

Muistioita tulevalle hallitukselle

TALOUSPOLITIIKAN LINJAUS KEVÄÄLLÄ 2019

Elinkeinoelämän tutkimuslaitos tekee soveltavaa taloustieteellistä tutkimusta Suomen kannalta tärkeitä kysymyksistä. Etila on yksityinen, yleishyödyllinen yhdistys. Toimintaa ylläpitää kannatusyhdistys, jonka jäseninä ovat Elinkeinoelämän keskusliitto ja Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliiton (TT) -säätiö sekä Finanssiala ry, Kaupan Liitto ry, Metsäteollisuus ry ja Teknologiateollisuus ry. Kannatusyhdistyksen rahoitus kattaa noin kolmanneksen toiminnan kuluista. Projektirahoitus kattaa pääosan lopusta.

ISBN 978-951-628-713-6

ISBN 978-951-628-714-3 (PDF)

Muistio on ladattavissa Etilan nettisivuilta:
pub.etla.fi/ETLA-Hallitukselle-2019.pdf

Julkaisija: Elinkeinoelämän tutkimuslaitos
Kustantaja: Taloustieto Oy
Painopaikka: Next Print Oy, Helsinki 2019



Sisällys

1	Politiikan painopisteet	6
	Vesa Vihriälä	
2	Tilannekuva	17
	Kasvunäkymä ja sen rajoitteet	18
	Vesa Vihriälä	
	Kestävyyssvaje uuden väestöennusteen valossa	21
	Tero Kuusi – Jukka Lassila – Tarmo Valkonen	
	Työn tulevaisuus	25
	Katariina Nilsson Hakkala – Heli Koski – Petri Rouvinen	
3	Politiikkatarpeet ja -vastaukset	31
	Työmarkkinoiden toimivuus	32
	Antti Kauhanen	
	Koulutuspolitiikan kehittämistarpeet	38
	Antti Kauhanen – Krista Riukula	
	Elinkeino- ja innovaatiopolitiikan painotukset	45
	Mika Maliranta	
	Sosiaaliturvan uudistaminen	52
	Niku Määttänen – Tarmo Valkonen	
	Työllisyyttä tukeva veropolitiikka	56
	Niku Määttänen	
	EU-politiikka	59
	Vesa Vihriälä	

Artikkelit perustuvat tutkimustietoon, mutta myös kirjoittajien näkemyksiin asioista, joista ei ole vahvaa tutkimusnäyttöä. Kirjoittajat vastaavat omista teksteistään. Ensimmäinen kokoava artikkeli nojautuu muihin artikkeleihin, mutta painotukset ovat kirjoittajan.



1

Politiikan painopisteet

Politiikan painopisteet..... 6
Vesa Vihriälä



Politiikan painopisteet

Vesa Vihriälä

Talouspolitiikan yleistavoitteeksi on syytä asettaa 2 prosentin keskimääräinen talouskasvu ja työllisyysasteen nostaminen 75 prosenttiin vuoteen 2023 mennessä. Kun taloudellinen toimintaympäristö on heikompi kuin kuluneella vaalikaudella, näiden tavoitteiden saavuttaminen edellyttää kunnianhimoista rakennepolitiikkaa.

Työllisyysasteen nostamiseksi tarvitaan työvoiman tarjonnan lisäämistä. Työikäisen väestön kannustimia osallistua työmarkkinoille ja ottaa työtä vastaan on vahvistettava. Työperäistä maahanmuuttoa on edistettävä sekä esteitä purkamalla että osaajien aktiivisella houkuttelemisella. Työmarkkinoiden toimivuutta on parannettava mm. vahvemmillä aktivointitoimilla ja edistämällä tehokkaampaa palkanmuodostusta. Hallituksen on syytä tukea ns. Suomen mallin vakiintumista palkkaneuvotteluissa. Paikallisen sopimisen edistämiseksi tarvitaan lainsäädäntötoimia.

Tuottavuuden parantamisessa avainasemassa on osaamisen, tutkimuksen ja kehitystoiminnan vahvistaminen sekä kilpailun edistäminen. Koulutuspolitiikassa on erityistä painoa pantava toisen asteen koulutuksen varmistamiseen kaikille nuorille. Elinkeinotukien painopistettä on asteittain siirrettävä ns. säilyttävistä tuista uudistaviin tukiin.

Sosiaaliturvan kokonaisuusuudistukselle on suuri tarve. Sen lähtökohdaksi tulisi ottaa elinkaariajattelu. Perusturva on mahdollista tehdä kattavammaksi ja samalla parantaa työn teon kannustimia. Vastikkeeton perustulo työkykyisille ei ole järkevä eikä realistinen vaihtoehto.

Julkisen talouden aiempaa suuremmaksi arvioitu kestävyysvaje yhdessä korkean kokonaisveroasteen kanssa asettaa tiukat rajat julkisten menojen lisäykselle. Tästä seuraa tarve tehostaa edelleen julkisesti rahoitettua palvelutuotantoa. Sote-uudistuksen tehokas toimeenpano on tässä avainasemassa.

EU-politiikassa Suomen tulisi korostaa sisämarkkinoiden kehittämistä, rahoitusvakautta lisääviä uudistuksia EMUn instituutioissa, ilmasto- ja energiapolitiikan tehostamista päästöoikeuskaupan tiukentamisen ja laajentamisen avulla sekä tukea budjetin rakenteen muuttamista innovaatioita tukevaan suuntaan.

SUOMEN TALOUS pääsi päättymässä olevalla vaalikaudella vihdoin kasvuun. Työllisyys on lisääntynyt vielä vaalikauden puolivälissä odotettua enemmän ja hallituksen 72 prosentin työllisyysastetavoite saavutetaan. Julkisen talouden velkaantuminen on taittunut yhtäältä kasvun ja työllisyyden vahvistumisen mutta myös säästötoimien ansiosta.

Nämä tulokset on saavutettu varsin hyvässä kansainvälisen talouden tilanteessa. Poliittikkatoimien vaikutukset voivat myös osin olla tilapäisiä. Tämä koskee ennen kaikkea ns. kilpailukykysovimuksen vaikutusta työllisyyteen. Eräiltä osin säästöpolitiikan ongelmalliset seuraukset eivät toisaalta ole vielä näkyvisiä. Tällaisia ovat koulutus- ja tutkimusrahoituksen

leikkauksen vaikutukset. Julkisen talouden kannalta tärkeän sote-uudistuksen kohtalo on epäselvä, ja samoin sen vaikutukset julkisen talouden tasapainoon. Joka tapauksessa on selvää, että julkisessa taloudessa on yhä merkittävä kestävyysvaje, jonka suuruutta tuoreen väestöennusteen mukainen väestökehitys lisää.

Näistä syistä on ilmeistä, että hyvän talouskehityksen jatkuminen alkavalla vaalikaudella ja talouden pidemmän ajan tasapainoisen kehityksen turvaaminen vaativat talouden tehokkuutta lisäävien ja työllisyysastetta nostavien politiikkatoimien jatkamista. Realistisiksi tavoitteiksi voi asettaa 2 prosentin vuotuisen bkt-kasvun ja 75 prosentin työllisyysasteen vuoteen 2023 mennessä (Kaitila ym., 2018). Tällaiset tavoitteet edellyttävät heikentyvässä kansainvälisen talouden tilanteessa kunnianhimoista rakennepolitiikkaa.

Yksin työllisyysasteen ja maahanmuuton realistisella nousulla julkisen talouden kestävyysvaje ei kuitenkaan poistu. On myös jatkettava toimia julkisen palvelutuotannon tehostamiseksi ja oltava pidättyväinen tulonsiirtojen lisäämisessä samalla kun varmistetaan riittävä rahoitus työllisyyttä ja tuottavuutta tukeville politiikkatoimille. Kokonaisveroasteen korkean tason takia vajeen pienentäminen verotusta kiristämällä ei ole houkutteleva vaihtoehto.

Työvoiman tarjontaa täytyy lisätä

Työllisyysasteen nousu 75 prosenttiin ei ole mahdollista ilman uusia politiikkatoimia, jotka lisäävät työn tarjontaa. Verrattuna Suomea läheisesti muistuttaviin maihin työttömyys on suurempi kaikissa ikäryhmissä sekä miehillä että naisilla. Työvoiman ulkopuolella olevaa reserviä näyttäisi tällaisen vertailun perusteella puolestaan olevan eniten 55 vuotta täyttäneiden miesten, 60 vuotta täyttäneiden naisten sekä 25–39-vuotiaiden naisten joukossa.

Nämä havainnot viittaavat tarpeeseen parantaa työttömien kannusteita työn vastaanottoon ja lisätä ja tehostaa työttömille suunnattuja aktiivitoimenpiteitä.

Työttömyysturvan uudistamista on syytä jatkaa työn vastaanottamista paremmin tukevaan suuntaan. Kun toisaalta toimeentulotuki ja asumistuki takaavat monille varsinaista työttömyysturvaa paremman toimeentulon, ja näihin liittyy hyvin korkea työllistymisveroaste, sosiaaliturvan kannustinvaikutuksia on tarkasteltava kokonaisuutena. Valmisteilla olevan hankkeen sosiaaliturvan kokonaisuudistukseksi tarjoaa tähän hyvän mahdollisuuden.

Työttömien aktivointitoimissa olisi pyrittävä keskittämään voimavarat vaikeimpien työllistymisongelmien käsittelyyn. Mahdollisuudet tähän paranevat, jos työtarjousten ja työntekijöiden yhteen saattamisessa hyödynnetään nykyistä enemmän mm. tekoälyn antamia mahdollisuuksia. Tehostaminen yksin tuskin kuitenkaan riittää. Aktiiviseen työvoimapolitiikkaan käytetään Suomessa vähemmän varoja kuin alhaisempiin työttömyysasteisiin yltäneissä verrokkimaissa. Aktiivitoimenpiteisiin tarvitaan myös lisää rahoitusta.

Tilapäinen työllistämistuki työvoimalle, johon kohdistuva kysyntä on vähäistä, näyttää tutkimusten valossa toimivan lähinnä, kun se kohdistuu yksityiselle sektorille työllistettäviin. Tämä olisi otettava huomioon työllistämistuen kohdentamisessa.

Ns. kohtaanto-ongelman eli työttömyyden ja työvoimapulana samanaikaisen esiintymisen lieventämiseksi tarvitaan edelleen toimia alueellisen liikkuvuuden tukemiseksi ja nopeasti toteutettavan täydennys- ja uudelleen koulutuksen tehostamiseksi. Asuntojen tarjontaa on edelleen tarve lisätä nopeimmin kasvavissa keskuksissa mm. kaavoitusprosesseja tehostamalla.

Työmarkkinoille osallistumisen tukemisessa suurimmat hyödyt ovat todennäköisesti saatavissa yli 55-vuotiaiden kannustimien parantamisessa. Työttömyysturvan ns. lisäpäivistä olisi syytä päästä eroon. Myös vuorotteluvapaa olisi syytä poistaa; sillä ei ole todettu olevan tavoiteltuja hyötyjä, vaan se pikemminkin vähentää työssä olemista. Nuoremmassa päässä naisten työmarkkinoille osallistumista voidaan tukea perhevapaiden uudistuksella, joka jakaisi lasten

hoivavastuuta tasaisemmin miesten ja naisten kesken. Kovin suuria vaikutuksia tällaisella uudistuksella tuskin kuitenkaan työvoiman tarjontaan on.

Ylioppilastutkintotodistuksen laajentuva käyttö korkeakoulujen opiskelijavalinnoissa aikaistane opiskelijujen aloittamista. Myös keskimääräistä opiskeluaikaa on kansainvälisen vertailun valossa mahdollista lyhentää. Opiskeluoikeiden selkeä pilkkominen kandidaatti- ja maisteriopetuksen välillä ns. Bologna-prosessin mukaisesti johtaisi todennäköisesti opintojen parempaan kohdentumiseen ja lyhentäisi keskimääräistä opiskeluaikaa. Myös opintojen rahoitusjärjestelmää kehittämällä voitaisiin muiden hyötyjen ohella aikaistaa valmistumista.

Kotimaisten työvoimavarojen paremman hyödyntämisen ohella Suomi tarvitsee selvästi enemmän työperäistä maahanmuuttoa, myös ETA-alueen ulkopuolelta. Kaikkein helpointa pitäisi olla työ- ja oleskelulupaprosessien yksinkertaistaminen, jossa on kansainvälisen vertailun perusteella paljon tehtävissä. Erityisesti luopumalla työehtojen etukäteisvalvonnasta voitaisiin lupaprosessia nopeuttaa. Pienehkö mutta tärkeä tarjontapotentiaali liittyy Suomessa tutkinnon suorittaviin ulkomaalaisiin. Heille tulisi turvata automaattinen oleskelu- ja työlupa määräajaksi valmistumisen jälkeen. Työvoiman tarveharkinnasta olisi luovuttava. Vuonna 2017 käynnistettyä ”Talent boost” -ohjelmaa olisi vahvistettava.

Työmarkkinoiden joustavuuden lisäys a ja o

Olennainen asia korkeampaan työllisyysasteeseen pääsemiseksi on, että työehtojen ja erityisesti palkkojen määräytyminen mahdollistaa työn kysynnän pysymisen lähellä tarjonnan määrittämää maksimia. Tämä edellyttää riittävää joustavuutta sekä aggregaattitasolla että yritysten ja työtehtävien tasolla.

Palkkojen hidas sopeutuminen vuosikymmen sitten alkaneen kriisin alkuvaiheessa osoitti selvästi aggregaattitason sopeutumiskyvyn riittämättömyyden EMU-oloissa. Vuonna 2016 solmittu kilpailukykyso-
pimus ja vuonna 2017 tehdyt vientisektoreiden kil-

pailukyvyn määrittämät liittokohtaisten sopimusten palkkaratkaisut ovat ilmaus tilanteen paranemisesta. Kustannuskilpailukykyä on kyetty parantamaan, ja tällä voidaan arvioida olleen yhdessä työvoiman tarjontaa vahvistaneiden rakennetoimien kanssa selvä positiivinen vaikutus työllisyyteen (Kaitila ym., 2018; Vihriälä, 2018). On kuitenkin vielä aikaista sanoa, onko palkanmuodostus muuttunut tässä suhteessa pysyvästi joustavammaksi.

Olisi suotavaa, että hallitus osaltaan tukisi palkanmuodostusmallia, joka ottaa riittävästi huomioon kustannuskilpailukyvyn vaikutuksen työllisyyteen. Ns. tuottavuuslautakunnan perustaminen saattaa tarjota mahdollisuuksia tässä suhteessa tarpeellisen tietopohjan parantamiseen. Olisi kuitenkin syytä harkita myös valtakunnansovittelijan lakisääteisen mandaatin muuttamista niin, että hänen tehtävänsä kuuluisi kilpailulle alttiin avoimen sektorin muodostaman palkanormin toteutumisen edistäminen.

Toisaalta näyttää selvältä, ettei palkanmuodostus ole sanottavasti joustavoitunut yritysten ja työtehtävien tasolla. Tämä olisi kuitenkin tärkeää, kun työn kysyntää koskevat sokit näyttävät muuttuvan yhä hienojakoisemmiksi. Paikallinen jousto tukisi luonnollisesti myös aggregaattitason joustavuutta.

Paikalliseen sopimiseen perustuvan joustavuuden lisäys voi periaatteessa toteutua monella tavalla. Työmarkkinaosapuolet voisivat sopia siitä, että palkan-
korotuksista sovitaan pääosin paikallisella tasolla. Eräillä toimialoilla tähän onkin jo verraten hyvät mahdollisuudet, mutta mahdollisuuksia ei syystä tai toisesta hyödynnetä täysimääräisesti.

Hallituksen tulisi edistää paikallista sopimista lainsäädännöllä esimerkiksi selvitysmies Harri Hietalan ehdotuksen pohjalta (Hietala, 2015). Ehdotuksen ydin on se, että työnantaja voisi sopia varsin laajasti työehdoista yrityksen työntekijöiden kanssa ja että tämä sopimisen mahdollisuus koskisi myös järjestäytymättömiä työnantajia. Tällainen sopiminen koskisi mm. työaikajärjestelyjä sekä palkankorotusmallia ja palkkausjärjestelmiä.

Hietalan mallissa sopiminen edellyttäisi selkeää määrittelyä siitä, kuka työntekijöiden puolesta neuvottelisi. Työntekijöitä edustavaksi neuvotteluosapuoleksi Hietala ehdottaa luottamusmiestä tai työntekijäryhmää. Henkilöstön tiedonsaantioikeuksia laajennettaisiin, jotta sopijaosapuolilla olisi varmasti yhtäläiset tiedot yrityksen tilanteesta ja toiminnasta.

Toinen ja pidemmän päälle luultavasti tehokkaampi vaihtoehto paikallisen sopimisen edistämiseksi olisi rajoittaa ns. yleissitovuuden sisältöä. Tämä mahdollistaisi vapaamman paikallisen sopimisen niissä yrityksissä, jotka eivät ole järjestäytyneet. Kilpailun kautta tällaisella muutoksella voisi olettaa olevan vaikutusta myös järjestäytyneiden työnantajien ja työntekijöiden neuvottelukäytäntöihin. Yleissitovuus rajoittaa Suomessa verrokkimaihien nähden poikkeuksellisen paljon sopimusvapautta.

Elinkeinopolitiikassa tuottavuutta tukeva rakennemuutos keskiöön

Hallituksen mahdollisuudet vaikuttaa tuottavuuden kehitykseen ovat hyvin välilliset, ja toimien ja vaikutusten välillä on yleensä pitkä viive. Julkisen palvelutuotannon osalta vaikutusmahdollisuudet ovat paremmat, mutta tältäkin osin tuloksia saadaan yleensä varsin hitaasti.

Suorimmin tuottavuuden kehittämiseen voidaan vaikuttaa tutkimus-, kehitys- ja innovaatorahoituksella ja muilla elinkeinotuilla. Toki myös kilpailupolitiikalla ja infrastruktuuri-investoinneilla voi olla verraten välittömiä vaikutuksia. Sen sijaan olennaisen tärkeiden tieteellisen tutkimuksen ja koulutuksen vaikutukset tuottavuuteen syntyvät vasta vuosien ellei vuosikymmenten mittaan.

Taloustieteellisen tutkimuksen viesti elinkeinotukien vaikutuksesta tuottavuuteen on varsin selvä. Tutkimus-, kehitys- ja innovaatiotuet edistävät tuottavuuden kehitystä, kun taas olemassa olevan liiketoiminnan tuet joko eivät vaikuta tuottavuuteen lainkaan tai jopa heikentävät sen kasvua, kun ne vähentävät painetta tuottavuutta kehittävään uudistumiseen.

Toisaalta monet Suomen yritystuet ovat olemassa muiden maiden vastaavien tukien luomien kilpailuetujen kompensoimiseksi. Esimerkiksi laivatoimituksiin liittyvät valtioneuvokset ovat käytännössä välttämättömiä; ilman niitä Suomessa toimivilla telakoilla ei olisi edellytyksiä menestyä kilpailussa, kun muut maat myöntävät vastaavia tukia. Sama logiikka pätee myös useisiin muihin tukiin, kuten energiavaltaisien teollisuuden energiaverohelpotuksiin. Eräät maat, mm. Kiina, harjoittavat hyvin aggressiivista omien yritysten suosimista erilaisin sääntelytoimin ja peiteltyjen tukien avulla suojatakseen omaa tuotantoaan ja saadakseen strategisia etuja erityisesti korkean teknologian alueella.

Moniin säilyttäviin yritystukiin liittyy siten aikahorisonttiin kytkeytyvä ristiriita. Lyhyellä aikavälillä ne voivat olla perusteltuja kilpailuolosuhteiden tasoittajia, mutta pidemmän päälle resurssien haaskausta ja jopa vahingollisia tuottavuuden kannalta. Järkevä ratkaisu tähän dilemmaan on säilyttävien tukien asteittainen supistaminen lähtien liikkeelle toiminnoista, joissa resurssien uudelleen kohdentumisen voi olettaa olevan aiheuttavan vähiten sopeutumisongelmia. Jos samanaikaisesti lisätään kyseisen toimialan kannalta hyödyllisiä innovaatiotukia, sopeutumisen aiheuttamia ongelmia voidaan lieventää. Edellytykset säilyttävien tukien vähentämiseen ovat sitä paremmat, mitä vähemmän tärkeät kilpailijamaat tällaisiin tukiin turvautuvat.

Uuden hallituksen tulisi laatia asteittain toteutettava ohjelma ns. säilyttävien yritystukien supistamisesta samalla kun tutkimus-, kehitys- ja innovaatiotukia lisätään. Yrityksille suunnattavan T&K&I-tuen lisäys tulee kytkeä tiiviisti Suomessa sijaitsevista korkeakouluissa ja tutkimuslaitoksissa tapahtuvan tutkimuksen kehittämiseen. Julkista rahoitusta tarvitaan eniten sellaisiin toimintoihin, joissa yritysten välitön intressi on vähäinen. Tutkimuksen ja kehittämistoi-
mien rahoitusta on kaiken kaikkiaan lisättävä.

Toimiva liikenneinfrastruktuuri tukee voimavarojen tehokasta käyttöä ja Suomen kykyä toimia korkean

tuottavuuden tuotannon paikkana maiden välisessä sijaintipaikkakilpailussa. Vallitseva infrastruktuurin rahoitustapa, joka nojautuu valtion ja kuntien budjetti-rahoitukseen asettaa varsin tiukat rajat liikenneverkon kehittämiselle. Tätä rahoituskapeikkoa olisi pyrittävä väljentämään yksityisen rahoituksen tehokkaamalla hyödyntämisellä. Suurimmat mahdollisuudet liittyvät siihen, että infrastruktuurin luomasta maan arvonnoususta hyötyvät saadaan tavalla tai toisella rahoittamaan investointeja. Uuden teknologian mahdollistamat käyttäjämaksut voivat myös jossain määrin tehostaa infrastruktuurin rahoitusta ja käyttöä.

Julkisen palvelutuotannon tuottavuuden osalta olennaista on ns. sote-uudistuksen kustannusvaikuttava toteuttaminen. Olettaen, että eduskunta hyväksyy hallituksen esittämän mallin, pääasia on uuden tuotantomallin hyvä toteuttaminen. Tässä on syytä hyödyntää mahdollisimman paljon kokeiluja, mihin maakuntien lukuisuus antaa mahdollisuuden.

Koulutuksessa kolme painopistealuetta

Suomen väestön osaamistaso on kansainvälisesti vertaillen korkea. Suhteellinen asemamme on kuitenkin heikentymässä, koska koulutustaso ei enää nouse vaan pikemminkin laskee lievästi. Merkittävä osa nuorista jää paitsi toisen asteen koulutusta, mikä on lähes välttämätön edellytys kunnollisen tulotason turvaavalle työllistymiselle nykymaailmassa. Lisäksi aikuiskoulutus näyttää kohdistuvan varsin tehottomasti sellaisille henkilöille, jotka eivät siitä työmarkkinoilla sanottavasti hyödy. Samanaikaisesti teknologian kehitys, ml. tekoälyn laajentuva käyttö, ja kilpailu asettavat aiempaa suurempia vaatimuksia osaamisen kehittämiselle.

Näistä lähtökohdista koulutuspolitiikan tärkein prioriteetti on pienentää olennaisesti niiden nuorten määrää, jotka eivät saa kelvollisia toisen asteen koulutukseen perustuvia valmiuksia. Yksi ilmeinen vaihtoehto on oppivelvollisuusiän nostaminen esimerkiksi 18 vuoteen. Tätä olisi vakavasti harkittava.

Oppivelvollisuusiän nostaminen ei kuitenkaan auta, jos nyt vaille toiseen asteen koulutusta jäävät ei-

vät ole motivoituneita tai kykene suorittamaan näitä opintoja. Oppivelvollisuusiän nosto edellyttää sitä, että toisen asteen koulutuksessa tarjotaan opintolinjoja ja opiskelutapoja, jotka kiinnostavat nuoria, joille ”koulun penkillä istuminen” ei ole houkuttelevaa. Ammattikoulutuksen ja työelämän yhteyksien jo meilläkin oleva tiivistäminen on oikea suunta. On kuitenkin varmistettava, että kaikki opiskelijat saavat riittävästi ohjausta.

Ongelmia on lähinnä nuorilla, jotka eivät saa peruskoulussa tarvittavia valmiuksia myöhemmistä opinnoista selviämiseksi. Tämän ratkaisemiseksi tarvitaan monipuolisia toimia, joista osa voi koskea jo varhaiskasvatusta. Osaksi on kyse erityishuomiota vaativien oppilaiden tehostetusta opetuksesta peruskoulussa, tapahtuipa tämä sitten muiden oppilaiden joukossa tai erillisissä ryhmissä. On varmistettava, etteivät uudet, oppilaiden omaehtoista opiskelua painottavat opetussuunnitelmat heikennä heikommista taustoisista tulevien oppilaiden kehitysedellytyksiä.

Toiseksi on tarve laajentaa korkeakouluopetusta, jonka piirissä alkaa olla kansainvälisessä vertailussa vain keskinkertainen osuus nuorista ikäluokista. Tämän rahoittamiseksi ja samalla opintojen tehostamiseksi ja opetuksen laadun parantamiseksi olisi otettava käyttöön kohtuullinen opiskelijoiden omarahoitusosuus, lukukausimaksu. Jos tähän liitetään opintolainajärjestelmän uudistus niin, että pieniin tuloihin yltyvien ei tarvitse maksaa kaikkea lainaa takaisin, lukukausimaksurahoitus ei heikennä vähävaraisista perheistä tulevien opiskelumahdollisuuksia. Tällainen uudistus pikemminkin tasaisi tuloeroja, kun keskimääräistä parempiin elinkaarituloihin yltyvät korkeakoulutut maksaisivat osan koulutusinvestoinneistaan itse.

Aikuiskoulutusta on myös kehitettävä niin, että se tavoittaa nykyisestä poiketen suuremmissa määrin alhaisen koulutustason henkilöitä. Olennainen kysymys on opiskelun rahoitus. Tutkimustiedon valossa on epäselvää, millainen rahoitusmalli johtaisi tehokkaaseen opiskelun kohdentumiseen. Tämän vuoksi olisi aihetta kokeilla erilaisia vaihtoehtoja.

Koulutuksen julkinen rahoitus osuutena bkt:sta on Suomessa OECD-maiden kärkipäätä. Tästä huolimatta on perusteltua lisätä valikoidusti panostusta varhaiskasvatukseen, peruskouluun ja toisen asteen koulutukseen. Korkeakoulutuksen lisärahoituksessa on sen sijaan järkevää hyödyntää em. tavalla lukukausimaksuja.

Elinkaarinäkökulmalle lisää painoa sosiaaliturvassa

Sosiaaliturvan tarkoitus on vakuuttaa ihmiset erilaisen riskien – sairauden, pysyvän työkyvyttömyyden, työttömyyden ja pitkän eliniän – varalta sekä vähentää köyhyyttä. Kattava ja hyvin toimiva sosiaaliturvaverkko on olennainen osa pohjoismaista hyvinvointimalia, jossa turvaverkot mahdollistavat kansalaisten hyvän sopeutumisen olosuhteiden muutoksiin. Suomen sosiaaliturvajärjestelmä on erilaisten ja eri aikaan luotujen järjestelmien yhdistelmä. Yhdessä verojärjestelmän kanssa se on tasannut kansalaisten tuloja lähes voimakkaimmin OECD-maiden joukossa ja on johtanut hyvin pieniin tuloeroihin. Tuloerot eivät myöskään ole viime vuosina kasvaneet, kuten on tapahtunut monissa muissa maissa.

Sosiaaliturva ja verotus ovat samalla kuitenkin heikentäneet ihmisten kannustimia tehdä työtä ja ponnistella samalla kun osa ihmisistä kuitenkin jää puuteellisen turvan varaan. Turvan kielteistä kannustinvaikutusta ei koskaan voida välttää, mutta pahimpia kannustinongelmia voidaan lieventää tukija verojärjestelmien hyvällä suunnittelulla. Hyvällä suunnittelulla on myös mahdollista korjata väliinputoajien asemaa. Onkin varsin laaja yksimielisyys siitä, että tulevalla hallituskaudella on toteutettava sosiaaliturvan kokonaisuudistus.

Perusturvan osalta on epärealistista tavoitella ongelmien ratkaisua kaikkia työkykyisiä koskevan vastikkeettoman perustulon avulla. Riittävän suuri perustulo edellyttäisi ongelmallisen korkeaa marginaaliverotusta kokoaikatyötä tekeville.

Kannustinongelmien vähentämiseksi ja verovarojen tehokkaaksi käyttämiseksi olisi sosiaaliturvauudistuk-

sen lähtökohdaksi otettava nykyistä vahvemmin elinkaarinäkökulma. Tällä tarkoitetaan sitä, että veroilla rahoitetut tulonsiirrot tulisi kohdentaa ihmisille, jotka jäävät elinkaarituloilla mitattuna pienituloisiksi. Muiden ihmisten osalta jonkin ajankohdan kulutusmahdollisuuksien turvaamisen tulisi perustua pikemminkin vakuuttamiseen ja lainaamiseen. Esimerkiksi korkeakouluopiskelijoiden kulutusmahdollisuuksien ei pitäisi perustua ensi sijassa verovaroin rahoitettuun opintotukeen vaan lainaan, johon sisältyy vakuutuselementti siltä varalta, että tulot jäävätkin arvioitua pienemmiksi. Keskimäärinhän korkeakouluopiskelijoiden elinkaaritulot muodostuvat selvästi suuremmiksi kuin niillä, jotka eivät suorita korkeakoulututkintoa.

