


Muistioita hallitukselle 2021

SUOMI KÄYNTIIN – TALOUSPOLITIikka KORONAKRIISIN JÄLKEEN



ISBN 978-951-628-741-9 (PDF)

Muistio on ladattavissa Etlan nettisivuilta:
pub.etla.fi/ETLA-Hallitukselle-2021.pdf

Julkaisija: Elinkeinoelämän tutkimuslaitos
Kustantaja: Taloustieto Oy



Sisällys

Suomi käyntiin – talouspolitiikka koronakriisin jälkeen

Johdanto	4
Uudistusten tarve	4
Menot, verot ja rakenneuudistukset	5
Investointikannusteet ja automaattinen kriisivälineistö	6
Uudistusehdotukset	6
Investointikannusteet ja yritysverotuksen neutraalisuus	6
Kriisinsietokyky ja paikallinen sopiminen	8
Työn tarjonta ja asuntomarkkinat	8
Kirjallisuus	11
Etlan työryhmän jäsenet	13



Suomi käyntiin – talouspolitiikka koronakriisin jälkeen

Aki Kangasharju ja Etlan työryhmä

Johdanto

Suomen taloudessa alkoi peräkkäisten häiriöiden ja hitaan kasvun aikakausi vuonna 2009. Kun kasvu on ollut hidasta, työllisyys on kehittynyt heikosti ja hyvinvoinnin taloudellinen perusta on tullut uhatuksi. Julkinen talous on velkaantunut ja velkaantuu myös jatkossa sitä voimakkaammin mitä enemmän ihmisten hyvinvointia tuetaan. Hitaan markkinaperusteisen kasvun kompensoiminen julkisella elvytyksellä johtaa ennen pitkää julkisen talouden sopeutustarpeeseen, jotta velkakriisiltä vältytään.

Jos julkista taloutta sopeutetaan verojen korotuksilla etenkin Suomen kaltaisessa valmiiksi kireän verotuksen maassa, kasvu häiriintyy entisestään. Verotuksen haitat voimistuvat verotuksen tason kiristyessä (Aghion ym., 2016; Cevik ja Miryugin, 2019; Jaimovich ja Rebelo, 2016). Siksi veronkorotusten tie on lyhyt, ja johtaa ennen pitkää menojen leikkauksiin. Pienikin kasvun piristymisen puolestaan saa ihmeitä aikaan. Vain yhden prosentin nopeampi talouskasvu 10 vuoden ajan alentaa julkista velkaa yli viidenneksen suhteessa talouden kokoon (Best ym., 2019; Kangasharju ym., 2020).

Kasvu ei kunnolla käynnisty myöskään 2020-luvulla ilman uudenlaista otetta politiikkaan. Hahmottelem-

me seuraavassa kahdenlaisia uudistusehdotuksia kasvun aikaansaamiseksi. Ne tulee toteuttaa nykyiseen hallitusohjelmaan kuuluvien rakenneuudistusten lisäksi. Ensimmäinen ryhmä koostuu konkreettisista ja nopeasti käyttöön otettavista uudistuksista, joita **Etlä ehdottaa** välittömästi toimeen pantavaksi. Koska nämä eivät ole riittäviä ongelmamme huomioon ottaen, nostamme toisena ryhmänä **pohdittavaksi** myös jatkovalmistelua tarvitsevia ideoita. Ne antavat suunnan ja suuruusluokan sille, mitä kaikkea Suomi tarvitsee kasvun aikaan saamiseksi. Uudistusehdotukset koostuvat seuraavista kokonaisuuksista

- Investointikannusteet ja yritysverotuksen neutraalisuus
- Kriisinsietokyky ja paikallinen sopiminen
- Työn tarjonta ja asuntomarkkinat

Uudistusten tarve

Suomen tuottavuuskasvu, uusien ideoiden kehittäminen ja investoinnit pysähtyivät finanssikriisissä ja etenkin samanaikaisen Nokia-klusterin romahduksen vuoksi. Valtio on velkaantunut voimakkaasti, koska yhteiskunta ei ole reagoinut riittävästi uudessa tilanteessa.

Tilannetta pahentaa pitkään puhuttu ja pelätty ikärakenteen muutos. Työikäisen väestön määrä alkoi

laskea vuonna 2010, ja odotukset tulevasta kasvusta painuivat pessimistisiksi. Uudella vuosikymmenellä toipumista hidastivat myös euro-, Krim/öljy- ja tuoreimpana myös koronakriisi. Näiden tekijöiden myötä suomalainen yhteiskunta on tottunut ajatukseen kituliaan kasvun ajasta, mitä ylläpitää myös kansainvälinen keskustelu sekulaarisesta stagnaatiosta, jossa rahapolitiikalla ei voida taloutta tarpeeksi elvyttää. Korkoja ei voi painaa tarpeeksi negatiivisiksi eivätkä muutkaan rahapolitiikan keinot auta tarpeeksi.

Vaikuttaa siltä, että olemme Japanin kaltaisessa heikkojen odotusten kahlitsemassa tasapainossa, jossa tulevaisuutta ei jakseta nähdä tarpeeksi positiivisena. Teolliset investoinnit eivät ole aina yltäneet edes pääoman kulumisen tasolle, ja monissa maissa kasvun veturina toimivien yksityisten palvelujen ja erityisesti tietointensiivisten palvelujen tuottavuus on jäänyt vertailumaiden vauhdista (Pohjola, 2020).

