liikevaihtoveron säätelyn käyttämistä ja näitä koskevien valtuuslakien säätämistä. Parlamentaarista halukkuutta kulutuksen säätelyyn ei kuitenkaan ole löytynyt. On myös vedottu siihen, että yksityisen kulutuskysynnän vaihtelut ovat huomattavasti viennin ja investointien vaihteluja vähäisempiä.[1] Koska suhdannevaihteluiden voimakkuus johtuu pääosin vientikysynnän vaihteluista ja investointikysynnän herkkyydestä tulojen muutoksiin, on luonnollista, että suhdannesäätelyvälineistö on nähty tärkeäksi juuri näiden kysyntäkomponenttien kohdalla.

Ensimmäiset varsinaiset hallitukselle pysyvät erityisvaltuudet antavat lait Suomessa säädettiin EEC-sopimuksen solmimisen yhteydessä alkuvuodesta 1974. Tällöin säädettiin ns. EEC-suhdannelakipaketin pohjalta neljä valtuuslakia, joista kahden (laki ulkomaankaupan ja taloudellisen kasvun turvaamisesta 157/1974 ja laki hinnantasauksesta ja hintasulusta eräissä tapauksissa 155/1974) tarkoituksena on ensisijaisesti estää dumping-luonteinen tuonti Suomeen. Suhdannesäätelyn kannalta niillä ei kuitenkaan ole sanottavaa merkitystä. Kolmas valtuuslaki antaa hallitukselle pysyvät hintavalvontavaltuudet (laki 156/1974);[2] sekään ei ole varsinainen suhdannelaki, joskin sen avulla voidaan hillitä hintojen suhdanneluonteista kohoamista. Ainoa varsinaista

---

1. Mikäli kuluttajat perustavat käyttäytymisensä pitemmän ajan pysyvään tuloon, mihin useimmat tutkimukset Suomessakin näyttävät viittaavan, ei väliaikaisilla tuloihin vaikuttavilla toimenpiteillä voitaisikaan sanottavasti vaikuttaa kulutuksenvaihteluihin. Sen sijaan liikevaihtoveron käytöllä saattaisi kyllä olla kulutuksen ajoittumiseen vaikutuksia.

2. Ks. Bank of Finland Monthly Bulletin 8/76, taka-artikkeli Hintasäännöstelystä Suomessa.

suhdannepoliittista välineistöä lisäävä on laki vientihintojen poikkeuksellisen nousun johdosta tulokehityksen tasapainottamiseksi suoritettavasta vientimaksusta (laki 52/1974). Näiden hyväksyttyjen lakien ohella jätettiin eduskunnalle vuoden 1974 alussa ns. EEC-suojalakipakettiin liittyen myös valtuuslakiehdotukset liiketoiminnan perusteella suoritettavista suhdannetalletuksista sekä vähemmän tärkeätä rakentamista koskevasta investointiverosta. Nämä lait kuitenkin äänestettiin lepäämään yli vaalien ja ne on nyt vaalien jälkeen annettu käsiteltäväksi uudelle eduskunnalle, jossa niiden hyväksytyksi tuleminen siis edellyttää 2/3 äänten enemmistöä. Lisäksi kuluvan kevään aikana valmisteltiin voimassaolevan vientimaksulain soveltamisvaikeuksien vuoksi lakiehdotus vientitalletuksista. Nämä neljä lakia, jo voimassa oleva vientimaksulaki sekä lakiehdotuksina eduskunnassa olevat suhdannetalletuslaki, investointiverolaki sekä vientitalletuslaki, tulisivat toteutuessaan muodostamaan välineistön, joka antaisi hallitukselle mahdollisuudet suhteellisen tehokkaaseen suhdannepolitiikkaan.

