

Kommentti: Talouspolitiikan liikkumavara*

MIKAEL INGBERG

tutkimusjohtaja

Pellervon taloudellinen tutkimuslaitos

Aluksi

Länsi-Euroopan talouskasvun taittuessa vuoden 1995 syksyn alusta, Suomen talouden viime vuosien moottorin eli viennin kasvu alkoi tyrehtyä. Erityisesti metsäteollisuuden tuotanto laski voimakkaasti; kausitasoitettuna tuotannon volyyymi oli viime vuoden lopussa noin 15 % alhaisemmalla tasolla kuin saman vuoden kesällä. Metsäteollisuuden ongelmat näyttävät jatkuvan ainakin kuluvan vuoden kesän yli. Myös muun teollisuuden, mm. raskaan metalliteollisuuden, suhdannenäkymät ovat jatkuvasti huonontuneet. Kuluvan vuoden tammikuussa teollisuuden suhdannenäkymät (TT:n suhdannebarometrin mukaan) kääntyivät ensimmäisen kerran vuoden 1993 jälkeen aggregaattitasollakin miinuksen puolelle.

Talouskasvun hidastuminen johtuu näin ollen kansainvälisen talouden taantumasta. Kas-

vun hidastumisen syy tuli ulkoa eikä siitä voida mielestäni syyttää hallituksen harjoittamaa politiikkaa. Finanssipolitiikassa kädet ovat olleet sidotut. On ollut pakko pyrkiä ratkaisemaan valtion velkaongelmaa. Hallitus onkin pysynyt verrattain hyvin tavoitteessaan tasapainottaa valtion budjettia. Myös rahoitusmarkkinoiden lisääntyvä luottamus on osoituksena siitä, että velkaongelma on hallittavissa. Pitkien korkojen viimeaikaisen laskun on tulkittu viittaavan tähän. Pientä linjasta lipsumista on tosin ollut havaittavissa aivan viime kuukausina, mm. hallituksen joulukuussa hyväksymän työllisyyslisämenoarvion yhteydessä.

Rahapolitiikassa herättiin tosin hieman myöhemmin. Suomen Pankki on vasta viime vuoden loppusyksystä alkanut kantaa huolta reaali-talouden ongelmista. Huutokauppakoron selkeä lasku ja markan heikkenemisen salliminen osoittavat, että keskuspankki on muuttanut linjaansa elvyttävämpään suuntaan.

Keskuspankki piti kuitenkin suhteellisen pitkään kiinni rahapolitiikan kireästä linjasta. Ensimmäkin Suomen Pankki piti reaalikorkotasoa

* Kommenttipuheenvuoro Ylijohtaja Seppo Leppäsen alustukseen Kansantaloudellisessa yhdistyksessä 22.4.1996

liian korkealla liian pitkään. Toiseksi, se oli myötävaikuttamassa markan liian nopeaan vahvistumiseen, minkä seurauksena vientikysynnän heikkeneminen syksyllä 1995 iski vientiteollisuuteen tarpeettoman voimakkaasti. Kolmanneksi, keskuspankki nostatti tarpeettoman paljon reaalisia työvoimakustannuksia alittamalla selkeästi asettamansa inflaatiotavoitteen ja työmarkkinaosapuolien palkkasopimusneuvotteluissa oletettua inflaationormia. Omalla tavallaan tämä tosiasia paljastaa keskitetyn palkkaneuvottelujärjestelmän ongelmia uudessa rahapoliittisessa regiimissä.

Ongelma tässä tilanteessa on se, että vaikka talouspolitiikan viritys on ollut aika hyvin kohdallaan, kansainvälinen taantuma ja siitä seurannut kotimaisen kasvun selvä hidastuminen ovat kärjistävässä työttömyysongelmaa. Tällöin nousee esiin kaksi kysymystä. Ensinnäkin voidaan kysyä, onko vielä olemassa makrotaloudellisia toimenpiteitä, jotka voisivat nopeuttaa työttömyyden alentamista. Toiseksi, on syytä jatkaa ns. rakenteellisia uudistuksia työmarkkinoilla jotta korkealle noussut työttömyys ei vakiintuisi kaikkine syrjäytymisilmiöineen.

