
Muistioita hallitukselle

Talouspolitiikan
linjaus keväällä
2017

ETLA

Muistioita hallitukselle

Talouspolitiikan linjaus keväällä 2017

Talouspolitiikan suunta ja painotukset	3
Vesa Vihriälä	
Työmarkkinoiden uudistaminen	10
Antti Kauhanen	
Innovaatiopolitiikan Sturm und Drang	13
Annu Kotiranta – Petri Rouvinen	
Koulutuspoliittiset tavoitteet ja niiden saavuttaminen	16
Hanna Virtanen	
Säätely	22
Nelli Valmari	
Yritystuet	26
Heli Koski	
Verotus	28
Niku Määttänen	
Sote-uudistuksen tavoitteet ja niiden saavuttaminen	30
Tarmo Valkonen	

Ensimmäinen artikkeli esittää yleisarvion hallituksen talouspolitiikasta. Siinä otetaan yleisellä tasolla kantaa myös osaan politiikkakysymyksistä, joita käsitellään tarkemmin myöhemmissä artikkeleissa. Kirjoittajat vastaavat omista teksteistään.

Elinkeinoelämän tutkimuslaitos tekee soveltavaa taloustieteellistä tutkimusta Suomen kannalta tärkeistä kysymyksistä. Etila on yksityinen, yleishyödyllinen yhdistys. Etilan jäsenet, Elinkeinoelämän keskusliitto ja TT-säätiö, rahoittavat toiminnasta kolmanneksen. Projektirahoitus kattaa valtaosin lopun.

ISBN 978-951-628-677-1

ISBN 978-951-628-678-8 (PDF)

Muistio on ladattavissa ETLAn nettisivuilta: pub.etla.fi/ETLA-Hallitukselle-2017.pdf

Julkaisija: Elinkeinoelämän tutkimuslaitos

Kustantaja: Taloustieto Oy

Painopaikka: Next Print Oy, Helsinki 2017

Talouspolitiikan suunta ja painotukset

Vesa Vihriälä

Hallituksen talouspolitiikan tavoitteet ja politiikan yleislinjat ovat oikeita. Se on käynnistänyt ja osin toteuttanut tärkeitä uudistushankkeita. Pää tavoitetta työllisyysasteen nostamisesta 72 prosenttiin ei kuitenkaan tulla saavuttamaan, eikä julkisen velan kasvu pysähdy tavoitellulla tavalla.

Finanssipolitiikan lievästi elvyttävä linja on järkevä kompromissi ristiriitaisten tavoitteiden välillä. Poliitiikan kiristäminen vaarantaisi yhä heiveröisen kasvun. Toisaalta elvytyksen merkittävä lisääminen vähentäisi entisestään mahdollisuuksia pysäyttää velkasuhteen kasvu.

Tällainen finanssipoliittinen linja ja asetettujen työllisyystavoitteiden parempi saavuttaminen edellyttävät, että työllisyyden ja tuottavuuden kasvua vahvistavaa ja julkisten menojen paisumista hillitsevä uudistuspolitiikkaa jatketaan. Jos tässä ei onnistuta, edessä on uusien leikkausten kierre.

Työmarkkinoilla on pyrittävä vahvistamaan paikallisen sopimisen edellytyksiä, lievennettävä kannustinloukkuja ja tehostettava työvoimapolitiikkaa. Työvoiman tarjontaa voidaan lisätä merkittävästi. Liiketoiminnan sääntelyä on yksinkertaistettava. Ajankohtaisia toimia ovat liikennettä ja lääkkeiden jakelua koskevien säännösten modernisointi.

Osaamisohjelman kestävydestä on pidettävä huolta. Koulutuksen ja tutkimuksen rahoituksesta on leikattu liikaa ja tilannetta on korjattava. Korkeakoulujen rahoituksen osalta valtion kertaluonteiset pääomasijoitukset ovat luultavasti toteuttamiskelpoisin ratkaisu. Lisäpanostukset on kytkettävä rakenneuudistuksiin. Sote-uudistus on vietävä läpi valitun peruslinjan mukaisesti. Yksityiskohtia on kuitenkin harkittava huolella, myös kokeiluja hyödyntäen.

Talous kääntynyt kasvuun, mutta tavoitteista jäädään jälkeen

Suomen kokonaistuotanto kasvoi vuonna 2016 noin 1,5 %, kun se vielä vuonna 2015 polki paikoillaan ja supistui kolmena edellisenä vuonna. Myös työllisyys on hieman lisääntynyt. Työttömyysaste on alentunut vuoden 2015 alun huipusta noin prosenttiyksiköllä 8,5 %:n tienoille. Lasku on jopa suurempi kuin työpaikkojen kasvun perusteella voisi olettaa ja johtuu siis osaksi työvoiman supistumisesta.

Etlä ennustaa kasvun jatkuvan 1–1,5 %:n vuosivauhtia vaalikauden loppuun saakka. Tämä ei riitä hallituksen työllisyystavoitteen eli 72 %:n työllisyysasteen saavuttamiseen vaalikauden aikana. Työpaikkojen määrä kasvaa arviolta 40 000–50 000 ja työllisyysaste jää 70 %:n tuntumaan. Työllisyyden vaatimattoman lisäyksen vuoksi julkisen velan bkt-suhteen kääntämisestä laskuun ei myöskään toteudu. Etlän arvion mukaan velkasuhteen kasvu jatkuu – toki hidastuvana – vaalikauden lopulle ja velkasuhde nousee noin 68 prosenttiin. Samalla Suomi jää vakauserä- ja kasvusopimuksen edellyttämästä tavoitteesta alentaa ns. rakenteellista alijäämää.

Kilpailukykyyn parantaminen ja lievästi elvyttävä finanssipolitiikka on sopiva makropolitiikan yhdistelmä

Hallitus on pyrkinyt vahvistamaan kasvua ensi sijassa tuotannon kustannuskilpailukykyyn parantamisen kautta. Ns. kilpailukykysovimuksen avulla on tavoiteltu yksikkötyö-

kustannusten kertaluonteista 5 %:n laskua suhteessa kilpailijamaihin. Tästä toteutuu noin 3,5 %. Lisäksi hallitus asetti tavoitteeksi kilpailukykyyn parantamisen palkkamaltin avulla toiset 5 % ja tuottavuuden kasvun avulla vielä 5 %. Vuoden 2017 osalta palkkamaltti näyttää pitävän, mutta vuosien 2018 ja 2019 palkanmuodostuksesta ei vielä tiedetä. Jos näinä vuosina päästäisiin lähes yhtä maltilliseen tulokseen kuin alkavana vuonna, kustannuskilpailukyky voisi parantua (ainakin tärkeimpiin kilpailijamaihin Saksaan ja Ruotsiin verrattuna) lähemmäs 10 %. Muita maita nopeampaa tuottavuuden kohoamista ei ole näköpiirissä. Lähes 10 % kilpailukykyyn paranemista ei ole syytä pitää vähäisenä. Hallituksen työllisyystavoitteiden kannalta se toteutuu kuitenkin aivan liian hitaasti.

Pääkeino julkisen talouden tasapainottamiseksi hallituskaudella ovat puolestaan noin 4 miljardin euron leikkaukset vuotuisissa menoissa vaalikauden loppuun mennessä. Julkisen talouden pidemmän ajan kestävyttä pyritään lisäksi parantamaan rakenneuudistuksilla (nykyrahana) 4 miljardin euron verran. Tärkein niistä on sosiaali- ja terveyspalvelu-uudistus, sote. Menoleikkaukset näyttävät toteutuvan likimain suunnitellusti. Rakenneuudistusten säästövaikutuksista on sen sijaan mahdotonta sanoa vielä mitään varmaa.

Menojen leikkauksista huolimatta finanssipolitiikka ei voi luonnehtia kokonaiskysyntää kiristäväksi. Tämä johtuu pieneltä osin siitä, että hallitus sijoittaa kolmen vuoden aikana kertaluonteisesti ns. kärkihankkeisiin yhteensä 1,6 miljardia. Suurempi merkitys on sillä, että väestön ikään-

tymisen takia työeläkemenojen ja eläkemaksujen suhde on heikentynyt jo usean vuoden ajan. Tämä tukee yksityistä kysyntää suhdannetilanteesta riippumatta. Niinpä Suomen finanssipolitiikka on ns. suhdannekorjatulla jäämällä tai rakenteellisella jäämällä mitaten ollut viime vuodet likimain neutraalia ja Etlan arvion mukaan lievästi elvyttävää vuosina 2016 ja 2017.

Hallituksen strategia pyrkiä paremman kilpailukyvyyn avulla vahvistamaan vientiä ja tuotannollisia investointeja on oikea. Suomen erityinen ongelma on viennin heikko kehitys ja tästä paljolti johtuva tuotannollisten investointien vähäisyys vuodesta 2010 lähtien. Yksityinen kulutus ja sen mukana koko kotimainen kysyntä ovat sen sijaan tulomuodostus huomioon ottaen kasvaneet varsin hyvin ja tukenneet kasvua. Matala korkotaso yhdessä väestökehityksen kanssa on saanut asuntorakentamisen selvään kasvuun.

Hallituksen ei pidä muuttaa finanssipolitiikan peruslinjaa vaalikauden kahden viimeisen vuoden osalta. Kiristyksen voisivat vaarantaa yhä heiveröisen kasvun. Julkisen velan jonkin verran tavoiteltua nopeampi kasvu ei ole kohtalokasta julkisen talouden pidemmän ajan kestävyyskannalta, jos talouden kasvukykyä pystytään nostamaan ja julkisen talouden menopaineita hillitsemään suunnitellulla tavalla.

Toisaalta merkittävä lisävelkaantuminen lähimmän kahden vuoden aikana on huonosti perusteltu suhdannenäkökuilmasta ja heikentäisi pidemmän ajan kestävyyttä. Vientimarkkinoiden kasvunäkymät lähimmän kahden vuoden aikana ovat hyvät suhteessa pidemmän ajan ennustettuun kehitykseen. Erityisesti Yhdysvalloissa noususuhdanne on ollut jo poikkeuksellisen pitkä, ja uuden hallinnon politiikka vahvistanee lyhyen ajan kasvua sekä Yhdysvalloissa että Euroopassa. Finanssipolitiikan pieni liikkumavara on syytä varata huonompiin aikoihin.

On toisaalta selvää, että ilman työllisyysasteen selvää nousua, tuottavuuden kasvun kohentumista ja julkisen talouden menopaineiden vähenemistä julkisen talouden lisäsopeutus tulee jossain vaiheessa välttämättömäksi. Välittömien lisäleikkausten sijasta hallituksen on nyt keskityttävä rakennepolitiikkaan, joka tekee tällaiset leikkaukset tarpeettomiksi.

Työmarkkinoilla tarvitaan lisää uudistuksia

Hallitus on toteuttanut useita hyödyllisiä uudistuksia, joiden voi olettaa lisäävän työvoiman tarjontaa, alentavan työllistämiskynnystä ja vähentävän rakennetyöttömyyttä. Näitä ovat ennen kaikkea ansiosidonnaisen työttömyysturvan keston lyhentäminen, irtisanottujen takaisinottovelvoiteajan lyhentäminen, määräaikaisten työsuhteiden solmimisen helpottaminen, koeajan pidennys ja vuorotteluvaapaan ehtojen kiristäminen.

Nämä uudistukset eivät kuitenkaan riitä nostamaan Suomen työllisyysastetta ratkaisevasti. Kuilu samanlaista hyvinvointimallia ylläpitäviin muihin Pohjoismaihin on merkittävä. Ruotsin, Tanskan ja Norjan keskiarvoon verrattuna kokonaistyöllisyysasteen ero on noin 6 ja työttömyysasteen noin 3,5 prosenttiyksikköä. Jos osallistumisasteet ja työllisyysasteet olisivat erikseen kummallakin sukupuolella kussakin ikäryhmässä 15–24, 25–54 ja 55–64 vuotta samalla tasolla kuin näissä kolmessa maassa keskimäärin, työvoima Suomen työmarkkinoilla olisi 125 000 henkeä ja työllisten määrä 210 000 henkeä suurempi. Vaikka muissa maissa osa-aikaisen työn osuus on suurempi kuin Suomessa, työtunteja työkäistä kohden kertyy Suomessa keskimäärin 5 % vähemmän kuin muissa Pohjoismaissa (Kauhanen ja Vihriälä, 2016). Kun tämä tilanne on vallinnut vuosia, kyse on pääosin rakenteellisesta ilmiöstä, mikä sen luonne tarkkaan ottaen onkaan.

Kysyntäpuolen keskeinen ongelma näyttäisi olevan palkanmuodostus tai yleisemmin työehtojen puutteellinen sopeutuminen, joka ei ole kyennyt pitämään sen paremmin työvoimakustannusten tasoa kuin rakennettakaan työllisyyden kannalta hyvänä. Vaikka hallitus onnistui saamaan aikaan kilpailukykyä vahvistavan sopimuksen, se epäonnistui pahoin paikallisen sopimisen edistämässä. Kilpailukyky sopimuksen osana työehtosopimukseen kirjattiin ns. kriisilausekkeita, jotka antavat tiettyjä uusia mahdollisuuksia poiketa työehtosopimuksesta suurissa taloudellisissa vaikeuksissa olevissa yrityksissä. Laajemmin paikallisen sopimisen mahdollisuudet eivät lisääntyneet. Tähän olisi tarvittu lainsäädäntöä, joka antaisi kaikilla työpaikoilla mahdollisuuden (ei toki pakottaisi) paikalliseen sopimiseen riippumatta siitä, onko työnantaja järjestäytynyt tai ei tai miten ammattiliitot paikalliseen sopimiseen suhtautuvat. Tällainen vaihtoehto oli vielä syksyllä 2015 pöydällä, mutta hallitus luopui siitä ammattiyhdistysliikkeen vastustuksen takia. Ilman lakisuunnitelman hylkäämistä kilpailukyky sopimusta ei olisi syntynyt.

Paikalliseen sopimiseen liittyvä joustavuus olisi Suomelle olennaisen tärkeää kahdesta syystä. Se tekisi työvoimakustannusten kehityksestä joustavampaa koko kansantalouden tasolla, kuten erityisesti Saksassa on tapahtunut. Tämä auttaisi Suomea säilyttämään työllisyyden korkeana, kun talous jatkossakin törmää negatiivisiin vientishokkeihin. Toiseksi joustava paikallinen sopiminen parantaisi talouden kykyä sopeutua tehtävätasolla tapahtuviin kilpailun muutoksiin ja tätä kautta tukisi korkeaa työllisyysastetta. Monet seikat viittaavat siihen, että tarve tällaiseen sopeutumiseen kasvaa koko ajan.

Kun palkkasuhteisiin liittyvä sopiminen ei ole joustavaa, palkkasuhteita syntyy tarpeettoman vähän. Osa potentiaalisista työntekijöistä jää työttömiksi, osa työvoiman ulkopuolelle ja osa pyrkii myymään työpanostaan yrittäjänä

joko päätoimisesti tai osa-aikaisesti. Uudet teknologiat antavat erityiselle keikkatyölle uudenlaisia mahdollisuuksia, ellei sääntely tai esimerkiksi sosiaaliturva aseta tällaiselle toiminnalle esteitä. Yksi käytännössä tärkeä kysymys on yrittäjien työttömyysturva. Sitä tulisi lähentää palkansaa- jien turvaan, kuten äskettäin valmistunut työryhmäraportti suosittaa.

Työvoiman tarjonnan osalta on jatkettava työttömyystur- vajärjestelmän uudistamista ja sosiaaliturvan luomien kan- nustinloukkujen lieventämistä, joiden osalta hallituksen valmistelutyö on jo ollut meneillään. Muihin Pohjoismai- hin verrattuna isoimmat erot työvoiman tarjonnassa ovat yli 55-vuotiaiden miesten ja 25–34-vuotiaiden naisten jou- kossa. Ikääntyneiden miesten poistumiseen työmarkki- noilta vaikuttaa aivan ilmeisesti ns. työttömyysturvan lisä- päiväoikeus. Nuorten naisten osalta vastaava tekijä on ko- tihoidon pitkäkestoinen tuki. Kumpaakin työmarkkinoi- den ulkopuolelle kannustavaa järjestelmää on syytä rajata nykyisestä.

Työllisyysaste on toisaalta viimeisten viiden vuoden aika- na laskenut nimenomaan parhaassa työiässä olevilla, kun se on noussut lähempänä eläkeikää olevilla. Työllisyysaste on samoin laskenut tiheimpien väestöjen alueilla Uudel- lamaalla, Pirkanmaalla ja Varsinais-Suomessa, kun se on noussut selvästi esimerkiksi Pohjanmaan, Keski-Pohjan- maan ja Etelä-Pohjanmaan maakunnissa. Nämä havainnot viittaavat siihen, että kannustinongelmat ja muut kuin alu- eelliset kohtaanto-ongelmat ovat keskeisiä työvoiman tarjonnan pullonkauloja.

Ns. työllisyyspakettityöryhmän raportti (Työ- ja elinkeino- ministeriö, 2016) sisältää lukuisia ehdotuksia kannustimi- en parantamiseksi ja kohtaanto-ongelmien lievittämiseksi mm. ansiosidonnaista työttömyysturvaa porrastamalla ja työvoimapalveluita kehittämällä. Näiden pohjalta hallituk- sen tulisi päättää mahdollisimman laaja-alaisesta toimen- pidepaketista viimeistään puolivälin tarkastelussa.

Vaikka hallitus toteuttaisi kaikki em. työllisyyspakettityö- ryhmän toimet, työvoiman tarjonta ja työllisyys eivät ko- henisi muiden Pohjoismaiden tasolle tai edes hallituksen työllisyys tavoitteen kannalta riittävästi. Työryhmä itse ar- vioi kaikkien toimien yhteisvaikutuksen 30 000 työpaikak- si, minkä toteutuminen lisäksi veisi vuosia. Johtopäätös voi olla vain se, että Suomessa tarvitaan perusteellinen työn te- kemisen ehtoja ja kannustimia koskeva uudistusohjelma sekä työvoiman uudelleen kohdentumista tukeva koulu- tus-, asunto- ja liikennepolitiikan kokonaisuus. Lakiin pe- rustuva mahdollisuus paikalliseen sopimiseen on olennai- nen osa vaikuttavaa uudistusta. Hallituksen tulisi puolivä- lin tarkastelussa arvioida, onko tällaisen ohjelman luomi- selle edellytyksiä ilman vaalien antamaa uutta mandaattia, ja päättää sen mukaan etenemistavasta.

Koulutus- ja tutkimusjärjestelmä tarvitsee sekä rahaa että rakenneuudistuksia

Hallitusohjelma korostaa koulutuksen modernisointia ja rakenteiden, ml. erityisesti nivelvaiheiden, tehostamis- ta. Peruskoulun osalta nostetaan esille mm. digitaalisten oppimisympäristöjen luominen, opettajien täydennys- koulutus, kieltenopetuksen monipuolistaminen ja liikun- nan lisääminen. Ammattikoulujärjestelmässä painopiste on päällekkäisyyksien poistamisessa. Korkeakoulutuksen ja tutkimuksen osalta pyritään nopeuttamaan opintojen aloittamista ja valmistumista mm. uusimalla valintakoe- menettelyä sekä tehostamaan toimintaa mm. korkeakoulu- jen selkeämmällä profiloitumisella. Lisäksi painotetaan tutkimustulosten vaikuttavuutta ja kaupallistamismahdol- lisuuksia. Nämä kaikki ovat hyviä tavoitteita.

Kehittämistavoitteiden saavuttamisen tekee kuitenkin vai- keaksi koulutus- ja tutkimusjärjestelmään kohdistuvien budjettileikkausten suuruus. Etlan arvion mukaan halli- tuksen koulutukseen ja tutkimukseen suunnatut meno- leikkaukset (mukaan lukien päivähoiton menojen ja opin- totuen supistukset) nousevat lähes 1,1 miljardiin euroon eli 6 prosenttiin, kun vertailukohtana on vuoden 2019 me- notaso ilman leikkauspäätöksiä. Supistus on selvästi pie- nempi, 1,3 %, verrattuna vuoden 2015 tasoon. Leikkauk- sista osa koskee päivähoitoa ja opintotukea, joten varsina- inen koulutustarjonnan resursointi pienenee noin 700 miljoonalla perusuraan verrattuna.

Hallituskauden leikkauksista tutkimuksen ja koulutuksen rahoitukseen noin kolmannes kohdistuu korkeakoulujen toiminnan rahoitukseen, joka supistuu indeksikorotuksi- en leikkaukset huomioon ottaen noin 14 %. Tämän ohella ammattikoulutuksesta leikataan merkittävästi. Aiempien leikkausten jatkeeksi menoja supistetaan yli 200 miljoonaa euroa eli 12 %. Perusopetus ja subjektiivisen päivähoito- oikeuden rajaamisesta tulevia säästöjä lukuun ottamatta varhaiskasvatus selviävät pienemmillä leikkauksilla.

Myös tutkimustoimintaan suunnattu rahoitus supistuu suhteessa perusuraan merkittävästi, noin 150 miljoonalla eurolla eli 6 % vuoteen 2019 mennessä, vaikka kasvaakin vajaalla 100 miljoonalla vuoden 2015 määrärahoista.

Säästöjen painottumista toisen ja kolmannen asteen kou- lutukseen voidaan perustella mm. talousnobelisti James Heckmanin usein korostamalla näkökohdalla, jonka mu- kaan julkisten koulutusinvestointien yhteiskunnallinen tuotto on sitä suurempi, mitä aikaisempaan elämänvai- heeseen panostukset kohdistuvat. Suomessa sekä kolman- nen että toisen asteen koulutuksen julkinen rahoitus on OECD:n kärkipäätä suhteessa bkt:hen, kun taas varhai- semman asteen koulutus on resursoitu hieman OECD- keskiarvoa niukemmin. Tästä huolimatta korkeakoulutuk- sen, tutkimuksen ja ammatillisen peruskoulutuksen leik-

kauksia on syytä pitää haitallisen suurina. Tuottavuuden pidemmän ajan kasvu voi perustua vain maailman kärkitason osaamiseen, ja sujuva sopeutuminen osaamisvaatimusten nopeisiin muutoksiin edellyttää hyviä perusvalmiuksia koko väestöltä ja koulutusjärjestelmän hyvää reagoitukykyä. Tähän tarvitaan riittävät resurssit.

