

Muistioita tulevalle hallitukselle

KANNUSTAVA SUOMI-STRATEGIA KASVUN KIIHDYTTÄMISEKSI
JA VELKAANTUMISEN KÄÄNTÄMISEKSI LASKUUN

Sisällys

Johdanto ja suositukset	4
Kannustimet	6
Koulutus ja osaaminen	8
Maahanmuutto	10
Investoinnit tutkimukseen ja kehitykseen	12
Vihreä siirtymä	14
Julkisen talouden kehyksien uudistaminen	16
Kirjallisuus	18
Etlan työryhmä	19

Työryhmän jäsenet: Aki Kangasharju, Antti Kauhanen, Heli Koski, Olli-Pekka Kuusela, Tero Kuusi, Terhi Maczulskij, Päivi Puonti, Tarmo Valkonen

ISBN 978-951-628-758-7 (PDF)

Muistio on ladattavissa Etlan nettisivuilta: pub.etla.fi/ETLA-Hallitukselle-2022.pdf

Julkaisija: Elinkeinoelämän tutkimuslaitos

Kustantaja: Taloustieto Oy

Suosituksset

- ✓ **TYÖMARKKINOILLE KANNUSTIMIA**, kuten ansiosidonnaisen keston puolitus, työtulovähennyksen korotus, päivähoitomaksujen alennus, kotihoidon tuen keston lyhentäminen ja korkeimman marginaaliveron alentaminen.
- ✓ **OSAAMISEN LISÄÄMISEKSI** korkeakoulujen aloituspaikkojen lisääminen, lukukausimaksut ja mahdollisuus opintolainojen armahdukseen sekä aikuiskoulutusjärjestelmän remontointi.
- ✓ **TYÖPERÄISEN MAAHANMUUTON LISÄÄMISEKSI** määräaikainen tuloverotuksen kevennys maahan muuttaville ulkomaalaisille asiantuntijoille sekä maa-hantulon lupaprosessien keventäminen.
- ✓ **INVESTOINTIEN VAUHDITTAMISEKSI** parlamentaarisen t&k-tavoitteen toimeenpano niin, että yrityksille suunnattava tuki nousee OECD-maiden keskitasolle. Suorat tuet kohdennettava suurille yrityksille ja verotuet pk-sektorille.
- ✓ **VIHREÄÄN SIIRTYMÄÄN** hiilipäästöjen hinnoittelun tehostaminen laajentamalla päästökauppaa ja vähentämällä fossiilisten polttoaineiden ja hiilipäästöjä kasvat-tavan maankäytön tukia.
- ✓ **ENERGIAKRIISIIN VAIN VÄLIAIKAISIA TUKIA**, jotka ei-vät heikennä kannusteita vihreään siirtymään ja ener-giansäästöön.
- ✓ **VALTION MENOKEHYKSEEN** sitouduttava ja kehys johdettava pitkän tähtäimen velkatavoitteesta.
- ✓ **MENOSOPEUTUS** valtiovarainministeriön valmisteilla olevan menokartoituksen pohjalta.
- ✓ **EI VERONKIRISTYKSIÄ**, koska ne hidastavat talous-kasvua.



Johdanto

JULKINEN VELKA ON KAKSINKERTAISTUNUT jokaista suomalaista kohti laskettuna viimeisen 14 vuoden aikana (kiintein hinnoin eli inflaation vaikutus poistettuna). Velan haitallisuus riippuu talouden kasvu- ja korkonäkymistä sekä finanssipolitiikan linjasta. Näkyvä on huolestuttava. Kansantuote asukasta kohden oli viime vuonna vuoden 2008 tasolla, korot ovat alkaneet nousta ja velkaantumista hillitsevät toimet on lopetettu.

Valtiovarainministeriön julkisen talouden suunnitelmien mukaan Kataisen hallituksen niin sanotut harkinnanvaraiset toimet ilman käyttäytymisvaikutuksia arvioituna pienensivät julkisen talouden alijäämää sekä menoleikkauksin että veronkorotuksin. Sipilän hallituksen menoleikkausten suuruusluokka oli puolestaan sama kuin kilpailukyky sopimuksen yhteydessä tehdyt veronalennukset. Tämä hallitus on lisännyt julkista velkaa aktiivisin päätöksin lähes 10 mrd. eurolla sen lisäksi, mitä koronan, puolustuksen ja inflaation kompensointiin on käytetty (Lehmus ym., 2022). Lisäksi velka on kasvanut kriisien vuoksi ilman erillisiä päätöksiäkin.

Näin ei voi jatkua. Koko kansantalouden puskurit sulivat jo 2010-luvun alussa. Vaihtotase on pysytellyt sen jälkeen negatiivisena lukuunottamatta lyhyttä positii-

vista jaksoa koronan aikana. Julkisen talouden puskurit ovat nekin kuihtuneet. Vuonna 2017 Suomen julkinen velka saavutti euroalueen riskittömän koron määrittävän Saksan tason.

Velasta on tulossa sitä vaarallisempaa, mitä enemmän korkotaso nousee ja mitä vähemmän Euroopan keskuspankki pitää valtion velkapapereita hallussaan. Velkaantuneiden ja heikon kasvun maiden velkakirjojen kelpaaminen markkinoille edellyttää yhä suurempaa riskipreemiota suhteessa vakaimpaan maahan Saksaan.

Pohdimme tässä muistiossa keinoja kääntää velkaantumisen alenevalle uralle.

Velkakestävyys riippuu merkittävästi talouskasvusta. Mitä enemmän tehdään toimia kasvun eteen, sitä vähemmän joudutaan karsimaan menoista. Valtiovarainministeriössä on valmisteilla niin sanottu menokartoitus, jonka perusteella voidaan tehdä informatiivisemmin menojen priorisointeja. Siksi tässä muistiossa ei tehdä kattavaa listaa mahdollisista leikkauskohteista.

