

Talouspolitiikan arviointineuvoston
raportti
2017

Suomenkielinen yhteenveto

Talouspolitiikan arviointineuvosto

VATT Valtiontalouden tutkimuskeskus

Arkadiankatu 7, 00100 Helsinki, Finland

Helsinki, tammikuu 2018

Esipuhe

Talouspolitiikan arviointineuvosto perustettiin tammikuussa 2014 tuottamaan riippumaton arvio talouden tilasta ja harjoitetusta talouspolitiikasta. Valtioneuvoston asetuksen (61/2014) mukaan neuvoston tehtävänä on arvioida

- 1) talouspolitiikalle asetettujen tavoitteiden tarkoituksenmukaisuutta
- 2) talouspolitiikalle asetettujen tavoitteiden saavuttamista ja valittujen keinojen tarkoituksenmukaisuutta
- 3) talouspolitiikan valmistelussa käytettyjen ennuste- ja arviointimenetelmien laatua
- 4) talouspolitiikan eri osa-alueiden yhteensovittamista ja kytkentöjä yhteiskuntapolitiikan muihin osa-alueisiin
- 5) talouspolitiikan onnistumista erityisesti taloudellisen kasvun ja vakauden, työllisyyden ja julkisen talouden pitkän ajan kestävyyskannalta
- 6) talouspolitiikan instituutioiden ja julkisen talouden rakenteiden tarkoituksenmukaisuutta.

Valtioneuvosto nimittää neuvoston jäsenet viiden vuoden toimikaudeksi korkeakoulujen taloustieteellisten yksiköiden ja Suomen Akatemian ehdotuksen perusteella. Neuvoston jäsenet ovat yliopistojen professoreita, jotka osallistuvat neuvoston toimintaan oman toimensa ohella. Neuvostolla on puolipäivätoiminen pääsihteeri. Neuvosto toimii Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen yhteydessä, mutta on siitä riippumaton.

Nyt julkaistava raportti on neuvoston neljäs raportti. Tässä raportissa arviomme ensin hallituksen finanssipolitiikkaa ja sen pitkän aikavälin kestävyyttä. Tässä yhteydessä esitämme myös huomioita sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen vaikutuksista julkisen talouden kestävyyskannalle. Kuten edellisissäkin raporteissa, myös tässä raportissa kiinnitetään finanssipolitiikan lisäksi erityishuomiota tiettyihin valittuihin teemoihin.

Tänä vuonna olemme päättäneet arvioida yksityiskohtaisemmin koulutus- ja innovaatiopolitiikkaa. Käymme läpi sitä, miten koulutustaso Suomessa on kehittynyt toisen asteen ja korkea-asteen näkökulmista. Keskustelemme myös koulutus- ja innovaatiopolitiikan viimeaikaisista uudistuksista ammatilliseen koulutukseen, korkeakoulujen valintamenettelyihin, ja valtion tutkimusrahoitukseen.

Sote- ja alueuudistuksen arviointi jää nykyisen neuvoston viimeiseen raporttiin. Tuolloin uudistuksen yksityiskohtien pitäisi olla nykyistä selvemmin tiedossa ja uudistusten arviointi helpompaa.

Talouspolitiikan arviointineuvosto hankki määrärahoillaan myös ulkopuolista tutkimusta työnsä tueksi. Nämä taustaraportit julkaistaan varsinaisen raportin yhteydessä, mutta näiden taustaraporttien kirjoittajat ovat itse vastuussa niiden sisällöstä. Taustaraporteissa esitetyt näkemykset eivät välttämättä vastaa neuvoston näkemyksiä.

