

Sixten Korkman, 9.3.2018

TALOUSPOLIITTINEN TILANNEARVIO KEVÄÄLLÄ 2018

Tilanne on poliittisesti haasteellinen. Yhtäältä vaalit ovat lähestymässä, jolloin jakopolitiikka nousee etusijalle. Toisaalta nyt on taloudellisesti oikea aika tehdä (poliittisesti) vaikeita päätöksiä.

Suomen talouspolitiikasta on viime aikoina esitetty useita arvioita.¹ Tältä pohjalta nostan esille joitakin talouspolitiikan suosituksia, joiden perustelu jää pakostakin yleisluonteiseksi. Moni tärkeä ongelma jää tyystin tarkastelun ulkopuolelle.

Yhtenä teemana ovat lasten ja nuorten kasvatusta ja koulutus, jotka vahvistavat suotuisan talouskehityksen edellytyksiä sekä ehkäisevät ennalta sosiaalimenojen kasvua. Matalan syntyvyyden Suomessa vaarana on, että lapset jäävät politiikassa ikääntyvän väestön varjoon.

1. Talous on (vihdoin) kasvu-uralla

Suomen talouskehitys on vuoden 2008 jälkeen ollut ainutlaatuisen heikkoa, vaikka kilpailukyky on kansainvälisesti arvioitu perusteiltaan vahvaksi. Alisuorittaminen selittyy sillä, että Suomeen kohdistui takavuosina lukuisia kielteisiä toimintaympäristön muutoksia.² Lisäksi kustannustaso oli korkea, väestö ikääntyy ja talous sopeutuu hitaasti ympäristön muutoksiin.

Viime aikoina Suomen talous on yltänyt reippaaseen ja laajapohjaiseen kasvuun. Kasvun käynnistyminen johtuu etenkin Euroopan ja sen myötä Suomen viennin elpymisestä. Lisäksi yritykset ovat jo enenevästi sopeutuneet talouttamme horjuttaneisiin ulkoisiin häiriöihin.

Ajan mittaan maailmantalous ajautuu uusiin ongelmiin. Niitä voivat aiheuttaa esimerkiksi Trumpin kauppapolitiikka tai Brexitin umpikuja tai rahaliiton pulmat. Lisäksi liika velkaantuminen, joka johti finanssikriisiin, on vuodesta 2008 edelleen kasvanut. Maailmantalouden kriisiherkkyys on lisääntynyt ja seuraavan kriisin torjuntaan on entistä heikommat edellytykset.

Talouspolitiikassa poliittisesti vaikeita päätöksiä tulisi tehdä hyvinä aikoina ("katto korjataan auringon paistaessa"). Tämä koskee sekä finanssipolitiikkaa että työmarkkinoita. Muuten talouden kasvu voi jäädä vain suhdannepyrähdykseksi. Talouskasvun soisi jatkuvan pitkään sekä synnyttävän jatkossakin uusia työpaikkoja ja vahvistavan julkista taloutta

¹ Tällaisia ovat suppea muistiomme "Talouspolitiikan pääasiat" (Holmström, Korkman ja Vihriälä, 21.8.2018), sekä laajemmat Talouspolitiikan arviointineuvoston raportti (tammikuu 2018) ja OECD:n Suomi-katsaus (helmikuu 2018). Lukuisia tarkasteluja ovat myös esittäneet VM ja SP sekä ETLA ja VATT. Ekonomistien mielipiteet, vaikka usein konsensuaalisia, eivät edusta kiistatonta totuutta. Mutta ne ovat hyödyllinen referenssi talouspolitiikkaa pohdittaessa, vaikka päätökset ovatkin osaltaan arvopohjaisia.

² Tällaisia olivat globaalin finanssikriisin ja euroalueen velkakriisin lisäksi Nokian ja ICT-sektorin romahdus, paperiteollisuuden näivettyminen, konepajateollisuuden ja telakoiden ostajamaiden matala investointiaste ja Venäjän talouspulmat. Jotkut elinkeinoelämän johtajat näkivät jo Suomen "toivottamana tapauksena". Yhdistettynä sijoittajien lyhytnäköisyyteen tämä lienee myötävaikuttanut siihen, että monet yritykset keskittyivät kulujen karsimiseen jättäen panostamatta tuotekehitykseen, mitä voi pitää lyhytnäköisenä ja valitettavana.