Suomi on painunut niin sanottuun kasvuloukkuun: hitaat kasvunäkymät eivät kannusta investoimaan, mikä varmistaa itseään vahvistavasti kasvun jatkumisen hitaana (Benigno ja Fornaro, 2018). Lisäksi Suomea painaa nollakorkojen likviditeettiloukku, jossa rahapolitiikalla on vaikea taloutta elvyttää. Tilanteesta irti pääseminen edellyttää elvytystä ja voimakkaita rakenteellisia uudistuksia (Aruoba ym., 2018; Mertens ja Ravn, 2014; Nakata ja Schmidt, 2019).

Menot, verot ja rakenneuudistukset

Kasvua voidaan kiihdyttää menoilla, veroilla ja talouden toimintaa sujuvoittavilla rakenneuudistuksilla. Suomi on lisännyt julkisia menoja vuodesta 2019 alkaen omista budjeteissaan ja lisää niitä vielä muutama vuoden EU:n elpymispaketin avulla. Puolet EU:n paketista käytetään kuitenkin sellaisiin työllisyystoimiin ja sosiaali- ja terveystalouden uudistamiseen, jotka olisi hallitusohjelman mukaan tehty muutenkin. Vihreään siirtymään ja digitalisaatioon suunnattava toinen puoli kahdesta miljardista eurosta sisältää todennäköisemmin panoksia kasvuun, joita ei olisi ilman elpymispakettia tehty.

Vaikka julkinen menoelvytyksen auttaa lieventämällä likviditeettiloukkuja, se ei poista ongelmaa. Nollakorkojen vaikutus on niin voimakas. Elvytyksen kansainväliset airueetkin myöntävät, että millään maalla ei ole varaan niin suureen finanssipoliittiseen elvytykseen, että korotaso nousisi takaisin positiiviseksi ja rahapolitiikka alkaisi toimia paremmin (Rachel ja Summers, 2019). Siihen eivät riitä etenkin pienen talouden rahkeet.

Menoelvytyksen ohella Suomi uudistaa talouden rakenteita muun muassa tekemällä päätöksiä, joilla tavoitellaan työllisyyden lisääntymistä 80 000 henkilöllä. Se lisää osaltaan kasvun kannusteita, koska näkymä työvoiman riittävydestä kohenee. Metsä- ja teknologiateollisuuden siirtyminen kohti paikallista sopimista antaa mahdollisuuden kehittää työmarkkinoiden joustavuutta niin nousukausille kuin kriisitilanteisiinkin.

Nämä muutokset eivät kuitenkaan riitä kasvun käynnistämiseksi. Suomi tarvitsee merkittävää, jopa disruptiivista, uudistuspakettia, jotta odotukset kääntyisivät positiivisemmiksi ja talouskasvu käynnistyisi.

Kasvua kannattaa synnyttää myös veropolitiikalla. Alhainen korkotaso ja maailmanlaajuinen talousajattelu ovat sallimassa aiempaa rennomman suhtautumisen velkaan. Lisävelka on kuitenkin perusteltua vain, kun se otetaan tiukasti kasvua kiihdyttäviin uudistuksiin. Finanssipoliittinen kerroin on nousukaudella suurempi, jos elvytys tehdään veroilla eikä menoilla (Ramey 2019; Yared, 2019; Alesina ym., 2019). Siksi sopeutus kannattaa tehdä vähemmän kasvulle haittaavilla menoleikkauksilla, ja nyt tarvittava kasvun tuki puolestaan kannattaa tehdä ennemmin veroilla. Suomessa veroporkkanan käytöllä on erityinen etu: verotus on jo niin kireää, että se haittaa kasvua ja sen käynnistymistä. Menopainotteisella elvytyksellä on myös taipumus kasvattaa julkista sektoria pysyvästi, sillä lisämenoja on myöhemmin vaikea leikata (Fatas ym., 2019).

Investointikannusteet ja automaattinen kriisivälineistö

Suomi tarvitsee rakenneuudistusten rinnalle etenkin suoraan investointien kannattavuutta ja kriisinsietokykyä parantavia uudistuksia. Niillä on potentiaalia käynnistää olematon tuottavuuskehitys ja välttää hintakilpailukyvyn turvaaminen palkkoja polkemalla tai työvoiman sivukuluja leikkaamalla, mikä velkaantuttaa julkista sektoria.

Veronalennusten investointeja, innovaatioita, kasvua ja työllisyyttä lisäävistä vaikutuksista on runsaasti taloustieteellistä tutkimustietoa. Kohdennetuilla veroporkkanoilla voidaan lisätä innovaatiopanoksia ja yrittämisen intoa (Akcigit ym., 2018; Akcigit ja Stantcheva, 2020; Bloom ym., 2019; Harju ym., 2020), vähentää yritysten lopettamispäätöksiä (Cevik ja Miryugin, 2019), lisätä investointeja (Hasset ja Hubbard, 2002; Chirinko, 2002), suunnata kansainvälisiä investointivirtoja ja osajien muuttoliikettä (Glennon, 2020; Kleven ym., 2020; Moretti ja Wilson, 2017; de Mooij ja Ederveen, 2008) ja kasvattaa muutenkin veropohjaa (Kari ja Ropponen, 2014).

Odotukset tulevasta paranevat myös automaattista kriisivälineistöä kehittämällä. Viime vuosikymmenen kriisit osoittivat, kuinka puutteellista Suomen sopeutuminen on ilman omaa valuuttaa. Akuutti korona-kriisi hoidettiin kunnialla päätösperäisesti lyhentämällä yhteistoimintaneuvottelujen aikaa ja antamalla kustannustukea yrityksille. Tämänkaltaiset mekanismit on saatava toimimaan suhdannetilanteiden muuttuessa ilman eri päätöksiä.

