



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Talouspolitiikan lähtökohdat 2015-2019

Valtiovarainministeriön virkamiespuheenvuoro



Valtiovarainministeriön julkaisuja – 13/2015

Kuvailulehti

Julkaisija ja julkaisu-aika	Valtiovarainministeriö, maaliskuu 2015	
Tekijät	Valtiovarainministeriö	
Julkaisun nimi	Talouspolitiikan lähtökohdat 2015-2019 Valtiovarainministeriön virkamiespuheenvuoro	
Asiasanat	talouspolitiikka, finanssipolitiikka, julkinen talous, työllisyys, kilpailukyky	
Julkaisusarjan nimi ja numero	Valtiovarainministeriön julkaisu 13/2015	
Julkaisun myynti/jakaja	Julkaisu on saatavissa pdf-tiedostona osoitteesta www.vm.fi/julkaisut . Samassa osoitteessa on ohjeet julkaisun painetun version tilaamiseen.	
Painopaikka ja -aika	Juvenes Print - Suomen Yliopistopaino Oy, 2015	
ISBN 978-952-251-663-3 (nid.) ISSN 1459-3394 (nid.) ISBN 978-952-251-665-7 (PDF) ISSN 1797-9714 (PDF)	Sivuja 136	Kieli Suomi

Tiivistelmä

Tämä on valtiovarainministeriön virkamiespuheenvuoro talouspolitiikan keskeisistä haasteista ja tarvittavista politiikkatoimenpiteistä. Aikajänne on vaalikausi 2015-2019. Perinteisen talouspolitiikan lisäksi raportissa tarkastellaan hallintopolitiikkaa ja rahoitusmarkkinoita. Julkista taloutta katsotaan kokonaisuutena.

Suomen talouskehitys jatkuu vaikeana ja kasvu elpyy hitaasti. Julkinen sektori on kestävä kasvun mahdollistaja, muttei voi itse toimia kasvun lähteenä. Keskeisiä keinoja kasvuedellytysten parantamiseksi ovat talouden rakenteiden uudistaminen, kilpailun lisääminen, julkisen sektorin toiminnan tehostaminen ja palkkamallit.

Talouspolitiikan päähaaste on työllisyys- ja tuottavuuskehityksen ja siten talouskasvun saaminen kestävästi viime vuosia paremmalle uralle. Tässä onnistuminen on myös julkisen talouden vakautumisen kannalta ratkaisevaa. Palvelujen ja etuuksien rahoituksen turvaamiseksi on perusteltua olettaa, että talous kasvaa lähivuosina keskimäärin vain noin prosentin vuodessa.

Kuntarajat ylittävät ratkaisut – erityisesti sosiaali- ja terveystaloudessa – sekä kuntakoon kasvattaminen luovat palveluille mittakaavan, joka mahdollistaa toiminnan tehostamisen. Se, miten tässä onnistutaan, määrittää Suomen taloudellisen kantokyvyn ja palvelujen laadun kehityksen.

Virkamiespuheenvuoron valmisteluun ovat osallistuneet kaikki valtiovarainministeriön osastot. Ministeriön virkamiesjohto on linjannut raportin kärkiviestit ja keskeiset johtopäätökset. Taustoittavat luvut ovat ministeriön asiantuntijoiden kirjoittamia.

Presentationsblad

Utgivare och datum	Finansministeriet, mars 2015	
Författare	Finansministeriet	
Publikationens titel	Talouspolitiikan lähtökohdat 2015-2019; Valtiovarainministeriön virkamiespuheenvuoro	
Publikationsserie och nummer	Finansministeriet publikationer 13/2015	
Beställningar/distribution	Publikationen finns på finska i PDF-format på www.vm.fi/julkaisut . Anvisningar för beställning av en tryckt version finns på samma adress.	
Tryckeri/tryckningsort och -år	Juvenes Print – Finlands Universitetstryckeri Ab, 2015	
ISBN 978- 952-251-663-3 (nid.) ISSN 1459-3394 (nid.) ISBN 978-952-251-665-7 (PDF) ISSN 1797-9714 (PDF)	Sidor 136	Språk Finska

Sammandrag

Det här är finansministeriets tjänstemannainlägg om de viktigaste finanspolitiska utmaningarna och de nödvändiga politikåtgärderna. Tidsspannet omfattar valperioden 2015-2019. Rapporten granskar utöver den traditionella finanspolitiken även förvaltningspolitiken och finansmarknaderna. Den offentliga ekonomin granskas ur helhetsperspektiv.

Den ekonomiska utvecklingen förblir svag i Finland och tillväxten återhämtar sig långsamt. Även om den offentliga sektorn kan möjliggöra hållbar tillväxt, kan den inte agera som tillväxtkälla. Förnyandet av de ekonomiska strukturerna, ökningen av konkurrensen, effektivisering av den offentliga sektorns verksamhet och återhållsamma löneuppgörelser hör till de viktigaste medlen för förbättring av tillväxtförutsättningarna.

Den viktigaste finanspolitiska utmaningen består i att styra in sysselsättnings- och produktivitsutvecklingen, och framför allt tillväxten på en positivare utvecklingstrend än under de senaste åren. Att vi lyckas med detta är av avgörande betydelse även för stabiliseringen av den offentliga ekonomin. Det är med tanke på säkerställandet av finansieringen av tjänster och förmåner motiverat att anta att tillväxten förblir omkring en procent under de närmaste åren.

Kommungränsöverskridande lösningar – speciellt inom social- och hälsovårdstjänsterna – samt utökningen av kommunstorleken skapar skalor som möjliggör effektivisering av verksamheten. Finlands ekonomiska bärkraft och den kvalitativa utvecklingen av servicen kommer att bero på vår framgång i det nämnda uppdraget.

Samtliga avdelningar vid finansministeriet har deltagit i beredningen av tjänstemannainlägget. Ministeriets ledning har fastslagit de grundläggande budskapen och de viktigaste slutledningarna. De bakgrundsgivande kapitlen har författats av sakkunniga vid ministeriet. .

Description page

Publisher and date	Ministry of Finance, March 2015	
Author(s)	Ministry of Finance	
Title of publication	Talouspolitiikan lähtökohdat 2015-2019; Valtiovarainministeriön virkamiespuheenvuoro	
Publication series and number	Ministry of Finance publications 13/2015	
Distribution and sale	The publication can be accessed in pdf-format in Finnish at www.vm.fi/julkaisut . There are also instructions for ordering a printed version of the publication.	
Printed by	Juvenes Print – Finland University Print Ltd, 2015	
ISBN 978-952-251-663-3 (nid.) ISSN 1459-3394 (nid.) ISBN 978-952-251-665-7 (PDF) ISSN 1797-9714 (PDF)	No. of pages 136	Language Finnish

Abstract

This is the Ministry of Finance's official outlook on the key challenges in the economic policy and the actions that are needed. The timeline is the electoral period of 2015–2019. Besides the traditional economic policy, the report discusses public governance and the financial market. Public finances will be discussed as a whole.

When it comes to economic development, Finland's situation is still difficult and recovery and growth are slow. Whilst the public sector enables sustainable development, it cannot function as a source for growth. Key methods for improving chances for growth include reforming the economic structures, promoting competition, increasing the efficiency of actions in the public sector, and practising temperance when it comes to wages.

The primary challenges for the economic policy have been the development trends in employment and productivity – the economic growth needs a boost. Succeeding in giving this boost is crucial from the point of view of stabilising the public finances. To ensure the continuing provision of services and benefits, it is reasonable to assume that the economic growth in the next few years will be approximately one percent per year.

To ensure more efficient services, we need solutions that are not restricted by municipality borders and we need to have bigger municipalities. This is particularly important from the point of view of social welfare and health care services. Our degree of success in this determines what the economic endurance of Finland will be and how the quality of services will develop.

This official outlook was prepared jointly by all Ministry of Finance departments. The senior civil servants at the Ministry have outlined the key messages and conclusions. The background sections were written by experts at the Ministry.

SISÄLLYS

Esipuhe.....	6
1 Kärkiviestit.....	7
2 Keskeiset johtopäätökset	10
3 Johdanto: Missä ollaan ja miten tähän on tultu?	25
3.1 Suomen taloudellinen ahdinko	25
3.2 Suomen kehitykseen liittyy paljon avoimia kysymyksiä	30
3.3 Yhteinen tilannekuva talouspolitiikan pohjaksi	31
4 Finanssipolitiikan tavoitteet ja rajat.....	39
4.1 Lähtökohtana julkisen talouden kestävyuden turvaaminen	39
4.2 Vaalikauden 2015–2019 finanssipolitiikkaa ohjaavat tavoitteet ja niiden toimeenpano hallitusohjelmassa	44
5 Talouspolitiikan keskeisin haaste: työllisyys.....	52
5.1 Työllisyys- ja osallistumisasteiden kehitys.....	52
5.2 Osa-aikatyön merkitys Suomessa.....	61
5.3 Kannustinloukkujen purkaminen tukee työllistymistä.....	62
5.4 Työllisyystoimenpiteiden vaikutuksista	66
6 Kasvua tukeva verorakenne	70
6.1 Korkea työllisyys.....	71
6.2 Yrittäjyys ja investoinnit	72
6.3 Verotuksen hallinnollinen tehokkuus	76
6.4 Verotuksen legitimizeetti ja läpinäkyvyys sekä verotulojen turvaaminen	78
6.5 Voiko verotusta kiristää – miltä näyttävät Laffer-käyrät?	80
7 Palkanmääräytyminen uudistettava.....	82
8 Yritykset luovat kasvua.....	86
8.1 Talouskasvu edellyttää investointeja	87
8.2 Kotimaiset arvoketjut viennin tukena	89
8.3 Yritysten kasvukannustimet.....	91
8.4 Toimivat rahoitusmarkkinat ovat kasvun edellytys	96
9 Hallintopolitiikan tavoitteet ja keinot.....	101
9.1 Hallinnon rakenteet	102
9.2 Kuntien tehtävien vähentäminen	109
9.3 Kuntatalouden ohjauksen vahvistaminen	114
9.4 Julkisen sektorin tuottavuusohjelma.....	117
10 Hallinnon tehostaminen, digitalisaatio ja toiminnan kehittäminen.....	124
10.1 Mitä on digitalisaatio?	124
10.2 Digitalisoituva hallinto ja palvelut.....	125
10.3 Kuntien haaste	127
10.4 Julkisen sektorin digi-investointien ohjaaminen.....	127
10.5 Digitaalisten palveluiden ensisijaisuus	129
10.6 Näkymätöntä taustatyötä.....	130
10.7 Tiedot ja tietojärjestelmät tukemaan sote-uudistusta	130

Tietolaatikot

Kansainvälisten rahoitusolojen ja euroalueen vakauden merkitys, kustannukset ja riskit	29
Keskeisiä asuntomarkkinaongelmia	33
Politiikkasuosituksia Suomelle	36
Taluskriisistä ulos – mitä simulaatiomalli neuvoo?	38
Keskipitkän aikavälin laskelman perusteet	40
Julkisen talouden suunnitelma	41
Finanssipolitiikan oikeudelliset rajoitteet	42
Julkisen talouden suunnitelma perustuu riippumattomaan ennusteeseen	43
Vuoden 2014 eläkesopimus	49
Supistetaanko alijäämää menoleikkauksin tai veronkiristyksin – mitä sanovat simulaatiomallit?	50
Lisää korkeakoulutettua työvoimaa?	60
Mahdollisia toimintasuuntia työllistymisen kannustamiseksi	65
Toipuuko talous elvyttämällä vai joustavammalla palkanmuodostuksella – mitä kertoo simulaatiomalli?	84
Palvelukaupan rajoitteiden purkaminen	91
Yritys-, teollisuus- ja toimialapolitiikkatoimien vaikuttavuus	94
Lisääkö kilpailu talouskasvua – mitä sanoo simulaatiomalli?	96
Kasvuyritykset suuntautuvat kotimarkkinoille	99
Esimerkkejä hallinnon kokeiluista – ”nudging” eli töytäisy tai sysäys	113
Kuntien tehtävien taloudellisten vaikutusten arviointi	115
Kunta- ja sote-palvelurakenteet Pohjoismaissa	116
Tuottavuus ja digitalisaatio	125
Rakentamisen digitalisaatio	128
Esimerkkejä käynnissä olevista valtakunnallisista hankkeista	131

Esipuhe

Tämä on valtiovarainministeriön (VM) virkamiespuheenvuoro talouspolitiikan keskeisistä haasteista ja tarvittavista politiikkatoimenpiteistä. Tarkastelun pääpaino on vaalikaudella 2015-2019. Perinteisen talouspolitiikan lisäksi raportissa tarkastellaan hallintopoliitikkaa ja rahoitusmarkkinoita. Julkista taloutta katsotaan kokonaisuutena.

Suomen talouskehitys jatkuu vaikeana ja kasvu elpyy hitaasti. Julkinen sektori on kestävä kasvun mahdollistaja, muttei voi itse toimia kasvun lähteenä. Keskeisiä keinoja kasvuedellytysten parantamiseksi ovat talouden rakenteiden uudistaminen, kilpailun lisääminen, julkisen sektorin toiminnan tehostaminen ja palkkamallit.

Kuntarajat ylittävät ratkaisut – erityisesti sosiaali- ja terveyspalveluissa – sekä kuntakoon kasvattaminen luovat palveluille mittakaavan, joka mahdollistaa toiminnan tehostamisen. Se, miten tässä onnistutaan, määrittää Suomen taloudellisen kantokyvyn ja palvelujen laadun kehityksen.

Tämä puheenvuoro on laadittu kansantalousosaston ylijohdaja Markus Sovalan johdolla ja sen valmisteluun ovat osallistuneet kaikki valtiovarainministeriön osastot. Ministeriön virkamiesjohto on linjannut luvun 1 kärkiviestit ja luvun 2 keskeiset johtopäätökset. Ministeriön asiantuntijat ovat kirjoittaneet taustoittavat luvut 3-10. Niiden toimittamisesta julkaisukuntoon on vastannut finanssineuvos Outi Honkatukia.

1 Kärkiviestit

Talouselämyksen päähaaste on talouskasvun saaminen kestävästi viime vuosia paremmalle uralle. Tämä edellyttää parempaa työllisyys- ja tuottavuuskehitystä. Tässä onnistuminen on myös julkisen talouden vakautumisen kannalta ratkaisevaa.

Julkisen talouden hoitoa ei kuitenkaan voi laskea optimististen odotusten varaan. VM:n kansantalousosaston arvion mukaan talous kasvaa lähivuosina keskimäärin vain noin prosentin vuodessa. Hyvinvointivaltion palvelut ja etuudet tulee mitoittaa tämän mukaan.

Talouden kasvaessa noin prosentin vuodessa valtiontalouden ja kuntatalouden alijäämä pysynee noin kolmessa prosentissa suhteessa kokonaistuotantoon ja julkisen talouden velan suhde kokonaistuotantoon uhkaa nousta lähes 70 prosenttiin kokonaistuotannosta. Alijäämän ja velkasuhteen pienentäminen edellyttäisi uusia sopeutustoimia.

Julkisen talouden kestävyysvajeen arvioidaan olevan noin viisi prosenttia suhteessa kokonaistuotantoon, olettaen että eläkeuudistus toteutuu syksyllä 2014 sovitussa muodossa. Aiemmin arvioitua suuremman kestävyysvajeen taustalla on julkisen talouden rakenteellista alijäämää koskevan arvion heikkeneminen alkavan vaalikauden lopulla.

Julkisen talouden velka/BKT - suhteen taittaminen laskuun seuraavan vaalikauden aikana arvioidaan edellyttävän noin 6 miljardin euron sopeutustoimia vuoteen 2019 mennessä. Tämän mittaluokan sopeutustoimilla valtiontalous ja kuntatalous palaisivat lähelle tasapainoa.

Julkisen talouden laskennallisen kestävyysvajeen poistaminen edellyttäisi nopeasti vaikuttavien sopeutustoimien lisäksi rakenteellisia uudistuksia.

Valtiontalouden ja kuntatalouden rakenteellinen vaje voidaan lähtökohtaisesti paikata sopeutustoimilla (eli menoleikkauksilla ja veronkiristyksillä) tai rakenteellisilla uudistuksilla. Esim. sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen tuottavuushyötyjen toteutumisen varmistaminen sitovalla menokehyksellä ei olisi perinteinen menosopeutus-toimi, vaikka sillä olisikin samanlainen vaikutus julkisiin menoihin kuin menoleikkauksilla.

Julkista taloutta tulee ohjata selkeillä meno- ja verosäännöillä:

- Hallitusohjelman menosääntö määrittää valtiontalouden kehysmenoihin tehtävät leikkaukset.
- Rakenteellisten uudistusten vaikutukset voidaan ottaa huomioon sopeutustoimien tarvetta vähentävänä tekijänä vain VM:n hyväksymien laskelmien perusteella, menokehykseen vietyinä.
- Verosääntö kiinnittää veroperustemuutosten nettovaikutuksen samaan tapaan kuin menokehyksessä nykyisin.
- Kuntatalouden sopeutustoimien tulee perustua tehtävien ja velvoitteiden karsimiseen sekä toiminnan tehostamiseen. Tehtävät tulee mitoittaa niin, että ne voidaan rahoittaa kunnallisverotusta kiristämättä.

Rakenteellisista uudistuksista tulee päättää budjettiprosessissa. Hallituksen tulee linjata vuosittain Julkisen talouden suunnitelman (JTS) valmistelun alkaessa tavoitteet uudistusten valmistelulle ministeriöissä.

Työllisyyden, investointien ja tuottavuuden edistämiseksi tarvitaan:

- Pitkään jatkuvaa palkkamalattia.
- Työmarkkinoiden tasapainon palaututtua siirtymistä pysyvästi palkanormiin, jossa palkankorotukset mitoitetaan inflaatiotavoitteen ja avoimen sektorin tuottavuuskehityksen mukaan.
- Nykyistä parempia työn ja yrittämisen kannustimia, joihin voidaan vaikuttaa myös asuntopolitiikalla ja byrokraloukkuja purkamalla.
- Vakaata elinkeinoelämän ja yrittäjyyden toimintaympäristöä.

Sopeutustoimien tulee painottua selkeästi menoihin, koska työllisyysyistä kokonaisverotusta ei voi kiristää. Verotuksen rakennetta voi kuitenkin kehittää työtä ja kasvua suosivammaksi. Mahdollisten verokevennysten tulee kohdistua työn verotukseen.

Työllisyysasteen nostaminen edellyttää toimia työn tarjonnan ja kysynnän vahvistamiseksi. Työvoiman alueellista ja ammatillista liikkuvuutta on kannustettava työvoima-, sosiaali- ja asuntopolitiikan keinoin.

Työnteon kannustimia voi lisätä sovittamalla verotus ja sosiaaliturva nykyistä paremmin yhteen ja purkamalla byrokraloukkuja. Erilaisten etuuksien tasoa ja ehtoja on tarkasteltava työllistymisen näkökulmasta. Kattava sosiaaliturva ja progressiivinen verotus rajoittavat kuitenkin kannustinkapeikkojen poistamista. On välttämätöntä, että työnteko on aina taloudellisesti palkitsevaa.

Työvoimapolitiikan aktivointitoimet on sovitettava yhteen etuuslainsäädännön kanssa ja suunnattava työllistymistä ja ammatillista liikkuvuutta tukevalla tavalla. Etuuksien vastapainona on voitava edellyttää osallistumista ammattitaitoa ylläpitävään ja kehittävään toimintaan.

Digitalisaatiolla – toiminnan ja tietotekniikan uudistamisella yhdessä – tavoitellaan:

- Parempia palveluja ja uusia liiketoimintamahdollisuuksia.
- Yritysten tuottavuuden ja kilpailukyvyyn paranemista.
- Julkisen sektorin tuottavuuden parantamista.

Digitalisoimalla julkisen hallinnon palvelut eli siirtymällä sähköisiin prosesseihin parannetaan palvelujen saatavuutta sekä vähennetään yritysten ja kansalaisten hallinnollista taakkaa. Sähköiset palvelut on tehtävä ensisijaiseksi asiointimuodoksi.

Julkisten palveluiden digitalisointia on vaikeuttanut viranomaisten yhteistyön hidas eteneminen. Palveluprosessien ja hallinnon yhtenäistäminen on usein haasteellisempaa kuin tarvittavien ICT-ratkaisujen toteuttaminen. Kansallinen palveluväylä tukee uusien palveluiden ja liiketoimintamahdollisuuksien kehittämistä.

Digitalisaation edistäminen ja hallinnon kehittäminen kytkeytyvät voimakkaasti toisiinsa. Koska niillä on suuri merkitys palvelutuotannon tuottavuuskehitykselle ja siten julkisten menojen sopeuttamiselle, julkisen hallinnon ja sen ICT:n kehittäminen ja koordinointi tulee pysyä yhden ministeriön vastuulla. Säästöjen toteuttamiseksi työ tulee kytkeä tiiviisti Julkisen talouden suunnitelmaan ja sen osana mm. kuntatalous-

ohjelmaan. Digitalisaation tehokas edistäminen koko kansantalouden tuottavuuden ja kilpailukyvyn parantamiseksi edellyttää saumatonta yhteistyötä asiasta vastaavien ministeriöiden välillä.

Suomessa kasvuyritysten kansainvälistyminen on ollut hidasta. Yritysten edellytyksiä päästä globaaleille markkinoille on vahvistettava ja yrittäjyyskulttuuria edistettävä. Julkisten rahoituslaitosten palveluja ja rahoitusvälineitä kehittämällä voidaan kasvuyritysten osaamista ja riskinottoa lisätä tuottavuuden parantamiseksi.

Sote-uudistuksen jatkovalmistelussa on tarkasteltava nyt esillä olleen yksiportaisen kuntayhtymämallin rinnalla myös ns. toisen asteen hallintomallia sekä mahdollisuutta siirtää palvelujen järjestämis- ja rahoitusvastuu valtiolle. Tarkasteluun tulevat silloin muutkin kuin sote-tehtävät ja palveluiden rahoitusjärjestelmä kokonaisuudessaan.

Jatkovalmistelun lähtökohtana on oltava väestön ikärakenteen muutoksesta aiheutuvan sote-menojen kasvupaineen hillintä. Mahdollinen tarve laajempiin julkisen hallinnon rakenneuudistuksiin on huomioitava uudistusta suunniteltaessa. Etenkään sotebudjettikehyksen toteuttaminen ei kuitenkaan voi jäädä odottamaan laajempaa uudistusta. Se tarvitaan hallinnollisesta mallista riippumatta. Ilman sote-budjettikehystä ei voida olettaa, että tulevan vaalikauden aikana voidaan merkittävästi hillitä sosiaali- ja terveysmenojen kasvua.

2 Keskeiset johtopäätökset

1. Finanssikriisin jäljiltä työttömyys on kestävämmällä tasolla ja julkisessa taloudessa vallitsee rakenteellinen epätasapaino

Kansantalouden kokonaistuotannon taso on nyt lähes viidenneksen matalampi kuin taso, jolle sen arvioitiin nousevan ennen finanssikriisiä laadituissa arvioissa. Verotulot ovat jääneet odotetusta samassa suhteessa, jos ei oteta huomioon veroasteen parin prosenttiyksikön nousua. Kun julkiset menot ovat kasvaneet suunnilleen odotetusti, on valtiontalouteen ja kuntatalouteen syntynyt suuri, pysyväisluontoinen alijäämä.

Finanssipolitiikan lähtökohtina on kestävyysvajeen, valtiontalouden ja kuntatalouden alijäämien ja niistä seuraavan julkisen talouden velkaantumisen korjaaminen. Kansallisista lähtökohdista määräytyvät finanssipolitiikan tavoitteet ovat vaativammat kuin EU-sääntöjen velvoitteet.

Heikon vientikehityksen ja sen seurauksena taantuneiden kotimarkkinoiden johdosta työttömyys on noussut keskeiseksi yhteiskuntapoliittiseksi ongelmaksi, joka vaatii nopeita toimia.

Ongelmat ovat niin suuria, että niiden korjaamiseen tarvitaan kaikkia käytettävissä olevia keinoja. Talouskasvua on voimistettava vahvistamalla vientiä ja julkisen talouden vakavaan epätasapainoon on puututtava nopeasti vaikuttavin sopeutuskeinoin.

2. Suomi tarvitsee laaja-alaisen ohjelman vientiin perustuvan kasvun elvyttämiseksi

Suomen lähimarkkinoiden arvioidaan kehittyvän heikosti lähivuosina. Vientiin nojautuvan kasvun palauttaminen näissä olosuhteissa on hyvin vaativaa.

Useat euroalueen maat ovat viime vuosina toteuttaneet merkittäviä rakenteellisia uudistuksia. Euroalueen kasvunäkymä pysyy kuitenkin lähivuosina valjuna mm. korkean velkaantumisen vuoksi.

Venäjän talouskasvu on hiipunut jo jonkin aikaa. Geopoliittisen tilanteen kärjistyttyä talouspakotteet ja energian hinnan voimakas lasku ovat kääntäneet tämän Suomelle tärkeän markkinan supistuvalla uralle.

Venäjä ei ole onnistunut kanavoimaan öljytulojaan tuottavuuskasvua vauhdittaviksi investoinneiksi. Myös öljyntuotannon taso on laskussa, koska tarvittavia ylläpitoinvestointeja ei ole tehty. Keskeisin ongelma on kuitenkin maan oikeudellisen järjestelmän heikkoudet, talouden ja politiikan läpinäkymättömyys ja viime kädessä omistusoikeuden heikko suoja. Paluu vahvalle kasvu-uralle edellyttäisi talouden ja yhteiskunnan rakenteiden voimakasta uudistamista.

Euroalueen ja Venäjän heikkojen näkymien vuoksi Suomen on haettava entistä vahvemmin kasvua kauempana olevilta markkinoilta.

Suomen kilpailukyvyyn ratkaiseva parantaminen edellyttää palkka- ja muiden panoskustannusten erittäin maltillista, käytännössä tuottavuuskehitystä hitaampaa kehitystä koko loppuvuosikymmenen ajan.

Hallituksen tulee edistää yhteistyössä työmarkkinaosapuolten kanssa tehokkaampaa, avoimen sektorin hintakilpailukyvyyn paremmin huomioivaa työvoimakustannusten koordinaatiota myös pidemmällä aikavälillä.

Hintakilpailukyvyyn palautumisen jälkeen tulisi kansantalouden työvoimakustannukset mitoittaa palkanormin avulla:

- Palkannousujen normina pidetään EKP:n inflaatiotavoitteen ja koko kansantalouden tuottavuuden kasvun summaa, jota korjataan vaihtosuhteen muutoksilla.
- Mikäli avoimen sektorin tuottavuuskehitys on koko kansantalouden kehitystä hitaampaa, palkanormi arvioidaan sen perusteella.
- Mikäli Suomen viennin markkinaosuus laskee pitkän aikavälin tasoltaan, palkkojen nousuvauhti on rajoitettava palkanormia hitaammaksi kunnes tasapaino on palautettu.
- Millään toimialalla palkankorotukset eivät saa nousta palkanormia suuremmiksi. Tästä voidaan poiketa vain jos tuottavuuskehityksen voidaan osoittaa olevan koko kansantalouden tuottavuuskehitystä nopeampaa.

Kotitalouksien ostovoimaan kohdistuvat paineet minimoidaan. Tässä onnistutaan sitä paremmin mitä enemmän julkisen talouden sopeutuksesta voidaan toteuttaa tulonsiirtoja leikkaamatta ja veroja korottamatta.

3. Työllisyys keskiöön

Työllisyysasteen nostaminen edellyttää toimia työn kysynnän ja tarjonnan sekä yrittäjyyden vahvistamiseksi. Työn kysyntä elpyy viennin ja muun yritystoiminnan vahvistuessa. Jotta kasvavaan työkysyntään voidaan vastata, työvoiman alueellista ja ammatillista liikkuvuutta on kannustettava työvoima-, sosiaali- ja asuntopolitiikan keinoin – avoimet työpaikat on saatava nykyistä nopeammin täyttymään.

Hyvinvointivaltion haaste on löytää sopiva tasapaino turvan ja kannustavuuden välillä. Kattava sosiaaliturva ja progressiivinen verotus luovat kannustinkapeikkoja. Silti on välttämätöntä, että työnteke on aina taloudellisesti kannattavaa.

Ansiotyön ulkopuolella olemisen mahdollistavat järjestelmät – kuten ns. työttömyysputki, vuorotteluvapaajärjestelmä ja lasten kotihoidontuki – ovat työn tarjonnan näkökulmasta ongelmallisia.

Työnteon kannustimia voidaan lisätä sovittamalla verotus ja sosiaaliturva nykyistä paremmin yhteen ja purkamalla byrokraloukkuja. Erilaisten etuuksien tasoa ja myöntämisen ehtoja on tarkasteltava työllistymisen näkökulmasta. Kannustinloukkuja voidaan supistaa lisäämällä sosiaaliturvan velvoittavuutta ja lieventämällä sen tuloharkintaa – molemmat keinot kuitenkin lisäävät ainakin suoraa kustannuksia. Sosiaaliturvan velvoittavuuden lisäämisellä sosiaaliturvaa saavia veloitetaan osallistumaan yhteiskunnan tarjoamiin työllistymistä edistäviin tukitoimiin. Näiden tukitoimien tavoitteena on lisätä avoimille työmarkkinoille työllistymistä.

Työvoimapolitiikan aktiivitoimet on sovittava yhteen etuuslainsäädännön kanssa ja suunnattava niitä työllistymistä ja ammatillista liikkuvuutta tukevalla tavalla. Etuukseen vastapainona on voitava edellyttää osallistumista ammattitaitoa ylläpitävään ja kehittävään toimintaan.

4. Valtion ja kuntien velkakierre on pysäytettävä

Ilman uusia toimenpiteitä, julkisen talouden alijäämä on vuonna 2019 2½ % suhteessa kokonaistuotantoon ja julkisen talouden velkasuhde lähestyy 70 prosenttia.

Julkisen talouden pitkän aikavälin epätasapainoa kuvaava kestävyysvajearvio on tällä hetkellä noin 5 % suhteessa kokonaistuotantoon. Tämä vastaa noin 10 mrd. euroa. Pitkän aikavälin velkakierteen välttämiseksi julkisen talouden menoja olisi pienennettävä tai tuloja lisättävä tällä summalla.

Kestävyysvajearvio on noussut elokuussa 2014 esitetystä runsaalla prosenttiyksiköllä. Vaikka syksyllä 2014 neuvoteltu eläkeratkaisu vahvistaa kestävyyttä noin 1 %-yksikön verran, julkisen talouden keskipitkän aikavälin kehitysarvio on heikentynyt (perusjäämä -2 %-yks.).

Julkisen talouden kehitys on siten ilman uusia päätöksiä kestävämmällä uralla. Poikkeama tasapainosta on niin suuri, että sitä ei voi korjata yhdessä vaalikaudessa. Tilanteen korjaamiseksi tarvitaan sekä nopeavaikutteisia sopeutustoimia että julkisen talouden rakenteita korjaavia uudistuksia.

Nopeavaikutteisten sopeutustoimien tavoitteiksi esitetään:

1. Valtiotalouden osalta tulisi tavoitella velkasuhteen laskemista nykyisestä lähes 50 prosentista 40 prosentin tuntumaan suhteessa BKT:hen. Tämä tulee vaatimaan sopeuttavia toimia myös ensi vaalikauden jälkeen.
2. Kuntatalouden velkaantumisen pysäyttäminen 10 prosentin tuntumaan suhteessa BKT:hen edellyttäisi kuntatalouden tasapainottamista vuoteen 2019 mennessä. Tasapainon ylläpitäminen edellyttää toimia myös seuraavilla vaalikausilla.

Talouden kasvun ja työllisyyskehityksen kannalta valtiontalouden sopeutustoimien tulisi kohdistua selkeästi menojen supistamiseen, koska kokonaisveroasteessa ei ole korottamisen varaa. Verotuksen rakennetta tulee korjata talouden kasvua paremmin tukevaksi. Kuntatalouden sopeuttamisen tulisi tapahtua tehtäviä ja velvoitteita vähentämällä, kuntien ja kuntayhtymien toimintaa tehostamalla ja palvelurakenteita uudistamalla.

Kestävyysvajeen poistaminen vaatii menopaineiden hillintää rakenteellisin uudistuksin. Koska toimet vaikuttavat hitaasti, on niiden valmistelu aloitettava heti uuden hallituksen muodostamisen jälkeen.

Jos rakenteelliset uudistukset vähentävät menoja tai lisäävät tuloja jo alkavalla vaalikaudella, ne pienentävät tarvetta muihin välittömiin sopeutustoimiin. Rakenteellisten uudistusten myönteiset vaikutukset voidaan huomioida sopeutustarvetta vähentävänä tekijänä vain valtiovarainministeriön hyväksymien laskelmien perusteella.

Rakenteellisten uudistusten toteuttaminen ei ole helppoa ja edellyttää voimakasta poliittista ohjausta. Toimeenpanon varmistamiseksi rakenneuudistuksista tulee päättää budjettiprosessissa ja niitä koskevat hallituksen esitykset on annettava mahdollisimman nopeasti eduskunnalle. Tämä koskee myös uudistuksia, jotka toteutuvat vasta vuoden 2019 jälkeen.

Tehtyjen rakennepäätösten toteutuksen ja vaikutusten seuranta on olennaista. Hallituksen tulee seurantatiedon perusteella linjata vuosittain Julkisen talouden suunnitelman (JTS) valmistelun alkaessa tavoitteet ministeriöiden valmistelulle. Valtiovarainministeriössä valmisteilla oleva meno- ja rakennekartoitus tuottaa päätöksenteon tarvitsemaa tietopohjaa. Meno- ja rakennekartoitus tulee toistaa riittävän usein ja nivoa budjettiprosessiin.

5. Finanssipolitiikan tulee perustua selkeisiin meno- ja verosääntöihin

Valtiovarainministeriön kansantalousosaston hahmottaman kansantalouden kehitystä kuvaavan perusuran mukaan:

1. Valtiontalouden velkasuhteen palauttaminen laskevalle uralle vaatii valtiontalouden tasapainon palauttamista vuoteen 2019 mennessä. Tämä edellyttää tulojen tai menojen sopeuttamista yhteensä noin 4 mrd. eurolla ensi vaalikauden aikana.
2. Kuntatalouden velkasuhteen vakiinnuttaminen edellyttää noin 2 mrd. euron sopeutustoimia vuoteen 2019 mennessä.

Kestävyysvajeen poistaminen vaatii edellä todettujen noin 6 mrd. euron (3 %/BKT) nopeavaikutteisten (vaalikausi 2015-2019) sopeutustoimien lisäksi pitkällä aikavälillä vaikuttavia rakenteellisia toimenpiteitä, joiden vaikutus vastaisi noin kahta prosenttia kokonaistuotannosta.

Myötäsyklisen finanssipolitiikan välttämiseksi tulisi finanssipolitiikan sopeutustoimista päättää euromääräisesti koko vaalikaudeksi ja asettaa riittävän kunnianhimoiset sopeuttamistavoitteet. Näin voitaisiin välttyä lisäleikkauksilta tai veronkorotuksilta, joihin päätyväällä vaalikaudella on toistuvasti jouduttu talouskehityksen vaarantaessa alijäämä- ja velkasuhdetavoitteet.

Meno- ja verosäännöt

Finanssipolitiikassa tulisi jatkossa noudattaa seuraavia sääntöjä:

1. Valtiontaloudessa jatketaan nykyistä kehysmenettelyä ja hallitusta muodostettaessa sovitaan valtion reaalisesta menotasosta koko hallituskaudelle. Kehysmenettelyn ajantasaisuuden takaava tekninen valmistelu on käynnissä valtiovarainministeriössä.
2. Veropolitiikan yleislinja kiinnitetään hallitusta muodostettaessa veropolitiikan säännöllä, joka määrittää päätösperäisten veromuutosten nettomääräisen kokonaisliikkumavaran hallituskaudella.
3. Kuntatalouden menosääntö perustuu kunnille asetettavien tehtävien ja velvoitteiden karsimiseen, kuntien toiminnan tehostamiseen sekä näille asetettaville määrällisille tavoitteille. Kuntien tehtävät ja velvoitteet tulee mitoittaa siten, ettei kunnallisverotus kiristy, mitä tulee työllisyssyistä välttää.

Menosääntöjen uskottavuuden kannalta on keskeistä, että menoja ei voi hallituskaudella lisätä, mutta – julkisen talouden kehityksen niin vaatiessa – menojen alentaminen on mahdollista. Kehysmenojen lisäksi tulee kiinnittää riittävä huomio myös kehysten ulkopuolisiin menoihin kuten finanssijoituksiin ja budjetin ulkopuolisiin rahastoihin.

Uusi julkisen talouden ohjausjärjestelmä edellyttää julkisyhteisöjen tarkastelua kokonaisuutena. Siten valtiontalouden säästökäsi ei voi laskea mahdollisia kuntien valtionosuuksien vähennyksiä.

Uusi alijäämän kattamisvelvoite ei välttämättä riitä pysäyttämään kuntatalouden velkaantumista, koska se ei ota riittävästi huomioon investointien rahoitustarvetta. Pidemmällä aikavälillä yksittäisen kunnan ja kuntayhtymän taloudenhoitoa koskevia sääntöjä tulee tiukentaa, mikäli osoittautuu, että uudet kuntalain taloussäännöt eivät ohjaa kuntien taloudenpitoa toivotulla tavalla. Myös yksittäisen kunnan tasolla tulee tulo-rahoituksen riittää kattamaan nettoinvestoinnit.

6. Ennustettua heikompaan talouskehitykseen on varauduttava

Valtiontalouden kantokyky on merkittävästi heikentynyt finanssikriisin seurauksena ja edellytykset kohdata uusia häiriöitä ovat nyt ratkaisevasti aiempaa heikommat. Epävakaan ulkoisen ympäristön vuoksi valtion taloudellisia vastuita – erityisesti nk. taaseen ulkopuolisia vastuita – on seurattava ja hallittava nykyistä järjestelmällisemmin. Jos talouskehitys heikentyisi uudelleen, valtion kantamien taloudellisten vastuiden edes osittainen laukeaminen voisi heikentää Suomen taloudellista asemaa merkittävästi entisestään.

Kunnianhimoisten meno- ja verosääntöjen tavoitteena on vähentää suhdanteita kärkeä eli myötäsyklisen finanssipolitiikan riskiä. Riskiä ei kuitenkaan voida kokonaan poistaa, sillä heikon talouskehityksen oloissa velkaantumiskehitys voi uhata julkisen talouden vakautta ja vaatia uusia toimenpiteitä. Lisäleikkauksiin voidaan joutua myös, jos julkista taloutta koskevat EU-kriteerit rikkoutuvat. Tavoitteena tulee olla, että keskipitkän aikavälin tavoite voisi vaalikauden lopulla toimia finanssipolitiikan perälautana. Säännösten mukaan keskipitkän aikavälin tavoite voi olla enintään -0,5 prosentin alijäämä suhteessa kokonaistuotantoon. Perusurassa -0,5 prosentin tavoitetta ei tulla saavuttamaan koko alkavan vaalikauden aikana.

Verotuksen osalta tulisi hallitusta muodostettaessa sopia, että:

1. Jos joudutaan uusiin, ennakoimattomiin sopeutustoimiin, niiden osana verotusta voidaan joutua kiristämään.
2. Uusia veronalennuksia voidaan toteuttaa, jos samalla sovitaan vastaavan suuruisista menovähennyksistä tai verotuksen painopistemuuksista.
3. Julkisen talouden korkea velkaantuminen ja finanssipolitiikan liikkumatilan palauttaminen ennen seuraavan talouskriisin toteutumista edellyttää, että ennakoitua suuremmat verotuotot käytetään lähtökohtaisesti julkisen velan lyhentämiseen. Tämä on sopuosinnassa myötäsyklisen finanssipolitiikan välttämisen kanssa.

7. Verotus tukemaan kasvua ja työllisyyttä

Vaikka julkisen talouden vakauttaminen ei näytä alkavalla vaalikaudella sallivan verotuksen keventämistä kokonaisuutena, työn verokiilaa tulisi pyrkiä määrätietoisesti alentamaan. Tähän voidaan päästä siirtämällä verotuksen painopistettä edelleen työn verotuksesta talouskasvun kannalta vähemmän haitallisiin veroihin kuten välillisiin veroihin ja kiinteistöveroon. Verosäännön puitteissa tehtävät kevennykset tulee kohdistaa maksimaalisesti työn verotukseen. Päätösperäisissä kiristyksissä on pyrittävä kasvua tukevaan verorakenteeseen ja parannettava verotuksen läpinäkyvyyttä ja tehokkuutta veropohjia laajentamalla.

Yrittäjyyden näkökulmasta verotuksen tulee olla ennustettavaa, johdonmukaista ja selkeää. Yhteisöverokannan kilpailukyvyistä on huolehdittava.

Verotukien sijasta käytetään ensisijaisesti muita, paremmin kohdennettavissa olevia ja vaikuttavuudeltaan tehokkaimpia tukimuotoja. Verojärjestelmän rakenteen kannalta perusteltujen veromuutosten tulonjakovaikutuksia voidaan tarvittaessa korjata tulonsiirroilla.

Harmaata taloutta torjuvia toimia tulee jatkaa. Suomen tulee osallistua aktiivisesti kansainväliseen yhteistyöhön veron välttämisen ja veronkierron vastaisissa toimitissa. Veropohjaa tulee rajat ylittävissä tilanteissa vahvistaa.

Verojärjestelmän hallinnollista tehokkuutta ja reaaliaikaisuutta voidaan parantaa ja sen aiheuttamaa hallinnollista taakkaa vähentää digitalisoimalla tiedonkeruu ja hyödyntämällä eri viranomaisten keräämiä hallinnollisia rekistereitä.

8. Kestävä menosopeutus edellyttää palvelu- ja tulonsiirtojärjestelmän kokonaisuudistusta

Jotta menosopeutuksessa saavutetaan tarvittava mittakaava, mitään menolajia ei voi jättää tarkastelun ulkopuolelle. On selvää, että yksinomaan hallinnon juoksevia menoja supistamalla ei saada haluttuja säästövaikutuksia aikaan. Sosiaaliturvaa – palvelut ja tulonsiirrot – tulee uudistaa kokonaisvaltaisesti tukemaan työntekoa ja yrittämistä. Samalla on varmistettava, että yhteiskunta suoriutuu osaamisen kehittämisessä sille kuuluvasta vastuusta. Menohillinnän onnistuminen edellyttää julkisen hallinnon ja päätöksentekorakenteiden kehittämistä.

Koska tuottavuutta parantavat palvelurakenteen uudistukset toteutuvat hitaasti, kuntasopeutuksen tulee ensivaiheessa perustua kuntien tehtävien ja velvoitteiden vähentämiseen. Niitä koskevien päätösten valmistelu on käynnistettävä heti kesällä 2015 Julkisen talouden suunnitelman laatimisen yhteydessä.

Mitä pidemmälle katsotaan eteenpäin, sitä merkittävämmäksi kuntatalouden tasapainottamisessa muodostuvat palvelutuotannon kustannuksia alentavat ratkaisut. Julkisessa palvelutoiminnassa tulee toimintatapoja uudistaa tavalla, joka vastaa toimintaympäristön muutoksiin ja hyödyntää niitä. Näidenkin uudistusten linjaaminen on tehtävä aivan vaalikauden alussa. Keskeistä on loppuunsaattaa sosiaali- ja terveydenhuollon rakenneuudistus (sote-uudistus). Suurelta osin nämä ratkaisut tuottavat säästöjä vasta vaalikauden 2015-2019 jälkeen.

9. Kuntien tehtävien ja velvoitteiden vähentäminen on kestävän kuntatalouden kannalta avainasemassa

Hyvinvointipalvelut tuotetaan pääsääntöisesti kunnissa ja niiden tuotanto perustuu pitkälti lainsäädännön asettamiin tehtäviin ja velvoitteisiin. Kuntien tehtävällä tarkoitetaan lakisääteistä asiakkaille suunnattua tehtävää tai palvelua, joka kuntien tulee järjestää tai jota kunnat voivat toteuttaa lainsäädännössä mainituin ehdoin. Velvoitteella tarkoitetaan laissa tai asetuksessa ilmaistua velvoitetta siitä, miten tehtävä tulee toteuttaa. Palvelujen menettelytapoihin liittyy suuri määrä suosituksia, joilla palvelutuotantoa ohjataan.

Kunnilla oli vuoden 2012 elokuussa noin 550 lakisääteistä tehtävää ja noin 970 tehtäviä täydentävää velvoitetta. Tehtävien ja velvoitteiden määrä on kasvanut edelleen vuoden 2012 jälkeen.

Kuntien tehtävien vähentämistä on kuluneella vaalikaudella pyritty toteuttamaan osana rakennepoliittista ohjelmaa. Tehtävien vähentäminen ja niiden säästövaikutusten arviointi ovat osoittautuneet vaikeaksi. Julkisen talouden tasapainoa ei kuitenkaan voi palauttaa vähentämättä kuntien vastuulla nyt olevia tehtäviä ja tehostamatta jäljelle jäävien palvelujen tuotantoa.

Tulevan sote-ratkaisun muodosta riippuen osa kuntien nykyisistä tehtävistä siirtyy kuntia laajemmilla alueilla järjestettäväksi ja tuotettavaksi. Tarve tehtävien ja velvoitteiden uudelleen arviointiin ei uudistuksessa poistu. Uutta päätöksentekorakennetta suunniteltaessa on varmistettava, ettei tarvittava priorisointi vaikeudu, vaan että pikemminkin uusi malli tukee sitä.

Uuden hallituksen tulee:

1. Arvioida mistä hyvinvointivaltion tehtävistä voidaan luopua pienimmin yhteiskunnallisista tappioista. Yksittäisten, vähämerkityksellisten tehtävien poistaminen tai vähentäminen ei tuota suuria säästöjä ja siksi onkin arvioitava laajempia kokonaisuuksia. Mitä nopeammin päätökset tehdään, sitä rajatuimilla uudistuksilla selvittää.
2. Arvioida vastuunjakoa kunnan ja kansalaisten kesken: Voidaanko hyvinvointitehtävistä luovuttaessa osa palveluista siirtää vapaaehtoisen toiminnan piiriin? Voidaanko asiakkaiden kustannusvastuuta nostaa ja joissakin tapauksissa siirtää kustannusvastaaviin asiakasmaksuihin?
3. Jättää osa palvelutuotannon laajuutta ja maksullisuutta koskevasta harkinnasta kuntatasolle. Kuntia koskevat palveluvelvoitteet ovat eritasoisia ja keventämällä palveluvelvoitteen tasoa voidaan kuntatason päätöksenteolle luoda aitoja valintamahdollisuuksia. Esimerkiksi subjektiivisen oikeuden muodostavia palveluja voidaan muuttaa määrärahasidonnaisiksi valtionosuustehtäviksi tai muuttaa valtionosuus- ja tarvesidonnaisia tehtäviä kunnille vapaaehtoisiksi tehtäviksi.
4. Poistaa turhia kuntien toimintaa ohjaavia velvoitteita, jotka estävät tuottavuuden lisäämisen. Merkittäviä vaikutuksia voidaan parhaiten saada aikaan keventämällä samanaikaisesti useita tiettyä toimintaa koskevia velvoitesäännöksiä. Silloin prosessien tehostamiseen tulee enemmän mahdollisuuksia. Esimerkiksi vuonna 2015 käynnistetyissä kuntakokeiluissa tarkastellaan hyvinvoinnin integroitua toimintamallia, jossa yhdistetään lakisääteiset sektori- ja palvelukohtaiset palvelusuunnitelmat yksilöllisiksi palvelusuunnitelmiksi.

5. Siirtyä ylipäätään malliin, jossa valvotaan palvelutoiminnan tuloksia (esim. asiakkaiden vointia ja tyytyväisyyttä) palveluprosessiin ja resursseihin kohdistuvien velvoitteiden sijasta.
6. Poistaa hallinnonalojen tai ammattiryhmien raja-aitoja, jotka vaikeuttavat kokonaisuuden hallintaa ja palvelujen asiakaslähtöistä toteuttamista.
7. Integroida valtion ja kuntien asiakaspalvelutehtäviä samalla kun palveluja digitalisoidaan ja siirrytään ensisijaisesti sähköiseen asiointiin.

10. Hyvästä hallinnosta on pidettävä kiinni

Suomen vahvuus on hyvä hallinto ja kansalaisten luottamus siihen. Hyvän julkisen hallinnon peruseriaatteista – kansanvaltaisuus, oikeussuoja, julkisuus ja avoimuus – ei voi tinkiä julkisen talouden sopeutustoimissa. Kansalaisten luottamus ja palvelujen käyttäjien vaikutusmahdollisuudet parantavat edellytyksiä palvelujen uudistamiseen ja tehostamiseen. Korruptoitumaton hallinto ja elinkeinoelämä luovat pohjan investoinneille ja tukevat kansalaisten veronmaksumoraalia.

Julkisen hallinnon rakenteita tulee kehittää kokonaisuutena. Valtion, aluetason ja kuntien tehtävien ja vastuiden tulisi olla selkeästi rajattuja. Väestön ikääntymisestä aiheutuva kustannuspaine toisaalta ja digitalisaation tarjoamat tehostamismahdollisuudet toisaalta merkitsevät, että hallinnon vastuita ja rakenteita on arvioitava uudestaan.

Hallinnon kehittämisessä on jo useiden vuosien ajan tiedostettu jännite toisaalta ministeriöiden toimivaltaan perustuvan hallinnon tehokkuuden ja toisaalta tästä aiheutuneen siiloutumisen muodostamat esteet. Jälkimmäiset liittyvät ratkaisujen hakemiseen hallinnonalarajat ylittävillä prosesseilla sekä asiakas- ja ratkaisukeskeisen toimintatavan synnyttämiseksi, erityisesti digitalisaatiota hyödyntäen. Eri ammattiryhmien voimakkaat näkemykset ovat osaltaan siiloutaneet palvelutuotantoa.

Päätyvällä vaalikaudella on ollut vireillä suuria uudistuksia kuntakentässä, kuten kuntauudistus, sote-uudistus ja metropolihallinnon uudistaminen. Valtion keskushallintoa on uudistettu ja aluehallinnon virastorakennetta selvitetty. Nämä hankkeet ovat kuitenkin suurelta osin yhä kesken. Ensi vaalikaudella uudistuksia tulee jatkaa ja tarvittaessa suunnata uudelleen. Samalla on varmistettava, että niistä syntyy johdonmukainen kokonaisuus ja, että niille asetetut tavoitteet saavutetaan.

11. Digitalisaation edistäminen hallinnon kehittämisen ykköstavoitteeksi

Hallinnon kehittämisen tulee tukea julkisen talouden kestävyyttä. Tässä on tärkeintä varmistaa, että hallinnolle ja sen ohjaamalle palvelutuotannolle voidaan luoda nykyistä tehokkaammat digitaaliset prosessit. Samalla voidaan vähentää yrityksille aiheutuvaa hallinnollista taakkaa, tukea niiden hallinnollisten toimintojen automaatiota ja helpottaa kotitalouksien asiointia. Julkisen sektorin työvoima voidaan muutoksessa suunnata hoivatyöhön ja muualle missä automaatio ei sitä voi korvata.

Tietojärjestelmiä uusittaessa ja yhtenäistettäessä useimmiten vaativin osa liittyy tietosisältöjen sekä niitä tuottavien ja hyödyntävien prosessien yhtenäistämiseen ja lainsäädäntöön. Digitalisaatiossa ei automatisoida vanhoja toimintatapoja, vaan luodaan uusia. Siten ICT- ja hallinnonuudistushankkeiden rajat katoavat. Tämä vastaa

yrittäjämaailman kehitystä, jossa niiden prosesseja ja laajemmin niiden liiketoimintaa kehitetään korostetusti yhdessä ICT:n kanssa.

Luotavat sanastot, koodistot ja standardoidut prosessit ovat uudistamisen kivijalka. Uudet ratkaisut on vietävä osaksi lainsäädäntöä ja niiden käyttöön voidaan velvoittaa.

Tulevaisuudessa uudet teknologiat (esim. robotiikka, automatiikka ja säätötekniikka) luovat uudenlaisia mahdollisuuksia resurssien tehokkaampaan kohdentamiseen. Näitä voidaan hyödyntää vain jos tietosisällöt ja -tekniikka ovat kunnossa.

Digitalisaatiota – aiemmin tietoyhteiskuntapolitiikkaa – on edistetty Suomessa vaihtelevilla hallinnollisilla järjestelyillä jo kahden vuosikymmenen ajan. Keskitetyn vastuun ja toimivallan puuttumisen vuoksi suuri osa linjauksista on kuitenkin jäänyt toteuttamatta, kehitys on jäänyt hitaaksi ja hyödyt päällekkäisten toimintojen karsimisesta ovat jääneet saavuttamatta. Erityisesti kuntien ja sote-palveluiden vaatimien ICT-ratkaisujen yhtenäistäminen on ollut hidasta ja on ylläpitänyt epätehokkaita palveluprosesseja sekä aiheuttanut suuria suoria ja epäsuoria kustannuksia.

Tähänastinen julkisen hallinnon ICT-kehittämismalli on pääosin perustunut verkostomaiseen yhteistyöhön. Kunnallinen itsehallinto ja valtion hajanainen virastokenttä on pitänyt kehityksen hitaana ja epäyhtenäisenä. Tämän vuoksi yhteistyömallien tueksi on vahvistettava keskitettyä ohjausta, asetettava nykyistä sitovampia standardeja ja pyrittävä nykyistä keskitetympiin hankintoihin. Myös keskitetyissä hankinnoissa voidaan niitä järkevästi suunnittelemaan tarjota kotimaisille pk-yrityksille osallistumismahdollisuuksia.

Suomen palauttaminen digitalisaation kärkeen edellyttää hallinnonalarajat ylittävää poliittista tahtoa. Digitalisaation edistäminen ja hallinnon kehittäminen kytkeytyvät voimakkaasti toisiinsa. Koska niillä on suuri merkitys palvelutuotannon tuottavuuskehitykselle ja siten julkisten menojen sopeuttamiselle, julkisen hallinnon ja sen ICT:n kehittäminen ja koordinointi tulee pysyä yhden ministeriön vastuulla. Säästöjen toteuttamiseksi työ tulee kytkeä tiiviisti Julkisen talouden suunnitelmaan ja sen osana mm. kuntatalousohjelmaan.

Digitalisaation tehokas edistäminen koko kansantalouden tuottavuuden ja kilpailukyvyn parantamiseksi edellyttää saumatonta yhteistyötä asiasta vastaavien ministeriöiden välillä. Yhteistyömallissa valtiovarainministeriöllä on vastuu hallinnon kehittämisestä, kunta-asioista ja Julk-ICT-toiminnosta. Sen toimialalla on suuria ICT-toimijia kuten Väestörekisterikeskus, Verohallitus, Tulli, Tilastokeskus, Valtori ja Valtiokonttori.

Tärkeintä on löytää toimiva ratkaisu sille, että hallitus pystyy vauhdittamaan ja ohjaamaan digitalisaatiokehitystä. Strategiset kehittämiskäytännöt on pystyttävä myös toteuttamaan. Kaikilla ICT-hankkeilla tulee olla toiminnan ja taloudellisuuden kehittämiseen liittyvät perustelut ja niiden toteutumista on seurattava.

12. Hallinnon digitalisaatio käytännössä

Lähtökohtana on, että sähköinen yhteys julkisiin palveluihin ja viranomaisiin muodostuu ensisijaiseksi asiointimuodoksi. Jotta tähän päästään, digitalisaation perusrakenteet on saatettava kuntoon:

1. Toimivat, kaikkien saatavilla olevat sähköiset tunnistautumis- ja allekirjoitusmahdollisuudet, joiden tulee olla lähtökohtaisesti maksuttomia. Kehitetään rooli- ja valtuuspalveluita tukemaan esim. vanhusten, alaikäisten lasten tai perheiden – myös uusioperheiden – yhteistä asiointia.
2. Kansalaisille maksuton ja tietoturvallinen asiointisähköposti, joka on viranomaisten kanssa asioinnin ensisijainen kanava. Palvelun tietoturvallisuus ja roskapostin estäminen vaatii, että viestejä voi lähettää vain niihin oikeutetut.
3. Sähköpostin rinnalla sähköinen arkistointi, johon viranomaisviestien lisäksi voidaan pysyvästi tallettaa kansalaisten oikeusturvan kannalta keskeiset tiedot (koulutus- ja työtodistukset, pankkien tiliotteet yms.).
4. Asunto-osakkeiden sähköinen rekisteröinti. Tällä hetkellä asunto- ja kiinteistöosakkeet ovat paperimuotoisia ja rakennuksia koskevat tiedot ovat hajallaan, tehottomasti päivitettyinä ja vaikeasti hyödynnettävissä. Uuteen sähköiseen keskitettyyn rekisteriin kirjattaisiin asunto- ja kiinteistöosakeyhtiöistä omistus- sekä taloudelliset ja tekniset tiedot. (ASREK-hanke)
5. Yritysten julkiselle hallinnolle tapahtuvan raportoinnin helpottaminen. Tässä kiireellisin tehtävä on ALV-raportoinnin automatisointi.
6. Kootaan kansalaisten tulotiedot reaaliaikaiseen Tulorekisteriin, johon työntajat ja etuuksia maksavat tahot voivat toimittaa tiedot automaattisesti palkka- ja muista järjestelmistään. Rekisteri tuottaa verottajalle, työeläkeyhtiöille ja sosiaaliviranomaisille reaaliaikaisen tiedon tuloista ja vähentää yritysten hallinnollista taakkaa. Myös sosiaalietuuksiin liittyviä byrokraatialoukkuja voitaisiin purkaa reaaliaikaisen tiedon avulla. (KATRE-hanke).
7. Edellä mainittujen palveluiden toteuttamiseksi käynnistetään Palveluväylä, jossa tiedon tuottajat ja käyttäjät voivat asioida tietoturvallisesti ja automaattisesti keskenään.
8. Julkisiin järjestelmiin on luotava käyttöliittymät, jotka sopivat esim. näkövammaisille. Asioinnissa tukea tarvitsevien on sitä saatava puhelinpalvelulla tai muilla järjestelyillä.

Kuntien tietojärjestelmiä yhtenäistetään standardisoimalla tietosisällöt ja mahdollistamalla tiedon käyttö valtakunnallisesti. Yhtenäinen tieto palvelee kansalaista, palveluprosessia ja tietoon perustuvaa johtamista.

Digitalisaatiolla voidaan alentaa merkittävästi terveydenhuollon kustannuksia ja kohdistaa resurssit varsinaiseen hoivatyöhön. Uudet teknologiat tarjoavat merkittäviä tehostamismahdollisuuksia tiedon välittymistä ja saatavuutta tehostamalla ja esimerkiksi etäyhteyksiä käyttäen. Osana sote-uudistusta tulee sosiaali- ja terveydenhuololle luoda valtakunnalliset asiakas- ja toiminnanohjausjärjestelmät.

Valtionhallinnon sähköiset palvelut olisi rakennettava niin, että myös yksityiset yritykset voivat tuottaa niiden pohjalta lisäpalveluja tai vaihtoehtoisia ratkaisuja.

13. Sote-uudistus on vietävä loppuun

Vaikka sote-uudistus jäikin päättyvällä vaalikaudella kesken, sen valmistelua on jatkettava siten, että uusi hallitus voisi päättää eduskunnalle annettavista esityksistä heti toimikautensa alussa. Uusi sote-palveluiden järjestämis-, tuotanto- ja rahoitusmalli tulisi käynnistyä jo vuonna 2017. Uudistuksen kiireellisyyden vuoksi se tulisi voida toteuttaa ilman perustuslakimuutoksia ja tarvittaessa vaiheistaa.

Jatkovalmistelun lähtökohtana on oltava väestön ikärakenteen muutoksesta aiheutuvan sote-menojen kasvupaineen hillintä. Menopaineen hillitsemiseksi on ehdottoman tärkeää, että palvelutuotantoa ohjaava sote-budjettikehys saadaan pikaisesti voimaan. Silloin osa tavoitelluista säästöistä voisi realisoitua jo ensi vaalikauden lopulla.

Sote-budjetoinnin tulee perustua laskennallisiin kriteereihin ja sen yleislinjat tulee päättää osana Julkisen talouden suunnitelmaa. Rahoituskehysten tulee rajoittaa sote-menojen kasvu julkisen talouden kantokyvyn mukaiseksi, ohjata palvelutuotantoa tehokkaampaan suuntaan ja varmistaa laadukkaiden, oikein mitoitettujen palveluiden saatavuus koko maassa ja kaikissa väestöryhmissä yhtenäisellä tavalla.

Sote-budjettijärjestelmän toimivuus edellyttää sääntöjä yli- ja alijäämän käsittelylle sekä investoinneille. Hallitsemattoman velkaantumisen estämiseksi sotejärjestämisvastuussa olevalla taholla tulee olla kuntalain alijäämäsäännöksiä vastaavat velvoitteet ryhtyä korjaaviin toimenpiteisiin.

Laajalti hyväksytyt tavoitteet uudistukselle ovat arvokas lähtökohta jatkovalmistelulle. Parlamentaarisesti sovitusta integraatiolähtökohdista on pidettävä kiinni, riippumatta siitä, miten toiminnan organisointi ratkaistaan. Kustannuspaineeseen on vastattava purkamalla rajoja toisaalta sosiaali- ja terveyspalveluiden välillä (horisontaalinen integraatio) ja toisaalta perus- ja erikoistason palveluiden välillä (vertikaalinen integraatio).

Samoin on tärkeää varmistaa riittävän suuret toimintayksiköt mittakaavaetujen saavuttamiseksi ja palveluiden saatavuuden turvaamiseksi.

Jatkovalmistelussa on tarkasteltava nyt esillä olleen yksiportaisen kuntayhtymämallin rinnalla myös vero- ja vaalioikeuteen perustuvaa ns. toisen asteen hallintomallia sekä kolmantena yleisvaihtoehtona mahdollisuutta siirtää palvelujen järjestämis- ja rahoitusvastuu valtiolle. Tarkasteluun tulevat silloin muutkin kuin sote-tehtävät ja palveluiden rahoitusjärjestelmä kokonaisuudessaan.

Asukkaiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet turvataan tarkasteltavissa mallissa joko perustuen kunnalliseen itsehallintoon, toisen asteen verotus- ja vaalioikeuteen tai valtion kautta.

Mahdollinen tarve laajempiin julkisen hallinnon rakenneuudistuksiin on huomioitava uudistusta suunniteltaessa. Uuden sote-mallin ja siihen liittyvän rahoituskehysten toteuttaminen eivät kuitenkaan voi jäädä odottamaan laajempaa uudistusta.

Sote-palveluiden tuotanto vaatii budjettikehysten lisäksi vahvan taloudellisen ja toiminnallisen kansallisen ohjauksen kustannustehokkaan tuotannon varmistamiseksi. Riippumatta valittavasta mallista, on varmistettava, että palvelutuotantoa ohjaavilla on myös rahoitus- ja budjettivastuu ja että vastuun toteutumiseen liittyy riittävä kontrolli julkisuuden ja demokraattisen prosessin kautta. Toiminnan organisointimallia

valittaessa tulisi mahdollisuuksien mukaan tavoitella tilaaja-tuottaja –periaatteen toteutumista ja mahdollistaa palveluiden hankinta myös yksityisiltä tuottajilta. Eri-tysosaamista vaativat ja osa tukitehtävistä – erityisesti ICT – saattaa olla perusteltua tuottaa valtakunnallisesti.

Riippumatta sote-ratkaisun muodosta, on tärkeä luoda valtakunnallinen tietoarkkitehtuuri ja siihen perustuvat yhteentoimivat tietojärjestelmät tukemaan sote-palveluiden asiakaspalvelua, toiminnanohjausta, arkistointia ja johtamista. Kaikilla eri tasojen sote-toimijoilla tulee olla oikein rajattu pääsy tarvitsemiinsa tietoihin. Potilastiedot tulee olla reaaliaikaisesti saatavilla toiminnan ohjaamiseksi ja palvelun laadun ta-kaamiseksi. Yhtenäisyyden edistämiseksi sote-tietojärjestelmien nykyistä kirjoa karsi-taan järjestelmällisesti ja siirrytään vaiheittain valtakunnallisiin tietojärjestelmiin. So-te-tietohallinnon ohjausvastuu ratkaistaan osana yleistä palveluiden organisointimal-lia.

14. Kuntien uusi rooli

Sote-uudistuksessa syntyy organisointimallista riippumatta uusi yksittäisiä kuntia suurempi toimija. Ei voi sulkea pois, että lähitulevaisuudessa myös koulutukseen, palo- ja pelastustoimeen sekä jossain määrin myös maankäyttöön, asumiseen ja liikenteeseen (MAL) liittyviä tehtäviä halutaan siirtää nykyistä suurempiin yksiköihin. Myös osa elinkeinojen kehittämiseen liittyvästä vastuusta voi olla tarkoituksenmu-kaista nostaa kuntaa korkeammalle tasolle. Tällöin on hallinnollisen tehokkuuden ja kustannusten hallinnan kannalta tärkeätä noudattaa mahdollisuuksien mukaan sa-moja aluejakoja kuin sote-palveluiden tuotannossa.

Kaikissa vaihtoehdoissa kunnille jää todennäköisesti paljon tärkeitä tehtäviä kuten perusopetus, varhaiskasvatus ja kaavoitus, viimekätinen vastuu kunnan taloudellista elinvoimaisuudesta ja paikallisen demokratian toteuttaminen. Kuntien rooli kuitenkin muuttuu ja jatkossa on ratkaistava:

1. Mikä olisi kunnan verotusoikeuden ja talousarvion merkitys jos sote-palveluihin liittyvät rahavirrat eivät kulje kunnan talousarvion kautta? Mikäli sote-palveluiden rinnalla osa muista palveluista siirtyy suuremmissa yksiköissä tuotettavaksi, vai-kutus kuntien talouteen olisi vielä merkittävämpi.
2. Miten suurilla kaupunkiseuduilla, erityisesti pääkaupunkiseudulla järjestetään MAL-tehtävät tehokkaimmin? Tarvitaanko ylipäätään erilaisia kuntamalleja kau-pungeissa ja maaseudulla?
3. Mikä on perusteltu kuntajako, jos kuntien tehtävät ovat ratkaisevasti vähentyneet nykytilanteeseen verrattuna.
4. Miten kuntien ja valtion välistä tehtäväjakoa selkiytetään?

15. Virastorakenne uudistettava digiaikaan

Valtion hallinnon rakennetta (keskus-, alue- ja paikallistaso) on uudistettava kokonai-suutena ns. VIRSU-työryhmän (5.2.2015) esitysten pohjalta. Uudistamisen tavoittee-na on oltava keskeisten valtionhallinnon palvelujen saatavuuden turvaaminen nykyis-tä tehokkaammin mm. digitalisaation mahdollisuuksia hyödyntäen. Uudistus on yh-teen sovitettava sote-ratkaisun kanssa. Tässä onnistumiseksi virastoille on säädettä-vä pääosin valtakunnallinen toimivalta ja sähköiset palvelut on määriteltävä ensisijai-

seksi asiointimuodoksi. Tarpeettomia lupia ja päätöksiä on karsittava. Kasvava määrä asioita on voitava hoitaa automaattisesti.

Käynnissä olevien pilottikokeilujen perusteella on arvioitava voidaanko jäljelle jäävä käyntiasiointi siirtää julkisen hallinnon (valtio, kunnat ja KELA) yhteisiin asiointipisteisiin valtion omasta toimipisteverkosta mahdollisimman pitkälti luopuen.

Pienet virastot tulisi yhdistää toiminnallisesti samankaltaisiin suurempiin yksiköihin riittävän suuren virastokoon aikaansaamiseksi. Virastorakenteen uudistuessa tulisi luopua perustuslakiin sisältyvästä valtionhallinnon viranomaisten toimialueperusteisesta luokittelusta keskus-, alue- ja paikallishallintoon.

Virastoja yhdistettäessä ja aluehallintoa uudistettaessa tulisi luopua kaikista päällekkäisistä toiminnoista. Valtiovarainministeriön tehtävänä tulee olla jatkossa nykyistä selkeämmin valtionhallinnon rakenteiden kehittäminen toiminnan yhdenmukaisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden varmistamiseksi.

16. Julkisen sektorin tuottavuusohjelma

Henkilöstökustannukset ovat valtion toimintamenojen suurin erä. Kestävyyssvajeen pienentämiseksi henkilöstömäärään vähentäminen ja muut vastaavat toimenpiteet ovat välttämättömiä valtionhallinnon toimintaa sopeutettaessa.

