BLOGI

Blogi: Fiskaalinen devalvaatio vai hallituksen kilpailukykypaketti?

22.12.2015 – Suomen talous

KIRJOITTAJA
Lauri Kajanoja

Hallituksen kilpailukykypaketin korvaajaksi on ehdotettu fiskaalista devalvaatiota. Mitä tiedämme näiden vaihtoehtoisten toimenpiteiden vaikutuksista?

Keskustelu hallituksen linjaamista toimista kustannuskilpailukyvyn parantamiseksi käy kiivaana. Eräissä hallituksen esitysluonnosta koskevissa lausunnoissa tuodaan vaihtoehtoisena keinona esiin työnantajan sivukulujen alentaminen, joka rahoitettaisiin arvonlisäverotusta kiristämällä.[1] Voitaisiinko tällainen fiskaalinen devalvaatio toteuttaa riittävän suurena? Minkälaisia vaikutuksia erilaisilla keinoilla olisi?

Hallituksen linjauksessa kilpailukykyä parannetaan pienentämällä yritysten työvoimakustannuksia puuttumalla arkipyhiin, sairausajan palkkaan, lomarahaan, pitkiin vuosilomiin ja työnantajan sosiaaliturvamaksuun. Hallitus arvioi näiden toimien alentavan yksikkötyökustannuksia yhteensä noin 5 prosentilla.

Kuinka paljon arvonlisäverotus kiristyisi?

Jotta hallituksen tavoittelema muutos yksikkötyökustannuksissa saataisiin aikaan fiskaalisella devalvaatiolla, työnantajan sivukuluja pitäisi pienentää runsaalla 6 prosenttiyksiköllä. Tämän rahoittaminen arvonlisäveroilla merkitsisi arvonlisäverotuksen tuntuvaa kiristämistä.

Yksi vaihtoehto olisi nostaa kaikkia arvonlisäverokantoja runsaalla neljällä prosenttiyksiköllä. Tällöin ylin arvonlisäverokanta nousisi nykyisestä 24 prosentista noin 28 prosenttiin.[2] Tämä olisi korkein OECD-maiden joukossa. Korkeimmat arvonlisäverot löytyvät nykyisin Unkarista (27 %) sekä Ruotsista, Tanskasta ja Norjasta (kussakin 25 %).

Toinen rahoitusvaihtoehto olisi poistaa nykyiset alennetut arvonlisäverokannat ja nostaa

1. Ks. Aalto-yliopiston, VATT:n ja ETLAn lausunnot.
2. Laskelmissa oletetaan, että arvonlisäverotuksen kiristämisen vaikutus hintoihin nostaa myös hintaperusteisia indeksejä kuten kansaneläkeindeksiä.

siten yhtenäistetty arvonlisäverokanta 25 prosenttiin. Nykyisin alennettuja arvonlisäveroja maksetaan mm. elintarvikkeista, henkilökuljetuksesta, lääkkeistä sekä ravintola-, majoitus- ja kulttuuripalveluista.

Edellä esitetyt luvut arvonlisäverotuksen kiristämistarpeesta perustuvat staattisiin laskelmiin valtiovarainministeriön esittämien arvioiden pohjalta. Staattinen laskelma tarkoittaa, että siinä ei oteta huomioon muutosten vaikutuksia yritysten ja kotitalouksien käyttäytymiseen.

Staattisen laskelman sijaan voidaan mallintaa käyttäytymisvaikutukset ja kokonaistaloudellisen kehityksen muutokset, kuten tekee Juha Kilponen Suomen Pankin Aino-mallilla.[3] Tulosten perusteella näiden ns. dynaamisten vaikutusten huomioiminen pienentäisi jonkin verran tarvetta kiristää arvonlisäverotusta, koska fiskaalinen devalvaatio kasvattaisi kokonaistuotantoa ja sitä arvonlisäystä, josta veroja maksetaan. Kaikkien arvonlisäverokantojen korotustarve pienenisi runsaasta 4 prosentista 3½ prosenttiin. Vaihtoehtoisesti alennettujen arvonlisäverokantojen nostaminen nykyiseen 24 prosenttiin riittäisi rahoittamaan työnantajan sivukulujen alentamisen mainitulla runsaalla 6 prosenttiyksiköllä.