Vuoden 1974 helmikuussa säädetty v i e n t i m a k s u l a k i antaa valtioneuvostolle valtuudet määrätä tärkeälle vientituotteelle tai tuoteryhmälle vientimaksu, mikäli valuuttakurssin muutos, kansainvälisen hintatason vakava häiriintyminen tai muu näihin verrattava ulkoinen tekijä on johtanut tai sen voidaan odottaa johtavan poikkeukselliseen hintojen nousuun. Vientimaksulle on määritelty yläraja yhtäältä tuotteen hinnan ja toisaalta neljän kuukauden ajan ennen päätöstä tapahtuneesta ja neljän kuukauden aikana päätöksen jälkeen toteutuvaksi arvioidusta hintojen noususta aiheuttavan tulojen lisäyksen perusteella (ks. liitetaulu). Perityt vientimaksut siirretään valtion suhdannerahastoon ja niistä käytetään laman aikana puolet yleisiin tarkoituksiin. Puolet vientimaksuista voidaan anomuksesta palauttaa ne suorittaneille yrityksille, mikäli ne käytetään valtioneuvoston määräämänä aikana ja tiettyihin laissa lueteltuihin kohteisiin. Vientimaksun suorittanut yritys saa vähentää maksun verotettavasta tulostaan sekä valtion- että kunnallisverotuksessa suoritusvuonna tai sitä seuraavana vuonna, ja palautettu vientimaksun osa tulee verotettavaksi välillisesti menetettynä vähennys- tai poisto-oikeutena.

Vientimaksulain sanamuoto edellyttää sen käyttöä vain erittäin poikkeuksellisissa kriisitilanteissa, eikä se niin ollen sovellu normaalioloissa käytettäväksi suhdanteiden tasausvälineeksi. Lisäksi vientimaksun ylärajaa koskeva säännös on siinä määrin epäselvä, että se on aiheuttanut melkoisia tulkintavaikeuksia. Lakia ei näistä vaikeuksista johtuen ole käytetty kertaakaan, tosin sen soveltamisella uhaten saatiin vuonna 1974 aikaan vapaaehtoinen suhdannepidätyssopimus Metsäteollisuuden Keskusliiton kanssa (ks. edellä "vapaaehtoiset sopimukset"). Osin juuri lain tulkintaan ja soveltamiseen liittyvistä vaikeuksista johtuen tämä toimenpide myöhästyi selvästi.

Vientimaksulain soveltamiseen liittyvät vaikeudet johtivat kuluvan vuoden kevään aikana eduskunnalle jätettyyn uuteen lakiehdotukseen v i e n t i t a l l e t u s j ä r j e s t e l m ä s t ä. Tämän ehdotuksen tarkoituksena on saada aikaan laki, joka antaa hallitukselle valtuudet normaalienkin suhdannenousujen aikana velvoittaa vientiyritykset suorittamaan talletuksia. Lakiehdotuksen sisältö on pääosin vientimaksulain sisällön mukainen, eroina ovat 1) se, että talletus voidaan velvoittaa suoritettavaksi aina, kun yksittäisten tuotteiden tai tuoteryhmien vientihinnat ovat olennaisesti (eivät välttämättä poikkeuksellisesti) nousseet tai niiden voidaan olettaa nousevan, 2) se, että suoritettu talletus aina palautetaan kokonaisuudessaan sen tehneelle yritykselle ja 3) se, että vientitalletusprosentin ylärajan määrittely tapahtuu vientihintojen nousun eikä vientitulojen nousun perusteella (ks. liitetaulukko)[1]. Vientimaksulaki ja vientitalletuslaki on lakiehdotuksessa katsottu toisensa poissulkeviksi ja lisäksi on säädetty, että ehdotetun suhdannetalletuslain perusteella tehtäväksi mahdollisesti määrättävä talletus tulee ottaa huomioon vientitalletuksen prosenttia määrättäessä. Varat talletetaan Suomen Pankkiin, joka palauttaa talletuksen ja sille maksettavan verovapaan 3 prosentin vuotuisen koron valtioneuvoston määräämänä aikana ja viimeistään kolmen vuoden kuluessa tuotekohtaisen talletuksen kantamisen päättymisestä. Talletuksen tehnyt yritys saa

