

Suomen hyvinvointivaltion tulevaisuus: työllisyys, verotus ja palvelut

Tiivistelmä

Suomen hyvinvointivaltion säilyttämisen sanotaan usein edellyttävän työllisyyden kasvua. Suomessa on valtavirtaa ajatella, että työllisyyttä voi nostaa alentamalla veroja ja leikkaamalla työttömyysturvaa. Tässä yhteydessä vedotaan muihin Pohjoismaihin. Tässä PT Policy Briefissä osoitamme, että muissa Pohjoismaissa todella on parempi työllisyystilanne. Samaan aikaan osoitamme, että niissä on Suomea kireämpi verotus ja vähintään yhtä antelias työttömyysturva. Näin ollen Suomessa esitetty väite verojen ja tulonsiirtojen työllisyysvaiikutuksista ei saa tukea Pohjoismaisessa vertailussa. Näytämme myös, että muissa Pohjoismaissa on paremmin resursoitua työvoima- ja koulutuspalveluita. Tämä on mahdollista kireämmän verotuksen ansiosta, mikä voi hyvin olla yksi selitys vertailumaiden paremmalle työllisyystilanteelle.



Tuomas Kosonen
tutkimusjohtaja
tuomas.kosonen@labour.fi



Ohto Kanninen
tutkimuskoordinaattori
ohto.kanninen@labour.fi



Hannu Karhunen
erikoistutkija
hannu.karhunen@labour.fi

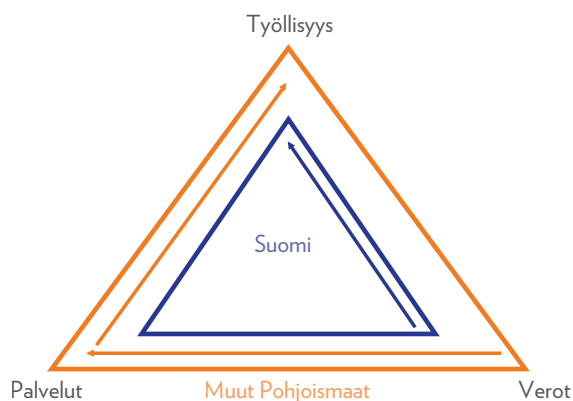


Merja Kauhanen
erikoistutkija
merja.kauhanen@labour.fi



Tuomo Suhonen
tutkimuskoordinaattori
tuomo.suhonen@labour.fi

Kuvio 1. Työllisyyskeinot Pohjoismaissa



Kolmion kärjet kuvaavat työllisyyttä, veroja ja palveluita. Sisempi kolmio havainnollistaa näiden olevan Suomessa alemmalla tasolla kuin ulomman kolmion muissa Pohjoismaissa. Sininen nuoli kuvaa sitä, että Suomessa ajatellaan työllisyyden nousevan veroja alentamalla. Oranssit nuolet kuvaavat sitä, että muissa Pohjoismaissa kireämmällä verotuksella resursoidaan palvelut, joiden ajatellaan nostavan työllisyyttä.

- Työllisyyden nostamiseksi Suomessa esitetään usein verojen ja työttömyysturvan leikkausta.
- Pohjoismaisessa vertailussa muiden maiden työllisyys ja verotus nousevat Suomea korkeammalle tasolle.
- Vertailumaissa myös työvoima- ja koulutuspalvelut ovat Suomea korkeammalla tasolla.
- Verotuloilla resursoitua palveluita on muissa Pohjoismaissa käytetty keino hyvinvointivaltion säilyttämiseksi.

Pohjoismaisen hyvinvointivaltion tunnusmerkkejä ovat laaja julkinen sektori, jossa tulonjakoa tasataan voimakkaasti ja kansalaiset nauttivat julkisista palveluista. Näitä rahoitetaan kansainvälisesti vertaillen suhteellisen kireällä verotuksella. Pohjoismaat ovat kuitenkin pärjänneet hyvin kansainvälisissä vertailuissa työllisyydellä tai BKT:lla mitattuna.

