



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

Kasvutyöryhmän loppuraportti – Vaihtoehtoja kestävä kasvun vauhdittamiseksi

Talouspolitiikka

Valtiovarainministeriön julkaisu – 2023:32

Kasvutyöryhmän loppuraportti

Vaihtoehtoja kestäväen kasvun vauhdittamiseksi

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston
verkkokirjakauppa**

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Valtiovarainministeriö

CC BY-ND 4.0

ISBN pdf: 978-952-367-242-0

ISSN pdf: 1797-9714

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2023

Kasvutyöryhmän loppuraportti Vaihtoehtoja kestävä kasvun vauhdittamiseksi

Valtiovarainministeriön julkaisuja 2023:32		Teema	Talouspolitiikka
Julkaisija	Valtiovarainministeriö		
Yhteisötekijä	Valtiovarainministeriön asettama kasvutyöryhmä	Sivumäärä	53
Kieli	suomi		

Tiivistelmä

Suomen talouskasvu on jäänyt viimeisen 15 vuoden aikana selvästi jälkeen verrokeistaan. Tuottavuuden hitaasta kasvusta ja työikäisen väestön määrän vähenemisestä johtuen talouskasvun ennustetaan jatkuvan hitaana. Samaan aikaan väestön ikääntyminen aiheuttaa jo lähivuosina merkittäviä paineita julkisen talouden kestävyydelle.

Kestävä talouskasvu voi parhaimmillaan samanaikaisesti edistää vihreää siirtymää, lisätä hyvinvointia ja vahvistaa julkista taloutta. Julkisella sektorilla on kuitenkin vain rajallinen mahdollisuus vaikuttaa talouden kasvuedellytyksiin ja osa talouskasvua vauhdittavista toimenpiteistä heikentäisi julkista taloutta tai ekologista kestävyyttä.

Poikkihallinnollisen kasvutyöryhmän raportissa esitellään vaihtoehtoja, jotka voisivat vauhdittaa talouskasvua kestäväällä ja julkista taloutta vahvistavalla tavalla. Toimenpiteet jakautuvat työllisyyttä kasvattaviin ja tuottavuutta vauhdittaviin kokonaisuuksiin. Näiden lisäksi on tunnistettu laajempia strategisia kokonaisuuksia.

Pelkästään talouskasvun varaan ei julkisen talouden vahvistamista voi rakentaa ja monet kasvua vauhdittavat toimet vaikuttavat vasta pitkällä viiveellä. Siitä huolimatta kasvun edellytysten vahvistamista ei tule unohtaa. Päätöksentekijöiden tulisikin samanaikaisesti huolehtia julkisen talouden lyhyen aikavälin kestävydestä sekä kestävä kasvun pitkän aikavälin edellytysten vahvistamisesta.

Asiasanat talouspolitiikka, talouskasvu, julkinen talous, talous

ISBN PDF 978-952-367-242-0 **ISSN PDF** 1797-9714

Julkaisun osoite <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-242-0>

Tillväxtarbetsgruppens slutrapport Alternativ för att påskynda hållbar tillväxt

Finansministeriets publikationer 2023:32	Tema	Finanspolitiken
Utgivare	Finansministeriet	

Utarbetad av	Finansministeriets arbetsgrupp för ekonomisk tillväxt	Sidantal	53
Språk	finska		

Referat

Under de senaste 15 åren har Finlands ekonomiska tillväxt tydligt sackat efter jämförelseländerna. På grund av att produktiviteten ökar långsamt och befolkningen i arbetsför ålder minskar, kommer den ekonomiska tillväxten enligt prognosen att vara långsam även i fortsättningen. Samtidigt medför den åldrande befolkningen redan under de närmaste åren ett betydande tryck för hållbarheten i de offentliga finanserna.

Hållbar ekonomisk tillväxt kan i bästa fall samtidigt främja grön omställning, öka välmåendet och stärka de offentliga finanserna. Offentliga sektorn har emellertid endast begränsade möjligheter att påverka förutsättningarna för ekonomisk tillväxt och en del av de åtgärder som påskyndar den ekonomiska tillväxten skulle försvaga de offentliga finanserna eller den ekologiska hållbarheten.

I rapporten från den förvaltningsövergripande tillväxtarbetsgruppen presenteras olika alternativ som kan påskynda den ekonomiska tillväxten på ett sätt som är hållbart och stärker de offentliga finanserna. Åtgärderna är uppdelade i helheter som ökar sysselsättningen och påskyndar produktiviteten. Utöver dessa har man identifierat mera omfattande strategiska helheter.

Starkare offentliga finanser kan inte byggas upp endast med hjälp av ekonomisk tillväxt, och många tillväxtfrämjande åtgärder verkar först med lång eftersläpning. Trots detta får man inte glömma att tillväxtförutsättningarna måste stärkas. Beslutsfattarna borde samtidigt se till att de offentliga finanserna är hållbara på kort sikt och stärka förutsättningarna för hållbar tillväxt på lång sikt.

Nyckelord	ekonomisk politik, ekonomisk tillväxt, offentliga finanser, ekonomi, finanspolitiken
------------------	--

ISBN PDF	978-952-367-242-0	ISSN PDF	1797-9714
-----------------	-------------------	-----------------	-----------

URN-adress	https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-242-0
-------------------	---

Final report of the working group on growth Options for accelerating sustainable growth

Publications of the Ministry of Finance 2023:32	Subject	Economic Policy
Publisher	Ministry of Finance	

Group author	Working group on growth appointed by the Ministry of Finance	
Language	Finnish	Pages 53

Abstract

Finland's economic growth has fallen well behind its peers over the past 15 years. Economic growth is expected to remain slow due to slow productivity growth and the decline in the working-age population. At the same time, the ageing of the population will put significant pressure on the sustainability of public finances in the next few years.

At best, sustainable economic growth could promote the green transition, increase wellbeing and strengthen public finances. However, the public sector ability to affect the conditions for economic growth is limited, and some measures that would accelerate growth would undermine public finances and ecological sustainability.

The report of the intersectoral working group on growth presents measures that could speed up economic growth in a manner that is sustainable and that will improve public finances. The measures are divided into those that will boost employment and those that will accelerate productivity. The report also identifies more extensive, strategic sets of measures.

Economic growth alone cannot be relied upon to improve public finances, and many measures taken to accelerate growth will take a long time to have an effect. Nevertheless, strengthening the conditions for growth should not be overlooked. Decision-makers should simultaneously take measures to ensure the short-term sustainability of public finances and strengthen the conditions for long-term sustainable growth.

Keywords economic policy, economic growth, public finances, economy

ISBN PDF	978-952-367-242-0	ISSN PDF	1797-9714
-----------------	-------------------	-----------------	-----------

URN address <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-242-0>

Sisältö

1	Yhteenveto ja johtopäätökset	7
2	Tausta	10
3	Taloukasvun ja julkisen talouden välinen yhteys	14
3.1	Taloukasvun osatekijät.....	14
3.2	Taloukasvun ja sen osatekijöiden vaikutus julkiseen talouteen	19
3.3	Vaikutusarvioihin liittyvät haasteet	20
4	Työllisyys	21
4.1	Työllisyysaste ja työmarkkinoiden kohtaanto.....	21
4.1.1	Varmennetut toimenpiteet	21
4.1.2	Potentiaaliset toimenpiteet.....	25
4.2	Työperäinen maahanmuutto	27
4.2.1	Potentiaaliset toimenpiteet.....	27
5	Tuottavuus ja investoinnit	33
5.1	Tutkimus- ja kehittämisrahoitus.....	33
5.1.1	Potentiaaliset toimenpiteet.....	33
5.2	Koulutus ja osaaminen	36
5.2.1	Varmennetut toimenpiteet	38
5.2.2	Potentiaaliset toimenpiteet.....	39
5.3	Investointiympäristö ja julkinen hallinto.....	40
5.3.1	Potentiaaliset toimenpiteet.....	41
5.4	Kasvuohjelmia ja strategioita.....	46
	Lähteet	52

1 Yhteenveto ja johtopäätökset

Suomen talouskasvu on jäänyt viimeisen 15 vuoden aikana selvästi jälkeen verrokeistaan. Tuottavuuden hitaasta kasvusta ja työikäisen väestön määrän vähenemisestä johtuen talouskasvun ennustetaan jatkuvan hitaana. Samaan aikaan väestön ikääntyminen aiheuttaa jo lähivuosina vuosi vuodelta kasvavia ja kokonaisuutena jo merkittäviä paineita julkisen talouden kestävyydelle.

Kestävä talouskasvu voi parhaimmillaan edistää samanaikaisesti vihreää siirtymää, lisätä hyvinvointia ja vahvistaa julkista taloutta. Julkisella sektorilla on kuitenkin vain rajallinen mahdollisuus vaikuttaa talouden kasvuedellytyksiin ja osa talouskasvua mahdollisesti vauhdittavista toimenpiteistä heikentäisi julkista taloutta tai ekologista kestävyyttä.

Tässä poikkihallinnollisen kasvutyöryhmän raportissa esitellään toimenpiteitä, jotka tutkimustiedon perusteella vauhdittaisivat talouskasvua kestäväällä ja julkista taloutta vahvistavalla tavalla. Toimenpiteiden etsimisessä on hyödynnetty aiempien kasvutyöryhmien työtä, kansainvälisten järjestöjen maakohtaisia suosituksia, ministeriöiden virkanäkemyksiä sekä tutkijoiden ja sidosryhmien ehdotuksia kestävästä kasvusta vauhdittavista toimista.

Kasvutyöryhmän raportissa esitetään poliittisen päätöksenteon tueksi useita vaihtoehtoja kestävästä kasvusta vauhdittavista toimenpiteistä. Työryhmän tunnistamat toimenpiteet ovat sellaisia, joiden voidaan arvioida riittävällä uskottavuudella vauhdittavan talouskasvua kestäväällä ja julkista taloutta vahvistavalla tavalla. Toimenpiteet on jaoteltu ”varmistettuihin toimenpiteisiin” ja ”potentiaalsiin toimenpiteisiin” sen perusteella, kuinka tarkasti toimenpiteiden vaikutuksia talouskasvuun ja julkiseen talouteen on mahdollista arvioida. Varmistetut toimenpiteet ovat sellaisia vaihtoehtoja, jotka työryhmän näkemyksen mukaan voidaan laskea mukaan julkisen talouden tasapainottamistavoitteeseen. Potentiaaliset toimenpiteet ovat puolestaan vaihtoehtoja, jotka työryhmän näkemyksen mukaan edistää talouskasvua julkista taloutta vahvistavalla tavalla, mutta niiden varaan ei voi julkisen talouden vahvistamistavoitetta rakentaa. Siltä osin, kun potentiaaliset toimenpiteet vaativat julkista rahoitusta, tulisi niiden rahoittamiseksi toteuttaa muita sopeutus-toimia, kuten menosäästöjä, veronkiristyksiä tai maksutulosten muutoksia.

Toimenpiteet jakautuvat työllisyyttä kasvattaviin ja tuottavuutta vauhdittaviin kokonaisuuksiin. Näiden lisäksi on tunnistettu laajempia kestävästä kasvun edistämiseen liittyviä strategisia kokonaisuuksia. Nämä voivat tuottaa päätöksentekijöille lisäinformaatiota seuraavan hallituskauden aikana, mutta työryhmän näkemyksen mukaan niidenkään varaan ei julkisen talouden vahvistamistavoitetta voida laskea.

Työllisyyden edistäminen

Työllisyyttä edistävät toimenpiteet jakautuvat työttömyyttä vähentäviin, työmarkkinoille osallistumista nostaviin ja työperäistä maahanmuuttoa edistäviin toimenpiteisiin. Varmistettuina toimenpiteinä työryhmä tunnistaa useita työttömyysturvaan tehtävissä olevia muutoksia, jotka voisivat lisätä työllisyyttä ja vahvistaa julkista taloutta vuositasolla useilla sadoilla miljoonilla euroilla. Potentiaalisia toimenpiteitä ovat puolestaan muun muassa työurien pidentäminen eläkejärjestelmää uudistamalla sekä työlainsäädännön sopusuhdainen kehittäminen siten että uuden työntekijän palkkaamisen kynnyks madaltuu.

Työperäisen maahanmuuton edistäminen on potentiaalinen toimenpidekokonaisuus sekä työllisyyden että julkisen talouden näkökulmasta. Tarkkoja vaikutusarvioita yksittäisten toimenpiteiden vaikutuksista on kuitenkin vaikea tuottaa. Työryhmä näkee, että työperäisen maahanmuuton edistäminen vaatii laajaa toimenpidekokonaisuutta, johon sisältyy muun muassa maahanmuuton edistämisen rakenteiden vahvistaminen, lupamenettelyiden sujuvoittaminen esimerkiksi digitalisaatiota hyödyntämällä ja jo Suomeen muuttaneiden kotoutumisen edistäminen.

Tuottavuuskasvun vauhdittaminen

Tuottavuuskasvun vauhdittamisessa potentiaaliset julkisen sektorin toimenpiteet liittyvät T&K-rahoitukseen, koulutukseen, investointiympäristöön, julkiseen hallintoon ja kilpailukykyyn edistämiseen.

Koulutuksen osalta korkeakoulujen aloituspaikkojen lisääminen voisi olla tutkimustiedon perusteella pitkällä aikavälillä myös julkista taloutta vahvistava toimenpide, ja siksi työryhmä tunnistaa sen varmennettuna toimenpiteenä. Esimerkiksi aloituspaikkojen lisääminen 10 000:lla vuodessa voisi pitkällä aikavälillä (40–50 vuoden päästä) vahvistaa julkista taloutta noin 400–500 miljoonaa euroa vuodessa. Toimenpide kääntyisi julkisen talouden kannalta positiiviseksi kuitenkin vasta noin 20–30 vuoden päästä ja tätä ennen aloituspaikkojen lisääminen heikentäisi julkista taloutta enimmillään 400–600 miljoonaa euroa vuodessa. Lyhyen aikavälin kustannusten rahoittamiseksi olisi mahdollista tarkastella mahdollisuuksia laajentaa korkeakoulutuksen rahoitus pohjaa esimerkiksi tutkintoon johtavan koulutuksen maksuttomuudesta luopumalla tai opintojen perusteella maksettavia etuuksia uudistamalla.

Tutkimus- ja kehittämisrahoituksen osalta tulevien hallituskausien keskeisimpiä päätöksiä on se, miten vuoden 2023 alussa voimaan tulleen T&K-rahoituslain mukaiset valtion T&K-lisäpanostukset kohdennetaan. Mikäli myös yksityinen sektori panostaa T&K-toimintaan siten, että neljän prosentin T&K-tavoite saavutetaan, on sillä suotuisia vaikutuksia julkisen

talouden kestävyteen pidemmällä aikavälillä talouskasvun nopeutumisen seurauksena. Pelkkä valtion T&K-rahoituksen kasvu ei lisää talouskasvua ja verotuottojen kasvua niinpä paljon, että valtion T&K-rahoituksen lisääminen rahoittaisi itsensä.

Investointiympäristön näkökulmasta työryhmä näkee potentiaalisena toimenpiteenä muun muassa ympäristöllisten menettelyiden ja muiden investointien kannalta keskeisten lupamenettelyiden kehittämisen, mikä voisi vauhdittaa vihreän siirtymän investointeja ympäristönsuojelun tasosta tinkimättä. Kilpailun edistämiseksi voitaisiin työryhmän näkemyksen mukaan tarkastella toimialakohtaisesti alalle tuloa estävää regulaatiota ja purkaa muita mahdollisia alalle tulon esteitä. Lisäksi yritystukien painopistettä tulisi työryhmän näkemyksen mukaan siirtää säilyttävistä tuista kohti uudistavia tukia.

Kasvun lähteiden tunnistaminen

Työryhmä on yksittäisten toimenpiteiden lisäksi tunnistanut myös laajempia strategisia kokonaisuuksia, joiden edistäminen voisi luoda pohjaa kestäväälle talouskasvulle. Muun muassa vihreän ja digitaalisen siirtymän mahdollisuuksien hyödyntäminen voi olla merkittävä kasvun lähde. Tämän lisäksi investointien edistäminen, keskisuurten yritysten kasvuohjelma sekä kiertotalouden ja vetytalouden edistäminen ovat laajoja kokonaisuuksia, jotka voivat vahvistaa kestävä kasvun mahdollisuuksia pitkällä aikavälillä.

Lopuksi

Suomen talouskasvu on ollut vaimeaa ja väestön ikääntyminen aiheuttaa vuosi vuodelta yhä suurempia paineita julkisen talouden kestävyydelle. Samaan aikaan geopoliittiset muutokset sekä ilmastomuutokseen ja luontokatoon vastaaminen vaativat muutoksia talouden rakenteissa. Haasteiden lisäksi Suomella on kuitenkin myös mahdollisuuksia esimerkiksi vihreän siirtymän edistämiseksi. Tämä vaatii Suomen vahvuustekijöiden, kuten osaavan työvoiman hyödyntämistä.

Tähän raporttiin on koottu vaihtoehtoja konkreettisista toimenpiteistä, joilla voitaisiin vauhdittaa talouskasvua kestäväällä ja julkista taloutta vahvistavalla tavalla. Toimenpiteet koostuvat työllisyyttä tai tuottavuutta kohentavista kokonaisuuksista ja niihin sisältyvistä yksittäisistä toimenpiteistä.

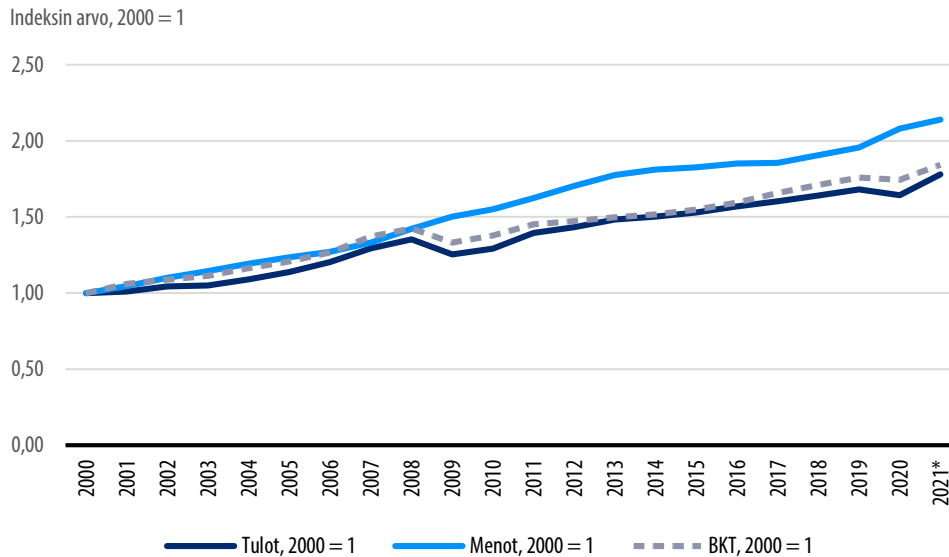
Pelkästään talouskasvun varaan ei julkisen talouden vahvistamista voi rakentaa ja monet kasvua vauhdittavat toimet vaikuttavat vasta pitkällä viiveellä. Siitä huolimatta kasvun edellytysten vahvistamista ei tule unohtaa. Päätöksentekijöiden tulisikin samanaikaisesti huolehtia julkisen talouden lyhyen ja keskipitkän aikavälin kestävydestä sekä kestävä kasvun pitkän aikavälin edellytysten vahvistamisesta. Siihen työhön tämä raportti tarjoaa tietoon perustuvaa tukea.