Rakenteellisista uudistuksista - tuloloukku-problematiikkaan liittyvä uudistus, työttömyys-turvauudistus, työehtosopimuslainsäädännön uudistus, työaikalainsäädännön uudistus yms. - ei ilmeisesti kuitenkaan ole apua lyhyellä aikavälillä. Vaikka esimerkiksi työmarkkinoiden toimivuutta on pakko parantaa ja talouden deregulaatio on laajennettava koskemaan näitäkin markkinoita, rakenteellisten uudistusten vaikutukset tulevat vasta viipeellä. Siksi nopeaa apua työllisyyskehityksen parantamiseksi ei rakenteellisista uudistuksista ole odotettavissa. Itse asiassa voi olla niin, että muutettaessa rakenteita ja talouden pelisääntöjä sekä kuluttajien että yritysten epävarmuus tässä tilanteessa

lisääntyy. Luottamus pelisääntöjen pitävyyteen olisi päinvastoin siksi syytä pyrkiä palauttamaan.

Ennenkuin ryhdyn pohtimaan mahdollisia uusia suhdannepoliittisia avauksia, haluan asettaa mahdollisille uusille toimenpiteille rajoitteen. Mielestäni olisi onnetonta tässä tilanteessa ryhtyä suhdannepoliittisiin hätäratkaisuihin, jotka ovat rakennepoliittisten tavoitteiden kanssa ristiriidassa. Tällä en tarkoita ainoastaan sitä, että suhtaudun kielteisesti julkisen sektorin yleismenojen voimakkaaseen lisäämiseen, kun toisaalta tiedämme, että pitkällä aikavälillä julkisen sektorin osuutta kokonaistuotannosta on supistettava. Tällä tarkoitan myös, että olisi syytä välttää kaikenlaisia ”poppakonsteja”.

Uudelleen heikkenevään suuntaan kääntynyt työllisyyskehitys vaatii erityistoimia

Kun maassa on suuri hätä olisi uskallettava panna nostaa finanssipoliittiseen elvytykseen. Perinteinen varovaisuus ja kamreerimaisuus olisi kerrankin unohdettava. Mielestäni Seppo Leppäsen kanta mahdolliseen veroelvytykseen edustaa valitettavasti tällaista perinteistä suhtautumistapaa.

Olen samaa mieltä Leppäsen kanssa siitä, että jotta esim. veroalennuksella olisi jotain konkreettista hyötyä niiden ongelmien suhteen, joihin alennuksella pyrittäisiin vaikuttamaan, alennuksen kokonaismäärän pitäisi olla suuruusluokkaa 10-15 mrd markkaa (30-40 % valtion tuloveron tuotosta). Olen myös samaa mieltä siitä, että veroalennuksen itserahoitus voisi jäädä noin 50 prosenttiin ja että toinen puolisko alennuksesta ainakin osaksi olisi katettava lisäsäästöillä. Jos olisi niin onnellisesti, että peräti puolet 10 mrd markan veronalennuksesta maksaisi lyhyellä aikavälillä itse itseään, en olisi niin huolissani toisesta osasta, joka

muodostaa ainoastaan noin 10 %:a valtion nykyisestä alijäämästä. Sen suuruusluokkaa voidaan havainnollistaa myös siten, että se suurin piirtein vastaisi niitä lisäsäästöjä, jotka valtiovarainministeri Sauli Niinistö on luvannut toteuttaa, jos PTT:n 2 %:n BKT:n kasvuennuste tälle vuodelle totetuisi VM:n 3,8 %:n ennusteen sijasta.

