

---

# Muistioita hallitukselle

Talouspolitiikan  
linjaus keväällä  
2013

**ETLA**



# Muistioita hallitukselle

Talouspolitiikan linjaus keväällä 2013

<b>1</b>	<b>Talouspolitiikan linjaustarpeet – johdanto ja yhteenveto</b>	<b>3</b>
	Vesa Vihriälä, <i>ETLA</i>	
<b>2</b>	<b>Talouden tilanne ja haasteet</b>	<b>9</b>
2.1	<b>Suomen taloudellinen ympäristö on lähivuosina haastava</b>	<b>10</b>
	Markku Kotilainen, <i>ETLA</i>	
	Paavo Suni, <i>ETLA</i>	
	Vesa Vihriälä, <i>ETLA</i>	
2.2	<b>Talous käy vajaateholla</b>	<b>12</b>
	Mika Maliranta, <i>ETLA</i>	
	Niku Määttänen, <i>ETLA</i>	
2.3	<b>Huoli kilpailukyvystä on aiheellinen</b>	<b>16</b>
	Mika Maliranta, <i>ETLA</i>	
	Petri Rouvinen, <i>Etlatieto Oy</i>	
2.4	<b>Työmarkkinoiden ja palkkojen rakenne on murroksessa</b>	<b>26</b>
	Rita Asplund, <i>ETLA</i>	
	Antti Kauhanen, <i>ETLA</i>	
	Mika Maliranta, <i>ETLA</i>	
2.5	<b>Taantumasta toipuminen ei poista kestävyysvajetta</b>	<b>28</b>
	Jukka Lassila, <i>ETLA</i>	
	Tarmo Valkonen, <i>ETLA</i>	
2.6	<b>Julkisten palveluiden uudistus hyytyy</b>	<b>29</b>
	Bo-Erik Ekström, <i>B&amp;MANs Oy</i>	
	Ilkka Haavisto, <i>EVA</i>	
	Mika Pohjonen, <i>Hannes Snellman Asianajotoimisto Oy</i>	
<b>3</b>	<b>Politiikan linjaustarpeita</b>	<b>35</b>
3.1	<b>Malttia ja joustoa palkankorotuksiin</b>	<b>36</b>
	Rita Asplund, <i>ETLA</i>	
	Antti Kauhanen, <i>ETLA</i>	
	Mika Maliranta, <i>ETLA</i>	
3.2	<b>Työeläkejärjestelmän uudistaminen on kesken</b>	<b>37</b>
	Jukka Lassila, <i>ETLA</i>	
	Tarmo Valkonen, <i>ETLA</i>	
3.3	<b>Stoppi verokikkailulle</b>	<b>39</b>
	Niku Määttänen, <i>ETLA</i>	
	Tarmo Valkonen, <i>ETLA</i>	
3.4	<b>Monta vaaraa on valikoivan elinkeinopolitiikan tiellä</b>	<b>41</b>
	Heli Koski, <i>ETLA</i>	
	Mika Maliranta, <i>ETLA</i>	
	Petri Rouvinen, <i>Etlatieto Oy</i>	
	Pekka Ylä-Anttila, <i>Etlatieto Oy</i>	
3.5	<b>Julkisten palveluiden uudistus oikeille raiteille</b>	<b>44</b>
	Bo-Erik Ekström, <i>B&amp;MANs Oy</i>	
	Ilkka Haavisto, <i>EVA</i>	
	Mika Pohjonen, <i>Hannes Snellman Asianajotoimisto Oy</i>	

Elinkeinoelämän tutkimuslaitos on yksityinen, voittoa tavoittelematon yhdistys. Sen toiminnan perustana on näkemys, jonka mukaan toimiva markkinatalous on elinvoimaisen kansantalouden ja suomalaisten hyvinvoinnin edellytys. ETLAn jäseniä ovat Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliiton (TT) Säätiö sekä Elinkeinoelämän keskusliitto r.y. ETLAn toiminta rahoitetaan projekti- ja jäsenrahoituksella.

ISBN 978-951-628-570-5

ISBN 978-951-628-571-6 (PDF)

Muistio on ladattavissa ETLAn nettisivuilta: [pub.etla.fi/ETLA-Hallitukselle-2013.pdf](http://pub.etla.fi/ETLA-Hallitukselle-2013.pdf)

Julkaisija: Elinkeinoelämän tutkimuslaitos

Kustantaja: Taloustieto Oy

Painopaikka: Unigrafia Oy, Helsinki 2013

## LUKU 1

# Talouspolitiikan linjaustarpeet – johdanto ja johtopäätökset

Vesa Vihriälä, *ETLA*

# Talouspolitiikan linjaustarpeet – johdanto ja johtopäätökset

Vesa Vihriälä

*Taloudellinen toimintaympäristö ei tue kasvua ja tuotanto on selvästi saavutettavissa olevaa pienempi. Kilpailukyky on aito ongelma. Sen korjaamiseksi palkkojen yleiskorotusten täytyy jäädä lähivuosina nollan pintaan. Elinkeino- ja veropolitiikalla on tuettava tuottavuuden kohenemista ja erityisesti sen edellyttämää rakennemuutosta. Yhteisöverokanta on alennettava vaalikauden loppuun mennessä 20 prosenttiin. Elinkeinopolitiikassa on varottava valikoivuutta.*

*Suomen julkinen talous ei ole romahtamassa, mutta kestävämmän kehityksen riski on suuri. Finanssipolitiikan välitön lisäkirstäminen ei ole oikea lääke, rakenteelliset uudistukset ovat. Työllisyysasteen nousu ja julkisen sektorin tehokkuus ovat avainasioita. Eläkeiän nostamispäätöstä ei pidä enää lykätä. Kuntauudistus on syytä saattaa satamaan suurimmat puutteet karsien. Sosiaali- ja terveydenhuollon sekavassa uudistushankkeessa on otettava aikalisä. Uusi malli on rakennettava selkeän väliportaana ja kilpailun hyödyntämisen pohjalle.*

Hallituksen puolivälin tarkastelu lähestyy haastavassa tilanteessa. Talouden monista vahvuustekijöistä huolimatta kasvu on polkenut paikoillaan jo vuoden verran ja Suomi on pudonnut pahoin Ruotsin ja Saksan kelmasta. Työttömyys on nousussa. Hallitusohjelman keskeiset tavoitteet – valtiontalouden alijäämän supistaminen alle 1 prosentin BKT:sta ja valtionvelan BKT-osuuden kääntäminen laskuun – ovat karkaamassa käsistä. Julkisen talouden pitkän ajan kestävyys ja sen myötä julkisten palveluiden ja tulonsiirtojen rahoitus on tämän vuoksi yhä kaltevammalla pohjalla.

Talousohjelma ei käänny paremmalle uralle itsekseen. Siihen tarvitaan määrätietoista politiikkaa, mutta finanssipolitiikan paniikinomainen kiristäminen tai markkinamekanismeja vääristävä politiikka eivät ole oikea ratkaisu. Parempaan tulokseen päästään parantamalla yleisesti talouden kilpailukykyä, vähentämällä julkisten menojen kasvupaineita ja lisäämällä työvoiman tarjontaa pitkäjänteisesti. Nopeita tuloksia on turha odottaa, mutta se ei ole peruste viivyttää päätöksentekoa. Päinvastoin, mitä pikemmin ja selkeämmin uudistuksista päätetään, sitä pienemmin menetyksin tarpeelliset korjausliikkeet saadaan aikaiseksi.

## Taloudellinen toimintaympäristö ei tue kasvua

Euroopan unionin talouskasvu jää tuoreimpien arvioiden mukaan nollan pintaan vuonna 2013 ja myös lähivuosien kasvunäkymät ovat vaatimattomat. Valtaosa unionin jäsenmaista harjoittaa lähivuosina kireää finanssipolitiikkaa velkaantumiskehityksen taittamiseksi. Monissa maissa myös yksityinen sektori on ylivelkaantunut. Pankeilla on tarve vahvistaa vakavaraisuuttaan. Rahapolitiikka ei voi muuttua olennaisesti nykyistä elvyttävämmäksi, kun korkotasoa on jo lähes nollassa. Euroopan sisäisen kysynnän

kasvu tulee olemaan hidasta. Muun maailman hieman vaolisimmat kasvunäkymät eivät muuta tilannetta ratkaisevasti Suomen kannalta.

## Tuotanto on selvästi saavutettavissa olevaa pienempi

Suomen BKT oli viime vuoden 3. neljänneksellä yhä 4 % vuonna 2008 saavutettua huippua pienempi. Tuotantomahdollisuudet ovat tällä välin teknologisen kehityksen ansiosta kasvaneet. Myös työpanos on pienempi kuin ennen kriisiä; työtuntien määrä lienee yhä 1–2 % pienempi kuin vuonna 2008.

Kokonaistuotanto voisi tällä hetkellä olla 4–5 % suurempi, jos voimavarat olisivat tehokkaasti käytössä. ”Puuttuva” tuotanto ei kuitenkaan voi olla juuri sitä samaa, joka on menetetty taantuman aikana. Kuilun umpeen kurominen edellyttää uusien tuotteiden ja palveluiden luomista ja siihen liittyvää voimavarojen kohdentumista uudelleen. Tämä on suuri haaste, ja epäonnistuminen johtaa työttömyyden lisääntymiseen.

## Kilpailukyky on aito ongelma

Suomen potentiaaliin nähden alhainen tuotanto johtuu osaksi vientimarkkinoiden heikosta kehityksestä ja eurokriisiin luomasta yleisestä epävarmuudesta. Vertailu Suomea monin tavoin muistuttaviin Ruotsiin ja Saksaan osoittaa kuitenkin, ettei tämä selitys ole tyhjentävä. Ennen kriisiä vallinneeseen tilanteeseen verrattuna Suomen BKT on jäänyt Ruotsin BKT:sta jälkeen noin 10 % ja Saksan BKT:sta noin 6 %.

Jälkeenjääneisyys ei selity finanssipolitiikan tai rahapolitiikan erilaisuudella. Se johtuu siitä, että Suomen vienti on kehittynyt olennaisesti huonommin kuin Ruotsin ja Saksan vienti. Suomi on menettänyt viime vuosikymmenen aikana markkinaosuuksia, toisin kuin Ruotsi tai Saksa. Markkinaosuuksien pitkäaikainen menetys on vahva osoitus kilpailukykyyn heikkoudesta.

Kilpailukykyyn selvään heikentymiseen viittaavat niin ikään ne lyhyen aikavälin kilpailukykyyn mittarit, jotka ottavat huomioon tuotehintojen ja välituotekustannusten vaikutukset. Nokian tuotannon supistuminen on vaikuttanut merkittävästi vientimenestyksen ja myös kilpailukykyindikaattorien heikentymiseen. Tämä ei kuitenkaan poista kilpailukykyyn kohentamisen tarvetta. Jos kilpailukyky ei parane, korvaavan tuotannon syntyminen on epäuskottavaa.

## Suomen julkinen talous ei ole romahtamassa, mutta kestävämmän kehityksen riski on suuri

Suomen julkinen talous on euroalueen parhaimmista sekä alijäämän että velan BKT-osuuksilla mitattuna, eikä julkisella sektorilla ole välittömiä vaikeuksia saada velkaa al-

haisella korolla. Julkinen talous ei kuitenkaan ole rahoituk-sellisesti kestäväällä tolalla. Velan BKT-osuuden kasvu ei ole nykypolitiikalla taittumassa. Jotta julkinen sektori selvi-tyisi sitoumuksistaan ennakoiduilla talouden kasvuvauh-deilla ja työllisyysasteilla, menoja on pysyvästi leikattava tai veroja pysyvästi korotettava. ETLAn mallilaskelmien mukaan todennäköisin sopeutustarve on toimintaympä-ristöstä riippuen 1–2,5 % BKT:sta. Kestävyysongelmaa ei kuitenkaan voi tiivistää yhteen lukuun. Velkaantumiskehi-tys voi huomattavalla todennäköisyydellä jatkua myös kes-kiarvoennusteita nopeammin, jolloin kestävyysvaje on em. keskilukuja selvästi suurempi. Viime vuosien kokemukset kannustavat suhtautumaan hallitsemattoman velkakehi-tyksen riskiin vakavasti. Korkea velkataakka tekee talou- den haavoittuvaksi ja velkatason alentaminen on hidasta.

### **Julkisen sektorin uudistaminen on ajautunut harhapoluille**

Hallituksen pyrkimykset tehostaa julkista palvelutuotan-toa ovat painottuneet kuntarakenteen tiivistämiseen ”vah-vojen peruskuntien” ympärille. Kaavailtu kuntauudistus voi edesauttaa yhdyskuntarakenteen tarkoituksenmukais-ta kehittämistä kasvukeskusalueilla ja palvelujen tehokas-ta organisointia aivan pienimpien väestöpohjien alueilla. Tutkimustieto ei kuitenkaan tue käsitystä, että kuntakoon kasvattaminen ja kuntien lukumäärän vähentäminen te-hostaisi sellaisenaan palvelutuotantoa merkittävästi. Tär-keämpää on keskeisten palveluiden tehokas organisointi ja tietotekniikan antamien mahdollisuuksien täysimääräinen soveltaminen.

Toinenkaan hallituksen julkisia palveluita koskeva uudis-tus – sosiaali- ja terveydenhuollon uudistushanke – ei näy-tä johtavan palveluiden olennaiseen tehostumiseen. Han-ke on muodostumassa hyvin sekavaksi ja siihen on leivottu sisään etusija julkisille tuottajille. Yksityisen aloitteellisuus- den ja kilpailun sivuuttaminen todennäköisesti heikentää parhaiden käytäntöjen omaksumista ja kehittämistä.

### **Rakenneuudistukset parempi vaihtoehto kuin finanssipolitiikan kiristys**

Julkisen talouden kestävyysongelmien takia finanssipoliit- tinen elvytys ei tule kysymykseen kasvun vahvistamiseksi. Toisin kuin monissa muissa Euroopan maissa, Suomessa ei toisaalta ole markkinoiden aiheuttamaa pakkoa julki- sen talouden välittömään kiristämiseen. Kysyntänäkymien yleisen heikkouden takia tästä aiheutuisi haitallista tuotan- non ja työllisyyden menetystä lyhyellä aikavälillä. Suomal- la on mahdollisuus painottaa ”rakenteellisia” toimia, joilla vahvistetaan talouskasvua ja veropohjaa sekä hillitään jul- kisten menojen kasvua pitkällä aikajänteellä. Tätä mahdol- lisuutta on syytä käyttää hyväksi. Jos kuitenkin uudistuk- siin ei ole valmiutta, julkisia menoja on parasta leikata etu-

painotteisesti velka-asteen selkeäksi taittamiseksi vielä ku- luvalla vaalikaudella.

### **Kasvun vahvistamisessa tuottavuutta kohentava rakennemuutos avainasemassa**

Kasvun heikkous viime vuosina johtuu ensi sijassa siitä, että osa korkean tuottavuuden tuotannosta ei ole menes- tynyt kansainvälisessä kilpailussa. Työllisyys on pysynyt heikentymisestään huolimatta kohtuullisena, koska osas- sa yrityksiä tuotannon huonon kehityksen ei ole annettu heijastua täydellä painollaan työpaikkojen määrään ja ko- timaiseen kysyntään nojautunut alemman tuottavuuden tuotanto on kasvanut. Työllisyyttä ei kuitenkaan ole mah- dollista pitää kestävästi yllä pelkästään kotimaisen kysyn- nän varassa. Finanssipolitiikassa ei ole elvytysvaraa, eikä rahapolitiikan voida olettaa kevenevän. Kotimaisen kysyn- nän paisuminen johtaisi myös kansantalouden jatkuvaan velkaantumiseen ulkomaille ja/tai elintason heikkenemi- seen, kun erikoistumiseen ja vaihdantaan liittyvät hyödyt pienuisivät. Tarvitaan kansainvälisesti kilpailukykyistä hyvän palkanmaksukyvyyn tuotantoa, joka tuo talouteen riittävästi vientituloja.

Kasvupolitiikan tärkein päämäärä täytyy olla korkeaan tuottavuuteen yltävän tuotannon laajeneminen. Osaksi tä- mä onnistuu kohentamalla tuottavuutta olemassa olevas- sa tuotannossa ja olemassa olevissa yrityksissä. Vähintään yhtä tärkeää on kuitenkin rakennemuutos, jossa heikos- ti menestyvä tuotanto supistuu ja vapautuvat voimavarat ohjautuvat tuottavampaan ja siten annettulla kustannusta- solla kannattavampaan ja kansainvälisesti kilpailukykyi- sempään tuotantoon. Julkinen valta ei pysty hyvin määrit- tämään, millä yrityksillä tai tuotannonaloilla on tällaiseen tuotantoon parhaat edellytykset. Parasta politiikkaa on tu- kea elinkeinotoiminnan yleisiä edellytyksiä ja kilpailua. Il- man vahvoja ulkoisvaikutuksiin nojautuvia perusteita yri- tysten valintoihin ei tule vaikuttaa säännöstelyllä, tuilla tai verotuksella.

### **Palkkamaltti ja palkkojen joustavuus tärkeää – vientialat sopimussaattueen kärkeen**

Tuottavuus kohenee parhaimmillaankin hitaasti. Tämän vuoksi on olemassa uhka, että heikko kilpailukyky purkau- tuu lisääntyvänä työttömyytenä ja työvoiman ohjautumi- sena työmarkkinoiden ulkopuolelle. Huomattavan suuri palkkamaltti onkin tarpeen, jotta tuottavuuden nousu ehtii kohentamaan kilpailukykyä.

Palkkojen yleistä leikkausta ei kuitenkaan ole syytä tavoit- tella. Se voisi vähentää merkittävästi kotimaista kysyntää ja vahvistaa pessimismin kierrettä. Nollan tuntumaan si- joittuvat yleiskorotukset lähimpien parin vuoden ajaksi olisivat hyvä kompromissi. Tämän ohella on tärkeää, että

palkoissa on riittävästi yritys- ja yksilötason joustavuutta. Tällä voidaan tukea työllisyyden säilymistä tilapäisempien kannattavuusongelmien kohdatessa. Palkat joustavat kyllä automaattisesti ylöspäin yrityksissä ja toimialoilla, joilla työvoiman kysyntä kasvaa.

Palkanmuodostusjärjestelmän kehittämisessä on syytä läheteä siitä, että kansainväliselle kilpailulle altis ns. avoin sektori määrittää yleiskorostusten tason. Vain näin voidaan varmistaa, ettei palkkakehitys johda kilpailukyvyyn rapautumiseen jatkossa. Tällainen tulos voidaan saavuttaa monenlaisin muodoin. Olennaista on, että kilpailulle alttiit alat toimivat sopimusneuvotteluissa kärkenä, jonka ohi muut alat eivät pyri.

### **Julkistalouden kestävyys edellyttää palveluudistuksia ja työllisyysasteen nousua**

Yksityisen tuotannon tuottavuuden nousu kasvattaa veropohjaa ja parantaa sellaisenaan julkisen talouden tasapainoa. Ajan mittaan yksityisen sektorin tuottavuuden nousu kuitenkin heijastuu myös julkisen sektorin palkkoihin, vaikka julkisen sektorin oma tuottavuus ei nousisikaan (vastaavasti). Tämä, ja monien tulonsiirtojen kytkentä ansiotasoon vähentää yksityisen sektorin tuottavuuden noususta tulevaa hyötyä julkiselle taloudelle. Julkisen palvelutuotannon tehokkuuden kasvun myönteinen vaikutus julkisen talouden tasapainoon on paljon suurempi. Tästä syystä, ja koska julkisen sektorin toiminta on suoraan poliittisten päätöksentekijöiden vaikutusvallassa, julkisesti rahoitettujen palveluiden tehostaminen on keskeisessä asemassa kestävyysvajeen pienentämisessä.

Toinen keskeinen asia on työllisyysaste. Mitä suurempi osa väestöstä on työssä, sitä suurempi on veropohja ja sitä vähemmän aiheutuu menoja erilaisista sosiaalietuuksista, joita hyvinvointivaltio maksaa työttömille tai työvoiman ulkopuolella oleville (työttömyysturva, toimeentulotuki, eläkkeet jne.). Kaikki työtuntien lisäys kasvattaa veropohjaa, mutta työllisyysasteen nousun kautta toteutuvalla työtuntien kasvulla on suurempi vaikutus julkisen talouden tasapainoon kuin keskimääräisen työajan nousulla; tuen varassa elävien työllistyminen vähentää myös julkisia menoja.

Vertailu muihin Pohjoismaihin osoittaa, että Suomessa on mahdollisuuksia nostaa sekä miesten että naisten työllisyysastetta kaikissa ikäluokissa. Selvästi suurin potentiaali on yli 55-vuotiaiden ikäryhmässä. Tämä korostaa tarvetta arvioida uudelleen eläkejärjestelmää ja kaikkia reittejä, jotka johtavat pois työelämästä ennen vanhuuseläkettä. Työvoiman tarjonnan lisääminen on kuitenkin tärkeää kaikissa ikäryhmissä. Kysynnän varmistamiseksi aiemmin todettu palkkajoustavuus on olennaista.

### **Yhteisöverolle alennusohjelma, kokonaisuudistus tulevan vaalikauden alussa**

Verotus vaikuttaa sellaisenaan kielteisesti taloudelliseen kasvuun ennen kaikkea siksi, että se vääristää kannustimia, jotka liittyvät työvoiman tarjontaan, pääomanmuodostukseen, yritysten sijoittumispäätöksiin ja kouluttautumiseen. Verotuksen yleisen tason alentamiselle ei kuitenkaan ole lähiaikoina edellytyksiä, kun otetaan huomioon julkisen talouden tilanne sekä verovarolla tuotettujen palveluiden ja tulonsiirtojen arvostus sekä niiden osin myönteinen vaikutus talouden pitkän ajan kehitysedellytyksiin. Verorakenteen kehittäminen on sen sijaan mahdollista ja tarpeellista.

Verorakennetta koskevat päätökset tehdään parhaiten isona kokonaisuutena, jossa eri osia samanaikaisesti muuttamalla voidaan saada kannustimien, tulonjakovaikutusten ja verokertymän suhteen tasapainoinen tulos. Valtiovarainministeriön asettaman verotyöryhmän esitykset ennen viime vaaleja tarjosivat hyvän pohjan tällaiselle uudistukselle; perusideana oli verotuksen neutraalisuuden lisääminen. Nykyinen hallitus on toteuttanut ehdotuksia vain osin ja joiltain osin päätökset ovat itse asiassa olleet ehdotusten vastaisia. Ei liene realistista odottaa, että hallitus muuttaisi kokonaan linjaansa tässä vaiheessa hallituskautta. Hallituksen olisi kuitenkin päätettävä talouskasvun kannalta tärkeimmistä asioista jo puolivälin tarkastelusaan. Hallitus voisi myös jo nyt sitoutua kokonaisuudistuksen toteuttamiseen, mikäli nykyinen hallituspohja jatkaa vaalien jälkeen.

Kasvun kannalta tärkein tavoite on sekä olemassa olevan korkean tuottavuuden tuotannon laajeneminen että uuden syntyminen ja sijoittuminen Suomeen. Yhteisöverokannan yleinen ja tuntuva alentaminen on tähän paras veropoliittinen keino. Hallituksen pitäisi päättää yhteisöveron alentamisesta kahdessa vaiheessa (vuoden 2014 ja vuoden 2015 alusta) 20 prosenttiin. Tämä muutos voitaisiin rahoittaa nostamalla arvonlisäveroa ja kiinteistöverokantojen alarajoja. Arvonlisäveron osalta etusijalla olisi syytä olla alennettujen kantojen nostaminen kohti yleistä kantaa. Kiinteistöverotuksen kiristämällä voitaisiin myös korvata asuntokauppojen varainsiirtovero, joka haittaa työvoiman liikkuvuutta. Myöhemmin yhteisöverokannan alentamista voidaan jatkaa esimerkiksi kohdentamalla tehottomien yritystukien lakkauttamisesta koituvia säästöjä tähän tarkoitukseen.

Työn verotuksen kiristymistä tulee välttää, vaikka yleiseen alentamiseen ei olisikaan välittömiä mahdollisuuksia. ALV:n nousu kiristäisi toki työn verotusta, mutta samaa verokertymää kohti vähemmän kuin ansiotuloverotuksen tai sosiaaliturvamaksujen korottaminen.



## **Eläkeuudistus olennainen osa työllisyysasteen nostamista ja julkisten menojen hillintää**

Jo pitkään on ollut selvää, etteivät työurat pitene julkisen talouden kestävyuden kannalta riittävästi nykyisillä etuus- ja maksuperusteilla. Ongelmaa ei voida hoitaa pelkästään eläkemaksuja nostamalla. Ilman työurien pidentymistä verorasitus nousisi huomattavasti tai muun verovaroista riippuvan julkisen toiminnan, kuten koulutuksen, terveydenhoidon tai vanhusten hoivan rahoituksen olisi supistuttava tuntuvasti. Työterveyden ja työssä jaksamisen edistäminen ovat tärkeitä, mutta eivät liioin yksin riitä.

Tarvitaan sekä vanhuuseläkejärjestelmää että varhaisreittejä koskevia uudistuksia, jotka johtavat työurien pidentymiseen näköpiirissä olevaa voimakkaammin. Mitä aiemmin välttämättömistä uudistuksista päätetään, sitä paremmin kansalaiset kykenevät varautumaan aikanaan voimaan astuviin muutoksiin. Vanhuuseläkejärjestelmän muuttamis- päätöksellä olisi myös tärkeä signaalimerkitys luottoluokitajille ja sijoittajille tilanteessa, jossa Euroopan maat lähes poikkeuksetta ovat nostaneet tai nostamassa vanhuuseläkkeelle siirtymisen ikärajoja.

Puolivälin tarkastelussaan hallituksen olisikin sitouduttava päättämään ennen vaalikauden loppua uudistuksista, jotka johtavat vanhuuseläkkeelle siirtymisen ”normi-ian” nousuun 63 vuodesta 65 vuoteen esimerkiksi kymmenen vuoden siirtymäajalla vuodesta 2016 alkaen. Vanhuuseläkkeelle voisi olla edelleen mahdollista siirtyä jo 63 vuoden iässä, mutta ennen normi-ikää tapahtuvan eläkkeelle siirtymisen tulisi pienentää kuukausieläkettä loppuelämän ajaksi. Varhennusvähennyksen tulisi olla riittävä niin, että se kompensoi kaikki aikaisesta eläköitymisestä julkiselle taloudelle aiheutuvat rasitukset.

Uudistuksen yhteydessä olisi päätettävä myös eläkemaksujen korotuksen määrästä ja sen toteuttamisesta heti kun nykyinen taantuma on ohitettu. Mitä pienemmäksi maksujen korotus voidaan puristaa, sitä parempi. Samoin olisi sovittava, miten toimitaan jos päätetty eläkemaksu ei kuitenkaan riitä. Lisäksi tulisi sopia varhaisreittejä koskevista uudistuksista, jotka tukevat vanhuuseläkeikää koskevaa ratkaisua.

Tällainen aikataulu antaisi hallitukselle mahdollisuuden sopia uudistusten yksityiskohdista työmarkkinajärjestöjen kanssa parhaillaan meneillään olevan selvitystyön pohjalta. Työmarkkinajärjestöjen merkittävä rooli eläkejärjestelmässä ei poista hallituksen vastuuta lainsäädännöstä, joka määrittää sosiaaliturvajärjestelmän keskeiset piirteet ja vaikuttaa ratkaisevasti julkisen talouden tasapainoon.

## **Elinkeinopolitiikan tuettava uutta ja vältettävä valikointia**

Elinkeinopolitiikan painopiste on siirtynyt kuluvalle hallituskaudella valikoivien yritystukien suuntaan. Osaksi on kyse ympäristöpolitiikan aiheuttamien kilpailuhaittojen lieventämisestä (esim. energiaveron palautusten lisäys, suunniteltu rikkidirektiivin kustannusten kompensointi). Toisaalta innovaatioita pyritään edistämään uusilla kohdennetuilla tuilla (esim. t&k-verohelpotus, business-enkeleiden verovähennys). Tämä merkitsee poikkeamaa noin pari vuosikymmentä vallalla olleesta filosofiasta tukea elinkeinoelämän yleisiä edellytyksiä ja tuottavuutta lisäävää rakennemuutosta. Tehdyt sinänsä ymmärrettävät ratkaisut sisältävät ison riskin: uuden luomisen sijasta tuetaan olemassa olevaa ja rapautetaan veropohjaa.

Hallituksen tulisi varmistaa, että kaikkiin uusiin tukiratkaisuihin liitetään vaikuttavuuden arviointiprosessi niin, että ennen määräaikaisten tukien päättymistä voidaan arvioida, onko tukimuotojen jatkamiselle pitäviä perusteita. Samoin hallituksen tulisi vahvistaa terveen kilpailun ohjelmaa ja käynnistää tehottomiksi jo arvioitujen yritystukien karsiminen TEMin analyysien pohjalta.

Tuista aikanaan vapautuvat voimavarat olisi suunnattava yhteisöverokannan alentamiseen, tutkimuksen yleiseen rahoitukseen ja huolellisiin kustannushyötyanalyysihin perustuviin, kasvua tukeviin infrastruktuurihankkeisiin.

## **Kilpailua ja koottu väliporras julkisten palveluiden tehostamiseksi**

Kuntarakennetta on joka tapauksessa uudistettava, vaikka se ei sellaisenaan parantaisikaan julkisen sektorin tehokkuutta olennaisesti. Tämän vuoksi ja kuntatason päätöksentekoa haittaavan epävarmuuden hälventämiseksi kuntauudistus olisi syytä viedä päätökseen suurimmat puutteet karsien. Tehokkuushyötyjen parantamiseksi olisi esimerkiksi tärkeää poistaa sitoutuminen henkilöstön 5 vuoden irtisanomissuojaan liitoskunnissa.

