

Taluskriisi ja valtion velka
– Miten selviämme?
SAK:n talouspoliittinen puheenvuoro

Maaliskuu 2009

Puheenvuoro

Maaliskuu 2009

Lisätiedot:

Olli Koski
olli.koski@sak.fi
puh.020 774 0150
SAK, PL 157
00531, Helsinki

Tilaukset:

SAK
puh. 020 774 000

TALOUSKRIISI JA VALTION VELKA - MITEN SELVIÄMME?

SAK:n talouspoliittinen puheenvuoro 2009

Tiivistelmä.....	3
1 Taloudellinen tilanne ja lähiajan näkymät	3
2 Eväät syötiin nopeasti – Suomen julkisen talouden hoito viime vuosina.....	4
2.1 Kehysmenettely on hillinnyt menoja.....	4
2.2 ...Mutta menolupauksia on annettu huolettomasti.....	5
2.3 Kehys vuotaa tulopuolelta kuin seula.....	6
2.4 Elvytys on välttämätöntä, mutta sen pitäisi olla tehokasta.....	7
2.5 Talouskriisi johtaa velanottoon, mutta siitä selvitään.....	7
2.6 Velkaantumiskierre edellyttäisi pitkäkestoista holtittomuutta..	9
3 Tie eteenpäin – Julkisen talouden vahvistaminen	10
3.1 Vain kestävä kasvu turvaa tulevaisuuden	10
3.2 Valtiontalouden kehys kattavaksi.....	10
3.3 Ikääntyneiden työllisyyden nostaminen	12
3.4 Nuorten tulo työmarkkinoille	13
3.5 Verotuksen rakenteen kehittäminen	14

TIIVISTELMÄ

Osana maailmantaloutta Suomen talous on ajautumassa pahaan talous- ja työllisyyskriisiin. Suomen valtio tulee nyt väistämättä velkaantumaan selvästi lähivuosina. Tämä velka on maksettava tulevaisuudessa, samalla kun väestömme ikääntyy.

Tässä puheenvuorossa käydään läpi Suomen julkisen talouden hoitoa viime vuosina ja esitetään toimenpidelinjauksia, joilla valtion velka voidaan hoitaa ja väestön ikääntymisestä aiheutuvista menopaineista suoriutua. Poliitiikan pääpainon tulee kuitenkin juuri nyt olla talouskriisin vaikutusten tehokkaassa lievittämisessä ja työllisyyden edistämisessä.

Suomen julkinen talous on 90-luvun puolivälin jälkeen vahvistunut siten, että näköpiirissä oleva velanotto ei tule ajamaan Suomea kestävämmään ahdinkoon. Arvioidemme perusteella näyttää siltä, että talouskehityksen tulee olla ennakoitua selvästi synkempää, jotta EMU-kriteerinä käytettävä 60 prosentin velkaantumisasaste ylitettäisiin. Tämä olisi edelleen EU-keskitason alapuolella, vaikka Suomelle se olisikin poikkeuksellisen kova velkaantumistaso.

Järjettömiin paniikkiratkaisuihin ei siis edelleenkään pidä ajautua. Esimerkiksi mekaaninen eläkeiän nostaminen yksin toimisi todennäköisesti työurien pidentämisen tavoitetta vastaan.

Suomen julkisen talouden tilannetta hankaloittavat kuitenkin finanssipolitiikan suunnittelun ja sääntöjen puutteet. Samalla kun valtiontalouden kehys on rajoittanut menojen kasvua tehokkaasti, ovat veropohjan aukot kasvaneet holtittomasti. Tällä hetkellä valtiontalouden kehys vuotaa tulopuolelta kuin seula. Nykyinen hallitus on ylittämässä ohjelmansa sisältämät veron kevennykset yhteensä jopa 1,4 miljardilla eurolla. Samaan aikaan on annettu tulevaisuutta koskevia menositoumuksia huolettomaan tyyliin, vähintään satojen miljoonien eurojen edestä.

Suomen selviytyminen talouskriisin jälkeen voi tapahtua vain kestävä ja perusoletuksia nopeamman talouskasvun turvin. Kestävä kasvu on ainoa mahdollisuus hoitaa valtion velka. Kasvustrategian tulee perustua osaamis- ja infrastruktuuri-investointeihin, työllisyyden lisäämiseen ja verotuksen uudistamiseen. Tämän ohella on tarve korjata finanssipolitiikan säännöstöä siten, että nyt nähdyltä ennätysnopealta valtiontalouden eväiden syömiseltä voitaisiin tulevaisuudessa paremmin välttyä.

1 TALOUDELLINEN TILANNE JA LÄHIAJAN NÄKYMÄT

Vaikka käynnissä olevan talouskriisin siemenet kylvettiin ennen kaikkea USA:n asunto- ja rahoitusmarkkinoilla, sen luonne on muuttunut nopeasti kohti täysipainoista kysyntälamaa. Mahdollisuudet rajattomaan spekulointiin ja velalla sijoittamiseen johtivat vastuuttomaan lyhytaikaisten voittojen metsästykseseen eri puolilla maailmaa, mikä synnytti moniin eri maihin massiiviset varallisuuskuplat. Kuplien puhkeaminen on nyt johtanut yhtäaikaiseen investointien ja yksityisen kulutuksen romahdukseen kaikissa tärkeimmissä talouksissa.

Myös Suomessa lähiajan työllisyysnäkymät ovat synkät. Työttömyys nousee lähivuosina lähelle 10 prosenttia ja työllisyysaste laskee. Taantumassa korostuu sosiaaliturvajärjestelmän ja erityisesti ansiosidonnaisen työttömyysturvan merkitys. Jotta pidempiaikaisen massatyöttömyyden synnyttämiltä syrjäytymisongelmilta voitaisiin välttyä, on lisättävä julkisia investointeja, huolehdittava riittävästä työvoimakoulutuksesta sekä parannettava sosiaaliturvan tasoa tähtäimenä muiden Pohjoismaiden korvaustasot.

