



Rahapolitiikka- ja tutkimusosasto

Lauri Kajanoja

Muistio

9.3.2018

Julkinen

1 (6)

Suosituksia lähiaikojen talous- ja työllisyyspolitiikasta

Tässä muistiossa esitetään, millaisilla talouspolitiikan toimilla voidaan kohentaa talouskasvua ja työllisyyttä siten, että kehitys on kestäväällä pohjalla. Tarkastellaan ensisijaisesti seuraavien 1–2 vuoden aikana harjoitettavaa talouspolitiikkaa.

1 Työllisyyden edellytysten ja julkisen talouden näkymien kohentaminen tarpeen

Tarve kohentaa talouskasvun ja työllisyyden edellytyksiä on suuri. Suomen talous on kääntynyt kasvuun pitkän heikon kauden jälkeen, ja kasvu on nyt aiempaa nopeampaa ja tasapainoisempaa. Pidemmän aikavälin näkymiä painavat silti väestön ikääntyminen sekä se, että työn tuottavuuden kasvun trendi on kauan ollut heikko kehittyneissä talouksissa.

Julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyyttä ei ole turvattu. Toisin sanoen tulevana vuosikymmeninä julkiset menot ovat arvioiden mukaan tuloja suuremmat, ellei uusia päätöksiä tehdä tilanteeseen vaikuttavista toimista. Lähtötilannetta vaikeuttaa se, että julkinen talous on yhä alijäämäinen huolimatta viimeaikaisesta talouskasvusta. Tulevana vuosina alijäämää uhkaavat syventää eläkemenojen kasvun jatkuminen sekä suurten ikäluokkien hoitopalveluihin liittyvien menojen lisääntyminen 2020-luvulla.

Pidemmän aikavälin näkymien lisäksi on syytä ottaa huomioon riski kansainvälisen talouskehityksen vaimenemisesta lähivuosina. Tällöin saattaa tulla tarpeelliseksi tukea väliaikaisesti kotimaista kysyntää elvyttävällä finanssipolitiikalla eli kasvattamalla julkisia menoja tai keventämällä verotusta. Tähän on enemmän mahdollisuuksia, jos julkinen velka on nykyistä pienempi.

Työllisyysasteella on suuri merkitys julkisen talouden kestävyuden kannalta. Talouden viimeaikaiseen elpymiseen on liittynyt työllisyyskehityksen koheneminen. Työllisyysaste on noussut ja työttömyys vähentynyt. Työllisyysaste on Suomessa korkeampi kuin EU-maissa keskimäärin. Se on kuitenkin matala suhteessa muihin Pohjoismaihin, joissa julkiset menot ovat Suomen tapaan verraten suuret suhteessa talouden kokoon. Julkisen talouden ongelmien ratkaisemisen kannalta tärkeää olisi, että työllisyysaste nousisi nykyiseltä tasoltaan tuntuvasti ja pitkäaikaisesti.

Viimeksi kuluneiden 10 vuoden aikana Suomen talouden tuotantorakenne on muuttunut nopeasti. Työtehtäviä on poistunut ja toisenlaisia tullut tilalle. Suomen vientituotanto supistui pitkään poikkeuksellisen paljon, ja lisäksi maailmanlaajuiset teknologiseen kehitykseen ja globalisaatioon liittyvät trendit muuttavat Suomenkin taloutta.

Vanhojen työmahdollisuuksien poistuminen saattaa monen henkilön kohdalla johtaa pitkäaikaiseen pois jäämiseen työelämästä, jos asuinpaikka, osaaminen ja työkokemus eivät vastaa tarjolla olevia töitä. Talouden muuttumiseen liittyvät sopeutumistarpeet on otettava politiikkatoimissa huomioon, kun halutaan välttää pitkäaikaiset menetykset työllisyydessä ja tuotannossa.