Sosiaali- ja terveyspalveluja koskeva uudistushanke tarvitsee aikalisän. Tavoiteltua selkeää järjestämis- ja tuotantomallia ei ole syntymässä. Hallituksen olisikin lykättävä uudistuksesta päättämistä. Jatkovalmistelun lähtökohdaksi olisi otettava ainakin terveyspalveluiden järjestämisvastuun keskittäminen korkeintaan 20 alueelliselle organisaatiolle, kutsuttiinpa niitä millä nimellä tahansa, ja avoin suhtautuminen erilaisiin tuottajamalleihin. Suunnittelussa ei tule kavahtaa selkeän ja jopa omalla verotusoikeudella toimivan ”väliporras” luomista. Suomea lukuun ottamatta terveydenhoidossa ja monissa muissa palveluissa tällainen väliporras on kaikissa Euroopan unionin maissa. Valmistelu olisi toteutettava aikataululla, joka mahdollistaisi päätöksenteon viimeistään kevään 2014 kehysriihessä.



## LUKU 2

### Talouden tilanne ja haasteet

#### 2.1 Suomen taloudellinen ympäristö on lähivuosina haastava

Markku Kotilainen, *ETLA*

Paavo Suni, *ETLA*

Vesa Vihriälä, *ETLA*

#### 2.2 Talous käy vajaateholla

Mika Maliranta, *ETLA*

Niku Määttänen, *ETLA*

#### 2.3 Huoli kilpailukyvystä on aiheellinen

Mika Maliranta, *ETLA*

Petri Rouvinen, *Etlatieto Oy*

#### 2.4 Työmarkkinoiden ja palkkojen rakenne on murroksessa

Rita Asplund, *ETLA*

Antti Kauhanen, *ETLA*

Mika Maliranta, *ETLA*

#### 2.5 Taantumasta toipuminen ei poista kestävyysvajetta

Jukka Lassila, *ETLA*

Tarmo Valkonen, *ETLA*

#### 2.6 Julkisten palveluiden uudistus hyytyy

Bo-Erik Ekström, *B&MANs Oy*

Ilkka Haavisto, *EVA*

Mika Pohjonen, *Hannes Snellman Asianajotoimisto Oy*

## 2.1 Suomen taloudellinen ympäristö on lähivuosina haastava

Markku Kotilainen – Paavo Suni – Vesa Vihriälä

*Suomen viennille tärkeiden maiden kysyntänäkymät ovat lähivuosina parhaimmillaankin laimeat. Suomen talous ei saa vetoapua vientimarkkinoiden kasvusta. Lisäksi on olemassa selvä riski, että kehitys erityisesti euroalueella muodostuu perusnäkemystä heikommaksi ja rahoitusmarkkinareaktioiden ja yleisen luottamuksen heikentymisen kautta heikentää myös suoraan kotimaista kysyntää Suomessa.*

### Euroalueella parhaimmillaankin hidasta kasvua

Euroalueen 2009 alkanut toipuminen pysähtyi 2011 jälkipuoliskolla finanssimarkkinalevottomuuden lisääntymisestä uudestaan, ja alueen BKT oli vuoden 2012 kolmannella neljänneksellä yhä pari prosenttia aiempaa tuotantohuippua alempi. Euroalue on ajautunut uudestaan taantumaan, ja tuotanto on vuoden 2013 alkaessa yhä lievässä laskussa. Työttömyys on noussut uudelle ennätystasolle.

Erot euroalueen talouskehityksessä ovat suuret. Kreikassa BKT supistui vuonna 2012 jo viidettä vuotta peräkkäin ja tuotanto oli noin 17 % vuoden 2008 tasoa pienempi. Tuotanto supistuu myös Italiassa ja Espanjassa. Toisaalta suurimman euromaan, Saksan BKT on kasvanut v. 2012 jo 2,4 % finanssikriisiä edeltänyttä tasoa korkeammaksi, ja kasvu näyttäisi jatkuvan, joskin aiempaa selvästi hitaampana.

EKP:n ilmoittama valmius valtionpapereiden ostoon jälkimarkkinoilta, EVM:n toiminnan varmistuminen sekä pankkiunionin asteittainen eteneminen vähentävät rahoituskriisin kärjistymisen uhkaa. Tämän voi olettaa rauhoittavan tilannetta rahoitusmarkkinoilla ja luovan edellytyksiä kasvun käynnistymiselle. Valtion papereiden korot ovatkin alentuneet huomattavasti Italiassa, Espanjassa ja Portugalissa.

Luottamuksen palautuminen voi kuitenkin perustua vain osaksi näihin tekijöihin. Olennaisinta ovat ongelmamai-

den omat toimet, ml. julkisen talouden saneeraus ja erilaiset rakenteelliset uudistukset. Julkisen talouden saneeraus toisaalta heikentää lyhyellä aikavälillä kokonaiskysyntää, ja rakenteellisten toimien myönteiset kasvuvaikutukset tulevat vasta ajan mittaan. Kun lisäksi taantuma on rakennetyttömyyden lisääntymisen ja vähäisten investointien takia vaikuttanut myös tuotantopotentiaalin kasvuun, euroalueen toipuminen on parhaimmillaankin hidas prosessi. Vuoden 2013 kasvu jää olemattomaksi, eikä myöskään 2014 euroalueelta voida odottaa merkittävää vetoapua Suomen taloudelle.

### Yhdysvallat toipumassa mutta finanssipolitiikka yhä hämärän peitossa

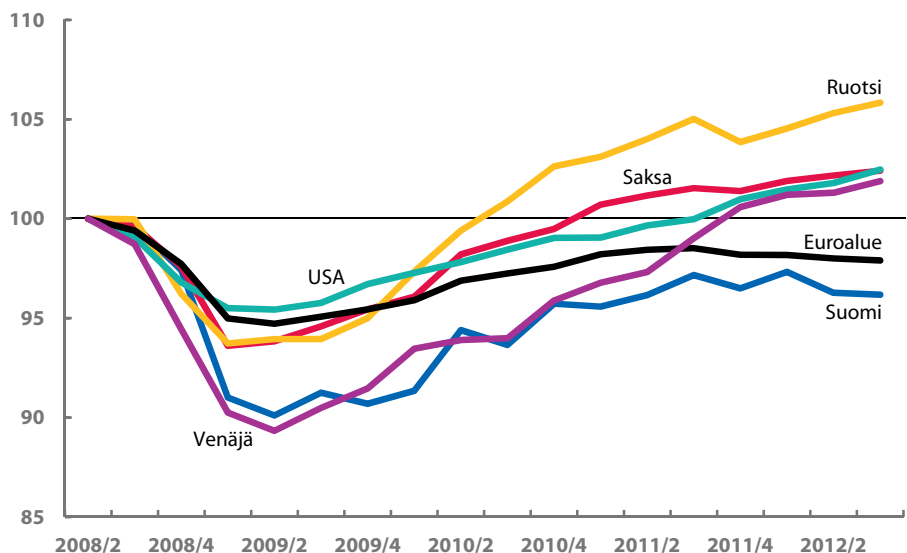
Yhdysvaltojen taloudellinen kasvu on taantuman jälkeen ollut euroaluetta nopeampaa, ja tuotanto oli kolmannella neljänneksellä 2,3 prosenttia taantumaa edeltävää huippua suurempi. Asuntomarkkinat ovat stabiloitumassa, ja asuntojen hinnat ovat kääntyneet nousuun. Rahapolitiikka on voimakkaasti kysyntää tukevaa. Lisäksi maakaasun ja öljyn kotimaisen tarjonnan tuntuva lisäys pitää energian hinnat alhaisina ja vähentää riippuvuutta tuontienergiasta. Talousnäköymät ovat valoisammat kuin euroalueella myös lähivuosina, olettaen että finanssipolitiikkaa koskevat ratkaisut eivät johda politiikan nopeaan jyrkkään kiristymiseen.

Yhdysvalloissa talouspolitiikka on ollut kasvua tukevaa näihin päiviin saakka. Finanssipolitiikka on kuitenkin nyt kiristymässä samalla kun rahapolitiikka tuskin voi muuttua enää elvyttävämmäksi. Vuoden vaihteessa tehdyt päätökset jatkoivat pääosaa tilapäisistä verohelpotuksista sekä lykkäsivät päätöstä menojen leikkaamisesta ja ns. velkaton nostosta. Tästä huolimatta finanssipolitiikka kiristyy yli prosenttiyksiköllä suhteessa BKT:hen. Puolueiden välil-

**Kuvio 1**  
Euroalue tyhjäkäynnillä

Eräiden maiden kokonaistuotanto neljännesittain, 2008/2–2012/3, indeksi (2008/2=100)

Lähteet: OECD, ETLA.



lä vallitsee jyrkkä erimielisyys tarvittavista lisätoimista. On todennäköistä, että menoja tullaan leikkaamaan tuntuvasi, mutta täsmällinen määrä ja ajoitus ovat hämärän peitossa. Kärjistyneen poliittisen asetelman vuoksi ei myöskään voida täysin sulkea pois mahdollisuutta, että Kongressi ei nostaisi liittovaltion velkaantumisen ylärajaa. Tämä merkitsisi liittovaltion maksukyvyttömyyttä, mikä olisi ennalta arvaamaton shokki maailman rahoitusjärjestelmälle.

Ruotsin talouskasvu jatkuu verraten vahvana hyvän kilpailukyyn tukemana. Julkisen talouden vahva tila mahdollistaa jopa lievää elvytystä. Venäjän talouskasvu riippuu keskeisesti energian hinnasta. Raakaöljyn hinta pysynee korkeana, mutta hinnan nousu ei jatku nopeana, joten öljyn hinnan vaikutus BKT:n kasvuun vähenee. Maakaasun hintariski on suuri, koska Yhdysvalloista on tulossa nesteytetyn kaasun merkittävä viejä. Tämä lisää tarjontaa markkinoilla. Kaasun hintakytkös öljyyn on samalla murtumassa, mikä merkinnee halvempaa hintaa. Venäjän kokonaistuotannon kasvu jää lähivuosina 3–4 prosentin tuntumaan.

### Kehittyvät maat maailmatalouden veturina

Maailmantalouden kasvun painopiste pysyy kehittyvissä maissa, ja Kiina on lähivuosina sen keskeisin moottori, joskin Intian ja Brasilian merkitys lisääntyy nopeasti. Kuitenkin myös kehittyvien maiden näkymät ovat heikommat kuin vuosituhatien alkuvuosina, koska teollisuusmaiden kysyntä pysyy laimeana ja rakennemuutos hidastuu. Kiinan kasvu on vauhdittumassa tämänvuotisesta noin 7,5 prosentista, kun nouseva palkkataso lisää kulutusta ja taloutta elvytetään mm. infrastruktuuri-investointeja ja sosiaalista rakentamista vauhdittamalla. Investointien odotetaan vauhdittuvan myös useissa muissa maissa kuten Intiassa ja Brasiliassa.

### Riskit huomattavia

Maailmantalouden suurimmat riskit ovat lyhyellä aikavälillä Yhdysvaltojen yhä uhkaava merkittävä budjettikiristys ja euroalueen kriisin uusi kärjistyminen. Kumpikin näistä

voisi suistaa teollisuusmaat uudelleen syvään taantumaa tilanteessa, jossa talouspolitiikan liikkumavara on hyvin vähäinen. Toisaalta varsinkin Yhdysvalloissa on huomattava potentiaali kysynnän kasvulle, jos julkisen talouden ongelmat saadaan uskottavasti hallintaan.

### Talouspolitiikan puitteet muuttuvat

Eurokriisi on pannut liikkeelle merkittäviä muutoksia EU:n ja erityisesti euroalueen talouspolitiikan instituutioissa. Kriisinhallinta on lisännyt euromaiden keskinäistä yhteisvastuuta rahoitustukijärjestelmien ja EKP:n kautta. Samalla on luotu tiukempia mekanismeja talouspolitiikan koordinoimiseksi. Toistaiseksi tämä on merkinnyt kansallisen päätösvallan rajoittumista lähinnä silloin, kun maan julkinen talous on huonossa kunnossa. Ääriesimerkkinä ovat ongelmamaiden saamaan rahoitustukeen liittyvät ehdot julkisen talouden saneeraamisesta ja erilaisista rakennuudistuksista. Eräiltä osin myös ”asiansa hyvin hoitaneiden” maiden päätösvaltaa siirtyy EU- tai eurotasolle. Ns. pankkiunioni siirtää merkittävältä osin pankkien valvonnan euroalueen tasolle, ja myös pankkiriisien hallintamekanismista tulee euroalueen tasoista.

Suomen kannalta kehitykseen liittyy useita huomionarvoisia näkökohtia. *Ensinnäkin* Suomelle on muiden maiden tavoin tärkeää, että EU:n instituutiot tukevat toteutunutta paremmin talouden vakautta. Tämä luo paremmat edellytykset kasvuille EU:ssa ja Suomessa. Hyvin toteutettuna instituutioiden kehittäminen vähentää Suomen riskiä joutua muissa maissa syntyneiden ongelmien maksumieheksi.

*Toiseksi* Suomelle on tärkeää, ettei euroalueen instituutioiden kehittäminen heikennä EU:n yhtenäisyyttä. Euroalueen ulkopuolella olevat Ruotsi ja Iso-Britannia ovat Suomelle tärkeitä kumppaneita.

*Kolmanneksi*, Suomen etu on säilyttää maksimaalinen vaikutusvalta omiin asioihin. Tähän on parhaat edellytykset silloin, kun markkinakuri täydentää keskusjohtoista jäsenmaiden talouspolitiikan valvontaa ja Suomi hoitaa omaa julkista talouttaan hyvin.

**Taulukko 1**  
Suomen vientikysyntä vahvistumassa?

BKT:n muutos, % vuodessa

Lähde: EU, OECD, ETLA.

	2013			2014		
	EU 10/12	OECD 10/12	ETLA 12/12	EU 10/12	OECD 10/12	ETLA 12/12
Euroalue	0,1	-0,1	-0,2	1,4	1,3	1,0
USA	2,3	2,0	1,8	2,6	2,8	2,2
Japani	0,8	0,7	1,0	1,9	0,8	1,0
Kiina	7,7	8,5	8,0	7,8	8,9	8,5
Venäjä	3,9	3,8	3,5	4,0	4,1	3,5
Ruotsi	1,9	1,9	1,0	2,5	3,0	2,5
Maailmankauppa	3,3	4,7	4,5	3,9	6,8	5,5
Suomen vientikysyntä	4,1	5,4	2,3	5,9	7,1	2,8

## 2.2 Talous käy vajaateholla

Mika Maliranta – Niku Määttänen

*Suomen talous käy vajaateholla. Yksityisen sektorin tuotanto olisi noin 6 prosenttia suurempi, jos työvoimaresurssit olisivat yhtä tehokkaassa käytössä kuin juuri ennen finanssikriisiä vuonna 2008. Työvoima on vajaakäytössä erityisesti jalostussektorin yrityksissä. Kysymys on suurelta osin vientiteollisuuden ongelmista. Aktiivista kysyntäpolitiikkaa tärkeämpää on huolehtia teollisuuden kilpailukyvyistä ja työvoiman liikkuvuudesta.*

Talouspoliittisten ratkaisujen tueksi tarvitaan näkemys talouden nykytilasta. Yksi oleellinen kysymys on, missä määrin taloudessa ilmenee tuotantomahdollisuuksien vajaakäyttöä, eli kuinka suuri on ns. tuotantokuilu. Jos tuotannontekijät ovat täyskäytössä, kysynnän kasvattaminen esimerkiksi julkisia investointeja tai kulutusta lisäämällä ei voi juuri lisätä kokonaistuotantoa. Tällöin esimerkiksi julkisten investointien lisääminen syrjäyttää yksityisiä investointeja ja kiihdyttää inflaatiota.

Jos taas taloudessa on paljon käyttämättömiä tuotantomahdollisuuksia, tuotanto voi kasvaa kysynnän myötä. Tällaisessa tilanteessa on ainakin toivottavaa välttää nopeita julkisen talouden kiristystoimia, sillä kysynnän supistuminen johtaisi myös tuotannon supistumiseen ja työttömyyden kasvuun. Aktiivista kysynnän kasvattamista voi puolustaa. Se voi käytännössä tarkoittaa esimerkiksi sellaisten julkisten investointien aikaistamista, jotka toteutettaisiin ennemmin tai myöhemmin joka tapauksessa.

Tärkein tuotannontekijä on osaava työvoima. Pelkkä työllisyysaste tai tehdyt työtunnit eivät kuitenkaan välttämättä kerro koko totuutta työvoiman vajaakäytöstä, sillä työvoimaa saattaa olla tilapäisesti vajaakäytössä myös yrityksissä. Tällainen ilmiö näkyy työn tuottavuuden alenemisena. Sitä,

missä määrin työvoimaa on yrityksissä vajaakäytössä, voidaan yrittää arvioida vertaamalla toteutunutta tuottavuutta keskimääräiseen, pitkän aikavälin tuottavuuskehitykseen.

Tuotantomahdollisuuksien vajaakäyttöä on syytä arvioida erikseen talouden eri sektoreiden osalta. Talouspolitiikan kannalta tilanne voi olla hyvin erilainen riippuen esimerkiksi siitä, ilmeneekö tuotantomahdollisuuksien vajaakäyttöä ennen kaikkea vientikysynnän varassa olevassa teollisuudessa vai lähinnä kotimaisen kysynnän varassa olevilla palvelualoilla.

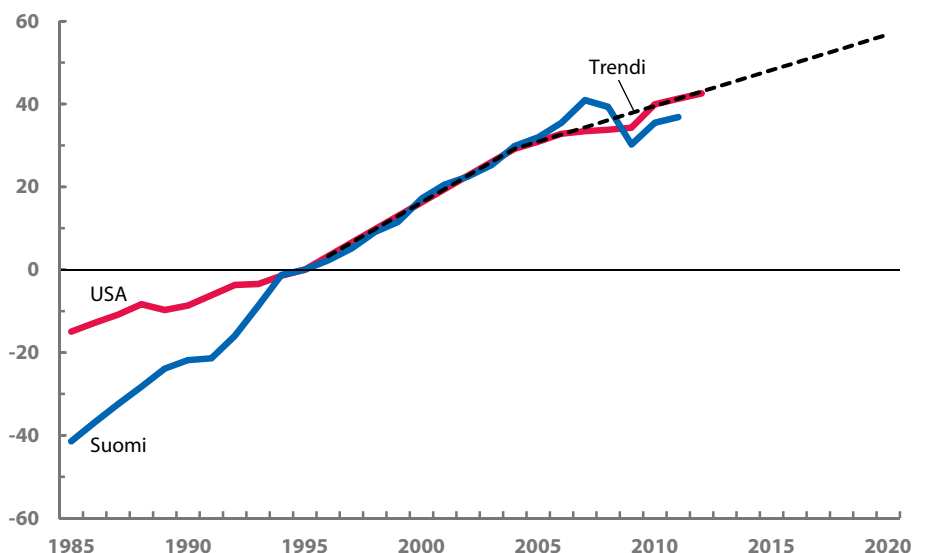
Seuraavassa esitämme vuoden 2011 loppuun ulottuvien tilastojen valossa arvion Suomen tuotantokuilusta. Jaamme tuotantokuilun kahteen osaan, eli työtuntien ja työn tuottavuuden kuiluun. Keskitymme tarkastelussa yrityssektoriin. Tarkastelemme jalostusta ja palveluita myös erikseen. Yrityssektoriin keskittymistä voidaan perustella julkisen sektorin tuottavuuden mittauksen ongelmilla. Toisaalta yrityssektorin tuotannon kehitys vaikuttaa myös julkisen talouden kehitykseen.

Arviomme tuotantokuilusta perustuu hyvin suoraviivaiseen laskelmaan. Oletamme, että yritysten tarpeita vastaava työvoima oli Suomessa suurin piirtein täyskäytössä juuri ennen finanssikriisiä ja että teknologinen kehitys on kasvattanut Suomen tuotantomahdollisuuksia tuottavuuden pitkän aikavälin trendin mukaista vauhtia. Tuotantokuilua voidaan arvioida eri tavoin, ja eri menetelmillä saadut tulokset voivat vaihdella paljonkin. Esimerkiksi OECD ja IMF laskevat tuotantokuilun soveltaen huomattavasti monimutkaisempia tilastollisia menetelmiä. Oma laskelmamme motivoi tarve arvioida tuotantokuilua eri sektoreilla ja havainnollistaa tuottavuuskehityksen ja tuotantokuilun välistä yhteyttä.

**Kuvio 1**  
Työn tuottavuustrendi on taipunut ja uudeltakin trendiltä on pudottu

Työn tuottavuus yrityssectorilla ja sen trendi 1985–2020, logaritmiset prosentit (1995 = 0 %)

Lähde: BLS, Kansantalouden tilinpito.





## Työn tuottavuus laskenut poikkeuksellisen paljon

Kuvio 1 esittää Suomen ja Yhdysvaltojen toteutuneen tuottavuuskehityksen vuoteen 2011 sekä arvion työn tuottavuuden trendikasvusta. Toteutunut kehitys on tiedossa vain vuoteen 2011 saakka, mutta on epätodennäköistä, että tilanne olisi sen jälkeen oleellisesti muuttunut.

Suomen toteutuneen kehityksen osalta kuviosta nähdään, että työn tuottavuus Suomen yrityssectorilla laski nopeasti finanssikriisin alussa vuonna 2008. On luontevaa ajatella, että romahdus johtui ainakin ensivaiheessa lähinnä Suomea kohdanneesta negatiivisesta kysyntäshokista, minkä seurauksena tuotanto supistui. Monista syistä joutuksen yritykset eivät kuitenkaan vähentäneet välittömästi työvoimaansa samassa suhteessa, joten tuottavuus laski. Yllättävämpää ja huolestuttavampaa on se, että työn tuottavuus ei ole vielääkään noussut finanssikriisin jälkeisestä kuopastaan.

Kuviossa 1 esitetty arvio työn tuottavuuden trendikasvusta perustuu työn tuottavuuden keskimääräiseen kasvuun Yhdysvalloissa vuoden 2004 jälkeen, jolloin Yhdysvaltojen tuottavuuskehityksessä näyttää tapahtuneen viimeisin trendikäänne (Fernald, 2012). Kuten kuviosta nähdään, Suomen tuottavuuden kasvuvauhti oli vuosina 1995–2005 käytännössä sama kuin Yhdysvalloissa. Havainto voidaan tulkita niin, että Suomi ei ole enää vuoden 1995 jälkeen hyötynyt niin sanotusta kiinnikurojan edusta, vaan tuottavuuden pitkän aikavälin kasvuvauhti Suomessa on vakiintunut samaksi kuin Yhdysvalloissa, koska Suomi ja Yhdysvallat ovat molemmat tuottavuuden eturintamamaita. Näin ollen on perusteltua olettaa, että Suomessa tuottavuuden trendi noudattaa jatkossakin Yhdysvaltojen trendiä.

Suomen tuottavuuskuilu on siis kuviossa esitetyn trendiuran ja toteutuneen tuottavuuden välinen etäisyys. Tämän tulkinnan mukaan Suomen työn tuottavuus oli tilapäisesti trendikehityksen yläpuolella vuosina 2006–2008. Vastaavasti kuvion perusteella voidaan arvioida, että vuonna 2011 Suomen yrityssectorilla oli 4,4 prosentin tuottavuuskuilu. Toisin sanoen, samalla työtuntien määrällä tuotannon määrä voisi olla 4,4 prosenttia suurempi.

## Työtunnit vähentyneet vain hieman

Kuvio 2 esittää yrityssectorin työtuntien kehityksen Suomessa, Yhdysvalloissa, Ruotsissa ja Saksassa. Vertailukohdaksi pidetään vuotta 2007 (=100). Kuten kuviosta nähdään, tehdyt työtunnit putosivat finanssikriisin alussa kaikissa näissä maissa.

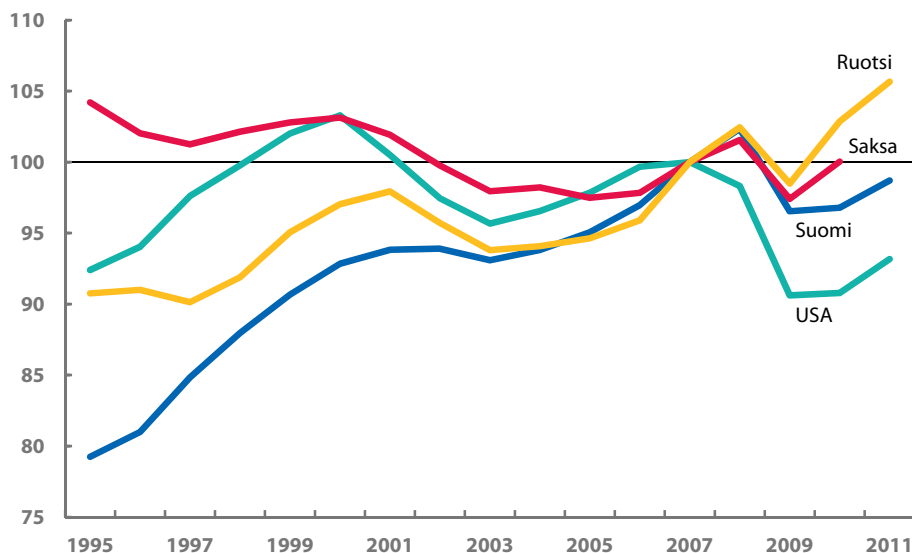
Yhdysvalloissa työtunnit vähenivät kuitenkin huomattavasti enemmän. Siellä työtunnit vähenivät parissa vuodessa lähes 10 prosenttia. Tämä näkyi kuviossa 1 siten, että tuottavuus palasi nopeasti trendilleen. Näyttää siis siltä, että Yhdysvaltalaiset yritykset eivät pitäneet työvoimastaan kiinni samassa mitassa kuin suomalaiset yritykset. Vaikka tilanne on Yhdysvalloissa sittemmin hieman kohentunut, vuoden 2012 jälkipuoliskolla työtunnit olivat vielä viisi prosenttia vuoden 2007 tasoa alemmat.

Finanssikriisin alussa Suomen kehitys oli työtuntien osalta hyvin samanlainen kuin Ruotsissa ja Saksassa. Vuodesta 2010 eteenpäin Ruotsin ja Saksan kehitys on kuitenkin ollut myönteisempää kuin Suomen. Ruotsissa tehtyjen työtuntien määrä oli vuonna 2011 jo selvästi finanssikriisiä edeltävää tasoa korkeammalla. Suomessa taas tehtiin vuonna 2011 1,3 prosenttia vähemmän työtunteja kuin vuonna 2007, vaikka työikäisen väestön määrä on samaan aikaan hieman kasvanut.

**Kuvio 2**  
Suomessa työtunnit kehittyneet paremmin kuin Yhdysvalloissa, mutta huonommin kuin Ruotsissa

Yrityssectorin tehdyt työtunnit 1995–2011, vuosi 2007=100

Lähteet: Kansantalouden tilinpito, BLS, SCB ja EU KLEMS -tietokanta.



## Ongelmat ennen kaikkea teollisuudessa

Seuraavaksi arvioimme, miten nämä kuilut jakautuvat talouden sektorien mukaan. Kuvion 3 ylemmässä osassa esitetään tuottavuuskehitys eri sektoreilla. Tuottavuus on laskenut jalostuksessa, eli teollisuudessa ja rakennusallalla, huomattavasti enemmän kuin muilla sektoreilla. Jalostuksessa tuottavuuden kasvuvauhti oli erittäin voimakasta vuoteen 2007 saakka, minkä jälkeen tuottavuus romahti. Koska jalostussektori muodostaa suuren osan kansantuohteesta, on selvää, että myös koko yksityissektorin tuottavuuskuilu on syntynyt pääasiassa jalostussektorilla.

Julkisella sektorilla tuottavuus on sen sijaan jatkanut melko tasaista pudotusta. Toisaalta, kuten edellä mainittiin, julkisen sektorin tuottavuuden mittaamisen liittyy suuria ongelmia.

Kuvion 3 alimmainen osa puolestaan näyttää, että myös työtuntien notkahdus tuli käytännössä kokonaan jalostuksesta, jossa työtunnit olivat vuonna 2011 noin 8 prosenttia alemmalla tasolla kuin huippuvuonna 2007. Yksityisissä palveluissa työtunnit ovat jo korkeammalla tasolla kuin 2007. Toisaalta, kuten kuvioista näkyy, työtunnit lisääntyivät sängen nopeasti finanssikriisiin saakka, ja nyt siltä trendiltä on hieman pudottu.

