



VALTIONEUVOSTON KANSLIA



Osaava, avautuva ja uudistuva Suomi

Suomi maailmantaloudessa -selvityksen loppuraportti

Osaava, avautuva ja uudistuva Suomi

Suomi maailmantaloudessa -selvityksen loppuraportti

ISBN 952-5354-61-X
ISSN 0782-6028

Painotyö: Edita Oyj, Helsinki 2004
Julkaisija: Valtioneuvoston kanslia

Julkaisija: VALTIONEUVOSTON KANSLIA		KUVAILULEHTI 9.11.2004	
Tekijät (toimielimessä: toimielimen nimi, puheenjohtaja): Suomi maailmantaloudessa -selvitys, ohjausryhmä, puheenjohtaja Anne Brunila, varapuheenjohtaja Vesa Vihriälä		Julkaisun laji: Raportti	
		Toimeksiantaja: Valtioneuvoston kanslia	
		Toimielimen asettamispäivä: 26.1.2004	
Julkaisun nimi (myös ruotsinkielinen nimi): Osaava, avautuva ja uudistuva Suomi – Suomi maailmantaloudessa -selvityksen loppuraportti Kompetens, öppenhet och förnyelse i Finland - Slutrapporten av utredningen Finland i världsekonomi			
Julkaisun osat:			
Tiivistelmä: Raportissa tarkastellaan globalisaation uuden vaiheen asettamia haasteita Suomelle ja sitä, millä tavoin haasteisiin pitäisi vastata. Raportissa hahmotellaan strategiaa, jolla Suomi pystyy hyödyntämään globalisaation tuomat uudet mahdollisuudet ja torjumaan kovenemaan kilpailuun liittyviä uhkia. Hahmoteltu strategia perustuu osaamisen vahvistamiseen, talouden ja yhteiskunnan avoimuuden lisäämiseen ja ennen kaikkea uudistumiseen. Raportin painopiste on koulutus- ja innovaatiojärjestelmien vahvistamista koskevissa ehdotuksissa. Tämän ohella tarkastellaan hyödyke- ja työmarkkinoiden sekä julkisen sektorin toimintaa ja tehdään ehdotuksia niiden toimivuuden parantamiseksi.			
Avainsanat: talous, globalisaatio, kansainvälistyminen, kansainvälinen talous, uusi talous, työ, työllisyys, tuotanto, strategiat, tutkimus- ja kehittämistoiminta, Suomi			
Muut tiedot:			
Sarjan nimi ja numero: Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 19/2004		ISSN: 0782-6028	ISBN: 952-5354-61-X
Kokonaissivumäärä: 148	Kieli: Fi	Hinta:	Luottamuksellisuus: julkinen
Jakaja: Valtioneuvoston kanslia		Kustantaja: Valtioneuvoston kanslia	

Utgivare: STATSRÅDETS KANSLI		PRESENTATIONSBLAD 9.11.2004	
Författare (uppgifter om organet: organets namn, ordförande): Finland i världsekonomin, styrgrupp, ordförande Anne Brunila, vice ordförande Vesa Vihriälä		Typ av publikation: Rapport	
		Uppdragsgivare: Statsrådets kansli	
		Datum då organet tillsattes: 26.1.2004	
Publikation (även den finska titeln): Kompetens, öppenhet och förnyelse i Finland - Slutrapporten av utredningen Finland i världsekonomin Osaava, avautuva ja uudistuva Suomi – Suomi maailmantaloudessa -selvityksen loppuraportti			
Publikationens delar:			
Sammandrag: Rapporten granskar de utmaningar som ett nytt skede av globaliseringen ställer på Finland och hur man borde svara på dessa utmaningar. Rapporten skisserar upp en strategi, med hjälp av vilken Finland kan utnyttja de nya möjligheter globaliseringen innebär och avvärja de hot som en allt hårdare konkurrens för med sig. Den planerade strategin baserar sig på en förstärkt kompetens, på en öppnare ekonomi och ett öppnare samhälle och framför allt på förnyelse. Rapportens tyngdpunkt ligger på förslag om ett förstärkande av utbildnings- och innovationssystemen. Förutom detta granskas verksamheten på marknaden för nyttigheter, på arbetsmarknaden och inom den offentliga sektorn och föreslås åtgärder för att förbättra deras verksamhet.			
Nyckelord: ekonomi, globalisering, internationalisering, internationell ekonomi, ny ekonomi, sysselsättning, produktion, strategier, forsknings- och utvecklingsverksamhet, Finland			
Övriga uppgifter:			
Seriens namn och nummer: Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 19/2004		ISSN: 0782-6028	ISBN: 952-5354-61-X
Sidantal: 148	Språk: Fi	Pris:	Sekretessgrad: offentligt
Distribution: Statsrådets kansli		Förlag: Statsrådets kansli	

ESIPUHE

Pääministeri Matti Vanhasen aloitteesta valtioneuvoston kanslia käynnisti 26.1.2004 selvityksen Kiinan ja muiden nopeasti kasvavien talouksien nousun vaikutuksista Suomen talous- ja työllisyysstrategiaan. Suomi maailmantaloudessa -selvityksen tavoitteena on toimeksiannon mukaisesti arvioida, miten käynnissä oleva maailmantalouden murros vaikuttaa Suomessa eri toimialoihin ja niiden työllisyysnäkömiin sekä mitä haasteita muuttuva toimintaympäristö synnyttää yhteiskuntapolitiikan eri lohkoilla.

Selvityshankkeen johtopäätökset on koottu tähän loppuraporttiin. Raportti pohjautuu useisiin hanketta varten ulkopuolisilta asiantuntijoilta tilattuihin taustaselvityksiin, yli 20 toimialalla käytyihin työnantaja- ja työntekijäjärjestöjen välisiin toimialavuoropuheluihin sekä hanketta varten asetetun ohjausryhmän työskentelyyn. Ohjausryhmä on kuullut lukuisia sekä koti- että ulkomaisia asiantuntijoita ja saanut paljon tietoa valtionhallinnosta, tutkimuslaitoksista, etujärjestöistä ja yrityksiltä. Hankkeen yhteydessä on järjestetty kaksi laajaa seminaaria ja osa tuloksista raportoitiin kesäkuussa julkistetussa väliraportissa.

Globalisaation uusi vaihe on koko maailmantalouden kannalta myönteinen asia. Se tarjoaa suuria mahdollisuuksia köyhille maille elintasonsa kohottamiseen ja avaa kilpailukykyisille kehittyneille maille uusia laajoja markkinoita ja mahdollisuuksia hyödyntää uudenlaista työnjakoa. Globaali kilpailu on kuitenkin samalla vakava haaste. Jos Suomi ei kykene sopeutumaan ja uudistumaan, se uhkaa ajautua heikon työllisyyden, hitaan talouskasvun ja pysyvien julkisen talouden tasapaino-ongelmien kierteeseen. Uhkien muuttaminen mahdollisuuksiksi edellyttää selkeää strategiaa.

Kansallisen globalisaatiostrategian luominen ja varsinkin sen toteuttaminen ei käy käden käänteessä. Globalisaatioon, väestön ikääntymiseen ja teknologian kehitykseen liittyvien haasteiden suuruus korostaa kuitenkin toimien kiireellisyyttä. Sen vuoksi raportin esityksissä on pyritty konkreettisuuteen, milloin se vain on ollut mahdollista. Osa kilpailukykyä vahvistavista toimista onkin mahdollista toteuttaa nopeasti, mutta merkittävä osa edellyttää laajaa yhteiskunnallista keskustelua sekä huolellista valmistelutyötä.

Kilpailukyky ja sen parantaminen on myös Euroopan unionin johtava tavoite. Vuonna 2000 se asetti päämääräkseen tulla maailman kilpailukykyisimmäksi talousalueeksi vuoteen 2010 mennessä. Marraskuun alussa julkistettiin Eurooppa-neuvoston asettaman Wim Kokin työryhmän raportti, jossa arvioidaan Lissabonin strategian edistymistä. Kokin työryhmän lähtökohdat ovat pitkälle samat kuin tässä selvityksessä.

Kokin raportti nostaa keskeiseen asemaan ne ratkaisut, jotka liittyvät tietoon perustuvaan talouteen ja laajemmin tietoyhteiskuntaan. Strategian näkyvimpiä

tavoitteita ovat tutkimus- ja tuotekehitysrahoituksen nostaminen kolmeen prosenttiin bruttokansantuotteesta sekä erityisesti yksityisen sektorin T&K-panostuksen kasvattaminen. Nämä tavoitteet on saavutettu toistaiseksi vain Suomessa ja Ruotsissa. Raportti painottaa myös laadullisia uudistuksia, joita unionitasolla ja jäsenvaltioissa on toteutettava uuden teknologian hyödyntämiseksi.

Kansallisen kilpailukyvyn vahvistamista ja menestystekijöitä globaalissa kilpailussa on Suomen lisäksi pohdittu mm. Irlannissa ja Tanskassa. Suomi, Irlanti ja Tanska ovat kaikki pieniä avoimia talouksia EU:n reuna-alueilla ja kokevat tämän takia globalisaation haasteen suurempana kuin monet isot ja vähemmän avoimet taloudet. Irlannin kansallinen kilpailukykyneuvosto (National Competitiveness Council) jätti raporttinsa hallitukselle heinäkuussa 2004 ja Tanskan innovaationeuvosto (Innovationsrådet) julkisti strategiaehdotuksensa lokakuussa 2004. Kummassakin raportissa päädytään hyvin samantyyppiseen arvioon ja suosituksiin kuin tässä Suomi maailmantaloudessa -selvityksessä. Erojakin luonnollisesti on johtuen eroista tuotantorakenteesta, instituutioista ja markkinoiden toiminnassa.

Suomella on monessa suhteessa, mm. tutkimus- ja tuotekehittelypanostusten määrän ja peruskoulutuksen tason osalta monia muita Euroopan maita paremmat lähtökohdat uusien haasteiden kohtaamiseen. Näitä vahvuuksia on kyettävä hyödyntämään täysimääräisesti. Hyvä suhteellinen asema Euroopassa ei kuitenkaan ole taakka menestyksestä globaalissa kilpailussa. Suomen tulee pystyä parantamaan edelleen osaamistaan, avautumaan ja ennen kaikkea uudistumaan. Tähän tarvitaan rohkeutta ja visionäärisyyttä yhteiskunnan keskeisiltä päätöksentekijöiltä ja muutosvalmiutta kaikilta suomalaisilta.

Suomi maailmantaloudessa -selvityksen ohjausryhmä on tehnyt tiivistä työtä ja päässyt kaikista suurista linjoista täyteen yksimielisyyteen. Esillä olevien kysymysten laajuus ja monitahoisuus jättävät tilaa erilaisille tulkinnoille, painotuksille ja näkökulmille, jolloin kaikissa yksityiskohdissaan raportin toimenpide-ehdotukset eivät luonnollisesti voi täysin vastata kaikkien ohjausryhmän jäsenten näkemyksiä. Ohjausryhmän työ on ollut rakentavaa ja edennyt hyvässä yhteisymmärryksessä ja hengessä. Haluamme kiittää kaikkia ohjausryhmän jäseniä, pysyviä asiantuntijoita ja sihteeristöä heidän arvokkaasta panoksestaan tämän loppuraportin valmistelussa. Samoin haluamme kiittää loppuraportin ja taustaraporttien viimeistelyyn osallistunutta valtioneuvoston kanslian henkilökuntaa itseään säästelemättömästä ja kovaa ammattitilpeyttä osoittavasta työstä.

Helsingissä 9.11.2004



Anne Brunila
Ohjausryhmän puheenjohtaja



Vesa Vihriälä
Ohjausryhmän varapuheenjohtaja

Ohjausryhmän kokoonpano

Puheenjohtaja	ylijohtaja Anne Brunila (VM)
Varapuheenjohtaja	alivaltiosihteeri Vesa Vihriälä (VNK)
Jäsenet	erityisavustaja Rurik Ahlberg (VM) johtaja Antti Hautamäki (Sitra) erityisasiantuntija Mari Kiviniemi (VNK) osastopäällikkö Hannu Kyröläinen (UM) johtaja Jukka Pekkarinen (PT) erityisavustaja Pertti Rauhio (VM) johtaja Veli Sundbäck (Nokia) kansliapäällikkö Erkki Virtanen (KTM) tutkimusjohtaja Pekka Ylä-Anttila (Etla)
Sihteerit	projektipäällikkö Urpo Hautala (VNK) erikoistutkija Hannu Lipponen (KTM)

Ohjausryhmän pysyvinä asiantuntijoina ovat toimineet:

tutkimuspäällikkö Eero Hovi (Metalliliitto)
osastopäällikkö Antti Kuosmanen (UM)
johtaja Jari Romanainen (TEKES)

Hankkeen alkuvaiheessa ohjausryhmän puheenjohtajana toimi talouspoliittinen neuvonantaja Olli Rehn ja sihteereinä projektipäällikkö Mikko Alkio ja ylitarkastaja Jaani Heinonen.

Valtioneuvoston kanslian julkaisusarjassa julkaistut taustaraportit

Suomi ja Eurooppa kansainvälisessä työnjaossa – Analyysi toimialojen ja klustereiden kilpailukyvyystä <i>Jyrki Ali-Yrkkö, Raine Hermans, Ari Hyytinen, Maarit Lindström, Laura Pajja, Mika Pajarinen, Pekka Ylä-Anttila Elinkeinoelämän Tutkimuslaitos</i>	Julkaisusarja 20/2004
Vertaileva näkökulma Suomen työmarkkinoihin <i>Jutta Moisala, Jukka Pekkarinen, Heikki Taimio, Juhana Vartiainen, Palkansaajien tutkimuslaitos</i>	Julkaisusarja 21/2004
Maailman kasvumarkkinat <i>Ulkoasiainministeriö, kauppapoliittinen osasto</i>	Julkaisusarja 22/2004
Selvitys Kiinan yhteiskunnallisesta ja talous- poliittisesta kehityksestä <i>Linda Jakobson</i>	Julkaisusarja 23/2004
The challenge of globalization for Finland and its regions: The new economic geography perspective <i>Gianmarco I.P. Ottaviano and Dino Pinelli</i>	Julkaisusarja 24/2004
Finland in a digital era: How do wealthy nations stay wealthy? <i>John Zysman</i>	Julkaisusarja 25/2004

Sisällys

ESIPUHE	5
1 GLOBALISAATION HAASTEET JA MAHDOLLISUUDET	11
1.1 Maailmantalouden murros – mistä on kyse?.....	11
1.2 Globalisaation keskeiset piirteet kehittyneiden maiden kannalta	14
1.3 Murroksen haaste Suomelle	18
2 KOULUTUSJÄRJESTELMÄÄN LAATUA JA KANNUSTAVUUTTA.....	22
2.1 Perus- ja nuorisoasteen koulutus osaamisen perusta	24
2.1.1 Peruskoulujen korkeatasoisen opetuksen varmistaminen.....	24
2.1.2 Nuorisoasteen koulutuksen terävöittäminen	26
2.2 Yliopistoista ja korkeakouluista huippuosaamisen keskuksia.....	28
2.2.1 Kansainvälisten huippuosaamiskeskittymien edistäminen.....	29
2.2.2 Kannustavuutta yliopistojen taloudellista autonomiaa lisäämällä	31
2.2.3 Ammattikorkeakoulut tiedon ja teknologian soveltamisen välittäjinä	34
2.3 Tehokas ja työelämälähtöinen aikuiskoulutusjärjestelmä	36
2.3.1 Aikuiskoulutuksen kenttä kirjava.....	37
2.3.2 Kokonaisvaltaiseen aikuiskoulutukseen.....	41
3 TIEDE- JA TEKNOLOGIAPOLITIIKASTA INNOVAATIOPOLITIIKKAAN.....	46
3.1 Tutkimus ja tuotekehitys - innovaatiostrategian perusta.....	50
3.2 Elinkeino- ja innovaatiopolitiikkaa toteuttavat organisaatiot.....	55
3.3 Markkinapuutteet ja julkinen rahoitustuki	57
3.4 Palvelualojen innovaatiotoiminnan vahvistaminen	63
3.5 Kilpailu- ja elinkeinopolitiikan tasapaino	65
4 AVAUTUMINEN	67
4.1 Ulkomainen pääoma ja investoinnit.....	67
4.1.1 Mitkä tekijät selittävät investointeja Suomeen?	67
4.1.2 Mitkä ovat Suomen vahvuudet ja heikkoudet?.....	69
4.2 Ulkomainen osaaminen – Suomen vetovoiman vahvistaminen	70
4.2.1 Työluvut ja työperäinen maahanmuuttopolitiikka	70
4.2.2 Lisää ulkomaisia huippututkijoita ja opiskelijoita	72
4.3 Palvelujen ja luovien alojen kansainvälistymisen ja viennin edistäminen.....	74
4.3.1 Palvelujen vienti ja kansainvälistyminen.....	74
4.3.2 Luovien alojen kansainvälistyminen	76
4.4 Kommunikaatioyhteyksien ja logistiikan parantaminen	76
4.4.1 Tieto- ja viestintäteknologiasta maksimaalinen hyöty	77
4.4.2 Suomen kansainvälistä kilpailukykyä tukevat liikennehankkeet.....	78
5 UUDISTUMISKYKY VAHVUUDEKSI.....	83
5.1 Suomen talouspolitiikan haasteet	83
5.2 Tuottavuus ja hyödykemarkkinoiden kilpailu	85
5.2.1 Tuottavuuserot ja kustannuskilpailukyky	85
5.2.2 Tuottavuutta ja innovaatioita kilpailua lisäämällä.....	93

5.3	Yrittäjyys, investoinnit ja osakemarkkinoiden toiminta	100
5.3.1	Yrittäjyyspolitiikka – mikä tehoaa ja mikä ei?	100
5.3.2	Taloudellisen epäonnistumisen riski	103
5.3.3	Investoinnit ja yrityssektorin dynamiikka	105
5.3.4	Tehokas markkinapaikka tukemaan yritysten kasvua ja investointeja... ..	109
5.4	Työmarkkinoiden haasteet ja uudistamistarpeet	112
5.4.1	Työmarkkinoiden haasteet.....	112
5.4.2	Passiivisesta aktiiviseen työvoimapolitiikkaan.....	116
5.4.3	Työsuhdeturva ja työttömyysturva	117
5.4.4	Palkanmuodostus ja palkkojen joustavuus	120
5.4.5	Työajan tehokas käyttö ja joustot.....	125
5.4.6	Vero- ja etuusjärjestelmä	126
6	MINKÄLAINEN TYÖ JA TUOTANTO SUOMESSA MENESTYY?	130
6.1	Suomen asema maailmantaloudessa on muuttunut.....	130
6.2	Millaiset yritykset ja toimialat menestyvät globaalissa kilpailussa?	134
6.3	Minkälainen työ Suomessa lisääntyy?	145

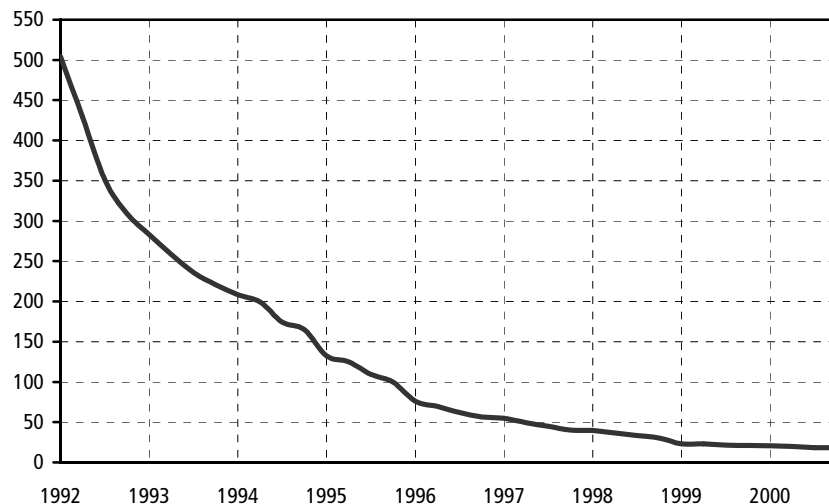
1 GLOBALISAATION HAASTEET JA MAHDOLLISUUDET

1.1 Maailmantalouden murros – mistä on kyse?

Globalisaatio tarkoittaa taloudellisesta näkökulmasta maailmantalouden yhden-
tymisen nykyistä vaihetta, joka koskettaa aidosti koko maailmaa. Sen keskeinen
ilmentymä ovat nopeasti kasvaneet maiden väliset kauppa-, pääoma- ja tekno-
logiavirrat. Globalisaatiolla on vahvat kulttuuriset ja poliittiset ulottuvuudet, jotka
myös vaikuttavat käyttäytymiseen. Niitä ei kuitenkaan tarkastella tässä raportis-
sa, joka keskittyy tarkastelemaan kysymystä, miten suomalainen tuotanto ja työ
menestyvät muuttuneissa ja edelleen nopeasti muuttuvissa oloissa.

Globalisaation taustalla on kaksi liikkeelle panevaa voimaa, teknologinen kehitys
sekä maailmankauppaa ja pääomaliikkeitä koskevien esteiden poistaminen. Ko-
konaistuottavuutta kohottava teknologinen kehitys on koko taloudellisen kasvun
perusta. Samalla se on alentanut pääomien, tuotteiden ja tuotannontekijöiden
liikkumisen kustannuksia, minkä seurauksena käsitys etäisyyden merkityksestä
on muuttunut. Tekninen kehitys on mahdollistanut kokonaan uudenlaisten tuot-
teiden valmistuksen ja tuotantoteknologioiden käyttöönoton. Olennainen vaiku-
tus viimeisten kahden vuosikymmenen aikana on ollut tieto- ja viestintätekno-
logian kehityksellä. Sen merkitystä voidaan verrata sähkön käytön leviämiseen läpi
koko talouden 1900-luvun alussa.

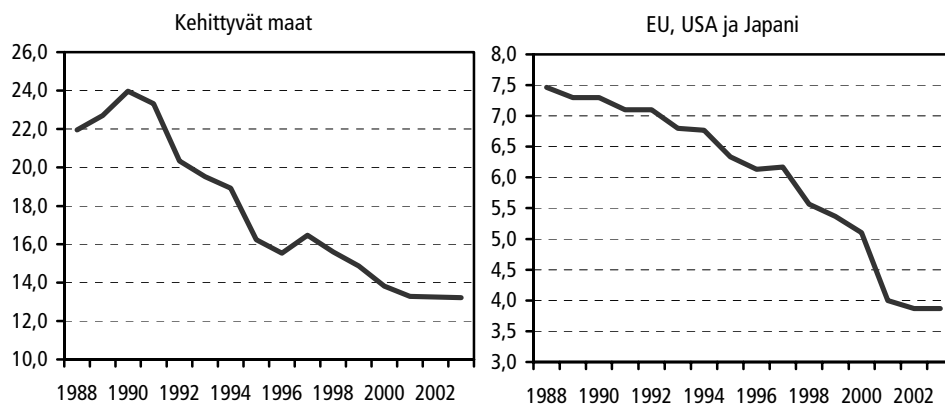
Kuvio 1.1 Tietokoneiden (PC) hintakehitys suhteessa suorituskykyyn vuosina
1992–2000, indeksi (1995 = 100).



Lähde: INSEE ja OECD.

Toisaalta markkinatalousmaissa on jo vuosikymmenien ajan pyritty vähentämään määrätietoisesti tavaroiden ja sittemmin myös palveluiden kaupan ja pääomanliikkeisiin kohdistuneita esteitä. Tavara- ja palvelukaupan esteiden poistamisesta on neuvoteltu GATT:n ja sittemmin WTO:n piirissä. OECD:n puitteissa on sovittu kehittyneiden teollisuusmaiden pääomaliikkeitä vapauttavista toimista. Ensin Euroopassa ja myöhemmin myös muualla toteutuneet alueelliset vapaakauppa- ja integraatiohankkeet ovat pyrkineet kaupan esteiden vähenemiseen rajoitetuimmilla alueilla. Erilaiset kaupan ja pääomaliikkeiden esteet ovatkin merkittävästi pienentyneet.

Kuvio 1.2 Keskimääräiset ulkomaankaupan tariffit vuosina 1988–2003, %.



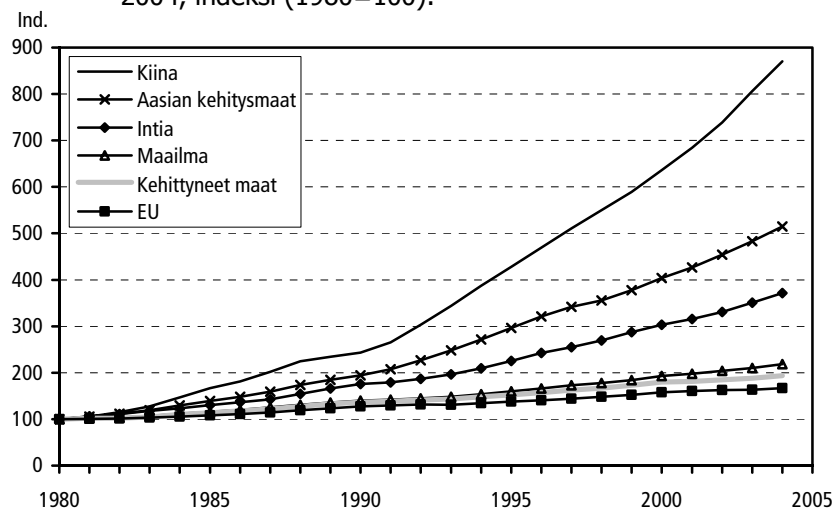
Lähde: WTO.

Poliittinen kehitys on tuonut aiemmin markkinatalouden ja merkittävältä osin myös kansainvälisen vaihdannan ulkopuolella olleita maita mukaan maailmanlaajuiseen markkinatalouteen. Kommunismin romahdus Itä-Euroopassa ja markkinatalouden leviäminen Kiinaan ja muihin suunnitelmataloutta harjoittaneisiin maihin on merkinnyt markkinamekanismin muodostumista dominoivaksi taloustoimien järjestämisen periaatteeksi koko maailmassa. Tämä on ilmennyt myös markkinatalouden ja vapaakaupan periaatteiden edistämiseen tähtäävien järjestöjen jäsenpohjan laajenemisena. Esimerkiksi maailman kauppajärjestön jäsenenä on 148 valtiota ml. Kiina ja 25 valtiota ml. Venäjä neuvottelee jäsenyydestä, kun vielä ns. Uruguayn kierrokseen 1986–1994 osallistui 108 valtiota.

Kansainvälisen vaihdannan lisääntyminen, teknologinen kehitys ja markkinamekanismin merkityksen kasvu ovat nivoutuneet kokonaisuudeksi, jonka osat monilta osin vahvistavat toisiaan. Teknologinen kehitys lisää kauppaa, kauppa lisää suhteellisten etujen parempaa hyödyntämistä, tuottavuutta ja tuloja, mikä lisää edelleen kauppaa jne. Kauppa lisää kilpailua, kilpailu markkinoiden merkityksen kasvua ja tarvetta teknologisiin innovaatioihin. Markkinoiden laajentuminen ja nopea kasvu puolestaan lisäävät investointeja ja sen mukana uuden teknologian käyttöönottoa.

Ehkä näkyvimmäksi globalisaation piirteeksi on tämän prosessin seurauksena noussut väkirikkkaiden kehittyvien maiden kuten Kiinan, Intian, Brasilian ja tietysti mielessä myös Venäjän nopea taloudellinen kasvu ja kytkeytyminen osaksi maailmantaloutta. Mainitut maat kasvavat selvästi nopeammin kuin perinteiset teollisuusmaat, mikä perustuu ennen muuta teollisuustuotannon ja viennin kasvuun.

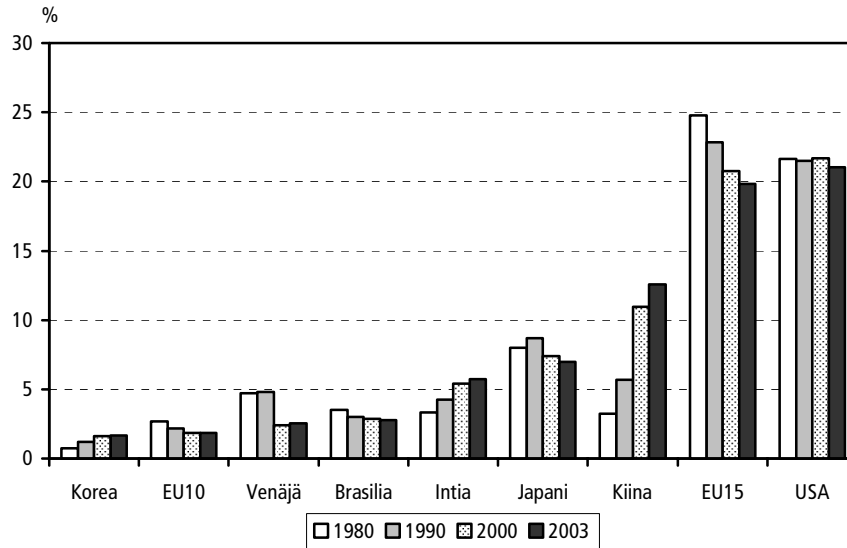
Kuvio 1.3 BKT:n kehitys eräissä maissa ja eräillä alueilla vuosina 1980–2004, indeksi (1980=100).



Lähde: Etla.

Kehittyvien maiden nopea kasvu muuttaa verraten nopeasti maailmantalouden painopistettä siten, että yhä merkittävämpi osa tuotannosta syntyy Aasiassa. Tämän seurauksena tuotannon jakauma muuttuu lähemmäksi väestön maantieteellistä jakaumaa. Tällä tulee olemaan paitsi välittömiä taloudellisia vaikutuksia myös poliittisia seurauksia.

Kuvio 1.4 Eräiden maiden ja alueiden osuus maailman kokonaistuotannosta vuosina 1980, 1990, 2000 ja 2003, % (ostovoimakorjattu).



Lähde: IMF, Etlä.

1.2 Globalisaation keskeiset piirteet kehittyneiden maiden kannalta

Globalisaation suurimmat vaikutukset koskettavat kehittyviä maita. Kehittyvillä mailla on mahdollisuus päästä hyödyntämään uudella tavalla modernia teknologiaa, laajempia markkinoita ja ulkomaista pääomaa. Samalla näihin maihin kohdistuvat suurimmat taloudelliset, poliittiset ja sosiaaliset sopeutumispaineet, kun talouden ja yhteiskunnan toimintamekanismit muuttuvat voimakkaasti.

Globalisaatio vaikuttaa monin tavoin myös kehittyneisiin maihin. Nämä vaikutukset liittyvät markkinoiden laajenemiseen, lisääntyvään kilpailuun ja tuotannon uudenlaiseen organisoitumiseen maailmanlaajuisesti verkostoksi.

Markkinoiden laajeneminen lisää luonnollisesti kehittyneiden maiden vientimahdollisuuksia nopeasti kasvaviin kehittyviin maihin. Esimerkiksi Kiinan tuonti on viimeisten 20 vuoden aikana 20-kertaistunut. Monille kehittyneille maille näistä kehittyvistä maista on tullut ratkaisevan tärkeä markkina-alue. Esimerkiksi Japanin talouden viimeaikojen piristymisen voidaan arvioida johtuneen pitkälle Kiinan markkinoiden vahvasta vedosta.

Samalla kuitenkin myös kehittyvien maiden tuotanto kilpailee yhä vahvemmin kehittyneiden maiden tuotannon kanssa. Kehittyvien maiden suurin kilpailuetu on halpa työvoima. Yhdistyneenä moderniin teknologiaan, nousevaan koulutus-

tasoon ja osaamiseen sekä parantuvaan infrastruktuuriin alhaiset työvoimakustannukset – usein viidesosa ja jopa vain kymmenesosa kehittyneiden maiden työvoimakustannusten tasosta – tekevät kehittyvien maiden tuotannon hyvin kilpailukykyiseksi.

Kehittyvien maiden hyvä kilpailukyky on näkynyt aluksi monien perinteisten teollisuustuotteiden tuotannon kasvun ohjautumisena näihin maihin. Joissain tapauksissa perinteisten teollisuusmaiden tuotanto on samanaikaisesti jopa supistunut. Aikaisemmin tämä koski lähinnä työvaltaista, verraten vähäistä erikoistumista vaativaa tuotantoa, kuten tekstiilien tai rahtialusten valmistusta. Sitten teollisuustuotannon siirtyminen on näkynyt myös vaativammassa tuotannossa, kuten elektroniikkateollisuudessa.

Lähes kaikissa OECD-maissa teollisuuden osuus tuotannosta ja työllisyydestä onkin ollut laskussa jo pitkään. Kun investointi- ja teknologiavirrat maasta toiseen ovat kasvaneet voimakkaasti 1990-luvun puolivälin jälkeen, tuotannon alueellisessa jakautumisessa on tapahtunut merkittäviä muutoksia. Euroopassa tuotettiin sotien jälkeen vielä lähes kolmannes maailman teollisuustuotannosta, mutta nyt enää vain runsas kymmenes. Itä-Aasian (Kiina, Japani, Intia) osuus on vastaavasti noussut kymmenesosasta runsaaseen kolmannekseen.

Gloaalitalouden uusi ja vahvistuva piirre on palveluiden kansainvälistyminen. Tieto- ja viestintäteknologian kehittyminen on myötävaikuttanut siihen, että myös kasvava osa palveluista voidaan tuottaa eri paikassa kuin ne kulutetaan. Erityisesti Yhdysvalloissa ja Isossa-Britanniassa työpaikkojen siirtyminen edullisemman kustannustason maihin koskee entistä enemmän myös palvelualoja.

Olennainen piirre globalisaatiossa on tuotannon uudenlainen maailmanlaajuinen organisoituminen. Tuotantoprosessin eri vaiheet voidaan toteuttaa eri puolilla maailmaa. Suunnittelu, markkinointi, tuotantoprosessin "orkesterointi" tapahtuu yhtäällä, varsinainen tuotanto ja sen eri osat sekä jakelu toisissa paikoissa. Tämä tuotannon pilkkoutuminen käyttää hyväkseen eri alueiden suhteellisia etuja: alhaisten palkkakustannusten maissa ja alueilla tehdään se osa tuotantoa, jossa työvoimakustannuksilla on suuri merkitys, hyvän koulutustason alueilla vaativammat tehtävät, markkinointi lähellä markkinoita. Yhä suurempi osa kehittyvien maiden yrityksistä on osa monikansallisten yritysten globaaleja tuotantoverkkoja. Uudet tuotantomuodot sitovat maailmantalouden eri osat uudella, aikaisempaa tiiviimmällä tavalla toisiinsa. Tämä näkyy esimerkiksi ns. ristikkäiskaupan eli saman toimialan sisällä tapahtuvan kansainvälisen kaupan kasvuna. Kehitys on nopeatunut viime vuosien aikana.

Yritysten ja maiden kilpailuedut

Maan suhteellisen edun ja yritysten kilpailuedun yhteys on löystynyt. Kun kansantaloudet ja yritykset kansainvälistyivät pääosin ulkomaankaupan kautta, maan ja sen yritysten suhteellinen etu ja myös niiden kilpailukyky olivat pitkälti yhteneväisiä. Kun maailmantalouden globalisoituminen perustuu pitkälti yritysten suoriin sijoituksiin ja yritykset toimivat useissa maissa, yrityksen kilpailuedut voivat olla hyvinkin erilaiset kuin yksittäisen maan. Yritys voi olla kilpailukykyinen, vaikka sen kotimaa ei sitä olisikaan.

Maat ja alueet ovatkin alkaneet kilpailla uudella tavalla liikkuvista tuotannontekijöistä, ennen kaikkea yritysten investoinneista mutta myös kasvavasti osaavimmasta työvoimasta. Investointien houkuttelussa ei ole kyse pelkästään uuden tuotantokapasiteetin ja sitä kautta työllisyyden lisäämispyrkimyksestä. Tärkeää on myös se, että investointien myötä teknologinen taso kohenee. Investoinnit toisin sanoen paitsi lisäävät tuotantoa myös parantavat tuottavuutta. Suurin hyöty investoinneista on tässä suhteessa luonnollisesti maissa, joissa tuottavuuden lähtötaso on alhainen. Tämä luo kehittyville maille suuren kannustimen houkutella investointeja veroeduin, subventioin ja infrastruktuuria kehittämällä. Toisaalta alhaisen tuottavuuden maissa myös palkkataso on alhainen, joten näiden maiden houkuttelevuus on investoijien kannalta suuri tässäkin mielessä. Kun lisäksi kehittyvien maiden markkinat kasvavat nopeasti ja yritysten on aina helppompaa saada osansa kasvavilta markkinoilta, on luonnollista, että investointivirrat ovat kohdistuneet kehittyviin maihin.

On todennäköistä, että erityisesti suurten kehittyvien maiden asema kansainvälisessä taloudessa on vahvistumassa pysyvällä ja kestäväällä tavalla. Tästä hyöttyy ennen pitkää koko maailmantalous – aivan samaan tapaan kuin aiempienkin talouden yhdentymisaaltojen aikaan. Globalisaatio ei ole nollasummapeliä, jossa joidenkin maiden hyvinvoinnin lisääntyminen olisi muilta pois. Vaihdamme ja sitä kautta lisääntyvien erikoistumismahdollisuuksien ja kasvavien markkinoiden hyödyntämisen ansiosta maailman kokonaistuotanto- ja tuottavuus kasvavat. Toiset maat ja alueet hyötyvät maailmantalouden integraatiosta toisia enemmän, kuten taloushistoria osoittaa. Kyse on siitä, miten taloudet sopeutuvat ja miten ne kykenevät hyödyntämään kasvavia markkinoita ja uusia tuotantomuotoja.

Kehittyneiden, korkean kustannustason maiden suhteellinen etu uudessa tilanteessa liittyy tuotantoon, jossa työn tuottavuus on niin korkea, että se vähintäänkin kompensoi työvoimakustannusten eron. Tuottavuusetu voi syntyä usealla tavalla. Yksi on tuotemerkkiin liittyvä ainutlaatuisuus ja sitä kautta syntyvä arvo. Monet kehittyneiden maiden menestystuotteista maailmanmarkkinoilla ovat juuri "brändituotteita". Palveluissa ainutlaatuinen brändi voidaan rakentaa

periaatteessa jopa helpommin kuin tavaratuotannossa. "Pariisi", "Rooma" tai "Lappi" voivat elämyksineen olla tuotemerkkejä, joita muiden matkailukohteiden on vaikea ellei mahdotonta jäljitellä.

Toinen kilpailuetu voi perustua siihen, että tuote vastaa hyvin asiakkaiden tarpeita ja mieltymyksiä. Tuotteiden tällainen differentiointi asiakaslähtöisesti on tyypillistä monille menestyneille korkean kustannustason maiden yrityksille.

Kolmas tärkeä tuottavuusetu liittyy uutuuteen, sekä tuotteen että tuotantoteknologian osalta. Uusi tuote on määritelmän mukaisesti ainutlaatuinen, jolloin sen tuotannossa ei ole kovaa kilpailua ja hinta voi tällöin olla verraten korkea. Vastaavasti uusi aikaisempaa tuottavampi tuotantoteknologia ei ole välittömästi kaikkien käytössä, jolloin sen aikainen soveltaja saa tilapäisen tuottavuusedun jolla voi kattaa kustannuseroja. Uutuuteen perustuva kilpailuetu on näkynyt hyvin selkeästi kehittyneiden maiden ja kehittyvien maiden välisessä työnjaossa. Uudet tuotteet ja tuotantomenetelmät on otettu tyypillisesti käyttöön ensiksi kehittyneissä, korkeiden kustannusten maissa, joista ne ovat sitten levinneet muualle. Tuotteiden standardisoituessa niiden tuotanto pyrkii ohjautumaan alhaisten kustannusten alueille.

Uutuuteen liittyvä kilpailuetu korostaa innovaatioiden keskeistä merkitystä kehittyneiden maiden kilpailukeinona. Hyvin toimiva innovaatiojärjestelmä tuottaa koko ajan nopeassa tahdissa uusia tuotteita ja uutta tuotantoteknologiaa. Innovaatiojärjestelmien kehittämisestä näyttäisikin muodostuneen kehittyneiden maiden yksi keskeinen kilpailukeino.

Sopeutuminen koko ajan nopeasti muuttuvaan kilpailutilanteeseen edellyttää kehittyneiltä mailta joustavuutta monella tasolla. Maat, joiden instituutiot kykenevät muuttumaan olosuhteiden muuttuessa, ovat etulyöntiasemassa hyödyntämään avautuvia mahdollisuuksia.

Teknologian kehitykseen ja kansainvälisen vaihdannan laajenemiseen liittyy tärkeä kehittyneiden maiden työmarkkinoita koskeva muutostendenssi. Monet tutkimukset viittaavat siihen, että kehittyneissä teollisuusmaissa tieto- ja viestintäteknologian kehitys on toisaalta lisännyt koulutetun, osaavan työvoiman kysyntää, ja toisaalta vähentänyt alhaisemman vaativuustason, vähän koulutetun työvoiman kysyntää. Kansainvälisen kaupan teorian perusteella on odotettavissa, että myös maailmantalouden integraatio pyrkii alentamaan heikon osaamis- ja koulutustason työvoiman suhteellista palkkatasoa kehittyneissä maissa, koska kehittyvien, halvan työvoiman maiden suhteellinen etu on juuri tällaista työ-

voimaa käyttävässä tuotannossa. Empiirinen näyttö nimenomaan kaupan lisäämisen vaikutuksesta suhteellisiin palkkoihin ei toistaiseksi ole riidatonta.¹

Näyttäisikin siltä, että samalla kun heikosti tuottavan työvoiman kysyntä ja sen seurauksena suhteellinen työllisyystilanne ja suhteellinen ansiotaso ovat heikkenemässä, kilpailu innovaatiojärjestelmän kannalta keskeisestä osaavasta työvoimasta kiristyy. Maat pyrkivät luomaan osaamiskeskittymiä ja houkuttelemaan niihin eri alojen parhaita osaajia.

Kilpailu osaamisesta ei rajoitu vain kehittyneisiin maihin. Myös kehittyvät maat pyrkivät luomaan hyvät olosuhteet erilaiselle vaativaa osaamista edellyttävälle toiminnalle ja siihen osallistuville henkilöille. Parhaimpina esimerkkeinä ovat Kiinan lukuisat teollisuus- ja tiedepuistot, joissa monet kansainväliset yritykset tekevät jo osan tutkimus- ja kehitystyöstään.

Tällaiset kehitystendenssit pyrkivät lisäämään työmarkkinoiden polarisaatiota, ts. erilaiset valmiudet omaavan työvoiman väliset palkkaerot ja/tai työttömyyden erot pyrkivät kasvamaan.

1.3 Murroksen haaste Suomelle

Suomi kohtaa uuden globaalin kilpailun tuomat haasteet ja laajenevien markkinoiden antamat mahdollisuudet pääosin samalla tavoin kuin muutkin kehittyneet korkean kustannustason maat. Suomella on kuitenkin sekä heikkouksia että vahvuuksia verrattaessa sitä esimerkiksi EU:n useimpiin muihin "vanhoihin" jäsen maihin.

Suomi on väestömäärältään pieni ja sijainniltaan syrjäinen maa suhteessa tärkeisiin markkinoihin lähinnä Venäjää lukuun ottamatta. Markkinoidemme pieni koko ja sijaintimme syrjässä keskeisistä markkinoista voivat olla maantieteellisen etäisyyden merkitystä supistavasta teknisestä kehityksestä huolimatta haittoja, joilla on jopa aikaisempaa suurempi merkitys. Tämä johtuu siitä, että globaalin talouden yhdentymiseen näyttäisi ainakin toistaiseksi liittyneen tietynlaisia "keskittymisetuja": tuotanto on pyrkinyt kasautumaan alueille, joilla on suuri markkinapotentiaali.² Suomi ei luonnollisestikaan voi vaikuttaa sijaintiinsa ja kokoonsa. Jossain määrin se voi kuitenkin vaikuttaa logistiseen asemaansa kehittämällä

¹ Ks. esim. Parjanne, M.-L., (1999), Kansainvälinen kauppa, teknologia ja työvoiman osaamisvaatimukset. Teoksessa P. Vartia ja P. Ylä-Anttila, (toim.) Teknologia ja työ. Taloustieto Oy: Helsinki. Piva, M. & Vivarelli, M., (2004), The Determinants of the Skill Bias in Italy: R&D, Organisation or Globalisation? Economics of Innovation and New Technology, Vol. 13, Nr 4 (June 2004) sekä Rowthorn, R., (2004), Growth and Structural Change in the United Kingdom and other Advanced Economies, forthcoming in Cambridge Journal of Economics.

² Ks. Ottaviano G. & Pinelli D., (2004), The challenge of globalization for Finland and its regions: The new economic geography perspective. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 24/2004.

logistista ja tiedonsiirtoon liittyvää infrastruktuuriaan. Logistiikan osalta erityisesti Venäjä ja mahdollisesti myös Itä-Aasia tarjoavat Suomelle kilpailuetuja suhteessa muihin EU-maihin.

Yleistä sijainti- ja kokohaittaa kompensoi korkeatasoisen osaamisen ja hyvin toimivan innovaatiojärjestelmän kasvanut merkitys. Koulutustaso on Suomessa keskimäärin ja erityisesti nuorissa ikäluokissa hyvä. Tutkimukseen ja kehitystointintaan panostetaan talouden kokoon nähden paljon varoja. Koko innovaatiojärjestelmä on arvioitu kansainvälisissä vertailuissa hyväksi. Maa on myös turvallinen, eikä korruptio ole ongelma. Kaikki nämä tekijät ovat tärkeä syy siihen, että Suomi useissa kilpailukykyvertailuissa on sijoittunut viime vuosina hyvin.³ Näissäkin vertailuissa korkea verotus tosin todetaan kilpailukykyä heikentävänä tekijänä.

Hyvin toiminut innovaatiojärjestelmä on ollut avaintekijä Suomen talouden rakennemuutoksen taustalla 1990-luvun alun jälkeen. 1990-luvulla Suomen talouden rakenne muuttui syvällisemmin kuin juuri missään muussa OECD-maassa vastaavaan aikaan. Tuotantoa siirtyi hitaan kasvun aloilta nopean kasvun aloille. Suomen teollisuuden teknologiasuhteetti kasvoi nopeasti ja tuotanto erikoistui voimakkaasti. Suomesta tuli maailmantalouden voimakkaimmin tieto- ja viestintäteknologiaan erikoistunut maa. Teollisuustuotanto ja vienti kasvoivat tuntuvas- ti nopeammin kuin muu talous ja samalla viennin rakenne monipuolistui. Sama- an aikaan palvelusektorin tuotanto kasvoi verraten hitaasti. Suomi "teollistui uudelleen". Prosessiin liittyi voimakas tuottavuuden kasvu eräillä teollisuusaloilla. Osaksi tämä johtui kasvun painottumisesta nopeasti kasvavan tuottavuuden aloille, osaksi syynä oli heikkojen yritysten ja toimipaikkojen karsiutuminen la- man aiheuttamien kannattavuusongelmien ja kiristyneen kilpailun paineessa eri toimialoilta.

1990-luvun alussa alkanut muutosvaihe on nyt kuitenkin pitkälti ohi. Teollisuus- tuotannon kasvu on hidastunut ja Suomi on menettänyt 1990-luvulla luotua erikoistumisetuaan. Uusin tutkimus osoittaa, että osa Aasian nousevista talouk- sista (Kiina, Etelä-Korea, Taiwan) sekä EU:n uusista jäsenmaista on 1990-luvun lopulta alkaen erikoistunut ulkomaankaupassaan samoille aloille kuin Suomi.⁴ Suomalaisyri- tysten suhteellinen etu poikkesi vielä 1990-luvun puolivälissä selväs- ti näiden maiden yritysten edusta. 1990-luvun lopulla viennin erikoistuminen kuitenkin muuttui samankaltaisemmaksi. Korkean osaamisintensiteetin tuotan- non osuus sekä Aasian maiden että EU:n uusien jäsenmaiden tuotannossa kas-

³ Ks. esimerkiksi World Economic Forum (2004), Global Competitiveness Report 2004–2005, www.weforum.org/gcr.

⁴ Ks. Etla: Suomi ja Eurooppa kansainvälisessä työnjaossa – Analyysi toimialojen ja klustereiden kilpailukykyistä, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 20/2004.

voi. Kiinassa muutos on ollut suurin, mutta siellä myös kouluttamatonta työvoimaa käyttävän tuotannon osuus on merkittävä.

Korkean osaamistason yhdistyminen mataliin kustannuksiin on Aasian kehittyvien maiden ja itäisen Keski-Euroopan tuoma suurin haaste Suomelle ja suomalaisyrityksille. Investointivirrat erityisesti uusiin EU:n jäsenmaihiin ovat yrityskyselyjen mukaan kasvamassa. Näistä maista investointikohteina ovat kiinnostuneet myös pk-yritykset.

Työllisyyden näkökulmasta uuden globaalin kilpailun haasteet ovat Suomelle kovemmat kuin useimmissa kehittyneissä maissa. Tämä johtuu yhtäältä siitä, että teollisuuden osuus tuotannosta ja työpaikoista on keskimääräistä suurempi ja kehittyvistä maista tuleva kilpailu kohdistuu tällä hetkellä enemmän teollisuuteen kuin palveluihin. Toisaalta Suomen työttömyys on keskimääräisellä eurooppalaisella tasolla, mutta sen jakautuminen on hyvin epätasaista. Työttömyys kohdistuu poikkeuksellisen voimakkaasti heikosti koulutettuihin tai muista syistä heikot työmarkkinavalmiudet omaavaan työvoimaan. Uudenlainen kilpailu kohtaa voimakkaimmin kuitenkin juuri tällaista työvoimaa työllistävää tuotantoa. Tämä asettaa kovan haasteen Suomen työmarkkinoiden toimivuudelle ja työllisyyspolitiikalle.

Seuraavan 10–15 vuoden aikajänteellä myös väestön ikääntyminen asettaa Suomen huonompaan asemaan kuin muut EU-maat, Pohjois-Amerikasta puhumattakaan. Väestön keski-ikä kohoaa tällä ajanjaksolla nopeammin kuin muissa Euroopan maissa, Italiaa ehkä lukuun ottamatta. Se merkitsee paitsi työvoiman tarjonnan supistumista myös työikäisen väestön aikaisempaa selvästi suurempaa painottumista ikääntyneisiin. Ikääntyneiden työntekijöiden edellytykset ja kannustimet sopeutua tuotannon muutoksiin ovat nuoria ikäluokkia heikommät. Tämä asettaa suuria haasteita työelämän ja yleensä työmarkkinoiden sekä sosiaaliturvajärjestelmien kehittämiseksi. Huomattava välillinen ongelma liittyy siihen, että väestön ikääntyminen aiheuttaa eläke-, terveys- ja hoivamenojen kasvun takia painetta verotuksen tason nousuun. Tämä voi muodostua merkittäväksi haittatekijäksi tuotantontekijöiden suuren kansainvälisen liikkuvuuden oloissa.

Innovaatiojärjestelmän hyvän toiminnan keskeisyys korostaa tarvetta pystyä paitsi kouluttamaan väestöä koko ajan hyvin myös tarvetta varmistaa, että Suomi on houkutteleva paikka kaikkein osaavimmalle työvoimalle. Tältä osin Suomella on jälleen sekä heikkouksia että vahvuuksia. Heikkoudet liittyvät ennen kaikkea kykyyn houkutella ulkomaisia osaajia. Monien epämiellyttävänä pitämä ilmasto, vaikea kieli sekä korkea verotus ovat selviä haittatekijöitä. Samoin lähitökohtaisesti vähäinen ulkomaalaisperäinen väestö ja sen seurauksena tutun sosiaalisen verkoston ohuus sekä osin varsin nuiva suhtautuminen maahanmuuttajiin ovat haittoja. Toisaalta turvallisuus, yhteiskunnan ja organisaatioiden ylei-

sesti hyvä toimivuus ja vähäinen hierarkkisuus sekä monien julkisten palvelujen hyvä taso ovat vahvuuksia.

Globaalin kilpailun oloissa Suomen menestymisen perusehtoja ovat osaaminen, huipputeknologian kehittäminen ja sen soveltaminen laajasti eri sektoreilla. Tulevaisuudessa yhä tärkeämmiksi nousevat sisällölliset ja resurssien kohdentamiseen liittyvät kysymykset: minkälaista osaamista jatkossa tarvitaan, millä aloilla Suomella on erityisiä vahvuuksia, mille aloille tutkimus- ja tuotekehitysvarat on järkevää panostaa? Lähimmän vuosikymmenen suurimpana haasteena on kuitenkin talouden ja yhteiskunnan muutosvalmius ja kyky jatkuvaan uudistumiseen. Väestön ikääntyminen, teknologian kehitys ja globalisaatio merkitsevät pysyviä muutoksia lähes kaikille yhteiskunnan ja talouden sektoreille. Aktiivinen muutosvalmius mahdollistaa aitojen valintojen tekemisen ja uusien mahdollisuuksien täysimittaisen hyödyntämisen. Edelläkävijyys vaatii rohkeutta ja visionäärisyyttä niin yhteiskunnan kuin talouden päätöksentekijöiltä.

2 KOULUTUSJÄRJESTELMÄÄN LAATUA JA KANNUSTAVUUTTA

Koulutusjärjestelmän uudistaminen

Suomen koulutusjärjestelmä on pystynyt kansainvälisesti vertaillen keskimääräisiin panostuksiin antamaan hyvän yleissivistävän perusopetuksen hyvin tasa-arvoisesti kaikille suomalaisille. Koulutusjärjestelmä antaa myös kansainvälisesti poikkeuksellisen suurelle osalle nuorisoa korkea-asteen koulutusta. Kokonaisuutena järjestelmä on hienolla tavalla luonut pohjaa tasa-arvoiselle kansalaisyhteiskunnalle ja auttanut taloutta hyödyntämään inhimillisiä voimavarojaan.

Koulutusjärjestelmässä on kuitenkin ilmeisiä puutteita eikä se pysty nykyisellään vastamaan siihen osaamisen parantamisen haasteeseen, josta selviytyminen on olennaista uudenlaisissa globaalien kilpailun ja nopean teknologisen kehityksen oloissa. Työvoiman uusiutumisen ja taidollisen sopeutumisen vaatimukset asettavat uudistuspainetta koko koulutusjärjestelmään. Peruskoulun osalta tämä korostaa kielitaidon, loogisen päättelyn, luovuuden ja muiden oppimiseen liittyvien valmiuksien merkitystä. Ammatillisten valmiuksien tulisi kytkeytyä nykyistä kiinteämmin työelämälähtöiseen koulutukseen ja työssä tapahtuvaan oppimiseen. Yliopistojen ja korkeakoulujen haasteena on tieteellisen ja ammatillisen huippuosaamisen kehittäminen. Koulutusjärjestelmän keskeiset ongelmat ovat:

- lähes neljännes peruskoulun ja lukion päättäneistä jää vaille kunnollista ammatillista tai muuta koulutusta; yhteiskunta hukkaa tältä osin edelleen voimavarojaan ja osa nuorista ajautuu syrjäytymisen kierteeseen
- eriasteinen ammattiin johtava koulutus ei kaikilta osin tuota niitä valmiuksia, joita työelämässä tarvitaan; koulutuspaikkojen jakauma ei sopeudu riittävän nopeasti eriluonteisen työvoiman kysynnän muutoksiin
- koulutusjärjestelmä sekä yksilöiden ja työnantajien kannustimet eivät toimi niin, että kansalaisten valmiudet päivittyisivät ja työntekijät saisivat hyvissä ajoin uudelleen koulutusta ammattien kadotessa ja uusien syntyessä
- korkeakoululaitos ei kaikilta osin pysty laadullisesti kilpailukykyiseen huippuosaajien kouluttamiseen; erityisesti teknisillä aloilla on jääty jälkeen kansainvälisestä tasosta
- koulutusjärjestelmä ei kauttaaltaan käytä voimavarojaan tehokkaasti; järjestelmän hajanaisuuden takia koulutuksen yksikkökustannukset uhkaavat kasvaa ikäluokkien pienenentyessä. Varsinkin korkeakoulutuksessa kannustimet, jotka ohjaisivat opiskelijoita opintojen tarkoituksenmukaiseen suuntaamiseen ja tehokkaaseen suorittamiseen, ovat heikot.

Näihin puutteisiin on määrätietoisesti puututtava samalla kun pidetään kiinni suomalaisen koulutusjärjestelmän parhaista puolista, ts. tasavertaisten opiskelumahdollisuuksien turvaamisesta kaikille.

Osaamisen kehittymiselle oikeat kannustimet

Tutkimusten mukaan koulutuksella on keskimäärin positiivisia vaikutuksia niin yksilön kuin yhteiskunnankin kannalta. Yleisen koulutustason jatkuva nosto jo valmiiksi korkean koulutustason maissa ei kuitenkaan ole välttämättä järkevää. Enemmän huomiota tulee kiinnittää koulutuksen laatuun sekä siihen, minkä alan osaajia oppilaitoksista valmistuu. Vaikka korkea-asteen koulutuksen on monissa tutkimuksissa todettu olevan keskeisessä asemassa talouskasvun näkökulmasta, koulutuksen kasvuhyödyt jäävät toteutumatta, jos järjestelmämme ei kannusta hankkimaan myös ammatillista ja kädentaitojen osaamista.

Yritysten kilpailutilanteen muuttuminen maailmantalouden murroksen seurauksena muuttaa voimakkaasti työmarkkinoita. Yhä useammat työt edellyttävät jatkuvaa uuden oppimista sekä laajempaa osaamista ja vuorovaikutustaitoja, samalla kun ammatista toiseen siirtyminen yleistyy entisestään. Kun vuosina 1990–1995 ammattia vaihtoi noin 20 prosenttia työvoimasta, vuosina 1995–2000 ammattia vaihtoi jo 34 prosenttia työvoimasta. Jotta osaavaa työvoimaa on riittävästi tarjolla vastaamaan ammattien ja työtehtävien muutoksia, tarvitaan kannustimia osaamisen kartuttamiseen ja tarpeellisten jatko- ja täydennysopintojen hankkimiseen.

Tämän lisäksi on tärkeää varmistaa kannustimet osaamisen jatkuvalle kehitymiselle työpaikoilla. Työelämässä on voitava palkita hyvistä, osaavasta suorituksesta ja osaamisen kehittämisestä.

