

# Mitä tutkimus kertoo mahdollisten rakenneuudistusten vaikutuksista?

Lauri Kajanoja, johtava neuvonantaja, Suomen Pankki

5.11.2013

Suomen talouden nykyisten ongelmien ratkaiseminen edellyttää tuotantomahdollisuuksia pysyvästi kasvattavia rakenneuudistuksia sekä kustannuskilpailukyvyyn paranemista. Rakenneuudistukset voivat luoda talouteen uutta kotimaista dynaamisuutta, joka ei perustu velkaantumiseen ja on siten luonteeltaan kestävä. Tällaiset rakenneuudistukset myös kohentaisivat julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyyttä.

Suomen Pankki on tuonut esiin, että tällaisten mahdollisten rakenneuudistusten alueita ovat mm. työn tarjontaa kasvattavat uudistukset, kilpailun lisääminen palveluissa ja rakentamisessa, maan ja asuntojen tarjonnan kasvattaminen, julkisten palvelujen tuotavuutta kasvattavat uudistukset sekä verojärjestelmän kehittäminen.<sup>1</sup>

BoF Online -sarjassa julkaistiin 5.11.2013 neljä Suomen Pankin asiantuntijoiden laatimaa katsausta mahdollisten rakenneuudistusten vaikutuksista taloustieteellisen tutkimuksen valossa. Katsauksissa ei pyritä käymään läpi kattavasti erilaisia mahdollisia rakenneuudistuksia vaan keskitytään neljään teemaan. Seuraavissa luvuissa tarkastellaan rakenneuudistusten vaikutuksia näiden BoF Online -julkaisujen pohjalta.

<sup>1</sup> Ks. Pääjohtaja Erkki Liikasen esitys Heureka-foorumissa 26.8.2013.

## 1.1 Työllisyyden kestävä kasvattaminen

Työllisyyden lyhyen aikavälin kehityksessä suhdannevaihteluilla on merkittävä rooli, sillä ne vaikuttavat työn (eli työvoiman) kysyntään. Pitkällä aikavälillä työllisyyden kuitenkin määrää työn tarjonta, joka puolestaan riippuu työikäisen väestön määrän lisäksi työmarkkinoiden instituutioista. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, etteivät työn kysynnän vaihtelu ja siihen liittyvä talouspolitiikka vaikuttaisi oleellisesti myös työllisyyden pitkän aikavälin kehitykseen. Työllisyyden suhdanneluonteinen heikkeneminen voi nimittäin johtaa työn tarjonnan pitkäaikaiseen vähenemiseen, jos moni tällöin työttömäksi joutuva jää pitkäksi aikaa työelämän ulkopuolelle. Samanlainen vaikutus voi olla talouden tuotantorakenteiden muutoksiin liittyvillä työpaikkojen menetyksillä.

Työllisyyttä kestävästi lisäävät mahdolliset rakenneuudistukset koskevat siten sekä työn tarjonnan suhdannekehityksestä riippumattomia kannustimia, työmarkkinoiden kohtaannon edellytyksiä että työn kysynnän suhdanneluonteisen heikkenemisen seurauksiin vaikuttavia instituutioita. Työmarkkinainstituutioilla tarkoitetaan mm. työttömyysturvajärjestelmää, irtisanomissuojaa sekä palkanmuodostuksen instituutioita.

Työllisyyden pitkän aikavälin kehitykseen voidaan vaikuttaa työmarkkinainstituutioiden lisäksi myös mm.

työvoiman liikkuvuutta edistävällä asuntopolitiikalla. Seuraavassa keskitytään kuitenkin työmarkkinoiden instituutioihin liittyviin mahdollisiin rakenneuudistuksiin.

Tämä luku pohjautuu Juuso Vanhalan BoF Online -julkaisuun "Työn tarjonnan kasvattamisen keinoja".<sup>2</sup>

### 1.1.1 Työn tarjonnan kasvattaminen

Keskeinen seikka, johon työllisyyttä kestävästi lisäävien uudistusten tulisi pureutua, koskee työn tarjontaa niissä ryhmissä, joissa se on rakenteellisesti vähäistä. Siihen voidaan vaikuttaa rakenneuudistuksilla, jotka pidentävät työuria niiden jommastakummasta päästä tai jotka lisäävät työn tarjonnan kannustimia kaiken ikäisten joukossa. Tähän voidaan päästä monin keinoin.

#### Työuran loppupää

Työllisyyttä voitaisiin melko yksioikoisilla uudistuksilla kasvattaa tuntuvasti pidentämällä työuria niiden loppupäästä. Tutkimuskirjallisuuden mukaan ikääntyneiden työntekijöiden työn tarjonta reagoi voimakkaasti kannustimiin, ja esimerkiksi eläkejärjestelmän parametreilla on siten vaikutusta tämän ikäryhmän työpanokseen. Mm. Gruberin & Wisen (1997) tutkimus sekä muut samojen tutkijoiden moniosaisen kansainvälisen tutkimushankkeen tulokset viittaavat siihen, että eläkejärjestelmän kannustimet vaikuttavat merkittävästi eläköitymispäätöksiin.<sup>3</sup>

Yksi tärkeä piirre eläkejärjestelmän vaikutuksissa ikääntyneiden työllisyyteen on, että tutkimusnäytön mukaan varhaiselle eläkkeelle siirtymisen mahdollisuus ei ainoastaan tee eläkkeelle jäämisestä houkutte-

levampaa työntekijöille, vaan se saa usein myös yritykset kannustamaan työntekijöitään varhaiselle eläkkeelle siirtymiseen. Tämän havaitsevat Dorn & Souza-Poza (2005), kun he tarkastelevat vapaaehtoisia ja ei-vapaaehtoisia eläkkeellesiirtymisiä eri maissa.<sup>4</sup>

