
Muistioita tulevalle hallitukselle

Talouspolitiikan
linjaus keväällä
2015

ETLA

Muistioita tulevalle hallitukselle

Talouspolitiikan linjaus keväällä 2015

1	Talouspolitiikan linja Vesa Vihriälä, <i>ETLA</i>	3
2	Talouden tilanne	11
2.1	Kansainvälinen ympäristö yhä vaikea Markku Kotilainen, <i>ETLA</i> Vesa Vihriälä, <i>ETLA</i>	12
2.2	Miksi Suomen talouskasvu on heikkoa ja miten sitä voidaan vahvistaa? Mika Maliranta, <i>ETLA</i> Niku Määttänen, <i>ETLA</i> Vesa Vihriälä, <i>ETLA</i>	15
2.3	Työn murros haastaa Suomen(kin) Antti Kauhanen, <i>ETLA</i>	20
2.4	Julkisessa sektorissa on merkittäviä sopeutustarpeita Ilkka Haavisto, <i>EVA</i> Markku Kotilainen, <i>ETLA</i> Tarmo Valkonen, <i>ETLA</i> Vesa Vihriälä, <i>ETLA</i>	23
3	Politiikan linjaustarpeita	27
3.1	Julkisen talouden tasapainotus ja finanssipolitiikan linja Markku Kotilainen, <i>ETLA</i> Tarmo Valkonen, <i>ETLA</i> Vesa Vihriälä, <i>ETLA</i>	28
3.2	Rakennemuutosta tukeva verotus Niku Määttänen, <i>ETLA</i> Tarmo Valkonen, <i>ETLA</i>	32
3.3	Kilpailua julkisiin palveluihin Bo-Erik Ekström, <i>B&MANs Oy</i> Ilkka Haavisto, <i>EVA</i> Mika Pohjonen, <i>Hannes Snellman Asianajotoimisto Oy</i>	34
3.4	Lisää liikkuvuutta työmarkkinoille Antti Kauhanen, <i>ETLA</i>	38
3.5	EU:n talouspolitiikka: budjettisäännöt tärkeitä mutta eivät ainoa asia Vesa Vihriälä, <i>ETLA</i>	40

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 978-951-628-622-1

ISBN 978-951-628-623-8 (PDF)

Muistio on ladattavissa ETLAn nettisivuilta: pub.etla.fi/ETLA-Hallitukselle-2015.pdf

Julkaisija: Elinkeinoelämän tutkimuslaitos

Kustantaja: Taloustieto Oy

Painopaikka: Nykypaino Oy, Helsinki 2015

1

Talouspolitiikan linja

Vesa Vihriälä, *ETLA*

Talouspolitiikan linja

Vesa Vihriälä

Suomen talous on kriisissä. Kriisi johtuu osaksi poikkeuksellisista shokeista, mutta myös riittämättömistä kilpailukyvyistä ja sopeutumiskyvyn puutteesta. Talouden palauttaminen hyvinvoinnin kasvun turvaavalle uralle edellyttää vaikeita ja aikaa vieviä uudistuksia. Tärkeintä on tukea tuotavuuden kasvua ja sen edellytyksenä olevaa voimavarojen kohdentumista uusiin nykyistä parempiin käyttöihin. Kilpailukyvyyn nopeaksi kohentamiseksi palkkamallit on välttämätön, ja lisäksi on harkittava työnantajamaksujen alennusta ja työajan pidennystä.

Uuden hallituksen tulee tehdä nopeasti päätökset eläkeuudistuksen täsmentämisestä, sote-uudistuksen saattamisesta kunnollisella tavalla loppuun sekä julkisen talouden sopeuttamisesta siten, että julkisen velan suhde tuotantoon saadaan laskevalle uralle vaalikauden loppuun mennessä. Kokonaisveroaste ei voi enää nousta, vaan sopeutuksen on tapahduttava menoja leikkaamalla. Sopeutustoimia toteutettaessa on kuitenkin turvattava kunnollinen panostus koulutukseen, tutkimukseen ja infrastruktuurin ylläpitämiseen sekä kehittämiseen. Tulonsiirtojen indeksitarkistusten jädymällä on saatavissa aikaan merkittäviä säästöjä. Työn verotusta on kevennettävä ja pääoman verotusta yhtenäistettävä. Kevennysten osittaiseksi rahoittamiseksi voidaan kulutuksen ja kiinteistöjen verotusta kiristää.

Työmarkkinoiden toimintaa on uudistettava laajalla rintamalla vastaamaan muuttuneita oloja. Tämä on ensi sijassa työmarkkinajärjestöjen asia, mutta lainsäädännöstä päättävä hallitus voi ja sen tulee vaikuttaa tarpeellisten ratkaisujen syntymiseen.

Suomi on kriisissä

Kuusi vuotta finanssikriisin alkamisen jälkeen Suomen kokonaistuotanto on yhä noin 6–7 % pienempi kuin ennen kriisiä ja ehkä viidenneksen pienempi kuin mihin kriisiä edeltäneellä tuottavuuden kasvu-uralla ja työpanoksen määrällä olisi päästy. Suomen kasvu on jäänyt jopa aneemista euroaluetta heikommaksi, puhumattakaan Ruotsista tai Saksasta. Toipuminen tuotannon notkahduksesta on ollut hitaampaa kuin 1990-luvun laman aikaan. Myös alkaneen vuoden kasvu jää parhaimmillaankin hyvin vaatimattomaksi, työllisyys jatkaa heikkenemistään ja säästötoimista huolimatta julkinen velka kasvaa.

Suomen heikkous ei johdu muuta maailmaa kireämmästä raha- tai finanssipolitiikasta. Makropolitiiikka on pikeminkin tukenut Suomen kasvua muuhun euroalueeseen verrattuna. Suomi on hyötynyt täysimääräisesti EKP:n korkojen laskusta, koska valtion luottokelpoisuuteen on luotettu, yritysten ja kotitalouksien taseet ovat olleet kunnossa ja pankkijärjestelmä vakaalla pohjalla. Yritysten ja kotitalouksien maksamat korot ja luoton saatavuus ovat euroalueen parhaimmista. Suomen finanssipolitiikka on kumula-

tiivisesti ollut yksi koko EU-alueen elvyttävimmistä vuosina 2009–2014.

Tuotannon menetyksen välitön syy ovat Suomea koskeet poikkeuksellisen suuret ja suurelta osin pysyväluonteiset shokit ICT-sektorissa sekä painopaperien ja investointitavaroiden kysynnässä. Viime vuoden aikana myös Venäjän tilanne on heikentänyt vientiä. Koska Suomen kaltaisen pienen avotalouden täytyy erikoistua, tällaisia shokkeja ei voi välttää. Mutta se, että Suomi on toipunut niin hitaasti, johtuu ongelmiin nähden riittämättömistä sopeutumiskyvystä.

Keskeinen tuotannon nousua hidastanut tekijä on laajalaisesti heikentynyt kustannuskilpailukyky reaalisilla yksikkötyökustannuksilla mitattuna. Sen vuoksi liian harvat yritykset menestyvät vientimarkkinoilla ja liian harvoilla yrityksillä ja sijoittajilla on tarpeelliset kannustimet laajentaa tuotantokapasiteettia tai luoda kokonaan uutta tuotantoa Suomessa. On myös syytä uskoa, että näkymä työvoiman supistumisesta ja julkisen talouden ahdingon synnyttämistä veronkorotuspaineista hillitsee intoa investoida Suomeen ja Suomessa.

Suomella on edelleen monia vahvuuksia, jotka ilmenevät mm. erilaisissa pitkän ajan kilpailukykyä koskevissa kansainvälisissä vertailuissa. Ennen kaikkea väestön hyvä koulutus- ja osaamistaso, digitaalitekniikan erityisosaaminen ja vakaat olot, joissa viranomaisiin ja toisiin ihmisiin voidaan luottaa, antavat hyvän pohjan monenlaiselle liiketoiminnalle. Ongelma on siinä, miten nämä vahvuudet saadaan hyödynnettyksi, miten voimavarat saadaan siirtymään menetetyistä tuotannosta uuteen.

Kriisin luonne sisäistettiin hitaasti ja päätöksentekokyky on ollut heikko

Asteittain heikentynyt kustannuskilpailukyky ei ollut suuri ongelma ennen finanssikriisiä, koska maailman korkeasuhdanne ja Nokian menestys kannattelivat taloutta: hyvästä kysynnästä nauttineen teollisuuden korkea tuotavuus riitti pitämään tuotannon Suomessa keskimäärin kannattavana. Vuonna 2008 ja sitä seuraavina vuosina tapahtui kolme onnetonta asiaa samaan aikaan. Finanssikriisi iski kysyntään yleensä ja investointitavaroiden kysyntään erityisesti, Nokian tuotanto romahti muista syistä ja Suomen palkkojen nousu kiihtyi (ansiotasoindeksi nousi vuosina 2008 ja 2009 yhteensä 10 %). Korkean tuottavuuden tuotantoa pyyhkiytyi paljon pois samaan aikaan kuin kustannustaso kilpailijamaihin verrattuna nousi.

Toisaalta nopea palkkojen nousu ja elvyttävä raha- ja finanssipolitiikka kannattelivat yksityistä kulutusta. Tämä piti työllisyysmenetykset ja työttömyyden nousun verraten pieninä, kun samalla vientituotannon menetys keskittyi korkean arvonlisän tuotantoon. Työmarkkinoilla ei syntyy

nyt painetta palkkakehityksen nopeaan sopeuttamiseen, vaan ansiotasoindeksi nousi vuosina 2010–2013 edelleen yli 2,5 % vuosivauhtia. Kilpailukyky ei alkanut korjautua. Kokonaistuotannon aleneminen tulkittiin voittopuolisesti seuraukseksi pahasta globaalista ja eurooppalaisesta taantumasta, joka aikanaan menisi ohi ja johon luonteva vastaus oli elvyttävä kysynnäsäätelypolitiikka. Tälle käsitykselle antoi tukea vuoden 2010 alusta seuraavan vuoden puoliväliin jatkunut tuotannon kasvu euroalueen tilapäisen toipumisen vanavedessä. Ei nähty tai ainakaan tunnustettu, että Suomen osalta kyse oli suurelta osin pysyvistä, erityisesti Suomea koskevista shokeista, joihin täytyy sopeutua kustannustasoa ja voimavarojen kohdennusta muuttamalla.

Vasta vuoden 2013 kuluessa päätöksentekijät alkoivat kiinnittää vakavasti huomiota Suomen talousnäkymien heikkenemiseen. Vuonna 2011 aloittanut Kataisen hallitus päätti ns. puolivälin tarkastelussaan yhteisöveron laskemisesta 20 prosenttiin ja uusista julkisen talouden sopeutus-toimista. Elokuussa hallitus esitteli ns. rakennepaketin, johon oli koottu kaikki julkisen talouden kestävyysvaikututtavat toimet. Toimenpiteiden kunniahimoiseksi tavoitteeksi asetettiin kestävyysvajeen poistaminen kokonaan. Valtiovarainministeriö arvioi tuolloin kestävyysvajeeksi 4,7 % BKT:sta. Syksyllä 2013 sovittiin työmarkkinajärjestöjen kesken myös palkkojen hyvin maltillisesta korotuksesta seuraavien kahden vuoden aikana.

Julkisen talouden kestävyyttä kohentavat uudistukset ovat edenneet hitaasti. Vaikka useat analyysit jo vuosia sitten olivat osoittaneet, että eläkeiän nostaminen on välttämätöntä sekä työvoiman tarjonnan lisäämisen että julkisen talouden kestävyysvuoksi, uudistuksen valmistelua lykättiin poliittisista syistä pitkään. Työmarkkinajärjestöt, joille Kataisen hallitus uudistuksen valmistelun delegoi, sopivat eläkeuudistuksesta vasta syksyllä 2014. Hallituksen eläkeuudistukselle asettama tavoite kestävyysvajeen supistumisesta 1 prosenttiyksiköllä on likimain toteutumassa, vaikka arvioon liittyykin riskejä.

Vielä huonommin on edennyt hanke sosiaali- ja terveyspalveluiden tehostamiseksi. Kataisen hallitus valmisti hanketta lähes 3 vuotta asiantuntijoiden laajasti huonona pitämältä pohjalta, ennen kuin yhdessä opposition kanssa syntyi yhteinen näkemys uudistuksen peruslinjoista. Hanke on yhä pahasti kesken, eikä toistaiseksi tehtyjen sote-hallintorakenteita koskevien päätösten perusteella voi ennakoita sanottavia vaikutuksia kestävyysvajeeseen. Vaikutukset riippuvat avoimista olevista asioista. Myös kokonaispaketin rakennetyöttömyyden vähentämiseen ja tuottavuuskasvun nopeuttamiseen tähtäävät toimet ovat joko täsmentämättä tai vaatimattomia.

Kilpailukyvyyn palauttaminen välttämätöntä ja samalla vaikeaa

Talouden toipuminen vaatii, että Suomen vientituotanto saadaan kunnolliseen kasvuun. Kun vientimarkkinoiden kasvun voi olettaa pysyvän verrattain hitaana, tämä edellyttää suomalaisen tuotannon kilpailukyvyyn selvää kohentumista. Kuilu kustannuskilpailukyvyyn pidemmän ajan keskimääräiseen tasoon on koko yrityssektoria ajatellen 10–20 %. Paras tapa kilpailukyvyyn parantamiseen on olemassa olevan tuotannon tuottavuuden kohottaminen ja uusien korkean arvonlisän tuotteiden luominen. Tämä prosessi on käynnissä, ja sitä pitää tukea. Mutta tuottavuus kohenee parhaassakin tapauksessa hitaasti.

Toinen tapa on alentaa suhteellisia työvoimakustannuksia työtuntia kohden. Syksyllä 2013 sovittu palkkamaltin jatkaminen johtaa ajan mittaan tähän, ja se on välttämätön edellytys kilpailukyvyyn kohentumiselle. Prosessi on kuitenkin hidas, kun myös kilpailijamaissa työvoimakustannusten nousu on keskimäärin maltillista. Niinpä olisi vakavasti pohdittava täydentäviä keinoja työvoimakustannusten alentamiseksi.

Palkkojen yleinen alentaminen on vaikeaa. Sillä voi myös olla suuria negatiivisia vaikutuksia kotimaiseen kulutuskyntään, mikä ei nykyisessä tilanteessa ole houkuttelevaa. Palkkojen alentaminen oli Suomessa vuonna 1991 esillä hyvin vaikeissa oloissa. Sopimukseen ei kuitenkaan päästy ja kilpailukykyongelman pääratkaisuksi jäi valuutan suuri devalvoituminen, kaikkiaan noin 30 prosentilla. Lisäksi eläkemaksuja siirrettiin työnantajilta työntekijöille ja yhteisö- ja pääomaverotus uudistettiin. Vaikka palkkojen alentamisesta pystyttäisiin sopimaan ilman tuotantoa häiritseviä lakkoja, alennus voisi poikkeuksellisuutensa takia tehdä kuluttajat hyvin varovaisiksi ostopäätöksissään. Lisäksi palkkojen alennus luonnollisesti heikentäisi kotitalouksien kykyä hoitaa nimellisarvoltaan muuttumattomia velkoja, mikä myös vähentäisi kulutusta. Kilpailukyvyyn paranemisesta huolimatta palkkatason laskun positiivinen kasvuvaikutus tulisi hitaasti.

Työtunnin hintaa työnantajalle voidaan periaatteessa alentaa kahdella tavalla puuttumatta itse palkkatasoon. Yksi on ns. sivukulujen eli eläke- ja muiden sosiaaliturvamaksujen alentaminen. Toinen on säännöllisen työajan pidennys ilman kokonaispalkan korotusta. Kumpikaan ei ole ongelmaton.

Jos sivukulujen alennus rahoitetaan korottamalla arvonlisäveroja ja/tai muita välillisiä veroja vastaavasti (klassinen sisäinen tai fiskaalinen devalvaatio), vientikysynnän vahvistamisen hintana on jälleen kotimaisen kysynnän heikentäminen. Positiiviset kasvuvaikutukset syntyvät tässäkin vaihtoehdossa hitaasti.

Jos taas sivukulujen leikkaus rahoitetaan julkisen talouden alijäämää lisäämällä, alijäämän ja velan lisäykset voivat muodostua suuriksi. Esimerkiksi 5 prosenttiyksikön alennus yksityisen sektorin työnantajien sivukuluihin merkitsisi vuositasolla noin 3 miljardin maksutulon menetystä. Nykytilanteessa tällainen alennus merkitsisi kiistatta vakaus- ja kasvusopimuksen alijäämäkriteerin rikkomista, vaikka se eläkemaksuihin sovellettuna ei velkakriteerin täyttymiseen vaikuttaisikaan. Riippumatta EU-normiston täyttämisestä alennus luonnollisesti heikentäisi julkisen talouden jo lähtökohtaisesti ongelmallista kestävyyttä. Niinpä tämän vaihtoehdon toteuttamisen edellytys olisi, että samanaikaisesti voitaisiin varmistua toimista, joilla syntynyt lisäaukko kurotaan uskottavasti umpeen. Käytännössä tämä tarkoittaisi maksutuloilla rahoitettujen etujen heikentämistä tai jollakin aikavälillä maksujen nostamista.

Työaika pidentämällä voitaisiin saada tuntuva kustannusetu, esimerkiksi 37,5 tunnin viikkotyöajan pidentäminen 40 tuntiin samalla kokonaispalkalla alentaisi tuntikustannusta 6,7 %. Ilmeinen ongelma on, että työajan pidentäminen lienee työntekijöille lähes yhtä vastenmielinen kuin kiinteän työajan nimellispalkan alennus. Lisäksi pakollinen työajan lisäys vähentää työntekijöiden valinnanmahdollisuuksia työn ja vapaa-ajan välillä. Tätä ongelmaa voisi kyllä lieventää laajentamalla työntekijöiden oikeutta lyhennettyyn työaikaan (pienentyneellä tuntiansiolla). Työajan pidentämisen lisäongelma on, että ihan lyhyellä tähtäimellä se todennäköisesti heikentäisi jossain määrin työllisyyttä, kun samasta tuotannosta selvittäisiin pienemmällä henkilömäärällä. Tämä vaikutus toki kääntyisi positiiviseksi, kun parempi kilpailukyky lisäisi tuotantoa. Työaikatarkaisujen ongelma hallituksen kannalta on se, että ne ovat puhtaasti työmarkkinaosapuolten ratkaistavia asioita. Toisaalta myös eläkemaksuja ja muita sivukuluja koskevissa ratkaisuisissa työmarkkinaosapuolten myötävaikutus on olennainen.

Voimavarojen uudelleen kohdentumista on tarve edistää laajalla rintamalla

Suomen nykyinen kriisi poikkeaa kahdella tärkeällä tavalla 1990-luvun alun kriisistä. Nyt tuotannon lasku tulee voittopuolisesti tuottavuuden heikkenemisestä, ei työllisyyden heikkenemisestä. Työttömyysaste on noussut vain 8,5 prosenttiin ja työllisyysaste alentunut vajaaseen 69 prosenttiin, kun 1994 vastaavat luvut olivat 17 % ja 60 %. Niinpä vaikka vapaita työvoimaresursseja on nytkin tuntuvasti, kaikenlaista työvoimaa ei ole samassa määrin saatavilla kuin 1990-luvun puolivälissä. Lisäksi työvoiman tarjontanäkymä eteenpäin on selvästi heikompi: kun työikäinen väestö kasvoi keskimäärin 0,3 % vuodessa vuosina 1994–2010, lähivuosina työikäisen väestön määrä supistuu vähintään samaa vauhtia.

Toiseksi, vaikka edellä todetuin työvoimakustannuksiin kohdistuvin toimin kustannuskilpailukykyä voitaisiin parantaa lähivuosina, parannus on enimmilläänkin muutamia prosentteja lähimpien 2–3 vuoden aikana. Kyse ei siis ole vastaavasta kilpailukyvyyn massiivisesta parannuksesta, mihin 1990-luvulla valuuttakurssipolitiikan ja palkkamallin yhdistelmällä päästiin. Koska työvoiman vajaakäyttö on nyt selvästi pienempää, aivan samansuuruiseen kustannuskilpailukyvyyn parantamiseen ei ole toisaalta tarveakaan.

Näistä seikoista seuraa, että uuden kasvun luominen on nyt paljon enemmän kiinni tuottavuuden kohentamisesta ja sen edellytyksenä voimavarojen kohdentamisesta uudelleen kuin 1990-luvulla. Samalla korostuu työvoiman tarjonnan rajoitusten purkamisen tarkeys.

Työvoiman alueellisen liikkuvuuden esteitä on raivattava entistä määrätietoisermin. Avainkysymys tässä suhteessa on pääkaupunkiseudun ja muutaman muun kasvukeskusten asuntotarjonnan lisääminen.

Yrittystä olisi arvioitava kriittisesti niin, että erityisesti alemman tuottavuuden toimintojen tukea karsitaan ja tuet – siltä osin kuin niitä voidaan pitää tarpeellisina markkinapuuhteiden korjaamiseksi – muotoillaan uutta, korkean arvonlisän tuotantoa kannustaviksi. Tukien tulee rohkaista uuden kokeilua sekä olemassa olevissa että uusissa yrityksissä, mutta ne eivät saa jäädä huonosti kannattavien liiketoimintojen tekehengitykseksi.

Myös verotuksessa tulee kannustaa riskinottoa, tukea työvoiman tarjontaa ja parantaa liiketoiminnan kasvuun ja uudelleensuuntaamiseen kohdistuvia kannustimia (ks. lähemmin verotusta koskeva osio).

Työttömyysturvan profiilia olisi syytä muokata niin, että ansiosidonnaisen turvan taso vähenee nykyistä nopeammin, vaikka turvan alkutaso voisi olla jopa korkeampi kuin nykyisin. Tämä tukisi työllistymistä ja samalla vähentäisi riskiä, että työtön joutuu siirtymään tehtävään, jossa hänen valmiutensa tulevat tehottomaan käyttöön.

ETA-alueen ulkopuolelta tulevia työnhakijoita koskeva tarveharkinta on syytä poistaa kokonaan. Tämä helpottaisi resurssien saamista sellaisiin tehtäviin, joihin Suomesta ei helposti tai lainkaan löydy sopivaa työvoimaa. Samaan aikaan maahanmuuttajien kotouttamista tulisi tehostaa.

Finanssipolitiikan suuntauduttava velkaantumisen taittamiseen

Taantuma on nostanut Suomen julkisen talouden velkaantumisen runsaasta 30 prosentista noin 60 prosenttiin BKT:sta. Ennustetun talouskasvun oloissa velkasuhde jatkaa nousuaan lähivuosina ja saavuttaa ilman uusia päätöksiä 65 % vuoteen 2019 mennessä. Velkaantuminen vaaran-

taa mahdollisuuden käyttää julkista taloutta taantumien puskurointiin tulevaisuudessa ja on ristiriidassa vakaus- ja kasvusopimuksen sekä finanssipoliittisen sopimuksen Suomelle asettamien vaatimusten kanssa. Yhdessä ikään- tymisen aiheuttamien menopaineiden ja työvoiman su- pistumispaineen kanssa tällainen keskipitkän ajan kehitys merkitsee, että julkisessa taloudessa on yhä pitkän ajan- kestävyysvaje. Vajeen suuruus on varsin epävarma. Sen suuruusluokaksi arvioimme kuitenkin noin 2 prosenttia BKT:sta senkin jälkeen, kun eläkeuudistuksen vaikutus on otettu huomioon.

Tulevan hallituksen tulisi ehdottomasti päättää toimista, joilla kestävyysvaje saadaan suurella todennäköisyydellä kurottua umpeen. Paras tapa ovat sellaiset rakenteelliset toimet, joilla julkisen sektorin menopaineita hillitään ja talouden kasvupohjaa vahvistetaan.

Rakenteelliset toimet tarvitsevat kuitenkin tuekseen kes- kipitkän ajan sopeutustoimia. Jotta kestävyysvajeen alen- tamispolitiikka olisi uskottavaa ja julkiseen talouteen al- kaisi alkavan vaalikauden jälkeen jälleen syntyä asteittain pelivaraa finanssipoliitikalle, julkisen velan suhde koko- naistuotantoon on saatava vaalikauden aikana laskeval- la uralle niin, ettei vuoden 2019 velka sanottavasti ylitä 60 % BKT:sta. Arvioimme, että tämä edellyttää 4–5 miljardin euron (2–2½ % BKT:sta) sopeutusta vuoteen 2019 men- nessä ennustamaamme kehitykseen verrattuna. Ennus- teemme ei sisällä kaikkia niitä jo periaatteessa päätettyjen sopeutustoimien vaikutuksia, joiden valtiovarainministeriö arvioi toteutuvan syksyn 2014 taloudellisessa katsaukses- saan. VM:n arvion mukaisten vaikutusten toteutuessa li- säsopeutuksen tarve on 2,5–3,5 mrd. euroa.

Kuten edellä on kuvattu, vaikeasta julkisen talouden tilan- teesta huolimatta olisi harkittava työnantajamaksujen ti- lapäistä alennusta kilpailukyyn kohentamiseksi. Kasvun kannalta tehokkain alennus edellyttäisi alennusten rahoit- tamista merkittävältä osin alijäämää lisäämällä. Tämä oli- si luonnollisesti sellaisenaan ristiriidassa velkaantumisen taittamistavoitteen ja myös EU-sitoumusten kanssa. Tällai- seen ratkaisuun voidaankin mennä vain, jos samanaikai- sesti pystytään päättämään toimista, joilla syntyvä lisävelka (tai varallisuuden hitaampi karttuminen) kurotaan uskot- tavasti umpeen pitemmällä aikavälillä.

Politiikan uskottavuuden kannalta on tärkeää tehdä kaikki päätökset etupainotteisesti heti hallituskauden alussa. Jos talouden tasapaino alkaa korjautua erilaisten rakenteellis- ten toimien ansiosta odotettua nopeammin, voidaan so- peutustoimien mittakaavaa ja ajoitusta korjata vähemmän vaativaksi.

Työmarkkinat tarvitsevat merkittävän uudistuksen ja hallituksella on siinä rooli

Sekä Suomen ajankohtaiset kilpailukykyongelmat että työ- markkinoita koskevat pidempiaikaiset globaalit muutos- trendit asettavat huomattavia muutosvaatimuksia Suomen työmarkkinoille. Kilpailukyyn kohentaminen edellyttää, että palkkojen nousu on pitkän aikaa selvästi kilpailijamai- den palkkojen nousua hitaampaa. Käytännössä on vaikea nähdä, että kilpailukyky voisi parantua riittävästi ilman yleiskorotusten jäämistä likimain nollaan useamman vuo- den ajaksi. Tämän ohella on, kuten edellä on todettu, har- kittava muita keinoja työtunnin kokonaiskustannuksen alentamiseksi.