Suomessa on kaikki syyt varautua myös pitkäkestoisemman taantumun varalle. Pienenä avotaloutena tärkeimpien vientimarkkinoiden merkitys on tärkeä, eikä sen paremmin Saksassa, Ruotsissa kuin Venäjälläkään ole näkyvissä valoisia merkkejä. Kansainvälinen kauppa tulee kutistumaan tänä vuonna jopa 10 prosenttia vuoteen 2008 verrattuna, mikä on historiallisen kova pudotus ja näkyy etenkin suomalaisella vientisektorilla. Maailmantalouden dynamiikka on kytkeytynyt pitkään ja voimakkaasti USA:n ruokimaan kulutuskysyntään. Kun amerikkalainen kuluttaja alkaa maksaa jättimäistä velkaansa pois, on näköpiirissä pahimmillaan pitkä, ympäri maailmaa tuntuva vyökiristys.

Jos käänne parempaan syntyy jo ensi vuoden aikana, perustuu se todennäköisesti jonkinlaiseen pankkisektorin jälleenrakennukseen ja myrkyllisten taseosien sosialisointiin. Tämä tulee veronmaksajille monissa maissa erittäin kalliiksi. Lähtökohtana tulisi olla, että pankkisektoria tuetaan vain valtion saamaa omistusta vastaan. Jos rahoitusmarkkinoiden syöksykierre saadaan hallintaan ja suurten talouksien elvytystoimenpiteet alkavat vaikuttaa toivotulla tavalla, on elpymisen käynnistykselle jo ensi vuoden aikana mahdollisuuksia. Työllisyystilanteessa tuotannon ja viennin muutokset näkyvät kuitenkin aina viiveellä.

Kansainvälisen talouskriisin opetus on, että lyhytnäköiseen ahneuteen ja sääntelemättömään voitontavoitteluun perustuvat rahoitusmarkkinat luovat reaalityalouden kannalta enemmän ongelmia kuin ratkaisuja. Siksi kansainvälistä sääntelyjärjestelmää on korjattava voimakkaasti läpinäkyvyyden, kohtuuden ja pitkäjänteisyyden periaatteisiin tukeutuen. Nyt on korkea aika tehdä markkinataloudesta renki palkansaajien ja kansalaisten hyvinvoinnin palvelemiseksi. Isännäksi siitä ei ole.

2 EVÄÄT SYÖTIIN NOPEASTI – SUOMEN JULKISEN TALOUDEN HOITO VIIME VUOSINA

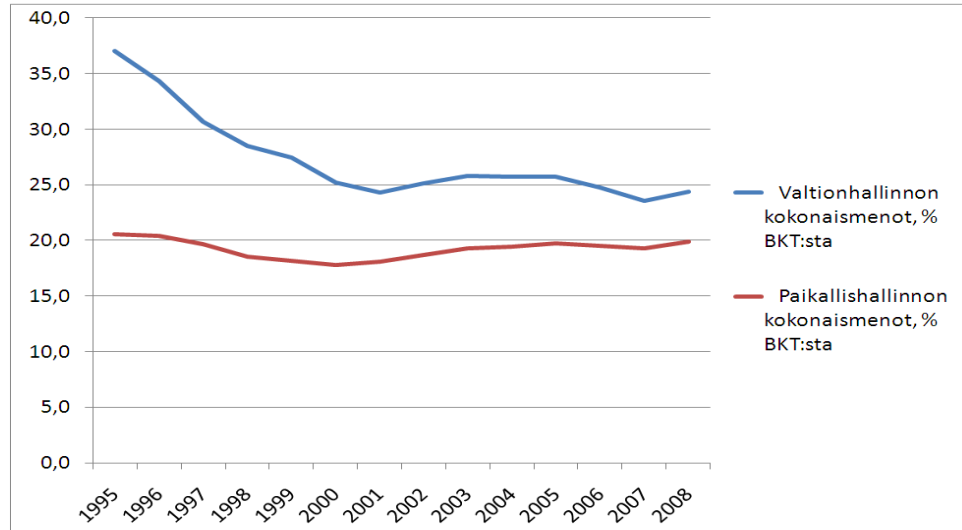
2.1 Kehysmenettely on hillinnyt menoja

Julkisen talouden pitkäjänteinen hoitaminen on kokonaisuus, jossa tulee arvioida sekä menojen että tulojen kehittymistä useita vuosia eteenpäin. Suomessa menojen ennustettavuutta on pyritty lisäämään valtiontalouden kehysmenettelyllä. Valtiontalouden kehysten piiriin kuuluu noin 75 prosenttia valtion menoista. Sen ulkopuolella ovat mm. suhdanteiden mukaan muuttuva osa asumistuki- ja työttömyysturvamenoista sekä valtionvelan korkomenot.

Kehysten soveltaminen on rajoittanut valtion menojen kasvun hyvin maltilliseksi viime vuosina. Samalla tiukan kehysmenettelyn ongelmakohtat ovat

tulleet selviksi. Ensinnäkin kehykset koskevat vain osaa julkista taloutta – kuntatalouden menot eivät ole kehyksissä. Kehyspäättöksen yhteydessä sovittava peruspalveluohjelma ei ole saavuttanut sellaista asemaa, joka kunnolla määrittäisi kuntatalouden raameja. Kuntien menot ovat kasvaneet nopeasti, eikä tämä ole johtunut niinkään kuntien holtittomasta taloudenpidosta, vaan palvelutarpeiden ja -kustannusten kasvusta.

Kuva 1. Valtion- ja paikallishallinnon menot suhteessa BKT:hen 1995–2008. Lähde: Tilastokeskus.



Julkisen talouden kestävyttä on kokonaisuutena parannettu määrätietoisesti 2000-luvulla. Menojen suhde kansantuotteeseen on alentunut eli menot ovat kasvaneet hitaammin kuin kansantuote. Julkisen talouden rahoitusasema on kohentunut ja samaan aikaan sekä velkasuhde että kokonaisveroaste ovat alentuneet. Kuntasektorilla kehitys on monilta osin ollut erisuuntaista. Varsinkin 2000-luvun alkupuoliskolla menot kasvoivat nopeammin kuin nimellinen bruttokansantuote.