Ammattikoulutuksen osalta ongelma liittyy määrän ohella ajoitukseen. Merkittäviä leikkauksia toteutetaan 2017 aikana, vaikka rakenneuudistusta päästään toteuttamaan toden teolla vasta vuoden 2018 alusta. Rakenneuudistuksen hyvä toteuttaminen vaatisikin lisäresursseja. Ns. kärkihankerahoitusta voisi olla tältä osin tapa, joka ei aiheuttaisi pysyviä lisämenoja. Korkeakoulutuksen osalta rahoitus heikkenee yksinkertaisesti liian paljon, jotta korkeakoulut voisivat vastata tarpeeseen kouluttaa laaja-alaisesti hyviä osaajia. Ongelmaa lisää se, että tutkimusrahoituksen supistukset kohdistuvat merkittävästi juuri korkeakouluihin, kun Tekes vähentää erityisesti niille suunnattua rahoitusta.

Koulutuksen ja tutkimuksen menoleikkauksia ei ole realistista kokonaan peruuttaa, jos halutaan pitää kiinni finanssipolitiikan yleislinjasta. 850 miljoonan euron lisäsäästöjen löytäminen muista menoista vuoteen 2019 mennessä tuskin on mahdollista. Leikkausten peruuttaminen ei myöskään ole kaikilta osin tarpeen. Koulutusjärjestelmässä on tehostamisen mahdollisuuksia, mm. purkamalla ammattikoulupaikkojen päällekkäisyyttä, lisäämällä yliopistojen erikoistumista ja hyödyntämällä modernia opetus- ja teknologiaa.

Koulutuksen ja tutkimuksen rahoitusta täytyy kuitenkin vahvistaa. Korkeakoulujen osalta ehkä realistisin vaihtoehto olisi siirtää valtion mittavasta yritysvarallisuudesta osa yliopistoille. Tällainen kertaluonteinen pääomitus ei merkitsisi pysyvää menojen lisäystä, ja lisäisi julkisen sektorin alijäämää vasta, kun korkeakoulut käyttäisivät saamaansa pääomaa ja sen tuottoja menojen lisäämiseen. Riittävänä isona se toisaalta parantaisi korkeakoulujen riskinotto- ja selviytymiskykyä ja olisi selvä indikaatio siitä, että Suomi pitää jatkossakin huolta korkean asteen opetuksesta ja tutkimuksesta.

Jotta sijoitus ei heikentäisi kannustimia uudistaa korkeakoulujen rakennetta tehokkaammaksi, sen ehtona tulisi olla opetus- ja kulttuuriministeriön määrittämien rakenneuudistustavoitteiden toteuttaminen. Näiden tavoitteiden kunnianhimon tasoa pitäisi samalla nostaa niin, että syntyisi selkeämpi jako laaja-alaisiin tutkimusyliopistoihin ja kandidaatti- ja maisteritason opetukseen keskittyviin ja rajatusti tutkimusta tekeviin yliopistoihin.

Paras hyöty sijoituksesta luultavasti saataisiin, jos yliopistot voisivat käyttää uudesta pääomasta merkittävän osan, esimerkiksi puolet, lähimmän 5 vuoden aikana tehtäviin tutkimus- ja opetustoiminnan investointeihin. Tällaisia voisivat olla esimerkiksi laboratorion perustaminen tai

laajentaminen tai huippututkijoiden ympärille muodostettujen tutkimusryhmien perustaminen ja määräaikainen rahoittaminen. Kansainvälisen tason tutkijoiden pitäminen Suomessa ja houkuttelu tänne voisi onnistua lähivuosina aikaisempaa paremmin, kun esim. Brexit heikentää Ison-Britannian houkuttelevuutta ja myös Yhdysvaltain houkuttelevuus ulkomaalaisille tutkijoille saattaa heikentyä, jos uusi hallinto omaksuu hyvin maahanmuuttokielteisen linjan.

Sopiva kokonaissijoitus voisi olla 2 miljardia euroa. Tämä on noin 10 % valtion yhtiöomistusten arvosta ja 1 prosentti bkt:sta. Tämän mittaluokan sijoitus korkeakoululaitokseen istuisi hyvin itsenäisyyden juhlavuoteen, olihan sivistystyö ja koululaitoksen luominen keskeinen osa itsenäisyyteen johtanutta kansallista projektia.

Pidemmän päälle korkeakoulujärjestelmän riittävä rahoitus edellyttää tällaista kertatoimenpidettä kestävämpää ratkaisua. Kun otetaan huomioon se, että korkeakoulujen yksityisen rahoituksen osuus on Suomessa OECD-maiden alhaisimpia, jonkinasteiset lukukausimaksut korkeakouluopetukselle ovat varteenotettava vaihtoehto. Lukukausimaksut eivät olisi tulonjaon kannalta ongelmallisia, koska korkeakouluopiskelun yksityiset tuotot ovat Suomessa hyvin korkeat. Täydennykseksi tarvitaan kuitenkin apurahajärjestelmä vähävaraisille opiskelijoille. Tällaista uudistusta tuskin voidaan toteuttaa nykyisen hallitusohjelman pohjalta. Valmistelu erilaisten vaihtoehtojen selkeyttämiseksi olisi kuitenkin syytä aloittaa niin, että rahoituksen uudistuksesta voitaisiin päättää seuraavan hallituksen ohjelmassa.

Sote-uudistus on vietävä määrätietoisesti mutta harkiten läpi

Sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistaminen, sote, on hallituksen ylivoimaisesti tärkein ja kunnianhimoisin rakenneuudistushanke. Sillä tähdätään samanaikaisesti palveluiden saatavuuden ja laadun parantamiseen sekä kustannusten alentamiseen.

Uudistuksen keskeiset elementit ovat palveluiden järjestämisvastuun siirtäminen yksittäistä kuntaa selvästi suuremmille yksiköille ja kilpailun ja sen avittajana kansalaisten valinnanvapauden hyödyntäminen tehokkuusasetusten saavuttamiseksi. Lisäksi terveys- ja sosiaalipalvelut pyritään integroimaan nykyistä paremmin. Tavoitteena on myös perusterveydenhuollon aseman vahvistaminen suhteessa kalliiseen erikoissairaanhintaan. Näitä voi pitää hyvinä lähtökohtina. Kokemukset muutosvastarinnan voimakkuudesta rakenteita rajusti muuttavissa uudistuksissa puoltavat myös hankkeen viemistä määrätietoisesti eteenpäin niin, että kaikki keskeiset ratkaisut saadaan tehtyä ja uudet rakenteet voimaan vaalikauden aikana.

Käytännössä järjestämistä vastuu annetaan 18 maakunnalle. Maakuntien alla toimiva erillinen liikelaitos tuottaa itse tai kilpailuttaa sellaiset palvelut, jotka eivät kuulu ns. suoran valinnanvapauden piiriin (pääosa erikoissairaanhoidon tehtävistä). Maakuntien alaiset yhtiöt kilpailevat lisäksi suoran valinnan vapauden piirissä olevien palveluiden (ennen kaikkea perusterveydenhoito) tuotannossa yksityisten tuottajien kanssa. Asiakas voi valita vuodeksi kerrallaan perusterveydenhuollon tuottajan eli sote-keskuksen. Lisäksi valinnanvapaus koskee vaihtelevassa määrin yksittäisiä palveluita. Maakunta päättää sote-keskuksen saamasta korvauksesta siten, että vähintään 4/5 rahoituksesta on asiakkaiden laadusta riippuvia könttäsummamaksuja eli ns. kapitaatiomaksuja.

Peruslinjan järjestyksestä huolimatta suunnitelmiin liittyy ilmeisiä ongelmia ja moni tärkeä asia on yhä auki. Järjestämistä vastuualueiden määrä (18) on tehokkuuden näkökulmasta tarpeettoman suuri. Vähintään yhtä iso ongelma on, että sote-alueiden kannustimet toimia tehokkaasti jäävät puutteellisiksi, kun niillä ei ole lainkaan omaa rahoitusvastuuta, vaan kaikki rahoitus tulee valtiolta. Näitä ratkaisuja tuskin voidaan muuttaa ennen uudistuksen astumista voimaan vuoden 2019 alussa, mutta toimintojen suunnittelussa on syytä varautua sekä vastuualueuusioiden toteuttamiseen että verotusoikeuteen perustuvan osittaisen rahoitusvastuun luomiseen sote-alueille myöhemmin.

Uudistuksen tavoitteiden saavuttamisen kannalta kaikkein tärkeimmät haasteet koskevat eri toimijoiden kannustimia. Em. maakuntien rahoitusvastuun puuttumisen ohella yksi keskeinen kysymys on, ohjaako järjestelmä sote-keskuksia oikealla tavalla ennaltaehkäisyyn, tehokkaaseen perusterveydenhuollon toimiiin ja oikeasuhtaiseen potilaiden ohjaamiseen erikoissairaanhoidon. Toinen koskee mahdollisuutta ”kermankuorintaan” ts. siihen, että sote-keskukset pyrkivät keskittymään vähän kustannuksia aiheuttavien potilaiden hoitoon ja sysäämään kalliimmat potilaat maakunnan vastuulle. Tämä aiheuttaisi painetta järjestelmän kokonaiskustannusten nousuun ilman, että palvelujen saatavuus ja laatu paranisivat niiden potilaiden osalta, jotka palveluita eniten tarvitsevat.

Näiden kannustinongelmien kannalta avainkysymys liittyy sote-keskukselle maksettavan kapitaatiomaksun suuruuteen, sen riippuvuuteen asiakkaan ominaisuuksista sekä siihen, mitä palveluita kapitaatiomaksulla tulee tarjota. On vaikea määrittää, mikä olisi optimaalinen kapitaatio ja mitä palveluita sen tulisi kattaa.

Hyvän lopputuloksen syntymiseen vaikuttaa myös se, millaisia muita kontrolli- ja kannustinmahdollisuuksia maakunnalla on sote-keskusten toimintaan, minkä kokoisia sote-keskukset ovat riskien kantokyvyn kannalta jne. Järjestelmän viimeistelyssä tarvitaankin vielä paljon työtä ja harkintaa. On ilmeistä, että toimivat ratkaisut voivat syntyä vain kokeilun avulla. Se, että järjestämistä vastuu jakautuu 18

maakunnalle, tarjoaa mahdollisuuden ajallisesti rinnakkaisille kokeiluille. Valtion tulisi ohjauksellaan varmistaa, että erilaisia toteutusvaihtoja todellakin kokeillaan ja huolehtia siitä, että kokeiluista syntyy vertailukelpoista tietoa.

Tiedon tuottaminen ja jakaminen on muutenkin keskeistä onnistuneen lopputuloksen kannalta. Mitä tarkempaa ja luotettavampaa tietoa järjestäjällä on yksilökohtaisista terveysriskeistä ja niiden hoidon kustannuksista, sitä tehokkaammiksi kapitaatiomaksut voidaan määrittää. Mitä enemmän järjestäjillä ja kansalaisilla on helposti saatavilla olevaa vertailukelpoista tietoa eri palveluntarjoajien palveluiden laadusta, sitä paremmin palveluntarjoajien kilpailuttaminen toimii.

Hankkeen tässä vaiheessa ei voi luotettavasti arvioida, kuinka hyvin se saavuttaa sille asetetut tavoitteet. Todennäköisimpiä myönteiset vaikutukset ovat palveluiden saatavuudessa, kun tuottajien määrä kasvaa ainakin suuremmissa asutuskeskuksissa. Säästöjen syntymisestä on sen sijaan mahdotonta sanoa mitään varmaa, vaikka potentiaalia runsaasti onkin. Uuden järjestelmän sisäänajovaiheessa kustannukset voivat jopa kasvaa.

Tuottavuuden parantamiseksi monia toimia, mutta on epäselvää, onko raha oikeassa käytössä

Talouden pidemmän ajan kasvu määräytyy tuottavuuden kasvun perusteella. Tuottavuuden kasvu syntyy puolestaan innovaatioiden ja tuottavuutta lisäävän rakennemuutoksen tuloksena. Useat hallituksen politiikkalinjaukset tukevat innovaatioiden syntymistä ja rakennemuutosta, mutta voimavarojen kohdentaminen ei kauttaaltaan ole sopuisuudessa näiden tavoitteiden kanssa.

Sääntelyn keventäminen erityisesti vähittäiskaupassa ja liikenteessä (lähemmin alla) luo uusia liiketoiminnan mahdollisuuksia ja lisää kilpailua, mikä on hyvä asia sekä innovoinnin että rakennemuutoksen kannalta. Kansallisen palveluarkkitehtuurin luominen digitaalisille palveluille sekä parantaa julkisen sektorin palveluiden tuottavuutta että helpottaa kansalaisten asiointia ja edesauttaa digitaalisten palveluiden syntyä julkisten tietovarantojen varaan. Kilpailua korostava sote-uudistuksen toteutus luo edellytyksiä erilaisten innovatiivisten palveluratkaisujen syntymiselle terveydenhuollossa.

Innovaatiivisuuden pohjana on hyvä osaaminen. Edellä on jo todettu, että hallitusohjelmassa on tältä osin monia kannatettavia hankkeita. Toisaalta keskiasteen ja korkea-asteen koulutuksen sekä perustutkimuksen voimavarojen tuntuvat leikkaukset asettavat tavoitteiden saavuttamisen kyseenalaiseksi.

Yritysten innovaatiotoiminnan suora tukeminen on ollut olennainen osa Suomessa harjoitettua innovaatiopolitiik-

kaa, vaikka kansainvälisesti vertaillen tähän on käytetty suhteellisen vähän julkista tutkimusrahoitusta. Tekesin rahoituksen leikkaaminen heikentää tätä innovaatiojärjestelmän osaa. Hallitusohjelmassa tavoitteeksi asetettu elinkeinotukien supistaminen näyttääkin kohdistuvan juuri sellaisiin tukiin, jotka on tutkimuksissa todettu tehokkaimmiksi. Samalla joitakin ei-innovaatiotukia itse asiassa lisätään. Tämä on ongelmallista, koska jälkimmäisten välittömistä hyödyistä ei ole selvää näyttöä. Toisaalta ne voivat vääristää kilpailua ja olla haitallisia pidemmän ajan kasvulle. Hallituksella on meneillään yritystukien hyödyllisyyden arviointi. Tämä on syytä tehdä huolella ja sen jälkeen päättää, mitä tukia voisi leikata, jotta hyödyllisimpien tukien riittävä rahoitus voitaisiin varmistaa.

Edellä todettu viittaa siihen, ettei innovaatiopolitiikan visio ole tällä hetkellä kovin kirkas. Hallituksen puolivälin tarkastelussa olisikin paikallaan tarkastella ja linjata innovaatiopolitiikan kokonaisuutta. OECD:n suorittaman arvioinnin valmistuminen helmikuussa antaa tälle tarkastelulle hyvän pohjan.

Sääntelyn yksinkertaistamiseen yhä tarvetta ja mahdollisuuksia

Hallitus on pyrkinyt aiempia hallituksia määrätietoisemmin liiketoimien sääntelyn yksinkertaistamiseen. Tärkein toteutettu uudistus on kauppojen aukioloaikojen vapauttaminen vuoden 2016 alusta. Uudistuksen seurauksena aukioloajat ovat selvästi pidentyneet ja palvelujen saatavuus on tässä mielessä parantunut. Samalla kilpailu eri toimijoiden välillä on lisääntynyt. Pidempiaikaisia vaikutuksia hintoihin, palvelujen laatuun ja kauppaverkoston rakentamiseen ei vielä ole mahdollista arvioida.

Hallituksen esitys liikennettä koskevan sääntelykehikon uudistamiseksi, ns. liikennekaariesitys, sisältää myös merkittäviä uusia avauksia. Tarjontaa rajoittaneista taksilupakiintiöistä luopuminen on hyvä, kuluttajia hyödyttävä uudistus. Erinomainen on myös liikennekaariesityksen perusajatus sääntelystä, joka mahdollistaisi erilaisten liikennemuotojen joustavan yhdistämisen uudenaikaisiksi palvelukokonaisuuksiksi. Tässä yhteydessä on kuitenkin huolehdittava siitä, ettei informaation jakamisvelvoite johda liikesalaisuuksien paljastumiseen tai lisää kartellisoitumisen riskejä. Hallituksen käynnistämä selvitystyö liikenneinfrastruktuurin yhtiöittämisestä on kiinnostava avaus. Yhtiöittäminen olisi hyvin merkittävä ja kauaskantoinen ratkaisu. Mahdollisten päätösten tulee tämän vuoksi perustua huolelliseen analyysiin.

Lääkkeiden jakelu on Suomessa hyvin tiukasti säännelty. Sääntelylle on ilmeinen tarve lääketurvallisuuden ja lääkkeiden saatavuuden varmistamiseksi. Nykyinen sääntely rajoittaa kuitenkin tarpeettomasti kilpailua ja johtaa korkei-

siin lääkkeiden hintoihin. Ilmeinen parannus olisi luopua apteekkilupien tarveharkinnasta ja myöntää lupa kaikille pätevyysvaatimukset täyttävälle henkilölle. Myös nyky-
muotoisen hintasääntelyn korvaaminen kattohinnoilla olisi perusteltua. Lisäksi olisi harkittava apteekkien yhtiömuotoa (toiminimi) koskevan rajoituksen purkamista, kunhan kilpailupolitiikan toimin voidaan varmistaa, ettei muutos johda kilpailua heikentävään toiminnan keskittymiseen.

Rakentamista koskevassa sääntelyssä on myös selvästi yksinkertaistamisen mahdollisuuksia, mukaan lukien valitusoikeuden rajaaminen. Kaikkien asuntojen ei tarvitse olla esteettömiä, kaikilla alueilla ei tarvita yhtä paljon pysäköintitiloja eikä energiatehokkuutta ole järkeä tavoitella yksisilmäisesti tavoilla, jotka saattavat estää uusien tai jo koeteltujen toimivien ratkaisujen käyttämisen.

Veropolitiikassa syytä palata johdonmukaiselle linjalle

Veropolitiikka ei ole kovin keskeinen osa hallituksen talouspoliittista ohjelmaa. Hallitusohjelmassa veropolitiikan päälinjaus on, että korkeaksi noussut kokonaisveroaste ei enää nouse ja työn ja yrittämisen verotusta kevennetään. Haittaveroja ja esimerkiksi kiinteistöveroja korotetaan. Lisäksi rakenteelliseksi tavoitteeksi todetaan matalat verokannat ja laaja veropohja.

Hallitus on toteuttanut hallitusohjelman konkreettisia lupauksia varsin pitkälle. Työn verotusta on kevennetty, mikä on perusteltua sekä suhdannepoliittisesti että työn verokiilan alentamiseksi. Myös kiinteistöverotuksen lievää kiristämistä ja asuntolainojen korkojen verovähennyksen pienentämistä voi pitää rakenteellisesti järkevänä. Ns. yrittäjävähennyksen käyttöönotto on sen sijaan kyseenalainen toimenpide ja ristiriidassa laajojen veropohjien tavoitteen kanssa. Tällaisia ovat myös hallitusohjelmaan sisältyvä investointivaraus ja pienten osinkojen verovapaus. Näitä ei kuitenkaan ole vielä toteutettu. Nämä kuten eräät muutkin veroratkaisut odottavat yritys- ja pääomaverotusta pohtivan asiantuntijatyöryhmän työn valmistumista ennen puolivälin tarkastelua.

Finanssipolitiikan yleislinjasta kiinni pitäminen ja meno-
jen lisäleikkausten vaikeus merkitsee sitä, että verotusta ei ole mahdollista yleisesti keventää hallituskaudella. Mahdolliset veronkevennykset on siten tarpeen rahoittaa ainakin pääosin muita veroja kiristämällä. Koska kaikki verotus vääristää taloustoimia, on verorakenteen muutoksia harkittava huolella. Johtotähdeksi olisi tällöin otettava hyvän verojärjestelmän peruseriaatteet, joista yksi on juuri laajat veropohjat. Näyttää ilmeiseltä, ettei hallituksella ole edellytyksiä laajan verouudistukseen toteuttamiseen vaalikauden lopulla. Huomio olisikin kiinnitettävä pienempien muutosten johdonmukaisuuteen.

Kirjallisuutta

Kauhanen, A. ja Vihriälä, V. (2016). Työn määrä: Miksi Suomessa pitäisi tehdä enemmän työtä? Etna Raportit no. 50.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2016). Työllisyyspaketti -työryhmän esitykset. TEM raportteja 33/2016.

Työmarkkinoiden uudistaminen

Antti Kauhanen

Tausta

Suomessa tehty työn määrä on liian alhainen (Kauhanen ja Vihriälä, 2016). Työllisyyden parantamiseksi tulee lisätä sekä työn kysyntää että sen tarjontaa. Kysyntää voidaan kasvattaa esimerkiksi työvoimakustannuksia alentamalla tai joustavoittamalla työmarkkinoita lisäämällä paikallista sopimista. Työn tarjontaa voidaan kasvattaa esimerkiksi työttömyysturvaa kehittämällä, karsimalla työikäisille suunnattuja työn tarjontaa vähentäviä tukijärjestelmiä ja purkamalla kannustinloukkuja. Nykyaikaisen talouden shokkeihin sopeutumiseksi tarvitaan joustavampaa palkanmuodostusta ja enemmän liikkuvuutta työmarkkinoille (Kauhanen, 2015c, 2015a).

Hallituksen politiikka

Hallitusohjelman tavoitteena on työllisyysasteen nostaminen 72 prosenttiin ja työllisten määrä kasvattaminen 110 000 henkilöllä.

Hallitusohjelman keinoja tavoitteiden saavuttamiseksi ovat:

1. Yhteiskuntasopimus (yksikkötyökustannusten alentaminen 5 prosentilla).
2. Kannustinloukkujen purkaminen ja rakenteellisen työttömyyden alentaminen.
 - a. Työttömyysturvan uudistaminen.
 - b. Osallistavan sosiaaliturva kehittäminen.
 - c. Vuorotteluvapaan ja muiden työn tarjontaa vähentävien tukijärjestelmien arviointi.
3. Paikallisen sopimisen edistäminen ja työllistämisen esteiden purkaminen.
 - a. Uudistetaan työlaainsäädäntöä siten, että se tukee paikallisen sopimisen lisäämistä.
 - b. Työllistämisen riskejä pienennetään pidentämällä koeaika, mahdollistamalla alle vuoden määräaikainen työsuhde ilman erillistä perustetta ja joustavoittamalla takaisinottovelvoitetta.
4. Työvoimahallinnon uudistaminen työllistymistä tukeväksi.

