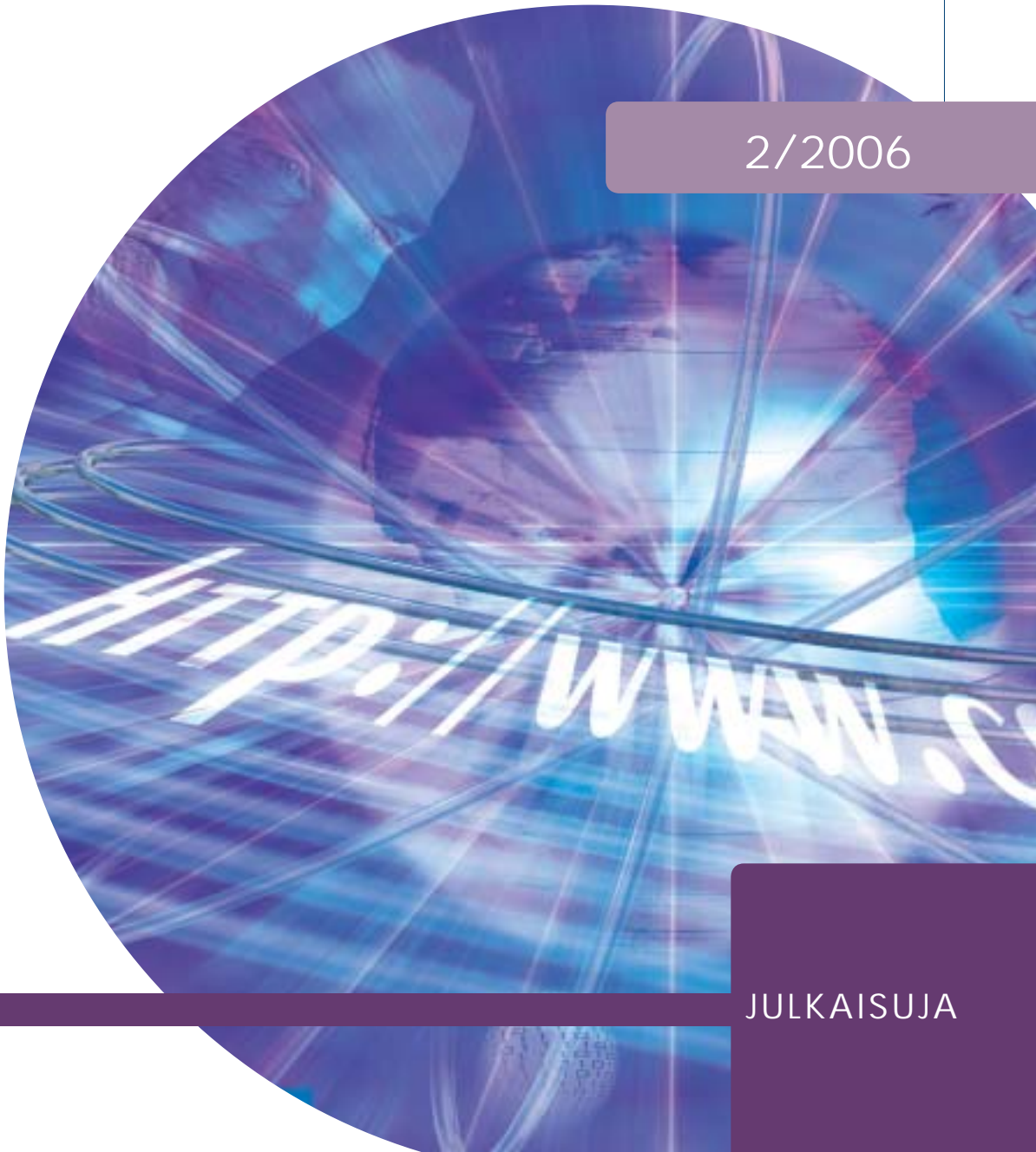




VALTIOVARAINMINISTERIÖ

TALOUSPOLITIIKAN STRATEGIA -RAPORTTI 2006

2/2006



JULKAISUJA

TALOUSPOLITIIKAN STRATEGIA -RAPORTTI 2006

2/2006

VALTIOVARAINMINISTERIÖ
KANSANTALOUSOSASTO

JULKAISUJA

VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Snellmaninkatu 1 A
PL 28
00023 VALTIONEUVOSTO

Puhelin

(09) 160 01

Telefaksi

(09) 160 33123

Internet

www.vm.fi

Julkaisun tilaukset

Puh. (09) 160 34886

Taitto

VM/Viestintä

ISSN 1459-3394

ISBN 951-804-613-1 (nid.)

ISBN 951-804-614-X (PDF)

HELSINKI 2006

KUVAILELEHTI

Julkaisija ja julkaisu-aika	Valtiovarainministeriö, kesäkuu 2006		
Tekijät	Kansantalousosaston talouspolitiikan yksikkö		
Julkaisun nimi	TALOUSPOLITIIKAN STRATEGIA -RAPORTTI 2006		
Julkaisun osat/ muut tuotetut versiot	Julkaisu on saatavissa Internetistä osoitteesta www.vm.fi/julkaisusarjat		
Asiasanat	Talouspolitiikka, talouskasvu, työllisyys, julkinen talous, tuottavuus, markkinoiden toimivuus		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Julkaisuja, 2 /2006		
Julkaisun tunnistetiedot	ISSN 1459-3394	ISBN 951-804-613-1 (nid.) 951-804-614-X (PDF)	
	Sivuja 70	Kieli Suomi	Hinta -
Julkaisun myynti/jakaja	Valtiovarainministeriö, kansantalousosasto, puh. (09) 160 34886		
Painopaikka ja -aika			
Tiivistelmä	<p>Lähivuosien näkymät kansantaloudessa ovat yleisesti ottaen suotuisat. Vuosikymmenen vaihe muodostaa kehityksessä kuitenkin käännekohdan, jonka jälkeen kasvua ja elintason kohottamista uhkaavat esteet kärjistyvät monen vuosikymmenen ajaksi. Työikäisen väestön määrä kääntyy laskuun, ja jäljellä oleviin työvoimareserveihin kohdistuu tällöin kasvava paine. Työmarkkinoiden ongelmia pahentaa myös työvoiman keski-ikä kohoaminen.</p> <p>Myös julkiseen talouteen kohdistuu lähivuosikymmeninä merkittäviä uhkia huoltosuhteen heikentyessä tuntuvasti. Hoiva- ja eläkemenot kasvavat samalla kun työllisiin nojaava verotuspotentiaali heikkenee. Mitä nopeammin ryhdytään korjaaviin toimiin, sitä pienemmin sosiaalisiin kustannuksiin ja sitä oikeudenmukaisemmin eri sukupolvien kannalta tämä korjausliike voidaan tehdä.</p> <p>Tuottavuuden kasvun esteitä on poistettava; uuden tietotekniikan hyödyntämisen tarjoamat mahdollisuudet on otettava täysimääräisesti käyttöön, koulutuksen ja työelämän välisiä kitkatekijöitä on poistettava. Tuottavuuden kohottamispyrkimyksissä on kiinnitettävä aiempaa enemmän huomiota hyödyke- ja pääomamarkkinoiden toimivuuden parantamiseen. Markkinoiden avaaminen uusille kotimaisille tai ulkomaisille kilpailijoille sekä kilpailun edellytyksiä turvaavan kilpailupolitiikan tehostaminen on tärkeää tuottavuuden kasvun jatkumisen kannalta.</p>		

PRESENTATIONSBLAD

Utgivare och datum	Finansministeriet, juni 2006.		
Författare	Enheten för ekonomisk politik, Ekonomiska avdelningen		
Publikationens titel	FINANSPOLITIKENS STRATEGI -RAPPORT 2006		
Publikationens andra versioner	Publikationen finns tillgänglig på Internet, på webbsidan www.vm.fi/julkaisusarjat		
Nyckelord	Ekonomisk politik, ekonomisk tillväxt, sysselsättning, produktivitet, marknadernas funktion		
Publikationsserie och nummer	Publikationer, 2/2006		
Publikationens kännetecken	ISSN 1459-3394	ISBN 951-804-613-1 (hft.) 951-804-614-X (PDF)	
	Sidor 70	Språk Finska	Pris
Beställningar/distribution	Finansministeriet, ekonomiska avdelningen, tfn (09) 160 34886		
Tryckeri/tryckningsort och -år			
Sammandrag	<p>De närmaste årens utsikter för nationalekonomin är allmänt taget positiva. Decennieskiftet kommer dock att utgöra en vändpunkt i utvecklingen, efter vilken de hinder som hotar tillväxten och höjandet av levnadsstandarden tillspetsas för flera årtionden framåt. Den arbetsföra befolkningen börjar minska till antalet, och trycket på den kvarvarande arbetskraftsreserven ökar. Problemen på arbetsmarknaden förvärras också av att arbetskraftens medelålder stiger.</p> <p>Den offentliga ekonomin står också inför allvarliga hot under de närmaste årtiondena eftersom försörjningsförhållandet försvagas avsevärt. Omsorgs- och pensionsutgifterna ökar samtidigt som det sysselsättningsberoende beskattningspotentialen minskar. Ju fortare man vidtar korrigerande åtgärder, desto mindre blir de sociala kostnaderna och desto rättvisare kan denna justering bli för olika generationers del.</p> <p>Hindren för höjning av produktivitet skall avskaffas: de möjligheter som erbjuds av utnyttjandet av ny datateknik bör tas i bruk fullt ut, friktionsfaktorer mellan utbildning och arbetsliv bör avhjälpas. Större uppmärksamhet bör fästas vid förbättrandet av nyttighets- och kapitalmarknadernas funktion vid försöken att höja produktiviteten. Öppnandet av marknaderna för nya inhemska eller utländska konkurrenter och effektiviserandet av en konkurrenspolitik som tryggar konkurrensförutsättningarna är viktigt med tanke på en fortsatt höjning av produktiviteten.</p>		

FACT SHEET

Publisher and date	Ministry of Finance, June 2006.		
Author (s)	Economic Policy Unit, Economics Department		
Title of publication	ECONOMIC POLICY STRATEGY 2006		
Parts of publication/ other versions released	The publication is available on Internet at the website www.vm.fi/julkaisusarjat		
Keywords	Economic policy, economic growth, employment, public finances, productivity, functioning of markets		
Publications series and number	Publications, 2/2006		
Identifications	ISSN 1459-3394	ISBN 951-804-613-1 (paperback) 951-804-614-X (PDF)	
	No. of pages 70	Language Finnish	Price -
Sales distribution	Ministry of Finance, Economics Department, tel. +358 9 160 34866		
Printing place and year			
Abstract	<p>The economic prospects for the coming few years are favourable in broad terms. However, the turn of the decennium will be a turning point as the obstacles to growth and better living standards will accentuate for several decades. The amount of working-age population will start to shrink and there will be increasing pressure towards the use of the remaining labour force. The rising average age of the labour force is also likely to affect the labour market negatively.</p> <p>Also the public sector will face significant challenges during the next few decades, as the dependency ratio will worsen significantly. Expenditure for old age care and pensions will increase at the same time as the tax base will shrink due to declining employment. If the necessary corrective action is taken rapidly, the social cost from this action can be kept at minimum and the intergenerational equity issues can be solved more easily.</p> <p>Obstacles to growth in productivity must be reduced; possibilities offered by new IT technologies must be utilised to full extent, frictions between education and working life must be lessened. More attention must be paid to the smooth functioning of both goods and capital markets in the strive towards improved productivity. Opening up of markets to new competition from domestic and foreign actors and keener competition policy are important for continued growth in productivity.</p>		

Esipuhe

Suomen kansantalous on kohtaamassa merkittäviä haasteita, jotka nousevat esiin jo lähivuosina ja pysyvät esillä koko nähtävissä olevan tulevaisuuden. Väestön ikärakenteen vanheneminen tuo julkiselle taloudelle menopaineita kasvavina eläkkeinä ja hoivamenoina. Julkisen talouden rahoitus pohja on samaan aikaan kaventumassa, sillä ikärakenteen muutos merkitsee myös työssäkäyvien lukumäärän vähenemistä. Julkisen talouden kestävyys kannalta on välttämätöntä, että työllisyysaste pystytään nostamaan selvästi nykyistä korkeammaksi.

Näkymien haasteellisuutta lisää maailmantaloudessa meneillään oleva murros, joka korostaa tärkeyttä säilyttää Suomi kilpailukykyisenä sijaintipaikkana. Korkean työllisyysasteen saavuttaminen näissä muutospainneissa vaatii joustavuutta siirtää vapautuvia tuotanto-voimia hyödyntämään uusilla kasvualoilla avautuvia mahdollisuuksia.

Tuottavuuden kasvun esteitä on poistettava; uuden tietotekniikan hyödyntämisen tarjotut mahdollisuudet on otettava täysimääräisesti käyttöön sekä koulutuksen ja työelämän välisiä kitkatekijöitä on poistettava. Tuottavuuden kohottamispyrkimyksissä on kiinnitettävä aiempaa enemmän huomiota hyödyke- ja pääomamarkkinoiden toimivuuden parantamiseen. Markkinoiden avaaminen uusille kotimaisille tai ulkomaisille kilpailijoille sekä kilpailun edellytyksiä turvaavan kilpailupolitiikan tehostaminen on tärkeää tuottavuuden kasvun jatkumisen kannalta.

Tässä valtiovarainministeriössä virkatyönä valmistellussa selvityksessä tarkastelukulmina painottuvat työvoimakysymysten ohella tuottavuus sekä markkinoiden toimivuus. Pyrkimyksenä on ollut tuottaa keskusteluun asiaan liittyvää tausta-aineistoa sekä kysymyksenasetteluita talouspoliittisen päätöksenteon pohjaksi.

Valtiovarainministeri Eero Heinäluoma

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä Raimo Sailas

Sisällys

1	YHTEENVETO.....	11
2	TAUSTAA	19
2.1	Väestön ikärakenteen muutos rajoittaa talouskasvua	20
2.2	Työvoima alkaa jo vähetä	22
2.3	Julkisen talouden kestävyys koetuksella	24
2.4	Talouspolitiikan lyhyen ja pitkän ajan tarpeet ovat yhtenevät.....	28
2.5	Haasteet on tiedostettu, mutta tehtävää riittää	29
3	PAREMPI TYÖLLISYYS, NOPEAMPI KASVU	33
3.1	Riittääkö työvoima?.....	35
3.2	Liikkuvuus työmarkkinoilla	37
3.3	Kohtaannon parannuttava	40
3.4	Kannustinloukkuja ja verokiilaa pienennetään.....	42
4	TYÖN TUOTTAVUUS AVAIN ELINTASON KASVUUN	45
4.1	Kasvupotentiaali tieto- ja viestintäteknologian (ICT) hyödyntämisessä.....	46
4.2	Tuottavuuden kasvupotentiaali palveluissa	47
4.3	Tutkimuksen ja tuotekehityksen laatuun ja kohdentamiseen panostaminen	50
4.4	Menestystä kilpailukykyvertailuissa.....	53
4.5	Uusien yritysten syntyminen ei ratkaise keskipitkän aikavälin haasteita	54
5	TOIMIVATKO MARKKINAT SUOMESSA HYVIN?.....	59
5.1	Suomen hintataso on korkea	59
5.2	Kilpailupolitiikkaa on terävöitettävä	63

1 YHTEENVETO

Hallituksen talouspolitiikka on onnistunut hyvin

Taloudellinen kehitys on ollut viime vuosina EU-maiden mittapuiden mukaan suotuisaa;

- Bruttokansantuote on kasvanut nopeammin kuin EU-maissa keskimäärin.
- Uusia työpaikkoja on syntynyt vilkkaaseen tahtiin. Erityisen ilahduttavaa on työllisyysasteen voimakas kasvu ikääntyneiden keskuudessa, samoin teollisuuden työpaikkojen kääntymisen kasvuun viime vuoden lopulla valitettavista joukkoirtisanomisista huolimatta. Samalla työttömyysaste on alentunut EU-maiden keskiarvon alapuolelle.
- Julkisen talouden ylijäämä on euroalueen suurimpia. Valtiontalouden tila on pysynyt hyvänä säilyneen menokurin ja suotuisan verotulojen kasvun ansiosta odotettua parempana. Kuntatalous on alijäämäinen, mutta siinä on ollut viime aikoina näkyvissä paranemisen merkkejä. Kuntatalouden vakauttamisen välttämättömyys on tunnustettu laajalti.
- Kokonaiskysynnän, tuotannon ja työllisyyden kasvuun on myötävaikuttanut sekä viennin että kotimarkkinoiden suotuisa kehitys. Viennin alueellinen ja toimialoittainen monipuolistuminen on vähentänyt kansantaloutemme herkkyyttä ulkoisille häiriöille. Kotimarkkinoiden kasvua ovat puolestaan tukeneet alhainen korkotaso, ostovoiman vakaa kehitys sekä kotitalouksien keskuudessa vallinnut vahva luottamus.
- Kokonaistuottavuuden kasvu on ollut nopeaa lähinnä sähköteknisen teollisuuden voimakkaan kehityksen ansiosta. Tämän toimialan tuottavuuden kasvun hyöty on tosin siirtynyt vientihintojen alenemisen myötä huomattavilta osin ulkomaille. Ulkomaankaupan vaihtosuhteen heikkenemiseen on myötävaikuttanut myös tuontihintojen, etenkin energian, hinnan kohoaminen.

- Kansantalous on kyennyt sopeutumaan vaihtosuhteen heikkenemisenä ilmenneeseen suhteellisten hintojen muutokseen ainakin toistaiseksi hyvin. Inflaatio on pysynyt erittäin alhaisena. Tämän ansiosta hintatasomme on lähestynyt euroalueen keskiarvoa. Nimellispalkkojen kohoaminen on ollut maltillista, ja kustannuskilpailukyky on viimeaikaisesta heikkenemisestään huolimatta kokonaisuutena ottaen yhä pitkäaikaista keskiarvoaan parempi. Vaikka vaihtotaseen ylijäämä on alentunut, se on edelleen suuri.
- Työllisyyden paranemisen, suhteellisen tasaisen palkkakehityksen sekä sosiaaliturvaan tehtyjen parannusten ansiosta tuloerojen kasvu on tasaantunut. Tulonjakomme kuuluu yhä kehittyneiden teollisuusmaiden tasaisimpiin. Hyvinvointipalvelut ovat kehittyneet suotuisasti.

Kansantalouden myönteiseen kokonaiskuvaan on ratkaisevasti myötävaikuttanut onnistunut, ajoitukseltaan ja kohdennukseltaan oikeaksi osoittautunut talouspolitiikka:

- Finanssipolitiikka on ollut kurinalaista. Valtiontalouden menojen kasvu on pysynyt hallitusohjelmassa sovittujen, sisällöltään uudistettujen menokehysten asettamisessa, erittäin maltillisen kasvun raameissa. Kuntatalouden menojen kasvun hillitsemiseksi on ryhdytty toimenpiteisiin, jotka kulminoituvat valmisteilla olevaan kunta- ja palvelurakenneuudistukseen. Julkisen talouden pitkän ajan kestävyyttä on vahvistettu kauskantoisen eläkeuudistuksen avulla.
- Verojärjestelmämme kilpailukykyä on parannettu. Hallituskauden alussa toteutettu pääomaverouudistuksen yhteydessä alennettiin yhteisöverokantaa, kevennettiin usein eri toimenpitein pienten ja keskisuurten yritysten tulokseen kohdistuvaa verotusta sekä luovuttiin osakkeiden myyntivoittojen verotuksesta yrityskauppojen yhteydessä. Väli-ttömiltä taloudellisilta vaikutuksiltaan mittavimpia ovat olleet hallituskauden alussa sekä kolmivuotisen tulosopimuksen solmimisen yhteydessä toteutetut, kotitalouksien ostovoimaa ja luottamusta vahvistaneet ansiotuloverotuksen kevennykset.
- Työmarkkinajärjestöt ovat hallituksen myötävaikutuksella sopineet pitkäaikaisista, maltillisen palkkakehityksen turvanneista tuloatkaisista. Palkkamaltin, työllisyyden kasvun, veronkevennysten ja kotitalouksien vahvan luottamuksen ansiosta kotitalouksien ostovoiman kasvussa on ollut vallalla ”hyvä kehä”, jonka eri osatekijät ovat tuke-neet toisiaan kansantalouden myönteisen kokonaiskuvan vahvistamisessa.
- Työmarkkinoiden ja hyödykemarkkinoiden toimivuutta on parannettu lukuisin raken-teellisin uudistuksin. Eläkkeelle siirtymistä lykkäävien eläkejärjestelmän korjausten lisäksi työvoiman tarjontaa on lisätty työmarkkinatukeen tehtyjen muutosten, ansi-osidonlaiseen työttömyyspäivärahaan liitetyn muutosturvan, työnvälityksen tehos-tamisen sekä työvoiman liikkuvuutta lisänneiden toimien avulla. Työmarkkinajärjes-töt ovat sopineet perhekustannusten tasauksesta tavalla, joka ei rasita valtiontaloutta.

Pienipalkkaisten ikääntyneiden työntekijöiden asemaa työmarkkinoilla on parannettu tällaisen työvoiman kysyntää tukevan verotuen avulla. Työvoiman kysyntää on lisätty myös kotitalousvähennyksen korotuksin, laajennuksin ja palvelukohtaisin porrastuksin.

- Kokonaistaloudellisen vakautemme perustaa on osaltaan vahvistanut euroalueen jäsenyys. Maailmantalouden rakenteellisten muutokset ovat näkyneet meillä viimeksi metsäteollisuuden vaikeina toimialakohtaisina ongelmina. Euroalueen oloissa nämä ole kuitenkaan kertautuneet sellaisiksi korkoja, valuuttakursseja ja koko kansantaloutta ravistelleiksi häiriöiksi kuin oman valuutan oloissa olisi saattanut meidän tapauksessamme hyvin käydä.

Lähivuosien tarjoamat mahdollisuudet pääosin suotuisat...

Taloudellisen kehityksemme yleiset edellytykset näyttäisivät pysyvän myös lähivuosina suotuisina. Näköpiirissä oleva elpyminen ja eri maissa toimeenpannut rakenteelliset uudistukset tekevät mahdolliseksi, että EU-mailla on edessään pitkäkestoinen suhteellisen voimakkaan talouskasvun aika. Suomen vienti on kytkeytynyt hyvin Venäjän ja Itä-Aasian voimakkaan kasvun imuun.

Näiden myönteisten ulkoisten tekijöiden ohella on muistettava, että kansainväliseen talouteen liittyy suuria riskejä. Yhdysvaltojen raskas ulkoinen velkaantuminen ja Kaakkois-Aasian maihin sen vastapainona kertyvät valtavat kauppalylijäämät kasaavat vuosi vuodelta suurempia, erisuuntaisia paineita valuuttakursseihin ja korkoihin maailmantalouden eri vyöhykkeillä. Hahmoaan hakeva kansainvälisen talouden monenkeskinen hallintajärjestelmä on haasteiden edessä. Syvenevä globalisaatio kiristää kansainvälistä kilpailua ja aiheuttaa suuria, ennalta arvaamattomia muospaineita eri maiden tuotantorakenteissa sekä asettaa vanhoille teollisuusmaille entistä suuremmat vaatimukset korkean tason osaamiseen perustuvan, kilpailukykyä säilyttävän tuotantoprofiilin voimistamisessa.

Kansainvälisen talouden lähivuosien näkymät ovat kuitenkin kokonaisuutena suotuisat. Omassa kansantaloudessa ei liioin ole puhjennut sellaisia tasapainottomuuksia, jotka jo nyt olisivat selvästi estämässä pääosin ulkoisten olosuhteiden tarjoamien mahdollisuuksien tehokasta hyödyntämistä. Palkkaliikumukset eivät ole sanottavasti lisääntyneet, eikä inflaation kiihtymisestä ole energian hintoja lukuun ottamatta muitakaan merkkejä. Julkinen talous säilyy eläkerahastojen kasvun turvin ylijäämäisenä, ja edellytykset ovat hyvät sille, että myös valtion ja kuntien talous kääntyy yhteen laskettuna ylijäämäiseksi.

Mutta mahdollisuuksien hyödyntämisen tiellä on myös esteitä...

Lähivuosien suotuisan kehityksen tielle on kuitenkin kasautumassa viime vuosia pahempia esteitä. Asuntojen hinnat ovat kohonneet monen vuoden ajan nopeasti, ja niiden reaali hinnat ovat saavuttaneet jo 1990-lamaa edeltäneen huipputasoon. Kotitalouksien velkaantuneisuus on samoin kohonnut voimakkaasti, vaikkakin velanhoitomenot jäävät alhaisen korkotason ja pidentyneiden laina-aikojen ansiosta alhaisemmiksi kuin laman alla.

Korkotason alhaisuus, ostovoiman kasvu ja vahva luottamus kotitalouksien piirissä ovat toistaiseksi merkinneet sitä, että asuntomarkkinoiden hintojen nousua ei ole voinut kutsua markkinoiden perustekijöistä irronneeksi, ennen pitkää puhkeavaksi kuplaksi. Korkotason kääntymisen nousuun merkitsee kuitenkin sitä, että asuntojen hintojen nousun jatkuminen alkaisi olla kestävämmällä pohjalla.