Valtion henkilöstöä vähennettäessä voidaan hyödyntää eläkepoistumaa, joka on vuoteen 2020 mennessä noin 13 000 henkilöä. Mikäli joka kolmas eläkkeelle siirtyvän tehtävä/toimi/virka jätetään täyttämättä, tästä syntyvä kokonaismenosäästö on vuonna 2020 noin 250 milj. euroa.

Mm. digitalisaation perustuvat toimintatapamuutokset, tehokkaan työajan lisääminen ja näiden myötä korkeampi tuottavuus luo tilaa eläkepoistuman hyödyntämiselle. Keskeistä on koko ajan arvioida mitä valtion tehtäviä ja niiden toteuttamista koskevia velvoitteita voidaan vähentää.

Eläkepoistuman hyödyntäminen edellyttää parempaa valtionhallinnon johtamista ja strategista henkilöstösuunnittelua myös virastojen ja hallinnonalojen välillä. Osana suunnittelua on varmistuttava, että henkilöstölinjauksia ei kierretä konsulttisopimuksin tai yhtiöittämillä toimintoja.

Yksittäisissä virastoissa voidaan joutua sopeuttamaan henkilöstömäärää myös irtisanomisin, mikäli eläkepoistuma on vinoutunut eikä vinoumaa pystytä korjaamaan virastojen ja hallinnonalojen välisillä henkilöstösiirroilla.

Kuntien henkilöstömäärä on kasvanut vuosikymmenten ajan tehtävien lisääntymisen myötä. Henkilöstömäärään kehitykseen voidaan vaikuttaa uudistamalla kuntien rakenteita ja toimintatapoja, pidättäytymällä antamasta kunnille lisätehtäviä tai velvoitteita ja vähentämällä jo olemassa olevia sekä keventämällä niiden toteuttamista ohjaavia suosituksia.

17. Elinkeinpolitiikan tuettava talouden uudistumista

Yritysten toimintaympäristöä tulee kehittää edelleen kasvua ja työllisyyttä tukevaan suuntaan. Parannettavaa löytyy investointien lupamenettelyjen, työvoiman saatavuuden, kilpailun lisäämisen, yritystukien suuntaamisen ja yritysten rahoituksen osalta.

Merkittävä osa pitkälle valmistelluista investoinneista on kesken lupamenettelyissä, joiden käsittelyajat ovat pitkiä. Lupaprosesseja tulee virtaviivaistaa ja keventää.

Suomen elinkeinopolitiikkaa on viime vuosina pyritty suuntaamaan kasvun yleisten edellytysten vahvistamiseen. Myös yritystukien – mukaan lukien verotuet – tulisi edesauttaa talouden rakenteiden uudistumista ja vahvistaa yritysten välistä kilpailua. Tavoitteena on oltava yrityskehityksen uudistuminen ja uusien tuotteiden kehittäminen. Tukipolitiikan muutos on toistaiseksi ollut melko hidasta.

Jatkossa suurempi osa kehityspanoksista olisi suunnattava korkean arvonlisän tuotantoon. Yritystoiminnan ulkoishyötyjen maksimoimiseksi tulee keskittyä alueille, joissa on odotettavassa vahvaa globaalia kysyntää ja joissa Suomella on suhteellisia vahvuuksia. Esimerkkejä näistä voivat olla palvelut, teollisuustuotannon ja palveluiden tuotteistaminen yhdessä, tuotannon digitalisaatio sekä teollisen internetin soveltaminen. Valtio voi tukea yrityksiä uusien markkinoiden löytämisessä, mutta kehitys- ja investointipäätökset kuuluvat yrityksille.

Kasvuhakuisten yritysten rahoituksen saatavuuden takaa parhaiten hyvin toimivat rahoitusmarkkinat. Pankkirahoituksen rinnalle tarvitaan uusia vaihtoehtoisia rahoitusmuotoja. Listautumismarkkinoiden kehittäminen on tärkeää, jotta yritykset voivat kasvaa ja kehittyä myös kotimaisia pääomia hyödyntämällä.

Pankkien vakavaraisuutta koskevia säännöksiä on kiristetty finanssikriisin jälkeen uusien, talouskehitykselle vaarallisten pankkikriisien torjumiseksi. Tällä ei ole ollut Suomessa yritysrahoitusta merkittävästi heikentävää vaikutusta. Yritysten rahoitustarpeisiin voidaan jatkossakin vastata ilman, että pankkien vakavaraisuussäätelystä tingitään.

Myös elinkeinopolitiikan tarpeet puoltavat työmarkkinoiden kannustekapeikkojen avaamista ja muuttoliikkeen – niin maan sisäinen kuin maahanmuuttokin – edellytyksien vahvistamista. Erityisesti pääkaupunkiseudun kasvun edellytykset ja alueen asuntopolitiikka on kasvun kannalta keskeisessä asemassa. Kaavoituksen pullonkaulat on avattava. Kaavoitusmääräyksiä tulisi höllentää kilpailun lisäämiseksi ja skaalahyötyjen saavuttamiseksi.

Osana menosopeutusta on varmistettava, että julkinen sektori tukee mahdollisimman hyvin reaalian kilpailukykyä vahvistamista. Tämä puoltaa koulutuksen, tutkimuksen ja muiden osaamiseen perustuvan kasvun tekijöiden edellytyksistä huolehtimista kiristyvän menoraamin puitteissa. Koulutuksen laatuun on kiinnitettävä erityistä huomiota.

OECD korostaa yhteisöllisen ja osaamispääoman keskinäisriippuvuutta – esimerkiksi luottamus ja kulttuurien välinen ymmärrys tukevat kaupan ja taloudelle hyödyllisen muuttoliikkeen esteiden poistamista. Reilu kilpailu sekä julkisen toiminnan ja rahoitussektorin läpinäkyvyys luovat pohjaa taloudellisen optimismin palauttamiselle. By-

rokratian karsimisella ja yleisemmin paremmalla sääntelyllä voi olla siten kauaskantoisia epäsuoria myönteisiä vaikutuksia.

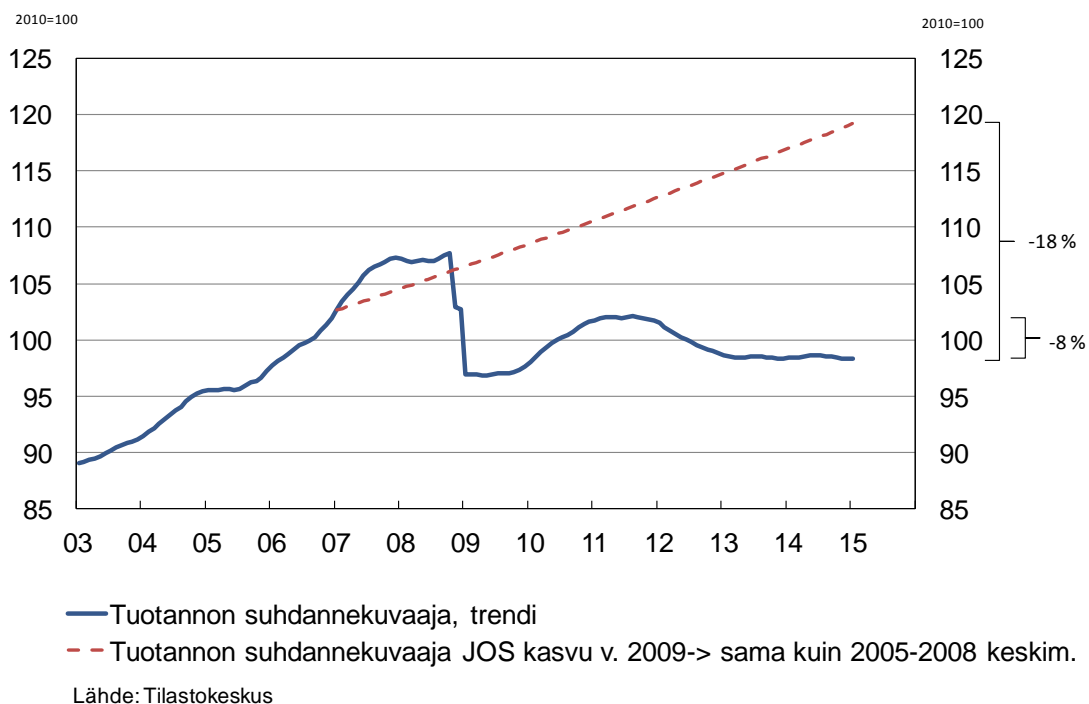
Kilpailu ei ole kaikilla toimialoilla riittävää. Kilpailun lisääminen päivittäistavarakaupassa ja julkisten palveluiden tuotannossa nostaa tuottavuutta. Aukioloaikojen sääntelystä voidaan luopua ja alalle tulon sääntely vapauttaa, ennen kaikkea perusteetoman tarveharkinnan osalta (taksi- ja muut liikenneluvat, ammatinharjoittaminen). Kilpailuviranomaisille on turvattava riittävät edellytykset puuttua epäkohtiin.

3 Johdanto: Missä ollaan ja miten tähän on tultu?

3.1 Suomen taloudellinen ahdinko

Lähes viisitoista vuotta jatkuneen vahvan kasvujakson jälkeen Suomen kokonaistuotanto romahti vuonna 2009. Vaikka tuotanto kasvoi hetkellisesti 2010-2011, kokonaistuotannon taso on yhä noin 8 % alle vuoden 2008 tuotantohuipun (kuva 3.1). Kun otetaan huomioon menetetty kasvu, BKT on nyt noin 18 % alle tason, joka olisi saavutettu jos kasvu olisi jatkunut ennen finanssikriisiä odotetulla tavalla. Ottaen huomioon talouden kohdanneen rakennemuutoksen, on varsin selvää, ettei vanhaa kasvu-uraa enää voida saavuttaa. On tapahtunut BKT:n tasopudotus ja näillä näkymin myös kasvuvauhdin pysyvä hidastuminen.

Kuva 3.1 BKT:n ennen finanssikriisiä odotettu trendi ja toteutunut tuotanto



Keskeinen tekijä kokonaistuotannon tason supistumisen taustalla on viennin romahdus vuonna 2009. Vaikka Suomen vienti on jo elpynyt, on se yhä vain noin neljä viidesosaa vuoden 2008 määrästä.

Pitkään jatkuneen kasvujakson aikana työttömyys aleni noin 6 ½ prosentin tasolle vuonna 2008 ja siten 1990-luvun alun lamavuosien varjon voitiin ajatella vihdoin poistuneen. Talouden uusi syöksy ja tuotannon jämähtäminen matalalle tasolle käänsi työttömyyden kuitenkin uuteen nousuun. Vuoden 2014 lopulla työttömyysaste on kohonnut lähelle 9 prosentin tasoa. Työvoimaviranomaisten tilastoimien työttömien työnhakijoiden määrä on tätä huomattavasti korkeampi ja heijastaa osaltaan aktiivisesta työhausta luopuneiden määrän kasvua.

Työttömyys on Suomen ongelmista yksi vakavimmista ja sillä on kauaskantoisia sosiaalisia ja yhteiskunnallisia seurauksia. Sillä on myös vakavia taloudellisia seurauksia. Tämän hetken työttömyys uhkaa supistaa lähivuosien ja -vuosikymmenten

työn tarjontaa ja heikentää osaamista – usein tätä ilmiötä kuvataan hysteresis-käsitteellä.

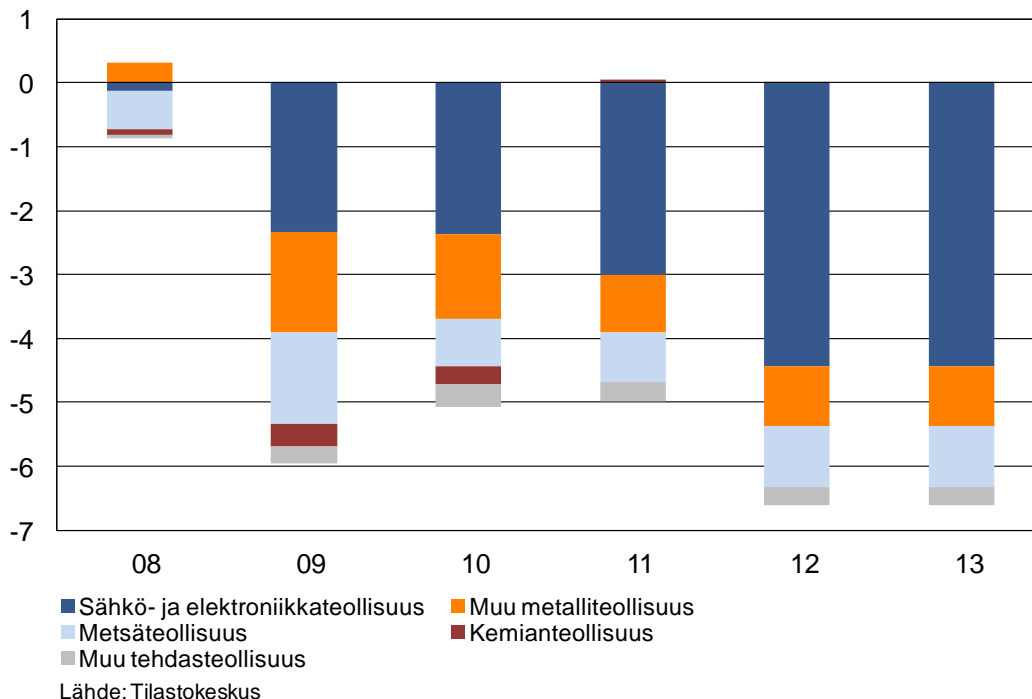
Työttömyyden käänteisilmiö, matala työllisyysaste on tärkeä mm. julkisen talouden kestävyysnäkökulmasta. Se on jämähtänyt noin 68 ½ prosentin tasolle ja aiemmin tavoitteena pidetty 75 prosentin aste tuntuu tällä hetkellä hyvin kaukaiselta ja vaikeasti tavoitettavalta.

Heikko talous- ja työllisyyskehitys on näkynyt julkisen sektorin vero- ja muiden tulojen supistumisena suurin piirtein samassa suhteessa. Kun julkiset menot ovat sen sijaan kasvaneet talouskriisiä edeltäneiden kehityskulkujen mukaisesti, tuloksena ovat suuret alijäämät niin valtion kuin kuntienkin taloudessa. Samanaikaisesti väestön ikääntyminen on supistanut työeläkejärjestelmän ylijäämää ja kokonaisuudessaan julkisyhteisöjen rajoitusjäämä on noussut aivan kolmen prosentin raja-arvon tuntumaan.

Jos talouskasvu vihdoinkin ennustetusti käynnistyy, valtiontalouden velkaantuneisuuden kasvu saattaa sopeutustoimien ansiosta lähivuosina hidastua niin paljon että valtionvelan BKT-osuus taittuu. Koko julkisen talouden velkasuhde jatkaa kuitenkin nousuaan kuntien velkaantumisen vuoksi. Korkoa korolle efekti ja väestön ikääntymisestä aiheutuvat menopaineet uhkaavat nopeuttaa velkasuhteen kasvua 2020-luvulla.

Kokonaistuotannon supistuminen selittyy käytännössä kokonaan teollisuustuotannon vähenemisellä (kuva 3.2). Teollisuustuotannon supistumisesta selittää sähkö- ja elektroniikkateollisuus kaksi kolmannesta ja metsäteollisuus sekä muu metalliteollisuus yhdessä miltei kokonaan loppuosan.

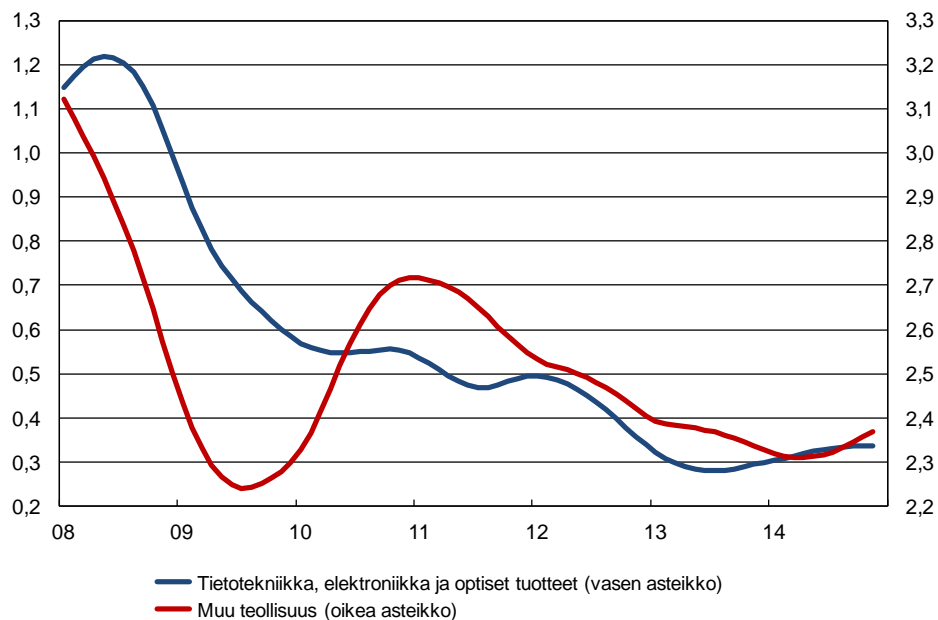
Kuva 3.2 Arvonlisäyksen muutos vuodesta 2007



Teollisuustuotannon supistuminen heijastaa Suomen viennin vaikeuksia. Tieto- ja muun elektroniikan vienti on supistunut reaalisesti noin kuudesosaan vuoden 2008 huippuarvostaan (kuva 3.3). Vaikka muun teollisuusviennin reaalin määrä on toipunut vuoden 2009 kuopasta, on sekin yhä viidenneksen pienempi kuin ennen finanssikriisiä.

Heikko työvoiman tarjonta, vuosia matalalla tasolla laahanneet investoinnit ja ennen kaikkea valju vientinäköymä merkitsevät, että talouden kasvunäkymä on heikko. Suomen Pankki on laskenut keskipitkän aikavälin kasvu arvionsa noin yhteen prosenttiyksikköön. Valtiovarainministeriön kansantalousosaston EU:ssa sovitulla menetelmällä tuotettu kasvuarvio on hieman tätä korkeampi (1,3 %), mutta tämänkin saavuttamista varjostaa yritysten, kotitalouksien ja julkisen sektorin tarve vahvistaa taseitaan.

Kuva 3.3 Suomen tavaraviennin volyyymi tuottajahinnoilla deflatoitu, mrd. euroa



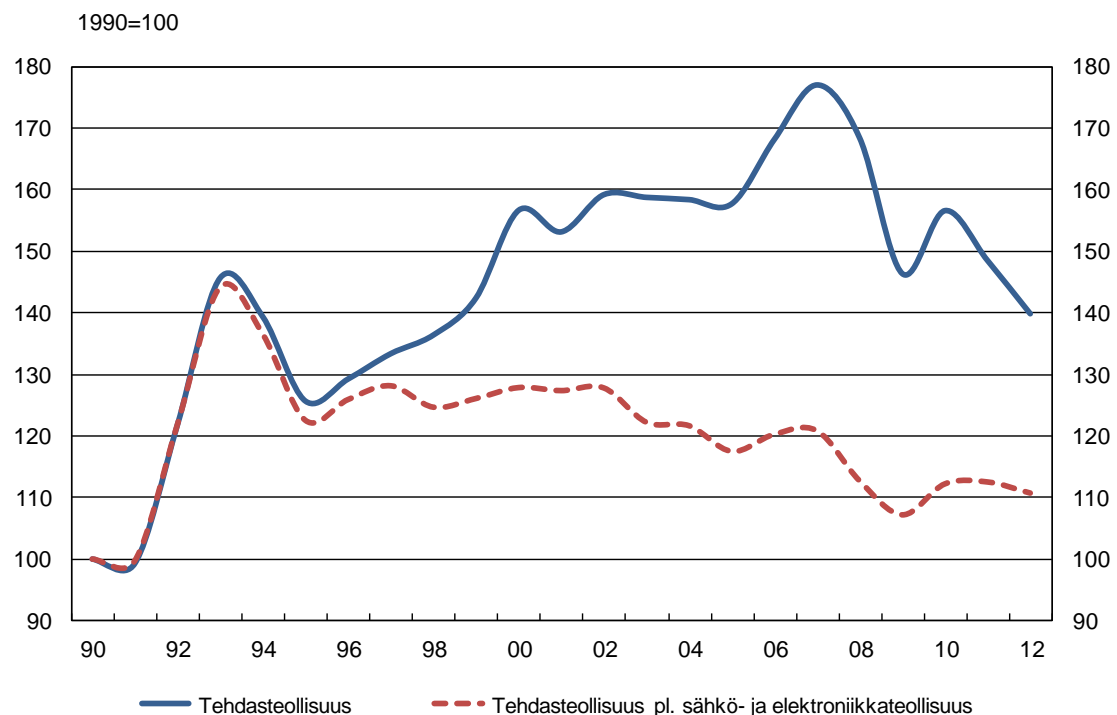
Lähde: Macrobond / VM

Kokonaistuotannon tasopudotuksen, sen trendikasvun näivettymisen ja samaan aikaan tapahtuneen talouden nopean rakennemuutoksen taustalla on useita tekijöitä, jotka ovat vahvistaneet toisiaan ja tekevät talouden toipumisesta hitaan ja vaikean prosessin:

1. Teknologiset muutokset ja yritysten epäonnistumiset niihin sopeutumisessa ovat vähentäneet Suomen vientituotteiden kysyntää. Tämä on näkynyt erityisesti elektroniikkateollisuudessa matka- ja älypuhelinuotannon loppumisena käytännössä kokonaan ja paperin kysynnän supistumisena.
2. Suomi pienenä, pitkälle kehittyneisiin tuotteisiin erikoistuneena avoimena taloutena on lähtökohtaisesti herkkä suhdanteille ja yksittäisiin tuotteisiin liittyville kysyntämuutoksille. Siten teknologisten muutosten ohella heikkoon kehitykseen on vaikuttanut myös yksittäisiin yrityksiin ja tuotteisiin liittyvät tekijät, jotka koko kansantalouden näkökulmasta katsottuna tuntuvat satunnaisilta, ikään kuin huonolta onelta.

3. Viennin vaikeuksien taustalla vaikuttavat muutkin kuin suoraan Suomeen liittyvät tekijät. Maailmantalous ja erityisesti Eurooppa ei ole toipunut finanssikriisistä. Maailmankauppa kasvaa hitaasti, teollisuusmaiden investoinnit ovat supistuneet ja siksi globaali työnjako ei enää suosi investointihyödykkeisiin erikoitunutta Suomen vientiä. Akuuttina ongelmana Suomelle on Venäjän talousvaikeudet, jotka supistavat vientiämme ja rajoittavat taloudellisen yhteistyön näkymiä.
4. Mikäli sähkö- ja elektroniikkateollisuuden vaikutus poistetaan laskelmista, Suomen teollisuuden hintakilpailukyky on heikentynyt miltei yhtäjaksoisesti 20 vuotta (kuva 3.4). Niin sanotun Nokia-sektorin tuotannon laajentuessa ja kerätessä rojaliti-, lisenssi- ja muita tuloja myös Suomen ulkopuolelta, ongelma saatettiin sivuuttaa, kehittyihän koko talouden kilpailukyky myönteisesti. Korkeat nimellisansioiden korotukset liittokierroksella juuri ennen finanssikriisiä, finanssikriisin seurauksena alentunut tuottavuus ja ennen kaikkea elektroniikkateollisuuden tuotannon nopea supistuminen merkitsivät, että Suomen kilpailukyky ongelma kärjistyi samanaikaisesti globaalien kysynnän supistumisen kanssa.
5. Väestön ikääntyminen on kääntänyt työn tarjonnan laskuun 2010-luvun alussa ja finanssikriisin jälkeen investoinnit ovat jääneet aiempaa matalammalle tasolle.
6. Julkisen sektorin tuottavuutta on hyvin vaikea mitata, mutta se näyttää kehittyneen hyvin heikosti viimeisen vuosikymmenen aikana.
7. Yksityisessä tuotannossa tuottavuuskasvu on ollut vähäistä. Vaikka heikko tuottavuuskehitys osin heijastaa heikkoa kysyntätilannetta, mukana on rakenteellisia tekijöitä. Yksinkertaisemmillaan on kysymys alhaisen tuottavuuden toimialojen suhteellisen merkityksen kasvusta.

Kuva 3.4 Tehdasteollisuuden kilpailukykyindikaattori



Kilpailukyky paranee, kun käyrä nousee.

Lähde: BIS, The Conference Board, Euroopan komissio, OECD, Tilastokeskus, VM

Tietolaatikko: Kansainvälisten rahoitusolojen ja euroalueen vakauden merkitys, kustannukset ja riskit

Vakaat rahoitusolosuhteet ovat keskeinen edellytys talouden kasvulle ja julkisen talouden kestävyydelle. Talous- ja rahoitusjärjestelmä on kuitenkin aina altis häiriöille ja tartuntaefekteille. Globaalit, alueelliset tai paikalliset rahoitusvakausongelmat tai taluskriisit voivat lamauttaa yksittäisen maan talouden. Suomelle on lähihistoriassa aiheutunut useita taloudellisia vaikutuksia erityyppisistä taluskriiseistä:

1. **Suomen talous- ja pankkikriisi 1991–1993:** Bruttokansantuote supistui noin 13 % kolmen vuoden aikana. Valtio velkaantui erittäin nopeasti menojen noustua raskaasti ja verotulojen romahdettua. Työttömyys nousi 10 % -yksiköllä 16 %:in. Pelkästään rahoitusvakautta ylläpitävät toimet aiheuttivat valtiolle taloudellisia sitoumuksia noin 14 mrd. euroa arvosta, joka vastasi noin 20 %:a bruttokansantuotteesta. Vakautustoimista aiheutui lopulta noin 5 mrd. euron suorat taloudelliset menetykset valtioille. Tämä vastasi noin 6 %:a bruttokansantuotteesta.
2. **Kansainvälinen talous- ja rahoitusmarkkinakriisi 2008–2009:** Bruttokansantuote romahti vuodessa noin 8 % vuoden aikana poikkeuksellisen voimakkaan kansainvälisen epävarmuuden seurauksena. Rahoitusvakautta ylläpitävät toimet aiheuttivat peräti 54 mrd. euroa sitoumuksen valtiolle eli määrä oli suurempi kuin valtion budjetin loppusumma. Sitoumusten määrä vastasi 27 %:a bruttokansantuotteesta. Näistä sitoumuksista ei lopulta aiheutunut tappioita, mutta verotulojen noin 7 mrd. romahdus osaltaan vei julkista taloutta velkaantumisen uralle. Taluskasvu on ollut vuoden 2009 jälkeen vaimeaa. Bruttokansantuotteen ennustetaan palaavan vuoden 2008 tasolle vasta vuonna 2018.
3. **Euroalueen velka- ja vakauskriisi 2010–2013:** Eurokriisi on valtiolle aiheutuilta suorilta taloudellista kustannuksiltaan ollut edellä mainittuihin kriiseihin verrattuna suhteellisesti vähäisin. Suomen valtio oli antanut 2013 loppuun mennessä noin 10 miljardin euron sitoumukset euroalueen vakautustoimiin. Tämä vastaa noin 5 %:a bruttokansantuotteesta. Sitoumuksista suurin osa on takauksia, eikä tappioita ole ainakaan vielä aiheutunut. Myös vaikutukset makrotalouteen ovat olleet muita kriisejä vähäisemmät. Eurokriisin haasteena on kuitenkin se, että epäsuorat vaikutuksen jatkuvat edelleen ja ne näyttävät muodostuvan pitkäkestoisiksi, ehkä jopa pysyviksi. Rahoitusvakauden ei ole vuoden 2014 lopussa palautunut ennalleen ja deflaation uhka on olemassa.

Talous- ja rahoituskriisit aiheuttavat aina merkittäviä rajoitteita talouspolitiikalle. Kriisien vaikutusten lieventäminen aiheuttaa vääjäämättä panostuksia tai kustannuksia, joita on kaikin keinoin pyrittävä minimoimaan. Tähänastiset vakaudenhallintamenot eivät ole vaarantaneet Suomen julkisen talouden kestävyyttä.

Suomen jäsenyys euromaana merkitsee, että rahoitusvakaudenhallinta tapahtuu merkittävässä määrin muiden euromaiden kanssa yhteistyössä. Euroalueen vakaus ja kestävyys on Suomen keskeinen tavoite. Euroopan vakausmekanismi (EVM) perustettiin v. 2012 euroalueen talous- ja pankkikriisien hallitsemiseksi valtiotalouden kannalta tehokkaalla tavalla. Suomi on maksanut EVM:lle sen 80 mrd. euron pääomasta oman, noin 1,44 mrd. euron, osuutensa. EVM on rahoituslaitos, joten sen rahoitustuen myöntämisellä ei vaikutuksia muiden kuin tukea saavan) valtion velkaan. Rahoitustuen myöntämisellä ei ole suoria budjettivaikutuksia jäsenvaltioihin, ellei EVM:lle aiheudu tappioita ja sen pääoma on huvennut.

Kielteisten kehityskulkujen vastapainoksi voi todeta, että Suomen kansantalous on voinut viennin romahduksesta huolimatta toimia kaiken kaikkiaan suhteellisen vakaissa oloissa:

1. Suomen jäsenyys euroalueella on tuottanut ennätysellisen matalan korkotason ja tasapainottanut siten taloudellisen laskusuhdanteen vaikutuksia.
2. Suomalaisten yritysten taseet olivat pitkän, kannattavuudeltaan paikoitellen erinomaisen kasvukauden jäljiltä suhteellisen vahvat koska investoinnit pysyivät yleisesti matalalla tasolla. Vahvat taseet mahdollistivat sen että työvoiman määrää on sopeutettu tähän saakka paljon vähemmän kuin tuotanto on supistunut.
3. Muita euromaita vahvemman julkisen talouden rahoitusaseman vuoksi automaattiset vakauttajat ovat voineet toimia ja julkinen talous on siten pystynyt tähän saakka – sopeutustoimista huolimatta – pitämään kokonaiskysyntää yllä.
4. Vaikka Suomen vaihtotase on heikentynyt viime vuosina, lähtökohta oli kuitenkin niin vahva, että alijäämä ei ole noussut sietämättömälle tasolle ja sen ennustetaan supistuvan lähelle nollaa.

3.2 Suomen kehitykseen liittyy paljon avoimia kysymyksiä

Talouselämyksen suuntaamisen kannalta olisi merkittävä etu, jos varmuudella tietäisimme ja ymmärtäisimme mitä ympärillämme on tapahtunut ja mihin suuntaan Suomen toimintaympäristö on muuttumassa. Näin ei kuitenkaan ole.

Finanssikriisin jälkeinen maailma on monelta osin erilainen kuin sitä edeltävä ja samalla Suomen asema maailmantaloudessa on murroksessa. Vasta taloushistoriallinen tutkimus – jos sekään – tulee aikanaan muodostamaan kuvan Suomen ahdingon syntyyn vaikuttaneiden eri tekijöiden suhteellisesta merkityksestä. Suomen asemaan ovat vaikuttaneet teknologiamuutokset, heikentynyt hintakilpailukyky, vientimarkkinoiden heikko ja erityisesti Suomelle epäedullinen kehitys, supistuneet investoinnit ja työn tarjonta, rakenteellisesti heikko tuottavuuskehitys ja pitkälti myös huono onni.

Oma erityinen (tutkimus)kysymyksensä on Suomen talouden sopeutumiskyky finanssikriisin jälkeinen, eritoten suhteessa muihin kansantalouksiin. Katsantokannasta riippuen voidaan korostaa vahvuuksia tai heikkouksia sopeutumisessa:

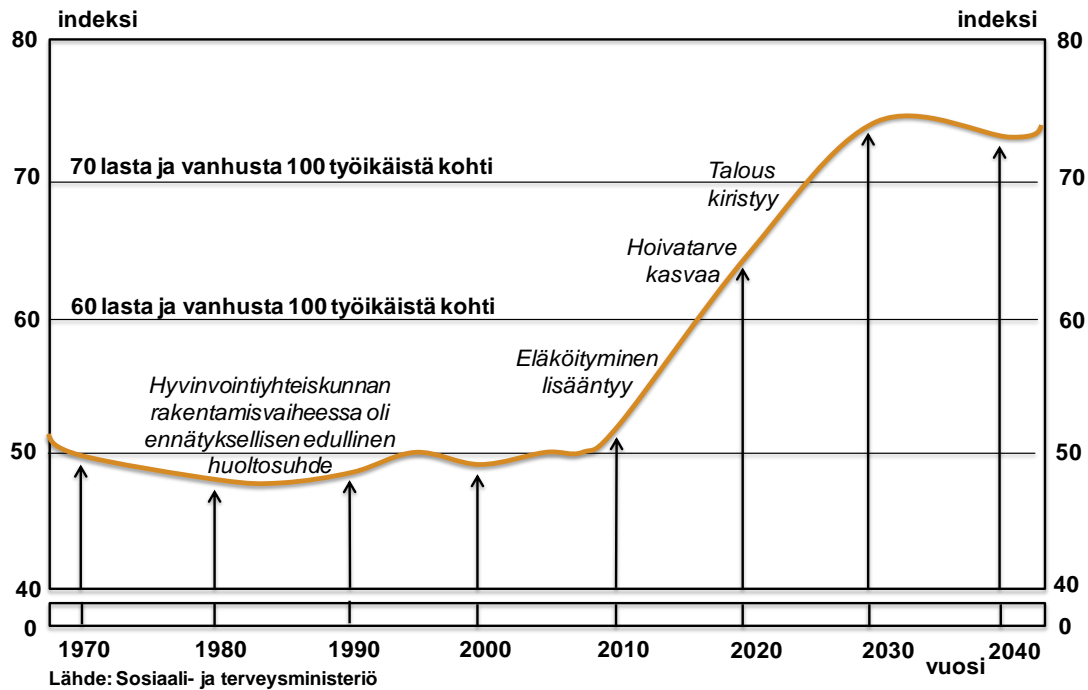
Vahvuuksia ovat luonnollisesti väestön korkea koulutusaste ja erityisesti tekninen osaaminen, jonka ansiosta esim. elektroniikkateollisuudesta irtisanotut ovat työllistyneet suhteellisen nopeasti ja on voinut syntyä uutta huipputuotantoa (esim. peliteollisuus). Kulttuurisesti suhteellisen homogeenisen väestön kesken syntyy helpommin taloudellista toimintaa tukevaa luottamusta. Laki ja järjestys, sosiaalinen turvallisuus sekä ylipäättään vakaat yhteiskunnalliset olot ovat tärkeä muutosta tukeva taustatekijä.

Heikkoon sopeutumiskykyyn taas viittaavat työvoiman supistuminen, matalat investoinnit, viime vuosien olematon tuottavuuskasvu ja ennen kaikkea korkea työttömyys sekä rakennemuutoksen tarpeista katsoen heikko sisäinen muuttoliike. Samat yhteiskunnan tukiverkot, jotka vakuuttavat muutokseen liittyviltä riskeiltä ja voivat oikein rakennettuina edistää muutoksiin sopeutumista, voivat toisaalta aiheuttaa kannustinongelmia, jotka hidastavat sopeutumista muuttuneisiin olosuhteisiin. Rajoittava

maahanmuuttopolitiikka vaikuttaa samanaikaisesti työvoiman tarjontaan ja eristää yrityselämää uusilta vaikutteilta. Väestö ikääntyy ja huoltotase heikentyy (kuva 3.5).

Vain aika tulee näyttämään mitkä kehityskuluista ovat vaikutuksiltaan pysyviä ja mitkä vain väliaikaisia. Tällä on iso periaatteellinen talouspoliittinen merkitys, sillä väliaikaisten, kooltaan rajattujen ongelmien yli voidaan ajatella ”rakennettavan silta” esim. kokonaiskysyntää elvyttävän politiikan avulla. Mikäli muutokset taas ovat pysyviä, talouspolitiikalla kannattaa pyrkiä nopeuttamaan siirtymää uuteen tasapainoon.

Kuva 3.5 Suomen huoltotaseen heikentyminen



3.3 Yhteinen tilannekuva talouspolitiikan pohjaksi

Kuten edellä todettiin, vasta aika ja taloushistoriallinen tutkimus tulevat osoittamaan miten eri tekijät painottuivat talouskriisin synnyssä. Vastaavalla tavalla on hyväksyttävä, että keskusteluun tulevan talouspolitiikan suunnasta vaikuttavat poliittiset ja ideologiset ajatussuunnat ja intohimotkin – taktisia näkökulmia unohtamatta. Tämä raportti perustuu kuitenkin uskoon, että Suomi on palautettavissa kasvun uralle ilman että kaikesta ollaan täsmälleen samaa mieltä. Riittää, että tilannekuvasta ja talouspolitiikan peruslinjoista vallitsisi riittävä yhteinen näkemys. Raportti pyrkii tarjoamaan pohjaa tällaisen näkemyksen muodostamiseksi.

Valtiovarainministeriön virkamiesnäkemys ensi vaalikauden talouspolitiikan linjasta perustuu seuraaviin lähtökohtiin ja arvioihin:

Tarvitaan laaja-alainen ohjelma vientiin perustuvan kasvun elvyttämiseksi

1. Suomen talouden ongelmat ovat niin syviä ja moniulotteisia, että ne voidaan ratkaista vain laaja-alaisella, monivuotisella uudistusohjelmalla. Nopeasti vaikuttavia, yksinkertaisia ratkaisuja ei ole näköpiirissä. Talouspolitiikan keskeinen tavoite – ja samalla väline – on koota toimintalinjat yhteen tavalla, missä eri toimet vahvistavat toisiaan ja muodostavat myönteisen itseään vahvistavan kierteen.

Sellainen voi syntyä vain jos yhteisesti löydetään positiivinen näköala parempaan.

2. Talouskasvu tarvitsee käynnistyäkseen uutta kysyntää, joka kuitenkin Suomen nykyoloissa voi perustua vain kasvavaan vientiin ja yksityisiin investointeihin. Kotimaista kysyntää täytyy tukea ja sen supistumiskierre torjua, mutta kotimarkkinat eivät pysty näköpiirissä olevalla ajanjaksolla toimimaan talouden veturina. Lisäksi on huomattava, että kotimarkkinoiden kysyntä ei voi kestävästi piristyä ilman uusia tuloja, jotka taas voivat perustua vain yrityssektorin vahvistumiseen.
3. Menestys viennissä vaatii reaalisen ja kustannuskilpailukyvyyn ratkaisevaa parantamista. Jälkimmäinen edellyttää palkka- ja muiden panoskustannusten¹ erittäin maltillista, käytännössä tuottavuuskehitystä todennäköisesti hitaampaa kehitystä koko loppuvuosikymmenen ajan. Tämä rajoittaa kotimaisen kysynnän merkitystä kasvun käynnistäjänä.
4. Yrityksien edellytykset rahoittaa investointejaan ovat yleisesti ottaen hyvät mm. historiallisen alhaisen korkotason vuoksi – pullonkaulana on kuitenkin edellä todetulla tavalla kysyntä. Kysynnän kasvu ei näissä olosuhteissa voi rakentua kotimarkkinoiden varaan ja siten uudet investoinnitkin ovat vahvistuvan vientikysynnän varassa.
5. Jotta Suomen kilpailukyky investointikohteena voidaan palauttaa, tarvitaan työmarkkinoilla vahva sitoutuminen uudistuksiin joilla kustannuskilpailukyvyistä voidaan huolehtia myös pidemmällä aikavälillä. Hallituksen tulee toimia yhteistyössä työmarkkinaosapuolien kanssa tehokkaamman, avoimen sektorin hintakilpailukyvyyn paremmin huomioon ottavaan palkkakoordinaation edistämiseksi. Yhdessä on haettava keinot, joilla taataan vientiteollisuuden palkka- ja väliuotekustannustenmaltillinen, keskimääräiseen tuottavuuden kasvuun sopeutettu kehitys. Näin määräytyvään palkanmuodostuksen pääkurssiin tulisi myös suljetun sektorin sopeutua. Samalla on aikaansaattava toimiviin paikallisiin neuvotteluinstituutioihin perustuvaa joustavuutta.
6. Kokonaisvaltainen, myönteinen kierre edellyttää, että kustannustasomme sopeuttaminen on toteutettava maltilla, kotitalouksien ostovoimaan kohdistuvat paineet minimoiden. Tämä on haastava tehtävä hyvin hitaan nimellisansiokehityksen oloissa. Tässä voidaan onnistua sitä paremmin mitä enemmän julkisen talouden sopeutuksesta voidaan toteuttaa kohdentaa muutoin kuin tulonsiirtoihin ja veronkorotuksiin.

Työllisyys - talouspolitiikan ykköstavoite

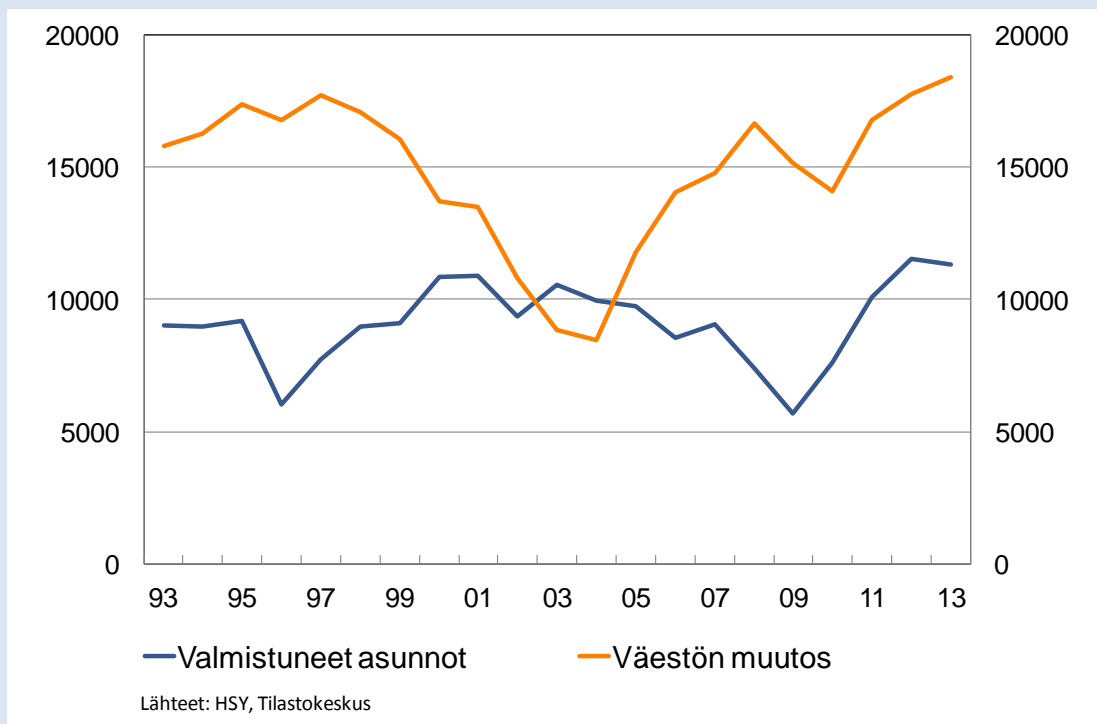
1. Vahva työllisyyskehitys ja siihen perustuva taloudellinen kasvu on keskeinen yhteiskuntapoliittinen tavoite ja samalla avain julkisen talouden vahvistumiseen sekä hyvinvointivaltion rahoitusperustan turvaamiseen keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä. Työllisyyttä parantavia uudistuksia tarvitaan nopeasti, koska korkea työttömyys uhkaa pitkittyä ja vaikuttaa myös tulevaan tasapainotyöttömyyden tasoon.
2. Kotimarkkinoiden ostovoimaa tukee parhaiten kohentuva työllisyyskehitys. Osana tasapainoista talouspoliittista kokonaisuutta täytyy siten olla uudistukset, jotka parantavat työnteon kannustimia sekä työmarkkinoiden toimintaa edistämällä työvoiman alueellista ja ammatillista liikkuvuutta sekä, aktiivisella työnhakua ja liisäämällä kannustimia ottaa työsuhhteita vastaan.

Tietolaatikko: Keskeisiä asuntomarkkinaongelmia

Suomen asuntomarkkinat ovat polarisoituneet kasvukeskusten ja muun maan välille. Muutto- liikkeen johdosta asuntojen tarjonta ei ole pystynyt vastaamaan noussutta kysyntää kasvukeskuksissa. Suurin asunto-ongelma on pääkaupunkiseudulla, jossa asuntojen reaali hinnat ovat 1,5-kertaistuneet vuosien 2000 ja 2013 välillä. Tämä on johtunut riittämättömästä asuntotarjonnasta suhteessa kasvaneeseen kysyntään ja johtanut asuntohintojen ja rakennuskustannusten erkaantumiseen – vaikka osa paineesta on purkautunut myös rakennuskustannusten nousuna. Taustalla on ollut mm. väestönkasvun kiihtyminen ja osin myös reaalityulojen voimakas kasvu.

Vaikka Helsingin seudun väestö on kasvanut nopeasti vuoden 2004 jälkeen, asuntotuotanto aleni aina vuoteen 2010 asti (ks. kuva alla).

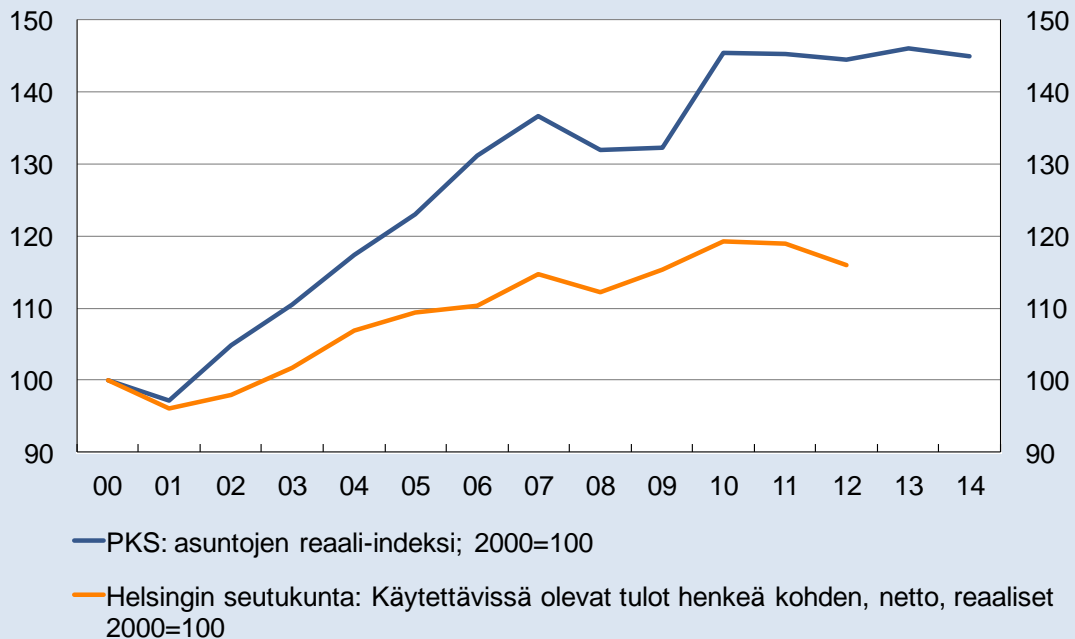
Väestön muutos ja asuntotuotanto Helsingin seudulla



Samaan aikaan asuntojen hintojen nousuvauhti on erkaantunut käytettävissä olevien reaalityulojen kehityksestä (ks. kuva). Pääkaupunkiseudun asunto-ongelmaa ryhdyttiin ratkaisemaan v. 2008 solmitulla aiesopimuksella väestönkasvua paremmin vastaavaksi, siitä huolimatta asuntotuotanto on jatkuvasti alittanut sille yhteisesti asetetut vuosittaiset kaavoitus- ja asuntotuotantotavoitteet (12 000 – 13 000 asuntoa vuodessa).

Asuntomarkkinat toimivat kuten muutkin hyödykemarkkinat. Jos asuntojen kysyntä kasvaa, niiden hinta nousee ja tarjonta lisääntyy, kunnes asuntojen hinnat ja rakentamiskustannukset ovat lähellä toisiaan. Toisaalta, jos asuntokysyntä ei kasva, uusien asuntojen hinta on lähellä asuntojen rakentamiskustannuksia tai niiden alapuolella. Nämä mikrotalousteorian perusasiat toimivat osassa Suomen asuntomarkkinoilta hyvin, mutta eivät kaikkialla.

Asuntohintojen ja käytettävissä olevin tulojen kehitys Helsingin seudulla



Lähde: Tilastokeskus

Niin meillä kuin monessa muussakin maassa julkinen sektori sääntelee vahvasti kaavoitusta ja tarjolla olevan tonttimaan määrää, jolloin tarjonta ei voi kasvaa vapaasti. Paikallinen kaavavalmistelu ja -päätöksenteko ovat johtaneet eri kaupungeissa erilaisiin asuntomarkkinatilanteisiin.

Helsingin asuntorakentamisen väheneminen 1960-luvun jälkeen on siirtänyt asuntorakentamisen kasvupainetta kauemmas Helsingistä. Espoo on kasvanut melko tasaisesti 1960-luvulta lähtien, kun taas Vantaalla rakennettiin huomattavasti vain 1970-luvulla. Karkeasti laskettuna asutokannan kasvuvauhti on ollut Helsingissä 2000-luvulla vuosittain keskimäärin vain prosentin verran.

Suomessa tiedostetaan hyvin, että tarjonnan rajoitteet nostavat hintoja, mutta käytännössä sääntelyä harjoittavat kunnat eivät ole valmiita sallimaan markkinaratkaisua. Esimerkiksi vuokra-asuntojen tarve näillä kaupunkiseuduilla on niin suuri, ettei julkinen sektori voi mitenkään ajatella tuottavansa niitä kysytyissä määrin. ARA-tuotanto lisää asuntojen määrää Helsingin seudulla enimmilläänkin vain 2 500 asunnolla vuodessa. Tarvitaan keinoja kaavoittaa lisää ja nostaa yksityistä asuntotuotannon määrää.

Valtion ja kuntien talous on saatava vakaalle uralle

1. Julkisen sektorin tulot ja menot ovat pysyvässä epätasapainossa. Jos tätä ns. kestävyysvajetta ei korjata päättäväisin toimin, väestön ikääntyminen, korkoa korolle efekti ja korkotason palaaminen normaalille tasolle tulevat johtamaan ensi vuosikymmenellä julkisen talouden hallitsemattomaan velkakierteeseen. Muuttumattomaan politiikkaan perustuvien laskelmien mukaan Suomen julkinen talous on ensi vuosikymmenellä hyvin samanlaisessa tilanteessa kuin Euroalueen nykyiset ongelmamaat.
2. Pidemmällä aikavälillä on kysymys siitä, että hyvinvointivaltion säilyttäminen edellyttää, että sen rakenteet sopeutetaan uuteen kasvunäkymään, jossa BKT kasvaa hyvinä aikoina 1-2 % vuodessa ja huonoina aikoina vähemmän tai se supistuu.
3. Julkisen talouden tasapainottaminen edellyttää sekä nopeavaikutteisia sopeutus-toimia että menorakenteita pitkällä aikavälillä korjaavia rakenteellisia uudistuksia. Talouden kasvun ja työllisyyskehityksen kannalta sopeutustoimien tulisi painottua mahdollisimman paljon menojen supistamiseen. Mahdolliset veronkorotukset tulisi minimoida ja suunnata verolajeihin, joilla on mahdollisimman pieni vaikutus talouden kasvuun. Mitä suuremmissa määrin ja nopeavaikutteisemmin julkisentalouden menopaineita pystytään purkamaan rakenteellisin uudistuksin, sitä pienemmäksi muodostuu menoleikkausten ja veronkorotusten tarve.
4. Laajasti ymmärretyn, sekä palvelut että tulonsiirrot käsittävän sosiaaliturvan uudistaminen kokonaisvaltaisesti työntekoa ja yrittämistä tukevaan ja samalla kansalaisten turvallisuudesta kustannustehokkaasti huolehtivaan suuntaan on keskeinen etenemissuunta. Jotta menosopeutuksessa saavutetaan tarvittava mittakaava, ei voida mitään menolajeja eristää sopeutuspaineilta – yksinomaan hallinnon juoksevia menoja supistamalla ei saada haluttuja sopeutusvaikutuksia aikaan.
5. Julkisen sektorin rakenteiden uudistaminen on avainasemassa kestävässä menohillinnässä. Viime vuosien ja vuosikymmenten kokemukset kunta- ja palvelurakennemuutoksista sekä valtion hallinnon kehittämisestä ovat osoittaneet miten vaikeaa uudistusten toteuttaminen on. Julkisen hallinnon ja päätöksentekorakenteiden kehittäminen ovat ratkaisevassa asemassa menohillinnän onnistumisessa.
6. Osana menosopeutusta on varmistettava, että julkinen sektori tukee mahdollisimman hyvin reaalisen kilpailukykyyn vahvistamista. Tämä puoltaa koulutuksen, tutkimuksen ja muiden osaamiseen perustuvien kasvun tekijöiden edellytyksistä huolehtimista.

Rakenteellisten uudistuksien täytyy jatkua – toimeenpanoon kiinnitettävä huomioita

1. Julkisen talouden rakenteiden korjaamisen ohella tarvitaan työ- ja hyödykemarkkinoiden uudistamista voimavarojen mahdollisimman nopean uudelleen suuntaamisen varmistamiseksi. Keskeistä on työmarkkinoiden kannustekapeikkojen avaaminen ja muuttoliikkeen – niin maan sisäinen kuin maahanmuuttokin – edellytysten varmistaminen. Pääkaupunkiseudun kasvun edellytykset ja erityisesti alueen asuntopolitiikka on kasvun kannalta keskeisessä asemassa. Kaavoituksen pullonkaulat on avattava.
2. Suomen elinkeinopolitiikkaa on viime vuosina suunnattu kansainvälisen tutkimusnäytön perusteella kasvun yleisten edellytysten vahvistamiseen. Jatkossa on harkittava olisiko osa panoksista haluttujen vaikutusten aikaan saamiseksi suunnattava valikoivampiin ohjelmiin, joissa keskitytään tuotantosuuntiin, joissa on

samanaikaisesti odotettavassa vahvaa globaalia kysyntää ja joissa on Suomella suhteellisia vahvuuksia. Kasvuhakuisten yritysten rahoitus on turvattava.

Kansainväliset taloussuhteet vakautettava

1. Vientiin perustuvan kasvustrategian kannalta Suomen sijainti Venäjän ja lähivuo-
det heikkoon kasvunäkymään lukkiutuneen euroalueen välissä on hyvin haasta-
va. Euroalueen korkea velkaantuneisuus ja heikko kilpailukyky ei poistu nopeasti.
2. Sama koskee lähes yksinomaan energiatuotantoon perustuvan Venäjän kansan-
talouden rakenteellisia ongelmia. Venäjän talouskasvu on hiipunut jo jonkin ai-
kaa. Geopoliittisen tilanteen kärjistyttyä talouspakotteet ja energian hinnan voi-
makas lasku ovat kääntäneet tämän Suomelle tärkeän markkinan laskuun.
3. Perusongelmana on, että Venäjän ei ole onnistunut kanavoimaan öljytulojaan
tuottavuuskasvua vauhdittaviksi investoinneiksi. Myös öljyntuotannon taso on
laskussa, koska tarvittavia ylläpitoinvestointeja ei ole tehty. Keskeisin ongelma
on kuitenkin maan oikeudellisen järjestelmän heikkoudet, talouden ja politiikan
läpinäkymättömyys ja viime kädessä omistusoikeuden heikko suoja. Paluu vah-
valle kasvu-uralle edellyttäisi talouden ja yhteiskunnan rakenteiden voimakasta
uudistamista.
4. Suomen intressissä on vaikuttaa Euroalueen kasvun käynnistymiseen ja sen ins-
tituutioiden vahvistamiseen. Sama koskee Venäjää.

Suomalaiset ja suomalainen yhteiskunta ovat valmiita uhrauksiin ja ponnistuksiin jos voidaan osoittaa syntyvät hyödyt ja taata, että kaikki tulevat niistä kohtuudella osalli-
siksi. Uskomme, että tietoon perustuva, läpinäkyvä valmistelu on yksi avain yhteis-
ymmärryksen löytymiselle.

Tietolaatikko: Poliitikkasuosituksia Suomelle

OECD:n Going for Growth 2015-raportinⁱⁱ suositukset Suomelle

Lisää kilpailua vähittäiskaupassa ja kuljetussektorilla: Kaavoitusmääräyksiä tulee höllentää kilpailun lisäämiseksi ja mittakaavahyötyjen kasvattamiseksi. Maantiekuljetusten sääntelyä tulee vähentää. Valtion omistusosuutta raide- ja lentoliikenteessä tulee pienentää.

Lisää työttömien aktivointia ja uudista ansiosidonnaista työttömyysturvaa: Työn etsintävelvoitteen kiristämistä tulee jatkaa. Ansiosidonnaisen työttömyysturvan tason tulee laskea työttömyysjakson keston mukaan.

Pienennä ansiotuloverotuksen verokiilaa ja paranna verojärjestelmän tehokkuutta: Suomessa on korkea rajaverokiila eli palkankorotus kiristää verotusta huomattavasti. Työn verotusta tulee alentaa. Menetetyt verotuotot tulee korvata kiinteistöverolla ja muilla välillisillä veroilla. Alennetut arvonlisäkannat tulee poistaa.

Lisää tuottavuutta kuntasektorilla: Kuntaliitoksia tulee jatkaa tai kuntien velvoitteita vähentää tuottavuuden ja mittakaavahyötyjen lisäämiseksi. Parhaita käytäntöjä tulee kehittää kuntien tuottavuuden parantamiseksi. Sote-uudistus tulee toteuttaa.

Paranna ikääntyneiden kannustimia pysyä työelämässä: Eläkeuudistus tulee toteuttaa täysimääräisenä. Työkyvyttömyyseläkkeelle tulee päästä vain lääketieteellisin perustein. Ihmisiä tulee kannustaa oppimaan koko työuran ajan.

EU-komission arvio Suomen taloudestaⁱⁱⁱ

EU-komission helmikuussa 2015 julkistaman arvion mukaan Suomen ongelmana on heikko vientikehitys, joka liittyy teollisuuden rakennemuutokseen. Vaikka viennin markkinaosuuksien alentuminen ja tehdasteollisuuden supistuminen on nyt pääosin ohi, investointien taso on matala ja potentiaalinen tuotanto alentunut. Yksityisen sektorin velka on tasaantunut eikä sen arvioida olevan välitön huolenaihe, velan taso on kuitenkin melko korkea ja sen kehityksen seuranta tulee jatkaa.

Komissio kiinnittää huomiota Suomen ulkoiseen tasapainoon, teollisuuden rakennemuutokseen, tuottavuuteen, investointeihin ja yksityiseen velkaan. Suomen talouden ulkoinen kestävyys arvioidaan kokonaisuutena hyväksi. Elektroniikka- ja metsäteollisuussektorin pienentymisen näyttäisi pääosin päättyneen. Talouden rakennemuutos on kuitenkin käynnistynyt melko hitaasti. Uusia yrityksiä syntyy kuitenkin vähän. Valtaosa pienistä yrityksistä ei juuri kasva koskaan.

Suomen kustannuskilpailukyky heikkeni vuosina 2008–2012, minkä jälkeen maltillinen palkkakehitys ja tuottavuuskasvu ovat alkaneet vähitellen parantaa Suomen kilpailukykyä suhteessa kilpailijamaihin. Yksityisen sektorin investoinnit koneisiin ja laitteisiin ovat olleet alhaisella tasolla, minkä komissio arvioi johtuvan palkkojen ja muiden tuotantopanosten kustannusten nopeasta kasvusta. Matalat investoinnit voivat heikentää Suomen kilpailukykyä ja kasvupotentiaalia. Komission arvioi investointien lähtevän kasvuun kustannuskilpailukyvyn kohentuessa vähitellen.

EU-komission mukaan Suomen keskeiset politiikkahaasteet ovat:

- Kustannusten kasvun hillitseminen myös jatkossa, jotta Suomen kilpailukyky vahvistuisi.
- Monet suomalaiset yritykset pysyvät pieninä eivätkä aktiivisesti pyri kasvamaan tai kansainvälistymään.
- Kotitalouksien velkataso on aiemmin kasvanut nopeasti, jatkossa olisi hyvä tehdä toimenpiteitä lisävelkaantumisen ehkäisemiseksi.

EU-komission aiemmat suositukset ovat liittyneet julkiseen talouteen, sote- ja kuntauudistukseen, työmarkkinapotentiaalin täysimääräiseen hyödyntämiseen, kilpailun lisäämiseen ja talouden rakenteen monipuolistamiseen. Komissio toteaa Suomen ottaneen edistysaskeleita mm. eläkeratkaisun, verotuksen ja ikääntyneiden työllisyyden kohdalla. Vaikka kilpailun edistäminen on yksi maankäyttö- ja rakennuslain muutoksen tavoitteista, vähittäiskaupan suuryksikköjen kaavoitusrajoitukset ovat edelleen purkamatta.

Tietolaatikko: Talouskriisistä ulos – mitä simulaatiomalli neuvoo?

Talouskriisistä voi yrittää ulos elvyttämällä, sisäisellä devalvaatiolla tai vain odottamalla. Elvytys tarkoittaa julkisten menojen lisäämistä tai tulojen vähentämistä. Sisäisellä devalvaatiolla viitataan alempaan palkka- ja kustannuskehitykseen ja siihen tähtääviin toimiin. Odottaminen puolestaan tarkoittaa sitä, ettei tehtäisi mitään lyhyellä aikavälillä, vaan odotetaan että maailmantalouden elpyessä myös Suomen vienti elpyy ja talous lähtee nousuun. Kaikissa kolmessa vaihtoehdossa olisi toki perusteltua pyrkiä tehostamaan talouden rakenteita ja huolehtimaan pitkän aikavälin kasvuedellytyksistä. Näitä toimia ei ole kuitenkaan tässä mallitarkastelussa huomioitu.

Teiden rakentaminen, koulujen korjaaminen ja verotuksen keventäminen ovat esimerkkejä perinteisestä kysyntään vaikuttavasta elvytyspolitiikasta. Kaikki ne parantavat työllisyyttä lyhyellä aikavälillä, mutta lisäävät julkisen talouden velkataakkaa ja siten syövät kasvuedellytyksiä pidemmällä aikavälillä. Myös sosiaaliturvamaksujen määräaikainen alentaminen joko työntekijälle tai työnantajalle voisi olla osa elvytystä.

Erilaisten elvytysvaihtoehtojen vaikutuksia on tarkasteltu valtiovarainministeriön KOOMA-mallilla^{iv}. Mallia simuloimalla osoitetaan, että alentamalla työntekijän sosiaaliturvamaksua saadaan aikaiseksi parempi talouskasvu- ja työllisyysvaikutus kuin alentamalla työnantajamaksua. Vaikutus johtuu siitä, että mallissa työntekijän sosiaaliturvamaksun alentuessa myös palkat alenevat, mikä puolestaan lisää työllisyyttä. Julkisen talouden tasapaino kuitenkin jatkaa heikkenemistään.

Taluspoliittisessa keskustelussa esillä ollut sisäinen devalvaatio tähtää kilpailukyvyn parantamiseen. Käytännössä se tarkoittaisi palkkojen nollakasvua tai tuntipalkkojen alenemista esimerkiksi työaikaa pidentämällä. Tässä tehdyssä mallitarkastelussa tarkastellaan vaihtoehtoja, jossa palkankorotuksista luovuttaisiin kolmeksi vuodeksi, jolloin työllisyys kohenisi ja BKT kasvaisi merkittävästi. Vaikka julkisen talouden tasapaino aluksi heikkenisi, se alkaisi pian korjaantua kilpailukyvyn ja viennin kohentumisen myötä.

Vaikka päädyttäisiin vain odottamaan maailmantalouden elpymistä, on silti pidettävä huolta omasta tuottavuudesta ja maltillisesta palkkakehityksestä, jottei orastava vientikysyntä sitten aikanaan tyssää heikkoon kilpailukykyyn. Mallitarkastelun kannalta asetelma olisi laadullisesti jokseenkin samanlainen kuin sisäisessä devalvaatiossa, mutta kokonaisvaikutukset jäisivät pienemmiksi.

4 Finanssipolitiikan tavoitteet ja rajat

Suomen julkinen talous on pysynyt alijäämäisenä pitkään jatkuneen matalasuhdanteen vuoksi, vaikka tuloja lisäävät ja menoja vähentävät sopeutustoimet ovatkin hillinneet alijäämän kasvua. Talouden ennakoitaan kasvavan vaimeasti lähivuosina, eikä kasvu riitä korjaamaan julkisen talouden epätasapainoa. Matalasuhdanteen väistyttyäkin julkisen talouden rahoitusasemaa rasittaa väestön ikääntyminen, joka lisää seuraavan kahden vaalikauden aikana julkisia ikäsidonnaisia menoja noin prosenttiyksiköllä suhteessa BKT:hen ilman sopeuttavia päätöksiä ja kohdistuu ennen muuta kuntatalouteen ja eläkejärjestelmään.

Julkisen talouden rahoitusasema on kohenemassa hyvin hitaasti toteutetuista sopeutustoimista huolimatta. Julkisyhteisöjen alijäämä rikkoi sille asetetun 3 prosentin viitearvon v. 2014. Rahoitusasema vahvistuu lähivuosina, mutta pysyy silti selvästi alijäämäisenä. Julkisen talouden velkasuhde ylittää 60 prosentin viitearvon kuluvana vuonna (kuva 4.1). Mikäli menojen ja tulojen keroon epäsuhdetta ei korjata, velkaantumisen kiihtyy 2020-luvulta alkaen ja ylittää 15 vuodessa 100 prosenttiin suhteessa BKT:hen.

Poikkeama julkisen talouden rakenteelliselle rahoitusasemalle asetetusta keskipitkän aikavälin tavoitteesta uhkaa pysyä korkeana lähivuodet. Tämä sekä mahdollinen alijäämää tai velkaa koskevien kriteerien rikkoutuminen ja siitä seuraavat EU-menettelyt rajoittavat talouspolitiikan liikkumatilaa. Jotta EU:n liiallisen alijäämän menettelyä ei käynnistettäisi, seuraavan hallituksen tulee ryhtyä välittömiin ja riittäviin toimiin saattaakseen julkisen talouden alijäämä- ja velkasuhteet EU-säädösten edellyttämälle tasolle.

Valtio ja kuntatalous ovat selvästi alijäämäisiä, työeläkesektori ylijäämäinen ja muut sosiaaliturvarahastot suunnilleen tasapainossa. Menoaste eli menojen suhde kokonaistuotantoon on noussut hyvin korkeaksi ennen muuta BKT:n hitaan kasvun vuoksi, mutta menoastetta nostavat myös mm. työttömyydestä ja väestön ikääntymisestä aiheutuvat menot. Sen sijaan verokertymät ovat sopeutuneet aiempaa matalammalle tasolle jämähäntäneen kokonaistuotannon mukaan, vaikka veronkorotukset nostavatkin veroastetta eli verojen suhdetta kokonaistuotantoon.

4.1 Lähtökohtana julkisen talouden kestävyys turvaaminen

Suomen julkinen talous on ollut vuodesta 2009 lähtien syvästi alijäämäinen. Tilanne ei ole korjaantumassa, sillä ennakoitavissa olevia julkisia menoja ei voida kestävästi rahoittaa nykyisellä veroasteella ja työn tarjonnan tasolla. Julkisessa taloudessa vallitsee siten mittava kestävyysvaje eli julkisen talouden velka uhkaa kasvaa hallitsemattomasti suhteessa BKT:hen tulevina vuosikymmeninä. VM:n kansantalousosaston arvion mukaan kestävyysvajeen mittaluokka on noin 5 prosenttia suhteessa BKT:hen.

Painelaskelmassa valtion ja kuntien velkasuhdetta kasvattavat tulevina vuosikymmeninä velalle kertyvät korkomenot ja ikäsidonnaisten menojen kasvu. Valtio kantaa hoito- ja hoivamenojen kasvusta peruspalvelujen valtionosuusprosentin mukaisen osuuden ja loput kasvattavat kuntatalouden velkaa.

Tietolaatikko: Keskipitkän aikavälin laskelman perusteet

Pitkällä aikavälillä talous kasvaa työn, pääoman ja kokonaistuottavuuden kasvun yhteisvaikutuksesta. Keskipitkän aikavälin talousnäköymien tarkastelu perustuu arvioon potentiaalisen tuotannon kehityksestä. Potentiaalisen tuotannon kasvu määrittää uran, jolla talous kasvaisi ilman korkea- ja matalasuhdanteita.