Nämä ehdotukset ovat linjassa Etlan edellisen muistion ehdotusten kanssa (Kauhanen, 2015c; 2015a). Hallitus on toteuttanut näistä keinosta jo useita tai on valmistelemassa niiden toteuttamista. Yhteiskuntasopimus (kilpailukyksopimus) on saatu aikaan, työttömyysturvajärjestelmää on uudistettu, vuorotteluvapaan ehtoja on tiukennettu, työllistämisen riskien pienentämiseen tähtäävistä toimenpiteistä on annettu hallituksen esitys ja työvoimahallinnon uudistus on meneillään. Paikallisen sopimisen edistämässä ei ole onnistuttu etenemään suunnitellulla tavalla, mutta pai-

kallisen sopimisen edellytykset ovat parantuneet monissa työehtosopimuksissa.

Lisäksi keväällä 2016 hallitus asetti Työllisyyspaketti-työryhmän, jonka tavoitteena oli löytää lisää kasvua ja työllisyyttä tukevia toimenpiteitä¹. Tämän työryhmän loppuraportin merkittävimpiä ehdotuksia oli ansiopäivärahan tasoporrastus, työttömien henkilökohtaisen asiakaspalvelun lisääminen heti työttömyyden alussa sekä kotihoidontuen enimmäiskeston lyhentäminen.

Etlan arvion mukaan nykyisillä toimenpiteillä hallituksen tavoite 72 % työllisyysasteesta ei toteudu vaalikauden aikana. Etlan ennusteen mukaan työllisten määrä on vuonna 2019 noin 40 000 suurempi kuin vuonna 2015 ja työllisyysaste jää noin 70 prosenttiin.

Arviointia

Kilpailukyksopimus

Kilpailukyksopimus alensi yksikkötyökustannuksia vähemmän kuin hallituksen tavoitteena oli (arviolta n. 3,5 %, kun tavoitteena oli 5 %). Etlan arvio kilpailukyksopimuksen työllisyysvaikutuksista on valtiovarainministeriön arvioita maltillisempi. Etlan arvion mukaan työllisyys nousee sopimuksen myötä noin 20 000–36 000 hengellä². Kilpailukyksopimus kasvattaa siis työvoiman kysyntää, mutta ei riittävällä tavalla.

Kannustinloukkujen purkaminen ja rakenteellisen työttömyyden alentaminen

Kannustinloukuille on tehty tähän mennessä vähän, mutta rakenteellista työttömyyttä on pyritty alentamaan työttömyysturvaa uudistamalla. Ansiosidonnaista työttömyysturvaa lyhennetään 500 päivästä 400 päivään. Olemassa olevien tutkimusten valossa tämä tulee lyhentämään työttömyyden kestoja ja siten alentamaan työttömyyttä. Empiiriset tutkimukset osoittavat kiistatta, että työttömyyskorvausten keston piteneminen pidentää työttömyysjaksoja³. Työllisyyspakettityöryhmän ehdotus ansiosidonnaisen alentamisesta 125 työttömyyspäivän jälkeen on myös perusteltu, sillä korkeampien työttömyyskorvausten on osoitettu sekä suomalaisissa että kansainvälisissä tutkimuksissa pidentävän työttömyysjaksoja⁴.

Työllisyyspakettityöryhmän esityksiin sisältyvä työttömien työnhakijoiden henkilökohtaisen palvelun lisääminen on myös tutkimusten valossa perusteltu toimenpide. Tanskalaiset kokemukset osoittavat, että työvoimaneuvojan säännöllinen tapaaminen on kustannustehokas tapa lyhentää työttömyyden kestoja⁵.

Työn tarjontaa on pyritty parantamaan myös kiristämällä vuorotteluvapaan ehtoja 1.1.2016 alkaen. Tämä on perusteltua, sillä tutkimuksen mukaan vuorotteluvapaa heikentää työllisyyttä vielä vuosia vuorotteluvapaan päättymisen jälkeenkin⁶.

Työllisyyspakettityöryhmä on esittänyt myös kotihoidontuen enimmäiskeston lyhentämistä kuudella kuukaudella. Suomalaisen tutkimuksen mukaan kotihoidontuki vähentää äitien työn tarjontaa merkittäväällä tavalla⁷. Tämän tutkimuksen valossa kotihoidontuen leikkaaminen onkin perusteltua. Suomessa nuorten naisten työllisyysasteet ovat pienempiä kuin esimerkiksi Ruotsissa, ja kansainväliset tutkimukset osoittavat, että heidän työn tarjontansa reagoi taloudellisiin kannustimiin verrattain voimakkaasti.

Paikallisen sopimisen edistäminen

Paikallisen sopimisen edistämiseksi oli hallitusohjelmassa keskeinen rooli. Paikallisen sopimisen vaikutuksesta työvoiman kysyntään tai työllisyyteen ei juuri ole tutkimusta olemassa, mutta Saksan sopimusjärjestelmän hajautumista ja työehtosopimusten joustavuuden lisääntymistä pidetään yhtenä keskeisenä syynä saksalaisten yritysten kilpailukykyyn paranemiseen viimeisen kymmenen vuoden aikana (Dustmann et al., 2014). Saksan kokemusten perusteella on uskottavaa, että Suomessakin pystyttäisiin kilpailukykyä parantamaan ja siten nostamaan työllisyyttä paikallista sopimista lisäämällä.

Paikallisen sopimisen edistämiseksi ei ole edetty hallitusohjelman tavoitteiden mukaisesti. Kilpailukyky sopimuksessa paikallisen sopimisen mahdollisuudet lisääntyivät siten, että työehtosopimukseen kirjattiin ns. kriisilausekkeitä. Nämä lausekkeet tarkoittavat sitä, että yrityksen ollessa heikossa taloudellisessa tilanteessa voidaan sopia tietyissä rajoissa toisin kuin työehtosopimuksessa määrätään. Näiden lausekkeiden ongelmana on se, että paikallisesti voidaan sopia vasta kun ongelmat ovat ilmeisiä. Paikallisella sopimisella ei siis voida varautua ongelmiin tai pyrkiä estämään niiden syntymistä.

Nämä uudistukset edistävät paikallista sopimista hyvin paljon vähemmän kuin hallituksen kaavailut paikallisen sopimisen edistämiseksi lainsäädännön kautta. Tässä vaihtoehdossa työsopimus- ja työehtosopimuslakiin olisi kirjattu, miten ja millä edellytyksillä työehdoista voidaan sopia paikallisesti. Selvitysmies Harri Hietalan raportin malli, jossa paikallinen sopiminen olisi mahdollistettu lainsäädännön kautta (malli B), olisi pääpiirteissään ollut erittäin hyvä lähtökohta. Se olisi taannut mahdollisuuden paikalliseen sopimiseen samalla turvaten molempien osapuolten aseman. Tässä mallissa on mielestäni vaikea nähdä, että

uhkakuvat työehtojen polkumyynnistä toteutuisivat, mutta samalla se olisi tuonut toivottua joustavuutta Suomen työmarkkinoille (Kauhanen, 2015b).

Olisi ollut toivottavaa, että paikallisessa sopimisessa olisi pystytty etenemään enemmän. Tarve paikalliseen sopimiseen syntyy siitä, että yritysten tilanteet vaihtelevat. Kaikille samanlaiset palkat, palkankorotukset tai työaikojen sääntely sopivat huonosti tilanteeseen, jossa yritysten kohtaama toimintaympäristö ja sen muutokset ovat hyvin erilaisia.

Paikallisen sopimisen merkitys on korostunut viime aikoina, sillä yritysten ja eri ammattiryhmien tilanteet poikkeavat nykyään entistä enemmän toisistaan. Tämä johtuu innovaatiotoiminnan merkityksen kasvusta ja siitä, että tietotekniikan kehitys ja globalisaatio vaikuttavat hyvin eri tavoin eri ammattiryhmissä⁸.

Työllistämisen esteiden purkaminen

Hallitus on antanut esitykset koeajan pidentämisestä, alle vuoden määräaikaisten työsuhteiden mahdollistamisesta ilman erillistä perustetta sekä takaisinottovelvoitteen joustavoittamisesta. Näiden toimenpiteiden voidaan arvioida parantavan työllistämisen edellytyksiä, mutta niiden määrällistä vaikutusta on hyvin vaikea arvioida luotettavien tutkimusten puutteesta johtuen. Nämä hallituksen esitykset ovat samankaltaisia kuin Etlan edellisessä muistiossa esitetyt toimenpiteet palkkaamisen riskien pienentämiseksi sillä erolla, että Etlan muistiossa esitettiin myös yksilöperustaisen irtisanomisen helpottamista. Tällä voisi olla merkitystä erityisesti pienissä yrityksissä, mutta tästäkään kysymyksestä ei ole luotettavia tutkimuksia, joten määrällisen vaikutuksen arviointi on mahdotonta.

Työvoimahallinnon uudistaminen työllistymistä tukeväksi

Hallitus on kehittänyt työvoimatoimistojen toimintaa mm. lisäämällä digitaalisia TE-palveluita. On vaikea arvioida, minkälaisia vaikutuksia työvoimatoimistojen toiminnan kehittämiseksi on työllisyydelle. Eräs hallitusohjelmassa mainittu keino työvoimahallinnon kehittämiseksi, jossa ei kuitenkaan ole edetty, on aktiivisen työvoimapolitiikan tieteellisen arviointitoiminnan riittävien resurssien turvaaminen. Aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteiden vaikuttavuuden tutkiminen olisi tärkeää, jotta resurssit voidaan kohdistaa vaikuttaviin toimenpiteisiin. Esimerkiksi Saksassa Hartz-reformien yhteydessä työvoimapolitiikan tehostamiseen tähdättiin myös velvollisuudella arvioida työvoimapolitiikan toimivuutta tieteellisin menetelmin.

Yhteenveto

Hallituksen toimenpiteet työllisyyden parantamiseksi ovat oikean suuntaisia, mutta riittämättömiä. Monet toteutetut tai harkinnassa olevat toimenpiteet ovat tutkimustiedon valossa perusteltuja. Tähänastisen politiikan keskeiset piirteet ovat:

- Kilpailukyky sopimus parantaa työllisyyttä, mutta vähemmän kuin hallitus arvioi.
- Työttömyysturvajärjestelmää on kehitetty työllisyyttä tukevalla tavalla.
- Kannustinloukkujen purkamisessa on tähän mennessä edistytty heikosti, tähän ja muihin työn tarjontaa lisääviin toimenpiteisiin tulisi kiinnittää jatkossa enemmän huomiota.
- Paikallisen sopimisen edellytysten parantamiseen tulisi palata.

Viitteet

- ¹ Työllisyyspaketti-työryhmä 2016.
- ² Lehmus ja Keränen (2016).
- ³ Tatsiramos ja van Ours (2014).
- ⁴ Tatsiramos ja van Ours (2014), Uusitalo ja Verho (2010).
- ⁵ Maibom ym. (2016).
- ⁶ Junka ym. (2009).
- ⁷ Kosonen (2014).
- ⁸ Innovaatioiden merkitystä työmarkkinoiden kannalta käsittelee luku 4 ja teknologisen muutoksen ja globalisaation vaikutuksia työmarkkinoihin käsittelee luku 5 teoksessa Kauhanen et al. (2015).

Kirjallisuutta

- Dustmann, C., Fitzenberger, B., Schönberg, U. ja Spitz-Oener, A. (2014). From sick man of Europe to economic superstar: Germany's resurgent economy. *Journal of Economic Perspectives*, 28(1), s. 167–188.
- Junka, T., Korkeamäki, O., Rokkanen, M. ja Uusitalo, R. (2009). Vuorotteluvapaajärjestelmän työllisyysvaikutukset. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 35/2009, Työ- ja elinkeinoministeriö.
- Kauhanen, A. (2015a). Lisää liikkuvuutta työmarkkinoille. Teoksessa Muistioita tulevalle hallitukselle: Talouspolitiikan linjaus keväällä 2015, Taloustieto Oy, Helsinki.
- Kauhanen, A. (2015b). Mitä paikallinen sopiminen muuttaa? ETLA Muistio no 39.
- Kauhanen, A. (2015c). Työn murros haastaa suomen(kin). Teoksessa Muistioita tulevalle hallitukselle: Talouspolitiikan linjaus keväällä 2015, Taloustieto Oy, Helsinki.
- Kauhanen, A., Maliranta, M., Rouvinen, P. ja Vihriälä, V. (2015). Työn murros – Riittääkö dynamiikka? ETLA B269, Taloustieto Oy, Helsinki.
- Kauhanen, A. ja Vihriälä, V. (2016). Työn määrä: Miksi Suomessa pitäisi tehdä enemmän työtä? ETLA Raportit no 50.
- Kosonen, T. (2014). To work or not to work? The effect of childcare subsidies on the labour supply of parents. *The BE Journal of Economic Analysis & Policy*, 14(3), s. 817–848.
- Lehmus, M. ja Keränen, H. (2016). Arvio yhteiskuntasopimuksen taloudellisista vaikutuksista. ETLA Muistio no 44.
- Maibom, J., Rosholm, M. ja Svarer, M. (2016). Experimental evidence on the effects of early meetings and activation. *The Scandinavian Journal of Economics*, April 2016.
- Tatsiramos, K. ja van Ours, J. C. (2014). Labor market effects of unemployment insurance design. *Journal of Economic Surveys*, 28(2), s. 284–311.
- Työllisyyspaketti-työryhmän esitykset. (2016). TEM raportteja 33/2016. Helsinki.
- Uusitalo, R. ja Verho, J. (2010). The effect of unemployment benefits on re-employment rates: Evidence from the Finnish unemployment insurance reform. *Labour Economics*, 17(4), s. 643–654.

Innovaatiopolitiikan Sturm und Drang

Annu Kotiranta – Petri Rouvinen

Usko innovaatioihin on menetetty – syyttä suotta

Pitkän aikavälin talouskasvulle löytyy toistasataa selitystä. Kasvun tärkeimmistä yksittäisistä selittäjistä vallitsee kuitenkin yksimielisyys: se on innovaatiot, eli uusien ajatusten soveltaminen julkisten ja yksityisten palveluiden ja tavaroiden tarjontaan.

Uusi ajatus on mutkikas hyödyke: se ei kulu käytössä ja jos sen jakaa, sitä ei enää voi ottaa pois vastaanottajalta. Näistä ominaisuuksista kumpuaa piirteitä, joiden johdosta puhtaasti yksityiseltä pohjalta tapahtuva tietotuotanto jää yhteisön hyvinvoinnin kannalta liian alhaiseksi.

Kaikkien maiden yhteiskuntapolitiikassa puututaankin yksityisiin tiedon markkinoihin, alkaen julkisesti tuetusta koulutuksesta ja päätyen aineettomille tuotannontekijöille myönnettäviin monopoleihin tekijän- ja teollisoikeuksien muodossa. Osana julkisen päätöksentekijän työkalupakkia ovat myös yksityisen innovaatiotoiminnan tuet riihikuivana rahana, lainana tai veronkevennyksinä.

Innovaatiopolitiikan harjoittaminen on kiistatta järkevää ja kannattavaa taloustieteellisen kirjallisuuden näkökulmasta, vaikka politiikkatoimien oikeasta cocktailista ja yksittäisten interventioiden tyypistä, laajuudesta, tasosta ja onnistumisesta taitetaankin peistä.

Koulutuksen, osaamisen, tutkimisen ja kehittämisen edistäminen oli Suomen sotien jälkeisen kehittämisen mantra aina vuoteen 2008 asti – ja hyvä niin. Itse asiassa tämä mantra on Suomen *ainoa mahdollinen* kasvustrategia myös seuraaville vuosikymmenille ja -sadoille, eikä tässä ole kyse mielipiteestämme vaan aritmeettisesta tosiasiaista.

Vuoden 2008 jälkeen aiempina vuosikymmeninä vain hienosäädettyä innovaatiojärjestelmää on ravisteltu urakalla. Vaikka monet asiat olivat putkessa jo edellisen hallituksen aikana, erityisesti istuva hallitus on rusikoinut järjestelmän julkiset osat uuteen uskoon.

Ei selvää Nokian suuruuden jälkeistä kehityssuuntaa

Suomen innovaatiojärjestelmän vuosien 2008–2016 kehitystä leimaa Nokian kännykkäliiketoiminnan tuho. Steve Jobs esitteli ensimmäisen Applen ensimmäisen iPhoneen tammikuussa 2007; ironisesti Nokia teki historiansa parhaan liiketuloksen samana vuonna. Google reagoi iPhoneen uhkaan Androidillaan. Nokia päätyi häviävään ekosysteemiin ja möi matkapuhelinliiketoimintansa Microsoftille, jonka huomassa sen rippeet ovat nyt saattohoidossa.

Huippuvuonna 2009 Nokian osuus kaikesta Suomen yrityssektorin t&k:sta oli 53 %. Nykyisellään Nokia on elinvoimainen ja edelleen Suomen suurin t&k-yritys; se tekee noin viidesosan koko yrityssektorin t&k:sta. Osuus on

merkittävä, mutta kaukana vain muutaman vuoden takaisesta huipusta.

Samalla kun innovaatiojärjestelmän julkiset toimijat ovat olleet ripottelemassa tuhkia itsensä päälle on jäänyt huomaamatta, että Nokian/Microsoftin ulkopuolinen yksityinen t&k-toiminta on vähintäänkin kohtuullisissa kanti-
missa. Reaalisesti muun yrityssektorin harjoittama t&k oli vuonna 2015 noin kymmenesosan vuotta 2008 korkeammalla tasolla.

Sydäntä lämmittävä vuoden 2008 jälkeinen startup-genren nousu, SLUSHeineen kaikkineen, ei ole voinut jäädä keneltäkään huomaamatta. Ylimoitettu hype on tässä tyyli-
jissa välttämätöntäkin, mutta kyse on myös todellisesta yhteiskunnallisesta ilmiöstä. Tämänhetkisen realisaation laajuus on tosin vielä maltillinen, eivätkä koko kansantalouden tason mittarit juuri värähdä. Kyse on kuitenkin vain aikaviiveestä. Startup- ja pääomasijoittamiskosysteemin ylösajo kestää hyvässäkin lykyssä vuosikymmeniä varsinkin, kun se on istutettu lähtökohtaisesti epäotolliseen (mutta edistyvään) asenne- ja kulttuuri-ilmastoomme.

Muutoksia innovaatiopolitiikan instrumenteissa

Innovaatiopolitiikan instrumenteissa on tapahtunut useita merkittäviä muutoksia vuoden 2008 jälkeen.

Dramaattisin kehityskaari liittyy strategiaan huippuosaimisen keskittymisiin (SHOK) – yksityisiin yhteistoiminnallisiin kehitysyhtiöihin, joihin 2008–2016 ehdittiin investoida yli puoli miljardia euroa julkista rahaa ennen hanojen sulkemista. Vaikka Etna kritisoi SHOKeja jo ennen niiden perustamista (ks. esim. Pekka Ylä-Anttilan esitykseen pohjautuva Jukka Lukkarin juttu Tekniikka&Talous -lehdessä 7.3.2008), ei niiden rahoituksen alasajo ollut mielestämme erityisen harkittu tai hallittu. SHOKeista elinvoimaisimmat, erityisesti DIMECC, jatkavat toki toimintaansa ja voivat olla osapuolena esim. Tekes-hankkeissa.

Ainakaan sellaisenaan SHOKeja ei ole syytä palauttaa innovaatiopolitiikalle, mutta viimeistään niistä luopumisen myötä nousee esiin kysymys siitä, onko innovaatiopolitiikassa riittävästi tai ylipäätään lainkaan mekanismeja, jotka avaisivat kokonaan uusia ja tulevaisuudessa merkittäviä suuntia.

Myös pari määräraikaista veroinstrumenttia on tällä ikkunalla ehtinyt tulla ja mennä. Vuosille 2013–2015 kaavailtu TKI-verokannustin typistyi yhteisöveron laskun myötä kaksivuotiseksi.

Tammikuun 2013 Muistioita hallitukselle -julkaisussa (s. 41) totesimme, että ”T&k:n lisävähennyksen suhteen olemme aiemmin ottaneet neutraalin kannan lähinnä siksi, että Suomessa on jo samaan tarkoitukseen laaja

ja toimiva suora tuki.” Jälkikäteen tiedämme (Kuusi et al., 2016), että ko. tukea käytettiin selvästi odotettua vähemmän (toteutunut veromenetys oli vain noin 8 % etukäteen arvioidusta) ja että se ei kohdistunut toivotusti suoran tuen katvealueille. Myös käytännön toteutuksessa oli ongelmia mm. tiedotuksen osalta.

Bisnesenkeleiden verovähennykseen – tai täsmällisemmin sijoitustoiminnan määräaikaiseen veronhuojennukseen – suhtauduimme tammikuussa 2013 myönteisesti mutta totesimme samalla, että instrumentti oli jo lähtökohtaisesti ”vesitetty” (s. 41). Verolykkäyksiä myönnettiin lopulta 4,2 miljoonan euron edestä parille kymmenelle bisnesenkelille, joten tätä mahdollisuutta hyödynsi lopulta alle kymmenesosa kohdejoukosta.

Näiden verokannustimien uudelleen harkinta ei nähdäksemme ole nyt ajankohtaista jo siksi, ettei juuri päättyneiden kannustimien kaikkia oppeja ole vielä ”saatu sisään”. Pidemmällä aikavälillä olemme edelleen melko neutraalilla kannalla TKI-kannustimen suhteen, joskaan emme näe sille erityisen suurta tarvetta. Bisnesenkelikannustin on edelleen harkinnan arvoinen ja se voisi myös olla varsin kattava.

Hallitus on pistänyt myös innovaatiopolitiikan muodollisen johtamisen uuteen uskoon. Laaja, edustuksellinen ja itsenäisen sihteeristön luotsaama tutkimus- ja innovaatio-neuvosto (TIN) ei lopulta kokoontunut lainkaan istuvan hallituksen aikana ja 10.3.2016 asetuksella se tuli korvatuksi neljän ministerin ja viiden asiantuntijan ”toimitus-neuvostolla”, jonka agendan valmistelevat valtioneuvoston kanslia, OKM, TEM, Suomen Akatemia ja Tekes. Uudella TINillä on kaikki edellytykset olla toimiva innovaatiopolitiikan koordinoija ja ohjaaja, joskin sen tehokkuus riippuu paljon myös pääministeristä. Nykyisen asetelman perusongelmana on se, että agendan asettaa järjestelmän viisi keskeisintä julkista toimijaa, mikä suosii nykyisten rakenteiden säilyttämistä (joskin mielestämme kuitenkin vanhaa TINiä vähemmän). Toivomme hartaasti, että uuden TINin mahdollisuudet tulevat hyödynnetyksi.

