



ETLA Muistiot tarjoavat ajankohtaista tutkimustietoa polttavista yhteiskunnallisista kysymyksistä. [www.etla.fi](http://www.etla.fi) » julkaisut » muistiot  
ETLA • Elinkeinoelämän tutkimuslaitos

ETLA Briefs provide timely research-based information on pressing societal issues. [www.etla.fi](http://www.etla.fi) » publications » briefs  
ETLA • The Research Institute of the Finnish Economy

# Fiskaalinen devalvaatio helpottaisi talouden sopeutumista tuottavuuden laskuun

Niku Määttänen on ETLAn tutkimusjohtaja ([niku.maattanen@etla.fi](mailto:niku.maattanen@etla.fi)).

Kiitän EU:n Horizon 2020 -ohjelmaa "FIRSTRUN"-hankkeeseen saadusta rahoituksesta.

Suosittelava lähdeviittaus tähän muistioon: Määttänen, Niku (25.8.2015). "Fiskaalinen devalvaatio helpottaisi talouden sopeutumista tuottavuuden laskuun".

ETLA Muistio No 38. <http://pub.etla.fi/ETLA-Muistio-Brief-38.pdf>

*Yhteiskuntasopimuksen kaaduttua Sipilän hallitus etsii muita keinoja suomalaisten yritysten kansainvälisen kustannuskilpailukyöyn kohentamiseksi. Fiskaalinen devalvaatio on yksi keino. Se tarkoittaa käytännössä työnantajamaksujen alentamista ja esimerkiksi arvonlisäveron korottamista. Tässä muistiossa tarkastellaan lyhyesti miksi, ja millä tavoin fiskaalinen devalvaatio edesauttaisi Suomen lähivuosien talouskehitystä.*

## Perusongelmana työn tuottavuuden lasku

Työn tuottavuus, eli tuotannon arvo suhteessa tehtyihin tunteihin, laski Suomen yrityssektorilla huomattavasti vuonna 2008. Romahdus liittyi finanssikriisin aiheuttamaan vientikysynnän heikkenemiseen. Erityisesti monien investointitavaroita tuottavien teknologiateollisuuden yritysten tuotteiden kysyntä heikkeni rajusti 2008 alkaen. Koska yritykset eivät vähentäneet välittömästi työvoimaansa samassa suhteessa viennin vähenemisen kanssa, tuotanto työntekijää kohti pieneni.

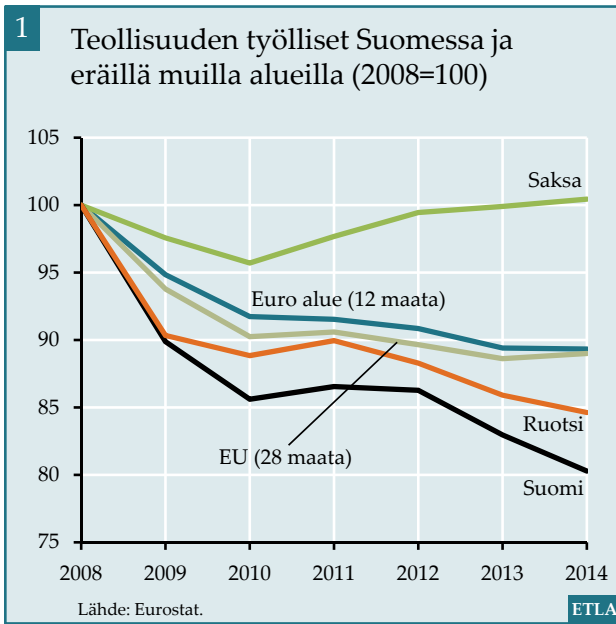
Tuottavuuskehitys on kuitenkin ollut hyvin heikkoa myös finanssikriisin jälkeen (Maliranta ym., 2015). Kansainvälisten suhdanteiden lisäksi tuottavuuden heikkenemisen taustalla on myös muita syitä. Esimerkiksi 2000-luvun alussa nopeasti kasvanut suomalainen elektroniikkateollisuus on menettänyt nopeasti markkinaosuuttaan. Syystä tai toisesta suomalaisten yritysten tuotteet eivät pärjää kansainvälisessä kilpailussa samalla tavoin kuin aikaisemmin.

Suomalaisten työntekijöiden palkat eivät ole laskeneet tuottavuuden myötä. Nimellispalkat ovat aina alaspäin jäykkiä, sillä niiden alentamisesta on hankala sopia. Itse asiassa keskimääräinen palkkataso on Suomessa noussut finanssikriisin jälkeen tehtyjen palkkaratkaisujen myötä.