Globalisaation ja väestön ikärakenteen muutoksen myötä hyvinvointivaltiomalliin kohdistuu muutospaineita. Suomessa ajatellaan viimeaikaisten hallitusten ohjelmia myöten, että tähän tulee reagoida nostamalla työllisyyttä. Työllisyyden nostaminen on haastava tehtävä, ja keinoiksi tarjotaan voittopuolisesti tuloverojen alentamista ja työttömyysturvan erilaisia heikennyksiä. Tässä yhteydessä vedotaan muihin Pohjoismaihin, joissa on korkeampi työllisyysaste kuin Suomessa. Tässä PT Policy briefissä tarkastelemme hyvinvointivaltion tulevaisuutta Suomessa sekä arvioimme kriittisesti keinovalikoimaa työllisyyden nostamiseksi. Vertailemme Suomen ja muiden Pohjoismaiden työllisyyttä, verotusta, koulutusta ja työvoimapalveluita. Pohjoismaat on valittu vertailuun siitä syystä, että niissä on samantapainen hyvinvointivaltio kuin Suomessa. Keskitymme pitkän aikavälin toimenpiteisiin työllisyyden nostamiseksi, sillä suhdannetilanne koronapandemian takia vaatii erityisiä suhdannetoimia.

Vertailu osoittaa, että Suomessa on muita Pohjoismaita matalampi työllisyysaste. Tämä näkyy erityisen selvästi yli 55-vuotiaiden ikäryhmässä. Myös työn tuottavuus on muita maita heikompaa. Vertailumaissa verotus on Suomea kireämmällä tasolla ja työttömyysturva ei ole vähemmän anteliasta, joten maavertailuista (tai taloustieteellisestä tutkimuksesta) ei saa uskottavaa selitystä Suomen heikommalle työllisyystilanteelle, toisin kuin Suomessa usein esitetään.

Sen sijaan eräs uskottava selitys paremmalle työllisyystilanteelle vertailumaissa liittyy parempiin työvoima- ja koulutuspalveluihin. Erityisesti Ruotsissa ja Tanskassa ne ovat Suomea paremmin resursoituja. Yhtä työvoimatoimiston työntekijää kohden Suomessa on merkittävästi enemmän työttömiä kuin vertailumaissa. Vertailumaissa myös korkeakoulutusaste on korkeampi ja siirtyminen korkeakoulusta työelämään nopeampaa.

Esitämme oheisen kuvion (kuvio 1.) mukaisesti, että muissa Pohjoismaissa on hieman Suomea kireämmän verotuksen avulla pystytty paremmin rahoittamaan palveluja. Paremmin resursoituiden ja organisoidun palvelun on eräs perusteltu selitys korkeammalle työllisyydelle. Juuri työvoimapalvelujen tehottomuus voi liittyä yli 55-vuoti-

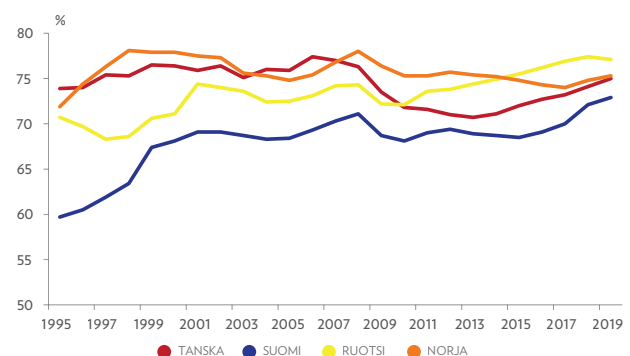
aiden heikkoon työllisyystilanteeseen Suomessa. Heikko panostus korkeakoulutukseen voi puolestaan liittyä Suomessa nuorten hitaaseen siirtymään työmarkkinoille sekä työn matalaan tuottavuuteen. Toki maiden välillä on monta muutakin työllisyyttä selittävää eroa, joten palveluiden rooli on vain suuntaa antava. Keskusteltaessa työllisyystoimista tulevaisuuden hyvinvointivaltion säilyttämiseksi ja tehtäessä vertailuja muihin Pohjoismaihin, palvelut näyttävät olevan se lääke mitä muualla on tarjottu pelkistä työn vastaanoton kannustimista huolehtimisen sijaan. Ja verojen leikkaaminen voi juuri estää tämän lääkkeen käytön.

