

ETLAlta eväitä uudelle hallitukselle: Talouspolitiikan päätavoitteiksi julkisen velan kasvun taittaminen sekä tuottavuuskasvun ja kilpailukyvyn vahvistaminen

- Finanssipolitiikan on suuntauduttava velkaantumisen taittamiseen
- Rakenteellisten toimien lisäksi tarvitaan menoleikkauksia, veroaste ei voi enää nousta
- Leikkauksissa suojattava kasvua tukevia menoeriä
- Eläkeuudistus tarvitsee vielä täsmennystä
- Sote-uudistuksessa huomio on kiinnitettävä oikeisiin kannustimiin
- Voimavarojen uudelleenkohdentumista on edistettävä laajalla rintamalla
- Verotuksen pitää tukea työnteoa, riskinottoa ja voimavarojen liikkuvuutta
- Kilpailukyvyn nopea kohentaminen edellyttää palkkamaltin lisäksi muita keinoja
- Työmarkkinoilla tarvitaan merkittävä uudistus, jonka toteuttamisessa on rooli myös hallituksella

Suomi on kriisissä, joka mittasuhteiltaan muistuttaa 1990-luvun alkua. Pääongelma on tuottavuuden paha putoaminen kasvu-uraltaan. Sen ja palkkojen hitaan reaktion takia kilpailukyky on merkittävästi heikentynyt. Veropohjan heikentymisen takia julkinen talous on ajautunut kestävämmälle velkaantumisuralle.

Uuden hallituksen talouspolitiikan ohjenuorana tulee olla velkaantumiskehityksen taittaminen vaalikauden loppuun mennessä ja tuottavuuskasvun edellytysten laaja-alainen vahvistaminen. Hallituksen pitää myös tukea kilpailukyvyn palautumista omilla toimillaan, vaikka päävastuu tästä onkin työmarkkinajärjestöillä.

Hallituksen tulee tehdä nopeasti päätökset eläkeuudistuksen täsmentämisestä ja sote-uudistuksen saattamisesta kunnollisella tavalla loppuun. Näiden pitkällä aikajänteellä vaikuttavien toimien lisäksi tarvitaan julkisen menotalouden sopeuttamisesta siten, että julkisen velan suhde tuotantoon saadaan laskevalle uralle ja noin 60 prosenttiin BKT:sta vaalikauden loppuun mennessä. Kokonaisveroaste ei voi enää nousta, vaan sopeutuksen on tapahduttava menoja leikkaamalla.

Sopeutustoimia toteutettaessa on kuitenkin turvattava kunnollinen panostus koulutukseen, tutkimukseen ja infrastruktuurin ylläpitämiseen sekä kehittämiseen. Tulonsiirtojen indeksitarkistusten jäädyttämisellä on saatavissa aikaan merkittäviä säästöjä. Työn verotusta on kevennettävä ja pääoman verotusta yhtenäistettävä. Kevennysten osittaiseksi rahoittamiseksi voidaan kulutuksen ja kiinteistöjen verotusta jossain määrin kiristää.

Talouden palauttaminen hyvinvoinnin kasvun turvaavalle uralle edellyttää vaikeita ja aikaa vieviä uudistuksia. Tärkeintä on tukea tuottavuuden kasvua ja sen edellytyksenä olevaa voimavarojen kohdentumista uusiin nykyistä parempiin käyttöihin. Kilpailukyvyn nopeaksi kohentamiseksi palkkamalti on välttämätön, ja lisäksi on harkittava työnantajamaksujen alennusta ja työajan pidennystä.

Työmarkkinoiden toimintaa on uudistettava laajalla rintamalla vastaamaan muuttuneita oloja. Tämä on ensi sijassa työmarkkinajärjestöjen asia, mutta lainsäädännöstä päättävä hallitus voi ja sen tulee vaikuttaa tarpeellisten ratkaisujen syntymiseen.

