


# Muistioita hallitukselle

TALOUSPOLITIIKAN LINJAUS SYKSYLLÄ 2020



ISBN 978-951-628-731-0 (PDF)

Muistio on ladattavissa Etlan nettisivuilta:  
[pub.etla.fi/ETLA-Hallitukselle-2020.pdf](http://pub.etla.fi/ETLA-Hallitukselle-2020.pdf)

Julkaisija: Elinkeinoelämän tutkimuslaitos  
Kustantaja: Taloustieto Oy



# Sisällys

<b>Toipilaan talouspolitiikka</b> .....	<b>4</b>
Aki Kangasharju	
<b>Finanssipolitiikka vastuullisemmaksi</b> .....	<b>6</b>
Aki Kangasharju – Tero Kuusi – Päivi Puonti – Tarmo Valkonen	
<b>Alijäämän sulattamista ei voi jättää verotuksen varaan</b> .....	<b>8</b>
Aki Kangasharju – Tero Kuusi – Päivi Puonti – Olli Ropponen – Tarmo Valkonen	
<b>Työvoimapolitiikan rahkeet eivät riitä</b> .....	<b>11</b>
Antti Kauhanen	
<b>Uudistumista on kannustettava</b> .....	<b>14</b>
Heli Koski	
<b>Sote-uudistuksella kustannustehokkuutta</b> .....	<b>16</b>
Tarmo Valkonen	
<b>Oppivelvollisuutta laajennettava</b> .....	<b>18</b>
Hanna Virtanen	
<b>Ansiosidonnaista työttömyysturvaa uudistettava</b> .....	<b>20</b>
Terhi Maczulskij	
Kirjallisuus.....	<b>22</b>
Kirjoittajat.....	<b>24</b>

Artikkelit perustuvat tutkimustietoon ja kirjoittajien perusteltuihin näkemyksiin. Kirjoittajat vastaavat omista teksteistään. Ensimmäinen kokoava artikkeli nojautuu muihin artikkeleihin, mutta painotukset ovat kirjoittajan.



# Toipilaan talouspolitiikka

Aki Kangasharju

## Johdanto

Koronakriisi muuttaa talouspolitiikan tarpeita. Hallitusohjelma on kirjoitettava uudelleen, koska talouskasvua on saatava nopeammaksi, työllisyyttä paremmaksi ja julkinen velka turvallisemmaksi.

Koronasta toipuva talous ei voi enää perustua hallituskauden ensimmäisen vuoden laaja-alaiseen menojen lisäämiseen. Nyt on otettava tavoitteeksi toipumisen varmistaminen ja syntyneen julkisen talouden alijäämän sulattaminen.

Suomi on selviämässä koronakriisin ensivaiheesta ennakoitua vähemmällä. Vaikka talous ei kasvaisi vuoden toisella puolikkaalla enää lainkaan, bruttokansantuotteen sukellus jää tämän hetken tilastotodellisuuden vallitessa 5 prosenttiin. Ensi vuonna talous kasvaa selvästi, joten uusia tuki- tai elvytyspaketteja ei näillä näkymin tarvita. Pandemian hoidon hybridistrategian toimivuus on varmistettava, ettei elvytykseen tarvitse turvautua viruksen uusien aaltojen myötäkään.

Kriisin jäljet ovat kuitenkin pitkät. Alijäämää jää julkiseen talouteen jopa vuosikymmeneksi, ja sen sulattamista vaikeuttavat ikääntymisen mukanaan tuomat menopaineet sekä EU:n budjetin ja elvytyspaketin maksut. Ilman ennakoitua nopeampaa talouskas-

vua tai miljardien eurojen julkisen talouden sopeutusta velka jatkaa kasvuaan vielä 2030-luvulla. Myös laina- ja takausvastuiden lisääntyminen on kasvattanut piilevää velkaa, joka voi realisoitua maksettavaksi lähivuosina. Osoitamme tässä muistiossa, kuinka tärkeää on palauttaa finanssipolitiikan linja vastuulliseksi. Meillä ei ole enää varaa samaan nousukauden elvytykseen, mitä edellisellä hallituskaudella ja nykyisen kauden alussa noudatettiin.

On itsestään selvää, että nopeampi talouskasvu olisi sopeutusta mieltäisempi ratkaisu julkisen talouden kestävyuden turvaamiseksi. Jos talous kasvaisi prosentin ennakoitua nopeammin 10 vuoden ajan, vuosikymmenen jälkeen velkaa suhteessa talouden kokoon olisi jopa neljänneksen vähemmän (Best ym., 2019).

Prosentin nopeammin kasvava talous ei kuulosta paljolta, mutta on äärimmäisen vaikea saavuttaa. Työikäinen väestö vähenee, eikä työpanosta lisääviä toimenpiteitä ole helppo tehdä. Tuottavuuskasvu on hädästä tullut, eikä investointilaman taustatekijöitä kunnolla tunneta.

Kaikki kivet on käännettävä työvoiman riittävyyden turvaamiseksi ja investointien tason korottamiseksi. Vaikka joitakin uudistuksia ei kannata ottaa käyttöön pandemian ollessa päällä, niistä kannattaa tehdä

päätöksiä heti. Uudistuksista päättäminen luo talouskasvua piristävää luottamusta, vaikka ne astuisivatkin voimaan vasta elpymisen ollessa pidemmällä.

Osoitamme tässä muistiossa, kuinka työmarkkinoille osallistumista lisääviä toimia on vaikea löytää tarpeeksi. Jos työllisyys haluttaisiin hoitaa aktiivisella työvoimapolitiikalla, toimenpiteisiin pitäisi osoittaa jopa miljoona työtöntä, jotta työllisyys kasvaisi 60 000 henkilöllä. Yksi toimiva keino olisi lopettaa julkinen palkkatuki ja siirtää vapautuvat varat työnhaun tukeen.

Koronan myötä työllisyyden lisäämisen tarve on vain kasvanut. Siksi myös työttömyysturvan ehtoja on kiristettävä, olemassa olevan tuotannon vientikilpailukykyä parannettava ja investointikannusteita lisättävä. Kriisien sietokykyä on parannettava paikallisella sopimisella.

Kestävyydvajeen kannalta olisi olennaista saada myös julkisen sektorin tuottavuuskehitystä nopeutettua ja palvelutarpeen kasvua hidastettua. Sote-uudistus on menossa tältä osin väärään suuntaan. Kustannusten hillinnän sijaan soteuudistus uusine maakuntaveroinen nostaa veronkorotuspaineita.

Verotusta ei kuitenkaan voi enää kiristää. Osoitamme tässä muistiossa, että meillä on tarvetta yrittämisen verotuksen alentamiseen talouskasvun nopeuttamiseksi. Etenkin kannustimia tutkimus- ja tuotekehitykseen sekä kone- ja laiteinvestointeihin on parannettava. Myös asiantuntijoiden maahanmuuttoa on edistettävä määräaikaista verotukea laajentamalla. Mahdollisuuksia veronkorotuksiin on vain arvonlisä- ja kiinteistöverotuksessa. Jos veronkiristykseen on turvaututtava, näitä veroja voidaan korottaa aluksi alijäämän umpeen kuromiseksi ja myöhemmin haitallisempien verojen madaltamiseksi.

Nykyisen hallituksen ohjelmassa on merkittävässä asemassa eriarvoisuuden vähentäminen. Oppivelvollisuuden nostaminen vähentäisi merkittävästi syrjäytymistä ja pienentäisi nykyistä 15 prosentin joukkoa ikäluokasta, joka ei jatka koulutuksessa peruskoulun

jälkeen. Uudistus jopa maksaisi itsensä takaisin pitkällä aikavälillä, mikä on poikkeuksellista julkisten menojen vaikutuksia vertailtaessa. Uudistus edellyttää riittävää rersursointia. Oppivelvollisuuden nostamisen lisäksi vaikuttavaa eriarvoisuuspolitiikkaa olisi ansiosidonnaisen työttömyysturvan ulottaminen kaikille työttömiksi jääville.

#### Muistiomme päähavainnot ovat:

- Pandemian hoidon hybridistrategian toimivuus on turvattava
- Finanssipolitiikan linja on saatava vastuulliseksi
- Uudistuksista on päätettävä nopeasti, vaikka osa niistä astuisikin voimaan myöhemmin
- Investointien verotusta on kevennettävä ja kulutuksen ja maapohjan verotusta on kiristettävä
- T&k-toiminnan kannusteita on lisättävä
- Asiantuntijoiden maahanmuuton kannusteita on lisättävä
- Sote-uudistukseen on palautettava kustannusten hillinnän mekanismit
- Työttömyysturvan ja eläkeputken ehtoja on kiristettävä ja työvoimapalvelujen resursseja on lisättävä
- Viennin kilpailukykyä on parannettava ja työehtoja kriisejä varten joustavoitettava
- Oppivelvollisuusikä on nostettava ja ansiosidonnainen työttömyysturva on ulotettava koskemaan kaikkia palkan-saajia



# Finanssipolitiikka vastuullisemmaksi

Aki Kangasharju – Tero Kuusi – Päivi Puonti – Tarmo Valkonen

**JULKISEN TALOUDEN** tulojen ja menojen ohjaamisella tasataan suhdanteita ja pidetään velka turvallisena. Suhdanteiden tasaamisessa on olennaisinta oikea-aikaisuus, ja velka pidetään turvallisena rakentamalla puskureita hyvinä aikoina.

Finanssipolitiikka on epäonnistunut viime vuosina. Sipilän hallitus ei kerännyt puskureita, vaikka talous eli nousukautta (VTV, 2020). Nykyinen hallitus jatkoi vielä elvyttävämällä linjalla, vaikka nousukausi jatkui. Etna varoitti finanssipolitiikan liiallisesta keveydestä jo viime syksyn ennusteessaan perustuen erilaisten finanssipolitiikan mittareiden kokonaisarviointiin.