Tuotantofunktiomenetelmä perustuu potentiaalisen tuotannon kasvun hajottamiseen työ- ja pääomapanoksen sekä kokonaistuottavuuden kasvuksi. Potentiaalinen tuotanto ei ole havaittava muuttuja, joten sen arvioimiseen liittyy epävarmuutta. Kansainvälinen valuuttarahasto IMF on vertaillut eri laskentamenetelmiä ja osoittaa, että eri menetelmät antavat saman tuloksen: potentiaalisen tuotannon kasvuvauhti on hidastunut Suomessa.^v

Väestön ikääntyminen ja siitä aiheutuva työikäisen väestön supistuminen leikkaa työpanoksen kasvua merkittävästi useiden vuosien ajan. Vaikka samaan aikaan maahan muuttaa runsaasti työikäisiä, maahanmuuttajien työhön osallistumisaste on kantaväestöä alhaisempi, joten maahanmuutto ei riitä kumoamaan supistuvan työikäisen väestön vaikutusta. Näin ollen potentiaalinen työpanos supistuu lähi vuosina, mikä vuoksi työpanoksen kontribuutio talouskasvuun on laskelmassa joko nolla tai jopa negatiivinen.

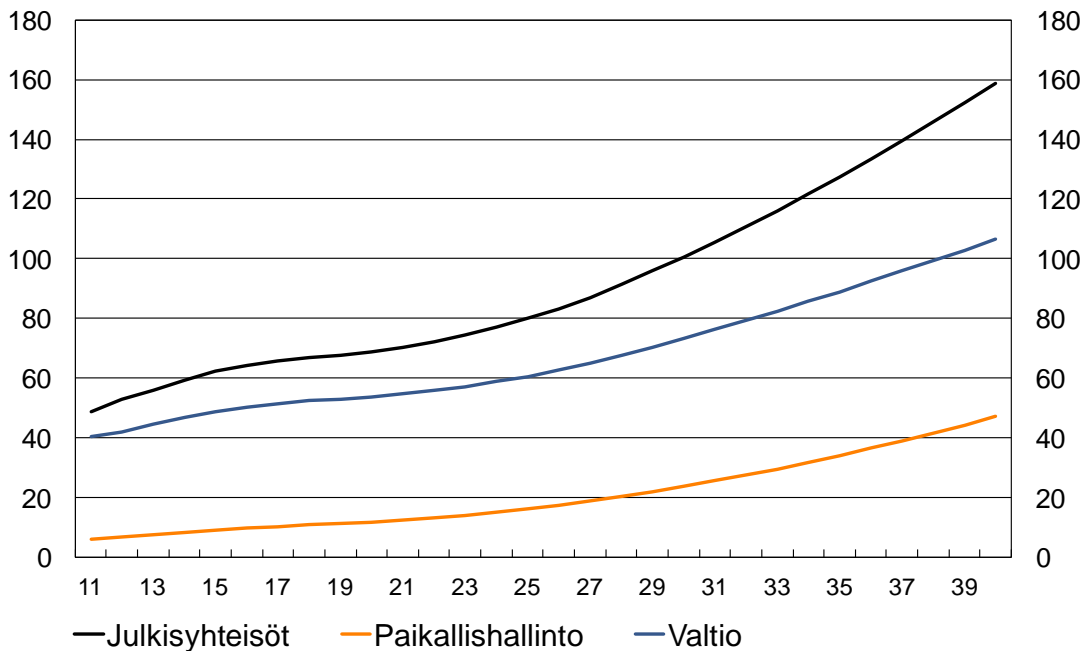
Toinen talouden tuotantopotentiaaliin vaikuttava tekijä on pääomakanta. Vuosia jatkunut matala investointiaste yhdessä teollisuuden kapasiteetin vähennysten kanssa on hidastanut pääomakannan kasvua ja siten heikentänyt tulevaa talouden kasvupotentiaalia. Näköpiirissä olevista investoinneistakaan ei ole odotettavissa suurta kasvusysäystä.

Kokonaistuottavuuden kasvu on ollut keskeinen talouskasvun lähde viimeiset vuosikymmenet. Viime vuosina kokonaistuottavuus on kuitenkin kasvanut vaatimattomasti. Korkean tuottavuuden toimialojen tuotanto on supistunut merkittävästi ja koko talouden rakenne palveluvaltaistunut. Näistä muutoksista johtuen kokonaistuottavuuden kasvun arvioidaan jäävän keskipitkällä aikavälillä huomattavasti hitaammaksi kuin mihin 2000-luvun alkupuolella totuttiin. EU:n komissio ja jäsenmaat ovat yhdessä arvioineet, että pitkällä aikavälillä kokonaistuottavuuden kasvu Suomessa lähestyy yhtä prosenttia.

Havaittavissa olevan BKT:n tason ja potentiaalisen tuotannon tason välistä erotusta kutsutaan tuotantokuiluksi. Keskipitkän aikavälin laskelmissa oletetaan, että tuotantokuilu sulkeutuu ennustejakson eli neljän vuoden aikana. Tällöin talouden tuotanto on potentiaalisella tasollaan eli talouden resurssit ovat täyskäytössä ja talous on ns. neutraalissa suhdannetilanteessa. Tällä hetkellä Suomen tuotantokuilu on negatiivinen ja siksi keskipitkälle aikavälille arvioitu, sinällään vaatimaton n. 1,3 % keskimääräinen kasvu on nopeampaa kuin noin prosentiksi arvioitu potentiaalisen tuotannon kasvu.

Viime vuosien hidas kasvu, lähivuosien vaisut suhdannenäkymät sekä talouden rakenteelliset tekijät asettavat arviot talouden kasvuvauhdista hyvin maltillisiksi. Samaan aikaan teollisuuden ja koko talouden rakennemuutos on heikentänyt talouden kasvun edellytyksiä pidemmällä ajalla. Keskeiset kasvun ajurit, työ, pääoma ja kokonaistuottavuus, kasvavat hitaasti jos lainkaan. Niin keskipitkällä kuin pitkällä aikavälillä on syytä odottaa vaatimatonta kasvua.

Kuva 4.1 Julkisyhteisöjen, valtion ja kuntatalouden velka suhteessa BKT:hen: pitkän aikavälin painelaskelma



Lähde: Tilastokeskus, VM

Kestävyysongelman ratkaisemiseksi tai edes merkittäväksi rajoittamiseksi seuraavan hallituksen on toteutettava suoria menoihin ja tuloihin vaikuttavia sopeutustoimia sekä jatkettava menopaineita hillitsevien ja talouden kasvumahdollisuuksia tukevien uudistusten toteuttamista. Tarvittavien korjaavien toimenpiteiden mittaluokka riippuu niiden toteutusajankohdasta: pienemmät sopeutustoimet riittävät, jos ne toteutetaan nopeasti.

Suomessa on toistaiseksi ollut käytössä erilaisten finanssipoliittisten tavoitteiden yhdistelmiä. Kahden edellisen vaalikauden kokemusten perusteella Suomen sääntökoneisuuden suurin ongelma on ollut epäjohtonmukaisuus erilaisten tavoitteiden välillä. Osittain sen vuoksi joidenkin tavoitteiden ohjausvaikutus on jäänyt heikoksi.

Tietolaatikko: Julkisen talouden suunnitelma

Julkinen talouden suunnitelma (JTS) tukee julkista taloutta koskevaa päätöksentekoa. JTS-asetuksen^{vi} mukaan valtioneuvosto on velvollinen laatimaan koko julkisen talouden kattavan suunnitelman vaalikaudeksi. Suunnitelma tulee tarkistaa vuosittain seuraavaksi neljäksi vuodeksi huhtikuun loppuun mennessä.

Suunnitelma kattaa valtiontalouden, kuntatalouden, lakisääteiset työeläkelaitokset ja muut sosiaaliturvarahastot. Suunnitelmassa hallitus asettaa tavoitteet julkiselle taloudelle ja toteaa julkisen talouden hoitoa ohjaavat säännökset. Siinä arvioidaan talouden tilaa ja näkymiä, täsmennetään hallituksen finanssipoliittinen linja ja esitetään hallituksen toimet asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Suunnitelmaan sisältyy valtiontalouden määrärahakehys. Keväällä 2015 laaditaan ns. tekninen julkisen talouden suunnitelma, joka ei sisällä uusia politiikkatoimia ja jonka tarkoitus on toimia pohjana, jolle eduskuntavaalien jälkeen muodostettava hallitus voi mitoittaa ohjelmansa. Uuden hallituksen ensimmäinen suunnitelma kattaa vuodet 2016-2019, ja hallitus päättää siitä syyskuussa 2015.

Tietolaatikko: Finanssipolitiikan oikeudelliset rajoitteet

Finanssipolitiikan tavoitteenasettelua ohjaavat osaltaan myös EU-säädökset. EU:n perussopimuksen mukaan julkisen talouden alijäämä suhteessa BKT:hen ei saisi ylittää 3 prosentin viitearvoa. Vastaavasti julkisen talouden velka suhteessa BKT:hen ei saisi ylittää 60 prosentin rajaa. Kumman tahansa kriteerin rikkominen voi johtaa liiallisen alijäämän menettelyn käynnistymiseen.

Velvoite rakenteelliselle rahoitusasemalle asetettavalle keskipitkän aikavälin tavoitteelle perustuu paitsi EU- myös kotimaiseen lainsäädäntöön (vuoden 2013 alussa voimaan astunut ns. fipo-laki 869/2012). Suomen tämänhetkiseksi tavoitteeksi on asetettu alarajan mukainen -0,5 % suhteessa BKT:hen^{vii}. Merkittävä poikkeama tavoitteesta tai siihen johtavalta polulta voi johtaa EU-tasolla merkittävän poikkeaman menettelyn ja kansallisella tasolla korjausmekanismin käynnistymiseen.

Finanssipolitiikan tavoitteet asetetaan vuonna 2015 voimaansaattavassa uudessa julkisen talouden ohjausjärjestelmässä^{viii}. Asetus julkisen talouden suunnitelmasta edellyttää aiempaa kokonaisvaltaisempaa ja pitkäjänteisempää julkisen talouden ohjausta. Seuraavan hallituksen tulee asettaa ensimmäisessä julkisen talouden suunnitelmassaan EU-säädösten mukainen keskipitkän aikavälin rahoitusasematavoite koko julkisyhteisöille yhteensä sekä erikseen rahoitusasematavoitteet kaikille sen alasektoreille. Sektorikohtaisten tavoitteiden tulee johtaa vähintään julkisen talouden rakenteelliselle rahoitusasemalle asetetun keskipitkän aikavälin tavoitteen (MTO) saavuttamiseen. Tavoitteiden edellyttämät toimenpiteet tulee eritellä julkisen talouden suunnitelmassa ja niiden toteutumista seurataan vuosittain julkisen talouden suunnitelman tarkistuksen yhteydessä.

Ensi vaalikaudella tavoitteiden väliseen johdonmukaisuuteen tulisi kiinnittää erityistä huomiota. Käytännössä finanssipolitiikan perustavoitteiden (MTO ja hallitusohjelman tavoitteet) sekä niiden saavuttamista edistävien operatiivisten välitavoitteiden (valtiontalouden menokehys, kuntien ohjaukseen liittyvät tavoitteet, veropolitiikkaa ohjaavat säännöt) tulisi muodostaa yhdenmukainen kokonaisuus. Lisäksi finanssipolitiikan tavoitteilla tulisi olla selkeä kytkös julkisen talouden kestävyYTEEN.

Finanssipolitiikan tavoitteet tulee asettaa siten, että julkisyhteisöjen (käytännössä valtion ja kuntatalouden) velkaantuneisuus vakautuu kestäväälle tasolle. Lähtökohtana tulisi olla:

- **Kuntatalouden** rahoitusaseman tulisi olla pitkällä aikavälillä tasapainossa. Kuntien päätehtävänä on järjestää ja tuottaa hyvinvointipalvelut asukkailleen, eikä tätä tehtävää tulisi rahoittaa velkaantumalla.
- **Työeläkejärjestelmässä** maksut tulisi asettaa tasolle, joka on vakaa pitkällä aikavälillä ja joka yhdessä sijoitustuottojen kanssa kattaa maksussa olevat eläkkeet sekä rahastoitavan osa eläkkeistä. Työmarkkinoiden keskusjärjestöjen saavuttama ratkaisu vuoden 2017 työeläkeuudistuksesta täyttää nämä vaatimukset. Muiden sosiaaliturvarahastojen talous perustuu jakojärjestelmään ja pidetään lähellä tasapainoa työnantajilta ja vakuutetuilta perittävillä maksuilla ja julkisen talouden sisäisin siirtein.
- Viime kädessä vastuu hyvinvointipalveluiden, tulonsiirtojen ja julkisen hallinnon kestävästä rahoituksesta on **valtiolla**. Siksi valtion rahoitusaseman tulee olla riittävän vahva, jotta se kestävästi vastuuseen liittyvät riskit ja suhdannevaihteluiden

aiheuttamat heilahtelut ilman, että EU- ja kotimaisista säädöksistä syntyvät velvoitteet rikkoutuvat. Suhdannepolitiikka, silloin kun sitä voidaan harjoittaa, kuuluu myös valtiolle.

Mitä uskottavampia toimet taloudellisen toiminnan edellytysten vahvistamiseksi ovat, sitä vähemmän tarvitaan välittömiä sopeutustoimia, jotka jarruttavat talouden kasvua lyhyellä aikavälillä. Uudistukset kilpailukyvyyn, yritystoiminnan edellytysten ja työmarkkinoiden toiminnan kohentamiseksi sekä kilpailun edistämiseksi hyödykemarkkinoilla ovat keskeisiä julkisen talouden rahoituspohjan vahvistamiseksi. Olennaista on pyrkiä nostamaan työhön osallistumisastetta ja nopeuttaa tuottavuuden kasvua koko taloudessa mutta etenkin julkisessa palvelutuotannossa. Myös valtion ja kuntien tuloja lisäävien ja menoja vähentävien välittömien toimien tulisi samalla edesauttaa talouden rakennemuutosta.

Rakenteellisten toimien hedelmiä ei pidä ulosmitata ennen kuin on luotettavaa näyttöä siitä, että hedelmiä on kertynyt. Valtion alijäämien pienentäminen etupainotteisesti on tärkeää kiihtyvän velkaantumisen kierteen ehkäisemiseksi keskipitkällä aikavälillä, ennen kuin rakenteelliset uudistukset ehtivät kantaa hedelmää.

Tietolaatikko: Julkisen talouden suunnitelma perustuu riippumattomaan ennusteeseen

Vuonna 2011 hyväksytyssä budjettikehysdirektiivissä määritellään, että finanssipoliittisen valmistelun taustaksi täytyy tuottaa realistinen ja riippumaton ennuste. Finanssipoliittikan suunnittelun on perustuttava tähän makrotalouden ja finanssipoliittikan kaikkein todennäköisimpään skenaarioon. Mikäli tästä skenaariorista poiketaan, niin direktiivi edellyttää finanssipoliittikan suunnittelun perustuvan sitä varovaisempaan skenaarioon.

Suomen kansallinen lainsäädäntö varmistaa, että valtiovarainministeriön kansantalousosaston ennuste täyttää nämä riippumattomalle ennusteelle asetetut edellytykset:

- Ns. fipo-lain (79/2015) 2a pykälän mukaan: ”Valtiovarainministeriössä ennustetoiminnasta vastaavan osaston päällikkö ratkaisee itsenäisesti esittelystä asiat, jotka koskevat valtion talousarvioesityksen ja julkisen talouden suunnittelun perustana olevia makrotalouden kehitystä koskevia ennusteita.”
- Saman lain nojalla annetun asetuksen (Asetus julkisen talouden suunnitelmasta, 120/2014) 3 pykälän toisen kohdan mukaan ”Rahoitusasematavoitteet on asetettava siten, että ne valtiovarainministeriön ennuste huomioon ottaen johtavat vähintään julkisen talouden rakenteelliselle rahoitusasemalle asetetun tavoitteen saavuttamiseen.”

Huhtikuun alussa julkistettava ns. tekninen julkisen talouden suunnitelma ja kesällä 2015 uuden hallituksen valmisteleva lopullinen julkisen talouden suunnitelman perustuvat kansantalousosaston lyhyen aikavälin suhdanne-ennusteeseen ja sen perusteella laadittuun keskipitkän aikavälin talousennusteeseen.

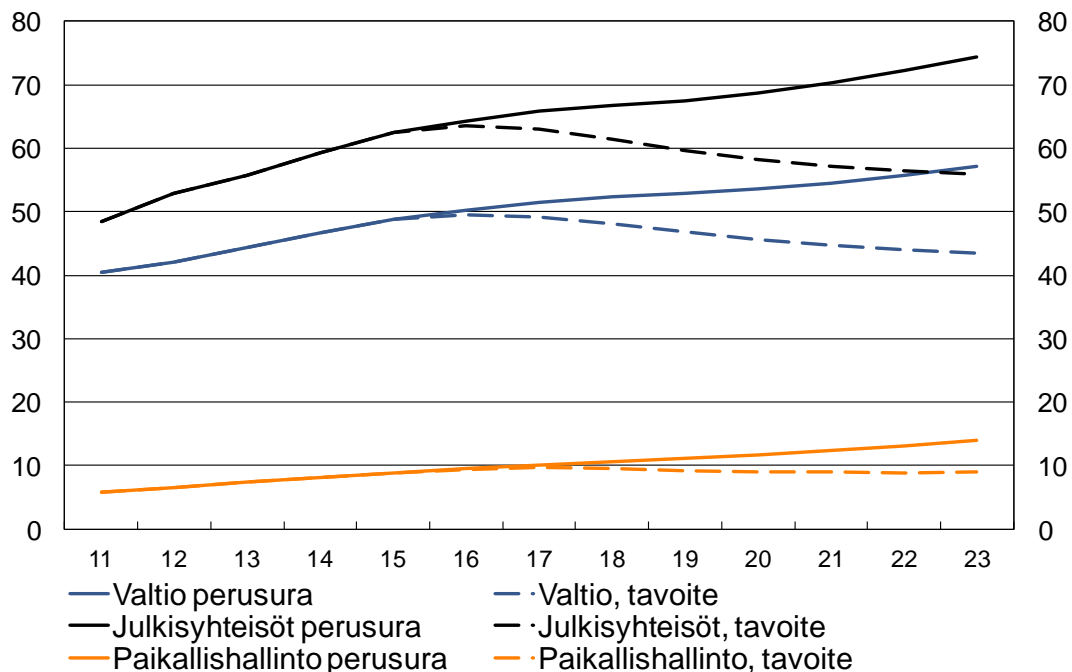
Kansantalousosasto laatii keskipitkän aikavälin arvionsa perustuen EU:n komission ja jäsenmaiden yhdessä kehittämään tuotantofunktiomenetelmään. Lisäksi EU:n komissio ja jäsenmaat ovat sopineet yhdessä käytettävistä laskentaoletuksista. Komission arviot Suomen talouden näkymistä perustuvat samaan menetelmään, mutta komissio käyttää keskipitkän aikavälin laskelmiensa pohjana omaa lyhyen aikavälin ennustettaan.

4.2 Vaalikauden 2015–2019 finanssipolitiikkaa ohjaavat tavoitteet ja niiden toimeenpano hallitusohjelmassa

Vaalikaudella 2015-2019 finanssipolitiikalle tulisi asettaa seuraavat tavoitteet (kuva 4.2):

1. Julkisyhteisöjen rakenteelliselle rahoitusasemalle asetetaan -0,5 prosentin suuruisen keskipitkän aikavälin tavoite suhteessa BKT:hen. Tämä tavoite muodostaa finanssipolitiikan perälaudan. Tavoite ei kuitenkaan riitä supistamaan julkisyhteisöjen velkasuhdetta alle 60 prosentin viitearvon. Sen vuoksi valtiontaloudelle ja kuntataloudelle tulee asettaa julkisyhteisöjen velkasuhteen laskun varmistavat tavoitteet.
2. Valtiontalouden nimelliselle rahoitusasemalle asetetaan tavoite vuoteen 2019 siten, että valtiontalouden velka laskee nykyisestä lähes 50 prosentista 40 prosentin tuntumaan suhteessa BKT:hen vuoteen 2023 mennessä ja vakiintuu tälle tasolle. Vuosille 2015–2023 arvioidun talouden perusuran mukaan tämä edellyttää valtiontalouden rahoitusaseman vahvistamista lähelle tasapainoa vuoteen 2019 mennessä.
3. Kuntatalouden^{ix} nimelliselle rahoitusasemalle asetetaan tavoite vuoteen 2019 siten, että kuntatalouden velka rajoitetaan 10 prosentin tuntumaan suhteessa BKT:hen. Arvioidun talouden perusuran mukaan tämä edellyttäisi kuntatalouden tasapainottamista vuoteen 2019 mennessä. Tasapainon ylläpitäminen edellyttää toimia myös seuraavilla vaalikausilla.

Kuva 4.2 Tavoitekokonaisuuden mukainen julkisyhteisöjen, valtion ja kuntatalouden velka suhteessa BKT:hen



Lähde: Tilastokeskus, VM

Finanssipolitiikan tavoitteet voitaisiin toteuttaa hallitusohjelmassa seuraavasti:

1. VM:n kansantaloulosaston laskelmien mukaan valtiontalouden tasapainottaminen vuoteen 2019 mennessä voitaisiin toteuttaa sopeuttamalla tuloja tai menoja

yhteensä noin 4 mrd. eurolla ensi vaalikauden aikana. Talouskasvun ja työllisyyden näkökulmasta sopeutustoimet tulisi kohdistaa menoihin^x.

2. Valtion talouden rahoitusasematavoite voidaan toteuttaa alentamalla valtiontalouden menokehystä 4 miljardilla eurolla vaalikauden kuluessa. Sopeutus tulisi toteuttaa etupainoisesti. Vastaavasti sopeutustoimien myöhentäminen kasvattaisi vaadittavien toimien mittaluokkaa.
3. Finanssipolitiikan kokonaisuuden kannalta tulisi veropolitiikan yleislinja kiinnittää hallitusta muodostettaessa. Hallitusohjelmassa voitaisiin todeta, että hallitus pidättäytyy verotuksen päätösperäisestä kiristämisestä, mutta verotuksen rakennetta voidaan muuttaa. Mikäli osa julkisen talouden sopeutuksesta haluttaisiin toteuttaa verotusta kiristämällä, tulisi linjata veroperustemuutosten tavoiteltu nettomääräinen tuottovaikutus.
4. Kuntatalouden tasapainottaminen edellyttää noin 2 mrd. euron sopeutusta vuoteen 2019 mennessä. Sopeuttamisen tulisi tapahtua velvoitteita vähentämällä, toimintaa tehostamalla ja palvelurakenteita uudistamalla. Koska tuottavuutta parantavat palvelurakenteen uudistukset toteutuvat hitaasti, kuntasopeutuksen tulee ensivaiheessa perustua kuntien toiminnan tehostamiseen sekä kuntien tehtävien ja velvoitteiden vähentämiseen. Niitä koskevat ensimmäiset päätökset on tehtävä kesällä 2015 Julkisen talouden suunnitelman valmistelun yhteydessä.
5. Mitä pidemmälle ajassa mennään, sitä merkittävämmäksi kuntatalouden tasapainottamisessa muodostuvat palvelutuotannon kustannuksia alentavat ratkaisut. Näiden uudistuksien linjaaminen on tehtävä aivan vaalikauden alussa. Keskeistä on toteuttaa sosiaali- ja terveydenhuollon rakenneuudistus. Julkisessa palvelutoiminnassa tarvitaan toimintatapojen uudistamista tavalla, joka vastaa toimintaympäristön muutoksiin ja hyödyntää niitä. Suurelta osin nämä ratkaisut tuottavat merkittäviä säästöjä vasta vaalikauden 2015-2019 jälkeen.
6. Uusi julkisen talouden ohjausjärjestelmä edellyttää julkisyhteisöjen tarkastelua kokonaisuutena. Siten esim. kuntien valtionosuuksien vähennykset eivät ole säästötoimi, jos kunnat eivät vastaavasti vähennä menojaan.
7. Myötäsyklisen finanssipolitiikan välttämiseksi olisi edullista päättää finanssipolitiikan sopeutustoimista euromääräisesti koko vaalikaudeksi (meno- ja verosäännöt) ja asettaa sopeuttamistavoitteet riittävän kunnianhimoisesti. Näin voitaisiin välttyä lisäleikkauksista tai veronkorotuksista, joihin päättyvällä vaalikaudella on toistuvasti jouduttu talouskehityksen vaarantaessa alijäämä- ja velkaantumistavoitteet. Riskiä lisätoimiin ei kuitenkaan voida kokonaan poistaa, sillä valtiontalouden vakauden kannalta olennaisia perälautoja velkaantumisen ja (rakenteellisen) alijäämän osalta ei voida sivuuttaa. Hallitusta muodostettaessa tulisi siksi sopia:
 - a) Valtion ja kuntien menokehystä voidaan vaalikaudella alentaa suhteessa hallitusta muodostettaessa sovittuihin menosääntöihin, mikäli julkisen talouden kehitys sitä vaati.
 - b) Osana ylimääräisiä sopeutustoimia voidaan verotusta kiristää suhteessa hallitusta muodostettaessa sovittuun verosääntöön.
 - c) Veronalennuksia voidaan toteuttaa, jos samalla sovitaan vastaavan suuruista menovähennyksistä tai veronkiristyksistä.
 - d) [Osa ennakoitua suuremmista verotuotoista voidaan käyttää veroperusteiden alentamiseen. Ottaen huomioon julkisen talouden korkea velkaantuminen ja tarve palauttaa finanssipolitiikan liikkumatila ennen seuraavan talouskriisin toteutumista, on perusteltua sopia, että osa ennakoitua merkittävästi suuremmista verotuotoista käytetään julkisen velan lyhentämiseen. Tämä on sopusuhteissa myötäsyklisen finanssipolitiikan välttämisen kanssa.]
8. [Mikäli veropohjissa tapahtuu merkittäviä muutoksia, mahdolliset veromenetykset katetaan menoja vähentämällä ja/tai muita veroja kiristämällä.]

9. [Työeläkemaksun tilapäinen alentaminen, esimerkiksi EMU-puskureita käytämällä, on eläkejärjestelmän kestävyyskannalta mahdollista vain, mikäli maksua myöhemmin tilapäisesti nostetaan. Eläketurvakeskuksen arvion mukaan vuosille 2017–2019 sovittu 24,4 prosentin maksutaso on riittävä eläkkeiden rahoitukseen myös vuoden 2019 jälkeen. Siten pysyväisluontoinen työeläkemaksun alentaminen edellyttäisi eläke-etuuksien leikkaamista.]

Julkisen palvelutuotannon tehostaminen

Tilastokeskuksen väestöennusteen mukaan yli 70-vuotiaan väestön määrä kasvaa nykyisestä noin 400 000 hengellä eli yli puolitoistakertaiseksi ensi vuosikymmenen loppuun mennessä. Ilman julkisen palvelutuotannon tehostamista Suomen talouden voimavarat eivät tulevaisuudessa riitä tuottamaan nykyisen lainsäädännön takaamia julkisia palveluja, sillä samaan aikaan työikäinen väestö supistuu.

Kestävyysarvion peruslaskelmassa on oletettu, että julkisen palvelutuotannon henkilöstömäärä kasvaa keskimäärin runsaalla 3000 hengellä vuodessa. Pääministeri Kataisen hallitus asetti rakennepoliittisessa ohjelmassaan tavoitteeksi, että kestävyysvajetta pienennetään noin 1½ prosenttiyksikköä lainsäädännön kansalaisille takaamien julkisten palveluiden tuotantoon kohdistuvien toimenpiteiden avulla. Tavoitteen saavuttaminen edellyttäisi, että julkisten palveluiden tuottamisessa tarvittaisiin vuosittain vain noin 1000 henkeä lisää riippumatta siitä, ovatko he julkisen vai yksityisen sektorin palveluksessa. Henkilöstön kasvun hidastaminen runsaalla 2000 hengellä vuosittain vastaa julkisen sektorin tuottavuuden kasvun nopeutumista 0,5 prosenttiyksiköllä vuosittain. Kunnallisissa sosiaali- ja terveystalouksissa on myös merkittäviä alueellisia tuottavuuseroja. Tutkimuksen mukaan kuntien sosiaali- ja terveystalouksien tuottavuuseroista olisi mahdollista säästää jopa noin 10 %, jos palvelut tuotettaisiin kaikkialla yhtä tehokkaasti kuin tehokkaimmilla alueilla.^{xi} Palvelurakenteen tehostaminen edellyttäisi, että rahoitus sidotaan tulevaan kustannusten tavoitetasoon eikä nykyisiin kustannuksiin.

Sopeutustoimista huolimatta julkinen talous pysyy pitkään haavoittuvana

Julkisen talouden keskeinen rooli on kattaa taloudellisia riskejä, niin koko kansantalouden kuin yksittäisten kotitalouksienkin tasolla. Viimeisten kuuden vuoden aikana kyky on huolestuttavasti heikentynyt. Mikäli joutuisimme uudelleen samantyyppiseen tilanteeseen kuin vuonna 1990 tai 2009, julkinen talous kriisiytyisi välittömästi, koska liikkumatilaa automaattisille vakauttajille ei tällä kertaa olisi.

Esitetyt finanssipolitiikan tavoitteet on asetettu tasapainottamaan toisaalta tarve nopeaan sopeutukseen ja toisaalta huoli sopeutustoimien kysyntävaikutuksista. Esitetyn sopeutusohjelman mittakaava on menovähennysten – ja mahdollisten veronkorotusten – näkökulmasta hyvin haastava. Samalla se kuitenkin parantaa julkisen talouden velkasuhdetta piinallisen hitaasti. Valtion velkasuhteen supistaminen 40 prosentin tuntumaan suhteessa BKT:hen vuoteen 2023 mennessä merkitsee valtion velkasuhteen palauttamista lähelle vuoden 2010 tasoa kahden seuraavan vaalikauden aikana – velkasuhde jäisi siten huomattavasti korkeammalle tasolle kuin ennen finanssikriisiä.

Siten seuraavan vaalikauden ajan turvamarginaali pysyy olemattomana ja on pieni senkin jälkeen. Julkisyhteisöjen velkasuhde laskee esitetyillä sopeutustoimilla vain noin 60 prosenttiin vuoteen 2019 mennessä ja noin 55 prosenttiin vuoteen 2023 mennessä. On huomattava, että turvamarginaali 60 prosentin viitearvoon olisi vielä v. 2019 alkavalla vaalikaudella varsin ohut. Voimakkaan taantumien tai finanssikriisin mittaluokkaa olevan taloudellisen häiriön kattamiseen ei syntyisi tilaa pitkälläkään aikavälillä.

Julkisyhteisöjen keskipitkän aikavälin rahoitusasematavoitteen näkökulmasta arvio on hieman lohdullisempi. Valtiontaloudelle ja kuntataloudelle asetetut rahoitusasematavoitteet takaisivat MTO:n saavuttamisen v. 2019, vaikka talouden vuotuinen kasvu osoittautuisi koko vaalikauden lähes ½ prosenttiyksikköä perusuraa hitaammaksi. Turvamarginaali kattaa myös rakenteellisen rahoitusaseman mittaamiseen liittyvää epävarmuutta.

Julkisen talouden suunnitelman verosääntö

Julkisen talouden suunnitelmaan tulisi liittää hallituskaudelle veropolitiikan sääntö, jonka avulla varmistetaan, että veropoliittiset toimenpiteet tukevat valtiontalouden rahoitusasematavoitteen saavuttamista.

Veropolitiikan sääntö sisältäisi päätöksen valtiontalouden rahoitusasematavoitteen kanssa johdonmukaisesta päätösperäisten veromuutosten nettomääräisestä kokonaisliikkumavarasta hallituskaudella. Veromuutosten nettomääräinen kokonaisliikkumavara voi olla positiivinen (verotulojen nettolisäys), negatiivinen (verotuksen keventämisvara), tai nolla (pätösperäisillä veromuutoksilla ei nettomääräisesti lisätä tai vähennetä verotuloja). Verosääntö ei estä verojärjestelmän kehittämistä työllisyyttä ja talouskasvua edistävällä tavalla. Verotuksen rakenteellisia muutoksia voidaan toteuttaa, kunhan valtiontalouden rahoitusasematavoitteen saavuttamista ei vaaranneta.

Mikäli osa valtiontalouden sopeutuksesta päätettäisiin toteuttaa verotusta kiristämällä, tämä verotuksen sopeuttamistarve johdetaan valtiontalouden rahoitusasematavoitteesta sen mukaan, miten hallitus päättää koko sopeutustarpeen jaosta meno- ja tulotoimenpiteisiin.

Verotuksen liikkumavarapäätöksen lisäksi veropolitiikan sääntöön kuuluu, että hallitus arvioi veroperustemuutoksia valmisteltaessa, että seuraavat reunaehdot toteutuvat:

- toimenpide on yhteensopiva verojärjestelmän kokonaisuuden kanssa
- toimenpide on yhteensopiva finanssipoliittisten tavoitteiden, mukaan lukien kuntatalouden rahoitusasemalle asetettu tavoite, kanssa
- toimenpiteen hallinnolliset kustannukset ovat kohtuulliset
- toimenpiteellä ei kierretä valtiontalouden menokehystä.

Valtiontalouden kehysjärjestelmä

Nykytuotoinen valtiontalouden kehysjärjestelmä sisältyi ensimmäisen kerran vuoden 2003 hallitusohjelmaan ja otettiin käyttöön vuonna 2004. Kehysjärjestelmän tarkoituksena on varmistaa valtiontalouden pitkäjänteinen ja taloudellista vakautta edistävä menopolitiikka. Kehysjärjestelmän ydin on sitova, euromääräinen, vaalikauden alussa asetettava vaalikauden kehys. Vaalikauden kehys asetetaan kiintein hinnoin. Vuosittaisessa kehyspäätöksessä tehdään hinta- ja tarvittavia rakennekorjauksia ja toisaalta sovitaan painotuksista kehysten sisällä. Kehykset kattavat n. 80 prosenttia talousarviomenoista. Niiden ulkopuolelle jäävät mm. suhdanteiden ja rahoitusautomaatiikan mukaisesti muuttuvat menot, kuten työttömyysturvamenot, jotka eivät ole hallituksen suorassa kontrollissa. Myös valtiovelan korkomenot ovat kehysten ulkopuolisia.

Vuonna 2015 alkavalla vaalikaudella ei ole tarkoitus uudistaa valtiontalouden kehysjärjestelmää mittavasti. Peruseriaatteet ovat osoittautuneet toimiviksi, sitoutuminen kehysjärjestelmään on vahvaa, eikä järjestelmässä ole havaittu laajoja muutostarpeita. Lähinnä menojen ajoitusmuutoksia, budjettitalouden ulkopuolisten rahastojen sisällyttämistä kehykseen sekä kehysraportoinnin kehittämistä on tarkoitus arvioida vaalikauden vaihtuessa. Kehysjärjestelmä tarjoaa välineen ns. fipo-laista ja julkisen talouden suunnitelmaa koskevasta asetuksesta seuraavien julkisen talouden tavoitteiden saavuttamiseksi valtiontalouden osalta.

Kuntatalouden rahoituskehys

Kuntatalouden rahoituskehys muodostuu valtion kunnille osoittamista tehtävistä, niihin osoitetusta rahoituksesta sekä kuntien omista toimenpiteistä. Kuntatalouden rahoituskehysten mitoittamista ohjaa paitsi kuntataloudelle ja julkiselle taloudelle asetettavat rahoitusasemaa koskevat tavoitteet myös rahoitusperiaate. Rahoituskehyksessä hallitus linjaa myös sen, missä määrin kuntatalouden rahoitusasemaa vahvistavat sopeutustoimet ovat valtion ja missä määrin kuntien vastuulla. Lähtökohtana voisi olla sopeutusvastuun jakaminen puoliksi valtion ja kuntien kesken. Valtio voi säädellä kuntien veropohjaa, tehtäviä ja valtionosuuksia. Kunnat päättävät itse veroprosenteistaan. Kuntien ja kuntayhtymien toimintamenoihin valtio voi vaikuttaa vain epäsuorasti.

Valtioneuvoston asetuksen mukaan julkisen talouden suunnitelman kuntataloutta koskevassa osassa asetetaan kuntatalouden rahoitusasemalle asetetun tavoitteen kanssa johdonmukainen euromääräinen rajoite valtion toimenpiteistä kuntataloudelle aiheutuvalle menojen muutokselle. Tämä menorajoite on yksi toimenpide kuntataloudelle asetetun rahoitusasematavoitteen saavuttamiseksi. Sillä pyritään hillitsemään valtion toimenpiteistä aiheutuvaa kuntien menojen kasvua tai nykyisessä taloustilanteessa asettamaan määrä, kuinka paljon valtion tulee vähentää omilla toimillaan kuntien menoja.

Aiemmin esitetty finanssipolitiikan tavoiteasettelu voitaisiin kuntatalouden osalta toteuttaa asettamalla JTS:ssä kuntien menorajoite seuraavasti: *”Hallitus sitoutuu vähentämään kunnille osoitettuja tehtäviä siten, että kuntatalouden toimintamenoissa saavutetaan [xxx] mrd. euron vähennys vuoteen 2019 mennessä.”* Menorajoite kohdennetaan edelleen hallinnonaloille.

Valtiontalouteen ja kuntatalouteen vaikuttavat säännöt ja toimenpiteet tulee sovittaa yhteen siten, että ne vievät kohti julkiselle taloudelle ja sen alasektoreille asetettua rahoitusasematavoitetta. Esimerkiksi menorajoitteella on kytkentä kuntien valtionosuuksien kautta myös valtiontalouteen. Tuloveroperusteiden muutokset vaikuttavat sekä valtion että kuntien verotuloihin ja mahdollisten veromenetysten kompensatioiden kautta myös kuntien valtionosuuksiin.

Tietolaatikko: Vuoden 2014 eläkesopimus

Vuoden 2014 eläkesopimus on esimerkki rakenneuudistuksesta joka kohentaa samanaikaisesti julkista taloutta ja työllisyyttä. Eläkesopimus pyrkii pidentämään työuria ja pienentämään julkisen talouden kestävyysvajetta. Vanhuuseläkeiän alarajaa nostetaan vuodesta 2017 alkaen asteittain 65 vuoteen. Eläkeikäraja kytketään elinajan kehitykseen vuodesta 2027 lähtien siten, että työssä ja eläkkeellä oloajan suhde säilyy vuoden 2025 tasolla. Työkyvyttömyyseläkkeen rinnalle luodaan työuraeläke, jota voi hakea 38 vuoden työskentelyn jälkeen.

Nykyisen osa-aikaeläkkeen tilalle tulee osittainen varhennettu vanhuuseläke. Elinaikakerroin säilytetään, mutta sen laskemistapaa muutetaan nykyistä loivemmaksi vuoden 2027 jälkeen, jolloin yleinen eläkeikä on 65 vuotta. Eläkekattumat yhtenäistetään – jatkossa eläkettä karttuu kaikenikäisille 1,5 % palkasta vuodessa. Eläkettä karttuu koko palkasta, eli palkansaajien työeläkemaksu ei enää vähennä eläkkeen perusteena olevaa palkkaa.

Eläkesopimus vaikuttaa kestävyysvajeseen eläkemenon ja työllisyyden kautta. Uudistuksen myötä eläkkeiden rahoitus ei enää edellytä eläkemaksujen korotuksia, mikä pienentää kestävyysvajetta. Eläkesopimus lisää myös työllisyyttä, mikä taas nostaa laskennallisesti bruttokansantuotetta ja alentaa kestävyysvajetta myös tätä kautta.

Valtiovarainministeriön laskelmien mukaan ratkaisun seurauksena eläkemeno vähenee yli 0,6 prosenttiyksikköä suhteessa bruttokansantuotteeseen ja kestävyysvaje laskee saman verran. Työllisyyden nousu taas kasvattaa bruttokansantuotetta 0,3 prosenttiyksiköllä, mikä puolestaan alentaa ikäsidonnaisten menojen suhdetta bruttokansantuotteeseen. Kaiken kaikkiaan kestävyysvajeen arvioidaan siten pienentyvän eläkesopimuksen myötä noin yhdellä prosenttiyksiköllä^{xii}.

Tietolaatikko: Supistetaanko alijäämää menoleikkauksin tai veronkiristyksin – mitä sanovat simulaatiomallit?

Ikäsidonnaisten julkisten menojen, kuten terveys- ja hoivapalvelujen kasvun rahoittaminen verotusta kiristämällä tai velanottoa lisäämällä ei ole mahdollista. Mikäli talouskasvukasvu ei pian piristy, voi eläkeiän suunniteltua merkittävämpi nostaminen tai eläkkeiden tason laskeminen osoittautua välttämättömäksi, mikäli hoiva- ja hyvinvointilupauksesta pidetään yhä kiinni. Lisäksi tarvitaan muita taloutta vahvistavia rakenneuudistuksia, kuten työurien pidentämistä alkupäästä, keski-ikäisten osallistumisasteiden nostamista ja julkisen talouden yleistä tehostamista.

Alla tarkemmin esiteltävien mallilaskelmien mukaan julkisen talouden velka alenee nopeimmin julkisia menoja vähentämällä. Veronkorotukset leikkaavat tuotannon kasvua menoleikkauksia enemmän, joten ne alentavat julkisen talouden velkaa selvästi vähemmän. Työn verotuksen kiristäminen on tarkastelluista vaihtoehdoista talouskehitykselle haitallisin. Valtiovarainministeriön KOOMA-mallin^{xiii} ja Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen Vattage-mallin^{xiv} simulaatiotulokset ovat hyvin samansuuntaiset.

Menoleikkaukset

Julkisten menojen vähentäminen yhdellä prosenttiyksiköllä pienentää kansantalouden kokonaiskysyntää ja BKT supistuu ensimmäisenä vuonna 0,3 % suhteessa perusuraan. Ensimmäisellä vuosineljänneksellä tuotanto supistuu 0,7 %, mikä tulkitaan lyhyen aikavälin finanssipolitiikan kertoimeksi. Koska julkinen kulutus syrjäyttää mallissa jonkin verran yksityistä kulutusta, julkisten menojen pienentyessä yksityinen kulutus hieman kasvaa ja puskuroiden menoleikkausten kasvua hidastavaa vaikutusta.

Koska menoleikkaukset supistavat kokonaiskysyntää, kotimaan hinnat lähtevät mallitarkastelussa laskuun. Tämän seurauksena suomalaisten tuotteiden kysyntä maailmanmarkkinoilla piristyy ja nettoviennin kasvaa. Yksityisen kulutuksen ja nettoviennin kasvun myötä tuotannon kasvukin kääntyy positiiviseksi kolmantena vuonna menoleikkausten jälkeen.

Julkisten menojen leikkaaminen vaikuttaa työmarkkinoille kahta kautta. Kokonaiskysynnän muutokset heijastuvat ensinnäkin yritysten voittoihin, jotka aluksi hieman pienenevät, mutta alkavat sitten kasvaa yksityisen kulutuksen ja viennin kasvun vanavedessä. Näin ollen yritykset aluksi vähentävät avoimien työpaikkojen määrää ja työttömyys hieman lisääntyy, mutta kasvunäkymien parantuessa vakansseja aletaan tarjota enemmän ja työttömyys pienenee. Menoleikkausten toteuttaminen pitää koko tarkasteluajanjaksolla työttömyysasteen perusuraa alemmalla tasolla yksityisen kulutuksen ja nettoviennin kasvun aikaansaaman tuotannon lisäyksen ansiosta.

Julkisten menojen leikkaaminen vaikuttaa kuluttajatyöntekijöiden käyttäytymiseen myös varallisuusvaikutuksen kautta. Mallissa yli ajan optimoivat kuluttajat näkevät menoleikkaukset tulevana verohelpotuksina, joten ne lisäävät kulutustaan. Kulutus näyttäytyy nyt houkuttelevampana kuin työnteko, joten työtunnit työntekijää kohden alenevat. Työn kysynnän lisääntymisen myötä työllisten määrä kuitenkin kasvaa. Nettovaikutus taloudessa tehtyihin työtunteihin jää tarkasteluajanjaksolla lähelle nollaa.

5 Talouspolitiikan keskeisin haaste: työllisyys

Työllisyyden ennakoidaan kääntyvän kasvuun, mutta paranevan lähivuosina hitaasti vientikysynnän hitaan elpymisen ja väestön ikääntymisestä johtuva työvoiman supistumisen vuoksi. Lisäksi työmarkkinoiden rakenteelliset ongelmat voivat pahentua lähivuosina kun työttömyysjaksot uhkaavat pidentyä.

Työttömyyden kasvu 2010-luvulla on liittynyt lähinnä talouden heikkoon yleiskehitykseen. Työttömyyden lisääntyminen on kuitenkin ollut kokonaistuotannon muutokseen nähden yllättävänkin vähäistä kun heikko kysyntä- ja hintakilpailutilanne on purkautunut merkittävässä osin aiempaa heikompana tuottavuuskehityksenä. Jatkovuosien kehitykseen liittyy suuria riskejä sillä jos talous vastoin ennusteita ei käännykään nousuun, yritykset voivat silloin hakea parempaa tuottavuutta vähentämällä työvoimaansa.

Alueelliset työttömyyserot ovat jonkin verran pienentyneet ja siten merkkejä työvoiman kysynnän ja tarjonnan alueellisen kohtaannon heikkenemisestä ei ole. Toisaalta avoimien työpaikkojen määrä on pysynyt korkeana laajasta työttömyydestä huolimatta ja yli vuoden työttöminä olleiden määrä on kasvanut. Tilanteen arviointia vaikeuttaa tilastoinnissa tapahtuneet muutokset ja työttömyyseläkkeiden asteittainen korvaantuminen työttömyysturvan lisäpäivillä. Tämä merkitsee sitä, että ikääntyneet pitkäaikaistyöttömät, jotka aiemmin olivat työttömyyseläkkeellä, ovat nykyään työ- ja elinkeinoministeriön määritelmän mukaan työttömiä työnhakijoita – vaikka eivät aktiivisesti etsisikään töitä.

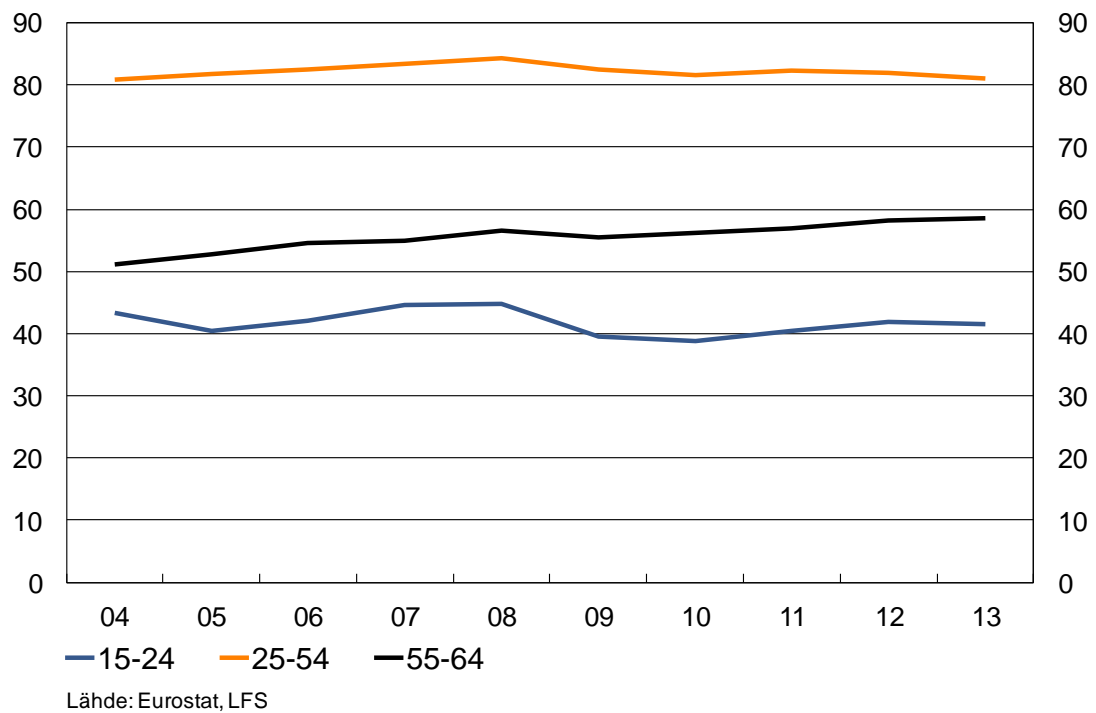
Riippumatta rakennetyöttömyyttä koskevista arvioista, sen alentaminen on keskeinen talouspolitiikan tavoite. Alentamalla rakenteellista työttömyyttä työvoiman tehokas tarjonta lisääntyy ja avoimet työpaikat täyttyvät nopeammin. Samalla syntyy markkinapainetta, joka aikaa myöden synnyttää uutta taloudellista toimeliaisuutta ja lisää työpaikkoja, myös kokonaan uusiin yrityksiin, mahdollisesti jopa kokonaan uusilla toimialoilla. Mahdollisimman matala rakennetyöttömyys – eli aktiivinen työn etsiminen ja vastaanottaminen – varmistaa myös, että talouden uudelleen elpymässä kasvu ei tukahdu työvoiman tarjontakapeikkoihin.

Rakenteellista työttömyyttä alennettaessa tarvitaan laaja kirjo toimenpiteitä, mukaan lukien erilaisia työllistymisen kannusteisiin liittyviä toimia.

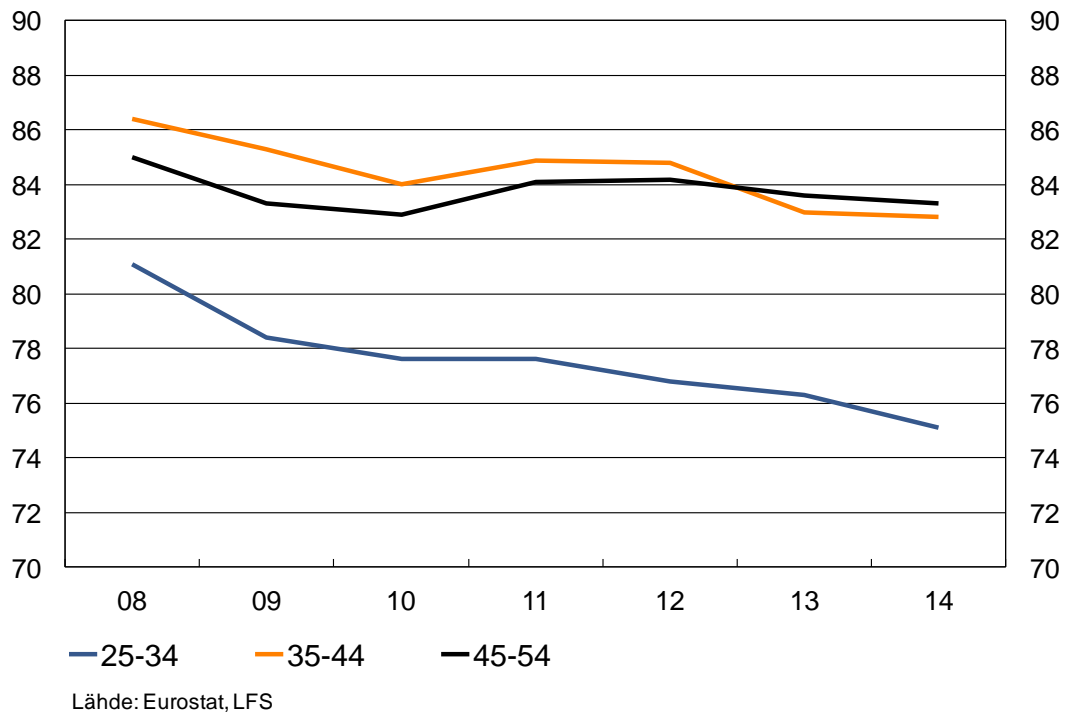
5.1 Työllisyys- ja osallistumisasteiden kehitys

Työllisyysasteen (työllisten osuus vastaavan ikäisestä väestöstä) kehitys on viime vuosina ollut heikointa työuran keskivaiheilla olevilla henkilöillä (25–54-vuotiailla), joihin kuuluu noin 70 % kaikista työllisistä (kuva 5.1). Tämän ikäryhmän sisällä heikko kehitys painottuu nuorimpiin, mikä herättää huolen taantumien aikana työttömäksi tai työmarkkinoiden ulkopuolelle jääneiden nuorten aikuisten pysyvistä syrjäytymisestä työmarkkinoilta (kuva 5.2).

Kuva 5.1 Työllisyysasteen kehitys työuran aikana

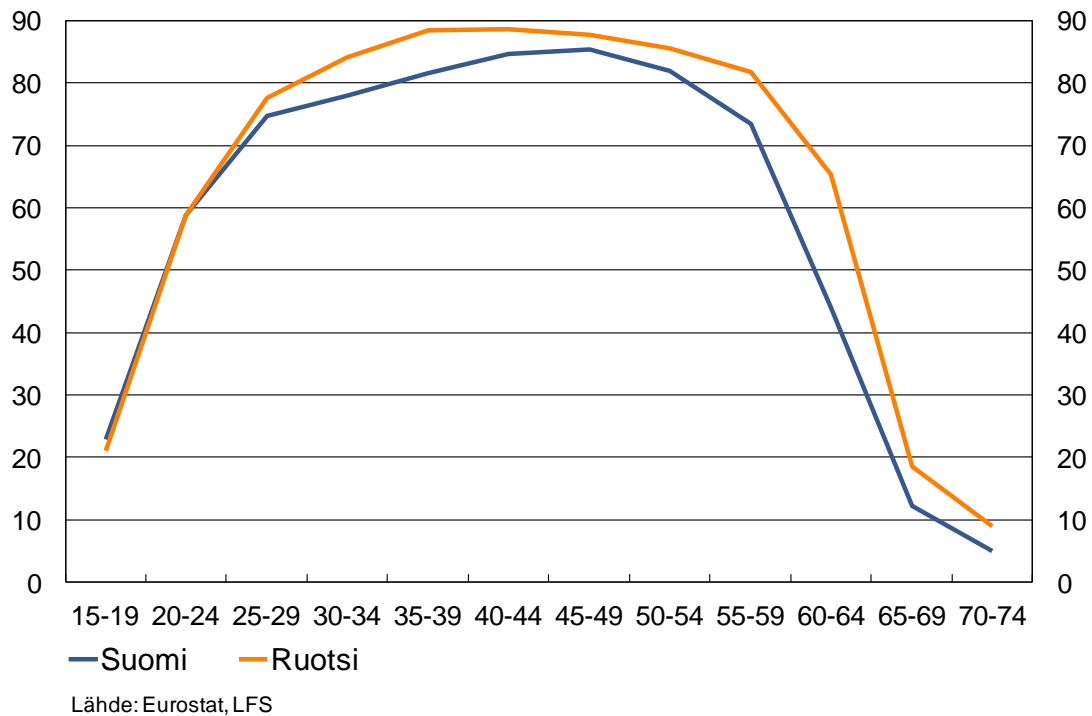


Kuva 5.2 Työllisyysasteen kehitys ikäryhmittäin työuran keskivaiheilla



Työllisyysaste on kehittynyt parhaiten yli 55-vuotiaiden ryhmässä. Pohjoismaisen vertailun perusteella työllisyysastetta olisi Suomessa silti mahdollista vielä nostaa tässäkin ikäryhmässä. Ylipäätään vertailu osoittaa, että Suomessa työllisyysasteet ovat lähes kaikissa ikäryhmissä Ruotsia matalammat (kuva 5.3).

Kuva 5.3 Työllisyysaste Suomessa ja Ruotsissa vuonna 2013.

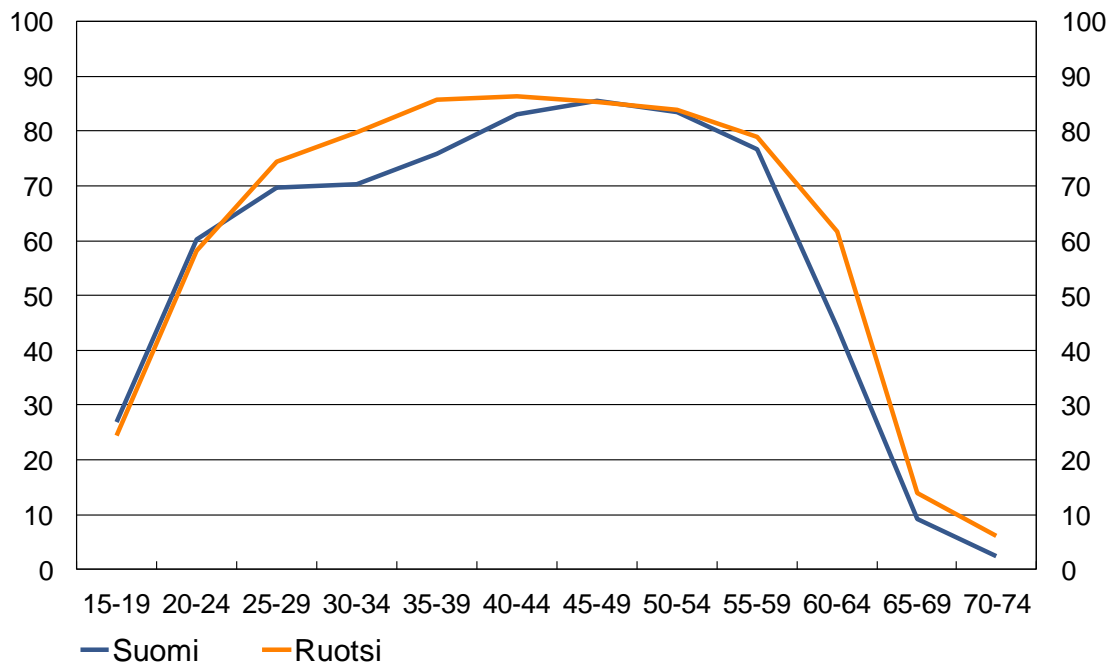


Ikäryhmittäiset erot työllisyysasteessa Suomen ja Ruotsin välillä ovat erilaiset naisilla ja miehillä. Ruotsalaisiin naisiin verrattuna suomalaisten naisten työllisyysaste on merkittävästi alhaisempi 25–44-vuotiailla naisilla (kuva 5.4), koska pienten lasten äidit ovat Suomessa useammin kokonaan työmarkkinoiden ulkopuolella kuin Ruotsissa. Todennäköisin selitys tähän on suomalainen kotihoidon tuki ja hoitovapaa.

Toinen eroihin vaikuttava tekijä on osa-aikatyö. Ruotsissa pienten lasten äidit työskentelevät suomalaisia äitejä useammin osa-aikaisina. Yli 60-vuotiaiden osalta suomalaisten naisten alhaista työllisyysastetta selittää lisäksi Ruotsia heikompi ikääntyneiden irtisanomissuoja.

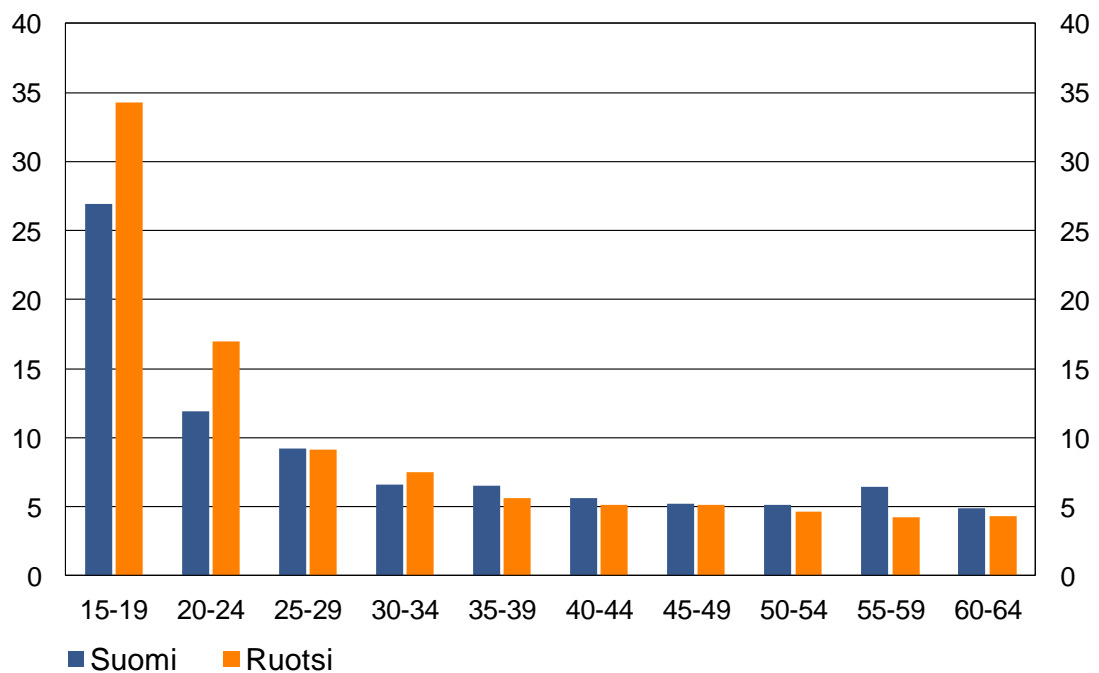
Naisten työttömyys- ja osallistumisasteiden vertailu on esitetty kuvissa 5.5 ja 5.6.

Kuva 5.4 Naisten työllisyysasteet Suomessa ja Ruotsissa vuonna 2013



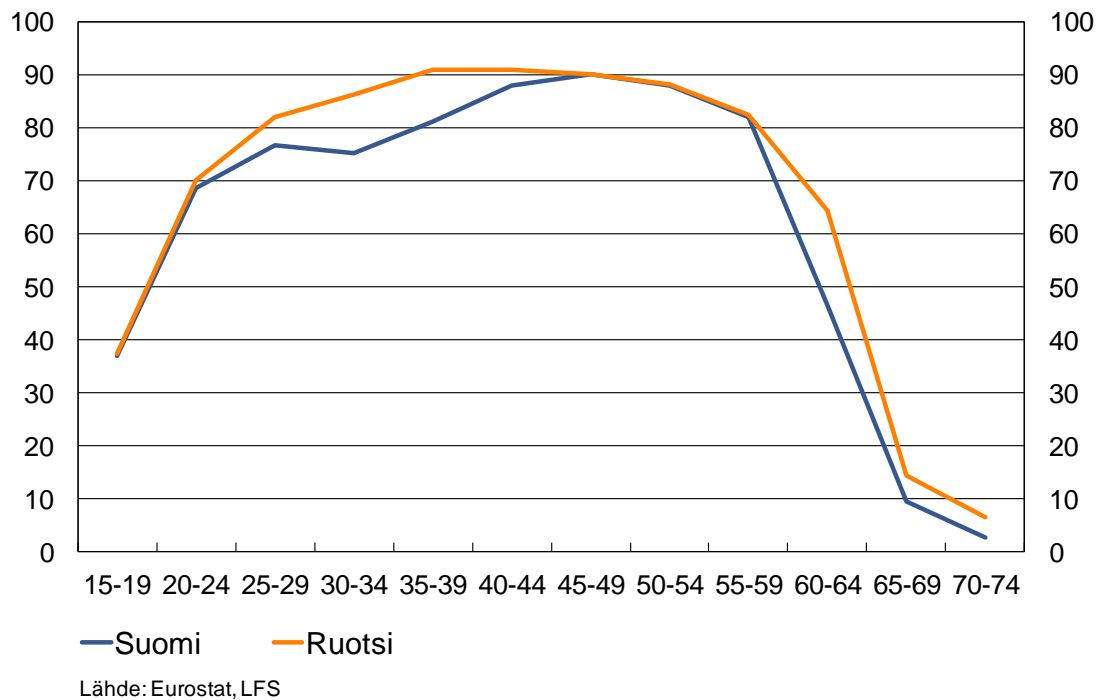
Lähde: Eurostat, LFS

Kuva 5.5 Naisten työttömyysaste Suomessa ja Ruotsissa 2013



Lähde: Eurostat, LFS

Kuva 5.6 Naisten osallistumisaste Suomessa ja Ruotsissa 2013

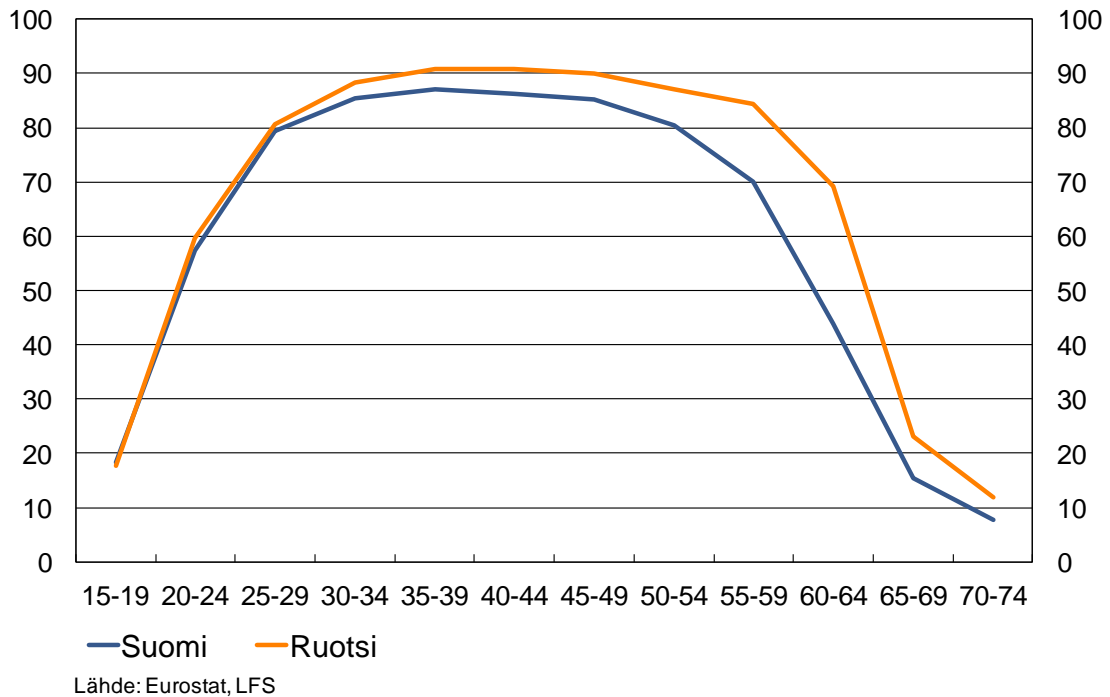


Suomalaisten miesten työllisyysaste suhteessa ruotsalaisiin miehiin on alempi kaikissa ikäryhmissä aivan nuorimpia ikäryhmiä lukuun ottamatta (15–24-vuotiaat; kuva 5.7). Työttömyys on yleisempää 25–29-vuotiaiden suomalaismiesten keskuudessa ja ero ruotsalaisiin vain kasvaa vanhemmissa ikäryhmissä (kuva 5.8). Myös nuorten miesten työvoimaan osallistuminen on Ruotsissa jonkin verran yleisempää kuin Suomessa (kuva 5.9).