Työttömyysturvaan liittyviä kannustinongelmia voitaisiin lieventää sovittamalla työttömyysturva ja eläketurva yhteen niin, että ansiosidonnaiset työttömyysetuudet vähentäisivät tulevaa eläkettä jonkin eläketason yläpuolella. Vaihtoehtoja tällaisen ”tilimallin” toteuttamiseksi olisi selvitettävä pikaisesti.

Eläkkeiden karttumiselle työttömyydestä ja opiskelusta ei ole hyviä perusteita. Nämä karttumat pitäisi poistaa. Myös lähinnä hyvätuloisten puolisoita hyödyttävää leskeneläkejärjestelmää olisi uudistettava vapaaehtoiseksi niin, että ne, jotka voivat leskeneläkkeestä hyötyä, maksavat korkeampaa eläkemaksua.

Asumiseen kohdistuu merkittävä määrä tukia, joista eräät osat toimivat tehottomasti tulontasauksen ja asuntokannan tehokkaan hyödyntämisen näkökulmasta. Tämä koskee ennen kaikkea asuntoihin sidottuja asumisen tukia. Ns. ARA-tuotantoon osoitettuja tukia tulisi vähentää, kun taas pienituloisille kohdistuva yleinen asumistuki on syytä säilyttää riittävänä.

Ns. tulorekisteri tarjoaa uudenlaiset mahdollisuudet välttää esim. ptkätöihin liittyvän työttömyyden aiheuttamia hallinnollisia katkoksia tulonsiirroissa ja tästä syntyviä kannustinloukkuja. Nämä mahdollisuudet on käytettävä täysimääräisesti hyväksi.

Verotuksessa tavoiteltava neutraalisuutta ja työllisyyden tukea

Verotusta koskevilla ratkaisuisilla tulisi painottaa työllisyyden ja tuottavuuden kasvun edistämistä, vaikka verotuksella toki on muitakin tavoitteita. Ensin mainittu tarkoittaa käytännössä sitä, että työn verotusta tulisi mahdollisuuksien mukaan lieventää ja sikäli kuin julkisen talouden tilanne vaatii verotuksen kiristämistä, se tulisi tehdä muita kuin työhön kohdistuvia veroja nostamalla. Suomen korkea kokonaisveroaste ei kuitenkaan puolla verotuksen yleistä kiristämistä.

Tuottavuuden edistämisen näkökulmasta tärkein asia on minimoida verojärjestelmään liittyvät vääristymät. Toisin sanoen tulisi pyrkiä mahdollisimman suureen neutraalisuuteen rahoituslähteiden, liiketoiminnan alan, yrityskoon jne. suhteen. Tästä periaatteesta pitäisi poiketa vain erityisen vahvoilla perusteilla, jotka voivat liittyä lähinnä ympäristöhaittoja tai tiedon leviämistä koskeviin ulkoisvaikutuksiin. Erityistä huomiota tulisi kiinnittää sellaisten verojen välttämiseen, jotka lukitsevat ihmisiä ja pääomaa tiettyyn toimintaan tai paikkaan.

Näiden näkökohtien nojalla olisi perusteltua siirtää verotuksen painopistettä työn verotuksesta kiinteistöjen, kulutuksen ja ympäristöhaittojen verotukseen. Asuntojen varainsiirtoverosta tulisi luopua tai ainakin sitä tulisi selvästi alentaa. Kiinteistöverotuksen tason nostaminen esim. OECD-maiden keskitasolle suhteessa bkt:hen lisäisi verotuloja noin 1 miljardilla eurolla. Kulutuksen verotuksesta tulisi tehdä nykyistä neutraalimpaa nostamalla alennettuja arvonlisäverokantaja. Tämän ostovoimaeroja lisäävä vaikutus olisi kompensoitava sosiaalisia tulonsiirtoja muokkaamalla.

Yritys- ja pääomaverotuksesta tulisi tehdä nykyistä neutraalimpi laskemalla listaamattomien yritysten maksamien osinkojen verotukseen liittyvää tuotto-rajaa ja poistamalla niiden verotukseen liittyvä euroääräinen tuotto-rajaa.

Nykyinen yhteisöverokanta on kansainvälisesti kilpailukykyinen, mutta hallituskaudella on syytä varautua

kannan alentamiseen, mikäli keskeiset kilpailijamaat keventävät yhteisöverotusta merkittävästi.

Sisämarkkinat, innovaatioiden tuki ja rahoitusvakaus EU-politiikan prioriteetteja

EU:n yhteistä päätöksentekoa ja yhteisten voimavarojen hyödyntämistä tarvitaan asioissa, joissa yhteinen toiminta on olennaista tai ylivoimaisen tehokasta. Suurimmat taloudelliset hyödyt yhteisistä päätöksistä liittyvät sisämarkkinoihin, kauppapolitiikkaan ja rahoitusvakauden turvaamiseen. Järkevä ilmasto- ja ns. koheesio- ja sosiaalipolitiikka, jolla pyritään tasoittamaan kehityseroja, voivat olla vain yhteistä. Tiettyiltä osin myös innovaatioita on järkevää edistää yhteiseurooppalaisin voimin.

Sisämarkkinoiden toimivuuden takaamiseksi on tarpeen asettaa rajoituksia kansalliselle päätöksenteolle myös finanssipolitiikan alaan liittyvissä kysymyksissä. Ilmeinen asia ovat valtiontuet. Veropohjien liikkuvuuden takia ja silkan veronkierron estämiseksi myös verotuksen pelisäännöistä olisi hyvä voida sopia ylikansallisesti. Verotuksen taso ja rakenne ovat kuitenkin syvästi poliittisia kysymyksiä, joiden suhteen eri maissa on varsin erilaiset perinteet ja mielipyykset. Sama koskee koulutus- ja sosiaaliturvajärjestelmiä ja työmarkkinoiden instituutioita ja maahanmuuttopolitiikkaa. Ns. läheisyysperiaatteen mukaisesti verotusta, julkisia menoja, koulutusta, sosiaaliturvaa ja myös työmarkkinoita säätelevästä lainsäädännöstä päätetäänkin lähtökohtaisesti kansallisella tasolla.

Läheisyysperiaatetta koskevat rajanvedot tulevat olemaan keskeisiä kysymyksiä lähivuosien EU-politiikassa. Rationaalisen, pitkän tähtäimen etua painottavan politiikan tekeminen on viime vuosina vaikeutunut EU:n alueella erilaisten populististen virtausten saadessa kannatusta. Yksi merkittävä käyttövoima tälle on kansalaisten huoli siitä, että tärkeät heitä koskevat päätökset liukuvat kansallisen politiikan ulkopuolelle. Toisaalta on useita politiikka-alueita, joilla nousee esille tarve nykyistä vahvempiin EU-tason ratkaisuihin.

Eurooppa on jäänyt Yhdysvaltoja ja monelta osin myös Kiinaa jälkeen uuden teknologian hyödyntämisessä. Euroopalla on kuitenkin iso markkinapotentiaali. Tämän hyödyntämiseksi palveluiden ja erityisesti digitaalisten palveluiden sisämarkkinoiden kehittämisen tulee olla keskeinen EU-politiikan prioriteetti. Samoin tarvitaan yhteisen budjetin voimavarojen siirtoa tuotantorakenteita säilyttämistä maataloustuista ja perinteisen koheesipolitiikan voimavaroista tutkimuksen, kehityksen ja innovaatioiden tukemiseen. Tähän tähtäävät komission ehdotukset seuraavalle rahoituskehyskaudelle tarvitsevat kaiken tuen.

Ilmastopolitiikassa Suomen tulisi korostaa päästöjen vähentämisen ja hiilinielujen hyödyntämisen taloudellista tehokkuutta. Käytännössä tähän päästään parhaiten luomalla kattavat markkinat päästöoikeuksille ja hiilinieluille.

Yksi tärkeä kysymyskokonaisuus koskee EMUn kehittämistä vakaammaksi, sokkeja paremmin kestäväksi. Rahoitusvakausergumentit puhuvat vahvasti sen puolesta, että ns. pankkiunioni toteutettaisiin kaikilta osin, ml. yhteinen talletussuoja. Samalla perusteella tarvitaan vahvempi kyky hoitaa valtionvelkakriisejä. Tämä puoltaa Euroopan vakausergumentin (EVM) päätöksentekokyvyn parantamista ja ehkä myös voimavarojen vahvistamista maksuvalmiuskriisien hillitsemiseksi.

Etelä-Euroopan maat ovat pitäneet esillä yhteisvastuullisten finanssipoliittisten tasausergumenttien luomista euromaiden välille. Vaikka tällaisilla mekanismeilla on periaatteessa saavutettavissa vakautushyötyjä, hyödyt realistisella mekanismin koolla ovat verraten pieniä verrattuna yli ajan tapahtuvaan tasaukseen, mihin vahva kansallinen julkinen talous antaa mahdollisuuden. Yhteiset mekanismit toisaalta hämärtävät kansallisen ja EU-tason vastuita, mikä voi kriisitilanteissa ruokkia entisestään populistisia reaktioita. Joulukuussa 2018 alustavasti päätetty euroalueen budjetti jää symboliseksi eleeksi, jolla ei voi olla sanottavaa vaikutusta euroalueen vakauteen.

Julkisen talouden tasausergumenttien sijasta olisikin parempi kehittää yksityisen sektorin tasausta. Em. pankkiunionin ohella ns. pääomamarkkinaunioni palvelee tätä tarkoitusta ja sitä olisi kaikin voimin syytä edistää. Toisaalta finanssipolitiikan sääntöjä olisi syytä kehittää niin, että ne antaisivat jäsenmaille nykyistä joustavampia mahdollisuuksia finanssipolitiikan harjoittamiseen.

EVM:n parempi kyky tukea jäsenmaiden maksuvalmiutta kriisitilanteessa ja finanssipolitiikan sääntöjen löysentäminen tarvitsevat vastapainokseen vahvempaa markkinakuria ylivelkaantumisen estämiseksi. Tähän voidaan päästä tekemällä valtioiden velkajärjestely uskottavammaksi mm. kaavailuilla nykyistä tehokkaammilla valtionlainojen yhteistoimintalausekkeilla. Joulukuussa 2018 alustavasti sovitut suunnitelmat tältä osin ovat myönteinen askel, mutta ne tarvitsevat tuekseen selvemmät säännöt velkakestävyuden arvioinnista ja pätevät rajoitukset sille, että EVM:n tuki voi koskea vain velkakestäväksi arvioituja maita.

Strateginen ohjelma, tutkimustietoon pohjautuva valmistelu politiikan perustaksi

Monipuoluehallitusten ohjelma on aina kompromissi, jossa sovitetaan yhteen eri puolueille tärkeitä asioita. Tällä sinänsä välttämättömällä yhteensovituksella on kaksi ongelmallista seurausta. Yhtäältä ohjelmasta poikkeaminen on vaikeaa, koska poikkeaminen saattaa rikkoa poliittista kompromissia. Toiseksi ohjelmassa määritellään politiikan tavoitteiden ohella usein myös keinot varsin täsmällisesti poliittisen tasapainon saavuttamiseksi. Tämä rajoittaa tarpeettomasti tavoitteiden täsmenmäärittämistä valmistelun kuluessa koottavan tutkimus- ja muun tiedon nojalla.

Istuva Sipilän hallitus pyrki välttämään yksityiskohdista ohjelmaa, mihin hallituksen varsin homogeeninen koostumus antoi myös mahdollisuuden. Hallitusohjelmakirjaukset näyttävätkin rajoittaneen politiikan toteuttamista tavanomaista vähemmän. Tästä huolimatta politiikan valmistelussa on hyödynnetty puut-

teellisesti tutkimustietoa. Useita esityksiä on tehty hätäisesti poliittisten sopimusten perusteella. Asiantuntijoiden tutkimustietoon perustuvia arvioita eri politiikkatoimien vaikutuksesta on otettu puutteellisesti ja vasta myöhäisessä vaiheessa huomioon. Useita lakiesityksiä on tämän takia jouduttu korjaamaan merkittävästi, ja valmistelu on viivästynyt. Selvin esimerkki tästä on hallituksen suurin yksittäinen uudistushanke, sote.

Tulevan hallituksen olisi hyvä ottaa oppia istuvan hallituksen kokemuksista. Strateginen, keskeiset tavoitteet määrittävä ohjelma on hyvä lähtökohta. Se jättää politiikan täsmällisten keinojen valinnan tuonnemmaksi niin, että tässä valinnassa voidaan parhaiten hyödyntää asiantuntijatietoa. Lisäksi se tekee helpommaksi muuttaa politiikan painotuksia hallituskauden aikana, mihin käytännössä aina on tarve.

Riittävän väljä ohjelma ei kuitenkaan riitä. Hallituksen tulisi sitoutua selvästi muotoiltuun valmistelumalliin. Hallitusohjelman tavoitekirjausten jälkeen erilaiset vaihtoehtoiset toimenpidekokonaisuudet tulisi valmistella virkamiesvetoisesti myös hallinnon ulkopuolella olevaa asiantuntemusta ja tutkimustietoa hyödyntäen. Valtioneuvoston käytössä olevat strategisen tutkimuksen (STN) ja valtioneuvoston tutkimus- ja selvitystoiminnan (TEAS) rahoitusvälineet tarjoavat tähän hyvät mahdollisuudet. Tämän jälkeen hallituksen tulisi tehdä poliittinen valinta toimenpiteiden yleislinjasta ja jättää täsmällinen valmistelu virkakoneiston tehtäväksi. Tätä seuraavalla lausuntokierroksella voitaisiin vielä saada hyödyllistä tietoa mm. etujärjestöistä. Tämän tapainen systemaattinen valmistelu olisi alkuvaiheessa hitaampaa, mutta todennäköisesti vähentäisi korjaamisen tarvetta ja voisi paremmin varmistaa, että tavoitteisiin pyrittäisiin tehokkaimmin mahdollisin keinoin.

Kirjallisuus

- Hietala, H. (2015). Paikallista sopimista koskeva selvitys. TEM raportteja 62/2015. Työ- ja elinkeinoministeriö.
- Kaitila, V., Kauhanen, A., Kuusi, T., Lehmus, M., Maliranta, M. ja Vihriälä, V. (2018). Suomen kasvu – Menetetty vuosikymmen ja lähivuosien mahdollisuudet. Etla Raportti No. 87.
- Vihriälä, V. (2018). Työpaikkojen lisäyksestä ja politiikan ansiosta – täsmennys Etlan arvioon. Kolumni 23.11.2018. <https://www.etla.fi/ajankohtaista/tyopaikkojen-lisayksesta-ja-politiikan-ansiosta-tasmennys-etlan-arvioon/>



2

Tilannekuva

Kasvunäkymä ja sen rajoitteet	18
Vesa Vihriälä	
Kestävyysvaje uuden väestöennusteen valossa	21
Tero Kuusi – Jukka Lassila – Tarmo Valkonen	
Työn tulevaisuus	25
Katariina Nilsson Hakkala – Heli Koski – Petri Rouvinen	

Kasvunäkymä ja sen rajoitteet

Vesa Vihriälä

SUOMEN TALOUS saavutti kolmen vuoden hyvän kasvun ansiosta vihdoin vuonna 2018 tuotannon tason, joka vallitsi kymmenen vuotta aiemmin. Työllisyysaste on noussut taantumaa edeltäneen tason yläpuolelle, 72 prosenttiin. Työttömyysaste on kuitenkin yhä 7,2 prosenttia eli vajaan prosenttiyksikön korkeampi kuin ennen taantumaa.

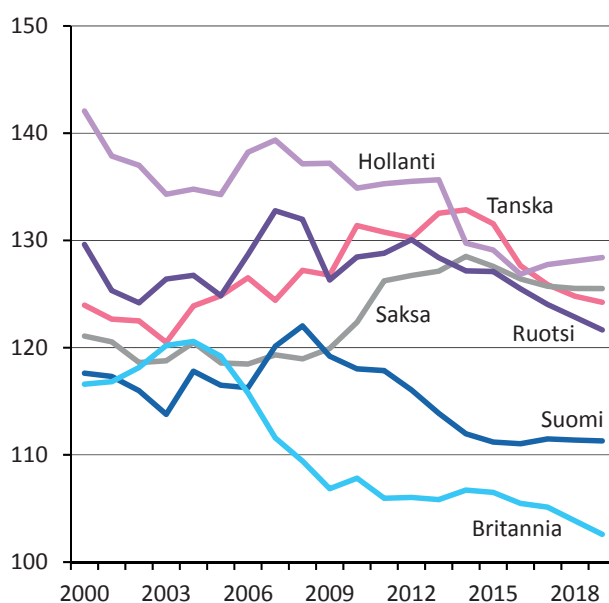
Työllisyysaste on noususta huolimatta 3–4 prosenttiyksikköä alemmalla tasolla kuin Suomeen verrattavissa Pohjois-Euroopan maissa. Vuosikymmenen kasvumenetyksen takia Suomen kansantulo asukasta kohden on jäänyt selvästi jälkeen verrokkimaista, kun tuotanto muissa maissa on kasvanut merkittävästi (ks. viereinen kuvio). Ero on syntynyt pääosin tuottavuuden heikosta kehityksestä sekä vaihtosuhteen heikkenemisestä, ts. Suomen tuottamien hyödykkeiden heikosta hintakehityksestä suhteessa verrokkimaiden tuotannon hintaan.

Taantumien perintönä julkinen velka on noin 60 prosenttia bkt:sta eli lähes kaksinkertainen vuoteen 2008 verrattuna. Tuore väestöennuste merkitsee, että väestön ikääntymisen aiheuttama taakka julkisen talouden rahoitukselle kasvaa pitkällä aikavälillä. Julkisessa taloudessa onkin merkittävä kestävyysvaje siitä huolimatta, että viime vuosina vajetta on kyetty supistamaan.

Lähivuosien kasvu kiinni sekä työn määrästä että tuottavuudesta

Talouden kasvu perustuu vähänkin pidemmällä aikajänteellä tuottavuuden kasvuun siitä yksinkertaisesta syystä, että väestön ja erityisesti työikäisen väestön määrä asettaa ylärajan työn määrälle. Tuottavuuden

Ostovoimakorjattu kansantulo asukasta kohden eräissä maissa, EU28=100



Lähde: Eurostat; 2018 ja 2019 EU-komission ennuste.

merkitystä korostaa se, että työikäisen väestön määrä on Suomessa lievässä laskussa.

Muutamien vuosien aikajänteellä kuitenkin myös työn määrä vaikuttaa talouden kasvuun merkittävästi. Tämän lisäksi työllisten osuus vaikuttaa ratkaisevasti julkisen talouden rahoitukseen ja vastentahtoisen työttömyyden laajuus suoraan kansalaisten hyvinvointiin.

Työllisyysasteen alhaisuus verrokkeihin nähden viittaa siihen, että Suomella pitäisi olla hyvät edellytykset lisätä työn määrää lähivuosina. Työllisyysasteen nousu noin 75 prosenttiin eli noin 3,5 prosenttiyksiköllä vuoden 2018 keskimääräiseltä tasolta merkitsisi työtuntien lisäystä noin 2,5 prosentilla olettaen, että osa-aikaisen työn osuus nousisi verrokkien tasolle (Kaitila ym., 2018). Jos tämä toteutuisi viiden vuoden kuluessa vuoteen 2023 mennessä ja laskelmassa otetaan huomioon työikäisen väestön väheneminen, työpanoksen kasvu olisi 0,4 prosenttia vuotta kohden.

Tuottavuuden kasvun arviointi on hyvin vaikeaa. Yhtäältä on epäselvää, millaiseksi tuottavuuden kehitys parhaimmillaan voi muodostua uuden teknologian käyttöön ottamisen avulla ns. eturintamamaissa. Toiseksi on hankala arvioida, saako Suomi kiinni viime vuosikymmenen aikana laajentunutta tuottavuuskulua eturintamamaihinkin nähden.

Tuottavuuden kehitystä koskevan analyysin (Kaitila ym., 2018) perusteella päädymme siihen, että Suomella on edellytykset kuroa hienoisesti umpeen eroa eturintamamaihinkin. Pidämme realistisena, että työn tuottavuus voisi kasvaa noin 1,7 prosenttia vuodessa lähimpien viiden vuoden aikana. Tämä arvio perustuu useaan seikkaan.

Ensinnäkin, taantumavuosien heikko tuottavuuden kehitys johtui ensi sijassa korkean tuottavuuden toimialojen (ennen kaikkea ICT-alan) tuotannon supistumisesta ja toisaalta laajemmin eri teollisuustoimialoilla alhaisen käyttöasteen aiheuttamasta yritysten

keskimääräisen tuottavuuskasvun heikkoudesta. ICT-alan supistuminen ei enää vaikuta. Toisaalta parantuneen kilpailukyvyn vuoksi Suomella on jatkossa viime vuosia paremmat edellytykset pitää tuotannon taso korkeana ja tukea siten käyttöasteesta riippuvaa osaa tuottavuudesta.

Toiseksi, tutkimus- ja kehittämistoiminta on lisääntynyt koko ajan ICT-sektorin ulkopuolella samalla kun start-up-toiminta on kansainvälisesti aktiivista. Talouden rakenteiden uudistuminen on jatkunut, hienojakoisella, jopa tuotelinjakohtaisella tasolla. On myös näyttöä siitä, että ns. luova tuho on muuttanut yritysrakenteita tuottavuutta vahvistavaan suuntaan. Ei ole mitään erityistä syytä, miksi nämä tendenssit eivät jatkuisi myös lähivuosina.

Näistä lähtökohdista päädymme arvioon, että Suomella on talouden tarjontapuolelta edellytykset hieman yli 2 prosentin kasvuvauhtiin lähimpien viiden vuoden aikana. Tämä vaatii yhtäältä työpanoksen kasvua likimain samaa vauhtia kuin kuluneella hallituskaudella sekä tuottavuuskasvun asettumista hieman verrokkimaita nopeammalle tasolle.

Uudistusten jatkaminen välttämätöntä potentiaalın hyödyntämiseksi

Työllisyyden kasvusta merkittävä osa on syntynyt pitkään suotuisana jatkuneen ulkoisen ympäristön tuloksena. On epätodennäköistä, että tämä suotuisa asetelma pätee koko tulevan viisivuotiskauden. Maailmantalouden ja myös Euroopan kasvu on jo alkanut hidastumaan. Lisäksi on olemassa useita selviä riskitekijöitä, jotka voivat johtaa taantumaa ja jopa kriisiin Euroopassa.

Kuluvalla hallituskaudella toteutettujen politiikka-toimien vaikutus ylittää parhaimmillaan noin 50 000 työpaikkaan ja todennäköisimmin jonkin verran sitä pienempään työllisyyden lisäykseen. Vaikka eräiden toimien lisävaikutuksia voidaan nähdä vielä tulevaisuudessakin, on myös mahdollista, että osa vaikutuksista on tilapäisiä. Kun tämän yhdistää heikentyvään talousympäristöön, 75 prosentin työllisyysasteen

saavuttaminen edellyttää kunnianhimoiltaan vahvoja työllisyyttä tukevia uudistuksia.

Tuottavuuden kehitykseen vaikuttavat politiikkatoimet vaikuttavat pääosin hitaammin kuin työllisyyteen. Tämä koskee erityisesti monia osaamisen parantamiseen tähtääviä koulutuksen uudistuksia ja tutkimus- ja kehittämispansostuksia. Tämän vuoksi näitä seikkoja koskevat päätökset alkavalla hallituskaudella tuottavat tulosta pääosin vasta hallituskauden jälkeen. Tästä huolimatta on tärkeää kiinnittää huomiota näitä koskeviin politiikkatoimiin. Niiden määrätietoinen toteuttaminen luo luottamusta siihen, että jatkossakin Suomella on edellytykset pysyä vahvan osaamisen ja innovoinnin paikkana.

Jos ulkoinen kysyntä heikkenee merkittävästi, olisi tarpeen tukea kasvua kotimaisen talouspolitiikan keinoin. Finanssipoliittisten elvytystoimien laajuutta rajoittaa kuitenkin lähtötilanteen julkisen velan taso ja kestävyysvaje. Tästä huolimatta on perusteltua ottaa lyhyen ajan kysynnänsäätelytarve huomioon erilaisten julkisia menoja ja verotusta koskevien toimien ajoituksessa.

- Talous voi yltää noin 2 prosentin vuotiseen kasvuvauhtiin tulevalla hallituskaudella.
- Tähän pääsemiseksi tarvitaan työllisyysasteen nousua noin 75 prosentin tasolle vuoteen 2023 mennessä sekä työn tuottavuuden kasvun asettumista noin 1,7 prosentin tasolle.
- Kun kansainvälisen talouden antama tuki kasvulle on todennäköisesti heikompi kuin päättyvällä hallituskaudella ja finanssipoliittikan liikkumavara on rajoitettu, rakenneuudistusten merkitys kasvun ja työllisyyden turvaamisessa korostuu.

Kirjallisuus

Kaitila, V., Kauhanen, A., Kuusi, T., Lehmus, M., Maliranta, M. ja Vihriälä, V. (2018). Suomen kasvu – Menetetty vuosikymmen ja lähivuosien mahdollisuudet. Etlä Raportti No. 87.

Kestävyyssvaje uuden väestöennusteen valossa

Tero Kuusi | Jukka Lassila | Tarmo Valkonen

KESTÄVYYSVAJE eli julkisten menojen odotettu enemmisyys tuloihin nähden voidaan arvioida kahden komponentin summana. Ensimmäinen kuvaa sitä, paljonko julkinen talous poikkeaa tasapainotilanteesta lähtötilanteesta eli nyt, jos suhdanneluonteisten tekijöiden vaikutus poistetaan. Tämä tarkoittaa tilannetta, jossa kansantalouden resurssit olisivat täyskäytössä tai normaalikäytössä. Toinen komponentti kertoo, paljonko väestörakenteen muutos eli väestön tuleva ikääntyminen vaikuttaa.

Lähtötilanteen rakenteellisen alijäämän arvioimiseksi olemme koonneet alla olevaan taulukkoon Etlan ja

Euroopan komission syksyn 2018 arviot rakenteellisesta rahoitusasemasta. Viimeisen viiden vuoden osalta rakenteellisten rahoitusasemien keskiarvo on lähes sama eli noin -0,8 % bkt:sta. Käynnissä olevassa VN TEAS -hankkeessa keskipitkän aikavälin tuotannon mittaamisesta olemme arvioimassa tuotantokuilumenetelmää uudelleen.¹

Tulosten perusteella vaikuttaa siltä, että tähänastiset menetelmät ovat aliarvioineet suhdanteen vaikutusta budjettitasapainoon. Vuosina 2013–2017 tuotantokuilun aliarviointi on ollut noin yhden prosenttiyksikön. Jos tämä vaikutus otetaan huomioon rahoitusasemas-

Rakenteellinen rahoitusasema ja tuotantokuilut

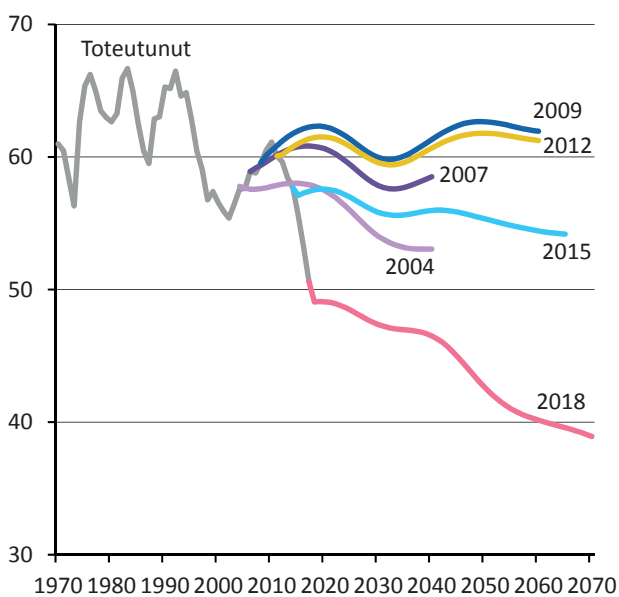
	Rakenteellinen rahoitusasema		Tuotantokuilut		
	Etlä II/2018	Komissio, syksy 2018	Komissio, syksy 2018	Etlä II/2018	VNK hanke
2013	-1,2	-1,1	-2,5	-2,4	-2,8
2014	-1,5	-1,5	-3,2	-3,2	-4,0
2015	-0,8	-0,8	-3,4	-3,4	-4,7
2016	-0,7	-0,6	-2,0	-1,8	-3,3
2017	-0,5	-0,2	-0,8	-0,7	-1,6
2018	-0,4	-0,9	0,3	-0,2	
Keskiarvo 13–18	-0,8	-0,8	-1,9	-2,0	
Keskiarvo 13–17			-2,4	-2,3	-3,3

sa, se merkitsee 0,57 prosenttiyksikön parannusta rakenteellisessa rahoitusasemassa. Silloin keskimääräinen rahoitusasema olisi ollut vain -0,27 % bkt:sta alijäämäinen.²

Väestön ikääntyessä eläkemenot ja julkiset terveys- ja hoivamenot kasvavat ja koulutusmenot pienenevät, jos menot henkeä kohti kehittyvät nykyisten sääntöjen ja käytäntöjen mukaisesti. Jos väestö ikääntyy Tilastokeskuksen tänä vuonna julkaiseman väestöennusteen mukaisesti, ja talouskehitykseen ei liity pitkäaikaisia yllätyksiä, nykyinen verotaso ei riitä näiden menojen rahoittamiseen. Kestävyysvajeen ikääntymiskomponentin arvioidaan olevan 2,8 prosenttia bruttokansantuotteesta, kun asiaa tarkastellaan seuraavan 100 vuoden ajanjaksolla.

