BH, SK, VV Muistio 25.8.2016

Talouspolitiikan suunta

Suomen talous on toipumassa hyvin hitaasti vuonna 2008 alkaneesta taantumasta. Viimeaikainen tuotannon ja työllisyyden kasvu on perustunut yksityiseen kulutukseen ja rakennusinvestointeihin.

Hallituksen talouspolitiikan kiinnekohtia ovat kilpailukykysopimus, julkisen talouden säästöohjelma, sote-uudistus sekä työ- ja hyödykemarkkinoiden toimivuuden parantamiseen tähtäävät rakenneuudistukset.

Hallituksen työllisyydelle asettama tavoite (työllisyysasteen nousu 72 prosenttiin) toteutuu näillä näkymin korkeintaan puoliksi. Alhaiseksi jäävä työllisyysaste heikentää mahdollisuuksia julkisen talouden kestävyyden turvaamiseen pidemmällä aikajänteellä.

Onko valittu talouspolitiikan linja paras mahdollinen vai olisiko politiikkaa syytä muuttaa?

Makropolitiikka kohdallaan, rakennepolitiikka etusijalle

Finanssipolitiikka on lievästi kiristävää kuluvana vuonna, ja VM:n budjettiehdotuksen veroratkaisut huomioon ottaen se on jotakuinkin neutraalia vuonna 2017 (ns. top-down laskemien mukaan). Kiristys jää paljon huomiota saaneista leikkaustoimista huolimatta olemattomaksi, koska ikääntyminen lisää julkisen sektorin menoja (eläkkeitä ja enenevästi hoivamenoja) suhdanteista riippumatta.

Finanssipolitiikan viritystä voidaan pitää järkevänä kompromissina finanssipolitiikan lyhyen ja pitkän tähtäimen tavoitteiden välillä: julkisen talouden velkaantumiskehitys todennäköisesti taittuu suhteessa BKT:hen lähivuosina ja toisaalta finanssipolitiikka ei sanottavasti heikennä kotimaista kysyntää.

Talouspolitiikan lisätoimia onkin etsittävä ns. rakennepolitiikasta. Ne voivat koskea monia asioita: työmarkkinoiden lainsäädäntöä, yritysten ml. rahoituslaitosten toiminnan sääntelyä, vero- ja sosiaaliturvajärjestelmiä, julkisesti rahoitettuja koulutus-, terveys- ja sosiaalipalveluita, tutkimuksen rahoitusta julkisella ja yksityisellä sektorilla jne. Vaikka rakenneuudistusten seurauksia on vaikea arvioida ja ne realisoituvat pääosin hitaasti, erilaisten toimien vaikutuksista on näyttöä sekä Suomesta että muualta.

Päätöksenteon poliittiset ja hallinnolliset kitkat rajoittavat mahdollisuuksia uudistuksiin. Lisäksi uudistukset saattavat edellyttää tilapäistä menojen lisäystä esimerkiksi uusien tietojärjestelmien luomisessa tai koulutuksessa ja huonosti suunniteltuina ne saattavat merkitä pysyvää menojen kasvua tai verotulojen menetystä. Rakenneuudistusten tulisi pikemminkin tukea toimintaympäristön selkeyttä ja ennakoitavuutta kuin heikentää sitä. Näistä syistä täytyy huolellisesti pohtia, millaisista uudistuksista Suomen nykytilanteessa on eniten hyötyä.

Suomen kasvun ydinongelmat

Suomen heikko kasvu on paradoksi. Suomihan on kansainvälisissä kasvun edellytysten vertailuissa todettu yhdeksi maailman kilpailukykyisimmistä maista. Instituutiot ovat vakaat ja toimivat, väestön osaaminen (PISA, PIAAC) erinomainen, tutkimustoiminnan panostukset korkealla tasolla ja infrastruktuuri pääosin hyvä, start-up-toiminta on viime vuosina ollut vilkasta. Suomi on edellytyksiinsä nähden alisuoriutuja: syystä tai toisesta taloudessa ei ole sellaista dynamiikkaa, johon meillä pitäisi olla kaikki mahdollisuudet.

Kysyntäkomponenttien kehityksen perusteella kasvun heikkous liittyy ennen kaikkea vientiin, ja hieman lievemmin investointeihin. Viennin alhainen taso ja heikko kasvu ovat jäljitettävissä pitkälle ICT-sektoriin ja muuhun teknologiateollisuuteen. Näitä sektoreita kohdanneet tarjontashokit ovat johtaneet pysyvään sellaisen tuotannon menetykseen, joka vielä vuosikymmen sitten oli tärkeä osa Suomen menestystä.

