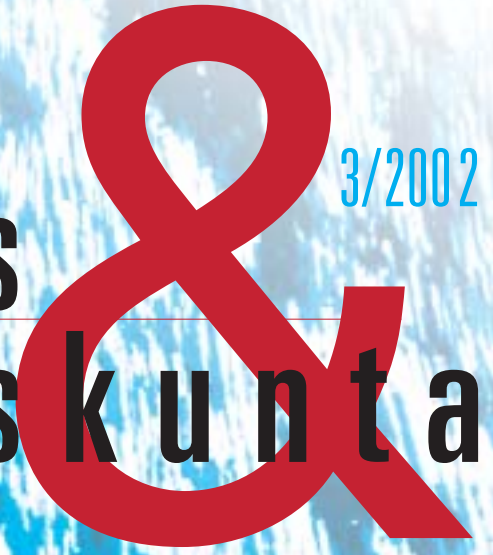


Talou s

Yhteiskunta

3/2002



Verotus

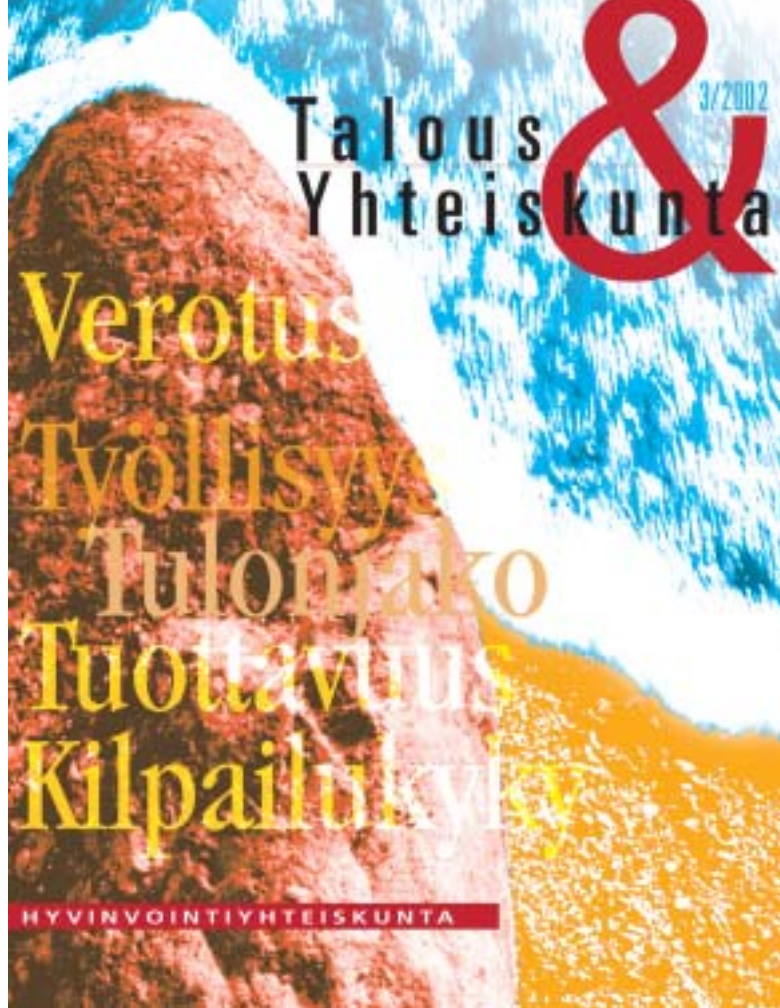
Työllisyys

Tulonjako

Tuottavuus

Kilpailukyky

HYVINVOINTIYHTEISKUNTA



Heikki Taimio Pääkirjoitus	1
Pertti Kohi – Heikki Tulokas Kilpailukyky ja tuottavuus: kaksi ajankohtaista teemaa	2
Bart van Ark Mitkä toimialat johtavat globaalia tuottavuuskilpailua? EU, Suomi ja USA	9
Ilmo Pyyhtiä Palvelusektori ja työllisyys	15
Seija Ilmakunnas Työn verotuksen keventäminen osana suomalaista ja eurooppalaista työllisyyspolitiikkaa	20
Ilpo Suoniemi Verotus, tulonjako ja talouden vakauttaminen: eräitä havaintoja Suomen kehityksestä	26
Marja Riihelä – Risto Sullström Tuloliikkuvuus Suomessa	33
Asko Suikkanen – Ritva Linnakangas Kohti osaamisyhteiskuntaa?	39
Pentti Puoskari – Heikki Taimio Suomen julkinen sektori tienhaarassa	44
Pekka Sauramo Kolumni: Kansainvälinen talous ei elvykään?	49
Suhdanteet yhdellä silmäyksellä	51

30. vuosikerta
4 numeroa vuodessa

Julkaisija:

Palkansaajien tutkimuslaitos
Pitkänsillanranta 3 A (6. krs)
00530 Helsinki
P. 09-2535 7330
Fax: 09-2535 7332
www.labour.fi

Toimitus:

Päätoimittaja Jukka Pekkarinen
Toimittaja Heikki Taimio
P. 09-2535 7349
Heikki.Taimio@labour.fi

Taitto ja tilaukset:

Irmeli Honka
P. 09-2535 7338
Irmeli.Honka@labour.fi

Toimitusneuvosto:

Sari Aalto-Matturi
Ulla Aitta
Peter J. Boldt
Lea Haikala
Tuomas Harpp
Pekka Immeli
Esa Mäisti
Seppo Nevalainen
Jari Vettenranta

Tilaushinnat:

Vuosikerta 18,50 €
Irtonumero 5,90 €

Painopaikka:

Jaarli Oy

Valokuvaus:

Maarit Kytöharju

Kansi:

Graafikko Markku Böök

Kannen kuva:

Aimo Hyvärinen

ISSN 1975-181X

Työllistämisen sietämätön vaikeus



1990-luvun alun laman jälkeiset seitsemän lihavaa vuotta loivat lähes 300 000 työpaikkaa lisää. Viime vuonna alkanut taantuma on pysäyttänyt työttömyysasteen alenemisen runsaan yhdeksän prosentin tasolle. Ovatko nämä yli 240 000 työtöntä ollenkaan työllistettävissä?

Ääriamerikkalaisessa työ- ja sosiaali-reformissa purettaisiin työehtosopimusten yleissitovuutta ja hyvinvointivaltion turvaverkkoja niin, että monien työttömien olisi pakko ottaa vastaan nälkäpalkkaa yksityiseltä palvelusektorilta – tai paeta siltojen alle. Kummassakin tapauksessa kaivattaisiin apuun kirkkoa, Pelastusarmeijaa ja Punaista Ristiä. Meillä kansalaisten suuri enemmistö ei tätä raakaa linjaa hyväksyisi eikä päättäjiä houkuttelisi yksi varmimmista keinoista tehdä poliittinen itsemurha.

Nykyinen suomalainen matalapalkkaratkaisu on pestata työttömät julkiselle sektorille olemaan tekemättä mitään. Työkykyjen rapautuessa monista tulee vain entistä vaikeammin työllistettäviä.

Ruotsissa ja Tanskassa väki pestataan tuottamaan julkisia palveluja tai veloitetaan koulutukseen. Veroasteet ovat sen mukaisesti maailman korkeimpia ja takaavat osaltaan sen, ettei yksityinen palvelusektori työllistä enempää.

Työllisyydellä ja palvelusektorilla on selvä positiivinen yhteys. Työttömien pelkistetyt äärivaihtoehdot ovat yksityinen tai julkinen palvelusektori. Jatkossa meillä taiteillaan näiden välillä.

Taannoinen talouskasvu työllisti lähinnä hyvin koulutettuja palvelusektorille. Ainakin osa työttömistä voidaan kouluttaa paremmin, osa taas tarvitsee pienipalkkaisille suunnattuja verojen ja sosiaalivakuutusmaksujen alennuksia, jotta he tulisivat työnantajille halvemmiksi. Julkinenkin sektori tarvitsee uutta väkeä. Tämä ei silti riittäisi täystyöllisyyteen – lisäksi kaivataan vahvaa talouskasvua. Vienti on ainoa kokonaiskysynnän erä, joka toisi talouteen paljon uutta jaettavaa, myös työttömille. Varsinainen haaste onkin edistää vientiä devalvaatiottomassa maailmassa.

Koulutusta, teknologiaa ja yhteiskunnan turvaverkkoja korostanut kilpailukykystrategia on toiminut Suomessa hyvin. Heikkouksia löytyy eniten verotuksesta ja työmarkkinoilta.



Pertti Kohin (oik.) ja Heikki Tulokkaan artikkeli nojautuu valtiovarainministeriön tammikuussa 2002 julkaisemaan "Suomen kilpailukyky ja sen kehittämistarve"-raporttiin ja siitä käytyyn keskusteluun.

Kilpailukyky ja tuottavuus: kaksi ajankohtaista teemaa

Pertti Kohi¹
Valtiot. lis.

Heikki Tulokas
Kehittämispäällikkö
Tilastokeskus

Kilpailukyvyyn rooli talouden kasvun ja hyvinvoinnin taustatekijänä tunnustetaan laajalti. Myös tietämys talouden kasvuun ja kilpailukykyyn vaikuttavista tekijöistä on lisääntynyt paitsi talustilastojen kehittymisen myös niiden pohjalta tehtyjen lukuisten empiiristen kasvututkimusten ansiosta.

Viimeaikaiset kasvututkimukset ovat tuoneet esiin eräitä uusia painotuksia.

Ensiksikin ne ovat siirtyneet selvittämään yhä enemmän tuottavuuden eivätkä niinkään bruttokansantuotteen kasvuun vaikuttavia tekijöitä. Toiseksi uusimmissa tutkimuksissa on alettu korostaa enemmän yritys- ja toimipaikkatason tekijöitä kokonaistaloudellisen toimintaympäristön ohella. Kolmanneksi kilpailukyky ymmärretään yhä yleisemmin dynaamisena käsitteenä.

Kilpailukykyyn vaikuttavat tekijät ja niiden painoarvot muuttuvat, kun talous siirtyy kehitysvaiheesta toiseen.

Tuottavuus ja kilpailukyky mittaavat sekä kansallisella että yritys- ja toimipaikkatasolla paljolti samoja asioita. Tapa, jolla kansantalous tai yritys hyödyntää niukkoja tuotantoresurssejaan, määrää sen kilpailukykytason. Hyvä tuottavuus mahdollistaa alhaiset tuotantokustannukset yhdessä korkean elintason kanssa. Talouspolitiikan kannalta keskeinen kysymys on, miten nopealle ja kestäväälle tuottavuuden kasvulle on luotavissa kunnolliset edellytykset.

Suomessa kilpailukykyä on tarkasteltu ehkä liiaksi avoimen sektorin näkökulmasta. Tämä juontaa juurensa mm. toistuneista vaihtotaseongelmista. Tuottavuuden nostaminen esille korostaa sitä näkökulmaa, että kaikki toimialat ovat merkityksellisiä talouden menestymisen ja elintason kannalta. Teollisuuden tuottavuus on noussut huipputasolle, kun taas jälkeenjääneisyys näyttää koskettavan erityisesti eräitä palvelualoja. Jatkossa myös niiden tuottavuuden kasvu tulee saada nopeutumaan.

Suomen nopea talouskasvu 1990-luvun jälkipuoliskolla perustui paitsi teknologiakehityksen myös globalisaation tehokkaaseen hyödyntämiseen. Yritystoiminta on globalisoitunut viimeisten 10–15 vuoden aikana vauhdilla, jota tuskin monikaan osasi kuvitella. Yrityksen ”isänmaa” on hämärtyntynyt käsitteenä nopeasti samalla kun kilpailu tuotannon ja työpaikkojen sijoittumisesta on kiristynyt.

Globalisoituminen on yhtenäistänyt teollisuusmaiden kokonaistaloudellista toimintaympäristöä. Euroopassa myös mm. talous- ja rahaliiton lähentymiskriteerit sekä vakaus- ja kasvusopimus ovat yhdenmukaistaneet talouden yleisiä toimintaedellytyksiä. Tasapainoinen makroympäristö luo hyvät edellytykset talouskasvulle, mutta se ei sinällään vielä takaa korkeaa tuottavuutta ja kilpailukykyä. Yhtä tärkeää on kiinnittää huomiota mikroympäristöön, minkä tarpeen Michael Porter (2001)

on ilmaissut seuraavasti: ”Vauraus syntyy tosiasiaassa mikrotasolla – yritysten kyvystä luoda arvokkaita tavaroita ja palveluja tuottavien menetelmien avulla.”²

Kilpailukykyyn taustatekijät muuttuvat kehitysvaiheesta toiseen

Kansantaloudet siirtyvät kehitysvaiheesta toiseen siten, että tuottavuuden ja kilpailukykyyn taustatekijät sekä niiden painoarvot muuttuvat. Yritysten on kehitettävä strategioitaan ja tuotantomenetelmiään, jos ne aikovat menestyä. Myös yritysten toimintaympäristön kehittämisessä uudet innovaatiot ovat välttämättömiä. Nopea talouskasvu aikaisemmassa kehitysvaiheessa ei välttämättä takaa menestystä jatkossa. Aikaisemmista vahvuuksista voi myöhemmin tulla jopa heikkouksia.

Mielenkiinto tuottavuutta kohtaan on lisännyt haasteita, jotka kohdistuvat mm. tuottavuutta koskeviin taloustilastoihin, erityisesti hintaindeksihin sekä tuotannon ja tuotantopanosten volyymitilastointiin. Uusimpien kasvututkimusten painottamat tekijät – kuten aineeton pääoma, innovatiivisuus, yrittäjyys, *corporate governance* jne. – ovat heikosti kvantifioitavissa ja tilastoitavissa. Toimintaympäristön monimutkaistuminen ja mm. palvelualojen tilastojen jälkeenjääneisyys tuovat omat ongelman- sa tuottavuuden ja kilpailukykyyn mittaamiseen.

Kansantaloustieteen perinteiset kasvuteoriat kykenevät toki edelleen selittämään tuotannon ja tuottavuuden kasvua. Tämä selitys jää kuitenkin usein valitettavan yleiselle tasolle etenkin yritysten tietotarpeita ajatellen. Viime aikoina ovat saaneet runsaasti huomiota kilpailukykyyn mittarit, joissa on

yhdistetty erilaisia kvantitatiivisia tilastoaineistoja ja kvalitatiivisia kyselyaineistoja. Nämä kansainvälisten tutkimuslaitosten – esimerkiksi IMD:n ja WEF:n³ julkaisemat mittarit ovat syntyneet ilmeiseen tarpeeseen. Niihin liittyy kuitenkin sekä teoreettisia että käytännön mittaamisen ongelmia. Niiden rinnalla valtiovarainministeriö julkaisi tammikuussa 2002 oman raporttinsa, jonka arviot kilpailukykyimme vahvuuksista ja heikkouksista on koottu oheiseen taulukkoon 1.

Uusimmat kasvututkimukset korostavat innovaatioiden ja teknologian roolia

Tuottavuuden kasvu vauhdittui 1990-luvulla useissa teollisuusmaissa. OECD:n viimeisimmässä kasvututkimuksessa⁴ tätä selitettiin mm. työllisyysasteen nousulla, työvoiman koulutustason paranemisella, kiinteän pääoman ja erityisesti ICT-pääoman⁵ kasvulla sekä eräissä maissa myös kokonaistuottavuuden nousun nopeutumisella. Suomen osalta tämä näkyy taulukon 2 luvuissa.

Uusimmat kasvututkimukset ovat korostaneet etenkin tiede- ja teknologiakehityksen roolia talouden ja tuottavuuden kasvun vauhdittajana. Pitkälle kehittyneiden teollisuusmaiden välinen talouskilpailu on keskeisiltä osiltaan kilpailua innovaatioista, teknologioista ja niihin liittyvästä osaamisesta.

Näitä asioita korostetaan paitsi yritysten toiminnassa myös yleisessä talous- ja elinkeinopolitiikassa.

Suomen kasvupolitiikka muuttui 1990-luvulla laman vauhdittamana. Aikaisemmista raaka-aine- ja investointivetoisista kasvustrategioista siirryttiin teknologia- ja innovaatiovetoiseen kasvuun. Muutos näkyy erityisesti investointien rakenteessa. Kiinteiden investointien osuus kansantuot-

Tuottavuuden kasvu ja hyvän kilpailukykyyn turvaaminen edellyttävät pitkälti samanlaisia strategioita ja toimenpiteitä

Taulukko 1. Suomen kilpailukyyn vahvuuksia ja heikkouksia.

Vahvuuksia	Kansainvälistä keskitasoa vastaavia piirteitä	Ongelmia ja haasteita
<p>Koulutus</p> <ul style="list-style-type: none"> – Nuorten korkea koulutustaso – Korkeakouluopetuksen taso ja laajuus – Teknologiaan ja tietotekniikkaan liittyvä osaaminen 	<ul style="list-style-type: none"> – Koulutusmenot/BKT – Koulutusmenot/kouluikäinen – Menojen taso korkea-asteella 	<ul style="list-style-type: none"> – Korkeakoulututkinnon pitkä läpäisy aika ja alkamiseen liittyvä viive – Ammattikoulutuksen heikko vetovoima – Aikuiskoulutuksen haasteet
<p>Työmarkkinat</p> <ul style="list-style-type: none"> – Työmarkkinoiden yleinen vakaus – Työvoiman keskimääräinen korkea koulutustaso 	<ul style="list-style-type: none"> – Työvoiman saatavuus v. 2001 – Palkkataso – Työmarkkinoiden joustavuus työnantajan näkökulmasta 	<ul style="list-style-type: none"> – Työvoiman saatavuus suurten ikäluokkien siirtyessä eläkkeelle – Ikääntyneiden työpanoksen matala käyttöaste – Työttömyyden rakenteellisuus
<p>Verotus</p> <ul style="list-style-type: none"> – Kansainvälistä keskitasoa edelleen matalampi yhteisöverokanta 	<ul style="list-style-type: none"> – Yhteisöverotuksen kireys – Verokertymien rakenne – Ulkomaisen yrityksen investointien verokohtelu 	<ul style="list-style-type: none"> – Korkea kokonaisveroaste – Työteon kannustavuuden kannalta epäedullinen ansiotulojen verotus
<p>Tiede- ja teknologiaympäristö</p> <ul style="list-style-type: none"> – Aktiivinen t&k-panostaminen – Tutkimus- ja kehityspanostuksen tulokellisuuden asteittainen paraneminen – Aktiivinen tutkimusyhteistyö eri suuntiin 	<ul style="list-style-type: none"> – Innovatiivisten yritysten osuus – Teknologiayrityksiä palveleva riskirahoitus 	<ul style="list-style-type: none"> – Korkean teknologian pohjan keskittyneisyys ja siitä aiheutuva tietty haavoittuvuus – Kiristynyt kansainvälinen kilpailu yritysten t&k-toiminnoissa – Immateriaalioikeuksiin liittyvät uhkatekijät
<p>Tietoteknologian infrastruktuuri</p> <ul style="list-style-type: none"> – Sähköisen viestinnän infrastruktuuri – ICT-teollisuuden vahva asema – Runsas ICT-laitekanta yrityksissä ja julkisissa hallinnoissa 	<ul style="list-style-type: none"> – ICT:n kaupallinen hyödyntäminen – ICT-alan tutkimusintensiivisyys 	<ul style="list-style-type: none"> – ICT:n käytön edistäminen koko taloudessa – Digitaalisen syrjäytymisen lieventäminen (ml. aluekehitys)
<p>Liikenteen ja energiahuollon infrastruktuuri</p> <ul style="list-style-type: none"> – Liikenteen sujuvuus ja liikenneuhkien vähäisyys – Joukkoliikennejärjestelmien toimivuus – Talviolosuhteiden hallinta – Energiasektorin monipuolinen rakenne – Korkeatasoinen energiateknologia – Aito kilpailu sähkömarkkinoilla 	<ul style="list-style-type: none"> – Materiaali- ja logistiikkajärjestelmien toimivuus – Sähkön hinta keskisuurille ja suurille teollisuusyrityksille 	<ul style="list-style-type: none"> – Liikenneverkon ylläpidon ja käytön kalleus – Kansainvälisten ja globaalien toimitusketjujen ja verkostojen hallinta – Energian riittävän saannin turvaaminen – Energian hankintakapasiteetin monipuolisen rakenteen ylläpitäminen
<p>Yrittäjyyden yleiset edellytykset</p> <ul style="list-style-type: none"> – Myönteinen yrittäjäsilmästä – Kohtuullisen toimiva kilpailulainsäädäntö ja -valvonta 	<ul style="list-style-type: none"> – Yrityksiin kohdistuva byrokratia – Yritysrakenteen uudistumisvauhti 	<ul style="list-style-type: none"> – Olemassa oleva yritysraja ja yritysten puutteellinen kasvuhaluus – Epäonnistumistilanteiden jälkivaikutukset
<p>Terveydenhuolto ja sosiaaliturva (turvaverkko)</p> <ul style="list-style-type: none"> – Palvelujen hyvä saatavuus – Hoitotason vähäinen riippuvuus potilaan tulotasosta – Köyhien suhteellisen vähäinen määrä – Toimiva perhepolitiikka 	<ul style="list-style-type: none"> – Sairaalaapaikkojen ja lääkäreiden määrä – Lääkemenot asukasta kohden – Sosiaaliturvan kustannukset 	<ul style="list-style-type: none"> – Suuret alueelliset erot hoitokäytännöissä ja kustannuksissa – Elintapasairauksien yleistymisen ja hoitojen kalleus – Sosiaaliturvan heikko kannustavuus – Varhainen keskimääräinen eläkkeelle siirtyminen – Väestön keski-ikä noususta johtuvat menopaineet
<p>Kestävä kehitys ja ympäristö</p> <ul style="list-style-type: none"> – Suomen hyvä imago kestävän kehityksen edistäjänä – Sitoutuminen kansainvälisiin ympäristösopimuksiin 	<ul style="list-style-type: none"> – Aktiivisen ympäristöpolitiikan tuloksellisuus 	<ul style="list-style-type: none"> – Pohjoisen luonnon haavoittuvuus – Energiavaltaisen tuotantorakenteen ja nopean talouskasvun tuomat haasteet

teesta on alentunut samalla kun ai-
neettomien investointien ja ulkomail-
le suuntautuvien suorien sijoitusten
osuus on noussut. Kokonaisuudessaan
pääomanmuodostus on pysynyt kor-
kealla tasolla.

Suomessa tutkimus- ja kehityspanos-
tukselle asetetut vaativat kasvutavoitteet
ovat toteutuneet. Panostuksen määrässä
maamme on noussut
huippumaiden jouk-
koon. Useiden mittareiden
valossa runsas tek-
nologiapanostus näyttää
olleen myös kohtuullisen
tuloksellista. Tiede- ja
teknologiaympäristö on
viime vuosina säilynyt
Suomen ehdottomana
vahvuutena.

Teknologiapainotteista
kasvustrategiaa on tuet-
tu onnistuneesti kehittämällä mm. yri-
tysten yleisiä toimintaedellytyksiä ja ra-
hoitusmarkkinoita. Koulutus- ja tietoyhteis-
kuntapolitiikka on myös koros-
tunut. Kilpailupolitiikalla on vauhditet-
tu uusien markkinoiden kehittymistä.
Innovaatioiden suojaamiseen liittyvää
lainsäädäntöä sekä innovaatiojärjestel-
män toimijoiden keskinäistä yhteistyötä
on alettu korostaa. Myös alueelliset in-
novaatiojärjestelmät ovat nousseet tär-
keään asemaan.

Suomessa tämä politiikkakokonai-
suus on toiminut melko koordinoi-
dusti tiede- ja teknologiaympäristöä
tukevalla tavalla. Myös innovaatiojär-
jestelmän perusrakenne on osoittau-
nut kohtuullisen joustavaksi ja toi-
mivaksi. Tiede- ja teknologiaympäris-
tön kehittyminen näkyy laajalti erilai-
sissa teknologia- ja kilpailukykymit-
tareissa. Siihen kohdistuu kuitenkin
myös uusia haasteita, joihin on kyet-
tävä vastaamaan.

Tieto- ja viestintäteknologia teknologiapolitiikan paino- pistealueena 1990-luvulla

Tieto- ja tietoliikenneteknologiaan liit-
tyvä T & K-panostus oli Suomessa

suhteellisesti runsaampaa 1990-luvul-
la kuin missään muussa teollisuus-
maassa. Tieto- ja viestintätekninen in-
frastruktuuri on Suomessa edelleen
kohtuullisen korkeatasoinen. Viime
vuosina on kuitenkin jo hieman me-
netetty aikaisempia kilpailuetuja, jot-
ka liittyivät mm. muita maita runsaam-
paan laitekantaan ja telepalveluiden

alhaisiin hintoihin. Uu-
den teknologian ja tie-
toverkköjen kaupallinen
hyödyntäminen on
Suomessa vähäisempää
kuin eturivin tietoyhteis-
kuntamaissa. Myös sis-
ältöjen vieminen verk-
koihin on edennyt en-
nakoitua hitaammin.

Keskeiset haasteet
Suomen tietoyhteis-
kuntakehitykselle ovat

tieto- ja viestintäteknii-
kan tuomien mahdolli-
suuksien tehokas hyödyntä-
minen, informaatiosektorin
osaajien saatavuuden ja
osaamisen lisääminen sekä
tietoyhteiskunnan palvelu-
jen ja mahdollisuuksien
tuominen kaikkien ulot-
tuville. Alueellisia ja paikallisia
tietoyhteiskuntahankkeita
on Suomessa runsaasti,
mutta niiden koordinointi
on ollut puutteellista.

Rahoituskulttuurin muutos
antoi osaltaan vauhtia
Suomen ICT-sektorin
nopealle kasvulle 1990-
luvulla. Etenkin pääomasijoitusmarkkinat ke-

hittyivät ripeästi siten, että myös lähellä
aloitusvaihetta olevien yritysten rahoitus-
mahdollisuudet monipuolistuivat.
Sijoittajat ovat tuoneet yrityksiin rahan
ohella usein myös osaamista.

Jatkossa teknologiapainotteisen kas-
vustrategian edellyttämät rahoitustar-
peet ja myös rahoitusosaamiseen liit-
tyvät tarpeet korostuvat varmasti edel-
leen. Suomessa etenkin julkisen sek-
torin myöntämä riskirahoitus kestää
kansainvälisen vertailun kohtuullisen
hyvin.

Koulutus kuuluu Suomen keskeisiin kilpailukykyvaltteihin

Koulutuksen merkitys talouden kilpai-
lukykytekijänä on tunnustettu laajasti.
Inhimillinen pääoma kuuluu taloudel-
lisen kasvun kulmakiviin, ja innovaatiopainotteinen
kasvustrategia on korostamassa sen merkitystä
entisestään.

Suomi on kehittynyt koulutusyhteis-
kuntana jo pitkään hyvinkin myönteisesti.
Nuorten koulutushalukkuus on
pysynyt korkealla tasolla, ja suomalaisten
oppilaiden menestyminen kansainvälisissä
osaamistesteissä on ollut huippuluokkaa.
Esimerkkinä mainittakoon äskettäin PISA-testi⁶,
jossa suomalaiset peruskoulujen oppilaat
sijoittuivat lukemista ja luetun ymmärtämistä
koskevissa taidoissa kansainväliseen

Tieto- ja viestintäteknologian säilyttäminen Suomen vahvuutena vaatii edelleen ponnistuksia.

Taulukko 2. Markkinasektorin tuotannon kasvu (%) ja tuotannontekijöiden kasvukontribuutiot (%-yksikköä).

	1975–1990	1990–1995	1995–2001
Tuotannon kasvu, prosenttia	3,2	-0,7	5,5
Kasvukontribuutiot:			
– ICT-pääoma	0,2	0,3	0,8
– Muu pääoma	0,8	-0,7	-0,1
– Tehdyt työtunnit	-0,4	-2,9	1,1
– Työn laatuikomponentti	0,2	0,2	0,2
– Kokonaistuottavuus	2,2	2,3	3,7

Lähde: J. Jalava, The Production and Use of ICT in Finland in 1995–2001, julkaistaan lähiaikoina ETLA:n Keskusteluaiheita-sarjassa.

kärkeen. Myös matematiikassa sijoitettiin suhteellisen lähelle kansainvälistä kärkeä, mikä oli aiemmat arviot huomioon ottaen melkoinen yllätyks. Kaikkiaan PISA-testin tuloksista voidaan päätellä, että suomalainen peruskoulu toimii tehokkaasti ja että esimerkiksi opettajien valmiudet ovat kansainvälisesti huipuluokkaa.

Ongelmat ovat jossakin määrin korostuneempia, kun arvioidaan korkeakoulu- ja ammattikoulutusjärjestelmille asetettujen tavoitteiden toteutumista. Opiskeluajat suomalaisissa korkeakou-

luissa ovat pitkiä, ja korkeakouluopiskelun aloittaminen jää useistakin syistä liian myöhäiseen vaiheeseen – ylioppilastutkinnon ja korkeakouluopinnojen käynnistymisen välinen aika on nykyisin lähes 3 vuotta. Suomalaisista korkeakouluista valmistutaan kansainvälistä keskitasoa myöhemmin, joten järjestelmään liittyy merkittävää tehottomuutta. Vastaavasti ammatillisten perustutkintojen vetovoima on osoittautunut työmarkkinoiden tarpeisiin nähden riittämättömäksi, ja se tulisi saada tavalla tai toisella lisääntymään. Aikuiskoulutuksessa on mm. tietotekniikan lohkoilla edelleen kehittämisen tarvetta. Koulutuksen säilyminen Suomen todellisena vahvuutena edellyttää, että sen sisältöä ja tehokkuutta voidaan näiltä osin edelleen parantaa.

Työmarkkinoiden toimivuudessa on toivomisen varaa

Työmarkkinoiden toimivuuden merkitys kilpailukykytekijänä on korostunut sitä mukaa kun globalistumiskehitys on nopeutunut. Kansainvälisissä kilpailukykykyselyissä Suomen työmarkkinoita on luonnehdittu usein jäykiksi ja huonosti toimiviksi, mutta myönteisiäkin piirteitä on voitu samaan aikaan panna merkille. Niinpä työmarkkinat

ovat säilyneet kaikkiaan suhteellisen vakaina, työttömyys on alentunut lamavuosista olennaisesti ja palkat ovat kehittyneet tuottavuuskehitykseen verrattuna varsin maltillisesti. Myös työvoiman koulutustaso on kehittynyt myönteisesti, ja työnantajan näkökulmasta työmarkkinat näyttävät muuttuneen jossakin määrin joustavampaan suuntaan.

Jatkuvasti korkea ns. avoin työttömyys viittaa kuitenkin siihen, että työmarkkinoiden toimivuuteen liittyy meillä myös ilmeisiä ongelmia. Työnteon kannustimia lisänneet toimenpiteet eivät ilmeisestikään ole purreet riittävästi, ja Suomen työttömyyteen liittyy muutenkin runsaasti rakenteellisia piirteitä. Yritysten rekrytointiongelmat ovat olleet työttömyyden tasoon nähden ajoittain hämmästyttävän suuria, eikä esimerkiksi työvoiman liikkuvuus ole kehittynyt tavalla, joka olisi hillinnyt kapeikkojen syntymistä. Vaikka työmarkkinoiden kohtaanto-ongelmat eivät ole juuri tällä hetkellä kovin akuutteja, tilanne saattaa talouskasvun kiihtyessä taas uudelleen vaikeutua.

Pitemmällä aikavälillä pulmaksi uhkaa muodostua etenkin työvoiman tarjonnan niukentuminen ja nuorten ikäluokkien työvoimaosuuden vähittäinen pieneneminen. Työvoiman niukan tarjonnan riski ei ole aivan vähäinen, kun ottaa huomioon, että ikääntyneiden työllisten osuus kaikista työllisistä on Suomessa kansainvälisesti pieni ja että mm. varhaiseen eläkkeelle siirtymiseen liittyvät kannustimet ovat edelleen merkittäviä. Kehitteillä olevalta uudelta eläkeratkaisulta odotetaan juuri tästä syystä paljon.

Kilpailukyvyyn keskeiset heikkoudet löytyvät verotuksesta

Verotuksesta on puhuttu kilpailukyvyyn yhteydessä viime kuukausina runsaas-

ti. Valtiovarainministeriön kilpailukykykyselytutkimus piti ansiotulojen verotuksen korkeaa tasoa Suomen kilpailukyvyyn ehkä kaikkein ilmeisimpänä heikkoutena ja korosti korkean tuloverotuksen epäedullista vaikutusta mm. työnteon motivaatioon.

Vuonna 1999 Suomen kokonaisveroaste oli karkeasti 10 prosenttiyksikköä OECD-maiden keskiarvoa korkeampi. Vaikka veroasteemme on sen jälkeen jossakin määrin alentunut, tasoero OECD-maiden suhteen on edelleen hyvin selvä. Sen sijaan Suomen ja EU-maiden välinen tasoero on huomattavasti pienempi. Marginaaliveroasteet ovat meillä ylimmillä tulotasoilla kansainvälisesti poikkeuksellisen korkeita.

Sitäkään ei sovi unohtaa, että monet maat ovat parhaillaan keventämässä työhön kohdistuvaa verotustaan. Esimerkiksi Saksan useammalle vuodelle ajoittuvassa verouudistuksessa tuloveroasteikkoo alennetaan tuntuvasti ja myös ylin marginaaliveroprosentti alenee reippaasti. Alankomaissa tuli vuoden 2001 alusta voimaan tuloverotuksen kokonaisuudistus, johon niin ikään liittyy rajaveroasteiden aleneminen. Suomessa verotuksen linjaratkaisuja pohditaan parhaillaan kahdenkin arvovaltaisen työryhmän toimesta. Yhteisöverotus on Suomessa ainakin alustavien arvioiden mukaan kireydeltään lähellä kansainvälistä keskitasoa.