Olen kuitenkin eri mieltä Leppäsen kanssa kahden veroalennusta vastustavan argumentin pätevydestä. On selvää, että osa tuloveroalennuksen positiivisesta vaikutuksesta käytettävissä oleviin tuloihin voi valua pois kokonaisyksynnästä lisääntyneen säästämisen vuoksi. Vetoaminen viime vuoden säästämisasteen hienoiseen nousuun ja väite, että kaksilla veronpalautuksilla vauhditettu ostovoiman kasvu suuntautui osin säästämiseen, on kuitenkin selvää liioittelua. Tuskin olisi ollut syytä olettaakaan, että kuluttajat saatuaan joulukuussa ylimääräisen veronpalautuksen rientäisivät heti sitä ku-

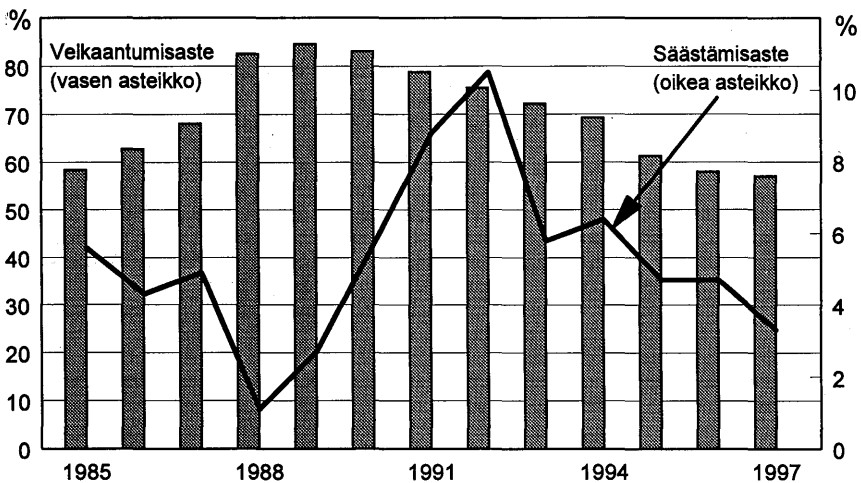
luttamaan. Veronpalautusten ajoituksen muutoksista korjattu kotitalouksien säästämisaste on trendinomaisesti laskenut vuodesta 1992, johtuen ilmeisesti kotitalouksien lisääntyneestä luottamuksesta talouspoliittiseen linjaan (kuvio 1).

En myöskään jaksa innostua Leppäsen ajatuksesta, että ”varmuus kansainvälisen tilanteen paranemisesta olisi saatava ennen kuin veroja olennaisesti lähdetään alentamaan”. Tässä on suomalainen finanssipoliittinen kamreerimaisuus huipussaan. Mielestäni tarvitaan elvyttäviä toimenpiteitä nyt, kun vienti ei vedä, eikä vasta sitten, kun kansainvälinen taantuma on ohitettu.

Painopiste työn verotuksen alentamisessa

Itse kuulun siis niihin, jotka uskovat, että nyt olisi mitä sopivin aika alentaa reilusti työn verottamista. Jo pitkään on ollut tiedossa, että

Kuvio 1 Kotitalouksien velkaantumis- ja säästämisasteet vuosina 1985-97 korjattu veronpalautusten siirroilla



Lähde: PTT

työn verotusta olisi rakenteellisista syistä alennettava, jo yksin siitä syystä, että työn verotus on noussut Suomessa maailman ankarimmaksi (kuvio 2). Nyt olisi myös suhdannepoliittisesti oikea aikaa toteuttaa tällainen remonti.

