

Paneeli: Veronalennusten vaikutus ja kohdentaminen

Martti Hetemäki, ylijohtaja, Valtiovarainministeriö:

»Puututtava talouskehityksen riskitekijöihin»

Suomen talouden näkymistä ja osin myös riskeistä vallitsee yksimielisyys. Erimielisiä ollaan lähinnä talouspolitiikasta, ja siitä miten, milloin ja kuinka paljon veroja pitäisi alentaa. Kun tätä erimielisyyttä yritetään ratkoa tulisi kysyä, miten voidaan vähentää talouskehitykseen liittyviä riskejä. Kun yleisesti myönnetään, että palkkojen nousu on suurin riskitekijä, tulisi puuttua työvoimakapeikkoihin ja palkkapaineisiin. Käsitteäkseni syy työvoiman kysynnän ja tarjonnan heikkoon kohtaantoon on se, että työ ei kannata riittävän hyvin. Lääke tähän ongelmaan on työn kannattavuuden parantaminen joko työntekijöille, työnantajille tai molemmille. Tämä tarkoittaa verojen ja/tai sosiaaliturvan alentamista niin, että työ tulee kannattavaksi. Lisäksi verotuksen alentaminen ilmeisesti vähentää palkkapaineita.

Usein väitetään, että rakennepolitiikka on liian hidas väline suhdanneongelmien hoitamiseen. Esimerkiksi asuntomarkkinoihin liittyen voidaan kuitenkin kysyä, kuinka hitaasti esimerkiksi asuntolainakorkojen verovähennyksen poisto tai kiinteistöveron nosto vaikuttaisi hintoihin. Luulen, että aika nopeasti. Yleisesti ottaen vero- ja hintamuutosten vaikutus on sitä suurempi ja nopeampi mitä paremmin pääoma-

ja hyödykemarkkinat toimivat. Näiden markkinoiden muutos heijastuu myös työmarkkinoille. Työvoiman kysynnän herkkyys mm. työvoiman hinnalle on ilmeisesti noussut aiemmasta. Rakennepoliittisilla toimilla on siis suurempi ja nopeampi vaikutus kuin ennen.

Veroalen vastustajien mukaan veroale lisäisi ostovoimaa, kysyntää, tuotantoa ja työllisyyttä niin paljon, että työttömyys painuisi alle rakenteellisen työttömyyden tason, ja palkat lähtisivät nousemaan. Työttömyys on siis laskemassa liian paljon. On kuitenkin syytä huomata kaksi asiaa. Veroale kuumentaisi kotimarkkinoita eli lähinnä palvelualoja. Se ei vaikuttaisi vientisektoriin, jossa kapasiteetti on ehkä täydessä käytössä. Sen sijaan kotimarkkinoiden aktiviteetti on edelleen hyvin matalalla tasolla. Toiseksi on syytä muistaa Suomen työttömyystilanne. Huhtikuussa ns. laaja työttömyys, eli työttömät työntekijät ja työllistämistoimenpiteillä työllistetyt suhteessa Tilastokeskuksen mittaamaan työvoimaan, oli 16,4 prosenttia. Luvussa eivät ole mukana työttömyyseläkeläiset. On aika kova väite, että tästä työttömyysasteesta ei päästä alaspäin, ja siksi ei ole varaa veronkevennykseen.

Miten suuri sitten on veroalevara? Mielestäni se riippuu finanssipolitiikan kestävyyydestä ja

avainasemassa on työllisyyden ja tuottavuuden kehittyminen eli talouskasvu. Olisikin ehkä kysyttävä, kuinka suurta veronkevennystä tarvitsemme, jotta talouskasvu ja hyvinvointivaltio ovat kestäväällä pohjalla. Julkisen talouden kestävyyskannalta on tärkeää alentaa työttömyyttä ja huolehtia talouskasvusta. Mietittäessä ylikuumenemisen riskejä on puututtava ris-

kien syihin. Tällä hetkellä ongelmana ovat ka- peikot, ei kotitalouksien liika ostovoima ja kulutus. On olemassa jokin rakenteellinen ongelma, jos palkat lähtevät nousemaan laajan työttömyysasteen ollessa yli kuusitoista prosenttia. Tällä hetkellä finanssipolitiikan sisältö eli verotuksen ja menojen rakenne on tärkeämpää kuin sen hienosäätö.