Kehysmenettelyllä on siis tehokkaasti rajoitettu valtion menojen kasvua. Kuntataloudessa ei ole päästy samanlaiseen menomalltiin, vaikkakin menojen bkt-osuus ei mitenkään dramaattisesti kasvanut. Kuntarakenteen kehittämisen ja kuntien määrän vähentämisen on edelleenkin työtä tehtävänä.

2.2 ...Mutta menolupauksia on annettu huolettomasti

Hallitusohjelmaneuvoittelussa sovittujen menokehysten tiukkuudesta johtuen on tällä vaalikaudella ilmaantunut uudentyyppistä menopolitiikkaa, jossa menonlisäyssioumuksia tehdään huomattavasti kehyskauden jälkeiselle ajalle. Asioita valmistellaan ja lupauksia annetaan, mutta varsinaiset menopäätökset ajoitetaan vasta seuraavalle hallitukselle. Nykyinen hallitus on luvannut mm. puolustusmäärärahoihin, perusturvaan sekä julkisiin kasvu- ja aluepoliittisiin menoihin satojen miljoonien lisäykset seuraaville vuosille. Nähtäväksi jää, kuinka seuraavien hallitusten käsien sitominen lopulta onnistuu. Joka tapauksessa julkisen talouden kestävyttä tällainen poliittinen kulttuuri murentaa.

Taulukko 1: Eräitä menonlisäyshitoumuksia

Sata-komitean menonlisäykset tähän asti	400milj.
Puolustusmenojen korotusautomaatiikka	450milj.
Tutkimus- ja kehittämistoiminta	200milj.
Liikennehankkeet 2011 jälkeen	2867milj.
Kehitysyhteistyön lisäys	400milj.
Kolmannen tien investointi- ja aluetukiohjelma	3000–10000 milj.

Toisaalla tiukat kehykset ovat johtaneet siihen, että yhteiskunnalle tärkeiden infrastruktuuri-investointien toteuttamista on pyritty vauhdittamaan käyttämällä erityyppisiä kumppanuuksia ja elinkaarimalleja, joilla kehystä on kierretty. Pidemmän päälle on varmaa, että useimmat elinkaarihankkeet tulevat julkiselle vallalle kalliimmiksi kuin oma investoiminen.

2.3 Kehys vuotaa tulopuolelta kuin seula

Varsinainen kehysmenettelyn vuoto onkin päässyt tällä vaalikaudella tapahtumaan valtion tulopuolella. Koska kehys asettaa vain katon valtion menoille, mutta ei lattiaa tuloille, purkautuvat kaikki poliittiset tarpeet veronkevennyksien ja verohuojennusten muodossa. Tämän taudin pääoire ovat jatkuvasti monimutkaistuvat ja laajenevat verovähennysjärjestelmät, joilla valtiotalouden kehystä tosiasiallisesti kierretään. Veropolitiikan pirstaloimisessa ja veropohjan heikentämisessä on kuluvalle vaalikaudella saavutettu aiempaa nopeampi tahti.

Veropolitiikan päälinjana vielä 1990-luvun puolivälistä lähtien oli työn verotuksen keventäminen, mutta 2000-luvun puolivälin jälkeen verotuksesta on haettu ratkaisua milloin mihinkin ongelmaan.

Taulukko 2: Veropohja rapistuu vauhdikkaasti

Ruoan ja rehun sekä ravintolaruoan ALV:n alennus (tulossa)	815 milj.
Yleinen tuloveronkevennys	870milj. ¹
Eläkkeiden verotuksen kevennys	200 milj.
Kotitalousvähennyksen laajennus	75 milj.
Metsäverotuksen huojennukset	110 milj.
Osinkojen lähdeveron huojennus	15 milj.
Perintö- ja lahjaverot	175 milj.
Autoveron muutokset	216 milj.
Kela-maksun poisto	833 milj.
Maatalouden energiaverotuki	10 milj.
Kulttuuriseteli	10 milj.
Kakkosasunnon verovähennys	30 milj.
Tonnistoverouudistus	30 milj.
Perusvähennyksen nosto (tulossa)	90 milj.
Osinkoverotuksen kevennys (tulossa)	80 milj.

Veronalennukset yhteensä 3559

miljoonaa euroa

Hallitusohjelmassa sovittiin 2190

miljoonaa euroa

¹ Aidon kevennyksen osuus. Lisäksi ansiotason nousun kompensatio 160 milj. ja inflaatiotarkistus 340 milj.

Valtiontalouden tulopuolta on siis leikattu lähes 1,4 miljardia euroa enemmän kuin hallitusohjelmassa määriteltiin. Ylimääräisiä veronkevennyksiä voi tietysti perustella suhdannepolitiikalla, mutta veronalennukset on kuitenkin pääsääntöisesti tarkoitettu pysyviksi eikä väliaikaisiksi elvytystoimiksi.

2.4 Elvytys on välttämätöntä, mutta sen pitäisi olla tehokasta

Nyt käsillä oleva talouskriisi heikentää julkisen talouden tasapainoa lyhyellä aikavälillä selvästi. Ei kuitenkaan ole mielekäästä pyrkiä pitämään etenkin valtiontaloutta jatkuvasti ylijäämäisenä, eli sopeuttaa sitä kirstunvartijamaisesti aina suhdannetilanteen mukaan. Tämä vain vahvistaisi suhdannevaihtelujen huonoja puolia. Näin ollen nyt nähtävä valtion velanotto on täysin normaalia ja järkevää toimintaa.

Julkisen vallan tehtävänä on pyrkiä tasoittamaan talouden suhdannevaihteluja, eli lisätä päätösperäisesti menoja ja investointeja laskukaudella ja kiristää vastaavasti menoja tai nostaa veroja nousukaudella. Toimenpiteiden oikea ajoitus on suhdannepolitiikan ikuinen hankaluus, mutta jos finanssipoliittinen ymmärrys ja tahtotila ovat riittävällä tasolla, tulisi toimenpiteiden valmistelu pystyä aloittamaan ajoissa.