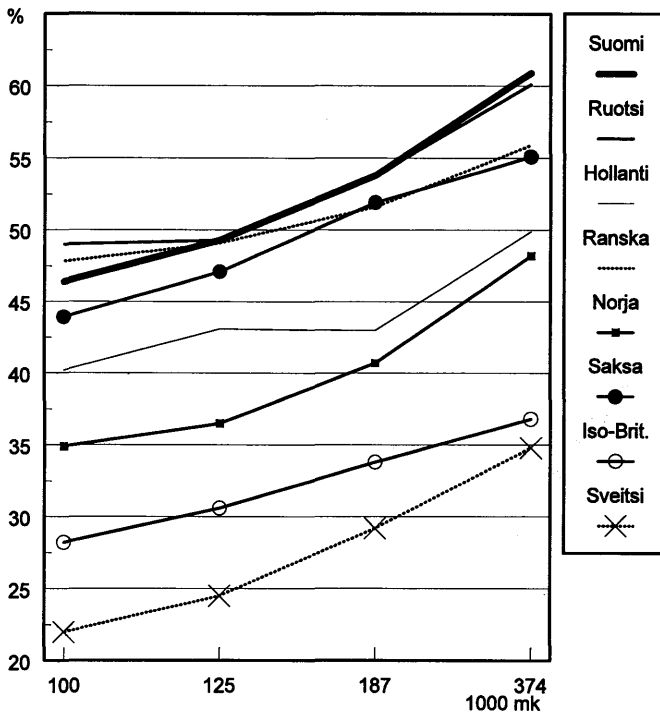
Viime aikoina on esitetty kaksi eri näkemystä, miten työn verottamista pitäisi lieventää. Eräät ovat puhuneet tuloverotuksen alentamisen puolesta kun taas toiset ovat pitäneet välttämättömänä työnantajien sosiaaliturvamaksujen alentamista ja vielä porrastaen kunkin palkansaajan palkkatason mukaan. Myös muita porrastusehdotuksia on esitetty. Itse asiassa nykyi-

set sosiaaliturvamaksut ovatkin jonkin verran työnantajayrityksen pääomaintensiteetin mukaan porrastettuja (käytännössä poistojen ja palkkasumman suhteen mukaisesti). Kommentoin ensin esitystä sosiaaliturvamaksujen porrastuksesta, jonka jälkeen otan kantaa siihen, olisiko veronalennukset kohdistettava palkansaajien vai työnantajien maksamiin ns. palkkaveroihin.

Sosiaaliturvamaksujen porrastus

Vaikka palkkatason mukaan porrastettu sosiaa-

Kuvio 2 Palkansaajan tuloverojen ja työnantajan sosiaalivakuutusmaksujen yhteenlaskettu osuus työvoimakustannuksista tulotasoittain 1996. Yksinäinen tulonsaaja



Lähde: Veronmaksajain keskusliitto

liturvamaksu on teoreettisesti mielenkiintoinen ja monella tavalla perusteltu, suhtaudun ehdotukseen epäillen. Syy epäilyyn on lähinnä siinä, että järjestelmästä tulisi ilmeisesti hallinnollisesti erittäin monimutkainen.

Ehdotus palkkatason mukaan porrastetusta sosiaaliturvamaksusta lähtee siitä tosiasiaasta, että työttömyys ja erityisesti pitkäaikaistyöttömyys yleensä kohdistuu ns. matalan tuottavuuden aloilla toimiviin henkilöihin, eli huonosti koulutettuihin, yleensä palvelusektorilla työtä etsiviin palkansaajiin. Näihin henkilöihin kohdistuva verokiila koostuu suurelta osin työnantajien sosiaaliturvamaksuista, kun pieniin palkkoihin kohdistuva varsinainen tuloverotus on yleensä pieni. Näin ollen matalan tuottavuuden omaavien henkilöiden työn kysynnän ainoa elvyttämiskeino olisi (minimi)palkan alentamisen lisäksi sosiaaliturvamaksujen alentaminen.