Toinen ajankohtaiseen kriisiin välittömästi liittyvä sopeu- tumistarve koskee työvoiman edellytyksiä ja kannustimia siirtyä uuteen kannattavaan tuotantoon. Usein tällainen siirtyminen edellyttää uusien valmiuksien hankkimista. Tähän tarvitaan tehokasta ja riittävästi resursoitua uudel- leenkoulutusta. Eri maita koskevat tutkimustulokset viit- taavat siihen, että uudelleenkoulutuspanostukset epäon- nistuvat usein. Työvoimapolitiikan keinoja olisikin arvioi- tava tästä näkökulmasta kriittisesti.

Työttömille tarvitaan myös oikeat kannustimet etsiä mah- dollisimman nopeasti työpaikka, jossa heidän valmiutensa tulevat hyvään käyttöön. Useat tutkimukset viittaavat sii- hen, että Suomen nykyisen työttömyysturvan tason nosto yhdistettynä keston lyhentämiseen palvelisi tätä tarkoitusta.

Tärkeää on myös vähentää uusrekrytointien riskiä yrityk- sille. Tätä voidaan edistää monin erilaisin tavoin: pidentä- mällä koeaikaa, helpottamalla henkilöperusteista irtisano- mista, poistamalla taloudellisin ja tuotannollisin perustein irtisanotun henkilön takaisinottovelvoite ja velvoite tarjota muuta työtä, kun työtehtävä taloudellisista ja tuotannolli- sista syistä loppuu.

Ehkä suurin uudistustarve liittyy kuitenkin palkanmuodos- tukseen. Mm. Ruotsin, Tanskan ja Saksan kokemukset viit- taavat siihen, että palkkojen määräytymisessä avoimen, kil- pailulle alttiin sektorin tulisi määritellä yleinen palkkataso ja että palkkarakenteiden tulisi määräytyä yritysten ja työ- paikkojen tasolla. Avoimen sektorin palkkajohtajuus oli- si omiaan estämään kilpailukyyn kannalta kestävämmät palkkakilpailukierteet. Työpaikkakohtainen palkanmuo- dostus puolestaan vastaisi paremmin työtehtävien nopean rakennemuutoksen asettamia vaatimuksia ja helpottaisi kannustinpalkkausjärjestelmien käyttöä. Samoin se tarjoai- si mahdollisuuden tilapäisiin palkkojen sopeuttamisiin työ- paikkojen säilyttämiseksi silloin, kun yllättävät mutta tila- päisiksi arvioidut kysyntäshokit kohtaavat yrityksiä.

Työmarkkinoiden toimintamekanismit ovat varsinaisesti työmarkkinajärjestöjen asia. Hallitus kuitenkin vastaa lainsäädännöstä, olkoon kyse työttömyysturvaa, irtisanomissuojaa, sosiaaliturvamaksuja tai veroja koskevasta säännöstä. Paras tulos saavutetaan epäilemättä hyvällä yhteistyöllä työmarkkinaosapuolten ja hallituksen kesken. Tämän ei kuitenkaan pitäisi tarkoittaa sitä, että mitään uudistuksia ei toteuteta, elleivät työnantaja- ja työntekijäjärjestöt pääse asiasta sopuun. Ruotsin kokemuksen valossa hallituksen valmius ”yksipuolisiin” toimiin voi edesauttaa osapuolia sopimaan uudistuksista.

Suuri ongelma työmarkkinoita koskevissa uudistuksissa on, että työntekijät kokevat saavutettujen etujen loukkauksiksi useimmat asiat, jotka tutkimuksen ja Suomeen verrattavissa olevien maiden tuoreiden kokemusten valossa ovat hyödyksi työmarkkinoiden tehokkaalle toiminnalle. Jossain määrin asiaa voinee auttaa muiden maiden kokemusten mahdollisimman kattava ja avoin analysointi. Yhtä ilmeistä on, että paikallisen sopimisen käytäntöjä ja instituutioita on tarpeen kehittää tavalla, joka lisää työntekijöiden luottamusta siihen, että paikallinen sopiminen on kaikilla työpaikoilla sopimista eikä sanelua.

Yritystoiminnan sääntely ja tuki: uusiutumisen tukeminen prioriteetiksi

Yritystoiminnan sääntely on lisääntynyt eri syistä. Kun suomalaisen virkamiesperinteeseen kuuluu tulkita sääntöjä kirjaimellisesti, tämä on johtanut lisäkustannuksiin ja kilpailua hankaloittaviin rajoituksiin. Ongelma on tiedostettu ja erilaisia aloitteita sääntelyn yksinkertaistamiseksi on tehty. Tulokset eivät kuitenkaan ole olleet kovin hyviä. Vähentämisen sijasta sääntely näyttää lisääntyneen. Sääntelyn uuden yksinkertaistamisohjelman laatimisen lisäksi uusi hallitus voisi antaa sääntelyasiat yhden ministerin selkeälle vastuulle. Esimerkkinä voisi olla EU-komission 1. varapuheenjohtajalle asetettu paremman sääntelyn ja läheisyysperiaatteen valvonnan tehtävä.

Elinkeinotuet ovat viime vuosina lisääntyneet lähinnä korkeiden energiakustannusten kompensoinnin ja uusiutuvan energian edistämisyhtymysten vuoksi. Useat tuet on kuitenkin arvioitu joko tehottomiksi tai peräti tuottavuutta kohentavaa rakennemuutosta heikentäväksi. Monet tuet kohdistuvat erityisesti pieniin ja keskiuuriin yrityksiin. Tutkimustieto viittaa kuitenkin siihen, että yrityksen pienen koon sijasta pikemminkin yrityksen nuori ikä ja nopea kasvu voivat olla ominaisuuksia, joiden vuoksi yritykselle suunnattu tuki voi olla koko kansantalouden kannalta hyödyksi. Yritystukien hyödyllisyys olisikin heti hallituskauden alussa arvioitava uudelleen, ja tehottomat/haitalliset tuet olisi poistettava joko välittömästi tai verraten lyhyen sopeutumisajan kuluessa.

Julkisen sektorin keskityttävä tehtäviin, joita yksityinen sektori ei hoida hyvin

Edellä todettu tarve julkisen sektorin sopeuttamiseen menojen kasvua hillitsemällä olisi niin pitkälle kuin mahdollista toteutettava toimintoja tehostamalla. Tämä on kuitenkin parhaimmillaankin hidas prosessi, minkä vuoksi palvelutasojen ja tulonsiirtojen tasojen kriittistä arviointia-kaan ei voida välttää. Tällainen arviointi on monelta osin poliittista arvovalintaa. Joiltain osin tutkimustieto antaa kuitenkin viitteitä siitä, miten julkisia menoja pitäisi talouskehityksen näkökulmasta priorisoida.

On vahvaa näyttöä siitä, että kaikkien saatavilla oleva korkeatasoinen koulutus on ratkaisevan tärkeää kansalaisten osaamisen, työmarkkinavalmiuksien ja tuottavuuden kehitykselle. Julkiset panostukset ovat kustannustehokkaita erityisesti elämän ensimmäisinä vuosina. Tällaisesta julkisesta panostuksesta hyötyvät varsinkin lapset, joiden perhetausta on eri syistä ongelmallinen. Niinpä varhaiset osaamispanostukset ovat myös erinomaista tasa-arvopoliittikkaa. Kansainväliset vertailut osoittavat, että Suomi on onnistunut saamaan varsin keskinkertaisella rahankäytöllä erinomaisia tuloksia. Tärkeä havainto myös on, että erot eri alueiden ja koulujen välillä ovat hyvin pieniä. Kun lisäksi muistetaan, ettei yhtä hyviin ja tasa-arvoisiin tuloksiin ole päästy maissa, joissa koulutus nojaa enemmän yksityiseen rahoitukseen, julkisten koulutuspanostusten vähentämisestä olisi pyrittävä pidättymään.

Samoin välttämätön edellytys tuottavuutta kohottavien innovaatioiden synnyttämiselle on korkeatasoinen tieteellinen tutkimus ja sen antamat valmiudet hyödyntää muualta syntyvää tieteellistä tietoa. Mitä kauempana tutkimus on välittömistä kaupallisista sovelluksista, sitä tärkeämpää on tällaisen toiminnan julkinen rahoitus.

Myös toimiva infrastruktuuri on tärkeää talouden hyvälle toiminnalle. Se on usein julkisen vallan rahoittamaa, joko siitä syystä, että ansaintalogiikkaa ei saada toimimaan yksityisen sektorin liiketoimintana tai hankkeisiin liittyy relevanttien sijoittajien kannalta liian suuria riskejä. Toisaalta tiukan budjettitalouden oloissa investoinneista on helpompi tinkiä kuin juoksevista menoista. Suomen julkiset investoinnit ovat jo pitkään olleet varsin alhaisella tasolla esimerkiksi Ruotsiin verrattuna, mikä ilmenee mm. tiestön kunnan rapistumisena. Pidemmän päälle tämä tilanne heikentää talouden toimintaedellytyksiä. Julkisia investointimenoja ei ole enää varaa pienentää, pikemminkin olisi etsittävä mahdollisuuksia niiden jonkinasteiseen lisäämiseen. Asetelmaa voisivat helpottaa innovatiiviset ratkaisut yksityisen pääoman nykyistä paremmaksi hyödyntämiseksi. Näitä mahdollisuuksia olisi tutkittava.

Julkisen sektorin tulonsiirroista noin puolet on ansiosidonnaisia eläkkeitä. Näillä on perustuslain tasoinen omai-

suuden suoja, joten radikaaleja leikkauksia niihin ei ole mahdollista toteuttaa. Muista tulonsiirroista iso osa on tuloerojen tasoittamiseen pyrkiviä vahvasti tulosidonnaisia eria, kuten kansaeläkkeet ja toimeentulotuki. Tällaisten erien karsinta edellyttää luonnollisesti huolellista vaikutusarviota. Koska tämä vie aikaa, helpoin ja suurimmat virheet välttävä tapa on ”juustohöylä” eli kaikkien etujen tasainen leikkaaminen. Sikäli kuin tämä koskee indeksitarkistuksia, leikkaus voidaan ulottaa ongelmitta myös eläkeetuuksiin. Näin voidaan itse asiassa saavuttaa merkittäviä säästöjä. Arviomme mukaan indeksitarkistuksista luopuminen vuosiksi 2016–2019 johtaisi vuoteen 2019 mennessä veromenetykset huomioon ottaenkin yli 2 miljardin euron (1,1 % BKT:sta vastaavaan) säästöön. Uusi hallitus voisi päätätä indeksien jäädyttämisestä neljäksi vuodeksi ja korjata sitten matkan varrella tätä päätöstä sitä mukaa kuin huolellinen analyysi tuottaa parempia säästökohdeita.

Sote-uudistuksessa huomio oikeisiin kannustimiin, hallintoon selkeä väliporras

Julkisen palvelutuotannon tehostamisen kannalta avainasemassa on sote-uudistus, jonka tehokkuushyödyistä ei vielä ole pääteltävissä juuri mitään. Uusi rakenne antaa periaatteessa aikaisempaa parempia mahdollisuuksia hyödyntää mittakaava-, erikoistumis- ja integraatioetuja kuten myös yhteensopivia moderneja tietojärjestelmiä. Tämän onnistuminen riippuu kuitenkin siitä, millaiset kannustimet eri toimijoilla, ts. asiakkailta, perusterveydenhuollon ”portinvartijoilla” ja tuottajilla on hoitoketjun kustannusten optimointiin ja ennalta ehkäiseviin toimiin. Nämä kannustimet riippuvat ratkaisevasti siitä, miten rahoitus järjestetään. Tästä näkökulmasta on ongelmallista, että hallintorakenteet pyritään lyömään kiinni ennen rahoitusta koskevia päätöksiä. Voidaan myös kysyä, miksi tarvitaan 5 järjestelyvastuualuetta ohjaamaan 19 tuotantovastuualuetta. Eikö selvittäisi yhtä hyvin yhdellä ohjeistajalla, varsinkin kun tämä takaisi yhdenmukaiset kriteerit eri puolilla maata? Olisikin parasta, että uusi hallitus tarkastelisi soteratkaisua kokonaisuudessaan uudelleen heti hallituskauden alussa, kun rahoituksen järjestämismahdollisuuksia koskeva selvitystyö on valmistunut.

Vuodesta toiseen kertyvien tehokkuusetujen edellytys on hallintoratkaisun tarkasta muodosta riippumatta se, että erilaisten toimintatapojen tuloksia ja kustannuksia pystytään kunnolla vertaamaan ja vertailu vaikuttaa käyttäytymiseen. Tähän tarvitaan hyvää tietoa eri hoitoketjujen vaikuttavuudesta ja kustannuksista. Tuottajien välisen kilpailun voi olettaa olevan varmin tae siitä, että tuotanto hyödyntää maksimaalisesti erilaisia teknologian ja toimintatapojen kehittymisen luomia tehostamismahdollisuuksia. Ratkaisujen tulisikin sallia ja hyödyntää kilpailua aina kun se suinkin on mahdollista.

Sosiaali- ja terveystalouden uudistamisen myötä olisi vakavasti harkittava koko paikallishallinnon selkeyttämistä. Kun nyt on hylätty ajatus, että toimiva sote-järjestelmä voidaan rakentaa ”vahvojen peruskuntien” varaan, olisi järkevää selkeyttää monimutkaista lukuisiin kuntaliittoihin perustuvaa järjestelmää. Yhden kunnan voimavarat ylittävät, mutta kuitenkin parhaiten aluetasolla hoidettavat tehtävät voisi antaa Ruotsin mallin mukaisesti yhdelle aluetason toimijalle.

Eläkeuudistus tarvitsee vielä täsmennystä

Työmarkkinajärjestöjen sopima eläkeuudistus parantaa monella tavalla Suomen eläkejärjestelmää. Ennen kaikkea se myöhentää keskimäärin eläkkeelle jäämistä, lisää samalla työvoiman tarjontaa ja vähentää julkisen talouden kestävyysvajetta. ETLAssa tehdyn mallipohjaisen analyysin valossa on perusteltua arvioida, että uudistuksella kyetään pienentämään kestävyysvajetta lähes hallituksen tavoitteeksi asettaman runsaan yhden prosenttiyksikön verran.

Uudistus jää kuitenkin hieman vajaaksi sen vuoksi, että järjestelmään jää yhä huomattavia mahdollisuuksia ja kannustimia jättäytyä työelämästä ennen varsinaista vanhuuseläkeiän alarajaa. Tärkein tekijä on ns. työttömyysputki, johon pääsyn alaikäraja ei nouse vanhuuseläkeiän nousua vastaavasti. Työttömyysputken alaikärajan ollessa kiinnitettynä, alimman vanhuuseläkeiän nousu pidentää työttömyysputkea. Siksi on olemassa vaara, että työttömyysputkesta tulee jälleen merkittävä väylä pois työelämästä. Se missä määrin näin tulee käymään, riippuu mm. siitä, miten ihmisten työuriin liittyvät asenteet kehittyvät eliniän edelleen pidentyessä. Tästä syystä uudistuksen vaikutus julkiseen talouteen on varsin epävarma.

Jos työttömyysputki poistettaisiin kokonaan, tai sen alaraja kytkettäisiin suoraan asteittain nousevaan vanhuuseläkeiän alarajaan, uudistuksen vaikutus työuriin ja samalla myös julkiseen talouteen olisi huomattavasti varmemmalla pohjalla. Uuden hallituksen tulisi varmistaa, että uudistukselle asetetut tavoitteet saavutetaan. Kun työmarkkinajärjestöjen sopimus saatetaan lainsäädännön muotoon, hallituksen tulisi muokata ratkaisua vähintäänkin niin, että työttömyysputken ikäraja sidotaan vanhuuseläkeiän nousuun.

Verotuksen on tuettava työtä, riskinottoa ja voimavarojen liikkuvuutta

Suomen korkeaksi noussut kokonaisveroaste tekee mahdolliseksi julkisen talouden tasapainottamisen verotusta yleisesti kiristämällä. Toisaalta kokonaisveroasteen merkittävään alentamiseenkaan ei rahoitusvajeen takia ole tulla vaalikaudella edellytyksiä ilman todella isoja menoleikkauksia. Verorakennetta olisi kuitenkin muokattava kasvua ja työllisyyttä paremmin tukevaan suuntaan.

Yleisenä periaatteena tulisi olla työtä, riskinottoa ja voimavarojen uudelleen kohdentumista rasittavien verojen keventäminen. Koska hyvienkään uudistusten dynaamisia vaikutuksia ei voi olettaa niin suuriksi, että uudistukset rahoittaisivat itsensä kokonaan, veronalennukset täytyy osaksi rahoittaa kiristämällä muita, taloudellista toimeliaisuutta vähemmän haittaavia veroja. Tällaisia ovat lähinnä kiinteään omaisuuteen ja kulutukseen liittyvät verot.

Aiemmin puheena olleen työnantajamaksujen mahdollisen alentamisen ohella ansiotuloverotusta tulisi keventää kautta linjan. Suurimmat työntarjontahyödyt saataneen pienituloisten kohdalla. Hyvien koulutus- ja sijoittumiskannustimien turvaamiseksi on kuitenkin perusteltua keventää myös korkeampien ansiotulojen verotusta, kun otetaan huomioon Suomen jo kireä progressio kansainvälisessä vertailussa.

Yhteisöverokanta on vuoden 2014 alennuksen jälkeen varsin kilpailukykyinen. Yhteisöveron päälle tuleva pääomatulojen verotus nostaa kuitenkin investointien tuottoväitimuksen osassa yritystoimintaa korkeaksi ja heikentää siten tuotantokapasiteetin laajentamiskannustimia. Samalla pk-yrittäjyyden tukemiseen tähtäävät listaamattomien yritysten verohuojennukset vääristävät erikokoisten ja omistusrakenteeltaan erilaisten yritysten verotusta tavalla, joka mikä todennäköisimmin vähentää investointien kohdentumisen tehokkuutta. Yritysverotukseen tarvitaankin kokonaisuudistus, joka pienentää investointien verokohtelun eroja yritysten välillä. Investointien verotus ei saa kiristyä vaan sen tulisi pikemminkin keventyä. Varsin hyvän lähtökohdan tällaiselle uudistukselle tarjoaa vuonna 2010 valmistunut ns. Hetemäen työryhmän selvitys.

Asumisen ja kiinteistöjen verotuksen uudistamisessa olisi lähtökohdaksi otettava työvoiman liikkuvuuden tukeminen. Tätä palvelisi asuntokauppojen varainsiirtoveron poistaminen ja myös omistusasumista tukevan korkojen verovähennysoikeuden poistaminen. Kiinteistöveron tuotto on Suomessa viime vuosien korotuksista huolimatta kansainvälisesti vertaillen pieni, joten kiinteistöverorajojen nosto on edelleen perusteltua.

Kulutusverotusta on mahdollista lähinnä kiristää korottamalla polttoaineveroja, jos polttoaineiden maailmanmarkkinahintojen lasku osoittautuu pysyvämmäksi ilmiöksi, sekä lähentämällä alennettuja arvonlisäverokantoja kohti yleistä verokantaa.

Monet julkiseen keskusteluun viime aikoina nousseet verouudistusehdotukset joko toimivat edellä todettuja periaatteita vastaan tai ovat käytännössä hyvin vaikeita toteuttaa. Esimerkiksi varallisuusveron palauttaminen johtaisi mitä todennäköisimmin massiiviseen verokikkailuun, johon parhaat edellytykset on suurten varallisuuksien omistajilla. Verotulo jäisi pieneksi ja vero koettaisiin hyvin epä-

oikeudenmukaiseksi. Perintöverotuksen keventämiseen sukupolven vaihdosten tukemiseksi kuten myös ns. Viron malliin pääomatulojen verotuksessa liittyy riski siitä, että kannustimet pääoman tehokkaaseen uudelleen kohdentamiseen heikkenivät. Varsin vähän taloustoimia vääristävän autoverotuksen keventäminen vähentäisi mahdollisuuksia työn ja investointien verotuksen keventämiseen. Tällaisia näennäisesti houkuttelevia uudistuksia on syytä välttää.

Keskeiset viestit tiivistetysti

- Suomi on kriisissä
- Kriisin luonne sisäistettiin hitaasti ja päätöksentekokyky on ollut heikko
- Kilpailukyyn palauttaminen välttämätöntä ja samalla vaikeaa
- Voimavarojen uudelleen kohdentumista on tarve edistää laajalla rintamalla
- Finanssipolitiikan suuntauduttava velkaantumisen taittamiseen
- Työmarkkinat tarvitsevat merkittävän uudistuksen ja hallituksella on siinä rooli
- Yritystoiminnan sääntely ja tuki: uusiutumisen tukeminen prioriteetiksi
- Julkisen sektorin keskityttävä tehtäviin, joita yksityinen sektori ei hoida hyvin
- Sote-uudistuksessa huomio oikeisiin kannustimiin
- Eläkeuudistus tarvitsee vielä täsmennystä
- Verotuksen on tuettava työtä, riskinottoa ja voimavarojen liikkuvuutta

2

Talouden tilanne

2.1 Kansainvälinen ympäristö yhä vaikea

Markku Kotilainen, *ETLA*
Vesa Vihriälä, *ETLA*

2.2 Miksi Suomen talouskasvu on heikkoa ja miten sitä voidaan vahvistaa?

Mika Maliranta, *ETLA*
Niku Määttänen, *ETLA*
Vesa Vihriälä, *ETLA*

2.3 Työn murros haastaa Suomen(kin)

Antti Kauhanen, *ETLA*

2.4 Julkisessa sektorissa on merkittäviä sopeutustarpeita

Ilkka Haavisto, *EVA*
Markku Kotilainen, *ETLA*
Tarmo Valkonen, *ETLA*
Vesa Vihriälä, *ETLA*

2.1 Kansainvälinen ympäristö yhä vaikea

Markku Kotilainen – Vesa Vihriälä

Maaikmantalouden kehitys on tuottanut jatkuvia petty-
myksiä 2007–2008 finanssikriisistä alkaen. Talouden toi-
puminen on ollut hidasta ja poukkoilevaa, ja työttömyys
on alentunut useimmissa maissa vain vähän. Kehitys on
ollut erityisen huonoa suuressa osassa euroaluetta. Euro-
alueen kokonaistuotanto on kyllä kääntynyt nousuun,
mutta kasvu jäi vuonna 2014 alle 1 prosentin eikä näyttäisi
olevan nopeutumassa sanottavasti kuluvana vuonna. Jul-
kisen talouden alijäämät ovat säästötoimien ansiosta alen-
tuneet, mutta julkisen velan määrä on yhä lievässä nousu-
ssa ja se oli lähes 95 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna
2014. Inflaatio on hidastunut selvästi alle 1 prosentin.

Velkaantuneisuus ja finanssikriisi kasvun jarruna

Eri maiden tilanteet vaihtelevat merkittävästi, mutta yh-
teinen nimittäjä useimmille hitaasti kasvaneille talouksille
on ollut korkea yksityisen ja julkisen sektorin velkaantu-
neisuus. Ennen kriisiä vallinnut ripeä talouskasvu perustui
monessa maassa nopeasti kasvaneelle yksityisen sektorin
velkaantumiselle. Velalla rahoitettiin tuotannollisten inves-
tointien sijasta usein kulutusta ja kiinteistöihin kohdistuvia
investointeja. Varallisuushintojen nousu ruokki velkaan-
tumista, ja nopea verotulojen kasvu lisäsi julkisia menoja.
Talouden tuotantokyky ei kuitenkaan vastaavasti laajentu-
nut. Nopea kasvu päinvastoin johti monessa maassa palk-
kojen nousuun kustannuskilpailukykyä rapauttavalla ta-
valla, ja seurauksena olivat suuret vaihtotaseen alijäämät.

Globaali finanssikriisi paljasti paljon velkaantuneiden mai-
den haavoittuvuuden. Seurauksena oli suuria yksityisen
sektorin velanhoitovaikeuksia, pankkikriisejä ja julkisen
velan räjähdysmäinen kasvu. Viimeksi mainitusta valtaosa
oli budjettiautomaattia, mutta kriisin alussa toteutettiin
myös laajoja elvytystoimia ja pankkitukimenoja.

Valtioiden velanhoitokykyä koskevat epäilyt johtivat 2010–
2012 kriisiin, joka pahimmillaan asetti koko euroalueen
koossapysymisen kyseenalaiseksi. Tämä tilanne on saatu
rauhoitettua useiden toimenpiteiden yhdistelmällä: jäsen-
maita koskevilla rahoitustukipäätöksillä, jäsenmaiden fi-
nanssipolitiikan kiristyksillä ja ehkä kaikkein tärkeimpänä
EKP:n lupauksella ostaa tarpeen vaatiessa rajatta sellaisen
jäsenmaan velkapapereita, jonka korkotasoa nousee kestä-
mättömäksi sen vuoksi, että maan oletetaan irrottautuvan
eurosta (ns. OMT-lupaus).

Yksi ilmeinen selitys hitaalle toipumiselle on, että velkaan-
tumisen alentamiseen tähtäävä säästäminen sekä yksityisel-
lä että julkisella sektorilla ja samanaikaisesti monissa mais-
sa pitää kokonaiskysynnän heikkona. Lisäksi korkeat velka-
tasot ja varallisuushintojen lasku sekä pankkijärjestelmän
toiminnan häiriytyminen vaikeuttavat rahoituksen välitty-
mistä sinänsä kannattaviin investointikohteisiin, mikä myös
heikentää kysyntää. Tällaista tulkintaa tukevat havainnot
aiemmista syvistä kriiseistä. Muun muassa Kansainvälisen
valuuttarahaston (IMF) tutkimusten perusteella nopeaa
velkaantumista seuranneista finanssikriiseistä ja toisaalta
laajoista, monia maita koskeneista taantumista toipuminen
on aina ollut normaalia hitaampaa.¹ Vuonna 2008 alkanees-
sa kriisissä yhtyvät molemmat toipumista viivyttävät tekijät.

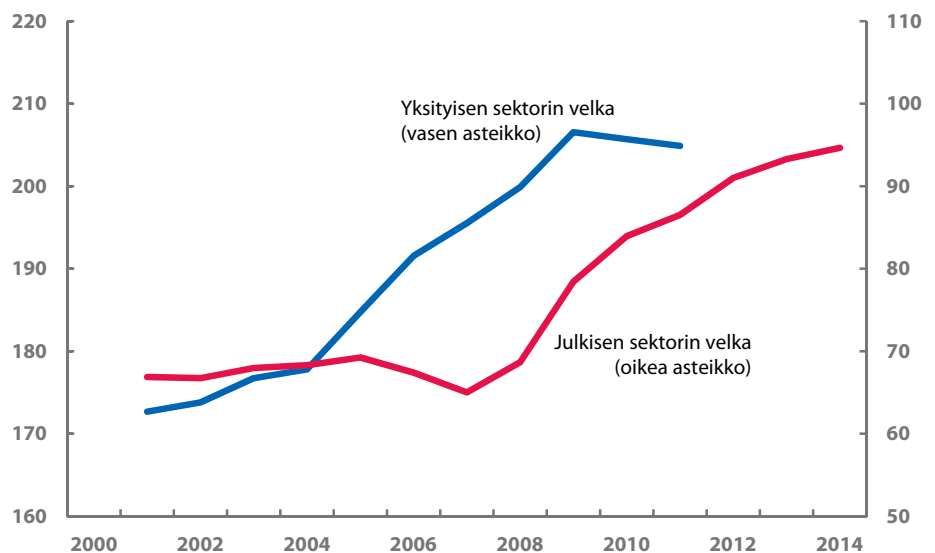
Pitkäaikaisen kasvupysähdyksen mahdollisuus

Useat arvostetut ekonomistit ovat kuitenkin nostaneet esil-
le mahdollisuuden, että viime vuosien hitaassa kasvussa on
kyse vielä perustavampaa laatua olevasta pitkittyneen py-
sähtyneisyyden tilasta (”secular stagnation”).² Tässä hypo-
teesissa on kolme elementtiä. Yhtäältä ns. hysterisis-hypo-
teesin mukaan pitkittyvä alhaisen kysynnän kausi alentaa
potentiaalisen, ts. resurssien täyskäyttöön liittyvän tuotan-
non tasoa ja mahdollisesti jopa kasvuvauhtia. Tämä aiheu-

Kuvio 1
Yksityinen velka alenee,
julkinen jatkaa kasvua

Euroalueen yksityinen ja julkinen velka, % BKT:sta

Lähteet: OECD, EU-komissio.



tuu siitä, että työttömien työntekijöiden osaaminen rapautuu ja tuottavuutta kohentaviin investointeihin ja innovaatiotoimintaan käytetään vähemmän resursseja.

