

# Muistioita seuraavalle hallitukselle

Talouspolitiikan  
painopisteitä  
2011–2015

**ETLA**



# Muistioita seuraavalle hallitukselle

Talouspolitiikan painopisteitä 2011–2015

Johdanto ja yhteenveto 3

*Sixten Korkman, Niku Määttänen*

**1** Yritystukia tulisi karsia 7

*Heli Koski, Mika Maliranta, Petri Rouvinen, Pekka Ylä-Anttila*

**2** Kuntatalous hallintaan 11

*Bo-Erik Ekström, Ilkka Haavisto, Mika Pohjonen*

**3** Työllisyyteen kannustava työttömyysturva 21

*Tarmo Valkonen*

**4** Miten uudistaa verotusta? 25

*Sixten Korkman, Niku Määttänen*

**5** Työeläkejärjestelmä reiluksi, uskottavaksi ja kestäväksi 31

*Jukka Lassila*

**6** Työurat pidemmiksi 35

*Niku Määttänen*

**7** Talouspolitiikan linja 39

*Sixten Korkman*

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

ISBN 978-951-628-511-8

Julkaisija: Elinkeinoelämän Tutkimuslaitos  
Kustantaja: Taloustieto Oy  
Painopaikka: Yliopistopaino, 2010

# Johdanto ja yhteenveto

Sixten Korkman, *ETLA*

Niku Määttänen, *ETLA*

# Johdanto ja yhteenveto

Sixten Korkman – Niku Määttänen

Maa-ilmantalous on epävakaa ja sen rakennemuutos nopeaa. Korkean työllisyyden ylläpitäminen on entistä vaikeampaa. Moni olennainen talouspoliittinen päätös on kuitenkin jo pitkään jäänyt tekemättä eduskuntavaalien läheisyyden takia.

Tärkeä käsillä oleva ongelma on julkisen talouden kestävyysvaje. Sen korjaaminen tulee sitä vaikeammaksi mitä myöhemmin korjaaviin toimenpiteisiin ryhdytään. Seuraavalla hallituksella on poikkeuksellisen suuri vastuu, kun se laatii talouspoliittista ohjelmaansa.

Hallitusohjelmaan tarkoitettuja ehdotuksia kirjoitetaan paraikaa puolueoimistoissa, etujärjestöissä ja ministeriöissä. Poliittisesti vaikeimmat asiat jäävät vaalikeskustelussa silti usein liian vähälle huomiolle. Suhdannelänteen parantuminen lisää houkutusta vaalilupauksiin, jotka perustuvat katteettomiin oletuksiin talouskehityksestä ja julkisen talouden tilasta.

Käsillä olevat muistiot ovat kirjoittajiensa talouspoliittinen puheenvuoro siihen keskusteluun, jota vaalien alla ja hallitusohjelmaa valmisteltaessa pitäisi käydä. Kirjoittajat ovat muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta ETLAn ekonomisteja. Muistiot eivät perustu kenenkään toimeksiantoon.

Muistiot eivät kata kaikkia hallitusohjelmaan kuuluvia alueita. Moni tärkeä kysymys, kuten esimerkiksi ympäristö- ja energiapolitiikka, on jätetty kokonaan käsittelemättä. Suositukset perustuvat tutkimustiedon ohella näkemyksiin, joita ei aina voi todistaa oikeiksi tai vääriksi. Muistioissa on esitetty myös suosituksia, joilla voi olla vaikea menestyä vaaleissa.

## Suosituks

Muistioissa käsitellään sekä yksittäisiä talouspolitiikan kysymyksiä että finanssipolitiikan linjaa ja päätöksentekoa. Seuraavassa esitetään pelkistetysti ne suositukset, joita muistioissa tarkemmin perustellaan.

**Yritystukia tulisi karsia** (muistio 1). Suomessa on 10–15 viime vuoden aikana jatkuvasti kasvatettu yritystukien määrää. Tukijärjestelmät ovat hajanaisia ja vaikeaselkoisia, ja niiden vaikuttavuudesta on vain vähän tietoa. Eräiltä osin ne jähmettävät yritys rakenteita ja hidastavat tuotavuuskehitystä. Julkisen vallan tulee pikemminkin pyrkiä elinkeinoelämän ja kansantalouden yleisten toimintaedellytysten parantamiseen kuin talouden ohjaamiseen yksittäisille yrityksille suunnatuilla tuilla. Siksi:

- monia päällekkäisyyksiä sisältävän alueellisen yritystukijärjestelmän virtaviivaistaminen pitäisi aloittaa mahdollisimman pian;

- talouskriisin takia kasvatetun yritysten erityisrahoituksen ei pitä antaa muodostua pysyväksi;
- uusia tukimuotoja ei tule ottaa käyttöön ennen kuin on varmistettu, että niiden tavoitetta palvelevaa tukea ei ole jo olemassa;
- yritystukijärjestelmät on rakennettava sellaisiksi, että ne eivät kannusta pysymään tuen piirissä sen jälkeen, kun tuen tarkoitus on saavutettu;
- tavoitteena voisi olla tukijärjestelmien puolittaminen vaalikauden kuluessa sekä euromäärien että tukimuotojen ja -organisaatioiden osalta.

**Kuntien menokehitys on saatava kuriin ja palvelutuotantoa on tehostettava** (muistio 2). Kuntien menot ovat pitkään kasvaneet nopeasti ja todelliset kasvupaineet ovat väestön ikääntymisen vuoksi vasta edessä. Käynnistetyt kuntasektorin uudistushankkeet eivät ole hillinneet menojen kasvua. Kun valtio kantaa kokonaisvastuun julkisen talouden tilasta, seuraavan hallituksen on kyettävä viemään läpi uudistuksia, joilla kuntatalous saadaan kestävälle uralle. Kaikkien kannalta paras keino on palvelutuotannon tehokkuuden nostaminen. Sen edistämiseksi valtion on parannettava markkinoiden toimintaedellytyksiä sekä selkeyttävä toimijoiden vastuujaako. Siksi:

- kuntalakiin tulee sisällyttää Ruotsissa hyväksi todettu haastamismenettely, jonka mukaan erilaisilla palveluntuottajilla on oikeus tehdä ehdotuksia myös kunnan itse tuottamien palvelujen tuottamisesta;
- liikelaitoksia koskevat kilpailuneutraliteettiongelmat tulee poistaa (valtion tuki, kilpailulta suojattu asema jne.);
- kuntien ja kuntayhtymien hankintakäytäntöjä tulee selkeyttää ja kilpailulakia tarkentaa (Ruotsin mallin mukaisesti);
- palveluseleiden käyttöä on syytä lisätä;
- sairaanhoitopiirit ja erikoissairaanhoidon järjestämisvastuu tulisi siirtää valtion kontolle;
- ammattikorkeakoulujen rahoitus-, ohjaus- ja hallintojärjestelmät tulee uudistaa;
- kuntia on kannustettava tehostamaan pääomiensa käyttöä ja omaa päätöksentekoaan.

**Työttömyysturva tulee uudistaa niin, että se kannustaa paremmin työllistymiseen** (muistio 3). Parhaimmillaan työttömyysturva lisää sekä työmarkkinoiden tehokkuutta että palkansaajien turvallisuutta. Pitkäkestoisena se

kuitenkin heikentää työntekijöiden kiinnostusta ja kykyä kilpailla uusista työpaikoista. Työttömyysturvaa on mahdollista parantaa soveltamalla siihen tilimallin periaatteita. Tilimalli kannustaisi kouluttautumaan ja työllistymään heikentämättä heikompiensaisten vakuutusturvaa. Työllisyyden nostamista tulee kuitenkin tavoitella useiden toimenpiteiden kokonaisuudella, koska väestöryhmien työttömyysongelmat poikkeavat toisistaan:

- työttömyysturvaa voisi kehittää kohti tilimallia. Siinä työttömyysvakuutusmaksut kanavoidaan kunkin palkansaajan omalle, koko elinkaaren kattavalle tilille, josta työttömyysturva ensisijaisesti rahoitetaan. Tilille mahdollisesti kertyvä raha on nostettavissa eläkkeelle siirryttäessä. Jos tilille jää elinkaaren aikana velkaa, velka mitätöidään;
- nuorisotyöttömyyden ja syrjäytymisen vähentämiseksi on helpotettava siirtymistä ylemmälle koulutustasolle ja panostettava oppisopimuskoulutusjärjestelmään;
- pitkäaikaistyöttömyyden torjumiseksi on varmistettava, että työnteko on aina tekijälleen kannattavaa. Työttömyysturvan ja asumistuen sekä toimeentulotuen ja verotuksen yhteisvaikutukset synnyttävät usein kannustinloukkuja, joiden aiheuttamia ongelmia on mahdollista lieventää nostamalla perusturvan tasoa (myös suhteessa ansioturvaan) samalla kun etuuksien ml. asumistuen tulosidonnaisuutta lievennetään. Uudistus lisäisi valtiontalouden suoriat kustannuksia, mutta voisi edistää työllistymistä ja vähentää syrjäytymistä.

**Verotuksen painopistettä tulisi muuttaa investointeja suosivasti** (muistio 4). Suomen verotuksen taso on korkea, joten verotuksen kiristämiseen on syytä suhtautua varauksellisesti, etenkin kun veropohjat ovat kansainvälisesti enintistä liikkuvampia. Eri veromuotojen vaikutukset poikkeavat kuitenkin toisistaan. Siksi on perusteltua uudistaa verotusta seuraavien suuntaviivojen mukaisesti:

- yhtiöverokantaa alennetaan merkittävästi investointien edistämiseksi. Korkea yhtiövero ei ole palkansaajankaan etu, sillä se heijastuu lopulta palkkatasoon;
- kulutusverotusta kiristetään ja palkkatuloverotusta kevennetään. Painopisteen siirtäminen kulutuksen verottamiseen auttaa pienentämään pääomatuloveron ja ansiotuloveron ongelmalliseksi koettua eroa ja kohdistaa pienen osan verotuksen kiristämisestä myös kertyneelle varallisuudelle. Kulutusverotuksen kiristäminen tulisi aloittaa nostamalla alennettuja verokantoja ja joitakin valmisteveroja;

- kiinteistöveroja nostetaan ja niiden veropohjaa laajennetaan. Kiinteistöveron osalta luodaan mahdollisuus veroluottoon.
- vuokra- ja omistusasumisen verokohtelu saataan lähemmäs toisiaan. Yksi vaihtoehto on poistaa asuntolainakorkojen verovähennysoikeus;
- perintöverotusta kiristetään laajentamalla perintöveron veropohjaa.

**Suomen työeläkejärjestelmä tulisi saattaa rahoituskellisesti kestäväälle pohjalle** (muistio 5). Yksityisalojen työeläkejärjestelmä kärsii rahoituksen kestävyysvajeesta: työeläkemaksutasoon kohdistuu tulevina vuosina merkittäviä nousupaineita, joita viime vuosina tehdyt päätökset ovat purkaneet vain osittain. Jotta eläkejärjestelmää voisi perustellusti pitää reiluna ja uskottavana tulisi sen olla rahoituskellisesti kestävä nykytasojen etuuksien ja maksujen valitessa. Työeläkemaksujen nousupaineiden lykkääminen tulevaisuuteen ei ole hyväksyttävää. Näistä lähtökohdista:

- työeläkemaksuille tulisi määrittää kohtuulliseksi katsottava maksukatto;
- eläkejärjestelmän kehitystä ja rahoitusta tulisi säännöllisesti tarkastella kestävyysvajeen arvioimiseksi. Merkittävän kestävyysvajeen pitäisi johtaa toimenpiteisiin joko maksutason nostamiseksi ja/tai (jos maksukatto uhkaa tulla ylityksi) etuuksien rajoittamiseksi esimerkiksi luopumalla tilapäisesti indeksikompensoitioista;
- eläkkeiden karttumia voisi muuttaa siten, että 53–62 -vuotiaiden 1,9 prosentin karttuma alennetaan 1,5 prosenttiin.

**Työurien pidentämistä tulee tavoitella laajalla toimenpidekokonaisuudella** (muistio 6). Väestön ikääntymisestä julkiselle taloudelle aiheutuvat ongelmat ovat parhaiten hallittavissa, jos keskimääräiset työurat pitenevät elinai-kaodotteen nousun myötä. Yksi osa ratkaisua on varhaiseläkkeiden leikkaaminen. Siksi:

- osa-aikaeläkkeet tulisi vähentää vanhuuseläkkeestä, niin että osa-aikaeläkkeen hyödyntäjät rahoittavat etuutensa lopulta itse;
- työttömyysputken etuudet tulisi kohdistaa pienituloisille korvaamalla ansiosidonnaisen työttömyysturvan lisäpäivät esimerkiksi takuueläkkeen suuruisella korvauksella;
- alimpia varhais- ja vanhuuseläkeikiä tulisi nostaa. Ne tulisi myös sitoa jatkossa elinai-kaodotteeseen.

**Hallituksen on asetettava itselleen tiukat ja selkeät finanssipolitiikan raamit** (muistio 7). Talouspolitiikan yksi keskeinen reunaehto on, että julkinen talous on rahoitussellisesti kestäväällä pohjalla. Iso julkisen talouden rahoituksen kestävyysvaje murentaa talouskasvun edellytyksiä, lisää kansantalouden kriisiherkkyyttä sekä vääristää sukupolvien välistä tulonjakoa. Useastakin syystä on perusteltua arvioida, että Suomen talouden pitkän aikavälin kasvunäkymät ovat aiempaa olennaisesti heikommat. Samalla työllisyysaste uhkaa jäädä julkisten menojen rahoituksen kannalta riittämättömäksi. ETLAssa tehdyn arvion mukaan Suomen julkisen talouden kestävyysvaje on suuruudeltaan noin 3 prosenttia kokonaistuotannosta. Kestävyysvajeeseen liittyy merkittävää epävarmuutta jo pelkästään tulevaan väestökehitykseen liittyen. Odotettua huonompi kehitys voi nostaa valtionlainojen korkoja ja vaikeuttaa julkisen talouden rahoitusta. Siksi julkisessa taloudessa on syytä noudattaa varovaisuusperiaatetta ja varautua myös odotettua huonompaan kehitykseen. Tätä taustaa vasten:

- julkisia menoja, veroja ja työuria koskevia päätöksiä tulisi linjata siten, että kestävyysvajeen voidaan arvioida poistuvan viimeistään vuosikymmenen sisällä;
- julkisen talouden saneerauksen pitäisi olla jossain määrin etupainotteinen eli alkavalla hallituskaudella olisi syytä pyrkiä vähentämään kestävyysvajetta pari prosenttiyksikköä eli noin ½ prosenttia kokonaistuotannosta vuotta kohden;
- budjetin kehysmenettelystä on syytä pitää kiinni, mutta siinä voitaisiin pyrkiä jossain määrin suurempaan joustavuuteen. Samalla myös veroperusteet olisi saatettava oman kehysmenettelynsä piiriin;
- kestävyysvajeen pienentämisessä on asetettava julkinen menokuri etusijalle verotuksen kiristämiseen nähden;
- menokurin toteuttamiseksi on korostettava palvelutuotannon tehostamista. Myös paljon parjattu juustohöylä on käyttökelpoinen keino. Nuoriin kohdistuvia panostuksia tulisi kuitenkin pyrkiä jättämään leikkausten ulkopuolelle;
- työurien pidentämisellä tulisi olla keskeinen rooli kestävyysvajeen kutistamisessa; niitä koskevia päätöksiä tulisi kiirehtiä vaikka päätösten toteuttaminen voi tapahtua vasta (osin kaukaisessakin) tulevaisuudessa.

**Hallituksen on vahvistettava eläke- ja finanssipoliittista päätöksentekoa** (muistio 7). Suomella on monessa suhteessa hyvät edellytykset kohdata edessä olevat vaikeudet: yhteiskuntamme instituutiot ovat toimivia ja sotien jälkeen Suomi on yltänyt kokonaisuutena ottaen varsin suotuisaan kehitykseen. Viime vuosien kokemukset antavat kuitenkin aihetta huoleen, sillä julkisen talouden ongelmat ovat vaikeutumassa samalla kun yhteiskunnan kyky tehdä tarvittavia päätöksiä näyttää osin heikentyneen. Tärkeä esimerkki on kyvyttömyys päättää työurien pidentämisen edellyttämistä toimista, vaikka tavoitteesta on pitkälle menevä yksimielisyys. On myös perusteita vaatia parempaa finanssipolitiikan seurantaa. Tätä taustaa vasten:

- hallituksen tulisi virallistaa olemassa oleva eläkepoliittinen työryhmä ja antaa sille tehtäväksi arvioida määrävälein eläkejärjestelmän kestävyyttä sekä valmistella tarvittavia toimenpiteitä. Työryhmä koostuisi riippumattomista asiantuntijoista, virkamiehistä ja työmarkkinajärjestöjen edustajista ja tekisi suosituksensa tai päätöksenä konsensukseen pyrkien mutta tarvittaessa enemmistöperiaatteella;
- finanssipolitiikan seurannan tehostamiseksi tulisi asettaa lähinnä riippumattomista asiantuntijoista koostuva korkean tason työryhmä;

## Lopuksi

Suomi on omaksunut pohjoismaisen mallin, sosioekonomisen järjestelmän joka korostaa työmarkkinajärjestöjen sopimusvapautta ja kattavia turvaverkkoja sekä investointeja inhimilliseen pääomaan. Tämä malli on toiminut hyvin ja sille on vahva kannatus kansalaisten keskuudessa.

Pohjoismainen malli on puolustamisen arvoinen. Suomi on kuitenkin korkean verotuksen maa eikä hyvinvointivaltion tulevaisuutta voi rakentaa julkisen velkaantumisen varaan. Siksi on ryhdyttävä toimenpiteisiin työllisyysasteen nostamiseksi ja julkisten menojen kasvun rajoittamiseksi. Päätöksissä ei ole kyse hyvinvointivaltion romuttamisesta vaan pohjoismaisen mallin turvaamisesta.



# Yritystukia tulisi karsia

Heli Koski, *ETLA*

Mika Maliranta, *ETLA*

Petri Rouvinen, *Etlatieto Oy*

Pekka Ylä-Anttila, *Etlatieto Oy*

# Yritystukia tulisi karsia

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

## Järjestelmä on sekava – vaikuttavuudesta vain vähän tietoa

Yritystuet ovat Suomessa kasvaneet jatkuvasti viimeisten 10–15 vuodenkin aikana päivittäin tavoitteista huolimatta.<sup>1</sup> Yritysten saamat tuet ovat noin 2 miljardia euroa vuodessa, jos avustusten lisäksi mukaan luetaan lainat, takaukset, korkotuet ja sijoitukset. Tarkkaa summaa ei ole tiedossa, sillä esimerkiksi kuntien antaman innovaatiotuen suuruutta ei tiedetä. Valtion yritystukien suuruus on noin prosentti bruttokansantuotteesta ja 4 prosenttia valtion menoista. Suorat valtion yritystuet – vajaat 600 miljoonaa – vastaavat suunnilleen julkisia menoja lasten päivähoitoon.

Suorien tukien lisäksi yritykset käyttävät erilaisia julkisen sektorin tuottamia neuvonta-, kehittämis- ja muita palveluita, joiden laajuus ei myöskään ole tarkoin tiedossa. Palveluita organisoidaan valtion, seutukuntien, maakuntien ja kuntien tasolla ilman, että koko palvelutarjontaa olisi koordinoitu. Erilaisten selvitysraporttien mukaan välittömästi yritysten perustamista tai toiminnan tukemista koskeissa neuvontapalveluissa työskentelee arviolta 4 300–4 500 henkilöä sekä aluetasolla erilaisissa neuvontatehtävissä arviolta 1 000–1 500 henkilöä. Tämä merkitsee pyöreästi puolen miljardin euron vuotuista menoerää julkiselle taloudelle. Erilaisia ns. välittäjäorganisaatioita – alueellisia kehittämis- ja rahoitusyhtiöitä, yrityshautomaita ja muita organisaatioita – on arviolta vähintään 300.<sup>2</sup>

Vaikka yritysten tukemiseen käytetään runsaasti julkisen sektorin voimavaroja, ei tukien vaikuttavuudesta ole kovinkaan paljon tietoa. Ainoastaan innovaatiotukien vaikutusta on selvitetty kohtuullisen hyvin, muiden tukimuotojen osalta hyvin vähän. Emme tiedä, vaikuttavatko tuet siten kuin tuki-instrumentista päätettäessä ajateltiin. Eri-

tyisen ongelman aiheuttaa se, että järjestelmä on kasvanut vuosikymmenten aikana tilkkutäkiksi siten, että uusia tukimuotoja on kehitetty ja otettu käyttöön ilman, että aikaisempia olisi lopetettu tai niiden tehokkuutta arvioitu.

Yritystuilla ja valtion erityisrahoituksella on periaatteessa kaksi tavoitetta. **Ensiksi**, ne pyrkivät paikkaamaan rahoitusmarkkinoiden toimintapuitteita eli rahoittamaan sellaisia yrityksiä ja hankkeita, jotka eivät syystä tai toisesta saa rahoitusta markkinoilta. Tämä oli vielä muutama vuosikymmen sitten tärkeä perustelu, kun rahoitusmarkkinat olivat kehittymättömiä ja niitä säädeltiin tiukasti. Kun rahoitusmarkkinat ovat kehittyneet, tämä perustelu on – lähes määritelmän mukaan – suurelta osin menettänyt merkitystään ja koskee lähinnä pieniä ja aloittavia yrityksiä. Rahoitusjärjestelmän tärkeä tehtävä onkin – ei sen varmistaminen, että mahdollisimman moni yritys tai hanke saa rahoitusta, vaan – sen varmistaminen, että kannattamattomat ja huonot hankkeet saadaan karsituksi.

**Toinen** julkisen yritystuen perustelu ovat ulkoisvaikutukset, toisin sanoen se, että joidenkin hankkeiden yhteiskunnalliset tuotot ovat liiketaloudellisia tuottoja suuremmat ja siksi on perusteltua tukea niitä julkisin varoin. Tällaiset hankkeet ovat usein tutkimus- ja kehitysinvestointeja, joista hyötyvät muutkin kuin investoinnin toteuttajat. Kehittyneessä, tietoon ja osaamiseen perustuvassa taloudessa julkisen tuki koskee pääasiassa tällaisia hankkeita.

## Kansainvälinen arviointi oikealla asialla

Suomen innovaatiojärjestelmää arvioinut kansainvälinen paneeli kritisoi voimakkaasti tukijärjestelmän hajanaisuutta ja vaikeaselkoisuutta. Sen tekemät analyysit osoittivat, että innovaatio toiminnan tukemisella on selkeä alueellinen

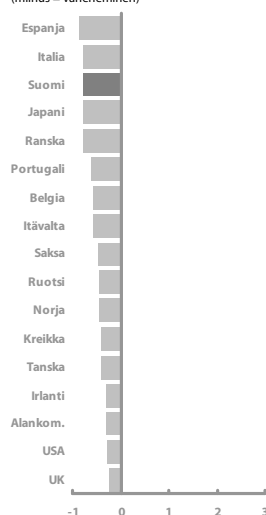
Kuvio 1  
Markkinasääntelyn purkamisen on hidastunut viime vuosina – Suomi pohjoismaista keskitasoa

Huomaa:

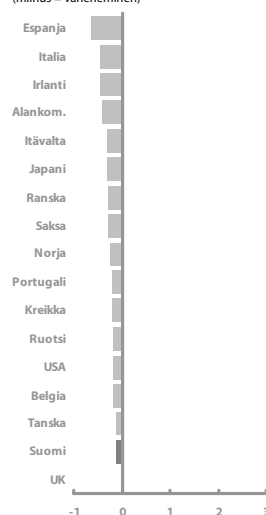
EU-15 maat, Japani ja Yhdysvallat. Viittaa koko kansantalouden tason tuotemarkkinaregulaation/-sääntelyyn (economy-wide product market regulation, PMR). Indikaattori mittaa regulaation/sääntelyn tiukkuutta/laajuutta asteikolla nolasta kuuteen, jossa korkeampi arvo tarkoittaa enemmän vapaata kilpailua rajoittavaa regulaatiota/sääntelyä.