Ongelmalliseksi on jo nyt muodostunut asuntomarkkinoiden ja työmarkkinoiden välinen yhteys. Tuotantorakenteen jatkuvan muutoksen ja asteittain laajenevan työvoimapulan oloissa voimakkaan taloudellisen kasvun jatkuminen häiriöttömänä edellyttäisi, että työvoima voisi siirtyä mahdollisimman kitkattomasti taantuvilta alueilta kasvaville. Asuntomarkkinoiden pullonkaulat – vaikeudet irrottautua lähtöalueilta mahdollisesti hankitusta omistusasunnosta sekä kohtuuhintaisten vuokra-asuntojen puute sekä omistusasumisen kalleus kohdealueilla – vaikeuttavat muuttoja monissa tapauksissa kohtuuttomasti.

Työmarkkinoiden kapeikot ovat muiltakin osin kärjistymässä. Eri menetelmin tehdyt arviot rakenteellisen työttömyyden laajuudesta maassamme päättyvät yleensä siihen, että inflaation kiihtymisen laukaiseva työttömyysasteen alaraja uhkasi jo 7 prosentin tuntumassa, vain vajaan prosenttiyksikön nykyistä työttömyysastettamme alempana. Työmarkkinoiden kasautuvista paineista kielii jo nyt, että avoimien työpaikkojen määrä kasvaa vauhdikkaasti. Vaikka myös työpaikkojen täytyminen on ollut yleisesti ottaen nopeaa, kroonisen työvoimapulan merkkejä alkaa olla yhä useammilla aloilla. Näitä työmarkkinoiden tasapainottomuuksia pahentaa se, että työvoiman kysyntä suuntautuu meillä edelleen voimakkaasti koulutetun työvoiman suuntaan kouluttamattoman, keskimääräistä paljon suuremman määrän työttömäksi jääneen työvoiman kustannuksella. Työttömyys on siten pysynyt korkeana työpaikkojen määrän nopeasta kasvusta huolimatta.

Ja kasvun esteet kärjistyvät aikaa myöten

On varauduttava siihen, että kasvun esteet kärjistyvät nopeasti vuosikymmenen vaihteen jälkeen. Tämän vuosikymmenen loppu uhkaa pahimmillaan muodostaa käänteen pitkän, suhteellisen nopean kasvun kaudesta kohden hiipuvaa kasvua. Tulevina vuosikymmeninä edessämme on peräkkäisten, vaikeiden ja taloushistoriassamme uusien haasteiden aika.

Ensimmäisenä vuosikymmenen vaihteen jälkeen uhkaa paheneva työvoimapula. Työikäisen väestön määrä kääntyy laskuun. Jäljellä oleviin työvoimareserveihin kohdistuu kasvava paine. Nopean, tasapainoisen kasvun edellytykset heikkenevät.

Työmarkkinoiden ongelmia kärjistää myös työvoiman keski-ikäen kohoaminen. Ikääntyvä työvoima uhkaa tuoda muassa työmarkkinoiden heikkenevän muutoskyvyn, tuotantorakenteen lukkiutumisen sekä työn tuottavuuden kasvun hidastumisen.

Tuottavuuden kasvun ongelmat ovat kärjistymässä myös muista syistä. Suomi on tällä vuosikymmenellä voinut hyötyä poikkeuksellisen suuressa määrin uuden tietotekniikan, lähinnä mobiiliteknologian, tuotteita valmistavan sähköteknisen teollisuuden tuottavuuden nopeasta kasvusta. Tulevaisuudessa kokonaistuottavuuden kohoaminen riippuu puolestaan ratkaisevasti siitä, miten tehokkaasti pystymme hyödyntämään tätä uutta, yleiskäyttöistä teknologiaa muilla aloilla, ennen kaikkea palveluissa. Tältä osin Suomen, kuten yleensäkin Euroopan maiden, menestys ei tähän saakka ole ollut hyvä esimerkiksi Yhdysvaltoihin verrattuna.

Pysymistämme tuottavuuden kärkimaiden joukossa uhkaa vaikeuttaa myös energian suhteellisen hinnan kohoaminen. Kansantaloutemme rakenne on tälle erityisen herkkä, koska monet meidän perinteiset, tuottavuudeltaan maailman kärkeen sijoittuvat alamme ovat varsin energiaintensiivisiä. Energian hinnan nousu aiheuttaa Suomen kansantaloudelle poikkeuksellisen suuren haasteen.

Myös julkisen talouden tasapainoon kohdistuvat ongelmat kärjistyvät vuosikymmenen vaihteen jälkeen nopeasti. Tähän on syynä huoltosuhteen, työssä olevan väestön ja sen ulkopuolelle jäävän väestön suhteen, nopea heikkeneminen vanhusväestön osuuden kasvun seurauksena. Hoiva- ja eläkemenojen julkiseen talouteen kohdistama menopaine kasvaa tällöin samalla kuin työllisiin nojaava verotuspotentiaali heikkenee. Kaikki, sekä kotimaiset että ulkomaiset julkisen talouden kestävyyttä koskevat laskelmat päättyvät siihen, että väestön ikääntymiseen liittyvä julkisten menojen kasvu on Suomessa teollisuusmaiden nopeimpia, bruttokansantuotteeseen suhteutettuna vähintään viiden prosenttiyksikön luokkaa kahden, kolmen seuraavan vuosikymmenen aikana.

Vaikka julkisen taloutemme tila ja sen tämän vuosikymmenen näkymät ovat muihin kehittyneisiin maihin verrattuna hyvät, merkitsee väestömme ikääntymiseen sisään ladattu julkisten menojen kasvu sitä, että julkinen taloutemme ei ole pitkän ajan katsannossa kestäväällä pohjalla. Tähän ongelmaan vastaavia toimia ovat työllisyyttä ja talouskasvua pysyvästi edistävät toimet sekä julkisen talouden velkaantuneisuuden (velan ja BKT:n suhteen) alentaminen. Mitä myöhemmin julkisen talouden kestävyysaasteeseen vastaataan, sitä vaikeampia tehtävät ratkaisut aikanaan tulevat olemaan.

Lyhyen ja pitkän ajan haasteiden asettamat vaatimukset yhteneväisiä

Talouspolitiikkamme on vastattava näihin tulevaisuuden haasteisiin nyt. Toimenpiteiden sisällön suunnittelun kannalta ongelmaa helpottaa, että tulevina vuosina ja vuosikymmeninä eri järjestyksessä eteen tuleviin ongelmiin vastaaminen edellyttää lähivuosien talouspolitiikalta samansuuntaisia, rakenteellisia toimia:

- Työvoiman tarjontaa lisäävät ja työmarkkinoiden toimivuutta parantavat toimenpiteet siirtävät ylikuumenemisen rajaa eteenpäin, pienentävät inflaation uhkaa ja lisäävät siten kasvun mahdollisuuksia lähivuosina. Rakenteellisen työttömyyttä on alennettava, työvoiman liikkuvuutta ja työperäistä maahanmuuttoa on lisättävä. Tältä kannalta on tärkeää, että jo päätetyt tai vireillä olevat, yleisesti hyväksytyt työlinjat vahvistavat työvoimapolitiikan uudistukset pannaan tehokkaasti toimeen. Työttömiä voidaan tukea aiempaa avokätisemmin. Mutta tämän edellytyksenä on, että työn vastaanottamisen velvoitetta valvotaan entistä tarkemmin ja työttömiltä edellytetään myös aiempaa suurempaa valmiutta ammattinsa sekä työpaikkansa sijainnin muutoksiin. Verotuksen ja sosiaaliturvan yhteensopivuutta pienituloisen, tarveharkinnaisen sosiaaliturvan varassa olevan väestönosan osalta on parannettava. Sosiaaliturvajärjestelmämme ja työmarkkinoiden yhteensopivuutta on muiltakin osin parannettava. Näköpiirissä oleva työvoiman kysynnän suotuisa kehitys merkitsee osaltaan sitä, että työvoiman tarjonnan lisäämiseen kohdistuvien toimien sosiaalinen hyväksyttävyyys paranee.
- Kohtuuhintaisen asumisen saatavuuden työvoiman liikkuvuudelle asettamia esteitä on vähennettävä. Tämä edellyttää sekä asuntotuotannon esteiden poistamista että asuntomarkkinoiden toimivuuden parantamista. Kaavoituksen esteitä ollaan poistamassa hallituksen viime vuonna tekemien päätösten mukaisesti. Lisäksi vuokramarkkinoiden toimivuutta on parannettava. Kuntien valtionosuusjärjestelmää on niin ikään korjattava niin, että kasvualueiden kuntien halukkuus uusien asukkaiden vastaanottamiseen paranee nykyisestään.
- Julkisen talouden kestävyys on turvattava. Mitä pikemmin korjataan se kestävyysuhka, jonka tulojen ja menojen ristikkäisliike julkiselle taloudelle lähivuosikymmeninä aiheuttaa, sitä pienemmin sosiaalisin kustannuksin ja sitä oikeudenmukaisemmin eri sukupolvien kannalta tämä korjausliike voidaan tehdä. Kysymys on yksinkertaisesti siitä, että mitä nopeammin julkisen velan määrää voidaan nyt supistaa, sitä suurempaan säästöön korkomenoissa voidaan päästä ja sitä pienemmäksi vastainen verojen kiristämisen tai menojen supistamisen tarve muodostuu. Tämän korkoa korolle -ilmiön hyödyntämiseksi on välttämätöntä, että valtion ja kuntien talouden ylijäämä vahvistuu vuosikymmenen loppuvuosina nykyiseltä tasoltaan. Verotuksen yleinen keventäminen ja hyvinvointivaltion kehittäminen on sovittava lähivuosina julkisen talouden kestävyys ehdon asettamiin ahtaisiin raameihin.
- Rakenteellisten uudistusten sekä veronkevennys- tai julkisen talouden keventämisvaran välillä vallitsee kiinteä yhteys. Mitä tehokkaammin ja mitä nopeammin kansantalouden tuottavuuden ja työllisyyden kasvua voidaan kohottaa markkinoiden toimivuutta sekä kansantalouden osaamistasoa ja innovaatiotoiminnan tehokkuutta parantavien toimenpitein, sitä suuremmaksi julkisen talouden pelivara voi jo lähivuosina muodos-

tua. Verotuksen rakennetta on samalla johdonmukaisesti kehitettävä työhön kohdistuvan verotuksen keventämiseksi.

- Palkkamaltilti on edelleen tarpeen. Eräissä euroalueen eri maissa, lähinnä Saksassa, nimellispalkkojen kohoaminen on ollut viime vuosina olematonta. Näissä maissa on toteutettu ”sisäinen devalvaatio”. Toisaalta euroalueen sisäiset erot ovat kasvaneet, kun toisissa maissa, kuten Italiassa, palkkojen nousu on jatkunut nopeana. Nämä maat ovat menettäneet kustannuskilpailukykyään. Suomi on pärjännyt tässä euroalueen sisäisessä pudotuskisassa kohtuullisesti. Meidän hiljalleen jatkuneen hintakilpailukyvyn heikkenemisen on pysähdyttävä ja yksikkötyökustannustemme kehityksen on asetettava euroalueen tiukkoihin reunaehtoihin. Tämä edellyttää sitä, että palkkakehitys on lähivuosina erittäin maltillista. Tähän päämäärään päästään oloissamme parhaiten työmarkkinoita koskevin kokonaisratkaisuin. Jos näiden kokonaisratkaisujen puitteissa tulospalkkaukseen perustuvan paikallisen palkanmuodostuksen rooli edelleen vahvistuu, lisääntyvät myös mahdollisuudet ottaa yritys- tai toimialakohtaiset erityistekijät aikaisempaa paremmin huomioon .
- Tuottavuuden kasvun esteitä on poistettava. Kun uuden mobiiliteknologian tuotteiden valmistuksen tuottavuutemme kasvulle antama sysäys poistuu ja kun työvoiman ikääntyminen alkaa entistä enemmän kalvaa pohjaa kohoavan tuottavuuden edellyttämältä yritys- ja ammattirakenteen muutokselta, on entistä tärkeämpää, että palvelualojen käyttämättä jäänyt tuottavuuden kasvupotentiaali hyödynnetään sekä yksityisten että julkisten palvelujen osalta. Onnistuminen kunta- ja palvelurakennemuutoksessa on tältä kannalta ehdottoman tärkeää. Uuden tietotekniikan hyödyntämisen tarjoamat mahdollisuudet on otettava täysimääräisesti käyttöön. Koulutuksen ja työelämän välisiä kitkatekijöitä on poistettava. Koulutetun, osaavan työvoiman maahanmuuttoa on edistettävä. Tutkimus- ja tuotekehittelymenoja on suunnattava uudelleen palveluiden kehittämisen tarpeet huomioon ottaen ja niiden vaikuttavuuteen on kiinnitettävä huomiota entistä enemmän.
- Tuottavuuden kohottamispyrkimyksissä on kiinnitettävä aiempaa enemmän huomiota hyödyke- ja pääomamarkkinoiden toimivuuden parantamiseen. Maamme syrjäinen sijainti, pieni koko, harva asutus ja monelta osin myös markkinakilpailua karttava perinne ovat merkinneet sitä, että etenkin palvelualojen markkinat ovat meillä monelta osin keskittyneitä ja puutteellisesti kilpailuja. Heikko kilpailu ylläpitää näillä markkinoilla korkeaa hintatasoa – ja syö siten palkansaajien ostovoimaa – sekä hidastaa uusiutumista ja tuottavuuden kasvua. Markkinoiden avaaminen uusille kotimaisille tai ulkomaisille kilpailijoille sekä markkinoiden keskittymistä torjuvan ja kilpailun edellytyksiä turvaavan kilpailupolitiikan tehostaminen on siten tärkeää tuottavuuden kasvun jatkumisen haasteeseen vastaamisen kannalta.

2 TAUSTAA

Suomen talouskehitys on pysynyt varsin myönteisenä, erityisesti verrattuna muuhun euro-alueeseen. Työllisyys on kääntynyt vahvaan kasvuun, ja myös valtiontalous on kehittynyt ennusteita paremmin. Kasvu on perustunut paljolti kotimaiseen kysyntään, jota ovat ylläpitäneet ostovoiman suotuisa kehitys sekä talousnäkyviä kohtaan tunnetun luottamuksen pysyminen korkealla. Kansantalouden myönteiseen kehitykseen on vaikuttanut merkittävästi harjoitettu talouspolitiikka, jolla on tuettu kasvun edellytyksiä sekä verokevennyksin että rakenteellisin toimin.

Taloutteen kohdistuu pidemmällä aikavälillä kuitenkin merkittäviä sekä sisäisiä että ulkoa tulevia haasteita. Väestön ikääntymisen aiheuttama eläke- ja muiden julkisten menojen nousupaine on Suomessa tiedostettu jo pitkään. Laaja työttömyys on jättänyt vähemmälle huomiolle sen, että työvoiman tarjonnan kasvu tulee ehtymään jo lähivuosina. Samanaikaisesti eläkeläisten määrän kasvu nopeutuu. Joka vuosi on työvoimaan kuuluvia kohti entistä useampia eläkeläisiä.

Suomen julkisen talouden rahoitus on ajautumassa ongelmiin ikärakenteen muutoksen aiheuttamien menojen kasvupaineiden vuoksi. Nykymuotoisen hyvinvointijärjestelmän turvaaminen ilman kasvavaa verorasitusta edellyttää, että työllisyysaste kohoaa 75 prosentin tienoille. Työllisyyden paranemisen ohella tuottavuuden nostamiseen on kiinnitettävä jatkuvaa huomiota, sillä talouskasvu nojaa yhä suuremmissa määrin tuottavuuden nousulle. Tuottavuuden kasvu uhkaa hidastua väestön ikääntyessä ja ICT-teollisuuden kasvumerkityksen vähetessä.

Meneillään olevien demografisten muutosten rinnalla yritysten toimintaympäristö on muuttumassa voimakkaasti maailmantalouden avautuessa. Samanaikaisesti kansainvälisessä taloudessa tapahtuvien muutosten kanssa kotimaisissa tuotantoedellytyksissä on ollut käynnissä selkeä muutos: tuotannollisten investointien määrä on ollut jo pitkään varsin matala, mikä on omiaan heikentämään Suomen talouden pitkän tähtäyksen uudistumiskykyä ja tuottavuuden kehitystä.

2.1 Väestön ikärakenteen muutos rajoittaa talouskasvua

Talousoikeus sekä valtion rahoitusasema ovat osoittautuneet vahvemmiksi kuin ennusteissa on odotettu, minkä lisäksi myös lyhyen aikavälin näkymät viittaavat kasvun jatkumiseen tyydyttävänä. Työvoiman osalta esiintyy jopa niukkuutta ja erityisesti pääkaupunkiseudulla asuntojen hintakehitys tuottaa ongelmia. Asuntohintojen nopea nousu kasvukeskuksissa haittaa työvoiman mahdollisuuksia hakeutua syntyviin uusiin työpaikoihin. Lyhyellä aikavälillä talous saattaa olla ajautumassa aloittaisiin ja alueellisiin kaipaiko-ongelmiin, jotka voivat muodostua esteeksi viimeaikaisen varsin suotuisan ja tasapainoisen kehityksen jatkumiselle. Ylikuumenemisen uhka ei ole poissuljettu.

Keskipitkällä aikavälillä kokonaistuotannon kasvun ennakoidaan kuitenkin hidastuvan selvästi, ja jo vuosikymmenen lopulla kasvu uhkaa painua alle 2 prosentin. Talouskasvun hidastuminen johtuu edessä olevasta ikärakennemuutoksesta, tuotantokapasiteetin vähäisestä kasvusta viime vuosina sekä tuotannon kansainvälisestä uusjaosta. Työ- ja pääomapanoksen kehittyessä vauhdista kasvu tulee lähivuosina pohjautumaan lähes kokonaan tuotavuuden nousulle, joka sekin uhkaa hidastua pidemmällä aikavälillä.

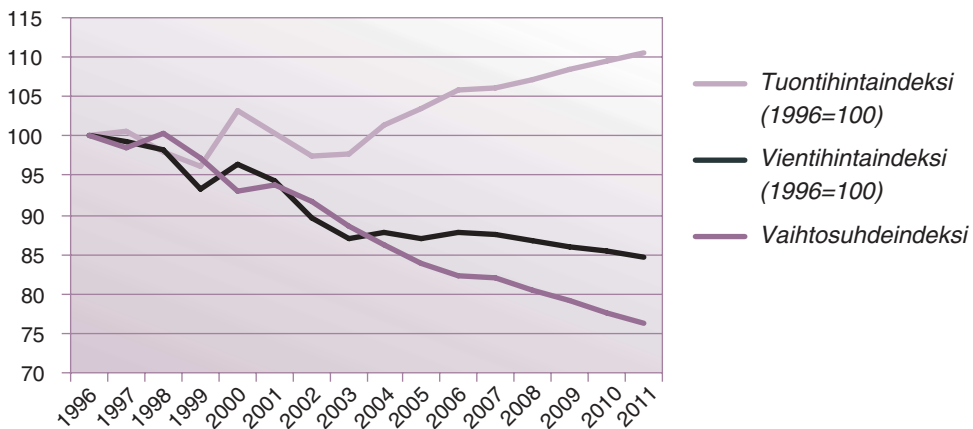
Keskeisiä talouden muuttujia 2005-2011

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2006-2011 keskimäärin
	muutos, %							
BKT	2,1	3,7	2,5	2,1	1,9	1,7	1,5	2,3
Tuonti	10,3	6,2	4,2	2,1	1,9	1,8	1,7	3,0
Vienti	7,0	7,9	4,5	3,1	2,9	2,6	2,4	3,9
Yksityinen kulutus	3,4	2,8	2,5	1,9	1,7	1,6	1,4	2,0
Julkinen kulutus	1,5	1,0	0,6	1,2	1,1	1,0	0,9	1,0
Yksityiset investoinnit	3,1	5,3	4,3	1,4	1,3	0,9	0,8	2,3
Julkiset investoinnit	-6,2	-3,9	-1,0	0,6	0,5	0,2	0,2	-0,6
Yksityisen kulutuksen hinta	1,3	1,2	1,2	1,5	1,7	1,7	1,7	1,5
Työllisyys	1,5	1,3	0,7	0,1	0,0	0,0	-0,2	0,3
Työvoima	1,0	0,8	0,3	-0,1	-0,1	-0,1	-0,2	0,1
Työn tuottavuus	0,6	2,3	1,8	2,0	1,9	1,8	1,8	1,9
Työttömyysaste	8,4	7,9	7,5	7,3	7,1	7,0	7,0	
Työllisyysaste (15-64 vuotiaat)	68,1	68,8	69,1	69,0	69,0	69,0	69,2	

Suomen tavoin myös kansainvälisessä taloudessa koettiin suhdannehuippu vuonna 2004, minkä jälkeen kasvuodotukset ovat heikentyneet. Eniten epävarmuutta aiheuttavat Yhdysvaltain talouden kaksoisvaje sekä Kiinan talouskasvun kestävyys. Euroopassa ongelmana ovat talouden rakenteelliset jäykkyydet sekä väestön vanheneminen. Maailmantalouden kasvun heikkenemisen odotetaan alkavan näkyä myös Suomen vientikysynnän kasvun hidastumisena keskipitkällä aikavälillä. Viennin odotetaan lisäksi kasvavan hie-man vientimarkkinoitakin hitaammin, minkä taustalla on oletus siitä, että teollisuuden, etenkin kotimaisen elektroniikkateollisuuden, arvioidaan jatkossa lisäävän tuotantoaan enemmän Suomen ulkopuolella, lähempänä lopputuotemarkkinoita.

Vientihintojen laskun ennakoitu jatkuminen myös tulevina vuosina yhdessä vakaana pysyvien tuontihintojen kanssa merkitsee vaihtosuhteen jatkuvaa heikkenemistä ja vaihtotaseen ylijäämän alentumista korkealta tasoltaan. Vaihtosuhteen heikkenemisen takia osa tuottavuuden kasvun hyödystä siirtyy ulkomaille, ja kansantalouden todellinen osto-voima kasvaa vähemmän kuin BKT:n määrä. Näin ollen tulonjakovaran eli varsinaisen elintason nousu on hitaampaa kuin mitä voisi yksin BKT:n volyymikasvun perusteella arvioida. Tämän huomioiminen on tärkeää niin yritystason kuin julkisen vallankin taloussuunnittelun kannalta.

Tuonti- ja vientihintaindeksien sekä vaihtosuhteen kehitys vuosina 1996-2011* (1996=100)



* vuodet 2006-2011 VM:n arvio

Palvelusektori on kasvanut Suomessa hitaammin kuin muissa OECD-maissa. Sen osuus jää Suomen tulotaso huomioiden merkittävästi jälkeen potentiaalista. Suomen kokonaistuotannosta vain 66 % muodostuu palvelualoilla, kun useissa OECD-maissa luku on yli 70 %. Korkean arvonlisän tietointensiivisten palveluiden¹ osuus kokonaistuotannosta on meillä vaatimaton verrattuna OECD:n keskiarvoon, ja erityisesti palvelujen vienti on jäänyt vähäiseksi muihin OECD-maihin nähden. Yksityisen sektorin t&k -panostukset palveluihin ovat Suomessa OECD-maista viidenneksi suurimmat suhteessa kokonaistuotantoon, mutta kaikista tutkimuspanostuksista vain 12 % menee palveluiden kehittämiseen, mikä sekin on alle OECD:n keskiarvon.

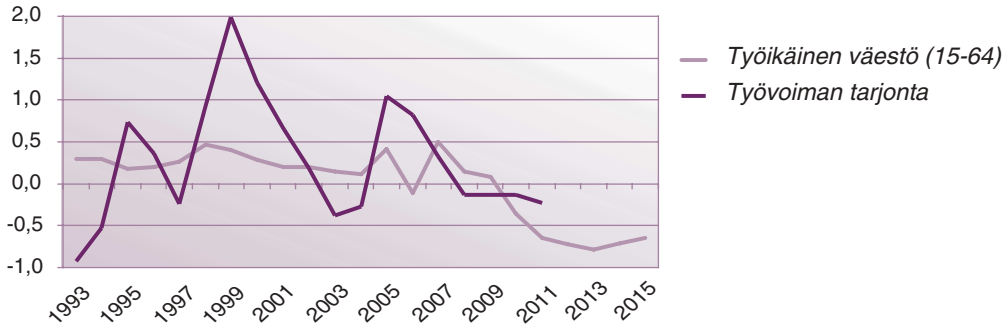
Palvelusektorin kehittäminen on Suomen talouskehityksen kannalta keskeistä. Se vaatii kuitenkin uudenlaisen talouspoliittiseen ajattelun omaksumista; kilpailun edistämistä kotimaisilla palvelumarkkinoilla mm. vähentämällä kansainvälisen palvelukaupan esteitä. Valtio voi omalta osaltaan edistää palvelusektorin laajenemista myös kehittämällä koulutusjärjestelmiä vastaamaan paremmin palveluiden tarpeita sekä edistämällä tieto- ja viestintäteknologian hyödyntämistä palvelualoilla. Palvelualojen tutkimus- ja kehityspanostukset ovat jääneet jälkeen teollisuuden kehittämispanoksista, vaikka etenkin tietointensiivisten palvelujen kehittämiseen liittyy merkittävää potentiaalia tuottavuuden ja taloudellisen kasvun edistämiseksi. Tulevaisuudessa olisikin erityisen tärkeää hyödyntää laaja-alaisesti uutta tietotekniikkaa palvelualojen tuottavuuden kohottamiseksi.