Toiseksi potentiaalisen tuotannon kasvuvauhti on hidastunut ja hidastuu ehkä edelleenkin kahdesta suhdannekehitykseen liittymättömästä syystä. Yksi on työvoiman tarjonnan kasvuvauhdin hidastuminen väestönkasvun hidastumisen mukana. Toiseksi myös tuottavuuden kasvuvauhti edelläkävijämaissa näyttää asettuneen alemmalle tasolle kuin missä se oli runsaat 10 vuotta sitten. Potentiaalisen tuotannon kasvun hidastuminen heikentää kannustimia investoida, koska pääoman rajatuotto alenee. Niinpä investoinnit ja niihin tarvittava rahoitus supistuvat.

Kolmanneksi väestön ikääntyminen lisää ainakin joksikin aikaa säästämistä, kun ihmiset varautuvat joko yksilötasolla tai kollektiivisesti pidemmän eläkeiän kulutustarpeisiin säästöjä kartuttamalla. Säästämisaste voi nousta ainakin osassa talouksia myös tulonjaon muutosten takia: tuloerojen kasvun myötä aikaisempaa suurempi osa tuloista ohjautuu varakkaille ihmisille, joiden säästämisaste on keskimääräistä korkeampi.

Investointeihin tarvittavan rahoituksen väheneminen ja säästämisen samanaikainen kasvu alentavat sääntämisen ja investoinnit tasapainottavan ”luonnollisen” reaalikoron tasoa. Toisaalta kun inflaatio on alhainen ja nimelliset korot ovat nollan tuntumassa, toteutuva reaalkorko ei ehkä pysty alenemaan riittävästi saavuttaakseen luonnollisen tasonsa. Talouteen syntyy pitkäaikainen kokonaiskysynnän vaje, joka pitää toimeliaisuuden pitkään alentuneenkin potentiaalisen uransa alapuolella.

Toistaiseksi on vaikea sanoa, onko globaalitalous tai ainakin Euroopan talous ajautumassa tällaiseen pitkittyneen pysähtyneisyyden tilaan vai onko kyse vain hitaasta ylivelkaantumisen purkautumisesta.

Elvyttävän politiikan vaikeus

Riippumatta hitaan kasvun syistä kevyt rahapolitiikka tukee kasvua, kun alhainen korkotaso vähentää velanhoidon taakkaa ja alentaa reaalisijoitusten vaihtoehtoiskustannusta. Kun keskuspankkien välittömästi kontrolloimat lyhyet korot ovat jo nollan tuntumassa, lisävaikutuksia on saatavissa vain ns. epätavanomaisilla toimilla, jolloin keskuspankit ostavat pankkien, valtioiden tai yksityisen sektorin pitkäaikaisia velkoja. USA:n, Englannin ja Japanin keskuspankit ovat soveltaneet näitä toimia laajasti ja ainakin josain määrin tuloksellisesti. EKP:n toimet ovat rajoittuneet toistaiseksi pidempiaikaisen rahoituksen tarjoamiseen pankeille ja yksityiselle sektorille (ns. LTRO-, TLTRO-, ABSPP- ja CBPP3-ohjelmat). Valtionpapereiden ostoihin EKP ei sen sijaan vielä ole ryhtynyt, ja asiasta vallitsee huomattava erimielisyys EKP:n neuvostossa siitä huolimatta, että euroalueen inflaatio ja myös EKP:n ennuste lähivuosien inflaatiosta on selvästi alhaisempi kuin keskuspankin tavoitteeksi asettama vajaa 2 prosenttia.

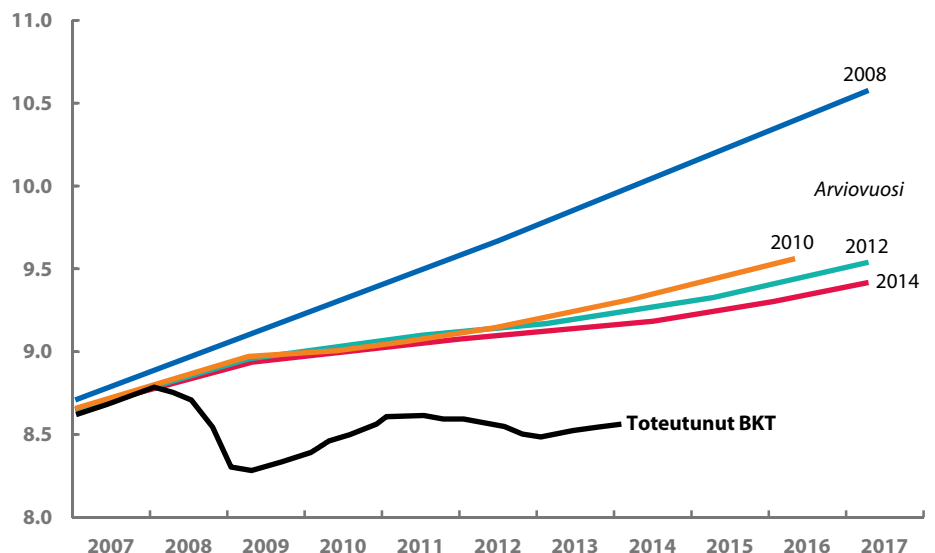
Myös siinä tapauksessa, että rahapolitiikan lisäevennykset onnistuvat vahvistamaan kysyntää, lopputulokseen liittyy huomattava riski. Tuloksena voi olla nykyistä kriisiä edeltäneen luotto- ja varallisuushintakuplan toistuminen ja entistä pahempi finanssikriisi. Yksi tulkinta kuluneen vuosikymmenen tapahtumista onkin, että potentiaalisen tuotannon alenemistrendin vaikutus kasvuun tuli ennen kriisiä torjutuksi juuri yllätyksellä rahapolitiikalla.

Finanssipolitiikan keventäminen on nollakorkotilanteessa periaatteessa hyvin tehokas väline kysynnän vahvistamiseksi. Sen ilmeinen ongelma on samantapainen kuin rahapolitiikassa: kysyntää vahvistava alijäämän kasvattaminen lisää entisestään velkatasoa. Jos kysynnän lisäys jää vain tilapäiseksi, seurauksena on aikaisempaa pahempi julkisen talouden velkaongelma, joka voi johtaa rahoituksen ehty-

Kuvio 2
Euroalueen potentiaalisen tuotannon ennusteita on korjattu useasti alaspäin

Euroalueen toteutunut ja potentiaalinen BKT, triljoonaa vuoden 2005 euroa

Lähde: Teulings ja Baldwin (2014).



miseen ja Kreikan tapaisen kriisin toistumiseen. Tämä koskee erityisesti maita, joiden velkataso on korkea, potentiaalisen tuotannon kasvuvauhti heikko ja joilla ei ole omaa keskuspankkia valtionlainojen todennäköisenä ostajana. Useat euromaat ovat tällaisessa tilanteessa, erityisesti Italia, jonka valtionvelan BKT-osuus on yli 130 prosenttia.

Lisäksi Euroopan unionin finanssipoliittista elvytystä rajoittaa kaksi poliittista ongelmaa. Saksa, jolla kokonsa, julkisen talouden tilanteensa ja erityisesti kansantalouden säästämisylijäämänsä ansiosta olisi parhaat edellytykset merkittävästi elvyttävään finanssipolitiikkaan, ei ole tällaiseen halukas. Toiseksi, useimmissa EU-maissa finanssipoliittinen elvytys olisi ristiriidassa juuri tiukennettujen finanssipoliittisten sääntöjen kanssa. Komission marraskuun 2014 ennusteen mukaan vuonna 2014 22 EU-maan (14 euromaan) valtionvelka oli yli vakaus- ja kasvusopimuksen 60 prosentin rajan. Yhdeksän EU-maan (5 euromaan) alijäämä ylitti 3 prosentin alijäämärajan ja 16 EU-maan (13 euromaan) rakenteellinen alijäämä oli suurempi kuin useimmille maille rajaksi asetettu 0,5 prosenttia suhteessa BKT:hen. Sääntöjen selvä rikkominen luonnollisesti romuttaisi niiden uskottavuuden.

Kolmas keino parantaa kasvunäkymiä ovat rakenteelliset uudistukset, jotka lisäävät työn tarjontaa, tuottavuuden kasvua ja talouden kykyä reagoida erilaisiin shokkeihin sekä vähentävät julkisen talouden menopaineita. Näiden yksi haaste on, että positiiviset vaikutukset toteutuvat vasta ajan mittaan ja joiltain osin ne saattavat olla lyhyellä aikajänteellä kysyntää heikentäviä. On hyvin vaikea osoittaa vakuuttavasti, että lyhyellä aikajänteellä tuskalliset uudistukset todellakin parantavat talouden suorituskykyä ja hyvinvointia pitkällä aikajänteellä. Tämän vuoksi rakenteellisten uudistusten toteuttaminen on poliittisesti hyvin vaikeaa. Kokonaisuuden kannalta tässä suhteessa ovat ongelmallisia suurten EU-maiden Ranskan ja Italian uudistushankkeet, jotka ovat edenneet hitaasti.

Kansainvälisen talouden kokonaistilanne

Kuluneen vuoden aikana Kiinan talouskasvu on hidastunut hieman, ja epäilyt maan yksityisen sektorin velkakehityksen kestävyyydestä ovat lisääntyneet. Japanin talouden kasvu on uudelleen pysähtynyt, ja useiden kehittyvien maiden talouskehitys on kärsinyt pääomavirtojen nopeista muutoksista.

Venäjän toimet Ukrainassa ovat luoneet aivan uudenlaisen poliittisen jännitteen Eurooppaan. Tapahtumaan liittyvät sanktiot vaikeuttavat Venäjän yksityisen sektorin rahoitusta ja teknologian saantia ulkomailta. Yhdessä öljyn hinnan laskun kanssa ja osin siitä seuranneen ruplan kurssin heikentymisen myötä Venäjän kasvu on pysähtynyt, ja talous on ajautumassa taantumaan. Venäjän tuonnin vähenemi-

nen ml. turismi koskettaa erityisesti Suomea. Samanaikaisesti Venäjä näyttää suuntautuvan kohti sulkeutuneempaa taloutta, mikä heikentää Venäjän talouskehitystä pidemmällä aikajänteellä.

Toisaalta Yhdysvaltain talous näyttää asettuneen vakaan kasvun uralle, ja myös työllisyys paranee koko ajan. Öljyn eurohinnan merkittävä alentuminen noin kolmanneksella vuoden 2014 aikana lisää euroalueen ja muiden öljyn nettotoimien ostovoimaa ja globaalia talouskasvua. Energia-intensiivisenä taloutena Suomi hyötyy tästä hieman keskimääräistä enemmän. Toinen nimenomaan euroalueen kasvun kannalta positiivinen asia on euron efektiivinen heikentyminen noin 5 prosentilla vuoden 2014 aikana. Jos öljyn hinta jää pidemmäksi aikaa nykyiselle tasolle ja euron kurssi nykyiselle tai sitäkin heikommalle tasolle, vaikutus euroalueen kasvuun on tuntuva. ETLAn käytössä olevalla NiGEM-mallilla arvioituna kokonaistuotannon nousu painottuisi parille ensimmäiselle vuodelle ja voisi yhteensä olla parin prosentin luokkaa.

EU-komission tuoreimman arvion mukaan euroalueen potentiaalinen tuotanto kasvaa lähivuosien aikana alle prosentin vuosivauhtia. Jos tuotanto nousisi potentiaalisen tasolle vuoteen 2019 mennessä, mm. edellä mainittujen alentuneen öljyn hinnan ja heikomman valuutan ansiosta, keskimääräiseksi kasvuvauhdiksi vuosina 2015–2019 tulisi noin 1,5 prosenttia. Tällainen sinänsä vaatimatonkin kasvu edellyttäisi, että Eurooppa pääsisi asteittain irti korkean velkataakan aiheuttamasta kasvujarrusta eikä ajautuisi edellä mainittuun pitkäaikaiseen pysähtyneisyyden tilaan. Tähän tarvitaan talouspolitiikan kokonaisuuden onnistumista sekä sitä, ettei Eurooppa kohtaa uusia merkittäviä kielteisiä shokkeja.

Viitteet

- 1 IMF (2009), World Economic Outlook.
- 2 Teulings, C. ja Baldwin, R. (2014), Secular Stagnation: Facts, Causes and Cures.

2.2 Miksi Suomen talouskasvu on heikkoa ja miten sitä voidaan vahvistaa?

Mika Maliranta – Niku Määttä – Vesa Vihriälä

Talouden kehitysuraan on tullut suuri kuoppa

Suomen talous on vajonnut vuoden 2008 jälkeen kuoppaan, joka on tietysti mielessä itsenäisyyden ajan suurin. Vuoden 2014 kolmannella neljänneksellä kokonaistuotanto oli yhä 6 % alemmalla tasolla kuin kriisin alkaessa vuoden 2008 kolmannella neljänneksellä. Kuusi vuotta 1990-luvun laman alkamisesta, tuotanto oli enää vain 3–4 % alempi kuin edellisessä suhdannehuipussa. Verrattuna siihen tuotantoon, johon olisi päästy ennen kriisiä vallinneella kasvu-uralla, tuotantovaje on vielä paljon suurempi. Koko kansantalouden tuotannon määrän on nyt noin 25 prosenttia vanhan kasvu-uran alapuolella (kuvio 1).

Makropolitikka ei ole Suomen erityisongelmien syy

Suomen pitkittyneen taantumun laukaisijana oli koko kehittyntä maailmaa koskenut finanssikriisi ja sitä seurannut eurokriisi. Suomen viime vuosien talouskasvu on ollut jokseenkin yhtä heikkoa kuin euroalueella keskimäärin.

Euroalueen nykyiset ongelmat yhdistetään usein finanssipolitiikan kireyteen, velkaantumiseen ja rahoitusmarkkinoiden toimimattomuuteen. Nämä selitykset eivät Suomen kohdalla päde. Suomessa harjoitettu finanssipolitiikka on ollut tavanomaisilla julkisen talouden suhdannekorjattua alijäämää koskevilla mittareilla mitaten kumulatiivisesti 2009–2014 lähes koko EU-alueen keveintä. Myös EKP:n rahapolitiikan kevennykset ovat heijastuneet täysimääräisesti Suomeen. Kotitalouksien ja yritysten maksamat korot ovat euroalueen alhaisimpia, ja rahoituksen saatavuutta koskevissa kyselyissä Suomi on niin ikään niiden maiden joukossa, joissa rahoitusvaikeudet koetaan pieniksi. Toisin kuin monissa muissa Euroopan maissa, Suomessa asuntojen hinnat eivät ole romahtaneet ja pankkisektori on ollut koko kriisin ajan hyvin pääomitetty ja vakaa.

Vajoaminen johtui pääosin työn tuottavuudesta, ei työn määrästä

Kokonaistuotanto voidaan laskea tehdyn työn määrän ja työn tuottavuuden tulona. Ymmärtääksemme Suomen viime vuosien talouskasvun heikkouden, on hyödyllistä katsoa työtuntien ja tuottavuuden kehitystä erikseen. Kuvio 2 esittää kansantalouden työn tuottavuuden kehityksen vuodesta 2000 alkaen sekä sen kasvu-uran, jolla tuottavuus olisi, jos finanssikriisiä edeltänyt suotuinen kehitys olisi jatkunut myös finanssikriisin jälkeen. Kuvion 2 perusteella arvioituna työn tuottavuus on pudonnut lähes 20 prosenttia aikaisemmalta kasvu-uralta. Toisin sanoen, pääosa Suomen BKT:n vajoamisesta aikaisemmalta kasvu-uralta johtuu työn tuottavuuden heikosta kehityksestä. Tähän nähdessä työtuntien määrän vähenemisellä on ollut suhteellisen pieni vaikutus BKT:n kehitykseen finanssikriisin jälkeisinä vuosina.

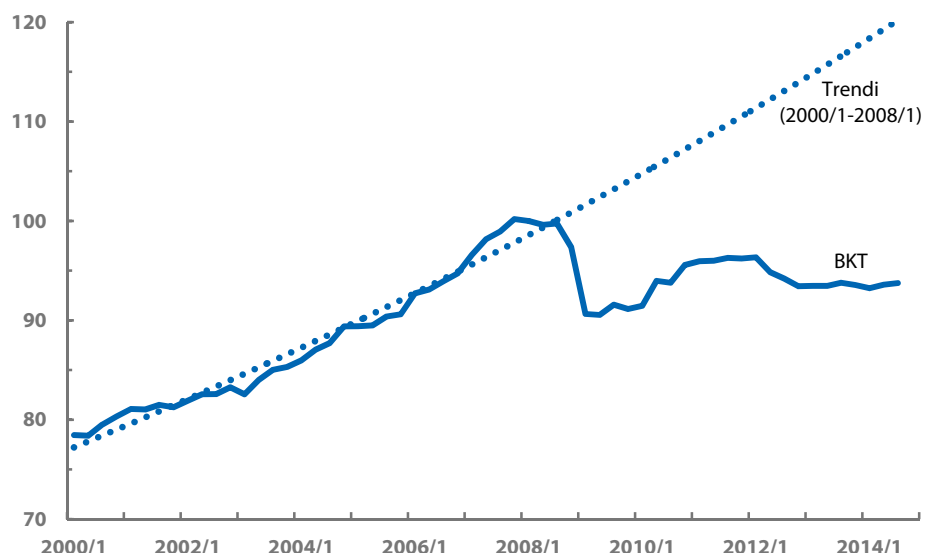
Työn tuottavuuden kehitys on taittunut monilla aloilla

Työn tuottavuus on kehittynyt hyvin eri tavalla eri toimialoilla. Mutta toisin kuin usein esitetään, työtuntien tuottavuuden heikko kehitys ei johdu pelkästään Nokian ja sen alihankkijoiden ongelmista. Nokia on osa sähkö- ja elektroniikkateollisuutta. Kuvioista 3 nähdään, että tuottavuuden kehitys on pudonnut merkittävästi vanhalta kehitysuraltaan myös muussa teollisuudessa (sis. rakentamisen) sekä markkinapalveluissa¹ (pl. posti- ja telekommunikatio). Suomen talouden ongelmat kumpuavat siis pääosin tuottavuuskehityksen ongelmista ja nämä ongelmat ovat laaja-alaisia, eli koskevat monia toimialoja.

Kuvio 1
Talouden kehitys on pudonnut vanhalta uraltaan

BKT:n kehitys ja sen trendi, 2008/1 = 100

Lähde: Tilastokeskus.



Heikko tuottavuuskehitys ja nopea palkkakehitys ovat nakertaneet kilpailukykyä

Samaan aikaan kun tuottavuuskehitys on ollut hyvin huonoa, palkat ovat nousseet suhteellisen ripeästi. Lopputuloksena Suomen teollisuuden kustannuskilpailukyky on heikentynyt. Kilpailukyvyn heikkeneminen käynnistyi 2000-luvun alkupuolella ja vuosina 2007–2008 tapahtuneen pienen parannushypähdyksen jälkeen alkoi vajota entistä nopeammalla vauhdilla. Kuten kuvio 4 osoittaa, kehitys näyttää huonolta käytettiinpä vertailukohtana siten 18 euromaata, Saksaa tai Ruotsia. Saksaan ja varsinkin Ruotsiin verrattuna kilpailukyky on heikommassa kunnossa kuin 1990-luvun taitteessa.

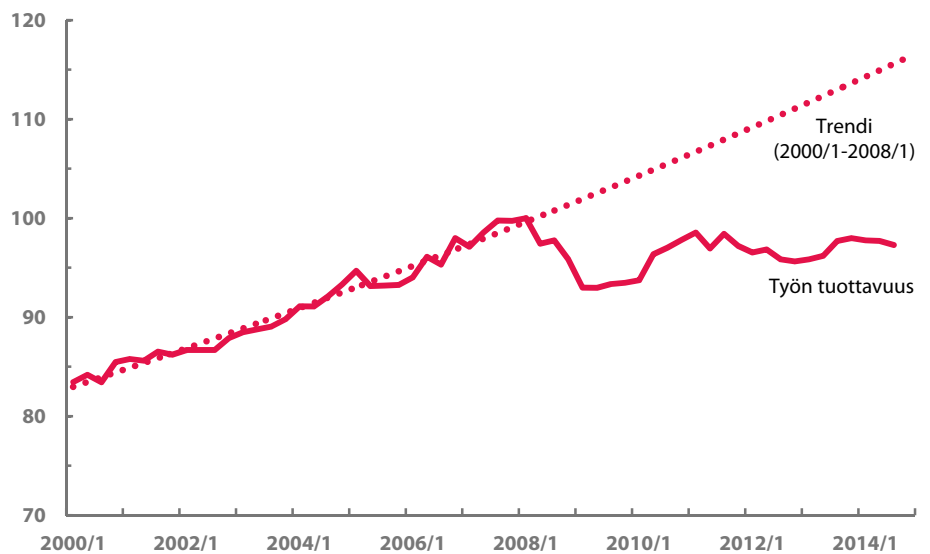
Teollisuuden kilpailukyvyn ongelmat näkyvät työllisyydessä

Suomessa toimivat teollisuusyritykset kilpailevat aina ulkomailla toimivien yritysten kanssa. Siksi ei ole yllättävää, että kustannuskilpailukyvyn ongelmat ovat vähentäneet teollisuuden työpaikkoja. Itse asiassa, kuten kuvio 5 osoittaa, koko kansantaloudessa tapahtunut (suhteellisen pieni) työtuntien väheneminen on keskittynyt käytännössä kokonaan teollisuuteen. Elektroniikka- ja sähkötuoteollisuudessa tehtyjen työtuntien määrä väheni kaikkiaan 20 miljoonalla vuosina 2008–2012. Työntuntien vähennys vastaa noin 12 tuhatta henkilötyövuotta.² Muussa teollisuudessa työpaikkojen menetys oli paljon suurempi samalla ajanjaksolla. Työtunnit vähenivät 63 tuhannen henkilötyövuoden verran. Koko kansantaloudessa työtuntien määrä väheni 46 tuhannen henkilötyövuoden verran. Tehtyjen työtuntien

Kuvio 2
Työn tuottavuuden kehitys on pudonnut vanhalta uraltaan

Suomen kansantalouden työn tuottavuuden kehitys, 2008/1 = 100

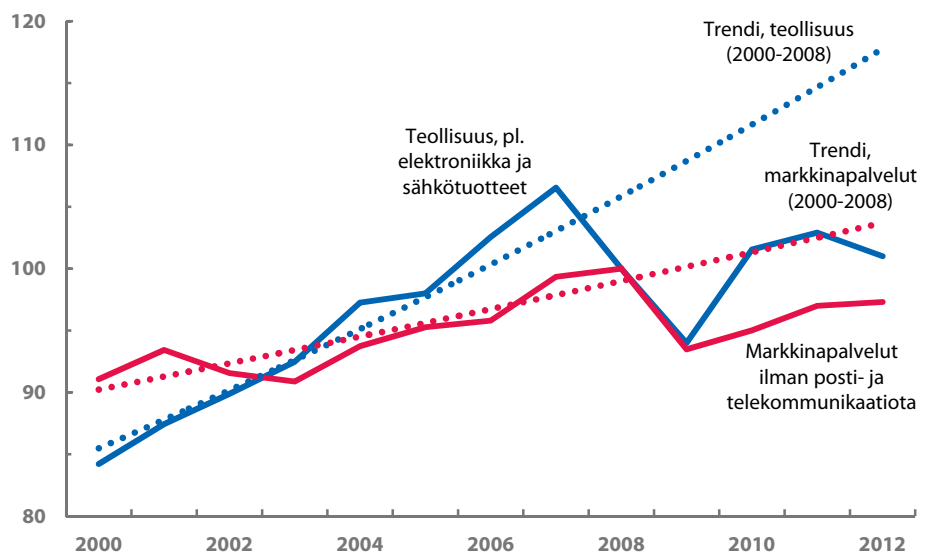
Lähde: Tilastokeskus.



Kuvio 3
Työn tuottavuuskehitys on vajonnut uraltaan Nokian ulkopuolellakin

Työn tuottavuuden kehitys eräillä toimialoilla, 2008 = 100

Lähde: EU KLEMS -aineisto.



määrä on lisääntynyt markkinattomassa tuotannossa (lähinnä julkinen sektori) 17 tuhannen henkilötyövuoden verran ja markkinapalveluissa 11 tuhannen henkilötyötunnin verran.

Suomen talouden supistuminen liittyy siis pitkälti teollisuuden huonoon tuottavuuskehitykseen. Huono tuottavuuskehitys on vähentänyt suoraan teollisuustuotannon arvoa. Lisäksi tuottavuuden heikko kehitys on heikentänyt teollisuuden kustannuskilpailukykyä, mikä puolestaan on johtanut työtuntien vähenemiseen.