Pentti Pikkarainen, osastopäällikkö, Suomen Pankki:

»Toimintaympäristö muuttunut, kilpailukykyä voidaan parantaa rakenneuudistuksilla»

Suomen talouden toimintaympäristö on muuttunut ainakin kahdesta syystä. Ensinnäkin Suomi on osa euroaluetta, jonka rahapolitiikka määräytyy euroalueen kokonaisuuden kehityksen mukaan. Toiseksi elektroniikkasektorin merkitys on kasvanut merkittävästi viimeisen kymmenen vuoden aikana.

Euroalueen rahapolitiikan viritys on tällä hetkellä Suomen näkökulmasta edelleen liian kevyt. Rahatalouden keveähkö tila merkitsee sitä, että kotimaisen finanssipolitiikan ja työmarkkinoiden rooli on keskeinen pyrittäessä turvaamaan talouden tasapainoinen kehitys.

Elektroniikkasektorin kehitys määräytyy ainakin tässä vaiheessa hieman erilaisen logiikan mukaan kuin taloutemme perinteisen sektorin kehitys: elektroniikkateollisuudessa tuotanto määräytyy pitkälti tarjontatekijöiden määrämistä; perinteisillä toimialoilla kysyntätekijöiden ml. valuuttakurssin rooli on edelleen varsin suuri.

Ehkä yksi johtopäätös toimintaympäristön muutoksista on, että talouden ennustamiseen on syytä suhtautua suurella nöyryydellä. Tämä koskee myös finanssipolitiikan päätöksenteki-

jöitä. Lyhyen tähtäimen aktivistinen finanssipolitiikka on todennäköisesti tuhoon tuomittua.

Jotkut ekonomistit ovat väittäneet, että Suomen talouden hintakilpailukyky on nyt »liian hyvä», ja se heikkenee vähitellen muita (euro-) maita nopeamman kustannusten ja hintojen nousun kautta. Hyvä kilpailukyky johtuu mm. euron ulkoisen arvon heikentymisestä ja elektroniikkasektorin loistavasta menetyksestä. Toisaalta on syytä tiedostaa, että kilpailukyky ei ole kaikilla toimialoilla liian hyvä. On myös vaarana, että kun hintakilpailukyyn rapautuminen lähtee liikkeelle, pallo pysähtyy liian myöhään. Tällainen prosessi johtaa loppujen lopuksi koko kansantalouden kilpailukyyn rapautumiseen ja siten työttömyyden kasvuun.

En usko aktivistiseen suhdanteita tasaavaan finanssipolitiikkaan. Verorasitusta tulisikin alentaa määrätietoisesti lähinnä siitä syystä, että muita maita korkeampi verotus rasittaa Suomen kilpailukykyä pidemmällä aikavälillä. Tuloverotuksen keventäminen lisää myös työn tarjontaa ja siten aukoo talouden pullonkauloja. Suomen Pankissa tehtyjen alustavien laskelmien mukaan vaikuttaa siltä, että julkisen talouden

rahoitustasapainon turvaamisen kannalta verotusta voitaisiin alentaa useamman vuoden ohjelman puitteissa selvästi enemmän kuin hallitusohjelmassa on ilmaistu. Verotuksen alentamisen sitomista työmarkkinaratkaisuihin en näe kovin järkevänä; pikemminkin sitä tulisi välttää: sitoutumalla pidemmän aikavälin verojen alentamishjelmaan työmarkkinoille syntyy selkeä kuva verotuksen kehityksestä.