2.2 Työvoima alkaa jo vähetä

Työmarkkinoiden pitemmän aikavälin näkymissä korostuu työikäisen väestön määrän kääntyminen laskuun ja työvoiman väheneminen. Tilastokeskuksen väestöennuste arvioi työikäisen väestön (15-64 -vuotiaat) määrän kasvavan vuoteen 2009 asti, jonka jälkeen suurten ikäluokkien siirtyminen yli 65-vuoden rajan alkaa nopeasti alentaa työikäisten määrää. Vuosina 2007 ja 2008 työikäisten määrä kasvaa vielä varsin voimakkaasti, sillä työikäisistä poistuvat sodan aikana syntyneet ikäluokat ovat pieniä.

Työvoiman tarjonta muuttuu sekä rakenteellisista että suhdanneluontoisista syistä. Noususuhdanteessa työvoiman kysyntä kasvaa ja sen johdosta usein myös työvoiman tarjonta lisääntyy, kun muun muassa opiskelijoina ja kotitöissä olleita siirtyy työvoimaan. Keskipitkän aikavälin kokonaistaloudelliset arviot perustuvat talouden rakenteellisiin tekijöihin, jolloin tarkastelussa on sivuutettu suhdannevaihtelut. Näin ollen myös arviot työvoiman tarjonnasta ja koko työvoimataseesta keskipitkällä aikavälillä perustuvat talouden rakenteellisiin tekijöihin.

1 Engl. "Knowledge Intensive Services" - viestintä-, rahoitus- ja muut liike-elämän palvelut (ISIC-toimialat 64-67 ja 71-74).

Työkäisen väestön ja työvoiman tarjonnan kehitys*, vuosimuutos %

* Työvoiman tarjonnan kehitys vuosina 2005-2011 valtiovarainministeriön ennusteesta

Lähde: Tilastokeskus, valtiovarainministeriö

Työvoiman tarjonta kääntyy lähivuosina laskuun, kun työmarkkinoille tulee vähemmän nuoria kuin sieltä poistuu vanhempia ikäluokkia, eikä työvoiman ulkopuolista työvoimareserviä ole enää runsaasti jäljellä. Vuodesta 2007 alkaen työvoiman tarjonnan oletetaan rakenteellisista tekijöistä johtuen supistuvan reilulla 4 000 henkilöllä vuodessa. Mikäli ikäryhmittäiset työvoimaan osallistumisasteet pysyisivät vuoden 2005 tasoilla, työvoiman tarjonta supistuisi vajaalla 10 000 henkilöllä vuodessa. Tämä ei ole kuitenkaan todennäköistä, koska 1990-luvun alun laman aikana työmarkkinoilta syrjäytyneet jäävät eläkkeelle ja tilalle tulee nuorempia, työmarkkinoille kiinteämmin sitoutuneita ikäluokkia.

Työvoiman tarjonta voi suhdanneluontoisesti kasvaa vielä lähivuosina, ja työllisten määrän odotetaan lisääntyvän selvästi vuosina 2006 ja 2007. Esimerkiksi osa-aikaisia työpaikkoja syntyy runsaasti varsinkin kaupan alalla, mikä voi vetää opiskelijoita ja pienten lasten vanhempia työmarkkinoille. Työllisten määrän kasvun arvioidaan kuitenkin hidastuvan keskipitkällä aikavälillä, kun talouskasvu on hidastumassa muun muassa demografisen kehityksen vuoksi.

Tuottavuuden kasvun odotetaan pysyvän noin 2 prosentin tasolla, josta se voi kuitenkin edelleen hidastua vuosikymmenen vaihteen tienoilla. Uudet työpaikat syntyvät yhä enemmän palvelualoille, joilla tuottavuus on alhaisempaa kuin aiemmin voimakkaasti kasvaneilla teollisuuden aloilla kuten elektroniikkateollisuudessa. Tällä talouskasvulla työllisyysaste olisi keskipitkällä aikavälillä noin 69 prosentissa, josta se jatkaa vuosikymmenen vaihteen jälkeen hidasta vahvistumistaan työikäisen väestön pientyessä.

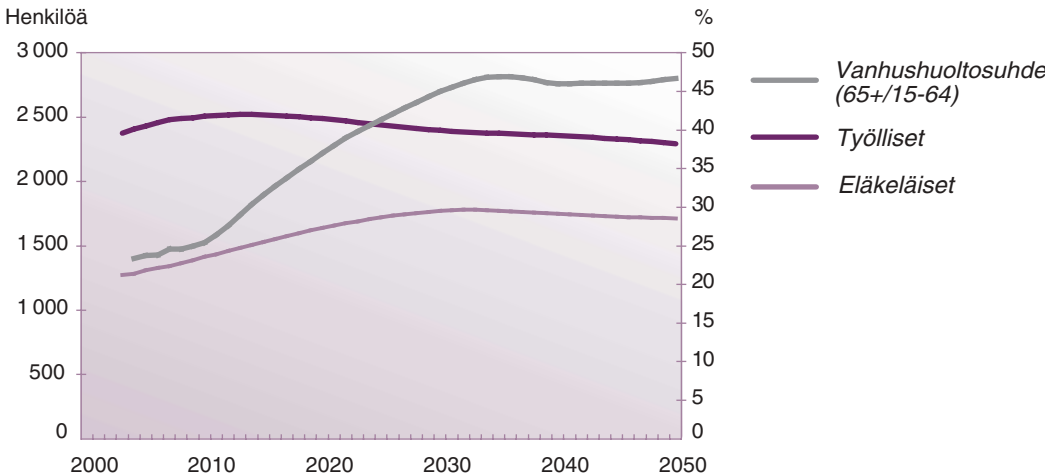
Työttömyysasteen ennakoitaan alenevan lähivuosina noin 7 prosenttiin. Tällä tasolla työttömyys on luonteeltaan jo pitkälti rakenteellista ja työttömyyden alentaminen tätä alemmaksi on entistäkin vaikeampaa. Rakennetyöttömyys voi siten säilyä merkittävänä ongelmana. Sen alentaminen on lähivuosien keskeinen haaste kansantalouden kasvupotentiaalin nostamisen kannalta.

2.3 Julkisen talouden kestävyys koetuksella

Suomen väestö ikääntyy nopeinta vauhtia EU-alueella. Kun tällä hetkellä yhtä seniori-ikäistä kohden on neljä työikäistä, vuonna 2030 heitä on enää kaksi. Vanhushuoltosuhde on tuolloin EU-maiden korkein.

Väestön ikääntyminen ja siitä aiheutuva työpanoksen supistuminen johtavat pysyvästi totuttua hitaampaan talouskasvuun. Talouskasvun arvioidaan jäävän vuosina 2020–2050 keskimäärin 1½ prosenttiin vuodessa, kun se 1900-luvulla oli runsas 3 prosenttia vuodessa. Talouskasvu on yksinomaan tuottavuuden kasvun varassa.

Työllisten ja eläkeläisten lukumäärä, 1 000 henkeä (vasen asteikko) ja vanhushuoltosuhde, % (oikea asteikko)

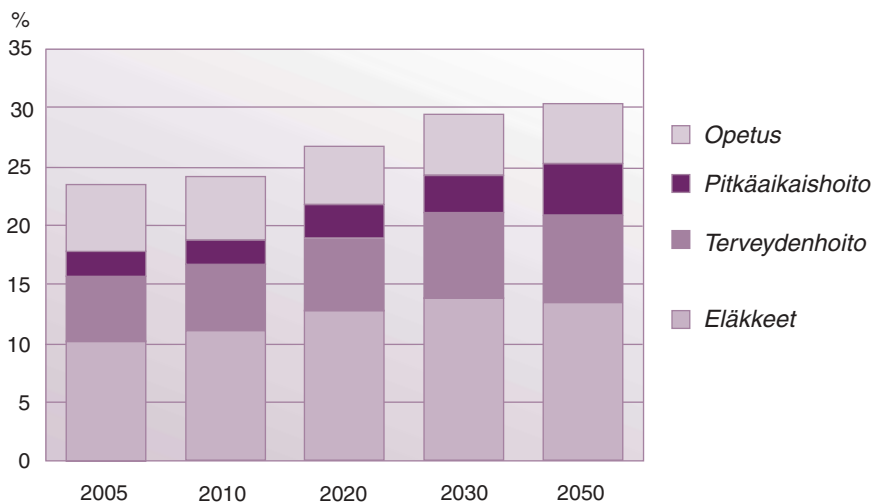


Lähde: Valtiovarainministeriö, Eläketurvakeskus, KELA ja EU Economic Policy Committee

Samanaikaisesti kun talouskasvu hidastuu, julkiset menopaineet lisääntyvät tuntuvasti väestön ikääntymisen takia. Suurin haaste kohdistuu eläkkeiden ja vanhusten hoito- ja hoivapalvelujen rahoitukseen. Eläkemenojen nopein kasvuvaihe on käynnistymässä ja kasvua kestää yli 20 vuotta. Eläkemenot suhteessa kokonaistuotantoon kasvavat noin 3½ prosenttiyksiköllä ja ovat korkeimmillaan 2030-luvun alkupuoliskolla. Vanhusten hoito- ja hoivapalvelujen nopein kasvu ajoittuu 2020-luvun jälkipuoliskolle, jolloin eläkemenojen nopein kasvu alkaa olla jo ohi. Kaikkien ikäsidonnaisten menojen arvioidaan lisääntyvän 6 prosenttiyksikköä suhteessa kokonaistuotantoon vuoteen 2030 mennessä.

Suomen julkisen talouden tilanne on useimpiin muihin EU-maihin nähden hyvä. Julkinen talous on ylijäämäinen, julkinen velka on siedettävällä tasolla ja eläkemenojen kasvuun on varauduttu osittaisella rahastoinnilla. Edellä kuvatulla menokehityksellä, joka perustuu verrattain optimistisiin oletuksiin työllisyyden ja tuottavuuden kehityksestä, julkisen talouden rahoitus ei kuitenkaan ilman sopeutustoimia ole täysin kestäväällä pohjalla pitkällä aikavälillä. Sopeutustarpeen eli julkisten menojen vähentämisen ja/tai tulojen lisäyksen – arvioidaan olevan noin 1½ prosenttia suhteessa kokonaistuotantoon.

Ikäsidonnaiset menot, suhteessa bruttokansantuotteeseen, % 2005 - 2050**



Menojen kasvu voidaan rahoittaa kohtuullisella veroasteella vain, jos työllisyys paranee merkittävästi ja tuottavuuden kasvu on vahvaa. Kestävä rahoitus edellyttää lisäksi julkisten menojen hillintää ja erityisesti julkisten hyvinvointipalvelujen kustannustehokasta tuottamista, eli tuottavuuden kasvua myös julkisessa palvelutuotannossa. Eläkejärjestelmän kestävyysnäkökulmasta on tärkeää, että työeläkevarat sijoitetaan mahdollisimman tuottavasti, sillä mitä korkeampi tuotto eläkevaroille saadaan, sitä matalammalla työeläkemaksulla tullaan toimeen.

JULKISTALOUDEN VAIHTOEHTOISET KEHITYSSUUNNAT LÄHIVUOSINA

Julkistalouden keskipitkän aikavälin kehityksen ennakointiin liittyy paljon epävarmuutta. Perusrasssa kuntien meno- ja tuloarviot perustuvat peruspalveluohjelmaan. Siinä esitettyä menouraa voi pitää tavoitteellisena, ja sen toteutumiseen liittyy merkittäviä riskejä. Toteutunut menojen kasvu on viime vuosina usein osoittautunut peruspalveluohjelmassa ennustettua nopeammaksi; vuosina 2000–2005 kuntien toimintamenot lisääntyivät keskimäärin 5½ prosenttia vuodessa.

Myös perusuran mukaisen vajaan 3 prosenttia vuosittaisen valtion menojen kasvun voi arvioida historialliseen kehitykseen nähden toiveikkaaksi. Kahtena edellisenä hallituskautena (1995–2003) valtion kulutusmenot kasvoivat keskimäärin 4½ prosenttia vuodessa.

Vaihtoehtoisessa, niin sanotussa menopainelaskelmassa, oletetaan kuntien jatkavan kulutusmenojensa kasvattamista noin 5½ prosenttia vuodessa eli perusuran 4 prosentin kasvua nopeammin. Lisäksi menopainelaskelmassa valtion kulutusmenot kasvavat 4½ prosenttia vuodessa eli noin 1½ prosenttiyksikköä nopeammin kuin perusurassa oletettiin. Laskelmassa oletetaan, että osa valtion ja kuntien menojen lisäyksestä näkyisi julkisen sektorin työllisyyden kasvuna, osa sen maksamien palkkojen nousuna. Työllisyyden lisäys kuitenkin syrjäyttäisi yksityisen sektorin työllisyyttä ja se rahoitettaisiin velanottoa lisäämällä. Ottaen huomioon tämä ns. syrjäytysvaikutus sekä todennäköiset vaikutukset tuottavuuteen, BKT:n kasvun oletetaan kehittyvän perusurassa esitetyllä tavalla.

Menopainelaskelmassa valtion ja kuntien yhteenlaskettu rahoitustasapaino on kehyskauden lopulla noin 2 prosenttiyksikköä heikompi kuin perusurassa.

Myös verotulojen kehitykseen liittyy epävarmuutta. Perusuran verotuottoarviot perustuvat oletukseen, että veropohjiin ei kohdistu merkittäviä uhkia ja että verotuotot kasvavat päätettyjen veroperusteiden ja ennustettujen veropohjien mukaisesti.

Oheisessa kuviossa on esitetty valtion ja kuntien tasapainoura myös tilanteessa, jossa menopaineiden lisäksi verotuottojen on oletettu supistuvan perusuraan nähden 100 miljoonaa euroa kunakin vuonna vuosina 2006–2011. Tässä tilanteessa valtion ja kuntien yhteenlaskettu alijäämä painuisi 2 prosenttiin kehyskauden lopulla.

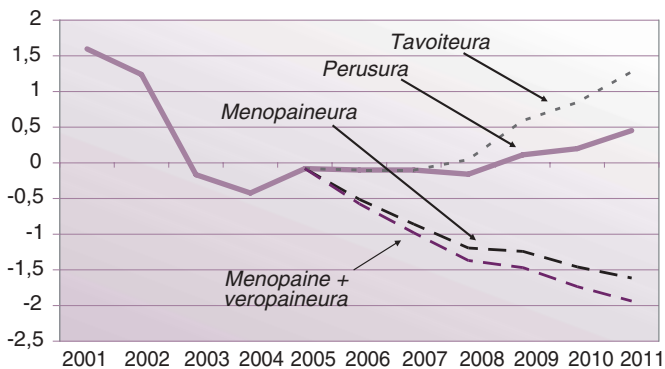
Perusuran mukainen julkistalouden kehitys ei ole pitemmällä aikavälillä kestävä. Tavoiteuralaskelmassa on esitetty rakenteellisin uudistuksin aikaansaatuun, nopeampaan talouskasvuun perustuvan kehityksen mukainen julkistalouden tilanne, joka jatkuessaan pitemmällä aikavälillä varmistaisi tukevammalla pohjalla olevan julkistalouden rahoituksen.

Tavoiteuralaskelmassa talous kasvaa vuosina 2007–2011 reaalisesti 2½ prosenttia vuodessa eli keskimäärin noin ½ prosenttiyksikköä nopeammin kuin perusurassa. Perusuraan nähden kasvu on nopeampaa niin yksityisessä kulutuksessa, investoinneissa kuin viennissäkin. Myös tuottavuus kehittyy tavoiteurassa suotuisammin, yli 2 prosenttia vuodessa. Käytetyllä tuottavuusoletuksella työllisyys paranee 40 000 henkilöllä nykyisestä, jolloin työllisyysaste kohenee ja on noin 70 prosenttia kehyskauden päättyessä. Samalla työttömyysaste painuisi alle 6 prosentin.

Tavoiteuralaskelman mukaisen talouskehityksen oloissa valtion ja kuntien yhteenlaskettu rahoitusasema olisi perusuraa selvemmin ylijäämäinen. Kehyskauden lopulla ylijäämä suhteessa kokonaistuotantoon olisi noin prosenttiyksikön perusuraa vahvempi. Tavoiteuran mukainen julkistalouden rahoitusasema loisi paremmat lähtökohdat varauduttaessa väestön ikääntymisestä aiheutuvaan menojen kasvuun.

Perusurassa esitettyä nopeamman talouskasvun toteutuminen edellyttää rakenteellisia uudistuksia. Työmarkkinoiden toimivuutta on parannettava edistämällä työvoiman alueellista ja ammatillista liikkuvuutta. Työttömien hakeutumista aukeaviin työpaikkoihin on tehostettava. Välttämätöntä on, että pitkäaikais- ja toistuvaistyöttömyys kääntyy laskuun. Työurien on edelleen pidennettävä sekä alku- että loppupäässä. Edessä olevassa tilanteessa, jossa työvoiman määrä alkaa rajoittaa talouskasvua, julkisen hallinnon tuottavuutta on parannettava ja työresursseja on vapautettava yksityisen sektorin käyttöön.

Valtion ja kuntien yhteenlaskettu rahoitusasema, % BKT:sta



2.4 Talouspolitiikan lyhyen ja pitkän ajan tarpeet ovat yhtenevät

Talouspolitiikassa on viimeksi oltu vastaavanlaisessa kapeikkotilanteessa 1980-luvun lopulla, jolloin työvoimatilanne oli samalla tavoin tiukka ja asuntohinnat kohosivat nopeasti. Tuolloin talouspolitiikan reagoi kehitykseen hitaasti ja myöhään: toimiin ryhdyttiin vasta pakkotilanteessa. Välttämätön korjausliike tapahtui sitten syvän laman kautta, työttömyys kohosi ja valtiontalous painui syvästi alijäämäiseksi.

Lyhyen aikavälin näkymät vaativat nyt pikaista puuttumista työmarkkinoiden ja asuntomarkkinoiden ongelmakohtiin, jotta vältetään ongelmien kärjistymisen hallitsemattomiksi ja haitat pitemmän aikavälin kasvunäkymille. Kasvun rajoitteina olevien tekijöiden poistaminen on perusteltua jokaisessa suhdannevaiheessa, myös heikossa vaiheessa varautumisena nousukauteen.

Ensisijaiset toimet ovat rakenteellisia, joilla voitaisiin siirtää pullonkaulojen syntymistä tuonemmaksi ts. tehdä tilaa suuremmalle kasvulle ennen törmäämistä kasvun rajoihin. Mikäli riittävän tehokkaiisiin rakenteellisiin toimiin ei kyetä, ainoaksi sopeuttamiskeinoksi EMU-oloissa jää finanssipolitiikan tiukentaminen. Tällöin toteutettavat menojen leikkaukset ja verojen korotukset kohdistuvat väistämättä laajalti myös niihin sektoreihin, joilla ei esiinny epätasapainoiseen kehitykseen viittaavaa. Voimakas finanssipoliittinen jarrutus merkitsisi vaimeampaa talouskasvua, työllisyyskehityksen heikkenemistä ja työllisyydelle asetettujen tavoitteiden loittonemista.

Keskipitkän aikavälin kehityskulkuja koskevissa tarkasteluissa perusvaihtoehtolaskelma osoittaa julkisen talouden kehityksen suunnan kääntyvän vähitellen viime vuosia paremmaksi. Myönteiseltä näyttävä kehitys on omiaan johtamaan harhaan arvioitaessa julkisen talouden kestävyuden näkymiä, sillä väestön ikääntymisen vaikutukset työmarkkinoilla ja ikäsidonnoissa menoissa alkavat tuntua selvemmin vasta ensi vuosikymmenellä. Tuolloin vastaan tulevat ongelmat pysyvät paremmin hallinnassa, jos valtiontalouden kestävyyttä aletaan vahvistaa jo nyt; OECD:n arvion mukaan julkisen talouden rahoitusjäämän vahvistuminen 1½ prosenttiyksiköllä riittäisi vakauttamaan julkisen velan pitkällä aikavälillä 50 prosentin tasolle suhteessa kokonaistuotantoon.

Pitemmän aikavälin keskeiset ongelmat ovat nähtävissä jokseenkin suurella varmuudella. Haasteita tuovat erityisesti väestön ikä- ja aluerakenteen muuttuminen, talouskasvun hidastuminen, globalisaation eteneminen ja teknologian nopea kehitys. Tuotanto- ja yritysrakenteen on jatkuvasti uudistuttava, jotta talous säilyy kilpailukykyisenä.

Väestön ikääntymisen vaikutukset BKT:hen tulevat olemaan merkittäviä jo keskipitkällä aikavälillä. Mikäli työmarkkinoiden toimivuutta ei onnistuta parantamaan ja työttömien työpanosta käyttämään hyväksi, työvoiman saatavuus vaikeutuu siinä määrin, että talouden kasvumahdollisuudet kaventuvat samalla kun rakennetyöttömyys säilyy laajana.

Julkisen talouden näkymiä koskevat eri arviot ovat varsin samansuuntaisia siinä, että tähänastisista toimista huolimatta julkisen talouden ei pitkällä aikavälillä katsota olevan kestävällä pohjalla. Pitkää aikaväliä koskevien laskelmien mukaan koko julkisen talouden alijäämä ylittää kolmen prosentin rajan 2030-luvun puolivälin jälkeen, ja julkisen talouden velka nousee yli 60 prosentin jo 2030-luvun alkupuolella.

2.5 Haasteet on tiedostettu, mutta tehtävää riittää

Julkisen talouden vakaus ja kestävyys edellyttää julkisten menojen kasvun hillintää, tuotavuuden kohottamista sekä talouden kasvupotentiaalin vahvistamista. Vakaa ja ennakoitavissa oleva toimintaympäristö tukee yritysten ja kotitalouksien päätöksentekoa. Hallitus on pyrkinyt tähän omassa toiminnassaan ja tukiessaan työllisyyttä ja kilpailukykyä edistävien palkkaratkaisujen syntymistä.

Uudistettu kehysmenettely parantaa menokuria

Julkisen talouden vahvistuminen on välttämätöntä, jotta julkinen talous voi lähivuosisikymmeninä selviytyä väestön ikääntymisen myötä kasvavista vastuistaan ilman kohtuutonta taakkaa tuleville sukupolville verorasituksen nousuna. Tämä edellyttää maltillista menolinjaa sekä valtion että kuntien taloudessa. Julkisen talouden ylijäämä on paljolti työeläkerahastojen varassa.

Kestävän ja uskottavan finanssipolitiikan edistämiseksi hallitus on sitoutunut uudistettuun kehysmenettelyyn, jossa noin $\frac{3}{4}$ valtion budjetin määrärahoista mitoitetaan koko vaalikautta sitovaan menokehykseen. Kehyksen ulkopuolelle jäävät pääasiassa suhdanteiden tai rahoitusautomaatiikan mukaan muuttuvat menot sekä eräät muut menot, joiden sitominen kehykseen ei finanssipoliittisesti ole perusteltua.

Kokemukset uudistetusta kehysmenettelystä ovat olleet myönteisiä, sillä kehysmenettely näyttää hillinneen menopaineita ja kehyksissä on pysytty varsin hyvin. Myös ulkopuoliset arvioitsijat ovat antaneet menettelystä myönteisiä arvioita, sillä se on tuonut finanssipolitiikan hoitoon lisää pitkäjänteisyyttä ja uskottavuutta.

Työmarkkinoiden toimivuutta parannettu

Työllisyyden kasvun turvaamiseksi ratkaisevaa on työvoiman liikkuvuuden ja työmarkkinoiden kohtaannon parantaminen. Työllisyys voi parantua tästä eteenpäin lähinnä vain työttömyyden alenemisen kautta, sillä työvoiman ei enää odoteta kasvavan. Nykyinen työttömyys on puolestaan hallitsevasti rakennetyöttömyyttä, jonka alentamiseksi tarvitaan voimakkaita toimia.

Hallitus on puuttunut kohtaanto-ongelmien taustalla olevaan rakenteelliseen työttömyyteen mm. muutosturva- ja työmarkkinatukiudistuksilla ja kohdennetuilla työvoimakustannusten alennuksilla.

