



Sixten Korkman (vasemmalla) on Elinkeinoelämän tutkimuslaitoksen Etlan toimitusjohtaja ja Niku Määttä tutkimusohjaaja.

Rakenneuudistus vaikka velalla

Hallitus tarvitsee uuden tilannearvion ja strategian. Menoleikkauksia ja verojenkorotuksia tärkeämpää on pidentää työuria ja tehostaa julkisia palveluita.

Teksti SIXTEN KORKMAN ja NIKU MÄÄTTÄNEN

Jyrki Kataisen hallituksen hallitusohjelma perustui jo alun perin liian optimistisiin oletuksiin talouskehityksestä. Ohjelman kirjoittamisen jälkeen Euroopan talous on heikentynyt nopeasti. Uhkana ovat eskaloitua pankkikriisi ja vaikea taantuma. Tähän myötävaikuttavat luotonannon väheneminen ja finanssipolitiikan samanaikainen kiristäminen monissa maissa.

Elinkeinoelämän tutkimuslaitos ETLA esitti syyskuussa julkistamassaan suhdanne-ennusteessa kolme skenaariota, joissa euroalueen velkakriisi etenee eri tavoin.

Perusskenaariossa velkakriisi saadaan melko pian hallintaan ja Suomi välttää uuden taantumun. Valitettavasti kehitys näyttää seuraavan pikemminkin ennusteessa esiteltyä huonoa skenaariota: Velkakriisi pitkittyy, Euroopan rahoitusmarkkinoiden toiminta heikkenee ja Suomen talouskasvu hidastuu tänä vuonna nollan tuntumaan. Kuten taulukko (sivu 39) kertoo, tässä skenaariossa julkisen talouden näkymät heikkenevät koko halli-

tuskauden osalta.

Tätä synkempiäkin talousennusteita on helppo perustella.

Jos velkakriisi johtaa Euroopassa täysimittaiseen pankkikriisiin, Suomenkin talous supistuu selvästi tänä vuonna.

Huolta lisää se, että Suomessa työn tuottavuus putosi finanssikriisin aikana selvästi aikaisemmalta uraltaan. Tämänkin takia on pelättävissä, että uuden taantumun myötä työttömyys kääntyy nopeasti nousuun. Se lisää julkisen talouden alijäämä entisestään.

Kiristystoimet vai rakenneremontti?

Hallitusohjelman erinomaisena lähtökohdaksi on turvata kaikissa tilanteissa Suomen valtion hyvä luottokelpoisuus. Tämä voidaan varmistaa erilaisin keinoin. Kysymys kuuluu, millainen hallituksen politiikka on tavoitteen saavuttamiseksi nyt viisasta.

Teemme eron kahdentyyppisten toimenpiteiden välillä: kiristämistoimien ja rakenneuudistusten.

Kiristämistoimilla tarkoitamme ve-

ronkorotuksia ja menoleikkauksia, joiden tavoitteena on nopeasti tasapainottaa julkista taloutta lisäämällä verotuloja ja pienentämällä julkisia menoja. Englanninkielisessä talouskeskustelussa tähän linjaan viitataan sanaparilla "austerity measures".

Rakenneuudistuksilla tarkoitamme vaikuttamista talouden suorituskykyyn sen tarjontapuolen kautta.

Rakenneuudistusten tavoitteena on kasvattaa työvoiman määrää ja investointeja sekä kohentaa tuottavuuskehitystä. Rakennepolitiikan vaikutukset toteutuvat usein vasta ajan kuluessa, mutta toisaalta vaikutukset saattavat olla pitkäaikaisia.

Usein rakenneuudistukset heikentävät "saavutettuja etuja" tai edellyttävät sopeutumista uusiin vaatimuksiin. Parhaimmillaan rakenneuudistukset parantavat sekä

Jos mitään ei tehdä, Suomikin voi joutua toteuttamaan kriisipolitiikkaa.