Tänä vuonna elvytetään lisäbudjeteilla syystä, ja tukitoimet ovat olleet pääosin onnistuneita. Olennaista nyt on tehdä toimia, joilla estetään talouskasvun edellytysten pitkäaikainen heikkeneminen (ks. esim. Jordà ym., 2020). Yritysten konkurssiaalto ja massatyöttömyys voisivat alentaa talouden tuotantokapasiteettia pitkäksi aikaa (Portes, 2020). Ongelmien välittyminen rahoitusjärjestelmään voisi tuottaa häiriöitä yritysten ja kotitalouksien luotonsaantiin. Myös elvytyksen ja tukitoimien riskit ovat pienet Euroopan keskuspankin rahapolitiikan ansiosta.

Elvytyksen jatkon kanssa pitää olla kuitenkin varovainen. Elvytys tulee lopettaa sitä mukaa, kun yksityinen sektori normalisoituu. Turha elvytys suurentaa julkisen sektorin tasapainottamisen tarvetta ja vaikeuttaa velkakestävyuden turvaamista. Vaikka korkotaso on nyt matala, ei voida tietää ennennäkemättömän suuren ja maailmanlaajuisen rahapoliittisen elvytyksen vaikutuksia inflaatioon lähivuosina. Rahapolitiikan nimenomainen tavoite on inflaation ja sitä myötä korkotason normalisoiminen.

## Laiminlyönteihin ei ole varaa

Jotta julkinen talous saadaan tasapainoon tulevina vuosina, sopeutustarve on suuri. Laiminlyönteihin ei ole enää tulevalla nousukaudella varaa.

Julkinen talous on heikentynyt pysyväisluonteisesti kriisin myötä pahentaen Suomen kestävyysvajetta. Valtiovarainministeriön heinäkuisessa arvioissa (VM, 2020) julkisen talouden alijäämä olisi vuonna 2022 edelleen noin 3 prosenttia suhteessa bkt:hen, vaikka suhdannetilanne ehtisi siihen mennessä normalisoidua eikä korkomenoja huomioitaisi. Tämä rakenteellinen alijäämä oli viime vuonna vajaat 2 prosenttia.

Pelkästään velan määrän vakauttaminen suhteessa talouden kokoon 2020-luvun aikana edellyttäisi julki-

sen talouden vahvistamista noin 5 miljardilla eurolla eli noin 2 prosentilla suhteessa bkt:hen. Tällöin velkasuhteen kasvu pysähtyisi keskipitkällä aikavälillä noin 75 prosentin tuntumaan. Velkasuhteen painaminen takaisin 60 prosentin tasolle kohtuullisessa ajassa, esimerkiksi vuoteen 2035 mennessä, vaatisi puolestaan noin 4,3 prosentin sopeutusta suhteessa bkt:hen. Se on runsaat 11 mrd. euroa. Lisäksi Suomella on merkittävästi piilevää velkaa ehdollisista takaus- ja pääomavastuista. Takausvastuut olivat EU-maiden suurimmat jo ennen pandemiaa (Valtioneuvosto, 2020). Suomi lisäsi pelkästään vuoden neljännessä lisätaloussarviossa näitä vastuita 12 mrd. euroa.

Mitä enemmän kriisi hidastaa talouskasvua pysyvästi, sitä enemmän myös kestävyysvaje pahenee. Jos talous toipuu pian ennalleen, vaikutukset jäävät pelkästään suhdanneluonteiseksi. Tässäkin tapauksessa velkakestävyys edellyttää julkisen talouden sopeuttamista.

Arviot Suomen pitkän aikavälin velkakestävydestä ovat hieman parantuneet ennen pandemiaa nousseen työllisyyden vuoksi. Työllisyyden kohentaminen onkin paras tapa kestävyysvajeen sulattamiseen. Yhdenkin prosenttiyksikön parannus työllisyydessä vähentäisi pitkän aikavälin sopeutustarvetta hieman vajaat miljardi euroa (VM, 2020).

### Menot vai verot?

Mitä vähemmän työllisyys paranee, sitä enemmän on leikattava menoja ja korotettava veroja. Työllisyyttä parantavia toimia käsitellään muistion sivuilla 11–13. Finanssipolitiikassa julkisten menojen ohjaaminen on verotusta tehokkaampaa politiikkaa sekä elvytykseen että sopeutukseen (Abbas ym., 2020; Alesina, 2019). Menojen lisääminen pitää verojen alentamista paremmin yllä kysyntää kriisin aikana (Keränen ja Kuusi, 2016). Erityisesti julkisten investointien kautta voidaan pyrkiä luomaan kasvuedellytyksiä pidemmällä aikavälillä, mutta vaikutukset riippuvat paljon toteuttamistavoista ja julkisen sektorin tehokkuudesta (Abiad ym., 2016). Käynnistämisen viiveet, toisten hankkeiden syrjäyttämisaikutukset, sekä rakentamisen muulle taloudelliselle aktiviteetille aiheuttamat

häiriöt voivat kuitenkin syödä elvytyksen hyödyt lyhyellä aikavälillä (Ramey, 2020).

Toimenpiteiden valinta muuttuu nousukauden koittaessa. Laskusuhdanteessa menoleikkaukset heikentävät talouden pitkän aikavälin kasvumahdollisuuksia keskimäärin vähemmän kuin verojen korotukset, mutta suhdanteen kääntyessä nousukaudelle veronkorotusten vaikutukset kasvuun ovat puolestaan tyyppillisesti menoleikkausten vaikutuksia suurempia (Keränen ja Kuusi, 2016). Silloin julkisen kysynnän syrjäytysvaikutus on suurempi, ja tilaa yritystoiminnan kehittymiselle on annettava. Lisäksi veronkorotusten kielteiset vaikutukset korostuvat valmiiksi kiireän verotuksen maassa, jossa veroilla rahoitettujen menolisäysten myönteiset vaikutukset törmäävät laskevaan rajatuottoon: mitä enemmän panostuksia julkiseen talouteen on jo tehty, sitä vaikeammaksi tulee löytää suuren yhteiskunnallisen tuoton tarjoavia menokohteita. Verotuksen vaihtoehtoja käsitellään tarkemmin sivuilla 8–10.

Koronakriisi vei pohjan hallitusohjelmalta. Jäljellä oleva hallituskausi kannattaa keskittää talouden toipumisen varmistamiseen ja pitkän aikavälin työllisyyden maksimoimiseen. Päätöksillä on kiire. Ne kannattaa tehdä, vaikka itse uudistukset astuisivat voimaan porrastetusti toipumisen edetessä.

- Finanssipolitiikka vastuulliseksi
- Päätökset heti, vaikka toimeenpano alkaisi myöhemmin
- Uusia elvytyspaketteja tuskin tarvitaan



# Alijäämän sulattamista ei voi jättää verotuksen varaan

Aki Kangasharju – Tero Kuusi – Päivi Puonti – Olli Ropponen – Tarmo Valkonen

**PAINEET VEROTUKSEN KIRISTÄMISELLE** ovat Suomessa kovat. Jo ennestään raskaan työn verotuksen ja yhteisöverotuksen kiristäminen olisivat ongelmalliset työllisyystavoitteen näkökulmasta. Joidenkin liikkumattomien veropohjien veronkiristyksillä voidaan kuitenkin tukea alijäämän sulattamista lyhyellä aikavälillä ja rahoittaa haitallisempien verojen kevennyksiä pidemmällä aikavälillä.

## Suuri paine

Julkisessa taloudessa oli jo ennen koronavirusta nousukaudesta huolimatta merkittävä alijäämä ja kestävyysvaje. Koronakriisi ja EU:n uudet maksuvelvoitteet ovat sen jälkeen syventäneet tasapaino-ongelmia. Jos hallitus ei onnistu työllisyystoimissaan ja päätöksissään pitkän aikavälin menojen kasvun rajoittamiseksi, paineet verotuksen kiristämiseen tulevat olemaan mittavat.

Julkisten menojen kasvun hillintä sote-uudistuksella ei ole nykyisessä hallitusohjelmassa samanlainen prioriteetti kuin edellisen hallituksen hylätyssä ehdotuksessa. Jos maakunnille tulee verotusoikeus, sote-me-

nojen kasvun rajoittaminen jää maakuntien ja valtion välisten neuvottelujen varaan. Kuntatasolla puolestaan on odotettavissa, että uudistuksessa voittavat kunnat lisäävät menojaan ja häviäjät nostavat veroastettaan, mikä kiristää keskimääräistä kunnallisverotusta. Siksi kokonaisuuden on vaikea nähdä vaimentavan väestön ikääntymisestä johtuvia veroasteen nousupaineita.

EU:n elvytyspaketti puolestaan rahoitetaan yhteisillä lainoilla, jotka maksetaan takaisin korotettujen jäsenmaksujen muodossa. EU:n budjetin ja elvytyspaketin rahoittamiseksi on ehdotettu myös uusia veroja ja jäsenmaksujen määräytymisperusteita. Helpoimmin yksimielisyys löytynee kierrättämättömän muovin osuuteen perustuvasta verosta, mutta muihin ehdotettuihin merkitykseltään suurempiin rahoituslähteisiin liittyy huomattavia teknisiä ja poliittisia ongelmia. EU suunnittelee asettavansa hiilitullin runsaasti ilmastopäästöjä synnyttävälle tuontituotteille, mutta sen toteutusta hankaloittavat esimerkiksi päästöjen mittaamiseen liittyvät ongelmat ja kauppakumppanien mahdolliset vastatoimet.



Poliittisesti hankalia puolestaan ovat yhteinen yhteinäistetty yhteisöveropohja ja rahoitusmarkkinaverot, ja päätökset niistä ovatkin siirtymässä 2030-luvulle. Näistä viimeksi mainittu on myös tehokkuus- ja kilpailukykyvaikutuksiltaan ongelmallinen. Lisäksi epävarmuuksia liittyy myös EU:n pyrkimykseen verottaa suuria digitaalisen talouden yrityksiä.