Lähde: OECD (stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=PMR vierailtu 29.11.2010).

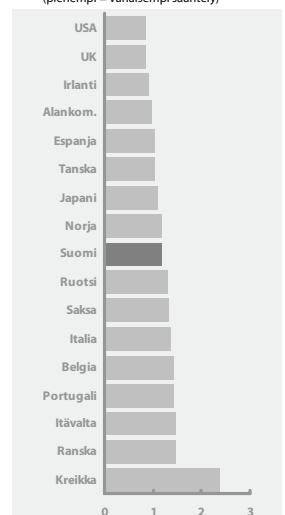
Sääntelyn muutos 1998–2003  
(miinus = väheneminen)



Sääntelyn muutos 2003–2008  
(miinus = väheneminen)



Sääntelyn taso 2008  
(pienempi = vähäisempi sääntely)



ulottuvuus. Kansalliset innovaatiotuet vaikuttavat Pohjois- ja Itä-Suomessa jopa tuottavuuskasvua hidastavasti eli omaa tarkoitustaan vastaan, koska ne hidastavat rakenteellista muutosta.<sup>3</sup> Tulos on yhdenmukainen uusien kansainvälisten tutkimustulosten kanssa, joista monet osoittavat, että yritystuilla on taipumus jähmettää yritysraakenteita ja siten hidastaa tuottavuutta vahvistavaa rakennemuutosta.<sup>4</sup>

Sekava yritystukijärjestelmä on talouskasvulle yhtä vaarallinen kuin huonosti toimiva rahoitusjärjestelmä, mikä osaltaan selittää mm. Japanin pitkään jatkunutta heikkoa tuottavuuskehitystä.<sup>5</sup> Rahoitusjärjestelmän kehittyminen on varmasti osaltaan tukenut Suomen yrityssektorin suurta tuottavuusharppausta vuosina 1985–1995,<sup>6</sup> minkä ansiosta Suomi on nyt tuottavuuden eturintamassa useilla aloilla. Maiden välisessä vertailussa Suomen tuottavuuden kasvuvauhti on ollut edelleen erinomaista siittäkin huolimatta, että ns. perässätulijan etu on menetetty.<sup>7</sup> Koska tuottavuuskone ei ole rikki, se kaipaa kipeämmin säätämistä kuin korjaamista. Elinkeinopolitiikkaa kehitettäessä on jatkuvasti pidettävä mielessä, että tulevan tuottavuuskasvun suurin uhka on yritysraakenteiden dynamiikan hyytyminen.

Terveeseen dynamiikkaan kuuluu, että kukin yritys jatkuvasti etsii itselleen parhaiten sopivia markkinoita, toimintoja ja sopivaa toiminnan laajuutta. Mekanismiin kuuluu aina ja kaikkialla kasvuyrittäjyyttä, jos kasvulla viitataan tuottavuuteen. Mutta siihen kuuluu myös ”pienennysyrittäjyyttä” siinä mielessä, että kilpailuympäristössä tehottomat yritykset antavat tilaa tehokkaammille. Siitä ns. luovassa tuhossa on kyse: innovaatioilla luodaan tehokkaita yrityksiä ja suurempaa taloudellista hyvinvointia, mutta samalla tuhoutuu vanhoja toimintamalleja sekä niihin jäähäntäneitä yrityksiä.

Yritysten yleisten toimintaedellytysten vahvistaminen ja markkinasääntelyn vähentäminen etenivät Suomessa OECD-maiden keskimäärää nopeammin 1990-luvun lopulta 2000-luvun alkuun. Sen jälkeen sääntelyn purkamisen vauhti on ollut hyvin hidasta (kuvio 1). Elinkeinopolitiikassa olisikin jälleen syytä pohtia, miten kilpailua ja markkinoiden toimintaa voitaisiin edistää. Hyvin muotoillut pelisäännöt – älykäs sääntely – ovat usein tehokkainta ja julkistalouden kannalta halvinta elinkeinopolitiikkaa.

## Kuka valitsee voittajat?

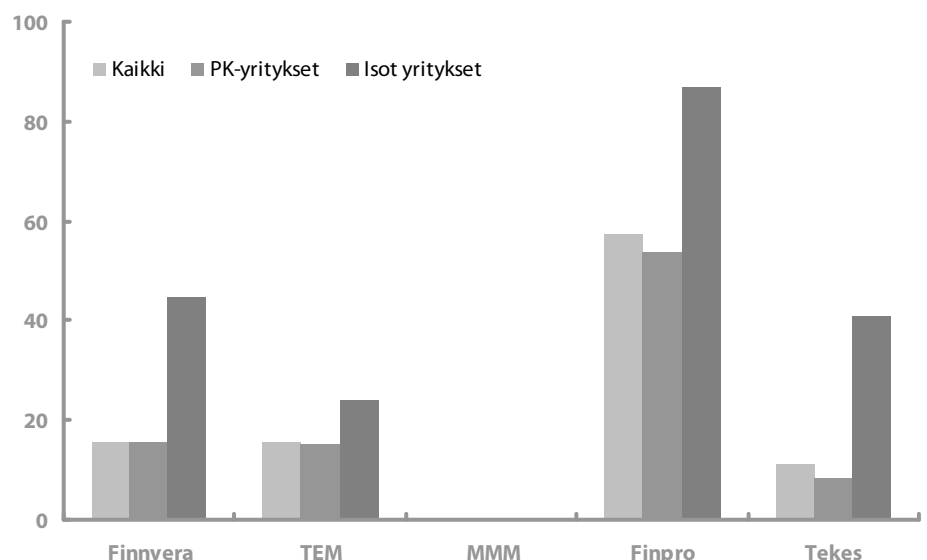
Yritysten tukiin liittyy markkinataloudessa aina perustavaa laatua olevia kysymyksiä: milloin tuki on oikeutettua eli markkinat eivät toimi; jos tukea jaetaan, onko hallinnolla ja politiikantekijällä osaamista jakaa tukia oikein vai aiheuttavatko tuet vain entistä suurempia ongelmia markkinoilla; jos tukea jaetaan, millaiset tukimuodot ovat tehokkaimpia.

Yritystukijärjestelmällä näyttää olevan taipumus tukea sellaisia yrityksiä, jotka ovat aiemminkin saaneet samaa tukea tai tukea joltain toiselta tukiorganisaatiolta. Tuilla on taipumus tulla pysyviksi tai pitkäaikaisiksi, kun järjestelmän tavoite on juuri päinvastainen. Tukien tulisi kuitenkin olla vain väli- ja määräaikaisia. Jatkuvasti tukea tarvitsevat yritykset eivät sovi markkinatalouteen.

Tukijärjestelmien analyysit osoittavat, että kerran järjestelmän piiriin tulleilla yrityksillä on taipumus pysyä siellä.<sup>8</sup> Tämä perustuu mitä ilmeisimmin oppimiseen: kun tuen hakeminen ja tukijärjestelmän toiminta on opittu, sen käytön ja tuen saamisen todennäköisyys kasvaa. Oppiminen on mitä ilmeisimmin molemminpuolista. Myös tukea myöntävät virkamiehet oppivat tuntemaan hakijat, mikä

Kuvio 2  
Osuus vuonna 2004 yritystukea saaneista yrityksistä, joille myönnettiin tukea samalta organisaatiolta vähintään neljänä vuonna aikavälillä 2004–2008

Lähde: Koski – Pajarinen (2010).



lisää todennäköisyyttä toistuvaan tukeen. Tästä kertoo sekin, että tukea myöntävät organisaatiot ovat kehittäneet erilaisia asiakkuusstrategioita tai avainasiakasohjelmia julkista rahoitusta ja palveluita käyttäville yrityksille.

Tietty joukko yrityksiä – johon sisältyy erityisesti suuria yrityksiä – saa tukia usealta eri organisaatiolta useiden vuosien ajan (kuvio 2). Tämä, kuten myös organisaatio-kohtaisten kanta-asiakkaiden olemassaolo, on vastoin yritystukijärjestelmän peruseriaa tarjota väliaikaista tukea sitä tarvitseville yrityksille

Virkamiehet siis tekevät jatkuvasti valintoja ja päätöksiä julkisten yritystukien käytöstä. Näiden pohjaksi on välttämätöntä määritellä markkinoiden toimintapuute, jota tuella halutaan korjata. Puutteen tunnistaminen on kuitenkin hyvin vaikeaa.

## Mitä pitäisi tehdä?

Sekavan ja monia päällekkäisyyksiä sisältävän alueellisen yritystukijärjestelmän uudistaminen ja virtaviivaistaminen pitäisi aloittaa mahdollisimman pian.

Järjestelmässä on ilmeisiä päällekkäisyyksiä ja hallinnollisia rakenteita, joiden vuoksi tukia käyttävät yrityksetkään eivät ole selvillä järjestelmän toiminnasta ja sen tavoitteista. Esimerkiksi kuntien tuet yrityksille ovat verraten suuria, mutta niistä on käytettävissä hyvin vähän tietoa.<sup>9</sup>

Nykytilanteessa on tärkeää, että talouskriisin vuoksi kasvatettu yritysten erityisrahoitus ei jää pysyväksi.

Samalla on käynnistettävä laaja yritystukijärjestelmän uudistaminen. Mitään uusia tukimuotoja ei tule ottaa käyttöön ennen kuin on varmistettu, että uuden tuen tavoitetta palvelevaa tukea ei jo ole.

Järjestelmä on rakennettava sellaiseksi, että se ei kannusta sen piirissä pysymiseen, vaan sieltä poistumiseen heti kun tuen tarkoitus on saavutettu.

Mekaaniset ja yksinkertaistavat tavoitteet eivät yleensä ole hyviä, mutta yritystukijärjestelmän laajuus huomioon ottaen osutaan todennäköisesti lähelle oikeaa, jos tavoitellaan tukijärjestelmän puolittamista viiden vuoden kuluessa niin euromäärien kuin tukimuotojen ja -organisaatioidenkin osalta.

## Kirjallisuutta

Caballero, R. J. – Hoshi, T. – Kashyap, A. K. (2008): Zombie Lending and Depressed Restructuring in Japan. *American Economic Review*, 98(5), 1943–1977.

Hyytinen, A. – Kauppi, H. (2002): Rahoituksen markkinaehtoistuminen ja talouden toimialarakenne. Havaintoja Suomesta 1980–2000. *Kansantaloudellinen aikakauskirja*, 98(2), 177–198.

Koskenlinna, M. (2004): Välittäjäorganisaatiot Suomessa – Rakenteellisia haasteita. KTM 8.11.2004.

Koski, H. – Pajarinen M. (2010): Access to Business Subsidies: What Explains Complementarities and Persistency? ETLA Discussion Papers No. 1226.

Maliranta, M. (2003). Mikä laukaisi luovan tuhon? *Tilastokeskus, Tietoaika, Marraskuu 2003*.

Maliranta, M. – Rouvinen, P. – Ylä-Anttila, P. (2010): *Finland's path to global productivity frontiers through creative destruction*. Helsinki.

Pajarinen, M. – Rouvinen, P. – Ylä-Anttila, P. (2009): Kenelle yritystuet menevät? ETLA Keskusteluaiheita No. 1179.

Restuccia, D. – Rogerson, R. (2008): Policy Distortions and Aggregate Productivity with Heterogeneous Establishments. *Review of Economic Dynamics*, 11(4), 707–720.

Saapunki, J. – Leskinen, J. – Aarnio, M. (2004): Suomalaiset yrityspalvelujärjestelmät asiakaspalvelunäkökulmasta tarkasteltuna. KTM Julkaisuja 5/2004.

Veugelers, R. et al. (2009): Evaluation of the Finnish National Innovation System. Policy Report. Taloustieto Oy.

## Viitteet

<sup>1</sup> Vuonna 1993 julkaistussa Kansallisessa teollisuusstrategiassa esitettiin suorien tukien vähentämistä ja uutta elinkeinopoliittista ajattelua, jonka mukaan julkisen sektorin on pääasiassa luotava toimintapuitteita yrityksille, ei tukea niitä suoraan rahallisin tuin.

<sup>2</sup> Koskenlinna (2004), Saapunki ym. (2004).

<sup>3</sup> Veugelers et al. (2009).

<sup>4</sup> Ks. esim. Restuccia ja Rogerson (2008).

<sup>5</sup> Ks. esim. Caballero ym. (2008).

<sup>6</sup> Ks. esim. Hyytinen ja Kauppi (2002) ja Maliranta (2003).

<sup>7</sup> Maliranta ym. (2010).

<sup>8</sup> Pajarinen ym. (2008).

<sup>9</sup> Arviointiraportissa esitetään kyselyyn perustuva arvio, jonka mukaan kunnat tukevat innovaatiotoimintaa 100–300 miljoonalla eurolla vuodessa.

# Kuntatalous hallintaan

Bo-Erik Ekström, *B&MANs Oy*

Ilkka Haavisto, *EVA*

Mika Pohjonen, *Hannes Snellman Asianajotoimisto Oy*

# Kuntatalous hallintaan

Bo-Erik Ekström – Ilkka Haavisto – Mika Pohjonen

Kuntasektorin talouden kehitys on keskeinen Suomen julkisen talouden tulevaisuutta määrittävä tekijä. Kuntasektori vastaa yli kahdesta kolmasosasta julkisista kulutusmenoista Suomessa.

Kuntasektorin menojen kehitys on viime aikoina karanut käsistä. Edellisen hallituksen käynnistämät kuntasektorin uudistushankkeet eivät ole onnistuneet hillitsemään menojen kasvua, eikä näköpiirissä ole muitakaan sellaisia tekijöitä, jotka itsestään hillitsisivät tätä kehitystä. Päinvastoin, etenkin väestön ikääntyminen lisää kuntien menoja. Menojen rahoittamisen mahdollisuudet ovat puolestaan epävarmat, sillä talouden kasvunäkymät ovat aikaisempaa heikkommat.

Talouspolitiikan näkökulmasta erityisen haasteen muodostaa se, että kuntasektori koostuu itsehallinnollisista kunnista ja niiden omistamista kuntayhtymistä ja tytäryhteisöistä. Valtio kantaa kokonaisvastuun julkisen talouden tilasta, mutta nykyjärjestelmässä sen mahdollisuudet vaikuttaa kuntasektorin taloudenpitoon ovat rajalliset. Seuraavan hallituksen on kyettävä viemään läpi uudistuksia, joilla kuntatalous saadaan kestäväälle kehitysuralle. Muutoin kuntasektori voi suistaa koko Suomen julkisen talouden raiteiltaan.

## Kuntasektorin kustannusten kasvu on liian nopeaa

Nykyinen hallitus asetti kuntapolitiikkansa keskeiseksi tavoitteeksi kuntatalouden tuottavuuden merkittävän parantamisen ja kuntasektorin menojen kasvun hillitsemisen. Vaalikauden kulkiessa kohti loppuaan voidaan todeta, että näitä tavoitteita ei ole saavutettu. Kuntasektorin kustannusten vuotuinen kasvuvauhti on 2000-luvulla ollut keskimäärin 5,3 prosenttia, eikä sitä yrityksistä huolimatta ole

juurikaan saatu hidastettua. Vuonna 2009 kuntien menot kasvoivat avoimen sektorin voimakkaasta alamäestä huolimatta 4,2 prosenttia edellisestä vuodesta. Euromääräisesti kuntasektorin kustannukset ovat kasvaneet viimeisten kymmenen vuoden aikana reilusti yli miljardilla eurolla joka vuosi. Kustannusten kasvu on ollut selvästi nopeampaa kuin valtion kustannusten kehitys taikka kansantalouden kasvuvauhti (kuvio 1).

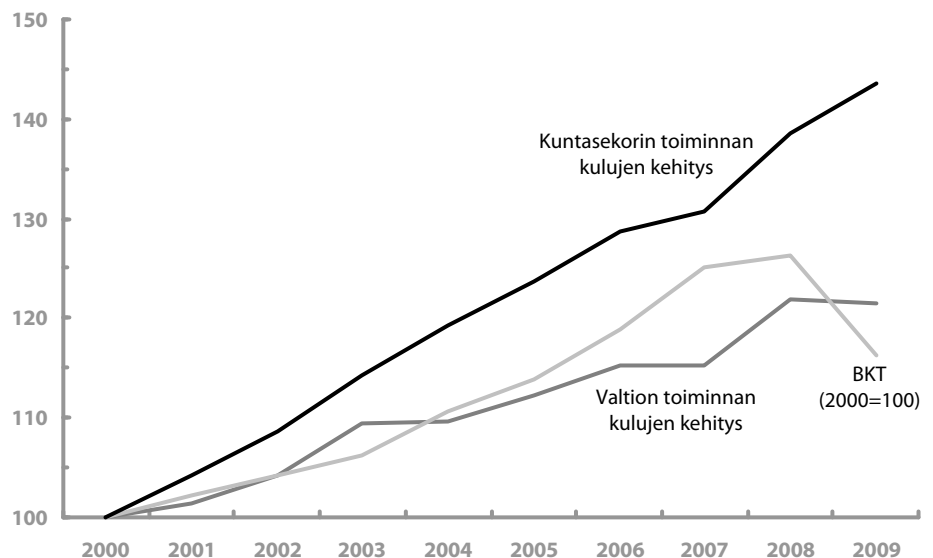
Keskeinen selittäjä kuntien kustannusten kasvulle on kuntien toiminnan tuottavuuden heikko kehitys. Tilastokeskuksen kansantalouden tilinpidon pohjalta raportoima kuntasektorin kokonaistuottavuus on 2000-luvulla heikentynyt vuodesta toiseen ja laskenut vuosien 2000–2008 välisenä aikana yhteensä 11,4 prosenttia.<sup>2</sup> Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen (VATT) sektorikohtaisten tutkimusten mukaan kuntien tuottavuus aleni perusterveydenhuollossa (2000–2006) noin 13,5 prosenttia, lasten päivähoidossa (2002–2005) noin kolme prosenttia, perusopetuksessa (2000–2005) noin seitsemän prosenttia ja lukio-opetuksessa noin 11 prosenttia. Stakesin tutkimuksissa kuntasektorin tuottavuus laski erikoissairaanhoidossa (2000–2006) reilut viisi prosenttia ja vanhusten laitoshoidossa (2000–2004) noin 9,5 prosenttia.<sup>3</sup>

Kohoavien kustannusten ja putoavan tuottavuuden kierrettä tarkasteltaessa on hyvä muistaa, ettei julkisen sektorin palvelutuotannon tuottavuus kerro paljoakaan palveluiden laadusta tai vaikuttavuudesta. Näiden mahdollinen koheneminen ei kuitenkaan kevennä palveluiden rahoittamisen taakkaa. Julkisen talouden kestävyys kannalta aleneva tuottavuus merkitsee tämän taakan jatkuvaa kasvua, kun palveluiden tuottamisen kustannukset kasvavat nopeammin kuin palvelutuotannossa aikaansaatu tuotos. Etenkin sosiaali- ja terveydenhuollon alueella myös palvelujen kysyntä tulee kasvamaan voimakkaasti jo lähivuosi-

Kuvio 1  
BKT:n kasvu sekä valtion ja kuntasektorin menojen kasvu 2000-luvulla

Kuntasektorin kustannusten, valtion kustannusten ja BKT:n reaalin kasvu 2000–2009 (2000=100).<sup>1</sup>

Lähteet: Tilastokeskus, VM, B&MANs.



na väestön ikääntymisen vuoksi. Jos ja kun tämä kehitys tapahtuisi lisäksi heikon tuottavuuskehityksen vallitessa, voidaan olettaa, että ilman radikaaleja toimenpiteitä tulee kuntasektorin kustannusten kasvu 2010-luvulla olemaan edellistä vuosikymmentä nopeampaa.

## Kuntasektori voi saattaa koko julkisen talouden kaltevalle pinnalle

Kyse ei ole pelkästään kuntasektorin tuottavuuden ongelmista. Kyse on myös julkisen talouden koordinaation ongelmasta. Kuntataloudelle on ominaista, että se kasvaa niin hyvinä kuin huonoinakin aikoina. Kunnilla on laaja taloudellinen autonomia ja vahva legitimitetti asukkaidensa silmissä. Kunnat ovat saaneet ottaa hoitaakseen mitä moninaisempia tehtäviä. Kunnallisveroprosentista päätetään paikallisesti. Sillä ei ole muodollista kattoa, eikä kuntapäätäjillä ole riittäviä kannustimia veroprosentin alentamiseen myönteisen talouskehityksen oloissa. Menoilla puolestaan ei ole ennakkoon määriteltyä raamia tai kehystä, vaan yksittäisten kuntien liiallisiin menoihin reagoidaan jälkijätöisesti muodostuneiden alijäämien pohjalta.

Myös tietoisuus siitä, että Suomessa valtio vastaa julkisen talouden kunnosta ja toimii täten viime kädessä myös koko kunnallisen järjestelmän takaajana, on tukenut kehitystä, jossa kunnat eivät taloudellisesti hyvinä aikoina ole laskeneet veroprosenttejaan, vaan kasvattaneet kustannuksiinsa ja laajentaneet toimintaansa.<sup>4</sup> Samalla on luotu uusia kustannuseriä, joista ei ole päästy eroon huonompien aikojen koittaessa, vaan tällöin kunnat ovat tyypillisesti turvautuneet veroprosenttien nostoon. Kuntasektorillemme on syntynyt itseään ruokkiva kierre, jossa kunnallisveroprosenttien kehitys on ollut nousujohteista hyvinäkin aikoina. Katsaus kunnallisveroprosentin historiaan kertoo,

että viimeksi kuluneeseen neljännesvuosisataan on mahtunut vain muutamia yksittäisiä vuosia, jolloin kunnallisveroprosentit eivät ole kohonneet vähintään joka viidennessä kunnassa. Veroprosenttien laskemiset ovat olleet harvinaisia (kuvio 2).

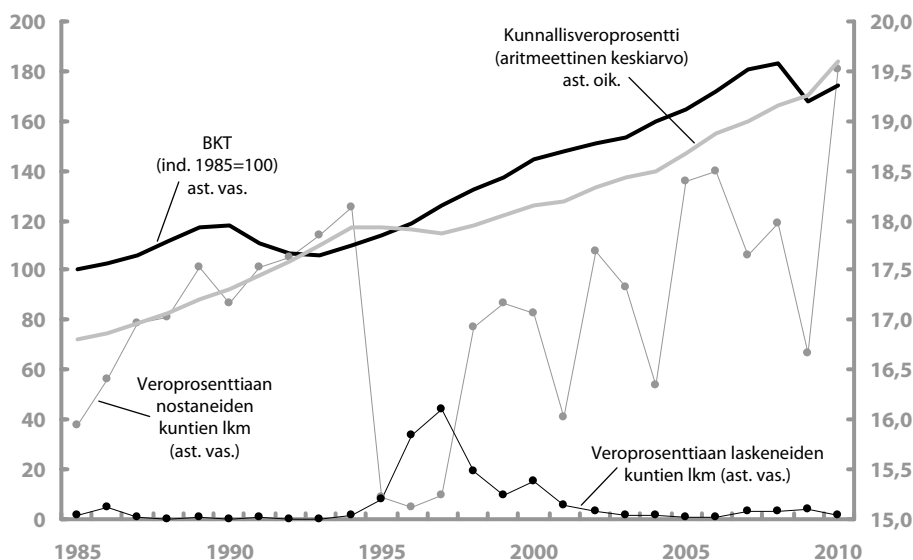
Veronmaksajan näkökulmasta nousevan kunnallisveroprosentin rasitetta ovat menneinä vuosina keventäneet yhtäältä suotuisa ansiokehitys, joka on pitänyt efektiivisen kunnallisveroasteen<sup>5</sup> kohtuullisena (14,4 % vuonna 2009)<sup>6</sup> ja toisaalta valtion veronkevennykset, joita se on suorittanut osin kasvattamalla vähennyksiä kunnallisverotuksessa verotettavasta tulosta, mikä on tasoittanut nimellisten kunnallisveroprosenttien kohoamisen vaikutusta veronmaksajien kukkaroon.