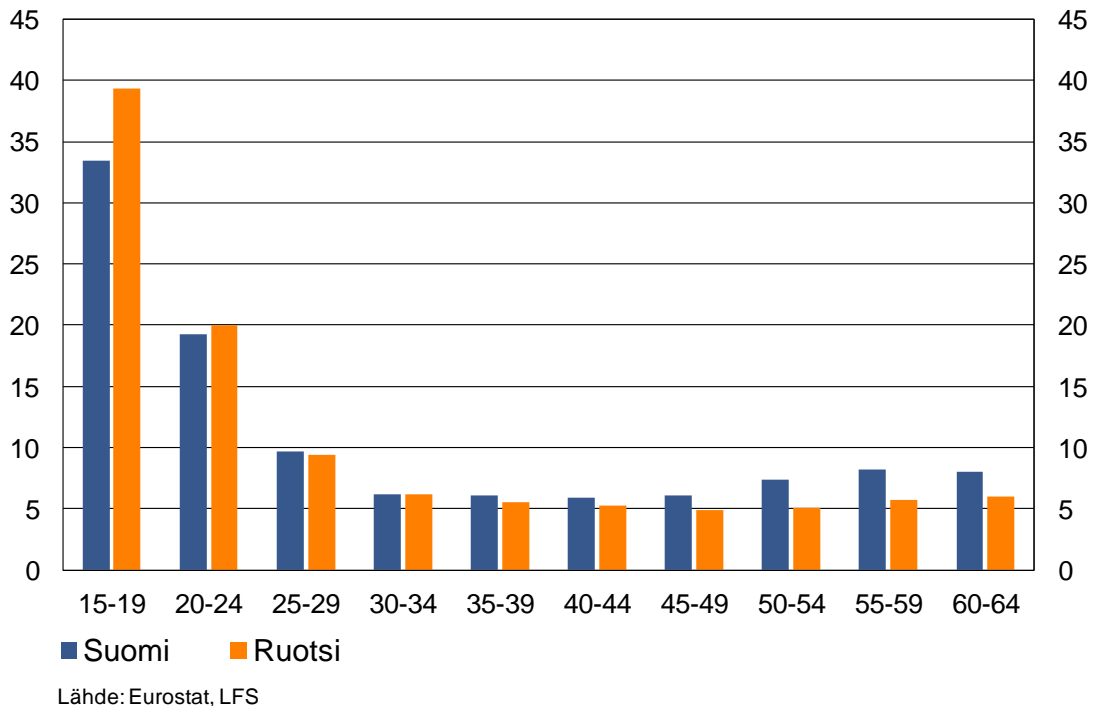
Suurin ero miesten työllisyysasteissa on kuitenkin työuran loppupäässä eli 55–65-vuotiaiden keskuudessa. Ero Ruotsin hyväksi selittyy osa-aikatyön yleisyydellä ja toisaalta työhistoriaan perustuvalla irtisanomisjärjestyksellä Ruotsissa.

Suomalaisten miesten osalta tilannetta heikentää ikääntyneiden oikeus työttömyysturvan lisäpäiviin (työttömyysturvan lisäpäiviin ovat oikeutettuja tietyn ikärajan työttömäksi tullessaan ylittävät henkilöt niin kauan kunnes ovat oikeutettuja työttömyyseläkkeeseen). Tämän nk. työttömyyseläkeputken merkityksen tulisi kuitenkin vähentyä lähivuosina sillä siihen oikeuttavien ikärajoja on nostettu vuosina 1997, 2005 ja 2015. Myös vuoden 2014 eläkesopimuksessa linjattu osittainen varhennettu vanhuuseläke saattaa pienentää ikääntyneiden työllisyysaste-eroja Ruotsin ja Suomen välillä.

Kuva 5.7 Miesten työllisyysasteet Suomessa ja Ruotsissa vuonna 2013



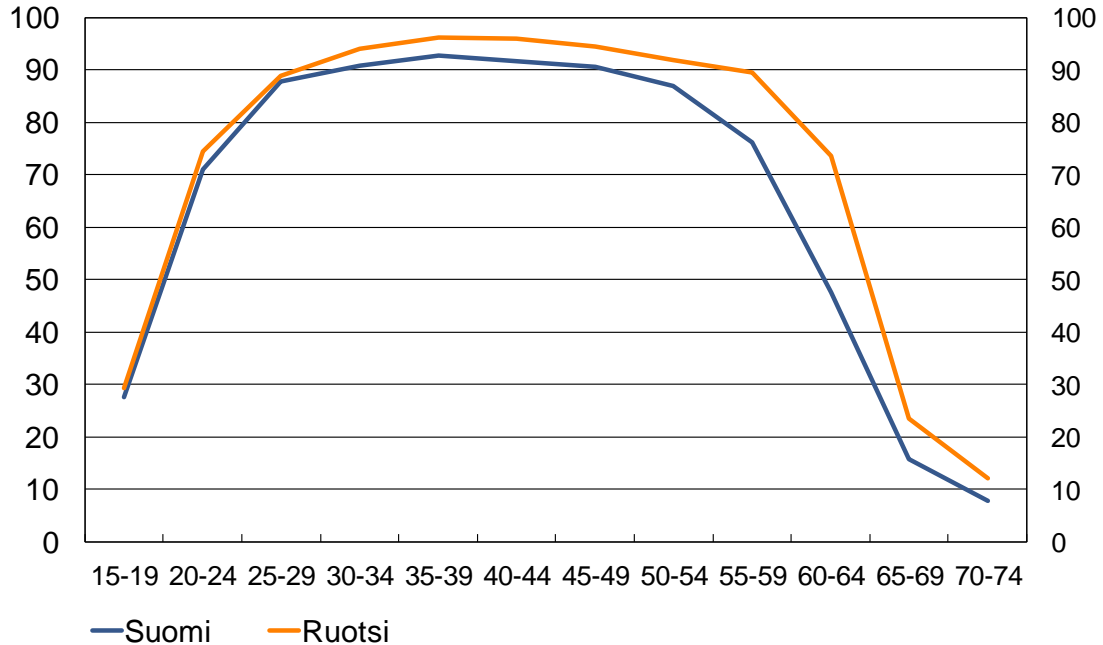
Kuva 5.8 Miesten työttömyysaste Suomessa ja Ruotsissa 2013



Mahdollisia selityksiä keski-ikäisten suomalaisten työllisyysasteen suhteelliseen heikkouteen voidaan etsiä tarkastelemalla pääasiallista toimintaa iän ja sukupuolen mukaan (kuvat 5.10 ja 5.11). Naisilla merkittävimpiä syitä ei-työllisyyteen ovat opiskelu, työttömyys ja perhevapaat (muut työvoiman ulkopuolella olevat), mutta näiden keskinäinen järjestys vaihtelee iän mukaan. Opiskelu on vielä 25-vuotiaana merkittä-

vin syy työvoiman ulkopuolella olemiseen, mutta jo 28-vuotiailla perhevapaat nousevat tärkeimmäksi tekijäksi. Työttömyys on sen sijaan jo 36 ikävuodesta eteenpäin tärkein ei-työllisyyden syy.

Kuva 5.9 Miesten osallistumisaste Suomessa ja Ruotsissa 2013



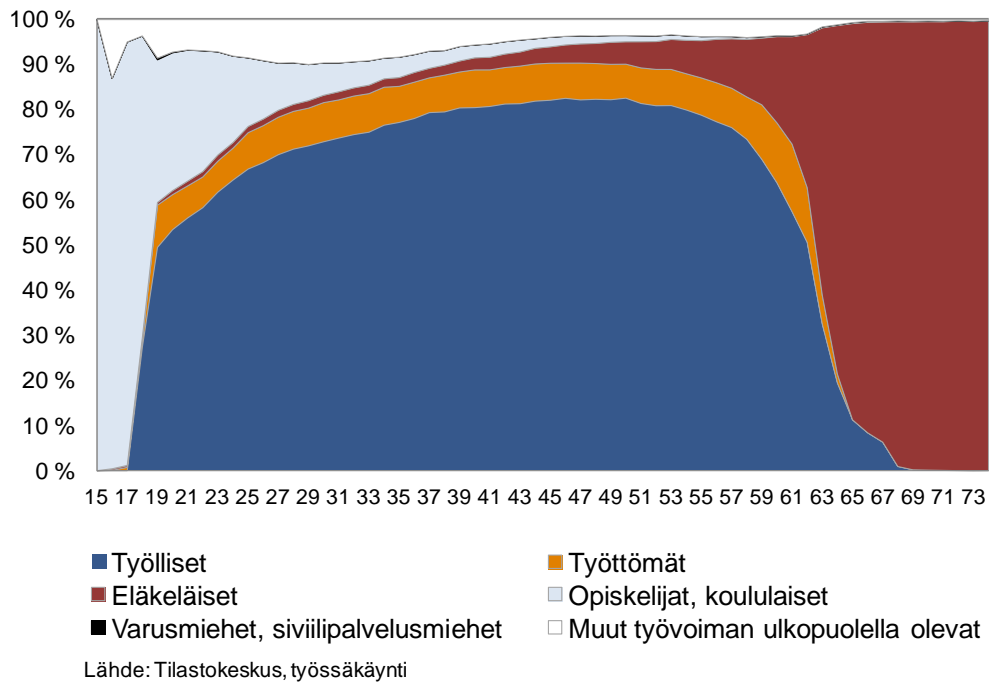
Lähde: Eurostat, LFS

Miehillä perhevapaat eivät ole missään vaiheessa yhtä merkittävä syy ei-työllisyyteen kuin naisilla. Sen sijaan osa miehistä on kokonaan työvoiman ulkopuolella ilman tilastoista ilmenevää syytä. Työttömyys on parhaimmista työiässä olevien miesten keskeisin ei-työllisyyden syy. Poikkeuksen muodostavat 25-vuotiaat, joilla opiskelu on merkittävin syy. Miesten keskuudessa eläkkeellä oleminen on selvästi naisia yleisempää kaikissa ikäluokissa ja on 54-vuoteen mennessä noussut lähes yhtä merkittäväksi ei-työllisyyden syyksi kuin työttömyys.

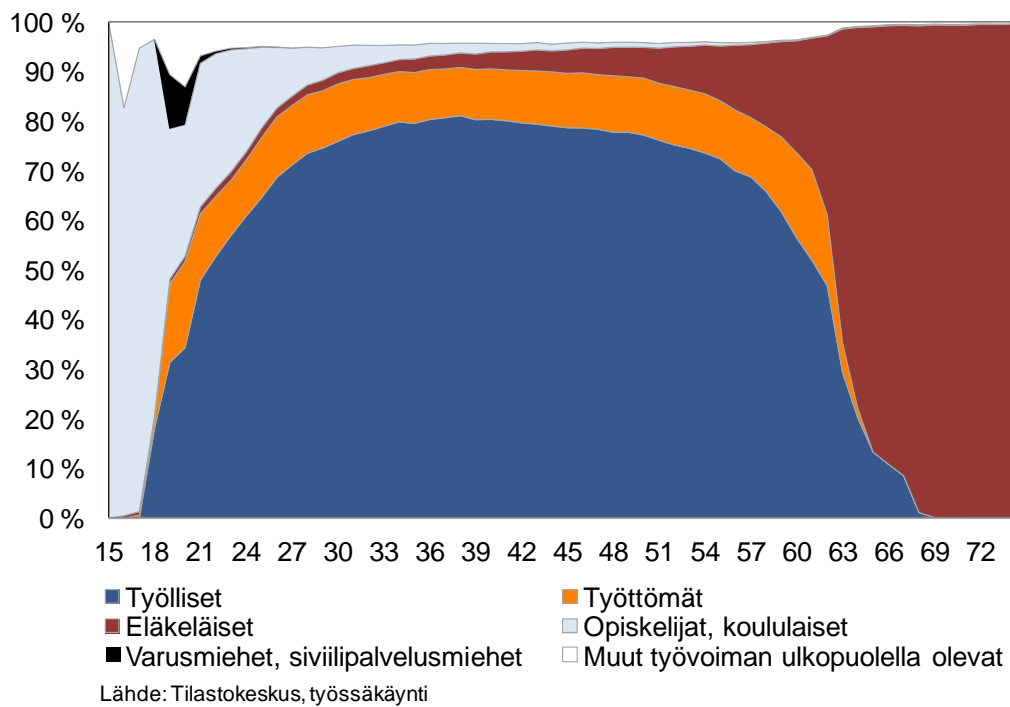
Työuran keskivaiheilla olevien naisten työvoimaan osallistumista että työllisyysastetta voitaisiin tehokkaasti parantaa perhepolitiikan keinoin. Sekä miesten että naisten työllisyyteen voidaan vaikuttaa työttömyyspäivärahan tasolla, kestolla tai velvoittavuudella sekä työvoimapolitiikan keinoin.

Ikääntyneiden työllisyyden edistäminen on monessa suhteessa haasteellista – esimerkiksi tutkimuksien mukaan tukityöllistäminen ei ole toiminut ikääntyneiden kohdalla. Toisaalta jo tehdyt toimet – työttömyysturvan lisäpäiväoikeuden ikärajan nosto 61 vuoteen ja osittainen varhennettu vanhuuseläke – todennäköisesti tulevat parantamaan ikääntyneiden työllisyyttä lähivuosina.

Kuva 5.10 Naisten pääasiallinen toiminta iän mukaan (2013 ennakko)



Kuva 5.11 Miesten pääasiallinen toiminta iän mukaan (2013 ennakko)



Tietolaatikko: Lisää korkeakoulutettua työvoimaa?

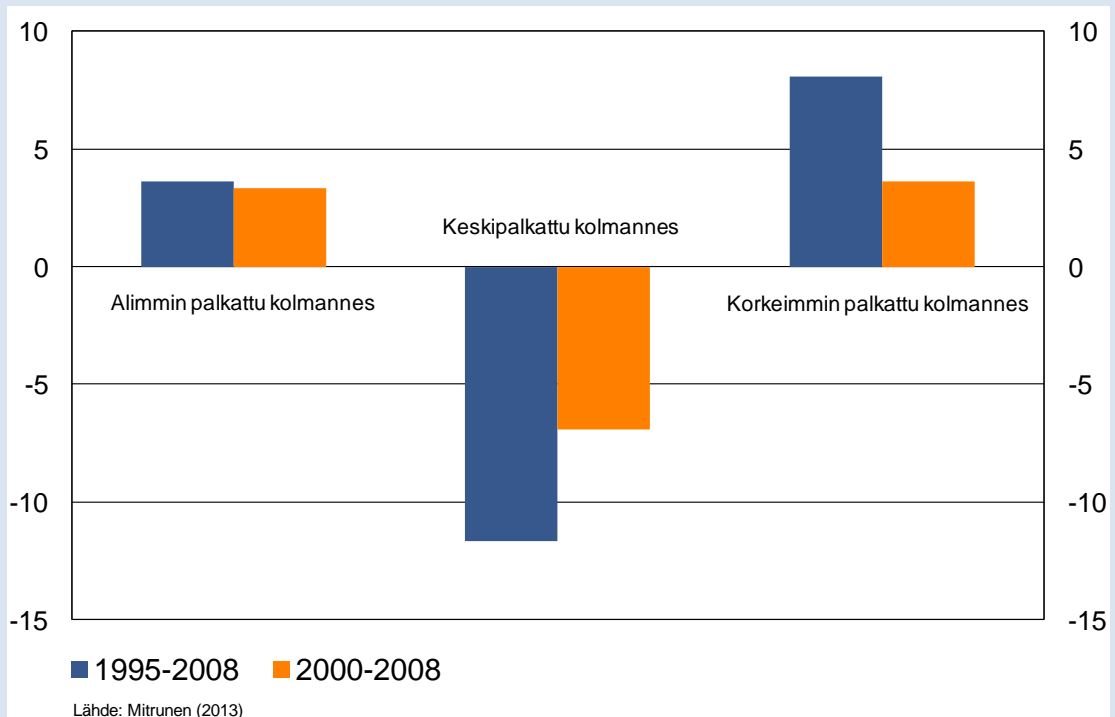
Työmarkkinoiden polarisaatiolla tarkoitetaan korkea- ja matalapalkkaisten ammattien suhteellisen merkityksen kasvua. Keskipalkkaisten ammattien työvoimaosuus on laskenut vuosina 1995–2008 noin 12 prosenttiyksikköä.^{xv} Voimakkaasti suhteellista osuuttaan menettäneitä ammatteja ovat esimerkiksi konepajatyöntekijät, asentajat ja korjaajat, mikä heijastaa teollisuuden rakennemuutosta. Myös toimisto- ja asiakaspalvelutyöntekijöiden tarve on vähentynyt.

Voimakkaimmin työvoimaosuuttaan ovat kasvattaneet matemaattisluonnontieteellisen ja tekniikan alan erityisasiantuntijat. Myös matalapalkkaiset palvelutyöt ovat kasvattaneet ja tulevat väestön ikääntymisen myötä kasvattamaan osuuttaan.

Työmarkkinoiden polarisaatio ei kuitenkaan ole ainakaan vielä tarkoittanut palkkapolarisaatiota eli nopeampaa palkkojen kasvua matalimmissa ja korkeimmissa palkkaryhmissä. Lisääntynyt matalapalkka-ammattien kysyntä voi tulevaisuudessa nostaa myös näiden ammattien palkkoja.

Korkeakoulutettu työvoima tuottaa todennäköisesti jatkossakin korkeinta arvonlisää. Lisäksi sillä on parhaimmat edellytykset sopeutua työelämän ja työvoiman kysynnän muutoksiin tulevaisuudessakin. Talouskasvua voidaan edistää varmistamalla riittävä korkeakoulutetun työvoiman tarjonta ja mahdollisuus uudelleenkoulutukseen esim. teknologisen työttömyyden uhatessa. Nykyistä joustavampien työsuhteiden (esim. vapaaehtoinen osa-aikaisuus) ja palkkausmuotojen voi ennakoida vetoavan erityisosaajiin kansainvälisessä kilpailussa.

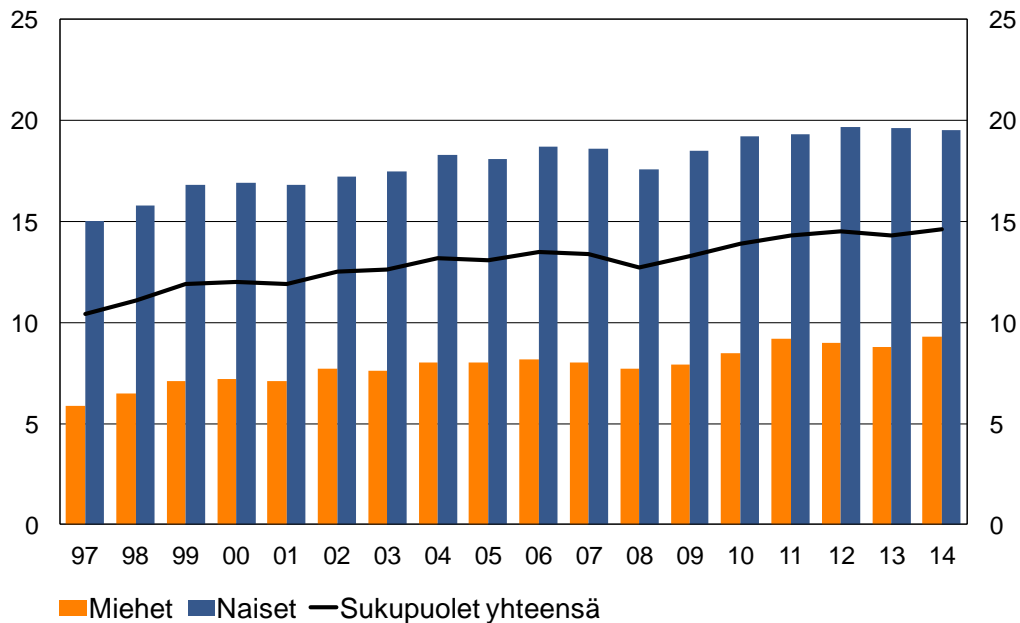
Työmarkkinoiden polarisaatio, muutos työllisten osuudessa, %



5.2 Osa-aikatyön merkitys Suomessa

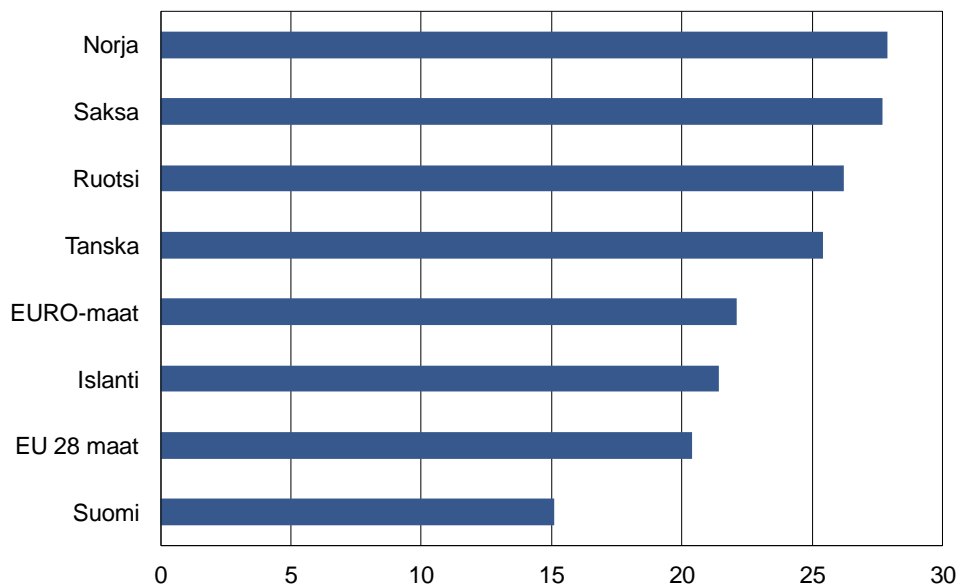
Noin 15 prosenttia Suomen työllisistä on osa-aikatyössä (kuva 5.12). Vaikka osa-aikatyö on vuosien mittaan yleistynyt, sen merkitys on huomattavasti vähäisempi kuin muissa Pohjoismaissa (kuva 5.13). Eniten osa-aikatyötä tekevät alle 25-vuotiaat ja yli 55-vuotiaat. Osa-aikatyö on naisilla yleisempää kuin miehillä.

Kuva 5.12 Osa-aikaisten palkansaajien osuus Suomessa



Lähde: Tilastokeskus, työvoimatutkimus

Kuva 5.13 Osa-aikaisten työsuhteiden osuus maittain, 2013



Lähde: Eurostat, LFS

Suomessa vain joka neljäs ilmoittaa osa-aikaisuuden syyksi sen, ettei koko-aikatyötä ole tarjolla (taulukko 5.1). Toinen neljännes tekee lyhyttä viikkoa opintojen takia, kymmenisen prosenttia lasten tai muun omaisen hoidon vuoksi ja kymmenen prosenttia ilmoittaa syyksi terveyden.

Rakennepoliittisen ohjelman yhteydessä päätetty työttömyysturvan ja asumistuen 300 euron suojaosuus parantaa osa-aikatyön kannustimia. Samalla osa-aikatyö on muuttunut kannattavammaksi suhteessa kokoaikatyöhön, mikä osaltaan saattaa vaikuttaa työtunteja vähentävästi. Kokonaisvaikutus kansantalouden työtunteihin riippuu työllisyys- ja työtuntimuutosten yhteisvaikutuksesta.

Taulukko 5.1 Osa-aikaisuuden syyt maittain vuonna 2013

	Ei löytänyt kokoaikaista työtä	Oma sairaus tai vamma	Perhesyyt	Lapsesta tai muusta omaisesta huolehtiminen	Koulutuksessa	Muut syyt
EU 28 maat	29,3	3,9	13,7	22,2	10,1	20,7
Euromaat	30,9	3,7	13,2	21,6	9,2	21,3
Tanska	18,3	7,7	21,1	2,7	40,8	9,4
Saksa	15,6	3,5	19,0	23,5	10,2	28,2
Suomi	26,1	10,7	25,0	10,4	27,9	-
Ruotsi	29,7	10,1	10,6	17,2	12,9	19,5
Islanti	17,6	7,5	5,7	7,1	42,2	19,9
Norja	18,8	15,9	5,2	12,1	27,4	20,6

Lähde: Eurostat, Labour Force Survey.

5.3 Kannustinloukkujen purkaminen tukee työllistymistä

1990-luvun lamasta toivuttaessa parannettiin työllistymiskannustimia keventämällä työtulojen verotusta ja pienentämällä sosiaalietuuksien vähenemisasteita. Viime vuosina keskimääräiset työllistymisveroasteet kokopäivätyöhön työllistyttäessä ovat kuitenkin uudestaan nousseet. Tähän on vaikuttanut kiristynyt verotus ja sosiaalietuuksien puolella työttömyysturvan tasokorotus yhdistettynä asumistuen ja toimeentulotuen korotuksiin.

Vaikka nykyolosuhteissa työnteko tai sen lisääminen ei kaikissa tapauksissa ole lyhyellä aikavälillä kannattavaa, tilanne muuttuu elinikäisessä tarkastelussa kun vaikutukset työuraan ja mm. eläkkeisiin otetaan huomioon. Kannustinloukku voidaan nähdä esteenä työttömän tilanteen kestäväälle paranemiselle ja siksi niiden poistamisella on vahvat sosiaaliset perusteet.

Viime vuosien merkittävin kannustinparannus on 300 euron kuukausittainen suojaosa työttömyysturvassa ja yleisessä asumistuessa, mikä lisää kannustinta siirtyä työttömyydestä osa-aikatyöhön. Samalla kannustin siirtyä osa-aikatyöstä kokopäivätyöhön kuitenkin heikkenee, koska suojaosan vaikutus kokopäivätyötä tekevien käytävissä oleviin tuloihin on vähäinen. Kokonaisvaikutus työn tarjontaan tulee riippumaan siitä, kumpi näistä vaikutuksista on suurempi. Toisaalta osa viime vuosina tehdyistä uudistuksista on heikentänyt työllistymisen kannustimia. Esimerkiksi työmarkkinatuentuen tarveharkinnan poisto puolison tulojen osalta heikentää työttömän kannustimia työllistyä – joskin uudistus parantaa työllisen puolison työntekoa kannustimia. Lisäksi työttömyysturvaetuuksien korotus ja karenssiajan lyhennys heikentävät työllistymisen kannustimia. Toisaalta ansiosidonnaisen keston lyhentäminen 500 päivästä 400 päivään alle 3 vuoden työhistorialla parantaa työllistymisen kannustimia.

Uusia kannustimiin vaikuttavia toimia suunniteltaessa on tarkasteltava vero- ja sosiaaliturvajärjestelmää yhtenä kokonaisuutena, koska eri järjestelmät vaikuttavat työmarkkinoiden kannustimiin yhdessä. Uudistuksia suunniteltaessa on otettava taloudelliset kannustinloukut ja byrokraatialoukut paremmin huomioon. Koska yksittäisiin uudistuksiin ja laajemmin toimintasuuntiin liittyy ongelmia (katso tarkemmin alla),

kannustinloukkuja poistettaessa on perusteltua edetä usealla eri suunnalla, toimenpiteitä yhdistäen.

Kuka on kannustinloukussa?

Kannustinloukussa olevalla henkilöllä on alhainen kannustin vastaanottaa työtä tai lisätä työntekoa. Yksi kannustinloukun määritelmä on, että verotuksen kiristymisen ja sosiaaliturvan alenemisen jälkeen työllistyvälle jää työllistymisen jälkeisestä palkkatulosta käteen 20 prosenttia tai vähemmän. Taulukossa 5.2 on esitetty näin määritellyssä kannustinloukussa olevien osuus kotitaloustyypeittäin ja työttömyysetuuslajeittain vuonna 2015. Laskelma on laadittu SiSu-mallilla^{xvi}.

Taulukko 5.2 Kannustinloukussa(*) olevat kotitaloustyypeittäin ja työttömyysetuuslajeittain vuonna 2015, prosenttia koko luokasta

	Työmarkkinatuki	Peruspäiväraha	Ansiosidonnainen	Kotoutumistuki	Yhteensä
Yksinasuvat	2,9	3,4	8,9	2,7	7,1
Lapsettomat parit	0,1	0	5,9	0	5,9
Yksinhuoltajat	8,9	11,2	22,0	18,5	17,3
Kaksi huoltajaa	2,3	1,1	13,0	3,6	12,0
Muut	1,3	1,3	11,7	1,2	9,8
Yhteensä	4,9	6,3	12,2	9,3	

(*) Työllistymisen jälkeen käteen jää <20 prosenttia.

Suurin riski päätyä kannustinloukkuun on yksinhuoltajilla, jotka saavat ansiosidonnaisesta työttömyyspäivärahaa tai kotoutumistukea. Heistä kannustinloukussa on noin joka viides. Ansiosidonnaisista saavat sekä kotoutumistukea saavat ovat kannustinloukussa todennäköisemmin kuin muut.

Yksinhuoltajien työllistymiskannustimia heikentää se että suuri osa heistä on matalasti koulutettuja. Silloin heidän mahdollinen työllistymispalkkansa on alhainen ja ero sosiaaliturvan ja verotuksen jälkeisen palkan välillä pieni. Tilannetta vaikeuttaa sosiaalietuuksien leikkaantuminen työllistyessä. Lisäksi päivähoitomaksut vaikuttavat yhdessä palkan, sosiaaliturvan ja verotuksen kanssa siihen, onko yksinhuoltajan taloudellisesti kannattavaa työllistyä.

Ansiosidonnaisella työttömyysturvalla olevien merkittävä kannustinloukkuriski johtuu perusturvaa saavia korkeammasta etuisuustasosta, joka jatkuu kansainvälisesti veraten pitkään. Keskimääräinen ansiosidonnainen päiväraha on lähes kaksinkertainen työttömyysturvan perusosaan verrattuna. Jos ansiosidonnaisista työttömyyspäivärahaa ja peruspäivärahaa saava työtön saisivat saman palkkatarjouksen, perusturvalla olevalla on huomattavasti suurempi rahallinen kannustin ottaa työtarjous vastaan.

Työttömyyspäivärahan tason määrittelemisessä joudutaan tasapainottelemaan työttömyysturvan kahden tavoitteen välillä. Työttömyysturva nimensä mukaisesti turvaa työttömäksi jäävän henkilön toimeentuloa. Toisaalta tuen tason tulisi olla sellainen, että henkilöllä on riittävä kannustin etsiä uutta työtä.

Miten kannustinloukut puretaan?

Kannustinloukut voidaan jakaa kahteen ryhmään: toiset liittyvät työttömyydestä työllistymiseen ja toiset työtuntien lisäämiseen tai ansiotason muuhun nousuun. Erilaisen loukkujen purkamiseen vaikuttavat erilaiset keinot – joskus jonkun toimenpiteen vaikutukset saattavat olla jopa erisuuntaisia.

Veronkevennykset voimistavat teoreettisissa tarkasteluissa aina kannustinta työllistystä koska työllisenä on mahdollista päästä hyötymään veronkevennyksen tuomasta lisätulosta. Verotuksen keventämisen vaikutus tehdyn työn määrään – tai muutoin korkeampien ansioiden tavoitteluun – on sen sijaan lähtökohtaisesti epäselvä. Toisaalta työnteon lisääminen on kannattavampaa, mutta vastapainoksi tulojen kasvaessa ei tarvitse tehdä yhtä paljon työtä saavuttaakseen saman tulotason.

Sosiaaliturvan tuloharkinnan lieventäminen laskee tosiasiallisia rajaveroasteita (paljonko lisätyöstä jää käteen) ja parantaa (osa-aikaisen) työnteon kannustimia tukea saavilla. Tuloharkinnan lieventäminen tuo kuitenkin tuen piiriin henkilöitä, jotka eivät aikaisemmin olisi olleet tukeen oikeutettuja. Näiden uusien tuen piiriin tulevien henkilöiden tosiasialliset rajaveroasteet kasvavat ja työnteon kannustimet siten heikkenevät. Teoreettisessa tarkastelussa ei voi sulkea pois, että tämä voi jopa vähentää näiden henkilöiden työtunteja (tulovaikutus). Näistä syistä tuloharkinnan lieventämisen kokonaisvaikutus työvoiman tarjontaan on vaikeasti etukäteen ennakoitavissa.

Kannustinloukkujen purkamisen vaikutus työtuntien määrään saadaan selville vain empiirisillä tutkimuksilla. Teoreettisten tarkastelujen nojalla voi kuitenkin olla suhteellisen varma, että veronkevennyksillä ja sosiaaliturvan tulovähenteisyyden lieventämisellä on positiivinen vaikutus työmarkkinoille osallistumiseen.

Työllistymiskannustimien parantamisen haasteet

Edellä viitattiin tarpeeseen työttömyyspäivärahan tasoa määriteltäessä tasapainotella työttömäksi jäävän henkilön toimeentulon turvaamisen ja tarpeellisten kannustimien välillä. Laajemmin ongelma liittyy tuloa uudelleen jakavan verotuksen ja sosiaaliturvan yhteisvaikutukseen sekä sosiaalivakuutukseen. Samalla kun yhteiskunnan turvaverkko vähentää tuloerojen vaikutusta elintasoeroihin, se vähentää rahallista kannustinta tavoitella suurempia tuloja.

Yhteiskuntapolitiikan keskeiseksi tavoitteeksi on laajalti hyväksytty tuloerojen pienentäminen ja heikommassa asemassa olevien elinolosuhteiden turvaaminen. Tämä rajoittaa työllisyyskannusteiden voimistamista. Vaikka verotuksen ja tulonsiirtojen työllistymistä hidastavaa vaikutusta ei voida kokonaan poistaa, on kuitenkin tärkeää varmistaa, että se ei ole missään väestöryhmässä kohtuuton.

Työttömyysturvan ehdollisuudella eli työttömille asetettavilla työ- ja muilla velvoitteilla voidaan työllisyyskannustimia parantaa ilman että heidän tulotasoaan leikataan. Näiden työvoimapolitiittisten toimien onnistunut toteuttaminen on kuitenkin vaikeaa ja aiheuttaa helposti suuria kustannuksia. Usein on myös vaikeaa osoittaa pysyviä vaikutuksia toimenpiteisiin osallistuvien osaamisessa ja muissa työmarkkinavalmiuksissa.

Tietolaatikko: Mahdollisia toimintasuuntia työllistymisen kannustamiseksi

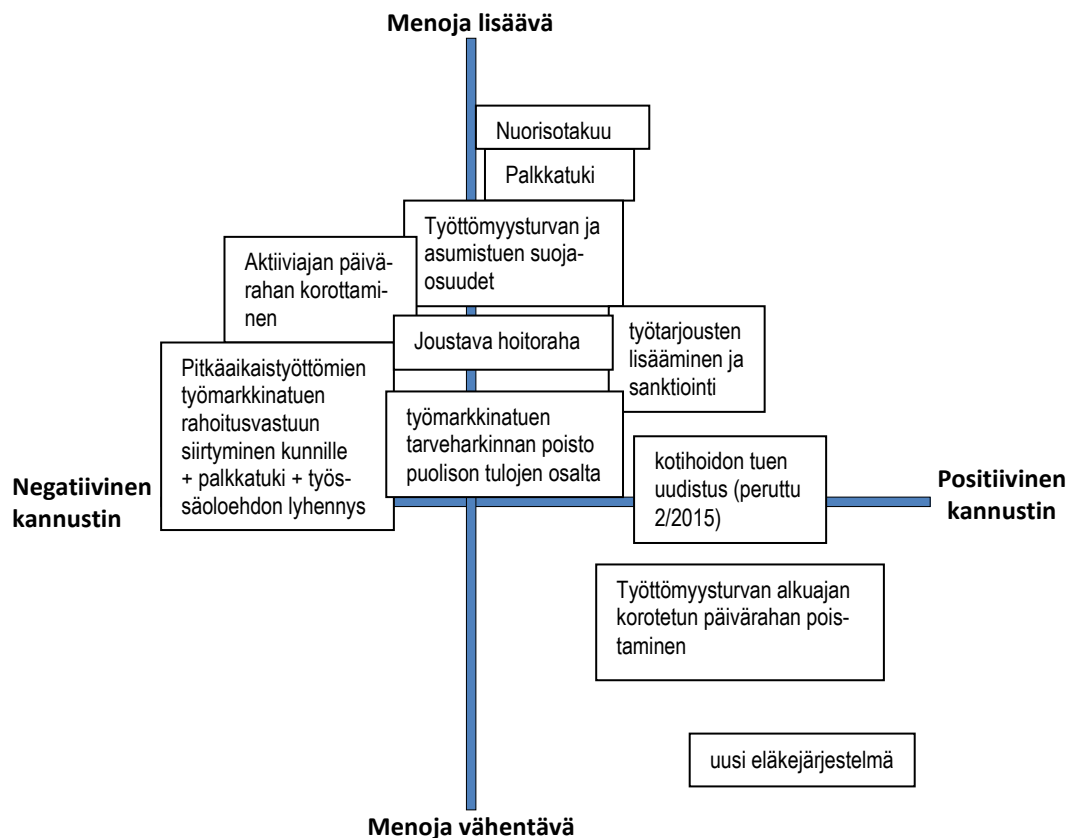
1. **Sosiaaliturvan tason madaltaminen tai keston lyhentäminen esimerkiksi työttömyysturvan tasoa tai kestoja leikkaamalla tai muuttamalla työttömyysturvan aika-profiili työn tekemistä paremmin suosivaksi.** Sosiaaliturvan leikkaaminen kuitenkin kasvattaa tuloeroja, heikentää työttömien toimeentuloa ja tekee päätöksistä siksi helposti epäsuosittuja. Kannustinloukkujen purkamiseksi on tehty työtä jo 1990-luvun puolivälistä alkaen, mutta kannustinloukut ovat yhä ongelma etenkin yksinasuvilla, yksinhuoltajilla ja korkeaa ansiosidonnaista työttömyysturvaa saavilla (katso taulukko 5.2). Johtuen vero- ja sosiaaliturvamuutoksista, keskimääräiset työllistymisveroasteet kokopäivätyöhön ovat viime vuosina nousseet kaikissa kotitaloustyypeissä.
2. **Eri sosiaaliturvan muotoja voidaan yhdistää ja päällekkäisyyksiä poistaa niin, että kaikkein voimakkaimmat epäsuotuisat kannustinkynnykset poistuvat.** Keskeinen uudistussuunta on asumiseen kohdistettujen kysyntä- ja tarjontatukien eli asumistukien ja ara-tukien parempi yhteensovittaminen.
3. **Sosiaaliturvan velvoittavuuden lisääminen esimerkiksi siten, että työttömyysturvan saamisen ehtona työttömyyden pitkittyessä olisi velvoite – työttömyysturvan menettämisen uhalla – vastaanottaa (palkkatuettua) työtä julkisella tai kolmannella sektorilla.** Nk. Tanskan mallissa korkeaan työttömyysturvaan on yhdistetty voimakkaat, työnhakemiseen liittyvät ehdot, jolloin kannustin hakeutua työhön säilyy. Erityisesti aktiivintoihin osallistumista edellytetään. Tukityöpaikkojen järjestäminen vaatii kuitenkin huolellista suunnittelua ja syntyy riski korkeista kustannuksista.
4. **Sosiaaliturvan tuloharkinnan lieventäminen esimerkiksi suojaosia (=etuus säilyy ansiotuloista huolimatta) laajentamalla.** Tällöin loukku ei kuitenkaan kokonaan poistu vaan siirtyy ainakin osin toisaalle kun kannustin siirtyä osa-aikatyöstä kokopäivätyöhön heikkenee. Lisäksi suojaosien laajentaminen on politiikkatoimena verrattain kallis kun tukien piiriin tulee uusia henkilöitä.
5. **Verotuksen keventäminen pienipalkkaista kokopäivätyötä tekeillä.** Näin voitaisiin päästä eroon hyvin korkeista marginaaliveroasteista matalilla tulotasolla, mutta uudistuksella olisi suhteellisen suuri vaikutus verotuottoihin. Käytännön uudistummalleissa korkeat marginaaliveroasteet siirtyvät helposti korkeammille tulotasolle.
6. **Vähennetään työttömyyden ja osa-/kokopäivätyön välisiin siirtymiin liittyvää byrokratiaa ja tukien maksatuksen katkoja.** Näiden ei-rahallisista työllistymisen esteistä kutsutaan byrokratialoukuiksi ja sitä vähentämällä myös lyhytaikaiset työsuhteet tulevat houkuttelevammiksi. Sosiaaliturvan maksatuksen tehostaminen ja ns. yhden luukun politiikka ovat tässä keskeisiä keinoja. Näistä ensimmäiseen liittyy Kansallinen tulorekisteri (KATRE), joka valmistuttuaan mahdollistaa sen, että sosiaaliturvan myöntäjät saisivat tulotiedot ajantasaisesti yhdestä rekisteristä. Tämä nopeuttaisi sosiaaliturvan maksatusta ja auttaisi poistamaan lyhytaikaiseenkin työsuhteeseen liittyvää etuuksien maksatuksen katkoa ja olisi askel kohti automaattisesti tuloihin sopeutuvaa sosiaaliturvajärjestelmää.
7. **Eri sosiaaliturvamuotojen yhdistäminen.** Tästä yhtenä esimerkkinä toimii Isossa-Britanniassa toteutettu laaja Universal Credit -uudistus, jossa useita tukimuotoja (mm. perustyöttömyysturva, asumistuki, pienituloisille kohdistetut verotuet ja verotuksen lapsivähennykset) yhdistettiin yhdeksi uudeksi tarveharkintaiseksi sosiaalietuudeksi, joka sopeutuu automaattisesti tulojen muutoksiin. Tuen määrä riippuu mm. asuinpaikkakunnasta ja lasten lukumäärästä, mutta tukea tarvitsevien tarvitsee uudistuksen jälkeen anoa vain yhtä tukea.

5.4 Työllisyystoimenpiteiden vaikutuksista

Viime vuosina on päätetty joukosta työllisyyteen vaikuttavia yksittäisiä toimenpiteitä:

- Ns. työurasopimuksen myötä työttömyysturvaan tehtiin useita muutoksia^{xvii}, jotka rajoittavat työttömyysturvan tasoa ja kestoja. Uudistukset siten voimistavat kannustimia työllistyä.
- Työmarkkinajärjestöt sopivat syksyllä 2014 työeläkkeiden uusista määräytymisperusteista. Vaalien jälkeen eduskunnalle annettavassa esityksessä nostetaan vanhuuseläkkeen – ja mahdollisesti myös ns. työttömyysputken – alaikäraja asteittain vuodesta 2017 lähtien (ks. tekstikehikko luvussa 3). Ehdotuksen vaikutukset ovat työllisyyttä lisääviä ja menoja pitkällä aikavälillä supistavia.
- Työmarkkinatuen tarveharkinta poistettiin puolison tulojen osalta 2013, mikä kannustaa työllisten puolisoiden työn tarjontaa – mutta vähentää työttömän kannustimia työllistyä.
- Pienten lasten vanhempien työn tarjonnan lisäämistä osa-aikatyön kautta (ei-työssäkävien osalta) tavoitellaan vuoden 2014 alusta voimaan tulleella joustavalla hoitorahalla.

Kuva 5.14 Arvioita kannustimien vaikutuksista työllisyyteen ja etuusmenoihin



Huom. Kuvaan on merkitty myös potentiaalisten uusien uudistusten vaikutuksia.

Kuvaan 5.14 on koottu tutkimus- ja tilastotiedon pohjalta arvioita viimeaikaisten kannustimiin vaikuttaneiden päätösten vaikutuksista työllisyyteen ja etuusmenoihin. Arviot ovat luonteeltaan ennakoarvioita, koska lopulliset arviot ovat mahdollisia vasta kun tilastoaineistoja on saatavilla. On huomattava, että vaikka etuusmuutokset saat-

tavat olla niiden kohteina olevien näkökulmasta suuria, mutta kohdistuessaan määrällisesti pieneen joukkoon niiden vaikutus saattaa jäädä kokonaisuuden näkökulmasta vähäiseksi.

Tutkimustietoa ansiosidonnaisesta työttömyysturvasta ja työmarkkinatuesta

Suomen ansiosidonnaista työttömyyspäivärahaa koskevissa tutkimuksissa on osoitettu, että työttömyyspäivärahan korkeampi taso ja pidempi kesto heikentävät työllistymistä.^{xviii} Talusteorian mukaan vaikutus tulee työttömän reservaatiopalkan – palkkaa, jolla hän on valmis ottamaan vastaan työtä – noususta ja heikentyneistä työn etsinnän kannustimista.

Toisaalta korkeamman työttömyyspäivärahan turvin voi etsiä pidempään juuri omaa osaamista vastaavaa työtä ja siksi sillä voi olla myös edullisia vaikutuksia. Pitkän etsinnän kääntöpuolena on kuitenkin riski osaamisen heikentymisestä ja työnantajien diskriminaatiosta pitkään työttömänä olleita henkilöitä kohtaan.

Työttömyyspäivärahan tason määrittelemisessä joudutaankin tasapainottelemaan työttömyysturvan kahden ristiriitaisen tavoitteen välillä. Työttömyysturva nimensä mukaisesti turvaa työttömäksi jäävän henkilön toimeentuloa ja toisaalta sen tulisi kannustaa työllistymään uudestaan.

Soviteltu työttömyyspäiväraha – mahdollisuus saada työttömyyskorvausta jos on työllistynyt osa-aikaisesti – on esimerkki turvan ja kannustavuuden samanaikaisesta tavoittelusta. Tutkimuksen mukaan osa-aikainen työskentely sovitellulla työttömyyspäivärahalla saattaa edistää miesten, mutta ei naisten työllistymistä pysyvämpiin työsuhteisiin.^{xix}

Työttömyysturvan tason ja keston lisäksi myös työttömyyspäivärahan ehdoilla on vaikutusta työllisyyteen. Yksi tehokkaimpia henkilöihin kohdistuvia toimenpiteitä työllisyyden lisäämiseksi on ollut työttömyysturvan lisäpäiviin oikeuttavan ikärajan nosto vuonna 1997 ja uudelleen vuonna 2005 (nk. työttömyyseläkeputki).^{xx} Työttömyysturvan lisäpäivät pidentävät ansiosidonnaisen työttömyysturvan kestoja ja siten heikentävät lisäpäiviin oikeutettujen työttömien työllistymisen kannustimia. Lisäksi lisäpäivät luovat kannustimen ikääntyneille työntekijöille irtisanoutua tai heidän työnantajilleen irtisanoa.

Kaikkia työttömiä koskevalla ansiosidonnaiseen työttömyyspäivärahan työssäoloehto voi vaikuttaa siirtymiin työttömyydestä työllisyyteen ja työllisyydestä työttömyyteen. Teoriassa työssäoloehdon lyhentämisellä on kahdensuuntaisia vaikutuksia. Yhtäältä työssäoloehdon lyhennys helpottaa ansiosidonnaisen työttömyysturvan piiriin pääsemistä ja siten heikentää työllisyys- ja työllistämiskannustimia. Toisaalta työssäoloehdon uusiminen on taas aiempaa helpompaa ja siten kannustaa ottamaan vastaan myös lyhytkestoisia työsuhteita.

Vastaavasti pidempi työssäoloehtokausi parantaa kannustinta pysyä työllisenä, mutta voi heikentää työttömän kannustinta ottaa vastaan lyhytkestoista työsuhdetta, jos sen pituus ei riitä täyttämään kiristynyttä työssäoloehto. Tutkimuksen mukaan työssäoloehdon kiristäminen vuonna 1997 ei lisännyt uudistuksen myötä ansiosidonnaisen työttömyysturvan menettäneiden työllistymistä.^{xxi}

Työttömyysturvan työssäoloehto yhdessä palkkatuen kanssa luo kannustimia myös kunnille. Vuoden 2015 alusta rahoitusvastuuta pitkäaikaistyöttömyyden hoidosta on siirretty valtiolta kunnille: kunnat maksavat puolet työmarkkinatuen kustannuksista yli 300 päivää työttömänä olleista, elleivät työttömät osallistu aktivointitoimiin.

Uudistuksella pyrittiin hyödyntämään kuntien parempaa otetta palkkatuettujen työpaikkojen tarjontaan. Järjestelmän ongelmana on kuitenkin että palkkatuettu työ kestää 6 kuukautta ja tämä on vuoden 2014 alusta riittänyt työssäoloehdon täyttymiseen. Siten yli 300 päivää työmarkkinatuella ollut henkilö työtön saa oikeuden ansiosidonnaiseen työttömyysturvaan osallistuttuaan palkkatuettuun työhön ja rahoitusvastuu siirtyy takaisin valtiolle ja työttömyyskassoille. Myös palkkatuki on valtion rahoittama. Koska julkisen sektorin tukityöllistämisen ei tutkimustiedon perusteella ole itsenäisiä työllistymisvaikutuksia, pahimmassa tapauksessa työssäoloehdon lyhenys ja palkkatuettu työ voivat ohjata pitkäaikaistyöttömiä kiertäeseen työttömyyden ja toimenpiteiden välillä^{xxii}.

Vuoden 2013 alusta tuli voimaan uudistus, joka poisti työmarkkinatuen tarveharkinnan puolison tulojen osalta. Uudistus heikentää työttömänä olevan kannustimia koska se lisää useimpien työttömien kohdalla työmarkkinatukea. Toisaalta työmarkkinatuen tarveharkinnan lieventäminen vaikuttaa työssäkäyvän puolison kannustimiin pienentämällä efektiivistä marginaaliveroastetta. Kokonaisvaikutus työn tarjontaan riippuu siitä, kumpi näistä erisuuntaisista kannustimista on voimakkaampi. Aikaisempien tutkimuksien perusteella työssäkäyvän puolison työnteon kannustimien parantumisella voi olla suurempi merkitys ja uudistus saattaa lisätä työn tarjontaa^{xxiii}.

Tutkimustietoa aktivointitoimenpiteistä ja yhteiskuntatakuusta

Muiden maiden kokemusten perusteella aktivointitoimenpiteet vaikuttavat työllisyyteen ensisijaisesti niiden uhkavaikutusten kautta^{xxiv}. Osa työttömistä voi kokea työvoimapolitiittiset toimenpiteet niin epämiellyttäväksi, että he ovat avoimempia työllistymismahdollisuuksien suhteen tai muutoin poistumaan työttömyyskorvausten piiristä ennen pakollisten tukityöllistämisen- ja koulutustoimenpiteiden alkamista.

Suomessa toteutetut aktivointitoimenpiteet eivät nykytutkimuksen valossa ole aina onnistuneet edistämään työllisyyttä edes uhkavaikutusten kautta. Vuoden 2006 työmarkkinatuki uudistuksessa ryhdyttiin tarjoamaan tehostettujen työvoimapolitiittisia toimenpiteitä yli 500 päivää työttömänä olleille, mutta uudistus ei vaikuttanut kohderyhmän työllisyyteen millään tavoin^{xxv}. Joko aktivoinnin uhka ei ole todellinen tai aktivointitoimenpiteet ajoitetaan tai kohdistetaan väärälle kohderyhmälle. On myös mahdollista, että niiden sisältö ei ole sellainen, että se edistäisi työllistymistä.

Vuonna 2005 toteutettiin nuorten yhteiskuntatakuu, jossa alle 25-vuotiaille työmarkkinatukea saavilla nuorille taattiin ensimmäinen tapaaminen työvoimaneuvojan kanssa kuukauden kuluessa ja aktivointipäätös kolmen kuukauden kuluessa (aiemmin 5 kuukauden kuluessa) työttömyyden alkamisesta. Varsinainen aktivointi (työvalmennus, työharjoittelu tai tukityöllistäminen sekä toisen asteen koulutus, niille joilla on ainoastaan peruskoulutus) onnistui lisäämään nuorten työllisyyspäiviä ainoastaan muutamalla päivällä – tämäkin vain niiden kohdalla, jotka oli sijoitettu avoimille työmarkkinoille. Työllisyys lisääntyi ammatillisen koulutuksen saaneilla nuorilla, mutta eivät pelkän peruskoulutuksen varassa olevilla nuorilla. Tulos voi selittyä sillä, että varhainen aktivointi oli voimassa kouluttamattomille nuorille jo ennen yhteiskuntatakuuta.^{xxvi}

Nuorten työmarkkinatuella tapahtuvalla työharjoittelulla ei myöskään ole havaittu olevan työllisyyttä lisäävää vaikutusta.^{xxvii} Tästä huolimatta työmarkkinatuella tapahtuva työharjoittelu on yleisin nuoriin kohdistuva aktivointitoimenpide ja yli puolet yhteiskuntatakuun piirissä olevista nuorista osallistui työharjoitteluun työmarkkinatuella.

Sen sijaan nuorten ammatillisella työvoimakoulutuksella voidaan edistää nuorten työllistymistä. Optimaalisin aika tällaiselle aktivointitoimenpiteelle on, kun nuori on ollut 4–6 kuukautta työttömänä.^{xxviii} Liian aikainen aktivointi vie aikaa aktiiviselta työnhaulta (nk. lukkiutumisvaikutus). Tämän valossa vuoden 2013 alusta voimaan tullut nuorisotakuu (jokaiselle alle 25-vuotiaalle nuorelle ja alle 30-vuotiaalle vasta valmistuneelle tarjotaan työ-, työkokeilu- opiskelu, työpaja- tai kuntoutuspaikka viimeistään kolmen kuukauden kuluessa työttömäksi ilmoittautumisesta) on liian aikaisin aloitettu toimenpide.

Vuoden 2005 työllistymisohjelma korottaa työttömyyspäivärahaa 185 ensimmäiseltä päivältä, jos vapaaehtoisesti osallistuu aktivointitoimenpiteisiin. Keskimäärin korotus on 22,5 %. Ohjelmaan on osallistunut kuitenkin vain noin 8 % kohdejoukosta. Työllistämishojelman vaikutusta työllistymiseen ei ole vielä arvioitu, mutta on oletettavaa, että vähäisen osallistumisen vuoksi ohjelmalla ei ole ollut laajoja vaikutuksia.

Vuorotteluvapaat ja varhaiseläkkeet

Vuorotteluvapaan arviointi on vaikeaa. Vapaalle jäävien henkilöiden työurien pidentämisen näkökulmasta se on ollut epäonnistunut toimenpide: se ei ole pidentänyt vapaan jälkeistä työllisyyttä, eikä vähentänyt varhaiseläkkeelle hakeutumista tai sairauspoissaoloja. Sen sijaan vuorotteluvapaasijaiset ovat hyötäneet järjestelmästä – tutkimus ei tosin ota kantaa siihen, olisiko sama positiivinen vaikutus voitu saavuttaa ”halvemmallalla” jollakin toisella toimenpiteellä.^{xxix} Työvoimapolitiittisesti vuorotteluvapaajärjestelmä kuitenkin kohdentuu epätarkoituksenmukaisesti^{xxx}.

Varhaiseläkereitteihin kohdistuvista uudistuksista yksilöllisen varhaiseläkkeen lakkauttaminen vuonna 2004 on ollut merkittävin työuria pidentävä toimenpide: se on pidentänyt työuria keskimäärin 3,4 kuukaudella^{xxxi}.

Palkkatuki ja perhe-etuedet

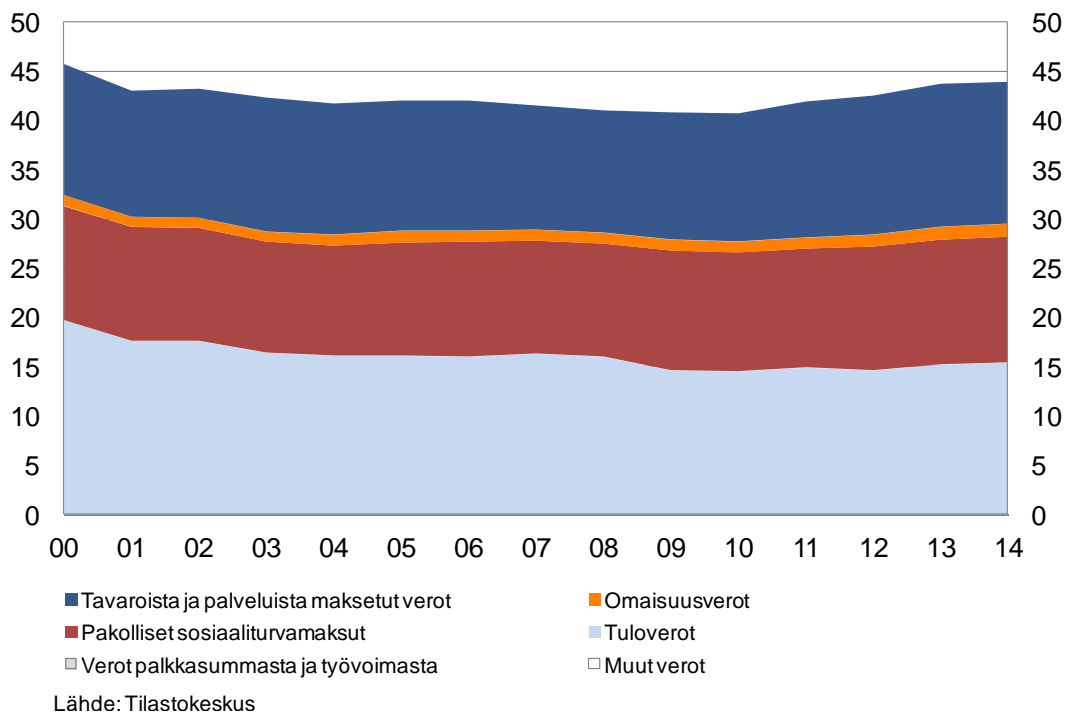
Työnantajan saama palkkatuki voi teoriassa lisätä työllisyyttä – sekä lisäämällä työntekijöiden määrää yrityksessä että tehtyjen työtuntien määrää – tai korottaa palkkoja. Työnantajille suunnatuista työllisyyttä edistäväistä toimenpiteistä palkkatuki näyttää edistää nuorten työllisyyttä, mutta ei ikääntyneiden.^{xxxii} Vaikuttaakin siltä, että yritysten kysyntä ikääntyneistä työntekijöistä on joustamatonta ja siksi taloudellisin kannustimin ei voida lisätä kysyntää ikääntyneestä työvoimasta. Lisäksi palkkatuki ei ilmeisestikään lisää täysimääräisesti yritysten työllisyyttä vaan korvaa osittain palkkatukea saavan yrityksen omia työllistymismenoja.^{xxxiii} Palkkatuki voi kuitenkin korottaa palkkoja, vaikkei sillä olisi vaikutusta työllisyyteen.^{xxxiv}

Julkisen päivähoiton maksut tai yksityisen hoidon tuki vaikuttavat työllistymiseen. Päivähoitomaksujen alentamisella (tai yksityisen hoidon tuen korotuksella) voidaan lisätä sekä päivähoitoikäisten lasten isien että äitien työnteon kannustimia. Edullisempien vaikutusten aikaansaamiseksi päivähoitomaksut ja yksityisen hoidon tuki tulee yhteen sovittaa kotihoidon tuen kanssa.^{xxxv} Kotihoidon tuen korotus vähentää äitien työn tarjontaa.^{xxxvi}

6 Kasvua tukeva verorakenne

Veropolitiikalla on keskeinen rooli finanssipolitiikassa. Verotuksen rakennetta on uudistettava talouskasvua, työllisyyttä ja yrittäjyyttä tukevaan suuntaan. Kasvua tukeva verojärjestelmä vääristää talouden toimijoiden käyttäytymistä mahdollisimman vähän ja on hallinnollisesti tehokas ja kevyt. Verotuksen tulee olla pitkäjänteisesti ennakoitavaa ja vakaata. Hyvä verojärjestelmä kohtelee verovelvollisia tasapuolisesti ja yhdenvertaisesti. Verotuksen on oltava oikeudenmukaista ja selkeää, jotta kansalaiset hyväksyvät sen. Yleisenä periaatteena verotuksen kehittämisessä on soveltaa mahdollisimman laajoja veropohjia ja matalia verokantoja sekä oikeudenmukaisen että taloudellisesti tehokkaan verojärjestelmän aikaansaamiseksi. Kuva 6.1 havainnollistaa verorakenteen kehitystä 2000-luvulla.

Kuva 6.1 Verorakenteen kehitys, % BKT:stä



Kasvua tukeva verorakenne rakentuu neljälle tavoitteelle:

1. **Korkea työllisyys** – verotuksen pitää tukea työllisyyttä siten, että työnteko on taloudellisesti kannattavaa ja että verojärjestelmä ei heikennä motivaatiota hankkia koulutusta ja ammattitaitoa.
2. **Yrittäjyys ja investoinnit** – verotuksen vakaus ja ennakoitavuus tarjoaa hyvät puitteet yrittämiselle ja kannustaa investointeihin. Yritysten kasvun edellytyksiä vahvistetaan siten, että suomalaiset yritykset ovat kilpailukykyisiä ja halukkaita investoimaan ja luomaan uusia työpaikkoja.
3. **Verotuksen hallinnollinen tehokkuus** – verotuksen hallinnollinen taakka on minimoitava. Tehokas verotus minimoi verovajeen, pitää yllä korkeaa veromoraalia ja mahdollistaa matalamman kokonaisverorasituksen. Verolakien noudattamisen pitää olla helppoa ja hallinnollisesti kevyttä verovelvolliselle. Verotuksen toimittaminen hoidetaan tehokkaasti Verohallinnossa hyödyntäen hallinnollisia rekistereitä ja tietotekniikkaa.

4. **Verotuksen legitimitteetti ja läpinäkyvyys** sekä verotulojen turvaaminen – veropolitiikan tulee olla johdonmukaista ja ennustettavaa ja verotuksen pitää ansaita kansalaisten hyväksyntä. Verojärjestelmän on kohdeltava verovelvollisia yhdenvertaisesti ja tasapuolisesti. Verojen hyväksyttävyyttä edellyttää sitä, että kansalaiset kokevat saavansa veroille vastinetta.

6.1 Korkea työllisyys

Julkisen sektorin pitkän aikavälin kestävyys kannalta on keskeistä, että työvoimaan osallistumisaste ja työllisyys ovat nykyistä korkeammalla tasolla. Työllisyystilanteesta ja sen kehityksestä sekä muista työllisyyspolitiikan toimenpiteistä kerrotaan luvussa 5. Huoltosuhde ei saa heikentyä, vaikka väestön ikärakenne muuttuu epäedullisempaan suuntaan parin seuraavan vuosikymmenen aikana. Työllisyyttä ja työtuntien määrää kasvattamalla voidaan vähentää menoja ja kasvattaa kotitalouksien ostovoimaa. Vaikka työllistyminen viime kädessä edellyttää työvoiman kysyntää eli avoimia työpaikkoja, voidaan työllisyyttä edistää parhaiten työn tarjontaa stimuloivalla politiikalla. Työvoiman tarjonta lisää työvoiman kysyntää^{xxxvii}. Työllisyys sopeutuu ajan kuluessa tarjolla olevan työvoiman määrään^{xxxviii}.

Korkean työllisyyden edellytyksenä on, että työn tekeminen on taloudellisesti kannattavampaa kuin etuuskien varassa oleminen. Verotuksella voidaan vaikuttaa kannusteisiin siten, että työtuloa verotetaan keveämmin kuin etuustuloa. Suomessa on harjoitettu työvoimaan osallistumista kannustavaa veropolitiikkaa 90-luvun puolivälistä lähtien ottamalla käyttöön vain työtuloille myönnettävät verovähennykset, joilla työtulon verotus muodostuu päivärahatulon verotusta keveämmäksi kunnallis- ja valtion verotuksessa. Kohdennettuja ansio- ja työtulovähennyksiä on korotettu miltei vuosittain^{xxxix}. Matalimmilla palkkatasoilla verotus on jopa 10 prosenttiyksikköä keveämpää kuin päivärahatulojen. Matalimmilla tulotasoilla työn vastaanottamisen esteenä ei siten olekaan korkea verotus, vaan tulovähenteisten etuuskien muodostamat kannustinloukut. Mitä korkeammat efektiiviset marginaaliveroasteet (etuuskien vähentyminen palkkatulon kasvaessa) ovat, sitä vähemmän henkilöillä itsellään on mahdollisuutta vaikuttaa omaan taloudelliseen tilanteeseensa. Etuusjärjestelmän kannustinvaikutuksia käsitellään raportin luvussa 5.3.

Sen sijaan vähän korkeammilla tulotasoilla ansiotuloverotuksen korkeat marginaaliveroasteet heikentävät työnteon taloudellisia kannustimia. Lisäansioden marginaalivero on 40 prosenttia jo 20 000 euron vuosipalkkatasolla ja 45 prosenttia noin 30 000 euron tasolla. Marginaaliveroaste nousee yli 50 prosentin noin 45 000 euron tulotasolla ja 77 500 euroa ja sitä enemmän vuodessa ansaitsevilla marginaaliveroaste on jo noin 58 prosenttia. Koulutuksen, lisätöiden tekemisen tai työuralla etenevän motivaatio heikkenee huomattavasti, kun hankkimastaan lisätulosta käteen jää pienempi osa.

Veroasteeseen vaikuttavat kunnallisvero, sosiaalivakuutusmaksut sekä valtion progressiivinen tulovero sekä verovähennykset. Keinot, joilla voidaan vaikuttaa marginaaliveroasteiden tasoon, ovat siten vähäiset. Kunnat päättävät itse kunnallisveroprosenttinsa ja sosiaalivakuutusmaksut määräytyvät pitkälti sotu-rahastojen kustannuskehityksen mukaisesti. Verotusta voidaan siten keventää lähinnä valtion tuloveroasteikon marginaaliveroasteita alentamalla tai verovähennyksiä kasvattamalla. Valtion tuloveroasteikon marginaaliverojen alentaminen vaikuttaa eniten juuri työtulojen verotukseen, koska päivärahatulot ovat usein niin matalia, ettei niistä makseta valtion-

veroa laisinkaan. Verotuksen kehittämistyöryhmä ehdotti, että korkein marginaaliveroaste ansiotuloverotuksessa olisi 50 prosenttia^{xi}. Ehdotuksella haluttiin paitsi lisätä työnteon kannusteita myös suitsia tulojen muuntamista ansiotuloista pääomatuloiksi pienentämällä eroa korkeimman marginaaliveroasteen ja osinkotulon kokonaisveroasteen välillä.

Verotuksen oikeudenmukaisuuden ja yhdenvertaisuuden kannalta on tärkeää, että kaikki tulot ja luontoisedut otetaan täysimääräisesti huomioon verotuksessa. Ansiotuloverotuksessa tulee soveltaa mahdollisimman laajaa tulokäsitetä (Haig-Simons) siten, että työnantajan työntekijälle maksamat palkat ja työsuhde-edut sisältyvät täydestä arvostaan veron määräytymispohjaan (eläke-edut, auto- ja asuntoedut, lounaat jne.).

Työelämän murroksessa on tärkeää edesauttaa erilaisten työllistymismuotojen mahdollisuuksia työllisyyden lisäämiseksi. Itsensä työllistäminen on yleistynyt nopeasti Suomessa. Työmarkkinoiden murroksessa ja epätyypillisen työn lisääntyessä yrittäjän ja palkansaajan roolit hämärtyvät ja lisäksi yleisempää on, että töiden välillä joutuu olemaan sosiaaliturvan varassa. Itsensä työllistäjien määrä on vuodesta 2000 kasvanut yli neljänneksellä ja vuonna 2013 heitä oli työmarkkinoilla noin 152 000, kun samanaikaisesti työnantajien määrä on pysynyt suunnilleen samana. Vaikka muutos on ollut kiivas, on itsensä työllistäjien määrä kuitenkin edelleen pieni kun katsotaan koko työmarkkinoiden rakennetta – vain kuusi prosenttia työllisistä. Itsensä työllistäjien työmarkkina-asema on parantunut, vaikkakin edelleen epäkohtina pidetään mm. alhaista tulotasoa, heikkoa sosiaaliturvaa ja riippuvuutta yhdestä tai yksittäisistä työnantajista. Usein itsensä työllistäjillä on alityöllisyyttä enemmän kuin palkansaajilla.^{xli}

Työllisyyden kasvun kannalta on siten tärkeää, että itsensä työllistämisen edellytyksiä parannetaan. Halukkuus ryhtyä yrittäjäksi kasvaa, kun kattava sosiaaliturva pienentää yrittäjyyteen liittyvää riskiä. Verotus ja sosiaaliturva on integroitava paremmin yhteen siten, että joustavuus eri suhdannetilanteissa työmarkkinoilla parane.

Hyvin toimiva, täsmällinen ja reaaliaikainen sosiaaliturva ja tuloverotus takaavat tasaaisemman tulon henkilöille, jotka ovat työttömiä työnhakijoita tai ovat epätyypillisissä työsuhteissa, tai jotka harjoittavat pientä yritystoimintaa tai ovat itsensä työllistäjinä riippuvaisia yhdestä työnantajasta. Reaaliaikaisesti päivittyvä kansallinen tulorekisteri lyhentäisi viiveitä tukien myöntämisessä ja huomioisi joustavasti palkan suojaosat. Työtilanteeseen reagoiva joustava ja reaaliaikainen sosiaaliturva ja tuloverotus paikkaavat työtulojen katkoksia ja tasaavat tuloa työtilanteen muuttuessa, jolloin myös kotitalouksien kulutus on tasaisempaa. Kulutusmahdollisuuksien tasausta eri tilanteissa turvaa progressiivinen tuloverotus yhdessä sosiaaliturvaetuuksien kanssa.