Uudistusehdotukset

Investointikannusteet ja yritysverotuksen neutraalisuus

1. Tutkimus- ja kehitystoiminnan (t&k) verokannusteiden lisääminen. Yhteiskunnan kannattaa tukea yritysten innovaatiotoimintaa, koska toiminnan hyödyt leviävät helposti t&k:ta tekevän yrityksen ulkopuolelle (Lucking ym., 2020). Yritykset

panostavat siihen liian vähän yhteiskunnan näkökulmasta, koska yritys ei laske kirjanpidossaan yhteiskunnan saamia hyötyjä oman t&k-investointinsa hyödyiksi. Liian moni hanke näyttäytyy yritykselle kannattamattomalta, vaikka se olisi koko yhteiskunnan kannalta kannattava. Tämä t&k-toiminnan ulkoisvaikutus tarkoittaa, että t&k-verotuki voi maksaa julkiselle taloudelle itsensä takaisin.

Kansainvälinen kirjallisuus tarjoaa vahvoja viitteitä siitä, että t&k-verokannustimet lisäävät merkittävästi yritysten t&k-investointeja (Agrawal ym., 2020; Bloom ym., 2019; Guceri ja Liu, 2019). Suomessa t&k-tuen lisäämisellä olisi erityinen hyöty, koska olemme jääneet jälkeen t&k-toiminnan määrässä kilpailijamaista. Useissa kilpailijamaissa t&k-toimintaa tuetaan erityisesti verotuksella. Suomessa politiikkana on ollut käyttää suoraa tukea, mutta sitä on vähennetty viime vuosikymmenellä.

Vuoden alusta on ollut voimassa väliaikainen verotuki hankinnoille tutkimusorganisaatioilta. Verohuojennus koskee kuitenkin vain arviolta noin 2 prosenttia yritysten t&k-investointeja. Tuki on riittämätön nostamaan tutkimusta ja tuotekehitystä tasolle, joka palauttaa yritysten kilpailuaseman ja saa tuottavuuden kasvun toipumaan. EU:n elpymispaketin t&k-rahastukset ovat puolestaan kertaluonteisia. Tutkimusten mukaan t&k-vähennys näyttää olevan erityisen vaikuttavaa silloin, kun se on pysyvää eikä ehtoja muutella kovin usein (Blandinieres ja Steinbrenner, 2021).

Etla ehdottaa, että t&k-menojen lisävähennykset tehdään pysyviksi, ja niitä korotetaan merkittävästi nykyisestä tasosta. Lisäksi vähennys tulee laajentaa koskemaan kaikkia t&k-menoja – ei pelkää tutkimusorganisaatioiden ja yritysten välistä yhteistyötä. Samalla kannattaa pohtia muutosta, jossa tilattu t&k-panos voidaan vähentää suoraan tuloksesta samoin ehdoin kuin omakin panos. Tällöin t&k-panoksen verotus tulisi neutraalimmaksi. Etla on tekemässä vuoden 2021 aikana uutta tutkimusta t&k-verokannusteista.

2. Etna ehdottaa lisää pysyviä poisto-oikeuksia uusille kone- ja laiteinvestoinneille. Poisto-oikeuksien laajennus tekee investoinnin yritykselle nopeammin kannattavaksi, mikä kannustaa investoimaan. Julkisen talouden kannalta kyseessä on veronmaksun lykkäys eikä alennus, koska kannattavasta investoinnista on tehtävissä myöhemmin vähemmän vähennyksiä (Määttänen, 2019). Julkinen talous hyötyy, kun investoinnit kääntyvät kannattaviksi ja kasvu käynnistyy.

Kone- ja laiteinvestoinneille on parhaillaan voimassa nopeutetut poistot, mutta ne ovat väliaikaiset. Suomen vuosien 2013–2014 epäonnistunut verotukikokeilu osoitti, että poisto-oikeuksien ja t&k-verotuen ominaisuudet vaikuttavat olennaisesti tuen käyttöön ja kannustinvaikutuksiin (Kuusi ym., 2016). Huonosti suunniteltuna poisto-oikeus voi myös heikentää investointien laatua (Eichfelder ym., 2020). Myös poisto-oikeuksien kokonaan vapauttamista kannattaa harkita, ja silloin erillisestä uusien lainojen korkojen verovähennyksestä voi luopua.

Poisto-oikeuksien lisääminen on toiminut hyvin ulkomailla (Desai ja Goolsbee, 2004; House ja Shapiro, 2008; Zwick ja Mahon, 2017; Eichfelder ja Schneider, 2018; Maffini ym., 2019; Ohrn, 2018; Ohrn, 2019; Liu ja Mao, 2019). Yhteistä useille kansainvälisille tuloksille on se, että poisto-oikeuksia laajennettiin pysyvästi tai pitkäaikaisesti.

3. Listaamattomien yritysten listatuista poikkeava verotus vaikuttaa liikaa yritysten päätöksentekoon. Investointien tekemisen kannusteita parantavan uudistuksen yhteydessä kannattaisi parantaa myös yhteisöveron neutraalisuutta. **Etna ehdottaa**, että listaamattomien osakeyhtiöiden osingon verotuksen nettovarallisuusrajaa lasketaan 8 prosentista. Se kiristää listaamattomien yritysten osinkoverotusta, joten samalla yleistä yhteisöverokantaa tulisi laskea 20 prosentista niin että saavutetaan budjetin neutraali uudistus. Neutraalisuus parantaisi kasvun kannusteita etenkin pörssilistautumista pohti-

vissa yrityksissä ja vähentäisi kannusteita muuntaa palkkatuloa pääomatuloksi (Harju ym., 2017).