Verotuksen kiristämisestä tulee pidättäytyä viimeiseen saakka, koska verotus hidastaa kasvua sitä enem-

män mitä kireämpää se on (Aghion ym., 2016; Cevik & Miryugin, 2019; Jaimovich & Rebelo, 2016). Jos veroja kuitenkin joudutaan nostamaan, nostettakoon hiili- ja maapohjan veroa sekä sellaisten tuotteiden normaalitasoa alhaisempia alv-kantoja, joita hyvätuoloiset käyttävät pienituloisia enemmän.

Kasvua on saatava aikaiseksi. Suomelta puuttuu visio sen aikaansaamiseksi, joskin joitain palasia onneksi on olemassa. Tuore parlamentaarinen tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan (TKI) työryhmä tarjoaa positiivista näkymää aineettomille investoinneille ja uudistumiselle, jotka ovat olleet heikoissa kantimissa koko olemattoman talouskasvun ajan.

Aineellisia investointeja on tehty enemmän. Seinien rakentaminen on ollut erityisen vilkasta nollakorkojen aikaan. Yritykset ovat investoineet koneisiin ja laitteisiin viime vuosina investointikykyensä nähden kohtuullisesti (Kangasharju ym., 2021). Vihreisiin investointeihin tarvitaan lisää vauhtia, vaikka EU:n elpymispaketin tuomat resurssit ja Venäjän hyökkäyssodan tuoma pakko onkin kehitystä nopeuttamassa (Suhdanne, 2022).

Investoinnit seiniä lukuun ottamatta ovat kuitenkin jääneet vaatimattomiksi koko kansantalouden tasolla, koska yrityssektorin koko on supistunut suhtees-

sa kotitalouksiin ja julkiseen talouteen (Kangasharju ym., 2021). Siksi Suomi tarvitsee TKI-tiekartan lisäksi kokonaisvaltaisen strategian yrityssektorin kasvun palauttamiseksi.

Kasvu edellyttää näkymää osaavasta työvoimasta. Koulutustasomme on jäänyt muista jälkeen (OECD, 2022), vaikka yliopistojen koulutuspaikkoja onkin vähän viime vuosina lisätty. Koulutuspolitiikan toteutus on kuitenkin ollut tempoilevaa, joten TKI-tiekartan tapaista yhteistä näkymää tulevaan tarvitaan. Etenkin aikuiskoulutuksessa on merkittävästi tehostamisen varaa.

Myös työvoiman riittävyys osaamistasosta riippumatta tiedetään heikoksi. Työmarkkinoilta puuttuu kannustimia (Puonti & Kangasharju, 2022). Siihen liittyvä sosiaaliturvan uudistaminen on hautautumassa lukuisiin tutkimushankkeisiin ilman selkeää näkymää tulevaisuudenkuvasta. Lisäksi tarvitaan näkymä työperäiseen maahanmuuttoon. Mitkä ovat ne keinot, joilla osaajat saadaan tänne houkuteltua?

Tässä muistiossa ehdotetaan uudistuksia näiden ongelmien ratkaisemiseksi. Jaamme ehdotukset kuuteen lukuun, joita ovat i) kannustimet, ii) koulutus ja osaaaminen, iii) maahanmuutto, iv) investoinnit, v) vihreä siirtymä ja vi) finanssipolitiikan säännöt.



Kannustimet

VAIKKA TYÖLLISYYS ONKIN jo korkealla tasolla ja työvoiman ulkopuolella ennätysvähän työkäisiä, Suomessa on edelleen suuri työttömien armeija (Kangasharju, 2021). Ansiosidonnaisen työttömyysturvan puolittaminen 200 päivään vapauttaisi 600 miljoonaa euroa muuhun käyttöön (Puonti & Kangasharju, 2022). Työllisyysaste nousisi uudistuksella 1 prosenttiyksikön ja enemmänkin, jos vapautuvia varoja käytetään onnistuneesti työttömien tukitoimien tehostamiseen. Lisää varoja vapautuisi siitä, että ansiosidonnaiset työttömyysjaksot tai opiskelu eivät enää kerryttäisi eläkettä.

Nykyinen hallitus on lisännyt työvoimapaalvelun resursseja ja perustanut julkisen työvälitysyriksen. Tukitoimien tehostamiseksi pitäisi panostaa lisää mielenterveyspalveluihin ja uudistaa sekä aikuiskoulutus että työttömien koulutuspalvelut. Näitä uudistuksia voi tehdä kustannusneutraalisti, mutta osa ansiosidonnaisen lyhentämisessä vapautuneista varoista tulisi käyttää niiden työttömien työllistämiseen, jotka eivät ansiosidonnaisen lyhentämisen jälkeen työllistyäkään.

Palkkojen jyrkkä marginaaliverotus yhdessä tulonsiirtojärjestelmän kanssa luo merkittävät kannustin-

loukut laaja-alaisesti työmarkkinoille (Puonti ym., 2022). Liian tylpillä instrumenteilla niiden lieventäminen voi kuitenkin käydä kalliiksi.

Esimerkiksi yleisen tuloveron alennuksen vaikutukset julkiseen talouteen ovat epäselvät. Lyhyeen ja osittaiseen tasapainoon perustuvat yksilötason tutkimukset viittaavat julkisen talouden kannalta kalliisiin vaikutuksiin, kun taas yleiseen tasapainoon ja pitkään aikaväliin perustuvat makrotason arviot viittaavat niin positiivisiin vaikutuksiin, että tuloveron alennus rahoittaisi itsensä sen lisätessä voimakkaasti työpanosta (Obstbaum, 2017).