Jo voimassa olevien toimien lisäksi tulopoliittisen sopimuksen yhteydessä perustetun, työmarkkinoiden kohtaanto-ongelmia pohtineen työryhmän esityksiä ollaan parhaillaan toteuttamassa. Tämä työministeriön asettama kolmikantaisen työryhmä (ns. Tupo2-ryhmän) esitti useita toimia, jotka liittyvät seuraaviin osa-alueisiin:

- työttömien aktiivisen työnhaun tukeminen, varhaisen puuttumisen lisääminen sekä työnhaun tukipalveluiden laatu ja tehokkuus
- työnhaun pelisäännöt ja työvoiman liikkuvuus työttömyysturvan näkökulmasta
- julkisen ja yksityisen työvoimapalvelujen yhteistyö, rekrytointikynnyksen alentaminen erityisesti yrityksissä ja työllistymistapojen joustavuus
- ns. välityömarkkinoiden tarve vaikeimmin työllistyville.

Työvoiman riittävyysongelmaan tuo osittaista helpotusta myös eläkeuudistus, jonka työuraa pidentävät vaikutukset ovat alkaneet jo näkyä.

Ikääntymiseen varaudutaan

Väestökehitys ja väestön ikääntyminen ovat olleet tiedossa jo pitkään. Suomi on varautunut ja varautuu ikärakenteen muutokseen etenkin

- vähentämällä julkista velkaa,
- työeläkejärjestelmään tehdyillä uudistuksilla, joilla mm. kannustetaan pitempiin työuriin
- lisäämällä työeläkkeiden rahastointia ja parantamalla työeläkerahastojen sijoitusten tuottoa,
- käynnistämällä tuottavuuden toimenpideohjelman koko julkisen sektorin ja peruspalvelujen tuottavuuden kehittämiseksi
- suuntaamalla koulutus-, tiede-, teknologia- ja innovaatiopolitiikkaa osaamista tukevaksi, sekä
- pyrkimällä korkeampaan työllisyysasteeseen

Valtio on kurinalaisella finanssipolitiikallaan vähentänyt velkaantuneisuuttaan ja siten korkomenojaan. Julkisen talouden rahoitus pohjaa on myös vahvistettu kasvua ja työllisyyttä tukevalla talouspolitiikalla.

Työeläkkeitä on rahastoitu, minkä vuoksi nousupaine eläkemaksuissa jää olennaisesti pienemmäksi kuin eläkemennoissa. Työeläkerahastojen vuotuinen ylijäämä on lähes 3 %

suhteessa bruttokansantuotteeseen ja työeläkevarojen markkina-arvo oli vuoden 2005 lopussa 66 % suhteessa bruttokansantuotteeseen.

Peruslinja entisellään myös tästä eteenpäin

Parasta politiikkaa pitkän ajankin ongelmiin varautumisessa on huolehtia ennakoiden ja määrätietoisesti hyvän työllisyys- ja talouskasvun jatkumisesta sekä palveluiden ja etuuskosten rahoituksen kestävydestä.

- Olennaista on talouskasvun jatkuminen myönteisenä, työllisyyden paraneminen ja työttömyyden supistuminen. Julkisen talouden kehitys on voimakkaasti sidoksissa työllisyyteen. Työttömyysasteen aleneminen yhdellä prosenttiyksiköllä parantaa karkean säännön mukaan julkisen talouden tasapainoa kokonaistuotantoon suhteutettuna puolella prosenttiyksiköllä eli liki miljardilla eurolla vuositasolla.
- Talouskasvu- ja työllisyystavoitteiden saavuttamisessa keskeistä on kapeikko-ongelmiin puuttuminen hyvissä ajoin.
- Hyvä työllisyyskehitys ei kuitenkaan yksin riitä. Lisäksi tarvitaan hyvin maltillista menolinjaa sekä valtion että kuntien taloudessa. Vain siten luodaan riittävästi tilaa ikääntymisen aiheuttamien palvelu- ja etuusmenojen kasvulle ja painopistealueiden kuten osaamisen kehittämiseksi. Julkisen sektorin tuottavuuden on parannuttava, jotta käytettävissä olevat voimavarat riittävät kasvaviin palvelutarpeisiin.
- Kunta- ja palvelurakenteen uudistamisella tavoitellaan kuntien järjestämisvastuulla olevien palveluiden tuottavuuden lisäämistä ja siten palveluiden turvaamista väestön ikääntyessä sekä työvoiman tarjonnan laskiessa. Uudistus vaatii rakenteellisia muutoksia niin palvelu- kuin kuntarakenteessakin sekä yhteistyötä kuntien ja valtion välillä.
- Rakenteellisesti vahva valtiontalous on tarpeen myös sen turvaamiseksi, että hallituksella on kaikissa oloissa käytettävissään riittävä finanssipoliittinen liikkumavara.

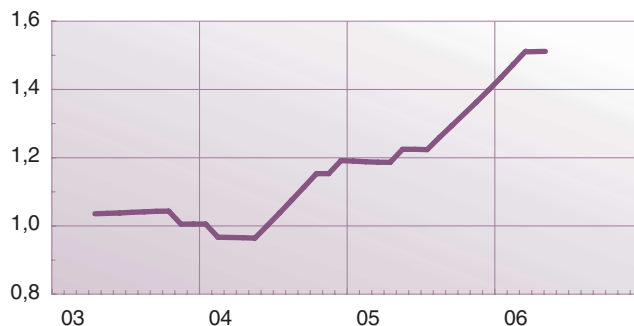
3 PAREMPI TYÖLLISYYS, NOPEAMPI KASVU

Keskeinen haaste kansantalouden myönteisen pitkän aikavälin kehityksen kannalta on osaavan työvoiman saannin turvaaminen. Suomen väestön ikääntyminen on nopeampaa kuin muissa EU-maissa, ja työikäisen väestön määrä alkaa vähentyä jo muutaman vuoden kuluttua. Työpanoksen tarjontaa voidaan käytännössä lisätä vain pidentämällä työuria yhtäältä aikaistamalla nuorten siirtymistä työelämään ja toisaalta myöhentämällä siirtymistä eläkkeelle.

Vuotta 2011 koskeva tavoite 75 prosentin eli noin 7 prosenttiyksikköä nykyistä korkeammasta työllisyysasteen saavuttaminen on haastavaa. Sen saavuttaminen edellyttää, että tavoitteeksi asetetussa työurien pidentämisessä edetään selvästi. Tavoitteen toteutumismahdollisuuksia arvioitaessa on huomattava, että sekä naisten että ikääntyvien työllisyysasteet ovat Suomessa jo nykyisellään verraten korkeat ja että ne ylittävät Lissabon-ohjelmassa vuodelle 2010 asetetut EU-tason tavoitteet.

Lyhyemmän aikavälin haasteet liittyvät etenkin työttömyyden alentamiseen. Vaikka vaikeasti työllistyvien määrä on hiukan pienentynyt ja alueelliset työttömyyserot ovat hiukan kaventuneet, valtaosa työttömyydestä on yhä rakenteellista. Vaikeasti työllistyvien osuus työttömistä ja toimenpiteillä sijoitetuista on edelleen lähes puolet. Ongelman rakenteellista luonnetta osoittaa myös avoimien työpaikkojen määrän kasvu, vaikka työttömyys on edelleen suurta. Avoimia työpaikkoja suhteessa työvoimaan on suunnilleen saman verran kuin 1980-luvun lopussa, jolloin työttömyysaste oli kuitenkin vain alle puolet nykyisestä. Avointen työpaikkojen jatkuvasti suuri määrä toimii signaalina tuotantotoiminnan ja työllisyyden rakennemuutoksesta, joka periaatteessa ohjaa ammatinvaihtoon. Toisaalta se myös sisältää riskin palkkaliukumien yleistymisestä ja kilpailukykyongelmista².

2 Avointen työpaikkojen määrä työnvälityksessä ei ole yksiselitteinen työmarkkinoiden toimivuuden mittari, koska siihen vaikuttavat työnvälityksen markkinaosuus ja työnantajien muut rekrytointikeinot sekä niissä tapahtuvat muutokset.

Avoimet työpaikat/työvoima, trendi, %

Lähteet: TK, TM (2006:4)

Rakenteellisen työttömyyden alentaminen on edellytys pitemmän ajan työllisyystavoitteiden saavuttamiselle, ja siten myös julkisen talouden kestävyuden parantamiselle. Rakenteellisen työttömyyden pienentäminen edellyttää laajaa toimenpidevalikoimaa:

- Työvoimapalvelukeskusten ja työvoimapolitiittisten toimenpiteiden avulla toteutettava työnhakijoiden aktivointia ja työhön ja koulutukseen sijoittumista on tehostettava.
- Vaikeasti työllistyville tarkoitettujen ohjelmien tehokkaampaa käyttöä.
- Vero- ja etuusjärjestelmää tulee edelleen kehittää niin, että työnteko on kannattavaa ja aktiivinen työnhaku palkitaan.

Työmarkkinoiden toimivuuden parantamiseksi keskeistä on työmarkkinoiden alueellisen ja ammatillisen kohtaannon parantaminen. Tässä suuri vastuu on perinteisillä työnvälityspalveluilla ja työvoimakoulutuksella. Tuotantorakenteet ja –menetelmät kokevat nopeita muutoksia, jolloin työvoima- ja koulutustarpeiden ennakointi on entistä tärkeämpää. Koulutuksen ja työelämän lähentäminen helpottaa ennakointia ja parantaa koulutuksen sisällön ja työelämän tarpeiden yhteensopivuutta.

3.1 Riittääkö työvoima?

Työn osuus ihmisten eliniästä on eri syistä vähentynyt. Koulutukseen osallistutaan aiempaa yleisemmin ja keskimääräiset koulutusajat ovat pidentyneet. Eläketurva on kohonnut ja keskimääräinen ikä jäädä eläkkeelle on aivan viime vuosia lukuun ottamatta laskenut samalla kun keskimääräinen elinikä on pidentynyt. Vuotuinen työaika on lisäksi eri muodoissaan lyhentynyt. Vaikka samanaikaisesti naisten työssäkäynti on yleistynyt ja työpanos sitä kautta kasvanut, em. seikkojen vaikutus on ollut niin suuri, että työpanos kokonaisuudessaan ei ole kehittynyt toivotulla tavalla. Työmarkkinoiden ulkopuolella ei juurikaan ole enää pysyvästi kukaan työkykyinen. Työikäisen väestön määrän vähentyessä työpanoksen tarjontaa voidaan kasvattaa vain pidentämällä työuria.

Nuorten työllisyysaste on Suomessa suhteellisen korkea kansainvälisessä vertailussa, sillä opintojen ohella ja loma-aikana tapahtuva työskentely on yleistä; ikäluokan 15-24-vuotiaat työllisyysaste oli vuonna 2004 Suomessa liki 40 %, kun se EU-25:ssä jäi alle 37 prosenttiin. Nuorten työmarkkinatilanteessa ei viime vuosina ole tapahtunut suuria muutoksia. Vuonna 2005 noin 30 % 15-19-vuotiaista ja noin 68 % 20-24-vuotiaista kuului työvoimaan. Nuorten työttömyysaste on laskenut hieman, mutta se on edelleen yli kaksinkertainen väestön keskimääräiseen työttömyyteen verrattuna.

Suomalaiset nuoret tulevat verrattain myöhään päätoimisesti työmarkkinoille. Perustasteen jälkeiseen koulutukseen hakeudutaan yleisesti. Ongelmana Suomessa on koulutusaikojen pitkittyminen ja koulutuksen keskeyttämisen yleisyys. Merkittävä syy opintojen pitkittymiseen on työssäkäynti, mutta työpaikka ei useinkaan ole koulutukseen liittyvissä tehtävissä. Tavoitteeksi onkin asetettu opintoaikojen lyhentäminen; korkeakouluopintojen aloittamisiän tulisi alentua vuodella vuoteen 2008 mennessä ja valmistumisiän vähintään vuodella vuoteen 2012 mennessä. Koulutusaikojen lyheneminen seuraa onnistuneemmista koulutusvalinnoista, koulutukseen pääsyn nopeutumisesta, keskeyttämisten vähenemisestä ja opintojen tehostumisesta. Koulutusaikojen lyheneminen ei toisaalta lisää täysimääräisesti työpanosta, kun opiskelijoiden työssäkäynti todennäköisesti vähenee. Nettovaikutus on kuitenkin päätoimisen työssäkäynnin aikaistuminen.

Ikääntyvien työllisyydessä on viime vuosina tapahtunut myönteistä kehitystä. Vuodesta 2000 vuoteen 2005 55-64-vuotiaiden työllisyysaste kohosi yli 10 prosenttiyksikköä ja oli jo yli 52 % eli noin 10 prosenttiyksikköä EU-15:n keskimääräistä korkeampi. Samanikäisten työttömyysaste on alentunut parilla prosenttiyksiköllä alle 7 prosenttiin ja on väestön keskimääräistä alempi.

Ikääntyvien työntekijöiden työllistymistä on voinut vaikeuttaa se, että työnantajien työeläkemaksut ovat kohonneet iän mukaan ja suuret yritykset ovat kantaneet työttömyys- ja työkyvyttömyyseläkkeiden rahoitusriskin omien työntekijöidensä osalta lähes sataprosenttisesti. Työeläkemaksujen ikäriippuvuutta ollaan nyt vähentämässä. Muutokset taasoittavat suurten työnantajien työkyvyttömyyseläkekustannusten heilahteluja. Maksujen

ikäriippuvuuden vaikutuksista rekrytointeihin ei ole saatu tutkimuksellista osoitusta. Sen sijaan työttömyyseläkkeen omavastuun on todettu hillitsevän ikääntyvien irtisanomisia.³ Suuri omavastuu on toisaalta merkinnyt työnantajalle suurta riskiä työllistää ikääntynyttä työntekijää.

TYÖPERUSTEINEN MAAHANMUUTTO LAAJENTUNEESSA EU:SSA

Suomi soveltaa uusiin EU-jäsenmaihiin siirtymäaikaan työvoiman vapaassa liikkuvuudessa. Työlupahakemusten määrä on vähentynyt laajentumista edeltävästä vuodesta, mutta samanaikaisesti Suomeen tehdään aiempaa enemmän lyhytkestoisia työkeikkoja. Syynä tähän on, että palveluiden liikkuvuutta koskevan lainsäädännön mukaisesti toisessa EU-maassa toimiva yritys voi vapaasti lähettää työntekijöitään toiseen EU-maahan. Tämän johdosta lähinnä Virossa toimivat suomalaiset ja virolaiset vuokratyöryitykset lähettävät työntekijöitään alle kolmen kuukauden työsopimuksin Suomeen, jolloin työlupaa ei tarvita. Sekä metalli- että rakennusala arvioidaan työskentelevän tuhansia ulkomaista vuokratyöntekijöitä.

Pelot suurista muuttovirroista EU:n uusista jäsenmaista vanhoihin eivät ole toteutuneet. Iso-Britannia, Irlanti sekä Ruotsi eivät asettaneet siirtymäaikoja työvoiman liikkuvuuden vapauttamiselle, mutta pelättyä ulkomaisen työvoiman aaltoa ei ole tullut. Irlannissa on jo kaavailtu lisähelpotuksia lisämaahanmuutolle, jotta työvoiman tarve saataisiin täytettyä. Ruotsiin on laajentumisen jälkeisen vuoden aikana hakeutunut töihin noin 4 000 henkilöä uusista EU-maista. Vuoden 2006 toukokuussa liikkuvuusrajoitukset poistaneisiin Suomeen ja eräisiin muihin vanhoihin jäsenmaihin tuskin suuntautuu merkittävää työvoiman muuttoaaltoa.

EU:n potentiaalisia siirtolaisvirtoja koskevan tutkimuksen⁴ mukaan EU:n laajentuminen ei johda suuriin muuttovirtoihin. Suuri osa potentiaalisista muuttajista työskenteli vanhoissa EU-maissa jo ennen toukokuun 2004 laajentumista. Uusien jäsenmaiden nopean talouskasvun odotetaan parantavan työnsaantimahdollisuuksia kotimaassa. Myös aiempien laajentumisten yhteydessä eurooppalaiset työntekijät ovat reagoineet varsin vähän työvoiman liikkuvuuden vapauttamiseen. Tutkimuksessa arvioidaan tulevan siirtolaisuuden olevan pääosin väliaikaista, jolloin siirtolaiset palaisivat lähtömaihinsa työskenneltyään lyhyen ajan ulkomailla. Tyypillinen uuden EU-maan maastamuuttaja on nuori, hyvin koulutettu ja yksinasuva. Voimakkainta muuttohalukkuus on Turkissa, Bulgariassa sekä Romaniassa eli köyhimmässä uusista tai jäsenyyttä hakeneista maista. Suomen kannalta kiinnostavimpia ovat muuttohalut Baltian maissa ja Puolassa. Baltian maiden työvoimasta yli 2 % olisi halukas työskentelemään ulkomailla, puolalaisista alle 2 %.

Virolaisten mielipiteitä ulkomailla työskentelystä on kartoittanut mm. SAK; viimeisimmän tutkimuksen mukaan 8 % virolaisista (84 000 henkilöä) olisi erittäin halukas tulemaan töihin Suomeen. Itsenäinen virolainen tutkimuslaitos Praxis puolestaan korostaa, että muuttohalukkuutta luotaavat tutkimukset antavat liioitellun kuvan tulevasta muutosta, koska osa ulkomaille halunneista ei kuitenkaan onnistu toteuttamaan aikeitaan. Tutkimuslaitoksen mukaan virolaistyövoiman muuttopotentiaali on varsin vähäistä.

3 Hakola-Uusitalo: Eläkevakuutusmaksujen vaikutus rekrytointeihin ja irtisanomisiin. ETK-raportteja 2005:2

4 Migration Trends in an Enlarged Europe, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2004

Eläkeuudistus vaikuttaa, mutta ei riittävästi?

Eläkkeelle siirtymisikä on kehittymässä työllisyystavoitteiden kannalta myönteiseen suuntaan, joskin muutos on ollut melko verkkainen. Eläkkeelle jäämisiän odote on kohonnut tasaisesti ja on yli 50-vuotiaiden osalta nykyisellään jo puoli vuotta korkeampi kuin se oli v. 2000. Vuoden 2005 alussa käynnistyneen eläkeuudistuksen ennakoidaan pitkällä aikavälillä myöhentävän keskimääräistä eläkkeelle siirtymistä edelleen parilla vuodella. Keskeisimmät tähän vaikuttavat tekijät ovat työttömyyseläkkeen lopettaminen ja muiden varhaiseläkkeiden ehtojen tiukennukset sekä eläkkeen nopea karttuminen, jos eläkkeelle jäämistä lykkaa yli 63 vuoden ikään. Kannustinkarttuman vuoksi osa eläkeiän saavuttavista myös jatkaa työntekoa. Kuluvana vuonna eläkkeelle on siirrytty verraten runsaasti, sillä kolme ikäluokkaa on voinut siirtyä vanhuuseläkkeelle ilman varhennusvähennystä. Odotettua suurempi osa eläkkeeseen oikeutetuista on kuitenkin jatkanut työntekoa.

Tutkimustulokset viittaavat siihen, että taloudelliset kannustimet eivät yksin riitä pitämään ikääntyviä työelämässä. Noin puolet tutkituista henkilöistä ei pitänyt korotetun karttuman kannustinta lainkaan motivoivana. Sekä ikääntyvät miehet että naiset pitävät joustavia työaikoja tärkeänä työssä pysymisen kannustimena. Tärkeitä ovat myös terveyteen ja työelämän laatuun liittyvät seikat; työkyvyn on säilyttävä ja työelämän on oltava riittävän vetovoimainen eläkevaihtoehtoon verrattuna. Työkyvyn, ammattitaidon ja työhalun ylläpitämiseen pyritään useilla ikääntyville tai koko aikuisväestölle suunnatuilla työelämän kehittämis- ja tutkimusohjelmilla.

Suomessa osa-aikaeläkkeiden ikäraja on kansainvälisessä vertailussa matala, ja EU-alueella osa-aikaeläkejärjestelmät ovat kaikkiaan varsin harvinaisia. Maissa, joissa osa-aikaeläkejärjestelmä on käytössä, alaikäraja on vähintään 60 vuotta. Suomessa eläkeuudistuksen myötä osa-aikaeläkkeelle siirtyminen on mahdollista jo 58-vuotiaana.

Eläketurvakeskuksessa laaditun selvityksen mukaan osa-aikaeläkkeellä oleminen näyttäisi aikaistavan eläkkeelle siirtymistä. Vaikka eläkeuudistuksessa vähennettiin osa-aikaeläkejärjestelmän edullisuutta puolittamalla ansion alenemasta syntyvä eläkeoikeus, osa-aikaeläke on yhä kaukana aktuaarisesta eläkkeestä. Työeläkkeen ansaintaperiaatteen (eläke syntyy työstä) mukaan ansion alenemasta ei pitäisi karttua lainkaan eläkettä. Jotta järjestelmä olisi aktuaarisesti täysin neutraali, osa-aikaeläkkeen tulisi pienentää vanhuuseläkettä, koska osa-aikaeläkkeellä syödään eläkepääomaa etukäteen nostamalla eläkettä jo ennen varsinaista eläkeikää.

3.2 Liikkuvuus työmarkkinoilla

Talouden kasvumahdollisuuksien kannalta on olennaista miten joustavasti työmarkkinat pystyvät ohjaamaan työvoimaa uusiin tarkoituksiin. Yhtäältä on kysymys pitkän aikavälin muutoksesta, jossa alkutuotannon rinnalle supistuvaksi sektoriksi tulee teollisuus. Toi-

saalta on kysymys työvoiman jatkuvasta kierrosta taantuvista yrityksistä uusia asiakkaita ja markkinoita saaviin yrityksiin sekä tarpeettomiksi käyneistä työtehtävistä uusiin. Korkean työllisyyden näkökulmasta on sitä parempi, mitä suurempi osa työpaikkansa menettävistä työllistyy heti uudelleen ja mitä lyhyempiä ovat työttömyysjaksot.

Suomen lähtökohdat työmarkkinoiden sopeutumiskyvyn suhteen ovat kaikkiaan jokseenkin keskinkertaiset:

- Työvoiman liikkuvuus sektoreiden välillä jää OECD:ssä laaditun selvityksen mukaan tuntuvasti jälkeen mm. Ruotsista, Iso-Britanniasta ja Italiasta. Selvitykseen kuulumattomista maista työvoiman liikkuvuus on Tanskassa tunnetusti varsin suuri, mikä on myös nostanut työllisyysasteen siellä korkealle. Vähäinen liikkuvuus voi tosin kuvata myös hitaampaa rakennemuutosta ja pienempää tarvetta liikkua. Rakennemuutospaineet ovat kuitenkin samankaltaiset Euroopan teollisuusmaissa.
- Suomalaisten työsuhteiden keskimääräinen pituus (vajaa 10 vuotta) on OECD-alueella keskimääräinen, mutta 2-3 vuotta pidempi kuin englanninkielisissä maissa. Pitkiin työsuhteisiin liittyy sitoutuminen työhön ja syvälinen kokemus omasta ammattialasta, mutta myös vaara ammattitaidon kapea-alaistumisesta ja uustyöllistymisen vaikeutumisesta mahdollisen työttömyyden sattuessa.
- Kansainvälisissä tilastoissa pitkäaikaistyöttömyys on Suomessa verraten vähäistä. Vertailuja vaikeuttaa kuitenkin Suomelle tyypillinen toistuvaistyöttömyys. Aktiivisen työvoimapolitiikan toimet katkaisevat Suomessa työttömyysjaksoja, vaikka työttömyys jatkuisi toimenpiteen jälkeen. Tilastointi ei ole saman kaltainen kaikissa maissa.
- Suomessa maan sisäinen muuttoliike on OECD:n laskelmien mukaan kansainvälisesti tarkastellen vähäistä, sillä vain Välimeren maissa ja Tšekin tasavallassa muuttoliike oli 1990-luvun puolivälissä Suomea vähäisempää. Viimeisten 30 vuoden aikana muuttajien määrä oli alimmillaan v. 1992, 3,5 % väestöstä. Tilastokeskuksen tietojen mukaan vuodesta 1998 lähtien noin 5 % suomalaisista on vuosittain vaihtanut asuin-kuntaa. Muutamana viime vuonna muuttoliike on tasaantunut hieman. Maan sisäinen liikkuvuus on kaikkiaan vaihdellut paljon.⁵

Alueellista liikkuvuutta haittaa etenkin asuntotilanne. Asumiskustannusten erot maan eri osien välillä ovat suuret. Omistusasuntojen hintojen korkeus etenkin pääkaupunkiseudulla suhteessa lähtöalueisiin toimii tehokkaana pidäkkeenä hakeutumiselletöihin tälle alueelle. Asuntohintojen korkeutta selittää pitkälti riittämätön tonttitarjonta asumiskes-

5 Satu Nivalainen ja Raija Volk: Alueellinen väestökehitys vuoteen 2030 ja siihen vaikuttavat tekijät

kuksissa kohtuetaisyydellä suurimmista työpaikkakeskittymistä. Kunnissa esiintyy laajasti haluttomuutta asukasluvun kasvattamiseen, sillä lyhyellä aikavälillä väestön kasvuun liittyy selviä paineita menojen lisäyksiin. Toisaalta kaavoitusta hidastavat erilaiset tekijät kuten laajamittaiset valitusoikeudet. Lisäksi pääkaupunkiseudun ydinkuntien kaavoituspolitiikassa on painottunut mittavan työpaikkayliomavaraisuuden jatkaminen, mikä on johtanut asuntorakentamisen lisääntyvään hajaantumiseen kehyskuntiin ja kauemmas ja siten myös piteneviin työmatkoihin. Maankäytön suunnittelu on siten epäyhtenäistä ja kuntien yhteistyö kangertelee.