Osaamisen ja samalla tuottavuuden kehitystä tukevien palkkausjärjestelmien rinnalla verotus ja siten myös julkisen talouden tehokkuus ovat ratkaisevassa asemassa osaamisen hyödyntämisen ja kehittymisen näkökulmasta.

Rajaveroasteita on alennettu viime vuosikymmenen puolivälistä alkaen. Tästä huolimatta ne ovat edelleen kansainvälisesti korkealla tasolla. Yhdessä tulonsiirto- ja palvelumaksujärjestelmän kanssa tietyille perhetyypeille syntyy erittäin korkeita efektiivisiä rajaveroasteita jo hyvin matalilla tulotasoilla. Näissä tapauksissa mikään palkkausjärjestelmä ei voi palkita osaamisen kehittämisestä.

Vaikka tulonsiirtojen ja palvelumaksujen vaikutus sivuutettaisiin, pelkkä verojärjestelmä johtaa tilanteeseen, jossa merkittävä osa osaamisen nousuun liittyvästä tulojen kasvusta ohjautuu julkiselle sektorille. Hyvin matalilla tulotasoilla – puolet keskipalkasta – työvoimakustannusten rajaveroaste ylittää 50 prosenttia

eli julkinen sektori hyötyy osaamisen ja tuottavuuden kasvusta yritystä ja sen työntekijöitä enemmän. Suuremmilla palkkatasoilla julkisen sektorin osuus nousee 70 prosenttiin.⁵

2.1 Perus- ja nuorisoasteen koulutus osaamisen perusta

2.1.1 Peruskoulujen korkeatasoisen opetuksen varmistaminen

Peruskoulun oppimistulokset ovat kansainvälisesti keskimäärin hyvät ja erot huonoimpien ja parhaimpien oppilaiden tuloksissa pienet. Yksi keskeinen taustatekijä on kyvykkäiden henkilöiden hakeutuminen opetuslalle ja opettajakoulutuksen korkea taso. Kun kilpailu osaavasta työvoimasta on kiristymässä, on tärkeää huolehtia opettaja-ammatin kiinnostavuudesta.

Kansainvälisesti hyvistä oppimistuloksista huolimatta arviolta viidesosa peruskoulun päättäneistä ei saavuta peruskoulun tavoitteita tai saavuttaa ne puutteellisesti. Peruskoulun jälkeen koulun lopettavat nuoret ovat usein samoja, joilla on ollut oppimisvaikeuksia. Peruskoulun oppimisongelmiin on puututtava, jotta voidaan vähentää keskeyttämistä myös ammattiopintovaiheessa. Peruskoulun jälkeisten opintojen keskeytyminen, päällekkäisyys ja niistä kokonaan luopumisen on todettu johtuvan ainakin osittain peruskoulun suorittamiseen liittyvistä vaikeuksista.

Vaikka koulujen väliset erot ovat tutkimusten mukaan pienet, heikoimmissa kouluissa erityisesti pojat pärjäävät selvästi huonommin kuin tytöt. Tyttöjen yleistaso on keskimäärin tyydyttävä (68 % enimmäispisteistä), poikien kohtalainen (55 %). Hylätyn tason eli heikkoja suorituksia on 14 prosentilla oppilaista.

Peruskoulun oppimistuloksien parantamisella on suuri merkitys, koska näin voidaan parantaa ammatillisissa ja muissa jatko-opinnoissa pärjäämistä ja siten työllistymismahdollisuuksia. Käytännössä tehokkaaksi keinoksi nuorten syrjäytymisen ehkäisemiseksi ja opintojen jatkamiseksi peruskoulun jälkeen on osoittautunut peruskoulun 10. luokan suorittaminen. Suuri osa 10. luokan suorittaneista nuorista jatkaa joko ammatillisissa kouluissa tai lukioissa. Perusopetuksen lisäopetusta olisi helppo laajentaa nykyisestä, koska oppilaspaikkojen lisääminen ei edellytä uusia resursseja.

⁵ Työvoimakustannusten rajaveroasteessa huomioidaan palkkaverotuksen ja työnantajamaksujen ohella kulutuksen arvonlisävero.

Resurssien tehostaminen ja kouluverkon tiheys

Peruskouluverkkomme on pääosin rakennettu paljon nykyistä suuremmille ikäluokille, ja ikäluokkien pieneneminen ja muuttoliike ovat johtaneet siihen, että monissa kunnissa kouluverkko on jo nykyisellään liian tiheä. Ongelma korostuu lähivuosina, sillä peruskoululaisten määrä vähenee edelleen noin 63 000 oppilaalla vuoteen 2015 mennessä. Suurin muutos tapahtuu jo seuraavan viiden vuoden kuluessa.

Oppilasmääriin nähden liian tiheä kouluverkko on kallis ylläpitää, koska resursseja kuluu ”turhaan” koulurakennusten ja kiinteistöjen ylläpitämiseen. Sopeuttamalla kouluverkkoa voidaan resurssit kohdentaa nykyistä paremmin opetuksen sisällön sekä opettajien työolosuhteiden kehittämiseen. Sopeuttamistarve koskee erityisesti kaupunkeja ja suurehkoja taajamia, joissa on useita peruskouluyksiköitä.

Kuntien kannustimet peruskouluverkon sopeuttamiseen ovat tällä hetkellä heikot, koska perusopetuksen valtionosuudet määräytyvät osin kouluverkon laajuuden perusteella. Kuntien valtionosuusjärjestelmän uudistuksessa on poistettava valtionosuuden sidonnaisuus kouluverkon laajuuteen.

Toimenpide-ehdotukset:

- Peruskoulun oppimäärän saavuttamiseen liittyviin ongelmiin on puututtava kiireellisesti. Erityistä huomiota on kiinnitettävä tyttöjen ja poikien välisiin oppimiseroihin ja koulujen väliseen eriytymiskehitykseen.
- Nuorille, jotka eivät ole peruskoulun jälkeen hakeneet tai päässeet lukioon tai ammatilliseen koulutukseen on perusopetuksen lisäopetus (ns. kymppi-luokka) tehtävä pakolliseksi. Perusopetuksen lisäopetusta on voitava järjestää peruskoulujen lisäksi ammatillisissa oppilaitoksissa.
- Peruskoulun opetusvälineresursseja ja opettajien työolosuhteita on kehitettävä, jotta ammatti säilyy kilpailukykyisenä vaihtoehtona jatkossakin. Peruskouluverkon sopeuttaminen ikäluokkien pienenemistä vastaavasti vapauttaa resursseja opetusvälineiden ja opettajien työolosuhteiden kehittämiseksi.
- Opetusalan viranomaisten ja opettajajärjestöjen yhteistyönä on kehitettävä kannustimet opettajien osaamisen ylläpitämiseksi ja kehittämiseksi.
- Valtionosuusjärjestelmää on muutettava siten, että se kannustaa kuntia sopeuttamaan peruskouluverkkonsa oppilasmäärien muutokseen. Harvimpaan asuttujen kuntien erityisolosuhteet on kuitenkin otettava huomioon.

2.1.2 Nuorisoasteen koulutuksen terävöittäminen

Työmarkkinoille siirtyvillä nuorilla on oltava laaja-alaiset valmiudet selviytyä työmarkkinoilla ja yhteiskunnassa. Oman ammattialan osaamisen lisäksi tarvitaan elinikäisen oppimisen valmiuksia, laajaa yleissivistystä, kielitaitoa, sosiaalisia taitoja ja valmiuksia oman työn kehittämiseen. Kansainvälistymisen myötä näiden taitojen ja valmiuksien merkitys entisestään korostuu. Nämä valmiudet on saavutettava jo ammatillisessa perus- tai lukioasteen koulutuksessa.

Nuorisoasteen oppilaitokset – ammatilliset oppilaitokset ja lukiot – ovat myös haasteiden edessä. Ammatillisessa koulutuksessa opiskelijoilla on ilmeisiä motivaatio-ongelmia, joista kertovat opintojen keskeyttäminen ja opintoalojen vaihtaminen. Tutkinnot eivät aina vastaa työelämän tarpeita eivätkä osaamisvaatimuksia, eikä koulutus välttämättä tuota hyviä työllistymismahdollisuuksia. Yleissivistävä koulujärjestelmä antaa hyvän peruskielitaidon, mutta monien tärkeiden kielten, kuten venäjän ja kiinan, opetusta järjestetään liian vähän suhteessa tuleviin osaamistarpeisiin.

Ongelmien taustalla on monia syitä. Ammatillisten oppilaitosten verkko ja niiden tarjoamat opintosuunnat eivät ole riittävästi sopeutuneet elinkeinorakenteen ja väestön muutoksiin. Koulutusta on tarjolla aloilla, joilla työllistymismahdollisuudet ovat huonot. Koulutuspaikat eivät myöskään alueellisesti vastaa kysyntää. Osa aloituspaikoista jää monissa osissa Suomea täyttämättä, mutta esimerkiksi Uudellamaalla paikkoja on liian vähän. Ammatillisten oppilaitosten opettajakunnan koulutus ja opetusvälineet eivät kaikilta osin ole ajan tasalla. Lisäksi nykyinen valtionosuusjärjestelmä houkuttelee ammatillisia oppilaitoksia hankkimaan oppilaita, mutta ei kannusta kehittämään opetuksen sisältöä työelämän tarpeita vastaavaksi.

Osa nuorista kokee ammatillisten oppilaitosten antaman opetuksen liian "teoriapainotteiseksi" ja kolmivuotisen tutkinnon liian vaativaksi. Oppisopimuskoulutus ja sen lisääminen on osoittautunut tehokkaaksi ammatillisten opintojen vaihtoehdoksi. Oppisopimuskoulutuksen ongelmana on kuitenkin sen kapea-alaisuus ja vaikeus hyödyntää opetusta jatko-opintojen pohjana.

Lukiouudistuksessa tähdättiin joustavuuteen ja oppilaskohtaisten erojen parempaan huomioimiseen siirtymällä luokattomuuteen ja kurssimuotoiseen opetukseen sekä lisäämällä opintojen valinnaisuutta. Nämä tavoitteet on pitkälle saavutettu, mutta samalla lukion suorittaminen on yhä useammalla oppilaalla venähtänyt kolmesta vuodesta neljään, jopa viiteen vuoteen.

Opintoaikojen venyminen jo lukioasteella on erityisen ongelmallista tilanteessa, jossa nuoret ikäluokat eivät enää riitä korvaamaan eläkkeelle siirtyvien määrää työmarkkinoilla. 16–18-vuotiaiden määrä vähenee kymmenessä vuodessa

(2005–2015) yli 10 000 henkilöllä. Ikäluokkien pienenemisestä huolimatta lukio-opetuksen resurssitarve uhkaa kasvaa pitkittyneiden opintoaikojen vuoksi ja nuorten työmarkkinoille tulo myöhentyä entisestään, jos tämä suuntaus jatkuu. Hyvinvointipalvelujen järjestämisen näkökulmasta nuorten ikäluokkien pienenemisen tulisi näkyä koulutus- ja muiden palvelutarpeiden vähenemisenä, jotta resursseja voidaan siirtää ikäihmisten kasvavien hoiva- ja terveyspalvelujen järjestämiseen.

Lukio- ja ammatillisten opintojen kehittäminen

Suomen koulujärjestelmässä lukio ja ammatillinen koulutus toimivat erillään, mutta kaikissa maissa erottelu ei ole yhtä jyrkkä. Esimerkiksi Ruotsissa ja Norjassa lukio- ja ammattilinjat on koottu yhteiseen järjestelmään.⁶ Yhdysvalloissa ei ole erillistä ammattikoulutusta, vaan opinnot tapahtuvat high school -järjestelmässä.

On ilmeinen vaara, että erillinen lukio- ja ammatillinen opetus ylläpitävät osaltaan ammatillisen koulutuksen aliarvostusta Suomessa. Ongelmaa voitaisiin vähentää integroimalla lukio ja ammatillinen opetus soveltuvilta osin yhteiseen järjestelmään.⁷ Monet teoria-aineet ja vieraiden kielten opetus olisi järkevää yhdistää. Tämä tehostaisi myös opetusresurssien käyttöä, kun ikäluokat pienenevät. Samanaikaisesti tavoitteena on oltava lukio-opetuksen tason nosto. Oppilaitosten yhdistämistä tulisi harkita etenkin paikkakunnilla, joissa oppilasmäärät lukiossa ja ammatillisissa oppilaitoksissa ovat pienet ja supistumassa.

Ammatillisen koulutuksen vetovoimaisuuden lisäämisen ja resurssien käytön tehostamisen lisäksi lukion ja ammatillisten opintojen osittaisella integroinnilla tulee pyrkiä moninkertaisten opintojen vähentämiseen. Tällä hetkellä monet nuoret jatkavat lukiosta ammatilliseen koulutukseen ja suorittavat – tai ainakin aloittavat – useita tutkintoja. Ruotsissa ja Norjassa toinen aste käydään vain kerran ja sen jälkeen suunnataan joko työelämään, korkeakouluihin tai myöhemmässä vaiheessa aikuisopetukseen.

Uusi teknologia tarjoaa paljon vielä käyttämättömiä mahdollisuuksia etä- ja verkko-opetukseen. Hyödyntämällä näitä mahdollisuuksia voidaan parantaa lukio- ja ammatillisen opetuksen laatua ja saatavuutta kustannustehokkaasti. Etä- ja verkko-opiskelu tarjoaa myös joustavuutta aikuisopiskelun järjestämiseen ja siihen osallistumiseen.

⁶ Ruotsin kokemus ei kuitenkaan ole ollut ristiriidaton.

⁷ Vuoden 1999 koululainsäädännön uudistuksessa säilytettiin lukio ja ammatillinen koulutus erillään tutkintoina, mutta koulutuksen järjestäminen vapautettiin rajoitteista. Kunta voi nykyään käyttää nuorisoasteen opetuksessa yhteisiä rakennuksia ja yhteistä henkilökuntaa sekä yhdistää hallinnon ja tukipalvelut. Lainsäädäntö ei myöskään estä suorittamasta lukio- ja ammattitutkintoa yhtä aikaa. Näin myös jossain määrin tapahtuu nuorisoastetta kokeilevilla paikkakunnilla.

Toimenpide-ehdotukset:

- Lukio-opiskelua ja opinto-ohjausta on tehostettava siten, että lukio suoritetaan pääsääntöisesti kolmessa vuodessa.
- Selvitetään lukio- ja ammatillisen opetuksen yhdistämismahdollisuudet erityisesti teoria-aineiden ja vieraiden kielten osalta. Samanaikaisesti tavoitteena on oltava lukio-opetuksen tason nosto.
- Opetustoimen valtionosuusjärjestelmää uudistettaessa aloituspaikkaohjausta on käytettävä tehokkaasti hyväksi, jotta ammatillisten perustutkintojen opetus kohdentuisi aloille, joilla on suurin työvoiman tarve. Tehokas ohjaus on tarpeen, vaikka se vaatisi merkittäviä muutoksia olemassa oleviin painotuksiin.
- Koulutuksen työelämälähtöisyyden parantamiseksi ammatillisten oppilaitosten ja elinkeinoelämän yhteistyötä on tiivistettävä opetuksen sisällön suunnittelussa ja opetuksen alakohtaisessa suuntaamisessa.
- Ammatillisten oppilaitosten opettajakunnan osaamista on ajantasaistettava koulutuksella ja rekrytoimalla selvästi nykyistä enemmän elinkeinoelämästä vankan kokemuksen omaavia tunti- ja määräaikaista opettajia.
- Oppilaitosten aloituspaikkojen lisäämisen sijasta on keskityttävä opetuksen sisällön ja tason kehittämiseen sekä opiskelijoiden valmistumisen edistämiseen.
- Suomessa harvinaisten kielten kuten esimerkiksi venäjän ja kiinan opiskelumahdollisuuksia tulee lisätä.
- Etä- ja verkko-opiskelua on määrätietoisesti kehitettävä erityisesti pienten kouluyksiköiden opetustarjonnan monipuolisuuden ja laadun varmistamiseksi.

2.2 Yliopistoista ja korkeakouluista huippuosaamisen keskuksia

Maassamme on 20 yliopistoa, 6 yliopistokeskusta ja 29 ammattikorkeakoulua. Yliopistoista ja ammattikorkeakouluista koostuva korkeakoulujärjestelmämme on kansainvälisesti verrattuna poikkeuksellisen laaja ja käsittää paljon pieniä ja alueellisesti hajautettuja yksiköjä. Tämä on osaltaan johtanut voimavaroja haaskaavien päällekkäisyyksien syntymiseen ja resurssien epätarkoituksenmukaiseen käyttöön.

Tilanteeseen on pitkälti jouduttu sen vuoksi, että yliopistolaitosta ja ammattikorkeakoulujärjestelmää on kehitetty toisistaan erillään. Yhteistyö- ja työnjakokysymykset ovat jääneet toissijaisiksi, jonka seurauksena kokonaisuuden muo-

toutuminen ei ole pohjautunut riittävän suunnitelmalliseen kehittämiseen ja vaikutusten arviointiin.⁸ Tämän puutteen korjaamiseksi koulutus- ja tiedepoliittisten linjausten valmistelussa on otettava nykyistä paremmin huomioon molemmat järjestelmät.

Hajanaisella rakenteella ei pystytä muodostamaan huipputason osaamista ja tutkimusta. Pieni maa ei myöskään kykene pääsemään huipputasolle kuin muutamalla tutkimuksen alueella. Ongelmien ratkaisu edellyttää muutoksia korkeakoululaitoksen rahoituksen kokonaismäärään, sen hankinnan lähteisiin, korkeakoulujen ja opiskelijoiden kannustimiin sekä korkeakoulujen väliseen työnjakoon ja erikoistumiseen.

2.2.1 Kansainvälisten huippuosaamiskeskittymien edistäminen

Kansainvälisesti kilpailukykyiset yliopistot luovat perustan huippuosaamisen saavuttamiselle. Yliopistojen kansainvälinen kilpailukyky on sidoksissa korkeatasoiseen perustutkimukseen, tieteelliseen ja taiteelliseen toimintaan (kehikko 2.1). Kilpailustrategian ydinvaatimus on kyky rekrytoida parhaat osaajat niin tutkijoiksi, opettajiksi kuin opiskelijoiksi.

Kehikko 2.1 Yliopistojen kansainvälinen kilpailukyky: Taideteollinen korkeakoulu

Taideteollinen korkeakoulu on hyvä esimerkki yliopistosta, joka on pitkäjänteisesti panostanut toimintansa kansainvälistämiseen ja saavuttanut alallaan arvostetun kansainvälisen aseman. Yliopistolla on selkeä profiili ja hyvä maine, joka rakentuu opetuksen ja tutkimuksen korkealle laadulle. Tämä näkyy ulkomaalaisten hakijoiden määrän voimakkaana kasvuna. Yliopistolla on myös kiinteää ja laajenevaa tutkimusyhteistyötä johtavien yliopistojen mm. MIT:n, Harvardin, Stanfordin ja Carnegie Mellonin kanssa.

Korkeakoulun jatko-opiskelijoista on 12 % ulkomaalaisia ja vuonna 2004 hyväksytyistä peräti 29 % oli ulkomaalaisia. Ulkomaalaisten jatkotutkintohakijoiden määrä on kolminkertaistunut neljässä vuodessa.

Ulkomaalaisten opiskelijoiden kiinnostus maisteriopintoihin on samaten kasvanut ja määrä on 2,5-kertaistunut neljässä vuodessa. Vuonna 2004 valituista maisteriopiskelijoista peräti 27 % oli ulkomaalaisia. Hakijoita oli kaikkiaan 45 maasta.

Taideteollisesta korkeakoulusta rakentuu vähitellen aito kansainvälinen yliopisto, jonka opiskelija- ja tutkijakunnasta jo lähivuosina yli kolmasosa on ulkomaalaisia. Ulkomaalaiset tuovat yliopistoihin lahjakkuutta, hyvän opiskelumotivaation ja haastavat myös suomalaiset opiskelijat nostamaan tavoitetasoaan.

⁸ Yhtenä esimerkkinä sektorikohtaisista selvityksistä voidaan mainita opetusministeriön muistio kaksipuolaisen tutkintorakenteen toimeenpanosta (39:2002), jossa ei olleenkaan pohdita uuden tutkintorakenteen suhdetta ammattikorkeakoulututkintoihin.

Suomen korkeakoululaitoksen ongelmat liittyvät laatuun ja kansainvälistymiseen. Suomesta puuttuvat maailmanluokan yliopistot. Kansainvälistä huippua edustava osaaminen yliopistoissa ja korkeakouluissa uhkaa hiipua, jos opetuksen ja perustutkimuksen resursseja ei kyetä nostaman kansallisesti tärkeillä ydinosaamisalueilla. Tällä hetkellä ongelma näkyy korostetuimmin teknisillä aloilla. Kansainvälisessä arviossa⁹ paras suomalainen yliopisto Helsingin yliopisto sijoittuu 100 parhaan joukkoon, mutta loppupäähän. Teknillinen korkeakoulu on seuraavaksi merkittävin, mutta jää 100 parhaimman yliopiston ulkopuolelle.

Kansainvälisen huipun saavuttaminen opetuksessa ja tutkimuksessa edellyttää nykyisellään – ja tulevaisuudessa entistä voimakkaammin – riittävän suurien ja kriittisen massan omaavien keskittymien synnyttämistä. Globaalissa ympäristössä menestyvät parhaat, joko suuret tai riittävän erikoistuneet koulutus- ja tutkimusyksiköt, jotka ovat verkottuneet muihin kansainvälisiin huippuosaamisen keskittymiin konkreettisen yhteistyön kautta. Suomalaisten yliopistojen strategioissa on kuitenkin vähän esimerkkejä selkeistä erikoistumisista, fokusoinneista tai kansainvälisestä verkottumisesta.

Perustavoitteeksi on asetettava muutaman kansainvälisen huipputason osaamiskeskittymän rakentaminen Suomeen. Näiden lisäksi on kehitettävä erikoistumisen pohjalta alueellisia opetuksen ja tutkimuksen osaamiskeskittymiä, jotka edistävät uusimman osaamisen, tiedon ja teknologian soveltamista ja innovaatioita yritystoiminnassa ja julkisissa organisaatioissa. Huipputason osaamiskeskittymien saavuttaminen edellyttää valintoja siitä, miten resurssit allokoidaan yliopistojen ja korkeakoulujen kesken.

Huipputason osaamiskeskittymiä ei voi luoda hallinnollisilla ratkaisuilla. Toimiva ratkaisu on kehittää Suomen Akatemian huippuyksikköohjelmaa ja perustutkimuksen rahoitusta niin, että kasvava osa yliopistojen rahoituksesta ohjataan huippuyksikköohjelman kautta kilpailullisesti. Tällä hetkellä huippuyksikköjä on 42 (26 kaudella 2000–2005 ja 16 kaudella 2002–2007). Huippuyksikköjen kokoa tulisi kasvattaa ja painottaa kansallisesti tärkeitä tutkimusalueita puhtaasti akateemisen kilpailun pelisäännöistä tinkimättä.

Yliopistojen ja korkeakoulujen perusrahoituksen ja lisäresurssien kohdentamisessa on myös käytettävä aiempaa enemmän kilpailullisia elementtejä, jotta syntyy kannustimia huippuosaamisen kehittämiseksi ja kansainvälistymiseksi. Tämä edellyttää perusrahoituksen määräytymiseen vaikuttavien tuloksellisuussmittareiden kehittämistä. Tutkintojen suorittamista ohjaavien koulutusalojen tutkintotavoitteiden ohella huomioon on otettava opetuksen ja tutkimuksen laatu.

⁹ Shanghai Jiao Tong University, 2004.

Opintoaikojen lyhentäminen

Yliopisto- ja korkeakouluopintojen ongelmana Suomessa on kansainvälisesti vertaillen erittäin pitkä opiskelu-aika ja osittain tästä johtuen nuorten myöhäinen työmarkkinoille tulo.¹⁰ Siirtyminen Bolognan prosessin mukaiseen kaksivaiheiseen tutkintojärjestelmään voi omalta osaltaan nopeuttaa opinnoissa etenemistä. Tähän samaan tähtäävät opintotukijärjestelmää, opinto-ohjausta, korkeakoulujen pääsykoemenettelyjä ja opintoaikojen rajoittamista koskevat uudistukset. Näiden vaikutuksia opintoaikoihin on jatkossa arvioitava ja ryhdyttävä lisätoimiin, jos uudistukset eivät johda korkeakouluopintojen tehostumiseen.

Toimenpide-ehdotukset:

- Valtion tiede- ja teknologianeuvoston johdolla laaditaan kansallinen strategia kansainvälisesti kilpailukykyisten osaamiskeskittymien ja huippuyksiköiden synnyttämiseksi ja vahvistamiseksi. Strategian laadintaan kutsutaan edustus opetusministeriöstä, Suomen Akatemiasta, kauppa- ja teollisuusministeriöstä, Tekesistä, Sitrasta, yliopisto- ja korkeakouluyhteisöstä sekä valtakunnallisesta osaamiskeskustyöryhmästä.
- Huippuyksikköohjelman ja huipputason osaamiskeskittymien edistäminen kansallisesti tärkeillä ydin-osaamisalueilla edellyttää, että yliopistojen ja korkeakoulujen kilpailtua tutkimusrahoitusta kasvatetaan olennaisesti nopeammin kuin yliopistojen perusrahoitusta.
- Uudistetaan opetusministeriön yliopistojen ja korkeakoulujen perusrahoituksen laskentamenettely siten, että selvästi nykyistä merkittävämpi osa perusrahoituksesta kohdennetaan kilpaillusti yliopistojen ja korkeakoulujen uudistumisen ja erikoistumisen tukemiseksi sekä opetuksen ja tutkimuksen laadun nostamiseksi. Tuloksellisuusmittareita on uudistettava tämän tavoitteen edellyttämällä tavalla.
- Yliopistojen on osallistuttava säännöllisesti kansainvälisten asiantuntijaratkaisien arviointeihin. Arviointien tulokset tulee ottaa huomioon perusrahoituksen ja perustutkimuksen lisäresurssien kohdentamisessa.

2.2.2 Kannustavuutta yliopistojen taloudellista autonomiaa lisäämällä

Kaikki maailman kärkiyliopistot ovat taloudellisesti suhteellisen itsenäisiä. Sen sijaan keskushallintojohtoiset, tiukkoihin vuosibudjetteihin sidotut yliopistot eivät ole menestyneet yhtä hyvin. Vaarana on, että Suomen jäykkä korkeakoulujärjestelmä estää suomalaisten yliopistojen kehittymisen maailman huippuyliopistojen joukkoon niilläkin aloilla, joilla meillä on olemassa kansainvälisesti huipputasaa-

¹⁰ Education at a Glance, OECD 2003.

mista pitkän koulutusperinteen, korkeatasoisen tutkimuksen tai yritysmaailman synnyttämänä.

Taloudellisen itsehallinnon puute heikentää yliopistojen kykyä toteuttaa myös perustehtäviään. Kyse ei ole vain huippuosaamisen tukemisesta, vaan dynaamisen tutkimus- ja tiedeilmapiiirin luomisesta, jolla on välittömiä vaikutuksia perusopetuksen ja perustutkimuksen tasoon. Yliopistojen taloudellista autonomiaa ja rahoituksen kannustavuutta vahvistamalla voidaan kansainvälisen huipun saavuttamiseksi ja siellä pysymiseksi luoda olennaisesti nykyistä paremmat edellytykset. Tämän lisäksi julkisen tutkimusrahoituksen ja rakenteellisten ratkaisujen on edistettävä selvästi määrätietoisemmin osaamiskeskittymien syntymistä ja niiden kansainvälistä verkottumista. Tämä edellyttää paitsi nykyistä tiiviimpää yhteistyötä julkisten tutkimusrahoittajien, yliopistojen, tutkimuslaitosten, ministeriöiden ja yksityisen sektorin välillä, myös selvästi määritellyjä tavoitteita ja pitkäjänteisiä kehittämistoimenpiteitä (ks. luku 3.1).

Taloudellinen autonomia parantaisi kannustimia kehittää kotimaisia ja kansainvälisiä koulutuspalveluja sekä korkeatasoisten koulutus- ja tutkimuspalveluiden vientiä sekä järjestää opetusta maksusta myös ulkomailla. Samalla syntyisi edellytyksiä parantaa koti- ja ulkomaisten huippututkijoiden tutkimusympäristöjen ja palkitsemisjärjestelmien kilpailukykyä.

Yliopistojen taloudellisen itsehallinnon lisääminen ei poista valtion tilaaja-asemaa. Valtio voi tulevaisuudessakin määritellä päälinjat sen suhteen, minkälaista koulutusta yliopistojen on tuotettava. Taloudellinen itsehallinto luo kuitenkin mahdollisuuksia uudenaiseen verkottumiseen niin tiede- kuin yritysmaailman kanssa.

Jos yliopistojen taloudellista autonomiaa lisätään, on johtamista ja hallintoa kehitettävä ammattimaiseen suuntaan. Samalla on luotava kannustimet tehokkaalle toiminnalle.

Ehdoton lukukausimaksukielto poistettava

Gloaalien koulutusmarkkinoiden nopea muuttuminen on johtanut tilanteeseen, jossa Suomessa opiskelevien ulkomaalaisten opintojen rahoitusvastuu on arvioitava perusteellisesti uudelleen. Rehtoreiden neuvoston mukaan "yliopistojen taloudenpidon keskeisenä ongelmana tällä hetkellä on kyvyttömyys toimia kansainvälisillä koulutusmarkkinoilla, missä Suomi on jo ajautumassa sivuraiteelle kilpailtaessa EU:n ulkopuolelta tulevista opiskelijoista sekä koulutusvientä tukevia yhteysverkkoja rakennettaessa".

Suomalaiset yliopistot ja korkeakoulut eivät voi opintojen maksuttomuuden takia osallistua tiettyihin EU:n rahoittamien kolmansien maiden opiskelijoille suunnattujen jatkokoulutusohjelmien tuottamiseen. Yliopistot eivät voi myöskään tarjota maksullisia jatkokoulutusohjelmia ulkomailla, vaikka kysyntää olisi. Koulutusviennissä suomalaisilla yliopistoilla olisi hyvät mahdollisuudet osallistua kansainväliseen yhteistyöhön, mutta koulutuksen ehdoton maksuttomuus on usein esteenä. Maksullisuuden kautta Suomi voisi luoda koulutuksesta merkityksellisen elinkeinon kuten esimerkiksi Australiassa ja Isossa-Britanniassa.

Varsinkin Aasian suurten maiden kasvavan kysynnän vuoksi monet maat ovat ryhtyneet tai ryhtymässä korkeakoulutuksen ja tutkimuksen kansainväliseksi tarjoajiksi. Suomessa on korkeakoulutuksen tarjontaan erinomaiset edellytykset, mutta taloudellisen epäitsenäisyyden ja ehdottoman lukukausimaksukiellon seurauksena yliopistojen resurssit eivät riitä laadukkaiden kansainvälisten jatkokoulutusohjelmien kehittämiseen ja tuottamiseen. Maksullisten korkealaatuisten koulutuspalveluiden markkinoilla maksuttomuus saattaa olla myös opiskelijoille merkki huonompilaatuisista koulutuspalveluista. Jatko-opintojen maksullisuuden kautta yliopistojen koulutusresursseja ja kannustimia ulkomaalaisten jatko-opiskelijoiden ja tutkijoiden hankkimiseksi Suomeen voitaisiin merkittävästi parantaa.

Mikäli jatko-opinnot muutetaan maksullisiksi, EU:n lainsäädäntö edellyttää, että maksullisuus koskee samalla tavalla sekä koti- että muiden EU- ja ETA-maiden kansalaisia. Lukukausimaksujen vastapainona suomalaisten jatko-opiskelijoiden opintotukia voidaan kehittää esimerkiksi opintosetelijärjestelmällä. Ulkomaalaisten opiskelijoiden jatko-opintojen maksullisuus on EU:n jäsenmaista käytössä esimerkiksi Hollannissa ja Isossa-Britanniassa. Hollannin kokemuksen mukaan lukukausimaksut ovat myös tehostaneet opintoja ja lyhentäneet opiskeluaikoja. Pohjoismaista Tanska on jo päättänyt siirtyä ulkomaalaisten opiskelijoiden lukukausimaksujen käyttöönottoon ja muut pohjoismaat parhaillaan harkitsevat asiaa.

Toimenpide-ehdotukset:

- Lisätään yliopistojen taloudellista autonomiaa kansallisen ja kansainvälisen huippuosaamisen ja verkostoitumisen edellytysten parantamiseksi. Ensimmäinen askel tähän suuntaan on myöntää kaikille yliopistoille omien varojensa hallintaan samanlainen oikeus kuin Helsingin yliopistolla ja Åbo Akademilla on. Taloudellisen autonomian lisääminen vaatii lainsäädännön muuttamista.
- Taloudellisen autonomian lisäämisen ohella on tehtävä merkittäviä uudistuksia yliopistojen ja korkeakoulujen hallintoon, lisättävä johdon koulutusta ja ammattimaisen johtamishenkilöstön rekrytoimista.

- Oikeushenkilöaseman luominen edistäisi yliopistojen taloudellisen autonomian kehittämistä. Lisäksi on kehitettävä toiminnan kannalta tarkoituksenmukaisia organisaatiomuotoja (yhtiöittäminen, rahastot, työnjako yliopistojen ja innovaatio-organisaatioiden välillä) ja taloudellisia kannustimia koulutus- ja tutkimuspalvelujen jatkojalostamista ja kaupallista hyödyntämistä varten.
- Taloudellista autonomiaa on hyödynnettävä kilpailukykyisten ja nykyistä kannustavampien tutkimusympäristöjen ja palkkausjärjestelmien kehittämiseksi sekä opetus- ja tutkimusuran vetovoimaisuuden parantamiseksi.
- Taloudellisen autonomian myötä avautuvilla mahdollisuuksilla on aktiivisesti haettava kansainvälisiä yhteistyökumppaneita sekä pyrittävä tuottamaan koulutuspalveluita maailman uusissa kasvu- ja osaamiskeskittymissä. Painopistealueeksi on otettava koulutuspalveluiden kansainvälinen tuotteistaminen erityisesti niillä aloilla, joilla Suomessa on huipputaustaa.
- Otetaan käyttöön yliopisto-opetuksessa jatko-opintojen maksullisuus, joka otetaan huomioon opintotukijärjestelmää kehitettäessä. Tämä edellyttää lainsäädännön muutosta.
- Mahdollistetaan yliopistolainsäädäntöä muuttamalla maksullisten ja rääteltyjen koulutusohjelmien tuottamisen nykyistä joustavammin ulkomaalaisille opiskelijoille kotimaassa ja ulkomailla.

2.2.3 Ammattikorkeakoulut tiedon ja teknologian soveltamisen välittäjinä

Ammattikorkeakouluverkosto monine pienine ja erillisine yksiköineen sekä hajanaisine laitosrakenteineen ei kaikilta osin kykene tarjoamaan opiskelijoille riittävän laadukkaita ja kilpailukykyisiä opintosisältöjä. Tämän vuoksi ei myöskään pääse syntymään aluevaikutuksiltaan merkittävää tiedon, teknologian ja osaamisen soveltamista elinkeinoelämään eikä kansainvälisesti tunnettua innovaatio-toimintaa.

Ammattikorkeakoulutuksen tehokkuuden, laadun sekä kansainvälisen vetovoimaisuuden lisäämiseksi on välttämätöntä keskittää voimavaroja. Hajanaisten ammattikorkeakouluverkon ongelmat kärjistyvät koulutusikäluokkien pienentyessä.

Ammattikorkeakoulujen tehtäviin on liitetty lakisääteisenä soveltava tutkimus- ja kehitystyö, jolla on tarkoitus vahvistaa erityisesti alueellista innovaatiotoimintaa. Tavoitteen saavuttamiseksi maamme innovaatiojärjestelmää on tarkasteltava yhtenä kokonaisuutena ja vältettävä tutkimusrahoituksemme ja -yksikköjemme pirstoutumista liian pieniin ja kilpailukyvyttömiin yksikköihin. Ammattikorkeakoulujen, yliopistojen ja myös muiden tutkimusorganisaatioiden työnjakoa on selkeytettävä ja yhteistyötä tiivistettävä, jotta pirstoutumiselta vältyttäisiin.

Ammattikorkeakoulujen hallinnointi

Ammattikorkeakoulujen hallinnointi tapahtuu yhtäältä ylläpitäjähallinnon ja toisaalta sisäisen hallinnon puitteissa. Vaikka järjestelmä tällaisenaan on toimiva, on tarpeen edelleen selkeyttää hallintojen keskinäistä työnjakoa ja toimivaltasuhdetta.

Ammattikorkeakoulujen ylläpitäjähallinnon tulisi pystyä tarkastelemaan niiden toimintaa kuntarajoja laajemmin ja työelämän tarpeiden mukaisesti. Toiminnassa tulisi korostua yhteistyö ammatillisiin oppilaitoksiin, muihin ammattikorkeakouluihin, yliopistoihin, teknologiakeskuksiin ja elinkeinoelämään. Tavoitteen saavuttamiseksi ylläpitäjähallintoon nimettäviltä tulee ensisijaisesti vaatia korkeatasoista asiantuntemusta ja kykyä toimia asetettujen vaatimusten mukaisesti.

Ammattikorkeakoulujen vastikään uudistettu sisäinen hallinto käsittää säädöksen, jonka mukaan kolmannes hallituksen jäsenistä voi olla työelämän asiantuntijoita. Tämä on askel oikeaan suuntaan, mutta ei riittävä, jotta ammattikorkeakoulujen hallinnossa voidaan varmistaa opetuksen kehittämisen edellyttämä asiantuntijuus ja elinkeinoelämän tuntemus.

Ammattikorkeakoulujen rahoitus

Ammattikorkeakoulujen valtionosuudet maksetaan koulujen ylläpitäjille oppilasmäärien perusteella. Tämä rahoitusmalli kannustaa oppilaitoksia maksimoimaan oppilasmäärät, mutta ei välttämättä kehittämään opetuksen laatua ja sisältöä vastaamaan paremmin työelämän tarpeita. Valtionosuuden määräytymisessä tulisi vähentää oppilasmäärän painoarvoa ja ottaa huomioon koulutuksen tuloksellisuus ja opiskelijoiden työllistyvyys.

Jatkotutkinnot

Ammattikorkeakoulujen jatkotutkintojen luonne on säilytettävä ammatillisina erikoistutkintoina. Tämä edellyttää riittävää, vähintään kolmen vuoden, työkokemusta ennen jatko-opintoihin siirtymistä. Jatkotutkintojen aiheiden tulee olla työelämälähtöisiä ja kehittää uuden tiedon ja teknologian soveltamista ja omaksumista käytännön työelämässä. Selkeä työnjako yliopistojen jatkotutkintojen kanssa säästää resursseja ja kohdentaa jatko-opetuksen työmarkkinoiden kanalta tehokkaalla tavalla.

Jatko-opetukselle asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi oikeus jatkotutkintoihin tulisi myöntää tiukkaan opetuksen ja tutkimuksen laadun arviointiin perustuvan akreditoinnin kautta.

Toimenpide-ehdotukset:

- Ammattikorkeakoulujen ydintehtävänä on oltava tiede- ja ammattikorkeakoulujen alkuperäisen rooliin mukaisesti tiedon ja teknologiasovellusten sekä osaamisen levittäminen elinkeinoelämään ja yhteiskuntaan. Ammattikorkeakouluverkkoa ei pidä kehittää tiedekorkeakouluiksi.
- Ammattikorkeakoulujen jatkotutkintoja on kehitettävä ammatillisina erikoistutkintoina. Oikeus jatkotutkintoihin tulee myöntää vain tiukkaan opetuksen ja tutkimuksen laadun arviointiin perustuvan akreditoinnin kautta. Tiedesuuntautunut jatkokoulutus on järjestettävä yliopistoissa.
- Ammattikorkeakoulujen hallintoa on kehitettävä siten, että laitosten hallituksissa ja johtokunnissa on vähintään puolet asiantuntijoita ja elinkeinoelämän edustajia.
- Aloituspaiikkojen ja työelämän yhteyttä on tiivistettävä. Ammattikorkeakoulujen valtionosuuden määräytymisessä on huomioitava opetuksen tuloksellisuus ja opiskelijoiden työllistyvyys oppilasmäärien ohella. Ammattikorkeakouluverkko ja aloituspaiikkojen määrä on sopeutettava vastaamaan koulutustarvetta ja väestöpohjaa.
- Ammattikorkeakoulujen ylläpitäjien tulee opetusministeriön toimeksiannosta ja koordinoimana arvioida kriittisesti kaikki nyt tarjolla olevat koulutusohjelmansa ja muokata ne yhteistyössä elinkeinoelämän kanssa tulevaisuuden vaatimusten mukaisiksi. Ammattikorkeakoulujärjestelmän laatua on parannettava poistamalla opetusohjelmien päällekkäisyyksiä ja koulutustarjonnan sirpaleisuutta. Liian pienien koulutusyksiköiden ylläpitämisestä on luovuttava.
- Ammattikorkeakoulujen rahoitus- ja ohjausjärjestelmä tulee uudistaa tehokasta, työelämän tarpeita vastaavaa koulutusrakennetta tukevaksi sekä ammattikorkeakoulun ylläpitäjää ja henkilökuntaa kannustavaksi.
- Ammattikorkeakoulujen Itä- ja Kaakkois-Aasian yhteistyöverkostoa on hyödynnettävä täysimääräisesti Suomen ja Aasian maiden ammattikorkeakoulujen yhteistyön tiivistämiseksi.
- Selvitetään mahdollisuudet luoda yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen alueellisia verkostoja ja yhtenäistää hallinnollisia kokonaisuuksia.

2.3 Tehokas ja työelämälähtöinen aikuiskoulutusjärjestelmä

Teknologisen muutoksen ja kiristyvän kansainvälisen kilpailun yhteisvaikutuksena työpaikkoja syntyy ja häviää nopeassa tahdissa. Samalla ammatteja katoaa, tutkinnot vanhenevat, uusia taitoja ja valmiuksia tarvitaan ja uusia ammatteja syntyy. Toteutushetkellä hyvältäkään näyttänyt perustutkintotarjonta ei pysty kovin pitkällä tähtäimellä vastaamaan kaikkiin työn sisällön ja laadun muutoksiin.

Jos työvoiman ammatillisten taitojen ja osaamisen kehittämiseen ja päivittämiseen ei panosteta koko työuran ajan, riskit osaamisen rapautumiseen, suureen rakennetyöttömyyteen ja samanaikaiseen työvoimapulaan pysyvät suurina. Näiden riskien ehkäiseminen edellyttää, että työttömyyteen puututaan riittävän ajoissa, jotta työttömyysjaksot jäävät lyhyiksi. Pitkittyvä työttömyys heikentää nopeasti osaamista ja työllistymismahdollisuuksia. Keskeistä on kuitenkin työttömyysriskin ennaltaehkäisy kannustamalla työntekijöitä nykyistä voimakkaammin yritysten tarjoamaan työpaikkakoulutukseen sekä omaehtoiseen uudelleen- ja jatkokouluttautumiseen.

Lähipuodet ovat erityisen haastavia. Väestön ikärakenteen muutoksen hallitsemiseksi on kyettävä nostamaan työssäoloikää, alentamaan rakennetyöttömyyttä ja torjumaan työvoimapulaa. Ikääntyvien työntekijöiden työtaitojen, työmotivaation ja tuottavuuden ylläpitämisestä on pikaisesti huolehdittava, jotta työelämässä pysyttäisiin nykyistä pidempään. On panostettava kiireellisesti sekä puutteellisella pohjakoulutuksella olevan keski-ikäisen aikuisväestön osaamistason nostamiseksi että ammatillisen ja korkea-asteen peruskoulutuksen suorittaneiden osaamisen uudistamiseksi. On resurssien tuhlausta odottaa, että työntekijän ammattitaito rapautuu kunnes sillä ei ole käyttöä, ja vasta sen jälkeen panostaa työvalmiuksien ja -taitojen uudistamiseen.

Aikuiskoulutuksen haasteellisuutta¹¹ kuvaa se, että samanaikaisesti on panostettava sekä korkeakoulutuksen ja muiden pitkän erityiskoulutuksen saaneiden edelleen- ja uudelleen kouluttamiseen että vähemmän koulutettujen tai kokonaan vailla ammatillista koulutusta olevien koulutustason kohottamiseen. Aikuiskoulutus ei ole pelkästään korjaavaa toimintaa, jolla paikataan kapea-alaisen tai puutteellisen peruskoulutuksen jättämiä aukkoja.

2.3.1 Aikuiskoulutuksen kenttä kirjava

Aikuiskoulutuksen kehittämiseksi on tehty paljon työtä.¹² Tästä huolimatta siinä on edelleen heikkouksia, joihin pitäisi kiinnittää huomiota viimeistään nyt, kun aikuiskoulutus osana elinikäistä oppimista on saamassa entistä tärkeämmän tehtävän työvoiman osaamisen kehittämisessä.

¹¹ Parlamentaarinen aikuiskoulutustyöryhmä 2003.

¹² Valtioneuvoston hyväksymän koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelman keskeisinä tavoitteina on luoda työikäiselle aikuisväestölle mahdollisuudet osaamisen perusteelliseen parantamiseen 10–15-vuoden välein sekä osaamisen jatkuvaan kehittämiseen kaikilla koulutustasoilla, puutteellisella pohjakoulutuksella olevan keski-ikäisen aikuisväestön osaamistason nostaminen erityistoimenpitein (Noste), koulutuksen taloudellisten edellytysten parantaminen sekä aikuiskoulutuksen suunnittelu ja ohjaus kokonaisuutena. Koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelma vuosille 2003–2008, 4.12.2003.

Aikuiskoulutuksesta ja työvoiman laadusta huolehtiminen on vähintään kahden viranomaistahon, opetus- ja työvoimahallinnon tehtävä. Myös työntekijä ja työnantaja ovat entistä enemmän vastuussa työ- ja ammattitaidon ylläpitämisestä ja kehittämisestä.

Aikuiskoulutuksen tarjonta kattaa sisällöllisesti laajan alueen lähtien työelämään valmentavasta työvoimapolitiittisesta koulutuksesta tai yleissivistävästä koulutuksesta aina korkeakoulujen tarjoamaan jatkokoulutukseen saakka. Aikuiskoulutusta järjestetään monentyyppisissä oppilaitoksissa, joiden omistus, organisaatio, rahoitus, opetuksen painopiste, sisältö ja tavoitteet vaihtelevat suuresti. Opetustunneilla mitattuna suurimpia ammatillisen aikuiskoulutuksen järjestäjiä ovat ammatilliset aikuiskoulutuskeskukset, ammatilliset oppilaitokset ja ammattikorkeakoulut.

Työvoimapolitiittinen aikuiskoulutus on osa ammatillisen lisäkoulutuksen järjestelmää, ja sen hankkimisesta ja rahoituksesta vastaavat työvoimaviranomaiset. Noin puolet työvoimapolitiittisesta koulutuksesta hankitaan aikuiskoulutuskeskuksesta, reilu neljäsosa muista opetushallinnon alaisista oppilaitoksesta ja vajaa neljännes muilta kouluttajilta.

Työvoimapolitiittisen koulutuksen järjestäminen toimii tilaaja/tuottaja -mallin pohjalta. Alueatasolla työvoimapolitiittista aikuiskoulutusta hankkivat ja valtion lukuun toimivat pääasiassa TE-keskukset, joille koulutuksen järjestäjät myyvät koulutusta. Koulutusta voidaan hankkia myös ns. yhteishankintoina, jolloin koulutusta hankitaan yritysten tarpeisiin yritysten työntekijöille tai yritykseen työhön tuleville. Tällöin työnantaja rahoittaa osan koulutuksesta.

Suuri osa ammatillisestakin aikuiskoulutuksesta tarjotaan opetusministeriön hallinnonalalla muuna kuin työvoimapolitiittisena koulutuksena. Tätä aikuiskoulutusta järjestetään osittain samoissa oppilaitoksissa kuin työllisyyskoulutusta, ammatillista peruskoulutusta, tai korkeakouluopetusta. Kouluverkosta kokonaisuutena vastaa opetusministeriö. Paikallistasolla sille määrättyjä tehtäviä hoitaa läänin hallinto.

Yritysten tarjoama työpaikkakoulutus

Yritykset ostavat koulutusta lähinnä ulkopuolisilta kouluttajilta. Työnantajat (ml. julkisyhteisöt) käyttävät henkilöstökoulutukseen noin miljardi euroa kun kustannuksiin lasketaan myös koulutusajan palkat ja niiden sivukulut. TT:n jäsenyrityksilleen tekemän kyselyn mukaan noin 80 prosenttia yritysten työntekijöistä osallistui vuonna 2003 koulutukseen. Yritykset käyttävät henkilöstökoulutukseen omistamiaan erikoisammattioppilaitoksia, mutta yhtä paljon koulutusta ostetaan myös muista oppilaitoksista ja kouluttajilta.

Yhteiskunnan kannalta on ongelma, jos yritykset ali-investoivat työntekijöidensä koulutukseen. Erityisesti pieniä ja keskisuuria yrityksiä kannustetaan henkilöstökoulutukseen mm. TE-keskusten palveluiden avulla. Monet koulutus- ja kehittämisohjelmat ovat toimineet osittain Euroopan sosiaalirahaston tuella.

Yritykset rahoittavat henkilöstön kehittämisen pääosin itse. Julkinen tuki esimerkiksi TT:n jäsenyrityksille vuonna 2003 oli keskimäärin viisi prosenttia kokonaiskustannuksista painottuen pienempiin yrityksiin. Koulutusta voidaan tukea joko suoraan tai epäsuorasti tai kehittämällä koulutusmarkkinoita tehokkaaseen toimintaan. Tämän päivän elinikäistä oppimista korostavassa ympäristössä yksi keskeinen kysymys on, tulisiko ja missä määrin työpaikkakoulutusta tukea.

Aikuiskoulutuksen haasteet

Aikuiskoulutuksen järjestäjiä on paljon, koulutusta tuottavat yksiköt voivat olla liian pieniä ja erillisiä sekä niiden yhteydet muun ammatillisen ja yleissivistävän koulutuksen tuottajiin vähäisiä. Aikuiskoulutuksen liian voimakas leimautuminen työvoimapolitiittiseksi koulutukseksi, eikä osaksi elinikäistä oppimista, saattaa johtaa työllisyyskoulutuksen ja ammatillisen lisäkoulutuksen kapea-alaisuuteen ja toivottua heikompaan työllistävyyteen.

Työvoimapolitiittisen koulutuksen ongelmana on eräissä tapauksissa ollut sen heikko teho ja pitkäjänteisen ja kokonaisvaltaisen suunnittelun puutteesta johtuva sirpalemaisuus. Työelämälähtöisen koulutuksen järjestämistä yhteistyössä yritysten kanssa on vaikeuttanut yritysten tarjoamien harjoittelupaikkojen puute.

Ammatillinen lisäkoulutus on erityisesti korkeakoulutetuille ollut liian sattumanvaraista ja ammattiryhmien sisällä olevat erot saadussa lisäkoulutuksessa ovat olleet erittäin suuria.¹³ Eryityskoulutettujen ammattitaidon jatkuvaan päivittämiseen ja kohottamiseen tähtäävällä täydennyskoulutuksella on työllisyyden ja työssä jaksamisen kannalta kuitenkin keskeinen merkitys.

Hajanainen organisaatio johtaa myös aluetasolla ongelmiin. Suuri osa koulutuskysymyksistä hoidetaan akselilla keskushallinto – oppilaitos (oppilaitoksen ylläpitäjä). Lisäksi TE-keskusten ja läänien määrä ja toiminta-alueet poikkeavat huomattavasti toisistaan, mikä on vaikeuttanut alueen hankintatoiminnan koordinoitua. Erityisesti yritysten kannalta tilanne on ongelmallinen, kun kaksi erillistä alueorganisaatiota selvittää niiden koulutus- ja kehittämistarpeita ja suuntaa niille koulutuspalveluja. Eri hallinnonalojen alueelliset organisaatiot tekevät näin päällekkäistä ja kilpailevaa työtä. Se on tehoton ja epätaloudellinen ratkaisu.

¹³ Parlamentaarisen aikuiskoulutustyöryhmän mietintö 2003.

Aikuiskoulutuksen tilastointimenetelmiä on kehitetty, mutta edelleen on tarvetta kehittämiseen siten, että tilastot antaisivat paremman käsityksen aikuiskoulutuksen jakautumisesta yksilöiden kesken.

Aikuisopiskelun tukeen liittyvät kannustinongelmat

Aikuiskoulutuksen tukijärjestelmä on monimutkainen, mikä voi osaltaan vähentää koulutukseen hakeutumisen motivaatiota. Tuki on yleensä sitä avokätisempää mitä vaikeampi työttömyysongelma yksilötasolla on. Kun tukijärjestelmää tarkastelee kokonaisuutena, niin pahimpia puutteita ovat:

- järjestelmä ei kannusta työntekijää omaehtoiseen opiskeluun siinä vaiheessa kun taitojen päivittäminen on vielä helppoa,
- järjestelmä ei ota huomioon työmarkkinoiden muuttumista ja epätyypillisten työsuhteiden yleistymistä: se syrjii liikkuvaa ja nuorta työvoimaa ja saattaa kärjistää työmarkkinoiden "sisäpiiriläisten ja ulkopiiriläisten" välisiä ongelmia,
- järjestelmässä on tehottomuutta.

Yleisimmät omaehtoisen aikuiskoulutuksen tuet ovat opintotukijärjestelmä tutkintoon johtavassa koulutuksessa, aikuiskoulutustuki¹⁴ tai työttömän koulutusraha,¹⁵ sekä työnantajan tai henkilökohtainen rahoitus. Tuen saantia rajoittavat sekä työhistoria- että "karensisvaatimus".

Työvoimakoulutus on oppilaalle maksutonta, käytettävä oppimateriaali ilmaista, ja sen ajalta maksetaan koulutustukea ja ylläpitokorvausta.¹⁶ Koulutustukipäiviä ei lasketa mukaan työttömyyspäivärahan enimmäiskeston (500 päivää).

Kannustimiltaan omaehtoinen koulutus on yleensä työvoimapolitiittista koulutusta heikompaa. Esimerkiksi työttömän koulutusrahaa saavan aikuisopiskelijan tukipäivät koulutuksen ajalta lasketaan mukaan työttömyyspäivärahan enimmäiskeston eikä tukeen kuulu ylläpitokorvausta. Lisäksi omaehtoisesta aikuisopiskelusta joutuu yleensä maksamaan lukukausimaksuja ja tutkinnoista tutkintomaksuja. Suurimman osan oppimateriaalista opiskelija joutuu kustantamaan itse.

¹⁴ Aikuiskoulutustuki perustuu osittain ansaintamenettelyyn ja siinä on eräitä oman vakuutustilin piirteitä. Tuki perustuu aikaisempiin ansioihin ja tuen maksuaikaa kartutetaan työkuukausilla siten, että yksi kuukausi vastaa 0,8 maksupäivää. Esimerkiksi 10 vuoden työura vastaa 4½ kuukauden tukiaikaa. Tuen voi ottaa myös "etukäteen" tulevan laskennallisen työajan perusteella. Mikäli laskennallinen työaika ei toteudu, tuki peritään osittain takaisin vanhuuseläkkeelle siirtäessä.

¹⁵ Pitkän työhistorian (10 vuotta) omaava työtön voi 86 työttömyyspäivän (4 kuukautta) jälkeen hakeutua päätoimiseen, omaehtoiseen ammatillisiin valmiuksia edistävään koulutukseen työttömyyskorvauksen suuruisella tuella. Laki työttömän koulutuspäivärahasta (1402/1997).

¹⁶ Koulutustuki on saman suuruinen kuin vastaava työttömyyskorvaus, eli peruspäiväraha, ansio-päiväraha tai työmarkkinatuki.

Suuri osa aikuisopiskelusta tapahtuu ilman erityisiä tukimuotoja työn ohella, lomilla tai vapaa-aikana opiskellen. Aikuisten opiskelun aikaista toimeentuloa turvaavista tulonsiirroista vain vajaa viidesosa kohdistuu omaehtoiseen opiskeluun ja loput neljä viidesosaa työvoimakoulutuksena tapahtuvaan opiskeluun. Myös työnantajat voivat osallistua opiskelun kustannuksiin esimerkiksi tarjoamalla koulutuksen ja maksamalla palkkaa opiskelun ajalta.

Aikuiskoulutustukea voivat käyttää parhaiten pysyvässä työsuhteessa olevat työntekijät. Osa-aikaista työtä, pätkätyötä, projektityötä, jne. tekeillä työntekijöillä ei ole samanlaista neuvotteluasemaa työnantajan suuntaan. Jos tämän tyyppiset työsuhteet yleistyvät, työmarkkinoitten kahtiajako sisä- ja ulkopiiriläisiin voi entisestään pahentua. Voi myös olla, että juuri lyhyitä työsuhteita tekevien työvalmiudet tarvitsisivat pienen mutta tarpeellisen parannuksen. Työuraansa alkupäässä olevalla pätkätyöläisellä, jonka opiskeluvalmiudet ovat hyvät, ei ole muuta mahdollisuutta rahoittaa mahdolliset lisäopintonsa kuin normaali opintotuki ja/tai työnteko opiskelun ohella.

2.3.2 Kokonaisvaltaiseen aikuiskoulutukseen

Ammatillinen opetus kootaan suuremmiksi kokonaisuuksiksi

Aikuiskoulutuksen tulee olla hyvätasoista, pitkäjänteistä ja tutkinnon tai sen osan suorittamiseen sekä työllistymisedellytysten parantamiseen tähtäävää. Jotta tavoitteeseen päästäisiin, pirstaleinen aikuiskoulutuksen kenttä on kyettävä koamaan yhteen, poistettava päällekkäisyyksiä ja tehostettava resurssien käyttöä opetuksen laadun ja vaikuttavuuden parantamiseksi. Tämä edellyttää aikuisopiskelutuksen tarkastelemista ja kehittämistä kokonaisuutena, johon on kytkettävä työvoimapolitiittinen koulutus, ammatilliset perusopinnot ja korkeakouluopinnot, työelämän koulutus (ammatti- ja erikoisammattitutkinnot) ammatillisena lisäkoulutuksena, perus- tai lisäkoulutuksena järjestettävä oppisopimuskoulutus, korkeakoulutasoiset täydennyskoulutusohjelmat yliopistoissa ja ammattikorkeakouluissa, avoimen yliopiston ja ammattikorkeakoulun opinnot, kielitutkinnot, näyttötutkinnot sekä aineopinnot aikuis- ja etälukioissa. Tässä työssä on hyödynnettävä tehokkaasti myös elinkeinoelämälle tärkeiden ammatillisten erikoisoppilaitosten ja valtakunnallisten erikoisoppilaitosten tarjoamat mahdollisuudet.

