PALKANSAAJIEN TUTKIMUSLAITOS

Lausunto Eduskunnan talousvaliokunnalle hallituksen esityksestä valtion talousarvioksi vuodelle 2022 (HE 146/2021 vp)

Talouden suhdannenäkymät ja julkisen talouden tila

Taloutemme on tällä hetkellä korkeasuhdanteessa, jolloin tuotanto ja työllisyys kasvavat tavallista nopeammin. Koronan jäljiltä taloutemme ei ole kuitenkaan vielä palautunut tasapainoonsa, mikä selittää merkittävän osan budjettialijäämästämme. Tämänhetkisten talousennusteiden mukaan taloutemme on korkeasuhdanteessa silloin, kun nyt tehtävät talousarviopäätökset alkavat varsinaisesti vaikuttaa. Työttömyyden taso on silloin nykyistä merkittävästi alemmalla tasolla ja työvoimapula nykyistä pahempi. Kun lisäksi kotitalouksissa on patoutunutta kulutustarvetta, talouden ylikuumenemisen ja palkkainflaation kiihtymisen riski on tuolloin ilmeinen.

Taloudellamme on taakkanaan julkisen talouden rakenteellinen alijäämä eli budjetit ovat todennäköisesti alijäämäisiä myös korkeasuhdanteen aikana. Ongelma ei ole akuutti, mutta toisaalta se on niin vakava, että sen korjaamiseksi tarvitaan tulevina vuosina mitä todennäköisemmin monenlaisia korjaavia toimia. Niihin kuuluu työn tarjontaa edistäviä rakenteellisia uudistuksia, menojen leikkauksia sekä verotuksen kiristämistä. Näillä ratkaisuilla on väistämättä erilaisia kielteisiä vaikutuksia eri väestöryhmiin. Korkeasuhdanteen aikana nämä kielteiset vaikutukset ovat kuitenkin lievempiä kuin matalasuhdanteen aikana toteutettuna. Tässä mielessä edessä olevat vuodet ovat nykyisiä ja äskeisiä aikoja otollisempia julkista taloutta kohentaville toimille. On myös hyvin mahdollista, että muutamien vuosien päästä suhdanteet ovat vähemmän otollisia kuin kohta.

Toisaalta tilanne on tällä hetkellä monella tavalla epäselvä. Vielä ei tiedetä varmuudella, kuinka kauan ja kuinka pahasti korona vaikuttaa talouteen ja yhteiskuntaan tai kuinka vakavia vaurioita korona on tähän asti aiheuttanut talouden ja yhteiskunnan toiminta- ja kehitysedellytyksiin. Meidän julkisen taloutemme rakenteellinen alijäämä on kuitenkin ennen kaikkea pitkän aikavälin ongelma. On vaarallisempaa aloittaa kiristystoimet vuotta liian aikaisin kuin vuotta liian myöhään. On siis perusteltua aloittaa talouden tasapainottamistoimet varovasti asteittain. Kaiken kaikkiaan voidaan sanoa, että talousarvion perusviritys on suhdannepoliittisesti perusteltu.

Tuottavuuden kasvun ja pitkän aikavälin talouskasvu

Sen sijaan epäselvempää on, miten talousarvioesityksen eräät linjaukset tukevat talouden pitkän aikavälin kasvua ja sitä kautta myös esimerkiksi julkisen talouden tasapainottamista. On syytä arvioida kriittisesti sitä, miten erilaiset julkiset menot vaikuttavat talouden pitkän aikavälin talouskasvuun. On nimittäin syytä epäillä, että joidenkin ratkaisujen vaikutuksia työllisyyteen ja talouskasvuun yliarvioidaan ja joidenkin ratkaisujen vaikutuksia aliarvioidaan varsinkin pitkällä aikavälillä.