Keskeisiä ehdotuksia:

- Työn verotusta kevennetään valtion tuloveroasteikon marginaaliveroasteita alentamalla
- Kansallisen tulorekisterin käyttöönotto

6.2 Yrittäjyys ja investoinnit

Verotuksen rakenne vaikuttaa talouden tehokkuuteen. Tehokkuutta voidaan parantaa siirtämällä verotuksen painopistettä sellaisiin veromuotoihin, jotka mahdollisim-

man vähän vääristävät käyttäytymistä. Verotuksen painopisteen siirtäminen yritysten, pääoman ja työn verotuksesta kulutuksen ja kiinteistöjen verotukseen lisää verotuksen tehokkuutta. Kulutuksen verotus vääristää myös, mutta ei yhtä paljon kuin tuotannon tekijöiden verottaminen^{xlii}. Kulutusverot samoin kuin työn verotus heikentävät palkansaajan ostovoimaa (negatiivinen vaikutus työn tarjontaan), mutta kulutusverot kohdistuvat yhtä lailla myös työvoiman ulkopuolella oleviin kuluttajiin, eli kulutuksen veropohja on laajempi kuin työtulojen veropohja. Kulutusverot eivät myöskään vaikuta työn nettokorvausasteeseen (työn vastaanottaminen), koska kulutusverojen korotus vaikuttaa myös etuustulojen ostovoimaan. Kulutuksen veropohjan jousto on pienempi kuin työtulon veropohjan, eikä korkeampi kulutusvero heikennä työntarjonnan kannusteita samassa määrin kuin korkeampi työn verotus. Kulutusverojen korotus on myös aiemmin kerätyille säästöille lisävero, joka ei kuitenkaan heikennä säästämisen kannustimia tällä hetkellä.

Kasvatvat yritykset luovat uusia työpaikkoja ja takaavat myös hyvän palkkakehityksen. Yritystoiminnalle otollinen ympäristö on sellainen, joka luo vakaat puitteet yrityksen perustamiselle ja yritysten kasvulle kansainvälisesti kilpailukykyisillä ehdoilla. Suomessa on hyvin koulutettu työvoima, joka osaa hyödyntää tietotekniikkaa tuottavuuden parantamiseksi. Suomi myös investoi EU-maista eniten (vajaat 4 % suhteessa BKT:hen) tutkimus- ja kehitystoimintaan^{xliii}.

Aktiivisen pääoman verotus hidastaa talouskasvua ja vaikeuttaa yrittämistä. Tämän vuoksi tulisi pikemminkin verottaa passiivista pääomaa. Myös sijoitustoiminta voi olla aktiivista (pääomasijoittaja) tai passiivista (esim. rahastosijoitus, osakeomistukset). Maksukykyyn perustuva progressiivinen perintö- ja lahjaverotus puoltaa myös paikkaansa Suomen verojärjestelmässä. Perintö- ja lahjaverotus ei myöskään heikennä työnteon kannusteita. Lahjoitusten ja perintöjen on havaittu tutkimuksissa vähentävän työn tarjontaa.^{xliv}

Uusien yritysten perustamista on edistettävä ja yritysten kasvuedellytyksiä on pyrittävä parantamaan monin eri tavoin, joista verotus on vain yksi keino. Yritysten kasvun ja investointihalukkuuden ongelmat eivät niinkään liity rahoituksen saatavuuteen, sillä rahoitusmarkkinat toimivat Suomessa hyvin^{xlv}. Myöskään perintö- ja lahjaverotus ei vaikuta merkittävästi yritystoiminnan jatkuvuuteen, koska sukupolvenvaihdoshuojennukset alentavat efektiivisen veroasteen keskimäärin alle kolmen prosentin.^{xlvi} Sen sijaan muuhun toimintaympäristöön liittyvien tekijöiden on nähty luovan yrityksille epävarmuutta tehdä suuria ja pitkälle aikavälille ulottuvia investointipäätöksiä. Epävarmuutta aiheuttavat työmarkkinat ja palkanmuodostus sekä ennakoimattomat veromuutokset. Verotuksen tulisi olla vakaata, ennustettavaa, johdonmukaista ja selkeää.

Yritysverotuksen rakenteen tulee olla talouskasvua, työllisyyttä ja yrittäjyyttä tukeva. Tätä tavoitetta tukee parhaiten selkeä yritysverojärjestelmä. Yhteisöverokanta on Suomessa tällä hetkellä kilpailukykyisellä tasolla. Elinkeinoverojärjestelmässä on pyritty ylläpitämään mahdollisimman selkeää veromallia, joka perustuu alhaiseen verokantaan sekä laajaan veropohjaan, jossa yrityksen kaikki tulot ovat laajasti veronalaisia ja menot laajasti vähennyskelpoisia. Verojärjestelmään ei ole perusteltua rakentaa järjestelmästä poikkeavia erityisiä huojennuksia, jotka myös vaikeuttavat sekä verojärjestelmän että yritystukien läpinäkyvyyttä ja seurantaa ja aiheuttavat verovelvollisille ja Verohallinnolle ylimääräisiä hallinnollisia kustannuksia. Sekä haittaavia säännöksiä että niiden muuttamista koskevia ehdotuksia koskevien selvitysten on perustuttava tutkimustietoon ja säännöksiä on muutettava tavalla, joka ottaa huomioon verojärjestelmän kehittämisen kokonaisuutena. Muutoin on vaarana, että

yrittötoiminnan ja yritysrahoitusta haittaavien säännösten muuttamisesta saatavat kokonaihyödyt jäävät pieniksi verojärjestelmän heikentyessä samanaikaisesti. Lisäksi elinkeinorakenteen muutosta olisi tuettava verotuksessa siten, että se ei suosi aineellista pääomaa vaan kohtelee neutraalisti fyysistä pääomanmuodostusta ja investointeja aineettomiin kohteisiin. Verotuksen mahdollista muuttamista koskevien ehdotusten ja selvitysten on yleensäkin perustuttava tutkimustietoon ja mahdolliset muutokset tehtävä tavalla, joka ottaa huomioon verojärjestelmän kehittämisen kokonaisuutena. Muutoin on vaarana, että säännösten muuttamisesta saatavat kokonaihyödyt jäävät pieniksi verojärjestelmän heikentyessä samanaikaisesti.

Yritysverotuksen tavoitteena voidaan pitää myös verotuksellista kilpailukykyä ja veropohjan turvaamista. Verotukselliseen kilpailukykyyn liittyy valtioiden välinen verokilpailu verovelvollisista ja niiden tuomasta veropohjasta ja verotuloista. Verokilpailulla voidaan myös pyrkiä turvaamaan veropohjaa ja näin verotuloja. Verolainsäädäntö vaikuttaa omalta osaltaan siihen, mihin valtioon yritys päättää sijoittautua. Yleensä sijoittautumista ei kuitenkaan tehdä ensisijaisesti verotuksellisilla perusteilla, vaan sijoittautumiseen vaikuttavat monet tekijät. Mikäli verojärjestelmä täyttää hyvän verojärjestelmän ominaisuudet, järjestelmällä on yleensä paremmat mahdollisuudet olla myös kilpailukykyinen. Hyvän verojärjestelmän ominaisuuksina on pidetty muun muassa neutraalisuutta, oikeudenmukaisuutta, oikeusvarmuutta, ennustettavuutta ja hallinnollista tehokkuutta.

Suomalaisten yritysten toimintaympäristö on kansainvälistynyt nopealla tahdilla viime vuosikymmenten aikana. Kansainvälinen kilpailu markkinoista on yhä kovempaa ja haasteellisempaa. Veropolitiikalle ympäristön muutos on myös suuri haaste, koska kansainvälinen valtioiden välinen verokilpailu asettaa rajoituksia verotuksen tasolle. Valtioiden välistä haitallista verokilpailua pyritään hillitsemään EU:n hankkeissa ja OECD:ssä mm. BEPS-hankkeessa (Base Erosion and Profit Shifting). Pienenä avoaloutena Suomen kannattaa tukea valtioiden välisen haitallisen verokilpailun rajoittamista mm. sopimalla yhteisistä periaatteista veropohjan rapautumisen ehkäisemiseksi. Samalla Suomen tulee myös turvata verotusvaltaansa ja siten verotulojen kertymistä erilaisissa rajat ylittävissä tilanteissa. Tämä edellyttää siirtohinnoittelua koskevan sääntelyn vahvistamista sekä korkovähennysrajoitussäännöksen riittävyden arviointia. Myös elinkeinoverotuksen asiantuntijatyöryhmän muistiossa esitetyt ehdotukset selvittää yhteisöjen tosiasiallisen johtopaikan sääntelyä ja ns. *exit taxia* ovat tässä suhteessa olennaisia tekijöitä.

Konserniverotuksen keskeisenä tavoitteena voidaan pitää sitä, että konsernimuodossa harjoitettavaa liiketoimintaa verotetaan yhtenä taloudellisena kokonaisuutena. Tärkeää myös on, että konserniverojärjestelmä turvaa alueellisen verotusvallan ja veropohjan. Suomessa konsernin huomioon ottaminen verotuksessa yhtenä taloudellisena kokonaisuutena tapahtuu konserniavustusta koskevan sääntelyn avulla. Suomen järjestelmä ei ole kansainvälisesti yleisesti käytetty konserniverotusmalli. Suomen konserniavustusjärjestelmään liittyvä varojen siirtämisvaatimus aiheuttaa myös yhtiöoikeudellisesti epäselviä kysymyksiä. Myös laissa oleva vaatimus kirjata annettu ja saatu avustus kirjanpidossa menoksi ja tuloksi on katsottu ongelmalliseksi, koska se estää IFRS-tilinpäätökseen siirtymisen. Konserniverotuksen uudistamisen selvittämistä elinkeinoverotuksen asiantuntijatyöryhmän työn pohjalta tuleekin jatkaa.

Yhtiöiden oman ja vieraan pääoman tuottoa kohdellaan eri tavoin niin yhtiöiden kuin usein myös niiden omistajien/rahoittajien verotuksessa. Tämä johtaa epäneutraalisuuteen rahoitusmuodon valinnassa ja myös ei-toivottaviin veronminimointijärjestel-

lyihin. On perusteltua arvioida mahdollisuudet vaikuttaa rahoitusmuotoneutraalisuuteen ottaen huomioon kansainvälinen kehitys ja muun muassa OECD:n selvitystyö.

Nykyinen osinkoverotus kohtelee sekä erilaisista yhtiöistä osinkoa saavia osingonsaajia että tuloprofiililtaan erilaisia osingonsaajia eri tavalla. Erityisesti noteeraamattomilta yhtiöiltä saatujen osinkojen verojärjestelmä on erittäin monimutkainen ja soveltuu huonosti kansainvälisiin tilanteisiin. Yhtiön nettovarallisuuteen vahvasti kytkeytyvä osinkoverotus asettaa erityyppistä toimintaa harjoittavista osakeyhtiöistä saadut osingot keskenään eri asemaan ja kannustaa muuntamaan ansiotulota kevyemmin verotetuksi osinkotuloksi. Osinkoverojärjestelmää arvioitaessa tulee ottaa lähtökohdiksi nykyaikainen yritystoiminta, yritystoiminnan kasvattamisen kannustaminen sekä osinkoverotuksen suhde muiden pääomatulojen verotukseen ja ansiotulon verotukseen. Verotuksen vakauden ja ennustettavuuden tavoitteet huomioon ottaen osinkoverotuksen uudistamisen tulisi pohjautua huolelliseen valmisteluun. Eri sijoitusmuotojen verokohtelun tulee olla mahdollisimman yhdenmukainen, jotta verotus ei vaikuta päätöksentekoon. Suomen verojärjestelmässä yhteisöt ovat lähes poikkeuksetta tulostaan verovelvollisia, jolloin verovapaat sijoitusrahastot aiheuttavat verotuksessa epäneutraalin tilanteen suhteessa vastaaviin muihin sijoitusmuotoihin. Sijoitusrahastojen toiminta ja niitä koskeva lainsäädäntö ovat muuttuneet täysin siitä, millä perusteilla sijoitusrahastoa koskeva verolainsäädäntö 1980-luvulla luotiin. Vastaavan tyyppisiä veroetuja liittyy myös eräiden sijoitustuotteiden kuten kapitalisaatio-sopimusten verokohteluun. Tällaisia neutraalisuuspoikkeamia ei voida pitää perusteltuina.

Suomessa on käynnissä talouden rakennemuutos teollisuudesta palveluvaltaiseen elinkeinorakenteeseen. Palveluissa on perinteisesti ollut myös julkisella sektorilla suuri rooli. Viime vuosina kotitalouksien ostovoiman heikkeneminen on hidastanut palvelualalla toimivien yritysten kehittymistä. Talouden rakennemuutoksen tukeminen myös verotuksen kautta voi olla perusteltua, kuten on tehtykin esim. kotitalousvähennyksen avulla. Kotitalousvähennys on lisännyt hoito- ja hoivapalvelualojen yrittäjien määrää ja työllisyyttä yksityisellä sektorilla.

Elinkeinorakenteen muutosta palveluvaltaisemmaksi hidastaa korkea arvonlisävero. Korkeasta arvonlisäverokannasta kärsivät erityisesti palvelusektorilla kotimaan markkinoilla toimivat yritykset. Korkea vakioverokanta on erityisen haitallinen aloitteleville ja työllistävälle pienyrityksille. Suomessa on muihin EU- ja OECD-maihin verrattuna korkea ALV:n vakiokanta (24 %). Alennettujen ALV-kantojen kautta tietyille hyödykeryhmille annettava verotuki vääristää kulutusta ja tuotantoa (heikentää talouden tehokkuutta). Alennetut verokannat myös lisäävät ALV-järjestelmän monimutkaisuutta ja yritysten ja viranomaisten hallinnollista taakkaa sekä lain noudattamisen kustannuksia^{xlvii}.

Yhteiskunnan kannalta tehokkain hyödykevero saavutettaisiin eriyttämällä eri hyödykkeiden verokannat ottamalla huomioon hyödykkeiden kysynnän (ja tarjonnan) hintajousto (Ramseyn sääntö). Mitä joustavampaa hyödykkeen kysyntä on, sitä matalampi sovellettavan verokannan tulisi olla. Tämän periaatteen mukaan välttämättömyshyödykkeiden (esim. elintarvikkeiden) veron pitäisi olla korkeampi kuin kysynnältään joustavampien hyödykkeiden veron. Tehokkuutta edistäisi myös se, että vapaa-aikana kuluttavien hyödykkeiden vero olisi korkea verrattuna työnteolle komplementaaristen hyödykkeiden verotukseen. Tällaisen hyödykeverojen erittelyn tekeminen on kuitenkin kallista ja lähes mahdotonta, koska tällöin myös hyödykkeiden väliset ristijoustot tulisi huomioida. Hallinnollisesti mahdottoman eriytettyjen hyödykeverokantajärjestelmän sijaan taloustieteessä suositus on soveltaa yhtenäistä vero-

kantaa kaikkiin hyödykkeisiin. Tutkimuskirjallisuudessa korostetaan, että yhtenäinen ALV-kanta lisää sekä talouden että verotuksen tehokkuutta^{xlviii}. Yhtenäinen verokanta mahdollistaa matalamman yleisen verokannan tason kuin järjestelmä, jossa sovelletaan vakiokannan lisäksi alennettuja verokantoja. Alennetuilla verokannoilla ei pystytä vaikuttamaan tehokkaasti esimerkiksi tulonjakoon.

Arvonlisäverotus on harmonisoitu vero sisämarkkina-alueella, mutta verotasoihin voidaan vaikuttaa kansallisesti. EU-komissio suosittaa jäsenmaille yksinkertaisempaa, tehokkaampaa ja vahvempaa ALV-järjestelmää (veropohjan laajentaminen poikkeuksia ja alennettuja kantoja poistamalla). Komission perusteluna on ensinnäkin se, että järjestelmä olisi läpinäkyvä ja vähentäisi hallinnollista taakkaa ja lisäisi kaupankäyntiä sisämarkkinoilla. Toiseksi se vahvistaisi julkista taloutta ja talouden kestävää kasvua. Kolmanneksi se pienentäisi verovajetta.

Erytisiä kulutusveroja eli valmisteveroja on viime vuosina korotettu huomattavasti. Valmisteverojen tasot ovat EU-maiden korkeimpia, millä on osin vaikutuksia kansainväliseen kilpailukykyyn. Korkeat verotasot aiheuttavat haitallisia vaikutuksia erityisesti kotimaiselle elinkeinoelämälle ja aiheuttavat tarpeita verotukien kasvattamiselle, mikä puolestaan monimutkaistaa verojärjestelmää ja aiheuttaa hallinnollista työtä. Toteutettujen korotusten jälkeen monien erityisten kulutusverojen korotusvara on suhteellisen vähäinen. Valtiontaloudellisista syistä ja eräiden verojen osalta tarvittavan ohjausvaikutuksen turvaamiseksi ei voida kuitenkaan kokonaan sulkea pois valmiste- ja liikenneverojen nostamista.

Keskeisiä ehdotuksia:

- Yritysverotuksen rakenteen on oltava talouskasvua, työllisyyttä ja rittäjyyttä tukeva. Tätä tavoitetta tukee parhaiten selkeä ja laajaan veropohjaan perustuva yritysverojärjestelmä. Yhteisöverokannan kilpailukykyä on huolehdittava myös jatkossa.
- Osinkoverojärjestelmää kehitettäessä on otettava huomioon nykyaikainen yritystoiminta, yritystoiminnan kasvattamisen kannustaminen, osinkoverotuksen suhde muiden pääomatuottojen verotukseen ja ansiotulon verotukseen.
- Eri sijoitusmuotojen verokohtelua tulee olla tasapuolista. Tämä edellyttää muun muassa sijoitusrahastojen samoin kuin eräiden sijoitustuotteiden kuten kapitalisaatiosopimusten verotuskohtelun arviointia.
- Osallistutaan aktiivisesti valtioiden välisen haitallisen verokilpailun rajoittamiseen ja turvataan Suomen veropohjaa rajat ylittävissä tilanteissa
- Arvonlisäverokantoja yhtenäistetään
- Perintö- ja lahjaverot säilytetään osana Suomen verojärjestelmää.

6.3 Verotuksen hallinnollinen tehokkuus

Tehokas verotus tarkoittaa mahdollisimman pieniä verotuksen välillisiä ja välittömiä kustannuksia sekä verotuksen vaikuttavuutta. Tehokas verotus minimoi verovajeen, pitää yllä korkeaa veromoraalia ja mahdollistaa matalamman kokonaisverorasituksen. Verotuksen vaikuttavuuden kannalta on merkityksellistä, että väärinkäytöksiä ja virheellisyyksiä onnistutaan torjumaan tehokkaasti sekä verotusjärjestelmän puitteissa että sen ulkopuolella toimivien tahojen osalta.

Verojärjestelmää on arvioitava säännöllisesti. Esimerkiksi korvamerkittyjen pikkuverojen tarkoituksenmukaisuus on kyseenalaista. Eri hallinnonaloilla on useita veroiksi

luokiteltavia yksittäisiä, kapeaan veropohjaan kohdistuvia maksuja, joiden tuotto rahastoidaan tai korvamerkitään käytettäväksi tiettyyn tarkoitukseen (erilaiset valvontamaksut, öljysuojamaksu, öljyjätämaksu, väylämaksu). Järjestelyn perusteena käytetään usein esimerkiksi aiheuttaja maksaa –periaatetta. Maksujen tarkoituksenmukaisuutta tulisi arvioida kriittisesti. Järjestelyt aiheuttavat sekä maksuvelvollisille että hallinnolle rasitusta ja kustannuksia, minkä lisäksi ne heikentävät valtion talousarvion läpinäkyvyyttä ja vuosittaista talousarvioon liittyvää päätöksentekomahdollisuutta.

On selvitettävä keinoja, joilla voidaan vähentää verotuksen välittömiä kustannuksia ja reaaliaikaistaa verotusta. Reaaliaikaisuuteen kannustaisi esimerkiksi se, että luovutettiin jäännösverojen korottomuudesta. Nykyisin yhteisön ei tarvitse maksaa jäännösverolleen korkoa, jos se maksaa vastaavan määrän ennakon täydennysmaksuna viimeistään neljän kuukauden kuluessa tilikauden päättymisestä.

Verotuksen välittömät kustannukset aiheutuvat verotuksen toimittamisen kustannuksista sekä verovelvollisille aiheutuvasta verotuksen hallinnollisesta taakasta. Verolakien noudattamisen pitää olla helppoa ja hallinnollisesti kevyttä verovelvolliselle. Arvonlisäverotuksen alarajahuojennuksen poistaminen keventäisi veron hallintokustannuksia. Nykyisin arvonlisäveroa ei tarvitse suorittaa jos tilikauden liikevaihto on enintään 8 500 euroa. Jos liikevaihto on 8 500 – 22 500 euroa, maksettavaa arvonlisäveroa huojennetaan. Verovelvollisuusalarajaa on esitetty nostettavaksi 10 000 euroon ja huojennuksen ylärajaa korotettavaksi 30 000 euroon. Alarajahuojennussäännöt ovat osoittautuneet vaikeaselkoisiksi ja niiden laskenta on monimutkaista. Vaikeaselkoisuuden vuoksi huojennukseen oikeutettu on monesti jättänyt huojennuksen kokonaan hakematta. Hallinnollisten kustannusten pienentämiseksi on perusteltua selvittää, voidaanko huojennuksesta luopua ja arvonlisäverovelvollisuuden alarajaa nostaa. Kilpailuvääristymien estämiseksi varsinaisen ammatti- ja liiketoiminnan tulisi edelleenkin säilyä verotuksen piirissä.

Verohallinnon toiminta on keskeisessä roolissa arvioitaessa verotuksen toimittamisen tehokkuutta. Verohallinnon toiminnan kehittämisessä lähivuosien merkittävin satsaus on Valmis-hanke, jonka avulla turvataan verotuksen toimintavarmuus. Ottamalla käyttöön verotuksen valmisohjelmistokokonaisuus mahdollistetaan toiminnan vaikuttavuuden ja tehokkuuden parantaminen sekä automaatioasteen nostaminen, minkä avulla pienennetään verotuksen kustannuksia ja verovajetta. Tavoitteiden saavuttaminen edellyttää Verohallinnon prosessien uudistamista ja kehittämistä, joita tuetaan toteuttamalla verotusmenettelyä koskevia lainsäädäntömuutoksia. Lainsäädäntömuutoksilla yhtenäistetään ja yhdenmukaistetaan verotusmenettelyä eri verolajien kesken, mikä näkyy myös kansalaisille selkeämpänä sääntelynä.

Verotuksen toimittaminen hoidetaan tehokkaasti Verohallinnossa hyödyntäen eri viranomaisten hallinnollisia rekistereitä ja tietotekniikkaa. Esimerkiksi Maanmittauslaitoksen ylläpitämää kiinteistörekisteriä voitaisiin ryhtyä hyödyntämään kiinteistöverotuksessa sen sijaan, että Verohallinto ylläpitää erikseen omaa rekisteriä verotusta varten. Verohallinto voisi myös rakennustietojen osalta hyödyntää muiden viranomaisten tietorekistereitä.

Synergiaetuja ja tehokkuushyötyjä saavutettaisiin keskittämällä kaikki verotustehtävät Verohallintoon. Tullin kantamien autoveron, valmisteverojen ja maahantuonnin arvonlisäveron sekä Liikenteen turvallisuusviraston (Trafi) kantamien verojen keskittämistä Verohallinnon hoidettaviksi on selvitetty ja puollettu ns. VETO-työryhmän loppuraportissa vuonna 2010. Keskittämisen katsottiin vähentävän yritysten hallinnollista taakkaa ja kustannuksia, edistävän verotuksen yhtenäisiä menettelyitä ja

parantavan verovalvontaa ja verovelvollisten oikeusturvaa. Lisäksi verotukseen liittyvän asiantuntemuksen keskittämistä yhteen virastoon pidettiin tarkoituksenmukaisena. Samoihin johtopäätöksiin tultiin vuonna 2012 valmistuneessa valmisteverotuksen kokonaisarkkitehtuuriselvityksessä, jossa suositeltiin Tullin valmisteverotustoimintojen siirtämistä hallitusti Verohallintoon. Verotukseen liittyvän asiantuntemuksen keskittämistä yhteen virastoon pidettiin tarkoituksenmukaisena, koska siten vältettäisiin verotusta koskevien päällekkäisten tietojärjestelmien rakentaminen ja ylläpito eri virastoissa. Myöskään verovelvollisten ei tarvitsisi ylläpitää kahta erilaista järjestelmää ja sähköisiä yhteyksiä eri veroviranomaisiin. Tietojärjestelmäsäästöjen lisäksi kohdearkkitehtuuri puolsi ratkaisua myös toiminnallisesti tarkoituksenmukaisena.

Valmisteverotus on EU-jäsenyyden alusta lähtien ollut maan sisäistä verotusta. Kaikki valmisteverovelvolliset yritykset ovat muista veroistaan Verohallinnon asiakkaita, mutta tullitoimintansa takia Tullin asiakkaita vain rajoitetusti, joten ratkaisu mahdollistaisi verovelvollisille yhden luokun periaatteen toteutumisen verotuksessa, Verohallintoon luodun verotilimenettelyn täysimääräisen hyödyntämisen ja yritysten hallinnollisen taakan keventämisen hallitusohjelman tavoitteen mukaisesti. Lisäksi se edistäisi verotusmenettelyiden ja lainsäädännön yhtenäisyyttä ja poistaisi päällekkäisiä toimintoja. Keskittäminen lisäisi myös verovelvollisten kokonaisvaltaista verovalvontaa nykyisen verolajikohtaisen tarkastelun sijasta, loisi uusia yritystarkastus- ja valvontamahdollisuuksia ja näin edistäisi harmaan talouden torjuntaa. Verotushenkilöstön keskittäminen yhteen asiantuntijaorganisaatioon mahdollistaisi myös sen työvoiman joustavan käytön eri verolajien kesken ja lisäisi henkilöstön urakehitysmahdollisuuksia. Tämä edellyttäisi henkilöstön siirtoa muista virastoista Verohallintoon tehtävien mukana.

Keskeisiä ehdotuksia:

- Parannetaan verojärjestelmämme hallinnollista tehokkuutta keinoilla, joilla voidaan vähentää verotuksen välittömiä kustannuksia ja reaaliaikaistaa verotusta
- Arvioidaan korvamerkittyjen pikkuverojen tarkoituksenmukaisuus
- Arvonlisäverotuksen alarajahuojennus poistetaan ja samalla verovelvollisuusraja tarkistetaan
- Hyödynnetään verotuksessa eri viranomaisten keräämiä hallinnollisia rekistereitä ja tietotekniikkaa tehokkaammin
- Keskitetään verotustehtävät Verohallintoon
- Tuetaan Verohallinnon Valmis-hankkeen ja Tullin tietojärjestelmä uudistuksen loppuunsaattamista ja uudistetaan eri verojen verotusmenettelyä ja veronkantoa koskevat säännökset

6.4 Verotuksen legitimitetti ja läpinäkyvyys sekä verotulojen turvaaminen

Veropolitiikan tulee olla johdonmukaista ja ennustettavaa ja verotuksen pitää ansaita kansalaisten hyväksyntä. Jotta verojärjestelmä saisi mahdollisimman laajan kannatuksen, tulee verotuksen kohdella yhdenvertaisesti kaikkia verovelvollisia. Tätä edesauttaa verotuksen selkeys ja yksinkertaisuus. Kansalaiset kokevat epäoikeudenmukaiseksi sen, että kaikki eivät maksa omaa osuuttaan veroista.

Harmaata taloutta on kitkettävä verovajeen vähentämiseksi. Verovaje suhteessa verotuloihin on Suomessa kansainvälisesti vertaillen pieni, mutta sen pienentämiseksi ja ennaltaehkäisemiseksi tarvitaan vaikuttavia toimenpiteitä. Valtiovarainministeriön toimialalla keskeisin harmaan talouden torjuntaan vaikuttava hanke tulevalla

hallituskaudella on kansallisen tulorekisterin perustaminen, joka luo mahdollisuuden reaaliaikaiseen verovalvontaan. Toinen keskeinen harmaan talouden torjuntaan vaikuttava asiakokonaisuus on viranomaisten tietojenvaihdon kehittäminen. Viranomaisten välisen tietojenvaihdon esteiden ja rajoitteiden poistaminen on kustannustehokkain keino tehostaa harmaan talouden torjuntaa. Verovalvonnan vaikeuttamisen kriminalisointimahdollisuutta pitäisi lähteä selvittämään. Tämä täydentäisi kirjanpitorikos- ja verorikoslainsäädäntöä ja parantaisi verovalvonnan edellytyksiä. Verovajetta pienentäisi myös se, että verovelvollinen voisi ilman rangaistuksen uhkaa korjata verotustaan jälkikäteen esimerkiksi ilmoittamalla aikoinaan ilmoittamatta jättämiään ulkomaisia sijoitustulojaan. Ns. tehokkaan katumisen järjestelmässä jälkikäteen tulojaan oma-aloitteisesti ilmoittava voisi välttää ainakin rikosoikeudelliset seuraamukset. Tällainen mahdollisuus edistäisi tulojen ilmoittamista, kerryttäisi lisää verotuloja ja olisi hallinnollisesti perusteltavissa.

Eri valtioissa toimivilla kansainvälisillä konserneilla on mahdollisuus vaikuttaa maksamiensa tuloverojen määrään mm. käyttämällä hyväksi eri valtioiden verojärjestelmien eroja. Suomen on oltava mukana globaaleissa yhteistyöverkostoissa, joissa yritetään torjua veropohjan rapautumista. Suomi on mukana EU:n, OECD:n ja G-20-valtioiden perustamissa yhteistyöhankkeissa. Komissio on vuonna 2012 antanut toimintasuunnitelman veropetosten ja veronkierron torjunnan tehostamiseksi. Toimintasuunnitelman toimeenpanoa ja seurantaa käsitellään komission perustamassa asi-antuntijatiryhmässä (*Platform for Tax Good Governance*) ja aihe on esillä myös neuvoston työryhmissä. EU:ssa työstetään suunnitelmaa EU-BEPS:n toimista ja aikatauluista. Verojen välttämisen ja veronkierron estämisessä OECD:n globaali automaattinen verotietojen vaihdon standardi on myös erittäin tärkeä.

Verotuet ovat tukia samoin kuin suorat tuet budjetin menopuolella. Julkinen valta tukee tiettyjä verovelvollisryhmiä tai elinkeinoja antamalla tukea verotuksen kautta luopumalla verotuloista tältä osin. Verotukien myöntäminen on usein helpompaa kuin suoran tuen perusteltu suuntaaminen tietyille kohderyhmälle. Verotukien sijasta pitäisi käyttää muita, kasvun, työllisyyden tai tasaisemman tulonjaon kannalta paremmin kohdennettavissa olevia tukimuotoja, koska verotuet vaikeuttavat tukipolitiikan läpinäkyvyyttä ja seurantaa. Verotukien ongelmana on usein niiden kaavamaisuus, summaarisuus ja siihen liittyen heikko kohdennettavuus tai tehottomuus. Verotuet kaventavat veropohjaa ja aiheuttavat paineen nostaa verokantaa. Verotuesta luopumisen takia kertyvä verotuotto voi olla paremmin käytettävissä muilla, tehokkaammin kohdennettavilla tukitoimilla tai verotuoton lisäys voi yksinkertaisesti palauttaa talouden tasapainoa. Verotukia on kaavamaisella määrittelyllä laskien verojärjestelmäsämme 187 kappaletta. Noin kolmasosalle tuista ei ole pystytty laskemaan euromääriä. Arvioitavissa olevien verotukien bruttomäärä on n. 23,8 miljardia euroa, joka on n. 12 % BKT:sta ja 27 % verotuloista.

Niin uusia kuin olemassa oleviakin verotukia tulee arvioida kriittisesti. Esimerkiksi energiaverotuksen nimellistasoja on korotettu viime vuosina huomattavasti, mikä on puolestaan tarkoittanut verotukien kasvua. Valtaosa teollisuuden maksamista energiaveroista palautetaan vuosittain hallinnollisesti työläässä palautusmenettelyssä. Verotuet ovat toteutettavissa hallinnollisesti kevyemmin tai uudelleenkohdennettavissa energiaverotuksen tukirakennetta uudistamalla kokonaisverotuoton säilyessä ennallaan.

Keskeisiä ehdotuksia:

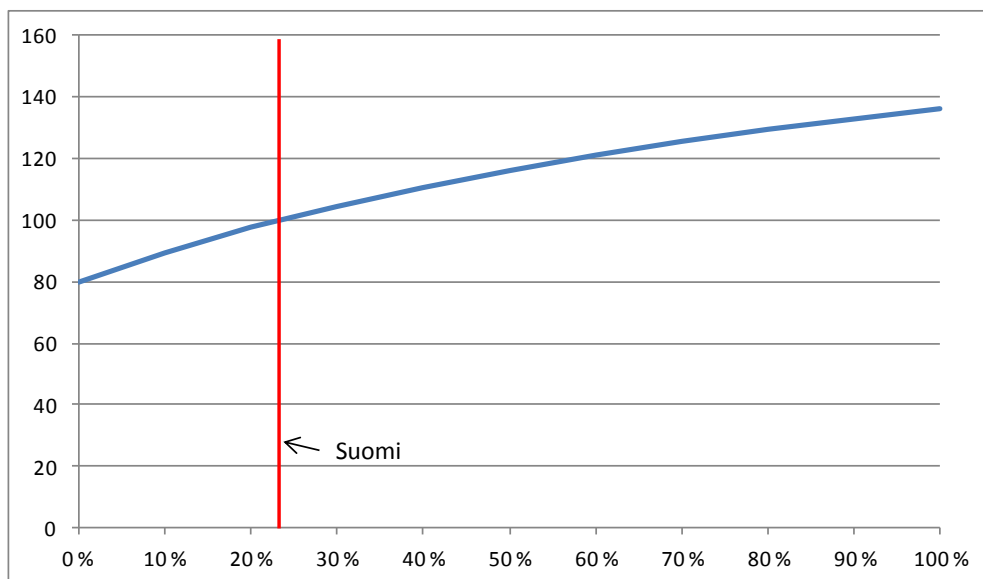
- Harmaata taloutta torjuvia toimia jatketaan edelleen
- Osallistutaan aktiivisesti kansainväliseen yhteistyöhön veron välttämisen ja veronkierron vastaisissa toiminnaissa
- Verotukien sijasta käytetään muita, tehokkaan allokaation kannalta paremmin kohdennettavissa olevia tukimuotoja
- Selvitetään energiaverotuksen tukirakenteen uudistamista

6.5 Voiko verotusta kiristää – miltä näyttävät Laffer-käyrät?

Jos talouskasvu on hidasta ja hyvinvointivaltion ylläpitoon tarvitaan lisää rahaa, on päätettävä mitä veroja kiristetään. Laffer-käyrä kuvaa veroasteen suhdetta verokertymään. Veroasteen noustessa verotulot aluksi kasvavat, kunnes ne saavuttavat verohuipun (eli verotuotot maksimoivan veroasteen), minkä jälkeen ne kääntyvät laskuun. Korkeilla veroasteilla työn tarjonnan laskun ja veronkierron vaikutukset ovat suuremmat kuin verokertymän kasvu. Osa kannustinhaitoista toteutuu viiveellä, joten veronkorotus voi tuottaa lisätuloja lyhyellä aikavälillä, mutta vähentää niitä pitkällä aikavälillä. Verohuippu on lyhyellä aikavälillä suurempi kuin pitkällä aikavälillä.

Tässä esitettyjen Laffer-käyrien laskemista varten on rakennettu malli, joka kuvaa talouden pitkän aikavälin tasapainotilaa.^{xlix} Mallissa yksilöt pyrkivät onnellisuuteen kuluttamalla hyödykkeitä ja nauttimalla vapaa-ajasta. Malliin on rakennettu suhteellisen yksityiskohtainen julkinen sektori ml. kulutus-, tulo- ja pääomaverotus sekä julkinen kulutus ja tulonsiirrot. Laffer-käyrä lasketaan komparatiivis-staattisesti siten, että jokaiselle verolajille lasketaan erikseen tietystä veroasteesta seuraava verotuotto. Näin voidaan siis piirtää *ceteris paribus*-olettamalla kuvien 6.2-6.4 mukaiset Laffer-käyrät.

Kuva 6.2 Kulutusveron Laffer-käyrä

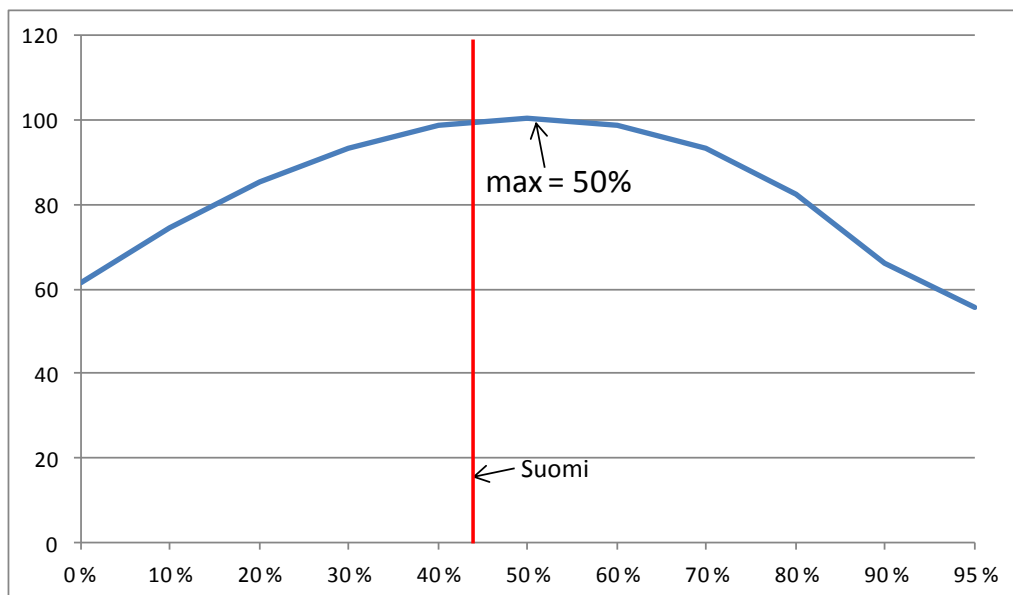


Kuvioissa on kuvattu kulutusveron, tuloveron ja pääomatuloveron suhdetta verokertymään Suomessa. Eri verolajien veroasteet on esitetty vaaka-akselilla prosentteina ja verokertymät pystyakselilla indeksoituna siten, että nykyinen verokertymä on 100. Veroasteen nykytaso on merkitty pystyviivalla. Tarkasteltujen verolajien osalta Suo-

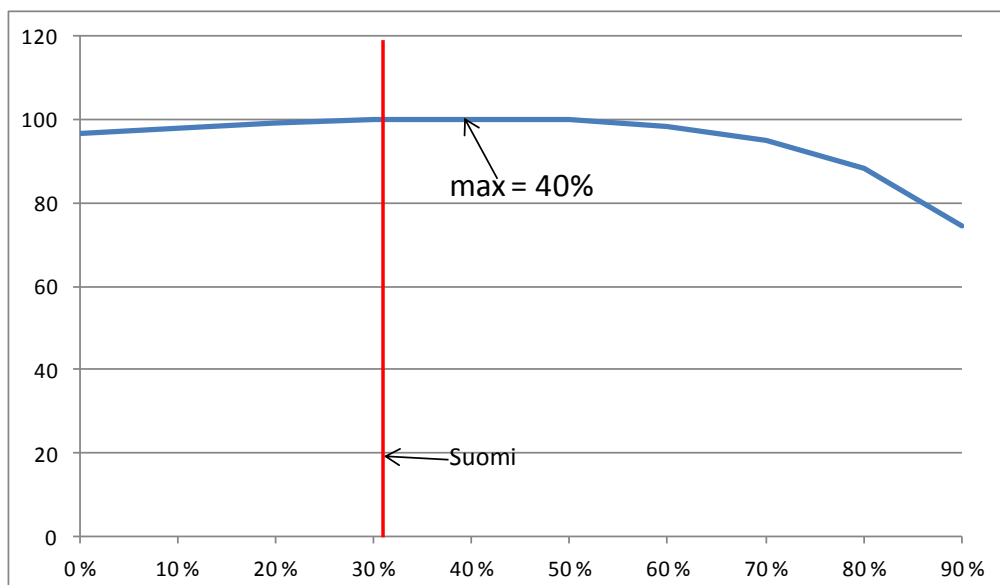
messä ollaan toistaiseksi huipun vasemmalla puolella. Toisin sanoen verotusta kiristämällä olisi mahdollista kasvattaa verotuloja. Viime vuosien merkittävien veronkorotusten jälkeen tosin ollaan hyvin lähellä huippua erityisesti tuloveron suhteen. Toisaalta kulutusveroa korottamalla voidaan mallissa kasvattaa verokertymää, koska kulutus voi pienentyä muttei mennä noltaan.

Kansainvälisissä vertailuissa korostuu Suomen korkea kokonaisveroaste. Kireästä verotuksesta huolimatta Suomi näyttäisi yhä olevan verohuipun vasemmalla puolella, kun tutkimuskirjallisuuden mukaan pääomaveroasteen osalta Ruotsi ja Tanska voivat olla jo huipun ylittäneet eli veroasteen nostaminen näissä maissa alentaisi verotottoja¹. Laffer-käyrään pohjautuva tarkastelu ei arvioi verolajeja talouskasvun näkökulmasta, joten se ei auta linjaamaan veropolitiikkaa esimerkiksi hyvinvoinnin tai työllisyyden kannalta. Tästä huolimatta se on hyödyllinen työkalu tarkasteltaessa eri verojen kireyden ja verokertymän välistä suhdetta.

Kuva 6.3 Työn tuloveron Laffer-käyrä



Kuva 6.4 Pääomaveron Laffer-käyrä



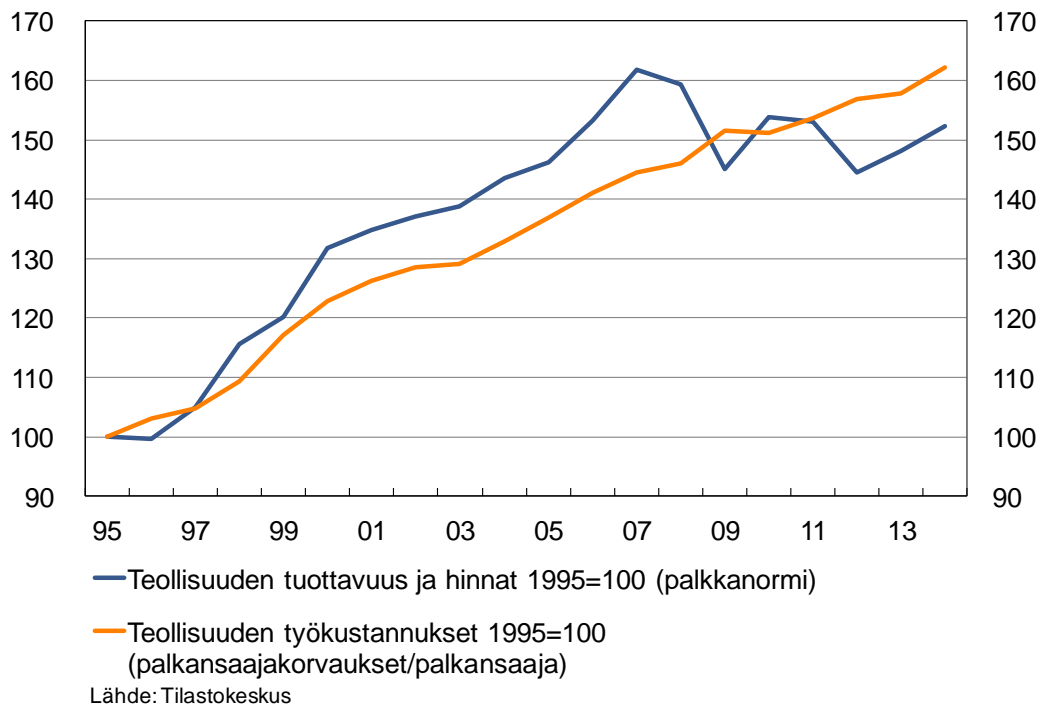
7 Palkanmääräytyminen uudistettava

Pitkällä aikavälillä vain tuottavuuden kasvu mahdollistaa reaali-palkkatason nousun. Jos reaali-palkkojen kehitys ylittää tuottavuuden kasvun, ns. funktionaalinen tulonjako palkkojen ja voittojen välillä muuttuu ja edellytykset hyvään työllisyyskehitykseen vaarantuvat yritystoiminnan kannattavuuden heikentyessä. Avoimessa taloudessa on tuottavuuskasvun lisäksi arvioitava vaihtosuhteen (vienti- ja tuontihintojen suhde) vaikutus. Esimerkiksi tuontienergian kallistuessa vaihtosuhte heikkenee ja supistaa kotimaista jakovaraa.

Suomen kansantalouden vahvan kasvu- ja työllisyysjakson 1995-2008 aikana hinta-kehityksen ja tuottavuuden määräämä jakovara kehittyi työvoimakustannuksia nopeammin. Tästä seurannut hyvä yritystoiminnan kannattavuus lisäsi investointeja ja houkutteli laajentamaan tuotantoa ja siten mahdollisti työllisyyden vahvan kasvun.

Myönteinen kehitys katkesi finanssikriisiin, jonka tuottavuuden kehitys on ollut huomattavasti reaali-ansioden kehitystä heikompaa (kuva 7.1). Ilmiön taustalla on myös yritysten päätökset supistaa työvoimaa vähemmän kuin tuotteiden markkinat ovat supistuneet. Tämä puolestaan on heikentänyt yritysten kannattavuutta. Kehitys poikkeaa merkittävästi 1990-luvun lamasta, jolloin sopeutuminen tapahtui pääosin työpanoksen kautta.

Kuva 7.1 Avoimen talouden palkanormi ja toteutunut työkustannusten kehitys Suomessa 1995–2014



Edellä kuvattu kehitys näkyy Suomen kansainvälisen hintakilpailukyvyyn heikentymisenä (ks. kuva 3.4 luvussa 3). Suomen suhteellisen tilanteen korjaantumista vaikeuttaa ansiotason hyvin väsu kehitys muualla Euroopassa ja muissa kilpailijamaissa.

Syntynyt makrotaloudellinen tilanne ei ole kestävä. Talouspolitiikan tavoitteena on oltava, että tuottavuuden ja reaaliensiotason suhde korjautuu muutoin kuin työllisyyden supistumisen kautta.

Euroalueen olosuhteissa ainoa realistinen vaihtoehto hintakilpailukyvyyn korjaamiseksi on pitkään jatkuva nimellisansiotason nousun hillintä. Työmarkkinoiden rakenteet estävät nimellisen ansiotason alentumisen ja julkisen talouden heikkotilanne rajoittaa mahdollisuuksia alentaa työn sivukuja. Nimellisansiotason alentuminen ei olisi myöskään toivottava ilmiö kotimaisen kysynnän näkökulmasta.

Tasapainon saavuttamiseksi työvoimakustannusten tulisi nousta hitaammin kuin kansantalouden keskimääräinen tuottavuus kasvaa. Kansainvälisen hintakilpailukyvyyn kohentamiseksi on tuottavuuskehityksen ja työvoimakustannusten eron katettava myös mahdolliset hintakehityksen erot.

Kun tasapaino on aikanaan saavutettu, työvoimakustannuksien nousu on rajoitettava pysyvästi tuottavuus- ja hintakehityksen määräämän palkanormin mukaiseksi.

Palkanmuodostuksen keskeisenä haasteena ovat eri toimialojen toistaan poikkeava tuottavuus- ja suhdannekehitys sekä yritysten erilainen palkanmaksuvara alojen sisällä. Riskinä on, että kansainväliselle kilpailulle heikommin altistuvilla aloilla palkan- korotukset nousevat koko kansantalouden kantokykyä suuremmiksi ja aiheuttavat välituotepanosten hinnannousun kautta ulkomaankauppasektorin kustannuskilpailukyvyyn heikentymisen. Näin voi tapahtua vaikka avoimen sektorin palkkakehitys olisi- kin itsessään kestäväällä uralla.

Palkkakehitys ja palkanormi

Hintakilpailukyvyyn palautumisen jälkeen tulisi kansantalouden työvoimakustannukset mitoittaa funktionaalisen tulonjaon vakauttavan palkanormin avulla. Käytännössä palkkojen nousun normina voi pitää EKP:n inflaatiotavoitteen ja koko kansantalouden tuottavuuden kasvun summaa.

Jotta palkanormi kuvaisi realistisesti palkankorotusvaraa, talouteen mahdollisesti uudelleen syntyvät tasapainottomuudet tulisi ottaa huomioon. Lisäksi vaihtosuhteen mahdollinen heikentyminen syö työvoimakustannusten nousuvaraa.

Palkanormin soveltamisen haasteena ovat eri toimialojen väliset tuottavuuden kasvuerot. Mikäli yritetään vakauttaa funktionaalinen tulonjako myös alakohtaisesti, tulisi eri sektoreiden palkankorotuksien seurata näiden tuottavuus- ja hintakehitystä. Käytännössä tämä olisi hyvin vaikea toteuttaa tuottavuuden kasvun mittaamiseen liittyvien ongelmien vuoksi. Mittaamisvaikeudet korostuvat palvelualoilla ja julkisella sektorilla.

Periaatteellisempi kysymys liittyy kansantalouden ns. luovaan tuhoon. Jos palkat sopeutuisivat sektori- tai äärimmillään yrityskohtaisesti, tuotanto voisi jatkua heikentyvän hinta- ja tuottavuuskehityksen aloilla ja yrityksissä periaatteessa ikuisesti. Näin ei kuitenkaan voi markkinatalouden oloissa tapahtua, sillä työvoima hakeutuisi paremmin kannattaville aloille ja yrityksiin. Työvoiman tarjonnan muutokset huomioiva palkkarakenne on vähemmän eriytynyt kuin eri alojen tuottavuuskehitys ja näin ollen

tukee luovaa tuhoa. Luovan tuhon puitteissa matalan tuottavuuden toiminnot supistuvat ja korkean tuottavuuden alat kasvavat.

Realistinen, eri alojen eriytyvän kehityksen huomioiva palkkasääntö voisi olla seuraava neljän osasäännön yhdistelmä:

- Palkannousujen normina pidetään EKP:n inflaatiotavoitteen ja koko kansantalouden tuottavuuden kasvun summaa, jota korjataan vaihtosuhteen muutoksilla.
- Mikäli vientiteollisuuden tuottavuuskehitys on koko kansantalouden kehitystä hitaampaa, palkanormi lasketaan sen perusteella.
- Korkean työttömyyden oloissa tai hintakilpailukyvyyn heikennyttyä niin, että Suomen viennin markkinaosuus on laskenut pitkän aikavälin tasoltaan, palkkojen nousuvauhti rajoitetaan palkanormia hitaammaksi kunnes makrotaloudellinen tasapaino on palautettu.
- Yhdenkään talouden sektorin palkankorotukset eivät saa nousta palkanormia suuremmiksi. Tästä voidaan poiketa vain jos alan tuottavuuskehityksen voidaan osoittaa olevan kansantalouden tuottavuuskehitystä nopeampaa.

Tietolaatikko: Toipuuko talous elvyttämällä vai joustavammalla palkanmuodostuksella – mitä kertoo simulaatiomalli?

Valtiovarainministeriön KOOMA-mallilla on pyritty havainnollistamaan vuosien 2008/9 kriisejä ja niihin sopeutumista. Malli havainnollistaa elvytyksen ja joustavamman palkanmuodostuksen mahdollisuuksia pehmentää vientikysynnän heikkenemisen seurauksia. Mallilla tarkastellaan talouden sopeutumista vuoteen 2025 mennessä nykytilanteesta, jossa vienti vähenee äkillisesti 5 prosenttia, mikä puolestaan alentaa Suomen kokonaistuotantoa (BKT) reilulla prosentilla. Tuonti alenee vähemmän kuin vienti, sillä osa tuonnista menee suoraan kuluttajille. Kansantalouteen syntyy ylitarjontaa, joka laskee hintoja ja osaltaan hieman vaimentaa viennin supistumista sekä lisää kotimaista kysyntää. Vientiyriyten ja kotimaisen tuotannon näkymät heikkenevät, minkä seurauksena nimellispalkat alenevat jonkin verran, vaikka mallissa on oletettu että palkkojen sopeutuminen on jäykkää. Kulutushinnat laskevat hieman vähemmän kuin palkat, joten negatiivinen reaali-palkkakehitys painaa yksityistä kulutusta alaspäin.

Yriyten heikentyneiden odotusten seurauksena avoimia työpaikkoja syntyy vähemmän ja työttömyys lisääntyy. Yksityisen kulutuksen laskiessa sekä työllisyyden ja nimellisten ansioiden supistuessa valtion verotulot alenevat ja julkinen velka kasvaa suhteessa bruttokansantuotteeseen. Vientikysynnän vähenemisen seurauksena Suomen bruttokansantuote kasvaa mallissa kahtena vuonna hitaammin kuin talouden tasapainouralla. Reaalipalkkojen ja Suomen suhteellisten vientihintojen alenemisen myötä vientiyriyten ja kotimaisen tuotannon näkymät alkavat kuitenkin kolmantena vuonna parantua. Yriyket kasvattavat tuotantaan ja avaavat uusia työpaikkoja.

Työttömyys lähtee laskuun ja työllisyys paranee. Koska mallissa palkat ovat jäykkiä myös ylöspäin, hitaampi ansioiden nousu näkyy parempana työllisyyskehityksenä (mitä sisäinen devalvaatio edesauttaa). Vienti alkaa kasvaa, eikä tuontikaan enää juuri vähene, kun yksityinen kulutus alkaa palata talouden tasapainouralle. Tämän seurauksena bruttokansantuote kasvaa tasapainouraa nopeammin.

Elvyttävä finanssipolitiikka

Valtion oletetaan vaihtoehtoisessa KOOMA-mallitarkastelussa harjoittavan elvyttävää finanssipolitiikkaa vientikysynnän heikkenemisen vaikutusten lievittämiseksi. Menoelvytys lieventää vientikysynnän alentumisesta johtuvaa taantumaa jonkin verran, mutta sen hinta julkisen talouden hoidon kannalta on korkea. Toisaalta palkkaverojen alentaminen on mallitulosten mukaan melko tehotonta elvytystä lyhyellä aikavälillä, mutta parantaa kasvunäkymiä keskipitkällä aikavälillä.

Elvyttävällä finanssipolitiikalla voidaan lieventää kokonaistuotannon laskua vain vähän, kun taas talouden rakenteeseen politiikkavalinnoilla on melko suuri vaikutus. Menoelvytys vaihmentaa talouden pudotusta välittömästi, koska julkinen kulutus on osa bruttokansantuotetta. Julkisten menojen lisääminen kuitenkin syrjäyttää yksityistä kulutusta ja etenkin yksityisiä investointeja, jotka ovat tarkastelujakson lopussa reilut 5 % alemmalla tasolla kuin vuonna 2014 ja n. 2,5 % alemmalla tasolla kuin ilman menoelvytystä olisivat olleet. Elvytyksestä johtuen hinnat ja palkat sopeutuvat peruslaskelmaa vähemmän, eikä bruttokansantuotteen kasvu käänny tasapainouraa nopeammaksi toisin kuin peruslaskelmassa.

Veroelvytys vaikuttaa hitaasti, joten se ei ole hyvä keino suhdanteiden tasoittamiseen. Mallitulosten perusteella veroelvytys on kuitenkin järkevää rakennepolitiikkaa, koska sillä on positiivinen dynaaminen vaikutus kasvuun. Tästä johtuen viennin äkillinen väheneminen supistaa bruttokansantuotetta kumulatiivisesti vähiten veroelvytysskenaariossa. Myönteiset kasvuvaiikutukset näkyvät erityisesti työmarkkinoilla. Palkkaveron alentaminen mahdollistaa alemmat nimellispalkat ilman käytettävissä olevien tulojen laskua, minkä johdosta työllisyys kasvaa tässä tapauksessa eniten vaikka yksityinen kulutus on samanlainen kuin peruslaskelmassa.

Elvytys lisää aina julkista velkaa, mutta myös elvytys *keinolla* on väliä. Ilman elvytystä julkisen velan suhde bruttokansantuotteeseen vuonna 2025 on peruslaskelmassa 0,4 prosenttiyksikköä alempi kuin vuonna 2014, veroelvytystapauksessa se on 0,2 prosenttiyksikköä korkeampi ja menoelvytystapauksessa 2 prosenttiyksikköä korkeampi kuin v. 2014.

Joustavampi palkanmuodostus

Toisessa vaihtoehtoisessa KOOMA-mallitarkastelussa oletetaan palkkojen sopeutuvan nopeammin taloudessa tapahtuviin muutoksiin. Siinä missä peruslaskelmassa vain 20 % palkoista voidaan neuvotella uudestaan vuosineljänneksittäin, niin vaihtoehtoislaskelmassa tämä osuus on 35 tai 50 %. Joustavammat palkat eivät juurikaan vaikuta välittömästi nettovientiin ja kokonaistuotantoon. Nimellispalkkojen nopeammasta sopeutumisesta johtuen yksityiset investoinnit supistuvat huomattavasti vähemmän ja työttömyys lisääntyy vain puolella siitä, mitä tapahtuu peruslaskelmassa. Reaalipalkat alenevat enemmän kuin peruslaskelmassa, joten yksityinen kulutus notkahtaa aluksi voimakkaammin.

Alentunut kysyntä luo painetta hintojen laskulle. Vientihintojen lasku ja alentuneet työvoimakustannukset lisäävät yrityssektorin kannattavuutta. Joustavat palkat sopeutuvat tähän, joten yksityisen kulutuksen lasku jää lyhytaikaiseksi ja kokonaistuotanto elpyy nopeammin. Bruttokansantuote kasvaa peruslaskelmaa nopeammin muutaman vuoden ajan. Palkkojen joustaminen suhdannetilanteen mukaan tasoittaa bruttokansantuotteen vaihtelua vain vähän, mutta pienentää työttömyyden suhdannevaihtelua olennaisesti. Tämä on tärkeää siksi, että työttömyyden suhdanneluontoinenkin nousu lisää riskiä rakennetyöttömyyden kasvuun.

8 Yritykset luovat kasvua

Kasvu syntyy kilpailukyvystä ja tuottavuudesta. Mitä paremmin innovaatiot, markkinoiden toiminta ja tehostaminen kohentavat kilpailukykyä, sitä vähemmän tarvitsee sopeuttaa kustannustasoa. Osaamisen ja muiden ns. reaalisien kilpailukyvyn tekijöiden lisäksi työvoiman saatavuus ja tuotantopanosten kustannukset ovat tärkeitä.

Etlan mukaan Suomen yrityssektorin ja sen keskeisten toimialojen kustannuskilpailukyky on nyt poikkeuksellisen huono.¹¹ Toimialojen kilpailukyvyn heikkeneminen alkoi 2000-luvun alussa. Pudotuksesta noin puolet on johtunut suhteellisen heikosta tuottavuuskehityksestä ja toinen puoli nopeasta palkkakehityksestä. Talous ei lähde vahvaan kasvuun ilman riittävän hyvää kustannuskilpailukykyä. Resurssien kohdentumisen tulee tukea kilpailukykyä ja muiden panosten kuten vuokrien ja vientiteollisuuden käyttämien palveluiden hintojen on pysyttävä maltillisina. Kustannustason sopeuttaminen kilpailukykyiseksi vaatii aikaa ja määrätietoisia toimia.

Valtio ei voi luoda talouskasvua, mutta se voi kohentaa yritysten yleisiä toimintaedellytyksiä, edistää työn liikkuvuutta sekä tukea tutkimusta ja innovaatioita. Työvoiman liikkuvuutta voidaan parantaa tehostamalla työnvälitystä, varmistamalla asuntojen tarjonta kasvukeskuksissa sekä ennen kaikkea huolehtimalla siitä, että vero- ja etuusjärjestelmä palkitsee aina työllistymisestä (ks. luvut 5 ja 6). Kilpailun lisääminen ja rakennemuutoksen salliminen ovat toimivia keinoja uudistaa suljetun sektorin toimintakykyä ja ne myös tukevat edellytyksiä turvata hyvinvointipalvelut.

Suomen vienti romahti finanssikriisissä ja sen jälkeen Suomen vientikehitys on jäänyt selvästi maailmankaupan kasvusta, kun taas esimerkiksi Ruotsi ja Saksa ovat pärjänneet paremmin. Suomen heikon vientikehityksen taustatekijöitä voidaan tarkastella seuraavan jaottelun mukaan:

1. Suomen investoinnit painottuvat monia muita maita enemmän rakentamiseen, eikä digitalisaation antamia mahdollisuuksia toimintatapojen muuttamiseen ole hyödynnetty riittävästi.
2. Kilpailu ei ole riittävää kaikilla toimialoilla. Kotimarkkinoilla toimivien yritysten merkittävää roolia vientiyritysten kilpailukyvyn tukemisessa ei ole riittävästi ymmärretty.
3. Pienillä yrityksillä ei ole riittävästi rahoitusvaihtoehtoja ja kannusteita kasvaa ja suuntautua vientimarkkinoille. Vähäinen kasvuyritysten lukumäärä aiheuttaa, että myös keskisuurten yritysten määrä on kansainvälisesti vertaillen alhainen, vaikkakin se on viime vuosina ollut kasvussa.

Viennin vahvistamista tukevia mahdollisia toimintasuuntia voisivat olla:

- **Investoinnit:** lupaprosessien nopeuttaminen ja keventäminen; verotuksen yritysten kannustimia vääristävien piirteiden arvioiminen ja korjaaminen; julkisen sektorin panostus digitalisaatioon sekä t&k-toimintaan; rakentamisen kokonaiskustannusten hillitseminen.
- **Kotimaiset arvoketjut:** kilpailun lisääminen sääntelyä keventämällä ja maltilliset palkkaratkaisut kaikilla aloilla.
- **Pienten yritysten kasvukannustimien lisääminen:** sääntely, rahoitus, työnantajavelvoitteet, verotus, yritystuet.

Lisäksi on huomioitava, että yritysten kasvu ja viennin vahvistuminen edellyttävät myös toimivia rahoitusmarkkinoita. Pankkirahoituksen rinnalle tarvitaan uusia vaihtoehtoisia rahoitusmuotoja. Listautumismarkkinoiden kehittäminen on tärkeää, jotta yritykset voivat kasvaa ja kehittyä myös kotimaisia pääomia hyödyntämällä. Myös Euroopan komissio huomauttaa vuoden 2015 Suomen maaraportissaan, että riskipääomasijoitusten lisääminen edellyttää parempia irtaantumismahdollisuuksia sijoittajille.ⁱⁱⁱ

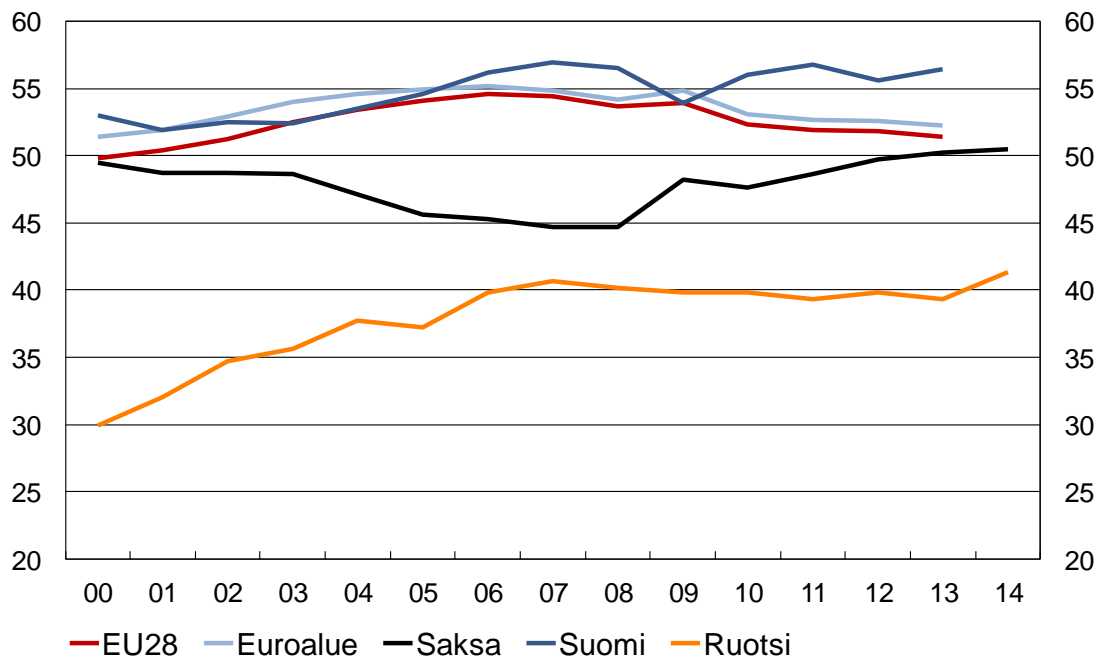
8.1 Talouskasvu edellyttää investointeja

Suomen investointiaste laski merkittävästi finanssikriisin myötä vuonna 2009 eikä se ole palannut kriisiä edeltäneelle huipputasolle. Verrattuna muihin EU-maihin Suomen investointiaste on kuitenkin edelleen melko korkealla tasolla. Kansantalouden tasolla ongelmana ei siten vaikuta olevan investointien kokonaistaso. Kohtuullinen investointiaste kuitenkin peittää alleen huolestuttavan investointien jakauman.

Rakennusinvestointien osuus kaikista investoinneista on merkittävästi korkeampi Suomessa kuin EU-maissa keskimäärin (kuva 8.1). Asuinrakennusten osuus koko kansantalouden investoinneista on 28 %, muiden talorakennusten 9 % sekä muiden rakennelmien ja maanparannuksen osuus 9 %.ⁱⁱⁱⁱ

Vastaavasti Suomen kone- ja laiteinvestointien osuus on matalampi. Suomen vahvuus on ollut 2000-luvulla aineettomat investoinnit (nk. investoinnit henkisiin omaisuustuotteisiin), mutta viime vuosina tämä suhteellinen etu on kutistunut (kuva 8.2).

