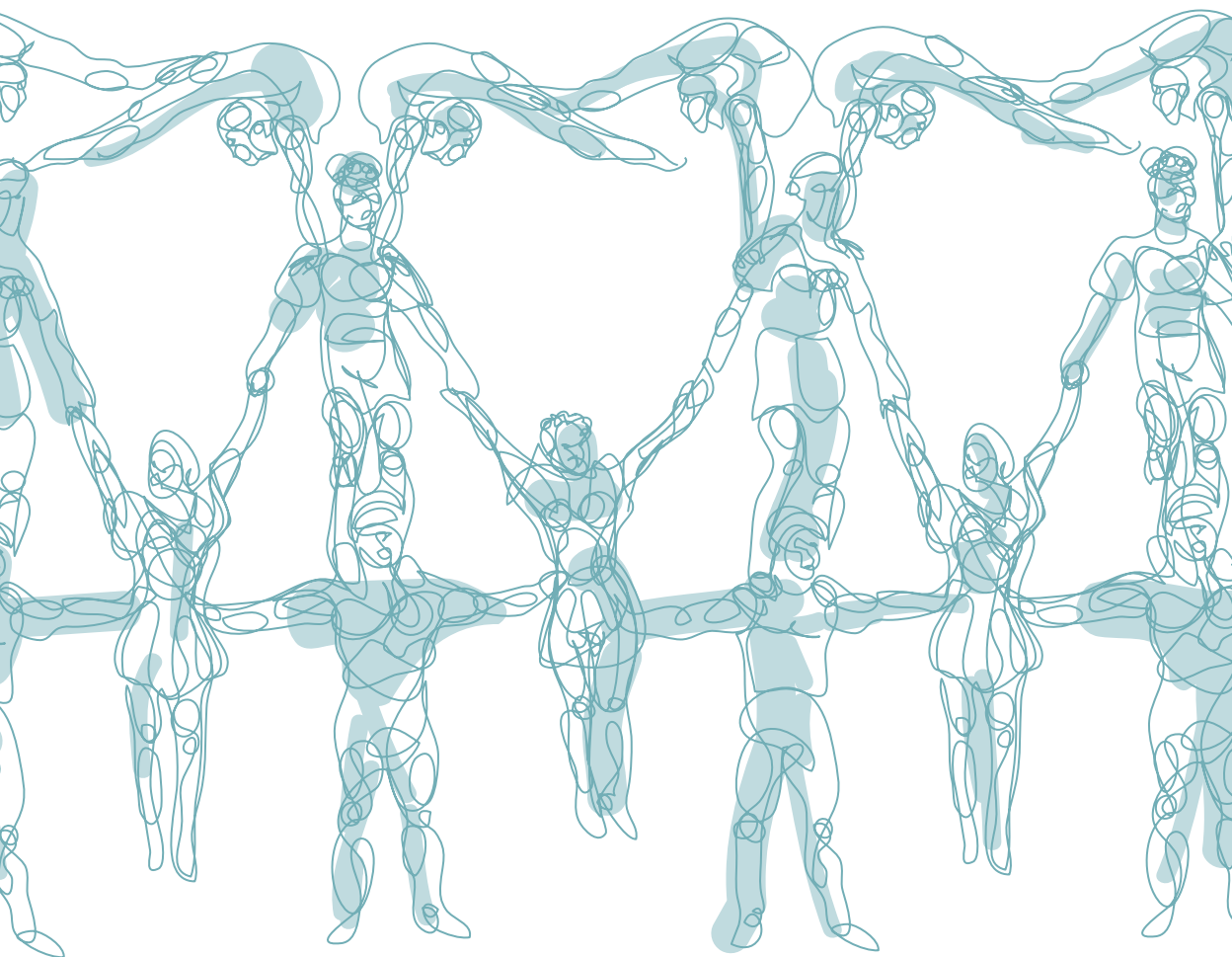


SILTA SUUNNITTELUSTA TUTKIMUKSEEN

VATT 20 VUOTTA



SILTA
SUUNNITTELUSTA
TUTKIMUKSEEN

VATT 20 VUOTTA

SEIJA ILMAKUNNAS – TUOMO HEIKKILÄ – JUHA HONKATUKIA – AKI KANGASHARJU (TOIM.)

SILTA SUUNNITTELUSTA TUTKIMUKSEEN

VATT 20 VUOTTA

VATT

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT

SILTA SUUNNITTELUSTA TUTKIMUKSEEN
VATT 20 VUOTTA

Kustantaja: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT

Toimitus: Seija Ilmakunnas, Tuomo Heikkilä,
Juha Honkatukia, Aki Kangasharju
Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT

ISBN 978-951-561-933-4 (nid.), 978-951-561-934-1 (PDF)

Kirjan kuvat: Henri Lassander, Raimo Hintikka ja VATT:n arkisto

Ulkoasu: Nordenswan & Siirilä

Taitto: Sari Virtanen, VATT

Paino: Lönnberg Print, Helsinki 2010

LUKIJALLE

Organisaatioiden historiikkien kirjoittamiselle ja keskeisten kehityskaarien muistiin kirjaamiselle on monta hyvää syytä. VATT:ssa työskennelleiden henkilöiden panos jo itsessään ansaitsee tällaisen huomionosoituksen. Historiikki palauttaa mieliin aiemmat ponnistukset ja merkkipaalut ja tekee ne näkyviksi myös nuoremmille tutkija- ja vaikuttajasukupolville.

Ainutkertaisuudestaan huolimatta jokainen historia voi tarjota myös jotain yleisempää yhteiskuntapoliittista opetusta. Yksi tapa lukea tätä teosta on arvioida, miten onnistuneesti tutkimuksen ja päätösten suhde on VATT:n kohdalla ratkaistu. Oma mielenkiintonsa on myös sillä, mitä haasteita uudelle tutkimuslaitokselle luo sen perustaminen kahden entisen ja erilaisen organisaation perustalle.

Olemme tehneet historiikin omin amatöörivoimin ja katsomme tutkimuskeskuksemme toimintaa sisältä käsin. Asianosaisina tunnemme organisaatiomme hyvin ja joukossamme on vielä useita VATT:n perustamisesta asti toimineita kollegoja. Olemme saaneet aiheeseemme myös innostuksen kipinän. Toisaalta ulkopuolinen tarkkailija tekisi varmaankin erilaisia huomioita ja kirjoittaisi ehkä paikka paikoin kriittisemmin sanakääntein. Ehkä hän toisaalta uskaltaisi tuoda myös onnistumiset selkeäsanaisemmin esille. Tulkinta on siis joka tapauksessa subjektiivinen ja jättää tilaa lukijan omille päätelmille.

Tartuimme historiikin kirjoittamiseen myös siksi, että valtion sektoritutkimuksen uudistaminen on ajankohtainen asia. Valtion tutkimuslaitokset elävät muutosten keskellä ja niiden toimintaa organisoidaan uudelleen. Tämä aika pitää sisällään kysymyksen siitä, mikä on ollut VATT:n yhteiskunnallinen tehtävä ja miten se on kyennyt siihen vastaamaan. Haluamme myös itse arvioida, mikä on tutkimuskeskuksemme paikka tulevan tutkimuksen kentässä ja millä tavoin

voimme parhaiten vastata uusiin haasteisiin. Historiikin kirjoittaminen on myös hyvä keino näiden eväiden kokoamiseksi.

Historiikki on kolmiosainen. Ensimmäinen luku käsittelee VATT:n syntyä ja organisatorista kehitystä. Sen jälkeen käsitellään keskeisten tutkimusteemojen kehitystä. Osa näistä tutkimusteemoista on ollut mukana koko tutkimuskeskuksen historian ajan. Uusiakin painopisteitä on matkan varrella tullut ja samalla joistain teemoista on ainakin tilapäisesti luovuttu. Viimeisessä luvussa vedetään yhteen tutkimuskeskuksen keskeisiä kehityskaaria ja arvioidaan millaisia eväitä historia antaa VATT:n nykyiselle ja tulevalle toiminnalle.

Olemme lähestyneet joitain entisiä kollegojamme kysymyksin ja kommentointipyyntöin. Olemme heille huomattavassa kiitollisuudenvelassa, mutta vastaamme toki itse teokseen jääneistä virheistä ja unohduksista. Haluamme kiittää kaikkia historiikin tekemiseen osallistuneita nykyisiä kollegojamme hyvin sujuneesta yhteistyöstä ja antoisista keskusteluista kirjoittajapalaverissa. Toimitus kiittää lämpimästi tutkimussihteri Sari Virtasta ja erikoistutkija Maija-Liisa Järviötä, joiden panos on ollut monipuolinen ulottuen vahvasta sisällöllisestä panoksesta teoksen kieli- ja ulkoasuun. Sari Virtasen jäämäkkä työskentelytapa auttoi myös pitämään kunnianhimoisen aikataulumme. Toimituksen työtä on niin ikään tukenut tutkimussihteri Henri Lassanderin osaaminen myös valokuvauksen saralla. Graafikko Niilas Nordenswan on tämänkin teoksen yhteydessä ollut luotettava ja innostava yhteistyökumppanimme.

