

ETLAn eväät hallitukselle: Yhteisövero alas, eläkeikä ylös, sote-hanke uusiksi

Hallituksen puolivälin tarkastelu lähestyy haastavassa tilanteessa. Taloudellinen toimintaympäristö ei tue kasvua ja tuotanto on selvästi saavutettavissa olevaa pienempi. Kilpailukyvyn heikentyminen on aito ongelma. Tilanteen korjaamiseksi palkkojen yleiskorotusten täytyy jäädä lähivuosina nollan pintaan. Elinkeino- ja veropolitiikalla on tuettava tuottavuuden kohenemista ja erityisesti sen edellyttämää rakennemuutosta. Yhteisöverokanta on alennettava vaalikauden loppuun mennessä 20 prosenttiin. Elinkeinopolitiikassa on varottava valikoivuutta.

Suomen julkinen talous ei ole romahtamassa, mutta kestäättömän kehityksen riski on suuri. Finanssipoliitiikan välitön lisäkirstäminen ei ole oikea lääke alijäämän supistamiseen, rakenteelliset uudistukset ovat. Työllisyysasteen nousu ja julkisen sektorin tehokkuuden parantaminen ovat avainasioita. Eläkeiän nostamispäätöstä ei pidä enää lykätä. Kuntauudistus on syytä saattaa satamaan suurimmat puutteet karsien. Sosiaali- ja terveydenhuollon sekavassa uudistushankkeessa on otettava aikalisä. Uusi malli on rakennettava selkeään väliportaan ja kilpailun hyödyntämisen pohjalle.

Taloudellinen toimintaympäristö ei tue kasvua

Euroopan unionin talouskasvu jää tuoreimpien arvioiden mukaan nollan pintaan vuonna 2013 ja myös lähi-vuosien kasvunäkymät ovat vaatimattomat. Valtaosa unionin jäsenmaista harjoittaa lähivuosina kireää finanssipolitiikkaa velkaantumiskehityksen taittamiseksi. Monissa maissa myös yksityinen sektori on ylivelkaantunut. Pankeilla on tarve vahvistaa vakavaraisuuttaan. Rahapolitiikka ei voi muuttua olennaisesti nykyistä elvyttävämmäksi, kun korkotaso on jo lähes nollassa. Euroopan sisäisen kysynnän kasvu tulee olemaan hidasta. Muun maailman hieman valoisammat kasvunäkymät eivät muuta tilannetta ratkaisevasti Suomen kannalta.

Tuotanto on selvästi saavutettavissa olevaa pienempi

Suomen BKT oli viime vuoden 3. neljänneksellä yhä 4 % vuonna 2008 saavutettua huippua pienempi. Tuotantomahdollisuudet ovat tällä välin teknologisen kehityksen ansiosta kasvaneet. Myös työpanos on pienempi kuin ennen kriisiä; työtuntien määrä lienee yhä 1–2 % pienempi kuin vuonna 2008.

Kokonaistuotanto voisi tällä hetkellä olla 4–5 % suurempi, jos voimavarat olisivat tehokkaasti käytössä. ”Puuttuva” tuotanto ei kuitenkaan voi olla juuri sitä samaa, joka on menetetty taantuman aikana. Kulun umpeen kurominen edellyttää uusien tuotteiden ja palveluiden luomista ja siihen liittyvää voimavarojen kohdentumista uudelleen. Tämä on suuri haaste, ja epäonnistuminen johtaa työttömyyden lisääntymiseen.

Kilpailukyvyn heikkeneminen on aito ongelma

Suomen potentiaaliin nähden alhainen tuotanto johtuu osaksi vientimarkkinoiden heikosta kehityksestä ja eurokriisiin luomasta yleisestä epävarmuudesta. Vertailu Suomea monin tavoin muistuttaviin Ruotsiin ja Saksaan osoittaa kuitenkin, ettei tämä selitys ole tyhjentävä. Ennen kriisiä valliineseen tilanteeseen verrattuna Suomen BKT on jäänyt Ruotsin BKT:sta jälkeen noin 10 % ja Saksan BKT:sta noin 6 %.