Vaikuttavuudeltaan ja tehokkuudeltaan nykyistä paremman aikuiskoulutusjärjestelmän toteuttaminen edellyttää erityisesti työvoimapolitiittisen koulutuksen, ammatillisten oppilaitosten ja ammattikorkeakoulujen opetuksen sisällön kokonaisvaltaista kehittämistä.

Ammatillista aikuiskoulutusta tulee vahvistaa osana ammatillisen koulutuksen kokonaisuutta. Koulutuksen järjestäjäverkko tulee koota riittävän suuriksi ja monipuolisiksi tai muutoin vahvoiksi koulutuksen järjestäjiksi, ammattiopistoiksi, joilla on edellytykset kehittää työelämää ja vastata sen osaamistarpeisiin. Nämä ammattiopistot olisivat vahvoja ammatillisen aikuiskoulutuksen järjestäjiä ja riittävän vahvoja toimijoita vastaamaan elinkeino- ja muun työelämän osaamistarpeisiin sekä hoitamaan palvelu- ja kehittämistoimintaa. Ammattiopistot voisivat myös vastata osaamistarpeisiin nykyistä kokonaisvaltaisemmin ja pidemmällä aikajänteellä, koska toiminta kattaisi kaiken ammatillisen koulutuksen peruskoulutuksesta lisäkoulutukseen ja nuorista aikuisiin.

Ammattiopistoista olisi mahdollista kehittää ammattikorkeakouluihin ja yliopistoihin verrattavia, merkittäviä toimijoita alueen ammattiosaamisen ja työelämän kehittämishaasteisiin vastaajia. Ammattiopistojen muodostamisella turvattaisiin koulutuksen järjestäjille mahdollisuus organisoida ammatillisen koulutuksen kokonaisuus seudullisesti tehokkaalla ja tarkoituksenmukaisella tavalla. Samalla työvoimapolitiittisen ja muun koulutuksen välistä päällekkäisyyttä voitaisiin purkaa ja käyttää laajasti samoja opetusresursseja riippumatta siitä, onko kyseessä perustutkinnon suorittaminen vai omaehtoinen aikuis-/työllisyyskoulutus.

Koulutuksen hankinnan ja rahoituksen koordinointi aluetasolla

Opetusministeriö vastaa ja rahoittaa valtiosuusjärjestelmän piiriin kuuluvasta aikuiskoulutuksesta – eli toiminnan laajuutena ja kustannuksina mitattuna suurimmasta osasta aikuiskoulutusta. Lääninhallitusten sivistysosastot vastaavat mm. Noste-ohjelmaan kuuluvan opetusministeriön alaisen aikuiskoulutuksen rahoituksesta ja järjestämisestä. Pääosa opetusministeriölle tulevasta EU:n rakennerahastovaroista jaetaan myös läänien kautta oppilaitoksille. Työvoimapolitiittisen koulutuksen ja EU:n rakennerahastojen muu alueellinen hallinnointi on koottu TE-keskuksiin. Varoja hallinnoivat aluetasolla myös TE-keskukset sekä niiden ja maakuntien liittojen yhteistyöryhmät (MYR). Yhteisiä aluetason linjauksia, toimintaa ja ohjausta on vaikea saada aikaan eri hallinnonaloista koostuvassa putkimallissa.

Opetus- ja työvoimaviranomaisten, oppilaitosten ja elinkeinoelämän aiempaa suunnitelmallisempi ja tavoitteellisempi yhteistyö on välttämätöntä koulutuksen vaikuttavuuden ja työllistävyyden parantamiseksi. Ammatillisen aikuiskoulutuksen kehittämisessä, oppilaitosverkon rationalisoinnissa ja opetuksen hankinnassa on selvä yhteensovittamisen tarve. Julkisen hallinnon hankkima tai tukema ammatillinen aikuiskoulutus on kyettävä koordinoimaan alueella toimivien koulutuksen hankinta- ja rahoitusorganisaatioiden välillä siten, että koulutus muodostaa yhtenäisen alueen ja yritysten työvoiman tarpeita vastaavan kokonaisuuden.

Lisäksi tarvittavat koulutushankinnat pitää toteuttaa hallinnollisesti tehokkaasti ja valtiontalouden kannalta mahdollisimman taloudellisella tavalla.

Resurssien käytön tehostamiseksi, koordinoimiseksi ja vaikuttavuuden parantamiseksi TE-keskuksien toimialuetta tulisi laajentaa työvoima- ja elinkeinopolitiikan lisäksi koulutukseen. Koulutus- ja EU:n rakennerahastoasiat hallintoineen on perusteltua siirtää resursseineen TE-keskuksiin oikeusturvatehtäviä lukuunottamatta. TE-keskusten seudullista näkökulmaa on samalla vahvistettava, jotta kuntarajoja laajemmat työvoima- ja osaamistarpeet voidaan huomioida riittävän laajasti.

Lomautus- ja irtisanomisajan koulutus

Yksi aikuiskoulutuksen ja työvoimapolitiittisen koulutuksen koetinkivistä on niiden tehokas ja oikea-aikainen järjestäminen lomautus- ja irtisanomistilanteissa. Usein tapahtuu, että työntekijä jää tällöin toimettomaksi ja mahdollisesti odotamaan tilanteen selkiintymistä. Odotusaika saattaa venyä, koska työntekijä ei kuulu työttömyysturvan piiriin sinä aikana jolta hän saa irtisanomisajan palkkaa tai vuosilomapalkkaa. Tehostetut työvoimapalvelut, kuten työnhakusuunnitelman laatiminen, käynnistyvät vasta työttömyyden pitkittyessä.

Työttömyysuhan tai työn vähyyden uhan ilmetessä tulisi voida käyttää työvoimapolitiittisen ja aikuiskoulutuksen mahdollisuuksia nykyistä joustavammin. Tämä edellyttää yritystasoisten varautumis- ja suunnittelujärjestelmien kehittämistä sekä entistä tiiviimpää vuorovaikutusta alueellisten koulutuspalvelujen tarjoajien kanssa. Tavoitteellinen koulutus tulisi voida aloittaa jo ennen pitkää työttömyysjaksoa tai irtisanomis- ja lomautustoimia. Lisäämällä paikallista yhteistyötä TE-keskusten ja yritysten välillä voidaan ajoissa ja nopeasti käynnistää tarvittavaa ammatillista koulutusta.

Opintojen rahoitus

Koulutuksen aikaisten toimeentuloturvajärjestelmien tulee olla joustavia ja opiskeluun kannustavia. Rakentamalla opintojen aikainen toimeentulo yhtäläisesti kaikkia aikuisopiskelijoita koskevaksi selkeyttämällä nykyistä tukiviidakkoa ja -järjestelmiä¹⁷, on mahdollista parantaa erityisesti työttömyysuhan alla olevien ja työttömien osallistumista nykyistä aktiivisemmin omaehtoiseen aikuiskoulutukseen. Tämä edellyttää kuitenkin omaehtoisen ammatillisen aikuisopiskelun saatamista samaan asemaan työvoimapolitiittisen koulutuksen kanssa.

¹⁷ Ks. aikuisopiskelun taloudellisten edellytysten parantamista pohtineen selvitysmies Pentti Arajärven ehdotukset (OPM 25:2003). Arajärvi on ehdottanut mm. nykyisen aikuiskoulutustuen ja työttömän koulutusrahan yhdistämistä samaan rahastoon sekä opiskelijalle aiheutuvien ammatillisen aikuisopiskelun kustannusten alentamista tai korvaamista.

Kasvavan aikuiskoulutustarpeen näkökulmasta on perusteltua rakentaa kaikille aikuisopiskelijoille soveltuva koulutuksen aikainen rahoitusjärjestelmä joko kehittämällä nykyistä aikuiskoulutustukea¹⁸ tai luomalla kokonaan uusi koulutusvakuutusjärjestelmä. Epätyypillisten työsuhteiden lisääntyessä ilman vakavaraista ja pitkäaikaista työnantajaa olevalla aikuisväestöllä olisi tätä kautta nykyistä tasaveroisemmat edellytykset ammattitaitojensa ja osaamistasonsa nostamiseen ja uudistamiseen.

Mahdollisuus työuran aikana täydentää ja uudistaa nuorisoiässä hankittua ammatillista tai korkeakoulutasoista peruskoulutusta vähentäisi paineita pitkittää ja laajentaa nuoruusiässä suoritettavaa perustutkintokoulutusta sekä moninkertaista ja päällekkäistä tutkintokoulutusta.

Toimenpide-ehdotukset:

- Laajennetaan TE-keskusten toiminta-aluetta koulutukseen työvoima- ja elinkeinopoliitiikan lisäksi ja puretaan työvoimapolitiittisen ja muun ammatillisen aikuiskoulutuksen päällekkäisyydet. Selvitetään mahdollisuuksia toteuttaa koulutus- ja työvoimapolitiittista yhteistyötä sektorineuvostomallin mukaisesti (ks. kehikko 2.2).
- Kootaan yhteen ammatillinen koulutus, ts. ammatilliset oppilaitokset ja ammatilliset aikuiskoulutuskeskukset isommiksi seudullisiksi kokonaisuuksiksi, joka mahdollistaa oppilaitosverkon rationalisoinnin, järkevien koulutuskokonaisuuksien ja toimintamallien kehittämisen sekä resurssien nykyistä paremman hyödyntämisen. Ammatillista koulutusta ei pidä eriyttää ammatillisen perusopetuksen ja aikuisopetuksen välillä.
- Yksinkertaistetaan ja selkeytetään aikuisopiskelun tukijärjestelmät kehittämällä aikuiskoulutustukea tai luomalla yleinen koulutusvakuutusjärjestelmä.
- Aikuiskoulutusta tarjoavien oppilaitosten ja muiden järjestäjien on osallistuttava säännöllisesti koulutuksen tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden arviointiin. Kehitetään aikuiskoulutuksen tilastointimenetelmiä ja kustannuslaskentaa.
- Työpaikoilla tapahtuva ohjaaminen sisällytetään ammatillisen peruskoulutuksen opetussuunnitelmiin ja valinnaiseksi osaksi näyttötutkintoa.

¹⁸ Esim. selvitysmies Arajärven ehdotukset, OPM 25:2003.

Kehikko 2.2 Kanadan sektorineuvostot työvoiman ammattitaitoa ja työpaikkakoulutusta kehittämässä

Kanadassa työpaikkakoulutusta alettiin kehittää 15 vuotta sitten perustamalla toimialakohtaisia sektorineuvostoja (ns. sector councils), joita tällä hetkellä on toiminnassa 29 vaihdellen perinteisistä toimialoista, kuten kaivos- ja tekstiiliteollisuudesta, uusiin toimialoihin mm. bioteknologiaan ja ympäristöön.¹⁹ Tällä hetkellä sektorineuvostojen verkosto kattaa 40 % Kanadan työmarkkinoista. Niiden päätehtävänä on parantaa työvoiman laatua ja helpottaa yrityksiä olemaan joustavampia muuttuvien vaatimusten edessä.

Sektorineuvostot tuovat yhteen yritysten johtajat, pienten yritysten omistajat, työntekijät, ammattiliitot, koulutuksen tarjoajat (mm. yliopistot) ja hallitukset strategiseen yhteistyöhön samalla tarjoten käytännöllisen näkökulman työmarkkinoiden tuleviin muutoksiin. Yhteistyön tavoitteena on varmistaa, että kullakin alalla toimivilla ihmisillä on tarvittavat tiedot ja taidot tulevia työmarkkinoiden haasteita varten. Sektorineuvostot pyrkivät toiminnallaan edistämään elinikäistä oppimista, auttamaan työntekijöitä saavuttamaan sellaisia tietoja ja taitoja, jotka edesauttavat innovaatioita, sekä helpottamaan liikkuvuutta työmarkkinoilla ja kannustamaan yksityistä sektoria investoimaan ratkaisuihin, joita uudet osaamisvaatimukset jatkuvasti luovat.

Sektorikohtaiset kehittämishankkeet hyödyttävät kaikkia alalla toimivia yrityksiä ja parantavat niiden kilpailukykyä kansainvälisillä markkinoilla. Ne tarjoavat myös työntekijöille vaihtoehtoja rakennemuutoksissa. Sektorineuvostot toimivat yritysten ja työntekijöiden sekä erilaisten palvelutarjoajien välisinä konsulttiorganisaatioina, jotka selvittävät yrityksen strategioihin liittyviä osaamis- ja henkilöstöressurssitarpeita ja etsivät yrityksen ja sen työntekijöiden osaamistarpeisiin soveltuvia palvelutarjoajia.

Sektorineuvostot ovat vapaaehtoisuuteen perustuvia yhteistoimintaelimiä. Valtion rooli on toimia katalysaattorina ja instituutioiden rakentajana siellä missä markkinat ovat epäoikeudenmukaiset tai missä valtion mukaan tulolla on selviä myönteisiä ulkoisvaikutuksia. Sektorineuvostoissa, joissa on jo systemaattisesti selvitetty alan eri tehtävien vaativuutta ja kehitetty tähän liittyvää sertifioitua koulutustarjontaa, voidaan hyvinkin yksityiskohtaisella tasolla tarjota yksittäisen yrityksen ja työntekijän tarpeisiin liittyviä koulutuspaketteja – ja olla myös tässä suhteessa taloudellisesti kannattavia. Yleensä tarjotun koulutuksen maksaa se, joka siitä hyötyy. Jos koulutus liittyy suoraan yrityksen liiketoimintastrategioiden kehittämiseen tarvittavaan osaamiseen, sen maksaa yritys, mutta jos se liittyy lähinnä yksittäisen työntekijän henkilökohtaisen kompetenssin lisäämiseen, koulutuksen maksaa työntekijä.

¹⁹ Katso <http://www.councils.org/tasc/nav.cfm?s=1main&p=index&l=e>

3 TIEDE- JA TEKNOLOGIAPOLITIIKASTA INNOVAATIO-POLITIikkaan

Teollisuuden ja palveluiden rakenteet muuttuvat jatkuvasti osaamisintensiivisempään suuntaan, kun tieto ja osaaminen kilpailukykytekijöinä kasvattavat merkitystään. Tutkimus- ja tuotekehityspanostukset Suomessa olivat 3,5 prosenttia BKT:sta vuonna 2003 ja yli kaksi kolmasosaa tästä oli peräisin yrityssektorista. Vastaavaan pystyi Euroopan maista vain Ruotsi. Tämä osoittaa, että tutkimus- ja tuotekehityspanostus on mielletty kilpailutekijäksi.

Uudistuva tuotantorakenne ja kansainvälisen kilpailun voimistuminen korostavat entisestään tutkimuksen, tuotekehityksen ja innovaatioiden merkitystä liiketoiminnan ja kilpailukykyisen toimintaympäristön kehittämisessä. Jo pelkästään nykyisten asemien säilyttäminen yhä kilpailluilla kansainvälisillä markkinoilla edellyttää uusia panostuksia tutkimus-, tuotekehitys- ja innovaatiotoimintaan. On välttämätöntä arvioida myös teknologia- ja innovaatiopolitiikan painopisteet sekä parannettava innovaatiojärjestelmän kykyä siirtää uusi tieto ja osaaminen käytäntöön. Tiede- ja teknologiapolitiikasta on siirryttävä laaja-alaiseen innovaatiopolitiikkaan unohtamatta kuitenkaan huippututkimuksen keskeistä roolia kansainvälisessä osaamiskilpailussa.

Kansallinen innovaatiojärjestelmä tarkoittaa kokonaisuutta, jonka muodostavat uuden tiedon ja osaamisen tuottajat, niiden hyödyntäjät sekä näiden väliset vuorovaikutus- ja verkostosuhteet. Innovaatiojärjestelmän keskeiset osat ovat koulutus, tutkimus ja tuotekehitys, innovaatioiden tuotteistaminen ja kaupallistaminen sekä tietointensiivinen yritystoiminta. Monipuolinen kansainvälinen yhteistyö on järjestelmän läpikäyvä piirre.

Vaikka innovaatiojärjestelmään on panostettu paljon ja tulokset ovat olleet yleisesti ottaen hyviä, markkinoiden pienuus ja syrjäinen sijainti heikentävät Suomen vetovoimaa yritysten innovaatio- tai tuotannollisen toiminnan sijaintipaikkana. Yksi ongelma on myös yritysten pieni koko, mikä estää niitä usein panostamasta tuotteiden, tuotantoteknologioiden ja markkinoinnin riittävään kehittämiseen.

Vetovoimaisuuden lisäämiseksi on kyettävä luomaan niin vahvoja innovaatiotoiminnan ja huippuosaamisen keskittymiä (ks. luku 2.2), että ne vetävät puoleensa osaajia ja kasvuyrityksiä. Samalla on pyrittävä aikaisempaa määrätietoisemmin edistämään yritysten verkottumista tavalla, joka mahdollistaa innovatiivisen ja kansainvälisille markkinoille suuntautuvan kehittämistoiminnan. Esimerkiksi Italiasta ja Tanskasta saadut kokemukset viittaavat siihen, että tehokkaalla verkottumisella pienetkin yritykset voivat muodostaa vahvoja kansainvälisillä markkinoilla hyvin menestyviä klustereita.

EU:n tutkimus- ja innovaatiopolitiikka

Tutkimus- ja innovaatiotoiminta ovat keskeisiä myös EU:n tasolla ja liittyvät kiinteästi Lissabonin strategiaan, jonka tavoitteena on kehittää Euroopan unionista maailman kilpailukykyisin osaamiseen perustuva talousalue. Tähän pyritään mm. nostamalla alueen keskimääräinen panostus tutkimus- ja tuotekehitystoimintaan kolmeen prosenttiin alueen bruttokansantuotteesta vuoteen 2010 mennessä. Suomi ja Ruotsi ovat edelleen ainoat tavoitteen jo saavuttaneet jäsenmaat.

EU:n tutkimuspolitiikkaa kehitetään entistä määrätietoisemmin eurooppalaisen tutkimusalueen rakentamisen kautta. Komission taloussuunnitelmat ja suunnitelmat seuraavaksi, tutkimuksen 7. puiteohjelmaksi heijastavat selkeää pyrkimystä vahvistaa tutkimuksen asemaa EU:ssa ja lisätä merkittävästi sen rahoitusta. Kokonaisuuteen kuuluvat kaikki tieteenalat kattavan perustutkimuksen huomattava lisääminen EU:n budjetissa. Perustutkimuksen asemaa EU:ssa on aiheellista vahvistaa, mutta samalla on tärkeää vaikuttaa siihen, että EU:n tutkimusrahoituksen lisäämisen ei johda jäsenmaiden tutkimusrahoituksen taantumiseen.

Suomen tiede- ja teknologiapolitiikassa on hyödynnettävä eurooppalaisen kehityksen tarjoamat mahdollisuudet kilpailukyyn edistämiseksi.

Innovaatiojärjestelmän keskeiset ongelmakohdat

Suomi on perinteisesti menestynyt erittäin hyvin kansainvälisissä vertailuissa teknologian kehittämisessä. Mm. innovatiivisuudessa Suomi on arvioitu johtavaksi maaksi Euroopassa.²⁰ Uusimmat vertailut ovat kuitenkin osoittaneet, että erityisesti teknisen huippututkimuksen alalla Suomi on jäämässä selvästi jälkeen tärkeimmistä kilpailijamaista. Perinteisesti hyvistä kansainvälisistä sijaluvuista ja panostuksista huolimatta kovinkaan moni keksintö tai innovaatio ei johda uuden yrityksen syntymiseen tai tuotteiden menestykselliseen kaupallistamiseen. Suomessa arvioidaan syntyvän vuosittain noin 1 500–2 000 osaamis- ja innovaatio-perusteista liikeideaa, joista potentiaalisia siemenrahoituskelpoisia yrityksiä tunnistetaan hieman toistasataa. Näistä riskirahoituksen piiriin tulee vuosittain runsaat 20 yritystä ja ehkä vain 2–3 osoittautuu lopulta tähtiyrityksiksi.²¹

Innovaatiojärjestelmän ongelmat liittyvät osittain teknologiakeskeisyyteen, käynnistysvaiheen ja alkavien yritysten rahoitukseen sekä selkeään kansallisen tason strategian puuttumiseen. Suhteessa vahvaan teknologiaosaamiseen varhaisen vaiheen tuotteistamis- ja kaupallistamisosaamisessa sekä aineettoman

²⁰ European Innovation Scoreboard, 2003.

²¹ Aloittavien innovaatioyritysten siemenrahoituksen ja palvelujärjestelmän uudistamisstrategia. KTM 2004.

pääoman²² hallinnassa on selkeitä heikkouksia. Näiden alueiden osaamisen nostaminen osana ns. liiketoimintaosaamisen parantamista on välttämätön edellytys teknologiapanostusten ja keksintöjen muuntumiseksi kaupallisiksi tuotteiksi ja yrityksiksi nykyistä useammin. Tämän lisäksi on ensiarvoisen tärkeää, että huolehditaan määrätietoisin toimenpitein teknologisen kilpailukyvyn turvaamisesta.

Viime aikoina on alettu puhua myös sosiaalisista innovaatioista, joilla tarkoitetaan yhteisöllisiin ongelmiin tuotettuja uudenlaisia ratkaisuja.²³ Sosiaaliset innovaatiot ovat parhaimmillaan rakenteellisia muutoksia, jotka johtavat taloudellisen ja yhteiskunnallisen suorituskyvyn kasvuun.

Vaikka korkeatasoinen teknologia on innovaatioiden kaupallistamisen perusedellytys, se ei takaa kaupallista menestystä. Onnistunut tuotteistaminen on yhä enemmän sidoksissa myös muotoiluun, designiin ja tuotemerkkien, brändien, luomiseen (ks. kehikko 3.1). Tuotteiden sijasta puhutaan tuotekonsepteista, jotka huipputeknologian, muotoilun ja brändin lisäksi voivat pitää sisällään tuotteisiin liittyviä räätälöityjä palveluja. Tässä yhteydessä voidaan puhua myös asiakaslähtöisistä innovaatioista,²⁴ joissa tuotteiden ja tuotantoprosessien uudistusten lähtökohtana ovat asiakkaiden tarpeet ja niiden muutokset.

Tällaisen jaottelun mukaan voitaisiin sanoa, että Suomen suuri vahvuus on teknologiset innovaatiot ja ehkä osin myös sosiaaliset innovaatiot, mutta selkeä heikkous innovaatiojärjestelmässä on asiakaslähtöisten innovaatioiden vähäisyys. Tähän on osaltaan vaikuttanut liian vähäinen monitieteisyys, mikä on saattanut estää myös sosiaalisten ja organisatoristen innovaatioiden tunnistamisen varhaisessa vaiheessa, jolloin ne eivät ole saaneet rahoitusta eivätkä löytäneet kannustimia ideoiden kehittämiseen.

Tuotteistaminen edellyttää usein "kärsivällistä" rahoitusta eli pääomasijoituksia ja kansainvälistymisen tukea. Tutkimukset²⁵ osoittavat, että rahoitusjärjestelmä toimii yleisesti ottaen hyvin, mutta nuorilla, pienillä, kasvuhakuisilla, tutkimus- ja kehitysintensiivisillä ja huipputeknologian yrityksillä on keskimääräistä enemmän ongelmia rahoituksen saannissa. Usein julkisen ja yksityisen rahoituksen väliin jää aukko, jonka ylittäminen on vaikeaa. Uudet yritykset tarvitsevat erilaista rahoitusta ja palveluja samanaikaisesti, pikemmin kuin peräkkäisissä toisiaan

²² Yrityksen aineeton pääoma muodostuu työntekijöiden kyvyistä ja innovatiivisuudesta, yrityksen rakenteista ja prosesseista olevasta tiedosta, yrityskuvasta, tuotemerkeistä ja immateriaalioikeuksista sekä asiakas- ja yhteistyösuhteista.

²³ Stähle, Sotarauta, Pöyhönen. Innovatiivisten ympäristöjen ja organisaatioiden johtaminen. Eduskunnan kanslian julkaisu 6/2004.

²⁴ Asiakaslähtöistä innovaatiota pidetään esimerkiksi Tanskan vahvuutena, mikä ilmenee "keskitason" teknologian onnistuneena tuotteistamisena sellaisiksi brändituotteiksi, joista asiakkaat ovat halukkaita maksamaan korkeankin hinnan. Innovationsrådet (2004), Den danske strategi. Danmarks muligheder i det globale videnssamfund.

²⁵ Etla: Suomi ja Eurooppa kansainvälisessä työnjaossa – Analyysi toimialojen ja klustereiden kilpailukyvystä, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 20/2004.

seuraavissa vaiheissa. Erityisesti tämä koskee pääomaintensiivisten tuotteiden ja tuotantomenetelmien kehitystä, jossa uuden tuotteen tai tuotantomenetelmän toimivuus pitää kyetä todistamaan suuressa mittakaavassa.

Suuri aineettoman pääoman osuus pääomarakenteessa, toimiminen huipputekniikan aloilla ja korkea vientisuuntautuneisuus heikentävät mahdollisuuksia saada rahoitusta yksityiseltä sektorilta. Tämä tukee näkemystä, että rahoitusmarkkinoiden puutteellinen toiminta perustuu nimenomaan epäsymmetriseen informaatioon eli siihen, että rahoittajalla ei ole käytössään samanlaista tietoa yrityksestä kuin johdolla tai omistajilla.

Kehikko 3.1 Muotoilu 2005! -ohjelma osana innovaatiojärjestelmän uudistamista

Luovan talouden merkitys on vahvistunut monissa Euroopan maissa. Lontoo on kaupunkina hyvä esimerkki siitä, kuinka luovat toimialat ovat kehittyneet muita toimialoja nopeammin. Tanska on puolestaan valtiona panostanut vahvasti luovien alojen kehitykseen. Myös Suomessa luovien alojen kasvu on ollut nopeaa ja luovan osaamisen merkitys yhteiskuntaa uudistavana ja kilpailukykyä vahvistavana tekijänä on vahvistunut.

Osana luovaa osaamista ja innovaatiojärjestelmän uudistamista Muotoilu 2005! -ohjelman avulla on pyritty liittämään muotoilu aiempaa tiiviimmin innovaatiojärjestelmään. Tämä näkyy vahvana panostuksena tutkimukseen, koulutukseen ja tuotekehitykseen. Tutkimustoiminnan osalta Tekesin teollisen muotoilun tutkimusohjelma ja Suomen Akatemian tutkimusohjelma merkitsevät suomalaisen muotoilututkimuksen nousemista kansainvälisesti johtavaan asemaan. Ohjelmat on myös koordinoitu keskenään, jolloin sekä perustutkimus että soveltavatutkimus vahvistuvat. Tutkimusohjelmiin on kytkeytynyt 50–70 tutkijaa, yli 100 yritystä ja 8 yliopistoa. Tutkimusohjelmien kokonaisvolyymi on noin 30 miljoonaa euroa, josta puolet tulee osallistuvilta yrityksiltä.

Muotoiluohjelman tuloksena yritysten kiinnostus muotoilun mahdollisuuksiin on kasvanut. Tätä tärkeämpää on kuitenkin muotoilun käytön syventyminen yritysten strategisessa päätöksenteossa. Jatkossa – Muotoilu 2010 strategiassa – analysoidaan nykyiset ja tulevaisuuden vahvistuvat klusterit sekä muotoilun merkitys näiden kehitykselle.

Vahva tutkimuspanos näkyy myös koulutuksen kehityksessä. Taideteollisen korkeakoulun rakenteellinen uudistaminen on merkinnyt eri osaamisalojen yhdistämistä, yrittäjyyden vahvistamista, kansainvälisyyteen panostamista ja osaamisen siirron mekanismien kehittämistä. Korkeakoulun käynnistämä muotoilun innovaatiokeskus Designium on hyvä esimerkki monialaisesta ja eriosapuolet verkottavasta toiminnasta.

Osaamisen vahvistamisen ohella Muotoilu 2005! -ohjelmassa korostuu myös muotoilutoimialan liiketoimintaosaamisen ja kansainvälistämisen vahvistaminen. Perustan vahvistaminen luo perustan myös muotoilun promootiotoiminnalle ja viestinnälle, josta esimerkkinä on Muotoilun vuosi 2005, joka kokoaa yhteen alan eri toimijat.

Julkista rahoitusta on tarjolla useista eri lähteistä, ja julkisia toimijoita ja erilaisia rahoitusinstrumentteja ja ohjelmia on lukumääräisesti paljon. Ongelmana on pitkälti se, että julkista yritysrahoitusta ja liiketoimintaosaamista kanavoivat innovaatio- ja välittäjäorganisaatiot ja rahoituksen lähteet ovat varsin hajallaan.

Kansallisella tason selkeän yhteisen näkemyksen puute heijastuu siten, että elinkeino- ja innovaatio-organisaatioiden omista lähtökohdista ja erilaisista tavoitteista muodostunut kokonaisuus on sekava eikä toimi riittävän tehokkaasti. Yhteisen kansallisen tason näkemyksen aikaansaaminen on avainasemassa.

Julkisen vallan toimien painopistettä syytä tarkistaa

Suomen kilpailukyvyn vahvistamisen kannalta on olennaista vahvistaa innovaatiojärjestelmämme heikkoja kohtia ensisijaisesti innovaatiotoiminnan julkista tukea uudelleen kohdentamalla, toiminnan tehostamisella ja koordinaatiolla sekä toissijaisesti tarkoin suunnatuilla lisäpanostuksilla. Julkisen rahoituksen merkitys innovaatiotoiminnan kannustimena on suurin käynnistysvaiheen ja alkavien yritysten rahoituksessa ja heikkenee uuden tuotteen, tuotantomenetelmän tai palvelun edetessä innovaatioprosessissa kohti markkinoita. Samalla yksityisten pääomasijoitusmarkkinoiden merkitys kasvaa.

Innovaatiojärjestelmään liittyvien lisäpanostustarpeiden rahoittamiseksi on perusteltua arvioida, missä määrin valtio voisi luopua sellaisista omistuksista, joilla ei enää ole samanlaista strategista merkitystä kuin aikaisemmin. Tämä tarkoittaa valtion omistuksia yhtiöissä, joiden liiketoimintaan ei liity merkittäviä julkishyödykkeen ominaisuuksia.

3.1 Tutkimus ja tuotekehitys - innovaatiostrategian perusta

Innovaatio voidaan määritellä tuotteeseen, palveluun tai muuhun toimintaan liittyväksi uudistukseksi, jolla on arvoa kilpailutilanteessa. Innovaatio ei ole pelkkä idea vaan siihen liittyy olennaisesti toteutus ja arvon luominen. Innovaatiot ovat tyypillisesti uudenlaisia tuotteita, palveluita, toimintatapoja, johtamis- ja organisointitapoja tai strategisia lähestymistapoja, jotka parantavat yrityksen kilpailukykyä ja tuottavuutta.

Innovaatioihin perustuvan kansallisen strategian menestyminen on sidoksissa useaan eri tekijään, joista tärkeimpiä ovat

1. kyky luoda jatkuvasti uutta korkeatasoista ja merkityksellistä tietoa,
2. tehokas ja esteetön tiedon ja osaamisen levittyminen talouteen ja yhteiskuntaan,
3. kyky hyödyntää täysimääräisesti ulkomailla tuotettua uutta tietoa ja osaamista,
4. toimivat horisontaaliset yhteistyösuhteet tiedon ja osaamisen kentässä,
5. sektorirajat ylittävä tiivis verkottuminen kansallisesti ja kansainvälisesti.

Niin julkisella kuin yksityisellä sektorilla tehtävien valintojen merkitys korostuu jatkossa. On tunnistettava vahvuusalueet – kansalliset osaamisalueet – ja panostettava niiden määrätietoiseen kehittämiseen. Kansallista osaamiskeskusohjelmaa voidaan käyttää apuna järkevän työnjaon ja yhteistyön lisääjänä, mutta samalla tulee varmistaa ohjelman valintojen tiukempi seula nostaa esiin kansainvälisesti kilpailukykyiset, riittävän suuret kohteet ja klusterit.

Teknologian kehittäminen ja teknologiset innovaatiot ovat jatkossakin Suomen vahvuus ja innovaatiojärjestelmän kivijalka. Tämän rinnalla on kuitenkin panostettava aiempaa enemmän teknologian soveltamiseen, palvelujen tutkimus- ja tuotekehitykseen, asiakkaiden tarpeiden huomioon ottamiseen sekä sosiaalisiin innovaatioihin. Tässä suhteessa organisatoriset ja sosiaaliset innovaatiot sekä niiden vuorovaikutus teknologisten innovaatioiden kanssa ovat avainasemassa.

Suomen tutkimusjärjestelmän heikkoudeksi on osoittautunut sen hajanaisuus. Kehittämistoimet on systemaattisesti kohdistettu uusien yksikköjen perustamiseen tai toiminta-alueiden laajentamiseen. Tämä kehityssuunta on jättänyt kansallisesti kilpailukykyisimmät tutkimusyksiköt vaille tarvittavia lisäresursseja, minkä seurauksena kansallinen huippu jää yhä pahemmin jälkeen kansainvälisestä kärjestä.

Uusien luovien innovaatioympäristöjen kehittäminen edellyttää monitieteistä ja yli sektorirajojen organisoitua tutkimus- ja kehitystoimintaa. Suunnattaessa tutkimus- ja tuotekehitysvaroja näille innovaatiopolitiikan uusille alueille on tärkeää säilyttää kiinteä yhteys teknologian kehittämiseen.

Toimenpide-ehdotukset:

- Julkisia tutkimus- ja kehitystoiminnan resursseja on kasvatettava vähintään 7 prosenttia vuodessa kuluva vuosikymmenen aikana. Tämä edellyttää lisäystä verrattuna hallituksen tähän mennessä sopimaan 5 prosentin tutkimus- ja tuotekehityspanosten kasvattamiseen. Ehdotettu lisärahoitus, noin 25 miljoona euroa vuodessa, voidaan kattaa valtion omaisuuden myyntituloista saatavilla tuotoilla. Varojen optimaaliseksi hyödyntämiseksi laaditaan käyttöohjelma kehyskaudelle 2005–2008. Julkisen lisäpanostuksen tavoitteena on saada koko t&k-toiminnan rahoitus nousemaan 4 prosenttiin bruttokansantuotteesta.
- Julkisen tutkimus- ja kehittämisrahoituksen lisäpanostukset on kohdistettava erityisesti teknologisen kilpailukyvyn palauttamiseen ja huippututkimuksen edellytysten vahvistamiseen aloilla, jotka ovat kansantalouden kasvun ja tuottavuuskehityksen kannalta keskeisiä. Rahoitusta tulee ohjata myös niille alueille, joilla on todettu puutteita, kuten liiketoimintaosaamiseen, asiakaslähtöisten ja palveluinnovaatioiden kehittämiseen, kasvuyrittäjyyden tukemiseen ja yritysten pääsyyn kansainvälisille markkinoille ja alueille, joissa on parhaat kasvumahdollisuudet ja jotka tukevat parhaiten talouskasvua.
- Julkista tutkimus- ja kehitysrahoitusta koskevat päätökset on tehtävä yleisin tutkimuksellisin ja liiketaloudellisen perustein, ei esimerkiksi aluepoliittisin perustein, jota varten on olemassa eri instrumentit.
- Innovaatiopolitiikassa on huomioitava innovaatioiden synnyttämisen sosiaalinen luonne ja tuettava monitieteisten innovaatioympäristöjen ja -verkostojen syntymistä. Tämä edellyttää mm. Tekesin, Suomen Akatemian ja muiden innovaatio-organisaatioiden strategioiden muokkausta ja yhteistyön ja verkottumisen tiivistämistä eri alojen tutkimusorganisaatioiden kanssa.
- Suomen Akatemian tutkimusrahoituksesta vähintään 5–10 prosenttia suunnataan kansallisesti tärkeiden monitieteisten huippututkimusohjelmien rahoitukseen.
- Julkisen tutkimus- ja kehityspanostuksen osuutta luovilla aloilla on nostettava.
- Innovaatiopolitiikan koordinaatiota on lisättävä siten, että se kattaa riittävästi kaikki olennaiset hallinnonalat ja niiden alaisen tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan.

Yliopistojen, korkeakoulujen, tutkimuslaitosten ja yritysten yhteistyön tiivistäminen

Julkisen tutkimuksen tuloksia kyetään hyödyntämään tehokkaasti vain, jos tutkimus kohdentuu yhteiskunnan ja elinkeinoelämän keskipitkän ja pitkän aikavälin tarpeiden mukaisesti. Vaikka yritysten ja tutkimusorganisaatioiden välinen yh-

teistyö on monien kansainvälisten selvitysten mukaan yksi suomalaisen innovaatiojärjestelmän selkeitä vahvuuksia, on sitä edelleen kehitettävä. Toimenpiteet tulisi kohdentaa erityisesti yritysten, yliopistojen sekä, koulutus- ja tutkimusorganisaatioiden yhteistyön ja verkottumisen vahvistamiseen. Alueellisesti teknologiakeskusten verkko voi toimia hyvänä yhteistyön pohjana tässä toiminnassa.

Yritysten sitoutumista yliopistojen tutkimusohjelmiin ja toisaalta tutkimuksen tarkoituksenmukaista suuntautumista voidaan vahvistaa kannustimilla, joiden tavoitteena on lisätä yritysten osuutta yliopistojen tutkimusrahoituksesta nykyisestä noin 10 prosentista kaksinkertaiseksi.

Liiketoimintaosaaminen etenkin kansainvälisillä, nopeasti muuttuvilla, kilpailluilla ja voimakkaasti verkottuneilla markkinoilla on yksi keskeisiä menestymisen edellytyksiä. Sekä tutkimuksen että yritysten osaamista tällä alueella tulisi selvästi vahvistaa. Tämä tapahtuu parhaiten synnyttämällä yritysten ja kauppakorkeakoulujen välille samanlainen yhteistyön ja yhdessä kehittämisen kulttuuri mikä nykyisin jo suurelta osin vallitsee teknologisen tutkimuksen alueella.

Toimenpide-ehdotukset:

- Tarkistetaan missä määrin maksuperustelaki tai sen soveltaminen käytännössä haittaa yhteistyötä yliopistojen ja yritysten välillä. Mikäli esteitä havaitaan, tehdään maksuperustelakiin tai sen soveltamisohjeisiin tarvittavat muutokset.
- Yliopistojen omistusoikeutta tutkimustuloksiin koskevien käytäntöjen muuttamista on arvioitava ja uudistettava tarvittaessa säädöksiä ja käytäntöjä, jotta ne tukevat julkisen tutkimuksen tulosten hyödyntämistä elinkeinoelämässä ja akateemisesta yrittäjyyttä.
- Luodaan kannusteet ja monipuoliset toimintamallit kauppatieteellisen tutkimuksen kytkemiseksi yritysten innovaatiotoimintaan ja teknologiseen tutkimukseen. Vahvistetaan yhteistyötä kauppatieteellisen ja teknologisen tutkimuksen kesken olemassa olevien ja uusien ohjelmien puitteissa.
- Kasvatetaan yritysten korkeakouluille tekemien perustutkimuksen rahoitukseen suunnattujen lahjoitusten verovapausrajaa vähintään yhteen miljoonaan euroon. Ylärajan poistoa voidaan harkita, mikäli kokemukset osoittautuvat myönteisiksi. Samalla on huolehdittava siitä, että yliopistoilla on velvollisuus seurata lahjoitusvarojen käyttöä ja varmistaa, että lahjoitusvarat eivät kulkeudu esimerkiksi yliopistojen perustamiin yrityksiin tai niiden harjoittamaan liiketoimintaan.

Immateriaalioikeuksien siirtämistä korkeakouluista ja tutkimuslaitoksista yrityksille on helpotettava

Kilpailulainsäädäntö ei nykyisellään salli kiistattomasti yrittäjäksi aikovan tutkijan tai yksittäisen yrityksen saada yliopistossa pääosin julkisin varoin tehdyn tutkimuksen tulosten immateriaalioikeuksia ilman markkinahinnan mukaista korvausta. EU:n tulkinta on se, että vapaa käyttöoikeus voidaan siirtää korvauksetta yhteistyöhankkeen osapuolille. Jos joku partnereista haluaa yksinomaisen omistusoikeuden kehitettyyn aineettomaan omaisuuteen niin sen arvoksi eli markkinahinnaksi voidaan katsoa tutkimushankkeen kokonaiskustannus ja jos osapuoli on valmis sen maksamaan, oikeuksien siirtoa ei voida lukea valtiontueksi. Todellisen liiketoimintapotentiaalin sisältävän immateriaalioikeuden markkina-arvo on niin korkea, että tämä estää käytännössä monessa tapauksessa uuden yrityksen perustamisen. Yliopiston mahdollisuus omistaa perustettavan yrityksen osakkeita ja sitä kautta edellytykset luovuttaa immateriaalioikeudet ko. yritykselle sopivaa esimerkiksi 5–10 prosentin osakeomistusta vastaan on havaittu joissakin maissa hyvin tehokkaaksi tavaksi edistää yrittäjyyttä.

Vuoden 2005 talousarvioesityksessä ehdotetaan, että yliopistot voisivat perustaa osakeyhtiöitä yliopiston taiteellisen tai tutkimustoiminnan tulosten kaupalliseksi hyödyntämiseksi kotimaassa ja ulkomailla. Ehdotus on ehdottomasti oikean suuntainen, mutta sitä on pidettävä riittämättömänä. Osakkeiden hankintaan esitetään vain 270 000 euron varausta. Jotta uudistuksella olisi todellista vaikutusta, summan tulisi olla moninkertainen. On myös erittäin tärkeää varmistaa, että menettelystä ei tule liian byrokraattista ja monimutkaista, mikä käytännössä johtaisi uudistuksen vesittymiseen.

Julkisen teknologiarahoituksen ja yritysten yhteisrahoitteisissa, pääosin yliopistoissa toteutettavissa hankkeissa yritykset sijoittavat tutkimukseen paitsi rahaa myös omaa osaamistaan, joskus merkittävässäkin määrin. Onkin perusteltua, että tapauksissa, joissa yritysten rahoitusosuus ja muu panostus on riittävän merkittävä, ne saavat tutkimuksen tuloksiin rinnakkaisen käyttöoikeuden ilman lisäkorvauksia.

Kauppa- ja teollisuusministeriö valmistelee uutta korkeakoulueksintölakia, jonka mukaan korkeakoulu voisi ottaa itselleen oikeudet keksintöön, jos keksintö on syntynyt sopimustutkimuksessa. Avoimessa tutkimuksessa keksijä voisi pääsääntöisesti pitää oikeudet itsellään. Lakia sovellettaisiin kaikkiin yliopistoihin ja ammattikorkeakouluissa tehtäviin keksintöihin.

Uudistuksia tehtäessä on kuitenkin huomioitava, että yliopistojen, korkeakoulujen ja julkisten tutkimuslaitosten ensisijaisena tehtävänä ei ole ansaita rahaa innovaatiotoiminnalla, vaan harjoittaa korkeatasoista tutkimusta, koulutusta sekä tiedon ja osaamisen siirtämistä mahdollisimman laajalti hyödynnettäväksi taloudessa ja yhteiskunnassa.

Toimenpide-ehdotukset:

- Luodaan ohjeellinen malli, jossa yliopiston hallussa oleva immateriaalioikeus voidaan siirtää perustettavalle yritykselle osakeomistusta vastaan.
- Selkeytetään käytäntöjä, joiden perusteella määräytyy miten ja millä ehdoilla yritykset voivat saada rinnakkaisen käyttöoikeuden yhteishankkeissa syntyviin tutkimustuloksiin.
- Mahdollistetaan innovaatiotoiminnan tulojen ohjaaminen suoraan yliopistoille ja niiden menestyville yksiköille.

3.2 Elinkeino- ja innovaatiopolitiikkaa toteuttavat organisaatiot

Elinkeino- ja innovaatiopolitiikkaa käsitellään kauppa- ja teollisuusministeriön lisäksi työministeriössä, opetusministeriössä ja sisäministeriössä. Useat eri julkiset, yksityiset ja näiden muodostamat yhteisorganisaatiot toimivat ministeriöiden, julkisen tutkimuksen ja yritystoiminnan välimaastossa tavoitteenaan edistää yritysten perustamista ja kasvua, innovaatioita, tutkimustulosten hyödyntämistä ja siirtymistä yrityksiin.

Yritysten kehitys- ja rahoituspalvelujen julkisesta tarjonnasta vastaavat pääasiassa kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonalan *elinkeino- ja innovaatioorganisaatiot*²⁶ sekä Sitra ja Suomen Akatemia. Alueatasolla toimivat TE-keskukset ja Finnveran aluekonttorit.

Yritysten tutkimus- ja kehityspalveluja tarjoavia *välittäjäorganisaatioita* ovat korkeakoulujen sisäiset tutkimus-, innovaatio- ja yrityspalveluyksiköt, sekä VTT:n alue- ja paikallisyksiköt. Tutkimusjärjestelmään kytkeytyvinä yritystoiminnan kehitysympäristöinä toimivat teknologiakeskukset ja niihin linkittyvät tukipalvelut kuten teknologian siirtoyritykset sekä keksintö- ja tekijänoikeusasioissa auttavat yksiköt, yhteisyritykset ja asiantuntijat. Yrityshautomot tarjoavat tyypillisesti alkaville ja nuorille yrityksille kehitysympäristön, jonka ylläpidosta vastaavat korkeakoulujen ohella seudulliset elinkeinopalvelut ja muut organisaatiot. Välittäjäorganisaatioihin kuuluu myös yksityisiä organisaatioita, jotka toimivat osin julkisen rahoituksen turvin.

²⁶ Finnvera Oyj, Finpro, Suomen Teollisuussijoitus Oy, Tekes, VTT.

Julkisen yritysrahoituksen kentässä ja erilaisissa julkisten toimijoiden organisoimissa yritysten kehitys- ja tukitehtävissä toimii Suomessa tuhansia ihmisiä, ja joidenkin laskelmien mukaan jopa kymmeniä tuhansia ihmisiä.²⁷ Monista lähteistä tarjolla olevaa, toisinaan kirjavaakin apua on vaikea hyödyntää tehokkaasti. Yritysten näkökulmasta palveluiden kokonaisuus on sekava, pitkäjänteinen yrityksen kehittämisen tuki puuttuu ja alkavien kasvuhakuisten yritysten on erittäin vaikea tunnistaa tarvitsemiaan palveluita. Tämä herättää väistämättä kysymyksen siitä, kuinka tehokas palvelukokonaisuus todellisuudessa on ja miltä osin palvelut ovat päällekkäisiä tai jopa tarpeettomia.

Näiden ongelmien ratkaisu vaatii elinkeino- ja innovaatiopolitiikan toimenpiteiden laajaa ja tehokasta hallinnonalojen välistä koordinaatiota, mikä tarkoittaa yhteisen strategian luomista ja toteuttamista. Toiminnan tehokkuutta voidaan kehittää huomattavasti.²⁸ Tähän tarjoaa hyvän mallin nykyisin toteutettava tiede- ja teknologiapolitiikan koordinaatio. Kansallisen tason strategian vahvistamisella voidaan myös epäsuorasti vaikuttaa aluehallinnon toimenpiteiden uudelleen suuntaamiseen, yhteistyöhön ja viime kädessä tehostumiseen.

Strategian laadinnassa julkiset toimijat on nähtävä liiketoiminnan kehityksen mahdollistajina eikä toteuttajina, eli hankkeiden sijasta on kehitettävä yrityksiä. Kasvuhakuisten ja innovatiivisten yritysaihioiden ja yritysten priorisoinnin tulee näkyä yritystoimintaan suunnattujen voimavarojen uudelleen kohdentamisena. Uudistus saattaa merkitä organisaatiomuutoksia.

Kehittämällä kysyntäpuolen innovaatiopolitiikkaa on mahdollista luoda markkinapohjaisia innovaatiokannustimia yrityksille käyttämällä valikoitua ja strategista julkisen sektorin hankintapolitiikkaa, vaikuttamalla yksityisen sektorin tutkimus- ja kehityspalveluiden markkinoihin tai kehittämällä yhteisiä teknologia-alustoja. Tällaisen politiikan on oltava tarkoin suunniteltua ja valikoivaa ja suunnattu erityisesti julkisen sektorin innovaatiomahdollisuuksien lisäämiseen.

Toimenpide-ehdotukset:

- Osana elinkeinopoliittista strategiaa²⁹ laaditaan kansallinen ohjelma innovaatio- ja välittäjäorganisaatioiden toimintakentän kehittämiseksi. Luodaan innovaatio- ja välittäjäorganisaatioille kannusteet yhteisten palvelukonseptien ja mahdollisuuksien mukaan jopa osin yhteisten rakenteiden synnyttämiselle ja kehittämiselle.

²⁷ Suomalaiset yrityspalvelujärjestelmät asiakasnäkökulmasta tarkasteltuna, KTM 5/2004.

²⁸ Esim. Martikainen, M. & Nikkinen, J. (2004). Suomalaisen pk-yritysten menestyminen ja kasvu: kasvun determinantit, innovatiivisuus ja eri yritysrahoitukset. Suomen yrittäjien julkaisusarja. Uusikylä, P., Tonttila, J. & Oosi, O. (2004). TE-keskus matkalla kohti yhtenäistä palveluorganisaatiota. Työvoima- ja elinkeinokeskusten ulkoinen arviointi. Loppuraportti 27.8. 2004, Net Effect.

²⁹ Ks. luku 5.3.1.

- Julkisen tutkimusrahoituksen ja elinkeinotukien tehokkuutta ja taloudellisia vaikutuksia on selvitettävä huolellisesti ja vaikuttavuutta arvioitava säännöllisesti. Tätä varten tuotetaan julkista tutkimusrahoitusta ja elinkeinotukia koskeva tietokanta, joka mahdollistaa tuen antajasta riippumattoman ja tutkimuksellisesti luotettavan vaikuttavuuden arvioinnin.
- Selvitetään julkisesti tuotettujen ja rahoitettujen yrityspalveluiden todellinen tarve. Laaditaan selkeät suunnitelmat siitä miltä osin palveluita on syytä vahvistaa, miltä osin niitä on syytä koota yhteen toimivammiksi kokonaisuuksiksi sekä miltä osin yksityistä palvelutarjontaa voidaan kehittää niitä korvaamaan. Julkisen ja yksityisen rahoituksen yhdistämiselle luodaan selkeät puitteet osaamiskeskusohjelman antamien kokemusten pohjalta.
- Julkisia hankintoja tulee kehittää yhdeksi innovaatiopolitiikan instrumentiksi.

3.3 Markkinapuutteet ja julkinen rahoitustuki

Viime vuosina pk-yrityksiin on kanavoitu suoraa julkista yritysrahoitusta karkeasti arvioituna noin 500–600 miljoonaa euroa vuosittain. On arvioitu, että Suomessa joka kolmas olemassa oleva pk-yritys on saanut jonkinlaista julkista tukea tai julkista rahoitusta.³⁰ Keväällä 2004 tehdyn kyselytutkimuksen mukaan Finnveran luottoja tai takauksia oli 21 prosentilla kaikista ulkoista rahoitusta käyttävistä pienistä ja keskisuurista (pk) -yrityksistä.³¹ Tämä tarkoittaa, että noin 12 prosentilla kaikista pk-yrityksistä on Finnveran luottoja tai takauksia.³² Julkisen vallan toiminnan laajuutta suomalaisilla yritysrahoitusmarkkinoilla ei siis voida pitää merkityksettömänä.

On selvää, että rahoitusjärjestelmän kehittyessä kasvaa riski siitä, että julkinen yritystuki syrjäyttää kannattavaa yksityistä yritysrahoitusta tai vääristää yksityisten rahoittajien kannustimia. Julkisten rahoittajien olisi tunnistettava tilanteet ja markkinat, joissa niitä ei enää tarvita. Lisäksi julkisten ja yksityisten toimijoiden työnjakoon ja päällekkäisyyksiin tulisi yhä enemmän kiinnittää huomiota. Tarvitaan siis valikoivaa julkista rahoitusta eli rahoitusmarkkinoiden katvealueisiin yhä selvemmin keskittyvää toimintaa.

³⁰ Hyytinen, A. ja Väänänen, L., (2003), Government funding of small and medium-sized enterprises in Finland, julkaisussa Hyytinen, A. and Pajarinen, M. (eds.), Financial systems and firm performance: Theoretical and empirical perspectives, The Research Institute of the Finnish Economy (ETLA), B:200, Taloustieto Oy, Helsinki.

³¹ Pk-yritysbarometri, 2004.

³² Tässä luvussa ei ole mukana Tekesin, TE-keskusten, Sitran, Tesin, erilaisten kunnallisten rahoitusyhtiöiden eikä julkisten toimijoiden osin omistamien rahoitusyhtiöiden avustukset, takaukset, lainat tai sijoitukset.

Hyvin toimivan rahoitusjärjestelmän ominaisuus on, että se myös karsii hankkeita ja kohdistaa rahoitusta riittävästi hyväksi osoittautuviin hankkeisiin. Tavoitteena ei siis ole, että kaikki ulkoista rahoitusta omasta mielestään tarvitsevat yritykset saisivat rahoitusta.

Muutamit viimeaikaiset julkista yritysrahoitusjärjestelmää koskevat arvioinnit viittaavat siihen, että uhkakuva toiminnan mahdollisesta tehottomuudesta on tiedossa, mutta radikaaleja rationalisointitoimenpiteitä ei ole tehty.³³ Järkeistämisen, toiminnan tehostamisen ja rahoituksen uudelleen suuntaaminen toisivat todennäköisesti parempia tuloksia kuin julkiseen yritysrahoitustoimintaan kanavoidut uudet resurssit.

Rahoitusmarkkinoiden katvealueet

Suomalaisen yritysrahoitusympäristön ja markkinoiden toimivuuden ongelmat koskevat pääosin käynnistysvaiheen ja alkavien yritysten siemenrahoitusta ja jonkin verran kasvun rahoitusta.

Alkuvaiheen yritysten rahoituksen ongelmana on, että mahdollisen kasvuyrityksen tai hyvän hankkeen voi olla vaikea erottautua huonosta informaatio-ongelmien vuoksi.³⁴ Alkuvaiheen yritysten rahoitusympäristöön liittyvät ongelmat näkyvät odotetusti myös nuorten yritysten rahoituskustannuksissa (kuvio 3.1).

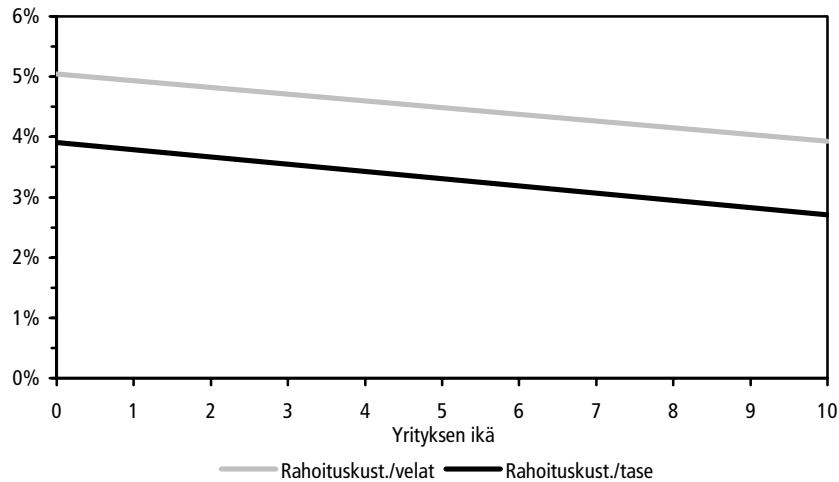
Alkavien teknologiayritysten rahoitusongelmien syynä saattaa myös olla puutteellinen liiketoimintaosaaminen, jonka seurauksena informaatio-ongelmat ovat näiden yritysten kohdalla erityisen hankalasti ratkaistavissa. Kokenut yritysjohtaja voi useissa tilanteissa kyetä paremmin kuvaamaan rahoittajille innovaation kaupallista potentiaalia ja varmistamaan tämän realisoitumisen kuin innovaation kehittäjä.

Myös kasvuhakuisten ja innovatiivisten yritysten toimintaa rajoittaa tavalla tai toisella rahoituksen saatavuus. Tämä korostuu erityisesti vientiin ja kansainvälistymiseen liittyvissä rahoitustilanteissa. Ongelmat eivät kuitenkaan ole niin vaikeita kuin siemenrahoituksessa.

³³ Ks. esimerkiksi Georghiou, L., Smith, K., Toivanen, O., and Ylä-Anttila, P., (2003), Evaluation of the Finnish innovation support system, MTI publications 5/2003.

³⁴ Tutkimustulokset tukevat tätä näkemystä: suomalaisessa pk-yrityskentässä yritysrahoituksen kanavoitumiseen liittyvät informaatio-ongelmat näyttävät vähenevän yrityksen vanhetessa. Valtionneuvoston kanslian julkaisusarja 20/2004.

Kuvio 3.1 Yrityksen iän suhde rahoituskustannuksiin.



Lähde: Hyytinen ja Pajarinen (2004). Kuvio perustuu tilastollisin menetelmin tehtyyn analyysiin, jossa kontrolloitiin iän ohella useita muita rahoituskustannuksiin vaikuttavia tekijöitä, kuten yrityksen kannattavuutta ja luottoluokitusta.