Tuottavuusongelmat ovat osin yleismaailmallisia, osin kotikutoisia

Tuottavuuden heikko kehitys selittyy osin teknologisen kehityksen hidastumisella kaikkialla kehittyneissä mais-

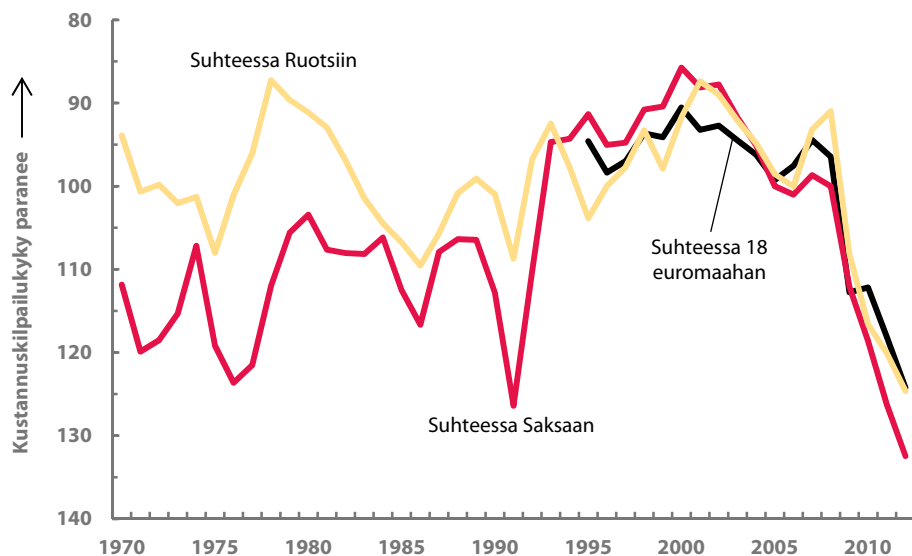
sa.³ Niinpä osa kuvion 2 näyttämästä tuottavuuskulusta suhteessa trendiin johtuu tästä myös muita maita koskevasta ilmiöstä. Tämä ei kuitenkaan ole koko tarina. Suomi on kokenut lisäongelmia sen vuoksi, että monien sellaisten korkean arvonlisän tuotteiden kysyntä on merkittävästi vähentynyt, joita suomalaiset yritykset ovat aikaisemmin osanneet valmistaa tehokkaasti. Nokia-klusterin romahdus on tästä selkein esimerkki. Toki Suomen huonon tuottavuuskehityksen taustalla on myös kansainvälisen talouden yleisempiä kysyntäongelmia. Esimerkiksi investointien väheneminen on aiheuttanut vaikeuksia erityisesti Suomelle, koska teknologiateollisuutemme on pitkälti erikoistunut investointitavaroiden tuotantoon.

Useimmissa kehittyneissä maissa tuottavuuden kehitys on ollut viime vuosina aikaisempaan verrattuna sangen heikkoa, mutta Suomessa kehitys on ollut aivan poikkeuksel-

Kuvio 4
Teollisuuden kustannuskilpailukyky on historiallisen heikkoa

Suomen teollisuuden kustannuskilpailukyky suhteellisilla reaalisilla yksikkötyökustannuksilla mitattuna, vuosien 1995–2012 keskiarvo = 100

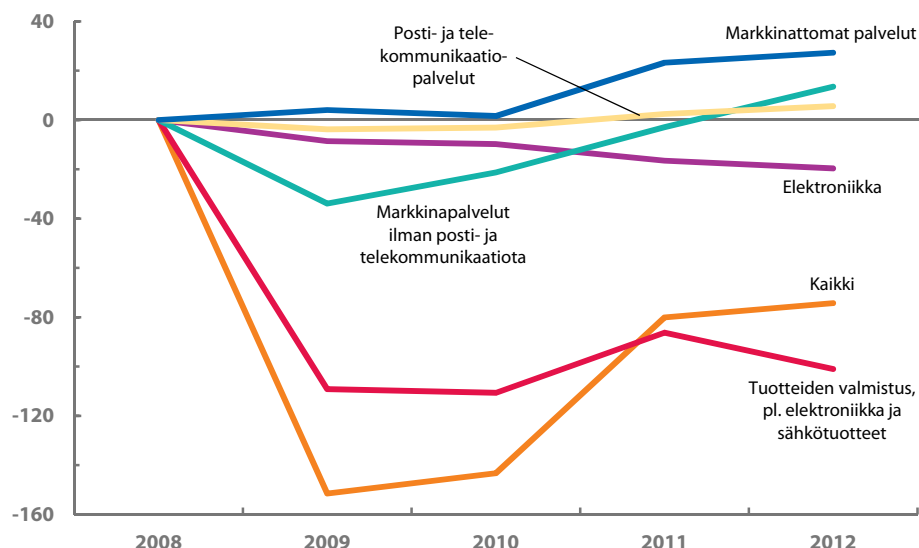
Lähde: Ameco-tietokanta.



Kuvio 5
Julkiset ja yksityiset palvelut ovat kannatelleet työllisyyttä

Tehtyjen työtuntien kehitys talouden eri sektoreilla, miljoonaa työtuntia, vuosi 2008 = 0

Lähde: EU KLEMS -aineisto.



lisen surkeaa. Merkittävistä kehittyneistä maista ainoastaan Iossa-Britanniassa tuottavuuden kehitys on ollut yhtä heikkoa. Suomessa palkkojen kehitys on ollut kuitenkin kansainvälisesti vertaillen nopeaa. Muita hitaampi tuottavuuskehitys ja muita nopeampi työvoimakustannusten kasvu on yhdistelmä, joka on heikentänyt Suomen suhteellista kustannuskilpailukykyä nopeaan tahtiin.⁴

Luova tuho korjaa talouden rakenteellisia ongelmia

Kysymys kuuluu, miten Suomen talous ajan myötä sopeutuu näihin ongelmiin ja minkälaisia talouspoliittisia keinoja tulisi käyttää, jotta kehitys olisi suomalaisten hyvinvoinnin kannalta mahdollisimman suotuisa.

Kun vanhat tuotteet eivät käy enää kaupaksi, olisi kehitettävä sellaisia uusia laadukkaita tuotteita, joita Suomessa osataan valmistaa tehokkaasti ja kilpailukykyisesti. Tällainen tuotetasolle ulottuva tuotantorakenteiden uudistuminen edellyttää käytännössä myös tuottavuutta vahvistavaa yritysraakenteiden muutosta, eli niin sanottua ”luovaa tuhoa”. Tällöin talouteen syntyy uusia tuottavia työpaikkoja, eli sellaisia, joissa työtuntia kohden saadaan aikaan suuri arvonlisäys. Samalla taloudesta katoaa heikomman tuottavuuden työpaikkoja.

Suomen luova tuho oli hyödyksissä 2000-luvun alkupuoleen saakka

Kuviossa 6 yrityssektorin tuottavuuskehitys on jaettu kahteen osaan. Ne ovat: 1) yritysten sisällä tapahtuva tuottavuuden kasvu ja 2) ”luovan tuhon” kumulatiivinen vaikutus, joka kertoo missä määrin sektorin tuottavuus on ajan oloon kohonnut siitä syystä, että uudet tuottavammat työpaikat ovat korvanneet vähemmän tuottavia. Toimialarakenteiden vaikutus vertailuun on puhdistettu käyttämällä laskelmissa niin sanottuja normalisoituja toimialarakenteita.

Kuviossa on vertailtu Suomen ja Ruotsin kehitystä. Vertailu Ruotsiin on kiinnostava siksi, että vaikka Ruotsi on monella tapaa Suomen kanssa vertailukelpoinen talous, Ruotsin finanssikriisin jälkeinen talouskasvu on ollut selvästi Suomen kasvua nopeampaa.

Oikean puoleisessa kuviossa esitetään luovan tuhon vaikutus yrityssektorin toimialojen työn tuottavuuden kasvuun. Ensimmäinen havainto on, että luova tuho on yleensä tärkeä osa koko yksityisen sektorin tuottavuuskasvua. Luova tuho on nostanut tuottavuutta keskimäärin lähes prosentin vuodessa.

Toinen havainto on se, että varsinkin Ruotsiin verrattuna luovan tuhon vaikutus oli Suomessa melko heikkoa 1990-luvun lopulla ja 2000-luvun alkupuolella (Suomea kuvaava viiva nousee vain loivasti ylöspäin). Toisin sanoen, tuona ajanjaksona yritysraakenteiden muutoksen vaikutus työn tuottavuuden kasvuun oli Suomessa suhteellisen vähäistä. Se saattaa olla ainakin osin myös Suomen nykyisten ongelmien taustalla. Ruotsissa luova tuho on kohottanut yrityssektorin toimialojen tuottavuutta keskimäärin nopeampaa tahtia, varsinkin finanssikriisin vuosiin saakka.

Suomessa luova tuho kuitenkin kiihtyi merkittäväällä tavalla vuoden 2005 tienoilla. Kuvion perusteella vaikuttaa siltä, että talouden uudistuminen Suomessa on käynnistynyt. Yritysraakenteiden muutos on alkanut vahvistaa toimialojen tuottavuutta ja tätä kautta myös niiden kustannuskilpailukykyä. Yrityksien sisällä tapahtunut tuottavuuden romahdus on ollut kuitenkin niin voimakas, että tilanteen korjautuminen vie vuosia. Valitettavasti tarvittava aineisto päättyy Suomen osalta vuoteen 2011 ja Ruotsin osalta vuoteen 2009.

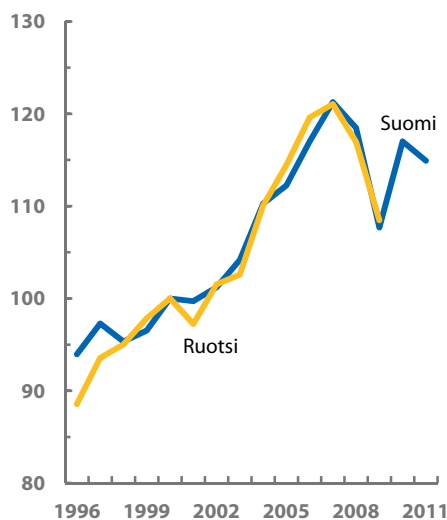
Vasemman puoleisessa kuviossa tarkastellaan tuottavuuden kehitystä yrityksissä. Nähdään, että Suomen ja Ruotsin tuottavuuskehitys on ollut yritystasolla suorastaan häm-

Kuvio 6
Luova tuho selittää tuottavuuskehityksen eroja

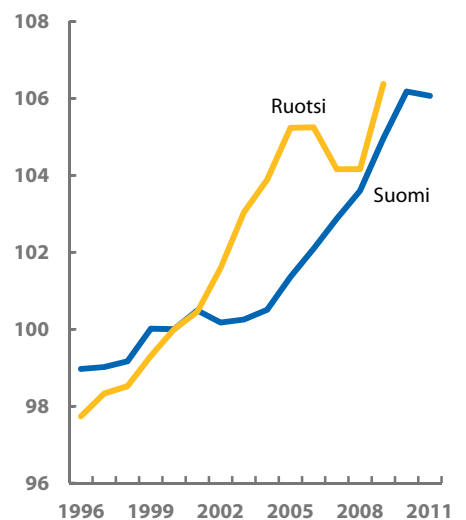
Yrityssektorin toimialojen tuottavuuskasvun kaksi tekijää: yritysten tuottavuuskasvu ja ”luova tuho”, vuosi 2000 = 100

Lähde: NORWELL-hankkeessa tehdyt laskelmat yritysaineistoilla (Kauhanen & Maliranta, 2014). Ruotsin laskelmat on suorittanut Fredrik Heyman.

Tuottavuuden kasvu yrityksissä



Luovan tuhon kumulatiivinen vaikutus



mästyttävän samanlaista sen jälkeen, kun sekä toimialarakenteiden että toimialojen sisällä tapahtuvien yritysraakenteiden muutoksen vaikutukset on puhdistettu. Yhdessä kuvion molemmat osat tukevat siis käsitystä, jonka mukaan ratkaisevat erot Suomen ja Ruotsin välillä liittyvät nimenomaan yritysraakenteiden muutokseen.

Rakennemuutoksen edellytykset talouspolitiikan silmäteräksi

Talouspolitiikan keskeisenä tavoitteena tulisikin olla tuottavuutta vahvistavan rakennemuutoksen tukeminen, ei niinkään yritysten tukeminen. Tavoitteena on syytä olla vuoden 2005 tienoilla käynnistyneen luovan tuhon kautta tapahtuvan uudistumisen ylläpitäminen. Se tarkoittaa pikemmin uustuotannon edellytysten vahvistamista yritys-koosta riippumatta kuin esimerkiksi pienyritysten tukemista. Heikosti tuottavia työpaikkoja ei pidä suojella vaan luoda edellytyksiä tuottavamman tuotantotoiminnan syntymiselle. Samalla on purettava esteitä, jotka hidastavat työntekijöiden siirtymistä heikosti tuottavista työpaikoista tuottavampiin työpaikkoihin. Työpaikkansa menettävien työntekijöiden täytyy löytää uusia työpaikkoja, joissa heidän osaamistaan pystytään hyödyntämään taloudellisesti kannattavalla tavalla.

Tarvittava rakennemuutos on vaikeaa ja aikaa vievää. Työpaikkansa menettäneelle työntekijälle sopivaa uutta tuottavaa työpaikkaa ei välttämättä ole valmiina. Jonkun yrityksen on se luotava. Asian selvittämiseen, hankkeen rahoittamiseen ja investointiin menee aikaa. Markkinoilla tapahtuu paljon kokeilua; monet uudet yritykset ja työpaikat katoavat nopeasti, koska ne eivät lopulta menestykään markkinoilla.

Julkinen valta voi edesauttaa tarvittavaa rakennemuutosta monin tavoin. Työvoiman liikkuvuutta voidaan edistää paremmalla asuntopolitiikalla sekä fiksummalla työttömyysturvalla ja työmarkkinalainsäädännöllä. Uusien työpaikkojen edellyttämä riskinotto puolestaan riippuu mm. verotukseen liittyvistä ratkaisuista. Esimerkkejä tarvittavista politiikkatoimenpiteistä käsitellään toisaalla tässä julkaisussa.

Suomen kustannuskilpailukyky kaipaa myös luovaa tuhoa nopeampia lääkkeitä

Tuottavuuden kasvu kilpailijamaita nopeammin parantaa ajan mittaan myös talouden kustannuskilpailukykyä, jos kustannusten kehitys kilpailijamaihin nähden ei syö etua pois. Tilanne on kuitenkin kahdesta syystä vaikea. Ensinnäkin Suomen palkkataso heijastaa edelleen aikaisempaa, hyvän tuottavuuden aikakautta. Tuottavuuskehityksen vajoamisen vuoksi tasapaino on järkkynyt. Palkat eivät hevin jousta alaspäin, ainakaan niiden työntekijöiden osalta, jotka jatkavat samassa työsuhteessa.

Koska palkat eivät jousta, osa sellaisistakin vientiteollisuuden työpaikoista, joissa työn tuottavuuden taso on edelleen suhteellisen korkea, on muuttunut yritysten näkökulmasta kannattamattomaksi. Kilpailukykyongelman vuoksi vientiteollisuudesta häviää myös työpaikkoja, joissa työvoiman tuottavuus on edelleen korkeampi kuin niissä suljetun sektorin työpaikoissa, joihin vientiteollisuudesta työpaikkansa menettävät ihmiset voivat työllistyä. Pahimmassa tapauksessa vientiteollisuudesta irtisanotut työntekijät jäävät työttömiksi.

Toinen ongelma on, että myös kilpailijamaissa palkkojen nousu on lähivuosina varsin hidasta. Tämän vuoksi jopa vuoden 2013 syksyllä sovitun palkkasopimuksen mukaisen palkkamaltin jatkuminen parantaa kilpailukykyä vain äärimmäisen hitaasti. Siksi on aihetta arvioida, voidaanko kustannuskilpailukyvyyn parantumista – jonka siis pidemmän päälle tulee perustua tuottavuuden kasvuun – nopeuttaa jollain muulla työvoimakustannuksia alentavalla tavalla.

Viitteet

- ¹ Markkinapalvelut tarkoittaa käytännössä samaa kuin yksityiset palvelut.
- ² Työvuoden mittana on tässä käytetty 1 600 tuntia.
- ³ Esimerkiksi Yhdysvalloissa tuottavuuden kasvu hidastui jo vuoden 2003 tienoilla, eli useita vuosia ennen finanssikriisiä (Fernald, 2014)
- ⁴ Kilpailukyvyyn kehitystä on tarkasteltu ja tulkittu muun muassa seuraavissa kirjoituksissa: Kajanoja (2012), Haaparanta (2013), Maliranta ja Vihriälä (2013), Maliranta (2014a) sekä Maliranta (2014b).

Kirjallisuutta

Fernald, J. (2014). Productivity and potential output before, during, and after the Great Recession *NBER Macroeconomics Annual 2014, Volume 29*: University of Chicago Press.

Haaparanta, P. (2013). Suomen kilpailukykyongelma johtuu yritysjohdon heikosta liiketoimintaosaamisesta. *Talous ja yhteiskunta*, 2–11.

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

Kauhanen, A. ja Maliranta, M. (2014). Industry- and firm-level mechanisms of competitiveness. Teoksessa Valkonen, T. ja Vihriälä, V. (toim.), *The Nordic model – challenged but capable of reform* (pp. 93–112): Norden.

Maliranta, M. (2014a). *Kustannuskilpailukyky kasvumenestyksen ehtona*. ETLA B264, Helsinki, Taloustieto Oy.

Maliranta, M. (2014b). Suomen kustannuskilpailukyvyyn ongelmat korjautuvat hitaasti. *Talous ja yhteiskunta*, 42(3), 2–11.

Maliranta, M. ja Vihriälä, V. (2013). Suomen kilpailukykyongelman luonne. ETLA Raportit no. 9.

2.3 Työn murros haastaa Suomen(kin)

Antti Kauhanen

Suomen työmarkkinat muuttuvat monella tavalla. Shokkien vuoksi keskeisimpien toimialojemme kilpailukyky on tuhoutunut tavalla, joka ei korjaudu kuin merkittävien yritys- ja toimintarakenteiden muutoksen kautta. Lisäksi monet merkittävät talouden muutosvoimat myllertävät lukuisilla toimialoilla. Näitä muutosvoimia ovat tieto- ja viestintäteknologian (ICT:n) murros, tehtävillä tai toiminnoilla käytävän kaupan lisääntyminen sekä väestön ikääntyminen. Nämä muutokset koskevat monia aloja, mutta vaikuttavat erilaisiin tehtäviin (tai ammatteihin) eri tavoin. Kaikkien näiden muutosten vuoksi työmarkkinoilla tarvitaan liikkuvuutta ja joustavuutta enemmän kuin aikaisemmin.

Kilpailukyvyn palauttaminen vaatii yritysraakenteiden muutosta

Vuosituhaten alun voimakas talouskasvu Suomessa perustui merkittävältä osin elektroniikkateollisuuden menestykseen. Elektroniikkateollisuuden kilpailukyky on kuitenkin heikentynyt tuntuvasti¹. Näyttää myös siltä, että toimialan kilpailukyvyn menetys on pääosin lopullinen. Elektroniikkateollisuuden ongelmat tarkoittavat sitä, että siellä työskennelleen työvoiman täytyy siirtyä uusille aloille tai ainakin uusiin yrityksiin samalla alalla. Tämä voi onnistua vain, jos Suomessa on riittävästi kilpailukykyisiä aloja. Heikko tuottavuuskehitys Suomen yrityssectorilla on kuitenkin osaltaan rapauttanut kilpailukykyä myös muilla viennin kannalta keskeisillä aloilla.

Tuottavuuskasvun palauttamiseksi tarvitaan resurssien uudelleen allokointumista tuottavampiin yrityksiin sekä alojen sisällä että niiden välillä². Lisäksi Suomi tarvitsee uusia menestyviä yrityksiä. Niitä syntyy vain kokeilemalla³. Liiketoimintaideoista on hankala sanoa etukäteen, kuinka hyvin ne menestyvät markkinoilla. Paras tapa selvittää asia on käynnistää yritystoiminta ja kokeilla.

Yritysraakenteet voivat muuttua vain yksilöiden liikkumisen kautta. Joustavat palkkaamisen ja irtisanomisen käytännöt tukevat myös kokeilua ja sitä kautta resurssien uudelleenallokoitumista tuottavuutta tukevalla tavalla⁴.

Talouden tehtäväraakenteiden muutos jatkuu⁵

Edellä kuvattujen toimialoja kohdanneiden shokkien lisäksi Suomen työmarkkinoita muokkaa kolme merkittävää muutosvoimaa:

- informaatio- ja kommunikaatioteknologian (ICT) kehitys
- tehtävillä tai toiminnoilla käytävän kaupan lisääntyminen
- väestön ikääntyminen

Yhteistä näille muutosvoimille on se, että ne koskevat eri tehtäviä tai ammatteja hyvin eri tavoin.

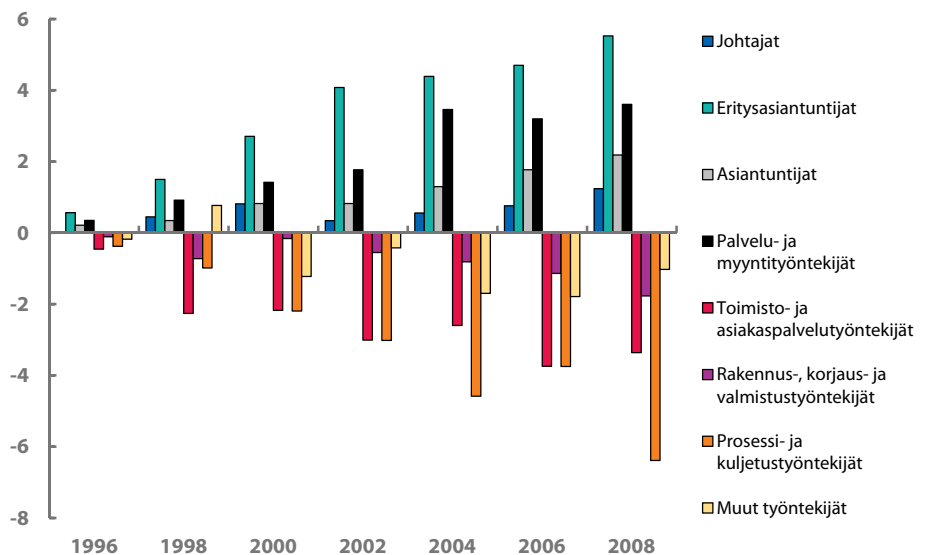
ICT kehittyä huomattavaa vauhtia ja sen mahdollistamat uudet tuotteet, palvelut ja toimintatavat muuttavat jatkuvasti tehtäväraakenteita taloudessa. Osa toiminnoista korvataan tietotekniikalla, kun taas toisten suorittamista se tukee merkittäväällä tavalla. Kansainväliset tutkimukset ovat osoittaneet, että ICT on korvannut helposti ohjelmoitavissa olevia tehtäviä ja kohottanut asiantuntijatehtävien tuottavuutta.

Kuljetus- ja informaatiokustannusten merkittävä aleneminen on puolestaan mahdollistanut toimintojen maantieteellisen hajauttamisen. Tämä on johtanut siihen, että tehtävät tai toiminnot ostetaan enenevässä määrin globaalisti sieltä, mistä niiden suorittaminen on kustannustehokkainta. Toimintojen siirtäminen ulkomaille on vähentänyt erityisesti teollisuustyöntekijöiden ja toimistotyöntekijöiden kysyntää kehittyneissä maissa.

Kuvio 1
Ammattirakenteet ovat muuttuneet voimakkaasti

Ammattiluokan osuuden muutos vuoden 1995 osuuteen nähden, %-yksikköä, kaikki palkansaajat, valitut vuodet 1996–2008

Lähde: Kauhanen ja Lilja (2014).



Väestön ikääntyminen näkyy tehtävärakenteissa erityisesti hoivapalveluiden kysynnän kasvun kautta.

Nämä muutosvoimat ovat johtaneet tehtävärakenteiden polarisaatiokehitykseen: sekä pieni- että korkeapalkkaisen tehtävien osuus on kasvanut suhteessa keskipalkkisiin tehtäviin. Tämä kehitys on nähtävissä sekä Suomessa että muissa kehittyneissä talouksissa.

Kuviosta 1 nähdään, että Suomessa viimeisen kahdenkymmenen vuoden aikana eniten supistuneet ammatit ovat olleet prosessi- ja kuljetustyöntekijät sekä toimisto- ja asiakaspalvelutyöntekijät. Voimakkaimmin kasvaneita ammatteja ovat puolestaan olleet erityisasiantuntijat ja palvelu- ja myyntityöntekijät. Tämän kehityksen taustalla on ollut sekä ICT:n kehitys että toimintojen siirtäminen ulkomaille.

Mitä tehtäviä Suomessa on tulevaisuudessa?

Kansainvälisen tehtävillä käytävän kaupan yleistymisen tarkoittaa sitä, että Suomessa tehdään tulevaisuudessa niitä tehtäviä, jotka pystytään tuottamaan täällä globaalisti kustannustehokkaimmin. Kustannustehokkuuden määrittävät tuottavuus, tuotantopanosten hinnat, kaupankäynti- ja kuljetuskustannukset, sekä toiminnan koordinoitukustannukset.

Yhä useammat tehtävät ovat kansainvälisen kaupan piirissä, ja siten globaali kilpailu määrittää niiden kohtalon. Kansainvälisen kaupan vaikutukset ovat kuitenkin hyvin erilaisia eri tehtävissä: toiset tehtävät ovat helpommin siirrettävissä ulkomaille kuin toiset. ICT:n kehitys muuttaa jatkuvasti käsityksiä siitä, mitkä tehtävät ovat kansainvälisen kaupan piirissä. Yhä useammat tehtävät voidaan tulevaisuudessa siirtää ulkomaille.

Mitkä tehtävät jäävät ihmisille?

Tietotekniikan yleistymisen on vaikuttanut eri tavoin erityyppisiin tehtäviin. Tähän mennessä tietotekniikalla on korvattu lähinnä palkkajakauman keskivaiheilla olevia tehtäviä. Tietotekniikka on pystynyt korvaamaan sellaisia ruutiinomaaisia tehtäviä, joiden ohjelmointi on helppoa.

Tietotekniikan kehittyminen tarkoittaa sitä, että yhä useammat tehtävät voidaan korvata tietotekniikalla⁶. Tämän kehityksen vaikutuksia tehtävärakenteisiin on hankala ennakoida.

Suomalainen palkkaneuvottelujärjestelmä sopii huonosti nykytilanteeseen

Suomessa palkankorotukset ovat tyyppillisesti olleet yleiskorotuksia ja yrityskohtaisilla erillä on ollut vain pieni rooli. Tällainen järjestelmä sopii huonosti nykytilanteeseen, jossa talouden muutosvoimat vaikuttavat yhä enemmän tehtävätasolla.

Yleiskorotuksista luopuminen ja siirtyminen yksilöllisempiin neuvotteluihin edesauttaisivat sopeutumista sekä koko toimialaa kohtaaviin shokkeihin että tehtäväkohtaisiin muutosvoimiin.

Yritystasolla käytävät yksilökohtaiset neuvottelut auttaisivat sopeutumaan koko taloutta tai toimialaa kohtaaviin shokkeihin, sillä tutkimus on näyttänyt palkkaliukumien olevan melko suhdannejoustavia⁷. Palkankorotukset joustaisivat markkinoiden mukaan ollen korkeampia nousukaudella ja matalampia laskusuhdanteessa.