---

1. Vientitalletuslakiehdotuksen yhteydessä jätettiin eduskunnalle myös ehdotus vientimaksulain talletuksen vastaavan ylärajaa koskevan pykälän muuttamisesta vientitalletuspykälän mukaisesti, ts. vientihintojen eikä -tulojen nousuun perustuvaksi.

vähentää talletuksen verotettavasta tulostaan sekä valtion- että kunnallisverotuksessa talletusvuonna. Talletus tulee verotettavaksi palautettaessa, jolloin siitä suoritetaan ennakonpidätys, paitsi jos yritys osoittaa verohallitukselle käyttävänsä talletuksen valtioneuvoston määräämiin tarkoituksiin; tällöin ei ennakonpidätystä suoriteta, vaan talletus tulee verotettavaksi epäsuorasti menetettyinä vähennys- tai poisto-oikeuksina.

Ns. EEC-suojalakipakettiin kuuluneista, tällä hetkellä eduskunnassa olevista, kahdesta lakiehdotuksesta i n v e s t o i n t i v e r o l a k i a voidaan pitää suhdannepoliittisesti tärkeänä. Investointiverolakiehdotuksen mukaan valtioneuvosto saisi valtuudet määrätä vähintään 25 % ja enintään 40 % suuruisen rakennuskustannuksista lasketun veron laissa määritellylle vähemmän tärkeälle rakentamiselle.[1] Valtioneuvostolla on ehdotuksen mukaan oikeus rajoittaa vero koskemaan vain tiettyjä laissa luetelluista kohteista ja lisäksi säädellä veron suuruutta ja sen perimistä alueellisesti. Verovelvollisia ovat ehdotuksen mukaan kaikki muut paitsi valtio ja sen laitokset; siis myös kunnat ovat verovelvollisia. Vero ei ole vähennyskelpoinen verotuksessa eikä sitä palauteta, vaan se tuloutetaan valtion suhdannerahastoon. Investointiveron tarkoituksena on olla estovero; mahdollinen verojen kertyminen osoittaisi sen epäonnistumista suhdannepoliittisena välineenä.

Lakiehdotuksena eduskunnassa myös oleva laki l i i k e t u l o n p e r u s t e e l l a s u o r i t e t t a v a s t a s u h d a n n e t a l l e t u k s e s t a on sisällöltään heikoin suhdannevaltuuslaeista. Suhdannetalletuslakiehdotuksen mukaan jokainen Suomessa liiketoimintaa harjoittava, joka on valtionverovelvollinen, voitaisiin velvoittaa tekemään suhdannetalletus. jonka suuruus määräytyy viimeksi toimitetussa kunnallisverotuk-

---

1. Näihin on sisällytetty lähinnä erilaiset kauppa-, toimisto-, autokorjaamo- ja huoltamorakennukset sekä hallinnolliset rakennukset, sivistys- ja liikuntapalveluja tuottavat rakennukset sekä suurehkot vapaa-ajan asunnot.

sessa liiketulosta määrättyjen veroäyrien perusteella.[1] Lain mukaan talletuksen suuruus saisi yleisenä olla enintään 20 penniä veroäyriltä, mutta mikäli valtioneuvosto käyttää oikeuttaan porrastaa talletuksen suuruuden aloittain ja alueittain, saa tällä tavalla porrastetun korkeimman talletuksen määrä olla enintään 30 penniä veroäyriltä (ks. liitetaulukko). Pidätetyt talletukset sijoitetaan erityiselle tilille Suomen Pankkiin. Talletuksen kantoaikana mahdollisesti tehty investointirahastolain edellyttämä talletus Suomen Pankkiin vähennetään suhdannetalletusvelvollisuudesta. Talletukset voidaan käyttää valtioneuvoston määräämänä aikana ja viimeistään 3 vuoden kuluessa kantoajan päättymisestä. Merkittävää on, että lakiehdotuksen mukaan suoritettu suhdannetalletus ei ole lainkaan vähennyskelpoinen verotuksessa.