Vaikka ikääntyneet työntekijät voivat yleensä itse vaikuttaa eläkkeelle jäämisensä ajankohtaan, työntantajien kannustimilla on suuri merkitys sen kannalta, kuinka helppo ikääntyneen on työllistyä uudelleen, jos hän menettää työpaikkansa. OECD-maissa käytetään monia keinoja työnantajien kannustimiin vaikuttamiseksi. Keinojen vaikutukset ovat kuitenkin osin epäselviä. Esimerkiksi ikääntyneiden työntekijöiden irtisanomiskustannusten nostaminen vähentää ikääntyneiden irtisanomista, mutta samalla vähentää heidän rekrytointiaan Boerin ja van Oursin (2008) mukaan.<sup>5</sup>

Suomessa toteutettiin vuonna 2005 työeläkejärjestelmän uudistus, jonka työllisyysvaikutusten kannalta tärkeimmät osat liittyivät varhaiseläkkeelle pääsyn rajoittamiseen ja vanhuuseläkkeelle jäämisen taloudellisten kannustimien muutoksiin. Uusitalon ja Nivalaisen (2013) tutkimuksessa esitetään ensimmäiset arviot uudistuksen vaikutuksista sen jälkeistä seuranta-aineistoa käyttäen.<sup>6</sup> Tutkimuksen mukaan eläkejärjestelmän ikäraajat ja eläkkeelle siirtymisen taloudelliset kannustimet vaikuttavat Suomessakin merkittävästi eläkkeelle siirtymiseen. Vuoden 2005 uudistuksen kokonaisvaikutus on ollut tavoiteltua pienempi. Uudistus on kokonaisuudessaan vaikuttanut keskimääräiseen eläkkeellejäämisikään sitä hieman pidentäen, mutta nämä vaikutukset eivät ole liittyneet varsinaista van-

<sup>2</sup>BoF Online 10/2013. Suomen Pankki.

<sup>3</sup>Gruber, Jonathan – Wise, David A. (1997): Social security programs and retirement around the world. NBER Working Paper no. 6134.

<sup>4</sup>Dorn, D. – A. Sousa-Poza (2005): Early retirement: Free choice or forced decision? Working Paper no. 1542, CESifo, Munich.

<sup>5</sup>Boeri, Tito – van Ours, Jan C. (2008): The economics of imperfect labor markets. Princeton University Press, New Jersey.

<sup>6</sup>Uusitalo, Roope – Satu Nivalainen (2013): Vuoden 2005 eläkeuudistuksen vaikutus eläkkeellesiirtymisikään. Valtioneuvoston kanslian raportti 5/2013.

huuseläkeikää koskeviin muutoksiin vaan uudistuksen muihin osiin.

Uusitalon ja Nivalaisen tutkimuksen mukaan vuoden 2005 uudistukseen sisältynyt yksilöllisen varhaiseläkejärjestelmän lakkauttaminen ja työttömyysputken ikärajan kohottaminen kasvattivat 55–64-vuotiaiden työllisyysastetta keskimäärin noin 0,5 prosenttiyksikköä. Vanhuuseläkkeelle jäämisen taloudellisten kannustimien muutos puolestaan nuorensi lievästi keskimääräistä vanhuuseläkkeelle jäämisikää. Uudistus nimittäin teki työssä jatkamisen 63- ja 64-vuotiaiden kohdalla aiempaa vähemmän houkuttelevaksi. Sen sijaan 62-vuotiailla ja yli 65-vuotiailla uudistuksen vaikutus oli päinvastainen.

### Työuran alkupää

Nuorten työmarkkina-asemaa koskevilla uudistuksilla voidaan vaikuttaa työn tarjontaan kahdella tavalla. Jos nuoret aloittaisivat työuransa nykyistä aiemmin, se pidentäisi suoraan keskimääräisiä työuria. Tähän voitaisiin vaikuttaa mm. Suomen nykyisellään OECD-maiden pisimpiin kuuluvia opiskeluaikoja lyhentävillä toimenpiteillä.

Lisäksi nuorten syrjäytymistä ehkäisevät toimet voivat vaikuttaa heidän työllisyyteensä koko loppuelämän ajan. Usein esitetään, että viranomaisten tulisi aikaisessa vaiheessa puuttua nuorten "kyydistä putoamiseen" varmistamalla peruskoulutuksen loppuunsaattaminen sekä kannustamalla toiseen asteen koulutukseen.

Nuorisotyöttömyyden ja nuorten syrjäytymisen torjumisen yhteydessä nostetaan usein esiin oppisopimuskoulutus. Nickellin (2010) mukaan empiirinen näyttö viittaa siihen, että maissa, joissa on ns. duaalinen koulutusjärjestelmä, on alhainen suhteellinen nuorisotyöttömyys ja nopeat siirtymät opinnoista työ-

hön.<sup>7</sup> Duaaliseen järjestelmään kuuluu kansallinen oppisopimusjärjestelmä väylänä koulutusta vaativaan työhön korkeakoulujen ulkopuolella oleville. Keskeistä, on että järjestelmä on kansallinen ja että työnantajan ja työntekijöiden välillä on sopimussuhde. Keskeistä on myös, että koulutus on korkealuokkaista ja sille on asetettu standardit kansallisella tasolla.

Tällaisia järjestelmiä on toiminut pitkään Itävallassa, Saksassa, Sveitsissä ja Tanskassa. Esimerkiksi Saksassa ammatillinen koulutus perustuu oppisopimuskoulutukseen, ja noin neljännes työnantajista tarjoaa oppisopimuskoulutusta. Oppisopimuskoulutuksesta koituvat kustannukset jaetaan yritysten ja julkisen sektorin välillä. Duaalisen koulutusjärjestelmän rakentaminen tyhjistä voi olla haastavaa. Monissa maissa tätä kuitenkin yritetään, mm. Norjassa, Australiassa ja Isossa-Britanniassa.