Ammatillista liikkuvuutta rajoittavat aloittain ja ammateittain eriytyneet tehtävät ja koulutusvaatimukset. Sitä voi heikentää myös korkea efektiivinen marginaalivero, joka vähentää käteen jäävää etua työpaikan vaihdosta mahdollisesti syntyvästä palkannoususta. Työttömien siirtymistä uusiin ammatteihin ja alueille hidastavat samat syyt, jotka ylipäätensä vaikuttavat työllistymiseen: kannustimien heikkous, ammattitaidon ja työkykyä heikentävät puutteet jne.

Työttömien hakeutumista töihin pyritään edistämään sekä kannustamalla omatoimisuuteen että eri tukiin liittyvillä säännöillä ja ohjeilla. Painopiste on selkeästi ollut tiedottavassa palvelussa, avoimista työtilaisuuksista kertomisessa. Työnhakijoiden omatoimisuutta on pyritty vahvistamaan työnhakukoulutuksella, neuvonnalla, itsepalvelun laajentamisella ja tehostamalla avoimista työpaikoista ilmoittamista. Työhallinnossa on panostettu työvoiman kysynnän ja tarjonnan kohtaanto-ongelmien lievittämiseen. Keinoina ovat olleet mm. yritysryhteyksien parantaminen ja yhteishankintakoulutuksen lisääminen. Työvoimaa tarvitsevien yritysten ja työttömien työnhakijoiden kohtaamista parantavista työhallinnossa kehitetyistä malleista kuten Itä-Uudellamaalla vuodesta 2001 toimineesta ns. työpoolista saadut kokemukset vaikuttavat varsin hyviltä (ks. www.pooli.net). Lisäksi vaikeasti työllistyvien palvelemiseksi on perustettu työvoiman palvelukeskuksia, jotka yhdistävät työhallinnon, kansaneläkelaitoksen ja paikallisviranomaisten tarjoamia palveluja.

Työttömyysturvan työnhakua koskevat ehdot ovat periaatteessa varsin tiukat ja edellyttävät valmiutta hakeutua uuteen ammattiin ja/tai vaihtamaan paikkakuntaa varsin nopeasti työllistymisen sitä vaatiessa. Käytännössä työnhakua koskevien sääntöjen noudattaminen on kuitenkin ilmeisen kirjavaa. Työnvälityksen tehostamiseksi on välttämätöntä, että työvoimatoimistot selkiyttävät käytäntöjään työttömyysturvaa, työnhakusuunnitelmien tekoa ja noudattamista sekä ammattisuoja, työssäkäyntialueita ja kotipaikkakuntaa koskevien sääntöjen täytäntöönpanossa.

Työllistymisen ongelmat korostuvat kansainvälisen työnjaon muuttuessa ja siitä johtuvissa kansallisissa rakennemuutoksissa. Etenkin palvelualoilla avautuvissa uusissa työpaikoissa lähtöpalkat voivat olla niin alhaiset, että teollisuustyöpaikan menettäneillä ansiosidonnaiseen työttömyysturvaan liittyvät kannustinongelmat ovat selviä. Toisaalta yrityspalveluita tuottavien yritysten palkanmaksuvara voi olla hyvinkin kilpailukyky-

nen, mutta vastaavasti työvoiman osaamiseen kohdistuvat vaatimukset ylivoimaisia esim. perinteisestä teollisuudesta työttömäksi jääneille.

3.3 Kohtaannon parannuttava

Yritysten kansainvälistyminen ja omistusrakenteiden muutokset ovat nopeutuneet merkittävästi aiemmasta. Tuotantopäätöksiä tarkastellaan nyt entistä useammin maailmanlaajuisesti, ja tuotannon uudelleen sijoittelu voi merkitä kokonaisten tuotantoyksiköiden sulkemisia ja suuria yhtäaikaisia irtisanomisia. Suomen kaltaisessa laajassa ja harvaan asutussa maassa tämä merkitsee usein vaikeita paikallisia työttömyysongelmia. Uudet avautuvat työpaikat ovat paljolti muilla aloilla ja alueilla kuin tuotannon vähennysten ja rationalisointien seurauksena lopetetut työpaikat.

Työmarkkinoiden rakennemuutokset korostavat pitemmän ajan työvoimatarpeiden ja siten myös koulutustarpeiden tehokasta ennakointia. Kun uuden työvoiman virta työmarkkinoille supistuu ja poistumavirta kasvaa, on entistä tärkeämpää suunnata koulutuspaikat tulevien työvoimatarpeiden kannalta oikein. Vaikka uuden työvoiman koulutuksessa osutaisiinkin oikeaan, keskeistä työmarkkinoiden muutoksiin sopeutumisen kannalta on kuitenkin työmarkkinoilla jo olevien valmius vastata muutoksiin. Tämä edellyttää hyvin toimivaa aikuiskoulutusjärjestelmää.

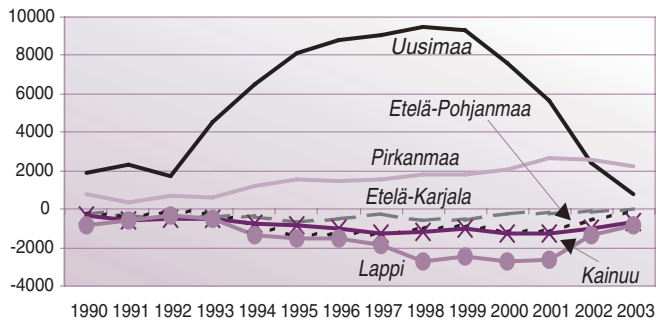
Ikäluokkien pieneneminen näkyy myös tarpeena tiivistää kouluverkkoa. Näin saadaan aikaan myös monipuolisempia ja tehokkaampia koulutuskeskuksia. Tiivistämis- ja erikoistumistarve koskee sekä yleissivistävää että ammatillista koulutusta ja yliopistoa. Ammatillisen koulutuksen aloituspaikkojen jakautumisessa ja opetuksen sisällössä on tärkeää ennakoida työelämän tarpeet. Yhteyttä työelämään kiinteytetään niin oppilaitosten hallinnon, opettajien työelämäntuntemuksen kuin oppilaiden työharjoittelun ja muiden työelämäyhteyksien kautta.

Alueellinen kohtaanto

Työllisyyden alueelliset erot ovat Suomessa merkittävät, selvästi suuremmat kuin esimerkiksi Ruotsissa. Työllisyysaste vaihteli v. 2005 Uudenmaan TE-keskuksen alueen 74 prosentin ja Kainuun 57 prosentin välillä. Suuret alueelliset erot kuvastavat paitsi alueellisia tuotanto- ja väestörakenne-eroja myös kitkaa työvoiman liikkuvuudessa ja ovat osoituksena työmarkkinoiden heikosta maansisäisestä kohtaannosta, eli siitä, miten tehokkaasti työnhakijat ja avoimet työpaikat alueiden kesken kohtaavat.

Työvoiman tarjonta ei ole täysin pystynyt vastaamaan tuotantorakenteen muutokseen. Tuotannon rakenne muuttui voimakkaasti 1990-luvulla, kun uusia työpaikkoja syntyi eri aloille ja alueille kuin mistä niitä laman aikana hävisi. Uusia työpaikkoja on syntynyt voimakkaimmin Etelä-Suomen kasvukeskuksiin ja Ouluun, eivätkä työmarkkinat ole

Maan sisäisen muuttoliikkeen nettomuutto vuosina 1990-2003 eräissä maakunnissa*



Lähde: Työministeriö,

* Maakunnista on valittu kuvioon kehityksen ääripäät Uusimaa ja Lappi sekä neljä muuta maakuntaa.

pystyneet vastaamaan muuttuneeseen alueiden väliseen työnjakoon. Tämä on aiheuttanut työttömyyserojen kasvua alueiden kesken, mikä on osoitettavissa myös muun muassa alueellisten työttömyysasteiden varianssin kasvuna. Alueellisten työttömyysasteiden varianssi kasvoi selvästi nopean kasvun vuosina 1995-2000, jonka jälkeen kehitys on kuitenkin tasaantunut. Varianssin kasvu osoittaa siis työttömyyden alueellisen hajonnan kasvaneen ja työmarkkinoiden alueellisen kohtaannon heikenneen.

Työvoiman suuri liikkuvuus parantaa työmarkkinoiden alueellista sopeutumista. 1990-luvun alun laman jälkeen maan sisäinen liikkuvuus lisääntyi, ja väestöä muutti varsinkin pääkaupunkiseudulle sekä muihin kasvukeskuksiin. Talouskasvun heikentyminen kuluhan vuosikymmenen alussa kuitenkin hidasti maakuntien välistä muuttoliikettä, mikä oheisessa kuviossa näkyy nettomuuttoa kuvaavien käyrien lähentymisenä kohti vaakakselia. Huomattava on varsinkin Uudenmaan muuttovoiton nopea heikentyminen viime vuosina. Vuonna 2004 Uudenmaan muuttovoitto oli enää 500 henkeä, kun se vielä 1990-luvun lopulla oli 9 000 henkeä. Nykyisin eniten muuttovoittoa saa Pirkanmaa, ja myös Kanta- ja Päijät-Hämeestä on vuosina tullut muuttovoittomaakuntia. Muuttotappio toisaalta heikentää lähtöalueen työvoiman rakennetta. Muuttotappiosta kärsiviä seutukuntia on erityisesti Itä- ja Pohjois-Suomessa. Niidenkin muuttotappio on kuitenkin pienentynyt viime vuosina.

Avointen työpaikkojen sijoittuminen kuvastaa hyvin työvoiman kysynnän alueellista painopistettä; v. 2004 pelkästään Uudenmaan osuus koko maan työpaikoista oli 30 %. Kasvukeskuksissa on kysyntää etenkin palvelulojen työntekijöille, kun taas muussa Suomessa työpaikkoja on avoinna eniten teollisuudessa. Työpaikkojen voi odottaa lisääntyvän jatkossakin eniten juuri palvelualoilla.

Ammatillinen kohtaanto

Työministeriön tilastojen mukaan eniten työttömiä on teollisessa työssä, missä erityisen suurta työttömyys on varsinaisessa tehdasteollisuudessa. Avoinna olevia työpaikkoja työttömiin nähden on vähiten tarjolla hallinto- ja toimistotyössä, missä suhdeluku oli 5 % v. 2005. Myös kuljetus- ja liikennetyössä sekä teollisuudessa avoimien työpaikkojen ja työnhakijoiden suhde on ollut alhainen. Eniten työpaikkoja suhteessa työttömiin on maa- ja metsätaloustyössä, kaupallisella alalla sekä palvelualalla, missä avoimia työpaikkoja oli 18 % tai enemmän v. 2005. Yksistään avoimien työpaikkojen ja työttömien suhde ei anna kuvaa kohtaannosta. Pieni suhdeluku voi johtua työvoiman kysynnän vähäisyydestä tai sen ylitarjonnasta. Suuri suhdeluku puolestaan voi kertoa suuresta työvoiman kysynnästä, mutta myös rakenteellisesta työttömyydestä. Tarkempi tulkinta edellyttäisi tietoja ammattiryhmän työvoiman määrästä.

Viime vuosina koettu avoimien työpaikkojen määrän nopea kasvu ja työttömyyden hidaskasvu aleneminen ovat osoituksena työttömyyden rakenteellisuuden kasvusta ja samalla myös kohtaannon heikkenemisestä. Muun muassa rakennusalan yrittäjät kokevat merkittävää työvoimapulaa (EK:n Suhdannebarometri helmikuu 2006: 38 % rakennusyrityksistä sanoi ammattityövoimapulan häiritsevän tuotannon lisäämistä), vaikka alan työvoimaa on työttömänä suuri määrä. Sopivaa työvoimaa ei kaikilla aloilla löydy suuresta työttömien joukosta: vuonna 2004 yleisimmät syyt työvoiman rekrytointivaikeuksiin liittyivät osaamiseen⁶. Työvoiman tarjonnan vähyys (työvoimapula) rekrytointivaikeuksien syynä on yleistynyt edellisiin vuosiin verrattuna; vuonna 2004 noin 28 prosentissa ongelmata-pauksista työnantaja ilmoitti rekrytointiongelman syyksi, että työvoimaa ei ole ollut saatavilla. Toisaalta työt saattavat olla sellaisia, joita työttömät eivät halua ottaa vastaan.

3.4 Kannustinloukkuja ja verokiilaa pienennetään

Työhön kohdistuvalla verotuksella on työllisyyden ja myös reaalisen kilpailukyvyn kannalta huomattava merkitys. Kireä verotus heikentää työnteon kannustavuutta ja lisää todennäköisyyttä, että osaamispääomaa alkaa virrata Suomesta ulkomaille. Korkea ansiotulojen verotus on omiaan vaikuttamaan epäedullisesti myös yritysten sijoittuspäätöksiin.

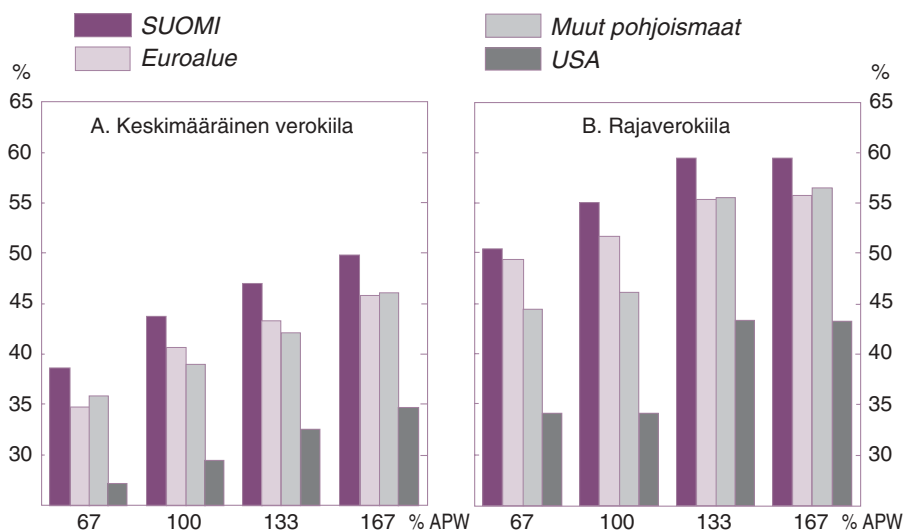
6 Hanna Hämäläinen: Työvoiman rekrytointi toimipaikoissa vuonna 2004

Verotusta on Suomessa viime vuosina kehitetty määrätietoisesti työllisyyden parantamisen näkökulmasta. Yritys- ja pääomatuloverotusta uudistettiin eräiltä osin v. 2005 ja varallisuusverosta luovutaan v. 2006. Näiden muutosten seurauksena yritysverotus on sekä verokannan että veropohjan suhteen kilpailukykyinen. Työn verotusta on kevennetty 1990-luvun puolivälistä lähtien. Työn verotuksen keveneminen jatkuu ja hallitus on lisäksi päättänyt eräistä verotuksellisista toimista, joilla pyritään lisäämään työn kysyntää matalan tuottavuuden aloilla.

Vaikka verotuksen ja sosiaalietuuksien aiheuttamia työttömyysloukkuja on pyritty rai-vaamaan, niitä esiintyy edelleen. Toimeentulotuen ansiotulovähenteisyys on eräs ongelma. Sitä pyritään lieventämään etuoikeutetun tulon kokeilulla. Toimeentulotukea saavat ovat voineet kevästä 2005 lähtien hankkia 150 euroa kuukaudessa työtuloja, jotka eivät vähennä toimeentulotukea. Tämä pienentää efektivistä marginaaliveroa ja kannustaa ainakin pienten ansiotulojen hankkimiseen.

Vaikka ansiotulojen verotusta on viime vuosina kevennetty tuntuvasti, työvoiman verotuksella (ansiotulot ja sosiaaliturvamaksut) kerätään Suomessa yhä kansainvälisesti verrattuna suuri osa verotuloista. Ansiotulojen keskimääräiset ja rajaveroasteet ovat OECD-maiden korkeimpien joukossa. Vuonna 2004 yksinäisen henkilön keskimääräinen verokiila oli OECD:n APW-laskelmien mukaan 44 % ja vastaava rajaveroaste 55 %.

Yksinäisen palkansaajan verokiilat, v. 2004



Lähde: OECD, 2006

Ikääntyneiden matalapalkkaisten työntekijöiden työllistymisedellytysten parantamiseksi vuoden 2006 alusta tuli voimaan väliaikainen (2006 - 2010) työnantajan matalapalkkatuki. Tukea maksetaan työntekijöistä, jotka ovat täyttäneet 54 vuotta ja joiden kokoaikaisesta (vähintään 140 tuntia kuukaudessa) työstä maksettava palkka on 900 - 2000 euroa kuukaudessa. Tuen odotetaan ehkäisevän irtisanomisia, joskaan ei juuri lisäävän rekrytointeja.

Suomessa on käynnissä myös sosiaaliturvamaksujen alentamisen alueellinen kokeilu. Vuoden 2003 alusta vuoden 2005 loppuun kestävä kokeilun aikana työnantajan sosiaaliturvamaksu poistettiin kahdenkymmenen Pohjois-Lapin ja saaristokuntien alueella toimivilta yrityksiltä. Tämä alensi työntekijämaksuja noin neljällä prosenttiyksiköllä. Sosiaali- ja terveysministeriölle laaditun selvityksen mukaan osa tästä alennuksesta kompensoitui palkkojen nousulla, mutta osa näkyi työvoimakustannusten alenemisena. Työllisyyteen ei tutkimuksessa kuitenkaan löydetty tilastollisesti merkitsevää vaikutusta. Kokeilua on päätetty jatkaa ja vastaavasta kokeilusta on päätetty myös Kainuussa vuosiksi 2005-2009.

4 TYÖN TUOTTAVUUS AVAIN ELINTASON KASVUUN

Kansakunnan vauraus syntyy tehdyn työn määrästä sekä työn tuottavuudesta. Vaikka Suomessa tehdään nykyään vähemmän töitä asukasta kohden kuin vuonna 1860, aineellinen elintaso on 22-kertainen. Elintason kohentuminen on ollut seurausta tuottavuuden kasvusta. Kansainvälisen kilpailun kiristyminen ja väestön ikääntyminen ovat Suomelle kaksi merkittävää haastetta. Kilpailun kiristyminen tarkoittaa yrityksille ulkoista painetta kasvattaa tuottavuutta, ja vaikuttaa tätä kautta myönteisesti talouskasvuun. Ikääntyminen puolestaan ennakoii työtuntien kokonaismäärän ja kokeneen työvoiman vähenemistä. Tämä asettaa yrityksille haasteen saada ammattitaitoista työvoimaa. Elintason kasvattamisessa korostuvat työn tuottavuuden kasvu ja rakenteellisen työttömyyden pienentäminen.

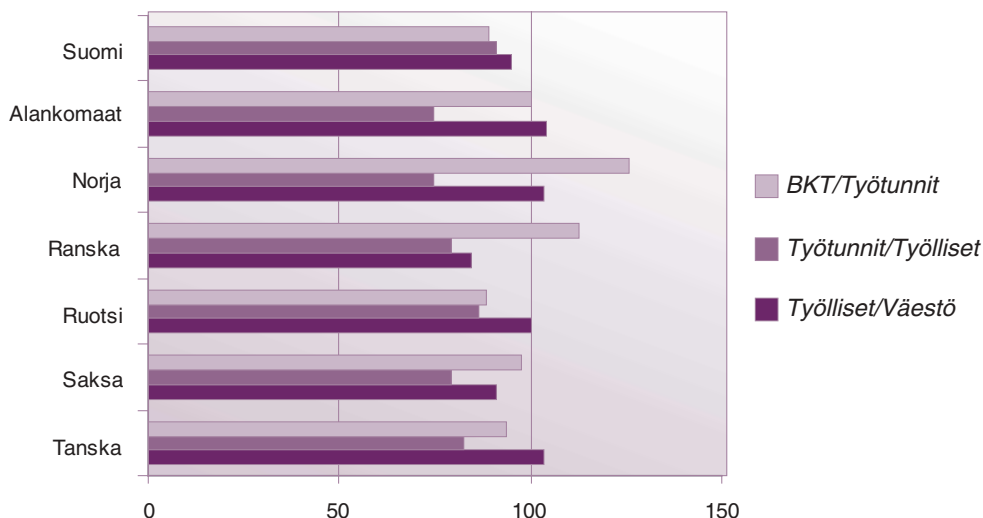
Tarkastelemalla tulotason (BKT/väestö) osatekijöitä: työn tuottavuutta, työaikaa ja työllisyysastetta saadaan tarkempaa tietoa Suomen elintasoon vaikuttavista tekijöistä. Elintason osatekijöistä työn tuottavuus (BKT/työtunnit) on Suomessa vertailumaita alhaisempi. Myös työllisyysaste on alhaisempi, mutta keskimääräinen työtuntimäärä työllistä kohti on pidempi. Pitkät työajat Suomessa selittyvät muun muassa osa-aikatyön vähäisyydellä⁷. Alhainen tuottavuus ja työllisyysaste ovat Suomessa keskeisiä ongelmia.

Työn tuottavuus on Suomessa EU-maiden keskitasoa. Työn tuottavuuden keskeinen kasvun lähde on kokonaistuottavuus eli teknologinen kehitys⁸. Työn tuottavuuteen vaikuttaa lisäksi kiinteän pääoman määrä, mutta alenevien tuottojen takia sitä lisäämällä työn tuottavuutta ei pystytä kasvattamaan rajattomiin (Jalava, Pohjola 2004). Sekä työn tuottavuutta että kokonaistuottavuutta voidaan kasvattaa hyödyntämällä henkistä pääomaa. Kaikille avoin peruskoulutus ja jatkuva oppiminen kasvattavat henkistä pääomaa koko väestössä ja näin laajennetaan potentiaalia tehdä uusia innovaatioita. Patenttien suhteellisella määrällä mitattuna Suomi menestyy hyvin kansainvälisessä vertailussa, mutta työn tuottavuudella mitattuna Suomi ei ole huippumaiden joukossa.

7 Työtuntien ja työaikaisten tilastointiin ja kansainväliseen vertailtavuuteen liittyy epävarmuutta, jonka vuoksi tuloksiin tulee suhtautua tietyin varauksin. Teollisuudessa ja rahoitussektorilla työajat ovat lyhyempiä kuin useilla palvelualoilla. Näillä kahdella toimialalla myös työn tuottavuus on suhteellisesti korkea.

8 Laajasti määriteltynä teknologisen kehityksen voidaan katsoa pitävän sisällään tiedon ja ideat siitä, miten tuotetaan tehokkaammin (Jalava, Pohjola 2004). Junka (2003) jakaa kokonaistuottavuuden teknologian kehitykseen, parempiin ja tehokkaampiin työorganisaatioihin, instituutioiden hyvään toimivuuteen, talouspolitiikan vakauteen ja hyviin toimintapuitteisiin.

Suhteellisen elintason osatekijöiden vertailua valituissa OECD-maissa vuonna 2004 (Yhdysvallat 100)



4.1 Kasvupotentiaali tieto- ja viestintäteknologian (ICT) hyödyntämisessä

Investoinnit ja pääomakannan uusiminen vaikuttavat siihen kuinka laajasti uutta teknologiaa hyödynnetään, ja mikä on tuotannon kasvattamisen potentiaali. Investointien melko alhaisen tason ohella huolestuttavaa on ICT- ja ohjelmistoinvestointien alhainen osuus pääomanmuodostuksessa monella toimialalla, mm. liike-elämän palveluissa. Suomessa tuottavuuden kohottamisen suurimmat haasteet liittyvätkin ICT:n hyödyntämiseen. Suomessa ICT:tä tuottavien toimialojen osuus tuotannosta on huomattavan suuri. Kuitenkin ICT:n käyttö etenkin palvelualoilla on vähäistä. Työn tuottavuuden kasvupotentiaali onkin suuri tietointensiivisten palveluiden tuotannossa ja hyödyntämisessä niin liiketoiminnassa kuin julkisessa toiminnassa (Jalava, Pohjola 2005). Julkinen valta voi tukea palveluiden kehittämistä, tuotantoa ja hyödyntämistä mm. innovaatiojärjestelmän tukiorganisaatioiden kautta ja olemalla palveluiden hyödyntämisen tiennäyttäjiä.

Yleis- ja helppokäyttöisen teknologian rooli on tärkeä mm. siksi, että ICT:n laaja-alainen hyödyntäminen edellyttää kriittisen koon ylittävän ICT-toimintastruktuurin muodostumista. Lisäksi yleis- ja helppokäyttöisen teknologian kehittyminen vaikuttaa uusien tuotteiden, palveluiden ja toimintatapojen syntyyn. Sillä pystytään myös vaikuttamaan myönteisesti kotitalouksien, yritysten ja julkisen hallinnon toimintaan toimijoiden sijainnista riippumatta.