Kannustinuudistukset kannattaa keskittää erityisryhmiin, joilla työn tarjontavaikutukset ovat suurimmat. Suuri osa näistä ihmisistä on työn tarjonnan kynnyksellä, kuten pienten lasten äidit ja lähellä eläkeikää olevat (Valkonen, 2020). Suuremmat työtulovähennykset yhdessä päivähoitomaksujen alentamisen kanssa lisäisivät työhön osallistumista enemmän kuin vähentäisivät jo töissä olevien työpanosta (IMF, 2020). Kotihoidon tuen erityisen pitkää kestoja olisi syytä lyhentää sekä työllisyyden että sukupuolten välisen tasa-arvon näkökulmasta. Tällä hetkellä se vähentää liikaa naisten elinkaaren aikana ansaitsemia tuloja.

Ikääntyneiden työn teon kannustimia voidaan parantaa esimerkiksi lopettamalla ansiosidonnaisen työttömyysturvan ketjuttaminen puolen vuoden pesteillä palveluihin ja kunnan töihin. Myös tehokkaaksi työllisyysasteen nostajaksi osoittautunutta eläkeiän nostoa voisi jatkaa 65 ikävuotta pitemmälle (Valkonen & Lassila, 2021).

Työn tarjontavaikutukset ovat voimakkaat myös korkeimpia marginaaliveroja maksavilla. Korkeimpien marginaaliverojen alentaminen Ruotsin esimerkin tai valtiovarainministeriön (2010) työryhmän suosituksen mukaan voisi olla jopa kustannusneutraali uudistus (IMF, 2020; Kirkko-Jaakkola & Kotamäki, 2022; Seuri, 2022).

- Ansiosidonnaisen työttömyysturvan kes-
ton puolitus
- Työtulovähennyksen lisäys
- Kotihoidontuen leikkaus
- Korkeimman marginaaliveron alennus
- Työttömyysturvajaksojen ketjuttamisen
lopettaminen



Koulutus ja osaaminen

SUOMESSA KORKEA-ASTEEN TUTKINNON suorittaneiden osuus on pysynyt ennallaan 2000-luvun alusta saakka, vaikka muissa maissa osuus on kasvanut. Korkeakoulutettujen osuus 25–34-vuotiaissa on nykyään selvästi OECD-maiden keskiarvon alapuolella ja suunnilleen Turkin ja Chilen tasolla (OECD, 2022).

Koulutustason lasku on huolestuttavaa, sillä osaamisella on iso merkitys yksilöiden hyvinvointiin ja Suomen talouskasvuun (Hanushek & Woessmann, 2012). Suomen tulee tulevaisuudessakin pärjätä osaamisella, joten nuorten koulutustason lasku on pysäytettävä nopeasti.

Suomessa korkeakoulutukseen käytetään vähän julkista rahaa opiskelijaa kohti, ja viimeisen kymmenen vuoden aikana luku on pienentynyt (OECD, 2022). Lisäksi Suomessa käytetään korkeakoulutukseen OECD-maista vähiten yksityistä rahaa (OECD, 2022).

Korkeakoulujen rahoitusmallia tulee suunnata niin, että se kannustaa korkeakouluja lisäämään aloituspaikkoja erityisesti aloilla, joilla on kysyntää työmarkkinoilla.

Mittavan velkaantumisen ja ikääntymisen tuomien julkisen talouden kustannuspaineiden vuoksi rahoi-

tusta tulee hakea myös budjettitalouden ulkopuolelta. Kun priorisoitavaa on paljon, julkista tukea kannattaa keskittää pienituloisille. Korkeakouluopiskelijat eivät ole elinkaarimielessä pienituloisia, vaan nousevat hyvätuloisiksi työllistyttyään.

Maltilliset lukukausimaksut lisääisivät korkeakoulujen opetusresursseja (Vihriälä & Määttä, 2017). Ne myös kannustaisivat opiskelijoita valmistumaan. Samalla tulee perua valmisteltu opintotuen uudistus, jossa opintojen aikaista työntekoa helpotetaan ilman vastaavaa tuen pienenemistä. Uudistus hidastaa valmistumista liian paljon (Valkonen, 2022).

Opintolainajärjestelmää tulisi suunnitella niin, että lainaa ei tarvitse maksaa pois ennen kuin opintojen jälkeinen tulotaso nousee tarpeeksi korkeaksi. Jos opinnot eivät johda tulotason nousuun, lainaan voisi saada armahduksen. Tällöin lukukausimaksujen vuoksi mahdollisesti lisääntyvät opintolainat eivät lisäisi eriarvoisuutta.

Myös mittavaa aikuiskoulutusjärjestelmää on uudistettava painottamalla julkinen panostus koulutustasoa nostaviin henkilöihin. Yksi vaihtoehto tämän toteuttamiseen on toisen samantasoisien tutkinnon maksullisuus. Tuore tutkimus on osoittanut, että ai-

kuisena suoritettut tutkinnot parantavat työllisyyttä ja tuloja vain silloin, kun koulutustaso nousee uuden tutkinnon suorittamisesta (Kauhanen & Virtanen, 2021). Aikuisten laaja osallistuminen koulutukseen on ongelmallisista, koska se vie resursseja nuorten koulutukselta ja aikuisilla koulutuksen taloudellinen tuotto on yhteiskunnan näkökulmasta huomattavasti pienempi kuin nuorilla.