Julkisten tutkimuslaitosten uudistusta ehdittiin puuhata usean vuosikymmenen ajan – ilman näkyvää edistymistä. Vuoden 2008 jälkeen tämä kenttä on runnottu uuteen virtaviivaisempaan asentoon sekä organisaatiojärjestelyjen että budjettileikkausten kautta (Kotiranta et al., 2016). Tähän kokonaisuuteen kytkeytyy Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan (VN TEAS) käynnistäminen ja Strategisen tutkimuksen neuvoston (STN) koordinoima ja Suomen Akatemian hallinnoima hankekokonaisuus. Julkisten tutkimuslaitosten uudistuksista ja mainituista uusista tutkimusrahoitusmuodoista on juuri käynnistynyt arviointi; nähdäksemme nämä uudistukset ovat olleet tarpeen ja ne ovat olleet oikeansuuntaisia.

Yrityksille tuntuvimmat innovaatiojärjestelmän muutokset ovat Tekesiin kohdistuneet leikkaukset sekä sen painopiste- ja toimintatapamuutokset. Leikkaukset ovat mitattavia: Tekesin rahoitusvaltuudet olivat vuonna 2016 noin 100 miljoonaa euroa vuotta 2015 pienemmät ja tästä alemmastakin tasosta tingitään vuoteen 2020 mennessä vielä 50 miljoonaa euroa nykyisillä päätöksillä. Mielestämme perustellusti Tekes on siirtänyt painopistettään aloittavien yritysten ja radikaalien innovaatioiden suuntaan. Kääntäen tämä tarkoittaa, että vakiintuneiden yritysten ”pienien askelten” kehittämiseen on tarjolla vähemmän tukea. Ja koska Tekes on edellyttänyt suurilta yrityksiltä verkostoitumista tutkimuksen ja pienempien yritysten kanssa, tämä vaikuttaa epäsuorasti myös ”veturiyritysten” motivaatioon sekä yliopisto- ja tutkimuslaitosyhteistyöhön. Samalla Tekesin suoraan yliopistoille ja tutkimuslaitoksille kohdennettava – ja usein yritysyrityksiä edellyttävä – rahoitus vähenee. Vakiintuneiden yritysten innovaatiotoiminta sekä yliopistojen ja yritysten välinen yhteistyö nauttivatkin nyt merkittävästi vähäisempää julkista kannustamista kuin vielä pari vuotta sitten.

Tekesin palvelut ovat pitkään olleet alueellisesti saavutettavissa ELY-toimistojen kautta. Alueuudistuksen yhteydessä on uhkana, että Tekesin toiminta alueellistuu muutoinkin kuin saavutettavuusmielessä. Tämä olisi onnetonta innovaatiopolitiikan kokonaisuuden kannalta.

Havainnot ja johtopäätökset

Innovaatiopolitiikassa – sekä tämän kirjoituksen suppeammassa elinkeinopoliittisessa että laajemmassa opetuksen, koulutuksen ja tutkimuksen sisältävässä mielessä – on tapahtunut iso nippu merkittäviä muutoksia sitten vuoden 2008, joista olemme tässä käyneet läpi vain muutamia.

Nähdäksemme muutokset on tehty ilman selvää visiota innovaatiojärjestelmän kokonaisuudesta, eikä niiden taustalla tietääksemme ole ollut ylätasoa strategisia linjauksia. Pääajurina on nähdäksemme ollut budjettileikkausten läpiviennin, että hallituspuolueiden välinen kitka ja poliitikkojen korviin kantautuva kitinä minimoituvat. Leikkauksista seuranneet muutokset järjestelmän rakenteissa ja painotuksissa valkenivat politiikoille vasta jälkikäteen.

Tekesin leikkausten myötä elinkeinopoliittisten suorien tukien ja verotukien painopiste on siirtynyt innovaatioista muiden elinkeinopoliittisten tukien suuntaan, mitä pidämme huonona kehityksenä. Itse asiassa vain innovaatioihin liittyville julkisille interventioille on kiistattomat taloustieteelliset perustelut. Lisäksi innovaatiopolitiikka on ollut systemaattisimman ja laajimman arvioinnin kohteena ja suhteessa muihin elinkeinopoliittisiin tukiin – tämän työn perusteella sen toteutus ja vaikuttavuus näyttävät ylivoimaiselta – mittaus- ja muista haasteista huolimatta.

Taloustieteellinen tutkimus ei ota selvää kantaa t&k-tu-
en oikeaan tasoon. Silti oma käsityksemme on, että Tekes-
leikkauksissa mentiin liian pitkälle ja näiden pelimerkki-
en osalta tarkastusta esim. vuoden 2015 tasolle tulisi tehdä
mahdollisimman pian.

Hallitus on osoittanut innovaatiopoliittista rohkeutta sekä
leikkauksissa että uudelleen järjestelyissä, josta kiitos ja
kumarrus. Vaikka toimenpiteiden iso visio on ollut haku-
sessa, paljon hyvääkin on saatu aikaan. Nyt olisi aika näyt-
tää rohkeutta myös panostuspuolella!

Kirjallisuutta

- Kotiranta, A., Rouvinen, P., Koski, H., Luukkonen, T., Pajarinen, M., Ylhäinen, I.
ja Ylä-Anttila, P. (2016). OECD Reviews of Innovation Policy: ETLA Back-
ground Report. Helsinki, Finland: Ministry of Economic Affairs and
Employment, Ministry of Education and Culture (unpublished but
available upon request).
- Kuusi, T., Pajarinen, M., Rouvinen, P. ja Valkonen, T. (2016). Arvio t&k-vero-
kannusteen vaikutuksista yritysten toimintaan Suomessa.
ETLA Raportit no. 51.

Koulutuspoliittiset tavoitteet ja niiden saavuttaminen

Hanna Virtanen

Koulutuspolitiikan haasteet kasvussa

Koulutuspolitiikalla vaikutetaan työvoiman saatavuuteen ja osaamiseen ja siten koko kansantalouden kasvun ja hyvinvoinnin edellytyksiin. Koulutus parantaa yksilöiden tuottavuutta, mutta myös heidän mahdollisuuksiaan sopeutua joustavammin teknologisen kehityksen ja globalisaation aiheuttamiin työmarkkinoiden rakennemuutoksiin. Koulutus niin ikään lisää yksilöiden terveyttä ja yhteiskuntaan osallistumista sekä vähentää todennäköisyyttä tehdä rikoksia.

Koulutuspolitiikan tärkein haaste tällä hetkellä on saada koko ikäluokat suorittamaan toinen aste. Lähes 15 prosenttia nuorista jää ilman toisen asteen tutkintoa, mikä vastaa noin 8,000 nuorta jokaisesta ikäluokasta (Virtanen, 2016). Pääosin tämä johtuu koulutuksen keskeyttämisestä, sillä vain hieman yli prosentti nuorista ei osallistu toisen asteen koulutukseen lainkaan. Ilman toisen asteen koulutusta olevilla nuorilla on merkittävä riski syrjäytyä työmarkkinoilta ja yhteiskunnasta yleisemminkin.

Koulutuspolitiikan huolenaiheena ovat myös nuorten osaamisen lasku ja erityisesti poikien heikentyneet oppimistulokset. Suomen tulokset ovat 15-vuotiaiden nuorten oppimistuloksia mittaavassa PISA-tutkimuksessa edelleen OECD-maiden parhaiden joukossa. Kansalliset tulokset ovat kuitenkin romahtaneet vuoden 2006 huipputuloksista lähes yhden vuoden opintoja vastaavan määrän (yli 30 pistettä). Samalla perhetaustan merkitys lapsen menestymiselle on kasvanut. Lisäksi missään muussa vuonna 2015 PISA-tutkimukseen osallistuneessa maassa tyttöjen ja poikien osaamisen erot eivät olleet niin suuret kuin Suomessa.

Kolmas keskeinen koulutuspolitiikan haaste on hidas korkea-asteen opintoihin siirtyminen ja pitkät tutkinnon suorittamiseen käytetyt ajat. Suomalaiset valmistuvat korkeakoulutuksesta keskimäärin 27-vuotiaana (mediaani-ikä) ja peräti viidennes opiskelijoista vasta yli 33-vuotiaana. Nämä Suomea koskevat tunnusluvut ovat kaksi vuotta yli OECD-maiden keskiarvolukujen (OECD Education at a Glance 2013). Työurien pidentäminen myös alkupäässä on keskeisessä asemassa valtiontalouden tasapainottamisen ja kestävyysvajeen ratkaisemisen kannalta.

Koulutuspolitiikan kasvaviin haasteisiin vastaaminen edellyttää laadukasta koulutustuotantoa. Keskeisessä asemassa ovat myös koulutuksen saavutettavuuden varmistaminen sekä eri koulutustasojen välisten nivelvaiheiden toimivuudesta huolehtiminen. Laadukas koulutustuotanto edellyttää oikein mitoitettuja taloudellisia resursseja ja hyvin suunniteltuja rahoitusjärjestelmän kannustimia. Koulutuksen järjestämisen kustannusvaikuttavuutta parantamalla varmistetaan puolestaan resurssien tehokas hyödyntäminen. Parhaimmillaan toiminnan tehostaminen tarjoaa joustavan tavan reagoida mahdollisiin resurssien

leikkauksiin koulutuksen tarjonnan määrästä ja laadusta tinkimättä.

Koulutuspolitiikan päälinjaukset oikeansuuntaiset mutta resurssit riittämättömät

Hallitusohjelman tavoitteena on uudistaa oppimisympäristöjä ja pedagogiikkaa kaikilla koulutusasteilla, mutta erityisesti peruskoulutuksessa. Lisäksi hallituskauden tavoitteeksi on asetettu vähentää koulutuksen ja työelämän ulkopuolella olevien sekä koulutuksen keskeyttäneiden nuorten määrää, parantaa koulutuksen ja työelämän välistä vuorovaikutusta sekä lisätä koulutuksen kansainvälisyyttä ja koulutusvientä. Näihin tavoitteisiin pyritään mm. neljän kärkihankkeen avulla: peruskoulu-uudistus, ammatillisen koulutuksen reformi, työelämään siirtymisen nopeuttaminen sekä nuorisotakuun uudistukset.

Hallitusohjelman tavoitteet ovat hyvin sopusoinnussa koulutuspolitiikan keskeisten haasteiden ja kehittämistarpeiden kanssa. Julkisen talouden tasapainottamistarpeet ovat kuitenkin johtaneet siihen, että myös koulutussektorille on kohdistunut mittavia säästöpaineita. Säästötoimia tehdään kaikilla koulutustasoilla, mutta poikkeuksellisen suuret säästöt kohdistuvat ammatilliseen peruskoulutukseen ja korkea-asteen koulutukseen.

Koulutusjärjestelmän tarkoituksenmukaista rakenteiden joustavaa uudistamista ja tehostamista voidaan pitää koulutustuotannon keskeisenä tavoitteena. Tällä tavoin pystytään reagoimaan sekä työvoiman osaamistarpeiden muutoksiin että julkisen talouden säästöpaineluihin. Tämä päämäärä näkyy ainakin osittain hallituksen koulutuspoliittisissa linjauksissa. Rajut, kireällä aikataululla toteutetut taloudellisten resurssien leikkaukset tekevät kuitenkin säästöjen aikaansaamisen koulutustuotantoa tehostamalla vaikeaksi. Tämä huoli koskee erityisesti ammatillisen peruskoulutuksen leikkauksia.

Harjoitetun koulutuspolitiikan arviointi

Koulutusinvestoinneista suurimmat hyödyt varhaiskasvatuksessa

Tutkimuksen valossa suurimmat hyödyt koulutusinvestoinneista saadaan panostamalla mahdollisimman varhaisessa vaiheessa ja eritoten heikosta sosioekonomisesta asemasta tuleviin lapsiin. Suomalaisten lasten varhaiskasvatukseen osallistumisaste on OECD-maiden keskiarvon alapuolella ja selvästi muita Pohjoismaita alhaisempi (OECD Education at a Glance 2015).

Varhaiskasvatukseen osallistuminen voi lisääntyä jonkin verran tällä hallituskaudella edellisen hallituksen toteuttaman esiopetuksen velvoittavuutta koskevan lakimuutoksen

avulla (1040/2014). Muutoksen tarkoituksena oli tuoda esiopetuksen piiriin ne noin kaksi prosenttia ikäluokasta, jotka eivät ole osallistuneet maksuttomaan esiopetukseen. Uudistus on ehdottomasti oikean suuntainen.

Sen sijaan nykyisen hallituksen päätös rajoittaa subjektiivista päivähoito-oikeutta 20 tuntiin (HE 80/2015) saattaa vähentää varhaiskasvatukseen osallistumista myös niissä ryhmissä, jotka hyötyisivät varhaiskasvatukseen osallistumisesta eniten. Laissa kuitenkin todetaan, että varhaiskasvatus on aina järjestettävä nykyisen laajuisena, jos se on tarpeen lapsen kehityksen, tuen tarpeen tai perheen olosuhteiden takia taikka se on muutoin lapsen edun mukaista. On toivottavaa, että lain henkeä noudatetaan tältä osin tarkasti. Osa kunnista on myös päättänyt olla tekemättä muutoksia subjektiiviseen päivähoito-oikeuteen sen arvioitujen haitallisten vaikutusten vuoksi.

Peruskoulu-uudistuksen ja ryhmäkoon kasvattamisen välillä ristiriita

Peruskoulu-uudistuksen myötä peruskouluissa otetaan käyttöön uudet opetussuunnitelmat vuosien 2016–2019 aikana. Uudistuksen toteuttamiseen on varattu hallitusohjelmassa 120 miljoonaa euroa, joista 90 miljoonaa euroa on tarkoitus käyttää oppimisympäristöjen digitalisointiin ja opettajien osaamisen kehittämiseen. Lisäksi uudistuksen avulla pyritään parantamaan koulurauhaa, lisäämään liikuntaa sekä laajentamaan kieltenopiskelua.

Peruskoululaisten oppimistulosten laskuun ja eriarvoisuuden kasvuun ei ole kyetty antamaan kattavaa selitystä. Peruskoulu-uudistuksen yhdeksi lähtökohdaksi onkin otettu se, että uusia oppimistapoja ja opetuksen muotoja kokeillaan ja arvioidaan, jonka jälkeen parhaita käytäntöjä pyritään levittämään laajasti. Tämä on hyvin suunniteltuna ja toteutettuna erinomainen lähtökohta koulutuksen kehittämiselle.

Oppimisympäristöjen lisäksi uudistuksen yhteydessä tulisi kuitenkin kiinnittää enemmän huomiota myös oppilashuoltoon ja opintojenohjaukseen. Tukitoimenpiteitä tulisi tarjota jo peruskoulun aikaisessa vaiheessa ja erityistä huomiota tulisi kiinnittää suurimman syrjäytymisriskin nuorten opintojen etenemisen ja jatkumisen turvaamiseen.

Varhaiskasvatus ja peruskoulutus ovat säästyneet kuluneella hallituskaudella suurimmilta leikkauksilta. Hallitusohjelmassa päätettiin kuitenkin toimista, jotka kasvattavat ryhmäkokoja sekä varhaiskasvatuksessa että peruskoulutuksessa. Varhaiskasvatuksessa muutettiin asetusta, jonka perusteella yli kolmivuotiaiden lasten hoidossa yhtä hoitajaa kohden voi vastaisuudessa olla kahdeksan lasta seitsemän sijasta. Perusopetuksessa päätettiin puolestaan lakkauttaa ryhmäkokojen pienentämiseen suunnattu 30 mil-

joonan avustus (HE 30/2015vp). Pienemmän ryhmäkoon positiivisista vaikutuksista oppimistuloksiin on kuitenkin olemassa vakuuttavaa näyttöä. Säästöjen hakeminen tätä kautta on selvästi ristiriidassa hallituksen tavoitteiden kanssa parantaa oppimistuloksia ja vähentää koulutuksen keskeyttämistä.

Ammatillisen koulutuksen säästöt ja uudistukset väärässä järjestyksessä

Ammatilliseen peruskoulutukseen on kohdistettu varsin lyhyellä aikavälillä erittäin rajuja menoleikkauksia. Suurin yksittäinen säästötoimi, 190 miljoonaa euroa, toteutetaan kuluvana vuonna (2017). Nämä säästöt tehdään määrämällä rahoituksen perusteena oleva opiskelijamäärä 12,5 prosenttia järjestämislupien mukaista enimmäisopiskelijamäärää alhaisemmalle tasolle (HE 177/2016 vp). Jos koulutuksen järjestäjä ei vähennä koulutuksen tarjontaansa tätä vastaavalle tasolle, järjestäjän opiskelijaa kohden saama yksikköhinta laskee. Seuraavan sivun laatikossa on havainnollistettu, millä keinoilla järjestäjät suunnittelevat toteuttavansa tälle vuodelle ajoitetut kustannusleikkaukset.

Näin mittavien säästöjen hakeminen koulutuksen saavutettavuutta ja laatua sekä koulutuksellista tasa-arvoa heikentämättä edellyttää merkittäviä uudistuksia niin rakenteisiin kuin itse koulutusprosesseihin. Tällaisia uudistuksia ollaankin tekemässä ammatillisen koulutuksen reformissa, jossa vastataan ammatilliseen koulutukseen jo pidempään kohdistuneisiin uudistuspainaisiin puuttumalla sen keskeisimpiin ongelmiin. Suunnitellut uudistukset mahdollistavat koulutuksen kustannustehokkuuden parantamisen koulutustoiminnan päällekkäisyyksien purkamisen, rahoitus- ja ohjausjärjestelmien yhtenäistämisen sekä tutkintojen laaja-alaistamisen kautta. Lisäksi koulutustoimintaa pyritään tehostamaan ja kehittämään muun muassa työpaikalla tapahtuvaa oppimista lisäämällä sekä vaihtoehtoisten opiskelumuotojen hyödyntämistä joustavoittamalla.

Monet ammatillisen koulutuksen reformin keskeiset uudistukset ovat vielä kuitenkin pahasti kesken ja esimerkiksi uudistetun lainsäädännön on tarkoitus astua voimaan vasta vuoden 2018 alussa. Noudatettu aikataulu on siksi nurinkurinen: ensin tehdään rajuja kustannusten leikkauksia ja sen jälkeen pyritään toteuttamaan toiminnan tehostamiseen tähtäviä rakenteiden ja koulutusprosessin uudistuksia

Ammatillisessa peruskoulutuksessa kireällä aikataululla toteutettavat mittavat kustannusten leikkaukset heikentävät koulutuksen järjestäjien mahdollisuuksia ylläpitää toiminnan laatua. Näin säästötoimet myös merkittävästi heikentävät reformin mahdollisuuksia parantaa ammatillisen koulutuksen vaikuttavuutta ja vahvistaa sen yhteiskunnal-

Koulutuksen järjestäjien arvio sopeuttamiskeinoista

Opetus- ja kulttuuriministeriö teki kesällä 2016 koulutuksen järjestäjille kyselyn siitä, millä keinoilla ne suunnitellavat toteuttavansa vuodelle 2017 ajoittuvat leikkaukset. Vastausten perusteella koulutuksen järjestäjät hakevat säästöjä pääasiassa karsimalla henkilöstöstä, toimitiloista sekä investoinneista.

Hallituksen esityksessä on arvioitu, että järjestäjien ilmoitusten perusteella henkilöstön määrä vähenisi noin 1 400 opettajalla ja opetuksessa toimivan henkilöstön menot noin 80 miljoonalla eurolla eli vajaalla 10 prosentilla. Ilman koulutustoiminnan merkittävää uudistamista ja tehostamista tällä voi olla haitallisia vaikutuksia koulutuksen laadulle. Lisäksi opetushenkilöstön leikkaukset vaarantavat reformilla tavoitellut yksilöllisemmät opintopolut.

Noin kolmannes koulutuksen järjestäjistä suunnittelee toimitilojen sulkemista säästöjen aikaansaamiseksi. Lisäksi säästöjä voidaan hakea yhdistymisillä. Ammatillisessa koulutuksessa on nähty runsaasti koulutuksen keskittämistä suurempiin oppilaitoksiin jo säästöjä edeltävinä vuosina. Tilastokeskuksen Koulutuksen järjestäjät ja oppilaitokset -tilasto osoittaa, että ammatillisten oppilaitosten määrä on vähentynyt vuoden 2005 tilanteesta kymmenessä vuodessa 44 prosentilla.

Koulutustarjonnan liiallinen keskittäminen voi kuitenkin olla ongelmallista, koska sen myötä nuorten kohtaama etäisyys koulutukseen kasvaa monilla alueilla. Tutkimuksen valossa tämä vaikuttaa koulutukseen osallistumis päätökseen, mutta ennen kaikkea koulutusalan valintaan. Alueellisen koulutuslataarjonnan rajoittaminen ammatillisesta koulutuksesta lakkauttamalla rajoittaa alueen nuorten koulutusvalintoja, minkä on puolestaan tutkimuksessa havaittu heikentävän yksilöiden todennäköisyyttä suorittaa mitään peruskoulun jälkeistä tutkintoa. Lisäksi pidempi etäisyys opiskelupaikan ja kotiseudun välillä on yhteydessä suurempaan todennäköisyyteen jättää opinnot kesken ja siten myös kasvaneeseen riskiin syrjäytyä. Useissa tutkimuksissa on osoitettu, että herkempiä etäisyydestä aiheutuville kustannuksille ovat heikommasta sosioekonomisesta taustasta tulevat nuoret.

Suurin osa koulutuksen järjestäjistä ilmoitti opetus- ja kulttuuriministeriön kyselyssä, että ne eivät aio tehdä muutoksia opiskelijamääriinsä säästöjen aikaansaamiseksi. Sopeuttamistarpeet voivat kuitenkin lopulta pakottaa järjestäjiä pienentämään opiskelijamääriä aiottua enemmän. Lisäksi taloudellisen tilanteen heikentyminen voi johtaa joidenkin koulutuksen järjestäjien toiminnan lakkauttamiseen.

Peruskoulun päättävistä nuorista joka vuosi noin viisi prosenttia jää jo nykyiselläänkin toisen asteen yhteishaussa kokonaan ilman jatkokoulutuspaikkaa¹. Toisen asteen aloituspaikkojen tarjonnan vähentäminen todennäköisesti pahentaisi tätä ongelmaa entisestään. Koulutustarjonnan alueittaista kehitystä tulee siksi seurata tarkasti ja tarvittaaviin toimiin on ryhdyttävä välittömästi mikäli puutteita ilmenee.

lista merkitystä. Lisäksi säästöt vaarantavat hallituksen tavoitteet vähentää koulutuksen keskeyttävien ja kokonaan sen ulkopuolelle jäävien määrää. Jos nämä tavoitteet jäävät saavuttamatta, koulutusmenojen leikkaukset pikemminkin kasvattavat julkisen sektorin menoja.