YHDYSVALTOJEN TUOTTAVUUSKEHITYS VS. EUROOPPA JA SUOMI

EU-komission selvityksen mukaan (European Commission 2004: An Analysis of EU and US Productivity Developments) EU:n tuottavuuden kasvu on jäänyt 1990-luvun jälkipuolelta alkaen selvästi jälkeen Yhdysvaltojen tuottavuuskehityksestä, ensimmäistä kertaa moneen vuosikymmenen. Euroopan tuottavuuskehitykseen on vaikuttanut negatiivisesti etenkin joidenkin suurten EU-maiden, kuten Italian ja Saksan, heikko tuottavuuskehitys. Toisaalta tietyt pienet EU-maat, Suomi mukaan lukien, ovat pärjänneet tuottavuuden kehityksessä selvästi EU:n keskimääräistä kehitystä paremmin ja paremmin kuin Yhdysvallat. Ero tuottavuuden kasvussa EU:n ja Yhdysvaltojen välillä on edelleen kasvanut kuluvan vuosikymmenen alussa. Komission selvityksen valossa erot tuottavuuskehityksessä selittyvät pitkälti amerikkalaisten yritysten panostuksilla tieto- ja viestintäteknologiaan (ICT) eurooppalaisia enemmän. Toiseksi syyksi tutkimuksessa esitetään ICT-panostuksen hitaamman välittymisen tuottavuuteen EU:ssa, joka puolestaan saattaa johtua voimakkaammasta talouden sääntelystä (van Ark, Inklaar 2005).

ICT:n arvioidaan nostaneen Yhdysvalloissa työn tuottavuuden kasvua prosenttiyksikön verran vuodessa 1990-luvun puolivälistä alkaen (Jorgenson, Ho & Stiroh 2003: Lessons From the U.S. Growth Resurgence). Yhdysvalloissa yksityisten palvelualojen tuottavuuden kohentumisella on ollut suurin merkitys EU:n ja Yhdysvaltojen välisen tuottavuuden kasvun eron selittäjänä, mutta myös teollisuustuotannossa tuottavuus on kehittynyt Yhdysvalloissa EU:ta paremmin. ICT-tuotannon tuottavuuskehitys ei sinänsä ole suuresti poikennut EU:n ja Yhdysvaltojen välillä, mutta Yhdysvalloissa kyseisen toimialan koko suhteessa talouden kokonaistuotantoon, ja näin ollen myös alan merkitys talouden tuottavuuden kasvuun, on suurempi. Yksittäisistä toimialoista suurimmat erot Yhdysvaltojen ja EU:n tuottavuuseroihin aiheutuivat puolijohde- ja elektroniikkateollisuuden, tukkukaupan, vähittäiskaupan sekä rahoituspalveluiden paremmasta tuottavuuskehityksestä Yhdysvalloissa.

Vaikka työn tuottavuus kohosi Suomessa 1990-luvun lopulla nopeammin kuin Yhdysvalloissa, ICT:tä paljon hyödyntävien yksityisten palveluiden kontribuutio työn tuottavuuden kasvuun oli Yhdysvalloissa selvästi suurempi.

4.2 Tuottavuuden kasvupotentiaali palveluissa

Suomi kuuluu teollisuuden tuottavuudessa maailman kärkimaiden joukkoon. Sen sijaan tuottavuus on heikkoa eräillä palvelualoilla. Teollisuudella on edelleen suuri vaikutus Suomen vaurauden kasvuun. Tuottavuuden nopea kasvu on elinehto teollisuustuotannon säilymiselle Suomessa. Teollisuuden ja muun vientituotannon laajuus ja kannattavuus vaikuttavat ratkaisevasti hyvinvointipalvelujen ylläpitoon ja auttaa vastaamaan demograafisiin haasteisiin. Teollisuuden tuottavuuden nopea kasvu tukee myös palvelusektorin työllisyyden ja tuottavuuden kasvua. Palvelusektorin, erityisesti yrityspalvelujen ja tietointensiivisten välituotepalveluiden kehittyminen vaikuttaa vastaavasti myönteisesti tehdasteollisuuden tuottavuuteen.

Palveluiden osuus tuotannosta on Suomessa verrattain alhainen, noin kaksi kolmasosaa⁹. Osuuden odotetaan kuitenkin kasvavan lähivuosina, ja Suomen tuotannon rakenne lähenee muiden OECD-maiden rakennetta. Kansainvälisen kilpailukyvyn näkökulmasta on tärkeää, että Suomeen syntyy korkean tuottavuuden palveluyrityksiä. Palveluyrityksiä tulee kannustaa ICT:n hyödyntämiseen ja innovointiin. Maissa, joissa palveluiden työvoimaosuus on korkea, myös palveluiden tuottavuus on suhteellisen korkea (Mankinen, Rouvinen, Ylä-Anttila 2002). Rakenteellisen työttömyyden alentamiseksi on kuitenkin tärkeää, että myös työvaltaisten, matalan tuottavuuden palveluiden kysyntä Suomessa kasvaa.

Tuottavuuden kasvu on 90-luvun alusta ollut nopeinta energia-alalla ja teollisuudessa. Teleliikenteen sekä energiasektorin tuottavuuden kasvua on piristänyt kyseisten markkinoiden vapauttaminen. Tuottavuuden kasvu on ollut selvästi nopeinta sähköteknisessä teollisuudessa, jossa tuottavuus on kasvanut keskimäärin 12 % vuodessa sekä teleliiken-

Tuottavuuden kasvu toimialoittain 1990-2004, %

	1990/2004	1990/1994	1995/1999	2000/2004
A Maa-, metsä- ja riistatalous yhteensä	4,8	5,0	3,2	6,2
B Kalatalous	5,6	4,1	5,9	6,8
C Mineraalien kaivu	3,7	11,4	3,0	-3,4
D Teollisuus yhteensä	5,2	6,9	3,5	5,2
E Sähkö-, kaasu- ja vesihuolto	6,6	8,9	3,8	7,0
F Rakentaminen	0,4	2,7	-1,3	-0,3
G Kauppa	2,1	-0,1	2,7	3,7
H Majoitus- ja ravitsemistoiminta	1,4	2,8	0,5	1,0
I Kuljetus, varastointi ja tietoliikenne	4,3	5,2	3,9	3,9
J Rahoitus- ja vakuutustoiminta	2,8	3,6	7,0	-2,3
K Kiinteistö- ja liike-elämän palvelut	0,1	3,1	-2,4	-0,6
L Hallinto, pakollinen sosiaalivakuutus	0,1	-0,1	0,8	-0,4
M Koulutus	0,1	-0,7	0,1	0,9
N Terveystieteiden- ja sosiaalipalvelut	-0,3	-0,2	-0,2	-0,3
O Muut yhteiskunnalliset ja henkilökohtaiset palvelut	-0,1	0,5	-0,9	0,1
P Kotitalouspalvelut	0,8	0,2	-0,2	2,5
Tuotanto yhteensä (A+B+...+P)	2,5	3,3	1,9	2,4

Lähde: Tilastokeskus

9 Mikäli hypoteettisesti laskien teollisuuden ja palvelusektorin työllisyysasteet vastaisivat muiden Pohjoismaiden keskiarvoa Suomessa, työpaikkoja tulisi olla nettomääräisesti 300 000 enemmän kuin vuonna 2002 (Vnk 3/2005).

teessä, jossa tuottavuus on kasvanut keskimäärin 11 %. Huomionarvoista on, että sähköteknisessä teollisuudessa tuottavuudenkasvu on edelleen kiihtynyt kyseisellä ajanjaksolla. Teollisuudenaloista myös öljyteollisuudessa ja paperialalla tuottavuus on kasvanut nopeasti, lähes 6 % vuodessa.

Hitaan tuottavuuden kasvun toimialat ovat pääsääntöisesti työvoimavaltaisia aloja. Kauppalalla etenkin tukkukaupassa tuottavuuden kasvu on ollut vaisua (kts. tietolaatikko). Liike-elämän palveluissa tuottavuuden taso on ollut matala ja kasvu vaatimatonta. Palvelualoista tietoliikenne sekä rahoitus- ja vakuutustoiminta ovat kasvattaneet tuottavuuttaan ripeimmin. Pankkialalla 90-luvun tuottavuuden kasvu perustui työntekijöiden vähentämiseen sekä tietotekniikan hyödyntämiseen (kts. tietolaatikko). Vakuutustoiminnassa tuottavuus kasvoi nopeasti 90-luvun jälkipuolella. Alan tuottavuuden taso on kuitenkin edelleen verrattain matala, mikä voi osaltaan johtua alan sisäisestä kilpailun puutteesta.

Pääomavaltaitumisen merkitys tuottavuuden kasvattajana on vähentynyt 90-lukua edeltäviin vuosikymmeniin nähden. Kasvaneet t&k-menot ovat puolestaan tukeneet tuottavuuden kasvua. Tutkimus ja tuotekehitys on merkittävää etenkin elektroniikkateollisuudessa, jonka tuottavuuden kasvua kuitenkin hidastaa korkea suhteellinen tuottavuuden taso, jolloin muiden kehittämien edistyskellisempien teknologioiden omaksuminen ei enää ylläpidä nopeaa tuottavuuden kasvua. Monilla palvelualoilla ulkomaisen kilpailun kasvu pakottaisi nopeampaan tuottavuuskehitykseen.

PANKKIALAN TUOTTAVUUS

Vuosina 1981-2000 työn tuottavuus pankkialalla lähes nelinkertaistui (Mörttinen 2002: Banking Sector Output and Labour Productivity in Six European Countries). Työn tuottavuuden kasvun suurin yksittäinen selittäjä on 90-luvun alun laman käynnistämät rakennejärjestelyt ja irtisanomiset. Samalla ala on pääomavaltaitunut, kun pankkipalveluja on automatisoitu. Tuottavuuden kasvu oli erittäin voimakasta lamaa seuranneina vuosina, jolloin työn tuottavuus kasvoi keskimäärin reilut 10 % vuodessa. 90-luvun loppupuolelta alkaen työn tuottavuuden kasvu on ollut huomattavasti maltillisempaa. Vastaava 90-luvun alun voimakkaan matalasuhdanteen aiheuttama vaikutus pankkialan tuottavuuteen on havaittavissa myös mm. Ruotsissa. Suomalaistutkimuksen (Mörttinen 2002) mukaan Suomessa tuottavuuden kasvu perustui työvoiman vähentämiseen ja varsinkin vakaana pysyneeseen tuotannon tasoon, muissa tutkimuksen kattaneissa maissa tuottavuuden kasvu on tapahtunut nimenomaan arvonlisäystä kasvattamalla.

Toinen olennaisesti pankkien tuottavuuden kasvuun vaikuttanut tekijä on ollut ICT:n hyödyntäminen. Pankkipalveluissa tästä esimerkkinä ovat kortti- ja maksuohjaukset. Asiakkaiden siirtäminen näiden palveluiden käyttäjiksi on tapahtunut ensisijaisesti hintaohjauksen avulla. Myös pankkien välinen kilpailu markkinaosuuksista on osaltaan saattanut vaikuttaa työn tuottavuuden kasvuun. Viime vuosina suomalaisten pankkien tulostaso on ollut hyvää, jossa tärkeänä tekijänä on ollut voimakas asuntolainojen kysyntä. Asuntolainojen alhaisista korkomarginaaleista huolimatta pankkien tulokset ovat kasvaneet, kun pankit ovat pystyneet myymään asuntoluottojen ohella muita tuotteita.

VÄHITTÄISKAUPAN TUOTTAVUUS

OECD:n selvityksen mukaan (OECD 2004: Product Market Competition and Economic Performance in Finland) Suomen vähittäiskaupanala on keskittynyt, kaupat ovat pieniä ja niitä on varsin vähän asukasluukuun nähden. Elintarvikekauppaa hallitsevat muutamat kauppaketjut, joiden taustalla olevilla kaupparyhmillä on alalla merkittävää ohjailuvaltaa (tuotevalikoimat, hinnoittelu, alueellinen tarjonta jne.) Vaikka kaupat ovat pieniä, tuottavuus on kaupan keskittymisestä johtuen kansainvälisesti varsin korkealla tasolla. Elintarvikkeiden korkeat hinnat viittaavat siihen, että hyödyt korkeasta tuottavuudesta eivät ulotu kuluttajille asti vaan jäävät kauppaketjuille hyvän kannattavuuden muodossa. Kuluttajien valinnanvaraa rajoittaa suurten kauppamarkettien ja pienten erikoisliikkeiden puute sekä kauppojen verrattain vähäinen määrä. Elintarvikkeiden korkeiden hintojen taustalla on OECD:n mukaan myös tehoton ja voimakkaasti tuettu maataloustuotanto.

Yhdysvalloissa vähittäiskaupan tuottavuus on kasvanut selvästi EU:ta nopeammin. Tämä on pitkälti johtunut Yhdysvalloissa tapahtuneesta murroksesta, jossa suuria vähittäiskaupan myymälöitä on perustettu yhä enemmän suurille ja halvoille tonteille kaupungin keskustan ulkopuolelle. Samalla logistiikka on tehostunut. Esteenä vastaavanlaiselle kehitykselle Euroopassa on usein ollut tiukempi kaavoittamispolitiikka, suurempi joukkoliikenteen merkitys sekä pyrkimys suosia kaavoittamisessa urbaania ja tiivistä rakennuskantaa. Myös pienien, kalliimpien myymälöiden suojeleminen on estänyt suurempien ja halvempien kauppaketjujen voimistumista. (Robert J. Gordon 2004: Why Was Europe Left at the Station When America's Productivity Locomotive Departed?)

4.3 Tutkimuksen ja tuotekehityksen laatuun ja kohdentamiseen panostaminen

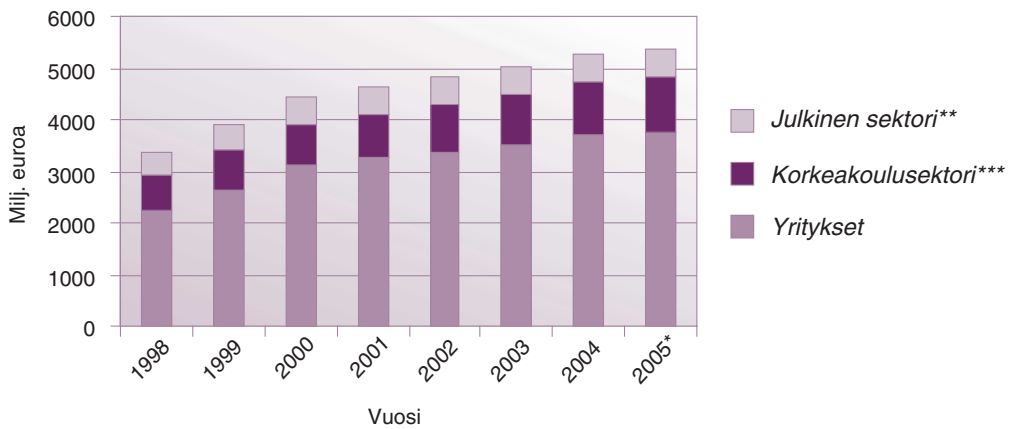
Suomi on maailman kärkimaita väestömäärään suhteutettujen tieteellisten julkaisujen ja patenttien määrällä mitattuna. Suhteutettuna tutkijoiden määrään, patenttien kasvu olisi kuitenkin voinut olla nopeampaakin (KTM 5/2003). Innovaatiotoiminnassa keskeisintä on siitä saatavat hyödyt eivätkä tehdyt panostukset.

Suomen t&k-investoinnit ovat BKT:hen suhteutettuna verrattain korkeat. Vuonna 2004 Suomen kokonaispanostus t&k-toimintaan oli noin 3,5 % BKT:stä. Vuonna 2003 t&k-menot kasvoivat noin 4 % ja vuonna 2004 noin 5 %. Suomi ja Ruotsi ovat tällä hetkellä ainoat EU:n jäsenmaat, joiden t&k-panostus ylittää Lissabonin kasvu- ja työllisyysstrategian tavoitteen kolme prosenttia BKT:stä. Suomen kansallisessa toimenpideohjelmassa vuosille 2005-2008 hallitus on asettanut tavoitteeksi t&k-rahoituksen lisäämisen 5-7 % vuodessa ja BKT:hen suhteutetun rahoituksen nostamisen 4 % BKT:stä tämän vuosikymmenen loppuun mennessä¹⁰.

¹⁰Ohjelmasta tarkemmin VM:n julkaisussa Lissabonin strategia kasvun ja työllisyyden parantamiseksi - Suomen kansallinen toimenpideohjelma 2005-2008.

Yritysten t&k-panostukset ovat noin 70 %, korkeakoulujen 20 % ja julkisen sektorin 10 % kaikista panostuksista. Nokian osuus yksityisistä panostuksista on mittava. Julkisen t&k-rahoituksen korkeasta tasosta (yli prosentti BKT:stä) huolimatta julkisen tuen osuus yritysten t&k-panostuksista on Suomessa selvästi alle OECD:n ja EU:n keskiarvojen (Koskenlinna 2004). Suomessa ei ole yritysten t&k-toimintaa edistäviä verohelpotusmenettelyjä, jotka ovat erittäin yleisiä OECD-maissa ja jotka voivat olla tasoltaan korkeita. Kotimaisen yksityisen rahoituksen osuus julkisen sektorin tutkimustoiminnasta on Suomessa puolestaan selvästi OECD:n ja EU:n keskiarvoja korkeampi. Tämä on yksityisen ja julkisen sektorin yhteistyön kannalta myönteistä. T&k-rahoitus on Suomessa kohtalaisen keskittynyttä sekä toimialoittain että alueellisesti. Tämä edesauttaa kriittisten massojen saavuttamista. Sähkö- ja elektroniikkateollisuuden osuus kaikista yrityssektorin t&k-menoista oli vuonna 2003 noin 56 % (Koskenlinna 2004). Helsingin, Tampereen ja Oulun seutukunnat kattoivat koko maan t&k-menoista noin 70 %.

Tutkimus ja kehittämismenot sektoreittain vuosille 1998-2004 sekä arvio vuodelle 2005



* Arvio kyselyvastausten ja muiden laskelmien perusteella

** ml. YVT (yksityinen voittoa tavoittelematon toiminta)

*** ml. ammattikorkeakoulut vuodesta 1999 alkaen

Lähde: Tutkimus- ja kehittämistoiminta 2004. Tilastokeskus

T&k-toimintojen kansainvälistyminen luo haasteita ja mahdollisuuksia. Tutkimus- ja tuotekehityksen laajentuminen matalan kustannustason maihin on todennäköistä. Suomalaisten teollisuusyritysten t&k-toiminnan menot olivat ulkomailla noin 1,84 miljardia euroa vuonna 2004. Suomalaisten teollisuusyritysten palveluksessa toimi ulkomailta tutkimus- ja kehitystehtävissä vuonna 2004 noin 8 700 työntekijää. OECD:n mukaan Suomi ei ole kansainvälisesti houkutteleva sijaintipaikka t&k-toiminnalle. Kansainvälisten yritysten t&k-toiminnan aloittamisen ja yksityisellä sekä julkisella sektorilla toimivien ulkomaalaisten osaajien työskentelyn edellytyksien huomioiminen on jatkossa yhä tärkeämpää.

Yritysten tekemiä t&k-investointeja voidaan kasvattaa myöntämällä yrityksille t&k-rahoitusta ja verohelpotuksia. Nämä kaksi keinoa eivät ole toistensa poissulkevia. Kansainvälinen suuntaus on ollut yrityksille myönnettävien verohelpotusten kasvattaminen ja t&k-rahoituksen suuntaaminen projekteihin. T&k-rahoituksen myöntämisen tavoite tulee olla voimavarojen kohdentaminen mahdollisimman tehokkaasti niihin projekteihin, joilla on korkein sosiaalinen rajatuotto. ”Oikeiden” projektien valitseminen saattaa kuitenkin olla yritysten kilpailuttamisesta huolimatta vaikeaa, ja myös optimaalisen rahoituksen määrittelemisen on ongelmallista. Lisäksi t&k-rahoituksen tehokkuuden arviointi on vaikeaa, sillä on hankala määrittellä, mikä projektin lopputulema olisi ollut ilman rahoitusta.

Verohelpotuksiin liittyy myös ongelmia. Mikäli helpotuksilla halutaan vaikuttaa, niiden tulee olla merkittäviä. Ne voivat myös kapitalisoida kustannuksiin ja kasvattaa t&k-investointien kustannuksia. Verohelpotuksilla ei välttämättä menetetä suoran tuen sisältämää tuen kohdentamisetua, mikäli verohyödyn saamiselle on tarkat kriteerit ja niiden noudattamista valvotaan. Toisaalta myös tämä lisää hallinnollisia kustannuksia.

Suomessa Piekkolan (2005) mukaan julkinen t&k-rahoitus lisää tuottavuuden kasvua vain pienissä ja keskisuurissa yrityksissä ja niissä yrityksissä, jotka ovat lähellä tuottavuuden huippua toimialallaan. Toisaalta tuottavuuden kasvu pienissä ja keskisuurissa yrityksissä voi tapahtua projektin alkuvaiheessa johtuen tuen saannin edellytyksistä ja vaikutuksista yrityksen maineeseen. Vastaavasti tuen saannin edellytykset voivat vaikuttaa siihen, että t&k-rahoitus ei kasvata suurten yritysten tuottavuutta. Suurten yritysten saamat tuet edellyttävät yhteistyötä pienempien yritysten kanssa.

Haettavaa t&k-rahoitusta on pidetty Suomessa innovaatiopolitiikan vaikuttavuuden kannalta tehokkaampana kuin verokannustimien käyttöä. Suomen kansallisen toimenpideohjelman mukaisesti yrityksille tarjotaan valikoidusti ehdoiltaan edullista julkista rahoitusta t&k-toiminnan kehittämiseen ja se tullaan kohdistamaan kilpailullisin keinoin. T&k-panostusten kasvaessa niiden vaikuttavuutta tulee arvioida jatkuvasti. T&k-rahoituksen kohdentamista on kritisoitu sen suuntaamisesta uuden teknologian kehittämiseen, osittain muun osaamispääoman jäädessä vähemmälle huomiolle. Tämän yhteydessä on esitetty t&k-rahoituksen suurempaa allokoimista palvelualoille. Teollisuudelle myönnettävät tuet vaikuttavat myös palvelusektorin kehittymiseen.

T&k-toimintojen kansainvälistyessä Suomessa tulee pohtia minkä alojen t&k-toiminoissa Suomella on suhteellinen etu. Tietointensiiviset liike-elämän palvelut (KIBS)¹¹ voivat esimerkiksi olla tällainen ala. Kyseisten palveluiden kehittymisellä on ratkaiseva vaikutus Suomen talouskasvuun ja kilpailukykyyn, johtuen niiden roolista innovaatioiden tekijöinä ja tiedon ja teknologian välittäjinä. Palveluiden tuottajat keskittyvät innovaatiotoiminnassaan erityisesti täydentäviin ja teknologiaa soveltaviin innovaatioihin. Myös KIBS-yritysten osalta tulisi ottaa huomioon niiden kansainvälistymismahdollisuudet. Huomiota tulisi kiinnittää erityisesti niihin alan yrityksiin, joiden palveluita olisi mahdollisuus viedä teollisuustuotteiden ohessa.

4.4 Menestystä kilpailukykyvertailuissa

Muun muassa t&k-panostusten vuoksi Suomen sijoitus kansainvälisissä kilpailukykyvertailuissa on viime vuosina noussut nopeasti. Vielä vuonna 1997 Suomi oli WEF:n (World Economic Forum) vertailussa 19. sijalla kaikkiaan 53 maan joukossa, mutta on ollut vuosina 2003-2005 indeksin mukaan maailman kilpailukykyisin maa. IMD:n (International Institute for Management Development) mukaan Suomi oli vuoden 2003 vertailussa kolmantena, mutta sijoituksemme on sittemmin laskenut ja olemme vuoden 2006 indeksin mukaan 10. kilpailukykyisin maa. Esimerkiksi kansainvälisten investointien houkuttelevuutta kuvaavan indeksin mukaan olimme vasta sijalla 51 kaikkiaan 61 maan joukossa.

Kilpailukykyraporttien taustamuuttujista saamme viitteitä siitä, missä on onnistuttu ja missä on kehittämistä. Suomen vahvuuksia ovat olleet mm. kansainvälisyys, telekommunikaatio, infrastruktuuri sekä tutkimus- ja tuotekehityspanostukset. Suomen heikkouksia ovat tässä katsannossa mm. korkea verotus, matala vuotuinen työtuntimäärä sekä työmarkkinoiden toimimattomuus.

Vertailuja parempi kilpailukykyyn mittari on se, kuinka houkuttelevana investointikohteena Suomea pidetään. Tällä mittarilla Suomea ei voi luonnehtia kilpailukykyiseksi — emme ole onnistuneet houkuttelemaan merkittäviä ulkomaisia investointeja taikka uusia tutkimus- ja tuotekehitysyksiköjä maahan.