Talouden näkymät heikkenevät

Julkisen talouden tunnuslukuja, %

	2012	2013	2014	2015
Bkt:n vuosimuutos	0,3	1,3	2,2	2,5
Valtion ja kuntien rahoitusjäämä/Bkt	-4,9	-5,6	-5,9	-6,0
Julkisen talouden velka (Emu-velka)/Bkt	54,7	58,7	62,5	66,1

LÄHDE: ETLA SUHDANNE 2/2013 (HUONO SKENAARIO)

julkisen talouden tasapainoa että kansalaisten taloudellista hyvinvointia.

Rakenteellisia uudistuksia on monenlaisia.

Erityisesti Etelä-Euroopan maita vaaditaan nyt lisäämään työmarkkinoiden joustavuutta ja poistamaan kilpailun esteitä. Hyvän tuottavuuskehityksen yksi edellytys on, että työntekijöitä siirryttyä jatkuvasti matalamman tuottavuuden yrityksistä ja toimialoilta korkeamman tuottavuuden yrityksiin ja toimialoilta. Esimerkiksi korkeat irtisanomiskustannukset, taantuvien toimialojen saamat tuet ja erilaiset kilpailu rajoittavat tekijät hidastavat tällaista rakennemuutosta ja sitä kautta

tuottavuuden kasvua.

Työmarkkinoiden joustavuuden lisääminen voi myös lisätä työllisten määrää, jos joustavuus pienentää uusien työntekijöiden palkkaamiseen liittyviä riskejä.

Rakenteellisiin uudistuksiin lasketaan myös erilaiset työn tarjonnan kasvattamiseen tähtäävät toimet. Esimerkkeinä ovat eläkeiän nostaminen ja työn verotuksen keventäminen.

Rajanveto rakenneuudistusten ja kiristämistoimien välillä on toisinaan epäselvä. Eläkeiän nostamisen voi laskea myös kiristämistoimenpiteeksi, sillä se parantaa julkista taloutta pienentäessään eläkemenoja.



Eläkeiän nostamisesta tulisi kuitenkin ilmoittaa etukäteen, jotta ihmiset ehtivät varautua siihen. Toimenpiteen myönteiset vaikutukset tulevat tällöin esiin vasta pitkän aikavälin kuluessa, mikä on tyypillistä rakenneuudistuksille.

Näistä lähtökohdista voi oheisen kuvion tapaan yksinkertaisimmillaan hahmottaa neljä vaihtoehtoista talouspolitiikan linjaa.

1 **Passiivisen politiikan** vaihtoehdossa hallitus ei tee mitään: ei kiristä eikä toteuta rakenteellisia uudistuksia. Tämä linja ei herätä luottamusta oloissa, joissa työttömyys kasvaa ja julkisen talouden ongelmat kasvavat.

2 **Myötäsyklinen politiikka** on sitä, että hallitus leikkaa julkisia menoja ja kiristää verotusta valtion budjettialijäämän pienentämiseksi. Tämän politiikan ongelma on taantuman syveneminen eli tuotannon ja työllisyyden heikkeneminen entisestään.

3 **Kriisipolitiikka** on vaihtoehto, jossa hallitus sekä kiristää finanssipolitiikkaa että toteuttaa rakenteellisia uudistuksia kasvun ja työllisyyden tukemiseksi ja julkisen talouden tasapainottamiseksi. Yhdistelmä on rankka, mutta sitä toteutetaan nyt Etelä-Euroopan maissa, joissa muu ei ole mahdollista.

4 **Rakenteellisten uudistusten politiikka** keskittyy toimiin talouden pitkän tähtäimen kehityksen saattamiseksi suotuisammaksi. Tämä politiikka sallii budjettivajeen suurenemisen suhdannesyistä, mutta luo samalla edellytykset vajeen hallintaan ajan myötä.