Kuva 8.1 Rakennusinvestointien osuus kaikista investoinneista, %

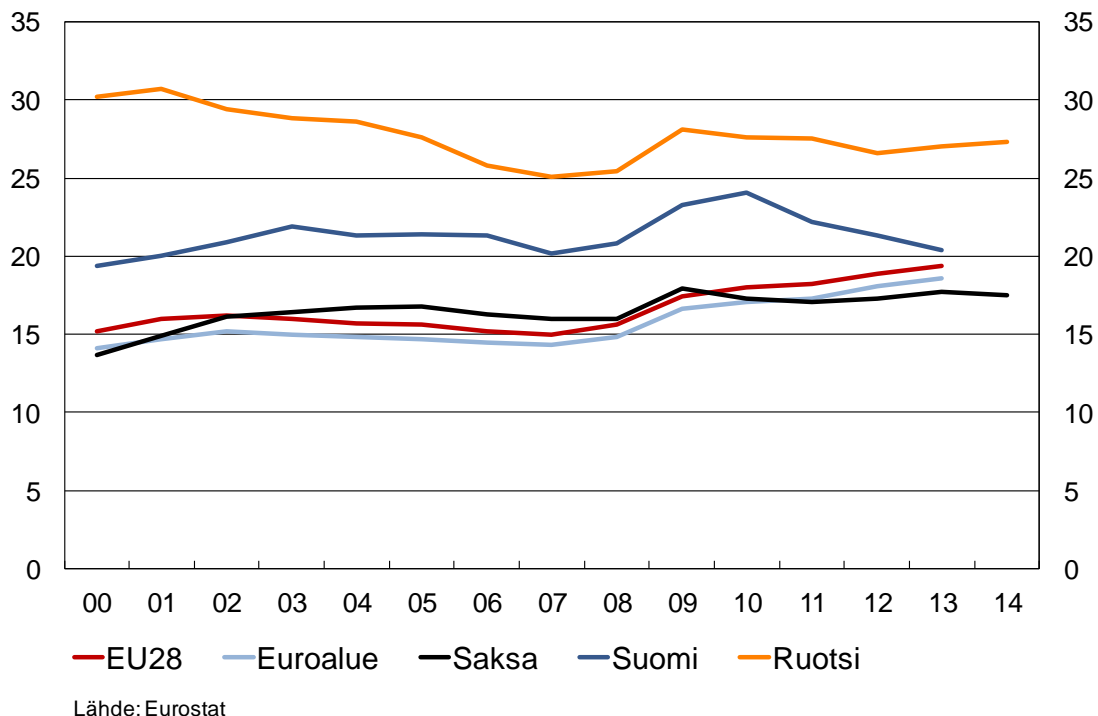


Lähde: Eurostat

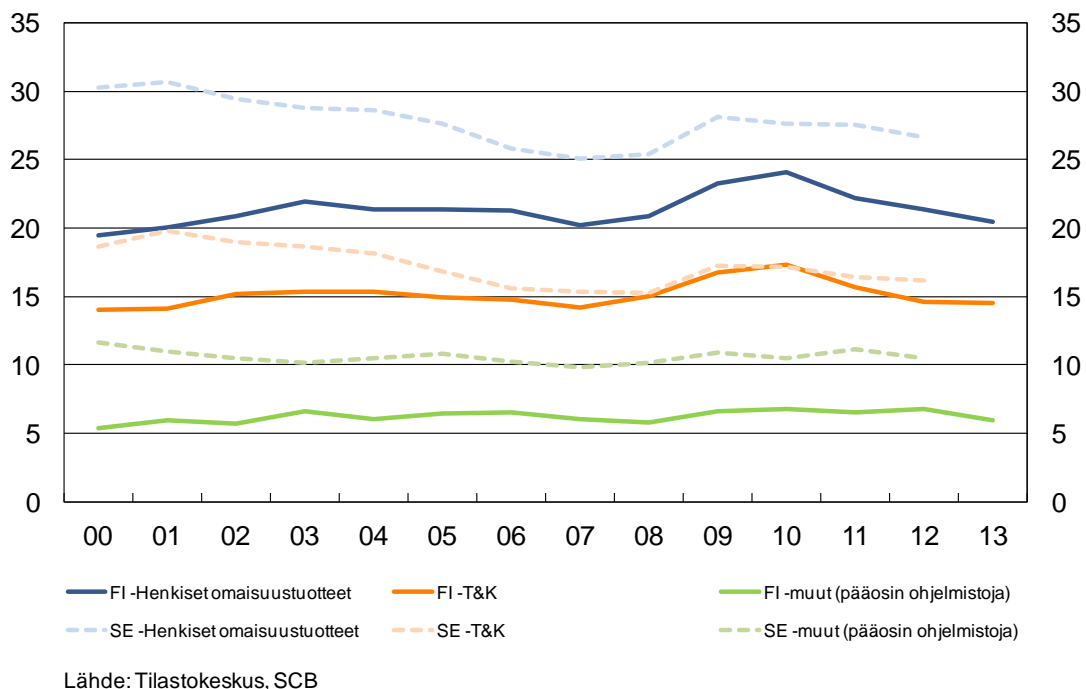
Suomen investointirakenteen kehitys on huolestuttava, sillä rakennusinvestointien vaikutus tuottavuuskasvuun on heikempi kuin kone- ja laiteinvestointien tai aineettomien investointien. Talouden rakennemuutos vaatisi lisää panostuksia digitalisointiin

ja uusien tuotteiden kehittämiseen. Käytännössä tämä tarkoittaisi investointeja erilaisiin älykkäisiin koneisiin ja laitteisiin, ohjelmistoihin, tutkimukseen ja kehitykseen sekä muihin henkisiin omaisuustuotteisiin, kuten patentteihin. Esimerkiksi Ruotsissa ohjelmistoinvestointien osuus kaikista investoinneista on merkittävästi suurempi kuin Suomessa (kuva 8.3), t&k-investointien osuudet ovat sen sijaan samaa luokkaa.

Kuva 8.2 Aineettomien investointien osuus kaikista investoinneista, %



Kuva 8.3 Aineettomien investointien osuus Suomessa ja Ruotsissa, % kaikista investoinneista



Kone- ja laiteinvestointien sekä aineettomien investointien vahvistaminen kansantalouden tasolla vaativat, että myös julkisella sektorilla panostetaan riittävästi digitalisaatioon sekä tutkimukseen ja kehitykseen, jolloin julkiset investoinnit tukevat yksityisen sektorin toimintatapojen muutosta sekä uusien tuotteiden ja palveluiden kehittämistä. Lisäksi tulisi arvioida, luoko sääntely tai verotus (kuten osinkoverotus) yrityksille kannustimia tehdä yrityksen toiminnan kannalta ylimääräisiä rakennusinvestointeja. Verotuksen tulisi kohdella neutraalisti kaikkia aineellisia ja aineettomia investointeja. Vuonna 2013 yrityssektorin kaikista investoinneista oli 35 % rakennusinvestointeja, näistä asuinrakennusten osuus oli 20 % ja muiden talorakennusten 60 %, muiden rakennelmien ja maanparannuksen osuus vajaat 20 %.^{liv}

Yritysten investointihalukkuuteen vaikuttaa myös merkittävästi kansallinen ja kansainvälinen sääntely. Kansallisen sääntelyn kehittämiseksi olisi syytä käydä läpi lupaprosessit (ml. hallinto-oikeudet) ja tarkastella mahdollisuuksia lyhentää käsittelyjonoja sekä nopeuttaa päätöksentekoa ilman, että sääntelyn tavoitteet vaarantuvat. Esimerkiksi ympäristöministeriössä on jo aloitettu lupaprosessien keventäminen. Lupamenettelyjä edellyttävän ja lähes satavuotiaan elinkeinon harjoittamisen oikeudesta annetun lain ajantasaisuus tulisi arvioida työ- ja elinkeinoministeriössä.

Lisäksi tulisi harkita kansallisesti merkittävimpien investointien nopeutettua käsittelyä, jotta suuret investoinnit ja niitä seuraavat pienemmät projektit eivät jäisi tekemättä pitkien käsittelyaikojen takia. EK:n suuntaa-antavan arvion mukaan eri lupajärjestelmissä on kesken 3,6 miljardin investoinnit.^{lv} Kun tätä verrataan tehtyihin investointeihin (vuonna 2014 koko kansantalouden investoinnit olivat noin 41 mrd. euroa ja yksityiset investoinnit noin 32 mrd. euroa), voidaan todeta, että lupaprosesseissa on kesken merkittävä määrä investointeja. Tarastin ryhmän raportti antaa hyvät lähtökohdat lupaprosessien kehittämiseen.^{lvi}

Rakennusinvestointien osalta tulisi huolehtia, että rakentamisen kokonaiskustannuksia hillitään, mm. kasvukeskusten tonttitarjontaa lisäämällä, yhdyskuntarakennetta tiivistämällä ja käyttötarkoituksimuutoksia vauhdittamalla. Samalla tulisi huolehtia siitä, että tarpeettomalla sääntelyllä ei lisätä rakentamisen kokonaiskustannuksia.

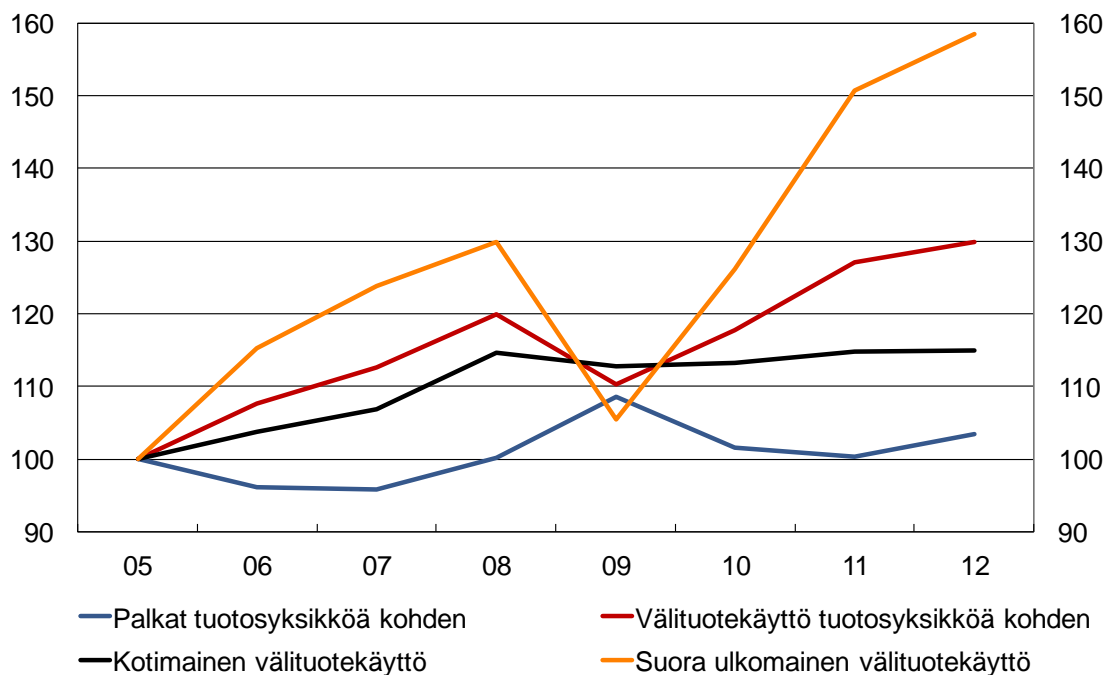
8.2 Kotimaiset arvoketjut viennin tukena

Kotimarkkinoilla toimivien yritysten merkittävää roolia vientiyritysten kilpailukyyn tukemisessa ei ole riittävästi ymmärretty. Suomessa tehdasteollisuuden tuotoksen (tuotannon) arvosta suurin osa muodostuu välituotekäytöstä ja osuus on kasvanut viime vuosikymmeninä alihankinnan ja erikoistumisen lisääntyessä. Viime vuosina osuus on ollut yli 75 % tuotoksen arvosta, kun vielä 1980-luvulla osuus oli alle 70 %. Niinpä tehdasteollisuuden kustannuskilpailukykyä tarkasteltaessa on hyvä katsoa alan oman palkkakehityksen lisäksi myös ostojen kehitystä. Vertailun vuoksi voidaan todeta, että esim. Saksassa välituotekäytön osuus tehdasteollisuuden tuotannon arvosta on ollut viime vuosina hieman alle 70 % ja Ruotsissa osuus hieman yli 70 %.

Tuotannon arvoketjujen pilkkoutuminen vaikuttaa myös tehdasteollisuuden kustannuskilpailukyyn arviointiin. Perinteisesti kustannuskilpailukyyn mittarina on käytetty yksikkötyökustannusten kehitystä (tuotannon arvonlisäys per työpanos) suhteessa muihin maihin. Kuitenkin arvoketjujen pilkkoutuminen tarkoittaa sitä, että yhä suu-

rempi osa tuotannon kokonaiskustannuksista tulee muista kuin yrityksen omista (tai toimialan suorista) työvoimakustannuksista. Kuvasta 8.4 nähdään, että tehdasteollisuuden (pl. sähkö- ja elektroniikkateollisuus) työvoimakustannukset tuotosyksikköä kohden olivat vuonna 2012 lähes samalla tasolla kuin vuonna 2005. Välituotekustannukset tuotosyksikköä kohden olivat vuonna 2012 puolestaan lähes 30 % korkeammalla tasolla kuin vuonna 2005. Suurin osa noususta johtuu ulkomaisten ostojen kasvusta, mutta myös kotimaiset ostot ovat selvästi korkeammalla tasolla. Tähän kehitykseen voi olla useita selityksiä, sillä välituotekustannukset tuotosyksikköä kohden muuttuvat sekä panosten määrän että hinnan muuttuessa. Yritykset ovat esimerkiksi voineet korvata omaa työtä alihankinnalla, yritysten oma tuoterakenne on voinut muuttua tai välituotteiden hinnat ovat mahdollisesti nousseet yritysten maksamia palkkoja nopeammin.

Kuva 8.4 Työvoimakustannukset ja välituotekustannukset tuotantoyksikköä kohden, 2005=100 (tehdasteollisuus ilman sähkö- ja elektroniikkateollisuutta)



Lähde: Tilastokeskus, VM

Tehdasteollisuuden välituotekäytön arvosta suurin osa tulee edelleen kotimaasta (vajaat 60 %)^{lvii}, vaikka osuus onkin laskenut. Tehdasteollisuuden (pl. sähkö- ja elektroniikkateollisuus) suurimmat kotimaiset ostot tulevat toisilta tehtailta (43 %, vuosi 2012), mutta tämän jälkeen suurimpia panoksia ovat yksityiset palvelut (27 %), alkutuotanto (12 %) ja kauppa (8 %). Yksityisistä palveluista tärkeimpiä ovat kuljetus- ja varastointipalvelut (14 % kotimaisesta välituotekäytöstä) sekä ammatilliset, tieteelliset ja tekniset palvelut (5 %).

Jotta kotimarkkinat eivät muodostaisi kustannusjarrua vientikehitykselle, tarvitaan maltillisia palkkaratkaisuja kaikilla aloilla sekä riittävää kotimaista kilpailua eri aloilla.

Kotimaisen kilpailun ylläpitäminen vaatii sääntelyn jatkuvaa kehittämistä. Tarpeettoman sääntelyn vähentäminen parantaa yritysten toimintaympäristöä ja samalla vapauttaa julkisen sektorin resursseja kansantalouden kannalta olennaisimpiin toimiin.

toihin. Erityistä huomiota tulisi kiinnittää kilpailua rajoittavaan sääntelyyn, tästä esimerkkejä ovat taksilupien määrän ja kauppojen aukioloaikojen rajoittaminen.

Tietolaatikko: Palvelukaupan rajoitteiden purkaminen

OECD on tarkastellut palvelukaupan rajoituksia 40 eri maassa ja tehnyt näistä vertailuista palvelukaupan rajoituksia kuvaavat indeksit (*Services Trade Restrictiveness Index*).^{lviii} Suomi sijoittuu keskiarvoa heikommin 8 palvelualalla tarkastelluista 18 toimialasta: tietojenkäsittelypalvelut; rakentaminen; tukku- ja vähittäiskauppa; elokuvien ja televisio-ohjelmien tuotanto; äänittäminen; vakuutustoiminta; lento- ja merikuljetukset sekä tieliikenteen kuljetukset.

Palvelukauppaa yleisesti rajoittava tekijä Suomessa on ulkomaisen työvoiman tarveharkinta ja ensimmäisen oleskeluluvan rajoittaminen 12 kuukauteen. Lisäksi vähintään yhden hallituksen jäsenen ja toimitusjohtajan on asuttava Suomessa tai ETA-alueella. Lisäksi Suomessa on rajoituksia ulkomaisten toimipaikkojen perustamiselle. OECD:n suositusten mukaan kaikkia palvelualoja koskevien horisontaalisten rajoitusten purkaminen voisi tehostaa Suomen talouden toimintaa.

Parhaimmat arviot Suomi saa arkkitehti-, insinööri- ja lakipalvelujen aloilla. Nämä eivät ole säänneltyjä ammatteja (pl. asianajotoimistot) Suomessa. Suomen sijoitus ei silti ole vertailujoukon paras, sillä yleiset työvoiman liikkuvuutta rajoittavat esteet vaikuttavat näilläkin aloilla.

Heikommat pisteet Suomi saa puolestaan lentoliikenteen, radio- ja televisio toiminnan sekä kirjanpidon ja tilintarkastuksen alalla. Lentoliikenne on ainoa palveluala, jossa ulkomaiselle omistukselle on rajoituksia ja valtio on enemmistöomistajana alan suurimassa yhtiössä Suomessa. Radio- ja televisio toiminnassa puolestaan yksi suurimmista yhtiöistä on valtion omistama ja sen toiminta rahoitetaan erityisellä valtion verolla. Lisäksi Suomi noudattaa EU:n audio-visuaalista direktiiviä, jonka mukaan ainakin puolet lähetysajasta on varattava eurooppalaisille teoksille. Kirjanpito- ja tilintarkastuspalvelut ovat taas yksi eniten rajoitetuista palvelualoista kaikissa tarkastelluissa maissa. Suomessa vain tilintarkastustoiminta on rajoitettua. Tilintarkastusyriityksen osakkeista suurin osa tulee olla Suomessa asuvan paikallisesti hyväksytyyn tilintarkastajien omistuksessa.

Vastaavasti esimerkiksi Saksa saa keskiarvoa paremmat pisteet kaikilla tarkasteluilla aloilla. Kuitenkin myös Saksa rajoittaa jossain määrin työvoiman vapaata liikkumista. Ruotsi puolestaan on keskiarvon yläpuolella tai keskimääräinen kaikilla aloilla, paitsi rakentamisessa. Ruotsissa ei ole ulkomaisen työvoiman tarveharkintaa ja ensimmäinen oleskelulupa on 24 kuukauden mittainen.

OECD on myös tarkastellut palvelukaupan rajoitteiden vaikutusta tuontiin ja vientiin.^{lix} Tulosten mukaan maat, jotka rajoittavat eniten palvelukauppaa, myös vievät ja tuovat palveluja vähemmän kuin maat, joissa rajoitteita on vähemmän. Negatiivinen vaikutus on selvästi suurempi koskien vientiä. Palvelualojen rajoituksilla on negatiivinen vaikutus myös tavarakauppaan.

8.3 Yritysten kasvukannustimet

Yritysten toimintaympäristön tulee kannustaa kasvamaan. Lähes 90 % Suomen yrityksistä työllistää alle 5 työntekijää.^{lx} Kasvunäkökulma tulisi ottaa huomioon paremmin mm. erilaisessa sääntelyssä, rahoituksessa, työnantajavelvoitteissa ja verotuksessa. Myös omistus pohjan laajentamisen helppouteen tulisi kiinnittää huomiota,

jotta yksittäisten yrittäjien omat resurssit eivät rajoittaisi yritysten kasvua liikaa. Laajasti ottaen elinkeinopolitiikka tulisi nähdä talouden uudistumisen tukena, eikä vanhoja rakenteita puolustavana.

Myöskään yritystukijärjestelmissä ei tulisi tukea automaattisesti pienimpiä yrityksiä vain pienuuden takia. Yritystukijärjestelmää tulisi kehittää hyvän tuen periaatteiden mukaisesti.^{lxi} Näitä periaatteita noudattamalla yhdellä tukieurolla syntyisi nykyistä suurempi vaikutus yhteiskuntaan. Periaatteet ovat:

- tuella on selkeä ja relevantti tavoite,
- tuki kohdistuu haluttuun toimintaan,
- tuki on vaikuttavaa,
- tuella saadaan suuri hyöty pienillä kustannuksilla,
- tuki on tarkoituksenmukainen keino,
- hallinnollinen rasitus on tuen saajalle pieni,
- tuen haittavaikutukset ovat pienet,
- tuki on määräaikainen, ja
- tuki ei ole automaattinen.

Kilpailukykyinen talous edellyttää kilpailukykyistä verotusta. Monissa verolajeissa ei ole tilaa veroasteiden merkittävälle nostamiselle Suomessa (ks. luku 6). Työn verotuksen kiristäminen heikentäisi työllistymiseen, yrittämiseen, työssä kehittymiseen ja yleiseen osaamisen kehittämiseen vaikuttavia kannusteita ja kääntyisi siten talouspolitiikan tavoitteita vastaan. Yritysverotusta rajoittaa kansainvälinen kilpailu. Myös yleinen arvonlisäverokanta on jo nykyisellään lähellä kansainvälistä kärkitasoa. Verotusta kehitettäessä yleisenä tavoitteena tulee olla mahdollisimman laaja veropohja ja matalat verokannat. Verotusta tulee pyrkiä mahdollisuuksien mukaan kohdentamaan haittaveroihin ja sellaisiin verolajeihin, joiden veropohjan liikkuvuus on vähäistä, kuten kiinteistöveroihin.

Suomessa pk-yritysten ja myös kasvuyritysten kansainvälistymiskehitys on ollut hidasta. Pk-yritysten osuus ulkomaanviennistä on kansainvälisessä vertailussa kaikkein vaatimattomin ja vastaavasti suuryritysten (yli 250 työntekijää) osuus kaikkein suurin, lähes $\frac{3}{4}$ -osaa. Alle 10 työntekijän yritysten osuus tavaraviennin arvosta vuonna 2010 oli Suomessa neljä prosenttia, kun se oli esim. Ruotsissa yli kolminkertainen ja Isossa-Britanniassa ja Tanskassa nelinkertainen. Myös 10 – 49 työntekijän yritysten osuus viennistä on vertailumaiden pienin.^{lxii} Vähäiseen vientiosuuteen on vaikuttanut kasvuyritysten oma haluttomuus siirtyä kansainvälisille markkinoille.

Selvitysten^{lxiii} mukaan työpaikkoja syntyy uusissa ja häviää vanhoissa, yli kymmenen vuotta toimineissa pk-yrityksissä. Suuri osa uusista työpaikoista on syntynyt mikroyrityksiin ja kasvuyrityksiin. Suomessa pienet ja keskisuuret kasvuyritykset (alle 250 työntekijää) ovat luoneet 2000-luvulla valtaosan syntyneistä työpaikoista. Kasvuyritysten rooli työpaikkojen luomisessa on ensiarvoisen tärkeä. Uudet yritykset työllistävät suhdanteista riippumatta. Finanssikriisin aikana uusia yrityksiä syntyi vähän ja niiden kasvu oli heikkoa, mutta eniten työpaikkoja hävisi vanhoista yrityksistä. Uusien yritysten kasvupotentiaalissa on maiden välillä suuria eroja, mikä viittaa kansallisen politiikan rooliin suotuisan toimintaympäristön luomisessa.

Suomessa näyttäisi syntyvän uusia yrityksiä poikkeuksellisen vähän ja näiden panos uusien työpaikkojen luomiseen pieni. Myös suomalaisten yritysten kasvutavoitteet ovat maltillisempia kuin monissa vertailumaissa (ks. mm. GEM-tutkimukset^{lxiv}). Suo-

malaisten pienten (10 – 49 henkilöä työllistävät) ja keskisuurten (50 – 249 työllistävät) kasvuyritysten määrä suhteessa yrityskantaan on noin 5 %. Tämä on kansainvälisessä vertailussa hyvin pieni luku, sillä OECD-maiden keskiarvo on kaksinkertainen ja esim. Tanskalla vielä suurempi. Suomalaisten kasvuyritysten vähäinen määrä kompensoituu osittain sillä, että kasvuyritysten työllisyysvaikutukset ovat vertailumaita suurempia.^{lxv} Kasvuyritysten lukumäärän pienuus ja varovaiset kasvutavoitteet suhteessa muihin vertailumaihin ovat huolestuttava ilmiö, koska ne hidastavat rakenneiden uudistumista ja lisäävät talouden riskejä.

Yksinyrittäjien määrä on 2000-luvulla noussut suureksi, noin 170 000 henkilöön. Suomella on 16 maan vertailussa suurin yksinyrittäjien osuus teollisuustoimialalla ja toiseksi suurin palveluissa. Nopeasti kasvavat mikroyritykset – eli korkeintaan kolme henkilöä työllistävät yritykset – ovat myönteinen poikkeus siinä mielessä, että kasvuyritysten määrä suhteessa yrityskantaan on kolminkertainen verrattuna suurempiin yrityksiin. Talouden vaikeina aikoina vuosina 2009 – 2012 mikroyritykset lisäsivät henkilöstöään nettomääräisesti 20 000 työntekijällä.^{lxvi}

Huomiota tulee kiireellisesti kiinnittää yritysten kasvurahoituksen, kansainvälistymisen ja markkinoille pääsyn edellytysten parantamiseen sekä yritysten osaamispääoman kasvattamiseen. Yrittäjyyskulttuuria tulee edistää mm. vahvistamalla yrittäjyyskoulutusta, sarjayrittäjyyttä ja kansainvälisyyttä sekä verkostoja. Julkisten rahoituslaitosten palveluja ja rahoitusvaihtoehtoja kehittämällä voidaan kasvuyritysten osaamista ja riskinottoa lisätä tuottavuuden parantamiseksi.

Toisaalta esimerkiksi vientitakuu- ja takaustoimintaan liittyvät valtion taloudelliset vastuut ovat kasvaneet merkittävästi viimeisten vuosien aikana. Käytännössä vastuiden lisäämiseen liittyvien riskien pohdinta päätöksentekoprosessin eri vaiheissa, varsinkin tosiasiallista päätöksentekoa tarkoittavissa vaiheissa, on kuitenkin ollut vähäistä. Siksi vientitakakuu- ja takaustoiminnan laajentamiseen alkavalla hallituskaudella tulisi suhtautua pidättyvästi. Viennin rahoituksen kehittämisen tulisi pohjautua riippumattoman tahon laatimaan vaikuttavuusselvitykseen, jossa arvioitaisiin toiminnan tosiasiallista vaikuttavuutta suhteessa sen sisältämiin riskeihin.

Uuden tuotannollisen pohjan syntyminen vaatii toimivaa yritysrahoitusta. Suomalaisien yritysten rahoituksen saanti on säilynyt kansainvälisessä vertailussa kohtuullisena, mutta riskejä on näköpiirissä. Pankkiluottojen ehdot ovat jo kiristyneet, ja kasvuyritysten riskirahoituksen saanti koetaan kasvavaksi ongelmaksi. Rahoitusmarkkinoiden sääntelyn tiukentuessa ei voida luottaa pankkisektorin kykyyn vastata kansantalouden rahoituksesta samassa määrin kuin tähän asti.

Pankkirahoituksen rinnalle tarvitaan uusia vaihtoehtoisia rahoitusmuotoja. Työtä vaihtoehtoisten yritysrahoituksen kanavien kehittämiseksi pankkirahoituksen rinnalle on jo tehty ja sitä tulee jatkaa. EU:n tasolla alkaa pankkiunionin perustamisen jälkeen työ Euroopan pääomamarkkinaunionin kehittämiseksi, jossa Suomen on vaurauduttava muodostamaan kokonaisstrategia. Kotimaassa joukkovelkakirjamarkkinoiden ja oman pääoman ehtoisen rahoituksen kehittäminen ovat keskeisiä prioriteetteja. Samoin on tärkeää kehittää ja hyödyntää täysimääräisesti uusia rahoitusvälineitä, esimerkiksi joukkorahoitusta ja välirahoitusta. Listautumismarkkinoiden kehittäminen on tärkeää, jotta yritykset voivat kasvaa ja kehittyä myös kotimaisia pääomia hyödyntämällä. Joukkolainamarkkinan toimivuutta tulee kehittää edelleen mm. oikeusvarmuutta lisäämällä (ks. yritysten rahoitusympäristön kehittämisestä tarkemmin luvussa 8.4).

Askeleita yritysten toimintaympäristön kehittämisessä on otettu oikeaan suuntaan: maltilliset monivuotiset tulosopimukset edistävät kustannuskilpailukyvyyn kohentumista ja merkittävä yhteisöveron alennus kannustaa yrityksiä luomaan uusia työpaikkoja. Lisäksi yritysten dynamiikkaa tarkastelevan tuottavuustutkimuksen mukaan luova tuho on käynnistynyt Suomen teollisuudessa. Tuottavat yritykset ovat siis alkaneet luoda uusia työpaikkoja, kun taas tehottomissa yrityksissä työpaikat vähenevät.

Tietolaatikko: Yritys-, teollisuus- ja toimialapolitiikkatoimien vaikuttavuus

Yritys-, teollisuus- ja toimialapolitiikka kattavat suuren joukon politiikkatoimia ja lähestymistapoja, kuten t&k-tuet, innovaatiokannusteiset julkiset hankinnat, (riski)pääoman tuet, sektorilähestymistavat (ml. julkisen ja yksityisen sektorin välinen yhteistyö), klusteri- ja aluepolitiikka ja kansalliset teollisuus- ja toimialastrategiat. Näiden politiikkatoimien vaikuttavuuden arviointiin liittyvä tutkimus on hajanaista ja puutteellista. OECD^{lxvii} on kuitenkin pyrkinyt tekemään johtopäätöksiä yritys-, teollisuus- ja toimialapolitiikkaa koskevien toimien vaikuttavuudesta.

Tutkimus- ja kehitystoiminnan kannustimet. Kustannustehokkain lopputulos saataneen t&k-verotukien ja kohdennettujen suorien tukien yhdistelmällä, vaikka tällainen päällekkäisyys lisää hallinnollista taakkaa. Yritystuet näyttävät vaikuttavan myönteisesti yritysten t&k&i-toimintaan, mutta vain vähän yritysten vientiin ja kansainvälistymiseen.^{lxviii} Nopeimmin kasvavat ja kansainväistyvät yritykset, joiden omistajilla on aiempaa yrittäjäkokemusta, jotka on perustettu useamman henkilön voimin tai jotka ovat syntyneet korkeakoulujen oheistuotteina (spin-off). Yritystukien kehittämisessä tulisi kiinnittää nykyistä enemmän huomiota vaiheeseen ennen yritysten varsinaisen liiketoiminnan käynnistymistä. Tärkeitä tekijöitä kasvun kannalta ovat erilaiset toimintamallit yrittäjätiimien rakentamiseksi tai menestyneiden yrittäjien kannustaminen mukaan alkuvaiheen yritysten toimintaan. Yritysten myöhemmissä kehitysvaiheissa rahallisen ja ei-rahallisen tuen yhdistäminen tai rahoituksen sitominen erilaisten välitavoitteiden saavuttamiseen edistävät kasvua.

Tukemalla tutkimuskonsortioita ja kilpailuttamalla hankkeita julkinen sektori välttyy valitsemasta voittajia yritystasolla. Omarahoitusosuuden edellyttäminen (matching grants) voi auttaa poimimaan voittajia yritystasolla ja alentaa julkisen rahoituksen tarvetta. Hyvällä politiikkasuunnittelulla vahvistetaan kilpailua ja läpinäkyvää valintaprosessia sekä vältetään suostamista nykytoimijoita ja luomasta lobbaustilaisuuksia.

Vaikka tukijärjestelmä olisi antelias, nuoret yritykset hyötyvät t&k-verotuista vähemmän, jos niistä ei saa välitöntä verohyötyä tai siirtomahdollisuutta (carry-over provisions). T&k-henkilöstön palkkatuki voidaan suunnata nuorille yrityksille. OECD-selvitysten mukaan t&k-verotuista hyötyvät vanhat yritykset uusien kustannuksella. t&k-verokannustimien vaikuttavuus riippuu toimintaympäristön vakaudesta. Monikansallisille yrityksille suunnattujen t&k-verotukien vaikuttavuus riippuu yritysten verosuunnittelusta, joten tuen vaikutus voi olla huomattavasti arvioitua suurempi (tai pienempi).

Julkisten hankintojen innovaatiopainotus. Julkisen sektorin tulee varmistaa julkisten hankintojen asianmukainen kilpailutus sekä innovaatioita painottavien hankintojen osalta riittävä osaaminen. Hankintatoimen tulee olla oikein mitoitettu. Innovaatioihin suuntautuviin julkisiin hankintoihin liittyvät riskit tulee hallita ja lainsäädäntökehikon oltava riittävä.

Pääomamarkkinoihin liittyvät toimet, erityisesti riskipääoma. Uusien innovatiivisten yritysten siemenrahoitusta ja varhaisen vaiheen pääomittamista tukevista järjestelyistä (equity schemes) on ristiriitaisia tuloksia. Parhaat tulokset on saatu tapauksissa, joissa on hyödynnetty pilotointia ja oppimista sekä vivuttu yksityistä pääomaa. Tukien vaikuttavuus näyttäisi olevan suurin silloin, kun ne kohdistuvat kunnianhimoista kasvua tavoitteleville yrityksille. Poli-

tiikkatoimien ei pidä kohdistua vain rahoituksen tarjontapuoleen, vaan myös täydentäviin toimiin kysyntäpuolella sekä laajempaan toimintaympäristöön.

Sektorilähestymistavat sekä yksityisen ja julkisen sektorin yhteishankkeet (PPP). Sektorilähestymistavoista on tehty vain vähän vaikuttavuustutkimusta. Menestystarinoita on eri sektoreilla (esim. Brasiliassa ja Koreassa), mutta varsinaista näyttöä ei juuri ole siitä, että hyvät tulokset johtuvat nimenomaan tukitasosta tai että sektoreiden identifiointi on välttämättömyys modernille politiikalle. Vaikka sektorilähestymistapa voi edesauttaa sitoutumista yhteisiin tavoitteisiin, riskejä ovat sektori-intressien liiallinen painottaminen ja julkisten menojen kasvattaminen. Sektorialoitteisiin liittyy usein jonkinasteinen julkisen ja yksityisen sektorin välinen yhteistyö. Teollisuuden, julkisen sektorin ja tutkimuksen välisen dialogin lisäämistä pidetään tärkeää, mutta sen vaikutuksista ja kustannustehokkuudesta on vain vähän näyttöä. Tällaisen 'pehmeän' politiikan arviointi on vaikeaa, koska itse toimet ovat kvalitatiivisia ja fasilitoivia. Esimerkiksi sektorineuvostojen vaikuttavuutta tulisi arvioida enemmän.

Klusteri- ja yritysverkostot. Poliittikkatoimet tulisi kohdentaa markkinahäiriöiden korjaamiseen ja niiden tulisi perustua nykyisiin ja nouseviin klustereihin – niitä ei siis tule luoda tyhjästä. Klusteripolitiikan tulisi luoda puitteet dialogille ja yhteistyölle yritysten, julkisen sektorin ja kolmannen sektorin välille. Yrityksen alueelliseen sijoittumiseen liittyvällä suoralla tuella näyttäisi olevan maltillinen vaikutus, mutta samalla tehottomuus voi moninkertaistua. Poliittikkatoimijoiden tulisi arvioida klusterimenestyksen taustalla olevat tekijät – kuten infrastruktuuri – jotka voivat olla parempi kohde poliittikkatoimille. Yliopistojen ja yritysten välistä yhteistyötä tulee voida kehittää paikallistasolla. Yritysverkostojen tulee palvella markkinalähtöisiä tavoitteita samalla kun verkostojen tarjoamille palveluille luodaan kysyntää. Poliittikkatoimet tulee ajoittaa realistisesti ja verkostojen johtajien (brokereiden) tulee olla kokeneita.

Kansalliset teollisuusstrategiat. Useat maat ovat luoneet tai luomassa kansallisia teollisuusstrategioita. Keskustelu kansallisten strategioiden merkityksestä ja vaikuttavuudesta suhteessa sektori- ja poikkileikkaaviin strategioihin jatkuu. Uudessa teollisuuspolitiikassa annetaan vähemmän painoa hyödykemarkkinoita tukeville toimille ja enemmän painoa teknologialle, taidoille, julkisen ja yksityisen sektorin väliselle yhteistyölle sekä julkisen sektorin koordinaatio- ja fasilointirooleille. Nämä painotukset ovat uusia ja luonteeltaan vaikeampia arvioida, Teollisuusstrategian menestyksenkäs toimeenpano edellyttää hyvin suunniteltua seurantaa ja arviointia.

Teollisuuspolitiikan toimien arviointia voitaisiin parantaa soveltamalla muilla poliittikkalohkoilla hyväksi havaittuja lähestymistapoja, kuten kokeiluja. Tutkimukseen perustuvan toimiala- ja teollisuuspolitiikan vahvistamiseksi OECD suosittelee mm. poliittikkatoimien systemaattista ja läpinäkyvää seurantaa ja arviointia.

Perinteisen teollisuuspolitiikan vastapainona esimerkiksi Etlan^{lxix} on esittänyt, ettei pidä suosia tietyntä kokoisia tai ikäisiä yrityksiä. Etlan mukaan politiikassa on syytä kiinnittää huomiota yritysten riskinoton edellytyksiin. Tämä koskee sekä yritystukia että yritysten verotusta. Varsinkin kohdennetut (esim. koon mukaan) yritystuet väärin tavalla. Myös yritysverotukseen liittyvä epätäydellinen tappiontasaus vaikuttaa riskinottoon ja sitä kautta luovaan tuhoon haitallisesti (ks. myös Kanninen 2011). Toisaalta luovan tuhon mekanismiin liittyvät riskit koskevat myös yritysten työntekijöitä. Innovatiiviset ja kasvuhaluiset yritykset tarvitsevat työvoimaa, mutta nämä työpaikat ovat epävarmoja. Tämän vuoksi innovatiivisille yrityksille on tärkeää, että myös työntekijöillä on riittävät riskinoton edellytykset. Näkökohta antaa perustelun ansiosidonnaiselle työttömyysvakuutukselle. Myös OECD on useassa yhteydessä korostanut, että julkisen sektorin tulee huolehtia työntekijöistä, ei työpaikoista ("*protect workers,*

not jobs”) – eli luovalla tuholla saadaan kasvua, kunhan valtio huolehtii työntekijöiden koulutuksesta ja turvaverkoston riittävydestä.

Tietolaatikko: Lisääkö kilpailu talouskasvua – mitä sanoo simulaatiomalli?

Kilpailulainsäädännön muutoksilla on pyritty vastaamaan mm. EU-komission ja OECD:n kehotuksiin lisätä kilpailua tavara- ja palvelumarkkinoilla, ja erityisesti päivittäistavarakaupassa. Valtiovarainministeriön kansantalousosaston KOOMA-mallin^{lxx} avulla on tarkasteltu kilpailun vaikutuksia Suomen talouteen. Mallisimulaatiossa oletetaan, että kilpailu lisääntyy, minkä johdosta yritysten hinnoitteluvoima vähenee pysyvästi yhden prosentin verran.

Mallitarkastelussa tämän seurauksena kilpailu kotimaisten välituotteiden tuotannossa kiristyy, yrityksen kate heikkenee ja välituotteen hinta laskee. Lopputuotevalmistajat voivat laskea hintoja, kun välituotteet halpenevat. Kotimainen välituote halpenee suhteessa ulkomaiseen, joten sitä käytetään enemmän. Lopputuotteiden kysyntä ja tuotanto kasvavat. Tuotannon kasvu lisää työvoiman ja pääoman kysyntää, investoinnit lisääntyvät ja nimellispalkat kohoavat. Reaalipalkkojen kasvua lisää kuluttajahintainflaation hidastuminen. Reaalisten palkkatulojen kasvaessa yksityinen kulutus lisääntyy, vaikka reaalikoron nousu hieman kannustaa kuluttajia säästämään.

Mallisimulaatiossa halvemmat välituotteet alentavat vientituotteiden hintaa ja kasvattavat vientisektorin tuotantoa suhteessa nykytilanteeseen. Yksityinen kulutus ja vienti lisäävät aluksi maltillisesti tuontia, joka kuitenkin kääntyy laskuun, kun ulkomainen välituote osin korvautuu kotimaisella. Kilpailun lisääntyminen vaikuttaa talouteen myönteisesti: tuotanto on 0,2 % korkeammalla tasolla ja yksityinen kulutus miltei saman verran suurempaa vielä kahdeksan vuotta myöhemmin kuin mitä ne olisivat olleet, jos yritysten hinnoitteluvoima ei olisi pienentynyt yhdellä prosentilla. Kilpailu on myös lisännyt nettovientiä ja investointeja, ja sen ansiosta kuluttajahinnat ovat matalammat. KOOMA-tarkasteluissa kilpailu siis lisää talouskasvua.

8.4 Toimivat rahoitusmarkkinat ovat kasvun edellytys

Uuden tuotannollisen pohjan syntyminen vaatii toimivaa yritysrahoitusta. Rahoitusmarkkinat luovat edellytykset yksityisten markkinoiden ohjaamalle voimavarojen tehokkaalle kohdentumiselle. Niiden tehtävänä on myös jakaa yksittäisen hankkeen riskejä sijoittajien kesken. Rahoitusmarkkinat ovat tärkeä tekijä erityisesti siksi, että heikosti toimiessaan ne estävät uusien yritysten markkinoille tulon ja haittaavat innovaatioperusteisessa kasvuvaiheessa olevan talouden kehitystä. Toimivat markkinat tehostavat pääoman siirtymistä tehostomista toiminnoista tehokkaisiin ja tukevat tuotavuutta vahvistavaa rakennemuutosta.

Suomessa yritysten pankkirahoituksen saanti on säilynyt kansainvälisessä vertailussa verrattain hyvänä. Rahoituksen hinnalla mitattuna sekä suomalaisten kotitalouksien että yritysten pankkiluottojen korot ovat olleet erittäin matalat muihin EU-maihin verrattuna. Muun muassa EKP:n vuoden 2014 aikana tekemä EU:n pankkisektorin taseanalyysi osoitti, että yritysrahoituksen ongelmat eivät ainakaan toistaiseksi johdu ensisijaisesti pankkien luotonantokapasiteetista, jota pääoma- ja maksuvalmiusvaatimusten kiristäminen toki osaltaan rajoittaa, vaan ongelmat ovat ensisijaisesti kysyntäpuolella.

Myös EKP:n tekemien kyselyjen mukaan pk-yritysten rahoituksen esteet ovat Suomessa lähes pienimpiä euroalueella. Viime aikoina pk-yritysten rahoituksen saata-

vuus on kuitenkin jonkin verran heikentynyt lähinnä huonon yleisen talouskehityksen vuoksi, vaikka pankkien luotonantohalukkuus onkin pysynyt jokseenkin ennallaan. Lisäksi yrityslainojen vakuusvaatimukset ovat kiristyneet Suomessa enemmän kuin euroalueella. Pankkiluottojen ehdot ovat kiristyneet ja pk-yritysten lainamarginaalit ovat myös olleet kasvussa. Varsinkin kasvuyritysten riskirahoituksen saanti koetaan kasvavaksi ongelmaksi.

Uusi Junckerin komissio on ilmoittanut poliittiseksi tavoitteekseen luoda kaikkia jäsenvaltioita koskevan pääomamarkkinaunionin (PMU), jonka pyrkimyksenä on monipuolistaa EU:n yleensä erittäin pankkikeskeistä rahoitusjärjestelmää ja edistää talouden kasvua. Lähtökohtaisesti PMU saattaisi tarjota pienille reuna-alueille pääomia suurilta ja likvideiltä markkinoilta, jolloin erityisesti Suomi voisi hyötyä rahoitusjärjestelmänsä pankkiriippuvuuden vähentämisestä.

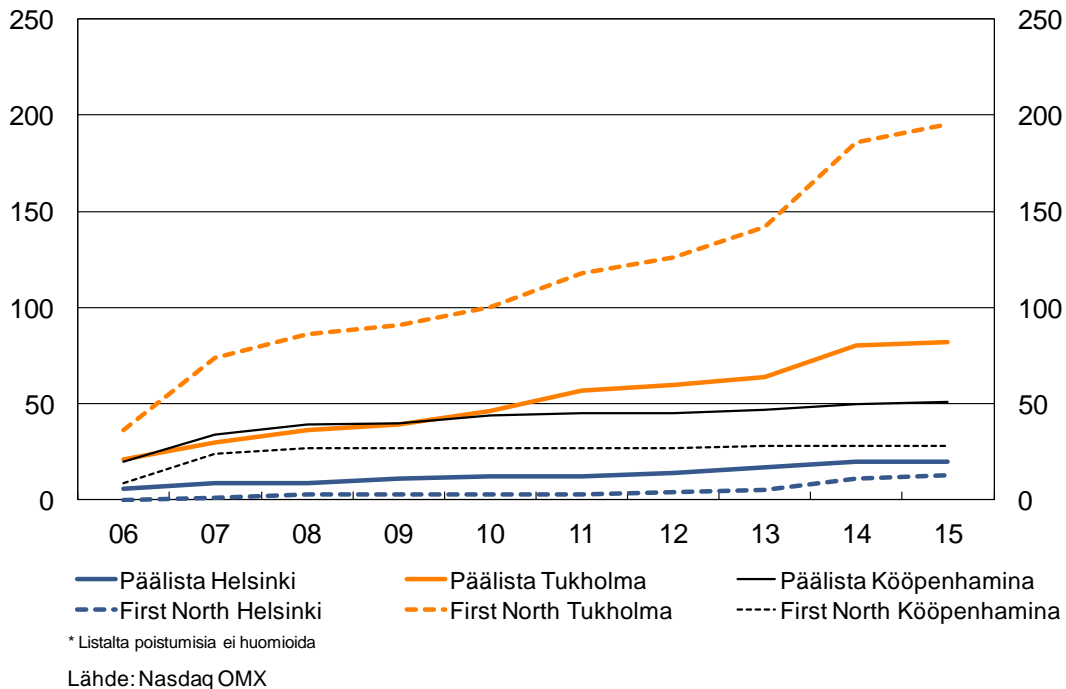
Rahoitusmarkkinaympäristöä koskevassa kansainvälisessä WEF:n kilpailukykyvertailussa Suomi sijoittuu pankkirahoitusta, institutionaalista ympäristöä ja liiketoimintaympäristöä lukuun ottamatta monen keskeisen markkinoiden tehokkuutta kuvaavan mittarin osalta kauaksi kärjestä.^{lxxi} Rahoitusjärjestelmässämme on heikkouksia mm. ulkomaisten suorien sijoitusten määrässä, yritysten listautumisissa ja yritysjärjestelyissä, arvopaperistamisessa sekä velka- ja osakemarkkinoiden toiminnassa. Myös tuoreessa komission raportissa Suomi jää jälkeen pk-rahoitusympäristön toimivuutta koskevassa maavertailussa.^{lxxii} Kun EU:ssa seuraavina vuosina kiinnitetään erityistä huomiota pääomamarkkinaunionin kehittämiseen, on kilpailukykyamme kohentamisen kannalta tärkeää, että puutumme nopeasti kilpailukykyanalyysien esille tuomiin heikkouksiin. Suomen kansainvälisesti erinomaiseksi arvioitu innovaatioympäristö tarvitsee tuekseen rahoitusympäristön, jossa yritysten on mahdollista saada rahoitusta sen kasvun jokaisessa vaiheessa.

Yritysten kasvupolku esim. yritysten listautumisissa monenkeskiselle markkinapaikalle First Northiin ja pörssin päälistalle on ollut Suomessa ongelmallinen (kuvi 8.5). Ruotsissa First North-markkinapaikka on sen sijaan toiminut erinomaisesti. Markkinapaikalle on bruttomääräisesti listautunut Ruotsissa yli 190 kasvuyritystä, joista noin 30 on siirtynyt pörssin päälistalle. Yhtiöt ovat keränneet pääomia 1,5 mrd. euroa. Suomessa First North -markkinapaikalla oli vuoden 2015 maaliskuussa 11 yhtiötä. Yritysten listautumiskehityksen kääntäminen kasvuun edellyttää toimenpiteitä, joilla mm. listautumiskynnystä voidaan alentaa.

Pk-rahoitusbarometrien mukaan rahoituksen lähteet eivät ole monipuolistuneet viime vuosien aikana, ja ulkoisessa rahoituksessa pankit ovat edelleen keskeisin pk-yritysten rahoituksen lähde. Voimakkaasti kasvuhakuisissa pk-yrityksissä ja nuorissa yrityksissä julkisella rahoituksella (ELY-keskukset, Finnvera, Tekes) ja pääomasijoittajilla on kuitenkin ollut kasvava rooli. Samalla pankkien asema rahoituksen ensisijaisena lähteenä on näissä yrityksissä heikentynyt.

On tärkeää, että julkinen rahoitus kohdentuu kilpailuneutraalisti elinkelpoisiin hankkeisiin ja liiketoimintaan siten, että yksityistä rahoitusta ei syrjäytetä. Julkisista lähteistä saatavalla rahoituksella tulee paikata markkinapuutteita eikä se saa aiheuttaa markkinahäiriöitä. Julkisten toimijoiden rooli ja toiminnan laajuus sekä saavutetut tulokset tulee olla säännöllisesti arvioinnin kohteena markkinavääristymien välttämiseksi.

**Kuva 8.5 Kumulatiiviset listautumiset 2006-2015, lukumäärä:
Helsinki, Kööpenhamina ja Tukholma**



Innovaatiotoiminnan kasvanut rooli taloudessa on korostanut toimivien rahoitus- ja pääomamarkkinoiden merkitystä rahoituksen välityksessä. Yritysten kehittämät innovaatiot haastavat perinteiset rahoittajat ja edellyttävät uudenlaista kykyä mitata ja arvioida liiketoiminnan riskejä, kun esim. perinteisiä vakuuksia ei ole käytettävissä. Edellä mainituista syistä rahoitusjärjestelmän monipuolistaminen joukkovelkakirjamarkkinoita ja oman pääoman ehtoista rahoitusta kehittämällä on noussut keskeiseksi prioriteetiksi.

Joukkovelkakirjamarkkinoiden laajentamisen ja syventämisen edellytyksenä on joukkolainojen edustajamallia koskevan lainsäädännön aikaansaaminen. Uudistuksella vähennettäisiin transaktiokustannuksia ja selkeytettäisiin markkinoiden pelisääntöjä parantamalla tiedonsaantia liikkeeseenlaskijasta ja sijoituksesta sekä nopeuttamalla keskeisten päätösten tekemistä liikkeeseenlaskijan ongelmatilanteissa.

Viime vuosina erityisesti siemen-, kasvu ja pk-yritysten keskuudessa on uusi rahoitusmuoto, joukkorahoitus, saavuttanut kansainvälisesti ja myös Suomessa suurta kiinnostusta täydentävänä tai vaihtoehtoisena rahoituskanavana. Internet ja siellä toimivat palvelualustat ovat keskeinen selitys joukkorahoituksen yleistymiselle. Joukkorahoitusta koskeva suppea ja keveä puitelainsäädäntö varmistaisi sen, että markkinoilla joukkorahoituspalveluja tarjoavat yritykset voivat kehittyä ja kilpailla tasavertaisin edellytyksin.

Institutionaalisten sijoittajien rooli on rahoitusmarkkinoiden toiminnan kannalta nousemassa entistä tärkeämmäksi. Kotimaahan osan varallisuudesta sijoittavat institutionaaliset sijoittajat lisäävät markkinoiden likviditeettiä ja tasaavat Suomen kaltaisille reuna-alueille tyypillistä markkinoiden syklisyyttä. Sijoittajien välinen kilpailu edistää myös kotimaisen pörssin ja joukkovelkakirjamarkkinoiden toimivuutta sekä pörssilistautumisten onnistumista.

Tietolaatikko: Kasvuyritykset suuntautuvat kotimarkkinoille

Joulukuussa 2014 suoritetun kasvuyrityskyselyn mukaan^{lxiii} pienet ja keskisuuret kasvuyritykset toimivat pääosin kotimarkkinoilla. Kasvuyrityksistä vain 5 % kertoi asiakkaidensa sijaitsevan globaalisti. Kasvuyritykset arvioivat kasvun olevan tulevina vuosina yli 10 % ja muut yritykset katsovat sen olevan korkeintaan 5 %. Tuotannon kannalta tärkein ja useimmiten myös ainoa markkina-alue seuraavan kolmen vuoden aikana on kotimaa.

Kasvuyritysten rahoitustarpeet poikkeavat muista yrityksistä

Kasvuyrityksillä kasvurahoituksen osuus koko rahoitustarpeesta on vajaa kolmannes, kun se muilla yrityksillä on 13 %. Pankkirahoituksen osuus kasvuyritysten rahoituksesta on puolet ja muiden yritysten rahoituksesta neljäsosa. Varsinkin kasvuyritykset ovat kokeneet rahoitusehtojen kiristyneen vuoden 2013 jälkeen. Vakuusvaatimukset ovat kiristyneet selvästi sekä korkomarginaali ja lainanhoitokulut ovat nousseet. Kehityshankkeita ei kuitenkaan pääsääntöisesti ole jäänyt toteutumatta rahoituksen puuttumisen vuoksi.

Kasvuyritysten omistajat haluavat säilyttää yrityksensä määräysvallan

Perustajaosakkaat omistavat yli puolet kasvuyrityksistä, mutta vain runsaan viidenneksen muista yrityksistä. Perheomistus on yleisempää muissa yrityksissä. Kasvuyrityksistä 13 %:ssa on mukana pääomasijoittajia ja 18 %:ssa henkilökunta on osakkaana. Muissa yrityksissä 8 % henkilökunnasta on osakkaana yrityksissä. Vain pieni osa kasvuyrityksistä on valmis omistuspohjan laajentamiseen ja pääomasijoittajan mukaan ottamiseen – tällöinkin julkinen pääomasijoittaja on selvästi halutumpi kuin yksityinen. Ulkomaisia omistajia vieroksuutaan, sillä vain 14 % kasvuyrityksistä ja 19 % muista yrityksistä on halukas hyväksymään ulkomaisen omistajan päästökseen kansainvälisille markkinoille. Listautumista harkitsee vain harva kasvuyritys.

Yli kolmannes kasvuyrityksistä, mutta vain 10 % muista yrityksistä, harkitsee yrityksen tai sen osan myymistä lähivuosina. Halukkuus pitää yritys yli sukupolvien on kasvuyrityksillä muita yrityksiä huomattavasti pienempi. Yrityksen myynnistä saadut tulot kolmannes kasvuyrittäjistä ja neljäsosa muista yrittäjistä sijoittaisi uuteen yritystoimintaan. Sukupolvenvaihdos koskee 10 prosenttia kasvuyrityksistä. Perintöverolla ei useimmiten ole merkitystä yrityksen jatkamisen kannalta. Kuitenkin viidennes kasvuyrityksistä ja 10 % muista yrityksistä katsoo, että perintöverotuksella on paljon tai hyvin paljon merkitystä.

Osinkoverotuksella ja työehtosopimuksilla on vaikutusta kasvutavoitteisiin

Yli puolet kasvuyrityksistä arvioi osinkoverokannalla ja nykyistä joustavammilla työehtosopimuksilla olevan merkitystä kasvuhaluuden kannalta. Vajaa kolmannes kasvuyrityksistä pitää matalaa tuloverokantaa tärkeänä. Sen sijaan räätälöityjä verokannusteita ja esim. bisnesenkelivähennystä ei pidetä tärkeänä.

Yritysten kasvupolku kohtaa kasvukynnyksiä

Kasvuyrityskyselyn mukaan kasvuyritykset kohtaavat mikroyritysvaiheessa ja sen jälkeen muita hitaampaa kasvua ja kasvun kynnyksiä. Yritysten kasvaessa edelleen niiden käytännön keinovalikoimasta puuttuu useimmiten vaihtoehto saada rahoitusta ja uusia omistajia listautumisen kautta. Vaihtoehtoisten rahoituslähteiden vähäinen tarjonta, osaamisen puute ja listautumisprosessin kalleus ja siihen liittyvät yritysten kielteiset asenteet hidastavat yritysten kasvupolkua Suomessa.

Työeläkevakuutusyhtiöt ja julkisen sektorin eläkerahastot ovat suurin yksittäinen sijoittajien ryhmä Suomessa. Työeläkevakuutusyhtiöiden sijoitustoimintaa ohjataan merkittävästi vakavaraisuusäntelyllä, jota koskeva lakiuudistus astuu voimaan vuoden 2017 alusta. Osana vuoden 2017 eläkesopimusta sovittiin siitä, että yksityisten työeläkelaitosten – työeläkevakuutusyhtiöiden sekä eläkesäätiöiden ja eläkekassojen - osaketuottosidonnainen osuus tuottovaatimuksesta nostetaan 10 prosentista 20 prosenttiin vastuuvälästä 1.1.2017 alkaen. Näin voidaan lisätä sijoitustoiminnan joustoja, jolloin työeläkelaitokset tarvitsevat toimintapääomaa sijoitustoiminnan riskien kuten osakeriskien hallitsemiseksi nykyistä vähemmän. Suuremmalla kontrasyklisyydellä voidaan pyrkiä parempiin pitkän aikavälin tuottoihin. Lisäksi kriisitilanteessa riski joutua poikkeustoimiin vähenee.

Pääomamarkkinoilta ovat voimakkaasti vähentyneet aktiiviset pienet ja keskisuuret eläkelaitokset, eläkesäätiöt ja eläkekassat, mikä on yritysten kasvurahoituksen kannalta huolestuttava ilmiö. On tärkeää huolehtia siitä, että eläkejärjestelmä säilyy hajautettuna ja monipuolisena. Pääomamarkkinat toimivat sitä paremmin, mitä enemmän niillä on erikokoisia toimijoita, joilla on sijoitustoiminnassaan erilaisia näkemyksiä ja riskiprofiileja. Yritykset ja rahastoiva eläkejärjestelmä hyötyvät tehokkaista kotimaisista pääomamarkkinoista, jotka houkuttelevat myös ulkomaisia sijoittajia ja investointeja Suomeen.

Pääomamarkkinaunionin asettamat haasteet Suomen rahoitusmarkkinoiden kehittämiselle ovat suuret. Jotta Suomi saavuttaisi pääomamarkkinaunionin avulla parempaa kasvua ja työllisyyttä globaalissa kilpailussa, tulee yritysten rahoitusympäristön parantamiseksi tehtävät toimet saada yhtenäisen strategian, pääomamarkkinastrategian, piiriin tulevassa hallitusohjelmassa.

9 Hallintopolitiikan tavoitteet ja keinot

Hyvä hallinto julkisen talouden kestävyysden tukena

Suomessa noudatetaan hyvän hallinnon periaatteita kansainvälisesti korkealla tasolla. Hyvään hallintoon kuuluvat muun muassa kansalaisten perusoikeuksien turvaaminen ja demokraattiset oikeudet sekä hallinnon avoimuus. Suomalainen hyvinvointivaltio osana pohjoismaista hyvinvointimallia on tunnettu hyvän hallinnon toteuttajana ja kansalaisten oikeuksien turvaajana. Lähtökohtana on, että tulevilla hallituskaudella edelleen noudatetaan tätä suurta historiallista linjaa.

Suomen nykyinen ja ennustettu talouden heikko kehitys on kuitenkin jo uhkaamassa hyvinvointivaltion toimintakykyä. Hallintopolitiikalla tulee ensi hallituskaudella tämän vuoksi erityisesti myötävaikuttaa ja tukea julkisen talouden kestävyttä. Tulee arvioida sitä, mitkä ovat ne hallintopolitiikan keinot, joilla tämä parhaiten voidaan toteuttaa. Tulee voida myös arvioida uudelleen sitä, ovatko kaikki nykyiset tulkinnot enää kestäväällä pohjalla. Julkisen hallinnon tehokkuus ja kustannusvaikuttavuus tulevat olemaan hallinnon uudistusten painopisteitä.

Radikaaleissakin uudistuksissa kuitenkin edelleen pidetään huolta suomalaisten luottamuksesta hallintoon, ja noudatetaan hyvän julkisen hallinnon peruseriaatteita. Niihin kuuluvat kansanvaltaisuus, oikeussuoja, julkisuus ja avoimuus. Lisääntyvästi myös kansalaisten ja palvelujen käyttäjien suora osallisuus ja vaikutusmahdollisuudet palveluihin lisäävät luottamusta ja samalla julkisten palvelujen tehostamismahdollisuuksia.

Julkisen hallinnon rakenteiden kehittäminen

Julkisen hallinnon rakenteita tulee kehittää kokonaisuutena. Jokaisen hallinnon tason, valtion keskushallinnon, valtion ja kunnallisen aluehallinnon ja kuntien roolin tulisi olla selkeästi hahmotettu ja tehtävien ja vastuiden tulisi olla selkeästi rajattu.

Kuluneella hallituskaudella on ollut vireillä suuria uudistuksia kuntakentässä, kuten kuntauudistus, sote-uudistus ja metropolihallinnon uudistaminen. Näiden hankkeiden ratkaisut vaikuttavat muun muassa maakuntahallinnon ja valtion aluehallinnon tehtäviin ja rooleihin. Valtionhallinnossa on ollut vireillä keskushallinnon uudistushanke ja myös aluehallinnon virastorakennetta on selvitetty. Koska nämä hankkeet ovat osittain keskeneräisiä ja erittäin suuresti julkisen hallinnon rakenteita muotoilevia, on tulevilla hallituskaudella sovitettava ne yhteen mahdollisimman toimiviksi ja hyödynnettävä kaikki uusien ratkaisujen antamat mahdollisuudet hallinnon toiminnan tehostamiseen. Tämä koskee esimerkiksi sote-uudistusta, joka vaikuttaa paitsi palvelujen järjestämiseen, olennaisesti myös kuntien rooliin ja aluehallinnon rakenteeseen.

Hallinnon kehittämisessä on jo useiden vuosien ajan tiedostettu ministeriöiden toimivaltaan perustuvan hallinnon siiloutumisen muodostamat esteet asiakaslähtöisten palvelujen järjestämiselle ja valtion ja kuntien toiminnalle. Sama koskee voimakkaita ammattiryhmiä, jotka pyrkivät vaikuttamaan erityisesti kuntien toimintaan. Siilojen purkamista on edelleen jatkettava sekä valtion että kuntien rakenteiden kehittämisessä. Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä niihin liittyvien hyvinvointipalveluiden integraatiossa tulisi päästä sektorirajat ja organisaatioiden rajat ylittävään toiminnalliseen integraatioon riippumatta siitä, miten toiminnan organisointi ratkaistaan.

Myös toiminnalliset uudistukset ja hallinnon rakenteiden kehittäminen vaikuttavat toisiinsa. Kun tavoitteena on julkisten palvelujen digitalisointi jo lähitulevaisuudessa mahdollisimman pitkälle, sitä voidaan tukea hallinnon rakenteiden uudistamisella ja päinvastoin. Digitalisointia voidaan myös hyödyntää hallinnon rakenteiden uudistamiseksi mahdollisimman tehokkaiksi. Tähän liittyen tulisi toteuttaa kuntakentän kattava valtion, kuntien ja Kansaneläkelaitoksen yhteisten asiointipisteiden verkosto.

9.1 Hallinnon rakenteet

Valtionhallinnon nykyinen rakenne

Perustuslain mukaan valtion keskushallintoon voi kuulua valtioneuvoston ja ministeriöiden lisäksi virastoja, laitoksia ja muita toimielimiä. Valtiolla voi lisäksi olla alueellisia ja paikallisia viranomaisia. Eduskunnan alaisesta hallinnosta säädetään erikseen lailla.

Perustuslain mukaan hallintoa järjestettäessä tulee pyrkiä yhteensopiviin aluejaotuksiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään yhtäläisten perusteiden mukaan.

Maakuntajakolain mukaan valtion aluehallintoviranomaisten toimialueiden tulee, jollei erityisistä syistä muuta johdu, perustua maakuntajakoon niin, että toimialue muodostuu yhdestä tai useammasta maakunnasta. Valtion paikallishallinnon kehittämisen perusteista annetun lain mukaan lakia sovelletaan poliisitoimen, syyttäjän- ja ulosottotoimen ja maistraattien sekä, sen mukaan kuin erikseen säädetään, muun valtion paikallishallinnon aluejakoihin. Lain mukaan valtion paikallishallinnon aluejaon tulee tältä osin perustua valtioneuvoston päättämään kihlakuntajakoon.

Kunnallishallinnon nykyinen rakenne

Perustuslain mukaan Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua asukkaiden itsehallintoon. Kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä on säädettävä lailla. Kuntajaon perusteista säädetään lailla.

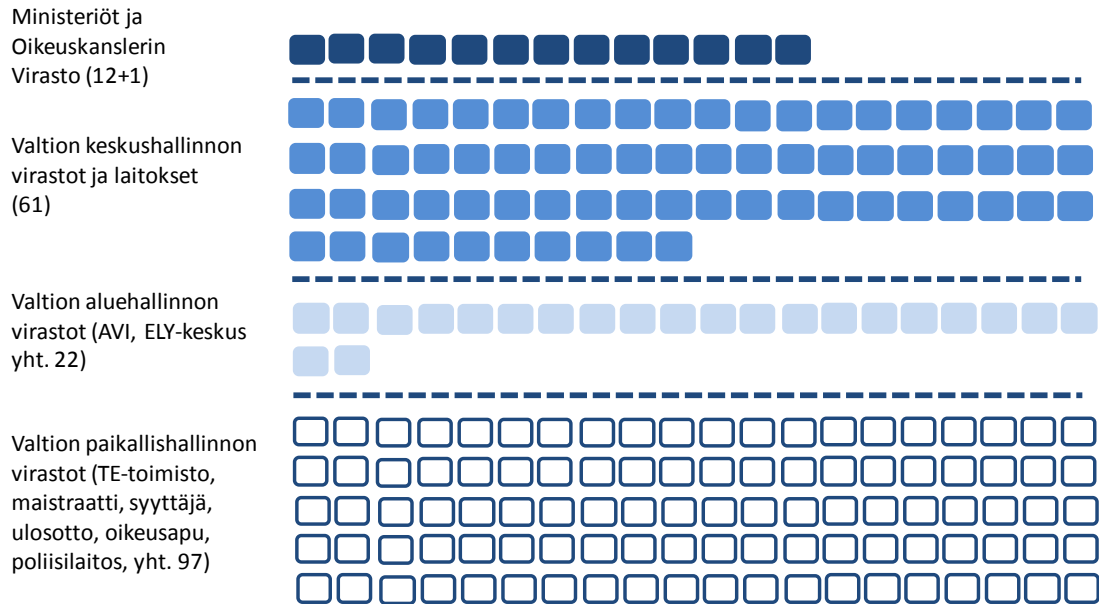
Merkittävä osa kuntien tehtävistä hoidetaan kuntayhtymissä. Kunnilla on lakisääteinen velvoite kuulua keskeisimpiin kuntayhtymiin, joita ovat sairaanhoitopiirit ja muut sosiaali- ja terveydenhoidon tehtäväkokonaisuuksia hoitavat kuntayhtymät, pelastuslaitokset ja maakunnan liitot. Keskeisimpiä vapaaehtoisia kuntayhtymiä ovat koulutuskuntayhtymät.

Kuntayhtymien kustannukset muodostavat merkittävän osan kuntien taloudesta ja osuus kasvaa sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen myötä. Kuntayhtymillä on erilaisia rahoitusmalleja, jotka vaikuttavat eri tavoin niiden toimintaan ja rahoitukseen. Yhteistä kaikille rahoitusmalleille on, että kuntayhtymillä ei ole suoraa verotusoikeutta, vaan päätökset kustannusten kattamisesta verotuksella tehdään kunnissa.

Kuntayhtymien jäsenkunnat vaihtelevat ja ovat osin päällekkäisiä. Maakunnan liittojen alueet ovat maakuntia, joista päättää valtioneuvosto. Erikoissairaanhoitolaissa maa on jaettu sairaanhoitopiireihin, ja kunnan on kuuluttava johonkin sairaanhoitopiiri-

riin. Pelastuslain mukaan valtioneuvosto päättää maan jakamisesta pelastustoimen alueisiin. Muiden kuntayhtymien alueet määräytyvät pääsääntöisesti kuntien omilla päätöksillä ja alueet poikkeavat hyvinkin paljon esimerkiksi maakunnista.

Kuva 9.1 Valtionhallinnon nykyinen virastorakenne



Valtionhallinnon virastot jaetaan vakiintuneesti hallinnon tasoihin kuvassa 9.1 esitetyn jaottelun mukaisesti. Tämän jaottelun taustalla on pitkälti käsitys kunkin viraston toimialueesta ja sen laajuudesta. Ministeriöillä ja keskushallinnon virastoilla toimialue on koko maan laajuinen (pl. Ahvenanmaan itsehallinnon piiriin kuuluvat asiat). Valtion aluehallinnon viranomaisten toimialue on puolestaan oletettu määritelmällisesti alueelliseksi ja valtion paikallishallinnon toimialueet taas vielä tätä pienemmiksi paikallisiksi kokonaisuuksiksi.

Hallinnon rakenteiden toteutunut kehitys on kuitenkin asettanut edellä todetut tyyppi-piirteet hallintomallien luokittelun perustana kyseenalaisiksi. Valtion viranomaisten organisaatorakenteiden muuttuessa useiden nykyisten viranomaisten organisoitumisen tapa sisältää piirteitä sekä perinteisestä keskushallinnosta että perinteisestä alue- tai paikallishallinnosta.

Valtion aluejaot

Valtion viranomaisten aluejaot perustuvat pääpiirteissään maakuntajakoon.

Valtion ns. paikallishallinnossa aluejaot ovat muuttuneet erittäin paljon viimeisten 15 vuoden aikana. Paikallishallinnossakin toimialueet ovat nykyisin pääsääntöisesti maakunnan kokoisia tai suurempia. Valtion paikallishallinnossa osalla toimijoista aluejako perustuu kuitenkin oikeudellisesti kihlakuntajakoon, joka on jäänne kihlakunnanvirastojärjestelmästä.

Aluehallintovirastojen (AVI) sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten (ELY-keskus) aluejaot perustuvat maakuntajakoon. Aluejaot ovat keskenään yhteensopivat, mutta eivät yhtenevät. Käytännössä ELY-keskusten aluejaot menevät aina AVI-en aluejaon sisälle.

Oikeuslaitoksen aluejaot ovat osittain yhteen sopimattomat valtion aluehallinnon aluejakojen kanssa, vaikka nekin perustuvat lähes kokonaan maakuntajakoon. Uusi vaalipiirijako on myös osittain ristiriidassa valtion aluehallinnon aluejakojen kanssa.

Kunta- ja palvelurakenne

Suomessa on vuoden 2015 alusta lukien 317 kuntaa, joista 16 sijaitsee Ahvenanmaalla ja 301 Manner-Suomessa. Kunta on paikalliseen demokratiaan perustuva yhteisö, jonka itsehallinnollisesta asemasta säädetään perustuslaissa. Kunta on keskeinen hyvinvointipalvelujen järjestäjä. Kunta on myös verotusyksikkö. Lisäksi kunta on hallinnollinen yksikkö ja kuntajako on perustana valtion alue- ja paikallishallinnon järjestämiselle.