4. Lisäksi voisi pohtia yhteisöveron tasoa. Vaikka yhteisöveron efektiivinen kanta on Suomessa edelleen pohjoismaisella tasolla ja euroaluetta alhaisempi, tuotannolliset investoinnit ovat selvästi alhaisemmat. Suomen täytyy kompensoida jollakin tavalla heikkoja kasvuodotuksia ja syrjäistä sijaintia. Yhteisöveron laskeminen voisi olla tällainen keino. Vähintäänkin kannattaa varautua yhteisöveron laskemiseen efektiivisen kannan alentuessa kilpailijamaissa. Suomi hyötyisi myös voimakkaammasta kansainvälisestä yhteistyöstä kansainvälisten suuryritysten verotuksen saamiseksi lähemmäs kotimarkkinayritysten verotusta.

5. Pääomasijoittaminen ja omistajuus. Pääomasijoituksia saaneet yritykset kasvavat muita nopeammin ja innovoivat muita enemmän (Akcigit ym., 2019). Suomi houkuttelee koko ajan enemmän riskipääomaa uusiin start-up -yrityksiin. Sen sijaan Suomessa on selvästi vähemmän skaalautuvia ja kansainvälistyviä yrityksiä, niiden sparraajia ja rahoittajia (Invest Europe, 2020). Se näkyy vähäisenä keski suurten yritysten määränä (Ali-Yrkkö ja Rouvinen, 2015), harvalukuisena vientiyritysten määränä ja siinä, että Suomessa voittoa tavoitteleva yrityssektori työllistää selvästi vähemmän kuin länsieurooppalaisissa verrokkimaissa (Kangasharju, 2020).

Yhdysvalloissa verotetaan pääomasijoittajien yritysten myynnistä saamaa luovutusvoittoa kevyemmin kuin yrityksen jakamia voittoja (Akcigit ym., 2019). Suomessa haitataan verotuksellisesti säätiöiden tekemiä pääomasijoituksia, koska ne tulkitaan veronalaiseksi elinkeinotoiminnaksi (TEM, 2021). Suomessa kannattaisi pohtia pääomasijoittamisen kannustamista yhdysvaltalaisen esimerkin tapaan. Lisäksi kannattaa harkita myös muiden Kestävä talouskasvu ja hyvinvointimme tulevaisuus -raportin ehdotusten käyttöönottoa suomalaisyrityksiin sijoittuvan pääomasijoittamisen lisäämiseksi.

Tutkimus dokumentoi jo 30 vuotta sitten, että sijoittajat suosivat kotimarkkinoita (home-bias) sijoitustoiminnassaan (French ja Poterba, 1991). Kotimarkkinoista on helpompi saada tietoa eikä valuuttakurssiriskistä tarvitse huolehtia. Korkea omistajuuteen kohdistuva verotus ajaa varallisuutta ja varakkaita ihmisiä pois Suomesta. Suomessa kannattaisi pohtia kannustimia, joilla varallisuutta ja varakkaita ihmisiä palaisi Suomeen, koska niiden myötä voisi investointeja syntyä Suomeen lisää home-bias -ilmiön ansiosta. Toimenpiteiden suunnittelussa kannattaa hyödyntää työ- ja elinkeinoministeriön Visio 2030 -raportin ehdotuksia (Kotimaisen omistamisen työryhmä, 2021).

Kriisinsietokyky ja paikallinen sopiminen

- 6. Kriisilausekkeet.** Työmarkkinat sopeutuvat suhdannevaihteluihin työn määrän ja palkkatason kautta. Suomessa hintakilpailukyky näyttää paranevan nousukausina ja heikkenevän laskusuhdanteessa (Kaitila, 2021), mikä viittaa palkkajäykkyyksiin. Laskukausina työmarkkinoiden joustot keskittyvät erityisen paljon työttömyyteen ja vajaatyöllisyyteen eikä palkkatasoon (Böckerman ym., 2017; Vainiomäki, 2020).

Metsä- ja teknologiateollisuus ry:iden luopuminen valtakunnallisten työehtosopimusten solmimisesta hajauttaa neuvottelemista paikalliselle tasolle. Tutkimusten mukaan hajautettu sopimisjärjestelmä hyvällä koordinaatiolla on paras tapa edistää työllisyyttä, eikä koordinaatio edellytä keskitettyä sopimista (OECD, 2019). Paikallisen sopimisen lisääntyminen ei siis heikennä työllisyysnäkyviä, kun koordinaatiosta huolehditaan. Paikallinen sopiminen ei myöskään johda pelättyyn palkkojen polkemiseen, sillä se ei ole juuri koskaan yritystenkään etujen mukaista (Du Caju ym., 2015).

Sen sijaan paikallisen sopimisen yleistyminen antaa mahdollisuuden joustavuuden lisäämiseen kriisiaikoina. Saksassa lisääntyneet avaamis- ja kriisilausekkeet ovat lisänneet työmarkkinoiden

joustavuutta (Dustmann ym., 2014.) **Etla ehdottaa** kriisilausekkeiden käytön lisäämistä tulevaisuudessa hajautetummin solmittavissa suomalaisissa sopimuksissa.

Lisäksi kannattaa pohtia yleissitovuuden kattavuutta sikäli, kun se on vielä tarpeen paikallisen sopimisen edetessä. Tähän saakka etenkin työnantajaliittoon kuulumattomien yritysten muita vähäisemmät mahdollisuudet paikalliseen sopimiseen ovat ongelmallisia.