- Koulutustaso käännettävä nousuun
- Korkeakoulutuksen aloituspaikkoja lisättävä
- Korkeakouluihin lukukausimaksut
- Aikuiskoulutus maksulliseksi, jos se ei nosta osallistujan koulutustasoa



Maahanmuutto

VÄESTÖN IKÄÄNTYMINEN, työmarkkinoiden kohtaantoongelma ja tulevaisuuden työvoimatarpeiden kartoittaminen ovat olleet keskeisiä suomalaista työelämää koskevia muutostrendejä. Työikäinen väestö supistuu, ja se tulee lisäämään maahanmuuton merkitystä Suomessa. Ilman huomattavaa maahanmuuton lisäystä kestävyysvajeen hillitseminen, kuten myös talouskasvun ja hyvinvoinnin turvaaminen tulevat olemaan entistä haasteellisimpia tavoitteita. Suomessa on tarvetta erityisesti osaaville maahanmuuttajille.

Tilastokeskuksen Innovaatiotoiminta-tutkimus osoittaa, että osaavan henkilökunnan puuttuminen on yksi keskeisimpiä suomalaisten yritysten innovaatiotoimintaa haittaavista tekijöistä. Samankaltainen viesti osaavan työvoiman puutteen merkityksestä suomalaisissa yrityksissä laajemminkin tulee Euroopan investointipankin vuosittaisista kyselytutkimuksista.

Tutkimuskirjallisuus osoittaa, että erityisesti korkeakoulutettujen maahanmuuttajien kautta siirtyvä osaaminen lisää innovaatiotoimintaa sekä kiihdyttää talouskasvua (esim. Hunt & Gauthier-Loiselle, 2009; Pekkala Kerr ym., 2015; Bernstein ym., 2018; Burchardi ym., 2020). Boubtane ym. (2016) tutkimus viittaa siihen, että maahanmuutto lisää merkittävästi talouskasvua myös maissa, joissa ei harjoiteta

valikoivaa maahanmuuttopolitiikkaa. Maahanmuuton edistäminen onkin yksi tehokkaimmista innovaatiopolitiikan keinoista (Bloom ym., 2019). Pekkala Kerr ym. (2015) havaitsivat, että osaavan työvoiman määrä yrityksissä laajenee edelleen korkeakoulutettujen maahanmuuttajien lisäyksen myötä. Osaava ulkomainen työvoima ei siis näytä syrjäyttävän kotimaista osaamista, vaan lisää sitä.

Maahanmuuton edistämisen ohella on tarpeen tarkastella myös jo Suomessa asuvia, ulkomaalaisia korkeakouluopiskelijoita. Tuore tutkimus osoittaa, että noin kolmannes Suomen korkeakouluista valmistuneista ulkomaalaisista opiskelijoista ei asu Suomessa kolme vuotta valmistumisensa jälkeen (Mathies & Karhunen, 2021). Keskeinen syy vastavalmistuneiden ulkomaalaisten poismuutolle on huono integroituminen työmarkkinoille ja sosiaalisten suhteiden puute. Näin ollen merkittävä osa Suomen korkeakouluista saadusta osaamisesta valuu ulkomaille. Suomen korkeakouluissa opiskelevia ulkomaalaisia tulisikin integroida työmarkkinoille entistä tehokkaammin.

Työperäisen maahanmuuton edistäminen vaatii lupaprosessien nopeuttamista ja sujuvoittamista. Erityisesti korkeakoulutetuille maahanmuuttajille olisi järjestettävä mahdollisuus muutto- tai lisäkoulutukseen,

jonka avulla osaamista voidaan päivittää Suomen työmarkkinoita vastaavaksi ja edistää työllistymistä.

Osaajista käydään globaalisti kovaa kilpailua, jonka vuoksi Suomen houkuttelevuutta on pyrittävä lisäämään. Ilmastolle emme voi mitään, mutta verotuksen keinoin voidaan vaikuttaa innovatiivisten työntekijöiden maantieteelliseen sijoittumiseen (Moretti & Wilson, 2017; Kleven ym., 2020). Suomessa on käytössä progressiivisen tuloveron sijaan 32 prosentin lähdevero yli kuudeksi kuukaudeksi maahan muuttaville erityisasiantuntijatehtävissä työskenteleville henkilöille, joiden kuukausipalkka on vähintään 5 800 euroa. Lisäksi Egyptistä, Japanista, Isosta-Britanniasta, Ranskasta tai Marokosta Suomeen muuttavat tutkijat ja opettajat voivat saada tietyin ehdoin määräaikaisen vapautuksen tuloverosta. Osaajien houkuttelemiseksi kevennetty verokohtelu voitaisiin laajentaa koskemaan kaikkia maahan muuttavia ulkomaalaisia asiantuntijoita ja tutkimus- ja kehitystyöhön tulevia henkilöitä määräaikaisena.

- Maahantulon lupaprosessien sujuvoittaminen ja helpottaminen
- Määräaikaisen tuloveron kevennyksen laajentaminen ja kasvattaminen kaikille maahan muuttaville ulkomaalaisille asiantuntijoille ja tutkimus- ja kehitystyöhön tuleville



Investoinnit tutkimukseen ja kehitykseen

YRITYSSEKTORIN tutkimus- ja kehitystoiminnan tukeminen julkisin varoin on yksi innovaatiopolitiikan tärkeimmistä välineistä. Sekä suorilla t&k-tuilla että t&k-verohuojennuksilla voidaan oikein kohdennettuna lisätä tuotetun uuden tiedon määrää ja kasvattaa hyvinvointia yhteiskunnassa. Oikeasuuntaisia toimia lisätä rahallisia t&k-kannustimia onkin jo tehty.