Kuntarakennelain mukaan kuntajaon muuttamisesta säädetään lailla tai siitä päättää kuntarakennelain mukaisesti valtioneuvosto tai eräissä osakuntaliitostilanteissa valtiovaraministeriö. Kuntien yhdistyminen on nk. kriisikuntakriteerit täyttäviä kuntia lukuun ottamatta vapaaehtoista ja edellyttää kuntien yhteistä esitystä.

Kuntien lukumäärä on vähentynyt liki kolmanneksella 2000-luvulla. Kunta- ja palvelurakennemuutoksen merkittävimmät rakennemuutokset tapahtuivat vuonna 2009, jolloin tuli Paras-hankkeen johdosta voimaan 32 kuntien yhdistymistä

Paras-hankkeessa kunnat veloitettiin lailla perustamaan vähintään noin 20 000 asukkaan väestöpohjan täyttäviä kuntia tai sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämisestä vastaavia yhteistoiminta-alueita. Kunnat saivat siten valita, täyttävätkö ne väestöpohjan kuntaliitoksen kautta vai perustamalla yhteistoiminta-alueen.

Vaikka 2000-luvulla toteutuneet yhdistymiset ovat vähentäneet erityisesti kaikkein pienimpien kuntien määrää, kuntarakenne on edelleen hyvin pirstaleinen ja Suomessa on paljon pieniä ja resursseiltaan heikkoja kuntia. Vain noin sadassa kunnassa on yli 10 000 asukasta. Vaikka alle 2 000 asukkaan kuntien määrä on lähes puolittunut, niitä on vuonna 2015 edelleen lähes 30. Kesällä 2013 voimaan tulleessa kuntarakennelaissa veloitettiin kunnat selvittämään kuntien yhdistymistä laissa määriteltyjen selvityspohjien mukaisilla alueilla. Vaikka suurin osa kunnista on tehnyt lain edellyttämän selvityksen, ei kuntien määrä ole vähentymässä odotetusti. Selvitysten määrääjasta ei ole säädetty. Yhdistymisavustuksia voi nykyisen lain mukaan saada vuoden 2017 alusta voimaan tuleviin yhdistymisiin saakka.

Kuntayhtymiä on vajaa 140. Yhteistoimintavelvoitteiden osuus vaihtelee kuntakoon mukaan. Suurin tarve järjestää palveluja yhteistoimin on pienillä kunnilla.

Rakenteiden uudistamistarpeet

Koko julkisen hallinnon toimintaan kohdistuu vaade tuottavuuden nousuun ja menojen kasvun hillitsemiseen. Tehtävien ja velvoitteiden perkaamisen lisäksi organisaatioiden rakenteen optimointi on keskeinen keino vastata talouden haasteisiin.

Kuntarakenteen keskeiset muutospainet liittyvät väestörakenteen muutokseen, talouskehitykseen, palvelujen järjestämisen edellytyksiin sekä kasvavilla kaupunkiseuduilla tarpeeseen eheyttää yhdyskuntarakenteita sekä yhteen sovittaa maankäytön, asumisen ja liikenteen suunnittelua. Palveluiden järjestämisedellytyksiin vaikuttavat myös kuntien henkilöstön voimakas eläköityminen ja työikäisen väestön määrän pientyminen. Kunnilla on vaikeuksia saada riittävästi henkilöstöä palveluiden järjestämiseen.

Yhteistoiminnan ja yhteistoimintavelvoitteiden tarve on edelleen lisääntymässä. Niiden perusteina olivat aiemmin tehtävän tarkoituksenmukaisen järjestämisen edellyttämä väestöpohja mutta uusien yhteistoimintavelvoitteiden perusteena on entistä enemmän palveluissa tarvittavan erityisosaamisen turvaaminen ja palvelujen yhdenvertainen saatavuus. Siten yhteistoimintavelvoitteet kohdistuvat erityisesti pienempien kuntien palvelurakenteisiin.

Pienten kuntien lisäksi yhteistyötarve on kasvanut myös kaupunkiseuduilla, erityisesti maankäyttöä, asumista sekä liikennettä koskien.

Valtionhallinnon rakenteen uudistamistarpeet liittyvät tuottavuuden nostamiseen. Pääallekkäisyyksiä olisi purettava sekä toimijoiden keskinäistä koordinaatiota ja hyvien käytäntöjen käyttöönottoa edistettävä. Hallintorakenteen ja ohjauksen tulisi tehokkaasti tukea näitä tavoitteita niin, että yhteiset toimintatavat ja tavoitteet läpäisevät koko hallinnon ja päällekkäinen työ käy tarpeettomaksi erityisesti tietotekniikassa ja yhteisissä toiminnoissa.

Hallinnon rakenteiden kehitys on valtionhallinnon sisällä edennyt siten, että perinteinen toimivallanjako – valtakunnallinen tai alueellinen toimivalta – ei enää ole riittävä tekijä valtionhallinnon erottelun keskus-, alue- tai paikallishallintoon. Myöskään tehtävien luonteesta lähtevä jako toisaalta keskitettyihin ja toisaalta alueellisiin tai paikallisiin tehtäviin ei ole tänä päivänä yhtä merkityksellinen kuin aiemmin mm. sähköisen asioinnin kehityksen seurauksena. Myös keskushallinnon virastomäärä on liian suuri, jotta toiminta voitaisiin organisoida taloudellisesti ja tehokkaasti.

Esitys sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislainsäädäntöä koskeva – esitys ei toteutunut

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen tavoitteena oli turvata yhdenvertaiset palvelut sekä integroida erikois- ja perustason palvelut. Uudistuksella oli keskeinen merkitys kunnalliseen itsehallintoon sekä kuntatalouteen. Sosiaali- ja terveydenhuollon sote-järjestämislakiesityksen mukainen uudistus olisi koskenut noin 46 prosenttia kuntien menoista.

Esitys metropolihallintoa koskevaksi lainsäädännöksi – esitys ei toteutunut

Helsingin seudun (14 kuntaa) yhdyskuntarakenteen toimivuuden sekä maankäytön, asumisen ja liikenteen ongelmiin on haettu ratkaisua ensisijaisesti kehittämällä kaa-voituksen ohjausjärjestelmää kuntien vapaaehtoisella yhteistyöllä. Nämä ovat olleet hitaita ja riittämättömiä keinoja seudun kokonaisvaltaisen kehittämisen näkökulmas- ta. Valmisteilla olleen metropolihallinnon tavoitteena oli koota maankäytön, asumisen ja liikenteen (MAL) tehtäviä ja näitä koskeva päätöksenteko.

Ongelmia voidaan ratkaista myös kuntarakennetta kehittämällä, mikä kuitenkin edel-lyttäisi, että merkittävä osa toiminnallisen kaupunkiseudun kunnista yhdistyisi. Hel- singin seutu poikkeaa muista maan kaupunkiseuduista ja alueen kansantaloudelli- nen merkitys on poikkeuksellisen suuri, siksi on ilmeistä, että metropolialueen kehit- täminen vaatii erityisen tarkastelun hallinnon rakenteita kokonaisuutena tarkastelta- essa ja uudistettaessa. Ratkaisujen tulee tukea koko maan työmarkkinoiden toimi- vuutta sekä kansantalouden ja kansainvälisen kilpailukyvyn kehitystä.

Perustuslakivaliokunta viitoitti tietä sotien jatkovalmistelulle

Sote-uudistus kaatui perustuslakivaliokunnan katsottua kahteen eri otteeseen esityk- sien olevan ristiriidassa kunnalliseen itsehallintoon kuuluvien kansanvaltaisuuden, rahoitusperiaatteen ja verotusoikeuden suojan että yhdenvertaisuuden toteutumattomuuden vuoksi. Valiokunnan lausunto kuitenkin osoittaa, että uudistus on välttä- mätön.

Perustuslakivaliokunnan lausunnot viitoittavat jatkovalmistelua eikä valmistelua tar- vitse aloittaa alusta. Valiokunnan keskeiset viitoitukset ovat seuraavat:

- sote-tehtävien hoito edellyttää laajempia hartioita perusoikeuksien toteutumisen näkökulmasta eli on perusteltua, että sote-tehtävät siirretään yksittäisiä kuntia suurempien toimijoiden hoidettavaksi
- valmistelussa on arvioitava erilaisia hallinto- ja rahoitusmalleja
- eri hallinto- ja rahoitusmalleja on arvioitava sekä perusoikeuksien toteutumisen että kunnallisen itsehallinnon kannalta
- hallinto- ja rahoitusmalleja on arvioitava kokonaisuutena;
- rahoitusmallin arvioinnissa tulee ottaa huomioon myös muut vireillä olevat hank- keet, jotka vaikuttavat kykyyn vastata palveluvalvonnasta
- vaikutusten arviointi on tehtävä kattavasti
- valmistelu olisi perustelluinta tehdä laajapohjaisessa parlamentaarisessa toimie- limessä
- kunnille on varattava mahdollisuus tulla kuulluksi.

Mallitarkastelu ei voi rajoittua ainoastaan yhteen malliin, vaan järjestämistä on tar- kasteltava ja arvioitava perusteellisesti kolmen mallin eli yksiportaisen kuntayhtymä- mallin, ns. toisen asteen itsehallintomallin ja valtion järjestämisvastuun näkökulmista.

Perustuslakivaliokunta linjasi myös sosiaalisten perusoikeuksien ja kunnallisen itse- hallinnon suhdetta. Näiden vastakkainasettelun sijaan tulisi jatkossa pohtia, miten molemmat toteutuisivat eri malleissa. Asukkaiden itsehallintoon perustuvaa kunnal- lista itsehallintoa ja asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien turvaa-

mista on siten pidettävä yhtäläisinä oikeuksina samoin kuin sosiaalisia perusoikeuksia.

Hallinto ja rahoitus ovat kietoutuneet yhteen vahvasti. Hallintomallia ei voi toteuttaa ilman, että samanaikaisesti on ratkaistu toimiva rahoitusjärjestelmä. Perusoikeuksien toteutumistakaan ei voida tarkastella ilman toimivaa rahoitusjärjestelmää ja kestävää taloutta. Yhden perusoikeuden toteutuminen ei saa vaarantaa muiden perusoikeuksien toteutumista, ja asukkaita ei voi verorasituksen perusteella asettaa voimakkaasti eriytyneeseen ja eriarvoiseen asemaan myöskään palveluiden rahoittamisessa. Soten rahoitusratkaisu edellyttäne myös uudistetun valtionosuusjärjestelmän toimivuuden tarkastelua uudessa hallintomallissa.

Välttämätön sote-uudistus on siis edelleen edessä. Perustuslakivaliokunnan vahvat kannanotot aidosta mallien vertailusta, parlamentaarisesta valmistelusta, kattavasta vaikutusarvioinnista ja kuntien vahvasta mukanaolosta uudistuksessa luovat hyvät lähtökohdat jatkovalmistelulle. Työ edellyttää vahvaa koordinaatiota ja erilaisen asiantuntijuuden ja tutkimustiedon hyväksikäytön varmistamista. Työ edellyttää siten myös ministeriötasolla poikkihallinnollista valmistelua.

Vaikka ensisijainen fokus on sote-järjestelmän mahdollisimman nopea uudistus ja toteutus, ei valmistelussa voida – varsinkaan toisen asteen itsehallintomallin tarkastelussa ja arvioinnissa – unohtaa muiden kuntien yhteistoimintavelvoitteiden kytke- mistä uudistukseen jollain aikavälillä. Kunta- ja palvelurakenteen kokonaistarkastelu täytyy siten olla koko ajan työssä mukana.

Uuden rakenteen muodostaminen: Toisen asteen itsehallintoon liittyvät kysymykset

Perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaan itsehallinnosta kuntaa suuremmalla alueella säädetään lailla. Perustuslaki ei määrittele toisen asteen itsehallinnon ominaispiirteitä kunnallisen itsehallinnon tapaan, vaan sääntely on jäänyt avoimeksi. Jotta kyse olisi kuitenkin itsehallinnosta, on vähimmäisedellytyksenä itsehallinnolle se, että ylintä päätösvaltaa käyttää vaaleilla valittu toimielin.

Mahdollisesti toisen asteen itsehallintoa valmisteltaessa tulisi linjata seuraavia keskeisiä kysymyksiä:

- minkä suuruisia alueet olisivat?
- mistä tehtävistä toisen asteen itsehallinto-organisaatio vastaisi?
- miten toisen asteen hallinto järjestettäisiin?
- miten toiminnan rahoitus järjestetään?
- miten vaalit järjestettäisiin?
- mikä vaikutus toisen asteen itsehallintomallilla olisi maakuntajakoon sekä valtion paikallis- ja keskushallinnon tehtäviin ja aluejakoihin?

Lisäksi tulisi valmistella henkilöstöä koskevat säännökset sekä selvittää ainakin kuntayhtymien purkuun, omaisuuden ja vastuiden, esimerkiksi eläkevastuiden, siirtoon liittyviä kysymyksiä.

Lähtökohtana tulisi olla, että kuntien nykyisin yhteistoiminnassa hoitamia tehtäviä kootaan mahdollisimman laajasti toisen asteen itsehallintotasolle. Tämä vähentäisi sektorikohtaisia hallintotasoja ja toisaalta parantaisi kunnan mahdollisuuksia hallita omaa talouttaan. Sote-alueen integraatiovelvoitteen pohjalta alueista muodostunee suuria, vähintään maakunnan kokoisia alueita. Alueiden muodostamisessa tulee ottaa huomioon myös kielellisten oikeuksien toteutuminen.

Myös valtiolta pitäisi siirtää alueiden kehittämiseen liittyvät tehtävät, joissa ei ole suurta yhtenäisyyden tarvetta. Valtionhallinnon monialainen virasto muodostettaisiin yhdeksi valtakunnallisen toimivallan omaavaksi virastoksi, jossa hoidettaisiin alueellisesti hajautetusti niitä nykyisten aluehallintovirastojen, ELY-keskusten, maistraattien ja TE-toimistojen tehtäviä, joita ei siirrettäisi toisen asteen itsehallinnolle.

Uuden tason perustaminen merkitsee samalla kuntien sekä valtion keskus- ja aluehallinnon uudistamista sekä tarvittavien ohjausjärjestelmien luomista. Tarvitaan samanlaista sääntelyä hallinnon ja talouden järjestämisestä kuin kuntalaissa säädetään kunnan hallinnosta. Säädökset tulee yhteen sovittaa kuntahallinnon kanssa.

Toisen asteen rahoituksen järjestämisen lähtökohtana tulisi olla palvelujen järjestämis- ja rahoitusvastuun kokoaminen samalle tasolle. Rahoitus edellyttänee omaa verotusoikeutta yhdistettynä sitä täydentävään valtionosuusjärjestelmään, jonka sisällä toteutettaisiin myös verotuloihin perustuva valtionosuuden tasaus. Tässä yhteydessä tulisi selvittää uuden verotustason perustuslainmukaisuus. Samalla olisi varmistettava, että kansalaisten verotus ei kiristyisi kohtuuttomasti uuden rahoitusjärjestelyn johdosta.

Vaalien osalta keskeistä on, jaetaanko alue yhteen vai useampaan vaalipiiriin.. Useampi vaalipiiri olisi perusteltu lähinnä silloin, kun alueet olisivat erittäin suuria. Kunta-kohtaiseen edustukseen ei ole kuntayhtymien tapaan perusteita, koska kyse on alueellisesta itsehallinnosta eikä kunnilla ole esim. rahoitusvastuuta alueellisen itsehallinnon rahoituksesta.

Tehtävien siirto toisen asteen itsehallinnolle tarkoittaa, että huomattava osa kunnallisesta henkilöstöstä siirtyisi pois kuntasektorilta. Se edellyttää säädöksiä virkasuhteen ehdoista, eläkevakuuttamisesta (Keva) sekä virka- ja työehtosopimukseen liittyvistä asioista.

Omaisuuksien ja vastuiden osalta muutokset olisivat suurempia kuin sotejärjestämislaissa, koska kysymys ei olisi enää kuntasektorin omaisuudesta. Toisen asteen itsehallinto edellyttäisi myös lukuisten kuntayhtymien purkamista ja omaisuusjakoja. Tältä osin tulisi selvittää, mikä osa omaisuudesta siirtyisi toisen asteen itsehallinnolle ja minkälaisen korvauksen kunnat saisivat siirtyvästä omaisuudesta.

Toisen asteen itsehallintomallin valmistelu edellyttäisi laajojen yhteiskunnallisten vaikutusten vuoksi laajaa poikkihallinnollista, mahdollisesti parlamentaarista valmistelua.

Uuden rakenteen muodostaminen: Tasokäsitteiden poisto valtionhallinnossa

Valtionhallinnossa tulisi luopua keskus-, alue- ja paikallishallinnon käsitteistä ja selvästi vähentää valtion tehtäviä hoitavien virastojen määrää. Mahdollinen uusi rakenne on esitetty kuvassa 9.2.

Kuva 9.2 Valtionhallinto ilman tasokäsitteitä



9.2 Kuntien tehtävien vähentäminen

Kunnat vastaavat keskeisten hyvinvointipalvelujen järjestämisestä. Kunnilla on selvästi enemmän tehtäviä, henkilöstöä ja toimintamenoja kuin valtiolla, joten kuntasektorin sopeutus on ensiarvoisen tärkeää. Kunnilla on yli 500 lakisääteistä tehtävää ja noin tuhat tehtäviä täydentävää velvoitetta ja/tai suositusta. Tehtävien ja velvoitteiden määrä on kasvanut jo monen vuosikymmenen ajan. Julkinen sektori on kokonaisuus, joten sen sisällä tapahtuva tehtäviensirto ei ole ratkaisevaa.

Kuntien tehtävällä tarkoitetaan tässä lakisääteistä asiakkaille suunnattua tehtävää tai palvelua, joka kuntien tulee järjestää tai jota kunnat voivat toteuttaa lainsäädännössä mainituin ehdoin. Velvoitteella tarkoitetaan laissa tai asetuksessa ilmaistua velvoitetta siitä, miten tehtävä tulee toteuttaa. Palvelujen menettelytapoja koskien on myös laadittu suuri määrä suosituksia, joilla palvelutuotantoa ohjataan.

Kuntien tehtäviä pyrittiin vähentämään osana rakennepoliittista ohjelmaa. Tämä osoittautui kuitenkin hyvin vaikeaksi. Useimmat toimenpiteet ovat kohdistuneet kuntien velvoitteiden vähentämiseen tai tuottavuuden parantamiseen hallintorakenteita kehittämällä. Näiden toimenpiteiden säästövaikutuksia on ollut vaikea arvioida. Kuntien tehtävien ja velvoitteiden vähentämistä, keventämistä ja joustavoittamista tarkoittavia toimenpiteitä on kuitenkin edelleen syytä etsiä ja toteuttaa. Mahdollisia lähestymistapoja on hahmoteltu alla.

Polku 1. Julkisen sektorin tuloksellisuuden parantaminen: Tehokkuuden ja toiminnan tuloksellisuuden parantaminen olisi paras tapa hillitä kustannuksia. Kuntien on itse

parannettava tuloksellisuuttaan hyvällä toiminnan suunnittelulla ja johtamisella. Valtio voi kuitenkin tukea tätä. Hallinnon sektoroituminen – hallinnonalojen ja ammattiryhmien rajat – vaikeuttaa kokonaisuuden hallintaa ja asiakaslähtöistä toteutusta. Kunnallisissa palveluissa sektori- ja organisaatorajat ylittävä monialaisuus ja moniammatillisuus sekä kokonaisvaltainen asiakaslähtöinen toimintatapa mahdollistaa toiminnan tehostamisen, esimerkiksi kuntakokeilujen hyvinvoinnin integroidussa toimintamallissa. Hallinnon sektoroitumisriskit tulee ottaa huomioon myös sote-uudistuksen valmistelussa.

Mahdollisia toimintasuuntia: a) Palvelutoimintojen organisaatio- ja sektorirajoihin perustuvien säädösperusteisten toiminnan esteiden poistaminen. b) Hyödynnetään kuntakokeilujen hyvinvoinnin integroidun toimintamallin kehittämisen kokemuksia ja tuetaan asiakaslähtöisten hyvinvoinnin toiminta-mallien toteuttamista lainsäädäntömuutoksin.

Polku 2. Nykyisessä lainsäädännössä olevan kuntien tehtävien toteuttamisen liikkumavaran hyödyntäminen: Kuntien tehtäviä koskevat säädökset voidaan jakaa sitovuustasoltaan viiteen ryhmään.^{lxxiv} Kansalaisten subjektiiviseksi oikeudeksi säädettyjen tehtävien toteuttamisessa kunnilla ei juuri ole liikkumavaraa. Useisiin tehtäviin kuitenkin liittyy kunnan harkintaa, mutta kunnat eivät kaikkea harkintavaltaa käytä. Tähän vaikuttavat niin ulkoiset paineet, kuten perustuslain yhdenvertaisuuspykälän korostaminen, kuin kuntien halu taata mahdollisimman hyvät ja lähellä tuotetut palvelut. Olisikin hyvä selvittää, mitä perustuslain yhdenvertaisuuspykälä todella edellyttää silloin, kun lainsäädäntö tarjoaa liikkumavaran. Siirtämällä palvelu sitovuustasoltaan alhaisempaan luokkaan voidaan säästää kustannuksia.

Mahdollisia toimintasuuntia: a) Lisätään ja tuetaan kuntien tosiasiallisia mahdollisuuksia oman harkintavallan käyttämiseen palvelujen määrän tai palvelutason rajaamiseksi nykyisen lainsäädännön puitteissa. b) Tehdään konkreettisia ehdotuksia mahdollisista palvelutason tai palvelujen sisällön tai saatavuuden rajaamisesta palveluketjujen tai –kokonaisuuksien puitteissa. c) Selvitetään palvelujen yhdenvertaisuusvaatimuksen tulkintaa suhteessa kuntien erilaisiin olosuhteisiin ja kuntalaisten itsehallinnon puitteissa tapahtuvaan päätöksentekoon. d) Selvitetään, onko joidenkin palvelujen sitovuustasoa mahdollista keventää siirtämällä subjektiivisen oikeuden muodostavien palveluja määrärahasidonnaisiksi valtionosuus-tehtäviksi ja valtionosuustehtävien ja tarvesidonnaisten tehtävien siirtämistä kunnille vapaaehtoisiksi tehtäviksi sekä vapaaehtoisten tehtävien poistamista lakisääteisistä kuntien tehtävistä.

Polku 3. Kuntien velvoitteiden vähentäminen ja velvoiteohjauksen keventäminen: Kuntien ohjaus on hyvin yksityiskohtaista ja sisältää runsaasti säännöksiä, ohjeita ja suosituksia myös siitä, miten lakisääteiset tehtävät tulee toteuttaa. Mikäli näitä menettelytapoja koskevia velvoitteita ja suosituksia poistettaisiin, kunnat todennäköisesti voisivat toteuttaa palvelut nykyistä halvemmalla. Kunnilla on lähes tuhat velvoitetta, joita on pyritty vähentämään rakennepoliittisessa ohjelmassa ja kuntakokeiluissa, mutta laihoihin tuloksin. Velvoitteiden vähentämisen vaikutusten arviointi on vaikeaa, eikä yksittäisen velvoitteen poistamisella ole yleensä suurta merkitystä. Toimenpiteet pitäisikin kohdentaa tietyn toiminnon tai prosessin monelta taholta tuleviin velvoitesäännöksiin, jolloin koko prosessin tehostaminen on mahdollista.

Velvoitteet kohdistuvat menettelytapoihin ja siihen prosessiin, miten palvelut toteutetaan. Tällä ohjauksella on katsottu turvattavan palvelujen laatua. Palveluprosessiin ja resursseihin kohdistuvien velvoitteiden valvonnan sijasta voitaisiin seurata ja valvoa

palvelutoiminnan tuloksia (esim. asiakkaiden vointia ja tyytyväisyyttä). Vuoden 2015 alussa käynnistyneissä kuntakokeiluissa jo kokeillaan kunnallisten palvelujen indikaattoriperusteista valvontamallia siten, että valvonta perustuu kokeilu-kohteina olevien palvelujen tuloksellisuuteen lakisääteisiä vaatimuksia alentamatta.

Mahdollisia toimintasuuntia: a) Vähennetään velvoitteita valikoituihin toimenpidekokonaisuuksiin kohdennettuna. b) Kohdennetaan kunnallisten palvelujen ohjausjärjestelmä menettelytapojen ohjauksen ja valvonnan sijasta tulosten ohjaukseen ja valvontaan. c) Perustetaan monialainen työryhmä kehittämään palvelutavoitteisiin perustuvaa säädösohjauksen mallia vuodesta 2017 lähtien sovellettavaksi.

Polku 4. Kuntien tehtävien vähentäminen: Kuntien tehtävien aito vähentäminen muutoin kuin siirtämällä niitä valtiolle tarkoittaa tehtävien kustannusvastuun siirtämistä kansalaisille ja tuottamisen siirtämistä yhteisöille tai yksityisille palveluntuottajille. Tällaisia päätöksiä ei juuri ole vielä tehty.

Kuntien tehtävien kartoituksessa ministeriöt nimesivät joukon tehtäviä, joita voitaisiin järjestää ja rahoittaa muiden toimijoiden kuin kuntien kustannuksella. Tällaisia tehtäviä olivat esimerkiksi eläinlääkäripäivystys ja ammatillinen aikuiskoulutus. Tätä kautta voitaisiin todennäköisesti löytää joitakin toteuttamiskelpoisia kuntien tehtävien kustannusrasitusta keventäviä kohteita. Jos yksityistämiseen halutaan laajempia ratkaisuja, tullaan nopeasti hyvinvointimallin rajaamiseen liittyviin vaikeisiin kysymyksiin.

Mahdollisia toimintasuuntia: a) Selvitetään, missä tehtävissä asiakkaiden kustannusvastuuta voidaan nostaa 100 %:iin. b) Selvitetään, voitaisiinko joitakin toimintoja siirtää kansalaistoiminnan tai yritysten vastuulle.

Polku 5. Valtion ja kuntien työnjako: Julkinen sektori on kokonaisuus, jossa valtion ja kuntien työnjakoa tulisi selkiyttää ja päällekkäisyydet poistaa, mutta ensin tulee arvioida on niiden roolia tulevaisuudessa. Sote-uudistus todennäköisesti supistaa kuntien roolia, jos/kun palvelujen järjestämisvastuu siirtyy pois kunnilta. Voisiko kunta tulevaisuudessa olla julkisen sektorin laaja-alainen *front office* suhteessa kansalaiseen, vai onko kunta vain joidenkin tiettyjen palvelusektorien, kuten varhaiskasvatuksen, perusopetuksen, liikunta- ja nuorisotoimen palvelujen järjestäjä ja tuottaja kuntalaisille? Miten palvelujen digitalisointi vaikuttaa asiaan?

Mahdollisia toimintasuuntia: a) Toteutetaan Asiakaspalvelu 2014-mallin yhteispalvelu- ja *front office*-ajattelu mahdollisimman täysimääräisesti siten, että kunnat toimivat julkisen sektorin lähipalvelupisteinä kaikille kansalaisille. Valtio (mm. vero, maistraatti, poliisin lupahallinto, Tulli, maanmittauslaitos, oikeusapu jne.) luopuu palveluverkostaan ja antaa asiointipalvelutehtävät ml sähköisen asiointin tukitehtävät kunnille. Valtio keskittää palvelukehitystyönsä sähköiseen keskitettyyn asiointiin ja tarvittavaan etänä annettavaan asiantuntijapalveluun. b) Selvitetään valtion ja kuntien työnjaon selkiyttämistä eräiden palvelukokonaisuuksien osalta. c) Samalla kun mahdollisesti otetaan käyttöön säännönmukainen kuntien ja sote-tuotantoalueiden omavalvonta hyvinvointipalveluissa, selvitetään, voidaanko sote-palvelujen valvonnasta aluehallintovirastojen tehtävänä luopua.

Polku 6. Vastuunjako kunnan ja kuntalaisten/kansalaisten kesken: Asiakkaiden ja kuntalaisten osuutta palvelutuotannossa tulisi lisätä siten, että asiakkaiden tarpeet ja omat voimavarat palvelutilanteessa otetaan säännönmukaisesti huomioon ja käyttöön. Asiakkaan osuus palvelun tuottamisessa tulee olla palvelumekanismiessa sisäänrakennettuna. Sähköisten palvelujen kehittäminen on tärkeä osa tätä prosessia.

Tässä yhteydessä tulee pohtia mm. omaishoidon tuen merkitystä osana hoivapalvelujen palveluketjua, ja asiakkaan valinnanmahdollisuuksien lisäämistä sote-palveluissa.

Mahdollisia toimintasuuntia: a) Luodaan mekanismit, joilla asiakas voi vaikuttaa palveluprosessiinsa. b) Tehdään konkreettisia ehdotuksia palveluista, joissa asiakas tai kuntalainen voi ottaa nykyistä suuremman vastuun palveluprosessista. c) Toteutettujen selvitysten perusteella tehdään johtopäätökset siitä, onko omaishoidon tukea taloudellisesti ja asiakasturvallisuus huomioon ottaen perusteltua lisätä, ja toteutetaan johtopäätösten mukainen muutos palvelurakenteessa. d) Selvitetään asiakkaiden valintamahdollisuuksien lisäämisen vaikutuksia sosiaali- ja terveyspalvelujen julkisen ja yksityisen palvelutuotantoon ja julkisen sektorin kokonaiskustannuksiin ja päätetään toimenpiteistä. Samassa yhteydessä selvitetään palvelusetelien käytön lisäämistä.

Polku 7. Palveluinnovaatioiden jatkuva hyödyntäminen: Vuosina 2015-2016 toteutettavissa kuntakokeiluissa kevennetään eräitä velvoitteita ja suositusten ohjaukset käytäntöjä. Palveluinnovaatioita tulisi kuitenkin voida kokeilla jatkuvana menettelynä, ei vain kertaluonteisesti. Kokeilujen tulisi myös olla rohkeampia. Mm. Tanskassa ja Norjassa on kuntakokeiluille säädetty laajemmat ja pysyvämmät mahdollisuudet. Myös Suomessa olisi syytä harkita pysyvää kokeilumahdollisuutta uusille säädösmuutoksia edellyttävälle toimintamalleille.

Mahdollisia toimintasuuntia: Käynnistetään pysyvää kuntakokeilumenettelyä koskevan lainsäädännön selvitystyö ja valmistelu.

Polku 8: Hyvinvointimallin uudistaminen: Edellä olevia keinoja käyttäen voidaan määrittellä konkreettisia toimenpide-ehdotuksia tulevalle hallituskaudelle ja osin myös seuraavalle hallituskaudelle.

Pidemmällä tähtäimellä ja suuremmassa mittakaavassa toteutettuna kaikki nämä toimenpiteet liittyvät suomalaisen (pohjoismaisen) hyvinvointimallin sisältöön ja rajoihin tulevaisuudessa. Yksittäisten pienehköjenkin hyvinvointitehtävien supistamistoimenpiteitä on erittäin vaikea päättää ja toteuttaa. Hyvinvointimallia ei pidäkään muotoilla pelkästään erillisten toimenpidelistauksen avulla, vaan kokonaisuuden ja sen rajapintojen harkitulla uudelleenarvioinnilla ja määrittelyllä. Jos tarvitaan ja halutaan merkittävämpiä ja vaikuttavampia ratkaisuja, on hyvinvointivaltion kokonaisuus otettava tarkasteluun.

Tietolaatikko: Esimerkkejä hallinnon kokeiluista – ”nudging” eli töytäisy tai sysäys

”Nudging” (töytäisy tai sysäys) on toimintatapa, jossa hyödynnetään psykologiassa ja käyttäytymistieteessä saatuja tieteellisiä tuloksia julkisen sektorin palveluihin, käytäntöihin ja toimiin. Ensimmäinen *nudge*-yksikkö perustettiin UK:ssa vuonna 2010. Sen tavoitteena oli tuottaa säästöjä.

Nudge-yksikön taustalla on yksinkertainen ajatus: ihmiset eivät aina toimi omien etujensa mukaisesti. Esimerkiksi veroilmoitukset jätetään myöhässä ja sakkojen annetaan mennä ulosottoon. Tästä seuraa paitsi vahinkoa ihmiselle itselleen, myös kustannuksia valtiolle. Tarastelemalla ihmisten valintoja ja testaamalla pieniä muutoksia näiden valintojen esitystapaan, *nudge*-yksikkö yrittää saada ihmiset tekemään heidän itsensä kannalta parempia valintoja – ja samalla säästämään julkisia varoja.

Yhden *työvoimatoimiston* (Jobcentre Plus, Loughton, Essex) **käytäntöjä** tarkastelemalla *nudge*-yksikkö huomasi, että ennen ensimmäisen virkailijan tapaamista, työnhakijan tuli täyttää yhdeksän eri lomaketta ja odottaa kaksi viikkoa tietojensa käsittelyä. Yksikön kokeilussa yli 2000 työnhakijaa jaettiin kahteen ryhmään, joista ensimmäiseen sovellettiin nykykäytäntöä ja toiseen uutta toimintatapaa. Uudessa toimintatavassa virkailija keskusteli ensikäynnillä jokaisen työnhakijan kanssa ja rohkaisi tätä laatimaan suunnitelman kahdelle seuraavalle viikolle (sen sijaan että olisi vain pyytänyt raportoimaan kahden edeltävän viikon tekemisistä). Mikäli hakija ei ollut työllistynyt kahdeksan viikon aikana, hänen valmiuksiaan ja hyvinvointiaan kohennettiin mm. ekspressiivisen kirjoittamisen ja vahvuuksien tunnistamisen avulla. Kolmen kuukauden kuluttua kokeilun aloittamisesta, sosiaaliturvan varassa olemisen todennäköisyys oli uuden toimintatavan ryhmässä 15-20 % pienempi kuin nykykäytäntöä soveltaessa ryhmässä. Kokeilua päätettiin laajentaa.

Sysäysten ei tarvitse olla positiivisia. UK:ssa **tieveron(road tax) jättäminen maksamatta** voi johtaa tuhannen punnan sakkoon ja ajoneuvon siirtämiseen. Silti monet jättävät veron maksamatta. Maksumuistutukseen reagoi vain 11 %. *Nudge*-yksikkö teki karhukirjeeseen psykologiaan ja markkinointiin perustuvia muutoksia: ihmiset reagoivat paremmin, kun asiat tehdään heille helpoiksi, henkilökohtaisiksi ja visuaalisiksi. Uuden tyyppisiä kirjeitä testattiin kuljettajilla, joiden auton ”peltipoliisi” oli kuvannut vähintään kerran ilman tieverotarra. Ykkösryhmä sai saman maksumuistutuksen kuin aiemmin, kakkosryhmä sai yksinkertaistetun kirjeen otsikolla ”Maksa verosi tai menetät [automerkki]”, ja kolmosryhmän kirjeisiin lisättiin ”peltipoliisin” ottama kuva omasta autosta. Kakkosryhmässä maksajien määrä kaksinkertaistui ja kolmosryhmässä kolminkertaistui ykkösryhmään verrattuna.

UK:ssa verovuosi päättyi huhtikuussa ja **tulovero maksetaan** seuraavan vuoden tammikuuhun mennessä. Usein maksaminen voi siirtyä tai unohtua. *Nudge*-yksikkö kehotti verovirastoa testaamaan uuden tyyppisiä muistutuskirjeitä, joissa kerrottiin, että useimmat vastaanottajan asuinalueella (tai postinumerossa) olivat jo tuloveronsa maksaneet. Testiryhmien maksuprosentti nousi 15 prosenttia. Vastaava kokeilu kansallisella tasolla tuottaisi 30 miljoonan punnan säästöt veronkantokuluissa.

Tuomioistuimen langettamia **sakkoja jää maksamatta** ja muistutuskirjeet tehoavat huonosti (vain 5 % maksaa muistutuksen saatuaan). Kaakkois-Englannissa toteutetussa kokeilussa sakkojen maksamisesta muistutettiin kirjeen sijaan tekstiviestillä, minkä seurauksena 33 % maksoi sakkonsa. Vastaava kokeilu kansallisella tasolla voisi tuottaa valtiolle 30 miljoonan punnan säästöt.

Energiansäästön nimissä ihmisiä kannustetaan eristämään talojaan ja esim. UK:ssa valtio **antoi tukea ullakoiden eristämiseen**. Tuen vaikutus oli kuitenkin ollut vähäinen. *Nudge*-yksikön näkemyksen mukaan ongelmana ei ollut rahan vähyyys vaan ullakolle kertyneen rojun paljous. Kokeilussa ihmisille ei tarjottu tukea ullakon eristämiseen vaan siivousapua sen tyhjentämiseen sillä ehdolla, että he tämän jälkeen eristävät ullakkonsa. Kokeilusta pidettiin, vaikka se tuli asukkaille kalliimmaksi: ullakoiden eristyshankkeet kolminkertaistuivat. Mikäli siivousavun lisäksi taloudellista tukea sai myös ullakon eristämiseen, hankkeiden määrä viisinkertaistui.

9.3 Kuntatalouden ohjauksen vahvistaminen

Julkisen talouden suunnitelman kautta toteutettava uusi **kuntatalouden makro-ohjaus** muuttaa kuntatalouteen liittyvää tavoitteenasettelua huomattavasti nykyistä vahvemmaksi. Tämä on välttämätöntä koko julkisen talouden kestävyys- ja vakautteen, mutta myös talouskasvuun liittyvien tavoitteiden näkökulmasta. Kestävyttä horjuttava velkaantumispaine kohdistuu suurelta osin myös kuntiin. Ikääntymisen aiheuttamien menopaineiden kautta kuntatalouden kireys ja velan kasvu vaikuttavat jatkossa suhteellisesti enemmän myös finanssipolitiikan keskipitkän aikavälin tavoitteiden saavuttamiseen ja julkisen talouden sitoumuksissa pysymiseen. Jatkuva kunnallisveroasteen nousu puolestaan ei edistä talouskasvua ja aiheuttaa eriarvoisuuden kasvua kuntien välillä.

Kuntatalouden makro-ohjauksen tavoitteena on luoda toimintamalli, jolla kuntasektorin järjestämisvastuulla olevien palvelujen järjestämisen ja niiden rahoituksen kokonaisuus pidetään tasapainossa (rahoitusperiaate) sekä julkisen talouden että koko kansantalouden kantokykyyn sovitettuna tasolla. Näitä periaatteita pyritään sovittamaan yhteen **kuntatalouden rahoituskehityksessä**. Siinä hallitus täsmentää toimet, joilla tähdätään keskipitkällä aikavälillä paikallishallinnon rahoitustasapainoon. Kuntatalouden rahoituskehityksessä asetetaan tavoite myös kuntasektorin omille toimenpiteille.

Ehkä keskeisimpänä valtion toimenpiteenä hallitus tulee asettamaan **euromääräisen rajoitteen** valtion toimenpiteistä kuntataloudelle aiheutuvalle menojen muutokselle. Tällä hallituksen itselleen asettamalla rajoitteella haetaan valtiontalouden kehityksiä vastaavaa poliittista sitoutumista, mikä on välttämätöntä kuntien ja kuntayhtymien menopaineiden hillinnän näkökulmasta. Taloudellisten resurssien niukkeneminen ja menopaineiden lisääntyminen vaativat poliittisesti linjattua, konkreettista ja läpinäkyvää päätöksentekoaasetelmaa sen suhteen mihin on varaa ja mistä mahdollisesti pitäisi luopua. Menorajoitteen voidaan sisällyttää sitova tavoitetaso myös olemassa olevien tehtävien ja velvoitteiden vähentämiselle. Kuntatalouden menorajoitteen pitävyyden kannalta on myös tärkeää, että uusiin ja laajeneviin tehtäviin kohdennetaan täysimääräinen valtionosuusrahoitus eli niiden valtionosuusprosentti on 100 %. Niin ikään menorajoitteen pitävyyden ja valtionosuuksien mitoituksen takia on keskeistä, että kunnille annettavien tehtävien kustannusten arviointia kehitetään nykyistä paremmaksi ja luotettavammaksi.

Julkisen talouden suunnitelman yhteydessä laadittavan **kuntatalousohjelman** tarkoituksena on arvioida kuntatalouden tilaa ja kuntien mahdollisuuksia selviytyä peruspalvelujen järjestämisestä päätetyn rahoituskehityksen mukaisilla toimilla. Lisäksi siinä selvitetään väestön ikääntymisestä aiheutuvia kustannuspaineita ja palvelutarpeen muutoksia sekä erityyppisten kuntien käyttötalous- ja investointimenojen rahoitukseen liittyviä paineita. Uuden kuntalain mukaan kuntatalousohjelmassa tulee arvioida rahoitusperiaatteen toteutumista valtakunnallisesti ja kuntaryhmittäin. Rahoitusperiaatteen mukaisesti paikallisen itsehallinnon resurssit tulee olla riittävät suhteessa paikallishallinnolle annettuihin tehtäviin. Perustuslakivaliokunnan kannanottojen perusteella rahoitusperiaatteen toteutumisen arviointi edellyttää, että kuntien tehtäväkokonaisuutta koskevien taloustietojen lisäksi tarvitaan tietoja yksittäisen tehtävän vaikutuksista kuntatalouteen. **Kuntatieto-ohjelman** tarkoitus on luoda edellytykset kuntien ja kuntayhtymien taloutta ja toimintaa kuvaavien tietojen tuottamiselle tehtävittäin sekä automaattiselle taloustietojen raportoinnille. Ohjelman tavoitteena on luoda järjestelmä, joka tuottaa nykyistä tiedonkeruumallia tehokkaammin parempaa tietoa kuntatalouden makro-ohjauksen ja kuntien johtamisen tarpeisiin standardoi-

malla tietorakenteita, automatisoimalla tiedon tuotantoa sekä avaamalla kerättyä tietoa.

Hallituksen paikallishallinnolle asettamat makrotason tavoitteet eivät suoraan sido itsehallinnon suojaamaa kuntaa tai kuntayhtymää, joiden taloudenpitoa ohjaa kuntalaki. Kuntatalouden makrotavoitteiden saavuttamisen kannalta **uuden kuntalain** tiukennetuilla taloussäännöksillä on kuitenkin suuri ohjaava merkitys. Kunnan taseeseen kertynyt alijäämä tulee jatkossa kattaa enintään neljän vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta. Kunnat eivät voi nykyiseen tapaan lykätä alijäämän kattamista myöhempään ajankohtaan, vaan määrääjassa hoitamattomista alijäämistä käynnistyy ns. kriisikuntamenettely. Alijäämän kattamisvelvollisuus ja kriisikuntamenettely ulotetaan myös kuntayhtymiin. Kuntalain taloussäädösten uudistuksella pyritään huomattavasti aiempaa suurempaan ennakoitavuuteen ja kunnan talouden kokonaisvaltaiseen tarkasteluun (konserninäkökulma). Vaikka tämä ei aukottomasti varmista kunnallisveroasteen nousun tai kuntien velkaantumisen taittumista, hyvän ja ennakoivan taloudenhoidon välilliset vaikutukset ohjaavat kuntien taloutta myös finanssipolitiikan tavoitteiden suhteen oikeaan suuntaan.

Tietolaatikko: Kuntien tehtävien taloudellisten vaikutusten arviointi

Kunnille säädettyjen tehtävien taloudellisten vaikutusten arviointi on saanut osakseen jatkuvaa arvostelua. Kuntien ja valtion väliset kustannustenjaon tarkistukset antavat vahvoja viitteitä siitä, että ministeriöiden lakiesitysten yhteydessä tehdyissä kustannusarvioinneissa on ollut alimitoituksia. Vuoden 2012 tarkistuksen perusteella valtionosuustehtävien laskennalliset kustannukset olivat jääneet noin miljardilla eurolla jälkeen kuntien todellisista kustannuksista, minkä perusteella kunnille maksettiin jälkikäteisesti noin 370 miljoonaa euroa. Myös edellisessä tarkistuksessa valtio maksoi kunnille huomattavan valtionosuuslisäyksen. Osa tästä selittyyne alimitoitetuista kustannuksista kuntien uusiin tehtäviin.

Ensisijainen vastuu tehtäväkohtaisten kustannusten arvioinnista on sektoriministeriöillä. Useimmiten alimitoitus johtunee siitä, että käytettävään kustannukseen nähden uuteen tehtävään ladataan liian suuri laadullinen sisältö, jolloin tehtävän toimeenpanovaiheessa kustannukset nousevat vääjäämättä lainsäädäntövaiheessa arvioitua korkeammiksi. Ongelma ei kosketa pelkästään kuntia, vaan jälkikäteismaksun perusteella myös valtion talouteen on tullut menopiikki suuren valtionosuusmaksulisäyksen takia.

Kuntien tehtävien taloudellisten vaikutusten arviointi vaatii tuekseen nykyistä parempaa tietoa ja tilastopohjaa. Valtionvarainministeriön asettamassa Kuntatieto-ohjelmassa on tarkoitus määrittää uudet paremmin lainsäädännön mukaiseen rakenteeseen perustuvat kuntien ja kuntayhtymien tehtävä- ja palveluluokitukset. Ohjelmassa on asetettu tavoitteeksi uusien luokitusten mukaisen tiedon tuottaminen vuoden 2020 jälkeen. Tämä edellyttää tieto- ja tiedonsiirtostandardien käyttöönottoa kunnissa ja kuntayhtymissä suunnitellun mukaisesti.

Ministeriöiden työn tueksi tulee kehittää taloudellisten vaikutusten arviointimenetelmiä. Julkisen talouden suunnitelmaan sisältyvä valtion toimille asetettava menorajoite asettaa rajat uusien tehtävien kustannuksille hallinnonaloittain. Mutta mikäli kustannusarviointia ei saada tarkemmaksi, menorajoitteen merkitys uhkaa vesittyä. Ensisijainen lähtökohta tulee olla arviointimenetelmien kehittäminen ja nykyistä tarkemman tiedon tuottaminen tehtävien aiheuttamista kustannuksista. Voitaisiin myös harkita käyttöönotettavaksi menettelyä, jossa ainakin osa kustannustenjaon tarkistuksessa kunnille maksettavasta valtionosuudesta otettaisiin hallinnonalojen oman pääluokan menoista.

Tietolaatikko: Kunta- ja sote-rakenteet Pohjoismaissa

Pohjoismaisessa vertailussa Tanskan kuntien määrä on pienin siellä vajaa kymmenen vuotta sitten toteutetun kuntauudistuksen jäljiltä. Kuntakoko Tanskassa ja Ruotsissa on merkittävästi suurempi kuin Suomessa. Tanskassa kunnan keskimääräinen asukasluku on tällä hetkellä noin 55 000. Suomessa keskimääräinen kuntakoko vuonna 2012 oli 16 151 asukasta. Hie- man yli puolet Suomen kunnista on kuitenkin alle 6 000 asukkaan kuntia. Ruotsissa ja Nor- jassa on kuntatason lisäksi toinen itsehallintotaso eli maakäräjätaso- ja fylketaso, jonka hal- linto perustuu omaan vaalijärjestelmään.

	Manner-Suomi	Ruotsi	Norja	Tanska
kuntia	301 kuntaa	290	428	98
erikoissairaanhoido	301 + 20 eshp	20 aluetta (landsting) (+1 kunta)	4 aluetta	5 aluetta
perusterveydenhuolto	301 kuntaa	20 (+ 1 kunta)	428 kuntaa	5 aluetta
sosiaalihuolto	301 kuntaa	290 kuntaa	428 kuntaa	98 kuntaa

Kaikissa vertailumaissa sosiaalihuollosta vastaavat kunnat. Ruotsissa maakäräjätaso vastaa sekä perusterveyden- että erikoissairaanhullosta. Tehtäviensä rahoittamiseksi maakäräjillä on verotusoikeus. Norjassa terveydenhuollon järjestämisvastuu on jaettu valtion ja kuntien kesken. Valtio rahoittaa ja järjestää erikoissairaanhoidon palvelut neljän alueellisen toimijan (Regionale Helseforetak) kautta. Kunnilla on perusterveydenhuollon palveluiden järjestämis- vastuu. Tanskassa viidellä alueella on vastuu sekä perusterveyden- että erikoissairaanhoidon järjestämisestä sekä psykiatrisesta sairaanhoidosta, aikuisten hammashoidosta, fysioterapi- asta sekä vaativasta kuntoutuksesta. Perusterveydenhuollon tuottaminen perustuu kuitenkin yksityisiin ammatinharjoittajina työskenteleviin lääkäreihin, joilla on sopimus alueiden kanssa. Kunnat vastaavat ehkäisevä hoidosta, terveyden edistämisestä, lasten hammashoidosta, kouluterveydenhuollosta, kotisairaanhoidosta, muusta kuin vaativasta kuntoutuksesta. Tans- kassa viiden alueen hallinto perustuu vaaleilla valittuun organisaatioon, mutta tällä tasolla ei ole aiemmin tavoin verotusoikeutta, vaan rahoitus perustuu suurimmaksi osaksi valtion- osuuksiin sekä pieneltä osin kuntien maksuosuuksiin.

Terveydenhuoltomenojen osuus bruttokansantuotteesta oli OECD:n raportoimien vuoden 2012 lukujen mukaan Tanskassa 11,00 %, Norjassa 9,3 %, Ruotsissa 9,6 % ja Suomessa 9,1 %. Terveyden- huollon kokonaiskustannuksista katettiin vuonna 2011 julkisin varoin Tans- kassa 85,3 %, Norjassa 84,9 % ja Ruotsissa 81,6 %. Vastaava julkisen rahoituksen osuus oli Suomessa vertailumaita pienempi, 75,4 %.

Tanskassa ja osittain myös Norjassa kehityssuuntana on uudistuksessa ollut palvelujen ko- koaminen suurempiin kokonaisuuksiin. Jokaisella pohjoismaisella rahoitus- ja järjestämis- mallilla on omat integraatio-ongelmansa joko erikoissairaanhoidon ja perusterveydenhuollon tai perusterveydenhuollon ja sosiaalipalvelujen välillä. Norjassa ja Tanskassa ongelmana on ollut terveyden edistämisen, perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon eriytyminen kak- sitahoisen rahoitus- ja järjestämisvastuun seurauksena.

Sosiaali- ja terveystalouden rahoitus

Sosiaali- ja terveystaloudet (sote) muodostavat noin puolet kuntataloudesta. Suurimpana haasteena on kustannusten kasvu, joka johtuu tulotasosta, teknologiakehityksestä, sääntelystä ja alan tuottavuuskehityksestä. Väestö vanhenee nopeasti ja hoivan tarve kasvaa. Väestön ikääntymisen myötä kuntatalouden tulevaisuus ei ole valloisa, mutta kuntien välillä on myös eroja. Velkaiset tai alijäämät kunnat ovat joutuneet veroprosenttejaan. Kasvava hoivan tarve, kertynyt velka ja alijäämä, sekä ennestään korkea veroaste ovat kestävästi yhdistelmä. Palvelutarpeen ja ennakoitavan resurssikehityksen välinen ero on jyrkkä. Nykyinen kunta- ja palvelurakenne ei pysty vastaamaan tulevaisuuden haasteisiin. Suurempi kuntakoko luo edellytyksiä toimintojen tehokkaampaan järjestämiseen. Kunnat voivat myös oppia toisiltaan; esimerkiksi Aalto-yliopiston mekaanisen arvion mukaan puolen miljardin menosäästöjen saavuttamiseksi riittäisi, että kaikki kunnat toimisivat kuten parhaat kunnat.

Väestön ikääntyminen ei yksin selitä kustannuksia – onhan terve aktiivivanhus aina kunnalle edullisempi kuin moniongelmainen nuori. Toisaalta kuolemanläheisyys vaikuttaa kustannuksiin; tutkimusten valossa viisi kuolemaa edeltävää vuotta ovat kunnille kalliita. Kustannukset näyttävät myös keskittyvän pienelle väestönosalle, eli usein 10 % asukkaista aiheuttaa yli 80 % sosiaali- ja terveydenhuollon kustannuksista.

Sote-uudistuksen toteuttaminen ja sote-budjettikehitys ovat välttämättömiä askeleita oikeaan suuntaan. Sote-rahoitusmallista riippumatta jatkossa tulee pohtia millä mekanismeilla kustannuksia seurataan ja miten niistä uudessa ohjausmallissa päätetään. Pohdittavaksi tulee säilyykö valtionosuusjärjestelmä jatkossakin kustannusperusteisenä (koko maan tasolla, yksittäisen kunnan osalta järjestelmä on jo laskennallinen) ja muodostaako se pohjan valtionosuuksien kokonaismäärälle. Vai tuleeko siitä vain rahanjakomekanismi sen jälkeen kun on ensin päätetty, kuinka paljon rahaa halutaan kuntapalveluihin käyttää.

Sote-uudistuksen yhteydessä on tärkeää kiinnittää huomiota skaalahyötyihin ja standardisointiin, jotka mahdollistavat mm. palvelujen digitalisaation ja siten tuottavuuden kehittämisen.

9.4 Julkisen sektorin tuottavuusohjelma

Julkisen sektorin heikko tuottavuuskehitys on ymmärretty vakavaksi talouspoliittiseksi haasteeksi 1990-luvun lopulta lähtien. Siksi valtiolla on tehty tuottavuuden parantamistyötä ohjelmilla ja hankkeilla. Vuosina 2003 - 2011 valtiolla toteutetulla tuottavuusohjelmalla onnistuttiin kehittämään toiminnan tuottavuutta erilaisin toimenpitein siten, että henkilöstöä oli mahdollista vähentää runsaalla 7 000 henkilötyövuodella mm. eläkepoistumaa hyödyntäen. Kokonaisuudessaan valtion budjettitaloudessa henkilöstövähennys on vuosina 1988 – 2014 ollut 136 500, kuten jäljempänä ilmenee. Tuottavuusohjelmaa on täydennetty ”Kohti kestävästä tuottavuudesta (KeTu)-hankkeella” (Valtiovarainministeriö 2010) sekä ”Innovaatiojohtamisella kestävästä tuottavuudesta –hankkeella” (Valtiovarainministeriö 2011).

Vaalikaudella 2011 - 2015 tuottavuusohjelman on korvannut vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelma (VATU). Tämä on toteutunut hallinnonalojen ohjelmien kautta, jotka koostuvat VATU -hankkeista, inhimillisen pääoman kehittämisestä sekä ydintoimin-

toanalyyseistä. Ydintoimintoanalyysin kautta esiinnousseista uudistuskohdeista hallinnonalojen jo toteutettujen ja toteutusvaiheessa olevien 132 uudistuksen yhteenlaskettu euromääräinen vaikutus toimintojen kehittämistä ja uudelleen järjestelyistä on vuoteen 2020 mennessä noin 400 milj. euroa ja sisältää sekä uusia että jo kehyksissä olevia esityksiä. Vaikka vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelmassa ei ole asetettu henkilöstön vähentymiselle tavoitetta, vähenemä on jatkunut vuosittain 1 000 – 2 000 henkilötyövuodella johtuen pääasiassa toimintamenojen leikkauksista.

Valtiotyöyhteisön tulevan kehittämistyön perustaksi otetaan kolme strategista linjausta:

1. Henkilöstövoimavaroja johdetaan kokonaisuutena (valtioyhteisön yhteiset henkilöstövoimavarat, joita voidaan joustavasti kohdistaa kulloisiinkin tärkeimpiin ja eniten hyötyä tuottaviin tehtäviin, tehdyn työajan lisääminen sisältäen tehollisen työajan ja kokonaistyöajan, henkilöstömenojen joustava budjetointi ja virkamiesaseman/viranomaistoiminnan uudelleen määrittely joustavamman julkisen palvelun näkökulmasta).
2. Digitalisointia hyödynnetään täysimääräisesti (asiakaslähtöisyys, palvelut ja toiminnot uudistetaan ennen digitalisointia, digitalisointi, osaamisen kasvattaminen).
3. Hallinnon uudistumispotentiaali otetaan täysimääräisesti käyttöön (virastorakennemuutokset, ajasta ja paikasta riippumaton työ, uudet toimitilaratkaisut, tehtävien työnjako koko valtioyhteisössä).

Kuntasektorilla on meneillään uudistumisprosessi, jonka ratkaisut ovat vasta muotoutumassa sote-uudistuksineen. Toiminnan tuloksellisuuteen, henkilöstöön, rakenteisiin ja toimintoihin liittyvät uudistumishaasteet ovat samanlaisia kuin valtiolla, mutta mittakaavassa huomattavasti laajempia. Tuottavuustyötä on kunnissa tehty lukuisilla hankkeilla mm. ”20 kaupungin tuottavuushankkeella”, jonka tulokset ovat julkistettut useilla raporteilla.

Jatkossa keskeiseksi haasteeksi muodostuu koko julkisen sektorin työvoimatarpeen hallinta kokonaisuutena. Valtion osalta työvoiman määrää voidaan vähentää eläkepoistumaa hyödyntämällä. Kuntien osalta kysymys on työvoimatarpeen kasvun rajoittamisesta sosiaali- ja terveysalalla. Muilla kunta-aloilla henkilöstön vähentämistarpeet ovat samanlaisia kuin valtiolla.

On huomattava, että kun toteutetaan julkisella sektorilla henkilöstömäärään vaikuttavia tuottavuustoimenpiteitä, niin niiden kustannussäästöt realisoituvat vasta henkilöstövähennysten kautta.

Henkilöstövoimavarojen määrään ja tuloksellisuuteen liittyvät toimenpiteet

Julkisen sektorin henkilöstöhaaste ei ole viimeisen kolmen vaalikauden ohjelmista huolimatta vielä ratkaistu. Niukkenevien voimavarojen toimintaympäristössä julkinen sektori tarvitsee jatkossakin keskitettyä resurssisuunnittelua (tavoitteet, menettelyt, priorisoinnit, henkilöstövoimavararaamit), jotka tarkentuvat ja vastuutetaan toteutettaviksi hallinnonaloille ja niiden virastoihin sekä kuntiin. Suurin muutos aiempiin ohjelmiin on, että kunnat on otettava jatkossa huolellisempaan tarkasteluun tuottavuuden ja henkilöstömäärän kehityksen osalta.

Lähtökohtana julkisen sektorin tuottavuusohjelmalle on hyödyntää kahdella seuraavalla hallituskaudella edelleen korkealla tasolla olevaa eläkepoistumaa ja siten mahdollistaa julkisen talouden sopeuttaminen pysyvästi alemmalle resurssien käytön

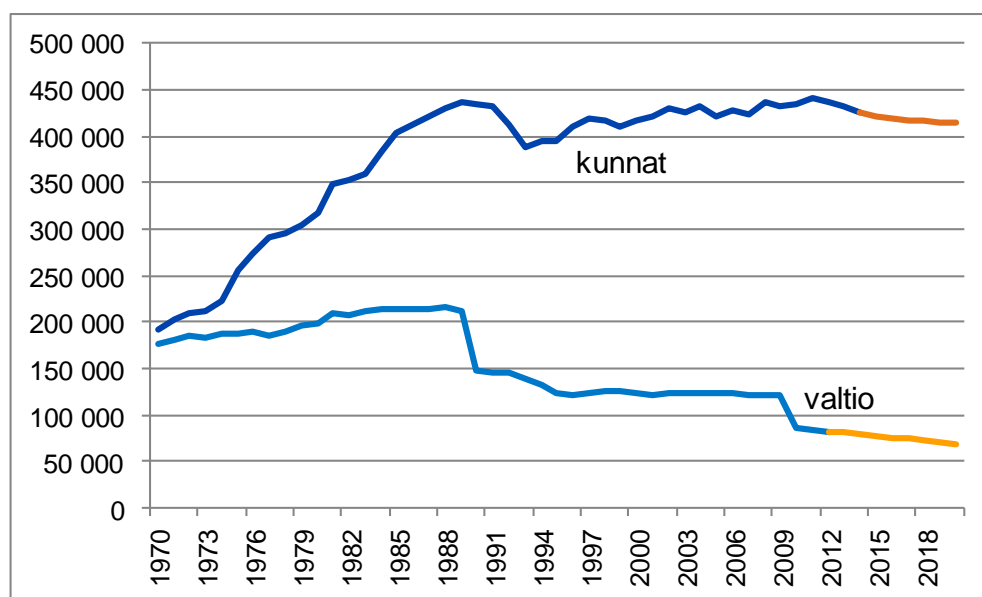
tasolle vähentämällä valtion ja kuntien henkilöstömäärää ja kohdentamalla uusrekrytoinnit yhteiskunnallisesti tärkeisiin ja vaikuttaviin sekä paljon tuottavuuspotentiaalia sisältäviin tehtäviin. Tavoitteen saavuttamista edesauttaa hyvä henkilöstöjohtaminen sekä tehtäviin nähden tehokkaasti mitoitettu henkilöstömäärä. Yksinomaisen henkilöstön vähentämisen sijaan tuottavuutta täytyy lisätä kasvattamalla sekä tehollista työaikaa että mahdollisuuksien mukaan myös kokonaistyöaikaa sekä uudistamalla työsisältöjä ja työmenetelmiä mm. digitalisaatiota hyödyntäen. Näin voidaan vähentää ongelmia, joita syntyy, kun työmäärä ei riittävän nopeasti sopeudu henkilöstömäärän pienentymiseen.

Tässä hahmoteltu tuottavuusohjelma perustuu tehtävien tärkeyteen ja kustannus-hyötyperiaatteeseen. Esimerkiksi annettaessa tehtäviä valtion ja kuntien ulkopuolisten tahojen toteutettavaksi, niiden pitää olla toteutukseltaan selvästi ja pitkäkestoisesti halvempia eli käytännössä tuottavuudeltaan parempia kuin valtion tai kuntien oma tuotanto. Samalla tulee säilyttää vaikuttavuus, palvelun laatu ja että kokonaisuus kattaa koko työprosessin. Kustannuksia pitää seurata kokonaisvaltaisesti ja ajassa puolueettomien tahojen toimesta. Olennaista on varmistaa, ettei tuotannon ulkoistamisella tai yhtiöittämisellä osaoptimoida tai kierretä henkilöstöpoliittisia linjauksia.

Valtion budjettitalouden henkilöstömäärän kehitys ja arvio tulevaisuudeksi

Valtion budjettitalouden henkilöstömäärä on supistunut vuoden 1988 huippulukemasta eli 215 300 henkilöstöstä 78 800 henkilöön vuonna 2014 (kuviot 9.3) eli yhteensä 136 500. Suurin osa on ollut siirtymisiä liikelaitoksiin, yhtiöihin tai muutoin valtiosektorin ulkopuolelle (yliopistot). Varsinaisia vähennyksiä on tehty budjettileikkauksilla 1993 – 1996 noin 13 000 henkilöä sekä vuosina 2005 – 2014 em. tuottavuusohjelmalla ja budjettileikkauksilla 12 400 henkilöä. Vuonna 2015 valtion budjettitaloudessa henkilötövuosien lukumäärän arvioidaan olevan 74 500 (vähennys 5,2 % vuodesta 2014) budjettileikkausten sekä vuoden 2015 alusta tapahtuneen VTT:n yhtiöittämisen ja muutaman muun pienen viraston budjettivaltion ulkopuolelle siirtymisten vuoksi.

Kuvio 9.3 Kuntien ja valtion henkilöstökehitys, 1970 - 2020



Lähde: Kuntatyönantajat ja Valtion työmarkkinalaitos.

Valtion virastot hoitavat valtiontalouden, yritystoiminnan ja kansalaisten kannalta keskeisiä ydintoimintoja. Suurimmat toimialat ovat turvallisuustoiminta, joka kattaa henkilöstöstä 41 %, elinkeinotoiminnan palvelut (16 %), tutkimustoiminta (10 %), oikeustoimi (8 %), valtiovarainhoito ja vakuutus- ja rahoituspalvelut (8 %) ja ministeriötason toiminta (7 %). Jotta valtio pystyy hoitamaan em. yhteiskunnallisesti tärkeät nykyiset ydintehtävät vaikuttavasti, niin henkilötövuositarve vuosikymmenen vaihteessa on arviolta 70 000. Mikäli yhteiskunnan valtionhallinnolle asettamien tehtävien määrä ja niiden toteutukseen tarvittavat henkilöstövoimavarat eivät riittävästi kohtaa, tarvitaan tulevaisuuden henkilöstövähennyksiä tehtäessä myös poliittisen tason sitovia päätöksiä siitä, millä toimialoilla ja mitä tehtäviä jätetään tekemättä.

Henkilöstövähennyksistä ja työelämämuutoksista huolimatta henkilöstön työhyvinvointi on koko ajan parantunut. Myös johtamistyö on parantunut virastoissa merkittävästi. Virastoissa on tehty vaikuttavia toimenpiteitä sairauspoissaolojen vähentämiseksi. Henkilötövuotta kohti lasketut keskimääräiset sairauspoissaolot ovatkin vähentyneet vuodesta 2009 yhdellä työpäivällä ollen vuonna 2014 8,9 työpäivää.

Keinoja valtion budjettitalouden henkilöstötarpeen vähentämiseksi

Keskeinen keino henkilöstötarpeen vähentämiseksi ja tuottavuuden parantamiseksi on virka- ja työehtosopimuksin lisätä käytettävissä olevaa työaika joko kokonaistyöaikaa pidentämällä tai lomien lyhentämällä.

Jos henkilötövuotta kohti laskettuja vuoden 2014 sairauspoissaoloja pystyttäisiin vähentämään 8,9 työpäivästä 6,9 työpäivään eli kahdella työpäivällä, niin jo sillä saataisiin valtiolle lisää 630 henkilötövuotta. Työvoimakustannuksina lyhennyksen merkitys olisi 37 miljoonaa euroa ja työn tuottavuuden lisäyksenä 0,8 %. Sairauspoissaolojen 7 työpäivän tavoite on realistinen, sillä se on toteutunut runsaassa kolmasosassa valtion virastoja sekä Tanskan ja Ruotsin valtiosektorilla.

Käytännössä henkilön todellinen tehollinen työaika on motivaatio-, osaamis- ja johtamisvajeen takia alempi kuin tehty työaika (78 %). Sekä julkisella että yksityisellä sektorilla tehollinen työaika voi olla arviolta 60 % teoreettisesta säännöllisestä vuositöajasta, vrt. (Kesti 2012, 2010, 2005). Henkilöstön motivaatiotasoa ja tuloksellisuutta voidaan nostaa mm. töiden, työn ja työmenetelmien uudistumisen, innovoinnin ja työn sisällön rikastamisen ja henkilöstön osaamisen kehittymisen mahdollistavalla oikeudenmukaisella johtamisella ja palkitsemisella. Useinkaan palkitsemisen ei täydy olla aineellista. Edelleen tarvitaan toimivia organisaatorakenteita ja prosesseja sekä toimintojen ja palvelujen kehittämistä esimerkiksi digitalisoinnin avulla. Keskeinen tuloksellisuuden parantamisen keino on toiminnan virtaviivaistaminen ja päällekkäisyyksien karsiminen. Myös kullakin työyhteisön jäsenellä on vastuu toimia rakentavana ja lisäarvoa tuottavana työyhteisön jäsenenä.

Jos motivaatio- ym. edellä mainituista tekijöistä johtuvaa arviolta 20 prosentin työajan suuruista tehotonta työaika saataisiin alennettua 5 prosenttiyksiköllä, niin saataisiin lisää työpanosta valtiolle vuodessa 3 900 henkilötövuotta. Tämän arvo työvoimakustannuksina on 230 miljoonaa euroa ja työn tuottavuuden paranemisena 5,2 prosenttia.

Valtion toiminnan pitkäjänteinen kehittäminen edellä mainituilla tavoilla mahdollistaa valtionhallinnon toiminnan tehostumisen siten, että vuoteen 2020 mennessä henkilöstömäärä voisi alentua edellä mainittuun 70 000 henkilötövuoteen eli vuosina 2016 – 2020 noin 4 500 henkilötövuodella. Tämä olisi 1/3 –osa vuosien 2016 - 2020

ennakoidusta noin 13 000 henkilön vanhuuseläkepoistumasta. Työvoimakustannuksina bruttosäästö olisi 254 milj. euroa eli keskimäärin 51 milj. euroa vuodessa (taulukko 9.1).

Vuonna 2015 ennakoitu valtion budjettitalouden henkilöstön runsaan 4 000 henkilötyövuoden vähenemä, pääosin VTT:n yhtiöittämisen ja budjettileikkausten takia, on vuoden 2014 tasoisina työvoimakustannuksina arviolta 240 milj. euroa.