Toimitus

SISÄLLYS

Kuinka VATT:sta tuli VATT Tuomo Heikkilä – Aki Kangasharju	1
Tavoitteena vaikuttavuus – hyvinvointipalvelujen tuottavuustutkimus Kalevi Luoma – Maija-Liisa Järviö – Aki Kangasharju – Tanja Kirjavainen – Heikki Loikkanen – Antti Moisio	37
Paikallistalous fokuksessa – tutkimukset kunta- ja aluetaloudesta sekä asuntomarkkinoista Antti Moisio – Aki Kangasharju – Heikki Loikkanen – Kalevi Luoma	54
Reformien vuosikymmenet – verotus ja sosiaaliturva Outi Kröger – Timo Rauhanen – Heikki Viitamäki	73
Kohti epätasaisempaa tulonjakoa Marja Riihelä	111
20 vuotta työtä ja työmarkkinoiden tutkimista Kari Hämäläinen	126
Jäteveroista päästökauppaan – ympäristötalouden tutkimus VATT:ssa Juha Honkatukia	138
Liikennetutkimus – kasvua ja hyvinvointia liikennepalveluista Erkki Siivonen	157
Skenaarioita, mallilaskelmia ja tutkimuksia integraatiosta Leena Kerkelä	171
Innovaatiopolitiikan ja uuden kasvumallin tutkimus Elina Berghäll – Osmo Kuusi	183
Huomioita historiasta ja tirkistystä tulevaan Seija Ilmakunnas	197
Liite 1. VATT:n henkilökunta 1990–2010	211
Liite 2. Johtokunnat, tutkimusneuvostot ja neuvottelukunnat 1990–2010	216

KUINKA VATT:STA TULI VATT

1960-luvun lopulla valtionhallinnossa alkanut suunnittelun kukoistuskausi hiipui 1980-luvun kuluessa. Vuonna 1990 luovuttiin yhdestä vanhaa aikaa kuvanneesta piirteestä, kun eduskunta perusti kahden suunnitteluorganisaation tilalle Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen. VATT:sta tuli valtiovarainministeriön kansantalousosaston ohjauksessa oleva erillinen laitos ja sen henkilöstön perustan muodostivat noin 50 valtiovarainministeriön suunnittelusihteeristöstä (Susi) ja Taloudellisesta suunnittelukeskuksesta (Tasku) siirtyneitä virkamiestä. Tehtäväksi annettiin tutkia talouden rakenteita hyvin laaja-alaisesti sekä jatkaa Taskun aiempaa toimintaa talousneuvoston sihteeristönä. VATT:n tehtävänä on ollut koko ajan tuottaa politiikkarelevantteja tutkimuksia ja selvityksiä sekä näihin liittyviä palvelu- ja asiantuntijatehtäviä. Susin ja Taskun toimintatapojen perintönä talon tutkijoiden ja tutkimusta avustavan henkilökunnan vahvuutena on ollut taito toimia vaativien poikkihallinnollisten asiakokonaisuuksien parissa tehden yhteistyötä laajasti eri sidosryhmien kanssa.

VATT:n tutkimusta ja organisaatiota on vuosien varrella uudistettu tulosohjauksen, VATT:sta tehtyjen ulkoisten arvioiden ja säännöllisten sidosryhmäkeskustelujen perusteella. VATT:n etsikkoaikana on rakennettu strategiaa, jossa yhdistetään korkeatasoinen tieteellinen julkaiseminen ja päätöksentekoa välittömästi palveleva toiminta. Tutkijakoulutuksen saaneiden määrä on moninkertaistunut ja tutkimusten vaikuttavuus on kohonnut niin tieteellisesti kuin yhteiskunnallisesti. Samalla on kuitenkin jouduttu tasapainottelemaan erikoistumisen ja laaja-alaisuuden välimaastossa. Kehityskaari suunnittelusta varsinaiseen tutkimuskulttuuriin on ollut selkeä, mutta haasteita riittää myös seuraavalle 20-vuotiskaudelle.

VATT:N ALKUTAIVAL 1990–1994

Miksi uusi tutkimuskeskus

Suomi eli 1980-luvun loppupuolella ennen näkemätöntä nousukautta globalisaation etenemisen myötä. Rahoitusmarkkinoiden vapauttamisen kaltaiset institutionaaliset muutokset, huoli työvoiman riittävyydestä ja ympäristöongelmien tiedostaminen olivat ajankohtaisia yhteiskunnallisia kysymyksiä. Hyvinvointivaltion rakentamisen seurauksena julkisen sektorin menojen suhde bruttokansantuotteesta oli lähestymässä jo 50 prosenttia. Huoli julkisen sektorin tehokkuudesta kasvoi ja Suomi oli kansainvälisessä eturintamassa ottamassa käyttöön niin sanotun ”uuden julkishallinnon” mukaisia uudistuksia.

Muutospaineisiin vastaaminen edellytti myös päätöksentekoa palvelevan tutkimus- ja selvitystoiminnan tehostamista. Suunnittelun ajasta ja kokonaiskysynnän sääntelyyn perustuvan talouspolitiikan painotuksista oli siirrytty aikaan, jossa tarvittiin tietoa julkisen sektorin voimavarojen tehokkaasta käytöstä ja julkisen sektorin toimenpiteiden vaikutuksista kansantalouden muiden osien toimintaan.

Taloustieteellinen tutkimus oli 1980-luvulla Suomessa vähäistä verrattuna alkutuotannon, tekniikan ja lääketieteen aloihin. Taloustutkimusta tehtiin korkeakouluissa, tutkimuslaitoksissa ja valtionhallinnossa. Tutkimus oli kuitenkin valtiovarainministeriön näkökulmasta liian sirpaleista ja se keskittyi liikaa sektorikohtaisiin erityiskysymyksiin. Valtiovarainministeriön omaa selvitystoimintaa tehtiin Taloudellisessa suunnittelukeskuksessa (Tasku), valtiovarainministeriön suunnittelusihteeristössä (Susi) ja eri osastoilla. Tasku oli vuonna 1970 perustettu rakenne- ja pitkän aikavälin ongelmiin erikoistunut suunnittelukeskus. Susi oli vuonna 1963 valtiontalouden laskentatoimen suunnitteluelimenä perustettu yksikkö, jonka nimi muutettiin vuonna 1970 suunnittelusihteeristöksi ja sen tehtävinä 1980-luvulla olivat julkisen sektorin tukien, tulonsiirtojen ja verotuksen analyysit.

Nimistään huolimatta Tasku ja Susi eivät enää 1980-luvulla juuri tehneet yksiselitteistä suunnittelutyötä vaan lähinnä päätöksentekoa

palvelevaa selvitystyötä. Ainoana suunnitteluun vivahtavana tehtävänä olivat Taskun kokonaistaloudelliset ja pitkän aikavälin rakennepoliittiset selvitykset. Taskuun kuului myös talousneuvoston sihteeristö, jonka juuret ulottuvat aina lokakuuhun 1920 (Voipio, 1991 ja valtioneuvoston kanslia, 2010).

Selvitystoiminnan koordinaatio ei onnistunut valtiovarainministeriön sisällä hajautetun rakenteen vuoksi. Se toi paineita organisaatiouudistukselle, jota valmisteltiin pitkään. Jo 1984 valmistuneessa ministeri Esko Rekolan muistiossa oli ehdotettu Taskun ja Susin yhdistämistä päällekkäisyyksien poistamiseksi. Konkreettiseen tulokseen päästiin vuonna 1986 alkaneessa organisaation kehittämishankkeessa, jossa pyrittiin valtiovarainministeriön tehtäväalueen kiinteyttämiseen, johtamisedellytysten parantamiseen ja tehtäväjaon kehittämiseen sekä ministeriön sisällä että sen alaisen hallinnon välillä. Prosessiin liittyen valtiovarainministeriö asetti huhtikuussa 1989 ministeriön sisäisen työryhmän selvittämään, miten talouspoliittista päätöksentekoa ja julkisen sektorin tehostamista palveleva tutkimus- ja selvittelytyö olisi järjestettävä valtiovarainministeriössä.

Millainen tutkimuskeskus

Työryhmän tuli selvittää ainakin seuraavia vaihtoehtoja: 1) toiminnan keskittäminen ministeriöön perustettavaan tutkimusosastoon, 2) toiminnan keskittäminen valtiovarainministeriön alaiseen laitokseen tai 3) toiminnan hajauttaminen linjaosastoille. Työryhmän puheenjohtajana toimi Eino Keinänen ja jäseniä olivat Lasse Aarnio, Sixten Korkman, Seppo Leppänen, Pekka Ojala, Raimo Sailas, Jukka Tammi sekä Timo Östring. Työryhmän sihteerinä toimi Asta Niskanen.