Koko kestävyysvajeeksi muodostuu näin rakenteellisen alijäämän ja ikääntymiskomponentin summana 3,1 prosenttia bkt:sta. Tämä on huomattavasti suurempi kuin Etlan aiemmat arviot.

Kuvio 1 Alle 1-vuotiaiden lukumäärä Tilastokeskuksen eri vuosina julkaisemissa ennusteissa



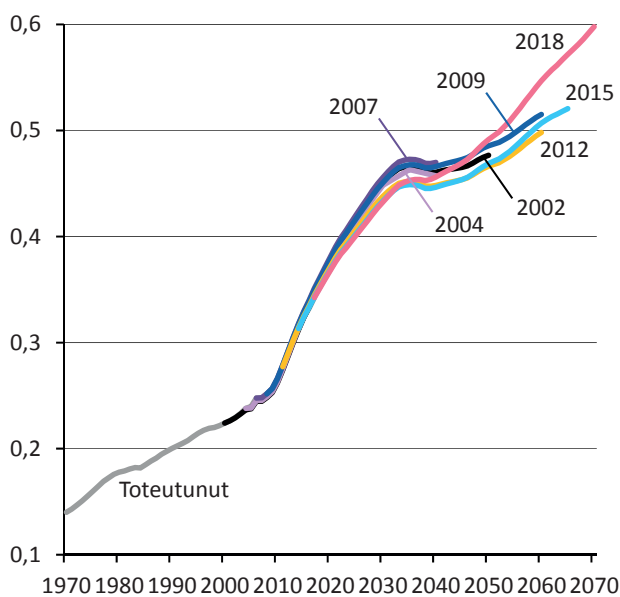
Lähde: Tilastokeskus.

Julkinen talous on varautunut heikosti syntyvyyden laskuun

Tilastokeskuksen väestöennuste syksyllä 2018 toi esille jo muutamia vuosia jatkuneen nopean syntyvyyden laskun ja nettomaahanmuuton kasvun pysähtymisen. Ennusteen tarkoitus on näyttää, millainen väestökehitys olisi, jos nykyinen tilanne jatkuisi viidenkymmenen vuoden ennustehorisontin ajan. Matala kokonaishedelmällisyysluku yhdessä pienenevän synnytysikäisten naisten määrän kanssa laskisi alle 1-vuotiaiden lasten lukumäärän alle 40 000:een vuonna 2070 (ks. kuvio 1). Verrattuna suuriin ikäluokkiin syntyvyys alenisi siis runsaaseen kolmannekseen.

Väestöennusteen suuret muutokset osoittavat, kuinka vähän tulevaisuudesta tiedämme. Tilastotieteen professori (emeritus) Juha Alhon tekemät stokastiset väestöennusteet kertovat tulevan väestöepävarmuuden suuruudesta ehdolla, että se vastaa historiallista vaihtelua. Viime vuosina toteutunut syntyvyys poikke-

Kuvio 2 Yli 65-vuotiaiden ja 15–64-vuotiaiden lukumäärien suhde Tilastokeskuksen ennusteissa



Lähde: Tilastokeskus.

aa Tilastokeskuksen vuonna 2015 julkaistusta ennusteesta niin paljon, että alle 1-vuotiaiden lukumäärä on alkuvuosina selvästi 10 prosenttia todennäköisyyskuvaajan alapuolella, mutta nousee myöhemmin 50 prosentin ennustevälin alarajan tuntumaan. Ei ole syytä epäillä, etteikö epävarmuus tulevan väestömäärän ja rakenteen suhteen jatkuisi edelleen suurena. Yksi poliitikalle haasteellinen kysymys onkin, miten varautua väestöyllätyksiin jatkossa.

Väestön ikääntymisestä ei sinällään ole epäselvyyttä. Epävarmaa on vain, kuinka voimakasta se on. Kuvio 2 osoittaa, että matalan syntyvyyden vaikutukset yli 65-vuotiaiden määrän suhteelliseen suuruuteen alkavat näkyä 2030-luvun lopulla ja voimistuvat ajan kuluessa. Tällaisessa tilanteessa kestävyysvajeen täsmällinen arvio riippuu suuresti siitä, kuinka pitkälle tulevaisuuteen arvio ylittää. Jos arvio ulottuu vain 50 vuoden päähän, väestöennusteen muutos aiemmasta ennusteesta aiheuttaa vain 0,15 prosenttiyksikön kasvun vajeeseen, mutta 100 vuotta kattavassa arviossa kasvu on 0,75 prosenttiyksikköä.

Kestävyysvajearvioiden muutokset eivät ole erityisen suuria, kun niitä vertaa vajearvioiden liittyvään epävarmuuteen. Väestöennusteisiin ja sijoitustuottoihin liittyvän epävarmuuden huomioiva 50 prosentin luottamusväli on noin 2 prosenttiyksikköä ja 80 prosentin luottamusväli noin 4 prosenttiyksikköä leveä (Lassila ja Valkonen, 2008).

Matala syntyvyys antaa aiheen uudelleenarviointeihin

Historia kertoo elintason nousun olevan yhteydessä lasten lukumäärän laskuun ja syntyvyyslukujen olevan korkeita pohjoisissa hyvinvointivaltioissa, vaikka naiset osallistuvat työmarkkinoille enemmän kuin muissa maissa. Toisaalta syntyvyys on ollut laskussa useimmissa kehittyneissä maissa. Suomen ja Ruotsin välillä on kuitenkin repeämässä suuri ero kokonaishedelmällisyydessä. Kun vielä nettomaahanmuuttokin on Suomessa vähentynyt, kansantalouksien kokoero näyttäisi jatkavan kasvuaan. Suomessa olisi uusimpien ennusteiden mukaan vajaat 5,4 miljoonaa ja Ruotsis-

sa lähes 13 miljoonaa asukasta vuonna 2070. Ero tulee pääosin maahanmuuttajien määrästä ja heidän korkeammasta syntyvyydestään.

Reilu sukupolvien välinen tulonjako edellyttää, että nyt elävät sukupolvet ottavat vastuun jo toteutuneen matalan syntyvyyden aiheuttamista ongelmista. Pariseuraavaa vuosikymmentä eletään aikaa, jolloin pieni lapsiluku vähentää sekä kotitalouksien että julkisen talouden menoja. Sen jälkeen julkinen talous joutuu vähitellen syveneviin vaikeuksiin työikäisten määrän vähentyessä, jollei syntyvyydessä tai maahanmuutossa tapahdu muutosta. Helpotusta huoltosuhteeseen on odotettavissa vasta kun pienet ikäluokat siirtyvät eläkkeelle.

Odotettavissa oleva julkisten menojen ja verotulojen aikaprofiili puoltaa sitä, että julkinen talous varautuu tuleviin ongelmiin esimerkiksi alentamalla julkista velkaa. Tehokkaat panostukset varhaiskasvatukseen ja koulutukseen auttaisivat toisaalta kasvattamaan tulevia verotuloja. Sote-uudistuksen tavoite tuottaa palvelut vaikuttavammin ja tehokkaammin, samoin sotu-uudistuksen tavoite vähentää perusturvan kannustinloukkuja tulevat aiempaa tärkeämmiksi.

Työeläkejärjestelmässä on perusteltua aloittaa keskustelu vaadittavista uudistuksista. Rahastointia pitäisi lisätä heti, jotta nykyiset sukupolvet ehtisivät osallistua nouseviin työeläkemaksuihin ja siten tasata maksukehitystä. Myös heikosti perusteltuja työeläkejärjestelmän elementtejä, kuten leskeneläkkeitä ja palkattomien jaksojen työeläkekarttumia tulisi harkita uudelleen (ks. sosiaaliturvan uudistamista koskeva jakso). Nämä muutokset vastaisivat välittömään tarpeeseen oikeudenmukaisesta taakanjaosta.

Toinen iso kysymys on varautuminen tuleviin väestöyllätyksiin. Elinajan odotteen osalta riskiä on siirretty jo eläkkeelle siirtyvälle sukupolvelle. Syntyvyyden osalta sopeutumissäännön formulointi on hankalampaa. Yksi mahdollisuus olisi aloittaa kollektiivisen rahaston määrän sopeuttaminen automaattisesti jo ikäluokan syntyessä. Toinen tapa olisi lisätä

työeläkejärjestelmään rajatun kokoinen henkilökoh-
tainen täysin rahastoiva osa. Näidenkin pohdinta on
nyt ajankohtaista.

Viitteet

- ¹ Arvioinnin kohteena ovat olleet mm. tuotantofunktion muoto, joka saatujen havaintojen perusteella on CES-muotoinen eikä komission menetelmän Cobb-Douglas-muotoinen. Myös tuotannontekijöitä koskevat tehokkuussarjat ja mm. osallistumisasteen syklisen komponentin tarkempi mittaaminen ovat olleet tarkastelussa.
- ² Vastaavasti korjatut rakenteelliset rahoitusasemat yksittäisille vuosille voidaan laskea kertomalla tuotantokuilun arvion muutos ensin luvulla 0,57 ja vähentämällä tämä luku rakenteellisesta rahoitusasemasta. Laskennassa käytämme Etlan rahoitusasemia ja arvioita kuilusta.

Kirjallisuus

Lassila, J. ja Valkonen, T. (2008). Fiscal sustainability in Finland: a stochastic analysis. Bank of Finland Research Discussion papers 28/2008.

- Julkisessa taloudessa on merkittävä kestävyysvaje. Uuden väestöennusteen vaikutus huomioon ottaen Etlä arvioi vajeen suuruudeksi 3,1 %. Vaje-arvio on kuitenkin hyvin epävarma.
- Kestävyysvajeen suuruuden ja epävarmuuden vuoksi tarvitaan sopeutumista ja varautumista usealla tavalla:
 - Harjoittamalla kireää finanssipolitiikkaa ja alentamalla julkista velkaa sekä huolehtimalla sote- ja sotu-uudistusten läpiviennistä.
 - Vähentämällä työeläkejärjestelmän rahoitukseen liittyviä riskejä kasvatamalla rahastointia ja vähentämällä joitakin eläke-etuuksia, kuten nykyisiä leskeneläkkeitä.
 - Valmistelemalla mallia, joka kohdentaisi jatkossa syntyvyysriskin toteutumisen seuraukset siitä vastuussa oleville synnytyksikäisille sukupolville.

Työn tulevaisuus

Katariina Nilsson Hakkala | Heli Koski | Petri Rouvinen

Robotit, tekoäly ja alustat: isoja muutoksia, mutta työ ei lopu

Teknologiset edistysaskeleet ovat yhteiskunnallisesti toivottavia, koska ne mahdollistavat hyvinvoinnin kasvun pidemmällä aikavälillä. Lyhyemmällä aikavälillä niihin liittyy kivuliaita muutoksia. Tekoäly ja digialustat ovat syystä viime vuosien puhutuimmat teknologiset edistysaskeleet, joiden on usein väitetty olevan uhka ihmistyön tulevaisuudelle. Mielestämme teknologia kyllä ajaa merkittävää ihmistyön muutosta, mikä edellyttää joustavuutta ja sopeutumista niin instituutioilta kuin yksilöiltä, mutta ihmistyö sinänsä ei ole uhattuna.

Tekoälyn yksi merkittävimmistä hyödyistä liittyy sen tarjoamiin ennakointimahdollisuuksiin. Agrawal, Gans ja Goldfarb (2018) kuvaavat nykymuotoisen tekoälyn perusluonnetta seuraavasti: ”ennakoinnissa hyödynnetään tietoa, joka sinulla on – mitä usein kutsutaan dataksi –, ja tuotetaan tietoa, jota sinulla ei (vielä) ole.” Ennakoinnit ovat erityyppisiä: pankki laskee ennusteen sille, että asiakas kykenee hoitamaan asuntolainansa sovitussa aikataulussa; robotti-auto pääättelee, että kartta- ja sensoritiedon perusteella on turvallista kääntyä vasemmalle. Hyvä ennakointi luo pohjaa paremmille päätöksille.

Tekoälyn aiheuttamat epäjatkuvuudet liittyvät siihen, että aiemmin lähinnä vain riveillä ja sarakkeilla esitetty strukturoitu tieto sopi numeerisen käsittelyn kohteeksi. Tekoälyn myötä myös ei-strukturoi-

tua tietoa kuten ääntä, kuvaa ja luonnollisen ympäristön piirteitä voidaan käsitellä erikseen tai yhdistellä strukturoituun tietoon ja hyödyntää numeromurskauksessa aiempaa paremmin. Strukturoidun tiedon osalta tekoäly syventää aiempaa ”big dataan” liittyvää analytiikan kehitystä. Ei-strukturoidun tiedon käsittely tuo kokonaan uusia – aiemmin ihmisen manuaalisesti hoitamia osa-alueita – ohjelmallisen päätöksenteon ja haluttaessa koneen autonomisen toteutuksen piiriin.

Digialusta on virtuaalinen tori, jolla sen ylläpitäjistä riippumattomat osapuolet ovat vuorovaikutuksessa. Ilmiö on vanha – uutta on tapa, jolla digitaalisuus tehostaa kaupankäyntiä (Evans ja Schmalensee, 2016). Digialustat muokkaavat taloutta, koska ne vähentävät vuorovaikutukseen liittyvää kitkaa ja syventävät markkinoita.

Digialustat voivat muodostaa online-työmarkkinoita, mutta toistaiseksi tätä kautta tapahtuva työsuoritteiden välittäminen on Suomessa vähäistä. Digialustojen ylivoimaisesti suurempi vaikutus työhön on epäsuora: esimerkiksi Facebookin ja Google dominoiva asema muuttaa tiedonvälitystä ja mainontaa, mikä puolestaan vaikuttaa esimerkiksi sanomalehtien rooliin ja rahoituspohjaan. Tässä mielessä digialustoilla on ollut merkittävästi suurempi vaikutus media-alan työllisyyteen kuin mitä pelkästään online-työvälytysalustojen kautta tulevan vaikutuksen perusteella voisi olettaa.

Sekä tekoölyyn että digialustoihin liittyy dynamiikka, jossa aikainen liikkeelläolo tarjoaa etuja. Molempien tapauksissa tämä liittyy tekemällä oppimiseen. Vaikka koneoppimistyökalut ovat periaatteessa täsmällisiä algoritmeja, niiden käytännön hyödyntäminen on kokeellista sekä yrityksen ja erehdyksen kautta etenevää. Digialustojen tapauksessa kyse on myös verkostovaiikutuksista, jolloin ensimmäisenä kriittisen massan saavuttaneella on merkittävä etu jatkossa. Nämä kaksi ilmiötä ovat myös toisiinsa kytköksissä. Digialustat ovat yksi keskeisimmistä tavoista kerätä suuria tietomassoja, kun taas tekoölyosaaminen lisää tietomassoista koituvia hyötyjä ja edistää vanhojen tietojen yhdistelyä uusiksi tiedoiksi. Niinpä olemmekin viime vuosina saaneet todistaa kehitystä, jossa Amazon, Facebookin ja Googlen kaltaiset alusta-, data- ja tekoöly-yritykset ovat nousseet yhä keskeisempään globaaliin markkina-asemaan.

Toisinaan tekoölyn ja digialustojen vaikutukset kohdistuvat suoraan työtehtäviin. Kokonaisia tehtäväluokkia voi hävitä. Silti uskomme, että suurin vaikutus työhön tulee lopulta siitä, että yritysten väliset kilpailuasetelmat muuttuvat. Vaikka tekoölyssä ja digialustoissa on vallankumouksellisia piirteitä, näkemyksemme mukaan niiden vaikutukset työmarkkinoilla ovat hitaampia ja mutkikkaampia kuin yleensä annetaan ymmärtää.

Emme usko, että online-alustojen kautta välitettävä keikkatyö muodostuisi lähivuosina kovin keskeiseksi osaksi Suomen työmarkkinoita. Silti esimerkiksi Alibaban, Amazonin, Facebookin ja Googlen ylläpitämät alustat vaikuttavat myös jatkossa Suomessa tehtävään työhön.

Tekoölyn osalta Suomessa tehtävän työn häviämiseen ja syntymiseen liittyvä vaikutus on lopulta yhteydessä erityisesti siihen, kuinka edistyskellisiä suomalaisyritykset ovat uusien ratkaisujen hyödyntämisessä – uskomme, että muutokset globaalissa kilpailuasetelmasamme dominoivat teknologioiden suoraan työhön liittyviä vaikutuksia lähivuosina Suomessa.

Hyvinvoinnin kannalta keskeisillä aloilla, joilla työvoiman tarve tulee kasvamaan muun muassa väestön

ikäntymisen takia, automatisaation hyödyntämiselle kohdistuu suuria odotuksia. Hyvinvointipalveluissa haasteet ovat toisenlaisia kuin teollisuudessa. Kustannustehokkuutta ei voida käyttää automaation käyttöönottoa määrittävänä ensisijaisena kriteerinä toiminnoissa, joissa tärkeysjärjestyksen kärjessä on inhimillinen hoiva ihmiskontakteineen. Automaatiolla voidaan esimerkiksi parantaa hoidon turvallisuutta ja laatua vähentämällä ihmisille tyypillisiä virheitä (esim. lääkeannostelussa). Kun robotiikalle löydetään sille parhaiten soveltuvat toiminnot, voidaan ihmistyötä suunnata hoivapalveluissa mielekkäämmiin.

Sekä tekoölyn että digialustojen tapauksessa on kyse työn syntymisestä ja häviämisestä sekä kokonaistasa-painosta. Acemoglu ja Restrepon (2018) mallissa ihmistyötä säästävät innovaatiot ja uusien työtehtävien syntyminen ovat jatkuvassa vuorovaiikutuksessa. Vaikka malli implikoikin merkittäviä ”kasvukipuja”, se viittaa myös vahvojen itsekorjaavien mekanismien olemassaoloon ja – ainakin eturintaman soveltajamaissa – ihmistyön kohtuullisen hyvään tulevaisuuteen.

Globalisaatiosta yhä sopeutumistarpeita, etenemisessä monia kysymysmerkkejä

Viime vuosikymmenet ovat olleet maailmankaupan kulta-aikaa. Vuosien 1985 ja 2007 välillä globaali kauppa kasvoi keskimäärin yli kaksi prosenttia yleistä talouskasvua nopeammin. Teknologian kehitys on keskeinen taustatekijä, mutta sen ohella poliittiset päätökset ovat vaikuttaneet ja vaikuttavat ratkaisevasti kansainvälisen vaihdannan laajuuteen. Etenkin maailmankauppajärjestön WTO:n perustamisella 1995 on ollut suuri merkitys kauppaesteiden purkamiselle ja globaalin kaupan valtavalle kasvulle aina finanssikriisiin saakka. Kiinan nopea nousu talousmahdiksi sekä tuotannon ulkoistaminen länsimaista halvemman kustannustason maihin ovat kiihdyttäneet kaupan kasvua. Kaupan kasvu on hidastunut ja pudottanut maailman bkt:n kasvuennusteita lähivuosille.

2000-luvun globalisaatio pysähtyi muutamaksi vuodeksi finanssikriisin aiheuttaman kysynnän ja talouskasvun tyrehtymisen johdosta. Suomessa finanssi-

kriisin puhkeamisesta seurasi rakennemuutos, jonka vaikutukset ulottuivat huomattavasti pidemmälle kuin vain tilapäiseen kysynnän heikkenemiseen. Teknologinen ja yritysکوhtainen shokki vei työpaikkoja Nokiasta ja sen ympärille syntyneestä teollisuudesta, ja lisääntynyt digitalisaatio vähensi paperin kysyntää heikentäen Suomen paperi- ja metsäteollisuuden tulevaisuuden näkymiä. Metalliteollisuus kärsi sekä heikosta maailman kysynnästä että matalapalkkamaiden lisääntyneestä tuotannosta ja kilpailusta. Maailmankauppa ja bkt elpyivät nopeammin kuin Suomen talous, mutta lopulta Suomen vienti lähti uuteen kasvuun useamman vaikean vuoden jälkeen.

Maltillisempi tavarakaupan kasvu on maailmantalouden uusi normi. Kehitys ei välttämättä tarkoita, että globalisaatio olisi heikkenemässä, se on vain muuttanut muotoaan. Tavaroiden kauppa vaihtuu kasvavassa määrin palveluiden kaupaksi. Palveluiden maailmankauppa kasvoi viime vuonna yli seitsemän prosenttia ja sen arvo ylittää jo 5 352 miljardia dollaria. (WTO:n tilaston mukaan maailmankaupan arvo oli viime vuonna 34 triljoonaa dollaria.) Vaikka palvelujen kauppa on suhteellisen pientä maailmankaupan kokonaisarvosta, sillä on enemmän merkitystä kehityville maille kuten Suomelle. Toisin kuin tavaroiden kohdalla, EU-maiden osuus globaalista palvelukaupasta on lähes puolet.

Palvelukaupan kasvun yksi selittävä tekijä on teollisen tuotannon ulkoistaminen matalapalkkamaihin, etenkin Kiinaan ja tuotannon pirstoutuminen arvonalisäketjuihin. Työvoimaintensiivisen teollisen tuotannon ulkoistamisen jälkeen Suomeen ja muihin kehittyviin maihin on jäänyt yritysten palveluintensiivisiä toimintoja kuten t&k, IT, markkinointi ja muut pääkonttoritoiminnot. Näiden yrityspalveluiden siirtyesä tuotantoketjun eri vaiheiden välillä syntyy palveluiden vientiä ja tuontia. Palveluiden ulkomaan kauppaa kasvattaa myös palvelutoimialojen kuten IT- ja peliteollisuuden kasvu.

Tuotannon ulkoistaminen eli offshoring oli suurimmillaan juuri ennen finanssikriisiä. Yritykset hakivat kil-

pailukykyä valmistamalla välituotteet edullisimmin ulkomailla. Teollisuuden rutiininomaiset työtehtävät on jo suurelta osin ulkoistettu Suomesta ja muista kehittyneistä maista, ja teollisuuden ulkoistamistrendi on heikentynyt. Palkat ovat myös nousseet monissa matalapalkkamaisissa, mikä myös vähentää ulkoistamisesta saatua kustannusetua. Eräät yritykset ovat jopa palauttaneet tuotantoa Suomeen nojautuen mm. automaation lisäämiseen. Palvelutuotannon ulkoistamistrendi todennäköisesti vielä voimistuu tulevaisuudessa. Eräiden arvioiden mukaan informaatioteknologian kehitys voi mahdollistaa aivan uudella tavalla monien palveluiden tarjonnan kaukaa (Baldwin, 2016). Tärkeänä erotuksena teollisuuden ja palvelujen ulkoistamisessa on ulkoistettavien työtehtävien vaatimustaso koulutuksen suhteen. Teollisuudesta on ulkoistettu etenkin keskitason koulutuksen omaavien työpaikkoja halpapakkamaihin, kun taas palvelupuolella ulkoistaminen koskee myös korkeasti koulutettujen työtehtäviä. Esimerkkinä tästä ovat tietokoneohjelmointipalveluiden osto Intiasta ja finanssi- ja pankkialan toimintojen siirto Itä-Euroopan maihin.

Vaikka teollisen tuotannon ulkoistaminen Kiinaan ja muihin matalapalkkamaihin on hiipunut, Kiinalla on jatkuvasti merkittävä vaikutus Suomen talouteen ja työllisyyteen. Kiinasta tuodaan sekä väli- että lopputuotteita. Välituotteiden tuonti on tuotannon ulkoistamisen kääntöpuoli silloin kuin se korvaa tuotantoa, joka aikaisemmin oli sijoitettu Suomeen. Sen vaikutukset työllisyyteen voivat olla sekä positiivisia että negatiivisia. Työpaikkoja katoaa ulkoistamisen myötä, mutta ulkoistaminen voi johtaa siihen, että yrityksen tuottavuus ja kannattavuus kasvavat ja uusia työpaikkoja syntyy toiminnoissa, jotka ovat kannattavia Suomessa.

Lopputuotteiden tuonnilla on oletettavasti negatiivinen vaikutus työllisyyteen, jos tuonti kilpailee suomalaisen lopputuotetuotannon kanssa. Lelujen valmistus on esimerkki tuotannosta, joka on siirtynyt Kiinaan, josta tuotteet tuodaan Suomen kuluttajamarkkinoille. Tutkimustulokset osoittavat, että sekä välituotteiden että lopputuotteiden tuonnilla on ollut merkittäviä negatiivisia vaikutuksia työllisyydelle Suomen teolli-

suusaloilla. Työpaikkoja on kadonnut etenkin keskitason koulutuksen omaavilta ja tuotantoammateissa työskenteleviltä (Nilsson Hakkala ja Huttunen, 2016). Tutkimustulos on yhdenmukainen kansainvälisten tutkimusten kanssa, joiden mukaan globalisaation myötä lisääntynyt tuonti ulkomailta, kuten Kiinasta, on vähentänyt työpaikkoja merkittävästi Yhdysvaltojen teollisessa tuotannossa (Autor, Dorn ja Hanson, 2013; Pierce ja Schott, 2016). Toisaalta on kuitenkin muistettava, että automatisaatio ja teknologinen kehitys selittää suurimman osan perinteisten teollisuustyöpaikkojen katoamisesta. On arvioitu, että Yhdysvalloista on 2010-luvulla kadonnut yli viisi miljoonaa teollisuustyöpaikkaa, ja näistä alle viidennes on johtunut ulkomaan tuonnin lisääntymisestä ja loput tuottavuuden paranemisesta teknologisen kehityksen myötä (Acemoglu ym., 2016).

Kiinankilpailu ei vaikuta Suomen talouteen pelkättään Suomen kautta vaan myös vientimarkkinoiden kautta. Vielä 2000-luvulla ajateltiin, että Kiina kilpaili tuotannosta muiden halpamaiden kanssa ja Kiinan integroitumisesta maailmantalouteen kärsivät erityisesti sellaiset maat kuten Meksiko, Lätinalainen-Amerikka ja entisen itäblokin maat. Kiinan nopea kehitys ja kasvava ulkoistamistrendi on kuitenkin tarkoittanut sitä, että Kiinan vienti koostuu kasvavassa määrin samanlaisista tuotteista kuin kehittyneiden maiden vienti. Tuore tutkimus osoittaa, että Kiinan vientikilpailu syrjäyttää Suomen vientiä ja laskee vientituotteiden hintoja. (Nilsson Hakkala ja Pan, 2018).

Suomen viennin lähitulevaisuuden kasvuun vaikuttaa myös Kiinan hidastunut talouskasvu, joka perustuu entistä enemmän kotimaiseen kulutukseen ja palveluihin. Suomen Kiinan kaupantase on ollut alijäämäinen koko 2000- ja 2010-vuosikymmenien ajan. Kiinan viennin kasvu on heilahdellut voimakkaasti vuodesta toiseen, mutta vuodesta 2015 lähtien tavaravienti on kääntynyt kasvuun ja vuonna 2017 kasvu oli jopa 26 prosenttia bruttoarvoissa laskettuna. Vaikka Kiinan tuonti on myös kasvanut samoina vuosina, kasvu ei ole ollut yhtä voimakasta ja siitä joutuen kauppataseen alijäämä Kiinan kanssa on kaventunut.

Lähivuosina maailmankaupan kasvuun vaikuttaa oleellisesti kauppapoliittinen epävarmuus. Jo usean vuoden ajan kaupalle on luotu eri puolilla maailmaa lisää esteitä ja viime aikojen kehitys viittaa protektionististen tendenssien vahvistumiseen. Yhdysvallat, jota pidettiin aiemmin maailmankaupan edistäjänä, on tehnyt täyskäännöksen kauppapoliittisessa linjauksessaan. Yhdysvaltojen valmiiksi neuvotellun TPP:n (Trans-Pacific Partnership) hylkääminen, NAFTA:n ja bilateraalistien kauppasopimusten uudelleenneuvottelu, maailmankauppajärjestön WTO:n kyseenalaistaminen, kauppasota Kiinan kanssa ja EU:lle ja muille maille asetetut terästullit ovat aiheuttaneet epävarmuutta, jolla on merkitystä tuotantopäätöksille ja investoinneille. Yhdysvaltojen asettamalla ja uhkaamalla kaupanesteillä on odotetusti merkittävä vaikutus tulevaisuuden investointeihin, vientiteollisuuden kehitykseen ja talouden kasvuun Kiinassa.