2. Finanssipolitiikan linja: on kiristämisen aika

Suomen julkisen talouden kestävyysvaje on arvioiden mukaan todennäköisesti noin 3 prosentin luokkaa. Tämä tarkoittaa, että suhdannetilanteen paraneminen ei lopeta julkista velkaantumista; väestön ikääntymisen myötä se kääntyy ennen pitkää taas kasvuun.

On arvioitu (VM), että ikäsidonnaiset julkiset menot kasvavat vuosittain noin 0,2 prosenttia suhteessa kokonaistuotantoon.³ Toisin sanoen: ikäsidonnaiset julkiset menot kasvavat 400 - 500 miljoonaa euroa vuodessa ilman eri päätöstä ("automaattisesti") olemassa olevan lainsäädännön perusteella. Näin ollen hallituksen pitää leikata julkisia nettomenoja tämän verran jotta alijäämä ei kasvaisi vaan pysyisi ennallaan ("pitää juosta jotta pysyisi paikalla"). Ikääntymiseen liittyvä menoautomaatiikka selittää osaltaan kestävyysvajetta ja sen kutistamisen vaikeutta.⁴

Menopaineita on myös muilta osin. Uusia investointeja halutaan puolustusvoimille, tie- ja rataväyliin, koulujen homeongelmien korjaamiseksi sekä julkisen sektorin ICT-järjestelmiin. Lisää henkilöstöä kaivataan niin päivähoidossa kuin terveydenhuollossa ja vanhusten hoivassa.

Kestävyysvajeen kutistamisen aika on koittanut. On selvää, että tämä vaatii menoleikkausten tai menojen kasvupaineiden hillinnän lisäksi julkisen palvelutuotannon tehostamista ja veropohjan laajentamista työllisyysastetta kohottamalla. Tehostamiseen onkin mm. teknologiaa hyödyntämällä hyvät mahdollisuudet. Sote-uudistukselle asetettu 3 miljardin euron säästötavoitteen toteutuminen ei ole nyt valmisteilla olevin toimin näköpiirissä.

Julkisen talouden saneeraaminen on jonkin verran vähemmän vaikeaa, jos politiikka koetaan "reiluksi" ja taakkaa kannetaan yhteiskunnassa laajasti. Tällöinkin on syytä harkita joitakin poikkeuksia. Heikoimmassa asemassa olevien perusturvaa voisi suojata leikkauksilta.

Kaikki menoleikkaukset eivät ole kestävyysvajeen vähentämisen kannalta samanarvoisia. Ennalta ehkäisevään politiikkaan kohdistuvat leikkaukset eivät pienennä kestävyysvajetta, jos ne ajan myötä johtavat sosiaaliin ongelmiin ja niistä aiheutuviin julkisiin menoihin. Siksi leikkauksia ei tulisi kohdistaa esimerkiksi lastensuojeluun tai päivähoitoon. Panostusten yhteiskunnallinen tuotto on kaikista suurinta varhaiskasvatuksessa.

Investoinnit inhimilliseen pääomaan voivat ajan mittaan vähentää alijäämiä, vaikka ne lyhyellä aikavälillä johtavat julkisten menojen lisääntymiseen. Työvoiman osaamisvaatimusten kasvu ja nuorten ikäluokkien koulutustason lasku on huono yhdistelmä. Olisi syytä harkita mm.

³ Väestön ikääntyminen lisää eläkemenoja sekä vanhusten terveydenhuolto- ja hoivamenoja. Eläkemenojen kasvu on melko hyvin arvioitavissa mutta hoito- ja hoivamenot epävarmoja. Talouspolitiikan arviointineuvosto käsittelee tätä kysymystä seikkaperäisesti tuoreessa raportissaan.