Oppisopimuskoulutuksen tehokkuudesta on myös esitetty kriittisempiä näkemyksiä, joiden mukaan se ei tavoita ongelmallisimpia nuoria vaan sinne valikoituvat ne nuoret, jotka muutenkin pärjäisivät työmarkkinoilla.

### Työttömyysturvan ja kotihoidon tuen vaikutuksista

Myös työttömyysturvajärjestelmään tehtävillä muutoksilla voidaan vaikuttaa työn tarjontaan. Muutoksia voidaan tehdä mm. korvausten tasoon ja keston. Layardin ym. (2005) mukaan maissa, joissa on korkea korvausaste ja pitkä työttömyysturvan kesto, on tyypillisesti korkeampi työttömyysaste.<sup>8</sup> Yleisesti ottaen työttömyysturvan kestolla on suurempi vaikutus työttömyysasteeseen kuin työttömyysturvan korvausasteel-

<sup>7</sup> Nickell, Stephen (2010): The Unemployment Challenge in Europe. CESifo Forum 1/2010, p. 3-6.

<sup>8</sup> Layard, Richard – Nickell, Stephen – Jackman, Richard (2005): Unemployment: Macroeconomic performance and the Labour Market, 2nd edition. Oxford University Press, New York.

la (Boeri & van Ours 2008).<sup>9</sup> Fredrikssonin ja Holmlundin (2006) mukaan empiirinen näyttö viittaa siihen, että sanktiot vähemmän aktiivisesta työetsinnästä ovat tehokkaita, sillä työllistymisen todennäköisyys kasvaa tyypillisesti hieman ennen työttömyyskorvausten loppumista tai työvelvoitteen voimaantumista.<sup>10</sup>

Tutkimusten mukaan myös lasten kotihoidon tuki ja perhevapaat vaikuttavat työn tarjontaan. Perhevapaiden keston pidentämisellä on naisten työn tarjontaa lisäävä vaikutus tiettyyn rajaan asti, jonka jälkeen niiden keston edelleen pidentämisen vaikutus naisten työn tarjontaan muuttuu negatiiviseksi (mm. Ruhm 1998).<sup>11</sup>

Äitiysvapaa lapsen syntymän yhteydessä lisää naisten työmarkkinoille osallistumista, koska raskauden ja synnytyksen yhteydessä irtisanomisen riski pienenee ja paluu töihin on järjestelyn ansiosta mahdollista. Pitkä poissaolo töistä kuitenkin vähentää inhimillistä pääomaa ja sitoutumista työuraan.

Suomessa perhevapaat ja lasten kotihoidon tuki ovat kansainvälisessä vertailussa poikkeuksellisen pitkiä, ja kansainvälisen tutkimuskirjallisuuden mukaan Suomen hoitovapaita lyhyemmätkin vapaat alkavat vaikuttaa heikentävästi naisten työmarkkina-asemaan eli työllisyyteen, osa-aikaisten osuuteen ja palkkatasoon.

Kotihoidon tuki ja pitkän hoitovapaat eivät vaikuta yksinomaan niitä käyttävien naisten työmarkkina-asemaan, vaan ylipäänsä naisten, etenkin nuorten naisten, työmarkkina-asemaan. Esimerkkinä mainittakoon

<sup>9</sup> Boeri, Tito – van Ours, Jan C. (2008): The economics of imperfect labor markets. Princeton University Press, New Jersey.

<sup>10</sup> Fredriksson, Peter – Holmlund, Bertil (2006): Improving Incentives in Unemployment Insurance: A Review of Recent Research. *Journal of Economic Surveys*, vol. 20(3), 357-386.

<sup>11</sup> Ruhm, Christopher J. (1998). The Economic Consequences Of Parental Leave Mandates: Lessons From Europe. *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 113(1), pages 285-317.

nuorten naisten palkkaus pysyviin työsuhteisiin. Pitkän hoitovapaan mahdollisuus heikentää kaikkien naisten palkkakehitystä ja työllisyyttä. Lisäksi se kasvattaa osa-aikaisten työsuhteiden osuutta naisten keskuudessa.

## Työn tarjonta ja työttömyys

Työn tarjontaa kasvattavia uudistuksia vastustetaan joskus sillä perusteella, että niillä ei ole työllisyyttä kasvattavaa vaikutusta, jos työllä ei ole riittävästi kysyntää. Työn (tai työpaikkojen) määrä taloudessa ei kuitenkaan todellisuudessa ole vakio. Empiirinen näyttö osoittaa, että pitkällä aikavälillä työn tarjonnan lisäys johtaa myös sen kysynnän kasvuun eikä lisää työttömyyttä. Tutkimusten mukaan esimerkiksi naisten työmarkkinoille osallistumisen kasvu tai eläkeiän nostaminen eivät ole kasvattaneet työttömyyttä. (Haavio ym. 2013.)<sup>12</sup>

### 1.1.2 Taantumet, rakennemuutokset ja työn tarjonta

Työn kysynnän suhdanneluonteinen heikkeneminen voi pitkäaikaisesti vähentää työllisyyttä, jos työttömyys johtaa pitkäaikaiseen poissaoloon työelämästä. Vastaavanlaisia vaikutuksia voi olla myös esimerkiksi teknologisen kehityksen ja globalisaation aiheuttamalla muutoksilla talouden tuotantorakenteessa, jos niiden yhteydessä moni menettää työpaikkansa. Tällaisia vaikutuksia voivat vaimentaa onnistuneet työmarkkinoiden instituutiot ja onnistuneet politiikkareaktiot, jos ne estävät työttömyysjaksojen pitkittymisen.