Tätä raporttia varten tilattiin useita taustaraportteja. Ludger Woessman (Münchenin yliopisto) vertaa ammatillista ja yleissivistävää koulutusta kansainvälisiin ja Saksan oppisopimuskoulutuksesta saatuihin kokemuksiin nojaten. Allan Seuri (neuvoston sihteeristö) ja Hannu Vartiainen (Helsingin yliopisto) arvioivat suomalaisten yliopistojen rahoitusmallia. Tuomas Takalo (Suomen Pankki) ja Otto Toivanen (Aalto-yliopisto) ovat kirjoittaneet raportin Suomen innovaatiopolitiikasta. Ilpo Kauppinen ja Olli Ropponen (VATT) keskustelevat raportissaan verotuksesta ja yritysten ja henkilöiden muuttoliikkeestä. Allan Seuri ja Roope Uusitalo (neuvosto) ja Hanna Virtanen (Etna) arvioivat raportissaan, mitä hyötyjä oppivelvollisuusiän pidentämisestä 18 vuoteen voisi olla. Aleksi Kalenius Suomen OECD-edustustosta vertaa raportissaan Suomen koulutustasoa muihin OECD-maihin. Jani-Petteri Ollikainen neuvoston sihteeristöstä arvioi taustaraportissaan ammatillisen koulutuksen uudistuksen vaikutuksia. Edellä mainituista raporteista Seurin ja Vartiaisen; Seurin, Uusitalon ja Virtasen; sekä Kaleniuksen raportit on kirjoitettu suomeksi.

Useat asiantuntijat ovat osallistuneet neuvoston kokouksiin, tuottaneet tietoa raporttia varten, tai kommentoineet tekstiä. Kiitämme Opetus- ja kulttuuriministeriön Mika Tammilehtoa ja Jukka Haapamäkeä, Palkansaajien tutkimuslaitoksen Hannu Karhusta, Eläketurvakeskuksen Jukka Rantalaa, sekä Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen (Karvi) Anu Räisästä. Haluamme kiittää myös Valtiovarainministeriön Veliarvo Tammista ja Ilari Aholaa sekä Tilastokeskuksen Henna Laasosta kärsivällisistä vastauksista neuvoston yksityiskohtaisiin kysymyksiin. Jani-Petteri Ollikainen toimi pätevästi neuvoston tutkimusapulaisena. Kiitämme myös neuvoston entistä jäsentä Jukka Pirttilää (Tampereen yliopisto) hänen panoksestaan tähän raporttiin. Olemme myös kiitollisia Tiina Heinilälle, Päivi Tainiolle, Marjo

Nybergille, Raija-Liisa Aallolle, Riitta Kajanderille, sekä Anita Niskaselle VATT:sta heidän avustaan hallinnollisissa ja viestinnällisissä kysymyksissä.

Itse raportti on kirjoitettu ja julkaistaan englanniksi, koska tämä on neuvoston työkieli. Raportti tullaan julkaisemaan myös suomeksi, suomenkielisen käännöksen valmistuessa kevään aikana.

Neuvoston määrärahoja kasvatettiin vuonna 2017 ja neuvostolla on tämän seurauksena käytettävissään kahdesta kokoaikaisesta ekonomistista koostuva sihteeristö. Toivomme, että kasvaneet resurssit näkyvät raportin laadussa. Aiempia neuvoston raportteja on käsitelty mediassa laajalti. Kotimaisen talouspoliittisen keskustelun edistäminen on yksi neuvoston päätehtävistä ja toivomme että myös tämä raportti synnyttää eläväistä keskustelua hallituksen talouspoliittisista toimista.

Helsingissä 23. tammikuuta 2018

Roope Uusitalo
Puheenjohtaja

Mikko Puhakka
Varapuheenjohtaja

Torben M. Andersen

Anneli Anttonen

Kaisa Kotakorpi

Seppo Orjasniemi
Pääsihteeri

Allan Seuri
Tutkija

1. Yhteenveto

1.1. Finanssipolitiikan tulisi sopeutua muuttuneeseen talousnäkymään

Suomen talous on elpynyt finanssikriisistä vuonna 2008 alkaneesta taantumasta ja kääntynyt jälleen kasvuun. Tuoreimpien ennusteiden mukaan BKT kasvoi noin 3 prosenttia vuonna 2017. Valtiovarainministeriön joulukuun ennusteen mukaan kasvu jatkuu ja BKT kasvaa 2,4 prosenttia vuonna 2018. Useimpien arvioiden mukaan tuotantokuilu umpeutuu vuonna 2018, ja tuotanto on saavuttanut tämänhetkisen potentiaalinsa.

Kasvun myötä työllisyys kasvoi 80 000 henkilöllä marraskuusta 2016 marraskuuhun 2017 ja työttömyysaste pienenee. Marraskuussa 2017 15–64-vuotiaiden kausitasoitettu työllisyysaste oli 70,4 prosenttia. Nykyisten ennusteiden mukaan hallituskauden lopussa vuonna 2019 työllisyysaste on hieman alle 71 prosenttia.