Infrastruktuurin taso kestää kansainvälisen vertailun

Logistiikasta on tullut hyvin tietointenssiivinen alue, jossa teknologinen kehitys on luonut merkittäviä kehittämismahdollisuuksia. Haasteita ovat tuoneet myös kansainvälistyvät toimitusketjut, joiden hallinnalla saattaa olla merkittäviä vaikutuksia yritysten toimintamahdollisuuksiin. Yritystoiminnan globalisoituminen on korostanut myös liikenteen ja logistisen infrastruktuurin merkitystä kilpailukyvyyn kannalta.

Suomen liikenneverkko on osoittautunut melko toimivaksi ja välityskyvyl-

Korkeakouluopinnoissa esiintyy tehottomuutta, ja ammatilliset tutkinnot eivät vastaa riittävästi työmarkkinoiden tarpeita.



Heikki Tulokas ja Pertti Kohi näkevät Suomen kilpailukyyn kehittämisen kannalta olennaisiksi asioiksi työhön kohdistuvan verotuksen keventämisen, koulutusjärjestelmän heikkouksien karsimisen, työmarkkinoiden toimivuuden parantamisen, ikääntyneen väestön työllisyysasteen nostamisen ja innovaatiopohjaisen kasvustrategian jatkamisen.

tään kansainväliset mitat täyttäväksi. Liikenneverkon eri osat täydentävät toisiaan. Myös liikennepolitiikan painotus henkilö- ja tavaraliikenteen kesken on ollut kohtuullisen tasapainoista. Esimerkiksi liikenteen ruuhkautumiskustannukset jäävät Suomessa lähes olemattomiksi toisin kuin useissa kilpailijamaissa. Kaikkiaan yritysten logistiikkakustannukset ovat Suomessa kuitenkin edelleen korkeammat kuin kilpailijamaissa keskimäärin. Tämä selittyy paitsi pitkillä etäisyyksillä myös metsäteollisuuden korkeilla kuljetuskustannuksilla.

Logistiikan ohella myös energian kulutuksella ja hankinnalla on Suomen kaltaiselle maalle tuntuva merkitys. Suomen tuotantorakenne on huomattavan energiaintensiivinen, ilmasto on kylmä, yhdyskuntarakenne on harvaa ja mm. liikenteen suhteellinen kuormitus on suuri. Kilpailukyyn kannalta erityisen tärkeää on, että energian hinta säilyy kilpailukykyisenä ja energian saatavuus voidaan turvata. Näitä

tavoitteita silmällä pitäen eduskunnan keväällä tekemä ydinvoimapäätös oli yritysten kilpailukyyn kannalta oleellinen, ja se selkeytti varsinkin energia-valtaisten yritysten toimintaympäristöä huomattavasti.

Yrittäjyyden yleiset edellytykset kunnossa

Globalisaatio ja nopea teknologinen kehitys ovat lisänneet yrityssektorin uusiutumisen asetettavia vaatimuksia. Talouden dynaaminen kehitys vaatii riittävän määrän uusia, elinkelpoisia yrityksiä korvaamaan taantuvien alojen aiheuttamat tuotanto- ja työpaikkamenetykset. Rakennemuutos edistää kokonaistuottavuutta, eikä sitä ole syytä olennaisesti jarruttaa.

Suomessa näitä tavoitteita on ajettu mm. talous- ja elinkeinopolitiikalla, joka edistää markkinoiden toimivuutta sekä tätä kautta tuottavuuden kasvua. Elinkeino-politiikka on suunnattu

hyödyke- ja pääomamarkkinoiden toimivuuden parantamiseen. Keskeisiä painopiste-alueita ovat olleet kilpailuympäristöä ja markkinoille pääsyä tehostaneet toimet sekä yrittäjyyden edistäminen. IMD:n kyselyaineiston mukaan kilpailuvalvonta ja -lainsäädäntö toimivat Suomessa melko hyvin.

Talouden avautuminen tervehdytti kilpailuolosuhteita 1990-luvulla, mutta useilla toimialoilla niissä on edelleen puutteita. Kuluttajahinnat ovat Suomessa yhä selvästi korkeammat kuin EU-maissa keskimäärin, mikä sekä viittaa kilpailuongelmien jatkumiseen.

Tavaroiden ja palvelujen vapaa liikkuvuus ei vielä ole täysin toteutunut EU:n sisämarkkinoilla. Kansalliset määräykset vaikeuttavat tuotteiden pääsyä markkinoille, vaikka tullimaksut, kiintiöt ja muut

kaupan yleiset esteet ovatkin poistuneet. Yhteisötason säännösten tulkinta vaihtelee maittain. Eniten kaupan esteet vaikeuttavat elintarvike-, lääke-, rakennustuote- ja kulkuvälineteollisuuden vientiä. Toisaalta Suomi on eräs täydellisimmän sisämarkkinadirektiivit toimeenpanneista valtioista.

Suomessa on perustettu uusia yrityksiä suhteessa yrityskantaan pitkään vähemmän kuin EU-maissa keskimäärin. Sen sijaan 1990-luvun jälkipuoliskolla yritysten perustamisaste nousi bruttomääräisesti keskimäärin 12 prosenttiin, mikä ylitti jo lievästi useimpien kilpailijamaiden tason. Myös lopettaneiden yritysten määrä ja siten myös yrityskannan vaihtuvuus on viime vuosina ollut Suomessa korkea kansainvälisesti verrattuna. Vuonna 2001 sekä yrittäjien että yritysten lukumäärä kääntyi kuitenkin uudestaan laskuun talouden taantuman myötä.

Kansainvälisesti verrattuna etenkin pienten ns. mikroyritysten merkitys on

Suomen yritys rakenteessa vähäinen. Vastaavasti suurten yritysten asema korostuu, ja niiden kyky vastata kasvuhaasteeseen oli etenkin 1990-luvun jälkipuoliskolla kohtuullisen hyvä. Myös yritysten viime vuosien hyvä tuloskehitys ja suorituskyky viittaavat siihen, että niiden yleiset edellytykset ovat olleet kunnossa.

Yritysten liiketoimintamallien uudistaminen on auttanut uuden teknologian hyödyntämistä, johon Suomen viime vuosien talousmenestys on suurelta osin perustunut. Yritykset ovat kehittäneet organisaatioitaan ja johtamistapojaan, ulkoistaneet toimintojaan, keskittyneet ydinosaamiseen, verkostoituneet ja omaksuneet uusia yhteistyömuotoja. Pitkälti juuri tämäntapaisten yritystason toimien ansiosta Suomen talous on siirtynyt kohtuullisen vaivattomasti investointivetoisesta kasvusta innovaatiovetoiseen kehitysvaiheeseen.

Yritysten toimintaan kohdistuva byrokratia ja hallinnollinen rasite näyttävät Suomessa olevan likimain kansainvälistä keskitasoa. Yrityksen perustamisen edellyttämät lisenssi- ja lupamenettelyn kustannukset vastaavat lähes kansainvälistä keskimäärää. Myöskään liiketoimintaa koskevat lainsäädännölliset rajoitteet eivät ole suurempia kuin teollisuusmaissa keskimäärin. Tuoreen Eurobarometri-kyselyn mukaan kaikki keskeiset yrittäjyyden esteet koettiin Suomessa hieman vähäisemmiksi kuin EU-maissa keskimäärin.

Yrittäjien omien näkemysten mukaan Suomessa riskinottohalua vähentävät mm. yrittäjien sosiaaliturvajärjestelmän vaikeaselkoisuus, eräät työttömyysturvan rahoitusjärjestelmän vääristymät sekä yrittäjien eläkelakiin liittyvät epäkohdat. Myös koulutuksen ja yrittäjyyskasvatuksen roolia pitäisi arvioida uudelleen yrittäjyyttä edistävän asennemuutoksen aikaansaamiseksi.

Kokonaiskuva

Mikä on Suomelle tyypillinen kilpailukykystrategia, jos asiaa arvioidaan ko-

konaisuutena? Mistä tekijöistä kilpailukykyimme kaikkiaan koostuu ja miten sen profiili poikkeaa keskeisten kilpailijamaidemme profiilista? Mitkä ovat Suomen kilpailukykyyn ensisijaiset vahvuudet ja heikkoudet?

Viime vuosikymmeninä Suomi näyttää korostaneen kilpailukykystrategiassaan erityisesti kolmea tekijää: 1) aktiivista koulutuspolitiikkaa, 2) aktiivista teknologiapolitiikkaa ja 3) yhteiskunnan turvaverkon toimivuutta. Kokonaisuus on osoittautunut kaikkiaan kohtuullisen toimivaksi ja eri tekijät ovat täydentäneet suhteellisen onnistuneesti toisiaan.

Esimerkiksi 1980- ja 1990-luvuilla Suomessa käynnistetty aktiivinen innovaatiostrategia olisi tuskin toiminut odotetusti, ellei se olisi alkujaan tukeutunut myös vahvaan osaamis pohjaan ja toimivaan koulujärjestelmään. Vastaavasti koulutuksessa ei olisi saavutettu toteutuneen kaltaisia myönteisiä tuloksia, elleivät myös yhteiskunnan tarjoamat sosiaali- ja terveystalvet ja muu turvaverkko ja tältä osin motivoituneen koulunkäynnin edellytykset olisi olleet kunnossa. Monet tutkimukset ja käytännön kokemukset ovat ajan mittaan osoittaneet, että hyvinvointivaltion olemassaololla ja inhimillisen pääoman luonnin edellytyksillä on selvä keskinäinen yhteys.

Vaikka Suomen kilpailukyky mallin kytkeminen näihin kolmeen tekijään yksinkertaistaa perusasetelmaa jossakin määrin, se luonnehtii painopistevalintoja kaikkiaan melko havainnollisesti. Sen mukaan olemme investoineet viime vuosikymmeninä paitsi kilpailukykyyn kannalta tärkeään kovaan ainekseen (teknologiaan ja kiinteään pääomakantaan) myös siihen pehmeämpään ainekseen (turvaverkoon), joka tasapainottaa kokonaisuutta ja parantaa kestävä kehityksen edellytyksiä. Kun yhteiskunnan laadukas turvaverkko on koettu kaikissa Pohjoismaissa merkittäväksi osaksi koko kansantalouden kilpailukykyä, Suomen perusmalli ei poikkeakaan sanottavasti muiden Pohjoismaiden mallista.

VIITTEET

¹ Pertti Kohi siirtyi 1.8.2002 eläkkeelle valtiovarainministeriön finanssineuvoksen virasta.

² M. E. Porter(2001), Enhancing the Microeconomic Foundations of Prosperity: Current Competitiveness Index. The Global Competitiveness Report 2001. The World Economic Forum.

³ International Institute for Management Development (IMD): The World Competitiveness Yearbook. World Economic Forum (WEF): The Global Competitiveness Report.

⁴ OECD (2001), The New Economy: Beyond the Hype: The OECD Growth Project. Paris, OECD.

⁵ ICT-pääomalla tarkoitetaan tieto- ja viestintäteknologiaan liittyvää pääomaa.

⁶ OECD (2001), Knowledge and Skills for Life: First Results from the OECD Programme for International Student Assessment (PISA) 2000. Paris, OECD.

1990-luvulla tuottavuuden kasvu kiihtyi Yhdysvalloissa mutta hidastui EU:ssa. Suomi kykeni tuottamaan ja hyödyntämään uutta tieto- ja viestintäteknologiaa paremmin kuin useimmat muut maat.



Kuva: University of Groningen

Bart van Ark on yksi maailman johtavista tuottavuustutkijoista, ja hän toimii mm. kansainvälisen vertailevan tuotanto- ja tuottavuusprojektin johtajana.

Mitkä toimialat johtavat globaalia tuottavuuskilpailua? EU, Suomi ja USA^{1,2}

Bart van Ark
Professori, Groningenin yliopisto,
Alankomaat
Konsultoiva johtaja, Conference
Board, New York, USA

Aivan viime aikoihin saakka tieto- ja viestintäteknologiaan (ICT:hen) suuntautuvien investointien räjähdysmäinen kasvu on ollut keskeinen osa ”uuden talouden” hypeä. Bruttokansantuotteen kasvun hidastuminen vuodesta 2000 lähtien on laimentanut innostusta, ja ICT-investoinnit ovat tosiaankin hidastuneet jonkin verran niin Euroopassa kuin Yhdysvalloissakin. Investointien vaimenemisen ei kuitenkaan välttämättä tarvitse johtaa siihen, että ICT:n kontribuutio tuotannon ja tuot-

tavuuden kasvuun vähenee. Pääinvastoin sen jälkeen kun on investoitu runsaasti ja korvattu tuottavalla ICT-pääomalla vanhentunutta ei-ICT-pääomaa voitaisiin odottaa (tai ainakin toivoa) joitakin tuottavuuden kasvuhyötyjä.

Tarkasteltaessa 1990-lukua havaitaan kuitenkin, että tuottavuuden kasvu hidastui useimmissa Euroopan maissa vuosikymmenen toisella puoliskolla. Bruttokansantuotteella työllistä kohti mitatun työn tuottavuuden keskimääräinen vuotuinen kasvuvauhti putosi

Taulukko 1. Työllistä kohti lasketun arvonlisäyksen keskimääräinen vuotuinen kasvu toimialoittain Suomessa, EU:ssa ja USA:ssa.

	ISIC rev3	Tuottavuuden kasvu						Osuus arvonlisäyksestä		
		1990–1995			1995–2000			2000		
		Suomi	EU	USA	Suomi	EU	USA	Suomi	EU	USA
Koko talous		3,3	1,9	0,9	2,4	1,2	2,2	100,0	100,0	100,0
ICT:n tuotanto yhteensä		6,4	6,7	8,8	10,6	7,9	10,1	10,6	5,8	7,2
ICT:tä tuottava teollisuus (a)		9,9	10,3	15,3	10,9	9,4	18,9	5,9	1,5	2,6
Konttori- ja tietokoneiden valmistus	30	8,0	31,3	28,9	-8,7	41,3	44,9	0,0	0,2	0,4
Eristettyjen johtimien ja kaapelien valmistus	31.3	6,6	7,2	5,3	0,7	0,3	-0,9	0,1	0,1	0,2
Elektronisten piirien ja muiden elektronisten osien valmistus	32.1	17,5	34,1	35,0	40,2	45,6	41,0	0,1	0,2	0,9
TV- ja radiolähettimien sekä lankapuhelin- ja lennätinlaitteiden valmistus	32.2	8,0	7,5	8,5	10,8	5,8	0,6	5,0	0,4	0,5
TV- ja radiovastaanottimien, äänen- ja kuvantallennus- ja toistolaitteiden valmistus	32.3	-2,0	-1,6	-1,8	-14,3	-17,4	-18,4	0,0	0,1	0,1
Lääkintäkojeiden, mittauslaitteistojen ja teollisuuden prosessinsäätölaitteistojen valmistus	33.1	-0,2	0,6	-0,9	-5,6	-5,2	-3,9	0,6	0,5	0,6
ICT:tä tuottavat palvelut		4,8	4,5	3,1	8,1	6,4	4,0	4,7	4,3	4,7
Posti- ja teleliikenne	64	6,6	5,8	2,6	13,5	9,5	7,1	3,2	2,5	2,5
Tietojenkäsittelypalvelu	72	0,0	1,6	4,0	-1,3	1,9	0,1	1,6	1,7	2,1
ICT:tä käyttävät toimialat yhteensä		1,8	1,6	1,3	2,4	1,4	4,4	21,3	27,0	30,7
ICT:tä käyttävä teollisuus		4,7	2,5	-0,4	1,2	1,4	0,9	6,1	6,0	4,3
Vaatteiden valmistus; turkisten muokkaus	18	2,0	4,4	3,4	-0,1	2,5	3,8	0,2	0,3	0,2
Kustantaminen ja painaminen	22	3,7	1,7	-2,6	2,6	2,4	-0,2	1,4	1,3	1,1
Koneiden ja laitteiden valmistus	29	4,4	3,7	0,9	0,7	0,7	0,3	2,7	2,1	1,4
Muu sähkökoneiden ja laitteiden valmistus pl. eristettyjen johtimien ja kaapelien valmistus	31–31.3	1,6	1,4	0,8	-0,6	-0,8	0,4	0,7	0,9	0,2
Hienomekaanisten kojeiden ja optisten instrumenttien sekä kellojen valmistus	33–33.1	1,4	4,0	-1,1	-8,2	-5,7	6,1	0,0	0,1	0,1
Laivojen ja veneiden valmistus ja korjaus	351	8,9	-0,3	-3,7	-2,7	0,0	-0,8	0,3	0,1	0,1
Ilma-alusten valmistus	353	4,0	1,6	-0,7	1,6	9,0	0,7	0,1	0,3	0,5
Raideliikenteen kulkuneuvojen valmistus ja korjaus	352+359	-7,4	3,8	-1,9	3,6	3,9	-0,2	0,1	0,1	0,1
Muu valmistus ja kierrätys	36–37	3,1	0,6	1,3	2,5	1,0	2,4	0,6	0,8	0,6
ICT:tä käyttävät palvelualat		0,7	1,2	1,7	3,0	1,5	5,1	15,3	21,0	26,3
Tukkukauppa	51	-1,9	3,0	3,4	2,1	1,1	6,1	5,0	4,7	5,8
Vähittäiskauppa	52	4,3	1,2	2,3	1,6	1,3	6,8	3,1	4,7	6,3
Rahoituksen välitys pl. vakuutustoiminta	65	-0,3	0,7	1,3	11,9	3,6	2,8	3,0	3,6	4,5
Vakuutustoiminta pl. pakollinen sosiaalivakuutus	66	-3,5	0,6	3,0	0,4	0,5	-1,0	0,5	0,9	1,6
Rahoitusta palveleva toiminta	67	7,0	0,8	3,2	16,5	2,2	15,3	0,3	0,7	2,2
Kulkuneuvojen, koneiden ja laitteiden vuokraus ilman käyttäjää sekä kotitalous-tavaroiden vuokraus	71	0,4	2,6	5,7	2,0	0,7	3,9	0,2	1,2	0,7
Tutkimus ja kehittäminen	73	0,1	0,0	0,0	-0,8	-0,6	2,1	0,5	0,5	0,5
Lainopillinen ja taloudellinen konsultointi; hallintayhtiöt; tekninen palvelu; tekninen testaus ja analysointi	74.1–74.3	3,7	-0,1	-1,8	-0,2	0,2	-0,3	2,6	4,7	4,7
Toimialat, jotka eivät käytä ICT:tä, yhteensä		3,4	1,7	0,1	1,4	0,6	0,3	68,1	67,2	62,1
Teollisuus, joka ei käytä ICT:tä		6,2	3,7	3,0	3,0	1,3	1,4	13,9	12,0	9,3
Elintarvikkeiden, juomien ja tupakkatuotteiden valmistus	15–16	5,9	2,9	3,5	3,0	-0,1	-4,5	1,5	2,3	1,4
Tekstiilien valmistus	17	8,6	2,9	3,0	2,1	1,1	3,3	0,2	0,5	0,3
Parkitseminen ja muu nahan valmistus; laukkujen ja jalkineiden valmistus	19	3,6	3,0	4,9	2,4	0,8	1,3	0,1	0,2	0,0

ISIC rev3	Tuottavuuden kasvu						Osuus arvonlisäyksestä			
	1990–1995			1995–2000			2000			
	Suomi	EU	USA	Suomi	EU	USA	Suomi	EU	USA	
Sahatavaran, puutuotteiden sekä korkki- ja punontatuotteiden valmistus pl. huonekalut	20	5,5	3,1	-2,8	5,5	2,4	0,3	1,2	0,4	0,5
Massan, paperin ja paperituotteiden valmistus	21	7,6	3,2	0,0	4,3	2,7	0,2	4,6	0,6	0,6
Koksin, öljytuotteiden ja ydinpolttoaineen valmistus	23	5,9	7,9	5,0	-0,3	-1,5	1,5	0,3	0,3	0,4
Kemikaalien, kemiallisten tuotteiden ja tekokuitujen valmistus	24	4,4	6,6	3,4	4,7	4,3	4,4	1,3	2,0	2,0
Kumi- ja muovituotteiden valmistus	25	3,2	3,0	4,6	0,0	1,6	4,1	0,8	0,9	0,6
Ei-metallisten mineraalituotteiden valmistus	26	3,9	2,9	2,8	2,1	1,2	2,6	0,8	0,9	0,5
Metallien jalostus	27	7,9	6,8	3,9	4,3	1,8	3,1	1,1	0,7	0,5
Metallituotteiden valmistus pl. koneet ja laitteet	28	4,9	2,1	3,2	0,7	0,5	0,6	1,6	1,7	1,1
Autojen ja perävaunujen valmistus	34	0,7	2,6	4,9	5,5	0,4	1,4	0,3	1,6	1,3
Palvelualat, jotka eivät käytä ICT:tä		2,0	0,7	-0,5	0,6	0,2	0,2	43,1	44,8	43,0
Moottoriajoneuvojen kauppa, korjaus ja huolto sekä polttoaineen vähittäismyynti	50	4,0	0,4	-2,3	1,4	0,0	-3,1	1,6	1,8	1,1
Majoitus- ja ravitsemistoiminta	55	3,1	-1,9	-1,0	-0,6	-1,3	0,3	1,3	2,8	2,5
Kuljetus ja varastointi	60–63	4,0	3,2	2,1	2,2	1,9	1,6	7,1	4,6	3,2
Kiinteistöalan palvelut	70	6,9	-0,5	1,6	0,7	-1,0	1,7	11,3	10,5	10,2
Muut liike-elämän palvelut	74.9	-0,2	-0,4	-1,6	-2,0	-0,8	0,8	1,2	3,3	3,4
Julkinen hallinto ja maanpuolustus; pakollinen sosiaalivakuutus	75	-0,2	1,3	0,0	1,1	1,0	0,2	4,7	6,3	12,5
Koulutus	80	0,4	0,9	-0,2	-0,3	-0,2	-1,2	4,7	4,8	0,8
Terveystieteiden ja sosiaalipalvelut	85	0,0	1,1	-2,2	-0,1	0,5	-0,3	7,5	6,2	6,5
Muut yhteiskunnalliset ja henkilökoh- taiset palvelut	90–93	0,0	-0,6	-1,6	0,6	-0,9	-4,0	3,5	4,5	2,8
Työnantajakotitaloudet	95	0,7		2,2	-0,9		0,7	0,1		0,1
Kansainväliset järjestöt ja ulkomaiset edustustot	99									
Muut alat, jotka eivät käytä ICT:tä		4,2	2,9	0,7	2,3	1,7	0,6	11,1	10,4	9,8
Maatalous sekä riista-, metsä- ja kala- talous	01–05	5,1	5,3	-1,0	4,5	4,2	6,3	3,6	2,1	1,6
Mineraalien kaivu	10–14	5,4	7,5	5,4	-3,3	3,6	-1,8	0,2	1,0	1,2
Sähkö-, kaasun- ja vesihuolto	40–41	7,2	4,4	2,5	4,7	4,6	2,3	1,7	2,1	2,1
Rakentaminen	45	0,8	0,8	0,5	0,0	-0,2	0,2	5,6	5,3	4,9
Lisäys: tuottavuuden kasvu, kun käytetään kansallisia deflaattoreita										
Koko talous (b)		3,3	1,6	1,0	2,9	1,1	2,3			
ICT:tä tuottava teollisuus (b)		12,4	8,3	16,8	19,9	10,4	20,3			
Huom. (a) konttori- ja tietokoneiden sekä tietoliikennevälineiden osalta deflatoitu USA:n hintaindeksillä; (b) konttori- ja tietokoneiden sekä tietoliikennevälineiden osalta deflatoitu kansallisilla hintaindeksillä.										
Lähde: van Ark et al. (2002); tiedot perustuvat etupäässä OECD:n STAN-tietokantaan, joskin muutamien toimintojen jakoa on muutettu, ja laskelmissa on myös käytetty USA:n hedonisia hintaindeksijä ICT-tuotannolle.										

EU:ssa vuosien 1990–95 1,9 prosentista 1,2 prosenttiin vuosina 1995–2000. Suomessa koettiin korkeampia tuottavuuden kasvuvauhteja kuin koko EU:ssa, mutta hidastuminen oli vas-

taavaa luokkaa, 3,2 prosentista v. 1990–95 2,5 prosenttiin v. 1995–2000. Sitä vastoin Yhdysvalloissa tuottavuuden kasvu kiihtyi 1990-luvun ensimmäisen puoliskon yhdestä prosen-

tista 2,3 prosenttiin vuosikymmenen toisella puoliskolla (taulukko 1).

Tuottavuuden kasvun hidastuminen koko Euroopassa saattoi johtua osaksi makrotaloudellisista syistä kuten esi-

merkiksi tuotannon hitaammasta pääomavaltaisuudesta. Uusien työpaikkojen luominen, joka liittyi palkkojen nousuvauhdin maltillistumiseen useimmissa Euroopan maissa, ei näköjään käynyt käsi kädessä tuottavuuden kasvun kiihtymisen kanssa. Huolimatta ICT:n kaltaisista uusista teknologisista mahdollisuuksista joustamattomat työ-, hyödyke- ja rahoitusmarkkinat estivät resurssien suuntautumista tuotavimpiin kohteisiin. Erityisesti teknologian nopean muutoksen aikana huonosti toimivat markkinat haittaavat vakavasti ICT:n kaltaisen uuden yleishyödyllisen teknologian kasvupotentiaalin toteutumista.

Aika lailla samoin kuin sähkömootorinkin tapauksessa ICT:n taloudelliset vaikutukset juontuvat paitsi sen tuotannosta myös – ja etupäässä – sen soveltamisesta muihin prosesseihin, tuotteisiin ja palveluihin. Todellakin samalla kun Euroopan ja Yhdysvaltojen toimialojen välillä on suuria tuottavuuden kasvueroja, niin yksi ilmeinen ja hallitseva tosiseikka nousee esille: toimialat, jotka valmistavat tai käyttävät intensiivisesti uutta tieto- ja viestintäteknologiaa, saavuttavat suhteellisen voimakasta tuottavuuden lisäyksiä. Tuottavuuden kasvu on paljon hitaampaa ns. ei-ICT-sektoreilla, jotka eivät käytä näitä teknologioita kovin suuressa määrin. Niinpä tässä artikkelissa keskitytäänkin kysymykseen, mitkä ovat ne toimialat, jotka johtavat globaalia tuottavuuskilpaa, ja missä ne sijaitsevat.

Euroopalle on hyviä uutisia – ja myös huonoja uutisia

Hyvät uutiset? ICT:n diffuusio on Euroopassa käynnissä. Konttori- ja tietokoneisiin, viestintälaitteisiin ja ohjelmistoihin yhteensä suoritettujen investointien prosentuaalinen osuus kaikista kone- ja laiteinvestoinneista lisääntyi 21 prosentista v. 1990 28 prosenttiin v. 2000. Jos nyt keskitymme tuottavuuskehitykseen eniten ICT:hen investoivilla toimialoilla, ts. ICT:tä tuot-

tavilla ja sitä intensiivisesti käyttävillä toimialoilla, niin Euroopan saavutukset näyttävät keskimääräistä paremmilta (taulukko 1). Sekä teollisuudessa että palveluissa ICT:tä tuottavat toimialat saavuttivat paljon keskimääräistä korkeampia tuottavuuden kasvuvauhteja, ja nämä kasvuvauhdit kiihtyivät 1990-luvulla. Suurimmat ICT:tä käyttävät toimialat erityisesti palveluissa ovat saavuttaneet tai ylittäneet useimpien ei-ICT-toimialojen tuottavuuden kasvun.

Huonot uutiset? Vaikka ICT:tä tuottavien ja sitä käyttävien toimialojen suorituskyky näyttävät suhteellisen hyviltä verrattuna ei-ICT-toimialoihin, niin ICT:n diffuusion tahti on ollut paljon hitaampi Euroopassa kuin Yhdysvalloissa. Vuonna 2000 ICT-investoinnit muodostivat 42 % Yhdysvaltojen kaikista kone- ja laiteinvestoinneista, mikä oli puolitoista kertaa suurempi osuus kuin Euroopassa. ICT:tä tuottavien toimialojen BKT-osuus oli Yhdysvalloissa 7,2 prosenttia mutta Euroopassa vain 5,8 prosenttia, ja ICT:tä käyttävien palvelualojen vastaavat osuudet olivat 26 ja 21 prosenttia. Sitä paitsi Yhdysvalloissa tuottavuuden lisäykset olivat korkeampia sekä ICT:tä tuottavilla toimialoilla että sitä käyttävillä palvelualoilla. Jälkimmäisessä toimialaryhmässä Yhdysvaltain työn tuottavuuden kasvuvauhti kolminkertaistui 1,7 prosentista v. 1990–95 5,1 prosenttiin v. 1995–2000. Sen sijaan Euroopassa ICT:tä käyttävien palve-



Kuva: University of Groningen

Bart van Arkin mielestä uuden teknologian käyttö on kestävämpi kasvun lähde kuin sen tuotanto, mutta sekä Euroopassa että Yhdysvalloissa on vielä syytä purkaa sen käyttöönoton esteitä.

lualojen työn tuottavuuden kasvuvauhti pysyi suhteellisen vakaana, keskimäärin 1,3–1,4 prosentissa, molemmilla ajanjaksoilla.

ICT:n diffuusion hitaampi tahti Euroopassa merkitsi näköjään sitä, että työllisyyden paranemiseen liittyi tuottavuuden paljon hitaampi kasvu – toisin kuin Yhdysvalloissa, jossa työllisyys ja tuottavuus kasvoivat käsi kädessä.⁵ Lisäksi Euroopan verrattain kehnot saavutukset ei-ICT-aloilla (joilla tapahtui tuottavuuden kasvuvauhdin suurta alenemista) levensivät tuottavuuskulua suhteessa Yhdysvaltoihin. ICT:n diffuusion hitaampi tahti ja ei-ICT-alojen tuottavuuden kasvun hidastuminen merkitsevät riskiä, että Eurooppa saattaa asettua alhaisen tuottavuuskasvun uralle, mikä puolestaan tekisi vaikeaksi kohottaa tuotantoa ja elintasoja pitkällä aikavälillä.

ICT:tä käyttävät toimialat ovat avain tuottavuuden nopeamman kasvuun

Samalla kun ICT:n tuotanto on tärkeä väline tuottavuuden kasvun nopeuttamiseksi on ICT:n käyttö avain sen kiihdyttämiseksi jo pelkästään ICT:tä käyttävien toimialojen paljon suuremman koon takia. Taulukosta 1 havaitaan korkeita tuottavuuden kasvuvauhteja konttori- ja tietokoneiden sekä elektronisten piirien ja muiden elektronisten osien (ml. puolijohteiden) valmistuksessa.⁴ Huomiota herättää se, että näiden toimialojen keskimääräiset tuottavuuden kasvuvauhdit eivät EU:ssa jää juuri alhaisemmiksi kuin Yhdysvalloissa.

Euroopassa tietojen ja viestintäteknologian käyttöönotto on tapahtunut paljon hitaammin kuin Yhdysvalloissa, erityisesti palvelualueilla.

ICT:tä tuottavista palvelualueista postija teleliikenteen tuottavuuden kasvuvauhti on EU:ssa jopa korkeampi kuin Yhdysvalloissa.

ICT:tä käyttävillä palvelualueilla pääasiallisen tuottavuuden kasvueron EU:n ja Yhdysvaltojen välillä muodostavat tukku- ja vähittäiskaupan sekä rahoitusta palvelevan toiminnan saavutukset. Itse asiassa EU:n ja Yhdysvaltojen välinen 1,1 prosenttiyksikön ero koko talouden tuottavuuden kasvussa voidaan selittää melkein kokonaan näiden kolmen toimialan nopeammalla tuottavuuden kasvulla Yhdysvalloissa.⁵ Rahoitusta palvelevassa toiminnassa tuottavuuden kasvu oli Yhdysvalloissa vuosina 1995–2000 keskimäärin 15,3 %, mikä oli suureksi osaksi arvopaperikaupan nopeasti kasvaneen volyymin ansiota. Kaupan sektoreilla tuottavuus kasvoi myös hyvin nopeasti, keskimäärin yli 6 prosenttia v. 1995–2000. Yhdysvaltain tukku- ja vähittäiskauppa on hyötynyt voimakkaasti hyödykemarkkinoiden sääntelyn purkamisesta ja suurista mittakaavaeduista, kun ICT:tä on sovellettu varastojen hallintaan ja asiakaspalveluun.⁶ Euroopassa näitä ICT:n potentiaalisia hyötyjä ei ilmeisestikään ole realisoitu.

Entä Suomi?

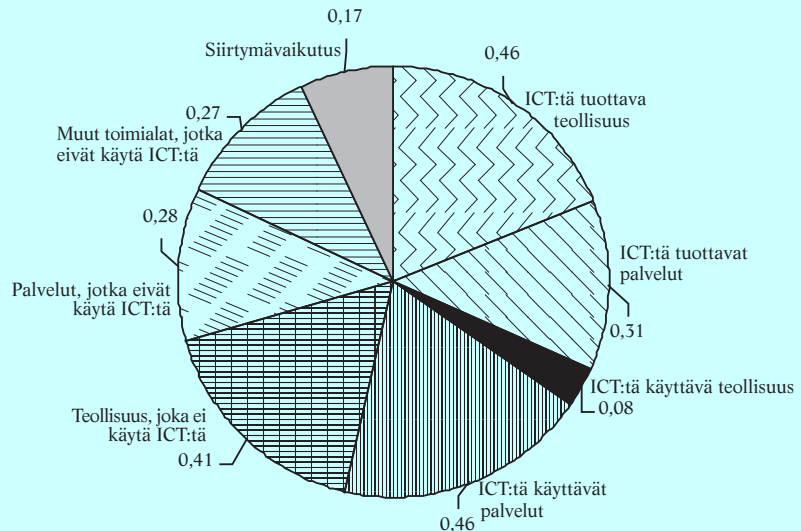
Suomen talous on jossain määrin erikoistapaus Euroopassa, koska siellä viestintälaitteiden valmistuksen BKT-osuus on suhteellisen suuri. TV- ja radiolähettimien sekä lankapuhelin- ja lennätinlaitteiden valmistus muodosti 5 prosenttia bruttokansantuotteesta verrattuna 0,4 prosenttiin EU:ssa ja 0,5 prosenttiin Yhdysvalloissa. Viestintälaitteiden valmistuksessa työn tuottavuuden kasvu oli Suomessa myös nopeampaa kuin muualla, 10,8 % v. 1995–2000 verrattuna 5,8 %:iin EU:ssa ja vain 0,6 %:iin Yhdysvalloissa.⁷ Kuvio 1 osoittaa, että ICT:tä tuottavien toimialojen koko osuus Suomen 2,4 prosentin tuottavuuden kasvuvauhdista v. 1995–2000 oli 0,77 (= 0,46+0,31) prosenttiyksikköä. Tämä osuus oli huomattavasti suurempi kuin EU:n keskiarvo (0,49 prosenttiyksikköä) ja hieman pienempi kuin Yhdysvalloissa (0,91 prosenttiyksikköä) samalla ajanjaksolla.