Suomen hallitus heräsi kunnolla talouden rajuun taantumaa myöhään, vasta vuodenvaihteen 2008–2009 tienoilla, vaikka kaikki merkit talouskasvun kääntymisestä olivat olemassa jo loppukesästä 2008 lähtien. Myöhäinen havahtuminen toimintaan on johtanut siihen, että monet tarpeelliset elvytys Hankkeet päätettiin myöhässä. Esimerkiksi korjausrakentamisen suhdannelainojen hakemiseen odotellaan edelleen ohjeistusta ARA:lta.

Hallitus julkisti 30.1.2009 elvytyspaketin, jolla se arvioi luovansa kaikkiaan 25 000 uutta työpaikkaa. Lisäbudjetin eri panostusten työllisyysarviot on laskettu erittäin optimistisia vaikutuskertoimia käyttäen ja on selvää, että hallituksen odotukset ovat tässä suhteessa vahvasti liioiteltuja. Kohdentamalla elvytyspakettien panostuksia selkeämmin julkisiin investointeihin ja menonlisäyksiin työllisyysvaikutukset olisivat huomattavasti suurempia kuin vero- ja maksualennusten kautta tapahtuu. Tämä näkyy jo siitäkin, että hallitus itse arvioi pelkästään runsaan 400 miljoonan menolisäysten lisäävän työllisyyttä 17 000 henkilöllä.

Hallituksen finanssipoliittinen elvytyspolitiikka ei ole taloudellisen tilanteen vakavuuteen nähden riittävää. Sitä on leimannut pyrkimys pidättäytyä varsin tiukoissa menokehyksissä. Taustalla on ilmeisesti huoli julkisen talouden kestävydestä, mutta myös talouspoliittinen tilannekuva voi olla vääristynyt. Hallitus näkee ilmeisesti talouskriisin lähinnä rahoitusmarkkinahäiriönä tai yritysten kannattavuuskriisinä, vaikka kyseessä on laaja kysyntäalama.

2.5 Talouskriisi johtaa velanottoon, mutta siitä selvittäään

Suomen julkisen talouden tila on ollut pitkään erittäin vahva, EU-vertailussa aivan jäsenmaiden kärkeä. Julkista velkaa on maksettu pois ja työeläkera-

hastointia vahvistettu. Julkinen talous on ollut ylijäämäinen vuodesta 1999 lähtien ja valtiontalouskin 2000-luvun alusta lähtien.

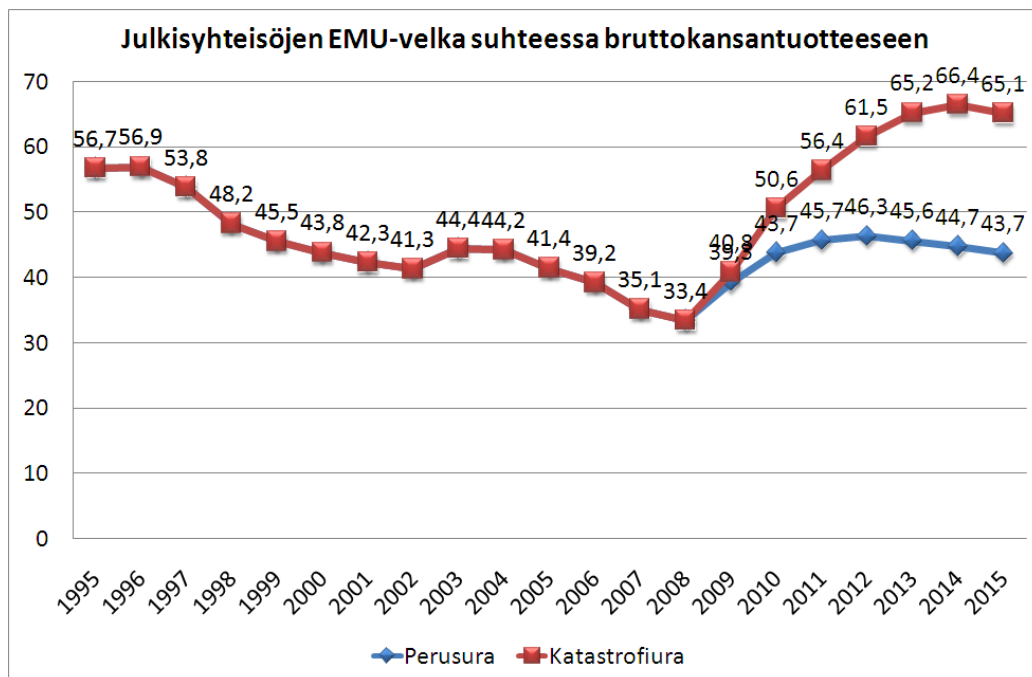
Julkisen talouden velkaantumisaste oli vuonna 2008 noin 33 prosenttia suhteessa BKT:hen. Vaikka velkaantuminen taantuman seurauksena kasvaa todella rajusti, on Suomella edelleen lähivuosina pitkä matka esimerkiksi EMU-maiden velkasäännön rikkovaan 60 prosentin BKT-suhteeseen². Lisäksi on olemassa poliittinen yhteisymmärrys siitä, että nykyinen finanssi-kriisi täyttää vakaus- ja kasvusopimuksessa mainitun epätavallisen häiriön tunnusmerkit.

Velkaantumisen kehitystä voi tarkastella vertaamalla todennäköistä ns. perusuraa sekä pessimististä katastrofiuraa. Urien sisältämät kasvuoletukset ovat seuraavat:

Taulukko 3: Talouden perus- ja katastrofiurat

BKT:n muutos, prosenttia	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Perusura	-4	0	0,7	1	1,5	2,0	2,3
Katastrofiura	-5	-2,5	0	1	1,5	1,5	2,0
Uutta velkaa, mrd. euroa							
Perusura	8	8	4	2	0	0	0
Katastrofiura	10	15	10	10	8	4	0

Näistä lähtökohdista Suomen valtion velan suhde bruttokansantuotteeseen voisi kehittyä seuraavasti. Kuvassa esitetään myös toteutunutta kehitystä vuodesta 1995 vuoteen 2009 asti.