Presidentti Trumpin kauppapolitiikalla on vaikutusta myös Suomeen. Oleellisin merkitys on sen luoma epävarmuus tulevaisuuden kaupan esteistä ja sopimuksista, ja maailmankauppajärjestön WTO:n toimintakyvystä. Suoria vaikutuksia aiheuttavat myös EU-maita koskevat tullipäätökset. Kesäkuussa 2018 voimaan astuneilla teräs- ja alumiinitulleilla on arvioitu olevan suhteellisen pieni vaikutus Suomen talouteen. Lisäksi mahdolliset tullit EU:n autoviennille Yhdysvaltoihin olisivat Suomen autoteollisuuden kannalta vahingollisia. Suomen kohdalla se voisi merkitä autojen kokoonpanoteollisuuden siirtoa EU:n ulkopuolelle maihin, joiden autoviennille Yhdysvallat ei asettaisi lisätulleja. Myös Kiinalle asetetut tullit vaikuttavat epäsuorasti arvonlisäketjujen kautta Suomessa tapahtuvaan välituotteiden tuotantoon. Epäsuora vaikutus syntyy, kun Suomessa valmistettuja tuotteita käytetään välituotteina Kiinassa tapahtuvassa kokoonpanossa, jonka lopputuotteet viedään Yhdysvaltoihin. Arvonlisäketjut huomioivat laskelmat osoittavat, että presidentti Trumpin jo toimeenpanemat sekä uhkaamat tullit johtaisivat n. 3000 työpaikan menetykseen Suomessa. (Nilsson Hakkala, Wang ja Kuusi, 2018).

Epävarmuutta suomalaisten yritysten toimintaympäristöön lisää myös brexit. Epävarmuus brexit-sopimuksesta ja kaupan kustannuksista on jo pakottanut monikansallisia suuryrityksiä miettimään uusiksi vakiintuneita tuotantomaita, alihankkijasuheteita ja tuotannon arvonlisäketjuja. Sopimus EU:n ja Ison-Britannian kauppasuhteista viivästyy mitä todennäköisemmin. Siirtymäkausi ilman pitkäjänteistä ja pysyvää sopimusta lisää epävarmuutta, joka voi vaikuttaa negatiivisesti Ison-Britannian talouskasvuun ja saada aikaan pysyvää haittaa kauppasuhteisiin. Iso-Britannia on Suomen kuudenneksi tärkein vientimaa, ja vastaa 5 prosenttia Suomen kokonaisviennistä ja 9 prosenttia EU:n viennistä (2017).

Kirjallisuus

- Acemoglu, D., Autor, D., Dorn, D., Hanson, G.H. ja Price, B. (2016). Import Competition and the Great US Employment Sag of the 2000s. *Journal of Labor Economics*, 34(S1), 141–198.
- Acemoglu, D. ja Restrepo, P. (2018). The Race between Man and Machine: Implications of Technology for Growth, Factor Shares, and Employment. *American Economic Review*, 108(6), 1488–1542.
- Agrawal, A. K., Gans, J. S. ja Goldfarb, A. (2018). Prediction Machines: The Simple Economics of Artificial Intelligence. Boston, MA: Harvard Business Review Press.
- Autor, D. H., Dorn, D. ja Hanson, G. H. (2013). The China syndrome: Local labor market effects of import competition in the United States. *American Economic Review*, 103(6), 2121–2168.
- Evans, D. S. ja Schmalensee, R. (2016). Matchmakers: The New Economics of Multisided Platforms: Harvard Business Review Press.
- Nilsson Hakkala, K. ja Huttunen, K. (2016). Worker-Level Consequences of Import Shocks. *IZA Discussion Papers*, 10033.
- Nilsson Hakkala, K. ja Pan, Y. (2019). Firm-Level Responses to Chinese Competition on Export Markets. *Eta Working Papers, tulossa*.
- Nilsson Hakkala, K., Wang, M. ja Kuusi, T. (2018). Tulleja ja uhkauksia. Presidentti Trumpin kauppapolitiikka ja sen seuraukset Suomelle. *Eta Muistioita*, 73.
- Pierce, J. R. ja Schott, P. K. (2016). The surprisingly swift decline of US manufacturing employment. *American Economic Review*, 106(7), 1632–1662.

- Tekninen kehitys ajaa merkittävää työtä koskevaa murrosta, mikä edellyttää ihmisiltä ja instituutioilta suurta sopeutumiskykyä.
- Ihmistyö ei kuitenkaan häviä eikä edes sen määrä välttämättä vähene – koneet hoitavat joitain tehtäviä ja ihmisten työpanos suuntautuu toisaalle.
- Tekninen kehitys lisää kansainvälisen vaihdannan mahdollisuuksia, erityisesti palveluiden tuotannossa ja jakelussa. Digialustojen ja tekoälyn omistus ja hyödyntäminen johtavat globaalin kilpailuasetelman muutoksiin, jotka saattavat olla Suomelle teknologian suoria vaikutuksia merkittävämpiä.
- Myös kauppapolitiikka vaikuttaa merkittävästi vaihdannan laajuuteen, luonteeseen ja suuntautumiseen. Protektionistiset tendenssit ovat lisääntyneet ja voivat ainakin lähitulevaisuudessa rajoittaa kansainvälisen kaupan kasvua. Tästä huolimatta kansainvälisen vaihdannan muutokset luovat jatkosakin sopeutumispaineita Suomen työmarkkinoille.



3

Politiikkatarpeet ja -vastaukset

Työmarkkinoiden toimivuus	32
Antti Kauhanen	
Koulutuspolitiikan kehittämistarpeet	38
Antti Kauhanen – Krista Riukula	
Elinkeino- ja innovaatiopolitiikan painotukset	45
Mika Maliranta	
Sosiaaliturvan uudistaminen	52
Tarmo Valkonen – Niku Määttänen	
Työllisyyttä tukeva veropolitiikka	56
Niku Määttänen	
EU-politiikka	59
Vesa Vihriälä	



Työmarkkinoiden toimivuus

Antti Kauhanen

TYÖMARKKINOIDEN TOIMIVUUS on avainasemassa työllisyysasteen nostamisessa. Seuraavassa esitetään toimenpiteitä, joiden avulla hallitus voi nostaa työllisten määrää Suomessa. Lopuksi keskustellaan perhepaaudistuksesta, jolla voitaisiin parantaa sukupuolten tasa-arvoa työmarkkinoilla.

Työn tarjontaa lisääviä toimenpiteitä on jatkettava

Työllisyysasteen hyvästä kehityksestä huolimatta työn tarjontaa lisääviä toimenpiteitä on jatkettava. Tarjontaa voidaan kasvattaa esimerkiksi seuraavilla keinoilla.

Vuorotteluvapaan poistaminen lisääisi parhaassa työiässä olevien työn tarjontaa. Vuorotteluvapaan ehtoja on kiristetty, mutta se voitaisiin poistaa kokonaan, sillä tutkimuksen mukaan vuorotteluvapaa heikentää työllisyyttä vielä vuosia vuorotteluvapaan päättymisen jälkeenkin (Junka ym., 2009).

Kotihoidontuen enimmäiskeston lyhentäminen esimerkiksi kuudella kuukaudella lisääisi työn tarjontaa. Suomalaisen tutkimuksen mukaan kotihoidontuki vähentää äitien työn tarjontaa merkittäväällä tavalla, joten tämän tutkimuksen valossa kotihoidontuen leikkaaminen on perusteltua (Kosonen, 2014).

Ansiosidonnaisen työttömyysturvan lisäpäivien poistaminen lisääisi ikääntyneiden työn tarjontaa. Vuonna 2005 lisäpäivien ikärajaa nostettiin 55 vuodesta 57 vuoteen. Tuore tutkimus osoittaa tämän reformin lisänneen työllisyyttä ja vahvistaneen julkista taloutta (Kyyrä ja Pesola, 2018).

Kannustinloukkujen purkaminen esimerkiksi asumistukea uudistamalla, varhaiskasvatusmaksuja laskemalla tai työtulovähennyistä korottamalla lisää työllisyyttä vain vähän, ja toimenpiteet ovat uudistuksina kalliita ("Kannustinloukut ja alueellinen liikkuminen -työryhmän selvityksiä," 2017).

Aktiivointitoimenpiteitä on jatkettava

Aktiivimalli on saanut paljon kritiikkiä osakseen ja pitkälti aiheesta, sillä sen toteutus on ontunut. Perusajatus on kuitenkin oikea: useat tutkimukset osoittavat, että säännölliset tapaamiset ja vaatimus aktiivisuuden osoittamisesta lyhentävät työttömyysjaksoja.

Tanskalaiset kokemukset osoittavat, että työvoimaneuvojan säännöllinen tapaaminen on kustannustehokas tapa lyhentää työttömyyden kestoja (Maibom ym., 2017). Tanskassa on myös osoitettu, että aktiivointitoimenpiteet, jossa työttömän työnhakijan oli pakko osallistua työnhakuohjelmaan, koulutukseen

ja säännöllisiin tapaamisiin, lyhensivät työttömyyden kestoja huomattavasti (Graversen ja van Ours, 2008). Suomessa puolestaan on osoitettu, että työttömyysturvan sanktiot nopeuttavat työllistymistä erityisesti työmarkkinatukea saavien osalta (Busk, 2016). Samalla on huomattava, että työvoimatoimistoilla täytyy olla riittävät resurssit aktivoinnin toteuttamiseen (Immervoll ja Scarpetta, 2012). Työvoimatoimiston henkilöresursseja voitaisiin vapauttaa aktivointitoimenpiteisiin automatisoimalla rutiininomaisia työtehtäviä, kuten työpaikkojen osoittamista työnhakijoille.

Työvoiman saatavuutta on parannettava

Tietyissä ammateissa esiintyy työvoimapulaa. Toisilla aloilla pula on suhdanneluonteista, kuten esimerkiksi rakentamisessa. Näillä aloilla työvoiman saatavuutta voidaan parantaa lähinnä nopeuttamalla ulkomaisen työvoiman palkkaamiseen liittyviä lupaprosesseja tai poistamalla ulkomaisen työvoiman tarveharkinta. Toisissa ammateissa työvoimapula on pysyvämpää kuten sairaanhoitajien ja lääkärien osalta sekä erilaisissa matalapalkka-ammateissa kuten puhelin- ja asiakaspalvelukeskusten myyjät. Sosiaali- ja terveystieteiden osalta työvoimapulaa voidaan ratkoa esimerkiksi lääkäreiden koulutusmääriä nostamalla tai helpottamalla ulkomaalaisten lääkäreiden toimintaa Suomessa. Matalapalkka-alojen osalta esimerkiksi työn vastaanottamisen kannustimien parantaminen esimerkiksi työttömien aktivointitoimenpiteillä voisi olla ratkaisu.

Työvoiman saatavuusongelmissa on myös alueellinen ulottuvuus: toisilla alueilla tietyissä ammateissa saattaa esiintyä työvoimapulaa samaan aikaan kun toisaalla samassa ammateissa on ylitarjontaa. Suomessa on jo käytössä liikkuvuusavustus, jonka tarkoitus on auttaa työttömiä muuttamaan työn perässä tai helpottaa pitkistä työmatkoista aiheutuvia kustannuksia. Avustusta on kuitenkin vielä käytetty melko vähän, osin sen huonosta tunnettuudesta johtuen. Saksalainen tutkimus on osoittanut tämän kaltaisen avustuksen parantavan työttömien uusien työsuhteiden laatua palkalla tai sen kestolla mitattuna (Caliendo ym., 2017). Liikkuvuusavustuksen kehittämistä Suomessa on syytä harkita.

Neuvottelujärjestelmän vakiintumista on tuettava

Kilpailukykyä tukevat palkkaratkaisut ovat olennaisia työllisyysasteen kannalta. Edellinen neuvottelukierros Suomessa oli Ruotsin ja Tanskan mallin mukainen, jossa vientiteollisuus neuvottelee ensin ja asettaa jonkinlaisen raamin muidenkin alojen palkankorotuksille. Tällainen hajautettu mutta koordinoitu järjestelmä on esimerkiksi OECD:n mukaan työllisyyskehityksen näkökulmasta hyvin toimiva neuvottelujärjestelmä (OECD, 2018, luku 3). Tällaisen järjestelmän toimivuus edellyttää kuitenkin hyvin toimivaa riitojensovitelmekanismia (Ibsen, 2016; OECD, 2018, luku 3). Sekä Ruotsissa että Tanskassa sovittelujärjestelmässä on piirteitä, jotka tukevat neuvottelujärjestelmän jatkuvuutta. Näitä ei sellaisenaan voi Suomeen tuoda, mutta esimerkiksi Ruotsissa on kaksi asiaa, josta Suomessa voitaisiin ottaa opiksi.

Ensiksi, Ruotsissa puolueeton laitos tuottaa informaatiota toteutuneesta palkkakehityksestä ja arvioita tulevasta talouskehityksestä sekä tulkitsee näitä tilastoja ja työllisyyskehityksen näkökulmasta. Tällainen elin voisi olla Suomessakin hyödyllinen, sillä se luo yhteistä käsitystä nykytilasta ja tulevaisuuden kehityksestä ja luo siten pohjaa sujuville neuvotteluille. Toiseksi, Ruotsissa sovitteluelimen tehtävänä on ylläpitää avoimen sektorin roolia palkankorotusten normin muodostamisessa.¹ Ruotsissa tällainen normi on laajasti hyväksytty ja normiin siirtymisen jälkeen reaali-palkankorotukset ovat olleet positiivisia lähes kaikkina vuosina. Valtakunnansovittelijan merkitystä neuvottelujärjestelmän ylläpitäjänä voisi korostaa esimerkiksi muuttamalla lakia valtakunnansovittelijasta.

Suomalainen neuvottelujärjestelmä tarvitsee enemmän joustavuutta

Rahaliitossa yksittäisellä maalla ei ole valuuttakurssi- tai rahapolitiikkaa käytettävissä ulkoisiin sokkeihin sopeutumisessa. Näissä oloissa tehokas tapa sopeutua ulkoiseen kysyntäsokkiin olisi laskea reaali-palkkoja (Schmitt-Grohé ja Uribe, 2013). Tämä ei kuitenkaan ole mahdollista, jos palkat ovat jäykkiä alaspäin eikä valuuttakurssi voi sopeutua. Tällöin myös reaali-pal-

kat ovat jäykkiä vienti- ja tuontituotteiden hinnoissa mitattuna. Jos nimellispalkkajäykkyys on hyvin pitkäkestoista, voi ulkoisesta shokista seuraava taantumakin pitkittyä. Finanssipoliittinen elvytys voisi olla yksi sopeutumisvaihtoehto, mutta tätäkin sääntelevät EU-sopimukset ja viime kädessä rahoitusmarkkinoiden usko valtioiden selviytymiseen veloistaan.

Nimellispalkkajäykkyys on rahaliitossa ongelmallista myös kaikkia maita yhteisesti kohtaaviin shokkeihin sopeutumisessa, jos palkkajäykkyydessä on eroja eri maiden välillä. Maa, jonka palkat ovat jäykempiä kuin muissa rahaliiton maissa, menettää kilpailukykyään merkittävästi suhteessa niihin rahaliiton maihin, joiden palkat ovat joustavampia (Fahr ja Smets, 2010).

EMU-oloissa palkanmuodostuksen tulisi siis olla melko joustavaa, jotta ulkoiset sokit eivät johtaisi suuriin muutoksiin työllisyydessä, työttömyydessä ja bkt:ssa. Muutoin vaarana on se, että työttömyyden taso jää pysyvästi tai ainakin pitkäksi aikaa entistä korkeammalle tasolle (Gali, 2015).

Nimellispalkat Suomessa ovat kansainvälisesti vertaillen erittäin jäykkiä

Kansainvälisesti vertailukelpoinen tutkimustieto palkkajäykkyyksistä kertoo, että nimellispalkat ja erityisesti reaali-palkat ovat Suomessa kansainvälisesti vertaillen jäykkiä (Dickens ym., 2007). Reaalipalkkajäykkyydessä Suomi on toisena Ruotsin jälkeen ja nimellispalkkajäykkyydessä kuudentena.

Vastaavat Suomea koskevat tuoreemmat tulokset osoittavat, että nimellispalkkajäykkyys nousi huomattavasti taantumavuosina 2008–2013 (Vainiomäki, 2018). Taantumassa nimellispalkkarajoitteet sitovat, vaikka talouden tehokas sopeutuminen edellyttäisi nimellispalkkojen alenemisiä. Suomalainen neuvottelujärjestelmä on tuottanut hyvin alhaisia nimellispalkkojen korotuksia vuosina 2013–2016, mutta finanssikriisin oloissa olisi tarvittu nopeammin maltillisia palkankorotuksia ja jopa nimellispalkkojen leikkauksia. Nimellispalkkajäykkyydet ovat erityisen hankalia matalan inflaation oloissa, sillä matalatkaan

nimellispalkkakorotukset eivät johda reaali-palkkojen laskuun.

Tämä tutkimus osoittaa myös, että suomalaiset yritykset sopeutuvat ulkoisiin sokkeihin sopeuttamalla työvoiman määrää, eivätkä sopeuta tuntipalkkoja, normaaleja- tai ylityötunteja tai henkilöstön vaihtuvuutta. Vainiomäki osoittaa myös, että palkat nousevat nopeammin, kun työllisyys kasvaa yrityksessä, mutta työllisyyden lasku johtaa heikkoon palkkojen laskuun ja vasta viiveellä.

Tutkimuskirjallisuudesta saadaan viitteitä siitä, miksi palkat ovat jäykkiä Suomessa, sillä tutkimukset ovat osoittaneet, että työmarkkinainstituutiot vaikuttavat nimellispalkkajäykkyyteen. Työehtosopimusten yleis-sitovuus (Villanueva, 2015), korkea irtisanomissuoja, korkea työntekijöiden järjestäytymisaste ja keskitetty palkanmuodostus ovat yhteydessä suurempaan nimellispalkkajäykkyyteen (Holden ja Wulfsberg, 2014). Nämä ovat kaikki tekijöitä, jotka luonnehtivat Suomea.

Paikallinen sopiminen voisi vähentää palkkajäykkyyttä

Palkkajäykkyyksiä Suomessa voisi vähentää uudistamalla tapoja, joilla palkoista neuvotellaan. Paikallisen sopimisen lisääminen olisi hyvä keino palkkajäykkyyksien vähentämiseen.

Paikallisella sopimisella tarkoitetaan sitä, että työehdoista sovitaan yrityksen tai jopa toimipaikan tasolla sen sijaan, että työehdot määräytyisivät ammattiliittojen ja työnantajajärjestöjen sopimalla tavalla. Näin tapahtuu joiltain osin nykyäänkin, mutta paljon vähemmän kuin esimerkiksi Ruotsissa tai Saksassa. Eri-tyisesti ns. yleissitovuuden piirissä olevien järjestäytymättömien työnantajien on vaikea sopia työehdoista paikallisesti työntekijöiden kanssa.

Paikallinen sopiminen mahdollistaisi palkkojen sopeuttamisen tilanteessa, jossa yritys kohtaa tilapäisen negatiivisen shokin. Tällä hetkellä Suomessa palkkojen leikkaus edellyttää käytännössä irtisanomisperus-

teen olemassa oloa. 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 ja usein näiden lausekkeiden käyttämiseen vaaditaan irtisanomisperustetta. Paikallisella sopimisella ei siis voida varautua ongelmiin tai pyrkiä estämään niiden syntymistä.

Nämä uudistukset ovat edistäneet paikallista sopimista paljon vähemmän kuin Sipilän hallituksen kaavailut paikallisen sopimisen edistämisestä lainsäädännön kautta. Tässä vaihtoehdossa työsopimus- ja työehtosopimuslakiin olisi kirjattu, miten ja millä edellytyksillä työehdoista voidaan sopia paikallisesti.

Selvitysmies Harri Hietala laati ehdotuksen siitä, miten paikallista sopimista voisi Suomessa edistää lainsäädännön kautta (Hietala, 2015). Ehdotuksen ydin on se, että työnantaja voisi sopia varsin laajasti työehdoista yrityksen työntekijöiden kanssa ja että tämä sopimisen mahdollisuus koskisi myös järjestäytymättömiä työnantajia. Tällainen sopiminen koskisi mm. työaikajärjestelyjä sekä palkankorotusmallia ja palkkausjärjestelmiä.

Hietalan mallissa sopiminen edellyttäisi selkeää määrittelyä siitä, kuka työntekijöiden puolesta neuvottelisi. Työntekijöitä edustavaksi neuvotteluosapuoleksi Hietala ehdottaa luottamusmiestä tai työntekijäryhmää. Henkilöstön tiedonsaantioikeuksia laajennettaisiin, jotta sopijaosapuolilla olisi varmasti yhtäläiset tiedot yrityksen tilanteesta ja toiminnasta.

Paikallisen sopimisen mahdollisuus ei kuitenkaan tarkoittaisi paikallisen sopimisen pakkoa. Jos työntekijäpuoli ei pidä paikallista sopimista itselleen edullisena, sopimusta ei synny, ja tällöin noudatetaan liittojen sopimia työehtosopimuksia. Samoin jos (pieni) työnantaja katsoo paikallisen sopimisen liian moni-

mutkaiseksi tai aikaa vieväksi, se voi aina pitäytyä työehtosopimuksen ehtoihin.

Hietalan malli mahdollistaisi paikalliseen sopimiseen samalla turvaten molempien osapuolten aseman. Tällainen paikallisen sopimisen malli toisi toivottua joustavuutta Suomen työmarkkinoille eikä todennäköisesti johtaisi työehtojen polkumyyntiin (Kauhanen, 2015).

Työvoimapolitiittiset kokeilut on tehtävä niin, että niistä voidaan oppia jotain

Työllisyysastetta voidaan nostaa myös tehostamalla työttömien työllistymistä. Työvoimapolitiikkaa voitaisiin tehostaa tutkimalla asianmukaisesti erilaisten toimenpiteiden vaikutukset ja panostamalla resurssit tehokkaiksi osoitettuihin toimenpiteisiin. Kuluvalle hallituskaudella toteutetut alueelliset työllisyyskokeilut eivät tuota luotettavaa tietoa työvoimapoliteiden toimivuudesta. Tämä johtuu siitä, että kunnat ovat voineet itse valikoitua kokeilujen piiriin. Näissä kokeiluissa ei synny luotettavaa tutkimusasetelmaa, jolla voitaisiin erotella itse kokeilun vaikutukset esimerkiksi suhdannevaihteluista.

Suomessakin tulisi käyttää enemmän satunnaistettuja kokeita työvoimapolitiikan arvioinnissa, kuten esimerkiksi Ruotsissa ja Tanskassa tehdään. Suomessa perustuslain tulkinta on hankaloittanut satunnaistettujen kokeiden toteuttamista, mutta perustulokokeilun osalta perustuslakivaliokunta piti luotettavia arviointituloksia niin tärkeinä, että kokeilu voitiin toteuttaa satunnaistamalla. Tämän päätöksen pohjalta tulisi tulevaisuudessa pyrkiä toteuttamaan yhä useammat kokeilut satunnaistettuina².

Suomalaisessa aktiivisen työvoimapolitiikan arvioinnissa on ollut myös se puute, että arviointi on koskenut vain yksittäisiä toimenpiteitä eikä toimenpiteiden kokonaisuuksia tai sitä, miten erilaisten toimenpiteiden tulisi seurata toisiaan. Toimenpidekokonaisuuksia tulisikin tutkia huomattavasti enemmän (Immervoll ja Scarpetta, 2012). Tämä edellyttää kuitenkin sitä, että toimenpiteiden arviointi suunnitellaan jo

toimenpidekokonaisuuksien suunnittelun yhteydessä. Jälkikäteen tällaisen arvioinnin tekeminen on erittäin hankalaa.

Viimeaikainen tutkimus on kiinnittänyt myös huomiota siihen, että aktiivisella työvoimapolitiikalla voi olla myös varjopuolensa, jos toimenpiteet parantavat niihin osallistuvien työmarkkina-asemaa muiden kustannuksella. Ranskassa ja Ruotsissa tehdyt satunnaistetut kokeet osoittavat, että alueilla, joissa työttömyys on korkea, on aktiivisella työvoimapolitiikalla merkittäviä syrjäytysvaikutuksia: toimenpiteeseen osallistuvat työllistyvät useammin, mutta muut työllistyvät vastaavasti harvemmin. Näitä vaikutuksia tulisi tutkia Suomessakin ja arvioida niiden merkitystä aktiivisen työvoimapolitiikan toteuttamiselle.

Aktiivisen työvoimapolitiikan huolellisella arvioinnilla voitaisiin parantaa sen vaikuttavuutta suuntaamalla resurssit tehokkaisiin toimenpiteisiin.

Perhevapaaudistuksella voidaan parantaa sukupuolten tasa-arvoa työmarkkinoilla

Eräs merkittävimmistä tasa-arvo-ongelmia on työmarkkinoiden ammatillinen eriytyminen sukupuolittain. Miehet ja naiset työskentelevät eri ammateissa, ja tämä ammatillinen eriytyminen on merkittävin tekijä sukupuolten keskimääräisten palkkaerojen taustalla (ks. esim. Meyersson Milgrom ym., 2001; Korkeamäki ja Kyyrä, 2006). Useat tutkimukset ovat myös osoittaneet, että lasten saantiin liittyvät urakatkat ovat yleisempiä naisilla ja vaikuttavat heidän urakehitykseen negatiivisesti (Kauhanen, 2017).

Todennäköisesti perhevapaiden tasaisempi jakautuminen miesten ja naisten välillä pienentäisi sukupuolieroja urakehityksessä ja vähentäisi ammatillista eriytymistä. Perhevapaiden tasaisempaan jakautumiseen voisi vaikuttaa esimerkiksi kiintiöimällä isälle ja äidille suurin piirtein yhtä pitkät perhevapaat.

Perhevapaaudistusten työllisyysvaikutuksia voidaan arvioida vasta, kun uudistuksen yksityiskohdat ovat tiedossa. Työllisyysvaikutuksiin vaikuttavat vanhem-

pain vapaan kesto, päivärahojen taso sekä vapaiden jakautuminen vanhempien kesken (”Kannustinloukut ja alueellinen liikkuminen -työryhmän selvityksiä,” 2017).

Viitteet

- ¹ http://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-2007912-med-instruktion-for_sfs-2007-912
- ² Hyviä kuvauksia satunnaistettujen kokeiden hyödyllisyydestä ovat Hämäläinen ja Verho (2017) sekä Smith (2018).

- Työn tarjontaa lisäävien uudistusten tekemistä on jatkettava. Vuorotteluvapaan lakkauttaminen, kotihoidontuen lyhentäminen ja ansiosidonnaisen työttömyysturvan lisäpäivien poistaminen nostaisivat työn tarjontaa.
- Työttömien aktivointi toimenpiteitä on jatkettava, mutta TE-toimistoilla täytyy olla tähän riittävät resurssit.
- Neuvottelujärjestelmän vakiintumista on tuettava ja ulkoisiin shokkeihin sopeutumiseksi on lisättävä paikallista sopimista.
- Työvoiman saatavuutta on parannettava esimerkiksi nopeuttamalla ulkomaisen työvoiman lupaprosesseja ja luopumalla tarveharkinnasta.
- Perhevapaaudistuksen tavoitteena tulee olla perhevapaiden tasaisempi jakautuminen miesten ja naisten välillä, sillä tämä parantaisi sukupuolten tasa-arvoa työmarkkinoilla.