Sen lisäksi että julkista siemen- ja alkuvaiheen rahoitusta on vähän, on pulaa myös yksityisistä pääomasijoittajista. Suomen pääomasijoitustoimiala on jäljessä eurooppalaisesta tasosta ja koostuu pääasiassa varsin nuorista ja pienistä pääomasijoitusyrityksistä. Suomessa toimivat pääomasijoitusrahastot ovat alueellisia ja tämän vuoksi liian pieniä tehokkaaseen riskien hajauttamiseen sekä pääomasijoitustoimintaan liittyvien neuvontatehtävien antamiseksi.³⁵

Erilaiset säädökset estävät yksityistä pääomaa (ulkomaista, eläkerahastojen, piensijoittajien) kanavoitumista pääomasijoitustoimintaan (ks. luku 5.3.4). Lisäksi listautumismarkkinoiden ja kotimaisen osakemarkkinoiden volatiilisuus ja monien listattujen yritysten osakkeiden heikko likviditeetti vaikeuttaa riskisijoittajien myöhempää irtautumista.³⁶ Onnistuneilla irtautumisilla on merkittävä vaikutus yksityisen riskisijoitustoiminnan kasvuun, koska alalle tulleilla uusilla toimijoilla on paine viestittää onnistumisistaan ja rakentaa mainettaan pystyäkseen keräämään varoja myös tulevaisuudessa.

³⁵ Mikäli edellä mainittu viive pääomasijoitusprosessissa ei liity täysin kysyntätekijöihin, se viittaa siihen, että suomalaiset teknologia- ja kasvuyritykset ovat riskipääoman saatavuuden suhteen mahdollisesti hieman heikommassa asemassa kuin vastaavat yritykset Euroopassa yleensä.

³⁶ Hyytinen, A. ja Pajarinen, M., (2003), Rahoitusjärjestelmä ja yritystoiminta uudistuvassa taloudessa, teoksessa Hyytinen, A. and Pajarinen, M. (eds.), Financial systems and firm performance: Theoretical and empirical perspectives, The Research Institute of the Finnish Economy (ETLA), B:200, Taloustieto Oy, Helsinki.

Kehittämistoimet

Julkisten tukiohjelma- ja -toimien – Sitran, Finnveran, TE-keskusten, Tekesin, Teollisuussijoituksen sekä erilaisten alueellisten rahastojen – tulee yhdessä vastata siitä, että innovaatioketjun rahoitukseen ei jää aukkoja. Yksityiset pääomasijoittajat rahoittavat lähinnä innovaatioketjun loppupäässä olevia kasvuyrityksiä, joiden tuotteet ovat jo pitkälle testattuja ja kaupallistettuja. Käynnistysvaiheen ja alkavien innovaatioyritysten rahoitus on pitkälti julkisten rahoittajien vastuulla. Julkisen rahoituksen ohella on tärkeää saada myös yksityisiä pääomasijoittajia osallistumaan käynnistys- ja alkuvaiheen rahoitukseen.

Informaatio-ongelmista johtuvien markkinapuutteiden korjaamiseksi julkisesti tuettua pääomasijoitusrahoitusta on selkeästi kohdennettava varhaisen käynnistysvaiheen ja alkaviin yrityksiin. Samalla on kuitenkin tiedostettava, että julkisen siemen- ja riskirahoituksen lisäämisen vaarana on, että julkiset toimijat keskittyvät niihin harvoin parhaisiin alkaviin yrityksiin ja innovaatioihin, jotka saisivat mitä todennäköisimmin jo hyvin varhaisessa vaiheessa myös markkinaehtoista rahoitusta.

Onkin tärkeää varmistaa, että julkiset toimijat eivät rahoitustoimillaan päädy vaikeuttamaan yksityisten markkinoiden kehitystä. Riskin pienentämiseksi rahoitustukien sijasta painopistettä olisi siirrettävä oman pääoman ehtoiseen rahoitukseen, jossa julkiselle rahoitukselle on määritelty selkeät irtautumisehdot. Yritysten ei tulisi nojautua pysyvään tai pitkään jatkuvaan julkiseen tukeen, vaan järjestelmän tulisi kannustaa yrityksiä siirtymään yksityisten palvelujen ja rahoituksen käyttäjiksi aina kun niitä on tarjolla.

Markkinaehtoista kehitystä voidaan tukea muuttamalla ulkomaisten pääomasijoitusten verokohtelua sekä väljentämällä suomalaisten eläke- ja rahoituslaitosten sijoituspolitiikkaa rajoittavia ehtoja (ks. luku 5.3.4).

Useissa maissa yksityisen pääomarahoituksen saatavuutta ja yrittäjyyshalukkuutta on kyetty parantamaan verotuksellisin keinoin. Nämä voidaan kohdistaa sekä yrityksiin itseensä että niihin tehtyihin pääomasijoituksiin³⁷, jonka puitteissa yksityishenkilöt voivat saada verohelpotuksia ohjelman mukaan perustettuihin sijo-

³⁷ Esimerkkinä voidaan todeta mm. Englannissa käytössä oleva ”Enterprise Investment Scheme”. Sen mukaan määriteltyihin innovatiivisiin kasvuyrityksiin tehty sijoitukset ovat verovapaita aina 200 000 puntaan asti vuodessa. Sijoituksista saadut voitot ovat myös verottomia, jos ne sijoitetaan edelleen innovatiivisiin kasvuyrityksiin. Englannissa on myös käytössä ”Venture Capital Trusts” ohjelma. Yksityiskohtaisempaa tietoa tästä on löydettävissä osoitteesta <http://www.inlandrevenue.gov.uk/pdfs/ir169.htm>. Vastaavatyyppejä veromenettelyjä on käytössä myös muissa maissa, esim. Ranskassa <http://trendchart.cordis.lu/Datasheets/index.cfm?fuseaction=DatasheetProps&DNum=8304>

tusrahastoihin tekemiinsä sijoituksiin. Sijoitusten kohteena ovat pääsääntöisesti innovatiiviset kasvuyritykset.³⁸

Verotukiin liittyy kuitenkin merkittäviä käytännön ongelmia. Mm. tarve rajata kohdeyritykset innovatiivisiin tai teknologiayrityksiin johtaa väistämättä vaikeisiin määritelmäongelmiin ja tulkintakysymyksiin, jonka seurauksena tuki tulisi myöntää hyvin laajalle yritysjoukolle, mikä vähentää niiden tehokkuutta. Tehokkaan kohdentumisen kannalta nämä samat ongelmat koskevat myös innovatiivisille uusille yrityksille myönnettäviä suoria rahoitus- ja muita yritystukia. Elinkeinopoliitiikan näkökulmasta onkin perusteltua selvittää verotukien kannustinvaiikutuksia ja vaikuttavuutta suhteessa suoriin yritystukiin kansainvälisen kokemuksen pohjalta.

Varallisuusveron poistolla voitaisiin vaikuttaa yksityisen pääomarahoituksen saatavuuteen ja yrittäjyyshalukkuuteen. Veron poistamisesta voisivat hyöttyä erityisesti yrityksenkelit ja myös kasvuyritysten omistajien verotusta voitaisiin keventää varallisuusveroratkaisuilla.

Ulkopuolista oman pääoman ehtoista rahoitusta kanavoivia markkinoita – käynnistysvaiheen ja alkavien yritysten rahoitusta, pääomasijoitustoimialaa ja pörssiä – on kehitettävä kokonaisuutena. Vaikka oman pääoman ehtoinen uusi riskiraha kanavoituisi myöhempään kasvuvaiheeseen ehtineille yrityksille, se tukisi epäsuorasti riskirahoituksen kanavoitumista myös alkuvaiheen yrityksiin ja kasvuyrityksiin. Näitä epäsuoria positiivisia vaikutuksia syntyisi pörssin kasvulistalla olevien yritysten likviditeetin parantumisen kautta ja sen kautta, että jo listattujen kasvuyritysten osakkeiden markkinapaikkojen vahvistuminen avaisi paremman irtautumiskanavan alku- ja kasvuvaiheen yrityksiin sijoittaville pääomasijoittajille ja muille riskisijoittajille.

Toimenpide-ehdotukset:

- Hallitus päättää pikaisesti kohdentaa merkittävästi nykyistä enemmän elinkeinotukiin käytettäviä varoja pääomasijoitusrahastoihin, jotka tekevät ns. pre-seed ja seed-sijoituksia aloittaviin innovatiivisiin yrityksiin sekä riskinottoon kasvuyritysten rahoittamisessa. Tämä vaatii mm. Teollisuussijoituksen ja Finnveran sijoituspolitiikan ja pääomittamisen uudistamista sekä uusia yhteistyömuotoja aluetasolla kehitysorganisaatioiden kanssa.
- Keksintösäätiön riskinotto- ja kevyempi verotus on käytössä tai suunnitteilla ainakin Italiassa ja Itävallassa. http://trendchart.cordis.lu/Reports/Documents/TR_NTBFs_September_2003.pdf

³⁸ Alkavien yritysten merkittävästi kevyempi verotus on käytössä tai suunnitteilla ainakin Italiassa ja Itävallassa. http://trendchart.cordis.lu/Reports/Documents/TR_NTBFs_September_2003.pdf

- Käynnistysvaiheen ja alkavien innovaatio- ja kasvuyritysten rahoitukseen liittyvien puutteiden pikaiseksi korjaamiseksi tarvitaan noin 50 miljoonan euron vuotuinen julkinen panostus kolmen vuoden ajan, yhteensä 150 miljoonaa euroa.
- Selvitetään muiden maiden kokemuksia innovatiivisiin kasvuyrityksiin kohdennettujen verotukien vaikutuksista ja tukien hallinnoinnin ratkaisuista.

Uusien kasvuyritysten tunnistaminen

Rahoitusongelmien ohella tie innovaatioista kasvuyritykseksi katkeaa liian usein varhaisen vaiheen tuotteistamis-, liiketoiminta-, kaupallistamis- ja kansainvälistymisosaamisen ja tiedon puutteisiin. Kasvuyritysten tunnistamiseksi ja pk-yritysten kansainvälistymisen edistämiseksi on lisättävä paikallisten toimijoiden, ennen kaikkea TE-keskusten ja alueella toimivien innovaatio- ja välittäjäorganisaatioiden sekä teknologiakeskusten tiiviistä yhteistyötä ja verkottumista. Yhteistyöhön voidaan kytkeä myös Finpro tavoitteena Finpron liiketoiminta- ja kansainvälistymisosaamisen tehokkaampi hyödyntäminen aluetasolla. Toiminnasta on saatu hyviä kokemuksia Oulussa.

Yhteistyön ja verkottumisen tiivistäminen on tehokas keino parantaa kasvu- ja pk-yrityksille tarjottavaa palvelukokonaisuutta sekä innovaatioyritysten varhaista tunnistamista luomatta kuitenkaan uutta päällekkäistä toimintaa tai organisaatioita.

Alueellisen verkottumisen tavoitteeksi tulisi asettaa nimenomaan kasvu- ja innovaatioyritysten tunnistamisen, innovaatioympäristön alueellisen palvelutarjonnan vahvistaminen ja kansainvälistymisen edistäminen yhteisten palvelukonseptien ja asiakkaiden hallinnan pohjalta.

EU:n rakennerahastovaroista kohdistetaan innovaatiotoiminnan ja sen alueellisten edellytysten kehittämiseen nykyisin suhteellisen pieni osuus. Tätä osuutta voidaan nostaa tuntuvasti alueellisten innovaatiokeskusten toiminnan kehittämiseksi, vaikka ei olekaan varmaa miten rakennerahastovarot tulevat Suomessa kehittymään vuoden 2007 jälkeen. Nykyistä rakennerahastokautta on vielä jäljellä ja toisaalta myös jatkossa rakennerahastovaroja on käytettävissä.

Toimenpide-ehdotukset:

- Vahvistetaan Finpron roolia yritysten kansainvälistymisen edistämässä ja innovaatiopolitiikassa lisäämällä Finpron julkista rahoitusta KTM:n kehysten sisällä sekä parannetaan sen edellytyksiä tiivistää yhteistyötä muiden innovaatio-organisaatioiden kanssa.

- Lisätään paikallisten toimijoiden, erityisesti TE-keskusten ja alueellisten innovaatio- ja välittäjäorganisaatioiden ja teknologiakeskusten tiiviistä yhteistyötä ja verkottumista, jonka tavoitteeksi asetetaan uusien innovaatio- ja kasvuyritysten varhainen tunnistaminen, innovaatioympäristön alueellisen palvelutarjonnan vahvistaminen ja pk-yritysten kansainvälistymisen edistäminen.
- EU:n rakennerahastovaroja on suunnattava suhteellisesti enemmän innovaatiotoiminnan ja sen alueellisten edellytysten kehittämiseksi ja siemenrahoituksen lisäämiseksi.

Innovaatiojärjestelmän arviointi

Innovaatiojärjestelmää koskevien arviointien olennaisin tehtävä on havaita kuinka hyvin suunnitellut ja käynnistetyt toimenpiteet ovat kyenneet vastaamaan niihin tavoitteisiin, joita innovaatiojärjestelmän kehittymiselle on asetettu. Ulkoisen arvioinnin rinnalle politiikan suunnitteluun ja toteutukseen tulisi rakentaa sisään ajatus julkisen rahoituksen ja muiden toimenpiteiden tilapäisyydestä. Toimenpiteet tulisi mahdollisuuksien mukaan suunnitella määräaikaikaisiksi.

Uusiin toimenpiteisiin tulee alusta alkaen sisällyttää suunnitelmat, joilla määritellään millä ehdoilla, milloin ja miten julkisesti tuetuista toimenpiteistä voidaan luopua tai siirtää yksityisten toimijoiden hoidettavaksi. Tämä korostaa riskirahoituksen painopisteen siirtämistä avustuksista oman pääoman ehtoihin lainoihin.

3.4 Palvelualojen innovaatiotoiminnan vahvistaminen

Palvelut vastaavat yhä merkittävämmässä määrin uusista työpaikoista ja talouskasvusta. Kaksi kolmasosaa kasvuyrityksistä toimii palvelualoilla, joista suurin kasvutoimiala on liike-elämän palvelut. Suomen innovaatiopolitiikassa palvelualojen tutkimus- ja tuotekehityspanokset ovat kuitenkin jääneet selvästi jälkeen teknologian kehittämispanoksista. Tilanteen myönteisenä kääntöpuolena on se, että niin yksityisten kuin julkisten palvelujen kehitykseen sisältyy merkittävä innovaatio- ja tuottavuuden parantamispotentiaali. Tämä koskee sekä teknologisten innovaatioiden hyödyntämistä palveluissa että uusien palveluinnovaatioiden synnyttämistä.

Yksityiset ja julkiset palvelut muodostavat erittäin heterogeenisen kokonaisuuden, jolloin alojen kehitystä edistävä innovaatiopolitiikka on kohdennettava valikoidusti aloille, joiden kohdalla innovaatioiden soveltamisesta ja uusien innovaatioiden synnyttämisestä on saatavissa suurimmat taloudelliset ja yhteiskunnalliset hyödyt. Toimenpiteiden suunnittelussa on otettava huomioon alan yritysten ja markkinoiden innovaatiokyky, kehittyneisyys, kasvu- ja kansainvälistymispotentiaali sekä markkinoiden toimivuus ja avoimuus. Toimenpiteet tulee raken-

taa pitkäjänteisesti laaja-alaisina kokonaisuuksina, jotta riittävä massa saadaan aikaan.

Kannusteita ja resursseja palvelualojen tutkimus- ja tuotekehitykseen sekä innovaatiotoimintaan on lisättävä sitä mukaa kun yritysten ja tutkimuksen kyky ja edellytykset paranevat. Pitkäjänteisyyttä ja määrätietoisuutta tarvitaan etenkin sellaisten markkinoiden kehittämisessä, jotka ovat nykyisellään vielä voimakkaasti kotimarkkinasuuntautuneita ja/tai säädeltyjä.

Eriyisesti tietointensiivisten palvelujen kehittämisellä on merkittävä talouden kasvua ja tuottavuuskehitystä lisäävä vaikutus. Näihin palveluihin kuuluvat liikelämän palvelut, teknologian mahdollistamat uudet palvelut (mm. tietotekniikka- ja kommunikaatiopalvelut) sekä tuotteisiin ja tuotantoon integroidut palvelut.³⁹ Kyseessä on laaja toimiala, jonka kehittämisellä voidaan vaikuttaa koko palvelualan ja muun yritystoiminnan tuottavuuden kasvuun ja innovaatioiden syntyyn. Suomessa tietointensiivisten palvelujen osuus tuotannosta on kansainvälisesti vertaillen kuitenkin erittäin pieni. Tästä näkökulmasta Suomella on suuri käyttämätön mahdollisuus niin kotimaassa kuin kansainvälisesti.

Julkisten palvelujen kehittämiseen kohdistuvilla innovaatioilla ja uuden teknologian soveltamisella voidaan tuntuvasti nostaa tuottavuutta ja palvelujen laatua. Lainsäädännön esteet sekä osaamisen ja resurssien puute on rajoittanut kehittämis- ja innovaatiotoimintaa. Viime vuosina on kuitenkin käynnistetty useita kehittämishankkeita, joihin ovat osallistuneet yksittäiset kunnat, yliopistot ja korkeakoulut, Tekes, Sitra, valtiovarainministeriö sekä useat tutkimuslaitokset. Jotta varmistetaan selkeä työnjako, tiedon ja osaamisen leviäminen ja kumulointuminen, on tärkeätä koota kaikki keskeiset kehittämistahot laajapohjaiseen yhteistyöhön.

Kunnallisten hyvinvointipalvelujen avaaminen yksityisille palveluntuottajille on keskeisessä asemassa yksityisen palveluyrittäjyyden edistämisessä, toimivien palvelumarkkinoiden syntyisessä ja samalla julkisten hyvinvointipalvelujen kehittämisessä (ks. luku 5.2.2). Julkisten hankintojen kautta voidaan myös edistää palvelujen kehittämistä ottamalla innovatiivisuus yhdeksi kilpailutuksen kriteeriksi.

Pääomasijoitustoiminnassa ei ole yhtään palvelutoimialoille erikoistunutta rahastoa, joka sijoitusten ohella kehittäisi myös yritysten liiketaloudellista osaamista. Olemassa olevat rahastot eivät tee sijoituksia henkilökohtaisia palveluja ja kunnille hyvinvointipalveluja tuottaviin yrityksiin. Syynä on, että usein perustettavista yrityksistä puuttuu liiketaloudellinen osaaminen ja sijoituksen tuotto ei täytä yksityisten pääomasijoitusrahastojen tuottovaatimusta. Tämän markkinapuut-

³⁹ Tietointensiiviset palveluyritykset, Sitra 2004.

teen paikkaajaksi on tilaa palvelualan pääomasijoitusrahastolle, joka toimii sijoituskohteena olevan yrityksen kumppanina aktiivisesti ja yhteiskuntavastuullisesti toimiva ja on pitkäjänteinen ja kärsivällinen omistaja. Rahaston käynnistämisyhteistyössä julkisen rahoituksen rooli on tärkeä. Myös palvelualan, erityisesti sosiaali- ja terveysalan yrityshautomotoiminta on kehittynyt puutteellisesti. Ammattikorkeakoulujen roolin korostaminen tämän alan yrityshautomotoiminnassa voi olla tehokas ja helposti toteutettava ratkaisu.

Toimenpide-ehdotukset:

- Suunnataan julkista t&k-rahoitusta palvelutuotannon kehittämiseen. Käynnistetään Tekesin toimesta ohjelmamuotoista tutkimus- ja kehitystoimintaa palvelusektorin ja palveluiden innovaatiotoiminnan vahvistamiseksi.
- Laaditaan kauppa- ja teollisuusministeriön johdolla tietointensiivisten palvelujen kasvua ja tuottavuutta edistävä tutkimus- ja kehittämisohjelma.
- Laaditaan yhteistyössä eri ministeriöitten, kuntien, Tekesin, Stakesin, Sitran, elinkeinoelämän ja korkeakoulujen kanssa pitkäjänteinen hyvinvointipalvelujen kehittämisstrategia. Strategiassa on keskityttävä yksityisten ja julkisten palveluntarjoajien tuotantotapojen, organisointimallien ja yhteistyön kehittämiseen, sosiaalisten innovaatioiden ja teknologian hyödyntämiseen sekä julkisten toimijoiden rooliin palvelumarkkinoiden ja palvelutuotannon kehittämisessä.
- Luodaan toimintamallit innovatiivisille julkisille hankinnoille. Selvitetään miltä osin julkisia hankintoja voidaan suunnitella, kilpailuttaa ja toteuttaa siten, että hankinnan keskeisinä kriteereinä sovelletaan hankittavan palvelun, tuotteen tai kokonaisuuden innovatiivisuutta. Kokeillaan innovatiivisten julkisten hankintojen soveltuvuutta innovaatiotoiminnan kannusteeksi valikoiduissa kansallisissa teknologiaohjelmissa.
- Perustetaan palvelualojen pääomasijoitusrahasto, jonka sijoitukset kohdistuvat erityisesti innovatiivisiin ja kasvuhakuisiin pk-yrityksiin, jotka pystyvät toimimaan tulevaisuudessa kannattavasti ja omaavat pysyvät toimintaedellytykset. Sijoituskohteita ovat henkilökohtaisia palveluja ja kunnille hyvinvointipalveluja tuottavat yritykset. Rahaston tuottotavoitteena tulee olla pääoman säilyttäminen.

3.5 Kilpailu- ja elinkeinopolitiikan tasapaino

Kilpailun edistäminen on tärkeää. Se ei kuitenkaan saa estää yrityksiä muodostamasta yhteistyöverkkoja, joilla voidaan voittaa pienestä koosta aiheutuvia haittoja erityisesti tuotteiden kehittämisessä ja markkinoinnissa.

Euroopan komissio on parhaillaan valmistelemassa julkista t&k- ja innovaatio-toimintaa koskevan puitesäädöksen uudistamista. Tämä EU:n kilpailulainsäädäntöön kuuluva puite on keskeinen osa lainsäädäntöä, joka luo pohjan koko julkisen tutkimus-, kehitys- ja innovaatorahoituksen käytölle. Nykyinen puite perustuu vanhentuneeseen lineaariseen käsitykseen innovaatiotoiminnan luonteesta ja on käsitteiltään ja määritelmiltään vanhentunut.

On erittäin tärkeää, että uusi puitelainsäädäntö perustuu moderniin ymmärrykseen tutkimus- ja innovaatiotoiminnan verkostoituneesta ja hyvin monenlaisia vuorovaikutuksia sisältävästä luonteesta. Erityisen tärkeää on ymmärtää, että innovaatiotoiminta on yleisesti laajempi kokonaisuus ja pitää sisällään muutakin kuin suppeasti ymmärretyn tutkimus- ja kehittämistoiminnan. Tasapaino kilpailupolitiikan kanssa on luonnollisesti yhtä tärkeää. Selkeät ja kansainvälisesti yhtenäiset pelisäännöt julkisen rahoituksen käytölle ovat kaikkien etu ja välttämätön edellytys eurooppalaisten yritysten kilpailukyvyllä kansainvälisillä markkinoilla.

Toimenpide-ehdotus:

- Vaikutetaan EU:n julkista t&k- ja innovaatiotoiminnan rahoitusta koskevan puitelainsäädäntöön siten, että se on sopusoinnussa kilpailulainsäädännön ja valtion tukia koskevien määräysten kanssa ja mahdollistaa samalla tehokkaan horisontaalisen rahoituksen kohdistumisen sellaiseen tutkimus- ja tuotekehitystoimintaan, jota ei voida yksityisellä rahoituksella kattaa ja joka edistää eurooppalaisten yritysten kilpailukykyä ja rajat ylittävää yhteistoimintaa tämän tavoitteen edistämiseksi.

4 AVAUTUMINEN

4.1 Ulkomainen pääoma ja investoinnit

Bruttokansantuotteeseen suhteutettuna Suomeen kohdistuvien suorien investointien osuus on ollut suhteellisen pieni ja jäänyt selvästi alle EU:n keskiarvon. Suomesta muihin maihin suuntautuvien investointien määrä on kaksi kertaa kotimaahan suuntautuvia investointeja suurempi. Vaikka talouden kilpailukyky – ymmärrettynä yritysten toimintaympäristönä – on eri mittauksissa todettu hyväksi, siinä on ilmeisiä puutteita, jotka heikentävät Suomen asemaa kansainvälisten investointien kohdemaana.

Ulkomaisten investointien osalta tavoitteeksi tulee asettaa erityisesti uuden ja kasvavan yritystoiminnan saaminen Suomeen. Tavoitteen haasteellisuutta kuvaa se, että tähän mennessä Suomeen tehtyjen teollisten uusperustaintiestointien (ns. greenfield -investoinnit) määrä on ollut hyvin pieni. Valtaosa Suomeen suuntautuneista ulkomaisista investoinneista on ollut yrityskauppoja.

4.1.1 Mitkä tekijät selittävät investointeja Suomeen?

Suomeen suuntautuvan ulkomaisen investointitoiminnan taustalla on useita tekijöitä. 1990-luvulla Suomi poisti viimeisetkin yritysten ulkomaalaisomistusta koskevat rajoitukset, liittyi Euroopan unioniin ja Euroopan rahaliittoon EMUun. Taustalla on myös 1990-luvun alun laman aikana tapahtunut muutos, jossa monet suomalaiset yritykset pyrkivät keskittymään ydinsaamiseen ja myivät pois rönsynsä. Usein näiden liiketoimintojen ostaja löytyi ulkomailta. Lisäksi vuosikymmenen loppupuolella suomalainen tieto- ja viestintäteknologiaosaaminen alkoi kiinnostaa ulkomaisia yrityksiä ja myös tätä kautta Suomeen tuli lisää ulkomaisia yrityksiä.

Suomessa toimivien ulkomaalaisomisteisten yritysten toimialakirjo on moninainen sisältäen sekä perusteellisuuden että korkean teknologian alojen yrityksiä samoin kuin palvelu- ja kaupan alan yrityksiä. Tutkimusten mukaan etenkin korkean teknologian aloilla ulkomaisten yritysten sijoittumista Suomeen ei niinkään selitä pyrkimys käyttää hyväksi yritysکوhtaista etuja, vaan pikemminkin tavoite hyödyntää suomalaisten yritysten teknologista osaamista ja tietotaitoa osana ulkomaisten yritysten omia operaatioita. Myös ostetut suomalaiset yritykset ovat hyötäneet uusien omistajiensa liikkeenjohdollisesta osaamisesta. Osana monikansallista yritystä näiden yritysten teknologiat ja tuotteet ovat löytäneet uusia kansainvälisiä markkinointi- ja jakelukanavia. Myös rahoitusresurssit ja rahoituspohja ovat kohentuneet useissa tapauksissa.

Euroopassa tehtyjen tutkimusten mukaan ulkomaisilla yrityksillä on ollut pääsääntöisesti myönteisiä vaikutuksia kohdemaan talouteen. Monien tutkimusten mukaan ulkomaalaisomisteiset yritykset toimivat tehokkaammin kuin kotimaiset yritykset. Eroja on löydetty mm. työn tuottavuuden ja palkkatason suhteen.⁴⁰

Tärkeimmät yrityskauppamotiivit

Keväällä 2004 ulkomaalaisomisteisille yrityksille tehdyn kyselyn⁴¹ mukaan yhtenä tärkeänä yritysten motiivina sijoittua Suomeen ovat sekä yrityskaupoissa että perustamisissa Suomen ja pohjoismaiden markkinat. Markkinoiden pienuudesta huolimatta yritykset ovat olleet kiinnostuneita Suomen markkinoista tai täältä käsin hoidettavasta markkina-alueesta. Tämä koskee erityisesti kaupan ja palvelualojen yrityksiä, joille aiemmin osittain suojatut ja vähän kilpaillut markkinat ovat tarjonneet uusia mahdollisuuksia.

Yrityskauppamotiivit ovat olleet yllättävän samanlaisia eri toimialoilla. Selvin ero motiiveissa on nähtävissä metalli- sekä sähkö- ja elektroniikkateollisuudessa. Näillä aloilla merkittävä ostomotiivi on ollut ostokohteen teknologinen osaaminen. Toinen merkittävä ostomotiivi kyseisillä aloilla on ollut ostokohteen asiakaskunta. Ulkomaiset yritykset ovat siis ostaneet yrityksiä saadakseen heiltä olemassa olevan asiakaskunnan. On todennäköistä, että ostajayritys pyrkii tulevaisuudessa myymään tälle uudelle asiakaskunnalle myös konsernin muiden yksiköiden valmistamia tuotteita. Tätä kautta ostajayritys voi saavuttaa myyntiä ja markkinointia koskevia synergiahyötyjä.

Ulkomaalaisomisteisten yritysten toiminta painottunut Suomen markkinoille

Suurin osa Suomessa toimivista ulkomaisten yritysten tytäryrityksistä palvelee pääasiassa Suomen markkinoita, sillä lähes 90 prosentilla yrityksistä viennin

⁴⁰ Ks. Griffith, R., (1999), Using the ARD Establishment Level Data to Look at Foreign Ownership and Productivity in the United Kingdom, *Economic Journal* 109, 416–442.; Strandell, A., (1997), Foreign-owned Enterprises in Sweden, In NUTEK Publication Swed-ish Industry and Industrial Policy. Stockholm.; Ali-Yrkkö et al.(1997), Foreign Firms in Finland - Successful Acquisitions of More Efficient Operations? In Finnish [Ulkomaiset yritykset Suomessa – Onnistuneita yritysostoja vai tehokkaampaa toimintaa?], The Research Institute of the Finnish Economy ETLA, Discussion Paper No. 579.; Ali-Yrkkö, J. and Ylä-Anttila, P., (1999), Ownership Internationalises – Corporate Governance Systems Are Changing. In Finnish: Omistus kansainvälistyy – johtamis- ja valvontajärjestelmät muuttuvat, The Research institute of the Finnish Economy ETLA, Discussion Papers No. 665 Ali-Yrkkö, J. and Ylä-Anttila, P., (2003), Globalization of Business in a Small Country – Does Ownership Matter? In: A. Hyytinen and M. Pajarinen (eds.): Financial Systems and Firm Performance. Theoretical and Empirical Perspectives, The Research Institute of the Finnish Economy ETLA, Series B 200, Taloustieto Oy, Helsinki.

⁴¹ Etlatiedossa maaliskuussa 2004 toteutettu yritys-kysely, jonka tuloksista on tarkemmin raportoitu julkaisuissa Lindström (2004) sekä Ali-Yrkkö, Lindström, Pajarinen ja Ylä-Anttila (2004).

osuus liikevaihdosta on alle 25 prosenttia. Toisaalta yli puolella ulkomaisista yrityksistä on myös vientiä Suomesta.

Kyselyn tulosten mukaan ulkomaalaisomisteiset yritykset ovat kuitenkin laajentamassa melko runsaslukuisesti toimintaansa Suomen ulkopuolelle. Kaikista yrityksistä 17 prosenttia (72 yritystä) sanoo aikovansa lisätä henkilökuntaa ulkomailla seuraavan kolmen vuoden aikana. Henkilökunnan lisäys kohdistuu alueellisesti ensisijaisesti Venäjään, Baltiaan ja Itä-Eurooppaan ja toissijaisesti Länsi-Eurooppaan.

4.1.2 Mitkä ovat Suomen vahvuudet ja heikkoudet?

Suomen vahvuudet ja heikkoudet yritystoiminnan kannalta ovat Etlätiedon suorittaman kyselyn mukaan hyvin samankaltaiset eri yritysryhmissä. Yleisesti ottaen ulkomaiset yritykset näkevät Suomen sijaintipaikkana positiivisemmin kuin kotimaiset yritykset. Suomen selkeimmät vahvuudet koskevat ihmisten rehellisyyttä ja luotettavuutta, toimivaa infrastruktuuria sekä yritysten teknologista osaamista. Suurimmat heikkoudet kohdistuvat puolestaan henkilöverotukseen ja yritysverotuksen tasoon sekä työvoimakustannuksiin.

Useissa maissa, kuten Aasian teollistuvissa maissa, edistetään voimakkaasti ulkomaisten investointien tuloa maahan. Myös teollistuneet maat pyrkivät houkuttelemaan investointeja. Useilla EU-mailla on investointeja kotimaahan houkuttelemaan pyrkivät organisaationsa, kuten Invest in Finland -toimisto Suomessa.

Ulkomaisten investointien edistämistoimissa on selkeästi keskityttävä huippuosaamisen ja tutkimus- ja tuotekehitystoiminnan houkuttelemiseen Suomeen. Keskeiset toimenpidealueet investointiedellytysten yhtenäistämässä ovat promootiotoiminnan resursointi ja uudelleen organisointi. Investointien edistämisen näkökulmasta on myös tärkeää toimia kauppapolitiikan keinoin aktiivisesti yritysten toimintaa haittaavien esteiden poistamiseksi ulkomailla.

Erilaiset ulkomaisten investointien edistämistoimet ovat tärkeitä, mutta niiden rooli on kuitenkin toissijainen, kun yritykset tekevät investointipäätöksiään. Yritysten toimintaympäristö ja sen kehittäminen on avainasemassa ulkomaisten investointien ja pääoman saamiseksi Suomeen. Markkinoiden toimivuutta on parannettava erityisesti palvelualoilla, purettava haitallista sääntelyä ja lisättävä verotuksen kannustavuutta (ks. luku 5).

Toimenpide-ehdotukset:

- Suomeen suuntautuvien investointien edistämiseksi vahvistetaan eri toimijoiden yhteistyötä sekä lisätään niiden voimavaroja. Kytetään Invest in Finlandin toiminta kiinteämmin osaksi Finpron toimintaa ja lisätään sen osuutta elinkeinopolitiikan voimavarojen jaossa.
- KTM:n johdolla on luotava yhteinen toimintastrategia Finprolle, Invest in Finlandille, Tekesille, Suomen Akatemialle, TE-keskuksille ja ulkoasiainhallinnolle investointien houkuttelemiseksi. Keskeistä on myös suunnata ulkoasiainhallinnon voimavaroja ja toimintaa yritysten kansainvälisen verkottumisen edistämiseen ja investointien houkuttelemiseen Suomeen sekä tehostaa aktiivista kauppapolitiikkaa yritysten kansainvälisen toimintaympäristön parantamiseksi.
- Hallituksen tulee pikaisesti antaa lakiesitys ulkomaisten pääomasijoittajien verokohtelun muuttamiseksi siten, että ulkomaisen pääomasijoittajan sijoittaessa suomalaiseen rahastoon, voittojen verotus tapahtuu sijoittajan kotimaassa eikä Suomessa.

4.2 Ulkomainen osaaminen – Suomen vetovoiman vahvistaminen

Osaamispohjaisena mutta suhteellisen pienenä taloutena Suomi on riippuvainen kansainvälisestä tutkimus- ja teknologiaosaamisesta. Suomen osuus globaalista tutkimus- ja kehitystoiminnan kokonaisvolyymista on alle yhden prosentin.

Samalla kun pidämme huolta suomalaisen työvoiman koulutustason kehityksestä ja hyvistä työllistymisedellytyksistä, meidän on avauduttava ulkomaisille osaajille ja työntekijöille osaamispohjan vahvistamiseksi. Tämä edellyttää ulkomaalaisia koskevan asenneilmaston parantamista ja entistä myönteisempää Suomi-kuvaa maailmalla.

4.2.1 Työluvut ja työperäinen maahanmuuttopolitiikka

Työperäisen maahanmuuton lisääminen on Suomen talouden menestymisen kannalta keskeinen kysymys. Työvoiman ikääntymisen seurauksena työvoiman saatavuusongelmat kasvavat lähivuosina, jolloin ulkomaiset työntekijät voivat olla Suomen kannalta merkittävä voimavara. Tällä on vaikutuksia yritysten investointihalukkuuteen sekä yleensä yritysten perustamiseen Suomessa. Maahanmuuton myönteisten taloudellisten vaikutusten turvaamiseksi on huolehdittava siitä, että maahanmuuttajien työllisyysaste kohoaa nykyisestä ja että heidän integroitumisensa suomalaiseen yhteiskuntaan sujuu vaikeuksista.

Työvoiman liikkuvuus EU- ja ETA-alueella on pääsääntöisesti vapaata. Toistaiseksi merkittävimmän poikkeuksen tästä muodostavat kahdeksan unioniin 1.5.2004 liittyneistä maista. Näiden kohdalla noudatetaan joustavaa siirtymäaikaa. Siirtymäajan päätyessä vuoden 2006 alussa valtion ja työmarkkinajärjestöjen edustajat arvioivat saatuja kokemuksia ja Suomen työllisyystilannetta ennen päätöstä siirtymäajan riittävydestä.

Työlupaharkintaan perustuva oleskelulupamenettely koskee EU- ja ETA-maiden ulkopuolelta tulevia maahanmuuttajia, eräin kausityötä koskevin poikkeuksin. Suomalaiset yritykset ja maahanmuuttajat kokevat työlupien hakemisen hankalaksi ja monet menettelytavat huonoiksi. Lupien käsittely kestää kauan, vaikka toisaalta työlupien kestoajat ovat lyhyitä. Hidas käsittelyprosessi vaikeuttaa erityisesti osaajien rekrytoimista lyhytaikaisiin työkomennuksiin Suomeen ja heikentää siten Suomen kiinnostavuutta osaavien ja liikkuvien työntekijöiden keskuudessa. Vaikka uuden, 1.5.2004 voimaan tulleen ulkomaalaislain tavoitteena on nopeampi ja joustavampi työlupamenettely, siinä on edelleen ongelmakohtia, joiden korjaaminen voisi lisätä Suomen mahdollisuuksia saada ulkomaista osaavaa työvoimaa.

Tarve saada ammattitaitoista työvoimaa Suomeen koskee kaikkia toimialoja, ei vain korkean teknologian aloja. Tämän vuoksi on tärkeää, että lupakäytäntöjä muutetaan siten, että ulkomaista työvoimaa voidaan joustavasti palkata. Monilla aloilla esiintyy samanaikaisesti sekä työttömyyttä että työvoimapulaa, jolloin työttömyys ei yksin voi olla perusteena työluvan epäämiselle.

Perheenjäsenten hyvinvointi vaikuttaa suuresti työpaikkamaan valinnassa. Uuden ulkomaalaislain mukaan vain sellainen työntekijä, jolla on työntekijän oleskelulupa, perheenjäsenet on vapautettu työlupavelvollisuudesta. Sen sijaan työntekijän oleskeluluvasta vapautettujen työntekijöiden, kuten yritysten johtaja ja asiantuntijatehtävissä toimivien ja tutkijoiden, perheenjäseniä ei ole vapautettu työlupavelvollisuudesta. Hakuprosessi voi viedä kohtuuttomasti aikaa. Tämä vaikuttaa kielteisesti ulkomaisen työvoiman rekrytoimiseen. Välttämättömän kieliopetuksen ja täydentävien ammatillisten opintojen järjestämisessä on myös puutteita, mikä vaikeuttaa maahanmuuttajien sekä heidän perheidensä integroitumista suomalaiseen yhteiskuntaan ja työelämään.

Maahanmuuttajien työehtojen ja sosiaalisten perusoikeuksien turvaaminen on onnistuneen maahanmuuttopolitiikan edellytys. Työehtojen viranomaisvalvonnan tehostamisen lisäksi on tarpeen täsmentää muiden toimijoiden oikeuksia ja velvollisuuksia. Työministeriössä valmistellaan hallituksen maahanmuuttopolitiittista selontekoa, jossa linjataan toimia maahanmuuttopolitiikan kehittämiseksi.

Toimenpide-ehdotukset:

- Työlupamenettelyn on oltava joustavaa ja maahanmuuttajien työehtojen valvonnan tehokasta. Viranomaisille on taattava näiden tavoitteiden saavuttamisen edellyttämät voimavarat. Lisäksi työmarkkinajärjestöjen ja työnantajien toimivaltaa ja vastuuta maahanmuuttajien työehdoista on selkeytettävä.
- Henkilöverotuksen osalta nykyinen lähdeveroon perustuva yrityksen ulkomaisen avainhenkilön verokohtelu on perusteltu ja järjestelmästä pitäisi tehdä pysyvä. Järjestelmää tulisi kuitenkin kehittää siten, että vähimmäisraha-palkkaa ja lähdeveroprosenttia lasketaan. Ulkomaiselle avainhenkilölle myönnetyn verokohtelun kestoa tulee myös pidentää vähintään neljään vuoteen. Lähdeverokohtelu tulisi harkita ulotettavaksi myös perheenjäseniin.
- Suomessa tutkinnon suorittaneiden ulkomaisten opiskelijoiden on voitava anoa työlupaa suoraan Suomesta kuuden kuukauden kuluessa valmistumisen jälkeen.
- EU:n uusista jäsenmaista tulevien työntekijöiden kohdalla harkitaan päätetyn kahden vuoden siirtymäkauden jatkamisen tarpeellisuutta aiemmin päätetyllä tavalla.
- Työntekijän oleskeluluvasta vapautettujen henkilöiden perheenjäsenet on vapautettava työlupavelvollisuudesta (esimerkiksi johtajien ja asiantuntijoiden perheenjäsenet).
- Asenneilmastoa on parannettava tuomalla esiin työperäisen maahanmuuttopolitiikan kokonaishyödyt yhteiskunnalle.
- Ulkomaisten työntekijöiden ja heidän perheidensä asettumispalveluja ja kotouttamista Suomeen on parannettava ja tehostettava maahanmuuttajien erityistarpeiden huomioon ottamista koulutusjärjestelmässä. Maahanmuuttajien kieli- ja kulttuurikoulutusta on laajennettava vastaamaan todellista tarvetta. Myös peruskoulutason vieraskielistä koulutustarjontaa on lisättävä.

4.2.2 Lisää ulkomaisia huippututkijoita ja opiskelijoita

Maahanmuuttokysymystä on tarkasteltava työvoimatarpeen arvioinnin ohella laajemmin koko kansantalouden kilpailukykyyn vaikuttavana tekijänä. Kun yritysten kilpailukykytekijät liittyvät innovaatioihin, osaamiseen ja kansainväliseen verkostoitumiseen, hyvin koulutetun, osaavan työvoiman saatavuus vaikuttaa enenevästi yritysten sijoittumispäätöksiin.

Yliopistojen rooli Suomen kansainvälistymisessä on merkittävä sekä korkeimman opetuksen ja tutkimuksen alueilla. Ulkomaisia osaajia ei ole saatu riittävästi houkutelluiksi yliopistojen opettajiksi, tutkijoiksi ja professoreiksi. Vuonna 2000

Suomessa vain 1,3 prosenttia tutkijoista oli ulkomaalaisia EU:n keskiarvon ollessa 4,1 prosenttia. Suomalaisia tiede- ja teknologia-ammattilaisia sen sijaan työskentelee ulkomailla suhteellisesti selvästi enemmän.

Tutkimus- ja innovaatioympäristöjä kehitettäessä on otettava huomioon niiden vetovoimaisuus kansainvälisten tutkijoiden ja tutkimusryhmien näkökulmasta. Tämä edellyttää erityispanostusta, koska Suomella ei ole riittävästi luontaisia vetovoimatekijöitä. Tilanteen muuttaminen Suomelle edullisempaan suuntaan vaatisi palkkaus- ja palkitsemisjärjestelmien uudistamista sekä suunnitelmallista rekrytointia. Selvitysten mukaan tutkijoita vetää Suomeen tutkimuksen korkea taso ja huippututkimusyksiköt, kiinnostava työ, toimiva infrastruktuuri ja turvallinen elinympäristö.⁴² Sen sijaan Suomesta tutkijoita ajaa pois tutkijanuran epävarmuus, matala palkkataso, korkea verotus, kielivaikeudet, yhteiskunnan sulkeutuneisuus ja viranomaiskäytännöt (ml. ulkomaalaislaki).

Käytännön tasolla on mietittävä niitä tekijöitä, joilla voidaan luoda ulkomaisille huippuosaajille työskentelymahdollisuuksia koulutus- ja innovaatiojärjestelmän piirissä.

Kansainvälinen verkostoituminen osaamispohjan vahvistajana

Suomen innovaatioympäristölle on tärkeää, että sen eri toimijat ovat yhä aktiivisempia kansainvälisissä t&k-ohjelmissa ja erityyppisissä verkostoissa. Ohjelmien ja verkostojen kautta omaksuttua kansainvälistä osaamista on kyettävä hyödyntämään tehokkaasti kansallisissa t&k-ohjelmissa ja -hankkeissa.

Suomen innovaatioympäristölle on varmistettava vahvat osaamisverkostot Euroopassa, Yhdysvalloissa ja Japanissa. Samalla on kehitettävä uusia yhteistyöverkostoja nopeasti nouseviin teknologiakeskittymiin, kuten Kiinaan, Etelä-Koreaan ja Taiwaniin. Innovaatiokeskusten ja muiden yhteistyöverkostojen järjestelmällinen luominen kasvaville markkinoille on keskeinen osa innovaatioympäristön kansainvälistymistä, osaamisen siirtymistä ja ulkomaisten investointien edistämistä Suomeen.

Toimenpide-ehdotukset:

- Kehitetään tutkijanuran houkuttelevuutta Suomessa mm. laajentamalla tutkijakouluja ja edistämällä yliopistojen ja korkeakoulujen kansainvälistymistä ja huippuosaamista (ks. luku 2.2). Nostetaan ulkomaalaisille tarkoitettujen tutkijakoulupaikkojen määrää nykyisestä noin 300:sta noin 900 tutkijaan vuosikymmenen loppuun mennessä.

⁴² Näihin tekijöihin vaikuttavia toimenpide-ehdotuksia on raportin luvussa 2.2.

- Suunnataan lisää opetustarjontaa ulkomaalaisille soveltuvaan koulutukseen sekä voimavaroja oppilaitosten kansainvälisten yhteistyösiteiden tiivistämiseksi ja opiskelijavaihdon edistämiseksi. Tavoitteena on, että Suomessa opiskelisi vuonna 2008 vähintään 12 000 ulkomaista opiskelijaa nykyisen 8 000 sijasta.
- KTM:n, Tekesin ja Finpron valmisteleva Innovaatiokeskus-pilotti Shanghaiin käynnistyi alkusyksystä 2004. Vastaavanlaisten yhteistyömallien käynnistämistä muilla kasvu- ja osaamisalueilla on kehitettävä Shanghaista saatavien kokemusten perusteella, samoin mahdollisuuksia saada Suomeen vastaavanlaisia ulkomaisia yhteistyömalleja.

4.3 Palvelujen ja luovien alojen kansainvälistymisen ja viennin edistäminen

4.3.1 Palvelujen vienti ja kansainvälistyminen

Suomessa palvelujen osuus viennistä on OECD-maiden alhaisimpia.⁴³ Liike-elämän palvelut muodostavat vajaan neljänneksen palvelutaseen kokonaisviennin arvosta, eli matkustuksen, kuljetuksen ja muiden palvelujen yhteenlasketusta vientituloista. EU:n palveludirektiivin toteutuminen poistaa tulevaisuudessa palveluviennin esteitä EU:n sisämarkkinoilla. Palvelukaupan vapauttaminen WTO:n puitteissa lisää myös mahdollisuuksia kasvattaa vientiä.

Palvelualojen vienti on viime vuosina monipuolistunut, sillä vielä 1990-luvun alussa se koostui lähes yksinomaan teknisistä suunnittelupalveluista. Tietotekniikka-, kommunikaatio- ja liikkeenjohdon palvelujen vienti on moninkertaistunut muutamassa vuodessa ja myös mainos- ja lakiasian palvelujen vienti on kasvanut. Liike-elämän palvelujen vientiosuuksien ennakoidaan kasvavan edelleen lähivuosina. Tästä huolimatta liike-elämän palvelujen (pl. tekniset suunnittelupalvelut) osuus viennistä on Suomessa edelleen alhaisempi kuin muissa teollisuusmaissa.⁴⁴

Liike-elämän palveluissa viennin ja kansainvälistyminen ongelmat liittyvät vahvasti pienen yrityskoon tuomiin vähäisiin henkilö- ja rahoitusresursseihin. Liike-elämän palvelut ovat pienten tai keskikokoisten yritysten toimiala, sillä noin 87

⁴³ Palvelutoimialojen kansainvälistä vertailua vaikeuttaa teollisuuden ja palvelualojen välisen rajan hämärtyminen. Palvelualojen sijasta tulisi oikeastaan puhua palveluliiketoiminnasta, jolloin määritelmä laajenee puhtaasti toimialajaottelusta palvelutoiminnan luonteen mukaiseen jaotteluun, joka sisältää myös tuotteisiin kytketyt palvelut ja teknologisen kehityksen mahdollistamat uudet palveluliiketoiminnot. Nämä palvelut toteutetaan usein teollisuusyrityksissä, jolloin niitä ei tilastoissa luokitella palvelutoimialaan. Koulutuspalvelujen kansainvälistymis- ja vientimahdollisuuksista, ks. luku 2.2.2.

⁴⁴ Mankinen – Rouvinen – Väänänen – Ylä-Anttila: Yrityspalveluiden kasvu, kansainvälistyminen ja kilpailukyky, ETLA, Keskusteluaiheita No. 880/2003.

prosenttia liike-elämän palveluyrityksistä työllistää alle viisi henkilöä. Suuria, yli 250 työntekijän yrityksiä on vain muutamia kymmeniä. Ongelmia on myös teknologisten ideoiden markkinalähtöisessä tuotteistamisessa. Lisäksi yrityksille kansainvälistyspalveluja tarjoava liiketoiminta on Suomessa kehittämätöntä.⁴⁵

Tietointensiivisten liike-elämän palvelujen erityispiirre Suomessa on, että teknologiaperusteiset alat (tietotekniikka, tekninen suunnittelu) ovat hallitsevassa asemassa ja liiketoiminnan asiantuntijapalvelujen merkitys on vähäisempi. EU-maissa tilanne on yleensä päinvastoin. Kärjistäen voidaan todeta, että liiketoiminnan asiantuntijapalvelujen (tutkimus ja kehittäminen, lainopilliset ja taloudelliset palvelut, mainos- ja markkinointipalvelut, konsultti- ja henkilöstöpalvelut) tarjonta on Suomessa kehittämätöntä erityisesti pienten yritysten näkökulmasta.

Suomalaisen ICT-sektorin laajamittainen kansainvälistyminen edellyttää kestäväälle pohjalle perustuvaa rahoitusta mm. tuotekehitykseen ja markkinointiin. Tuotteiden lanseeraaminen markkinoille esimerkiksi ohjelmistoliiketoiminnan osalta saattaa kestää vuosia. Erityisesti pienet ja keskisuuret yritykset tarvitsevat kestäväälle ja turvalliselle pohjalle rakentuvaa kansainvälistymisen rahoitusta.

Suomessa on paljon julkisen sektorin hoitamiin hyvinvointipalveluihin liittyvää osaamista ja teknologiaa, joka ei eri syistä ole muodostunut vientikelpoisiksi tuotteiksi. Korkeakoulutuksen ohella myös terveyden- ja sairaanhoitopalveluiden sekä sosiaalipalveluiden alalla on tuotteistamisen mahdollisuuksia, joita pitäisi käyttää hyväksi. Tämä edellyttää uudenlaisen ajattelun ohella todennäköisesti myös organisaatiomuotojen ja kannustinjärjestelmien uudistamista. Yhtiömuotoinen tuotantotapa avaisi eri tavalla mahdollisuuksia esimerkiksi sairaanhoidossa teknologian ja prosessien sekä joissain tapauksissa myös itse hoito- ja hoivapalveluiden viennille (esimerkkinä Sendai, ikääntyville rakennettava hyvinvointikeskus palveluineen Japanissa).

Toimenpide-ehdotukset:

- Laaditaan pitkäjänteinen tietointensiivisten palvelujen kansainvälistymisstrategia palvelualan yritysten ja vientiä edistävien innovaatio- ja välittäjäorganisaatioiden yhteistyönä.
- Laaditaan erityinen ohjelma erilaisten hyvinvointipalveluiden tuotteistamiseksi siten, että sovelletuista palvelukonsepteista ja teknologioista kehitetään vientituotteita.
- Vienninedistämistoiminnassa resursseja kohdennetaan tietointensiivisten palveluyritysten kansainvälistymiseen ja verkottumiseen.

⁴⁵ Ks. myös luku 3.4.

4.3.2 Luovien alojen kansainvälistyminen

Luova tuotanto kasvaa nopeammin kuin talous keskimäärin. Esimerkiksi Yhdysvalloissa luovan tuotannon kasvu on viime vuosina ollut yli kaksinkertainen muuhun talouteen verrattuna. Tekijänoikeusteollisuus on noussut USA:n merkittävimmäksi vientialaksi. Kulttuurin ja viihteen osuus Yhdysvaltain kansantuotteesta on noussut 7,8 prosenttiin. Isossa-Britanniassa kulttuurialan arvoksi lasketaan peräti 9,1 prosenttia kansantuotteesta ja Lontoota on kuvattu luovan talouden magneetiksi. Suomi selviää sinänsä jo tällä hetkellä varsin hyvin eurooppalaisessa vertailussa. Meillä työskentelee kulttuurin ammateissa ja kulttuurin toimialoilla jo 3,5 prosenttia työvoimasta, kun vuonna 2002 EU:n keskiarvo oli 2,6 prosenttia.⁴⁶

Opetusministeriön kulttuurivientiselvityksen⁴⁷ mukaan luovan tuotannon vientialojen kirjo on laaja. Suomen kulttuuriviennin vahvuuksia ovat suuri luovuuspääoma, korkeatasoinen luovien alojen koulutus ja tutkimus, vahva teknologiaosaaminen, kulttuurin hyvä kotimainen infrastruktuuri, toimivat kotimarkkinat sekä korkealaatuinen luova tuotanto, jota arvostetaan kansainvälisesti. Heikkouksia puolestaan ovat tiedotus, markkinointi, promootio ja vienninedistäminen sekä kulttuuriviennin strategian ja koordinaation puute hallinnossa. Heikkouksia ovat myös pääomien puute ja kulttuuriviennin vähäinen tukeminen. Kulttuurin toimialarakenne ei ole kilpailukyinen ja alalle tarvitaankin lisää yrittäjyyttä, liiketoimintaosaamista ja immateriaalioikeuksien hallintaa.

Toimenpide-ehdotus:

- Suomen luovan talouden toimialan nostamiseksi kansainvälisesti kilpailukyiseksi toimialaksi laaditaan luovan talouden ja kulttuuriviennin kehittämisohjelma vuosille 2005–2010.

4.4 Kommunikatiosyhteyksien ja logistiikan parantaminen

Suomen on huolehdittava, että se pystyy teknologisella osaamisellaan ja riittäväillä ja tehokkaasti kohdennetuilla investoinneilla kommunikatiosyhteyksiin ja logistiikkaan rajoittamaan sijainnista, pienestä koosta ja alhaisesta väestötiheydestä aiheutuvia haittoja.⁴⁸

⁴⁶ Koivunen, Hannele. Onko kulttuurilla vientiä? Opetusministeriön julkaisuja 2004:22.

⁴⁷ Koivunen, Hannele. Onko kulttuurilla vientiä? Opetusministeriön julkaisuja 2004:22.

⁴⁸ Ottaviano Gianmarco ja Dino Pinelli, The challenge of globalization for Finland and its regions: The new economic geography perspective, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 24/2004.

4.4.1 Tieto- ja viestintäteknologiasta maksimaalinen hyöty

Suomi on ollut tietoliikenteen teknologian käyttöönoton osalta johtavia maita maailmassa. Kilpailun vapauttaminen televiestinnän markkinoilla ja avoin suhtautuminen uuteen teknologiaan on mm. merkinnyt langattomien yhteyksien nopeaa leviämistä. Tavanomaisella tavalla määritellyt laajakaistayhteydet ovat levinneet varsin kattaviksi. Puutteita kattavuudessa on lähinnä syrjäisillä alueilla.

Kansainvälisen kilpailukyvyn näkökulmasta tilanne ei kuitenkaan ole hyvä. OECD:n toukokuussa 2004 julkaiseman tutkimuksen mukaan Suomi on menettänyt ratkaisevasti asemiaan teknologian hyödyntämisessä kotitalouksissa, yrityksissä ja julkisessa hallinnossa. Erityisesti olemme jääneet jälkeen langattomien teknologioiden, kuten langattoman laajakaistan ja kolmannen sukupolven matkaviestinnän, käyttöönotossa. OECD kiinnittää myös huomiota hallinnon heikkoon yhteistyöhön ja katsoo, että julkinen hallinto on epäonnistunut ponnisteluissaan tukea digitaalisten palveluiden käyttöönottoa. Saman selvityksen mukaan Suomen vahvuudet ovat kuitenkin ICT-aidot ja -valmiudet ja sähköinen hallinto. Lisäksi Suomi sijoittuu korkealle (kolmas OECD-maista), kun verrataan niiden yritysten osuutta, joilla on omat Internet-sivut.

Laajakaistayhteyksien osalta erityinen ongelma on se, että tavanomainen minimitaso laajakaistaiseksi kutsutuissa yhteyksissä (256 kb/s ja tarvittaessa jatkuva yhteyden ylläpito) ei ole riittävä monien kehittyvien palvelujen kannalta. Kuvainformaation ja erityisesti liikkuvan kuvan välittäminen vie suhteellisen paljon aikaa huomattavassa osassa Suomea. Alhainen kaistaleveys haittaa paitsi yritystoimintaa esimerkiksi matkailutoimialalla ja yleensä etätyötä myös keskeisten julkisten toimintojen tehostamista mm. etäopetuksen ja terveydenhuollon aloilla. Myös hintataso on monilla alueilla viimeaikaisesta alentumisestaan huolimatta suhteellisen korkea.

Kansainvälisesti verraten Suomen tilanne tieto- ja viestintäteknologian hyödyntämisessä liiketoiminnassa on hyvä. Suomalaiset pk-yritykset eivät kuitenkaan vielä hyödynnä täysimääräisesti tietotekniikkaa liiketoiminnassaan. Panostamalla sähköiseen liiketoimintaan, eli lisäämällä Internetin hyödyntämistä, kilpailukykyä on mahdollista parantaa sekä yritystasolla että kansallisesti. Sähköisen liiketoiminnan kehittäminen pitää saada nivottua kiinteäksi osaksi pk-yrityksen strategista ja operatiivista kehittämistä.⁴⁹ Tätä kautta pk-yritykset saavat myös liiketoiminnallisia hyötyjä teknisistä ratkaisuista. Sähköiseen liiketoimintaan liittyvä julkinen tuki pitää integroida osaksi pk-yrityksen liiketoiminnan kokonaiskehittämistä eikä nähdä irrallisena asiana.

⁴⁹ Berg, Venla. Pk-yritysten sähköinen liiketoiminta – Tarpeet kehittää julkista palvelutarjontaa. KTM Julkaisuja 14/2004.