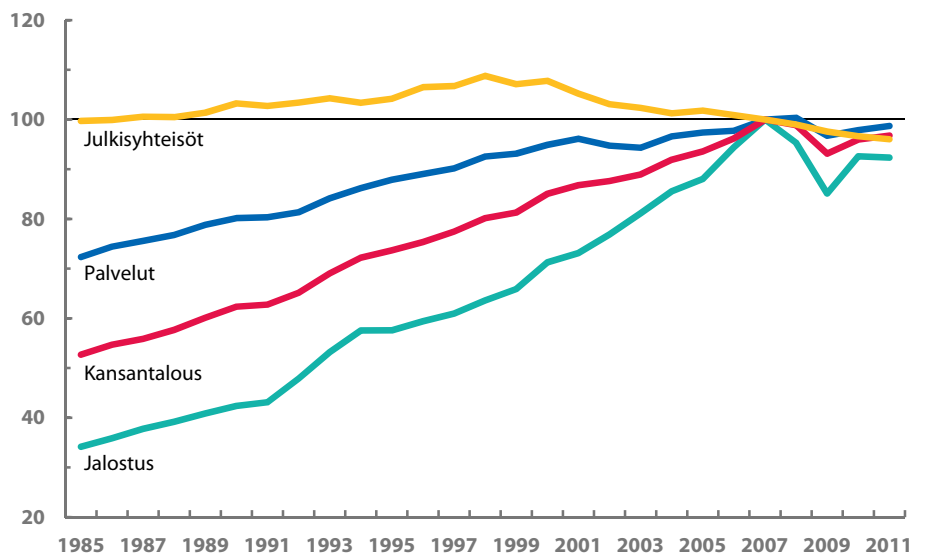
## Tuotantokuilun pienentäminen edellyttää kilpailukyyn parantamista ja rakennemuutosta

Suomen talous käy siis vajaateholla. Ongelmat näkyvät ennen kaikkea tuottavuuden laskuna teollisuudessa. Arvioimme, että Suomen yrityssektorilla oli vuonna 2011 4,4 prosentin tuottavuuskuilu ja 1,3 prosentin työtuntikuilu,

**Kuvio 3**  
Työn tuottavuus ja työtunnit laskeneet erityisesti jalostussektorilla

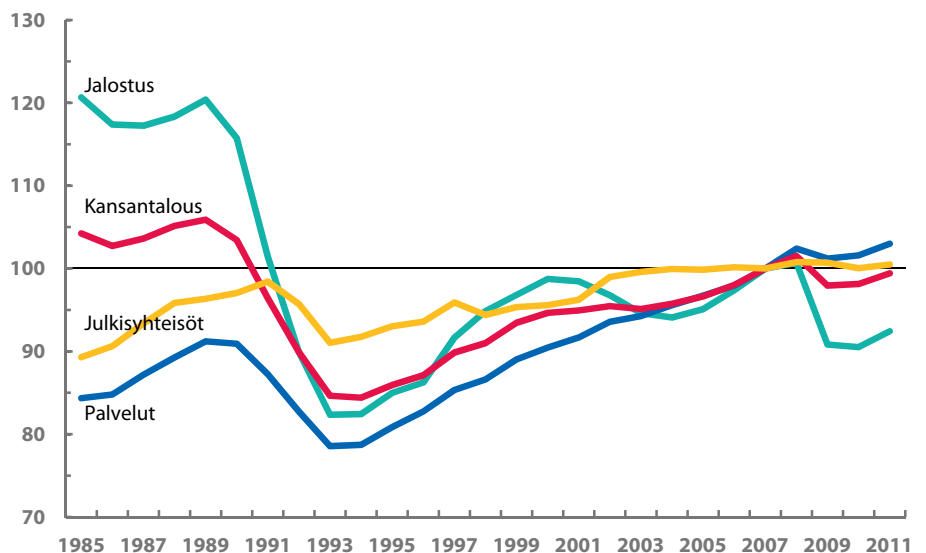
Työn tuottavuuden kehitys sektoreittain

Lähde: Kansantalouden tilinpito.



Tehtyjen työtuntien kehitys sektoreittain

Lähde: Kansantalouden tilinpito.





eli yhteensä 5,7 prosentin tuotantokuilu suhteessa koko yrityssektorin tuotantoon. Mikään ei viittaa siihen, että tilanne olisi vuoden 2011 jälkeen oleellisesti muuttunut.

Arvioimme on suurin piirtein linjassa kansainvälisten arvioiden kanssa. Esimerkiksi OECD:n (2012) arvio Suomen tuotantokuilulle vuonna 2011 on 4,6 prosenttia. Tämä arvio koskee kuitenkin koko taloutta, kun taas meidän arviomme koskee pelkästään yrityssektoria. On selvää, että koko talouden tuotantokuilu (suhteessa koko talouden tuotantoon) on pienempi kuin yrityssektorin tuotantokuilu, sillä työn tuottavuus tai työtunnit eivät ole julkisella sektorilla romahtaneet.

Tuotantokuiluarviomme perustuu oletukseen, että yritysten tarpeita vastaava työvoima oli suurin piirtein täyskätöissä juuri ennen finanssikriisiä ja että tuotantomahdollisuuksia parantava teknologinen kehitys on jatkunut finanssikriisin jälkeen samaa tahtia kuin aikaisemminkin. On tietenkin mahdollista, että Suomi on syystä tai toisesta pudonnut aikaisemmalta tuottavuustrendiltä. Tähän mahdollisuuteen viittaa se, että yrityssektorilla työn tuottavuus on edelleen selvästi finanssikriisiä edeltävän tason alapuolella. Jos olemme pudonneet aikaisemmalta tuottavuustrendiltä, tuotantokuilu on edellä esitettyä arviota pienempi. Siinä tapauksessa talouskasvu jatkuu hitaana ilman väliaikaista nopeamman kasvun vaihetta.

Talouspolitiikan kannalta tuotantokuilun täsmällistä suuruutta oleellisempaa on se, että tuotantokuilu näyttää joka tapauksessa johtuvan hyvin suurelta osin jalostussektorin ongelmista. Tarkempi tarkastelu viittaa siihen, että ongelmat juontavat juurensa merkittävältä osin, muttei kokonaan, elektroniikkateollisuuden kilpailukyvyistä (Kajanoja, 2012; Konjunkturinstitutet, 2012). Tätä kysymystä tarkastellaan lähemmin seuraavassa luvussa.

Teollisuus vie suuren osan tuotteistaan ulkomaille. Siksi aktiivisella kysyntäpolitiikalla – esimerkiksi kasvattamalla julkisia investointeja, julkista kulutusta tai tulonsiirtoja – on vaikea hyödyntää siellä vapaana olevaa tuotantokapasiteettia.

Aktiivista kysyntäpolitiikka tärkeämpää olisi huolehtia teollisuuden kilpailukyvyistä. Myös työvoiman liikkuvuuden edistäminen auttaisi sekä työtuntien että työn tuottavuuden kuilun kuomisessa. Koko kansantalouden kannalta on tärkeää, että työvoima siirtyy tarvittaessa nopeasti huonon tuottavuuden yrityksistä korkeamman tuottavuuden yrityksiin.

Vaikka kokonaiskysynnän kasvattaminen julkisen valan toimesta ei olekaan ratkaisu Suomen talouden nykyisiin ongelmiin, julkisen talouden nopeita kiristystoimia on edelleen syytä välttää. Teollisuuden ongelmat saattavat nimittäin pian näkyä myös työttömyyden kasvuna. Se puolestaan heikentäisi kokonaiskysyntää aiheuttaen ongelmia myös palvelualueille. Jos näin tapahtuu, myös lähivuosina tehtävät julkisen talouden kiristystoimet osuisivat mahdollisimman huonoon aikaan. Välittömien kiristystoimien välttäminen edellyttää luonnollisesti sitä, että hallitus pystyy muilla toimilla säilyttämään luottamuksen valtion lainanhoitokykyyn.

## Kirjallisuutta

Fernald, J. (2012). Productivity and Potential Output before, during, and after the Great Recession. Federal Reserve Bank of San Francisco, Working Paper No. 2012-18.

Kajanoja, L. (2012). Suomen kilpailukyky ja sen mittaaminen. *Euro & Talous*, 20(5), 85–95.

Konjunkturinstitutet (2012). *Konjunkturläget, December 2012*.

OECD (2012). Economic Surveys Finland, February 2012.

## 2.3 Huoli kilpailukyvyistä on aiheellinen\*

Mika Maliranta – Petri Rouvinen

Suomen lyhyen aikavälin kilpailukyvyyn tilanne on heikko. Ongelma ulottuu myös elektroniikkateollisuuden ulkopuolelle. Tilanteen korjautuminen edellyttää aikaa vievää ja kivuliasta ”luovaa tuhoa”, mikä pitää sisällään rakennemuutosta sekä toimialojen välillä että toimialojen sisällä yritysten välillä. Lyhyellä aikavälillä Suomessa tarvitaan markkinaehtoisesti kannattavia, kilpailukykyisiä toimialoja ja yrityksiä. Niitä tarvitaan, jotta taloutta vahvistava rakennemuutos sisältäisi yhtä paljon uusien työpaikkojen luontia kuin vanhojen tuhoa. Suomen hyvä rakenteellinen kilpailukyky tarjoaa hyvät edellytykset ongelman korjautumiselle, mutta lisäksi tarvitaan palkkamalltia.

### 2.3.1 Kilpailukyky: rakkaalla nimellä on monta sisältöä

Edellisen luvun tarkastelussa kävi ilmi, että Suomen taloudellisen toipumisen kannalta erityisen tärkeää on se, kuinka houkutteleva Suomi on tuotannon ja työpaikkojen sijaintikohteena ja kuinka hyvin Suomessa toimivat yritykset menestyvät vienti- ja kotimarkkinoilla. Johtopäätöksenä esitettiin, että nykyisessä taloustilanteessa Suomen on tarpeen parantaa talouden ja erityisesti teollisuuden kilpailukykyä.

Niin itse kilpailukyvyyn käsite kuin sen erilaiset indikaattorit ovat kiistanalaisia. Taloustieteen nobelisti Paul Krugman (1994) on jopa kyseenalaistanut koko käsitteen tarpeellisuuden. Toisaalta tarvitsemme käsitteistöä ja indikaattoreita, joiden avulla voidaan kuvata talouden tasapainoisen kehityksen edellytyksiä, ennustaa talouden kehitystä ja tehdä perusteltuja politiikkasuosituksia.

Taloussanasto (s. 118, 2007) määrittelee kilpailukyvyyn seuraavasti: ”yrityksen, toimialan tai kansantalouden kyky selviytyä taloudellisen kilpailun olosuhteissa...”. Näin määritel-

tynä heikko kilpailukyky voi ilmetä monin tavoin: yritystoiminnan heikkona kannattavuutena, konkurssina, työpaikkojen menetyksinä, markkinaosuuksien menettämisenä tai kansantalouden velkaantumisenä. Toisaalta on tärkeää tehdä selkeä ero sen välillä, onko ongelmana talouden lyhyen aikavälin epätasapaino vai pitkän aikavälin kehityskyky.

Kilpailukykyä arvioidaan suhteessa johonkin vertailukohtaan. Vertailukohtana voidaan käyttää tiettyä maata tai jotain maaryhmää, jossa kutakin maata painotetaan esimerkiksi ulkomaankaupan perusteella. Näiden painojen määrittelyyn liittyy sekä teoreettisia että käytännöllisiä ongelmia.

Kilpailukyvyyn määrittely ja mittaaminen on siis vaikeaa, mutta tarpeellista. Kuten edellä kävi ilmi, asia on monitahoinen. Kokonaiskuvan hahmottamiseen ja tilannearvioon tarvitaan siis monia toisiaan täydentäviä indikaattoreita. Yhden, teoreettisesti oikean mittarin peräjäät vievät keskustelua sivuraiteille.

Kuten kuviosta 1 nähdään, Suomen kehitys oli vientimarkkinamenestyksen perusteella mainiota 1990-luvun jälkipuoliskolla, mutta 2000-luvulla ja varsinkin finanssikriisin jälkeen kehitys on ollut sangen heikko. Myöskään ennusteet eivät ole rohkaisevia. Lisäksi tehdasteollisuuden kansantulo-osuus putosi vuosina 2007–2011 yhtä voimakkaasti kuin vuosina 1989–1992, vaikka elektroniikka- ja metsäteollisuus jätettäisiin tarkastelun ulkopuolelle. Tarvitsemme välineistöä sen erittelemiseksi, mistä tällaiset kehityskulut johtuvat ja mitä niistä saattaa myöhemmin seurata.

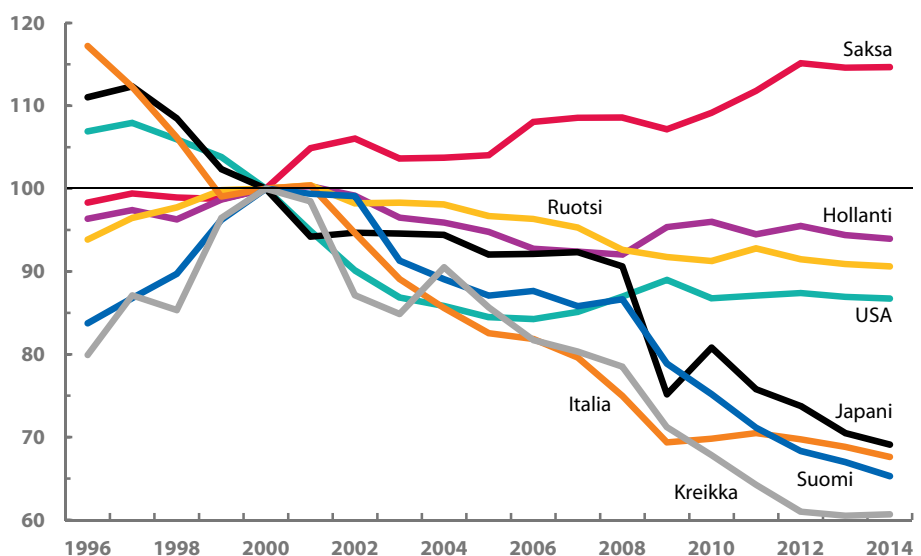
Erilaiset tunnusluvut näyttäisivät antavan keskenään ristiriitaisen kuvan talouden kilpailukyvyyn tilasta. Ei ihme, että kilpailukyvyyn tilanne hämmentää. Tilannetta ei ole yhtään helpottanut jossain määrin sekava ja epätarkka käsitteiden käyttö ja indikaattorien tulkinta.

**Kuvio 1**  
Suomi on menettänyt vientimarkkinaosuuksia 2000-luvun alusta lähtien

Vientimarkkinamenestyksen kehitys 1996–2014, indeksi (vuosi 2000 = 100)

Kun käyrä laskee, maan vientiyritykset menettävät markkinaosuuksia vientimarkkinoilla.

Lähde: OECD.



Urheilijan kilpailukykyä mitataan lukuisilla erilaisilla testeillä. Näiden testien käyttökelpoisuutta arvioidaan sen perusteella, kuinka ne auttavat valmennettavaa hänen tavoitellessaan hyviä tuloksia kilpailuissa. Talouden kilpailukyvyyn mittaritkin ovat vain työvälineitä. Niiden tarpeellisuus testataan lopulta siinä, kuinka hyvin ne auttavat ymmärtämään ja ennustamaan kansantalouden menestystä työllisyyden ja tulojen kehityksessä.

Taulukossa 1 on esitetty yksi tapa luokitella ja määrittellä kilpailukyvyyn eri näkökohtia, tekijöitä ja indikaattoreita.

*Suhteelliseen kannattavuuteen* pohjautuva kilpailukyky mittari kertoo talouden lyhyen aikavälin suhdannetilanteesta. Niin sanotut reaaliset yksikkötyökustannukset mittaavat sitä. Kun ne kohoavat kilpailijamaita nopeammin, talouden kyky selvitä kilpailuolosuhteissa – siis kilpailukyky – heikkenee. Reaaliset yksikkötyökustannukset riippuvat seuraavista osatekijöistä (”+” kertoo, että vaikutus kilpailukyvyyn kannalta myönteinen ja ”-” kielteinen):

- työ- ja välipanoskäytön tuottavuus, eli tehokkuus (+)
- työ- ja välipanoskäytön hinta (-),
- arvonlisäyksen hinta (+).

Perinteisesti analyyseissä on käytetty nimellistä yksikkötyökustannusta tai nimellistä yksikkökustannusta, jotka eivät ota huomioon arvonlisäyksen (tai tuotannon) hinnan vaikutusta yrityksen suhteelliseen kannattavuuteen (ks. Mankinen, Nikula ja Rantala, 2012).

Suhteelliseen kannattavuuteen pohjautuva reaalisten yksikkötyökustannusten mittari on hyvä kilpailukyvyyn mittari sen vuoksi, että se myös kytkeytyy moneen talouden tärkeään tunnuslukuun. Niitä ovat muun muassa yritysten työllisyys, vientimarkkinamenestys, vaihtotase ja suorien sijoitusten virrat (ks. esim. Kajanoja, 2012).

Seuraavan sivun boksissa on esitetty reaalisien yksikkötyökustannusmittarin teoreettisia lähtökohtia ja osatekijöitä yksityiskohtaisemmin.

Kilpailukyky on monitahoinen kysymys, jonka arvioimiseen tarvitaan erilaisia näkökulmia ja indikaattoreita.

*Rakenteellinen kilpailukyky* kuvaa talouden pitkän aikavälin kehityskykyä. Sen mittaamiseksi monet kansainväliset järjestöt ovat kehittäneet erilaisia yhdistelmäindikaatto-

reita. Niiden tarkoituksena on summeerata tekijöitä, jotka ennustavat talouden tulevaa pitkän aikavälin talouskasvua. Indikaattorit poikkeavat toisistaan monella tavoin, mutta tyypillisesti ne mittaavat ainakin seuraavia tekijöitä: innovointi, koulutus ja osaaminen sekä tutkimus.

On tärkeää pitää kilpailukyvyyn kaksi tyyppiä selvästi toisistaan erillään. Lyhyen aikavälin kilpailukyvyllä on olemassa joku optimaalinen tasapainotaso, jonka ylittäminen ei pidä olla talouspolitiikan tavoite. Sen sijaan rakenteellisen kilpailukyvyyn parantaminen sellaisilla terveillä keinoilla kuten osaamisen ja innovatiivisuuden edistämislä ja tuottavuutta vahvistavan rakennemuutoksen edellytyksiä vahvistamalla, on yleensä aina järkevää politiikkaa kaikissa suhdannetilanteissa. Vaikutukset koko kansantalouden tasolla tulevat kuitenkin niin hitaasti, että näillä keinoilla ei lyhyen aikavälin talousongelmia ratkota. Edellä mainittu erottelu auttaa myös ymmärtämään, miksi samaan aikaan toiset indikaattorit osoittavat hyvää ja toiset huonoa kilpailukykyä.

Luvussa 2.3.2 tarkastellaan Suomen lyhyen aikavälin kilpailukykyä suhteellisen kannattavuuden näkökulmasta ja luvussa 2.3.3 pitkän aikavälin rakenteellisen kilpailukyvyyn tilaa.

### 2.3.2 Lyhyen aikavälin kilpailukykyä on katsottava tarkasti

*Kilpailukyky mittarilla voidaan tutkia epätasapainoa*

Talouden tasapainoon vaikuttaa se, miten palkat kehittyvät suhteessa nimelliseen työn tuottavuuteen (nimellinen arvonlisäys työtuntia kohti). Nimellinen työn tuottavuus riippuu kolmesta päätekijästä: 1) tuottavuudesta, 2) tuotannon hinnasta ja 3) välituotteiden hinnasta.

Lyhyellä aikavälillä palkkojen ja nimellisen työn tuottavuuden ei tarvitse kulkea käsi kädessä. Käytännössä ne poikkeavat merkittävästi suhdannevaiheiden mukaan – laskusuhdanteen aikana palkat tyypillisesti kasvavat nopeammin kuin nimellinen työn tuottavuus. Tilastoissa tämä näkyy siten, että palkansaajakorvausten osuus arvonlisäyksestä (eli työn tulo-osuus) kasvaa. Tämä tarkoittaa sitä, että yritysten taloudelliset kannustimet säilyttää vanhoja ja luoda uusia työpaikkoja pienenevät. Myös välipanosten kysyntä vähenee.

**Taulukko 1**  
Kilpailukyvyyn luokittelu, määrittelyt ja luonnehdinta

Aikajänne	Lyhyt	Pitkä
Kilpailukyvyyn tyyppi	Suhteellinen kannattavuus	Rakenteellinen kilpailukyky
Indikaattori	Reaalinen yksikkötyökustannus	Yhdistelmäindikaattori
Tekijät	Työ- ja välipanoskäytön tehokkuus, työ- ja välipanoskäytön hinta, arvonlisäyksen hinta	Innovointi, koulutus ja osaaminen, tutkimus, tuotannontekijöiden uudelleen kohdentuminen
Seuraukset	Työllisyys, vientimarkkinaosuudet, vaihtotase, suorat sijoitukset	Tuottavuuden kasvu, tulokehitys, investoinnit, suorat sijoitukset, talouskasvu

## Boksi

### Kannattavuuden maksimointi, kilpailukyky ja työpanos

Lähtökohdiana on yrityksen kannattavuuden maksimointitavoite.

Sen mukaisesti yrityksellä on optimaalinen määrä työtunteja silloin kun "viimeisen" työtunnin hinta vastaa sen yritykselle tuottamaa taloudellista lisäarvoa. Jos yrityksen oman tuotannon määrä ei vaikuta tuotannon hintaan, ehto voidaan esittää formaalisti seuraavasti:

$$w = p^*MP_L$$

jossa  $w$  on työtunnin hinta,  $p$  on arvonlisäyksen hinta ja  $MP_L$  on työtunnin rajatuottavuus.

Oletetaan yksinkertaisuuden vuoksi, että yrityksen arvonlisäyksen volyymi määräytyy Cobb-Douglas-tuotantofunktion mukaan. Tällöin työtunnin rajatuottavuus on

$$MP_L = \beta Y/L,$$

jossa  $\beta$  on kiinteä parametri,  $Y$  on arvonlisäyksen volyymi ja  $L$  tehtyjen työtuntien määrä.

Tällöin työtunnin tasapainohinta on

$$w = p^*\beta Y/L.$$

Tästä ehdosta voidaan tunnistaa niin sanottu reaalisen yksikkötyökustannuksen mittari  $RULC$ , jota ovat käyttäneet viime aikoina mm. Lebrun ja Pérez (2011).

Edellä kuvatussa tasapainotilanteessa  $RULC$  määräytyy seuraavasti:

$$RULC = w/(p^*Y/L) = \beta.$$

Jos  $RULC$  on suurempi kuin  $\beta$ , työn hinta ei ole kilpailukykyisellä tasolla. Jos  $RULC$  on pienempi kuin  $\beta$ , työ on alihinnoiteltu. Edellinen tilanne tarkoittaa työllisyyden heikkenemistä. Suomessa jälkimmäinen tarkoittaa käytännössä sitä, että palkanmuodostuksessa on palkkaliikumapaineita (Kauhanen ja Maliranta, 2012).

Lebrun ja Pérez (2011) tarkastelevat  $RULC$ -mittaria tilanteessa, jossa tuotantofunktiona käytetään yksinkertaisen Cobb-Douglas-tuotantofunktion sijasta joustavampaa CES-tuotantofunktiota.

Arvonlisäyksen arvo ( $p^*Y$ ) määräytyy puolestaan seuraavasti:

$p^*Y = p_q Q - p_m M$ , jossa  $Q$  on tuotoksen ja  $M$  välituotteiden volyymi, ja  $p_q$  on tuotoksen ja  $p_m$  on välipanosten hinta.

Nyt reaaliset yksikkötyökustannukset voidaan esittää seuraavassa muodoissa:

$$RULC = w/((p_q Q - p_m M)/L).$$

Kaavasta nähdään, että reaalisilla yksikkötyökustannuksilla mitattu kilpailukyky riippuu seuraavista tekijöistä ("+" kertoo, että vaikutus on yrityksen kilpailukykyyn kannalta myönteinen ja "-" kielteinen)

- palkansaaajakorvaus:  $w$  (-)
- bruttotuotannon hinta:  $p_q$  (+)
- välipanosten hinta:  $p_m$  (-)
- keskimäär. nimellinen työn tuottavuus:  $(p_q Q - p_m M)/L$  (+)

Yrityksen kilpailukykyä parantava tuotannon hinta  $p_q$  riippuu monista tekijöistä, esimerkiksi yrityksen markkinointiosaamisesta. Devalvaatio nostaa vientituotteiden hintaa (kotimaisessa valuutassa mitattuna) ja parantaa tätä kautta kustannuskilpailukykyä. Osin tämä vaikutus kumoutuu sitä kautta, että myös ulkomaisten välituotteiden hinta kohoaa. Myös vaihtosuhteen parantuminen parantaa kilpailukykyä. Riippumatta siitä, mistä tuotannon korkea hinta johtuu, sen vaikutus kansantalouden taloudelliseen hyvinvointiin on myönteinen, kun kyseessä on vientituote.

Kaavasta nähdään myös, että nimellistä työn tuottavuutta  $((p_q Q - p_m M)/L)$  voidaan parantaa lisäämällä tuotosta  $Q$  tai vähentämällä (tehostamalla) välipanosten  $M$  tai työtuntien  $L$  käyttöä (kun muut tekijät pysyvät muuttumattomana).

Reaalinen yksikkötyökustannus voidaan esittää myös muodossa:

$$RULC = (L*w)/(p^*Y).$$

Se on työn tulo-osuus. Sen kehitystä ja mikrotason kasvumekanismia Suomen teollisuudessa ovat tutkineet Maliranta (2001), Kyyrä ja Maliranta (2008) sekä Böckerman ja Maliranta (2012). Ks. myös Bassanini ja Manfredi (2012).

Usein kilpailukykyyn mittarina käytetään (nimellistä) yksikkötyökustannusta  $ULC$  (ks. esim. De Grauwe, 2011; Mankinen ym., 2012), joka on muotoa

$$ULC = w/(Y/L).$$

Kuten nähdään, tämä mittari ei ota huomion tuotoksen eikä välituotteiden hinnan vaikutusta yrityksen kykyyn selvitä kilpailuosuhteissa. Mittari on käyttökelpoinen varsinkin silloin, kun eri toimialojen hintakehitys on samanlaista tai kun maiden toimialarakenteet ovat samanlaisia.

Työpaikkoja ja investointeja koskevat päätökset riippuvat lopulta siitä, mikä on panoskäytön kannattavuus suhteessa vaihtoehtoihin. Yrityksen päätös siitä, missä maassa se laajentaa tuotantoaan (eli luo uusia työpaikkoja) ja missä vähentää (eli vähentää työpaikkoja) riippuu myös tuotannon kannattavuudesta vaihtoehtoisissa sijaintipaikoissa. Lisäksi asiaan vaikuttavat muun muassa kuljetus- ja varastointikulut sekä erilaiset verot ja maksut. Tuotannon kannattavuus puolestaan riippuu merkittävältä osin työn tuottavuuden ja työn hinnan välisestä suhteesta.

### Kilpailukykyä voidaan arvioida suhteellisen kannattavuuden näkökulmasta

Suomen kilpailukykyä voidaan siis arvioida muun muassa sen perusteella, kuinka kannattavaa tuotantotoiminta on suhteessa muihin maihin. Sellaiset maat kuten Ruotsi, Saksa ja Yhdysvallat ovat luontevia vertailukohtia ainakin kahdesta syystä. Ensiksi, Suomen tavoin ne ovat korkean kustannustason maita, joissa kaikissa on vakaat yhteiskunnalliset instituutiot, laadukas infrastruktuuri sekä runsaasti korkeasti koulutettua työvoimaa.

Toiseksi, näiden maiden välillä käydään paljon ulkomaankauppaa, joten ne ovat keskenään kilpailutilanteessa myös vientimarkkinoilla. Toisaalta suomalaisen tuotantotoiminnan kanssa kilpailevia vaihtoehtoja ovat myös muut maat – myös sellaiset, joiden kanssa Suomi ei käy kahdenvälisiä kauppaa. Suhteellinen kilpailuasema edellä mainittuihin kolmeen maahan kertoo kuitenkin samalla epäsuorasti myös kilpailuasemasta muihinkin nähden.

Vientiosuuksien perusteella määritelty vertailukohta ei välttämättä ole riittävä arvioitaessa Suomen houkuttelevuutta tuotantotoiminnan sijaintikohteena. Tämä johtuu siitä, että kilpailu ei tapahdu yksinomaan vientimarkkinoiden välityksellä vaan, kuten edellä todettiin, myös tuotantotoiminnan sijoittumisen kautta. Tähän on vaikuttanut se, että yritysten on yhä helpompi siirtää arvoketjun osia maan rajojen ulkopuolelle (Pajarinen, Rouvinen ja Ylä-Anttila, 2010). Globaalissa kilpailussa toiminto siirretään muualle, jos sen kannattavuus ei ole riittävä – esimerkiksi jos palkka- ja tuottavuustason välinen suhde on liian korkea.

Suhteellinen *reaalinen* yksikkötyökustannus on käyttökelpoinen maan lyhyen aikavälin taloudellisen suorituskyvyn mittari. Toisin kuin perinteinen (nimellinen) yksikkötyökustannus, se mittaa palkkoja arvonlisäyksen hinnoin. Se kertoo, miten palkansaajakorvausten osuus arvonlisäyksestä on kehittynyt kilpailijamaihin suhteutettuna. Indikaattorin suuri arvo tarkoittaa sitä, että yritystoiminnan kannattavuus suhteessa kilpailijamaahan on huonompi kuin keskimääräisessä suhdannetilanteessa.

Indikaattori kertoo talouden erästä mahdollisesta epätasapainotilasta. Jos tämä epätasapaino on vakava (kuten Suomessa 1990-luvun alussa), uhkana on paluu ”normaalitasolle” kivuliaan sopeutumisen, kuten työttömyyden kautta (katso myös viereisen sivun boksi).

### Mitä reaaliset yksikkötyökustannukset kertovat?

Kuvio 2 kertoo, että Suomen yrityssektorin reaalisilla yksikkötyökustannuksilla mitattu kilpailukyky oli normaalia heikompi vuonna 1991 suhteessa kaikkiin kolmeen vertailumaahan. Tilanne parani koko 1990-luvun ja oli parhaimmillaan 2000-luvun vaihteessa. Sen jälkeen kilpailukyky alkoi heikentyä. Tämä kehitys katkesi vähäksi aikaa vuosina 2006 ja 2007, mutta huononeminen jatkui taas finanssikriisin jälkeen. Viime vuosina kilpailukyky on ollut huomattavasti heikompi kuin 2000-luvun parhaimpina vuosina. Toisaalta Saksaan ja USA:han verrattuna tilanne on nyt samanlainen kuin 1980-luvun puolivälissä. Ruotsiin nähden tilanne sen sijaan on huonompi kuin kertaakaan sitten vuoden 1980 alun. Kuvion löydökset ovat samansuuntaiset kuin tutkimuksessa Lebrun ja Pérez (2011).