## Veronkorotusten haasteet

Verotuksen yleinen kiristäminen olisi kuitenkin huono ratkaisu menopaineiden hoitoon. Suomessa on jo valmiiksi kireä verotus.<sup>1</sup> Mitä kireämpi verotus on, sitä enemmän lisäkirstykset toimintaa vääristävät (Aghion ym., 2016; Cevik ja Miryugin, 2019). Tämä tarkoittaa sitä, että veronmaksajat vähentävät verotettua toimintaa, kuten työntekoa ja investointeja, ja verojen maksua. Vaikka julkisten menojen käyttö suhdanne-elvytyksessä on perusteltua, suhdannetilanteen normalisoituessa julkinen kysyntä syrjäyttää enenevässä määrin yksityistä kysyntää, ja sen rahoittaminen korkeilla veroilla tulee kalliiksi.

Verotuksen kiristäminen vaikuttaa erityisesti liikkuviin veropohjiin. Työpaikkojen, yritysten voittojen sekä investointien on havaittu liikkuvan herkästi maiden rajojen yli korkean verotuksen maista matalamman verotuksen maihin (EEAG, 2020).

Merkittävä osa yhteisöverosta kohdentuu lopulta yritysten omistajien sijaan työntekijöihin ja erityisesti vähän koulutettuun työvoimaan, nuoriin ja naisiin alempien palkkojen kautta (Fuest ym., 2018). Sikälä kun yrityksen voivat siirtää veroa hintoihin, ne nousevat enemmän pienituloisten suosimissa tuotteissa (Baker, 2020). Julkisen talouden kannalta yhteisövero on sikäläkin ongelmallinen, että vain puolet korotuksesta jää julkisen sektorin kiristuun ja loppu valuu rajojen yli monikansallisten yritysten investoidessa ulkomaille ja siirtäessä voittojaan matalan veroasteen

maihiin (Kari ja Ropponen, 2014). Siksi yhteisöverotusta ei kannata kiristää julkisen talouden alijäämän paikkaamiseksi.

Sen sijaan vähäiset yritysten investoinnit viittaavat tarpeeseen alentaa yhteisöveroja ja parantaa yritysten toimintaympäristöä yleisemminkin. Talouskasvun kannalta on vahingollista, että Suomi verottaa kotimaisia kone-, laite- ja innovaatioinvestointeja voimakkaammin kuin Ruotsi, Norja, Viro tai Saksa (Harju ym., 2017). Suomi ei myöskään verotuksella houkuttele suuntaamaan kotimaisten yritysten investointeja erityisesti Suomeen.

Ansiotulojen verotuksen kiristämiseen ei myöskään ole perusteita. Suomessa on jo maailman jyrkimpiä tuloverotuksen progressioita, mikä yhdessä tulosidonnaisten ja työvoiman ulkopuolisille maksettavien tulonsiirtojen kanssa heikentää kannusteita osallistua työmarkkinoille. Tulonjako on maailman tasaisimpia, ja sen tasaaminen edelleen aiheuttaisi suurenevat tappiot työllisyyteen ja kannusteet verojen välttämiseen. Vähenvän työikäisen väestön maassa pitäisi ennemminkin pyrkiä kannustamaan työntekoon ja houkuttelemaan työvoimaa Suomeen. Ennen kaikkea Suomen pitäisi pidentää ja kasvattaa ulkomaisten huippusaajien määräaikaista tuloveron alennusta, jotta muutto kaukaiseen Suomeen tulisi houkuttelevammaksi. Avainihmisten maahanmuuton vastustaminen ei lisää maassa jo olevien työllisyyttä, vaan ajaa monikansalliset yritykset ulkoistamaan operaatioitaan yhä enemmän sinne, missä pätevää työvoimaa löytyy (Glennon, 2020).

## Verotuksen mahdollisuudet

Paras tapa luoda uutta verotuloa on keskittyä sellaisiin veropohjiin, jotka eivät liiku kovin herkästi. Tällaisia ovat erityisesti kulutukseen ja kiinteään varallisuuteen pohjautuvat verot. Kulutusverojen osalta Suomen alennetut arvonlisäverokannat eivät ole perusteltuja, koska ne vääristävät kuluttajien valintoja ja aiheuttavat hyvinvointitappiota. Alennettujen kantojen vuoksi verotuloja joudutaan keräämään enemmän tehottomammista verolähteistä, mikä pienentää hyvinvointia kansallisella tasolla.

<sup>1</sup> Suomessa verojen ja maksujen osuus bruttokansantuotteesta oli 42,7 % vuonna 2018, OECD-maissa keskimäärin noin 34 %. (EEAG, 2020 ja OECD.stat, comparable tables)

Alennettujen arvonlisäverokantojen nosto ja käytäytymistä ohjaavien kulutusverojen korottaminen muuttavat tulonjakoa ja pienentävät nykyisen varallisuuden ostovoimaa. Verojärjestelmän muutoksen tulonjakovaikutuksia voidaan tasapainottaa tulonsiirroilla ja kiristämällä kiinteistövero. Maan tai kiinteistön arvoon perustuvasta verosta saatavat tulot olisivat melko hyvin ennakoitavissa, eikä tämä veropohja pääse karkaamaan ulkomaille.

Tuotto arvonlisäveroasteiden yhtenäistämisestä ja kiinteistöveron kiristämisestä voitaisiin käyttää alkuvaiheessa alijäämän kattamiseen ja myöhemmin haitallisimpien verojen alentamiseen.

- Koronakriisin kasvattama julkisen talouden alijäämä, EU:n elvytyspaketin rahoitus ja ikääntymismenot lisäävät merkittävästi painetta verotuksen kiristymiseen 2020-luvulla
- Rahoitustarpeiden hoitaminen työn verotuksen tai yritysverotuksen kiristyksillä heikentäisivät mahdollisuuksia työllisyystavoitteiden saavuttamiseen
- Liikkumattomien veropohjien, kuten kulutusverojen ja kiinteistöveron korotuksia voidaan käyttää aluksi alijäämän pienentämiseen ja myöhemmin kasvun kannalta haitallisimpien verojen alentamiseen

# Työvoimapolitiikan rahkeet eivät riitä

Antti Kauhanen

**SUOMEN HYVINVOINTIYHTEISKUNNAN** rahoituspohja tarvitsee nykyistä korkeamman työllisyysasteen. Tämän luvun alussa tarkastellaan, minkä verran työllisyyskasvun esteitä voidaan poistaa aktiivista työvoimapolitiikkaa kehittämällä. Koska kehitysmahdollisuudet ovat rajalliset, Suomella on paljon kehitettävä myös passiivisessa työvoimapolitiikassa ja muissa työllisyyttä edistävissä toimissa. Korkea työllisyysaste edellyttää myös hyvää vientikilpailukykyä.

## Aktiivisen työvoimapolitiikan tehostaminen auttaa vain vähän

Aktiivisen työvoimapolitiikan keskeiset toimenpiteet ovat työn haun tuki, työvoimapolitiittinen koulutus ja palkkatuki. Toimenpiteiden vaikutus niihin osallistuvien työllisyyteen ei ole kovin suuri. Tuoreen meta-analyysin mukaan muutama vuosi toimenpiteen päättymisen jälkeen siihen osallistuneiden työllisyys on 5–12 prosenttiyksikköä suurempi kuin vertailuryhmällä. Tämä tarkoittaa sitä, että toimenpiteisiin pitäisi osoittaa 250 000–600 000 työtöntä, jotta työllisyys kasvaisi 30 000.

Lisäksi tiedetään, että edellä mainittu luku yliarvioi toimenpiteiden vaikutusta työllisyysasteeseen, sillä aktiivisella työvoimapolitiikalla on sivuvaikutuksia, jotka heikentävät sen vaikutusta työllisyysasteeseen (Kauha-

nen, 2020). Keskeinen ongelma on se, että aktiivinen työvoimapolitiikka voi heikentää heidän työllistymismahdollisuuksiansa, jotka eivät osallistu toimenpiteisiin (substituutiovaikutus). Aktiivinen työvoimapolitiikka voi siis vaikuttaa lähinnä siihen, kuka työllistyy eikä työllisyysasteeseen. Substituutiovaikutukset voivat olla erittäin suuria, erityisesti matalasuhdanteessa (Crépon ym., 2013; Cheung ym., 2019).

Rajallisista vaikutuksista huolimatta kaikki kivet on käännettävä. Valtiovarainministeriön tuoreessa työllisyyspakettimuistiossa (VM, 2020) ehdotetaan, että julkisen ja kolmannen sektorin palkkatuesta luovutaan ja työmarkkinatuki sekä sitä saavien palvelut uudistetaan. Tällainen uudistus kannattaisi toteuttaa, sillä julkisen ja kolmannen sektorin palkkatuki ei edistä työllistymistä (Asplund ym., 2018; Kauhanen, 2020). Vapautuvat varat voidaan suunnata tehokkaampiin toimiin.

Yksi kehityskohde olisi työnhaun tuen tehostaminen ja lisäresurssointi. Työnhaun tuen työllisyysvaikutukset paranevat työvoimatoimistojen virkailijoiden työkuormaa keventämällä (Behaghel ym., 2014; Hainmueller ym., 2016; Ravn ja Nielsen, 2019). Tapaamisten tulisi alkaa nopeasti työttömyysjakson alun jälkeen (Graversen ja van Ours, 2008; Sundvall ja

Härmälä, 2016; Maibom ym., 2017). Tietokoneavusteisella työnhaulla voidaan parantaa työttömien työllistymistä (Belot ym., 2019). Työnhauan tuen osalta on kuitenkin muistettava, että se parantaa työllisyyttä lähinnä lyhyellä aikavälillä.