Samoin tehtävätason shokkeihin voitaisiin sopeutua paremmin. Näitä shokkeja ei voida huomioida liittotason neuvotteluissa, vaan niihin sopeutuminen tulee tapahtua yritystasolla. Esimerkiksi ulkoistamisen paineet aiheuttavat hyvin erilaisia palkankorotustarpeita eri tehtävissä. Yleiskorotukset sopivat erittäin huonosti tällaiseen tilanteeseen. Tehtäväkohtainen palkkajoustavuus edesauttaisi myös resurssien uudelleen kohdentumista, sillä palkankorotukset olisivat suurempia tehtävissä, joille on enemmän kysyntää. Tehtäväkohtaisten muutosvoimien lisäksi neuvottelujärjestelmän hajauttamista puoltaa kannustavan palkkauksen korostunut rooli⁸. Yksilötason neuvotteluissa pystytään paremmin palkitsemaan hyvistä työsuorituksista.

Ruotsissa ja Tanskassa onkin jo pitkälti siirrytty järjestelmään, jossa liittotason neuvotteluissa sovitaan työrauhasta ja palkankorotusten määräytyminen jätetään yritystasolle. Sopimuksissa voidaan määrätä pienestä takuukorotuksesta, mutta näin ei aina tehdä.

Yrityskohtaisempi palkanasetanta mahdollistaisi sopeutumisen sekä toimialakohtaisiin shokkeihin että tehtävätason muutosvoimiin ja kannustavamman palkkarakenteen luomisen. Ruotsin kokemukset viittaavat siihen, että palkkaerot eivät kasvaisi kuitenkaan kovin voimakkaasti⁹.

Yhteenveto

Suomen työmarkkinoilla korostuu rakennemuutokset. Työmarkkinoita kohtaavat sekä toimialoittaiset että tehtäviä koskevat muutosvoimat. Näihin sopeutuminen edellyttää työvoiman siirtymistä yrityksestä ja tehtävästä toiseen. Sopeutumisen edellytykset ovat paremmat silloin, kun siirtymät työmarkkinoilla ovat mahdollisimman joustavia. Tehtäväkohtaiset muutosvoimat korostavat myös yrityskohtaisen sopimisen merkitystä.

Viitteet

- ¹ Maliranta (2014).
- ² Maliranta ja Vihriälä (2014).
- ³ Kerr ym. (2014).
- ⁴ Bozkaya ja Kerr (2009).
- ⁵ Tehtävärakenteiden muutosta on käsitelty tarkemmin kirjoituksessa Kauhanen (2014).
- ⁶ Pajarinen ja Rouvinen (2014).
- ⁷ Kauhanen ja Maliranta (2012).
- ⁸ Anderson ym. (2007).
- ⁹ Anderson ym. (2007).

Kirjallisuutta

- Anderson, T., Holmstrom, B., Honkapohja, S., Korkman, S., Soderstrom, H. T. ja Vartiainen, J. (2007). *The nordic model – embracing globalization and sharing risks*. ETLA B232, Helsinki, Taloustieto Oy.
- Bozkaya, A. ja Kerr, W. R. (2009). Labor regulations and european private equity. NBER Working Papers: 15627.
- Kauhanen, A. (2014). Tulevaisuuden työmarkkinat. ETLA Raportit no 30.
- Kauhanen, A. ja Lilja, R. (2014). *Naisten ja miesten muuttuva asema työmarkkinoilla*. Teoksessa Pentikäinen, L. (toim.), *Katsaus suomalaisen työn tulevaisuuteen*. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Helsinki, Työ- ja elinkeinoministeriö.
- Kauhanen, A. ja Maliranta, M. (2012). Micro-components of aggregate wage dynamics. ETLA Working Papers No 1.
- Kerr, W. R., Nanda, R. ja Rhodes-Kropf, M. (2014). *Entrepreneurship as experimentation*. *Journal of Economic Perspectives*, 28(3), 25–48.
- Maliranta, M. (2014). *Kustannuskilpailukyky kasvumenestyksen ehtona: Mittausta, osatekijöitä ja tulkintaa*. ETLA B264, Helsinki, Taloustieto Oy.
- Maliranta, M. ja Vihriälä, V. (2014). Suuren kuopan pohja vajoaa – tarvitaan uusi tuottavuusloikka. ETLA Muistio – ETLA Brief no 24.
- Pajarinen, M. ja Rouvinen, P. (2014). Computerization threatens one third of finnish employment. ETLA Muistio – ETLA Brief no 22.

2.4 Julkisessa sektorissa on merkittäviä sopeutustarpeita

Ilkka Haavisto – Markku Kotilainen – Tarmo Valkonen – Vesa Vihriälä

Julkinen velka ja menot ovat nousseet uudelle tasolle

Julkinen velka ja julkiset menot ovat nousseet taantuman aikana sekä euromääräisesti että bruttokansantuotteeseen suhteutettuna uudelle huomattavasti korkeammalle tasolle. Verrattuna 1990-luvun lamaan ja sitä seuranneeseen sopeutumisjaksoon näkymät eteenpäin ovat nyt merkittävästi heikommat. Edellisen laman jälkeinen yli kymmenen vuoden ajan jatkunut riipeä talouskasvu painoi sekä menojen että velan BKT-suhteen vähitellen laskuun. Nyt näkyvässä oleva reaalikasvu, joka on keskimäärin 1,5–2 prosenttia vuodesta 2016 eteenpäin, ei tällaista helpotusta lupaa.

Kuvion 1 menoarviossa on mukana eläkeuudistus, mutta ei sote-uudistuksen mahdollisia vaikutuksia. Velkasuhde on vähitellen kasvavalla uralla, jollei menojen kasvu hidastu, veroja kiristetä tai talouskasvu kiihdy odotettua no-

peammaksi. Tämä näkymä on ongelmallinen. Velkasuhdetta olisi saatava merkittävästi laskettua ennen seuraavaa taantumaa, jotta silloin olisi mahdollista elvyttää ilman velan koron nousua tai saatavuuden heikkenemistä.

Kuntasektorilla on tehokkuusongelma

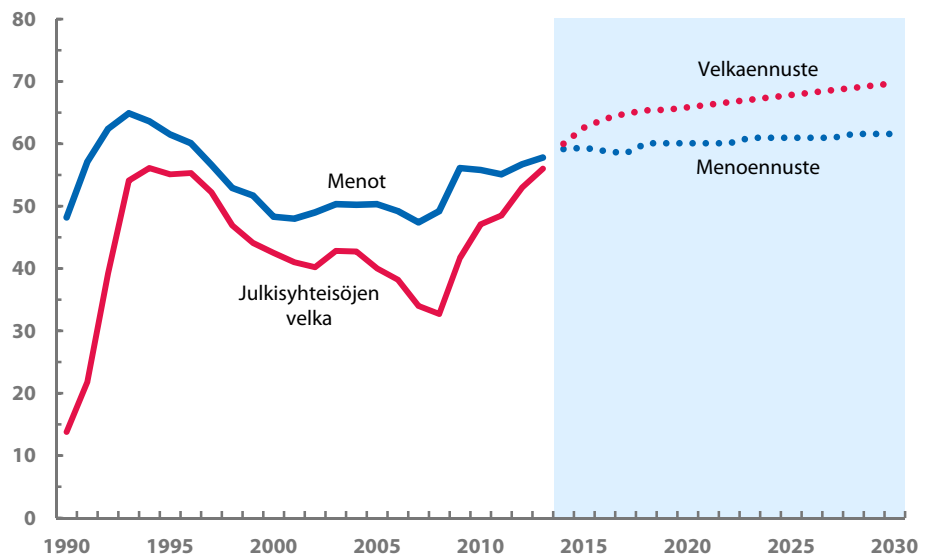
Kuntien kustannusten kehitys on elänyt omaa elämäänsä riippumatta reaalitalouden kehityksestä. Reaalinen BKT oli vuonna 2013 vain noin 20 prosenttia korkeampi kuin vuosituhanen vaihteessa, mutta kuntasektorin reaaliset toimintakustannukset ovat samassa ajassa kasvaneet yli 50 prosenttia (kuvio 2).

Viime vuosina (2006–2012) nimelliset kustannukset ovat kasvaneet vuosittain keskimäärin 1,8 miljardilla eurola eli 5,3 prosenttia.² Kustannusten kasvua selittävät pää-

Kuvio 1
Velkaantuneisuuden taittuminen ei näköpiirissä

Julkiset menot ja velka suhteessa BKT:hen

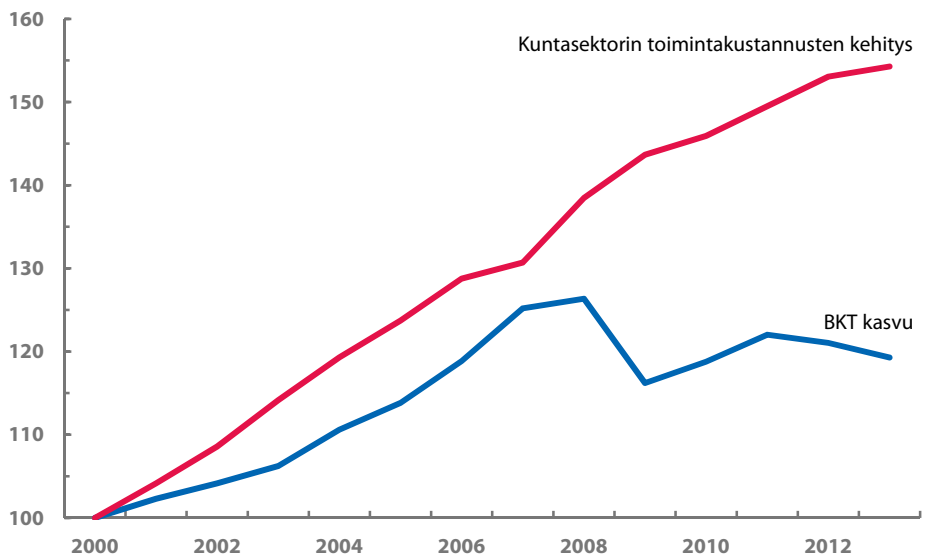
Lähde: Tilastokeskus.



Kuvio 2
Kuntasektorin toimintakustannusten kasvu jatkunut vakaana

Kuntasektorin kustannusten reaalin kasvu ja BKT:n reaalin kasvu 2000–2013 (2000=100)¹

Lähteet: Tilastokeskus, B&MANs.



osin ikäsidonnaisten menojen kasvu ja kuntien toiminnan laajeneminen sekä valtion että kuntien omilla päätöksillä. Oma osansa on kuitenkin myös heikolla tuottavuuden kehityksellä.

Kuntasektorin kokonaistuottavuus laski 2000-luvulla miltei joka vuosi, heiketen yhteensä yli 10 prosenttia.³ Kuntasektorin kokonaistuottavuuden kehitystä ei ole kyetty arvioimaan vuoden 2008 jälkeen, mutta sektorikohtaisista luvuista tiedetään myös julkisen terveydenhuollon tuottavuuden jatkaneen laskuaan vuonna 2010 ja koulutuksen tuottavuuden laskeneen edelleen vuosina 2010–2011.⁴

Tämä on ongelma, sillä julkisten palveluiden tuottavuuden pitäisi *kohentua* joka vuosi puoli prosenttia, jotta julkisten palveluiden tuotanto saisi kurottua umpeen oman osuutensa kestävyysvajeesta.⁵ Lisäksi kuntasektorin toiminnan jatkuvan laajenemisen pitäisi pysähtyä ja muuttua toiminnan supistumiseksi vähintään 1–2 miljardilla eurolla siitä tasosta, jonka se muuten saavuttaisi vuoteen 2017 mennessä.

Toiminnan supistaminen kaavailulla tavalla on osoittautunut jo nyt erittäin vaikeaksi. Siksi kuntasektorin tuottavuuden nostaminen on erityisen tärkeää. Avainasemaan

nousee sote-uudistus, sillä noin puolet kuntasektorin toimintakustannuksista syntyy sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa.

Julkisen talouden näkökulma on synkkä

Suomen julkisen talouden näkökulma voidaan kiteyttää seuraaviin havaintoihin tiedossa olevan politiikan ja ETLAn uusimman talousennusteen toteutuessa:

- Julkisessa taloudessa on kestävyysvaje, jonka suuruusluokka on työmarkkinajärjestöjen sopimuksen mukainen eläkeuudistus huomioon ottaen 2 % BKT:sta. Toisin sanoen ilman tämän suuruusluokkaa sopeutustoimia julkisen velka ajautuu pitkän päälle räjähtävälle uralle. Vaje on hyvin herkkä pienille tulevaa kehitystä koskevien oletusten muutoksille, eikä politiikkapäätöksiä ole syytä tehdä sen oletuksen varassa, että vajeen suuruus tiedettäisiin tarkkaan. Toisaalta joidenkin politiikkapäätösten vaikutus vajeeseen voidaan arvioida.
- Koko julkisen talouden alijäämä pienenee vajaasta 3 prosentista vuonna 2014 alle yhden prosentin kokonaistuotannosta vuonna 2019.

Taulukko 1
Alijäämä ei enää kasva, velka kyllä

Suomen julkisen talouden tasapaino ETLAn ennusteen mukaan vuosina 2013–2019. Laskelma on tehty jo tehtyjen talouspoliittisten päätösten pohjalta.

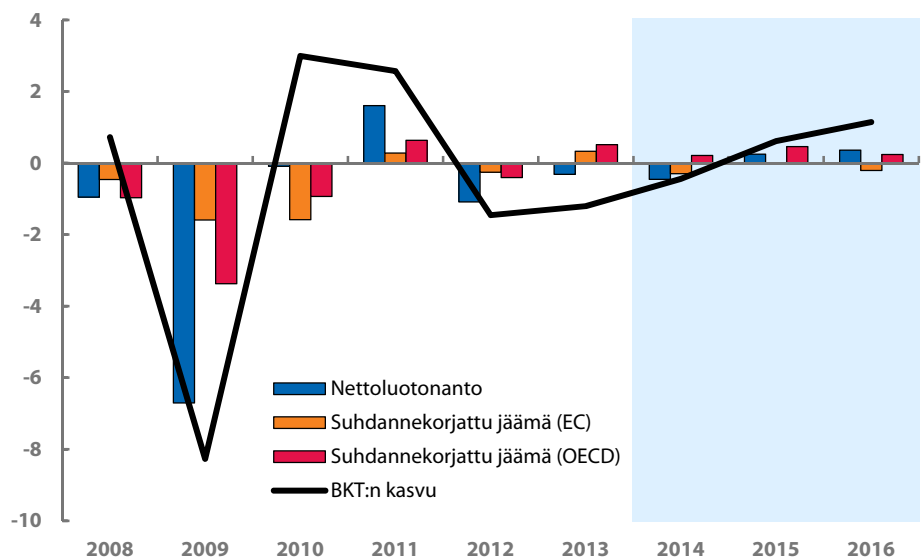
Lähde: ETLAn arvio.

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Julkisyhteisöjen rahoitusjäämä/BKT,%	-2,3	-2,8	-2,5	-1,7	-1,1	-0,9	-0,8
Valtion ja kuntien rahoitusjäämä/BKT	-4,3	-4,6	-4,3	-3,6	-3,0	-2,7	-2,7
Valtion rahoitusjäämä/BKT,%	-3,5	-3,8	-3,5	-2,8	-2,2	-2,0	-1,9
Sos.rahastojen rahoitusjäämä/BKT,%	1,9	1,8	1,8	1,9	1,9	1,9	1,9
Julkisyhteisöjen rakent. alij./BKT, %	-0,9	-1,3	-1,3				
EMU-velka /BKT,%	56,0	60,1	62,6	63,9	64,8	65,3	65,4
Valtion velka/BKT, %	44,6	48,1	50,0	51,0	51,5	51,7	51,6
Veroaste	44,1	44,7	44,9	45,1	45,2	45,3	44,9
BKT:n määrän muutos-%	-1,2	-0,4	0,8	1,8	2,0	1,9	1,8

Kuvio 3
Finanssipolitiikka ei ole ollut kasvun este

Rahoitusjäämien muutokset (% BKT:sta) ja BKT:n kasvu

Lähteet: EU Commission Autumn forecast, 2014, OECD Economic Outlook, Nov. 2014.



- Julkinen velka suhteessa kokonaistuotantoon kasvaa 60 prosentista vuonna 2014 tasaisesti ja ylittää 65 prosenttia vuonna 2018.
- Suomen rakenteellinen julkisen talouden alijäämä on EU:n komission laskentatavalla 1,3 prosenttia suhteessa kokonaistuotantoon sekä vuonna 2014 että vuonna 2015.

Koko julkisen talouden alijäämä ei ole ongelma EU:n vakaus- ja kasvusopimuksen 3 prosentin kriteerin kannalta. Velkakriteeriä (60 % BKT:sta) tulkitaan niin, että euroalueen kriisimaille annetut ns. solidaarisuusmaksut (Suomella noin 2,5 % BKT:sta) ”annetaan anteeksi”. Lisäksi velalle tehdään suhdannekorjaus. Näiden helpotusten ansiosta Suomi rikkooisi kriteeriä vasta 2017 alkaen. Rakenteellisen alijäämän kriteeriä Suomi rikkoo periaatteessa jo vuonna 2014, mutta ns. kokonaistaloudellisen harkinnan nojalla Suomi välttynee sanktioilta, koska Suomen kokonaistuotanto on kehittynyt heikosti.

Suomen finanssipolitiikan linja on ollut vuosina 2009 ja 2010 toteutetun mittavan elvytyksen jälkeen ns. rakenteellisen alijäämän muutoksella mitattuna likimain neutraalia. Vuonna 2015 politiikka muuttuu lievästi kiristäväksi päätösperäisten toimien pohjalta laskettuna, vaikka rakenteellisen alijäämän muutoksen avulla laskettuna se pysyy neutraalina.⁶

Julkisen talouden rakenteellinen alijäämä on osa kestävyysvajetta. Taulukon 1 ennusteen mukaan tämä alijäämä on lähivuosina runsas prosentti suhteessa BKT:hen. Toinen keskeinen vajeen komponentti on väestön ikääntymiseen liittyvä veronkorotuspaine. Kun sekkin on noin prosentti BKT:sta, vuodesta 2018 eteenpäin lasketuksi kestävyysvajeksi tulee kaksi prosenttia bruttokansantuotteesta. Tässä arvioissa on huomioitu sekä eläkeuudistus että toteutetuksi sovitut TyEL-maksujen nostot.

Väestön ikääntyminen lisää eläkemenoja ja terveydenhoitoon ja hoivapalveluihin tarvittavia menoja. Koulutusmenot suhteessa kansantalouden kokoon sen sijaan alenevat hieman. Eläkemenot suhteessa kokonaistuotantoon kasvavat parilla prosenttiyksiköllä noin 16 prosenttiin seuraavan 50 vuoden kuluessa. Julkiset terveys- ja hoivamenot kasvavat samana aikana yhdellä prosenttiyksiköllä noin 10 prosenttiin kokonaistuotannosta. Ilman eläkeuudistusta kasvu olisi nopeampaa.

Vuoden 2017 alusta voimaan tuleva työeläkeuudistus parantaa ETLAn arvion mukaan julkisen talouden rahoituskellista kestävyttä. Alimman vanhuuseläkeiän nousu ja muut eläkesääntöjen muutokset nostavat keskimääräistä työmarkkinoilta poistumisikää. Työn tarjonta siis lisääntyy ja kokonaistuotanto kasvaa, ja tämä kasvattaa kuntien ja valtion verotuloja. Myös työeläkejärjestelmän talous pa-

ranee. ETLAn mallipohjaisen analyysin mukaan on perusteltua arvioida, että eläkeuudistus pienentää julkisen talouden kestävyysvajetta lähes yhdellä prosenttiyksiköllä.

Eläkeuudistuksen tärkein puute koskee ns. työttömyysputkea. Työttömyysputken alaikärajan ollessa kiinnitettynä, alimman vanhuuseläkeiän nousu pidentää työttömyysputkea. Siksi on olemassa vaara, että työttömyysputkesta tulee uudelleen merkittävä väylä pois työelämästä. Jos näin tapahtuu, eläkeuudistuksen vaikutus kestävyysvajeeseen jää tavoiteltua pienemmäksi. Epävarmuus liittyy erityisesti siihen, miten työurat kehittyvät kauempana tulevaisuudessa, kun työttömyysputki alkaa huomattavasti ennen vanhuuseläkeikää.

Viitteet

- ¹ Kuntasektorin toiminnan kustannukset: henkilöstökulut, ostot (aineelliset hyödykkeet ja palvelut), avustukset, muut kulut (sisältäen vuokrat) sekä poistot. Luvut deflaoitu BKT:n volyyymi-indeksillä (2000=100).
- ² 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.
- ³ Tuottavuus laski vuosien 2000–2008 välisenä aikana yhteensä 11,4 prosenttia. Kuntasektorin kokonaistuottavuus = Kuntien ja kuntayhtymien koulutuksen, sosiaalipalveluiden ja terveydenhuoltopalveluiden yhteenlasketun kokonaistuottavuuden vuosittaisten muutosten (2001–2008) summa, lähde: Tilastokeskus (2013), Kuntien ja kuntayhtymien tuottavuustilasto 2011.
- ⁴ Julkisen sektorin erityispiirteistä johtuen kuntien tuottavuuslukuun liittyy yksityiseen sektoriin verrattuna paljon epävarmuuksia. Esimerkiksi sosiaalipalveluiden kokonaistuottavuuden kehitystä ei vuoden 2008 jälkeen ole enää kyetty luotettavasti laskemaan. Niinpä koko kuntasektorin kokonaistuottavuuden lukuja ei voida esittää näiltä vuosilta.
- ⁵ Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2015–2018.
- ⁶ Finanssipolitiikan täsmällisen mitoituksen määrittäminen on varsin vaikeaa. Useimmiten sitä arvioidaan suhdannekorjatun tai rakenteellisen jäämän muutoksen avulla. Jos muutos on positiivinen, politiikka on kiristävää, koska suhdannevaikutuksista (ja rakenteellisen jäämän tapauksissa myös tilapäisistä päätösperäisistä toimista) puhdistettuna julkisen talouden vaikutus yksityissektorin rahavirtoihin on kiristävä. Ongelma on oikean suhdannekorjauksen määrittäminen. Esimerkiksi EU-komission käyttämä ja OECD:n käyttämä laskentatapa tuottaa eri tuloksen. Vaihtoehto em. ”ylhäältä päin” tehdyille laskelmille on arvioida kunkin vero- ja menopäätöksen vaikutus tulo- ja menovirtoihin ja laskea kaikki nämä yhteen. Tämäkin, yksittäisistä toimenpiteistä, ”alhaalta päin” lähtevä menettely on epävarma, koska useissa tapauksissa päätökset vaikuttavat käyttäytymiseen vaikeasti arvioitavalla tavalla.

3

Politiikan linjaustarpeita

3.1 Julkisen talouden tasapainotus ja finanssipolitiikan linja

Markku Kotilainen, *ETLA*

Tarmo Valkonen, *ETLA*

Vesa Vihriälä, *ETLA*

3.2 Rakennemuutosta tukeva verotus

Niku Määttänen, *ETLA*

Tarmo Valkonen, *ETLA*

3.3 Kilpailua julkisiin palveluihin

Bo-Erik Ekström, *B&MANs Oy*

Ilkka Haavisto, *EVA*

Mika Pohjonen, *Hannes Snellman Asianajotoimisto Oy*

3.4 Lisää liikkuvuutta työmarkkinoille

Antti Kauhanen, *ETLA*

3.5 EU:n talouspolitiikka: budjettisäännöt tärkeitä mutta eivät ainoa asia

Vesa Vihriälä, *ETLA*

3.1 Julkisen talouden tasapainotus ja finanssipolitiikan linja

Markku Kotilainen – Tarmo Valkonen – Vesa Vihriälä

Suomen julkinen talous ei ole kestäväällä uralla. Kuten luvussa 2.4. todetaan, julkisessa taloudessa on pitkän ajan kestävyysvaje, jonka suuruudeksi arvioimme eläkeuudistuksen jälkeenkin noin 2 prosenttia BKT:sta. Kestävyysvaje tarkoittaa, että ilman vajeen suuruista välitöntä ja pysyvää menojen ja tulojen tasapainon korjausta julkinen velka ajautuu ennen pitkää räjähtävälle uralle. Tämä ei tietenkään voi toteutua, vaan tavalla tai toisella syntyy pakko rajuihin menojen leikkauksiin. Tällainen todellisen pakkosopeutuksen tilanne ei uhkaa Suomea kovin pian, sillä Suomen julkisen talouden bruttovelka on EU-maiden keskiarvoa selvästi pienempi ja Suomen julkisella sektorilla on ennen kaikkea suurten eläkerahastojen ansiosta paljon myös finanssivarallisuutta.

Tästä huolimatta Suomella on myös keskipitkän ajan alijäämä- ja velkaongelma. Ennustetulla talouskasvulla julkinen bruttovelka jatkaa kasvuaan ja ylittää ilman uusia toimia ensi vaalikaudella 65 % BKT:sta. Tämä merkitsee samalla EU:n vakaus- ja kasvusopimuksen ja ns. finanssipoliittisen sopimuksen velkakriteerin rikkomista 2–3 vuoden kuluessa. Jo nyt Suomen julkisen talouden ns. rakenteellinen alijäämä on tasolla, joka tiukasti tulkiten rikkoisi EU-sitoumuksiamme.¹

Toisaalta julkisen talouden sopeutusratkaisuisissa on otettava huomioon finanssipolitiikan vaikutus lyhyen ajan kasvuun. Ns. budjettiautomaatiikka on tukenut kasvua vahvasti koko 2008 alkaneen kriisin ajan. Päätöspäriset toimet olivat alkuun niin ikään vahvasti elvyttäviä ja viime vuosina likimain neutraaleja. Kysymys on nyt siitä, millä tavoin jollakin aikavälillä välttämättömissä sopeutustoimissa pitäisi ottaa huomioon se tosiasia, että Suomen taloudellinen toimeliaisuus on yhä potentiaaliaan pienempi.

Pitkän ja keskipitkän ajan rajoitteet

Luonteva lähtökohta vaalien jälkeen muodostettavalle uudelle hallitukselle on päättää sitovasti toimista, joilla kestävyysvaje voidaan uskottavasti poistaa. Poliittikkatoimien kunnianhimon taso on syytä asettaa suuria riskejä sisältävän kestävyysvajeen odotusarvoa korkeammaksi, koska ylimitoitetuiksi mahdollisesti osoittautuvia toimia on helppo korjata kevyemmiksi, kun taas ajautuminen nopeasti tehtäviin pakkosopeutustoimiin voi aiheuttaa suuria hyvinvointitappioita. Kun toisaalta Suomen nykytilanteessa ei ole rahoituksen saatavuuteen tai hintaan liittyviä ongelmia, kestävyysvajetta ei ole pakko kuroa kokonaan umpeen välittömällä menojen leikkauksilla tai verojen korotuksilla.

Keskipitkän ajan alijäämä- ja velkauratavoitteiden tulisi olla sellaisia, että ne vahvistavat luottamusta kestävyysvajeen poistamistavoitteen toteutumiseen. Lisäksi niiden tulisi luoda julkiseen talouteen sellaista pelivaraa, että valtiolla

on mahdollisuus harjoittaa EU:n yhteisesti sovittujen sääntöjen puitteissa suhdanteita tasoittavaa politiikkaa, kun seuraava merkittävä taantuma syystä tai toisesta syntyy. Pelivaraa on oltava varsin paljon, koska pienenä taloutena Suomen on jatkossakin tarpeen erikoistua. Tällöin kysynnän vaihtelun riskit pysyvät suurina ja toisaalta euroalueen osana Suomi ei voi käyttää raha- ja valuuttakurssipolitiikkaa shokkien puskuroimiseen.