Lopuksi vielä muutamana sana ns. tulevaisuuspaketista. Tulevaisuuspakettiin liittyy as-karruttava piirre: paineisiin vastataan antamalla rahaa, mutta ei lainkaan käydä keskustelua siitä, kuinka toimintatapoja ja rakenteita kehittämällä

voitaisiin päästä vähintään yhtä hyvään ratkaisuun. Otetaan esimerkiksi kansantaloustieteilijöiden koulutus. Suomessa on 13 korkeakoulua, joissa annetaan kansantaloustieteen opetusta. Pääkaupunkiseudulla laitoksia on neljä ja Turussa kolme. Monet laitokset ovat hyvin pieniä, ja suurimmatkin ovat kansainvälisesti pieniä laitoksia. Organisoimalla toiminta toisin tehokkuutta voitaisiin kohentaa huomattavasti sekä opetuksessa että tutkimuksessa. Todennäköisesti samanlaisia ongelmia on myös monilla muilla tieteenaloilla. Mielenkiintoista on, että Suomessa ei pystytä käymään juuri mitään keskustelua tällaisista rakenteellisista kysymyksistä.

Jussi Mustonen, johtaja, Teollisuus ja Työnantajat: »Tuloratkaisut liian kalliita keskivertotoimialoilla»

Yhdyn käsitykseen verotuksen merkityksestä. On keskityttävä toimenpiteisiin, joilla avataan tilaa kasvulle ja tärkeä elementti tässä on verotus. Vierastan kyllä termiä veroale. Verotuksen palauttaminen tasolle, missä se on joskus aikaisemmin ollut, ei mielestäni ole ale.

Päätösperäinen finanssipolitiikka tulee olemaan ekspanstiivista varsinkin tulevaisuuspaketin jälkeen. Olen silti sitä mieltä, että verotuksen käyttäminen nykytilanteessa ei ole suhdannepoliittisestikaan väärin. Emme koskaan pääse kiinni rakenteellisiin ongelmiin, jos aina odotamme suhdannepoliittisesti oikeaa hetkeä.

Julkisuudessa on rakenneltu taas pitkäaikaisia tulopoliittisia ratkaisuja. Niille on asetettu erinäköisiä ehtoja. Tähänkin olisi hyvä soveltaa taloustieteellistä analyysia lainaamalla esimerkiksi peliteorian uskottavan uhkauksen käsitettä. Ovatko uhkaukset, joiden mukaan tupoa ei synny, mikäli jotakin hyvin toissijaista ei saada

aikaan, kovinkaan uskottavia. Kysymys ei ole myöskään siitä, mitkä ovat tuloratkaisun muodot tai pituus. Tulopoliitikamme pitkässä historiassa on kokeiltu keskitettyjä tulosopimuksia, liittotason sopimuksia sekä yritystason ratkaisuja. Kaikilla niillä on menty pieleen ja kaikilla on pystytty onnistumaan. Asia onkin enemmän kiinni sisällöstä kuin muodosta. Viimeisin liittokohtainen ratkaisu tuottaa teollisuuden osalta liki 4,5 prosentin kustannusnousun, kun otetaan mukaan palkkaperintö edelliseltä vuodelta, oletettu liukuma sekä sopimuksen tiedossa oleva sisältö. Tämä on tuplaten yli keskeisen referenssiryhmämme eli 11 Emu maan kustannuskehityksen. Ensi vuoteen mennessä, ennen kuin ainuttakaan uutta sopimusta on tehty, meillä on pohjalla yli kahden prosentin palkankorotusperintö.

Monien ennusteiden ongelma on se, että kehitystä tarkastellaan aggregaattina. Suomessa

on jo usean vuoden ajan ollut poikkeuksellinen dikotominen talouskehitys. Tuottavuuden kehitys elektroniikkateollisuudessa on ollut nopeaa, mutta tyypillinen toimiala on kaukana tästä. Jos puhdistetaan elektroniikka- ja sähköteollisuuden tuotantoluvuista, niin Suomen ti-

lanne ei poikkea millään tavalla kansainvälisistä kilpailijamaista. Tänä vuonna tehtyjen palkkatarkistusten kustannuksia korottava vaikutus ei ehkä aggregaattina ole kovin kummallinen, mutta suhteessa muiden kuin elektroniikkateollisuuden tuottavuuden kasvuun liian korkea.