2 Tausta

Valtiovarainministeriö asetti 26.1.2023 poikkihallinnollisen työryhmän selvittämään hallitusneuvotteluihin mennessä mahdollisia toimia, joilla voitaisiin vauhdittaa talouskasvua kestäväällä ja julkista taloutta vahvistavalla tavalla. Työryhmä kuuli työssään tutkijoita sekä elinkeinoelämän ja palkansaajien edustajia ja hyödynsi heidän näkemyksiään talouskasvua vauhdittavista toimenpiteistä. Työryhmän toimikausi päättyi 31.3.2023. Työryhmän puheenjohtajana toimi valtiovarainministeriön johtava erityisasiantuntija Olli Kärkkäinen. Työryhmän jäseninä olivat hallinto- ja kehitysjohtaja Anu Nousiainen (VM), budjettineuvos Taina Eckstein (VM), finanssineuvos Jenni Pääkkönen (VM), erityisasiantuntija Jussi Laitila (VM), talousjohtaja Pasi Rentola (OKM), yksikön johtaja Niko-Matti Ronikonmäki (LVM), osastopäällikkö Ilona Lundström (TEM), teollisuusneuvos Sampsa Nissinen (TEM), sekä kehittämisjohtaja Juho Korpi (YM). Työryhmän operatiivisena tukena oli ministeriöiden muodostama asiantuntijasihteeristö, jonka puheenjohtajana toimi erityisasiantuntija Atro Andersson valtiovarainministeriöstä. Asiantuntijasihteeristön jäseninä olivat erityisasiantuntija Olli Palmén (VM), finanssineuvos Mikko Saarinen (VM), neuvotteleva virkamies Allan Seuri (OKM), johtava asiantuntija Emma Terämä (YM), johtava asiantuntija Jyrki Alkio (TEM) sekä ekonomisti Samuli Rikama (TEM).

Työryhmä on tarkastellut erityisesti tuottavuutta ja työllisyyttä vahvistavia toimenpiteitä. Nämä toimenpiteet voivat olla esimerkiksi säädösmuutoksia, jotka muuttavat yhteiskunnan rakenteita ja sitä kautta erityisesti kotitalouksien ja yritysten taloudellisia kannustimia. Työssä on hyödynnetty myös aiempien työryhmien ja selvitysten tuloksia ja suosituksia.

Kuvio 1. Julkisyhteisöjen nimelliset sulautetut tulot sekä menot ja bruttokansantuote, indeksoituna perusvuoteen 2000. Lähde: Tilastokeskus.



Kuviosta 1. havaitaan, että 2000-luvun alussa Suomen talous kasvoi ripeästi, mikä johti sekä menojen että tulojen kasvuun. Finanssikriisin jälkeen talouskasvu asettui selvästi aiempaa matalammalle tasolle, mikä on osaltaan vaikuttanut julkisen talouden alijäämäkehitykseen. Lisäksi finanssikriisin jälkeen väestön ikääntyminen on kiihtynyt, kun muun muassa suuret ikäluokat tulivat eläköitymisikään.

Talouskasvun vaimeus on osaltaan heikentänyt taloudellisen hyvinvoinnin paranemisen edellytyksiä sekä julkisen talouden tilaa Suomessa. Julkinen talous on ollut alijäämäinen vuodesta 2009 lähtien, ja väestön ikääntyminen jatkuu edelleen. Koronapandemia ja Venäjän hyökkäys Ukrainaan seurannaisvaikutuksineen ovat luoneet tarpeen vahvistaa varautumista sekä tarpeen tukea kotitalouksia ja yrityksiä. Yleinen korkotaso on noussut, ja julkinen velka on kasvanut yli 70 prosenttiin suhteessa bruttokansantuotteeseen.

Viimeisen 15 vuoden aikana talouskasvu on Suomessa ollut vaimeaa suhteessa aiempiin vuosikymmeniin ja erityisesti keskeisiin verrokkimaihin, kuten Ruotsiin ja Tanskaan, verrattuna. Esimerkiksi vuosina 2007 ja 2008 Suomen ostovoimakorjattu BKT henkeä kohti oli kutakuinkin samalla tasolla Ruotsin kanssa, mutta vuoden 2021 lopussa ero oli kasvanut yli 10 prosenttiin Ruotsin hyväksi ja ero Tanskaan oli kasvanut vieläkin suuremmaksi. Lisäksi ero koko euroalueeseen on kaventunut¹.

¹ Valtiovarainministeriön virkamiespuheenvuoro (2022).

Julkista taloutta on tarpeen vahvistaa nopeasti ja merkittävästi, jolloin julkisia tuloja ja menoja koskevilla suorilla sopeutustoimilla on väistämättä suuri merkitys. Tämän vuoksi valtiovarainministeriö on julkaissut 6.3.2022 sekä meno- ja rakennekartoituksen² että verokartoituksen³, jotka tarjoavat päätöksentekijöille laajan valikoiman toimenpiteitä, joilla julkista taloutta voitaisiin vahvistaa suurin sopeutustoimin. Koska suorien sopeutustoimien mahdollisuuksia on kuvattu näissä julkaisuissa, tämä raportti ei ota kantaa niihin.

Julkista taloutta voidaan suorien sopeutustoimien ohella vahvistaa sellaisin rakenteellisin uudistuksin, jotka vahvistavat työllisyyttä tai tuottavuutta ja siten talouskasvua. Tämä raportti täydentää edellä mainittuja julkaisuja ja tarjoaa vaihtoehtoja, joilla julkinen sektori ja erityisesti valtio voisi omilla toimillaan vahvistaa talouskasvua. Näiden kolmen raportin tavoitteena on muodostaa mahdollisimman laaja tietopohja päätöksenteon tueksi.

Työryhmän toimeksiannossa on rajattu tarkasteltavien toimenpiteiden joukko sellaisiin toimenpiteisiin, jotka edistävät talouskasvua kestäväällä ja julkista taloutta vahvistavalla tavalla⁴. Tämän vuoksi työryhmä on tarkastellut erityisesti toimenpiteitä, jotka täyttävät seuraavat kriteerit (varmennetut toimenpiteet):

1. Toimenpide on julkista taloutta vahvistava luotettavasti arvioidusti vähintään pitkällä aikavälillä.
2. Toimenpide on kestävä siten, että se ei aiheuta merkittävää haittaa ilmasto- ja ympäristötavoitteille, mukaan lukien vedet, kiertotalous, pilaantumisen ehkäisy ja luonnon monimuotoisuus. Lisäksi toimenpide täyttää ihmis- ja työoikeudelliset sosiaaliset minimiehdot (minimum social safeguards).
3. Toimenpide on konkreettinen ehdotus siitä, miten julkinen sektori voi omalla toiminnallaan vauhdittaa talouskasvua.
4. Toimenpiteelle voidaan antaa uskottava ja mahdollisuuksien mukaan numeerinen vaikutusarvio.

Lisäksi työryhmä on tarkastellut toimenpiteitä, joiden kohdalla voidaan tunnistaa julkista taloutta vahvistava potentiaali, mutta jota ei toistaiseksi pystytä tarkkaan arvioimaan (potentiaaliset toimenpiteet). Näiden toimenpiteiden kohdalla oleellista on, että voidaan antaa uskottava arvio vaikutuskanavista, joiden perusteella toimenpide vahvistaisi talouskasvua ja siten julkista taloutta. Potentiaalisten toimenpiteiden pitää myös olla kestäviä siten, että ne eivät aiheuta merkittävää haittaa ympäristötavoitteille.

2 Valtiovarainministeriö (2023a).

3 Valtiovarainministeriö (2023b).

4 Kasvutyöryhmän asettamispäätös (2023).

Työryhmän näkemyksen mukaan varmennetut toimenpiteet, jotka täyttävät edellä mainitut neljä kriteeriä, ovat vaihtoehtoja, jotka voidaan laskea mukaan julkisen talouden vahvistamistavoitteen keinovalikoimaan. Potentiaaliset toimenpiteet taas ovat työryhmän näkemyksen mukaan sellaisia, jotka voivat vauhdittaa kestävästä kasvusta julkista taloutta vahvistavalla tavalla, mutta niiden varaan ei voida rakentaa julkisen talouden vahvistamista. Siltä osin, kun potentiaaliset toimenpiteet vaativat julkista rahoitusta, tulisi niiden rahoittamiseksi toteuttaa enemmän muita sopeutustoimia, kuten menosäästöjä, veronkiristyksiä tai maksutulojen muutoksia.

Työryhmä on lisäksi tunnistanut eräitä erikseen selvitettäviä asioita, kuten valtiotasoisia, sektorikohtaisia strategioita ja toimenpideohjelmiä. Nämä voivat tuottaa päätöksentekijöille lisäinformaatiota seuraavan hallituskauden aikana, mutta työryhmän näkemyksen mukaan niiden varaan ei julkisen talouden vahvistamistavoitetta voida laskea.

Työryhmän raportissa käsittelemien toimenpiteiden lisäksi kestävästä kasvun mahdollisuuksiin vaikuttavat laajemmat kokonaisuudet, joihin raportissa ei esitetä yksittäisiä toimenpiteitä. Esimerkiksi kaupungistuminen ja siihen liittyvä kaupunkipolitiikka luovat mahdollisuuden tuottavuuden kasvuun. Yhteiskunnan infrastruktuuri ja sen ylläpito vaikuttaa puolestaan kokonaisvaltaisesti investointiympäristöön, tuottavuuteen ja työllisyyteen. Tässä raportissa esiteltyjä toimenpiteitä kannattaakin tulkita suositusten tai kaiken kattavan listan sijaan valikoimana toimenpiteitä, joilla voitaisiin edistää kestävästä kasvusta julkista taloutta vahvistavalla tavalla.

3 Talouskasvun ja julkisen talouden välinen yhteys

Talouskasvu on yksi keskeisimmistä aineellisen vaurauden ja hyvinvoinnin lähteistä. Talouskasvu rakentuu työllisyyden tai tuottavuuden kasvun varaan. Hidas talouskasvu rajoittaa julkisen vallan toimintaedellytyksiä siksi, että se luo vähemmän aineellista vaurautta jaettavaksi. Lisäksi hitaamman kasvun vuoksi julkista velkaa on vaikeampi hoitaa. Koska julkista velkaa hoidetaan tulevilla tuloilla, velkaantumalla lainaamme hyvinvointia myös tulevilta sukupolvilta. Nykyisen hyvinvointivaltion säilyttäminen edellyttää siten talouskasvun edellytysten vahvistamista.

3.1 Talouskasvun osatekijät

Työllisyys

Yksi talouden kasvun keskeisistä tekijöistä on se, kuinka paljon ja minkälaista työtä kansantaloudessa tehdään. Tehdyn työn määrä riippuu työikäisen väestön määrästä ja siitä, kuinka suuri osa työikäisestä väestöstä on työssä ja työttöminä tai työvoiman ulkopuolella. Lisäksi tehdyn työn määrään vaikuttaa se, kuinka paljon työssäolevat keskimäärin tekevät työtä.

Väestönkehitys eli syntyvyys, kuolleisuus ja maahanmuutto määrittävät sen, miten työikäinen väestö kasvaa. Alhaisen syntyvyyden ja ikääntyvän väestön vuoksi Suomessa työikäinen väestö vähenee seuraavien vuosikymmenten aikana, jos maahanmuutto tai syntyvyys eivät merkittävästi kasva.

Tehdyn työn määrään vaikuttaa se, kuinka suuri osa väestöstä kuuluu työvoimaan. Korkeaa työvoimaan osallistumisastetta tukee se, että nuoret siirtyvät koulutuksesta suoraan työelämään, työuran keskelle ei muodostu pitkiä katkoja ja työntekoa on mahdollista jatkaa mahdollisimman pitkään.

Korkean työvoimaan osallistumisasteen lisäksi olennaista on, kuinka suuri osuus työvoimasta on työllisiä. Työttömyyden estämiseksi avainasemassa ovat hyvin toimivat ja joustavat työmarkkinat sekä työmarkkinoiden kohtaanto-ongelmien vähentäminen.

Vastentahtoista rakenteellista työttömyyttä aiheuttavat kohtaanto-ongelmat johtuvat siitä että työntekijöiden koulutus ja osaaminen eivät vastaa työnantajien tarpeita. Työttömyyteen vaikuttaa myös se, kuinka kannattavaa työttömän on hakea ja vastaanottaa työtä.

Kansantaloudessa tehdyn työn määrään vaikuttaa myös työntekijöiden keskimääräinen työaika. Esimerkiksi työllisyyden kasvaessa tehdyn työn määrä taloudessa voi vähentyä, jos yhä useampi työssä käyvä työskentelee osa-aikaisesti. Kokoaikaisessa työsuhteessa olevien työpanos ei tietyllä ajanjaksolla olennaisesti muutu, mutta osa-aikaisessa työssä olevat voivat lisätä työpanostaan siirtymällä koko-aikaiseen työhön. Osa-aikaiseen työhön liittyy joustavuutta, mikä tekee siitä houkuttelevan vaihtoehdon monille työntekijöille. Riittävät kannustimet työtuntien lisäämiseksi varmistavat, että tehdyn työn määrä on kansantaloudessa optimaalisella tasolla.

Suomessa työikäisen väestön ennakoitu väheneminen on hidastanut talouden kasvua viimeisen vuosikymmenen aikana ja muodostaa jarrun talouden kasvulle myös jatkossa. Suomessa väestön määrä on kääntynyt 2010-luvulla laskuun. Vuosina 2010–2020 Suomessa työikäisen väestön määrä on vähentynyt 136 000 henkilöllä. Tilastokeskuksen väestöennusteen (2021) mukaan työikäinen väestö vähenee keskimäärin vajaa 0,3 prosenttia vuosittain vuoteen 2070 ja väheneminen kiihtyy vuosisadan lopulla. Työikäisen väestön väheneminen tarkoittaa sitä, että ilman työn tuottavuuden kasvua talouden kasvu hidastuu. Jotta talouden kasvu nousisi finanssikriisiä edeltäneelle tasolle, tuottavuuden kasvun olisi oltava nopeampaa, kuin mitä se on keskimäärin aikaisempina vuosikymmeninä ollut.

Tuottavuus

Talouden kasvu, kuten myös kansalaisten hyvinvoinnin paraneminen, rakentuvat tehdyn työn määrän ja työn tuottavuuden kasvun varaan. Työn tuottavuuden kasvuun vaikuttavat useat ja monella tavalla toisiinsa liittyvät tekijät, kuten teknologinen kehitys, osaava työvoima ja investoinnit pääomaan. Tuottavuuteen vaikuttavat lisäksi institutionaaliset rakenteet (esimerkiksi verotus ja aineettomat oikeudet), rahoituksen saatavuus ja markkinoiden kilpailullisuus.

Taloustieteessä teknologista kehitystä pidetään tuottavuuden kasvun tärkeimpänä tekijänä. Teknologisella kehityksellä tarkoitetaan uusia ja parempia tapoja, joilla tuotteita valmistetaan. Uusi teknologia parantaa työn, pääoman ja muiden tuotantopanosten tuottavuutta. Näin ollen samoilla tuotantopanoksilla voidaan tuottaa aikaisempaa enemmän tuotteita.

Myös pääomalla on merkittävä rooli työn tuottavuudelle, sillä pääoman avulla uutta teknologiaa voidaan ottaa käyttöön⁵. Inhimillisellä pääomalla tarkoitetaan ihmisten osaamista eli ominaisuuksia, kuten esimerkiksi tietoja, taitoja, terveydentilaa, jotka vaikuttavat ihmisten kykyyn tehdä työtä. Korkea inhimillinen pääoma varmistaa osaavan työvoiman saatavuuden ja siten myös talouden kestävä kasvun. Inhimillinen pääoma edesauttaa myös uusien teknologioiden kehitystä eli innovaatioiden omaksumista ja syntymistä. Koska uusilla innovaatioilla on lähtökohtaisesti suuria ulkoisvaikutuksia, inhimillisen pääoman hyödyt eivät rajoitu vain yksilötasolle, vaan ne leviävät myös laajemmin yhteiskuntaan.

Kokemukset, koulutus ja ympäristö vaikuttavat inhimillisen pääoman karttumiseen. Yhteiskunta voi tukea talouskasvua investoimalla inhimilliseen pääomaan esimerkiksi, mutta ei yksinomaan, panostamalla koulutukseen. Vaikka investointien yhteiskunnalliset tuotot ovat lähtökohtaisesti positiivisia, niiden mittaluokkaan liittyy kuitenkin huomattavaa epävarmuutta.

Aineellista pääomaa ovat esimerkiksi yritysten koneet ja laitteet, rakennukset, sotilaalliset tarvikkeet ja liikenne- ja muu infrastruktuuri, joita työntekijät voivat käyttää tavaroiden ja palveluiden tuottamiseen. Suomi on jäänyt investoinneissa jälkeen keskeisiin verrokkimaihin verrattuna. ICT-investointien osuus tuotannollisista investoinneista (pois lukien asuinrakennukset) oli vuonna 2017 Suomessa 12 %, kun osuus Ruotsissa on 22 % ja Yhdysvalloissa 19 %⁶.

Aineettoman pääoman voidaan ajatella olevan tietoon liittyvää pääomaa, johon lukeutuvat muun muassa tutkimus- ja kehitystoiminta, patentit ja muu yrityksissä oleva tietoa ja osaaminen. Aineettoman pääoman merkitys on viime vuosikymmeninä kasvanut suhteessa aineelliseen pääomaan, kun tehdasteollisuuden osuus on kansantaloudessa vähentynyt.