Jälkeenjääneisyys ei selity finanssipoliitiikan tai rahapolitiikan erilaisuudella. Se johtuu siitä, että Suomen vienti on kehittynyt olennaisesti huonommin kuin Ruotsin ja Saksan vienti. Suomi on menettänyt viime

vuosikymmenen aikana markkinaosuuksia, toisin kuin Ruotsi tai Saksa. Markkinaosuuksien menetys on vahva osoitus kilpailukyvyyn heikkoudesta.

Palkkamaltilti ja palkkojen joustavuus tärkeää – vientialat sopimussaattueen kärkeen

Tuottavuuden nousu parantaa kilpailukykyä, mutta tuottavuus kohenee parhaimmillaankin hitaasti. Tämän vuoksi on olemassa uhka, että heikko kilpailukyky purkautuu lisääntyvänä työttömyytenä ja työvoiman ohjautumisena työmarkkinoiden ulkopuolelle. Huomattavan suuri palkkamaltilti onkin tarpeen, jotta tuottavuuden paraneminen ehtii kohentamaan kilpailukykyä.

Palkkojen yleistä leikkausta ei kuitenkaan ole syytä tavoitella. Se voisi vähentää merkittävästi kotimaista kysyntää ja vahvistaa pessimismin kierrettä. Nollan tuntumaan sijoittuvat yleiskorotukset lähimpien parin vuoden ajaksi olisivat hyvä kompromissi. Tämän ohella on tärkeää, että palkoissa on riittävästi yritys- ja yksilötason joustavuutta. Tällä voidaan tukea työllisyyden säilymistä tilapäisempien kannattavuusongelmien kohdatessa. Palkat joustavat kyllä automaattisesti ylöspäin yrityksissä ja toimialoilla, joilla työvoiman kysyntä kasvaa.

Kansainväliselle kilpailulle alttiin ns. avoimen sektorin on syytä antaa määrittää yleiskorotusten taso. Vain näin voidaan varmistaa, ettei palkkakehitys johda kilpailukyvyyn rapautumiseen jatkossa. Tällainen tulos voidaan saavuttaa monenlaisin muodoin. Olennaista on, että kilpailulle alttiit alat toimivat sopimusneuvotteluissa kärkenä, jonka ohi muut alat eivät pyri.

Kasvun vahvistamisessa tuottavuutta kohentava rakennemuutos avainasemassa

Työllisyyttä ei ole mahdollista pitää kestävästi yllä pelkästään kotimaisen kysynnän varassa. Finanssipolitiikassa ei ole elvytysvaraa, eikä rahapolitiikan voida olettaa kevenevän. Kotimaisen kysynnän paisuminen johtaisi myös kansantalouden jatkuvaan velkaantumiseen ulkomaille ja/tai elintason heikkenemiseen, kun erikoistumiseen ja vaihdantaan liittyvät hyödyt pienenisivät. Tarvitaan kansainvälisesti kilpailukykyistä hyvän palkanmaksukyvyyn tuotantoa, joka tuo talouteen riittävästi vientituloja.

Kasvupolitiikan tärkein päämäärä täytyy olla korkeaan tuottavuuteen yltävän tuotannon laajeneminen. Osaksi tämä onnistuu kohentamalla tuottavuutta olemassa olevassa tuotannossa ja olemassa olevissa yrityksissä. Vähintään yhtä tärkeää on kuitenkin rakennemuutos, jossa heikosti menestyvä tuotanto supistuu ja vapautuvat voimavarat ohjautuvat tuottavampaan ja siten annetulla kustannustasolla kannattavampaan ja kansainvälisesti kilpailukykyisempään tuotantoon. Julkinen valta ei pysty hyvin määrittämään, millä yrityksillä tai tuotannonaloilla on tällaiseen tuotantoon parhaat edellytykset. Parasta politiikkaa on tukea elinkeinotoiminnan yleisiä edellytyksiä ja kilpailua. Ilman vahvoja ulkoisvaikutuksiin nojautuvia perusteita yritysten valintoihin ei tule vaikuttaa säännöstelyllä, tuilla tai verotuksella.