Instituutioiden suunnittelemisessa ja politiikkareaktioissa tulee huomioida se mahdollisuus, että taantumiaan voi liittyä rakennemuutos. Yksi mahdollinen

<sup>12</sup> Haavio, Markus – Heidi Schauman – Juuso Vanhala (2013): Kasvattaako työn tarjonnan lisääminen työttömyyttä? BoF Online 4/2013. Suomen Pankki.

tapa reagoida työttömyyden kasvuun taantumassa on olemassa olevien työpaikkojen turvaaminen väliaikaisella julkisella tuella. Tämä voi olla hyödyllistä etenkin sellaisten yritysten kohdalla, joiden työntekijöillä on paljon työpaikkaspesifiä osaamista. Pysyvien rakenteellisten muutosten olosuhteissa tällaiset toimet ovat kuitenkin vähemmän mielekkäitä, jos työpaikkojen turvaaminen pitää niitä yllä esimerkiksi aloilla, joilla on ylikapasiteettia, ja hidastaa työntekijöiden siirtymistä tuottavampiin työpaikkoihin (Nickell 2010).<sup>13</sup>

Ylipäänsä pitkittyneen työttömyyden työn tarjontaa vähentävien vaikutusten välttämiseksi on keskeistä huolehtia siitä, että työttömäksi joutuneiden kiinnittyminen työmarkkinoihin säilyy. Olisi pyrittävä siihen, ettei työttömäksi joutunut ajautu asemaan, josta työhön paluu on hyvin vaikeaa (pitkäaikaistyöttömyys, varhaiseläke tai työkyvyttömyys).

Jottei työpaikkansa menettänyt ajautu pitkäaikais-työttömäksi, tulisi Layardin ym. (2005) mukaan aktiivisella työvoimapolitiikalla varmistaa, että jokainen saa työ- tai koulutuspaikkatarjouksen vuoden sisällä työttömäksi joutumisestaan.<sup>14</sup> Oleellista olisi myös torjua mahdollisuus kieltäytyä tarjotusta työpaikasta ja jatkaa työttömyyskorvauksella elämistä.

Nickell (2010) korostaa, että taantumassa ei tulisi siivota tilastoja siirtämällä ihmisiä työvoiman ulkopuolelle esimerkiksi varhaiseläkkeelle tai työkyvyttö-miksi.<sup>15</sup> Vaikka lyhyellä aikavälillä työttömyystilastot kaunistuvat, pitkällä aikavälillä tällaiset toimet kasvattavat ei-aktiivisten määrää.

<sup>13</sup> Nickell, Stephen (2010): The Unemployment Challenge in Europe. CESifo Forum 1/2010, p. 3-6.

<sup>14</sup> Layard, Richard – Nickell, Stephen – Jackman, Richard (2005): Unemployment: Macroeconomic performance and the Labour Market, 2nd edition. Oxford University Press, New York.

<sup>15</sup> Nickell, Stephen (2010): The Unemployment Challenge in Europe. CESifo Forum 1/2010, p. 3-6.

Keskustelu taantumien pitkäaikaisista vaikutuksista työmarkkinoille liitetään usein ns. hystereesi-ilmiöön, jossa työvoiman kysynnän suhdanneluonteisesti heikoista jaksoista johtuva työttömyyden kasvu pitkittyessään johtaa rakenteellisen työttömyyden lisääntymiseen. Euroopan maissa on pitkä historia sitkeästä työttömyydestä, jossa 1970-luvun öljykriisien jälkeinen suhdanneluonteinen työttömyys muuttui pitkittyessään osittain rakenteelliseksi.

Blanchardin ja Wolfersin (2000) mukaan taloudellisessa ympäristössä tapahtuneiden muutosten ja instituutioiden vuorovaikutus on keskeinen tekijä, joka selittää niin Euroopan työttömyyden kasvua kuin sen maakohtaisia erojakin 1960-luvulta lähtien.<sup>16</sup> Jos työmarkkinainstituutiot (työttömyysturva, irtisanomis-suoja, palkanmuodostus) johtavat työttömyyden keston pitkittymiseen, työn kysynnän suhdanneluonteinen väheneminen johtaa todennäköisemmin joidenkin työttömien marginalisoitumiseen, mikä vähentää työttömyyden vaikutusta palkkoihin ja hidastaa tai jopa pysäyttää paluun pienemmän työttömyyden tasolle. Työmarkkinoiden instituutiot, jotka ovat toimineet hyvin vakaissa oloissa tai kasvavassa taloudessa, voivat matalasuhdanteen ja työttömyyden lisääntymisen jälkeen olla heikkoja työttömyyden vähenemisen aikaansaamisessa.

## 1.2 Maan ja asuntojen tarjonta

Asuntojen tarjonnan rajoitteiden vähentäminen voisi olla tehokas keino kasvattaa talouden tuotantomahdollisuuksia ja kansalaisten taloudellista hyvinvointia. Se hillitsisi asuntojen hintojen ja vuokrien nousua kasvattaen siten suoraan kotitalouksien reaalituloja. Lisäksi

<sup>16</sup> Blanchard, Olivier – Wolfers, Justin (2000): The Role of Shocks and Institutions in the Rise of European Unemployment: The Aggregate Evidence. Economic Journal, vol. 110(462), C1-33.

asuntojen tarjonnan kasvu varsinkin kasvukeskuksissa tukisi työvoiman liikkuvuutta ja sitä kautta työllisyyttä. Asuntojen tarjonnan edellytyksiä voidaan tukea erilaisilla rakenneuudistuksilla. Suuri merkitys voisi olla sellaisilla uudistuksilla, jotka vaikuttaisivat maankäytön suunnitteluun ja kaavoittamiseen siten, että ne rajoittaisivat asuntojen rakentamista nykyistä vähemmän.