Pitkän aikavälin talouskasvu perustuu loppujen lopuksi ja ennen kaikkea tuottavuuden kasvuun. Toisaalta julkisen vallan on hyvin vaikea vaikuttaa tuottavuuden kasvuun suoraan. Julkinen valta

voi kuitenkin vaikuttaa tuottavuuskasvun edellytyksiin. Kansantalouden tuottavuuden kasvu edellyttää pitkäjänteisiä panostuksia tutkimuksen, uuden teknologian kehittämisen ja kehittyneen teknologian käyttöönoton edellytyksiin kansantaloudessa.

Onnistuessaan julkisen sektorin ja yksityisen sektorin panostukset täydentävät toisiaan. Esimerkki tästä on, kun julkisesti rahoitetut yliopistot kouluttavat innovaatiotoimintaan pätevää työvoimaan innovatiivisten yritysten käyttöön sekä tekevät lisäksi perustutkimusta, joka tarjoaa perustuksia sekä kannusteita yritysten soveltavan tutkimus- ja kehittämistoiminnan pohjaksi. Julkinen valta voi myös toimillaan vaikuttaa siihen, missä määrin yritysten ja koko kansantalouden t&k -panostukset suuntautuvat ympäristöystävällisempien tekniikoiden kehittämiseen. Tässä kehitystyössä menestyminen edistää todennäköisesti suomalaisten yritysten kilpailukykyä tulevaisuudessa.

Toisaalta on myös vaarana, että julkisen sektorin lisäpanostukset tutkimukseen ja kehittämiseen syrjäyttävät merkittävässä määrin yritysten omaa tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoimintaa (t&k&i). Kansantalouden panostus ei silloin välttämättä merkittävästi kasva, mutta yritysten osuus näistä panostuksista pienenee. Tällöin tapahtuu itse asiassa tulonsiirtoa julkiselta sektorilta yrityssektorille. Tämä ei luo merkittävää talouskasvua ja heikentää tarpeettomasti julkisen talouden tasapainoa.

Pahimmillaan julkisen sektorin panostukset vääristävät yritysten kannustimia ja markkinoiden toimintaa tavalla, jolla on kielteiset vaikutukset kansantalouden pitkän aikavälin tuottavuuskasvuun ja hyvinvoinnin kehitykseen. Julkisen sektorin myöntämien yritystukien seurauksena työvoimaa saattaa kohdentua innovaatio- tai tuotantotoiminnaltaan tehottomiin yrityksiin (Acemoglu ym. 2018) tai t&k-toiminta saattaa suuntautua enemmän soveltavan tutkimuksen suuntaan perustutkimuksen sijasta kuin olisi hyvinvoinnin kannalta optimaalista (Akcigit ym. 2021).

Perustutkimus on tärkeää kansantalouden tuottavuuden kehitykselle siksi, että se edistää teknologian leviämistä taloudessa. Se luo perustuksia yrityksien myöhemmän vaiheen soveltavammalle tutkimus- ja kehittämistoiminnalle (Green ja Scotchmer 1995), joka puolestaan tuottavuustutkimusten mukaan parantaa yritysten kykyä ottaa käyttöön ja soveltaa muualla kehitettyä teknologiaa tuottavuutta parantavalla tavalla (Cohen ja Levinthal 1989; Aghion, ja Jaravel 2015). Panostukset yliopistojen perustutkimukseen sekä opetukseen on siis järkevä keino kannustaa yritysten omaa t&k-toimintaa ja edistää tällä tavalla kansantalouden tuottavuuden kasvua. Toisaalta kouluttaminen on pitkä ja kumulatiivinen työ, joten panostus koulutukseen on oltava vahvaa varhaiskasvatuksesta alkaen.

Koulutuspanostuksen merkitys tulee näkyviin siinä, että useiden indikaattorien perusteella yritykset potevat pulaa ennen kaikkea osaavista työntekijöistä ja johtajista.[1] Esimerkiksi rahoituksen saatavuus näyttää olevan huomattavasti vähäisempi ongelma. Tilanne on tulevaisuutta ajatellen hälyttävä, sillä nimenomaan sellaiset yritykset tarvitsevat osaavaa työvoimaa, jotka ovat kehittämässä tai ottamassa käyttöön uutta teknologiaa (ks. esim. Bartel, ja

Lichtenberg 1987). Uuteen teknologiaan panostavia yrityksiä ja näiden yritysten kasvamista kansantaloudessa tarvitaan nyt kaikkein kipeimmin.