Yhteisöverolle alennusohjelma

Yhteisöverokannan yleinen ja tuntuva alentaminen on paras veropoliittinen keino edistää sekä olemassa olevan korkean tuottavuuden tuotannon laajenemista että uuden syntymistä ja sijoittumista Suomeen. Hallituksen pitäisi päättää yhteisöveron alentamisesta kahdessa vaiheessa (vuoden 2014 ja vuoden 2015 alusta) 20 prosenttiin. Tämä muutos voitaisiin rahoittaa nostamalla arvonlisävero ja kiinteistöverokantojen alarajoja. Arvonlisäveron osalta etusijalla olisi syytä olla alennettujen kantojen nostaminen kohti yleistä kantaa. Kiinteistöverotuksen kiristämällä voitaisiin myös korvata asuntokauppojen varainsiirtovero, joka haittaa työvoiman liikkuvuutta. Myöhemmin yhteisöverokannan alentamista voidaan jatkaa esimerkiksi kohdentamalla tehottomien yritystukien lakkauttamisesta koituvia säästöjä tähän tarkoitukseen.

Työn verotuksen kiristymistä tulee välttää, vaikka yleiseen alentamiseen ei olisikaan välittömiä mahdollisuuksia. ALV:n nousu kiristäisi toki työn verotusta, mutta samaa verokertymää kohti vähemmän kuin ansio-
tuloverotuksen tai sosiaaliturvamaksujen korottaminen.

Elinkeinopolitiikan tuettava uutta ja vältettävä valikointia

Elinkeinopolitiikan painopiste on siirtynyt kuluvalle hallituskaudella valikoivien yritystukien suuntaan. Osaksi on kyse ympäristöpolitiikan aiheuttamien kilpailuhaittojen lieventämisestä, osaksi pyritään edistämään

innovaatioita uusilla kohdennetuilla tuilla. Kyseessä on poikkeama noin pari vuosikymmentä vallalla olleesta filosofiasta tukea elinkeinoelämän yleisiä edellytyksiä ja tuottavuutta lisäävää rakennemuutosta. Tehdyt sinänsä ymmärrettävät ratkaisut sisältävät ison riskin: uuden luomisen sijasta tuetaan olemassa olevaa ja rapautetaan veropohjaa.

Hallituksen tulisi varmistaa, että kaikkiin uusiin tukiratkaisuihin liitetään vaikuttavuuden arviointiprosessi niin, että ennen määräaikaisten tukien päättymistä voidaan arvioida, onko tukimuotojen jatkamiselle pitäviä perusteita. Samoin hallituksen tulisi vahvistaa terveen kilpailun ohjelmaa ja käynnistää tehottomiksi jo arvioitujen yritystukien karsiminen TEMin analyysien pohjalta. Tuista aikanaan vapautuvat voimavarat olisi suunnattava yhteisöverokannan alentamiseen, tutkimuksen yleiseen rahoitukseen ja huolellisiin kustannushyötyanalyyseihin perustuviin, kasvua tukeviin infrastruktuurihankkeisiin.

Julkinen talous ei ole romahtamassa, mutta kestävämmän kehityksen riski on suuri

Suomen julkinen talous on euroalueen parhaimmista sekä alijäämän että velan BKT-osuuksilla mitattuna, eikä julkisella sektorilla ole välittömiä vaikeuksia saada lainaa alhaisella korolla. Julkinen talous ei kuitenkaan ole rahoitussellisesti kestävällä tolalla. Velan BKT-osuuden kasvu ei ole nykypolitiikalla taittumassa. Jotta julkinen sektori selviytyisi sitoumuksistaan ennakoituilla talouden kasvuvauhteilla ja työllisyysasteilla, menoja on pysyvästi leikattava tai veroja pysyvästi korotettava. ETLAn mallilaskelmien mukaan todennäköisin sopeutustarve on toimintaympäristöstä riippuen 1–2,5 % BKT:sta. Kestävyysvaje voi nousta selvästi näitä keskilukuja suuremmaksi, koska keskiarvoennusteita nopeamman velkaantumiskehityksen mahdollisuutta ei voi sulkea pois. Viime vuosien kokemukset kannustavat suhtautumaan hallitsemattoman velkakehityksen riskiin vakavasti.