- 7. Etla ehdottaa yrityksille niin sanotun Carry back -tappiontasausjärjestelmän käyttöönottoa.** Järjestelmä tekee yritykset vähemmän suhdanneherkiksi, koska tappiollisina vuosina voi tehdä vähennyksiä aiempien vuosien voitoista. Se lisää yritysten likviditeettiä, keventää verotusta huonoina aikoina ja kiristää hyvinä aikoina, mikä pienentää konkurssiriskiä ja tätä kautta tuotantokapasiteetin tuhoutumista suhdannevaihteluiden vuoksi (Graham ja Kim, 2009; Fuest, 2020). Järjestelmä ei haittaa luovaa tuhoa, koska yritys, joka tekee tappiota myös hyvinä aikoina, ei saa tehdä vähennystä huonoina aikoina.

Järjestelmän on havaittu vaikuttavan yritysten investointikannusteisiin (Dressler ja Overesch, 2010) ja tunnistettu kohdentavan investointeja riskillisempiin kohteisiin, joita voi muuten olla yhteiskunnan näkökulmasta liian vähän (Langenmayr ja Lester, 2018).

Työn tarjonta ja asuntomarkkinat

- 8. Matalapalkka- ja osa-aikatyö sekä sotu-uudistus.** Yksi mahdollisuus lisätä työllisyyttä on poistaa esteitä matalapalkka-alojen kysynnältä ja tarjonnalta samalla, kun sosiaaliturvaan tehdään kokonaisuudistus. Suomessa vähän koulutettujen palkkataso on kansainvälisesti korkea, mikä vähentää yritysten mahdollisuutta palkata heitä (Talouspolitiikan arviointineuvosto, 2017). Suomessa on vähän koulutettujen miesten työllisyys erityisen alhainen.

Matalapalkkauudistusta kannattaisi pohtia yhdessä suunnitteilla olevan sosiaaliturvan kokonaisuudistuksen kanssa, koska tällä hetkellä sosiaaliturva tekee matalapalkkatyön vastaanottamisen yksilölle kannattamattomaksi.

Matalimpia palkkoja täytyy kompensoida tulonsiirroilla tuloerojen kasvun estämiseksi. Sotu-uudistuksella on merkittävä mahdollisuus parantaa työllisyyttä, mutta se edellyttää tasapainon löytämistä turvan ja kannustavuuden välille. Kannustinloukkuja ei voida kokonaan poistaa, koska se tarkoittaisi joko tulonsiirtojen lisäämistä keski- ja hyvätuloisille tai tulonsiirtojen merkittävää vähentämistä. Toinen keino olisi liian kallis ja toinen lisäisi tuloeroja. Loukkuja voidaan kuitenkin lieventää näiden keinojen yhteensovittamisella ja byrokratian purkamisella.

Sotu-uudistus kannattaa tehdä myös työpanoksen tekemiseksi joustavammaksi. Suomessa tehdään erityisen paljon koko-aikatyötä. Osa-aikatyölle ei ole juuri lainsäädännöllisiä esteitä, vaan sitä rajoittavat informaation puute, asenteet, tulonsiirtojen kannustimet ja byrokratia. Kannustinongelmia purkava ja byrokratiaa vähentävä sotu-uudistus lisääisi osa-aikatyötä. Suomi pystyisi saavuttamaan Ruotsin korkean työllisyysasteen tekemällä osa-aikatyön yhtä yleiseksi kuin Ruotsissa. Se toisi kokonaan uusia ihmisiä työmarkkinoille lisäämällä pienten lasten äitien, osatyökykyisten ja ikääntyneiden työpanosta ja vähentäisi syrjäytymistä.

- 9. Asumisen hinta.** Suomalaiset käyttävät asumiseen suuremman osan kulutuksestaan kuin missään muussa euroalueen maassa tai Ruotsissa. Asumisen hinta on erityinen ongelma matalapalkkaisuimmassa töissä pääkaupunkiseudulla. Asumisen hinnan kohtuullistamiseksi voidaan pohtia uudistuksia esimerkiksi seuraavista tekijöistä (Kangas harju, 2018).

Pohditaan, voisiko kunnille lisätä valtionosuuksia väestönkasvun perusteella ja tuoda valtio vahvem-

min mukaan kasvun tarvitseman kunnallistekniikan rakentamiseen. Vastaavasti kuntia voitaisiin velvoittaa kaavoittamaan tiiviimmin ja korkeammalle. Valtio helpottaisi täydennysrakentamisen määräyksiä, nostaisi tyhjän tontin kiinteistövero ja poistaisi varainsiirtoveron. Lisäksi voitaisiin muuttaa kiinteistövero, kaavoitusmaksut ja tonttivuokrat määräytymään vain sijainnin perusteella – ei enää rakennuksen koon perusteella. Myös kuntien kaavoitusmaksujen ja tonttivuokrien perusteena olevaa tuottovaadetta voisi laskea nykyisestä noin 4 prosentista vastaamaan todellista lainarahan hintaa.

- 10. Aktiivinen ja passiivinen työttömyysturva.** Aktiivista työvoimapolitiikkaa kehittämällä on saatavissa liian vähän lisää työn tarjontaa (Kauhanen, 2020). Siksi **Etlä ehdottaa** passiivisen työttömyysturvan tekemistä kannustavammaksi työn vastaanottoon ansiosidonnaisen kestoa lyhentämällä, tuen määrän porrastuksia hyväksi käyttämällä ja sanktioiden varoitusjärjestelmää kehittämällä.

Työttömyysturvan enimmäiskeston lyhennys ja etuuksien tason laskeminen molemmat lyhentävät tutkitusti työttömyysjaksojen pituuksia, mutta voivat hieman heikentää työsuhteiden laatua (Alasalmi ym., 2020). Koska paremman työttömyysturvan työllistymistä haittaava vaikutus ei ole voimakas laskusuhdanteessa, kannattaisi pohtia työttömyysturvan automaattista porrastamista suhdanteiden mukaan. Turva olisi parempi heikon työllisyyden oloissa ja heikompi silloin, kun työpanoksen kysyntä on korkealla.