Hallitus on esittänyt eduskunnalle pysyvän t&k-verohuojennusmallin käyttöönottoon tähtäävää lakia tutkimus- ja kehittämistoiminnan yhdistelmävehennyksestä verotuksessa. Lisäksi lakiehdotus valtion tutkimus- ja kehittämistoiminnan rahoituksesta vuosina 2024–2030 sitouttaa valtion t&k-rahoituksen lisäämiseen asteittain 1,2 prosenttiin bruttokansantuotteesta vuoteen 2030 mennessä.

Uusi hallitus joutuu kuitenkin lähtemään liikkeelle takamatkalta, sillä vuodelle 2023 budjetoidut valtion t&k-rahoituksen määrärahamuutokset eivät ole linjassa valtion uusien toimien ja t&k-intensiteettitavoitteen kanssa. Vuoden 2023 budjettiesityksen mukaan valtion t&k-rahoitus suhteessa bruttokansantuotteeseen laskee 0,93 prosentista 0,85 prosenttiin (Koski, 2022).

Yritysten saama t&k-rahoitus laskee, mutta Suomen Akatemian ja yliopistojen määrärahat kasvavat

yhteensä noin 90 miljoonalla eurolla. On toisaalta perusteltua kohdentaa julkista t&k-rahoitusta perustutkimukseen, jota koskevat merkittävät markkinapuutteet ja potentiaalisesti suuret ulkoisvaikutukset. OECD-vertailujen mukaan kuitenkin Suomessa julkinen sektori panostaa erityisen vähän yritysten t&k-toimintaan. Sen sijaan korkeakoulusektorin tutkimus- ja kehitystoimintaan Suomessa panostetaan kansainvälisesti keskivertoa enemmän (OECD:n MIST-tietokanta).

Suurten yritysten innovaatiotoiminnan kannusteet kannattaisi keskittää suoriin, tarkasti kohdennettuihin t&k-tukiin (Koski & Fornaro, 2021; Fornaro & Koski, 2022; Acemoglu ym., 2018; Einiö ym., 2022). Erityisesti suurille, korkeimman innovaatiokapasiteetin yrityksille kohdennetut suorat t&k-tuet edistävät vakiintuneiden matalan tuottavuuden yritysten poistumista markkinoilta ja resurssien uudelleen allokaatiota tehokkaampaan käyttöön.

Tämä lisää innovaatioiden ja uuden tiedon määrää sekä tiedon läikkymisestä syntyviä ulkoisvaikutuksia, sillä yritykset käyttävät aiempaa tietopohjaa ja innovaatioita t&k-toiminnassaan (esim. patenttiodokumentteja ja muiden yritysten tuoteratkaisuja). Korkeimman innovaatiokapasiteetin yrityksille koh-

dennetuilla tuilla voidaan täten lisätä tuottavuuden kasvua.

T&k-verotukimalli kannattaa rakentaa painottuen pk-yrityksiin ja niin, että se luo myös nuorille, tappiollisille yrityksille kannusteita tutkimus- ja kehitys-investointeihin. Ehdotetussa t&k-yhdistelmävähen-nyksessä onkin kannatettavasti ominaisuuksia, jotka suosivat pk-yrityksiä.

Vieläkin tehokkaamman veroinstrumentista saisi kohdentamalla ylimääräisen vähennyksen pelkästään pk-yrityksille. Mikäli laki hyväksytään nyt ehdotetussa muodossa, verokannustimesta valuu merkittävä osa muutoinkin tehtävään t&k-toimintaan. Suurimmista yrityksistä 230 saisi tehdä t&k-kulujensa nykytasolla täysimääräisen vuosittaisen puolen miljoonan euron verovähennyksen lisäämättä t&k-panostuksiaan lainkaan.

On hyvä muistaa, että yritystuet voivat olla myös haitallisia, hidastaa tuottavuuskasvua ja laskea hyvinvointia. Lähellä markkinoilta poistumista olevien yritysten toimintaa ylläpitävät t&k-tuet voivat estää resurssien allokoitumista tehokkaampien yritysten käyttöön. Tutkimusnäyttöä löytyykin siitä, että yritystuet ovat Suomessa vähentäneet tehottomien yritysten poistumista markkinoilta ja hidastaneet rakennemuutosta.

- Yritysten t&k-tuki on nostettava OECD-maiden keskitasolle
- Suorat tuet kohdennetaan suurille yrityksille ja verotuet pk-sektorille



Vihreä siirtymä

YLEISEN INNOVAATIOTOIMINTAAN kannustamisen ohella valtion kannattaa panostaa vihreän siirtymän nopeuttamiseen liittyvään innovaatio- ja investointitoimintaan.

Kustannustehokkaasti toteutettu ilmastonmuutoksen hillintä tulee halvemaksi kuin lämpenemisen jatkuminen (Adrian ym., 2022). Eri hillintäpolitiikan vaihtoehdoista verotuksen ja päästökaupan avulla toteutettavaa hiilipäästöjen hintaohjausta pidetään tehokkaimpana, koska se jättää yritysten ja kotitalouksien valittavaksi sen, millaisella teknologialla tai kulutuskorilla päästötavoitteet saavutetaan. Ohjaus on tehokkaimmillaan silloin, kun saadaan globaalisti yhtenäinen mahdollisimman kattava hinta CO₂-päästöille. Tässä on vielä paljon tehtävää.

Hintaohjauksen yksi isoista ongelmista on yritysten kilpailukyvyn heikkeneminen suhteessa maihin, joissa päästöjä verotetaan lievemmin tai ei ollenkaan. Ongelmaa on lievennetty päästölupien ilmaisjaolla, joka suunnitellaan korvattavaksi vihreän tuotannon tuella. EU:n sisäisillä markkinoilla voidaan kilpailukykyä parantaa myös asettamalla tuontitavaroiden elinkaari- ja hiilipäästöihin perustuva tulli. Hiilitullia tullaankin kokeilemaan suppealla tuotevalikoimalla tulevina vuosina. Paras vaihtoehto olisi kuitenkin saada myös EU:n ul-

kopuoliset maat hinnoittelemaan päästönsä mahdollisimman kattavasti.