⁴ Ikärakenteen muutosten menovaikutukset selittävät myös sen, miksi Suomen finanssipolitiikasta on viime vuosina esitetty julkisuudessa kovin erilaisia arvioita. Monet ovat moittineet, että finanssipolitiikka on ollut kovin kireää. Jotkut ekonomistit ovat vuorostaan huomauttaneet, että finanssipolitiikka on usein ollut elvyttävää ja vähemmän kireää kuin muissa euromaissa. Selitys on, että menoja on kyllä lukuisin päätöksin leikattu, mutta ikäsidonnaiset menot ovat samalla lisääntyneet oman automaatiikkansa turvin.

oppivelvollisuuden nostamista ja kandidaattiohjelmien laajentamista sekä vahvempaa yliopistojen profilointia.

Menoleikkaukset kohdistuvat vain vähän aktiiviväestöön. Siksi laajaa saneerauspakettia on vaikea saada aikaan puuttumatta viime vuosina kevennettyyn verotukseen. Lisäksi kansalaisille tärkeiden sosiaalimenojen leikkauksia on vaikea perustella, jos menoleikkuri ei koske lainkaan yritystukia.

3. Julkiset menot: eikö yritystukia todellakaan voi karsia?

Suomen yritystuet ovat mittavia, verotuet ml. useita mrd. euroa, ja ne ovat pitkään olleet kasvussa. Niistä on käyty kriittistä keskustelua, mutta poliittista valmiutta puuttua niihin ei ole tähän mennessä löytynyt.

Yritystukia voidaan kansantalouden kannalta perustella joko ulkoisvaikutuksilla tai rahoituksen erityisongelmilla. Yhteiskunnan on syytä kannustaa innovaatioihin, koska niihin usein liittyy laajasti talouteen säteileviä hyötyjä. Pulmana tosin on, että osa hyödyistä valuu ulkomaille. Rahoituksen turvaaminen voi aloittavan yrityksen kohdalla olla ongelma vakuuksien puutteen takia. Toisaalta markkinoilta enenevästi löytyy rahoitusta erilaisiin tarpeisiin.

Osa yritystuista on aluepolitiikkaa. Tämä saattaa edistää yritystoiminnan hajasijoittumista mutta myös heikentää kansantalouden tuottavuuskehitystä. Osa tuista hyödyntää listaamattomien yritysten omistajia kevyen osinkoverotuksen muodossa. Arvioiden mukaan tuki ohjaa veroedun tavoittelemiseen mutta ei nykymuodossaan edistä innovatiivista tai kasvuhakuista yritystoimintaa. Sähköveron palautusjärjestelmää perustellaan sillä, että teollisuus muuten siirtää toimintansa edullisemman verotuksen maihin.⁵ Ei kuitenkaan ole näyttöä siitä, että yksittäiset verot vaikuttaisivat merkittävästi yritysten investointipäätöksiin. Lisäksi palautusjärjestelmä suosii lähinnä vain eräitä suuria yrityksiä, mikä on kilpailupoliittisesti pulmallista. Ilmastopoliittisesti tuki on nurinkurinen. Esimerkkejä kyseenalaisista yritystuista on kosolti.

Yritystuet ovat yleensä markkinatalouden periaatteiden vastaisia ja kansantaloudellisesti tehottomia. Niitä on kuitenkin erinomaisen vaikea leikata. Niitä ajavat vahvasti resursoidut erityisedut ja heidän lobbarinsa, joilla on hyvät suhteet poliittisiin päättäjiin.

Yritystukien leikkaamiseen on syytä ryhtyä. Mutta samalla on hyväksyttävä, että yritysten toimintaympäristöä ei pidä muuttaa nopeasti, sen soisi olevan vakaa. Siksi olisi järkevää asettaa yritystukien leikkaamiselle kunnianhimoinen tavoite ja väljä aikataulu. Yritystukia voisi leikata harkintaa käyttäen mutta kuitenkin juustohöylällä, jos hallitus ei muihin päätöksiin kykene. Joiltakin osin voisi rakenteita jähmettäviä tukia korvata hyvin harkituilla innovaatiopanostuksilla.