ICT:tä tuottavan teollisuuden tuottavuuden nopeamman kasvun ohella toinen syy Suomen suhteellisen hyvään yleiseen tuottavuuskehitykseen on parantunut tuottavuuden kasvu myös ICT:tä käyttävissä palveluissa. Erityisesti rahoitussektorin (paitsi vakuutus toiminnan) tuottavuus kehittyi Suomessa suhteellisen hyvin v. 1995–2000. Taulukko 1 osoittaa, että ICT:tä käyttävät palvelut vaikuttivat lähes yhtä paljon koko talouden tuottavuuden kasvuun kuin ICT:tä tuottava teollisuus v. 1995–2000. Näin ollen jopa sellaisissa maissa kuin Suomessa, jossa on vahva ICT:tä tuottava sektori, ICT:n menestyksellä soveltaminen on yhtä tärkeä kasvun lähde kuin sen tuotanto. Lisäksi ICT:n tuottava käyttö tulee todennäköisesti olemaan kestävämpi kasvun lähde kuin sen tuotanto kuten teknologiasektorin viimeaikainen kriisi on selvästi osoittanut.

Teknologian käytön vaikutus kasvuun riippuu sen esteiden poistamisesta

Useimmat viimeaikaiset tutkimukset – niin yritys-, toimiala- kuin makrotasol-

Kuvio 1. Tuottavuuden kasvu Suomessa vuosina 1995–2000. Yhteensä 2,4%



lakin – ovat yhtä mieltä siitä, että ICT-hyödykkeiden tuotanto vaikutti voimakkaasti tuottavuuden kasvun kiihtymiseen Yhdysvalloissa 1990-luvulla. Myös Eurooppa osallistui tähän prosessiin, joskin vähemmässä määrin johdettua ICT:tä tuottavan sektorin pienemmästä koosta. On myös syntymässä konsensus siitä, että pitkällä aikavälillä ICT:n diffuusio on vähintään yhtä tärkeä tuottavuuden kasvuun vaikuttava tekijä.

Euroopasta tehdyt tutkimukset osoittavat, että ICT-investoinnit ovat nopeuttaneet tuotannon ja tuottavuuden kasvua. Esimerkiksi ICT-pääoman osuus EU:n 1,4 prosentin tuottavuuden kasvusta v. 1995–2000 oli 0,37 prosenttiyksikköä. Lisäksi ICT:n tuotanto lisäsi 0,34 prosenttiyksikköä tuottavuuden kasvuun. Mutta Euroopan maat eivät ole yleensä hyödyntäneet tuottavuutta edistäviä mahdollisuuksia siinä määrin kuin Yhdysvallat. Yhteensä ICT-investoinnit ja ICT-tuotannon aikaansaama tuottavuuden kasvu kattoivat 1,37 prosenttiyksikköä Yhdysvaltain koko talouden 2,2 prosentin suuruisesta tuottavuuden kasvusta v. 1995–2000.

Voidakseen korjata uusien teknologioiden hedelmät yritysten on organisoitava toimintojaan jatkuvasti uudelleen ja jalostettava työntekijöidensä taitoja. Viime kädessä yritysten toimintaorganisaatiot ja tilaisuudet käyttäviä hyväksi uusia teknologioita riippuvat niiden kohtaamista rajoitteista. Esimerkiksi monilla eurooppalaisilla toimialoilla sääntely ja rakenteelliset esteet hyödyke- ja työmarkkinoilla kaventavat mahdollisuuksia investoida ICT:hen. Hyödykemerkkinoiden rajoituksia ovat mm. kauppojen aukioloaikoja koskevat säädökset sekä kuljetusten sääntely, joka tekee tuottajille ja tukkukauppiaille vaikeaksi järjestää toimituksia asiakkaille tiheään tahtiin. Työelämän säännökset ja menettelytavat rajoitta-

vat joustavuutta työpaikkojen organisoimisessa sekä työntekijöiden rekrytoimisessa ja irtisanomisissa. Lisäksi markkinoille pääsyn esteet ja pääomien vapaan liikkuvuuden rajoitukset ovat yhä ongelmina monissa maissa. Huomatkaamme kuitenkin, ettei tällaisten epäilysten tulisi kohdistua aino-

astaan eurooppalaiseen järkevyyksiin. Kaapeli- ja laajakaistayhteyksien sääntely sekä markkinoille pääsyä ja kilpailua rajoittava yleisten standardien puute ovat myös Yhdysvaltain viestintäalan ongelmia. Silti (poliittinen) halukkuus puuttua näihin kysymyksiin on resepti, jolla saadaan eurooppalaiset toimialat hyödyn-

tämään täysimääräisesti sitä teknologista vallankumousta, joka on meneillään Atlantin toisella puolen.

VIITTEET

¹ Käännös: Heikki Taimio.

² Artikkelin perustuu tekijän yhdessä Robert Inklaarin ja Robert H. McGuckinin kanssa kirjoittamaan raporttiin ”Changing Gear: Productivity, ICT and Services Industries: Europe and the United States”, jota ei ole vielä painettu mutta joka on tulostettavissa joko Groningenin yliopistosta (<http://www.eco.rug.nl/ggdc>) tai Conference Boardista (<http://www.conference-board.org/GeneralPDFs/ChangingGear.pdf>). Hieman lisäinformaatiota investoinneista on otettu julkaisusta B. van Ark et al., ”ICT Investment and Growth Accounts for the European Union, 1980–2000”, joka on myös saatavilla Groningenin yliopistosta (<http://www.eco.rug.nl/ggdc>).

³ Ks. R. McGuckin & B. van Ark (2002), Performance 2001: Productivity, Employment and Income in the World's Economies, New York: The Conference Board.

⁴ Näitä tuloksia ohjailee osittain Yhdysvaltain hintaindeksien käyttö tietokoneille, puolijohteille ja viestintälaitteille. Nämä hintaindeksit muodostetaan käyt-

tämällä ns. hedonista tekniikkaa, joka ottaa huomioon nopeat laatumuutokset näissä tavaroissa paremmin kuin perinteiset hintaindeksit, joita enimmäkseen käytetään Euroopassa. Yhdysvaltain ICT-hintaindeksihin on tehty korjaukset, jotka ottavat huomioon yleisen inflaation erot kunkin maan ja Yhdysvaltain välillä. Taulukon 1 alaosa kertoo koko talouden ja ICT:tä tuottavan teollisuuden (joka on ainoa sektori, johon USA:n hedonisten hintaindeksien käyttö vaikuttaa) tuottavuuden kasvuvauhdit tapauksessa, jossa käytetään kansallisia hintaindeksijä.

⁵ Kuten taulukosta 1 ilmenee, Yhdysvalloissa on muitakin toimialoja, joilla tuottavuus kasvoi nopeammin kuin EU:ssa, mutta näitä etumatkoja tasoittivat osaksi tappiot eräillä muilla toimialoilla. Esimerkiksi useilla ei-ICT-toimialoilla samoin kuin ICT:tä käyttävässä teollisuudessa tuottavuus kasvoi EU:ssa keskimäärin nopeammin kuin Yhdysvalloissa.

⁶ Ks. McKinsey Global Institute (2001), US Productivity Growth 1995–2000. Understanding the contribution of Information Technology relative to other factors, Washington D.C.

⁷ Taulukon 1 alaosasta nähdään, että Suomen ICT:tä tuottavan teollisuuden tuottavuuden kasvuvauhti olisi ollut vieläkin korkeampi, jos olisi käytetty kansallisia hintaindeksijä ICT-tuotannolle Yhdysvaltain inflaatiokorjattujen hintaindeksien sijasta. Tämä johtuu siitä, että Suomen kansantalouden tilinpito käyttää melko nopeasti alenevaa hintaindeksiä ICT-tuotannolle ottamatta huomioon vielä tätäkin nopeampaa laskua niiden toimialojen panoshinnoissa, erityisesti puolijohteiden hinnoissa. Meidän käyttämämme yhdysvaltalainen hintaindeksi on oikaistu välituotteiden hintojen laskulla, ja siksi se osoittaa huomattavasti pienempää ICT-tuotannon kasvuvauhtia.

⁸ Ks. esimerkiksi Journal of Economic Perspectivesin erikoisnumero 14:4 uuden talouden mittaamisesta ja D.W. Jorgenson (2001), ”Information Technology and the US Economy,” American Economic Review, 91:1, 1–32.

⁹ Ks. B. van Ark et al., ”ICT Investment and Growth Accounts for the European Union, 1980–2000”, emt. Suomesta samantyyppisen tutkimuksen on tehnyt J. Jalava (2001), ”The production and use of ICT in Finland in 1975–2001”, Tilastokeskus, julkaisematon moniste.

Suomen yksityinen palvelusektori on pieni kansainvälisessä vertailussa. Sen myönteinen työllisyyskehitys edellyttää panostuksia koulutukseen ja innovaatioihin, sääntelyn purkamista ja matalapalkkalojen kannustinongelmien ratkaisemista.



Ilmo Pyyhtiä pohtii artikkelissaan, onko Suomen palvelusektorilla piileviä työllistämismahdollisuuksia.

Palvelusektori ja työllisyys

Ilmo Pyyhtiä
Vanhempi ekonomisti
Suomen Pankki

Työllisyys kasvoi Suomessa nopeasti viime vuosikymmenellä laman jälkeen, mutta vuoden 1990 työllisten määrää ei ole toistaiseksi saavutettu, ja työttömyysaste on edelleen eurooppalaista korkeaa tasoa. Lisäksi tuotannon poikkeuksellisen nopeaan kasvuun nähden Suomen työllisyyden kehitys on ollut kansainvälisesti verrattuna hidasta. Tuo-

tannon kasvu onkin perustunut enemmän tuottavuuden kuin työllisyyden kasvuun. Työllisyyden kasvu on painotunut uusiin toimialoihin kuten liike-elämän palveluihin sekä viestintään ja tietotekniikkaan. Suomi koki 1990-luvulla ns. uuden talouden räjähdysmäinen kasvun ja nousi yhdeksi maailman johtavista maista näillä alueilla.

Taulukko 1. Palvelusektorin työllisyyden jakauma Suomessa, Saksassa, Italiassa ja Yhdysvalloissa 1999 (1 000 henkeä).

	Suomi työlliset	%-osuus palveluista	Saksa työlliset*	%-osuus palveluista	Italia työlliset	%-osuus palveluista	Yhdysvallat työlliset	%-osuus palveluista
Kauppa	275,6	20,5	5 866,0	23,4	3 504,1	23,4	30 126,0	29,8
Ravintolat ja hotellit	71,8	5,3	1 553,0	6,2	1 224,4	8,2	1 760,0	1,7
Kuljetus ja varastointi	120,4	8,9	1 507,0	6,0	1 156,0	7,7	4 565,0	4,5
Tietotekniikka	48,0	3,6	524,0	2,1	257,1	1,7	1 803,0	1,8
Rahoitus	26,0	1,9	780,0	3,1	398,1	2,7	3 664,0	3,6
Vakuutus	11,8	0,9	476,0	1,9	241,4	1,6	2 400,0	2,4
Liike-elämän palvelut	166,0	12,3	3 723,0	14,9	2 244,0	15,0	16 642,0	16,4
Julkinen hallinto ja puolustus	161,5	12,0	2 813,0	11,2	1 379,6	9,2	10 607,0	10,5
Koulutus	148,2	11,0	1 947,0	7,8	1 552,3	10,3	9 537,0	9,4
Terveyspalvelut**	152,2	11,3	3 593,0	14,3	1 308,6	8,7	9 638,0	9,5
Sosiaalipalvelut	148,8	11,0	–	–	–	–	3 087,0	3,0
Muut yhteiskunnalliset ja henkilökohtaiset palvelut	101,7	7,5	1 784,0	7,1	976,5	6,5	6 527,0	6,4
Kotitalouspalvelu	10,4	0,8	489,0	2,0	762,2	5,1	862,0	0,9
Palv työll yhteensä	1 347,3	100,0	25 047,0	100,0	15 004,3	100,0	101 218,0	100,0
Koko tal työll ja palv osuus	2 229,3	60,4	37 540,0	66,7	23 135,1	64,9	132 689,0	76,3

* Saksa 1998

** Saksa ja Italia, terveys- ja sosiaalipalvelut yhteensä

Lähde: OECD Services Statistics on Value Added and Employment (2001).

Pohdittaessa Suomen korkean työtömyysasteen mahdollisia syitä havaitaan, että maamme työllisyyden rakenne poikkeaa selvästi monista Euroopan maista ja Yhdysvalloista sikäli, että yksityisen palvelusektorin työllisyyden osuus koko kansantaloudesta on meillä pieni (taulukko 1). Tässä yhteydessä tulee helposti mieleen sellainen ajatus, että palvelusektori voisi meillä työllistää enemmän ihmisiä, kun teollisuuden ja maa- ja metsätalouden osuus tuskin voi enää kasvaa nykyisessä globalisointuneessa kilpailutilanteessa. Mutta onko palvelusektorilla piileviä työllistämismahdollisuuksia varastossa?

Työllisyyden viimeaikainen kehitys palvelualoilla

Palveluita on pidetty perinteisesti hitaan kasvun, heikon tuottavuuden ja matalan palkkatason aloina. Tämä ei kuitenkaan enää pidä kovin hyvin paikka-

ansa. Työllisyys kasvoi 1990-luvulla nimenomaan nopean tuottavuuskehityksen ja hyvän koulutuksen palvelualoilla. Toisaalta perinteisten palvelualojen kuten jakelun ja henkilökohtaisten palvelujen tuotanto ei kasvanut kovin nopeasti eikä työllisyys niillä tästä syystä juuri kohenut. Tässä tullaankin yhteen työllisyysongelman ytimeen. Palvelualat työllistivät meillä 1990-luvulla etupäässä hyvin koulutettua työvoimaa, ja vähäisemmän koulutuksen omaava vanhempi työntekijäjoukko jäi rakennemuutoksen myötä työttömäksi. Sama koski myös muita vanhoja toimialoja, jotka rakennemuutoksen myötä joutuivat nostamaan tuottavuuttaan (taulukko 2).

Palvelualojen kehitystä on selvitetty viime vuosina mm. OECD:n toimesta.¹ Viimeisen kahdenkymmenen vuo-

den aikana palvelualat ovat kasvaneet merkittävimmäksi työllistäjäksi koko OECD-alueella, sillä tuotannon ja työllisyyden kasvusta kaksi kolmasosaa on tullut palvelusektorilta - Suomessa kuitenkin vain puolet, kun

teollisuus on meillä ollut edelleen merkittävä työllistäjä. Palvelusektorin dynamiikkaa ja merkitystä ovat lisänneet monet tekijät: palveluiden kysynnän kasvu, sääntelyn purkaminen, lisääntynyt avoimuus ja

kilpailu kansainvälisillä markkinoilla, palveluiden kasvanut kauppa, lisääntyneet innovaatiot sekä investoinnit tieto- ja viestintätekniikkaan. Palvelut ovat entistä enemmän integroituneet keskenään sekä teollisuuden ja maatalouden kanssa.

Palvelusektorin tuottavuuden kasvu nopeutui selvästi viime vuosikymmenen puolivälin jälkeen sekä EU-mais-

Työllisyys on kehittynyt parhaiten hyvää koulutusta edellyttävillä palvelualoilla.

sa että Yhdysvalloissa. Tuottavuuden kasvu keskittyi kuitenkin tieto- ja viestintäteknikan välineitä tuottavaan teollisuuteen ja palveluihin sekä niitä käytäviin toimialoihin. Muilla aloilla tuottavuuden kasvu jopa pysähtyi. Tieto- ja viestintäteknikassa tuottavuuden kasvu oli Yhdysvalloissa nopeampaa kuin Euroopassa. Kuitenkin Suomessa tuottavuuden kasvu oli tieto- ja viestintäteknikan aloilla vuosikymmenen alussa yhtä nopeaa ja sen lopussa nopeampaa kuin Yhdysvalloissa (taulukko 3).

Palvelualat ovat myös sikäli muutostilassa, että tutkimus ja tuotekehittelymenoista entistä suurempi osa käytetään niillä. Tällä hetkellä OECD-maissa tutkimukseen ja tuotekehittelyyn käytetään palvelusektorissa yksi kolmasosa kokonaiskehitysmenoista, kun kaksi kolmasosaa käytetään teollisuudessa. Tutkimus ja tuotekehittely on hyvin intensiivistä tietoliikenteessä ja ohjelmistojen rakentamisessa, mutta se on alhaista sosiaalisissa ja henkilökohtaisissa palveluissa. Palvelualojen kehityksen seuranta vaikeutavat heikot tilastot. Lisäksi palvelualojen innovaatiot eivät ole useinkaan kovin teknisiä vaan merkitsevät pieniä muutoksia prosesseissa ja menettelyissä eivätkä vaadi suuria tutkimuspanostuksia.

Miten palvelualojen työllisyyttä voitaisiin edistää?

Palvelualojen työllisyyden kehittyminen edellyttää ainakin vankasti koulutettua työvoimaa, panostuksia tutkimus- ja tuotekehittelyyn, sääntelyn purkua monilta aloilta ja vero-, sosiaalietuus- ja työttömyysturvajärjestelmän uudistuksia. Toisaalta on havaittu, että yleinen taloudellinen kasvu näyttää lisäävän myös palvelualojen työllisyyttä kaikilla toimialoilla.²

Palvelualojen innovaatiot nojaavat voimakkaasti kykenevään työvoimaan. Voidaan jopa väittää, että niillä riippuvuus korkeatasoisesta inhimillisestä pääomasta on suhteellisesti

suurempi kuin teollisuudessa. Palvelualojen kasvun siirtyminen matalapalkka-aloista vaativiin tietopohjaisiin toimintoihin on herättänyt huolen, että taitovajaukset tulevat esteeksi palvelusektorin innovaatioiden kehitykselle. Tämä on kärjistynyt tieto- ja

viestintäteknikan työvoimapulassa monissa OECD-maissa. Tilanteeseen on osin tuonut helpotusta korkeatasoisen työvoiman liikkuvuuden lisääntyminen maasta toiseen.

On käyty keskustelua siitä, pitäisikö hallitusten tukea tutkimukselle ja tuo-

Taulukko 2. Työlliset toimialoittain Suomessa 1980, 1990 ja 2000 (tuhatta henkeä).

Toimiala	1980		1990		2000	
	määrä	osuus	määrä	osuus	määrä	osuus
Maatalous ja metsätalous	319,6	13,6	221,4	8,9	142,0	6,2
Teollisuus	795,7	33,8	742,8	30,0	641,3	28,1
Kaivannaisteollisuus	9,4		6,5		5,4	
Sähköntuotanto	26,7		26,0		18,2	
Tehdasteollisuus	581,9		503,9		459,1	
Rakennustoiminta	177,7		206,4		158,6	
Yksityiset palvelut	728,0	30,9	857,0	34,6	830,5	36,4
Kuljetus ja tietoliikenne	161,5		177,6		167,8	
Kauppa	292,8		322,9		281,0	
Majoitus- ja ravitsemus	66,2		77,5		72,0	
Rahoitus ja vakuutus	54,6		66,1		40,1	
Kiinteistö- ja liike-elämänp.	77,0		136,8		182,7	
Muut yksit. palvelut	75,9		76,1		86,9	
Julkinen toiminta	446,2	18,9	575,2	23,2	559,7	24,5

Lähde: Kansantalouden tilinpito.

Taulukko 3. Työn tuottavuuden kasvu toimialoittain 1995–2000.

	Suomi	Saksa	EU	USA
Koko talous	3	1,4	1,3	2,4
IT-toiminta*	18,4	12,1	8,7	9,3
IT-teollisuus	28,6	13,1	14,2	20,3
IT-palvelut	7,7	11,4	6,4	3,7
IT-käyttävät toimialat	2,8	1,4	1,2	4,4
IT-käyttävä teollisuus	2,8	3,4	2,6	1,9
IT-käyttävät palvelut	2,8	0,8	0,8	4,8
Ei-IT toimiala	1,1	0,6	0,8	0,3
Ei-IT teollisuus	2,8	0	1,3	1,3
Ei-IT palvelut	0,3	0,1	0,3	0,2
Ei-IT muut toimialat	2,2	2,5	1,6	0,4

* Tieto- ja viestintäteknikka

Lähde: B. van Ark & R. Inklaar & R.H. McGuckin (2002), "Changing Gear": Productivity, ICT and Service Industries: Europe and the United States, Version: June 19, 2002.

tekehittelylle siirtää nykyistä enemmän teollisuudesta palveluelinkeinoille. Tähän asti on ajateltu, että palvelusektorit ovat pääasiassa innovaatioiden vastaanottajia ja soveltajia eivätkä niiden alkuunpanijoita. On voitu havaita, että myös ei-tekniset innovaatiot, pääasiassa tietopohjaisilla liike-elämän palvelusektoreilla, ovat entistä dynaamisempia ja keskeisempiä kaikille yrityksille ja valtioille.

Sääntelyn purku on myös keskeistä innovaatioille ja tuottavuuden kasvulle palvelusektorilla. Viimeisten kahdenkymmenen vuoden aikana OECD-maissa monet palvelualat, mm. julkiset palvelut ja tiedonvälitys, ovat kokeneet merkittävän vapautumisen sääntelystä. Näillä aloilla on myös tapahtunut huomattavinta kasvua viime vuosina. Sääntelyn purku on merkinnyt suurempaa markkinoiden tuomaa kuria ja kilpailun painetta, mistä on seurannut tehokkuuden kasvua ja suurempia investointeja.

Toisaalta läpinäkyvä sääntely ja vakaa toimintaympäristö ovat tärkeitä investointien kannalta. Nopea teknologinen muutos ja myöhästynyt sääntelyn purku voivat muodostua esteiksi innovaatioille varsinkin, kun on epäselvää mitä säännellään ja miten sääntelypolitiikka toimii. Vapaa markkinoille pääsy on tärkeää innovaatioil-

le, investoinneille ja tuottavuudelle palvelusektorissa. Kilpailun ollessa rajoitettua kannustimia innovaatioille on vähän, mikä voi johtaa optimaalista heikompaan tuottavuuteen, korkeampiin yksikkökustannuksiin ja resurssien väärään kohdentumiseen sekä työllisyyden kannalta heikkoon kehitykseen pitemmällä aikavälillä.

Pienessä avotaloudessa palvelusektorin erityisongelmana on lähimarkkinoiden pienuus, jolloin näiden varassa ei synny riittävän kannattavaa yritystoimintaa. Tästä syystä sääntelyn poistaminen ja markkinoiden avautuminen ulkomaille on ollut tärkeää markkinoiden laajentamiseksi ja kilpailun lisäämiseksi kotimarkkinoilla. Tämä on mahdollistanut uusien viestintä- ja tietotekniikka-alojen kehittymisen ja kansainvälistymisen Suomessa. Uusissa avoimen sektorin palveluissa tuottavuuden kasvu on ollut nopeaa. Yhä kuitenkin valtaosa palveluista voidaan lukea suljettuun sektoriin, joilla tuottavuuden kasvu on ollut edelleen hidasta.

On monia syitä siihen, että Suomen yksityinen suljettu sektori on kansain-

välisessä verrannossa pieni. Ensinnäkin laman seurauksena monet suljetun sektorin alat kuten pankki- ja vakuutus toiminta joutuivat korjaamaan voimakkaasti rakenteitaan ja vähentämään työvoimaansa. Toisaalta julkinen sektori hoitaa meillä hyvin suuren osan

sellaisia palveluita kuin lastentarhat, koulut, vanhustenhoito ja jotkut muut sosiaalityöt, jotka kuuluvat monissa muissa maissa yksityiseen sektoriin. Tällöin yksityinen sektori on jossain määrin syrjäytynyt näiltä aloilta. Lisäksi palvelualan yritykset ovat hyvin työvaltaisia, jolloin esimerkiksi sosiaaliturvamaksut ja arvonlisävero rasittavat

yritysten kannattavuutta, mikä on vähentänyt uusien työpaikkojen syntyä. Toisaalta matalapalkka-aloilla työn tarjontaa on voinut vähentää vero-, sosiaalietuus- ja työttömyysturvajärjestelmä, joka perhetilanteesta riippuen on nostanut kynnispalkkaa työttömyydestä avoimille työmarkkinoille siirtymisen yhteydessä. Näistä syistä työmarkkinat eivät ole löytäneet tasapainoa, mikä on näkynyt työttömyytenä ja heijastunut erityisesti palvelusektoreille.

Suurin osa palvelusektorista koostuu edelleen suljetun sektorin aloista, joilla kannustinongelmat jarruttavat työllisyyden kasvua.

Taulukko 4. Verokiila ja nettokorvaussuhteet Suomessa, EU:ssa ja USA:ssa 1994, 1999, 2000 ja 2001.

Tulot ja perhetyyppi	Suomi				EU			USA		
	1994	1999	2000	2001	1994	2000	2001	1994	2000	2001
Veroaste, keskituloinen ¹	50,5	47,4	47,3	45,9	44,6	43,6	43	31,2	30,8	30,0
Veroaste, matalatuloinen ²	..	42,6	42,4	40,9	..	38,6	37,8	..	29,0	27,7
NRR, matalatuloinen perhe ³	87,0	83,0	72,0	67,0	..	59,0	59,0	..
NRR, matalatuloinen yksin.	83,0	63,0	71,0	68,0	..	59,0	59,0	..

¹ Ns. Verokiila, tulovero ja työnantajan sekä työntekijän sosiaaliturvamaksut % keskituloinen työvoimakulusta.

² Matalatuloinen ansaitsee 67 % keskitulosta.

³ Nettokorvaussuhde (NRR), työttömän ensimmäisenä kuukautena saamat etuudet verojen jälkeen suhteessa palkkatuloon, perheessä 2 lasta.

Lähde: EU:n Komissio.



Ilmo Pyyhtiän mielestä pitäisi harkita julkisen T & K-tuen suuntaamista entistä enemmän palvelualoille, joilla tarvitaan ei-teknisiä innovaatioita.

Edellä mainitut kannustavuusongelmat ovat olleet ja ovat jossain määrin edelleen merkittävä työmarkkinoiden tasapainoa horjuttava tekijä. EU on viime vuosina kiinnittänyt runsaasti huomiota eurooppalaisten työmarkkinoiden rakenneongelmiin talouspoliittisissa suosituksissaan. Työttömyyden alentamiseksi EU on kehottanut parantamaan työmarkkinoiden toimintaa monin eri tavoin, joista keskeisin on ollut työvoimakustannusten pienentäminen työn verotusta ja muita työhön liittyviä kuluja alentamalla. Tämän-suuntaisia toimia onkin toteutettu useissa EU-maissa.

Suomessa on viime vuosina alennettu palkkaveroastetta useaan otteeseen. Suhteellisesti suurimmat tuloveroalennukset tehtiin vuosina 2001 ja 2002. Veronalennukset on jaettu melko ta-

saaisesti eri tuloluokkiin, vaikka lievä painopiste onkin ollut alimmissa tuloryhmissä. Kuitenkin Suomen keskituloisen veroaste (verokiila) jää vielä alle kolme prosenttiyksikköä EU:n keskiarvon yläpuolelle. Kunnallisverotuksen ansiotulovähennyksen ansiosta keskituloisten veroaste on laskenut vuoden 1994 huipusta lähes 5 prosenttiyksikköä viime vuoteen mennessä.⁵ Monissa kunnissa kuitenkin veroäyrin korotukset ovat osittain kumonneet ansiotulovähennyksen nostamisen vaikutukset, joten keskimääräinen veroaste koko kansantaloudessa ei ole alentunut vastaavassa määrin. Myös työttömän työntekijän saamat korvaukset työttömyysajalta suhteessa

työtuloon ovat alentuneet varsinkin perheettömillä työntekijöillä.

Yhteenvedona voidaan todeta, että Suomen palvelusektorin kehitysedellytysten kannalta on koulutuspolitiikan suunnittelussa oleellista ottaa huomioon tämän sektorin menestysalat ja pyrkiä muutenkin takaamaan riittävä koulutus pohja sen tarpeita ajatellen. Palvelusektorin kehitys näyttää olevan kiinni innovatiivisesta ja koulutetusta työvoimasta. Toisaalta on pyrittävä talouspolitiikan keinoin edelleen vähentämään sääntelyä sekä hyödyke- että työmarkkinoilla, koska sääntely kummillakin markkinoilla vähentää palvelusektorin työllisyyden kehittämismahdollisuuksia. Lisäksi erityisesti matala-palkkaisilla palvelualoilla on vero- ja sosiaalipoliittisin keinoin korjattava työn kysynnän ja tarjonnan tasapainoa.

VIITTEET

¹ OECD (2001), *Innovation and Productivity in Services*, Paris: OECD.

² OECD (2001), *emt.*

³ I. Pyyhtiä (2002), *Työllisyyden kehitykseen vaikuttavista tekijöistä*, *Euro & talous* 3/2002.

Pyrkimys työn verotuksen keventämiseen on osa eurooppalaista työllisyysstrategiaa, jonka tehokkuudesta EU:n jäsenmaat ovat hiljattain keränneet kokemuksia. Samalla on saatu tietoa verokevennyksien suuruudesta ja painotuksista eri maissa. Suomessa käytävään verokeskusteluun voi hakea uutta väriä vertaamalla kotimaista ja muiden EU-maiden kehitystä keskenään.

Seija Ilmakunnas
Osastopäällikkö
Eläketurvakeskus



Seija Ilmakunnas pohtii artikkelissaan EU:n työllisyysstrategian toteuttamista työn verotuksen osalta.

Työn verotuksen keventäminen

osana suomalaista ja eurooppalaista työllisyyspolitiikkaa

EU:n työllisyysstrategia lepää neljän pilarin päällä. Ensimmäinen pilari tukee ihmisten työllistymisedellytyksiä ja toinen pilari puolestaan työpaikkojen synnyttämistä. Kolmas pilari pyrkii lisäämään työmarkkinoiden sopeutumista muutoksiin, ja neljäs pilari tavoittelee tasa-arvon edistämistä työmarkkinoilla.

Työn verotus sisältyy ennen kaikkea kakkospilariin. Siellä todetaan mut-

kikkaasti seuraavaa: ”Kunkin jäsenvaltion on tarvittaessa, oman lähtökohtansa mukaisesti, asetettava tavoitte kokonaisverorasituksen asteittaiselle keventämiselle ja soveltuvin osin sekä työhön että välillisiin työvoimakustannuksiin, etenkin suhteellisen vähän ammattitaitoa vaativaan ja heikosti palkattuun työhön, kohdistuvan verorasituksen keventämiselle; tällaiset uudistukset on toteutettava niin,

ettei vaaranneta julkista taloutta tai sosiaaliturvajärjestelmien kestävyyttä pitkällä aikavälillä.”¹

Verotusta koskevien linjausten sisällyttäminen EU-maiden yhteiseen työllisyysstrategiaan on antanut mahdollisuuden yksittäisten maiden veropoliitiikkaa koskevaan ylikansalliseen arviointiin. Jäsenmaat saavat Euroopan unionin neuvostolta myös suosituksia siitä, missä niiden pitäisi työllisyysasioissa parantaa suoritustaan. Esimerkiksi v. 2001 Suomelle kohdistetut suositukset käsittelivät muun muassa juuri verotusta. Neuvoston kannanotossa todettiin, että Suomessa ”olisi jatkettava nykyisiä poliittisia aloitteita työn verotuksen keventämiseksi: tässä olisi otettava huomioon maan talous- ja työllisyystilanne.”²

Työllisyysstrategiassa on nähty perustelluksi painottaa työn verotuksen keventämistä erityisesti pienituloisten osalta. Pienituloisia suosivan painotuksen valintaan on mitä ilmeisimmin vaikuttanut se, että koulutusasteen mukaiset erot työttömyydessä ovat yleisesti ottaen suuret. Korkeasti koulutetun työvoiman kysyntä on viime vuosina ollut varsin vahvaa EU-maissa, mutta samalla suurtyöttömyys on jäänyt erityisesti heikosti koulutetun työvoiman yleiseksi ongelmaksi.

Heikosti koulutettujen työttömyyden on myös arvioitu olevan rakenteellista siinä mielessä, että voimakkaankin talouskasvun oloissa se alenee vain hitaasti. Tällainen osa työttömyyttä on luonnollisesti merkittävämpi ongelma kuin suhdannetyöttömyys. Hyvinvointimielessä se merkitsee pysyvää pienituloisuutta ja niukkaa toimeentuloa sekä nyt että tulevaisuudessa, sillä pitkäaikainen työttömyys johtaa selvästi alempaan tulotasoon myös eläkkeellä. Koko kansantaloudenkin kannalta rakenteellinen työttömyys on ongelma, sillä sen vallitessa pulaa työvoimasta voi syntyä entistä varhaisemmassa vaiheessa. Vaikka edellytyksiä suotuisalle talouskehitykselle olisi, kasvu tyrehtyy palkkojen nousun ja inflaation kiihtymiseen korkealla työttömyyden tasolla.