Kilpailukykyindeksejä tärkeämpi kansantalouden menestyksen mittari on bruttokansantuote henkeä kohden, jossa olemme vasta 14. sijalla. Suomessa kansalaisten ostovoima on vanhojen EU-maiden joukossa heikoimpia, muun muassa korkean hintatason vuoksi. Vaikka Suomi on onnistunut hyvin sekä pitkän aikavälin kasvussa että nousussa lamasta, taloutta vaivaa alisuoriutuminen — nykyiset voimavarat tukisivat korkeampaa elintasoa. Usean teollisuudenalan ja muun muassa rahoitus- ja telepalveluiden korkean ja nopeasti

¹¹ Katso Mankinen, Rouvinen, Väänänen, Ylä-Anttila (ETLA 2003): Yrityspalveluiden kasvu, kansainvälistyminen ja kilpailukyky.

kasvaneen tuottavuuden vaikutusta painaa talouden muiden lohkojen, erityisesti monien palvelualojen ja julkisen sektorin, hitaampi tuottavuuskehitys. Matala tuottavuus ja korkea hintataso ovat erityisen vaarallisia, kun yhä uudet markkinat avautuvat kansainväliselle kilpailulle, kun yhä useampia toimintoja voidaan siirtää alemman kustannustason maihin, ja kun jatkossa yhä pienempi osa työvoimasta työllistyy teollisuudessa.

Olennaista suotuisalle tuottavuuskehitykselle on resurssien kohdentuminen ja siirtyminen korkean tuottavuuden aloille ja toimipaikkoihin. Jotta uusista ajatuksista ja innovaatioista saadaan täysimääräisesti tehokkuutta, tuottavuutta ja hyvinvointia, vaaditaan usein muutoksia organisaatioiden toimintatapoihin ja rakenteisiin. Erilaiset kitkatekijät tässä ketjussa estävät t&k- ja muiden panostusten muuntumista talouden uudistumiseksi ja hyvinvoinniksi. Usein tuottavuus kasvaa nopeimmin uusissa yrityksissä ja yksiköissä, muun muassa koska niissä uusia innovaatioita ja toimintatapoja otetaan käyttöön ripeimmin. Ne ovat siis avainasemassa tuottavuuden kohentumisessa ja talouden uudistumiskyvyssä.

Tässä valossa alhainen yrittäjyys Suomessa ja erityisesti monien yrittäjien penseys kasvuhakuisuudelle on huolestuttavaa. Korkea tuottavuus on avain sekä kasvuun että työpaikkojen luomiseen Suomen kaltaisessa pienessä avoimessa taloudessa. Yrityksillä tulee olla riittävät kannusteet ja mahdollisuudet innovoida, tuoda uusia tuotteita markkinoille, kehittää uusia ja parempia toimintatapoja ja prosesseja sekä edistää yritys- ja muiden rakenteiden muutoksia, jotta panostukset tuottavuuden kehitykseen myös näkyisivät kansalaisten vaurautena.

4.5 Uusien yritysten syntyminen ei ratkaise keskipitkän aikavälin haasteita

Yrittäjyys pitää yllä talouden dynamiikkaa, ja yrittäjyyden yleisillä edellytyksillä on suuri merkitys kansantalouden kilpailukyvyyn ja kasvumahdollisuuksien kannalta. Globalisaatio ja teknologian nopea kehitys ovat lisänneet yritysrakenteen ja yritysten liiketoimintamallien uusiutumiselle asetettavia vaatimuksia. Kilpailukykyisessä taloudessa on oltava riittävä määrä uusia innovaatioita, toimintatapoja sekä kasvavia yrityksiä korvaamaan taantuvien alojen aiheuttamat tuotanto- ja työpaikkamenetykset. Yritysrakenteen uusiutuminen on tärkeä myös talouden tuottavuus- ja teknologiatason nousun kannalta. Kansainvälisesti tarkastellen näyttää siltä, että vilkkaan yritysdynamiikan maissa kasvu on ollut viime vuosikymmenellä jonkin verran nopeampaa kuin matalan vaihtuvuuden maissa — yritysten perustamisen ollessa vilkasta monet ideat pääsevät markkinatestiin, joka myös poistaa suuren joukon yrityksistä markkinoilta. Yritysrakenteen vilkas uusiutuminen näyttäisi olevan myös yhteydessä alhaiseen työttömyyteen.¹² Kansainväliset vertailut

¹² Anssi Rantala: Onko Suomessa riittävästi yritysdynamiikkaa? PTT-katsaus 4/2004

mainitsevat Suomen yritysypäristöltään yhdeksi maailman parhaista maista.¹³ Kuitenkin Suomessa perustetaan vähemmän yrityksiä ja ne kasvavat hitaammin kuin useimmissa muissa korkean tulotason maissa.

Suomessa yrittäjyys vaihtelee kansantalouden suhdanteiden mukaan: nousu-suhdanteessa yrittäjyys kasvaa ja laskusuhdanteessa yrittäjien määrä supistuu tai kasvu hidastuu. Tämä osaltaan viittaa niin sanottuun mahdollisuusyrittäjyyteen Suomessa — kasvavat tai uudet markkinat luovat mahdollisuuksia uudelle yritystoiminnalle.¹⁴

Globalisaation seurauksena teollisuuden toimintoja siirtyy jatkossakin kehittyviin maihin. Jatkossa kehittyneissä maissa työllisyyden perustaksi muotoutuvat palvelut aiempaa voimakkaammin. Suomessa palveluyrittäjyyden kasvu on ollut ripeää absoluuttisesti ja suhteellisesti. Laman pohjaan verrattuna yrittäjien määrä on kasvanut palveluissa noin 31 %, rakentamisessa 18 % ja teollisuudessa 13 %. Palvelualojen sisällä yrittäjyyden painopiste on siirtynyt esimerkiksi kiinteistö- ja liike-elämän palveluihin sekä terveys- ja sosiaalipalveluihin, ja esimerkiksi kaupan osuus on supistunut. Julkisen sektorin toiminta muovaa monien palvelualoilla toimivien yritysten mahdollisuuksia ja uhkia.

Vain pieni osa perustetuista yrityksistä aktivoituu ja työllistää

Vuosittain Suomessa perustetaan reilut 20 000 uutta yritystä. Näistä arviolta vain noin neljännes, noin 6 000, liittyy käytännössä uuteen aktivoituneeseen liiketoimintaan. Loput ovat omaisuuden hallintayhtiöitä, muuten ei-aktiivisia yrityksiä, vanhan liiketoiminnan jatkamista uudella Y-tunnuksella taikka yritysten liiketoiminta on erittäin vähäistä (ne eivät työllistä edes yrittäjää itseään ja liikevaihto jää alle 8 500 € vuodessa). Uusien yritysten työllisyysvaikutus riippuu tietenkin yrittäjien ja palkattujen työntekijöiden työmarkkina-asemasta sekä siitä, mikä tämä olisi ollut ilman yrityksen perustamista. Tutkimusten perustella uuden yrityksen perustaneista yrittäjistä yli 70 % oli työssä (ml. aiempi yrittäjyys), alle 10 % oli työttömänä ja loput työelämän ulkopuolella.¹⁵ Uusiin yrityksiin palkatusta henkilöstöstä huomattavasti tätä suurempi osuus oli työttömänä tai työttömyysuhan alla. Tällä perusteella voidaan tehdä laskelma, että kolme uutta liiketoiminnassaan aktivoitunutta (tai kymmenkunta uutta perustettua yritystä) pienentää työttömien määrää ensivaiheessa keskimäärin yhdellä hengellä. Uudet yritykset alentavat työttömyyttä osal-

13 Esimerkiksi International Institute for Management Development (2004) The Competitiveness Yearbook ja World Economic Forum (2003) The Global Competitiveness Report 2003–2004.

14 Monissa matalan tulotason maissa on runsaasti niin sanottua pakkoyrittäjyyttä, joka perustuu muiden toimeentulomahdollisuuksien puutteeseen. Suomessa "pakkoyrittäjiä" on eri selvitysten perusteella 10–20 % yrittäjistä.

15 Pekka Ylä-Anttila ja Petri Rouvinen (2004), Palveluyrittäjyys kasvaa nopeimmin ja työllistää eniten, ET-LA keskusteluaiheita 913.

taan ensimmäisenä vuonna noin 2 000 ja pidemmällä tähtäimellä noin 3 200 hengellä. Vaikka laskelmiin sisältyy varauksia, ovat uusyrittäjyyden työllisyysvaikutukset joka tapauksessa hyvin vähäisiä ilman merkittävää nousua yrittäjyydessä, uusien yritysten aktivoitumisessa ja kasvussa.

Uusyrittäjyys voi kuitenkin olla merkittävä osa työttömyysongelman ratkaisua pidemmällä tähtäimellä. Tutkimukset osoittavat, että nuoremmat yritykset rekrytoivat suhteellisesti enemmän työttömiä ja vanhemmat yritykset suhteellisesti enemmän jo työelämässä olevia.¹⁶ Uudet yritykset tarjoavat siten työttömille paremman väylän työllistyä.

Vain harvat uudet yritykset ovat kasvuhakuisia

Valtaosa uusista aktivoituneistakin yrityksistä aikoo pysyä mikroyrityksinä, työllistää alle 10 henkeä pidemmällä tähtäimellä. Vain alle prosentti uusista yrityksistä näyttää olevan kasvuhakuisia ja aikovan keskiuureksi tai sitä suuremmaksi yritykseksi (työllistävän vähintään 50 henkeä). Vuositasolla Suomessa siis perustetaan vain muutama kymmenen tai väljästi tulkittuna muutamia satoja uusia kasvuyrityksiä, joilla tulevaisuudessa saattaa olla työllistäviä vaikutuksia.

Eräs syy vähäisiin kasvuhaluihin saattaa liittyä työmarkkinoiden jäykkyysien luomiin riskeihin. Ensimmäisen perheen ulkopuolisen henkilön palkkaamisen kynnys on korkea. Ilman ulkopuolista työvoimaa yritys ei kuitenkaan voi päästä merkittävän kasvun alkuun. Myös ”pakkoyrittäjyys” (noin 10-20 % suomalaisista yrittäjistä) kertoo osaltaan työmarkkinoiden toimimattomuudesta. Yrittäjäksi on lähdetty, kun palkkatyötä ei työmarkkinoiden kautta ole löytynyt taikka se ei ole vastannut henkilön koulutusta tai odotuksia.

Työllisyyden merkittävä parantuminen keskipitkällä aikavälillä näyttää siis riippuvan enemmän työmarkkinoiden toiminnan parantumisesta kuin uusien yritysten lisääntymisestä. Uusyritysten työllisyysvaikutuksia voitaisiin kuitenkin lisätä ensivaiheen kasvuun tähtäävän yrittäjyyden edellytyksiä kohentamalla. Esimerkiksi arvonnalisäveron alarajahuojennus on poistanut erään mikroyritysten kasvun esteen.

Tukipolitiikka on suunnattava poistamaan markkinaongelmia

Merkittävimmät työllisyysvaikutukset tulevat harvoista kasvua tavoittelevista ja siinä onnistuvista yrityksistä. Pääoma- ja liiketoimintapalvelumarkkinoiden puutteet liittyvät selvimmin aloittaviin ja kasvuhakuisiin yrityksiin. Siksi tulevien kasvuyritysten toimintaan liittyvien markkinapuutteiden poistaminen on tärkeää. Paitsi työllisyyden ja talouskasvun,

¹⁶ Esim. Pekka Ilmakunnas ja Mika Maliranta (2004), ”Hiring from unemployment and separation to unemployment”, *Applied Economics Letters*, 11(2), 91-95.

myös talouden uudistumiskyvyn ja innovatiivisuuden kannalta olisi eduksi, jos useampi yrittäjyydestä kiinnostunut pääsisi kokeilemaan ideansa kantavuutta. Yrittäjyyden edistämiseen pyrkivät tuet ovat tässä suhteessa askelia oikeaan suuntaan. Toisaalta kaikki pieneen kokoon sidotut etuudet luovat lisäesteen kasvulle. Tukipolitiikka tulisikin suunnata poistamaan markkinaongelmia, ei pönkittämään pientä yrityskokoa.

Pääomasijoittamisen edellytyksiä on edistettävä

Venture capital –rahoittajilla on usein merkittävä rooli mahdollisten kasvuyritysten seuloimisessa ja kehittämisessä. Pääomasijoittaminen ei ainoastaan rahoita käynnistyviä yrityksiä, vaan myös tarjoaa niille liiketoimintaosaamista, joka mahdollistaa liikeidean ja yrityksen kehittämisen sekä kasvumahdollisuuksien testaamisen. Ammattimaisen ja kokeneen liikkeenjohdon ja asiantuntijatiimin mukaantulo mahdollistaa yrittäjän keskittymisen oman ideansa kehittämiseen ja esimerkiksi innovaatioiden soveltamiseen. Suomessa venture capital -toiminta ei ole ollut kansantalouden kannalta yhtä menestyksekkästä kuin eräissä muissa maissa, esimerkiksi Israelissa ja Ruotsissa. Suomalaisia yrityksiä ei esimerkiksi ole listautunut Yhdysvaltojen Nasdaqiin ja Iso-Britannian kasvuyritysten pörsssiin AIM:iin on listautunut vain yksi suomalainen yritys, kun näissä on esimerkiksi lukuisia ruotsalaisia ja israelilaisia yrityksiä. Kotimaisen pääomasijoitustoiminnan kehittämistä on edelleen edistettävä.

5 TOIMIVATKO MARKKINAT SUOMESSA HYVIN?

Markkinoiden hyvä toimivuus on keskeistä kasvun ylläpitämiseksi ja elintason kohentamiseksi

Tuottavuuden paraneminen on osaltaan seurausta markkinoiden joustavasta reagoinnista uusiin mahdollisuuksiin. Joustavuus on tärkeää sille, että uusista ajatuksista ja innovaatioista saadaan aikaan uusia tuotteita, uutta liiketoimintaa ja hyvinvointia kansalaisille. Esimerkiksi Suomen nousu lamasta perustui osaltaan ”luovaan tuhoon” — työ- ja pääomamarkkinoiden joustavuuteen ja kykyyn siirtää voimavaroja korkeamman tuottavuuden ja nopeamman kasvun aloille ja toimipaikoille. Tulevaisuus on tältä osin lähimenneisyyttä haasteellisempaa — ikääntyneempi työvoima on vähemmän altis omaksumaan uusia toimenkuvia, toimintatapoja, työ- ja asuinpaikkoja tai muita uudistuksia.

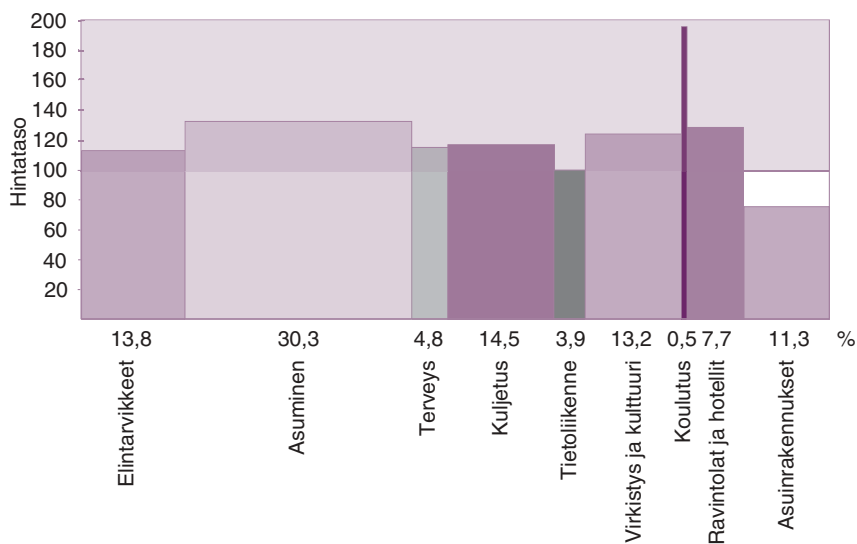
Pelkkä markkinoiden joustavuus ei kuitenkaan riitä. Yrityksillä pitää olla oikeat kannusteet innovoida sekä kehittää toimintojaan ja rakenteitaan. Kilpailun paine ohjaa yrityksiä hinnoittelussa ja innovoinnissa. Usein vain riittävän voimakas kilpailu ohjaa yritykset panostamaan riittävästi innovointiin.

5.1 Suomen hintataso on korkea

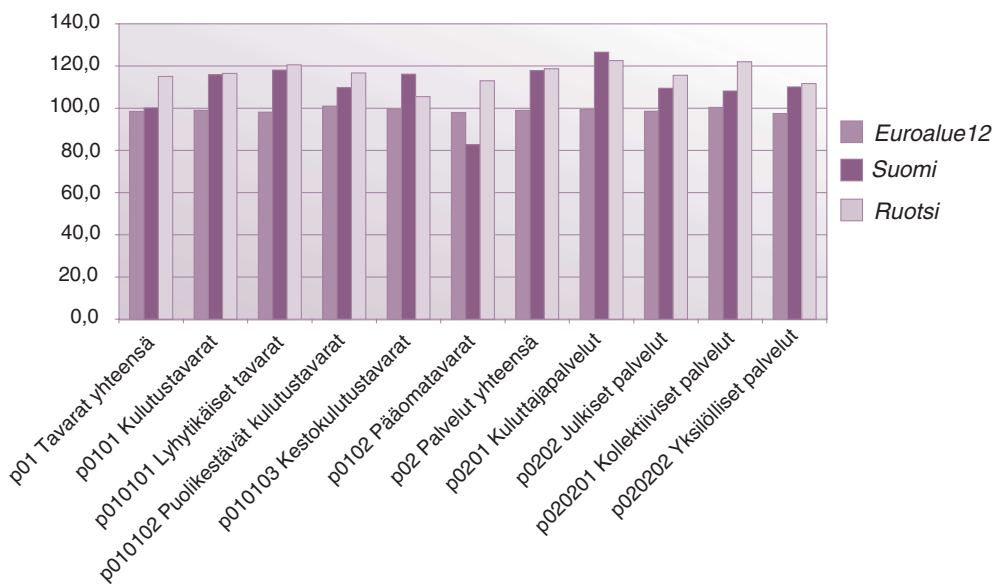
Suomi kuuluu Euroopan kalliiden maiden joukkoon, joskin muihin Pohjoismaihin verrattuna Suomen hintataso on kohtuullinen. Korkea hintataso on ongelma kuluttajille, koska korkeat hinnat alentavat ostovoimaa ja sitä kautta hyvinvointia. Lisäksi korkea hintataso nostaa sekä suoraan että välillisesti, muun muassa korkeampien palkkojen kautta, maan kustannustasoa ja muodostaa uhan maan ulkoiselle kilpailukyvyille. Maan kokonaishintatason pitäminen kohtuullisena onkin tärkeä talouspolitiikan tavoite.

Hyödykeryhmittäin tarkasteluna Suomi on kallis asumismenojen osalta, jotka muodostavat suuren osan kotitalouksien kulutusmenoista. Maamme on harvaanasuttu, eikä tonteista pitäisi olla niukkuutta. Asumisen kalleus ja erityisesti tonttihintojen nopea nousu viittaavat asuntomarkkinoiden heikkoon toimivuuteen. Myös elintarvikkeet ovat Suomessa kalliita, erityisen kalliina tuoteryhminä leipä- ja viljatuotteet (33 % EU-15 tason yläpuolella), hedelmät kasvikset ja perunat sekä alkoholittomat juomat (29 %). Erityisesti verotus korottaa alkoholijuomien ja kulkuvälineiden hintatasoja. Toisella tapaa ryhmiteltynä Suomessa erityisen kalliita hyödykeryhmiä ovat kuluttajapalvelut (27 %) ja lyhytikäiset kulustavarat (18 %).

Suomen hintataso suhteessa EU15-keskiarvoon



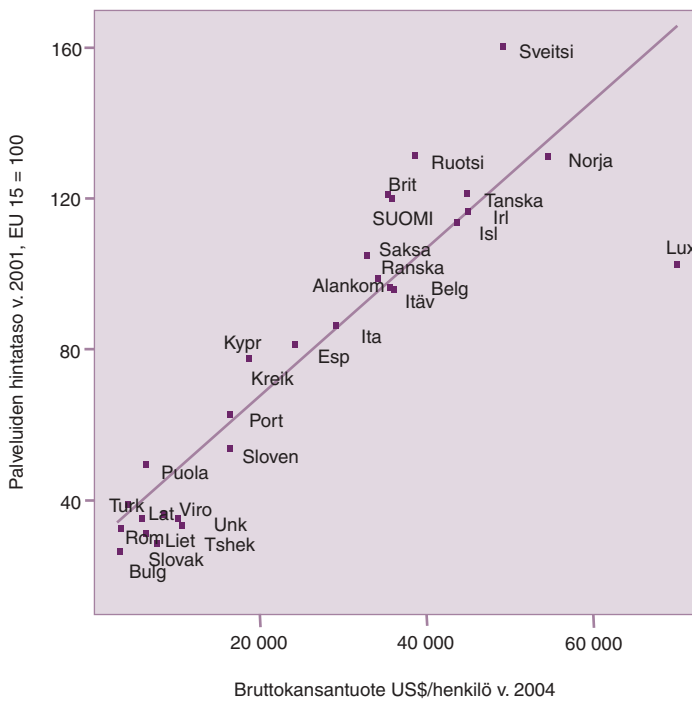
Hintatasot tuotetyypeittäin, EU15= 100



Hintatasoa selittää tulotaso, työvoimakustannukset ja verokiila

Osaselitys maamme korkealle hintatasolle löytyy korkeasta tulotasosta. Korkeiden tulojen vuoksi kuluttajat ovat valmiit maksamaan korkeampia hintoja. Erityisesti palveluiden hintataso näyttää seuraavan kansantalouden tulotasoa.

Palveluiden hinnat ja bruttokansantuote henkeä kohti



Lähde: Kuluttajatutkimuskeskus, julkaisu 2:2006

Kannattavassa liiketoiminnassa kustannukset katetaan asiakkailta perittävillä hinnoilla, jolloin esimerkiksi korkeat palkat suhteessa vertailumaihin merkitsevät myös korkeampia hintoja, erityisesti työvaltaisissa palveluissa. Suomessa erityisesti alhaisen koulutustason palkat ovat korkeita vanhoihin EU-maihin verrattuna.

Myös verokiila osaltaan selittää Suomen korkeaa hintatasoa ja kuluttajien heikkoa ostovoimaa. Globalisaation edetessä työpaikat ja yritykset ovat entistä liikkuvampia ja haakeutuvat aiempaa helpommin alemman kustannustason maihin. Nämä kohentuneet mahdollisuudet luovat paineita veropohjalle. Kun väestö samaan aikaan ikääntyy, kasvavat eläkemenot luovat paineita kiristää verotusta. Verotuksen rakenteen painopisteitä olisikin syytä pohtia näiden haasteiden valossa.

Vertailtaessa Suomen hintatasoa saman tai paremman tulo- ja palkkatason maihin, Suomi erottuu silti edelleen kalliina maana. Esimerkiksi Saksassa, Hollannissa ja Belgiassa teollisuuden ja palvelualojen palkkataso ylittää Suomen tason, mutta esimerkiksi elintarvikkeet ovat näissä maissa 10-20 % edullisemmat. Kustannukset ovat välituotemarkkinoiden hintoja, ja siis kertovat näiden markkinoiden toiminnasta. Korkeat kustannukset suhteessa EU15-maihin viittaavat huonommin toimivaan kilpailuun kyseisten panosten markkinoilla.

Onko korkean hintatason taustalla tehoton kilpailu?

Suomessa hintataso ja katteet ovat korkeat sekä teollisuudessa että palveluissa (OECD ECO/CPE/WP1(2005)17, katso myös ECB ”Competition, productivity and prices in the Euro area services sector”, No 44/2006). Suomessa teollisuuden keskimääräinen kate on OECD-maiden suurin, 18 %, ja palvelualojen kate 4. suurin, 27 %. Korkeat katteet viittaavat osaltaan siihen, että kilpailun paine ei ole pakottanut yrityksiä tiukempaan hinnoitteluun. Kilpailun ja markkinoiden toimivuuden edistäminen onkin keskeinen talouspolitiikan tavoite. Tiukempi kilpailu pitää paitsi hintatason paremmin kurissa, kannustaa yrityksiä kehittämään uusia tuotteita ja toimintatapoja ja siten edistää talouden uudistumiskykyä.

KILPAILU PÄIVITTÄISTAVAROISSA

Päivittäistavarakaupan kehitys on ollut tuottavuuden ja kilpailun näkökulmasta myönteistä, mutta kilpailu on Suomessa edelleen vähäistä muihin EU-maihin verrattuna. Suomessa ruuan ja alkoholittomien juomien hintataso on noin 7 % korkeampi kuin vanhoissa EU-maissa. Suomessa päivittäistavaroiden korkeat hinnat kulminoituvat kahteen tekijään. Yhtäältä päivittäistavarakauppa on erittäin keskittynyttä. Kahden suurimman päivittäistavarakaupan ryhmittymän yhteenlaskettu markkinaosuus on 67 % ja neljän suurimman 87 %. Toisaalta ns. hard discounter -myymälöiden markkinaosuus on alhainen, noin 3 %.