Olisiko työnantajan sivukuluja käytännössä mahdollista pienentää niinkin paljon kuin runsaalla 6 prosenttiyksiköllä, kuten edellä esitetty fiskaalinen devalvaatio edellyttäisi? Jos työnantajan sairausvakuutusmaksut ja työttömyysvakuutusmaksut siirrettäisiin kokonaan valtion maksettaviksi, tämä ei vielä aivan riittäisi. Pienennys olisi tällöin kooltaan noin 5 prosenttiyksikköä vuodelle 2016 kaavailtujen maksutasojen mukaan. Jäljelle jäävä 1 prosenttiyksikkö pitäisi siten ottaa joko työnantajan eläkevakuutusmaksuista tai suorittaa työnantajille tulonsiirtona. Kumpaankin vaihtoehtoon saattaisi liittyä ongelmia.

Yksi vaihtoehto olisi toteuttaa fiskaalisen devalvaation lisäksi muita yksikkötyökustannuksia alentavia toimenpiteitä. Tällöin työnantajan sairausvakuutusmaksujen ja työttömyysvakuutusmaksujen poistaminen voisi pienentää sivukuluja riittävästi.

Sivukulujen alentaminen voitaisiin rahoittaa toisinkin

Työnantajan sivukulujen alentaminen voidaan rahoittaa arvonlisäverotuksen kiristämisen sijaan muullakin tavoin joko kiristämällä muuta verotusta tai säästämällä julkisista menoista. Tällaistakin toimenpidettä voidaan kutsua fiskaaliseksi devalvaatioksi, jos se ei vaikuta julkisen talouden alijäämään. Vaikka toimenpiteen välittömät vaikutukset yksikkötyökustannuksiin ovat lähtökohtaisesti samat kuin arvonlisäveroja korotettaessa, kokonaistaloudelliset vaikutukset voivat olla erilaiset. Hallituksen kilpailukykypakettiin sisältyy tällainen fiskaalisen devalvaation muoto, kun työantajan sosiaaliturvamaksujen 1,72 prosenttiyksikön alentaminen rahoitetaan niillä säästöillä, joita koituu paketin muiden toimien vaikutuksista.

Juha Kilponen analysoi fiskaalisen devalvaation seurauksia, kun osa sivukulujen pienentämisestä rahoitetaan arvonlisäveron sijaan julkisia menoja vähentämällä, jolloin

3. Juha Kilponen: Fiskaalisen devalvaation dynaamisista vaikutuksista. Suomen Pankki 2015. www.eurojatalous.fi.

yksityinen kulutus pienenee vähemmän. Tulosten perusteella talouskasvun ja työllisyyden kannalta ei kuitenkaan ole suurta merkitystä sillä, kummalla tavalla työnantajan sivukulujen alentaminen rahoitetaan.

Miten palkat reagoivat?

Sekä hallituksen kilpailukykypaketti että fiskaalinen devalvaatio saattaisivat johtaa lisääntyviin palkkapaineisiin, mikä ajan kuluessa heikentäisi toimenpiteiden vaikutuksia talouskasvuun ja työllisyyteen. Hallituksen paketin yhteydessä on tuotu esiin mahdollisuus, että työntekijät vaatisivat palkkojen muodossa korvausta työehtojen muutoksista. Onkin syytä odottaa, että muuttumattomalla palkkatasolla hallituksen paketti pienentäisi työvoiman tarjontaa ja kasvattaisi sen kysyntää. Seuraus voisi olla palkkojen nousupaine verrattuna tilanteeseen, jossa hallituksen pakettia ei toteutettaisi.