Työn verotus on keventynyt EU-maissa

Politiikkasuositusten ohella työllisyysstrategia on tuottanut vertailutietoa työn verotuksen kehityksestä ja veronkevennysten vaikutuksista eri EU-maissa. Vertailutietoa on saatu erityisesti osana hanketta³, jossa työllisyysstrategian tehoa arvioitiin maittain. Komissio on myös hiljattain julkaissut raportin⁴, joka sisältää arvioiteja veromuutosten työllisyysvaikutuksista.

Työn verotuksen kireyden yksi keskeinen mittari on ollut OECD:n laskema ns. verokiila, joka on näissä arvioissa yhtä kuin työvoimaverojen osuus kokonaistyövoimakustannuksista.⁵ Verokiilan kehitystä tarkastellaan eräänlaisen tyyppitapauksen, ns. keskivertotyöntekijän, kohdalla. Hän on palkansaaja, joka tienaa teollisuuden keskipalkan verran.

Tällä tavoin mitattuna työvoimaverojen trendi on viime vuosina ollut aleneva kaikissa EU-maissa paria poikkeus-

ta lukuun ottamatta. Viimeisten viiden vuoden aikana keskivertotyöntekijän verokiila on alentunut keskimäärin noin kahdella prosenttiyksiköllä.⁶ Edellä mainituissa arvioinneissa on korostettu myönteisenä saavutuksena sitä, että on

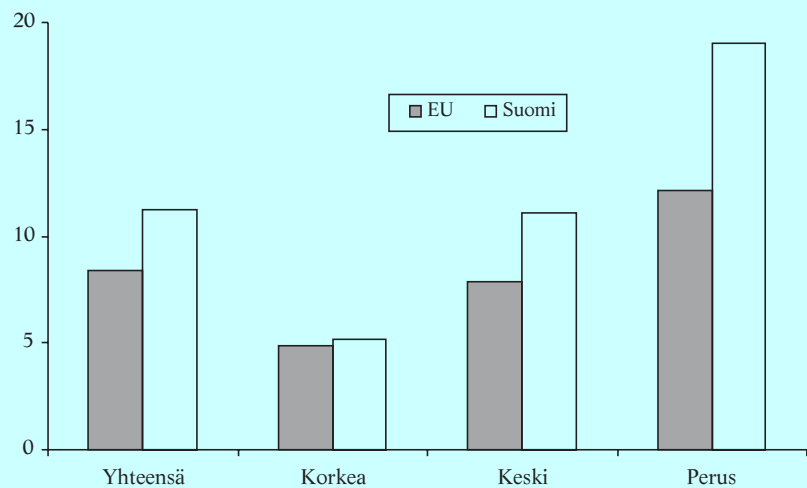
ylipäättään saatu kiristyvän verotuksen trendi katkaistua ja verokiila supistumaan. Toisaalta kehitystä ei ole pidetty riittävänä, sillä tänä vuonna kaikki neljä taulukon 1 korkeimman verokiilan maata saivat suosituksen keventää yhä työn verotusta.⁷ Verokiilan alentaminen on viime vuosina

ollut mahdollista vahvan talouskasvun vuoksi, jos kohta on toteutettu myös joitakin veromenetyksiä kompensoivia korotuksia muussa verotuksessa, esimerkiksi energiaverotuksessa.

Yhteisenä tavoitteena on myös ollut työn verotuksen keventäminen erityisesti pienipalkkaisten kohdalla. Tältä osin toteutunutta kehitystä voidaan mitata tarkastelemalla verotuksen muutoksia sellaisen työntekijän kohdalla, jonka tulotaso on kaksi kolmas-

Työttömyys koskettaa erityisesti heikosti koulutettua, pienipalkkaista työvoimaa.

Kuvio 1. Työttömyysaste koulutusasteen mukaan 2000, Suomi ja EU keskimäärin.



Lähde: Employment in Europe 2001, European Commission.

Taulukko 1. Verokiilan muutokset EU-maissa 1997–2000.

Maa	Verokiila 2000	Muutos, %-yks. 1997–2000	Tuloverojen vaikutus	Sosiaaliturvamaksujen vaikutus		
				yhteensä	työntekijä	työnantaja
Belgia	56,6	-1,2	-0,6	-0,6	0,5	-1,1
Saksa	51,3	-0,7	-0,7	0,0	0,0	0,0
Ruotsi	49,5	-0,3	-1,5	1,2	1,3	-0,1
Ranska	48,1	-0,9	3,4	-4,3	-3,4	-0,9
Suomi	47,5	-1,1	-0,6	-0,4	-0,4	0,0
Italia	46,4	-5,5	1,2	-6,7	0,0	-6,7
Itävalta	45,1	-0,9	-0,6	-0,3	-0,2	0,0
Alankomaat	44,5	2,0	-0,2	2,2	-4,7	6,9
Tanska	44,4	-0,6	-2,6	2,0	1,7	0,4
Espanja	37,6	-1,9	-1,7	-0,2	-0,1	-0,1
Kreikka	36,1	0,1	-0,2	0,3	0,4	-0,1
Luxemburg	35,2	0,2	-0,8	1,0	1,1	0,0
Portugali	33,5	-0,5	-0,6	0,1	-0,1	0,2
UK	30,3	-1,7	-0,5	-1,2	-0,8	-0,5
Irlanti	28,8	-5,2	-4,4	-0,8	-0,4	-0,3
EU 15	45,0	-1,6	0,1	-1,7	-0,9	-0,8

Lähde: G. Carone & A. Salomäki (2001), Reforms in tax-benefit systems in order to increase employment incentives in the EU, European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Economic Paper 160.

osaa keskivertotyöntekijän tulotasosta. Pienipalkkaisen työntekijän verotus keveni kolmella prosenttiyksiköllä eli keskimäärin hieman enemmän kuin keskivertotyöntekijällä. Ranskaa lukuun ottamatta missään maassa kevennyksiä ei ole painotettu vahvasti pienituloisia suosivalla tavalla. Tämä pätee myös Suomeen.⁸

EU-maat ovat valinneet eri tavoin sen, painottuvatko kevennykset tuloverotukseen vai sosiaalivakuutusmaksuihin (taulukko 1). Ranska ja Italia ovat selkeitä esimerkkejä maista, joissa painopiste on ollut sosiaalivakuutusmaksujen alennuksissa. Niissä tuloverot ovat itse asiassa kasvattaneet verokiilaa. Pohjoismaissa puolestaan on kevennetty tuloverotusta.

Eroja voidaan tarkastella myös painotuseroina työvoiman kysynnän ja tarjonnan välillä. Ansiotuloverotuksen välitön vaikutus näkyy työvoiman tarjonnassa. Esimerkiksi pienituloisille palkansaajille suunnattu ansiotuloverotuksen kevennys heijastuu suoraan työstä käteen jäävän ansiotulon kasvuna, mikä lisää työhön osallistuvuu-

ta. Toki tällainen verokevennys heijastuu myös palkkavaikutusten kautta myöhemmin työvoimakustannuksiin ja työn kysyntään, mutta välittömän vaikutuksen avulla arvioituna kysynnässä on työvoiman tarjontaan painotettava toimenpide. Työnantajien sosiaalivakuutusmaksujen alennukset näkyvät puolestaan suoraan työvoimakustannuksissa ja työn kysynnässä. Vaikutukset heijastuvat palkkaneuvotteluiden kautta myöhemmin sekä työn kysyntään että tarjontaan. Verokevennyksen ensisijaiset vaikutuskanavat lähtökohtana pitäen voidaan kuitenkin arvioida Pohjoismaiden painottaneen enemmän työn tarjontaa ja vastaavasti Ranskan ja Italian työvoiman kysyntää.

Tasaisesti eri tuloluokkiin kohdistuneet tuloverokevennykset ovat olleet suosittuja siksi, että ne nauttivat laajaa poliittista kannatusta. Näin todetaan EU:n komissiossa tehdyssä maakohdistaisten työllisyyspolitiikan arviointien yhteenvedossa.⁹ Poliittisesta suosiotaan huolimatta ne eivät kuitenkaan välttämättä ole työllisyysvaikutusten

kannalta tehokkain tapa alentaa verotusta. Ainakin välittömien työn tarjontavaikutusten kannalta pienituloisimpiin painottuvaa tuloverotuksen keventämistä on pidetty parempana vaihtoehtona. Suurituloisten kohdalla verokevennyksen ns. tulovaikutus voi syödä ison osan sen positiivisesta vaikutuksesta työn tarjontaan.¹⁰

Miten veronkevennykset ovat Suomessa vaikuttaneet työn kysyntään?

Veronkevennysten työllisyysvaikutusten eksakti arviointi on vaikeaa, sillä toteutuneeseen työllisyyden kehitykseen ovat vaikuttaneet samanaikaisesti monet muutkin tekijät kuin työn verotus. Veronkevennysten vaikutuksen eristäminen edellyttää viime kädessä analyysia myös siitä, miten kevennyksiin palkanmuodostuksessa sopeudutaan. Niin ikään ei riitä arvioida sitä, miten yksityisen sektorin työn kysyntä kasvaa, vaan huomioon pitäisi ottaa myös se, missä määrin julkisen sekto-

rin työllisyys heikkenee alentuneen verokertymän ja sitä kautta tiukemman budjetin kautta.

Osana edellä mainittua työllisyysstrategian tehon arviointia on Suomessa esitetty laskelmia toteutettujen verokevennyksen vaikutuksista työn kysyntään.¹¹ Pohjana tässä työssä ovat olleet aiemman tutkimuksen¹² tulokset työn verotuksen palkkavaikutuksista ja työn kysynnän herkkyydestä työvoimakustannusten muutoksen suhteen.

Pekka Sinkon laskelmien mukaan veronkevennykset selittävät karkeasti arvioiden noin kymmenesosan parantuneesta työllisyydestä aikavälillä 1997–2001. Koska tuloverotus on Suomessa ollut veronkevennyksen pääväline, niin pääosa tästä vaikutuksesta tulee tämän veromuodon osalle. Sosiaaliturvamaksujen kevennykset ovat olleet varsin vaatimattomia suhteessa tuloverotuksen kevennyksiin, ja verokevennyksen työllisyysvaikutuksesta vain vajaa kolmannes perustuu niiden alentumiseen.

Em. arvioinnin pohjana olevat aiemmat tulokset viittaavat siihen, että ko. veromuotojen kustannustehokkuuksissa ei ole kovin suurta eroa. Toisin sanoen erilaisilla verokevennyksillä aikaansaatu työllisyyden lisäys merkitsee suunnilleen yhtä suurta julkisen talouden tasapainon heikennystä. Kummassakin tapauksessa verotuksen käyttö työllisyyden kohentamiseen tulee suhteellisen kalliiksi.¹³

Tämä kustannustehokkuus on sidoksissa siihen, miten palkkaneuvotteluissa reagoidaan verotuksen muutoksiin. Jos julkisia palveluita arvostetaan ja palkansaajat näkevät verotuksen tason ja julkisten menojen välisen yhteyden, niin tuloverotuksen kiristykset kasvattavat palkkavaateita vain vähän.¹⁴ Tällöin näiden kiristysten vaikutus yritysten työvoimakustannuksiin ja työllisyyteen jää vähäiseksi. Sama pätee kääntäen myös verokevennyksen vaikutuksiin. Tällainen

julkisen talouden tulo- ja menupuolen yhteyden näkeminen ja sisäistäminen on todennäköisintä keskitettyjen palkkaneuvottelujen tapauksessa.

Sosiaalivakuutusmaksujen muutokset siirtyvät yritysten työvoimakustannuksiin sekä suoraan että välillisesti palkkavaikutusten kautta. Yhtenä ääritapauksena on se, että yritykset pystyvät siirtämään ko. maksujen korotuksen kokonaan työntekijöiden maksettaviksi alempien palkkojen muodossa. Tällöinkin yritysten työvoimakustannukset eivät muutu eikä vaikutusta työllisyyteen myöskään tule. Tämän kaltainen tilanne voi syntyä paitsi yritysten suuren neuvotteluvoiman tilanteessa myös silloin, jos sosiaaliturvamaksujen ja niillä rahoitettujen etujen välillä on tiivis linkki.

Työeläkemaksujen ja niillä rahoitettujen etuuksien välille voidaan lähtökohtaisesti ajatella tällainen yhteys, ja ko. maksujen korotuksia voidaan pitää suoraan tulevaisuuteen siirretyn pal-

kanosan kasvattamisena. Eläkemaksuihin menevä palkanmaksuvara on ikään kuin ”päältä pois” välittömistä palkkavaateista. Tällaisen maksujen ja etuuksien välisen tiiviin linkin johdosta sosiaaliturvamaksujen korotusten vaikutus työvoimakustannuksiin voi jäädä vähäiseksi. Tässäkin yhteydessä

mekanismit pätevät myös toiseen suuntaan, jolloin maksukevennyksen vaikutukset työllisyyteen jäävät vähäisiksi.

Todellisuudessa tilanne on kuitenkin paljon monisyisempi. Työnantajan sosiaalivakuutusmaksut koostuvat monista eri osista, ja näiden eri osien välillä on suuria eroja siinä, miten tiivis yhteys maksujen ja niillä rahoitettujen etuuksien välillä on. Työeläkemaksujen ja työeläkkeiden välistä yhteyttä voi lähtökohtaisesti pitää varsin tiiviinä, mutta esimerkiksi työnantajan kansaneläkemaksujen ja niillä rahoitettujen etuuksien välillä ei ole suoraa yhteyttä. Tällaiset erot merkitsevät sitä, että

sosiaalivakuutusmaksujen muutosten palkkavaikutuksia ei itse asiassa olekaan kovin perusteltua tarkastella yhtenä kokonaisuutena.

Työeläkemaksujen ja niillä rahoitettujen etuuksien välinen yhteys pätee erityisesti silloin, kun maksukorotusten voidaan ajatella suurella todennäköisyydellä heijastuvan tulevien etuuksien paranemisena. Voidaan kuitenkin ajatella tilannetta, jossa maksua joudutaan korottamaan esimerkiksi heikentyneen väestökehitysarvion johdosta. Eri perusteilla tehtyjen maksukorotusten palkkavaikutuksien voidaan olettaa poikkeavan toisistaan.

Atkinson (2002) on korostanut sitä, että sosiaalivakuutuksen yhteydessä on kysymys myös odotuksista ja siitä, miten muutokset koetaan ja mielletään.¹⁵ Odotukset esimerkiksi toistuvista eläkeleikkauksista voivat aikaansaada kehän, jossa tulevaisuudessa saataviin etuuksiin ei ainakaan täysin määräisesti uskota. Jos usko katoaa, katoaa samalla myös halu tinkiä tämän hetken palkkavaatimuksista.

Mitä kannattaa ottaa huomioon tulevissa veroratkaisuissa?

Työttömyysongelman luonne ja rakenteellisen työttömyyden taso ovat tärkeitä lähtökohtia mietittäessä tulevia veroratkaisuja. Jos työttömyysongelmissa on kysymys pitkälti vain laman synnyttämästä poikkeustilasta, se poistuu ”omia aikojaan” talouden kehityksessä suotuisasti. Jos taas työvoiman tarjontaan ja kysyntään liittyy perustavanlaatuista epäsuhtaa jatkossakin siten, että työttömät ja uudet työpaikat ovat olennaisilta osin erilaisia, niin ongelmat säilyvät mittavina tulevinakin vuosina.

Viimeksi mainitun, ja rakennetyöttömyyden kannalta ongelmallisemman, vaihtoehdon puolesta puhuu se, että Suomi on erikoistunut ja erikoistumisessa korkean teknologian aloille. Tämä merkitsee samalla sitä, että tuo-

Suomessa tapahtuneesta työllisyyden kasvusta vain pieni osa on ollut työn verotuksen keventämisen ansiota.

tannon rakenne muuttuu edelleen tietoon ja osaamiseen perustuvaan suuntaan. Tämä vähentää omalta osaltaan vähän tuottavien ja pienipalkkaisten työtehtävien kysyntää. Tämän kehityssuunnan jatkuminen voimakkaana merkitsee sitä, että jatkossakin työttömät ja uudet työpaikat ovat ”eri paria” ja ns. kohtaanto-ongelmat säilyvät keskeisinä. Hallitsevana piirteenä pysyy se, että työvoiman rakenne muuttuu paljon hitaammin kuin työpaikkojen rakenne.

Tällaisessa tilanteessa korostuvat ne toimenpiteet, joilla voidaan kuroa umpeen työttömien ”osaamiskuilua”. Toisaalta on perusteltua myös se, että tuetaan työpaikkojen syntyä niilläkin aloilla, jotka eivät perustu korkeaan osaamiseen. Veroratkaisut, joilla tähdätään työvoimakustannusten alentamiseen erityisesti matalapalkkaisten töiden osalta, voivat olla osa tätä rakennepolitiikkaa.

Tällaisen painotuksen ongelmiksi on nähty verotuksen progression kasvaminen ja sen mukana tuloloukkuongelmat. Esimerkiksi ansiotulovähennyksen kasvattaminen on nostanut rajaveroastetta sillä tuloalueella, jossa ko. vähennys pienenee. Jo työmarkkinoilla toimivien lisätyön tekemiseen liittyviä tuloloukkuongelmia voitaneen kuitenkin pitää pienempinä kuin sitä ongelmaa, että työtön ei työllistyessään pysty parantamaan elintasoaan. Lisäksi tutkimustulokset viittaavat myös siihen, että työn kysynnän puolella verotuksen korkeampi progressio johtaa matalampiin palkankorotusvaatimuksiin ja on tätä kautta työllisyyden kannalta edullista.¹⁶

Ansiotuloverotuksen kevennyksillä on rajansa tässä suhteessa, sillä valtion verotuksessa verotettavan tulon alaraja on jo nykyisellään varsin korkea. Kunnallisverotuksen ansiotulovähennystä on käytetty useampana vuonna peräkkäin pienipalkkaisen työn verotuksen kevennyksen välineenä. Senkin käytölle on omat rajansa, sillä sen kasvattaminen johtaa helposti kunnallisverotuksen veroprosentin nousuun, mikä omalta osaltaan syö



Seija Ilmakunnaksen mielestä veroratkaisuilla pitäisi tukea työpaikkojen syntyä niilläkin aloilla, jotka eivät perustu korkeaan osaamiseen.

tämän veroinstrumentin tehoa. Ansio-
tuloverotukseen liittyvät rajoitteet
merkitsevät samalla sitä, että sosiaalivakuutusmaksujen porrastaminen palkan mukaan on varteenotettava työllisyyspolitiikan keino.¹⁷ Porrastukset ovat perusteltuja järjestelmissä, joissa vakuutusperiaate ei ole määräävä eli kansaneläke- ja sairausvakuutuksessa.¹⁸

Suomessa suhtautuminen EU:n yhteiseen työllisyyspolitiikkaan ei ole ollut kovin innostunutta. Sen ei katsota tuoneen juurikaan lisäarvoa Suomessa jo aiemmin valittuun kansalliseen politiikkaan. Tämä arvio sisältyy komission toimeksiannosta suoritettuun Euroopan työllisyysstrategian kansalliseen vaikuttavuusarviointiin. Arviointiraportissa myös todetaan, että Suomen politiikkamalli on laaja-alaisempi kuin EU-maiden yhdessä omaksuma työllisyysstrategia.¹⁹ Siinä korostetaan hallitusohjelman merkitystä sekä sitä, että työllisyyspolitiikkaa ja muuta talouspolitiikkaa on perusteltua tarkastella tiiviinä kokonaisuutena. Näin on Suomessa raportin mukaan myös menetelty, mutta ansio tästä ei suinkaan lankea EU:n työllisyysstrategial-

le. Hyvää politiikkaa olisi osattu tehdä ilman sitäkin. Voi kuitenkin kysyä, kannattaisiko Suomessa ottaa enemmän tosissaan ainakin se strategian osa, jonka mukaan verokevennyksiä olisi syytä painottaa pienituloisia suosiavasti.

VIITTEET

¹ ”Euroopan unionin neuvoston päätös, tehty 18. päivänä helmikuuta 2002, jäsenvaltioiden työllisyyspolitiikan suuntaviivoiksi vuodeksi 2002”, Euroopan yhteisöjen virallinen lehti 1.5.2002.

² Euroopan unionin neuvoston 19.1.2001 antama suositus jäsenvaltioiden työllisyyspolitiikan täytäntöönpanosta.

³ European Commission, Directorate-General for Employment and Social Affairs (2002), Impact Evaluation of the EES, Background paper ”Tax-benefit reforms and taxation on labour”, http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2002/may/tax_en.pdf.

⁴ G. Carone & A. Salomäki (2001), ”Reforms in tax-benefit systems in order to increase employment incentives in the EU”, European Commission, Di-

rectorate-General for Economic and Financial Affairs, Economic Paper 160.

⁵ Verokiila saadaan laskemalla ensin näkin yhteen tulovero ja työnantajan sekä työntekijän sosiaalivakuutusmaksut ja suhteuttamalla tämä yhteismäärä kokonaistyövoimakustannuksiin (palkka + työnantajan maksamat sosiaalivakuutusmaksut).

⁶ Ks. European Commission, Directorate-General for Employment and Social Affairs (2002), emt.

⁷ Euroopan unionin neuvoston 18.2.2002 antama suositus jäsenvaltioiden työllisyyspolitiikan toteuttamisesta.

⁸ Pienituloisen henkilön verokiila aleni Suomessa aikavälillä 1997–2001 2,8 prosenttiyksikköä, ja keskiwertotyöntekijän verokiila aleni 2,4 prosenttiyksikköä (ks. P. Sinko (2002), ”Labour Tax Reforms and Labour Demand in Finland 1997–2001”, VATT-Keskustelualoitteita 275.). Tuloverotuksen osalta verokevennyksen tasainen jakautuminen käy ilmi julkaisusta J. Kurjenoja (2002), ”Työn verotuksen kehittämisen taloudellisia lähtökohtia”, Veronmaksajain Keskusliitto, Verotietoa 29.

⁹ Ks. European Commission, Directorate-General for Employment and Social Affairs (2002), emt.

¹⁰ Ks. tarkemmin M. Kuismanen (2002), ”Tuloverotuksen reformit työn tarjonnan lisääjänä”, PTT-katsaus 2/2002.

¹¹ Ks. P. Sinko (2002), emt.

¹² S. Honkapohja & E. Koskela & R. Uusitalo (1999), ”Työllisyys, työn verotus ja julkisen talouden tasapaino”, Kansantaloudellinen aikakauskirja 1/1999.

¹³ Tämä veronkevennyksen kalleus tulee ilmi sekä tutkimuksesta Honkapohja et al. (1999) että tutkimuksesta Pehkonen (1998), ”Palkanasetanta ja työttömyys”, teoksessa M. Pohjola (toim.) (1998), Suomalainen työttömyys, Helsinki: Taloustieto Oy.

¹⁴ Ks. tarkemmin J. Kilponen & P. Sinko (2001), ”Taxation and the Degree of Centralisation in a Trade Union Model with Endogenous Labour Supply”, VATT-Keskustelualoitteita 250.

¹⁵ T. Atkinson (2002), ”Taxation and the Basis for the Welfare State”, esitelmä Säätytalolla 10.6.2002 seminaarissa Tax Policy in International Framework.

¹⁶ Ks. tarkemmin E. Koskela (2002), ”Labour Taxation and Employment in Trade Union Models: A Partial Survey”, teoksessa S. Ilmakunnas & E. Koskela (toim.) (2002), Towards Higher Employment – The role of labour market institutions, Helsinki: VATT-Publications 32.

¹⁷ Kohdennettuja sosiaalivakuutusmaksujen alennuksia pidetään suositel-

tavina myös EU:n työllisyysstrategian arvioinnin yhteenvedossa, ks. European Commission, Directorate-General for Employment and Social Affairs (2002), Impact evaluation of the EES– overview of technical analysis, http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2002/may/description_en.pdf

¹⁸ Ns. Somera-toimikunta (Komiteanmietintö 2002:4) esittää kannanotoissaan, että maksujen ja niillä rahoitettujen etuuksien yhteyttä on tiivistettävä ja että työnantajan työn tekemiseen liittyvät maksut on perusteltua poistaa. Vaiheittainen eteneminen ja ko. maksujen poistaminen ensi vaiheessa matalapalkkaisesta työstä on yksi mahdollisuus edetä tähän suuntaan.

¹⁹ Ks. European Commission, Directorate-General for Employment and Social Affairs (2002), The evaluation of the first five years of the European Employment Strategy, Finland, http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2002/may/eval_fi.pdf

Artikkelissa arvioidaan, miten tulojen uudelleenjaossa on Suomessa viime vuosina onnistuttu. Erityistä huomiota kiinnitetään välittömän verotuksen progressioon ja siinä tapahtuneisiin muutoksiin. Lopuksi tarkastellaan myös tuloerojen tasoittamisen yhteyttä pyrkimykseen vakauttaa taloutta sen kohdassa suhdannehäiriöitä.



Ilpo Suoniemi on tutkinut tulojaon kehitystä professori Matti Tuomalan johtamassa Suomen Akatemian tutkimusohjelmassa "Syrjäytyminen, eriarvoisuus ja etniset suhteet Suomessa" (SYREENI).

Verotus, tulonjako ja talouden vakauttaminen: eräitä havaintoja Suomen kehityksestä

Ilpo Suoniemi
Tutkimuskoordinaattori
Palkansaajien tutkimuslaitos

Euroopan korkean työttömyyden johdosta tuloerojen ja köyhyyden kehitykseen on kiinnitetty enenevää huomiota.¹ Aiempi tuloerojen kaventuminen pysähtyi 1980-luvun loppupuoliskolla useimmissa Euroopan maissa, ja joissakin maissa eriarvoisuus on tämän jäl-

keen lisääntynyt selvästi.² Isossa-Britanniassa tuloerot ovat kasvaneet jo pidempään, ja muutos on ollut suurin. Tuloerojen kasvulle etsityt selitykset perustuvat markkinoilla tapahtuneisiin muutoksiin. Pohjois-Amerikassa eniten huomiota on saanut palkkaerojen kas-

vu.³ Sitä vastoin julkisen vallan harjoittamassa tulojen uudelleenjaossa tapahtuneet muutokset ovat jääneet vähemmälle huomiolle Ison-Britannian 1980-luvun kehitystä lukuun ottamatta.

Tuloerojen tasoittamista on perinteisesti pidetty yhtenä julkisen vallan ydin-tehtävistä⁴ sen kantaessa huolta tasa-arvosta ja tulonjakoon liittyvästä oikeudenmukaisuudesta. Tässä laajapohjainen ja progressiivinen tuloverotus on avainasemassa. Julkisella vallalla on huomattava vaikutus kotitalouksien tulonmuodostukseen. Normatiivisen lähtökohdan mukaan perimmäisenä tavoitteena on yksilöiden hyvinvointi. Hyvinvoinnin taloudellisena perustana ovat sen kotitalouden käytettävissä olevat reaalitytulot, jonka jäsen yksilö on. Samastettaessa hyvinvointi ja tulot on puutteena kuitenkin se, ettei tällöin voida ottaa huomioon niitä uhrauksia, joita syntyy vaihdettaessa vapaa-aikaa palkkatyöhön, puhumattakaan kaikista muista onneen ja hyvinvointiin liittyvistä tekijöistä, joita on vaikea mitata pelkän rahan avulla.

Tarkastelemalla kaikkia kotitalouksien maksamia välittömiä veroja ja sosiaalivakuutusmaksuja saadaan verotuksesta ja sen progressiosta kirjas kokonaiskuva, joka ei peity verojen ja veroperusteiden detaljien alle. Kokonaiskuvaan keskittyminen perustelee myös sitä, että verot suhteutetaan bruttotuloihin, joka on laajin mahdollinen tulokäsitys ja sisältää myös muita kuin veronalaisia tuloja. Tarkastelussa pyritään välttämään ongelmia, jotka liittyvät yksilöiden tekemiin valintoihin. Ne suovat mahdollisuuden muuntaa tulolajeja toisiksi. Esimerkiksi yrityksen perustaminen on tällainen valinta.

Kotitalouksien tarkastelu henkilöiden sijasta aiheuttaa selviä eroja muihin, esimerkiksi verotaulukkojen tai verotustilastojen, tarkasteluihin verrattuna. Tulonjakotavoitteen arvioinnin kannalta kotitalousnäkökulma on selvästi tärkeämpi. Lisäksi laskelmat perustuvat edustaviin väestötötksiin. Tällöin voidaan välttää ne ongelmat, jotka liittyvät esimerkkilaskelmien edustavuuteen

ja siihen, miten eri tulolajeja, yrittäjä-, pääoma- ja palkkatuloja sekä tulonsiirtoja (joista osa on verottomia, osa taas verollisia) koskevat laskelmat yhdistetään toisiinsa.

Miten kotitalous- ja yksilötiedot eroavat?

Tulonjakovertailuissa ei henkilötason tietojen käyttö ole tarkoituksenmukaista. Tähän on useita syitä. Lapsilla ei yleensä ole tuloja, eikä yksittäisten perheenjäsenien kulutusta tai tuloja voi luontevasti eritellä. Kotitalouden jäsenien hyvinvointi syntyy yhteisin päätöksin. Esimerkiksi työvoimaan osallistumis päätökset ovat toisistaan riippuvia. Usean henkilön työssäkäynti turvaa kotitaloutta yhden jäsenen työttömyyden aiheuttamilta tulonmenetyksiltä. Lisäksi aikuiset voivat valita esimerkiksi palkkatyön tai yrittäjäksi ryhtymisen välillä.

Näistä syistä henkilöiden välinen, esimerkiksi palkkojen tai maksettujen verojen, vertailu antaa tulonjaon näkökulmasta vain sen suuntaa ennakoivaa muttei lopullista tietoa. Suuret muutokset yksilötasolla, esimerkiksi laman aikainen työllisyyden romahtaminen, voivat kotitalouden tuloja tar-

kasteltaessa vaimentua tai joissakin yksittäistapauksissa jopa kärjistyä.

Eri tyyppisiä kotitalouksia vertailtaessa on otettava huomioon niiden koosta aiheutuvat mittakaavaedut ostovoimassa, sillä perheenjäsenet tulevat toimeen yhdessä asuessaan halvemmalla kuin asuessaan erikseen. Myös kotitalouden rakenteella on merkitystä, sillä aikuisilla on yleensä suuremmat kulutustarpeet kuin lapsilla. Kaikissa tarkasteluissa rakenteeltaan ja kooltaan eroavien kotitalouksien ostovoimat tehdään vertailukelpoisiksi laskeamalla niiden reaalitytulot kulutusyksikköä kohti. Tulonjaon kannalta kulutusyksikön käyttö on tarkoituksenmukaista, mutta verotuksen arvioinnissa se aiheuttaa selviä eroja yksilöaineistoon verrattuna (ks. oheinen laatikko).

Miten Suomen tulonjako on kehittynyt?

Julkinen valta vaikuttaa kotitalouksien väliseen tulonjakoon muovaamalla markkinoilta saatuja tuloja tulonsiirtojen ja verojen avulla. Näissä tapahtuneet muutokset voivat olla tärkeitä tulonjaon kehitykseen vaikuttaneita tekijöitä, ja ainakin 1990-luvun tuloke-

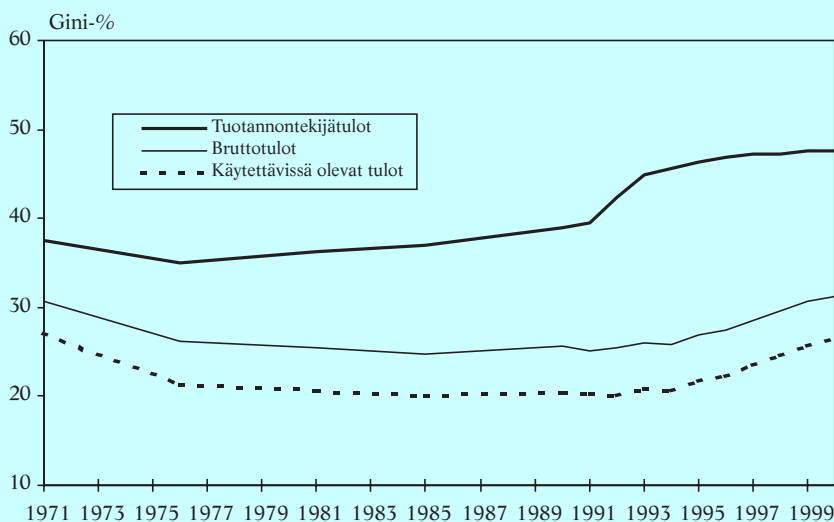
Kotitalouden mittakaavaedut ja kulutusyksikkö

Kotitalouden tarpeet ja taloudelliset mahdollisuudet riippuvat sekä sen jäsenien lukumäärästä että sen rakenteesta. Kulutusmahdollisuuksien arvioimiseksi on rakenteeltaan eroavien talouksien ostovoimat saatettava vertailukelpoisiksi. Ostovoimaan liittyvät mittakaavaedut otetaan huomioon jakamalla kotitalouden yhteenlasketut reaalitytulot sen kulutusyksiköiden lukumäärällä. Reaalitytuloja ja tulonjakoa tarkastellaan henkilöittäin. Tällöin yksittäisen kotitalouden jäsenet saavat samat kulutusmahdollisuudet.

Laskelmissa käytetään ns. vanhaa OECD:n määritelmää, jossa kotitalouden ensimmäinen jäsen saa painon yksi, muiden aikuisten paino on 0,7 ja kunkin lapsen paino 0,5. Esimerkiksi yksinhuoltajan kaksilapsisessa perheessä, jonka bruttotulot ovat 20 000 euroa, on kulutusyksiköiden lukumäärä kaksi, ja kaikki sen kolme jäsentä saavat kulutusyksikköä kohti lasketut bruttotulot 10 000 euroa. Esimerkkiperheen 20 000 euron tulo on siis bruttotulojen kannalta samanarvoinen kuin kolmen yksinäisen henkilön saamat 10 000 euroa kullekin.

Veroasteen kannalta tällä on merkitystä, sillä henkilöverotuksessa ei kotitalouden kokoa oteta huomioon. Jos maksettava vero on 10 000 euron tuloista 1 000 euroa ja 20 000 euron tuloista vastaavasti 4 000 euroa, on kulutusyksikköä kohti laskettu veroaste esimerkkiperheen jäsenillä 20 prosenttia, kun se yksinäisillä henkilöillä on 10 prosenttia samasta kulutusyksikköä kohti lasketusta 10 000 euron tulosta.