Tuire Santamäki-Vuori, II varapuheenjohtaja, KTV: »Veroale tärkeä kilpailukyvyyn»

Suomessa pohditaan usein, että veroaste pitäisi saada EU-maiden keskitasolle. Suomen Pankin käsityksen mukaan tavoitetaso voitaisiin laittaa jopa tämän tason alapuolelle. Kyse olisi monista kymmenistä miljardeista. Tavoitetaso on vielä paljon kunnianhimoisempi kuin miltä pintapuolisesti näyttää, koska Suomessa tulojen taksauksessa turvaututaan paljon enemmän tulonsiirtoihin kuin verovähennyksiin. Näin ollen sama veroaste Suomessa ja muissa EU-maissa tarkoittaa Suomessa efektiivisesti alempaa verotusta.

Mielestäni tällaisten tavoitetasojen asettaminen on hämmästyttävää, sillä oikeastaan kaikki kansantaloutemme kilpailukykytekijät on joko välillisesti tai välittömästi rahoitettu yhteisin verovaroin. Esimerkkinä voisi mainita koulutuksen ja viestintäjärjestelmät. IMD:n kilpailukykyvertailussa Suomi on kolmantena heti Yhdysvaltojen ja Singaporen jälkeen. Suomen taloudessa näyttää siis olevan joitakin erikoisia kilpailuvaltteja.

Kilpailukykytekijöiden välillisellä rahoituksella viitataan siihen, että suomalaisessa ja ruotsalaisessa yhteiskunnassa kansalaisten luottamus toisiinsa on korkeammalla tasolla kuin missään muualla. Kaksi kolmasosa ihmisistä sanoo luottavansa kanssaihmissiinsä. Luotta-

muksesta johtuu se, että meillä ylipäänsä kyetään sellaiseen yhteistoimintaan, mitä olemme nähneet, oli kyse sitten yhteistoiminnasta työmarkkinajärjestöjen ja hallituksen välillä tai millä muulla yhteiskunnan tasolla tahansa. Luottamus kasvaa parhaiten riittävän turvallisuudessa ympäristössä, ja juuri hyvinvointivaltio on antanut sen kasvupohjan. Jos tavoittelemme EU-maiden veroastetta, niin tavoittelemme kokonaan jotain muuta hyvinvointivaltiota kuin meillä tähän mennessä on ollut. Mielestäni samalla tärkeimmät ne kilpailutekijät, joihin vauhaus ja erinomainen menestys on pohjautunut.

Hallitusohjelman kirjoittamisen jälkeen talousnäköymät ovat muotoutuneet suotuisammiksi. Toisaalta Suomessa julkiset menot käyttäytyvät suhdanneherkemmin kuin muissa maissa ja valtiontalouden ylijäämää pidetään rakenteellisenä helpommin kuin se tosiasia on. Todennäköisesti kuitenkin myös arvio rakenteellisesta ylijäämästä on suotuisampi kuin hallitusohjelmaa tehtäessä ja menokehyksistä päätettäessä. Mahdollisissa uudelleen arvioinneissa onkin tarkasteltava sekä menokehkyksiä että veropolitiikkaa. Molemmathan on muotoiltu samanlaisen niukkuuden vallitessa. Poliitiikka, joka tehdään menopuolella, on kohtaannoltaan erilaista kuin verotuksen kautta tehtävä politiikka.

En pidä realistisena ainakaan pitkällä aikavälillä muunlaista veronalennusta kuin sitä, joka kohtelee eri tuloluokkia tasasuhtaisesti.

Julkisten menojen lisäyksillä hoidetaan pahimpia lamavuosina syntyneitä ongelmia. Viitataan nyt esimerkiksi köyhyysongelmaan ja työmarkkinoille kuntouttamisen tarpeeseen. So-

siaaliturvan keskusliiton viimeinen varoitus kertoo, että meillä asuu noin 300 000 ihmistä kunnissa, joissa hyvinvointivaltion alueellisen tasa-arvon lupausta ei ole pystytty pitämään. Myös Kuntaliitossa korostetaan, että kunnallinen infrastruktuuri rapistuu kiihtyvällä vauhdilla.