Finanssipolitiikan on suuntauduttava velkaantumisen taittamiseen

Taantuma on nostanut Suomen julkisen talouden velkaantumisen runsaasta 30 prosentista noin 60 prosenttiin BKT:sta. Ennustetun talouskasvun oloissa velkasuhde jatkaa nousuaan lähivuosina ja saavuttaa

ilman uusia päätöksiä 65 % vuoteen 2019 mennessä. Velkaantuminen vaarantaa mahdollisuuden käyttää julkista taloutta taantumien puskurointiin tulevaisuudessa ja on ristiriidassa vakaus- ja kasvusopimuksen sekä finanssipoliittisen sopimuksen Suomelle asettamien vaatimusten kanssa. Yhdessä ikääntymisen aiheuttamien menopaineiden ja työvoiman supistumispaineen kanssa tällainen keskipitkän ajan kehitys merkitsee, että julkisessa taloudessa on yhä pitkän ajan kestävyysvaje.

Tulevan hallituksen tulisi ehdottomasti päättää toimista, joilla kestävyysvaje saadaan suurella todennäköisyydellä kurottua umpeen. Paras tapa ovat sellaiset rakenteelliset toimet, joilla julkisen sektorin menopaineita hillitään ja talouden kasvupohjaa vahvistetaan.

Rakenteelliset toimet tarvitsevat kuitenkin tuekseen keskipitkän ajan sopeutustoimia. Jotta kestävyysvajeen alentamispolitiikka olisi uskottavaa ja julkiseen talouteen alkaisi alkavan vaalikauden jälkeen jälleen syntyä asteittain pelivaraa finanssipoliitikalle, julkisen velan suhde kokonaistuotantoon on saatava vaalikauden aikana laskevalla uralla niin, ettei vuoden 2019 velka sanottavasti ylitä 60 % BKT:sta. Arvioimme, että tämä edellyttää 4–5 miljardin euron (2–2½ % BKT:sta) sopeutusta vuoteen 2019 mennessä ennustamaamme kehitykseen verrattuna. Jo periaatteessa päätettyjen sopeutustoimien vaikutuksien toteutuessa lisäsopeutuksen tarve on 2,5–3,5 mrd. euroa.

Politiikan uskottavuuden kannalta on tärkeää tehdä kaikki päätökset etupainotteisesti heti hallituskauden alussa. Jos talouden tasapaino alkaa korjautua erilaisten rakenteellisten toimien ansiosta odotettua nopeammin, voidaan sopeutustoimien mittakaavaa ja ajoitusta korjata vähemmän vaativaksi.

Leikkauksissa suojattava kasvua tukevia menoeriä

Julkisen sektorin sopeuttaminen menojen kasvua hillitsemällä olisi niin pitkälle kuin mahdollista toteutettava toimintoja tehostamalla. Tämä on kuitenkin parhaimmillaankin hidas prosessi, minkä vuoksi palvelutasojen ja tulonsiirtojen tasojen kriittistä arviointia ei voida välttää. Tällainen arviointi on monelta osin poliittista arvovalintaa. Joiltain osin tutkimustieto antaa kuitenkin viitteitä siitä, miten julkisia menoja pitäisi talouskehityksen näkökulmasta priorisoida.

On vahvaa näyttöä siitä, että kaikkien saatavilla oleva korkeatasoinen koulutus on ratkaisevan tärkeää kansalaisten osaamisen, työmarkkinavalmiuksien ja tuottavuuden kehitykselle. Julkiset panostukset ovat kustannustehokkaita erityisesti elämän ensimmäisinä vuosina. Tällaisesta julkisesta panostuksesta hyötyvät varsinkin lapset, joiden perhetausta on eri syistä ongelmallinen. Niinpä varhaiset osaamispanostukset ovat myös erinomaista tasa-arvopolitiikkaa. Siksi julkisten koulutuspanostusten vähentämisestä olisi pyrittävä pidättymään.

Korkeatasoinen tieteellinen tutkimus ja sen antamat valmiudet hyödyntää muualla syntyvää tieteellistä tietoa on välttämätön edellytys tuottavuutta kohottavien innovaatioiden synnyttämiselle. Mitä kauempana tutkimus on välittömistä kaupallisista sovelluksista, sitä tärkeämpää on tällaisen toiminnan julkinen rahoitus.