Ehdotettua liiketoiminnan perusteella perittävän pakollisen suhdannetalletuksen käyttökelpoisuutta alentaa sundanneluonteisten tulojen kasvun vaikutusten rajoittamisessa ratkaisevasti se, että talletus määrätään viimeksi vahvistetun verotuksen perusteella, mikä saattaa merkitä runsaan vuoden viivettä tulokehitykseen. Tulojen muutokset talletusten perimisvuonna saattavat olla hyvinkin erilaiset verrattuna talletusten pohjana olevan vuoden tulokehitykseen. Vaikka tätä voidaan osittain kompensoida talletusvelvollisuuden aloittaisella ja alueittaisella porrastuksella, on ilmeistä, että talletuksen teho suhdannetasauskeinona kärsii tuloviiveestä. Lisäksi suhdannetalletuksen halutut vaikutukset investointiaktiviteettiin jäisivät ilmeisesti hyvin vähäisiksi suhdannetalletusten verokohtelun vuoksi: kun talletukset eivät ole vähennyskelpoisia verotuksessa, ne eivät myöskään edes osittain korvaa investointeja tuloksentasauskeinona. Näin ollen talletuksilla olisi pelkästään yritysten likviditeettiä noususuhdanteessa kiristävä ja laskusuhdanteessa parantava vaikutus, mikä ei riitä olennaisesti vaikuttamaan yritysten investointikäyttäytymiseen halutulla tavalla.

---

1. Valtionverovelvollisia eivät ole aatteelliset yhdistykset eivätkä yleishyödylliset laitokset. Talletusvelvollisuus ei myöskään koskisi uusia, alle kolme vuotta toimineita yrityksiä, eikä aivan pieniä yrityksiä.

SUHDANNEPOLIITTISTEN ERITYISVÄLINEIDEN VAIKUTUSKANAVISTA JA TEHOSTA

Käytettyjen ja suunniteltujen suhdannetasaustoimenpiteiden pyrkimyksenä on pääosin vaikuttaa yritysten investointien ajoittumiseen nousuvaiheesta lamavaiheeseen. Vientitulojen leikkaamiseen tähtäävien toimenpiteiden tarkoituksena on lisäksi hillitä ulkoisten hinta- ja kysyntäimpulssien välitöntä heijastumista kotimaisten raaka-aineiden hinnoissa sekä palkkaliukumissa ja siten vaimentaa ulkoisten suhdannesysäysten välittymistä kotimaiseen tulokehitykseen. On ilmeistä, että pelkästään tietoisuus siitä, että hallituksella on valtuudet leikata vientituloja, on omiaan nousun alkuvaiheista lähtien hillitsemään vientiyritysten valmiutta palkkojen ja raaka-ainehintojen korotuksiin.

Kuten edellä on käynyt ilmi, tehokkaimpina välineinä investointitoiminnan säätelyn kannalta voidaan esillä olleista toimenpiteistä pitää vientitalletusta ja investointiveroa. Vientimaksulain käyttöä haittaa sen luonne kriisiajan lakina, investointirahastosiirrot eivät kilpaile inflaatio-olosuhteissa tehokkaasti kiinteiden investointien kanssa tuloksentasauskeinona, ja ehdotetun liiketoiminnan perusteella kannettavan suhdannetalletuksen teho on kyseenalainen tuloviiveestä ja verokohtelusta johtuen. Investointivero on epäilemättä estoveroluonteisena tehokkain mahdollinen keino investointien ajoittumiseen vaikuttamisessa edellyttäen, että valtioneuvostolla on päätöksiä tehdessään hyvät ennusteet suhdannekehityksestä. Viivyttely veron käytössä vesittää helposti keinon tehokkuutta: tietoisuus investointiveron käyttömahdollisuudesta on omiaan nopeuttamaan rakentamisen aloittamista nousun alkaessa ja siten helposti johtaa aiempaa nopeampaan rakennustoiminnan ylikuumenemiseen.