Kuvio 1. Tuloerojen kehitys Suomessa 1971–2000.



Lähde: Tilastokeskus, Tulonjakotilastot, Kulutustutkimukset.

hitykseen niillä oli merkittävä vaikutus. Laman aikana julkiset menot kasvoivat voimakkaasti sosiaalietuuksien saajien määrän myötä. Tulonsiirroilla turvattiin työttömien elintaso, ja ne olivat suurimmillaan laman pohjavuonna 1994.

Viimeaikaisen kehityksen taustaksi kuviossa 1 esitetään Gini-kertoimella⁵ mitatut keskimääräiset erot käytettävissä olevissa tuloissa sekä tuotannontekijä- ja bruttotuloissa kolmenkymmenen vuoden ajalta. Kotitaloudet saavat suurimman osan tuloistaan tuotannosta. Osa väestöstä ei osallistu tuotantoon, joten tuotannontekijätuloissa erot ovat suurimmillaan. Bruttotuloissa, joihin julkiset tulonsiirrot sisältyvät, suhteelliset tuloerot ovat selvästi pienemmät. Kun verotuksen vaikutus otetaan huomioon ja lasketaan käytettävissä olevat tulot, erot tasoittuvat entisestään.

Suomen tulonjaon kehityksessä voidaan havaita seuraavat pääpiirteet. Tarkasteltavan ajanjakson alussa, vuosina 1971–1976, tuloerot kaventuivat nopeasti. Tämän jälkeen tulonjako säilyi lähes ennallaan aina viime vuosikymmenen alun lamaan saakka. Suomen

tulonjakopolitiikka onnistui hyvin, vaikka tuotannosta saatujen tulojen erot vähitellen kasvoivat, sillä julkiset tulonsiirrot, erityisesti työeläkejärjestelmä, hillitsivät tuotannontekijätulojen aiheuttamia tulonjakopaineita.⁶ Kansainvälisessä vertailussa Suomen tuloerot olivat 1980-luvun lopulla OECD-maiden pienimmät.⁷

Suomessa 1990-luku oli poikkeuksellinen. Talous syöksyi vuosikymmenen alussa syvään lamaan, ja työllisyyden romahtamisen seurauksena tuotannontekijätulot jakautuivat selvästi aiempaa epätasaisemmin (kuvio 1). Mutta sekä bruttotuloissa että käytettävissä olevissa tuloissa suhteelliset erot eivät kasvaneetkaan, vaan ne jopa kaventuivat. Syytä tähän oli hyvinvointivaltion turva-
verkkojen toiminta.⁸ Työttömyysturva korvasi työttömyyden aiheuttamia tulonmenetyksiä. Myös verotus vaikutti; kun verotettava tulo pieneni, niin veronjälkeiset tulot pienenivät tätä vä-

Pääomatulojen kasvu ja tulonjakopolitiikka lisäsivät käytettävissä olevien tulojen eroja voimakkaasti 1990-luvun lopulla.

hemmän, koska verotus keveni tulonsaajan siirtyessä matalampaa rajaveroluokkaan.

Tuotannontekijätulot ovat laman jälkeen jakautuneet selvästi epätasaisemmin kuin aiemmin. Jos laman aikainen massatyöttömyys oli syynä tähän, niin miksi tuotannontekijätulojen jakauma ei ole tasoittunut työllisyyden parantuessa? Tärkeimpänä syynä tähän oli sekä pääomatulojen kasvu että niiden epätasainen jakautuminen. Kotitalouksien saamat pääomatulot kasvoivat v. 1996–1999 keskimäärin 20 prosenttia. Palkankorotukset sitä vastoin perustuivat koko 1990-luvun mallillisiin tulosopimuksiin. Palkkamallilla tuettiin työttömyyden kehitystä, ja palkkatulojen kokonaisvaikutus tuloerojen kasvuun jäi verraten vähäiseksi.⁹

Vuodesta 1997 alkaen pääoma- ja palkkatulojen aiheuttama paine tuotannontekijätulojen jakaumaan on tasaantunut, ja Gini- kertoimen arvo on pysynyt lähes vakiona (kuvio 1). Tosin jakauma on muuttunut pysyvästi epäedullisemmaksi. Tätä taustaa vasten on yllättävää, että käytettävissä olevissa reaalityuloissa mitatut erot ovat vuoden 1997 jälkeenkin jatkaneet tasaista noin yhden prosenttiyksikön

vuosikasvua. Tulonjako muuttuikin 1990-luvun jälkipuoliskolla muutamassa vuodessa yhtä paljon kuin kahtena edeltävänä vuosikymmenenä yhteensä.

Onko julkinen tulontasaus heikentynyt?

Tuotannontekijätulojen ja käytettävissä olevien tulojen ero muodostuu julkisista tulonsiirroista ja verotuksesta, siis julkisen vallan harjoittamasta politiikasta. Välittömän verotuksen ja tulonsiirtojen yhteenlaskettua vaikutusta tulonjakoon voidaan kuvata tuotannontekijätulojen ja käytettävissä ole-

vien tulojen Gini- kertoimien suhteellisenä erotuksena. Suomessa tämä erotus pieneni kymmenen prosenttiyksikköä vuosien 1994 ja 2000 välillä (kuvio 2). Julkisen vallan tulojen uudelleenjaon heikkeneminen on ollut syynä käytettävissä olevissa tuloissa mitattujen erojen kasvuun aiemmin mainitun pääomatulojen kasvun ohella.

Julusten järjestelmien automatiikka, verotuksen progressio ja tulonsiirtojen merkityksen kasvu kotitalouksien tulomuodostuksessa estivät tuloerojen kasvun lamavuosina. Nopean talouskasvun aikana vaikutussuunta kääntyi, ja verotus ja tulonsiirrot eivät enää kompensoineet markkinoilta saatujen tulojen aiheuttamaa painetta tuloeroihin. Ajanjaksolla 1976–1995 ne sitä vastoin olivat neutraloineet nämä paineet lähes täysin.

Julksen vallan kokonaisvaikutus on palautunut sille tasolle, jolla se oli 1980-luvun alkupuoliskolla. Verotuksen tuloja tasaava vaikutus ei puolestaan ole ollut näin pieni sitten 1970-luvun alun. Havainnot yllättävät, sillä yleensä välittömään verotukseen ja tulonsiirtoihin liittyvä progressio ja suh-

danneautomatiikka pitävät huolta siitä, että tasoittava vaikutus voimistuu, kun markkinatulot jakautuvat aiempaa epätasaisemmin. Professori Atkinson löysi OECD-maista Suomea vastaavan poikkeustapauksen vain Ison-Britannian vuosien 1984–1990 kehityksestä.

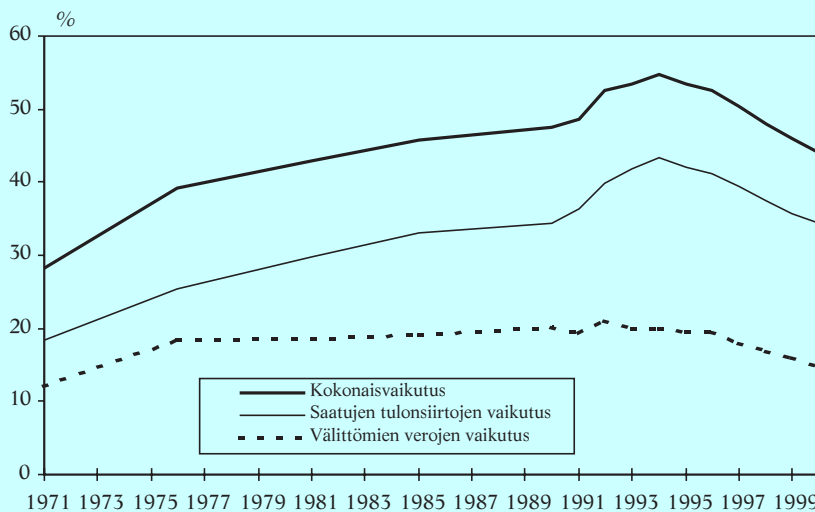
Syitä tähän ilmiöön voidaan etsiä vero- ja tulonsiirtojärjestelmiin tehdyistä muutoksista. Työttömien ja työvoimaan kuulumattomien kannalta tärkeintä oli tulonsiirtojen jääminen jälkeeseen muusta tulokehityksestä. Työttömyysturvan saantiehtojen kiristämisen ja tulonsiirtoihin tehtyjen leikkausten tulonjakovaikutuksia on arvioitu useissa tutkimuksissa.¹⁰ Verotuksen muutokset ovat jääneet vähemmälle huomiolle, sillä keskimääräisen veroasteen vaihtelut olivat 1990-luvulla vähäisiä esimerkiksi tulonsiirtojen vastaavaan osuuteen verrattuna.¹¹ 1990-luvulla tehtiin kuitenkin päätöksiä, joilla oli huomattava vaikutus verojärjestelmän progressiivisuuteen. Keskityimme niihin.

Verotuksella on ollut eniten vaikutusta tulojakauman suurituloisimman osan kehitykseen. Pääomatulojen

kansantulo-osuus on noussut voimakkaasti.¹² Lisäksi niiden verotusta on uudistettu. Pääomatulojen verotuksen eriyttäminen v. 1993 alensi niiden nimellistä verokantaa pysyvästi. Uudistukseen liittyi veropohjan laajennus, ja yritysten tuloksentasauskeinoja poistettiin. Nimellinen yhteisöverokanta alennettiin pääomatulojen lähdeverotusta vastaavasti, ja otettiin käyttöön yhtiöveron hyvitysjärjestelmä. Osinkotulot tulivat käytännössä verovapaiksi. Myöhemmin verokantaa on kahteen otteeseen nostettu, ja se on nyt 29 prosenttia.

Viime vuosina palkkaverotusta on alennettu. Tästä huolimatta palkkatulojen verotus on edelleen merkittävästi kireämpää kuin pääomatulojen verotus. Koska pääomatulot kertyvät pääosin muutenkin suurituloisille, niin pääomatulojen tulo-osuuden kasvu on vaikuttanut koko välittömän verotuksen progressiivisuuteen. Pääomatulojen erot korreloivat voimakkaasti käytettävissä olevissa tuloissa mitattujen tuloerojen kanssa.¹³ Osa vaikutuksesta johtuu pääomatulojen kasautumisesta muutenkin suurituloisille, mutta osa siitä aiheutuu myös niiden matalammasta verokannasta suurituloisten muihin tuloihin nähden.

Kuvio 2. Julkisen vallan tulojen uudelleenjako 1971–2000.



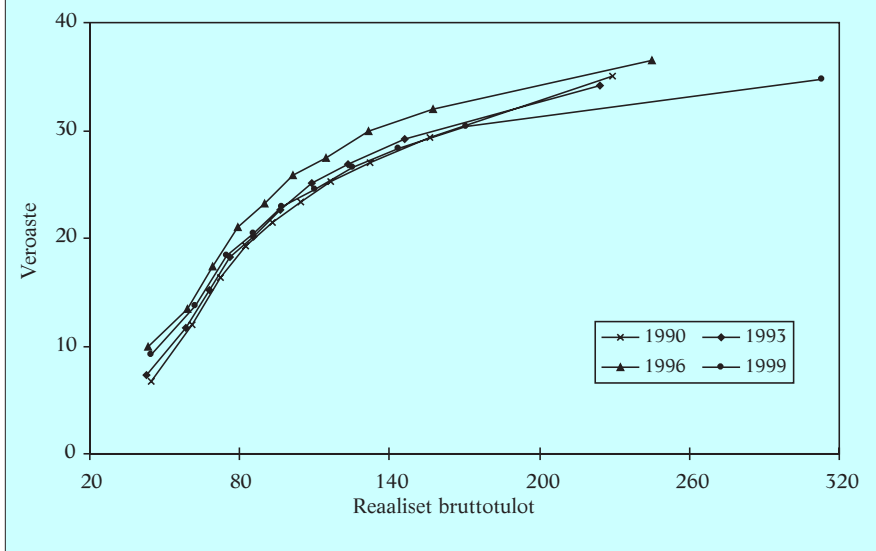
Lähde: Tilastokeskus, Tulonjakotilastot, Kulutustutkimukset.

Miten eri tulodesiilien verotus kehittyi?

Keskimääräisen kehityksen tarkastelu ei kerro mitään välittömän verotuksen progressiosta, siis siitä miten kireää verotus eri tulotasolla on. Kuviossa 3 on esitetty tulodesiilien¹⁴ avulla keskimääräisten kulutusyksikköä kohti laskettujen bruttotulojen (= tuotannon- tekijätulot + tulonsiirrot) ja veroasteen välinen yhteys vuosina 1990, 1993, 1996 ja 1999.

Vuosien 1990 ja 1993 käyriä ei kuvion perusteella voida erottaa toisistaan. Bruttotuloista laskettu verotus kiristyi selvästi vuosien 1993 ja 1996 välillä. Samalla kulutusyksikköä kohti havaittu progressio lieveni jonkin verran. Vuoden 1996 jälkeen keski-

Kuvio 3. Veroaste eri bruttotulodesiileissä.



Alimmissa desiileissä sekä verotuksen että bruttotulojen muutokset olivat hämmästyttävän vähäisiä koko 1990-luvun ajan. Kahdessa alimassa desiilissä bruttotuloista laskettu veroaste jopa nousi vuosikymmenen alkupuoliskoon verrattuna, vaikka vastaava bruttotulojen reaalikasvu oli hyvin vaatimatonta.

Tulonjaon kehitys eri työmarkkinaryhmissä

Verotuksen kehitystä arvioitaessa aikuisten työmarkkina-aseman perusteella muodostetut ryhmät ovat kiinnostavia. Näiden ryhmien, esimerkiksi yrittäjien, työntekijöiden ja työttömien tulot eroavat rakenteeltaan huomattavasti.¹⁵

Kotitalouksien luokittelu aiheuttaa selviä eroja verrattuna esimerkiksi työvoimatilaston luokitteluihin, jotka koskevat henkilöitä. Kotitalouksien osalta tässä käytetty työllisten määrittely edellyttää kaikkien aikuisten säännöllistä osallistumista työelämään. Työllisten joukkoon ei esimerkiksi lue-ta sellaista perhettä, jonka vanhemmista vain toinen käy töissä. Lisäksi

määräinen veroaste laski selvästi, mutta ylimmän desiilin tulotasolla veroasteen lasku on suorastaan häkellyttävä.

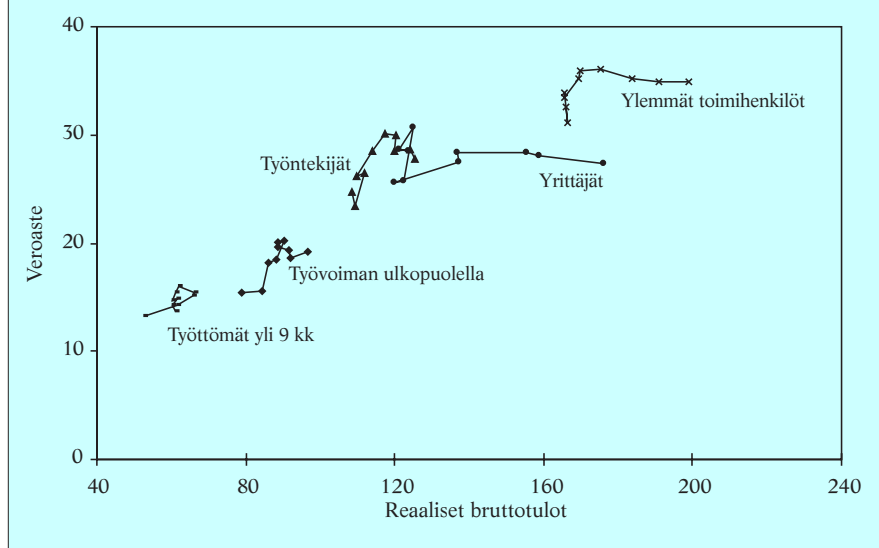
Samalla kun ylimmän desiilin veroaste on laskenut tuntuvasti (1,8 prosenttiyksikköä) vuodesta 1996, ovat desiilin keskimääräiset bruttotulot kasvaneet yli neljänneksellä. Bruttotuloista mitattu veroprogressio on asteikon yläosassa lieventynyt siinä määrin, että Suomen lähihistoriasta on vaikea löytää yhtä suurta muutosta.

Osasyynä on ollut palkkaverotuksen ja sen rajaverojen lasku. Mutta tätäkin tärkeämpiä ovat olleet verotettavan tulon rakenteessa tapahtuneet muutokset. Pääomatulojen osuus on kasvanut ennen näkemättömällä vauhdilla. Ne ovat pääsääntöisesti kertyneet muutenkin suurituloisille. Koska heidän saamiensa palkkatulojen verotus on pääomatulojen verotusta kireämpää, niin osuuskasvu on vaikuttanut sekä veroasteeseen että erityisesti välittömän verotuksen progressiivisuuden asteeseen.

Tässä on vaikea antaa vastausta siihen, mitä erillisvaikutuksia pääomatulojen kasvulla ja niiden verotuksella on ollut tuloerojen ja veroprogression

kehitykseen. Toki molemmat tekijät vaikuttavat, ja lisäksi niillä on keskinäinen yhteys. Veroprogression kehityksen kannalta syiden erittely ei ole tarpeenkaan. Pääomatulojen kasvu ja matala verokanta ovat vähentäneet koko välittömän verotuksen progressiota.

Kuvio 4. Eri työmarkkinaryhmien bruttotulot ja veroasteet 1990-luvulla.



on huomattava, että kotitaloudet voivat saada kaikkia tulolajeja. Esimerkiksi yrittäjäperheessä, jossa suurituloisin jäsen on yrittäjä, voi toinen vanhemmista olla palkansaaja. Lisäksi lähes kaikki kotitaloudet saavat tulonsiirtoja, ja työttömillä voi olla vähäisiä työtuloja.¹⁶

Suurituloisin kuviossa 4 esitetty ryhmä, ylemmät toimihenkilöt, on hyötynyt veronkevennyksistä vuoden 1996 jälkeen. Samaan aikaan myös yrittäjien verotus on keventynyt. Heidän tulonsa ovatkin kasvaneet nopeimmin 1990-luvun laman jälkeen. Muissa tutkimuksissa on käynyt ilmi, että tämä perustuu pääomatulojen kasvuun. Yrittäjätoiminnan tulokehitys on sitä vastoin jäänyt varsin vaatimattomaksi.¹⁷ Tämä antaa vähintäänkin aiheutta selvittää, mitä mahdollisuuksia yrittäjillä on muuntaa ansiotulojaan matalammin verotetuiksi pääomatuloiksi.

Työntekijöiden tulokehitys on ollut selvästi vaatimattomampaa ja työvoiman ulkopuolella olevien, pääosin eläkeläistalouksien, verotus on viime vuosina keventynyt edellisiä ryhmiä vähemmän. Kaikkein pienituloisimmissa kotitalousryhmässä, johon kuuluvat vuoden aikana (kotitalouden aikuista kohti laskettuna) yli 9 kuukautta työtömänä olleet, ovat reaaliset bruttotulot polkeneet viime vuosina paikallaan.

Verotuksen tulontasausmekanismi näyttää siis viime vuosina heikentyneen. Toisaalta laman varjo näkyy siinä, että markkinat jakavat tulot selvästi epätasaisemmin kuin ennen. Tästä syystä julkisen vallan harjoittamalle tulojen uudelleenjaolle näyttäisi olevan aiempaa suurempi tarve.

Pääomatulojen verotusta ja yhtiöveron hyvitysjärjestelmää voidaan muuttaa veroprogressiota kiristävään ja tuloerojen kasvua hillitsevään suuntaan.

Verotuksen progressio on vähentynyt, koska pääomatulojen osuus on kasvanut ja niiden veroaste on matala. Lisäksi pienituloisten veroaste on nousut.

Sitä, perusteleeko suurempi tarve laajempaa tulojen uudelleenjakoa, pitää tietysti punnita suhteessa toimien aiheuttamiin kustannuksiin. Verotus aiheuttaa selviä tuotannon menetyksiä. Näiden ongelmien pohtiminen sivuutetaan tässä artikkelissa.¹⁸

Onko uudelleenjakopolitiikan ja talouden vakauttamisen tarve kasvanut?

Lopuksi tarkastellaan talouskehityksen vakauttamistavoitetta ja sitä, mitä yhteistä tulonjakopolitiikalla ja vakauttamisella on keskenään. Yhteisen rahapolitiikan oloissa Euroopan keskuspankin raha-

politiikka ja korot määrytyvät euroalueen yleiskehityksen perusteella. Tästä syystä kansallisen finanssipolitiikan suhdanteita vakauttava rooli korostuu. Tähän julkisella vallalla on erilaisia välineitä.

Aktiivinen suhdannepolitiikka perustuu päätösperäisten välineiden käyttöön. Päätösperäistä politiikkaa on syystäkin arvosteltu siihen liittyvistä ongelmista. Talousennusteisiin liittyvät

virheet ja epävarmuudet voivat johtaa täysin väärään toimenpiteiden ajoittamiseen ja niiden mitoittamiseen. Lisäksi päätösperäiset toimet



Ilpo Suoniemi esittää verotuksen progression kiristämistä, koska siihen liittyisi sekä tulonjako- että suhdannepoliittisia etuja.

vaativat täsmennystä, esimerkiksi investointikohteiden tarkkaa valintaa. Tämä johtaa poliittisiin jännitteisiin ja päätösten viivästyymiseen. On siis selvä vaara, että elvyttävät tai supistavat toimet eivät toteudu halutussa mitassa tai sopivana ajankohtana.

Talouden automaattiset vakauttajat puolestaan perustuvat progressiivisen tuloverotuksen ja tulojen menetyksiltä turvaavan tulonsiirtojärjestelmän toimintaan. Luottomarkkinoiden informaatio-ongelmien seurauksena kotitaloudet eivät pysty suojautumaan tulojen vaihtelulta eikä kulutusta pystytä tasoittamaan kuluttajien haluamalla tavalla. Automaattiset vakauttajat toimivat implisiittisenä, kollektiivisena vakuutuksena, jossa ajoitusongelmat ratkeavat melkein itsestään. Progressiivinen verojärjestelmä ja tulonsiirrot

tasoittavat kulutusta ja vaimentavat suhdannevaihteluita. Jos verotettava tulo pienenee, niin kulutus pienenee tätä vähemmän, koska kotitalouden verotus kevenee sen jäsenten siirtyessä matalampaan rajaveroluokkaan ja koska sen saamat tulonsiirrot voivat kasvaa.

Verotuksen progression alentaminen heikentää automaattisten vakauttajien toimintakykyä. Tästä aiheutuu hyvinvointitappioita, koska käytettävissä olevien tulojen ja kulutuksen heilahtelut vastaavasti kasvavat. Tämä näkökulma ansaitsisi enemmänkin huomiota. Suomessa huomio on kuitenkin kiinnittynyt ”finanssipolitiikan pelivaraan” ja julkisen talouden vakauttamiseen. Valtion vuoden 2003 menoarvion mukaan ”epävarmuus suhdanneherkkien veroerien kehityksestä edellyttää varovaisuutta veropolitiikan linjauksissa”. Julkisen tasapainon ylikorostaminen lyö korville julkisen vallan kolmatta perustehtävää, joka on talouden suhdannevaihteluiden eikä suinkaan verotuottojen tai julkisten yli- tai alijäämien vaihteluiden vakauttaminen.

Verotuottojen viimeaikainen heilahtelu heijastaa enemmän tulorakenteessa tapahtuneita muutoksia eikä niinkään julkisen vallan puskurivaikutuksen kasvua. Pääomatulojen osuuden kasvu on lisännyt niissä tapahtuneiden heilahteluiden vaikutusta veronalaisiin tuloihin ja tarvetta vakauttaa heilahteluita.

Verotusta koskevissa muutosehdotuksissa olisikin syytä tehdä selvä ero kokonaisveroastetta ja veroprogressiota koskevien tavoitteiden välille. On esimerkiksi selvää, että verojärjestelmän progressiota voidaan lisätä samalla kun keskimääräistä yli suhdannekierron laskettua veroastetta alennetaan. (Tässä ei edes tarvitse ottaa kantaa veroasteen alentamistavoitteen järjestyksen.) Progression kiristäminen nykyisestä, esimerkiksi palauttamalla se 1990-luvun alun tasolle, tuo mukanaan selviä etuja sekä talouden vakautta että tulonjakoa vaalivien yhteiskuntapoliittisten tavoitteiden kannalta.

VIITTEET

¹ A.B. Atkinson & L. Rainwater & T.M. Smeeding (1995), *Income distribution in OECD countries: Evidence from the Luxembourg income study*, OECD, *Social Policy Studies* 18.

² A.B. Atkinson (2000), “The changing distribution of income: Evidence and explanations”, *German Economic Review*, 1, 3–18.

³ Ks. A.B. Atkinson (1999), “Is rising income inequality inevitable? A critique of the transatlantic consensus”, *Wider Annual Lectures* 3 ja A.B. Atkinson (2002), “Taxation and the basis for the welfare state”, esitelmä Talousneuvoston veroseminaarissa Helsingissä 10.6.2002.

⁴ Julkisten tehtävien jaottelu kolmeen osaan – allokointiin, distributioon ja stabilisaatioon - on peräisin alan klassikkoteoksesta R.A. Musgrave (1959), *Theory of Public Finance*, New York: McGraw-Hill. Allokointitehtävää toteutetaan sääntelemällä ja korvaamalla markkinasektorin tuotantoa, mikäli se epäonnistuu tavalla tai toisella. Distributiiossa on kyse tulojen uudelleenjaosta ja stabilisaatiossa niiden vakauttamisesta.

⁵ Gini-kerroin on eriarvoisuusmittari, jota virallinen tilastointi useimmissa maissa käyttää tulonjaon kehityksen kuvaamiseen. Vertailu perustuu suhteellisiin eroihin. Nämä säilyvät ennallaan, jos kaikkien tulot esimerkiksi kaksinkertaistuvat. Gini-kerroin saadaan keskiarvoon suhteutettujen tulovertailujen keskiarvona. Vertailut mitataan niinä vajeina, joita pienempituloisella on häntä paremmassa asemassa oleviin nähden. Jos tulot jakautuvat tasan, siis kaikilla on yhtä suuret tulot, niin Gini-kertoimen arvo on nolla. Mitä suurempaa eriarvoisuus on, sitä suuremman arvon kerroin saa. Suurimmillaan sen arvo on prosentissa mitattuna 100.

⁶ Ks. esimerkiksi H. Uusitalo (1988), *Muuttuva tulonjako. Hyvinvointivaltion ja yhteiskunnan rakennemuutoksen vaikutukset tulonjakoon 1966–1985*, Tilastokeskus, Tutkimuksia 148; I. Suoniemi (1999), *Tulonjaon kehitys Suomessa ja siihen vaikuttavista tekijöistä 1971–1996*, Palkansaajien tutkimuslaitos, Tutkimuksia 76.

⁷ Atkinson ym. (1995), emt.

⁸ Ks. H. Uusitalo (1997), “Neljä laman vuotta: Mitä on tapahtunut tulonjaossa?”, teoksessa M. Heikkilä & H. Uusitalo (toim.) (1997), *Leikkausten hinta*. Tutkimuksia sosiaaliturvan leikkauksista ja niiden vaikutuksista 1990-luvun Suomessa, STAKES, Raportteja 208.

⁹ Ks. M.R. Riihelä & R. Sullström & I. Suoniemi & M. Tuomala (2001), “Income inequality in Finland during the 1990’s”, teoksessa J. Kalela & J. Klander & U. Kivikuru & H.A. Loikkanen & J. Simpura (toim.) (2001), *Down from the heavens, Up from the ashes, The Finnish Economic Crisis of the 1990’s in the light of economic and social research*, VATT-Julkaisuja 27:6 ; I. Suoniemi (2000), “Työllisyys, tulonjako ja julkisen vallan toimet 1990-luvulla”, *Talous & Yhteiskunta* 4/2000.

¹⁰ Uusitalo (1997), emt.; Riihelä ym. (2001), emt.; Suoniemi (2000), emt.

¹¹ Ks. kuitenkin Riihelä ym. (2001), emt.

¹² Ks. P. Sauramo (1999), “Tulonjako työn ja pääoma välillä – missä mennään?” *Talous & Yhteiskunta* 4/1999.

¹³ Suoniemi (2000), emt.

¹⁴ Tulodesiilit ovat bruttotulojen perusteella muodostettuja väestökymmenyksiiä, joista alimpaan kymmenykseen kuuluvat matalatuloisimmat 10 prosenttia väestöstä ja ylimpään kymmenykseen vastaavasti suurituloisimmat 10 prosenttia väestöstä.

¹⁵ Suoniemi (2000), emt.

¹⁶ Ks. Suoniemi (2000), emt.

¹⁷ Suoniemi (2000), emt. ja Riihelä ym. (2001), emt.

¹⁸ Ks. Atkinson (2002), emt.

Suomessa tulonjako on muuttunut selvästi epätasaisemmaksi, mutta kuva eriarvoisuudesta saattaa tasoittua, kun otetaan huomioon tulonsaajien liikkuminen tulotasolta toiselle. Lähempi tarkastelu osoittaa kuitenkin, ettei näin ole käynyt, vaan pysyvä eriarvoisuus on lisääntynyt 1990-luvun alun laman jälkeen.



Marja Riihelä ja Risto Sullström ovat tutkineet tuloliikkuvuutta professori Matti Tuomalan johtamassa Suomen Akatemian tutkimusohjelmassa "Syrjäytyminen, eriarvoisuus ja etniset suhteet Suomessa" (SYREENI).

Tuloliikkuvuus Suomessa

Marja Riihelä
Tutkija, VATT

Risto Sullström
Erikoistutkija, VATT

Viime aikoina on julkaistu useita tutkimuksia, joissa on tarkasteltu eriarvoisuuden ja köyhyyden kehitystä 1990-luvulla. Suomessa eriarvoisuuden kasvu alkoi varsinaisesti vasta 1990-luvun lopulla. Monissa kehittyneissä maissa sama tendenssi oli vallalla jo hieman aikaisemmin, 1980-luvulla. Kansainvä-

lisessä vertailussa Suomi on pohjoismaiden tavoin ollut perinteisesti tasaisen tulonjaon maa. Käytettävissä olevien tulojen Gini-kerroin oli 1990-luvun puolivälissä Suomessa 22, Ruotsissa 23, Tanskassa 22, Norjassa 26, Saksassa 28, Italiassa 35 ja USA:ssa 34 prosenttia.¹ Tilastokeskuksen uusimman tulon-

jakotilaston mukaan v. 2000 käytettävissä olevien tulojen Gini-kerroin oli Suomessa lähes 27 prosenttia. Vielä vuodesta 1990 vuoteen 1994 Gini-kerroimen arvo kasvoi alle puoli prosenttiyksikköä, mutta vuodesta 1994 vuoteen 2000 se oli noussut jo lähes kuusi prosenttiyksikköä. Kuvio 1 havainnollistaa eriarvoisuudessa 1990-luvun aikana tapahtuneen rajun muutoksen.

Eriarvoisuuteen ja köyhyyteen kiinteästi liittyvät kysymykset kuten tulo-liikkuvuus² ovat jääneet vähemmälle huomiolle (vrt. oheinen lainaus Paul Krugmanilta). Tulonsaajien suhteellinen asema tulojakaumassa pysyy harvoin muuttumattomana koko elinkaaren ajan. Yleensä elinkaaren alkuvaiheessa opiskellaan ja tulot jäävät siksi alhaisiksi. Myöhemmin valmistumisen jälkeen asema tulojakaumassa voi muuttua suuresti. Perinteisesti on ajateltu, että koulutus ja kokemus työelämässä karttavat ajan myötä ja parantavat sitä kautta tulotasoa, kunnes tietystä vaiheesta tapahtuu käänne. Työttömyys on luonteeltaan hieman erilainen tulotasoon ja asemaan tulojakaumassa vaikuttava tekijä. Sen seuraukset voivat olla hetkellisiä, mutta ne voivat myös muuttua pysyviksi. Suomi koki 1990-luvun alun lamassa en-

nen näkemättömän työttömyyden kasvun, joka ulottui läpi koko yhteiskunnan ja jonka vaikutukset voivat tuntua vielä pitkälle tulevaisuuteen.

Tavoitteena on saada kuva tuloliikkuvuuden muutoksen suunnasta ja suuruudesta käyttämällä kahden periodin lisäinformaatiota puhtaan poikkileikkaus-tarkastelun lisänä. Tulonjakoaineistojen kahden vuoden paneeliaineisto ei ole kuitenkaan riittävä pitkän aikavälin liikkuvuutta osoittavien tunnuslukujen määrittämiseen. Esimerkiksi koulutus kaikkine vaikutuksineen vaatisi eliniän pituisen paneelin olemassaoloa. Toisaalta perättäisten paneelien avulla voidaan arvioida liikkuvuuden lyhyen aikavälin muutoksia eri väestöryhmissä. On oletettavaa, että 1990-luvun suhdanteiden suuret muutokset ilmineivät myös tuloliikkuvuudessa.

Aineistoja, joissa samojen tulonsaajien tulovirta olisi saatavilla pidemmällä aikavälillä, on vähän.⁵ Suomessa Tilastokeskuksen kulutustutkimukset ovat puhtaasti poikkileikkauksia, jois-

”Monen vuoden ajan aivoriihet, poliitikot ja intellektuellit yrittivät yhdessä kiistää, että eriarvoisuus oli kasvamassa tässä maassa. Presidentin Talousneuvonantajien neuvoston nykyinen puheenjohtaja Glenn Hubbard on erittäin kyvykäs ekonomisti; mutta hän osoitti kuuliaisuutensa George H.W. Bushin presidenttikaudella hullunkurisesti peukaloidulla tutkimuksella, joka muka osoitti, ettei tulojakaumalla ole merkitystä, koska ”tuloliikkuvuus” on valtavan suurta – ts. tämän vuosikymmenen köyhät ovat todennäköisesti seuraavan vuosikymmenen rikkaita ja kääntäen.”