## Tehtävää jää paljon myös muulle työvoimapolitiikalle

Työllisyyttä voidaan nostaa myös passiivista työvoimapolitiikkaa kehittämällä. Työttömyysturvan lisäpäivien alaikärajan nostaminen on lisännyt ikääntyneiden työllisyyttä, mutta ei ole lisännyt poistumia työvoiman ulkopuolelle, työkyvyttömyyseläkkeelle tai sairauspäivärahalle (Alasalmi ja Busk, 2020).

Sanktiojärjestelmää kannattaisi myös uudistaa. Sanktioiden varoitusten on todettu olevan työllisyysvaikutuksiltaan vähintään yhtä tehokkaita kuin itse toimeenpannut sanktiot (Alasalmi ja Busk, 2020). Nykyiset sanktiot ovat ankaria, ja niitä käytetään Suomessa vähän. Varoitusjärjestelmän käyttöönotolla olisi todennäköisesti positiivinen työllisyysvaikutus, ja se olisi luontevaa yhdistää edellä mainittuun työn haun tuen kehittämisen kokonaisuuteen.

Myös työttömyysturvan enimmäiskeston lyhennys ja etuuskien tason laskeminen vähentävät työttömyyttä (Alasalmi ja Busk, 2020). Valtiovarainministeriön työllisyyspakettimuistion ehdotus työttömyysturvan enimmäiskeston sitomisesta työssäoloeseen, siten että lyhyempi työssäolo kartuttaa lyhyemmän enimmäiskeston, todennäköisesti vähentäisi työttömyyttä.

Työttömyysturvaa koskevien uudistusten osalta on kuitenkin huomattava, että matalasuhdanteessa työttömyysturvan vakuutusrooli korostuu, sillä sen luomat haitalliset kannustinvaikutukset ovat pienemmät ja työhaun ulkoisvaikutukset suurempia. Päätökset näistä uudistuksista kannattaa kuitenkin tehdä viipymättä, vaikka niiden käyttöönotto ajoitettaisiin suhdannetilanteen normalisoitumiseen.

Työpolitiikassa on muitakin mahdollisuuksia. Osasairauspäivärahan käytön lisääminen ja työkyvyttömyy-

den etuusjärjestelmän muuttaminen muiden Pohjoismaiden mallin mukaiseksi lisäisivät työllisyyttä (Leinonen ym., 2020).

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

Sosiaaliturvan kokonaisuudistuksessakin pitäisi huomioida työllisyysnäkökohdat. Byrokraloukkuja tulee purkaa ja sosiaaliturvan ja ansiotyön yhdistämistä helpottaa esimerkiksi eriarvoisuutta käsittelevän työryhmän loppuraportissa esitetyllä tavalla (”Eriarvoisuutta käsittelevän työryhmän loppuraportti,” 2018).

## Myös kilpailukyvästä on huolehdittava

Työvoimapolitiittiset toimenpiteet eivät kuitenkaan auta, jos Suomen vientikilpailukyky ei ole kunnossa. Lyhyen aikavälin hintakilpailukyvyn lisäksi on pidettävä huolta pitkän aikavälin menestystekijöistä sekä joustavuudesta kriiseissä. Suomen työmarkkinajärjestelmän heikkous on sopeutuminen sopimusten solmimisen jälkeen tuleviin merkittäviin talouden suhdanteiden muutoksiin. Suomessa tällainen tilanne koettiin viimeksi vuosina 2007–2008, kun työehtosopimukset solmittiin optimistisen tulevaisuudenkuvan vallitessa, mutta hyvin nopeasti sopimusten voimaantulon jälkeen alkoi globaali finanssikriisi. Työvoimakustannukset kasvoivat samaan aikaan kun tuottavuus laski, mikä heikensi kilpailukykyä.

Palkkojen heikko sopeutuminen heikentää kilpailukykyä rahaliiton oloissa, vaikka kyseessä olisikin kaikkia maita yhteisesti kohtaava sokki. Fahr ja Smets (2010) osoittavat, että maa, jonka palkat ovat jäykempiä kuin muissa rahaliiton maissa, menettää kilpailukykyään merkittävästi suhteessa niihin rahaliiton maihin, joiden palkat ovat joustavampia. Vaarana on se, että työttömyyden taso jää pysyvästi tai ainakin pitkäksi aikaa entistä korkeammalle tasolle (Gali, 2015). Suomen liittyessä rahaliittoon olisi palkanmuodostuksen

pitänyt joustavoitua huomattavasti, jotta kelluvan valuuttakurssin menetys sopeutumismekanismina olisi voitu korvata.

EMU-oloissa palkanmuodostuksen tulisi siis olla joustavaa, jotta ulkoiset sokit eivät johtaisi suuriin muutoksiin työllisyydessä, työttömyydessä ja bkt:ssa. Paikallisen sopimisen lisääminen loisi mahdollisuudet sopeutua paremmin ulkoisiin sokkeihin EMU-oloissa. Selvitysmies Harri Hietala on laatinut esityksen siitä, miten lainsäädännön kautta voisi lisätä paikallista sopimista Suomessa (Hietala, 2015). Tämän ehdotuksen toteuttaminen toisi toivottua joustavuutta Suomen työmarkkinoille, eikä todennäköisesti johtaisi työehtojen polkumyyntiin (Kauhanen, 2015).

- Työvoimapolitiikalla voidaan vaikuttaa työllisyyteen, mutta sen vaikutusmahdollisuudet ovat rajalliset
- Työnhaun tukea, työttömyysturvaa ja työkyvyttömyyteen liittyvää etuusjärjestelmää kehittämällä voidaan lisätä työllisyyttä
- Ulkoisiin sokkeihin sopeutumista voidaan parantaa lisäämällä paikallista sopimista



# Uudistumista on kannustettava

Heli Koski

**ELINTASO JA HYVINVOINTI** kasvavat tuottavuuden noustessa. Tuottavuuskasvu syntyy osaamisesta ja tuotantorakennetta uudistavien teknologioiden kehittämisestä ja hyödyntämisestä. Taloutta uudistavat investoinnit ovat Suomessa olleet kuitenkin pitkään kilpailijamaita alhaisemmat. Heikosta tuottavuuskasvusta on tullut Suomen kansantalouden suurin ongelma (Pohjola, 2020).

Kasvua edistämään tarvittaisiin nykyistä vahvempaa innovaatiopolitiikkaa, joka mahdollistaa tutkimus- ja kehitysinvestoinnit ja korkean lisäarvon työpaikkojen säilymisen läpi kriisiajan. Lisäksi tarvitaan talouden rakenteiden uudistumiseen pitkällä aikavälillä tärkeitä toimia. Muutoin ei pystytä käyttämään hyväksi teknologisten murrosten tarjoamia mahdollisuuksia tai uudistumaan ilmastonmuutoksen edellyttämällä tavalla. Konkreettisia keinoja ovat i) yritystukien painopisteen kohdentaminen taloutta uudistaviin toimiin, ii) t&k-verovähennysten käyttöönotto ja iii) osaavien työntekijöiden maahanmuuton edistäminen

T&k-toimintaa tuetaan julkisin varoin, koska yritysten kannustimet t&k-toimintaan ovat muutoin ulkoisvaikutusten takia liian alhaiset. Yritykset eivät toteuta hankkeita, joiden odotetut tuotot alittavat kustannukset. Syntyvän uuden tiedon takia yhteiskunnalli-

sesti kannattavat, laajempaa yritysjoukkoa hyödyttävät hankkeet kannattaisi kuitenkin toteuttaa. Tämä koskee erityisesti perustutkimusta, johon yritykset käyttävät vain muutaman prosentin t&k-menoistaan. Tutkimusnäyttö viittaa siihen, että yritykset lisäävät omia t&k-investointejaan jokaista saamaansa t&k-tukieuroa kohden enemmän kuin euron verran (Fornaro ym., 2020).

## **T&k-tuilla lujitetaan kansallista innovaatiokyvykkyyttä**

Taloutta uudistavat investoinnit ja koko talouden t&k-panostukset suhteessa bkt:hen kääntyivät lasku-uralle 2010-luvulla, minkä seurauksena työn tuottavuus alkoi laskea Suomessa jo ennen koronapandemiaa (Pohjola, 2020). Samalla, kun suorien tukien kokonaismäärä paisui 2010-luvun loppua kohden noin 1,5 miljardiin euroon, talouden uudistamiseen tähtävien tukien määrä pienentyi (TEM, 2020).

Koronapandemian aiheuttama markkinaepävarmuus lisää tutkimus- ja kehitysinvestointien riskisyyttä ja uhkaa vähentää yritysten halukkuutta investoida t&k-toimintaan. Monilla toimialoilla yritykset keskittyvät taseiden vahvistamiseen, ja tulevan kysynnän epävarmuus johtaa uudistumishaluttomuuteen. Tässä tilanteessa ei ole syytä unohtaa hallituksen aiemmin

kirjaamaa tavoitetta kääntää Suomen t&k-investoinnit kasvu-uralle. Julkisia panostuksia t&k-toimintaan kannattaa lisätä ja yritystukien painopistettä kohdentaa taloutta uudistavaan suuntaan. Vaikka kriisi aikana jaetut t&k-tuet saattavat väliaikaisesti syrjäyttää yritysten omia t&k-investointeja, on elvyttävällä innovaatiopolitiikalla taloutta stabiloiva vaikutus. Sen avulla voidaan säilyttää t&k-työpaikkoja ja ylläpitää kansallista innovaatiovalmiutta. (Hud ja Hussinger, 2015)

### T&k-verovähennyksillä uudistetaan taloutta

Konkreettinen taloutta uudistava julkinen panostus olisi t&k-verotuki. OECD-maissa käytetään verovähennyksiä laajalti lisäämään yritysten kannustimia investoida tutkimukseen ja kehitykseen. Suomessa tehtiin vuosina 2013–2014 lyhyt t&k-verotukikokeilu, jonka on arvioitu epäonnistuneen monelta osin (Kuusi ym., 2016). Vastikään ehdotettu määräaikainen t&k-verovähennys yrityksille niiden korkeakoulujen ja tutkimuslaitosten kanssa tekemille yhteishankkeille on oikeansuuntainen, joskin vähennyksen tulisi koskea t&k-toimintaa laajemmin ja pysyväisluonteisesti. T&k-verokannustimien vaikuttavuudesta tehty kansainvälinen tutkimus viittaa t&k-verotukien olevan yksi parhaista innovaatiopolitiikan työkaluista. Bloom ym. (2019) arvioivat, että t&k-verotukien käytöstä saatavat nettohyödyt ylittävät suorien t&k-tukien nettohyödyt. T&k-verokannustimet lisäävät merkittävästi sekä yritysten t&k-panostuksia että innovaatiotuotoksia (ks. esim. Dechezleprêtre ym., 2016; Guceri ja Liu, 2019; Agrawal ym., 2020).