Työryhmä esitti valtiovarainministeriön alaisen laitoksen perustamista (Valtiovarainministeriö, 1989a ja 1989b). Työryhmän muistio oli pohjana hallituksen esitykselle laiksi ”Julkisen talouden tutkimuskeskuksesta”. Hallituksen esitys (161/89) noudatteli pitkälle työryhmän linjauksia. Vastaavasti eduskunta pysyi hallituksen esityksen kannalla, joten tutkimuslaitosta koskeva laki (27/1990) ja asetus (414/1990)

sisälsivät työryhmän linjaukset, vaikka nimi muuttuikin ”Valtion taloudelliseksi tutkimuskeskukseksi”.

Esityksen mukaan ministeriön suunnitteluyksiköt muodostaisivat rungon ministeriön alaiselle erilliselle tutkimuskeskukselle. Samassa yhteydessä ministeriö kevensi myös muutoin omaa organisaatiotaan. Taskun ja Susin lisäksi perustettavaan tutkimuskeskukseen siirrettiin muutamia virkoja ja henkilöitä valtiovarainministeriön järjestely-, kansantalous- ja yleiseltä osastolta. Tutkimuskeskuksen lisäksi ministeriöstä siirtyi virkoja valtionhallinnon kehittämiskeskukseen (nykyisin HAUS) ja valtiokonttoriin.

Tutkimuskeskuksen henkilöstömääräksi tuli yhteensä 46 vakituisessa työsuhteessa olevaa työntekijää sekä mahdollisuus käyttää viiden määräaikaisten henkilön työpanosta vuosittain. Lähes kaikki siirrettyjen virkojen entiset viranhaltijat jatkoivat uudessa tutkimuskeskuksessa.

Tutkimuskeskuksen ensimmäiseksi ylijohtajaksi valittiin Reino Hjerppe, joka toimi sitä ennen suunnittelupäällikkönä ja Susin johtajana valtiovarainministeriössä. Hjerppellä oli aiempien työtehtäviensä perusteella läheiset ja toimivat yhteistyösuhteet valtionhallintoon, erityisesti valtiovarainministeriöön, mikä osaltaan helpotti yhteistyötä uuden tutkimuskeskuksen alkutaipaleella. Reino Hjerppen laajat kansainväliset kontaktit auttoivat ratkaisevasti uutta tutkimuslaitosta sen taipaleella kohti kansainvälistä tutkimusyhteisöä ja kansainvälistä yhteistyötä.

Tutkimusjohtajiksi nimitettiin Seppo Leppänen, Heikki Loikkanen ja Iikko Voipio, joista kaksi jälkimmäistä tulivat uuteen organisaatioon aiempien yksiköiden ulkopuolelta¹. Hjerppe toimi tutkimuskeskuksen ensimmäisen vuoden Suomen EU-edustustossa Brysselissä. Ylijoh-
tajana tutkimuskeskuksen toiminnan alkaessa toimikin Taskun va.

1. Tämän kirjan liitteenä on luettelo eri aikoina toimineista tutkimusjohtajista, tutkijoista ja muusta henkilöstöstä. Liitteenä on myös luettelot johtokuntien, tutkimusneuvostojen ja neuvottelukuntien jäsenistä.



”Kapteeni katsoi horisonttiin...”, VATT syysristeilyllä vuonna 2003

johtaja Seppo Leppänen. Seppo Leppänen toimi toiseen otteeseen Hjerppen sijaisena vuosina 1994–1996, kun jälkimmäinen toimi YK-yliopistossa Wider:issä Principal Academic Officer:ina.

Tehtävät laaja-alaisiksi

Vaikka eduskunta oli hallituksen esityksen linjoilla, se halusi kuitenkin muuttaa tutkimuskeskuksen nimen ”Valtion taloudelliseksi tutkimuskeskukseksi”, VATT:ksi. Nimenmuutoksella haluttiin korostaa keskuksen toimialueen laaja-alaisuutta. Hallituksen esityksen perusteluissa

tutkimuskeskuksen tehtävät ehdotettiin kattamaan koko talouspoliittisen tutkimuksen kenttää siten, että toiminnan kohdentaminen kulloinkin ajankohtaisten tarpeiden mukaisesti onnistuu joustavasti.

Tutkimuksellinen haaste oli aikamoinen uudelle pienelle organisaatiolle, jossa oli alle 40 tutkijanvirkaa. Vain neljällä henkilöllä oli muodollinen tutkijakoulutus, joskin työn kautta hankittu osaaminen paikkasi nykyaikaiseen tutkijakoulutukseen kuuluvaa muodollista pätevyyttä. Tohtoreita oli vain kaksi, ja kun ylijohtajaksi valittiin heistä toinen, itse tutkimustehtäviin jäi vain yksi tohtori. Toiminnan laajalaisuus jätti VATT:iin pitkäikäisen vaikutuksen ja se pohjautui osittain henkilöstön aiempiin tehtäviin. Toimintaan tuli kuitenkin asteittain selviä painopistealueita. Viimeksi tutkimustoimintaa fokusoitiin selkeästi vuonna 2007 tehdyn arvioinnin pohjalta keskeisiin teemoihin.

Hallituksen esityksen perusteluissa käsiteltiin myös tehtävien jakoa ministeriön kansantalous- ja vero-osastojen sekä VATT:n välillä. Siinä ehdotettiin, että kansantalousosasto analysoisi, ennustaisi ja projisoi koko kansantalouden lyhyen ja keskipitkän aikavälin kehitystä ja tasapaino-ongelmia sekä valmistelisi kansantalouden kehityksen ohjaamiseen, etenkin suhdannepolitiikkaan liittyviä toimenpiteitä. Kansantalousosasto tarkastelisi julkista taloutta koko kansantalouden tasapainoon vaikuttavien tekijöiden, kuten taloudellisen kasvun, työllisyyden, inflaation ja vaihtotaseen kehityksen näkökulmasta.

Tutkimuskeskuksen tehtävinä olisi selvittää kansantalouden kehitysnäkymiä pitkällä aikavälillä sekä julkisen sektorin toiminnan ja toimenpiteiden rakenteellisia vaikutuksia etenkin talouden voimavarojen kohdentumisen ja tehokkuuden sekä tulonjaon näkökulmasta. Tämä työnjako on ollut voimassa koko VATT:n historian ajan ja se pätee edelleen.

Verotutkimuksen työnjako haluttiin määritellä erikseen, koska se piti sisällään myös valtiovarainministeriön osastojen tehtävänjakoa. Ehdotuksen mukaan vero-osasto huolehtisi verolainsäädännön ja verotusta koskevien päätösten valmistelusta. Kansantalousosasto osal-

listuiksi veropoliittisten toimenpidevaihtoehtojen valmisteluun suhdannepoliittisesta näkökulmasta. Tutkimuskeskuksen tehtäviä olisivat lähinnä tukien ja tulonsiirtojen sekä verotuksen yhteisvaikutusten selvittely ja verotuksen kehittämistä palveleva tutkimustoiminta.

Eduskunnan valtiovarainvaliokunta lausui, hallituksen esityksen mukaisesti, keskuksen pääasiallisiksi tutkimuskohteiksi julkiset palvelut ja investoinnit sekä niiden tuloksellisuuden, julkiset tuet ja verotuksen sekä kansantalouden pitkän ajan rakennekehityksen. Valiokunta totesi myös sen, että asetuksella on tarkoitus säätää, että tutkimuskeskus toimisi myös talousneuvoston sihteeristönä, kuten myös tapahtui.

Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen tehtävät määritettiin valtioneuvoston asetuksessa ja ne olivat:

1. tehdä toimialaansa kuuluvia tutkimuksia ja selvityksiä
2. osallistua tutkimustyössä tarvittavien tietokantojen ylläpitoon ja kehittämiseen
3. seurata ja kehittää toimialansa tutkimusmenetelmiä
4. julkaista tekemiään tutkimuksia ja selvityksiä
5. seurata kotimaassa ja ulkomailla tehtävää taloudellista tutkimusta sekä
6. pitää yhteyttä toimialansa kotimaisiin ja ulkomaisiin laitoksiin.

Tutkimuskeskuksen tuli myös toimia talousneuvoston sihteeristönä sekä huolehtia niistä tehtävistä ja toimeksiannoista, jotka valtiovarainministeriö sille erikseen määrää.