Työn ja pääoman kohdentuminen toimipaikkojen kesken vaikuttaa myös tuottavuuskasvuun. Kansantaloudessa tuottavuus nousee, kun työ ja pääoma siirtyvät matalan tuottavuuden aloilta korkean tuottavuuden aloille. Tuottavuuskasvua tapahtuu myös tuottantopanosten siirtyessä matalan tuottavuuden toimipaikoilta korkean tuottavuuden toimipaikoille. Työmarkkinoiden toimivuudella on siten epäsuoria vaikutuksia kasvuun esimerkiksi osaavan työvoiman saatavuuden ja työmarkkinoiden joustavuuden kautta.

5 Pohjola (2020).

6 Pohjola (2020).

Markkinoiden terve ja toimiva kilpailu edesauttavat tuotantopanoksia kohdentumaan mahdollisimman tehokkaasti. Julkisen vallan toimilla on myös vaikutusta tuotantopanosten kohdentumiseen. Esimerkiksi julkisia tukia tulisi kohdistaa pikemminkin korkean kuin matalan tuottavuuden aloille tuottavuuskasvun vahvistamiseksi.

Työn ja pääoman kohtaantumiseen vaikuttavat osaltaan myös spatiaaliset ominaisuudet, joita voidaan mitata saavutettavuuden muutoksina. Työmarkkinoita voidaan kuvata maankäytön ja liikennejärjestelmän muodostaman kokonaisuuden näkökulmasta, jolloin kotitalouksien mahdollisuudet saavuttaa suurempi määrä työpaikkoja vaikuttaa työn tarjonnan määrään^{7, 8, 9}.

Tuottavuuden näkökulmasta vielä keskeisempi vaikutusketju kuitenkin syntyy yritysten (työpaikkojen) välisen saavutettavuuden muutoksista eli kasautumisesta. Kasautumisen ja tuottavuuden välinen yhteys on keskeisimpiä kaupungistumisen syitä. Vaikutusten aikaansaamiseksi tulisi kiinnittää huomiota liikennejärjestelmän ja maankäytön kehittämisen tuottamien saavutettavuushyötyjen tehokkaaseen saantoon suhteessa investointien kustannuksiin.

Maailman talousfoorumin (WEF) mukaan epäonnistuminen ilmastonmuutoksen torjunnassa, äärimmäiset sääolosuhteet sekä luontokato ovat suurimmat maailmaa uhkaavat riskit. Siksi talouskasvun kestävyys ja keinot, kuten vihreän siirtymän vauhdittaminen, ovat keskeisessä asemassa. Esimerkiksi vihreän siirtymän mukaisten investointien aikaansaaaminen edellyttää julkisen sektorin toimia, kuten luvituksen sujuvoittamista, ennakoitavan sääntely-ympäristön kehittämistä ja vakautta.

Perinteisesti Suomi on ollut yhteiskuntana ennen muuta vakaa ympäristö ja tunnettu muun muassa koulutusosaamisesta. Geopoliittiset riskit ja esimerkiksi huolet koulutuksen ja osaamisen tason pudotuksesta ovat kehityskulkuja, joihin on reagoitava jotta Suomi säilyisi myös tulevaisuudessa vakaana ja luotettavana sijoituskohteena niin kansallisille kuin kansainvälisille yrityksille. Väestön ikääntyminen aiheuttaa paineita julkiselle taloudelle, mutta samalla se myös luo globaalia kysyntää väestön ikääntymiseen liittyville innovaatioille, joihin vastaamalla voidaan luoda myös kasvun mahdollisuuksia.

7 Liikenne- ja viestintäministeriö (2020).

8 Metsäranta ym. (2019).

9 Haapamäki ym. (2020).

Vihreän siirtymän luomat kasvumahdollisuudet

Ilmasto- ja luontokriisiin vastaaminen edellyttää vihreää siirtymää, joka tarjoaa merkittäviä kasvu- ja vientimahdollisuuksia. Vihreässä siirtymässä tavoitteena on muuntaa ilmasto- ja ympäristöhaasteet kasvun ja kilpailukyvyn mahdollisuuksiksi sekä pysäyttää luonnon monimuotoisuuden köyhtyminen ja luonnonvarojen liikkakäyttö eli siirtymä kohti ekologisesti kestävää taloutta ja kasvua, joka ei perustu luonnonvarojen ylikulutukseen eikä fossiilisiin polttoaineisiin. Vihreän siirtymän investointitarpeet Suomessa¹⁰ ja maailmalla ovat mittakaavaltaan ja nopeudeltaan historiallisia.

Suomen tulee panostaa entistä systemaattisemmin kestävien ratkaisujen kehittämiseen ja vientimahdollisuuksien hyödyntämiseen. Kestäviin tuotteisiin ja ratkaisuihin liittyvät pitkän aikavälin kilpailuasetelmat ovat parhailaan rakentumassa. Asiakkaiden hiilijalanjälkeä pienentävät tuotteet ja ratkaisut tarjoavat vielä hyödyntämättömiä mahdollisuuksia viennin edistämisessä. Vihreään siirtymään liittyvät liiketoimintamahdollisuudet ovatkin keskeinen ajuri yritysten investoinneille Suomessa ja Suomeen.

Innovaatiotoiminnan vahvistaminen pohjustaa pitkän aikavälin kestävää kasvua. Vain puolet vuoteen 2050 mennessä tarvittavista päästövähennyksistä saavutetaan nykyteknologioilla¹¹, mikä korostaa TKI-toiminnan merkitystä. Suomalaisten yritysten kädenjälki-vaikutus moninkertaistuu, kun viemme uusia puhtaita teknologioita ja niihin perustuvia palvelumalleja maihin ja toimialoille, joilla päästöt ovat tällä hetkellä suuria. Ilmastotavoitteiden saavuttamisen kannalta energiantensiivisen teollisuuden prosessien uudistaminen on erityisen kriittistä. Yrityksille tulee tarjota vakaa ja ennakoitava toimintaympäristö, jotta nämä investoinnit sijoittuvat Suomeen. Kiertotalous puolestaan auttaa hillitsemään ilmastokriisin lisäksi myös luontokatoa ja luonnonvarojen ylikulutusta¹².

Vihreän siirtymän edellyttämät investoinnit rahoitetaan pääosin yksityisistä lähteistä. Julkisen vallan ensisijainen tehtävä on kannustaa ja edistää yksityisten investointien ohjautumista kustannustehokkain ja johdonmukaisin keinoin¹³. Samalla vihreää siirtymää tulee vauhdittaa eri ohjaukekeinoin, kuten ennakoitavalla lainsäädännöllä, johdonmukaisella tuki- ja veropolitiikalla ja sujuvoittamalla investointien luvitusta. Vihreä siirtymä tulisi huomioida kaikessa julkisissa varoissa hyödyntävässä päätöksenteossa ja julkisen talouden suunnittelussa tulee huomioida taloudellisten vaikutusten lisäksi ilmasto- ja ympäristövaikutukset ennakkolisesti. Pidemmällä aikavälillä ilmastomuutoksella, ekologisella kestävyydellä ja luonnon kantokyvyllä voidaan arvioida olevan merkittäviä vaikutuksia myös julkisen talouden kestävyteen ja Suomen maariskien¹⁴.

10 Vihreän siirtymän rahoituksen työryhmän loppuraportti (2022).

11 IEA (2021).

12 Vihreän siirtymän rahoituksen työryhmän loppuraportti (2022).

13 Mahdollisuudet Suomelle: Kansliapäälliköiden viestit hallitusvaihdokseen (2023).

14 Vihreän siirtymän rahoituksen työryhmän loppuraportti (2022).

3.2 Talouskasvun ja sen osatekijöiden vaikutus julkiseen talouteen

Suomen julkisen talouden keskeisin haaste on nopeasti ikääntyvä väestö. Väestön ikääntyminen vaikuttaa julkiseen talouteen yhtäältä lisäämällä kasvupaineita terveys-, hoiva- ja eläkemenoihin, ja toisaalta työikäisen väestön supistuminen heikentää talouden kasvumahdollisuuksia, mikä heijastuu suoraan veropohjan kehitykseen. Väestön ikääntymisen vuoksi julkisen talouden tulojen ja menojen välillä vallitsee pitkällä aikavälillä epätasapaino eli julkisen taloudessa on kestävyysvaje. Valtiovarainministeriön kevään 2023 arvion mukaan kestävyysvaje on noin 3 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen eli noin 9 miljardia euroa vuoden 2027 tasolla.

Talouden kasvupotentiaalin vahvistaminen tukee julkisen talouden kestävyttä monella tavalla. Vaikutusten mittaluokkaa voidaan tarkastella esimerkiksi kestävyysvajelaskelman kautta. Keskeisenä oletuksena seuraavissa arvioissa on se, että työllisyyttä tai tuottavuutta lisäävät toimet ovat kustannusneutraaleja eli toimet itsessään eivät rasita julkista taloutta. Toimenpiteet jotka vaativat merkittäviä julkisia panostuksia, voivat heikentää julkista taloutta, vaikka ne vahvistaisivatkin talouden kasvupotentiaalia.

Työikäisen väestön määrän väheneminen rajoittaa talouden kasvumahdollisuuksia ja heikentää julkisen talouden tulopohjaa pitkällä aikavälillä. Työikäisen väestön ennustettu supistuminen johtuu alhaisesta syntyvyydestä ja erityisesti sen laskusta viime vuosikymmenellä. Työikäisen väestön ennakoitaan vähenevän 76 000:lla vuoteen 2040 mennessä, mikä vähentää tehdyn työn määrää ja siten myös kokonaistuotantoa. Korkeampi maahanmuutto voisi tasapainottaa työikäisen väestön vähenemistä. Koska maahanmuuttajien keski-ikä on alhaisempi kuin kantaväestöllä, maahanmuuton kasvu hidastaisi myös väestön ikääntymistä.

Oletuksella, että maahanmuuttajien työllisyys ja palkkataso eivät poikkeaisi kantaväestöstä, vuotuisen nettomaahanmuuton kasvu 7 500 hengellä vähentäisi kestävyysvajetta noin 0,3 prosenttiyksikköä. Tämä edellyttäisi, että maahanmuutto olisi suurilta osin työperäistä, eikä siten kasvattaisi julkisen talouden välittömiä kustannuksia. Julkisen talouden kestävyuden kannalta on olennaista, kuinka suurina maahanmuuttajien ansioista kertyvät verotulot ovat suhteessa maksettaviin etuuksiin ja palveluihin pitkällä aikavälillä.

Työssäkäyvien suurempi osuus väestöstä vaikuttaa suotuisasti julkiseen talouteen, koska se samalla kasvattaa julkisen talouden tuloja ja pienentää menoja. Korkeampi työllisyys kasvattaa kokonaistuotantoa ja siten julkisen talouden verotuloja. Toiseksi pienempi työttömyys vähentää työttömyyden hoidosta aiheutuvia julkisia menoja. Valtiovarainministeriön kestävyysvajelaskelmissa yhden prosenttiyksikön pysyvä nousu työllisyysasteessa pienentäisi kestävyysvajetta noin 0,2 prosenttiyksikköä.

Tuottavuuden paraneminen lisää suorasti verotuloja, mutta tuottavuuden kasvu lisää myös julkisen sektorin menoja. Tämä johtuu siitä, että tuottavuuden kasvu kasvattaa pitkällä aikavälillä yhtä paljon kaikkien sektoreiden reaaliansoita, mikä näkyy myös julkisen sektorin työvoimakustannusten kasvuna. Kestävyysvajelaskelmissa työn tuottavuuden arvioidaan kasvavan pitkällä aikavälillä keskimäärin 1,5 prosenttia vuodessa. Tuottavuuskehityksen huomattava 0,5 prosenttiyksikön pysyvä nopeutuminen pienentäisi kestävyysvajetta vain 0,3 prosenttiyksikköä.

Sen sijaan julkisten sosiaali- ja terveyspalveluiden tuottavuuden kasvulla olisi merkittävä vaikutus julkisen talouden kestävyysvaaraan. Julkisen talouden kestävyysvaara kohdistuu sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden kysynnän ennakoituun kasvuun. Ilman korkeampaa palvelutuotannon tuottavuutta sosiaali- ja terveyspalveluiden tarjontaa joudutaan pienentämään, veroja joudutaan korottamaan tai muita julkisia menoja joudutaan vähentämään. Mikäli julkisten sosiaali- ja terveyspalveluiden tuottavuuskasvua saataisiin pysyvästi parannettua esimerkiksi 0,5 prosenttiyksiköllä vuodessa suhteessa muihin aloihin, hidastaisi se merkittävästi julkisten menojen kasvua pitkällä aikavälillä ja pienentäisi näin kestävyysvajetta noin 1,7 prosenttiyksiköllä.

3.3 Vaikutusarvioihin liittyvät haasteet

Luotettavat arviot politiikkatoimenpiteiden vaikutuksista perustuvat tieteelliseen näyttöön. Poliittikkatoimenpiteiden vaikutuksia voidaan yksinkertaisimmillaan luotettavasti mitata tieteellisillä menetelmillä aikaisempien politiikkamuutosten perusteella. Luotettavien arvioiden voi kuitenkin olla vaikea yleistää, sillä vaikutukset voivat olla riippuvaisia tietyistä ajankohdista tai ympäristöön liittyvistä tekijöistä. Lisäksi tutkimusasetelma ja sen rajoitteet voivat vaikuttaa mahdollisuuksiin soveltaa tutkimuksen tuloksia politiikkatoimien vaikutusarvioissa.

Vaikutavuuden arviointi on vielä hankalampaa sellaisissa tilanteissa, joissa toimenpiteiden syy-seuraussuhteiden osoittaminen tieteellisesti on hankalaa. Tällaisia haasteita liittyy erityisesti tuottavuuskasvua tukeviin toimiin, joiden vaikutukset eivät rajoitu vain yksinomaan toimenpiteen piirissä olevien joukkoon ja joiden vaikutukset näyttäytyvät vasta pitkän ajan kuluessa. Esimerkiksi innovaatio toimintaan vaikuttavien politiikkatoimien vaikutusten arvioinnissa haasteet liittyvät toimien potentiaalisiin ulkoisvaikutuksiin ja pitkiin viiveisiin. Lisäksi näiden politiikkatoimien vaikuttavuus on riippuvainen myös muista tekijöistä, kuten muun muassa instituutioista ja osaavan työvoiman saatavuudesta.

Vaikka toimenpiteiden vaikuttavuutta ei voitaisi luotettavasti arvioida empiirisesti ja siten esittää toimenpiteille tarkkoja numeerisia arvioita, tieteellinen tutkimus tarjoaa näkökulmia siihen, minkälaisia toimenpiteitä voidaan pitää kestävyys-, tuottavuuden ja työllisyyden kannalta merkittävinä. Luotettavien määrällisten arvioiden puuttumisen ei tulisi estää, että toimia toteutettaisiin harkitusti ja perustuen tieteelliseen tutkimukseen.

4 Työllisyys

4.1 Työllisyysaste ja työmarkkinoiden kohtaanto

Työllisyyskehitys on keskeinen talouskasvua selittävä tekijä tuottavuuden lisäksi. Suomen työmarkkinoiden keskeiset haasteet liittyvät työn tarjonnan ja kysynnän riittämättömyyteen sekä työmarkkinoiden kohtaanto-ongelmaan. Verrattuna muihin Pohjoismaihin, Suomen työllisyysaste on jäänyt matalalle tasolle ja työttömyysaste on verrattain korkea.

Nuorten ikäluokkien työttömyysasteet ovat muita Pohjoismaita korkeammalla tasolla. Lisäksi 55–64 vuotiaiden työllisyysaste Suomessa on noin 67 prosenttia, kun esimerkiksi Ruotsissa vastaava luku on lähes 78 prosenttia. Myös nuorten naisten työllisyysaste on muita Pohjoismaita matalampi. Suomen työmarkkinoiden merkittävimmät haasteet liittyvätkin sekä nuorimpien että vanhimpien ikäluokkien työllisyystilanteeseen¹⁵.

Työryhmä on tarkastellut useita toimenpiteitä, joiden kohdalla pystytään esimerkiksi tutkimuskirjallisuuden perusteella luotettavasti arvioimaan, että niiden toteuttaminen lisää työllisyyttä ja siten talouskasvua julkista taloutta vahvistavalla tavalla. Näitä niin kutsuttuja varmennettuja toimenpiteitä ovat muun muassa työttömyysturvan työssäoloehdon uudistaminen sekä varhaisen eläköitymisen mahdollisuuksiin puuttuminen. Näiden lisäksi työryhmä on tarkastellut eräitä potentiaalisia toimenpiteitä, kuten työntekijän palkkaamisen kynnyksen madaltaminen.

4.1.1 Varmennetut toimenpiteet

Työttömyysturvan työssäoloehdon uudistaminen

Toimenpiteen kuvaus

Työllisyyttä voitaisiin kasvattaa uudistamalla työttömyysturvan työssäoloehto työttömyysturvan kehittämistyöryhmän arvioiman mallin mukaisesti. Tämä tarkoittaisi siirtymistä tuloperusteiseen työssäoloへhtoon ja päivärahakauden enimmäiskeston sitomista työssäoloへhtoon sisältyviin työkuukausiin. Uudistus parantaisi työnteon kannustimia ja työttömyysturvan enimmäiskestolla ja tasolla on tutkimusten mukaan vaikutus työttömyysjaksojen keston ja siten työllisyyteen.

¹⁵ Valtiovarainministeriö (2021).

Toimenpiteen vaikutus

Työttömyysturvan kehittämistyöryhmä on arvioinut, että työllisyysvaikutus olisi suurimmillaan n. 8 000 työllistä¹⁶. Mallista riippuen työllisyysvaikutus voi olla vielä suurempi. Mallista riippuen toimenpiteen vaikutuksen aikajänne olisi muutamia vuosia. Staattisesti toimenpide vahvistaisi julkista taloutta 100–150 miljoonalla eurolla työttömyysturvameinojen vähentymisen kautta ja työllisyyden kasvun myötä yhteisvaikutus julkiseen talouteen on arvion mukaan noin 200–250 miljoonaa euroa. Työssäoloehdon uudistaminen heikentäisi niiden työttömien taloudellista asemaa, joilla työttömyysturvan taso laskisi. Toisaalta taas taloudellinen asema paranisi niillä työttömällä, jotka työllistyisivät toimenpiteen seurauksena.

Lisääkö toimenpide julkisia menoja lyhyellä aikavälillä

Ei lisää. Lyhyellä aikavälillä toimenpide pienentää julkisia menoja työllisyyden vahvistumisen ja etuusmenosäästöjen kautta.