Keskeinen tekijä Suomen menestykselle on yritysten ja julkisen sektorin uudistaminen tieto- ja viestintäteknologiaa hyödyntäen. Pienten ja keskisuurten yritysten sekä perinteisen teollisuuden ja palvelualojen toimintatapojen uudistaminen teknologian avulla on välttämätöntä kilpailukyvyn ja tuottavuuden parantamiseksi. Toimenpiteet ovat luonnollisesti yritysten omalla vastuulla ja uudistusten tarve syntyy kilpailun paineesta.

Tieto- ja viestintäteknologian tehokkaassa käyttöönotossa markkinamekanismilla on keskeinen merkitys kuten muidenkin teknologioiden soveltamisessa. Kilpailupolitiikan on oltava tehokasta. Tietoliikenneyhteyksien luomiseen liittyy kuitenkin kannustinongelmia. Yksittäisellä toimijalla ei välttämättä ole intressiä rakentaa tai parantaa verkkoa, koska kaikki laajentamisesta tuleva hyöty ei ole sen hyödynnettävissä. Erityisesti tämä koskee verkkojen kehittämistä harvaanasutuilla alueilla. Näistä syistä julkisen vallan saattaa olla perusteltua tukea verkkojen rakentamista tarkkaan harkituilla tukitoimilla. Samoin kilpailupolitiikassa viestintämarkkinoilla on erityispiirteitä, jotka edellyttävät hyvin huolellisesti mietittyä sääntelyä.

Toimenpide-ehdotukset:

- Tieto- ja viestintäteknologian käyttöönoton tulee perustua niin pitkälle kuin mahdollista markkinasignaaleihin. Tämän vuoksi viranomaisten tulee tehostaa kilpailun edistämistoimia. Hallituksen tulee pyrkiä vaikuttamaan EU-tason päätöksiin niin, että telealan kilpailunedistämiseksi otetaan riittävästi huomioon pienen harvaanasutun maan erityispiirteet.
- Markkinoiden sääntelyn on edistettävä uusien liiketoimintamahdollisuuksien hyödyntämistä ja varmistettava käyttäjien luottamus sähköisiin palveluihin. Julkisen sektorin tietojärjestelmiä koskevassa kehittämisessä on pyrittävä järjestelmiin, jotka kannustavat yksityistä sektoria kehittämään uusia palveluita sekä julkisen sektorin käyttöön että yksityistä liiketoimintaan varten.
- Valtion on arvioitava laajakaistastrategian toimenpiteiden riittävyys elinkeinoelämän ja julkisen palvelutuotannon tarvitsemien nopeiden yhteyksien saatavuuden parantamiseksi ja hintatason laskemiseksi.

4.4.2 Suomen kansainvälistä kilpailukykyä tukevat liikennehankkeet

Suomen kilpailukykyä heikentävät suuret maan sisäiset etäisyydet ja pitkät etäisyydet kansainvälisille markkinoille. Maantie- ja merikuljetusten kannalta Suomi on 2–3 päivää kauempana päämarkkinoilta kuin keskieurooppalaiset kilpailijat. Etäisyyksien ohella ankara ilmasto lisää suomalaisten yritysten logistisia kustannuksia, jotka ovat noin 2–3-kertaiset EU:n ydinalueisiin verrattuna. On ensiarvoisen tärkeää varmistaa, että infrastruktuuri on riittävän korkeatasoinen, jolla voidaan kompensoida maantieteestä johtuvia kuljetusten lisäkustannuksia. Tä-

män takia nopeiden ja toimintavarmojen kotimaan liikenneyhteyksien ja kansainvälisten yhteyksien kehittäminen on välttämätöntä.

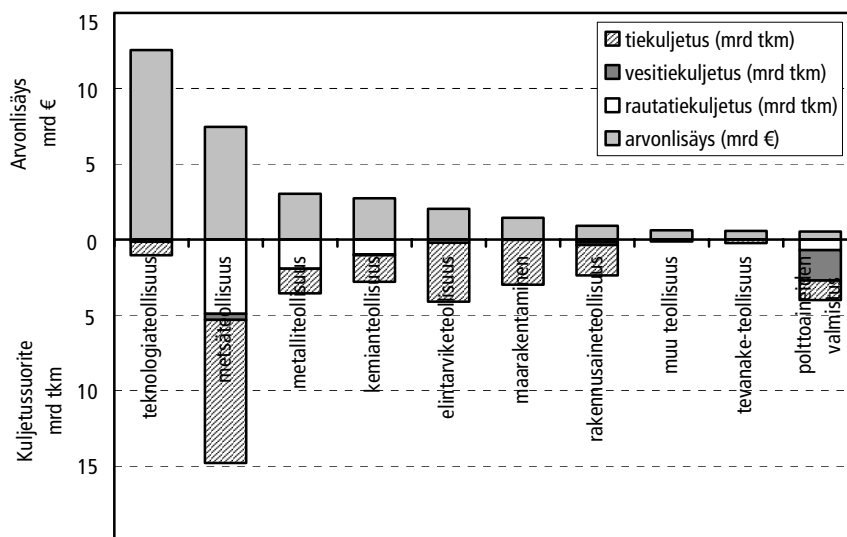
Kuljetuskustannusten kannalta tehokkaat kuljetuspalvelut ja logistiikka ovat avainasemassa. Toimivat kuljetusmarkkinat tukevat kaupan ja teollisuuden kilpailukykyä. Kuljetus- ja terminaalitoimintaan pääsyn pitää olla vapaata kaikille edellytykset täyttävillä yrityksillä. Kilpailluilla markkinoilla kuljetusalan yritykset joutuvat jatkuvasti tehostamaan toimintaansa ja ottamaan uudet innovaatiot nopeasti käyttöön. Kun Suomessa on jo paljon logistiikan osaamista, on pyrittävä kehittämään logistiikasta yksi Suomen uusi innovatiivinen toimiala.

Teollisuutemme kilpailukykyyn vaikuttaa oleellisesti useissa EU-maissa käyttöön otettavat liikenteen hinnoittelujärjestelmät, joiden tavoitteena on maantieliikenteen ruuhkien vähentäminen. On huolehdittava, että tavaraliikenteen infrastruktuurimaksut pidetään kohtuullisina ja kilpailuedellytykset tasapuolisina. Syrjäisen sijainnin ja pitkien etäisyyksien tuoma lisäys kuljetuskustannuksiin ei saa muodostua teollisuus- ja perustuotannon esteeksi.

Vientikuljetusverkon kehittäminen etusijalle

Vuonna 2002 Suomessa kuljetettiin 465 miljoonaa tonnia tavaraa. Kansainvälisen liikenteen osuus tästä oli noin 100 miljoonaa tonnia. Suomen tärkeimmät vientialat ovat elektroniikka- ja sähkötekninen teollisuus, metsäteollisuus, kemianteollisuus ja metalliteollisuus. Arvonlisäyksellä mitattuna teknologiateollisuus on selvästi tärkein. Jotta arvonlisäys olisi mahdollista, tarvitaan toimivat tavaratoimitukset. Kuljetussuoritetta syntyy selvästi eniten metsäteollisuudessa. Tiekuljetuksia tarvitaan kaikilla toimialoilla. Rautatiekuljetuksilla on merkittävä rooli perusteollisuudessa, erityisesti metsäteollisuuden tuotekuljetuksissa juna- kuljetuksia käytetään tehokkaasti hyväksi. Myös lentoliikenteen merkitys sekä henkilö- että tavaraliikenteessä on kasvanut. Viennin arvosta jo noin 14 prosenttia kuljetetaan lentoteitse.

Kuvio 4.1 Teollisuuden toimialojen ja maarakentamisen arvonlisäykset ja kuljetussuoritteet vuonna 2002.



Lähde: Toimialojen kuljetusintensiteetit, LVM 26/2004.

Suomen viennistä ja tuonnista valtaosa hoidetaan meritse, jonka takia meriyhteyksien sekä niihin liittyvien terminaalien ja terminaaliyhteyksien kehittäminen on tärkeää. Koko toimitusketjun tuotantolaitoksesta satamaan ja edelleen meritse asiakkaalle on toimittava hyvin. Suomelle on tyypillistä, että teollisuuden tuotantorakenne on hyvin hajanainen. Lisäksi keskenään kilpailevia vientisatamia on suuri määrä. Tämän takia päätte- ja rataverkolla ei ole ns. vientikuljetusputkia vaan koko runkoverkko muodostaa vientikuljetusverkoston. Nykytilanteessa satamayhteydet toimivat pääosin hyvin. Suurimmat ongelmat ovat runkoverkkojen vilkasliikenteisillä yhteysväleillä sekä kaupunkiseutujen ruuhkautuvilla pääväylillä.

Suomen kilpailukyvyn kannalta yhteyksien parantaminen pelkästään satamiin ei kuitenkaan riitä. Vientitoimintaa harjoittavien yritysten menestyminen kansainvälisessä kilpailussa edellyttää myös yrityspaikkakuntien hyvää saavutettavuutta sekä henkilö- että tavaraliikenteessä. Teollisuuden kilpailukykyä tarkasteltaessa ei siis pidä pelkästään keskittyä vientikuljetusreitteihin vaan tulee tarkastella koko logistista ketjua eli raaka-aineiden ja komponenttien hankintaa, tuotantoa ja vientituotteiden toimituksia.

Kansainvälistä kilpailukyvyn edistäminen edellyttää, että väylähankkeet priorisoidaan toisaalta tavaraliikenteen määrän ja laadun perusteella, toisaalta olemassa olevan palvelutason perusteella. Tällöin etusijalle nousevat vilkasliikenteiset,

moniongelmaiset päätiejaksot, kaupunkiseutujen pääväylät sekä kilpailukykyä parantavat satamayhteydet.

Jos liikennehankkeiden lisärahoituksesta yli menokehysten päätetään, on sen tapahduttava pitkäjänteisesti hallituksen kehys- ja budjettikäsittelyn yhteydessä. Sovittujen periaatteiden mukaisesti käytettävissä oleva, yksityistämistuloista syntyvä ja osittain liikenneinfrastruktuuriin suunnattava lisärahoitus on käytettävä pitkäjänteisen suunnitelman, ei vuosittaisten yksityistämistulojen perusteella. Yksittäisen liikelaitoksen tuloksesta tai taseesta syntyviä tuloja ei voida "korvamerkitä" kyseisen liikelaitoksen sektorin investointeihin. Siksi omistajapolitiikka on eriytettävä liikennehankkeista.

Infrastruktuuri-investointien rahoituksen läpinäkyvyyttä on lisättävä. Valtion ja kuntien rahoitusosuuksille ei ole yhtenäisiä perusteita, vaan ne vaihtelevat kunnittain ja liikennemuodoittain. Esimerkiksi moottoritien rakentamisessa valtion rahoitusosuus on suurempi kuin metron rakentamisessa, mikä saattaa ohjata liiaksi päätöksentekoa muiden tärkeiden kriteerien kustannuksella. Rahoitusosuuksien määräytymisperusteet tulee olla selkeät.

Kansainväliset liikenneyhteydet

Suomen kautta Venäjälle kuljetettavien tavaravirtojen kehitys riippuu suurelta osin suomalaisten yritysten tarjoamista lisäarvopalveluista sekä länsimaisille että venäläisille asiakkaille. Suomen omien investointien kannattavuus riippuu kuitenkin ratkaisevalla tavalla siitä, kuinka Venäjän liikenneinfrastruktuuri saadaan toimimaan tehokkaammin. Venäjän liikenneväylien käyttöä haittaavat paitsi väylien heikko kunto myös liikenteen säätelyn ja hallinnon ongelmat.

Suomen kautta kulkevan transitoliikenteen vahvuustekijä on jatkoyhteys Siperian rataa pitkin Kaukoitään. Siperian radan merkitys Euroopan ja Aasian välisessä liikenteessä kasvaa koko ajan. Rautatieyhteyden vahvuus on nopeudessa. Raidekuljetus Suomesta Kiinaan kestää nykyään yli 20 vuorokautta. Merikuljetus kestää viisi viikkoa. On arvioitu, että raidekuljetuksessa rajanylityksiin liittyvää hallinnollista byrokratiaa ja menettelytapoja virtaviivaistamalla kuljetusaikaa olisi mahdollista lyhentää 10 vuorokauteen, mikä olisi Suomelle suuri kilpailuetu. Venäjän viranomaisten kanssa tulisi pyrkiä etsimään keinoja kuljetusajan lyhentämiseksi.

Aasia on tällä hetkellä maailmantalouden nopeimmin kasvavia alueita, jonne myös Euroopan yritykset ovat suuntautumassa. Yritykset sijoittavat toimintonsa sinne ja kauppavaihtokin kasvaa. Sen seurauksena kuljetusyhteyksien parantaminen Euroopan ja Aasian välillä on tullut tärkeäksi. Lentoliikenteen osalta sekä

henkilö- että tavaraliikenteen tarjonta on keskeisessä asemassa. On pyrittävä kaikin tavoin edistämään monipuolisten yhteyksien syntymistä.

Toimenpide-ehdotukset:

- Liikenneväyläinvestoinneissa etusijalle on asetettava hankkeet, jotka parantavat Suomen kansainvälistä kilpailukykyä. Etusijalle tulee tämän mukaisesti asettaa vilkasliikenteiset, moniongelmaiset päätiejaksot, kaupunkiseutujen pääväylät sekä kilpailukykyä parhaiten tukevat satamayhteydet. Tämän tavoitteen saavuttaminen edellyttää ns. infraministeriyöryhmän laatiman hankkeiden tärkeysjärjestyksen tarkistamista.
- Liikennehankkeiden rahoituksesta päätetään pitkäjänteisesti hallituksen kehys- ja budjettikäsittelyn yhteydessä.
- Kansainvälisissä liikenneyhteyksissä erityinen painopiste on oltava Venäjän ja sitä kautta Aasian liikenne- ja kuljetusyhteyksien vahvistamisessa sekä yhteydet manner-Eurooppaan.
- EU-tasolla on pyrittävä vaikuttamaan siihen, että tavaraliikenteen infrastruktuurimaksut pidetään kohtuullisina ja kilpailuedellytykset tasapuolisina.
- Liikenne- ja viestintäministeriön tulee käynnistää monivuotinen tutkimusohjelma Suomen logistisista kilpailukykytekijöistä. Tutkimusohjelmaan liittyen on luotava logistiikan tutkimuksen ja kehityksen osaamiskeskus ja huippuyksikkö.

5 UUDISTUMISKYKY VAHVUUDEKSI

5.1 Suomen talouspolitiikan haasteet

Suomen talouspolitiikka on viimeisen vuosikymmenen ajan ollut muuhun Eurooppaan verrattuna kohtuullisen onnistunutta. Vaikka osa talouden rakenneuudistuksista on jäänyt puolitiehen, on monilla aloilla edetty talouden toimivuutta ja kilpailukykyä parantavaan suuntaan. Myös julkisen sektorin taloudellista kestävyyttä on merkittävästi kohennettu. Kun maailma muuttuu ympärillä nopeasti, tarvitaan kuitenkin riittävän mittavia ja ripeitä päätöksiä, jotta emme putoa kehityksen kelkasta. Talouspolitiikan haasteena on tarpeellisen uudistusprosessin käynnistäminen pikaisesti. Ilman uudistuksia näköpiirissä on pitkä hitaan kasvun kausi, elintason heikkeneminen ja julkisen sektorin rahoituskriisi.

Työikäisen väestön kasvu pysähtyy kuluvan vuosikymmenen lopulla ja supistuu sen jälkeen noin ½ prosenttia vuodessa. Työvoiman määrä on supistumassa jo tätä ennen. Jos nuorten työmarkkinoille tulo ei aikaistu ja ikääntyneiden poistuminen työelämästä myöhenny, jatkossa työmarkkinoilta poistuu pysyvästi enemmän henkilöitä kuin niille tulee. Työllisyysasteen nostamisen haasteellisuutta väestön ikääntyessä kuvaa se, että pelkästään yleisen työllisyysasteen ennallaan pitäminen edellyttää ikäryhmittäisten työllisyysasteiden tuntuva nousua. Erityisenä haasteena on nuorten ja ikääntyneiden työllisyysasteen nostaminen.

Työpanoksen suuri vajaakäyttö uhkaa jatkua, vaikka työvoiman määrä vähenee: työttömyys on korkealla tasolla ja työurat lyhyitä. Työttömyys on pitkälti rakenteellista, eikä sen vähentäminen onnistu vaikka avoimien työpaikkojen määrä lisääntyisi. Tarvitaan myös työttömyyttä ylläpitävien rakenteiden muuttamista. Avoimen työttömyyden vähentämisen ohella on päästävä nykyistä paremmin kiinni piilo- ja rakennetyöttömyyteen. Uudistusten on tähdättävä siihen, että mahdollisimman suuri osa väestöstä voi elättää itsensä ja perheensä työllään.⁵⁰

Onnistuneenkaan talouspolitiikan oloissa kasvu ei pitkällä aikavälillä voi ensisijaisesti perustua työvoimapanoksen määrälliselle kasvulle, vaan kasvua on haettava tuottavuutta lisäävistä tekijöistä. Globaalitaloudessa eri maiden ja alueiden kilpailukyvyyn ja elintason tärkein – ja viime kädessä ainoa – määrittäjä on tuottavuus. Se ratkaisee millaisen elintason maa voi saavuttaa ja millaista hyvinvointijärjestelmää voidaan ylläpitää. Tuottavuuskasvun lisääminen on talouspolitiikan tärkeimpiä tehtäviä.⁵¹

⁵⁰ Ks. esim. Työllisyystyöryhmän loppuraportti 5/2003.

⁵¹ Ks. Pohjola ja Jalava (2004), Talouskasvu ja julkistalous ikääntyneen väestön oloissa – Tulevaisuusselonteon liiteraportti, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 32/2004 (tulossa).

Työn tuottavuuden kasvu perustuu kolmeen tekijään: kiinteisiin investointeihin (pääomaintensiteettiin), inhimilliseen pääomaan sekä tekniseen kehitykseen. Teknologinen kehitys on tässä ymmärrettävä laajasti siten, että se sisältää paitsi tuotteiden ominaisuuksiin ja valmistukseen liittyviä teknisiä innovaatioita, myös organisatorisen ja esimerkiksi markkinointiin liittyvän osaamisen kehityksen. Nämä kytkeytyvät toisiinsa siten, että teknologisen kehityksen hyödyntäminen edellyttää usein investointeja koneisiin, laitteisiin ja muihin tuotantovälineisiin. Työntekijöiden kyvyt ja innovatiivisuus ja teknologia puolestaan ovat voimakkaasti toisiaan täydentäviä. Yhtäältä teknologian täysimittainen hyödyntäminen ei ole mahdollista ilman koulutettua työvoimaa, toisaalta innovaatiot ja uusi teknologia syntyvät nimenomaan henkisen pääoman kautta. Uuden teknologian käyttöönotto edellyttää muutoksia toimintavoissa ja organisaatioissa niin yrityksen kuin yhteiskunnan tasolla.

Kokonaistuotannon kasvuun liittyy tuotannontekijöiden tehokas käyttö. Yhä tärkeämpää on varmistaa, että taloudessa on riittävät kannustimet, jotta kaikki tuotantopanokset saadaan käyttöön. Avainkysymys on, miten nyt alikäytössä olevat työvoimaresurssit saadaan tuottavaan toimintaan myös työntensiivisillä matalamman tuottavuuden aloilla ja samalla turvattua korkean tuottavuuden ja osaamisen kilpailukyky. Jos tässä onnistutaan, kansainvälisesti kilpailukykyinen tuotanto kykenee korkean tuottavuuden kasvun ansiosta ylläpitämään talouskasvua ja samalla luomaan tilaa työntensiivisen palvelusektorin kehittymiselle.

Tämän lisäksi tuottavuutta on kyettävä nostamaan myös niillä aloilla ja sektoreilla, joilla sitä perinteisesti pidetty vaikeana. Tämä koskee erityisesti julkista sektoria, mutta myös monilla työntensiivisillä palvelualoilla on mahdollista nostaa tuottavuutta teknologian hyväksikäytön sekä uusien organisointi- ja tuotantotapojen avulla. Näin voidaan lievittää myös yhteiskuntaa eriyttävää kahtiajakoa nopean ja hitaan tuottavuuden kasvun tai korkean ja matalan palkkatason toimialojen välillä.

Globaalissa taloudessa sekä lopputuotteet että tuotannontekijät liikkuvat yhä vapaammin. Kilpailun painopiste on siirtynyt yhä enemmän tuotannontekijämarkkinoille. Kotimaista työtä, teknologiaa, osaamista tai raaka-aineita ei voi eikä pidä yrittää suojata entiseen tapaan. Pääoman vapaa liikkuminen asettaa periaatteessa myös työn aikaisempaa voimakkaammin suoraan kilpailuun eri maiden kesken.

Teknologian ja osaamisen merkityksen painottuessa kilpailukykytekijät ovat yhä enemmän hankittuja ja yrityskohtaisia sen sijaan, että ne olisivat kansallisia ja perustuisivat tuotannontekijöiden määrän lisäämiseen tai luonnonvaravoihin.⁵²

⁵² Ks. Ottaviano G. & Pinelli D., (2004), The challenge of globalization for Finland and its regions: The new economic geography perspective. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 24/2004.

Tämä merkitsee globaalin kilpailun kiristymistä korkean teknologian ja jalostusarvon yrityksistä ja niiden investoinneista. Tästä syystä myös suorilla sijoituksilla, joiden yhteydessä yritykset voivat paremmin suojella yrityskohtaisia kilpailutekijöitään, on yhä keskeisempi merkitys globaalissa kilpailussa. Kun kansallisten valtioiden välinen kilpailu suorista sijoituksista ja työpaikoista kiihtyy, myös maiden välinen verokilpailu voimistuu.

Johtopäätökset:

- Hyvä tuottavuuskehitys on Suomen kilpailukyvyyn, talouskasvun ja hyvinvoinnin kannalta pitkällä tähtäimellä avainasemassa. Hyvän tuottavuuskehityksen kannalta investoinnit inhimilliseen pääomaan ja tutkimus- ja tuotekehitykseen ovat keskeisiä. Tämän lisäksi tarvitaan investointeja kone- ja laitekannan uudistamiseen ja laajentamiseen.
- Tehokas kilpailu on merkittävä kannustin innovaatioille ja yritysten investoinneille. Kilpailun esteet ja markkinoiden jäykkyydet ylläpitävät sekä korkeaa hintatasoa että rajoittavat tuotannon uudistamista ja laajentamista. Toimivassa kilpailuympäristössä yritykset eivät voi jäädä toimeettomiksi vaan niiden on kehitettävä tuotteitansa ja toimintaansa jatkuvasti selvittääkseen kilpailuhaasteista.
- Talouden kasvumahdollisuuksien vahvistaminen ja osaavan työvoiman riittävyyden turvaaminen edellyttävät merkittävää julkisen sektorin tuottavuuden nostamista.
- Työllisyysasteen nousu nykyistä selvästi korkeammalle, ainakin muiden Pohjoismaiden tasolle, on myös välttämätöntä. Tämä on olennaista julkisen talouden rahoituksen ja siten julkisten hyvinvointipalveluiden ja tulonsiirtojen rahoittamiseksi. Työllisyysasteen nosto edellyttää osaamisen vahvistamista ja uudistamista sekä hyvin toimivia hyödyke- ja työmarkkinoita.

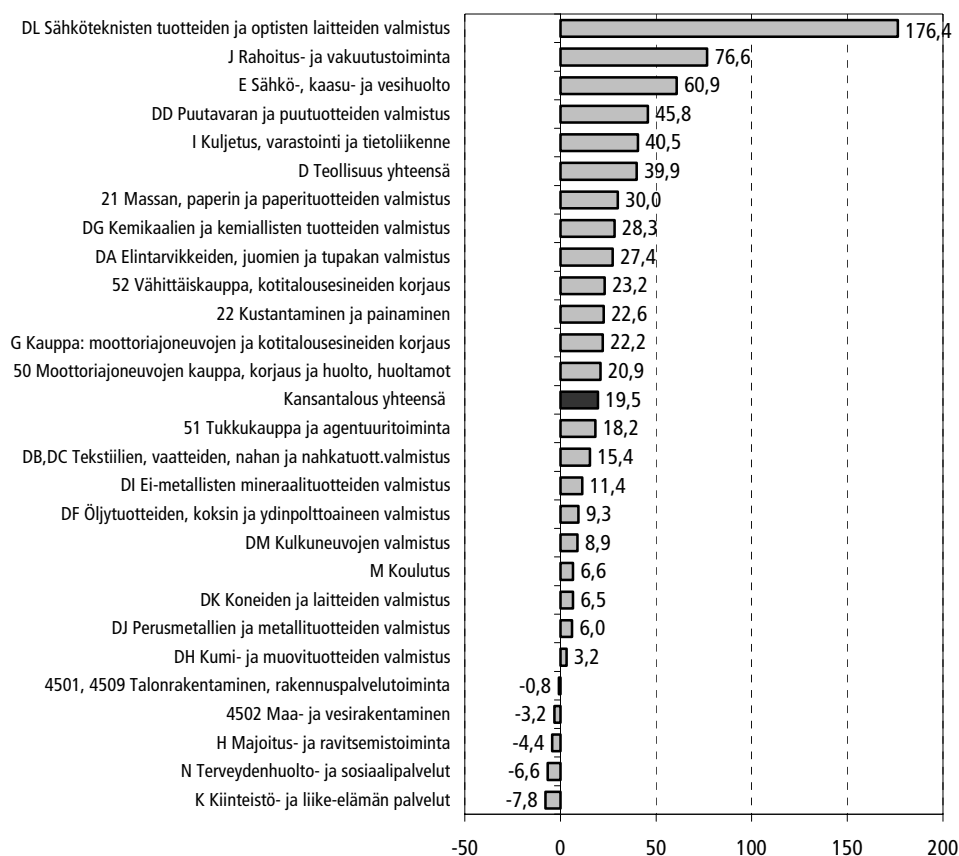
5.2 Tuottavuus ja hyödykemarkkinoiden kilpailu

5.2.1 Tuottavuuserot ja kustannuskilpailukyky

Talouden kasvustrategian keskeisenä tavoitteena 1990-luvulla oli siirtää tuotannon painopiste korkean teknologian ja osaamisen aloille ja osaamiseen lisäämällä voimakkaasti tutkimus- ja tuotekehitysmenoja. Suomalainen elektroniikka- ja sähkötekninen teollisuus nousi kansainväliseen kärkeen Nokian vahvassa vedossa. 1990-luvun lopun innovaatiovetoisessa vaiheessa teollisuustuotanto kaksinkertaistui, tuottavuus parani ennätyksellistä vauhtia ja teollisuustyöpaikkojen pari vuosikymmentä jatkunut supistuminen kääntyi ripeäksi kasvuksi. Ennätysellinen talouden kasvu toteutui, vaikka investointiaste jäi lamasta toipumisen jälkeen merkittävästi edellisiä vuosikymmeniä alemmalle tasolle.

Talouden ja tuottavuuden kasvu on viimeisen kymmenen vuoden ajan ollut kuitenkin kapealla pohjalla. Vuosikymmenen jälkipuoliskon keskimäärin 5 prosentin vuotuisesta talouskasvusta kolmannes tuotettiin tieto- ja viestintäteknologia-alan yrityksissä. Tämän alan vaikutusta kehitykseen kuvaavat työn tuottavuuden kasvua leimanneet suuret toimialakohtaiset erot. Tieto- ja viestintäteknologiaa tuottavien ja aktiivisesti käyttävien alojen tuottavuuden kasvaessa kaksinumeroista vauhtia, metsäteollisuuden tuottavuus parani keskimäärin 3½ prosenttia ja perinteisen kone- ja laitevalmistuksen vain ½ prosenttia vuodessa. Rakennusalan tuottavuus ei ole noussut viimeisen kymmenen vuoden aikana lainkaan ja monilla palvelualoilla tuottavuus heikentyi. Myös julkisen sektorin tuottavuus on ollut laskussa (kuvio 5.1).

Kuvio 5.1 Tuottavuuden muutos vuosina 1995–2003, prosenttia.



Lähde: Tilastokeskus.

Maataloudessa, jossa tuottavuuden taso on joidenkin palvelualojen tapaan alhainen, työn tuottavuus on viimeisen kymmenen vuoden aikana noussut ripeästi, yli 6 prosentin vuosivauhtia. Tämä heijastaa sekä kaikkein tehottomimpien

yksiköiden nopeaa karsiutumista että suuria, usein julkisella tuella rahoitettuja investointeja.

Koska teknologinen kehitys on tuottavuuden kasvun tärkein selittäjä, suuret erot tuottavuuskasvussa kertovat siitä, että teknologiaa on hyödynnetty eri aloilla hyvin eri tavoin. Suomen talouden ongelma on, että tieto- ja viestintäteknologiaa tehokkaasti hyödyntävien toimialojen ja yritysten osuus on suhteellisen pieni.⁵³ Uuden teknologian suhteellisen vähäinen käyttö ja leviäminen muille aloille selittyvät osittain kilpailun puutteella ja osittain alhaisella investointiasteella.

Tuottavuuden taso Suomessa on saavuttanut kansainvälisen huipun eräillä merkittäville toimialoilla, kuten elektroniikka- ja sähköteknisessä teollisuudessa, metsäteollisuudessa, viestintäpalveluissa sekä pankki- ja vakuutusalaalla (kuvio 5.2). Osassa perinteistä teollisuutta, muissa palveluissa ja julkisella sektorilla tuottavuuden taso on kansainvälisesti verrattuna heikko.⁵⁴ Tosin julkisen sektorin tuottamien palvelujen tuottavuuden mittaamisen käytännöt vaihtelevat maittain huomattavasti. Tämän vuoksi sen tuottavuuden vertailu on vaikeaa. Julkisen sektorin tuottavuusvertailujen vaikeuden takia on myös oltava varovainen verrattaessa toisiinsa koko kansantalouden tuottavuutta maissa, joiden julkisen sektorin koko vaihtelee suuresti. Euroopassa on kuitenkin paljon jokseenkin saman suuruisen julkisen sektorin talouksia ja niihin verrattuna koko kansantalouden tuottavuus on Suomessa – paranemisestaan huolimatta – korkeintaan keskinkertainen.

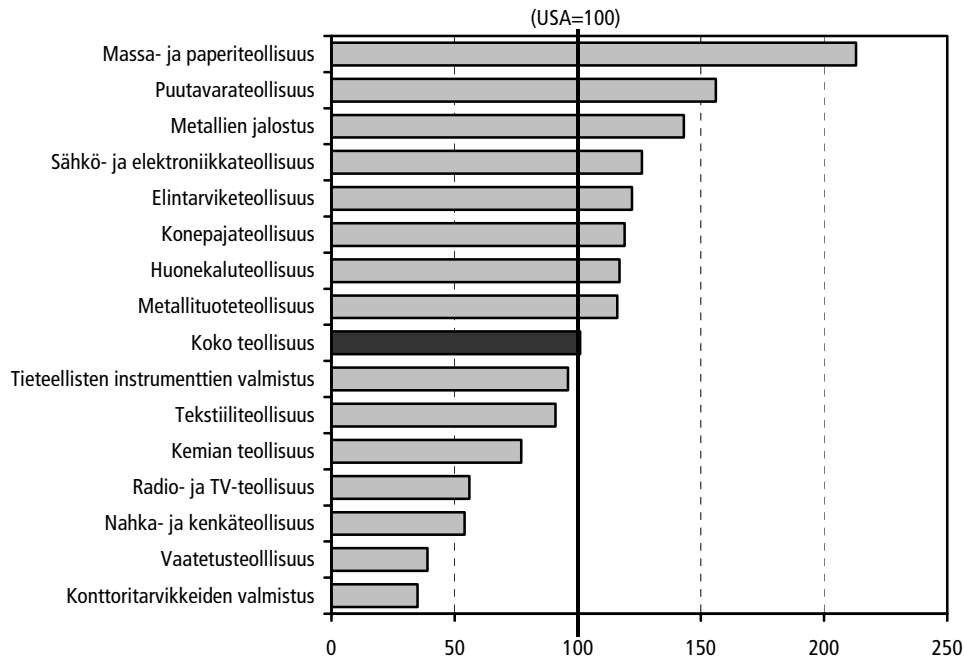
Toimialojen välisten suurten tuottavuuserojen myönteisenä kääntöpuolena on se, että monilla aloilla on mahdollista nostaa merkittävästi tuottavuutta ja kansainvälistä kilpailukykyä uuden teknologian käyttöönotolla ja sen tehokkaalla soveltamisella.

Liike-elämän palvelualojen merkitys yrityssektorin tuottavuuden kohottajana ja innovaatioiden välittäjänä kasvaa voimakkaasti. Erityisen tärkeää on niiden saatavuus kautta maan kasvuyritysten vauhdittamiseen. Julkinen sektori tuottaa erilaisia yritystoiminnan tukipalveluja, jotka ovat lähellä liike-elämän palveluyritysten toimintaa. Tärkeää on huolehtia, etteivät julkisen sektorin tuottamat palvelut rajoita yksityisten palvelujen tuotantoa.

⁵³ Ks. esimerkiksi Koski, H., Rouvinen, P. ja Ylä-Anttila, P., (2002), Uuden talouden loppu? ETLA Sarja B:184, Taloustieto Oy, Helsinki.

⁵⁴ Koko yrityssektorin tuottavuus on noin neljänneksen USA:n tasoa matalampi. Tuottavuuden taso ylittää Yhdysvaltain ja kaikkien Euroopan maiden tason paperiteollisuudessa, saha- ja puutuote-teollisuudessa, metallien jalostuksessa sekä viestintälaitteiden (matkapuhelinten ja verkkojen) valmistuksessa. Tuottavuus on selvästi kansainvälisen tason alapuolella vaatetus-, nahka- ja kenkäteollisuudessa, kemian teollisuudessa sekä joillakin konepajateollisuuden aloilla. Ks. Mankinen – Rouvinen – Ylä-Anttila (2003).

Kuvio 5.2 Työn tuottavuuden taso teollisuudessa suhteessa USA:han vuonna 2001, USA=100.



Lähde: Etla.

Julkisen sektorin tuottavuuden parantaminen

Viime vuosien huonon tuottavuuskehityksen takia julkisen sektorin tuottavuushaasteet sekä rakenteiden ja toimintatapojen muutostarpeet ovat yksityistä palvelusektoria suuremmat. Julkisen sektorin henkilöstön kiihtyvä eläköityminen seuraavan 5–10 vuoden aikana antaa hyvät mahdollisuudet tarvittavien uudistusten toteuttamiseksi.

Julkiset organisaatiot tuottavat perustehtäviensä lisäksi itse monet tarvitsemansa tuki- ja muut ydintehtäviin kuulumattomat palvelut ja ylläpitävät tähän liittyvää erityisosaamista. Valtio, kunnat ja kuntayhtymät myös omistavat itse palvelujen tuotantovälineistön ja toimitilat sekä vastaavat niiden uushankinnoista ja ylläpidosta. Varsinkin kuntasektorissa kaikki tämä tehdään usein hyvin pienissä yksiköissä, mikä heikentää julkisen sektorin tuottavuuskehitystä.

Julkisen sektorin tuottavuuden parantaminen edellyttää perusteellisia muutoksia toimintatavoissa, organisaatiossa ja henkilöstön osaamisessa.⁵⁵ Valtion palvelutuotantoa on uudelleenorganisoitu viimeisen kymmenen vuoden aikana. Vaikka osa valtion palvelutuotannosta on avattu kilpailulle ja yksityistetty, on valtion alue- ja paikallishallinnossa paljon tehostamistarpeita. Alue- ja paikallishallinnon toimipisteverkko, alueelliset toimipiirit, rakenteet ja toimintatavat eivät vastaa tarjolla olevan tietoteknologian, logistiikan ja palvelutuotannon kehittymisen antamia edellytyksiä.

Tuottavuuskehityksen vauhdittamiseksi tarvitaan realistista valtakunnallista ja alueellista kokonaisnäkemyä siitä, millaiseen hyvinvointipalvelujen verkostoon on tarvetta, varaa ja mahdollisuuksia sekä minkälaisia muutoksia tarvitaan palvelurakenteissa ja toimintamalleissa. Palvelutuotantomallien ja rakenteiden kehitystyöhön vaikuttaa palvelujen luonne, tuotannon ja kulutuksen samanaikaisuus, asiakasintensiivisyys ja työvaltaisuus. Innovaatioiden syntymistä ja hyödyntämistä pitää vauhdittaa tehokkaammin verkottuvalla tutkimus- ja kehitystyöllä sekä kehittämällä kannuste- ja vastuujärjestelmiä.

Peruspalvelujärjestelmän tehostaminen ja sen kestävä rahoitus edellyttävät valtion ja kuntien rahoitussuhteiden uudistamista. Rahoitusjärjestelmän tulee kannustaa kuntia palvelutuotannon laadun ja kustannustehokkuuden ja työllisyyskehityksen parantamiseen. Kannustaminen vahvempaan ja tehokkaampaan palveluiden tuotannon rakenteeseen sekä voimavarojen joustavaan uudelleen kohdentamiseen muuttuvien tarpeiden mukaisesti on myös järjestelmän tärkeä perusperiaate.

Nykyisessä valtionosuusjärjestelmässä kaikille kunnille myönnetään indeksikorotus samansuuruisena huolimatta suurista kuntakohtaisista kustannus- ja tehokkuuseroista. Kuntien palvelujärjestelmän tehokkuuden ja kannustavuuden lisäämiseksi valtionosuusindeksiin tulisi sisällyttää tuottavuustavoite. Tämä edistäisi kuntien halua kustannustehokkuuden kohentamiseen.

Toimenpide-ehdotus:

- Julkisten palvelujen järjestäjien ja tuottajien vastuita selvennetään. Ohjausjärjestelmiä kehitetään siten, että julkisen sektorin tuottavuus ja tehokkuus paranee. Uudistetaan julkisten palvelujen maksupolitiikkaa lisäämällä asiakkaiden valinnanvapautta ja omavastuita. Markkinoita hyödynnetään soveltuvin osin laadun ja innovaatioiden sekä kustannustietoisuuden parantamiseksi.

⁵⁵ Valtiovarainministeriön koordinoimalla julkisen sektorin tuottavuushankkeella pyritään nostamaan valtionhallinnon ja julkisten palvelujen tuottavuutta. Ks. esim. Tuottavuuskehitys ja kilpailukyky tavoitteiksi, VM 1/2003 ja Hyvinvointipalvelujen turvaaminen, VM 4/2003.

Kustannuskilpailukyky

Kilpailukykyä on perinteisesti mitattu kustannuskilpailukyvyn kautta eli samassa valuutassa lasketuilla yksikkötyökustannuksilla suhteessa kilpailijamaihin. Lyhyellä ja keskipitkällä aikavälillä tämä on tärkeä näkökulma, joskin tällöinkin on tärkeää kiinnittää huomiota myös vaihtosuhteeseen eli vienti- ja tuontihintojen suhteeseen. Pitkällä aikavälillä ratkaisevaa yritysten menestymiselle on kuitenkin kyky innovoida, tuoda markkinoille uusia tuotteita ja lisätä tuottavuutta.

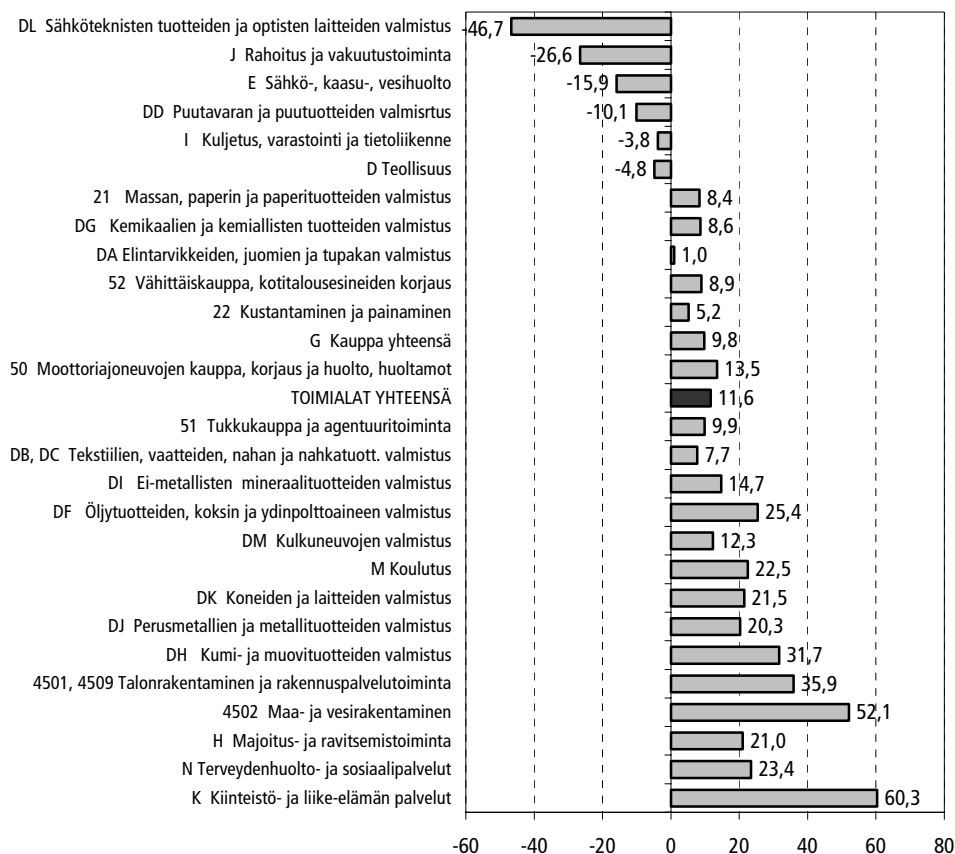
Suomen teollisuuden yksikkötyökustannuksilla mitattu kustannuskilpailukyky on edelleen noin 20 prosenttia pitkän aikavälin keskiarvon yläpuolella, vaikka se valuuttakurssikehityksen seurauksena on 2000-luvulla heikentynyt. Vaikka teollisuuden keskimääräinen kustannuskilpailukyky on säilynyt hyvänä, olennaista on huomata toimialojen väliset poikkeuksellisen suuret erot, jotka ovat pääosin seurausta erilaisesta tuottavuuskehityksestä, mutta osittain myös erilaisista markkinoista ja kilpailun voimakkuudesta.

Kun suhteellinen palkkakehitys on ollut eri aloilla suunnilleen sama, näkyvät tuottavuuskehityksen erot suoraan hintakilpailukyvyssä (kuvio 5.3). Aiemmin – suljetumman talouden oloissa – tällaiset erot johtivat helposti tuotantoresurssien siirtymiseen maan sisällä: korkean tuottavuuden alat investoivat tuotantokapasiteetin (vientituotannon) laajentamiseen, matalan tuottavuuden ja heikon kannattavuuden yritysten ja alojen osuus pienentyi. Supistuvasta tuotannosta vapautuvan työvoiman työllistyminen on osoittautunut usein varsin heikoksi. Tämän vuoksi korkean kustannustason luoma sinänsä hyödyllinen tehostamisen pakko voi johtaa huonoon lopputulokseen, jos työmarkkinat eivät toimi tehokkaasti.

Gloaalitalouden oloissa investoinneista osa suuntautuu ulkomaille tai voitonjatkona ulkomaisille osakkeenomistajille. Yritysten ja toimialojen kannattavuuteen tuottaja- ja vientihintojen kehityksellä on luonnollisesti suuri vaikutus. Suomalaisen vientituotteiden hinta on useita vuosia noussut hitaammin kuin tuontihinnat ja Suomen vaihtosuhde on heikentynyt. Tilanne muuttuu pulmalliseksi, jos vientimääriä ei voida samalla kasvattaa voimakkaasti.

Suomen kannalta tärkeä elektroniikka- ja sähkötekniikan alan tuottaja- ja vientihinnat ovat lähes puolittuneet 1990-luvun lopulta osin nopean teknologian muutoksen ja tuottavuuden kasvun ansiosta, mutta osin kiristyneen globaalin kilpailun seurauksena. Useiden muiden tärkeiden vientialojen tuottajahinnat ovat niinikään laskeneet.

Kuvio 5.3 Yksikkötyökustannusten muutos vuosina 1995–2003.

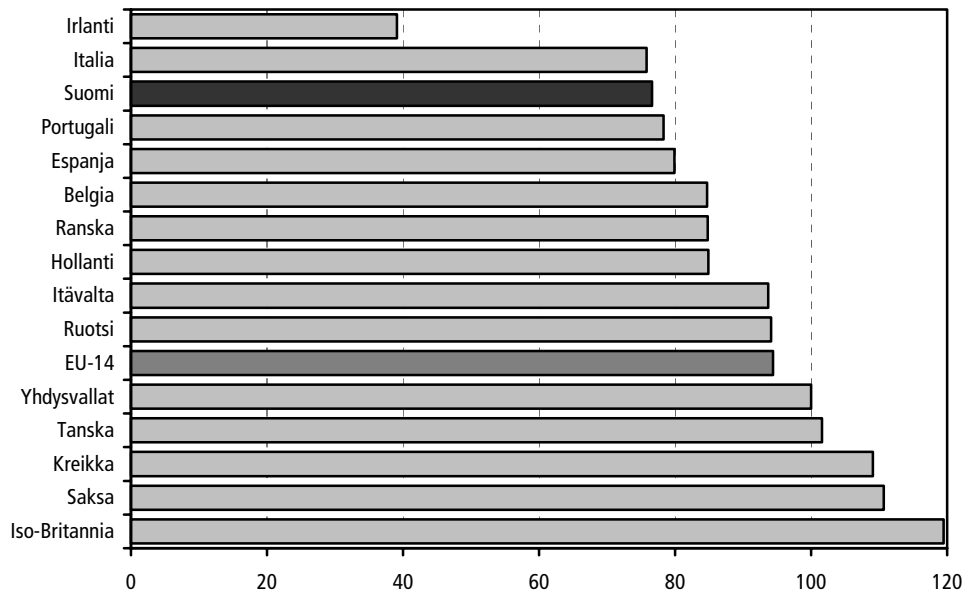


Lähde: Tilastokeskus.

Elektroniikkateollisuuden nopeasti putoava hintataso osoittaa, että korkean teknologian tuotteiden valmistus on muodostunut yhä kilpaillummaksi alaksi. Tämän vuoksi korkean teknologian valmistukseen huomattavassa määrin rakentunut kasvustrategia on muuttumassa entistä vaativammaksi. Tuotesyklit ovat nopean teknologisen kehityksen vuoksi lyhenemässä ja yhä suuremmalla osalla maapallon työvoimasta ja yrityksistä on mahdollisuus saavuttaa huippuosaaminen. Eilisen huipputeknologia on tämän päivän vakiotuotantoa ja huomisen halpatuotantoa. Valmistuksen lisäksi myös tutkimukseen, tuotekehitykseen ja suunnitteluun liittyvät tehtävät on jatkossa yhä helpompi siirtää maihin, jotka eivät aiemmin ole kilpailleet teollisuusmaiden kanssa korkean osaamisen aloilla. On olemassa merkkejä siitä, että nimenomaan nopeasti kehittyvät Aasian maat ovat erikoistumassa sellaiseen verraten korkeateknologiseen tason tuotantoon, jossa Suomi on ollut viimeisen vuosikymmenen ajan vahva.⁵⁶

⁵⁶ Ks. Etla: Suomi ja Eurooppa kansainvälisessä työnjaossa – Analyysi toimialojen ja klustereiden kilpailukyvyistä, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 20/2004.

Kuvio 5.4 Teollisuuden hintakilpailukyky vuosina 1999–2001, Yhdysvallat =100 (teollisuuden työvoimakustannukset/työn tuottavuus).



Lähde: O'Mahoney ja van Ark (2003).

Useimpien kehittyvien maiden työvoimakustannuksista ja tuottavuudesta ei ole saatavissa yhtä luotettavia tietoja kuin OECD-alueelta. Useat lähteet osoittavat kuitenkin jokseenkin yhtäpitävästi, että työvoimakustannukset (työtuntia kohti) ovat esimerkiksi Kiinassa ja Intiassa 10–20 prosenttia Suomen tasosta, Virossa hieman yli 20 prosenttia. Tämä ei kuitenkaan merkitse vastaavansuuruista kilpailuetua näille maille, sillä tuottavuuserot ovat suuria. Viron tuottavuus suhteessa Suomeen noudattelee toimialoittain tarkasteltuna melko tarkasti palkkatasossa olevia eroja. Tuottavuuden nousu, joka Virossa on viime vuosina ollut melko nopeaa, on johtanut myös lähes samansuuruiseen palkkojen nousuun.

Kiinan ja Intian osalta tilanne on toinen. Työn tuottavuuden taso teollisuudessa oli arviolta noin 15 prosenttia Suomen tasosta 1990-luvun lopulla. Teollisuuden tuottavuuden kasvu Kiinassa on viime vuosina ollut nopeaa, noin 20–30 % vuodessa. Suurten työvoimareservien vuoksi palkkataso ei seuraa tuottavuuskehitystä yhtä kiinteästi kuin esimerkiksi Virossa. Kiinan tuottavuustaso on siten lähestynyt läntisten teollisuusmaiden tasoa nopeammin kuin palkkataso. Tämä yhdessä valuuttakurssikehityksen sekä Kiinan markkinoiden huiman kasvun kanssa selittää sitä, että Kiinan kiinnostavuus tuotannon sijaintipaikkana on lisääntynyt viime vuosina nopeasti.

Muiden nopeasti kehittyvien suurten maiden – Brazilian, Meksikon ja Venäjän – kustannustaso on samaa luokkaa Kiinan kanssa. Tuottavuustasoa koskevat tiedot ovat epävarmoja kuten Kiinankin kohdalla. Lisäksi moniin maihin liittyy tunnettuja maakohtaisia riskejä, joita yritykset joutuvat punnitsemaan tehdessään tuotannon sijaintipäätöksiä.

5.2.2 Tuottavuutta ja innovaatioita kilpailua lisäämällä

Rakenteellinen uudistuminen, tuottavuus ja innovaatiot kytkeytyvät kiinteästi kilpailun voimakkuuteen. Kilpailun puute on yksi heikon tuottavuuskehityksen tärkeimmistä selittäjistä. Tehokkaasti toimivat markkinat luovat yrityksille paineen kehittää innovaatioita, osaamista ja uutta liiketoimintaa sekä hyödyntää olemassa olevia voimavaroja mahdollisimman tehokkaasti.

Suomen korkea hintataso: merkki heikosti toimivista hyödykemarkkinoista?

Suomessa 1990-luvulla toteutetut toimenpiteet hyödykemarkkinoiden sääntelyn vähentämiseksi ovat vaikuttaneet myönteisesti talouskasvuun ja tuottavuuteen. Syvenevä eurooppalainen integraatio ja sisämarkkinalainsäädännön korkea täytäntöönpanoaste viittaavat siihen, että merkittäviä yli rajojen ulottuvia, sääntelyyn liittyviä lainsäädännöllisiä kilpailuestejä ei enää ole. Eri asia kuitenkin on se, muodostuuko olemassa olevasta toimialarakenteesta tai markkinoilla toimivien yritysten käyttäytymisestä esteitä, joilla on vaikutusta kilpailuympäristöön.

Hyödykemarkkinoiden toiminnan puutteet ilmenevät ennen muuta hintatason korkeutena (ks. kehikko 5.1). Suomen hintataso oli 23 prosenttia EU15-maiden keskitasoa korkeampi vuonna 2002 (kuvio 5.5). Ero voidaan vain osittain selittää korkeilla välillisillä veroilla, maan etäisellä sijainnilla ja alhaisella väestötiheydellä. Kansainvälisten tuottavuusvertailujen ohella hintatasovertailut viittaavat siihen, että Suomessa on suuri hyödyntämätön tuottavuuspotentiaali. Heikosti toimivat markkinat ovat mitä ilmeisemmin vaikuttaneet Suomen palvelusektorin kansainvälisesti vertaillen matalaan tuottavuuteen ja myös sen markkinatuotannon kauteen.

Kilpailun lisääntymisellä olisi Suomen hintatasoa laskeva ja tuottavuutta parantava vaikutus. Suhteellisen heikko työn keskimääräinen tuottavuus (EU-15 keskitasoa) maassa, jonka siirtyminen osaamistalouteen on pitkällä, on monessa suhteessa paradoksaalista. Toisaalta kilpailun tai kilpailullisten olosuhteiden aikaansaaminen ei ole välttämättä yksinkertaista. Sääntely-ympäristöä vapauttamalla on kilpailun pidäkkeitä voitu vähentää ja eräillä aloilla on muodostunut kilpailulle ja innovaatioiden syntymiselle otollinen ilmapiiri. Näistä kokemuksista, joista myös kuluttajat ovat hyöttyneet, voidaan ottaa oppia. Perimmäinen haaste on tuoda hyvin toimivien markkinoiden kautta uutta dynamiikkaa suomalaiseen

liiketoimintaympäristöön, joka muuten monien kansainvälisten vertailujen mukaan on erittäin kilpailukykyinen.

Ulkoa tuleva kilpailu ei kuitenkaan automaattisesti johda matalampaan hintatasoon tai muuta yritysten hinnoittelukäyttäytymistä. Ulkomaisen kilpailun lisääntyminen ei heijastu hintatasoon, jos markkinoille tulijat sopeutuvat olemassa olevaan hintatasoon ja sen mahdollistamiin voittoihin. Näin on eräiltä osin käynyt Suomessa. Tuoreen selvityksen mukaan suomalaiset elintarvikeviejät ovat kyenneet toimittamaan tuotteitaan paikallisella hintatasolla Viron markkinoille. Eurostatin tietojen mukaan elintarvikkeiden hintataso on Virossa noin 40 prosenttia Suomen tasoa matalampi.

Kehikko 5.1 Suomen korkea hintataso ja markkinapuutteet

Kansainvälisten hintavertailutietojen perusteella asumisen, elintarvikkeiden sekä virkistys- ja kulttuurialan hintataso on Suomessa merkittävästi EU15-maita korkeampi. Näiden lisäksi useilla aloilla Suomessa on todettu kilpailun puutteita. On perusteltua pikaisesti selvittää korkean hintatason ja kilpailun puutteiden taustalla olevat tekijät sekä toimet markkinoiden toiminnan parantamiseksi.

Asumisen hintataso on Suomessa kolmanneksen EU15-maiden tasoa korkeampi. Tätä ei voida perustella panosten hinnalla, koska saman aineiston mukaan asumiseen liittyvä energia hintataso on 15 % ja rakentamisen hintataso 25 % EU:n keskitasoa alempi. Asumisen kalleus heijastaa markkinoiden vääristymiä ja tehottomuutta. Julkisen vallan väliintuloa tällaisissa tapauksissa perustellaan usein markkinoiden toimimattomuudella (market failure). Suomen tapauksessa on pikemminkin perusteltua pohtia, missä määrin julkinen vallan toiminta, kuten asumistuki ja kaavoituksen ongelmat ovat sinällään syynä korkeaan hintatasoon.

Elintarvikkeet ovat toinen kulutuskorin kannalta tärkeä tuoteryhmä, jossa kehitys on ollut monilta osin takaperoista. Maakohtaisten hintatasoerojen selittäjinä on pidetty mm. elintarvikkeiden arvonlisäverokantojen sekä vähittäiskaupan kilpailussa ja sääntelyssä olevia eroja. Rajat ylittävä kilpailu vähittäiskaupassa on jo osin voimistanut hintakilpailua ja on odotettavissa, että kilpailu edelleen voimistuu.

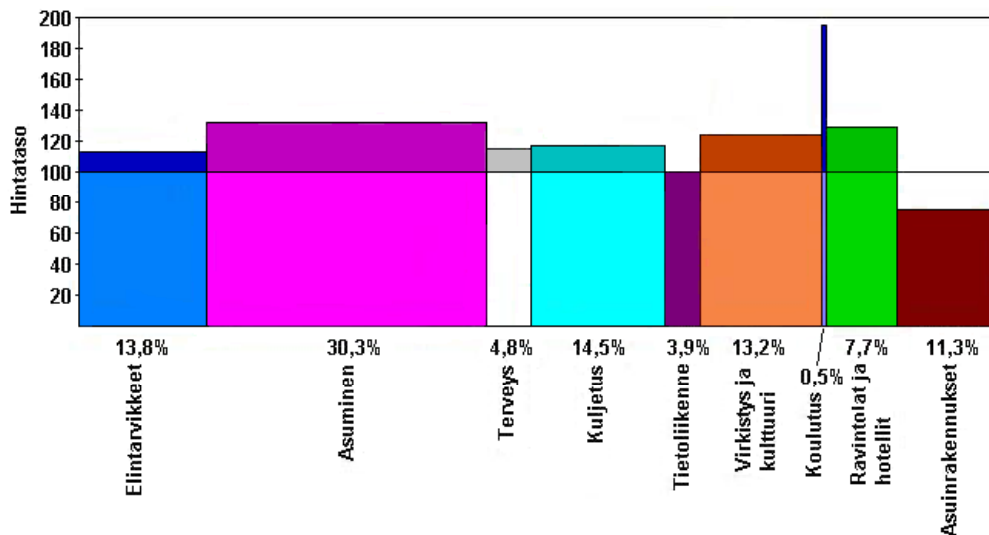
Virkistyspalveluiden ja kulttuurin hintataso on neljänneksen korkeampi kuin EU-maissa keskimäärin. Hintatasojen lähentymistä ei ole havaittavissa. Riski on, että alalle tulevat ulkomaiset yrittäjät sopeutuvat vallitsevaan korkeaan hintatasoon. Koulutuspalvelujen hintataso lähes kaksi kertaa EU-maiden keskitasoa korkeampi. Tähän on vaikea löytää perustetta tai syytä. Ravintola- ja hotellipalvelujen hintataso on kolmanneksen EU-maita korkeampi. Hintatasoero on kasvanut viiden vuoden aikana, vaikka alalle on tullut runsaasti uusia yrittäjiä ja vaihtuvuus on tuntuva.

Terveystieteiden osalta on tapahtunut edistymistä. Selvää ei ole, missä määrin julkisen ja yksityisen sektorin tuottamien palvelusten hintakehitys eroaa ja kuinka yhteiskunnan tuki (KELA-korvaukset) vaikuttaa markkinoiden toimintaan. Viiden vuoden aikana hintatasoero on puolintunut ja muutos myönteiseen suuntaan on jatkunut rinnakkaislääkkeiden osalta. Lääkkeiden jakelua ja apteekkitoimintaa koskevaa sääntelyä on mahdollista purkaa edelleen.