Tässä luvussa käydään läpi sitä, mitä tutkimus kertoo maan tarjontaan ja rakentamisen sääntelyyn liittyvien tekijöiden vaikutuksesta asuntojen tarjontaan ja sitä kautta hintoihin. Tarkastelu perustuu Heidi Schaumanin BoF Online -julkaisuun "Tonttitarjonnan ja rakentamisen rajoittamisen yhteys asuntohintoihin".<sup>17</sup>

Maan tarjonnan ja rakentamisen rajoittaminen vähentää asuntojen tarjontaa ja nostaa niiden hintoja. Maankäytön suunnittelun seurauksena asuinrakentamista rajoitetaan erilaisilla tavoilla. Keskeinen rajoite on, että asuntojen suuresta kysynnästä huolimatta alueita jätetään kaavoittamatta asutokäyttöön. Lisäksi kaavoittamisen yhteydessä voidaan rajoittaa sitä, miten paljon rakennuslupia myönnetään, miten paljon ihmisiä saa asua tietyllä alueella, miten monta neliötä saa rakentaa, miten tiheästi saa rakentaa ja miten korkeita taloja saa rakentaa. Chesiren (2012) mukaan jokseenkin kaikilla maankäytön suunnittelun muodoilla lienee tarjontaa rajoittava vaikutus, joka nostaa tonttimaan ja rakennusten hintoja.<sup>18</sup>

On syytä huomata, että maankäytön suunnittelulla voi olla yhteiskunnan hyvinvointia kasvattavia vaikutuksia silloinkin, kun se rajoittaa asunto- ja muuta rakentamista. Kun julkinen valta rajoittaa markkinoi-

<sup>17</sup>BoF Online 11/2013. Suomen Pankki.

<sup>18</sup>Cheshire, Paul (2012): Kaupunkialueiden maamarkkinoiden sääntelypolitiikasta ja sen epäonnistumisista. Kirjassa Metropolialueen talous – näkökulmia kaupunkitalouden ajankohtaisiin aiheisiin. Helsingin Kaupungin tietokeskus.

den toimintaa koskien maan käyttöä, se voi vähentää "markkinoiden epäonnistumisten" vaikutuksia. Ne voivat tässä tapauksessa liittyä lähinnä julkishyödykkeiden – mm. puistojen – tarjontaan sekä yksityisten rakentamispäätösten ulkoisvaikutuksiin. Asuntorakentamisen ulkoisvaikutukset voivat negatiivisia, kun rakentaminen heikentää aiemmin rakennettujen tonttien viihtyisyyttä tai esim. pahentaa liikenneuhkia. Toisaalta asuntorakentamisen ulkoisvaikutukset voivat olla myös positiivisia mm. tutkimuksissa havaittujen kaupunkien kasvun tuottavuutta lisäävien vaikutusten takia.

Asuntojen tarjonnan näkökulmasta riskinä maankäytön suunnittelussa on, että maankäyttöä rajoitetaan yhteiskunnan hyvinvoinnin kannalta aivan liikaa, kun rajoittamisen vaikutuksia asuntojen tarjontaan ei riittävästi huomioida julkisen vallan toimia suunniteltaessa. Suomessa maankäytöstä päättävät lähinnä kunnat. Yksi rakentamisen rajoittamisen vaikutuksista on tyypillisesti olemassa olevien asukkaiden hyvinvoinnin suojeleminen mahdollisten uusien asukkaiden hyvinvoinnin kustannuksella. Siten jos oletetaan, että kunnan maankäyttöä koskeva päätöksenteko perustuu kunnan asukkaiden hyvinvoinnin kasvattamiseen, se ei heijasta koko yhteiskunnan etua.

Empiiriset tutkimukset vahvistavat käsityksen, jonka mukaan tonttimaan tarjonnan ja rakentamisen rajoittaminen nostaa asuntojen hintoja, ja tutkimusten mukaan nämä vaikutukset ovat monessa tapauksessa suuria – jopa useita kymmeniä prosentteja. Aihetta tutkittaessa ehkä tavallisimmin käytetyssä menetelmässä verrataan asuntojen hintoja paikoissa, joissa on havaittavissa tällaista sääntelyä, asuntohintoihin paikoissa, joissa sitä ei ole. Muihin menetelmiin kuuluu mm. asuntojen tarjonnan hintajoustojen vertaaminen erilaisen sääntelyn alueilla. Tämä jousto tarkoittaa sitä, kuinka suuren prosenttimuutoksen asuntojen tarjon-

nassa aikaansaa yhden prosentin muutos niiden hinnoissa.

Esimerkiksi Quigleyn ja Raphaelin (2005) tulosten mukaan Kalifornian kaupungeissa on havaittavissa selkeä positiivinen yhteys yhtäältä tonttimaan tarjonnan ja rakentamisen rajoittamisen ja toisaalta asuntojen hintojen ja vuokrien välillä. Lisäksi he havaitsevat, että asuntojen tarjonnan hintajousto on keskimääräistä suurempi alueilla, joilla on vähän tai ei ollenkaan em. rajoituksia.

Vaikka tilastoaineistojen saatavuuden takia suuri osa tutkimuksesta koskee Yhdysvaltoja, on viime vuosina tehty useita tutkimuksia tonttimaan tarjonnan ja rakentamisen rajoittamisen vaikutuksista myös Euroopassa. Euroopan eri maita vertailtaessa on havaittu, että tiukkojen rajoitusten Isossa-Britanniassa ja Alankomaissa asuntojen tarjonnan hintajoustopot ovat pienempiä kuin kevyempien rajoitusten Saksassa ja Ranskassa (Swank ym. 2002, Vermeulen & Rouwendal 2007).<sup>19</sup> Hilber ja Vermeulen (2010) arvioivat tutkimuksessaan, mikä on rajoitusten vaikutusten koko Isossa-Britanniassa.<sup>20</sup> Tulosten mukaan vuonna 2008 asuntojen hinnat olisivat Isossa-Britanniassa olleet 21–38 % toteutunutta alemmat, ellei rakentamista ja maankäyttöä olisi säädelty.