Pienipalkkaisten verokiila ei mielestäni ole kuitenkaan Suomessa varsinainen ongelma. Suhtautuisin ehdotukseen porrastetusta sosiaaliturvamaksusta myönteisemmin jos Suomen verojärjestelmä tässä suhteessa muistuttaisi enemmän Italian tai Ranskan järjestelmiä, joissa työnantajien sosiaaliturvamaksut ovat paljon Suomen maksuja korkeammat. Esimerkiksi Ranskassa, josta ehdotus nykymuodossa on peräisin, työnantajien sosiaaliturvamaksut ovat myös pienipalkkaisten osalta noin 40 % ja Italiassa melkein 50 %, kun ne meillä kaiken kaikkiaan ovat 25 %:n luokkaa. Jos pienipalkkaisten verokiila koetaan ongelmaksi meillä, pyrkisin alentamaan ns. jakoverojen vaikutusta esimerkiksi nostamalla kunnallisverotuksessa tehtävän ns. perusvähennyksen määrää. Vaikutus pienipalkkaisten verokiilaan olisi samansuuntainen kuin sosiaaliturvamaksujen porrastus, mutta toimenpide olisi hallinnollisesti paljon järkevämpi.

Olisiko alennettava sosiaaliturvamaksuja vaiko tuloveroja

Pitkällä aikavälillä olisi ilmeisesti aika yhden-
tekevää, alennettaisiinko työnantajien sosiaaliturvamaksuja tai palkansaajien tuloverotusta esimerkiksi 10 mrd markalla. Veroteoreettisen kirjallisuuden tärkeimpiä tuloksia on, että tietyn aktiviteetin verottaminen kysyntä- tai tarjontapuolella johtaa samaan taloudelliseen kohtaan, ainakin aikaa myöten.

Valinta tulovero- ja sosiaaliturvamaksu-
alennuksen välillä pitäisikin siksi tehdä sellaisen analyysin perusteella, jossa pyritään arvioimaan missä Suomen talouden pääasialliset ongelmat ovat lyhyellä tähtäimellä. Tuloverojen alennus olisi ilmeisesti järkevämpi vaihtoehto, jos ollaan sitä mieltä, että talouttamme vaivaa keynesiläinen vajaakysyntä, kun taas sosiaaliturvamaksujen alennusvaatimus olisi perusteltavissa enemmän tarjontaongelmien lieventämisyrittämispyrkimyksenä tai yritystoiminnan kannattavuuden kohentamisyrittämisinä.

Tärkeä argumentti tuloveroalennuksen puolesta on kuitenkin myös se, että tuloverouudistus olisi välttämätön rakennepoliittisista syistä. Nykyinen työtulojen verojärjestelmä ei ole sopu-
soinnussa pääomatulojen verojärjestelmän kanssa. Työtulojen verojärjestelmä ja nimenomaan verotuksen jyrkkä progressio on haitallinen sekä työn tarjonnan, työmoraliin että inflaation torjuntapyrkimysten kannalta. Siksi olisin itse puoltamassa tuloveroalennusta.

Julkisten menojen rakennetta olisi muutettava

Olen siis sitä mieltä, että finanssipolitiikassa olisi harkittava nykyistä rohkeimpia toimenpiteitä kokonaisyksityyksen lisäämiseksi. Ensisijaisesti uskon, että talouden elvytystä olisi tehtävä veroja alentamalla eli yksityistä kysyntää lisää-

mällä. Tämä olisi myös sopusoinnussa pitkän aikavälin tavoitteen eli julkisen sektorin pienentämispyrkimysten kanssa.

Suomessa on aivan ilmeisesti muodostunut laaja yhteinen näkemys siitä, että julkinen sektori on päässyt kasvamaan liian suureksi. Mm. tästä syystä on lähdetty säästölinjalle. Säästämisen tarve on korostunut nykyisen korkean työttömyyden aikana. On mm. tullut ilmi, että monet (tulonsiirto)järjestelmät ovat liian runsaskäisiä. Järjestelmä ei ole mitoitettu kestämään nykyisenkaltaisia suuria ongelmia. Siksi tarvitaankin edelleen säästöjä tulonsiirtojärjestelmissä. Tällöin säästötoimenpiteillä tarkoitetaan samalla sitä, että järjestelmiä järkiperaistään. Tähän suuntaan tähtäviä uudistuksia ovat mm. ns. köyhyysloukkuproblematiikkaan sekä työttömyysturvaan liittyvät uudistushankkeet.