Seuraavaksi käymme näitä osa-alueita tarkemmin läpi maakohtaisessa vertailussa ja aiemman tutkimuskirjallisuuden valossa.

Työllisyys maittain

Tarkastelemme seuraavaksi työllisyysasteiden kehitystä vuodesta 1995 vuoteen 2019 Suomessa, Ruotsissa, Tanskassa ja Norjassa (kuvio 2.). Suomen työmarkkinat ovat jo pitkään työllistäneet ihmisiä muiden Pohjoismaiden työmarkkinoita heikommin. Eurostatin tilastojen mukaan 15-64-vuotiaiden työllisyysaste oli 72,9 prosenttia Suomessa vuonna 2019, kun samaan aikaan se oli Ruotsissa neljä prosenttiyksikköä korkeampi ja Tanskassa ja Norjassa kaksi prosenttiyksikköä korkeampi. Pohjoismaiden väliset erot työllisyysasteissa ovat kuitenkin kaventuneet 1990-luvun puolivälistä.

Kuvio 2. Työllisyysasteet Pohjoismaissa 1995-2019.



Lähde: Eurostat, LFS.

Yksityiskohtaisempi Eurostatin tilastojen tarkastelu paljastaa, että alhainen työllisyysaste 55-64-vuotiaiden ikäryhmässä selittää voimakkaasti Suomen Pohjoismaisittain heikkoa työllisyysastetta. Vuonna 2019 tästä ikäluokasta luokiteltiin työllisiksi Suomessa 66,8 %, Tanskassa 71,3 %,

Norjassa 72,8 % ja Ruotsissa 77,7 %. 25-34-vuotiaiden työllisyysaste oli vuonna 2019 Suomessa 78,1 %, mikä on 4-5 prosenttiyksikköä vähemmän kuin Ruotsissa ja Norjassa. Myös Suomen sisäiset alueelliset erot työllisyysasteissa ovat muuta Pohjolaa suuremmat.

Pelkkien työllisyysasteiden vertailu ei kerro koko kuvaa työmarkkinoiden kyvystä luoda työtä. Suomessa osa-aikatyön tekeminen on muita Pohjoismaita harvinaisempaa. Kokoaikatyöksi muunnettu työllisyysaste on Suomessa ollut viime vuosina Tanskaa korkeampi, Norjan kanssa samaa tasoa ja Ruotsia alempi.

Suomalaisen työn tuottavuus eli se, kuinka paljon arvonlisää keskimääräistä työtuntia kohti kertyy, on 2000-luvulla pysytellyt kolmea verrokkimaata matalammalla tasolla. Suomen talous tuotti vuonna 2019 61,74 dollaria työtuntia kohti, kun Ruotsin luku oli 8 dollaria suurempi, Tanskan 13 dollaria ja Norjan 23 dollaria, työtuntia kohden.

Verotus ja tulonsiirrot

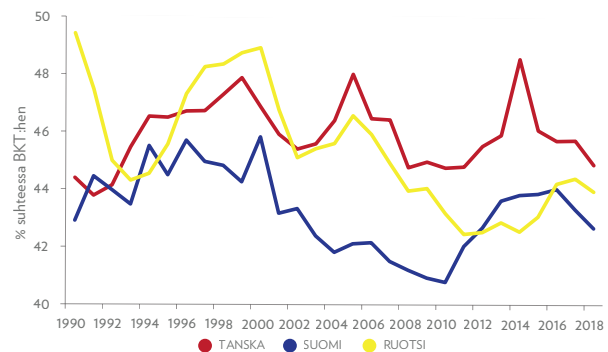
Pohjoismaita yhdistää muihin OECD-maihin verrattuna julkisen sektorin tärkeä rooli tulojen tasaajana. Maiden välillä on kuitenkin myös eroja. Tässä osiossa keskitymme vertaamaan Suomea Tanskaan ja Ruotsiin OECD:n uusimpien tilastojen valossa. Norjan julkisen sektorin rahoitus hyötyy siinä määrin öljyvarallisuudesta, että se jätetään vertailun ulkopuolelle.