⁵ Argumentti, jonka mukaan esimerkiksi suomalaisen metsäteollisuuden sähkövero ei saisi olla korkeampi kuin verrokkimaissa, kuten Ruotsissa, on jokseenkin kaikkien eduskuntapuolueiden mielestä oikeutettu. Ei kuitenkaan ole evidenssiä siitä, että teollisuus herkästi liputtaa ulos sähköveron takia. Teollisuuden sähköhinta on Suomessa kohtuullisella tasolla, ja veronpalautuksen merkitys yritysten kannattavuudelle on varsin pieni. Vaatimaton kantohintojen sopeutus riittäisi kompensoimaan veronpalautusten lopettamisen. Enimmillään tuki voi vähän hidastaa muista syistä tapahtuvaa paperikoneiden sulkemisen vauhtia.

4. Verotus: ongelma on poliittinen

Ekonomistien parhaimpina pitämät veromuodot ovat usein kansalaisten ja poliitikkojen mielestä kaikista epämieluisimpia. Hyvä esimerkki on kiinteistövero. Taloustieteelliseltä kannalta se on erinomainen vero (etenkin maapohjan osalta). Se ei heikennä kannusteita työntekoon. Veropohja ei karkaa ulkomaille. Useimmiten suurempaa kiinteistöveroa maksavat isotuloiset ja rikkaat eli maksukykyiset. Kiinteistövero voidaan tehdä progressiiviseksi asettamalla kiinteistön arvolle alaraja eli jättämällä vähäarvoiset kiinteistöt verottamatta.

Kiinteistövero on varsin epäsuosittu koska se ei perustu näkyvään tulovirtaan ja koska sitä on vaikea välttää. Se koetaan epäoikeudenmukaiseksi, jos kohta hatarin perustein.⁶ Se aiheuttaa ongelmia niille, joilla on arvokas kiinteistö mutta pienet tulot (arvokiinteistössä asuva mummo). Tämä ongelma on ratkaistavissa sallimalla verovelan kartuttamista kuolinpesästä maksettavaksi. Suomessa kiinteistövero on harvoja alikäytettyjä veromuotoja, jota voisi edelleen asteittain kiristää. Erityisesti sillä tulisi korvata haitallisesti vaikuttava asuntokaupan leimavero.

Hyvä tapa verotuksen kiristämiseksi on verotukien karsiminen. Yritystukien lisäksi alennetut arvonlisän (ALV) verokannat ovat merkittävä verotukimuoto. Yleinen ALV-kanta on 24 prosenttia mutta ruoan kohdalla se on 14 ja monen hyödykkeen kohdalla 10 prosenttia.

Ruoan ALV:n alentamisen tavoitteena oli alentaa pienituloisten elinkustannuksia. Suurin hyöty menee silti kallista ruokaa ostaville hyvätuloisille ihmisille. ALV-kannan nostaminen johtaisi verokertymän merkittävään kasvuun, josta osa voitaisiin käyttää perusturvan vahvistamiseen. On syytä kantaa huolta pienituloisista mutta ei syytä subventoida juuri syömistä. Ruoan ALV:n kiristämällä on kuitenkin niukasti poliittista kannatusta.⁷

Etenkin pienituloisia koskeva ongelma on, että työnteko sosiaaliturvan ja verotuksen yhteisvaikutusten seurauksena ei juuri kannata. Työnteon kannustimien ja sosiaaliturvan välistä ristiriitaa voidaan lieventää sovittamalla yhteen eri tukimuotoja nykyistä paremmin ja ottamalla käyttöön ajan tasalla oleva tulorekisteri. Kielteisten kannustinvaikutusten takia työtulovähennys, jota laajennettiin 2016 - 2017, on verotuksen keventämisen keinona edullisempi vaihtoehto kuin tuloverokannan alentaminen. Vastaavasti tuloverotuksen kiristäminen yhdistettynä määrättyyn työtulovähennyksen laajentamiseen voisi lisätä verokertymää kannustinongelmia kärjistämästä. Työtulovähennystä merkittävästi kasvattamalla on Ruotsissa edistetty korkeaa työllisyysastetta.⁸