Jos joitakin julkisia menoja kuitenkin kokonaiskysynnän elvyttämiseksi haluttaisiin lisätä, kysymykseen tulisivat näin ollen lähinnä aktiiviseen työvoimapolitiikkaan käytettävien resursien lisäykset sekä mahdollisesti julkisten investointimenojen kertaluontoiset lisäykset.

Itse suhtautuisin suhteellisen myönteisesti siihen ajatukseen, että julkisia investointeja pyrittäisiin tässä tilanteessa lisäämään. Siihen on monia syitä. Ensinnäkin julkinen infrastruktuuri on monien säästövuosien jälkeen rapautumassa. Rautatiet, tieverkosto ja koko julkinen rakennuskanta vaativat melkoista peruskorjausta. Toiseksi, juuri nyt olisi suhteellisen edullinen aika käynnistää tällaisia investointeja. Kapasiteettia on edellä mainituilla aloilla runsaasti vapaana ja kustannukset ovat alhaisia. Kolmanneksi investointihankeet ovat todella kertaluontoisia ja näin ollen panostamalla investointeihin ei paisutettaisi julkista sektoria pysyvästi.

Sen sijaan suhtaudun varauksellisemmin ns. aktiivisten työvoimapolitiittisten toimenpiteiden

lisäämiseen. Tilanteessa, jossa työllisyys ei parane ainakaan kovin nopeasti ja työttömyys uhkaa jäädä nykyiselle korkealle tasolle, poliittinen houkutus lisätä resursseja ns. aktiiviselle työllisyyspolitiikalle kasvaa. On kuitenkin tärkeä muistaa, että aktiivisen työllisyyspolitiikan toimenpiteet eivät ole kovin tehokkaita työllisyyden parantamiseksi, ainakaan vähänkään pidemmällä aikavälillä.

Aktiiviseen työllisyyspolitiikkaan luetaan Suomessa yleensä työvoimakoulutustoiminta sekä työttömien subventoitu työllistämiseen valtion, kuntien tai yksityisten yritysten toimesta. Viime vuonna työvoimakoulutuksessa oli keskimäärin koko vuoden aikana 34 000 henkeä ja palkkaperusteisillä toimenpiteillä sijoitettuna oli 64 000. Aktiivisen työllisyyspolitiikan piirissä oli siis noin 100 000 henkeä, eli melkein 4 % työvoimasta. Ennen lamaa aktiivisen työllisyyspolitiikan resurssit olivat puolet pienemmät. Sen piirissä oli 1980-luvun lopussa 40 -50 000 henkeä.

Kun työllisyyspoliittiset toimenpiteet ovat lisääntyneet näinkin nopeasti on selvää, että toimenpiteiden laatu on heikentynyt. Työvoimaviranomaisten omat resurssit eivät riitä koulutuksen tason tarkistamiseen eikä palkkaperusteisen työllistämisen valvomiseen. Työvoimakoulutuksen taso on laskenut niin paljon, että eräiden tutkimusten mukaan koulutuksen saaneen henkilön työllistämistodennäköisyys jopa laskee. Työllisyyspoliittisesti subventoidusta työvoimasta taas on tullut kilpailua vääristävä tekijä erityisesti pienyritystoiminnassa.

Tällaisessa tilanteessa on suhtauduttava varauksellisesti aktiivisen työllisyyspolitiikan laajentamishankkeisiin, erityisesti jos toiminnan laajentaminen vaarantaa valtiontalouden tasapainottamispyrkimyksiä.