Myös toimiva infrastruktuuri on tärkeää talouden hyvälle toiminnalle. Suomen julkiset investoinnit ovat jo pitkään olleet varsin alhaisella tasolla esimerkiksi Ruotsiin verrattuna, mikä ilmenee mm. tiestön kunnan rapistumisena. Pidemmän päälle tämä tilanne heikentää talouden toimintaedellytyksiä. Julkisia investointimenoja ei ole enää varaa pienentää, pikemminkin olisi etsittävä mahdollisuuksia niiden jonkinasteiseen lisäämiseen.

Menojen sopeuttamisessa ei voida välttää tulonsiirtoihin puuttumista. Se edellyttää huolellista vaikutusarviota. Koska tämä vie aikaa, helpoin ja suurimmat virheet välttävä tapa on ”juustohöylä” eli kaikkien etujen tasainen leikkaaminen. Sikäli kuin tämä koskee indeksitarkistuksia, leikkaus voidaan ulottaa ongelmitta myös eläke-etuuksiin. Näin voidaan itse asiassa saavuttaa merkittäviä säästöjä. Arvioimme mukaan indeksitarkistuksista luopuminen vuosiksi 2016–2019 johtaisi vuoteen 2019 mennessä veromenetykset huomioon ottaenkin yli 2 miljardin euron säästöön. Uusi hallitus voisikin päättää indeksien jäädyttämisestä neljäksi vuodeksi ja korjata matkan varrella tätä päätöstä sitä mukaa kuin huolellinen analyysi tuottaa parempia säästökohteita.

Eläkeuudistus tarvitsee vielä täsmennystä

Työmarkkinajärjestöjen sopima eläkeuudistus parantaa monella tavalla Suomen eläkejärjestelmää. Ennen kaikkea se myöhentää keskimäärin eläkkeelle jäämistä, lisää samalla työvoiman tarjontaa ja vähentää julkisen talouden kestävyysvajetta. ETLAssa tehdyn mallipohjaisen analyysin valossa on perusteltua arvioida, että uudistuksella kyetään pienentämään kestävyysvajetta lähes hallituksen tavoitteeksi asettaman runsaan yhden prosenttiyksikön verran.

Uudistus jää kuitenkin hieman vajaaksi sen vuoksi, että järjestelmään jää yhä huomattavia mahdollisuuksia ja kannustimia jättäytyä työelämästä ennen varsinaista vanhuuseläkeiän alarajaa. Tärkein tekijä on ns. työttömyysputki, johon pääsyn alaikäraja ei nouse vanhuuseläkeiän nousua vastaavasti. Työttömyysputken alaikärajan ollessa kiinnitettynä, alimman vanhuuseläkeiän nousu pidentää työttömyysputkea. Siksi on olemassa vaara, että työttömyysputkesta tulee jälleen merkittävä väylä pois työelämästä. Se missä määrin näin tulee käymään, riippuu mm. siitä, miten ihmisten työuriin liittyvät asenteet kehittyvät eliniän edelleen pidentyessä. Tästä syystä uudistuksen vaikutus julkiseen talouteen on varsin epävarma.

Jos työttömyysputki poistettaisiin kokonaan, tai sen alaraja kytkettäisiin suoraan asteittain nousevaan vanhuuseläkeiän alarajaan, uudistuksen vaikutus työuriin ja samalla myös julkiseen talouteen olisi huomattavasti varmemmalla pohjalla. Uuden hallituksen tulisi varmistaa, että uudistukselle asetetut tavoitteet saavutetaan. Kun työmarkkinajärjestöjen sopimus saatetaan lainsäädännön muotoon, hallituksen tulisi muokata ratkaisua vähintäänkin niin, että työttömyysputken ikäraja sidotaan vanhuuseläkeiän nousuun.

Sote-uudistuksessa huomio on kiinnitettävä oikeisiin kannustimiin

Julkisen palvelutuotannon tehostamisen kannalta avainasemassa on sote-uudistus, jonka tehokkuushyödyistä ei vielä ole pääteltävissä juuri mitään. Uusi rakenne antaa periaatteessa aikaisempaa parempia mahdollisuuksia hyödyntää mittakaava-, erikoistumis- ja integraatioetuja kuten myös yhteensopivia moderneja tietojärjestelmiä. Tämän onnistuminen riippuu kuitenkin siitä, millaiset kannustimet eri toimijoilla, ts. asiakkailta, perusterveydenhuollon ”portinvartijoilla” ja tuottajilla on hoitoketjun kustannusten optimointiin ja ennalta ehkäiseviin toimiin. Nämä kannustimet riippuvat ratkaisevasti siitä, miten rahoitus järjestetään. Tästä näkökulmasta on ongelmallista, että hallintorakenteet pyritään lyömään kiinni ennen rahoitusta koskevia päätöksiä. Olisikin parasta, että uusi hallitus tarkastelisi sote-ratkaisua kokonaisuudessaan uudelleen heti hallituskauden alussa, kun rahoituksen järjestämismahdollisuuksia koskeva selvitystyö on valmistunut.