Tuottavuuden lasku ja palkkojen nousu tarkoittaa, että yritystoiminnan kannattavuus heikenee. Ongelmat keskittyvät erityisesti teollisuuden jo sen vuoksi, että tuottavuus on laskenut nimenomaan teollisuudessa. Lisäksi teollisuustuotannosta suurin osa menee vientiin. Kansainvälisessä kilpailussa mukana olevat yritykset eivät pysty nostamaan hintoja työntekijöidensä palkkojen nousun myötä.

Tätä taustaa vasten ei ole yllättävää, että Suomen teollisuudesta on hävinnyt paljon työpaikkoja. Kuviossa 1 esitetään teollisuustyöpaikkojen kehitys vuodesta 2008 alkaen Suomessa ja eräissä muissa maissa. Kuvioista nähdään, että työllisten määrä teollisuudessa on vähentynyt vuodesta 2008 vuoteen 2014 noin viidenneksellä. Mitään käännettä parempaan ei ole kuviossa näkyvissä. Pikemminkin päinvastoin, sille työllisten määrä on vähentynyt nopeasti myös vuodesta 2012 eteenpäin.

Teollisuuden ongelmat ovat tietenkin heijastuneet myös kotimarkkinoille. Teollisuusyritysten voittojen, palkkasumman ja investointien pienentyminen on vähentänyt kotimaista kysyntää. Se on näkynyt työllisyyden heikentymisenä myös rakentamisessa ja osassa palvelusektoria.



## Myös korkean tuottavuuden työpaikkoja voi tuhoutua, koska palkat eivät jousta alaspäin

Se, että teollisuuden työpaikat ovat vähentyneet, on luultavasti osittain osa talouden toivotavaa sopeutumista uuteen tilanteeseen. Kun työn tuottavuus teollisuudessa laskee, on luontevaa, että työpanosta siirtyy teollisuudesta palvelusektorille. Kaikista teollisuustyöpaikoista ei kannata pitää kiinni. Teollisuuden työllisyydessä (tai työllisyysosuudessa) näkyy myös pidempiaikainen laskeva trendi niin Suomessa kuin monissa muissakin kehittyneissä maissa.

On kuitenkin syytä pelätä, että sopeutuminen työn tuottavuuden laskuun tapahtuu nyt hyvin epäoptimaalisesti. Vientiteollisuudessa luultavasti häviää työpaikkoja, joissa työn tuottavuus on edelleen korkeampi kuin niissä kotimarkkinayritysten työpaikoissa, joihin työnsä menettävät työntekijät voivat työllistyä. Työttömyysasteen nousu kertoo, että valitettavan usein vaihtoehtona ei edes ole vähemmän tuottava työ vaan työttömyys.

Teollisuuden työpaikkoja voi tuhoutua liikaa juuri sen vuoksi, että palkat, jotka heijastavat edelleen nykyistä korkeampaa työn tuottavuutta, eivät jousta alaspäin. Liian korkean palkkatason vuoksi edes suhteellisen korkean tuottavuuden työpaikat, tai niiden edellyttämät investoinnit, eivät välttämättä ole yritysten kannalta enää riittävän kannattavia.

Tilannetta hankaloittaa vielä se, että vientiteollisuuden kannattavuus ei riipu pelkästään vientiteollisuusyritysten itsensä maksamista palkoista. Vientirytykset ostavat paljon palveluita ja tavaroita kotimarkkinayrityksiltä. Näiden ns. välipanosten hintataso riippuu kotimarkkinayritysten palkkatasosta. Kotimarkkinayritykset voivat ainakin osin siirtää kohonneet palkkakustannukset hintoihinsa, mutta kotimaan hintatason jatkuva nousu suhteessa kilpailijamaihin kurjistaa vientiteollisuutta.

Suomessa ennen euroon siirtymistä perinteinen ratkaisu tällaisiin kilpailukykyongelmiin oli devalvaatio, eli markan ulkoisen arvon heikentäminen. Se paransi suoraan vientirytysten kannattavuutta laskemalla sekä palkkatasoa että välipanosten hintoja suhteessa vientihintoihin. Samalla tietysti ulkomailta tuotujen tavaroiden kallistuminen leikkasi palkansaajien ostovoimaa.