2 Julkisen talouden tasapainottamista syytä jatkaa

Suomen julkisen talouden menot ovat edelleen suuremmat kuin sen tulot. Alijäämä on viime vuosina kuitenkin pienentynyt sopeutus päätösten ja talouden elpymisen seurauksena. Juha Sipilän hallituksen ohjelma linjasi suunnitelman julkisen talouden tasapainottamisesta. Julkisen talouden nykyinen tila ja näkymät alleviivaavat tasapainottamisen tärkeyttä.

Ennusteiden mukaan vuona 2018 julkisen talouden alijäämä pysyy jotta-kuinkin muuttumattomana tai syvenee hieman.ⁱ Vuonna 2019 alijäämän ennustetaan kääntyvän jälleen pieneneväksi.

Alijäämää pienentävät toimet ovat nyt perusteltuja. Kun talouden elpyminen jatkuu, finanssipolitiikkaa on tarve kiristää. Julkisen talouden suhdanne-olouhteista tukea kotimaiselle kysynnälle ei talouden nykyisessä tilassa tarvita, ja mahdollisuus varautua julkisen talouden tuleviin haasteisiin on syytä käyttää hyväksi.

Julkisen talouden tasapainottamisessa on tärkeää ottaa huomioon talouskasvun rakenne viimeisten 10 vuoden aikana. Suomen viennin kehitys on vuoden 2008 huipun jälkeen ollut heikompaa kuin yhdenkään toisen kehittyneen talouden. Kehitys on ollut yksipuolisesti sen varassa, että kotimainen – etenkin kotitalouksien – kysyntä on jatkanut kasvuaan julkisen ja yksityisen velan kasvun tukemana. Talouskehitys on ollut epätasapainoista.

Koska elvyttävä finanssipolitiikka voi kasvattaa vain kotimaista kysyntää, sen mahdollisuudet tukea talouskehitystä ja työllisyyttä kestäväällä tavalla ovat näissä olosuhteissa rajalliset.ⁱⁱ Viennin ja tuotannollisten investointien viimeaikainen elpyminen ovat tasapainottaneet talouskehitystä. Tämän tasapainottumisen jatkuminen on tärkeää.

3 Rakenteelliset uudistukset yhä tarpeen

Työllisyyden ja kasvun edellytyksiä voidaan kohentaa monilla erilaisilla uudistuksilla, joiden vaikutuksista on tutkimustietoa. Harva uudistus on sellainen, joka yksin muuttaa ratkaisevasti talouden näkymiä. Usean uudistuksen yhteenlasketut vaikutukset voivat silti olla suuret.

Kilpailu

Yksi mahdollisten uudistusten alue koskee kilpailua yksityisillä kotimarkkinatoimialoilla. Sen edellytyksiä voidaan parantaa sääntelymuutoksilla. Tällaisia uudistuksia tehtiin Suomessa useita 1990-luvuilla, kun kilpailua rajoittavaa sääntelyä purettiin lentoliikenteessä, ravintolapalveluissa ja monilla muilla aloilla. Uudistuksia on jatkettu vuosituhannen vaihteen jälkeenkin, mutta edelleen on aloja, joilla kilpailun edellytyksiä voidaan kohentaa.

Tutkimustiedon mukaan kilpailun edellytyksiä parantavat sääntelyuudistukset kasvattavat työn tuottavuutta.ⁱⁱⁱ Ne voivat myös parantaa työllisyyttä etenkin silloin, kun työttömiä on tavallista enemmän. Kuluttajien näkökulmasta kilpailun lisääntyminen voi vaimentaa hintojen nousua, laajentaa tarjolla olevien tuotteiden valikoimaa ja parantaa niiden saatavuutta.

Sääntelyn yhtenä tavoitteena on usein kuluttajansuoja. Kilpailun edellytyksiä kohentavia uudistuksia voidaan monissa tapauksissa toteuttaa niin, että kuluttajansuojasta pidetään samalla kiinni.

Asunnot

Työllisyyden ja talouskasvun edellytyksiä voidaan kohentaa myös parantamalla asuntojen tuotannon edellytyksiä siellä, missä asunnoille on kysyntää. Tällöin työn perässä muuttaminen helpottuu, ja riski ihmisten jäämisestä pitkäaikaisesti työelämästä syrjään pienenee.