Hallitus tavoittelee työllisyysasteen nostoa 72 prosenttiin vuoteen 2019 mennessä. Tavoitteen saavuttaminen edellyttäisi noin 45 000 uutta työpaikkaa. Ennusteiden perusteella on epätodennäköistä, että tämä tavoite saavutetaan ilman uusia toimenpiteitä. Aikaisempien ennustevirheiden jakauman perusteella voidaan arvioida, että työllisyystavoite saavutetaan noin 16 prosentin todennäköisyydellä.

Rahoituskriisin jälkeisen taantumän jälkeen kasvun elpyminen on hyvä uutinen. Talouden pitkän aikavälin kasvunäkymät ovat kuitenkin edelleen vaatimattomia. Nykyinen nopea kasvuvauhti on suhdannesyklin normaali ilmiö, ja kasvun odotetaan hidastuvan vuoden 2018 jälkeen. Tyypillinen arvio Suomen talouden pitkän aikavälin vuotuisesta kasvuvauhdista on 1–1,5 prosenttia. Kausitasoitettu työttömyysaste on edelleen 8,2 prosenttia, ja pitkittynyt kriisi on lisännyt pitkäaikaistyöttömien määrää. Tällä hetkellä 34 prosenttia työttömistä on ollut vailla työtä yli vuoden. Julkinen velka on kasvanut nopeasti kymmenen viime vuoden aikana ja on nyt noin 61 prosenttia suhteessa BKT:seen. Julkisyhteisöjen rahoitusasema on ollut alijäämäinen vuodesta

2009 lähtien, ja nopeammasta talouskasvusta huolimatta julkisen sektorin alijäämän ennustetaan pysyvän yli 1 prosentissa suhteessa BKT:seen hallituskauden loppuun asti.

Talouskasvu on ollut voimakkaampaa kuin vielä keväällä 2017 julkaistuissa ennusteissa ennakoitiin. Talouskuvan nopea muuttuminen korostaa suhdannevaihteluiden ja erityisesti suhdannekierron käännekohtien ennustamisen vaikeutta. Epävarmuus on kuitenkin ennusteiden luonnollinen piirre, joka olisi otettava huomioon ennusteiden tulkitsemisessa ja käytettäessä ennusteita talouspolitiikan suunnitteluun. Arviointineuvosto kannustaa talousennustajia raportoimaan ennusteidensa luottamusvälit. Tällainen käytäntö muistuttaisi ennusteiden käyttäjiä kasvuennusteisiin liittyvästä epävarmuudesta ja helpottaisi ennusteiden osuvuuden arviointia. Taloudellisten ennusteiden epävarmuuden ymmärtäminen on tärkeää myös finanssipolitiikan suunnittelussa.

Suhdannekuvan nopea muutos korostaa vastasyklisen talouspolitiikan suunnittelun ja ajoittamisen vaikeutta. On olemassa vaara, että kotimaisen kysynnän kohentamiseen tähtäävä elvyttävä suhdannepolitiikka vaikuttaa vasta kun talous jo kasvaa. Hallituksen talouspoliittisen ohjelman taustalla oli odotus talouskasvun hitaasta elpymisestä kohti pitkän aikavälin kasvuvauhtia. Ulkoisen kysynnän kasvun aloittaman elpymisen voimakkuus ja siihen liittyvä julkisen talouden kohentuminen ovat tulleet yllätyksenä. Finanssipolitiikan yleistä viritystä ei ole kuitenkaan muutettu vastaamaan muuttunutta suhdannekuvaa. Tämän sijaan veropolitiikasta on tullut kaiken kaikkiaan keventävää hallituksen toimikauden aikana.

Hallituskauden alussa finanssipolitiikkaa määrittivät menojen kasvun vakauttaminen ja sitoumus olla nostamatta veroastetta. Hallitus on pitänyt kiinni päätöksistä menojen vakauttamiseksi, mutta keventänyt verotusta huomattavasti. Julkisen talouden kestävyyskannalta verotuksen keventäminen on ongelmallista ja lisää tarvetta julkisen talouden vakautukselle tulevaisuudessa.