² EMU-velka on julkisyhteisöjen eli valtion, kuntien ja sosiaaliturvarahastojen (ml. työeläkerahastot) sulautettu bruttovelka nimellisarvoisena.

Molemmissa tapauksissa velkaantumisasaste nousee lähivuosien aikana yli 40 prosenttiin BKT:sta. Hyvin pessimistisessä SAK:n katastrofiurassa velka-aste saavuttaa EMU-kriteeriksi sovitun 60 prosentin tason, mutta sekään ei vie valtiota missään tapauksessa vararikoon eikä saa merkitä summittaisia päänpistoja ja paniikkireaktioita.

Katastrofiuran kehitys voisi toteutua siinä tapauksessa, että maailmantalouden kasvun romahdus olisi ennakoitua syvempi ja kasvun käynnistyminen kestäisi pitkään. Tämä on finanssikriisissä toki mahdollista. Kansainvälisesti katsottuna väliaikaiseksi jäävä 60 prosentin velka-aste ei ole erityisen korkea, vaikkei tietysti mitenkään tavoiteltava olotila. Esimerkiksi EU:ssa keskimääräisen velkaantumisasasteen ennakoidaan nousevan kuluvana vuonna 70 prosenttiin ja lähes 75 prosenttiin ensi vuonna.

Velkaantumisasasteen kehitysurien tarkastelun pääsanoma on: järjettömään paniikkiin ei ole syytä – me selviämme tästä.

Erityisesti on syytä huomioida, että vaikka työeläkejärjestelmän kestävyysasteen osin vaikuttavat samat tekijät – erityisesti työllisyysaste – kuin julkisen talouden kestävyysasteenkin, nämä ovat silti toisistaan erillisiä kysymyksiä. Työeläkejärjestelmän kestävyydestä on huolehdittu työmarkkinajärjestöjen, työeläkeyhtiöiden ja valtiovallan yhteistyöllä, eikä nykyinen taloustaantuma ole johtanut työeläkejärjestelmän kestävyudessa vakaviin ongelmiin. Työeläkejärjestelmää ei rahoiteta verovaroin.

2.6 Velkaantumiskierre edellyttäisi pitkäkestoista holtittomuutta

Julkisen talouden kestävyysvajeella tarkoitetaan sitä verojenkorotuksen tai menojen alentamisen määrää, mikä tarvittaisiin jotta menoja ei pitkällä aikavälillä katettaisi jatkuvasti lisääntyvällä velanotolla. Hallituksen ikääntymisraportin mukaan kestävyysvaje on vuositasolla noin yksi prosentti BKT:sta, eli vuoden 2008 tiedoin noin 1,9 miljardia euroa.

Vajeen suuruudesta on olemassa suurta epävarmuutta, ja se voi hallituksenkin mukaan olla myös negatiivinen. Tässä tapauksessa julkisia menoja voitaisiin lisätä tai veroja laskea nykytilaan verrattuna julkisen talouden kestävyysasteen vaarantumatta. Vaikka vaje olisi suurikin, veronkorotuksiin tai leikkauksiin ei tarvitse päätyä, mikäli julkiseen talouteen saadaan keskipitkällä aikavälillä muodostettua oletettua kestävyysvajetta vastaava ylijäämä. On ymmärrettävää ja hyväksyttävää, että valtion taloutta tarkastellaan varovaisuusperiaatteen mukaisesti eikä optimistisimpien skenaarioiden mukaan.

Alkanut taantuma muuttaa tilannetta vaikeammaksi, sillä mahdollisesti tarvittava julkisen talouden kokonaisylijäämä karkaa väliaikaisesti kauemmaksi ja velan määrä väistämättä kasvaa. On kuitenkin selvää, että julkisen talouden ajautuminen varsinaiseen tuhoavaan velkakierteeseen edellyttäisi useiden vuosien ja useampien hallituskausien mittaista poliittista holtittomuutta. Velkakierteeseen ajautumisen edellytyksenä on, että valtion velan annetaan vain kasvaa ja kasvaa yli suhdannesyklin ilman että julkistalouden tasapainoa vahvistettaisiin nousukausina tai mitään korjaavia toimenpiteitä tehtäisiin. Tällaista leväperäisyyttä tuskin on odotettavissa Suomessa.

Toimenpiteitä kestävyysvajeen poistamiseksi käsitellään seuraavassa luvussa.

3 TIE ETEENPÄIN – JULKISEN TALOUDEN VAHVISTAMINEN

3.1 Vain kestävä kasvu turvaa tulevaisuuden

Tämänkertaisen talouskriisin hoidossa kannattaa ottaa opiksi edellisestä maailmantaloutta ja maailmanhistoriaa järkyttäneestä talousromahduksesta, 1930-luvun suuresta lamasta. Tällöin Yhdysvalloissa käynnistettiin Franklin D. Rooseveltin aloitteesta New Deal -ohjelma. New Dealin perusajatuksena oli tukea talouden elpymistä valtiovallan aktiivisin toimin, silläkin uhalla että elvytys merkitsisi valtion velkaantumista. Työttömyyden torjumiseksi järjestettiin töitä ja aloitettiin suuria julkisia rakennushankkeita, kuten teiden, siltojen ja voimalaitosten rakennustöitä. Myös työntekijöiden sosiaaliturvaa kehitettiin luomalla perusta työttömyys- ja eläkevakuutukselle.