Taloustieteen teorian mukaan uudelleenjakava verotus ja tulonsiirrot pienituloisille parantavat kokonaisuhyvinvointia siirtämällä tuloja niille, jotka hyötävät niistä eniten. Verotus myös mahdollistaa julkisten palvelujen rahoituksen. Toisaalta verotus ja tulonsiirrot voivat esimerkiksi alentaa kansalaisten halua tehdä työtä ja siten ne voivat myös laskea hyvinvointia. Empiirisesti verotuksen ja tulonsiirtojen vaikutus työllisyyteen on kuitenkin niin pieni, että työllisyyttä pienentävä vaikutus ei estä esimerkiksi verojen maltillista korottamista, jos palveluiden lisärahoitus verotuloilla nähdään tärkeänä.¹ Verojen ja tulonsiirtojen pienestä vaikutuksesta työllisyyteen vallitsee taloustieteellisessä kirjallisuudessa laaja konsensus.

Kokonaisveroaste laskee yhteen julkisen sektorin keräämien verojen ja maksujen vuosikertymän ja suhteuttaa tämän bruttokansantuotteeseen. Kuvion 3. esittämien OECD:n lukujen mukaan Suomessa vuoden 2018 kokonaisveroaste (42,7 %) jäi 2,2 prosenttiyksikköä alle Tanskan (44,9 %) ja 1,2 prosenttiyksikköä alle Ruotsin (43,9 %). Vaikka ero vaikuttaa pieneltä, euroissa se on merkittävä.

Prosentti Suomen bruttokansantuotteesta on yli 2 miljardia euroa. Suomessa on myös perinteisesti ollut Tanskaa ja Ruotsia alhaisempi veroaste siten, että 20 vuoden keskiarvoissa ero on 3,2 % ja 2,0 %. Tarkasteltaessa verotuksen progressiota eli kasvamista tulojen mukana, ei sekään ole Suomessa ainakaan vertailumaita kireämmällä tasolla.

Kuvio 3. Kokonaisveroaste.



Lähde: OECD.

Yksi merkittävä tulonsiirtojen osa työllisyyden kannalta on ansiosidonnainen työttömyysturva, jonka kokonaisuuteen vaikuttaa sekä sen kesto että taso. Suomessa sen enimmäiskesto (300 ja 400 päivää alle 58-vuotiailla) on alhaisempi kuin Tanskassa (500 päivää) ja Norjassa (500), mutta suunnilleen samalla tasolla kuin Ruotsissa (300 ja 450 päivää). Ansioturvan tasoa Suomen ja muiden Pohjoismaiden välillä voidaan vertailla nettokorvausasteiden avulla. Nettokorvausasteen taso riippuu useista tekijöistä, mutta keskimäärin se on Suomea korkeampi Tanskassa ja Norjassa, mutta Ruotsissa alhaisempi. Vaikka Tanskassa on käytössä aktiivimalli, kokonaisuutena työttömyysturva ei ole Suomea niukempaa. Kokonaisuutena myöskään työttömyysturvan anteliaisuus ei ole selkeässä yhteydessä työllisyysasteisiin eri maissa.

Julkisen sektorin merkityksestä kertoo myös sen vaikutus tuloeroihin ja köyhyyteen. Gini-kerroin tiivistää tuloerot asteikolle nolasta yhteen. Käytettävissä olevien tulojen gini-kerroin vuonna 2016 on Suomessa ja Tanskassa 0,26 ja Ruotsissa 0,28. Tuloeroilla mitattuna Suomi ei eroa vertailumaita.