Työkyvyttömyyseläkkeiden yli 60-vuotiaille myöntämisen ehtojen tiukentaminen**Toimenpiteen kuvaus**

Suomessa on nostettu eläkeikää yli ajan, mutta eräitä varhaisen eläköitymisen mahdollisuuksia on yhä olemassa. Yksi näistä liittyy työkyvyttömyyseläkkeisiin ja työkyvyn arviointiin 60 vuotta täyttäneiden kohdalla. Yksityisen sektorin työntekijöiden työkykyä arvioidaan nykytilassa nuorempia ikäluokkia lievemmin ehdoin, sillä työkykyä arvioidaan vain suhteessa hakijan omaan työhön ja sen asettamiin vaatimuksiin. Poistamalla ikääntyneitä koskevat erityissäännökset olisi mahdollista edistää työllisyyden kasvua.

Toimenpiteen vaikutus

Arvion mukaan poistamalla ikääntyneitä koskevat erityissäännökset työllisyys voisi kasvaa noin 2 800 henkilöllä. Yhteensä toimenpide vahvistaisi julkista taloutta noin 80 miljoonalla eurolla¹⁷. Työkyvyttömyyseläkkeiden ehtojen tiukentaminen heikentäisi niiden henkilöiden taloudellista asemaa, jotka eivät tiukentuneilla ehdoilla työkyvyttömyyseläkkeen ehtoja täyttäisi. Toisaalta taloudellinen asema paranisi niillä henkilöillä, jotka työllistyivät uudistuksen myötä.

Lisääkö toimenpide julkisia menoja lyhyellä aikavälillä

Ei lisää. Toimenpide vahvistaisi julkista taloutta työllisyyden kasvun kautta.

16 Valtiovarainministeriö (2023a).

17 Valtiovarainministeriö (2023a).

Ansioturvan ikäsidonnaisten poikkeussääntöjen muuttaminen (mukaan lukien velvoitetyö)

Toimenpiteen kuvaus

Ansiosidonnaisen työttömyysturvan ikäsidonnaiset poikkeussäännöt turvaavat nykytilassa ansiosidonnaisen työttömyysturvan jatkumisen ja säilymisen työuran loppupäässä. Lisäksi velvoitetyöllistäminen turvaa oikeuden ansioturvan saamiseen 57 vuotta täyttäneelle työnhakijalle mikäli ansioturvan enimmäisaika on täyttymässä. Tätä voidaan pitää varhaisen työmarkkinoilta poistumisen reittinä. Velvoitetyöllistämisestä ja muista ikäsidonnaisista poikkeuksista luopuminen vahvistaisi todennäköisesti 55 vuotta täyttäneiden ja sitä vanhempien työllisyyttä perustuen aiemmin toteutettujen uudistusten vaikutuksiin.

Toimenpiteen vaikutus

Valtiovarainministeriön alustavan arvion mukaan velvoitetyön sekä ikäsidonnaisten poikkeussääntöjen poistaminen vahvistaisi julkista taloutta noin 150–170 miljoonaa euroa. Tähän arvioon sisältyy työllisyyden kasvu 1 700–2 000 henkilöllä, mikä vahvistaisi julkista taloutta 40–50 miljoonalla eurolla¹⁸. Ikäsidonnaisten poikkeussääntöjen muuttaminen heikentäisi niiden työttömien taloudellista asemaa, joilla työttömyysturvan taso laskisi. Toisaalta taas taloudellinen asema paranisi niillä työttömillä, jotka työllistyisivät toimenpiteen seurauksena.

Lisääkö toimenpide julkisia menoja lyhyellä aikavälillä

Ei lisää. Lyhyellä aikavälillä toimenpide pienentää julkisia menoja velvoitetyöllistämisen palkkakustannusten, etuusmenosäästöjen ja työllisyyden kautta.

Työttömyysturvan lapsikorotusten poisto

Toimenpiteen kuvaus

Osana työttömyysturvaa maksetaan lapsikorotusta, joka määräytyy alle 18-vuotiaiden lasten lukumäärän perusteella, eikä lapsikorotus siten liity työttömyydestä aiheutuvaan ansionmenetykseen. Tästä näkökulmasta olisi syytä pohtia sitä, onko perusteltua tukea lapsiperheitä juuri työttömyysturvajärjestelmän kautta vai olisiko lapsiperheiden tulotason mahdollista puuttua toisin keinoin. Lapsikorotusjärjestelmästä olisi mahdollista luopua työllisyyden edistämisen näkökulmasta.

Toimenpiteen vaikutus

Lapsikorotusten poistolla olisi merkittäviä työllisyysvaikutuksia etuusmenojen vähentymisen lisäksi. Työttömyysturvan lapsikorotusten poisto vahvistaisi työllisyyttä arviolta 10 000 hengellä. Yhteensä toimenpide vahvistaisi julkista taloutta arviolta 300 miljoonalla eurolla,

¹⁸ Valtiovarainministeriö (2023a).

mistä 230 miljoonaa euroa olisi työllisyyden kasvun kautta tulevaa vaikutusta¹⁹. Työttömyysturvan lapsikorotusten poisto heikentäisi niiden työttömien taloudellista asemaa, joilla työttömyysturvan taso laskisi. Toisaalta taas taloudellinen asema paranisi niillä työttömällä, jotka työllistyivät toimenpiteen seurauksena.

Lisääkö toimenpide julkisia menoja lyhyellä aikavälillä

Ei lisää. Lyhyellä aikavälillä toimenpide pienentää julkisia menoja etuusmenosäästöjen ja työllisyyden vahvistumisen kautta. Mikäli lapsiperheitä siirryttäisiin tukemaan toisella tukimuodolla, tämä lisäisi julkisia menoja ja nettovaikutus riippuisi yksityiskohdista.

Työttömyysturvan lomakorvausten jaksotuksen palauttaminen

Toimenpiteen kuvaus

Työttömyysturvan lomakorvausten niin kutsutusta jaksotuksesta luovuttiin vuonna 2013. Tämä tarkoitti sitä, että työttömyysetuutta alettiin maksaa työttömyyden alusta alkaen omavastuuajan jälkeen myös siinä tapauksessa, että työnhakijalle oli maksettu työsuhteen päättyessä vuosilomakorvausta. Ennen vuotta 2013 yli kahden viikon pituisen kokoaikaisen työsuhteen päättyessä lain- tai työ- tai virkaehtosopimuksen mukainen lomakorvaus johti siihen, että työttömyysetuutta ei maksettu ajalta, jolle vuosilomakorvaus jaksotettiin. Palaamalla ennen vuotta 2013 vallinneeseen käytäntöön voitaisiin parantaa työllisyyttä.

Toimenpiteen vaikutukset

Lomakorvausten jaksottamisen palauttaminen vahvistaisi työllisyyttä noin 4 200 hengellä. Yhteensä vaikutus julkiseen talouteen olisi arviolta 150 miljoonaa euroa, mistä 100 miljoonaa euroa olisi työllisyyden kasvun kautta tulevaa vaikutusta. Lomakorvausten jaksottamisen palauttaminen heikentäisi niiden työttömien taloudellista asemaa, joilla työttömyysturvan taso laskisi. Toisaalta taas taloudellinen asema paranisi niillä työttömällä, jotka työllistyivät toimenpiteen seurauksena.

Lisääkö toimenpide julkisia menoja lyhyellä aikavälillä

Ei lisää. Lyhyellä aikavälillä toimenpide pienentää julkisia menoja etuusmenosäästöjen ja työllisyyden vahvistumisen kautta.

19 Valtiovarainministeriö (2023a).

Ostavastuupäivien palauttaminen aktiivimallia edeltävälle tasolle

Toimenpiteen kuvaus

Työttömyysetuudessa on niin kutsuttu omavastuu-aika eli etuutta saa vasta omavastuuajan päättymisen jälkeen. Työttömien työnhakijoiden aktiivimallin yhteydessä omavastuupäivien määrää alennettiin seitsemästä viiteen päivään. Aktiivimalli on myöhemmin kumottu, mutta omavastuupäivien vähennys jäi voimaan. Palauttamalla omavastuupäivien lukumäärä seitsemään voitaisiin vahvistaa työllisyyskehitystä.

Toimenpiteen vaikutukset

Ostavastuupäivien palauttaminen viidestä seitsemään vahvistaisi työllisyyttä arviolta 800 hengellä. Vaikutus julkiseen talouteen olisi yhteensä arviolta 40 miljoonaa euroa, mistä 18 miljoonaa euroa olisi työllisyyden kasvun kautta tulevaa vaikutusta²⁰. Omavastuupäivien lisääminen heikentäisi niiden työttömien taloudellista asemaa, joilla työttömyysturvan taso laskisi. Toisaalta taas taloudellinen asema paranisi niillä työttömällä, jotka työllistyivät toimenpiteen seurauksena.

Lisääkö toimenpide julkisia menoja lyhyellä aikavälillä

Ei lisää. Lyhyellä aikavälillä toimenpide pienentää julkisia menoja etuusmenosäästöjen ja työllisyyden vahvistumisen kautta.

4.1.2 Potentiaaliset toimenpiteet

Uudistetaan eläkejärjestelmää työllisyyttä edistävällä ja julkista taloutta vahvistavalla tavalla

Toimenpiteen kuvaus

Eläkejärjestelmää olisi mahdollista kehittää työllisyyden edistämiseksi sekä eläkevakuutusmaksujen korotuspaineiden hillitsemiseksi.

Toimenpiteen vaikutus

Eläkejärjestelmällä on tutkimusten mukaan vaikutusta työllisyyteen työurien loppupäässä²¹. Siten työllisyyttä edistäessä tulee tarkastella myös eläkejärjestelmään tehtäviä muutoksia, joilla voitaisiin vahvistaa työllisyyttä ja julkista taloutta. Yksittäisinä toimenpiteitä työllisyyttä voitaisiin edistää muun muassa luopumalla edellä mainitusta 60-vuotiaiden työkyvyttömyyseläkkeiden erityisharkinnasta. Työeläkettä kertyy lisäksi kattavasti

20 Valtiovarainministeriö (2023a).

21 Esimerkiksi Gruber ym. (2022) ja Nivalainen ym. (2023).

erilaisilta palkattomilta ajoilta, kuten opintojen sekä ansioon suhteutetun työttömyysturvan ajoilta. Luopumalla näistä eläkekertymistä voitaisiin vahvistaa julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyyttä.

Lisääkö toimenpide julkisia menoja lyhyellä aikavälillä

Lähtökohtaisesti ei lisää, mutta riippuu uudistuksen yksityiskohdista. Toimenpide vahvistaisi julkista taloutta työllisyyden kasvun kautta.

Lisätään naisten työnteon kannustimia pienentämällä kotihoidon tukea

Toimenpiteen kuvaus

Kotihoidon tukea voi saada alle 3-vuotiaan lapsen hoitoa varten. Tuoreen suomalaisella aineistolla tehdyn tutkimuksen²² mukaan kotihoidon tuki vaikuttaa kielteisesti äitien työllisyyteen ja ansiotuloihin. Samassa tutkimuksessa havaittiin myös eräitä kielteisiä vaikutuksia lapsiin. Työllisyyden edistämisen näkökulmasta kotihoidon tukea olisi perusteltua alentaa, sillä se lisäisi arvion mukaan työllisyyden kasvua sekä vähentäisi etuusmenoja. Kotihoidon tukea olisi mahdollista muuttaa esimerkiksi laskemalla tai porrastamalla hoitorahan tasoa.

Toimenpiteen vaikutus

Kotihoidon tuen heikentäminen lisäisi arvion mukaan työllisyyttä ja pienentäisi etuusmenoja, mutta samalla lisäisi varhaiskasvatuksen kysyntää sekä mahdollisesti korvaavia etuusmenoja, minkä vuoksi yhteisvaikutusta julkiseen talouteen on haastavaa arvioida täsmällisesti. Asiaan vaikuttaa myös varhaiskasvatuksen alan työvoimapula.

Lisääkö toimenpide julkisia menoja lyhyellä aikavälillä

Vaikutus julkisiin menoihin lyhyellä aikavälillä riippuu yksityiskohdista ja kustannusvaikutusten täsmällinen arviointi on edellä mainituista syistä haastavaa.

Työlainsäädännön sopusuhtainen kehittäminen siten, että uuden työntekijän palkkaamiseen liittyviä pidäkkeitä madalletaan

Toimenpiteen kuvaus

Työlainsäädäntöön voi liittyä jonkin verran rakenteita, jotka muodostavat uuden työntekijän palkkaamiselle pidäkkeitä. Tällaista voi osoittaa muun muassa työelämässä yleistynyt halukkuus teettää työtä palkkatyön sijasta alihankintana, vuokratyönä tai niin sanotun kevytyrittäjyyden kautta. Kysymys voi olla työvoimatarpeen epävarmuuteen, oikeusvarmuuteen tai virherekrytointiin liittyvistä riskeistä. Lisäksi lainsäädäntöön voi

²² Gruber ym. (2022).

liittyä elementtejä, jotka rajoittavat työvoiman käyttöä tarkoituksenmukaisella tavalla yritystoiminnan kehittyessä tai muuttuessa. Tilannetta on tarpeen selvittää ja toteuttaa tarvittaessa sopusuhkaisia toimenpiteitä, joilla voidaan arvioida olevan myönteistä vaikutavuutta työllisyyteen. Työlainsäädännön kehittämisessä on pyrittävä tasapainoiseen ratkaisuun erilaisten työelämän tarpeiden välillä.

Toimenpiteen vaikutukset

Toimenpiteen tavoitteena olisi madaltaa työllistämiskynnystä ja sen kautta parantaa työllisyyttä.

Lisääkö toimenpide julkisia menoja lyhyellä aikavälillä

Toimenpide ei lähtökohtaisesti lisää julkisia menoja lyhyellä aikavälillä.

4.2 Työperäinen maahanmuutto

Työperäisen maahanmuuton edistäminen on yksi keskeinen tekijä, jonka avulla voidaan pyrkiä vähentämään työmarkkinoiden kohtaanto-ongelmia. Työryhmä on tarkastellut useita toimenpiteitä, joiden kohdalla voidaan esittää uskottava vaikutuskanava, minkä avulla työperäistä maahanmuuttoa ja maassa jo olevien maahanmuuttajien työllisyyttä voitaisiin edistää. Näiden toimenpiteiden osalta ei ole kuitenkaan olemassa selkeää tutkimusnäyttöä, jonka avulla toimenpiteiden vaikutuksia voitaisiin arvioida tarkasti. Esimerkkejä tällaisista toimenpiteistä ovat muun muassa kotouttamistoimenpiteiden tehostaminen sekä pitkälle automatisoidut ja sujuvat lupamenettelyt.

4.2.1 Potentiaaliset toimenpiteet

Työ- ja opiskeluperusteisen maahanmuuton edistämisen rakenteiden vahvistaminen

Toimenpiteen kuvaus

Tavoitteena on tehdä Suomesta osajien houkuttelun kärkimaa ja tarjota maailman paras maahanmuuttokokemus. Work in Finland -toimintoa voitaisiin vahvistaa vastaamaan osajien houkuttelun ja kansainvälisen rekrytoinnin kasvavaan tarpeeseen yhteistyössä kuntien kanssa. Työvoiman maahanmuuton pysyviä rakenteita ja palveluita voitaisiin kehittää vastaamaan osajien houkuttelun ja kansainvälisen rekrytoinnin kasvavaan tarpeeseen. Maahanmuuttovirastosta voitaisiin tehdä kansainvälistä rekrytointia tukeva asiakaslähtöinen lupaviranomainen.

Toimenpiteen vaikutukset

Lähes kaikki kehittyneet maat panostavat enenevässä määrin ulkomaisen työvoiman houkutteluun, mutta toimien vaikuttavuudesta on tarjolla vain vähän uskottavaa tutkimusta. Work in Finlandin ollessa vasta käynnistysvaiheessa sen konkreettista vaikuttavuutta on vaikea mitata. Work in Finlandin yrityspalveluja kysytään aktiivisesti ja esimerkiksi Jobs in Finland -rekrytointiportaalin käyttöaste on matalista markkinointipanostuksista huolimatta korkea.

Toimenpiteessä on kyse aiemmin sirpaleisten ja pääosin määräaikaaisesti resursoitujen toimien koonnista Business Finlandin ja KEHA-keskuksen muodostaman Work in Finland -toiminnon alle tiiviissä yhteistyössä Maahanmuuttoviraston kanssa. Työvoiman maahanmuuton edistämisen toimia ei ennen tätä koontia ole resursoitu tai määritelty viranomaisten tehtäväksi laissa tai tulosohjauksessa, mikä on vaikeuttanut kansainvälisten osaajien houkuttelun ja rekrytoinnin systemaattista edistämistä sekä tuottanut hajanaisen ja riittämättömän palvelujärjestelmän.

Lisääkö toimenpide julkisia menoja lyhyellä aikavälillä?

Kyllä lisää. Work in Finland -toiminnon vahvistamisen määrärahararve valtion budjetissa olisi noin 5 miljoonaa euroa vuosittain tehtyjen painotusten perusteella.

Pitkälle automatisoidut maahanmuuton lupamenettelyt ja asiakasystävällinen palvelupolku**Toimenpiteen kuvaus**

Varmistamalla enintään yhden kuukauden keskimääräinen käsittelyaika ja digitalisoidut, pitkälle automatisoidut oleskelulupamenettelyt kaikissa työ- ja opiskeluperusteisissa oleskeluluvissa voitaisiin tehostaa maahanmuuton prosesseja. Lisäksi voitaisiin pyrkiä varmistamaan osaajatarpeisiin skaalautuva asiakasystävällinen palvelukokonaisuus mukaan lukien poikkihallinnolliset digitaaliset palvelut, pankkipalvelut ja kansainväliset koulut.

Toimenpiteen vaikutukset

Työperusteisen maahanmuuton edistämisen toimien vaikutuksia on vaikeaa arvioida määrällisesti. Viitteellistä näyttöä toimenpiteiden merkityksestä antaa se, että päättyneellä hallituskaudella oleskelulupien käsittelyajat nopeutuivat keskimäärin noin 50 prosenttia ja myönnettyjen työperusteisten oleskelulupien määrä lähes kaksinkertaistui.

Lisääkö toimenpide julkisia menoja lyhyellä aikavälillä?

Kyllä lisää. Lupamenettelyjen tehostamisen määrärahararve valtion budjetissa olisi noin 9,5–13,5 miljoonaa euroa vuosittain. Elpymis- ja palautumistukivälineen rahoitusta toimenpiteelle on jo varattu yhteensä 20 miljoonaa euroa.