Teen seuraavaksi eräitä yksityiskohtaisempia huomioita hallituksen esityksestä.

Korkeakoulujen aloituspaikat

Edellä kuvattu työmarkkinoiden osaajapula ja koulutustason kasvun pysähtyneisyys kertovat, että korkeakoulutuksen sisäänottoa olisi syytä laajentaa Suomessa merkittävästi ja nopeasti. Myös opiskelemaan hakevien suuri vuosittainen määrä ja korkeakoulutuksen korkeat yksityiset tuotot tukevat tätä suositusta. Korkeakoulutuksen laajentaminen edistäisi todennäköisesti myös mahdollisuuksien tasa-arvoa.

Aloituspaikkoja tulisi lisätä etenkin niillä koulutusaloilla ja maantieteellisillä alueilla, joihin kohdistuu suurin hakupaine ja joihin kohdistuu kysyntää työmarkkinoilla. Aloituspaikkojen lisäykset vaativat luonnollisesti resursseja. Hallituksen esitys ei juuri lisää rahoitusta aloituspaikkojen lisäykseen. Hallituksen esityksessä lisätään aloituspaikkoihin kohdennettua rahoitusta vain 15 milj. eurolla. Samalla jatkuvan oppimisen palvelujärjestelmään ja siihen liittyvään digitalisaatio-ohjelman kehittämiseen osoitetaan 29,9 milj. euroa. Osoitettu rahoitus on myös luonteeltaan tilapäistä.

Työmarkkinoiden tulevia osaamistarpeita on ennakoitu osana Korkeakoulutuksen ja tutkimuksen 2030-visiota. Yksi vision tavoitteista on, että vähintään puolet 25-34-vuotiaista olisi suorittanut korkeakoulututkinnon vuonna 2030. Tavoite ei ole täysin uusi, sillä jo 2000-luvun alun koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmassa asetettiin tavoitteeksi korkea-asteen tutkinto yli puolelle 30-34-vuotiaista (ks. Kalenius ja Karhunen 2018). Ilman merkittäviä nopeita toimenpiteitä nykyisten tavoitteiden täyttyminen on hyvin epätodennäköistä.

Työperäinen maahanmuutto

Hallituksen tavoitteena on lisätä työperäistä maahanmuuttoa kumulatiivisesti vähintään 50 000 hengellä vuoteen 2030 mennessä. Hallitus linjasi myös budjettiriihessä nopeavaikutteisista toimista osaavan työvoiman saamiseksi. Työperäisellä maahanmuutolla pyritään vauhdittamaan talouden kasvua ja näin vahvistamaan julkisen talouden näkymiä.

Hallituksen esityksessä Maahanmuuttovirastolle lisätään 1 milj. euroa erityisasiantuntijan ja kasvuyrittäjän sekä työntekijän oleskeluluvan käsittelyn nopeuttamiseksi ns. pikakaistan avulla. Tämän lisäksi Maahanmuuttovirastolle ehdotetaan 5,5. milj. euron lisäyksiä henkilöstöresurssien turvaamiseksi ja 7,8 milj. euroa digitaalisen infrastruktuurin kehittämiseen elpymis- ja palautumissuunnitelman rahoista.

Tavoite on hyvä, sillä osaavan työvoiman pula on krooninen ja sen tarjonnan lisääminen koulutuspanostuksilla on väistämättä hidasta. Ulkomaisten osaajien houkuttelu on nopeampi keino. Esitetyt toimenpiteet ja niihin osoitetut resurssit ovat kuitenkin varsin vaatimattomia. On hyvin epävarmaa, että tavoitteisiin voitaisiin päästä esitetyillä toimenpiteillä.