Kiristystoimet johtavat ikävyyyksiin

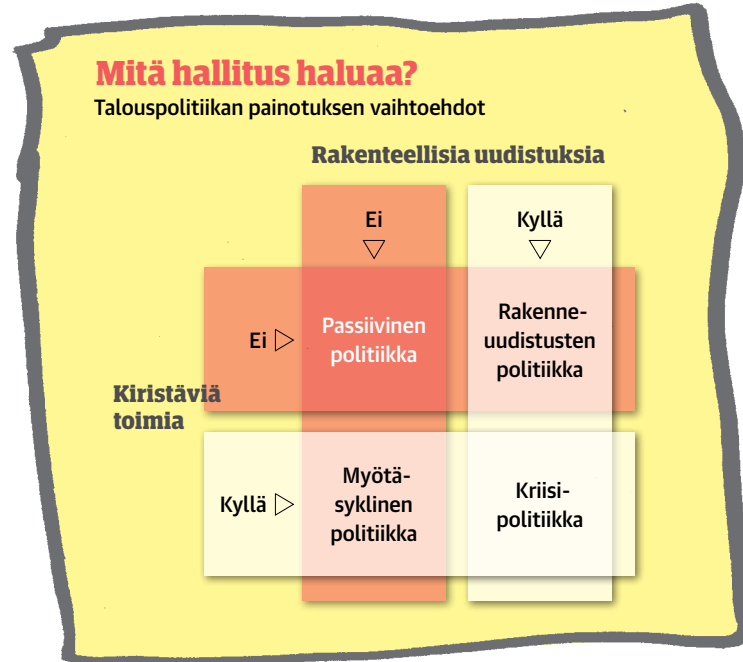
Hallitus on ohjelmassaan sitoutunut myötäsykliin politiikkaan. Suhdannepoliitikasta hallitusohjelmaan on kirjattu tavoite, jonka mukaan talouden alijäämä kutistetaan hallituskauden aikana alle prosenttiin kokonaistuotannosta ja julkisen velan ja kokonaistuotannon suhde käännetään laskuun.

Tämän toteuttamiseksi hallitus ilmoitti olevansa valmis leikkaamaan menoja ja kiristämään verotusta siinä määrin kuin hallitusohjelman tavoite edellyttää. Tämä on hallitusohjelmaan kirjattu talouspolitiikan ”perälauta”.

Toisaalta hallitusohjelmasta löytyy vain vähän merkittäviä rakenneuudistuksia.

Taulukko (sivu 39) osoittaa, että nykyinen budjettialijäämä ja julkisen velan suhde bruttokansantuotteeseen vain kasvavat hallituskauden aikana. Hallitusohjelman tarkoittama ”perälauta” uhkaa johtaa rajuihin kiristämistöimiin, jos ohjelmakohta otetaan tosissaan.

Taulukon lukujen perusteella perälauta edellyttää Etlan arvion mukaan vuositasolla jopa kahdeksan miljardin euron veronkiristystä tai menoleikkauksia. Tämä on



Ikääntymisestä aiheutuvat ongelmat ovat vakavampi uhka kuin nykyinen velkaantuminen.

noin 1600 euroa suomalaista kohden - lapset ja vanhuksot mukaan lukien. Tämä kiristystarve tulee niiden veronkorotusten ja menoleikkausten päälle, mistä hallitus on jo ensimmäisessä budjetissaan sopinut.

Tämänhetkisten talousnäkymien perusteella hallitusohjelman edellyttämät kiristystoimet tulevat huonoon aikaan. Talouspolitiikan perälaudan luoma korjausautomaattisuus syventää taantumaa.

Hallitusohjelman mukainen hyvin myötäsyklinen politiikka ei ole kuitenkaan ainoa vaihtoehto. Suomen julkisen talouden rahoitusasema on edelleen kansainvälisesti katsoen vahva ja valtion lainoista maksama korko matala.