1.2. Finanssipoliittisia tavoitteita ei saavuteta

Hallituksen ohjelmassa luetellut keskeiset talouspoliittiset tavoitteet ovat työllisyyden lisääminen ja julkisen talouden vakauttaminen. Hallitus totesi toimikautensa alussa, että velaksi eläminen loppuu vuoteen 2021 mennessä. Tätä tavoitetta voidaan tulkita monin eri tavoin. Syyskuussa 2015 julkaistussa julkisen talouden suunnitelmassa määritellään tarkemmin julkisen talouden tavoitteet. Suunnitelman mukaan hallitus pyrkii pienentämään rakenteellista alijäämää 0,5 prosenttiin suhteessa BKT:seen, pienentämään valtionhallinnon ja paikallishallinnon vajetta 0,5 prosenttiin suhteessa BKT:seen ja pitämään eläkejärjestelmän ylijäämän prosentissa suhteessa BKT:seen.

Keskipitkän aikavälin tavoite rakenteellisen alijäämälle (MTO) on yksi EU:n finanssipoliittisessa sopimuksessa asetetuista vaatimuksista. Hallitus on asettanut rakenteellisen alijäämän tavoitteeksi 0,5 prosenttia suhteessa BKT:seen. Julkisen talouden suunnitelmassa 2018–2021 hallitus esitti myös sopeutussuunnitelman tämän keskipitkän aikavälin tavoitteen saavuttamiseksi. Suunnitelma perustui julkisen talouden asteittaiseen sopeuttamiseen vuosina 2018 ja vuonna 2019.

Viimeisimpien ennusteiden mukaan hallitus ei kuitenkaan täytä asettamiaan alijäämätavoitteita. Vaikka veropohja kasvaa poikkeuksellisen nopeasti, julkisen talouden alijäämä on edelleen suuri.

Hallitus on noudattanut valtiontalouden menokehyksiä. Julkisyhteisöjen menojen kasvu on hidastunut ja julkisyhteisöjen menojen osuuden suhteessa BKT:seen ennustetaan pienenevän vuosina 2017–2019. Vuosille 2017, 2018 ja 2020 päätetyt veronalennukset vaikuttavat kuitenkin julkisen sektorin tuloihin ja heikentävät budjettitasapainoa. Kaiken kaikkiaan harkinnanvaraiset veropoliittiset päätökset vuosina 2015–2017 merkitsevät 1,1 miljardin euron verotulojen menetystä (staattisesti arvioituna). Joulukuussa 2017 valtiovarainministeriö ennusti, että julkisyhteisöjen rahoitusaseman pitäisi kohentua 1,9 miljardilla eurolla vuoteen 2019 mennessä, jotta nimelliselle alijäämälle asetettu tavoite saavutettaisiin.

Rakenteellisen rahoitusaseman keskipitkän aikavälin tavoite perustuu julkisen talouden nettoluotonantoon, josta poistetaan suhdanteiden ja kertaluonteisten toimien vaikutus. Määritelmän mukaan suhdannetilanteesta johtuva nimellisen rahoitusaseman kohentuminen ei johda rakenteellisen tasapainon kohentumiseen. Julkisen talouden tulojen ja menojen välinen rakenteellinen epätasapaino on jossain vaiheessa korjattava.

Vuosien 2015–2016 aikana finanssipolitiikan mitoittamisessa jouduttiin tasapainoilemaan kotimaisen kysynnän elvytystarpeen ja keskipitkän aikavälin sopeutustarpeen välillä. Suhdannetilanteen muutos on poistanut tämän dilemman. Nykyisessä taloustilanteessa finanssipolitiikan ei tulisi olla elvyttävää. Sen sijaan pitäisi keskittyä tekemään toimia, jotka pienentävät rakenteellista alijäämää ja parantavat julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyyttä.