Etlä ehdottaa, että ansiosidonnainen työttömyysturva pitäisi tehdä myös tasavertaisemmaksi, vaikka se ei varsinaisesti työllisyyttä lisääsikään. Tällä hetkellä kaikki työlliset maksavat työttömyysvakuutusmaksua, mutta vain työttömyyskassaan kuuluvat voivat saada ansiosidonnaista turvaa (Maczulskij, 2020).

11. Lukukausimaksut. Suomessa siirrytään korkeakouluista työelämään myöhään. Siirtymää on pyritty varhaistamaan pääsykokeita uudistamalla ja opintotuen sitomisella opintomenestykseen. Muutosta voisi edelleen nopeuttaa antamalla korkeakouluille mahdollisuus lukukausimaksuihin. Ne kannustaisivat toisaalta opiskelijoita nopeaan valmistumiseen ja toisaalta korkeakouluja koulutuksen laadun parantamiseen (Määttänen ja Vihriälä, 2017). Uudistuksessa kehitettäisiin myös opintotukijärjestelmää niin, että opintolainaa ei tarvitsisi maksaa takaisin opintojen suorittamisen jälkeen ennen kuin tulotaso on noussut tarpeeksi.

Uudistus myös tehostaisi julkisten varojen käyttöä. Kustannuksiin nähden erittäin edullinen korkeakoulutus koulutetulle antaa tulonsiirtoja ihmisille, jotka ovat myöhemmin elämässään hyvä- ja korkeatuloisia. Lukukausimaksut tehostaisivat tulonsiirtojärjestelmää niin, että tukea keskitettäisiin niille, jotka ovat koko elinkaari huomioon ottaen pienituloisia.

12. Työperäinen maahanmuutto. 2010-luvun alusta alkaen vähentynyt työikäinen väestö tarvitsee rinnalleen muuttajia ulkomailta. Työlupaprosesseja kannattaa nopeuttaa, tarveharkinnasta luopumista tulee pohtia ja osajia kannattaa houkuttella veroporkkanoilla. Kansainvälisen kirjallisuuden mukaan korkeasti koulutetun työvoiman muutoliike reagoi voimakkaasti rahallisiin kannustimiin (Glennon, 2020; Kleven ym., 2020, Moretti ja Wilson, 2017). Korkeasti koulutettujen muutoliikkeen vaikutukset näyttävät olevan positiivisia muuton kohdemaalle, koska se lisää yritysten tuottavuutta, innovaatioita ja investointeja (Mo-

ser ym., 2014). Se näyttää myös lisäävän maassa jo olevien korkeasti koulutettujen työllisyyttä ja palkkatasoa (Beerli ym., 2021). Vaikutus näyttää olevan positiivisin yrityksissä, joissa on ollut suuri osaavan työvoiman puute. Kirjallisuuden mukaan työperäinen maahanmuutto ei kokonaisuudessaan juuri vaikuta jo maassa olevien työllisyyteen tai palkkatasoon, joskin matalapalkkaisimmissa töissä voi näkyä hetkellistä heikkenemistä (Kerr ja Kerr, 2013; Dustmann ym., 2017).

13. Naisten työurat. Suomessa on pitkät perhevaapaat, ja niitä käyttävät pääsääntöisesti äidit. Perhevapaat jättävät naisten työuriin ja eläkkeisiin selkeän jäljen. Hallituksen lausuntokierroksella oleva perhevapaaudistuksen malli näyttää unohtavan työllisyyden näkökulman ja lisäävän julkisia menoja. Näiden tekijöiden vuoksi perhevapaaudistusta tulisi vielä muuttaa niin, että siinä huomioitaisiin paremmin työllisyysnäkökulma. Varsinkin kotihoitontuen uudistamisella olisi merkittävä mahdollisuus parantaa naisten työuria.

14. Ikääntyneiden työllisyys. Suomen hallitus on poistamassa ikääntyneiden työllisyyttä heikentävien työttömyysturvan lisäpäivien maksamisen. Tämän toimen työllisyysvaikutuksia vähentää kuitenkin se, että yli 60-vuotiaat työttömät pysyvät ansiosidonnaisten korvausten piirissä tukityö- ja koulutusjaksojen avulla. **Etlä ehdottaa**, että nämä jaksot eivät enää kartuttaisi oikeutta ansiosidonnaiseen. Lisäksi tulisi pohtia tehokkaaksi työllisyyden parantajaksi osoittautuneen työeläkeiän alarajan noston jatkamista pitempään ennen sen sitomista elinajan odotteeseen. Etlä julkaisee aiheesta lisää tutkimusta 2021.