Vuodesta toiseen kertyvien tehokkuusetujen edellytys on hallintoratkaisun tarkasta muodosta riippumatta se, että erilaisten toimintatapojen tuloksia ja kustannuksia pystytään kunnolla vertaamaan ja vertailu vaikuttaa käyttäytymiseen. Tähän tarvitaan hyvää tietoa eri hoitoketjujen vaikuttavuudesta ja kustannuksista. Tuottajien välisen kilpailun voi olettaa olevan varmin tae siitä, että tuotanto hyödyntää maksimaalisesti erilaisia teknologian ja toimintatapojen kehittymisen luomia tehostamismahdollisuuksia. Ratkaisujen tulisi salliä ja hyödyntää kilpailua aina kun se suinkin on mahdollista.

Voimavarojen uudelleenkohdentumista on edistettävä laajalla rintamalla

Uuden kasvun luominen on nyt paljon enemmän kuin 1990-luvulla kiinni tuottavuuden kohentamisesta ja voimavarojen uudelleenkohdentamisesta. Samalla korostuu työvoiman tarjonnan rajoitusten purkamisen tärkeys.

Työvoiman alueellisen liikkuvuuden esteitä on raivattava entistä määrätietoisemmin. Avainkysymys tässä suhteessa on pääkaupunkiseudun ja muutaman muun kasvukeskuksen asuntotarjonnan lisääminen.

Yritystukia olisi arvioitava kriittisesti niin, että erityisesti alemman tuottavuuden toimintojen tukea karsietaan ja tuet – siltä osin kuin niitä voidaan pitää tarpeellisina markkinapuutteiden korjaamiseksi – muotoillaan uutta, korkean arvonlisän tuotantoa kannustaviksi. Tukien tulee rohkaista uuden kokeilua sekä olemassa olevissa että uusissa yrityksissä, mutta ne eivät saa jäädä huonosti kannattavien liiketoimintojen tekohengitykseksi.

Työttömyysturvan profiilia olisi syytä muokata niin, että ansiosidonnaisen turvan taso vähenee nykyistä nopeammin, vaikka turvan alkutaso voisi olla jopa korkeampi kuin nykyisin. Tämä tukisi työllistymistä ja samalla vähentäisi riskiä, että työtön joutuu siirtymään tehtävään, jossa hänen valmiutensa tulevat tehotomaan käyttöön.

ETA-alueen ulkopuolelta tulevia työnhakijoita koskeva tarveharkinta on syytä poistaa kokonaan. Tämä helpottaisi resurssien saamista sellaisiin tehtäviin, joihin Suomesta ei helposti tai lainkaan löydy sopivaa työvoimaa. Samaan aikaan maahanmuuttajien kotouttamista tulisi tehostaa.

Verotuksen on tuettava työntekoa, riskinottoa ja voimavarojen liikkuvuutta

Suomen korkeaksi noussut kokonaisveroaste tekee mahdottomaksi julkisen talouden tasapainottamisen verotusta yleisesti kiristämällä. Toisaalta kokonaisveroasteen merkittävään alentamiseenkaan ei rahoitusvajeen takia ole tulevilla vaalikaudella edellytyksiä ilman todella isoja menoleikkauksia. Verorakennetta olisi kuitenkin muokattava kasvua ja työllisyyttä paremmin tukevaan suuntaan.

Yleisenä periaatteena tulisi olla työtä, riskinottoa ja voimavarojen uudelleen kohdentumista rasittavien verojen keventäminen. Koska hyvienkään uudistusten dynaamisia vaikutuksia ei voi olettaa niin suuriksi, että uudistukset rahoittaisivat itsensä kokonaan, veronalennukset täytyy osaksi rahoittaa kiristämällä muita, taloudellista toimelaisuutta vähemmän haittaavia veroja. Tällaisia ovat lähinnä kiinteään omaisuuteen ja kulutukseen liittyvät verot.