Koska devalvaatio ei ole enää mahdollinen, tarvitaan muita keinoja. Sipilän hallituksen tavoittelema yhteiskuntasopimus olisi käytännössä tarkoittanut työvoimakustannusten laskemista suoraan tuntipalkkoja laskemalla (mahdollisesti työaika pidentämällä). Hallitus siis tavoitteli sitä, että tuntipalkat poikkeuksellisesti joustaisivat myös alaspäin. Tavoite tiedettiin vaikeaksi, ja nyt tiedetään, ettei sitä saavuteta ainakaan tänä vuonna.

## Fiskaalisella devalvaatiolla samat vaikutukset kuin perinteisellä devalvaatiolla

Mahdollisesti helpommin hallituksen toteutettavissa oleva ratkaisu on nimeltään fiskaalinen devalvaatio. Sillä tarkoitetaan verouudistusta, jonka vaikutukset ovat samankaltaisia kuin valuuttakurssin heikentymisellä. Useimmiten esitetty tapa koostuu palkkaperusteisten työnantajamaksujen alentamisesta, joka rahoitetaan arvonlisäveron korottamisella. Tällaisella yhdistelmällä päästään ainakin hyvin lähelle perinteisen devalvaation vaikutuksia (Farhi ym., 2013).

Fiskaalinen devalvaatio laskisi suoraan vientiteollisuuden työvoimakustannuksia. Sen sijaan arvonlisäveron korottaminen ei koske vientirytyksiä lainkaan, koska kotimaan arvonlisäveroa ei peritä myynnistä ulkomaille ja koska vientirytyksille palautetaan myös välipanosten ostoihin sisältynyt arvonlisävero. Fiskaalinen

devalvaatio parantaa myös niiden yritysten asemaa, joiden tuotteet kilpailevat kotimaassa tuontihyödykkeiden kanssa. Arvonlisäveron korotus kohdistuu samalla tavalla tuontihyödykkeisiin ja niihin hyödykkeisiin, jotka tuotetaan ja myydään kotimaassa. Työnantajamaksujen alentaminen puolestaan hyödyttää tietysti vain kotimaassa toimivia yrityksiä.

Työnantajamaksujen alentaminen voidaan rahoittaa myös esimerkiksi tuloveron kiristämällä tai siirtämällä työnantajamaksuja työntekijöiden maksettavaksi. Tällaisten ratkaisujen vaikutukset eivät kuitenkaan ole kaikilta osin samanlaiset kuin valuuttakurssin heikentymisen vaikutukset. Esimerkiksi ilman arvonlisäveron tai kulutusveron korottamista hintataso ei nouse kuten perinteisen devalvaation yhteydessä. Hintatasovaikutuksella on merkitystä muun muassa sen takia, että se vaikuttaa kotitalouksien velkojen ja finanssivarallisuuden reaaliarvoon.

Tietyn suuruisen fiskaalisen devalvaation vaikutusten tarkka ennustaminen on tietysti mahdollonta. Vaikutukset riippuvat oleellisesti ainakin siitä, miten nimellispalkat kehittyvät fiskaalisen devalvaation jälkeen. Se puolestaan riippuu sekä työmarkkinainstituutioista että taloustilanteesta, erityisesti siitä kuinka suuri tarve nimellispalkkojen laskulle olisi ja kuinka suurta osaa työvoimaa ongelma koskee.

Komission tilaamassa selvityksessä (European Commission, 2013), jonka tekemiseen myös ETLA osallistui, fiskaalisen devalvaation vaikutuksia tarkasteltiin usealla erilaisella kansantalouden toimintaa kuvaavalla mallilla ja eri maiden osalta. Joidenkin muuttujien osalta tulokset poikkesivat yllättävän paljon toisistaan eri mallien kesken. Toisin kuin yleensä ajatellaan, ei ole esimerkiksi selvää, että fiskaalinen devalvaatio väistämättä parantaa nettovientiä, eli viennin ja tuonnin arvon erotusta. Jos fiskaalinen devalvaatio kasvattaa työllisyyttä, se kasvattaa kotimaista kysyntää, mikä on omiaan kasvattamaan myös tuontia. Se, mitä nettovien- nille lopulta tapahtuu, riippuu tuonnin hinta- ja tulojoustoista.