Lain ja asetuksen perusteella käy selkeästi ilmi, että tutkimuskeskuksen pääasiallisena tarkoituksena oli auttaa hallintoa tietoon perustuvassa päätöksenteossa. Vaikka työn luonnetta haluttiin muuttaa selvitystoiminnasta pitkäjänteisemmän ja tieteellisemmän tutkimuksen suuntaan, tieteellistä tehtävää ei erikseen mainita, vaan sen rooli haluttiin välineelliseksi. VATT:n on kehitettävä tieteellistä osaamista tutkimusten luotettavuuden varmistamiseksi, mutta tieteen eturintamalla taistelu ei ole VATT:n tehtävä sinänsä. VATT:sta annetussa

asetuksessa tieteen tekeminen näkyy muun muassa siten, että VATT:n tulee ”seurata ja kehittää toimialansa tutkimusmenetelmiä”. Menetelmien tieteellinen kehittäminen on jäänyt verraten vähäiseksi, mutta tieteellisten menetelmien seuraaminen ja soveltaminen on ollut sitäkin aktiivisempaa.

Samaan aikaan kun VATT:ia oltiin perustamassa, valmisteltiin myös tulevaisuudentutkimuksen edistämistä Suomessa. Keväällä 1989 mietintönsä jättäneessä komiteassa (KM 1989:3) pohdittiin sopivia vaihtoehtoja. Soveltavan tulevaisuudentutkimuksen sijoituspaikaksi mietittiin muun muassa taloudellisia tutkimuslaitoksia, joissa oli erikoistuttu myös muihin kysymyksiin, esimerkiksi julkiseen sektoriin. Taskun pitkän aikavälin taloudellinen ennakkointityö herätti kiinnostusta komiteassa, ja yhtenä tulevaisuudentutkimuksen laitoksen sijaintipaikkana esitettiin Taskua. Tässä välissä ehdittiin kuitenkin perustaa VATT, jonka tehtäväkenttä oli kuitenkin jo muutoinkin laaja-alainen ja luonnollisista syistä osin vielä vakiintumaton, joten sille ei lisätty soveltavan tulevaisuudentutkimuksen tehtäviä.

Toiminta alkaa

VATT perustettiin 1.10.1990, ja tiedotusvälineet kutsuttiin laitoksen esittäytymistilaisuuteen lyysisessä muodossa 25.9.1990 (Laatikko).

VATT aloitti toimintansa Suomen taloushistorian suurimman laman jo alettua. Lokakuun alussa 1990 Helsingin pörssin yleisindeksi oli jo lähes puolittunut kesäkuun 1989 huippukursseista, ja suhdannekäänne tuotannossa ja työllisyydessäkin lähtenyt käyntiin. Uuden tutkimustiedon ja tietoon perustuvan päätöksenteon tarve korostui entisestään, kun työttömyys räjähti 17 prosenttiin muiden lamailmiöiden rinnalla.

VATT:n toimintaa leimasikin alkuvuosina pyrkimys ymmärtää talouden rakenteen muutosta sekä laman että samaan aikaan tapahtuneen taloudellisen avautumisen vuoksi. Suomen integroituminen Euroopan unioniin sai kvanttihypyn Berliinin muurin murtumisesta 1989 ja Neuvostoliiton hajoamisesta 1991. Samalla kun globaaliin

KUTSU TIEDOTUSTILAISUUTEEN 25.9.1990,
VATT ESITTÄYTYY TIEDOTUSVÄLINEILLE
(Seppo Leppänen)

Lokakuun ekana alkaa VATT.
Jokainen kysyy heti so what?
On takana SUSI JA TASKU.
Siitä ei ainakaan tule mahalasku.

Me kerromme teille mikä VATT on.
Ketä se palvelee, mitä se tekee?
Valtion paitojako VATT vain pesee?
Vai onko se toimissaan itsellisen retee?

Tiedottajat valtiomahti on suuri.
Meillä pulma on edessä kuin muuri.
Kuinka VATT avustaa voi teitä?
Ettemme uutta tietoa peitä.

Esittäydymme, otamme vinkkejä.
Haluamme luoda teihin hyviä linkkejä!

vaihdantaan liittyi entistä kiinteämmin Kiinan, Intian, Brasilian ja Venäjän kaltaisia valtavia markkina-alueita, Suomi kehitti omia vapaan markkinatalouden pelisääntöjä luopumalla (tosin jo vuonna 1988) vuosikymmeniä jatkuneesta hintasäännöstelystä ja perustamalla Kilpailuviraston valvomaan talouden kilpailuneutraliteettia.

Taloustutkimuksen tarpeet olivat siis valtavat, ja laaja-alaiseksi määritellyn tehtäväkentän vuoksi pienen VATT:n paineet vastata haasteisiin olivat melkoiset. Toisaalta VATT teki alusta alkaen

kiinteää yhteistyötä tutkijayhteisön kanssa muun muassa valmistellesaan talousneuvostolle analyyseja Suomen taloudesta. Tämä edesauttoi VATT:n asemoitumista tutkimusyhteisöön. Toisaalta VATT aloitti uutena organisaationa, johon yhdistettiin kahden eri toimintatavan ja työkuulttuurin toiminnot. Tästä ja perustamisasiapapereissa pohditusta tehtäväkuvauksesta johtuen tutkimuskeskus joutui etsimään rooliaan ja toimintansa jäsentämistä osin yrityksen ja erehdyksen kautta. Prosessi sinällään on jatkuva tutkimuslaitoksen toimenkuvassa, mutta uuden yksikön aloitusvaiheessa ja ilman aiemmista toimintaympäristöistään tuttuja toimintatapoja ja yhteistyökuviota prosessiin sisältyi myös kipukohtia. Yksi, tosin ei ainoa, VATT:iin tullut toimintakulttuuri oli sellainen, missä toimenpidepyyntöjä odoteltiin edelleen ulkopuolelta. Muutos oma-aloitteiseen julkaisutoimintaan vei oman aikansa. Ajan myötä alkoi hahmottua tapa tuottaa valtiovarainministeriön kannalta relevantteja tutkimuksia, suoraan päätöksentekoa palvelevia selvityksiä, erilaisia asiantuntijatehtäviä ja muita henkilötason yhteyksiin perustuvia kooltaan pieniä ja ulospäin näkymättömiä mutta lukumäärältään melko suuria tietopyyntöjä. Oman vaikutuksensa toiminnan vakiintumiseen toi jo edellä mainittu vaihtuvuus laitoksen johdossa ensimmäisinä vuosina.

Poikkihallinnollisuus ja sidosryhmäyhteistyö ovat aina olleet tärkeässä roolissa VATT:n toiminnassa alusta saakka. VATT ei tyytynyt pelkästään pohtimaan tutkimusstrategiaansa päärahoittajansa kanssa, vaan järjesti jo ensimmäisen toimintavuotensa aikana yli 20 tapaamista eri toimijoiden ja intressiryhmien kanssa. Näiden keskustelujen annin pohjalta luotiin toimintalinjat tutkimus- ja selvitystyölle yhteistyössä VATT:n johtokunnan kanssa.

Keväällä 1991 tutkimuskeskukselle vahvistettiin ensimmäinen varsinainen työjärjestys, jossa tutkimusorganisaatioksi määritettiin jako kolmeen linjaan, jotka olivat 1) Julkisten palvelujen ja investointien; 2) Verotuksen ja tulonsiirtojen sekä 3) Kansantalouden linja. Nämä asiakokonaisuudet edustivat hyvin Susin ja Taskun aiempia toimintoja.

Kirjan myöhemmissä luvuissa tarkastellaan VATT:n toimintaa ensimmäisenä 20 vuonna tutkimusteemoittain.

**Pyrkimys kohti matriisiorganisaatiota –
toimivaa organisaatiomallia etsimässä**

Alunperin omaksutusta linjaorganisaatiosta kumpuavat ongelmat yhdessä toiminnan alkutaipaleen hapuilujen kanssa loivat maaperää organisaatiouudistukselle jo heti toiminnan alkuvuosina. Linjaorganisaatiota moitittiin joustamattomaksi, hallinnoltaan raskaaksi ja vastuun jakamisen kannalta ongelmalliseksi.

VATT:n perustamisen aikoihin julkiseen hallintoon olivat rantautuneet anglosaksisen new public managementin mukaiset käytännöt. Keskushallinto viritteli tulosohjauksen malleja, joissa käytettäisiin yksityiseltä sektorilta sovellettuja malleja ministeriöiden ja niiden alaisten laitosten tuottavuuden parantamiseksi. VATT:ssa alettiin valmistautua tulosohjaukseen siirtymiseen heti toiminnan alkuvaiheessa.

Tulosohjausmallin mukaisessa organisaatiossa lähtökohtana pidettiin tiedon käyttäjien tarpeista lähteviä tutkimusohjelmia, joita toteutetaan tutkimusprojekteissa. Tutkimusohjelmia toteuttavat tutkijat muodostavat tutkimusryhmän eli tiimin. Tavoitteena oli, että tutkimusohjelmat tarjoavat joustavan perustan tutkimuksen suuntaamiselle sekä asiakkaiden että yleisempien talouspoliittisten tarpeiden pohjalta, esimerkkinä talousneuvoston työt. Toiminta poikkesi VATT:ssa käytössä olleesta linjaorganisaatiosta siinä, että tiimeinä otettiin käyttöön yhdeksän aihealuetta aiemman kolmen linjan sijaan. Toimivien tutkimusryhmien perustaminen olisi edellyttänyt linjaorganisaatiosta poikkeamista ja tutkimusalueiden rikkomista.