Fiskaalisella devalvaatiolla olisi todennäköisesti samansuuntaisia vaikutuksia palkkapaineisiin kuin hallituksen kilpailukykypaketin toteuttamisella. Mallilaskelmien mukaan myös fiskaalinen devalvaatio lisää työvoiman kysyntää ja vähentää sen tarjontaa. Kysynnän kasvu seuraa työnantajan sivukulujen pienenemisestä. Työvoiman tarjonnan väheneminen johtuu puolestaan siitä, että arvonlisäverotuksen kiristäminen nostaa kuluttajien kohtaamaa hintatasoa pienentäen palkkojen reaalista ostovoimaa ja siten heikentää työn tekemisen houkuttelevuutta.

Kuinka voimakkaita nämä palkkapaineita kasvattavat vaikutukset ovat? On mahdollista, että ne jäisivät suhteellisen vähäisiksi johtuen siitä, että lisääntynyt työttömyys pienentää nyt palkankorotusvaatimuksia. Yksikkötyökustannusten laskiessa työvoiman kysyntä kasvaisi eniten talouden avoimella sektorilla, johon työllisyyskehityksen heikkeneminen on Suomessa keskittynyt.[4] Toisaalta hallituksen kilpailukykypaketin osalta on monelta taholta tuotu esiin, että se saattaisi johtaa erityisen voimakkaaseen reaktioon ammattiyhdistysliikkeen taholta, kun sen mahdollisuuksia sopia työehdoista rajoitettaisiin.

Kärsiikö kulutus?

Yksikkötyökustannusten pienentäminen parantaisi välittömästi tuotannon ja työllisyyden kasvun edellytyksiä talouden avoimella sektorilla. Näin lisääntyvä tulonmuodostus voisi kestävällä tavalla tukea kysyntää ja työllisyyttä myös kotimarkkinatoimialoilla.

Sekä hallituksen kilpailukykypaketti että fiskaalinen devalvaatio voisivat kuitenkin lyhyellä aikavälillä vähentää kotitalouksien kulutusta, koska ne vaimentaisivat reaalipalkkojen kehitystä. Toisaalta paraneva työllisyys tukisi vähitellen kotitalouksien tuloja ja sitä kautta kulutusta.

Kulutuskysynnän väheneminen merkitsisi, että toimenpiteet voisivat välittömästi pienentää kokonaistuotantoa, ennen kuin vienti, investoinnit ja työllisyys ehtisivät kohentua. Juha Kilposen mallilaskelmien mukaan näin kävisi ensimmäisenä vuonna fiskaalisen devalvaation jälkeen, ennen kuin toisesta vuodesta lähtien talouskasvua

4. Talouden avoimella sektorilla tarkoitetaan tässä vientituotantoa ja tuonnin kanssa kilpailevaa tuotantoa.

kiihdyttävät vaikutukset olisivat voimakkaammat. Hallituksen kilpailukykypaketin vaikutukset saattaisivat olla tässä suhteessa karkeasti ottaen samankaltaiset.

Kustannuskilpailukykyä parantavat toimenpiteet heikentäisivät vääjäämättä kotitalouksien kulutusta suhteessa kokonaistuotantoon. Tämä merkitsisi talouskehityksen tasapainottumista. Suomen talouden viime vuosien ongelmat ovat pitkälti koskeneet avointa sektoria, kun taas kotitalouksien kulutus kasvoi velkavetoisesti viime vuonna kaikkien aikojen ennätykseensä suhteessa BKT:hen.[5] Vaikka kehityksen tasapainottuminen on välttämätöntä, lienee syytä välttää toimenpiteitä, jotka pienentäisivät kulutusta erityisen jyrkästi.