Kaikki mallit tuottavat kuitenkin tuloksen, jonka mukaan fiskaalinen devalvaatio kasvattaa lyhyellä aikavälillä työllisyyttä ja tuotantoa (ks. myös Engler ym., 2014).<sup>1</sup> Toisaalta vaikutukset eivät mallianalyyseiden perusteella ole

kovin suuria. Esimerkiksi työvoimakustannusten alentaminen hallituksen tavoittelemalla viidellä prosentilla ei riittäisi palauttamaan työllisyyttä Suomessa nopeasti finanssikriisiä edeltäneelle tasolle. Fiskaalinen devalvaatio kuitenkin todennäköisesti pienentäisi niitä tuotanto- ja työllisyysmenetyksiä, joita nimellispalkkojen jäykkyydestä nyt aiheutuu.

Fiskaalisen devalvaation vaikutuksia on vaikea arvioida pelkästään empiirisesti jo sen vuoksi, että selkeitä esimerkkejä fiskaalisista devalvaatioista ei ole montaa.<sup>2</sup> Lisäksi fiskaalisen devalvaation vaikutuksia on mahdotonta täysin eristää muista samaan aikaan vaikuttavista tekijöistä. Esimerkiksi Saksa toteutti fiskaalisen devalvaation vuonna 2006 nostamalla arvonlisäveroa kolmella prosenttiyksiköllä ja laskemalla sekä työntekijöiden että työnantajien maksuja. Saksan työllisyyden ja viennin kehitys on tunnetusti ollut hyvin vahvaa sen jälkeen. On kuitenkin selvää, että taustalla on monia muitakin tekijöitä kuin fiskaalinen devalvaatio.

De Mooij ja Keen (2012) tarkastelevat OECD-maita koskevan paneeliaineiston avulla työnantajamaksuja ja arvonlisäveroa koskevien muutosten vaikutusta nettovientiin. Heidän tuloksensa ovat ainakin sopusoinnussa sen näemyksen kanssa, että fiskaalinen devalvaatio parantaa nettovientiä.

### Elvytys voi heikentää vientiteollisuuden kilpailukykyä

Moni pitänee fiskaalista devalvaatiota ongelmallisena elvytysnäkökulmasta, sillä arvonlisäveron korottaminen vähentää kysyntää kotimarkkinoilla. Hallituksen tavoittelemaa yhteiskuntasopimusta kritisoitiin samalla perusteella.

Elvytysnäkökulma tulee ottaa huomioon, ja on tietenkin totta, että arvonlisäveron korottaminen vähentää kuluttajien ostovoimaa. Fiskaaliseen devalvaatioon liittyy kuitenkin useita tekijöitä, jotka vaikuttavat kotimaisen kysynnän kannalta toiseen suuntaan.

Ensinnäkin, työnantajamaksujen alentaminen parantaa lyhyellä aikavälillä yritysten kannattavuutta. Parantunut kannattavuus näkyy arvovastavasti lisääntyneinä osinkoina ja investointeina. Molemmat kasvattavat myös kotimaista kysyntää, vaikka osa osinkotuloista meneekin ulkomaille. Toiseksi, jos työpaikat vientite-

ollisuudessa lisääntyvät, työllisyys ja samalla kokonaiskysyntä tietysti kasvavat. Kolmanneksi, palkat eivät ole ylöspäin ollenkaan niin jäykkiä kuin alaspäin. Työnantajamaksujen alentamisen myötä työntekijöiden, joiden osaamiselle on eniten kysyntää, nimellispalkat nousevat nopeasti.

Toisaalta on todettava, että työvoimakustannusten alentamisen myönteiset työllisyys- ja investointivaikutukset toteutuvat väistämättä hitaasti. Siksi on mahdollista, että fiskaalinen devalvaatio ensi vaiheessa vähentää kotimaista kysyntää.

On myös mahdollista yhdistää elvytys ja fiskaalinen devalvaatio esimerkiksi nostamalla arvonlisäveroa vähemmän kuin työnantajamaksujen alentamisen rahoittaminen edellyttäisi (Vihriälä, 2014). Joka tapauksessa pelkän elvytysnäkökulman korostaminen on ongelmallista, sillä kotimaisen kysynnän kasvattaminen elvyttävän finanssipolitiikan avulla on omiaan nostamaan palkkatasoa ja voi siten hidastaa vientiyriyten kilpailukyvyyn kohentumista (Farhi ja Werning, 2012).

### **Arvonlisäveron kielteisiä tulonjakovaikutuksia helposti liioitellaan**

Fiskaaliseen devalvaatioon liittyy myös tulonjakoa koskevia huolia. Fiskaalinen devalvaatio hyödyttäisi väistämättä erityisesti vientiyriyten omistajia. Toisaalta parantuva työllisyys hyödyttäisi erityisesti työttömiä ja niitä vientisektorin työllisiä, jotka ovat nyt vaarassa menettää työpaikkansa.