Tulosohjaukseen siirryttiin vuoden 1994 alusta lukien. Toiminta perustui tutkimusohjelmille, jotka muodostivat tutkimuksen tulosalueet keskuksessa. Tutkimusohjelmat hyväksyttiin johtokunnassa sekä toiminta- ja taloussuunnitelmassa. Samassa yhteydessä selkeytettiin avaintulosaluekäsitteitä. Tähän kysymykseen oli kiinnittänyt

huomiotaan myös valtiontalouden tarkastusvirasto tilintarkastuskertomuksessaan. Tämän uudistuksen yhteydessä tutkimusohjelmien kestoja ei vielä määritelty, vaikka niiden todettiin olevan luonteeltaan määräaikaista.

Vuonna 1994 siis kolmen tutkimuslinjan tehtävät jaettiin yhdeksälle tutkimusryhmälle, joista tuli samalla myös tulosityksiköitä. Tutkimusryhmät noudattivat tiimiorganisaation periaatetta, jossa perinteisen yksilösuorituksen ohella tiimin sisäinen ja tiimien välinen yhteistyö näyttelee keskeistä osaa. Silloin ennakoitiin tulevaa valtion palkkahallinnon uudistusta, jossa yksilön palkka perustuu työn vaativuuteen, henkilökohtaiseen osaamiseen ja siihen, miten hyvin henkilö pystyy työskentelemään yhteistyössä ja toteuttamaan rakentavaa yhteistyötä. Näille periaatteille uudistus myöhemmin perustuikin.

Tiimiorganisaatioon siirtyminen aiheutti muutoksia ja myös muutostavastarintaa koko organisaation tasolla. Esimerkiksi sisäisen tiedottamiseen liittyi pulmia, kuten henkilöstö asian lausunnossaan ilmaisi (1994). Niinpä vuoden 1995 alusta aiemmin muodostetut melko itsenäiset tiimit koottiin kolmen entisen tutkimusalueen sateenvarjon alle kolmeksi kokonaisuudeksi. Toiminnallisesti siis palattiin linjaorganisaatioon, josta luovuttiin varsinaisesti vasta vuonna 2008, jolloin kolmen tutkimuslinjan oheen perustettiin matriisiin yleisen tasapainon mallia käyttävä Päätöksenteon tuki ja mallintaminen -yksikkö.

TOIMINNAN LIIKKEELLELÄHDÖN ARVIOINTI

Tutkijan ja päätöksentekijän analyysit ensimmäisistä vuosista

Valtiovarainministeriö pyysi vuonna 1995 professori Matti Pohjolaa ja valtiosihteerä Timo Relanderia arvioimaan VATT:n toimintaa ja työn tuloksia. Arvioinnissa tuli kiinnittää erityisesti huomiota siihen

1. Onko VATT onnistunut palvelutehtävässään, eli miten hyvin talouspolitiikan valmistelua tukeva tutkimus-, selvitys- ja työryhmätoiminta on täyttänyt tuloksellisuudelle ja tulosten vaikuttavuudelle asetettavat vaatimukset?

2. Miten hyvin tutkimustoiminnan laadulle asetettavat kriteerit ja määrälliset tavoitteet on pystytty täyttämään? Ovatko kysymyksenasettelut, ongelmanrajaukset, analyysimenetelmien taso sekä tulosten raportointi olleet asianmukaisia?
3. Miten toiminnassa on otettu huomioon tutkimustoimintaan ja valmistelutyöhön olennaisesti liittyvä yhteistyö koti- ja ulkomaisten yhteistyötahojen ja verkostojen kanssa?

Arviomiesten sopimassa työnjaossa Pohjolan tehtäväksi tuli arvioida toiminnan tutkimuksellista tasoa ja Relanderin tehtäväksi toiminnan tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden arviointi. Tuloksena syntyi siis kaksi osin eri asioita käsitteleviä ja erilaisia painotuksia sisältävää selvitysmiesraporttia. VATT:n organisatorinen asema valtionhallinnossa rajattiin toimeksiannon ulkopuolelle.

Pohjolan raportissa suurimmaksi puutteeksi havaittiin tutkimustoiminnan vaatimaton määrä ja tieteellinen taso sekä kansainvälisten julkaisujen vähäinen määrä. Pohjola ehdotti tutkimuskulttuurin kehittämiseksi ja kohottamiseksi tohtorien rekrytointien lisäämistä sekä tutkijoiden kannustamista suorittamaan jatko-opintoja. Tutkimuskeskuksen sisäisen akateemisen kulttuurin kohottamiseksi hän ehdotti seminaarien, konferenssien ja tutkijavierailujen lisäämistä. Julkaisutoiminnan selkeyttämiseksi ehdotuksena oli julkaista talouspoliittiset selvitykset ja muut kannanotot eri sarjassa kuin varsinaiset tutkimusraportit.

Arvioitsijoiden raporteissa käy selkeästi ilmi VATT:n toimintaan olennaisesti kuuluva jännite, joka syntyy yhtäältä tarpeesta tehdä tieteellisesti pätevää tutkimusta ja toisaalta toimia läheisesti päätöksenteon tukena. Tieteellisen tason nostamisen sijaan Relanderin raportissa todettiin muun muassa, että tutkimus- ja julkaisutoimintaa on keskitettävä nykyistä paremmin ajankohtaisen ja yhteiskuntapolitiikkaa palvelevien tutkimusten ja selvitysten tekemiseen. Relander korosti tutkimuskeskuksen valtiovarainministeriön muuta valmistelukoneistoa tukevaa roolia vastapainona sinällään tärkeälle erillisen tutkimuslaitoksen roolille ja kantoi huolta VATT:n ja valtiovarainministeriön

ammattillisen kytkennän heikkenemisestä. Raportissa todetaan, että VATT oli edelleen asianmukainen toimija talousneuvoston sihteeristöinä. Relander kokosi kyselytutkimuksen pohjalta yhteenvetona VATT:n tulevan toiminnan pohjaksi seuraavat aihealueet: 1) julkisen sektorin tehtävät, tehokkuus ja tuottavuus; 2) palvelujen tuotantoon liittyvä tutkimus; 3) verotus ja tulonsiirrot sekä tuloloukkuongelmat; 4) työmarkkinat; 5) valtion tukimuodot; 6) tietotekniikka ja tietoliikenne sekä 7) EU:n vaikutukset Suomen talouteen.

Kaiken kaikkiaan vuoden 1995 arvioinnissa kävi selvästi ilmi, että tutkimuksellisista lähtökohdista tarkasteltuna VATT:n alkutaival oli vaatimaton. Vaikka tutkimuksen taso, määrä ja kansainvälisyys olivat silloin jo paranemassa, niissä oli paljon parantamisen varaa. Taloustieteellisiin lähtökohtiin nojaava soveltava tutkimus vaati vahvistamista ja yhteistyö tutkijayhteisössä nähtiin puutteelliseksi. Nämä kaikki arviot heijastelivat muodollisen tutkijakoulutuksen ja vakiintuneen tutkimuskulttuurin puutetta VATT:ssa. Lisäksi arvioitiin, että tutkimus- ja julkaisu-toiminta ei palvele riittävästi myöskään ajankohtaista talous- ja muuta yhteiskunnallista päätöksentekoa. Päätöksentekijät eivät vielä silloin tunteneet VATT:n julkaisuja ja siksi niiden käyttö jäi vähäiseksi. VATT:n tutkimukset ja selvitykset eivät kuitenkaan riittävästi välittyneet päätöksentekijöille. Erityisesti vuoden 1995 arvioinnissa kehuttiin julkisten palvelujen tehokkuustutkimusta sekä talouden perusrakennetta ja julkisia investointeja koskevaa tutkimusta.

VATT:ia kuitenkin pidettiin tarpeellisena sektoritutkimuslaitokseksi. Sikäli Seppo Leppäsen päätöksen VATT:n ensimmäisen vuosikirjan kirjoituksessaan näyttivät saavan vastauksen: ”Onko VATT olemassa enää vuonna 2000, riippuu yksinomaan vattilaisista itsestään.” (Leppänen, 1991)

Mitä opittiin arviosta

VATT:n toiminta haki vielä tuolloin suuntaansa, joten arviointi sai aikaan päättehtävän täsmentämisen muotoon:

”tuottaa tutkimustietoa päätöksenteon valmistelulle Suomen talouden ongelmista ja niiden ratkaisumahdollisuuksista sekä soveltuvasti osallistua päätösten valmistelutyöhön.”