Pitkään jatkunut talouden heikkous on osoitus heikosta sopeutumiskyvystä. Yksi tekijä on kustannuskilpailukyky. Se heikentyi kriisin alkuvaiheessa tuottavuusromahduksen ja samaan aikaan toteutuneen palkkojen nopean nousun takia ja on vasta viime aikoina alkanut hieman kohentua. Heikon kustannuskilpailukyvyn takia yrityksillä ei ole ollut kannustinta laajentaa toimintaansa vaan pikemminkin saneerata mm. työvoimaa vähentämällä. Kilpailukyvyn hidas palautuminen heijastaa nimellisten työvoimakustannusten joustamattomuutta, jolle rahaliittoon liittyminen asettaa nykyisin paljon suuremmat vaatimukset kuin oman rahan aikaan.

Lisäksi suomalaisten yritysten kyky luoda uusia korkean arvonlisän tuotteita ja palveluita on osoittautunut puutteelliseksi. Tämän syitä on vaikea täsmälleen määrittää. Kysymys ei näyttäisi olevan siitä, ettei Nokian ulkopuolella harjoitettaisi T&K-toimintaa tai että pk-yritysten rahoituksen saatavuus olisi yleisesti muita maita heikompaa. Pikemminkin ongelmat liittyvät kykyyn hyödyntää ideoita ja skaalata niitä nopeasti laajaksi liiketoiminnaksi. Syyt voivat osin olla jopa kulttuurisia: omiin kykyihin liittyvää epäilyä, riskinoton kaihtamista, puutteellista kykyä hyödyntää muiden kokemuksia. Mutta osaksi kyse voi olla nopean kasvun vaiheen rahoitusvaikeuksista ja resurssien riittävyyttä koskevista epäilyistä. Suuria kotimaisia riskisijoittajia on vähän ja kv-sijoittajat eivät ehkä pidä Suomea parhaana mahdollisena tuotannon paikkana maan pienuuden tai sijainnin takia. Ilmeisin potentiaalinen resurssirajoitus on osaavan työvoiman saatavuus.

Työmarkkinoilla on kasvavia indikaatioita siitä, ettei työvoimaa ohjaudu riittävästi kasvuedellytyksiä omaaviin toimintoihin. Jopa verraten vaatimattomaan työtuntien kasvuun on viimeisen vuoden aikana liittynyt avointen työpaikkojen määrän nopea kasvu korkeasta työttömyydestä ja alhaisesta työllisyysasteesta huolimatta. Kohtaanto-ongelmat ovat kasvaneet. Vaikka työvoiman alueellinen liikkuvuus on yhä puutteellista, kohtaanto-ongelman vaikeutuminen näyttäisi johtuvan pääosin työpaikkojen ja työntekijöiden ominaisuuksien erilaisuudesta tai työttöminä ja työvoiman ulkopuolella olevien liian heikoista kannustimista työn vastaanottoon. Työttömyys ilmenee erityisesti työttömyyden keston pidentymisenä ja erityisongelman muodostavat maahanmuuttajat, joiden työmarkkinakelpoisuus on mm. puutteellisen kielitaidon ja usein alhaisen koulutustason takia heikko.

Samanaikaisesti on herännyt kysymyksiä Suomen kyvystä säilyä korkean teknologia tuottajana ja soveltajana. Korkean teknologian osuus viennistä on supistunut. Yksityisen sektorin T&K-panostukset ovat vähentyneet Nokian supistusten takia ja myös julkinen sektori on leikannut T&K-tukia ja korkeakoulujen rahoitusta. Pisa-tutkimusten mukaan suomalaiskoululaisten osaaminen on heikentynyt.

Suomi on yhä selvemmin muuttumassa jälkiteolliseksi palveluyhteiskunnaksi. Samanaikaisesti teknologiaan ja globalisaatioon liittyvä työelämän murros koettelee Suomea kuten koko maailmaa. Ongelmana ovat toimintaympäristön isot muutokset yhdistettynä kyvyttömyyteemme sopeutua uusiin vaatimuksiin.

Uudessa kilpailutilanteessa pärjääminen on Suomen tulevaisuuden avainkysymys. Se edellyttää uusien toimintamallien ja organisaatiomuotojen ymmärtämistä, uusien opetusmallien omaksumista ja joustavuutta kehittämistyössä, myös lainsäädännön osalta. Samalla tulee seurata kehitystä muissa maissa.. Tulee tunnistaa missä parhaat ideat kehittyvät ja pyrkiä sovittelemaan niitä omiin oloihimme.