1.3. Julkinen talous on edelleen kestävämmällä uralla

Hallitusohjelmassa ilmoitetaan, että hallitus käynnistää toimenpiteitä kestävyysvajeen korjaamiseksi. Tämänhetkisten arvioiden mukaan tämä edellyttäisi julkisen talouden tasapainon kohentamista pysyvästi noin 3 prosentilla suhteessa BKT:seen. Kasvun ja työllisyyden edistämiseen tähtäävien toimien ja menojen välittömän leikkaamisen

lisäksi keskeinen osa hallituksen talouspolitiikkaa on menojen vähentäminen 3 miljardilla eurolla uudistamalla sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmää. Sote-uudistuksen mahdollisista vaikutuksista keskustellaan yksityiskohtaisemmin neuvoston seuraavassa raportissa. Tässä raportissa tarkastellaan vain joitakin sote-uudistuksen vaikutuksia julkiseen talouteen.

Vaikka hallitus on pitänyt kiinni päättämistään menoleikkauksista, verojen alentaminen on pitänyt rakenteellisen jäämän melko suurena. Kestävyysvajeen kuromiseksi umpeen vuoteen 2021 mennessä tarvittaisiin lisää toimenpiteitä. Koska ikääntymiseen liittyvien menojen arvioidaan kasvavan tulevina vuosikymmeninä, julkisen talouden velka kasvaa ja nettovarallisuus laskee nykyisestä tasosta.

Julkinen bruttovelka muodostaa vain suhteellisen pienen osan valtion vastuiden kokonaismäärästä. Eläkevastuut muodostavat julkiselle sektorille paljon suuremman taakan kuin julkinen velka. Julkinen bruttovelka on myös pienempi kuin julkisen sektorin rahoitusvarallisuus. Näin ollen julkinen velkaantuminen antaa suppean kuvan julkisen sektorin taloudellisesta tilanteesta. Julkisyhteisöjen nettovarallisuus, eli rahoitusvarallisuus vähennettynä vastuiden nykyarvolla, antaa jo kattavamman kuvan julkisyhteisöjen taloudellisesta tilanteesta. Tulevien tulojen ja menojen erotuksen nykyarvo, eli kestävyysvaje, on vielä kattavampi mittari, sillä se sisältää arvion ennustettavissa olevasta menojen kasvusta.

Kestävyysvajeen pienentäminen on yksi sote-uudistuksen taustalla olevista motiiveista. Sote-uudistuksen toinen keskeinen tavoite on parantaa terveydenhuoltopalveluiden saatavuutta ja lisätä valinnanvapautta. Tavoite on osittain vastakkainen menosäästötavoitteen kanssa. Näiden ristiriitaisten tavoitteiden yhteensovittaminen edellyttäisi, että tuottavuusparannukset ylittäisivät suunnitellun 3 miljardin euron säästötavoitteen. Asetettu säästötavoite on kuitenkin jo itsessään hyvin kunnianhimoinen.

Hallituksen maakunta- ja sote-uudistuksiin liittyvissä lakiesityksissä ei osoiteta riittävän selkeästi niitä mekanismeja, joiden avulla uudistus johtaisi suunniteltuihin menojen vähennyksiin aiheuttamatta kielteisiä vaikutuksia terveydenhoidon laatuun tai muihin budjetin määrärahoihin. Maakuntauudistus siirtää sosiaali- ja terveydenhuoltomenot valtion kehysräynnön piiriin. Jos sote-uudistus ei johda suunniteltuihin säästöihin, vaarana on, että terveydenhuoltomenot syrjäyttävät muita valtion budjettitalouden menoeriä tai johtavat valtiontalouden kehysmenettelyn heikentymiseen.

Valinnanvapausuudistus sisältää piirteitä, jotka todennäköisesti pikemminkin kasvattavat kuin vähentävät menoja. Ehdotettu järjestelmä sisältää riskin palveluiden ylitarjonnasta joillekin väestöryhmille. Palveluntuottajien kannusteet kustannusten

siirtämiseen perusterveydenhuollosta erikoissairaanhoidon kapitaatiopohjaisessa rahoitusmallissa, sekä maakuntien rahoitukseen liittyvä pehmeän budjettirajoitteen riski, voivat osaltaan vaikeuttaa kustannusten hallintaa. Yksityisen tuotannon osuuden merkittävän kasvattamisen vaikutuksiin julkisesti rahoitetussa terveyspalvelujärjestelmässä ei ole myöskään kiinnitetty riittävästi huomiota. Toivotun kustannuskehityksen saavuttaminen ja terveyspalveluiden laadun varmistaminen uudessa järjestelmässä riippuu siitä, miten hyvin kannustinjärjestelmät onnistuvat yhdenmukaistamaan terveydenhuollon palveluntuottajien tavoitteet uudistuksen tavoitteiden kanssa. Myös työterveyshuollon rooli uudessa järjestelmässä pitäisi ratkaista. Kaiken kaikkiaan on epävarmaa, tuottaako sosiaali- ja terveydenhuoltouudistus säästöjä julkiselle sektorille.