Toisen asteen koulutukseen siirtymistä tavoiteltava painokkaammin

Peruskoulun päättävien nuorten jatko-opintoihin siirtymisen edistäminen on koulutus-, sosiaali- ja työvoimapolitiikan keskeisimpiä kysymyksiä. Tutkimuksessa on osoitettu, että toisen asteen koulutuksen ulkopuolelle jääminen suoraan peruskoulun jälkeen heikentää merkittävästi nuoren todennäköisyyttä suorittaa mitään toisen asteen tutkintoa. Lisäksi se vaikuttaa nuoren todennäköisyyteen joutua aikuisena sekä koulutuksen että työvoiman ulkopuolelle ja rikollisuuden polulle.

Toisen asteen opiskelijavalintatavalla on usein tärkeä rooli nuoren siirtymiselle peruskoulun jälkeisiin opintoihin. Ammatillisen koulutuksen reformin yhteydessä toisen asteen yhteishakua uudistetaan siten, että sen rinnalle avataan jatkuva haku. Lisäksi keväisin toteutettavaa yhteishakua tullaan kohdentamaan hakuvuonna peruskoulusta tai valmentavasta koulutuksesta valmistuville nuorille. Näiden opiskelijavalinnan uudistusten voidaan olettaa parantavan nuorten jatkokoulutukseen sijoittumista ja siksi myös työelämään siirtymistä. Vaikutus jää kuitenkin odotettua heikommaksi, jos säästötoimien seurauksena ammatillisen koulutuksen tarjonta ei pysty vastaamaan koulutettavien ja eri alueiden tarpeisiin.

Reformin yhteydessä olisi syytä korjata myös yhteishaun ongelmakohtia. Nykyisessä yhteisvalintajärjestelmässä hakijat voivat listata maksimissaan viisi hakutoivetta ja he saavat lisäpisteitä kahteen korkeimmalle rankattuun hakutoiveeseensa. Tutkimukset kuitenkin osoittavat, että hakutoiveiden rajoittaminen ja korkeammille hakutoiveille annettu paino kannustavat nuoria strategiseen hakukäyttäytymiseen. Valitun strategian onnistuminen puolestaan vaikuttaa siihen, miten hyvin hakijat sijoittuvat toiveitaan vastaaviin koulutusvaihtoehtoihin. Tällainen tulos on ongelmallinen etenkin koska sillä, miten koulutuspaikka vastaa nuorten toiveita, on selvää vaikutusta toisen asteen koulutuksen suorittamiselle.

Toisen asteen ammatillisen koulutuksen alueellisesta kattavuudesta huolehtimisen ja opiskelijavalinnan kehittämisen lisäksi hallituksen tulisi vielä tarkemmin selvittää, miten oppivelvollisuusiän nostaminen vaikuttaa peruskoulun päättävien nuorten jatko-opintoihin sijoittumista ja niissä etenemistä. Kuten VATT:in laskelmat² osoittavat, oppivelvollisuusiän nostamisesta aiheutuvat lisäkustannukset jäävät pieniksi siinä tapauksessa, että uudistuksen avulla

pystytään tehokkaasti vaikuttamaan muutoin pelkän peruskoulutodistuksen varaan tai ainakin välittömästi peruskoulun jälkeen koulutuksen ulkopuolella jäävien määrään.

Valintakokeiden painoarvon vähentämien korkeakoulujen opiskelijavalinnassa aiheellinen

Nykyinen hallitus on jatkanut korkea-asteen opiskelijavalintojen perusteellista uudistamista. Opiskelijavalintaa pyritään kehittämään muun muassa vähentämällä valintakokeiden käyttöä korkeakoulujen opiskelijavalinnassa. Uudistuspyrkimystä voidaan pitää tarkoituksenmukaisena ottaen huomioon, että hakijat tarvitsevat aikaa valintakokeisiin valmistautumiseen ja että useampaan valintakokeeseen yhtäaikainen valmistautuminen on käytännössä mahdotonta. Valintakokeiden saama suuri painoarvo korkeakoulujen opiskelijavalinnassa voi siksi viivästyttää uusien ylioppilaiden korkeakoulutukseen hakemista sekä heikentää heidän mahdollisuuksiaan tulla valituksi opintoihin.

Valintakokeet myös aiheuttavat yksilöille kustannuksia (mm. vaihtoehtokustannukset valmistautumiseen käytetystä ajasta), jotka puolestaan voivat estää nuoria hakemasta korkeakoulutukseen kokonaan tai vähentää heidän hakuaan vaikeamman sisäänkäynnin kohteisiin. Valintakokeiden käyttö voi saada aikaan eriarvoisuutta eri taustasta tulevien hakijoiden keskuudessa myös maksullisten valmennuskurssien merkityksen takia.

On suotavaa, että korkeakoulujen opiskelijavalinta perustuisi jatkossa vahvemmin ylioppilaskirjoitusten tuloksiin. Samalla tulee kuitenkin varmistaa, että heikko suoriutuminen ylioppilaskirjoituksissa tai ammatillisen koulutusväylän valitseminen eivät täysin estä mahdollisuuksia korkea-asteen jatko-opintoihin myöhemmin.

Joillekin hakijaryhmille epäedulliset opiskelijavalintakäytännöt voivat pahimmillaan johtaa siihen, että eri koulutusaloille ja työurille ei saada houkutelua kaikkia sinne parhaiten soveltuvia henkilöitä, mikä puolestaan heikentää työelämän toimintaedellytyksiä ja työn tuottavuutta.

Korkea-asteen opintotukiudistus perusteltu

Hallitusohjelmassa sovittiin opintotukimenojen leikkauksesta 150 miljoonalla eurolla. Tavoiteltavien säästöjen määrää pienennettiin myöhemmin valtion talousarvioissa 112 miljoonaan euroon (HE 134/2016 vp). Säästöt toteutetaan opintotukiudistuksella, joka perustuu selvitysmies Roope Uusitalon ehdotukseen.

Uudistus siirtää osan korkea-asteen opiskelukustannuksista yhteiskunnalta opiskelijoille itselleen. Tämä todennäköisesti lisää opiskelijoiden velkaantumista. Toisaalta korkea-koulutus säilyy edelleen ilmaisena suomalaisille ja muille

EU/ETA-alueen sisäلتä tuleville opiskelijoille. Opiskelijoiden oman vastuun lisääminen on perusteltua siitä näkökulmasta, että yksilöt ovat itse myös suurimpia hyötyjiä korkea-asteen opinnoista. Korkeakoulutuksen suorittaminen on valtaosalle kannattava investointi myös velkarahojen turvin.

Tuoreen arvion mukaan opintotukiudistus pienentää opintotukimenoja, mutta pidentää opiskeluaikoja keskimäärin muutamalla kuukaudella (Karhunen ym., 2016). Vaikutus syntyy osittain opiskelijoiden haluttomuudesta rahoittaa opintoja lainarahalla. Selvitysmies Uusitalo on puolestaan esittänyt opintotukimalliin tarkennuksia³, joiden avulla voidaan yrittää lisätä opiskelijoiden lainanoton halukkuutta.

Opintotukiudistus on aiheuttanut myös huolta siitä, että se vähentää mahdollisuuksien tasa-arvoa ja erityisesti heikommasta sosioekonomisesta asemasta tulevien nuorten korkea-asteen opintoihin osallistumista. Tutkimus ei kuitenkaan näytä tukevan käsitystä siitä, että lainapainotteisempi opintotuki vaikuttaisi korkeakoulutukseen hakeutumiseen eritavoin eri sosiaaliryhmissä.

Korkeakoulutuksen rakenteita kehitettävä ja tutkimuksen vaikuttavuutta parannettava

Korkeakoulutukseen on kohdennettu huomattavia säästötoimia tällä hallituskaudella. Ylimoitettut leikkaukset ovat vahvasti ristiriidassa hallituksen tavoitteen kanssa, jonka mukaan Suomesta tehdään koulutuksen ja osaamisen kärkimaa.

Säästöjen haitallisten vaikutusten ehkäisemiseksi taloudellisten resurssien leikkauksia olisi pitänyt sitoa korkeakoulutuksen rakenteelliseen kehittämiseen. Siksi hallituksen on nyt entistä tärkeämpää edetä rohkeasti korkeakoulujen rakenteellisten uudistusten kanssa. Korkeakoulukenttää tulisi kehittää kohti selkeämpää työnjakoa korkeakoulujen kesken, yliopistojen kirikkaampaa profiloitumista, päällekkäisyyksien purkamista sekä yhteistyön tiivistämistä. Näin pystyttäisiin korkeakoulutuksen pienentyneistä resursseista huolimatta saavuttamaan laadukasta koulutus- ja tutkimustoimintaa. Korkeakoulutukseen tarvitaan myös tarkemmat pitkän aikavälin suunta- viivat toiminnan kehittämiseen.

Tutkimustiedon nykyistä huomattavasti laajempi hyödyntäminen poliittisissa päätöksenteossa edistäisi hallituksen kannatettavaa tavoitetta parantaa tutkimuksen taloudellista ja yhteiskunnallista vaikuttavuutta. Tutkimustietoa olisi tarpeen hyödyntää enemmän sekä politiikkatoimien suunnittelussa että niiden vaikutusten arvioinnissa. Toimenpiteiden hyötyjen ja haittojen luotettava arviointi vaatii syy-seuraussuhteen tunnistamista. Tämä on tyypilli-

sesti mahdollista vain silloin kun tutkimukselliset tarpeet otetaan huomioon jo politiikkatoimien toteutusta suunniteltaessa. Päätöksentekijöiden ja tiedeyhteisön välistä vuoropuhelua pitäisikin tiivistää ja monipuolistaa päätöksenteon kaikissa vaiheissa.

Yhteenveto

- Hallitusohjelmaan kirjatut tavoitteet ovat hyvin sopusoinnussa koulutuspolitiikan keskeisten haasteiden ja kehittämistarpeiden kanssa.
- Julkisen talouden tasapainottamistarpeet ovat kuitenkin johtaneet siihen, että koulutussektorille, erityisesti ammatilliseen peruskoulutukseen ja korkeakoulutukseen, kohdistuu mittavia säästöjä.
- Ammatillisessa peruskoulutuksessa kireällä aikataululla toteutettavat rajut leikkaukset heikentävät koulutuksen järjestäjien mahdollisuuksia ylläpitää koulutuksen laatua. Lisäksi ne heikentävät koulutuksen saavutettavuutta ja lisäävät alueellista epätasa-arvoa. Ammatillisen koulutuksen reformi tulee olemaan kriittisessä asemassa sen kannalta, miten leikkaukset vaikuttavat pitkällä aikavälillä hallituksen tavoitteiden toteutumiseen ja julkisen sektorin tasapainoon.
- Koulutusjärjestelmän keskeisten rakenteellisten uudistusten tekeminen on vasta alkanut. Tässä vaiheessa on vielä kovin vaikea arvioida sitä, johtavatko peruskoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen uudistukset todellisiin osaamisen ja vaikuttavuuden parannuksiin.
- Koulutuksen vaikuttavuuden ja tasa-arvon kannalta erityisen tärkeitä ovat varhaisessa vaiheessa ja heikosta sosioekonomisesta asemasta tuleviin lapsiin kohdistetut panostukset. Niinpä esimerkiksi opintotukiudistus on huomattavasti varhaiskasvatuksen ryhmäkoon kasvattamista perustellumpi kohde säästöille.
- Nivelvaiheet ovat opintojen etenemisen kannalta kriittisiä. Hallitus on pyrkinyt päämäärätietoisesti poistamaan korkeakoulujen opiskelijavalinnan ongelmakohtia. Hallituksen tulisi jatkaa tätä työtä ja tehdä tarvittavia muutoksia myös toisen asteen opiskelijavalintaan.
- Tutkimuksen taloudellista ja yhteiskunnallista vaikuttavuutta tulisi edistää hyödyntämällä tutkimuksellista perustietoa nykyistä huomattavasti enemmän ja monipuolisemmin päätöksenteon tukena.

Viitteet

- ¹ Luku perustuu vuosina 2000–2003 peruskoulun päättäneisiin ikäluokkiin.
- ² VATT arvioi, että oppivelvollisuuden nostaminen aiheuttaisi vuositasolla 15–29 miljoonan euron lisäkustannukset.
- ³ <http://www.kauppalehti.fi/#/uutiset/paranneltu-opintotukiversio-jos-ei-tyota-loytyisi--ei-lainaakaan-tarvitsisi-lyhentaa/8K9GcPWS>

Kirjallisuutta

- Abdulkadiroglu, A. ja Sönmez, T. (2003). School Choice: A Mechanism Design Approach, *The American Economic Review*, 93:3, s. 729–747.
- Ahola, S. ja Kokko, A. (2000). Takuulla tavoitteeseen. Kasautuuko hyväosaisuus valmennuskursseilla?, *Yliopistotieto* 1/2000, s. 55–58.
- Alatupa, S. (editor), Karppinen, K., Keltikangas-Järvinen, L. ja Savioja, H. (2007). Koulu, syrjäytyminen ja sosiaalinen pääoma – Löytyykö huono-osaisuuden syy koulusta vai oppilaasta?, *Sitra report* 75.
- Albaek, K., Asplund, R., Barth, E., Lindahl, L., von Simson, K. ja Vanhala, P. (2015). Youth unemployment and inactivity. A comparison of school-to-work transitions and labour market outcomes in four Nordic countries, *Nordic Council of Ministers, TemaNord* 2015:548.
- Ansala, A., Hämäläinen, U. ja Sarvimäki, M. (2016). Slipping through the Cracks of a Welfare State: Children of Immigrants in Finland, *VATT WP* 72.
- Asplund, R., Oussama B.-A. ja Skalli, A. (2009). Student Loans and the Likelihood of Graduation: Evidence from Finnish Cohort Data, *Higher Education in Europe* 2:34, s. 243–255.
- Asplund, R. ja Vanhala, P. (2016). Neet-nuorten tulkinnaassa korjattavaa, *Etlä Muistio* no. 52.
- Blundell, R., Dearden, L. ja Sianesi, B. (2005). Evaluating the impact of education on earnings: models methods and results from the NCDS, *Journal of Royal Statistical Society Series A*, 168:3, s. 473–512.
- Card, D. (2001). Estimating the return to schooling: progress of some persistent econometric problems, *Econometrica*, 69:5, s. 1127–1160.
- Calsamiglia, C., Haeringer, G. ja Klijn, F. (2010). Constrained School Choice: An Experimental Study, *The American Economic Review*, 100:4, s. 1860–1874.
- Elango, S., Garcia, J. L., Heckman, J. J. ja Hojman, A. (2015). Early childhood education, *NBER Working Paper* No. 21766.
- Goux, D., Gurgand, M. ja Maurin, E. (2014). Adjusting your dreams? The effect of school and peers on dropout behaviour, *IZA Discussion Paper* 7948.
- Hall, C. (2009). Does making upper secondary school more comprehensive affect dropout rates, educational attainment and earnings? Evidence from a Swedish pilot scheme, *Institute for Labour Market Policy Evaluation, Working paper* 9.
- Heckman, J. J. (2008). Schools, skills, and synapses, *Economic inquiry* 46:3, s. 289–324.
- Fredriksson, P., Björn, Ö. ja Oosterbeek, H. (2013). Long-Term Effects of Class Size, *The Quarterly journal of economics*, 128:1, s. 249–285.
- Karhunen, H., Määttänen, N. ja Uusitalo, R. (2016). Opintotukijärjestelmän uudistaminen. Rakenteelliseen malliin perustuvia vaikutuslaskelmia, *Etlä Raportit* no. 59.
- Kelchtermans, S. ja Verboven, F. (2010). Participation and study decisions in a public system of higher education, *Journal of Applied Econometrics*, 25, s. 355–391.
- Kuosamanen, I. ja Moisio, A. (2014). Oppivelvollisuusiän pidentämisen kustannusvaikutukset, *VATT Muistiot* 39.
- Leinonen, T. (2012). Nuorten koulutuksen keskeyttäminen ja sen hinta, *Sosiaalikehitys Oy, Opiit käyttöön* hanke.
- Lochner, L. (2011). Non-Production Benefits of Education: Crime, Health, and Good Citizenship, *NBER Working Paper* No. 16722
- OECD (2010). The High Cost of Low Educational Performance – The Long-Run Economic Impact of Improving PISA Outcomes, *Programme for International Student Assessment*, OECD.
- Pallais, A. (2013). Small Differences that Matter: Mistakes in Applying to College, *NBER Working Paper* No. 19480.
- Uusitalo, R. (2016). Opintotuen uudistaminen. Selvitysmiehen raportti, *Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisu* 7.
- Virtanen, H. (2016). Essays on post-compulsory education attainment in Finland, *Aalto University publication series Doctoral dissertations* 87, *Etlä A49*, *Taloustieto Oy*, Helsinki.
- Åslund, O., Grönqvist, H., Hall, C. ja Vlachos, J. (2015). Education and criminal behavior: insights from an expansion of upper secondary school, *IFAU Working Paper* 15.

Taustaa

Yksi pääministeri Juha Sipilän hallituksen kärkihankkeista on *norminpurku* eli säädösten sujuvoittaminen. Hankkeen tavoite on helpottaa yritysten toimintaa ja kansalaisien arkea. Hallituksen huomio säädösten sujuvoittamisen tarpeesta on tärkeä, sillä liiallinen tai väärin kohdennettu sääntely haittaa tarpeettomasti markkinoiden toimintaa eli aiheuttaa sääntelyhäiriöitä. Sääntely aiheuttaa kustannuksia, joten yritysten toimintaa tulee säännellä vain silloin, kun markkinoilla esiintyy merkittäviä markkinahäiriöitä. Hyvä sääntely kohdistuu siis vain markkinahäiriön korjaamiseen. Tässä luvussa kommentoidaan lyhyesti hallituksen esityksiä liikennekaareksi ja lääkelain muuttamiseksi sekä jo kumotua vähittäiskauppojen aukioloaikoja koskevaa lakia.

Liikennekaari

Hallituksen esityksellä liikennekaareksi on kuluttajamyönteiset tavoitteet: onnistuessaan se mahdollistaa liikennemarkkinoiden nykyistä tehokkaamman toiminnan ja uusien liikennepalvelujen syntyminen. Esityksessä kevennetään markkinoille tulon kohdistuvaa sääntelyä niin nykyisiä kuin tulevaisuudenkin teknologioita käyttävien yritysten osalta.

Taksimarkkinoiden sääntelyn keventäminen kannatettavaa

Taksimarkkinat ovat vahvasti säänneltyjä. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset säätävät kuntakohtaiset taksilupakiintiöt, joiden puitteissa taksilupia myönnetään. Taksilupia hakevien määrä toistuvasti ylittää avoimien lupien lukumäärän joitakin pieniä kuntia lukuun ottamatta. Taksimatkojen enimmäishinnat määritellään valtioneuvoston asetuksessa. Käytännössä enimmäishinnat ovat kuitenkin vakiintuneet veloittaviksi hinnoiksi. Tämä viittaa siihen, että useimmilla paikkakunnilla taksilupakiintiöt rajoittavat kilpailua ja nostavat taksimatkojen hintoja.

Hallitus esittää taksilupakiintiöistä, päivystys- ja asemapaikkavelvoitteesta sekä enimmäishinnoista luopumista. Taksimatkan hinta tai hinnan määräytymisperuste olisi ilmoitettava asiakkaalle etukäteen. Esityksen mukaan liikenteen turvallisuusvirasto Trafi voisi kuitenkin määrittää enimmäishinnat, jos veloitetut hinnat nousevat kohtuuttoman korkeiksi. Ehdotetut muutokset poistavat markkinoille tulon esteitä ja lisäävät taksiyrittäjien määrää erityisesti kaupungeissa. Päivystys- ja asemapaikkavelvoitteesta luopuminen saattaa jopa lisätä taksipalvelujen saatavuutta niillä paikkakunnilla, joilla taksilupia on täyttämättä, kun taksipalveluja voi tarjota ilman päivystysvelvollisuuteen sitoutumista, ja toisaalta myös lähialueen taksiyrittäjät voivat tarjota palveluja yli kuntarajojen. Lisäksi asemapaikkavelvoitteesta luopuminen mahdollistaa taksikaluston tehokkaamman käytön. Tarjolle tulee todennäköisesti differen-

tiotuja palveluja, jotka eroavat toisistaan esimerkiksi kuljettajan kielitaidon tai kaluston laadun suhteen. Kilpailun vapautuessa hinnoittelu muuttuu joustavammaksi ja määryytyy kysynnän ja tarjonnan mukaan. Taksimatkojen hinnat keskimäärin laskevat. Taksimarkkinoiden avaaminen kilpailulle hyödyttää sekä kuluttajia että uusia taksiyrittäjiä.

Velvoite avoimista liikennetiedoista tulee määrittää harkiten

Kun kuluttaja vuonna 2017 etsii tietoa siitä, kuinka liikkua Suomen rajojen sisäpuolella paikasta toiseen, eri liikkumisvaihtoehtojen kartoittaminen edellyttää liikenne- ja hintatietojen tarkistamista kultakin palveluntarjoajalta erikseen. Tyypillisesti tämä tehdään kunkin yrityksen verkkosivulta. Jos kuluttaja ostaa liikkumispalveluja usealta palveluntarjoajalta, hän myös hankkii matkaliput jokaiselta palveluntarjoajalta erikseen. Hallituksen visio on, että vuonna 2018 kuluttaja voi vertailla, yhdistellä ja ostaa eri palveluntarjoajien liikennepalveluita yhdellä sovelluksella. Tämä on kannatettava tavoite: sen toteutuminen vähentäisi palveluiden ostamiseen liittyviä etsimiskustannuksia, sujuvoittaisi liikkumista ja lisäksi kilpailua palveluntarjoajien välillä.