Paul Krugman, The New York Times, 14.6.2002

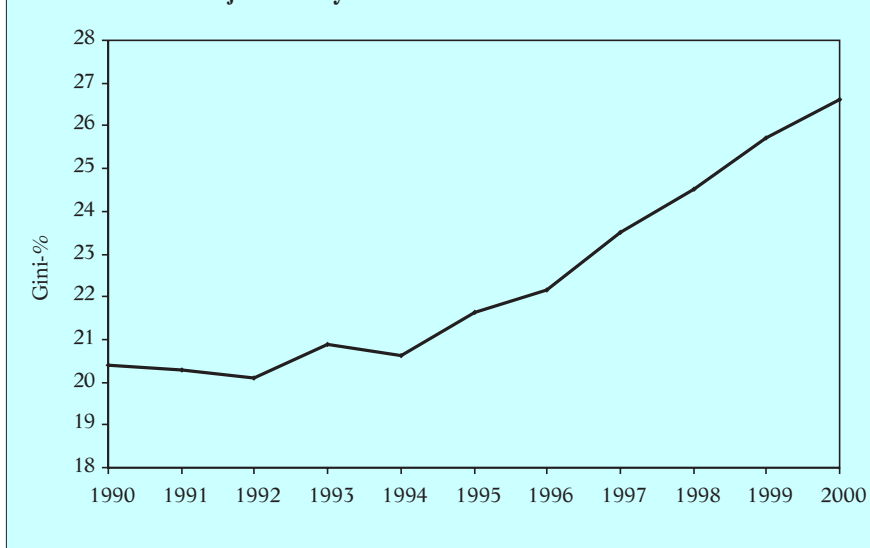
sa tulonsaajan tulotiedot ovat vain yhdeltä ajankohdalta. Tulonjakotutkimuksen otos muodostetaan kahden vuoden kierrolla, jossa saman tulonsaajajaksikon tulotiedot kerätään kahden vuotena. Tietyn vuoden aineistossa tulonjakotutkimuksessa on aina noin puolet uusia ja puolet vanhoja edellisen ajankohdan otosyksiköitä. Juuri tätä lyhyttä paneeliominaisuutta ollaan käytetty hyväksi tuloliikkuvuutta tutkittaessa. Vaikka tuloliikkuvuutta voidaan seurata vain kahden vuoden osalta, se antaa mahdollisuuden arvioida liikkuvuuden kehityssuuntaa lyhyellä aikavälillä. Näitä lyhyitä kahden vuoden paneeleja on kymmenen vuoden ajalta, vuosilta 1990–2000.

On mielenkiintoista tarkastella, onko Suomen 1990-luvulla lisääntynyt eriarvoisuus ja köyhyys ollut seurausta vain tilapäisistä tekijöistä, jotka elinkaaritarkastelussa eliminoituvat. Onko eriarvoisuuden voimakkaalla lisääntymisellä ja tuloliikkuvuudella yhteyttä nykyisessä talouden kasvun vaiheessa ja onko lyhyen aikavälin eriarvoisuudesta saatu mielikuva vain yliarvio, joka poistuu kun tuloliikkuvuuden vaikutus otetaan huomioon? Onhan myös ajateltavissa, että kiihtynyt talouden kasvu on lisännyt tuloliikkuvuutta. Tällöin selitykset muun muassa köyhyyden tilapäisyydestä ja eriarvoisuuden tasosta olisivat ymmärrettävissä.

Tulojen liikkuvuus

Tässä artikkelissa tuodaan esille kolme tapaa tarkastella ja mitata tuloliik-

Kuvio 1. Tuloerojen kehitys Suomessa vuosina 1990–2000.

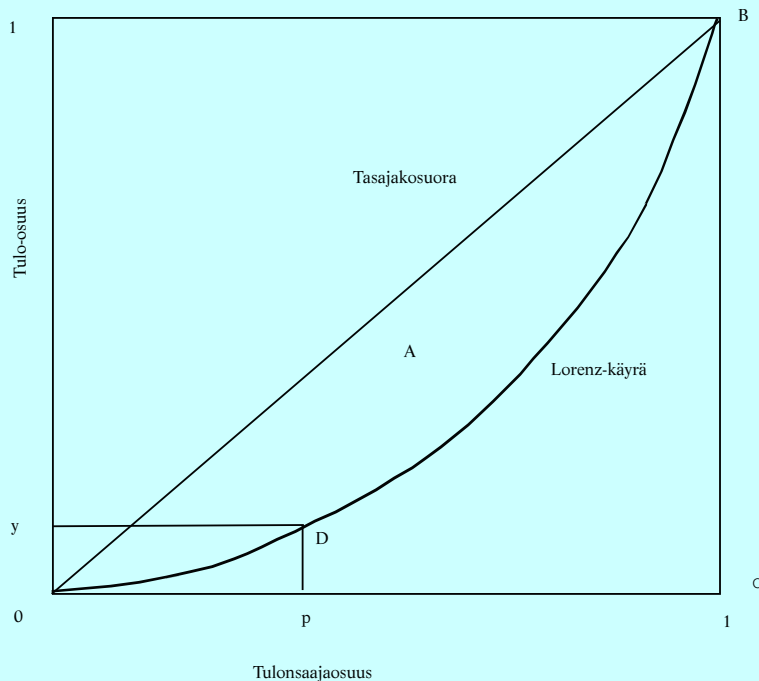


Käsitteitä

Paneeliaineisto on yhdistetty poikkileikkaus- ja aikasarja-aineisto, johon kerätään kustakin havaintoyksiköstä havaintoja useana mittausajankohtana. Poikkileikkausaineistojen aikasarja eroaa paneeliaineistosta siten, että poikkileikkausaineistoissa otosyksiköt vaihtuvat mittausajankohdasta toiseen.

Gini-kerroin on yksi käytetyimpiä eriarvoisuusmittoja. Se voidaan johtaa *Lorenz-käyrästä*, jossa vastakkain ovat tulonsaajaosuudet (vaaka-akseli) ja tulo-osuudet (pystyakseli), kun tulonsaajat on järjestetty tulojen suhteen suuruusjärjestykseen. Lorenz-käyrä piiryy yksikköneliön sisään. Jos tulot ovat jakaantuneet täysin tasan tulonsaajien kesken, kuvaaja kulkee neliön 45°:n suorana. Toisessa ääripäässä, jos rikkain saa kaikki tulot, kuvaaja kulkee pitkin vaaka-akselia viimeiseen tulonsaajaan asti ja sen jälkeen pystysuoraan ylös (OBC). Rikkaimman tulo-osuus on tällöin 100 prosenttia, jolloin vallitsee täydellinen eriarvoisuus. Käytännössä Lorenz-käyrä kulkee jossain näiden ääripäiden välillä. Gini-kerroin tiivistää Lorenz-käyrän informaation yhdeksi tunnusluvuksi. Gini-kerroin määrittellään Lorenz-käyrän ja 45°:n suoran välisen pinta-alan (A) suhteena koko neliön puolikkaaseen, ts. Gini-kerroin saa arvon 2A. Gini-kerroin saa arvoja nollasta yhteen, mutta usein se ilmaistaan prosentteina.

Lorenz-käyrä



Toinen paljon käytetty eriarvoisuusmitta on *yleistetty Entropiamitta*, joka esitetään muodossa

$$GE(\alpha) = \frac{1}{(\alpha^2 - \alpha)} \left[\frac{1}{n} \sum_{i=1}^n \left(\frac{y_i}{\bar{y}} \right)^\alpha - 1 \right]$$

jossa n on yksilöiden i määrä otoksessa, y_i on yksilön tulot ja \bar{y} tulojen aritmeettinen keskiarvo. GE saa arvoja nollasta äärettömään. Nolla vastaa täydellistä tasajakoa. Parametrilla α painotetaan tulojen etäisyyttä keskiarvosta. Matalat parametrin α arvot painottavat muutoksia jakauman alapäässä ja suuremmat arvot muutoksia jakauman yläpäässä. Tässä artikkelissa on käytetty kolmea Entropiamitan erikoistapaa *logaritmistä keskipoikkeamaa* ($\alpha = 0$), *Theilin mittaa* ($\alpha = 1$) ja *variaatiokertoimen neliön puolikasta* ($\alpha = 2$).

kuvuutta. Ensimmäinen tapa perustuu eriarvoisuusmittojen käyttöön, toinen siirtymämatriiseihin, ja lopuksi tarkastellaan vielä köyhyyden pysyvyyttä alimmassa tulodesiilissä.⁴ Tässä esityksessä tarkastellaan kotitalouksien käytävissä olevia tuloja.

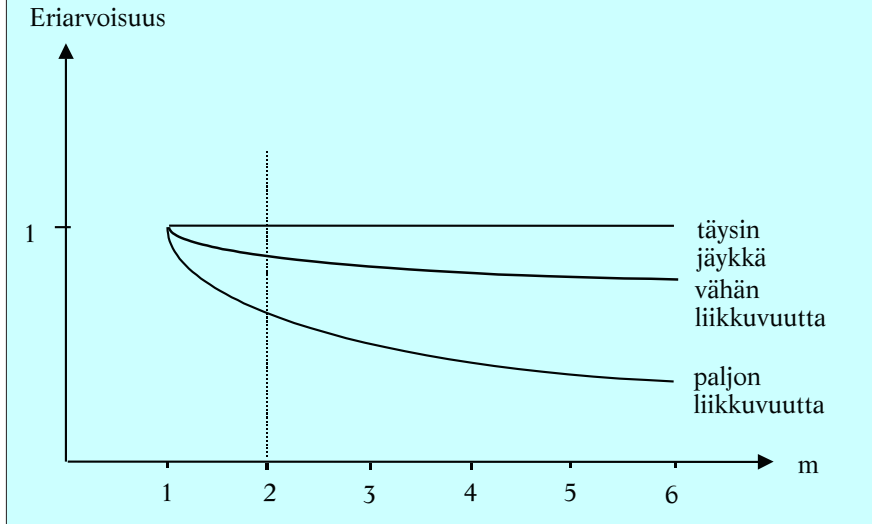
Tuloliikkuvuuden mittaamiseksi Shorrocks⁵ ehdotti eriarvoisuusindeksiin perustuvaa mittaria, jossa otetaan huomioon eri ajankohtiin liittyvien eriarvoisuuksien ja pitkän aikavälin eriarvoisuuden välinen yhteys. Hän osoitti, että tietynä hetkenä mitattu eriarvoisuus yliarvioi koko elinajan eriarvoisuutta ja että tämä on yhteydessä tuloliikkuvuuteen. Eriarvoisuuden pieneneminen pidemmän aikavälin tarkastelussa johtuu tuloliikkuvuudesta.

Kuvion 2 käyrät havainnollistavat eriarvoisuuden muutosta, kun tarkasteluhorisonttia pidennetään. Jos tuloliikkuvuutta ei ole lainkaan, eriarvoisuusindeksi ei muutu (täysin jäykkä). Mitä enemmän tuloliikkuvuutta on sitä enemmän eriarvoisuusmittarin arvo laskee (vähän liikkuvuutta tai paljon liikkuvuutta). Liikkuvuus on sitä suurempaa mitä etäämpänä kuvaaja on vaakasuorasta viivasta. Kuviossa 2 pystyviiva vaaka-akselin kohdassa 2 osoittaa tämän tutkimuksen aikahorisontin pituuden.

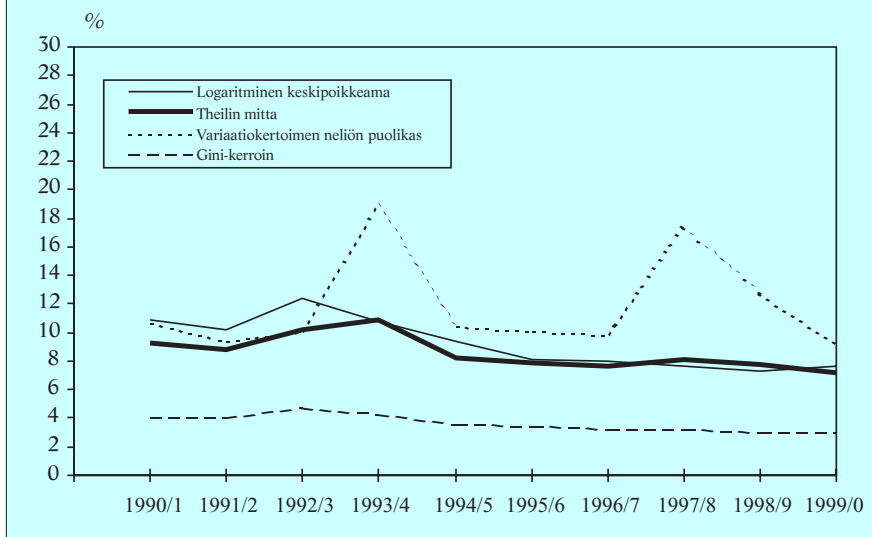
Täydellisen liikkumattomuuden tapauksessa Shorrocksin mittari saa arvon 0 ja täydellisen liikkuvuuden tapauksessa arvon 1. Täydellinen liikkumattomuus on mahdollista vain, jos periodin eriarvoisuus pysyy vakiona yli ajan eivätkä yksilöiden asemat tulojakauksessa muutu periodista toiseen.

Tuloliikkuvuuden ja eriarvoisuuden mittaamisessa yleinen käytäntö on valita sellaisia mittareita, joiden ominaisuudet ovat tunnettuja ja hyvin perusteltuja. Yleensä eriarvoisuusmittarit täydentävät toisiaan, koska osa painottaa muutoksia tulojakauman alapäässä, osa taas keskellä tai yläpäässä. Empiirisissä laskelmissa ehkä eniten käytettyjä mittareita ovat logaritminen keskipoikkeama, Theilin mitta, variaatiokertoimen neliön puolikas ja Gini-kerroin.

Kuvio 2. Elinkaaritulojen eriarvoisuuden ja aikahorisontin riippuvuus.



Kuvio 3. Tuloliikkuvuusmittareiden arvot vuosina 1990–2000.



Liikkuvuusindeksin tulokset

Tutkimuksen keskeinen tulos on, että Suomessa tuloliikkuvuus pienentyi suhteellisesti 1990-luvulla. Kuviossa 3 liikkuvuusmittarien trendit ovat pääsääntöisesti alenevia. Selvimmin näin on logaritmin keskipoikkeaman kohdalla, mutta myös Theilin mitan ja Gini-kertoimen tapauksissa muutos on negatiivinen. Variaatiokertoimen neliön puolikas on selvästi muita mittareita herkempi hyvin suurien tulojen suhteen.

Sosioekonomisen aseman mukaisissa ryhmissä opiskelijoiden ja muiden ammatissa toimimattomien liikkuvuus on muita suurempaa. Opiskelijoiden liikkuvuus on myös lisääntynyt. Eläkeläisillä sekä liikkuvuus että sen muutos ajassa on ollut vähäistä. Viitehenkilön ikäryhmissä alle 25-vuotiaiden liikkuvuus on ollut kaikissa paneeleissa suurinta. Lamavuosina liikkuvuus nousi hieman ikäryhmässä 45–54-vuotiaat. Koulutusasteen mukaisessa luokituksessa lamavuosina liikkuvuuden kasvua tapahtui ryhmässä alempi korkeaste. Suuraluejaossa suhteellisesti suurin liikkuvuuden väheneminen on tapahtunut Pohjois-Suomessa.

Siirtymämatriisiin perustuvat tulokset

Liikkuvuutta voidaan tarkastella siirtymisinä desiilistä toiseen. Päähuomio on, että pysyvyys desiililuokassa oli suurempaa 1990-luvun lopussa kuin sen alussa. Lama-aika lisäsi vain vähän liikkuvuutta desiilien välillä (taulukko 1).

Desiilisiirtymissä on eroja eri väestöryhmien kohdalla. Taulukossa 1 on tarkasteltu liikkuvuutta viitehenkilön (usein kotitalouden enintään ansaitsevan jäsenen) sosioekonomisissa ryhmissä. Kun paneelissa 1990/1991 pitkäaikaistyöttömistä 55 prosenttia pysyi samassa desiilissä, niin laman syvimessä vaiheessa tämä osuus oli pudonnut alle 40 prosenttiin. Liikkuminen desiililuokista alaspäin oli lisää-

Vaihtoehtoinen tapa kuvata tuloliikkuvuutta on käyttää ns. siirtymämatriiseihin perustuvaa menetelmää, jossa kuvataan tiettyssä tulodesiilissä (eli tulonsaajakymmenyksessä) tiettyinä ajankohtana olevien yksilöiden siirtymistä tulodesiileihin jonakin myöhempänä ajankohtana. Kasautuvasta informaatiosta raportoidaan usein vain samassa desiilissä periodista toiseen pysyneiden osuus kaikista tulon-

saajista. Tunnusluvusta käytetään nimitystä *pysyvyysuhde*. Tässä raportoidaan myös desiilistä siirtyminen 1, 2, 3 tai useamman desiilin verran ylempään tai alempaan desiiliin. Siirtymiä tarkastellaan koko aineistossa mutta myös eri väestöryhmissä. Yksityiskohtaisemmin desiilisiirtymiä voidaan tarkastella tietyn desiilin osalta. Tässä artikkelissa on valittu siirtymiset alimmasta desiilistä.

tynyt voimakkaasti. Vuosina 1999/2000 pysyvyys nousi jälleen lähes 50 prosenttiin. Tämä selittyy alaspäin siirtymisen vähenemisellä, joskin suunta alaspäin säilyi edelleen korkeana 1990-luvun alkuun verrattuna. Huomattakoon, että väestömuuttuja valittiin laskelmissa ensimmäisen paneelivuoden ryhmituksen mukaisena. Näin ne pitkäaikaistyöttömät, jotka ovat mahdollisesti työllistyneet seuraavassa paneelissa, kuuluvat edelleen taulukossa pitkäaikaistyöttömiin. Siirtyminen desiililuokituksessa ylöspäin on pääsääntöisesti vain yksi luokka. Tämä viittaa sii-

hen, että työllistyminen lisää vain vähän tulotasoa. Lisäksi voidaan havaita, että vuosina 1993 ja 1999 pitkäaikaistyöttömien osuus oli selvästi suurin alimmassa desiilissä (taulukko 2).

Opiskelijoiden kohdalla siirtymät ylöspäin ovat yleisempiä kuin siirtymät alaspäin. Vuosina 1990/1991 siirtyminen ylöspäin oli voimakasta. Vuonna 1991 lähes 17 prosenttia opiskelijoista oli noussut kolmen tai useamman desiilin verran edellisestä

Tuloliikkuvuus pienentyi suhteellisesti 1990-luvulla.

vuodesta. Lamassa siirtyminen ylöspäin väheni. Vuosina 1999/2000 on havaittavissa lievää kasvua liikkuvuudessa ylöspäin. Eläkeläisten ja ylempien toimihenkilöiden pysyvyys on selvästi koko väestön arvoja suurempaa, ja se on lisäksi säilynyt vakaana koko tarkasteluperiodin ajan. Alhaisia pysyvyyslukuja saivat maatalousyrittäjät ja muut yrittäjät.

Ikäryhmistä liikkuvuus on suurinta nuorimpien kohdalla. Desiilissä pysy-

Taulukko 1. Sosioekonomisten ryhmien liikkuvuus desiilien välillä paneeleissa 1990/1991, 1993/1994 ja 1999/2000.

Sosioekonominen ryhmä	Nousseet desiililuokassa					Pysyneet diagonaalit	Laskeneet desiililuokassa				
	Summa	> 3	3	2	1		1	2	3	> 3	Summa
Paneeli 1990/1											
Maatalousyrittäjät	26,1	4,0	4,1	6,9	11,1	30,9	18,8	11,1	5,5	7,7	43,0
Muut yrittäjät	29,4	5,4	3,3	7,3	13,4	32,5	14,7	7,4	6,9	9,0	38,1
Ylemmät toimihenkilöt	31,3	1,7	2,8	6,7	20,1	45,5	12,0	5,0	2,0	4,2	23,2
Alemmat toimihenkilöt	32,2	1,6	1,7	6,7	22,2	38,6	16,1	7,6	2,7	2,8	29,2
Työntekijät	32,5	2,5	1,7	6,2	22,1	36,3	17,6	7,6	3,2	2,8	31,2
Opiskelijat	47,4	16,8	10,8	9,7	10,2	42,7	7,5	1,1	1,3	0,0	9,9
Eläkeläiset	37,6	1,6	2,0	8,1	25,9	47,8	8,9	2,5	1,5	1,7	14,6
Pitkäaikaistyöttömät	28,4	3,4	0,8	15,9	8,3	55,0	11,9	0,0	1,9	2,8	16,6
Muut ammatissa toimimattomat	29,9	8,3	5,5	5,2	10,9	58,7	6,1	1,8	0,0	3,5	11,4
Kaikki	32,6	2,6	2,3	6,9	20,7	40,0	14,5	6,3	3,0	3,6	27,5
Paneeli 1993/4											
Maatalousyrittäjät	55,4	10,2	11,3	13,8	20,1	23,6	9,8	6,1	3,4	1,6	21,0
Muut yrittäjät	37,7	5,0	6,2	11,8	14,7	31,0	8,6	6,8	2,9	12,9	31,3
Ylemmät toimihenkilöt	24,8	1,6	1,3	6,2	15,8	47,0	15,3	7,4	2,2	3,2	28,1
Alemmat toimihenkilöt	34,5	3,7	4,0	8,0	18,8	33,9	19,1	8,9	1,6	2,0	31,6
Työntekijät	31,5	3,2	2,8	6,9	18,5	31,9	19,8	8,7	4,8	3,3	36,6
Opiskelijat	33,2	8,3	1,4	3,6	19,9	52,8	8,2	5,5	0,0	0,3	14,0
Eläkeläiset	18,9	2,0	1,9	4,4	10,7	51,9	19,6	5,7	1,5	2,5	29,2
Pitkäaikaistyöttömät	26,1	3,1	2,2	6,5	14,2	39,6	19,7	10,3	2,1	2,2	34,3
Muut ammatissa toimimattomat	31,2	8,6	1,3	7,9	13,5	50,9	2,8	5,2	7,5	2,5	17,9
Kaikki	29,8	3,5	3,2	7,1	16,1	39,3	17,2	7,7	2,7	3,3	30,9
Paneeli 1999/0											
Maatalousyrittäjät	34,6	7,8	5,3	9,0	12,6	33,0	12,7	10,7	3,9	5,0	32,3
Muut yrittäjät	26,9	3,9	4,3	5,5	13,1	41,1	15,7	8,9	2,1	5,3	32,0
Ylemmät toimihenkilöt	27,9	1,2	2,3	7,6	16,8	48,9	17,5	3,2	1,3	1,3	23,3
Alemmat toimihenkilöt	32,7	1,2	4,0	8,5	19,0	39,4	17,4	5,8	2,5	2,3	27,9
Työntekijät	25,7	1,2	2,2	6,0	16,2	42,5	20,7	7,7	1,6	1,9	31,9
Opiskelijat	40,5	7,3	7,2	6,7	19,3	49,2	5,8	4,0	0,1	0,4	10,3
Eläkeläiset	14,5	1,5	1,8	1,9	9,3	56,6	21,0	3,8	2,3	1,8	29,0
Pitkäaikaistyöttömät	29,4	4,1	4,0	7,6	13,8	48,7	15,3	2,3	1,6	2,7	21,9
Muut ammatissa toimimattomat	9,3	4,4	2,9	0,0	2,0	72,7	6,4	9,8	0,0	1,9	18,1
Kaikki	26,0	2,0	3,0	6,1	14,9	46,3	18,1	5,6	1,9	2,2	27,8

Taulukko 2. Pysyvyys alimmassa desiilissä paneelivuosina 1990/1991, 1993/1994 ja 1999/2000.

Sosioekonominen asema	Ensimmäinen desiili			Pysyvyys 1. desiilissä		
	1990	1993	1999	1991	1994	2000
Maatalousyrittäjät	8,6	6,6	3,9	59,5	30,6	40,4
Muut yrittäjät	11,7	10,4	7,5	51,6	37,6	68,4
Ylemmät toimihenkilöt	1,3	1,9	2,4	15,6	73,9	12,8
Alemmat toimihenkilöt	9,3	12,5	6,4	49,5	28,6	62,5
Työntekijät	22,8	14,4	16,1	56,2	41,8	59,5
Opiskelijat	8,2	10,8	14,9	58,9	70,1	54,5
Eläkeläiset	27,4	11,6	14,7	60,7	57,2	71,0
Pitkäaikaistyöttömät	4,7	24,1	23,9	67,4	71,6	67,9
Muut ammatissa toimimattomat	5,9	7,6	10,3	69,2	64,1	87,6
Kaikki	100,0	100,0	100,0	57,6	53,3	64,4

mistä kuvaavat arvot kasvavat tasaisesti iän karttuessa. Siirtyminen ylempään desiiliin on suurta nuorimmassa ikäryhmässä. Erityisen voimakasta se oli paneelissa 1999/2000. Huomattavaa on runsas liikkuminen neljä tai useampia luokkia ylöspäin tässä ryhmässä. Yli 64-vuotiaiden liike ylöspäin on vuosien 1990/1991 jälkeen hiipunut. Koulutusasteryhmistä alempi keskiaste näyttää olevan liikkuvien. Lama koeteli selvimmin perusasteen koulutuksen saaneita, joiden siirtymät alempiin desiililuokkiin olivat yleisempiä kuin siirtymät ylöspäin. Korkeampi koulutusaste näyttäisi liittyvän suurempaan pysyvyyteen samassa desiilissä. Suuralueen tarkastelussa pysyvyys on ollut suurinta Uudellamaalla koko 1990-luvun. Pohjois- ja Väli-Suomessa pysyvyys on kasvanut suhteellisesti voimakkaimmin syvimmästä lamasta vuosituhaten vaihteeseen.

Taulukossa 2 pysyvyyden tarkastelu keskittyy alimpaan desiiliin. Siinä esitetään viitehenkilön sosioekonomisessa asemassa olevien osuus alimmassa desiilissä sekä siinä pysyvyys 1990-luvulla. Kun vielä 1990-luvun alussa eläkeläiset ja työntekijät olivat suurimmat ryhmät alimmassa desiilissä, oli pitkäaikaistyöttömistä (yli kuusi kuukautta työttöminä olleista) laman seurauksena tullut suurin ryhmä tässä desiiliissä. Myös ryhmän pysyvyytluku tässä de-

siilissä oli vuoden 1990 tilannetta suurempi. Viimeisessä paneelissa 1999/2000 pitkäaikaistyöttömien osuus oli edelleen suurin, tosin kuitenkin selvästi vuoden 1993 tilannetta pienempi.

Loppupäätelmät

Artikkelin tavoitteena oli selvittää tuloliikkuvuuden kehitystä 1990-luvulla.

Tällä tiedolla on merkitystä arvioitaessa poikkileikkauseineistoilla saatuja eriarvoisuustuloksia. Tietynä ajankohana tulojakauman ääripäissä olevat kotitaloudet tuskin säilyttävät tämän aseman koko elinkaaren ajan. Siten on syytä olettaa, että pidemmältä ajalta laskettu tulovirta tasoittaa eriarvoisuutta, ja mitä suurempaa tuloliikkuvuus on sitä suurempaa tämä eriarvoisuutta tasoittava vaikutus myös on. Eriarvoisuuden kannalta olennaista pysyvän ja satunnaisen tulon komponenttia ei ole voitu erottaa poikkileikkauseineistossa. Toistetuilla kahden vuoden paneelilla voitiin arvioida liikkuvuuden suuruutta ja muutoksen suuntaa.

Tutkimuksen keskeinen tulos on, että käytettävissä olevien tulojen suhteellisesti mitattu liikkuvuus ei ole ainakaan lisääntynyt 1990-luvulla. Tämä voidaan tulkita siten, että 1990-luvulla pysyvä eriarvoisuus on lisääntynyt eikä elinkaaren huomioon ottaminen muuta olennaisesti poikkileikkauksista saatua kehityskuvaa. Keskimääräiset käytettävissä olevat reaalitytulot saavuttivat vasta vuonna 1997 vuoden 1990 tason ja olivat vuonna 2000 hieman yli 12 prosenttia korkeammat kuin vuon-



Marja Riihelän ja Risto Sullströmin tutkimus osoittaa selvästi, että eriarvoisuus on lisääntynyt. Varsinkin pitkäaikaistyöttömien liikkuvuus ylemmille tulotasoille on vähäistä.

na 1990. Toisin sanoen liikkuvuuden edellytykset ovat hieman parantuneet sitten vuoden 1990.

Tuloliikkuvuuden tarkastelu eri menetelmällä osoitti eroja väestöryhmien liikkuvuudessa ja myös suuria muutoksia 1990-luvun aikana. Pitkäaikaistyöttömät ovat keskeinen väestöryhmä, jolle muutokset ovat olleet suuria. Heidän osuutensa alimmassa desiilissä kasvoi laman aikana ja on säilynyt korkeana myös nopean talouskasvun aikana. Työllistyminen näyttää lisäävän ryhmään kuuluvien tulotasoa suhteellisen vähän. Liikkuvuus näytti olevan suurinta nuorimmissa ikäluokissa. Lama koetteli selvimmin perusasteen koulutuksen saaneita. Suuralueista Uudellamaalla, muussa Etelä-Suomessa ja Pohjois-Suomessa lamanaikainen tuloliikkuvuuden virta alempiin desiileihin oli ylempiin desiileihin siirtymistä voimakkaampaa. Koko talouden elpyessä Itä-, Väli- ja Pohjois-Suomi pysyivät alueina, joilla siirtyminen alempiin desiileihin on ylempiin siirtymistä suurempaa.

VIITTEET

¹ Ks. J-M. Burniaux & T-T. Dang & D. Fore & M. Förster & M. Mira d'Ercole & H. Oxley (1998), *Income Distribution and Poverty in Selected OECD Countries*. OECD Economics Department Working Papers No. 189.

² Tarkastelussa käsite tuloliikkuvuus vastaa kirjallisuudessa esiintyvää englantinkielistä käsitettä 'mobility of income' tai 'income mobility'. Usein liikkuvuus on liitetty palkkatulokäsitteeseen ('mobility of earnings'). Tulonsaajajaksikkona on yleensä ollut aikuinen henkilö.

³ Ks. A.B. Atkinson & F. Bourguignon & C. Morrisson (1992), *Empirical Studies of Earnings Mobility*. Paris: Harwood Academic Publishers.

⁴ Tuloliikkuvuuden mittareista ks. tarkemmin M. Riihelä & R. Sullström (2002), "Käytettävissä olevien tulojen liikkuvuus vuosina 1990-1999", VATT-keskustelualoitteita 270.

⁵ A.F. Shorrocks (1978), "Income Inequality and Income Mobility", *Journal of Economic Theory*, 19, 376-393.

Pelkkä nuorisoasteen koulutus ei enää riitä nykyajan työurilla. Elinikäisen oppimisen mahdollisuudet ovat kuitenkin vajavaiset niin koulutusjärjestelmässä kuin työelämässäkin.

Kohti osaamis-yhteiskuntaa?¹

Asko Suikkanen
professori, Lapin yliopisto

Ritva Linnakangas
tutkija, Lapin yliopisto

Työelämän ja koulutuksen suhde on useimmiten tulkittu koulutuksen sopeutumisenä työmarkkinoiden vaatimukseen. Artikkelin lähtökohtana on väite, että kysymys on työelämän ja koulutuksen vuorovaikutuksesta ja laajasti ilmaisten työelämän ja eri toimijoiden välisen yhteiskuntasuhteen muutoksesta. Pohdimme artikkelissa työelämän ja koulutuksen vuorovaikutusta muutamasta näkökulmasta. Aihe on tärkeä, koska kysymys siitä, miten koulutus

voisi mahdollisimman hyvin toimia yksilöiden työelämään siirtymistä ja sinne palaamista tukevana elementtinä, on muodostunut yhä keskeisemmäksi. Se on tullut uudella tavalla ajankohtaiseksi, koska työelämässä ei pärjää entisten ”varmuuksien” varassa. Yhteiskuntata-solla rakenteet ovat uusia ja liikkeessä, mutta osallisuus osaamisyhteiskunnassa on monen kohdalla vielä visio.

Olemme tutkimuksissamme kiinnittäneet huomiota työmarkkinoiden ja koulutuspolitiikan sekä työelämän muutoksen ja yksilöiden selviytymisen suhteeseen pohtimalla siinä koulutuksen merkitystä. Tarkastelun kohteena ovat olleet koulutuspoliittisen järjestelmän (koulutuspolitiikan) ja työelämän vuorovaikutus sekä koulutuksen ja yksilöiden työmarkkinoilla selviytymisen yhteys². Perusteet näiden kysymysten tarkastelulle tulevat sekä voimistuneesta eriytymisestä palkkatyöhön osallistumisessa ja sen aikaansaamista muutoksista työvoiman koulutusvaatimuksissa että myös koulutusjärjestelmän rakenteen ja toiminnan kehitysvaiheesta. Työelämän tutkijat puhuvat entistä vakuuttuneemmin uusista merkittävistä kehitystendensseistä koskien työsuhteiden luonnetta, tietotyön laajenemista, työelämän kiristyvää kilpailua jne.³ Samoin koulutuksen tutkijat ovat tuoneet esiin erilaisia näkemyksiä koulutusjärjestelmän muutosten keskeisistä trendeistä.⁴

Kontekstina yleistynyt vajaa työllisyys

Aina 1990-luvulle saakka yksilöt kiinnittyivät työmarkkinoille yleensä pysyvästi sinne kerran siirryttyään. Yhteiskuntapolitiikan, mukaan lukien koulutuspolitiikan, toimintamallit takasivat omalta osaltaan pysyvyyttä, varmuutta ja turvallisuutta. Ammatillinen koulutus oli pääasiassa kertaluonteista ja määrittänyt yksilön työuran aikaiset mahdollisuudet. Työmarkkinoiden uusiutumiseen riitti nuorten parempi koulutus vanhempiin ikäluokkiin verrattuna. Myös koulutuspolitiikka on tuke-



Kuva: Mika Iivari/Lapin yliopisto

Ritva Linnakangas ja Asko Suikkanen problematisoivat artikkelissaan koulutuksen ja työelämän välistä suhdetta.

nut tämänsuuntaista kehitystä keskitymällä erityisesti nuorten koulutuksen kehittämiseen. Nuorten ikäluokkien koulutustaso on kohonnut nopeasti ja kestää hyvin kansainvälisen vertailun tänäkin päivänä.