1.4. Korkeakoulutuksen aloituspaikkojen määrää tulisi lisätä

Suomen koulutusjärjestelmä laajeni nopeasti vuosisadan vaihteeseen saakka. Vuosina 1981–2000 suomalaisten yliopistojen uusien opiskelijoiden määrä kasvoi 60 prosenttia. Lisäksi 1990-luvulla luotiin vanhoja opistoasteen kouluja yhdistämällä ammattikorkeakoulujärjestelmä, joka vuoteen 2000 mennessä tuotti enemmän korkeakoulututkinnon suorittaneita kuin vanhat yliopistot. Koulutustaso kasvoi nopeasti myös koulutusjakauman alimmassa päässä. Ilman perusasteen jälkeistä koulutusta jääneiden nuorten osuus väheni merkittävästi 1990-luvulla.

Koulutusjärjestelmän laajeneminen on suurelta osin päättynyt vuoden 2000 jälkeen. Yliopistojen uusien opiskelijoiden määrä on kääntynyt laskuun, ja yliopistossa opiskelevien osuus ikäluokasta alentunut. Samaan aikaan suomalaisten opiskelijoiden tulokset kansainvälisissä vertailuissa ovat laskeneet, ja ilman toisen asteen tutkintoa olevien nuorten osuus kasvanut.

Koulutus on Suomessa edelleen erittäin kannattava investointi - sekä opiskelijalle että yhteiskunnalle - eikä koulutuksen tuottojen pienentymisestä ole näkyvissä merkkejä. Teknologisen kehityksen ja globalisaation mukanaan tuoma työelämän vaatimusten muutos lisää todennäköisesti osaamisen kysyntää myös tulevaisuudessa. Arviointineuvosto suosittaa, että hallitus pyrkii kääntämään koulutustason negatiivisen trendin ja lisäämään koulutusta kaikilla tasoilla. Korkeakoulututkinnon suorittaneiden opiskelijoiden määrän pitäisi kasvaa ja ilman toisen asteen koulutusta jäävien opiskelijoiden määrä tulisi kääntää laskuun.

Arviointineuvosto kannattaa useita viimeaikaisia koulutuspoliittisia uudistuksia. Päivähoitomaksujen alentaminen voi lisätä osallistumista varhaiskasvatukseen. Ammatillisen koulutuksen uudistus voi onnistuessaan tehdä ammatillisesta

koulutuksesta käytännönläheisemmän, ja toivottavasti myös opiskelijoille hyödyllisemmän ja motivoivamman. Korkeakoulujen valintakoeuudistuksella on hyvät mahdollisuudet tehdä valintajärjestelmästä tehokkaampi, mikä voi vähentää yliopistokoulutukseen ”jonottamiseen” käytettyjen vuosien määrää.

Näihin koulutuspoliittisiin uudistuksiin liittyy kuitenkin joitakin kysymysmerkkejä. Varhaiskasvatustuksumaksujen alentamisen tärkeimpänä tavoitteena on parantaa kannustimia työntekoon ja siten lisätä työllisyyttä. Tässä maksualennus voi hyvinkin onnistua, mutta se ei todennäköisesti lisää kaikkein heikoimmassa asemassa olevien lasten varhaiskasvatukseen osallistumista, sillä näiden perheiden kannustimet eivät uudistuksessa muutu. Päivähoito on ollut pienituloisille perheille ilmaista jo aiemmin. Ammatillisen koulutuksen muuttamiseen käytännönläheisemmäksi liittyy riski, että yleissivistävien aineiden painoarvo vähenee. Yleissivistävien aineiden tuottamat valmiudet ovat tarpeen, jos ammatillisen koulutuksen suorittaneet haluavat jatkaa opintojaan korkeakouluissa. Tällaisten valmiuksien kysyntä voi myös kasvaa tulevaisuudessa, jos työelämän muutokset edellyttävät uudelleen kouluttautumista. Korkeakoulujen valintajärjestelmän tehokkuuden lisääminen on tarpeen. Tärkein keino, jolla hallitus voi vaikuttaa koulutusmääriin, on kuitenkin korkeakoulujen kanssa käytävissä neuvotteluissa asetettavat tutkintotavoitteet. Ilman tutkintotavoitteita ja niihin liittyvän rahoituksen kasvattamista hallitus tuskin saavuttaa niitä koulutustason kohottamistavoitteita, jotka se on asettanut Visio 2030 -strategiassaan.