Viime vuosina eri maista kertyneen tutkimustiedon valossa Suomessakin kannattaisi panostaa yksinkertaisen, läpinäkyvän ja kustannustehokkaan t&k-verohuojennusmallin kehittämiseen.

### Maahanmuutto lisää innovaatioita

Uudistuminen ei riipu pelkästään maassa jo olevista toimijoista. Maahan muuttavien osaavien työntekijöiden mukana siirtyy tietoa ja osaamista. Taloustieteellinen tutkimus tarjoaa merkittävää näyttöä siitä, että maahanmuutto lisää innovaatiotoimintaa

(ks. esim. Hunt ja Gauthier-Loiselle, 2009; Bernstein ym., 2018). Maahanmuuton edistämisen on arvioitu olevan tehokkaimpien innovaatiopolitiittisten keinojen joukossa (ks. Bloom ym., 2019). Työperäiset maahanmuuttajat ovat kohdanneet huomattavia viipeitä Suomessa asumiseen ja työskentelyyn tarvittavien lupien käsittelyssä. Pahimmassa tapauksessa työntekijä ehtii työllistyä jo johonkin toiseen maahan lupaprosessin pitkittyessä. Tuottavuuden kasvua voitaisiin edistää keventämällä ja nopeuttamalla Suomeen muuttavien työntekijöiden oleskeluun ja työntekoon liittyviä lupaprosesseja. Tällä hetkellä Egyptistä, Japanista, Isosta-Britanniasta, Ranskasta tai Marokosta Suomeen muuttavat tutkijat ja opettajat saavat vapautuksen tuloverosta. Osaajien houkuttelemiseksi verovapautus voitaisiin laajentaa koskemaan kaikkia maahan muuttavia ulkomaalaisia asiantuntijoita ja tutkimus- ja kehitystyöhön tulevia henkilöitä määräaikaisena (esim. Ruotsissa määräaika on kolme vuotta) ja osittaisena.

- T&k-tukia on lisättävä, ja yritystukien painopiste tulee kohdentaa taloutta uudistaviin toimiin
- Yksinkertaisen, läpinäkyvän ja kustannustehokkaan t&k-verohuojennusmallin kehittämiseen kannattaa panostaa
- Osaavien työntekijöiden maahanmuuttoa on edistettävä lupaprosessien nopeuttamisella ja määräaikaisella, osittaisella verovapaudella



# Sote-uudistuksella kustannustehokkuutta

Tarmo Valkonen

**NYKYINEN HALLITUS** on asettanut sote-uudistukselle pitkälti samanlaiset tavoitteet kuin edellinenkin. Yksi on kuitenkin muuttunut. Nykyinen hallitus ei enää tavoittele kustannussäästöjä edellisen tapaan. Sosiaali- ja terveyspalvelujen kustannukset ovat niin merkittävät ja ikääntymisen tuomat kustannuspaineet niin suuret, että sote-uudistusta ei saa tehdä ilman tuottavuutta parantavia ja kustannuksia säästäviä elementtejä.

## Yksi on muuttunut

Sote-uudistuksen tavoitteina ovat yhdenvertaiset ja laadukkaat sosiaali- ja terveyspalvelut, palvelujen saatavuuden parannus, hyvinvointi- ja terveyserojen kavennus, ammattitaitoisen työvoiman saanti sosiaali- ja terveyspalveluihin, vastaaminen väestön ikääntymisen aiheuttamiin haasteisiin sekä kustannusten kasvun hillintä.

Ristiriita palvelujen lisäämisen ja kustannusten hillitsemisen välillä voidaan ratkaista tuottavuutta parantamalla. Sote-uudistuksessa ei kuitenkaan enää tavoitella parempaa saatavuutta ja tuottavuutta asiakkaiden valinnanvapauden ja tuottajien kilpailun kautta.

Maakunnat toimivat järjestäjinä ja tuottajina, ja yksityinen tuotanto lähinnä täydentää tarvittaessa. Järjestelyn hyvänä puolena on mahdollisuus tehokkaampaan palveluintegraatioon ja tuottavuushyötyjen saamiseen. Ne eivät kuitenkaan toteudu automaattisesti, vaan tavoitteellisen toteutuksen ja oppimisen

kautta. Uudistus on purkamassa kokonaisulkoistuksia juuri kun niistä saadut kokemukset palveluintegraatiosta ja julkisen ja yksityisen sektorin yhteistoiminnasta olisivat hyödyllisimmillään. Voimassa olevien sopimusten pakkopurkamisella myös vähennetään yksityisen sektorin kiinnostusta tulevaan yhteistyöhön.

Mitä heikommin onnistutaan tuottavuuden kasvattamisessa, sitä enemmän painopiste kustannustavoitteiden saavuttamisessa siirtyy kannusteiden rakentamiseen maakunnille ja valtion menokontrolliin.

## Kustannusten hillintä vaikeaa

Toimivien kannusteiden rakentaminen on vaikeaa, koska viime kädessä perustuslaki pakottaa tarjoamaan palvelut, vaikka maakunnan rahat ovat lopussa. Pakotteen vuoksi siirtyminen todellisista kustannuksista laskennallisiin kustannuksiin valtion rahoituksen perusteena ei tapahdu aidosti.

Valtion on annettava lisää rahaa maakunnille jälkikäteen, jos todelliset kustannukset nousevat laskennallisia korkeammiksi. Siksi ehdotetussa mallissa yksittäisillä maakunnilla ei ole kannustetta hillitä omia kustannuksiaan, jos se tietää myös muiden maakuntien toimivan samoin.

Uudistuksessa on päädytty 21 sote-maakunnan malliin, joista osan tiedetään jo etukäteen olevan liian pieniä ja joutuvan vaikeuksiin rahoituksensa kanssa.



Hallituksen esityksessä korostetaan maakuntien välisen yhteistyön tarvetta, mikä on heikko korvike pienemmälle maakuntamäärälle.

Istuva hallitus on antanut jo lupauksia sote-palvelujen parantamisesta ennen sote-uudistuksen voimaantuloa. Henkilöstömitoituksen sitova alaraja vanhainkodeissa ja palvelutaloissa johtanee siihen, että siitä muodostuu käytännössä myös yläraja ja tarpeen mukainen mitoitus jää pois. Kiireettömien terveystalujen osalta ollaan päättämässä hoitotakuusta, joka mahdollistaisi lääkärille pääsyn seitsemän päivän sisällä tarpeen arvioinnista. Ilman mittavaa resurssien lisäystä tämä johtaa väistämättä laadun heikkenemiseen.

Molemmat uudistukset tulevat nykytilanteessa kuntien rahoitettavaksi ja jäävät sitomaan aikanaan tulevia maakuntia. Merkittäviä lisäkustannuksia on tulossa myös hoitohenkilökunnan palkkojen yhtenäistymisestä sote-uudistuksessa korkeimpien kuntien maksamien palkkojen mukaisiksi. Tämän pakkotasauksen jälkeen palkkarakenne ei huomioi alueellisia eroja työvoiman saatavuudessa tai elinkustannuksissa.

### Henkilökunnan saatavuudesta pullonkaula

Julkisen sektorin sote-palveluissa on krooninen henkilökuntapula, joka pahenee kun henkilökuntaa eläköityy ja siirtyy muualle ja palvelutarve kasvaa. Työn houkuttelevuutta sote-keskuksissa aiotaan parantaa moniammatillisella tiimityöllä, jossa tiimille annetaan valtaa työnsä organisointiin. Johtamisen puutteita ja työhyvinvointiongelmia ei tiimityö kuitenkaan automaattisesti ratkaise. Mikään ei ole nykyisinkään estänyt ammattiryhmien yhteistyötä. Uudistus ei myöskään ole vastaus erityisosaajien siirtymiseen pois julkiselta sektorilta.

### Lopulliset rahoitusratkaisut tekemättä

Uudistuksen jälkeen maakunnat rahoittavat julkisten sotepalvelujen tuotannon aluksi valtiolta saatavalla rahoituksella ja asiakasmaksuilla. Kunnallisveroasteita alennetaan keskimääräisten siirtyvien sote-kustannusten verran. Monikanavarahoituksen purkamisen ja mahdollinen maakuntaveron on tarkoitus valmistella loppuvuonna parlamentaarisesti. Alkuperäinen lupaus

oli ottaa mukaan oppositio koko uudistuksen suunnitteluun, mutta hallitus saneli menojen määräytymisen kannalta keskeiset periaatteet.

Kun valtiontalouden kautta tuleva maakunnan rahoitus ei kata täysimääräisesti tarpeen kasvua, maakunta voi lähtökohtaisesti reagoida vain tuottavuutta parantamalla tai tinkimällä saatavuudesta ja laadusta. Jos maakunnalle annetaan verotusoikeus, se tarjoaa kolmannen kanavan sopeutumiseen. Kuntien aiemman käyttäytymisen perusteella sopeutuminen tapahtuu sekä palveluista tinkimällä että veronkorotuksilla. Siinä tapauksessa maakuntien verotusoikeus korostaisi edelleen valtion ohjauksen ja menosääntöjen merkitystä.