Mahdollisista kustannuskilpailukykyä nopeasti parantavista toimista kotitalouksien kulutuksen lyhyen aikavälin kehityksen kannalta suhteellisen suotuisa voisi olla vuosityöajan lisääminen. Sekin pienentäisi työtuntia kohti laskettua reaalipalkkaa lyhyellä aikavälillä, mutta reaalisen palkkasumman ja sen myötä yksityisen kulutuksen olisi syytä odottaa kasvavan. Tähän viittaa Mika Kortelaisen, Juuso Vanhalan ja Hannu Viertolan analyysi, joskin he tuovat esiin tuloksiinsa liittyvän epävarmuuden lyhyen aikavälin työllisyyskehityksen suhteen.[6]

Hallituksen kilpailukykypaketti sisältää vuosityöaikaa mahdollisesti lisäävän loppiaista ja helatorstaita koskevan lakimuutoksen. Sen osuus on noin yksi kuudesosa paketin yksikkötyökustannuksia pienentävästä kokonaisvaikutuksesta. Lisäksi hallituksen esitysluonnos rajoittaa vuosilomien enimmäispituutta. Tämä ei kuitenkaan suoraan vaikuta yksityisen sektorin yksikkötyökustannuksiin vaan toimii osaltaan keinona rahoittaa yksityisen työnantajan sosiaaliturvamaksun alentamista.

Vaikutukset julkiseen talouteen

Joissakin kommenteissa on tuotu esiin, että fiskaalinen devalvaatio mahdollistaisi toimenpiteiden jaksottamisen kotimaisen kysynnän kannalta edullisella tavalla.[7] Työnantajan sivukuluja voitaisiin alentaa ensin ja arvonlisäverotusta kiristää vasta vuotta myöhemmin.

Vaikka tällaisella menettelyllä olisi hyvät puolensa, on syytä huomata sen vaikutukset julkiseen talouteen. Jos työnantajan sivukuluja pienennettäisiin tällä tavalla 6 prosenttiyksikköä, suora vuotuinen kustannus valtiolle olisi noin 3 miljardia euroa. Tämä merkitsisi julkisen talouden alijäämän kasvamista 1,5 prosenttiyksikköä suhteessa BKT:hen vuoden ajaksi.

On myös ehdotettu niin sanotun EMU-puskurin käyttämistä siten, että työeläkemaksuja alennettaisiin väliaikaisesti, esimerkiksi kolmeksi vuodeksi. Tälläkin keinolla voisi olla myönteisiä vaikutuksia, mutta koska alennus ei olisi pysyvä, vaikutukset voisivat jäädä vähäisiksi. Lisäksi myös työeläkemaksujen alentaminen kasvattaisi julkisen talouden alijäämää samaan tapaan kuin arvonlisäverotuksen kiristämisen lykkääminen fiskaalisen

5. Nykymuotoiset tilastot alkavat vuodesta 1975.
6. Mika Kortelainen, Juuso Vanhala ja Hannu Viertola: Vuosityöajan pidennys vaikuttaa kilpailukykyyn. Suomen Pankki 2015. www.eurojatalous.fi.
7. Ks. Aalto-yliopiston lausunto hallituksen esitysluonnokseen.

devalvaation tapauksessa.

Ehdotetut toimet eivät yksin riitä

Hallituksen esitysluonnos tai ehdotettu suuri fiskaalinen devalvaatio eivät parhaassakaan tapauksessa kumpikaan ratkaise Suomen kustannuskilpailukykyongelmaa kokonaisuudessaan. Lisäksi tarvitaan kauppakumppanimaita hitaampaa palkkojen nousua usean vuoden ajan tulevaisuudessa, ja myös paikallisen sopimisen edellytysten kohentaminen voi edesauttaa tilanteen paranemista. On selvää, että tässä kirjoituksessa käsitellyistä toimenpiteistä saatava hyöty on hyvin rajallinen, jos palkkamaltti ei toteudu eikä paikallinen sopiminen edisty.

Avainsanat

kustannuskilpailukyky, fiskaalinen devalvaatio