Vähentäminen voitaisiin toteuttaa hyvää henkilöstöpolitiikkaa noudattaen eläkepoistumaa hyödyntäen ilman merkittäviä irtisanomisia siten, että 1/3 (keskimäärin joka kolmas) valtiolta eläkkeelle siirtyvien henkilöiden tehtävistä voidaan jättää täyttämättä. Lisäedellytyksenä on, että henkilöstöä voitaisiin nykyistä joustavammin uudelleen kohdentaa sekä yksittäisten organisaatioiden että koko valtionhallinnon sisällä.

Taulukko 9.1 Tuottavuusohjelma

Henkilöstövähennys työvoimakustannuksina, milj. €	Kolmasosa vanhuuseläköityvien määrästä vuoden 2014 työvoimakustannuksina, milj. €						Bruttosäästöt, milj. €
	v. 2015	v. 2016	v. 2017	v. 2018	v. 2019	v. 2020	
240	42	48	53	56	55	254	494

Toimintamenojen henkilöstömenosäästö vuoden 2014 työvoimakustannustasolla on bruttomääräisesti lähes 500 milj. € (taulukko 9.1). Nettomääräiset säästöt ovat valtiotasolla pienemmät valtion saamien verotulojen ja sosiaalivakuutusmaksujen menestysten vuoksi.

Hallittuun henkilöstövähentämiseen tarvitaan koko valtionhallinnossa kunnollista ja ennakkollista henkilöstösuunnittelua, joka valtiosotasolta valutetaan hallinnonaloille ja hallinnonaloilta virastotasolle. Tarvitaan sekä poliittisia että valtioyhteisön ylimmän johdon yhteisiä päätöksiä siitä, mistä tehtävistä voidaan vähentää työpanosta ja kohdentaa valtiokokonaisuuden kannalta keskeisimpiin ja paremmin tuottaviin tehtäviin. Tämä ei ole toteutettavissa eri virastojen osalta enää tasasuuruisin leikkauksin, vaan tarvitaan koko valtiosasoista säästöpotentiaalin laskentaa, jotta edellä mainitut erot voidaan tunnistaa.

On huomattava, että edellä mainituista henkilöstön vähentymisestä johtuvia säästöjä ei voi tehdä jo sovittujen säästö- ja tuottavuustavoitteiden päälle. Näin palkkamenorajoitusten ja kehyskauden 0,5 prosentin vuosittaiseen tuottavuuskehitykseen perustuvat ym. toimintamenojen säästöt tulee vähentää tuottavuusohjelmalla aikaansaaduista säästöistä.

Kuntasektori

Kuntasektorin henkilöstömäärä on pysynyt 1980 luvun loppuvuosista lähtien melko samalla tasolla ollen vuonna 2013 432 000 henkilöä (kuva 9.3). KT Kuntatyöntantajien arvion mukaan vuonna 2020 kuntasektorilla olisi noin 414 000 henkilöä eli vähennystä vuodesta 2013 olisi 18 000 henkilöä (4,2 %). Ennakkoarvioiden mukaan kunta-alan työvoiman tarve laskee vuoteen 2020 mennessä koulutuspalveluissa ja lisään-tyy sosiaali- ja terveyspalveluissa. Samansuuntainen kehitys jatkunee myös vuoteen 2030 asti muilta osin paitsi, että koulutuspalveluissa henkilöstötarve pysyy vuoden 2020 tasolla.

Kuntasektorin toiminnan voimakkaasta muutoksesta huolimatta henkilöstön työtyytyväisyys on pysynyt hyvällä tasolla ja sairauspoissaolot on saatu laskuun keskimäärin 1,2 työpäivällä vuosina 2010 - 2013.

Keskeistä kuntasektorillakin on tuottavuuden lisääminen mm. digitalisaatiota hyödyntämällä. Kuntasektorilla työvoimatarvetta lisää ennen kaikkea väestön ikääntymisestä aiheutuva hoivatyön kasvava tarve. Vastaisuudessa myös hoivatyössä voidaan hyödyntää entistä enemmän tieto- ja muuta teknologiaa (esim. etävalvonta, monitorointi) sekä parantaa työprosesseja. Näistä on seurauksena pikemminkin työvoiman tarpeen väheneminen kuin lisääntyminen ja palvelujen parantuminen.

Jos henkilötyövuotta kohti laskettuja vuoden 2013 sairauspoissaoloja vähennettäisiin 11,9 työpäivästä 9,9 työpäivään, niin jo sillä saataisiin koko kuntasektorille lisää runsaat 3 100 henkilötyövuotta. Työvoimakustannuksina 2 työpäivän sairauspoissaolujen alentamisen merkitys olisi arviolta noin 170 miljoonaa euroa.

Jos kuntasektorilla tehollista työaikaa pystyttäisiin kasvattamaan nykyisestä 5 prosenttiyksiköllä, niin saataisiin lisää työpanosta runsaat 20 000 henkilötyövuotta. Työvoimakustannuksina tämän merkitys olisi noin miljardi euroa. Tehollisen työajan lisäämisen keinoina ovat samat kuin valtiolla, eli mahdollistava ja hyvä johtaminen, motivointi, osaamisen uudenlainen hallinta, digitalisaatio, prosessien parantaminen, innovointi ja kuntatasoinen aito yhteistyö niin kunnissa kuin niiden välilläkin. Myös kullakin työyhteisön jäsenellä on vastuu toimia rakentavana työyhteisön jäsenenä.

Kuntasektorin eläkepoistuma on KEVAN selvityksen mukaan vuosina 2012 - 2021 163 600 henkilöä (32 %), ollen suurin teknisillä (39 %) ja yleisillä (39 %) ammattialoilla ja pienin sivistysalalla 27 % (KEVA 2012). Vuosina 2012 – 2021 henkilöstöä eläköityy terveysalalla 48 100 (30 %) ja sosiaalialalla 29 500 (30 %). Poistuma mahdollistaisi kuntasektorilla suuret henkilöstösopeutukset ilman irtisanomisia, jos koko kuntasektorin henkilöstösuunnittelutyö ja henkilöresurssien joustava siirtyminen myös kuntien ja kuntayhtymien välillä olisi mahdollista.

Rakenteiden ja toimintaprosessien uudistaminen ja digitalisointi

Yhteiskunnallista vaikuttavuutta ei aikaansaada eikä tulevaisuuden haasteisiin pystytäkään vastaamaan, jos hallinnon rakenteiden ja ohjauksen pirstaleisuus ja monimutkaisuus syö rajallisia resursseja. Siksi virastorakennetta on koottava riittävän suuriin kokonaisuuksiin ja vahvistettava ohjausotetta, jotta voidaan vähenevällä henkilöstömäärällä huolehtia tarvittavista palveluista. VIRSU-hanke ehdottaa yli kahtakymmentä virastojen yhdistämistä.

Virastofuusioissa on lähdettävä liikkeelle tehtävien, toimintojen ja tuotettavien palvelujen arvioinnista. Aiempaa suuremmiksi virastoiksi kokoamisella on merkitystä erityisesti yhdistettävien tehtävien ja toimintojen synergioilla ja päällekkäisen työn karsimisella, jotta saadaan aikaan tuottavuutta. Näitä synergioita voidaan löytää työprosesseista, tietojärjestelmistä, koneista ja laitteista ja asiakkaista. Virastorakenteen uudistamisen tulee erityisesti palvella mahdollisimman laajaa siirtymistä automaatioon, sähköisiin palveluihin ja itsepalveluun. Tällainen järjestelmällinen kehittäminen voi mahdollistaa kasvavastakin tehtävämäärästä selviytymisen aiempaa niukemmilla resursseilla.

Esimerkiksi Maahanmuuttoviraston toimiala on ollut merkittävässä muutoksessa hakemusasioiden kasvun ja toisaalta valtiontalouden niukkenevien resurssien aiheut-

tamien budjettileikkausten johdosta. Maahanmuuttovirasto on vastannut toimialan murrokseen tekemällä pitkäjänteistä toiminnan kehittämistä. Tulokset ovat merkittäviä. Tuottavuuden lisäys on ollut vuosina 2006 - 2014 yhteensä 34 %. Vuosittainen keskimääräinen tuottavuusparannus on ollut 4,25 % (ratkaisut/ henkilötyövuosi). Eumääräisesti tuottavuuden kehittymisen aiheuttama säästö on 4,5 miljoonaa euroa vuodessa.

Virastojen on omia palveluitaan läpikäydessä katsottava mitkä palvelut voidaan tarjota ainoastaan sähköisesti, ja tehdä suunnitelma milloin ne voidaan sähköistää, sekä mitkä tehtävät edellyttävät myös fyysisen asiakaspalvelun tarjoamista julkisten palvelujen saatavuuden turvaamiseksi. Tarkastelu on tehtävä valtioyhteisön kokonaisedun näkökulmasta. Säästöt ja hyödyt voivat kohdentua kokonaan tai osittain myös muille valtionhallinnon organisaatioille (tai laajemmin julkiselle hallinnolle) kuin itse kohteelle.

Henkilöstövoimavarojen käytön joustavuus ja toimitilojen käytön tehokkuus

Resurssien (työ, ihmiset, taloudelliset ja muut resurssit) jatkuva uudelleen kohdentaminen ja mitoittaminen toiminnan painopisteiden ja tarpeiden mukaan on yksi valtioyhteisön tulevien vuosien keskeisimpiä tavoitteita. Valtionhallinnon henkilöstövoimavaroja suunnataan tulevaisuudessa nykyistä joustavammin tärkeimpiin ja yhteiskunnallisesti vaikuttavimpiin tehtäviin ja vähennetään yhteiskunnallisesti vähemmän merkityksellisistä tehtävistä.

Valtionhallinnon henkilöstövoimavaroja johdetaan ja kohdennetaan jatkossa toimintaympäristöstä nousevien ja ennakoitujen tarpeiden mukaan kokonaisvaltaisesti. Henkilöstöä on voitava käyttää valtionhallinnon sisällä entistä joustavammin, kulloistenkin tehtävien tärkeyden ja painopisteiden mukaan. Kun henkilöstöä vähennetään mm. eläkepoistumaa hyödyntäen, niin myös tämä edellyttää henkilöstön joustavaa kohdentamista niin hallinnonalojen sisällä kuin välilläkin. Syynä tähän on se, ettei eläkepoistuma kohdennu oikein virastojen ja avaintehtävin tarvitsemien henkilöresurssien suhteen.

Onnistuminen asiakasvaikuttavuuden parantamisessa sekä toiminnan tuloksellisuuden ja kustannustehokkuuden nostamisessa edellyttää, että oikeanlaisilla toimitilaratkaisuilla tuetaan työnteon muutosta haluttuun suuntaan. Valtionhallinnon toimitilamalleilla haetaan tilatehokkuuden ja kustannussäästöjen lisäksi ennen kaikkea yhteistyötä ja sitä kautta syntyviä uusia ratkaisuja sekä digitalisaation ja mobiilien työkalujen täysimittaista hyödyntämistä. Tämä tarkoittaa, että toimitilat tukevat työtäpää, jossa yhdistyy eri puolilla organisaatiota oleva kokemus ja osaaminen sekä vapaamuotoinen ja ideoiva yhdessäolo. Sähköisten välineiden täysimittainen hyödyntäminen mahdollistaa sekä etätönn että toimitilaratkaisuna monitilatoimiston tai –ympäristön, jossa on tiloja sekä ryhmätyöskentelylle ja kokouksille että hiljaisia vetäytymistiloja keskittymistä vaativalle työlle. Muita työnteon ympäristöjä ovat käytösidoonaiset toiminnan tilat, kuten laboratoriot, museoiden näyttelytilat, puolustusvoimien varikot ja varastot tai esimerkiksi poliisiauto. Toimintaympäristö niin yksityisellä sektorilla kuin julkishallinnossakin on jatkuvassa muutoksessa. Työympäristön tulee tukea tätä muutosta; tilojen tulee olla myös teknisesti muuntojoustavia, jotta tilojen käyttötarkoitusta voidaan muuttaa tarpeen mukaan.

Edellä mainitut periaatteet koskevat myös kuntasektoria, sovellettuna kuntien toimintakenttään ja rakenteisiin.

10 Hallinnon tehostaminen, digitalisaatio ja toiminnan kehittäminen

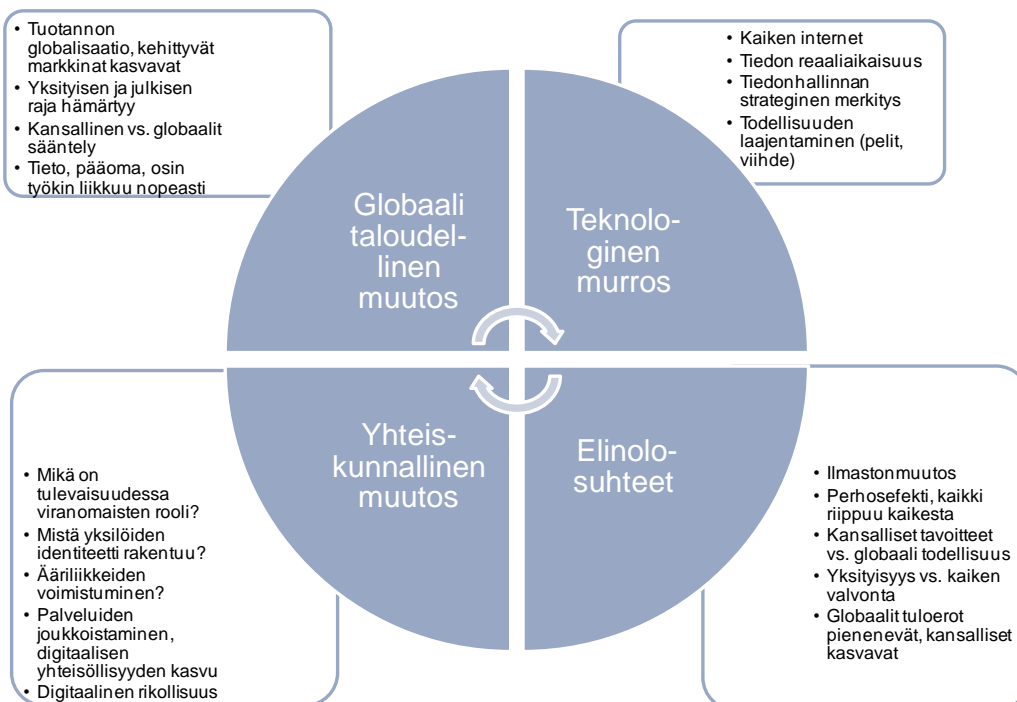
10.1 Mitä on digitalisaatio?

Digitalisaation taustalla on murrosta, jossa tiedon ja laitteiden digitalisoituminen etenee räjähdysmäisen nopeasti ja mahdollistaa paljon aiempaa laajemman asia- ja tietojoukon käsittelyn sähköisesti, automaattisesti ja jossa maantieteellisen etäisyyden merkitys supistuu. Digitaalinen tiedon prosessointi, välittäminen, esittäminen ja varastointi tarjoavat uudenlaisia mahdollisuuksia yhdistää ja kerätä tietoa sekä näin muodostaa aivan uusia palveluita.

Digitaalisiaation käsitteeseen katsotaankin kuuluvan toimintaprosessien ja laajemmin toimintamallien täydellinen uudistaminen. Yrityselämässä ja nopeasti laajentuen myös julkisella sektorilla on herätty ymmärtämään, että uusista digitaalisista toimintatavoista ja välineistä saadaan suurimmat hyödyt, jos niiden käyttöönotto tehdään toimintaprosessit ja –tavat samalla uudistaen. Yritystoiminnan, hallinnon ja julkisissa palveluissa tämä tarkoittaa, että toimintaa ja ICT:tä ei tule kehittää toisistaan riippumattomasti. Suurimmat hyödyt saadaan aikaan, kun kehittäminen tehdään yhdessä, toinen toisiinsa sopeuttaen.

Viestinnässä television 90-luvulla käynnistynyt murros on tästä esimerkki. Ei ole kysymys vain kuvan välittämisestä digitaalisessa muodossa vaan saman materiaalin tarjoamisesta eri kanavissa ja eri tavoin yhdisteltynä. Yhä enemmän katsoja on se, joka vaikuttaa lopputuotokseen yhdistelemällä aineistoja ja vähintäänkin valitsemalla niiden katsomisajat ja –välineet. Ero TV:n ja internetin välillä on supistumassa hyvin pieneksi. Langattoman tiedonvälityksen ja digitaalisten sisältöjen yhdistelmä merkitsee murrokselle myös paikkariippuvuuden häviämistä.

Kuva 10.1 Muuttuva toimintaympäristö ja digitalisaatio



Digitalisaatio on muuttanut radikaalisti useita elämän alueita. Kuvassa 10.1 on hahmotettu muutamia yhteen nivoutuvia muutoksia.

Tietolaatikko: Tuottavuus ja digitalisaatio

Suomen talouskriisin ytimessä on työn tuottavuuden kasvun pysähtyminen. Matti Pohjolan (2014)^{lxxv} mukaan tieto- ja viestintäteknologia (ICT) loi puolet työn tuottavuuden kasvusta vuosina 1998–2013 ja ylläpitää sitä edelleen. ICT:n nopea kehitys laskee hintoja - kehitys jatkuu pitkälle tulevaisuuteen. Ongelmia ei kuitenkaan ratkaise pelkkä tieto- ja viestintäteknologiaan investointi, vaan tuottavuuden kasvun vahvistamiseksi tarvitaan toimintatapojen ja –prosessien muutoksia. Pohjolan mukaan ICT:n kasvuvaikeus ei ole ohi, vaan suurin tuottavuusvaikutus on vielä kokematta. Suomessa on hyvät valmiudet tuottavuuden kasvattamiseen digitalisaatiota hyödyntämällä. Talouspolitiikan on vahvistettava osaamista ja edistettävä tehokkuutta.

Suomen kansantalouden tulevaisuuden keskeisiä kasvumahdollisuuksia on digitalisaatio, johon liittyvä kansallinen ja kansainvälinen kehitys kattaa kaikki yhteiskunnan ja hallinnon alueet. Julkisen hallinnon vastuut ja toiminnot sekä niiden juridinen perusta tulee järjestää niin, että digitalisaation täysimääräiselle hyödyntämiselle sekä julkisella että yksityisellä sektorilla luodaan mahdollisimman hyvät edellytykset.

10.2 Digitalisoituva hallinto ja palvelut

Lähtökohtaisesti julkisen sektorin tuottavuus kehittyy esimerkiksi tavaratuotantoa hitaammin koska julkisissa palveluissa ja hallinnossa on suurempi osa hoivaa tai muuta ”käsiyötä”. Toisaalta julkinen vallankäyttö tai laajemmin hallinto on vaikeasti automatisoitavissa.

Tämä luo erityisen hankalan tilanteen Suomen kaltaisille hyvinvointivaltioille, joissa julkisen sektori on laaja ja toisaalta väestön ikärakenteen vuoksi palveluiden kysyntä huimassa kasvussa. Ilman uusia päätöksiä tai palvelujen järjestämistapoja, julkinen sektori uhkaa kehittyneissä hyvinvointiyhteiskunnissa entisestään kasvaa ja siten ajautua rahoituksen näkökulmasta vaikeaan tilanteeseen.

Digitalisaatiolla ei todennäköisesti pystytä kokonaan murtamaan haastetta, mutta voidaan hidastaa epäedullista kehitystä ja siten helpottamaan ikääntymisen aiheuttamaa kustannuspainetta.

Palvelutuotannon tehostamista ja hallinnon uudistamista on mietittävä kokonaisuutena. Millainen julkisen hallinnon toimintamalli, ohjaus ja rakenne vastaavat yhteiskunnan kasvaviin odotuksiin ja samalla hyödyntävät maksimaalisesti digitaalisuuden tarjoamat kehittämismuutosmahdollisuudet tilanteessa, jossa taloudelliset resurssit ovat niukentuneet.

Digitalisaatio mahdollistaa uusia toimintamalleja ja poistaa esteitä. Rakenteita ja toimintatapoja voidaan muuttaa helpommin, kun tieto ei ole sidottu aikaan ja paikkaan ja se on helposti saatavissa. Perustietovarantojen laadun ja käytettävyyden varmistaminen on digitalisaation perusta. Viranomaisilla on houkutus tarjota uusia käyttöliittymiä kansalaisille ja käynnistää palveluita ennen kuin niiden vaatimat perustietovarannot ja –prosessit on kehitetty riittävän pitkälle. Tätä on varottava.

Yksinomaan automatisoimalla nykyisiä prosesseja voidaan tuottavuutta kasvattaa, mutta todella merkittävät tuottavuuden muutokset vaativat toimintatapojen muutoksia. Uudelleen mietityt palveluprosessit, fiksu sääntelyn purkaminen ja ennen kaikkea digitalisaation mahdollistama tehtävien karsinta yhdessä tietovarantojen tehokkaan käytön kanssa saa aikaan kustannussäästöjä ilman että kansalaisten palvelutarpeiden täyttämistä täytyy karsia. Tämä kuitenkin edellyttää tavoitteellista toimintatapaa.

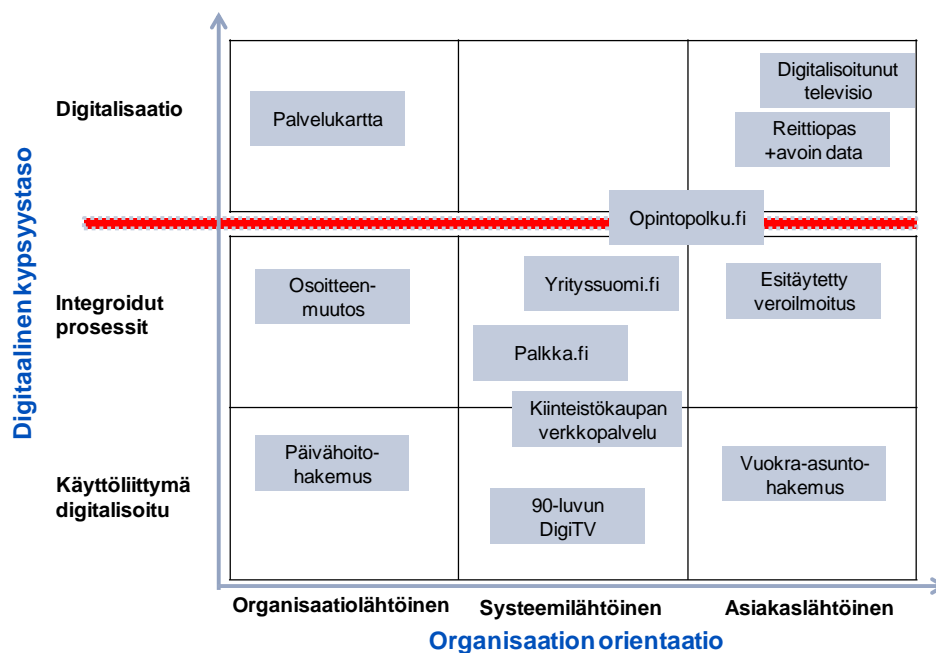
Esimerkki epätäydellisesti digitalisaation hyödyntämisestä oli päättyvällä hallituskaudella ministeriöissä laaditut älystrategiat. Koska niille ei asetettu minkäänlaisia vaatimuksia toiminnan tehostamiseksi, tätä ei myöskään saavutettu. Ylipäätään strategiat ilman toteutussuunnitelmia jäivät merkityksettömiksi.

Julkinen hallinto on viime vuosina ollut vielä pitkälti vaiheessa, jossa ennestään olemassa olevia prosesseja ja palveluita on sähköistetty. Osittain sähköinen toimintatapa on tarjottu vanhan toimintatavan rinnalle, osittain on jäänyt miettimättä tarvitaanko kaikkea kerättyä informaatiota. Näin ollen useita suurivolyymisiä tietovirtoja hoidetaan edelleen paperilla esimerkiksi lähettämällä asiakaskirjeitä ja paperimuotoisia laskuja. Asiakaspalvelu edelleen ylläpidetään puhelinpalveluna tai fyysisesti.

Jatkossa tietojen keräämisen reaaliaikaisuutta voidaan lisätä ja olemassa olevia tietovarantoja voidaan hyödyntää paremmin –kansalaisilta ei tarvitse eikä saa kerätä toistuvasti samoja tietoja.

Muutos edellyttää investointien suuntaamista digitaaliseen hallintoon ja palvelutuotantoon tukeviin kohteisiin ja etenemistä alueilla, joissa uudistuksia voidaan toisaalta saada aikaan nopeasti ja toisaalta siellä missä niihin laajimmat ulkoisvaikutukset eli hyödyt tehdyn investoinnin ulkopuolisessa toiminnassa.

Kuva 10.2 Uusia toimintatapoja julkisella sektorilla



Lähde: Espoon kaupunki

Digitalisaation tuomien hyötyjen ulosmittaaminen on parhaimmillaan tarkoittanut merkittävästi uudenlaisia toimintatapoja. Julkisella sektorilla näitä esimerkkejä on kuitenkin vielä niukasti (kuva 10.2).

Toimintatapojen uudistamista ei voida tehdä keskitetysti, vaan kunkin hallinnon alan ja toimijan on omalla asiantuntemuksellaan löydettävä kohteet ja uudistamissuunnat. Samanaikaisesti on katsottava siilorajojen yli ja oltava valmiina asiakaslähtöisesti tekemään muutoksia, joista hyöty kertyy jollekin toiselle toimijalle. Yhteiset tavoitteet, hajautettu toimeenpano.

10.3 Kuntien haaste

Suuren haasteen julkisen palveluiden digitalisoinnissa muodostaa hajanainen kuntakenttä ja erityisesti sen pienet toimijat. Kuntien palvelumenot ovat korkeat ja siksi tehostamispaineet ovat suuret, mutta uudistusinvestointien tuotto jää heikoksi koska yksittäisen kunnan palveluvolyymit ovat rajalliset. Siirtyminen laajempiin sote-alueisiin tulevaisuudessa helpottaa tilannetta, mutta kehittämisinvestoinneille saadaan paras tuotto vain jos keskeiset asiakashallintajärjestelmät rakennetaan valtakunnallisiksi.

Kuntien osalta on yhä vielä ongelma investointien päällekkäisyys siten, että kunnat maksavat järjestelmien kehityskuluja useaan kertaan kun kukin hankkii samoihin tarkoituksiin oman järjestelmän. Digitalisaatioon perustuvien palvelujärjestelmien luomisen näkökulmasta kuntakohtainen eteneminen on hankalaa.

10.4 Julkisen sektorin digi-investointien ohjaaminen

Valtion ICT-investointien taso on noin 200 miljoonaa € vuodessa. Nykyinen hankesalkku (käynnissä olevat uudistukset) on arvoltaan 1,1 miljardia euroa. Valtion ICT-menot ovat noin 750 miljoonaa euroa vuodessa sisältäen investoinnit.. Kuntien ja kuntayhtymien osalta vastaavaa hankesalkkua tai muuta seurantaa ei ole. Ne toimivat varsin itsenäisesti tehdessään investointipäätöksiä. Kuntien käyttömenot ovat hivenen suuremmat kuin valtiolla.

Digitalisaatiota – aiemmin tietoyhteiskuntapolitiikkaa – on edistetty Suomessa vaihtelevilla hallinnollisilla järjestelyillä jo kahden vuosikymmenen ajan. Keskitetyn vastuun ja toimivallan puuttumisen vuoksi suuri osa linjauksista on kuitenkin jäänyt toteutumatta, kehitys on jäänyt hitaaksi ja hyödyt päällekkäisten toimintojen karsimisesta ovat jääneet saavuttamatta. Erityisesti kuntien ja sote-palveluiden vaatimien ICT-ratkaisujen yhtenäistäminen on ollut hidasta ja on ylläpitänyt epätehokkaita palveluprosesseja sekä aiheuttanut suuria suoria ja epäsuoria kustannuksia.

Valtion omien hankkeiden osalta on tärkeä vakiinnuttaa menettely, jossa valtiovarainministeriö varmistaa uusien, yli viiden miljoonan euron hankintojen yhteydessä niistä tulevat kustannussäästöt ja toiminnalliset hyödyt sekä teknisten ratkaisujen yhteentoimivuus. Vastaavasti kunkin ministeriön on huolehdittava vastaavasta seurannasta omalla hallinnonalallaan. Kaikki tiedot kootaan yhteiseen hankesalkkuun.

Valtionhallinnossa hajaannusta on etenkin peruspalveluiden osalta tarkoitus merkittävästi vähentää keskittämällä perustietotekniikkapalvelut palvelukeskus Valtoriin ja siirtymällä keskistettyihin talous- ja henkilöstöhallinnon järjestelmiin.

Tietolaatikko: Rakentamisen digitalisaatio

Rakentamisen kokonaistuotanto suhteessa BKT:seen on Suomessa merkittävä, noin 15 %. Rakentamisen investoinnit ovat Suomessa kokonaisuudessaan noin 25 mrd. € / vuosi, ja sitä voidaan käsitellä suurimpana kansantalouden investointieränä. Rakentamisessa tuottavuus ei ole kehittynyt siinä määrin kuin muilla aloilla. Tämä johtuu tutkimusten mukaan osin kilpailun puutteesta ja osin viranomaistoimista. Esimerkiksi rakentamisen uudet innovaatiot ovat paljolti jääneet toteutumatta. Rakennuskustannukset ovat kehittyneet vuodesta 2006 lähtien keskimääräistä inflaatiota nopeammin. Kustannuskehitys on ollut erityisen nopeaa maarakentamisessa, joskin hidastunut v. 2014 alkaneen öljyn hinnan laskun vuoksi.

Tietomallilla (BIM, Building Information Model) on lähtökohtaisesti tarkoitettu rakennusten suunnittelemista tietokoneavusteisesti käyttäen kolmiulotteista (3D) mallia. Tietomalli on kansallisesti tärkeä kahdesta syystä. Ensinnäkin, suomalainen rakennusalan ohjelmistoteollisuus on erittäin arvostettua juuri BIM-sovellusten takia. Toiseksi, ala on voimakkaassa murroksessa kansainvälisesti ja tietomallin käyttö on muuttumassa suunnittelijoiden työkalusta koko rakentamisen tiedonhallinnan ytimeksi. Tietomallinnuksen voidaan katsoa olevan portti toimialan digitalisointiin ja tiedon hallintaan.

Mutta tiedonhallinta ei yksin riitä, tarvitaan myös toimintatapojen muutosta, jotta tuottavuus paranee. Tällöin projektien johtaminen ja esimerkiksi nk. allianssimallin hyödyntäminen tuovat etua perinteiseen kilpailuttamiseen verrattuna. Tällöin yritysten taloudellinen tulos on riippuvainen koko hankkeen ja myös muiden hankkeeseen osallistuvien yritysten onnistumisesta. Suomessa voidaan soveltaa allianssimallia niin julkisella kuin yksityisellä sektorilla. Malli on hankintalain mukainen neuvottelumenettely ja se täyttää EU:n hankintadirektiivin edellytykset. Mallin avulla toteutettu julkinen hankinta ei muodostu hitaammaksi kuin ns. perinteisissä toteutusmuodoissa. Esimerkiksi Tampereen Rantatunnelihanke on noteerattu kansainvälisesti allianssimallin toteutuksen kärkihankkeeksi Euroopassa.

Suomessa on jo riittävästi kokemusta ja tietoa tuottavuusharppaukseen

Tällä hetkellä tietomallinnus on rakentamisen toimialalla käytössä sekä julkisella sektorilla että yksityisellä sektorilla eräissä hankkeissa. Näissä hankkeissa asiakkaan edistyskellisyys tai hankkeen vaatavuus on pakottanut toimijat etsimään vaihtoehtoisia toimintatapoja perinteisten rakennushankkeiden toteutustapojen sijasta. Tietomallin käyttöönotto merkitsee suunnittelu- ja rakentamisprosessin digitalisoimista. IT:n käyttöönotto on keskeinen keino nostaa tuottavuutta. Muut keinot, koulutus, pääoma ja sähköistäminen on jo valtaosin käytetty. BIM:n laajamittainen käyttöönotto on edellytys rakennusalan tuottavuuskehityksen käynnistämiseksi. Kulttuurin muuttaminen on todellinen haaste, minkä vuoksi tarvitaan pilottiprojekteja sekä aikaa ja resursseja kehittämistyöhön. Julkisella sektorilla on keskeinen vastuu siitä, että rakennusalan digitalisointi, erityisesti tietomallinnuksen avulla, voi laajeta koskemaan kaikkia toimijoita. Julkinen sektori on merkittävä vallankäyttäjä rakennushankkeissa ml. tonttien luovutusehdot, rakennuslupaehdot ja kaavoitus - sekä tilaajan että käyttäjän ominaisuudessa.

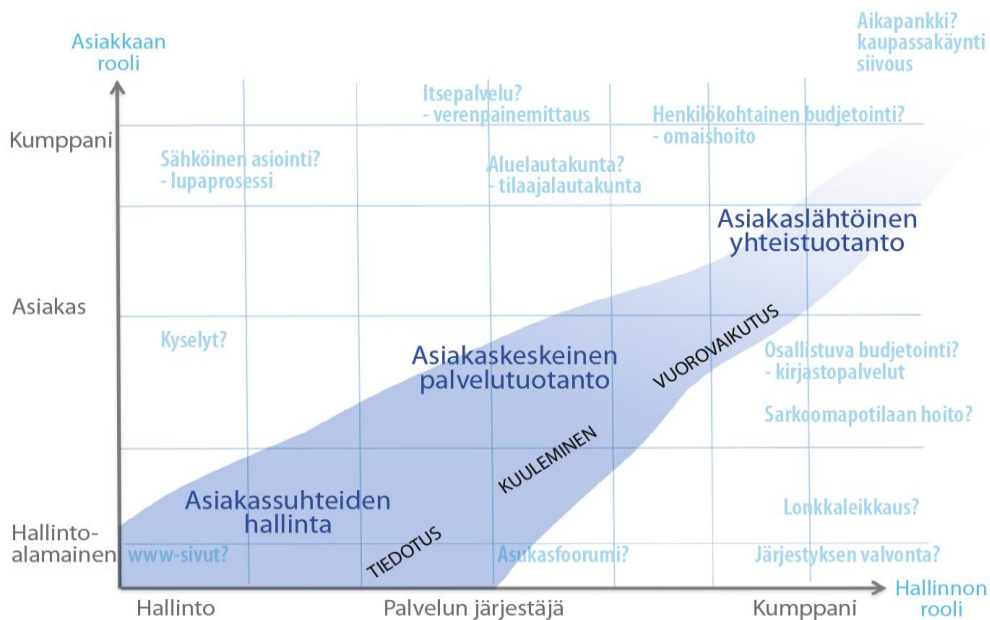
Suomesta puuttuu yhteinen visio ja tavoitetilä siitä, millainen on rakennettu ympäristö digitaalisessa Suomessa. Tietomallintaminen on usean ministeriön - YM, LVM, MMM, TEM ja VM - asia. Digitalisaation täysimääräinen hyödyntäminen edellyttää, että kaikki tiedot hankkeista saadaan avoimessa, koneluettavassa muodossa. Myös nimikkeistöjen ja määrittelyjen on tuettava koneluettavaa tiedonvaihtoa. Tarvitaan koordinaatiota kotimaassa ja kansainvälisesti, siksi muutoksen aikaansaaminen rakentamisen toimialalla edellyttää kansallista ohjelman luomista. Sen puitteissa voitaisiin edistää julkisen sektorin yhtenäisiä toimintalinjoja.

10.5 Digitaalisten palveluiden ensisijaisuus

Sähköisen asioinnin edistämistä on jarruteltu, koska hallinnossa on usein nähty sähköisen kanavan eriarvoistavan, mutta se koetaan kansalaisten piirissä myös tasa-arvoistavaksi. Sähköiset palvelut ovat aina käytettävissä ja samaan tapaan koko Suomessa. Ne voivat olla myös henkilökohtaisia palveluita, koska niissä käytetään henkilön tietoja pohjana ja käyttäjää voidaan ohjata prosessissa sekä tarjota sähköisten työtilojen kautta henkilökohtaista asiakaspalvelua. Kaikkien väestöryhmien kannalta sähköiset palvelut toimivat parhaiten, kun niiden pohjaksi kerätään kaikki eri viranomaisten käytössä oleva tieto (kuva 10.3).

Sähköiset palvelut tarjoavat paljon etuja kielellisen tasa-arvon takaamisessa. Kehittyneiden apuvälineiden ansiosta ne soveltuvat yhä paremmin useille vammaisryhmille.

Kuva 10.3 Asiakkaan ja hallinnon roolin muutos



Kuntaliiton ja valtiovarainministeriön yhteisesti julkaisemassa asiakkuusstrategiassa hahmoteltiin yllä olevan kuvan mukainen kehityspolku julkisen hallinnon asiakkuuden kehittämiseen. Digitalisaatio luo hyviä mahdollisuuksia sen toteuttamiseen. Sen osalta strategiassa linjattiin seuraavaa:

- Viranomaisten tulee huolehtia siitä, että sähköinen kanava on asiakkaalle houkuttelevin. Viranomaisten tulee määrätietoisesti tukea asiakkaiden siirtymistä sähköiseen palveluun.
- Määritellään ne palvelut, jotka hoidetaan automaattisesti tai itsepalveluna ja ne, joissa asiointi kasvokkain on välttämätöntä tai toivottavaa.
- Automaatiota, itsepalvelua ja etäpalvelua hyödynnetään myös niissä palveluissa, joissa asiointi kasvokkain on suotavaa tai välttämätöntä.
- Hyödynnetään eri viranomaisten hallussa olevia tietoja palvelujen automatisoinnissa ja palvelujen kehittämisessä.
- Lisätään yksityisen, kolmannen sektorin ja julkisen palveluntarjoajan yhteistyötä erityisesti uusien toimintamallien etsimisessä.

Uusi toimintatapa sähköisten palveluiden kehittämiseksi nopeasti, yhteensopivasti on kansallinen palveluarkkitehtuuri, joka ohjaa ja tukee sähköisten palveluiden kehittämistä. niiden välisten tietovirtojen järjestämiseksi. Palveluarkkitehtuuri tarjoaa keskeiset tietovarannot palveluiden pohjaksi yhtenäisellä tavalla. Palveluarkkitehtuurin avulla voidaan palveluita ja niiden tarvitsemia tietoja koostaa uudella tavalla.

Suomessakin tulee asettaa tavoitteeksi, että julkisessa hallinnossa suositaan digitaalisia palveluita säätämällä osa palveluista pääasiassa tai pelkästään digitaalisesti tuotettavaksi. Erityisesti yrityspalveluissa sähköinen palvelu voi tulla ainoaksi asiointikanavaksi nopeastikin. Mahdollisuus koskee myös kuntia ja KELAA. Muutoksen yhteydessä tulee huolehtia, että käytettävissä on myös tuettu asiointi sellaisille henkilöille, joilla ei ole mahdollisuus käyttää itse digitaalisia palveluita. Kansalaisella ja yrityksellä tulee olla mahdollisuus valtuuttaa toinen asioimaan hänen puolestaan. Siirtyminen sähköisiin palveluihin tulee vaiheistaa, ja aloittaa palveluista, joita jo tällä hetkellä käytetään pääasiassa sähköisesti (esimerkiksi muuttoilmoitus, yli 90 % asiointista tehdään sähköisesti).

10.6 Näkymätöntä taustatyötä

Julkisen hallinnon digitalisaation kivijalkoja ovat hyvät tietovarannot ja niiden yhteentoimivuus. Näihin kumpaankin liittyy usein varjoon jäävä sanasto- ja koodistotyö, joka mahdollistaa tietojen vaihdon ja niiden käytön erilaisissa asiakaspalvelutilanteissa. Tämä työ on avain asemassa myös alla olevissa esimerkeissä. Kyse on toimialojen sisällä, mutta myös yhä enenevässä määrin toimialarajat ylittävästä työstä. Julkisella hallinnolla on tässä keskeinen rooli. Useat julkisessa hallinnossa luodut sanastot ja koodistot ovat koko yhteiskunnan käytössä.

Kaikilla toimialoilla tulee tätä sanasto- ja koodistotyötä jatkaa ja pitää ne ajan tasalla. Yhteisiä sanastoja ja koodistoja pitää myös käyttää julkishallinnon järjestelmissä ja palveluissa.

Suomalaiset perusrekisterit ovat maailman parhaimmista. Siksi niiden tietojen käyttöä olisi lisättävä. Samalla tulee huolehtia, että niiden tiedot edelleen nauttivat korkeaa luotettavuutta.

10.7 Tiedot ja tietojärjestelmät tukemaan sote-uudistusta

Riippumatta sosiaali- ja terveyden huollon järjestämistavasta sen johtamisen ja ohjaamisen tietopohjaa tulee vahvistaa. Tuottavuuden ja vaikuttavuuden arviointi perustuu yhteiseen tietopohjaan. Myös talousohjaus perustuu toiminnasta kerättäviin tietoihin. Sosiaali- ja terveysministeriön johdolla on vuonna 2014 laadittu ”Sote-tieto hyötykäyttöön – strategia 2020”. Se sisältää linjaukset, miten tiedon hyväksikäyttöä voidaan lisätä. Se sisältää myös esityksiä asiakkaiden ja ammattihenkilöstön tiedon hyödyntämisestä.

Strategian toteuttaminen edellyttää, että jatkossa se vastuutetaan selkeästi määritellyille toimijoille -- puhe yleisestä kansallisesta koordinaatiovastuusta ei riitä. Valtio-

hallinnon sotea ohjaavien viranomaisten työnjakoa ja tehtäviä on selkeytettävä sekä tehdä tarvittavat organisaatiomuutokset samalla, kun kehitetään sote-tuotantoa ja alueellista ohjausta. Kaikilla sote-toimijoilla on jatkossa oltava tarvittavat seurannan ja toiminnanohjauksen tiedot käytettävissään.

Terveystieteidenhuollossa on toiminnan monipuolisuudesta johtuen runsaasti erilaisia järjestelmiä, mutta siellä esiintyy myös päällekkäisyyksiä. Sosiaali- ja terveysjärjestelmien on määrällisesti vähemmän, mutta siellä ei ole ollut käynnissä vastaavaa standardointityötä kuin terveydenhoidossa. Yhtenäisyyden edistämiseksi sote-tietojärjestelmien kirjoa tulee karsia järjestelmällisesti ja samalla jatkaa yhteentoimivuuden kehittämistä.

Tietolaatikko: Esimerkkejä käynnissä olevista valtakunnallisista hankkeista

Kansallinen palveluarkkitehtuuri

Kansallinen palveluarkkitehtuuri kehittää yhteisen teknisen pohjan, jonka sähköinen asiointi vaatii taustalleen. Palveluarkkitehtuurissa kehitetään tiedonsiirtokanava palveluväylä, sähköisen tunnistamisen malli sekä roolien ja valtuusten hallinta, jolla henkilö voi sähköisesti asioiden toisen henkilön puolesta tai toimia esimerkiksi yrittäjän roolissa. Lisäksi toteutetaan kansalaisen ja yrityksen käyttöliittymät omiin tietoihin ja palveluihin, joiden yhteydessä on omat viestit –osio, johon viranomaiset voivat lähettää viestejä sähköisessä muodossa.

Palveluarkkitehtuurin hyödyt konkretisoituvat, kun yhteistä teknistä pohjaa käytetään järjestelmällisesti aina julkisen hallinnon palveluiden kehittämisen pohjana. Palveluarkkitehtuurin kehittäminen on suunniteltu niin, että toimintaympäristön jatkuviin muutoksiin pystytään reagoimaan nopeasti ja palveluja pystytään muokkaamaan muuttuvien vaatimusten mukaan.

Tulorekisteri

Kansallinen tulorekisteri (KATRE) perustetaan helpottamaan yritysten palkkahallintoon liittyvien raportointivelvoitteiden hoitamista sekä tarjoamaan viranomaisille ja muille lakisäateistä tehtävää hoitaville tahoille keskitetty ajantasainen tietovarasto. Kunkin toimijan tarvitsemat tulotiedot ovat saatavilla standardien rajapintojen kautta.

Kansallisen tulorekisterin tavoitteena on yritysten hallinnollisen taakan vähentäminen yhdistämällä nykyiset palkkahallintoon liittyvät eri toimijoita koskevat raportointivelvoitteet yhdeksi tulorekisteriin heti maksutapahtuman yhteydessä tai pian sen jälkeen toimitettavaksi ilmoitukseksi. Tulorekisteristä kaikki tulotietoja omassa toiminnassaan lainsäädäntöön perustuvan oikeuden nojalla hyödyntävät tahot voivat hakea ajantasaiset tiedot yksittäiselle kansalaiselle maksetuista suorituksista milloin tahansa.

Tulorekisteri mahdollistaa uuden tyyppisten ajantasaiseen tulotietoon perustuvien palveluiden rakentamisen rekisteriin kerättyjen tietojen pohjalle ja niitä hyödyntäen, jolloin kansalainen voi ajantasaisesti seurata tulojen sekä niissä tapahtuvien muutosten vaikutusta esimerkiksi omaan verotukseensa tai erilaisten etuuksien määräytymiseen. Tulorekisteri antaa myös uusia mahdollisuuksia harmaan talouden torjuntaan kun eri viranomaiset ja kansalainen itse voivat milloin tahansa tarkistaa tiettyä yritystä tai sen yksittäistä työntekijää koskevien raportointivelvoitteiden täyttämisen tulorekisterissä olevista tiedoista.

Sähköinen asunto-osakerekisteri (AsRek)

Rakennetaan sähköinen asunto-osakerekisteri, joka mahdollistaa sähköisten ja reaaliaikaisen palvelujen, kuten tietopalvelujen saatavuuden sekä sähköisen asuntokaupan kehittämisen yksityisille ja julkisille toimijoille. Yhteen sähköiseen rekisteriin koottaisiin tiedot kaikista asunto-osakemuotoisista huoneistoista, rakennuksista ja niiden omistajista. Tiedot ovat tällä hetkellä hajallaan eri tietokannoissa, vain osittain rakenteellisessa muodossa sekä yksityisten ja eri julkisten toimijoiden hyödynnettävissä. Samalla luovuttaisiin paperimuotoisista asunto-osakekirjoista.

AsRek tehostaisi huomattavasti asunto-omaisuuden hallinnointia, asunto-osakkeiden käyttämistä vakuutena sekä asuntoja ja rakennuksia koskevien tietojen keräämistä ja hyödyntämistä. Se mahdollistaisi myös uusien sähköisten palvelujen kehittämistä, kuten sähköinen asuntokauppa ja erilaiset tietopalvelut. Valtiovarainministeriön intressi hankkeessa on suuri erityisesti verohallinnon ja rahoitusmarkkinoiden tehostamisen näkökulmasta. AsRek:n rakentamis- ja ylläpitokustannukset katettaisiin käyttömaksuilla ja uusien tietopalvelujen tuotoilla, joten rekisteri ei lisäisi julkisia menoja. Tämä toteutuu kuitenkin vain, jos AsRek:n toiminnallisuus ja palvelut vastaavat keskeisten yksityisten ja julkisten käyttäjien palvelutarpeita.

AsRek:n parhaan toimintamallin ja palvelukuvausten määrittely valmistuu ympäristöministeriön johdolla keväällä 2015, jonka jälkeen uuden hallituksen on tehtävä AsRek:n rakentamispäätös, joka sisältää myös päätöksen siitä, mille ministeriön ja hallinnonalan vastuulle rekisteri tulisi.

ⁱ Vientiteollisuuden kustannuksista noin 75 % prosenttia aiheutuu kotimaisista välituotteista (ml. teollisuuden ostamat palvelut), joiden kilpailukyky välillisesti vaikuttaa viennin edellytyksiin.

ⁱⁱ OECD (2015). Going for Growth. <http://www.oecd.org/economy/growth/going-for-growth-finland-2015.pdf> .

ⁱⁱⁱ European Commission (2015). Country Report Finland 2015, Including an In-Depth Review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances; COM(2015) 85.

^{iv} Valtiovarainministeriön kansantalousosaston KOOMA-malli hyödyntää neljännesvuosittilinpitoa ja kuuluu nk. uuskeynesiläiseen makromalliperheeseen. Malli kattaa työmarkkinoiden vuorovaikutuksen reaalitalouden ja nimellisten suureiden välillä. KOOMA-mallin avulla on tarkasteltu mm. julkisen talouden tasapainon parantamista kulutusveroilla, työn verotuksilla ja menoleikkauksilla. KOOMA-makromalliin perustuvia laskelmia shokkien kokonais-taloudellisista vaikutuksista esitellään VM:n Taloudellisissa katsauksissa osoitteessa vm.fi.

^v IMF (2014), Finland Selected issues, IMF Country Report No. 14/140 <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2014/cr14140.pdf> .

^{vi} Valtioneuvoston asetus julkisen talouden suunnitelmasta 120/2014.

^{vii} ks. Valtiovarainministeriö (2013), Suomen vakausohjelma 2013, Valtiovarainministeriön julkaisuja 9a/2013

^{viii} Valtioneuvoston asetus julkisen talouden suunnitelmasta 120/2014.

^{ix} Kuntataloudella tarkoitetaan tässä kansantalouden tilinpidon mukaista paikallishallintoa.

^x Sopeutustoimenpiteiden vaikutuksista tehtyjen tutkimusten perusteella keskeiset kansainväliset talousjärjestöt ovat päätyneet arvioon, jonka mukaan rahoitusasemaa vahvistavien toimenpiteiden painottuminen julkisiin menoihin olisi talouskasvun kannalta suotuisampi vaihtoehto kuin toimenpiteiden painottuminen verotukseen. Koska talouden kasvu on avain kestävään julkiseen talouteen ja Suomen kokonaisveroaste on jo hyvin korkea, edellytykset kattaa kestävyysvajetta kiristämällä verotusta edelleen ovat vähäiset.

^{xi} Kinnula, P. et al. (2015), Sote-sektori tarvitsee poliittisesti asetetut kustannustavoitteet, http://www.kaks.fi/sites/default/files/Sotella_saastoja2.pdf

^{xii} Ratkaisun vaikutuksia koskevassa arvioissa oletetaan, että eläkesopimus ei taas lisää suoraan muita terveydenhuollon ja pitkäaikaishoidon menoja, vaikka yleensä BKT-kasvun ajatellaan heijastuvan menokasvuna. Valtiovarainministeriön alustava arvio eläkesopimuksen vaikutuksesta kestävyysvajeeseen;

http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/elkesopimus_ja_kestvyys_vajeearvio_26092014.pdf .

^{xiii} Valtiovarainministeriön kansantalousosaston KOOMA-malli hyödyntää neljännesvuositilinpitoa ja kuuluu nk. uuskeynesiläiseen makromalliperheeseen. Malli kattaa työmarkkinoiden vuorovaikutuksen reaalityalouden ja nimellisten suureiden välillä. KOOMA-mallin avulla on tarkasteltu mm. julkisen talouden tasapainon parantamista kulutusveroilla, työn verotuksilla ja menoleikkauksilla. KOOMA-makromalliin perustuvia laskelmia shokkien kokonais-taloudellisista vaikutuksista esitellään VM:n Taloudellisissa katsauksissa osoitteessa vm.fi.

^{xiv} Valtion taloudellisessa tutkimuskeskuksessa kehitetty Vattage-malli on dynaaminen yleisen tasapainon malli, jota on sovellettu mm. veropolitiikan vaikutusten arviointiin ja pitkän aikavälin talousskenaarioiden laadintaan. Mallilla voidaan tuottaa rahamääräisiä arvioita talouden reagoinnista erilaisiin politiikan tai ympäröivän maailman muutoksiin. Skenaariokäytössä mallin avulla voidaan tarkastella erilaisten rakenteellisten tekijöiden yli ajan tapahtuvan muutoksen aikaansaamaa kasvua ja tuotantoja kulutusrakenteen muutosta. Vattage-mallin tekninen kuvaus: Honkatukia (2009), VATTAGE - A dynamic, applied general equilibrium model of the Finnish economy, Research Reports 150, http://www.vatt.fi/file/vatt_publication_pdf/t150.pdf

^{xv} Mitrunen, M. 2013. Työmarkkinoiden polarisaatio Suomessa. VATT Muistiot 33.

^{xvi} SiSu-mikrosimulointimalli on henkilöverotuksen ja sosiaaliturvalainsäädännön suunnitteluun, seurantaan ja arvioimiseen tarkoitettu laskentaväline. Tätä Suomen henkilövero- ja sosiaaliturvajärjestelmä mallinnustyökalua kehittää, ylläpitää ja jakaa Tilastokeskus.

<http://www.stat.fi/tup/mikrosimulointi/index.html> .

^{xvii} Peruspäivärahaa korotettiin 100 eurolla kuukaudessa vuonna 2012. Lomakorvausten jakottamisesta luovuttiin vuonna 2013. Vuonna 2014 työssäoloa lyhennettiin 34 viikosta 26 viikkoon, säädettiin 300 euron suojaosuus ja lyhennettiin omavastuu-aika viiteen päivään. Vuonna 2015 lisäpäiväoikeuden ikäraja nostettiin 61 vuoteen 1957 jälkeen syntyneiltä ja las-
kentasääntöjä tarkistettiin.

^{xviii} Vuonna 2003 erorahajärjestelmä korvattiin yli 20 vuotta työllisinä olleiden ansio-osan korotuksena (noin 15 prosentin korotus työttömyyden ensimmäisten 150 päivän ajan). Tutkimuksessa havaittiin, että uudelleen työllistymiseen menevä työttömyysaika piteni 31 päivällä (10 % korotus työttömyyspäivärahassa pidentää työttömyyden kestoa 7,5 %) (Uusitalo & Verho 2008). Ansiosidonnaisen työttömyyspäivärahan laskentasäännöstä johtuen niiden työttömien, joiden kuukausitulot ennen työttömyyttä ylittävät 2 115 euroa, työttömyyspäivärahan korvaussuhde ansioihin on alempi kuin vähemmän ansaitsevilla. Tämän eron vaikutusta tarkastelemalla osoittautui, että päivärahan korotus 10 prosentilla pidentää työttömyyden kestoa 10 – 20 prosenttia (Pesola & Kyyrä 2015).

^{xix} Kyyrä, T. 2010. Partial unemployment insurance benefits and the transition rate to regular work, *European Economic Review* 54, 911–930.

^{xx} Puolet niistä ikääntyneistä työttömistä, jotka saavat työttömyysturvaa lisäpäiväoikeuteen perustuen lakkaavat kokonaan etsimästä työtä (Kyyrä & Ollikainen 2008). Vuonna 1997 työttömyysturvan lisäpäiviin oikeuttavaa ikärajaa nostettiin 53 vuodesta 55 vuoteen. Uudistus on alentanut 53–54-vuotiaiden työttömyysriskiä, lyhentänyt työttömyyden kestoa ja lisännyt siirtymistä työttömyydestä työllisyyteen. Uudistus on säästänyt työttömyysturvamenoja arviolta 100 milj. euroa jokaista 53 vuotta täyttävää ikäluokkaa kohden (Kyyrä & Wilke 2007) ja pidentänyt keskimäärin työttömyysaikaa 1,3 kuukaudella (Kyyrä 2010). Työttömyysturvan lisäpäiviin oikeuttavan ikärajan nosto 55 vuodesta 57 vuoteen vuonna 2005 nosti työllistymisen todennäköisyyttä niillä, jotka uudistuksessa menettivät oikeuden työttömyysputkeen. Vaikutus jäi kuitenkin pienemmäksi kuin ikärajan nosto 53 vuodesta 55 vuoteen (Nivalainen & Uusitalo 2013).

^{xxi} Kauhanen, M. – Bolvig, I. – Hardoy, I. – Lilja, R. – Røed, M. 2008. The incentive effects of tight-ended UIB entitlement rules – Empirical evidence from three Nordic countries. *Työpapereita* 242, Palkansaajien tutkimuslaitos.

^{xxii} Hämäläinen (2014): Valtio, kunnat ja koneeseen kadonneet.

http://www.vatt.fi/ajankohtaista/kolumnit/kolumni/news_1808_id/337.

- ^{xxiii} Työmarkkinatuen tarveharkinnan lieventäminen puolison tötulojen osalta 75 prosentista 50 prosenttiin lisäsi työn tarjontaa 0,7 työkuukautta henkilöä kohden (Laine ja Uusitalo 2001).
- ^{xxiv} Aktivointikausien välittömiä työllisyysvaikutuksia on arvioitu Tanskassa (Geerdsen 2006).
- ^{xxv} Hämäläinen, K. – Tuomala, J. – Ylikännö, M. 2009. Työmarkkinatuen aktivoinnin vaikutukset. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Työ ja yrittäjyys 7/2009.
- ^{xxvi} Hämäläinen, K. – Tuomala, J. – Hämäläinen, U. 2014. The labour market impacts of a youth guarantee: lessons for Europe? VATT Working Papers 60.
- ^{xxvii} Hämäläinen, K. – Ollikainen, V. 2004. Differential Effects of Active Labour Market Programmes in the Early Stages of Young People's Unemployment. VATT Research Reports 115.
- ^{xxviii} Vuonna 1998 ammatillisen n. 5 kk työvoimakoulutuksen aloittaneita 16–25-vuotiaita nuoria ja vertailuryhmää seurattiin kuukausitasolla vuoden 2002 loppuun asti (Hämäläinen & Tuomala 2007.)
- ^{xxix} Junkka, T. – Korkeamäki, O. – Rokkanen, M. – Uusitalo, R. 2009. Vuorotteluvapaajärjestelmän työllisyysvaikutukset. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Työ ja yrittäjyys 35/2009.
- ^{xxx} Räisänen, H. 2013. Onko yksikään työllisyyskokeilu onnistunut Suomessa? TEM-analysejä 47/2013.
http://www.tem.fi/files/35980/Onko_yksikaan_tyollisyyskokeilu_onnistunut_Suomessa.pdf
- ^{xxxi} Kyyrä, T. 2010. Partial unemployment insurance benefits and the transition rate to regular work, *European Economic Review* 54, 911–930.
- ^{xxxii} Vuonna 1998 voimaan tullut nuorten tukityöllistäminen (kesto 6kk) lisäsi 16–30-vuotiaiden työttömien työllistymistä avoimille työmarkkinoille 8 prosenttiyksiköllä kontrolliryhmään verrattuna heti tukityöllistämistä seuraavina kahtena vuonna. Vielä seurantajakson loppupuolellakin (3. ja 4. vuonna) tukityöllistettyjen työllisyys oli 6 prosenttiyksikköä korkeampi kuin kontrolliryhmän. Jos työnantaja palkkaa yli 500 päivää työttömänä olleen nuoren, työnantaja saa tukityöllistämiskokouksen aikana sekä työllistämistuen että työmarkkinatuen. Tukityöllistetty nuori saa työehtosopimusten mukaista palkkaa. (Hämäläinen & Ollikainen 2004.) Vuosien 2006–2010 kokeilu yli 54-vuotiaiden, 900–2000 euroa ansaitsevien työllisyysedistämiseksi osoitti, että yrityksille ikääntyneiden työllistämiseen maksettava matalapalkkatuki ei lisännyt ikääntyneiden työllisyysastetta tai palkkatasoa – huolimatta siitä, että tuki oli merkittävän suuruinen (16 % bruttopalkasta) ja kokeilu kesti 5 vuotta. Yli 58-vuotiaiden työtunnit sen sijaan lisääntyivät uudistuksen seurauksena. Koska matalapalkkatuki oli rajoitettu ainoastaan kokoaikaisiin työntekijöihin, osa-aikaeläkkeestä (johon yli 58-vuotiailla on oikeus) tuli matalapalkkatukikokeilun myötä suhteellisesti kalliimpi vaihtoehto työnantajille kuin osaaikatyö. (Huttunen et al. 2012.)
- ^{xxxiii} Venetoklis, T. – Kangasharju, A. 2003. Do Wage-subsidies Increase Employment in Firms? Discussion Papers 304, Government Institute for Economic Research Finland (VATT).
- ^{xxxiv} Sosiaaliturvamaksukokeilu, joka alensi palkkakustannuksia 3–6 prosenttiyksiköllä Pohjois-Suomessa kolmen vuoden ajan, ei lisännyt työllisyyttä, mutta korotti palkkoja (noin 50 % tuen suuruudesta). (Korkeamäki & Uusitalo 2012).
- ^{xxxv} Päivähoitomaksujen uudistus vuonna 1997 korvasi perheen tulojen perusteella määräytyvät maksuluokat prosenttiperusteisella maksulla. Uudistus poisti tilanteet, joissa palkkatulojen kasvu saattoi johtaa niin suureen päivähoitomaksujen kasvuun, että käytettävissä oleva tulo pieneni bruttotulojen kasvu (nk. tuloloukku). Myöhemmin samana vuonna toteutettu kotihoidon tuen korotus kasvatti useimmilla perheillä kotihoidon tukea ja kannusti varsinkin äitejä jäämään kotiin. Kokonaisuutena nämä kaksi uudistusta lisäsivät päivähoitoikäisten lasten isien työllisyyttä, mutta vähensivät äitien työllisyyttä. (Uusitalo & Laine 2001).
- ^{xxxvi} Kotihoidon tuen korotus 100 eurolla vähentää äitien työllisyyttä 3 % (Kosonen 2011).
- ^{xxxvii} Coe & Snower 1996; Layard ym. 1991.
- ^{xxxviii} LU (2011), *Långtidsutredningen, Huvudbetänkande*, Stockholm 2011 (SOU 2011:11).
- ^{xxxix} Honkanen Pertti (2009) ”Onko pienituloiset unohdettu verouudistuksissa?” *Talous ja yhteiskunta*, 2/2009, Palkansaajien tutkimuslaitos. Pylkkänen Elina (2010) ”Ansiotulojen verotus”, *Talous ja yhteiskunta* 3/2010, Palkansaajien tutkimuslaitos.
- ^{xl} Valtiovarainministeriö (2010), *Verotyöryhmän loppuraportti*.
- ^{xli} Savela (2014), *Tilastokeskus*.
- ^{xlii} Sørensen Peter Birch (2010) ”Swedish Tax Policy: Recent Trends and Future Challenges”, Report to the Expert Group on Public Economics, 2010:4, Ministry of Finance.
- ^{xliii} OECD (2011), *Expenditure on Research and Development in the OECD countries*.

- ^{xliv} Ropponen O. (2015), Perintö- ja lahjaverot: kirjallisuuskatsaus, VATT Muistiot 45, http://www.vatt.fi/file/vatt_publication_pdf/muistiot_45.pdf.
- ^{xlv} Hyytinen, A. (2014).
- ^{xlvi} Pääministeri Stubbin hallituksen ohjelman edellyttämä selvitys keinoista yritysten sukupolvenvaihdosten helpottamiseksi VM, TEM ja MMM 11.11.2014.
- ^{xlvii} SOU (2005), Enhetlig eller differentierad mervärdesskatt? Statens offentliga utredningar 2005:57.
- ^{xlviii} Mirrlees Review (2011) "Tax by Design: the Mirrlees Review", toim. Mirrless J., Adam S., Besley T., Blundell R., Bond S., Chote R., Gammie M., Johnson P., Myles G., Poterba J., Oxford University Press.
- ^{xlix} Kotamäki, M. (2015), Muistio.
- ^l Trabandt, M. & Uhlig, H. (2011). The Laffer curve revisited, Journal of Monetary Economics 58 (2011) 305 – 327. doi:10.1016/j.jmoneco.2011.07.003.
- ^{li} Maliranta, M. (2014) Kustannuskilpailukyky kasvumenestyksen ehtona; Mittausta, osatekijöitä ja tulkintaa, Helsinki, Taloustieto (Etlä B264).
- ^{lii} Euroopan komissio (2015): Suomen maaraportti 2015, johon sisältyy perusteellinen tarkastelu makrotalouden epätasapainotilojen ehkäisemisestä ja korjaamisesta. {COM(2015) 85 final}, s. 42.
- ^{liii} Lähde: Tilastokeskus.
- ^{liv} Lähde: Tilastokeskus.
- ^{lv} http://ek.fi/wp-content/uploads/Lupajarjestelmakysely_2014_diat.pdf
- ^{lvi} Ympäristömenettelyjen sujuvoittaminen ja tehostaminen. Arvio toteuttamismenettelyistä, (2015). <http://www.ymparisto.fi/download/noname/%7B3958E753-B749-440E-8777-D71DD405BE87%7D/107681>
- ^{lvii} Lähde: Tilastokeskus/kansantalouden tilinpito ja VM:n laskelmat.
- ^{lviii} <http://www.compareyourcountry.org/service-trade-restrictions>.
- ^{lix} Nordås, H. K. and D. Rouzet (2015), "The Impact of Services Trade Restrictiveness on Trade Flows: First Estimates", OECD Trade Policy Papers, No. 178, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5js6ds9b6kjb-en>
- ^{lx} Lähde: Tilastokeskus.
- ^{lxi} Rakennepoliittisen ohjelman yhteydessä huhtikuussa 2014 pohdittiin yritystukijärjestelmän uudistamisen keskeisiä tekijöitä. Näitä hyvän tuen periaatteita noudattamalla saadaan yhdellä tukieurolla nykyistä suurempi vaikutus yhteiskuntaan: <http://valtioneuvosto.fi/documents/10184/1043924/yhteenveto.pdf/1fe0384b-f1f3-4ae7-8752-88d8d70f5cd3>
- ^{lxii} Teknologiateollisuuden tilastoaineisto
- ^{lxiii} esim. Criscuolo, C., P. N. Gal and C. Menon (2014), The Dynamics of Employment Growth: New Evidence from 18 Countries, OECD Science, Technology and Industry Policy Papers, No. 14, OECD Publishing. doi: 10.1787/5jz417hj6hg6-en
- ^{lxiv} Global Entrepreneurship Monitor 2014
- ^{lxv} Kasvuyrityskatsaus 2013 TEM; Kasvuyrityskatsaus 2014; TEM 39/2014
- ^{lxvi} TEM 10/2015; Nuorten kasvavien yritysten merkitys, menestystekijät ja yritysten rooli kasvun ajurina
- ^{lxvii} OECD (2014). Evaluation of industrial policy: methodological issues and policy lessons, DSTI/IND(2014)3/FINAL.
- ^{lxviii} TEM 10/2015.
- ^{lxix} Maliranta (2014). Innovointi ja "luova tuho" - erot maiden, toimialojen ja yritysryhmien välillä. <http://www.taloustieteellinenyhdistys.fi/wp-content/uploads/2014/09/maliranta1.pdf>.
- ^{lxx} VM:n kansantalousosaston KOOMA-makromalliin perustuvia laskelmia shokkien kokonais-taloudellisista vaikutuksista esitellään VM:n Taloudellisissa katsauksissa osoitteessa vm.fi.
- ^{lxxi} The Financial Development Report 2012. <http://www.weforum.org/reports/financial-development-report-2012>
- ^{lxxii} Survey on the access to finance of enterprises (SAFE). Analytical Report 2014; Sophie Doove et.al.
- ^{lxxiii} http://vm.fi/article/-/asset_publisher/kasvuyrittajille-on-tarkeaa-sailyttaa-yrityksensa-kontrollivalta
- ^{lxxiv} Ns. normihanketyöryhmä on ryhmitellyt kuntien tehtäviä koskevat säädökset sitovuus-soltaan viiteen ryhmään: a) tehtävä on lakisääteinen, mutta kunnalle vapaaehtoinen. Toiminnan käynnistäminen on kunnan harkinnassa. Esimerkki: lukiot, teatteritoiminta, kesäyliopistot,

yksityistietoimitukset. b) Tehtävä on lakisääteinen ja määrärahasidonnainen. Kunnan on järjestettävä tehtävä, mutta siihen käytettävät voimavarat ja tehtävän toteuttamisen laajuus ovat kunnan harkinnassa. Esimerkki: useimmat valtionosuustehtävät; kirjastopalvelut. c) Tehtävä on lakisääteinen ja määrärahasta riippumaton. Kunnan on järjestettävä tehtävä määrärahasta riippumattomana subjektiivisena oikeutena. Esimerkki: Lasten päivähoito. d) Tehtävä on lakisääteinen ja tarvesidonnainen. Kunnan on järjestettävä tehtävä, jos laissa säädetyt tarvetta osoittavat perusteet täyttyvät: Esimerkki: Kaavoitus. e) Tehtävä on lakisääteinen toimeksiantotehtävä, joka kunta voi ottaa sopimuksen nojalla hoitaakseen. Esimerkki: Talous- ja velkaneuvonta.

^{lxv} Pohjola, M. (2014). Suomi uuteen nousuun – ICT ja digitalisaatio tuottavuuden ja talouskasvun lähteinä. <http://teknologiateollisuus.fi/fi/content/ictn-suurin-tuottavuusvaikutus-vielanakematta-teollinen-internet-avainasemassa-uudessa#sthash.h1u7a74o.dpuf>