Nykyiset työmarkkinat eivät toiminnaltaan kuitenkaan enää perustu entisenkaltaiseen normaalisuuden ja pysyvyyden logiikkaan. On puhuttu palkkatyön yhteiskunnallisten ehtojen muutoksesta (Koistinen 1993) sekä ainakin ”hauraasta” (Beck 1999) ja ”uudesta” (Schmid 1998) täystyöllisyydestä,⁵ joilla viitataan perinteisen täystyöllisyyden väistymiseen. Yhä useamman kohdalla eri tavoin katkonaiset työurat leimaavat työhön osallistumista ja elämänsä jatkuvuuksien tilalle on tullut katkoksia ja vaihtuvien tilanteiden uhkia. Koulutus sinällään ei ole riittävä työmarkkinoilla selviytymisen kannalta, vaan se on pikemminkin keino pitää yllä työmarkkinakelpoisuutta, ja sen avulla kukin voi lunastaa itselleen luvan olla työmarkkinoiden käytävissä. Uudenlaiset ”varmuudet” merkitsevät yksilöille uudenlaisia menestymisen ehtoja, koska ne osaamisen

alueet ja tieto, joilla hyvän työllisyyden aikana menestyttiin työmarkkinoilla, eivät välttämättä riitä tänä päivänä.

Työllistyvyys on aina riippunut riittävästä ja ajantasaisista tiedoista ja taidoista. Sosiaaliset prosessit työmarkkinoilla näyttäytyvät kuitenkin aiempaa selvemmin yksilöiden suhteena tietoon, sen hallintaan ja ammattitaidon kehittämiseen sekä valmiuteen kouluttautua uudelleen ja tarvittaessa vaihtaa ammattia. Uudessa työmarkkinakansalaisuudessa korostuu työhön osallistumisen ohella työlliseen työvoimaan palaaminen, mikä edellyttää työmarkkinoiden uusiutumisen perusteiden etsimistä yksilöiden elinikäisen toimintakyvyn turvaamisesta. Esimerkiksi kysymys joustavuudesta voidaan ymmärtää yhtäältä työmarkkinoiden ja koulutusjärjestelmän rakenteellisena, joustavana suhteena, ja toisaalta yksilön elämän joustavina siirtyminä eri työmarkkina-asemien ja koulutuksen välillä. Edellisessä kysymys on muuntuvasta suhteesta, jolloin koulutusjärjestelmä ei voi olla pelkästään alistainen työmarkkinoiden muutoksille ja niihin sopeutuva, vaan molempien on heijas-

tettava toistensa muutossuuntia ja reagoitava niihin. Toisekseen työelämän ja koulutuksen suhteen muutos yksilön elämässä ei voi kohdistua pelkästään yksilön muutos- ja joustavuusvaatimusten kasvuun, vaan vaatii työvoimapolitiikan, työmarkkina- ja koulutusjärjestelmän tarjoamia vaihtoehtoja ja uusia mahdollisuuksia.

Työmarkkinat ja koulutus sosiaalisina järjestelminä

1980-luvun lopun suomalaisessa keskustelussa Pertti Koistinen⁶ nosti esille näkemyksensä työmarkkinoista luonnehtien niitä sosiaalisiksi järjestelmäksi. Nähdäksemme työmarkkinoiden ohella koulutus on ymmärrettävä sosiaalisena järjestelmänä ja myös sille on annettava kaikki sosiaalisen järjestelmän ominaispiirteet. Kummallakin on oma rakenteensa, toimintatapansa ja monia toiminnallisia ja paikallisia alajärjestelmiä. Ne eivät muodosta yhtä samansisältöistä kokonaisuutta tai keskinäisyhteyttä. Emme voi puhua yksinkertaisesta työmarkkinoiden ja koulutuksen (koulutuspolitiikan tai koulutusjärjestelmän) suhteesta tai yhteydestä. Kokonaisjärjestelminäkin näiden kahden toiminnan luonne on laadullisesti erilainen ja merkitys eriperusteista. Samoin niiden uudistaminen on eriaikaista ja tavoitteiltaan jopa ristiriitaista. Myös niiden vaikutussuhde on entistä monimutkaisempi ja vaikeasti hahmotettava. Niiden keskinäisyhteyden diskurssi on korostanut yhtäältä kummankin autonomisuutta ja toisaalta koulutuksen ratkaisujen alisteisuutta työmarkkinoiden muutostarpeille.

Emme ota kantaa tähän vaikeaan yhteiskuntateoreettiseen ongelmaan, vaan näemme työmarkkinoiden ja koulutuksen yhteyden kahdensuuntaisena, ehdollisena ja monimutkaisena vuorovaikutuksena, joka näyttäytyy

erilaisena tarkastelunäkökulmasta ja -tasosta riippuen. Nostamme esiin niin työmarkkinoiden kuin koulutuksenkin monimutkaisen järjestelmäluonteisuuden vuoksi eritasoisia kysymyksiä ja haasteita. Korostamme sitä, että työmarkkinoiden ja koulutuksen yhteys näyttäytyy huomattavan erilaisena rakenne- ja järjestelmätasolla verrattuna yksilötason ongelmiin ja kysymyksiin.

Nähdäksemme suomalaisen yhteiskunnan selviytyminen 1990-luvun alun lamasta ja tuotantorakenteen muutoksesta on perustunut erityisesti yksittäisten toimijoiden, niin yritysten, julkisten organisaatioiden kuin myös kotitalouksien ja yksilöiden joustavuuden kasvuun ja aktiiviseen sopeutumiseen. Jatkossa Suomi tarvitsee ratkaisuja koulutuspolitiikan suuntaamisessa, rakenteellisessa uudistamisessa sekä koulutus- ja työmarkkinajärjestelmien välisissä suhteissa. Yksikkö- ja yksilöratkaisuista on edettävä rakenne-, järjestelmä- ja tilaneratkaisuihin. On esitettävä monitasoisia kysymyksiä eri näkökulmista ja etsittävä ratkaisuja työmarkkinoiden ja koulutuksen yhteydestä ja koulutuksen reformoimisesta. On tunnettava koulutuksen laaja merkitys ja sisällytettävä koulutuksen ja oppimisen moninaisuus ja -muotoisuus organisaatioiden toimintaan, kehitykseen ja yksilöiden elämäntilanteeseen.

Perusta esitettävälle kysymyksille ja ratkaisuille on muuntuneissa olo-

suhteissa. Uudistamisen periaatteet löytyvät työmarkkinoiden ja koulutuksen entistä tietoisemmasta suhteesta sekä koulutuksen ja oppimisen laaja-alaisesta hyödynnettävyydestä ja omaksumisesta eri toimijoiden käytännössä. Ratkaisut muuntuneisiin olosuhteisiin eivät löydy pelkästään koulutuksen ja koulutusjärjestelmän tiiviimmällä sopeutumisella työmarkkinoiden muutoksiin. Tämä on sekä mahdotonta että ongelmallista. Työmarkkinat näyttäytyvät enemmän monitasoisina markkinoina

ja koulutus pikemmin tietoisiin, mutta vaihtuviin päämääriin pyrkivänä yhteisöllisenä politiikkana. Työmarkkinoita koskevat erityisesti tuotantoteknologian muutokset ja markkinaolosuhteiden vaihtuminen. Koulutuspolitiikkaa koskevat kansallisen politiikan merkityksen ja mahdollisuuksien ehdollistuminen eli siirtyminen kansallisesta yhtenäisyydestä kansainväliseen ja paikalliseen moniarvoisuuteen, päämäärarationaalisuuden lisääntyminen sekä koulutuksen välineellistyminen ja yksilöllistyminen. Näidenkin käsitteellistämisiongelmiä takia esitämme kysymykset lähinnä periaatteellisina.

Tarve vaihtoehtoisille mahdollisuuksille

Työelämän ja koulutuksen vuorovaikutus merkitsee yhtäältä koulutuksen reagoitua työmarkkinoiden vaatimuksiin mutta toisaalta yhtä lailla työelämän rakenteiden muuttamista elinikäistä oppimista tukevaksi. Yksilön kannalta kysymys on pohjimmiltaan samasta asiasta eli siitä, missä määrin yksilö voi itse rakentaa yhteiskunnallisen osallistumisensa todellisuutta ja päättää vaihtoehtoisista mahdollisuuksista. Yhä useampi joutuu työuransa aikana kokemaan erilaisia työmarkkina-aseman vaihtoksia ja työsuhteen menettämisen uhkia, mutta entistä harvemmalle, etenkin aikuisiässä, sopivat samanlaiset tavat kouluttautua ja kartuttaa omaa osaamistaan.

Tarve aikuisena opiskelun monipuolistamiselle lisääntyy, ja tärkeitä askeleita on otettu esimerkiksi koulutusvakuutuksen kehittämisessä, ikääntymisohjelmissa ja ammattikorkeakoulujärjestelmän luomisessa. Näillä toimilla on onnistuttu muuttamaan asenteita aikuisena kouluttautumiseen sekä suuntaamaan koulutusjärjestelmän toimintaa työelämän suuntaan. Pääasiassa yksilöt ratkaisevat kuitenkin työuriansa katkoksiin liittyviä kysymyksiä edelleen omaehtoisesti ilman laajaa yhteisöllistä tukea osaltaan siitä syystä, että työelämän rakenteet ovat jähmeät.

Kokopäiväisen palkkatyön normi elää vahvasti yhteiskuntapolitiikan taustalla mitä tulee työttömän henkilön mahdollisuuksiin opiskella päiväsaikaan tai siihen, että työssäkäynnin ja opiskelun samanaikainen toteuttaminen olisi yksilölle joustava vaihtoehto. Opiskelu edellyttää useimmiten kokopäiväisen opiskelijan rooliin asettumista, ja vastaavasti työhön osallistuminen edellyttää jo pelkästään taloudellisesti kokopäiväistä palkkatyötä. Jotta elinikäisestä oppimisesta voidaan tehdä uskottava vaihtoehto, olisi kokopäiväisen palkkatyön normista pystyttävä tinkimään, eikä tämä liity vähiten huoleen työikäisen väestön toimeentuloturvasta elinikäisinä oppijoina. On tärkeää siirtää koulutuksen painopistettä nuorisoasteen koulutuksesta aikuiskoulutuksen suuntaan ja samalla rakentaa koulutuksen väylät ja tutkinnot mahdollisimman avoimiksi. Edes toisen koulutuksellisen mahdollisuuden tarjoaminen ei tulevaisuudessa välttämättä riitä.

Jotta välttämättömän elinikäinen oppiminen olisi mahdollista, olisi koulutuksen painopistettä siirrettävä aikuisiin, tutkinnot tehtävä avoimiksi ja tingittävä kokopäiväisen palkkatyön normista.

Huoli eriarvoistumisesta

Erityisen kysymyksen muodostaa yksilöllistymis- ja riskiyhteiskuntakehitykseen liittyvä syrjäytymistilanteiden kasvu tai toisin ilmaisten työmarkkinoille integroitumisen ongelmat. Kun työvoiman sisäinen kilpailu työpaikoista lisääntyy, koulutuksen tärkeys yksilöiden selviytymisessä työmarkkinoilla korostuu. Yhteiskunnallinen epävarmuus on lisännyt yksilön vastuuta yhteiskunnassa, kun yksilöllisen vapautumisen ja kehityksen käänköpuolena yksilön vastuu omasta pärjäämisestä on kasvanut. Yhteiskunta rakentuu entistä enemmän kaksisuuntaisesti ja erityisesti kansalaisyhteiskunnasta ja sen yksilöistä käsin. Työmarkkinoilla kysymys on äärimmilleen

vietyä siitä, että työ vaatii työntekijän koko elämän, kokemuksen ja koulutuksen. Pelkän osaamisen sijaan kysymys on työntekijän persoonallisuudesta, teknisen, sosiaalisen ja sivistyksellisen roolin yhdistymisestä. Juha Silta-⁷ mukaillen voidaan jopa todeta, ettei työntekijä enää myykään pelkästään työvoimaansa vaan osaamisensa, persoonallisuutensa ja jopa sielunsa.

Kuvatonlaisessa tilanteessa työvoiman eriarvoistumisen vaara on suuri. Koulutuksen ja työmarkkinoiden vuorovaikutuksen näkökulmasta haasteeksi muodostuu erityisesti niiden henkilöiden ammattitaidon ja osaamisen ylläpitäminen, joilla on vaara syrjäytyä ikä-, työkyky- tai osaamisongelman vuoksi. Mitä enemmän yksilöiden työuran aikaiset katkokset lisääntyvät, työn vaatimukset kasvavat ja koulutuksen merkitys korostuu, sitä suuremmat ovat mahdollisuudet yksilöiden syrjäytymiselle työmarkkinoilla. Ongelman yksi tärkeimmistä ratkaisuksista liittyy opiskelukynnyksen madaltamiseen ja koulutuksen kokonaisuuden yksilötason suunnittelun kytkemiseen työelämään. Osan kohdalla esimerkiksi oppisopimuskoulutus voi toimia osallisuusjärjestelmän tulevaisuuden yhteiskunnassa houkuttelemalla ammattikoulutukseen niitäkin, jotka muuten jäisivät työelämän ulkopuolelle.

Rajojen liudentuminen

Yhteiskunnan yksilöllistymis- ja eriytymiskehitys vaikeuttaa koulutusjärjestelmän ohjaamista työmarkkinoiden tarpeiden mukaan ja yksilöiden työmarkkinoille kiinnittymistä tiettyjen periaatteiden mukaan. Yksilöiden elämänsuunnan suunta kulkee yhä monimuotoisempia ja vaihtelevampia teitä.

Samalla koulutuksen tarjonnasta ollaan siirtymässä osaamisen ja pätevyyskysyntään. Oppiminen ja pätevyys eivät ratkea yksilöiden ja yhteisöjen elämässä yksin muodollisten koulutuspalvelujen tarjonnassa, vaan koulutus on kadottanut merkitystään oppimisen ainoana paikkana.⁸ Koulutus ja oppiminen sekoittuvat vapaa-aikaan, kulutukseen, itsensä kehittämiseen, aktiivisuuteen yms.

Kun koulutuksen tarjonnan palvelut laajenevat epäviralliseen ja ei-muodolliseen suuntaan, muodostaa tämä uudenlaisen haasteen niin koulutusjärjestelmälle, kouluille ja oppimisen institutionaaliselle järjestämiselle kuin työelämällekin. Koulutustarpeen eriytyminen merkitsee, että koulutusta suunniteltaessa tulee voida ottaa huomioon henkilön aiempi kokemus työelämässä, kun taas nuorten kohdalla on tärkeää ulottaa oppiminen myös koulun ulkopuolelle.⁹ Työelämän suunnasta katsottuna haasteeksi asettuu vanhempien työntekijöiden kokemusaikainen tunnistaminen ja tunnustaminen.

Osaamismarkkinat vastaan yksilönäkökulma

Merkittävän kysymyksen koulutuksen ja työmarkkinoiden suhteessa muodostaa niin se, miten tieteellisen tiedon kasvun tarjoamat mahdollisuudet voidaan hyödyntää, kuin myös se, miten yksilöihin, yrityksiin ja erilaisiin kollektiivisiin toimijoihin kerääntyvä tieto ja osaaminen saadaan eri toimijoiden käyttöön. Kysymys on entistä suuremmissa määrin siitä, miten eri kansakunnat menestyvät kilpailussa ja pystyvät ylläpitämään korkeaa taloudellista kasvua. Mitä voimakkaammin teollisuusmaat suuntautuvat tietointensiiviseen kasvuun, sitä enemmän laaja-alaisen oppimisen tärkeys kilpailukyvyille korostuu. Ongelma muodostuu myös siitä, peittyvätkö, ja missä määrin, arvo- ja humanisminäkökulmat talous- ja kilpailukykykeskustelun alle.¹⁰

Investoinnit osaamiseen eivät ole perusteltavissa ainoastaan työllisyyttä ja

talouden toimimista silmälläpitäen, eikä yksilöille voida asettaa läheskään kaikkia joustavuuden vaatimuksia. Miten turvata sekä yksilöille että yhteisöille resurssit ja mahdollisuudet joustamiseen ja sopeutumiseen niin, ettei liaksi rajoiteta toimijoiden liikkumavaraa ja itsenäistä päättämistä? Keskeistä tässä on elinikäisen ja elämänlaajuisen oppimisen mahdollistaminen ja entistä konkreettisempi toteutuminen. Suomalaisen yhteiskunnan menestymisen kannalta tulee ratkaistavaksi, miten elinikäinen oppiminen toteutetaan ihmisten voimavarojen jatkuvana kehittämisenä yksilön omilla ehdoilla ja vastuulla niukkojen koulutusresurssien olosuhteissa.

Kysymys vastakohtaisuuksista

Koulutuksen ja työelämän suhde ja kehittyminen voidaan ymmärtää myös joko paradoksien tai vastakohtaisuuksien avulla. Nykyinen muutos yhteiskunnassa ilmenee erilaisten vastakohtaisuuksien lisääntymisenä, mitä osa pitää jopa varminpana merkinä menillään olevasta kehityksestä.¹¹ Esimerkiksi tiedon ja osaamisen merkityksen kasvusta seuraa yritysten kilpailumahdollisuuksien eriytymistä ja työvoiman valikoitumista, jotka yhdessä johtavat yhä jyrkempään eroon voittajien ja häviäjien tai syrjäytyneiden kesken. Tietoyhteiskuntakehitys luo helposti kasvavaa eriarvoisuutta välttämättömydestään huolimatta. Sen tavoitteet ja seuraamukset ovat monilta osin ristiriitaisia.

Toinen vastakohtaisuus on osaamiskysymysten välttämättömyyden ja toteuttamisen vastuissa. Perustelut osaamisyhteiskunnalle nousevat yhteiskunnan muutoksesta ja taloudellisten toimintojen murroksesta. Keskeistä

Nykyään oppimista ei tapahdu vain koulutuksessa ja työelämässä vaan se sekoittuu myös vapaa-aikaan, kulutukseen, itsensä kehittämiseen jne.

osaamisyhteiskunnan toteutumisessa on kuitenkin yksilönäkökulma ja sen myötä kysymys siitä, millaiset mahdollisuudet kullakin on kartuttaa osaamis-pääomaansa.¹²

Kolmas vastakohtaisuus on uusintamahdollisuuksien ja -tarpeiden välillä. Aikaisemmin oli riittävää, että osaaminen siirtyi sukupolvelta toiselle. Yksilöltä ei ole edellytetty koulutusjärjestelmän eikä työmarkkinoiden näkökulmasta työuransa aikana kuin yhtä ammatillista pätevyyttä ja sen kehittämistä. Tänä päivänä tuotantotavat ja koulutuksen toimintaympäristö muuttuvat kuitenkin sukupolvia nopeammassa rytmisä. Ristiriita tuotantoelämän muutos-

nopeuden, koulutusjärjestelmien tarjoamien mahdollisuuksien ja yksilöiden oppimispotentialien välillä on ilmeinen. Tämän myötä myös EU on suunnannut lähtökohdiansa osaamisyhteiskunnan kysymyksiin. Euroopan komissio puhuu oppimisen sosiaalisen perustan luomisesta ja osaamisyhteiskunnasta, jossa oppimisen tavoitteet nousevat sekä työllistymisen edistämisestä että aktiivisen kansalaisuuden perustalta. Osaamisyhteiskuntadiskurssissa tavoitteiden ja toteuttamisen kuilu on kuitenkin ilmeinen.



Kuva: Mika Iivari/Lapin yliopisto

Asko Suikkanen ja Ritva Linnakangas ovat huolestuneita siitä, luoko tiedon ja osaamisen merkityksen kasvu kasvavaa eriarvoisuutta. Tuotantoelämän muutosnopeuden, koulutusjärjestelmien tarjoamien mahdollisuuksien ja yksilöiden oppimispotentiaalien välillä on ilmeinen ristiriita.

VIITTEET

¹ Artikkelin pohjautuu Työsuojelurahastolle tehtävään tutkimukseen.

² Ks. R. Linnakangas (toim.) (1999), Koulutus ja elämäntieteen tutkimus, Lapin yliopisto, Yhteiskuntatieteellisiä julkaisuja C 28; A. Suikkanen & R. Linnakangas & S. Martti & A. Karjalainen (2001), Siirtymien palkkatyö, Sitran Raportteja 16; A. Suikkanen & R. Linnakangas & S. Martti (2002), Työllisyyden muutos ja koulutuksen merkitys, Aikuiskasvatus 2 (22), 114–123.

³ Ks. esim. M-L. Parjanne (1997), Työmarkkinat murroksessa. Etla Sarja B:135; R. Blom & H. Melin & P. Pyöriä (2001), Tietotyö ja työelämän muutos. Palkkatyön arki tietoyhteiskunnassa Helsinki: Gaudeamus; H. Sutela & J. Vänskä & V. Notkola (2001), Pätkätyöt Suomessa 1990-luvulla. Tilastokeskus, SVT

Työmarkkinat 2001: 1; P. Koistinen & W. Sengenberger (toim.) (2002), Labour Flexibility. A Factor of the Economic and Social Performance of Finland in the 1990s Tampere: Tampere University Press.

⁴ Ks. esim. A. Jauhiainen & R. Rinne & J. Tähtinen (2001), Koulutuspolitiikka Suomessa ja ylikansalliset mallit. Turku: Suomen Kasvatustieteellinen Seura; R. Raivola & K. Kekkonen & P. Tulkki & A. Lyytinen (2001), Producing Competences for Learning Economy, Sitra Reports 9.

⁵ P. Koistinen (1993), Yhteiskuntasopimus purkautuu. Miten käy palkkatyön yhteiskunnallisten ehtojen? Poliitikka 4 (35), 255–267; U. Beck (1999), Työyhteiskunnan tuolle puolen Janus 3 (7), 257–266; G. Schmid (1998), Transitional Labour Market. A New European Employment Strategy, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Discussion Paper FS 1, 98–206.

⁶ P. Koistinen (1988), Paikalliset olosuhteet ja työmarkkinoiden rakenteistuminen, teoksessa H. Jouhki (toim), Työmarkkinat. Markkinoita ja sosiaalisia instituutioita, Jyväskylän yliopisto, Keski-Suomen taloudellinen tutkimuskeskus, Työelämän tutkimusyksikön julkaisu 96, 130–147.

⁷ J. Siltala (2000), Professori Juha Siltalan haastattelu TV-ohjelmassa Punainen lanka.

⁸ R. Rinne & E. Salmi (1998), Oppimisen uusi järjestys. Uhkien ja verkostojen maailma koulun ja elämänmittaisen opiskelun haasteena, Tampere: Vastapaino.

⁹ Vrt. R. Raivola (1996), Elinikäinen oppiminen, <http://www.freenet.hut.fi/eok/julkituotu/raivola.html>.

¹⁰ Vrt. H. Silvennoinen & P. Tulkki (1998), Elinikäisen oppimisen olennaisista etsimään, teoksessa H. Silvennoinen & P. Tulkki (toim.) (1998), Elinikäinen oppiminen, Tampere: Gaudeamus, 9–24.

¹¹ Esim. T. Hoikkala & J.P. Roos (2000), Onko 2000-luku elämänpolitiikan vuosituhat? Teoksessa T. Hoikkala & J.P. Roos (toim.) (2000), 2000-luvun elämä. Sosiologisia teorioita vuosituhannen vaihteesta, Helsinki: Gaudeamus, 9–31.

¹² Vrt. T. Heiskanen (1999), Oppimista työn arjessa. Näkökulmia oppimisyhteiskuntakeskusteluun, teoksessa P. Eriksson & M. Vehviläinen (toim.) (1999), Tietoyhteiskunta seisakkeella. Teknologia, strategiat ja paikalliset tulkinnat, Jyväskylä: SoPhi, 117–133.

Suomen julkinen sektori on nykyään kansainvälistä keskikokoa, mutta tulevaisuudessa siihen kohdistuu monia paineita. Kuinka voidaan samalla ylläpitää finanssipolitiikan liikkumavaraa, parantaa työllisyyttä ja säilyttää hyvinvointivaltion saavutukset?

Suomen julkinen sektori tienhaarassa

Pentti Puoskari
Valtiot. tri

Heikki Taimio
Vanhempi tutkija
Palkansaajien tutkimuslaitos

1990-luvun alun laman jälkeinen, seitsemän vuotta kestänyt myönteinen talouskehitys kohensi Suomen julkista taloutta huomattavasti. Valtionvelan suhde bruttokansantuotteeseen aleni noin 25 %-yksikköä, ja julkisyhteisöjen EMU-velkasuhde aleni noin 15 %-yksikköä. Molemmat ovat nyt runsaan 40 %:n tasolla. Vuosien 2001–2002 taantumasta huolimatta valtiontalous on edelleen lievästi ja julkisyhteisöjen talous selvästi ylijäämäinen. Suomi täyttää kirkkaasti julkisen talouden



Heikki Taimolta (vas.) ja Pentti Puoskarilta ilmestyi syyskuussa tutkimus ”Suomen julkisen sektorin tila ja tulevaisuuden näkymät”, johon oheinen artikkeli perustuu.

EMU-vaatimukset, kun sitä vastoin useat muut maat kamppailevat pysyäkseen niissä.

Suomen julkisen talouden makrostrategia on viime vuosina poikennut merkittävästi euroalueen muista maista. Meillä julkisen velan suhde BKT:hen ei missään vaiheessa kohonnut euroalueen keskitasolle, mutta sitä alennettiin muita nopeammin. Tässä on auttanut ripeämpi talouskasvu, mutta voidaan myös sanoa, että ”hintana” vauhdikkaammasta velkasopeutuksesta on ollut korkeampi veroaste ja yleensä julkisen sektorin tulojen suurempi osuus bruttokansantuotteesta (kuvio 1). Toisaalta koska velan lyhentäminen on tapahtunut verojen ja menokurin avulla, on jätetty käyttämättä löysemmän finanssipolitiikan tarjoamia työllistämismahdollisuuksia.

Suomen julkisen talouden varovaista strategiaa on mahdollista perustella usealla tavalla. Ensimmäkin EMU:n kasvu- ja vakaussopimus kolmen prosentin alijäämärajoineen vähentää mahdollisuuksia muuttaa julkisen talouden tulo- ja menoperusteita sitä enemmän mitä heikompia ovat näkyvät alijäämän suhteen. Jäsenmaiden edellytetään jatkossa pyrkivän tasapainoiseen julkiseen talouteen tai jopa lievään ylijäämään. Lisäksi Suomen erityispiirteinä on otettava huomioon, että finanssipolitiikan automaattisten vakauttajien vaikutus oli meillä 1990-luvulla selvästi OECD-maiden voimakkainta.¹ Lasku-

suhdanteessa verokertymät supistuvat ja menot kasvavat paisuttaen nopeasti rahoitusaliijäämää. Tästä syystä tuleviin suhdannetaantumisiin pitäisi varautua julkisen talouden muita paremmilla rahoitusjämillä.

Tulevaisuudessa julkisen talouden tuloihin ja menoihin kohdistuu muitakin uhkia. EU:n päätöksistä seuraa verotulojen menetyksiä Suomessa; erityisesti alkoholi- ja autoverotuksen alentaminen supistaa valtion verokertymiä huomattavasti. Samalla kansainvälinen verokilpailu painostaa alentamaan etenkin yritysten ja korkeapalkkaisen liikkuvan työvoiman verotusta. Verotusta haluttaisiin myös muuttaa työllisyyttä paremmin edistävään suuntaan. Erityisen suuri vaikutus julkiseen talouteen tulee olemaan ikääntyvän väestön aiheuttamalla eläke-, sosiaali-

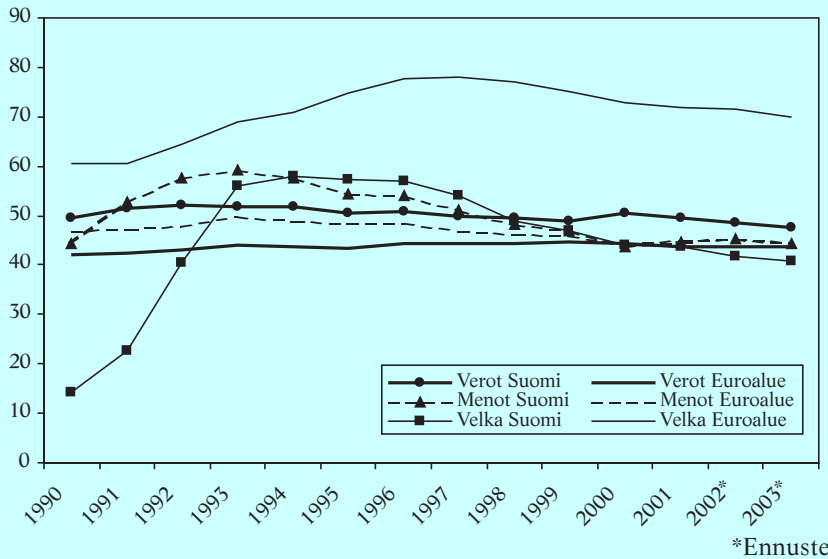
ja terveydenhoitomenojen voimakkaalla kasvulla samanaikaisesti kun työikäisten veronmaksajien määrä alkaa supistua lähivuosina. Myös mm. EU:n itälaajentuminen ja julkisen sektorin kilpailu kiristyville työmarkkinoilla voivat luoda uusia menopaineita. Näiden tulo- ja menopaineiden takia onkin kysytty, hämmöttääkö edessämme julkisen sektorin ja hyvinvointivaltion jonkinasteinen alasajo.

Suomi on keskisuurten julkisten menojen maa

Vaikka julkisten vero- ym. tulojen osuus bruttokansantuotteesta onkin Suomessa edelleen selvästi korkeampi kuin euroalueen muissa maissa, on julkisten menojen BKT-osuus sopeutettu jo niiden keskikastiin. Yksinkertainen aritmetiikka takaa sen, että kun muissa maissa menot ovat tuloja suuremmat ja meillä päinvastoin, niin julkisten menojen BKT-osuudet meillä ja keskimäärin euroalueella asettuvat lähelle toisiaan, noin 45 prosentin tasolle kuluvana vuonna. Yleensäkin julkisten sektorien kokoerot ovat viime vuosina kaventuneet, mutta maiden välillä on yhä huomattavia eroja, erityisesti jos vertailua laajennetaan koko OECD:hen. Eroja voidaan selittää toisistaan poikkeavilla hyvinvointivaltion malleilla ja perinteillä.

Yleensä julkisista menoista jopa yli kaksi kolmasosaa kohdistuu hyvinvointipoliittisiin tehtäviin: tulonjakoa tasoittaviin tulonsiirtoihin sekä koulutus-, terveydenhoito- ja sosiaalipalveluihin. Muut menot suuntautuvat etupäässä perinteisiin (yövärtija)valtiotehtäviin: yleiseen hallintoon, maanpuolustukseen, yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen yms. Näiden perinteisten tehtävien hoitamista julkisella sektorilla ei yleensä saateta kyseenalaiseksi, koska niissä markkinoiden epäonnistumiset ovat hyvin ilmeisiä. Sen sijaan monia hyvinvointivaltiotehtäviä perustellaan poliittisilla arvoilla, ja niitä vastaan argumentoidaan viittaamalla julkisen valtion epäonnistumisiin.

Kuvio 1. Julkiset menot, verot ja ei-veroluonteiset julkiset tulot sekä julkinen velka Suomessa ja Euroalueella 1990–2003.



Lähde: OECD Economic Outlook, June 2002.

*Ennuste

Hyvinvointivaltioiden malleja voidaan tyypitellä eri näkökulmista. Liberaalin hyvinvointivaltion kannatus on suurinta anglosaksisissa maissa, joista Australia ja Yhdysvallat julkisten menojen hieman yli 30 %:n BKT-osuudellaan ovat selvimpiä esimerkkejä. Näissä maissa julkisen sektorin palvelutarjonta ja tulonsiirrot ovat verraten niukkoja, ja tarveharkintaa harrastetaan yleisesti. Merkittäviä ovat sen sijaan verohelpotukset ja yksityisen sektorin rooli, yksityisen kansalaisen vastuu itsestään ja lähimmäisistään. Monet Manner-Euroopan maat puolestaan noudattavat konservatiivisen hyvinvointivaltion perinnettä, jossa edut tarjotaan universaalisti kaikille, mutta tämä tapahtuu enemmän tulonsiirtojen ja verohelpotusten kuin julkisen sektorin itsensä tarjoaminen palvelujen muodossa.

Sekä liberaali että konservatiivinen perinne edustavat jakevaltiomallia. Pohjoismaissa sen sijaan korostuu palveluvaltiomalli: hyvinvointimenot painottuvat universaalisti tarjottuihin julkisiin palveluihin. Suomea on yleensä pidetty pohjoismaisena palveluvaltiona. Lähempi tarkastelu osoittaa kuitenkin, että

Suomi kuuluu ennemminkin palvelu- ja jakevaltioiden väliryhmään, sillä palveluvaltiosuuntautuneisuutta ilmentävä julkisten kulutusmenojen BKT-osuus (21,5 % v. 2002) alittaa meillä Ruotsin ja Tanskan tason (26,8 ja 25,6 %) enemmän kuin minkä maamme julkisen sektorin pienempi suhteellinen koko aiheuttaa. Tätä sijoittumista väliryhmään selittää ennen muuta sairausvakuutuksen jakevaltiopiirre, joka tekee terveydenhoitojärjestelmämme kaksijakoisen.