Rakennemuutoksiin voi ottaa velkaakin

Hallituksen tulisi toteuttaa rakenteellisia uudistuksia ja sallia julkisen talouden velkaantuminen kunnes syvin suhdannekuoppa on ohitettu.

Rakenteelliset uudistukset turvaisivat sijoittajien luottamuksen Suomen lainanhoitokykyyn. Ennen kaikkea ne lievittäisivät väestön ikääntymisen aiheuttamia pitkän aikavälin ongelmia, eli eläke- ja hoivamenojen kasvua ja työvoiman tarjonnan vähenemistä. Työvoiman tarjonnan väheneminen vaikeuttaa kaikkien julkisten menojen rahoittamista tulevaisuudessa.

Ikääntymisestä aiheutuvat ongelmat ovat vakavampi uhka Suomen julkiselle taloudelle kuin nykyinen velkaantuminen, joka johtuu osin suhdannesyistä.

Matalalla korolla otettua velkaa voi perustella, jos valtio rahoittaa sillä järkeviä investointeja ja tasoittaa suhdannekuoppaa.

Velkaantuminen lähivuosina on kuitenkin hyväksyttävissä vain, jos hallitus todella saa aikaan julkista taloutta pitkällä aikavälillä vahvistavia rakenteellisia uudistuksia. Jos mitään ei tehdä, Suomikin voi joutua lopulta pakon edessä toteuttamaan kriisipolitiikkaa. Toisin sanoen myötäsyklinen politiikan vaihtoehtokin on nyt parempi kuin passiivinen politiikka.

Julkisia menoja kannattaa tietysti aina käydä kriittisesti läpi. Turhia julkisia menoja ei kannata rahoittaa edes elvyttämisen nimissä. Talouspolitiikan painopiste on kuitenkin väärässä kohdassa. Hallitusohjelman perälauta ja taloustilanteen heikentyminen uhkaavat johtaa huonoon talouspolitiikkaan.

Hallituksen on tartuttava eläkeuudistukseen

Etlan *Muistioita seuraavalle hallitukselle* ehdotti vuosi sitten useita rakenneuudistuksia, jotka kaikki vahvistaisivat julkista taloutta pitkällä aikavälillä. Nostamme niistä tässä esille vain joitakin uudistuksia.

Tärkein ja ajankohtaisin uudistus koskee eläkejärjestelmää. Työurien pidentämistä on puhuttu Suomessa viime vuosina kylästämyseen asti. Työurien pidentäminen on siitä huolimatta välttämätöntä, ja tarvittavat uudistukset ovat yhä tekemättä.

Keskustelussa asetetaan usein vastakkain ”pehmeät” keinot, kuten työelämän ja

työterveyshuollon kehittäminen, ja ”kovat” keinot, kuten eläkeikärajojen nostaminen. Molempia keinoja kannattaa käyttää. Jos lähtökohdista on hyvinvointivaltion puolestapuhuminen, ei ole vaaraa, että työurat pidentäisivät liian paljon.

Osa keskustelijoista luottaisi pelkästään pehmeisiin keinoihin. Tämä on pään työntämistä pensaseen. Työssä viihtyminen ei parane hallituksen mahtikäskyllä. Kukaan ei myöskään tiedä, miten työkyvyttömyyseläkkeelle siirtyminen puolittuisi – ainakaan tiukentamalla olennaisesti työkyvyttömyyden määrittelyä.

Työurien pidentämistä voisi hyvin tavoitella myös erilaisilla ”porkkanoilla”, kuten ikääntyneille työntekijöille annettavilla verohelpotuksilla. Tällöin on kuitenkin pystyttävä arvioimaan, että verohelpotukset maksavat itsensä takaisin. Työurakeskustelun lähtökohdista tulisi olla julkisen talouden kestävyys, ei työurien pidentäminen hinnalla millä hyvänsä.