Kirjallisuus

- Busk, H. (2016). Sanctions and the exit from unemployment in two different benefit schemes. *Labour Economics*, 42, 159–176.
- Caliendo, M., Künn, S. ja Mahlstedt, R. (2017). The return to labor market mobility: An evaluation of relocation assistance for the unemployed. *Journal of Public Economics*, 148, 136–151.
- Dickens, W. T., Götte, L., Groshen, E. L., Holden, S., Messina, J., Schweitzer, M. E., Turunen, J. ja Ward, M. E. (2007). How wages change: Micro evidence from the international wage flexibility project. *Journal of Economic Perspectives*, 21(2), 195–214.
- Fahr, S. ja Smets, F. (2010). Downward wage rigidities and optimal monetary policy in a monetary union. *Scandinavian Journal of Economics*, 112(4), 812–840.
- Gali, J. (2015). Hysteresis and the european unemployment problem revisited. Inflation and Unemployment in Europe, Proceedings of the ECB Forum on Central Banking. European Central Bank, Frankfurt am Main.
- Graversen, B. K. ja van Ours, J. C. (2008). How to help unemployed find jobs quickly: Experimental evidence from a mandatory activation program. *Journal of Public Economics*, 92(10), 2020–2035.
- Hietala, H. (2015). Paikallista sopimista koskeva selvitys. TEM raportteja 62/2015. Työ- ja elinkeinoministeriö.
- Holden, S. ja Wulfsberg, F. (2014). Wage rigidity, inflation, and institutions. *The Scandinavian Journal of Economics*, 116(2), 539–569.
- Hämäläinen, K. ja Verho, J. (2017). Joko Suomessa koittaisi satunnaiskokeiden aika? VATT Policy Brief 1/2017.
- Ibsen, C. L. (2016). The role of mediation institutions in Sweden and Denmark after centralized bargaining. *British Journal of Industrial Relations*, 54(2), 285–310.
- Immervoll, H. ja Scarpetta, S. (2012). Activation and employment support policies in OECD countries. An overview of current approaches. *IZA Journal of Labor Policy*, 1(1), 9.
- Junka, T., Korkeamäki, O., Rokkanen, M. ja Uusitalo, R. (2009). Vuorotteluvapaajärjestelmän työllisyysvaikutukset. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 35/2009, Työ- ja elinkeinoministeriö.
- Kannustinloukut ja alueellinen liikkuminen -työryhmän selvityksiä (2017). (https://vm.fi/artikkeli/-/asset_publisher/tyoryhma-selvitti-kannustinloukkujen-purkamista-laajas-ti-paatoksia-puolivalitarkastelussa).
- Kauhanen, A. (2015). Mitä paikallinen sopiminen muuttaa? Etlä Muistio No. 39, <http://pub.etla.fi/ETLA-Muistio-Brief-39.pdf>
- Kauhanen, A. (2017). Gender differences in corporate hierarchies. *IZA World of Labor*, 2017:358.
- Korkeamäki, O. ja Kyyrä, T. (2006). A gender wage gap decomposition for matched employer-employee data. *Labour Economics*, 13(5), 611–638.
- 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), 817–848.
- Kyyrä, T. ja Pesola, H. (2018). Long-term effects of extended unemployment benefits for older workers. VATT.
- Maibom, J., Rosholm, M. ja Svarer, M. (2017). Experimental evidence on the effects of early meetings and activation. *The Scandinavian Journal of Economics*, 119(3), 541–570.
- Meyersson Milgrom, E. M., Petersen, T. ja Snartland, V. (2001). Equal pay for equal work? Evidence from Sweden and a comparison with Norway and the U.S. *Scandinavian Journal of Economics*, 103(4), 559–583.
- OECD (2018). OECD employment outlook 2018.
- Schmitt-Grohé, S. ja Uribe, M. (2013). Downward nominal wage rigidity and the case for temporary inflation in the eurozone. *Journal of Economic Perspectives*, 27(3), 193–212.
- Smith, J. A. (2018). The usefulness of experiments. *IZA World of Labor*, 436.
- Vainiomäki, J. (2018). The development of wage dispersion and wage rigidity in Finland. Finnish Economic Papers.
- Villanueva, E. (2015). Employment and wage effects of extending collective bargaining agreements. *IZA World of Labor* 136.

Koulutuspolitiikan kehittämistarpeet

Antti Kauhanen | Krista Riukula

KOULUTUSPOLITIIKALLA voidaan vaikuttaa työllisyysasteeseen, talouden kasvuedellytyksiin ja kykyyn sopeutua taloutta kohtaaviin muospaineisiin. Tässä nostamme esille kolme näihin liittyvää koulutuspoliittista asiaa: Peruskoulun varaan jäävien nuorten korkean määrän, korkeakoulutuksen leikkauksista johtuvan koulutustason laskun ja aikuiskoulutuksen roolin ammattirakenteiden muutokseen sopeutumisessa.

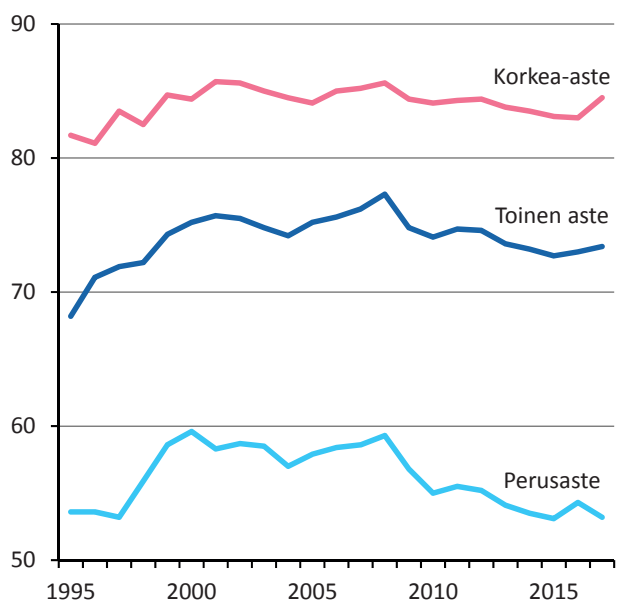
Peruskoulun varaan jäävien osuutta on pienennettävä

Nykyään jokaisesta ikäluokasta noin 15 prosenttia (lähes 10 000 nuorta) jää vaille toisen asteen tutkintoa (Kalenius, 2018). Pelkän peruskoulun varaan jäävillä on merkittävä riski syrjäytyä työmarkkinoilta ja yleisemminkin yhteiskunnasta. Kuviossa 1 on esitetty keskimääräinen työllisyysaste parhaassa työiässä oleville (25–64-vuotiaille) koulutusasteen mukaan Suomessa vuosina 1995–2017. Vain perusasteen suorittaneilla työllisyysaste on noin 53 prosenttia kun toisen asteen koulutuksen suorittaneilla työllisyysaste on noin 73 prosenttia. Lisäksi pelkän peruskoulun varassa olevat nuoret ovat huomattavasti useammin kokonaan koulutuksen ja työvoiman ulkopuolella, tuomittu rikoksesta ja kärsivät mielenterveysongelmista (esim. Asplund ja Vanhala, 2016; Sarvimäki ym., 2016). Ilman toisen asteen tutkintoa jääminen on

yleisempää miesten, suurista kaupungeista ja heikommasta sosioekonomisesta taustasta tulevien, maahanmuuttajataustaisten sekä heikosti peruskoulussa pärjänneiden keskuudessa (Virtanen, 2016).

Peruskoulun varaan jääminen johtuu usein toisen asteen koulutuksen keskeyttämisestä. Kuitenkin noin

Kuvio 1 Työllisyysaste 25–64-vuotiaat, %



Lähde: Eurostat Labor Force Survey.

prosentti nuorista ei osallistu missään vaiheessa toisen asteen koulutukseen. Yksi syy sekä osallistumattomuuteen että myöhemmin tapahtuvaan koulutuksen keskeyttämiseen on se, että nuori ei saa toisen asteen koulutuspaikkaa heti peruskoulun päättyessä (Virtanen, 2016). Ilman toisen asteen koulutuspaikkaa jääminen heikentää nuoren todennäköisyyttä suorittaa toisen asteen tutkinto ja nostaa todennäköisyyttä joutua aikuisena työmarkkinoiden ulkopuolelle ja ajautua rikollisuuteen.

Seuraavassa esittelemme keinoja, joilla peruskoulun varaan jäämistä voidaan vähentää.

Varhainen puuttuminen kustannustehokasta

Tutkimusten mukaan suurimmat hyödyt koulutusinvestoinneista saadaan panostamalla mahdollisimman varhaisessa vaiheessa.¹ Varhaiskasvatuksen laajennuksella näyttää olevan positiivinen vaikutus lasten koulutus- ja työmarkkinatulemiin (esim. Havnes ja Mogstad, 2011). Varhaiskasvatuksesta hyötyvät etenkin vähäosaisten perheiden lapset, kun taas parempiosaisten perheiden lapsille siitä voi olla jopa haittaa (Cornelissen ym., 2018; Datta Gupta, 2018). Tytöt näyttävät hyötyvän enemmän kuin pojat ja maahanmuuttajaperheiden lapset enemmän kuin kantaväestön (Havnes ja Mogstad, 2011; Cornelissen ym., 2018). Varhaiskasvatuksen laadulla on kuitenkin merkitystä. Jos lastenhoito ei ole laadukasta, siitä voi olla kaikkien ryhmien lapsille enemmän haittaa kuin hyötyä.²

Suomalaisten lasten varhaiskasvatukseen osallistuminen on OECD-maiden keskiarvoa alhaisempi (OECD, 2015). Jos verrataan 5-vuotiaita suomalaisia lapsia ruotsalaisiin ja norjalaisiin, erot varhaiskasvatukseen osallistumisessa ovat vielä näkyvissä: Suomessa lapsista 78 prosenttia osallistui varhaiskasvatukseen, kun Norjassa ja Ruotsissa lähes koko ikäluokka oli varhaiskasvatuksessa (97 % ja 98 %) (Ellingsæter, 2012). Tämän lisäksi yksi Suomen haaste on se, että maahanmuuttajien ja matalatuloisten perheiden lapset osallistuvat harvemmin varhaiskasvatukseen, mikä osaltaan lisää perheiden välistä epätasa-arvoa. Haasteena onkin nostaa osallistumisastetta heidän kohdal-

laan, jotka siitä eniten hyötyisivät. Päivähoitomaksut ovat jo alhaiset heille.

Yksimielisiä näkemyksiä toimenpiteistä varhaiskasvatukseen osallistumisen lisäämiseksi ei ole. Subjekttiivisen päivähoito-oikeuden rajoitus saattaa vähentää varhaiskasvatukseen osallistumista niissä ryhmissä, jotka hyötyisivät varhaiskasvatukseen osallistumisesta eniten. Sen purkaminen tulisi ottaa vakavaan harkintaan. OAJ:n esittämä esikoulun aloittamisiän siirto 5-vuotiaaksi voisi parantaa koulunaloitusvalmiutta, etenkin matalatuloisten perheiden lapsille. Näin lapsilla olisi yhtäläisemmät koulunaloitusvalmiudet 7-vuotiaana. Laatu on kuitenkin tärkeää, ja varhaiskasvatuksen laajennus on tehtävä asteittainen, niin että laatu ei kärsi. Ryhmien kokojen on pysyttävä riittävän pieninä ja koulutettujen lastentarhanopettajien määrän riittävän suurena. Suomalaisen varhaiskasvatuksen laadusta on valitettavan vähän tutkimusta. Tuoreet tulokset viittaavat kuitenkin siihen suuntaan, että myös suomalainen varhaiskasvatus edistää lasten taitojen kehittymistä (Huttunen ja Kosonen, 2018). Tarvitaan kuitenkin huomattavasti lisää tutkimustietoa, jotta tästä saataisiin muodostettua luotettava kokonaiskuva.

Oppivelvollisuuden pidentäminen, maksuttomuus ja opiskelupaikkatakuu

Ilman toisen asteen tutkintoa jäävät nuoret ovat moninainen joukko, josta kaikkia ei voi millään tavalla tunnistaa etukäteen (Seuri ym., 2018). Oppivelvollisuusiän nostaminen on tässä mielessä parhaiten kohdentuva toimenpide, koska se kohdistuu koko siihen joukkoon, johon politiikalla pyritään vaikuttamaan. Tämän lisäksi koulutukseen osallistumisen vaihtoehtokustannukset ovat pienet: 80 prosenttia niistä alle 18-vuotiaista nuorista, jotka eivät osallistu koulutukseen, on myös työelämän ulkopuolella. Kun nuoret saataisiin velvoitteen avulla paremmin pidettyä koulutusjärjestelmässä, olisi heihin aiempaa paremmin mahdollista kohdentaa myös muita tukitoimia. Oppivelvollisuusiän korottaminen toimisi mahdollisesti jo niiden kohorttien kohdalla, jotka ovat nyt jo koulussa. Oppivelvollisuusiän nostaminen ei kuitenkaan yksinään riitä. Se tulisi yhdistää myös muihin toimiin.

Oppivelvollisuusiän nostaminen edellyttää sitä, että kaikki opiskelusta aiheutuvat kustannukset, kuten oppimateriaalit, katettaisiin julkisin varoin. Oppimateriaalien maksuttomuuden myötä varmistettaisiin vielä aiempaa paremmin se, että kenenkään opintopolku ei katkeaisi opiskelun aiheuttamien kustannusten myötä tai opiskelusta aiheutuvat kustannukset olisivat pois muusta elämästä. Nykyiset arviot oppimateriaalien kustannuksista ovat mitä todennäköisimmin yläkanttiin arvioitu. Luvut eivät nimittäin ota huomioon sitä, että keskittämällä oppimateriaalihankinnat sekä niiden hankintahinta että -määrä mahdollisesti alenisi huomattavasti.

Tämän lisäksi koulutuspaikkojen määrää tulisi lisätä. Toisen asteen koulutuspaikkoja on tarjolla enemmän kuin peruskoulusta kunakin vuonna valmistuvia nuoria, mutta koulutukseen hakee kuitenkin myös merkittävä määrä aikaisempina vuosina peruskoulun päättäneitä. Koulutuspaikan löytyminen tulisi asettaa viranomaisten vastuulle. On myös muistettava, että laadulla on väliä, etenkin ammatillisessa koulutuksessa, joka on kohdannut rajuja menoleikkauksia. Tämän

lisäksi osallistumisen edellytyksistä, kuten opintojen ohjauksesta ja oppilashuollosta, tulisi huolehtia.

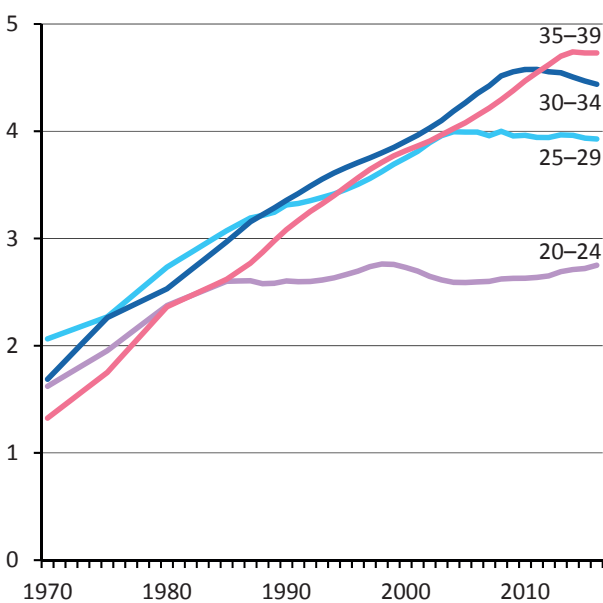
Nykytutkimuksen valossa on kuitenkin mahdotonta sanoa, onko varhainen puuttuminen vai oppivelvollisuuden pidentäminen tehokkaampi keino peruskoulun varaan jäävien määrän pienentämisessä. Hyvin suunniteltujen kokeilujen ja laajojen rekisteriaineistojen avulla saataisiin tietoa siitä, mikä toimii ja millä tekijöillä on merkitystä.

Koulutustason lasku on pysäytettävä

Empiiriset tutkimukset kertovat siitä, että inhimillinen pääoma vauhdittaa talouskasvua (Hanushek ja Woessmann, 2012). Suomen kasvunäkymien kannalta on siis tärkeää huolehtia inhimillisen pääoman tasosta. Tilanne on siinä mielessä hyvä, että inhimillisen pääoman taso on Suomessa maailman kärkeä, mutta toisaalta kehityssuunta on huolestuttava.

Kuviossa 2 on esitetty koulutustaso ikäryhmittäin Suomessa vuosina 1970–2015. Pystyakselilla oleva koulutustasomitta perustuu kansainväliseen koulutustasoluokitukseen, joka mittaa keskimääräisiä koulutusvuosia peruskoulun jälkeen³.

Kuvio 2 Koulutustaso nuorissa ikäryhmissä 1970–2016



Lähde: Kalenius (2018, kuvio 1.4a).

Kuviosta 2 nähdään, että koulutustaso nousi kaikissa kuvion ikäryhmissä 2000-luvun alkupuolelle saakka, jonka jälkeen kasvu pysähtyi tai kääntyi jopa laskuun. Kuvion luvut vieläpä yliarvioivat koulutustason kasvua, sillä opistotutkintojen muuttuminen ammatikorkeakoulututkinnoiksi vuodesta 1996 alkaen nostaa kuvion koulutusmittainta, vaikka tutkintojen sisällössä tai pituudessa ei juuri tapahtunut muutosta (Kalenius, 2018). Kuviosta nähdään, että esimerkiksi 30–34-vuotiaiden koulutusaste kääntyi selkeään laskuun hieman vuoden 2005 jälkeen. 35–39-vuotiaiden ikäryhmässä kasvu loppui hieman myöhemmin. Kalenius (2018) arvioikin, että 1970-luvun lopussa syntyneet ikäryhmät jäävät Suomen korkeimmin koulutetuiksi ikäryhmiksi nykykehityksen valossa.

Koulutustason kasvun pysähtyminen on seurausta koulutuspoliittisista päätöksistä (Karhunen ja Kale-

nus, 2018). Korkeakoulutuksen tarjontaa on supistettu 2000-luvun alusta alkaen, mikä näkyy nyt nuorten koulutustasossa.

Korkeakoulutuksen laajentamisen rahoittaminen lukukausimaksuilla

Korkeakoulutuksen laajentaminen voitaisiin rahoittaa ainakin osin lukukausimaksuilla (Vihriälä ja Määttänen, 2017). Jo kohtuullisilla esimerkiksi 2 000 euron lukukausimaksuilla olisi merkittävä vaikutus yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen rahoitukseen. Lukukausimaksut myös todennäköisesti lyhentäisivät opiskeluaikoja ja loisivat kannustimia parantaa opetuksen laatua. Lukukausimaksujärjestelmä voidaan rakentaa Ison-Britannian mallin mukaan, jolloin lukukausimaksut voidaan maksaa opintolainalla, jonka takaisinmaksu on sidottu opintojen jälkeisiin tuloihin. Tällainen järjestelmä todennäköisesti parantaisi koulutusjärjestelmän tehokkuutta eikä heikentäisi mahdollisuuksien tasa-arvoa⁴.

Aikuiskoulutuksen vaikuttavuutta on parannettava

Suomessa panostetaan työikäisten ja työllisten kouluttamiseen euromääräisesti paljon. Työllisten kouluttautumisen kustannuksista vastaavat Euroopassa merkittävin osin työnantajat, sillä he maksavat noin 66 prosenttia työntekijöidensä kouluttautumisesta OECD-maissa (Brunello ym., 2007). Työnantajien investoinnit ovat taloudellisesti merkittäviä: koulutuskustannusten osuus työvoimakuluista Suomessa on noin 1,5 prosenttia⁵. Palkansaajakorvausten ollessa Suomessa hieman yli 100 miljardia euroa, investoivat yritykset karkeasti arvioiden 1,5 miljardia euroa vuodessa henkilöstökoulutukseen.

Yhteiskunta tukee kouluttautumista esimerkiksi työvoimapolitiittisella koulutuksella (n. 250 miljoonaa euroa vuodessa⁶), aikuiskoulutustuella (190 miljoonaa euroa vuonna 2016⁷) ja opintotuella. Tämän lisäksi yritykset voivat saada verohelpotuksia tai koulutuskorvausta henkilöstönsä kouluttamisesta⁸. On myös huomattava, että tutkintomuotoinen koulutus on Suomessa usein maksutonta tai ainakin voimak-

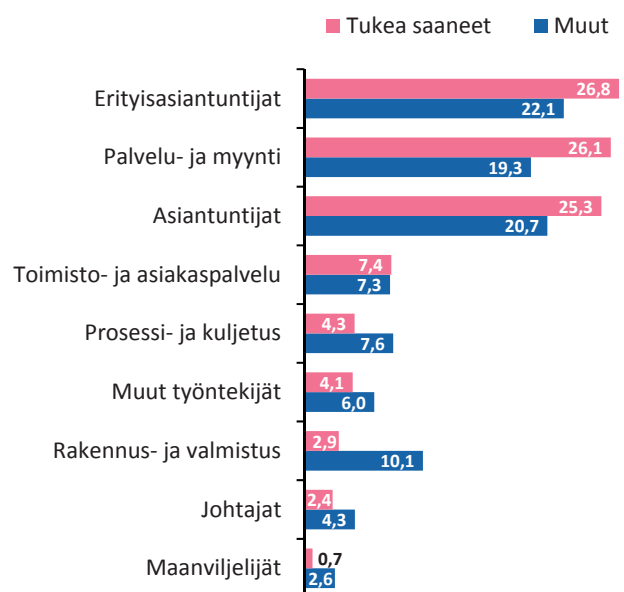
kaasti yhteiskunnan tukemaa. Tämä on merkittävä yhteiskunnan panostus. Järjestöt ja säätiöt puolestaan myöntävät apurahoja aikuisten kouluttautumisen tueksi. Yksilöt maksavat koulutuksestaan pitkälti tulonmenetyksen kautta, joskin osa tukimuodoista (kuten esimerkiksi aikuiskoulutustuki) kompensoi siitä osan.

Työllisten koulutuksen hyödyistä tiedetään vähän

Tutkimukset ovat tuottaneet ristiriitaista tietoa työllisten kouluttautumisen hyödyistä yksilöille ja yrityksille (Brunello ym., 2007, luku 12). Tuore katsaus päättyy kuitenkin siihen tulokseen, että työnantajan tarjoama koulutus nostaa sekä palkkoja että yritysten tuottavuutta (Dostie, 2015). Kouluttautumisen kustannusten mittaaminen on kuitenkin erittäin vaikeaa, ja tutkimuksia, joissa kouluttautumisen tuottoa arvioidaan, on hyvin vähän⁹. Yhteiskunnan hyötyjen arviointi on vielä vaikeampaa, eikä tällaisia tutkimuksia juuri ole.

Aikuisena suoritettujen tutkintojen hyötyjä yksilöille on arvioitu muutamissa tutkimuksissa (Stenberg,

Kuvio 3 Aikuiskoulutustuki kohdentuu tiettyihin ammatteihin, %



Lähde: Kauhanen (2018).

2011; Blanden ym., 2012; Hällsten, 2012). Näiden tutkimusten kohderyhmät ja tarkastelun kohteena olevat koulutukset vaihtelevat, ja näistä syistä myös tulokset ovat hieman erilaisia eri tutkimuksissa. Useimmissa tutkimuksissa havaitaan, että kouluttautuminen nostaa tuloja, mutta vaikutukset eivät ole kovin suuria. Suomessa aikuiskoulutustuki auttaa työllisiä suorittamaan uusia tutkintoja ja vaihtamaan ammattia, mutta lyhyellä aikavälillä vaikutuksia ansioihin ei juuri ole (Kauhanen, 2018). Pidemmällä aikavälillä tilanne voi olla kuitenkin toinen.

Elinikäisen oppimisen kustannusten ja hyötyjen arviointi on nykytiedon valossa hankalaa. Tämä on tärkeä alue, josta tarvittaisiin lisää tutkimusta päätöksenteon tueksi.

Aikuiskoulutus ei kohdistu oikein

Aikuiskoulutukseen osallistuvat kaikkein useimmin korkeasti koulutetut. Tämä koskee sekä yritysten tarjoamaa että omaehtoista koulutusta. Yhteiskunnan näkökulmasta saattaisi olla hyödyllisempää, että aikuiskoulutukseen osallistuisivat yhä useammin myös matalammin koulutetut. Heidän kohdallaan lisäkoulutus saattaisi parantaa työllistymismahdollisuuksia enemmän kuin korkeammin koulutetuilla. Alla olevassa kuviossa nähdään myös, kuinka aikuiskoulutustuki kohdentuu erityisesti ammatteihin, joita ammattirakenteiden muutos ei uhkaa, kuten erityisasiantuntijat ja palvelu- ja myyntityöntekijät. Sen sijaan esimerkiksi prosessi- ja kuljetustyöntekijät, joita ammattirakenteiden muutos uhkaa, ovat aliedustettuina aikuiskoulutustukea käyttävien joukossa.

Tutkimusnäyttö ei tue koulutussetelin käyttöä

Työn murrokseen sopeutumiseksi on esitetty koulutusseteliä työllisille. Olemassa oleva tutkimusnäyttö ei kuitenkaan tue tällaisen setelin käyttöönottoa.

Sveitsissä toteutettiin satunnaistettu kenttäkoe, jossa satunnaisesti valitut työntekijät saivat koulutussetelin, jonka arvo vaihteli 200 ja 1 500 Sveitsin frangin välillä.¹⁰ Koulutussetelillä ei ollut vaikutusta työllisyyteen, tutkinnon suorittamiseen tai palkkoihin vuosi

kokeen päättymisen jälkeen (Schwerdt ym., 2012). Alankomaissa puolestaan toteutettiin heikosti koulutettuihin kohdistuva kenttäkoe, jossa satunnaisesti valitut työntekijät saivat 1 000 euron koulutussetelin. Tässä tutkimuksessa havaitaan, että setelit lisäsivät koulutukseen osallistumista, mutta eivät vaikuttaneet palkkoihin tai työmarkkinasiirtymiin (Hidalgo ym., 2014). Saksassa tarkasteltiin koulutusseteli ohjelmaa vertaamalla koulutussetelin avulla koulutukseen osallistuneita niihin, jotka saivat setelin ja jotka aikoivat osallistua koulutukseen, mutta eivät kuitenkaan osallistuneet satunnaisista syistä johtuen (Gorlitz ja Tamm, 2016). Seteli kattoi 50 prosenttia koulutuskustannuksista 500 euroon saakka. Tulokset osoittavat, että setelin saaminen ei vaikuttanut työllisyyteen tai palkkoihin, mutta vaikutti työtehtäviin, joita työntekijät tekivät. Saksassa on myös tutkittu vanhemmille työntekijöille suunnattua koulutustuki ohjelmaa (Dauth ja Toomet, 2016). Tässä ohjelmassa koulutus voi olla hyvin monimuotoista ja kestää keskimäärin 115 päivää. Kyseessä on siis merkittävä koulutuspanostus. He havaitsevat, että ohjelmalla oli positiivinen vaikutus osallistuneiden työllisyyteen.

Suomessa panostetaan aikuisten kouluttautumiseen paljon, mutta vaikutuksista tiedetään melko vähän. Aikuiskoulutuksen vaikuttavuudesta tarvitaan paljon lisätietoa, jotta koulutusresursseja voidaan kohdentaa entistä tehokkaammin. Todennäköisesti tukien tulisi kohdentaa aiempaa enemmän matalammin koulutetuille ja heille, joiden osaamista ammattirakenteiden muutos uhkaa. Näin rahoituspanokset suuntautuisivat sinne, mistä niille saataneen paras yhteiskunnallinen tuotto. Paras tapa tutkia tukien vaikutusta aikuisten kouluttautumiseen olisi järjestää laajoja satunnaistettuja tai alueellisia kokeiluja.

- Peruskoulun varaan jäävien määrä on Suomessa aivan liian suuri ja se täytyy saada laskemaan. Tähän tarvitaan erilaisia keinoja varhaisesta puuttumisesta oppivelvollisuuden pidentämiseen.
- Koulutustaso laskee Suomessa korkeakoulutukseen aloituspaikkojen leikkauksen takia. Korkeakoulutuksen aloituspaikkoja on lisättävä, ja yksi keino näiden lisäresurssien rahoittamiseen ovat lukukausimaksut.
- Aikuiskoulutusta on kehitettävä siten, että se kohdistuisi paremmin niihin, jotka siitä todennäköisesti eniten hyötyvät.