Edellä esitettyjen havaintojen valossa rakennepoliittiset toimet tulisi keskittää työmarkkinoiden toiminnan parantamiseen, yritystoiminnan uudistumiskyvyn ja -kannusteiden vahvistamiseen sekä näkymän luomiseen siitä, että Suomi on jatkossakin korkean osaamisen maa.

Työmarkkinat

Työmarkkinoiden osalta kilpailukykysopimus ja siihen liittyvä yhteisymmärrys ”Suomen mallista” tukevat kustannuskilpailukyvyn paranemista. Toisaalta sopimus asettaa rajoituksia sille, missä määrin hallitus voi muokata työmarkkinoiden toimintaan vaikuttavia tekijöitä. Tästä huolimatta on mahdollista parantaa työn vastaanottamisen kannusteita, tehostaa työvoimapolitiikan toimenpiteitä sekä tehdä erityisryhmien työllistäminen yrityksille kannattavammaksi.

Työvoiman tarjonnan tukemiseksi on harkittava erilaisia työn vastaanottamiseen kannustavia toimia. Nämä voisivat koskea esimerkiksi ansiosidonnaisen työttömyysturvan porrastusta. Myös suunnitelmat nykyisen passiivisen työttömyysturvan osittaisesta muuntaminen työllistämistueksi ja starttirahaksi vaikuttavat järkeviltä. Työttömyysturvan vaatimusta aktiivisesta työhauista voisi myös vahvistaa. Näiden vastapainoksi ns. aktiivitoimia työnhaun auttamiseksi olisi edelleen lisättävä; tässä on syytä kokeilla myös uusia innovatiivisia ratkaisuja. Naisten työmarkkinoille osallistumisen mahdollisuuksien tukemiseksi olisi hyvä pidättäytyä päivähoitomaksujen korotuksista. Lisätoimien vaikutukset alijäämään tulisi pystyä kompensoimaan säästöillä toisaalla.

Maahanmuuttajille voisi pyrkiä luomaan verraten pitkäkestoisen (1-2 vuotta) harjoittelujärjestelyn, jonka puitteissa aluksi vain hyvin alhaiseen tuottavuuteen yltävät maahanmuuttajat voisivat työllistyä työehtosopimuksien määrittämää korvausta pienemmällä kustannuksella. Tällaisen järjestelyn ehdoksi voisi asettaa esimerkiksi sen, että harjoittelijat osallistuvat mm. kielikoulutukseen.

Hyödykemarkkinat

Hyödykemarkkinoiden sääntelyn tavoitteena tulisi olla liiketoimien aloittamisen, laajentamisen ja innovatiivisen kehittämisen helpottaminen ja kilpailun lisääminen. Apteekkilupien liberalisointi ja ns. liikennettä koskevan sääntelyn yksinkertaistaminen liikennekaariehdotuksen pohjalta ovat luontevia jo keskustelussa olevia uudistuksia. Erityishuomiota vaativat asuntorakentamista koskevat säännökset, mm. asuntojen kokojakauman, esteettömyyden ja pysäköintipaikkojen määrän osalta.

Yritysverotuksen kilpailukykyisyys tukee taloudellista toimeliaisuutta Suomessa. Siitä huolehdittaessa on tärkeää pitää mielessä verotutkimuksen keskeinen viesti: matalat verokannat, laaja veropohja ja verojärjestelmän selkeys tukevat voimavarojen ohjautumista parhaisiin käyttöihin. Tämän vuoksi olisi vältettävä tietyn tyyppistä yritystoimintaa tai olemassa olevaa tuotantorakennetta suosivia verojärjestelmän muutoksia. Samasta syystä olisi pyrittävä supistamaan muita kuin T&K-toimintaan kohdistuvia yritystukia.

Valtio voi vaikuttaa uuden korkean arvonlisän tuotannon syntymiseen suorimmin silloin kun julkinen valta on itse tavaroiden ja palveluiden ostaja, rahoittaja tai tuottaja. Valtio voi luoda alustoja digitaalisuutta maksimaalisesi hyödyntävälle innovatiiviselle tuotannolle ja vahvistaa näin kasvua tukevia ekosysteemejä. Juuri aikaansaatu kansallinen palvelualusta tarjoaa tähän erinomaisen lähtökohdan, samoin kansainvälisesti poikkeuksellisen kattavat ja laadukkaat julkiset tietovarannot. Näitä mahdollisuuksia olisi käytettävä voimakkaasti hyväksi.