Maahanmuuttajien työllisyysohjelma

Toimenpiteen kuvaus

Laatimalla Suomessa jo olevien maahan muuttaneiden työllisyysohjelma voitaisiin pyrkiä lisäämään muun muassa kansainvälisten opiskelijoiden kiinnittymistä suomalaisille työmarkkinoille, elinkeinoelämään, TKI-toimintaan sekä edistämään yritysten kansainvälistymistä. Maahanmuuttajien työllisyysastetta tulisi pyrkiä nostamaan, erityisenä painopistealueena kansainvälistä suojelua saavat ja maahanmuuttajanaiset. Yhteiskunnan, työelämän ja yritysten kykyä hyödyntää vieraskielistä työvoimaa voitaisiin parantaa tunnistamalla sujuvasti ulkomaiset tutkinnot ja lisäämällä koulutusta osaamisvajaiden täyttämiseksi.

Toimenpiteen vaikutukset

Toimenpiteet voisivat lisätä työvoiman tarjontaa sekä työllisyyttä ja vähentää työttömyyteen liittyviä kustannuksia. Toimenpide voisi parantaa työvoiman kohdistumista tuotavammille aloille, yrityksiin ja työtehtäviin. Samalla se edistäisi opiskelijoiden maassa pysymistä.

Pellervon taloustutkimuksen mikrosimulointilaskelmien mukaan yhden maahanmuuttajan työllistyminen kokopäiväiseen työhön vahvistaisi julkista taloutta noin 13 000 eurolla vuositasolla ja osa-aikaiseen työhön työllistyminen noin 7 500 eurolla²³. Ulkomaisia työnhakijoita on laajan työttömyyden määritelmän mukaan 65 000 ja alle 10 vuotta maassa olleita kotihoidon tukea saavia ulkomaalaisia 8 000. Kohderyhmän työttömyyden väheneminen pysyvästi kymmenellä prosentilla vahvistaisi julkista taloutta noin 80 miljoonalla eurolla. Vaikutus sosiaaliseen kestäväyyteen voisi olla myönteinen monelta kannalta. Esimerkiksi segregaatio voisi väentyä ja ylisukupolviset vaikutukset, rikollisuus sekä asenteet maahanmuuttoa kohtaan, voisivat muuttua.

Lisääkö toimenpide julkisia menoja lyhyellä aikavälillä?

Kyllä lisää, sillä työllisyystoimenpiteet vaativat resursseja. Maahanmuuttajien työllisyysohjelman määrärahararve valtion budjetissa olisi valittujen toimenpiteiden perusteella 20 miljoonaa euroa vuosittain.

Henkilötunnuksen etärekisteröinti ja ulkomaalaisen digitaalinen asiointiväline

Toimenpiteen kuvaus

Työperäinen maahanmuuttaja tai ulkomaalainen, jolla on yritystoimintaa Suomessa, voisi saada ulkomaalaisen digitaalisen asiointivälineen käyttöönsä. Ulkomaalaisen digitaalinen asiointiväline mahdollistaisi maahanmuuttajille asioiden vireillesaattamisen liittyen

²³ Alasalmi ym. (2019).

esimerkiksi työpaikan ja asunnon hakemiseen sekä lasten päivähoitopaikan hakemiseen. Ulkomaalaisen digitaalinen asointiväline on tarkoitettu ulkomaalaisille ja maahanmuuttajille, joilla ei ole henkilötunnusta. Ulkomaalaisen digitaalinen asointiväline olisi käytävissä vain sähköisessä asiointissa. Sen toimintaperiaate olisi sama kuin digitaalisessa henkilöllisyystodistuksessa: käyttäjä itse päättää, mitä tietoja käyttää ja kenelle niitä jakaa.

Toimenpiteen vaikutus

Suora taloudellinen hyöty toteutuisi sitä kautta, että tunnistamista ei tarvitsisi enää ostaa markkinoilta. Ratkaisulla olisi myönteinen vaikutus tuottavuuteen, kun asiointi julkisen sektorin palveluissa olisi aiempaa sujuvampaa. Tavoitteena olisi, että julkisten palveluiden tarjoajien lisäksi ulkomaalaisen asointivälineen hyväksyisi jatkossa myös mahdollisimman moni yksityisen sektorin toimija²⁴. Ulkomaalaisen henkilön digitaalinen asointiväline voisi helpottaa ulkomaalaisen Suomeen asettumista ja kotoutumista esimerkiksi edistämällä henkilön työllistymistä, kun mahdollistettaisiin nykyistä tasapuolisemmat edellytykset asioida digitaalisesti sen jälkeen, kun henkilö on vahvasti tunnistettu. Pidemmällä aikavälillä vaikutus julkiseen talouteen voisi kääntyä positiiviseksi. Lisäksi etärekisteröintiprosessin yhteydessä saatu henkilötunnus nopeuttaa henkilön viranomaisprosessien alulle panemista ja toimimista yhteiskunnassa.

Lisääkö toimenpide julkisia menoja lyhyellä aikavälillä?

Toimenpide kytkeytyy laajempaan digitaalisen henkilöllisyyden kehitykseen ja sen menovaikutusta on arvioitava osana tätä kokonaisuutta. Tällöin arvioidaan, että henkilötunnuksen etärekisteröinnin ja ulkomaalaisen digitaalisen asointivälineen edellyttämät kertaluontoiset kustannukset olisivat arviolta noin 7 miljoonaa euroa ja jatkuva vuosittainen määräraharave valtion budjetissa olisi noin 2 miljoonaa euroa. Toimenpiteen edistäminen erillään digitaalisen henkilöllisyyden kokonaisuudesta voi vaikuttaa arvioihin kustannuksia lisäävästi.

Ulkomaisen työvoiman kysynnän ja tarjonnan ennakointi maantieteellisesti ja toimialakohtaisesti

Toimenpiteen kuvaus

Ulkomaisen työvoiman kysyntä-, tarjonta- ja ennakointimalli, jonka pohjalta voidaan asettaa toimialakohtaisia ja alueellisia tavoitteita, voitaisiin ottaa käyttöön. Työ- ja elinkeinoministeriössä ja sen alaisissa virastoissa on tehty ulkomaisen työvoiman kysyntää, tarjontaa ja kohtaantoa koskevaa analyysityötä, jota on mahdollista hyödyntää mallin rakentamisessa. Hieman vastaavaa työtä on tehty myös muilla hallinnonaloilla. Jotta hajallaan olevaa

24 HE 132/2022 ja HE 133/2022.

ennakointitietoa voitaisiin paremmin hyödyntää tavoitteiden ja toimenpiteiden määrittämisessä, eri datalähteistä saatava tieto olisi koottava yhteen ja muodostettava ministeriöiden yhteinen työvoiman kysyntä-, tarjonta- ja ennakointimalli.

Toimenpiteen vaikutus

Mallin avulla pystyttäisiin tehokkaammin kohdistamaan koulutusta ja työvoimapalveluita työvoimapula-aloille valtakunnallisesti ja alueellisesti. Mallin avulla pystyttäisiin myös tehokkaammin määrittelemään kansainvälisten osaajien houkuttelun kohdemaita, toimialoja ja toimenpiteitä. Malli lisäisi työllisyyttä ainoastaan epäsuorasti muiden toimenpiteiden kautta. Maahanmuuton osalta mallin vaikutukset näkyisivät työvoiman maahanmuuton kokonaisvaikutuksissa. Maahanmuuton lisääntymisellä on osiossa 3.2 kuvatuin oletuksin positiivinen vaikutus myös julkiseen talouteen.

Lisääkö toimenpide julkisia menoja lyhyellä aikavälillä?

Sisältyy Work in Finland -toimintojen rahoitukseen.

Kotoutumista edistävät toimet ja niiden vaikuttavuus

Toimenpiteen kuvaus

Kotoutumiskoulutuksen, kielikoulutuksen ja muiden alkuvaiheen kotoutumispalveluiden myönteisestä vaikutuksesta työllistymiseen ja tuloihin sekä seuraavaan sukupolveen on kohtuullisen paljon tutkimusnäyttöä²⁵. Vähemmän tietoa on kuitenkin siitä, millaiset alkuvaiheen kotoutumispalvelut ovat kaikista vaikuttavimpia, mille kohderyhmille niitä tulisi suunnata ja mikä on eri toimenpiteiden kustannus-vaikuttavuus. Näiden tekijöiden tutkiminen Suomen kontekstissa satunnaistetulla koeasetelmalla olisi tärkeää, jotta palveluita voidaan toteuttaa ja suunnata tehokkaasti.

Toimenpiteen vaikutus

Kotouttamisesta tehdyn tutkimuksen perusteella voidaan arvioida, että kotouttamistoimet ovat tehokkaita toimenpiteitä, joiden voi yksityiskohdista riippuen olettaa jopa maksavan itsensä takaisin pitkällä aikavälillä²⁶. Suomessa aiemmin toteutetut kotouttamistoimenpiteet ovat muun muassa parantaneet maahanmuuttajien lasten oppimistuloksia sekä heidän vanhempiansa työmarkkina-asemaa, mikä kasvattaa työllisyyttä ja siten talouskasvua. Työryhmä ei ole kuitenkaan arvioinut kotouttamista varmennetuksi toimenpiteeksi, sillä kotouttamistoimien vaikutuksista eri kohderyhmille tarvitaan lisää tutkimustietoa. Työryhmä suosittelee hyvin suunniteltujen satunnaistettujen koeasetelmien hyödyntämistä kotouttamistoimien vaikuttavuuden selvittämiseksi.

25 Esimerkiksi Sarvimäki & Hämäläinen (2016), Kiviholma & Karhunen (2022), Arendt (2022), Pesola & Sarvimäki (2022).

26 Esimerkiksi Pesola & Sarvimäki (2022), Sarvimäki & Hämäläinen (2016).

Lisääkö toimenpide julkisia menoja lyhyellä aikavälillä?

Kokeilun toteuttaminen edellyttäisi määrärahoja, mutta tarkempi määrä riippuisi valitusta mallista. Kokeiluun tarvittavat määrärahat sisältyisivät työllistymisohjelman vuosittaiseen määrärahaan.

Saatavuusharkinta**Toimenpiteen kuvaus**

Saatavuusharkinta tarkoittaa, että ulkomailla olevan työntekijän hakiessa oleskelulupaa Suomesta työ- ja elinkeinotoimisto selvittää, olisiko avoinna olevaan paikkaan jo tarjolla työntekijää kotimaasta. Saatavuusharkintaan tehtävät muutokset voivat vaikuttaa työperäisen maahanmuuton määrään.

Saatavuusharkinnan lieventämiskokeilu on toteutettu ajalla 1.11.2021–28.2.2023 Ete-lä-Pohjanmaan, Pohjanmaan, Pohjois-Pohjanmaan ja Kainuun ELY-alueilla. Kokeilualan ELY-keskukset valmistelivat kokeilun ajaksi alueellisen työlupalinjauksen, joka oli kaikilta osin yhteinen. Lisäksi yhteiseen aluelinjaukseen kytkettiin uutena elementtinä viestinnällisiä teemoja, jotka liittyivät osaavan työvoiman houkutteluun ja ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön ehkäisyyn. Kokeilun odotettiin lisäävän työvoiman alueellista liikkuvuutta ja helpottavan ulkomaisen työvoiman maahanmuuttoon liittyviä lupaprosesseja.

Saatavuusharkintaa ja sen mahdollisia kehittämisvaihtoehtoja tulee tarkastella saatavuusharkintaa koskevan kokeilun tulosten ja muun tutkimustiedon perusteella.

Toimenpiteen vaikutus

Saatavuusharkintakokeilun analyysi valmistuu maaliskuun lopulla. Saatavuusharkintakokeilun lisäksi käynnissä on myös muita tutkimushankkeita saatavuusharkinnan työmarkkinavaikutuksista.

Kun tavoitellaan vaikutuksia työperäisen maahanmuuton sujuvoittamiseksi, tulisi saatavuusharkinnan kehittämisvaihtoehtoja tarkastella lieventämiskokeilun tuloksien lisäksi myös muista näkökulmista. Tarkastelua voisi tehdä vertaamalla alueellisia linjauksia esimerkiksi mahdolliseen valtakunnalliseen malliin, jossa ulkomaisen työvoiman tarpeet pohjautuisivat koko maata koskeviin tilastoihin ja ennakointimalleihin.

Lisääkö toimenpide julkisia menoja lyhyellä aikavälillä?

Saatavuusharkinnan kehittämisen kustannusvaikutukset riippuvat lopullisen esityksen yksityiskohdista.

5 Tuottavuus ja investoinnit

5.1 Tutkimus- ja kehittämisrahoitus

Vuoden 2023 alussa voimaan tulleen T&K-rahoituslain mukaan valtion T&K-rahoitus nousee tasaisesti 1,2 prosenttiin BKT:sta vuoteen 2030 mennessä. TKI-toiminnalla rakennetaan talouden pitkän ajan kasvuedellytyksiä ja parannetaan tuottavuutta toteuttamalla T&K-rahoituslain ja -suunnitelman mukaiset vuosittaiset korotukset siten, että ne lisäävät yksityisen sektorin T&K-investointeja.

5.1.1 Potentiaaliset toimenpiteet

T&K-rahoituksen tehokas kohdentaminen

Toimenpiteen kuvaus

T&K-rahoituslain toimeenpanossa on keskeistä kohdentaa lisääntyvä valtion T&K-rahoitus siten, että sille asetetut kunnianhimoiset tavoitteet voidaan saavuttaa. Siinä keskeistä julkisen talouden näkökulmasta on muun muassa rahoituksen kohdentamisen vipuvaikutus yksityiseen T&K-rahoitukseen ja tuottavuuteen.

Huolehditaan perustutkimuksen rahoituksesta vahvistamalla Suomen Akatemian rahoitusta tutkimuksen laadun edelleen vahvistamiseksi ja kunnianhimon tason nostamiseksi. Yritysten uudistumista tukevaa ja kansainvälisesti kilpailukykyistä soveltavaa tutkimusta voitaisiin rahoittaa Business Finlandin ja Suomen Akatemian kautta. Tutkimusorganisaatioiden, yritysten ja muiden TKI-toimijoiden pitkäjänteistä, laajapohjaista yhteistyötä ja kumppanuuksia voitaisiin edistää. Business Finlandin ja Suomen Akatemian yhteistyötä voitaisiin vahvistaa. Yhteistyö tukee korkealaatuisen perustutkimuksen tuottaman uuden tiedon ja osaamisen hyödyntämistä laaja-alaisesti yritysten T&K-toiminnassa sekä yhteiskunnassa ja mahdollistaa disruptiivisten innovaatioiden kehittymisen.

Tuottavuuden kehityksen ja yritysten kilpailukyvyn kannalta olisi tärkeää varmistaa, että päätetty T&K-menojen priorisointi käytännössä tukee yritysten ja yhteiskunnan uudistumista. Talouden kestävää kasvua ja tuottavuutta voitaisiin vauhdittaa kohdentamalla kasvavia TKI-panostuksista tukemaan digivihreää kasvua ja yksityistä rahoitusta vivuttaen.

Parlamentaarinen TKI-työryhmä suosittelee, että TKI-toiminnassa ja sen suuntaamisessa ennakoidaan, tunnistetaan ja kiinnittäydään globaaleihin haasteisiin ja niiden avaamiin mahdollisuuksiin. Suomen on määrätietoisesti pyrittävä johtavaksi kestävä

tulevaisuuden tekijäksi kehittämällä systeemitason suunnittelu-, kehitys-, tutkimus- ja liiketoimintaosaamista keskeisillä teknologia- ja osaamisalueilla, kuten esimerkiksi energia- ja ympäristöteknologiassa.

Julkisen rahoituksen tulee johtaa yksityisen TKI-panostuksen lisääntymiseen, jolloin innovaatiot skaalautuvat merkittäväksi tuotannoksi, vienniksi ja talouden kasvuksi. Yritysten T&K-menojen tulee kasvaa 2,7 prosenttiin BKT:sta vuoteen 2030 mennessä. Tavoitteena on, että yritykset kasvattavat investointeja vihreää ja digitaalista siirtymää sekä yhteiskunnallisten haasteiden ratkaisua tukevaan, aiempaa riskipitoisempaan ja kunnianhimoisempaan TKI-toimintaan.

Toimenpiteen vaikutus

Esitetyt toimet vastaavat tunnistettuihin TKI-järjestelmän kehittämiskohteisiin. Kokonaisuuden vaikuttavuus syntyy toimenpiteiden yhteisvaikutuksena parantaen osaamista ja tuottavuutta. Investoinnit TKI-järjestelmään rakentavat Suomen pitkän aikavälin kilpailukykyä ja parantavat tuottavuutta. Useita maita koskeva tutkimus antaa tukea sille, että julkisen T&K-panostuksen vaikutus tuottavuuteen on keskimäärin ollut huomattavan suuri ja Suomessa keskimääräistä suurempi²⁷.

Mikäli myös yksityinen sektori panostaa T&K-toimintaan siten, että neljän prosentin T&K-tavoite saavutetaan, on sillä suotuisia vaikutuksia julkisen talouden kestävyyyteen pidemmällä aikavälillä talouskasvun nopeutumisen seurauksena. Pelkkä valtion T&K-rahoituksen kasvu ei lisää talouskasvua ja verotuottojen kasvuja niin paljon, että valtion T&K-rahoituksen lisääminen rahoittaisi itsensä.

Julkisen T&K-rahoituksen keskeisiä perusteita ovat T&K-toiminnan positiiviset ulkoisvaikutukset, saatavilla olevan rahoituksen puute, yhteistyön vähäisyys sekä uusien ideoiden tuottaminen. Positiivisia ulkoisvaikutuksia syntyy, kun T&K-toiminnan hyödyt leviävät laajemmin talouteen ja uusi tieto siirtyy muiden käytettäväksi.

Strategisten TKI-painopisteiden valinta

Toimenpiteen kuvaus

TKI-järjestelmän kokonaisvaltainen kehittäminen edellyttää kansallisen strategisen näkemyksen muodostamista tutkimus- ja innovaatiopolitiikan suunnasta, painopisteistä ja resurssien kohdentamisesta. Aiheesta voitaisiin muodostaa yhteinen näkemys ja tehdä strategiset valinnat kansallisista kasvualueista, jotka ovat osaamisen, globaalin kysynnän kehittymisen, kilpailutekijöiden tai merkityksellisyyden kannalta Suomelle tärkeitä.

²⁷ Soete ym. (2022).

Strategisten painopisteiden valinnat ja niihin johtava valmistelu toteutetaan uudistetun tutkimus- ja innovaationeuvoston johdolla. Painopistevalintojen tulee perustua tutkittuun tietoon sekä systemaattisesti ja laajasti kerättyyn ajankohtaiseen tietopohjaan, jota päivitetään tarpeen mukaan. Strategiset valinnat luovat edellytykset ennakoiville, pitkäjänteisille ja määrätietoisille kansallisille kehitystoimille, TKI-rahoituksen suuntaamiselle sekä yritysten ja julkisen sektorin yhteistyölle. Tavoitteena on myös alueellisen EU-kehittämisrahoituksen hyödyntäminen valtakunnallisten tavoitteiden toteuttamisessa.