Kuntasektori onkin huomauttanut, että valtion veronkevennykset ovat olleet yksi syy siihen, että kunnat ovat nostaneet veroprosenttejaan. Vuodesta 2003 eteenpäin tämä ei kuitenkaan enää selitä kuntien veronkorotuksia, sillä valtio on kompensoinut tekemänsä veronkevennykset kunnille korottamalla valtionosuuksia. Sen sijaan tämä käytäntö on johtanut valtionosuuksien voimakkaaseen nousuun – ne ovat kasvaneet yli 60 prosenttia vuodesta 2003 (kuvio 3).

Jo nykyisellään (2009) kuntien toiminnan rahoittamiseen käytetään vuosittain verovaroja noin 26 miljardia euroa. Tämä summa vastaa osapuilleen kaikkien Suomessa kerättyjen tuloverojen (kunnallisvero, valtion ansiotulovero, pääomatulovero ja yhteisövero) yhteissummaa. Valtio kanavoi vuosittain takaisin kuntiin summan, joka vastaa lähes (87,5 %) sen koko tuloverokertymää (kuvio 4). Yksinkertaistaen voidaan siis väittää, että kunnat käyttävät jo tänään lähes kaikki ne rahat, jotka maassamme saadaan kerättyä verottamalla palkka- ja pääomatuloja sekä yritysten voittoja.<sup>7</sup>

Kuvio 2  
Kunnallisveroprosenttien kehitys nousujohteista hyvinäkin aikoina

Lähteet: Tilastokeskus, Kuntaliitto, B&MANs.



On luultavaa, että jatkossa valtion täytyy ottaa lisää velkaa kuntasektorin kasvavien menojen rahoitukseen. Samalla kuntien kustannusten kasvun jatkuminen kuitenkin saattaa koko julkisen talouden kestävyyskaltevalle pinnalle, jolla tasapainoilu on hankalaa. Valtionosuuksia ei voida kasvattaa loputtomasti. Jos kuntasektori taas jätettäisiin omilleen, pyrkisi se ratkaisemaan ongelmansa veroprosenttien jatkuvalla nostamisella, mikä puolestaan veisi veroasteen kehityksen kontrollin valtion käsistä ja vesittäisi kestävä talouspolitiikan harjoittamisen mahdollisuuksia. Samasta syystä valtion on syytä pidättäytyä laajentamasta kuntien veropohjaa, vaikka kuntasektori tätä toistuvasti esittääkin. Kuntien ongelmat eivät ratkea yksin lisäämällä kuntasektorin rahoitusta.

Ratkaisun avaimien on löydettävä kuntien kustannusten kasvun rajoittamisesta. Valtion kaavailema kuntatalouden menojen kehysmenettely<sup>8</sup> on kannatettava, mutta sen toimivuus edellyttää, että kuntien järjestämien palveluiden tuotannon tehokkuuden ja tuottavuuden nostaminen tehdään mahdolliseksi. Tästä huolimatta edessä on palveluiden leikkaamista, priorisointia ja vastuunjaon muuttamista julkisen sektorin eri tahojen sekä myös julkisen ja yksityisen sektorin välillä. Kuntien taloutta tarkasteltaessa ei voida myöskään lukiutua arvioimaan vain menojen ja tulojen tasapainoa. Myös kuntien taseita, jotka kaiken lisäksi ovat keskimäärin erittäin vahvoja, on opittava hyödyntämään entistä paremmin.

### PARAS-hanke ei oikease kehitystä

Valtion vuonna 2007 käynnistynyt Kunta- ja palvelurakennemuutos (PARAS-hanke) on tähän mennessä toteutuneen kehityksen perusteella voidaan kuitenkin sanoa, ettei PARAS-

hanke ole onnistunut ratkaisemaan kuntien toiminnan ongelmia. Se on ensisijaisesti jakanut niitä uudelleen kuntasektorin sisällä. Tätäkään kehitystä ei toki voida väheksyä. Etenkin kuntaliitokset ovat pääsääntöisesti olleet järkeviä ratkaisuja etenkin monille taloudellisissa vaikeuksissa jo pitkään olleille pienille kunnille.

Kuntaliitosten ohella kuntia on ohjattu keskinäiseen yhteistyöhön palveluiden tuottamisessa ja järjestämisessä. Tämän mahdollistamiseksi on luotu lukuisia uudenlaisia rakenteita ja malleja, kuten yhteistoiminta-alueita, isäntäkuntamalleja, uusia liikelaitoksia, kuntayhtymien liikelaitoksia, liikelaitoskuntayhtymiä, jne. Näiden järjestelyiden myötä kuntasektorin sisäiset palvelutransaktiot ovat lisääntyneet. On kuitenkin mahdollista, että ainakin osa tästä palvelukaupasta on luonteeltaan sellaista, että siihen pitäisi soveltaa hankintalakiä – eli hankinnat pitäisi kilpailuttaa. Näyttäisikin siltä, että kuntien yhteistyöhankkeita rakennettaessa ei ole kiinnitetty riittävästi huomiota järjestelyiden lainmukaisuuteen, ja niiden tulevaisuus voi olla epävarmalla pohjalla.<sup>9</sup>

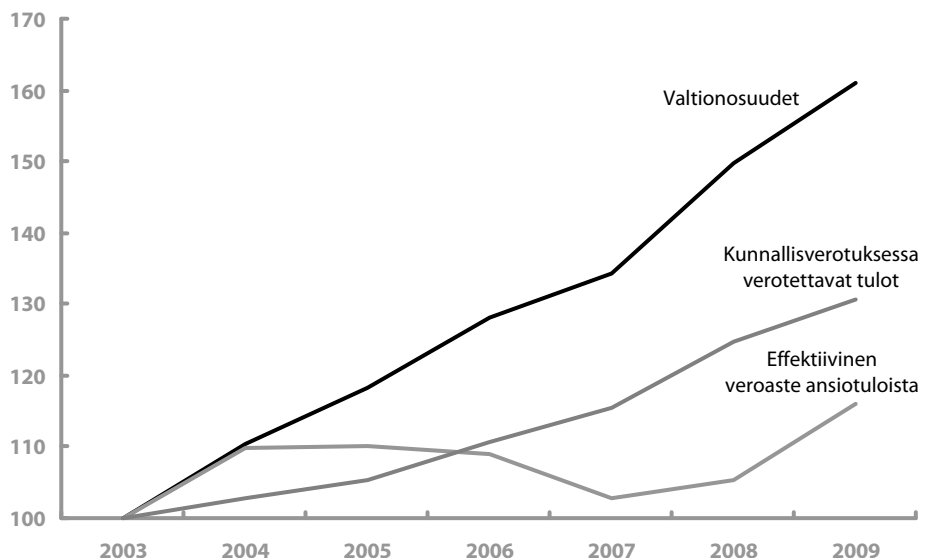
Lisäksi näiden järjestelyjen kautta itse PARAS-hankkeen pääasiat, eli kuntasektorin toiminnan tehokkuuden nosto ja kustannusten kasvun hillitseminen eivät juuri ole edistyneet. Siksi rakenteellisten uudistusten ohella valtio on käynnistänyt myös erilaisia kuntien tuottavuusohjelmia sekä parhaiden palvelukäytäntöjen löytämiseen ja levittämiseen tähtäviä hankkeita. Nämä hankkeet ovat saaneet pontimensa siitä havainnosta, että saman palvelun tuottamisen tehokkuudet saattavat vaihdella paljonkin eri kuntien välillä. On arvioitu, että kuntasektorin tehokkuus ja tuottavuus nousisi huomattavasti, mikäli jokainen kunta toimisi kunkin palvelun kohdalla kuten tehokkain kunta.<sup>10</sup>

Matka tästä havainnosta käytännön toimintaan on kuitenkin pitkä. Kuntien parhaiden palvelukäytäntöjen selvittä-

Kuvio 3  
Valtionosuudet kasvaneet voimakkaasti kuntien oman veropohjan vahvistumisesta huolimatta

Valtionosuudet (nimellisinä) eivät sisällä kuntayhtymien saamia valtionosuuksia.

Lähteet: Kuntaliitto, Tilastokeskus, B&MANs.





minen, kuvaaminen ja konseptointi sekä niiden soveltaminen ja käyttöönotto kuntien paikallisesti vaihtelevien toimintaympäristöjen sekä palvelutarpeiden ja -prosessien arjessa olisi valtava urakka. Voidaan kysyä, onko tällaisen tehtävän suorittamisen yrittäminen julkishallinnon sisäisin toimenpitein edes mielekästä. Ei myöskään ole järkevää olettaa, että kaikki kuntien kipeästi tarvitsema palveluiden tuottavuuteen, palveluprosesseihin ja palvelukonsepteihin liittyvä osaaminen ja tietotaito löytyisi kuntasektorin sisästä. Siksi kuntasektorin olisi välttämätöntä tehdä huomattavasti nykyistä enemmän yhteistyötä yksityisen palvelusektorin kanssa ja hyödyntää markkinamekanismeja ja kilpailua omaksi edukseen.

Nykyisellään PARAS-hanke kuitenkin valitettavasti ohjaa kuntasektoria toiseen suuntaan. Se tukeutuu lähes yksinomaan kuntasektorin sisäisen yhteistyön varaan. Kunnallisen tuotannon vahvojen perinteiden ohella syitä tälle ilmiölle löytyy sekä sääntelystä että kunnallisesta päätöksenteosta.

**Ensinnäkin** PARAS-hankkeessa itsessään on lukuisia piirteitä, jotka vaikeuttavat kuntien toiminnan uudistuksia ja palvelutuotannon tehostamista. Hanke on velvoittanut kuntia yhteistyöhön palveluiden järjestämisessä ja tuottamisessa, eikä siihen ole sisällynyt elementtejä, jotka olisivat kannustaneet kuntia lisäämään yhteistyötä yksityisten palveluntuottajien kanssa tai avanneet palveluiden tuotantoa kilpailulle. Näin hanke on rajoittanut sekä yritysten mahdollisuuksia osallistua palveluiden tuottamiseen, että kuntien mahdollisuuksia valita, miten ne järjestävät palvelunsa. Ratkaisevalla tavalla kuntien liikkumattilaa rajoittaa myös kunta- ja palvelurakennemuutoksessa säädetty viiden vuoden irtisanomissuoja kuntasektorin työntekijöille.

**Toiseksi**, kunnallista päätöksentekoa vaivaa tietynasteinen jääviysongelma, sillä keskimäärin noin neljännes (23,1 %) kuntien luottamusvalituista on suoraan työ- tai virkasuhteessa kuntasektoriin.<sup>11</sup> Julkisen sektorin palveluksissa valtuutetuista on keskimäärin lähes joka kolmas (30,8 %). Työelämän ulkopuolella olevat (18,1 %) ja kolmannella sektorilla työskentelevät (4,6 %) edustavat yhteensä vajaata neljännestä valtuutetuista. Näin ollen yksityisellä sektorilla työskentelevät jäävät valtuustoissa vähemmistöön (46,5 %).

Molemmat yllä mainituista tekijöistä liittyvät kuntasektorin mittavaan henkilöstöriippuvuuteen. Kuntasektori työllistää yli 450 000 suomalaista, ja henkilöstökulujen osuus kuntasektorin vuotuisista kustannuksista on yli 55 prosenttia. Laman jälkeisenä aikana kuntasektorin henkilöstö on kasvanut yli 60 000 henkilöllä (kuvio 5). Jos yhtäältä henkilöstön määrään ei voida puuttua ja toisaalta henkilöstön rooli päätöksenteossa on huomattava, on toiminnan tehostamiseksi tehtävissä olevien toimenpiteiden kirjoa rajattu varsin voimakkaasti. Massiivinen henkilöstöriippuvuus tarkoittaa myös sitä, että sikäli kun kuntasektorin toimintaa onnistutaan tehostamaan, saattaa myös sektorin toiminta laajentua – myös liiketoimintaan ja aivan uusille toimialoille – jotta nykyistä henkilöstöä irtisanomissuojan muodossa koskeva työllistämismäärä voidaan täyttää.

Vastaavasti yksityisen sektorin hyödyntäminen kuntien järjestämien palvelujen tuotannossa sekä palvelumarkkinoiden kehittäminen etenevät verkkaisesti. Kunnat tuottavat edelleen neljä viidesosaa palveluistaan itse. *Ulkoistamisaste*, eli kuntien ja kuntayhtymien muilta kuin toisiltaan ostamien palvelujen osuus kustannuksista (21 % vuonna 2009) on viime aikoina ollut hienoisessa nousus-

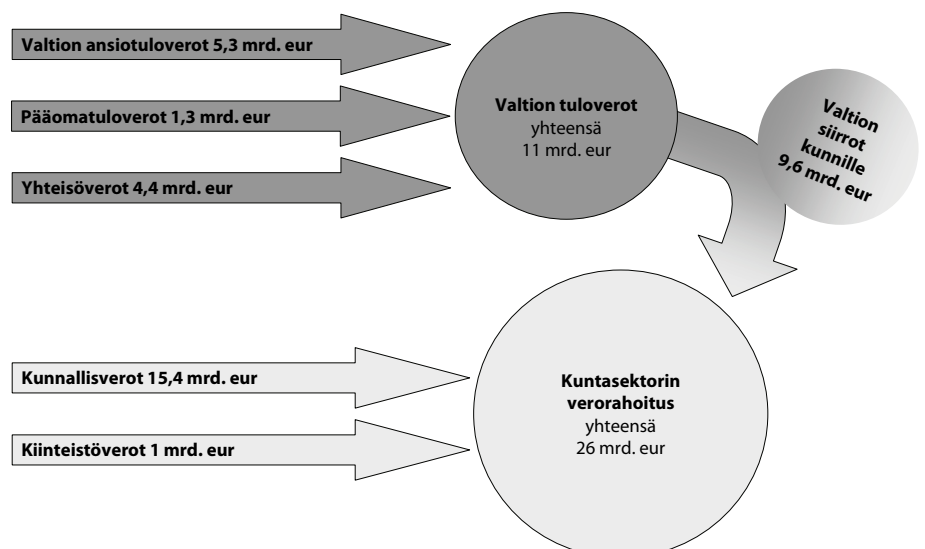
Kuvio 4

Kuntasektorin toimintaan käytettävien verovarojen summa vastaa osapuulleen koko tuloverotuksen tuottoa Suomessa

Tuloverokertymät (arviot) ja kuntasektorin verorahoitus vuonna 2009.

Kuviossa yhteisöverot sekä valtion siirrot kunnille sis. kuntien yhteisvero-osuuden (1,4 mrd. eur).

Lähteet: Tilastokeskus, VM, Verohallinto, B&MANs.



sa. Toisaalta tämä osuus sisältää myös kuntien ostot omilta tytäryhteisöiltään<sup>12</sup>, joten se ei kerro tarkalleen, paljonko kuntasektori todella hyödyntää yksityistä sektoria palveluiden tuotannossa. Toistaiseksi kuntasektori on käyttänyt markkinoita ennen muuta täydentämään omaa palvelutuotantoaan. Kunnat eivät ole lähteneet kehittämään palvelumarkkinaa, saatiikka järjestelmällisesti altistaneet omaa palvelutuotantoaan kilpailulle.

Sitä vastoin kunnat ovat laajentaneet toimintaansa myös kilpailuilla markkinoilla kuntasektorin ulkopuolella tilanteessa, jossa yksityisen ja julkisen sektorin välinen kilpailuneutraliteetti<sup>13</sup> on ollut puutteellinen. Kuntien oikeutta ottaa hoitaakseen erilaisia tehtäviä – myös liiketoimintaa – on Suomessa tulkittu erittäin väljästi ja osin ristiriitaisesti. Oikeuden päätöksillä ei ole ollut ohjaavaa vaikutusta kuntien harjoittamassa liiketoiminnassa, eivätkä kunnat ole omaehtoisesti muuttaneet toimintaansa esimerkiksi korkeimman hallinto-oikeuden tai Euroopan komission linjasten mukaiseksi. Vastuu kilpailuneutraliteetin toteutumisesta on valtiolla. Kuntapalveluissa tätä alleviivavaa yhtäältä se, että paikalliset julkiset tahot – kunnat – ovat osapuolia markkinoilla, ja toisaalta se, että kuntien henkilöstö on tyyppillisesti vahvasti edustettuna kunnallisessa päätöksenteossa.

### Kuntasektorin palvelurakennemuutos tarvitsee uuden alun

Nykyisellään valtio suunnittelee ja sääntelee voimakkaasti kunnallisen palvelutuotannon rakenteita ja sisältöä sekä rahoittaa merkittävän osan kuntasektorin kustannuksista. Valtiolla ei kuitenkaan tämän tyyppisen sääntelyn puitteissa ole uskottavia keinoja vaikuttaa palveluiden järjestämisen ja tuotannon tehokkuuteen. Näin ollen valtio ei myös-

kään kykene ohjaamaan kuntasektorin kustannusten kehitystä, vaan seuraa niiden kasvua sivusta. Seuraavan hallituksen tulee kääriä hihansa, suunnitella ja toteuttaa uusi kuntasektorin palvelurakennemuutos, joka turvaa sekä palvelut että julkisen talouden kestävyden. Sujuva yhteistyö kuntasektorin kanssa on valtiolle tärkeää. Valtio ei kuitenkaan voi jatkossa lähteä siitä, että kuntatalous oikenee pelkästään julkisin toimin – valtion ohjaamalla kuntasektorin sisäisellä yhteistyöllä ja kunnallisen tuotanto-organisaation intressit turvaten.

Kuntapalveluiden tuotanto tarvitsee yksityisen sektorin osaamista, jolla sekä palveluiden tuottavuutta että niiden laatua voidaan kohentaa. Kilpailu luo edellytykset markkinoiden tehokkaalle toiminnalle myös kuntapalveluissa. Valtion on syytä puuttua tekijöihin, jotka tällä hetkellä estävät julkisen ja yksityisen palvelutuotannon tasavertaisten edellytysten toteutumista kuntapalveluissa sekä haittaavat toimivien palvelumarkkinoiden syntymistä. Kuntia tulisi ohjata yhtäältä palvelumarkkinoiden hyödyntämiseen ja kehittämiseen sekä toisaalta oman liiketoimintansa rajoittamiseen

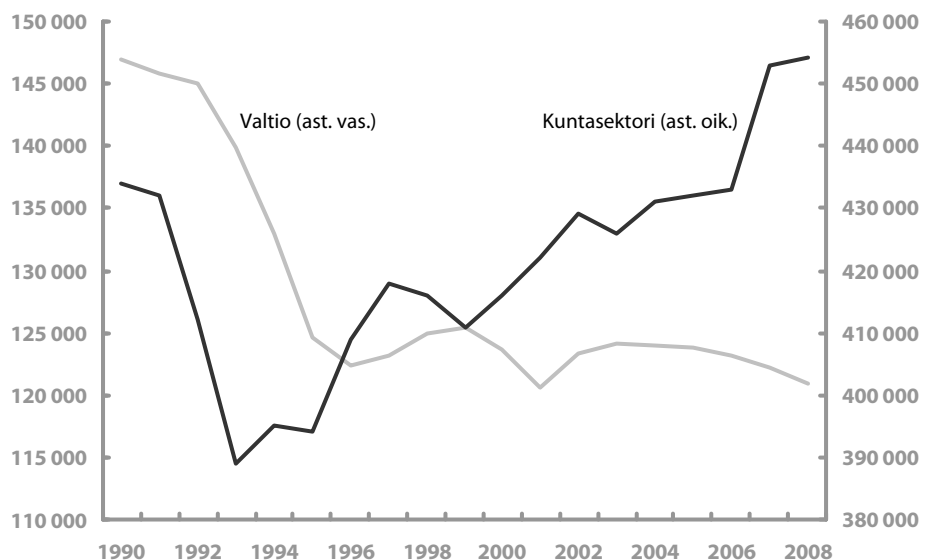
### Suosituks

**Valtion on muutettava kuntapolitiikkansa suuntaa ja rooliaan kuntasektorin tuotannon arkkitehdistä kunta-**  
**markkinoiden toimivuuden mahdollistajaksi.**

Valtion tulee säätää kuntasektorille johdonmukaisesti, oikea-aikaisesti ja oikeassa järjestyksessä instrumentteja, jotka ohjaavat kuntia markkinamekanismien huomattavasti nykyistä laajempaan hyödyntämiseen sekä edistävät kilpailua kuntien järjestämien palveluiden tuotannossa. Tällaisia instrumentteja voisivat olla seuraavat:

Kuvio 5  
Kuntien ja valtion henkilöstömäärien kehitys

Lähteet: Tilastokeskus, B&MANs.