Nettoluotonantoa koskeva 3 prosentin EU-rajoite ei ole ennustetun kehityksen vallitessa ongelma Suomelle. Sen sijaan rakenteellisen tasapainon 0,5 prosentin minimimitavoitteen saavuttaminen edellyttäisi noin 1 prosenttiyksikön eli noin 2 mrd. euron pysyvää sopeutusta, minkä pitäisi lisäksi alkaa jo vuonna 2016. Tällainen sopeutus riittäisi myös ennustetulla nimellisen BKT:n uralla pitämään velkasuhteen 62–63 prosentissa koko vaalikauden, mikä riittänee EU:n velkakriteerin täyttämiseen ns. solidaarisuusmenojen huomioon ottamisen jälkeen. Sen sijaan tällainen sopeutus ei riitä velkasuhteen olennaiseen laskuun edes 20 vuoden aikajänteellä ilman menoihin ja tulopohjaan vaikuttavia rakenteellisia uudistuksia.

Näköalaa, jossa velka suhteessa kokonaistuotantoon jää pysyväisluonteisesti 60 prosentin tuntumaan, ei voi pitää tyydyttävänä riippumatta siitä, kuinka se on sovittavissa yhteen EU-sääntöjen kanssa. Yhä meneillään olevan taantumien aikana velkasuhde nousee lähes 30 prosenttiyksikköä kriisiä edeltäneeltä tasolta, vaikka työttömyyden nousu on pysynyt tuotantomenetyksiin nähden pienenä eivätkä esimerkiksi pankkitukimenot ole paisuttaneet julkista velkaa. Vastaavan suuruista velkashokkia ei voi sulkea pois seuraavien 20 vuoden aikana. 60 prosentin tasolta lähteminen voisi tällöin johtaa velka-asteen nousuun sellaiseksi, että rahoituksen saatavuus ei enää olisi itsestään selvää. Tämän vuoksi julkisen talouden tavoitteen tulisi pitää sisällään velkaantumistasen alentaminen pitkäaikaisella ohjelmalla selvästi alle 60 prosentin.

Lyhyen ajan näkökulma

Ennustettu kasvunäkymä merkitsee tuotannon pysymistä heikentyneen potentiaalinsa alapuolella useamman vuoden ajan. Tämä puoltaisi sellaisenaan elvyttävää finanssipolitiikkaa, jonka lisäksi pitäisi tukea erityisesti vientituetta ja investointeja. Tällaista tavoitetta palvelisi suorimmin työnantajamaksujen tilapäinen alennus tai tuloverojen alennus ja sitä vastaava palkkojen alennus. Jotta toimenpiteellä olisi merkitystä, sen tulisi olla määrältään tuntuva, mikä puolestaan merkitsisi sellaisenaan huomattavaa julkisen talouden alijäämän lisäystä. Esimerkiksi 5 prosenttiyksikön alennus yksityisen sektorin sosiaaliturvamaksuissa merkitsisi noin 3 miljardin euron maksutulon menetystä vuodessa, mikä on 1½ prosenttia BKT:sta.

Vaikka toimeliaisuuden vahvistuminen vaikuttaisikin myönteisesti verotuloihin, ei työnantajamaksujen tai tulo-vero-erojen alennusta voi pitää itsensä rahoittavina. Tehtäisiin pä mahdollinen työn veron kevennys miten tahansa, sen kielteisten tasapainovaikutusten hallitsemiseksi olisi kyettävä toteuttamaan julkisen talouden tasapainoa parantavia toimia. Jossain määrin tähän saattaa olla mahdollisuuksia nopeastikin esimerkiksi niin, että korotetaan sellaisia muita veroja, jotka eivät vaikuta voimakkaasti taloudelliseen käyttäytymiseen. Tällaisiin kuuluvat kiinteistöverot. Öljyn hinnan huomattavan laskun seurauksena saattaisi olla mahdollista kiristää myös polttoaineverotusta.

Tavoitellun kysyntävaikutuksen saavuttamiseksi merkittävä osa maksujen tai verojen kevennyksestä tulisi kuitenkin rahoittaa alijäämän tilapäisellä kasvulla. Tämä olisi lähtökohtaisesti ongelma EU-sääntöjen vuoksi. Velkakriteerin kannalta helpoin olisi eläkemaksujen alennus, koska se ei lisäisi bruttovelkaa. Tämäkin luonnollisesti merkitsisi julkisen talouden alijäämän ja rakenteellisen alijäämän kasvua. Ottaen huomioon Suomea kohdanneet poikkeukselliset shokit varsin merkittäväkin alijäämän tilapäinen lisäys voisi olla perusteltavissa sekä vakaus- ja kasvusopimuksen että finanssipoliittisen sopimusten puitteissa. Taloudellinen ongelma on kuitenkin tästä huolimatta olemassa. Alijäämän tilapäisen lisäyksen vaikutus velkaan olisi kompensoitava joko tulevia etuja leikkaamalla tai tulevia maksuja nostamalla.

Kestävyysvajetta korjaavat rakenneuudistukset

Julkisen talouden tasapainon korjaamisen edellyttämä menojen ja tulojen suhteen muutos voi toteutua monella tavalla. Kansalaisten hyvinvoinnin kannalta parhaita ovat ratkaisut, joilla tehostetaan julkista palvelutuotantoa, vähennetään julkisia menoja aiheuttavia ilmiöitä kuten sairastavuutta, työttömyyttä ja syrjäytymistä ja laajennetaan talouden veropohjaa. Viimeksi mainittu määräytyy pitkällä aikajänteellä voittopuolisesti tuottavuuden kasvun perusteella. Lyhyemmällä aikajänteellä ja julkisen talouden näkökulmasta myös pitkällä aikavälillä työllisyys on kuitenkin vähintään yhtä tärkeä seikka.²

Kataisen hallitus esitti elokuussa 2013 ns. rakennepaketin, jossa erilaisin toimin ilmoitettiin tavoiteltavan peräti 4,7 prosenttiyksikön vähennystä kestävyysvajeseen eli valtiovarainministeriön tuolloin arvioiman kestävyysvajeen poistamista kokonaan. Toimenpiteet painottuivat hyvin vahvasti juuri rakenteellisiin toimiin. Työurien pidentämisellä tavoiteltiin 1,4 prosenttiyksikön vaikutusta, josta yli prosenttiyksikkö tulisi eläkeuudistuksesta. Julkisen palvelutuotannon tuottavuuden parantamisella tavoiteltiin niin ikään 1,4 prosenttiyksikön vaikutusta, josta valtaosa tulisi sosiaali- ja terveyspalveluiden uudistamisesta (Sote). Rakennetyöttömyyden vähentämisen ja yksityisen sektorin

tuottavuuskasvun kohentamisen kestävyysvajevaikutukseksi arvioitiin yhteensä 1 prosenttiyksikkö. Loppu vajaan 1 prosenttiyksikön vaikutus ajateltiin saavutettavan likimain puoliksi kuntien toiminnan tehostamisen (valtionosuuksien karsimisen aikaansaama) ja kuntien palveluvelvoitteiden karsimisen avulla.

Vuoden 2015 alkaessa on ilmeistä, etteivät rakenneuudistuspaketin tavoitteet ole toteutumassa ainakaan tavoitellussa aikataulussa. Työmarkkinajärjestöjen eläkeuudistus pienentäne kestävyysvajetta melkein tavoitellun runsaan yhden prosenttiyksikön verran (ks. luku 2.4). Sote-uudistuksen vaikutuksista ei nykytiedon varassa sen sijaan voi tehdä minkäänlaista määrällistä arviota. Myöskään rakennetyöttömyyden vähentämiseen ja tuottavuuskasvun nopeuttamiseen tähtäävien toimien vaikutuksesta ei ole esitetty mitään luotettavia arvioita. Kuntien velvoitteiden karsinnasta on tulossa arvioiden mukaan 0,15 prosenttiyksikön vaikutus. Kuntien valtionosuuksien vähentäminen parantane jossain määrin koko julkisen talouden tasapainoa, mutta luultavasti enemmän kunnallisverotuksen kiristymisen kuin palvelujen tehostamisen kautta.

Rakennuudistusten huono eteneminen ei tarkoita, että potentiaalia menopaineiden alentamiseen ja veropohjan laajentamiseen ei olisi. Se tarkoittaa kuitenkin, että rakennuudistusten vaikutusta julkisen talouden kestävyysvaikutukseen ei voida ottaa huomioon pelkästään yleisluonteisten periaatepäätösten nojalla. Siihen tarvitaan sitovat ja yksityiskohdalliset päätökset ja niistä laaditut kunnolliset tutkimukseen pohjautuvat vaikutusarviot.

Mikä siis olisi viisasta finanssipolitiikkaa?

Tarvetta tukea kilpailukyvyyn palauttamista ja sitä kautta kysynnän vahvistamista on – kuten jo edellä on käynyt ilmi – vaikea sovittaa yhteen julkisen talouden tasapainottamisen kanssa.

Arviomme mukaan paras vaihtoehto olisi kilpailukyvyyn palautumista nopeuttava tilapäinen eläkemaksujen alentaminen yhdistyneenä samanaikaisesti päätettyyn laajaan rakennepakettiin, joka vähentää julkisen talouden menoja jo keskipitkällä aikajänteellä (alkaen siis jo uuden hallituskauden aikana) ja vahvistaa tuottavuuden kasvua ja työllisyyttä.

Tällainen linja olisi ensisilmäyksellä ristiriidassa Suomen EU-alijäämäsitoumusten kanssa. Se olisi kuitenkin luultavasti toteutettavissa, kun otetaan huomioon Suomen poikkeuksellinen tilanne. Sehän muistuttaa Saksan asetelmaa vuonna 2003, kun Saksa Gerhard Schröderin johdolla rikkoi vakaus- ja kasvusopimusta riittävän poliittisen tuen saamiseksi vaikeiden rakennuudistusten läpiviemiselle. Suomen tapauksessa voisi viitata poikkeuksellisiin epäsymmetrisiin shokkeihin, joiden takia talous on kärsinyt 1990-luvun lamaa vastaavan tuotannonmenetyksen ja

julkisen velan BKT-suhde on noussut 30 prosenttia, vaikka julkista taloutta oli ennen kriisiä hoidettu vastuullisesti verrattuna useimpiin muihin EU-maihin. Jos työnantajamaksujen alennus kohdistuisi eläkemaksuihin, velkasuhde ei myöskään muuttuisi.

Viimeaikaisten kokemusten valossa sitovien, täsmällisten ja vaikutuksiltaan uskottavien päätösten aikaansaaminen erilaisista rakennepoliittisista asioista on kuitenkin tavattoman vaikeaa ja parhaimmillaankin aikaa vievää. Tämä koskee niin eläkeuudistuksen jatkamista, sote-uudistuksen saattamista sellaiseen muotoon ja vaiheeseen, että jotain säästöjä voidaan uskottavasti arvioida saavutettavan, kuin myös työmarkkinauudistuksia kuten työttömyysturvan ja irtisanomissuojan muutoksia.

Niinpä, jos alijäämän kattamistoimista ei pystytä sitovasti päättämään, on parempi pidättäytyä edes tilapäisestä alijäämän päätöseräisestä lisäämisestä. Siltä osin kuin välillisten työvoimakustannusten alennuksiin kuitenkin halutaisiin turvautua, ne olisi tällöin rahoitettava menoja välittömästi leikkaamalla ja mahdollisesti esimerkiksi polttoainneiden verotusta kiristämällä.

Finanssipolitiikan tavoitteeksi on syytä asettaa julkisen velan BKT-osuuden kääntäminen laskuun siten, että vaalikauden lopulla velkasuhde olisi noin 60 % ja että sopeutuksen jäädessä vaalikauden lopun tasolle velkasuhde laskeisi pitkällä aikajänteellä merkittävästi myös siinä tapauksessa, ettei merkittäviä uusia rakennepäätöksiä saada aikaseksi. Pidemmän ajan tavoite voisi olla saada velkasuhde ennen nykykriisiä vallinneelle tasolle esimerkiksi 20 vuoden kuluessa.

Tällaiseen tavoitteeseen päästään, jos vaalikauden lopulla sopeutustoimet saavuttavat 2–2,5 % BKT:sta, mikä on 4–5 miljardia euroa verrattuna ETLAn ennustamaan kehitykseen. Ennustemme ei sisällä kaikkia niitä jo periaatteessa päätettyjen sopeutustoimien vaikutuksia, joiden valtiovarainministeriö arvioi toteutuvan syksyn 2014 taloudellisessa katsauksessaan. VM:n arvion mukaisten vaikutusten toteutuessa lisäsopeutuksen tarve on 2,5–3,5 mrd. euroa. Sopeutustoimia ei tarvitse eikä ole syytä toteuttaa yhdellä kertaa vaan asteittain, jotta vältetään liian suuri kielteinen vaikutus kotimaiseen kysyntään. Päätökset sopeutusohjelmasta on kuitenkin tehtävä heti hallituskauden alussa.

Korkean kokonaisveroasteen vuoksi sopeutustoimet on tehtävä menoista. Verotuksen rakennetta on kuitenkin samanaikaisesti muutettava siten, että työn ja investointien verotus kevenee ja tämä kompensoidaan lähinnä kulutuksen ja kiinteistöjen verotusta kiristämällä siltä osin kuin ei voida luottaa veromuutosten veropohjaa kasvattaviin ns. dynaamisiin vaikutuksiin. Toisin sanoen työvoimakustannuksia vähentävät ja työpanosta lisäävät vero- ja maksumuutokset on mitoitettava niin, että ne voidaan riittävässä

määrin rahoittaa mainituilla toimeliaisuutta mahdollisimman vähän haittaavilla veronkorotuksilla tai menoleikkauksilla.

Menoleikkaukset on harkittava tarkoin ja niitä tehtäessä on vältettävä talouden kasvuedellytyksiä pidemmän päälle haittaavien panostusten supistamista. Tutkimustiedon valossa tällaisia ovat erityisesti koulutukseen, tutkimukseen ja infrastruktuuriin liittyvät menot. Suurimmat riskit voitaneen välttää aloittamalla leikkaukset ”juustohöylällä” ja korjaamalla painotuksia sitä mukaa kun kunnollisia vaikutusarvioita eri toimenpiteiden seurauksista saadaan tehtyä. Yksi varteen otettava leikkaustapa on jäädyttää erilaisten etujen indeksitarkistukset. Arviomme mukaan indeksitarkistuksista luopuminen vuosiksi 2016–2019 johtaisi vuoden 2019 mennessä veromenetykset huomioon ottaenkin yli 2 miljardin euron (1,1 % BKT:sta vastaavaan) säästöön.

Tällainen finanssipoliittinen linjaus ei vapauta uutta hallitusta tarpeesta vahvojen rakenneuudistusten toteuttamiseen eikä tarpeesta kohentaa kustannuskilpailukykyä näköpiirissä olevaa nopeammalla tahdilla. Rakenneuudistusten valmistelulle ja kunnolliselle toimeenpanolle saadaan kuitenkin tarpeellista lisäaikaa uskottavuutta menettämättä. Jos hallitus onnistuu tekemään vahvoja ja uskottavia päätöksiä rakenneuudistuksista, päätettyjen sopeutustoimien mittakaavaa ja toteutusaikataulua voidaan arvioida uudelleen.

Viitteet

- ¹ Finanssipolitiikkaa koskevat EU-rajoitukset perustuvat perussopimukseen liitettyyn pöytäkirjaan, jossa määritellään julkisen sektorin alijäämän suurimmaksi mahdolliseksi määräksi 3 % BKT:sta ja suurimmaksi mahdolliseksi velkatasoksi 60 % BKT:sta. Ns. vakaus- ja kasvusopimuksessa (kaksi EU:n asetusta) puolestaan määriteltiin alun perin vuonna 1997 se, millä tavoin näiden viitearvojen saavuttamista valvotaan ja miten ns. liiallisen alijäämän prosessissa menetellään, jos jäsenmaa niistä poikkeaa. EMUa perustettaessa kuitenkin poikettiin heti alusta lähtien velkakriteeristä, jotta erityisesti Italia ja Belgia saatiin sopimaan mukaan rahaliittoon. Yli 60 %:n velkatason maille asetettiin vaatimus velkatason alentamisesta. Menettelyjä muutettiin joustavamiksi vuonna 2005, kun Saksa ja Ranska olivat rikkoneet alijäämäkriteeriä; kullekin maalle mm. määriteltiin maakohtainen keskipitkän aikavälin tavoite ns. rakenteellisen tasapainon käsittein, ts. kun alijäämästä poistetaan suhdannevaiheluiden vaikutus ja tilapäiset tekijät. Uusi iso uudistus toteutettiin 2011, jolloin velkakriteerille määriteltiin täsmällinen sisältö (velan alennusvauhti) silloin, kun jäsenmaan velka ylittää 60 %. Samalla euromaiden osalta otettiin käyttöön aiempaa nopeammin ja helpommin voimaan saatettavat sanktiot, jos jäsenmaa ei toteuta asetettujen tavoitteiden mukaisia korjaavia toimia. 26 jäsenmaata allekirjoitti myös ns. finanssipoliittisen sopimuksen, jonka perusteella kunkin jäsenmaan kansalliseen lainsäädäntöön kirjataan käytännössä vakaus- ja kasvusopimuksen mukaiset vaatimukset ja menettelytavat tavoitteista poikkeamisen tapauksessa. Suomessa tämän finanssipoliittisen sopimuksen toteutumista valvoo Valtiontalouden tarkastusvirasto.
- ² Tuottavuuden koheneminen vaatii yleensä paljon aikaa, kun taas työllisyys voi muuttua nopeastikin. Toisaalta työpanoksen kasvulla on työikäisen väestön määrittämä yläraja, kun taas tuottavuuden nousulle ei samanlaista ylärajaa ole. Julkisen talouden tasapainon kannalta tuottavuuden nousun hyötyä vähentää se, että koko talouden tuottavuuskasvu nostaa myös julkisen sektorin palkkoja ja ansiotasoon sidottuja etuisuuksia. Työpanoksen lisääntymiseen ei tällaista vaikutusta liity. Lisäksi työpanoksen lisäys vähentää tarvetta toimentuloa turvaaviin tulonsiirtoihin, erityisesti silloin kun kokonaan vailla ansiotuloa oleva henkilö työllistyy.

3.2 Rakennemuutosta tukeva verotus

Niku Määttänen – Tarmo Valkonen

Seuraavassa esitellään eräitä esimerkkejä siitä, miten verojärjestelmää tulisi kehittää, jotta se tukisi nykyistä paremmin tuottavuutta kasvattavaa rakennemuutosta. Kysymys on työvoiman liikkuvuuteen ja investointeihin vaikuttavista verokannustimista. Huono verojärjestelmä saattaa hidastaa työvoiman liikkuvuutta ja ohjata investointeja tuottavuuden kannalta haitallisella tavalla.

Varainsiirtovero ja asumisen tuet jarruttavat työvoiman liikkumista

Tärkein tuotannontekijä on osaava työvoima. Haluamme, että työntekijät siirtyvät nopeasti yrityksiin, joissa niiden osaamista pystytään parhaiten hyödyntämään. Usein se edellyttää sitä, että työntekijä muuttaa toiselle paikkakunnalle.

Asumisen verotuksessa on useita piirteitä, jotka vaikeuttavat työvoiman liikkumista. Ilmeisin ongelma on asuntojen ja kiinteistöjen varainsiirtovero. Se nostaa muuttamisen hintaa niiden kotitalouksien osalta, jotka haluavat asua omistusasunnossa. Varainsiirtoveroa voi kutsua muuttoveroksi.

Verotus myös suosii voimakkaasti omistusasumista markkinaehtoiseen vuokra-asumiseen verrattuna. Vuokratuloja verotetaan, mutta omistusasumisen laskennallista tuottoa ei. Siksi yhteiskunta perii samasta asunnosta enemmän veroja jos se on vuokralla kuin jos se on omistusasuntona. Ainakin osittain tästä syystä yksityiset vuokra-asuntomarkkinat ovat suhteellisen pienet, mikä hankaloittaa työn perässä muuttamista. Vuokra-asuntojen vähäisyys ja korkea vuokrataso lienee ongelma erityisesti työn perässä Suomeen muuttamista harkitsevien ulkomaalaisten kannalta. Harva maahanmuuttaja haluaa heti Suomeen tullessaan ostaa oman asunnon.

Viime vuosina asteittain toteutettu asuntolainakorkojen vähennysoikeuden rajoittaminen on ollut omiaan hieman kiristämään omistusasumisen verotusta suhteessa vuokra-asumisen verotukseen. Samaan aikaan pääomatuloveroprosenttia on kuitenkin nostettu, mikä on vaikuttanut päinvastaiseen suuntaan.

Asumisen verotuksen yhteydessä on mielekästä käsitellä myös asumisen tukia. Asumista tuetaan sekä suorilla rahallisilla tulonsiirroilla, joista tärkein on yleinen asumistuki, että tarjoamalla osalle kotitalouksista markkinahintaa edullisempi asunto. Jälkimmäisessä tapauksessa tuki on tyypillisesti sidottu asuntoon, niin että tuen menettää, jos asunnosta luopuu. Tällaiset asuntoon sidotut tuet ovat tietysti omiaan vähentämään työvoiman liikkuvuutta.

Helpoiten korjattava asumisen verotukseen liittyvä ongelma on varainsiirtovero, jota kiristettiin vuoden 2013 alusta. Tukeakseen tarvittavaa talouden rakennemuutosta, seuraavan hallituksen tulisi mieluiten luopua varainsiirtove-

rosta kokonaan. Menetetty verotulo voidaan korvata korottamalla kiinteistöveroja. Omistus- ja vuokra-asumisen asettaminen verotuksellisesti samalle viivalle on epäilemättä hankalampaa. Vähintäänkin hallituksen tulisi välttää kiristämästä yksityisen vuokra-asumisen verotusta edelleen suhteessa omistusasumiseen. Asumisen tukien osalta tulisi pyrkiä pois asuntoihin sidotuista tuista.

Yritykset samalle viivalle

Kansantalouden kannalta toivottava rakennemuutos edellyttää, että investoinnit ohjautuvat sinne, missä ne nostavat eniten työvoiman tuottavuutta. Tämä edellyttää sitä, että investointien tuoton verotus ei ohjaa investointeja esimerkiksi yritysten koon tai tuotantoteknologian mukaan. Rakennemuutos edellyttää myös, että yrittäjät ja sijoittajat ovat valmiita ottamaan riskejä. Siihenkin voidaan vaikuttaa verotuksella.

Väistyvä hallitus laski yhteisöveroa merkittävästi. Se oli perusteltua jo kansainvälisen verokilpailun kannalta. Yhteisöveron laskun voi olettaa lisäävän monikansallisten yritysten voittojen näyttämistä Suomessa.¹ Yhteisöveron lasku on myös omiaan kasvattamaan investointeja ja riskinottoa. Toisaalta ennalta ilmoitettu ja vähittäinen yhteisöveron korotus olisi ollut tehokkaampi.² Yllättävä ja nopea yhteisöveron lasku palkitsee jo aikaisemmin tehdyistä investoinneista. Ennalta ilmoitettu ja asteittainen veronalennus keventäisi erityisesti tulevien investointien tuottojen verotusta kannustaen siten uusia investointeja.

Nykyisen yhteisö- ja pääomaverojärjestelmän ilmeisin ongelma on, että investointien verotus vaihtelee huomattavasti erilaisten yritysten kesken.³ Investointien verotusta arvioidaan usein tarkastelemalla yritysten omistajilleen jakaman voiton verotusta. Se koostuu yrityksen maksamasta yhteisöverosta ja osakkaan maksamasta osinkoverosta. Listattujen yhtiöiden jakamaa voittoa verotetaan yhteisöveron lisäksi lähes täysimääräisellä pääomatuloverolla. Jaetun voiton kokonaisveroasteeksi tulee tällöin noin 40 prosenttia.

Listaaamattomien yritysten jakamia osinkoja verotetaan usein paljon kevyemmin. Kun osakaskohtainen osinkotulo on alle 150 000 euroa ja 8 prosenttia yrityksen nettovarallisuudesta, jaetun voiton veroasteeksi tulee noin 26 prosenttia. Toisaalta kun osinkotuotto ylittää jommankumman näistä rajoista, verotus on yleensä huomattavasti kireämpää.

Tuottavuutta vahvistavan rakennemuutoksen kannalta tämä kokonaisuus on ongelmallinen. Oman pääoman tuoton verotus vaihtelee yhtiömuodosta ja yrityksen tilanteesta riippuen huomattavasti. Tästä saattaa seurata, että investoinnit kohdistuvat osin verotuksellisten seikkojen, eikä niinkään tuottavuuden, perusteella. Järjestelmässä on myös piirteitä, jotka voivat hidastaa yritysten kasvua. Esimerkiksi listaamattomien yritysten verotukseen liittyvä 150 000

euron osinkoraja suosii helposti suhteellisen pieniä yrityksiä suurempien kustannuksella. Järjestelmä synnyttää myös niin sanotun listautumiskynnyksen, koska pörssiyritysten omistajien verotus on yleensä selvästi ankarampaa kuin listaamattomien yritysten omistajien verotus.

Seuraavan hallituksen tavoitteena tulisi olla nykyistä neutraalimpi yhteisö- ja pääomatuloverojärjestelmä. Samalla tulisi kuitenkin välttää sitä, että investointien verotus keskimäärin kiristyy. On olemassa paljon hyviä syitä sille, miksi investointien tuoton verotuksen tulee olla kevyempää kuin esimerkiksi työtulojen verotuksen. Yhteisövero, ja jossakin määrin myös pääomaverot, kohdistuvat viime kädessä pääosin työntekijöihin matalampien palkkojen muodossa.

Kenties helpoin tapa näiden päämäärien saavuttamiseksi olisi edetä niin kutsutun Hetemäen työryhmän viitoittamalla tiellä. Listaamattomien yritysten verotukseen liittyvä osinkojen euromääräinen raja tulisi poistaa ja samalla alentaa huojennettuun osinkoverotukseen liittyvää tuottorajaa. Jos tämä yhdistettäisiin yhteisöveron laskemiseen edelleen, yhteisö- ja pääomaverotus kohtelisi erilaisia yrityksiä ja velka- ja tulorahoitusta nykyistä tasapuolisemmin ilman, että investointien keskimääräinen verotus välttämättä kiristyisi.

Vähemmän poikkeuksia perintöverotukseen

Yhtenä keinona talouskasvun kiihdyttämiseksi on esitetty perintöverojen alentamista tai korvaamista myyntivoittoverotuksella. Kenties eniten esillä olleen perustelun mukaan perintöverotus vaikeuttaa perheyriyten sukupolvenvaihdoksia ja samalla hidastaa niiden kasvua.