⁶ Yleinen väite on, että kiinteistö on hankittu jo kertaalleen verotetuilla tuloilla, minkä takia on kyse kaksinkertaisesta verotuksesta. Tällöin jää huomaamatta, että pääomatulot tuloverojärjestelmässä yleensäkin ovat kaksinkertaisen verotuksen kohteena. Tämä ei kuitenkaan koske omassa käytössä olevia kiinteistöjä, koska laskennallista asuntotuloa ei veroteta. Vuokrakiinteistöjen kohdalla väitteellä on enemmänkin perää. Yksi Suomen ongelma onkin työn liikkuvuutta vähentävä omistusasumisen verotuksellinen suosiminen vuokralla asumiseen verrattuna.

⁷ Kuvaava on OECD:n apulaisjohtajan Mari Kiviniemen toteamus, että hän nyt yhtyy OECD:n suositukseen ruoan ALV:n nostamiseksi, vaikka hän itse oli aikoinaan poliitikkona ruoan ALV:n keventämistä toteuttamassa (Hbl 28.2.2018).

⁸ Ratkaisu ei ole mieluisa eläkeläisten ja muiden tulonsiirtojen saajien kannalta. Tässä on kyse tavoiteristiriidasta aktiivi- ja passiiviväestön tai työn kannustavuuden ja sosiaaliturvan tason välillä. Suomen ja Ruotsin työtulovähennykset eroavat siinä, että vähennys Suomessa (toisin kuin Ruotsissa) alenee ja poistuu tulojen lisääntyessä, mikä nostaa meillä keskituloisten rajaveroasteita.

Ainoat ”hyvät” verot ovat oikein kohdistuvat ympäristöverot. Hyvä verojärjestelmä pyrkii kuitenkin maksukyvyyn periaatteen mukaiseen verotukseen sekä talouden tehokkuustappioiden minimoimiseen. Yleisesti pitäisi tavoitella laajoja veropohjia ja niiden avulla maltillisia verokantoja. Suomen verojärjestelmässä on tältä kannalta parantamisen varaa.

5. Työmarkkinat: Suomen mallia etsimässä

Suomella ei ole omaehtoista rahapolitiikkaa tai omaa valuuttaa. Näissä oloissa korostuvat maltillisen palkanmuodostuksen ja sopeutuskykyisten työmarkkinoiden merkitys. Viime vuosikymmenen talouskehitys muodostui takkuiseksi osaltaan sen takia, että palkat nousivat liikaa kriisiä edeltäneessä korkeasuhdanteessa. Työmarkkinajärjestelmä ei kantanut vastuutaan.

Tarvitsemme mallin, jossa palkkojen yleiskorotukset kaikilla aloilla pysyvät vientiteollisuuden asettamissa rajoissa. Esikuvana on ”Ruotsin malli”, joka on meille tärkeämpi kuin oman valuutan omaavalle Ruotsille. Suomesta kuitenkin puuttuu Ruotsin ”Teollisuussopimus” sekä varhaiseen väliintuloon kykenevä ”Medlingsinstitutet” ja palkkakehitystä arvioiva ”Konjunkturinstitutet”. Meillä ei ole palkkapolitiikkaa ohjaavaa informaatiojärjestelmää, ns. Tukuseton rooli on vaisu.

Sopimatta jäänyt Suomen malli on meneillään olevassa liittokierroksessa toteutumassa käytännössä, sillä yleiseksi linjaksi on muodostumassa vientiliittojen sopima 3,2 prosenttia kahden vuoden aikana. Työnantajat ovat koordinoineet kantojaan palkkamaltin tukemiseksi, ja valtakunnansovittelija on ilmoittanut jättävänsä esittämättä yleislinjaa ylittäviä ratkaisuja.

Palkkakoordinaation lisäksi on pyrittävä hajautetumpaan toimintaan, jossa palkoista ja muista työehdoista enenevästi sovitaan työpaikoilla. Tämä tarkoittaisi paikallisen sopimustoiminnan kehittämistä ja paikallisesti sovittavan erän lisäämistä yleiskorotuksen kustannuksella. Paikallinen sopiminen sallii yksilökohtaisia ratkaisuja, joissa koulutus ja osaaminen otetaan huomioon.