Viitteet

- ¹ Henkisen pääoman kehittyminen on dynaaminen prosessi, jossa aiemmat investoinnit nostavat myöhempien investointien tuottoa (Cunha ym., 2006)
- ² Tässä kohdassa laadulla viitataan siihen, että varhaiskasvatus/päivähoito ei keskity vain pelkästään lastenhoitoon vaan panostaa myös aikuisten ja lasten väliseen interaktioon, joka tukee lasta, ja edesauttaa lapsen kehitystä ja oppimista (Cascio, 2015).
- ³ Koulutustasomittaimessa perusaste (ISCED -2) saa arvon 0, toinen aste (ISCED 3) arvon 3, erikoisammattikoulutusaste (ISCED 4) arvon 4, alin korkea-aste (ISCED 5) arvon 5, alempi korkeakouluaste (ISCED 6) arvon 7, ylempi korkeakouluaste (ISCED 7) arvon 9 ja tutkijakoulutusaste (ISCED 8) arvon 12.
- ⁴ Tarkemmin lukukausimaksuja korkeakoulujen rahoituksessa käsittelee Vihriälä ja Määttänen (2017).
- ⁵ [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Costs_of_continuing_vocational_training_courses_relative_to_total_labour_costs_for_all_enterprises_2010_\(%25\)_ET17.png](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Costs_of_continuing_vocational_training_courses_relative_to_total_labour_costs_for_all_enterprises_2010_(%25)_ET17.png)
- ⁶ <http://budjetti.vm.fi/indox/sisalto.jsp?year=2017&lang=fi&maindoc=/2017/tae/hallituksenEsitys/hallituksenEsitys.xml&id=/2017/tae/hallituksenEsitys/Yksityiskohtaiset-Perustelut/32/30/51/51.html>
- ⁷ <https://www.koulutusrahasto.fi/fi/tietoa-koulutusrahastosta/vuosikertomus-2016/>
- ⁸ <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2013/20131136>
- ⁹ Almeida ja Carneiro (2009) lienee ainoa tutkimus, jossa tuottoa on pystytty arvioimaan.
- ¹⁰ 200 Sveitsin frangia vastaa noin 180 euroa ja 1 500 frangia noin 1 300 euroa (vaihtokurssi 29.11.2018)

Kirjallisuus

- Almeida, R. ja Carneiro, P. (2009). The return to firm investments in human capital. *Labour economics*, 16(1), 97106.
- Asplund, R. ja Vanhala, P. (2016). Neet-nuorten tulkinnessa korjattavaa. Etlä Muistio No. 52, <https://www.etla.fi/julkaisut/neet-nuorten-tulkinnassa-korjattavaa/>
- Blanden, J., Buscha, F., Sturgis, P. ja Urwin, P. (2012). Measuring the earnings returns to lifelong learning in the UK. *Economics of Education Review*, 31(4), 501–514.
- Brunello, G., Garibaldi, P. ja Wasmer, E. (toim.) (2007). Education and training in Europe. Oxford University Press.
- Cascio, E. U. (2015). The promises and pitfalls of universal early education. *Iza World of Labor* 2015:116.
- Cornelissen, T., Dustmann, C., Raute, A. ja Schönberg, U. (2018). Who benefits from universal child care? Estimating marginal returns to early child care attendance. *Journal of Political Economy*, 126(6), 2356–2409.
- Cunha, F., Heckman, J. J., Lochner, L. ja Masterov, D. V. (2006). Chapter 12 interpreting the evidence on life cycle skill formation, *Handbook of the Economics of Education*, Vol. 1, 697–812.
- Datta Gupta, N. (2018). Maternity leave versus early child-care – what are the long-term consequences for children? *IZA World of Labor* 2018:438.
- Dauth, C. ja Toomet, O. (2016). On government-subsidized training programs for older workers. *LABOUR: Review of Labour Economics & Industrial Relations*, 30(4), 371–392.
- Dostie, B. (2015). Who benefits from firm-sponsored training? *IZA World of Labor* 145.
- Ellingsæter, A. L. (2012). Cash for childcare. Experiences from Finland, Norway and Sweden.
- Gorlitz, K. ja Tamm, M. (2016). The returns to voucher-financed training on wages, employment and job tasks. *Economics of Education Review*, 52(June 2016), 51–62.
- Hanushek, E. A. ja Woessmann, L. (2012). Do better schools lead to more growth? Cognitive skills, economic outcomes, and causation. *Journal of Economic Growth*, 17(4), 267–321.
- Havnes, T. ja Mogstad, M. (2011). No child left behind: Subsidized child care and children's long-run outcomes. *American Economic Journal: Economic Policy*, 3(2), 97–129.
- Hidalgo, D., Oosterbeek, H. ja Webbink, D. (2014). The impact of training vouchers on low-skilled workers. *Labour Economics*, 31(December 2014), 117–128.
- Huttunen, K. ja Kosonen, T. (2018). Kotihoidon tuen vaikutus lapsiin. Palkansaajien tutkimuslaitos, Tutkimuksia 115.
- Hällsten, M. (2012). Is it ever too late to study? The economic returns on late tertiary degrees in Sweden. *Economics of Education Review*, 31(1), 179–194.
- Kalenius, A. (2018). Koulutustason kehitys Suomessa. Taustaraportti Talouspolitiikan arviointineuvostolle.
- Karhunen, H. ja Kalenius, A. (2018). Miksi nuorten koulutus-taso laskee? *Yhteiskuntapolitiikka*, 83(5–6), 562–572.
- Kauhanen, A. (2018). The effects of an education-leave program on educational attainment and labor-market outcomes. Etlä Working Papers No. 56, <http://pub.etla.fi/ETLA-Working-Papers-56.pdf>
- OECD (2015). Education at a glance 2015.
- Sarvimäki, M., Ansala, L. ja Hämäläinen, U. (2016). Slipping through the cracks of a welfare state: Children of immigrants in Finland. VATT WP 72.
- Schwerdt, G., Messer, D., Woessmann, L. ja Wolter, S. C. (2012). The impact of an adult education voucher program: Evidence from a randomized field experiment. *Journal of Public Economics*, 96(7), 569–583.
- Seuri, A., Uusitalo, R. ja Virtanen, H. (2018). Pitäisikö oppivelvollisuusikä nostaa 18 vuoteen? Taustaraportti Talouspolitiikan arviointineuvostolle, https://www.talouspolitiikanarviointineuvosto.fi/wordpress/wp-content/uploads/2018/01/Seuri_Uusitalo_Virtanen_2018.pdf
- Stenberg, A. (2011). Using longitudinal data to evaluate publicly provided formal education for low skilled. *Economics of Education Review*, 30(6), 1262–1280.
- Vihriälä, V. ja Määttä, N. (2017). Kolme keinoa turvata tutkimuksen ja koulutuksen rahoitus. Etlä Muistio No. 58, <http://pub.etla.fi/ETLA-Muistio-Brief-58.pdf>
- Virtanen, H. (2016). Essays on post-compulsory education attainment in Finland. Aalto University publication series Doctoral dissertations 87.



Elinkeino- ja innovaatiopolitiikan painotukset

Mika Maliranta

Elinkeino- ja innovaatiopolitiikka talouspolitiikan osana

Makrotaloustieteessä on perinteisesti tehty selkeä ero lyhyen ja pitkän aikavälin näkökulmien välillä. Toisaalta pyrkimyksenä on kuitenkin tarkastella lyhyttä ja pitkää aikaväliä yhtenäisessä tarkastelukehikossa. Lyhyen aikavälin analyysissä keskitytään talouden suhdanteiden vaihteluun sekä niiden tasoittamisen tarpeeseen ja mahdollisuuksiin finanssi- ja rahapolitiikan keinoin. Pitkän aikavälin analyysissä huomion kohteena ovat talouskasvun trendit, trendien käänteet sekä trendeihin vaikuttavat tekijät. Tällöin tarkastelun kohteena ovat erityisesti koulutus, tutkimus ja kehitystyö sekä tuote-, työ- ja pääomamarkkinoiden toiminta.

Usein talouspoliittisten suositusten lähtökohtana on ensin tunnistaa ne tilanteet, jossa vapaasti toimivat markkinat eivät tuota hyvinvoinnin kannalta toivottavia tuloksia sekä eritellä näihin epäonnistumisiin johtavia syitä. Tämän jälkeen arvioidaan, millaisia keinoja julkisella valalla on puuttua markkinoiden toimintaan siten, että hyvinvointi koko kansantalouden tasolla arvioituna paranee.

Vapaasti toimivilla markkinoilla talouden suhdanteet voivat heilahdella enemmän kuin olisi hyvinvoinnin kannalta hyväksi. Laskusuhdanteen aikana työllisyys

heikkenee ja vastentahtoinen työttömyys lisääntyy. Korkeasuhdanteen aikana puolestaan inflaatio kiihtyy. Pienen avotalouden suhdanteet riippuvat olennaiselta osin kansainvälisen talouden muutoksista ja sen vientiyriytysten kustannuskilpailukyvyistä. Useimmat ekonomistit ovat sitä mieltä, että talouden suhdanteita on syytä yrittää tasoittaa makrotalouspolitiikan keinoin. Myös kustannuskilpailukyvyistä huolehtiminen nähdään yleisesti tärkeänä. Innovaatio- ja elinkeinopolitiikan päätarkoitus ei ole suhdanteiden tasaaminen, mutta näiden toimien teho riippuu osin suhdannetilanteesta. On myös tärkeää muistaa, että yritystuet helposti jäykistävät markkinoiden uudistumiskykyä ja tällä tavalla hidastavat talouden pitkän aikavälin kasvua.

Elinkeino- ja innovaatiopolitiikkaa tarvitaan teknologisen kehityksen tueksi

Rahoitusrajoitteet ja ulkoisvaikutukset ovat innovaatiopolitiikan keskeiset perusteet

Vapaasti toimivilla markkinoilla ihmiset saattavat investoida koulutukseensa ja yritykset tutkimukseen sekä innovaatioihin vähemmän kuin olisi kansantalouden kokonaishyvinvoinnin kannalta parasta. Yksi syy ovat rahoitusrajoitteet. Niiden takia ihmiset eivät pysty investoimaan riittävästi koulutukseen eikä yritykset

tutkimukseen, kehitykseen ja innovaatioihin (t&k&i) silloinkin, kun tuotto-odotukset ovat korkeat ja halua olisi. Syynä voi olla rahoitusmarkkinoiden epä-täydellisyys. Yksityisillä rahoitusmarkkinoilla ihmisten koulutuksellaan hankkima inhimillinen pääoma tai yritysten t&k&i-panostuksilla synnytetty aineeton pääoma on usein lainamarkkinoilla puutteellinen vakuus, minkä vuoksi lainaa ei välttämättä ole tarjolla järkeviinkään investointeihin.

Toisaalta, vaikka ihmisillä ja yrityksillä olisikin kyky investoida koulutukseen ja t&k&i:hon omasta näkökulmasta riittävä määrä, heillä ei välttämättä ole halua investoida riittävästi koko kansantalouden näkökulmasta arvioituna. Syynä on se, että näiden investointien kansantaloudelliset tuotot, eli ns. sosiaaliset tuotot, saattavat olla niiden yksityisiä tuottoja korkeammat.

Selityksenä ovat niin sanotut ulkoisvaikutukset. Koulutusinvestointia harkitsevat ihminen ei ota laskelmissaan huomioon sitä, että hänen koulutusinvestointinsa voi lisätä hänen oman tuottavuutensa lisäksi myös joidenkin muiden ihmisten tuottavuutta. Muun muassa Moretti (2004) tarjoaa empiiristä näyttöä koulutukseen sisältyvistä positiivisista ulkoisvaikutuksista. Vastaavasti t&k&i-panostuksestaan päättävä yritys ei ota huomioon sitä, että sen panostus voi vaikuttaa myös muiden yritysten tuottavuuteen. Hall, Mairesse ja Mohnen (2010) tekevät kattavan perusteellisen katsauksen t&k-panosten tuottavuusvaikutuksia koskeviin tutkimuksiin. He toteavat johtopäätöksensä, että yleisesti ottaen yritysten t&k-panostusten sosiaaliset tuotot ovat merkittävästi niiden yksityisiä tuottoja suuremmat. Perustutkimuksen osalta yksityisten ja sosiaalisten tuottojen ero on luultavasti vieläkin merkittävämpi.

Usein muistutetaan, että Suomen osuus globaalin teknologisen tiedon muodostuksesta on parin prosentin luokkaa, ja arvellaan, että Suomessa tuotetun uuden teknologisen tiedon hyödyt karkaavat merkittävältä osin ulkomaisille kuluttajille ja yrityksille. Näin onkin, jos ajatellaan, että tuottavuuden kasvu on lopulta kiinni pelkästä teknologisesta tiedosta, eli ”resepteis-

tä”, joita kukin yritys pystyy helposti hyödyntämään tuottavalla tavalla omista vaihtelevissa tilanteissaan.

Tuottavuustutkimusten viesti kuitenkin on, että edellä esitetty näkemys on liian kapea (Cohen ja Levinthal, 1989; Griffith, Redding ja Van Reenen, 2003; 2004). T&k&i-panostus tuottaa paitsi uutta teknologista tietoa myös uutta, ihmisiin sitoutunutta teknologista osaamista. Tuota osaamista tarvitaan paitsi uuden tiedon synnyttämiseen, mutta myös siihen, että muista maista tai yrityksistä leviävää teknologista tietoa pysyttäisiin hyödyntämään tehokkaasti täällä toimivien yritysten erilaisissa tilanteissa

Teknologista oppimista ja osaamista korostava näkökulma antaa lisäperusteita julkisen vallan pyrkimyksille kannustaa yrityksiä panostamaan t&k&i:hon vielä enemmän kuin olisi niiden oman voitonmaksimoinnin näkökulmasta optimaalista. (Aghion ja Jaravel, 2015). Keinona voi olla t&k&i-projekteihin tarjottavat avustukset tai ylimääräiset verohuojennukset. Kun otetaan huomioon t&k&i-toiminnassa tapahtuva oppiminen, niin silloin jopa täydellisesti epäonnistunut, mutta kuitenkin kunnianhimoinen, t&k&i-projekti voi olla kansantaloudelle joissakin tilanteissa lopulta hyödyllinen. Epäonnistuneessakin kehityshankkeessa tutkijoiden teknologinen osaaminen on voinut kehittyä tavalla, josta voivat hyötyä muut yritykset, kun ne palkkaavat näitä työntekijöitä (Møen, 2007). Yrityksissä tapahtuva t&k&i-toiminta voi siis tavallaan täydentää korkeakoulujen tehtävänä olevan ylimmän (teknologisen) opetuksen tarjontaa.

Koulutuksen ja t&k&i-panostuksen vaihtoehtois-kustannukset alenevat laskusuhdanteen aikana. Kun työntekijän tulot alenevat työttömyyden tai ylitöiden vähenemisen johdosta, opiskelusta aiheutuvat tulonmenetykset vähenevät ja opiskelu alkaa vaikuttaa aikaisempaa houkuttelevammalta vaihtoehdolta yksilön näkökulmasta. Koulutusinvestoinneissa onkin havaittu usein vastasyklisiä piirrettä. Sen sijaan yritysten omien t&k&i-panostuksien on usein havaittu vähenevän lasku- ja lisääntyvän noususuhdanteen aikana eli ne vaihtelevat myötäsyklisesti. Barlevy (2007) esittää,

että vapaasti toimivilla markkinoilla t&k&i vaihtelee myötäsykliksemmin kuin olisi kansantalouden kokonaisedun kannalta parasta. Barlevy esittää, että laskusuhdanteen aikana yritysten kannustimet panostaa t&k&i-toimintaan vähenevät enemmän kuin olisi kansantaloudelle eduksi.

Barlevyn huomiot yritysten t&k&i-panostusten suhdannevaihtelusta kertovat myös siitä, miksi lyhyen aikavälin suhdannevaihtelut ylipäättänsä saattavat vaikuttaa negatiivisesti pitkän aikavälin tuottavuuden ja talouden kasvuun. Näin se tarjoaa perusteluja suhdannevaihtelua tasaavalle finanssi- ja rahapolitiikalle. Huomiot tarjoavat perusteita sille, miksi julkisen vallan voi olla järkevää lisätä yrityksille suunnattuja t&k&i-tukia taantuman aikana ja tällä tavalla tasata t&k&i-panostusten suhdannevaihtelua kansantaloudessa. On myös tarvetta selvittää missä määrin taantuma johtuu kysynnän väliaikaisesta heikentymisestä ja missä määrin pysyvistä negatiivisista teknologiasokista, kuten esimerkiksi Nokian-romahduksessa. Jälkimmäisessä tilanteessa lisäpanostuksien t&k&i:hon voidaan ajatella olevan erityisen hyvin perusteltuja. Romahtanut t&k&i-pääomakanta tarvitsee silloin korjausta, ja markkinoilla on tarjolla innovaatiotyöntekijöitä sitä tekemään.

Alueellisten erojen tasauskin voi olla järkevää

Elinkeino- ja innovaatiopolitiikkaa on käytetty alueellisten kehityserojen tasoittamiseen. Taloustietelijöiden keskuudessa on esiintynyt paljon epäluuloa teollisuuspolitiikkaa kohtaan ylipäättänsä, mutta erityisesti sen alueellisiin muotoihin. Tälle epäluulolle on perusteita, joihin palataan tuonnempana. Toisaalta aivan kuten on hyviä perusteita pyrkiä tasoittamaan työllisyyden vaihtelua suhdannetilanteiden välillä, on luontevaa ajatella, että työllisyyden eroja kannattaa tasoittaa alueiden välillä. Viime aikoina on esitetty uutta näyttöä siitä, että taantuneisiin alueisiin keskittyvällä aluepolitiikalla voidaan saada merkittäviä myönteisiä vaikutuksia työllisyyteen ja investointeihin. Poliitiikan avulla voidaan parantaa ihmisten hyvinvointia niillä alueilla, joilla taloudellinen ahdinko on pahinta. Tämä kohottaa alueilla elävien ihmisten tyytyväisyyttä elä-

määnsä. Tällainen politiikka voi olla perusteltua myös julkisen talouden tasapainon näkökulmasta. (Austin, Glaeser ja Summers, 2018; Henkel, Seidel ja Suedekum, 2018; Criscuolo ym., forthcoming).

Parhaimmillaan vaikutukset voivat olla jopa vieläkin kauaskantoisemmat: taloudelliset vaikeudet heijastuvat usein kielteisesti ihmisten arvoihin ja asenteisiin (Friedman, 2005). Tästä näkökulmasta katsoen on kiinnostavaa havaita, että toisin kuin joissakin muissa maissa, Suomessa sekä talouskehityksen että arvojen ja asenteiden alueelliset erot ovat kaventuneet (Fornaro, 2018a; 2018b). Yksi tulkinta tälle on se, että aluepolitiikka on tuottanut Suomessa toivottuja tuloksia.

Elinkeino- ja innovaatiopolitiikassa on riskejä

Elinkeino- ja innovaatiopolitiikan panostukset täytyy rahoittaa verotuksella, joka käytännössä aina aiheuttaa hyvinvointimenetyksiä. Toisaalta elinkeino- ja innovaatiopolitiikan panostuksille on aina vaihtoehtoisia käyttötarkoituksia, joten panostuksiin sisältyy aina vaihtoehtoiskustannuksia. Eräs elinkeino- ja innovaatiopolitiikan välineisiin liittyvä riski onkin se, että sama vaikutus saataisiin tehokkaammin aikaan muilla keinoilla.

Arvioinnissa on aina syytä pyrkiä ottamaan huomioon kaikki hyödyt ja haitat. Esimerkiksi innovaatiopolitiikkaa suunniteltaessa täytyy ottaa huomioon suorien hyötyjen (hyöty kohteena oleviin yrityksiin) ja epäsuorien hyötyjen (ulkoisvaikutukset muihin yrityksiin) lisäksi myös sekä suorat että epäsuorat kustannukset (ks. esim. Takalo, Tanayama ja Toivanen, 2017). T&k&i-avustuksista aiheutuu kansantalouden hyvinvoinnin kannalta hyödyttöä työtä, kun yritykset joutuvat valmistelemaan yritystukianomuksia ja viranomaiset joutuvat niitä käsittelemään. On myös muistettava, että pätevien innovaatiotyöntekijöiden määrä on rajallinen. Siksi julkiset panostukset yritysten t&k&i-investointeihin voivat kiihdyttää palkkainflaatiota. Silloin kansantalouden reaaliset teknologiset panostukset eivät kasva toivotussa määrin. Riippumatta siitä, käytetäänkö keinona suoraa avustuksia vai vero-

helpotuksia, vaikutus julkisen talouden tasapainoon on kielteinen. Verohelpotusten yksi heikkous suoriin avustuksiin verrattuna on se, että verohelpotusten suuruuden mittaaminen on joskus vaikeaa (Eerola, 2018).

Kuten edellä todettiin, uusi tutkimus on antanut tukea ajatukselle, että joissakin tilanteissa alueellista työllisyyttä voidaan menestyksellisesti parantaa työn kysyntää lisääväällä ja työpaikkojen luontiin tähtääväällä elinkeinopolitiikalla. Toisaalta tutkimuksissa on havaittu, että aluepolitiikka ei välttämättä vaikuta myönteisesti tuottavuuteen, vaikka periferia-alueilla on tyypillisesti paljon kiinnikuromisvaraa keskusta-alueisiin nähden (Henkel, Seidel ja Suedekum, 2018; Criscuolo ym., tulossa).

Tuotantotoiminnan alueellinen keskittyminen on keskeinen osa taloudellista kehitystä niin sanottujen agglomeraatiovaikutusten vuoksi. Kyse on siitä, että yritysten ja ihmisten välillä esiintyy sellaista alueellisesti rajautunutta vuorovaikutusta, jossa kukin parantaa toistensa tuottavuutta. Tällainen vuorovaikutus on innovaatiotoiminnan ekosysteemin keskeinen osa. Aluepolitiikka voi hidastaa alueellista keskittymistä ja tällä tavalla haitata innovaatiotoimintaa kansantalouden tuottavuuskasvua hidastavalla tavalla. Nämä näkökohdat korostavat kaupunkien ja metropolien merkitystä talouskasvussa (Glaeser, 2011).

Aluepolitiikka voi saada aikaan myös sen, että tehokkaimmat yritykset keskittyvät entistä voimakkaammin ydinalueille ja tehottomat yritykset sijoittuvat periferioihin (Baldwin ja Okubo, 2006). Tuotantotoiminnan alueellinen keskittyminen lisää yritysten välistä kilpailua, mikä voi lisätä yritysten innovaatiohalukkuutta. Kilpailu myös kiihdyttää työvoiman siirtymistä tehottomista yrityksistä tehokkaisiin eli niin sanottua ”luovaa tuhoa”. Teollisuuden toimialoilla esiintyvän luovan tuhon yritysten välillä on havaittu olevan selvästi vahvempaa Uudellamaalla kuin Itä- ja Pohjois-Suomessa (Böckerman ja Maliranta, 2007).

Epäonnistunut aluepolitiikka voi siis vähentää sekä innovaatioita yrityksissä että luovaa tuhoa yritysten

välillä. Tästä syystä aluepolitiikka voi hidastaa kansantalouden kasvua. Vaikka alueellisella työllisyyden parantamiseen tähtääväällä elinkeinopolitiikalla näyttää siis olevan perusteita, on syytä pitää mielessä varsinkin alueellisen innovaatiopolitiikan riskit, kuten vuonna 2009 valmistuneessa Suomen innovaatiopolitiikan kansainvälisessä arvioinnissa korostettiin (Veugelers ym., 2009).

Vaikka innovaatiopolitiikassa ei olisikaan selvää alueperusteisuutta, sillä voi silti olla merkittäviä kielteisiä vaikutuksia talouden rakenteiden muutokseen. Innovaatiotoiminnan kansantaloudellisen tuloksellisuuden kannalta on tärkeää, että tutkijat ja teknologioiden kehittäjät työskentelevät sellaisissa yrityksissä, joissa heidän innovointikykynsä ovat tehokkaimmassa käytössä. Acemoglu ym. (tulossa) kiinnittävät tuoreessa tutkimuksessaan huomiota siihen, että julkisen vallan myöntämät avustukset yritysten t&k&i-hankkeisiin saattavat hidastaa yritys- ja työpaikkarakenteiden tuottavuuskehityksen kannalta tarpeellista uudistumista. He arvioivat, että epäonnistuneen t&k&i-politiikan negatiiviset vaikutukset saattavat olla merkittävät. Tutkimuksen tulokset kertovat, että innovaatiopolitiikassa on hyvin tärkeätä kiinnittää huomiota siihen, että politiikalla ei tueta tehostomien yritysten markkinoilla säilymistä ja tällä tavalla samalla tukita uusien innovatiivisten yritysten pääsyä markkinoille.

Edellinen näkökohta korostaa sitä, että innovaatiopolitiikassa on turvallisempaa panostaa innovaatiojärjestelmän ekosysteemiin kuin tukea tiettyjä valittuja toimialoja saatikka yrityksiä. Panostuksina innovaatiojärjestelmän ekosysteemiin voidaan nähdä ne politiikkatoimet, joita Takalo ja Toivanen (2016) kutsuvat epäsuoraksi innovaatiopolitiikaksi. He lukevat tähän kuuluvan panostukset perustutkimukseen, koulutukseen, kilpailupolitiikkaan sekä pääoma- ja työmarkkinoiden kehittämisen.

Rajaehdot on pidettävä mielessä

Yritykset ovat herkkäliikkeitä globaalissa taloudessa. Tämä on johtanut muun muassa valtioiden väliseen verokilpailuun varsinkin yritysten kohdalla. Kilpai-

luckyisellä verotuksella valtiot pyrkivät houkuttelemaan esimerkiksi pääkonttoreita omaan maahansa. Pyrkimyksenä on myös, että yritykset näyttäisivät mahdollisimman suuren osan voitoistaan kyseisen maan verotuksessa. Valtiot myös kilpailevat siitä, mihin maahan yritykset sijoittavat tuotantotoimintansa. Tässä kilpailussa valtiot käyttävät verohelpotusten lisäksi myös muita yrityksille suunnattuja etuuksia kuten avustuksia ja takauksia.

Kansainvälisen kaupan teoriassa pohdittiin 1980- ja 90-luvulla vilkkaasti niin sanotun strategisen kauppapolitiikan mahdollisuuksia (Brander ja Krugman, 1983). Lähtökohtana oli huomio, että kilpailu on epätäydellistä, mikä johtaa erilaisiin peliteoreettisiin aseteelmiin. Silloisessa kirjallisuudessa kiinnitettiin huomiota siihen, että joissakin tilanteissa yksittäisen maan kannalta voi olla edullista tukea yrityksiä vientitukien avulla. Myöhemmässä kirjallisuudessa on kuitenkin käynyt selväksi, että tulokset ovat hyvin herkkiä analyysissä tehdyille oletuksille. Tilanne kääntyy helposti niin, että vientituen sijasta on järkevää käyttää vientiveroa. Lisäksi asian empiirinen tutkimus on erittäin vaikeaa.

Kaiken kaikkiaan strategista kauppapolitiikkaa koskevan kirjallisuuden pohjalta on hyvin vaikea vetää kovin vahvoja politiikkasuosituksia. Vaikuttaa kuitenkin ilmeiseltä, että Suomen kannattaa joka tapauksessa pyrkiä siihen, että strategisiin päämääriin tähtäävän kauppapolitiikan keinojen käyttöä hillittäisiin kaikkialla. Tällaisen ”asevarustelun” kiihtyminen ei olisi lopulta kenellekään eduksi – ei varsinkaan pienille viennistä riippuville avotalouksille, joissa kansalaisille myös halutaan tarjota runsaasti julkisia palveluja korkean verotuksen avulla.

Erityisen paljon on kiinnostusta houkutellessa maahan yritysten innovaatiotoimintaa. Tämä on ymmärrettävä tavoite. Yritysten tutkimus- ja kehitysyksiköissä on korkeapalkkaisia työpaikkoja, joista tulee merkittäviä verotuloja. Vielä tärkeämpää on kuitenkin se, että yritysten tutkimus- ja kehitysyksikköjen ympärille voi rakentua merkittävä kansallinen innovaatiotoi-

minnan ekosysteemi, jossa teknologinen tieto leviää ja osaaminen kumuloituu. Tällä voi olla hyvin merkittäviä myönteisiä vaikutuksia kansantalouden tuottavuuteen. Eikä kilpailu rajoitu vain yrityksiin tai niiden innovointiyksiköihin vaan myös yrittäjiin ja lahjakkuuksiin. Eräänlainen ääripää on Chile, joka maksaa ulkomaalaiselle yrittäjälle 40 000 dollaria, jos hän viettää maassa vähintään 6 kuukautta (Kerr, 2018).

Koska kaikkeen taloudelliseen toimintaan sisältyy vaihtoehtokustannuksia, kilpailussa yritysten sijoittumispaikasta on tärkeä pohtia painopisteitä. Siinä pohdinnassa on syytä tehdä ero lyhyen ja pitkän aikavälin tavoitteiden välillä. Lyhyellä aikavälillä on tärkeää pitää huolta siitä, että tuotantokapasiteetin käyttöaste pysyy kohtuullisena eikä työpaikkojen tuhoutumisaste ole ainakaan merkittävästi työpaikkojen syntymisastetta korkeampi. Tasapainoisen talouskehityksen takamiseksi on yleensä järkevää yrittää välttää merkittävää äkkinäistä kustannuskilpailun heikentymistä. Jos talouteen iskee merkittävä negatiivinen teknologiasokki, joka heikentää merkittävästi kansantalouden tuottavuutta ja kustannuskilpailukykyä, on syytä etsiä korjaavia toimia tilanteen tasoittamiseksi lyhyellä aikavälillä (Maliranta ja Vihriälä, 2013). Lyhyen aikavälin tasapainon säilyttämiseksi voi joskus olla perusteita jopa niin sanotuille ”säilyttävälle” yritystuille (Työ- ja elinkeinoministeriö, 2017). Samasta syystä kannattaa välttää sellaisia äkkinäisiä elinkeino- ja innovaatiopoliittisia toimia, jotka heikentävät merkittävästi ja nopeasti kustannuskilpailukykyä merkittävillä ventialoilla.

Painotus uudistumisen edellytyksissä ja pitkän aikavälin tavoitteissa

Markkinavoimat on vahva sopeutumismekanismi jopa suuriin muutoksiin pitkällä aikavälillä. Hintamekanismilla on tässä keskeinen osa. Tutkimuksissa on muun muassa havaittu, että merkittävä osa yritysverotuksen kiristyksen lyhytaikaisesta haitasta yritysten kannattavuuteen katoaa myöhemmin hidastuneen työvoimakustannusten kasvun vuoksi (Fuest, Peichl ja Sieglösch, 2018). Sama mekanismi toimii myös yritystukien kohdalla: yritystuen leikkauksen aiheuttama heikennys yritysten kustannuskilpailukykyyn korjau-

tuu asteittain sitä kautta, että työn ja erilaisten väli-panosten hinnan nousu hidastuu.