Fiskaaliseen devalvaatioon usein kuuluvaa arvonlisäveron korottamista pidetään usein ongelmallisena siitä syystä, että sen arvioidaan kohdistuvan erityisesti pienituloisiin. Perusteluna on se, että pienituloiset ihmiset kuluttavat suuremman osan tuloistaan kuin suurituloiset.

Yleensä tämä tarkastelu perustuu kuitenkin vuosituloihin, mikä tekee siitä hieman harhaanjohtavan. Parempi tapa tarkastella kulutusverojen tulonjakovaikutuksia perustuu elinkaarituloihin. Jos verotuksen tulonjakovaikutuksia tarkasteltaisiin elinkaaritulojen perusteella, arvonlisäveron nostamisen kielteiset tulonjakovaikutukset näyttäisivät ainakin selvästi pienemmiltä kuin vuositulojen perusteella arvioitaessa. Tulotasosta riippumatta ihmiset ku-

luttanevat yleensä suurin piirtein saman osuuden elinkaarituloistaan. Toisaalta monet tulonsiirrot on sidottu kuluttajahintaindeksiin, joten ne nousevat arvonlisäveron myötä. Lisäksi on syytä huomata, että arvonlisäveron korottaminen pienentää myös rahoitusvarallisuuden ostovoimaa.

### **Fiskaalinen devalvaatio olisi vain kertaläike**

Fiskaalista devalvaatiota kannattaa harkita juuri nykyisenkaltaisessa tilanteessa, jossa vientiyriyten kilpailukyky on äkillisesti heikentynyt ja työttömyys on kasvussa. Fiskaalinen devalvaatio todennäköisesti pienentäisi niitä tuotanto- ja työllisyysmenetyksiä, joita työn tuottavuuden huonosta kehityksestä nyt aiheutuu sen vuoksi, että nimellispalkat eivät jousta alaspäin.

Fiskaalinen devalvaatio ei tietenkään yksinään ole ratkaisu kaikkiin Suomen talouden ongelmiin. Sen vaikutukset olisivat joka tapauksessa ainakin pääosin väliaikaisia. Koska arvonlisäveroa ei voi loputtomasti korottaa, fiskaalista devalvaatiota ei voi myöskään käyttää toistuvasti, ainakaan ilman että välillä tehdään fiskaalinen revalvaatio. On myös ongelmallista, jos yritykset ja palkansaajat odottavat, että vientiteollisuuden kannattavuusongelmat tullaan jatkossakin aina korjaamaan fiskaalisen devalvaation avulla. Pidemmän päälle tarvitsemme muita sopeutumismekanismeja.

## Viitteet

- <sup>1</sup> Koske (2013) listaa viimeaikaiset fiskaalista devalvaatiota koskevat tutkimukset.
- <sup>2</sup> Pohjoismaista kuitenkin ainakin Tanska on toteuttanut selkeän fiskaalisen devalvaation vuonna 1988.

## Lähteet

de Mooij ja Michael Keen (2012). "Fiscal devaluation" and Fiscal Consolidation: The VAT in Troubled Times, IMF Working paper, 12/85.

Engler, Philipp, Canelli, Giovanni, Tervala, Juha ja Voigts, Simon (2014). Fiscal Devaluation in a Monetary Union, IMF Working paper 14/2014.

European Commission (2013). Study on the impact of fiscal devaluations, Taxation papers n. 36-2013.

Farhi, Emmanuel, Gopinath, Gita ja Itskhoki, Oleg (2013). Fiscal Devaluations, forthcoming Review of Economic Studies.

Farhi, Emmanuel ja Werning, Iwan (2012). Fiscal Multipliers: Liquidity Traps and Currency Unions, working paper, Harvard University.

Koske, Isabell (2013). Fiscal Devaluation – Can it Help to Boost Competitiveness?, OECD Working papers no. 1089.

Maliranta, Mika, Määttänen, Niku ja Vihriälä, Vesa (2015). Miksi Suomen talouskasvu on heikkoa ja miten sitä voidaan vahvistaa? Muistioita tulevalle hallitukselle, ETLA.

Vihriälä, Vesa (2014). Hallituksen olisi harkittava työnantajamaksujen alentamista kilpailukyvyn parantamiseksi, ETLAn nettikolumni 25.9.2014.