<sup>19</sup> Swank – Kakes – Tieman (2002): The housing ladder, taxation and borrowing constraints. Research memo, September, 2002, Erasmus university Rotterdam.

Vermeulen – Rouwendal (2007): Housing supply and land use regulation in the Netherlands. Tinbergen institute discussion paper, 2007, 058/3.

<sup>20</sup> Hilber – Vermeulen (2010): The impact of restricting housing supply on house prices and affordability. NHPAU, department for Communities and local government, final report.

### 1.3 Kilpailun edistäminen

Kilpailua lisäävät rakenneuudistukset voivat kasvattaa talouden tuotantomahdollisuuksia. Kilpailun lisääntyminen tyypillisesti kasvattaa tuottavuutta ja työllisyyttä sekä alentaa alan yritysten tuottamien tavaroiden ja palveluiden hintoja. Samalla kilpailu tehostaa resurssien kohdistumista koko talouden tasolla.

Tämä luku käsittelee kilpailun lisäämisen vaikutuksista pohjautuen pitkälti Juha Kilposen BoF Online -julkaisuun "Makrotaloudellisia näkökulmia kilpailuun palvelusektorilla".<sup>21</sup>

Kilpailun lisääminen näyttäisi olevan mahdollista erityisesti palvelualoilla ja rakentamisessa. Tämä johtuu siitä, että nämä alat ovat suojatumpia ulkomaiselta kilpailulta kuin teollisuus. Lisäksi ainakin osa tuotannosta näillä aloilla on luonteeltaan sellaista, että kilpailua eivät rajoita pelkästään valtakunnan rajat vaan myös maantieteelliset etäisyydet pitkien välimatkojen maan sisällä. Kilpailu voi olla hyvin paikallista. Teollisuus, joka tuottaa etupäässä tavaroita, toimii jo lähtökohtaisesti pääosin tiukasti kilpailullisilla markkinoilla sekä kansainvälisesti että kotimaassa.

On kuitenkin syytä huomata, että tavara- ja palvelutuotannon välinen erottelu ei yksioikoisesti määrää kansainvälisen kilpailun edellytyksiä. On olemassa palveluita, joiden kansainvälinen kauppa on huomattavaa – esimerkkinä eräät tietojenkäsittelypalvelut. Toisaalta osa tavaratuotannosta – kuten tuoreen leivän tuotanto – kohtaa lähinnä paikallista kilpailua. Lisäksi palveluiden ja teollisuuden välistä erottelua hämärtää se, että nykyisin moni teollisuusyritys tuottaa palveluita ja käy niillä kansainvälistä kauppaa, joka on usein konsernin sisäistä. Suomen palveluvienti on suureksi osaksi tällaista teollisuusyritysten suorittamaa vientiä.

<sup>21</sup>BoF Online 12/2013. Suomen Pankki.

Runsaalla sääntelyllä arvioidaan usein olevan kilpailua vähentävä vaikutus. Suomessa sääntelyä on purettu monilla eri toimialoja koskevilla päätöksillä 1980-luvulta lähtien. Lisäksi EU-integraatio näyttää lisänneen kilpailua useiden tuotteiden markkinoilla. Kilpailullisuus taloudessa kaiken kaikkiaan onkin erittäin mittareiden mukaan lisääntynyt, joskin viimeksi kuluneiden noin 10 vuoden aikana tämä kehitys ei näytä enää jatkuneen. (Maliranta ym. 2007, Björkroth ym. 2008.)<sup>22</sup>

Kansainväliset vertailut viittaavat siihen, että kilpailun lisäämiseen voisi Suomessa olla tilaa palveluissa. Monilla teollisuuden aloilla Suomi on saavuttanut kansainvälisen eturintaman työn tuottavuudessa, kun taas monilla palvelualoilla tuottavuus on tuntuvasti huonompi kuin useissa muissa kehittyneissä talouksissa (Kaitila ym. 2007).<sup>23</sup>

Sääntelyn purkaminen voisi olla tehokas keino kilpailun lisäämiseksi eräillä toimialoilla Suomessa. Vakka sääntelyä onkin purettu monilta osin viimeksi kuluneiden 30 vuoden aikana, on sääntely mahdollista nähdä kilpailun esteenä eräillä aloilla. Tällaisina aloina pidetään usein vähittäiskauppaa, lääkkeiden kauppaa, taksiliikennettä, raideliikennettä, energiantuotantoa sekä rakentamista. On syytä huomata, että sääntely yhdellä alalla voi rajoittaa kilpailua toisella alalla: rakentamista rajoittava maankäyttöä koskeva sääntely heikentää monien arvioiden mukaan kilpailua vähittäiskaupassa.

<sup>22</sup> Maliranta, Mika – Mika Pajarinen – Petri Rouvinen – Pekka Ylä-Anttila (2007): Competition in Finland: Trends across Business Sectors in 1994–2004. Kauppa- ja teollisuusministeriön julkaisu 13/2007.

Björkroth, Tom – Jaana Boëlius – Antti Ihamäki – Henriikki Oravainen (2008): Kilpailukatsaus. Kilpailuviraston selvityksiä 2/2008.

<sup>23</sup> Kaitila, Ville – Anni Nevalainen – Mika Maliranta – Reijo Mankinen (2007): Tuottavuuden mittaaminen – Suomi kansainvälisessä vertailussa.. ETLAn keskusteluaiheita No. 1123.