Markkinoiden hintamekanismit siis hoitavat tehokkaasti talouden sopeutumisen erilaisiin häiriöihin sekä maiden välisiin eroihin pitkällä aikavälillä. Elinkeino- ja innovaatiopolitiikan pitkän aikavälin tavoitteita asetettaessa on muistettava, että kaikki alat eivät pysty olemaan samaan aikaan kannattavuudeltaan ja kustannuskilpailukyvyltään erittäin hyviä. Koska maan resurssit ovat rajalliset, kilpailu niukoista resursseista johtaa aina lopulta kustannusten nousuun ja kustannuskilpailukyyn korjautumiseen kohti pitkän aikavälin tasapainoa. Pitkän aikavälin ”kilpailukyky” voi perustua vain tuottavuuden kasvuun (Krugman, 1994). Vain tuottavuuden kasvu mahdollistaa reaalityulojen ja talouden pysyvän kasvun.

Tuottavuuden kasvuun perustuvan talouskasvun myönteiset vaikutukset näkyvät objektiivisilla mittareilla, kuten kulutuksessa, terveydentilassa tai vapaa-ajassa (Jones ja Klenow, 2016). Tulokset näkyvät myös subjektiivisilla mittareilla, kuten siinä, kuinka tyytyväisiä kansalaiset ovat elämäänsä, kun he miettivät sitä kokonaisuutena (Stevenson ja Wolfers, 2013; Aghion ym., 2016). Nuo kaikki ovat hyviä mittareita asetettaessa elinkeino- ja innovaatiopolitiikan pitkän aikavälin tavoitteita.

Pitkällä aikavälillä elinkeino- ja innovaatiopolitiikassa on siis syytä keskittyä tuottavuuskasvun lähteisiin ja mekanismeihin. Välineeksi tähän sopivat niin sanottu ”uudistavat yritystuet” (Työ- ja elinkeinoministeriö, 2017). Erityisen hyvin tähän tarkoitukseen sopivat Takalon ja Toivasen (2016) korostamat epäsuoran innovaatiopolitiikan keinot. Niitä ovat siis panostukset perustutkimukseen ja koulutuksen, eli teknologisen kehityksen juurisyihin ja tuottavuuskasvun lähteeseen. Epäsuoran innovaatiopolitiikan työkalupakkiin kuuluu myös kilpailupolitiikka sekä työ- ja pääomamarkkinoiden kehittäminen, joilla myös edistetään tuottavuuden kasvun kannalta tärkeää uudistumista niin yrityksissä (so. yritysten tuottavuuskasvu) kuin niiden välillä (so. luova tuho).

”Säilyttävälle” yritystuille voi olla joskus perusteita lyhyellä aikavälillä laskusuhdanteen aikana, mutta ne kuitenkin hidastavat pitkän aikavälin talouskasvua. Siksi tällaiset talouskasvulle haitalliset yritystuet kannattaa poistaa tai ainakin niiden osuus on syytä pitää pienenä. Lyhyen aikavälin häiriöiden pienentämiseksi purkaminen on syytä toteuttaa asteittain ja ajoittaa korkeasuhdanteen aikaan.

- Yritystukien painopistettä on syytä siirtää työpaikkojen säilyttämiseen tärkeistä tuista innovaatioita ja uusien tuottavien työpaikkojen luontia edistäviiin keinoihin.
- Innovaatioiden tukemisessa painopistettä on syytä siirtää yksittäisiin yrityksiin kohdistuvista välineistä niin sanotun epäsuoran innovaatiopolitiikan keinoihin.
- Meneillään oleva korkeasuhdanne on oikea ajankohta alkaa siirtää yritystukien painopisteitä. Korkeasuhdanteen aikana riskit yritystukien haitallisista vaikutuksista ovat suuremmat kuin laskusuhdanteen aikana. Myös yritystukien purkamisesta aiheutuvat taloudelliset ja yhteiskunnalliset sopeutumiskustannukset ovat tuolloin pienemmät, varsinkin jos se toteutetaan ennakoitavalla ja asteittaisella tavalla.
- Työn kysyntää lisäävälle elinkeinopolitiikalle on perusteita korkeasta työttömyydestä kärsivillä alueilla ainakin väliaikaisesti. Innovaatiopolitiikan käyttäminen tähän tarkoitukseen voi johtaa koko kansantalouden näkökulmasta katsottuna tehottomaan innovaatiotoimintaan, ja sitä on syytä välttää.

Kirjallisuus

- Acemoglu, D., Akcigit, U., Bloom, N. ja Kerr, W. R. (tulossa). Innovation, reallocation and growth. *American Economic Review*.
- Aghion, P., Akcigit, U., Deaton, A. ja Roulet, A. (2016). Creative destruction and subjective well-being. *American Economic Review*, 106(12), 3869–3897.
- Aghion, P. ja Jaravel, X. (2015). Knowledge spillovers, innovation and growth. *The Economic Journal*, 125(583), 533–573.
- Austin, B., Glaeser, E. ja Summers, L. (2018). Saving the Heartland: Place-Based Policies in 21st Century America. Paper presented at the Brookings Papers on Economic Activity Conference
- Baldwin, R. E. ja Okubo, T. (2006). Heterogeneous firms, agglomeration and economic geography: Spatial selection and sorting. *Journal of Economic Geography*, 6(3), 323–346.
- Barlevy, G. (2007). On the cyclicalities of research and development. *American Economic Review*, 97(4), 1131–1164.
- Brander, J. ja Krugman, P. (1983). A 'reciprocal dumping' model of international trade. *Journal of International Economics*, 15(3–4), 313–321.
- Böckerman, P. ja Maliranta, M. (2007). The micro-level dynamics of regional productivity growth: The source of divergence in Finland. *Regional Science and Urban Economics*, 37(2), 165–182.
- Cohen, W. M. ja Levinthal, D. A. (1989). Innovation and learning: The two faces of r&d. *Economic Journal*, 99(397), 569–596.
- Criscuolo, C., Martin, R., Overman, H. ja Van Reenen, J. (Tulossa). The causal effects of an industrial policy. *American Economic Review*.
- Eerola, E. (2018). Verotuet – ongelma vai ei? *Kansantaloudellinen aikakauskirja*, 114(3), 331–334.
- Fornaro, P. (2018a). Economic Dynamics and Changes in Values and Attitudes among Finnish Regions: A Descriptive Analysis. Etna Raportti No. 82.
- Fornaro, P. (2018b). Regional Economic Disparities in Finland. Etna Muistio No. 68.
- Friedman, M. B. (2005). The Moral Consequences of Economic Growth. New York: Alfred A. Knopf.
- Fuest, C., Peichl, A. ja Sieglösch, S. (2018). Do higher corporate taxes reduce wages? Micro evidence from Germany. *American Economic Review*, 108(2), 393–418.
- Glaeser, E. (2011). Triumph of the city: How our greatest invention makes us richer, smarter, greener, healthier and happier. Macmillan.
- Griffith, R., Redding, S. ja Van Reenen, J. (2003). R&d and absorptive capacity: Theory and empirical evidence. *Scandinavian Journal of Economics*, 105(1), 99–118.
- Griffith, R., Redding, S. ja Van Reenen, J. (2004). Mapping the faces of r&d: Productivity growth in a panel of OECD industries. *The Review of Economics and Statistics*, 86(4), 883–895.
- Hall, B. H., Mairesse, J. ja Mohnen, P. (2010). Measuring the returns to r&d. Teoksessa B. H. Hall ja N. Rosenberg (toim.), *Economics of innovation*, (2). New York: Elsevier.
- Henkel, M., Seidel, T. ja Suedekum, J. (2018). Fiscal transfers in the spatial economy.
- Jones, C. I. ja Klenow, P. J. (2016). Beyond GDP? Welfare across countries and time. *The American Economic Review*, 106(9), 2426–2457.
- Kerr, W. R. (2018). The gift of global talent: How migration shapes business, economy & society.
- Krugman, P. (1994). Competitiveness: A dangerous obsession. *Foreign Affairs*, 73(2), 28–44.
- Maliranta, M. ja Vihriälä, V. (2013). Suomen kilpailukyky-ongelman luonne. Etna Raportti No. 9.
- Moretti, E. (2004). Workers' education, spillovers, and productivity: Evidence from plant-level production functions. *American Economic Review*, 94(3), 656–690.
- Møen, J. (2007). R&d spillovers from subsidized firms that fail: Tracing knowledge by following employees across firms. *Research Policy*, 36(9), 1443–1464, <https://doi.org/10.1016/j.respol.2007.06.004>
- Stevenson, B. ja Wolfers, J. (2013). Subjective well-being and income: Is there any evidence of satiation? *American Economic Review: Papers & Proceedings*, 103(3), 598–604.
- Takalo, T., Tanayama, T. ja Toivanen, O. (2017). Welfare effects of r&d support policies.
- Takalo, T. ja Toivanen, O. (2016). Economics of innovation policy. Teoksessa T. M. Andersen ja J. Roine (toim.), *Nordic economic policy re-view: Whither the Nordic welfare model?* (s. 65-90). Copenhagen: Nordic Council of Ministers.
- Työ- ja elinkeinoministeriö. (2017). Virkamiesselvitys yritystuista ja niiden vaikutuksista. TEM, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Yritykset, 22/2017.
- Veugelers, R., Aiginger, K., Breznitz, D., Edquist, C., Murray, G., Ottaviano, G., Hyttinen, A., Kangasharju, A., Ketokivi, M., Luukkonen, T., Maliranta, M., Maula, M., Okko, P., Rouvinen, P., Sotarauta, M., Tanayama, T., Toivanen, O. ja Ylä-Anttila, P. (2009). Evaluation of the Finnish national innovation system. Policy report. Taloustieto Oy.



Sosiaaliturvan uudistaminen

Niku Määttänen | Tarmo Valkonen

SUOMESSA on kansainvälisesti verraten tasainen tulonjako ja vähäiset köyhyysriskit. Silti löytyy yksittäisiä ryhmiä ja tilanteita, joiden osalta yhteiskunnan tuki on riittämätöntä. Toisaalta verovaroin rahoitettuja tulonsiirtoja saavat myös elinkaarituloilla mitattuna hyväosaisten.

Perustulo vai vastikkeellinen perusturva?

Kattavuus- ja kohtaanto-ongelmien lisäksi perusturvassa on rakenneongelma: monet perusturvan tulonsiirrot tuottavat viimesijaiseksi tarkoitetun toimeentulotuen normeja matalammat tulot ja sen käytöstä on tullut osin pitkäaikaista. Lisäksi perusturvan varassa elävillä on usein heikot kannusteet hankkia työtuloja, sillä työllistyminen ei välttämättä kasvata nettotuloja kovinkaan merkittävästi. Myös etuuksiin liittyvä byrokratia ja maksuviiveet voivat vähentää halukkuutta ottaa vastaan lyhytaikaista työtä. Perusturvaa on tarkoitus uudistaa seuraavalla hallituskaudella.

Uudistaminen ei kuitenkaan ole helppoa, koska tavoitteiden välillä joudutaan tekemään kompromisseja. Ehdotetut uudet mallit vähentäisivät byrokratiaa yhdistämällä eri etuuksia. Erottelevina tekijöinä ovat syyperusteisuus, vastikkeellisuus, kattavuus ja rahoitus.

Puhdas perustulo maksetaan kaikille ja on vastikkeeton, mutta se verotetaan pois keski- ja suurituloisilta. Sen tarvetta perustellaan ristiriitaisesti joko vapaudella palkkatyöstä, palkkatyön vähenemisellä automaati- on vuoksi tai paremmilla pienituloisten kannusteilla tehdä työtä. Perustulolla ajatellaan korvattavan nykyinen perusturva ja toimeentuloturvan perusosa. Asumistuen korvaaminen olisi kuitenkin ongelmallista, koska perustuloa saisivat myös ne, joilla ei nyt ole oikeutta asumistukeen.

Perustulo ei koskisi eläkeläisiä ja jättäisi näin yhden suuren kannustinloukun: pienituloisen hankkimat työtulot eivät juuri kasvata eläkeaikaisia nettotuloja, koska kansaneläke ja eläkeläisen asumistulo ovat työeläkevähenteisiä ja tuloverotus progressiivista.

Perustulon kannustevaikutuksissa kyse on siitä, kuinka paljon työmarkkinoille saadaan houkutelua lisää matalapalkkaisia alentamalla heidän keskimääräistä veroastettaan, ja kuinka moni niistä, jotka syyperusteisuuden ja vastikkeellisuuden vuoksi osallistuvat nyt koulutukseen tai työmarkkinoille tyytyisivät perustuloon. Joka tapauksessa pienituloisten kokoaika-työn marginaaliverotuksen jäämistä kireäksi on vaikea välttää. Pieni ja siten julkiselle taloudelle halpa, mutta kannustava perustulo olisi vastoin riittävyystavoitteita

Toisaalta syyperusteisen sosiaaliturvan heikkoutena on, että se vaikuttaa ihmisten valintoihin ei-toivotulla tavalla. Näistä merkittävin on osallistuminen työmarkkinoille. Joitakin etuuksia maksetaan vain, jos ei tee työtä sallittua enempää. Toiset etuudet ovat tulosidonnaisia, kuten asumistuki, joka vähentää kannustetta työtulojen hankkimiseen. Verotuksen progressiivisuus ja tulosidonnaiset palvelumaksut esimerkiksi päivähoidossa syventävät työmarkkinoiden kannusteloukua. Toisena syyperusteisen sosiaaliturvan haasteena on tarve todentaa syyn olemassaolo. Se aiheuttaa etuuksien saamiseen viiveitä ja byrokratia- ja valvontakustannuksia sekä hakijalle että tuen jakajalle. Näihin ongelmiin odotetaan saatavan apua ajantasaisesta tulorekisteristä.

Yleisempi ongelma on etuuksien suuruuden määrittäminen. Suuri osa perusturvan etuuksista on sidottu kuluttajahintojen kehitykseen, mikä pitää niiden ostovoiman ennallaan. Kuitenkin reaaliensioiden nousu aiheuttaa vähitellen kasvavan eron palkkoihin ja ansioidonnoiksi etuuksiin nähden. Tätä eroa on kavennettu esimerkiksi kansaneläkkeen osalta ajoittain tehtävin tasokorotuksin. Harkinnanvaraiset korotukset aiheuttavat epäreiluja tulotason vaihteluja. Elintason nousu näkyy myös toimeentulotuen tason määrittelyssä. Se korvaa enemmän kuluja kuin työmarkkinatuki ja asumistuki yhteensä (Maanselkä, 2017).

Useissa uudistusehdotuksissa tavoitellaan syyperusteisen minimitason perusturvan yhdistämistä niin, että yhteensovitetuista etuuksista ja ansiotuloista jäisi kohtuullinen osuus käteen työnteon kannattavuuden parantamiseksi. Vastikkeellisuus on mukana joko niin, että etuus on ehdollinen osallistumiselle työnhakuun, tukityöhön tai koulutukseen, tai niin että työttömän aktiivisuudesta palkittaisiin erikseen.

Sääntöjä ja etuustasoja koordinoimalla olisikin helpompaa kontrolloida käteen jäävän osan yhtäläisyyttä, ja tukien yhdistäminen vähentäisi myös hakubyrokratiaa. Niin kauan kuin yhdistetyn tuen saaminen on syyperusteista, ei kontrollikustannuksilta voida kuitenkaan välttyä. Myös kannusteongelmista on vaikea

päästä kokonaan eroon tilanteesta, jossa hyvinvointivaltion takaama tulo ilman työtä on lähellä matalan tuottavuuden työstä saatavaa palkkaa. Siksi on vaikea välttyä johtopäätökseltä, että rahallisten kannusteiden lisäksi on käytettävä vastikkeellisuutta.

Sosiaaliturvan kohtaannon parantaminen

On vaikeaa kuvitella, että verotusta oltaisiin yleisesti valmiita merkittävästi kiristämään suurempien etuuksien maksamiseksi tilanteessa, jossa tuleva väestön ikääntyminen heikentää julkista taloutta pysyvästi. Laajalta, menoja kasvattavalta perusturvaudistukselta puuttuu rahoitus.

Uudistukselle saataisiin lisää liikkumavaraa kohdentamalla erilaiset tulonsiirrot nykyistä tarkemmin eniten tarvitseville. Yksi mahdollisuus on pyrkiä huomioimaan vuositulojen lisäksi elinkaaritulot. Osa sosiaaliturvaan liittyvistä tulonsiirroista kohdistuu ihmisille, jotka ovat elinkaarituloilla mitattuna hyvätulaisia.

Ehkä ilmeisin esimerkki tästä on korkeakouluopiskelijoiden opintotuki ja yleisemmin myös maksuton korkeakoulutus. Suuri osa korkeakouluopiskelijoista on vuositulojen perusteella pienituloisia. Elinkaarituloilla mitattuna useimmista heistä tulee kuitenkin todennäköisesti hyvätulaisia. Siksi koulutuspolitiikkaa koskevassa luvussa esitetty korkeakoulujen lukukausimaksu ja tulosidonnainen opintolaina olisivat omiaan pienentämään elinkaarituloeroja.

Seuraavassa tuomme esiin eräitä muita tapoja kohdentaa julkiset tulonsiirrot nykyistä paremmin niille, jotka niitä eniten tarvitsevat.

Tilimallit

Edellä mainittu elinkaarinäkökulma voitaisiin selkeimmin huomioida ns. tilimallien avulla. Suomessa yksi mahdollisuus olisi ansiosidonnaisen työttömyysturvan ja työeläkejärjestelmän yhdistäminen siten, että ansiosidonnaiset työttömyyskorvaukset vähennettäisiin henkilön omasta työeläkekertymästä. Työttömät siis rahoittaisivat työttömyysturvansa ainakin osittain itse tinkimällä tulevasta eläkkeestään.

Lopullista eläkettä leikattaisiin vain johonkin tiettyyn rajaan asti. Tämän tapaista järjestelmää on tarkasteltu mm. Stiglitzin ja Yun (2005) tutkimusartikkelissa.

Koska työeläkekertymä kasvaa suoraan elinkaaritulojen myötä, tällainen järjestelmä tarkoittaisi, että elinkaarituloilla mitattuna hyvätuloiset maksaisivat nostamansa ansiosidonnaiset työttömyyskorvaukset pienempänä eläkkeenä. Samalla heidän kannustimensa etsiä uutta työtä työttömänä paranisivat. Työttömyyskorvaukset hyödyttäisivät silti edelleen heitäkin helpottamalla kulutuksen tasaamista yli ajan. Heidän kannaltaan työttömyyskorvaus toimisi kulutuslainana, joka maksetaan takaisin vasta eläkkeellä. Elinkaarituloilla mitattuna pienituloiset ihmiset puolestaan saisivat työttömyyskorvaukset edelleen täysimääräisesti.

Nykyjärjestelmään verrattuna tällainen malli parantaisi taloudellisia kannustimia etsiä ja ottaa vastaan työtä. Samalla se säästäisi julkisia menoja kohdistamalla ansiosidonnaiset työttömyyskorvaukset niille ihmisille, jotka ovat elinkaarituloilla mitattuina pienituloisia. Malliin voitaisiin mahdollisesti myöhemmin sisällyttää ansiosidonnaisten työttömyyskorvausten lisäksi joitakin muitakin tulonsiirtoja.

Nykyjärjestelmä toimii päinvastoin kuin tällainen tili-malli, sillä työeläkettä karttuu palkkatyön lisäksi tiettyin rajoituksin mm. tutkinnon suorittamisesta sekä työttömyydestä. Työttömyydestä karttuva eläke perustuu ansiosidonnaisen työttömyyskorvauksen määrään. Tutkinnosta ja työttömyydestä kertyvän työeläkkeen muodossa annettava tulonsiirto ei kohdistu ainakaan kovin systemaattisesti pienituloisimpiin. Tämä johtuu osin siitä, että pienituloisten kohdalla jokainen lisätyöeläke-euro vähentää kansaneläkettä. Lisäksi korkeakoulututkinnon suorittaneet ovat keskimääräistä hyvätuloisempia. (Korkeakoulututkinnosta kertyy enemmän eläkettä kuin esimerkiksi ammatillisesta perustutkinnosta.) Eläkemenoja voitaisiin siis säästää ilman merkittäviä kielteisiä tulonjakovai- kutuksia poistamalla eläkkeiden karttuminen opiskelusta ja työttömyydestä.

Leskeneläkkeet

Myös työeläkejärjestelmään kuuluvat leskeneläkkeet ovat tulonsiirtojen kohdentumisen kannalta hyvin ongelmallisia. Leskeneläke toki pienenee lesken omaeläkkeen myötä, mutta suurimmat leskeneläkkeet menevät suurituloisten edunjättäjien leskille. Järjestelmä on samalla tulonsiirto yksineläviltä parisuhteessa eläville, sillä eläkemaksu ei riipu siitä, onko henkilön mahdollista saada leskeneläkettä vai ei.

Sosiaaliturvan kohtaantoa voitaisiin siis parantaa poistamalla nykymuotoiset leskeneläkkeet (luonnollisesti pitkän siirtymäajan jälkeen) ja kehittämällä tilalle mahdollisesti vapaaehtoinen järjestelmä, jossa ne, jotka voivat leskeneläkkeestä hyötyä, maksavat korkeampaa eläkemaksua.

Asumisen tuet

Asumisen tuet voidaan jakaa kahteen luokkaan. Osa tuista, kuten yleinen tai eläkkeensaajien asumistuki, maksetaan suorana rahallisena tulonsiirtona tukiehdot täyttävälle kotitalouksille. Osa tuista on siinä mielessä sidottu asuntoon, että ne annetaan markkinahintaa alhaisemman vuokran tai ostohinnan muodossa. Tällaisten tukien yhteydessä puhutaan usein ”kohtuuhintaisista asunnoista”.

Suorien asumistukien kustannukset näkyvät suoraan valtion budjetissa. Luonnollisesti myös asuntoihin sidotut tuet rasittavat julkista taloutta, vaikka kustannukset eivät näykään suoraan kuntien tai valtion budjeteissa. Esimerkiksi Helsingin kaupunki menettää tuloja vuokraamalla omistamansa ARA-vuokra-asunnot markkinavuokraa edullisemmin. Eerola ja Saari-maa (2016) ovat verranneet ARA-vuokra-asuntojen vuokria vastaavien asuntojen markkinavuokriin ja arvioineet, että Helsingin kaupungin ARA-vuokra-asunnoissa asuvien kotitalouksien edullisen vuokran muodossa saama tuki on yhteensä samaa suurusluokkaa kuin helsinkiläisten kotitalouksien saama yleinen ja eläkkeensaajien asumistuki yhteensä.

Suoriin asumistukiin liittyvät yleensä selkeät tulorajat, ja tuki pienenee automaattisesti kotitalouden

tulojen noustessa. Siksi suorat asumistuet kohdistuvat varsin hyvin pienituloisille kotitalouksille. Sen sijaan asuntoihin sidotut menevät osin myös keski- ja hyvätuloisille kotitalouksille, sillä niihin ei yleensä liity selkeitä tuloeroja, eikä kotitalouden yleensä tarvitse luopua edullisesta asunnosta, vaikka sen tulot nousisivat korkeiksi. Asuntoihin sidotut tuet ovat myös työvoiman liikkuvuuden kannalta erityisen haitallisia, sillä edullisesta asunnosta pois muuttava menettää usein tukensa kokonaan.

On luonnollisesti tärkeitä, että kotitalouksille, jotka eivät välttämättä pysty hankkimaan asuntoa vapaalta markkinoilta, voidaan osoittaa esimerkiksi kunnan omistama edullinen vuokra-asunto. Asuntoihin sidottuja tukia annetaan kuitenkin usein myös suhteellisen hyvätuloisille kotitalouksille, jotka pystyisivät hankkimaan asuntonsa markkinaehtoisesti. Siksi asuntoihin sidottuihin tukiin tulisi suhtautua nykyistä kriittisemmin.

Kirjallisuus

Eerola, E. ja Saarimaa, T. (2016). Delivering affordable housing and neighborhood quality: A comparison of place- and tenant-based programs, *Journal of Housing Economics*, 42, 44–54.

Maanselkä, A. (2017). Kannustava perusturva.

Stiglitz, J. E. ja Yun, J. (2005). Integration of unemployment insurance with retirement insurance, *Journal of Public Economics*, 89, 11–12.

- Perusturvaa pitäisi yhtenäistää ehdoiltaan ja tasoiltaan ja varmistaa, että työtuloista jäisi aina esimerkiksi kolmannes käteen. Perusturvan syyperusteisuuden ja vastikkeellisuuden säilyttäminen on perusteltua kustannus- ja kannustesyistä.
- Pyritään kohdentamaan veroilla rahoitetut tulonsiirrot nykyistä paremmin ihmisille, jotka ovat elinkaarituloilla mitattuna pienituloisia. Tämä ei sulje pois sitä, että sosiaaliturva turvaa kulutusmahdollisuudet tilanteissa, joissa yksilön tulotaso on tilapäisesti matala.
- Poistetaan eläkkeiden karttuminen työttömyydestä ja opiskelusta. Selvitetään ansiosidonnaisen työttömyysturvan ja työeläkejärjestelmän yhteensovittamista siten, että ansiosidonnaiset työttömyyskorvaukset vähentäisivät tulevaa eläkettä.
- Uudistetaan leskeneläkejärjestelmä siten, että järjestelmän tarjoaman vakuutusturvan piiriin kuuluvat ihmiset maksavat itse siihen liittyvät kustannukset.
- Vähennetään asuntoihin sidottuja asumisen tukia esimerkiksi vähentämällä ARA-tuotantoon osoitettuja määrärahoja. Ei leikata selkeästi pienituloisille kohdistuvaa yleistä asumistukea.



Työllisyyttä tukeva veropolitiikka

Niku Määttänen

MAHDOLLISIMMAN KORKEA TYÖLLISYYS ei ole itseisarvo, sillä ihmiset arvostavat myös vapaa-aikaa. Nykyistä korkeamman työllisyyden tavoitteleminen on silti perusteltua, varsinkin jos tavoitteena on parantaa hyvinvointivaltioon kuuluvaksi miellettyjä palveluita ja tulonsiirtoja. Työllisyyden nousu kohentaa nopeasti julkista taloutta kasvattamalla verotuloja ja vähentämällä ei-työllisille maksettavia tulonsiirtoja. Suomen väestökehitys korostaa tämän seikan merkitystä.

Matala työllisyys on osin seurausta verotuksesta. Verotus vääristää työn ja vapaa-ajan suhdetta, sillä ansiotyötä verotetaan, mutta vapaa-aikaa tai esimerkiksi palvelujen ostoja korvaavaa kotityötä ei verota. Siksi-kin on todennäköistä, että suomalaiset tekevät hyvinvoinnin kannalta keskimäärin liian vähän ansiotyötä.

Tätä taustaa vasten on järkevää tavoitella työn verotuksen keventämistä tai ainakin välttää sen kiristämistä entisestään. Työn verotuksen keventämisen myönteinen vaikutus työllisyyteen, tai yleisemmin työtunteihin, ei kuitenkaan ainakaan yleensä ole niin suuri, että se riittäisi kompensoimaan veroasteen laskun kielteisen vaikutuksen verotuloihin. Toisin sanoen, vaikka työn verotuksen keventämisen voi olettaa kohentavan työllisyyttä, se kuitenkin todennäköisesti heikentää julkista taloutta. Työn verotuksen

keventäminen edellyttää siis muun verotuksen kiristämistä, ellei siihen yhdistetä riittävän suurta julkisten menojen leikkaamista tai julkista taloutta muulla tavoin kohentavia rakenteellisia uudistuksia.

Selkeimmin työn verotusta voitaisiin keventää keventämällä ansiotuloverotusta. Yksi mahdollisuus rahoittaa ansiotuloverotuksen alentaminen on korottaa kulutusveroja, eli arvonlisäveroa ja erilaisia hyödykkeitä.

On kuitenkin huomattava, että myös kulutusverot kohdistuvat suurelta osin ansiotyöhön. Kulutusverojen korottaminen laskee ansiotyöstä saatavan palkan ostovoimaa nostamalla hintatasoa. Samalla se tekee vapaa-ajasta houkuttelevampaa suhteessa työntekoon hyvin samaan tapaan kuin esimerkiksi ansiotuloverotuksen kiristäminenkin.

Kulutusverot kohdistuvat kuitenkin myös varallisuuteen ja osaan pääomatuloista. Kulutusverojen korottaminen verottaa olemassa olevaa varallisuutta esimerkiksi vähentämällä pankkitilillä olevan rahasumman ostovoimaa. Näin ollen verotuksen painopisteen siirtäminen ansiotuloverotuksesta kulutusverotukseen todellakin keventää työn verotusta. Vaikutus on kuitenkin palkkojen ostovoiman heikkenemisen vuoksi

pienempi kuin mitä pelkästään ansiotuloverotuksen laskusta voisi päätellä.

Kulutusverotuksen kiristäminen voitaisiin toteuttaa esimerkiksi nostamalla alimpia arvonlisäverokantoja. Tällainen uudistus vähentäisi samalla kulutusverotuksen aiheuttamia tarpeettomia ohjausvaikutuksia sen suhteen, mitä tavaroita ja palveluja kansalaiset kuluttavat. Toisaalta joitakin ympäristöargumenteilla perusteltavissa olevia hyödykkeitä voitaisiin kiristää ja ympäristön kannalta ongelmallisia verotuksia vähentää.

Hyödykkeitä nostoon ja arvonlisäverotuksen yhdenmukaistamiseen liittyy tulonjakoa koskevia huolia. Niihin olisi tehokkainta vastata kasvattamalla pienituloisimmille suunnattuja tulonsiirtoja.