Parhaimmillaan voidaan näin ajan mittaan korjata pahimpia palkkavinoutumia aiheuttamatta liittojen välistä palkkakilpailua. Esimerkiksi korkeasti koulutettujen naisten heikkoa palkkatasoa voi perustellusti pitää ongelmana⁹, mutta sitä on vaikea ratkaista liittokohtaisilla yleiskorotuksilla.

Aktiivimalli on saanut paljon kritiikkiä osakseen ja saattaa kaivata korjauksia. Mutta on tiedostettava, että työmarkkinoiden kohtaanto-ongelmat ovat vaikeutuneet. Perhevapaiden uudistamiseen ja ulkomaisen työvoiman saatavuusharkinnasta luopumiseen sekä muihin lisätoimiin on vahvat perusteet nykytilanteessa, jossa työvoiman puute osaltaan on kasvun jatkumisen uhkana. Kiireesti tulisi lisätä työvälityksen käytettävissä olevia resursseja. Työllistymistä tukevaan ja laajempaan sosiaaliturvan uudistamiseen löytyy eväitä OECD:n Suomi-katsauksesta ja toivon mukaan Juho Saaren työryhmän raportista.

⁹ Ajankohtainen esimerkki on lastentarhaopettajien tilanne. He ovat korkeasti koulutettuja, heidän hoidossa on arvokkain aarteemme (lapsemme), he ovat kaikilla kriteereillä alipalkkattuja, ja heistä on pulaa pääkaupunkiseudulla. Liittokohtaisilla päätöksillä tähän on kuitenkin vaikea puuttua (vrt. Sari Sairaanhoitajan palkkaratkaisun seuraukset).

Voi valittaa, että ay-liike ei ole ottanut aktiivisempaa roolia palkkapolitiikan kehittämisessä. Myös työnantajat voisivat paremmin edistää luottamusta työmarkkinoilla. Korkean tason työryhmällä voisi pyrkiä sopuun Suomen mallista tai palkkapolitiikan koordinaation ja sopimuspolitiikan hajauttamisen edistämisestä. Voisi myös pohtia kysymystä siitä, ovatko työrauhan turvaamisen puitteet kaikilta osin kunnossa. Aloitteellisuus tukisi järjestöjen yhteiskunnallista asemaa ja arvostusta. Pulmana on aloitteen tekijän puute: keskusjärjestöt ovat heikoilla ja ay-liikkeen luottamus hallitukseen vaillinaista.

Suomi saattaa kuitenkin myös vastedes ajautua kilpailukykyä tarvelevään palkkakierteeseen tai muista syistä palkkasopeutusta vaativaan kriisiin. Tuskin kukaan haluaa uusia kiky-sopimuksia. Nyt olisi korkea aika pohtia palkanmuodostuksen kiinnekohtia ja sopimisen pelisääntöjä. Yhteisesti omaksutun näkemyksen puute tässä kentässä on yksi Suomen talouden Akilleen kantapää.

Yhteenveto

Nyt on talouden kannalta oikea aika tehdä poliittisesti vaikeita päätöksiä. Erityisesti tulisi:

- kiristää finanssipolitiikkaa laaja-alaisella toimenpidekokonaisuudella kuitenkin siten, että suojataan perusturvaa ja lapsiperheitä sekä tehdään panostuksia inhimilliseen pääomaan;
- karsia erityisesti yritystukia määrätietoisesti pitkäjänteisen ohjelman puitteissa;
- muokata verotuksen rakennetta talouden tehokkuuden edistämiseksi painottamalla mm. kiinteistöverotusta ja yhtenäisiä ALV:n verokantoja;
- pohtia palkkojen ja muiden työehtojen sopimustoiminnan kehittämistä siten, että jatkossa olisi nykyistä paremmat takeet talouden kilpailukyvyyn ja vakauden säilymisestä.