Palvelumarkkinoita määrittää Suomessa myös vahva julkisen sektorin rooli. Julkisesti rahoitetuissa palveluissa kuten terveys- ja hoivapalveluissa sekä koulutuksessa julkinen tuotanto on hallitsevassa asemassa. Kilpailua ja sen avulla tuottavuutta voisi olla joissakin toiminnoissa mahdollista lisätä kilpailutuksen ja sen perusteella mahdollisesti tapahtuvan yksityisille yrityksille ulkoistamisen avulla. Tämä voisi olla perusteltua sellaisissa toiminnoissa, joissa tuotos on helposti mitattavissa ja joissa kilpailulliset markkinat ovat olemassa tai syntyneissä. Useissa julkisen tuotannon toiminnoissa nämä ehdot eivät täyty, jolloin tuotannon pitäminen julkisen sektorin käsissä voi olla tehokkain ratkaisu.

Talusteorian näkökulmasta kilpailun kiristymisen vaikutukset palvelusektorilla voidaan jakaa seuraaviin luokkiin: i) resurssien tehokkaampi allokaatio yritysten ja toimialojen välillä, ii) resurssien tehokkaampi käyttö yritysten sisällä, sekä iii) yritysten innovaatio toiminnan lisääntyminen.

Kohdissa i ja ii on kyse siitä, että tyypillisissä talusteoreettisissa malleissa kilpailun lisääntyminen vaikuttaa yritysten hinnoitteluun laskemalla yrityksen tuotteesta pyytämää hintaa lähemmäs yhden lisäyksikön tuottamisen kustannuksia. Tämä lisää resurssien tehokkaampaa allokaatiota kansantalouden tasolla. Kilpailu voi pakottaa tehottomat yritykset poistumaan markkinoilta. Myös yritysten sisällä kilpailu pakottaa toimintojen tehostamiseen, ja tämä johtaa resurssien tehokkaampaan käyttöön.

Edellä esitetty kohta iii merkitsee, että kilpailun kiristymisen vaikutus voi näkyä yritysten lisääntyneenä tuote- ja tuotantoinnovointina. Empiiriset tutkimustulokset tukevat pääsääntöisesti tätä käsitystä (Aghion ym. 2005).<sup>24</sup>

<sup>24</sup> Aghion, Philippe – Rachel Griffith (2005): Competition and Growth: Reconciling Theory and Evidence. MIT Press.

## YHTEENVETO

Kilpailullisuuden vaikutuksia palvelusektorin hintadynamiikkaan ja tuottavuuteen on käsitelty empiirissä tutkimuksissa varsin runsaasti, ja tulokset viittaavat tyypillisesti siihen, että kilpailu kasvattaa tuottavuutta ja laskee hintoja (mm. Nicoletti ym. 2003, Cavelaars 2006).<sup>25</sup>

Kilpailullisuuden lisääntymisen vaikutuksia on tarkasteltu myös dynaamisilla yleisen tasapainon makromalleilla. Näiden tarkastelujen mukaan kilpailullisuuden asteen nousu hyödykemarkkinoilla kasvattaa merkittävästi BKT:tä ja työllisyyttä. Vaikutukset näkyvät joissain tapauksissa suurelta osin jo muutaman vuoden kuluessa uudistuksesta. Mallilaskelmia raportoivat mm. Forni ym. (2010) sekä Valtiovarainministeriö (2013).<sup>26</sup>

### 1.4 Verotuksen kehittäminen

Verotus on aina kustannus verojen maksajalle, ja verotukseen liittyy myös hyvinvointitappioita, jotka johtuvat siitä, että verotus vaikuttaa taloudenpitäjien käyttäytymiseen. Verotuksen mahdollistamien julkisen sektorin toimintojen lisäksi verotukseen liittyy siten aina yhteiskunnallinen kustannus, joka on suurempi kuin kerättyjen verojen arvo. Verotuksen käyttäytymisvaikutukset merkitsevät, että taloudenpitäjät vähentävät sitä toimintaa, johon verotus kohdistuu. Esimerkiksi työtulojen verottaminen vähentää työn tekemistä. Jos verojen keräämisen aiheuttamia hyvinvointitappioita

<sup>25</sup> Nicoletti, G. – S. Scarpetta (2003): Regulation, productivity and growth: OECD evidence. *Economic Policy*, Vol. 18, No. 36, p. 9-72. Cavelaars, P. (2006). Output and price effects of enhancing services sector competition in a large open economy, *European Economic Review* 50, 1131–1149.

<sup>26</sup> Forni, L., A. Gerali ja M. Pisani (2010): Macroeconomic Effects of Greater Competition in the Service sector: The case of Italy, *Macroeconomic Dynamics*, 2010, 1-32.

Valtiovarainministeriö (2013): Taloudellinen katsaus, syksy 2013, s. 17-19.

oita voidaan pienentää, on siten mahdollista kasvattaa talouden tuotantomahdollisuuksia. Verotuksen käyttäytymisvaikutukset ovat hyvä asia vain silloin, kun kielteisiä ulkoisvaikutuksia tuottavaa toimintaa verotetaan kireästi.

Tässä luvussa käsitellään verotuksen kehittämistä taloustieteellisen tutkimuksen valossa Jouko Vilmusen BoF Online -julkaisun "Verotus, talouskasvu ja hyvinvointi" pohjalta.<sup>27</sup>

Merkittävä tuore raporttikokonaisuus, jossa käsitellään taloustieteellisen tutkimuksen tulemia verotuksen kehittämisen suhteen, on kaksiosainen "Mirrlees Review" (2010, 2011).<sup>28</sup> Sen mukaan hyvä verojärjestelmä on sellainen, että

- verotuksen negatiiviset hyvinvointi- ja tehokkuusvaikutukset minimoituvat
- se on hallinnollisesti kevyt eikä veronmaksun valvontaan tarvitse uhrata mittavia resursseja
- se on reilu tai oikeudenmukainen muussakin kuin tulojaon mielessä (proseduraalinen oikeudenmukaisuus, diskriminaation välttäminen, legitiimien odotusten yhdenmukainen kohtelu)
- veronmaksajat ymmärtävät järjestelmän periaatteet ja toiminnan eli järjestelmä on läpinäkyvä.