Kirjallisuus

- Aghion, Akcigit, Cage ja Kerr (2016). Taxation, Corruption and Growth. *European Economic Review* 24–51.
- Agrawal, Rosell ja Simcoe (2020). Tax credits and small firm R&D spending. *American Economic Journal: Economic Policy* 12, 1–21.
- Akcigit, Dinlersoz, Greenwood ja Penciakova (2019). Synergizing Ventures. NBER Working Paper No. 26196.
- Akcigit, Grigsby, Nicholas ja Stantcheva (2018). Taxation and Innovation in the 20th Century. NBER Working Paper No. 24982.
- Akcigit ja Stantcheva (2020). Taxation and Innovation: What do we Know? NBER Working Paper No. 27109.
- Alasalmi, Busk, Kauhanen, Leinonen, Solovieva, Valkonen ja Viikari-Juntura (2020). Työpolitiikka ja työllisyysaste: tutkimukseen perustuvia johtopäätöksiä. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja, 2020:33.
- Alesina, Favera ja Giavazzi (2019). Effects of Austerity: Expenditure- and Tax-Based Approaches. *Journal of Economic Perspectives*, 141–162.
- Ali-Yrkkö ja Rouvinen (2015). Suomen Mittelstand – Löytyykö kasvu tästä yritysjoukosta? Etlä B270, Taloustieto Oy, Helsinki.
- Aruoba, Cuba-Borda ja Schorfheide (2018). Macroeconomic Dynamics Near the ZLB: A Tale of Two Countries. *Review of Economic Studies*, 87–118.
- Beerli, Ruffner, Siegenthaler ja Peri (2021). The Abolition of Immigration Restrictions and the Performance of Firms and Workers: Evidence from Switzerland. *American Economic Review*, 976–1012.
- Benigno ja Fornaro (2018). Stagnation Traps. *The Review of Economic Studies*, Vol. 85, Issue 3, 1425–1470.
- Best, Bush, Eyraud ja Sbrancia (2019). Reducing Debt Short of Default. Teoksessa Abbas, Pienkowski ja Rogoff (toim.) *Sovereign Debt: A Guide for Economists and Practitioners*. Oxford University Press.
- Blandinieres ja Steinbrenner (2021). How does the evolution of R&D tax incentives schemes impact their effectiveness? Evidence from a meta-analysis. ZEW Discussion Papers No. 21-020.
- Bloom, Van Reenen ja Williams (2019). A toolkit of policies to promote innovation. *Journal of Economic Perspectives* 33, 163–184.
- Böckerman, Kosonen, Maczulskij ja Keränen (2017). Job Market (ln)Flexibility. Paper prepared for the Economic Policy Council.
- Cevik ja Miryugin (2019). Death and Taxes. Does Taxation Matter for Firm Survival? IMF Working Paper No. 19/78.
- Chirinko (2002). Corporate Taxation, Capital Formation, and the Substitution Elasticity between Labor and Capital. CESifo Working Paper No. 707.
- Desai ja Goolsbee (2004). Investment, overhang and tax policy. *Brookings Papers on Economic Activity* 2004(2), 285–338.
- Dressler ja Overesch (2010). Investment Impact of Tax Loss Treatment. ZEW Discussion Paper No. 10-097.
- Du Caju, Kosma ja Lawless (2015). Why Firms Avoid Cutting Wages: Survey Evidence from European Firms. *ILR Review*, 862–888.
- Dustmann, Fitzenberger, Schönberg ja Spitz-Oener (2014). From Sick Man of Europe to Economic Superstar: Germany's Resurgent Economy. *Journal of Economic Perspectives*, 28(1), 167–188.
- Dustmann, Schönberg ja Stuhler (2017). Labor Supply Shocks, Native Wages, and the Adjustment of Local Employment. *Quarterly Journal of Economics*, 435–83.
- Eichfelder, Jacob ja Schneider (2020). Do Tax Incentives Reduce Investment Quality? SSRN, 3515852.
- Eichfelder ja Schneider (2018). How do tax incentives affect business investment? Evidence from German bonus depreciation. Arqus Working Paper, No. 231.
- Eichfelder ja Schneiner (2021). Do tax incentives reduce investment quality? Arqus Discussion Paper, No. 248.
- Fatas, Ghosh, Panizza ja Presbitero (2019). *Motives to Borrow. Teoksessa Abbas, Pienkowski ja Rogoff (toim.) Sovereign Debt: A Guide for Economists and Practitioners*. Oxford University Press.
- French ja Poterba (1991). Investor Diversification and International. *The American Economic Review, Papers and Proceedings of the Hundred and Third Annual Meeting of the American Economic Association*, 222–226.
- Fuest (2020). It Is Time to Expand the Tax Loss Carryback. ifo Viewpoint No. 220.
- Glennon (2020). How Do Restriction on High-Skilled Immigration Affect Offshoring? Evidence from the H-1B Program.
- Graham ja Kim (2009). The Effects of the Length of the Tax-Loss Carryback Period on Tax Receipts and Corporate Marginal Tax Rates. NBER Working Paper No. 15177.
- Guceri ja Liu (2019). Effectiveness of fiscal incentives for R&D: Quasi-experimental evidence. *American Economic Journal: Economic Policy* 11, 266–291.
- Harju, Kari, Koivisto, Kuusi, Matikka, Määttänen, Pajarinen, Ropponen, Rouvinen ja Valkonen (2017). Yritysverotus, investoinnit ja tuottavuus. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta 6.
- Harju, Koivisto ja Matikka (2020). The Effects of Corporate Taxes on Small Firms. VATT Working Papers 129.
- Hasset ja Hubbard (2002). Tax Policy and Business Investment. Teoksessa Feldstein ja Auerbach (toim.) *Handbook of Public Economics*, 1293–1343.
- House ja Shapiro (2008). Temporary investment tax incentives: Theory with evidence from bonus depreciation. *American Economic Review* 98(3), 737–768.