- **Kuntalakiin tulee sisällyttää Ruotsin mallin mukainen haastamismenettely**, jossa kunnan tulee antaa mahdollisuus palveluntuottajille tehdä ehdotus kunnan itse tuottamien palveluiden tuottamisesta. Haastamismenettely voisi olla kaksitasoinen siten, että kunnalla on (1) velvollisuus antaa haastamismahdollisuus, jos kunnan itse tuottamia palveluita organisoidaan uudelleen ilman avointa tarjouskilpailua esimerkiksi isäntäkuntamallilla tai perustamalla uusi palveluja tuottava yksikkö, kuten kuntien yhteisyritys, kuntayhtymäliikelaitos tai liikelaitos-kuntayhtymä. Yleisesti kunnalla olisi (2) vapaaehtoinen mahdollisuus tehdä päätös siitä, että palveluiden tuottajat voivat tehdä kunnalle ns. haastamisehdotuksia palveluiden tuottamisesta.
- **Kaikki kunnalliset toimijat tulee velvoittaa eriyttämään kiinteistöjen ja laitteiden omistuksensa omiksi yksiköikseen, erilleen palvelutuotannosta.** Näin luodaan kunnallisten yksiköiden sisälle kustannusten läpinäkyvyyttä ja niiden laskentaa helpottavia rajapintoja. Samalla luodaan edellytykset sille, että kunnat voivat kilpailuttaa pelkän palveluiden operoinnin ilman, että mahdollinen ulkoistus johtaisi kokonaistaloudellisesti tehottomiin, uusiin ja päällekkäisiin kiinteistö- ja laiteinvestointeihin.
- **Liikelaitoksia koskevat kilpailuneutraliteettiongelmat tulee poistaa välittömästi.** Julkisen ja yksityisen tuotannon tasavertaisten kilpailuedellytysten puute muodostaa yksityisille toimijoille kilpailuhaitan ja tehokkaan markkinoille pääsyn esteen. Markkinoilla toimivat liikelaitokset toimivat tällä hetkellä EU:n valtioneuvoston vastaisesti, koska niihin sovelletaan yrityksiä huomattavasti kevyempää verotusta ja koska niillä on konkurssisuoja. Lisäksi liikelaitokset ovat kilpailulta suojatussa asemassa, koska niihin eivät tule sovellettavaksi ns. sidosyksikkö-hankintoja koskevat säännökset. Kuntalakiin tulee muuttaa siten, että sellaiset liikelaitokset, jotka myyvät palveluita, tavaroita tai urakointia omistajakuntansa ulkopuolelle, tulee yhtiöittää. Yhtiöittäminen poistaa kunnallisilta liikelaitoksilta kielletyt valtion tuet ja kilpailulta suojatun aseman.
- **Kilpailulakia tulee tarkentaa Ruotsin mallin mukaisesti** siten, etteivät kunnat ja kuntayhtymät saa harjoittaa kilpailutilanteessa markkinoilla liiketoimintaa. Tämä on tarpeellista liikelaitosten kilpailuneutraliteettiongelmien poistamisen lisäksi, sillä vain näin voidaan taata se, että kuntien toiminta ei estä tehokkaan kilpailun syntymistä markkinoilla. Säännös myös edistäisi ja varmistaisi kuntasektorin resurssien kohdentumista sen perustehtäviin. Ruotsissa arvioinnin keskeisin näkökulma ei ole siinä, missä muodossa tai rakenteessa julkinen sektori harjoittaa elinkeinotoimintaa, vaan toiminnan aiheuttamissa haitallisissa vaikutuksissa tehokkaaseen kilpailuun markkinoilla. Tarkastelu koskee sekä olemassa olevaa että myös mahdollisesti tulevaa toimintaa eli se ulottuu myös sellaiseen kuntasektorin aktiviteettiin, joka on omiaan estämään tehokkaan kilpailun syntymistä toimialalle, jossa kunnalliset yksiköt toimivat.
- **Kuntien ja kuntayhtymien hankintakäytäntöjä tulee selkeyttää** siten, etteivät nämä tee toisiltaan hankintalainsäädännön vastaisesti hankintoja. Kuntayhtymät tulee ohjata järjestämään tarjouskilpailu palveluiden hankinnoista, joita ne tekevät tällä hetkellä toisiltaan, omistajakunniltaan tai muilta kunnilta. Tällaisten palveluhankintojen volyyymi on tällä hetkellä merkittävä, noin 400 miljoonaa euroa vuodessa.<sup>14</sup> Näihin palveluhankintoihin eivät tule sovellettavaksi sidosyksikkö-hankintoja koskevat säännökset eivätkä muut hankintojen kilpailuttamista koskevat poikkeukset. Samoin kunnat tulee ohjata kilpailuttamaan palveluhankintansa, joita ne tekevät toisiltaan. Tällaisten hankintojen volyyymi on tällä hetkellä noin 500 miljoonaa euroa vuodessa.
- **Palvelusetelien käyttöä on lisättävä.** Palvelusetelit ja muut käytännöt, jossa ”raha seuraa asukasta” soveltuvat varsin laajalti välineeksi kuntien palveluiden järjestämiseen. Ne mahdollistavat markkinoiden hyödyntämisen, keventävät kuntien hallinnollista taakkaa ja parantavat palveluiden saatavuutta kuntalaisille. Kilpailun kautta saatujen hyötyjen lisäksi ne vähentäisivät etenkin terveydenhuollossa eri toimijoiden osaoptimoinnista aiheutuvia suoria menoja, kuten sairauspäivärahoja.<sup>15</sup> Palvelusetelien kaltaisten instrumenttien käyttöönotossa pitää huolehtia siitä, että muut markkinoihin vaikuttavat instrumentit tulevat markkinoille oikeassa järjestyksessä ja vaikuttavat samaan suuntaan. Hoitotakuu on esimerkki instrumentista, jonka käyttöönottoa olisi pitänyt edeltää palvelusetelin käyttöönotto.
- **Valtion tulee varmistaa, että sen kuntapalveluiden markkinoihin vaikuttava sääntely on sisäisesti linjassa** siten, että sen eri instrumentit tukevat toisiaan, eivätkä toimi kohtuuttomasti toisiaan vastaan. Siksi kuntasektoria koskevien säännösten ja järjestelyjen vaikutukset kuntasektorin ulkopuolisten toimijoiden mahdollisuuksiin tuottaa palveluita kunnille pitää arvioida systemaattisesti. Kunta- ja palvelurakennemuutoksesta annetun lain 13§:ssä kunnalliselle henkilöstölle annetusta viiden vuoden irtisanomissuojasta tulee luopua. Muun muassa kunnallista eläkejärjestelmää ja arvonlisäverotuksen

kuntapalautusjärjestelmää<sup>16</sup> tulee arvioida kriittisesti, sillä ne näyttäisivät sisältävän elementtejä, jotka heikentävät toimivien kuntamarkkinoiden luomisen edellytyksiä. Jatkossa valtion konserniohjauksella tulee varmistaa, ettei eri hallinnonaloilla valmista keskenään ristiriitaisia, kuntamarkkinaa eri suuntiin ohjaavia säädöksiä.

### **Vastuunjakoa palveluista kuntasektorin, valtion ja kansalaisten välillä pitää selkeyttää.**

Kuntasektorilla erityisesti kuntien välisten yhteistyörakenteiden hallinta ja vastuunjako on osoittautunut vaikeaksi. Yksittäisten kuntien näkökulmasta esimerkiksi sairaanhoitopiirit ”elävät omaa elämäänsä”, vaikka kunnat ovatkin niiden omistajia. Valtion on syytä ottaa hoitoonsa näiden kaltaisia keskeisiä toimintoja, jotta niiden toimintaa voitaisiin kehittää riittävän ripeästi. Joitain toimintoja kuntien tulee myös yksityistää eli siirtää kokonaan yksityisen sektorin hoidettavaksi. Kiristyvässä taloustilanteessa priorisointi on parempi vaihtoehto kuin elintärkeiden hyvinvointipalveluiden jatkuva ”juustohöyläminen”. Päätökset priorisoinneista pitää ensisijaisesti tehdä paikallisesti kunnissa.

- **Sairaanhoitopiirit ja erikoissairaanhoidon järjestämistä vastuu on siirrettävä valtion kontolle.** Erikoissairaanhoito on kuntasektorin tärkeimpiä toimialoja, jonka keskeisenä ongelmana on toimimaton omistajaohjaus. Valtio voisi poistaa sairaanhoitopiirien rajat, rationalisoida ja optimoida erikoissairaanhoidon rakenteen koko valtakunnan tasolla poistamalla päällekkäisiä toimintoja, hyödyntämällä kapasiteettia tehokkaammin ja keskittämällä erikoisosaamista. Saavutettujen tuottavuus- ja hyötyjen ohella toimenpide keventäisi kuntien hallinnollista ja taloudellista taakkaa sekä selventäisi vastuunjaon perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon kehittämisestä. Jotta vältettäisiin rahoitusvastuun eriytymisestä mahdollisesti aiheutuva osuutuksen lisääntyminen perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon rajapinnassa, voitaisiin palveluiden rahoitus hoitaa edelleen kuntien kautta.
- **Ammattikorkeakoulujärjestelmä tarvitsee remontin.** Kuntien omistuksessa olevien ammattikorkeakoulujen toiminta kasvaa voimakkaasti ja rönsyillen. Niiden nykyinen, kustannuspohjainen rahoitusjärjestelmä luo kasvavia paineita sekä valtiolle että kunnille. Valtiolla ei tällä hetkellä ole tehokkaita keinoja ohjata tätä rakennetta tarkoituksenmukaisempaan suuntaan, vaikka se maksaakin suuren osan sen kustannuksista. Valtion on syytä

tarkastella kriittisesti ammattikorkeakoulutuksen määrää, rakennetta ja laajuutta koko valtakunnan tasolla ja ryhtyä toimenpiteisiin sen rationalisoimiseksi. Vastikään julkaistun selvityshenkilöiden raportin<sup>17</sup> mukaan valtion tulisi uudistaa ammattikorkeakoulukenttää muun muassa karsimalla sen laajuutta, korjaamalla sen rahoitusmalli kustannuksiin perustuvasta tulospohjaiseksi sekä selkeyttämällä ammattikorkeakoulujen hallintoa yhdistämällä ammattikorkeakoulut ja niiden ylläpitäjäorganisaatiot yhdeksi oikeushenkilöksi. Ammattikorkeakoulut voisivat jäädä kuntien omistukseen, mutta ne toimisivat jatkossa poikkeuksetta yhtiömuodossa.

### **Kunnallista päätöksentekoa on kehitettävä tukemaan kestävästä taloudenpitoa.**

Valtio voi ohjaustoimenpiteillään näyttää kuntataloudelle suuntaa, mutta kuntatalouden tila määrittyy hajautetusti sadoissa kunnissa tehtyjen päätösten mukaan. Tämän päätöksenteon pitää olla kyvykästä, asukkaiden ja veronmaksajien intressejä edustavaa sekä hyvin informoitua. Kuntapäätäjillä ei nykyisellään ole riittäviä kannustimia työskennellä alemman kunnallisveron puolesta. Kuntatalouden päätöksenteon osittainen jääviysongelma saattaa vesittää pyrkimykset menokuriin sekä palvelumarkkinoiden hyödyntämiseen. Valtion on avitettava kuntien taloudenpitoa kestävämmälle uralle. Keinoja tähän voisivat olla muun muassa:

- **Leikataan kunnanvaltuustojen kokoa nykyisestä, ja vähintään kaksinkertaistetaan valtuutettujen palkkiot.** Palkkioiden kasvattamisen ohella kokouspalkkiot tulee korvata kiinteällä korvauksella. Tämä lisäisi valtuustotyön arvostusta ja painoarvoa sekä nostaisi kunnanvaltuustojen osaamisen tasoa ja kyvykkyyttä. Samalla tulisi huolehtia siitä, että valtuutettujen palkkiot ohjautuvat heille itselleen kokonaisuudessaan – eivät nykyiseen tapaan osin puolueiden kunnallisjärjestöille. Olisi myös tärkeää selvittää puolueettomasti, millä tavoin kuntasektorin työntekijöiden vahva edustus kuntasektorin luottamusorganisaatioissa vaikuttaa päätöksentekoon. Kuntasektorin työntekijöillä on vahvaa osaamista kunnalliselta alalta, mutta heidän vahva edustuksensa päätöksenteossa, jossa julkisten varojen käyttö yhdistyy suoraan heidän omiin ja kollegoidensa taloudellisiin intresseihin, saattaa olla pulmallista etenkin ristiriitatilanteissa.
- **Kannustetaan kuntia tehostamaan pääomien käyttöä.** Kuntasektori investoi koko ajan paljon omaan taseeseensa käyttäen investointeihinsa voittoaeraisesti omaa pääomaansa. Kuntien olisi syytä

tarkkailla taseensa kasvua nykyistä kriittisemmin ja pyrkiä jakamaan investointeihinsa liittyvää rahoituskellista taakkaa, riskejä ja syntyviä ylläpitovastuita yksityisten tahojen kanssa. Kuntien kustannusten kattamisessa on syytä ottaa huomioon, että kuntasektorin tase on varsin vahva. Kunnille on kertynyt paljon sellaista omaisuutta, jota realisoimalla ja rahastoimalla ne kykenisivät rakentamaan puskuria lähitulevaisuuden ikäsidonnaisten menojen kasvua silmällä pitäen. Tämä olisi paitsi järkevää, myös kohtuullista sukupolvien välistä oikeudenmukaisuutta ajatellen. Valtion pitää luoda esimerkiksi valtionosuusjärjestelmän yhteyteen instrumentti, joka kannustaa kuntia keventämään tasettaan.

- **Kohennetaan kuntasektorin talouden raportointia ja seurantaa.** Kuntatalouden raportointi on nykyisellään sekä aivan liian hidasta että liian suppeaa. Kokonaiskuva kuntasektorin taloudellisesta tilasta valmistuu jokaisen vuoden kohdalla vasta seuraavan vuoden lopussa. Niin valtio kuin kuntasektorikin tahot tekevät budjettejaan vajavaisen tiedon varassa. Kuntien kustannuslaskenta, kuntasektorin talouden seuranta ja analyysi ulkopuolisten ja riippumattomien tahojen puolesta sekä tiedot kuntakonsernien sisäisistä rahaliikkeistä ovat puutteellisia. Tiedot kuntien ja kuntien tytäryhteisöjen välisistä taloudellisista suhteista ovat lähes olemattomia, eivätkä mahdollista tarkan kuvan saamista siitä, paljonko kuntasektori käy kauppaa yksityisen sektorin kanssa tai kuinka paljon kuntasektori vuosittain investoi. Tilastoinnin kehittämisessä olisi hyödyllistä ottaa esimerkkiä Ruotsista.

## Kirjallisuutta

Aaltonen – Kangasharju (2009): "Kuntien palvelutuotannon tuottavuus ja väestön ikääntyminen", teoksessa Ilmakunnas (toim.) (2009): *Hyvinvointipalveluja entistä tehokkaammin – uudistusten mahdollisuuksia ja keinoja* (Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus).

Ekström – Pohjonen – Haavisto (2010): Kunnat ja kilpailu, EVA Analyysi 13 (Helsinki: Elinkeinoelämän valtuuskunta EVA).

Ekström – Jurvelin (2008): Paras kaupunki, EVA Raportti (Helsinki; Taloustieto).

Ekström – Pohjonen – Haavisto (2007): Kunnat ja markkinat, EVA Analyysi 2 (Helsinki: Elinkeinoelämän valtuuskunta EVA).

Ekström – Pohjonen – Haavisto (2008): Kilpailuneutralitetit kuntapalvelujen tuotannossa, muistio 19.9.2008 (Helsinki: Elinkeinoelämän valtuuskunta EVA).

Kuntaliitto (2010): Kuntien vuoden 2011 veroprocentit, tiedotustilaisuusmateriaalit 18.11.2010.

Mälkönen – Seppälä (2009): Terveyspalvelusetelien hyvinvointi- ja kustannusvaikutukset jonotetuissa toimenpiteissä, VATT Tutkimukset 149/2009.

Salminen – Ylä-Anttila (2010): Ammattikorkeakoulujen taloudellisen ja hallinnollisen aseman uudistaminen, selvityshenkilöiden raportti (Helsinki: Opetusministeriö).

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

Tilastokeskus (2010b): Valtion tuottavuustilasto 2009.

Turkki (2009): Nykyaikaa etsimässä – Suomen digitaalinen tulevaisuus, EVA Raportti (Helsinki: Taloustieto).

Työ- ja elinkeinoministeriö (2009): Julkisen elinkeinotoiminnan kilpailuneutraliteetti, TEM julkaisuja 23/2008 (Helsinki; Työ- ja elinkeinoministeriö).

Valtionvarainministeriö (2010a): Julkinen talous tienhaarassa – Finanssipolitiikan suunta 2010-luvulla, VM taloudelliset ja talouspoliittiset katsaukset 8/2010 (Helsinki, Valtiovarainministeriö).

Valtionvarainministeriö (2010b): Kuntapolitiikan linja, VM julkaisuja 43/2010 (Helsinki, Valtiovarainministeriö).

## Viitteet

- <sup>1</sup> Kuntasektorin toiminnan kulut: henkilöstökulut, ostot (aineelliset hyödykkeet ja palvelut), avustukset, muut kulut (sisältäen vuokrat) sekä poistot. Valtion toiminnan kulut valtion kulu- ja tuottolaskelman mukaisesti.
- <sup>2</sup> Kuntien ja kuntayhtymien koulutuksen, sosiaalipalveluiden ja terveydenhuoltopalveluiden yhteenlasketun kokonaistuottavuuden vuosittaisen muutosten (2001–2008) summa, lähde: Tilastokeskus (2010): Kuntien ja kuntayhtymien tuottavuustilasto 2008, 15.7.2010 korjattu painos.
- <sup>3</sup> Aaltonen & Kangasharju (2009), s. 207–208.
- <sup>4</sup> Kuntasektorin toiminnan laajeneminen ei myöskään koske ainoastaan toiminnan kustannusten kasvua. Myös kuntasektorin tase kasvaa kovaa tahtia. Yksin vuonna 2009 kuntasektori investoi noin 4 miljardilla eurolla. Kun kuntasektorin poistot samana vuonna olivat 2 miljardia euroa, olivat investoinnit ns. ylläpitoinvestointitasoon nähden kaksinkertaiset. Koska kuntasektorin tapana on ollut tehdä investointinsa paitsi omaan taaseeseensa, myös hyvin pitkälti omalla pääomalla, kantavat veronmaksajat niin rahoitusvastuun, investointeihin liittyvät riskit kuin investoinneista seuraavan pitkäaikaisen ylläpitovastuunkin.
- <sup>5</sup> Maksetun kunnallisveron suhde ansiotuloihin.
- <sup>6</sup> Koko maan keskiarvo, lähde: Kuntaliitto (2010).
- <sup>7</sup> Periaatteessa yhtälö ei ole aivan näin suoraviivainen, sillä valtion tuloveroja ei ole (kuntien yhteisövero-osuutta lukuun ottamatta) korvamerkitty kuntasektorin rahoitukseen käytettäväksi. Käytännössä kunnat kuitenkin käyttävät rahamäärän, joka vastaa valtion tuloveroja.
- <sup>8</sup> Valtionvarainministeriö (2010a, 2010b).
- <sup>9</sup> Julkisten palvelujen tuotantoon liittyy useita oikeudellisia ongelmia, jotka koskevat Euroopan yhteisöjen perustamissopimuksen vastaisia valtion tukia, kunnallisten liikelaitosten kilpailulta suojattua asemaa, hankintalain soveltamista kuntayhtymiin ja palveluiden järjestämiseen isäntäkuntamallilla, kuntayhtymien välisiä hankintoja sekä kunnan ja kunnallisen liikelaitoksen kuntalain mukaista toimialaa. Ks. Ekström – Pohjonen – Haavisto (2007).
- <sup>10</sup> Näin laskettuna perusterveydenhuollon, perusopetuksen, lukiokoulutuksen ja lasten päivähoiton yhteenlaskettu tehostamispotentiaali olisi vuonna 2004 ollut 450 milj. €, ks. Aaltonen – Kangasharju (2009), s. 217–218.
- <sup>11</sup> Kuntaliitto (2009): Valtuutettujen työnantajatausta 2009.
- <sup>12</sup> Kuntien tytäryhteisöt kuuluvat kuntakonserneihin ja ovat täten osa kuntasektoria. Tytäryhteisöjen ja kuntien sekä kuntayhtymien välisen liiketoiminnan määristä tai laaduista on kuitenkin mahdotonta saada luotettavaa kuvaa, sillä tarvittavia tietoja ei nykyisellään kerätä.
- <sup>13</sup> Julkisten ja yksityisten palveluntuottajien välillä on kilpailuneutraaliteettiongelma, mikäli julkisella tuotannolla on julkiseen omistukseen perustuva kilpailuetu yksityisiin kilpailijoihinsa nähden. Kilpailuetu voi muun muassa muodostua epäsymmetrisestä verokohtelusta (tulovero, arvonlisävero, kiinteistövero, verohuojennukset), muista taloudellisista tuisista (markkinaehtoista edullisemmat tuotannon tekijät, alhaiset tuottoväitimet tai niiden puuttuminen kokonaan) tai kilpailusuojatun aseman tai kilpailusuojatusta asemassa saavutetun markkina-aseman tai mittakaavaedun hyödyntämisestä. Aiheesta lisää ks. Ekström – Pohjonen – Haavisto (2008), Työ- ja elinkeinoministeriö (2009) tai Ekström – Pohjonen – Haavisto (2010).
- <sup>14</sup> Liikelaitoksilta tehdyt palveluiden hankinnat mukaan lukien.
- <sup>15</sup> Ks. esim. Mälkönen – Seppälä (2009). Sairauspäivärahojen ohella säästöä tuo myös se, että oikea-aikaisesti annettu hoito vähentää yleensä myös varsinaisen sairaanhoidon kustannuksia.
- <sup>16</sup> Kunnallisen eläkejärjestelmän mahdollisista vaikutuksista markkinoihin, ks. Ekström – Jurvelin (2008), Arvonlisäveron kuntapalautusjärjestelmästä ja piilevästä arvonlisäverosta, ks. Ekström – Pohjonen – Haavisto (2008).
- <sup>17</sup> Salminen – Ylä-Anttila (2010).

# Työllisyyteen kannustava työttömyysturva

Tarmo Valkonen, *ETLA*

# Työllisyyteen kannustava työttömyysturva

Tarmo Valkonen

## Korkean työllisyyssasteen saavuttaminen edellyttää laajoja uudistuksia

Rakennemuutokset, joissa toimialojen, yritysten ja ammattiryhmien työtä jaetaan globaalisti uudelleen asettavat haasteita työmarkkinoiden joustavuudelle ja turvaverkkojen toimivuudelle. Hyvinvointivaltion rahoitukselle välttämättömän nykyistä selvästi korkeamman työllisyyssasteen saavuttaminen on laaja yhteiskunnallinen tehtävä, joka ulottuu vero-, koulutus-, työmarkkina- ja sosiaalipolitiikan alueille.

Työttömyys on luonteeltaan erilaista eri ikäryhmillä ja erilaisen työmarkkina-aseman omaavilla. Nuorisotyöttömyyden vähentämisessä tärkeitä elementtejä ovat syrjäytymisen ehkäisy, kitkattomat siirtymät ylemmälle koulutustasolle ja oppisopimuskoulutuksen edistäminen. Pitkäaikaistyöttömyyden vähentämiseksi pitäisi purkaa työntöön kannusteita vähentäviä tuloloukkuja. Lähellä eläkeikää olevien osalta huomio tulisi kiinnittää siihen, että verotuksen, eläkejärjestelmän ja työttömyysputken säännöt edistävät työssä pysymistä ja siltatyömarkkinoiden kehittymistä. Työttömyysturvan etuusrakennetta ja rahoitusta uudistamalla voidaan parantaa heikon työuran omaavien asemaa ja lisätä kannusteita työllistymiseen.

Työttömyysriskien varalle voidaan myös varautua säästämällä ja kouluttautumalla. Säästäminen toimii puskurina tulojen vaihtelua vastaan. Koulutus pienentää työttömäksi jäämisen riskiä ja lyhentää työttömyysjaksoja. Erityisesti työntekijöiden, jotka toimivat globaalisti kilpailluilla aloilla ja tehtävissä, on varauduttava hankkimaan uusi ammatti vielä myöhäisessäkin työuran vaiheessa. Työttömyyden aiheuttamia kansantaloudellisia kustannuksia voidaan lisäksi pyrkiä pienentämään vaikuttamalla työvoiman kysyntään. Irtisanomisten vaikeuttaminen säätelyllä tai irtisanomiskorvauksilla vähentää kuitenkin uusien työntekijöiden palkkaamista.

## Työttömyysvakuutus toimivammaksi

Lakisääteinen työttömyysturva toimii vakuutuksena työpaikan menetyksen ja työttömyysjaksojen pitkittymisen varalta. Korvauksen saaminen auttaa tasaamaan kulutusta yli työttömyysjaksojen, jos työntekijät eivät varallisuuden puuttumisen tai yksityisten luotto- ja vakuutusmarkkinoiden toiminnan ongelmien vuoksi voi tehdä sitä itse<sup>1</sup>. Työttömyysvakuutuksen ansiosta yksilö voi tehdä koulutus- ja uravalintoja, joissa työttömyysriski on suurempi ja työttömäksi jäänyt voi tarkemmin valita koulutustaan ja kokeustaan vastaavan työpaikan. Oikeus korvauksiin edellyttää yleensä aiempaa työhistoriaa ja tekee näin työmarkkinoille osallistumisesta houkuttelevamman. Lisäksi työt-

tömyysvakuutus jakaa tuloja hyvätuloisilta pienituloisille, joiden riski joutua työttömäksi on suurempi.