Eläkejärjestelmää on korjattava

Tarvitsemme pikaisesti eläkeuudistuksen. Hyvä eläkeuudistus vahvistaa julkista taloutta sekä pidentämällä työuria että pienentämällä eläkemaksuja tai veroilla rahoitettavia tulonsiirtoja.

Osana uudistusta on edelleen kiristettävä varhaiseläkejärjestelmien ehtoja. Varhennettua eläkkeelle jäämistä tulisi tukea vain silloin, kun on kysymys heikentyneistä työkyvyistä.

Myös vanhuuseläkkeelle siirtymisikää on nostettava. Vuoden 2005 eläkeuudistuksessa käyttöön otettu joustava eläkkeellesiirtymisikä ja superkarttuma ovat järkeviä elementtejä. Ongelma on vain se, että elinaikakertoimista huolimatta järjestelmä on julkisen talouden kestävyysnäkökulmalta liian antelias.

Alinta vanhuuseläkeikä, joka nyt on 62 vuotta, ei välttämättä tarvitse nostaa. Sen sijaan voitaisiin nostaa täyden eläkkeen ikäraja, joka on nyt 63 vuotta. Samalla nostettaisiin myös niin sanotun superkarttuman alaikäraja.

Jos henkilö siirtyy eläkkeelle ennen täyden eläkkeen ikärajaa, kuukausieläkettä leikattaisiin varhennusvähennyksen kautta. Myöhemmin täyden eläkkeen ikäraja tulisi sitoa eliniän odotteeseen. Tällainen uudistus pienentäisi tulevia eläkemenoja, ohjaisi ihmisiä pidentämään työuria ja vähentäisi tarvetta jatkuvasti väentää kättä eläkkeistä.

Eläkeuudistus on edelleen työmarkkinajärjestöjen käsissä. Työntekijäpuoli on vastustanut eläke-etuuksien leikkaamista ja ikärajojen korottamista. Työntekijäpuoli puolestaan vastustaa työeläkemaksun korottamista.

Hyvä kompromissi olisi sopia yhtä aikaa sekä etuuksien leikkaamisesta että

maksun nostamisesta tasolle, joka odotusarvoisesti riittäisi etuuksien rahoittamiseen. Työeläkemaksun nostamisesta sopiminen lisäisi luottamusta koko työeläkejärjestelmään.

Hallituksen tulisi asettaa aikaraja sille, mihin mennessä työmarkkinajärjestöjen on kyettävä sopimaan toimista työurien pidentämiseksi. Jos järjestöt eivät tähän kykene asetetun aikarajan puitteissa, hallituksen tulisi rohjeta päättää itse. Muussa tapauksessa hallituksen on parempi vaihtoehtojen puutteesta toteutettava hallitusohjelman perälaudan mukainen hevoskuuri.

Työn tarjontaa kannattaa aina lisätä

Usein kuvitellaan, että työpaikkojen määrä olisi jotenkin ennalta määrätty. Tällainen ajattelu johtaa helposti ratkaisuihin, joissa työttömyyttä yritetään hoitaa rajoittamalla työntarjontaa.

Tästä hallitus voisi aloittaa

Ehdotuksia talouden rakenneuudistukseen

- 1 Työurat pidemmiksi
- 2 Eläkejärjestelmän maksut ja etuudet tasapainoon
- 3 Ulkomaisen työvoiman palkkaaminen helpommaksi
- 4 Markkinaratkaisuja kuntien palveluihin
- 5 Yritystukiviidakkoo karsittava

Todellisuudessa lisääntyvät työtunnit nostavat kotitalouksien tuloja ja sitä kautta kokonaiskysyntää, mikä luo lisää työpaikkoja. Huonoinakin aikoina työmarkkinoilla on avoimia työpaikkoja. Siksi työn tarjonnan lisäämistä kannattaa aina tavoitella. Varhaiseläkejärjestelmien lisäksi tulisi pyrkiä eroon esimerkiksi vuorotteluvapaasta ja EU:n ulkopuolelta tulevien työntekijöiden työlupiin liittyvästä tarveharkinnasta.