- Invest Europe (2020). Investing in Europe: Private equity activity 2019 – Statistics on Fundraising, Investments and Divestments. Toukokuu 2020.
- Jaimovich ja Rebelo (2016). Nonlinear Effects of Taxation on Growth. *Journal of Political Economy*, 265–291.
- Kaitila (2021). Kustannuskilpailukyky ja viennin kehitys. Etlä Muistio No 95.
- Kangasharju (2018). Rakentaminen remonttiin. *Nordea Working papers* 1/2018.
- Kangasharju (2020). Suomen yrityssektori on pahasti alikehittynyt. Etlä Kolumni, www.etla.fi, 29.11.2019.
- Kangasharju, Kauhanen, Koski, Kuusi, Maczulskij, Puonti, Ropponen, Valkonen ja Virtanen (2020). Muistioita hallitukselle – Talouspolitiikan linjaus syksyllä 2020. Etlä.
- Kari ja Ropponen (2014). Literature Review of the Dynamic Effects of Corporate Income Taxation. VATT Muistio 40.
- Kauhanen (2020). Aktiivisen työvoimapolitiikan mahdollisuudet työllisyysasteen kasvattamisessa. *Työpoliittinen aikakauskirja*, 8–18.
- Kerr ja Kerr (2013). Economic Impacts of Immigration: A Survey. *Harvard Business School Working paper* 09-013.
- Kleven, Munoz ja Stantcheva (2020). Taxation and Migration: Evidence and Policy Implications. *Journal of Economic Perspectives*, 119–142.
- Kotimaisen omistamisen työryhmä (2021). Visio 2030 – kohti vastuullista ja osaavaa omistajayhteiskuntaa. *Työ- ja elinkeinoministeriö*, 2021:15.
- Kuusi, Pajarinen, Rouvinen ja Valkonen (2016). Arvio t&k-verokannusteen vaikutuksista yritysten toimintaan Suomessa. Etlä Raportti No 51.
- Langenmayr ja Lester (2018). Taxation and Corporate Risk-Taking. *Accounting Review* 93(3), 237–266.
- Liu ja Mao (2019). How Do Tax Incentives Affect Investment and Productivity? Firm-Level Evidence from China. *American Economic Journal: Economic Policy*, 261–291.
- Lucking, Bloom ja van Reenen (2020). Have R&D Spillovers Declined in the 21st century? *Fiscal Studies*, 561–590.
- Maffini, Xing ja Devereux (2019). The Impact of Investment Incentives: Evidence from UK Corporation Tax Returns. *American Economic Journal: Economic Policy*, 361–389.
- Maczulskij (2020). Koronakriisi paljastaa ansiosidonnaisen työttömyysturvajärjestelmän heikkouden. Etlä Kolumni, www.etla.fi, 10.4.2020.
- Mertens ja Ravn (2014). Fiscal Policy in an Expectations-Driven Liquidity Trap. *Review of Economic Studies*, 1637–1667.
- de Mooij ja Ederveen (2008). Corporate Tax Elasticities – A Reader’s Guide to Empirical Findings. Oxford University, Centre for Business Taxation, Working Paper 08/22.
- Moretti ja Wilson (2017). The Effect of State Taxes on the Geographical Location of Top earners: Evidence from Star Scientists. *American Economic Review*, 1858–1903.
- Moser, Voena ja Waldinger (2014). German Jewish Émigrés and US Invention. *American Economic Review*, 104 (10), 3222–55.
- Määttänen (2019). Poisto-oikeudet, investoinnit ja julkinen talous. Etlä Raportti No 96.
- Määttänen ja Vihriälä (2017). Kolme keinoa turvata tutkimuksen ja koulutuksen rahoitus. Etlä Muistio No 58.
- Nakata ja Schmidt (2019). Expectations-driven Liquidity Traps: Implications for Monetary and Fiscal Policy. *European Central Bank, Working Paper Series* 2304.
- OECD (2019). *Negotiating our way up*. OECD publishing, Paris.
- Ohrn (2018). The Effect of Corporate Taxation on Investment and Financial Policy: Evidence from the DPAD. *American Economic Journal: Economic Policy*, 272–301.
- Ohrn (2019). The Effect of Tax Incentives on U.S. Manufacturing: Evidence from State Accelerated Depreciation Policies. *Journal of Public Economics*, 180.
- Pohjola (2020). Teknologia, investoinnit, rakennemuutos ja tuottavuus: Suomi kansainvälisessä vertailussa. *Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu* 2020:5.
- Rachel ja Summers (2019). On Falling Neutral Real Rates, Fiscal Policy, and the Risk of Secular Stagnation. *Brookings Papers on Economic Activity, BPEA Conference Drafts*, March 7–8, 2019.
- Ramey (2019). Ten Years After the Financial Crisis: What Have We Learned from the Renaissance in Fiscal Research? *Journal of Economic Perspectives*, 89–114.
- Talouspolitiikan arviointineuvosto (2017). *Economic Policy Council Report* 2016.
- TEM (2021). Kestävä talouskasvu ja hyvinvointimme tulevaisuus. *Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu* 2021:12.
- Vainiomäki (2020). The development of wage dispersion and wage rigidity in Finland. *Finnish Economic Papers*, Finnish Economic Association, 1–32.
- Yared (2019). Rising Government Debt: Causes and Solutions for a Decades-Old Trend. *Journal of Economic Perspectives*, 115–140.
- Zwick ja Mahon (2017). Tax policy and heterogeneous investment behavior. *American Economic Review*, 107(1), 217–248.

Etlan työryhmän jäsenet

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

ANTTI KAUHANEN on kauppatieteiden tohtori ja Etlan tutkimusjohtaja. Hän on erikoistunut työn taloustieteeseen.

HELI KOSKI on kauppatieteen 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.

MARKKU LEHMUS on Etlan ennustepäällikkö. Hän on erikoistunut makrotalouden kysymyksiin ja vastaa Etlan suhdanne-ennusteesta.

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

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

ETLA

**Elinkeinoelämän
tutkimuslaitos**

Etna Economic Research

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

Arkadiankatu 23 B
00100 Helsinki