Kaiken kaikkiaan koko yrityssektorin luvut antavat jossain määrin huolestuttavan kuvan Suomen yrityssektorin viimeaikaisesta kilpailukykyvystä. Tilanne on huonontunut merkittävästi viime vuosien ajan. Tosin kehitys voidaan ainakin osin tulkita korjausliikkeeksi vuoden 2000-luvun alun poikkeuksellisen hyvän tilanteen jäljiltä. Kehitys on sopusoinnussa sen kanssa, että Suomi on menettänyt vientiosuuksia (ks. kuvio 1).

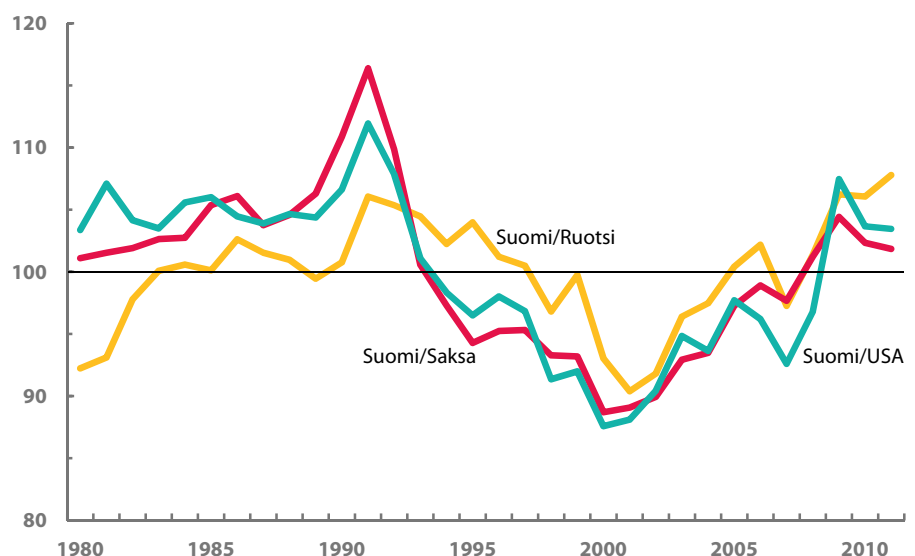
Toisaalta kuvio peittää alleen merkittäviä sektorikohtaisia eroja. Kuvio 3 kertoo, että tehdasteollisuudessa Suomen kilpailukyky on yhtä huono tai huonompi kuin vuonna 1991. Elektroniikkateollisuuden ulkopuolisessa tehdasteollisuudessa Suomen kilpailukyky oli parhaimmillaan vuonna 1993, minkä jälkeen se alkoi heikentyä (kuvio 4). Viime vuosina kilpailukyky on ollut samaa luokkaa kuin vuonna 1991, mutta on selvästi pitkän aikavälin keskiarvoa heikompi. Ruotsiin nähden tilanne pysyi suhteellisen vakaana finanssikriisiin saakka, mutta viime vuosina tilanne on ollut poikkeuksellisen huono.

**Kuvio 2**  
Yrityssektorin kilpailukyky on melkein samassa tilanteessa kuin 1990-luvun alussa

Suhteellinen reaalin yksikkötyökustannus yrityssektorilla 1980–2011, indeksi (kaikkien vuosien keskiarvo = 100)

Kun käyrä nousee suhteessa kilpailijamaahan, Suomen kilpailukyky heikkenee.

Lähteet: OECD, Eurostat ja BLS.

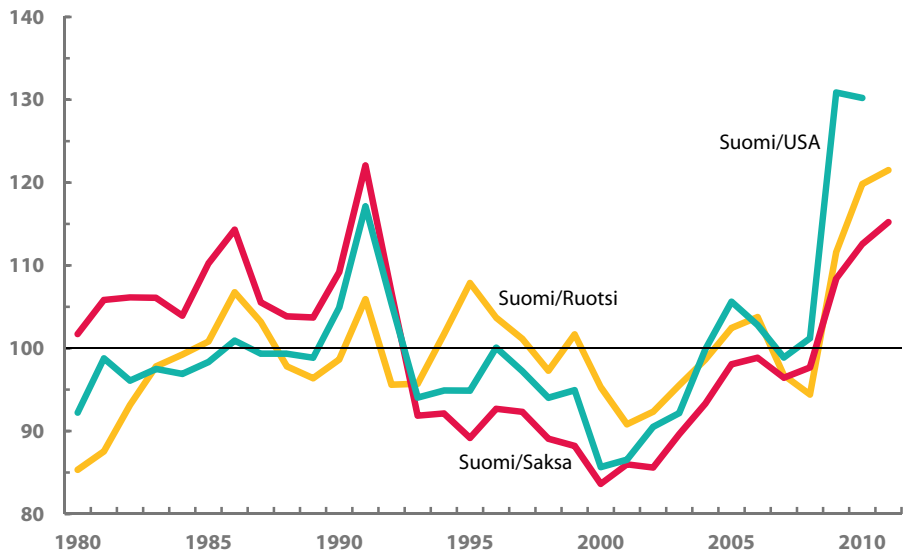




**Kuvio 3**  
Suomen teollisuuden kilpailukyky on vähintään yhtä heikko kuin 1990-luvun alussa

Suhteellinen reaalin yksikkötyökustannus tehdasteollisuudessa 1980–2011, indeksi (kaikkien vuosien keskiarvo = 100)

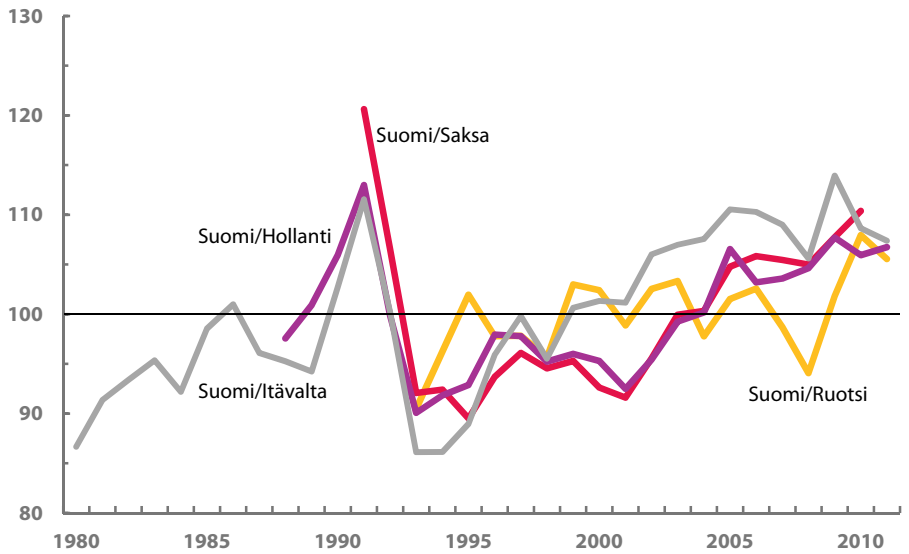
Lähteet: OECD, Eurostat ja BLS.



**Kuvio 4**  
Suomen kilpailukyky on heikentynyt myös elektroniikkateollisuuden ulkopuolisessa teollisuudessa, mutta ei kovin radikaalisti

Suhteellinen reaalin yksikkötyökustannus tehdasteollisuudessa pl. elektroniikka 1980–2011, indeksi (kaikkien vuosien keskiarvo = 100)

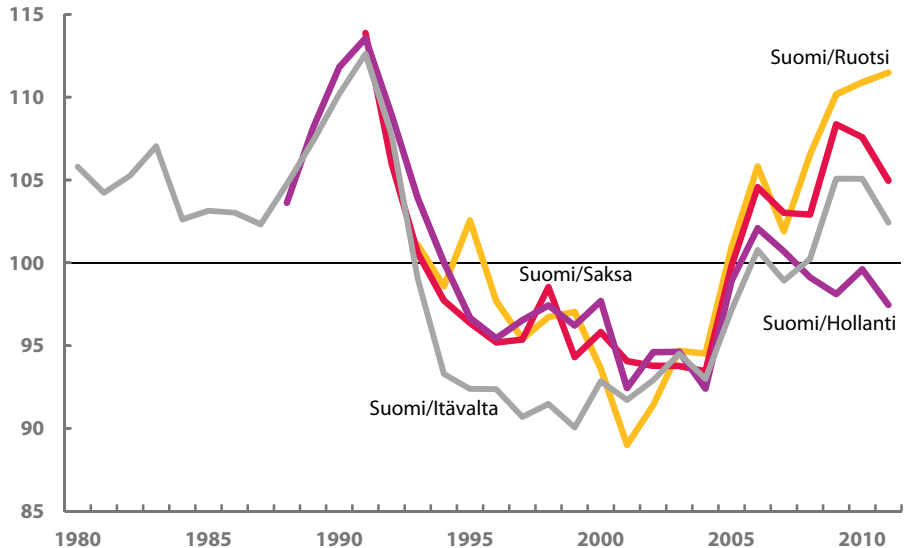
Lähteet: OECD ja Eurostat.



**Kuvio 5**  
Kilpailukyky on heikentynyt myös yksityisissä palveluissa

Suhteellinen reaalin yksikkötyökustannus yksityisissä palveluissa 1980–2011, indeksi (kaikkien vuosien keskiarvo = 100)

Lähteet: OECD ja Eurostat.



Myös yksityisissä palveluissa Suomen kilpailukyky on heikentynyt merkittävästi 2000-luvun alun huippuvuosien reaalilla yksikkötyökustannuksilla mitattuna (kuvio 5). Yleisesti ottaen tilanne ei kuitenkaan ole yhtä vakava kuin 1990-luvun alussa. Tämä on linjassa sen edellisessä luvussa esitetyn johtopäätöksen kanssa, että Suomen talouden pahimmat ongelmat ovat muualla kuin kotimarkkinoilla.

#### Toimialojen kannattavuuden muutokset juontavat juurensa yritysraakenteiden dynamiikkaan

Kuten edellä todettiin, kilpailukykyä mittaava suhteellinen reaalin yksikkötyökustannus pohjautuu siihen, miten kannattavuuden taso suhteessa muihin maihin on vaihdellut yli ajan. Yllä olevissa laskelmissa kannattavuutta mitattiin sen perusteella, mikä on palkansaajakorvausten osuus arvonlisäyksestä, eli mikä on työn tulo-osuus. Kääntäen tämä luku kertoo, kuinka paljon arvonlisäyksestä on jäänyt käyttökate pääomalle.

Tämä suhde vaihtelee merkittävästi maiden välillä. Suomessa työn tulo-osuus on yleensä ollut muita maita alempi, mutta aivan viime vuosina osuus on noussut. Tasojen suoraan vertailuun on kuitenkin syytä suhtautua varauksella ainakin kahdesta syystä. Kuten OECD toteaa, itenäisten yrittäjien vaikutuksen mittaaminen on hankalaa, mikä heikentää tasojen vertailtavuutta maiden välillä. Toiseksi, tasojen erot heijastavat myös maiden välisiä toimialarakenteiden eroja. Mitä pääomavaltaisemmasta toimialasta on kyse, sitä suurempi käyttökate tarvitaan poistojen ja pääomakulujen kattamiseen.

Edellä esitetty reaalisiin yksikkötyökustannuksiin pohjautuva kilpailukykytarkastelu pohjautui ajatukselle, että työn tulo-osuuden lyhyen aikavälin vaihtelut kertovat suhdan-  
neluonteisista epätasapainoista (ks. myös boksi).

Seuraavassa tarkastellaan työn tulo-osuuden kehitystä Suomessa (ks. kuvio 6). Nyt keskitytään kuitenkin sen absoluuttisen tason muutoksiin eikä siihen, miten suhde muihin maihin on vaihdellut yli ajan, kuten edellä tehtiin. Työn tulo-osuudella mitattuna yritystoiminnan kannattavuus parani voimakkaasti 1990-luvun aikana niin tehdasteollisuudessa kuin yksityisissä palveluissa. Tämä tarkoittaa sitä, että arvonlisäyksen hinnalla mitattu keskipalkka kasvoi hitaammin kuin työn tuottavuus. Tätä olisi kiusaus tulkita niin, että Suomessa harjoitettiin niin kireää palkkamalltia, että yritysten kannattavuus parani.

Yritysaineistoihin perustuva tarkempi analyysi kuitenkin paljastaa, että tulkinta on harhaanjohtava (Maliranta, 2001; Kyyrä ja Maliranta, 2008; Maliranta, 2008; Böckerman ja Maliranta, 2012). Sektoritason kannattavuuden paraneminen johtui kokonaan *yritysraakenteiden muutoksista*. ”Tyypillisen” yrityksen näkökulmasta palkat (arvonlisäyksen hinnoin) sen sijaan kasvoivat tasatahtia työn tuottavuuden kanssa 1990-luvulla, joten yritysten kannattavuus pysyi vakaana. Toimialojen kannattavuuden parantuminen johtui kokonaan siitä, että kaikkein kannattavimmat yritykset palkkasivat lisää väkeä ja kasvoivat.

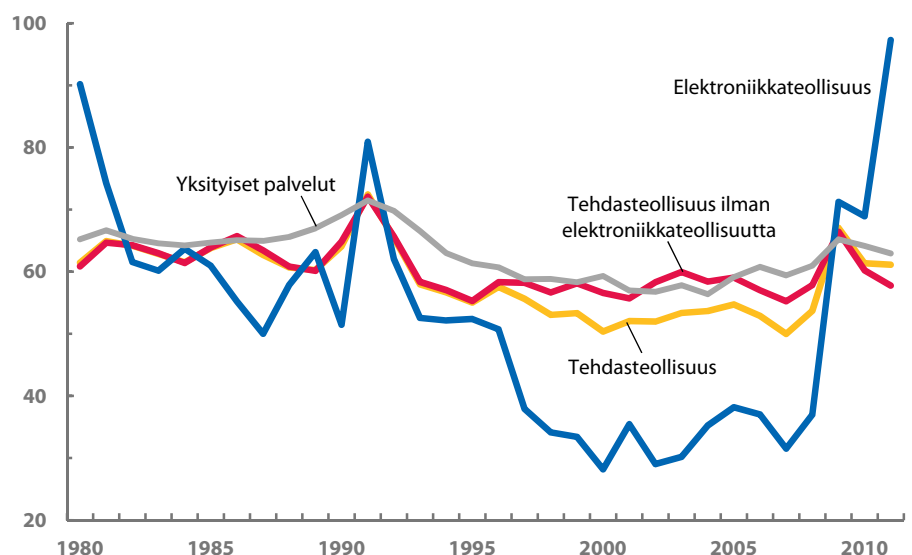
Sektorien kannattavuuden nousu johtui siis siitä, että työvoima siirtyi tehottomista ja tappiollisista yrityksistä tehokkaisiin ja hyvin kannattaviin yrityksiin. Nokialla oli tässä merkittävä vaikutus. Toisaalta hyvin samantyyppinen kehitys havaitaan myös palvelusektorin toimialoilla – 1990-luvun loppupuoliskolla palvelualojen kannattavuus parani käytännössä kokonaan yritysraakenteiden muutoksen johdosta (Maliranta, 2008).

Näiden kehityskulkujen taustalla näyttäisi olevan osittain 1990-luvun teknologinen murros, joka aiheutti yritysraakenteiden muutoksen Suomessa (kuten Yhdysvalloissa).

**Kuvio 6**  
Työn tulo-osuudella arvioituna kannattavuus on heikentynyt yhtä voimakkaasti kuin 1980-luvun lopulla mutta on nyt samalla tasolla kuin 1980-luvun alkupuoliskolla

Työn tulo-osuuden kehitys Suomessa 1980–2011, %

Lähde: Kansantalouden tilinpito.



Vain osa yrityksistä kykeni hyödyntämään uuden teknologian tarjoamat mahdollisuudet kannattavasti. Koska työmarkkinat olivat riittävän dynaamiset, työntekijöitä siirtyi yrityksiin, joissa teknologiaa hyödynnettiin kannattavasti. Näin teknologiat ja niiden tehokasta käyttöä tukevat toimintatavat levisivät taloudessa, tuottavuus parani ja toimialojen kannattavuus kohosi.

Tärkeä käänne ajoittuu 2000-luvun alkuun. Toimialojen kannattavuutta kohentanut yritysrakenteiden muutos lakasi ja palveluissa sen vaikutus kääntyi jopa negatiiviseksi. Teollisuusyrityksissä kannattavuus alkoi heiketä tasaisesti 2000-luvun aikana. Tyypillisen teollisuusyrityksen näkökulmasta keskipalkat kasvoivat nopeammin kuin palkanmaksuvara. Palvelualalla kehitys oli tyypillisen yrityksen näkökulmasta parempi.

Kannattavuuden ja sitä kautta myös edellä havaittu suhteellisen kilpailukyvyyn heikkeneminen 2000-luvulla johtuu kahdesta tekijästä. Ensiksi, toimialojen kannattavuutta (ja tuottavuutta) vahvistava yritysrakenteiden muutos on hiipunut (ja kääntyi jopa negatiiviseksi palvelualoilla). Toiseksi, varsinkin teollisuusyrityksien sisällä keskipalkat ovat tyypillisesti kohonneet nopeammin kuin palkanmaksuvara, eli tyypillisen teollisuusyrityksen näkökulmasta kannattavuus on heikentynyt.

Suomen yritysten työn tulo-osuus (ja suhteellinen reaali- yksikkötyökustannus) näyttäisi siis olevan tasapainotasoa korkeammalla tasolla, joten jonkinlaista korjausliikettä on odotettavissa ainakin teollisuudessa, mutta ehkä myös jossain määrin palveluissa.

Toimialojen kannattavuustason korjaantuminen voi tapahtua kahdella tavalla. Ensiksi, yritysten kannattavuus paranee, jos palkat yleisesti kohoavat hitaammin kuin palkanmaksuvara.

Toiseksi, korjaantuminen voi tapahtua myös yritysrakenteiden muutoksen kautta. Positiivinen vaihtoehto olisi se, että Suomeen syntyy suuri määrä kannattavia yrityksiä, joihin työvoimaa siirtyy tehottomista ja heikosti kannattavista yrityksistä. Tämä muistuttaa sekä 1980-luvun puolivälin että 1990-luvun puolivälin jälkeisiä aikoja. Huonompi vaihtoehto olisi se, että tehottomat yritykset lopettaisivat toimintansa (tai siirtäisivät ulkomaille) ja niiden työvoimaa jäisi suurissa määrin työttömiksi. Lähin vastine tälle tulemalle löytyy 1990-luvun alusta.

Kilpailukyky vaihtelee merkittävästi toimialojen ja yritysten välillä. Erot voivat johtua esimerkiksi siitä, että jollakin toimialalla tai jossakin yrityksessä työpanoksen kyky tuottaa lisäarvoa työnantajalle on pudonnut. Yksinkertaisessa tilanteessa, jossa työntekijöiden osaaminen ei ole toimiala- tai yritys-kohtaista, työntekijät voivat siirtyä toisille toimialoille tai toisiin yrityksiin samalla palkkatasolla. Niin sanottu yhden hinnan periaate toimii työmarkkinoilla, eikä

toimialoitain tai yrityksittäin vaihteleviin palkanmuutoksiin ole tarvetta. Toisaalta, jos osaaminen on erikoistunutta, sopeutuminen on hitaampaa. Työntekijät eivät löydä uusia töitä aikaisemmalla palkkatasolla. Tällöin kannattavuuden mukaan eriytyvä palkkakehitys tuo lievitystä muuten kivuliaaseen rakennemuutokseen.

### 2.3.3 Rakenteellisen kilpailukyvyyn mittarit antavat tulevaisuudenuskoa

Kuten edellä on käynyt ilmi, kansantalouden viimeaikaiset kilpailukykyongelmat liittyvät kolmen seikan yhteisvaikutukseen:

- tuottavuuden muita maita heikompaan kehitykseen,
- tuotoksesta saatavan hinnan alenemiseen ja
- panosten hintojen nousuun.

Suhteelliseen kannattavuuteen pohjautuvat kilpailukyky-mittarit keskittyvät muutokseen muutamien vuosien aikavälillä, jolloin talouden ja yhteiskunnan hitaammin muutuvat tekijät, kuten arvot, työmarkkinainstituutiot ja jopa toimialarakenteet, voidaan ottaa annettuna.

*Rakenteellinen kilpailukyky* sen sijaan mittaa niitä ihmisten elin- ja yritysten toimintaympäristön piirteitä, jotka vaikuttavat talouden kehitykseen usean vuoden, vuosikymmenen ja jopa vuosisadan aikavälillä. Ehkä maantieteellisen sijainnin kaltaisia tekijöitä lukuun ottamatta lähes kaikki rakenteellisen kilpailukyvyyn tekijät ovat omin toimin parannettavissa. Esimerkiksi kolmenkymmenen vuoden päästä suomalaisten koulutuspääoma on pitkälti määrättävissä nyt ja tulevaisuudessa tehtävin päätöksin, vaikka se ei vuodessa tai parissa ehdi olennaisesti muuttua.

Pitkän aikavälin tuottavuuskasvun trendi pitää sisällään kaksi ensimmäistä kolmesta edellä mainitusta kohdasta. Erityisesti jälkimmäinen – tuotoksesta saatava hinta, joka sisältää uusille aloille suuntautumisen – korostuu. Onnistummeko erikoistumaan sellaiseen tarjontaan ja työtehtäviin, että suomalaiselle työlle ja pääomalle saadaan korkea ja kasvava tuotto? Tavoitteena on tarjota tuotteita ja palveluita, joista mahdollisimman moni (kansainvälinen) asiakas on halukas maksamaan mahdollisimman paljon. Parissa vuosikymmenessä pääosa suomalaisten globaaleilla markkinoilla tarjoamasta tuote- ja palvelukorista menee uusiksi. Eikä sitä loppuakaan tarjota muuttumattomana.

Kansakunnan rakenteellinen kilpailukyky on satojen yksittäisten tekijöiden summa. Jo pitkälle epävarmaan tulevaisuuteen kurkottavan aikahorisontin johdosta rakenteellista kilpailukykyä ei voida mitata yhtä suoraviivaisesti kuin edellä käsiteltyä kannattavuuskilpailukykyä. Silti rakenteellisen kilpailukyvyyn hahmottaminen ja siihen vaikuttaminen on maan hallituksen tärkeä tehtävä.



Kansainvälisen uutiskynnyksen ylittäviä rakenteellisen kilpailukyvyyn vertailuja on tusinoittain; viime vuosina eniten huomiota (kilpailevan IMD:n raportin ohella) on saanut *World Economic Forum* (WEF:n) *The Global Competitiveness Report*. Koska WEF on ”teoreettisestakin näkökulmasta” (lainausmerkeissä, koska yhteys talusteoriaan on löyhä) parhaasta päästä, käymme tässä läpi Suomen rakenteellisen kilpailukyvyyn tilan WEF:n tuoreinta syksyllä 2012 julkaistua raporttia hyödyntäen (emme tässä kertaa aiempaa kritiikkiä WEF:n kilpailukykyvertailun empiriaa kohtaan). Akateemista kilpailukykytutkimusta arvovaltaisin lienee Delgadon, Ketelsin, Porterin ja Sternin (2012) paperi, joka on monissa suhteissa WEF:n tuotoksen kaltainen.

WEF määrittää kilpailukyvyyn niiksi ”instituutioksi, menettelytavoiksi ja tuotannontekijöiksi, jotka määrittävät maan ylläpidettävissä olevan tuottavuuden tason”. Koska tuottavuuden taso on yhteydessä aineettomille ja aineellisille investoinnille saatavissa oleviin tuottoihin, WEF katsoo mittarin kertovan maiden keskipitkän ja pitkän aikavälin kasvupotentiaalista. Mittauksen painopiste on siis niissä rakenteellisissa seikoissa, jotka määrittävät mahdollisuuksiemme rajoja. Se, miten näitä mahdollisuuksia *hyödynämme* kunakin ajankohtana, näkyy pikemminkin lyhyen aikavälin kilpailukykyindikaattoreissa.

WEF:n 5.9.2012 julkaistussa raportissa Suomi nousi Ruotsin ohi kolmanneksi 144 maan rakenteellisen kilpailukyvyyn vertailussa (Suomi on 3. myös edellä mainitussa Delgadon ja kumppaneiden 30 kärkimaan vertailussa). WEF:n mittarin noin sadasta muuttujasta 70 % on kerätty lähinnä yritysjohtajille suunnatulla nettikyselyllä. Loput muuttujista saadaan mm. kansainvälisistä tilastoista. Kolmen pääosion alla mittarit jakautuvat kahteentoista ”pilariin”, joiden tasolla tarkastelemme tässä rakenteellista kilpailukykyä (alla suomenkieliset nimet ovat tulkintojamme ao. pilarin sisältämien yksittäisten muuttujien perusteella, eivät siten ole suorita käännoiksi):

**A. Perusedellytykset (Basic requirements):**

1. Yleisen tason julkiset ja yksityiset instituutiot (*Institutions*),
2. Rakennettu infrastruktuuri (*Infrastructure*),
3. Makrotaloudellinen kestävyys ja vakaus (*Macroeconomic environment*),
4. Terveys ja sen hoito sekä peruskoulutus (*Health and primary education*).

**B. Suorituskyvyn kohentajat (Efficiency enhancers):**

5. Korkeakoulutus ja työelämässä oppiminen (*Higher education and training*),
6. Loppumarkkinoiden kilpailu ja tehokas toiminta, vaativa kysyntä (*Goods market efficiency*),
7. Työmarkkinoiden joustavuus ja tehokas toiminta, verotuksen kannustavuus, tuottavuus (*Labor market efficiency*),

8. Rahoituksen saatavuus ja hinta; rahoitusjärjestelmän kestävyys (*Financial market development*),
9. Teknologian kehittämisen ja hyödyntämisen valmiudet, ICT:n käytön laajuus (*Technological readiness*),
10. Kotimarkkinoiden koko ja uusien yritysten perustamisen helppous (*Market size*).

**C. Innovaatio- ja kehittyneisyystekijät (Innovation and sophistication factors):**

11. Liike-elämän joustavuus, kehittyneisyys ja monimuotoisuus; erikoistumisaste (*Business sophistication*),
12. Tutkimus-, kehitys- ja innovaatiopanostus; aineettomat oikeudet (*Innovation*).

Taulukosta 2 ilmenee Suomen ja muutamien muiden maiden sijoitukset eri pilareissa WEF:n vertailun 144 maan joukossa. Suomi vie kultaa molemmissa koulutusmuuttujissa sisältävissä pilareissa (*Health and primary education* ja *Higher education and training*). Tietopanoksissa (*Innovation*) tulee Sveitsin perässä hopeaa. Yksityiset ja julkiset instituutiomme (*Institutions*) WEF arvio pronssin arvoiseksi.

Ymmärrettävästi Suomen heikoin pilari taulukossa 2 liittyy kotimarkkinoidemme kokoon (*Market size*), mutta siinäkin olemme suhteellisen vauraana maana lähellä vertailun parasta kolmannesta. Muiden pilareiden osalta Suomi putoaa maailman 20. parhaan maan joukosta vain makrotaloudellisessa kestävyudessa ja vakaudessa (*Macroeconomic environment*) sekä rakennetussa infrastruktuurissa (*Infrastructure*), joista molempiin liittyvät tunnetut ja osin meistä riippumattomat haasteet.

Pilarien yksittäisten muuttujien perusteella Suomen *vahvuudet* liittyvät lähinnä tietoon ja osaamiseen, mutta ykkösenä olemme myös malarian vähäisyydessä (!) ja poliisin luotettavuudessa. WEF:n mukaan Suomen suurimpina *heikkouksina* ovat jäykkyydet palkkojen määräytymisessä (*Flexibility of wage determination*, 137. sija 144 maan joukossa) sekä laaja ja tehoton verotus (*Extent and effect of taxation*, 99. sija).

Vaikka sekä WEF:n että muiden rakenteellisen kilpailukyvyyn mittareihin liittyy ongelmia, niiden antama yhteinen johdonmukainen johtopäätös on se, että kansakuntana Suomella on loistavat lähtökohdat vahvaan pitkän aikavälin talouskasvuun, vaikka lyhyen aikavälin epätasapaino-ongelmat olisivat vaikeat.

Kuvio 7 tukee käsitystä, että Suomen rakenteellinen kilpailukyky on ollut hyvä tai jopa loistava talouskriisiin saakka. Kuviossa verrataan Suomen ja eräiden muiden maiden kokonaistuottavuuden tasoa suhteessa USA:han. Tarkastelu keskittyy teollisuuteen pois lukien elektroniikkateollisuus. Tästä syystä Nokian suora vaikutus jää ulkopuolelle (ks. Maliranta, Määttä ja Vihriälä, 2012). Kokonaistuottavuus on painotettu työn ja pääoman tuottavuuden keski-

**Taulukko 2**  
**Maan kokonais- ja pilarikohtainen sijoitus**  
**WEF:n rakenteellisen kilpailukyyn 144**  
**maan vertailussa.**

Lähde: WEF (2012).