Rakentaminen on perinteisesti ollut kotimarkkinatuotantoa ja rakennustuotteiden tuonti-kilpailu vähäistä. Alalle on tyypillistä korkea keskittymisaste ja se on kartelleille altis. Yri-tykset voivat rajoittaa kilpailua myös vertikaalisilla järjestelyillä (esim. aliurakoinnissa). Rakentamiseen ja rakennustuotteisiin liittyy lukuisia sinänsä perusteltuja normeja, stan-dardeja ja tuotehyväksyntäjärjestelmiä sekä laatu-, pätevyys- ja ympäristöjärjestelmiä. On viitteitä siitä, että joissakin tilanteissa tätä kautta voidaan sulkea kilpailijoita pois markkinoilta ja estää tuontikilpailua. Julkisten rakennushankkeiden kilpailutuksessa kes-keinen kysymys on kilpailuneutraaliteetin turvaaminen yksityisten ja julkisten toimijoiden välillä. Lisäksi, kun rakennusalalla on pyrkimystä suurempiin hankekokonaisuuksiin ja ns. elinkaarimalleihin, tulee erityistä huomiota kiinnittää siihen, ettei tämä lisää rakentamisen keskittyneisyyttä.

Metsätaloudessa raakapuun hankinnassa kauppataivaksi on metsäintegraattien vaikutuk-sesta muodostunut pystykauppa kokonaisista leimikoista, ja tukkipuun kuitupuuta korke-ammat hinnat. Integraattien ulkopuolisen saha- ja puunjalostusteollisuuden mahdollisuus kilpailla integraattien kanssa raakapuun hankinnassa ja toisaalta saha- ja puunjalostus-tuotteissa on tästä kauppataivasta ja tuotantorakenteesta syntyvien kustannuspaineiden vuoksi rajoittunut. Kilpailuvirasto tutkii parhaillaan metsäyhtiöiden epäiltyä hintakartellia ja hankintalähteiden jakamista raakapuun ja hakkeen hankinnassa. Puun myyjien hinta-kilpailua hillitsee metsänhoitoyhdistysten valtakirjakaupat, joissa yhdistykset keräävät myyntivaltakirjoja paikallisilta metsänomistajilta.

Kuvio 5.5 Suhteelliset hintatasot eri kulutuserissä ja niiden kulutusmeno-osuudet Suomessa vuonna 2002, EU15=100.



Lähde: Valtiovarainministeriö/kansantalousosasto, Eurostat. Kuviossa esitettyjen kulutusmenoryhmien suhteelliset hintatasot on painotettu suomalaisilla kulutusmeno-osuuksilla.

Kilpailupolitiikan täytäntöönpano

Kilpailupolitiikka on tärkeä keino markkinoiden toiminnan tehostamiseksi. Uusi kilpailurajoituslaki, joka tuli voimaan toukokuussa 2004, on muuttanut kilpailupolitiikan asemaa ja vahvistanut viranomaisten toimivaltaa. Hyödykemarkkinoiden toiminnan parantamisessa keskeiset haasteet eivät liity niinkään kilpailulainsäädäntöön, vaan sen täytäntöönpanoon. Uusi tilanne, joka on jo nyt antanut viranomaisille mahdollisuuden kohdistaa huomionsa räikeimpiin kilpailurikkomuksiin, lisänee kilpailupolitiikan ennalta ehkäisevää vaikutusta.

Suurimmat vaatimukset täytäntöönpanon osalta eivät rajoitu yksittäisiin markkina-aseman väärinkäytöksiin, vaan ne koskevat laajemmin markkinoiden toimintaa ja kilpailun tehokkuutta. Kilpailututkimuksen puute on ilmeinen ongelma Suomessa. Ilman nykyistä parempaa tietopohjaa, edellytykset merkittäviin, konkreettisiin markkinoita koskeviin uudistuksiin ovat rajoitetut.

Erityisen tärkeä on lisätä kilpailun vaikutuksia ja kilpailupolitiikkaa koskevaa tietoa niillä aloilla, joissa julkisen vallan sääntely on perinteisesti ollut merkittävää ja joilla kilpailullisten olosuhteiden aikaansaaminen on ongelmallista. Suomessa on monilla tällaisilla aloilla valittu jälkikäteinen (ex-post) sääntely siten, että markkinoiden toiminnan ongelmiin puututaan vasta, jos ilmenee häiriöitä kuten hallitsevan markkina-aseman väärinkäyttöä. Eri aloilla toimii myös sääntelyviranomaisia, joiden asema ja toimivalta vaihtelee suhteessa markkinoilla toimiviin yrityksiin. Sitä että sääntelyviranomaisille ei ole aikaansaatua yhtenäisiä toimintaperiaatteita, voidaan pitää ongelmallisena.

Sääntelyä koskeva keskustelu on Suomessa ollut vähäistä ja liittynyt yksittäisiin kysymyksiin ja tapauksiin. OECD:n viimeisin Suomea koskeva maatutkinta suositti eräillä aloilla voimakkaampaa etukäteistä (ex-ante) sääntelyä. Lukuun ottamatta sellaisia selkeitä tilanteita, joissa alalla vallitsee luonnollinen monopoli etukäteissääntelyä voidaan pitää kuitenkin innovatiivista ja omaehtoista liiketoimintaa rajoittavana julkisen vallan toimintana, joka voi mm. hidastaa teknologista kehitystä ja tuottavuuden nousua. Arviot jälkikäteissääntelyn tehokkuudesta ja kilpailun toimivuudesta esimerkiksi matkapuhelinpalveluiden markkinoilla ovat olleet suurelta osin myönteisiä.

On ilmeistä, että hyvinvointiyhteiskunnan monia toimintoja joudutaan jatkossa järjestämään siten, että samoilla markkinoilla toimii palvelujen tuottajina samaan aikaan sekä julkinen sektori että yksityisen sektorin yrittäjiä. Kun tehokkaita julkisen vallan ohjauskeinoja haetaan, on kilpailullisten olosuhteiden aikaansääminen ja ylläpito sääntelyä koskeva keskeinen haaste. Näitä ongelmia olisi syytä ryhtyä ratkaisemaan, jotta julkisten palvelujen avautumisesta saatavissa olevat tehokkuusedut voidaan maksimoida ja samalla turvata palvelujen saatavuus ja laatu.

Lisäongelmia kilpailun toimivuuteen tuo harmaa talous, jota esiintyy erityisesti rakennus- ja ravintola-alalla. Rakentamisen harmaan talouden arvoksi on laskettu vuonna 2000 noin 500–600 miljoonaa euroa eli 10 prosenttia alan tuotannosta (ja 5 % tuotoksesta). Rakennusala on lisäksi varsin verovelkainen toimiala. Vuoden 2003 syyskuussa alan yritysten verovelka oli 347 miljoonaa euroa ja 30 prosenttia toimialan yrityksistä on luokiteltu kohonneen tai suuren riskin yrityksiin. Ongelmat keskittyvät pienyrityksiin. Hotelli- ja ravintola-alalla harmaan talouden arvo oli vuonna 1999 arviolta 250–330 miljoonaa euroa, eli jopa viidenes tuotannosta (6–8 % tuotoksesta).⁵⁷

Toimenpide-ehdotukset:

- Kilpailupolitiikan täytäntöönpanossa on painopistettä edelleen siirrettävä asteittain etukäteisestä viranomaissääntelystä jälkikäteisvalvontaan ja ennaltaehkäisevään vaikuttamiseen. Etukäteissääntelyä voidaan harkita aloilla, joilla ns. luonnollisten monopolien vuoksi kilpailun aikaansaaminen on ongelmallista. Kilpailupolitiikan tehostamiseksi on selvitettävä valvontaviranomaisten yhdistämisen potentiaaliset synergiahyödyt.
- Vahvistetaan kilpailututkimusta ja luodaan yhtenäiset pelisäännöt sääntely- ja valvontaviranomaisille siten, että kilpailullisia olosuhteita voidaan vahvistaa myös sellaisilla aloilla, joissa kilpailun esteitä esiintyy mm. julkisen vallan toiminnan seurauksena.

Palvelualojen avautuminen kilpailulle

Palvelualojen tuottavuuskasvua lisäävä rakennemuutos alkoi Suomessa vasta 1990-luvun jälkipuoliskolla, mihin vaikutti Suomen liittyminen EU:n jäseneksi, EU:n sisämarkkinaohjelma sekä yleisesti ulkomaisen kilpailun lisääntyminen. Monilla palvelualoilla muutos on kuitenkin vasta alkamassa. Palveluiden kansainvälinen kauppa ja yritysten kansainvälistyminen ovat edenneet hitaammin kuin teollisuudessa. Palvelumarkkinat ovat monilta osin yhä varsin suljetut ja teollisuuden ulkopuolella kansainvälisen kilpailun merkitys on vähäistä.

EU:n palveludirektiivin⁵⁸ toteutuminen edistää palvelujen liikkuvuutta sisämarkkinoilla. Komission selvitysten mukaan pienistä ja syrjäisistä jäsenmaista tulevat pienyritykset ovat erityisen epäedullisessa asemassa, eivätkä nykyisin pysty tehokkaasti hyödyntämään sisämarkkinoiden tarjoamaa laajaa markkina-aluetta. Palvelukaupan vapauttaminen alueellisesti ja WTO:n puitteissa lisää myös kilpai-

⁵⁷ Pekka Lith. Tietoaika 2/2004.

⁵⁸ Komissio antoi vuoden 2004 tammikuussa direktiiviehdotuksen palveluista sisämarkkinoilla. Ehdotuksen lähtökohtana on, että jossakin EU-maassa toimiluvan saanut yritys saa toimia koko EU:n alueella ja siihen sovelletaan sen kotimaan lainsäädäntöä valvonnan, kuluttajasuojan ym. osalta. Vain, jos yritys sijoittautuu toiseen jäsenmaahan, siihen sovelletaan sen maan lainsäädäntöä.

lua ja vienti- ja kansainvälistymismahdollisuuksia palvelualoilla. Pitkällä aikavälillä globaalista kilpailusta saatavat tehokkuushyödyt ovat todennäköisesti monilla palvelualoilla samankaltaisia kuin teollisuudessaakin. Palvelujen kansainvälinen avautuminen antaa uusia mahdollisuuksia erityisesti suomalaisten hyvinvointi- ja terveyspalvelukonseptien tuotteistamiselle ja viennille.

Sääntely rajoittaa kilpailua erityisesti vähittäiskaupan, apteekkitoiminnan ja tak-sipalvelujen aloilla. Vähittäiskaupan alalla kilpailua rajoitetaan kaupan aukiolo-aikoja koskevalla sääntelyllä. Kaavoituksella voidaan myös vaikuttaa kilpailutilan-teeseen ja yritysten alalle pääsyyn. Elinkeinonvapautta rajoitetaan huomattavasti taksiliikenteessä ja apteekkitoiminnassa. Tätä käsitystä tukee eduskunnan perus-tuslakivaliokunnan tulkinnat perustuslain elinkeinonvapautta koskevasta 18§:stä. EU:n palveludirektiiviehdotuksen määräykset nykyisessä muodossaan tulevat aiheuttamaan nykyiseen apteekkilupajärjestelmäämme muutoksia kohti markki-naehtoisempaa toimintaa.

Huolimatta viime vuosien myönteisestä kehityksestä, yksityisten palveluiden osuus on Suomessa yhä OECD-maiden alhaisimpia ja meillä on verrattain vähän kansainvälisesti merkittäviä palveluyrityksiä. Palvelusektorin kehityksen esteinä nähdään korkeat työvoimakustannukset, verotus ja hallinnolliset maksut ja osaavan henkilöstön saatavuus. Yksityisen sektorin osuutta vähentää merkittä-västi se, että Suomessa julkinen sektori vastaa pääosin hyvinvointipalvelujen tuotannosta.

Hyvinvointipalvelujen kasvualusta on vahva ja juuri tällä alueella yksityisen yrit-teliäisyyden lisääntymiselle löytyy tuntuja kasvumahdollisuuksia. Palveluyritys-ten syntyminen edellyttää toimivia markkinoita. Julkisten palveluiden avautumi-sella on keskeinen rooli palvelusektorin kehityksen kannalta, koska useiden pal-velujen kehittymistä jarruttaa oleellisesti suuri julkinen sektori ja heikot kannus-timet palvelujen hankkimiseen yksityisiltä palveluntuottajilta. Koska kilpailu julki-sissa palveluissa on olematonta, palveluita tuotetaan myös tehottomasti ja nii-den innovaatiotoiminta on vähäistä.

Julkisten hankintojen kilpailuttaminen ja tuottavuutta tukeva tutkimus

Julkisten palveluiden avautumisen lisäksi julkisten hankintojen kilpailuttaminen on tärkeä keino lisätä hyödykemarkkinoiden kilpailua. EU:n julkisia hankintoja koskeva lainsäädäntö on vastikään uudistunut. Uudistuksen keskeinen osa on suositeltavien menettelytapojen määrittelemine. On tärkeää, että Suomessa kansallista lainsäädäntöä päivitetessä otetaan käyttöön kaikki ne mahdollisuu-det, joita uudistettu EU:n lainsäädäntö tarjoaa julkisten hankintojen avulla ta-pahtuvaksi kilpailun ja hyödykemarkkinoiden toiminnan parantamiseksi.

Lainsäädäntö antaa mahdollisuudet hyödyntää julkisia hankintoja myös innovaatiotoiminnan kannusteena. Jotta nämä hyödyt voidaan saavuttaa, on välttämätöntä, että julkisten toimijoiden hankintaosaamista ja kansallisesti noudatettavia menettelytapoja kehitetään siten, että ne kannustavat innovatiivisuuteen hankintojen suunnittelussa, määrittelyssä ja toteutuksessa.

Valtion sektoritutkimusyksiköissä tehdään varsin paljon sekä eri toimialoja että julkista sektoria koskevaa tutkimus- ja kehitystyötä, jolla on potentiaalisesti merkittävä vaikutus eri alojen toimintaan. On tärkeää, että tämä työ omalta osaltaan tukee tehokkaasti tuottavuuden kehitystä ajan vaatimuksia vastaavalla tavalla. Tällä hetkellä näin ei välttämättä ole. Selvitysmies Jussi Huttusen tuoreen raportin perusteella sektoritutkimuksessa on huomattavasti uudelleenfokusoinnin ja kehittämisen tarvetta. Selvitysmies on identifioinut mm. taloustutkimuksessa, kuluttajatutkimuksessa ja sosiaali- ja terveysalan tutkimuksessa selviä puutteita. Toisaalta on kiinnitetty huomiota mm. maataloutta koskevan tutkimustoiminnan laajuuteen toimialan suhteellisen merkityksen pienenemisestä huolimatta.

Toimenpide-ehdotukset:

- Puretaan taksilupien tarveharkinta ja luovutaan taksanvahvistuksesta. Apteekkilupamenettelyjen elinkeinovapautta suhteettomasti rajoittavista menettelyistä luovutaan EU:n palveludirektiivistä riippumatta.
- Hallitus tehostaa ja nopeuttaa valtion virastoissa ja laitoksissa tuottavuuskehitystä tukevia ydintehtäviin kuulumattomien tuki- ja hallintopalveluiden rakenteen ja toimintatapojen uudistamista sekä niiden avaamista kilpailulle.
- Julkista tutkimus- ja kehittämisrahoitusta vahvistetaan ja kohdennetaan julkista palvelutuotantoa ja erityisesti peruspalveluja tukevan uuden teknologian kehittämiseen ja hyväksikäytön merkittävään kasvattamiseen sekä palvelurakenteiden ja toimintatapojen uudistamiseen. Samassa yhteydessä panostetaan erityisesti henkilöstön tieto- ja viestintäteknologiseen osaamiseen. Ministeriöt tekevät kehittämistyötä yhteistyössä tuottavuuden toimenpide-ohjelman puitteissa.
- Ministeriöt ja laitokset määrittelevät millaisissa julkisissa hankinnoissa voidaan käyttää innovatiivisuutta keskeisenä hankintakriteerinä. Innovatiiviset hankinnat tulee huomioida julkisen sektorin tuottavuusohjelmissa ja hankintastrategioiden laadinnassa.
- Innovatiivisten hankintojen osaamista kehitetään yhteistyössä valtion-, maa- ja kuntahallinnon kesken. Erilaisten tuottaja-tilaaja ja public-private-partnership -mallien, neuvottelumenettelyjen, riskienhallinnan, hankintasäädösten, jne. käytäntöjen osaaminen keskitetään valtiolla konsernitasolle ja paikallishallinnossa esimerkiksi Kuntaliiton julkisten hankintojen neuvontayksikköön.

- Kehitetään julkisen sektorin palvelurakenteen ja toimintatapojen uudistamisen sekä kilpailuttamisen edellyttämää osaamista julkisen sektorin toimijoille/tilaajille ja yksityisille palvelutuottajille suunnatulla koulutuksella ja tiedottamisella.
- Arvioitaessa valtion sektoritutkimuksen kehittämistä ja resurssien kohdentamista kiinnitetään erityistä huomiota siihen, että tutkimus tukee koko kansantalouden tuottavuuden kohottamistavoitetta.

5.3 Yrittäjyys, investoinnit ja osakemarkkinoiden toiminta

5.3.1 Yrittäjyyspolitiikka – mikä tehoaa ja mikä ei?

Talouden ja työllisyyden kasvu riippuu merkittävästi uusien yritysten kasvusta sekä jo olemassa olevien yritysten uusiutumisesta. Uuden yrityksen perustaminen tai olemassa olevan yrityksen toiminnan uudistaminen kasvattaa kilpailupaineita ja pakottaa muut yritykset vuorostaan tehostamaan toimintaansa tai uudistamaan tuotteitaan. Yrittäjyys on tämän kehityksen vauhdittaja, sillä vahvaan yrittäjyyteen perustuvat yritykset ovat muita joustavampia ja valmiimpia uudistumaan ja kasvamaan.

Nopeasti muuttuvan teknologian ja maailmanlaajuisen kilpailun oloissa on erityisen tärkeää, että taloudessa syntyy erilaiseen uuteen tuotantoon tähtäävää "ko-keellista" toimintaa.⁵⁹ Tämä onnistuu useimmiten parhaiten pienissä yrityksissä, jotka onnistuessaan voivat nopeastikin kasvaa suuriksi.

Suomessa yritysten keskimääräinen koko on kuusi henkilöä, joka on kansainvälistä (EU-15) keskitasoa. Suomessa yhden hengen yrittäjävetoisten yritysten (0 työntekijää) osuus toimintansa aloittavista yrityksistä on yksi EU-maiden korkeimmista. Kansainvälisesti verraten Suomessa liian suuri osa yrityksistä syntyy ja myös kuolee mikroyrityksinä. Vain harvat yritykset kasvavat keskikokoisiksi tai suuriksi.

Kasvuhaluista ja kasvukykyisistä keskikokoisista yrityksistä on pulaa. Käytännössä yrittäjyyden heikko houkuttelevuus ja koetut kannusteet suhteessa yrittäjätoiminannon riskeihin rajoittavat varsinkin innovatiivisten⁶⁰ liikeideoiden muuttamista voimakkaaseen kasvuun tähtääviksi yrityksiksi.

Yrittäjäaktiivisuuden ja kasvuhaluisuuden taustalla on selvitysten ja kyselyjen mukaan rakenteellisia ja toimintaympäristöön liittyviä, mm. kulttuurisia, tekijöitä. Pienet kotimarkkinat ja markkinoille pääsyn vaikeudet, verotus, tiukka kon-

⁵⁹ Ks. esim. Zysman: Finland in a digital era: How do wealthy nations stay wealthy? Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 25/2004.

⁶⁰ Osaamiseen ja innovaatioihin perustuvaa kasvuyrittäjyyttä käsitellään laajemmin luvussa 3.3.

kurssilainsäädäntö, viranomaismenettelyt, työn korkea hinta ja sivukulut ja valtion aikaisempi keskeinen rooli taloudessa ovat jarruttaneet yrittäjyyden laajempaa suosiota. Suomessa on myös perinteisesti menty turvallisesti töihin toisen palvelukseen.⁶¹ Suomessa yrittäjäriskiä korostaa palkansaajien kansainvälisesti verraten hyvä sosiaaliturva. Yrittäjyyden ongelmat ilmenevät myös kuntien hyvin paljon vaihtelevassa yrittäjyysilmastossa.

Uutta yritystä perustettaessa tavoitteena ei useinkaan ole yrityksen voimakas kasvu tai vaurastuminen, vaan yrittäjäksi ryhdytään, jotta henkilö voi olla ”oman itsensä pomo” tai jotta hän ”voi toteuttaa itseään”. Pienten yritysten kasvun esteistä kenties keskeisin on yrittäjän kasvumotivaation ja -halun puute, joka voi olla seurausta esimerkiksi yrittäjän pelosta oman itsenäisyytensä vähenemisestä, omien henkilökohtaisten ja yrityksen tavoitteiden yhteensovittamisen vaikeudesta ja puutteista liikkeenjohdon osaamisessa. Työntekijän palkkaamisen kynnys on usein yrittäjälle korkea. Muina työllistämisen ja yritysten kehittämisen esteinä mainitaan korkeat työn sivukulut ja heikko työvoiman saatavuus.⁶²

Sukupolven- ja omistajavaihdokset

Yrittäjien keski-ikä on 45 vuotta ja reilu kolmasosa on yli 50-vuotiaita. On arvioitu, että jopa 60 000 yritystä vaihtaa tai pyrkii vaihtamaan omistustaan seuraavan kymmenen vuoden aikana. Sukupolvenvaihdoksista on paljon puhuttu, mutta yhä suurempi joukko yrityksistä vaihtaa omistusta muulla tavalla kuin perheen sisällä eli yrityskaupoin. Omistajanvaihdoksen ohella uusi nouseva kehityssuunta on ns. yrittäjäpolvenvaihdos, jossa ei ole olennaista, että yritykselle löytyy jatkaja, vaan että kannattavaan ja aitoon asiakastarpeeseen perustuva liiketoiminta jatkuu tulevaisuudessa muodossa tai toisessa. Jatkajaongelman laajuudesta on erilaisia arvioita, mutta valtaosa hoituu joko yrityskaupoin tai perheen sisäisesti.

Suurimman ongelman muodostavat pienyritykset, erityisesti palvelualoilla, joissa ei usein ole myytävää ja kyseeseen tulee korkeintaan liiketoiminnan siirtäminen. Omistajanvaihdoksien helpottamiseksi on TE-keskuksissa ViestinVaihto-asiantuntijapalvelu; vaihdoksiin voidaan käyttää myös Finnveran yrittäjälainaa; on myös perustettu kattava uusi markkinapaikka pk-yrityspörssi, ja lisäksi on laadittu yrityksen siirtämistä helpottava opas ja tietokoneohjelma. Myös verotuksellisia kannustimia on parannettu. Verokohtelua on huojaennettu alentamalla yrityksen varallisuuden arvon laskentaperuste 40 prosenttiin verotusarvosta sukupolvenvaihdoksen yhteydessä.

⁶¹ Ks. esimerkiksi Kiander, Martikainen ja Voipio (2004), Yrittäjyyden tila 2002–2004, VATT-tutkimuksia. No. 112 ja Yrittäjyyskatsaus 2004.

⁶² Ks. esimerkiksi ”Pk-yritysbarometri, kevät 2004”, jonka teettävät Finnvera Oyj ja Suomen Yrittäjät.

Mikä tehoaa kasvuyrityksiin ja yrittäjyyteen?

Yrityksen kasvuhalu ja kasvukyky riippuvat ennen kaikkea yrityksen sisäisistä tekijöistä; omistajien tahtotilasta ja yrityksen johdon ja henkilöstön osaamisesta. Julkisen sektorin tehtävänä on taata yrityksille kansainvälisesti huippuolosuhteet kehittää ja kasvattaa liiketoimintaansa Suomessa.

Jos halutaan lisää uusia yrityksiä ja enemmän kasvuyrityksiä, on vaikutettava ennen kaikkea toimintaympäristön rakenteellisiin tekijöihin. ”Viranomaisvetoiset” yrittäjyysohjelmat ja -toimet, joihin väistämättä usein liittyy byrokratiaa, eivät välttämättä ole tehokkaita tapoja edistää yrittäjyyttä. Kansainväliset tutkimukset antavat vain vähän viitteitä siitä, että erilaiset julkisten toimijoiden jakamat rahoitustuet tai organisoimat yritysten kehittämistoimenpiteet ja yritysneuvonta olisivat tuottaneet merkittävästi uutta yrittäjyyttä.⁶³ Näiden ohjelmien resursointiin nähden tuloksia ei voida pitää kovin rohkaisevina ja niiden kustannustehokkuus jää kyseenalaiseksi. Vaikka uutta yrittäjyyttä ja kasvuyrittäjyyttä on myös Suomessa tuettu erilaisin julkisin tukitoimin ja -ohjelmin jo 1990-puolivälistä alkaen, niiden vaikuttavuus on toistaiseksi ollut pieni. Ennen uusien ohjelmien ja tukitoimien aloittamista on nykyisten yrittäjyyttä edistävien politiikkatoimien tehokkuutta ja vaikuttavuutta arvioitava huolella.

Ohjelmien, neuvonta- ja tukipalvelujen sijasta suomalaiset yrittäjät tuntuvat reagoivan erityisesti verokannustimiin. Verokannustimien tehokkuutta ja suora- viivaista kannustinvaikutusta suhteessa muihin yrittäjyyden edistämistoimenpiteisiin on Suomessa ehkä aliarvioitu. Vuoden 2005 alusta voimaan astuva yritys- ja pääomaverouudistus lieventää useimmissa tapauksissa yritystoiminnan verotusta ja parantaa yrittämisen edellytyksiä. Tietyissä tapauksissa verotus kuitenkin kiristyy, verojärjestelmä myös monimutkaistuu ja järjestelmään tulee kasvua potentiaalisesti rajoittavia verokynnyksiä.⁶⁴ Keskitetysti omistettujen perheyrittysten osalta myös varallisuusvero on ongelmallinen. Varallisuusveron poistoa pidetäänkin yrittäjäkentässä merkittävänä yrittäjyyttä tukevana kannusteena. Mahdollisten kannustinvaikutusten ohella varallisuusverotukseen liittyy useita epäkohtia.⁶⁵

Pysyviä tuloksia saadaan parhaiten uudistamalla elinkeinopolitiikan johtamista ja vähentämällä ohjauksen ja julkisten edistämistoimien pirstaleisuutta. Elinkeino- politiikan keskeiseksi tavoitteeksi on asetettava erityisesti innovatiivisten yritysten ja kasvuyritysten lukumäärien merkittävä lisääminen ja huolehdittava siitä, että näiden yritysten tarpeet otetaan politiikassa johdonmukaisesti huomioon. Tavoitteen saavuttaminen edellyttää resurssien käytön voimakasta priorisointia

⁶³ Ks. esimerkiksi Parker (2004).

⁶⁴ Ks. Hietala, Kari, Rauhanen ja Ulvinen (2004), Laskelmia yritys- ja pääomaverouudistuksesta, VATT-keskustelualoitteita 338.

⁶⁵ Kilpailukykyiseen verotukseen, VM 12/2002.

ja yhdenmukaistamista koko valtionhallinnossa. Nykyisistä poikkihallinnollisista politiikkaohjelmista, kuten yrittäjyyspoliittinen ohjelma, nämä elementit puuttuvat. Erityisen tärkeää on, että yritys- ja innovaatiopalvelut⁶⁶ johdetaan yhteisistä tavoitteista käsin.

Kasvuyrittäjyyden ongelmia selvitti syksyllä 2004 lähinnä yritysjohtajista koostunut neuvonantoryhmä. Osa seuraavista ehdotuksista perustuu tämän kaupp- ja teollisuusministeriön asettaman ryhmän esityksiin.

Toimenpide-ehdotukset:

- Hallitus vahvistaa kokonaisvaltaisen ja pitkäjänteisen elinkeinopoliittisen strategian, joka valmistellaan kaupp- ja teollisuusministeriön johdolla.
- Strategiaa valmisteltaessa arvioidaan nykyisten yrittäjyyden edistämiseen käytettävien resurssien ohjausta erityisesti uusien innovatiivisten yritysten ja kasvuyritysten näkökulmasta. Valmistellaan ja otetaan käyttöön nykyistä tehokkaampi tapa johtaa koko valtionhallinnon elinkeinopolitiikkaa. Tämä edellyttää poikkihallinnollisen strategisen johtamisen ulottamista eri ministeriöiden alaisiin elinkeino-organisaatioihin.
- Julkiset toimijat on nähtävä liiketoiminnan kehityksen mahdollistajina eikä toteuttajina. Julkisten toimien tulee perustua havaittuun markkinapuutteeseen ja ennen uusien ohjelmien ja tukitoimien aloittamista on nykyisten yrittäjyyttä edistävien politiikkatoimien tehokkuutta ja vaikuttavuutta arvioitava huolella.
- Jatkossa on myös arvioitava, edellyttääkö elinkeinopolitiikan koordinoinnin, johtamisen, ohjauksen ja voimavarojen käytön tehostaminen vielä voimakkaampia keinoja, esimerkiksi erillisen elinkeinoministeriön perustamista.
- Muodostetaan erikoistunut yrittäjien ja yritysjohtajien kasvuosaamista vahvistava koulutus- ja valmennusverkosto, joka tarjoaa räätälöityä opetusta ja etäopetusta. Verkoston muodostuminen edellyttää yhteistyötä nykyisin alan opetusta tarjoavien yliopistojen, ammattikorkeakoulujen, ammatillisten oppilaitosten ja muiden yksiköiden kesken.
- Seurataan yritys- ja pääomaverouudistuksen vaikutuksia ja arvioidaan mahdolliset lisäkehittämisen tarpeet huolellisesti.

5.3.2 Taloudellisen epäonnistumisen riski

Jotta Suomeen saataisiin enemmän yrittäjiä ja erityisesti kasvuhakuisia yrityksiä, yritystoiminta olisi saatava houkuttelevammaksi uravaihtoehdoksi. Tutkimusten mukaan riskit ja epäonnistumisen pelko ovat merkittäviä yrittäjäksi ryhtymisen

⁶⁶ Ks. myös luku 3.

kynnyksiä Suomessa. Liian monen potentiaalisen yrittäjän aikomuksia jarruttaa toimeentulon epävarmuus, velkaantumisen pelko, yrittäjyyden sitovuus sekä omaisuuden menettämisen pelko. Suomessa onkin syytä tarkastella yrittäjyyden riskien ja palkkioiden tasapainoa.

Yrittäjyyden houkuttavuutta voidaan parantaa myös muuten kuin taloudellisten kannustimin (ml. verotus ja rahoituksen saatavuus). Esimerkiksi yritystoiminnan uudelleen aloittaminen konkurssin tai velkasaneerauksen jälkeen on usein vaikeaa. Lainsäädännöllisin ja muin toimin (mm. asenteisiin vaikuttamalla) voidaan kohtuullistaa epäonnistumisen seuraamuksia yritystoiminnassa. Yritysten liiketoiminnan siirtojen edesauttaminen on myös keino rajata yrittäjyyden riskiä. Turvallisuushakuisten suomalaisten yrittäjyyden kynnyksiä voidaan loiventaa selkeyttämällä alkavan yrittäjän sosiaali- ja työttömyysturvaa. Taloudellista turvallisuutta arvostavan asenneilmaston muuttaminen yrittäjyysaktiivisuuden lisäämiseksi vaatisi myös uusia riskin kohtuullistamiseen tähtääviä muutoksia. On lisäksi pyrittävä vähentämään konkurssisiin ja vähemmän dramaattisiin epäonnistumisiin liittyvää sosiaalista leimaa.

Henkilökohtainen konkurssi

Suomen nykyisessä vastuujärjestelmässä yritystoiminnan epäonnistumisesta voi olla seurauksena yrittäjän henkilökohtainen velkavastuu, josta ei ole mahdollista selvittää jäljellä olevana elinaikana. Vaikka henkilön omaisuus luovutetaan konkurssiin ja realisoidaan kokonaisuudessaan, hän ei vapaudu vastaamasta ennen konkurssia syntyneistä veloista siltä osin, kuin omaisuus ei ole riittänyt velkojen maksamiseen. Tietoisuus tästä velkavastuun pysyväisyydestä on merkittävä tekijä, joka ehkäisee yritystoiminnan aloittamista muutoin harkitsevaa ihmistä ryhtymästä yrittäjäksi.

Viime aikoina on nostettu esille ajatus ns. *henkilökohtaisen konkurssin* käyttöön ottamisesta Suomessa. Tällä ilmaisulla on yleensä tarkoitettu ylivelkaisen luonnollisen henkilön omaisuuden luovuttamista konkurssiin tai muuhun maksukyvyttömyysmenettelyyn siten, että velallisen vastuu ennen konkurssia syntyneistä veloista lakkaa kokonaan sen jälkeen, kun henkilön omaisuus on realisoitu menettelyssä ja saadut varat käytetty velkojen lyhentämiseen. Järjestelmän väärinkäyttö olisi luonnollisesti pyrittävä estämään erilaisilla rajoituksilla. Yrittäjän riskejä maksukyvyttömyystilanteita rajattaessa, tulee lähtökohtana olla, että yritystoiminnan harjoittaminen on ollut rehellistä ja lainmukaista. Toimenpiteet eivät myöskään saa vääristää kilpailua tai heikentää rahoitusmarkkinoiden toimintaa.

Toimenpide-ehdotus:

- Selvitetään mahdollisuudet muuttaa suomalaista konkurssi- ja velkajärjestelylainsäädäntöä siten, että otettaisiin käyttöön nykyisten velkajärjestelymahdollisuuksien ohelle ns. henkilökohtainen konkurssi.

5.3.3 Investoinnit ja yrityssektorin dynamiikka

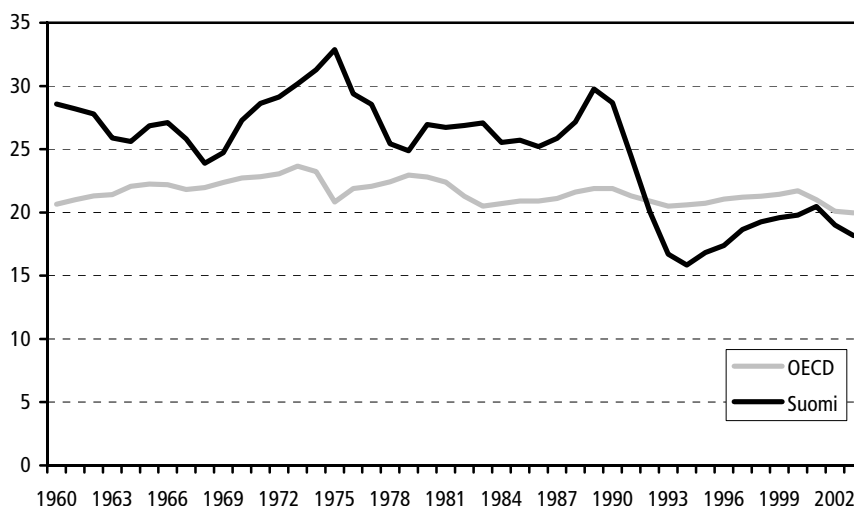
Kansainvälisen kilpailun kiristyminen, kaupan vapautuminen ja yleisemmin globalisaatio ovat suunnanneet yritysten huomion Euroopan ulkopuolelle. Viimeaikainen kehitys osoittaa, että Suomi osana Eurooppaa ei ole ollut samassa mitassa vetovoimainen kiinteiden investointien kohde kuin nopeasti kasvavat uudet alueet kuten Kiina, Intia, Brasilia ja EU:n uudet jäsenmaat. Sen lisäksi, että Suomeen tulleiden ulkomaisten teollisten uusperustaintiestointien määrä on ollut hyvin pieni, myös suomalaisomisteisten yritysten investoinnit tuotantokapasiteetin lisäämiseen Suomessa ovat vähentyneet.

Kiinteiden investointien taso on Suomessa ollut 1990-luvun laman jälkeen selvästi alempi kuin aiempina vuosikymmeninä. Vaikka investointien ennakoidaan kasvavan, näköpiirissä ei ole mitään tekijää, joka palauttaisi investointien tason ennen 1990-lukua vallinneelle tasolle. Pääomakanta ei siten enää lisäännä kokonaistuotannon kasvua nopeammin. Tämän kehitystrendin seurauksena on esitetty huoli siitä, että tuotannolliset kone- ja laiteinvestoinnit eivät nykyisellä investointiasteella riitä edes pääomakannan teknisen ja taloudellisen kulumisen korvaamiseen. Pitkällä aikavälillä kiinteiden investointien puute saattaa heikentää uuden teknologian laaja-alaista soveltamista tuotannossa, tuottavuuden kasvua ja siten kilpailukykyä. Kansantalouden näkökulmasta keskeinen politiikkahaaste on Suomen vetovoiman parantaminen investointien sijaintipaikkana.

Yli-investoinneista ali-investointeihin?

Aina 1980-luvun lopulle saakka Suomen investointiaste (kiinteät investoinnit suhteessa bruttokansantuotteeseen) ylitti selvästi teollisuusmaiden keskimääräisen tason. Talous oli investointivetoisen kehityksen vaiheessa. Investoinnit tuottivat suhteellisen nopean kasvun, mutta useat tutkimukset ovat osoittaneet myös pääoman tehottomuuden: talouden kasvuun nähden investoinnit olivat ylisuuria. Kansantalouden investointiaste on alentunut 20 prosentin tuntumaan eli jokseenkin samalle tasolle kuin pääoman tehokkaan käytön maissa Yhdysvalloissa ja Isossa-Britanniassa.

Kuvio 5.6 Investointiaste Suomessa ja OECD-maissa keskimäärin vuosina 1960–2003, investoinnit % jalostusarvosta.



Lähde: Etla.

Sekä teollisuuden että palvelusektorin investointiasteet ovat tuntuvasti laskeutuneet. Valtaosaltaan tämä heijastaa pääomankäytön tehostumista sekä rakennemuutosta kohti vähemmän pääomavaltaista tuotantoa. Pääomankäytön tehostuminen talouden ongelmana onkin hävinnyt. Huolestuttavaa on se, että kotimaisten investointien matala taso on jatkunut niin kauan, ja esimerkiksi teollisuuden nettopääomakanta on supistunut: investoinnit eivät riitä korvaamaan pääomakannan kulumista.

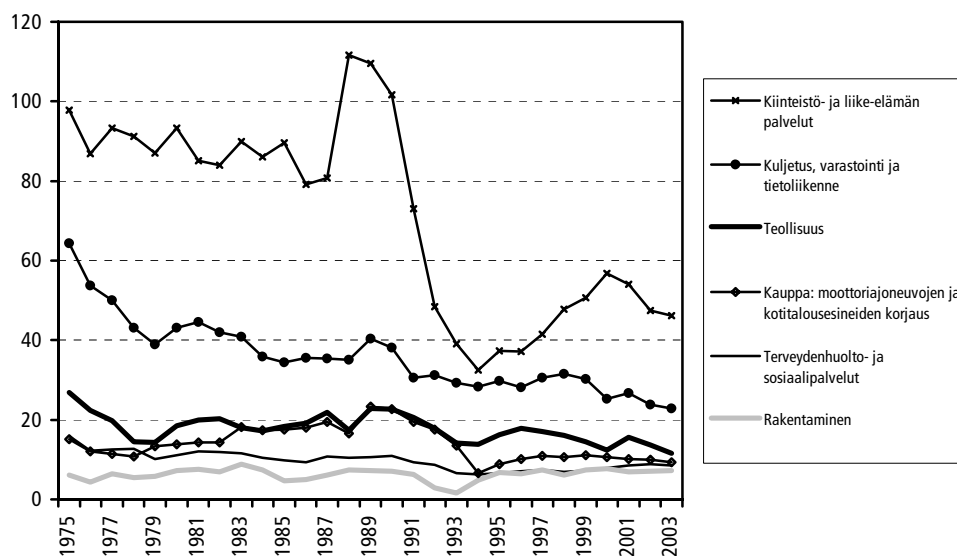
Teollisuuden kiinteiden investointien merkittävän alenemisen taustalla on talouden rakennemuutos ja suomalaisten suuryritysten globalisoituminen. Metsäteollisuus on merkittävimmin vaikuttanut teollisuuden pääomakannan kasvun hidastumiseen. Suomalaiset metsäteollisuuskonsernit ovat 1990-luvulta alkaen enenevästi siirtyneet ulkomaille yritysostojen ja reaali-investointien muodossa.⁶⁷ Syitä sijoittumiseen paikallisille ulkomaisille markkinoilla ovat olleet lyhyemmät kuljetusetäisyydet, alaisemmat kustannukset, parempi ja joustavampi palvelukyky sekä nopeammat toimitukset. Lisäksi keräyskuidun parempi saatavuus on lisännyt tarvetta sijoittua ulkomaisille markkinoille. Puuraaka-aineen saatavuus saatuaan tulevaisuudessa ohjata metsäteollisuuden investointeja erityisesti Venäjälle.

Metsäyritysten merkittävien ulkomaisten yritysostojen tavoitteena – samoin kuin muidenkin suomalaisten globaalien yritysten tavoitteena – on ollut vahvistaa

⁶⁷ Huippuvuosina 2000 ja 2001 metsäteollisuuden kokonaisinvestoinneista yli 80 prosenttia suuntautui ulkomaille. Vuonna 2002 investointien kokonaistaso oli 2 mrd. euroa, josta enemmistö, n. 1,2 mrd. euroa kohdistui ulkomaille.

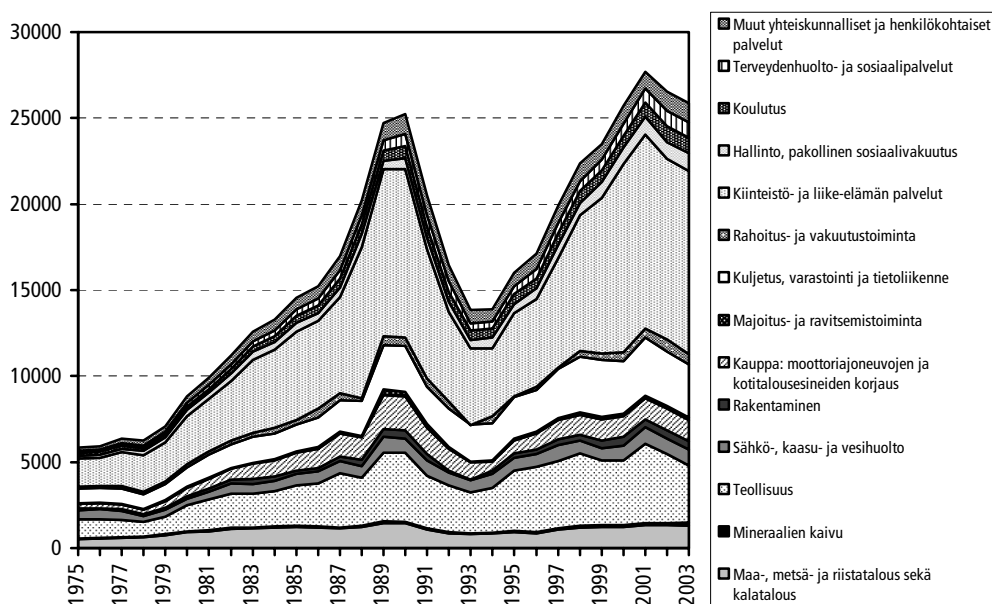
yritysten toimintaedellytyksiä siten, että investoinnit eri puolille maailmaa tukevat toisiaan samalla kun ne tasapainottavat investoivien yritysten riskejä. On todennäköistä, että metsäyritysten kansainvälistyminen jatkuu myös keskipitkällä aikavälillä ja investoinnit Suomessa jäävät edelleen melko vähäisiksi.

Kuvio 5.7 Investointiasteet tärkeimmillä toimialoilla vuosina 1975–2003, % arvonlisäyksestä.



Lähde: Tilastokeskus

Kuvio 5.8 Investoinnit toimialoittain vuosina 1975–2003, milj. euroa.



Tuotannon painottuminen entistä enemmän korkeaan osaamiseen ja teknologiaan on lisännyt t&k-investointien osuutta yritysten investoinneista. Kun teollisuuden investointiasteeseen otetaan mukaan t&k-investoinnit, kokonaisinvestointiaste ei ole alentunut juuri lainkaan. On kuitenkin huomattava, että t&k-investoinnit ja kiinteät investoinnit ovat luonteeltaan erilaisia ja että teollisuuden t&k-investoinneista Nokian osuus on kaksi kolmasosaa. Vaikka siis koko teollisuuden tasolla kokonaisinvestointiaste (kiinteät investoinnit ja t&k-investoinnit) on pysynyt ennallaan, niin ilman Nokian vaikutusta tämä investointiaste on pudonnut selvästi 1990-luvun alusta lähtien. Ongelmana onkin, että Nokian ulkopuolisessa teollisuudessa t&k-investoinnit ovat jääneet alhaisiksi eikä niiden kasvu ole paikannut kiinteiden investointien vähenemistä. Suomen maine t&k-intensiivisenä maana nojaa liian vahvasti vain yhteen toimialaan ja yhteen yritykseen.

T&k-investoinnit ja kiinteät investoinnit ovat usein toisiaan täydentäviä: kun teknologia on sitoutuneena koneisiin ja laitteisiin, osa teknologisesta kehityksestä toteutuu perinteisten kiinteiden investointien kautta. Joissain tapauksissa uusia tuotteita voidaan tuottaa vain uusimmalla kone- ja laitekannalla. Toisaalta osa t&k-investoinneista kohdistuu tuotantoprosessien ja tehokkaampien tuotantokoneiden, laitteiden ja ohjelmistojen kehittämiseen. Tuottavuutta parantavien prosessi-innovaatioiden käyttöön otto edellyttää useissa tapauksissa kiinteitä investointeja.

Tulevaisuuden kannalta keskeinen kysymys on, miten uutta tutkimustietoa ja teknologiaa pystytään hyödyntämään, jos koneita ja tuotantolaitteistoa ei uudisteta. Uhkana on, että matala investointitaso heijastuu hitaana uuden teknologian omaksumisena ja leviämisenä, mikä puolestaan hidastaa tuottavuuskasvua. Tulevaisuudessa tulisi siten panostaa entistä voimakkaammin uuden tiedon ja osaamisen tuottamisen lisäksi myös niiden hyödyntämiseen eri toimialoilla. Jos yritys- ja toimialadynamiikka hiipuu, myös tuottavuuden kasvu hidastuu.

Investointien tuotto-asteen ja osakemarkkinoiden merkitys yritysten investoinneille

Suljetussa taloudessa tulorahoituksen (kannattavuuden) ja kotimaisten investointien välillä oli selkeä riippuvuus. Nyt tuo riippuvuus on pitkälti hävinnyt. Avoimessa maailmantaloudessa yritykset investoivat sinne, missä tuotto-odotukset ovat parhaat.

Kannattavuudeltaan hyvätkin toimialat ovat investoineet Suomeen tuntuvasti vähemmän kuin aiemmin, vaikka pääoman keskimääräinen tuottoaste on viime vuosina noussut. Samaan aikaan ulkomaan investoinnit ovat kasvaneet. Tämä kehitys viittaa siihen, että investointien vaadittu tuottoaste on noussut globalisaation, corporate governance -muutosten ja yritysten omistajapohjan kansain-

välistymisen seurauksena. Suomeen suuntautuvien investointien tuotto-odotusten kannalta kustannustekijät, tuottavuuskehitys, verotus sekä osaavan työvoiman, energian ja raaka-aineiden saatavuus ovat keskeisiä.

Kotimaiset ja kansainväliset arviot viittaavat siihen, että varsinkin suomalaisten pienten ja keskisuurten yritysten markkina-arvo on kansainvälisesti verrattuna alhainen. Tämä voi johtaa kahteen epäkohtaan: yhtäältä suomalaisia yrityksiä voidaan myydä liian halvalla ulkomaisille omistajille ja toisaalta suomalaisten osakkeiden aliarvostus estää yrityksiä kansainvälistymästä, kun ei ole järkevää rahoittaa ulkomaisia yritysostoja omilla osakkeilla. Markkina-arvon suhteellista mataluutta voidaan selittää suomalaisten osakemarkkinoiden ohuudella ja vähäisellä sijoittajien määrällä. Kansainvälisten sijoittajien kiinnostus suomalaisiin yrityksiin rajoittuu käytännössä muutamaan suuryritykseen, jolloin useiden listattujen yritysten markkina-arvo riippuu ratkaisevasti kotimaisista sijoittajista ja osakemarkkinoiden vetovoimasta.⁶⁸

EU:n rahoitusmarkkinoiden integraation edetessä varsinkin verotuksen merkitys yhtäältä kilpailutekijänä ja toisaalta sijoitustoimintaa ohjaavana tekijänä korostuu. Suomessa toimivien markkinaosapuolten ja rahoitusmarkkinavälineiden suhteellinen kilpailukyky verotuksessa onkin varmistettava. On huolehdyttävä siitä, että toimintaympäristö ei aiheuta ongelmia tai kilpailuhaittoja, kun yritykset tekevät päätöksiä toimintansa sijoituspaikoista tai investoinneista.

5.3.4 Tehokas markkinapaikka tukemaan yritysten kasvua ja investointeja

On todennäköistä, että pääomamarkkinoiden merkitys yritysten rahoituskanavana kasvaa Euroopassa. Esimerkiksi luottolaitosten uusi vakavaraisuuskehikko ja riskienhallintaa koskevat säännökset ottavat aikaisempaa paremmin huomioon luotonsaajan riskipitoisuuden. Arvopapereiden kaupankäynnin ja kauppohenkilöstön keskittyminen Euroopassa asettaa haasteita erityisesti pienille ja keskisuurille yrityksille, jotka eivät ole suurten kansainvälisten sijoittajien kiinnostuksen kohteena.

Tärkeänä tekijänä pääomamarkkinoiden suotuisalle kehitykselle Suomessa on mm. se, että suurten ja muidenkin yritysten kannattaa pitää pääkonttorinsa Suomessa ja laskea osakkeensa ja joukkovelkakirjalainansa liikkeeseen Helsingissä. Tämä koskee yhtä hyvin noteerattuja yhtiöitä kuin potentiaalisia uusia liikkeeseenlaskijoita. Ilman suuria perinteisiä yhtiöitä Helsingin pörssi ei voi olla sijoittajille eikä liikkeeseen laskijoille kilpailukykyinen ja houkutteleva kauppa-
paikka.

⁶⁸ Ks. esim. Ali-Yrkkö, J., Hyytinen, A. & Liukkonen, J. (2003). Exiting Venture Capital Investments: Lessons from Finland. Kirjassa Hyytinen, A. & Pajarinen, M. (eds). Financial Systems and Firm Performance. Theoretical and Empirical Perspectives. ETLA B 200. Taloustieto Oy.

Pörssin kaupankäynti- ja selvitysjärjestelmien kilpailukykyisyys ja tehokas hinnoittelu ovat välttämättömiä ehtoja sille, etteivät sijoittajat vaihda markkinapaikkaa. Pörssin toiminta edellyttää riittävää tarjontaa ja kysyntää markkinoiden likviditeetin muodostamiseksi. Tällä olisi merkitystä erityisesti pienille ja keskisuurille yrityksille niin listautumisantien kuin yritysten listautumisen jälkeisen kasvun aikana.

Kotitalouksien sijoituskäyttäytymisellä merkittävä rooli

Kotitalouksien sijoitustoiminnalla on suuri merkitys kotimaisten pääomamarkkinoiden kehittymiseen. Vuoden 2004 kesäkuussa kotitalouksien rahoitusvarallisuus oli noin 90 mrd. euroa, josta yli puolet oli edelleen pankkitalletuksina.

Rahasto- ja suorien osakesijoitusten suosion kasvu edistäisi kotimaisten rahoitusmarkkinoiden kehitystä ja yritysten rahoitusmahdollisuuksien monipuolistumista. Siten kaikki toimenpiteet, jotka tukevat tasapuolisesti kotitalouksien sijoitusvaihtoehtoja, myös edistävät epäsuorasti kotimaisten rahoitusmarkkinoiden likviditeettiä, vakautta ja kehitysmahdollisuuksia.

Suomessa varallisuusverotuksen epäneutraalilla kohdentumisella on tutkimusten mukaan merkittävä vaikutus sijoittajien käyttäytymiseen. Esimerkiksi rahasto-osuuksien kuuluminen varallisuusverotuksen piiriin saattaa osaltaan selittää varallisuusverottomien pankkitalletusten suosiota.⁶⁹ Vanhoista EU-maista varallisuusverotusta sovelletaan Suomen lisäksi Espanjassa ja Ruotsissa, jossa on äskettäin tehty päätös luopua perintö- ja lahjaverosta.

Kotitalouksien sijoitus- ja säästämiskäyttäytymiseen vaikuttavat omalta osaltaan myös pitkäaikaisen säästämisen verokohtelussa olevat erot. Kansainvälisessä vertailussa Suomi eroaa muista maista siinä, että vapaaehtoisen eläkesäästämisen verokannustimet on lainsäädännössä rajattu koskemaan vain eläkevakuutusta. Muissa Pohjoismaissa ja lähes kaikissa EU-maissa pitkäaikaisen säästämisen eri muotoja kohdellaan verotuksellisesti tasapuolisesti.⁷⁰

Jos pitkäaikaissäästämisen verotuen laajentamista harkitaan jatkossa, on selvitettävä huolellisesti muutoksen vaikutukset pääomamarkkinoihin ja eläkepolitiikkaan.⁷¹ Kun vuoden 2005 alusta voimaan tulevan laajan eläkeuudistuksen tavoit-

⁶⁹ Varallisuusveroa voidaan kiertää usealla tavalla, esimerkiksi ottamalla lainaa pankista (varallisuusverotus määräytyy nettovarallisuuden perusteella) tai myymällä sijoitusvuodenvaihteessa ja sen jälkeen ostamalla sijoitus heti takaisin. Sijoitusrahastosäästämisessä varallisuusveron kierto näkyy mm. siten, että korkorahastojen rahasto-osuuksien nettomyynti on ollut toistuvasti vuoden viimeisenä kuukautena negatiivista. Vuodenvaihteessa takaisin ostettujen osakkeiden määrä on selvästi suurempaa kuin muulloin ja tilastollisesti merkitsevää.

⁷⁰ Ks. Keskenään kilpailevat säästötuotteet. Siva-työryhmän väliraportti, Liite 3: "Vapaaehtoiset eläkejärjestelyt ja niiden verotus eräissä maissa"; VM 4/2003.

⁷¹ Ks. Keskenään kilpailevat säästötuotteet. Siva-työryhmän muistio; VM 26/2003.

teenä on eläkkeelle siirtymisen myöhentäminen, on samanaikaisesti vaikea perustella yksityisiä verotuettuja järjestelmiä, joissa eläkkeelle voi jäädä lakisääteistä eläkeikää aikaisemmin.

Työeläkelaitosten sijoitustoiminnan kehittäminen

Kotimaisten työeläkelaitosten hallinnassa on Suomen kansantalouden kannalta merkittävää varallisuutta, joka on kerätty tulevia eläkkeitä varten. Laitosten yhteenlaskettu varallisuusmassa on yli 80 mrd. euroa, josta yli 50 mrd. euroa on yksityisten työeläkelaitosten vastuulla. Väestön ikärakenteen muutoksesta johtuvia eläkemenoja voidaan merkittävästi tasoittaa eläkevarojen rahastoinnin ja tehokkaan sijoitustoiminnan avulla. Suurimpien suomalaisten työeläkelaitosten sijoituksista osakesijoitusten osuus on vain noin 20 prosenttia, kun se esimerkiksi suurimmilla ruotsalaisilla työeläkerahastoilla on 30–60 prosenttia.⁷²

Taulukko 5.1 Työeläkerahastojen sijoitusjakauma 30.6.2004, %.

Sijoituskohteet	TEL-yhtiöt	Erityiseläkeyhteisöt (Keva ym.)
- Osakkeet	25,9	42,8
- Joukkovelkakirjat ja vvk:t	51,3	41,9
- Muut	22,8	15,3
Alueellinen jakauma		
- Suomi	36,2	29,0
- Muu euroalue	40,4	40,7
- Muu maailma	23,3	30,4

Lähde: Tela.

Työeläkevarojen sijoitustoiminnan tavoitteena on pyrkiä mahdollisimman hyviin tuottoihin, joiden käyttäminen eläkevastuun rahastointiasteen tukemiseen pienentää tarvetta korottaa maksutasoa vastaisuudessa. Laskelmien mukaan yhden prosenttiyksikön parannus eläkevarojen tuottotasossa merkitsee pitkällä aikavälillä 2–3 prosenttiyksikön alenemista eläkemaksujen tasossa. Sijoitustuottojen merkitystä kuvaa myös se, että tuottojen vajaan puolen prosenttiyksikön paranimisella on sama työeläkemaksun nousua alentava vaikutus kuin yhden vuoden eläkkeelle jäännin lykkäytymisellä.

⁷² Goldman Sachs International Jun-2004: Euro Entry Impact on Small/Mid Cap Stocks. Laskelmasa ovat mukana seuraavat eläkerahastot: yhdistetyt AP 1–4-rahastot, AMF -rahastot, Alecta ja SHB. Sijoitusten yhteenlaskettu kokonaisarvo oli noin 1 000 mrd. kruunua.

Eläkevarojen sijoitustoiminnan on oltava ammattitaitoista ja läpinäkyvää. Työ-eläkejärjestelmän lakisääteisyys ja kuuluminen kansalliseen sosiaaliturvaan korostaa julkisen vallan vastuuta rahastoinnin ja sijoitustoiminnan kestävydestä ja valvonnasta. Nämä reunaehdot huomioiden eläkelaitosten ja vakuutusyhtiöiden vakavaraisuussäännöksiä tulee muuttaa siten, että ne mahdollistavat nykyistä laajemmin sijoitukset pääomasijoitusrahastoihin sekä suorat sijoitukset yritysten osakkeisiin. Lähtökohtaisesti eläkelaitosten sijoitustoiminnan on perustuttava tuottojen maksimointiin pitkällä, noin 20–30 vuoden aikajänteellä.