Hyvässä verojärjestelmässä verotulo- ja tulonjakotavoitteet saavutetaan välineillä, jotka heikentävät mahdollisimman vähän kannusteita tehdä työtä, säästää ja investoida. Ilmastonmuutoksen hillintä tuo mukanaan lisävaatimuksia: välineen tulee vähentää tehokkaasti päästöjä, mutta edelleen niin, että tingitään mahdollisimman vähän tulonjako- ja kannustetavoitteista.

Hintaohjaus nostaa kuluttajahintoja suhteessa palkkoihin ja voittoihin ja heikentää sitä kautta kannusteita tehdä työtä ja investoida. Vaikutus on suurin sellaisissa maissa, kuten Suomessa, joissa tuloverotus on muutenkin kireää (Bovenberg & Goulder, 2001). Hintaohjaus myös alentaa fossiilisen energian varantojen ja tuotantovälineiden arvoa ja johtaa tarpeeseen rahoittaa suuria yksityisiä ja julkisia investointeja puhtaaseen energiaan. Näin vihreä siirtymä laskee nykyisten sukupolvien elintasoja, ja vasta tulevat sukupolvet hyötyvät täysimääräisesti hillinnästä. Tästä johtuvaa sukupolvien välistä tulojen uudelleenjakoa voidaan julkisten menojen osalta tasata velalla, mutta yksityiset kustannukset tulevat heti maksettaviksi.

Hintaohjaus muuttaa tulonjakoa sen mukaan, kuinka ison osan verotettu tuotanto muodostaa eri kotitalouksien kulutuksesta ja niiden omistamasta varallisuudesta. Indeksoitu sosiaaliturva hoitaa keskimäärin hyvin tulo-ongelmaa, mutta kompensatio on joillekin riittämätön ja toisille edullinen. Hillintätoimien tulonjakovaikutusten kompensatio ei tulisi kannustaa päästöintenssiivisten tuotteiden lisäkulutukseen, koska se heikentää päästöohjauksen tehoa (Kuusela & Lintunen, 2022). Tästä ovat huonona esimerkkinä hallituksen päättämät käytettävän energian arvoon sidotut verokevennykset ja tuet.

Hiiliverot ja päästölupien kauppa tuottavat valtiolle tuloja, joita voidaan käyttää muun verotuksen keventämiseen tai tulonjakovaikutusten lieventämiseen. Kapean veropohjan vuoksi tulot ovat kuitenkin verraten vähäiset, minkä vuoksi niillä ei voi rahoittaa suuria kannusteita parantavia veronkevennyksiä tai laajalle joukolle kohdennettuja tulonsiirtoja. Kun valintatilanne kasvukannusteiden ja tulonjaon välillä heikkenee vihreän siirtymän vuoksi, ei tulonjakovaikutusten täysi kompensatio ole muutoinkaan perusteltua. Tehokkain tapa käyttää varat olisikin vihreän tutkimuksen ja tuotekehityksen rahoittaminen, joka toisi yhtä aikaa ympäristöhyötyjä ja korjaisi t&k:n yksityiseen rahoitukseen liittyviä kannusteongelmia.

Suomi on ilmastopolitiikassaan EU:n eturintamassa ja kannattaa voimakkaita toimenpiteitä päästöjen vähentämiseksi. Komission tiukkeneva yksityiskohtaisen verotuksen ja sääntelyn linja vähentäisi kuitenkin toteutuessaan Suomen pelivaraa ilmastopolitiikassa ja aiheuttaisi elinkeinorakenteemme ja pohjoisen sijaintimme vuoksi suuria kustannuksia muihin maihin verrattuna. Pyrkimys yhtenäiseen hiilen hintaan sekä päästöissä että hiilinieluissa olisi Suomelle edullinen tapa edetä, koska se ohjaisi oikein ja reilusti taloudellista toimintaa.

- Päästökauppa käyttöön taakanjakosektorilla
- Kannusteita hiilinielujen kasvattamiseen ja rajoitteita niitä pienentävään maankäyttöön
- Energiakriisin vaikutusten lieventäminen väliaikaisilla tuilla, jotka eivät heikennä kannusteita vihreään siirtymään ja energian säästämiseen



Julkisen talouden kehyksien uudistaminen

KORONAVIRUKSEN ISKEMISEN JÄLKEEN finanssipolitiikan säännöt ovat jääneet päätöksenteossa taka-alalle. Suomen julkisen talouden menokehitystä ja tasapainoa ohjaavat kotimainen valtiontalouden menokehysjärjestelmä sekä EU-maiden julkista taloutta ohjaava säännöstö.

Kehyksien uudistamista tarvitaan. Niiden on ankkuroitava Suomen finanssipolitiikka selkeämmin velkakestävyuden turvaamiseen. Nykyisellään finanssipolitiikka seilaa ilman ankkuria. Suomen omalle menokehyselle ei ole osoitettu selkeitä kansallisia pitkän aikavälin finanssipoliittisia tavoitteita, kuten velkatavoitteita, eikä kehyksen ja EU-sääntöjen keskipitkän aikavälin tavoitteiden yhteyttä ole määritelty riittävän tarkasti. Suomessa myös poliittinen keskustelu tuntuu keskittyvän enemmän vuotuisen talousarvioon; pitkän aikavälin tavoitteista puhutaan liian vähän politiikassa.