Kokonaissijoitus Maa	A. Perusedellytykset				B. Suorituskyvyn kohentajat						C. Innov.	
	1. Instituutiot	2. Infra	3. Makro	4. Terveys, peruskoul.	5. Oppiminen, korkeak.	6. Loppumarkkinat	7. Työmarkkinat	8. Rahoitusmarkkinat	9. Tekn. valmiudet	10. Markkinakoko	11. Liiketoiminta	12. Tietopankokset
1 Sveitsi	5	5	8	8	3	7	1	9	6	39	2	1
2 Singapore	1	2	17	3	2	1	2	2	5	37	14	8
<b>3 Suomi</b>	<b>3</b>	<b>23</b>	<b>24</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>18</b>	<b>15</b>	<b>4</b>	<b>10</b>	<b>54</b>	<b>7</b>	<b>2</b>
4 Ruotsi	6	19	13	14	7	12	25	10	1	34	5	4
5 Alankomaat	7	7	41	5	6	6	17	20	9	20	4	9
6 Saksa	16	3	30	22	5	21	53	32	15	5	3	7
7 USA	41	14	111	34	8	23	6	16	11	1	10	6
10 Japani	22	11	124	10	21	20	20	36	16	4	1	5
16 Itävalta	25	15	33	20	18	22	32	34	17	36	6	13
29 Kiina	50	48	11	35	62	59	41	54	88	2	45	33
34 Viro	30	41	20	27	25	31	10	39	25	96	51	30
36 Espanja	48	10	104	36	29	55	108	82	26	14	32	35
41 Puola	55	73	72	43	36	51	57	37	42	19	60	63
42 Italia	97	28	102	25	45	65	127	111	40	10	28	36
67 Venäjä	133	47	22	65	52	134	84	130	57	7	119	85
96 Kreikka	111	43	144	41	43	108	133	132	43	46	85	87

arvo, joten se kuvaa sekä työn että pääoman käytön tehokkuutta taloudessa. Se on hyvä talouden innovatiivisuuden mittari. Suomen rakenteellisen kilpailukyyn hedelmät ovat erityisen hyvin näkyvissä 1990-luvun puolivälin jälkeen. Vastaava vertailu työn tuottavuus -mittarin avulla antaa samansuuntaisen kuvan.

Liialliseen luottavaisuuteen ei ole kuitenkaan syytä tuudittautua. Syytä on kolme:

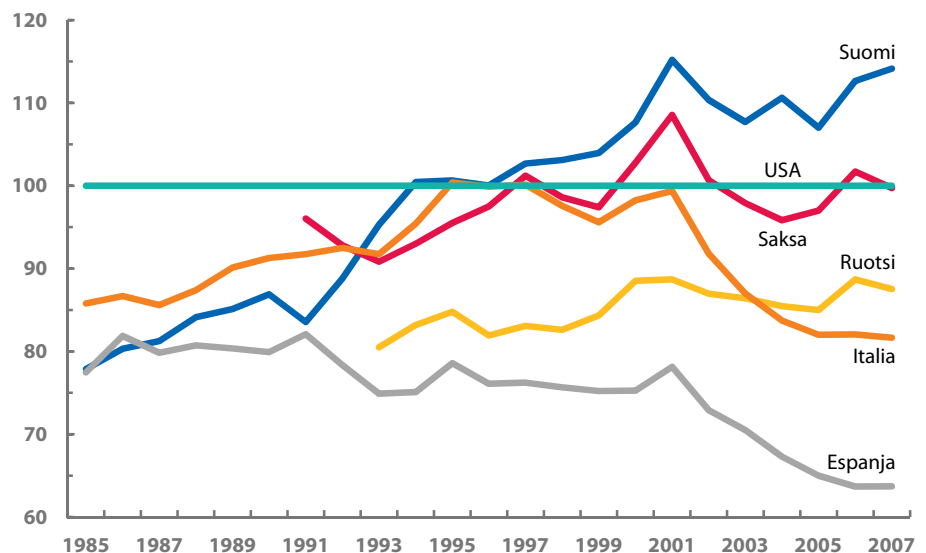
1. Vaikka lyhyen aikavälin kilpailukyky ja pitkän aikavälin rakenteellinen kilpailukyky ovat erillisiä näkökulmia, niiden välillä on kytkös. Pitkittänyt epätasapainoinen lyhyen aikavälin kilpailukyky nimittäin nakertaa rakenteellisen kilpailukyyn tarjoamia pitkän aikavälin kasvumahdollisuuksia usean mekanismin kautta: työttömyys rapauttaa ihmisten osaamista; vähäisten kiinteiden investointien vuoksi tuotantopääomakanta pienenee ja vanhenee; samaan tapaan t&k-menojen aleneminen vähentää aineetonta pääoma ja siten siihen sisältyvää innovaatiopotentiaalia.

**Kuvio 7**  
**Suomen teollisuus on ollut innovatiivinen ja tehokas myös Nokia-klusterin ulkopuolella**

Kokonaistuottavuuden taso teollisuudessa  
 pl. elektroniikka 1985–2007, indeksi (USA = 100)

Kun käyrä on korkealla tasolla, kilpailukyky on hyvä

Lähteet: Inklaar ja Timmer (2008) ja EU KLEMS-tietokanta.



2. Talouden lyhyen aikavälin epätasapaino-ongelmien vuoksi päättäjillä voi olla houkutus turvautua sellaisiin politiikkatoimiin, jotka lieventävät välitöntä ahdinkoa, mutta vahingoittavat rakenteellista kilpailukykyä. Niihin kuuluvat toimenpiteet, jotka sivutuotteenaan vääristävät yritysten välistä kilpailua ja haittaavat tuottavuutta vahvistavaa rakennemuutosta.
3. Millään tunnetuista rakenteellisen kilpailukyvyn mittareista ei ole laajoilla maa-aineistoilla todennettua enustekykyyä – korrelaatio maan vertailusijoituksen ja sen kymmenen seuraavan vuoden elintasokehityksen välillä on nollan tuntumassa. Tämä kertoo ainakin siitä, että myös kansakunnat näyttävät ”sairastuvan vahvuuteensa”. Käytännössä mittarit kertovat eniten saavutetusta hyvästä tasosta, mikä toisinaan johtaa pitkällä aikavälillä haitalliseen ”pysähtyneisyyden tilaan”.

### 2.3.4 Johtopäätökset

Talouden tilan arvioimiseen tarvitaan monipuolista tietoa sen kilpailukyvyistä. Siksi kokonaiskuvan hahmottamiseksi tarvitaan useita toisiaan täydentäviä kilpailukyvyn mittareita. Erityisen tärkeä on tehdä ero lyhyen aikavälin kilpailukyvyn ja pitkän aikavälin rakenteellisen kilpailukyvyn välille. Edellinen sopii talouspolitiikan optimointi- ja jälkimmäinen maksimointitavoitteeksi. Lyhyen aikavälin kilpailukyvyn optimointitehtävä on vaikea ja luultavasti kivulias. Toisaalta toiveita herättää se, että rakenteellisen kilpailukyvyn maksimointitehtävässä Suomi on onnistunut mainiosti aikaisempina vuosina.

### Kirjallisuutta

- Bassanini, A. ja Manfredi, T. (2012). Capital's Grabbing Hand? A Cross-country/Cross-industry Analysis of the Decline of the Labour Share. OECD Social, Employment and Migration, Working Papers No. 133.
- Böckerman, P. ja Maliranta, M. (2012). *Globalization, creative destruction, and labour share change: evidence on the determinants and mechanisms from longitudinal plant-level data*. *Oxford Economic Papers*, 64(2), 259–280.
- De Grauwe, P. (2011). The Governance of a Fragile Eurozone. CEPS, Working Document No. 346.
- Delgado, M., Ketels, C., Porter, M. E. ja Stern, S. (2012). The Determinants of National Competitiveness. NBER, Working Paper No. 18249.
- Foster, L., Haltiwanger, J. C. ja Syverson, C. (2012). The Slow Growth of New Plants: Learning about Demand?: NBER, Working Paper No. 17853.
- Inklaar, R. ja Timmer, M. (2008). GGDC Productivity Level Database: International Comparison of Output, Inputs and Productivity at the Industry Level. EU KLEMS, Working Paper No. 40.
- Kajanoja, L. (2012). *Suomen kilpailukyky ja sen mittaaminen*. *Euro & Talous*, 20(5), 85–95.
- Kauhanen, A. ja Maliranta, M. (2012). Micro-components of aggregate wage dynamics. The Research Institute of the Finnish Economy ETLA, Working Papers No 1.
- Krugman, P. (1994). *Competitiveness: A Dangerous Obsession*. *Foreign Affairs*, 73(2), 28–44.
- Kyyrä, T. ja Maliranta, M. (2008). *The micro-level dynamics of declining labour share: Lessons from the Finnish great leap*. *Industrial and Corporate Change*, 17(6), 1147–1172.
- Lebrun, I. ja Pérez, E. (2011). Real Unit Labor Costs Differentials in EMU: How Big, How Benign and How Reversible?: IMF, Working Paper No. 11/109.
- Maliranta, M. (2001). *Funktionaalisen tulonjaon muutos toimipaikkatasolla*. *Kansantaloudellinen aikakauskirja*, 97(3), 398–407.
- Maliranta, M. (2008). Kilpailun kehitys ja kannattavuuden mikrodynamiikka Suomen yritys sektorilla. ETLA Keskusteluaiheita No. 1150.
- Maliranta, M., Määttä, N. ja Vihriälä, V. (2012). Are the Nordic countries really less innovative than the US? (Vol. 19.12.2012): VOX column, 19.12.2012.
- Mankinen, R., Nikula, N. ja Rantala, O. (2012). Kustannuskilpailukyvyn mittausten uudistaminen. Valtioneuvoston kanslia, Valtioneuvoston kanslian raporttisarja No. 3/2012.
- Pajarinen, M., Rouvinen, P. ja Ylä-Anttila, P. (2010). *Missä arvo syntyy? Suomi globaalissa kilpailussa*. ETLA B 247. Helsinki: Taloustieto Oy.
- Peneder, M. (2012). *Competition and Innovation: Revisiting the Inverted-U Relationship*. *Journal of Industry, Competition and Trade*, 12(1), 1–5.
- Taloussanasto (2007). Yritys- ja kansantaloutta suomeksi, ruotsiksi, englanniksi, saksaksi ja ranskaksi. 8. uud. painos. Helsinki: Taloustieto Oy.
- WEF (2012). The Global Competitiveness Report 2012–2013. Geneva: World Economic Forum.

## 2.4 Työmarkkinoiden ja palkkojen rakenne on murroksessa

Rita Asplund – Antti Kauhanen – Mika Maliranta

*Yksityisen sektorin työmarkkinoiden rakennemuutos jatkuu voimakkaana. Vuosituhannen vaihteen jälkeen rakennemuutos on koskettanut erityisesti yritysten sisäisiä tehtävärakenteita. Tällä kehityksellä on syvälle meneviä vaikutuksia työvoiman kysyntään, palkanmuodostukseen ja tuottavuuteen. Työtehtävien rakennemuutoskehitys edellyttää työntekijäryhmien välisten palkkarakenteiden muutosta, mutta ennen kaikkea työntekijöiden liikkuvuutta yritysten ja tehtävien välillä. Korjaamistarpeita on niin työmarkkinoiden palkanmuodostuksessa, koulutusjärjestelmässä kuin sosiaaliturvassa. Ellei nuoriso- ja aikuiskoulutusta sekä työmarkkinoita onnistuta kehittämään työmarkkinoiden rakennemuutosta tukevaan suuntaan, talouskehityksen tärkeimmät tavoitteet, eli vahva tuottavuuskasvu, korkea työllisyysaste ja työurien pidentäminen, jäävät helposti saavuttamattomiksi tavoitteiksi.*

### **Yksityisen sektorin työmarkkinoiden rakenne muuttuu...**

Rakennemuutokset ovat aina olleet osa talouskehitystä. Aikaisempina vuosikymmeninä se näkyi selkeimmin toimialojen välisenä rakennemuutoksena. 1980-luvun aikana murros alkoi uudistaa toimialojen sisäisiä yritys- ja toimipaikkarakenteita. Kehitystä vauhditti 90-luvun alun syvä lama.

Erityisesti vuosituhannen vaihteen jälkeen rakennemuutos on syventynyt edelleen yritysten sisäisiin tehtävärakenteisiin, mikä kytkeytyy yritysten toimintorakenteiden muutoksiin ja heijastuu muun muassa ammattirakenteiden muutoksina. Keskustelussa on kiinnitetty huomiota toimiala- ja yritys- rakenteiden muutokseen enemmän kuin tehtävärakenteisiin. Tehtävärakenteiden muutoksilla on kuitenkin syvälle meneviä vaikutuksia työvoiman kysyntään, palkanmuodostukseen ja tuottavuuteen.

### **... erityisesti tehtävä- ja toimintotasolla,...**

Tehtävärakenteiden muutosta on vauhdittanut kaksi toisiinsa kytkeytyvää kehityskulkua. *Ensimmäinen* on tietoteknologian vallankumous, joka on vähentänyt toisia ja lisännyt toisia tehtäviä. *Toinen* tekijä on globalisaatio, joka on siirtänyt kansainvälisen työnjaon jakolinjaa toimialojen ja yritysten väliltä aikaisempaa enemmän erilaisten työtehtävien välille.

Aikaisemmin teknologinen kehitys näytti lisäävän koulutettujen työntekijöiden kysyntää kouluttamattomien kustannuksella. Tällaisessa tilanteessa yksilöt myös saavat koulutusinvestoinneille tuottoa korkean palkan muodossa. Toisella tavalla ilmaistuna koulutettujen ja kouluttamattomien välillä on palkkaero.

Tällainen pelkistetty kahtiajako näyttää kuitenkin käyneen liian karkeaksi, jotta voitaisiin ymmärtää työmarkkinoiden

keskeisiä rakennemuutoksia ja niihin liittyviä työvoiman kysynnän ja palkanmuodostuksen kysymyksiä. Viime aikoina erityisen hedelmälliseksi lähtökohdaksi on osoittautunut keskittää tarkastelu työtehtäviin ja ryhmitellä niitä niiden ominaisuuksien mukaan.

Varsinkin jaottelu rutiininomaisiin ja ei-rutiininomaisiin (eli vaihteleviin) tehtäviin on osoittautunut hyödylliseksi. Rutiininomaisille tehtäville luonteenomaista on, että niitä voidaan usein merkittävästi tehostaa ja monesti kokonaan korvata tietotekniikan avulla. Sen sijaan ei-rutiininomaiset tehtävät edellyttävät yhä merkittävästi ihmistyöpanosta.

Osa ei-rutiininomaisista tehtävistä on vaativia ja edellyttää korkeakoulutusoista koulutusta ja tarjoaa suuret ansiotulot. Toisaalta osa tällaisista tehtävistä soveltuu hyvin myös heikosti koulutetuille, ja palkkataso on matala. Sen sijaan suhteellisen rutiininomaisissa tiedon käsittelyn tehtävissä työskentelevät saavat tyypillisesti keskitasoista palkkaa.

Tutkimustieto kertoo, että tehtävärakenteiden muutos on ollut sangen kiivasta Suomen yksityisen sektorin työmarkkinoilla 2000-luvulla (ks. esim. Maliranta, 2010; Asplund, Barth, Lundborg ja Nilsen, 2011; Asplund, Kauhanen ja Maliranta, 2012). Lisäksi merkit viittaavat vahvasti siihen, että meillä on meneillään samantapainen polarisaatiokehitys kuin Yhdysvalloissa ja monissa muissa kehittyneissä teollisuusmaissa. Sekä korkea- että pienipalkkaisten tehtävien osuus on ollut kasvussa, ja keskipalkkaisten tehtävien osuus on sitä vastoin pienentynyt. Tämä kehitys näkyy meillä voimakkaammin palveluissa kuin teollisuudessa.

### **... millä saattaa olla syvälle ja pitkälle ulottuvia vaikutuksia**

Työtehtävien rakennemuutoskehitys edellyttää sekä määrien että hintojen (eli palkkojen) sopeutumista työmarkkinoilla. Edellinen pitää sisällään työntekijöiden liikkuvuutta tehtävien välillä ja jälkimmäinen tehtävien välisten palkkaerojen muutoksia. Korjaamistarpeita on niin työmarkkinoiden palkanmuodostuksessa, koulutusjärjestelmässä kuin sosiaaliturvassa.

### **Siirtyvätkö ihmiset sujuvasti uusiin tehtäviin?**

Työtehtävien rakennemuutoksen myötä myös työvoiman kysynnän rakenne muuttuu. Jos tehtävärakenteet kokonaisuudessaan muuttuvat korkeamman jalostusarvon suuntaan, talouden tuotannon arvo, tuottavuus ja palkanmaksuvara kasvavat. Tämän kasvumahdollisuuden hyödyntäminen ja työmarkkinoiden kohtaanto-ongelmien välttäminen kuitenkin edellyttävät työmarkkinoilta mikrotason dynamiikkaa. Se tarkoittaa työntekijäryhmien välisten palkkarakenteiden muutosta, mutta ennen kaikkea työntekijöiden liikkuvuutta yritysten ja tehtävien välillä.



Silloin kun työmarkkinoiden tehtävärakenteet muuttuvat nopeasti, nuorten työmarkkinoille siirtymisen sujuvoittaminen nuorisokoulutuksen keinoin on vaikeaa varsinkin kun kyse on hyvin ”koulutus pohjaisesta” toteutuksesta. Oppisopimustyyppisellä koulutuksella voidaan usein päästä parempaan tulokseen. Tarve on suuri, sillä viivästynyt työuran käynnistyminen tulee kalliiksi sekä näille nuorille että koko yhteiskunnalle.

Jotta tehtävärakenteet muuttuisivat talouden tuotantoa kasvattavalla tavalla, työntekijöiden on pystyttävä siirtymään sujuvasti pienipalkkaisista tehtävistä vaativampiin korkeampipalkkaisiin tehtäviin. Usein tämä vaatii kapea-alaisen erityisosaamisen laajentamista lisä- ja uudelleen koulutuksella. Tämä puolestaan edellyttää paitsi monipuolisia ja ajanmukaisia kouluttautumismahdollisuuksia myös kouluttautumiskannusteita työntekijöiden puolella. Tämä vaatii paitsi joustavia työmarkkinoita myös kouluttautumista ja työn vastaanottamiseen kannustavaa sosiaaliturvajärjestelmää.

### Joustavtko tehtävien väliset palkkaerot?

Tehtävärakenteiden muutos riippuu myös siitä, miten tehtävien väliset palkkaerot sopeutuvat teknologisen kehityksen, globalisaation ja muiden työvoiman kysyntään vaikuttavien tekijöiden muutoksiin. Palkkojen joustaminen alaspäin – reaalisesti tai jopa nimellisesti – tarpeen vaatiessa pienentää työvoiman vähentämisen tarvetta ja siis painetta työvoiman liikkuvuudelle esimerkiksi tehtävien välillä. Tällainen jousto siirtää liikkuvuus päätöksen työnantajalta työntekijälle. Työntekijän on arvioitava, onko hän halukas jatkamaan samassa työssä alemmalla palkalla tai palkalla, joka kehittyy muihin palkkoihin verrattuna hitaasti tai ei ollenkaan.

Työvoiman liikkuvuus on monista käytännön syistä aina rajallista, joten palkkajousto esimerkiksi tehtäväryhmien välillä on työllisyyden näkökulmasta hyödyllistä. Lisäksi palkkojen joustaminen alaspäin voi edesauttaa sellaisten tehtävien säilymistä, jotka ovat tärkeitä sisäänpääsyreittejä nuorille. Palkkajousto ei kuitenkaan yksin riitä, vaan myös sosiaaliturvajärjestelmän pitää olla riittävässä määrin työn vastaanottamiseen kannustava. Toisaalta liian voimakas palkkajousto saattaa heikentää tuottavuuden nousun kannalta välttämätöntä rakennemuutosta (ks. Böckerman ja Maliranta, 2012).

Työvoiman kysynnän mukaan joustava palkanmuodostus toimii myös hyödyllisenä kannustimena, koska se luo tehtävien välille palkkaeroja. Nämä erot puolestaan kannustavat työntekijöitä etsimään tuottavampia tehtäviä, vaikka työn etsinnästä, uudelleen kouluttautumisesta tai paikkakuntien välisestä muuttamisesta aiheutuu ylimääräisiä kustannuksia. Lisäksi rakennemuutoksen aikana syntyvät

uudet tehtävät ovat työntekijän kannalta usein riskipitoisia. Vaikka uudet yritykset tai toiminnot ovat potentiaalisesti hyvin tuottavia, monet niistä ovat kuitenkin lyhytikäisiä. Palkkaeroja tarvitaan myös tämän tyyppisten riskien kompensoimiseen.

Palkankorotusten joustavuus mahdollistaa myös palkkapolitiikan käyttämisen entistä paremmin johtamisen välineenä. Hyvistä suorituksista palkitseminen on helpompaa, jos palkankorotusten tasoa voidaan eriyttää yritysten sisällä. Korkeat yleiskorotukset sen sijaan jättävät melko vähän tilaa yksilöllisille palkankorotuksille.

### Kirjallisuutta

Asplund, R., Barth, E., Lundborg, P. ja Nilsen, K. M. (2011). *Polarization of the Nordic Labour Markets*. *Finnish Economic Papers*, 24(2), 87–110.

Asplund, R., Kauhanen, A. ja Maliranta, M. (2012). *Työtehtävien ja palkkojen dynamiikka*. ETLA B 255. Helsinki: Taloustieto Oy.

Böckerman, P. ja Maliranta, M. (2012). *Globalization, creative destruction, and labour share change: evidence on the determinants and mechanisms from longitudinal plant-level data*. *Oxford Economic Papers*, 64(2), 259–280.

Maliranta, M. (2010). *Tehtävärakenteiden muutos palkkojen ja tuottavuuden kasvun lähteenä*. Teoksessa R. Asplund ja M. Kauhanen (toim.), *Suomalainen palkkarakenne: muutokset – syyt – seuraukset* (s. 63–82). ETLA B 245. Helsinki: Taloustieto Oy.

## 2.5 Taantumasta toipuminen ei poista kestävyysvajetta

Jukka Lassila – Tarmo Valkonen

*Suomen väestön ikääntyminen kasvattaa eläkemenoja ja terveys- ja hoivamenoja ja pienentää koulutusmenoja. Kestävyyslaskelmiemme mukaan nykyinen verotaso ei riitä näiden menojen rahoittamiseen, jos julkiset menot henkeä kohhti kehittyvät nykyisten sääntöjen ja käytäntöjen mukaisesti. Menoja olisi suotuisillakin kasvunäkymillä pysyvästi leikattava tai verotusta kiristettävä, jotta julkisen sektorin velka ei kasva hallitsemattomasti pitkällä aikavälillä. Kiristyksen tarve riippuu paljon talouden kehityksestä.*

Yksi keskeisistä oletuksista kestävyyslaskelmassa koskee talouden kykyä toipua ennalleen pitkittyneen taantumän jälkeen. Perusvaihtoehdossamme kriisi ei enää pahene, ja kriisin jälkeen tuottavuus palaa aiemmalle kasvu-uralle. Julkinen velka tai alijäämä ei ylitä uusia EU:ssa sovittuja rajoja. Kestävyysvaje on tässä skenaariossa 1 % BKT:sta.

Hitaan kasvun vaihtoehdossa kriisi pitkittyy ja pahenee, ja julkinen talous velkaantuu enemmän ennen kuin talous päätyy pitkän ajan kasvu-uralle, jolla kasvuvauhti on aiempaa matalampi. Oletuksen taustalla on ajatus, että kaikissa tuottavuuden eturintamamaissa kasvuvauhti jää odotettua vaimeammaksi. Suomen suhteellinen asema pysyy näin olleen ennallaan. Hitaan kasvun oloissa on odotettavissa, että työttömyys on korkeampi ja valtion velan reaalkorko, samoin kuin eläkerahastojen tuotto jäävät alhaisemmiksi. Kestävyysvaje on tässä skenaariossa noin 2,5 % BKT:sta.

Ennen finanssikriisiä tehty ETLAn arvio julkisen talouden kestävyysvajeesta oli 1,4 %-yksikköä bruttokansantuotteesta. Vuonna 2010 tehty perusarvio oli 2½ %-yksikköä. Uusinta vajearviota pienentävät veroihin viime vuosina päätetyt korotukset, työurien pidentämistä koskevat päätökset ja muuttunut väestöennuste. Taantumän pitkittyminen puolestaan kasvattaa vajetta sekä perus- että hitaan kasvun vaihtoehdossa, mutta sen vaikutukset ovat verraten vähäisiä. ETLAn 1–2.5 % arvio kestävyysvajeesta on pienempi kuin valtiovarainministeriön, Suomen Pankin ja Euroopan komission. Erot johtuvat valtaosin väestön ikääntymisen vaikutusten erilaisesta arviointitavasta. Kaikille arvioille on kuitenkin yhteistä se, että menoja on leikattava tai verotusta kiristettävä jatkuvan velkaantumisen estämiseksi.

Kestävyysvajearvioiden muutokset eivät ole erityisen suuria, kun niitä vertaa vajearviointiin liittyvään epävarmuuteen. Väestöennusteisiin ja sijoitustuottoihin liittyvän epävarmuuden huomioiva 50 prosentin luottamusväli on noin 2 %-yksikköä ja 80 prosentin luottamusväli noin 4 %-yksikköä leveä (Lassila ja Valkonen, 2008). Tämä tarkoittaa likimain sitä, että kestävyysvaje ylittää perusskenaariossa 25 prosentin todennäköisyydellä 2 % BKT:sta ja 10 prosentin todennäköisyydellä 3 % BKT:sta. Huonomman skenaarion tapauksessa vastaavilla todennäköisyyksillä vaje ylittää 3,5 ja 4,5 % BKT:sta

Kestävyysvajenäkymä ja sen muuttuminen antavat aiheen muutamaa talouspoliittiseen päätelmään.

*Ensinnäkin*, verotukseen jo tehdyt kiristykset vähentävät tulevaa liikkumavaraa.

*Toiseksi*, velkaantumisen lisääntyminen ja vakaas- ja kasvusopimuksessa määritelty 60 % velkaraja voi mennä rikki. Rajan pieni ylitys ei sinänsä aiheuttaisi merkittäviä vaikutuksia korkotasoon. Se toisi velvoitteen pienentää velkaa, mutta niin hitaalla aikataululla ettei sillä olisi merkitystä talouspolitiikan kannalta. Suurempi merkitys on sillä, että seuraavan taantumän aikana velkaantumisvara voi osoittautua käytetyksi.

*Kolmanneksi*, politiikkasuositukset eivät muutu. Tarvitaan rakenteellisia päätöksiä, joiden elvyttävät vaikutukset voisivat alkaa heti ja mahdolliset kiristävät vaikutukset vasta muutaman vuoden päästä. Välittömät kiristykset eivät ole suhdannepoliittisesti perusteltuja.

### Kirjallisuutta

Lassila, J. ja Valkonen, T. (2008c). Population ageing and fiscal sustainability in Finland: A stochastic analysis. Bank of Finland Research, Discussion Papers 28/2008.

## 2.6 Julkisten palveluiden uudistus hyytyy

Bo-Erik Ekström – Ilkka Haavisto – Mika Pohjonen

*Suomen julkisessa palvelutuotannossa on tehokkuusongelma. Kuntasektorin kustannuskehitys on edennyt jyrkällä kasvu-uralla huolimatta yrityksistä hillitä menoja. Tuottavuuskehitys on ollut negatiivista. Palveluiden saatavuudessa ja laadussa on paikoin vaikeitakin ongelmia. Edellisten hallitusten kuntauudistus ei ole purrut näihin ongelmiin. Se vähensi kuntien määrää noin neljänneksellä. Se ei kuitenkaan merkittävämmiin uudistanut tapoja, joilla julkisia palveluita järjestetään ja tuotetaan.*

*Nykyisen hallituksen kuntauudistuksen keskittyminen rakenneratkaisuihin voi johtaa pitkähkөөn kauteen, jolloin palvelutuotannon uudistuminen ei etene lainkaan. Samaa suuntaan on viemässä hallituksen pyrkimys vahvistaa kuntien oman palvelutuotannon asemaa entisestään.*

*Kilpailu on kuntapalveluissakin keskeinen tuottavuuden ajuri, jota ilman palveluiden järjestämisen ja tuottamisen tavat uudistuvat vain hitaasti. Kuntakoon kasvu ei automaattisesti johda palvelutuotannon tehostumiseen. Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistushanke on muodostumassa hyvin sekavaksi. Myös tässä hankkeessa painotetaan kuntien oman tuotannon ensisijaisuutta ja jätetään hyödyntämättä ulkopuolisen tuotannon mahdollistamat tehokkuushyödyt.*

### Julkisessa palvelutuotannossa tehokkuusongelma

Kuntien kustannusten kehitys on kasvanut vuosikaudet kansantaloutta nopeammin. Kokonaistuotannon reaalin taso oli viime vuonna vain reilut 20 prosenttia korkeampi kuin vuosituhatteen vaihteessa, mutta kuntasektorin reaaliset toimintakustannukset ovat samassa ajassa kasvaneet liki 50 prosenttia (kuvio 1).

Nimelliset kuntasektorin toimintakustannukset ovat viimeisten kuuden vuoden aikana nousseet tasaisen nopeasti, keskimäärin 1,8 miljardin euron vuosivauhtia.<sup>2</sup> Summa

on kuntasektorin kokoon suhteutettuna huomattava – keskimäärin kuntien kustannukset ovat tällä ajanjaksolla joka vuosi kasvaneet 5,25 prosenttia edellisestä vuodesta.

Kaiken kaikkiaan kuntasektorin toimintakustannukset ovat kasvaneet vuoden 2006 tasostaan kolmanneksella, eli 9 miljardilla eurolla noin 30 miljardista hieman alle 40 miljardiin. Nykykehityksen jatkuessa 50 mrd:n rajapyykki ohitettaisiin jo seuraavan hallituksen aikana, ennen vuotta 2020.