Tämä edellyttää työeläkelaitosten sijoitustoimintaa säätelevän tuottovaatimusjärjestelmän kehittämistä tavalla, joka pidentää sijoitushorisonttia, vähentää sijoittamisen myötäsyklisyyttä ja pienentää laitosten sijoituspolitiikan samankaltaisuudesta aiheutuvaa järjestelmäriskiä. Samalla työeläkelaitosten sijoitustoiminnan riskien hallintaa ja läpinäkyvyyttä on kehitettävä.

Toimenpide-ehdotukset:

- Lisätään työeläkelaitosten ja vakuutusyhtiöiden mahdollisuutta sijoittaa nykyistä laajemmin pääomasijoitusrahastoihin ja suoraan yritysten osakkeisiin muuttamalla vakavaraisuussäännöksiä ja uudistamalla eläkelaitosten tuottovaatimusjärjestelmä.
- Työeläkelaitosten sijoitustoimintaa kehitetään viranomaisten ja työmarkkinajärjestöjen yhteistyönä.

5.4 Työmarkkinoiden haasteet ja uudistamistarpeet

5.4.1 Työmarkkinoiden haasteet

Kilpailu työpaikoista kiristyy

Työmarkkinoiden näkökulmasta globalisaation problematiikka kiteytyy tuotannon ja työpaikkojen sijaintipäätöksiin. Uusien suurien markkina-alueiden avautuminen luo uutta kysyntäpotentiaalia ja mahdollisuuksia hyödyke- ja palvelutuotannon kasvulle. Suuret erot maiden ja talousalueiden kustannustasossa ja mm. työmarkkinoiden instituutioissa sekä kasvavien markkinoiden läheisyys antavat uusille talousmahdeille etulyöntiaseman yritysten tehdessä sijaintipäätöksiään. Tämä lisää kansainvälistä työnjakoa ja samalla erikoistumisesta syntyviä hyötyjä ja mahdollisuuksia kehittyneille maille.

Avautumisen nettohyödyt muodostuvat sitä suuremmiksi, mitä joustavammin yritykset ja yksilöt pystyvät suuntautumaan uusiin kannattaviin toimintoihin. Aluerakenteen hajanaisuus ja työvoiman nopea ikääntyminen vaikeuttavat tältä

osin Suomen tilannetta. Nämä tekijät korostavat sosiaalisten turvaverkkojen ja sopeutumista helpottavien toimien merkitystä.

Globalisaation nykyisen vaiheen vaikutukset Suomen työmarkkinoilla ovat melko pitkälle verrannollisia aiemman integraatiokehityksen vaikutuksiin. Suljetun talouden avautuessa erilaisten toimintojen kannattavuus muuttuu. Jotkut toimialat, yritykset ja yksilöt hyötyvät, toiset puolestaan menettävät ainakin suhteellisia asemiaan. Yritystoiminnan kansainvälistyessä on myös luontevaa, että suomalaiset yritykset siirtävät niitä toimintojaan ulkomaille, joiden toimintaympäristö on Suomea edullisempi. Samanaikaisesti ulkomaille siirtyvän tuotannon sijaan syntyy uusia työpaikkoja meillä kannattaviin toimintoihin, jos markkinamme toimivat hyvin.

Eri toimijoiden yhteinen tehtävä on edistää ja luoda puitteet kannattavien toimintojen sijoittumiselle maahamme myös tulevaisuudessa. Yhtä tärkeää on, että ihmisten asema muutoksessa turvataan: siirtyminen katoavasta työpaikasta uudelle alalle ja/tai uralle voi yksilötasolla olla raskasta ja vaikeaa. Julkisen vallan toimet ovat tarpeen sopeutumisen helpottamiseksi.

Globalisaatio polarisoi työmarkkinoita

Kaupan vapautuminen ja tuotannontekijöiden lisääntyvä liikkuvuus luo painetta tuottavuuskorjattujen tuotannontekijähintojen yhtäläistymiseen. Koska kehittyvillä mailla on suhteellinen etu vähäistä ammattitaitoa ja osaamista vaativassa tuotannossa, lisääntyvä kilpailu pyrkii heikentämään erityisesti tällaisen työvoiman suhteellista palkkatasoa kehittyneissä maissa.⁷³

Työmarkkinoiden toimintaympäristössä tapahtuu globalisaation kanssa samanaikaisia muita suuria muutoksia: väestö ikääntyy, teknologiat muuttuvat ja työvoiman koulutustaso kohoaa. Tällaiset toimintaympäristön muutokset ja näiden muutostekijöiden välinen vuorovaikutus vaikuttavat globalisaation rinnalla merkittävästi työmarkkinoiden olosuhteisiin.

Etenkin Euroopassa työmarkkinoiden instituutioiden on arvioitu vaikeuttaneen talouden sopeutumista tähän kehitykseen ja siten voimistaneen työpaikkojen siirtymistä ja työttömyyden kohdistumista matalan osaamis- ja koulutustason työvoimaan.⁷⁴ Seurauksena on ollut työmarkkinoiden polarisoituminen, jota tieto- ja viestintäteknologian nopea kehitys on osaltaan vauhdittanut.

⁷³ Ks. esim. Sandmo, A. (2002): Globalisation and the Welfare State: More Inequality – Less Redistribution? Norwegian School of Economics and Business Administration, Discussion paper 04/02.

⁷⁴ Viimeaikaiset havainnot viittaavat siihen, että erot eri koulutustasojen työttömyysasteissa olisivat supistumassa Euroopassa (Taimio, H. (2004): Työmarkkinoiden polarisaatio OECD-maissa, Pal-kansaajien tutkimuslaitos (tulossa). Tämä saattaa olla seurausta useissa Manner-Euroopan maissa käyttöön otetuista matalan tuottavuuden työllisyyttä tukevista toimenpiteistä.

Toistaiseksi globalisaatio ei ole samassa määrin uhannut korkeampaa osaamista vaativia työpaikkoja vanhoissa teollisuusmaissa. Tilanne on tältä osin kuitenkin muuttumassa yhä enemmän osaamista vaativien arvoketjun osien, kuten ohjelmisto- ja palvelutuotannon, siirtyessä nouseviin talouksiin. Tämä kehitys on selvemmin nähtävissä Yhdysvalloissa kuin Euroopassa.

Korkeammin koulutettu työvoima on liikkuvampaa kuin vähemmän koulutettu työvoima ja voi osittain reagoida tähän kehitykseen siirtymällä tuotannon mukana sinne missä työtilanne on suotuisin. Vahvistuessaan tämä tendenssi luo "ai-voviennin" muodossa paineita Suomen koulutukseen ja korkeaan osaamiseen perustuvalla talous- ja työllisyysstrategialle.

Onnistuneen globaali-strategian perusta on työvoiman osaamistason lisääminen parantamalla työmarkkinoille tulevien nuorten koulutustasoa ja kehittämällä työssä olevien elinikäistä oppimista. Koulutusjärjestelmä vaikuttaa keskeisesti siihen, minkälaista työvoimaa Suomessa on tarjolla ja miten tehokkaasti sen osaamista pystytään kehittämään. Sen tueksi tarvitaan kuitenkin mm. innovaatiotoiminnan, pääomien saatavuuden sekä tieto- ja muiden liikenneyhteyksien kehittämistä, jotka kaikki osaltaan edesauttavat menestyvän taloudellisen toiminnan sijoittumista Suomeen.

Työmarkkinoiden instituutioiden toimivuus avainasia

Talouden yleisen toimintaympäristön ohella myös puhtaasti työmarkkinoihin liittyvillä tekijöillä – etenkin palkkatasolla ja palkkarakenteilla – on oma ohittamaton merkityksensä tuotannon ja työllisyyden kehityksessä. Globalisaatioon liittyvä pääoman vapaa liikkuvuus, tuotantoprosessien pilkkominen ja mahdollisuus eri tuotantovaiheiden vapaampaan sijoitteluun maailmanlaajuisesti korostavat osaltaan työmarkkinoiden roolia kilpailutekijänä.

Vanhoissa teollisuusmaissa syntyneet instituutiot, kuten työsuhde- ja työttömyysturva sekä sopimus- ja eläkejärjestelmät – jotka nousevista talouksista pitkälti puuttuvat – näyttäytyvät yrityksille helposti yksinomaan kustannustekijänä. Toisaalta on syytä olettaa, että mm. kattava sosiaaliturva ja julkiset hyvinvointipalvelut heijastuvat työvoimakustannuksiin osittain myös alempina nettopalkkavaatimuksina.

Välittömien kustannusten ohella kehittynyt työmarkkinalainsäädäntö ja -instituutiot merkitsevät yrityksille myös vähemmän joustavia mahdollisuuksia sopeuttaa työvoiman määrää ja työaikoja kysynnän vaihteluihin. Toisaalta hyvin järjestetty sosiaalinen turvaverkko, julkinen työnvälitys ja siihen liittyvä työvoimakoulutus parantavat työmarkkinoiden toimivuutta ja voivat parhaimmillaan toimia

positiivisena vetotekijänä myös yritysten näkökulmasta. Hyvin toimiva sosiaaliturva voi edesauttaa liikkuvuutta ja muutosvalmiutta työmarkkinoilla.

Toimiva neuvottelu- ja sopimusjärjestelmä luo ennustettavuutta ja vakautta työmarkkinoille. Yritystasoista ja paikallista sopimista kehittämällä voidaan luoda dynamiikkaa järjestelmään ja edistää työmarkkinarakenteiden innovatiivista kehittämistä. Yhteistoiminnallinen yritystason kehittämistoiminta mm. tuottavuuden nostamiseksi on myös merkittävä voimavara.

Suomen lähtötilanne vaativa

Suomi kohtaa globalisaatioon ja teknologiseen kehitykseen liittyvät haasteet tilanteessa, jossa korkean työllisyysasteen saavuttaminen ja ylläpitäminen on tärkeää varauduttaessa väestön ikääntymiseen.

Ikääntyvän väestön eläkkeiden ja hyvinvointipalveluiden kestävä rahoittaminen edellyttävät käytännössä työikäisten nykyistä korkeampaa työhön osallistumista. Ikääntyminen voi kuitenkin vaikeuttaa työvoiman joustavaa uudelleensijoittumista ja ammatillisten valmiuksien uudistamista.

Ikäryhmittäin tarkasteltuna työllisyystilanne on nykyisellään varsin hyvä 25–50-vuotiailla. Sen sijaan työikäisten nuorimmissa ja vanhimmissa ikäluokissa työllisyysasteet ovat kansainvälisesti ja varsinkin muihin Pohjoismaihin verrattuna alhaisia. Hyvän työllisyyskehitykseen saavuttamiseksi on tärkeää kiinnittää huomiota toimiin, joilla työllistymisen esteitä voidaan poistaa näiden ryhmien osalta.

Ikääntymisongelman ohella Suomen työmarkkinoita rasittaa myös korkea, huomattavalta osin rakenteellinen työttömyys. Suomessa on eri arvioiden mukaan keskimäärin noin 150 000–170 000 toistuvais- ja pitkäaikaistyötöntä. Työttömyys on meillä muuta EU:ta selkeämmin keskittynyt alemman koulutustason työvoimaan.⁷⁵ Kun toisaalta kilpailu kehittyvistä maista kohdistuu voimakkaimmin juuri tällaiseen työhön, pyrkii uusi kilpailu lisäämään työmarkkinoiden polarisaatiota myös Suomessa.

Työn tuottavuus on Suomessa 15 EU-maan keskitasoa, samoin palkkataso. Palkkojen hajonta eri tehtävissä on kuitenkin meillä keskimääräistä vähäisempää. Tämä näkyy siten, että peruskoulutuksen saaneiden bruttopalkat ovat Suomessa suhteellisen korkeita ja korkeasti koulutettujen vastaavasti EU-15:n keskitasolla tai hajonta huomioon ottaen sen alapuolella.⁷⁶ Vaikka Suomen palkkataso on "vanhoihin EU-maihin" nähden kilpailukykyinen – esimerkiksi teollisuudessa

⁷⁵ EU:lla tarkoitetaan tässä 15 "vanhan" EU-maan keskiarvoa.

⁷⁶ Moisala, J. ja Uusitalo, R. (2004): Palkka- ja tuloerot OECD-maissa, Palkansaajien tutkimuslaitos, tutkimuksia no. 90.

yksikkötyökustannuksemme kuuluvat OECD-maiden alhaisimpiin, on se huomattavasti korkeampi kuin uusissa EU-maissa, Venäjällä ja Aasian nousevissa talouksissa.

5.4.2 Passiivisesta aktiiviseen työvoimapolitiikkaan

Yksi globalisaatiokehityksen seuraus on erikoistuminen ja työnjaon lisääntyminen globaalilla tasolla, mikä merkitsee joidenkin toimintojen siirtymistä nouseviin talouksiin. Tällainen kehitys, joka alkuvaiheessa on koskenut etenkin alemman osaamis- ja koulutustason työpaikkoja, vapauttaa Suomessa työvoimaa, jota uhkaa ainakin tilapäinen työttömyys.

Yksilöiden elämänhallinnan ja talouden sopeutumisen kannalta on tärkeää, että vapautuva työvoima työllistyy mahdollisimman nopeasti uudelleen. Tämä voi edellyttää työvoiman uudelleen kouluttamista sekä alueellista uudelleen sijoittamista, mikä luo paineita sekä työttömyysturvan että julkisen työnvälityksen ja muun aktiivisen työvoimapolitiikan toimivuudelle.

Työvoiman ammatillista ja alueellista liikkuvuutta on edelleen edistettävä. Varsinaisen työnvälitystoiminnan eriyttäminen pitkäaikaistyöttömien ongelmiin paneutuvista palveluista lisää julkisen työnvälityksen mahdollisuuksia vastata tehokkaasti kasvavaan työvoiman kysynnän ja tarjonnan ammatilliseen ja alueelliseen epäsuhtaan. Kaikki työvoimatoimistot eivät noudata nykyisiä varsin tiukkoja sääntöjä koskien mm. työssäkäyntialueita ja kolmen kuukauden ammattisuojaa. Käytännöt on tältä osin syytä yhtenäistää kiireellisesti. Liikkuvuuden kannalta myös alueellisten kasvukeskusten vahvistuminen on tärkeää. Elinvoimaisten kasvukeskusten merkitys on Suomen menestyksen kannalta olennainen.

Sikäli kuin tarjolla olevan työvoiman ammatilliset valmiudet eivät vastaa kysyntää, ehdotettu aikuiskoulutusjärjestelmän uudistaminen ja kehittäminen luo pohjan nykyistä toimivammalle työelämälähtöiselle koulutukselle (ks. luku 2.3.2). Tämän lisäksi on tarpeen kehittää edelleen yritysten kanssa yhteistyössä toteutettavaa yhteishankintakoulutusta sekä muita työnläheisiä koulutusmuotoja, joilla koulutuksen vastaavuus yritysten tarpeisiin voidaan paremmin varmistaa. Jatkossa on myös paremmin huolehdittava siitä, että parhaat käytännöt leviävät eivätkä jää kertaluonteisiksi kokeiluiksi.

Työvoimapolitiikan teho on useiden tutkimusten perusteella ollut varsin heikko. Toimet ovat nostaneet työttömän todennäköisyyttä työllistyä avoimille työmarkkinoille vain vähän. Tämä tehottomuus on johtunut osittain huonoista kannustimista työllistymiseen (mm. oikeus rajattomaan työmarkkinatukeen) mutta myös siitä, että työttömiä ei ole seulottu riittävästi, jotta heille olisi voitu tarjota soveltuvien toimenpide.

Työvoimapolitiikan haasteena on toimien räätälöinti työttömiksi joutuneille yksilöille, niiden tekeminen riittävän yritys- ja työelämälähtöisiksi. Aktivointitoimien tavoitteena on oltava osaamisen parantaminen. Lisäksi työttömien kannusteiden on oltava riittäviä ja tarpeeksi selkeitä.

Ehdotukset työvoimapolitiikan toimivuuden parantamiseksi:

- Globalisaatioon liittyvä tuotantorakenteen muutos korostaa tarvetta turvata aktiivisen työvoimapolitiikan edellyttämien voimavarojen taso ja suunnata niitä riittävästi työnvälitykseen.
- Työvoiman ammatillisen ja alueellisen liikkuvuuden kannalta on tärkeää, että nykyisiä aktiivisen työnhaun pelisääntöjä noudatetaan myös käytännössä ja kattavasti.
- Työvoiman ammatillisten valmiuksien parantamisessa aikuiskoulutusjärjestelmän uudistamisen lisäksi hyviksi havaitut käytännöt (esim. työpoolit, työkoulut) on otettava nykyistä tehokkaammin ja laajemmin käyttöön.
- Työvoiman alueellisen liikkuvuuden edistämiseksi on muuttoavustusjärjestelmän voimavaroja lisättävä ja järjestelmää kehitettävä. Vielä olennaisempaa on huolehtia liikkuvuuden edellytyksistä toimivalla ja tehokkaalla asuntopolitiikalla.

5.4.3 Työsuhdeturva ja työttömyysturva

Työsuhdeturva tukemaan muutosvalmiutta

Globalisaatioon ja teknologian kehittymiseen liittyvä talouden rakennemuutos merkitsee työntekijän näkökulmasta työsuhteiden kasvavaa vaihtuvuutta ja työmarkkinoihin liittyvän riskin kasvua. Tältä osin kehitys korostaa tilapäisiä tulonmenetyksiä ehkäisevien ja tasoittavien mekanismien tarvetta. Tähän liittyvät keskeiset työmarkkinainstituutiot ovat työsuhde- ja työttömyysturva.

Työsuhdeturvan soveltamista irtisanomisten yhteydessä voidaan perustella nimenomaan työntekijän työsuhteeseen liittyvän riskin pienentämisellä. Toinen työsuhdeturvan yleinen perustelu on, että sen avulla työntuoja saadaan sisäistämään ainakin osa irtisanomisiin liittyvistä yhteiskunnallisista kustannuksista. Näin työsuhdeturva pyrkii vähentämään liiallista työsuhteiden vaihtuvuutta.

Yritysten näkökulmasta työsuhdeturva heikentää mahdollisuuksia sopeuttaa henkilöstön määrää mm. suhdanteiden ja teknologian muuttuessa. Myös laajempi talouden resurssien siirtyminen hiipuvilta toimialoilta kasvaville saattaa hidastua korkean työsuhdeturvan vuoksi. Näiden negatiivisten vaikutusten merkitys kasvaa, kun yrityksiltä vaaditaan entistä suurempaa uudistumis- ja

kehityskykyä hyödykemarkkinoiden kilpailun kiristyessä. Toisaalta yritysverkostojen kansainvälistyessä irtisanomisvaihtoehto otetaan todennäköisimmin käyttöön maissa, joissa suojan ylläpitämät kynnykset ovat matalimpia.

Työsuhdeturvaa on kritisoitu myös siitä, että se nostaa yritysten rekrytointikynnystä ja siten pidentää työttömyyden keskimääräistä kestoja ja ylläpitää korkeaa tasapainotyöttömyyttä. Empiiristen tutkimusten perusteella työsuhdeturva näyttäisi vähentävän työntekijöiden vaihtuvuutta, mutta sen vaikutukset työllisyyteen ja kokonaistyöttömyyteen ovat epäselviä ja näyttävät riippuvan muista työmarkkinainstituutioista mm. työttömyysturvasta.

Työsuhdeturvan vertailu maiden välillä on vaikeaa, koska siihen vaikuttavia tekijöitä on useita, eikä ole selvää, missä määrin näitä eri komponentteja tulisi painottaa. Työsuhdeturva kattaa laajan kirjon erilaisia irtisanomista vaikeuttavia säädöksiä, jotka vaihtelevat mm. henkilön työsuhteen keston ja tyyppin mukaisesti. Yleisesti käytetty tapa vertailla työsuhdeturvan tasoa kansainvälisesti perustuu ns. tiukkuusindeksiin, joka pyrkii tiivistämään irtisanomisajat, erorahat ja erilaiset hallinnolliset esteet.

OECD:n tiukkuusindeksin mukaan Suomen työsuhdeturva edustaa OECD-maiden keskitasoa niin määräaikaisten kuin vakinaisten työsuhteiden osalta. Joukkoi- irtisanomisten osalta on työsuhdeturva Suomessa tämän vertailun mukaan hieman keskitasoa huonompi. Yleisesti OECD-maissa, myös Suomessa, on 1980-luvun lopulta lähtien siirrytty kohti alhaisemman työsuhdeturvan tasoa lukuun ottamatta Ranskaa, jossa kehitys on ollut selvimmin päinvastaista. Ensisijaisiksi ovat nousemassa aktiivinen työvoimapolitiikka ja uudelleen työllistymistä edistävät toimet. Olennaista on, että näihin ryhdytään ennakoivasti, jo työttömyysuhan ilmetessä (ks. luku 2.3.2).

Työttömyysturva tukemaan työllistymistä

Työsuhdeturva on monilta osin läheisesti kytköksissä työttömyysturvaan ja voidaan nähdä jossain määrin rinnakkaisena järjestelmänä. Myös työttömyysturvan ensisijainen tehtävä on tarjota työntekijöille suojaa työmarkkinoihin liittyviä riskejä, erityisesti tilapäisiä tulonmenetyksiä vastaan. Työsuhdeturvaan usein sisältyvä irtisanomiskorvaus voidaan vaihtoehtoisesti nähdä kertaluonteisena työttömyystukena.

Esimerkiksi Tanskassa on päädytty malliin, jossa työsuhdeturva on alhainen, mutta työttömyysturva vastaavasti korkealla tasolla. Yhdysvalloissa työsuhdeturva on minimaalinen, mutta työttömyysturvan rahoitusjärjestelmä sisältää elementtejä, joka lisää yksittäisten yritysten kustannuksia irtisanomisten seurauksena.

Hyvän työttömyysturvajärjestelmän tulisi yleisesti ottaen toteuttaa ainakin kolme ehtoa. Ensinnäkin sen tulisi taata riittävä toimeentulo työttömyyden kohdatessa. Toiseksi sen tulisi olla uudelleen työllistymistä kannustava ja kolmanneksi, turvasta aiheutuvien menojen tulisi säilyä kohtuullisella tasolla.⁷⁷

Työttömyysturvan katsotaan yleisesti vaikuttavan työllisyyteen negatiivisesti johtuen mm. työn etsintäintensiteetin alenemisesta ja kasvavista palkkapaineista. Myös useimmat empiiriset tutkimukset tukevat tätä näkemystä. Toisaalta on myös esitetty, että työttömyysturvan olemassaolo lisää työmarkkinoiden tehokkuutta mahdollistaessaan työntekijöiden sijoittumisen korkeamman tuottavuuden riskipitoisempiin tehtäviin.⁷⁸ Kestoltaan rajattu työttömyysturva lisää myös osaltaan uudelleen työllistymisen kannustimia tukijakson lähestyessä loppuaan.

Globalisaatioon liittyvien kehityssuuntien kannalta on merkittävää, että tarjotessaan työntekijöille "suojaverkon" työttömyysturva helpottaa henkilöstön sopeutamista myös yritysten näkökulmasta samaan tapaan kuin esimerkiksi varhaiseläkejärjestelmien kohdalla on Suomessakin koettu.⁷⁹ Koko talouden näkökulmasta tämä kuitenkin on ongelmallista, koska työttömyysturvan em. vaikutukset etsintäintensiteettiin ja kynnyspalkkoihin hidastavat uudelleen työllistymistä ja talouden palautumista negatiivisen shokin jälkeen.

Globalisaation aiheuttamien, mm. vähemmän koulutetun työvoiman työllisyyteen kohdistuvien paineiden vuoksi työttömyysturvan uudelleen työllistymistä tukevien elementtien merkitys korostuu. Tältä osin on tärkeää löytää ratkaisuja joilla nykyistä, monilta osin passivoivaa työttömyysturvaa voidaan kehittää aktiivisempaan suuntaan.

Yksi vaihtoehto, josta mm. Tanskassa on saatu hyviä kokemuksia, on kytkeä työttömyysturva nykyistä tiiviimmin työvoimapolitiisiin aktiivitoimenpiteisiin. Tämä on erityisen perusteltua silloin, kun työttömäksi jääneen työvoiman osaaaminen ei täysin vastaa työmarkkinoiden kysyntää. Valmisteilla oleva uudistus, jossa työmarkkinatuella määritellään passiivisena tukimuotona enimmäiskesto kehittää myös Suomen järjestelmää tähän suuntaan.

Nykytilanne korostaa suomalaisen ja pohjoismaisen mallin etuja, joita ovat yritysten matala palkkaamiskynnys ja hyvä työttömyysturva, joka takaa kohtuullisen toimeentulon työttömyyden kohdatessa. Toisin sanoen tarvitaan hyvin toi-

⁷⁷ PT: Vertaileva näkökulma Suomen työmarkkinoihin, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 21/2004.

⁷⁸ Acemoglu, D. & Shimer, R. (1999) Efficient Unemployment Insurance. *Journal of Political Economy* 107(5), 893–928.

⁷⁹ Eräiden Yhdysvaltalaisen tutkimusten perusteella työttömyysturvan olemassaolo näyttäisi lisäävän lyhytaikaisten irtisanomisten määrää. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 21/2004.

mivat työmarkkinat, mutta tarvitaan myös hyvät vakuutukset kasvaneen epävarmuuden takia.

Ehdotukset työsuhde- ja työttömyysturvan kehittämiseksi:

- Irtisanottujen pikaisen työllistymisen parantamiseksi tarvitaan uusia toimenpiteitä, johon liittyy ns. muutosturvan valmistelu. Työsuhdeturvan muuttamiselle ei ole perusteita nykytilanteessa.
- Työmarkkinatuki ajallisesti rajoittamattomana tukimuotona tulee lakkauttaa ja kytkeä kiinteästi aktiivisiin toimenpiteisiin. Lähtökohtana tulee olla, että aktiivitoimet käynnistetään mahdollisimman nopeasti, aina viimeistään 6 kuukauden työttömyyden jälkeen.
- Valtion ja kuntien rahoitusvastuu työmarkkinatuesta on järjestettävä siten, että se tarjoaa kunnille riittävät kannustimet huolehtia työmarkkinatuella olevien työllistymisestä.

5.4.4 Palkanmuodostus ja palkkojen joustavuus

Palkat ovat edelleen keskeisin työvoiman käyttöön liittyvä kustannuserä yrityksille ja siten merkittävä sijaintipäätöksiin vaikuttava tekijä varsinkin työvoimavaltaisissa toiminnoissa. Johtuen mm. suuresta elintasoerosta ja tulonjaon epätasaisuudesta vanhojen teollisuusmaiden on vaikea kilpailla palkkatasossa nousevien talouksien kanssa. Korkeampi palkkataso täytyy kompensoida vahvistamalla kilpailuasemaa muilla keinoin, etenkin nostamalla työn tuottavuutta.

Varsin yleinen arvio on, että globalisaatio johtaa hyödykemarkkinoiden kilpailun kiristymisen kautta myös työvoiman kysynnän palkkajouston kasvuun. Pääoman liikkuvuuden lisääntymisellä on samansuuntainen vaikutus.⁸⁰ Tältä osin globalisaation voidaan siis katsoa korostavan palkkojen merkitystä talouden sopeutumiskeinona.

On kuitenkin syytä huomata, että työvoiman kysynnän palkkajouston kasvu ei sinänsä johda palkkojen suurempaan joustavuuteen, joka on pitkälti riippuvaista palkanmuodostuksen rakenteista. Jos joustavuus ei lisäännä, seurauksena on työllistämisedellytysten heikentyminen. Suomen osalta palkkoja ei kansainvälisen

⁸⁰ Ks. Andersen, T. M. (2004): International Product Market Integration and wage Bargaining, in Piekola, H. and Snellman, K. (eds.): Collective Bargaining and Wage Formation, Performance and Challenges, Labour Institute for Economic Research studies no. 91 sekä Blanchard, O. ja Philippon, T. (2003), The Decline of Rents, and the Rise and Fall of European Unemployment, mimeo, http://econ-www.mit.edu/faculty/download_pdf.php?id=798. Suomen osalta empiiriset tulokset viittaavat siihen, että työvoiman kysynnän palkkajousto olisi kasvanut viimeisten runsaan kymmenen vuoden aikana. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 21/ 2004.

vertailun perusteella voida pitää erityisen joustavina, vaan palkoissa on havaittavissa sekä nimellistä että reaalista jäykkyyttä.⁸¹

Hyvin toimiva palkkasopeutuminen edellyttää palkkojen reagoimista sekä koko taloutta koskevien makrotason shokkeihin että yritys- ja toimialakohtaisiin kysyntä- ja tarjontatekijöiden vaihteluihin. Tämä edellyttää palkanmuodostusmekanismia, jossa sekä kansantalouden keskimääräinen palkkakehitys että palkkajakauman muoto voivat vaihdella.

Kuten edellä todettiin, globaali kilpailu ja uusi teknologia korostavat korkean osaamistason työvoiman merkitystä yritysten kilpailutekijänä. Koulutetun työvoiman suhteellinen edullisuus verrattuna vanhoihin teollisuusmaihin on merkinnyt Suomelle tässä suhteessa kilpailuetua, joka on näkynyt esimerkiksi kansainvälistyneiden suomalaisyritysten tutkimus- ja tuotekehitystoiminnan painottumisena kotimaahan. Palkkarakenteen tulee toisaalta mahdollistaa riittävä korvaustaso, jotta osaava työvoiman sijoittuu Suomeen ja kannustimet kouluttautua näihin tehtäviin säilyvät. Mikäli palkanmuodostusmekanismi ei salli palkkaerojen kasvua tilanteessa, jossa koulutetusta työvoimasta alkaa olla pulaa, seurauksena on kokonaiskustannustasoa nostava palkkakierre.

Palkanmuodostuksen joustavuus on eduksi myös tuottavuuden kehityksen kannalta. Globalisaatio lisää tämän näkökohdan tärkeyttä, koska korkean kustannustason maissa kilpailukykyinen tuotanto on lisääntyvässä määrin sellaista, jossa työsuoritusta ei voida suoraan valvoa. Tällaisissa tehtävissä tuottavuutta voidaan edistää mm. erilaisilla yritysten tulokseen sidotuilla palkkauserillä.

Koska koulutettua työvoimaa suosiva teknologinen kehitys ja globaali kilpailu vähentävät erityisesti matalamman tuottavuuden työpaikkojen kilpailukykyä vanhoissa teollisuusmaissa, työttömyys pyrkii kasautumaan tällaiseen työhön soveltuvaan työvoimaan. Tämän uhan torjumiseksi on huolehdittava osaamisen kohottamisesta koko työvoiman osalta. Siltä osin kuin työvoiman koulutus- ja osaamistasoa ei kyetä yleisesti nostamaan, työvoimakustannusten määräytymisessä tulee etenkin huomioida, että myös heikommat valmiudet omaavan työvoiman työllistyminen on mahdollista. Tätä voidaan edistää mm. keventämällä työhön kohdistuvaa verokiilaa matalapalkkapäätä painottaen.⁸² Suomessa esim. kotitalousvähennys ja vuoden 2006 alussa käyttöön otettava työnantajamaksujen porrastettu alennus ovat askeleita tähän suuntaan.

⁸¹ PT: Vertaileva näkökulma Suomen työmarkkinoihin, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 21/2004.

⁸² Ks. Erkki Koskela, Jukka Pirttilä ja Roope Uusitalo: Verotuksen vaikutus työllisyyteen, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 13/2004.

Verotusta ei kuitenkaan voida räätälöidä niin, että se vastaisi kaikkiin työvoimakustannusongelmiin. Tämän vuoksi on olennaisen tärkeää, että palkanmuodostus kehittyy Suomessa yritysten ja yksilöiden tuottavuuserot paremmin huomioon ottavaan suuntaan.

Sopimusjärjestelmän kehittäminen

Useimmissa Euroopan maissa palkanmuodostus perustuu kollektiiviseen sopimiseen. Sopimusjärjestelmien institutionaaliset erot vaikuttavat tällöin merkittävästi siihen, miten palkat, työllisyys ja koko talous sopeutuvat toimintaympäristön muutoksiin. Yksi keskeinen sopimusjärjestelmiä erottava tekijä on palkanmuodostuksen keskittyneisyys.

Keskitettyillä tai muutoin vahvasti koordinoituilla palkkaratkaisuilla voidaan lähtökohtaisesti sisäistää palkankorotuksiin liittyviä ulkoisvaikutuksia ja siten pitää yleinen palkkataso kilpailukykyisenä sekä helpottaa kansantalouden sopeutumista makrotason ilmiöihin.

Toisaalta keskitetty järjestelmä johtaa yleensä palkkajakauman kapenemiseen sekä palkkojen ja tuottavuuskehityksen huonompaan vastaavuuteen toimiala- ja yritystasolla. Keskitetyn järjestelmän puitteissa on myös vaikeampaa huomioida erilaisia toimiala- ja yrityskohtaisia erityistekijöitä, joiden merkitys mm. tuottavuuden ja yrityskohtaisen vakauden kannalta voi olla suuri.

Suomen sopimusjärjestelmälle on tunnusomaista palkanmuodostuksen korkea keskittyneisyys, jota tulopoliittiset kokonaisratkaisut edustavat.⁸³ Näissä ratkaisuissa palkkapolitiikan päälinjoista – mukaan lukien matalapalkkaerät – sovitaan keskusjärjestötasolla. Nykyisellään järjestelmä pitää sisällään myös elementtejä, joilla palkkaratkaisua voidaan soveltaa hieman eri tavoin liitto- ja paikallistason sopimuksin. Sopimuskorotukset voidaan ylittää yritystasolla ns. liukumien avulla. Palkankorotusten joustaminen sopimuskorotuksista alaspäin on mahdollista lähinnä vain työnantajan ja työntekijöiden yhteisestä suostumuksesta.

Empiirisen tutkimuksen valossa keskitetyt palkkaratkaisut ovat Suomessa olleet yleisen palkkamaltin ja siten kokonaistyöllisyyden kannalta parempia kuin liitto-kohtaiset ratkaisut.⁸⁴ Toisaalta keskimääräiseen tuottavuuskehitykseen perustuvat sopimuskorotukset ovat osaltaan jouduttaneet työpaikkojen häviämistä heikomman tuottavuuskehityksen aloilla ja yrityksissä. Vastaavasti keskimääräistä

⁸³ Suomen ohella keskusjärjestötaso on vallitseva sopimustaso Belgiassa, Islannissa ja Sloveniassa (EEAG: European Economic Advisory Group at CESifo) (2004): Report on the European Economy 2004, Ifo Institute for Economic Research.). Neuvottelujen taso ei kuitenkaan aina kerro tadelista koordinaation astetta palkanmuodostuksessa.

⁸⁴ Koskela, E. ja Uusitalo, R. (2003). The Un-intended Convergence: How the Finnish Unemployment Reached the European Level. CESIFO Working Paper No. 878 (www.cesifo.de).

paremman tuottavuuskehityksen omaavien yritysten voidaan katsoa hyötynneen harjoitetusta palkkapolitiikasta. Tämä kehitys on osaltaan vaikuttanut työttömyyden voimakkaaseen keskittymiseen heikomman tuottavuus- ja osaamistason työvoimaan.⁸⁵

Parin viimeisen vuosikymmenen kuluessa läntisen Euroopan maissa on trendinomaisesti siirrytty kohti hajautetumpaa, liitto- ja yritystason palkanmuodostusta. Yhtenä tämän kehityksen taustatekijänä on nähtävissä lisääntyvä hyödyke- ja pääomamarkkinoiden kansainvälistyminen. Yrityksillä on kasvava tarve pystyä sopeuttamaan työvoimakustannuksiaan paremminkin kansainvälisen kustannustason ja kysyntätilanteen mukaan kuin suhteessa kotimaisiin kilpailijoihin. Hajautetumpi sopiminen mahdollistaa tähän liittyen myös erilaisten yrityskohtaisten tulospalkkauserien käytön osana työntekijöiden kompensatiota. Yritysten palkankorotusvara ja siten paikallisesti sovittujen erien soveltamismahdollisuus riippuu kuitenkin oleellisesti yleiskorotusten tasosta.

Samalla kun varsinainen palkoista sopiminen on siirtynyt entistä enemmän paikallisen, tai jopa henkilökohtaisen tason suuntaan, työmarkkinajärjestöt ja hallitus ovat eri maissa pyrkineet yhteistyössä muodostamaan palkankorotuksille eräänlaisen ohjeellisen kansallisen kehikon. Monessa EU-maassa solmitut yhteiskuntasopimukset (social pacts) ovat esimerkkejä tällaisesta väljästä tuloneuvottelujen ja talouspolitiikan koordinoinnista, josta on saatu verraten myönteisiä kokemuksia. Tällainen makrotason koordinaatio on nähty tarpeelliseksi erityisesti euroalueen yhteisen rahapolitiikan piiriin kuuluvissa maissa.

Sopeutuminen teknologiseen kehitykseen, globalisaation ja työvoiman koulutusrakenteen muutoksiin edellyttää, että myös Suomessa palkanmuodostuksen toimintatapoja kehitetään joustavuutta lisäävään suuntaan. Tämä voidaan toteuttaa nykyisen sopimusjärjestelmän pohjalta pyrkien säilyttämään mahdollisimman monia järjestelmään liittyvistä positiivisista elementeistä. Samalla mm. tulospalkkausta ja muita tapoja sopeuttaa palkanmuodostus paikallisiin tarpeisiin tulisi hallitusti lisätä.

Yritysten ja alojen tuottavuuskehityksen eroja huomioon ottavat palkkaerät voivat tasata keskitetyn palkkaratkaisun työllisyyden vaihteluja kärjistäviä vaikutuksia. Empiiristen tutkimustulosten mukaan suomalaisissa teollisuusyrityksissä

⁸⁵ Davisin ja Henreksonin (2000) tulokset viittaavat siihen, että keskitetyillä palkkaratkaisuilla on ollut merkittävä vaikutus mm. toimialarakenteeseen Ruotsissa siten, että ne ovat siirtäneet työllisyyttä pois sekä laajan palkkahajonnan omaavilta toimialoilta että korkean keskimääräisen palkkatason toimialoilta mutta erityisesti matalan keskimääräisen palkkatason toimialoilta. (ks. Davis, S.J. ja Henrekson, M. (2000) Wage-Setting Institutions as Industrial Policy. NBER Working Paper 7502.)

tuottavuuskehitys on ollut selvästi parempaa yrityksissä, jotka ovat soveltaneet tulospalkkausta kuin yrityksissä, joissa sitä ei ole sovellettu.⁸⁶

Sopimusjärjestelmän kehittäminen kuuluu työmarkkinaosapuolille. Toimintaympäristön muutokseen liittyviin haasteisiin vastaamiseksi sopimusjärjestelmän rakenteellisessa kehittämisessä yhtenä lähtökohtana voisivat olla seuraavat tavoitteet:⁸⁷

- Uudistusten tavoitteeksi asetetaan järjestelmä, joka yhdistää kansallisen koordinaation mukanaan tuoman palkkamaltin hajautetumman järjestelmän rakenteelliseen joustavuuteen. Sopimusjärjestelmän perusrakenne säilytetään nykyisellään.
- Kansallisissa, keskitetyissä tai liittokohtaisissa sopimuksissa sovitaan koko sopimusalaan koskevista yleiskorotuksista, työehtosopimusten ehdoista ja soveltamisesta. Kollektiivisesti sovitut vähimmäispalkat ovat jatkossakin tarpeellinen palkansaajan asemaa vakauttavana turvaverkkona.
- Liitto- tai keskusjärjestösopimuksen vastineeksi sopimusosapuolet sitoutuvat työrauhaan.
- Paikallisella tasolla sovitaan muuttuvista – tuottavuuteen ja /tai tulokseen perustuvista - palkaneristä sekä nykyistä laajemmin mahdollisuudesta poiketa alan työehtosopimuksista irtisanomisen tai lomautuksen vaihtoehtona (mm. työaikajoustot). Paikallisen sopimisen mahdollisuus on ulotettava kaikkiin yrityksiin. Työmarkkinajärjestöjen tulisi yhdessä pyrkiä edistämään tasapuolisen paikallisen sopimisen edellytyksiä erityyppisissä yrityksissä.
- Ehdotukset eivät merkitse yleissitovuudesta luopumista.

Yleiskorotuksen mitoittamisessa noudatettavia periaatteita on tarpeen täsmentää nykyisestään. Taattua vähimmäiskorotusta vastaava, kaikille yhteinen yleiskorotus olisi monesta eri syystä voitava mitoittaa työn tuottavuuden keskimääräistä kasvua ja odotetun kuluttajahintainflation summaa matalammaksi. Tällaisia vähimmäiskorotuksen varovaista mitoittamista puoltavia tekijöitä ovat mm. korkea työttömyys, ulkomaankaupan vaihtosuhteen heikkeneminen sekä yleensäkin tuottavuuden kasvun ja suhteellisten hintojen poikkeuksellisen suuri hajonta toimialoittain.

⁸⁶ Ks. Snellman, K., Uusitalo, R. ja Vartiainen, J.: Tulospalkkaus ja teollisuuden palkanmuodostus, Sitran tutkimusraportti 2003. Kausaliteetin suuntaa ei tässä tutkimuksessa kuitenkaan voitu todentaa.

⁸⁷ Ks. esim. Kari Alho ja Jukka Pekkarinen (toim.): Sovitaan palkoista – palkkaneuvottelut puntarissa, ETLA/PT 2004; Palkansaajien tutkimuslaitos: Vertaileva näkökulma Suomen työmarkkinoihin, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 21/2004.

5.4.5 Työajan tehokas käyttö ja joustot

Palkkojen ja muiden työvoimakustannusten ohella työaika muodostaa yritysten näkökulmasta potentiaalisen keinon sopeutua kysynnän vaihteluihin. Uudenlainen tuotantotapa (alihankkijaverkostot, ei varastoja) on lisännyt ja lisää edelleen työaikajoustojen tarvetta. Työajan muutoksilla voidaan myös pyrkiä kompensoimaan korkean palkkatason tuomaa kilpailuhaittaa, kuten muutamissa Keski-Euroopassa toteutetuissa yrityskohtaisissa työaikaratkaisuisissa on hiljakkoin nähty.

Paikallisesti sovittavilla työaikajoustoilla voidaan parantaa työajan käyttöä ja saavuttaa kilpailuetua, mahdollisesti myös säästöjä työvoimakustannuksissa ja turvata yrityksen toiminnan jatkuvuutta. Työntekijät voivat työaikajoustoilla aikaisempaa paremmin hallita työaikaa ja käyttää vapaa-aikaa yksilöllisten tarpeiden mukaan. Yrityksen kannattavuuden parantuminen joustojen seurauksena parantaa myös työpaikan pysyvyyttä.

Alakohtaisissa työ- ja virkaehtosopimuksissa on jo tähänkin mennessä edistetty paikallisesti sovittavien joustavien työaikaratkaisujen syntymistä työpaikatasolla. Säännöllistä työaikaa voidaan järjestää paikallisen tarpeen mukaan ja palkanosia voidaan vaihtaa vapaaksi. Lisäksi voidaan sopia keskimääräisen työajan tasoittumisjaksoista työaikalain puitteissa. Myös työsopimuslakiin sisältyvä lomautusmahdollisuus on merkittävä joustamisen muoto.

Työajan joustoihin liittyvien ongelmien vuoksi työnantajat ovat pyrkineet osittain korvaamaan joustoja mm. määräaikaisilla työsopimuksilla, jotka mahdollistavat työpanoksen määrän säätelyn kohtuullisella aikajänteellä. Samankaltaisen joustomahdollisuuden tarjoaa lomautusten käyttö. Määräaikaisten sopimusten tai lomautusten käyttö edellyttää perusteltua syytä, mikä rajoittaa niiden soveltamista. Osa-aikaiset työsopimukset voivat nekin palvella keinona sopeuttaa työpanosta työnantajan näkökulmasta. Osa-aikaisuus saattaa joko tilapäisesti tai pysyvästi sopia työntekijöiden elämäntilanteeseen ja palvella molempien osapuolien tarpeita.

Työajan lisäjoustoja voidaan tavoitella uusilla institutionaalisilla järjestelyillä kuten työaikapankeilla ja työvoiman vuokrauspalveluiden yleistyvällä käytöllä. Suomessa työmarkkinaosapuolet ovat periaatteessa sopineet työaikapankkityyppisten järjestelyiden käyttömahdollisuudesta paikallistasolla työaikalainsäädännön puitteissa.⁸⁸

⁸⁸ Ks. tulopoliittisessa sopimuksessa vuonna 2002 asetetun työryhmän raportti työaikapankkijärjestelmän kehittämisestä internetosoitteessa www.tt.fi/julkaisut.

Työvoiman vuokrauspalvelut ovat toistaiseksi rajoittuneet tietyille toimialoille eikä niiden volyymi ole koko työvoimaan nähden merkittävä. Tulevaisuudessa tämän tyyppiset järjestelyt saattavat yleistyä ja tarjota merkittävänkin keinon sopeutua työvoiman kysynnässä tapahtuviin, esimerkiksi yritys- ja toimipaikka-kohtaisiin vaihteluihin. Periaatteessa vuokrauspalveluiden avulla työpanoksen epäsäännöllinen kysyntä voidaan tasoittaa työntekijän kannalta järkeviksi kokonaisuuksiksi.

Keskeisenä tavoitteena on eri vaihtoehtoja punnittaessa huolehtia työn tuottavuuden mahdollisimman nopeasta kasvusta myös pitemmällä aikavälillä. Henkilöstön osaamisen kehittäminen puoltaa useissa tapauksissa pitempiaikaisia työsuhteita, samalla kun toiminnallisen joustavuuden mahdollisuuksia kehitetään.

Työaikatarkkaisuun kehittäminen kuuluu työmarkkinaosapuolille. Työaikojen joustomahdollisuuksien lisäämistä työpaikkatasolla voitaisiin harkita seuraavien ehdotusten pohjalta:

- Joustavien työaikaajärjestelmien soveltamista voidaan helpottaa paikallisesti sopimalla mm. työaikatili/-pankkijärjestelmän pohjalta.
- Työmarkkinaosapuolet ottavat huomioon virka- ja työehtosopimuksissa pitkäaikaisten ja yksilöllisten työaikaajärjestelyjen kehittämistarpeet ja edistävät edelleen joustavien työaikatarkkaisuun syntymistä kehittämällä paikallista sopimista työpaikkatasolla.
- Työvoiman vuokrauspalveluiden muotoja kehitetään keinona lisätä toiminnallista joustoa yrityksen näkökulmasta ja vähentää työajan epäsäännöllisyydestä työntekijälle aiheutuvia haittoja.
- Osa-aikaisien työsuhteiden käyttömahdollisuuksia työelämän ja erilaisten elämäntilanteiden kuten ikääntymisen yhteensovittamiseksi tulee edelleen lisätä.

5.4.6 Vero- ja etuusjärjestelmä

Globalisaatioon liittyvä tuotannon ja tuotannontekijöiden lisääntyvä liikkuvuus voimistaa verokilpailun kansallisiin verojärjestelmiin kohdistamia paineita. Toisin kuin EU:n sisällä, mahdollisuudet vastata kilpailupaineisiin harmonisoinnilla ovat maailmantalouden tasolla käytännössä olemattomat.

Tuotannon sijaintipäätöstä tekevän yrityksen näkökulmasta verotus näyttäytyy ensisijaisesti yhtenä kustannuksia lisäävänä tekijänä. Verotus vaikuttaa osaltaan myös pääomien ja osaavan työvoiman saatavuuteen ja hintaan kohdemaassa. Työn verotuksen korkeiden rajaveroasteiden katsotaan varsin yleisesti alentavan

kannustimia kouluttautua ja panostaa näin tuottavuuden nostamiseen yksilötasolla.

Etenkin korkeammin koulutetun työvoiman liikkuvuuden kasvaessa myös paineet työtulojen verotuksen keventämiseksi tältä osin nousevat. Suomen houkuttelevuutta korkeasti koulutetun työvoiman näkökulmasta voidaan kohentaa palkkausjärjestelmän kautta mm. tulospalkkauserien käyttöä lisäämällä, kuten edellä hahmoteltiin. Tällainenkaan kehitys ei kuitenkaan kokonaan poista verotuksen alentamispaineita.

Työntekijän näkökulmasta verotusta ei voida tarkastella täysin irrallaan ja julkisen varoin rahoitetuista etuuksista ja palveluista. Yksilön sijoittautumispäätöksen kannalta relevantti tekijä on välttämättömien koulutukseen, terveydenhuoltoon ja sosiaaliturvaan liittyvien menojen jälkeen käteen jäävä palkka.

Verotuksen osalta ratkaisevaa on verojen ja erilaisten etuisuuksien muodostama "kokonaispaketti". Tältä osin tehokkaasti hoidetut tulonsiirtojärjestelmä ja julkiset palvelut voivat toimia vetotekijöinä ja lieventää veroasteisiin kohdistuvia alentamispaineita. Verotuksen negatiivisten kannustinvaiikutusten pienentämiseksi on myös tärkeää vahvistaa verojen ja maksujen yhteyttä saatuihin etuisuuksiin.

Matalamman koulutustason omaavan työvoiman osalta liikkuvuus on pienempi ongelma. Sen sijaan verotuksen ja pakollisten maksujen rooli työnantajan kustannuksia lisäävänä tekijänä korostuu hyödykemarkkinoiden kilpailun kiristyessä. Erityisen ongelmallisia tältä osin ovat sosiaaliturvan rahoitukseen liittyvä työnantajan omavastuu, joka sekä nostaa ikääntyneen ja vajaakuntoisen työvoiman että perheenperustamisessa olevien naisten työllistämisen riskiä ja välillisiä kustannuksia.

Välillisten työvoimakustannusten todellinen kohtaanto eli se kenen maksettavaksi työnantajan suorittamat sosiaaliturvamaksut viime kädessä tulevat, riippuu työvoiman kysynnän ja tarjonnan palkkajoustavuudesta. Tästä näkökulmasta maksujen nimellisellä kohtaannolla ei ole suurta merkitystä.

Nimellisen maksurasituksen siirtäminen etuuden saajalle korostaisi kuitenkin sosiaaliturvan säästämis- ja vakuutusluonnetta ja voisi siten pienentää maksujen negatiivisia vaikutuksia työllisyyteen. Mitä selkeämpi kytkös on esimerkiksi eläkemaksujen ja etuuksien välillä, sitä voimakkaammin maksu koetaan säästämisenä tulevaa eläkettä varten.

Eläkejärjestelmän rahoituksen selkeyttämiseksi sekä myönteisten käyttäytymisvaikutusten vahvistamiseksi olisi perusteltua siirtää työeläkemaksun vanhuuseläkeosa kokonaisuudessaan työntekijöille. Työnantajat vastaisivat jatkossa työ-

kyvyttömyyseläkkeiden rahoittamisesta. Jotta toimenpide ei vaikuttaisi työn ja pääoman väliseen tulonjakoon, palkkoja on muutoksen yhteydessä korotettava kertaluonteisesti työnantajilta siirtyvää vanhuuseläkemaksuosuutta vastaavasti.

Samalla tulisi siirtyä molemmissa järjestelmissä ns. tasamaksuun, joka olisi riippumaton työntekijän ominaisuuksista. Työkyvyttömyyseläkkeiden osalta suurtyönantajat luopuvat nykyisestä omavastuujärjestelmästä, kun vuodesta 2005 lukien julkisesti noteerattujen yritysten on EU:ssa tehtävä konsernitilinpäätöksensä IFRS-standardien mukaisesti. Siirtyminen tasamaksuun pientyönantajien tapaan helpottaisi ikääntyvien työntekijöiden työllistämistä.

Pienten yritysten näkökulmasta verotukseen liittyy suoran kustannuksen ohella usein tarpeettoman raskaita hallinnollisia rutiineja ja kustannuksia. Vaikka näitä ongelmia voidaan lieventää mm. henkilöstöhallintoa ulkoistamalla, on verotuksen yksinkertaistamista etenkin pienten yritysten osalta syytä jatkaa.

Etuusjärjestelmä kytkeytyy matalamman tuottavuuden työllisyyteen lähinnä kynnyspalkkoihin ja siten palkkatasoon vaikuttavana tekijänä. Tällöin globalisaatioon liittyvien paineiden näkökulmasta työttömyys- ja muu toimeentuloturva sekä varhaiseläkejärjestelmät ovat keskeisessä asemassa. On tärkeää, että nämä järjestelmät eivät muodosta pysyvää vaihtoehtoa työssäololle ja siten vaikeuta työvoimaresurssien uudelleen allokoitumista ja aiheuta liiallisia palkkapaineita.

Toimenpide-ehdotukset:

- Työn verotuksen alentamista kaikilla tulotasoilla on jatkettava verokiilan supistamiseksi ja työn tekemisen kannustavuuden parantamiseksi.
- Osaamisen kannustavuutta heikentäviä korkeita rajaveroasteita on alennettava siten, että ylin rajaveroaste on korkeintaan 50 prosenttia.
- Ikääntyneiden ja vajaakuntoisten työllistymisedellytysten parantamiseksi tulee työkyvyttömyyseläkkeiden rahoituksessa siirtyä myös suurtyönantajien osalta tasamaksuun.
- Perhevapaista aiheutuvat kustannukset tulee jakaa tasan kaikkien työnantajien kesken.
- Maksujen ja etuisuuksien välisen yhteyden korostamiseksi ja eläkejärjestelmän rahoituksen selkeyttämiseksi tulee harkita koko vanhuuseläkemaksun siirtämistä työntekijöiden maksettavaksi ja korottaa vastaavasti palkkoja. Tämä edellyttää myös sosiaaliturvajärjestelmän lainsäädännöllistä läpikäyntiä.

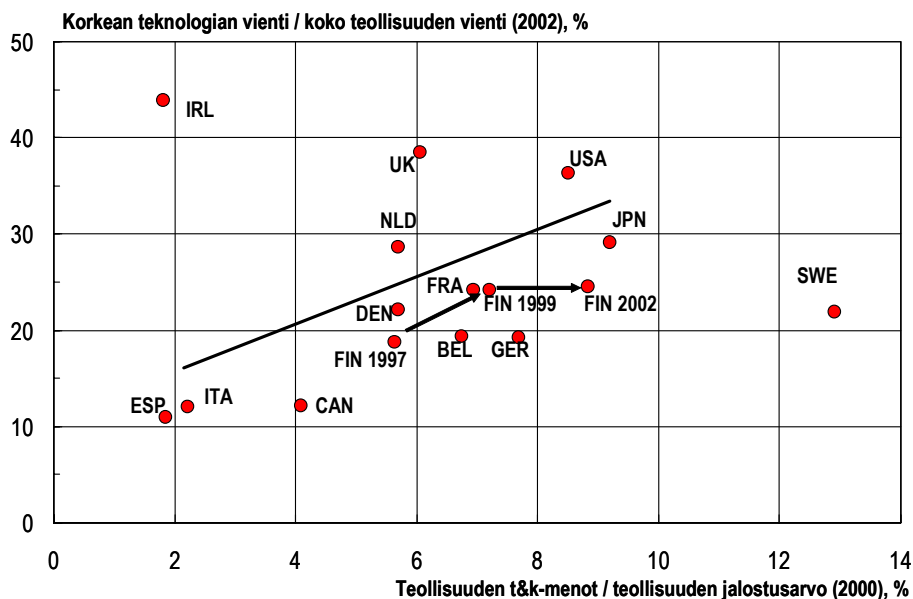
- Osa-aikaeläkejärjestelmästä tulisi asteittain kehittää siten, että ansion alenema (ml. osa-aikaeläke) ei kartuttaisi vanhuuseläkettä. Aktuaarisesti neutraali järjestelmä edellyttäisi lisäksi, että osa-aikaeläkkeen tulisi pienentää varsinaista vanhuuseläkettä, siltä osin kuin eläkepääomaa kulutetaan etukäteen.

6 MINKÄLAINEN TYÖ JA TUOTANTO SUOMESSA MENESTYY?⁸⁹

6.1 Suomen asema maailmantaloudessa on muuttunut

Suomen suuria vahvuuksia ja menestystekijöitä kuluneen vuosikymmenen aikana ovat olleet korkeatasoinen osaaminen ja mittavat panostukset tutkimukseen ja tuotekehitykseen. Suomi erikoistui vahvasti tieto- ja viestintätekniikan kehittämiseen, korkean teknologian tuotteiden valmistukseen ja vientiin. Tulevaisuudessa huipputekniikan valmistaminen ja vienti eivät yhtä itsestään selvästi toimi talouden kasvumoottoreina. Suomi näyttää lähestyvän Ruotsia, jonka tutkimusintensiteetti on maailman huippuluokkaa, mutta korkean teknologian tuotanto- ja vientiosuudet vain keskitasoa (kuvio 6.1). Tämä on ainakin osittain seurausta siitä, että Ruotsi on menettänyt kilpailukykyään tuotannon sijaintimaana. Kansainvälistyneet ruotsalaisyritykset tekevät merkittävän osan tutkimustyöstä kotimaassa, mutta niiden tuotanto laajenee pääosin ulkomailla. Samantapainen kehitys on näkyvissä Suomessa.

Kuvio 6.1 Korkean teknologian vienti ja teknologiaintensiteetti.