Suhdannevarausjärjestelmillä pyritään yleensä vaikuttamaan yritysten investointikäyttäytymiseen kahdella tavalla: yhtäältä likviditeetin kautta, toisaalta verotuksen ja tuloksentasauksen kautta. Kaikkien pidätysten, sekä talletusluonteisten palautettavien että veroluonteisten ei-palautettavien, tarkoituksena on rajoittaa

yritysten likviditeettiä nousun aikana sekä lisätä sitä laman aikana joko talletuksen tehneissä yrityksissä tai taloudessa yleensä. Tältä osin suhdannetasaustoimenpiteiden onnistuminen olennaisesti riippuu samanaikaisesti noudatettavasta yleisestä raha- ja rahoituspolitiikasta.

Toisena vaikutuskanavana investointirahastossa ja talletusluonteisissa järjestelmissä on niiden verotuskohtelu. Suoritettujen pidätysten verovähennysoikeus alentaa yritysten tarvetta tuloksen tasaukseen investointeja suorittamalla nousukauden aikana. Rahastosiirtojen tai talletusten käyttäminen valtioneuvoston edellyttämänä aikana ja lain tai valtioneuvoston edellyttämiin kohteisiin johtaa puolestaan siirron tai talletuksen verotukseen pitkän ajan kuluessa - sitä pitemmän ajan kuluessa mitä pitkävaikutteisempaan investointikohteeseen varat on käytetty.

Tarkasteltaessa suhdannepoliittisten välineiden symmetrisyyttä, ts. niiden vaikutuksia yhtäältä nousukaudella toisaalta laskukaudella, voidaan todeta, että niissä on pitkälti sama ongelma kuin yleisessä raha- ja rahoituspolitiikassa. Pakollisilla järjestelmillä on suhteellisen helppoa rajoittaa nousukauden investointeja, edellyttäen että erityistoimenpiteiden käyttö tehokkaasti koordinoidaan yleisen raha- ja finanssipolitiikan kanssa. Sen sijaan on jo vaikeampaa innostaa yrityksiä investoimaan laskukaudella, silloin kun niiden myynti ja tulo-odotukset ovat heikot. Investointirahaston samoin kuin vientimaksun ja vientitalletusten käyttämiseen on laeissa tai lakiehdotuksissa pyritty kytkemään erilaisia, joskin hyvin väljiä rakennepoliittisia tavoitteita. Järjestelmien tehokkuuden kannalta näitä käyttörajoituksia on kritisoitu ja on esitetty, että yritysten tulisi saada käyttää varat vapaasti haluamallaan tavalla. On vaikea arvioida, missä määrin vapaa käyttöoikeus tehostaisi tasausvälineiden tehoa laman torjunnassa.

Suomen suhdannevaihteluista saadut kokemukset viittaavat erityisesti siihen, että suhdannetasauksen lähtökohtana tulee olla ennen kaikkea suhdannenousun ylikuumenemisen ja ulkoisen tasapainon

järkkymisen estäminen. Ulkoiset tasapainottomuudethan ovat aina laskukaudella muodostaneet sellaisen rajoitteen yleiselle talouspolitiikalle, ettei kotimaisen kysynnän ylläpitäminen laman vaikutusten pienentämiseksi ole ollut mahdollista. Erityistoimenpiteiden onnistuminen investointikysynnän ylläpitämisessä laman aikana riippuu olennaisesti yleisen rahapolitiikan liikkumavarasta. Olemassaolevat ja käsittelyn alaisena olevat erityisjärjestelmät eivät epäilemättä pysty sanottavasti hillitsemään nousua, mutta eivät missään tapauksessa tuottamaan merkittävää investointiaktiviteettia laskukauden aikana ilman yleisen rahapolitiikan tukea.