Kunnallisveroprosentit ovat nousseet useimmissa kunnissa reippaasti viime vuosien aikana. Vuodelle 2013 veroprosenttiaan korotti 119 kuntaa, eli liki neljä kymmenestä kunnasta. Valtio on tullut kuntien avuksi ohjaamalla siirtotaloudessaan kunnille kiihtyvällä tahdilla yhä enemmän varoja (kuvio 2).

Hallitus on kuitenkin hyvin tietoinen siitä, että nyt olisi korkea aika laukaista jarruvarjo. Viime vuonna hallitus linjasi aikomuksensa leikata valtionosuuksien kasvua tulevinä vuosina. Lisäksi valtio on asteittain luopumassa kuntien korotetun yhteisöveron jako-osuuden kaltaisista, väliaikaisesti tarkoitettuista tukitoimista.

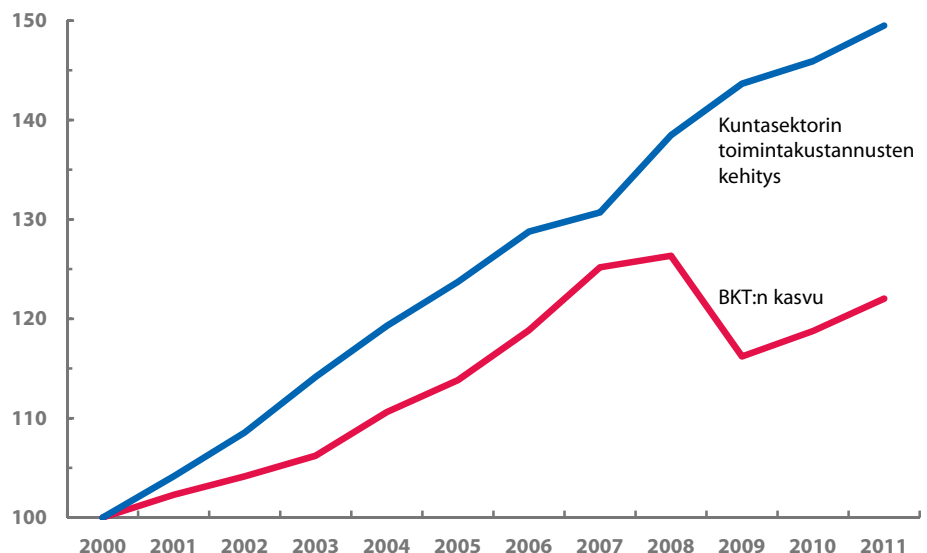
Hallituksen linjausten pitävyttä tullaan koettelemaan. Jos kuntasektorin toimintakustannusten vuosittainen kasvu jouduttaisiin rahoittamaan pitkittyvän hitaan kasvun oloissa pelkästään kunnallisveroprosentteja nostamalla, nousisivat ne joka vuosi kahdella prosenttiyksiköllä.

Käytännössä tällaisiin korotuksiin ei ole mahdollisuuksia, vaan vaihtoehdoksi jäävät julkisen sektorin velkaantumisen kiihdyttäminen tai rajut leikkaukset julkisissa palveluissa. Myös valtionvarainministeriö linjasi jo vuosi sitten, että kuntien perinteiset toimenpiteet, kuten menojen juustohöyläminen ja veroprosenttien korotukset, eivät enää riitä kuntatalouden tasapainottamiseen.<sup>4</sup>

**Kuvio 1**  
Kuntasektorin toimintakustannusten kasvu sekä BKT:n kasvu 2000-luvulla

Kuntasektorin kulujen reaalin kasvu ja BKT:n reaalin kasvu 2000–2011 (2000=100)<sup>1</sup>

Lähteet: Tilastokeskus, B&MANs.



Kuntasektorin kustannuskehitys ei toki kerro koko totuutta sektorin tilanteesta. On syytä huomioida, että kasvaneet panostukset kuntiin ovat tietenkin luoneet hyvinvointia lisääntyneinä ja ehkä myös osittain laadukkaampina julkisina palveluina.

Saldoa heikentää kuitenkin kuntasektorin heikko tuottavuuskehitys. 2000-luvulla kuntasektorin kokonaistuottavuus heikkeni miltei joka vuosi. Se laski vuosien 2000-2008 välisenä aikana yhteensä 11,4 prosenttia.<sup>5</sup> Viimeisimmät tiedot kertovat sekä terveydenhuollon että koulutuksen tuottavuuden jatkaneen edelleen laskuaan vuonna 2010.<sup>6</sup>

Kuntasektorin kasvavat henkilöstökulut näyttävät keskeistä roolia kuntasektorin tuottavuuden heikkenemisessä. Esimerkiksi edellisen hallituksen nelivuotiskaudella 2007–2011 kasvua kertyi hieman vajaat 3 miljardia euroa. Yksin vuonna 2011 henkilöstökulut kasvoivat 831 milj. euroa.

Aleneva tuottavuus on siis entisestään kiihdyttänyt palveluiden rahoittamisen taakan kasvua, kun palveluiden tuottamisen kustannukset kasvavat nopeammin kuin palvelutuotannossa aikaansaatu tuotos.

Tiedot palveluiden laadusta ovat tuottavuustietojakin hajanaisempia. Myös palveluiden saavutettavuudessa on paljon kohennettavaa.

Kyselytutkimuksissa kirjaston ja päiväkodin kaltaiset palvelut saavat myönteisimmät arviot.<sup>7</sup> Peruskoulu on menestynyt kansainvälisissä vertailuissa erinomaisesti oppimistulosten osalta. Hienoista oppimistuloksista huolimatta kouluissamme mitattu kouluviihtyvyys on heikkoa.<sup>8</sup> Vanhusten hoidon vaikeat laatupulmat ovat olleet esillä jo pitkään.<sup>9</sup>

Terveydenhuollossa etenkin perusterveydenhuolto tarvitsee kipeästi remonttia. Yli kahdeksan kymmenestä (81 %) suomalaisesta asuu paikkakunnalla, jossa terveystakes-

lääkärin vastaanotolle pääsyä joutuu odottamaan yli kaksi viikkoa.<sup>10</sup> Noin viidennes (18 %) väestöstä joutuu odottamaan lääkärin vastaanotolle pääsyä yli kuukauden. Monikanavaisen terveydenhuollon rahoitusjärjestelmän kylkiäisenä hoitoketjut katkeilevat ja terveydenhuolto on Suomessa muihin länsimaihin verrattuna huomattavan epätaasa-arvoista.

### Viime hallituksen kuntauudistus on varoittava esimerkki

Vuosina 2005 ja 2006 alullepantu ja vuonna 2007 virallisesti alkanut kunta- ja palvelurakennemuutos (PARAS) tähtäsi mm. julkisen palvelutuotannon tehokkuuden nostoon. Jo hankkeen lähtiessä liikkeelle voitiin perustellusti epäillä sen onnistumisen mahdollisuuksia.<sup>11</sup> Nyt, hankkeen päätyttyä, nähdään, että sen tulokset ovat jääneet varsin laihoiksi.

PARAS-hankkeen aikana kuntien lukumäärä kyllä väheni miltei neljänneksellä (416 kunnasta 320 kuntaan), mutta näyttöjä siitä, että liitokset olisivat kohentaneet julkisen palvelutuotannon tilaa, ei juuri ole saatu.

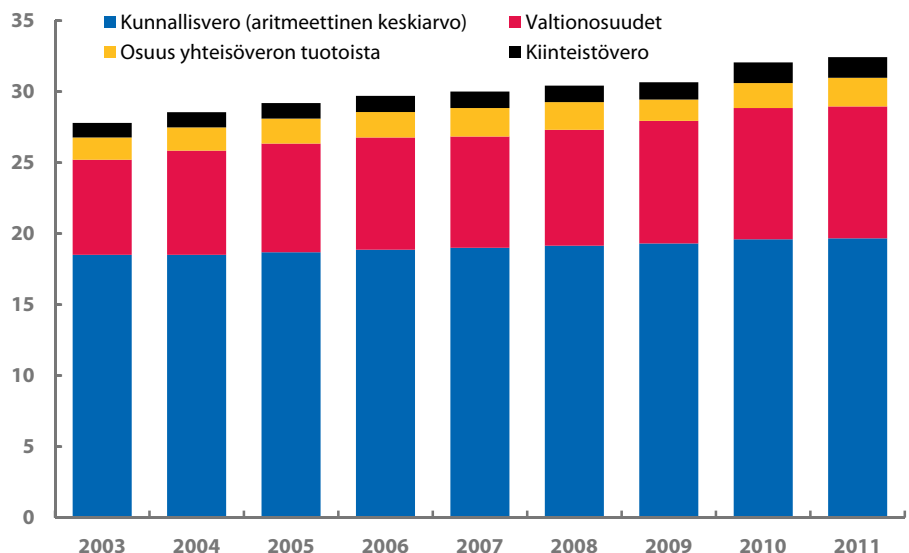
Koko sektorin heikon kustannus- ja tuottavuuskehityksen lisäksi PARAS-hankkeen arviointiohjelman (ARTTU) tutkimusten mukaan liitoskuntien menot ovat itse asiassa kasvaneet nopeammin kuin muissa kunnissa, mikä on yhdessä tulojen heikon kehityksen kanssa johtanut kasvaneisiin rahoitusvajaisiin. Kysymys siitä, voidaanko kunталиitoksilla tai kuntien välisellä yhteistyöllä oikeasti hillitä kuntien menojen kasvua jää avoimeksi.<sup>12</sup>

Tulokset ovat yhteneviä aiempien tutkimustulosten kanssa. Näyttöä siitä, että kunталиitokset alentaisivat kunnan asukaskohtaisia kustannuksia, ei ole löydetty aikaisemmissakaan tutkimuksissa.<sup>13</sup>

**Kuvio 2**  
Kuntien bruttveroasteen kasvu  
2000-luvulla, %

Kuntien bruttveroaste<sup>3</sup> = laskennallinen koko maan kunnallisveroprosentti, jos kaikki kuntien verotulot ja valtionosuudet kerättäisiin kunnallisverolla.

Lähteet: Tilastokeskus, B&MANs.





Sitä vastoin tutkijat ovat varoittaneet suureen kuntakokoon liittyvän monia tehokkuutta heikentäviä ja kustannuksia kasvattavia tekijöitä (mm. toiminnan kompleksisuusasteen kasvu), jotka kyseenalaistavat ajatuksen kasvavien mittakaavaetujen olemassaolosta kuntasektorilla.<sup>14</sup>

Tutkimustulosten mukaan ainakin tähän asti suurimpien kaupunkiemme palvelutuotantoa on kohdannut skaalalahaitta<sup>15</sup>, eli peruspalveluiden tuotanto on ollut niissä tehottomampaa kuin pienemmissä kaupungeissa.<sup>16</sup> Eri tutkimusten mukaan tehokkaimpia ovat olleet noin 20 000–40 000 asukkaan kunnat<sup>17</sup> Vaikuttaa myös siltä, että yksin väestöpohjan suuruus ei ole riittävä mittari kunnan tehokkuuden ennustamiseen, vaan asiaan vaikuttavat monet muutkin tekijät.

Näyttää kuitenkin selvältä, että kunnallisen palvelutuotannon uudistamiskyky yksinään on kovin rajallinen, etenkin jos uudistustyön käyttövoimana ovat hallinnolliset uudistukset. Siksi kuntauudistuksiin pitäisi sisältyä elementtejä, jotka kannustaisivat kuntia lisäämään yhteistyötä yksityisten ja kolmannen sektorin palveluntuottajien kanssa sekä avaisivat palveluiden tuotantoa kilpailulle.

Toisin kuin julkisuudessa toisinaan väitetään, julkinen palvelujärjestelmämme on pysynyt edelleen hyvin suljettuna. Kuntasektorin ulkoistamisaste<sup>18</sup> on kasvanut vuosien 2005–2011 välisenä aikana vuosittain vain yhden prosenttiyksikön verran. Vuonna 2011 se oli noin 23 %. Tämä tarkoittaa, että kuntien palvelutuotannosta yli kolme neljäsosaa tapahtuu kuntien omana työnä.<sup>19</sup>

## Hallituksen kuntauudistus voi pysäyttää julkisten palveluiden uudistumisen

Hallituksen kuntauudistus rakentuu voimakkaasti palveluiden järjestämiseen ja myös tuottamiseen suurkuntien toimesta. Tämä on erikoista, koska jo PARAS-hankkeen kokemusten ja tutkimustiedon varassa on erittäin kyseenalaista, että suurkunnat tarjoaisivat mallin, joka tuo laadukkaat palvelut nykyistä paremmin saataville ja kohentaa kustannustehokkuutta.

Hallitus lähetti luonnoksensa kuntarakennelainsäädännön marraskuussa 2012 lausuntokierrokselle kuntiin. Tavoitetta kuntien määräästä ei lausuta, mutta jos kaikki rakennelain luonnoksen kriteerien mukaan selvitettäväksi tulevat liitokset toteutuisivat, päädyttäisiin noin 70 kuntaan, eli kuntauudistuksen alkuvaiheessa esillä olleeseen lukuun.

Rakennelain lisäksi kuntauudistuksessa on tarkoitus uudistaa kuntalaki sekä kuntien valtionosuus- ja rahoitusjärjestelmä. Lisäksi hallitus kartoittaa kuntien lakisäätöiset tehtävät ja selvittää tehtäväjakoja kuntien ja valtion välillä. Näiden lisäksi sosiaali- ja terveydenhuollolle luodaan uutta järjestämislakia ja pääkaupunkiseudulle aiotaan räätä-

löidä oma, ”metropoliratkaisuksi” kutsuttu järjestelynsä. Hankkeita vie eteenpäin reilu tusina erityyppistä, ministeriryhmien lisäksi lähes yksinomaan virkamiehistä sekä Kuntaliiton edustajista koostuvaa työryhmää.

Rakennelain ydin olisi kunnan velvollisuus neuvotella kuntaliitoksesta, mikäli se ei saisi puhtaita papereita lain jokaisen kolmen kriteerin kohdalla. *Ensinnäkin* kunnan asukasluvun tulisi olla yli 20.000. *Toiseksi* kunnan pitäisi työssäkäyntialueena olla hyvin yhtenäinen ja työpaikkaomavarainen.<sup>20</sup> *Kolmanneksi* kunta ei saisi olla niin sanottu kriisikunta tai sellaiseksi hyvää vauhtia muuttumassa oleva kunta.

Kriteerit eivät käytännössä huomioi sitä, kuinka tehokkaasti tai laadukkaasti kunta on onnistunut järjestämään julkiset palvelut asukkailleen. Tähtäin onkin aivan jossain muualla. Kriteerit on rakennettu niin, että kuntien on miltei mahdotonta välttyä liitosselvityksiltä.

Hallitus tavoittelee kuntarakennetta, jossa kunnat olisivat merkittävästi nykyistä suurempia. Hallitus kutsuu tavoittelemiaan kuntia *vahvoiksi* tai *elinvoimaisiksi* kunniksi. Elähdyttävästä retoriikasta huolimatta kyse on ensi sijassa resurssien kokoamisesta ja päätöksenteon keskittämisestä – kuntasektorin käytettävissä olevat resurssit eivät tietenkään lisääntyvät kuntaliitosten seurauksena.

Kuntauudistuksen pohjana olevat kriteerit ja laskelmat ovat myös puutteellisia, etenkin taseen kannalta. Esimerkiksi rakennelain luonnoksen kunnan taloudellista tilannetta arvioivat kriteerit perustuvat lähinnä ns. peruskunnan ali- tai ylijäämiin. Ne eivät huomioi, että kunta on myös konserni, jolla voi olla taseessaan huomattavan suuria eriä. Näin kunnalla, joka valtionvarainministeriön mielestä on ”vahva”, voi olla tase pahasti kuralla. Kriisikunnaksi määritellyllä kunnalla taas saattaa olla huomattavaa varallisuutta, jota käyttämällä se voisi rahoittaa sekä investointeja että käyttötalouden alijäämiä pidemmälläkin aikavälillä.

Huolestuttavaa on hallituksen kielteinen suhtautuminen kuntien ja yksityisen sekä kolmannen sektorin välisen yhteistyön lisäämiseen.

Hallitus korostaa kuntien oman palvelutuotannon merkitystä, mutta sillä ei ole mitään myönteistä sanottavaa muista palveluntuottajista. Se ei liioin tarjoa kunnille uusia välineitä palveluntuotannon moninaisuuden hyödyntämiseksi saati asukkaille valinnanvapauden lisäämiseksi. Päinvastoin – eri asiakirjoissa toistuu eriskummallinen muotoilu, jonka mukaan kuntien tulisi pyrkiä hallitsemaan palvelumarkkinoita.

Samaten jo edelliseltä hallitukselta laiskanlaksyksi<sup>21</sup> jäänyt ratkaisu kunnallisten liikelaitosten aiheuttaman kilpailuneutraliteettiongelman ratkaisuksi antaa odottaa itseään.

Oletettavasti hallitus antaa Euroopan komission velvoittamana esityksensä lakimuutokseksi vihdoin vuoden 2013 aikana, mutta muutokseen sisältyy vielä siirtymäaika. Ongelman ratkaiseminen on kestänyt palvelumarkkinoiden kehittämisen kannalta kohtuuttoman kauan.

Vaikka hallitus painottaa voimakkaasti kuntien oman palvelutuotannon ensisijaisuutta, se ei kerro, miten julkisten palveluiden tuotanto uudistuisi vastaamaan tulevaisuuden haasteisiin. Vajaa vuosi sitten raporttinsa jättäneen kuntauudistusta valmistelleen työryhmän mukaan palvelut uudistettaisiin lähinnä muodostamalla kuntien sisällä nykyistä suurempia kunnallisen palvelutuotannon kokonaisuuksia. Tähän päästäisiin paitsi laajoin kuntaliitoksinkin, myös yhdistämällä sosiaalipalveluita, perusterveydenhuoltoa ja erikoissairaanhoidon samoihin organisaatioihin.<sup>22</sup>

Lopputuloksena on kuitenkin helposti se, että julkisten palveluiden uudistuminen hidastuu nykyisestääänkin tai pysähtyy tyystin. Kuntien liikkumatila kaventuu vielä lisää, mikäli hallitus toteuttaa hallitusohjelman mukaisesti säännön viiden vuoden irtisanomissuojasta kuntasektorin työntekijöille.

## Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus on sekaisin

Vaikka terveydenhuolto on kuntauudistuksen ytimessä, tehdään sosiaali- ja terveydenhuollon ratkaisut kuitenkin toisaalla, hallituksen sosiaali- ja terveystoiminnassa ministerityöryhmässä. Ryhmä linjasi ensin keväällä ja sittemmin marraskuussa 2012 julkisen sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteen uudistamista. Asian tärkeyteen nähden linjaukset ovat edelleen epäselviä ja niiden valmistelussa on esiintynyt huomattavaa kitkaa virkamiesten, asiantuntijoiden ja poliitikkojen kesken.

Nyt tiedetään, että hallitus haluaa nivoa perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon aiempaa tiiviimmin yhteen sekä liittää samaan kokonaisuuteen myös sosiaalipalvelut. Sairaanhoidopiirit lakkautettaisiin ja uudet suuret kuntat ottaisivat ohjat. Siellä, missä vahvaa peruskuntaa ei syntyisi, vaihtoehtoisena järjestelynä olisi kuitenkin kuntien yhteistoiminta (ns. sote-piiri tai sote-alue). Pieniltä, alle 20.000 asukkaan kunnilta vietäisiin itsenäinen sosiaali- ja terveystoiminnan järjestämisvastuu. Lisäksi jokaisen kunnan tulisi kuulua johonkin viidestä ns. eritysvastuualueesta, jotka järjestäisivät vaativan erikoissairaanhoidon.

Ajatuksessa tiettyjen palveluiden järjestämisen keskittämisestä on paljon hyvää, sillä esimerkiksi erikoissairaanhoidon järjestämisen optimaalinen mittakaava on yleensä paljon yksittäistä kuntaa suurempi. Useimmissa muissa maissa onkin olemassa alueellinen organisaatiotasolla tällaisten palveluiden järjestämistä varten.<sup>23</sup> Lisäksi nykytilanteessa rahoituksen monikanavaisuus on johtanut palveluntuottajien osuuttimointiin ja katkeileviin hoitoketjuihin.

Keskittäväksi voisi kuitenkin joutua liikaakin toimintoja – esimerkiksi sellaisia sosiaalipalveluita, joiden toteuttamisen oikea mittakaava on paikallinen. Varsinainen pulma on kuitenkin siinä, että hallitus ilmeisesti keskittäisi järjestämisen ohella myös palveluiden tuottamista ja käyttämistä koskevaa päätösvaltaa.

Lopulta järjestely muistuttaisi paljon nykytilannetta ja PARAS-hankkeen ohjeistusta. Merkittävin muutos olisi siinä, että kuntien vaihtoehdot olisivat nykytilannetta rajatummat. Esimerkiksi niin sanottu ”Rääkkylän malli”, jossa kunta ulkoistaa koko terveydenhuoltonsa yritykselle, ei enää olisi mahdollinen. Samalla kiellettäisiin ”Mänttä-Vilppulan -malli”, joka rakentuu yrityksen ja pienen kunnan tiiviille yhteistyölle yhteiskunnallisissa yrityksissä.<sup>24</sup>

Näin hallituksen sote-ministerityöryhmä sotkee – tahattomasti tai tahallaan – toisiinsa palveluiden järjestämistä ja niiden tuottamista. Tämä olisi valitettava askel taaksepäin Suomen kaltaisessa maassa, jossa tilaaja-tuottajamallien osaaminen ja soveltaminen ovat muutenkin edenneet esimerkiksi naapurimaihin verrattuna takkuisesti.

Valtion rooli onkin nyt täysin sekaisin. Valtion tulisi luoda eri tahoille parhaat mahdolliset olosuhteet julkisten palveluiden järjestämiseen ja tuottamiseen. Sen pitäisi huolehtia, että sekä palveluiden järjestäjät että niiden tuottajat täyttävät asetetut vaatimukset. Sen pitäisi huolehtia siitä, että kilpailu toimii ja kaikki voivat luottaa siihen, että pelisääntöjä noudatetaan.

Näiden sijaan valtio haluaa nyt linjata, kuka tuottaa julkiset palvelut. Valtio suosii yhtä tapaa tuottaa palveluita, vaikka siltä puuttuvat näytöt siitä, että juuri kunnallinen tapa on paras tapa hoitaa julkiset palvelut.

Hallituksen pitää muuttaa strategiaansa. Rakenteiden suunnittelun sijaan palveluntuottajien kirjoa sekä tuottajien välistä kilpailua pitää lisätä. Palveluiden käyttäjien valinnanvapautta on syytä kasvattaa ja myös vastuuta julkisten palveluiden järjestämisestä kannattaa hajauttaa lähemmäksi kansalaisia ja palveluiden käyttäjiä aina, kun se on mahdollista. Linjakkaimmin näihin tavoitteisiin päästään pyrkimällä kohti mm. Ruotsissa ja Isossa-Britanniassa käytössä olevia *avoimien julkisten palveluiden periaatteita*.<sup>25</sup>

1. **Valinnanvapaus** – annetaan palveluiden käyttäjille valinta palveluntuottajasta ja vaikuttaa palvelujen sisältöön aina, kun se on mahdollista.
2. **Päätösvallan hajauttaminen** – hajautetaan palveluiden järjestämistä, tilaamista ja tuottamista koskevaa valtaa ylhäältä alas aina, kun se on mahdollista ja järkevää.
3. **Moninaisuus palvelutuotannossa** – avataan julkisten palveluiden tuotanto erityyppisille ja -kokoisille tuottajille. Varmistetaan kaikille toimijoille yhteiset pelisääntöt ja maksetaan tulosten, ei suoritteiden mukaan.

4. **Reiluus** – taataan aidosti kaikille yhtäläinen pääsy laadukkaisiin palveluihin. Huolehditaan huono-osaisempien ja heikoimpien toimintamahdollisuuksista.
5. **Vastuullisuus ja tilivelvollisuus** – lisätään julkisten palveluiden järjestämisen ja tuotannon avoimuutta ja tilivelvollisuutta palveluita käyttäville ja niiden kustannukset maksaville kuntalaisille.

Julkisten palveluiden pitää toimia asukkaiden ehdoilla – ei toisinpäin. Siksi tarvitaan syvälle käyviä muutoksia toimintatavoissa, joilla julkiset palvelut järjestetään ja tuotetaan. Taipaleensa puolivälissä oleva hallitus voi lähteä hakemaan niitä kuntauudistuksensa oheen avaamalla julkisten palveluiden tuotantoa.

## Kirjallisuutta

- Bland (2010). Yhteiskunnallinen yritys – ratkaisu 2000-luvun haasteisiin – Ison-Britannian malli ja sen kokemukset, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 22/2010.
- Candace, C., Zanotti, C., Morgan, A., Currie, D., de Looze, M., Roberts, C., Samdal, O., Smith, O. R. F. ja Barnekow, V. (eds.) (2012). Social determinants of health and well-being among young people. Health Behaviour in School-aged Children (HBSC) study: International report from the 2009/2010 survey. Copenhagen, WHO Regional Office for Europe, 2012. Health Policy for Children and Adolescents, No. 6.
- Ekström (2004). Pelastakaa Helsinki!, EVA Raportti. Helsinki: Taloustieto Oy.
- Ekström, Haavisto ja Pohjonen (2010). Kunnat ja kilpailu, EVA Analyysi 13. Helsinki: Elinkeinoelämän valtuuskunta EVA.
- Ekström, Haavisto ja Pohjonen (2012). Palvelut auki! – Viisi vaatimusta kuntauudistukselle, EVA Raportti. Helsinki: Taloustieto Oy.
- Ekström ja Jurvelin (2008). Paras kaupunki, EVA Raportti. Helsinki: Taloustieto Oy.
- Ekström, Pohjonen ja Haavisto (2007). Kunnat ja markkinat, EVA Analyysi 2. Helsinki: Elinkeinoelämän valtuuskunta EVA.
- Ekström, Pohjonen ja Haavisto (2008). Kilpailuneutraaliteetti kuntapalvelujen tuotannossa, muistio 19.9.2008. Helsinki: Elinkeinoelämän valtuuskunta EVA.
- Kallio, Meklin, Tammi ja Vakkuri (2012). Kohti parasta kuntatalouden kehitystä? Kunta ja palvelurakennemuutos talouden näkökulmasta. Loppuraportti, Paras-Arttu ohjelman tutkimuksia.
- Kuntaliitto (2012). Kuntien vuoden 2013 veroproositit, tiedotustilaisuusmateriaalit 20.11.2012.
- Kuntaliitto (2012). Paras kuntauudistus?, ARTTU-tutkimusohjelman päätöseminaarin materiaalit 13.12.2012.
- Laiho, Grönberg, Hämäläinen, Stenman ja Tykkyläinen (2011). Yhteiskunnallisen yrityksen kehittäminen, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 4/2011.
- Loikkanen (2012). Kuntien ja metropolialueiden rakenteesta: periaatteita, argumentteja ja empiriaa, teoksessa Loikkanen, Laakso ja Susiluoto (toim.): Metropolialueen talous, Näkökulmia kaupunkitalouden ajankoh-tausiin aiheisiin. Helsinki: Helsingin kaupungin tietokeskus.
- Loikkanen ja Susiluoto (2005a). Paljonko verorahoilla saa? – Kuntien peruspalvelutarjonnan kustannustehokkuuden erot ja niitä selittävät tekijät vuosina 1994–2002, Kunnallisanalyyttisen tutkimusjulkaisu, nro 50.
- Loikkanen ja Susiluoto (2005b). Cost efficiency of Finnish municipalities in basic service production 1994–2002, Urban Public Economics Review, No 4/2005.
- Moisio, Loikkanen ja Oulasvirta (2010). Public services at the local level – The Finnish way, Policy Reports 2, Government Institute for Economic Research.
- Moisio ja Uusitalo (2003). Kuntien yhdistymisten vaikutus kuntien menoihin, Sisäasiainministeriön julkaisu 4/2003.
- Open Public Services White Paper*, Cabinet Office for HM Government, 2011.
- Paunio (2010). Ympäri vuorokautisessa hoidossa olevien vanhusten perus- ja ihmisoikeuksien turvaaminen, eoa 213/2009.
- Solakivi ja Virén (2006). Kuntien henkilöstö, tehokkuus ja kuntakoko, Kunnallisanalyyttisen tutkimusjulkaisu, nro 57.
- Sulkunen ja Välijärvi (2012). PISA 09 – Kestävä osaamisen pohja?, Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisu 2012:12.

THL (2012). Perusterveydenhuollon hoitopaäsy tiedot lokakuussa 2012.

Tilastokeskus (2010). Kuntien ja kuntayhtymien tuottavuustilasto 2008, 15.7.2010 korjattu painos.

Tilastokeskus (2012). Kuntien ja kuntayhtymien tuottavuustilasto 2010.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2009). Julkisen elinkeinotoiminnan kilpailu-neutraliteetti, TEM julkaisu 23/2008. Helsinki, Työ- ja elinkeinoministeriö.

Valkama (2007). Suurkaupunkien kunnallistaloudelliset vaikutukset, Tutkimus Skandinavian suurkaupunkien menoista ja vero- ja valtionosuustuloista, Helsingin kaupungin tietokeskus, Tutkimuksia 4/2007.

Valtionvarainministeriö (2011). Julkisten palvelujen laatubarometri ja verkkopalvelut 2011. Helsinki, Valtionvarainministeriö.