### Asteittainen ja oppiva toteutus

Sote-uudistus on poikkeuksellisen suuri yhteiskunnallinen uudistus, joka on perusteltua toteuttaa vaiheittain. Esimerkiksi hallintorakenteiden muutos voidaan tehdä ennen sote-keskusten perustamista ja rahoitusuudistusta. Palvelujen integraatiota ja sote-keskusten toimintaa voidaan myös laajentaa asteittain ja oppien. Valtaa ja vastuuta ei voida jakaa laajasti uudelleen yhdessä yössä ilman kaaosta. Samoin vähitellen lisääntyvä yhteistyö ja lopulta tuotannollinen yhteensovitus yksityisen sektorin kanssa vaatii molemminpuolista opettelua.

- Sote-uudistuksessa ei enää tavoitella tuottajien välistä kilpailua, jolloin keskeinen tuottavuuden parantamisväline jää pois käytöstä
- Verotusoikeus vähentäisi maakuntien kannusteita panostaa tuottavuuteen ja menojen nousun hillintään
- Vastuu menojen kasvun rajoittamisesta siirtyy valtiolle, joka joutuu vuosittain päättämään siitä, kuinka suuri rahoitus tarvitaan palveluihin



# Oppivelvollisuutta laajennettava

Hanna Virtanen

**HALLITUKSEN ESITYS** oppivelvollisuuslaiksi nostaisi oppivelvollisuusiän 18-ikävuoteen vuoden 2021 syksystä alkaen. Uudistus päivittää oppivelvollisuuden vastaamaan tämän päivän työelämän vähimmäistarpeita. Velvollisuuden laajentamisen myötä nuorten ei enää sallita keskeyttää opintojaan vaiheessa, jossa heidän osaamisensa ei ole vielä riittävää. Tämä antaa nuorille tärkeän signaalin siitä, että heidän paikkansa on peruskoulun päättymisen jälkeenkin koulutuksessa.

## Oppivelvollisuuden laajentamisen kustannusvaikutukset

Kokonaiskuva saatavilla olevista laskelmista ja tutkimusnäytöstä viittaa siihen, että oppivelvollisuusiän nostaminen maksaisi itsensä takaisin julkiselle sektorille. Kuitenkin niin, että kustannukset tulisivat maksettavaksi välittömästi ja hyödyt vasta pidemmän ajan kuluessa. Sinällään tämä pitää paikkaansa jotakuinkin kaikkien osaamis- ja koulutustason nostamiseen tähtäävien toimien kohdalla. Suomen pitkän aikavälin kehityksen kannalta on selvää, että uudistusta ei ole varaa jättää toteuttamatta.

Nuoremmistakin ikäluokista liian suuri joukko, noin 15 prosenttia, jää ilman peruskoulun jälkeistä tutkintoa (Tilastokeskus, 2018). Oppivelvollisuuden laajentaminen lisää nuorten koulutukseen osallistumista sekä nostaa koulutustasoa (ks. katsaus kansainväliseen

tutkimukseen Seuri ym., 2018). Lisäksi suomalaisella aineistolta tehdyt analyysit osoittavat varsin selkeästi, että nykyisin koulutuksen ulkopuolelle jäävät nuoret hyötyisivät siitä, että he jatkaisivat opintojaan pidempään (Seuri ym., 2018; Huttunen ym., 2019; Virtanen, 2016).

Talouselämyksen arviointineuvoston taustaraportissa arvioimme, että oppivelvollisuuden laajentaminen voisi olla pitkällä aikavälillä fiskaalisesti neutraali toimenpide (Seuri ym., 2018). Sen lisäksi, että ko. laskelmat perustuivat varovaisiin oletuksiin laajennuksen mahdollisista hyödyistä, keskittyivät ne yksinomaan työmarkkinavaikutusten kautta kertyviin hyötyihin (kasvaviin verotuloihin ja aleneviin tulonsiirtoihin). Raportin jälkeen on kertynyt entisestään tutkimusnäyttöä siitä, että oppivelvollisuuden laajentaminen vaikuttaisi positiivisesti julkiseen talouteen myös esimerkiksi vähentyvän rikollisuuden kautta (Huttunen ym., 2019). Onkin todennäköistä, että uudistuksen fiskaaliset hyödyt olisivat merkittävästi Talouselämyksen arviointineuvoston taustaraportissa arvioitua suuremmat.

Oppivelvollisuuden laajentamisen kustannuksia on arvioitu viime vuosina moneen kertaan. Vaikka OKM:n kustannusarvio on vuosien varrella lähentynyt mm. Kuntaliiton suurempaa arviota, on tarvittavista re-

sursseista edelleen hieman erimielisyyttä. On selvää, että oppivelvollisuusiän nostamiseen tulisi varata riittävät resurssit. Erimielisyys tarvittavista resursseista on kuitenkin lopulta hyvin pieni suhteessa siihen, miten mittavasta ongelmasta nuorten koulutuksen keskeyttämisessä on kyse. Uudistusta ei missään nimessä pidä tämän vuoksi jättää toteuttamatta.

Oppivelvollisuusiän nostamisen yhteydessä olisi kuitenkin hyvä tilaisuus tarkastella koulutuksen resurskien riittävyttä yleisemminkin. Oppivelvollisuusiän laajentaminen toisi onnistuessaan koulutuksen piiriin sellaisia nuoria, joilla on keskimääräistä enemmän haasteita ja erityistä tarvetta laadukkaille opetusresursseille ja monipuoliselle tuelle. Se, miten nuoret lisääntyvästä opiskelusta hyötyvät, onkin myös pitkälti kiinni siitä, onko koulutuksessa käytettävissä riittävät resurssit.

On tärkeää todeta myös se, että uudistuksen toteuttaminen voisi olla järkevää ja tarpeellista siinäkin tapauksessa, että se ei olisi nettovaikutukseltaan täysin fiskaalisesti neutraali. Suurimpia hyötyjiä oppivelvollisuuden laajennuksesta olisivat joka tapauksessa sen kohteena olevat nuoret itse; erityisesti se haavoittuvassa asemassa olevien nuorten joukko, joiden opintojen jatkumiseen uudistus vaikuttaisi.

### Vaihtoehtoisten toimien vaikutuksesta ei tutkimusnäyttöä

On myös esitetty, että vastaavat resurssit auttaisivat nostamaan koulutus- ja osaamistasoa paremmin jollakin vaihtoehtoisella tavalla käytettynä. Vaatimus tuntuu perustuvan oletukseen, että jokin yksittäinen varhaisen puuttumisen toimi tai kohdennettu tuki voisi ratkaista ongelman kokonaisuudessaan. Tutkimusnäyttöä vaihtoehtoisten toimien vaikuttavuudesta ei keskusteluissa ole juurikaan tarjolla. Usein jopa se on epäselvää, mitä nämä toimet tarkemmin ottaen pitäisivät sisällään.

Opiskelut keskeytetään monista syistä, ja näin ollen myös tarvitaan useita erilaisia toimenpiteitä, joilla ongelmaan voidaan puuttua. Oppivelvollisuuden pidentäminen tarjoaa koulutus- ja osaamistason nos-

tamiselle vahvan perustan. Uudistus lisää koulutuksenjärjestäjien ja viranomaisten velvoitteita panostaa apua tarvitseviin nuoriin. Nämä velvoitteet eivät muutu kunnan taloustilanteen mukana, kuten käy usein ohjelmille, joilla ei ole pysyvää rahoitusta ja lainsäädäntöön perustuvaa velvoitetta.

Suomalaisten tutkimustulosten mukaan keskeyttäjiensä joukossa on myös paljon vähintään keskinkertaisesti peruskoulussa menestyneitä (Seuri ym., 2018). Oppivelvollisuuden laajentaminen voikin auttaa myös avun tarpeen kartoittamisessa sekä intensiivisemmän tuen kohdentamisessa. Mikään muu toimenpide ei voi myöskään puuttua siihen ongelmaan, että nuoret voivat olla lyhytnäköisiä koulutus päätöstä tehdessään: he voivat painottaa päätöksenteossa lyhyen aikavälin epämukavuutta ja antaa vähemmän painoarvoa koulutuksen tuleville hyödyille. Toisin sanoen ilman laajennettua oppivelvollisuutta nuori voi keskeyttää opinnot, koska tänään ei vaan huvita.

Onkin aivan kohtuutonta, että laitamme alaikäiset nuoret tekemään näin isoja valintoja. Nuorten ei tulisi sallia keskeyttää opintojaan sellaisessa vaiheessa, jossa heidän osaamisensa ei vielä ole riittävää työelämässä ja yhteiskunnassa pärjäämiseen. Oppivelvollisuusiän laajentaminen on toimenpide, jonka toteuttamatta jättämiseen meille ei kerta kaikkiaan ole varaa.