Perintöverotus vähentänee säästämistä ja investointeja samaan tapaan kuin pääomatuloverotuskin. On kuitenkin perusteltua arvioida, että perintöverotus vähentää säästämistä (annetulla verokertymällä) vähemmän kuin muu säästämisen verotus. Tämä johtuu siitä, että osa perinnöistä jätetään ikään kuin vahingossa perinnönjättäjän kuollessa odotettua nuorempaan. Perintöverotuksella ei ole suurta vaikutusta tällaisiin ns. suunnittelemattomiin perintöihin.

Perintöverojen korvaaminen myyntivoittoverotuksella joutaisi helposti siihen, että yritysten pysymistä saman suvun omistuksessa suositaan entistäkin voimakkaammin verrattuna siihen, että ne myytäisiin ulkopuolisille. Tämä saattaa sitoa yrityksen omistajiksi ja johtoon ihmisiä, joiden motivaatio ja liikkeenjohtotaidot eivät ole parhaat mahdolliset. Rakennemuutoksen kannalta yritysten myyminen ulkopuolisille voi olla hyvä asia. Perintöverotus kaipaa pikeminkin uudistusta, jossa poikkeuksista luovutaan ja keskimääräistä veroprosenttia alennetaan.

Viitteet

- ¹ Kari ja Ropponen, 2014.
- ² Valkonen ym., 2014.
- ³ Katso esimerkiksi Määttänen ja Ropponen, 2014.

Kirjallisuutta

Kari, S. ja Ropponen, O. (2014). Literature review of the dynamic effects of corporate income taxation, VATT Mimeo 40.

Määttänen, N. ja Ropponen, O. (2014). Listaamattomien yhtiöiden verotus, voitonjako ja investoinnit Suomessa, ETLA Raportit no 40.

Valkonen, T., Kauppi, E. ja Suni, P. (2014). Simulointeja yhteisöveron alennuksen dynaamisista vaikutuksista Suomessa, ETLA Raportit no 41.

3.3 Kilpailua julkisiin palveluihin

Bo-Erik Ekström – Ilkka Haavisto – Mika Pohjonen

Suomessa herättiin kuntatalouden ja julkisten palveluiden uudistamisen tarpeeseen 10 vuotta sitten. Toteutetut *kunta- ja palvelurakennemuudistus* (PARAS) ja *kuntarakennemuudistus* tuottivat joitain kuntaliitoksia, mutta ne eivät onnistuneet kääntämään kuntatalouden kehitystä. Osin uudistukset siirsivät julkisten palveluiden tuotantoa hallinnoltaan monimutkaisiin ja kilpailulta suojattuihin kuntien yhteistyörakenteisiin. Seuraava hallitus perii parhaillaan työn alla olevan sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen, joka jatkaa näiden reformien jäljillä.

Väestön ikääntyminen kasvattaa palvelutarvetta rajusti 2020-luvulla. Nykyinen hyvinvointilupaus voidaan pitää ainoastaan, jos julkisten palveluiden tuottavuuskehitys saadaan käännettyä nousu-uralle. Tämä tuskin tulee tapahtumaan ilman, että palveluiden tuotantoa avataan merkittävästi nykyistä enemmän kilpailulle.

Kilpailu on väline, ei itsetarkoitus

Kilpailu on väline, jolla hyvinvointipalveluita tuottavat tahot voidaan haastaa niiden kustannustehokkuuden, toiminnan laadun ja innovatiivisuuden suhteen riippumatta siitä, ovatko ne julkisia vai yksityisiä.¹ Se, että kilpailu ei aina johda toivottuun tulokseen, ei rapauta kilpailun periaatteen merkitystä. Jo pelkkä kilpailun mahdollisuuden olemassaolo kannustaa julkisten palveluiden tuottajaa tarkastelemaan omaa toimintaansa kriittisesti.

Ulkoistukset, eli palveluiden järjestäjien suorittamat kilpailutukset, ovat olleet kuntien yleisin tapa hyödyntää kilpailua. Viime aikoina myös palvelusetelien käyttö on yleistynyt. Kuntasektorin ulkopuolelta tehtyjen palveluostojen osuus toimintakustannuksista, eli ulkoistamisaste² (kuvio 1) on noussut viime aikoina tasaisesti. Vuonna 2013 se oli noin 23,5 %. Tämä tarkoittaa, että kuntien palvelutuotan-

nosta yli kolme neljäsosaa tapahtuu edelleen kuntien omalla työllä.³

Suurinta osaa kuntapalveluista ei siis ole koskaan avattu kilpailulle. Tämä on pulma, sillä monopolitoimijoilla ei ole tarvetta arvioida koko ajan, kuinka ne voisivat toimia tehokkaammin ja laadukkaammin.

Koska kuntien ja kuntayhtymien 21 miljardin euron henkilöstökulut ovat yli puolet (51%) kuntasektorin kustannuksista, on selvää, että henkilöstön käyttöön liittyvät tekijät näyttelevät keskeistä asemaa kuntien tuottavuuskehityksessä. Kuntapalveluiden tehostuminen edellyttää, että uudet toimintatavat voivat vallata alaa ja myös henkilöstöresurssit kohdentuvat uudelleen.

Siksi kilpailulle ei pidä asettaa molempiin kuntauudistushankkeisiin sisältyneen henkilöstön viiden vuoden irtisanomissuojan kaltaisia esteitä. Irtisanomissuoja tuhosi osaltaan mahdollisuudet saada kuntauudistuksista juuri mitään tuottavuushyötyjä. Päinvastoin, PARAS-hankkeen arviointiohjelman (ARTTU) selvityksissä liitoskuntien menojen todettiin kasvaneen nopeammin kuin muissa kunnissa, johtuen muun muassa palkkojen ja eräiden työehtojen harmonisoinnista.⁴

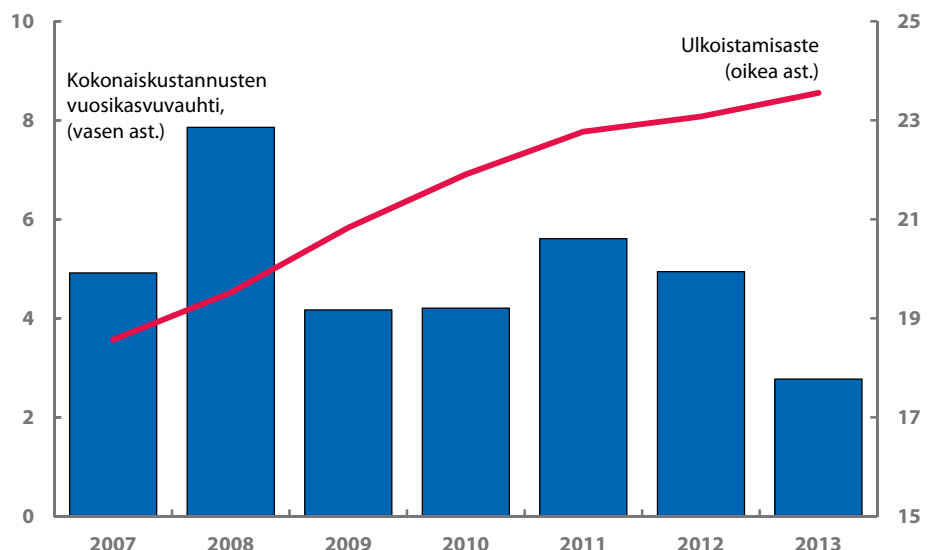
Sote-ratkaisu on vasta alkutekijöissään

Myös meneillään olevassa sote-uudistuksessa huomio kiinnittyy kilpailun ja kannustimien puutteeseen. Ehdotettu palvelujen rahoitusmalli perustuu kuntien asukaslukuun, ikärakenteeseen ja sairastavuuteen. Se ei sisällä palveluntuottajille kannusteita parantaa tehokkuutta. Sotemallissa ei liioin ole kunnille riittäviä kannustimia huolehtia terveysongelmien ennaltaehkäisystä.

Kuvio 1
Kunnat ostavat alle neljänneksen palveluistaan

Kuntien toimintakustannusten kasvuvauhti ja ulkoistamisaste

Lähteet: Tilastokeskus, B&MANs.



Ehdotus vähentää riskejä siitä, että yksittäiset potilaat tulevat kalliiksi pienille kunnille. Kuntien väliset kustannuserot voivat kuitenkin myös kasvaa nykyisestä, jos rahoitusmallissa ei oteta huomioon nykyisen palvelutuotannon tehokkuuseroja. Niiltä vältyttäisiin, mikäli sote-järjestäjällä olisi verotusoikeus ja se keräisi rahansa suoraan alueen asukkailta.

Kannustejärjestelmän toimivuus edellyttää tietoa toiminnan tehokkuudesta. Siksi terveydenhuollon kustannuslaskennan sekä sen vaikuttavuuden ja laadun arviointien pitää kohentua huomattavasti.

Mikäli sote-ratkaisu toteutuisi hallituksen esityksen mukaisesti, siinä ei myöskään olisi merkittävästi kilpailua lisääviä elementtejä. Sen sijaan on todennäköistä, että palveluiden tuotanto jatkuisi lähes entisellään.⁵

Valinnanvapaus on moderni kilpailun väline

Seuraavan hallituksen tulisi harkita asukkaiden valinnanvapauden lisäämistä. Valinnanvapausjärjestelmät ovat laajalti arkipäivää useimmissa länsimaissa. Niiden käyttö edellyttää, että palveluntuotanto on avointa kaikille julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin palveluntuottajille, jotka täyttävät palveluiden järjestäjän asettamat kriteerit.

Valinnanvapaus on hiljattain otettu käyttöön julkisessa terveydenhuollossa muun muassa Hollannissa ja Ruotsissa. Käytännössä valinnanvapaus tarkoittaa sitä, että palveluiden viimekätiset käyttäjät päättävät, mikä taho – lääkäri, terveyskeskus, laboratorio jne. – tuottaa heille tarvittavan palvelun. Käyttäjän tekemä valinta korvaa kilpailutuksen, ja rahoitus seuraa asiakasta. Hollannissa valinnanvapaus on toteutettu vakuutus pohjaisena mallina, Ruotsissa taas verorahoitteisena, maakäräjien järjestämänä mallina.

Sekä Hollannissa että Ruotsissa terveydenhuollon tuottavuus on noussut kilpailun myötä.⁶ Tietyn suuruisilla menoilla saadaan enemmän palveluita kuin ennen valinnanvapausreformia. Myös palveluiden käyttäjien tyytyväisyydellä mitattu laatu on kohentunut.

Samalla terveydenhuollon palveluiden käyttö on lisääntynyt molemmissa maissa. Tämä on suoraa seurausta valinnanvapauden palveluiden saatavuutta parantavasta vaikutuksesta. Hollannissa terveydenhuollon valinnanvapaus on tuottavuuden kasvusta huolimatta johtanut myös kokonaiskustannusten merkittävään kasvuun. Sitä vastoin Ruotsissa kustannusten kasvuvauhti ei ole nopeutunut valinnanvapautta edeltäneestä ajasta.⁷

Näiden maiden kokemusten perusteella valinnanvapaus tehostaa toimintaa ja parantaa palvelujen saatavuutta. Järjestelyn taloudellinen lopputulos riippuu siitä, miten järjestelmän rahoitus on suunniteltu ja kuinka se kannustaa kaikkia hoitoketjun toimijoita toimimaan tehokkaasti ja

vaikuttavasti. Hollannin vakuutus pohjaisen terveydenhuollon rahoitusjärjestelmän on todettu tarvitsevan kustannuksia hillitseviä elementtejä⁸, samaten Ruotsin verorahoitteisesta mallista on löydetty kehitettävää.⁹ Tärkeintä kuitenkin on, että molempien maiden perusratkaisut ovat osoittautuneet onnistuneiksi.

On esitetty, että valinnanvapauden liittyy ongelmia, jotka liittyvät tasa-arvoon tai asiakkaan kykyyn tehdä rationaalisia valintoja. Esimerkiksi Suomen julkisessa terveydenhuollossa, jossa lääkäriin pääsy saattaa nykyisin kestää viikkoja, jopa kuukausia, valinnanvapauden voidaan kuitenkin olettaa Ruotsin tapaan poistavan jonot terveyskeskuksiin. Tämä ei tietenkään heikentäisi, vaan kohentaisi kansalaisten tasa-arvoa merkittävästi.

Valinnanvapaus ei ole pelkästään terveydenhuoltoon sopeva malli. Se sopii esimerkiksi monien sosiaali- ja koulutuspalvelujen järjestämisen välineeksi. Kunnille valinnanvapausjärjestelmät tarjoavat perinteiseen kilpailutukseen verrattuna paljon joustavamman tavan kilpailun hyödyntämiseen julkisten palveluiden järjestämisessä.

Asukkaan näkökulmasta valinnanvapausjärjestelmät vahvistavat kuntalaisen autonomiaa, valtaa päättää itse omista palveluistaan.¹⁰ Lisäksi valinnanvapaus auttaa ja kannustaa palveluntuottajaa ottamaan huomioon palvelun käyttäjän toiveita ja tavoitteita.

Paikallishallinto tarvitsee välitason

Kuntapalveluiden tuotannon hitaan uudistumisen ohella toinen julkisten palveluiden uudistuksia kamppannut tekijä on ollut jatkuva epäselvyys tulevasta palveluiden järjestämisen rakenteesta sekä sen valta- ja vastuusuhteista. Seuraavan hallituksen pitää löytää kestävä ratkaisu julkisten palveluiden järjestämisen rakenteeseen.

Tällainen olisi *piirikuntien*, selkeän hallinnon välitason luominen kuntien ja valtion väliin. Piirikunnat tarvitaan siksi, että joidenkin kuntien vastuulla olevien tehtävien hoito edellyttää nykyisiä kuntia suurempaa järjestämisen mittakaavaa.¹¹

Piirikunnat (kuvi 2) eivät olisi suurkuntia, eivätkä liioin kuntayhtymiä. Ne olisivat kokonaan uusi hallinnon taso, jolla olisi verotusoikeus ja omat, suorilla vaaleilla valitut päätöksentekijät.

Suurempaa järjestämisen mittakaavaa edellyttävät tehtävät ovat esimerkiksi terveydenhuolto, julkinen liikenne, alueellinen maankäytön suunnittelu sekä alueelliset infrastruktuurihankkeet. Piirikunnille siirrettävien tehtävien valitsemisessa riman tulee olla korkealla. Yhtään sellaista toimintoa, jonka järjestäminen ei edellytä suurempaa mittakaavaa ei pidä siirtää piirikuntiin.

Perinteisiä kuntia tarvitaan edelleen siksi, että suurin osa kuntien tehtävistä on lähipalvelua ja -hallintoa, joka kannattaa järjestää lähellä asukkaita ja säilyttää paikallisen päätöksenteon piirissä.

Piirikuntamallin käyttöönotto tarkoittaisi siirtymistä yksitasoisesta paikallishallinnosta ja niin sanotusta kuntapohjaisesta mallista kaksitasoiseen paikallishallintoon. Kunta- ja palvelurakennemuutokset, keskustelu kuntien oikeasta lukumäärästä tai kuntayhtymähimmeleistä voitaisiin unohtaa. Kuntia olisi juuri niin monta kuin niiden asukkaat näkisivät tarpeelliseksi. Suuri osa kuntayhtymistä voitaisiin purkaa niiden tehtävien siirtyessä piirikunnille.

Kunnalla ei ole optimikoko

Piirikuntia tarvitaan, koska kunta ei todellisuudessa toimi niin kuin kuntarakennemuutosten tekijät ajattelivat. Käsitteet vahvan peruskunnan hyödyistä perustuvat kaavamaiselle käsitykselle kasvavista mittakaavaeduista kuntataloudessa ja kuntien hallinnossa. Tutkimusten mukaan palveluiden järjestämisen optimaalinen mittakaava kuitenkin vaihtelee palvelusta ja toiminnosta toiseen.¹²

Vahva peruskunta on joihinkin tehtäviin aivan liian suuri, toisiin puolestaan edelleen liian pieni. Se on pienekkö yksikkö esimerkiksi terveydenhuollon järjestäjäksi tai alueellisen liikenneinfrastruktuurin rakentajaksi. Toisaalta samainen vahva peruskunta voi jo olla liian monitahoinen ollakseen tehokkaasti johdettavissa tai jotta kuntademokratia voisi oikeasti toteutua.

Kuntakoon kasvattaminen ei siis ole kuningastie toiminnan tehostumiseen, eivätkä suomalaiset suuret kunnat ole järin tehokkaita. Suomalaisissa tutkimuksissa peruspalveluiden tuotanto on ollut suurissa kaupungeissa tehottomampaa kuin noin 20 000–40 000 asukkaan kaupungeissa.¹³

Kuntakoon kasvun on todettu voivan heikentää kunnan toiminnan tehokkuutta muun muassa juuri toiminnan monimutkaistumisen myötä.¹⁴ Esimerkiksi edellisten hallitusten kunta- ja palvelurakennemuutoksessa muodostettujen suurkuntien menot kasvoivat muita kuntia nopeammin.¹⁵ Todisteita mittakaavaeduista ei ole löydetty varhaisemmistakaan liitoksista.¹⁶

Toisaalta tutkimuksista ei voida vetää myöskään sellaista johtopäätöstä, että pieni olisi kunnissa aina kaunista. Etenkin kaikkein pienimmille kunnille liitokset ovat järkeviä ratkaisuja. Pikemmin tutkimukset kertovat siitä, että katse on suunnattava kuntakoosta kuntien tehtäviin ja toimintoihin ja valittava oikea hallinnon taso kunkin järjestämiseen.

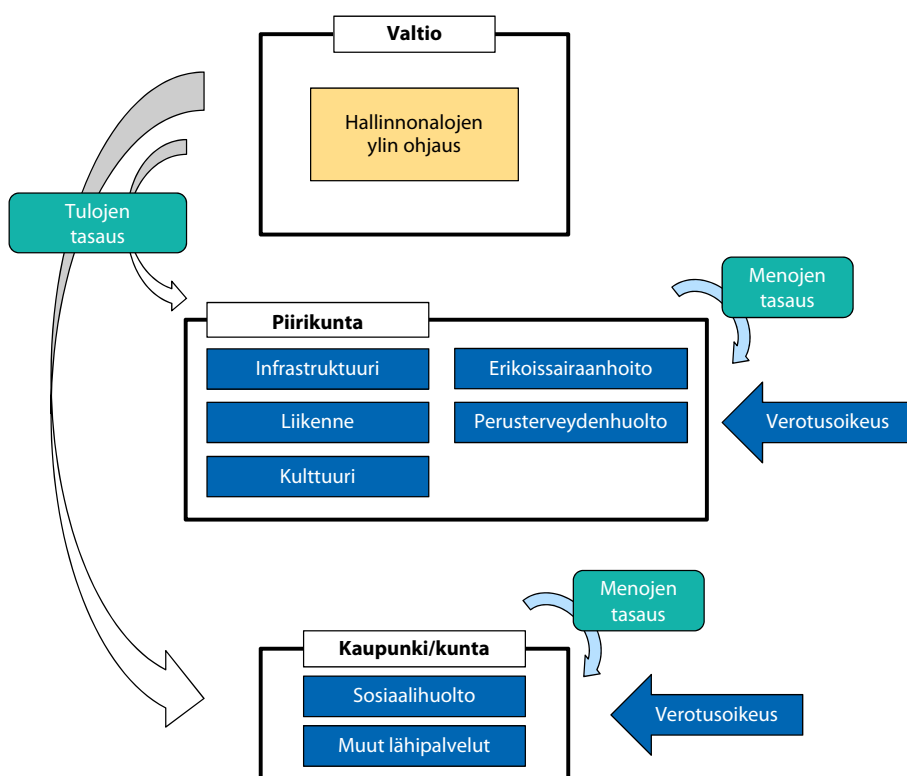
Piirikunta korvaisi kuntayhtymät

Lopulta kuntaliitokset ovat huono kuntauudistuksen ajuri myös siksi, ettei niitä yksinkertaisesti synny riittävästi. Käytännössä kuntaliitosten sijaan onkin luotu yhä uusia kuntayhtymiä.

20 sairaanhoitopiiriin lisäksi Suomessa on 16 erityishuolto-
piiriä sekä 18 maakuntien liittoa. Nämä lakisääteiset kuntayhtymät ovat kuitenkin vain jäävuoren huippu. Kaiken

Kuvio 2
Piirikuntamalli luo selkeän
hallinnon välitason

Lähde: B&MANs.



kaikkiaan kuntayhtymiä on eri toimialoilla liki 150. Toiminnan laajuudesta kertoo se, että ne työllistävät yli 130 000 suomalaista. Niiden osuus kuntasektorin kustannuksista on yli neljännes.

Kuntien välisestä yhteistyöstä on tullut korvike sekä väli-tason hallintoportaalle että yhteistyölle kuntasektorin ulkopuolisten yksityisten ja kolmannen sektorin toimijoiden kanssa. Tähän kehitykseen liittyy pulmia sekä demokrati-an että talouden tehokkuuden näkökulmista.

Ajatusta piirikunnasta on kritisoitu esittämällä, että uusi hallintoporras lisäisi automaattisesti hallinnon määrää ja johtaisi nykyistä monimutkaisempaan hallintoon. Asian laita on kuitenkin toisinpäin. Jos parikymmentä piirikuntaa korvaa toistasataa kuntayhtymää, hallinto vähenee, ei kasva.

Lisäksi piirikunnat parantaisivat olennaisesti hallinnon laatua kuntayhtymiin verrattuna. Kuntayhtymien taloudellinen ja demokraattinen tilivelvollisuus kuntalaisille on puutteellista. Tämä ruokkii byrokratiaa ja tehottomuutta ja johtaa pahimmillaan omaa elämäänsä eläviin hallintoyksikköihin. Julkisten palveluiden tuotanto ei tarvitse lisää tällaista. Seuraavan hallituksen tulee tarjota sille vähemmän rakenneuudistuksia ja enemmän reilua kilpailua, valinnanvapautta sekä tehokasta hallintoa.

Viitteet

- 1 Ks. Sundén, Andersen & Roine (2014) tai Le Grand (2007).
- 2 Ulkoistamisaste lasketaan jakamalla kuntien, kaupunkien ja kuntayhtymien palveluiden ostot (sektorin sisäinen kauppa eliminoitu) sektorin kokonaiskustannusmassalla (sis. poistot).
- 3 Tarkkaan ottaen kuntien oman työn osuus on hieman suurempi, sillä kuntien tytäryhtiöiden käyttö on lisääntynyt ja kuntien omilta tytäryhtiöiltään tekemät palveluostot tilastoidaan ulkoisiksi palveluostoiksi.
- 4 Ks. Kallio, Meklin, Tammi & Vakkuri (2012).
- 5 Ks. Ekström, Haavisto & Pohjonen (2014b).
- 6 Ks. Schut, Sorbe & Hoj (2013), s.14, Vårdanalys (2014a), Dahlgren, Brorsson, Severéus, Goude & Rehnberg (2013). Isossa-Britanniassa on saatu vastaavia kokemuksia, ks. Cooper, Gibbons, Jones & McGuire (2010), Gaynor, Laudicella & Propper (2012).
- 7 Vårdanalys (2014b), Riksrevisionen (2014).
- 8 Schut, Sorbe & Hoj (2013), s. 27.
- 9 Ks. Riksrevisionen (2014).
- 10 Ks. Le Grand (2007).
- 11 Ks. Ekström, Haavisto & Pohjonen (2014a).
- 12 Ks. Loikkanen (2012).
- 13 Ks. esim. Loikkanen & Susiluoto (2005a & 2005b) tai Moisio, Loikkanen & Oulasvirta (2010), s. 15.
- 14 Ks. esim. Solakivi & Virén (2006).
- 15 Ks. Kallio, Meklin, Tammi & Vakkuri (2012).
- 16 Ks. esim. Moisio & Uusitalo (2003).

Kirjallisuutta

- Cooper, Gibbons, Jones & McGuire (2010). Does Hospital Competition Improve Efficiency? An Analysis of the Recent Market-Based Reforms to the English NHS, CEP Discussion Paper No 988, LSE Centre for Economic Performance.
- Dahlgren, Brorsson, Severéus, Goude & Rehnberg (2013). Fem år med husläkarsystemet inom Vårdval Stockholm. Karolinska Institutets folkhälsoakademi.
- Ekström, Haavisto & Pohjonen (2014a). Uudistusten umpikuja, EVA Analyysi 41, Elinkeinoelämän valtuuskunta EVA.
- Ekström, Haavisto & Pohjonen (2014b). Sote ei korjaa palveluita, EVA Arvio 4, Elinkeinoelämän valtuuskunta EVA.
- Gaynor, Laudicella & Propper (2012). Can governments do it better? Merger mania and hospital outcomes in the English NHS, Working Paper No. 12/281, Centre for Market and Public Organisation, Bristol Institute of Public Affairs, University of Bristol.
- Kallio, Meklin, Tammi & Vakkuri (2012). Kohti parasta kuntatalouden kehitystä? Kunta- ja palvelurakennemuutos talouden näkökulmasta. Loppuraportti. Paras-Arttu ohjelman tutkimuksia.
- Le Grand (2007). The Other Invisible Hand – Delivering Public Services through Choice and Competition, Princeton University Press.
- Loikkanen & Susiluoto (2005a). Paljonko verorahoilla saa? – Kuntien peruspalvelutarjonnan kustannustehokkuuden erot ja niitä selittävät tekijät vuosina 1994–2002, Kunnallisanalyyti tutkimusjulkaisut, nro 50.
- Loikkanen & Susiluoto (2005b). Cost efficiency of Finnish municipalities in basic service production 1994–2002, Urban Public Economics Review, No 4/2005.
- Loikkanen (2012). Kuntien ja metropolialueiden rakenteesta: periaatteita, argumentteja ja empiriaa, teoksessa Loikkanen, Laakso & Susiluoto (toim.): Metropolialueen talous, Näkökulmia kaupunkitalouden ajankohtaisiin aiheisiin (Helsinki: Helsingin kaupungin tietokeskus).
- Moisio & Uusitalo (2003). Kuntien yhdistymisten vaikutus kuntien menoihin, Sisäasiainministeriön julkaisuja 4/2003.
- Moisio, Loikkanen & Oulasvirta (2010). Public services at the local level – The Finnish way, Policy Reports 2, Government Institute for Economic Research.
- Riksrevisionen (2014). Primärvårdens styrning – efter behov eller efterfrågan? RIR 2014:22.
- Schut, Sorbe & Hoj (2013). Health care reform and long-term care in the Netherlands, OECD Economics department working paper No. 1010.
- Solakivi & Virén (2006). Kuntien henkilöstö, tehokkuus ja kuntakoko, Kunnallisanalyyti tutkimusjulkaisut, nro 57.
- Sundén, Andersen & Roine (2014). Hur får vi råd med välfärden? Konjunkturrådets rapport 2014, Studieförbundet Näringsliv och Samhälle SNS.
- Vårdanalys (2014a). Låt den rätte komma in – Hur har tillgängligheten påverkats av apoteksomregleringen, vårdvalet samt vårdgarantin och kömiljarden? Vårdanalys, rapport 2014:3.
- Vårdanalys (2014b). Myndigheten för vårdanalys remissyttrande över förslag till ändring i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763)(S2014/7186/FS).