Missio noudattelee VATT:sta annettua lakia ja se dokumentoitiin muun muassa arvioinnin perusteella tehtyyn kehittämismuistioon (VATT, 1995). Ehkä yllättäen kuitenkin missiossa ei enää puhuta pitkän aikavälin kehityksen ennakoinnista, joka mainitaan lakitekstissä ja jota pidettiin tärkeänä ensimmäisessä arvioinnissa. Pitkän aikavälin tarkastelut kuitenkin jatkuivat VATT:ssa pienemmällä panostuksella. Aivan viime vuosina pitkän aikavälin tarkastelut ovat jälleen saaneet korotetumman roolin VATT:ssa, kun yleisen tasapainon mallia käytetään työvoiman ja koulutustarpeen ennakoinnissa ja kestävän kehityksen arvioinneissa.

Arvioinnin pohjalta tehtiin vielä samana vuonna kehittämissuunnitelma. Siinä tutkimuksen tasoa pyrittiin nostamaan koulutuksella, uusilla rekrytoinneilla ja tutkimusteemojen kokoamisella entistä paremmin toisiaan tukeviin tutkimusalueisiin. Uusilla tutkimuslinjoilla pyrittiin myös lisäämään yhdessä tekemistä ja vähentämään hajanaisuutta.

Vuoden 1995 toimintasuunnitelmassa oli vielä kolme linjaa, ohjelmaa eli tutkimusalueita (talouden kasvu ja sopeutuminen, hyvinvointitutkimus sekä julkisen sektorin laajuus ja tehokkuus). Vuoden 1995 arvioinnin perusteella tutkimustoiminta päätettiin ryhmitellä neljään tutkimusalueeseen, mikä näkyi myös organisaatiomuodossa uutena tutkimusryhmänä. Uusia tutkimusalueita olivat 1) Kasvu, tuotantorakenne ja työllisyys; 2) Yritysvero- ja yritystuet; 3) Hyvinvointitutkimus sekä 4) Julkiset palvelut ja investoinnit. Talousneuvoston sihteeristö siirtyi valtioneuvoston kansliaan vuonna 1997.

Talousneuvoston sihteeristö

VATT oli Taskun perintönä toiminut koko ajan myös talousneuvoston sihteeristönä. Pääsihteerin tehtäviä VATT:ssa hoiti ylijohtaja ja apulaispääsihteerinä toimi Antti Romppanen. Sihteeristönä toimimi-

nen piti VATT:n tiiviisti mukana päätöksenteolle tärkeissä kysymyksissä. 1990-luvulla neuvoston päätehtävät olivat kolmella poliittisen päätöksenteon alueella: Suomen talouden integroitumisessa osaksi Euroopan unionia ja globaalia taloutta, tulopolitiikassa sekä irtautumisessa 1990-luvun alun lamasta (Leppänen, 2009). Viime mainitussa tehtävässä korostuivat talouden kasvun turvaaminen, työttömyyden alentaminen ja julkisen talouden tasapainottaminen. Talousneuvoston toimesta asetettiin useita työryhmiä selvittämään näitä asioita. VATT:n henkilöstö osallistui työryhmiin ja niiden raportit julkaistiin usein VATT:n sarjoissa.

Talousneuvoston toiminnan tehostuminen 1990-luvulla työllisti myös sihteeristöä entistä enemmän. Toimiminen fyysisesti erillään valtioneuvoston kansliasta ja talousneuvoston puheenjohtajasta, pääministeristä, vaikeutti yhteydenpitoa. Pääsihteerin töiden hoitaminen VATT:n johtamisen rinnalla osoittautui myös entistä vaikeammaksi.

Vuonna 1997 valtioneuvoston kansliaan perustettiin itsenäinen pääsihteerin johtama talousneuvoston sihteeristö, johon siirtyi VATT:sta pääsihteerin ja tutkimussihteerin virat sekä talousneuvoston tehtävät. Samalla päättyi näiden kahden toiminnon budjettitaloudellinen yhteys ja resurssienjako.

VATT osallistui kuitenkin edelleen talousneuvoston työryhmiin. VATT:n yhteys talousneuvostoon jatkui myös siten, että talousneuvoston apulaispääsihteerinä jatkoi VATT:n tutkimuspäällikkö Antti Romppanen. Tämä järjestely päättyi vuoden 2004 alussa, kun valtioneuvoston kansliaan perustettiin talousasioiden alivaltiosihteerin virka, johon myös talousneuvoston sihteeristön johtaminen kuului. Samalla sihteeristön resursseja lisättiin.

YHTEISKUNNALLISET VAIKUTUKSET SIDOSRYHMIEN ARVIOIMINA

Mitä arvioivat tutkimustulosten käyttäjät

Valtionhallinnon kehittämiskeskuksen asiantuntijat Terho Vuorela ja Sirpa Kekkonen haastattelivat VATT:n sidosryhmiä ja tekivät aiheesta yhteenvetoraportin vuonna 1999.

Vaikka sidosryhmähaastatteluissa painottuu VATT:n yhteiskunnallinen tehtävä tieteellisyyden sijaan, voitiin haastattelujen perusteella todeta, että VATT:n tutkimuksen tason nostopyrkimykset olivat neljässä vuodessa tuottaneet tulosta. VATT:n työtä pidettiin laadukkaana, osaamista korkeatasoisena ja yleisesti luotettavana, joskin tiettyä epätasaisuutta ja laadullista vaihtelua edelleen esiintyi. Erityisenä vahvuutena pidettiin tutkimuskeskuksen vakiintunutta asemaa, mikä on selkeä muutos edelliseen arviointiin verrattuna. Tutkimuksen hajanaisuus oli vähentynyt, sillä tutkimuksen ydinalue nähtiin suhteellisen kompaktina ja siksi yhtenä vahvuutena. Tunnustusta annettiin myös siitä, että laitos teki tutkimusta, jota muualla ei tehty.

Haastateltavat ilmoittivat kautta linjan käyttävänsä VATT:n tuotoksia omassa työssään. Tutkimusten käyttö oli kuitenkin vielä satunnaista ja tutkimusalueita ja tutkimusohjelmaa tunnettiin heikosti. VATT:n olemassa olo olikin jo hyvin tiedostettu ja VATT:n tunnettuus oli levinnyt jo hyvin valtiosektorilla, vaikkakin vähän hitaammin elinkeinoelämän puolella. Haastatteluissa pyydettiin kiinnittämään erityistä huomiota tutkimustulosten levittämiseen. Tutkimuksen ajankohtaisuutta arvioitaessa toivottiin kansainvälisen, eurooppalaisen ja globaalin näkökulman painottumista aiempaa selvemmin.

Heikkoutena oli tietty näkymättömyys ja matala profiili, vuorovaiikutusta sidosryhmien ja asiakkaiden kanssa haluttiin lisätä, samoin tiedotusprofiilia haluttiin kohottaa. VATT:lla nähtiin olevan suuria mahdollisuuksia, koska toimenkuvaan kuuluvat asiat olivat haastavia ja suomalaisen yhteiskunnan kannalta ydinkysymyksiä. Uhkakuviksi mainittiin paikalleen jähmettyminen ja kyvyttömyys uudistua.

Sidosryhmähaastatteluissa pidettiin tärkeänä VATT:n tutkimusta julkisten palvelujen rakenteiden ja tehokkuuden, väestörakenteen ja verotuksen teemoissa. Liian vähälle painotukselle olivat jääneet kuntatalouden yleisempi tutkimus, julkisten ja yksityisten palvelujen työnjako ja ympäristökysymykset.

Haastatteluissa nousi esiin muutamia tutkimuslaitoksille tyypillisiä ns. ikuisuuskytymyksiä, jotka olivat tulleet ilmeisiksi VATT:n toiminnan ensimmäisellä vuosikymmenellä ja jotka ovat ajankohtaisia edelleen. Sidosryhmät pitivät VATT:n heikkoutena esimerkiksi tiettyä näkymättömyyttä ja matalaa profilia. Yleisesti kaivattiin ”ulostuloja”, proaktiivisempaa otetta ja tutkimustuloksia popularisoivia tiedotteita. Kysymys on ajankohtainen edelleen, sillä VATT etsii jatkuvasti tasapainoa akselilla neutraali tiedontuottaja vs. yhteiskunnallinen vaikuttaja. Yksi syy matalaan profiliin lienee se, että valtiovarainministeriön alaisena organisaationa kovin äänekäs talouspolitiikan julkinen kommentointi olisi varmasti aiheuttanut keskustelua ”omistajapäässä”. Myös pohdittaessa uuden tutkimuskeskuksen työnjakoa valtiovarainministeriön kanssa ministeriö halusi pitää VATT:n etäämpänä suhdanne- ja talouspolitiikan tasapainokysymyksistä ja keskittyvän sen sijaan pitkän aikavälin rakenteellisiin kysymyksiin, jotka eivät ole luonteeltaan yhtä usein otsikoita nostattavia.