Työttömyysvakuutuksen ongelmat johtuvat lähinnä siitä, että työttömyyden synty ja kesto eivät ole riippumattomia työntekijän ja työnantajan päätöksistä. Työttömyysvakuutus vähentää työntekijän kustannuksia työttömäksi joutumisesta ja työttömänä pysymisestä. Työvoiman tarjonnan vähenemisen lisäksi se aiheuttaa epäsuoria haittoja vähentämällä inhimillisen pääoman määrää. Työttömyysaikaisten pidentyminen heikentää työntekijän kykyä kilpailla uusista työpaikoista. Vakuutus myös heikentää kannusteita vähentää työttömyysriskiä koulutuksen avulla. Vakuutuskorvaukset houkuttelevat lisäksi työvoiman ulkopuolisia ilmoittautumaan työnhakijoiksi ilman tarkoitusta aktiivisesti hakea tai ottaa vastaan työtä. Tämän vuoksi järjestelmään joudutaan sisällyttämään erilaisia pakotteita ja rangaistuksia ja valvomaan työttömäksi ilmoittautuneiden työnhakua. Valvonta on kuitenkin vaikeaa ja aiheuttaa kustannuksia.

Ansiosidonnainen työttömyysvakuutus on Suomessa vapaaehtoinen, mutta sitä tuetaan voimakkaasti verovaroin ja palkkoihin sidotuilla pakollisilla työttömyysvakuutusmaksuilla. Tämä vähentää kannusteita työntekoon niillä, joilla työttömyysriski on kohtuullisen pieni. Nettopalkan alenemisesta johtuvat negatiiviset kannustevaikutukset ovat pitkän ajan kuluessa riippumattomat siitä maksaako maksut työnantaja vai työntekijä. Lyhyellä aikavälillä työnantajamaksun nousu ei välttämättä näy vielä palkoissa, jolloin se vähentää työvoiman kysyntää. Liittokohtaisesti määräytyvillä vapaaehtoisilla työntekijöiden maksuilla on yhteys ammattikohtaiseen, mutta ei yksilölliseen työttömyysriskiin. Etuuksilla ei ole kattoa, mutta suurilla tuloilla korvausaste on matala, mikä lisää hyvin koulutettujen kannusteongelmaa.

Työttömyysturvajärjestelmä heikentää siis kannusteita työntekoon eikä kuitenkaan takaa riittävää toimeentuloa pitkäaikaistyöttömille. Perusturvan ja ansiosidonnaisten etuuksien kytkennän purkaminen antaisi mahdollisuuden parantaa pitkäaikaistyöttömien asemaa. Olisi myös perusteltua harkita ansiosidonnaisten etuuksien ajallista rajoittamista 500 päivästä. Pitkä korvausjakso vähentää työnhakua ja lisää sitä kautta työttömyyttä<sup>2</sup>. Toinen nykyisen työttömyysturvan ongelmallinen piirre on ansiopäivärahan korotus 150 päivän ajaksi pitkän työhistorian omaaville työttömyyskassojen jäsenille. Suurempi korvauksen alkumäärä korostaa työntekoon ja työn etsintään liittyviä kannusteongelmia. Työllistymisen todennäköisyys on merkittävästi pienempi niiden päivien aikana kun työtön saa korotettua päivärahaa<sup>3</sup>.

Vaikka etuuksien määräytyminen saataisiin kuntoon, ongelmaksi jäisi edelleen verorahoituksen suuri osuus ja vakuutusmaksujen veroluonteisuus. Olisiko löydettävissä



malli, jossa työttömyysturvan rahoitus saataisiin kannustammaksi ilman että heikoimmassa asemassa olevat eivät siitä kärsisi? Yksi ratkaisu on uudistaa järjestelmää työttömyystilien suuntaan<sup>4</sup>.

### **Työn etsintään voitaisiin kannustaa kasvattamalla elinaikaista omavastuuta**

Työttömyysvakuutukseen liittyvää moraalikatoa voitaisiin vähentää lisäämällä vakuutukseen liittyvää omavastuuta tilijärjestelmän avulla. Perusajatuksena on, että jokaisella on oma tili, josta työttömyysturva rahoitetaan. Tilille ohjataan nykyisistä työttömyysvakuutusmaksuista. Jos työttömyysjaksoja on useita, tili tyhjenee ja sille kertyy velkaa. Velan saa anteeksi eläkkeelle jäädessään. Tämä turvaa heikon elinkaaren aikaisen työmarkkina-aseman omaavien tilanteen. Jos työttömyysjaksoja ei ole, tai niitä on harvoin ja ne ovat lyhyitä, tilille kertyy rahaa, jonka voi nostaa eläkkeelle jäädessään.

Järjestelmä kannustaa työntekoon kahta kautta. Tilille maksetut rahat ovat omaa rahaa, mikä vähentää maksujen veroluonnetta. Tililtä ei myöskään haluta ottaa rahaa, mikä parantaa kannustetta toimia niin että irtisanomisriski pienenee ja työttömyysjaksot jäävät lyhyiksi. Viimemainitusta on olemassa tutkimuksellista näyttöä<sup>5</sup>. Muita perusteluja työttömyystilien käyttöönottoon ovat työttömyysturvaan liittyvien valvontakustannusten ja harmaan talouden väheneminen.

Työttömyystilin avulla hoidetaan työttömäksi jääneen työntekijän välitön rahantarve samalla tavalla kuin nykyisessä järjestelmässä. Tämän likviditeettivakuutuksen lisäksi tilit tarjoavat perusturvan sen varalta, että yksilö on elämänsä aikana paljon työttömänä. Tulonjako on tilimallissa tehokkaampaa, koska siinä käytetään koko elinkaareltä kerättyä tietoa ansiotuloista, sen sijaan että vuosittaiset tulot määräisivät maksettujen maksujen ja saatujen etuuksien suhteen. Elinkaaritulot kuvaavat paremmin maksukykyä kuin vuosittaiset tulot, ja sen vuoksi tulojen uudelleenjako voidaan kohdentaa tarkemmin ja rahoittaa matalammalla veroasteella.

### **Millä edellytyksillä järjestelmä toimisi hyvin?**

Tilimallista on sitä enemmän hyötyä, mitä useampi joutuu työttömyysriskille alttiiksi. Vastaavasti, jos työttömyys keskittyy voimakkaasti harvoille ihmisille, suuri osa työttömistä päätyy negatiiviseen saldoon ja kannustehödyt jäävät vähäisiksi. Järjestelmän toimivuus saattaa lisäksi edellyttää sitä, että erityisen matalan työttömyysriskin työntekijäryhmien, kuten julkisten virkojen haltijoiden, osallistuminen rajoitettaisiin pois.

Tilimallin yksityiskohdat vaikuttavat sen tulonjako- ja kannustevaikutuksiin. Esimerkkinä on tilille maksettavan maksun suuruus. Mitä korkeampi on tilille menevä maksu, sitä enemmän työntekijöillä on keskimäärin tilillään rahaa. Tällöin harvempi työntekijä odottaa päätyvänsä negatiiviseen saldoon työuran lopulla, jolloin kannusteet osallistua työmarkkinoille koskevat laajempaa joukkoa. Toisaalta ne, jotka lopulta päätyvät negatiiviseen saldoon, joutuvat maksamaan korkeaa maksua, jolloin tulonjako heidän osaltaan heikkenee.

Tulonjakovaikutuksia voidaan haluttaessa korostaa esimerkiksi asettamalla tilin saldolle yläraja. Maksua todennäköisesti voitaisiin laskea, mikä suurentaisi niiden käytettävissä olevia tuloja, jotka päätyvät velan puolelle. Tulonjakoa voidaan lisätä myös verottamalla positiivisia saldoja työntekijän siirtyessä eläkkeelle. Toisaalta nämä toimet rajoittaisivat järjestelmän kannustavuutta. Tilille säästettävän summan yläraja kasvattaisi niiden määrää, jotka päätyvät negatiiviseen saldoon työuran lopulla.

Kolmas esimerkki järjestelmän yksityiskohdista on, että kertyvälle velalle voidaan asettaa yläraja. Ylärajan avulla pitkään ja usein työttömänä olleella säilyy mahdollisuus päästä positiiviseen saldoon työuran päätyttyä. Tavoitteena on kannustaa pitkäaikaistyöttömiä työhön. Yläraja voi myös olla sidottu ikään siten, että työuran alkupuolella velkaa voi olla enemmän.

### **Miten työttömyystilit rahoitettaisiin?**

Tilimalli aiheuttaa kustannuksia, koska positiivisten loppusaldojen tapauksissa eläkkeelle jäävä saa rahaa. Tilimalli luo tuloa, koska paremmat työntekokannustimet lisäävät verotuloja. Kun näitä verrataan toisiinsa, nähdään että jokaisella elinkaarella kannustinvaikutukset koetaan paljon aiemmin kuin tuloa saadaan. Tämä auttaa säättämään järjestelmän yksityiskohdat sellaisiksi, että maksut riittävät rahoitukseen.

Työttömyystilien rahoittamiseen olisi käytettävissä nykyiset työttömyysvakuutusmaksut ja muut verot, joilla työttömyysturva rahoitetaan. Rahoitustarvetta on vaikea tarkasti ennustaa, koska se riippuu siitä, kuinka paljon järjestelmä vähentäisi työttömyyttä ja kuinka paljon eläkeiän siirtyneitä säästöjä syntyisi. Nämä puolestaan määräytyisivät paljolti sen perusteella kuinka keskittynyttä työttömyys on tietyille yksilöille ja millaiset ovat järjestelmän yksityiskohdat. Erilaisten työttömyystilien toimintaa on jäljitely useiden maiden työllisyys- ja palkkatietojen perusteella. Yhdysvaltoja, Viroa ja Sloveniaa koskevissa simuloinneissa saatiin negatiiviseen saldoon päätyvien määräksi alle 10 prosenttia työvoimasta<sup>6</sup>.

Kokemuksia työttömyystilien käytöstä on vähän. Chilessä on yksi tiliversio ollut käytössä vuodesta 2002. Sen on osoitettu vähentävän työttömyyttä. Itävallassa on eroraha uudistettu tilimallin mukaiseksi vuonna 2003. Siellä järjestelmän toimivuutta on arvosteltu matalalle asetetun maksu- ja etuustason vuoksi.

## Suosituksia

Nuorison osalta työmarkkinoilta syrjäytyminen on es-tettävä tarvittaessa voimakkaillakin toimenpiteillä, kuten työ- ja koulutuspaikkojen järjestämisellä ja sosiaaliturva-etuuksien tiukalla sitomisella työntekoon ja tulokselliseen kouluttautumiseen. Vero- ja tulonsiirtojärjestelmän luominen kannusteloukkojen purkaminen on perusteltua pitkäai-kaistyöttömyyden rajoittamiseksi. Ikääntyneiden osalta on pidettävä huolta siitä, että työurat pitenevät terveiden elin-vuosien lisääntymisen tahdissa. Työttömyysturvan etuus-rakennetta pitäisi muuttaa kannustavampaan suuntaan sa-malla kuitenkin pitäen huolta siitä että perusturva on riit-tävällä tasolla.

Työttömyysturvan rahoituksessa on syytä ottaa käyttöön tilimallin periaatteita. Hyväosaisten on varaa rahoittaa ly-hytaikaiset työttömyysjaksonsa kokonaan elinkaaren aika-na kertyvistä ansiotuloistaan. Vain ne, joiden työmarkki-na-asema on pysyvästi heikko, tarvitsevat nykyisen kaltais-ta vakuutusturvaa. Tilimalli tekisi tulonjaon läpinäkyväksi ja kannustaisi keski- ja suurituloisia välttämään irtisano-misia ja etsimään työtä työttömänä ollessaan. Työttömyys-tilin periaatteiden toimivuutta voitaisiin kokeilla myös ke-vennetyllä versiolla. Siinä käytettäisiin virtuaalisia bonus-tilejä, joille kertyy rahaa työllisyysjaksojen ajalta ja joilta vähenee rahaa työttömyysjaksojen aikana. Negatiivinen saldo annettaisiin anteeksi<sup>7</sup>.

## Kirjallisuutta

- Chetty, R. (2008): Moral Hazard versus Liquidity and Optimal Unemploy-ment Insurance. *Journal of Political Economy*, 116, 173–234.
- Krueger, A.B. – Meyer, B.D. (2002): Labor supply effects of social insurance. Teoksessa A. Auerbach ja M. Feldstein (toim.), *Handbook of Public Econo-mics*, vol. 4, s. 2327–92. Amsterdam: North-Holland.
- Lassila, J. – Valkonen, T. (2008): Sosiaalilitit ja moraalikato. ETLA Keskuste-luaiheita nro 1181.
- Reyes, G. – van Ours, J.C. – **Vodopivec, M. (2010): Incentive Effects Of Un-employment Insurance Savings Accounts: Evidence From Chile.** CEPR DP nro 7632.
- Røed, K. – Jensen, P. – Thoursie, A. (2007): Unemployment duration and unemployment insurance: a comparative analysis based on Scandinavian micro data. *Oxford Economic Papers*, 60, 254–274.
- Stiglitz, J.E. – Yun, J. (2005): Integration of unemployment insurance with retirement insurance. *Journal of Public Economics*, 89, 2037–206.
- Valentini, F. (2008): Unemployment Insurance Savings Accounts: An Over-view. ETLA Keskusteluaiheita nro 1136.
- Vodopivec, M. (2008): How Viable Are Unemployment Insurance Savings Accounts: Simulation Results for Slovenia. IZA DP nro 3438.
- Vodopivec, M. – Rejec, T. (2002): Unemployment insurance savings ac-counts: simulation results for Estonia. Mimeo. The World Bank.
- Uusitalo, R. – Verho, J. (2007): The effects of unemployment benefits on re-employment rates: evidence from the Finnish UI-benefit reform. FAU Working Papers 2007:21.

## Viitteet

- <sup>1</sup> Työntekijän mahdollisuus vaikuttaa itse työttömyysriskiinsä rajoittaa yksityisten markkinoiden mahdollisuutta luotottaa tai vakuuttaa työttö-myysriskien varalta, ks. Chetty, 2008.
- <sup>2</sup> Ks. Krueger ja Meyer, 2002 sekä Røed, Jensen ja Thoursie, 2007.
- <sup>3</sup> Ks. Uusitalo ja Verho, 2007.
- <sup>4</sup> Valentini, 2008, sisältää laajan katsauksen työttömyystilien perusteisiin ja sovelluksiin.
- <sup>5</sup> Ks. Reyes ym., 2010.
- <sup>6</sup> Ks. Feldstein ja Altman, 1998, Vodopivec ja Rejec, 2002 sekä Vodopi-vec, 2008.
- <sup>7</sup> Julkaisussa Lassila ja Valkonen, 2008, on analysoitu tarkemmin tili-mallin sovittamista Suomen työttömyysturvajärjestelmään.

# Miten uudistaa verotusta?

Sixten Korkman, *ETLA*

Niku Määttänen, *ETLA*

# Miten uudistaa verotusta?

Sixten Korkman – Niku Määttänen

Hyvä verojärjestelmä edistää talouden tehokkuutta ja yhteiskunnallista oikeudenmukaisuutta ja on hallinnollisesti yksinkertainen. Valitettavasti nämä vaatimukset ovat usein keskenään ristiriitaisia. Melko laajasti on kuitenkin omaksumtu näkemys, että laajat veropohjat ja suhteellisen matalat veroasteet täyttävät näitä vaatimuksia paremmin kuin voimakkaasti eriytynyt verotus.

Suomessa valmistaudutaan paraikaa verotuksen uudistamiseen, jota niin kutsutun Hetemäen työryhmän valmistelutyö ja verotuksesta käytävä julkinen keskustelu toivon mukaan osaltaan helpottavat. Seuraavassa esitämme joitakin näkökohtia ja suosituksia tulevaa uudistusta silmällä pitäen.

## Yritys- ja pääomatuloverotus

Suomen kaltaisessa avoimessa taloudessa investointien tuottovaatimus määräytyy pitkälti kansainvälisillä pääomamarkkinoilla. Jos yhteisöverokanta on kansainvälisessä vertailussa korkea, yrityksen täytyy saada ennen yhteisöveroa suhteellisen korkea tuotto sijoitetulle pääomalle, sillä muuten yrityksen kannattaa siirtää toimintansa muualle tai jättää investoimatta. Korkea pääoman tuotto edellyttää alemmaa kustannustasoa lähinnä matalampien palkkojen muodossa. Tästä seuraa, että viime kädessä yhteisöverotus kohdistuu ainakin suurelta osin palkansaajiin.

Suomen yhteisöverokanta oli 1990-luvun puolivälissä kansainvälisesti verraten alhainen, mutta ei ole enää, sillä muiden maiden verokannat ovat alentuneet jatkuvasti ja merkittävästi (kuvio 1). Nyt on aika vahvistaa Suomessa sijaitsevan yritystoiminnan investointiedellytyksiä alentamalla yhteisöverokantaa.

Voi kysyä, edustaisiko tämä ”epäreilua verokilpailua”. Tähän on todettava, että yhteisöverokannan yleinen alentaminen ei ole ristiriidassa EU:ssa tehtyjen sopimusten kanssa. Mitään pyrkimystä yhteisöverokannan harmonisointiin ei EU:n piirissä tätä nykyä esiinny. Verokilpailu on ja tulee jatkossakin olemaan Suomen kannalta tosiasia.

Yhteisöverokannan laskemisen vastapainoksi Hetemäen työryhmä esittää pääomatuloveron korotusta. Pääomatuloveron nosto on sikäli vähemmän haitallista kuin yhtiöveron nosto, että se ei vaikuta investointien tuottovaatimukseen silloin kun rahoitus saadaan kansainvälisiltä pääomamarkkinoilta. Pienet ja keski-suuret (listaamattomat) yhtiöt eivät kuitenkaan voi välttämättä hankkia omaehtoista pääomaa kansainvälisiltä markkinoilta. Pääomatuloverotuksen kiristäminen heikentää niiden rahoitusmahdollisuuksia ja tätä kautta myös investointeja.

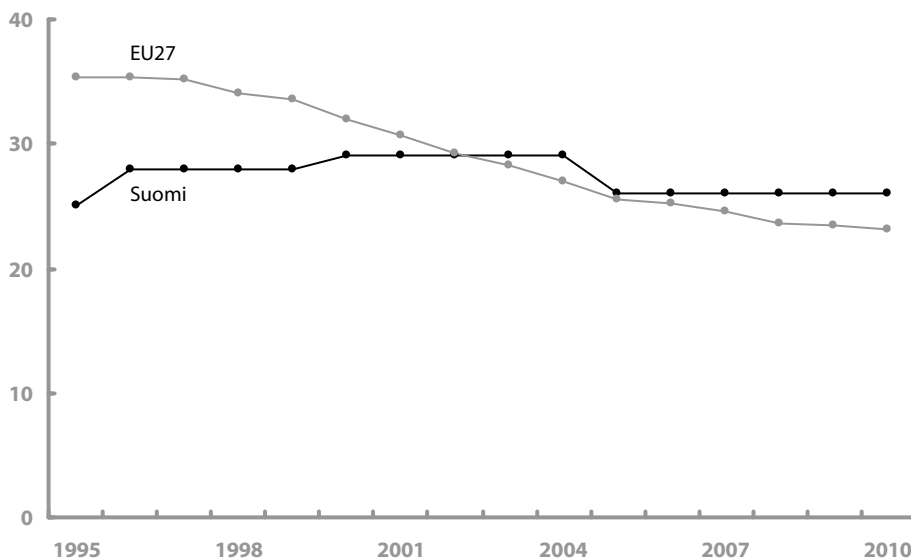
Suomessa on käytössä eriytetty tuloverotus, jossa ansiotuloja verotetaan progressiivisesti ja pääomatuloja vakioveroasteella. Julkisessa keskustelussa on viime aikoina usein vaadittu sekä pääomatuloverotuksen voimakasta kiristämistä että eriytetystä tuloverotuksesta luopumista verotuksen oikeudenmukaisuuden vuoksi.

Kumpakaan vaatimukseen liittyy ongelmia, jotka ainakin julkisessa keskustelussa usein sivuutetaan. Ensinnäkin on huomattava, että pääoma- ja työtuloja kohdellaan yrityksen tasolla eri tavalla. Yritys maksaa omistajilleen osinkoja vasta yhteisöveron maksamisen jälkeen, kun taas palkat ovat tietysti yhteisöveroa vähentävä kustannus. Siksi yhteisövero on laskettava mukaan kun verrataan vaikkapa osinko- ja palkkatulojen verotusta.

Toinen asia liittyy inflaation vaikutukseen. Jos esimerkiksi sijoituksen nimellinen tuotto on neljä prosenttia ja inflaa-

Kuvio 1  
Suomen yhteisöverokanta ja EU27-maiden keskimääräinen yhteisöverokanta

Lähde: EU-komissio.



tio kaksi prosenttia vuodessa, reaalitytuotto on ilman veroja 2 prosenttia. Pääomatuloveron (28 %) maksamisen jälkeen reaalitytuotoksi jää vain 0,88 prosenttia, sillä pääomatulovero maksetaan koko nimellistuotosta. Reaalitytuoton veroaste on tällöin 56 prosenttia. Inflaation seurauksena sijoitusten reaalitytuoton verotus on siis yleensä paljon kireämpää kuin mitä pääomatuloveroprosentista voisi päätellä.

Säästämisen tuoton verottamisen kiristäminen tarkoittaa, että ihmisten on tingittävä enemmän tämän päivän kuluksista saadakseen säästöillä tietyn määrän tavaroita tai palveluita tulevaisuudessa. Tämä tarkoittaa viime kädessä sitä, että tulevaisuuden kulutusta verotetaan ankarammin kuin tämän päivän kulutusta. Tätä vaikutusta pidetään yleensä haitallisena ihmisten käyttäytymisen ohjaamisena, vaikkakin sitä voidaan tietyin oletuksin perustella tulonjakonäkökulmasta. Lisäksi pääomatuloverotus vaikuttaa sijoitusten allokaatioon esimerkiksi sitä kautta, että se synnyttää kannusteen lykätä pääomavoittojen realisoimista.

Nämä näkökohdat puoltavat suhteellisen matalaa pääomatuloveroa. Pääomatulojen verottaminen esimerkiksi samalla veroasteella kuin mitä nyt verotetaan ylimpiä ansiotuloja, tarkoittaisi monessa tapauksessa sijoitusten reaalitytuoton äärimmäisen kireätä verotusta. Käytännössä tällainen malli edellyttäisi erilaisia kohdennettuja helpotuksia ja poikkeuksia, jotka helposti rapauttavat veropohjaa.

Toisaalta progression luominen pääomatuloverotukseen esimerkiksi vapauttamalla pienet pääomatulot kokonaan verosta synnyttää helposti uusia ongelmia, ainakin mikäli verojärjestelmään ei samalla tehdä muita muutoksia. Pääomatulojen verottomuus yhdistettynä asuntolainakorkojen verovähennysoikeuteen esimerkiksi kannustaisi kotitalouksia rahoittamaan verovapaat sijoituksensa asuntolainaa kasvattamalla.

Nykyisen yhteisö- ja pääomatuloverojärjestelmän tärkeänä ongelmana on tuotu esiin niin sanottu tulonmuunto-ongelma, jolla tarkoitetaan kannustinta naamioida ansiotuloja pääomatuloiksi. Ongelma liittyy erityisesti listaamattomien yritysten nykyiseen verokohteluun. Hetemäen työryhmän väliraportissaan esittämät uudistukset rajoittavat tätä ongelmaa merkittävästi.