Esityksen mukaan palveluiden vertailu ja yhdisteleminen saavutettaisiin velvoittamalla palveluntarjoajat avaamaan liikennepalveluja koskevat tiedot avoimessa rajapinnassa. Hallituksen esitys ei kuitenkaan määrittele selvästi, mitkä tiedot tulee avata. Tällä voi kuitenkin olla markkinoiden toiminnan kannalta huomattava merkitys. Liikennepalveluja koskevien tietojen avaaminen tulee toteuttaa siten, ettei se tuo mukanaan liiketoimintaa tai kilpailua rajoittavia vaikutuksia. Ensinnäkin velvoite ei saa koskea liikesalaisuuksia, joiden turvin yritykset esim. kehittävät uusia palveluja. Toiseksi velvoite ei saa rajoittaa kilpailua, koska jatkuva tiedonvaihto kilpailijoiden kesken nostaa epäkilpailullisen toiminnan, kuten kartellin, riskiä.

Lainsäädännön oltava teknologianeutraalia

Nykyisessä ajoneuvolaissa määrätään, että jokaisessa taksissa tulee olla taksamittari matkan hinnan määräytymisen mittaamiseksi. Hallitus esittää ajoneuvolakiin muutosta, jonka myötä matkan mittaamiseen saisi käyttää myös muuta, esimerkiksi gps-pohjaista teknologiaa. Muutos osaltaan madaltaa markkinoille tulon kynnystä, jos saatavilla on taksamittaria edullisempi teknologia.

Ehdotettu muutos on esimerkki siitä, kuinka lainsäätäjä voi varautua uusien, nykyistä parempien teknologioiden ilmaantumiseen ja tarjota niille kaupallisen hyödyntämisen edellytykset. Jos lainsäädäntö tunnustaa vain tietyt teknologiat, vähenevät innovaatioiden kehittämisen kannustimet ja innovaatioiden leviäminen ja siten uusista teknologioista, tuotteista ja palveluista saatavat hyödyt. Siksi lain-

säädännön tulee kohdella eri teknologioita tasapuolisesti, eli olla teknologianeutraalia.

Apteekit

Hallitus aikoo leikata lääkekorvauksia 134 miljoonalla eurolla vuodessa vuodesta 2017 alkaen. Sosiaali- ja terveysministeriön esityksen mukaan säästöt tehtäisiin pääosin lääkealan toimijoiden toimintaa tehostamalla. Ehdotetut muutokset ovat kuitenkin suhteellisen pieniä eivätkä puutu raskaaseen sääntelykokonaisuuteen. Apteekkitoimialaan kohdistuvaa sääntelyä tulee uudistaa säästötavoista huolimatta, sillä se saattaa ylläpitää lääkkeiden hintoja tarpeettoman korkeina ja siten kasvattaa lääkekorvauksista aiheutuvia kustannuksia. Apteekkien toiminta on liiketaloudellisesti hyvin kannattavaa, mikä viittaa siihen, että hintakilpailu apteekkien välillä tehostaisi markkinoiden toimintaa ja laskisi lääkkeiden hintoja.

Apteekkien välinen hintakilpailu sallittava ja apteekkilupien tarveharkinnasta luovuttava

Apteekkien toiminta on vahvasti säänneltyä. Apteekkien lukumäärä ja sijainnit perustuvat Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskukseen (Fimea) tarveharkintaan. Fimea myöntää avoimet apteekkiluvat ansioituneimmille proviisoreille. Jokaisen lääkkeen vähittäishinta muodostuu tukkuhinnasta, apteekin katteesta ja veroista valtioneuvoston asettaman lääketaksa-asetuksen mukaan. Lääkkeen tukkuhinta on lääkeyrityksen asettama, mutta Sosiaali- ja terveysministeriön alaisuudessa toimivan Lääkkeiden hintalautakunnan hyväksymä. Näistä asetuksista johtuen sekä lääkkeen vähittäis- että tukkuhinta on kaikissa apteekeissa sama.

Lääkelain tarkoitus on varmistaa lääketurvallisuus ja lääkkeiden asianmukainen saatavuus. On kuitenkin vaikea löytää selitystä sille, miksi lääketurvallisuus tai lääkkeiden saatavuus edellyttäisi apteekkien määrän rajoittamista ja lääkkeiden hintojen määräämistä. Apteekkilupien tarveharkinta vähentää apteekkipalvelujen saatavuutta. Samalla se vähentää apteekkien kannustimia kilpailla keskenään. Hintakilpailun ollessa poissuljettu apteekit voisivat kilpaila palvelun laadulla, mutta apteekkilupien rajallisuus vähentää laadun parantamisen kannustimia.

Lääkkeiden hintasääntely estää apteekkien välisen hintakilpailun ja siten alhaisemmat lääkehinnat. Ei ole syytä olettaa, että lääketurvallisuus edellyttäisi lääkkeiden korkeita hintoja. Kela-korvattavat lääkkeet ovat ostettavissa vain lääkärin kirjoittamalla lääkemääräyksellä, joten aina-kaan Kela-korvattavien lääkkeiden alhaisemmat hinnat eivät johtaisi lääkkeiden väärinkäyttöön.

Apteekkitoimialan avaaminen hintakilpailulle on ilmeinen keino mahdollistaa ja edistää lääkkeiden hintojen laskua.

Ensinnäkin nykymuotoisesta hintasääntelystä tulisi luopua. Sen sijaan tulisi asettaa kattohinnat, jotka mahdollistavat hintojen laskun, mutta estävät hintojen nousun. Toiseksi apteekkilupien tarveharkinnasta tulisi luopua. Vaikka apteekkiluvan myöntökriteerit haluttaisiin pitää ennallaan, apteekkilupa voitaisiin myöntää kaikille pätevyysvaatimukset täyttävälle. Apteekkien määräsääntelystä luopuminen kasvattaisi apteekkien kannustimia paitsi laskea lääkkeiden vähittäishintoja myös parantaa esimerkiksi palvelun laatua.

Hintaputken kaventaminen kannatettavaa

Osa lääkkeistä kuuluu viitehintajärjestelmään, jossa Kela-korvaus perustuu edullisimman rinnakkaislääkkeen hintaan. Käytössä on ns. hintaputki, joka mahdollistaa täyden Kela-korvauksen myös edullisinta lääkettä hieman kalliimmasta lääkkeestä. Hintaputken tarkoitus on vähentää tilanteita, joissa apteekissa ei ole tarjolla hintaputken kuuluvaa lääkettä. Apteekit eivät siis ole veloitettuja pitämään edullisimpia lääkkeitä varastoissaan. Sosiaali- ja terveysministeriö esittää hintaputken kaventamista 1,50 eurosta (kun halvimmän rinnakkaislääkkeen hinta on alle 40 euroa) ja 2,00 eurosta (kun halvimmän rinnakkaislääkkeen hinta on 40 euroa tai yli) 0,50 euroon.

Hintaputken tarkoitus on parantaa täyden Kela-korvauksen lääkkeiden saatavuutta, mutta samalla se vähentää kannustimia hintakilpailulle. Lääketaksa-asetuksen vuoksi apteekin saama kate lääkkeestä on sitä suurempi, mitä korkeampi lääkkeen tukkuhinta on. Erotus hintaputken edullisimman ja kalleimman lääkkeen välillä on kuitenkin niin pieni, että vaikka vain hintaputken kallein lääke olisi saatavilla, useimmat kuluttajat eivät halua tilata edullisinta vaihtoehtoa ja palata apteekkiin seuraavana päivänä. Tästä johtuen apteekeille ei välttämättä ole kannustimia pitää hintaputken edullisimpia lääkkeitä varastossa. Lisäksi hintaputki saattaa ohjata lääketukkujen hinnoittelua vähemmän kilpailulliseksi kuin mitä se ilman hintaputkea olisi.

Hintaputken kaventaminen tai jopa poistaminen edistäisi hintakilpailua ja olisi siksi myönteinen muutos. Huomionarvoista kuitenkin on, että nykymuotoinen hintasääntely on huomattavan raskasta, ja siksi pelkän hintaputken kaventaminen ei ole riittävä muutos hintakilpailun edistämiseksi.

Apteekkien yhtiömuotoa koskevasta sääntelystä luovuttava

Lääkelain säädösten vuoksi apteekkien yhtiömuoto on toiminimi, osakeyhtiömuotoisten Yliopiston Apteekin ja Itä-Suomen yliopiston apteekin muodostaessa poikkeuksen. Monilla apteekkareilla on kuitenkin myös osakeyhtiömuotoinen erillisyhtiö, joka toimii apteekin kanssa samoissa tiloissa. Erillisyhtiöiden kautta myydään ei-lääkkeellisiä tuotteita, kuten ravintolisiä ja kosmetiikkaa, joiden myyn-

ti ei edellytä apteekkilupaa. Sosiaali- ja terveysministeriö esittää, että erillisyhtiöiden toimiminen apteekkien tiloissa tulisi kieltää. Ei-lääkkeellisten tuotteiden myyntiä apteekin tiloissa ei kuitenkaan nähdä haitallisena sinänsä, vaan ei-lääkkeellisten tuotteiden myynti sallittaisiin toiminimi-
muotoisen apteekin kautta.

Apteekkien erillisyhtiöiden kieltäminen on perusteltua, jos erillisyhtiöiden toimiminen apteekin tiloissa vääjäämättä laskee apteekkipalvelujen laatua tai heikentää lääketurvallisuutta. Sosiaali- ja terveysministeriö ei kuitenkaan esitä tällaista perustelua. Mikäli erillisyhtiön toimimisella apteekin tiloissa voi olla mahdollisia haittavaikutuksia, ne tulee estää sääntelemällä suoraan apteekkipalvelujen laatua ja lääketurvallisuuden vaatimuksia, ei kieltämällä erillisyhtiöiden toiminta apteekkien tiloissa.¹

Apteekkien yhtiömuodon määrittämisen tarkoituksenmukaisuutta tulisi tarkastella yleisemmin. Ei ole ilmeistä, että lääketurvallisuus tai lääkkeiden asianmukainen saatavuus edellyttää toiminimimuotoista toimintaa. Mikäli perusteita yhtiömuodon sääntelylle ei ole, apteekkarin tulee voida valita liiketoiminnalleen toimivin yhtiömuoto. Yliopiston Apteekki ja Itä-Suomen yliopiston apteekki ovat esimerkkejä osakeyhtiömuotoisista yrityksistä, joiden toiminnassa ei ole ollut huomautettavaa.

Kilpailullinen markkinarakenne selvitettävä

Säädökset apteekkien toiminimimuodosta ovat estäneet apteekkitetujen syntymisen sekä lääketukkujen omistamat apteekit. Horisontaalinen tai vertikaalinen integraatio apteekkitoimialalla voisi kuitenkin tietyin ehdoin nostaa apteekkitoimialan kustannustehokkuutta ja siten laskea lääkkeiden hintoja. Toisaalta markkinoiden liiallinen keskittyminen vähentäisi hintakilpailua. Esimerkiksi Islannissa ja Norjassa apteekkien omistusta koskevan sääntelyn vapauttaminen on johtanut keskittyneisiin markkinarakenteisiin, jotka saattavat olla ongelmallisia markkinoiden kilpailullisuuden kannalta. Horisontaalisen ja vertikaalisen integraation salliminen edellyttäisi siis aktiivista kilpailupolitiikkaa, jotta markkinoille tulon esteet pysyvät alhaisina ja apteekkimarkkinat kilpailullisina.

Kauppojen aukioloaikojen vapauttaminen

Vähittäiskauppojen aukioloajat vapautettiin tammikuussa 2016. Vuoden alussa kumottu aukioloaikoja koskeva laki kohteli erikokoisia kauppia eri tavoin: toisille kauppoille vanha laki salli aukioloajoilla kilpailemisen ja toisille ei. Muutoksen ansiosta kilpailu on nyt vähittäiskauppojen välillä aikaisempaa tasapuolisempaa. Tämän voi odottaa

hyödyttävän kuluttajia. Koska lakimuutos on verrattain tuore, varmoja päätelmiä vaikutuksista ei voi vielä kuitenkaan tehdä. Merkittävimmät muutokset tapahtuvat asteittain kuluttajien asiointitottumusten ja mahdollisten markkinarakenteen muutosten myötä.

Yhteenvetona

Liikennekaari

- Taksimarkkinoiden sääntelyn keventäminen tulee parantamaan taksimarkkinoiden toimintaa.
- Velvoite liikennetietojen avaamisesta mahdollistaa joustavamman liikennepalvelujen käytön, mutta velvoite on toteutettava niin, ettei se poista palveluntarjoajien kannustimia kehittää liiketoimintaansa tai mahdollista epäkilpailullista toimintaa.
- Teknologianeutraali lainsäädäntö alentaa markkinoille tulon esteitä ja innovaatioiden markkinoille tuloa.

Apteekit

- Lääkelain tarkoitus on turvata lääketurvallisuus ja lääkkeiden asianmukainen saatavuus, mutta se ei saa tarpeettomasti haitata liiketoimintaa tai estää kilpailua ja tällä tavalla ylläpitää korkeita lääkkeiden hintoja.
- Apteekkien välinen hintakilpailu tulisi sallia korvaimalla nykyinen lääkkeiden hintasääntely hintakatoilla sekä luopumalla apteekkilupien tarveharkinnasta.
- Esitys viitehintajärjestelmän hintaputken kaventamisesta on myönteinen, mutta ei riittävä keino hintakilpailun edistämiseksi.
- Apteekkien yhtiömuotoa ei tule rajoittaa.
- Apteekkien ketjuuntumisen sekä lääketukkujen omistamien apteekkien salliminen saattaisi hyödyttää kuluttajia, mutta sen onnistuminen edellyttäisi aktiivista kilpailupolitiikkaa.

Kauppojen aukioloaikojen vapauttaminen

- Kauppojen aukioloaikojen vapauttaminen mahdollistaa tasapuolisen kilpailun erikokoisten kauppojen välillä.
- Lakimuutoksen vaikutuksia on vielä liian varhaista arvioida, sillä vaikutukset toteutuvat asteittain kuluttajien asiointitottumusten ja mahdollisten markkinarakenteenmuutosten myötä.

Viitteet

- ¹ Huomionarvoista on, että apteekkiluvan tuoma erityisasema saattaa tuoda kilpailuedun ei-lääkkeellisten tuotteiden myynnissä, ja siten vääristää kilpailua apteekkien ja muiden vähittäismyymiä harjoittavien toimijoiden välillä.

Kirjallisuutta

- Anell, A. (2005). Deregulating the pharmacy market: the case of Iceland and Norway, *Health Policy*, 75(1), s. 9–17.
- Reinikainen, L., Oravilahti, T. ja Happonen, P. (2017). Apteekkien tilinpäätös-analyysi vuosilta 2012–2015, Fimea kehittää, arvioi ja informoi -julkaisusarja 1/2017, Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus Fimea.

Yritystuet markkinapuutteiden korjaajina

Yritystukiin kuuluu avustusten lisäksi suuri joukko erilaisia tukimuotoja kuten lainat, takaukset ja korkotuet sekä verotuet. Yrityksen tukeminen julkisin varoin tulisi olla poikkeus, ei sääntö. Poikkeuksia ovat sellaiset tapaukset, joissa yritystuen voidaan olettaa korjaavan jotain selvästi todennettua *markkinapuutetta*. Yritystukien yhtenä tehtävänä on paikata epäsymmetrisestä informaatiosta johtuvia *rahoitusmarkkinoiden toimintapuutteita*, jotka heikentävät erityisten nuorten ja pk-yritysten kykyä saada riittävää yksityistä rahoitusta.

Merkittävin markkinapuute syntyy uuden tiedon tai teknologioiden tuottamiseen liittyvistä *ulkoisvaikutuksista*, joita yksityiset markkinatoimijat eivät huomioi t&k-investointipäätöksissään. Mikäli tutkimus- ja kehitystoimintaa ei tueta lainkaan julkisin varoin, yritykset toteuttavat pelkästään hankkeita, joiden yksityiset odotetut tuotot ylittävät kustannukset. Tällöin toteuttamatta jäävät sellaiset hankkeet, jotka tiedon läikkymisen kautta hyödyttäisivät myös laajempaa yritysjoukkoa ja joiden yhteiskunnalliset tuotot ylittäisivät hankkeen kustannukset. Tämä koskee erityisesti perustutkimusta ja muita sellaisia t&k-investointeja, joiden taloudelliseen kannattavuuteen liittyy suurta epävarmuutta ja joiden tuottavuushyödyt toteutuvat mahdollisesti vasta pitkällä viiveellä.

Yleislinjana erityisesti rahoitusmarkkinapuutteita koskevien tukien kohdalla tulisi olla *väliaikaisuus*. Markkinakelpoinen yritys ei tarvitse jatkuvaa tukea. Rajanveto on vaikeampaa t&k-toiminnan tukemisen kohdalla, jossa yksittäisen yrityksen t&k-hankkeiden laajempi yhteiskunnallinen hyödyllisyys voi olla peruste pitempiäaikaiseenkin tukeen. Tässäkin – kuten yritystukien jakamisessa yleensä – pitäisi kuitenkin huomioida se, että tuki *ei saa vääristää kilpailua*. Kilpailuvaikutuksia pitäisi arvioida paitsi saman toimialan yritysten välillä myös välillisten kilpailuvaikutusten näkökulmasta eri toimialojen ja teknologioiden kehitykseen.

Uusi laki edistyksellinen, käytännön toteutus ontuu

Heinäkuussa 2016 voimaan tullut Laki taloudelliseen toimintaan myönnettävien tukien yleisistä edellytyksistä (429/2016) on sisällöltään hyvin yhteensopiva sen kanssa, mikä on käsityksemme viisaan tukipolitiikan yleislinjasta yritystukien perusteltavuuden suhteen.

Käytännön yritystukipolitiikassa ei ole onnistuttu yhtä hyvin kuin periaatteellisella tasolla. Yritystuet eivät edelleenkaan ole poikkeus. Vuonna 2015 liki kymmenes kaikista suomalaisista yrityksistä sai yritystukea. Yritystukien kokonaissummassa on jatkunut pitkään nouseva trendi, vaikkakin suorien tukien määrässä tapahtui vuonna 2015 jonkin verran laskua edelliseen vuoteen verrattuna. TEM:in

(2016) mukaan yritystukia myönnettiin vuonna 2016 noin 4 miljardia euroa (Työ- ja elinkeinoministeriö, 2016).

Hallitusohjelmassa pyritään vastaamaan ”yleiseen vaatimukseen” yritystukien leikkaamisesta. Siinä esitetään yritystukiin leikkauksia, jotka ovat suuruusluokaltaan keskimäärin yli 200 miljoonaa euroa per vuosi hallituskauden aikana. Yritystukileikkausten painopistealueiden valinnoissa on tämän hetkisen tutkimustiedon valossa epäonnistuttu, ja rahamääräisesti leikkaukset ovat verrattain pieniä tukien kokonaissummaan nähden.

Tutkimustulokset viittaavat siihen, että investointituilla ei ole merkittäviä tuottavuusvaikutuksia ja lisäksi ne heikentävät markkinamekanismin toimintaa ja sitä kautta rakennemuutosta. Toisin sanon, investointituet hidastavat tuottavuudeltaan heikompien yritysten poistumista markkinoilta sekä markkinaosuuksien siirtymistä tehokkaammille yrityksille. Kirjallisuus viittaa siihen, että t&k-tuilla on positiivinen vaikutus yritysten innovaatiotoimintaan. Suomalaisilla aineistoilla tehdyt tutkimukset eivät löydä yhteyttä t&k-tuen ja tuottavuuden välillä lyhyellä aikavälillä (ts. 1–5 vuoden viiveellä rahoituksen saamisen jälkeen). Tutkimustulokset viittaavat kuitenkin siihen, että t&k-tukea saaneet yritykset ovat muita tuottavampia pidemmällä aikavälillä.

T&k-tukien vaikuttavuutta arvioitaessa huomattavaa on se, että tutkimukset voivat antaa erityisesti pitkäaikaisen perustutkimukseen keskittyvän t&k-toiminnan vaikutusten osalta alaspäin harhaisia tuloksia. Tuetun innovaatiotoiminnan kasvuvaikutukset eivät useinkaan realisoidu käytettävissä olevien aineistojen verrattain lyhyillä tarkasteluajakänteillä. Tämän lisäksi taloustieteellinen tutkimus viittaa siihen, että tuki innovaatiotoimintaan voi osaltaan myös paikata rahoitusmarkkinoiden toimintapuutteita toimimalla laatusignaalina yksityisille rahoittajille. Kansainvälisissä tutkimuksissa on havaittu, että tukea saaneet yritykset saivat todennäköisemmin pääomasijoitukseksi ja että t&k-tuen saaminen on yhteydessä yrityksen pitkäaikaisen velkarahoituksen saamiseen yksityisiltä markkinoilta.

Tiettyjä yritystukia on perusteltu sillä, että ne turvaavat suomalaisten yritysten kilpailukykyyn kansainvälisillä markkinoilla. Tällaisia tukimuotoja ovat esimerkiksi energiantensiiviselle teollisuudelle myönnetty verotuki (veroleikkuri) ja sähkön alempi verokanta. Sekä kansainvälinen että Suomessa tehty taloustieteellinen tutkimus viittaavat siihen, ettei verotuilla voi olla merkittävää vaikutusta yritysten kilpailukykyyn.

Tukien vaikuttavuutta tutkimuksellisesti arvioitaessa on harvoin yritetty mitata ja ymmärtää tukien laajempia markkina- tai kilpailuvaikutuksia. Yksittäisten tukityyppien osalta on kommentoitu lähinnä tukien suoria kilpailuvaikutuksia. Myöskään muita samaan markkina-alueeseen vaikuttavia tukia ei ole pyritty arvioimaan kokonaisuutena.

Esimerkiksi uusiutuvan energian tukien on esitetty vääristävän kilpailua energiamarkkinoilla käsittelemättä kyseessä oleviin markkinoihin vaikuttavia muita suoria ja epäsuoria tukimuotoja. Esimerkiksi energiaintensiiviselle teollisuudelle myönnetty verotuki suosii uusiutumattomien energiamuotojen tuotantoa. Tuki voi vähentää yritysten kannustimia uusiutuviin energiamuotoihin liittyvään innovaatiotoimintaan ja voi näin epäsuorasti vääristää sekä teknologioiden että yritysten välistä kilpailua. Lisäksi energiaintensiivisen teollisuuden tuki suosii suurempia yrityksiä ja näin vääristää kilpailua toimialojen sisällä.

Tukien allokoinnissa painopiste on siirtynyt entistä voimakkaammin taloustieteellisessä tutkimuksessa tehotomiksi todettuihin investointitukiin ja myös verotukien määrä on kasvanut, kun taas yhteiskunnan näkökulmasta todennäköisesti kannattavia tukia kuten t&k-tukia on leikattu. Hallitusohjelma vähensi Tekesin myöntämää rahoitusta tutkimus-, kehitys- ja innovaatiotoimintaan 138 miljoonalla eurolla vuoden 2016 alusta. Yritysten suorat t&k&i-tuet pienenevät alle 40 miljoonaa euroa. Suurimpana kärsijänä olivat yliopistot ja tutkimuslaitokset.