- Peruskoulun varaan jäävien nuorten määrä on saatava laskemaan
- Oppivelvollisuusiän nostaminen lisää koulutukseen osallistumista
- Koulutuksen ulkopuolelle jäävät hyötyisivät opintojen jatkamisesta
- Nuorille koitua hyöty riippuu myös siitä, onko koulutuksessa käytettävissä riittävät resurssit



# Ansiosidonnaista työttömyysturvaa uudistettava

Terhi Maczulskij

**PARI VUOTTA SITTE**n käytiin kiivasta keskustelua ansiosidonnaisen työttömyysturvan kehittämisestä. Sosiaali- ja terveysministeriö asetti tällöin selvityshenkilön (VTT Mauri Kotamäki) arvioimaan nykyisen ansioperusteisen työttömyysturvan kattavuutta (Kotamäki, 2018). Selvityksen mukaan nykyinen järjestelmä ei kohtele työttömiä tasa-arvoisesti. Vain 5,5 prosenttia maksetuista ansioturvasta rahoitetaan työttömyyskassojen jäsenmaksuilla, kun merkittävä osa työttömyysturvan rahoituksesta perustuu kaikkien palkansaajien maksamiin työttömyysvakuutusmaksuihin. Kuitenkin vain työttömyyskassojen jäsenet ovat työssäoloehtojen täytyessä oikeutettuja ansiosidonnaiseen päivärahaan. Työttömyyskassaan kuulumattomat henkilöt siis subventoivat työttömyyskassojen jäseniä. Tämä epäkohta kannattaa korjata ja ulottaa ansiosidonnainen työttömyysturva kaikkia palkansaajia koskeväksi.

Vaikka ammatillinen järjestäytymisaste on laskenut Suomessa tasaisesti, työttömyyskassoihin kuuluvien osuus on pysynyt melko muuttumattomana viimeisen 20 vuoden aikana, noin 85 prosentissa (Maczulskij,

2016a). Toisin sanoen, noin 15 prosenttia palkansaajista ei kuulu työttömyyskassaan. Tämä on yhteiskuntapoliittisesti merkittävää, sillä työssäoloehtojen täytyessä noin pari sataa tuhatta palkansaajaa jää ansiosidonnaisen työttömyysturvan ulkopuolelle, vaikka he ovat kuitenkin maksaneet palkastaan veroluontoista työttömyysvakuutusmaksua. Keitä nämä henkilöt ovat? Tätä on selvitetty mm. hyödyntämällä vuoden 2013 työolotutkimusta (Maczulskij, 2016a).

Tutkimustulosten mukaan kassaan kuulumattomien ryhmä edustaa korkean työttömyysriskin palkansaajia – nuoria, miehiä, matalasti koulutettuja ja epätyöllisissä työsuhteissa työskenteleviä. Työttömyyskassojen ulkopuolelle jättäytyy iso osa palkansaajista, joiden palkkataso on alhainen ja jotka työskentelevät erityisesti rakentamisen, kaupan sekä ravintola- ja majoitustoiminnan toimialoilla. Samankaltaisiin johtopäätöksiin ovat päätyneet myös muut tutkijat Suomessa (esim. Böckerman ja Uusitalo, 2006; Kotamäki, 2018), ja myös muissa ns. Ghent-järjestelmän maissa (esim. Van Rie ym., 2011). Tulokset heijastelevat

epärationalista päätöksentekoa, sillä työssäoloheitojen täytyessä varsinkin matalapalkkaisten korvausaste on selvästi korkeapalkkaisempia suurempi (esim. Høgedahl, 2014; Maczulskij, 2016a).

Järjestelmän huolestuttava piirre on se, että selvä enemmistö kassoihin kuulumattomista täyttäisi työssäoloehdon mahdollisen työttömyyden sattuesssa (mm. Maczulskij, 2016a). Lisäksi näillä henkilöillä on tilastollisesti ja työhistoriansa valossa suurin työttömyyden uhka. Merkittävää on lisäksi tutkimustulos, jonka mukaan nämä samat henkilöt eivät työolotutkimuksen kyselyn perusteella itse koe epävarmuutta omasta työllisyystilanteestaan. Objektiviset ja subjektiiviset työttömyysriskimittarit eivät siis kulje käsi kädessä (Maczulskij, 2016b).

### Koronakriisi paljasti nykyisen järjestelmän heikkouden

Koronakriisin myötä valtava joukko ravintola- ja joiustoiminnan, sekä kaupan alojen työntekijöitä on lomautettu ja moni on päätenyt työttömäksi. Tilastojen mukaan merkittävä osa näistä koronakriisin kärsijöistä ei kuulunut työttömyyskassaan. Peruspäivärahan saajien määrä onkin yli kaksinkertaistunut korona-aikana, vaikka selvä enemmistö peruspäivärahan saajista olisi ollut oikeutettu myös korkeampaan ansiosidonnaiseen työttömyysturvaan.

Käyttäytykö palkansaaja rationaalisesti päättäessään, liittyykö hän työttömyyskassan jäseneksi? Tulosten mukaan ei. Ne henkilöt, jotka jättäytyvät vapaaehtoisen työttömyysturvan ulkopuolelle ovat tyypillisesti juuri niitä, jotka sitä kipeimmin tarvitsisivat. Tämä kertoo epärationalisesta päätöksenteosta, mikä voi tutkimustulosten mukaan johtua esimerkiksi siitä, että henkilöt yliarvioivat oman työllisyystilansa (Maczulskij, 2016b). Lisäksi työttömyyskassojen ulkopuolelle jättäytyminen voi johtua tiedon puutteesta, välinpitämättömyydestä tai taloudellisesta rajoitteesta.

Yhteiskunnan yhtenä tarkoituksena on vakuuttaa kansalaisensa siltä varalta, että he tekevät vääriä ja epä-

rationaalisia päätöksiä. Tämä päätös voi realisoitua paitsi yksilö- myös yhteiskuntatasolla mittaamattomaksi ongelmaksi erityisesti eksogeenisen sokin, kuten geopolittisen kriisin, ympäristökatastrofin – tai pandemian vuoksi. Edellä kuvattu yhdenvertaisuusongelma on mahdollista korjata kehittämällä järjestelmää kaikkia palkansaajia koskevaksi ansioturvaksi. Suomessa onkin viime viikkoina taas käyty keskustelua ansiosidonnaisen työttömyysturvan ulottamisesta kaikille palkansaajille riippumatta työttömyyskassan jäsenyydestä. Muun muassa Kotamäen (2018) selvitys tarjosi kolme erilaista vaihtoehtoa järjestelmän uusimiseksi. Ensimmäisessä vaihtoehdossa ehdotetaan peruspäivärahan muuttamista ansiosidonnaiseksi etuudeksi. Toisessa vaihtoehdossa työttömyyskassajäsenyys tulisi pakolliseksi, ja kolmannessa vaihtoehdossa ansiosidonnaisen työttömyysturvan hallinnointi ja toimeenpano siirrettäisiin Kelaan. Kaikki uudistusvaihtoehdot olisivat nykyistä järjestelmää yksinkertaisempia ja erityisesti yhdenvertaisempia.

- 15 prosenttia palkansaajista ei kuulu työttömyyskassaan – enemmistö täyttäisi työssäoloehdot
- Työttömyyskassojen ulkopuolelle jättäytyy korkean työttömyysriskin palkansaajia
- Ansiosidonnainen työttömyysturva on ulotettava koskemaan kaikkia palkansaajia

## Kirjallisuus

- Abiad, A., Furceri, D. ja Topalova, P. (2016). The macroeconomic effects of public investment: Evidence from advanced economies. *Journal of Macroeconomics*, Vol. 50, 224–240.
- Aghion, P., Akcigit, U., Cagé, J. ja Kerr, W. (2016). Taxation, Corruption and Growth. *European Economic Review* 24–51.
- Agrawal, A., Rosell, C. ja Simcoe, T. (2020). Tax credits and small firm R&D spending. *American Economic Journal: Economic Policy* 12, 1–21.
- Alasalmi, J. ja Busk, H. (2020). *Työttömyysturvajärjestelmä*. Teoksessa Alasalmi, J., Busk, H., Kauhanen, A., Leinonen, T., Solovieva, S., Valkonen, T. ja Viikari-Juntura, E. (toim.), *Työpolitiikka ja työllisyysaste: Tutkimukseen perustuvia johtopäätöksiä*. Helsinki: Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:33.
- Alesina, A., Favero, C. ja Giavazzi, F. (2019). *Austerity*. Princeton University Press.
- Asplund, R., Kauhanen, A., Päällysaho, M. ja Vanhala, P. (2018). Palkkatuen vaikuttavuus – palkkatukijärjestelmän ja sen uudistuksien arviointi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 75/2018. Helsinki.
- Baker, S. R., Sun, S. T. ja Yannelis, C. (2020). Corporate Taxes and Retail Prices. NBER Working Paper No. w27058.
- Behaghel, L., Crepon, B. ja Gurgand, M. (2014). Private and public provision of counseling to job seekers: Evidence from a large controlled experiment. *American Economic Journal: Applied Economics*, 6(4), 142–174.
- Belot, M., Kircher, P. ja Muller, P. (2019). Providing advice to jobseekers at low cost: An experimental study on online advice. *Review of Economic Studies*, 86(4), 1411–1447.
- Bernstein, S., Diamond, R., McQuade, T. ja Pousada, B. (2018). The contribution of high-skilled immigrants to innovation in the United States. Stanford Graduate School of Business Working Paper 3748.
- Best, T., Bush, O., Eyraud, L. ja Sbrancia, B. (2019). Reducing Debt Short of Default. Teoksessa Abbas, A., Pienkowski, A., ja Rogoff, K. (toim.). *Sovereign Debt: A Guide for Economists and Practitioners*. Oxford University Press.
- Bloom, N., Van Reenen, J. ja Williams, H. (2019). A toolkit of policies to promote innovation. *Journal of Economic Perspectives* 33, 163–184.
- Böckerman, P. ja Uusitalo, R. (2006). Erosion of the Ghent system and union membership decline: lessons from Finland. *British Journal of Industrial Relations* 44, 283–303.
- Cevik, S. ja Miryugin, F. (2019). Death and Taxes. Does Taxation Matter for Firm Survival? IMF Working Paper 19/78.
- Cheung, M., Egebark, J., Forslund, A., Laun, L., Rödin, M. ja Vikström, J. (2019). Does job search assistance reduce unemployment? Experimental evidence on displacement effects and mechanisms. IFAU Working paper 2019:25. Uppsala.
- Crépon, B., Duflo, E., Gurgand, M., Rathelot, R. ja Zamora, P. (2013). Do labor market policies have displacement effects? Evidence from a clustered randomized experiment. *The Quarterly Journal of Economics*, 128(2), 531–580.
- Dechezleprêtre, A., Elias, E., Ralf, M., Kieu-Trang, N. ja Van Reenen, J. (2016). Do Fiscal Incentives Increase Innovation? An RD Design for R&D. Centre for Economic Performance Discussion Paper 1413.
- EEAG (2020). Fair Taxation in a Mobile World, European Economic Advisory Group Report on the European Economy, CESifo, Munich.
- Eriarvoisuutta käsittelevän työryhmän loppuraportti. (2018). Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 1/2018. Helsinki.
- 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.
- Fornaro, P., Koski, H., Pajarinen, M. ja Ylhäinen, I. (2020). Evaluation of Tekes R&D funding to the European Commission. Raportti Euroopan komissiolle.
- 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.
- 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.
- Glennon, B. (2020). How Do Restrictions on High-Skilled Immigration Affect Offshoring? Evidence from the H-1B Program. NBER Working Paper No. w27538.
- 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.
- Guceri, I. ja Liu, L. (2019). Effectiveness of fiscal incentives for R&D: Quasi-experimental evidence. *American Economic Journal: Economic Policy* 11, 266–291.
- Hainmueller, J., Hofmann, B., Krug, G. ja Wolf, K. (2016). Do lower caseloads improve the performance of public employment services? New evidence from german employment offices. *The Scandinavian Journal of Economics*, 118(4), 941–974.
- Harju, J., Kari, S., Koivisto, A., Kuusi, T., Matikka, T., Määttä, N., Pajarinen, M., Ropponen, O., Rouvinen, P. ja Valkonen, T. (2017). Yritysverotus, investoinnit ja tuottavuus. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta 6.
- Hietala, H. (2015). Paikallista sopimista koskeva selvitys. TEM raportteja 62/2015. Työ- ja elinkeinoministeriö.
- Hud, M. ja Hussinger, K. (2015). The impact of R&D subsidies during the crisis. *Research Policy* 44, 1844–1855.
- Hunt, J. ja Gauthier-Loiselle, M. (2009). How much does immigration boost Innovation? *American Economic Journal: Macroeconomics* 2, 31–56.