Rooseveltin talouspoliittinen linja herpaantui kuitenkin pahasti 1937, kun finanssipoliitikassa ryhdyttiin toimenpiteisiin julkisen talouden tasapainottamiseksi liian aikaisin. Talouden kasvuperusta ei ollut vielä kunnossa ja liian aikainen tasapainotus menoja leikkaamalla ja veroja korottamalla johti uuteen taloustaantumiaan. Historian opetus on, ettei tasapainotukseen pidä lähteä vielä laman oloissa, vaikkakin se tarkoittaa velan määrän kasvua. Suomessa vastaavia virheitä tehtiin Esko Ahon hallituksen toimesta 1990-luvulla. Ahon ja valtiovarainministeri Viinaseen kirstunvartijapolitiikka syvensi lamaa entisestään.

Velka voidaan hoitaa vain kestävän kasvun vallitessa. Talouspolitiikan päätehtävä nykyisessä akuutissa kriisissä on estää kaikin mahdollisin tavoin joukkotyöttömyys. Tämä tarkoittaa harkittua velkaantumista. Seuraavaksi on alettava määrätietoisesti luoda perustaa perusura nopeammalle talouskasvulle 2010-luvulla. Nopean kasvun turvin velkaa voidaan hoitaa samaan tapaan kuin Lipposen hallitusten toimesta 1990-luvun puolivälin jälkeen. Tällä kertaa voi olla niin, että valtiovallan on otettava kasvun luomisessa vahvempi ote ja aloite käsiinsä.

Kestävää talouskasvua tulee hakea investoimalla osaamiseen ja infrastruktuuriin sekä uudistamalla verotusta kasvua ja työllisyyttä edistäväksi. Julkisen talouden hoidossa on syytä harkita kehysmenettelyn uudistamista pitkäjänteisemmäksi ja kattavammaksi prosessiksi.

3.2 Valtiontalouden kehys kattavaksi

Edellä on kuvattu valtiontalouden kehysmenettelyn onnistumista julkisen sektorin rahoituksen hallinnassa. Pääasialliset ongelmat kehyksissä ovat toisaalta kuntatalouden ulkopuolisuus sekä tulopuolen lähes täydellinen unohtaminen. Tämän tilanteen johdosta poliittinen paine kohdistuu toisaalta kuntien menojen kasvattamiseen ja toisaalta ongelmien ratkaisemiseen yksinomaan tulopohjaa eli verotusta alentamalla. Oma lisänsä on Suomeen pesiytynyt poliittinen kulttuuri, jossa luvataan tehdä huomattavia menolisäyksiä jo seuraavienkin hallituksen puolesta.

Nykymuotoinen valtiontalouden kehys on kuitenkin myös onnistunut, nimitään sen piirissä olevien menojen kasvu on pysynyt hyvin kehysten puitteissa. Luonnollisesti kehysten mitoitukselta voidaan aina keskustella, mutta toimintatapana kehysmenettely on toiminut niillä alueilla mihin sitä on sovellettu.

Kehys- ja budjettipäätöksentekoa tulisi uudistaa suuntaan, jossa näkyisivät selvemmin erottelu julkisiin investointi- ja kulutusmenoihin, kuntatalous osana julkista taloutta sekä julkisen sektorin tulopuoli. Investointien kohtelemisen samaan tapaan kuin kulutusmenojen ei ole järkevää budjetointia ja on olemassa näyttöä että näin toimiminen on johtanut liian pieniin investointeihin mm. julkisissa liikennehankkeissa. Tämän seurauksena liikennehankkeita on toteutettu kehystä kiertäen erilaisin kumppanuushankkein: elinkaarimalleilla, jotka useimmiten tulevat pidemmän päälle valtiolle kalliimmiksi kuin oma toiminta.

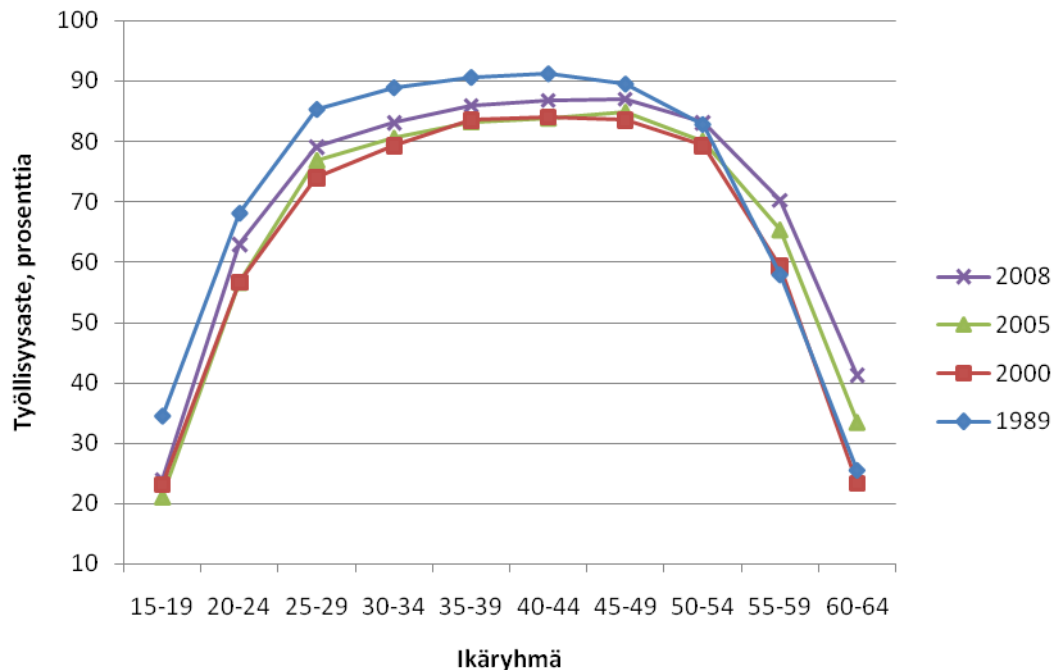
Kuntatalous olisi kytkettävä edelleenkin paremmin julkisen talouden kokonaisuuteen. Kuntaliiton ja valtion tulisi pyrkiä nykyistä peruspalveluohjelmaa parempaan talous- ja tulossopimukseen, jonka puitteissa olisi myös mahdollista paremmin sopia ja varmistua palvelujen riittävästä rahoituksesta ja laadusta. Talous- ja tulossopimuksen puitteissa olisi luontevaa myös vauhdittaa kuntarakenteen uudistamista. Tämä purkaisi paineita siirtyä takaisin korvamerkittyihin valtionosuuksiin, joista ei ole hyviä kokemuksia suurimaksi osaksi.