Tutkimus- ja kehitysrahoituksen painopisteen siirtymisen entistä voimakkaammin perustutkimuksesta yritysten nopeaa kaupallistamispotentiaalia korostaviin lyhytjänteisempiin hankkeisiin ei myöskään tue taloustieteellisen tutkimuksen näkemystä parhaasta t&k-tukipolitiikasta. Suurimmat ulkoisvaikutukset ja merkittävimmät markkinapuuutteet koskevat tyypillisesti perustutkimusta ja muuta t&k-toimintaa, jossa tuottavuushyötyjä voidaan odottaa saavutettavan vasta suhteellisen pitkällä viipeellä.

Aito tutkimusyhteistyö ja verkottuminen lisäävät tiedon siirtymistä ja edistävät innovaatioiden kehittämistä. Tutkimus- ja kehitystoimintaan saatavan julkisen tuen osuuden sitominen johonkin ”mekaanisesti” mitattuun kansainvälisen yhteistyön määrämittariin ei välttämättä kuitenkaan ole paras keino hyötyä ulkoisvaikutuksista. Esimerkiksi rahoituksen saajan oikeutus korotettuun tukitasoon, jos hankkeeseen sisältyy vähintään tietty määrä tutkijaliikkuvuutta henkilötyövuosina mitattuna, voi aidon yhteistyön lisääntymisen sijaan johtaa resurssien tehotomaan käyttöön.

Hallituksen talouspoliittisen ministerivaliokunnan loka-kuussa 2016 käynnistämä yritystukien uudelleen kohdentamisen tarpeita arvioiva selvitys on kannatettava toimenpide. On kuitenkin olennaista, että tällainen selvitys on riittävästi resursoitu ja huolellisesti toteutettu. Tukien vaikutusten hyvä arviointi edellyttää paitsi itse tuki-instrumenttien yksityiskohtien ja tavoitteiden tuntemusta myös tukien kohteena olevien yritysten kilpailuympäristön huolellista analyysia. Tutkimustiedon hyödyntämistä tukipolitiikan ja käytännön toimenpiteiden ohjenuorana voidaan pitää erinomaisena suuntana. Selvityksen valmistumisen jälkeen on syytä huolehtia, että konkreettiset yritystukijär-

jestelmää ja tukien allokointia koskevat toimenpiteet ovat linjassa tutkimuksesta saadun tietämyksen kanssa.

Miten tukijärjestelmää tulisi uudistaa?

Tukipolitiikan tulisi jatkossa hyödyntää entistä vahvemmin tutkimuksesta saatua tietoa tukien vaikuttavuudesta. Selvästi tehottomaksi todetut tukimuodot tulisi poistaa. Tämän hetkisen tutkimustiedon valossa investointituilla ei saavuteta tuottavuushyötyjä, ja lisäksi ne mahdollisesti vääristävät markkinoiden toimintaa hidastamalla rakenne muutosta. Tutkimus viittaa myös siihen, ettei energiaintensiivisen teollisuuden verotuilla saavuteta niiden tavoitteena olleita kilpailukykyvaikutuksia. Sen sijaan energiaintensiivisen teollisuuden verotuet mahdollisesti vääristävät kilpailua toimialojen sisällä tukien kohdistuessa pääosin suuriin yrityksiin. Myös teknologioiden välinen kilpailu vääristyy: uusiutuvien energiamuotojen kehittämiseen liittyvät kannustimet pienenevät.

Innovaatiot ovat taloudellisen kasvun ja hyvinvoinnin keskeinen lähde. Kansainväliset ja suomalaiset tutkimukset antavat viitettä siitä, että t&k-tuet liittyvät positiivisesti yritysten innovaatiotoimintaan ja ovat yhteiskunnan näkökulmasta todennäköisesti kannattavia tukimuotoja. T&k&i-tukien suhteellista osuutta yritystuista tulisi lisätä. Olisi myös tarpeen arvioida painottuvatko t&k-tukien allokoinnissa välittömät kaupallistamismahdollisuudet sekä vienninedistämisen näkökohdat enemmän kuin mitä olisi ideaalista koko kansantalouden keskipitkän ja pitkän aikavälin kehitystä ajatellen.

Yritystukijärjestelmä on edelleen organisatorisesti raskas ja hajanainen. Tukijärjestelmän yksinkertaistaminen ja virtaviivaistaminen tulisi ottaa konkreettiseksi politiikkatavoitteeksi. Tehottomien tukimuotojen poistamisen lisäksi tukia allokoivien organisaatioiden määrää tulisi vähentää.

Tukien allokoinnissa pitäisi entistä voimakkaammin kiinnittää huomiota tukien suorien vaikutusten lisäksi myös niiden laajempiin kilpailu- ja markkinavaikutuksiin. Tuki saattaa paitsi vääristää tietyn toimialan yritysten välistä kilpailua, myös eri teknologioiden välistä kilpailua. Eri markkinoihin kohdistuvien tukien kokonaisvaltaisella arvioinnilla voitaisiin myös välttää potentiaaliset tilanteet, joissa erilaisiin tavoitteisiin tähtäävät tuet kumoavat toistensa vaikutuksen.

Hallitus voisi sitoutua puolivälin riihessä yritystukien supistamisohjelman laatimiseen, kun yritystukien vaikutuksia koskeva selvitys on valmistunut.

Kirjallisuutta

Työ- ja elinkeinoministeriö (2016). Yritystuet – mitä ne ovat ja valmistelun askeleet. TEM oppaat ja julkaisut 11/2016.

Verotus on Suomessa suhteellisen kireätä. Siksi Suomessa on erityisen tärkeää pyrkiä minimoimaan verotuksen vääristävät vaikutukset. Tämä tarkoittaa sitä, että verotus ei tarpeettomasti ohjaa ihmisten käyttäytymistä. Verotuksen ei esimerkiksi yleensä tulisi ohjata kotitalouksien kulutusvalintoja eri hyödykkeiden kesken tai yritysten investointi- tai rahoituspäätöksiä. Jos tästä periaatteesta poiketaan, se tulisi erikseen perustella. Hyväksyttävät perustelut liittyvät yleensä joko tulonjakoon tai erilaisiin ulkoisvaikutuksiin. Ilmeisin esimerkki ulkoisvaikutukseen liittyvistä ja ihmisten tai yritysten käyttäytymistä ohjaavista veroista ovat erilaiset ympäristöverot.

Suomenkin verojärjestelmästä löytyy paljon piirteitä, jotka sotivat yllä esitettyjä periaatteita vastaan. Yhtenä kansantaloudellisesti merkittävänä esimerkkinä voi mainita omistus- ja vuokra-asumisen verotuksen. Omistusasumisen voimakasta suosimista vuokra-asumiseen nähden on vaikea perustella sen paremmin tulonjakoon kuin ulkoisvaikutuksiinkaan liittyvillä argumenteilla. Toinen tärkeä esimerkki koskee monia alennettuja arvonlisäverokantoja. Niitä perustellaan usein tulonjakonäkökulmasta. Samaan tulonjakoon päästäisiin kuitenkin usein tehokkaammin pienituloisille suunnattujen tulonsiirtojen avulla. Kolmantena esimerkkinä voi mainita yritysten oman ja vieraan pääoman verokohtelun. Koska oman pääoman kustannusta ei saa vähentää yrityksen tuloksesta ennen yhteisöveron maksamista, verotus suosii usein voimakkaasti investointien rahoittamista lainarahalla.

Hallitusohjelma ei sisällä suuria verolinjauksia

Hallitusohjelma ei sisällä erityisen merkittäviä verotuksen rakenteeseen liittyviä linjauksia tai konkreettisia uudistuksia. Verotusta käsitellään hallitusohjelmassa ylipäätään varsin lyhyesti. Hallitusohjelmaan on kuitenkin kirjattu tavoite matalista verokannoista ja laajoista veropohjista, mikä onkin yleensä hyvä ohjenuora. Hallitusohjelma myös korostaa verotuksen tulonjakotavoitetta, sillä ohjelman mukaan ”verotuksen keventämisen painopiste on pieni- ja keskituloisissa”. Tämä tarkoittaa veroprogression kiristymistä. Ohjelmassa kerrotaan myös, että kokonaisveroaste ei nouse vaalikauden aikana.

Lisäksi hallitusohjelmaan on kirjattu joukko yksittäisiä veroperusteita koskevia muutoksia. Hallitus keventää verotusta esimerkiksi korottamalla työtulovähennystä, ottamalla käyttöön ns. yrittäjävähennyksen, kasvattamalla ns. metsävähennystä sekä keventämällä lahja- ja perintöverotusta. Verotusta kiristäviä toimia ovat tupakkaveron kiristäminen, asuntolainojen korkovähennyksen pienentäminen ja kiinteistöveron ala- ja ylärajojen nostaminen. Edellä mai-

nitut toimenpiteet hallitus on myös jo toteuttanut. Hallitusohjelman mukaan hallitus myös selvittää yrityksen verotettavasta tulosta tehtävää varausta ja pienten osinkotulojen verovapautta.

Hallitus on myös tehnyt eräitä verotukseen liittyviä ratkaisuja, joita ei ole mainittu hallitusohjelmassa. Tärkein niistä liittyy kilpailukyky sopimukseen. Sopimuksen mukaan hallitus korvaa palkansaajan sosiaalivakuutusmaksujen nousun keventämällä ansiotuloverotusta vuoden 2017 alusta. Hallitus myös laskee valtion tuloveroasteikon ylimmän tulo- luokan alarajaa ja korotti ylempää pääomatuloverokantaa 33 prosentista 34 prosenttiin vuoden 2016 alusta.

Tavoitteet ja toimenpiteet osin ristiriitaisia

Hallitusohjelma on verotuksen suhteen osin ristiriitainen. Esimerkiksi yrittäjävähennys, metsävähennyksen kasvataminen, investointivaraus ja pienten osinkotulojen verovapaus eivät sovi järkevästi yhteen laajoja veropohjia ja matalia verokantoja korostavan yleisperiaatteen kanssa. Ne ovat kaikki myös esimerkkejä verotusta koskevista muutoksista, joita on vaikea perustella sen paremmin verotuksen neutraalisuudella kuin tulonjakoon tai ulkoisvaikutuksiin liittyvillä tavoitteilla.

Yrittäjävähennys esimerkiksi koskee elinkeinonharjoittajia, mukaan lukien maatalousyrittäjät, jotka eivät ole yhteisöverovelvollisia. Kuten valtiovarainministeriön esityksestä käy ilmi, tällaisten yrittäjien verotus on jo tällä hetkellä yleensä kevyempää kuin osakeyhtiöiden ja niiden omistajien yhteenlaskettu verotus. Tämä johtuu osittain siitä, että osakeyhtiöt maksavat tuloksestaan yhteisöveron ennen osinkoja. Yrittäjävähennys siis pikemminkin kasvattaa verotuksen vääristäviä vaikutuksia suosimalla tietynlaisia yritysmuotoja aikaisempaa voimakkaammin.

Asuntolainojen korkovähennyksen pienentämistä sen sijaan voi perustella sillä, että se tasoittaa hieman omistaja- ja vuokra-asumisen verokohtelua. Kiinteistövero puolestaan kohdistuu osittain maan arvoon. Se verottaa myös sitä arvonnousua, joka seuraa kaupunkien kasvusta ilman, että maanomistajan tarvitsee tehdä asiaan eteen mitään. Siltä osin se on esimerkki hyvin tehokkaasta verosta. Siksi on hyvä, että hallitus kiristää kiinteistöverotusta edes hieman.

Verotuksesta tuli suhdannepolitiikkaa

Kilpailukyky sopimukseen liittyviä veronalennuksia on ajateltava osana suhdannepolitiikkaa. Koska palkat eivät hevin jousta alaspäin, vuonna 2008 tapahtunut työn tuottavuuden lasku on tehnyt monista vientiteollisuuden työpai-

koista yritysten kannalta kannattamattomia. Kilpailukykykysopimukseen kuuluva työnantajamaksujen siirtäminen työntekijöille ja palkkojen yleiskorotuksista pidättäytyminen lieventää tätä ongelmaa hieman. Ansiotuloveron keventäminen on väline, jolla hallitus sai palkansaajajärjestöt kilpailukykykysopimuksen taakse. Verokevennyksiä voi perustella myös sillä, että ne ylläpitävät palkansaajien ostovoimaa ja kotimaista kysyntää.

Tasapuolinen yritys- ja osinkoverotus edistää tuottavuutta

Hallitusohjelma korostaa riskinoton tärkeyttä ja sen tukemista. Yksi perusteltu keino vahvistaa kannustimia riskinottoon olisi laajentaa yritysverotukseen liittyvää tappionta-sausjärjestelmää. On myös syytä huolehtia siitä, että verotus ei turhaan vääristää rahoittajien sijoituspäätöksiä. Säätiöiden ja rahastojen neuvottelukunta ja Suomen pääomasijoitusyhdistys ry ovat esimerkiksi tuoneet esiin, että tällä hetkellä verotus kohtelee yleishyödyllisten yhteisöjen sijoituksia pääomasijoitusrahastoihin paljon ankarammin kuin sijoituksia moniin vaihtoehtoisiin kohteisiin. Tämä saattaa tarpeettomasti vähentää nuorten kasvuyritysten tarvitsemaa rahoitusta, sillä monet yleishyödylliset säätiöt pystyisivät todennäköisesti kantamaan kasvuyritysten rahoitukseen liittyviä riskejä. Asia kannattaisi ainakin selvittää.

Hallitus ei ole ainakaan vielä toteuttanut hallitusohjelmassa mainittua investointivarausta tai pienten osinkotulojen verovapautta. Sen sijaan hallitus on asettanut asiantuntijaryhmän pohtimaan yritys- ja pääomatuloverotusta. Tämä on hyvä lähestymistapa, sillä se antaa mahdollisuuden tarkastella yritys- ja osinkoverotusta kokonaisuudessaan. Yritys- ja osinkoverotus kaipaa pikemminkin selkeyttämistä ja yksinkertaistamista, kuin uusia verovähennyksiä. Työn tuottavuuden kannalta on tärkeätä, että investoinnit määräytyvät niiden todellisten tuotto-odotusten, eivätkä niinkään verosuunnitteluun liittyvien näkökohtien perusteella.

Sote-uudistuksen tavoitteet ja niiden saavuttaminen

Tarmo Valkonen

Uudistuksen päälinjoista on sovittu

Hallitusohjelman mukaan sosiaali- ja terveystalouden uudistamisen tavoitteena on terveyserojen kaventaminen ja kustannusten hallinta. Lisäksi tavoitellaan palveluketjujen saumatonta kokonaisuutta toisaalta perus- ja erikoissairaanhoidon ja toisaalta sosiaalihuollon ja perusterveydenhuollon integraation avulla. Tavoitteiden kokonaisuus on haastava ja sen saavuttaminen edellyttää merkittävää palvelujen kustannusvaikuttavuuden paranemista. Hallitusohjelmassa on myös ennen sote-uudistusta toteutettavia hankkeita, kuten palvelusetelikokeilu ja sairaaloiden työnjaon uudistaminen.

Hallituspuolueet ovat päässeet yksimielisyyteen uudistuksen päälinjoista, mutta lakivalmistelun aikataulusta ollaan myöhässä. Keskeisistä lakiluonnoksista maakuntalaki, maakuntien rahoituslaki, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaki ja voimaanpanolaki ovat jo olleet lausuntokierroksella. Asiakkaan valinnanvapautta koskevasta lakiluonnoksesta on ensimmäinen versio julkistettu, mutta monikanavarahoituksen purkamisesta on vasta alustava muistio. Monet uudistuksen onnistumiselle tärkeät yksityiskohdat ovat siis vielä valmistelussa ja ratkeavat kuluvan vuoden aikana.

Sote- ja maakuntauudistuksen kokonaisuus on laaja

Uudistuksessa siirretään vastuu sosiaali- ja terveystalouden järjestämisestä kunnilta uusille maakunnille, joiden toiminta käynnistyy vuoden 2019 alussa. Lisäksi maakunnille tulee muita alueellisia tehtäviä, kuten työ- ja elinkeinopalvelut. Maakunnille perustetaan vaaleilla valittava maakuntavaltuusto. Sote-palvelujen tuotannon organisointi ja rahoitus uudistetaan perusteellisesti ja asiakkaiden vapaus valita tuottaja laajenee peruspalveluissa ja valituissa erikoistason palveluissa yksityisen sektorin palveluntarjoajiin.

Valtio ottaa aiempaa merkittävästi aiempaa suuremman roolin sote-palvelujen rahoituksessa ja ohjauksessa. Maakunnat neuvottelevat vuosittain STM:n kanssa palvelujen toteuttamisesta. Maakuntien rahoitus tulee kokonaan valtiolta ja laissa määritellyistä asiakasmaksuista. Saatavan rahoituksen kokonaismäärä perustuu laskennallisiin tarpeisiin. Hallitus voi myöntää yksittäiselle maakunnalle poikkeuksellisen lisärahoituksen, mutta tuki johtaa arviointiin maakunnan kyvystä suoriutua tehtävistään ja vähentää maakunnille menevän rahoituksen kokonaismäärää.

Maakunta järjestää sote-palvelut ja sen omistama liikelaitos tuottaa osan niistä. Suoran valinnanvapauden piirissä olevissa palveluissa liikelaitoksen omistamat yhtiöt kilpailevat yksityisen sektorin tuottajien kanssa asiakkaista. Muiden sote-palvelujen osalta liikelaitos päättää, mitkä palvelut tarjotaan palvelutarpeen arvioinnin jälkeen oma-

na tai kilpailutettuna ostotuotantona ja mitkä asiakasetelillä tai henkilökohtaisella budjetilla. Maakunta ylläpitää sosiaali- ja terveydenhuollon asiakas- ja potilasrekisteriä.

Kunnille sote-uudistus merkitsee radikaalia toiminnan ja rahoituksen muutosta. Sote-palvelujen järjestäminen ja tuotanto loppuvat. Työntekijät siirtyvät maakunnille. Kunnallisveroasteita on alennettava 12,5 prosenttiyksikköä ja yhteisöveron jako-osuus pienenee. Kuntien valtionosuuksista poistuu sote-palveluja vastaava osa. Valtionosuusuu- distuksessa vaimennetaan suurimpia muutoksia yksittäisten kuntien tuloissa. Samassa yhteydessä ohjataan kunnille terveyden edistämiseen rahoitusta. Kuntien sote-palveluihin liittyvä omaisuus siirtyy maakunnalle kiinteistöjä lukuun ottamatta. Maakunta vuokraa tarvitsemansa kiinteistöt määräajaksi.

Sote-palveluja tuottaville yrityksille ja kolmannelle sektorille uudistus tarkoittaa mahdollisuutta osallistua kilpailuun julkisen sektorin rahoittamasta palvelutuotannosta. Osallistumistapoja on monia. Suoran valinnan palvelun tuottajaksi hyväksyty sote-keskus tai hammashoidon yksikkö voi joko tuottaa itse palvelut, hankkia niitä ostopalveluina, tarjota niitä yhteistyöverkoston kautta, tai antaa asiakkaalle maksusetelin. Yksityinen tuottaja voi tarjota peruspalveluja myös ilman suoran valinnan tuottajan statusta myymällä niitä kyseisille tuottajille tai kilpailemalla maksusetelin saaneista asiakkaista. Lisäksi tuottaja voi erikoistason palvelujen osalta osallistua maakunnan liikelaitoksen ostojen tarjouskilpailuihin tai kilpailla suoraan asiakkaista, joilla on maakunnan myöntämä asiakasseteli tai henkilökohtainen maksusitoumus. Tuottajat liittyvät kanta-palveluihin ja saavat sieltä käyttöönsä asiakas- ja potilas-tiedot palvelun toteuttamisen edellyttämässä laajuudessa.

Kotitalouksille sote-uudistus merkitsee valinnanvapauden laajenemista monimutkaisella tavalla. Laatuun perustuva kilpailu lisää palvelujen saatavuutta ja laatua. Harvaan asutuilla alueilla kilpailua tulee olemaan vähän, mutta tilanne ei juuri muutu nykyisestä. Erityisesti paljon palveluja käyttävät hyötyisivät toimivista palveluketjuista. Valinnanvapaus saattaa tosin tuottaa pettymyksen niille, jotka odottavat nopeaa pääsyä kiireettömään hoitoon tai tietyille lääkäriin. Kestänee lisäksi pitkään ennen kuin palveluiden laadusta saatava tieto on riittävää informoidun valinnan tekemiseksi palveluntuottajien kesken. Valinnanvapauden piirissä arvioidaan aluksi olevan noin viidenneksen sote-palveluista.

Jos säästötavoite saavutetaan, se keventää merkittävästi väestön ikääntymisestä johtuvia tuloverotuksen kiristämispaineita. Asukas pääsee vaalien kautta vaikuttamaan maakuntavaltuuston tekemiin sote-päätöksiin, mutta maakuntien itsenäisen rahoituksen puuttuminen ja tiukka valtion ohjaus heikentävät todellisia vaikutusmahdollisuuksia.

Maakuntien sote-menoille tulevat tiukat raamit

Palvelujen nykyisestä toteutuneisiin menoihin perustuvasta rahoituksesta siirrytään vähitellen maakunnan laskennalliseen tarpeeseen perustuvaan rahoitukseen. Laskennallisen rahoituksen perustana on asukasmäärä, ikärakenne, palvelutarpeet (asukkaiden sairastavuus, ikä- ja sukupuolirakenne ja sosioekonominen asema), hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen, asukastiheys sekä vieraskielisyys, kaksikielisyys ja saaristoisuus.

Rahoituslaissa määritellään tiukat rajat maakuntien menojen vuosittaiselle kasvulle. Rahoituksen kokonaismäärää tarkistetaan vuosittain uuden maakuntaindeksin muutoksilla, joka perustuu painotettuihin ansiotason, hintojen ja sosiaaliturvamaksujen muutoksiin. Tähän lisätään aluksi 1 prosenttiyksikkö ja vuodesta 2022 alkaen 0,5 prosenttiyksikköä.

Jos maakunta joutuu äkillisiin maksuvalmiusongelmiin, se voi saada hallituksen päätöksellä valtiolta lyhytaikais- ta lainaa tai takauksia. Myös harkinnanvarainen avustus on mahdollinen, mutta silloin VM voi käynnistää arviointimenettelyn maakunnan kyvystä selvittää tehtävistään ja mahdollisesta maakuntaliitoksesta. Vuodesta 2024 arviointimenettely käynnistyy automaattisesti avustuksen saannin yhteydessä.