Osana TKI-järjestelmän kehittämisen kokonaisuutta voitaisiin kehittää ja parantaa TKI-rahoituksen tuottavuutta vahvistamalla tutkimus- ja innovaationeuvoston (TIN) asemaa kansallisen innovaatiopolitiikan ohjaajana. Samalla edistettäisiin tutkimusorganisaatioiden, yritysten ja muiden TKI-toimijoiden pitkäjänteistä, laajapohjaista yhteistyötä, kumppanuuksia ja kansainvälistymistä ja luodaan toimiva malli kansallisen vastinrahoituksen turvaamiseksi eri TKI-toimijoille. Tutkimus- ja innovaationeuvoston toiminnan uudistaminen ja sen roolin vahvistaminen edistäisi poikkihallinnollista ja sidosryhmien sitoutumista.

Toimenpiteen vaikutus

T&K-rahoituksen oikea kohdentaminen on tuottavuuden näkökulmasta ratkaisevan tärkeää. Strategisten kasvualojen ja painopisteiden valinnat ovat osa tutkimus- ja innovaatiopolitiikkaa nopeasti muuttuvassa globaalissa toimintaympäristössä ja monet OECD ja EU-maat jo hyödyntävät niitä tutkimus- ja innovaatiopolitiikassaan. Tavoitteena niissä on kestävä kasvu ja kilpailukyky sekä yhä useammin myös kestävyyssiirtymien edistäminen. Valintojen tuloksena T&K-toiminnan tuottavuus paranee ja toiminta nopeutuu, kun toimijat verkottuvat ja ekosysteemit vahvistuvat.

Tutkimus- ja innovaationeuvoston uudistaminen ja entistä vahvempi rooli TKI-politiikan johtamisessa edistäisi välillisesti suomalaisen TKI-toimintaympäristön ennakoitavuutta ja pitkäjänteisyyttä ja sitouttaisi eri hallinnonalat ja sidosryhmät, erityisesti yritykset ja tutkimusorganisaatiot, yhteisten strategisten tavoitteiden määrittelyyn ja toimeenpanoon. Tämä vahvistaisi Suomen TKI-järjestelmää ja sitä kautta Suomen kilpailukykyä ja houkuttelevuutta yhteistyön ja investointien kohteena.

Lisääkö toimenpide julkisia menoja lyhyellä aikavälillä?

Kyllä, mutta T&K-rahoituslain puitteissa. T&K-rahoituslain vaikutus julkisiin menoihin on huomioitu vuosien 2024–2027 julkisen talouden suunnitelmassa.

Edistetään T&K-rahoituksella yritysten ja tutkimusorganisaatioiden yhteistyötä

Toimenpiteen kuvaus

Yritysten, tutkimuslaitosten, korkeakoulujen ja muiden TKI-toimijoiden, kuten kaupunkien, pitkäjänteistä yhteistyötä voitaisiin vahvistaa. Tätä kautta tutkimuksen tuottama uusi tietämys siirtyisi nopeammin yritysten ja muun yhteiskunnan hyödynnettäväksi nopeuttaen myös uusien ratkaisujen käytäntöön tuomista. Business Finlandin T&K-lisärahoitusta voitaisiin kohdentaa tutkimusorganisaatioiden ja yritysten yhteistyöhön sekä yritysten kannalta relevanttiin, kestävyys siirtymää tukevaan tutkimukseen. Ohjelmatoiminnan ja rahoitusvälineiden kehittämistä voitaisiin jatkaa pitkäjänteisten TKI-kumppanuuksien tukemiseksi.

Toimenpiteen vaikutukset

Lyhyellä aikavälillä vaikutus näkyisi yritysten TKI-toiminnan, kotimaisten ja ulkomaisten TKI-investointien kasvuna sekä yritysten, investointien ja osaamisen saamisena Suomeen. Pidemmän aikavälin vaikuttavuus syntyisi TKI-toiminnan tulosten hyödyntämisestä yritysten korkean arvonlisän liikevaihdon, viennin, työllisyyden ja tuottavuuden kasvuna, uusien yritysten syntymisenä, toimialojen uudistumisena ja monipuolistumisena sekä yhteiskunnan hyvinvoinnin kasvuna. Yhteistyön ulkoisvaikutuksina osaaminen leviäsi tutkimuksesta yritysten hyödynnettäväksi sekä työntekijöiden liikkuvuuden kautta yritysten välillä.

Lisääkö toimenpide julkisia menoja lyhyellä aikavälillä?

Kyllä, mutta T&K-rahoituslain puitteissa. T&K-rahoituslain vaikutus julkisiin menoihin on huomioitu vuosien 2024–2027 julkisen talouden suunnitelmassa.

5.2 Koulutus ja osaaminen

Koulutuspoliittiset toimet talouskasvun edistämiseksi voidaan jakaa toisaalta koulutuksen kysyntää ja tarjontaa koskeviin toimenpiteisiin, ja toisaalta julkisrahoitteisen koulutuksen määrää, laatua ja kohdentumista koskeviin toimenpiteisiin. Näiden lisäksi myös oppimisen valmiudet vaikuttavat inhimillisen pääoman syntyyn koulutuksessa.

Koulutuksen osalta on kiinnitettävä huomiota erityisesti kahteen haasteeseen. Ensinnäkin Suomi on jäänyt selvästi jälkeen OECD-maiden kärkijoukosta korkea-asteen koulutuksen suorittaneiden nuorten aikuisten osuudessa. Tässä ensisijainen rajoite on korkeakoulutuksen tarjonta, eli aloituspaikkojen määrä ja niiden kohdentuminen.

Toiseksi haasteeksi on tunnistettu moninkertainen tutkintokoulutus sekä toisella että korkea-asteella. Tutkintokoulutuksen yksityiset ja yhteiskunnalliset hyödyt ovat matalampia, kun opiskelijalla on jo suoritettuna vastaavantasoinen tutkinto, verrattuna tilanteeseen

jossa opiskelija nostaa koulutustasoaan²⁸. Talouskasvun kannalta olisi toivottavaa, että osaamisen kehittämisessä ja ylläpidossa hyödynnettäisiin nykyistä paremmin lyhytkestoisempia, joustavia ja työn ohessa suoritettavia koulutuksia, mikä tukisi tutkintoon johtavan koulutuksen kohdistumista koulutustasoa nostavaan ja siten yhteiskunnallisesti tuottavampaan käyttöön. Myös työelämässä tapahtuvan oppimisen edistäminen tukee kyvykkyyttä vastata nopeammin työelämän tarpeisiin.

Työryhmä esittää kahta toimenpidekokonaisuutta: korkeakoulujen sisäänoton kasvattaminen ja koulutuspaikkojen kohdentumisen tehostaminen eri keinoin.

Näistä ensimmäistä työryhmä pitää niin kutsuttuna varmennettuna toimenpiteenä, joskin työryhmä suosittelee myös tarkastelemaan korkeakoulutuksen rahoituspohjan laajentamista tässä yhteydessä. Rahoituspohjan laajentaminen voi tarkoittaa esimerkiksi tutkintoon johtavan koulutuksen maksullisuutta tai opintojen perusteella maksettavien etuuksien alentamista. Rahoituspohjan laajentaminen vähentäisi toimenpiteestä julkiselle sektorille kohdistuvaa kustannuspainetta ja ehkäisisi julkiseen velkaantumiseen liittyvää riskiä.

Vaikka työryhmä katsoo, että uudistus todennäköisesti parantaisi julkisen talouden tasapainoa pitkällä aikavälillä, hyödyt ovat kustannuksia huomattavasti epävarmempia ja ne syntyvät vasta pidemmällä aikavälillä. Lisäksi on totta, että vaikka julkinen sektori hyötyy koulutuksen tuottamasta korkeammasta tuottavuudesta ja työllisyydestä, lisäkoulutuksen suurin hyötyjä on koulutettu itse.

Koulutuspaikkojen kohdentamisen osalta työryhmä katsoo, että paremman kohdentamisen vaikutukset julkiseen talouteen olisivat positiiviset, mutta koska tämän edistämisen keinojen valitseminen vaatii tarkempaa selvittämistä, tämä on katsottu potentiaaliseksi toimenpiteeksi. Mahdollisia keinoja on kuitenkin lukuisia, sekä koulutuksen tarjonnan että kysynnän puolella.

28 Kauhanen & Virtanen (2021).

5.2.1 Varmennetut toimenpiteet

Korkeakoulujen aloituspaikkojen lisääminen

Toimenpiteen kuvaus

Korkeakoulujen aloituspaikkoja voitaisiin lisätä erityisesti koulutuksiin, joihin on paljon hakijoita suhteessa aloituspaikkoihin, korkea koulutuksen tuotto ja korkea työllisyys. Tätä kautta koulutukseen osallistuvien ja tutkinnon suorittaneiden määrää taloudessa voitaisiin kasvattaa. Korkeakoulujen rahoitusta tulisi tällöin lisätä vastaavasti koulutuksen laadun säilyttämiseksi.

Toimenpiteen vaikutus

Toimenpide kasvattaisi julkisia menoja ja heikentäisi työllisyyttä lyhyellä aikavälillä, mutta pidemmällä aikavälillä vaikutus julkiseen talouteen kääntyisi todennäköisesti positiiviseksi. Vaikutusten mittaluokat riippuvat luonnollisesti siitä, kuinka paljon aloituspaikkoja lisätään. Esimerkiksi 10 000 aloituspaikan lisääminen lisää koulutuksen järjestämisen kustannuksia 300–400 miljoonalla eurolla, riippuen laskentaoletuksista, minkä lisäksi etuusmenot kasvavat lyhyellä aikavälillä. Julkisen talouden alijäämä kasvaa korkeimmillaan 400–600 miljoonaan euroon. Arviolta noin 20–30 vuoden kuluttua julkisen talouden tasapaino kääntyy positiiviseksi, nousten noin 400–500 miljoonalla eurolla julkista taloutta vahvistavaksi noin 50 vuoden kuluttua sisäänoton pysyvistä kasvattamisesta. Vaikutusarviot ovat herkkiä eri laskentaoletuksille, ja toimenpiteen pitkän aikavälin hyödyt ovat sitä epävarmempia, mitä suuremmasta aloituspaikkojen kasvusta on kyse. Toimenpiteen hyödyt ovat sitä korkeampia, mitä enemmän aloituspaikkoja saadaan kohdennettua nuorille ja ilman korkeakoulututkintoa oleville. Korkeakoulujen aloituspaikkojen lisäämistä on arvioitu erillisessä opetus- ja kulttuuriministeriön muistiossa.

Lisääkö toimenpide julkisia menoja lyhyellä aikavälillä?

Uudistus lisäisi menoja ja heikentäisi julkisen talouden tasapainoa lyhyellä aikavälillä, minkä lisäksi toimenpiteen julkisen talouden hyödyt ovat kustannuksia epävarmempia. Lyhyen aikavälin kustannuspaineen hillitsemiseksi työryhmä suosittelee tarkastelemaan mahdollisuuksia laajentaa korkeakoulutuksen rahoitus pohjaa esimerkiksi tutkintoon jättävän koulutuksen maksuttomuudesta luopumalla tai opintojen perusteella maksettavia etuuksia uudistamalla.

5.2.2 Potentiaaliset toimenpiteet

Koulutuksen kohdentamisen tehostaminen

Toimenpiteen kuvaus

Tutkintoon johtavan koulutuksen paikkoja voitaisiin kohdentaa nykyistä enemmän henkilöille, joilla ei ole vastaavantasosta tutkintoa, ja aloille joilta valmistuneiden työllisyys ja työvoiman ennakoitu kysyntä on korkeampaa. Mahdollisia keinoja on useita. Koulutuksen järjestäjien rahoitus- ja säädösohjauksella voidaan vaikuttaa järjestäjien mahdollisuuksiin ja kannustimiin koskien opiskelijavalintaa ja koulutuksen tarjontaa²⁹. Ennakointitiedon laadun kehittämällä ja tarjonnan mitoituspäätösten perustamisella nykyistä vahvemmin ennakointitietoon voidaan tukea koulutuspaikkojen tarkoituksenmukaista kohdentumista eri aloille ja alueille.

Jatkuvan oppimisen kysyntää, joka nykyisellään kohdistuu paljolti tutkintoon johtavaan koulutukseen, voitaisiin kohdistaa lyhytkestoisempiin koulutuksiin parantamalla näiden koulutusten tarjontaa (jatkuvan oppimisen palvelukeskuksen rahoitus, koulutuksen järjestäjien rahoitus- ja säädösohjaus) ja kysyntää (esimerkiksi aikuiskoulutustukea käytetään edelleen valtaosin tutkintoon johtavaan koulutukseen).

Toimenpiteen vaikutus

Mikäli toimenpiteellä saadaan kohdistettua olemassa olevia resursseja tavoitellulla tavalla, vaikutus julkiseen talouteen on positiivinen. Esimerkiksi toisen tai useamman korkeakoulututkinnon suorittaminen ei näytä tutkimuksen mukaan johtavan parempaan työmarkkinakehitykseen pitkällä aikavälillä³⁰, joten korkeakouluresssien kohdentaminen ensimmäistä tutkintoa suorittaville parantaisi rahoituksen vaikuttavuutta. Olemassa olevien resurssien käyttäminen ei lisää julkisia menoja, ja parempi kohdentaminen tarkoittaa korkeampaa yhteiskunnallista tuottoa tarjotulle koulutukselle. Epävarmuutta on kuitenkin siitä, miten eri toimenpiteillä voidaan parhaiten vaikuttaa koulutusresurssien kohdentumiseen.

Lisääkö toimenpide julkisia menoja lyhyellä aikavälillä?

Lähtökohtaisesti ei, mutta riippuu yksityiskohdista.

29 Keinoja ovat esimerkiksi toisen tutkinnon tarjoamisen rahoituskannustimien kehittäminen, nykyisen yhden paikan säännöksen kiristäminen ja nykyistä suurempien ensikertalaiskiintiöiden käyttö.

30 Virtanen & Vanhala (2023).

Työvoima- ja osaamistarpeiden ennakointi koulutuspolitiikan näkökulmasta

Toimenpiteen kuvaus

Tavoitteena on työvoima- ja osaamistarpeiden ennakkoinnin kehittäminen siten, että hallituskauden päättyessä työ- ja elinkeinoministeriön ja muiden toimijoiden tuottamat lyhyen ja keskipitkän aikavälin ennakoitintiedot muodostavat loogisen kokonaisuuden. Valtionhallinnon työvoima- ja osaamistarpeiden ennakkoinnissa tulisi selkeyttää toimijoiden väliset roolit ja prosessit. Ennakointi mahdollistaisi työpaikkojen nopeamman täyttämisen ja koulutusten suuntaamisen osaamistarpeisiin. Ennakoinnissa olisi tunnistettava elinkeinoelämän uusien nousevien alojen työvoimatarpeet ja kuvattava, miten koulutusjärjestelmä näihin tarpeisiin vastaa.

Toimenpiteen vaikutus

Täsmäkoulutukset vaikuttavat nopeasti, samoin pienet osaamiskokonaisuudet. Tutkintoon johtava koulutus vaikuttaa hitaammin. Ennakointi parantaisi työn kysynnän ja tarjonnan kohtaamista ja vähentää työttömyyttä ja tukisi talouden tuottavuutta. Ennakointi parantaa yksilöiden mahdollisuuksia kehittää osaamista ja osallistua työmarkkinoille. Tuloksellinen ennakoitintoiminta vaikuttaa myönteisesti talouden kasvuun ja työllisyyteen.

Lisääkö toimenpide julkisia menoja lyhyellä aikavälillä?

Mikäli työvoima- ja osaamistarpeiden ennakointia kehitetään nykyisten resurssien puitteissa, ei toimenpide lisää julkisia menoja.

5.3 Investointiympäristö ja julkinen hallinto

Investointiympäristön näkökulmasta työryhmä on tunnistanut eräitä potentiaalisia toimenpiteitä. Näitä ovat muun muassa ympäristöllisten menettelyiden ja muiden investointien kannalta keskeisten lupamenettelyiden kehittäminen, mikä voisi vauhdittaa vihreän siirtymän investointeja ympäristönsuojelun tasosta tinkimättä. Kilpailun edistämiseksi voitaisiin työryhmän näkemyksen mukaan tarkastella toimialakohtaisesti alalle tuloa estävää regulaatiota ja purkaa muita mahdollisia alalle tulon esteitä. Lisäksi yritystukien painopistettä tulisi työryhmän näkemyksen mukaan siirtää säilyttävistä tuista kohti uudistavia tukia.

5.3.1 Potentiaaliset toimenpiteet

Ympäristölliset menettelyt ja luvitus

Toimenpiteen kuvaus

Ympäristöllisiä menettelyjä ja muita investointien kannalta keskeisiä lupamenettelyjä uudistetaan tavoitteena se, että Suomi on erityisesti vihreän siirtymän investoinneille globaalisti houkutteleva kohde. Menettelyjä tehostetaan sujuvammiksi ja ennakoitavammiksi. Menettelyjä sujuvoitetaan kehittämällä hallintoa ja lainsäädäntöä, digitalisaatiota (Luvat ja valvonta -palvelut ja muut järjestelmät) sekä tiivistämällä viranomaisten välistä vuorovaikutusta. Vihreän siirtymän etusijalainsäädäntöä kehitetään eteenpäin saatujen kokemusten pohjalta.

Ympäristöllisten menettelyjen kehittämistä jatketaan tavoitteena menettelyjen yhdentäminen kohti valtakunnallisen mallin kautta toteutettavaa yhden luukun lainsäädäntöä ja lupaa. Kehitystyö tehdään ympäristönsuojelun tasosta ja yhteiskunnan turvallisuudesta tinkimättä. Tavoitteena on vakaa sääntely-ympäristö. Työryhmä ei ota kantaa hallintorakenteen muutoksiin.

Toimenpiteen vaikutukset

Investointien vauhdittamisella on myönteisiä vaikutuksia niin talouden ja BKT:n kasvuun, työllisyyteen, tuottavuuteen, vientiin, yritysten liikevaihtoihin ja kannattavuuteen sekä ulkomaisen pääoman määrän kasvuun.

Lupajärjestelmään tehtävillä muutoksilla voi olla ison mittakaavan ilmastovaikutuksia, sillä investoinnit voivat hillitä globaalia ilmastomuutosta. Lupamenettelyjen ennustettavuuden lisääminen parantaisi lupaprosessien nykytilaa, joten sillä voisi olla suotuisia vaikutuksia investointihankkeiden käynnistymiseen.³¹

Lisääkö toimenpide julkisia menoja lyhyellä aikavälillä?