Radikaali ratkaisu yhteisö- ja pääomatuloverotuksen ongelmiin olisi niin sanotun normaalituoton verottomuus, joka on yksi kansainvälisesti tunnettujen verotuskijoiden kirjoittaman Mirrlees-raportin<sup>1</sup> tärkeimmistä suosituksista. Normaalituotolla tarkoitetaan verokirjallisuudessa tuottoa, jonka rahoitusmarkkinoilta saisi pitkällä aikavälillä suhteellisen riskittömästi. Normaalituoton verottomuus tarkoittaa, että säästämisen tai investoinnin tuottoa ei veroteta sen paremmin yhtiö- kuin henkilötasolla siltä osin kuin tuotto jää alle normaalituoton. Toisaalta normaalituoton ylittävää tuottoa voidaan mallissa verottaa

suhteellisen ankarasti ja niin haluttaessa myös progressiivisesti.

Normaalituoton verottomuuden toteuttamiseen liittyy kuitenkin avoimia kysymyksiä. Suomessa käytössä oleva eriytetty tuloverotus voidaankin nähdä hallinnollisesti helpoana kompromissina, jolla pyritään osittain rajoittamaan pääomatulojen verottamiseen liittyviä ongelmia. Siitä kannattaa ainakin toistaiseksi pitää kiinni.

## **Ansiotuloverotuksesta kulutuksen verottamiseen**

Verokertymien kannalta merkittävimmät veropohjat ovat ansiotulot ja kulutus. Hetemäen työryhmä esittää väliraportissaan verotuksen painopisteen lievää siirtämistä ansiotuloverotuksesta kulutuksen verottamiseen.

On luontevaa ajatella, että ankara työtulojen verotus vaikuttaa kielteisesti työhalukkuuteen ja työllisyyteen. Toisaalta myös kulutuksen verotus vaikuttaa verokiilaan, jonka verotus aiheuttaa työnantajan bruttokustannuksen ja työntekijän nettotulon välille. Ansiotuloverotus vähentää nettotuloa, mutta välillinen verotus nostaa tavaroiden ja palveluiden hintatasoa ja vähentää työstä saadun nettotulon ostovoimaa. Onko siis väliä sillä, kohdistuuko verotus suoraan työtuloihin tai kulutukseen? Onko perusteita suosittelaa verotuksen painopisteen siirtämistä työstä kulutukseen?

Ensinnäkin välillinen verotus kohdistuu myös pääomatuloilla tai varallisuudella rahoitettuun kulutukseen, sen pohja on siis laajempi kuin ansiotuloverotuksen. Arvonlisäverotuksen kiristäminen lisää tältä osin vanhempien ikäluokkien verotusta nuoriin verrattuna. Tätä voi pitää myönteisenä sukupolvien välisen tulonjaon kannalta, sillä nuoret ikäpolvet joutuvat joka tapauksessa väestön ikärakenteen muutoksen takia maksamaan korkeampia eläkemaksuja ja veroja kuin aiemmat sukupolvet. Tämä vaikutus voimistuu, jos verokevennykset toteutetaan työtulovähennyksen muodossa, jolloin kevennykset kohdistuvat palkkatuloihin.

Toiseksi arvonlisäverotus kohdistuu tuontiin mutta ei vientiin, kun taas kotimaisen työn verotus rasittaa vientiä mutta ei tuontia. Painopisteen siirtäminen työn verottamisesta kulutuksen verottamiseen toimii täten ”sisäisenä devalvaationa”, se parantaa kotimaisen tuotannon kansainvälistä hintakilpailukykyä. Vaikutus saattaa olla tilapäinen mutta silti hyödyllinen jos kilpailukyky on päässyt rapautumaan (kuten Suomessa on viime vuosina tapahtunut).

Kolmanneksi kulutusverotuksen kiristämällä rahoitettu ansiotuloverotuksen lasku pienentää niin sanottua tulonmuunto-ongelmaa, eli kannustinta muuttaa ansiotuloja pääomatuloiksi ilman, että pääomatuloverotusta tarvitsee kiristää.

Lisäksi on todettava, että työeläkemaksujen ja kunnallisverojen odotettavissa oleva nousu kiristää ansiotuloverotusta tulevaisuudessa ”automaattisesti”. Samalla verotuksen painopiste siirtyy kohti ansiotulojen verotusta, ellei verotukseen tehdä muita muutoksia.

Kulutusverotuksen kiristämällä katsotaan toisaalta usein olevan kielteisiä tulonjakovaikutuksia. Keskustelussa viitataan siihen, että arvonlisäveroon ei liity progressiota, sekä siihen, että pienituloiset ihmiset kuluttavat keskimäärin suuremman osan tuloistaan kuin suurituloiset.

Kulutusverotuksen kiristämisen tulonjakovaikutuksia helposti liioitellaan. Kuten edellä todettiin, kulutusverotus kohdistuu myös kertyneeseen varallisuuteen. Kulutusverotuksen kiristäminen vähentää varallisuuden ostovoimaa samalla tavalla kuin kertaluontoinen varallisuusvero. Toisaalta kulutusverojen kiristäminen ei juuri vaikuta pelkkien tulonsiirtojen varassa olevien ihmisten ostovoimaan, sillä useimmat tulonsiirrot on sidottu kuluttajahintaindeksiin. Lisäksi ansiotuloveron alennukset voidaan osittain kohdentaa pienituloisille.

Kulutusverotuksen kiristämisen tulonjakovaikutukset näyttävät lisäksi pienemmiltä, kun vuotuisten tulojen sijasta tarkastellaan elinkaarituloja. Esimerkiksi opiskelijat ovat pienituloisia ja kuluttavat yleensä kaikki tulonsa. Verotuksen painopisteen siirtyminen kohti kulutusverotusta todellakin kiristää heidän verotaakkaansa. Yleensä opiskelijat voivat kuitenkin odottaa ansaitsevansa myöhemmin paljon enemmän. Ansiotuloverotuksen alentaminen keventää siis heidän verotustaan myöhemmin.

Kaiken kaikkiaan on kohtuullisen vahvat perustelut puoltaa kulutusverojen lievää kiristämistä ja ansiotuloverotuksen keventämistä. Kulutusverotuksen kiristäminen tulisi toteuttaa ensisijaisesti nostamalla alennetut arvonlisäverokannat vakiokannan tasolle. Sen lisäksi voidaan nostaa yleistä arvonlisäverokantaa. Esimerkiksi ympäristönäkökohtiin liittyen voi olla perusteltua nostaa myös joitakin muita kulutusveroja.

## Asumisen verotus

Taloustieteessä on vanhastaan laaja yksimielisyys siitä, että kiinteistövero on hyvä vero. Erityisesti maaphajaan kohdistuva vero jää omistajan kannettavaksi aiheuttamatta kielteisiä kannustinvaikutuksia taloudelliseen toimeliaisuuteen, mutta myös rakennuskantaan kohdistuva vero on kansainvälisten kokemusten valossa järkevä tapa rahoittaa paikallishallinnon (kuntien) toimintaa.

Suomessa kiinteistövero on moniin muihin maihin verrattuna poikkeuksellisen alhainen. Kiinteistöveroa voisi Suomessa kaiken kaikkiaan kiristää. Samalla on syytä säätää

mahdollisuudesta kartuttaa verovelkaa, jos verovelvollisen tulot ovat pienet ja kiinteistön arvo kuitenkin suuri. Esimerkiksi pienituloista vanhusta ei pidä pakottaa muuttamaan arvokkaaksi tulleesta talostaan pelkästään veron takia vaan perilliset voivat aikanaan maksaa verovelan. Tällainen uudistus voisi lisätä kiinteistöveron yhteiskunnallista hyväksyttävyyttä.

Asumisen verotuksen keskeinen ongelma on vuokra- ja omistusasumisen eriarvoinen verokohtelu. Yksityisen vuokra-asumisen verotus on omistusasumisen verotusta kireämpää, koska vuokratuloja verotetaan pääomatulona ilman, että omistusasujalta perittäisiin vastaavaa veroa. Lopputuloksena on, että julkinen valta saa asunnosta enemmän verotuloja jos se on vuokra-asuntona kuin jos sen omistaja asuu siinä itse. On syytä arvioida, että viime kädessä vuokraisännältä perittävän veron maksaa vuokralainen korkeamman vuokran muodossa.

Omistusasumisen suosiminen ohjaa ihmisiä ottamaan taloudellisia riskejä suurten asuntolainojen muodossa ja vähentää liikkuvuutta työn perässä. Samalla se on tulonjakonäkökuulmasta ongelmallista, sillä vuokralaiset ovat keskimääräistä pienituloisempia. Pääomatuloveroprosentin mahdollinen nostaminen pahentaa vuokra- ja omistusasumisen verotuksen epäsuhtaa entisestään.

Yksi ratkaisu ongelmaan olisi kiristää omistusasujien verotusta esimerkiksi perimällä heiltä muita korkeampaa kiinteistöveroa. Toinen ratkaisu olisi vapauttaa vuokratulot pääomatuloverosta. Menetetety verotulot voitaisiin kerätä kiinteistöveroa korottamalla.

Asuntolainojen verovähennysoikeuden poistaminen nostaa omistusasumisen verotusta vuokra-asumiseen nähden vain niiden osalta, jotka rahoittavat asuntonsa lainarahalla. Sen poistaminen on siksi varsin epätäydellinen keino tasoittaa omistus- ja vuokra-asumisen verotusta. Asuntolainakorkojen verovähennysoikeus tulisi kuitenkin poistaa, mikäli omistus- ja vuokra-asumisen verotusta ei pystytä muuten tasoittamaan.

## Verotuksen oikeudenmukaisuudesta

Suomen verotuksen taso on kansainvälisesti katsoen melko korkea, ja yleiseen verotuksen kiristämiseen on syytä suhtautua varauksellisesti (muistio 7). Toisaalta menoleikkaukset kohdistuvat usein eniten pienituloisiin. Siksi on tärkeää huolehtia tulevan verouudistuksen tulonjakovaikutuksista. Samalla olisi vältettävä ratkaisuja, joiden merkitys tulonjaon kannalta on lähinnä näennäinen tai jotka suuresti ja ilman hyviä perusteita ohjaavat ihmisten valintoja.

Työtulojen verotuksen progressiivisuuden lisäämistä vaaditaan usein sillä perusteella, että suurituloisilla on parem-

pi veronmaksukyky. Korkeimpien marginaaliverojen nostaminen ei kuitenkaan lisää verokertymää merkittävästi. Ruotsissa tehdyissä tutkimuksissa on jopa päädytty siihen, että ylimpien marginaaliverojen kiristäminen vähentäisi verokertymiä<sup>2</sup>. Tällöin siis oikea keino verokertymien kasvattamiseen on marginaaliverojen alentaminen – on vaikea perustella korkeita marginaaliveroja oikeudenmukaisuudella, jos ne tosiasiaassa vähentävät julkisen talouden käytettävissä olevia resursseja. Kovin korkeat marginaaliverot ovat lähinnä keino viestittää oikeudenmukaisuudesta kannettavaa huolta; ne edustavat ”symbolipolitiikkaa”.

Kaikkein pienituloisempien ihmisten kohdalla kysymys ei ole niinkään ansio- tai pääomatuloverotuksesta vaan tulonsiirroista. Perusturvan nostaminen ja sen tulosidonnaisuuden lieventäminen saattaa olla hyvin perusteltua sekä tulonjaon että työntarjontakannusteiden kannalta.

Mutta onko verotuksen piirissä keinoja, jotka voitaisiin mieltää tulonjaon kannalta oikeasuuntaisiksi ja jotka eivät haittaisi merkittävästi talouden toimintaa? Yksi keino on edellä mainittu omistus- ja vuokra-asumisen verokohtelun tasoittaminen. Sitä voidaan perustella sekä tulonjako- että tehokkuusnäkökulmasta.

Toinen keino on perintöverotuksen kehittäminen. Perintöverotukseen liittyy toki osittain samanlaisia ongelmia kuin pääomatulojen verottamiseen mutta todennäköisesti lievempinä. Osa perinnöistä on suunnittelemattomia: niitä jätetään esimerkiksi siksi, että perinnönantaja kuolee ennen kuin hän on ehtinyt käyttää kaikki säästönsä. Kireämpi perintöverotus tuskin vähentää oleellisesti tällaisten perintöjen määrää. Perintöverolla voidaan myös varmistaa luovutusvoittojen verotuksen ulkopuolelle jäävän omaisuuden arvonnousun verottaminen.

Perintöveroa on perusteltua kiristää ainakin vähentämällä mahdollisuuksia veron välttämiseen ja arvostamalla omaisuus lähemmäksi markkinahintoja. Pienten perintöjen verovapautta voitaisiin samalla laajentaa.

## Kirjallisuutta

Holmlund, Bertil – Söderström, Martin (2007): ”Estimating Income Responses to Tax Changes: A Dynamic Panel Data Approach”, IZA Discussion Papers, 3088.

## Viitteet

<sup>1</sup> <http://www.ifs.org.uk/mirrleddReview/design>.

<sup>2</sup> Holmlund ja Söderström, 2007.





# Työeläkejärjestelmä reiluksi, uskottavaksi ja kestäväksi

Jukka Lassila, *ETLA*

# Työeläkejärjestelmä reiluksi, uskottavaksi ja kestäväksi

Jukka Lassila

Suomen yksityisalojen työeläkejärjestelmässä on rahoitukseen liittyvä ongelma. Nykyinen palkkoihin suhteutettu maksutaso – tänä vuonna n. 21,6 prosenttia – ei tulevaisuudessa riitä työeläkkeiden maksamiseen, jos eläkeoikeudet määräytyvät nykyisten sääntöjen mukaisesti. Eläketurvakeskus arvioi<sup>1</sup>, että näitä maksuja joudutaan nostamaan yli neljä prosenttiyksikköä seuraavan kymmenen vuoden kuluessa (kuvio 1).

Työeläkejärjestelmän rahoitus siis perustuu ajatukseen, että maksuja korotetaan, mutta vasta tulevaisuudessa. Tämä on toteutuessaan epäreilua tulevien maksajien kannalta: he joutuvat maksamaan suurempia suhteellisia maksuja kuin nykyiset maksajat, jotta saisivat yhtä suuren eläkkeen suhteessa palkkatuloihinsa kuin nykyiset maksajat (elinikien ja työurien odotettu piteneminen mutkistaa vertailua mutta ei muuta sen perussanomaa).

Tulevaisuuteen lykättyjen maksunkorotusten toteutuminen on sinällään epäuskottavaa. Voi kysyä, miksi tulevat maksajat suostuisivat maksamaan korkeampia maksuja, kun me nykyiset emme halua niitä maksaa. Tulevat eläkepäätäjät voivat hoitaa rahoitusongelmaa leikkaamalla eläke-etuuksia tai niiden kertymissääntöjä. Näin on tehty monta kertaa viimeisten 20 vuoden aikana.

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

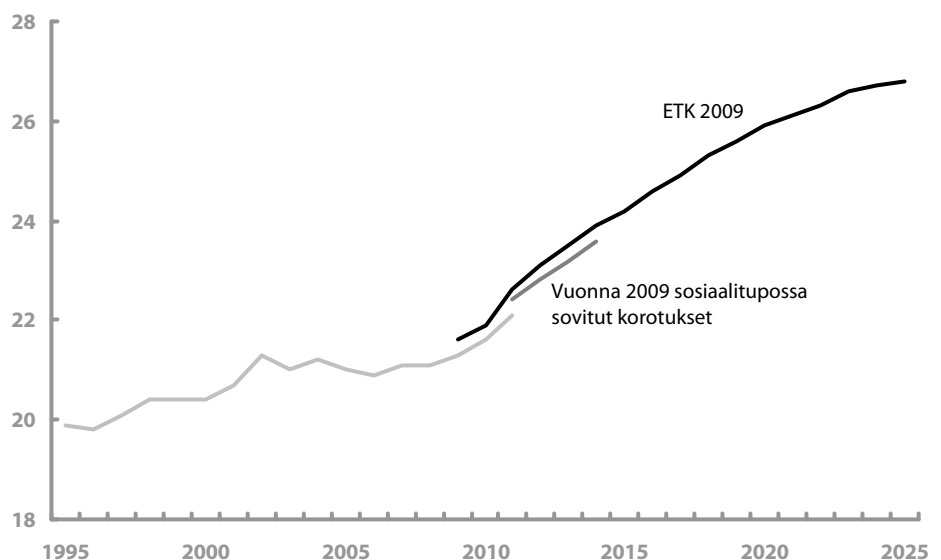
Tarvittava toimenpidekokonaisuus voisi koostua monesta osasta. Jos etuussääntöjä ei haluta muuttaa, työeläkemaksujen korotus odotusarvoisesti oikealle tasolle nostaa sekä työnantajan että työntekijän maksua. Tarvittava korotus olisi yhteensä n. neljä prosenttiyksikköä<sup>2</sup>. Eläke-etuuksiinkin voisi puuttua, esimerkiksi siten, että eläkeoikeuden karttumien ikäporrastusta yksinkertaistetaan poistamalla 1,9 prosentin porras kokonaan vuodesta 2012 alkaen. Monia muitakin tapoja löytyy; eläkesäännöissä on monia kertoimia ja rajoja, joiden vaikutukset sekä eläkkeisiin että niiden rahoitukseen voidaan etukäteen arvioida suhteellisen hyvin. Monia näistä parametreista on aiemminkin muuteltu. Toimenpidekokonaisuuden täsmentäminen on eläkepäätäjien vastuulla, eikä tässä esitetä siitä yksityiskohtaista suositusta. Päätöksenteko ei todennäköisesti ole helppoa, koska uudistuksessa on voittajien lisäksi väistämättä häviäjiäkin. Muistiossa 7 *Talouspolitiikan linja* pohditaan, keiden pitäisi ottaa tällaisista päätöksistä vastuu.

Eläkejärjestelmän eri ikärajojen muuttaminen voi olla osa uudistusta. On kuitenkin huomionarvoista, että työeläkejärjestelmän rahoituksellisen kestävyuden turvaaminen on eri ongelma kuin se, mitä työmarkkinajärjestöt ovat yrittäneet ratkaista vuoden 2009 keväästä alkaen. Työurien pidennys ei luultavasti ole yksinään riittävä ratkaisu eläkkeiden rahoitusongelmiin. Sillä on suurempi merkitys muun julkisen sektorin eli valtion ja kuntien talouden kannalta. Asiaa käsitellään muistiossa 6 *Työurat pidemmiksi*.

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

Kuvio 1  
Työeläkemaksut, prosenttia palkoista

Lähteet: Eläketurvakeskus, ETLA.



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

Maksujen rajoitettu vaihtelumahdollisuus voidaan muotoilla esimerkiksi maksukattomallin avulla, kuten olemme aiemmin esittäneet<sup>3</sup>. Määritellään työeläkemaksuille maksukatto, joka on tasoltaan esimerkiksi 25 prosenttia. Eriksen asetettavan työryhmän tehtävänä on säännöllisesti arvioida työeläkejärjestelmän maksujen pitkän aikavälin nousupaineet. Näiden uhatessa johtaa katon ylittävään maksutasoon, jätetään työeläkkeiden indeksikompensaatiot tekemättä (”eläkejarru”) siihen asti kunnes maksujen odotusarvoinen nousupaine on tavalla tai toisella saatu purettua. Malli on joustava sovellus Ruotsissa käytössä olevasta tiukemmasta mekanismista, jossa ei sallita maksunmuutoksia ollenkaan.

Joustavaa mutta odotusarvoisesti oikeaa maksutasoa voisi etsiä myös Kanadan eläkejärjestelmän tapaan. Jos pitkän aikavälin kestävyystarkastelu osoittaa maksutason olevan liian matala, maksua nostetaan hieman ja etuuksien indeksointi jäädytetään – elleivät päättäjät tee muita rahoitusnäkökymää korjaavia päätöksiä. Maksunkorotusten lykkääminen ei Kanadassa ole vaihtoehtojen joukossa, toisin kuin Suomen nykykäytännössä.

Työeläkejärjestelmän rahoitusongelmaa ei pidä vähätellä. Jos maksujen ja etuuksien epätasapaino poistetaan maksuja korottamalla, kyseessä on 4 prosenttiyksikön suuruinen puhdas palkkaverotuksen korotus; mikään etuushan ei siinä parani. Ongelmaa ei pidä myöskään liioitella. Tämän suuruusluokan uudistuksia on Suomessa tehty ennenkin. 1990- ja 2000-luvuilla tehtyjen uudistusten vuoksi eläkejärjestelmämme rahoitustilanne on suhteellisen hyvä kansainvälisessä vertailussa. Vaaditaan kuitenkin edellä kuvattua kaltaisen uudistus, jotta nousisimme aivan parhaaseen ryhmään Ruotsin ja Kanadan seuraan. Uudistuksen jälkeen kotimainen väestön ikääntymiseen ja julkisen talouden kestävyteen liittyvä poliittinen keskustelu voitaisiin käydä vaikeammin ratkaistavissa olevista asioista, kuten esimerkiksi vanhushoivan rahoituksesta.

## Kirjallisuutta

ETK (2009): Elo, Kalle – Klaavo, Tapio – Risku, Ismo – Sihvonen, Hannu, Lakisäätöiset eläkkeet. Pitkän aikavälin laskelmat 2009. Eläketurvakeskuksen raportteja 2009:4.

Korkman, Sixten – Lassila, Jukka – Määttä, Niku – Valkonen, Tarmo (2008): Hyvinvointivaltion rahoitus – Riittävätkö rahat, kuka maksaa? ETLA B 230.

## Viitteet

<sup>1</sup> ETK, 2009.

<sup>2</sup> Eläketurvakeskuksen laskelmassa (ks. kuvio 1) korotustarve on runsaat 5 prosenttiyksikköä vuoteen 2025 mennessä. Jos korotus tehtäisiin heti, sen avulla voitaisiin lähivuosina kasvattaa eläkerahastoja. Tällöin n. 4 prosenttiyksikön korotus riittäisi.

<sup>3</sup> Korkman ym., 2008.



# Työurat pidemmiksi

Niku Määttänen, *ETLA*

# Työurat pidemmiksi

Niku Määttänen

Suomalaisten elinajan pidentyminen on viimeisten vuosikymmenien aikana perustunut kuolleisuuden alenemiseen vanhemmissa ikäryhmissä. Esimerkiksi 65-vuotiaan miehen elinajanodote on noussut vuodesta 1990 vuoteen 2010 noin kolmella vuodella. Kehityksen odotetaan jatkuvan samanlaisena (kuvio 1).

Jos eläkkeelle siirtyminen ei vastaavasti myöhenny, eläkkeellä ollaan aikaisempaa pidempi osa koko elinkaaresta. Hyvinvointivaltion rahoituksen kannalta tällainen kehitys olisi ongelmallista. Elinajan piteneminen ilman vastaavaa työurien pitenemistä pienentää verotuloja henkeä kohden. Julkisten palveluiden kustannukset sekä tulonsiirrot kuitenkin nousevat yleisen ansiotason myötä.

Viime kädessä kysymys on julkisen talouden rajoista. Julkiset palvelut on mitoitettava siten, että ne pystytään kestävästi rahoittamaan yleisesti hyväksytyllä verotuksen tasolla. Ihmisiä ei voi pakottaa pidentämään työuriaan.

Ensimmäinen asia, josta tulisi huolehtia, on kuitenkin se, ettei ihmisiä ainakaan ilman hyviä perusteita suorastaan kannusteta lyhentämään työuraansa suhteessa koko elinkaareen. Siksi erityisesti varhaiseläkejärjestelmiä on tarkasteltava kriittisesti siitäkin huolimatta, että niihin liittyviä etuuksia on viimeisen 10-15 vuoden ajan leikattu useaan otteeseen. Varhaiseläkejärjestelmät luovat edelleen liian edullisia tapoja siirtyä pois työelämästä.