Rakennemuutokset parempi vaihtoehto kuin finanssipolitiikan kiristys

Julkisen talouden kestävyysongelmien takia finanssipoliittinen elvytys ei tule kysymykseen kasvun vahvistamiseksi. Toisin kuin monissa muissa Euroopan maissa, Suomessa ei toisaalta ole markkinoiden aiheuttamaa pakkoa julkisen talouden välittömään kiristämiseen. Kysytäänäkymien yleisen heikkouden takia tästä aiheutuisi haitallista tuotannon ja työllisyyden menetystä lyhyellä aikavälillä. Suomella on mahdollisuus painottaa ”rakenteellisia” toimia, joilla vahvistetaan talouskasvua ja veropohjaa sekä hillitään julkisten menojen kasvua pitkällä aikajänteellä. Tätä mahdollisuutta on syytä käyttää hyväksi. Jos kuitenkin uudistuksiin ei ole valmiutta, julkisia menoja on parasta leikata etupainotteisesti velka-asteen selkeäksi taittamiseksi vielä kuluvalle vaalikaudella.

Julkistalouden kestävyys edellyttää palvelu-uudistuksia ja työllisyysasteen nousua

Julkisesti rahoitettujen palveluiden tehostaminen on keskeisessä asemassa kestävyysvajeen pienentämisessä. Toinen keskeinen asia on työllisyysaste. Mitä suurempi osa väestöstä on työssä, sitä suurempi on veropohja ja sitä vähemmän aiheutuu menoja erilaisista sosiaalietuuksista, joita hyvinvointivaltio maksaa työttömille tai työvoiman ulkopuolella oleville. Kaikki työtuntien lisäys kasvattaa veropohjaa, mutta työllisyysasteen nousun kautta toteutuvalla työtuntien kasvulla on suurempi vaikutus julkisen talouden tasapainoon kuin keskimääräisen työajan nousulla; tuen varassa elävien työllistyminen vähentää myös julkisia menoja.

Vertailu muihin Pohjoismaihin osoittaa, että Suomessa on mahdollisuuksia nostaa sekä miesten että naisten työllisyysastetta kaikissa ikäluokissa. Selvästi suurin potentiaali on yli 55-vuotiaiden ikäryhmässä. Tämä korostaa tarvetta arvioida uudelleen eläkejärjestelmää ja kaikkia reittejä, jotka johtavat pois työelämästä ennen vanhuuseläkettä.

Eläkeuudistus olennainen osa työllisyysasteen nostamista ja julkisten menojen hillintää

Puolivälin tarkastelussaan hallituksen olisi sitouduttava päättämään ennen vaalikauden loppua uudistuksista, jotka johtavat vanhuuseläkkeelle siirtymisen ”normi-ikä” nousuun 63 vuodesta 65 vuoteen esimerkiksi kymmenen vuoden siirtymäajalla vuodesta 2016 alkaen. Vanhuuseläkkeelle voisi olla edelleen mahdollista siirtyä jo 63 vuoden iässä, mutta ennen normi-ikää tapahtuvan eläkkeelle siirtymisen tulisi pienentää kuuksieläkettä loppuelämän ajaksi. Varhennusvähenyksen tulisi olla riittävä niin, että se kompensoi kaikki aikaisesta eläköitymisestä julkiselle taloudelle aiheutuvat rasitukset.