Vesa Vihriälä, toimitusjohtaja, Pellervon taloudellinen tutkimuslaitos: **»Sidotaan veronalennukset tulopoliittiseen sopimukseen»**

Taloudellinen tilanne on tällä hetkellä selvästi parempi kuin vielä vuosi tai kaksi sitten arvioitiin. Myös valtiontalouden tilanne sietää enemmän veronalennuksia ilman, että ylijäämäta-voitteet vaarantuvat. Erimielisyyttä vallitsee sen suhteen, pitäisikö verotusta ylipäättään alentaa, ja jos niin kuinka paljon ja missä tahdissa. Verojen alentamista voidaan perustella sillä, että talous toimii paremmin, kun julkisen sektorin koko on pienempi tai ainakin verorasitus on pienempi. Toisaalta monet vahvoista kilpailukykytekijöistämme ovat itse asiassa perustuneet isoon julkiseen sektoriin ja sen allokaatiopäätöksiin.

Karkeasti voi sanoa, että viime vuosikymmenellä niissä OECD-maissa, joissa veroaste oli alhainen, onnistuttiin paremmin uusien työpaikkojen luomisessa. Tästä voi löytää jonkinlaista evidenssiä verotuksen keventämisen puolesta. Toisaalta verrattaessa veroastetta ja henkeä kohhti laskettua ostovoimakorjattua bruttokansantuotetta on vaikea väittää, että talouden menestyksen perustana on ollut alhainen veroaste. Pikkemminkin voisi ajatella, että eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta tilanne on päinvastainen.

Onko verotuksen alentaminen sitten suhdanetilanteeseen sopiva toimenpide? Mielestäni

Suomessa ei ole suurta ylikuumenemisoongelmaa, joskin kymmenen vuoden takaiset tapahtumat on hyvä pitää mielessä. Yksi elementti ylikuumenemisessä 1980-luvulla olivat sellaiset hinnoittelupäätökset palkkarintamalla, jotka vähän tuonempana olosuhteiden muuttuessa hie-
man huonommiksi osoittautuivat virheiksi. Kustannustaso kasvoi sellaiseksi, että ulkoisten olosuhteiden muuttuessa tavara ei niillä hinnoilla käynyt kaupaksi. Toinen ylikuumenemisen elementti on varallisuushinnat. Väittäisin edelleen, että asuntohintojemme tasosta ei kaiken kaikkiaan pitäisi olla tolkkutoman huolissaan. Jos käytetään ansiotasoindeksiä deflaattorina, asuntojen hinnat eivät ole vielä edes 1980-luvun huippua edeltävällä tasolla.

Asuntohintojen erot pääkaupunkiseudun ja muun maan välillä ovat kasvaneet suuremmiksi kuin koskaan ennen. Suurimmassa osassa Suomen maakuntia ei ole asuntomarkkinaongelmaa eivätkä asuntojen hinnat ole karkaamassa käsistä. Sen johdosta ei tarvita yleisiä toimenpiteitä vaan erityistoimia.

Veronkevennyksen mahdollinen kytkös palkkaneuvotteluihin on varmasti ongelmallista. Toisaalta tuntuu järjettömältä, että tätä mahdollisuutta ei pyrittäisi käyttämään hyväksi. Viime-

kertainen sopimuskierrös jätti palkkapaaineita. Tämän vuoden reaaliansiokiehitys tulee olemaan huono ja epäilemättä pettymys monille. Nopeutuneen yleisen inflaation, jossa siis huomioidaan öljyn ja energian hinnan nousu, johdosta ihmiset saattavat muuttaa inflaatio-odotuksiaan, vaikka hyvää perustetta ei ehkä olisikaan. Näis-

sä olosuhteissa saatamme ampua itsemme sellaiselle kustannustasolle, että on äärimmäisen vaikea perustella enää verojen keventämisen kautta tulevaa kotimaisen kysynnän lisäystä. Mikäli mahdollista pyrkisinkin liittämään verolennuskeskustelut tulopoliittiseen sopimukseen.