Vuonna 2000 Suomessa kohdistui kaikista julkisten tehtävien menoista suurempi osa palvelujen tuottamiseen (runsaat 45 %) kuin jakevaltiopiirteisiin kuuluviin tulonsiirtoihin (noin 40 %). Vielä 1990-luvun puolivälissä osuudet olivat suunnilleen yhtä suuret, ts. tältä osin meillä on siirrytty enemmän jakevaltion suuntaan. Palvelutuotanto on kasvanut erityisesti sosiaaliturvan tehtävälleen kunnallisissa palveluissa mm.

Viime aikoina suomalaisessa hyvinvointivaltiossa on painotettu enemmän palveluja kuin tulojen uudelleenjakoa.

lasten päivähoiton laajentuessa. Samaa suuntaa vaikuttaa myös kunnallisen hammashoidon ulottaminen uusiin ikäryhmiin. Jakevaltiopiirrettä on heikentänyt se, että eräisiin tulonsiirtoihin on jätetty tekemättä täysimääräisiä indeksitarkistuksia ja työtömyysturvan ehtoja on tiukennettu. Työllisyyden paraneminen on myös vähentänyt tulonsiirtoja. Huomattavaa kasvua on kuitenkin tapahtunut koulutuksen tulonsiirroissa.

Sekä maiden välistä että ajassa tapahtuvaa maan sisäistä julkisen sektorin kokovertailua vääristää kuitenkin se, että verovähennyksiä ja muita verotuksellisia keinoja käytetään vaihtelevassa määrin samoihin päämääriin, joita tavoitellaan julkisilla palveluilla ja tulonsiirroilla. Menot voivat siis olla pienemmät, jos verotkin ovat alhaisemmat. Nykyään Suomessa noudatetaan selvemmin kuin ennen ja monissa vertailumaissa sitä periaatetta, että on parempi myöntää suoraa tukea verohuojennusten sijasta. Toinen julkisia menoja teknisesti kasvattava tekijä Suomessa on sosiaalietujen verollisuus. Sekä verotulot että julkiset menot ovat näin ollen meillä korkeammat kuin maissa, joissa vastaavia etuja verotetaan lievemmin tai ei lainkaan.

Näitä järjestelmäharhoja pyritään oikaisemaan OECD:n ”Social and Health Policy Analysis”-projektissa, jonka tuoreimmat laskelmat ovat vuodelta 1997.² Niissä tarkastellaan brutto- ja nettososiaalimenoja, joista jälkimmäisillä tarkoitetaan sosiaaliturvamenoja (tulonsiirrot, sosiaali- ja terveyspalvelut ym.) vähennettynä niistä perittävillä veroilla (sosiaaliturvasta perittävät tuloverot, sosiaalivakuutusmaksut ja kulutusverot; näistä vähennetään verohuojennukset). Yleensä nettososiaalimenot ovat pienempiä kuin bruttososiaalimenot, koska verohuojennusten edellisiä nostettava vaikutus ei ole niin suuri.

BKT-osuuksiltaan nettososiaalimenot poikkeavat maittain selvästi vähemmän kuin bruttososiaalimenot. Nettososiaalimenojen BKT-osuudella mitattuna Suomi sijoittuu selvemmin vertailumaiden keskikastiin, mikä on odotettuaakin edellä sanotun perusteella; meillä bruttososiaalimenot ovat suhteellisesti suuremmat kuin nettososiaalimenot. Kuviosta 2 nähdään, että nettososiaalimenot ovat suunnilleen samalla tasolla, runsas viidesnes BKT:stä, niin Euroopassa (Irlantia lukuun ottamatta) kuin Yhdysvalloissakin, mutta niiden jakaantumisessa julkisiin ja yksityisiin menoihin on huomattavia eroja. Yksityisillä (kirkon, hyväntekeväisyysjärjestöjen, säätiöiden yms.) nettososiaalimenoilta on huomattava merkitys Yhdysvalloissa, Britanniassa, Alankomaisissa, Australiassa ja Kanadassa.

Näköaloja tulevaisuuteen

Miten Suomen julkiseen sektoriin kohdistuviin, alussa mainitsemiimme tuleviin paineisiin on syytä varautua? Useiden viime aikoina tehtyjen tiedus-

telujen mukaan kansalaismielipide kannattaa voimakkaasti nykyisen kaltaista hyvinvointivaltiota eikä sen alaspäin näytä löytyvän poliittisia voimia. Toisaalta erilaisten kansainvälisten vertailujen perusteella Suomen julkinen sektori toimii hyvin, ja sen vaikutukset ovat olleet myönteisiä.⁵

Esimerkin näistä vaikutuksista tarjoaa käänteinen yhteys julkisten nettososiaalimenojen ja köyhyysmittarien välillä; vastaavanlainen yhteys voitaisiin osoittaa vallitsevan myös julkisten nettososiaalimenojen ja tulonjaon tasaisuutta mittaavan Gini-kerroimen välillä. Erityisen merkillepantavaa on, että vaikka eräissä maissa yksityiset nettososiaalimenot tasoittavat kokonaisnettososiaalimenojen eroa muihin maihin, ovat niiden saavutukset silti muita heikommalla köyhyys- ja tulonjakovertailussa.⁴ Sekä köyhyysmittari että Gini-kerroin lasketaan vain tulojen perusteella, joten pohjoismaisten palveluvaltioiden tilanne näyttäisi vieläkin paremmalta, jos mukaan otettaisiin myös julkiset ilmaisipalvelut. Samoin kuva Suomessa 1990-luvulla tapahtuneesta eriar-

voisuuden kasvusta⁵ saattaisi muuttua jonkin verran, jos otettaisiin huomioon painotuksen siirtyminen palveluvaltion suuntaan.

Mikäli lähtökohdaksi otetaan nykyisenkaltaisen hyvinvointivaltion säilyttäminen ja jopa vahvistaminen, niin jatkossa Suomen julkisen sektorin on etsittävä uusia tulolähteitä ja/tai säästöjä. Eräs säästömahdollisuus saattaisi tarjoutua julkisen sektorin toiminnan tehostamisesta ja tuottavuuden kasvusta. Viime aikoina tehdyissä selvityksissä⁶ on mm. kouluissa ja terveydenhuollossa ilmennyt tehostamisen varaa, joka lienee hyödynnettävissä lähinnä organisatoristen uudistusten avulla. Mitään tarkkoja arvioita tällä tavoin saavutettavista kustannussäästöistä ei kuitenkaan vielä voida esittää. Sama koskee erilaisia julkisen ja yksityisen sektorin työnjako- ja yhteistyömuotoja (ostopalvelut, palvelusetelit, jälkirahoitus- ja elinkaarivastuumallit yms.). Lisäksi yksityisen sektorin kilpailuttamiseen palvelujen tarjonnassa liittyy monia ongelmia, jotka joissakin tapauksissa voivat johtaa kalliimpiin järjestelyihin kuin jos palvelut tarjoaisi yksin julkinen sektori. Lisäkustannuksia voisi syntyä mm. yksityisesti tuotettujen palvelujen laadun valvonnasta tai siitä, että yksityisellä palveluntuottajalla olisi monopoliasema ja sen mukainen hinnoittelupolitiikka.

Valtionvelan koroista ja työttömyydestä koituvat menot ovat tällä hetkellä noin kuusi prosenttia bruttokansantuotteesta. Edellä mainittu poikkeava vauhdikas velanlyhennyslinja voidaan ymmärtää myös pyrkimyksiksi luoda alenevilla korkomenoilla tilaa muille julkisille menoille. Samalla tämä linja on kuitenkin merkinnyt korkeampaa veroastetta, sen alenevasta trendistä huolimatta.

Erityisesti palkkatulojen verotus ja sen progressio Suomessa ovat korkeita vertailumaihin nähden.⁷ Pienituloisiin painottuvissa verojen ja sosiaalivakuutusmaksujen kevennyksissä näyttäisi olevan liikkumavaraa⁸, joka johtaisi myös säästöihin työttömyysmenoissa, mutta tämä säästövara

Kuvio 2. Nettososiaalimenot eräissä OECD-maissa 1997, prosenttia BKT:stä.



Lähde: W. Adema (2001): Net Social Expenditure, 2nd Edition, OECD Labour Market and Social Policy Occasional Papers No. 32.



Taloukasvu, työllisyyden parantaminen, työurien pidentäminen ja nettomaahanmuutto ovat Pentti Puoskarin ja Heikki Taimion mielestä tärkeimmät keinot turvata hyvinvointivaltion rahoitus tulevaisuudessa.

ei ole kovin suuri ilman, että samalla vaarannettaisiin julkisen talouden tasapainoa ja hyvinvointivaltion rahoitusta. Työttömyyttä ja siitä aiheutuvia menoja voitaisiin alentaa myös purkamalla kannustinloukkuja, joiden piirissä lienee kuitenkin vain muutamia kymmeniä tuhansia ihmisiä. Työttömyysongelman ratkaisu näyttäisi riippuvan enemmänkin taloukasvusta sekä työttömien saamasta asianmukaisemmasta kuntoutuksesta ja koulutuksesta. Joka tapauksessa työttömyys tulee lähivuosina alenemaan ikään kuin luonnostaan jo siitä syystä, että suhteellisen alhaisen koulutustason omaavia suuria ikäluokkia siirtyä eläkkeelle.

Hyvinvointivaltion tarvitsemien veronmaksajien määrä voi kasvaa paitsi työttömyyden laskiessa myös työurien pidentyessä. On mahdollista luoda kannustimia, jotka varhentavat koulutuksesta työelämään siirtymisen ajankohtaa, joskin elinikäinen oppiminen saattaa edellyttää poissaoloa työelämästä nykyistä useammin. Toisaalta työuria voivat pidentää uusien varttuneiden

ikäluokkien parempi koulutustaso ja uudet eläkejärjestelyt, jotka vaikeuttavat varhaista eläkkeelle siirtymistä ja kannustavat pysymään pitempään työelämässä.

Mikäli väestöennusteissa vakiintuneesti käytetty oletus 5000 hengen nettomaahanmuutosta toteutuu, niin Suomen työikäisen väestön määrä kääntyy laskuun jo parin vuoden sisällä ja koko väestö parikymmentä vuotta myöhemmin. EU:n laajeneminen v. 2004–2010 saattaa lisätä muuttoa idästä länteen, mutta tiedossa ei ole mitään suurta maahanmuuttajien ryntäystä Suomeen. Työikäisten maahanmuuttajien määrän lisääminen em. oletusta selvästi korkeammaksi on yksi keskeisimmistä keinoista helpottaa julkiseen talouteen kohdistuvia paineita lähivuosikymmeninä. Nopeimmin tähän tehoaisivat toimenpiteet, joilla helpotetaan sopeutumista suomalaiseen yhteiskuntaan ja työelämään.

Viime aikoina tehdyissä julkisen talouden kestävyyslaskelmissa on pyritty lähinnä ottamaan huomioon väestön ikärakenteen muutosten vaikutuk-

sia julkisiin menoihin ja sitä kautta joko veroasteeseen tai julkisen talouden rahoitusjäämään ja velkaan.⁹ Laskelmissa ei ole voitu huomioida vielä Eläketurvakeskuksen tuoreita arvioita syyskuisen eläkepalkkaratkaisun vaikutuksista, jotka voivat olla huomattavia. Tämän hetkisten arvioiden mukaan, karkeasti otettuna, mikäli julkinen talous pidetään ylijäämäisenä ja velka maksetaan pois veroasteeseen kohdistuu muutaman prosenttiyksikön nousupaine seuraavien 30 vuoden aikana. Toisaalta jos veroaste säilytetään nykyisellään – kun työeläkemaksujen noustessa alennetaan muita veroja – julkisen talouden tasapaino heikkenee ja kansallisen finanssipolitiikan liikkumavara kapenee. Näissä laskelmissa on kuitenkin tehty varsin pessimistisiä oletuksia kokonaistuotannon kasvusta eikä niissä ole tarkasteltu kaikkia edellä mainittuja toimenpiteitä, joilla näkymiä voidaan helpottaa. Nyt on syytä selvittää tarkemmin, mitä toimenpiteitä voidaan toteuttaa. Aikaa on vielä, mutta sitä ei ole paljon.

VIITTEET

¹ Ks. P. Van den Noord (2000), "The Size and Role of Automatic Fiscal Stabilizers in the 1990s and Beyond", OECD Economics Department Working Papers No. 230.

² Ks. W. Adema (2001), Net Social Expenditure, 2nd Edition, OECD Labour Market and Social Policy Occasional Papers No. 32.

³ Esimerkiksi koulutuksen osalta kansainvälistä kiinnostusta on herättänyt Suomen peruskoulun 9-luokkalaisten sijoittuminen kärkipäähän OECD:n laajassa PISA-vertailussa, joka koski lukutaitoa sekä matematiikan ja luonnontieteiden osaamista (ks. OECD (2001), Knowledge and Skills for Life: First Results from the OECD Programme for International Student Assessment (PISA) 2000, Paris: OECD). Huolestumista ovat kenties eniten aiheuttaneet Suomen heikohko menestys Maailman terveysjärjestön suorittamassa väestön terveydentilan ja terveydenhoitojärjestelmien vertailussa (ks. WHO (2001),

The World Health Report, Geneva: WHO) sekä viimeaikaiset selvitykset, joissa on tullut esille kansalaisten tyytymättömyys julkisiin terveyspalveluihin.

⁴ Ks. tarkemmin P. Puoskari & H. Taimio (2002), Suomen julkisen sektorin tila ja tulevaisuuden näkymät, Palkansaajien tutkimuslaitos, Tutkimuksia 86.

⁵ Vrt. Suoniemen ja Riihelä & Sullströmin artikkelit toisaalla tässä lehdessä.

⁶ Ks. Valtiovarainministeriön työryhmä (2002), Kohti tehokkaampaa ja laadukkaampaa julkista taloutta, Valtiovarainministeriö, Kansantalouselosasto, Keskustelualoitteita nro 70, ja siellä mainitut lähteet.

⁷ On tavallista osoittaa tämä vertailemalla verokiiloja. Jos siihen otetaan mukaan myös suhteellisen korkeat kulutusverot, on Suomen verokiila v. 2002 palkkatasosta riippuen 1,6–8,2 %-yksikköä korkeampi kuin EU-maissa keskimäärin (ks. J. Kurjenoja (2002), Kansainvälinen palkkaverovertailu, Veronmaksajien keskusliitto, Verotietoa 31). Jätettäessä kulutusverot pois ei verokiila ollut v. 2000 kuin keskimäärin 2,5 prosenttiyksikköä EU-maiden keskiarvoa korkeampi (ks. G. Carone & A. Salomäki (2001), Reforms in Tax-benefit Systems in Order to Increase Employment Incentives in the EU, European Commission, Directorate-general for Economic and Financial Affairs, Economic Paper No. 160).

⁸ Vrt. Pyyhtiän ja Ilmakunnaksen artikkelit toisaalla tässä lehdessä.

⁹ Ks. mm. Valtiovarainministeriö (2001), Talouspolitiikan lähivuosien haasteista, Valtiovarainministeriö, Kansantalouselosasto, Taloudelliset ja talouspoliittiset katsaukset 3/2001; Valtiovarainministeriö (2002), Kestävä talous, hyvinvoinnin perusta, Valtiovarainministeriö, Taloudelliset ja talouspoliittiset katsaukset 3/2002; H. Kinnunen (2002), Heikko työllisyyskehitys horjuttaa julkista taloutta, Euro & talous 3/2002.

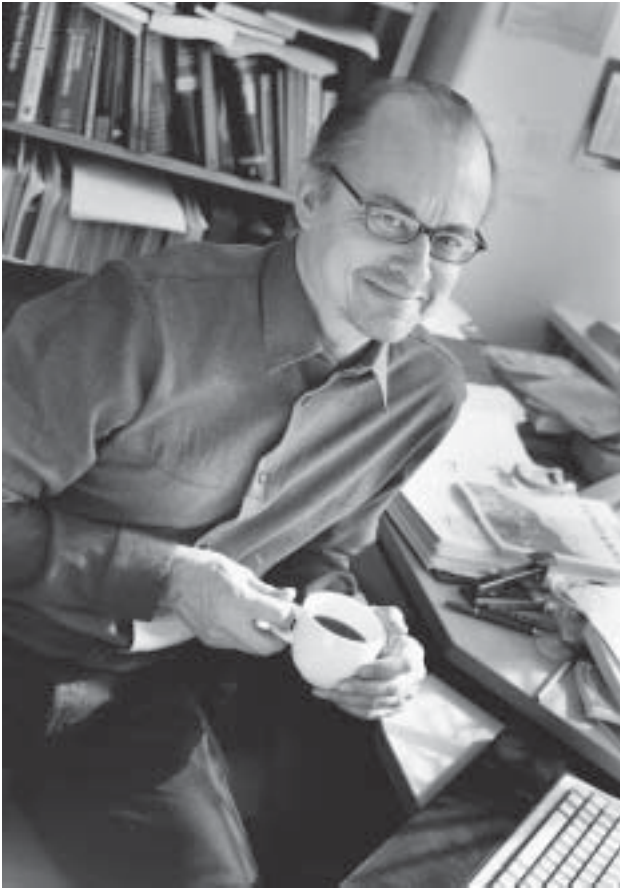
Vastoin konsensusennustetta Palkansaajien tutkimuslaitos ei usko Yhdysvaltojen kasvun pikaiseen ripeytymiseen. Kansainvälisen talouden vetoavun ja viennin nousun jäädessä odotettua vaisummaksi olisi Suomen päätöksentekijöiden varauduttava työllisyyden heikkenemiseen.

Kansainvälinen talous ei elvykään?

Pekka Sauramo
Ennustepäällikkö
Palkansaajien tutkimuslaitos

Meitä talousennustajia on luonnehdittu sopuleiksi, joiden tekemät suhdanne-ennusteet ovat hyvin samanlaisia – ja yleensä huonosti osuvia. Erehdymme yhdessä kerta toisensa jälkeen. Sopuli-vertaus on usein voinut olla hyvä tapa tiivistää suhdanne-ennustajien arvioiden samankaltaisuutta, mutta tämän syksyn kuluessa ilmestyneiden ennusteiden perusteella sopulilauma on hajallaan. Ennusteissa on selviä eroja, mikä kuvastaa osaltaan lähitulevaisuuden näkymiin liittyvää poikkeuksellisen suurta epävarmuutta.

Erot ennusteissa selittyvät pitkälti erilaisilla arvioilla kansainvälisen talouden kehityksestä, jonka keskeisin epävarmuuden lähde on Yhdysvaltojen talous. Eri ennusteista muodostetun tämänhetkisen ns. konsensusennusteen



Pekka Sauramon johtama Palkansaajien tutkimuslaitoksen ennusteryhmä näkee tulevaisuuden synkempänä kuin muut ennustelaitokset.

perusteella talouskasvu ripeytyy Yhdysvalloissa lähiaikoina selvähkösti, ja kokonaistuotanto kasvaa ensi vuonna noin kolme prosenttia. Mutta kasvaako se niin paljon?

Syyskuussa 2001 tapahtuneen terrori-iskun jälkeen suhdanneodotukset, erityisesti kuluttajien luottamus, kohen- tuivat Yhdysvalloissa yllättävänkin nopeasti. Lisäksi kokonaistuotannon vahva kasvu tämän vuoden alkukuukausina vahvisti toiveita talouden pikaisesta elpymisestä. Viime kuukausina näkyvät ovat kuitenkin heikentyneet uudestaan. Pörssikurssien lasku on osaltaan heikentänyt kotitalouksien kulu- tushaluja ja myös -edellytyksiä.

Palkansaajien tutkimuslaitoksen 26.9. julkistetun ennusteen perusteella konsensusennuste antaa liian myönteisen kuvan Yhdysvaltojen talousnäkymistä. Arvioimme kokonaistuotannon kas-

vun jäävän selvästi hitaammaksi eli 1,5 pro- sentin tuntumaan. Vuoden alkukuukausi- na tapahtunut tuotan- non kasvun ripeytymi- nen on jäämässä tila- päiseksi, varastojen täydentämisestä johtu- vaksi kasvuykäyksek- si. Sen ansiosta koko- naistuotanto kasvaa tänä vuonna noin kak- si prosenttia, mutta ensi vuonna kasvu jää alhaisemmaksi.

Vaikka emme ennus- takaan tuotannon su- pistumista, kaksois- taantuma ei ole huono tapa luonnehtia suh- danteiden kehittymis- tä Yhdysvalloissa.

Perussy arvioomme on yhdysvaltalaisten kotitalouksien talou- dellinen asema. Koti- taloudet ovat erittäin velkaantuneita – vel- kaantuneempia kuin esimerkiksi suomalai- set kotitaloudet 1990-

luvun alun lamamme kynnyksellä. Vaikka alhainen korkotaso helpottaa velkaisten kotitalouksien asemaa, se ei ratkaise sitä. Velkaongelmaa korostaa se, että yhdysvaltalaisten kotitalouksi- en ostovoima kääntyi viime vuonna laskuun.

Alhainen korkotaso on kuitenkin vil- kastuttanut asuntomarkkinat, ja koko talouden kasvun ylläpitämisessä asun- toinvestoinnit ja -kauppa ovat olleet viime aikoina keskeisessä asemassa. Tämänhetkistä tilannetta voi jopa luon- nehtia niin, että pörssikupla on vaihtu- nut kuplaksi asuntomarkkinoilla. Kuplaa pitää yllä alhainen korkotaso – mutta ei loputtomiin.

Laskusuhdanne Yhdysvalloissa pitää suhdannenäkymät vaisuina lähitulevai- suudessa myös Euroopassa. Vaikka Yhdysvaltojen talouskehitys muovaa pitkälti esimerkiksi euroalueen suhdan-

teita, se ei kuitenkaan määrää niitä täy- sin. Euroalueella voidaan esimerkiksi edelleen tehdä talouspoliittisia virhei- tä.

Yksi mahdollinen virheentekijä on Euroopan keskuspankki (EKP). En- nusteessamme arvioimme EKP:n pi- tävän korot nykytasollaan. EKP:n huoli inflaatiosta on todennäköisesti niin suu- ri, ettei se kevennä rahapolitiikkaan- sa. Suhdanteiden heikkous olisi kui- tenkin hyvä syy alentaa ohjauskorkoa ja tukea euroalueen elpymistä. Ennus- tamme EKP:n harjoittavan lähitulevai- suudessa väärää rahapolitiikkaa.

Koska kansainväliset suhdanteet py- syvät tämän ja myös ensi vuoden ai- kana suhteellisen heikkoina, Suomen- kin talouden ripeä nousu jää toteutu- matta. Onhan taantuman perussy ol- lut kansainvälisten suhdanteiden heik- keneminen, joka johti viennin laskuun. Vienti on alkanut lisääntyä uudestaan, mutta kasvu on jäämässä ensi vuonna alhaisemmaksi kuin ennustajat vielä tämän vuoden alkukuukausina yleisesti arvioivat.

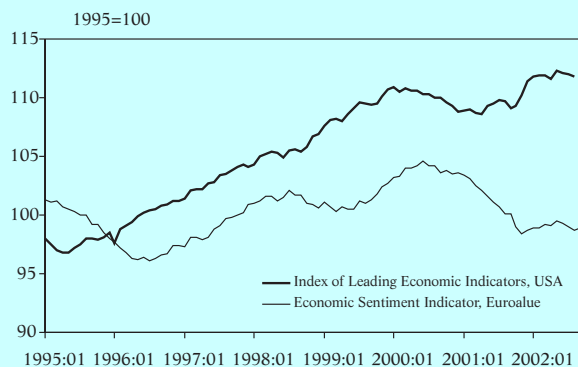
Viennin hitaampi elpyminen on tär- kein syy siihen, että alensimme maa- liskuussa tekemäämme ensi vuoden kokonaistuotannon kasvuennustetta 3,3 prosentista 2,5 prosenttiin. Näin hidas kasvu johtaa työttömyyden nou- suun. Jos ennusteemme toteutuu, nou- su jää ensi vuonna kuitenkin 5000 hen- kilöön.

Vaikka työllisyys heikkeneekin teol- lisuudessa, ja erityisesti metalliteollisu- dessa, keskimääräisiä työllisyyslukuja kaunistaa työllisyyden paranemisen jat- kuminen joillakin palvelualoilla. Lähi- tulevaisuuteen liittyvän suuren epävar- muuden takia päätöksentekijöiden tuli- si kuitenkin varautua siihen, että huo- nonpikin vaihtoehto saattaa toteutua.

Siksi työttömyyden nousun tulisi olla lähitulevaisuudessa päätöksentekijöi- den tärkein huolenaihe. Suomen ta- loushistoriasta on mahdotonta löytää laskusuhdannetta, jonka aikana pää- töksentekijät olisivat kantaneet jälkikä- teen arvioituna liikaa huolta työllisyy- den heikkenemisestä. Nytkään sellais- ta vaaraa ei ole olemassa.

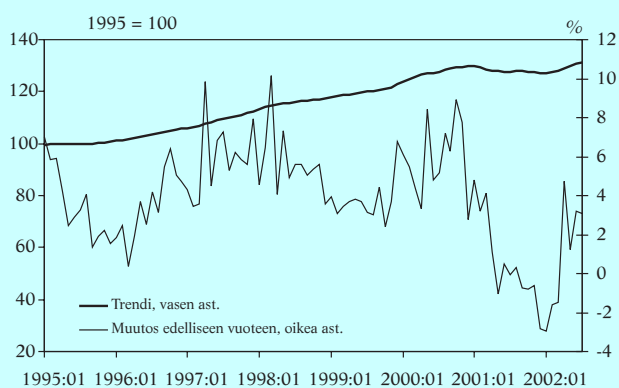
Suhdanteet yhdellä silmäyksellä

**Kansainvälisiä suhdanneindikaattoreita
1995:01–2002:09**



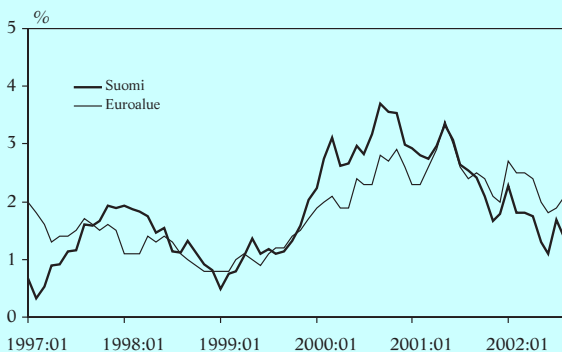
Lähde: Conference Board, Euroopan komissio

**Suomen kokonaistuotannon kuukausikuvaaja 1995:01–
2002:07**



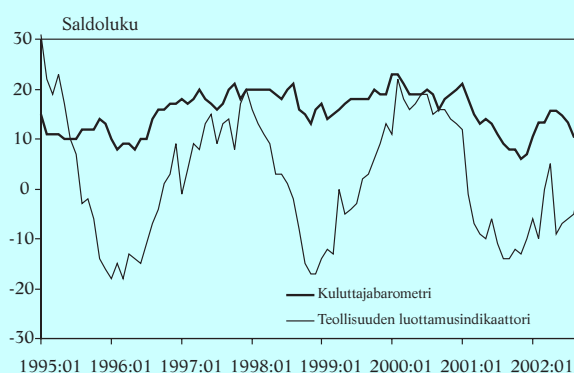
Lähde: Tilastokeskus

**Inflaatio Suomessa ja euroalueella
1997:01–2002:08**



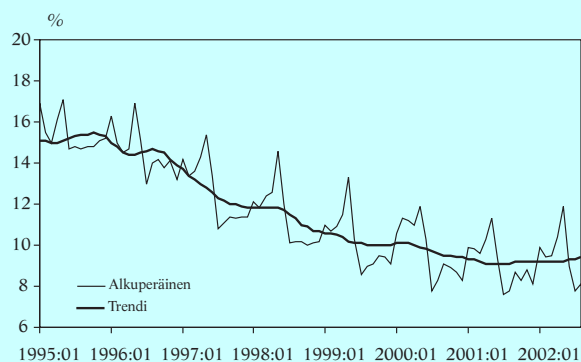
Lähde: Eurostat, Tilastokeskus

**Suhdantetilanne Suomessa barometrieni mukaan
1995:01–2002:09**



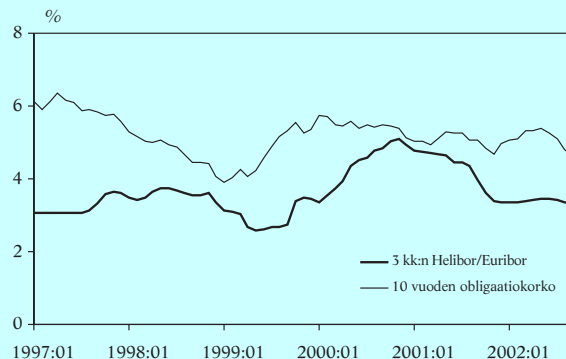
Lähde: Teollisuus ja Työnantajat, Tilastokeskus

Työttömyysaste Suomessa 1995:01–2002:08



Lähde: Tilastokeskus

Korot 1997:01–2002:09



Lähde: Suomen Pankki

Tilaan Talous & Yhteiskunta -lehden vuosikerran hintaan 18,50 euroa (v. 2003 vuosikerran hinta 20 euroa)

Tilaukseni on vuositilaus kestotilaus

Nimi

Toimitusosoite

Postinumero ja -toimipaikka

Laskutusosoite, jos eri kuin toimitusosoite

Postinumero ja -toimipaikka

Puhelinnumero

Telefax

Sähköpostiosoite

Tilaukortti lähetetään osoitteeseen:
Palkansaajien tutkimuslaitos / Tilaukset
Pitkäsillanranta 3 A, 00530 Helsinki

tai faxilla numeroon:
09-2535 7332

Nimi

Uusi toimitusosoite

Postinumero ja -toimipaikka

Uusi laskutusosoite, jos eri kuin toimitusosoite

Postinumero ja -toimipaikka

Puhelinnumero

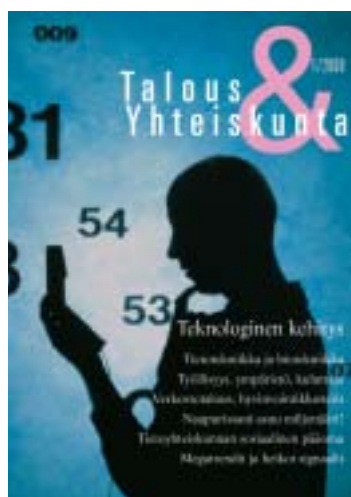
Telefax

Sähköpostiosoite

Osoitteenmuutos lähetetään osoitteeseen:
Palkansaajien tutkimuslaitos
Pitkäsillanranta 3 A, 00530 Helsinki

tai faxilla numeroon:
09-2535 7332

Palkansaajien tutkimuslaitoksen julkaisut

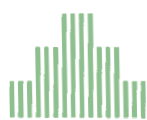


Talous & Yhteiskunta -lehti

Talous & Yhteiskunta -lehteä julkaisee Palkansaajien tutkimuslaitos neljä kertaa vuodessa. Lehden tavoitteena on välittää tutkimustietoa, valottaa ajankohtaisen kehityksen taustoja sekä herättää keskustelua kansantaloudellisista ja yhteiskunnallisista kysymyksistä. Vuosina 1972–1993 lehti ilmestyi nimellä TTT Katsaus.

Lehden toimitus p. 09-2535 7349.

Tilaukset p. 09-2535 7338.



WWW.LABOUR.FI

Palkansaajien tutkimuslaitoksen kotisivuilla on ajankohtaista tietoa laitoksen henkilökunnasta, tutkimuksista, talousennusteista ja seminaareista. Siellä julkaistaan myös Talous & Yhteiskunta -lehden pääkirjoitukset ja sisällysluettelot, laitoksen lehdistötiedotteet sekä kuukausittain vaihtuvia kolumneja. Lisäksi laitoksen tutkijat kommentoivat kotisivuilla ajankohtaista talouskehitystä. Laaja taloustietopaketti sisältää aikasarjoja lukuina ja kuvioina mm. tuotannosta, työmarkkinoista, inflaatiosta, ulkomaankaupasta, koroista ja julkisesta taloudesta.



Tutkimuksia

Tutkimuksia-sarjassa ilmestyvät valmiiden tutkimusten laajat ja perusteelliset loppuraportit. Valmistuvista tutkimuksista lähetetään lehdistötiedotteet, joiden välityksellä tutkimustuloksia esitellään tiedotusvälineille ja suurelle yleisölle. Hinta 13,46 €.

Tilaukset: p. 09-2535 7338.



Työpapereita

Työpapereita-sarjassa esitellään meneillään olevien tutkimushankkeiden väliraportteja sekä kansainväliselle tutkijakunnalle suunnattuja keskustelualoitteita. Työpaperit julkaistaan kokonaisuudessaan myös verkossa laitoksen kotisivuilla.

Tilaukset: p. 09-2535 7338.



PALKANSAAJIEN TUTKIMUSLAITOS
LABOUR INSTITUTE
FOR ECONOMIC RESEARCH

Pitkäsillanranta 3A, 6.krs 00530 Helsinki Finland

p. 09-2535 7330 (Tel. +358-9-2535 7330)

fax 09-2535 7332 (Fax +358-9-2535 7332)

www.labour.fi

Palkansaajien tutkimuslaitos harjoittaa kansantaloudellista tutkimusta, seuraa taloudellista kehitystä ja laatii sitä koskevia ennusteita. Laitos on perustettu vuonna 1971 Työväen taloudellisen tutkimuslaitoksen (TTT) nimellä. Tutkimuksen pääalueita ovat työmarkkinat, julkinen sektori, makrotalous ja talouspolitiikka. Palkansaajien tutkimuslaitosta ylläpitää kannatusyhdistys, johon kuuluvat kaikki Suomen ammatilliset keskusjärjestöt: SAK, STTK ja AKAVA sekä näiden jäsenliittoa.

Vuosikerta 18,50 €

Irtonumero 5,90 €

ISSN 1975-181X