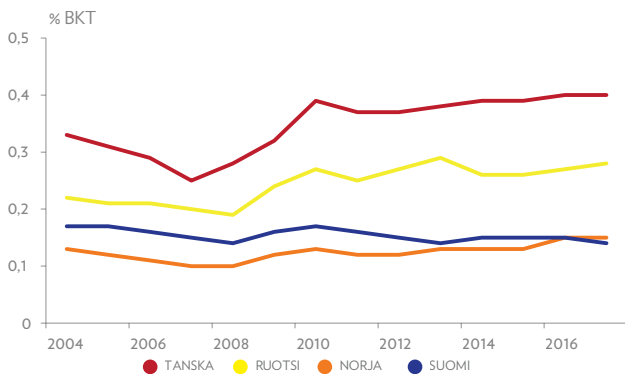
Työvoimapalvelut

Julkisilla työvoimapalveluilla on keskeinen rooli aktiivisen työvoimapolitiikan toimeenpanossa. Julkisten työvoimapalveluiden tärkein tavoite on tukea työnhakijoiden työnsaantia. Tämä voi tapahtua tarjoamalla työnhakijoille

avoinna olevia työpaikkoja tai jopa koulutusta, jonka turvin uusi työpaikka löytyisi helpommin. Toisaalta huonosti resursoidut työvoimapaalvelut eivät välttämättä näihin tavoitteisiin pääse. Tutkimustiedon mukaan työvoimatoimistojen virkailijoiden määrä suhteessa työnhakijoiden määrään vaikuttaa työvoimapaalvelujen tehokkuuteen.²

Työvoimapaalveluiden ja hallinnon menojen BKT-osuus Suomessa (0,14 %) jää selvästi jälkeksi Tanskasta (0,40 %) ja Ruotsista (0,28%) vuonna 2017 (Kuvio 4.). Katsottaessa vuodesta 2004 eteenpäin Suomessa työvoimapaalvelujen resurssointi on ollut aina näistä maista alhaisinta, mutta jäänyt viime aikoina vielä lisää Ruotsia ja Tanskaa jälkeen.

Kuvio 4. Julkisten työvoimapaalveluiden ja hallinnon menojen BKT-osuus 2004-2017.



Lähde: OECD.

Työvoimatoimistojen virkailijoiden työkuorma, eli työttömien työnhakijoiden määrä yhtä virkailijaa kohti, on ollut Suomessa merkittävästi korkeampi kuin Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa. Vuonna 2018 luku oli Suomessa 99, kun se oli Ruotsissa 18, Norjassa 12 ja Tanskassa 30.³

Koulutus

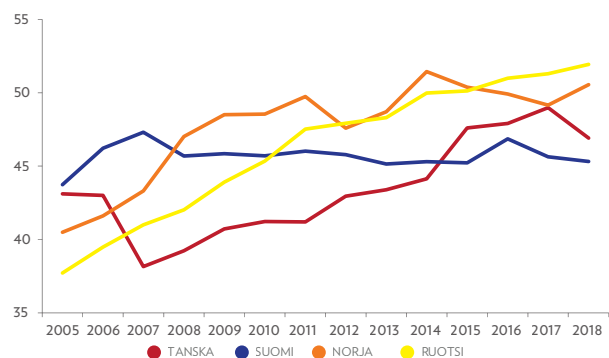
Taloukasvun ja työllisyyskehityksen kannalta tärkeässä roolissa ovat koulutusinvestoinnit, joilla on mahdollista parantaa sekä työllisyysastetta että työn tuottavuutta.⁴ Vaikka koulutuksella on merkitystä eri ikävaiheissa, tarkastelemme tässä vain korkeakoulutusta. Tutkimusten mukaan korkeakoulututkinnoilla on positiivinen vaikutus yksilöiden tuloihin huolimatta väestön korkeasta koulutustasosta.⁵

Tilastojen valossa Suomen korkeakoulutuspanostusten kasvu tyrehtyi 2000-luvun ensimmäisellä vuosikymmenellä, jonka jälkeen Suomi jäi jälkeksi muista Pohjoismaista. Samalla ajanjaksolla työn tuottavuuden ja 25-34-vuotiai-

den työllisyysasteen kehitys oli Suomessa verraten heikkoa, mikä voi olla yhteydessä Suomen korkeakoulujärjestelmän pysähtyneisyyteen.