SUHDANNE-VARAUKSEN	INVESTOINTIRAHASTO-SIIRTO JA -TALLETUS	VIENTIMAKSU	VIENTITALLETUS (ehdotus)	INVESTOINTIVERO (ehdotus)	SUHDANNETALLETUS (ehdotus)
- LUONNE	Vapaaehtoinen	Pakollinen VN:n päätöksestä	Pakollinen VN:n päätöksestä	Pakollinen VN:n päätöksestä	Pakollinen VN:n päätöksestä
- KOHTAANTO	Osakeyhtiöt ja osuuskunnat sekä kaikki teollisuutta harjoittavat yritykset	Vientiyritykset	Vientiyritykset	Laissa määriteltyjen vähemmän tärkeiden rakennusten (pa. hallinto- ja palvelusektorin rakennusten) rakennuttajat lukuunottamatta valtiota ja sen laitoksia.	Kaikki valtionverovelvolliset liiketoimintaa harjoittavat yritykset (pl. uudet ja aivan pienet)
- MAKSU-PERUSTE	Tilivuoden voitto	Vientituotteen tai tuoteryhmän poikkeuksellinen hintojen nousu	Olennainen (ei välttämättä poikkeuksellinen) vientituotteen tai tuoteryhmän hintojen nousu	Aloitettujen rakennusten kokonaisrakennuskustannukset	Viimeksi suoritetussa kunnallisverotuksessa liiketulosta vahvistettu äyrimäärä
- PORRASTUSMAHDOLLISUUS PIDÄTETTÄESSÄ		Tuotteittain tai tuoteryhmittäin arvioidusta hintojen noususta riippuen	Tuotteittain tai tuoteryhmittäin samoin kuin viennissä	Aloittain ja alueittain	Aloittain ja alueittain
- SUURUUS JA RAJAT	Enintään 30 % tilivuoden voitosta, VN:n luvalla enintään 80 %	Enintään 25 % tuotteen hinnasta ja samalla enintään 50 % 4 kk:n aikana ennen päätöstä tapahtuneesta ja 4 kk:n aikana päätöksen jälkeen tapahtuvaksi arvioidun hintojen nousun aiheuttamasta tulojen lisäyksestä, ao. alan kannattavuus otettava huomioon	Enintään 50 % tuotteen hintojen noususta 4 kk ennen päätöstä edeltäneestä keskim. hintatasosta 4 kk päätöksen jälkeen arvioituun hintatasoon, ao. alan kannattavuus otettava huomioon	Vähintään 25 % ja enintään 40 %	Yleisenä 20 penniä äyriltä, aloittain ja alueittain porrastettuna enintään 30 p/äyri
- AIKARAJOITUKSET PIDÄTETTÄESSÄ	VN voi päättää, ettei siirtoa voi suorittaa, mikäli samalla tilikaudella on aikaisempia siirtoja käytetty VN:n luvalla tai määräyksellä	Saadaan periä enintään 18 kk:n ajan	Saadaan periä enintään 18 kk:n ajan	Saadaan periä enintään 18 kkn ajan, uutta veroa ei voida määrätä ennen kuin 12 kk on kulunut edellisen kantoajan päättymisestä	Talletusta voidaan periä vähintään 12 ja enintään 18 kkn ajan, VN voi keskeyttää perimisen tarvittaessa, uutta talletta ei saa määrätä ennen kuin edellinen on palautettu
- PIDÄTYKSEN SUORITTAJA	Ao. yritys	Tullihallitus	Tullihallitus	Verotoimistot	Verotoimistot
- PIDÄTYKSEN VEROVÄHENNYSOIKEUS	Koko investointirahastosiirto on vähennyskelpoinen valtionverotuksessa ao. tilivuoden osalta	Vientimaksu on vähennyskelpoinen sekä valtion- että kunnallisverotuksessa joko suoritusvuonna tai sitä seuraavana vuonna	Talletus on verovähennyskelpoinen sekä valtion- että kunnallisverotuksessa talletusvuonna	Vero ei ole vähennyskelpoinen verotuksessa	Talletus ei ole vähennyskelpoinen