Julkisen sektorin tuloille pitäisi saada uskottava kehityssuunnitelma aina kehyskauden ajaksi, mutta siten, että tulohorisontti olisi vielä kehyskauttakin pidempi. Hallitusten tulisi oikeastikin sitoutua siihen, ettei kehystä kierretä koko ajan tulopuolta kaventamalla. Tuloarviot on syytä pyrkiä tekemään suhdanneneutraalisti, jottei veronkevennyksiä toteuteta vain suhdanneluonteisten tulojen turvin. Pitkäjänteisen veropolitiikan osana päästäisiin paremmin keskustelemaan verotuksen mahdollisten dynaamisten vaikutusten tasosta ja tehosta.

Tällaisilla muutoksilla valtiontalouden menokehyksistä voisi kehittyä todellinen, poliittisia valintoja heijasteleva hallituksen finanssipoliittinen suunnitelma. Finanssipoliittisessa suunnitelmassa myös julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyysarviot tulisivat kiinteämmin sisällytetyiksi budjettiprosessiin. Hyvä ja selkeä suunnitelma palvelisi suomalaisen talouspoliittisen keskustelun tason nostamista.

3.3 Ikääntyneiden työllisyyden nostaminen

Työllisyysasteet ikäryhmittäin, 1989–2008 (lähde: Tilastokeskus)



Ikääntyneiden työllisyys on noussut merkittävästi 2000-luvulla. Esimerkiksi yli 60-vuotiaiden työllisyysaste on noin tuplaantunut viimeisen kymmenen vuoden aikana. Yli 54-vuotiaiden työllisyysaste on nyt selvästi korkeampi kuin ennen 1990-luvun lamaa, kun taas kaikkien muiden ikäluokkien työllisyysaste on edelleen 1990-luvun lamaa alhaisemmalla tasolla.

Ikääntyneiden työllisyysasteen nousun taustalla on paitsi yleisen työllisyystilanteen paraneminen, mutta erityisesti eläke- ja työttömyysturvajärjestelmien uudistukset. Vuoden 2005 eläkereformi on pidentänyt työuria jo nyt enemmän kuin odotettiin. Kaikki reformissa sovitut toimenpiteet eivät vielä ole voimassa, vaan esimerkiksi pidempiin työuriin kannustava elinaikakerroin otetaan käyttöön 2010. Näin ollen jo päätettyjen uudistusten eläköitymisikää nostava vaikutus jatkuu ja parhaimmillaan voimistuu lähitulevaisuudessa.

Mennyt kehitys osoittaa, että ikääntyneiden työllisyysastetta on nostettava ensisijaisesti muiden keinojen kuin yleisen eläkeiän noston avulla. Vaikka ikääntyneiden työllisyys on kehittynyt viime vuosina positiivisesti, edelleen vain pieni osa työvoimasta jatkaa työelämässä vanhuuseläkeikään asti. Suomen muita Pohjoismaita alhaisempi työllisyysaste selittyykin paljolti juuri ikääntyneiden alhaisella työllisyydellä Suomessa. Työuria onkin edelleen pidennettävä ensisijaisesti sellaisilla keinoilla, jotka auttavat ihmisiä jaksamaan työssä vanhuuseläkeikään asti.

Jotta ikääntyneet työntekijät jaksavat työssä nykyistä pidempään, työelämä tulee kehittää vastaamaan paremmin ikääntyneiden tarpeita. Mielekäs työ, hyvät työolot ja joustavat työaika- ja työvuorojärjestelyt kannustavat ihmisiä pysymään työelämässä ja lykkäämään eläkkeelle siirtymistään. Ikääntyneiden työntekijöiden työn fyysistä ja henkistä kuormittavuutta on

vähennettävä keventämällä ja kehittämällä työtehtäviä. Työkierrolla helpotetaan jaksamista rutiininomaisessa työssä. Yksilölliset tarpeet huomioon ottavan työvuorosuunnittelun ja yksilöllisten työaikamallien avulla voidaan parantaa työssä jaksamista. Muissa Pohjoismaissa käytössä olevia ylimääräisiä palkallisia vapaapäiviä ikääntyneille tulisi harkita myös Suomessa. Ennakoivan kuntoutuksen avulla parannetaan työntekijöiden fyysisiä ja henkisiä mahdollisuuksia selviytyä työstään myös ikääntyneenä. Ikääntyvien työntekijöiden täydennyskoulutuksella voidaan mahdollistaa siirtyminen kevyempiin työtehtäviin. Työkykyinen ja osaava työntekijä haluaa osallistua työelämään iän karttuessakin.

Muissa Pohjoismaissa ikääntyneiden työntekijöiden osa-aikatyö on huomattavasti yleisempää kuin Suomessa. Osa-aikaisesta työnteosta on myös Suomessa kehitettävä aito vaihtoehto sellaisille työntekijöille, jotka syystä tai toisesta eivät jaksata tai pysty kokoaikaiseen työntekoon. Työ- ja sosiaalilainsäädäntöä on kehitettävä tukemaan ikääntyneiden osa-aikaista työllistymistä ja samalla työpaikoilla tulee lisätä joustavuutta osatyökykyisten työllistymisen helpottamiseksi. Esimerkiksi osa-aikaeläkettä on kehitettävä nimenomaan vaihtoehtona kokoaikaiselle eläkkeelle.