Asuntojen tuotannon edellytyksiä voidaan parantaa etenkin vähentämällä sitä rajoittavia tekijöitä. Keskeinen merkitys on tällöin kaavoituksella ja maapolitiikalla. Niitä kehittämällä voidaan vaimentaa asuntojen hintojen ja vuokrien nousua. Tieteellinen tutkimusnäyttö kertoo, että asuntojen tuotantoa rajoittavat ratkaisut voivat nostaa asuntojen hintoja kymmenillä prosenteilla tai enemmän.^{iv}

Juuri nyt Suomessa rakennetaan selvästi viime vuosia enemmän asuntoja suuren kysynnän alueille. Valtakunnan tasolla voidaan tehdä ratkaisuja, jotka parantavat asuntojen tarjonnan kasvun edellytyksiä tulevinakin vuosina.

Työllisyys

Työllisyyteen voidaan vaikuttaa pitkäaikaisesti yhtäältä parantamalla työllistymisen mahdollisuuksia niiden henkilöiden osalta, jotka uhkaavat jäädä työelämän ulkopuolelle taantumien tai talouden rakennemuutosten seurauksena. Keskeisessä roolissa on tältä osin koulutusjärjestelmä, ja merkittävää on myös mm. edellä mainitulla asuntojen tarjonnalla.

Toisaalta työllisyyteen voidaan pitkäaikaisesti vaikuttaa myös sellaisilla uudistuksilla, jotka kasvattavat työvoiman tarjontaa. Tällöin parantamisen mahdollisuus lienee suurin niissä väestöryhmissä, joissa työllisyysaste on nykyisellään matala keskeisiin verrokkimaihin nähden. Suomessa tällaisiin ryhmiin kuuluvat noin 25–40 –vuotiaat naiset sekä ikääntyneet.

Perhevapaajärjestelmän uudistaminen olisi yksi keskeinen keino kasvattaa 25–40 –vuotiaiden naisten työllisyyttä. Tutkimustieto kertoo, että vanhempainvapaan olemassaolo kasvattaa naisten työllisyyttä, kun vapaat eivät ole kovin pitkiä. Jos lapsen saamisen yhteydessä ei ole tarvetta irtisanoutua vaan kun tarjolla on työpaikka vapaan jälkeen, naiset jäävät useammin työelämään. Toisaalta pitkän ja mahdollisesti tuetun vanhempainvapaan on todettu keskimäärin heikentävän naisten työllisyyttä ja vaikeuttavan työmarkkinoilla myös niiden nuorten naisten asemaa, joilla ei ole lapsia.^v Suomessa on nykyjärjestelmän puitteissa mahdollista jäädä muihin maihin verrattuna poikkeuksellisen pitkäksi aikaa vanhempainvapaalle.

Vuonna 2015 päätetyn eläkeuudistuksen arvioidaan pidentävän työuria tuntuvasti. Muista ikääntyneiden työllisyyden parantamiseen käytettävissä olevista keinoista yksi koskee niin sanottua työttömyysputkea eli työttömyysturvan lisäpäiviä. Niiden poistaminen tai alaikärajan nostaminen lisäisi tutkimustiedon mukaan ikääntyneiden työllisyyttä.^{vi}

Laajasti eri väestöryhmien työllisyysastetta nostavista keinoista tutkimustietoa on mm. työttömyysturvan mahdollisen uudistamisen vaikutuksista.^{vii} Yksi tässä suhteessa keskeinen kysymys on, kuinka pitkään ja millaisella korvaussuhteella työttömyysturvaa voi saada.

Työttömyysturvan enimmäiskeston lyhentäminen kohentaa tutkimustiedon perusteella työllisyyttä etenkin, jos turvan kesto on lähtötilanteessa pitkä. Suomessa tämän suuntainen uudistus toteutettiin, kun työttömyyspäiväraha-kauden enimmäiskesto lyhennettiin 500 päivästä 400 päivään.