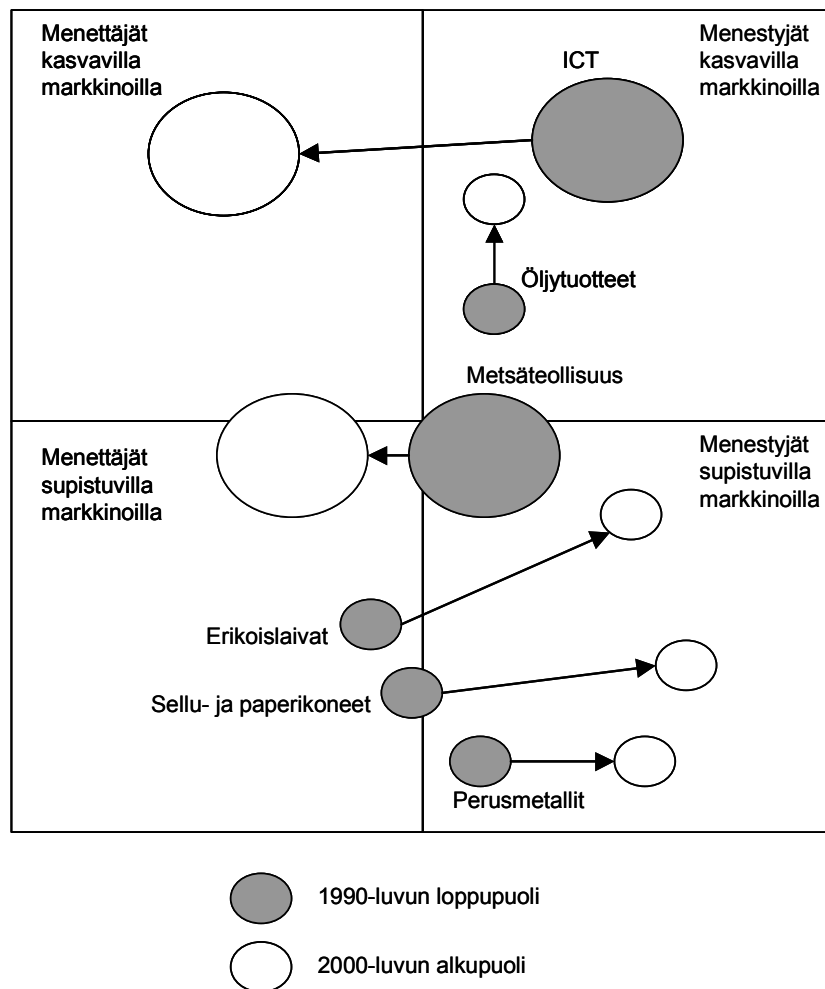


Lähteet: Etlan laskelmat, aineistolähteinä OECD STAN Industrial Database 2004, OECD ANBERD Database 2004 ja OECD National Accounts Database.

⁸⁹ Tässä luvussa ei pyritä kattavaan toimiala-analyysiin, vaan joidenkin valikoitujen näkökulmien esittelyyn. Analyysi perustuu pitkälti Etlan tekemään taustaraporttiin Suomi ja Eurooppa kansainvälisessä työjaossa - Analyysi toimialojen ja klustereiden kilpailukykyä, VNK:n julkaisusarja 20/2004.

Suomen aseman muuttuminen maailmantaloudessa näkyy teollisuustyöpaikkojen supistumisena ja markkinaosuuksien menetyksinä. 1990-luvulla Suomen viennin kilpailukyky parani ja markkinaosuudet kasvoivat erityisesti tieto- ja viestintä-aloilla (ICT-sektori). Samanaikaisesti alan maailmanmarkkinahinnat nousivat nopeasti. 2000-luvulla Suomen viennin markkinaosuus ja hinnat näillä kasvavilla markkinoilla ovat kääntyneet laskuun. Myös toisen vahvuusalueemme metsäteollisuuden vientimarkkinaosuudet ovat alentuneet (kuvio 6.2). Kilpailukykykeskustelussa on lisäksi syytä muistaa, että perinteisten alojen rooli Suomen teollisessa rakenteessa on edelleen keskeinen.

Kuvio 6.2 Suomen tärkeimpien vientialojen asema globaaleilla markkinoilla 1990-luvun lopulla ja 2000-luvun alussa.



Lähde: Etla.

Kyse ei välttämättä ole siitä, että yritysten markkinaosuudet ja kilpailukyky olisivat heikentyneet vaan siitä, että yritykset tuottavat entistä suuremman osan tuotannostaan ulkomailla. Globaalitaloudessa maan ja yritysten kilpailukyky ei olekaan yhtenevä. Koska globaalitaloudessa tuottavuus on lopulta tärkein kilpailukykytekijä, on tärkeää, että jatketaan talouden rakenteiden uudistamista.

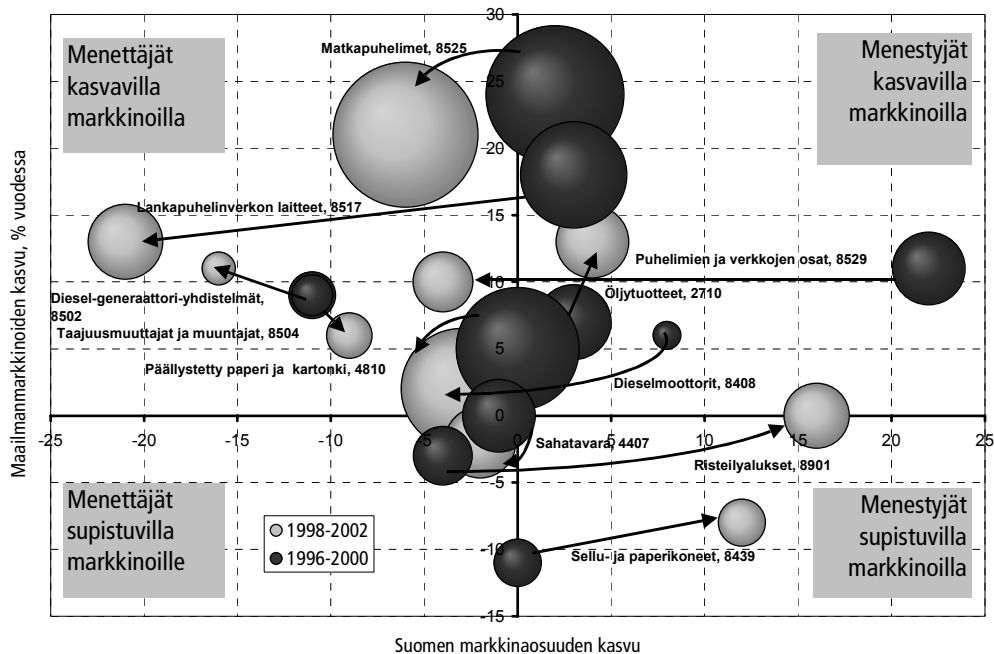
Sekä Aasian, Venäjän että muun Itä-Euroopan (erityisesti Baltian maiden) uudet kasvavat markkinat ovat Suomelle tärkeitä:⁹⁰ vienti näille alueille on 1990-luvun alusta lisääntynyt noin kymmenen prosentin vuosivauhdilla sekä määrältään että arvoltaan. Tärkeimmät vientimaat näillä kasvavilla markkinoilla ovat Venäjä, Viro ja Kiina. Toiseksi kaupan lisääntymisen potentiaali on suurin Puolaan, jonne vienti on selvästi sen markkinapotentiaalia pienempi.

Vielä 1990-luvun alussa uudet nousevat taloudet Aasiassa ja Itä-Euroopassa olivat erikoistuneet viennissään Suomesta selvästi poikkeavalla tavalla työvaltaisiin matalan osaamistason tuotteisiin. 1990-luvun lopulla tilanne on kuitenkin muuttunut. Sekä uusissa EU:n jäsenmaissa että Aasiassa suhteellinen etu on selvästi siirtymässä osaamisintensiiviseen suuntaan. Kiinassa muutos on ollut suurin, vaikka siellä edelleen matalan kustannustason alojen merkitys on suuri.

On ilmeistä, että niin Aasian maiden kuin uusien EU-maiden suhteellinen etu ja viennin erikoistuminen ovat samankaltaistumassa vanhojen EU-maiden ja myös Suomen kanssa. Tämä kiristää maailmankaupan kilpailua merkittävästi. Globaalien kilpailun voimistuminen näkyy Suomen tärkeimpien vientituotteiden markkina-aseman heikentymisenä verrattuna 1990-luvun loppuun (kuvio 6.3). Tämä koskee niin ICT-sektorin, metsäteollisuuden kuin energiateknologiaan liittyviä tuotteita.

⁹⁰ Widgren, M. ja Sulamaa, P., (2004), Aasian regionalismi vs. globaali vapaakauppa: simulointitutkimus taloudellisista vaikutuksista, Elinkeinoelämän Tutkimuslaitos ETLA, Keskusteluaiheita, tulossa.

Kuvio 6.3 Suomen menestystuotteiden vientimarkkina-aseman muutoksia.



Aineistolähde: UNCTAD / International Trade Centre.

Yritysten kansainvälistyminen jatkuu

Kansainväliset investointivirrat ovat muutaman vuoden tauon jälkeen lähtemässä uudelleen kasvuun. On syytä korostaa, että suurin osa lähivuosien ulkomaisista investoinneista suuntautuu edelleen kehittyneisiin maihin. Myös suomalaisyritysten kansainvälistyminen jatkuu, lähinnä yritysostojen kautta. Uusperustantainvestointeja tehdään todennäköisesti entistä enemmän kehittyville alueille, kuten Aasiaan ja Latinalaiseen Amerikkaan. Myös Venäjä ja uudet itäisen Euroopan EU-jäsenvaltiot vetävät puoleensa suomalaisyritysten uusperustantainvestointeja.

Kansainvälistyjien joukko jakautuu karkeasti kahteen ryhmään: kustannusvetoi-
siin ja osaamisvetoiisiin. Entistä suurempi joukko pieniä ja keskisuuria yrityksiä
suunnittelee investoivansa itäisen Keski-Euroopan maihin ja Baltiaan. Nämä
yritykset eivät välttämättä edusta huipputeknologiaa. Samaan aikaan jatkuu
myös perinteinen osaamiseen perustuva kansainvälistyminen Yhdysvaltoihin,
Eurooppaan ja osin myös Aasiaan.

6.2 Millaiset yritykset ja toimialat menestyvät globaalissa kilpailussa?

Globaaleilla markkinoilla eivät kilpaile toimialat tai kansantaloudet, vaan yritykset. Globaalia kilpailua on viime vuosikymmeninä leimannut voimakas erikoistuminen. Erityisesti pienten maiden yritysten strategiana on ollut erikoistua kapeille tuotealueille ja samalla laajentaa markkinansa maailmanlaajuisiksi. Erikoistumiseen ja osaamiseen perustuva strategia johtaa väistämättä toimimaan globaalisti.

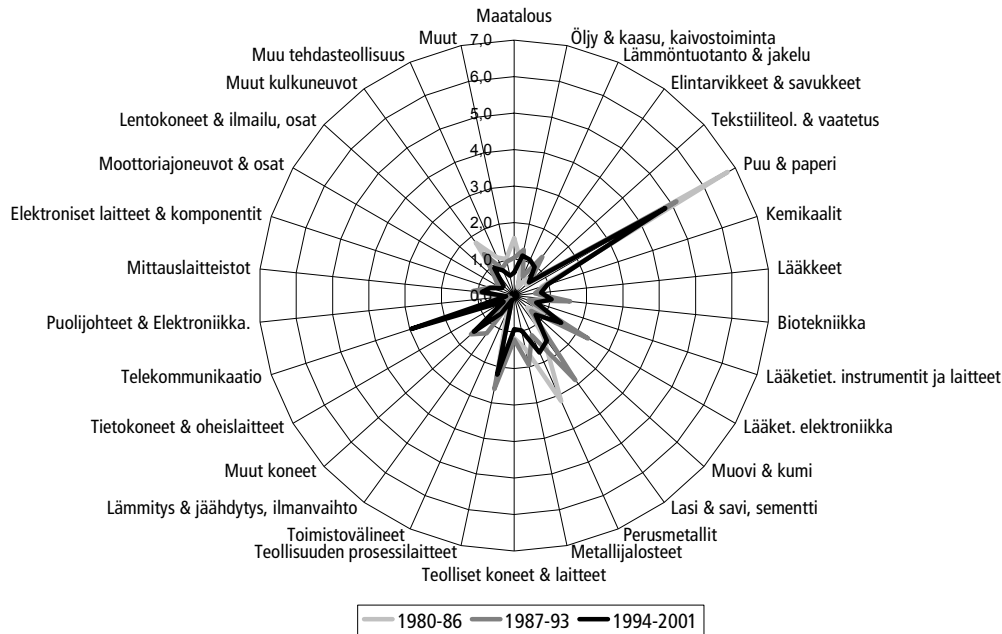
Globaaleilla markkinoilla yritykset pyrkivät saamaan mahdollisimman suuria markkinaosuuksia, mikä usein on myös kannattavan toiminnan edellytys. Globaalissa kilpailussa ovat menestyneet hyvin erilaiset ja eri toimialoilla toimivat yritykset. Korkeaan markkinaosuuteen liittyy usein myös hyvä kannattavuus. Pääsanomia on kaksi: ensiksi, menestyminen globaalissa kilpailussa edellyttää voimakasta erikoistumista ja toiseksi, erikoistumisstrategia on mahdollista niin uusilla kuin perinteisilläkin aloilla.

Suomi on voimakkaammin kuin mikään muu maa erikoistunut tieto- ja viestintäteknologiaan (kuvio 6.4). Erikoistuminen on edelleen voimakasta myös metsäteollisuuden tuotteisiin ja teknologiaan. Metsäteollisuuden erikoistuminen on kuitenkin merkitykseltään vähentynyt viimeisten parin vuosikymmenen aikana telekommunikaatioteknologian merkityksen lisääntyessä.

Kansainvälinen vertailu osoittaa, että tuottavuudeltaan vahvoja ja siten myös pitkällä aikavälillä kilpailukykyisiä teollisuuden aloja Suomessa ovat sekä perinteiset pääoma- ja raaka-ainevetoiset alat että uusista aloista lähinnä tieto- ja viestintäalojen klusteri. Toimialatason tarkastelu kätkee kuitenkin alleen suuret rakennemuutokset toimialojen sisällä.

Suomi elää voimakkaassa toimialojen murroksessa. Toimialojen rajapinnoille syntyy uusia liiketoiminnan mahdollisuuksia ja näin ollen toimialojen rajat tulevat hämärtymään. Uutta kehitystyötä tehdään ja liiketoimintapotentiaalia etsitään erityisesti käyttäjien tarpeista lähtien.

Kuvio 6.4 Suomen teknologinen erikoistuminen.



Huom: RTA-indeksi lasketaan patenttien suhteellisena osuutena teknologia-alalla M maassa N suhteessa patenttien (USA) osuuteen maailmanlaajuisesti teknologia-alalla M. Jos teknologia maassa N saa arvon $RTA > 1$ on maa erikoistunut ko. teknologiaan.

Lähde: Balaguer & Tsai (2004).

Metsäklusteri

Suomen metsäklusteri on vahva ja useilla siihen lukeutuvilla toimialoilla on johtavia osuuksia maailmankaupasta. Globalisaatio, informaatio- ja kommunikatioteknologian kehittyminen sekä lopputuotteiden kysyntään liittyvät tekijät ovat siirtäneet metsäteollisuussektorin ja sen lähi- ja panosalojen kilpailukykytekijät yhä enemmän kohti sellaisia arvonlisää luovia elementtejä kuten kyky innovoida ja päästä käsiksi uuteen teknologiaan sekä kyky hyödyntää uusia teknologioita. Eri metsäteollisuustuotteiden, paperikoneiden ja paperiteollisuuden käyttämien kemikaalien valmistuksessa tärkeäksi kilpailukykytekijäksi on muodostunut informaatioteknologian hyödyntäminen ja viime aikoina myös bio- ja nanoteknologian soveltaminen.

Erikoistumisen ohella metsäteollisuuden globalisaatiostrategioilla⁹¹ on pyritty turvaamaan riittävä asiakaspohja maailman kasvumarkkinoilla sekä hyödyntämään alhaisemmat tuotantokustannukset. Globaalitasolla massa- ja paperiteollisuus on rakentumassa muutamien suurten toimijoiden varaan sekä toisaalta suureen määrään niche-toimijoita. Tämä merkitsee keskisuurten toimijoiden vähenemistä. Tehtaiden lukumäärä todennäköisesti laskee merkittävästi Suomessa ja jäljelle jääneiden koko kasvaa.

Kustannustaso on Suomessa korkea. Puun ja työn korkean hinnan lisäksi etäisyys päämarkkinoille Eurooppaan aiheuttaa Suomessa toimivalle teollisuudelle lisäkustannuksia.⁹² Lisäksi Suomen omat kotimaiset raaka-ainevarat eivät anna juurikaan mahdollisuutta puunkäytön lisäämiseen ja ala on enenevässä määrin riippuvainen tuontipuun saatavuudesta lähinnä Venäjältä. Yksi tulevaisuuden mahdollisuus on Luoteis-Venäjän metsäteollisuuden integroiminen suorien sijoitusten, koulutuksen ja erilaisen yritystoiminnan avulla Suomen metsäklusteriin. Alueen vapaat raaka-ainevarat, alhaiset tuotantokustannukset sekä Venäjän omien markkinoiden kasvu ja Euroopan markkinoiden läheisyys ovat tässä vaihtoehdossa suomalaisten hyödynnettävissä.

Maailmanlaajuisesti metsäteollisuudelle on ominaista pääomavaltaisuus. Tämä on haaste suomalaisille teknologiankehittäjille, joiden hallussa on merkittävät maailmanmarkkinaosuudet alan teknologian valmistuksesta. Konepaja- ja kemianteollisuuden yhdessä paperi- ja puuteollisuuden omien tutkimuslaitosten kanssa tekemä tutkimus- ja kehitystyö on ollut keskeistä. Paperiteollisuudelle on ollut tärkeätä myös se, että kone- ja laitevalmistajat sekä kemikaalien valmistajat ovat olleet prosessiteknologiaan ja tuotteisiin liittyvien innovaatioiden kehityskumppani. Metsäteollisuuden oma t&k-intensiivisyys on koko teollisuuden keskimääräistä alhaisempi. Kun suuriin uusinvestointeihin perustuva kasvu Suomessa on ohitse, vaarana on teknologisen tason taantuminen. Iso kysymys kilpailukyvyn kannalta on, kuinka kauan suomalaiset kone- ja laitevalmistajat sekä kemikaalivalmistajat investoivat uusiin prosessiteknologia- ja tuoteinnovaatioihin. Tämä on merkittävä haaste kotimaiselle metsäteollisuudelle.

Paperiteollisuuden painopiste on siirtynyt kohti asiakaslähtöisyyttä, jolloin yhä tärkeämmiksi tulevat lopputuotteiden käyttäjien tarpeet. Tämä merkitsee merkittävää muutostarvetta suomalaisen paperiteollisuuden toimintatavoissa. Kysyntälähtöisille toimialoille on ominaista tuotteiden erilaistaminen ja erikoistuminen, kokonaan uusien tuotteiden kehittäminen, osaamispainotteisuus sekä ajattelu, jonka mukaan kilpailuetu syntyy kyvystä sitouttaa asiakkaansa mahdollisimman hyvin.

⁹¹ Tarkemmin Siitonen, S., (2003), Impact of globalisation and regionalisation strategies on the performance of the world's pulp and paper companies, Helsinki School of Economics, A-225.

⁹² Noin 10 prosentin kustannuslisan tuotetonnia/kuutiota kohti.

Puutuoteteollisuuden haasteena on kehittää kilpailukykyisempiä arvonlisää tuottavia tuotteita, uusia liiketoimintakonsepteja ja jakeluteitä. Suomessa tulisi myös innovatiivisesti pohtia puun uusia käyttökohteita perinteisten sahatavaran ja paperimassan/-tuotteiden lisäksi. Kyse on siitä, miten saadaan kehitetyksi muiden materiaalien ja ratkaisujen kanssa entistä paremmin kilpailevia tuotteita. Mm. pakkaaminen erilaisine tuotteineen ja lisäarvopalveluineen tulee kasvamaan voimakkaasti tulevaisuudessa.

Suomen metsäklusterin kasvu ja erityisesti työllistävä kasvu on mahdollista varsinkin klusterin rajapinnoilla. Koneet ja laitteet vaativat huoltoa, kunnossapitoa ja asiantuntevaa operointia. Tietointensiivisissä palveluissa olisi synnytettävä klusteriin liittyvää kehitystyötä ja yritystoimintaa.

Tieto- ja viestintäalojen (ICT) klusteri

ICT:n tuotanto- ja vientiosuudet ovat Suomessa maailman huippua. ICT:hen kohdistuvien t&k-investointien osuus koko t&k-menoista on Suomessa korkeampi kuin missään muualla, runsaat 50 prosenttia. Erikoistuminen on ollut hyvin tuloksellista, koska ICT-hyödykkeiden markkinat – erityisesti matkapuhelinten ja televerkkojen – ovat viime vuosiin saakka kasvaneet nopeasti. Kova kasvu on vetänyt puoleensa myös uusia tuottajia ja Suomen osuus maailmanmarkkinoista on alkanut supistua. Elektroniikkateollisuuden ja koko tieto- ja viestintäklusterin voimakkaimman kasvun vaihe Suomessa näyttää olevan ohi, eikä taloudessa ole näköpiirissä samanlaista kasvuveturia.

Tällä vuosikymmenellä Suomen kilpailuaseman perusta on muuttunut: teknologian sukupolven vaihdoksen myötä aiempi teknologiaosaamisen tuoma etumatka on pitkälti menetetty. Kansantalouden tasolla kilpailu käydään niiden maiden kesken, jotka pystyvät tarjoamaan houkuttelevimmat olosuhteet alan yrityksille.

ICT-klusterin kasvu ja kansainvälinen menestys ovat rakentuneet merkittävästi yhden yrityksen, Nokian, varaan. Vaikka suomalaisissa ICT-yrityksissä on kansainvälisesti edistysellistä teknologiaosaamista, nykyinen yrityspohja on ”uuden Nokian” syntymiselle heikko. Vuonna 2003 Nokian osuus 250 suurimman Suomessa toimivan ICT-yrityksen liikevaihdosta oli 70 prosenttia eli 30 miljardia euroa.

ICT-klusteri on kansallisesti ja kansainvälisesti pitkälle verkostoitunut ja tuotantorakenteet perustuvat lisääntyvään työnjakoon. Verkostot koostuvat varsinaisista laitevalmistajista, järjestelmien osatoimittajista ja integroijista, sopimusvalmistajista sekä komponenttitoimittajista. Tuotantorakenteen muutos on muuttanut laitevalmistajien roolia, jossa on korostunut tuotantoverkoston hallinta, tuotekehitys ja markkinointi.

Verkostoitumisen myötä yritykset ovat siirtäneet tuotantoaan, sekä omaa että ulkoistettua, lähemmäksi loppukuluttajia ja edullisempia tuotannontekijöitä. Useat Nokian kotimaiset toimittajat ovat kansainvälistyneet seurattessaan avainasiakastaan uusille markkinoille.⁹³ Suomesta löytyvä edistyksellinen teknologiaosaaminen on pitänyt kuitenkin yritysten t&k-toiminnot pitkälti kotimaassa.

Oman lisänsä markkinoiden dynamiikkaan ovat tuoneet sopimusvalmistajat, jotka kykenevät suunnittelemaan ja tuottamaan uusia matkapuhelimia asiakkailleen avaimet käteen –periaatteella. Johtavat valmistajat turvautuvat ulkopuoliseen palveluun voidakseen keskittää voimavarojaan tuotemerkkinsä johtamiseen ja markkinointiin. Operaattorit puolestaan ovat alkaneet teettää omilla logoillaan varustettuja puhelimia vahvistaakseen asemiaan matkaviestinnän arvoketjussa. Osa sopimusvalmistajista myy puhelimiaan myös omalla tuotemerkillään kilpailen näin asiakkaidensa kanssa kuluttajamarkkinoilla.

Langattoman viestinnän tulevaisuus on kuluttajien käsissä ja laitevalmistajien haastava tehtävä on yhdistää teknologian mahdollisuudet kysyttäjien tarpeisiin. Pieniltäkin vaikuttavat virhearviot kuluttajien mieltymyksistä voivat johtaa suuriin ja nopeisiin markkinaosuuksien menetyksiin. Nykyisellä matkapuhelimien kehitystasolla tekninen paremmuus ei välttämättä tuota enää niin suurta etumatkaa kuin muotoiluun ja mielikuviin liittyvät innovaatiot, joista syntyvä etu on sekin lyhytkestoista.

Nokian keskitetyt panostukset GSM-pohjaiseen teknologiaan on nostanut kysymyksen langattoman internetin roolista tulevaisuudessa. Useiden arvioiden mukaan viestinnän tulevaisuus (ns. 4G eli neljäs sukupolvi) ei perustu yhteen vaan useaan, toisiaan täydentävään teknologiastandardiin niin päätelaitteiden, käyttöjärjestelmien, liityntäteknologioiden kuin sovellustenkin osalta. Tässä visiossa käyttötilanne (käyttäjän tarpeet ja sijainti) määrittelee viimekädessä tarkoituksenmukaisimman vaihtoehdon.

Erittäin tärkeänä uuden liiketoimintapotentiaalin alueina ovat edelleenkin ICT-klusterin omat uudet teknologiaperustaiset liiketoiminnot. Haasteena on kansainvälisesti vahvan ICT-klusterimme osaamisen levittäminen sovelluksina muihin klustereihin. ICT-klusterin ja vanhojen perinteisten klusterien rajapinnoilla on uudenlaisia ICT:n mahdollistamia liiketoimintapotentiaaleja esimerkiksi läsnä-äly ja kaikkialle ulottuvat verkot, ohjelmisto- ja mobiili liiketoiminta sekä erilaiset palvelukonseptit.

⁹³ Ks. esimerkiksi Lovejoy, M., (2004), The Globalization of the Production Network: The Case of the Development of the Finnish ICT Electronics Companies in the USA's Dallas-Forth-Worth Region of Texas, In Ali-Yrkkö, J, Lovio, R. & Ylä-Anttila, P., Multinational Enterprises in the Finnish Innovation System, ETLA B:208, Taloustieto Oy, Helsinki.

Tietoliikennemarkkinoiden kasvun painopiste on siirtynyt 2000-luvulla nopeasti länsimaista Aasiaan. Erityisesti Kiinan nopea taloudellinen kasvu ja kehittymätön tietoviestintäinfrastruktuuri sekä japanilaisten ja eteläkorealaisten nopea matkaviestinnän omaksuminen on nostanut Kaakkois-Aasian markkinat matkaviestinyhtiöiden kriittiseksi kilpailuareenaksi, jolla johtavan aseman saavuttaminen on edellytys globaalille markkinajohtajuudelle.

Kiina on yksi maailman suurimmista matkapuhelinmarkkinoista. Kiina ohitti vuonna 2002 Yhdysvallat maailman suurimpana matkapuhelinmaana – 300 miljoonan käyttäjän raja rikkoutui keväällä 2004. Nokia on kilpailijoidensa tavoin panostanut voimakkaasti Kiinaan, joka oli viime vuonna yhtiön neljänneksi suurin markkina-alue. Parin viime vuoden aikana kiinalaisten matkapuhelinvalmistajien markkinaosuus on kuitenkin kasvanut nopeasti ja on jo yli 50 prosenttia.⁹⁴ Kaukoidän markkinoilla johtavat valmistajat joutuvat siten vastaamaan kasvavaan paikallisen tarjonnan haasteeseen ja markkinaosuuksien pitäminen on osoittautunut Aasian dynaamisilla markkinoilla vaikeaksi.

Länsimaisten ICT-yritysten etenemistä hankaloittaa myös Kiinan pyrkimys oma-varaisuuteen standardien suhteen, joista esimerkkeinä ovat paikallinen 3G-standardi (td-scdma) ja oma versio Windows-käyttöjärjestelmästä. Länsimaiset matkapuhelinlaittevalmistajat joutuvat huomioimaan Kiinan 3G-standardin omassa kehitystyössään, vaikkei se lopulta saavuttaisikaan merkittävää menestystä. Länsimaiden pelkona on myös, että paikallista standardia tukevat yritykset saavat markkinoilla etulyöntiaseman.

Kiinan ohella erityisesti Etelä-Korea ja Taiwan ovat nousseet merkittäviksi tietojärjestelmien ja viestintäteknologian tuottajiksi myös Suomen kannalta tärkeillä tuotealueella – matkapuhelimissa ja televerkoissa.

Etelä-Korea ja korealaiset yritykset ovat usean vuoden ajan investoineet voimakkaasti tietojärjestelmien ja viestintäteknologiaan. Tämä näkyy markkinaosuuksien kasvuna ja globaalin kilpailun kiristymisenä, mikä on heijastunut myös hintojen kehitykseen.

Useiden sopimusvalmistajien myötä myös Taiwanista on tullut tärkeä matkapuhelinten tuotantomaa: vuonna 2003 sen osuus maailman laitetuotannosta oli arviolta 10 prosenttia. Koko matkapuhelintuotannosta jo noin neljännes on ulkoistettu, ja osuuden uskotaan nousevan 40 prosentin tuntumaan.⁹⁵ Nokia poik-

⁹⁴ Ks. Sigurdson, J., (2004), China Becoming a Technological Superpower – A Narrow Window of Opportunity, East Asian Institute, Singapore, draft.

⁹⁵ Suurin sopimusvalmistaja on singaporelais-yhdysvaltalainen Flextronix International Inc., jolla on yli 40 %:n markkinaosuus. Vuonna 2003 se oli Nokian ja Motorolan jälkeen kolmanneksi suurin matkapuhelinvalmistaja. Suomessa merkittävin alan toimija on Elcoteq (noin 2 mrd euron liikevaihdolla). Vahvistaakseen suunnittelukapasiteettiaan Elcoteq osti jo perinteikkään mutta taloudellisiin vaikeuksiin joutuneen Benefonin t&k-osaston vuonna 2002.

keaa useimmista kilpailijoistaan valmistamalla edelleen noin 80 prosenttia puhelimistaan itse.

Bioteknologia-alat

Bioteknologia yhdistetään usein lääketeollisuuteen ja terveydenhuoltoon. Bioteknologiaan kuuluu myös monia maa- ja metsätalouteen, elintarviketeollisuuteen sekä esimerkiksi ympäristöteknologiaan liittyviä sovelluksia. Useimmat bioteknologiaan luettavat alat kytkeytyvät kuitenkin terveydenhuoltoon joko suoraan tai epäsuorasti.

Bioteollisuuden tilannetta kuvaa hyvin se, että alan pk-yritysten tutkimus- ja tuotekehityksen menot ovat tuntuvasti (noin 40 %) suuremmat kuin niiden tuottama jalostusarvo. Tutkimuspanos on suurelta osin julkisesti rahoitettua. Kun koko julkinen tutkimusrahoitus biotekniikalle 1990-luvun alusta alkaen on kaikkiaan ollut vajaat 400 miljoonaa euroa, keskimääräinen rahoitus pk-yritystä kohden on ollut 3–4 miljoonaa euroa. Vaikka julkinen rahoitus ei kansainvälisesti vertaillen ole ollut suuri, se on ollut suhteessa kansantalouden kokoon ja toimivien yritysten lukumäärään merkittävä.

Bioalan tutkimuspanoksella on toistaiseksi saatu aikaan vain vähän tuotantoa. Bioteknologialle asetetut kasvutavoitteet ovat osoittautuneet monilta osin ylimitoitetuiksi ja parhaassakin tapauksessa bioala voi vaikuttaa kasvuun vasta pitkän ajan kuluessa ja osana muiden toimialojen tuotantoa.

Suomalaisten bioteknologiayritysten ansaintalogiikka perustuu kansainvälistymiseen. Viennin odotetaan kohoavan yli puoleen liikevaihdosta lähivuosina. Kotimarkkinoita hyödynnetään toiminnan alkuvaiheessa, mutta varsinainen kasvu haetaan maailmanmarkkinoilta. Terveysvaikutteisilla elintarvikkeilla, ympäristönsuojelun sovelluksilla ja bioinformatiikalla on tulevaisuudessa korkea markkinapotentiaali.

Tulevaisuudessa Suomen bioteollisuuden menestymisen elinehtona lienee se, että rahoitusta ja muita voimavaroja kohdennetaan sellaisille kaupallisille sovel-lusaloille, joissa perustutkimus on kansainvälistä huipputasoa. Eri toimijoilla eli julkisella sektorilla, tiedeyhteisöllä ja bioteollisuudella tulee olla samansuuntaiset intressit, jotka perustuvat suhteellisen edun periaatteeseen kansainvälisessä kilpailussa riittävän suuren kriittisen massan saavuttamiseksi. Menestyäkseen kansainvälisillä markkinoilla yritysten on voitava aluksi hyödyntää kotimaassa korkean osaamistason vaativia asiakasaloja, kuten sairaaloiden huippuyksiköitä ja metsäteollisuuden suuryrityksiä. Vaativat huipputason kotimaiset asiakkaat valmistavat yrityksiä menestykseen kansainvälisillä markkinoilla.

Kansallinen strategia loisi Suomeen tiettyjen fokusalueiden kriittistä massaa lääke-, diagnostiikka- ja biomateriaalialoille, mikä puolestaan vakuuttaisi sekä kotimaiset että kansainväliset sijoittajat toiminnan mielekkyydestä. Tällaista yhteistyötä voidaan hyödyntää joiltain osin myös maa- ja metsätaloudesta saatavien lääkeaineiden sekä terveysvaikutteisten elintarvikkeiden kehityksessä.

Lääketieteellinen huippututkimus on Suomessa suunnattu monilta osin kansanterveydellisesti merkittävälle alalle. Suomen terveydenhuoltoala on tällä hetkellä murrosvaiheessa. Yhtäältä väestön ikääntyminen sekä lääketieteelliset edellytykset diagnosoida ja hoitaa aiempaa useampia sairauksia lisäävät terveydenhuollon kustannuspaineita. Toisaalta bioteknologian sovellusten odotetaan mahdollistavan kustannussäästöjä pitkällä aikavälillä esimerkiksi tehostamalla diagnosointia ja tarjoamalla mahdollisuuksia täsmähoitoihin.

Jos bioteollisuuden resursointia ohjattaisiin kehittämään kaupallisia sovelluksia kansanterveydellisesti merkittävien tautikokonaisuuksien hoitoihin, bioteknologia voisi toimia tulevaisuudessa osana terveydenhuollon kustannusten kasvun hallintaa. Keskeiset hyödyt eri toimijoiden näkökulmasta olisivat lähinnä kolmenlaisia. Ensiksikin, terveydenhuollon kustannustehokkuus lisääntyisi yhdistämällä teknologiseen kehitykseen henkilökunnan erityisosaaminen. Toiseksi, tiedeyhteisön perustutkimuksen mielekkyys ja rahoituksen oikeutus turvattaisiin kriittisesti merkittävillä aloilla kotimaassa. Kolmanneksi, bioteollisuus voisi hyödyntää kotimaista tiedeperustaa ja huippuosaavaa asiakaskuntaa ja samalla kehittää tuotetta maailmanmarkkinoille.

Kuluttajilla on ristiriitainen suhtautuminen muita kuin suoraan terveydenhoitoon liittyviä maa- ja metsätalouden sekä metsäteollisuuden bioteknologisia tuotteita kohtaan. Tämä saattaa rajoittaa bioteknologisten tuotteiden kysyntää ja tulevaisuuden markkinapotentiaalia Euroopassa. Näiden alojen sovelluksia voitaisiin kehittää ensi sijassa Pohjois-Amerikan ja Aasian markkinoita varten. Ympäristöteknologian alalla voitaisiin kehittää myös jätteiden käsittelyä ja jalostusta polttoaineiksi.

Ympäristöklusteri

Ympäristöä koskevien säädösten kehittyminen, markkinaimu sekä ihmisten arvot ja asenteet tulevat vahvistamaan ympäristöklusterin merkitystä ja ympäristöteknologioihin perustuvien liiketoimintojen mahdollisuuksia. Potentiaali lisääntyy erityisesti sekä kasvavissa kansantalouksissa että kehittyvissä maissa. Joillakin kehittyneillä markkinoilla myös arvot ja yksilölliset tarpeet luovat uusia liiketoimintamahdollisuuksia. Uusien liiketoimintojen mahdollisuuksia ovat mm. puhdas ympäristö, puhdas energia ja ilmastonmuutoksen hillintä, puhdas vesi, ympäristömyötäiset prosessit, puhdas elintarvikeketju sekä ympäristön mittaus- ja diag-

nosointipalvelut. Liiketoimintamahdollisuudet perustuvat hyvinkin vahvasti teknologiaan ja teknologiseen osaamiseen, mutta liiketoimintakonsepti muodostuu usein kokonaispalvelusta.

Maatalous

Globalisaation vaikutukset Suomen maatalouteen heijastuvat välittömimmin kansainvälisten kauppasopimusten ja -neuvottelujen kautta. WTO -neuvottelut ja niihin liittyvät sitoumukset samoin kuin EU:n mahdollisesti tekemät vapaa-kauppasopimukset vaikuttavat EU:n maatalouspolitiikkaan ja sitä kautta Suomeen. Meneillään olevien WTO -neuvottelujen (ns. Dohan kierros) tuloksena maataloustuotteiden ja elintarvikkeiden markkinoillepääsyä vapautetaan ja maataloustukea vähennetään todennäköisesti merkittävästi, mikä lisää tuntuvasti Euroopan maatalouden sopeutumispaineita. Samaan suuntaan vaikuttaa unionin sisäinen kehitys: sekä EU:n laajentuminen EU-25:ksi että kuluvan vuosikymmenen lopulla näköpiirissä oleva uusien jäsenmaiden mukaantulo muuttavat olennaisesti EU:n maatalous- ja elintarvikemarkkinoita. Tämä aiheuttaa muospaineita Suomen maatalous- ja elintarviketuotannolle. Tilakoko kasvaa ja työpaikkojen määrä vähenee. Samalla maatalouden osuus kokonaistuotannosta jatkaa laskuaan. Toisaalta väestön ikääntyessä terveellisten elintarvikkeiden merkitys korostuu. Tämä tarjoaa uudenlaisia mahdollisuuksia terveysvaikutteisten elintarvikkeiden kehittämiseksi ja tuotannolle. Nämä kaikki muutokset asettavat paineita myös maatalouden kansalliselle tukijärjestelmälle.

Tietointensiiviset ja innovatiiviset palvelut

Palvelut voidaan jakaa yrityksille suunnattuihin ja muihin palveluihin. Kun teollisuusyhteiskunnassa investointitavaroita tuottavaa sektoria pidettiin talouden kasvumoottorina, osaamiseen perustuvassa taloudessa tämä rooli on yrityspalveluilla, joiden tuotanto perustuu osaamispääoman ja teknologian soveltamiseen sekä täydentäviin innovaatioihin. Tämä on tärkeää koko talouden tulevan kasvun ja kilpailukyvyn kannalta.

Kaikkien palvelujen osuus työllisyydestä on nykyisin lähes 70 prosenttia, yrityspalvelujen kolmisenkymmentä ja tietointensiivisten liike-elämän palvelujen jonkin verran alle kymmenen prosenttia.⁹⁶ Nämä sinänsä korkeat osuudet ovat edelleen alle OECD-maiden keskiarvojen. Myös yksityinen palvelusektori Suomessa on kehittyneiden maiden pienimpiä. Suurimpina poikkeuksina tähän ovat mm. nopeasti kasvaneet ja varsin suuret kuljetus ja tietoliikenne sekä tutkimukseen ja tuotekehitykseen liittyvät palvelut.

⁹⁶ Mankinen – Rouvinen – Väänänen – Ylä-Anttila, Yrityspalveluiden kasvu, kansainvälistyminen ja kilpailukyky, Etlä, Keskusteluaiheita No. 880/2003.

Muutos kohti tietoon ja osaamiseen perustuvaa taloutta on koskenut voimakkaasti koko palvelusektoria ja erityisesti tietointensiivisistä yrityspalveluista⁹⁷ on tullut keskeinen osa talouden dynamiikkaa. Teknologiaa ja innovaatioita hyödyntävät palveluyritykset ovat kasvaneet muita nopeammin ja niiden kasvuodotukset ovat suuret.

Yrityspalveluihin liittyvät kasvuodotukset ovat luonnollinen seuraus jo pitkään jatkuneesta teollisuusyritysten rakennemuutoksesta, jonka taustalla on keskityminen ydinosaamiseen ja muiden toimintojen ulkoistaminen. Lisäksi teollisuustuotteisiin sisältyvät aineettomat tekijät – toimitusaika ja -tapa, tavaramerkki ja tuoteimago sekä huolto ja ylläpito – tulevat yhä tärkeämmiksi kilpailutekijöiksi. Molemmat kehityssuunnat lisäävät itse tuotettujen ja ulkoa ostettujen yrityspalvelujen tarvetta.

Palveluyritykset ovat enenevässä määrin globaalin kilpailun piirissä, jolloin niiden pitää itsessään olla kansainvälisesti kilpailukykyisiä. Jo pelkästään palvelusektorin suuren koon tähden se myös keskeisesti määrittää koko kansantalouden kilpailukykyä. Palveluyritysten kansainvälistymiseen ajavat ulkoistaminen, asiakasalojen ja -yritysten monikansallistuminen, uusien teknologioiden käyttömahdollisuudet ja avautuneet suuret markkinat. Nimeä, mainetta ja toimintatapaa voidaan monistaa globaalisti. Tietoteknisiä ja muita liiketoiminnallisia perusratkaisuja ei välttämättä edes kannata kehittää vain kotimarkkinoita varten. Koska Suomi on merkittävä tieto- ja viestinteknologian tuottaja ja maan infrastruktuuri on huippuluokkaa, mahdollisuudet palvelusektorin kilpailukykyyn parantamiseksi uutta teknologiaa soveltamalla ovat suuret ja palvelujen kasvupotentiaali Suomessa on valtava.

Tulevaisuuden haasteet liittyvät suurelta osin kansainvälistymiseen ja monille yrityspalveluille luonteenomaisten mittakaavaetujen hyödyntämiseen. Tämä tarkoittaa monessa tapauksessa myös uusien ulkomaisten yksiköiden perustamista. Yrityspalveluita voidaan usein tuottaa massaräätälöinnin periaattein pienillä variaatioilla suurelle asiakaskunnalle. Kilpailukykyyn luominen edellyttää tällöin läsnäoloa suurilla markkina-alueilla. Pienestä maasta tulevien ja kansainvälisessä mittapuussa pieneköiden yritysten on tällöin erikoistuttava ja tuotettava pidemmälle räätälöityjä tuotteita kuin kilpailijansa.

Kansainvälistymiseen liittyy myös uusien yrityspalveluita tuottavien alueiden nopea nousu. Näitä ovat ennen muuta Intia sekä Baltian ja itäisen Keski-Euroopan maat, joista tuleva kilpailu lisääntyy olennaisesti lähivuosina.

⁹⁷ Liike-elämän palvelut, joissa asiantuntijatoiminnalla on erityinen merkitys, esim. konsultointi, lainopilliset palvelut, tietoliikennepalvelut, viestintäpalvelut, ohjelmistotuotanto.

Suomessa on suuri potentiaali tuottavuuden ja työllisyyden lisäämiselle myös uudenlaisiin innovatiivisiin palvelukonsepteihin perustuvissa liiketoiminnoissa, jotka ovat myös globaalisti monistettavia. Kasvupotentiaalia on erityisesti terveydenhuollon ja hyvinvoinnin palveluissa, mittaus- ja analysointipalveluissa sekä johtamis- ja suunnittelupalveluissa. Terveysten ja hyvinvoinnin palvelut ovat Suomen kansantalouden kannalta suuri uudistumisen mahdollisuus. Yksityisten ja julkisten toimijoiden yhteistyöllä on mahdollista löytää tuottavuuden ja inhimillisyyden kannalta parhaita ja liiketoiminnallisesti kestäviä ratkaisuja. Monet uudet palveluliiketoiminnan mahdollisuudet perustuvat teknologiseen osaamiseen.

Luovat alat

Suomalaisten yritysten ja kansantalouden etu globaalissa kilpailussa voi perustua vain nopeaan uudistumiseen ja edelleen syvenevään erikoistumiseen. Yhdeksi kilpailuedun lähteeksi on nousemassa luovuus ja muotoilu (kehikko 6.1). Näiden kilpailutekijöiden hyödyntämisessä Aasian ja itäisen Keski-Euroopan maat ovat jäljessä. Aasian (Kiinan) nopea nousu maailman teolliseksi työpajaksi on perustunut pitkälti standardituotannon ja tuotekehityksen varaan ja olemassa olevan tiedon tehokkaaseen soveltamiseen. Tällainen tilanne voi jatkua vielä pitkään ja suomalaiset yritykset voivat hakea kilpailuetua sieltä missä uudet kehittyvät maat eivät ainakaan vielä ole eturintamassa: luovuudesta, nopeasta uudistumisesta ja joustavuudesta.

Kehikko 6.1 Luovista aloista nostetta kilpailukyvyn kehittämiseen?

Luovat toimialat -termi pohjautuu alkujaan Britannian hallituksen ns. luovien toimialojen työryhmän määrittelyyn.* Sen mukaan luovat toimialat *ovat toimialoja, joiden lähde on yksilöllisessä luovuudessa, taidossa ja lahjakkuudessa ja joilla on potentiaalia vaurauden ja työpaikkojen luomiseen hyödyntämällä ja luomalla aineetonta omaisuutta (immateriaaliomaisuus).* (DCMS 2004).

Alaan kuuluvat mm. arkkitehtuuri, muotoilu, taide, muoti- ja käsityöläisalat, ohjelmistotuotanto, musiikki, teatteri, media- ja kustannusala. Suomessa puhutaan "kulttuuriteollisuudesta", "kulttuurituotannosta", "mediakulttuurista" ja "elämysteollisuudesta" sekä "sisältötuotannosta" verraten vaihtelevasti. Yhteistä käytettyjen termien esiin nostamiselle ja nousemiselle on kuitenkin näkemys tarpeesta synnyttää keskustelua mahdollisuuksista taiteiden, kulttuurin ja luovuuden taloudelliseen ja liiketoiminnalliseen hyödyntämiseen.

Tilastokeskuksen yritysrekisterin mukaan Suomessa toimivista yrityksistä noin 6 % (runsas 14 200 yritystä) toimii luovilla toimialoilla. Tähän lukuun sisältyy taide, taitelijatoiminta, joukkoviestintä, muotoilu, suunnittelu, mainonta ja viihde-elektroniikka sekä eräät vapaa-ajan palveluihin liittyvät toimialat. Kulttuuriin tukeutuvat yritykset ovat kuitenkin henkilömäärältään ja liikevaihdoltaan keskimääräistä pienempiä.

Luovien alojen työllisyys kasvaa nopeammin kuin koko työllinen työvoima Suomessa

Luovilla aloilla työskentelevien määrä kasvoi noin 20 % vuosina 1995–2000, noin 75 500:sta 90 300:aan. Luovat alat työllistävät tällä hetkellä noin 4 % työvoimasta. Yksittäisistä toimialoista suurimmat ovat sanoma- ja aikakauslehdet sekä radio- ja televisio. Suurimmat kasvuosuudet löytyvät kuitenkin mainonnasta (89 %), arkkitehtuurista ja taideteollisesta suunnittelusta ja taiteesta (73 %) sekä elokuva-alalta (71 %).

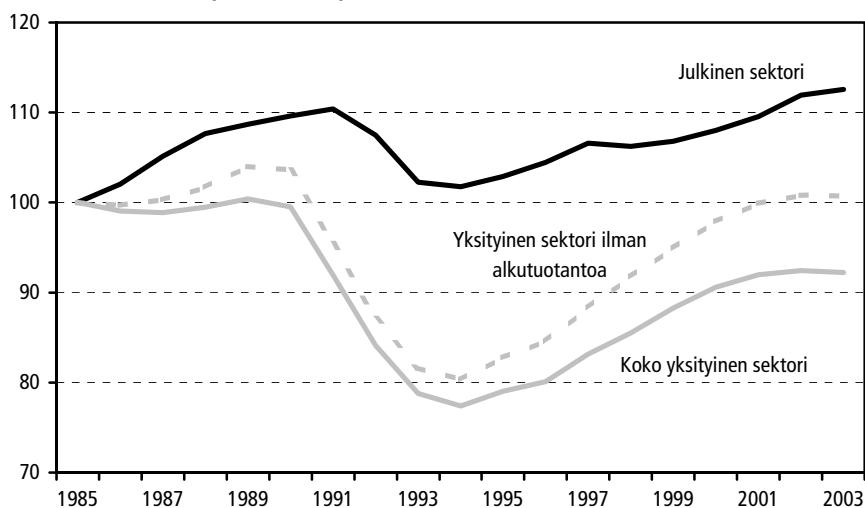
Kansainvälisten selvitysten mukaan luovat alat ovat kaiken kaikkiaan nousussa. Vuosina 1993–1998 kulttuurialojen (ml. kustannus, musiikki, kuvataide, pelit, elokuva, radio ja televisio sekä urheiluvälineet) vuotuisen kaupan arvo kasvoi 95,3 miljardista US dollariasta 387,9 miljardiin dollariin (Unesco, 2000). Keskimääräisen eliniänodotteen nousu, koulutustason kasvu ja elinkeinorakenteen muutokset sekä vapaa-ajan lisääntyminen yhdistettynä kaupungistumiseen näyttäisivät lisäävän viihde, kulttuuri- ja virkistyspalvelujen kysyntää läntisissä teollisuusmaissa. Taloudellisessa mielessä merkityksellisimpänä aloina Euroopassa on nähty multimEDIATEOLLISUUS, audiovisuaalinen ala sekä digitaalinen kulttuuri.

*Creative Industries Task Force, 1997.

6.3 Minkälainen työ Suomessa lisääntyy?

Huolimatta 1990-luvun lopun erittäin voimakkaasta nousukaudesta yksityisen sektorin työllisyys on jäänyt alemmas kuin 1980-luvun loppupuolella. Sen sijaan julkisen sektorin työpaikat ja samalla sen osuus työllisyydestä on noussut jatkuvasti (kuvio 6.5).

Kuvio 6.5 Yksityisen ja julkisen sektorin työllisyys vuosina 1985–2003, indeksi (1985=100).



Lähde: Tilastokeskus.

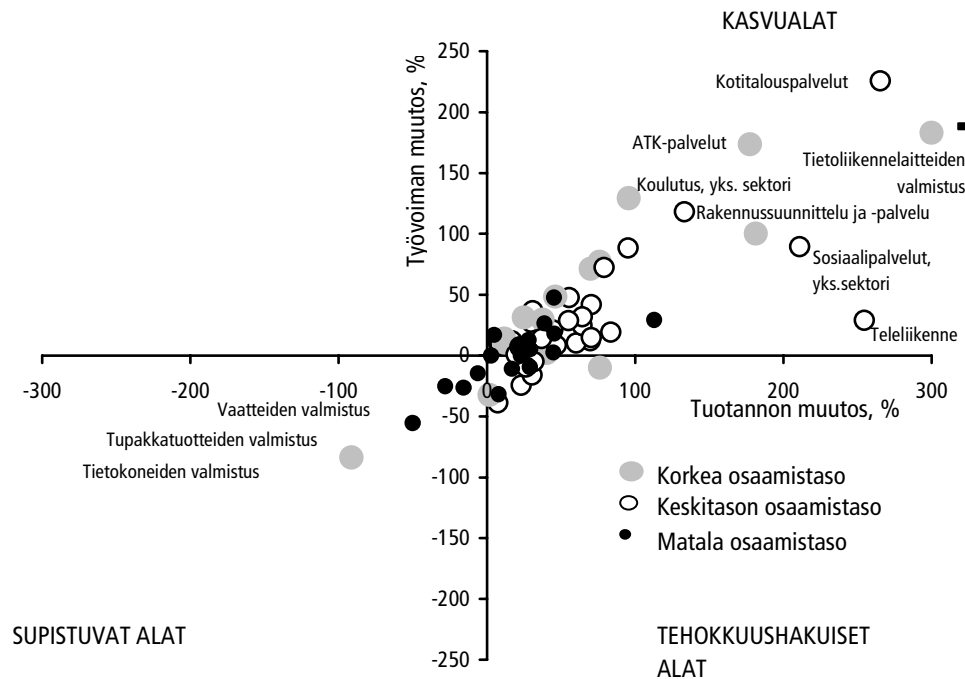
Teollisuuden työllisten määrä kasvoi 1990-luvun puolivälistä vuoteen 2001 saakka noin 70 000 henkilöllä pitkälti elektroniikkateollisuuden nopean kasvun ansiosta. Vuosina 2001–2005 teollisuuden työpaikkojen arvioidaan supistuvan noin 50 000 henkilöllä. Teollisuuden tuotanto- ja työllisyyskehitys on siis palannut 1990-lukua edeltäneelle trendille: teollisuuden osuus kansantaloudessa on pienentymässä samaan tapaan kuin useimmissa muissa kehittyneissä maissa. Työvoiman kysyntä on alentunut viime vuosina myös korkean teknologian ja osaa-mistason aloilla.

Supistuvia toimialoja ovat tyypillisesti olleet maatalous ja matalan teknologian teollisuusalat, joihin on usein yhdistynyt työvaltaisuus. Sekä työllisyys että tuotanto on vähentynyt vaatteiden, kenkien ja tupakan valmistuksessa. Tietokoneiden valmistuksessa tuotannon ja työllisyyden supistuminen selittyy lähes täysin yhden yrityksen toiminnan supistumisella.⁹⁸ Myös tupakkateollisuuden supistuminen viimeisen kymmenen vuoden aikana selittyy lähes täysin kahden yksittäisen yrityksen toiminnan vähenemisestä.

Viimeisen kymmenen vuoden aikana työllisyyttä ovat kasvattaneet palvelualat, korkean teknologian teollisuus ja metallien jalostus (kuvio 6.6). Yksityisistä palvelualoista erityisesti tietointensiiviset palvelut, mutta myös kotitalouspalvelut ovat lisänneet sekä tuotantoaan että työllisten määrää. Vuodesta 1993 kaikkien palvelujen työllisyys on kasvanut reilulla viidenneksellä ja tietointensiivisten liike-elämän palvelujen yli 80 prosentilla. Tähän kasvuun on merkittävästi vaikuttanut se, että teollisuus on ulkoistanut palvelutoimintojaan.

⁹⁸ Vuonna 2000 Fujitsu-Siemens lopetti Espoossa toimineen tehtaansa, jolloin sekä toimialan tuotanto että työllisyys supistuivat jyrkästi.

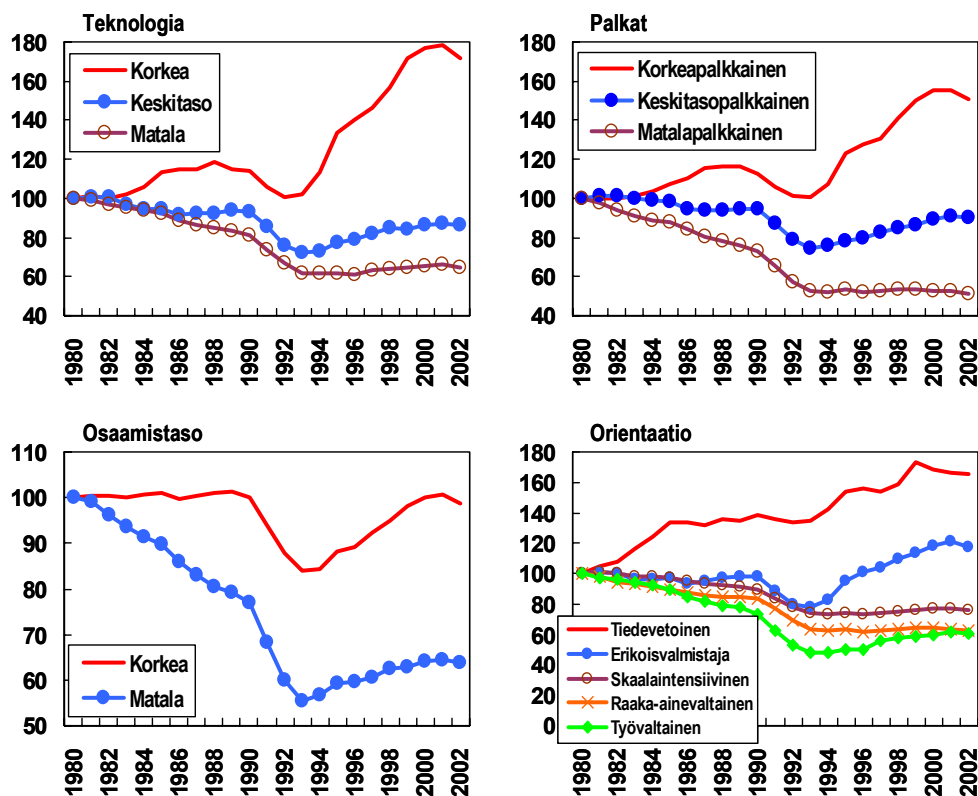
Kuvio 6.6 Työllisyyden ja tuotannon muutos vuosina 1993–2002.



Lähde: Etla.

Kasvualojen kehitykselle tyypillistä on se, että ne ovat keskitason tai korkean osaamistason aloja (kuvio 6.7). Myös tulevaisuudessa nämä alat ovat todennäköisesti sellaisia, joissa työpaikat Suomessa voivat lisääntyä. Erityisesti yksityinen palvelusektori tulee todennäköisesti lisäämään työvoimaansa. Työpaikat lisääntyvät sekä tietointensiivisissä palveluissa että kotipalvelu- ja hoiva-aloilla. Samoin matkailun merkitys työllistäjänä kasvaa. Työpaikkoja tulee todennäköisesti häviämään matalan osaamisen ja tuottavuuden teollisuudenaloilta kiristyvän kansainvälisen kilpailun seurauksena.

Kuvio 6.7 Teollisuuden työpaikkojen rakennemuutos Suomessa vuosina 1980–2002, 1980=100.



Lähde: Pajarinen – Rouvinen – Ylä-Anttila (1998), päivitetty. Aineistolähteenä OECD STAN Industrial Database.

Väestön ikääntyminen ja työpaikkakehitys

Seuraavien 10–15 vuoden aikana väestön ikääntymisen ja työvoiman eläkkeelle siirtymisen vuoksi teollisuudessa vapautuu noin 150 000 työpaikkaa ja rakennuslalla 100 000 työpaikkaa. Määrällisesti eniten työpaikkoja avautuu palvelualoilla, joilla uusien työntekijöiden tarpeen arvioidaan nousevan vuoteen 2015 mennessä yli 700 000 henkilöön. Noin kaksi kolmasosaa taloudellisesta toiminnasta ja työllisyydestä syntyy palvelutoimialoilla. Uusista työpaikoista arviolta kolme neljäsosaa syntyy yksityiselle palvelusektorille. Talouden rakennemuutoksen ja tuotannon uudenlaisen organisoitumisen seurauksena teollisuuden ja palvelualojen välille on kuitenkin yhä vaikeampaa vetää selkeää rajaa, sillä yrittäjäpalvelut ja teollisuus ovat jo pitkään kietoutuneet toisiinsa.



VALTIONEUVOSTON KANSLIA

SNELLMANINKATU 1, HELSINKI
PL 23, 00023 VALTIONEUVOSTO
p. (09) 16001 | (09) 57811
f. (09) 1602 2165
s-posti kirjaamo@vnk.fi
www.vnk.fi/julkaisut

ISSN ja
ISBN numero