Kuntaudistuksella palvelutehoa

Hallitusohjelman merkittävin rakenneuudistus on kuntauudistus. Uudistuksen tavoite on luoda ”vahvoja kuntia”, jotka kykenevät hoitamaan kunnalliset palvelut myös heikkenevän huoltosuhteen oloissa.

Hanke on monin tavoin kannatettava. Mikään ei kuitenkaan takaa, että kuntauudistus tuottaisi merkittäviä säästöjä jul-

kiselle taloudelle. Uudistuksen pulmaksi voi edellisten uudistusten tapaan nousta se, että päättäjät jäävät tekemään karttaharjoituksia ja hallinnon muutoksia, kun huomio pitäisi kiinnittää palvelutuotannon tehokkuuteen.

Pelkkä usko suuruuden ekonomiaan ei riitä. Suurempien kuntien ja palvelukokonaisuuksien muodostaminen ei yksin paranna palvelutuotannon tehokkuutta.

Kuntauudistukseen tulisi sisällyttää elementtejä, jotka lisäävät kilpailua palveluiden tuotannossa. Kunnallisten yksiköiden monopoliasema palveluntuottajina tulisi purkaa tai vähintään haastaa siellä, missä tämä on mahdollista. Esimerkiksi palvelusetelien luulisi olevan myös kuntalaisien mieleen, sillä ne lisäävät käyttäjän valinnanvapautta.

Yritystuissa edelleen karsittavaa

Suomessa on ainakin Etelä-Euroopan maihin verrattuna suhteellisen joustavat työmarkkinat. Meillä ei myöskään ole selviä yritysten välisen kilpailun esteitä. Suomessa edellä kuvattu tuottavuutta vahvistava rakennemuutos näyttäisi yksityisellä sektorilla toimivan.

Etlä on kuitenkin kiinnittänyt huomiota sekavaan yritystukijärjestelmään.

Yritystoimintaa ja investointeja kannattaisi tukea enemmän yhteisöveroa alentamalla kuin monenkirjavien yritystukien avulla. Pahimmillaan yritystuet hidastavat tuottavuutta vahvistavaa rakennemuutosta. Tätä taustaa vasten Etlä vuosi sitten suositteli yritystukien karsimista.

Hallitus onkin ohjelmassaan sitoutunut vähentämään yritystukia. Vaalien alla tästä olivat lähes kaikki puolueet yksimielisiä. Silti yritystuet kasvavat tänä vuonna, koska valtio lisää tukea uusiutuvan energian tuottamiseen sekä alentaa paljon energiaa käyttävän teollisuuden energiverotusta.

Hallitus kyllä hieman leikkaa Tekesin rahoitusta. Tällä tiellä ei ole syytä jatkaa, sillä Tekesin jakamat innovaatiotuet eivät ole ongelma.

Huomio pitäisi kiinnittää erityisesti alueellisiin yritystukiin.

Erilaisissa julkisen sektorin rahoittamisessa yrityspalvelutehtävissä toimii Suomessa noin 4 500(!) henkilöä. Yli puolet näistä on kuntien tai kuntien omistamien organisaatioiden palveluksessa. Pelkät palkkakustannukset ovat varovaisestikin arvioiden 350 miljoonaa euroa vuodessa.

Keskeinen syy mittavaan ja pirstaleiseen tukipalvelujärjestelmään on hajanaisten kuntarakenteen: jokainen kunta pyrkii houkuttelemaan yrityksiä erilaisia palveluita tarjoamalla. Kuntauudistuksessa tulisi kiinnittää huomiota tähänkin ongelmaan. Samalla valtion tulisi perata oma neuvonta- ja palvelujärjestelmänsä. ●