Tutkimustieto viittaa siihen, että työllisyyttä voitaisiin kohentaa myös alentamalla työttömyysturvan korvaussuhteen tasoa työttömyyskauden mittaan. Tämä olisi yksi mahdollinen uudistuskohde Suomessa. Uudistus olisi mahdollista toteuttaa niin, että keskimääräinen työttömyysturva ei heikkenisi, jos työttömyyskauden alun korvaussuhdetta kasvatettiin.

Työllisyystilanteen viimeaikainen paraneminen vahvistanee joidenkin työvoiman tarjontaa kasvattavien uudistusten vaikutuksia työllisyyteen. Tämä voi koskea muiden muassa työttömyysturvan lyhentämistä. Heikon työllisyystilanteen vallitessa sillä voi olla vähäinen vaikutus työllistymisen todennäköisyyteen sellaisten henkilöiden osalta, joiden koulutus, kokemus ja asuinpaikka eivät vastaa avoinna olevia työpaikkoja. Kun yleinen työllisyystilanne kohenee, paranevat myös tällaisten henkilöiden työllistymisen mahdollisuudet.

Toisaalta osa työvoiman tarjontaa kasvattavista uudistuksista on sellaisia, että niiden vaikutukset työllisyyteen lienevät melko riippumattomia suhdannetilanteesta. Näihin kuulune eläkeuudistus. Se, että ikääntyneet tekevät töitä aiempaa pidempään, ei empiirisen tutkimustiedon valossa heikennä nuorempien työllistymismahdollisuuksia.^{viii}

Nuoret aikuiset muodostavat yhden ryhmän, jonka asema on tulevaisuuden näkymien kannalta keskeinen. Suomessa töiden ja koulutuksen ulkopuolella olevien osuus on heidän joukossaan kasvanut moniin muihin maihin verrattuna viimeksi kuluneiden 10 vuoden aikana. Vuonna 2016 tilanne kääntyi Suomessa parempaan suuntaan, ja vuonna 2017 myönteinen kehitys saattaa olla jatkunut. Tilanne ei silti edelleenkään ole hyvä.

Mikään yksittäinen toimenpide tuskin ratkaisee kokonaisuudessaan ongelmia nuorten aikuisten osallistumisessa, mutta keskeisiin kysymyksiin kuulune koulutusjärjestelmän kehittäminen ja opinnoista töihin siirtyminen. Erityinen huomio lienee syytä kiinnittää heihin, joiden koulutus on jäänyt tai jäämässä vähäiseksi.

Verotus

Koska verotus on Suomessa verraten kireää, on verojärjestelmän tehokkuus erityisen tärkeä asia taloudellisen hyvinvoinnin ja työllisyyden edellytysten kannalta. Tutkimustiedon valossa on yleisesti ottaen perusteltua pyrkiä laajaan veropohjaan ja mataliin verokantoihin.^{ix}

Yksi ajankohtainen teema verotuksessa koskee kiinteistöjä. Tutkimustieto viittaa siihen, että työllisyyden edellytysten kannalta verotuksen painopistettä olisi Suomessa syytä siirtää työn verottamisesta kiinteistöjen, erityisesti maapohjan verottamiseen. Näin on varsinkin siinä tapauksessa, että kiinteistöjen verotusarvot vastaavat läheisesti niiden markkina-arvoja.

Tämän suuntainen verotuksen painopisteen muuttaminen on aiempaa paremmin perusteltua lähivuosina, kun käynnissä oleva kiinteistöverotuksen kehittämishanke valmistuu. Uusia verotusarvoja on tarkoitus soveltaa vuoden 2020 kiinteistöverotuksessa.