Monikanavarahoitus yksinkertaistuu vain osittain

Monikanavarahoituksen osalta tiedossa olivat tätä kirjoitettaessa vain alustavaan muistioon kirjatut pääpiirteet. Lakiesitys valmistuu vuoden 2017 aikana. Yksityisen terveydenhuollon sairaanhoitokorvaukset lakkaute- taan 1.1.2021. Siirtymäaikana näitä korvauksia maksetaan niistä yksityisistä palveluista, joita ei rahoiteta julkisista varoista. Sairaanhoitovakuutuksesta rahoitetuissa sairaanhoitokuljetuksissa siirrytään matkojen yhdistelyyn. Ensihoidon kuljetukset rahoittaa ja järjestää maakunta. Opiskeluterveydenhuolto laajenee koskemaan kaikkia korkeakouluopiskelijoita. Opiskelijat olisivat myös suoran valinnan palveluiden piirissä. Työterveyshuolto siirtyy ennaltaehkäisevään suuntaan, ja sen piiriin kuuluminen huomioidaan suoran valinnan palvelujen tuottajien korvauksissa. Ulkomailta saatujen palveluiden kustannukset korvattaisiin, jos ne kuuluvat suoran valinnan piiriin tai olisivat maakunnan vahvistaman palvelusuunnitelman mukaiset. Korvauksen määrä on maksimissaan samansuuruinen kuin mitä palvelun järjestäminen olisi maksanut maakunnalle. Valtion rahoitusosuus sairaanhoitovakuutuksen etuusmenoista siirretään maakunnille 1.1.2021. Toisaalta sairaanhoitokorvausten muutoksista aiheutuvat valtion menojen säästöt siirretään maakunnille ja myös sairaanhoitomaksua voidaan alentaa.

Ehdotettu valinnanvapausmalli on monimutkainen

Joulukuussa 2016 julkaistussa lakiluonnoksessa täsmennettiin asiakkaan suoran valinnan mahdollisuuksia. Valinnan piirissä olevia peruspalveluja tuottavat joko maakunnan liikelaitoksen tai yksityisten tahojen omistamat sosiaali- ja terveyskeskukset ja suun terveydenhuollon yksiköt. Pääsääntönä on, että myös palveluja tarjoava henkilö voidaan valita. Asiakas voi valita tuottajan ja toimipisteen vuodeksi kerrallaan. Asiakkaan on mahdollista käydä myös tuottajan omistamissa muissa toimipisteissä.

Lisäksi suoran valinnan tuottajan on annettava listoillaan olevalle asiakkaalle maksusetelin avulla mahdollisuus valita toinen palvelun tuottaja toimenpiteissä ja palveluissa, jotka ovat suoran valinnan palvelukokonaisuuden itsenäisiä osakokonaisuuksia. Esimerkiksi psykologin palveluihin pitäisi myöntää vaadittaessa maksuseteli, vaikka sote-keskuksessa olisi oma psykologi. Suoran valinnan tuottajalla säilyy kuitenkin kokonaisvastuu asiakkaan palvelukokonaisuudesta sekä palvelujen laadusta ja vaikuttavuudesta. Sote-keskuksiin on tarkoitus tuoda vähitellen myös erikoislääkäreiden vastaanottoja ja lyhytaikaisesti tarvittavia sosiaalipalveluja. Läheteitä suoran valinnan palvelutuottaja voi antaa vain omalla vastuulla oleviin palveluihin.

Maakunta voi hyväksyä suoran valinnan piiriin muitakin palveluja kuin laissa mainitut. Laajennus ei voisi koskea kuitenkaan esimerkiksi palveluja, jotka sisältävät julkisen vallan käyttöä tai edellyttävät laaja-alaisesti osaamisen kokoamista ja koordinointia.

Suoran valinnan tuottaja voi tarpeen vaatiessa ohjata asiakkaan eteenpäin maakunnan liikelaitokseen, jonka yksikössä tehdään tarpeen arviointi. Näin portinvartijarooli jää julkiselle taholle. Suoran valinnan ulkopuoliset palvelut tarjoaa maakunnan liikelaitos. Maakunnan tarjoaman palvelun tapauksessa asiakas voi valita liikelaitoksen toimipisteen, kuten sairaalan. Asiakasetelillä tai henkilökohtaisella budjetilla rahoitettavat palvelut asiakas voi valita hyväksytyjen tuottajien joukosta.

Tuottajien kannusteista vasta suuntaviivat selville

Valinnanvapautta koskevassa lakiluonnoksessa tuottajille maksettavien korvausten perusteet on määritelty löyhästi. Tarkoitus on täsmentää asetuksella perusteita kuitenkin siten, että valta päättää korvausten suuruudesta ja perusteiden yksityiskohdista jää maakunnalle.

Suoran valinnan palveluihin varatuista määrärahoista vähintään 4/5 osuus on käytettävä kiinteisiin korvauksiin. Kiinteän korvauksen suuruuteen vaikuttavat tarvetekijät ovat asiakkaan ikä, sukupuoli ja työssäkäynti. Näille THL laskee painokertoimet, mutta maakunta voi käyttää myös omia painoja. Lisäksi maakunta voi käyttää kannustimia ja

sanktioita, jotka perustuvat laatuun, kustannustehokkuuteen ja vaikuttavuuteen. Kolmantena mahdollisena kriteerinä ovat suoriteperusteiset korvaukset. Näiden ohella voidaan käyttää muita perusteita, kuten alueen sairastavuus, asukastiheys ja muut olosuhteet, tai yksittäisten asiakkaiden sairastavuus. Lista on lakiehdotuksen perusteluiden mukaan siis varsin kattava.

Käytännössä käytettävissä oleva tietopohja tulee rajaamaan varsin pitkään rahoitusperusteiden yksityiskohtaisuutta. Lain perusteluissa kuvataan mallia, jossa osa tuottajan kokonaiskorvauksesta varattaisiin kannusteisiin ja jätettäisiin osin tai kokonaan maksamatta, jos kriteerit eivät täyty. Myös tuottajalle maksettavaan asiakasseteliin voitaisiin liittää esimerkiksi palvelun laatuun perustuva kannusteosa.

Toteutuvatko uudistuksen tavoitteet?

Uudistuksen keskenään ristiriitaiset päätavoitteet ovat palvelujen saatavuuden ja laadun paraneminen ja kustannusten kasvun hidastaminen. Ne voidaan saavuttaa yhtä aikaa vain järjestämisen ja tuotannon kustannusvaikuttavuutta lisäämällä. Myös esitetyt keinot ovat osittain ristiriitaiset, kuten palvelujen integraatio ja kilpailun lisääminen tuotannossa.

Paremmalla laadulla ja saatavuudella pienemmät terveyserot?

Palvelujen järjestämisen siirtyminen kunnilta maakunnalle ja julkisesti rahoitetun valinnanvapauden laajeneminen yksityisten tuottajien tarjoamiin peruspalveluihin parantavat ja yhdenmukaistavat palvelujen saatavuutta asiakkaan näkökulmasta. Täysin yhdenmukainen palvelujen alueellinen saatavuus on mahdotonta toteuttaa jo maantieteellisistä syistä, mutta myös siksi että maakuntien välillä on suuria eroja toiminnan kustannuksissa vielä tarvekorjauksen jälkeenkin. Suurempi maakuntakoko olisi auttanut tähän ongelmaan.

Julkisesti rahoitettujen sote-palvelujen saatavuutta on joka tapauksessa rajoitettava niihin kohdistuvan ylikysynnän vuoksi. Tämä hoituu osittain palveluvalikoimaa rajaamalla, osittain asiakasmaksuilla. Halutuimpien tuottajien (paras laatu ja saavutettavuus) listoille voi olla vaikeaa päästä, kun kapasiteetin laajennus on hidasta.

Palvelujen laadun odotetaan paranevan siksi, että laatu on tärkeä kilpailukeino asiakkaiden saamiseksi, kun hinnalla ei voi kilpailla. Laadun ja saatavuuden paranemisen toivotaan vähentävän merkittävästi terveyseroja, mutta tältä osin uudistus tulee tuottamaan pettymyksen. Perimä, ympäristö ja elintavat tuskin muuttuvat sote-uudistuksen vuoksi. Onnistuneella integraatiolla voidaan vähentää moniongelmaisten kulkua palvelujen pyöröovissa, mutta pää-

osalla väestöstä peruspalvelujen saatavuuserot eivät ole määritelleet terveydentilaa. Sosio-ekonomisten terveyserojen kannalta on myös ongelmallista, että kuntien taloudelliset kannusteet huolehtia asukkaidensa terveyskäyttäytymisestä ja terveydestä heikkenevät uudistuksen yhteydessä.

Menosäästöt toteutuvat, jos säännöistä pidetään kiinni

Tarvekorjattu kapitaatorahoitus pakottaa maakunnat muokkaamaan kustannusrakenteensa pitkällä aikavälillä samaan muottiin ja tehostamaan toimintaansa. Haasteen suuruuden vuoksi tullaan kuitenkin käymään mittaava vääntö heikoimpien maakuntien aikataulun mukaisesta sopeutumisesta budjettikuriin. Pakotettujen maakuntaliitosten kynnys jäänee varsin korkeaksi ja muita sanktioita ei maakunnalla budjetin ylittämisestä ole. Tyytymättömyys palvelujen laatuun tai saatavuuteen kanavoituu esitetyssä mallissa hallitukseen kohdistuvaksi poliittiseksi paineeksi joustaa menosäännöissä. Maakunnallinen verotusmahdollisuus yhdessä menojen ylitykseen liittyvän rangaistuksen kanssa olisi ohjannut valtaa ja vastuuta maakunnalle.

Toimivien kannusteiden rakentamisessa riittää haastetta pitkäksi aikaa

Nykyinen julkinen sote-järjestelmä tarjoaa runsaasti esimerkkejä kannusteväaristymistä ja niiden poistaminen on mainittu yhdeksi uudistuksen tavoitteeksi. Tehdyt ratkaisut vähentävät joitakin ongelmia, mutta lisäävät niitä toisaalla. Kannusteita on uudistuksen jälkeen väistämättä monella tasolla: valtio ohjaa ja rahoittaa maakuntia ja kuntia, maakunnat rahoittavat omia ja yksityisen sektorin tuottajia ja tuottajat omia työntekijöitään. Lisäksi ovat asiakkaan kannusteet hoitaa omaa terveyttään ja toimintakykyään, kuten esimerkiksi asiakasmaksujen suuruus.

Maakunnan rahoitukseen on tulossa ennaltaehkäisytoimiin ja syrjäytymisindikaattoreihin sidottu bonus, mutta ehdotuksen mukaan se on jäämässä pieneksi, ja etenkin syrjäytymisen yhteys sote-resurssien käyttöön on heikko. Myös kuntien valtionosuusjärjestelmään ollaan rakentamassa samankaltaista kannustetta. Yhteensä näiden suuruus on luokkaa 250 miljoonaa euroa vuosittain.

Kun maakunta toimii yhtä aikaa tuottajana ja järjestäjänä, on ilmeinen vaara, että se pyrkii suosimaan omaa tuotantoa. Toisaalta oli tarve jättää maakunnalle järjestämisvaltaa ainakin muodollisen itsenäisyyden nimissä, kun rahoitus tulee kokonaan valtiolta. Lopputulos on kompromissi, jossa omasta tuotannosta vastaa maakuntavaltuuston ohjattavissa oleva liikelaitos ja lisäksi maakunnalle jää valtaa päättää suoran valinnan piirissä olevista palveluista ja palveluntuottaja suoran valinnanvapauden ulkopuolella olevissa palveluissa.

Maakunnalle jää myös paljon valtaa suoran valinnan piirissä olevien tuottajien suhteen, kun se voi päättää palveluille maksettavien korvausten suuruudesta ja perusteista. Toimivan ohjaus- ja kannustejärjestelmän edellyttämien tietojen saatavuus ja maakuntien tietotaito sellaisen rakentamisessa ovat väistämättä ongelma uudistuksen alkuvaiheissa. Riskinä on silloin, että tavoitteiden asettaminen ja niiden saavuttamisen mittaaminen määräytyvät käytettävissä olevan tiedon perusteella, joka voi olla aluksi puutteellisuutensa vuoksi harhaanjohtavaa. Kannusteet voivat myös ohjata huomiota pois niistä sinänsä välttämättömistä tehtävistä, joiden tuloksista ei palkita.

Yhtenä uutena kannusteongelmana on tuottajien halua vähän kustannuksia aiheuttavia asiakkaita listoilleen. Erityisesti työterveydenhuollon ja opiskelijoiden terveydenhuollon asiakkaiden osalta kustannukset saattavat jäädä hyvinkin alhaiseksi suoran valinnan tuottajille. Kermankuorinnan estämisessä tuottajien rahoitukseen liitetyn tarveperusteen osuvuus on avainasemassa. Olisi myös perusteltua rajoittaa suoran valinnan tuottajien pääsyä sellaisiin asiakastietoihin, jotka eivät koske omia asiakkaita.

Palveluntuottajan vaihtamisen mahdollisuus saattaa vähentää tuottajan kiinnostusta panostaa ennaltaehkäisyyn ja kuntoutukseen. Tämä tulisi huomioida kannustejärjestelmässä. Suoran valinnan tuottajilla on kannuste myös vyöryttää kustannuksia eteenpäin erikoissairaanhoidon. Tässä suhteessa valinta siitä, että portinvartijana toimii maakunnan liikelaitos, on perusteltu. Samalla tosin syntyy haaste siitä, että liikelaitoksen yksiköitä pitäisi olla saavutettavissa myös harvaanasutulla alueella.

Valinta ja kilpailu lisäävät tuotannon tehokkuutta

Suoran valinnan piirissä olevissa palveluissa, samoin kuin asiakasaseteilla tai henkilökohtaisilla budjeteilla rahoitetuissa palveluissa tuottajat kilpailevat asiakkaista. Hyvin toimivan kilpailun jarruna on kuitenkin monta tekijää. Edellä on jo mainittu asiakkaan valinnan kannalta relevantin vertailutiedon puuttuminen etenkin uudistuksen alkuvaiheissa. Myös maakunnan päätökset valinnan piirissä olevista palveluista, sekä rahoituksen määrästä ja perusteista vaikuttavat siihen kuinka paljon tuottajia tulee markkinoille. Mitä laajempi on tarvittava palveluvalikoima, sitä paremmassa asemassa ovat suuret tuottajat. Lisäksi asiakkaan mahdollisuus käyttää muita valitun tuottajan yksiköitä suosii suuria toimijoita. Suurella tuottajalla on etunaan lisäksi esimerkiksi erilaiset skaalaeduct kiinteiden kustannusten jakamisessa eri yksiköille ja kyky kantaa poikkeuksellisen kalliiksi osoittautuvista asiakkaista tuleva kannattavuusriski.

Uudistuksen valmistelussa on pyritty helpottamaan pienten toimijoiden mahdollisuutta osallistua markkinoille.

Sote-keskusten on tarjottava hoitokokonaisuuksien osalta maksuseteliä, jolla voidaan ostaa palvelu muualta. On kuitenkin odotettavissa, että keskuksat pyrkivät minimoimaan maksusetelien käyttöä.

On selvää, että harvaan asutuilla alueilla nykyisen julkisen sektorin asiakkaan matka vaihtoehdoisen palveluntarjoajan luokse on pitkä. Näin maakunnan tuotanto jää usein ainoksi todelliseksi vaihtoehdoksi ja kilpailun positiiviset laatuvaikutukset ja muut valinnanvapauden tuottamat hyödyt jäävät saamatta. Tämä ei tarkoita kuitenkaan sitä, etteivätkö sote-uudistuksen muut elementit, kuten palvelujen paraneva integraatio, hyödyttäisi myös näitä ihmisiä. Ruotsin kokemusten perusteella perusterveydenhuollon valinnanvapaus on lisännyt palvelujen tarjontaa etenkin alueilla, joilla on ollut paljon asiakkaita palveluntuottajaa kohden. Silti asiakkaiden tyytyväisyydessä saatavuuteen ei tapahtunut merkittävää muutosta.

Kysymys ei ole siitä, pitäisikö sosiaali- ja terveydenhuollossa olla kilpailua, koska se ei hyödytä samalla tavoin kaikkia asiakkaita, vaan siitä miten varmistetaan kilpailuneutraliteetti ja kilpailun toimivuus niillä alueilla ja tehtävissä, joilla sille on luontaiset edellytykset. Maakunnan tehtävänä on varmistaa riittävä informaatio valinnan tekemiseen ja tuki valintaan niille, jotka sitä tarvitsevat. Näin parannetaan kilpailun toimivuutta.

Entä palvelujen tuotannollinen integraatio?

Palvelujen suurkuluttajien osalta integraation onnistuminen saattaa olla tärkeämpi tekijä kuin vapaa valinta, mutta ei ole selvää, millä tavoin integraatiosta vastuussa oleva maakunta saa keskenään kilpailevat julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin toimijat kannustettua ja ohjattua yhteistyöhön ja toiminnan koordinaatioon. Palvelun tuottajalle osoitettu velvollisuus integraation toteuttamiseksi ei ohjaa riittävästi toimintaa, jollei täsmennetä, mitä seuraava velvollisuuden laiminlyönnistä.

Aikatauluongelma pakottaa ennenaikaisiin valintoihin

Sote-uudistus on välttämätön, mutta sen toteutus on aika-aulullisesti epäonnistunut. Lakivalmistelu on viivästynyt sekä perustuslakiongelmien että eri hallitusten sisäisten erimielisyyksien vuoksi. Kaikkia perustuslakikysymyksiä ei ole vielä ratkaistu. Myös nykyinen oppositio on vaikeuttanut aikatauluongelmaa lupaamalla purkaa uudistuksen, jos pääsee valtaan.

Asiakasvalinnoille ja ohjaus- ja kannustejärjestelmille tarpeellisten atk-järjestelmien ja tietokantojen rakentaminen tulee olemaan kesken vuoden 2019 alussa. Lisäksi eri toteutustapojen arvioinnille tärkeä kokeiluvaihe on hanka-

lampaa toteuttaa uudistuksen ollessa jo voimassa. Tässä suhteessa poikkeuksena on jo käynnistynyt palvelusetelikokeilu, joka ehtii antaa tietoa valinnanvapauden toivuudesta erilaisissa ympäristöissä.

Hyvät, pahat ja rumat

Julkisessa keskustelussa on erotettavissa asiaperustein soteuudistusta kannattavia tai kritisoivia sekä ideologisia ja oman intressin puheenvuoroja. Kannattavia puheenvuoroja esiintyy yllättävän vähän suhteessa nykyjärjestelmän kritiikin määrään. Ideologisia ja oman intressin puheenvuoroja tulee sekä julkisen tuotannon kannattajilta että vastustajilta. Rakentavassa kritiikissä on yhteisiä teemoja, kuten liian suuri maakuntien määrä ja ylikireä aikataulu, mutta asiantuntijat ovat monista ratkaisuista, kuten valinnanvapaudesta, myös erimielisiä keskenään. Osittain tämä johtuu siitä, ettei muista maista tai tutkimuskirjallisuudesta löydy riittävän samankaltaisia laajoja uudistuskokonaisuuksia. Ristiriitaiset tavoitteet ja keinot johtavat väistämättä kompromisseihin.

Kun lähtökohdaksi otetaan tehdyt poliittiset valinnat, uudistuksen on tultava voimaan sovitussa aikataulussa, muuten se lykkääntyy hyvinkin pitkälle. Siihen ei väestösyistä ja julkisen talouden kestävyysongelmien vuoksi ole varaa. Samalla on ymmärrettävä, että kyse on pitkästä prosessista, jota pitää säädellä saatujen kokemusten perusteella. Tätä oppimista voitaisiin nopeuttaa erilaisilla hyvin suunnitellulla kokeilla myös sen jälkeen, kun uudistus on voimassa.

Kirjoittajat

ANTTI KAUFANEN on kauppatieteiden tohtori ja tutkimuspäällikkö Elinkeinoelämän tutkimuslaitoksessa. Hän on erikoistunut henkilöstön taloustieteeseen.

HELI KOSKI on kauppatieteiden tohtori ja työskentelee tutkimuspäällikkönä Elinkeinoelämän tutkimuslaitoksessa ja tutkimusjohtajana Aalto-yliopistossa. Aalto-yliopistossa hänen vastuualueenaan on Suomen Akatemian strategisen tutkimuksen ”Teknologiamurrokset ja muuttuvat institutiot” -ohjelma.

ANNU KOTIRANTA on tutkija Etlatieto Oy:ssä. Koulutukseltaan hän on valtiotieteiden maisteri. Kotirannan keskeisiin tutkimusalueisiin kuuluu muun muassa kansallinen innovaatiopolitiikka.

NIKU MÄÄTTÄNEN on taloustieteen tohtori (PhD) ja tutkimusjohtaja Elinkeinoelämän tutkimuslaitoksessa. Hän on tutkinut erityisesti eläkejärjestelmiä, asuntomarkkinoita, kotitalouksien säästämiskäyttäytymistä ja verotusta.

PETRI ROUVINEN on Etlatieto Oy:n toimitusjohtaja ja Etlan tutkimusjohtaja. Hänen tutkimuskohteita ovat digitalisaatio, globalisaatio, innovaatiot, kilpailukyky ja yrittäjyys.

TARMO VALKONEN on kauppatieteiden tohtori ja tutkimusneuvonantaja Elinkeinoelämän tutkimuslaitoksessa. Hänen tutkimuskohteita ovat väestön ikääntyminen, verotus ja eläkejärjestelmät.

NELLI VALMARI on kauppatieteiden tohtori ja tutkija Elinkeinoelämän tutkimuslaitoksessa. Hän on erikoistunut toimialan taloustieteeseen.

VESA VIHRIÄLÄ on valtiotieteen tohtori ja Elinkeinoelämän tutkimuslaitoksen ja Elinkeinoelämän valtuuskunnan toimitusjohtaja. Aiemmin hän on työskennellyt mm. EU-komissiossa, valtioneuvoston kansliassa, Suomen Pankissa, OECD:ssa ja Pellervon taloudellisessa tutkimuslaitoksessa.

HANNA VIRTANEN on kauppatieteiden tohtori ja tutkija Elinkeinoelämän tutkimuslaitoksessa. Hän on erikoistunut koulutuksen taloustieteeseen.