Seija Ilmakunnas, tutkimusjohtaja, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus: »Käydään kiinni työttömyyden kovaan ytimeen»

Työmarkkinakehitys ei ole täysin vastannut odotuksia alkuvuoden aikana, ja työttömyysasteen aleneminen on jäänyt vaatimattomaksi. Kehitys on tuottanut pettymyksen erityisesti suhteessa ripeään talouskasvuun. Mistä tässä oikein on kysymys?

Kuluvana vuonna on jatkunut se jo aikaisemmillekin vuosille tyypillinen piirre, että työvoiman tarjonta kasvaa voimakkaasti. Työvoiman tarjonnan kasvu on sinänsä hyvä asia. On hyvä, että nuorten halu päästä työnsyrjään kiinni kasvaa ja että ikääntyneiden työntekijöiden kiinnittyminen työmarkkinoille säilyy pidempään kuin aikaisempina vuosina. Se osoittaa vääräksi synkimmät visiot, joiden mukaan kerran avattuihin varhaiseläkeputkiin liittyisi aina vain voimistuva virta näihin järjestelmiin. Positiivista on myös se, että piilotyöttömyydestä siirrytään avoimille työmarkkinoille työtä etsimään.

Samalla kehitys on kuitenkin merkinnyt sitä, että työllisyyden lisäyksestä kanavoituu suuri osa työvoiman ulkopuolelta tuleville, ja työttömät ovat jääneet työpaikkalisäyksestä pitkälti paitsi. Monet indikaattorit viittaavatkin siihen, että työttömyydessä on »kova ydin» eli suuri joukko työttömistä on vaikeasti työllistyviä.

Kovaan ytimeen viittaa esimerkiksi se, että

koulutusasteen mukaiset erot työttömyydessä ovat Suomessa edelleen suuret. Monissa maissa Euroopan maissa tämä rakenteellinen yhteys ei ole yhtä selkeä, minkä vuoksi esimerkiksi välillisten työvoimakustannusten palkkatason muutosten porrastusten tehoa on epäilty. Suomessa lähtökohdat kohdennetuille toimille ovat perustellumpia.

Yksi työttömyyden kovaan ytimeen liittyvä indikaattori on työttömyyden kesto. Suomessa pitkäaikaistyöttömien osuus kaikista työttömistä on eurooppalaisen mittapuun mukaan suhteellisen pieni, mutta kerran pitkäaikaistyttömäksi joutuneen työttömyys kestää pitkään. Työttömyysongelman sitkeys on omalla tavallaan jopa luonnollista, kun otetaan lähtökohdaksi Suomen talouselämän rakennemuutoksen voima 1990-luvulla ja se miten erilaisia kasvualat ja supistuneet alat ovat olleet työvoiman ammattirakenteeltaan.

Aktiivisessa työvoimapolitiikassa toimenpiteitä onkin kohdennettu entistä enemmän juuri pitkäaikaistyttömille ja henkilöille, joilla on suuri riski sellaiseksi joutua. Kun toimenpiteitä kohdennetaan ryhmille, joiden sijoittumismahdollisuudet avoimilla työmarkkinoilla ovat muutoin huonoimmat, pienenee samalla riski,

että toimenpiteet alentaisivat merkittävästi muiden työnhakijoiden mahdollisuuksia työllistyä.

Myös työvoimapolitiikan volyyymi on reagoinut työmarkkinoiden muutokseen, sillä parina viime vuonna toimenpiteiden määrää on supistettu samassa tahdissa kuin työttömyys on alentunut. Sisällöllisesti työvoimapolitiikkaa on muutettu mm. siten, että tukityön sijasta korostuu pysyvämpi vaikutus henkilön ammattitaitoon ja työmarkkinoille sijoittumiseen.

Työttömien ammattitaito on vielä pitkään yhteensopimatonta kasvualojen työvoimatoiveiden kanssa. Koska työnantajien halukkuus kouluttaa täysin omaehtoisesti pitkäaikaistyöttömiä uuteen ammattitaitoon on varsin rajallista, aktiivisella työvoimapolitiikalla tulee olla voimavaroja tämän keskeisen yhteiskunnallisen ongelman hoitamiseen vielä lähivuosinakin.