Valtionvarainministeriö (2012a). Valtiontalouden kehukset vuosille 2013–2016. Helsinki, Valtionvarainministeriö.

Valtionvarainministeriö (2012b). Elinvoimainen kunta- ja palvelurakenne, Kunnallishallinnon rakennetyöryhmän selvitys. Helsinki, Valtionvarainministeriö.

Valvira (2010). Vanhusten ympärivuorokautisen sosiaalihuollon palvelut – Toimintayksiköihin tehdyn kyselyn tulokset ja valvonnan jatkotoimenpiteet, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston selvityksiä 3:2010.

## Viitteet

<sup>1</sup> Vuosien 2006–2011 luvut. Kuntasektorin toiminnan kustannukset: henkilöstökulut, ostot (aineelliset hyödykkeet ja palvelut), avustukset, muut kulut (sisältäen vuokrat) sekä poistot.

<sup>2</sup> Luvut käyvin hinnoin. Kuntasektorin toiminnan kustannukset: henkilöstökulut, ostot (aineelliset hyödykkeet ja palvelut), avustukset, muut kulut (sisältäen vuokrat) sekä poistot. Tarkastelussa on yhdistetty kaikkien Suomen kaupunkien, kuntien ja kuntayhtymien kustannukset eliminoiden sektorin sisäiset ostot ja myynnit. Koska kaikki kunnat ja kaupungit eivät tee konsernitilinpäätöksiä, tarkastelusta puuttuvat kaikki kunnalliset tytäryhtiöt.

<sup>3</sup> Kunkin vuoden luku perustuu koko maan kunnallisveroprosentin keskimääräiseen tuottoon kyseisenä vuonna. Vuonna 2011 yhden kunnallisveroprosentin tuotto oli 898 milj. eur. Bruttoveroasteesta lisää ks. Ekström 2004, s.15 ja Ekström ja Jurvelin 2008, s.23.

<sup>4</sup> Ks. esim. Valtionvarainministeriö (2012a), s. 4–5.

<sup>5</sup> Kuntien ja kuntayhtymien koulutuksen, sosiaalipalveluiden ja terveydenhuoltopalveluiden yhteenlasketun kokonaistuottavuuden vuosittaisen muutosten (2001–2008) summa, lähde: Tilastokeskus (2010).

<sup>6</sup> Kuntien ja kuntayhtymien tuottavuustilasto 2010. Julkisen sektorin erityispiirteistä johtuen kuntien tuottavuuslukuihin liittyy yksityiseen sektoriin verrattuna paljon epävarmuuksia. Esimerkiksi sosiaalipalveluiden kokonaistuottavuuden kehitystä ei vuoden 2008 jälkeen ole enää kyetty luotettavasti laskemaan. Niinpä koko kuntasektorin kokonaistuottavuudenkaan lukuja ei voida esittää näiltä vuosilta. Lähde: Tilastokeskus (2012)

<sup>7</sup> Ks. esim. Valtionvarainministeriö (2011).

<sup>8</sup> Ks. Sulkunen ja Välijärvi (2012) ja Currie et al., eds. (2012), s. 46–47.

<sup>9</sup> Ks. Valvira (2010), s. 33.

<sup>10</sup> THL (2012), [www.thl.fi/fi/tilastot/hoitopaasy/pth](http://www.thl.fi/fi/tilastot/hoitopaasy/pth)

<sup>11</sup> Ks. Ekström, Pohjonen ja Haavisto (2007).

<sup>12</sup> Ks. Kallio ym. (2012).

<sup>13</sup> Ks. esim. Moisio ja Uusitalo (2003).

<sup>14</sup> Ks. esim. Solakivi ja Virén (2006).

<sup>15</sup> Skaala- eli mittakaavaedulla tarkoitetaan keskimääräisen tuotantokustannuksen alenemista tuotantomäärän kasvaessa. Suurissa kaupungeissa tuotannon kompleksisuusaste kasvaa, mikä johtaa mm. suuren koon aiheuttamiin koordinoimisiin ongelmiin. Näiden seurauksena mittakaavaedut heikkenevät ja syntyvät skaalahaitat ylittävät edut. Ks. lisää Valkama (2007), luku 3.3, tai Ekström, Pohjonen ja Haavisto (2007), s. 3–4.

<sup>16</sup> Ks. esim. Loikkanen ja Susiluoto (2005a & 2005b).

<sup>17</sup> Ks. esim. Moisio, Loikkanen ja Oulasvirta (2010), s. 15.

<sup>18</sup> Ulkoistamisaste lasketaan jakamalla kuntien, kaupunkien ja kuntayhtymien palveluiden ostot (sektorin sisäinen kauppa eliminoitu) sektorin kokonaiskustannuksilla (sis. poistot).

<sup>19</sup> Tarkkaan ottaen kuntien oman työn osuus on hieman tätäkin suurempi, sillä kuntien omilta tytäryhtiöiltään tekemät palveluostot tilastoidaan ulkoisiksi palveluostoiksi.

<sup>20</sup> Työpaikkaomavaraisuuden pitäisi olla vähintään 80 prosenttia eikä pendelöinti työssäkäyntialueen keskuskuuntaan saisi – alueesta riippuen – olla 25 tai 35 prosenttia suurempaa. Työssäkäyntiluvuista huolimatta kriteeri tulisi sovellettavaksi ns. yhdyskuntarakennepohjan nojalla (esim. jos kuntaraja kulkisi taajaman halki tai lähellä taajaman rajaa).

<sup>21</sup> Ks. Ekström, Pohjonen ja Haavisto (2010).

<sup>22</sup> Ks. Valtionvarainministeriö (2012b), luku 4.3.

<sup>23</sup> Loikkanen (2012) huomauttaa siitä, että Suomen kaksitasoinen hallintomalli on kansainvälisestikin poikkeuksellinen, eikä juuri missään peruskunnilla ole niin laajoja tehtäviä kuin Suomessa.

<sup>24</sup> Mallin kieltäminen olisi sikäläkin takaperoista, että valtio on itse tehnyt paljon työtä suomalaisen yhteiskunnallisen yrityksen mallin kehittämiseksi esimerkiksi Ison-Britannian esimerkkien pohjalta, ks. Bland (2010) tai Laiho, Grönberg, Hämäläinen, Stenman ja Tykkyläinen (2011).

<sup>25</sup> Avoimien julkisten palveluiden mallista lisää, ks. Ekström, Haavisto ja Pohjonen (2012). Ks. myös *Open Public Services White Paper*, Cabinet Office for HM Government, 2011.

## LUKU 3

### Politiikan linjaustarpeita

#### 3.1 Malttia ja joustoa palkankorotuksiin

Rita Asplund, *ETLA*

Antti Kauhanen, *ETLA*

Mika Maliranta, *ETLA*

#### 3.2 Työeläkejärjestelmän uudistaminen on kesken

Jukka Lassila, *ETLA*

Tarmo Valkonen, *ETLA*

#### 3.3 Stoppi verokikkailulle

Niku Määttänen, *ETLA*

Tarmo Valkonen, *ETLA*

#### 3.4 Monta vaaraa on valikoivan elinkeinopolitiikan tiellä

Heli Koski, *ETLA*

Mika Maliranta, *ETLA*

Petri Rouvinen, *Etlatieto Oy*

Pekka Ylä-Anttila, *Etlatieto Oy*

#### 3.5 Julkisten palveluiden uudistus oikeille raiteille

Bo-Erik Ekström, *B&MANs Oy*

Ilkka Haavisto, *EVA*

Mika Pohjonen, *Hannes Snellman Asianajotoimisto Oy*



## 3.1 Malttia ja joustoa palkankorotuksiin

Rita Asplund – Antti Kauhanen – Mika Maliranta

### Taustaa

Luvussa 2.2 todettiin, että Suomen yrityssektorilla tuotanto- ja työllisyysmahdollisuudet eivät ole täysimääräisessä käytössä. Vajaakäyttö ei kuitenkaan koske kovin pahasti kotimarkkinoita vaan lähinnä jalostussektoria. Tilannetta selittää luvussa 2.3 tehty havainto, että teollisuuden lyhyen aikavälin kilpailukyky on selvästi normaalitilannetta heikommalla tasolla. Ongelman vakavuus tosin vaihtelee paljon toimialojen ja yritysten välillä. Osa yrityssektorista kamppailee vakavien kannattavuusongelmien kanssa. Tällaisessa tilanteessa tarvittaisiin kipeästi paljon sellaisia yrityksiä ja toimialoja, joilla on taloudelliset edellytykset ja kannusteet uusien työpaikkojen luomiselle.

Tilannetta mutkistaa se, että samaan aikaan meillä on käynnissä tehtävärakenteiden muutos, joka ulottuu yritysten sisälle saakka. Kehitystä selostettiin luvussa 2.4. Sen seurauksena taloudellisesti menestyvistäkin yrityksistä katoaa tehtäviä, joko teknisen kehityksen tai toimintojen ulkomaille siirtämisen johdosta.

### Palkanmuodostuksen suositukset

Hallituksen tulisi seurata ja tukea sitä, että palkanmuodostuksessa toteutuvat seuraavat asiat.

1. *Yleinen palkkamaltti, mutta ei yleistä palkanalennusta. Sopimuskorotukset voisivat perustua kahden vuoden sopimukseen, joissa sovittaisiin maltillisista, pääosin yritystai työpaikkakohtaisesti jaettavista palkankorotuseristä.*

Perustelut: Vientisektorin tulisi toimia palkkajohtajana. Siellä ei ole kuitenkaan varaa paljon nollaratkaisua korkeampiin yleiskorotuksiin. Maltillisten sopimusratkaisujen avulla suomalaiset yritykset pärjäisivät paremmin sekä kilpailussa tuonnin kanssa että vientimarkkinoilla. Ne myös parantaisivat Suomen asemaa investointien ja työpaikkojen luonnin kohteena. Yleisten palkanalennusten toteuttaminen olisi vaikeaa eikä edes tarkoituksenmukaista, koska sillä olisi kielteisiä vaikutuksia sekä talouden kulutuskyntään että ihmisten toimeentuloon.

2. *Alakohtaista joustavuutta palkankorotuksiin.*

Perustelut: Työehtosopimukset tehdään liittotasolla. Niissä on tarpeen ottaa huomioon alan taloudellinen tilanne. Alojen väliset erot johtuvat merkittävältä osin siitä, että työpanoksen kyky tuottaa lisäarvoa yritykselle on pysyvästi heikentynyt. Tilanne ei korjaudu helposti alojen välisen liikkuvuuden kautta. Kitkaa aiheuttaa muun muassa se, että osaaminen on merkittävältä osin alakohtaista. Palkan- korotusten alakohtainen vaihtelu lievittää rakennemuutoksen sopeutumiskustannuksia ja siksi vähentää työttömyyden kasvua. Jos taloudellinen tilanne kehittyy ennakoitua suosiollisemmin, toteutunut ansiokehitys on liukumien vuoksi joka tapauksessa merkittävästi sopimuskorotuk-

sia korkeampi. Näin tapahtuu varsinkin niillä aloilla, joissa yritykset joutuvat kilpailemaan työvoimasta.

3. *Lisää yrityskohtaista sopimista ja palkankorotuksiin työntekijäryhmä- ja yksilökohtaista joustoa*

Perustelut: Työntekijöiden työpanoksen taloudellisen lisäärvon kehitys vaihtelee paljon työntekijäryhmien ja yksilöiden välillä. Näitä asioita pystytään parhaiten arvioimaan yrityksissä. Palkankorotusten yksilökohtaiset joustot edesauttavat erilaisten työntekijäryhmien työllistymistä nykyisissä taloudellisissa olosuhteissa, jossa työmarkkinoiden rakennemuutokset ulottuvat yritysten sisälle saakka. Lisäksi yksilökohtainen palkanmääräytyminen kannustaa tuottavuuden parantamiseen.

## 3.2 Työeläkejärjestelmän uudistaminen on kesken

Jukka Lassila – Tarmo Valkonen

Suomen työeläkejärjestelmässä on vielä ongelmia, jotka pitää ratkaista seuraavassa eläkeuudistuksessa. Yksityisalojen järjestelmässä on tulevaisuuteen lykätty maksunkorotuspaine, eikä tiedetä, miten se puretaan. Toinen ongelma on varhainen siirtyminen eläkkeelle, joka heikentää julkisen talouden tasapainoa ja alentaa pitkään elävien elintaso suhteessa työikäisten elintasaan. Järjestelmästä puuttuu myös sääntö, joka tekee siitä rahoituksellisesti kestävästä erilaisten riskien realisoituessa tulevaisuudessa.

Yksityisalojen eläkemaksutaso ei tulevaisuudessa riitä työeläkkeiden maksamiseksi, jos eläkkeet määräytyvät nykyisten sääntöjen mukaisesti. Työurapöytäkirjassa päätettiin eläköitymistä myöhentävistä sääntömuutoksista ja osa-aikaläkkeiden alaikärajan nostosta. Nämä toimet parantavat yksityisalojen eläkejärjestelmän rahoituksellista tasapainoa, mutta eivät riitä poistamaan kestävyysongelmaa. ETLA arvioi, että näitä maksuja joudutaan nostamaan vielä kolme-neljä prosenttiyksikköä seuraavan kymmenen vuoden kuluessa (Lassila ja Valkonen, 2013).

Työeläkejärjestelmän rahoitus siis perustuu ajatukseen, että maksuja korotetaan, mutta vasta tulevaisuudessa. Tämä olisi toteutuessaan epärealistista tulevien maksajien kannalta ja siksi epäuskottavaa: miksi tulevat maksajat suostuisivat maksamaan korkeampia maksuja, kun me nykyiset emme halua niitä maksaa.

Maksunkorotusten lykkäämisen sijasta *maksut pitäisi asettaa taantuman jälkeen tasolle, jolla niiden uskotaan riittävän tulevien työeläkkeiden maksamiseen. Tämä on ehdotetun uudistuksen ensimmäinen osa.* Maksunkorotusten sijasta tai lisäksi toimenpide voi sisältää myös eläkkeiden kasvua hidastavia sääntömuutoksia. Tällaisella muutoksella järjestelmän rahoitus tulee odotusarvoisesti kestäväksi, ja samalla on mahdollista tehdä koko työeläkejärjestelmä

uskottavammaksi ja reilummaksi tulevien maksajien kannalta. Toimenpidekokonaisuuden täsmentäminen on eläkepäättäjäiden vastuulla, eikä tässä esitetä siitä yksityiskohtaista suositusta.

*Eläkejärjestelmän eri ikärajojen muuttaminen on toinen osa uudistusta.* Työurien pidennys ei ole yksinään riittävä ratkaisu eläkkeiden rahoitusongelmiin. Sillä on suurempi merkitys muun julkisen sektorin eli valtion ja kuntien talouden kannalta. Siksi on kummallista, että osa hallituksesta vastustaa vanhuuseläkeiän nostamista.

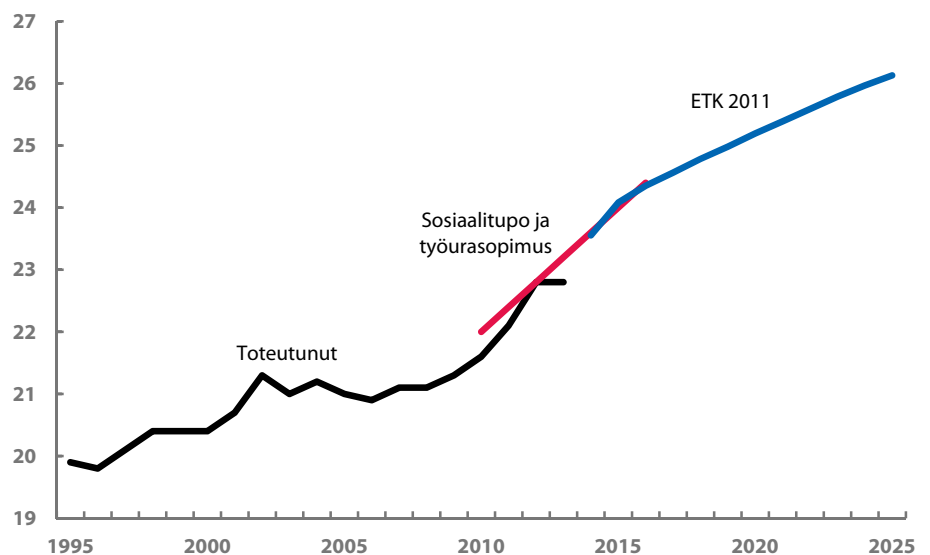
Vuoden 2005 eläkeuudistus lisäsi joustomahdollisuuksia eläkkeelle jäännin ajoittamisessa, mikä on hyvä asia. Eläkkeen noston lykkäämistä iästä 63 alkaen ei kuitenkaan aina hyvitetä reilulla tavalla, kuten prof. Barr on Suomen eläkejärjestelmää koskevassa arvioissaan todennut (Barr, 2013). Hyvitys on suuri niille, joiden ansiot ovat suuret verrattuna kertyneeseen eläkeoikeuteen, ja pieni niille joiden tilanne on päinvastainen. Barr ehdottaa sääntöjä muutettavaksi niin, että jo kertyneen eläkeoikeuden pääoma-arvo aina säilyy eläkkeen nostoa lykättäessä.

Barrin ehdotuksen toteuttaminen yksinkertaistaisi myös elinikäiden pidentymisen huomioimista eläkejärjestelmän ikärajoissa. Kannustinkarttumattomaksi voitaisiin poistaa ja eläkeikärajat sitoa keskimääräisen eliniän odotteen kehittymiseen. Elinikäkerroin, joka on sukupolvien välisen oikeudenmukaisuuden kannalta hyvä tapa jakaa pidentyvien elinikäiden tuomaa eläkemenojen kasvuongelmaa, pysyisi käytössä eläkeoikeuden pääoma-arvoa laskettaessa.

Kun arvioidaan, riittääkö maksutaso tulevien eläkkeiden maksamiseen, joudutaan väestö- ja talouskehityksen osalta nojautumaan ennusteisiin, jotka väistämättä ovat epävarmoja. Siksi maksutaso voidaan asettaa vain odotusarvoisesti kohdalleen. Kestävään rahoitukseen pyrkiminen ei

Kuvio 1  
Työeläkemaksut, % palkoista

Lähteet: Eläketurvakeskus, ETLA.



vaadi, että maksutaso pidetään vakiona. Pienen vaihtelun salliminen on järkevää, koska tulevaisuus väistämättä sisältää yllätyksiä eläkemenoissa, maksutuloissa ja sijoitustuotoissa.. *On kuitenkin sovittava säännöistä, joissa selvästi määritellään miten toimitaan, jos työeläkemaksu uhkaa nousta liikaa. Tämä on ehdotetun uudistuksen kolmas osa.* Ilman tällaisia sääntöjä maksunkorotusten lykkääminen voi jälleen muodostua tavaksi, ja päätyisimme nykyisenkaltaisiin ongelmiin.

Maksujen vaihtelumahdollisuuden rajoittaminen voidaan tehdä joko maksukattomallin avulla, jolloin maksupaineet purkautuvat automaattisesti, tai harkinnanvaraisesti tehtäviin indeksiheikennyksiin, kuten olemme aiemmin esittäneet (Korkman ym., 2008). Malli on joustava sovellus Ruotsissa käytössä olevasta tiukemmasta mekanismista. Joustavaa mutta odotusarvoisesti oikeaa maksutasoa voisi etsiä myös Kanadan eläkejärjestelmän tapaan. Jos pitkän aikavälin kestävyystarkastelu osoittaa maksutason olevan liian matala, maksua nostetaan hieman ja etuuskien indeksi jäädytetään – elleivät päättäjät tee muita rahoitusnäköymää korjaavia päätöksiä. Maksunkorotusten lykkääminen ei Kanadassa ole vaihtoehtojen joukossa, toisin kuin Suomen nykykäytännössä.

Työeläkejärjestelmän rahoitusongelmaa ei pidä vähätellä. Jos maksujen ja etuuskien epätasapaino poistetaan maksuja korottamalla, kyseessä on 3–4 prosenttiyksikön suuruinen puhdas palkkaverotuksen korotus; mikään etuushan ei siinä paranisi. Ongelmaa ei pidä myöskään liioitella. Tämän suuruusluokan uudistuksia on Suomessa tehty ennenkin. Vaaditaan kuitenkin edellä kuvatun kaltainen uudistus, jotta nousisimme aivan parhaaseen ryhmään Ruotsin ja Kanadan seuraan. Uudistuksen jälkeen kotimainen väestön ikääntymiseen ja julkisen talouden kestävyYTEEN liittyvä poliittinen keskustelu voitaisiin käydä vaikeammin ratkaistavissa olevista asioista, kuten esimerkiksi vanhuhoivan rahoituksesta.

## Kirjallisuutta

Barr, N. (2013). The pension system in Finland: Adequacy, sustainability and system design. Evaluation of the Finnish pension system/Part 1, Finnish Centre for Pensions.

Korkman, S., Lassila, J., Määttänen, N. ja Valkonen, T. (2008). Hyvinvointivaltion rahoitus – Riittävätkö rahat, kuka maksaa? ETLA B 230. Helsinki: Taloustieto Oy.

Lassila, J. ja Valkonen, T. (2013). Julkisen talouden rahoituksellinen kestävyys. ETLA Raportit No 3.



## 3.3 Stoppi verokikkailulle

Tarmo Valkonen – Niku Määttänen

Hallitus on jo päättänyt useista veronkiristyksistä. Niistä tärkeimmät tulivat voimaan tämän vuoden alusta. Veronkiristykset hidastavat talouskasvua vähentämällä työllisyyttä ja investointeja.

Verotuksen haitallisia vaikutuksia talouskasvun ja hyvinvoinnin kannalta voidaan lieventää huolehtimalla verotuksen neutraalisuudesta ja tehokkuudesta. Tavoitteena tulee olla, että verotus ei tarpeettomasti ja ilman hyviä perusteita ohjaa ihmisten tai yritysten valintoja.

Edellisen hallituksen asettama ns. Hetemäen verotyöryhmä teki verojärjestelmän uudistamiseksi esityksen, jonka punaisena lankana on juuri verotuksen neutraalisuus ja tehokkuus. Esityksen tärkeimpiä kohtia ovat verotuksen painopisteen siirtäminen kohti kulutuksen verotusta sekä yritys- ja pääomatuloverotuksen uudistaminen. Kulutusverojen yksi hyvä puoli on, että toisin kuin pääomatuloverot, ne eivät vähennä säästämisen kannattavuutta. Arvonlisävero ei myöskään vaikuta investointien määrään, koska investointihyödykkeisiin sisältyvä vero on vähennyskelpoinen.

Verotyöryhmän esitys yhdenmukaistaisi listaamattomien yritysten omistajien verotusta. Neutraali verojärjestelmä kohtelee yrityksiä samalla tavalla riippumatta esimerkiksi niiden koosta. Näin varmistetaan, että yritysten investointi- ja voitonjakopäätökset perustuvat veronäkökohtien sijasta investointien kannattavuuteen.

Nykyjärjestelmässä listaamattomien yritysten jakamia voittoja verotetaan vain yhteisöverolla, jos nettovarallisuudelle laskettu tuotto on enintään 9 % ja osinkojen suuruus yhteensä 60 000 euroa saajaa kohden. Tästä seuraa, että investointien tuottovaatimus vaihtelee huomattavasti riippuen mm. yrityksen koosta ja taseen rakenteesta. Työryhmän esitys kiristäisi verotusta poistamalla osinkotulon verovapauden ja korottamalla pääomatuloveroa. Samalla kuitenkin esitykseen kuuluva yhteisöveron alennus parantaisi Suomen asemaa kansainvälisessä yritysverokilpailussa.

Hallituksella olisi ollut oivallinen tilaisuus ottaa työryhmän esitys oman vero-ohjelmansa perustaksi, mutta se poimi työryhmän raportista ohjelmaansa vain yksittäisiä suosituksia. Arvonlisäveroa nostettiin ja yhteisöveroa laskettiin, mutta vähemmän kuin työryhmän esityksessä. Listaamattomien yritysten omistajien verotus jäi lähes ennalleen. Hallitus päätti myös mm. muuttaa pääomatuloveron lievästi progressiiviseksi ja alentaa tiettyjen teollisuusalojen energiaveroja. Lisäksi hallitus on ottamassa käyttöön lähinnä pienille yrityksille suunnattuja ”täsmäkannustimia”, kuten t&k-verovähennyksen ja pääomasijoitusten verotuksen kevennyksen.

Hallituksen veropolitiikka on kokoelma erillisiä ratkaisuja, jotka yhdessä pikemminkin monimutkaistavat kuin selkeyttävät kokonaisverojärjestelmää. Verotuksen neut-

raalisuus ja tehokkuus eivät selvästikään ole hallitukselle tärkeitä tavoitteita. Ehkä selvin yksittäinen osoitus tästä on hallituksen päätös nostaa asuntokauppojen varainsiirtoveroa. Hallitus siis katsoi aiheelliseksi nostaa työn perässä muuttamisen hintaa ja vähentää siten työvoiman liikkuvuutta. Kuten kansainvälisesti tunnettujen taloustieteilijöiden laatimassa, pari vuotta sitten julkaistussa *Mirrlees Review*’ssä todetaan, varainsiirtoveroilla ei pitäisi olla mitään sijaan modernissa verojärjestelmässä. Myös kaavailtu rahoitusmarkkinaveron on eräänlainen varainsiirtovero.

Se, että hallitus hylkäsi verotyöryhmän esityksen, selittyy osin hallituspuolueiden keskenään erilaisilla näkemyksillä verotuksen oikeudenmukaisuudesta ja tehokkuudesta. Vaalikampanjassa vasemmisto vastusti arvonlisäveron nostamista sillä perusteella, että se on ”tasavero”. Toisaalta osa oikeistopuolueiden edustajista saattoi pelätä, että esitykseen kuuluva listaamattomien yritysten verotuksen kiristäminen vaarantaisi talouskasvun.

Oikeudenmukaisuuteen vetoava kritiikki esitystä vastaan on huonosti perusteltua. Ensinnäkin kulutusverojen kielteisiä tulonjakovaikutuksia usein liioitellaan. Kulutusverojen tulonjakovaikutuksia on Suomessa arvioitu vuositulojen perusteella. Kulutusverojen vastustajat viittaavat siihen, että pienituloiset kuluttavat suuremman osan vuotuisista tuloistaan kuin suurituloiset. Vuosituloihin perustuva tarkastelu johtaa kuitenkin harhaan, koska ihmisten tulot vaihtelevat yli elinkaaren. Tulotasosta riippumatta ihmiset yleensä kuluttavat suurin piirtein saman osuuden elinkaarituloistaan. Lisäksi on syytä huomata, että kaikkein pienituloisimmat ovat yleensä suojassa kulutusverojen korotuksilta, sillä he elävät kuluttajahintoihin indeksoitujen tulonsiirtojen varassa, ja että kulutusverojen korottaminen rokkottaa myös varallisuuden ostovoimaa.

Toisaalta nykyiseen listaamattomien yritysten verotukseen liittyy piirteitä, joita voi pitää ongelmallisina oikeudenmukaisuuden kannalta. Osinkojen yhdenkertainen verotus luo osalle omistajista mahdollisuuden muuntaa työtuloja kevyemmin verotetuiksi pääomatuloiksi. Verotyöryhmän esityksen toteuttaminen olisi poistanut tämän ns. tulonmuunto-ongelman.

Suomen talouden näkymät ovat heikentyneet hallitusohjelman kirjoittamiseen jälkeen. Se lisää hallituksen paineita tehdä jotakin investointien lisäämiseksi. Valitettavasti keinot, joita hallitus on toistaiseksi käyttänyt, eivät ole tehokkaimpia mahdollisia. Edellä mainittujen täsmäkannustimien ongelma on, että ne suosivat tiettyjä yrityksiä toisten kustannuksella. Esimerkiksi t&k-verovähennykseen liittyy suhteellisen matala euromääräinen yläraja mikä tarkoittaa, että sillä voi olla suurempaa merkitystä vain pienille yrityksille. On epäselvää, miksi erityisesti pienten yritysten t&k-toimintaa tulisi tukea.

Hallituksen toivoisi jatkossa huolehtivan myös verotuksen tehokkuudesta. Tämä tarkoittaisi muun muassa seuraavia ratkaisuja:

1. Kannustetaan yritystoimintaan jatkossa yhteisöveroa alentamalla eikä uusia ”täsmäkannustimia” kehittelemällä. Yhteisöveron alentaminen on sekä talousteorian että empiirisen tutkimuksen perusteella tehokas keino lisätä yritystoimintaa (Djankov ym., 2010). Se hyödyttää lopulta työntekijöitä lisäämällä työvoiman kysyntää ja nostamalla palkkoja. Yritysverotuksesta tulisi samalla tehdä nykyistä neutraalimpaa vähentämällä listaamattomien yhtiöiden omistajien veroetuja. Yritysverotuksen alentaminen voitaisiin ainakin osin rahoittaa myös yritystukia karsimalla.
2. Siirretään verotuksen painopistettä edelleen kohti kuluksen verotusta. Paras keino olisi nostaa alennetut arvonnäköverokannat yleisen arvonnäköverokannan tasolle. Alennusten käyttäminen elintasoerojen tasaamiseen on tehotonta, koska verotulomenetykset ovat suuret suhteessa tavoiteltuihin vaikutuksiin. Sama tulonjako saadaan tehokkaammin aikaan pienituloisille suunnatuilla tulonsiirroilla.
3. Kiristetään kiinteistöverotusta. Kiinteistöverolla on vähemmän haitallisia kannustevaikutuksia kuin esimerkiksi ansio- tai pääomatuloveroilla, koska se kohdistuu osin maapohjaan, joka ei karkaa Suomesta minnekään. Asuntosijoituksista saatavan vuokratulon verotuksen kevennys ja vastaava kiinteistöveron korotus vähentäisivät myös asumismuotojen valinnan välistä vääristymää, joka johtuu ennen kaikkea siitä, että omistusasuntojen laskennallista asuntotuloa ei veroteta.