Määräaikaiseen rahoitukseen liittyvä epävarmuus

Tulevaisuusinvestoinnit ja koronakriisiin liittyvät elpymis- ja palautumissuunnitelman rahoitukset ovat määräaikaisia. Esimerkkeinä määräaikaisesta rahoituksesta vuodelle 2022 voidaan mainita ammatillisen ja lukiokoulutuksen opettajien ja ohjaajien palkkaamiseen osoitetut tulevaisuusinvestoinnit (70 milj. euroa) sekä pohjoismaiseen työvoimapalvelumalliin (23,4 milj. euroa) ja hoitotakuun toteutumisen edistämiseen (80 milj. euroa) osoitetut elpymis- ja palautussuunnitelman panostukset.

On epäselvää, missä määrin määräaikaiseksi kaavailtu rahoitus synnyttää pysyviä rakenteita, jotka vaativat uusia resursseja tulevina vuosina. Pahimmillaan eri hallinnon aloille suunnattu määräaikainen rahoitus voi päättyä seuraavan laskusuhdanteen aikana. Tuottavuuskasvun ja pitkän aikavälin talouskasvun edistäminen edellyttää ennen kaikkea pitkäjänteisiä panostuksia.

Työllisyyteen liittyvien toimenpiteiden epävarmuus

Hallituksen työllisyystoimiin liittyy merkittäviä epävarmuuksia. Epävarmuuksia on kahden tyyppisiä: a) missä määrin esitetyt työllisyystoimet vahvistavat julkista taloutta ja b) voidaanko esitetyillä toimilla ylipäätään vaikuttaa aidosti työllisyyteen. Toimenpiteet, kuten palkkatuen lisääminen, eivät kohenna julkista taloutta, mikäli työsuhde ei jatku palkkatukijakson jälkeen. Pysyväluonteinen palkkatuki voi kuitenkin olla tärkeä elementti erityisryhmien työllistymisen ja siten tärkeää näiden väestöryhmien hyvinvoinnin kehityksen näkökulmasta.

On myös epävarmaa, kuinka hyvin esitetyt toimenpiteet ja hallinnolliset uudistukset onnistuvat vähentämään työttömyyttä. Esillä olevien työllisyystoimenpiteiden laskennallinen työllisyysvaikutus koostuu monesta erästä. On luultavaa, että arviot etenkin pohjoismaisesta työvoimapalvelumallista, kuntien työllisyyspalvelujen tulevasta kannustinmallista sekä työkyky- ja palkkatukimallista ovat joiltain osin päällekkäisiä. Tämän lisäksi tulee muistaa, että laaditut vaikuttavuusarviot ovat epävarmoja, koska monista esitetyistä toimenpiteitä ei ole olemassa uskottavaa tutkimusevidenssiä.

Helsingissä 8. päivänä lokakuuta 2021

Mika Maliranta
johtaja

Palkansaajien tutkimuslaitos | Arkadiankatu 7 0100 Helsinki | Puh. 040 940 1940 | http://www.labour.fi
Löntagarnas forskningsinstitut | Arkadiagatan 7 00100 Helsingfors | +358-40-940 1940
etunimi.sukunimi@labour.fi

Lähteet

Acemoglu, D., Akcigit, U., Alp, H., Bloom, N., & Kerr, W. (2018). Innovation, reallocation, and growth. *American Economic Review*, *108*(11), 3450-91.

Aghion, P., & Jaravel, X. (2015). Knowledge spillovers, innovation and growth. *The Economic Journal*, *125*(583), 533-573.

Akcigit, U., Hanley, D., & Serrano-Velarde, N. (2021). Back to basics: Basic research spillovers, innovation policy, and growth. *The Review of Economic Studies*, *88*(1), 1-43.

Bartel, A. P., & Lichtenberg, F. R. (1987). The comparative advantage of educated workers in implementing new technology. *The Review of Economics and statistics*, 1-11.

Cohen, W. M., & Levinthal, D. A. (1989). Innovation and learning: the two faces of R & D. *The economic journal*, *99*(397), 569-596.

Green, J. R., & Scotchmer, S. (1995). On the division of profit in sequential innovation. *The Rand journal of economics*, 20-33.

Kalenius, A., & Karhunen, H. (2018). Miksi nuorten koulutustaso laskee? Yhteiskuntapolitiikka:5-6.