Ikääntyneiden työllisyysastetta voidaan parantaa edelleen myös vähentämällä työnantajien kannusteita irtisanoa ikääntyneitä työvoimaa. Nykyisin irtisanomistilanteissa ikääntyneet saavat useimmiten lähteä ensimmäisten joukossa, kun taas esimerkiksi muissa Pohjoismaissa tilanne on juuri päinvastoin. Keinona voisi tulla kysymykseen esimerkiksi työttömyysturvan lisäpäivien (ns. työttömyysputki) käytön houkuttelevuuden vähentäminen. Nykyisin työnantajat maksavat putkeen irtisanomistaan työntekijöistä omavastuumaksua, joka riippuu työnantajan koosta. Tämän omavastuumaksun suurentaminen ja sen maksamisajankohdan aikaistaminen vähentäisivät työnantajien halukkuutta irtisanoa ikääntyneitä työntekijöitään. Samalla työnantajat saataisiin nykyistä paremmin mukaan kantamaan ikääntyneiden työttömyydestä yhteiskunnalle aiheutuvia kustannuksia.

3.4 Nuorten tulo työmarkkinoille

Suomessa nuorten siirtyminen työelämään tapahtuu myöhemmin kuin useimmissa muissa Euroopan maissa. Työurien pidentämiseksi on lyhennettävä opiskeluaikoja ja vähennettävä väli vuosia koulutusasteilta toisille siirryttäessä. Korkea-asteen opiskeluaikat ovat Suomessa poikkeuksellisen pitkiä, ja niitä on lyhennettävä määrätietoisesti. Korkeakouluopintojen nopeuttamisen lisäksi on huolehdittava, että toisen asteen tutkinnot suoritetaan tavoitteellisessa kolmen vuoden ajassa.

Opintotukijärjestelmää on kehitettävä siten, että se kannustaa nopeaan valmistumiseen. Samalla on huolehdittava, että lukukausi- ja kurssijärjestelyt mahdollistavat nopean opiskelun myös käytännössä. Opinto-ohjausta on tehostettava kaikilla koulutusasteilla. Erityisen tärkeää opinto-ohjaus on opiskeluasteilta toisille siirryttäessä, jotta voitaisiin välttyä opiskeluaikoja pidentäviltä alojen vaihdoilta opintojen aloittamisen jälkeen.

Kaikessa koulutuksessa on huolehdittava, että koulutus antaa riittävät mahdollisuudet siirtyä työelämään. Koulutuspaikkoja on syytä vähentää selvaisilta aloilta, joilla työllistyminen on vaikeaa.

3.5 Verotuksen rakenteen kehittäminen

Suomessa on käynnistetty valmistelu verojärjestelmän kokonaisuudistukseksi. Toimenpiteitä on suunniteltu tehtäväksi vuodesta 2011 alkaen.

Työllisyysasteen nostaminen edellyttää työn verotuksen alentamisen harkittua jatkamista. Erityisesti pieni- ja keskituloisten palkansaajien verotuksen alentamista pitää jatkaa, sillä tuloloukkuongelma koskee erityisesti pienituloisia. Selkeä ja yksinkertainen verojärjestelmä helpottaa työhön osallistumista. Työmarkkinajärjestöt sopivat työeläkemaksun korottamisesta osana vuoden 2009 sosiaalilupoa. Maksun nousu tulee kompensoida palkansaajien verotuksessa.

Progressiivisella verotuksella kompensoidaan muiden verojen, erityisesti hyödykeverojen, regressiivisyyttä. Lisäksi puolisoiden erillisverotuksessa progressiivinen verotus kannustaa perheen molempia puolisoita osallistumaan työmarkkinoille ja kaventaa sukupuolten välisiä tuloeroja.

Eriytetyssä tuloverojärjestelmässä ansiotulot ovat progressiivisen verotuksen piirissä ja pääomatuloja verotetaan suhteellisella verokannalla. Tuloverotuksen progressiivisuus ei toimi hyvin, kun suuri osa tuloista on progressiivisen verotuksen ulkopuolella. Globalisaation vuoksi liikkuvien veropohjien verotusta ei voida kiristää täysin vapaasti. Ansio- ja pääomatulojen verotuksen yhdenvertaisuuden pitäisi olla nykyistä parempi ja tuloverotuksen kokonaisuuden pitäisi olla nykyistä progressiivisempi. Pääomatulojen verotuksessa on veroasteen noston lisäksi tarvetta tilkitä veropohjaa. Tärkeintä olisi että listaamattomista yrityksistä saatavien verovapaiden osinkojen rajaa kohtuullistettaisiin.

Työn verotuksen alentamista ei pystytä rahoittamaan vain pääomatulojen verotusta korjaamalla. Tarvitaan myös muiden omaisuusverojen kehittämistä. EU-maiden verorakennevertailusta nähdään, että Suomessa omaisuuteen kohdistuu EU:n keskitasoa lievempi verotus, kun taas työhön kohdistuu EU:n keskitasoa korkeampi verotus. Viime vuosina toteutetut uudistukset ovat entisestään vähentäneet omaisuuteen kohdistuvia veroja, kun varallisuusvero on poistettu ja perintöverotusta on lievennetty. Lisäksi metsäverotukseen on tullut useita huojennuksia.

Tavoitteena tulisi olla, että kiinteistöverotusta laajennetaan maatalous- ja erityisesti metsätalousmaahan. Poliittista päätöstä kiinteistöveron korottamisesta ja laajentamisesta ei liene helppo tehdä. Useimmat puolueet ja etujärjestöt vastustavat tätä esitystä jyrkästi. Asia pitäisi valmistella erityisen huolella. Toimenpiteellä voidaan myös edistää puun myyntiä.

Tulo- ja omaisuusverojen ohella tarkastelun kohteeksi pitää ottaa välillinen verotus. Tarvitaan laajaa ja kokonaisvaltaista keskustelua verotuksen kehittämistarpeista. Sekä ekologiset että fiskaaliset syyt puoltavat kulutusverotuksen harkittua kehittämistä.

Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
Hakaniemenranta 1 A, PL 157
FI-00531 Helsinki
puhelin 020 774 000
faksi 020 774 0225
www.sak.fi

SAK
Ihmisen puolella