## Kirjallisuutta

Djankov, S., Ganser, T., McLiesh, C., Ramalho, R. ja Shleifer, A. (2010): The effect of corporate taxes on investment and entrepreneurship, *American Economic Journal: Macroeconomics* 2, 31–64.

## 3.4 Monta vaaraa on valikoivan elinkeinopolitiikan tiellä

Heli Koski – Mika Maliranta – Petri Rouvinen – Pekka Ylä-Anttila

### Neutraalia politiikkaa markkinapuutteiden korjaamiseksi

Lähtökohtaisesti julkinen puuttuminen yksityiseen liiketoimintaan ei markkinatalouteen kuulu. Julkiset toimet ovat perusteltuja, jos on olemassa korjattavissa oleva markkinapuute (liittyen rahoitusmarkkinoiden epätäydellisyyksiin tai ulkoisvaikutuksiin). Modernin elinkeinopolitiikan johtotähtinä ovat toimintaedellytysten luominen yksityisille markkinoille ja kilpailun toimivuuden varmistaminen.

Elinkeinopoliittisten toimien kohteina ovat yritykset, mutta lopullisina asiakkaina ovat veronmaksajat. Veromaksajien intresseissä on harjoitettavan elinkeinotoiminnan korkea tuottavuus (palkanmaksuvara) sekä voittojen syntyminen ja näyttäminen Suomessa (kotimaiset lisäinvestoinnit ja verotulot). Tuottavuusvaikutukset ovat yhteydessä innovointiin ja kansainvälistymiseen sekä kasvuhakuisuuteen. Taloustieteessä ei ole vahvoja perusteluja yrityksen kokoon, toimialaan, yhtiömuotoon, omistustyyppiin tai tiettyyn teknologiaan perustuville painotuksille; politiikan tulisikin olla neutraalia näiden suhteen. Sikäli kuin tuotannon tekijät eivät ole täyskäytössä, työllisyyttä tukevat julkiset toimet saattavat olla perusteltuja (tuottavuuskehitystä ja rakennemuutosta vaarantamatta). Veronmaksajien näkökulmasta lopputuotosten kotimaiset hinnat saivat olla mahdollisimman alhaiset ja ulkomailta saatavat hinnat korkeat.

Acemoglu ym. (2006, s. 37) toteavat, että ”aikaisemmassa kehitysvaiheessa maat etenevät strategialla, jossa ne painottavat investointeja valikoitumisen kustannuksella. Lähestyessään globaalia teknologiaeturintamaa maat vaihtavat innovaatiovetoiseen strategiaan, jolle on tyypillistä vähemmän vakiintuneet suhteet talouden toimijoiden välillä, nuorempi yrityskanta, vähäisemmät (aineelliset) investoinnit sekä intensiivisempi valikoituminen yritysten ja niiden johtajien kesken.” Suomi on tämän siirtymän tehnyt (Maliranta, Määttänen, & Vihriälä, 2012; Maliranta, Rouvinen, & Ylä-Anttila, 2010). Kasvuteorian (Aghion & Howitt, 2009; Maliranta & Ylä-Anttila, 2007) mukainen ohje on, että Suomen tulee muuntua kokeilu- ja yritteliäisyystaloudeksi. Käytännön politiikassa tätä on edistetty mm. Tekesin viime vuosien strategialinjauksilla ja TEMin Vigokiihdyttämöohjelmalla.

### Uusien elinkeinopoliittisten instrumenttien vaikuttavuudesta vain vähän tietoa

Kataisen hallitus on omaksunut edeltäjiään aktiivisemmän elinkeinopoliittisen roolin. Eniten intohimoja on herättänyt *bisnesenkeleiden verovähennys* (2013–2015, odottaa EU-hyväksyntää), johon suhtauduimme ennen sen vesittämistä varovaisen myönteisesti. Koska tämänkaltaisen inst-

rumentin vaikuttavuudesta ei ole kansainvälistä saati kotimaista tietoa, puolivälin riihessä tulisi päättää sen vaikuttavuusarvioinnista jo ensimmäisen vuoden kokemusten perusteella.

*T&k:n lisävähennyksen* (2013–2015; verotuloja vähentävä vaikutus arviolta 100–200 miljoonaa euroa ensimmäisenä vuotena) suhteen olemme aiemmin ottaneet neutraalin kannan lähinnä siksi, että Suomessa on jo samaan tarkoitukseen laaja ja toimiva suora tuki (jota ei tässä yhteydessä ole vastaavasti leikattu). Tätä verokannustinta on perusteltu sillä, että se aktivoi uusia yrityksiä t&k:hon; mielestämme tähän päästäisiin helpommin suoralla tuella. Ainakin, jos verokannustin vähentäisi Tekesin painotusta aktivoitavien, nuorempien tai pienempien yritysten suuntaan – mitä ei tietääksemme ole tapahtumassa – mentäisiin t&k:n lisävähennyksellä ojasta allikkoon. Esim. Norjan t&k-verokannustinkokemukset ovat olleet myönteisiä. Kun Suomessakin t&k-verokannustin on monien vuosien harkinnan ja valmistelun jälkeen päätetty ottaa käyttöön, on sen ajankohta tietenkin otollinen. Kun Suomella kuitenkin on monia muita maita paremmin toimiva suora t&k-tukijärjestelmä ja t&k-intensiivisempi yrityssektori, on t&k:n lisävähennyksen mahdollisesta jatkosta syytä päättää vasta sen jälkeen, kun sitä koskeva vaikuttavuusarvio on tehty niin, että vuorovaikutus suorien tukien kanssa käy selväksi.

Hallituksen valtiontaloudellisesti merkittävin elinkeinopoliittinen toimenpide lienee *energiaintensiivisen teollisuuden kasvatettu energiaverojen palautus*. Alakohtaisena ja rakennemuutosta hidastavana sekä ympäristöpoliittisten tavoitteiden vastaisena siihen on vaikea suhtautua myönteisesti. Ongelma on sama kuin *race-to-the-bottom* verokilpailussa. Kilpailuhaittojen lieventämisen tulisi olla ajallisesti rajattuja. Lisäksi ulkoisista syistä pysyvästi epäreilua kilpailutilannetta ei voi lähteä kompensoimaan, vaikka hintana olisivatkin menetykset Suomessa.

Määräaikaisella *tehdasinvestointien kaksinkertaisella poisto-oikeudella* (2013–2015) ei varsinkaan tässä tilanteessa ole vaikutusta. Monikansallisten konsernien verosuunnittelua hillitsevä *nettokorkkomenojen vähennysoikeuden rajoittaminen* (2013–) on toki askel oikeaan suuntaan.

Verotuksen ulkopuolella hallitus on sallinut Vientiluotolle *uuden luottomuotoisen vienninrahoitusmallin* (2012–) ja kasvattanut *Finnvera Oyj:n kotimaan rahoituksen riskinottoa* kansainvälistyvien ja kasvuyritysten sekä aloittavien yritysten osalta (TEM:n tiedote 13.12.2012). Yksityisten investointien ja muiden liiketoimien julkiseen rahoitukseen on lähtökohtaisesti suhtauduttava varauksin. Jos julkinen rahoitus on täysin markkinaehtoista – ja siten hoidettavissa myös yksityisesti – siitä tulee pidättäytyä kokonaan. Julkiselle yritysrahoitukselle saattaa olla perusteltuja, jos yksityiset tahot ovat kykenemättömiä rahoittamaan hy-

viä hankkeita. Näin saattaa hyvin olla asian laita rahoitus-toiminnan olleessa kriisissä. Jos uudessa vienninrahoituksessa on kyse epäsuorasta kilpailusta muiden maiden vastaavan rahoituksen kanssa, yllä esitetyt ajatukset kilpailuhaittojen lieventämisestä pätevät myös myös tässä. Vaikka Suomesta käsin harjoitettavalle liiketoiminnalle halutaan toki tarjota tasapuoliset kilpailuedellytykset, pysyvästi epä-reilulle tilanteelle on vaikea tehdä mitään (lukuun ottamatta hidasta ja tehotontakin ylikansallista sopimista ja valvontaa).

Vaalikaudella luotu *TeamFinland* niputtaa kansainvälistymis- ja *Kasvuväylä* startupien palveluita ja tukia. Kaikkien yrityspalvelujen käyttäjäkohtaista paketoitua tavoitteellaan TEMin terästytyllä *asiakkuusstrategialla*. Kaikissa julkisissa palveluissa yhden luukun periaate on hyvä ja kannatettava, joskin ensisijaisesti sitä kohti tulee pyrkiä instrumentteja vähentämällä ja yksinkertaistamalla.

Mainittujen lisäksi hallituksella on mietintämyssyssään *rikkidirektiivin kustannusten kompensointi* (TEMin tiedote 11.9.2012), *patentoinnin ja muiden aineettomien oikeuksien verokannustin* (TEMin tiedote 13.12.2012), *hyvien investointien kiihdytyskaista*, julkisen ja yksityisen sijoittajan väliseen *asymmetriseen voitonjakoon perustuva yksityisten pääomasijoittajien kannustin* sekä 17.1.2013 julkaistavan Ala-Pietilän selvitysraportin myötä ehkä myös uudet ICT-alaan kohdistuvat erillistoimet.

Potentiaalisesti hallituksen *terveen kilpailun ohjelma* on sen elinkeinopoliittisista toimista tärkein. Fokuksessa on erityisesti kotimarkkina-alojen kuten elintarviketeollisuuden, vähittäiskaupan ja rakentamisen kilpailu. Ilmeisesti ohjelma on kuitenkin koettu sen verran hampaattomaksi, ettei se ole herättänyt suuria intohimoja.

Käytännössä ja toivottavasti hallituskauden jälkeen voidaan todeta, että hallituksen suurin elinkeinopoliittinen saavutus on lopulta käynnissä oleva *yritystukijärjestelmän tehostaminen*. Päällekkäiset, vääristävät ja markkinoiden toimintaa haittaavat tuet on luvattu eliminoida pikaisesti, mutta tietääksemme tässä työssä on edetty vasta hyvin vähän. Erityisesti määräaikaisiksi tarkoitettujen tukimuotojen – joilla on taipumus vakiintua, vaikka järjestelmän tavoitteen pitäisi olla päinvastainen – lopettamisesta tarpeen poistuttua tulisi pitää huolta.

### **Kohti tehokasta, kilpailua tukevaa elinkeinopoliitiikkaa**

- *Suoria alakohtaisia interventioita on vältettävä ja on keskityttävä yleistä rakenteellista kilpailukykyä vahvistavaan elinkeinopoliitiikkaan, jonka tärkeä osa on tehokas kilpailupoliitiikka.*

1980-luvun loppupuolelta alkaen Suomessa on harjoitettu melko linjakasta elinkeinopoliitiikkaa. Aktiivisimmat suorat toimet ovat olleet innovaatiopoliitiikan saralla; muutoin on pitkälti keskitytty toimintaympäristön edistämiseen ja kilpailun toimimisen sallimiseen mm. tarpeettomaksi käynnätyä sääntelyä purkamalla. Nyt on otettu selvästi aktiivisempi rooli ja vallitseva ilmapiiri on myönteinen jopa suorille alakohtaisille interventioille. Hallituksen tulisi aktiivisesti vastustaa näitä kiusauksia ja keskittyttävä yleistä rakenteellista kilpailukykyä vahvistavaan elinkeinopoliitiikkaan, jonka tärkeä osa on tehokas kilpailupoliitiikka.

- *Määräaikaisten elinkeinopoliittisten toimien vaikutuksia on arvioitava.*

Periaatetasolla hallituksen suunta on oikea: kannustetaan uusien ideoiden luomiseen ja hyödyntämiseen siten, että mahdollisimman paljon tämän työn hedelmistä jää Suomeen. Hallitus on tehnyt useita uusia ja tuloksiltaan epävarmoja toimia, joista monet ovat jo lähtökohtaisesti määraaikaisia. On syytä käynnistää vaikutusten arvioinnit, että aikanaan jatkotoimet pohjautuisivat näyttöön eikä toiveajatteluun.

- *Tehottomiksi havaitut yritystuet on lakkautettava ja yritystukijärjestelmää on yksinkertaistettava.*

ETLA julkaisi vuonna 2010 ”Muistioita seuraavalle hallitukselle”, jossa ehdotettiin yritystukijärjestelmän karsimista ja yksinkertaistamista varsinkin, kun kansallisen tason suoria innovaatiotukia lukuun ottamatta tukien vaikuttavuudesta tiedetään kovin vähän. Tähän liittyen todettiin, että myös tukien luku- ja euromäärän alentamiseen olisi syytä saada selkeät määrälliset tavoitteet. Nämä toiveet voi nytkin toistaa. TEM on löytänyt neljännesmiljardin edestä tehottomia yritystukia (Pietarinen, 2012) – näistä on hyvä aloittaa.

Parinkymmenen viime vuoden aikana tehdyt riippumattomat arvioinnit toteavat, että tukikenttä on erityisesti yritysten näkökulmasta sekava. Tällä hallituskaudella on tullut monta uutta avautusta. Julkisia palveluita niputtavista *Kasvuväylästä* ja *TeamFinlandista* huolimatta monimutkaisuus on lisääntynyt.

- *Elinkeinopoliitiikan tulisi olla kilpailullisesti ja teknologisesti neutraalia, mutta kannustaa innovaatioihin, kasvuun ja kansainvälisyyteen sekä edistää kilpailua.*

Innovatiivisuus, kasvuhakuisuus ja halu kansainväliseen toimintaan ovat perusteltavissa ”diskriminoivina” kriteereinä modernissa elinkeinopoliitiikassa. Muille ulottuvuuksille, kuten yrityskoolle tai omistajatyypille, on vaikea löytää perusteluita. Suomen kehitysvaihe sekä globalisaation ja digitalisaation asettamat reunaehdot huomioiden olisi hyvä harjoittaa politiikkaa, joka on ”volatiilia” siinä mielessä, että se suosii alalle tuloa ja markkinajohtajien haastamista.

## Kirjallisuutta

Acemoglu, D., Aghion, P. ja Zilibotti, F. (2006). Distance to Frontier, Selection, and Economic Growth. *Journal of the European Economic Association*, 4(1), 37–74.

Aghion, P. ja Howitt, P. (2009). *The Economics of Growth*: The MIT Press.

Maliranta, M., Määttänen, N. ja Vihriälä, V. (2012). Are the Nordic countries really less innovative than the US? (Vol. 19.12.2012): VOX column, 19.12.2012.

Maliranta, M., Rouvinen, P. ja Ylä-Anttila, P. (2010). Finland's path to global productivity frontiers through creative destruction. *International Productivity Monitor*, 20, 68–84.

Maliranta, M. ja Ylä-Anttila, P. (Eds.) (2007). *Kilpailu, innovaatio ja tuottavuus*. ETLA B 228. Helsinki: Taloustieto Oy.

Pietarinen, M. (2012). Yritystukiselvitys. *Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu*, *Innovaatio*, 7.



## 3.5 Julkisten palveluiden uudistus oikeille raiteille

Bo-Erik Ekström – Ilkka Haavisto – Mika Pohjonen

Hallituksen pitää muuttaa strategiaansa julkisten palveluiden tehokkuuden, saavutettavuuden ja laadun parantamisessa. Rakenteiden kanssa askartelu ei riitä. Kuntauudistuksen kurssia pitää korjata suuntaan, joka luo edellytyksiä palveluiden tuotantotapojen uudistumiselle (ks. luku 2.6). Sekä kustannustehokkuutta että palveluiden laatua voidaan kohdentaa laajentamalla palveluntuottajien kirjoa sekä lisäämällä tuottajien välistä kilpailua.<sup>1</sup> Palveluiden käyttäjien valinnanvapautta on syytä kasvattaa ja myös vastuuta julkisten palveluiden järjestämisestä kannattaa hajauttaa lähemmäs kansalaisia ja palveluiden käyttäjiä aina, kun se on mahdollista. Näin uudistuksen läpivienti ei jää yksin päättäjien harteille. Sosiaali- ja terveyspalveluiden palvelurakennemuutos on syytä valmistella uudelleen.

Seuraavilla toimenpiteillä 1–6 tuetaan julkisten palveluiden uudistumista kuntauudistuksen edetessä. Toimenpiteiden 7–9 toteuttaminen edellyttää hieman pidempää aikaväliä.

### Välittömät toimenpiteet

**1. Hallitusohjelmaa tarkistetaan siten, että pidemmän aikavälin tavoitteeksi otetaan avoimet julkiset palvelut ja niitä koskevat viisi periaatetta: valinnan vapaus, palvelutuotannon moninaisuus, päätöksenteon hajauttaminen, reiluus sekä tilivelvollisuus.**<sup>2</sup> Poistetaan hallitusohjelmasta ja kuntauudistuksen hankkeista kirjaukset, jotka sulkevat nämä periaatteet pois tai jotka toimivat periaatteita vastaan. Tämä koskee erityisesti seuraavia hallitusohjelman kohtia:

- ”Vahva ja itsenäinen kunta kykenee hallitsemaan markkinoita palveluiden tuotantotapojen monipuolisuudessa ja vastaamaan vaatimuksiin asukkaiden valinnanvapauden lisäämisestä.”
- ”Vahvoilla peruskunnilla luodaan edellytykset kuntien riittävälle omalle palvelutuotannolle ja kuntien kyvyllä hallita palvelumarkkinoita yhdenvertaisten palvelujen saatavuuden ja palvelutuotannon eheyden varmistamiseksi.”
- ”Henkilöstön asema muutosprosesseissa turvataan nykyinsäädännön tasoisena.” (Käytännössä tämä tarkoittaa viiden vuoden irtisanomissuojaa, joka on täysin epäsuhdassa kuntatalouden tehostamistarpeiden kanssa. Tämä myös asettaa yksityisellä sektorilla työskentelevät ihmiset eriarvoiseen asemaan, koska heillä ei ole vastaavaa suojaa).

**2. Kuntalakiin tulee sisällyttää palvelualoite.** Palvelualoitetta koskevilla säännöksillä annetaan yksityisen ja kolmannen sektorin palveluntuottajille sekä julkisten palveluiden sidosryhmille, kuten esimerkiksi kyläyhdistyksille, taloyhtiöille, tiekunnille ja vesiosuuskunnille oikeus teh-

dä palvelualoiteita julkisten palveluiden järjestämiseksi ja tuottamiseksi. Palvelualoite tulee nähdä luonnollisena osana kuntien tilaajaosaamisen ja -organisaatioiden kehittämistä. Se hyödyttää myös tuottajaorganisaatioita siten, että niiden totunnaisia tapoja toimia haastetaan ja tarkastellaan uusista näkökulmista. Toisin kuin julkisuudessa on väitetty, palvelualoitteen käyttöönotto ei sisällä velvoitteita ulkoistamiseen. Palvelualoitteesta on syytä säätää laissa, jotta kunnat rohkaistuisivat sen käyttöönottoon.

**3. Kilpailuneutraaliteettiongelmat tulee poistaa julkisten palveluiden markkinoilta.** Liikelaitosuudistus tulee toteuttaa viipymättä. Kilpailulakia tulee tarkentaa Ruotsin mallin mukaisesti siten, etteivät kunnat ja kuntayhtymät saa harjoittaa markkinoilla liiketoimintaa, joka voi haitata tai vääristää kilpailua. Kunnallisten organisaatioiden hankintakäytäntöjä tulee selkeyttää siten, etteivät ne tee toisiltaan hankintoja kilpailuttamatta ohi hankintalain. Piilevän arvonlisäveron ongelmat tulee poistaa sosiaali- ja terveyspalveluista sekä opetuspalveluista.

**4. Kohennetaan nopeasti kuntasektorin talouden raportointia ja seuranta.** Kuntatalouden raportointi on nykyisellään sekä aivan liian hidasta että liian suppeaa. Raportointia on nopeutettava siten, että edellisen vuoden tilinpäätökset ovat kaikkien tahojen saatavilla viimeistään kesäkuussa. Konsernitaso raportointia on laajennettava. Raportoinnista tulisi käydä selville mm. tiedot kuntien ja niiden tytäryhteisöjen välisistä taloudellisista suhteista, kuntasektorin hankinnoista yrityksiltä ja kolmannelta sektorilta sekä kuntasektorin vuosittaisista investoinneista konsernitasoa myöten.

**5. Hallituksen ei tule luoda esteitä sille, että kuntien ja yksityisten palvelutuottajien välinen yhteistyö syvenee.** PARAS-hankkeen aikaisten yhteistyörakenteiden osin purkautuessa monet kunnat ovat etsimässä uusia ratkaisuja esimerkiksi sosiaali- ja terveyspalveluiden tuotantoon. Nykylainsäädäntö mahdollistaa monentyyppiset ratkaisut ja viime vuodet ovat osoittaneet, että yritykset ovat kiinnostuneita tarjoamaan palveluita syrjäseutuja myöten. Onnistunut yhteistyö edellyttää, että kunta ei ryntää yhteistyöhön suin päin vaan pyrkii ensin kohentamaan ymmärrystään mahdollisten ulkoistettavien toimintojen kustannustasoisista. Näin se kykenee toimimaan kustannustietoisesti sekä eri sopimusmalleja arvioiden. Valtion pitää luoda tarvittavat edellytykset sille, että yritykset voivat olla avoimia kehittämään markkinoita ja toimintamalleja pitkällä tähtäimellä.

**6. Kannustetaan kuntia yhteistyöhön valittujen toimintojensa yhtiöittämisessä.** Kunnat – ensi sijassa suuret kaupungit – harjoittavat yksityisen sektorin kanssa kilpailevaa liiketoimintaa esimerkiksi energiateollisuudessa, logistikassa sekä monilla palvelualoilla. Jatkossa tällainen toiminta tulee joka tapauksessa yhtiöittää, jotta Suomi ei rikkoisi EU:n valtiontukisäännöksiä.



Liiketoiminta ei edusta sitä tarkoitusta, jota varten kunnat ovat olemassa. Tämän lisäksi kuntien liiketoimintaan liittyy useita suoria haittoja ja riskejä kunnille itselleen. Ne sitovat kuntien hallinnon päätöksenteon ja rahoituksen resursseja kuntien julkisten tehtävien kannalta toissijaisiin tehtäviin. Rahoituksen osalta kuntien tytäryhtiöissä saattaa olla liiketoimintaan sidottuna suuria pääomaeriä, joita voitaisiin käyttää kunnan varsinaisen ydintoiminnan rahoittamiseen. Liiketoiminta altistaa kuntalaiset riskeille, joiden ottamisesta he eivät välttämättä koskaan saa tietää.

Siksi kuntien kannattaa yhteistyössä yhtiöittää tällaisia toimintojaan. Teolliseen toimintaan liittyvä omaisuus siirrettiin uuteen yhteiseen yhtiöön markkinahinnoin. Yhtiötä vetäisi ammattijohtaja sekä alan osaajista koostuva hallitus. Yhtiön tehtävänä olisi jalostaa siirrettyjä omaisuuseriä ja irtaantua niistä sopivalla hetkellä sopivaan hintaan. Syntyneet voittovarot rahastoitaisiin ydintoiminnan kehittämiseen. Tämä lisäisi oikeudenmukaisuutta myös eri sukupolvien välillä.

Lisäksi kunnat voivat kehittää palvelumarkkinoita paitsi hyödyntämällä niitä ja tuomalla markkinoille kysyntää, myös tuomalla sinne uusia toimijoita yhtiöittämällä omaa palvelutuotantoaan. Näin valtio on toiminut yhtiöittämällä mm. maanrakennuksen ja tienpidon aloilla toimineen liikelaitoksensa Destian, jonka juuret olivat tie- ja vesihallitus TVH:ssa. Olisi loogista, että valtio suosittelisi samankaltaista toimintamallia kunnille.

## Pitkän tähtäimen toimenpiteet

**7. Julkisten palvelujen kustannuslaskennasta säädetään laki.** Lailla kunnat veloitetaan laskemaan ja julkaisemaan konkreettisesti ja läpinäkyvästi palveluiden tosiasialliset kustannukset. Palveluiden kustannusten tulee olla yleisesti julkista tietoa, jotta esimerkiksi palveluvalioiden tekemiseksi on vertailutietoa. Kunnalle itselleen laadukas kustannustieto on tärkeää sekä kunnan oman toiminnan kehittämisessä että ulkoistettaessa toimintoja.

**8. Säädetään laki avoimista julkisista palveluista.** Kunnat, kaupungit, kuntayhtymät ja muut kunnalliset organisaatiot veloitetaan noudattamaan avoimia julkisia palveluita koskevia periaatteita kaikissa julkisissa palveluissa. Laki saa soveltamisjärjestyksessä etusijan toimialakohtaiseen lainsäädäntöön nähden.

Lain säätämistä edeltävään laajaan selvitystyöhön tulee osallistua valtio, kunnat, elinkeinoelämä, kolmas sektori sekä keskeiset palveluiden käyttäjiä edustavat etujärjestöt. Selvitystyössä tutkitaan myös muissa maissa käyttöön otettuja periaatteita ja kuullaan asiantuntijoita.

**9. Luodaan tietyille julkisille palveluille ja toiminnoille uusi järjestämistaso kuntien ja valtion väliin.** Jatkossa Suomessa olisi syytä harkita Ruotsin kaltaista hallintomallia, jossa tiettyjen tehtävien järjestämisvastuu siirrettäisiin alueellisille toimijoille, joita voitaisiin kutsua *piirikunniksi*<sup>3</sup>. Piirikuntien lukumäärää ei voida määrittellä ennakoon kirjoituspöytien takana, mutta mikäli ne olisivat Ruotsin maakäräjien kaltaisia, voisi niitä olla noin 10–20.

Piirikunnan järjestämisvastuulla olevat tehtävät olisivat tarkoin rajatut. Jotta piirikunnan toimivalta omalla alueellaan olisi selkeä ja kiistaton, tulisi piirikunnalla olla riippumaton rahoitus sekä itsenäinen päätöksenteko. Tämän vuoksi piirikunnalla olisi verotusoikeus ja suorilla vaaleilla valitut päätöksentekijät (valtuusto), jotka valitsisivat hallituksen ja piirikunnan johtajan. Sama henkilö ei voisi tulla valituksi sekä kunnan että piirikunnan päätöksentekijäksi. Kunnanvaltuutettujen määrää leikattaisiin siten, että kunnan- ja piirikunnanvaltuutettujen yhteenlaskettu lukumäärä vastaisi nykyistä kunnanvaltuutettujen lukumäärää.

Piirikuntien järjestämisvastuuseen kuuluisivat lähtökohtaisesti terveydenhuolto (sekä perusterveydenhuolto että erikoissairaanhoido), liikenne, piirikunnallisen tason maankäytön ohjaus, vesihuolto sekä tietyt rahoituksen toiminnot (esim. tiehankkeiden ja muiden yhteisten investointien rahoitus). Muissa julkisissa palveluissa järjestämisvastuu jäisi lähtökohtaisesti nykyiseen tapaan kunnille. Tarkempi tehtäväjako kartoitettaisiin erikseen.

Sekä piirikunnat että kunnat hyödyntäisivät avoimien julkisten palveluiden periaatteita, eli piirikunta hajauttaisi päätösvaltaa (tarvittaessa myös järjestämisvastuuta), hyödyntäisi palvelutuotannon moninaisuutta ja tarjoaisi valinnanvapautta palveluiden käyttäjille aina kun se olisi mahdollista.

Järjestely vähentäisi hallinnon määrää nykytasoltaan, sillä se korvaisi kaikki nykyiset yhteistyörakenteet ja vähentäisi hallintoa merkittävästi sekä kuntien että valtion taholla. Piirikuntien keräämät verot vähentäisivät valtionosuusjärjestelmän volyyymiä ja roolia.

Piirikunnalla olisi nykykuntia paremmat eväät järjestää seudullista suunnittelua ja isoa mittakaavaa edellyttävät palvelut. Piirikuntamalli antaisi samalla hallituksen kaa-vailemia suurkuntia paremmat mahdollisuudet edelleen järjestää paikallisesti asukkaiden lähellä tarvittavat palvelut. Nykyisen kuntauudistuksen metropoliratkaisu voisi olla piirikuntamallin ensimmäinen pilotti.

## Kirjallisuutta

Ekström, Haavisto ja Pohjonen (2012). Palvelut auki! – Viisi vaatimusta kuntauudistukselle, EVA Raportti. Helsinki: Taloustieto Oy.

Jönsson ja Hagersten (2012). Val av vårdcentral – Förutsättningar för kvalitetskonkurrens i vårdvals-systemen, Konkurrensverkets rapportserie 2012:2. Stockholm: Konkurrensverket.

Spagnolo, Bergman ja Lundberg (2012). Privatization and Quality: Evidence from Elderly Care in Sweden, SITE Working Paper No 19. Tukholma: Stockholms School of Economics.

## Viitteet

<sup>1</sup> Ks. esim. Spagnolo, Bergman ja Lundberg (2012) ja Jönsson ja Hagersten (2012), jotka kertovat kilpailun myönteisistä vaikutuksista Ruotsin vanhustenhoidossa ja perusterveydenhuollossa.

<sup>2</sup> Ks. luku 2.6 ja erityisesti Ekström, Haavisto ja Pohjonen (2012).

<sup>3</sup> Kuntaliitto toi vuonna 2011 keskusteluun oman ”piirikuntamallinsa”. Tässä ehdotettu malli eroaa siitä osin tehtäviensä, osin rahoitus- ja hallintomallinsa suhteen.