Uudistuksen yhteydessä olisi päätettävä myös eläkemaksujen korotuksen määrästä ja sen toteuttamisesta heti kun nykyinen taantuma on ohitettu. Mitä pienemmäksi maksujen korotus voidaan puristaa, sitä parempi. Samoin olisi sovittava, miten toimitaan jos päätetty eläkemaksu ei kuitenkaan riitä. Lisäksi tulisi sopia varhaisreittejä koskevista uudistuksista, jotka tukevat vanhuuseläkeikää koskevaa ratkaisua.

Tällainen aikataulu antaisi hallitukselle mahdollisuuden sopia uudistusten yksityiskohdista työmarkkinajärjestöjen kanssa parhaillaan meneillään olevan selvitystyön pohjalta. Työmarkkinajärjestöjen merkittävä rooli eläkejärjestelmässä ei poista hallituksen vastuuta lainsäädännöstä, joka määrittää sosiaaliturvajärjestelmän keskeiset piirteet ja vaikuttaa ratkaisevasti julkisen talouden tasapainoon.

Julkisen sektorin uudistaminen on ajautunut harhapoluille

Hallituksen pyrkimykset tehostaa julkista palvelutuotantoa ovat painottuneet kuntarakenteen tiivistämiseen ”vahvojen peruskuntien” ympärille. Kaavailtu kuntauudistus voi edesauttaa yhdyskuntarakenteen tarkoituksenmukaista kehittämistä kasvukeskusalueilla ja palvelujen tehokasta organisoimista aivan pienimpien väestöpohjien alueilla. Tutkimustieto ei kuitenkaan tue käsitystä, että kuntakoon kasvattaminen ja kuntien lukumäärän vähentäminen tehostaisi sellaisenaan palvelutuotantoa merkittävästi. Tärkeämpää on keskeisten palveluiden tehokas organisoiminen ja tietotekniikan antamien mahdollisuuksien täysimääräinen soveltaminen.

Toinenkaan hallituksen julkisia palveluita koskeva uudistus – sosiaali- ja terveydenhuollon uudistushanke – ei näytä johtavan palveluiden olennaiseen tehostumiseen. Hanke on muodostumassa hyvin sekavaksi ja siihen on leivottu sisään etusija julkisille tuottajille. Yksityisen aloitteellisuuden ja kilpailun sivuuttaminen todennäköisesti heikentää parhaiden käytäntöjen omaksumista ja kehittämistä.

Väliporras ja kilpailu julkisten palveluiden tehostajiksi

Kuntarakennetta on joka tapauksessa uudistettava. Tämän vuoksi ja kuntatason päätöksentekoa haittaavan epävarmuuden hälventämiseksi kuntauudistus olisi syytä viedä päätökseen suurimmat puutteet karsien. Tehokkuushyötyjen parantamiseksi olisi esimerkiksi tärkeää poistaa sitoutuminen henkilöstön 5 vuoden irtisanomissuojaan liitoskunnissa.

Sosiaali- ja terveystalvveluja koskeva uudistushanke tarvitsee aikalisän. Tavoiteltua selkeää järjestämis- ja tuotantomallia ei ole syntymässä. Hallituksen olisikin lykättävä uudistuksesta päättämistä. Jatkovalmistelun lähtökohdaksi olisi otettava ainakin terveystalvveluiden järjestämisvastuun keskittäminen korkeintaan 20 alueelliselle organisaatiolle, kutsuttiinpa niitä millä nimellä tahansa, ja avoin suhtautuminen erilaisiin tuottajamalleihin. Suunnittelussa ei tule kavahtaa selkeän ja jopa omalla verotusoikeudella toimivan ”väliporras” luomista. Suomea lukuun ottamatta terveydenhoidossa ja monissa muissa palveluissa tällainen väliporras on kaikissa Euroopan unionin maissa. Valmistelu olisi toteutettava aikataululla, joka mahdollistaisi päätöksenteon viimeistään kevään 2014 kehysriihessä.

Lisätietoja:

Toimitusjohtaja Vesa Vihriälä, (09) 609 900, vesa.vihriala@etla.fi