Toinen ikuisuuskytymys liittyy läheisesti edelliseen ja syntyy suhteesta päärahoittajaan. VATT:ia pidettiin jo silloin ja pidetään edelleen riippumattomana, vaikka organisaatio onkin valtiovarainministeriön suorassa tulosohjauksessa. Tasapainoilua vaatii kuitenkin enemmän se, kuinka paljon VATT:n tulisi tutkia tiukasti keskeisiä talouspolitiikan kysymyksiä ja kuinka paljon valtiovarainministeriön tulisi antaa VATT:lle vapautta valita teemansa itsenäisesti tai painottaa muiden sektoriministeriöiden tiedontarpeita. Tämä kysymys liittyy läheisesti myös valtion budjetin ulkopuolisen rahoituksen osuuteen VATT:n toiminnassa ja siihen, mitä tahoja VATT:n kannattaisi ottaa mukaan suunnitelleessaan tulevia tutkimusohjelmia ja tulevaa toimintaa.

Kolmas kysymys nousee tasapainoilusta tutkimusteemojen kattavuuden ja fokuksen välillä. Sidosryhmähaastatteluissa esitettiin selkeitä toiveita fokuksinnin lisäämiseksi. VATT pitäytyi kuitenkin vielä pitkään melko laaja-alaisessa tutkimusotteessa. Vasta vuonna 2007 tehdyn arvioinnin perusteella VATT on selkeästi painottanut tutkimustoimintaansa entistä harvempiin teemoihin. Toisaalta sekä valtiovarainministeriöstä että muualta hallinnosta tulee niin erilaisia tietotarpeita, että fokuksituminen vain muutamisiin kysymyksiin vähentäisi tutkimuskeskuksen käyttökelpoisuutta, joskin varmastikin nostaisi VATT:n luotettavuutta tieteellisessä mielessä. Tasapaino on siis löydettävä jostain tältä väliltä.

Neljäs tasapainoilun kohde on löytää ajankohtaisia tutkimusteemoja niin, että tutkimustyön tekemiseen varataan laadun varmistamiseksi riittävän pitkäjänteinen ajanjakso. Samansuuntaista tasapainoilua vaatii myös se, että raporttien on oltava tieteellisesti päteviä, mutta silti käyttäjäystävällisiä. Käyttäjäystävällisyys ja ajankohtaisuus liittyvät läheisesti sidosryhmien näkemykseen siitä, että VATT voisi olla näkyvämpi ja osallistua aktiivisemmin yhteiskunnalliseen keskusteluun.

Mitä uutta ja mitä trimmattua sidosryhmien terveisistä

Sidosryhmäarvion antamista vinkeistä pyrittiin ottamaan opiksi työn järjestelyissä ja toiminnassa. Tutkimusalueiden sisältöjä tarkistettiin ja tässä yhteydessä aloitettiin kolmivuotisten tutkimusohjelmakausien käyttö toiminnan pitkäjänteisyyden lisäämiseksi. Uutuutena lanseerattiin vuonna 2000 Talouden rakenteet -julkaisu, jossa vuosittain esitetään keskeisiä Suomen talouden rakennetta kuvaavia lukusarjoja ja kuvataan lyhyesti Suomen taloudessa tapahtuneita muutoksia.

Tutkimusteemojen painopisteiden tarkistus johti etenkin ympäristökysymysten entistä suurempaan panostukseen heti vuosituhanen alusta alkaen. Kuntatalousteemakin sai asteittain näkyvämmän aseman ja se sisällytettiin aluekehityksen tutkimuksen kanssa julkisten palvelujen tutkimusryhmään. Sidosryhmähaastatteluissa esiin nostettua

yksityisten ja julkisten palvelujen työnjakoa alettiin tutkia 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen lopulla.

Tutkimusalueita organisoitiin uudelleen vaikkakin niiden lukumäärä säilyi entisellään. Vuoden 2000 alusta voimaan tulleen uuden työjärjestyksen mukaisen ryhmittelyn myötä tutkimusalueiden nimet olivat: 1) Verotus, sosiaaliturva ja työmarkkinat; 2) Julkinen talous, yritykset ja integraatio; 3) Infrastruktuurit, ympäristö ja taloudellinen toiminta sekä 4) Julkiset palvelut, alue- ja kuntatalous sekä asunto-markkinat.

Tässä yhteydessä aloitettu kolmivuotissuunnittelukausi tutkimuksen valmistelutyössä jäi pysyväksi käytännöksi ja parhaillaan on menossa neljäs tutkimusohjelma. Suunnittelussa on keskitytty tiettyyn teemaan, jota on haluttu seurata useamman vuoden aikana. Ensimmäinen tutkimusohjelmateema oli ”Julkinen talous globalisoituvassa maailmantaloudessa” vuosina 2000–2002, toinen ”Hyvinvoinnin ja työllisyyden näköalat – Riittääkö kannustimia kasvuun?” vuosina 2003–2005, kolmas ”Hyvinvointi, julkiset palvelut ja tuottavuus” vuosina 2006–2008 ja neljäs on parhaillaan toteutettavana oleva teema ”Julkinen talous ja kestävä kasvun edellytykset – Tutkimus rakennepolitiikan tukena” vuosille 2009–2011.

Tutkimusohjelmateemojen valmistelussa on käytetty jo VATT:n ensimmäisestä toimintavuodesta alkaen käytössä ollutta ja hyväksi havaittua toimintatapaa. VATT on kutsunut virkamieskuntaa, yliopistoväkeä, etujärjestöjen ja elinkeinoelämän edustajia erilaisissa kokoonpanoissa keskustelemaan taloustutkimuksen edessä olevista haasteista ja painotuksista. Tilaisuuksissa on voitu lähteä keskustelemaan puhtaalta pöydältä tai sitten on toimitettu etukäteen VATT:ssa laaditut suuntaviivat näköpiirissä olevista tärkeimmistä tutkimustarpeista sekä etsitty ja saatu niihin syvyyttä ja konvergenssia käydyissä keskusteluissa.

VATT on hankkinut ulkopuolista rahoitusta toiminnalleen alkuvuosista alkaen. Kolmivuotinen tutkimusohjelma on mahdollistanut aiempaa pitemmän rahoituksen perustellun hakemisen ja suunnit-

telmallisen käytön. Ulkoisen rahoituksen keskeinen tavoite on ollut luoda poikkihallinnollista yhteistyötä tutkimushankkeissa, joissa paras tieto, taito ja osaaminen saadaan kootuksi vain tekemällä yhteistyötä. Sektorirajat ylittävän yhteistyön käyttö ja osaaminen on perua jo ennen VATT:n perustamista olleissa Susin ja Taskun käytännöissä.

Poikkihallinnollinen ote asettaa VATT:n omaan erityiseen kategoriaansa eri ministeriöiden alaisten sektoritutkimuslaitosten joukossa. Merkittävä osa tutkimushankkeista liittyy muiden hallinnonalojen kuin valtiovarainministeriön toimialaan. Eräänä viimeisimmistä hankkeista voisi mainita työvoiman ja koulutustarpeen ennakointihankkeen, jossa tilaajakonsortion muodostavat työ- ja elinkeinoministeriö, valtiovarainministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö sekä opetus- ja kulttuuriministeriö. VATT:n sektorirajat ylittävä tutkimus näkyy myös monipuolisina yhteishankkeina eri hallinnonaloja edustavien sektoritutkimuslaitosten sekä koti- ja ulkomaisten yliopistojen kanssa. Talouspolitiikan kokonaisuuden hallitsemiseksi poikkihallinnollisella tutkimusotteella on merkittävä yhteiskunnallinen tilaus, joka soveltuu erinomaisesti VATT:n toimenkuvaan.

Edellä kuvattu pitkäjänteinen kolmivuotissuunnittelu on antanut mahdollisuuden palkata määräaikaista tutkijoita pitkäkestoisilla työ- sopimuksilla vakinaisen henkilöstön lisäksi. Samassa yhteydessä on usein voitu varmistaa myös talon ulkopuolisen rahoituksen saantia ja riittävyttä koko ohjelmakauden mittaiselle jaksolle.

VIIMEISIN ARVIO TUTKIMUKSEN MÄÄRÄSTÄ JA LAADUSTA, TUTKIMUSTOIMINNASTA JA TIEDONVÄLITYKSESTÄ

Uusia eväitä toiminnalle

VATT:n kehittäminen perustui vuosituhannen vaihteen molemmin puolin keskeisten henkilöiden omiin panostuksiin. Esimerkiksi 1997 mennessä kaikki alkuperäiset tutkimusjohtajat olivat vaihtuneet VATT:ssa, joten uudet tutkimusjohtajat toivat mukanaan uusia pai-

notuksia. VATT:ssa tehtiin myös konsulttivetoista strategia- ja kehittämistyötä.