3.4 Lisää liikkuvuutta työmarkkinoille

Antti Kauhanen

Tausta

Luvussa 2.3 kuvattiin työmarkkinoiden kohtaamia haasteita. Kilpailukyvyyn palauttamiseksi tarvitaan resurssien uudelleen allokointumista tuottavampiin yrityksiin sekä alojen sisällä että niiden välillä. Uusien menestyvien yritysten syntyminen puolestaan edellyttää liiketoimintaideoiden kokeilemista markkinoilla. Työmarkkinoiden muutosvoimat vaikuttavat myös yritysten sisällä: tietotekniikan kehitys ja tehtävillä käytävän kaupan lisääntyminen muuttaa ammattirakenteita yritysten sisällä.

Kaikkien näiden muutosten vuoksi työmarkkinoilla tarvitaan liikkuvuutta ja joustavuutta enemmän kuin aikaisemmin: yritysraakenteet muuttuvat yksilöiden liikkumisen kautta, joustavat palkkaamisen ja irtisanomisen käytännöt tukevat liiketoimintaideoiden kokeilua ja tehtäväraakenteiden muutokset edellyttävät yksilöiden liikkumista ammateista toiseen.

Miten liikkuvuutta ja työmarkkinoiden joustavuutta voidaan lisätä?

Palkkaamisen riskit pienemmäksi

Palkkaamiseen liittyviä riskejä tulisi pienentää liiketoimintaideoiden kokeilun helpottamiseksi sekä tehtäväraakenteiden muutokseen sopeutumisen edistämiseksi. Keinoja voisivat olla esimerkiksi

1. koeajan pidentäminen
2. henkilöperustaisen irtisanomisen helpottaminen
3. takaisinottovelvoitteen poistaminen
4. työn tarjoamis- ja koulutusvelvollisuuden poistaminen

Koeaika saa Suomessa olla työsopimuslain nojalla maksimissaan neljä kuukautta. Koeajan puitteissa sekä työnantaja että työntekijä voivat arvioida työsuhteen mielekkyyttä. Koeajan pidentäminen kuuteen kuukauteen parantaisi mahdollisuuksia tällaiseen arviointiin ja siten osaltaan mahdollaisi palkkaamisen kynnystä.

Henkilöperustaisen irtisanomisen perusteiden väljentäminen vähentäisi palkkaamiseen liittyviä riskejä, erityisesti pienemmissä yrityksissä. Työsopimuslain muotoilua asiallisesta ja painavasta syystä voitaisiin lieventää asialliseen syyhyn, kuten Ruotsissa. Henkilöperustaiseen irtisanomiseen liittyy myös se ongelma, että tällä perusteella irtisanotulle tulee kolmen kuukauden karenssi työttömyysturvaan. Tästä tulisi luopua ja taloudellisin ja tuotannollisin syin irtisanottujen sekä henkilöperusteella irtisanottujen tulisi olla samassa asemassa työttömyysturvan suhteen.

Tällä hetkellä taloudellisin tai tuotannollisin perustein irtisanotulle henkilölle täytyy tarjota työtä, jos yritys palkkaa yhdeksän kuukauden sisällä lisää työntekijöitä samoihin tai samankaltaisiin tehtäviin. Tämä on ongelmallista yri-

tyksissä, jotka vähentävät tiettyjä tehtäviä ja lisäävät toisia, sillä ”sama tai samankaltainen työ” on tulkinnanvarainen käsite. Esimerkiksi asiantuntijatyössä samankaltaisetkin työt voivat esimerkiksi tuotantomenetelmien uudistumisen takia edellyttää hyvin erilaista osaamista.

Taloudellisin ja tuotannollisin syin työsopimusta ei voi irtisanoa, jos työntekijä on sijoitettavissa tai koulutettavissa toisiin tehtäviin. Tarkemmin ottaen työntekijälle täytyy tarjota koulutusta, ammattitaitoa tai kokemusta vastaavaa muuta työtä. Työnantajan täytyy myös tietyin ehdoin tarjota uusien tehtävien vaatimaa koulutusta työntekijälle. Tällaiset säädökset nostavat tehtäväraakenteiden muutoksiin sopeutumisen kustannuksia.

Työvoimapolitiikka tehokkaaksi

Työsuhdeturvan heikentämisen vastapainoksi tulisi uudelleentyöllistymistä tehostaa. Uudelleentyöllistymistä voitaisiin edistää esimerkiksi työvoimapolitiikkaa tehostamalla, oppisopimusjärjestelmää uudistamalla ja työttömyysturva-järjestelmää kehittämällä. Nämä toimenpiteet edesauttaisivat resurssien uudelleenkohdentumista taloudessa.

Työvoimapolitiikkaa voitaisiin tehostaa tutkimalla asianmukaisesti erilaisten toimenpiteiden vaikutukset ja panostamalla resurssit tehokkaiksi osoitettuihin toimenpiteisiin.

Suomessa ei ole ollut perinnettä arvioida tieteellisin menetelmin aktiivista työvoimapolitiikkaa ja tästä johtuen kuva toimenpiteiden toimivuudesta on hajanainen¹. Esimerkiksi Saksassa Hartz-reformien yhteydessä työvoimapolitiikan tehostamiseen tähdättiin myös velvollisuudella arvioida työvoimapolitiikan toimivuutta tieteellisin menetelmin. Ajatuksena oli, että arviointien perusteella toimenpiteitä voidaan kehittää ja resursseja kohdistaa tehokkaisiin toimenpiteisiin.

Yhteenvetona kansainvälisistä tutkimuksista voidaan sanoa, että eri toimenpiteiden vaikutukset poikkeavat huomattavasti toisistaan². Positiivisia vaikutuksia työllistymiseen on tyypillisesti havaittu yksityisen sektorin palkka- tuilla ja työnhaun avustamisella. Koulutusohjelmien vaikutukset ovat ristiriitaisempia ja usein pieniä. Julkisen sektorin tukityöllistäminen on usein havaittu haitalliseksi yksityiselle sektorille työllistymisen kannalta.

Oppisopimusjärjestelmää tulisi uudistaa luomalla koulutustyösuhde, jolla oppisopimuksella työskentelevien osalta luovuttaisiin työehtosopimusten velvoittavuudesta. Tällä hetkellä oppisopimusjärjestelmä ei toimi, sillä työehtosopimusten mukaiset työehdot tekevät oppisopimuksesta liian kalliin. Tämä on johtanut siihen, että eteenkään nuorille ei ole tarjolla oppisopimuspaikkoja. Uudelleenkouluttautuminen helpottuisi oppisopimusmahdollisuuksien lisääntymisen myötä.

Työttömyysturvajärjestelmää puolestaan voisi kehittää siten, että työttömyyskorvausten tasoa hieman nostettaisiin ja niiden kesto lyhennettäisiin. Sekä työttömyyskorvausten taso että niiden kesto pidentää työttömyyskausien pituutta³. Työttömyyteen liittyvien riskien vähentämiseksi korvausten tason nostaminen olisi perusteltua. Toisaalta työnetsinnän kannustimia voitaisiin parantaa lyhentämällä työttömyyskorvausten kesto. Työttömyyskorvauksilla voidaan kannustaa myös uusien yritysten perustamiseen, erityisesti jos korvauksia voi saada myös yrittäjänä toimimisen aikana. Ranskassa tällainen järjestelmä paransi resursien uudelleenkehentymistä tuottavampiin yrityksiin⁴.

Palkanmuodostus joustavammaksi

Palkkaneuvotteluiden pääpaino tulisi siirtää yritystasolle, jossa käytäisiin yksilölliset palkkakeskustelut. Ruotsin mallin mukaan liittotason neuvotteluissa sovittaisiin työrauhasta ja palkankorotusten määräytyminen jätettäisiin yritystasolle. Sopimukseen voisi sisältyä pieni takuukorotus.

Kuten luvussa 2.3 todettiin, yleiskorotuksista luopuminen ja siirtyminen yksilöllisempiin neuvotteluihin edesauttaisivat sopeutumista sekä koko toimialaa kohtaaviin shokkeihin että tehtäväkohtaisiin muutosvoimiin.

Rakennemuutoksiin sopeutumisen lisäksi yksilöllisemmät neuvottelut mahdollistaisivat kannustavamman palkkarakenteen luomisen. Palkkaerot lisääntyisivät jonkin verran, mutta Ruotsin kokemus osoittaa, että muutos ei todennäköisesti olisi kovin radikaali.

Viitteet

- ¹ Asplund (2009).
- ² Kluve (2010).
- ³ Tatsiramos ja van Ours (2014).
- ⁴ Hombert ym. (2014).

Kirjallisuutta

Asplund, R. (2009). *Työvoimapolitiikan vaikuttavuus suomen näkökulmasta katsottuna*. *Työpoliittinen aikakauskirja*, 3, 2009.

Hombert, J., Schoar, A. S., Sraer, D. ja Thesmar, D. (2014). Can unemployment insurance spur entrepreneurial activity?: Centre for Economic Policy Research, (http://www.cepr.org/active/publications/discussion_papers/dp.php?dpno=10294). London

Kluve, J. (2010). *The effectiveness of european active labor market programs*. *Labour Economics*, 17(6), 904–918.

Tatsiramos, K. ja van Ours, J. C. (2014). *Labor market effects of unemployment insurance design*. *Journal of Economic Surveys*, 28(2), 284–311.

3.5 EU:n talouspolitiikka: budjettisäännöt tärkeitä mutta eivät ainoa asia

Vesa Vihriälä

EU:n ja euroalueen talouskehitys on 2009 lähtien ollut hyvin heikkoa. Myöskään näkymät eivät ole hyvät. Kun noin puolet Suomen viennistä suuntautuu EU-alueelle ja 30 % euroalueelle, EU:n talouskehityksellä on huomattava merkitys Suomelle. Suomella on vahva intressi tukea sellaisia ratkaisuja, jotka palauttavat EU:n talouden kestävä kasvun uralle. Sen lisäksi Suomella on välittömiä kansallisia intressejä valvottavana, kun EU päättää erilaisesta sääntelystä ja yhteisen budjetin käytöstä. EU:ssa on myös edelleen erilaisia paineita unionin rakenteiden muutoksiin, ja Suomen on tärkeää tukea kokonaisuuden kannalta toimivien ratkaisujen syntymistä samalla kun se huolehtii omista eduistaan.

Makropolitiiikka

EU-alueen talouskehityksen lyhyen ajan ongelma kiteytyy siihen, että kokonaiskysyntä ei riitä pitämään talouden toimeliaisuutta edes hitaasti kasvavan potentiaalisen tuotannon tasolla. Julkisten sektoreiden suuri velkaantuneisuus – osin ennen kriisiä harjoitetun löysän finanssipolitiikan seurauksena mutta vielä enemmän kriisiin takia – rajoittaa useimpien EU-maiden mahdollisuuksia tukea kysyntää elvyttävällä finanssipolitiikalla. Toisaalta korkotason ollessa lähellä nolaa, rahapolitiikallakin on vaikea elvyttää.

Päätöksenteolle asettavat rajoituksia myös institutionaaliset ratkaisut, joilla on pyritty estämään vastuuttoman finanssi- ja rahapolitiikan harjoittaminen: finanssipolitiikkaa koskevat vakaus- ja kasvusopimus sekä finanssipolitiittinen sopimus ja rahapolitiikkaa koskeva valtionrahoituskielto.

Tilanteesta ei ole yksinkertaista tai nopeaa ulospääsyä. Kelvollinen strategia voidaan kuitenkin rakentaa kolmen elementin varaan:

1. Finanssipolitiikka räätälöidään alijäämä- ja velkatilanteet huomioon ottaen mahdollisimman hyvin kasvua tukevaksi. Tämä tarkoittaa, että korkean velkaantumisen ja rakenteellisten alijäämien maissa jatketaan julkisen talouden vahvistamista vakaus- ja kasvusopimuksen edellyttämällä tavalla, mutta sopimuksen joutomahdollisuudet asiallisesti hyödyntäen. Julkisen talouden ja koko kansantalouden rahoitustasapainon suhteen vahvoissa maissa on puolestaan syytä elvyttää painottaen asioita, jotka tukevat samalla parhaiten pitkän ajan kasvuedellytyksiä. Avainasemassa on tässä Saksa.
2. Kaikissa maissa toteutetaan rakennepolitiikkaa, joka tukee pitkän ajan kasvuedellytyksiä sekä työvoiman tarjonnan lisäämisen että tuottavuuskehityksen nopeuttamisen kautta. Vaikka tällaisen politiikan päähyöty tulee vasta vuosien mittaan, pitkän ajan kasvunäkymien vahvistuminen voi parhaimmillaan tukea myös

kysynnän vahvistumista lyhyellä aikajänteellä. Paremmat kasvunäkymät lisäävät investointihalukkuutta, mikä tukee välittömästi kasvua. Paremmat näkymät vähentävät velkakriisin kärjistyksen mahdollisuutta ja ovat omiaan pitämään lainanottajien korkoihin sisältyvät riskilisät alhaisina. Parempi pääoman tuottonäkymä nostaa pitkän ajan ”luonnollista” reaalkorkotasoa eli korkotasoa, jolla säästäminen ja investoinnit tasapainottuvat, ja lisää siten todennäköisyyttä, että keskuspankit pystyvät painamaan toteutuvan reaalikoron tälle tasolle tai sen alle.

3. Keskuspankit käyttävät kaikki mahdollisuudet rahapoliittisen keveyden tukemiseen. Tämä tarkoittaa erityisesti sitä, että EKP laajentaa epätavalliset toimenpiteensä myös valtionlainojen ostoihin pääoma-avaimen mukaisissa maakohtaisissa suhteissa. Koska ultrakevyt rahapolitiikka sisältää ilmeisiä riskejä uuden velkakuplan ja siihen liittyvien rahoitushäiriöiden syntymiselle, ns. makrovakaustasojen pyrittävä maakohtaisesti hillitsemään liialliseksi arvioitua velkaantumista ja varallisuushintojen nousua.

Tällaisen politiikkakokonaisuuden toteuttaminen ei luonnollisestikaan ole Suomen määrättävissä. Suomi voi kuitenkin vaikuttaa EU:n ja erityisesti euroalueen ratkaisuihin. Kun Suomi on viime vuosina korostanut ongelmamaiden omien toimien tärkeyttä ja pyrkinyt kaikin tavoin rajoittamaan yhteisvastuun laajenemista, nyt tarvitaan erilaista painotusta. On edelleen perusteltua alleviivata jäsenmaiden omaa vastuuta talouspolitiikastaan. Mutta nyt Suomen pitää myös tukea Saksaa kohtaan esitettyjä vaatimuksia finanssipolitiikan keventämisestä ja kotimaisista kysyntää vahvistavista rakenneuudistuksista. Samoin Suomen pitää tukea tulkintaa, jonka mukaan valtionrahoituskielto ei estä EKP:ta toteuttamasta Yhdysvaltain keskuspankin tavoin myös valtionpapereita koskevia arvopaperiostoja. Omalta osaltaan Suomen on oltava valmis tarpeelliseksi arvioituihin toimiin yksityisen sektorin velkaantumiskehityksen hillitsemiseksi kansallisesti päätettävissä olevin makrovakaustoimin, esimerkiksi pankkien pääoma-vaatimuksia koskien.

EU:n toimet pidemmän ajan kasvun vauhdittamiseksi

Euroopan pidemmän ajan talouskasvuun vaikuttavat toimet ovat valtaosaltaan jäsenmaiden käsissä. Tästä huolimatta myös EU-tasolla voidaan asiaan vaikuttaa. Nämä vaikutusmahdollisuudet koskevat ennen kaikkea sisämarkkinoiden kehittämistä. Myös kauppapolitiikka ja EU:n budjetin mahdollisimman tehokas käyttö voivat onnistuessaan auttaa.

Suomen on aiemman omaksumansa linjan mukaisesti järkevää tukea kaikin tavoin sisämarkkinoiden kehittämistä.

Avainkysymykset koskevat palveluita, ml. julkisesti rahoitetut palvelut, sekä digitaali tuotteiden markkinoita. Kun monenkeskinen kaupan vapauttaminen on jumiutunut, Suomen kannattaa tukea pyrkimyksiä EU:n ja Yhdysvaltain välisen kauppasopimuksen (TTIP) aikaansaamiseksi.

EU:n budjetin varoja tulee voida kohdentaa paremmin kasvun edistämiseen. Tämä tarkoittaa mm. voimavarojen siirtoa maatalouden laajoista tuista tutkimus- ja kehitystoiminnan tukeen ja sisämarkkinoiden toimintaa, ympäristöongelmien hallintaa ja energiaturvallisuutta edistäviin infrastruktuurihankkeisiin.

Suomen on syytä myös tukea Junckerin komission 315 mrd. euron investointiohjelman, vaikka sen kunnianhimon taso hankkeeseen varatuilla resursseilla on epärealistisen korkea. On kuitenkin olennaisen tärkeää kohdentaa nämä panostukset sellaisiin hankkeisiin, jotka tuovat aitoa lisäarvoa EU-tasolla. Tällaisia ovat lähinnä rajat ylittäviin energia-, liikenne- ja tietoliikenneverkkoihin kohdistuvat investoinnit. Tehokkuuden kannalta on keskeistä rakentaa hankkeiden valintaprosessi tavalla, joka pitää minimissään sellaisten hankkeiden rahoittamisen, jotka toteutuisivat myös ilman tukea ja toisaalta välttää rahoituksen käyttöä hankkeisiin, joilla ei ole positiivisia ulkoisvaikutuksia.

Instituutioiden kehittäminen

Euroopan unionin monimutkainen ja epäselvä toimivallan ja vastuun jakautuminen itsenäisten jäsenvaltioiden ja EU-instituutioiden kesken on vaikeuttanut viime vuosien kriisin ratkaisemista ja kokonaisuuden kannalta järkevää talouspolitiikan toteuttamista. Kriisinhallinnan tarpeisiin on jouduttu luomaan erillisiä rahoitustukimekanismeja (ERVV ja EVM), ja EKP on joutunut turvautumaan poikkeuksellisiin ja sen mandaatin suhteen kyseenalaisiin toimiin rahoitusvakauden tukemiseksi. Lisäksi pankkivalvonta ja pankkeja koskeva kriisinhallinta on siirretty kansalliselta tasolta EU-tasolle. Tavallaan näiden vastapainona on tiukennettu finanssipolitiikkaa koskevia sääntöjä.

Monien mielestä tehdyt toimet eivät riitä, vaan yhteisen rahan alueella ainoa toimiva ratkaisu on keskittää finanssipoliittinen päätöksenteko ja siihen liittyvät vastuut euroalueen tasolle yhteisen rahapolitiikan tavoin. Tämä tarkoittaa minimissäänkin laajoja fiskaalisia tasausmekanismeja jäsenvaltioiden välillä ja/tai yhteisvastuullisia velkakirjoja¹.

Tämä päätelmä ”fiskaalisen federalismin” välttämättömydestä, jota monet arvostetut ekonomistit tukevat, on looginen.² Se sivuuttaa kuitenkin olennaisen poliittisen rajoituksen. Euroalueen kansojen keskuudessa ei ole sellaista yhteenkuuluvaisuutta, joka mahdollistaisi merkittävän sitovan finanssipoliittisen vallan siirtämisen pois kansallisvaltioilta tai merkitsisi laajaa juridisesti sitovaa jäsenmai-

den välistä yhteisvastuuta. Viime aikojen poliittinen kehitys EU:ssa, ml. kevään 2014 eurovaalien tulos, alleviivaa tämän rajoituksen voimaa. Lisäksi, vaikka moni maa asetuisikin kannattamaan siirtymistä fiskaaliseen federalismiin, muutos edellyttäisi EU:n perussopimuksen muutosta, mistä olisi sovittava yksimielisesti. Tällaisen yksimielisyyden saavuttaminen on hyvin epätodennäköistä, varsinkin kun useassa maassa muutoksen hyväksymisen edellytyksenä on enemmistön tuki kansanäänestyksessä.

Tästä syystä ainoa realistinen lähtökohta on pyrkiä parantamaan nykyisen, kansalliseen finanssipoliittiseen valtaan ja vastuuseen perustuvan järjestelmän toimivuutta. Tältä kannalta on keskeistä kahden asian yhtäaikainen toteutuminen: (1) jäsenmailla täytyy olla vahvat kannustimet hoitaa julkista talouttaan ja yleensä talouspolitiikkaansa vastuullisesti niin, että niiden julkisiin talouksiin syntyy hyvinä aikoina tilaa vastasykliselle politiikalle ja (2) jos tällaisesta vastuullisesta politiikasta huolimatta jäsenmaa ajautuu velanhoidonvaikeuksiin, ne täytyy kyetä hoitamaan tavalla, joka minimoi häiriön kustannukset sekä maalle itselleen että euroalueen muille maille.

On ilmeistä, ettei nykymekanismi ole tyydyttävä. Vaikka uudistetun finanssipoliittisen säännösten voi olettaa tukevan vastuullisen finanssipolitiikan harjoittamista, on epäuskottavaa että se yksin riittää erityisesti suurten maiden kohdalla; on suuri paine tulkita sääntöjä löysästi. Toisaalta sääntöjen kiristäminen erilaisia joustoelementtejä vähentämällä ei ole järkevä tie, koska taloudessa syntyy joustoa edellyttäviä tilanteita. Juuri nyt on tällainen tilanne. Tukimekanismien osalta EVM:n kapasiteetti on riittämätön isojen maiden ongelmien hoitoon, eikä sitä ole helppo lisätä riittävässä määrin. Myös EKP:n OMT-lupaus on ongelmallinen valtionrahoituskiellon takia.

Uskottava valtion velkasaneerausmekanismi auttaisi sekä oikeiden kannustimien luomisessa jäsenmaille että kriisitilanteiden hallitussa hoitamisessa. Jos aidosti maksukyvyttömän valtion velkataakkaa yksityisille velkojille voidaan vähentää velkajärjestelyn avulla ilman, että syntyy pelkoa rahoitusmarkkinoiden vakauden vakavasta häiriytymisestä, ylivelkaantumisen hallintaan saamiseksi tarvitaan vähemmän kasvua hidastavaa säästöpolitiikkaa. Lisäksi, jos velkajärjestelyllä voidaan nopeasti varmistaa, että valtio kykenee selviytymään pienennetystä velkataakastaan, jäljelle jäävien likviditeettiongelmiin hoitaminen erimuotoisella rahoitustuella on paljon helpompaa. Muiden jäsenmaiden ei tarvitsisi pelätä, että rahoitustuki EVM:n tai EKP:n kautta johtaisi tulonsiirtoihin ylivelkaantuneille maille. Tämän pelon poistuminen vähentäisi erityisesti risiriitaa EKP:n valtionlainojen ostoja ja valtionrahoituskiellon välillä; valtionlainojen osto voitaisiin nähdä puhtaasti markkinoiden likviditeetin varmistamisena.³

Toimiva velkasaneerausmahdollisuus palauttaisi samalla perussopimuksen no bailout -periaatteen uskottavuuden. Tällöin yksityisiin velkoihin kohdistuva luottotappiuhka voisi muodostaa tehokkaan rajoituksen vastuuttoman finanssipolitiikan harjoittamiselle.

Sekä Kreikkaa ja Kyprosta koskevat että monet aiemmat velkajärjestelyt tukevat käsitystä, että velkojien kokemat tappiot eivät välttämättä johda katastrofaalisiin rahoitusmarkkinaseurauksiin. Usein ne ovat olleet kestävän kasvuperiodin alku.⁴ Tästä huolimatta velkajärjestelyn ottaminen kriisipolitiikan lähtökohdaksi ei ole helppoa tai riskitöntä tilanteessa, jossa monen ison maan velkaantuneisuus on korkealla tasolla. Velkajärjestelyihin turvautumista nykyisen ylivelkaantumisen purkamiseksi on pidettävä äärimmäisenä hätäkeinona. Sen sijaan ei pitäisi olla mitään erityistä estettä toimivan velkajärjestelymekanismin luomiseen siten, että se astuu voimaan, kunhan valtioiden velkataakkaa on saatu alennettua niin, ettei välitön velkasaneeraus ole todennäköinen. Tästä on jo olemassa hahmotelmia.⁵

Suomen tulisi ottaa yhdeksi keskeiseksi EU-politiikan tavoitteeksi päättää lakiin perustuvan velkajärjestelymekanismin instituutioista ja aikataulusta alkaneen Junckerin komission aikana.

Iso-Britannia ja EU

Euroopan unionin tulevan kehityksen kannalta on ratkaisevaa, että keskeiset maat ovat siinä täysimääräisesti mukana. Isossa-Britanniassa syntyneet paineet irrottautua olennaisista osista unionin yhteisesti sovittuja periaatteita, ml. työvoiman vapaa liikkuminen maiden välillä, ovat tässä suhteessa huolestuttavia. Jos prosessi johtaisi Ison-Britannian eroon unionista, sekä unioni että Iso-Britannia heikentyisivät selvästi niin taloudellisesti, poliittisesti kuin sotilaallisestikin. Ison-Britannian ero merkitsisi monien sisämarkkinaetujen olennaista heikentymistä ja vapaakauppaa, kilpailua ja yleensä markkinaratkaisuja korostavien näkemysten painoarvon vähenemistä unionin päätöksenteossa.

Suomella on kaikki syyt pyrkiä pitämään Iso-Britannia mukana EU:n toiminnassa. Suomen kannattaakin aktiivisesti etsiä ratkaisuja Ison-Britannian ongelmiksi kokemiin kysymyksiin kuitenkin tinkimättä unionin neljän vapauden periaatteesta.

Viitteet

- ¹ Katso esimerkiksi Jokela ym. (2014) ja siinä viitatuut lähteet.
- ² Tämän argumentin esitti mm. äskettäin Helsingissä EKP:n pääjohtaja Mario Draghi.
- ³ Katso Mody (2014).
- ⁴ Velkasaneerausten seurauksia ovat kuvanneet ja analysoineet mm. Reinhart ja Trebesh (2014).
- ⁵ Lakiin perustuvan velkajärjestelymekanismin rakenteesta ja toimintatavasta erityisesti EU-ympäristössä on hyvä kompakti esitys Buchheit ym. (2013).

Kirjallisuutta

Buchheit, L., Gelpern, A., Gulati, M., Panizza, U., Weder di Mauro, B., Zettelmeyer, J. (2013). Revisiting sovereign bankruptcy. CIEPR.

Draghi, M. (2014). Stability and Prosperity in Monetary Union, puhe Helsingin yliopistossa 27.11.2014.

Jokela, J., Kotilainen, M., Tiilikainen, T. ja Vihriälä, V. (2014). EU:n suunta. Kuinka tiivis liitto? ETLA.

Mody, A. (2014). Are the Eurozone's fiscal rules dying? Bruegel blog.

Reinhart, C. ja Trebesh, C. (2014). A distant mirror of debt, default and relief. NBER WP 20577.