Sosiaali- ja terveyspalveluiden uudistus, energian säästämisen ja uusiutuvan energian käytön laajentamistarpeet sekä mm. tarve luoda uusia urbaaneja ympäristöjä synnyttävät ilmeistä kysyntää

innovatiivisille ratkaisuille. Kun lisäksi Suomessa on erinomaista osaamista informaatioteknologiassa, erityisesti mobiiliteknologiassa ja energiateknologiassa, innovatiivisella julkisen sektorin toiminnalla on hyvät edellytykset. Se voisi tuottaa korkeatasoisia palveluita ja luoda hyviä, korkean arvonlisän työpaikkoja. Olennaista ovat kunnianhimoiset vaatimukset uusille ratkaisuille, ml. niiden kustannustehokkuudelle, ja suuri vapaus erilaisille toimijoille kehittää erilaisia vaihtoehtoja asetettujen reunaehtojen puitteissa.

Osaaminen

Osaamisen vahvistaminen koulutus- ja tutkimusjärjestelmää kehittämällä tuottaa tulosta hitaasti. Tästä huolimatta on tärkeää vahvistaa menoleikkauksien järkyttämää luottamusta siihen, että valtio huolehtii korkeakoulujärjestelmän kyvystä antaa kaikille ja erityisesti korkeakouluopintoihin suuntautuville moderni koulutus ja että mahdollisuudet perustutkimukseen turvataan.

Vaikka iso osa uudistuksista voi olla voimavarojen uudelleen kohdentamista, merkittäviä muutoksia tuskin saadaan aikaan lisäämättä leikkausten supistamia voimavaroja. Budjettirajoitukset ja hallitusohjelma huomioon ottaen realistisin vaihtoehto lienevät valtion pääomasijoitukset korkeakouluihin. Pääomasijoituksen ehtona tulisi olla valtion asettamien rakenteellisen kehittämisen tavoitteiden toteuttaminen. Tekesin rahoitusmahdollisuuksia olisi myös parannettava.

Rakenneuudistuksessa olennaisinta olisi korkeakoulujen työnjaon muuttaminen niin, että pääosa korkeakouluista keskittyisi kandidaatti- ja maisteritason koulutukseen ja tekisi tutkimusta vain hyvin rajatuilla alueilla. Suppea joukko laaja-alaisia tutkimusyliopistoja huolehtisi jatkokoulutuksesta ja perustutkimuksesta. Vaikka tämän tapaisista asioista ei voida päättää välittömästi, uudistuksen suuntaviivat on mahdollista määrittää muutamassa kuukaudessa niin, että perusratkaisut voitaisiin tehdä esimerkiksi vuoden 2017 kehysriiheen mennessä.

Yhteenveto

- Suomi on edelleen rakennemuutosten kourissa ja sopeutumiskykymme on riittämätön, yhteiskunnan monista vahvuuksista huolimatta.
- Finanssipolitiikan linja on kohdallaan. Monia hyödyllisiä rakennepoliittisia toimia on pantu liikkeelle, mutta tällä alueella on yhä paljon tehtävää. Hallituksen olisi syytä keskittyä kolmeen alueeseen ja toteuttaa niillä vahvempia toimia kuin toistaiseksi on ollut näköpiirissä. Samalla on tärkeää tukea toimintaympäristön selkeyttä ja ennustettavuutta.
- Työmarkkinoilla kaivataan toimia kohtaanto-ongelman lieventämiseksi sekä työllistämis- ja työn vastaanottokynnyksen madaltamiseksi. Kohdennettuja ja räätälöityjä toimia tarvitaan pitkäaikaistyöttömyyden osalta sekä maahanmuuttajien työllistymisen edistämiseksi.
- Hyödykemarkkinoilla valtion on tavoiteltava digitalisoinnin antamisen mahdollisuuksien maksimaalista hyödyntämistä. Valtio voi edistää talouden digitalisointia monella tapaa välillisesti, mm. sääntelyä muokkaamalla. Se voi myös tukea kehitystä oman toimintansa kautta, mm. konkreettisten haasteiden asettajana ja projektien tilaajana. Hallituksen politiikkalinjaukset ovat hyvä perusta. Nyt on olennaista korkea kunnianhimon taso ja määrätietoinen toimeenpano.
- Suomi kaipaa merkittävää korkeakoulu-uudistusta. Sitä ei voi jättää pelkästään korkeakoulujen itsensä varaan. Valtion osalta kaivataan pääomasijoituksia ja yliopistojärjestelmän rakenteellisen kehityksen suuntaviivojen selkeää ja nopeaa määrittämistä.