Työnantajamaksujen mahdollisen alentamisen ohella ansiotuloverotusta tulisi keventää kautta linjan. Suurimmat työntarjontahyödyt saataneen pienituloisten kohdalla. Hyvien koulutus- ja sijoittumiskannustimien turvaamiseksi on kuitenkin perusteltua keventää myös korkeampien ansiotulojen verotusta, kun otetaan huomioon Suomen jo kireä progressio kansainvälisessä vertailussa.

Yhteisöverokanta on vuoden 2014 alennuksen jälkeen varsin kilpailukykyinen. Yhteisöveron päälle tuleva pääomatulojen verotus nostaa kuitenkin investointien tuottovaatimuksen osassa yritystoimintaa korkeaksi ja heikentää siten tuotantokapasiteetin laajentamiskannustimia. Samalla listaamattomien yritysten verohuojennukset vääristävät erikokoisten ja omistusrakenteeltaan erilaisten yritysten verotusta tavalla, joka mikä todennäköisimmin vähentää investointien kohdentumisen tehokkuutta. Yritysverotukseen tarvitaan kokonaisuudistus, joka pienentää investointien verokohtelun eroja yritysten välillä. Investointien verotus ei saa kiristyä vaan sen tulisi pikemminkin keventyä.

Asumisen ja kiinteistöjen verotuksen uudistamisessa olisi lähtökohdaksi otettava työvoiman liikkuvuuden tukeminen. Tätä palvelisi asuntokauppojen varainsiirtoveron poistaminen ja myös omistusasumista tukevan korkojen verovähennysoikeuden poistaminen. Kiinteistöveron tuotto on Suomessa viime vuosien korotuksista huolimatta kansainvälisesti vertaillen pieni, joten kiinteistöverorajojen nosto on edelleen perusteltua.

Kulutusverotusta on mahdollista kiristää lähinnä korottamalla polttoaineveroja, jos polttoaineiden maailmanmarkkinahintojen lasku osoittautuu pysyvämmäksi ilmiöksi, sekä lähentämällä alennettuja arvonlisäverokantoja kohti yleistä verokantaa.

Kilpailukykyyn nopea kohentaminen edellyttää palkkamaltin lisäksi täydentäviä toimia

Talouden toipuminen vaatii, että Suomen vientituotanto saadaan kunnolliseen kasvuun. Kun vientimarkkinoiden kasvun voi olettaa pysyvän verrattain hitaana, tämä edellyttää suomalaisen tuotannon kilpailukykyyn selvää kohentumista. Kuilu kustannuskilpailukykyyn pidemmän ajan keskimääräiseen tasoon on koko yrityssektoria ajatellen 10–20 %. Paras tapa kilpailukykyyn parantamiseen on olemassa olevan tuotannon tuottavuuden kohottaminen ja uusien korkean arvonlisän tuotteiden luominen. Tämä prosessi on käynnissä, mutta tuottavuus kohenee parhaassakin tapauksessa hitaasti.

Toinen tapa on alentaa suhteellisia työvoimakustannuksia työtuntia kohden. Syksyllä 2013 sovittu palkkamaltin jatkaminen johtaa ajan mittaan tähän, ja se on välttämätön edellytys kilpailukykyyn kohentumiselle. Prosessi on kuitenkin hidas, kun myös kilpailijamaissa työvoimakustannusten nousu on keskimäärin maltillista. Niinpä olisi vakavasti pohdittava täydentäviä keinoja työvoimakustannusten alentamiseksi.

Palkkojen yleinen alentaminen on vaikeaa. Sillä voi myös olla suuria negatiivisia vaikutuksia kotimaiseen kulutuskysyntään, mikä ei nykyisessä tilanteessa ole suotavaa.

Työtunnin hintaa työnantajalle voidaan periaatteessa alentaa kahdella tavalla puuttumatta itse palkkatasoon. Yksi on ns. sivukulujen eli eläke- ja muiden sosiaaliturvamaksujen alentaminen. Toinen on säännöllisen työajan pidentys ilman kokonaispalkan korotusta.