Päivittäistavaroiden myymäläverkoston rakenne muuttui voimakkaasti 1990-luvun lopulla, ja sama suuntaus jatkui 2000-luvulla. Hypermarketien ja isojen supermarkettien osuus päivittäistavaroiden myynnistä kasvoi lähelle eurooppalaista tasoa, yli 55 %. Mittakaavaetujen ja kaupan jakeluketjujen vertikaalisen integraation myötä päivittäistavarakaupan tuottavuus on kasvanut merkittävästi.

Päivittäistavaroiden korkeat hinnat voivat johtua useasta tekijästä, mutta alan hyvä kannattavuus viittaa siihen, ettei tuottavuuden kasvu ole täysin välittynyt kuluttajahintoihin. Kaupat ovat kyenneet käyttämään neuvotteluvoimaa ostajana ja pitämään tavarantoimittajille maksamansa hinnat kohtuullisina. Päivittäistavaraketjujen haastaminen kilpailuun on mahdollista lähinnä yrittyskaupan tai uuden jakeluketjun perustamisen kautta. Jo pelkkä kansainvälisten ketjujen mahdollisuus tulla kotimaisille markkinoille voi lisätä jo sinällään kuluttajien hyvinvointia ilman että varsinaista siirtymistä tapahtuu.

Saksalaisen hard discount -konseptilla toimivan yrityksen tulolla Suomeen on ollut myönteisiä vaikutuksia myymälöiden määrän kasvun ja hintakilpailun seurauksena. Myös vanhojen ryhmitymien välinen kilpailu on kiristynyt. Hard discount myymälöiden määrä on Suomessa kuitenkin eurooppalaisen mittapuun mukaan alhainen; esimerkiksi Saksassa näiden markkinaosuus on 26 %.

Julkisen sektorin rooli päivittäistavarakaupan kilpailun edistäjänä on merkittävä. Vaikutukseltaan tärkeimpänä koko vähittäis sektorin kannalta pidetään rakentamisen sääntelyä ja sitä, kuinka erityisesti kuntasektori pystyy ottamaan huomioon päätöstensä vaikutukset kuluttajien hyvinvointiin. Toiseksi kilpailuviranomaisten rooli on merkittävä; esimerkiksi olemassa olevat sopimukset tavarantoimittajien ja vähittäismyyjien välillä saattavat vaikeuttaa kilpailijoiden markkinoille pääsyä. Kolmanneksi suomalaisen alkoholipolitiikan merkitystä ei voida vähätellä; alkoholimyynnin monopolijärjestelmä suosii suuria olemassa olevia kaupan yksiköitä. Neljänneksi yhtenäistämällä EU-lainsäädäntöä esimerkiksi tuotetietojen ja tuotesääntelyn osalta voidaan edistää kuluttajien hyvinvointia.

5.2 Kilpailupolitiikkaa on terävöitettävä

Kilpailupolitiikka on keskeinen talous- ja elinkeinopolitiikan lohko, jolla voidaan sekä suoraan että välillisesti vaikuttaa markkinoiden toimivuuteen ja hintatasoon Suomessa. Suomessa on mm. kansantalouden pienen koon takia suuri joukko toimialoja, joilla markkinoita hallitsee yksi tai muutama yritys. Tällaisia aloja ovat esimerkiksi tele- ja energia-alat, posti, rautatiet, kotimaan lentoliikenne sekä julkiset peruspalvelulaitokset. Usein nämä toimialat ovat muiden kansantalouden toimialojen kannalta tärkeitä infrastruktuurisektoreita. Tällaisten markkinoiden rajoittunut ja tehoton kilpailu aiheuttaa ylimääräistä rasitusta muille kansantalouden osille, muun muassa vientiteollisuudelle.

Kilpailupolitiikan tavoitteita ovat markkinoiden tehokas toiminta ja yritysten välinen kilpailu. Suomalainen ja eurooppalainen antitrustipolitiikka on varsin hyvin toimivaa, eikä lainsäädännössä ole suuria kehittämisen tarpeita. Kilpailupolitiikan vaikuttavuutta ja tehokkuutta voidaan kuitenkin kohentaa eräillä uudistuksilla.

KILPAILUPOLITIIKKA

Kansallisen kilpailupolitiikan perustana toimii laki kilpailunrajoituksista (480/1992), jonka aineelliset säännökset ovat hyvin pitkälti samansisältöisiä EY:n kilpailusääntöjen kanssa. Kilpailunrajoituslaissa kielletään sellaiset yritysten sopimukset ja menettelyt, joiden tarkoituksena tai seurauksena on merkittävä kilpailun estyminen tai vääristyminen. Erityisesti kiellettyjä ovat kartellit — saman alan yritysten hinta- ja muu sellainen yhteistyö, joka poistaa kilpailua tai epävarmuutta kilpailijoiden tulevista toimista.

Myös määräävän markkina-aseman väärinkäyttö on kiellettyä. Määräävä markkina-asema on yrityksellä (tai muulla elinkeinonharjoittajalla taikka niiden yhteenliittymällä), joka pystyy merkittävästi ohjaamaan hyödykkeen hintatasoa taikka muulla vastaavalla tavalla vaikuttamaan kilpailuolosuhteisiin. Määräävän markkina-aseman väärinkäyttöä on esimerkiksi liikesuhteesta pidättäytyminen ilman asiallista syytä, hyvään kauppatapaan perustumattomien liikesuhteen ehtojen käyttäminen sekä yksinmyynti- tai yksinostosopimukset. Olennaista säädöksessä on kilpailun suojeleminen esimerkiksi toimilta, jotka saattavat sulkea tehokkaita toimintatapoja pois markkinoilta, ei esimerkiksi yksittäisen kilpailijan suojeleminen.

Tietyt liikevaihtorajat täyttävät yritysjärjestelyt vaativat kilpailuviranomaisten luvan. Suomessa Kilpailuvirasto voi puuttua yritysjärjestelyyn, jos siinä syntyy tai vahvistuu määräävä markkina-asema. EU:n komissiolla, kuten eräillä jäsenvaltioilla, aineellisena kriteerinä on kilpailun merkittävä estyminen. Määräävän aseman testi asettaa viranomaisille korkeamman kynnyksen puuttua yritysjärjestelyyn kuin kilpailun estyminen.

Kilpailunrajoituslain kieltoja rikkova yritys voi joutua maksamaan seuraamusmaksua, joka on enintään 10 % yrityksen vuotuisesta liikevaihdosta. Kilpailunrajoituksesta kärsineet elinkeinonharjoittajat voivat lisäksi vaatia korvausta rajoituksen aiheuttamista vahingoista kuten menetetyistä voitoista. Kuluttajat eivät voi vaatia tällaista korvausta. Kilpailunrajoituslain nojalla kielletty sopimusehto on lisäksi pätemätön.

Kilpailunrajoituslakia uudistettaessa vuonna 2004 Suomessa tuli voimaan Euroopan yhteisöjen kilpailusääntöjen mukainen kansallinen ilmiäntosäännös. Säännöksen perusteella kartelliin osallinen yritys voi tietyn edellytyksin vapautua seuraamusmaksusta kokonaan tai seuraamusmaksua voidaan alentaa, jos yritys avustaa Kilpailuvirastoa kartellin paljastamisessa. Säännöksen tarkoituksena on avustaa kilpailuvirastoa hankkimaan näyttöä kartelleista sekä lisätä kartellin purkautumisen uhkaa.

Kilpailunrajoituslaki koskee vain elinkeinonharjoittajia, siis lähinnä yrityksiä ja julkisen sektorin elinkeinotoimintaa. Julkisen sektorin hankintoja sääntelee hankintalaki, jonka mukaan julkiset hankinnat tulee kilpailuttaa tasapuolisella menettelyllä.

Yritysten aikaansaamien kilpailunrajoitusten ohella markkinoiden toimintaa voivat haitata myös lait, asetukset, hallinnolliset määräykset ja viranomaisten toimintatavat. Julkinen valta voi luoda rakenteellisia esteitä kilpailulle estämällä markkinoille pääsyä tai sulkemalla markkinoita (esimerkiksi lakiin perustuvat yksinoikeudet, tarveharkintaan perustuvat toimitukset, tekniset standardit ja kaavoitus), se voi rajoittaa tai ohjata yritysten kilpailukeinojen käyttöä markkinoilla (esimerkiksi mainonnan kieltäminen tietyissä elinkeinoissa) taikka välillisesti säännellä yritysten tai toimialan kannattavuutta (esimerkiksi julkinen tuki ja välillinen verotus).

Ovatko sanktiot riittäviä ennalta estämään kilpailun rajoittamisen?

Seuraamusmaksun ja vahingonkorvausvelvollisuuden tarkoituksena on ennalta estää kilpailun rajoittamista. Sanktio, joka ylittää 10 %:iin vuotuisesta liikevaihdosta, vaikuttaa ras-kaalta.¹⁷ Se saattaa silti jäädä merkittävästi alhaisemmaksi kuin kilpailunrajoituksesta yri-tykselle koituva hyöty: kartelli saattaa korottaa hintatasoa merkittävästi enemmän kuin 10 % ja kestää useita vuosia.¹⁸

Suomessa kilpailunrajoituslain rikkomisesta on toistaiseksi tuomittu suhteellisen vä-häisiä rangaistuksia. Alhainen rangaistustaso saattaa kertoa joko tuomioistuinten valit-semasta lievistä sakotuslinjasta tai siitä, etteivät kyseiset kilpailunrajoitustapaukset ole olleet tuomioistuinten käsitysten mukaan merkittäviä. Ankarin sakkoesitys on Kilpailu- viraston asfalttikartellista epäillyille yrityksille vaatima yhteensä 97 milj. euron sanktio, joista Lemminkäisen osuus on 68 milj. euroa. Kyseinen summa vastaa noin 5 % Lemmin- käinen-konsernin silloisesta liikevaihdosta. Kartelliepäilyjen kohteena olevien yritysten asfalttitoiminnan yhteenlaskettu liikevaihto oli vuonna 2002 noin 290 miljoonaa euroa. Kartellin epäillään kestäneen ainakin kahdeksan vuotta. Jos epäilty kartelli olisi korotta- nut hintatasoa esimerkiksi 20 %, olisi kartelli kerännyt kahdeksassa vuodessa yli 400 milj. euroa ylihintaa asiakkailta.¹⁹ Vaadittu rangaistus vastaisi siis vain noin neljännessä tästä kartellin laskennallisesta ylivoitosta.

Kielletystä kilpailunrajoituksesta kärsineet elinkeinonharjoittajat voivat hakea vahin- gonkorvausta. Menettelyä ei Suomessa juuri ole käytetty. Tilanne on samankaltainen ko- ko EU:ssa ja komissio onkin käynnistänyt selvityksen syistä, jotka ovat vahingonkorva- uskanteiden vähäisen määrän taustalla.²⁰ Taustalla saattaa olla vahingosta kärsineiden riittämätön pääsy sellaiseen aineistoon, jonka avulla kilpailunrajoitus ja siitä koitunut va-

17 Suomessa ja EU:ssa sanktio perustuu koko konsernin, ei kilpailunrajoituksen alaisen toiminnan liike- vaihtoon. Monialayhtiön osalta 10 % sääntö ei rajaa sanktiota siinä määrin kuin vain yhteen tuotteeseen keskittyneen yrityksen tapauksessa. Esimerkiksi UPM sai vuonna 2005 EU:n komissiolta muovipussi- kartellista sakon, joka ylitti muovipussiliiketoiminnan liikevaihdon.

18 Eräiden analyysien mukaan keskimääräinen kartelli korottaa hintaa 29 % ja kestää 8,6 vuotta. EU:ssa kartellien hintavaikutus on ollut keskimäärin yli 30 % ja laajemmissa kansainvälisissä kartelleissa yli 40 %. Tutkitusta yli 800:sta kartellista noin 7 % oli korottanut hintatasoa yli 100 %. (J. Connor (2004), "Pri- ce-fixing Overcharges: Legal and Economic Evidence", American Antitrust Institute Working Paper No. 04-05; J. Connor & Y. Bolotova (2005), "Cartel Overcharges: Survey and Meta-Analysis", Purdue Univer- sity Discussion Paper; J. Connor & R. Lande (2005), "How High Do Cartels Raise Prices? Implications for Reform of the Antitrust Sentencing Guidelines", Purdue University Discussion Paper).

19 Lehtitietojen mukaan teiden päällystysurakat halventuivat kartellin jälkeen lähes viidenneksellä. Ruotsissa hinnat ovat sikäläisen kartellin paljastumisen jälkeen laskeneet paikoitellen jopa 30 % (Tekniikka&Talous, 11.9.2003). Tätä kirjoitettaessa Markkinaoikeus ei ole ratkaissut asiaa eikä määrännyt seuraamusmaksua.

20 Green Paper — Damages actions for breach of the EC antitrust rules, 19.12.2005, http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/en/com/2005/com2005_0672en01.pdf

hinko voidaan pätevästi osoittaa. Yksityistä kilpailuvalvontaa saattaa vaikeuttaa myös todistustaakkaan, tuottamusedellytyksiin, oikeudenkäyntikuluihin ja vahingon määrän laskemiseen liittyvät epävarmuudet. Vahingon aiheuttajat voivat yrittää vedota niin sanottuun vaikutusten siirtoon (”passing-on defence”): esimerkiksi kantaja voi siirtää kartellin ylihinnan omiin hintoihinsa eikä siis kärsisi kartellista. Esimerkiksi Saksassa kartellin osapuolilta on evätty mahdollisuus vedota vaikutusten siirtoon. Vahingonkorvausoikeuden kehittämistä erityisesti kilpailuasioissa olisi syytä pohtia.

Suomessa vahingonkorvausoikeudessa korvaustaso on ylipäätään alhainen ja korvauksen saaminen on vaikeaa. Näin ollen Suomessa esimerkiksi kartelliin osallistuminen saattaa rangaistuksen ja vahingonkorvauksen uhasta huolimatta olla kannattavaa. Kuluttajilla ei ole oikeutta vaatia vahingonkorvausta kilpailunrajoituksen aiheuttamista vahingoista. Yksittäisen kuluttajan kohtaama vahinko on yleensä vähäinen, mutta jos esimerkiksi kartellilla on nostettu laajan kulutuskysynnän omaavan tuotteen hintaan, kokonaisvahingon määrä saattaa olla merkittävä. Olisikin syytä pohtia, tulisiko kilpailunrajoituksilla aiheutetuista vahingoista sallia joukkokanteen käyttö.

Kilpailuviranomaisille tulee turvata riittävät tutkintakeinot ja -resurssit

Kilpailunrajoituslaissa ei ole säännöksiä luonnollisen henkilön kuulemisesta kilpailunrajoitusasian selvitysprosessissa. Kilpailuvirastolla ei näin ollen ole mahdollisuuksia vaatia henkilöä tulemaan kuultavaksi. Myöskään kuultavan oikeuksista tai velvollisuuksista ole säädetty. Olisikin harkittava, tulisiko asiasta säätää esimerkiksi samaan tapaan kuin rikosoikeudessa.

Ongelmia tuottavat myös asiakirjajulkisuutta koskevat säännökset, jotka eivät tue kilpailunrajoitusten selvittämistä. Kiellettyjen kilpailunrajoitusten tutkinta ja selvittäminen muistuttaa monessa suhteessa rikosasioissa tehtävää esitutkintaa. Laissa viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999) on rikosasioiden asiakirjajulkisuudesta tutkinnan aikana säädetty suhteellisen selkeästi. Sen sijaan kilpailunrajoitusasioiden tutkinnassa tilanne on epäselvä. Toisin kuin rikosasioissa, kilpailunrajoitusasioissa selvitysaineistoa ei ole säädetty pääsääntöisesti salassa pidettäväksi. Näin ollen Kilpailuvirasto saa tutkinnan kuulla vaatimuksia tutkinta-aineiston luovuttamisesta, ja joutuu yksilöllisesti arvioimaan ja perustelevaan kunkin tietopyynnön. Usein tästä on seurauksena valitusprosessi. Toistaiseksi hallinto-oikeus on muutamissa ratkaisuisaan tukenut Kilpailuviraston vaatimuksia tutkimusrauhasta. Toistuvat oikeusprosessit vievät kuitenkin voimavaroja itse kilpailuvalvonnalta ja pitkittävät tutkinnan valmistumista.

Kilpailuviraston mahdollisuuksia osallistua täysipainoisesti Euroopan unionin kilpailuviranomaisten yhteistyöverkoston toimintaan rajoittaa, että uuteen kilpailusääntöjen täytäntöönpanoasetukseen perustuva kilpailuviranomaisten tietojenvaihto edellyttää asiakirjojen laajempaa salassapitoa kuin Suomen julkisuuslainsäädäntö mahdollistaa. Asiakir-

jajulkisuutta koskevien ongelmien ratkaisemiseksi tulisi harkita säännösten täydentämistä siten, että kilpailuviranomaisten käsiteltävinä olevissa asioissa yleisö- ja asianosaisjulkisuutta koskevat säännökset vastaisivat rikosasioiden esitutkimamateriaalin julkisuussäännöksiä.

Kilpailulainsäädäntöä uudistettiin merkittävästi 1.5.2004 voimaan tulleella laajalla uudistuksella. Poikkeusluvista luopuminen ja niiden korvaaminen yritysten itse tekemällä arvioinnilla esimerkiksi yhteistyön hyväksyttävyydestä on poistanut turhaa viranomaisbyrokratiaa ja mahdollistanut kilpailuviranomaisten toiminnan kohdistamisen aikaisempaa tarkoituksenmukaisemmin.

Kuitenkin Kilpailuvirasto ja varsinkin markkinaoikeus ovat ruuhkautuneita ja tapausten käsittely kestää kauan. Kilpailuvirastossa käsiteltyjen tapausten mediaanikäsitteilyaika asian vireille tulosta päätöksen antamiseen oli 449 päivää vuonna 2004. Yksittäistapauksissa käsitteilyajat voivat poiketa tästä huomattavastikin. Niin sanotun kirjeratkaisun mediaanikäsitteilyaika oli 25 päivää vuonna 2004. Markkinaoikeuteen saapui vuonna 2003 yhteensä 253 asiaa, joiden keskimääräinen käsitteilyaika oli 3,8 kuukautta.

Ratkaisuvauhtia voidaan pitää yritysten oikeusturvan kannalta puutteena. Kilpailuasioiden luonne edellyttää oikeudellisen ratkaisun saamista viivytyksettä. Nopea käsittely ja ratkaisu ovat tärkeitä sekä yritykselle, jonka väitetään toimineen vastoin lakia, että yritykselle, joka katsoo kilpailijansa taikka kauppakumppaninsa menetelleen näin. Myös kieltojen teho saattaa rapautua pitkien käsitteilyaikojen vuoksi. Pitkät käsitteilyajat vaikuttavat kielteisesti paitsi oikeusturvaan, myös estävät tai hidastavat kuluttajia hyödyttävän toimivan kilpailun edistämistä. Tilanteen korjaamiseksi Kilpailuvirastolle ja erityisesti Markkinaoikeudelle tulee turvata riittävät resurssit. Esimerkiksi Kilpailuvirasto vaikuttaa aliresursoidulta muihin Pohjoismaihin tai Baltian maihin verrattuna.

Onko dominanssi-kriteeri riittävä yritysjärjestelyjen arvioinnissa?

Suomen kilpailunrajoituslain mukaan Kilpailuvirasto puuttuu ilmoitettavaan yrityskauppaan, jos kaupan seurauksena syntyy tai vahvistuu sellainen määräävä markkina-asema, joka estää merkittävästi kilpailua Suomessa. EY:n uuden, 1.5.2004 voimaan tulleen sulautuma-asetuksen mukaan komissio voi puuttua yrityskauppaan, jos se olennaisesti estää tehokasta kilpailua yhteismarkkinoilla tai niiden merkittävällä osalla erityisesti siitä syystä, että sillä luodaan määräävä asema tai vahvistetaan sitä.²¹ EY-lainsäädäntö siis sallii kilpailuviranomaiselle laajemman vallan puuttua yrityskauppoihin, joissa saattaa syntyä kilpailuongelmia.

²¹ Council Regulation (EC) No 139/2004 of 20 January 2004, Official Journal L 24, 29.01.2004 ja "Guidelines on the assessment of horizontal mergers under the Council Regulation on the control of concentrations between undertakings", Official Journal C 31, 05.02.2004, 5-18.

Suomessa monet markkinat ovat keskittyneet, joten uhka kilpailun puutteelle on mahdollinen monilla aloilla. Suomessa yrityskauppavalvonnan substanssisääntö pitäisikin harmonisoida EY-lainsäädännön kanssa.

Hankintatapaukset ruuhkauttavat Markkinaoikeuden

Markkinaoikeuden ruuhkautumisen taustalla on erityisesti lukuisat julkisia hankintoja koskevat valitukset.²² On syytä harkita uusia keinoja hoitaa julkisista hankinnoista syntyneiden kiistojen ratkaiseminen. Esimerkiksi voidaan harkita hankintaviranomaistoiminnan perustamista, jonka tehtävänä olisi selvittää kiistat hankinta-asioissa, ja jonka päätöksistä voidaan valittaa Markkinaoikeuteen.

Julkisen sektorin hankintaosaamista on kehitettävä

Monien julkisia hankintoja koskevien oikeustapausten taustalla on hankintaprosessin tiukka sääntely, jonka tavoitteena on turvata tarjoajien tasapuolinen kohtelu. Joustamattomien sääntöjen vuoksi monissa tapauksissa päädytään tulkintaongelmiin esimerkiksi siitä, olisiko jokin tarjous tullut hyväksyä tai hylätä tarjouspyyntöä vastaamattomana taikka onko tarjoajia kohdeltu tasapuolisesti. Hankintalakia uudistettaessa päädyttiin aiempaa monimutkaisempaan sääntelyyn. Julkisen sektorin hankintaosaamista on kehitettävä, jotta järkevät hankintamenettelyt ja markkinajärjestelmän tehokas hyväksikäyttö eivät vaarannu esimerkiksi muutoseikkojen tai epäedullisten tarjouspyyntöjen vuoksi. Muun muassa markkinoiden, hankintoja koskevan osaamisen ja viranomaistoimintojen kehittämistä on käsitelty laajemmin valtiovarainministeriön julkaisussa ”Miten voidaan edistää yksityisen palvelutuotannon roolia julkisissa palveluissa” (VM Työryhmämuistioita 7/2006).

²² Markkinaoikeuteen saapui vuonna 2003 yhteensä 253 asiaa, joista 232 oli hankinta-asioita, 7 kilpailunrajoitusasioita ja 14 markkinaoikeudellisia asioita. Myös energiamarkkinalain muutos, jolla energiamarkkinoilla siirryttiin siirtohintojen etukäteisvalvontaan, on poikanut suuren joukon valituksia Markkinaoikeuteen.

Markkinoiden toimivuuteen vaikuttavat monet ministeriöt ja viranomaiset

Kilpailuun ja markkinoiden toimivuuteen vaikuttavat myös monet muut lainsäädäntöhankkeet ja viranomaisten toimenpiteet. Markkinatalouden oloissa lainsäädäntöhankkeissa ja viranomaisten merkittävässä päätöksissä tulisi aina analysoida ja ottaa huomioon säädösten tai päätösten odotetut vaikutukset markkinoiden toimivuuteen ja kilpailuun. Esimerkiksi Rahoitustarkastuksella on velvoite huolehtia pankkijärjestelmän vakaudesta, muttei kilpailun toimivuudesta alalla. Tällaiset velvoitteet saattavat johtaa sääntelyyn ja ohjaukseen, joka aiheuttaa ylimääräisiä kustannuksia, estää tehokkaiden toimintatapojen omaksumista ja on vahingollista markkinoiden toimivuudelle ja kuluttajien kokonaisedulle.

Monesti alakohtaisella sääntelyllä aiheutetaan merkittäviä kustannuksia tai muita sivuvaikutuksia muille aloille. Esimerkiksi rakentamista sekä alkoholin ja lääkkeiden jakelua koskevalla sääntelyllä vaikutetaan merkittävästi päivittäistavarakauppaan. Sääntelyä kehitettäessä olisikin harkittava, voidaanko taustalla olevia tavoitteita edistää keinoilla, jotka aiheuttavat vähemmän kitkaa talouteen. Huomiota on kiinnitettävä myös markkinoille pääsyn edellytyksiin. Esimerkiksi kotimaisilla standardeilla tai kotimaisia ja tuontituotteita epäsymmetrisesti kohtelevalla valvonnalla saatetaan rajoittaa ulkomaisten yritysten mahdollisuuksia ja kiinnostusta tarjota tuotteitaan ja palveluitaan Suomeen, jolloin poistetaan osa kilpailun paineesta ja rajoitetaan talouden uudistumiskykyä.