4 Kustannuskilpailukyky parantunut – tarvitaan vielä vähän lisää

Kustannuskilpailukyky on viime vuosina kääntynyt paranevaksi heikennyttä ennen pitkään ja merkittävästi. Vuonna 2016 solmitulla kilpailukyky sopimuksella oli tässä suuri merkitys. Nyt ovat monilla aloilla voimassa työ- ja virkaehtosopimukset, jotka ulottuvat vuoteen 2019 tai 2020. Niiden voi odottaa parantavan edelleen lievästi kustannuskilpailukykyä.^x

Kustannuskilpailukykyyn paranemisen tarve on siten pienentynyt merkittävästi. Viime vuosien korjausliikettä edeltävä kustannuskilpailukykyyn heikkeneminen oli kuitenkin niin suuri, että kestävä talouskasvun ja työllisyyskehityksen kannalta kustannuskilpailukykyyn paraneminen myös tulevaisuudessa on tärkeää. Nykyisten näkymien valossa työkustannusten tulusikin Suomessa nousta hitaammin kuin kehittyneissä kauppakumppanimissa keskimäärin sen jälkeen, kun viime kuukausina solmitut sopimukset umpeutuvat.

ⁱ Suomen Pankki: ”Positiivinen yleisvire ei korjaa julkisen talouden rakenteellisia ongelmia.” Suomen Pankin ennuste, joulukuu 2017. www.eurojatalous.fi. Valtiovarainministeriö: ”Taloudellinen katsaus, talvi 2017”. Valtiovarainministeriön julkaisu 42a/2017.

ⁱⁱ Kajanoja, L.: ”Finanssipolitiikan vaikutukset talouskasvuun Suomessa”. BoF Online 9/2014. Suomen Pankki.

ⁱⁱⁱ Kilponen, J.: ”Makrotaloudellisia näkökulmia kilpailuun palvelusektorilla”. BoF Online 12/2013. Suomen Pankki. Juselius, M.: ”The degree of product market regulation in Finland and estimated effects of reform”. BoF Online 4/2015. Suomen Pankki.

^{iv} Schauman, H.: ”Tonttimaan tarjonta, sääntely ja asuntojen hinnat”. Kansantaloudellinen aikakauskirja, 1/2014, 96–110. Gyourko, J. ja Molloy, R.E.: ”Regulation and housing supply” in Duranton, G.J., Henderson, J.V. ja Strange, W.C. (toim.): ”Handbook of Regional and Urban Economics”, 1289–1337. Elsevier, 2015.

^v Vanhala, J.: ”Työn tarjonnan kasvattamisen keinoja”. BoF Online 10/2013. Suomen Pankki. Ruhm, C.: ”The Economic Consequences of Parental Leave Mandates: Lessons from Europe”. *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 113(1): 285–317. 1998. Kosonen, T.: ”To Work or Not to Work? The Effect of Childcare Subsidies on the Labour Supply of Parents”. *The B.E. Journal of Economic Analysis & Policy*, vol. 14(3), 1–32. 2014.

^{vi} Uusitalo, R. ja Nivalainen, S.: ”Vuoden 2005 eläkeuudistuksen vaikutus eläkkeellesiirtymisikään”. Valtioneuvoston kanslian raportteja 5/2013. Kyrylä, T.: ”Early Retirement Policy in the Presence of Competing Exit Pathways: Evidence from Pension Reforms in Finland”. *Economica*, vol. 82, 46–78. 2015.

^{vii} Boeri, T. ja van Ours, J.: *The economics of imperfect labor markets*. Second edition. Princeton University Press. 2013. Blanchard, O.J., Jaumotte, F. ja Loungani, P.: ”Labor Market Policies and IMF Advice in Advanced Economies during the Great Recession”. IMF Staff Discussion Notes 13/02. International Monetary Fund. 2013.

^{viii} Gruber, J. ja Wise, D., toim.: ”Social Security Programs and Retirement around the World: The Relationship to Youth Employment” NBER. 2010. <http://papers.nber.org/books/grubo8-1>.

^{ix} Valtion taloudellinen tutkimuskeskus: ”Hyvän veropolitiikan periaatteet”. VATT Julkaisut 63. 2013. Mirrlees, J., Adam, S., Besley, T., Blundell, R., Bond, S., Chote R., Gammie, M., Johnson, P., Myles, G. ja Poterba, J.M.: ”Tax by Design”. Oxford University Press. 2011.

^x Kajanoja, L.: ”Kustannuskilpailukyky voi parantua tänäkin vuonna”. www.eurojatalous.fi. 2018.