Myös EU:ssa jäsenmaiden finanssipolitiikan vapauden ja vastuun yhteensovittamiseksi on löydettävä tasapaino. Sääntöjen on oltava riittävän yksinkertaisia, jotta niiden noudattamista voidaan helposti seurata, ja niiden valvonta on oltava riittävän tehokasta, jotta yhteisvastuuseen päädyttäisiin riittävän harvoin. Myös uudistetuissa EU-säännöissä tulisi nostaa pitkän

aikavälin velkakestävyystavoite selkeämmin esiin. Sen valvonta täytyy toteuttaa tehokkaasti lyhyen aikavälin mittareilla, erityisesti EU:n menosäännön avulla, ja keinoja sääntöjen kotimaisen omistajuuden lisäämiseen pitää etsiä.

Samalla Suomen kehyksen asettama menosääntö ja EU:n menosääntö tulisi yhteensovittaa niin, että meidän finanssipolitiikan tavoitteemme olisivat selkeämpiä ja paremmin määriteltyjä suhteessa pitkän aikavälin tavoitteisiin.

Miksi sääntöjen uudistamista sitten tarvitaan? Suomi on ulkoisille sokeille altis ja kestävyysvajeesta kärsivä kansantalous, jonka on tarpeen pyrkiä hillitsemään julkisen talouden velkaantumista. Sopeutumisvaraa tulisi etsiä aina, kun se on mahdollista, ja sieltä, missä kulloinenkin akuutti tarve sen sallii. Tämän tehtävän tukemiseen tarvitaan selkeää finanssipolitiikan pidemmän aikavälin suuntaa, jonka säännöt voivat hyvin suunniteltuina tarjota.

Marinin hallituksen kesken hallituskauden päättämä menokehysten korotus heikensi nykyisen menettelyn uskottavuutta (Kuusi ym., 2021). Ensimmäistä kertaa sitten vuoden 2004 kehysääntöä rikottiin, kun hallitus vuonna 2021 päätti nostaa menorajaa vuosil-

le 2022 ja 2023. Monissa muissa maissa, kuten Ruotsissa, kehykseen oltiin palaamassa jo vuonna 2023. Tulevan hallituksen on tarkkaan määritettävä, millä ehdoin poikkeamia voidaan tehdä. Lisäksi kehyksen ulkopuolelle on siirretty joitakin sellaisia menoja, kuten vihreän siirtymän rahoitusta ja energian hinnan nousun kompensointia, jotka voitaisiin katsoa myös kuuluvaksi menokehyksen piiriin. Myös hyvinvointialueiden menojen kontrollointi ja suhde kehykseen olisi ratkaistava.

Euroopan finanssipolitiikan sääntökehikko on niin ikään osoittautunut heikoksi. EU otti vuonna 2020 käyttöön sääntöjen sitovuuden väliaikaisesti poistaneen poikkeuslausekkeen, eikä tiedetä, milloin ja millaisina säännöt tulevat uudelleen voimaan. Niitä ollaan poikkeuslausekkeen voimassaoloaikana uudistamassa, ja ehdotuksia Euroopan komissiolta on tulossa vielä tänä syksynä. On perusteltua sanoa, että nykysäännöt ovat epäonnistuneet finanssipolitiikan ohjaamisessa (Kuusi & Puonti, 2021). Velkaantuminen ei ole EU:ssa keskimäärin vähentynyt nousukausilla, eikä riittäviä taloudellisia puskureita ole luotu laskukausia ja kriisejä varten.

Toki sääntöjen laatimisessa riittää haasteita. Kestävän pitkän aikavälin raamin – kuten kriittisen velkatason – määrittely on epävarmaa. Menetelmiä velkakestävyysarviointiin onkin kehitettävä muun sääntöjen kehitystyön rinnalla. Joka tapauksessa varmaa on, että uuden hallituksen talouspolitiikan on herättävä viime vuosina vallinneesta riskittömän maailman velkakestävyysajattelusta. Haaveilu talouskasvun ja matalan korkotason mahdollistamasta jatkuvasta velkaantumisesta on syytä lopettaa. Oikea suunta on yhteiskunnan tarpeiden asettaminen tärkeysjärjestykseen ja niiden täyttäminen velkakestäväällä tavalla – ja tässä uudistetut säännöt voivat auttaa.

- Valtion menokehykseen on palattava, ja se on johdettava pitkän tähtäimen velkavoitteen tavoitteesta