#### Laajat veropohjat, matalat veroasteet

Yksi keskeinen elementti verojärjestelmän suunnittelussa liittyy veroasteisiin ja veropohjaan. Yleisesti katsoen veropohjien tulisi olla laajoja ja veroasteiden matalia ja yhdenmukaisia, eli verorasitetta tulisi levit-

<sup>27</sup>BoF Online 13/2013.

<sup>28</sup> Mirrlees Review (2010): Dimensions of Tax Design: the Mirrlees Review, toimittanut J. Mirrlees, S. Adam, T. Besley, R. Blundell, S. Bond, R. Chote, M. Gammie, P. Johnson, G. Myles and J. Poterba, Oxford University Press.

Mirrlees Review (2011): Tax by Design: the Mirrlees Review, toimittanut J. Mirrlees, S. Adam, T. Besley, R. Blundell, S. Bond, R. Chote, M. Gammie, P. Johnson, G. Myles and J. Poterba, Oxford University Press.

tää tasaisena laajalle. Tämä voi pienentää niitä hyvinvointia vähentäviä käyttäytymisvaikutuksia, jotka verotuksella väistämättä on. Siten esimerkiksi kulutusta tulisi verottaa laajasti matalalla ja yhdenmukaisella veroasteella.

Välilliselle verotukselle asetetaan joskus tulonjaon tasaamiseen liittyviä tavoitteita. On kyseenalaista, kuinka tehokasta tämä on. Erilaiset välilliset veroasteet muuttavat hyödykkeiden suhteellisia hintoja, ja erilaisen veroasteiden käytöstä koituvat tavoitellut tulonjakovaikutukset voivat olla vähäisiä näihin tehokkuustappioihin verrattuna. Tällöin tulonjaon tasaaminen on tehokkaampaa toteuttaa esimerkiksi ansiotuloverotuksen tai sosiaaliturvajärjestelmän avulla.

Kun verotukselle ylipäänsä asetetaan tulonjakotavoitteita, niiden saavuttamiseksi tehokkaasti tärkeää ei ole yksittäisten verojen progressiivisuus tai hyödykkeittäin vaihtelevat välilliset veroasteet, vaan koko verojärjestelmän progressiivisuus. Hyvän verojärjestelmän suunnittelussa tärkeää on siis fokusoida koko verojärjestelmään ja tarkastella yksittäisiä veroja koko järjestelmän kannalta.

### **Verotuksen painopistettä työn verottamisesta kiinteistöjen ja kulutuksen verottamiseen?**

Yksi verotuksen muoto, jonka hyvinvointia pienentävät käyttäytymisvaikutukset näyttävät tutkimuksen valossa olevan poikkeuksellisen pienet, on kiinteistöihin ja etenkin maanpohjaan kohdistuva verotus. Kiinteistöveron merkitys on kasvamassa useassa Suomen kunnassa. Suomessakin käytössä olevassa kiinteistöverotuksessa yhdistyy itse asiassa kaksi veroa: maanpohjaan kohdistettu vero ja tontilla sijaitseviin rakennuksiin (ja kiinteistön parannustoimenpiteisiin) kohdistettu vero.

Maanpohjan verottamista käsittelevä taloustieteellinen kirjallisuus pitää yleisesti ottaen puhdasta maanpohjan veroa toivottavana, koska siitä aiheutuvat te-

hokkuustappiot ovat vähäisiä tai niitä ei ole lainkaan, sillä maanpohjan tarjonta on annettu (Cohen ja Coughlin 2005, Mirrlees Review 2011).<sup>29</sup> Asuinrakennusten ja muiden kiinteistöjen verottamisesta sen sijaan aiheutuu tehokkuustappioita muiden verojen tapaan. Asuinrakennusten ja kiinteistöjen markkinatasapainossa rakennusten määrä pienenee veron seurauksena.

Kahden veroasteen kiinteistöverojärjestelmä tai puhdas maanpohjan vero ei mahdollisista eduistaan huolimatta ole yleisesti käytössä, mikä viittaa siihen, että sen toteutuksessa on mahdollisesti suuriakin ongelmia. Yksi keskeinen ongelma lienee se, että pitäisi pystyä arvioimaan raakamaan arvo ja raakamaan parannustoimenpiteiden arvo. Tämä voi käytännössä olla usein vaikeasti toteutettavissa.

Yksi keskeinen kysymys verotuksen kehittämisessä on, kuinka paljon verotetaan työtä suhteessa kulutukseen. Aihetta koskeva tutkimus ei anna yksiselitteistä vastausta tähän kysymykseen. Erityisesti mallisimuloinnit näyttävät kuitenkin voittopuoleisesti tukevan verotuksen painopisteen siirtämistä työn verotuksesta kulutuksen verottamiseen suuntaan Suomen tapaisessa maassa, jossa kulutukseen kohdistuva verotus ei ennestään ole poikkeuksellisen kireää.

<sup>29</sup> Cohen, J. P. – C. C. Coughlinin (2005): An Introduction to Two-Rate Taxation of Land and Buildings. Federal Reserve Bank of St. Louis Review, May/June 2005, 359 - 374.

Mirrlees Review (2011): Tax by Design: the Mirrlees Review, toimittanut J. Mirrlees, S. Adam, T. Besley, R. Blundell, S. Bond, R. Chote, M. Gammie, P. Johnson, G. Myles and J. Poterba, Oxford University Press.