Työnantajamaksujen tilapäiset alennukset edellyttäisivät niiden rahoittamista merkittävältä osin julkisen sektorin alijäämää lisäämällä. Tämä olisi sellaisenaan ristiriidassa velkaantumisen taittamistavoitteen ja myös EU-sitoumusten kanssa. Tällaiseen ratkaisuun voidaankin mennä vain, jos samanaikaisesti pystytään päättämään toimista, joilla syntyvä lisävelka (tai varallisuuden hitaampi karttuminen) kurotaan uskottavasti umpeen pitemmällä aikavälillä.

Työaikaa pidentämällä voitaisiin saada tuntuva kustannusetu, esimerkiksi 37,5 tunnin viikkotyöajan pidentäminen 40 tuntiin samalla kokonaispalkalla alentaisi tuntikustannusta 6,7 %. Ilmeinen ongelma on, että työajan pidentäminen lienee työntekijöille lähes yhtä vastenmielinen kuin kiinteän työajan nimellispalkan alennus. Työajan pidentäminen myös todennäköisesti heikentäisi aluksi työllisyyttä, kun samasta tuotannosta selvitettäisiin pienemmällä henkilömäärällä. Tämä vaikutus toki kääntyisi positiiviseksi, kun parempi kilpailukyky lisäisi tuotantoa.

Työmarkkinoilla tarvitaan merkittävä uudistus, jonka toteuttamisessa on rooli myös hallituksella

Tärkeä sopeutumistarve koskee työvoiman edellytyksiä ja kannustimia siirtyä uuteen kannattavaan tuotantoon. Usein tällainen siirtyminen edellyttää uusien valmiuksien hankkimista. Tähän tarvitaan tehokasta ja riittävästi resursoitua uudelleen koulutusta. Työttömille tarvitaan myös oikeat kannustimet etsiä mahdollisimman nopeasti työpaikka, jossa heidän valmiutensa tulevat hyvään käyttöön. Useat tutkimukset viittaavat siihen, että Suomen nykyisen työttömyysturvan tason nosto yhdistettynä keston lyhentämiseen palvelisi tätä tarkoitusta.

Tärkeää on myös vähentää uusrekrytointien riskiä yrityksille. Tätä voidaan edistää monin erilaisin tavoin: pidentämällä koeaikaa, helpottamalla henkilöperusteista irtisanomista, poistamalla taloudellisin ja tuotannollisin perustein irtisanotun henkilön takaisinottovelvoite ja velvoite tarjota muuta työtä, kun työtehtävä taloudellisista ja tuotannollisista syistä loppuu.

Ehkä suurin uudistustarve liittyy kuitenkin palkanmuodostukseen. Mm. Ruotsin, Tanskan ja Saksan kokemukset viittaavat siihen, että palkkojen määräytymisessä avoimen, kilpailulle alttiin sektorin tulisi määritellä yleinen palkkataso ja että palkkarakenteiden tulisi määräytyä yritysten ja työpaikkojen tasolla. Tämä olisi omiaan estämään kilpailukyyn kannalta kestävämmät palkkakilpailukierteet. Työpaikkakohtainen palkanmuodostus puolestaan vastaisi paremmin työtehtävien nopean rakennemuutoksen asettamia vaatimuksia ja helpottaisi kannustinpalkkausjärjestelmien käyttöä. Samoin se tarjoaisi mahdollisuuden tilapäisiin palkkojen sopeuttamiseen työpaikkojen säilyttämiseksi.

Työmarkkinoiden toimintamekanismit ovat varsinaisesti työmarkkinajärjestöjen asia. Hallitus kuitenkin vastaa lainsäädännöstä, olkoon kyse työttömyysturvaa, irtisanomissuojaa, sosiaaliturvamaksuja tai veroja koskevasta säännöstöstä. Paras tulos saavutetaan epäilemättä hyvällä yhteistyöllä työmarkkinaosapuolten ja hallituksen kesken. Tämän ei kuitenkaan pitäisi tarkoittaa sitä, että mitään uudistuksia ei toteuteta, elleivät työnantaja- ja työntekijäjärjestöt pääse asiasta sopuun.

Lisätietoja:

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