Seuraavassa esitetään työurien pidentämiseen tähtäävä toimenpidekokonaisuus, joka koskee työttömyysputkea, osaaikaeläkettä ja ikärajan osalta myös vanhuuseläkettä. Tavoitteena on parantaa julkista taloutta työuria pidentämällä. Lisäksi taustalla on kaksi muuta tavoitetta. Ensinnäkin etuuksien heikentäminen ei saisi kohdistua ainakaan täysimääräisesti taloudellisesti kaikkein heikoimmassa asemassa

sa oleviin ihmisiin. Toiseksi, eläkkeelle siirtymisen ehtojen tulisi olla tulevaisuuttaan suunnittelevien yksilöiden kannalta mahdollisimman hyvin ennakoitavissa.

Uudistukset eivät koske työkyvyttömyyseläkkeitä. Työkyvyttömyyseläke on määrällisesti tärkein varhaiseläkejärjestelmä ja oleellinen osa koko sosiaalivakuutusta. Sen suhteen on kuitenkin ennen kaikkea panostettava ennaltaehkäisyyn ja kuntoutukseen. Ainakin osa niin kutsutun Ahtelan työryhmän ehdotuksista on tässä suhteessa hyvin perusteltuja.

Uudistusten yksityiskohtiin liittyy paljon säätövaraa. Kysymys on kuitenkin kokonaisuudesta. Esimerkiksi pelkkä vanhuuseläkkeen ikärajan nostaminen ei todennäköisesti ole tehokas tapa pidentää työuria, sillä se helposti lisää varhaiseläkejärjestelmien käyttöä.

## Työttömyysputken etuudet kohdistetaan pienituloisille

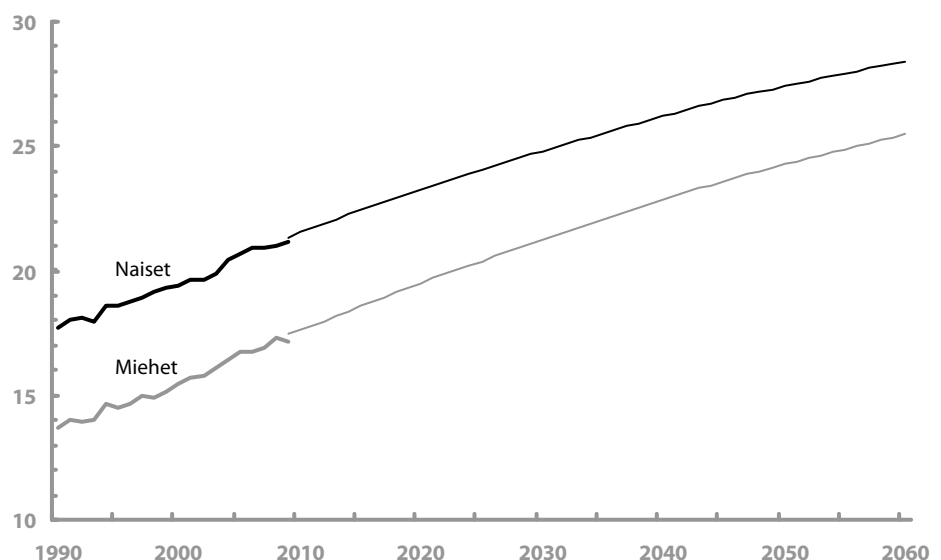
Työttömyysputkella tarkoitetaan ikääntyneiden työttömiä oikeutta saada ansiosidonnaista työttömyyskorvausta myös normaalin 500 päivän työttömyysjakson jälkeen. Putki alkaa nyt 57 vuoden iässä: Työtön voi saada ansiosidonnaista työttömyyskorvausta 57 vuoden iästä vanhuuseläkkeen alkamiseen saakka. Putken liittyy lisäksi mahdollisuus nostaa vanhuuseläkettä 62 vuoden iästä alkaen ilman varhennusvähennystä. Niin kutsutussa sosiaalituossa sovittiin, että putken alaikäraja nousee 58 vuoteen vuoden 2011 alussa.

Ikääntyneiden työttömien muita parempaa työttömyysturvaa voidaan perustella sillä, että heillä saattaa olla heikompi työmarkkina-asema kuin nuoremmilla. Samasta syystä

Kuvio 1  
65-vuotiaan elinajanodote

65-vuotiaan elinajanodote kertoo kuinka monta vuotta 65-vuotiaat keskimäärin vielä eläisivät, jos eri ikäisten ihmisten kuolleisuus ei muuttuisi sen hetkisestä. Kuviossa elinajanodote vuodesta 2010 eteenpäin perustuu Tilastokeskuksen vuoden 2009 väestöennusteeseen.

Lähde: Tilastokeskus.



työttömyysputken rajoittaminen todennäköisesti heikentää erityisesti taloudellisesti heikossa asemassa olevien ihmisten tilannetta.

Toisaalta työttömyysputki myös aiheuttaa työttömyyttä. On olemassa vahvaa näyttöä siitä, että työttömyysputken alaikärajan nostaminen on nostanut selvästi työllisyyttä aikaisemman alaikärajan kohdalla.<sup>1</sup>

Molemmat näkökohdat voidaan huomioida osittain säilyttämällä ikääntyneiden muita parempi työttömyysturva, mutta kohdistamalla lisäetudet vain taloudellisesti kaikkein heikoimmassa asemassa oleviin ihmisiin. Tähän päästäisiin poistamalla oikeus jatkettuun ansiosidonnaiseen työttömyyskorvaukseen ja antamalla ikääntyneille pitkäaikaistyöttömille sen sijaan esim. takuueläkkeen suuruinen työttömyyskorvaus vanhuuseläkeikään saakka. Tämä tarkoittaisi sitä, että ”korvausaste”, eli työttömyyspäivärahan suhde palkkaan, laskee nopeasti tulojen kasvaessa. Ikääntyneiden pitkäaikaistyöttömien työttömyysturva olisi kuitenkin edelleen parempi kuin nuorempien, sillä takuueläke on työmarkkinatukea suurempi. Samalla voitaisiin poistaa varhennettu vanhuuseläke.

### **Osa-aikaeläke vähennetään vanhuuseläkkeestä**

Osa-aikaeläke on yhtä aikaa palkan kanssa nostettava etuus, jonka suuruus on pääsääntöisesti puolet kokoaikatyön ja osa-aikatyön palkkojen erotuksesta. Osa-aikaeläkettä voi saada vuoden 2011 alusta alkaen 60 vuoden iästä eteenpäin. Osa-aikaeläkkeellä tehdystä työstä kertyy työeläkettä samalla tavoin kuin muustakin työstä. Itse osa-aikaeläke ei vähennä tulevaa vanhuuseläkettä. Siksi se on saajalleen hyvin edullinen tapa lisätä vapaa-aikaa. Osa-aikaeläkkeeseen ei myöskään liity tarveharkintaa. Osa-aikaeläkkeestä täytyy kuitenkin aina sopia työnantajan kanssa. Osa-aikaeläkejärjestelmän luomat tulonsiirrot kohdistuvat sen vuoksi osin sillä perusteella, että joillakin aloilla työnantajan on helpompi järjestää osa-aikatyötä kuin toisilla.

Samalla kun osa-aikaeläke on saajalleen huomattavan suuri etuus, se on muille veronmaksajille kustannus. Jotta osa-aikaeläkejärjestelmää voisi pitää julkisen talouden kannalta järkevänä, sen tulisi lisätä tehtyjä työtunteja huomattavasti.

Kunnollista tutkimusnäyttöä sen puolesta, että osa-aikaeläke lisäisi työtunteja koko kansantalouden tasolla, ei kuitenkaan ole olemassa. Osa-aikaeläke on tulonsiirto, joka on ehdollinen sille, että ihminen lyhentää työaikaansa. Siksi on todennäköisempää, että osa-aikaeläke vähentää tehtyjä työtunteja.<sup>2</sup> Eläketurvakeskuksen kyselytutkimuksen mukaan puolet osa-aikaeläkkeen saajista arvioi itse, että ilman osa-aikaeläkettä he olisivat jatkaneet kokopäivätyössä.<sup>3</sup>

Osa-aikaeläkettä on vaikea perustella tulonjakonäkökulmasta, sillä se ei ole millään tavalla pienituloisille kohdistettu etuus. Osa-aikaeläkkeen suuruus on suoraan verrannollinen palkkatasoon. Ansiotuloverotuksen progression vuoksi osa-aikaeläke on itse asiassa kaikkein houkuttelevin hyvätuloisille. Osa-aikaeläkettä hyödyntävillä ihmisillä onkin tilastojen mukaan keskimääräistä korkeampi palkkataso<sup>4</sup>.

Osa-aikaeläkettä on perusteltu sillä, että se tuo usein peräänkuulutettua ”jousto” työuran loppupäähän. On kuitenkin syytä kysyä, miksi toisten veronmaksajien pitäisi rahoittaa tällainen jousto. Joustomahdollisuus voidaan toteuttaa myös niin, ettei siihen sisälly tulotason mukana kasvavaa tulonsiirtoa. Tähän päästään vähentämällä osa-aikaeläke tulevista vanhuuseläkkeistä. Järjestelmä voitaisiin suunnitella niin sanotusti aktuaarisesti reiluksi eli sel-laiseksi, että osa-aikaeläkkeen nostaminen vähentää tulevia vanhuuseläkkeitä odotusarvoisesti saman verran.

### **Ikäraajat sidotaan eliniän odotteeseen**

Eliniän piteneminen todennäköisesti jatkuu. Siksi kertaluonteiset toimet työurien pidentämiseksi tuskin riittävät. Jotta Suomessa ei tarvitsisi jatkuvasti riidellä eläkeuudistuksista, seuraavan hallituksen tulisi pyrkiä sopimaan keskeisten ikärajojen sitomisesta eliniän odotteeseen. Näitä ikärajoja ovat ainakin työttömyysputken ja osa-aikaeläkkeen alaikärajat sekä alin vanhuuseläkeikä. Tavoitteena tulisi olla, että osa eliniän pidentymisestä käytetään työntekoon.

Ikärajojen nostamista tarvitaan ennen kaikkea julkisen talouden kestävyys turvaamiseksi eliniän pidentyessä. Samalla se auttaisi hieman myös työeläkejärjestelmän kestävyys turvaamisessa. Myös ikärajojen kertaluontoista korottamista kannattaisi harkita osana ratkaisua, jolla yksityisalojen työeläkejärjestelmä saatetaan rahoituksen osalta kestäväälle tolalle (vrt. muistio 5).

Ikärajojen sitominen eliniän odotteeseen on esimerkki ehdollisesta politiikkasäännöstä. Niiden tavoitteena on sopia etukäteen, miten toimitaan jos olosuhteet muuttuvat. Eläkepolitiikassa ehdollisten sääntöjen käyttö on toivottavaa siksi, että ne helpottavat ihmisten omaehtoista varautumista tekemällä eläkejärjestelmän muutoksista paremmin ennakoitavia. Vuoden 2005 eläkeuudistuksessa käyttöön otettu elinaikakerroin, joka leikkaa kuukausieläkkeitä elinajanodotteen kasvaessa, on hyvä esimerkki tällaisesta säännöstä. Nykyinen eläkepolitiikka perustuu silti yhä liiaksi ajatukseen, että muutoksia tehdään, kun niitä tarvitaan, mutta kukaan ei tiedä milloin ja miten säännöt muuttuvat.

## Vaikutus työuriin

Edellä kuvattujen uudistusten vaikutusta työuriin voidaan arvioida ETLAssa käytössä olevan elinkaarimallin avulla.<sup>5</sup> Malli kuvaa ihmisten työntarjontapäätöksiä ja sisältää tarkan kuvauksen lakisääteisistä eläke-etuuksista. Mallissa eri varhaiseläkejärjestelmien suosio vastaa melko tarkasti todellisuutta. Huomioimme ns. sosiaalitupossa tehdyt päätökset työttömyysputken ja osa-aikaeläkkeen suhteen. Seuraavassa kuvatut vaikutukset tulevat siis sosiaalitupon päälle.

Tarkastelemme seuraavaa toimenpidekokonaisuutta: a) Nykyinen työttömyysputki korvataan järjestelmällä, jossa ikääntyneet työttömät saavat kahden vuoden ansiosidonnaisen työttömyyskorvauksen jälkeen takuueläkkeen suuruisen työttömyyskorvauksen vanhuuseläkkeelle siirtymiseen saakka, b) Varhennettu vanhuuseläke poistetaan, c) Osa-aikaeläke vähennetään tulevista vanhuuseläkkeistä niin että eläkkeiden yhteismäärä on suurin piirtein sama riippumatta siitä, hyödyntääkö ihminen osa-aikaeläkettä vai ei.

Mallissa toimenpidekokonaisuus lisää 55–68 -vuotiaiden työtunteja noin 8 prosenttia. Työvuosiksi muutettuna se tarkoittaa noin 6 kuukautta, kun yksi osa-aikatyövuosi lasjetaan puoleksi vuodeksi. Osa-aikaeläkkeen käyttö loppuu mallissa uudistusten seurauksena käytännössä kokonaan. Samalla ikääntyneiden työttömyysaste laskee selvästi.

Lopputuloksena julkinen talous vahvistuu kahta kautta: Ensinnäkin työtuntien kasvaessa verotulot kasvavat. Toiseksi osa-aikaeläkkeiden ja ansiosidonnaisten työttömyyskorvausten muodossa maksetut tulonsiirrot vähenevät. Vaikutusta julkiseen talouteen lisää se, että uudistus kannustaa erityisesti suhteellisen hyvätuloisia ihmisiä pidentämään työuriaan. Kustannukset kylläkin kasvavat hieman sitä kautta, että pieni osa työttömyysputkessa olevista ihmisistä saa uudistuksen jälkeen nykyistä suuremman tulonsiirron 500 päivän työttömyysjakson jälkeen. Tämä vaikutus jää kuitenkin pieneksi.

Edellä laskettuun vaikutukseen ei sisälly ikärajojen nostoa. Jos elinajan pidentyminen jatkaa kasvuaan, pitkällä aikavälillä paljon suurempi vaikutus voi tulla ikärajojen noston kautta.

## Muista keinoista

Työuria kannattaa tietysti pyrkiä pidentämään muutenkin kuin vain eläke- tai työttömyysturvaetuuksia rukkaamalla. Esimerkiksi nuoret, jotka eivät koskaan pääse kunnolla kiinni työelämään tulevat yhteiskunnalle hyvin kalliiksi. Siksi on perusteltua käyttää paljonkin yhteiskunnan varoja heidän saamiseen työelämään. Ongelmana tosin ilmei-

sesti on, että emme tiedä, mikä olisi heidän osaltaan tehokasta politiikkaa.

Myös toimenpiteet opintoaikojen lyhentämiseksi olisivat omiaan pidentämään työuria. Esimerkki tällaisista toimita voisi olla korkeakoulujen lukukausimaksujen käyttöön-

otto. Toisaalta on selvää, että eläkkeelle siirtymispäätöksiinkin vaikuttaa myös moni muu asia kuin eläkejärjestelmän luomat taloudelliset kannustimet. Esimerkiksi työssä viihtyminen on epäilemättä tärkeä asia ihmisten eläkepäätösten kannalta.

Kysymys on kuitenkin asioista, kuten esimiesten johtamistaidoista, joihin hallituksen on omin toimin vaikea vaikuttaa ainakaan nopeasti. Siksi työurien pidentymistä ei saa jättää esimerkiksi työelämän laadun parantamiseen tähtävien hankkeiden varaan. Vähintäänkin tulisi sopia etukäteen, mitä tehdään jos osoittautuu, että erilaiset työhyvinvoinnin edistämiskampanjat ja muut pehmeät keinot eivät nopeasti tuota toivottuja tuloksia.

## Kirjallisuutta

Hakola, Tuulia – Määttänen, Niku (2009): Pension system, unemployment insurance and employment at older ages in Finland, Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 2/2009.

Kyyrä, Tomi – Wilke, Ralf (2007): Reduction in Long-term Unemployment of the Elderly: A Success Story from Finland, *Journal of the European Economic Association*, 5(1), 154-182.

Salonen, Janne – Takala, Mervi (2010): Osa-aikaeläkeläiset rekisteritietojen valossa, Eläketurvakeskuksen raportteja 2010:10.

Takala, Mervi (2008): Pidentääkö osa-aikaeläke työuraa?, Eläketurvakeskuksen raportteja 2008:2.

## Viitteet

<sup>1</sup> Katso esimerkiksi Kyyrä ja Wilke, 2007.

<sup>2</sup> Hakola ja Määttänen, 2009.

<sup>3</sup> Takala, 2008.

<sup>4</sup> Salonen ja Takala, 2010.

<sup>5</sup> Hakola ja Määttänen, 2009.



# Talouspolitiikan linja

Sixten Korkman, *ETLA*

# Talouspolitiikan linja

Sixten Korkman

Edellisissä muistioissa talouspolitiikan kysymyksiä on tarkasteltu aiheittain ja esitetty mahdollisuuksien mukaan konkreettisia politiikkasuosituksia. Tässä muistiossa näkökulma on toinen, tavoitteena on hahmottaa tarvittava talouspolitiikan linja kokonaisuutena.

Ensin pyritään tunnistamaan ne kysymykset, jotka ovat talouskehityksemme kannalta tärkeimpiä. Sen jälkeen käsitellään niitä talouspolitiikan painopisteitä, jotka seuraavan hallituksen ohjelmassa toivoisi näkyvän. Edelleen esitetään arvio julkisen talouden kestävyysongelmasta sekä siihen liittyvästä finanssipolitiikan tavoitteesta. Lopuksi kiinnitetään huomiota eräisiin finanssipolitiikan instituutioihin liittyviin kysymyksiin.

Seuraavassa esitettävä hahmotelma talouspolitiikan linjaksi on tavoitteeltaan vaatimaton verrattuna siihen, mitä suomalaiset puolueet yleensä lupaavat vaaliohjelmissaan. Niillä on taipumus ilmoittaa, että ne tulevat toteuttamaan hallituksesta käsin niin ansiokkaasti talouden kasvua nopeuttavaa talouspolitiikkaa, että valtion budjetti voidaan tasapainottaa ilman menoleikkauksia ja ilman tavallisiin kansalaisiin kohdistuvia veronkorotuksia.

Valitettavasti tämä puolueita usein yhdistävä doktriini näyttää heikosti perustellulta. Ensinnäkin hallituksella ei ole käytössään keinoja, joilla kansantalouden kasvua voitaisiin suoraviivaisesti säätää ja nopeuttaa. Toiseksi talouden kasvu ei itsessään välttämättä paranna julkisen talouden rahoitusasemaa ellei se nosta työllisyysastetta riittävästi. Vaaliohjelmissa ei kuitenkaan suositeta niitä vaikeita päätöksiä, joita työllisyysasteen merkittävä nostaminen edellyttäisi. Kolmanneksi ongelma ei niinkään ole nykyinen budjettivaje vaan pikemminkin väestön ikääntymisen lähivuosikymmeninä aiheuttamat mittavat menopaineet.

## Kasvunäkymät ovat aikaisempaa heikkommat

Suomen talous on elpymässä kansainvälisen finanssikriisin aiheuttamasta taantumasta ja kasvunusteet ovat rohkaisevia. Maailmantalouden toipumisen jatkuessa Suomi voi hyvinkin yltyä muhkeisiin kokonaistuotannon kasvulukuihin parin lähivuoden aikana.

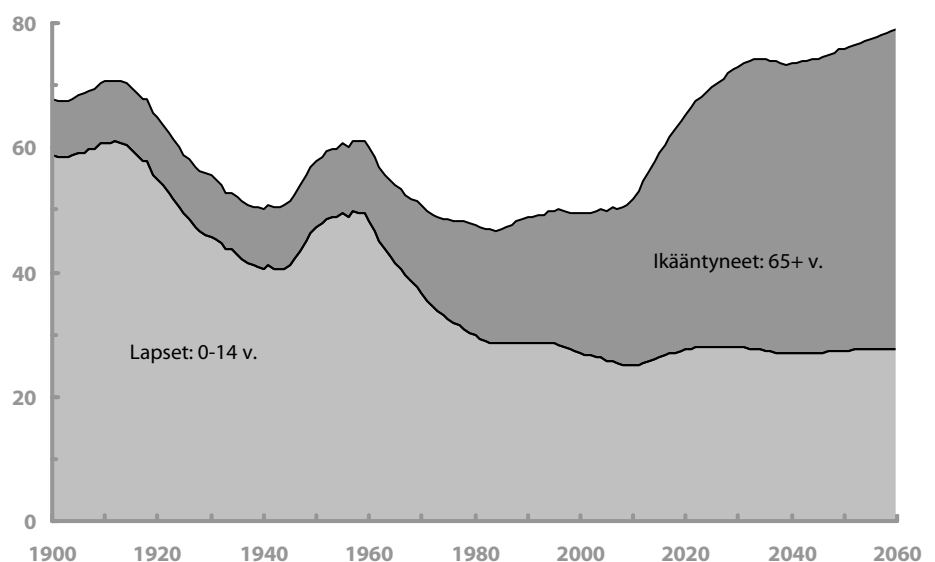
Olisi houkuttelevaa ajatella, että edessä on samankaltainen pitkään jatkuva vahvan talouskasvun kausi kuin 1990-luvun alun laman jälkeen. Tällainen kehitys antaisi hyvät edellytykset työllisyyden ja julkisen talouden kohelemiselle. Usko nopean kasvun paluuseen olisi kuitenkin itsensä pettämistä, sillä pitkäkestoisen kasvun edellytykset ovat tällä kertaa useastakin syystä aiempaa paljon heikkommat.

Takavuosien saavutusten ansiosta emme enää nauti ”peräsähihtäjän” edusta, joka aiemmin myötävaikutti talouskasvuamme. Toisin kuin 1990-luvulla, jolloin Suomen vienti hyötyi markan arvon jyrkästä laskusta, takavuosien nopea palkkakehitys rasittaa nyt Suomen talouden kilpailukykyä. Emme enää elä väestökehityksen myötätulessa vaan voimistuvassa vastatulessa; Suomessa huoltosuhte on lähivuosikymmeninä epäedullisempi kuin koskaan aiemmassa historiassa (kuvio 1). Vastaaminen EU:n ympäristö- ja ilmastopolitiikan vaatimuksiin aiheuttaa tuotantorakenteen sekä Suomen maantieteellisen sijainnin ja ilmaston takia meillä suurempia kustannuksia kuin jäsenmaissa yleensä. Näyttää siltä, että talouden perinteiset peruspilarit (metalli, elektroniikka) eivät investoi Suomeen vaan laajentavat toimintaansa muualla. Ei myöskään ole perusteita odottaa jonkinlaisen ”Nokia-ihmeen” toistumista lähivuosina tai edes lähivuosikymmeninä.

Kuvio 1  
Ikäsuhde Suomessa 1900–2060

Lasten ja ikääntyneiden suhde 15–65-vuotiaisiin, %

Lähde: Tilastokeskus.



On siis perusteltua arvioida, että kasvu jää Suomessa pysyvästi hitaammaksi kuin menneinä vuosikymmeninä. Samalla työllisyysaste uhkaa jäädä julkisten menojen rahoittamisen kannalta liian matalaksi, jolloin julkinen talous ajautuisi ajan mittaan itseään ruokkivaan velkakierteeseen.