Kirjallisuus

- Acemoglu, Acigit, Alp, Bloom & Kerr (2018). Innovation, reallocation, and growth. *American Economic Review*, 108(11), 3450–91.
- Adrian, Bolton & Kleinnijenhuis (2022). The Great Carbon Arbitrage. IMF Working Paper No. 2022/107.
- Aghion, Acigit, Cage & Kerr (2016). Taxation, Corruption and Growth. *European Economic Review*, 24–51.
- Bernstein, Diamond, McQuade & Pousada (2018). The contribution of high-skilled immigrants to innovation in the United States. Stanford Graduate School of Business Working Paper 3748.
- Bloom, Van Reenen & Williams (2019). A toolkit of policies to promote innovation. *Journal of Economic Perspectives*, 33, 163–184.
- Boubtane, Dumont & Rault (2016). Immigration and economic growth in the OECD countries 1986–2006. *Oxford Economics Papers*, 68, 340–360.
- Bovenberg & Goulder (2001). Environmental Taxation and Regulation. *Handbook of Public Economics*, 3, 1471–1545.
- Burchardi, Chaney, Hassan, Tarquinio & Terry (2020). Immigration, Innovation and Growth. NBER Working paper 27075.
- Cevik & Miryugin (2019). Death and Taxes. Does Taxation Matter for Firm Survival? IMF Working Paper 19/78.
- Einiö, Koski, Kuusi & Lehmus (2022). Innovation, reallocation and growth in the 21st century. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:1.
- Fornaro & Koski (2022). The Design of R&D Tax Incentive Schemes and Firm Innovation. Etna Raportti No 123.
- Hanushek & Woessmann (2012). Do Better Schools Lead to More Growth? Cognitive Skills, Economic Outcomes, and Causation. *Journal of Economic Growth*, 17(4), 267–321.
- Hunt & Gauthier-Loiselle (2009). How much does immigration boost Innovation? *American Economic Journal: Macroeconomics*, 2, 31–56.
- IMF (2020). Promoting Labor Supply Through Tax and Benefit Reform, IMF Staff Country Reports, Finland: selected Issues, 6.
- Jaimovich & Rebelo (2016). Nonlinear Effects of Taxation on Growth. *Journal of Political Economy*, 265–291.
- Kangasharju (2021). Härmäläinen täystyöllisyys. Etna, kolumni (5.11.2021).
- Kangasharju, Ali-Yrkkö, Koski & Kuusi (2021). Kilpailu, ikääntyminen ja investointien vähyys. Etna Raportti No 119.
- Kauhanen & Virtanen (2021). Heterogeneity in Labor Market Returns to Adult Education. Retrieved from OECD (2022), Education at a Glance 2022.
- Kirkko-Jaakkola & Kotamäki (2022). Kasvattaako ylimmän marginaaliveron kevennys verotuloja?, *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 118: 217–239.
- Kleven, Landais, Munoz & Stantcheva (2020). Taxation and Migration: Evidence and Policy Implications. *Journal of Economic Perspectives*, 34, 119–142.
- Koski (2022). Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioiksi vuodelle 2023. Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan työ- ja elinkeinojaostolle aiheesta HE 154/2022 vp. Etna lausunnot 7.10.2022.
- Koski & Fornaro (2021). Tarvitaanko Suomessa t&k-verokannusteita? Etna Muistio No 97.
- Kuusela & Lintunen (2022). Sähkömarkkinat kriisitunnelmissa: katsaus ehdotettuihin politiikkatoimenpiteisiin. Etna muistio No 113.
- Kuusi & Puonti (2021). Keep It Simple, Not Stupid – Kuinka pelastaa EU:n finanssipoliittiset säännöt?. Etna Raportti No 118.
- Kuusi, Puonti & Kangasharju (2021). Finanssipoliittikka seilaa ilman ankkuria. Etna Muistio No 96.
- Lehmus, Kangasharju & Kuusi (2022). Julkista velkaa lisätty jo kestävyysvajeen verran. Etna, kolumni (6.5.2022).
- Mathies & Karhunen (2021). Do they stay or do they go? Analysis of international students in Finland. *Globalisation, Societies and Education*, 19, 298–310.
- Moretti & Wilson (2017). The effects of state taxes on the geographical location of top earners: Evidence from star Scientists. *American Economic Review*, 107, 1858–1903.
- OECD (2022). Education at a Glance 2022.
- Obstbaum (2017). Palkkojen muutosten vaikutus työllisyyteen. *Kansantaloudellinen aikakauskirja*, 113, 4, 585–596.
- Pekkala Kerr, Kerr & Lincoln (2015). Skilled immigration and the employment structures of US firms. *Journal of Labor Economics*, 33.
- Puonti & Kangasharju (2022). Työnteon kannustimia voi parantaa tuloeroja kasvattamalla. Etna Muistio No 112.
- Puonti, Kauppi & Ropponen (2022). Kannustinloukut Suomessa. Etna Raportti No 124.
- Seuri (2022). Kommentti Kirkko-Jaakkolalle ja Kotamäelle. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 118, 3, 458–463.
- Suhdanne (2022). Syksy 2022. Etna.
- Valkonen (2020). Työ verotus ja työllisyys, teoksessa Alasalmi, Busk, Kauhanen, Leinonen, Solovieva, Valkonen ja Viikari-Juntura. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:33.
- Valkonen (2022). Opintotuen tuloajan nosto: puolittuuksia ja lyhytnäköisyyttä. Etna kolumni (16.2.2022).
- Valkonen & Lassila (2021). Väestön ikääntymisen taloudelliset vaikutukset. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:36.
- Valtiovarainministeriö (2010). Verotuksen kehittämistyöryhmän loppuraportti. Valtiovarainministeriön julkaisuja 51 – Verotus.
- Vihriälä & Määttänen (2017). Kolme keinoa turvata tutkimuksen ja koulutuksen rahoitus. Etna Muistio No 58.

Etlan työryhmä

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 sekä taloustieteen professori Jyväskylän yliopiston kauppakorkeakoulussa. Hän on erikoistunut työn taloustieteeseen.

HELI KOSKI on kauppatieteiden tohtori ja Etlan tutkimusjohtaja. Hänen tutkimuskohteenaan ovat kilpailuun, datatalouteen sekä innovaatiotoimintaan ja -politiikkaan liittyvät kysymykset.

OLLI-PEKKA KUUSELA Ph.D. ja Etlan tutkija. Hänen tutkimuskohteitaan ovat ympäristötaloustieteen ja ilmastopolitiikan kysymykset.

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 kauppatieteiden tohtori ja Etlan tutkimuspäällikkö sekä Yrjö Janssonin säätiön tutkimusjohtaja. Hänen tutkimuskohteitaan ovat kansainvälinen kauppa, globalisaatio ja työmarkkinat.

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

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

**Elinkeinoelämän
tutkimuslaitos**

Etna Economic Research

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

Arkadiankatu 23 B
00100 Helsinki