- VAROJEN SIJOITTAMINEN	Valtion tuloveroa vastaava osa siirrosta talletettava SP:iin	Varat siirretään valtion suhdannerahastoon	Varat talletetaan SP:iin	Varat siirretään valtion suhdannerahastoon	Varat talletetaan SP:iin
- SIJOITETTUJEN VAROJEN TUOTTO JA VEROKOHTELU	SP:iin talletetuille varoille 3 %:n korko, joka on verovapaa valtionverotuksessa, talletukset eivät veronalaista omaisuutta	- -	Talletetuille varoille 3 %:n korko, joka on verovapaa sekä valtion- että kunnallisverotuksessa, talletukset eivät veronalaista omaisuutta	- -	Talletetuille varoille 3 %:nkorko, joka on verovapaa valtion- ja kunnallisverotuksessa, talletukset eivät veronalaista omaisuutta
- VAROJEN PALAUTTAMINEN	Talletukset palautetaan ne tehneille yrityksille	Puolet varoista käytetään valtion toimesta laissa määriteltyihin tarkoituksiin, puolet palautetaan apomuksesta maksun suorittaneille yrityksille	Talletus palautetaan kokonaisuudessaan talletuksen tehneille yrityksille	Veroa ei palauteta (ei kuntienkaan suorittamaa)	Talletus palautetaan kokonaisuudessaan talletuksen tehneille yrityksille
- PALAUTTAMISEN AJANKOHTA	VN:n määräämänä tai sallimana aikana viimeistään 5 vuoden kuluttua edellisestä lupapäätöksestä tai rahastosiirron tekemisestä	VN:n määräämänä aikana	VN:n määräämänä aikana, viimeistään 3 vuoden kuluttua tuotekohtaisen talletuksen kantoajan päättymisestä	- -	VN:n määräämänä aikana, viimeistään 3 vuoden kuluttua talletuksen kantoajan päättymisestä
- KÄYTTÖÄ KOSKEVAT RAJOITUKSET	VN:n määrätessä varat käytettäväksi, ne voidaan käyttää lain edellyttämiin kohteisiin (käyttökohteet laajat, ei varastoihin), VN:n luvalla sen määräämiin kohteisiin ja sen sallimilla aloilla ja alueilla	Laissa edellytettyihin kohteisiin (käyttökohteet laajat, ei varastoihin)	Käyttökohde vapaa (ks. seuraava kohta)	- -	Käyttökohde vapaa
- VEROKOHTELU VAROJA KÄYTETTÄESSÄ	Käytetyt rahastosiirtovarat tulevat verotettaviksi epäsuorasti menetettyinä vähennys- ja poisto-oikeuksina	Palautetut varat tulevat verotettaviksi epäsuorasti menetettyinä vähennys- ja poisto-oikeuksina	SP suorittaa talletuksen palauttaessaan ennakonpidätyksen, paitsi jos yritys osoittaa verohallitukselle käyttävänsä varat VN:n määräämiin tarkoituksiin; tällöin talletukset tulevat verotettaviksi epäsuorasti menetettyinä vähennys- ja poisto-oikeuksina	- -	- -
- ERITYISMÄÄRÄYKSIÄ	- VN voi määrätä talletuksen tulovero-osuutta suuremmaksikin ja myöntää enintään 12 %:n ylimääräisen verovähennysoikeuden ylimääräisen talletuksen osalta - VN voi myöntää 6 %:n lisäpoisto-oikeuden käytetyn rahastosiirron osalta, kun rahastosiirrot on käytetty VN:n asettamana määräaikana, poisto-oikeus voidaan porrastaa aloittain ja alueittain	Vientimaksu ja talletus ovat toisensa poissulkevia järjestelmiä	Vientitalletus ja maksu ovat toisensa poissulkevia, lisäksi suhdannetalletusvelvollisuus otettava huomioon vientitalletusprosenttia määrättäessä	- -	Investointirahastosiirron perusteella SP:iin tehty talletus vähennetään suhdannetalletusvelvollisuudesta