Vuodesta 2006 lähtien korkea-asteen tutkinnon suorittaneiden osuus 30-34-vuotiaista on pysytellyt Suomessa vakaana, 45-47 prosentissa, kun taas verrokkimaissa korkeakoulutettujen osuus on kasvanut useita prosenttiyksikköjä (Kuvio 5.). Eurostatin tilastojen mukaan Suomi jää myös jälkeen vertailumaista mitattaessa korkeakoulusektorille osoitettuja julkisia varoja suhteessa bruttokansantuotteen. Korkeakoulurahoituksen BKT-osuus laski Suomessa vuosien 2010 ja 2017 välillä 2,2 prosentista 1,7 prosenttiin. Samalla periodilla BKT-osuus laski Ruotsissa 0,2 prosenttiyksikköä, ja Tanskassa ja Norjassa tapahtui pientä kasvua.⁶

Kuvio 5. Korkea-asteen tutkinnon suorittaneiden osuus väestöstä, 30-34-vuotiaat.



Lähde: OECD.

Yhteenveto

Yllä esitetty pohjoismainen vertailu osoittaa, että työllisyystilanne on parempi muissa Pohjoismaissa kuin Suomessa. Verot ja tulonsiirrot eivät tilannetta selitä, sillä verot ovat Suomea kireämmät ja esimerkiksi työttömyysturva vähintään yhtä anteliaista kuin Suomessa. Sen sijaan työvoimapaalvelut ja korkeakoulutus ovat paremmin resursoituja ja järjestettyjä muissa Pohjoismaissa. Molempia on ollut mahdollista kehittää kireämmän verotuksen turvin, mikä vaikuttaa olevan se malli, jolla muissa Pohjoismaissa pyritään ylläpitämään hyvinvointivaltion toimintaedellytyksiä eli korkeaa työllisyysastetta ja tuottavaa työvoimaa. ■

Viitteet

- 1 Matikka ym.
- 2 Hainmueller ym., 2016; Behaghel ym., 2014; Ravn ja Nielsen, 2019.
- 3 Tanskan luku koskee vuotta 2017.
- 4 Hanushek ja Wößmann, 2010.
- 5 Böckerman, Haapanen ja Jepsen, 2018; 2019; Suhonen ja Jokinen, 2018.
- 6 Korkeakoulusektorille tulevista julkisista varoista iso osa kohdentuu tutkimus- ja kehittämistoimintaan (T&K). Ilman T&K-menoja korkea koulurahoituksen BKT-osuus jäi Suomessa alle yhden prosentin vuonna 2016 (OECD, 2019).

Lähteet

- Böckerman, P., Haapanen, M., Jepsen, C. 2018. More skilled, better paid: labour-market returns to postsecondary vocational education. *Oxford Economic Papers* 70: 485-508.
- Böckerman, P., Haapanen, M., Jepsen, C. 2019. Back to school: Labour-market returns to higher vocational schooling. *Labour Economics* 61: 101758.
- Behaghel, L., Crepon, B. & Gurgand, M. (2014). Private and public provision of counseling to job seekers: Evidence from a large controlled experiment. *American Economic Journal: Applied Economics*, 6(4), 142-174.
- Hainmueller, J., Hofmann, B., Krug, G. & Wolf, K. (2016). Do lower caseloads improve the performance of public employment services? New evidence from German employment offices. *The Scandinavian Journal of Economics*, 118(4), 941-974.
- Hanushek, E.A., Wößmann, L. 2010. Education and Economic Growth. Teoksessa: Peterson, P., Baker, E., McGaw, B. (toim.), *International Encyclopedia of Education*, vol. 2, 245-252. Oxford: Elsevier.
- Matikka, T., Harju, J., Kosonen, T (2016). Tuloverotuksen vaikutus työn tarjontaan. Valtioneuvoston selvitys ja tutkimustoiminnan julkaisusarja, 5.
- Ravn, R. & Nielsen, K. (2019). Employment effects of investments in public employment services for disadvantaged social assistance recipients. *European Journal of Social Security*, 21(1), 42-62.
- Suhonen, T., Jokinen, J. 2018. Mikä on tutkintotodistuksesi tuotto? *Talous & Yhteiskunta* 2/2018: 30-37.