Erityisen tehokkaasti työn verotusta voitaisiin alentaa korottamalla kiinteistöverotusta. Kiinteistöverot ovat Suomessa kansainvälisesti vertaillen edelleen matalalla tasolla, siitä huolimatta, että niitä on viime vuosina jonkin verran kiristetty. Maapohjaan kohdistuva kiinteistövero on verotuksen tehokkuuden kannalta erityisen hyvä vero, sillä sitä ei voi yleensä välttää muuttamalla käyttäytymistä. Kasvukeskuksissa olevan maan arvo nousee jo pelkästään kaupunkien kasvun myötä ilman, että maan omistajien tarvitsee tehdä asian eteen mitään. Tällainen arvonnousu kannattaisi pyrkiä verottamaan pois ja vastaavasti alentaa esimerkiksi juuri työn verotusta.

Asumisen verotuksessa olisi muutenkin korjattavaa. Erityisesti asuntojen varainsiirtovero on huono tapa verottaa asumista, vaikka varainsiirtovero ei Suomessa olekaan kansainvälisesti vertaillen erityisen korkea. Se kohdistuu jossakin määrin sattumanvaraisesti ihmisille, jotka joutuvat vaihtamaan asuntoa esimerkiksi avioeron takia. Samalla se johtaa siihen, että ihmiset asuvat tuloihinsa ja tarpeisiinsa nähden vääränlaisissa asunnossa. Lisäksi, vaikka varainsiirtovero ei suoraan kohdistukaan ansiotuloihin, se todennäköisesti heikentää työllisyyttä nostamalla kynnystä muuttaa työn perässä. Varainsiirtovero kannattai-

si korvata kiinteistöveron korottamisella. Tällainen muutos ei kasvattaisi asumisen kokonaisverorasitusta eikä siten välttämättä vähennä mahdollisuuksia nostaa kiinteistöveroa muista syistä.

Ansiotulojen verotusta voitaisiin alentaa myös pääomatuloverotusta tai yritysverotusta kiristämällä. Tällaiseen politiikkaan liittyy kuitenkin tiettyjä riskejä. Ensinnäkin, nykyisen yhteisöveron ja pääomatuloveron kiristäminen on omiaan vähentämään investointeja. Investointien väheneminen puolestaan laskisi palkkatasoa. Onkin todennäköistä, että palkansaajat maksaisivat lopulta merkittävän osan yhteisöveron korottamisesta (ks. esim. Fuest ym., 2018). Lisäksi yhteisöveron kiristäminen ohjaisi haitallisesti yritysten rahoituspäätöksiä tekemällä omasta pääomasta entistä kalliimpaa suhteessa vieraaseen pääomaan. Tämä johtuu siitä, että toisin kuin vieraaseen pääomaan, jonka kustannukset saa vähentää yrityksen verotettavasta tuloksesta, omaan pääomaan kohdistuu yleensä täysi kaksinkertainen verotus.

Ainakin yhteisöveron korottamista rajoittaa myös kansainvälinen verokilpailu. Yhteisöveron korottaminen todennäköisesti nostaisi verotuloja ainakin lyhyellä aikavälillä, mutta vaikutus olisi kuitenkin osin kansainvälisten yritysten verosuunnittelun takia huomattavasti pienempi, kuin mitä voisi pelkästään verokannan muutoksen perusteella arvioida (ks. esim. Kari ja Ropponen, 2014).

Pääomatuloverotuksen osalta tulisi ensisijaisesti pyrkiä nykyistä neutraalimpaan verotukseen. Suomessa erityisesti listaamattomien yritysten verotukseen liittyy tiettyjä piirteitä, jotka ovat omiaan tarpeettomasti ohjaamaan yritysten investointipäätöksiä. Samalla ne tarjoavat joillekin ihmisille mahdollisuuden ansiotulojen muuntamisen kevyemmin verotetuiksi pääomatuloiksi.

Yksinkertainen tapa rajoittaa näitä ongelmia olisi alentaa ns. huojennettuun osinkotuloon liittyvää tuottorajaa nykyistä kahdeksasta prosentista (Harju ym., 2017, luku 4). Samalla voitaisiin mahdollisesti

poistaa osinkojen verotukseen liittyvä jossakin määrin keinotekoinen euromääräinen raja. Myös ansiotuloerotuksen keventäminen vähentäisi kannustimia tulonmuuntoon, varsinkin jos se koskee myös ylimpiä tuloveroasteita.

Kirjallisuus

- Fuest, C., Peichl, A. ja Siegloch, S. (2018). Do Higher Corporate Taxes Reduce Wages? Micro Evidence from Germany, *American Economic Review* 108(2), 393–418.
- Harju, J., Kari, S., Koivisto, A., Kuusi, T., Matikka, T., Määttänen, N., Pajarinen, M., Ropponen, O., Rouvinen, P. ja Valkonen, T. (2017). Yritysverotus, investoinnit ja tuottavuus, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 6/2017.
- Kari, S. ja Ropponen, O. (2014). Literature review of the dynamic effects of corporate taxation, VATT muistiot 40.

- Kevennetään työn verotusta siirtämällä verotuksen painopistettä kohti kiinteistöverotusta, kulutusverotusta ja ympäristöverotusta.
- Poistetaan asuntojen varainsiirtovero.
- Tehdään kulutusverotuksesta nykyistä neutraalimpaa nostamalla alennettuja arvonlisäverokantoja.
- Tehdään yritys- ja pääomatuloerotuksesta nykyistä neutraalimpaa laskeamalla listaamattomien yritysten maksamien osinkojen verotukseen liittyvää tuottorajaa ja mahdollisesti poistamalla niiden verotukseen liittyvä euromääräinen tuottoraja.

EU-politiikka

Vesa Vihriälä

Uusi hallituskausi alkaa EU-politiikan kannalta poikkeuksellisen tärkeässä vaiheessa. Hallituskauden alkuun ajoittuvat yhtäältä Euroopan parlamentin vaalit, uuden komission muodostaminen ja EU:n rahoituskehityksen määrittäminen vuosille 2021–2027. Myös brexitiin liittyvät neuvottelut EU:n ja Britannian suhteista vuoden 2020 jälkeen käynnistyvät. Suomella on erityinen mahdollisuus vaikuttaa asioiden kulkuun, koska se toimii EU:n puheenjohtajamaana vuoden 2019 jälkipuoliskon ajan.

Vaativa tilanne

Tilanne on haastava sekä politiikan sisällön että poliittisten asetelmien takia. Vaikka EU-maat ovat toipuneet pääosin varsin hyvin globaalista finanssikriisistä ja eurokriisistä, talouskehitys on haavoittuva. Kasvu Euroopan ulkopuolella on hidastumassa ja Euroopan sisäiseen kehitykseen liittyy merkittäviä riskejä. Brexitin luonne ja vaikutukset ovat yhä epäselviä. Luottamus Italian kykyyn pitää julkisen talouden velkaantumisen hallinnassa ja pankkisektori toimintakykyisenä horjuu. EMUn kyky hillitä rahoituskriisin syntymisen riskiä ja hoitaa mahdollisia kriisejä on yhä puutteellinen.

Poliittinen kenttä on hajautunut populististen poliittisten voimien voimistuessa eri puolella Eurooppaa. Osassa EU-maita hallitusvalta on puolueilla, jotka avoimesti haastavat yhteisesti sovitut periaatteet. Puolassa ja Unkarissa tämä koskee EU:n perusarvoja, ml. oikeusvaltioperiaatetta ja median vapautta. Italian hallitus kieltäytyy noudattamasta finanssipolitiikan keskeisiä pelisääntöjä. Useat maat ovat kieltäytyneet

tekemästä osuuttaan EU:hun tulleiden pakolaisten aiheuttaman taakan jaossa. Populistiryhmittymät suhtautuvat lähtökohtaisesti hyvin kriittisesti Euroopan unioniin ja haluavat vähentää ylikansallista päätöksentekoa.

Samanaikaisesti pidemmän ajan kehitystrendit vaativat EU:lta hyvää toimintakykyä. Eurooppa on jäänyt jälkeen avainteknologioiden kehittämisessä ja soveltamisessa Yhdysvalloista ja osin myös Kiinasta. Näiden maiden yritykset hallitsevat ns. alustataloutta ja tekoälyn kehittämistä. Väestökehitys vaatisi yhteisiä linjauksia Eurooppaan suuntautuvan muuttoliikkeen hallitsemiseksi. Ilmastonmuutos edellyttäisi jo lähivuosina merkittäviä uusia toimia lämpenemisen hillitsemiseksi ja muutokseen sopeutumiseksi. Yhtenäisesti ja vahvasti toimiva Eurooppa voisi vaikuttaa tässä suhteessa globaaliin politiikkaan, heikko EU tuskin. Lisäksi useat seikat vaativat EU:lta parempaa kykyä huolehtia turvallisuudestaan. Tällaisia seikkoja ovat Venäjän aggressiivinen toiminta, USA:n vähentynyt kiinnostus tukea Euroopan turvallisuutta ja ehkä myös Kiinan pyrkimykset hyödyntää muualla luotua teknologiaa ja lisätä vaikutusvaltaansa.

Selkeä perusnäkemys tarpeen

Suomi ei luonnollisestikaan voi määrittää EU:n politiikkaa. Parhaimmillaan se voi kuitenkin myötävaikuttaa järkevien ratkaisujen aikaansaamiseen. Tähän tarvitaan selkeä näkemys siitä, mitä EU-tason politiikalla pitäisi ensi sijassa tavoitella, ja toiseksi niiden toimien priorisointi, jotka palvelevat tätä päämäärää vallitsevassa poliittisessa asetelmassa.

EU-tason politiikka on tärkeintä asioissa, joissa vain yhteinen toiminta voi tuottaa tulosta tai on ylivoimaisen tehokasta jäsenmaiden omiin erillisiin toimiin verrattuna. Talouden osalta sisämarkkinoiden toiminnan parantaminen ja kauppapolitiikka ovat ilmeisimpiä alueita, joissa vain yhteinen politiikka voi tuottaa tulosta. Tärkeä yhteisen intressin alue on myös rahoitusvakaus, erityisesti yhteisvaluutan alueella. Vuoden 2008 jälkeinen kokemus on osoittanut, että rahoitusvakauden järkkyminen osassa tiiviisti integroitunutta valuutta-alueita leviää helposti ja kriisit voidaan hoitaa tehokkaasti vain yhteisin toimin. Välillisemmin talouteen liittyviä suuren yhteisen intressin alueita ovat turvallisuus ja vapaiden ulkorajojen turvaaminen Schengen-alueella sekä EU:n perusarvojen noudattamisen valvonta.

Selvä yhteisen politiikan tarve koskee ilmastopolitiikkaa, jossa Eurooppakin yksin on liian pieni vaikuttamaan ratkaisevasti globaaliin kehitykseen. Taloudellisesti tehokasta ilmastopolitiikkaa voidaan toteuttaa vain yhteisin päätöksin.

Finanssipolitiikassa suurin yhteinen intressi liittyy sellaisen politiikan estämiseen, joka vaarantaa rahatalouden ja rahoitusmarkkinoiden vakauden. Tätä varten luotiin ns. Vakaus- ja kasvusopimus (VKS). On tunnettua, ettei se ole pystynyt estämään joidenkin jäsenmaiden liiallista velkaantumista. Toisaalta taantumisissa VKS on voinut johtaa tarpeettoman kireään finanssipolitiikkaan. Epäsymmetrisesti vain alijäämään ja velkaan kohdistuvat finanssipolitiikan säännöt eivät myöskään ole kannustaneet vahvan julkisen talouden maita hyödyntämään elvytyspotentiaalia silloin kun koko euroalue olisi siitä hyötynyt.

Finanssipolitiikka on toisaalta mitä suurimmassa määrin valtioiden ydintoimintaa. Julkisten menojen määrä ja kohdentuminen sekä verotuksen taso ja rakenne vaikuttavat olennaisella tavalla yhteiskunnan ja talouden toimintaan, tulonjakoon ja kansalaisten hyvinvointiin. Näitä koskevat preferenssit vaihtelevat maiden välillä huomattavasti. Tämän vuoksi on perusteltua, että finanssipolitiikkaa koskevat päätökset teh-

dään pääosin kansallisella tasolla, jolla myös poliittisen mielipiteen muodostus voittopuolisesti tapahtuu.

Talouden pidemmän ajan kehitysedellytykset kytkeytyvät samalla tavalla asioihin, joita koskevat preferenssit ja instituutiot ovat pitkälle kansallisia. Tärkeimpiä tällaisia asioita ovat tutkimus- ja koulutusjärjestelmän rakenne ja resursointi, sosiaaliturva- ja verojärjestelmään pohjautuvat työn tarjonnan ja yritystoiminnan kannustimet sekä työmarkkinoiden instituutiot ja niitä sääntelevä lainsäädäntö, kuten myös kansalaisten kesken vallitseva luottamus. Näissä on huomattavaa vaihtelua EU:n jäsenmaiden välillä. On myös varsin selvää, että tuottavuudessa ja työllisyysasteessa havaitut isot erot heijastavat näiden perustekijöiden eroja maiden välillä.

Viime vuosien populististen, EU-vastaisten reaktioiden yksi tärkeä käyttövoima on ollut pelko, että EU:n yhteinen politiikka pakottaa jäsenmaat ja niiden kansalaiset alistumaan ratkaisuihin, joille ei ole jäsenmaissa kansalaisten tukea. Eurokriisin pahimmin kolhimisessa maissa tämä kritiikki on kohdistunut rahoitustuen ehtona vaadittuihin sopeutustoimiin. Pohjois-Euroopan maissa on kritisoitu ”pakkoa” osallistua rahoitustukeen. Britanniassa on demonisoitu EU:n edellyttämää työvoiman vapaata liikkuvuutta. Puolassa ja Unkarissa on pelätty EU:n pakottavan ne ottamaan vastaan maahanmuuttajia, joita maassa ei haluta.

Tämä korostaa sitä, että on hyvä olla pidättyväinen yhteisen politiikan ulottamisessa kysymyksiin, joissa maiden preferenssit poikkeavat suuresti. Ristiriitaa ei voida toki kokonaan välttää, kun halutaan hyötyä yhteisen päätöksenteon ja voimavarojen yhdistämisen eduista, mutta se on perusteltua ottaa huomioon politiikan prioriteettien asettamisessa.

Sisämarkkinoiden syventäminen tärkeä EU:n kasvun edellytys

Sisämarkkinat tekevät EU:sta suuren markkina-alueen, joka yhtäältä tarjoaa sisäisesti hyvät mahdollisuudet erikoistumiseen ja mittakaavaetujen hyödyntämiseen ja toisaalta tekee EU:sta kiinnostavan,

ostovoimaisen markkina-alueen ulkopuolisille toimijoille. Tämän kiinnostavuuden ansiosta EU:lla on hyvä neuvotteluvoima kauppasuhteita järjestettäessä, ja EU voi jopa vaikuttaa globaaleihin standardeihin. Tuorein esimerkki on EU:n yleinen tietosuojasetus (GDPR), joka on alkanut vaikuttaa isojen globaalien yritysten tietosuojakäytäntöihin.

Tavarakaupan osalta sisämarkkinoiden voi katsoa toimivan varsin hyvin. Sen sijaan palveluiden ja erityisesti digitaalisten palveluiden osalta on huomattavasti kehittämisen tarpeita. Nämä ovat alueita, joiden merkitys taloudessa koko ajan kasvaa ja joissa laajat yhteinäisin pelisäännöin toimivat markkinat ovat olennaisen tärkeää tehokkaan tuotannon aikaansaamiseksi. Erityishuomiota tarvitaan eri puolilla EU:ta syntyvän datan käyttömahdollisuuksien parantamiseen alueen kaikissa maissa toimivissa yrityksissä. Näyttää myös selvältä, että yhteisen säännösten noudattamisen valvonnassa ja poikkeamien sanktioinnissa on puutteita.

Rahoitusmarkkinoiden integraatio tukee talouden tehokasta toimintaa mahdollistaessaan paremmin pääomien ohjautumisen tehokkaiisiin käyttöihin koko EU:n alueella, mutta sen täsmällinen luonne vaikuttaa paljon rahoitusmarkkinoiden vakauteen. Euron syntyminen johti merkittäviin pääomavirtoihin jäsenmaiden välillä pankkien kansainvälisen velkarahoituksen hankinnan kautta. Tämä osoittautui ongelmalliseksi, kun pääomavirrat johtivat ylivelkaantumiseen ja varallisuushintakupliin ja toisaalta kääntyessään kärjistyivät taantumaa ongelmamaissa.

Sen sijaan yritysten oman pääoman ehtoinen rahoitus on pysynyt varsin kansallisena. Omistuksen hajautuminen jäsenmaiden kesken auttaisi vähentämään yksittäiseen jäsenmaahan kohdistuvien sokkien kerrannaisvaikutuksia. Tämä olisi erityisen hyödyllistä yhteisen rahan alueella. Yhdysvalloissa iso osa osavaltioiden toisistaan poikkeavista suhdannevaihteluista tasoittuu yritysten koko maahan hajautuneen omistuksen kautta. Ns. pääomamarkkinaunioni pyrkii tällaisen yksityisen sektorin sisäisen riskinjoon lisäämiseen ja laajemminkin pääomamarkki-

noiden kehittämiseen Euroopassa. Britannian ero EU:sta korostaa EU27:n rahoitusmarkkinoiden kehittämisen tarvetta.

Aidon pääomamarkkinaunionin syntymiseen tarvitaan monia toimia, jotka tukevat rajat ylittävää sijoittamista ja omistamista. Nämä koskevat mm. konkurssilainsäädännön ja yhteisöverotuksen pohjan yhtäläistämistä sekä pääomamarkkinoiden valvonnan saattamista pankkivalvonnan tavoin yksiin käsiin. Monia lainsäädäntöehdotuksia onkin vireillä. On selvää, ettei näistä kaikista kyetä päättämään kuluvan parlamenttikauden aikana, joten tehtävää jää paljon seuraavalle kaudelle.

Pankkiunioni ja pankkien riskien vähentäminen olennaisia

Vuonna 2012 alun perin sovittu pankkiunioni tähtää pankkitoiminnan pelisääntöjen, valvonnan ja kriisinhallinnan yhtenäistämiseen. Tavoitteena on, paitsi yleensä vähentää pankkitoiminnan riskejä ja parantaa kriisinhallintaa, erityisesti estää se, että maan pankkiongelmien uhkaisivat kotimaan valtiontalouden kestävyyttä, kuten tapahtui erityisesti Irlannissa 2008 alkaneessa kriisissä.

Pankkilainsäädäntö onkin jo saatettu yhtenäiselle pohjalle, pankkien valvonta on annettu EKP:n yhteydessä toimivalle yhteiselle pankkivalvontamekanismille (SSM) ja kriisien hoito yhteiselle kriisinhallintamekanismille (SRM). Kriisinhallintatuen tueksi ollaan keräämässä pankeilta yhteinen rahasto. Sen sijaan talletussuojajärjestelmät ovat yhä kansallisia. Kansallisten talletussuojajärjestelmien korvaaminen yhteisellä järjestelmällä olisi tärkeä täydennys pankkiunioniin. Huolellisen tutkimuksen valossa pelot tällaiseen järjestelmään liittyvistä tulonsiirroista jäsenmaiden kesken vaikuttavat liioitelluilta, kunhan lähtötilanteen riskeissä ei ole suuria eroja (Carmassi ym., 2018).

Olennainen osa vakaamman rahoitusjärjestelmän luomista onkin pankkien riskien vähentäminen. Yhtäältä tämä tarkoittaa aiemman kriisin myötä syntyneitä järjestämättömiä saamisia. Tämän lisäksi on tärkeää vähentää pankkien sijoituksia yksittäisen valtion vel-

kakirjoihin, mihin nykyinen sääntely kannustaa. Yhteiseen talletussuojaan siirtyminen olisi luontevaa toteuttaa asteittain sitä mukaa kun jäsenmaat pystyvät vähentämään pankkisektoriensa riskejä.

Finanssipolitiikan säännöstö tarvitsee uudistamista

Se, että vakaus- ja kasvusopimus ei ole kyennyt estämään liiallista velkaantumista kaikkien maiden osalta mutta on toisaalta kahlinnut joissain tilanteissa tarpeettomasti suhdannepolitiikkaa, puoltaa finanssipoliittisten sääntöjen uudelleenarviointia. Ongelmaa ei voida ratkaista siirtämällä sitovaa finanssipoliittista valtaa EU-tasolle. Tälle ei yksinkertaisesti ole poliittista tukea.

Tästä seuraa, että parempi ratkaisu ongelmaan olisi finanssipoliittisten sääntöjen väljentäminen yhdistyneenä toimiin, jotka lisäisivät markkinakuria velkaantumisen rajoittajana. Tämä edellyttäisi sitä, että kestävämpään velkaantuneisuuteen ajautuneen jäsenmaan velat voitaisiin järjestellä sijoittajan vastuun periaatteen mukaisesti uudelleen ilman, että tällainen järjestely uhkaisi euroalueen tai EU:n rahoitusvakautta. Turvallinen velkajärjestely vaatii mm. Euroopan vakausmekanismin valtuuksien ja toimintakyvyn vahvistamista, velkasopimusten ns. yhteistoimintalausekkeiden kehittämistä ja edellä jo todettua pankkien valtionvelkariskien vähentämistä. Joulukuussa tehdyt päätökset mm. yhteistoimintalausekkeista ovat askel oikeaan suuntaan, mutta eivät vielä riitä.

Euroalueen vakauden vahvistamiseksi on eri tahoilta ehdotettu usein euroalueen budjetin luomista tasamaan jäsenmaiden välisiä suhdannevaihteluita tai vastaavaan tavoitteeseen pyrkivää erillistä työttömyysturvajärjestelmien keskinäistä riskinjakomenettelyä. Nämä ovatkin periaatteessa hyödyllisiä suhdanteiden tasaajia, mikäli järjestelmiin liittyvä moraalikato-ongelma kyetään hallitsemaan. Käytännössä tarvittaisiin kuitenkin varsin isoja yhteisvastuullisia järjestelyitä merkittävän vaikutuksen aikaansaamiseksi. Tällaiselle on vaikea löytää poliittista tukea niin kauan kuin osa jäsenmaista harjoittaa leväperäistä politiikkaan: vas-

tuullisesti julkista taloutta hoitaneet maat pelkäävät joutuvansa muiden maksumiehiksi. Toisaalta Yhdysvaltain kokemuksen valossa maiden välinen fiskaalinen suhdannetasausjärjestelmä ei ole välttämätön rahaliiton toimivuudelle (Alcidi ym., 2017).

Esillä olleet pienet tasausjärjestelmät ovat ongelmallisia myös siinä mielessä, että ne saattavat luoda väärän vaikutelma EU-tason politiikan kyvystä hillitä maiden suhdannevaihteluita. Kun tämä ei käytännössä onnistu, kansalaiset syyttävät perusteettomasti EU:ta talousvaikeuksistaan.

Tasausjärjestelmien luomista ei tule kuitenkaan kokonaan sulkea pois, jos niihin liittyvät moraalikato-ongelmat voidaan ratkaista niin, että toimiva järjestelmä on luotavissa. Uskottavan kurinalaisuuteen pakottavan velkajärjestelymekanismin luominen voisi luoda poliittiset edellytykset hyvin suunnitelluille tasausmekanismeille. Saksalais-ranskalaisen ekonomistiryhmän ehdotus EMUn kehittämiseksi sisältää tällaisia yhtäältä markkinakuria ja toisaalta velkakestävien maiden välistä riskinjakoa rinnakkain vahvistavia elementtejä (Benassy-Quéré ym., 2018).

Budjetin rakenteeseen tarvitaan merkittävä muutos

Komission ehdotus EU:n uudeksi rahoituskehikseksi sisältää merkittäviä rakennemuutoksia samalla kun siinä on otettu huomioon Britannian maksuosuuden poistuminen. Suurimmat leikkaukset osuvat merkittävimpiin menoeriin, jotka ovat koheesiorahastot ja maatalous. Huomattavia lisäpanostuksia saavat tutkimus ja innovointi, digitaalitalouden edistäminen, ympäristö, muuttoliike, turvallisuus ja nuorisot.

Ehdotettu budjetin menorakenteen muutos on hyvin perusteltu. Rakennemuutos olisi voinut olla suurempikin, mutta jo nykyinen ehdotus kohdannee voimakasta poliittista vastustusta tuloja menettävissä jäsenmaissa. Suomen politiikan tavoitteena tulisi olla erityisesti tutkimuksen ja digitaalitalouden edistämiseen ehdotettujen lisäpanostusten turvaaminen. Suomen nettomaksuosuuden pitäminen kohtuullisena on

toki tärkeä tavoite, mutta sen ei pidä estää tuen antamista EU:n yleisiä tavoitteita palveleville muutoksille.

Nykyisen budjetin merkittävimmät tulonlähteet, BKTL-pohjainen maksuosuus, ALV-pohjainen maksuosuus ja tullit säilyvät ehdotuksessa edelleen, mutta muokattuina. Uusia ehdotettuja omia varoja ovat yhdistetty yhteinen yhteisöveropohja (CCCTB), osa päästökauppatuloista ja kierrättämättömään muovipakkajätteen määrään perustuva maksuosuus. CCCTB sisältää monia toivottuja elementtejä, kuten yhteisöveropohjien yhtäläistyminen ja velkarahoituksen veroedun aleneminen. Maiden välisestä verotulojen jakosäännöstä sopiminen saattaa kuitenkin kestää varsin pitkään. CCCTB:n ohella hiilidioksidiveroa ja rahoitus- ja vakuutuslaitoksille suunnattua arvonlisäveroa (FAT) voi pitää yleisesti hyvinä rahoitusmuotoina. Näistä FAT olisi helppo toteuttaa Suomessa ilman verotuksen kiristymistä korvaamalla sillä voimassa oleva vakuutusmaksuvero.

Kirjallisuus

- Alcidi, C., D'Imperio P. ja Thirion, G. (2017). Risk-sharing and consumption smoothing patterns in the US and the Euro Area: A comprehensive comparison. CEPS Working document 2017/04, https://www.ceps.eu/system/files/No%202017_04%20CAlcidi%20et%20al%20EMU%20vs%20US%20Risk%20Sharing.pdf
- Bénassy-Quéré, A., Brunnermeier, M., Enderlein, H., Farhi, E., Fratzscher, M., Fuest, C., Gourinchas, P.-O., Martin, P., Pisani-Ferry, J., Rey, H., Schnabel, I., Véron, N., Weder di Mauro, B. ja Zettelmeyer, J. (2018). Reconciling risk sharing with market discipline: A constructive approach to euro area reform. CEPR Policy Insight No 91, https://cepr.org/active/publications/policy_insights/viewpi?pino=91
- Carmassi, J., Dobkowitz, S., Evrard, J., Parisi, L, Silva, A. ja Wedow, M. (2018). Completing the Banking Union with a European Deposit Insurance Scheme: Who is afraid of cross-subsidisation? Occasional Paper Series No 208.

Kirjoittajat

KATARIINA NILSSON HAKKALA on taloustieteen tohtori (PhD) ja Aalto-yliopiston dosentti. Hän työskentelee tutkimuspäällikkönä Elinkeinoelämän tutkimuslaitoksessa. Hän on erikoistunut kansainvälisen kaupan ja kauppapolitiikan tutkimukseen.

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

HELI KOSKI on kauppatieteen tohtori ja työskentelee tutkimuspäällikkönä Elinkeinoelämän tutkimuslaitoksessa ja tutkimusjohtajana Aalto-yliopistossa. Aalto-yliopistossa hänen vastualueenaan on Suomen Akatemian strategisen tutkimuksen ”Teknologiamurrokset ja muuttuvat instituutiot” -ohjelma.

TERO KUUSI on filosofian tohtori ja toimii tutkimuspäällikkönä Etlan julkisen talouden ja talouspolitiikan tutkimusohjelmassa. Hän on osallistunut useisiin finanssipolitiikan mittaamista ja talouspolitiikan arviointia koskeviin merkittäviin hankkeisiin ja julkaisuihin.

JUKKA LASSILA on valtiotieteen tohtori ja tutkimusneuvonantaja Elinkeinoelämän tutkimuslaitoksessa. Hänen tutkimuskohteitaan ovat finanssipolitiikka, eläkejärjestelmät ja väestön ikääntyminen.

MIKA MALIRANTA on taloustieteen tohtori, tutkimusjohtaja Elinkeinoelämän tutkimuslaitoksessa ja taloustieteen professori Jyväskylän yliopistossa. Hän on tutkinut talouskasvua, tuottavuuskasvun yritysdynamiikkaa ja työmarkkinoita.

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

KRISTA RIUKULA kauppatieteiden tohtori ja työskentelee tutkijana Elinkeinoelämän tutkimuslaitoksessa. Hän on kiinnostunut työn ja koulutuksen taloustieteestä ja inhimillisen pääoman kehityksestä.

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

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

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.

**Elinkeinoelämän
tutkimuslaitos**

**The Research Institute
of the Finnish Economy**

Puh. 09-609 900
www.etla.fi
etunimi.sukunimi@etla.fi

Arkadiankatu 23 B
00100 Helsinki