1.5. Valtion tutkimusrahoitus on vähentynyt ja strateginen ohjaus voimistunut

Hallitus on vähentänyt korkeakoulutukseen sekä tutkimus- ja kehitystoiminnan tukeen tarkoitettuja resursseja. Leikkaukset ovat osaltaan parantaneet julkisen talouden tasapainoa, mutta niillä saattaa olla epäedullisia vaikutuksia tuottavuuden kasvuun pidemmällä tähtäimellä.

T&K-menot suhteutettuna kokonaistuotantoon kasvoivat vuoteen 2010 asti, mutta ovat sen jälkeen pienentyneet. Julkisen T&K-toimintaan kohdistuvan rahoituksen osuus julkisista menoista tasaantui vuonna 2005, ja alkoi laskea vuoden 2010 jälkeen.

Pienentynyt panostus T&K-tukiin on todennäköisesti vähentänyt T&K-toimintaa. Toisaalta ei ole kovin selkeää syytä sille, että nimenomaan Suomen kaltaisen pienen avotalouden kannattaa tukea T&K toimintaa. Tuen myönteiset vaikutukset valuvat helposti ulkomaisille yrityksille ja ulkomaisille kuluttajille.

Hallitus on myös muuttanut T&K-toimintaan ja innovaatioiden edistämiseen tarkoitettua rahoituksen rakennetta. Uusi strategisen tutkimuksen ohjelma on

kohdentanut rahoitusta uudelleen julkisten tutkimuslaitosten välillä ja toisaalta tutkimuslaitosten ja yliopistojen välillä. Tämä yhdessä yliopistojen voimakkaamman profiloinnin ja TEKESin sektorikohtaisten ohjelmien kanssa on merkinnyt julkisen vallan kasvavaa ohjausta tutkimuksen rahoituksessa. Kilpaillun rahoituksen osuuden kasvamisesta aiheutuu tutkimusorganisaatioille merkittäviä kustannuksia, joita tulisi punnita uudistuksista saatavia odotettuja hyötyjä vasten.

Arviointineuvosto pitää yliopistojen profiloitumista ja yliopistojen tutkimusyksiköiden koon kasvattamista hyvänä kehityssuuntana. Pelkästään yliopistojen rahoitusjärjestelmän kautta tapahtuva ohjaus ei kuitenkaan riitä. Rahoitusjärjestelmä kannustaa yliopistoja parantamaan tuottavuuttaan, mutta voimakkaat kannustimet saattavat johtaa myös eri tieteenalojen epätasaiseen kehitykseen. Ylipäättään yliopistojen rakenteellinen muutos vaatii koordinaatiota ja harkinnanvaraisia toimenpiteitä.

Kansainvälinen muuttoliike vaikuttaa korkeakoulutetun työvoiman saatavuuteen ja siten maan innovaatiokykyyn. Maastamuuton laajuus ja muuttajien valikoituminen ovat Suomessa samantyyppisiä kuin muissa Euroopan maissa. Maissa, joissa tulojakauma on suhteellisen tasainen, maastamuuttajat ovat usein hyvätuloisia ja korkeasti koulutettuja. Kunnollisen empiirisen todistusaineiston puuttuessa on kuitenkin epäselvää, miten paljon verotus vaikuttaa muuttopäätöksiin. Suomen tuloverotusta ei ole tällä hetkellä tarpeen muuttaa maastamuuton vuoksi. Sen sijaan ulkomaisten avainhenkilöiden lievempi verokohtelu on järkevä ratkaisu.