Mahdolliset kustannukset riippuvat toimenpiteen yksityiskohdista. Suomen kestävän kasvun ohjelmassa on varattu hallinnossa (viranomaiset, tuomioistuimet) tarvittavien lisäresurssien rahoitus vuoteen 2026 asti. Suomen kestävän kasvun ohjelmassa on varattu hallinnolle (viranomaiset, tuomioistuimet) lisäresursseja yhteensä 12 miljoonaa euroa vuosille 2021–2024. Lisäksi kehysriihessä 2022 hallitus päätti, että vihreän siirtymän investointeja vauhditetaan valmistelemalla niitä koskevien investointien määräaikainen etusija lupakäsittelyssä ja kansallisia lisäresursseja kohdennettiin lupamenettelyihin yhteensä 42,4 miljoonaa euroa vuosille 2022–2026. Digitaalisten ratkaisujen kehitys ja ylläpito vaati vuositasolla 3–5 miljoonan euron lisämäärärahan valtion budjetista.

31 Attila ym. (2021).

Kestävää kasvua edistävät julkiset hankinnat

Toimenpiteen kuvaus

Julkisia hankintoja on mahdollisuus hyödyntää strategisesti huomattavasti nykyistä paremmin muun muassa yritysten kasvun, työllisyyden, innovaatiotoiminnan sekä ympäristön näkökulmista. Julkinen sektori käyttää vuosittain 47 miljardia euroa (noin 20 prosenttia BKT:sta) julkisiin hankintoihin. Tästä ostot kilpailluilta markkinoilta ovat 31 miljardia euroa³². Tätä julkisen sektorin merkittävää ostovoimaa voitaisiin käyttää nykyistä tehokkaammin kestävyys siirtymien edistämiseksi sekä palvelujen laadun ja tuottavuuden kehittämisessä. Uusien ratkaisujen ja teknologioiden kehittäminen ja käyttöönotto julkisen sektorin ja yritysten yhteistyönä kannustaisi yrityksiä innovoimaan, tarjoaa liiketoimintamahdollisuuksia ja referenssejä sekä voisi parantaa tuottavuutta. Lisäämällä kestävien ja innovatiivisten hankintojen määrää julkinen sektori voi vaikuttaa omalta osaltaan kestävyystavoitteiden saavuttamiseen³³.

Toimenpiteen vaikutus

Euroopan komissio jakaa innovatiiviset hankinnat kahteen kategoriaan: T&K-hankintoihin, joissa EU-tavoite on kolme prosenttia, ja innovatiivisten ratkaisujen hankintoihin, joissa Euroopan Unionin tavoite on 17 prosenttia. Komissio pitää 20 prosentin innovatiivisten hankintojen tasoa niin sanottuna terveen talouden tasona. Se turvaa julkisen sektorin riittävän nopean uudistumisen ja tukee yritysten ja talouden kilpailukykyä. Innovatiivisilla hankinnoilla on tärkeä asema julkisten palveluiden tuottavuuden parantamisessa. Kestävät innovatiiviset julkiset hankinnat voivat parantaa pitkän aikavälin tuottavuutta tarjoamalla kestäviä ratkaisuja yhteiskunnan monimutkaisiin ongelmiin, luomalla markkinoita uusille ratkaisuille ja mahdollistamalla vientireferenssejä.

Lisääkö toimenpide julkisia menoja lyhyellä aikavälillä?

Riippuu yksityiskohdista. On syytä huomioida, että julkisten varojen tehokkaan käytön lisäksi asetettavilla tavoitteilla voi olla kielteisiä vaikutuksia tarjoajien lukumäärään ja siten kilpailun toteutumiseen³⁴. Kilpailun puutteen taas on havaittu olevan yhteydessä korkeampiin hintoihin.

32 Merisalo ym. (2021).

33 Merisalo ym. (2021), Valtiovarainministeriö (2020).

34 Tukiainen ym. (2023).

Toimialakohtaisen alalle tulon esteiden purkaminen

Toimenpiteen kuvaus

Kilpailun edistämiseksi voitaisiin toimialakohtaisesti tarkastella sääntelyä, joka rajoittaa markkinoille tuloa. Sääntelyä hallitusti purkamalla voitaisiin lisätä kilpailua toimialakohtaisesti valituilla liiketoiminta-aloilla.

Toimenpiteen vaikutus

Kilpailu- ja kuluttajaviraston arvion mukaan linja-autoliikenteessä on kilpailua vapauttamalla saavutettu merkittäviä yhteiskunnallisia hyötyjä. Kun linja-autoliikenteen markkinoillepääsy vapautettiin, laskivat linja-autoliikenteen hinnat noin 30 prosenttia kaupunkien välisessä liikenteessä. Tämä johti myös junaliikenteen hintojen laskuun noin 20 prosentilla, sillä lisääntynyt linja-autoliikenteen tarjonta johti hintakilpailuun liikennemuotojen välillä³⁵. Vastaavia hyötyjä voisi olla mahdollista saavuttaa myös muita markkinoita avaamalla.

Lisääkö toimenpide julkisia menoja lyhyellä aikavälillä?

Ei lisää.

Lisätään synergioita vienninedistämisen ja innovaatiotuen välillä

Toimenpiteen kuvaus

Vienninedistämistoimet eivät ole lisänneet suomalaisten yritysten vientiä merkittävästi³⁶. Yritysten viennin edellytyksiä voidaan vahvistaa kohdistamalla vienninedistämispalveluita pk- ja midcap-yrityksille, joilla on korkeat teknologiset valmiudet. Lisäksi yhteistyötä voitaisiin lisätä pohjoismaisten vienninedistämistoimistojen ulkomaisten toimintojen kanssa. Viennin edistämistä tulisi integroida vahvemmin innovaatiotuen aikaisempiin vaiheisiin.

Toimenpiteen vaikutus

Toimenpiteellä olisi lähtökohtaisesti suotuisia vaikutuksia tuottavuuteen, mutta vaikutukset jäävät todennäköisesti kansantalouden näkökulmasta pieniksi. Toimenpide vaikuttaisi tuottavuuteen mahdollisesti muutaman vuoden aikajänteellä. Toimenpiteen vaikutuksista tuottavuuteen tai julkiseen talouteen ei voida esittää tarkkoja arvioita, ja vaikutusten suuruus riippuu toimenpiteen yksityiskohdista.

Lisääkö toimenpide julkisia menoja lyhyellä aikavälillä?

Riippuu yksityiskohdista. Mikäli vienninedistämistoimenpiteitä edistettäisiin nykyisten resurssien puitteissa, ei toimenpide aiheuttaisi julkisia menoja lyhyellä aikavälillä.

35 Buri ym. (2022).

36 OECD (2022).

Hallinnon automaattisen päätöksenteon lisääminen

Toimenpiteen kuvaus

Uuden yleislainsäädännön (HE 145/2022 vp) puitteissa voidaan edistää automaattista päätöksen tekoa hallinnon prosesseissa. Tarvittaessa korjataan erityislainsäädäntöä yleislainsäädännön mukaiseksi. Tuetaan virastoja ja kuntia automaattiseen päätöksentekoon siirtymisessä.

Toimenpiteen vaikutukset

Toimenpide parantaa julkisen hallinnon tuottavuutta ja poistaa yrityksiltä ja kansalaisilta hallinnollista taakkaa.³⁷ Automatisoitavan prosessin volyymi, prosessisäästö sekä hallinnollisen taakan määrä vaikuttavat tuottavuuspotentiaaliin. Vaikutukset ovat ulosmittavissa muutamassa vuodessa siirtymäaikojen jälkeen. Toimenpide vaatii julkisia investointeja ja rahoitusta, mutta positiiviset vaikutukset alkavat kumuloitua, kun uudenmuotoinen toiminta käynnistetään.

Lisääkö toimenpide julkisia menoja lyhyellä aikavälillä?

Kyllä. Määräraharaharpeen laajuus riippuu lopullisista yksityiskohdista.

Yritysten kansainvälisen kasvun tukeminen ja rahoituksen kehittäminen

Toimenpiteen kuvaus

Viennin ja kansainvälisen kasvun edistäminen on Suomen elinkeinopoliittinen prioriteetti. Tavoitteena on viennin osuuden kasvattaminen lähemmäs pohjoismaisia verrokkimaita 50 prosenttiin Suomen BKT:sta vuoteen 2030 mennessä kehittämällä yritysten kansainvälistymispalveluja pitkäjänteisesti ja yrityksille ennustettavasti. Yritysten kansainvälistymispalveluverkoston (Team Finland) palveluiden laadun sekä toiminnan tehokkuuden ja vaikuttavuuden tulisi vastata yritysten kysyntään ja kasvun tarpeisiin sekä globaalien markkinoiden arvoverkostojen haasteisiin aiempaa strategisemmilla maa- ja toimialavalinnoilla sekä tehokkaammalla palveluiden kohdentamisella.

Julkisen yritysrahoitusjärjestelmän toimivuus ja vienninrahoituksen kansainvälinen kilpailukyky erityisesti pk-yritysten ja parempaa lisäarvoa tuovien toimialojen viennin edistämiseksi voitaisiin varmistaa osana Suomen kauppapoliittisia tavoitteita. Finnveran toimintaa koskeva kokonaislainsäädäntöuudistus, jonka tavoitteena on parantaa julkisen vienninrahoitusjärjestelmän kansainvälistä kilpailukykyä, voitaisiin toteuttaa.

³⁷ https://www.eduskunta.fi/FI/naineduskuntatoimii/kirjasto/aineistot/kotimainen_oikeus/LATI/Sivut/yleislainsaadanto-automaattiselle-paatoksenteolle.aspx

Toimenpiteen vaikutukset

Team Finland -vaikuttavuusarvioinnin³⁸ mukaan kansainvälistymispalveluiden käyttö nopeuttaa pk- ja midcap-yritysten tuloa ja laajentamista uusille kansainvälisille markkinoille. Vientiyritysten tuottavuus on muita yrityksiä suurempi ja ero muihin kasvaa edelleen vientitoiminnan laajetessa. Vienti tukee Suomen talouden muutosta kohti tuottavampia yrityksiä, joilla on tulevaisuuden kasvupotentiaali.

Vaikuttavuustavoitteiden saavuttamiseen voitaisiin vaikuttaa ylläpitämällä Business Finlandin määrärahataso. Toimilla arvioidaan olevan positiivinen vaikutus suomalaisen yritystoiminnan kehittymiseen ja siten sekä työllisyyteen että talouden kasvuun. Finnveran takauksella on keskeinen merkitys rahoituksen saannissa ja myös omistajanvaihdoksissa. Business Finlandin asiakkaat arvioivat, että 10 prosenttia heidän viennistään kaukaisille markkinoille oli seurausta Business Finlandin kanssa tehdystä yhteistyöstä. Viennin kasvu tukee taloudellista aktiivisuutta läpi Suomen kansantalouden kasvattamalla työllisyyttä, kiihdyttämällä talouskasvua ja parantamalla kauppatasetta.

Lisääkö toimenpide julkisia menoja lyhyellä aikavälillä?

Ei lisää, mikäli määrärahataso pidetään entisellään.

Siirretään yritystukien painopistettä säilyttävistä tuista kohti uudistavia tukia**Toimenpiteen kuvaus**

Yritystukijärjestelmän keskeinen tavoite on kannustaa yritykset investoimaan uudistumiseen, pitkän aikavälin tuottavuuteen ja kasvuun. Tavoitteena on edistää kestävää julkista taloutta ja tehdä yritysten toimintaympäristöstä kilpailuneutraalimpaa sekä kansainvälisesti kilpailukykyisempää pitkällä aikavälillä. Tukien painopiste ei nykyisin ole pitkän aikavälin tuottavuudessa ja vain hyvin pieni osa tuista kohdentuu täysin uudistaviin, vihreää siirtymää ja digitalisaatiota edistäviin tukiiin³⁹.

Toimenpiteen vaikutukset

Suuntaamalla yritystukia nykyistä enemmän kohteisiin, joilla arvioidaan olevan myönteinen vaikutus pitkän aikavälin tuottavuuskehitykseen, voitaisiin edistää talouden uudistamista ja pitkän aikavälin kilpailukykyä.

Lisääkö toimenpide julkisia menoja lyhyellä aikavälillä?

Ei lisää.

38 Salminen ym. (2022).

39 Parlamentaarisen TKI-työryhmän loppuraportti (2022).

Yrityksen digitalous -hankkeen toimeenpano

Toimeenpiteen kuvaus

Työ- ja elinkeinoministeriö on asettanut Yrityksen digitalous -hankkeen 15.6.2021–31.12.2024. Suomen kestävän kasvun ohjelmaan sisältyvä hanke on poikkihallinnollinen⁴⁰. Hanke toteuttaa osaltaan Suomen digitaalisen kompassin⁴¹ tavoitteita sekä liiketoimintatapahtumalähtöisen kehittämisen mallia. Hankkeella ja sen jatkotoimenpiteillä luodaan toimintaympäristö, jossa yritysten rakenteisessa muodossa olevat taloustiedot liikkuvat eri osapuolten välillä saumattomasti, reaaliaikaisesti ja turvallisesti. Hanke ja sen jatkotoimenpiteet mahdollistavat laajan liiketoimintatapahtumien digitalisoinnin ja automatisoinnin. Lisäksi luodaan edellytykset viranomaisraportoinnin automatisoimiselle.

Toimeenpiteen vaikutukset

Toimenpide vähentää kustannuksia hallinnollisten prosessien tehostuessa sekä lisää tehokkuutta kaupankäynnin prosessien (tilaukset, laskutus) ja muun muassa rahoituksen prosessien nopeutuessa. Kustannussäästöt kohdistuvat sekä yrityksiin että viranomaisiin.

Yritysten taloushallinnon digitalisoituminen ja reaaliaikaisen talousdatan syntyminen luo edellytykset yritysten liiketoimintaprosessien kehittämiseksi sekä viranomaisraportoinnin ja rakenteisen tiedon käsittelyn automatisoimiselle.

Lisääkö toimenpide julkisia menoja lyhyellä aikavälillä?

Kyllä. Toimenpide lisää julkisia menoja 2024–2028 yhteensä 14–30 miljoonaa. Summa riippuu siitä, mitkä virastojen tietojärjestelmä uudistuksista toteutettaisiin tällä aikavälillä.

5.4 Kasvuohjelmia ja strategioita

Työryhmä on yksittäisten toimenpiteiden lisäksi tunnistanut myös eräitä laajempia strategisia kokonaisuuksia, joiden edistäminen voi luoda pohjaa kestäväälle talouskasvulle. Esimerkiksi tällaisista laajemista kokonaisuuksista ova muun muassa vihreän ja digitaalisen siirtymän mahdollisuuksien hyödyntäminen sekä keskisuurten yritysten kasvuohjelma. Listatut ehdotukset ovat laajoja kokonaisuuksia, jotka voivat vahvistaa kestävän kasvun mahdollisuuksia pitkällä aikavälillä. Niitä ei kuitenkaan tulisi laskea mukaan julkisen talouden tasapainottamistavoitteen saavuttamisessa. Laajempien kokonaisuuksien ja kasvuohjelmien vaikuttavuutta voi olla vaikea arvioida edes jälkikäteen.

⁴⁰ Hankkeessa ovat mukana Patentti- ja rekisterihallitus, Verohallinto, Digi- ja väestötietovirasto sekä Tilastokeskus.

⁴¹ Valtioneuvoston selonteko VNS 10/2022.

Kasvua tukeva vihreän siirtymän teemakokonaisuus

Toimenpiteen kuvaus

Talouden kestäväää kasvua ja tuottavuutta voitaisiin pyrkiä vauhdittamaan kohdentamalla TKI-panostuksia tukemaan digivihreää kasvuja sekä investointeja yksityistä rahoitusta vivuttaen. Uusien kestävien tuotteiden ja ratkaisujen testaamiselle, demonstraatiolla ja pilotoinnille teollisessa mittakaavassa voitaisiin suunnata julkista rahoitusta jakamaan yksityisten toimijoiden riskiä, mikä voisi edistää suomalaisten yritysten kilpailuasemaa vihreiden ratkaisujen markkinalla.

Toimenpiteen vaikutus

Vihreän siirtymän vähähiiliratkaisut voisivat avata suomalaisyrityksille merkittäviä globaaleja liiketoimintamahdollisuuksia, jotka tukevat talouden ja työllisyyden vahvistumista. Valtaosa vihreän siirtymän investoinneista on markkinaehtoisia. Julkisen rahoituksen tehtävä on täydentää yksityistä rahoitusta jakamalla riskiä ja vivuttamalla rahoitusta erityisesti kapeikkoalueille. Vihreän siirtymän edellyttämät investoinnit voivat kasvattaa taloudellista toimeliaisuutta ja työllisyyttä. Uusien ratkaisujen kehittäminen ja käyttöönotto puolestaan osaamista ja tuottavuutta.

Lisääkö toimenpide julkisia menoja lyhyellä aikavälillä?

Kyllä. Tarkemmat toimenpide-ehdotukset määritettäisiin teemakokonaisuuden valmistelussa.

Investointien edistämishjelma

Toimenpiteen kuvaus

Talouden kestäväää kasvua, kilpailukykyä, pitkän ajan kasvuedellytyksiä ja tuottavuutta voitaisiin parantaa edistämällä Suomeen sijoittuvia investointeja. Suomi on jäänyt investoinneissa jälkeen keskeisiin verrokkimaihin verrattuna. ICT-investointien osuus tuotannollisista investoinneista (pois lukien asuinrakennukset) oli vuonna 2017 Suomessa 12 %, kun osuus Ruotsissa on 22 % ja Yhdysvalloissa 19 %⁴². Investointien edistämistä tukemaan voitaisiin käynnistää poikkihallinnollinen ohjelma. Tavoitteena olisi vahvistaa Suomen investointiympäristön houkuttelevuutta ja lisätä Suomeen suuntautuvia investointeja – erityisesti digivihreää siirtymää, kestäväää talouskasvua ja tuottavuuden kasvua tukevia investointeja. Jatketaan tavoitteellista poikkihallinnollista työtä luvituksen sujuvoittamiseksi. Ohjelman painotuksena olisivat erityisesti sellaiset kansainvälisesti toimivien kotimaisten ja ulkomaisten yritysten investoinnit, joista Suomi kilpailee muiden maiden kanssa. Yksityisten investointien kasvulla on myönteisiä vaikutuksia talouden kasvuun, tuottavuuteen ja työllisyyteen. Maailman maat kilpailevat entistä kovemmin etenkin

42 Pohjola (2020).

vihreän siirtymän investoinneista keskenään. Investointien lisääminen edellyttää yksityisiin investointeihin kannustavan julkisen rahoituksen lisäämistä esimerkiksi TKI- ja investointitukiin ja infrastruktuuri-investointien rahoitukseen.