- Huttunen, K., Pekkarinen, T., Uusitalo, R. ja Virtanen, H. (2019). Lost Boys: Access to Secondary Education and Crime. Etna Working Papers No 64.
- Høgedahl, L. (2014). The Ghent effect for whom? Mapping the variations of the Ghent effect across different trade unions in Denmark. *Industrial Relations Journal* 45, 469–485.
- Jordà, Ò., Singh, S. R. ja Taylor, A. M. (2020). Longer-Run Economic Consequences of Pandemics. *Covid Economics: Vetted and Real-Time Papers 1* (April 3): 1–15.
- Junka, T., Korkeamäki, O., Rokkanen, M. ja Uusitalo, R. (2009). Vuorotteluvapaajärjestelmän työllisyysvaikutukset. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 35/2009, Työ- ja elinkeinoministeriö.
- Kari, S. ja Ropponen O. (2014). Literature Review of the Dynamic Effects of Corporate Income Taxation. VATT mimeo 40.
- Kauhanen, A. (2015). Mitä paikallinen sopiminen muuttaa? Etna Muistio No 39.
- Kauhanen, A. (2020). *Aktiivinen työvoimapolitiikka*. Teoksessa Alasalmi, J., Busk, H., Kauhanen, A., Leinonen, T., Solovieva, S., Valkonen, T. ja Viikari-Juntura, E. (toim.), *Työpolitiikka ja työllisyysaste: Tutkimukseen perustuvia johtopäätöksiä*. Helsinki: Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:33.
- Keränen, H. ja Kuusi, T. (2016). The EU's Fiscal Targets and Their Economic Impact in Finland. Etna Working Papers 33. Talouspolitiikan arviointineuvoston vuoden 2015 raportin taustamuistio.
- Koski, H. ja Pajarinen, M. (2013). The role of business subsidies in job creation of start-ups, gazelles and incumbents. *Small Business Economics* 41, 195–214.
- Kotamäki, M. (2018). Kohti vakuuttavampaa ansioturva. Arvio ansiosidonnaisen työttömyysturvan kehittämismahdollisuuksista. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 47/2018.
- Kuusi, T., Pajarinen, M., Rouvinen, P. ja Valkonen, T. (2016). Arvio t&k-verokannusteen vaikutuksista yritysten toimintaan Suomessa, Etna Raportti No. 51.
- Leinonen, T., Solovieva, S. ja Viikari-Juntura, E. (2020). *Työkyvyttömyyteen ja osatyökyvyttömyyteen liittyvät etuudet ja järjestelmät*. Teoksessa Alasalmi, J., Busk, H., Kauhanen, A., Leinonen, T., Solovieva, S., Valkonen, T. ja Viikari-Juntura, E. (toim.), *Työpolitiikka ja työllisyysaste: Tutkimukseen perustuvia johtopäätöksiä*. Helsinki: Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:33.
- Maczulskij, T. (2016a). Ketkä jäävät työttömyyskassojen ulkopuolelle? PT Työpapereita 304.
- Maczulskij, T. (2016b). Työttömyyskassoihin kuulumattomilla on suuri työttömyysriski. Talous ja yhteiskunta 3/2016.
- 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.
- OECD (2019). Global Anti-Base Erosion Proposal ('GloBE') – Pillar Two, Paris: OECD Publishing.
- Pohjola, M. (2020). Teknologia, investoinnit, rakennemuutos ja tuottavuus. Suomi kansainvälisessä vertailussa. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2020:5.
- Portes, J. (2020). The lasting scars of the Covid-19 crisis: Channels and impacts. VOX EU blogikirjoitus. <https://voxeu.org/article/lasting-scars-covid-19-crisis>
- Ramey, V. (2020). The Macroeconomic Consequences Of Infrastructure Investment. National Bureau Of Economic Research Working Paper 27625.
- Rauhanen, T. (2017). Verotuet valtion politiikkavälineenä ja ohjauskeinona, VATT Julkaisut 71.
- Ravn, R. ja Nielsen, K. (2019). Employment effects of investments in public employment services for disadvantaged social assistance recipients. *European Journal of Social Security*, 21(1), 42–62.
- Seuri, A., Uusitalo, R. ja Virtanen, H. (2018). Pitäisikö oppivelvollisuusikä nostaa 18 vuoteen? Taustaraportti Talouspolitiikan arviointineuvostolle.
- Sundvall, S. ja Härmälä, K. (2016). Tuloksellista työnvälitystä aktiivisella yhteydenpidolla: Analyysi kolmen Uudenmaan te-toimiston työnvälityskokeilun tuloksista.
- TEM (2020). Yritystukien tutkimusjaoston raportti. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2020:20.
- Tilastokeskus (2018). Väestön koulutusrakennetilasto 2018.
- Van Rie, T., Marx, I. ja Horemasn, J. (2011). Ghent revisited: Unemployment insurance and union membership in Belgium and the Nordic countries. *European Journal of Industrial Relations* 17, 125–139.
- Valtioneuvosto (2020). Julkisen talouden suunnitelma vuosille 2021–2024.
- Virtanen, H. (2016). Essays on post-compulsory education attainment in Finland. Aalto University publication series, Doctoral dissertations 2016:87. Elinkeinoelämän tutkimuslaitos, A:49.
- VM (2020). Suomen julkisen talouden kestävyys. Talousnäkömät. Valtiovarainministeriön julkaisuja, 2020:59.
- VTV (2020). Finanssipolitiikan valvonnan arvio julkisen talouden hoidosta, kevät 2020. Valtiontalouden tarkastusvirasto.

## Kirjoittajat

**AKI KANGASHARJU** on kauppätieteiden tohtori ja Etlan toimitusjohtaja. Aiemmin hän on toiminut Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen ylijohtajana ja Nordean pääekonomistina.

**ANTTI KAUMANEN** on kauppätieteiden tohtori ja Etlan tutkimusjohtaja. Hän on erikoistunut työn taloustieteeseen.

**HELI KOSKI** on kauppätieteen tohtori ja Etlan tutkimusjohtaja sekä tutkimusjohtaja Aalto-yliopistossa. Aalto-yliopistossa hänen vastuualueenaan on Suomen Akatemian strategisen tutkimuksen ”Teknologiamurrokset ja muuttuvat instituutiot” -ohjelma.

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

**TERHI MACZULSKIJ** on kauppätieteiden tohtori ja Etlan tutkimuspäällikkö sekä Yrjö Janssonin säätiön tutkimusjohtaja. Hänen tutkimuskohteitaan ovat kansainvälinen kauppa, globalisaatio ja työmarkkinat.

**PÄIVI PUONTI** on valtiotieteiden tohtori ja Etlan tutkija. Hän on erikoistunut raha- ja finanssipolitiikkaan.

**OLLI ROPPONEN** on valtiotieteiden tohtori ja Etlan tutkimuspäällikkö. Hän on erikoistunut yritysverotukseen liittyviin kysymyksiin.

**TARMO VALKONEN** on kauppätieteen tohtori ja Etlan tutkimusneuvonantaja. Hänen tutkimuskohteitaan ovat väestön ikääntyminen, verotus ja eläkejärjestelmät.

**HANNA VIRTANEN** on kauppätieteen tohtori ja Etlan tutkija. Hänen tutkimuskohteitaan ovat koulutus, työmarkkinat ja osaaminen.





**ETLA**

---

**Elinkeinoelämän  
tutkimuslaitos**

**Etna Economic Research**

Puh. 09-609 900  
[www.etla.fi](http://www.etla.fi)  
[etunimi.sukunimi@etla.fi](mailto:etunimi.sukunimi@etla.fi)

Arkadiankatu 23 B  
00100 Helsinki

---