## Talouspolitiikan lähtökohdat, tavoitteet ja painotukset

Talouspolitiikan perimmäisenä tavoitteena on kansalaisten hyvinvointi, joka riippuu yksilön vapaudesta ja valintamahdollisuuksista sekä hänen käytössään olevista voimavaroista. Lisäksi yhteiskunnassa tavoitellaan turvallisuutta, tasa-arvoa ja sosiaalista oikeudenmukaisuutta. Tavoitteet ja näkemykset niiden edistämisen keinoista ovat arvostonnaisia ja poliittisesti kiistanalaisia kysymyksiä. Suomessa järkipäisen talouspolitiikan edellytykset ovat kuitenkin hyvät, sillä meillä vallitsee laaja yhteisymmärrys yhteiskuntapolitiikan lähtökohdista ja instituutioista.

Suomi on omaksunut ”pohjoismaisen mallin”, Pohjoismaiden yhteisen sosioekonomisen järjestelmän, joka pyrkii yhdistämään talouden avoimuutta ja yksilön turvallisuutta. Pohjoismaat suhtautuvat myönteisesti globalisaatioon ja uusiin teknologioihin, mutta pyrkivät samalla kollektiivisin keinoin jakamaan riskejä ja vähentämään yksilön haavoittuvuutta talouden muutoksille. Sosioekonomisen mallin perusteista on eri väestöryhmien ja puolueiden kesken laaja yhteisymmärrys, vaikka julkisen talouden laajuudesta ja toimintamuodoista vallitseekin erilaisia näkemyksiä.

Suomessa instituutiot ovat toimivia ja ne antavat hyvät lähtökohdat talouden suotuisalle kehitykselle. Oikeusvaltio on luotettava, koululaitos erinomainen ja työmarkkinat hyvin järjestäytyneitä. Kansalaiset luottavat toisiinsa sekä viranomaisiin ja poliitikkoihin enemmän kuin monessa muussa maassa.

Suomella on erinomainen menneisyys, ”track record”. Suomi on sotien jälkeisenä aikana menestyksellisesti läpikäynyt valtavan rakennemuutoksen, jossa alkutuotannon osuus on antanut tilaa teollisuudelle ja enenevästi palvelutuotannolle. Laman jälkeisenä aikana Suomi on poikkeuksellisen nopeasti kehittänyt teknologisen osaamisen eturintamamaaksi.

Sotien jälkeisinä vuosikymmeninä, aina 1970-luvulla asti, Suomessa pyrittiin ennen kaikkea ylläpitämään korkeaa investointiastetta yleensä ja erityisesti teollisuuteen. Sittemmin painopiste siirtyi koulutuksen merkityksen korostamiseen: huomattava osa nuorista haluttiin kouluttaa ylioppilaisiksi ja eri puolille maata rakennettiin runsaasti korkeakouluja. Suuren laman kynnyksellä ja aikana, 1990-luvun alkuvuosina, oivallettiin uuden teknologian, T&K-panostusten ja innovaatiopolitiikan merkitys, ja tä-

män kortin varaan kasvu- ja politiikkamme on sen jälkeen paljolti rakentunut.

Omaksutut strategiat olivat kukin aikansa lapsia, mutta ne ovat pääosin palvelleet tarkoituksiaan hyvin ja niillä on annettavaa jatkossakin. Uudessa tilanteessa on talouspolitiikan strategiaa kuitenkin arvioitava kriittisesti ja pohdittava tarvetta painopisteiden rukkaamiseen. Nykyisessä tilanteessa tulisi painottaa mm. seuraavia näkökohtia:

- Valtio vaikuttaa talouteen parhaiten muokkaamalla sen *yleisiä toimintaedellytyksiä*. Valtiovallalla ei usein ole tiedollisia edellytyksiä menestykselle talouden ohjaamiselle investointien tai rahoituksen avulla. Palveluvaltaiselle ja tietopohjaiselle taloudelle on ominaista, että taloudellisten päätösten edellyttämä tieto on hajallaan eri toimijoilla, yrityksillä ja työntekijöillä.
- Valtion on kannettava huolta siitä, että työntekoon ja yrittäjyyteen on olemassa riittävät *kannustimet*, mikä asettaa vaatimuksia ennen kaikkea vero- ja tulonsiirtopolitiikalle. Väestön ikääntyminen korostaa tämän näkökohdan merkitystä.
- Julkinen valta voi edistää talouskasvua ja tasa-arvoa investoimalla *inhimilliseen pääomaan*, mikä tarkoittaa hyvälaatuista päivähoito- ja koulujärjestelmää sekä yliopistolaitosta. Tiedon keskeisyys nykyisessä taloudessa korostaa tämän linjauksen tärkeyttä.
- Valtion vastuulla on yhteiskunnan hallinnollisen ja fyysisen *infrastruktuurin* luominen ja ylläpitäminen; energiahuolto ja liikenteelliset perusrakenteet mukaan lukien tietoliikenne ovat tärkeitä asioita kilpailukyvyyn kannalta.
- Talouspolitiikassa on syytä painottaa *kilpailua* ja toimivia markkinoita sekä suhtautua suurin varauksin elinkeinotukiin, jotka herkästi vääristävät kilpailua ja heikentävät talouden uudistumista.
- Hyvinvointivaltion *suojaverkot* ovat tarpeen ja ne lisäävät avoimen talouden hyväksyttävyyttä kansalaisten keskuudessa. Samalla on kannettava huolta siitä, että etuudet eivät passivoi ja että palveluissa on vaihtoehtoja ja kilpailua.
- Suotuisan talouskehityksen reunaehto on *julkisen talouden kestävyys*. Julkisesti rahoitettujen etuuksien ja palvelujen tulee olla tasoltaan ja tehokkuudeltaan sellaisia, että julkiset menot ovat tulevina vuosina rahoitettavissa siedettävällä veroasteella.

Tämä lista viestittää myös siitä, mitä talouspolitiikassa ei pidä tehdä. Edellä esitetyn mukaisesti valtio ei pidä pyrkiä edistämään talouskasvua laajamittaisella investointiohjelmalla tai taloutta ohjaavalla säätelyllä tai tukipolitiikalla.

Julkisen talouden kestävyysongelmaan ei myöskään pidä hakea ratkaisua ensi kädessä verotusta kiristämällä.

## Julkisen talouden kestävyys

Edellä esitettiin, että talouspolitiikan yksi reunaehto on, että julkisen talouden tulisi olla terveellä ja kestävällä tolalla. Mitkä ovat tämän vaatimuksen perusteet ja mitä se tarkoittaa?

Liiallinen julkinen velkaantuminen aiheuttaa ongelmia niin talouden vakauden ja tehokkuuden kuin sukupolvien välisen tulonjaon kannalta. *Ensinnäkin* iso julkinen velkaantuneisuus ja/tai hyvin suuri julkisen talouden alijäämä murentavat talouskasvun edellytyksiä, sillä ennemmin tai myöhemmin lainanotosta maksettava korko kohoaa talouskasvua tukahduttavasti.

*Toiseksi* iso julkinen velkaantuneisuus voimistaa verotuksen haittavaikutuksia. Velkaantuminen tarkoittaa lykättyä verorasitusta, jolloin veroasteita tulevaisuudessa joudutaan nostamaan nykyisiin veroasteisiin verrattuna. Tämä lisää verotuksen kustannuksia, koska verojen kansantaloudelliset haittavaikutukset lisääntyvät enemmän kuin suhteessa veroasteen nousuun. Verotuksen aiheuttamien kustannusten minimoimiseksi on siksi perusteltua pyrkiä vakaaseen veroasteeseen yli ajan.

*Kolmanneksi* iso julkinen velkaantuneisuus vääristää sukupolvien välistä tulonjakoa. Julkinen velka siirtyy perintönä tai rasituksena seuraaville sukupolville. Johonkin mittaan asti voi ajatella, että tulevilla ikäluokilla on taloudellisen kasvun ansiosta joka tapauksessa korkeampi materiaalielintaso kuin nykyisillä ikäpolvilla. Toisaalta nykyiset ikäluokat ovat myös jättämässä jälkeläisilleen isoja ympäristö- ja ilmasto-ongelmia. On terve lähtökohta, että kukin ikäluokka tulee toimeen omillaan. Lisäksi kukin ikäluokka rakentaa parempaa yhteiskuntaa seuraaville sukupolville. Tästä kehityksen ketjusta ovat päässeet nauttimaan sekä nykyinen että aikanaan edelliset ikäpolvet, eikä nykyisellä ikäpolvella ole lupa katkaista tätä ketjua.

*Neljänneksi* vahva julkinen talous antaa suojaa talouden häiriöitä vastaan. Suomi on tämän kriisin aikana voinut sallia valtion voimakkaan velkaantumisen ja pidättäytyä taantumien oloissa veronkiristyksiltä ja menoleikkauksilta. Suomen finanssipolitiikan tavoitetta asetettaessa olisi hyvä lähteä siitä, että globaali talouskehitys on jatkossakin epävakaa, minkä takia vahva julkinen rahoitusasema on tarpeen talouspolitiikan liikkumatilan turvaamiseksi. Viimeaikainen kehitys esimerkiksi Kreikan, Irlannin ja Portugalin osalta on kouriintuntuva osoitus vahvan julkisen rahoitusaseman hyödyllisyydestä.

Julkisen talouden kestävyysvajetta arvioitaessa julkisten menojen oletetaan kehittyvän voimassa olevan lainsäädännön tai muutoin omaksutun politiikan mukaisesti ja veroperusteiden pysyvän muuttumattomina. Kestävyysvajeen suuruuden mittarina käytetään veroasteen muutosta, joka välittömästi toteutettuna johtaisi siihen, että julkinen velka suhteessa kansantuotteeseen vakiintuisi pitkällä aikavälillä ”kohtuulliselle” tasolle. Talous ei kärsi kestävyysvajeesta, jos odotettavissa olevat menot ovat pitkälläkin aikavälillä rahoitettavissa vallitsevalla veroasteella ilman lisävelkaantumista. Vastaavasti julkinen talous ei ole kestävällä tolalla, jos on perusteita arvioida, että julkisen talouden velka suhteessa kansantuotteeseen ajan mittaan jatkuvasti kasvaa.

Julkisen talouden kestävyysarviot ovat toki ehdollisia monille epävarmoille oletuksille. On kuitenkin vaikea välttyä siltä johtopäätökseltä, että seuraavan hallituksen on ryhdyttävä toimiin julkisen talouden saneeraamiseksi; epävarmuus koskee vain tarvittavien korjausliikkeiden suuruutta. Ikäsidonnaisten julkisten menojen kasvupaineet ovat lähi vuosikymmenien aikana erittäin voimakkaita ja parin lähi vuosikymmenen aikana ne ovat Suomessa jopa kaksi kertaa suurempia kuin EU-maissa keskimäärin.

ETLAn arvion mukaan Suomen julkisen talouden kestävyysvaje on noin 3 prosenttia kokonaistuotannosta. VM on arvioinut Suomen julkisen talouden kestävyysvajeen olevan noin 5 prosenttia, ja OECD:n arvion mukaan kestävyysvaje olisi peräti 8 prosenttia kokonaistuotannosta. Suomen julkisen talouden kestävyysvaje on kaikkien arvioiden mukaan siinä määrin suuri, että julkisen talouden tasapainottaminen näyttää erittäin vaativana tehtävänä. On myös huomattava, että julkisen talouden kestävyysvaje on tulevaisuudessa sitä suurempi, mitä myöhemmin sen pienentäminen aloitetaan.

## Finanssipolitiikan linja

Suomen hallitus joutuu tekemään lukemattomia yksittäisiä kysymyksiä koskevia päätöksiä vastatakseen erilaisiin ja eri tahoilta esille nouseviin huolenaiheisiin. Samalla on kannettava huolta siitä, että finanssipolitiikka kokonaisuutena on kurinalaista ja vastaa talouskehityksen asettamiin vaatimuksiin. Tämän takia on ehdottoman tärkeää, että hallitus asettaa itselleen selkeät finanssipolitiikan raamit.

Julkisen talouden kestävyuden huomioiminen on poliittisesti vaikeaa: alkavan vuosikymmenen aikana julkinen velkaantuneisuus voi pysyä siedettävällä tasolla ilman kovin merkittäviä finanssipoliittisia toimenpiteitä, mutta kahden tai kolmen vuosikymmenen tähtämällä ongelma näyttää paljon suuremmalta. Pitääkö finanssipolitiikan tavoitetta

asetettaessa ottaa lähtökohdaksi tulevien vuosikymmenien haaste, siten kuin se ilmenee esimerkiksi kestävyysvajeella mitattuna, vai riittääkö, että hallitus kantaa huolta julkisen talouden tilasta omalla kaudellaan tai lähimmän vuosikymmenen aikana?

Lyhyempää suunnitteluhorisonttia voi puoltaa sillä, että etäistä tulevaisuutta koskeva epävarmuus on varsin suurta. Varautumista useiden vuosikymmenien ongelmiin puoltaa vuorostaan se, että väestön ikärakenteen ennakoitavissa oleva muutos, yhdistettynä hyvinvointilupauksiin, antaa melko hyvät lähtökohdat pitkän aikavälin haasteiden arviointiin. Hyvinvointivaltio perustuu sukupolvien väliseen (implisiittiseen) sopimukseen, jonka kunnioittaminen vaatii julkiselta vallalta pitkää suunnitteluhorisonttia. Lisäksi tulevaisuutta koskeva epävarmuus tarkoittaa, että kehitys voi muodostua paitsi paremmaksi myös paljon huonommaksi.

Esitetyt näkökohdat puoltavat kantaa, että seuraavan hallituksen tulee asettaa tavoitteekseen merkittävä kestävyysvajeen pienentäminen. Viimeistään kahden seuraavan vaalikauden aikana tulisi saavuttaa tilanne, jossa julkisen velkaantumisen voidaan arvioida pysyvän riittävän maltillisena (julkisen velka suhteessa kansantuloon esimerkiksi 60 prosentin alapuolella) myös pitkällä aikavälillä.

Seuraavan hallituksen tulisi myös esittää ainakin karkea suunnitelma siitä, minkälaisin toimin julkisen talouden kestävyysvajeen poistaminen saavutetaan. Talouspolitiikan uskottavuuden lisäämiseksi suunnitelman tulee olla etupainotteinen, eli jo alkuvuosina on syytä toteuttaa julkisen talouden tasapainoa merkittävästi vahvistavia toimenpiteitä.

Tätä suunnitelmaa tehtäessä on syytä huomioida seuraavat näkökohdat:

- Verotuksen kiristämiseen tulee suhtautua varauksellisesti. Suomen veroaste on jo nyt hyvin korkea. Verotuksen haitalliset vaikutukset kasvavat siksi nopeasti veroasteen noustessa. Julkiseen talouteen on myös syytä jättää pelivaraa odotettua huonomman kehityksen varalle. Siksi on perusteltua vaatia julkisten menojen vähentämistä. Todettakoon, että tämä ei välttämättä tarkoita julkisten menojen alentamista nykytilanteeseen verrattuna. Kyse on leikkauksista suhteessa siihen kehitykseen ja menojen kasvuun, johon voimassa oleva lainsäädäntö ja tehdyt poliittiset sitoumukset muuten johtavat.
- Hallituksen poliittisena ongelmana on leikkausten kohdentaminen talouden kannalta suotuisalla ja yhteiskunnallisesti hyväksyttävällä tavalla. Nykytilanteessa voisi kuntien menojen jäädyttäminen pariksi vuodeksi olla perusteltua ottaen huomioon niiden pitkään jatkunut nopea kasvu. Myös ns. juustohöylä

on mainettaan parempi työkalu tuskan jakamiseksi laajalle. Siitä poiketen on korostettava, että julkisen vallan ei pidä tinkiä lasten ja nuorten eduksi tehtävistä panostuksista koulutuksen ja perhepolitiikan muodossa, sillä panostukset nuoriin ovat pitkäaikaisia ja korkeatuottoisia investointeja. Talouden tehokkuuden kannalta on monelta osin suhtauduttava kielteisesti tai varauksellisesti moniin elinkeinotukiin (vrt. muistio 1).

- Huomattavaa painoa on annettava työurien pidentämiseen tähtäville toimenpiteille (vrt. muistio 6). Näin voidaan kasvattaa veropohjaa merkittävästi ja vähentää tarvetta menoleikkauksiin. Kysymys ei ole siitä, että olisi välttämätöntä nopeasti panna toimeen päätöksiä esimerkiksi eläkejärjestelmän ikärajojen nostamiseksi. Sen sijaan aloittavan hallituksen on tehtävä päätöksiä tai linjauksia siitä, miten ja milloin työuria koskevat päätökset astuvat voimaan. Eläkejärjestelmän ikärajojen nousu voi ajoittua jopa alkavan vaalikauden jälkeiseen aikaan, kunhan itse päätökset tehdään joutuisasti. Tieto sitovista päätöksistä vähentää jo sellaisenaan julkisen talouden kestävyysvajetta, jos niiden arvioidaan lisäävän verokertymiä tulevaisuudessa.
- Budjetin kehysmenettely on jo pitkään toiminut Suomen finanssipolitiikan kulmakivenä. Siihen kohdistetusta kriittisestä huolimatta kehysmenettely on osoittanut toimivuutensa ja siitä on syytä pitää kiinni. Kehysmenettelyä voidaan kuitenkin kehittää. Tilannekohtaista reagointikykyä hallitus voisi pyrkiä lisäämään jättämällä vuosittaisiin kehyksiin jonkin verran suurempaa hallinnonaloittaista joustovaraa koko hallituskauden politiikan tiukkuudesta tinkimättä. Lisäksi myös veroperusteiden muutoksille olisi syytä määrittää omat kehyksensä; muutoin vaarana on, että poliittiset paineet purkautuvat viime vuosien tapaan epäohjonmukaisina ja talouden tehokkuuden kannalta epäsuotavina verokevennyksinä.
- Verotuksen osalta on pyrittävä yli ajan vakaaseen verorasitukseen sekä painopisteen muuttamiseen työntekoa ja Suomessa tapahtuvaa yritystoimintaa kannustavaan suuntaan (vrt. muistio 4).

### **On myös päätettävä, miten päätetään ja miten toimeenpanoa valvotaan**

Suomessa on perinteisesti harjoitettu rahoituksellisesti kurinalaista finanssipolitiikkaa. Vahvaa budjettitaloutta on pidetty tärkeänä, ja sille oli pitkään hyvät edellytykset, kos-

ka talouden kasvu oli nopeaa, väestön ikärakenne edullinen, julkinen sektorin nykyistä pienempi ja verorasitus vähäisempää. Nyt tilanne on erityisesti väestökehityksen osalta toinen. Hyvinvointivaltio luotiin aikana, jolloin väestön ikärakenne oli historiallisesti vahva; nyt edessä ovat historiallisesti heikon ikärakenteen vuosikymmenet (kuviot 1). Siksi finanssipolitiikan kurinalaisuuteen ja päätöksentekokykyyn kohdistuu aiempaa kovempia vaatimuksia. Päätöksenteon kannalta on ainakin kolme pohdintaa ja toimenpiteitä kaipaavaa ongelmaa:

*Ensinnäkin* Suomi tarvitsee nykyistä toimivamman eläkepoliittisen päätöksentekojärjestelmän. Hallituksen ja työmarkkinajärjestöjen välillä keväällä 2009 syntynyt kiista työurien pidentämisestä näyttää johtaneen umpikujaan ja pattitilanteeseen: kukaan ei tee tarvittavia päätöksiä, vaikka itse tavoitteesta vallitsee laaja yhteisymmärrys. Uuden hallituksen tulisi ryhtyä toimiin sellaisen päätöksentekojärjestelmän synnyttämiseksi, joka sovittaa yhteen demokratian ja asiantuntemuksen vaatimukset sekä turvaa päätösten syntymisen.

Samalla olisi syytä selkeyttää eri tahojen roolia päätöksenteossa. Eduskunnan tulisi hallituksen esityksen pohjalta määrittää eläkepolitiikan tavoitteet ja toimintaperiaatteet yleisellä tasolla. Tässä yhteydessä tulisi sitoutua (Kanadan ja Ruotsin esimerkkien mukaisesti) periaatteeseen, että eläkemaksuihin ja/tai eläke-etuuksiin on määrätyn aikarajan puitteissa puututtava, jos eläkejärjestelmän rahoituskellinen kestävyysvaje uhkaa muodostua liian suureksi.

Samalla tulisi virallistaa päätöksentekoa valmisteleva eläkepoliittinen työryhmä, jonka tehtävänä olisi määrävällein arvioida eläkejärjestelmän kestävyyttä sekä valmistella tarvittavia toimenpiteitä. Työryhmän tulisi koostua riippumattomista asiantuntijoista ja työmarkkinajärjestöjen edustajista. Se tekisi suosituksensa tai päätöksensä enemmistöperiaatetta noudattaen, jolloin millään taholla ei olisi työryhmässä veto-oikeutta.

*Toiseksi* aloittavan hallituksen on löydettävä keinot kuntatalouden kurinalaisuuden parantamiseksi. Suomen julkisen talouden suurin ongelma on, että kuntatalous kokonaisuutena ei ole kenenkään hallinnassa. Tähän olisi saattava muutos valtion ja kuntien välisin sopimuksin ja niihin kytkettyjen kannustimien tai sanktioiden avulla. Kuntien taloudenpidon tehokkuutta voidaan monien muiden toimenpiteiden lisäksi edistää myös kuntalaisten valinnanvaraa ja palvelujen tuottajien kilpailua vahvistamalla (vrt. muistio 2).

*Kolmanneksi* on pyrittävä lisäämään finanssipolitiikan seurantaan sekä asialliseen tietoon perustuvaa julkista keskustelua sen ongelmista ja mahdollisuudesta. Näin voidaan tukea talouspoliittisesti perusteltujen mutta poliittisesti kiipeiden toimenpiteiden yhteiskunnallista hyväksyttävyyttä.

tä. Monessa EU-maassa on viime vuosina perustettu riippumattomista asiantuntijoista koostuvia työryhmiä näiden tarkoitusten edistämiseksi. Ainakin Ruotsin ”finanssipoliittinen neuvosto” näyttää virkistäneen sikäläistä faktoihin ja tutkimustietoon pohjautuvaa talouspoliittista keskustelua entisestään. Sen toiminta on myös pakottanut virkamiehiä ja poliitikkoja parantamaan talouspolitiikan valmistelua ja viestintää finanssipoliittiseen neuvoston kritiikin välttämiseksi. Myös Suomen olisi syytä asettaa riippumattomista asiantuntijoista koostuva finanssipoliittinen työryhmä talouspolitiikan seurannan sekä sitä koskevan arvioinnin ja keskustelun parantamiseksi.

### **Kestäkö hyvinvointivaltio?**

Edellä esitettiin, että seuraavan hallituksen on pyrittävä julkisten menojen kasvun hidastamiseen ja työurien pidentämiseen. Suomessa esitetään kuitenkin usein, että jo viime vuosina tehdyt leikkaukset julkisiin palveluihin ja esimerkiksi eläke-etuuksiin uhkaavat hyvinvointivaltion olemassaoloa. Tähän voi todeta, että eläkkeisiin ja hyvinvointipalveluihin ei ole koskaan Suomen historiassa käytetty niin paljon voimavaroja kuin tänään.

Kollektiiviset riskinjakojärjestelmät voivat joka tapauksessa säilyä toimintakykyisinä vain sellaisten poliittisten päätösten avulla, jotka turvaavat niiden kestävä rahoituksen. Suurin uhka hyvinvointivaltiolle on, että sen rahoituksen turvaavia päätöksiä lykätään edelleen. Hyvinvointilupausten antaminen ei riitä, vaan on kannettava huolta myös lupauksen lunastamisen edellytyksistä.