Toimenpiteen vaikutukset

OECD:n mukaan kansainväliset investoinnit hyödyttävät Suomen taloutta monin tavoin⁴³. Ulkomaisessa omistuksessa olevien yritysten osuus oli vuonna 2018 alle 2 % kaikista Suomessa toimivista yrityksistä, mutta niiden osuus yhteenlasketusta liikevaihdosta oli lähes neljännes ja työvoimasta 17 %. Kumppanuuksilla kotimaisten yritysten kanssa ja yritysten sisäisellä työvoiman liikkuvuudella ulkomaiset monikansalliset yritykset edistävät innovatiivisen teknologian leviämistä. Monikansalliset ulkomaiset yritykset avaavat pääsyä globaaleihin tuotantoverkkoihin ja kansainvälisille markkinoille, mikä edistää Suomen vientiä. Investointien edistämishjelman tavoitteena olisi päästä muiden Pohjoismaiden tasolle määrällisillä tavoitteilla – yksityiset investoinnit/BKT (%), suorien ulkomaisten sijoitusten kanta/BKT (%), vihreän siirtymän investoinnit (euroa; %/BKT).

Lisääkö toimenpide julkisia menoja lyhyellä aikavälillä?

Kyllä. Tarkemmat toimenpide-ehdotukset määritettäisiin edistämishjelmassa.

Teollisuuspoliittinen ohjelma

Toimenpiteen kuvaus

Kestävää kasvu, kilpailukyky, uudistuminen ja tuottavuuden kasvu edellyttävät teollisuuspolitiikan uutta vaihetta eli uusteollistamista. Elinkeinorakenteen uudistumista ajatellen voitaisiin laatia laaja-alainen poikkihallinnollinen teollisuusohjelma yhteistyössä sidosryhmien kanssa ja luoda sille tarkoituksenmukainen johtamisrakenne. Ohjelma tukisi yritysten toimintaympäristön kehittymistä, yksityisten investointien syntymistä ja kansallisten osamiskeskittymien pitkäjänteistä kehittymistä.

Tärkeimpänä toimenpiteenä käynnistettäisiin 3–5 laaja-alaista strategista teemakonaisuutta. Strategian osa-alueita ovat kohdennetut digivihreän siirtymän kasvavat TKI-panostukset, teollisuuden vetystrategia, mineraalistrategia, datatalouden ja 6G-ohjelmakonaisuudet, julkisen vienninrahoitusjärjestelmän kehittämisen ja osaavaan pääoman saatavuuden lisäämisen toimet sekä investointien edistämishjelma.

43 OECD (2021).

Toimenpiteen vaikutukset

Ohjelman toimeenpano tukisi yritysten toimintaympäristön kehittymistä, investointeja ja osaamiskeskittymien pitkäjänteistä kehittymistä. Se voisi lisätä lyhyellä ja ennen kaikkea pitkällä aikavälillä yritysten kilpailukykyä, kasvua sekä tätä kautta työllisyyttä ja verokerlymää suoraan ja välillisesti. Panostukset vihreään siirtymään voisivat kasvattaa suomalaisyritysten ratkaisujen globaalia päästövähennävaikutusta sekä nopeuttaisivat teollisuuden omien päästöjen vähentämistä. Ohjelma tukisi koko yhteiskunnan resilienssiä ja huoltovarmuuden kehittymistä.

Lisääkö toimenpide julkisia menoja lyhyellä aikavälillä?

Ei lisää.

Datatalouden vahvistaminen ja datan käytön edistäminen**Toimenpiteen kuvaus**

Suomalaisilla yrityksillä on hyvät lähtökohdat digitalisaation hyödyntämisessä, mutta keskeisenä haasteena on digikyvykkyyksien ja -investointien sekä T&K-panostusten muuttaminen korkeamman lisäarvon datapohjaiseksi liiketoiminnaksi. Haasteen ratkaisemiseksi voitaisiin käynnistää datatalouden ohjelmakokonaisuus, joka edistäisi yritysten digitaalista ja vihreää kaksoissiirtymää, uudistumista ja tuottavuuden kasvua. Ohjelmakokonaisuus vahvistaisi yritysten uudistumis- ja kilpailukykyä nopeasti kirstyvässä teknologisessa kilpailussa. Ohjelma kasvattaisi suomalaisyritysten edelläkävijyyttä lupaavimpien teknologioiden kuten tekoälyn hyödyntämisessä, digitaalisen ja vihreän kaksoissiirtymän ratkaisujen kehittämisessä, pk-yritysten digikyvykkyyden edistämässä sekä digiosaamisessa. Ohjelman osana voitaisiin valmistella kansallinen kvanttistrategia ja tuettaisiin suomalaisen 6G- ja konnektiviteettiosaamisen edelläkävijyyttä.

Toimenpiteen vaikutukset

Arvion mukaan EU:n datatalouden vaikutus bruttokansantuotteeseen kasvaisi noin 3,7 prosentista vuonna 2021 5,3–6,6 prosenttiin vuonna 2030⁴⁴. Eri mittarein Suomen ennustettu kasvuvauhti datataloudessa ja datamarkkinoilla vuoteen 2030 on ilman määrätietoisia toimia hitaampaa kuin muualla. OECD:n selvityksen mukaan harvat yritykset hyödyntävät digitaalista dataa, vaikka sillä on todistettu potentiaali nostaa tuottavuutta, parantaa innovoimista ja luoda liiketoimintamalleja.

Lisääkö toimenpide julkisia menoja lyhyellä aikavälillä?

Kyllä. Tarkemmat toimenpide-ehdotukset määriteltäisiin ohjelmakokonaisuudessa.

44 Euroopan komissio (2022).

Kiertotalouden kasvuohjelma

Toimenpiteen kuvaus

Kiertotaloustoimien, kuten vaihtoehtoisten materiaalien ja materiaalivirtojen hyödyntämismahdollisuuksien kehittämiseksi yritykset hyötyisivät innovaatiotoimintaa tukevasta rahoituksesta, joka ei suoraan edellytä uuden liiketoiminnan syntymistä. Kiertotalouden investointitukirahoitusta voitaisiin vahvistaa pilotti- ja demohankkeille sekä ensimmäisille kaupallisen mittakaavan hankkeille. Keskeisiä teemoja ovat muun muassa korkean jalostusarvon materiaali-innovaatiot, tuotteiden ja materiaalien teollinen uudelleenkäyttö ja kierrätys, palvelu- ja jakamisliiketoimintamallit, kuluttajien kiertotalouspalvelut, tekstiilien kiertotalousratkaisut sekä rakennusosien uudelleenkäyttö ja kierrätys. Tavoitteena on tuplata resurssituottavuus vuoteen 2035 mennessä.

Toimenpiteen vaikutus

Suuntaamalla TKI- ja investointitukirahoitusta hiilineutraalin kiertotalouden keskeisiin muutosalueisiin ja innovatiivisiin hankkeisiin voitaisiin vahvistaa luonnonvarojen tehokkaampaan hyödyntämiseen perustuvaa kestäväää kasvua sekä Suomen strategista energia- ja materiaaliomavaraisuutta. Tavoitteena on vahvistaa suomalaista kiertotalousliiketoimintaa ja siihen liittyvää teknologiavientiä sekä liiketoiminnan uudistumista kohti hiilineutraalisuutta ja resurssitehokkuutta. Kustannusten näkökulmasta esimerkiksi pakkausmuovien kierrätyksen lisäämisellä voidaan vähentää Suomen EU:lle maksaman niin sanotun muovi-omavaran määrää.

Lisääkö toimenpide julkisia menoja lyhyellä aikavälillä?

Kyllä, mutta ohjelmaa voitaisiin toteuttaa osin painottamalla kiertotaloustoimenpiteitä nykyisen T&K-rahoituksen puitteissa.

Vähähiilinen vetytalousstrategia

Toimenpiteen kuvaus

Suomi tavoittelee Euroopan johtavaa asemaa vetytaloudessa. Hallituskauden alussa voitaisiin laatia teollisuuden vetystrategia, joka määrittelisi tavoitteet ja toimet, joilla tavoite saavutetaan. Valtio voisi vauhdittaa vetytalouden kehitystä osallistumalla riskinjakoon tukemalla TKI-toimintaa ja investointeja. Teollisuuden investointeja voi edistää erilaisin regulatorisin toimin sekä EU:n että kansallisella tasolla. Valtiolla on myös mahdollistava rooli vetyinfrastruktuurin synnyttämisessä.

Toimenpiteen vaikutukset

Vetytalous tukee suomalaisen teollisuuden uudistumista ja vähähiilisiin tuotteisiin perustuvan korkean jalostusarvon vientiliiketoiminnan kasvua. Tavoitteena on nopeuttaa teollisuuden vetysiirtymää ja edistää puhtaaseen vetyyn perustuvien teollisten investointien toteutumista. Toteutuessaan investointien vaikutukset näkyisivät kattavasti talouden

kasvussa, vientituloissa, julkisessa taloudessa (verotulot) työllisyydessä kuin teollisuuden päästöissäkin. Yksittäiset teollisuuden vihreän siirtymän investoinnit voivat olla useita miljardeja euroja. Strategian onnistunut toteutus voisi tuoda Suomeen useita tämän kokoluokan investointeja, joiden kansantaloudellinen ja esimerkiksi työllisyysvaikutus on merkittävä. Investoinnit tuovat Suomeen lisää ulkomaista pääomaa, rakentavat korkean tason osaamista ja voivat lisätä vientiä.

Lisääkö toimenpide julkisia menoja lyhyellä aikavälillä?

Kyllä. Tarkemmat toimenpide-ehdotukset määriteltäisiin strategian valmistelussa. T&K-rahoituksen osalta lisäykset tapahtuisivat T&K-rahoituslain puitteissa.

Keskisuurten yritysten kasvuohjelma

Toimenpiteen kuvaus

Keskisuuret yritykset ovat kasvun kannalta keskeinen yritysjoukko, jolla on myös osoitettua kasvuhalukkuutta. Ne työllistävät ja tuottavat merkittävää liikevaihtoa ja arvonlisää talouteen, mutta ovat kaukana potentiaalistaan. Yritykset tarvitsevat kannusteita ja vahvempaa otetta erityisesti kansainvälistymiseen, T&K:n hyödyntämiseen kasvussa ja uudistumisessa sekä yritysten väliseen yhteistyöhön. Kasvun vauhdittamisessa markkinaehtoisen rahoituksen saatavuudella ja osaavalla pääomalla on keskeinen asema, samoin kuin julkisilla yrityspalveluilla.

Yrityspalveluita olisi mahdollista kohdentaa erityisesti kasvuhakuisiin kansainvälistyviin keskisuuriin yrityksiin. Kasvupolitiikan valinnoilla tuetaan uudistumiskykyisten kasvuyritysten systemaattista ja pitkäjänteistä kehitystä. Keskisuuria yrityksiä voitaisiin valjastaa vahvuusalueidensa vetureiksi ja niiden ympärille voitaisiin kehittää pitkäjänteisesti kansainväliseen kasvuun pystyviä ekosysteemejä.

Toimenpiteen vaikutukset

Toimilla keskisuurten yritysten kasvu voisi nopeutua, mikä lisäisi kansainvälistä kauppaa ja työllisyyttä. Suomen vahvuuksiin nojaavat ekosysteemit vahvistuisivat ja loisivat uusia tuotteita ja palveluja kansainvälisille markkinoille. T&K-toiminta ja siihen liittyvä yhteistyö voisi lisääntyä. Toimet vaikuttaisivat positiivisesti asteittain hallituskauden aikana ja sen jälkeen.

Lisääkö toimenpide julkisia menoja lyhyellä aikavälillä?

Ei mikäli nykyisten yrityspalveluiden kohdennusta muutetaan olemassa olevan rahoituksen puitteissa. T&K-rahoituksen osalta lisäykset tapahtuisivat T&K-rahoituslain puitteissa.

LÄHTEET

- Alasalmi, J., Alimov, N., Ansala, L., Busk, H., Huhtala, V-V., Kekäläinen, A., Keskinen, P., Ruuskanen, O-P, Vuori, L. (2019). Työttömyyden laajat kustannukset yhteiskunnalle. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 16/2019.
- Arendt, Jacob Nielsen (2022). Labor market effects of work-first policy for refugees. *Journal of Population Economics*.
- Attila, Mikko (2021). Syyt yli vuoden kestäneisiin ympäristölupahakemusten käsittelyaikoihin aluehallintovirastoissa 2018–2020. Ympäristöministeriön julkaisuja 2021:35.
- Buri, Riku; Heinonen, Miika; Kanervo, Jonatan ja Karjalainen, Joel (2022). The Effects of Entry Deregulation: Evidence from Passenger Transport. KKV Working Papers 1/2022.
- Euroopan komissio (2022) European Data Market Study 2021–23. Second report on facts and figures. https://www.eduskunta.fi/FI/naineduskuntatoimii/kirjasto/aineistot/kotimainen_oikeus/LATI/Sivut/yleislainsaadanto-automaattiselle-paatoksenteolle.aspx
- Gruber, Jonathan; Kanninen, Ohto ja Ravaska Terhi. (2022). Relabeling, retirement and regret. *Journal of Public Economics*, 211.
- Gruber, Jonathan; Huttunen, Kristiina; Kosonen, Tuomas (2022). Paying Moms to Stay Home: Short and Long Run Effects on Parents and Children. VATT Working Papers 152.
- Haapamäki, T., Kauhanen, A., Laakso, S., Metsäranta, H., Ojanpera, M., Riukula, K. & Vaananen, T., (2020). Kasvutumisvaikutusten arvioinnin menetelmät liikennejärjestelmän kehittämisen vaikutustarkastelussa. ETLA Raportti No 101.
- HE 132/2022 vp. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/HE_132+2022.aspx.
- HE 133/2022 vp. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Sivut/HE_133+2022.aspx.
- International Energy Agency IEA, (2021). Net Zero by 2050: A roadmap for the global energy sector.
- Kasvutyöryhmän asettamispäätös (2023). <https://vm.fi/hanke?tunnus=VM008-00/2023>.
- Kauhanen, Antti ja Virtanen, Hanna (2021). Heterogeneity in Labor Market Returns to Adult Education. ETLA Working Papers 91.
- Kiviholma, Sanni ja Karhunen, Hannu (2022). Systematic Review of Active Labor Market Policies' Effects on Immigrants' Employment. Publications of the Ministry of Economic Affairs and Employment 2022:27.
- Liikenne- ja viestintäministeriö, (2020). Liikennejärjestelmän kehittämisen laajempien taloudellisten vaikutusten tarkastelukehikko. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 2020:5.
- Mahdollisuudet Suomelle: Kansliapäälliköiden viestit hallitusvaihdokseen. Valtioneuvoston julkaisuja 2023:4.
- Merisalo, Maria; Naumanen, Mika; Huovari, Janne; Eskola, Salla; Toivanen, Mia; Keskinen, Peetu; Hajikhani, Arash; Oksanen, Juha; Rausmaa, Salla (2021). Julkiset hankinnat: Kokonaisvolyyymi ja datan hyödyntäminen. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimussarja 2021:46.
- Metsäranta, H., Riukula, K., Kauhanen, A. ja Fornaro, P. (2019). Liikennejärjestelmän työmarkkina-vaikutukset ja niiden arviointi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:69.
- Nivalainen, Satu; Ilmakunnas, Ilari; Laaksonen, Mikko. (2023). Tutkimuksia vanhuus- ja työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymisen muutoksista vuoden 2017 eläkeuudistuksen jälkeen. Eläketurvakeskuksen tutkimuksia 1:2023.
- OECD (2022). Economic Survey of Finland. OECD Economic Surveys.
- OECD (2021). The Impact of Regulation on International Investment in Finland. OECD Publishing.
- Parlamentaarisen TKI-työryhmän loppuraportti (2022). Valtioneuvoston julkaisuja 2023:13.
- Pesola, Hanna ja Sarvimäki, Matti (2022). Intergenerational Spillovers of Integration Policies: Evidence from Finland's Integration Plans. IZA Discussion Papers No 15310.
- Pohjola, Matti. (2020). Teknologia, investoinnit, rakennemuutos ja tuottavuus: Suomi kansainvälisessä vertailussa. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2020:5.
- Salminen, Vesa; Halme, Kimmo; Roiha, Ulla; Uitto, Heidi; Koski, Heli; Pajarinen, Mika ja Ylhäinen, Ilkka (2022). Team Finland -verkoston arviointi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:47.
- Sarvimäki, Matti ja Hämäläinen, Kari (2016). Integrating immigrants: The Impact of Restructuring Active Labor Market Policies. *Journal of Labor Economics*.
- Soete, Luc; Verspagen, Bart ja Ziesemer, Thomas (2022). Economic impact of public R&D: an international perspective [The governance and performance of universities: evidence from Europe and the US]. *Industrial and Corporate Change*, Oxford University Press.
- Tukiainen, Janne; Matinheikki, Juri ja Baulia, Susmita (2023). Hyvinvointialueiden julkiset hankinnat tarvitsevat kilpailua. VATT Policy Brief 2/2023.
- Valtioneuvoston selonteko Suomen digitaalisesta kompassista (2022). VNS 10/2022.
- Valtiovarainministeriö (2020). Suomen julkisten hankintojen tilannekuva. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2020:25.

- Valtiovarainministeriö, (2021). Talouskasvun edellytykset tulevaisuudessa – lähtökohdat, suunnat ja ratkaisut. Valtiovarainministeriön julkaisu 2021:6.
- Valtiovarainministeriö (2022). Uudistuva ja kestävä Suomi: Valtiovarainministeriön virkamiespuheenvuoro. Valtiovarainministeriön julkaisu 2022:77.
- Valtiovarainministeriö (2023a). Julkisen talouden meno- ja rakennekartoitus. Valtiovarainministeriön julkaisu 2023:13.
- Valtiovarainministeriö (2023b). Verokartoitus. Valtiovarainministeriön julkaisu 2023:15.
- Vihreän siirtymän rahoituksen työryhmän loppuraportti. Valtioneuvoston julkaisu 2022:73.
- Virtanen, Hanna ja Vanhala, Pekka (2023). Selvitys toisen tai useamman korkeakoulututkinnon suorittaneista. ETLA Raportti No 133.



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

VALTIOVARAINMINISTERIÖ
Snellmaninkatu 1 A
PL 28, 00023 VALTIONEUVOSTO
Puhelin 0295 160 01
vm.fi

ISSN 1797-9714 (pdf)
ISBN 978-952-367-242-0 (pdf)

Maaliskuu 2023