Vuosikymmenen puolivälissä havahduttiin siihen, että VATT:n tieteellisen toiminnan arvioinnista oli kulunut jo 10 vuotta ja sidosryhmähaastatteluistakin yli viisi vuotta. Keväällä 2007 asetettiin professoriraati arvioimaan VATT:n tutkimuksen määrää ja laatua, tutkimustoimintaa ja tiedonvälittämistä sekä esittämään toiminnan kehittämisehdotuksia. Myös yhteiskunnallisen vaikuttavuuden arviointia pyydettiin, mutta se jäi arvioinnissa vähäiseksi.



Ylijohtajat vuonna 2006

VATT sai uuden, järjestyksessä toisen ylijohtajan, kun ensimmäinen ylijohtaja Reino Hjerppe jäi eläkkeelle vuonna 2006. Uutena ylijohtajana aloitti Seija Ilmakunnas, jolle VATT oli entuudestaan tuttu työnantaja, sillä hän oli aiemmin toiminut tutkimusjohtajana ja myös ensimmäisen neuvottelukunnan jäsenenä. Arviointityö ajoittui sopivasti uuden johtajan työn aloitusvaiheeseen ja siitä tuli työväline organisaation ja toimintojen tarkentamiseen ja virtaviivaistamiseen ajan vaatimusten mukaisiksi. Ylijohtaja myös tarttui tilaisuuteen ja uudistukset otettiin käyttöön vuoden 2008 alusta.

Nelihenkisen arviointiryhmän puheenjohtajana toimi professori Tor Eriksson Århusin yliopistosta ja jäsenenä professori Simon Burgess Bristol University:stä, professori Anni Huhtala Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskuksesta ja Elinkeinoelämän tutkimuslaitoksen emeritus toimitusjohtaja Pentti Vartia. Ryhmän työn tueksi järjestettiin kaksi suomalaisista eri alojen asiantuntijoista koostuneen ryhmän kuulemis- ja keskustelutilaisuutta. Lisäksi kaikki VATT:n neljä tutkimusaluetta laativat raadin käyttöön omat kirjalliset arvionsa vahvuuksistaan, heikkouksistaan, uhkistaan ja mahdollisuuksistaan. Ne myös käytiin läpi arviointiraadin kanssa yhdessä keskustellen.

Vuoden 2007 arvioinnissa havaittiin tutkimuksen määrän ja laadun kehittyneen suotuisasti sitten edellisen arvioinnin. Tutkimustoiminnan selkeämpi fokusointi ja julkaisukanavien monipuolistaminen löytyvät puolestaan kehittämistä vaativien asioiden listalta. Arvioinnin mukaan VATT on arvostettu ja sen toiminta tunnetaan hyvin sidosryhmien keskuudessa ja VATT:lla on hyvä maine puolueettomana tutkimuslaitoksena. VATT:n vahvuuksia ovat myös hyvät aineistot ja muut tutkimusfasiliteetit sekä mainio sijainti taloustieteilijöiden Economicumissa.

Tulevan toiminnan kehittämiseksi raati ehdotti tutkimusalueiden määrän vähentämistä joustavuuden ja muutosvalmiuden parantamiseksi, kunnianhimon tason nostamista julkaisuutoiminnassa etenkin kansainvälisillä foorumeilla, henkilöstön urasuunnittelun terävöit-

tämistä ja yhteistyön lisäämistä sekä yliopistojen että muiden tutkimuslaitosten kanssa.

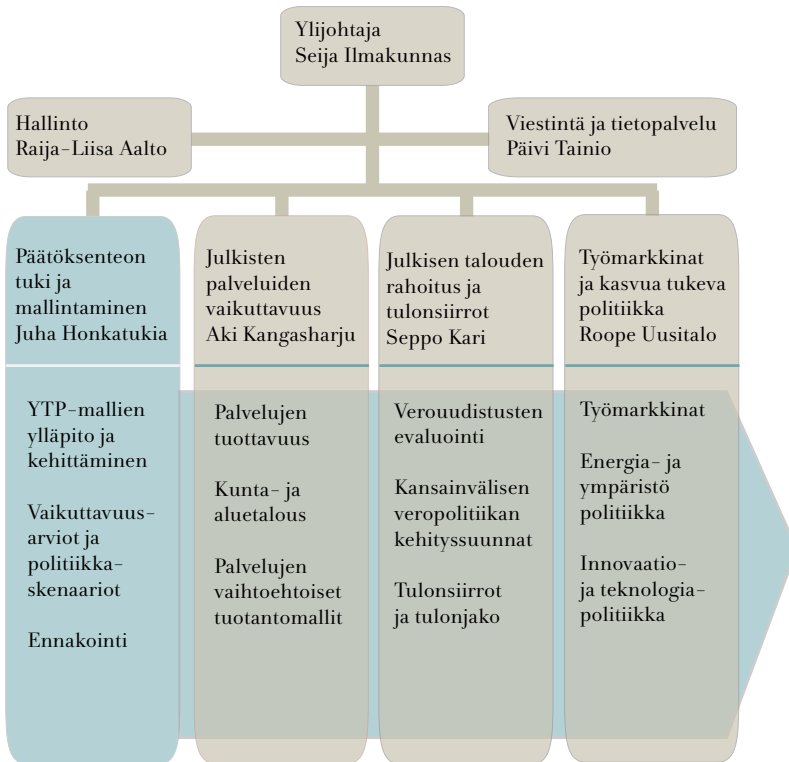
Arviointiryhmä esitti raportissaan VATT:lle kolme tulevaisuuden haastetta. Ensimmäisenä oli tuotosten laadun ja määrän parantaminen, toisena varautuminen projektiperusteisen rahoitusosuuden kasvuun ja kolmantena haasteena se näki entistä voimakkaamman integroitumisen sekä koti- että ulkomaiseen tutkimusyhteisöön. Näihin vastaminen edellyttää muutoksia tutkimusteemojen laajuuden ja syvyyden välillä. Arviointiryhmä kaipasi VATT:lta nykyistä selkeämpää tutkimusstrategiaa.

Organisaatiota muutettiin, tehtäväkenttää tarkistettiin

Arvioinnin tuottamien ehdotusten mukaisesti tutkimusalueiden määrä vähennettiin kolmeen (Kuvio). Nykyiset tutkimusalueet ovat 1) Julkisten palvelujen vaikuttavuus; 2) Julkisen talouden rahoitus ja tulonsiirrot sekä 3) Työmarkkinat ja kasvua tukeva politiikka. Näiden rinnalle ”matriisiin” muodostettiin Päätöksenteon tuki ja mallintaminen -yksikkö. Yksikön tehtävänä on VATT:n makromallien käytön laajentaminen tutkimuskeskuksen sisällä palvelemaan erilaisia tutkimuskysymyksiä. Mallien sovelluksia suunnataan eri politiikan lohkoilla tehtävien talouspoliittisten toimien vaikutusten arviointiin ja toimintaympäristön muutosten ennakointiin.

Muut arviointiraadin ehdotukset koottiin kolmeen ryhmään, joille perustettiin työryhmät valmistelemaan jatkotoimia toiminnan kehittämiseksi. Julkaisustrategian työryhmä pohti monipuolisen julkaisemisen ja asiantuntijatyön kannusteita sekä julkaisusarjojen käytännöllisyyttä VATT:n toiminnan vaikuttavuuden parantamiseksi. Osana uutta julkaisustrategiaa VATT uudisti julkaisusarjat ja niiden ulkoasun. Asiantuntijatyön kannustavuuden parantamiseksi uudistettiin myös julkaisujen määristä laskettava VATT:n tuottavuusindeksi. Sen sijaan, että eri julkaisuja painotettaisiin niihin käytetyn työmäärän perusteella, niitä painotetaan nyt sen mukaan, millaisilla julkaisuilla VATT uskoo parhaiten edistävänsä tavoitteidensa toteutumista.

VATT:n organisaatio



Henkilöstöstrategian työryhmä pohti rekrytointipolitiikkaa, urasuunnittelua ja palkkausta mahdollisimman pätevän ja motivoituneen henkilöstörakenteen aikaansaamiseksi. Merkittävin uudistus oli sitoutuminen pieniä poikkeuksia lukuun ottamatta pelkästään tohtorien rekrytointiin vakinaisiin virkoihin. Verkostostrategian työryhmä puolestaan pohti VATT:n yhteistyötä sekä kotimaisten että ulkomaisten yliopistojen ja tutkimuslaitosten kanssa tutkimuksen laadun parantamiseksi ja tutkimustulosten levittämisen tehostamiseksi.

Myös valtion (uuden) palkitsemisjärjestelmän mukaista tehtävien vaativuuden ja henkilökohtaisen suoriutumisen arviointiperusteita ja -ohjeita selkeytettiin. Uusitus ohjeistuksessa kerrotaan aikaisempaa selvemmin, kuinka VATT palkitsee kehitymisestä sekä tieteen saralla että tutkimustietoon perustuvissa asiantuntijatehtävissä. Niin ikään palkitaan osaamisalueiden monipuolisesta kehittämisestä. Tällä palkitsemisrakenteella VATT haluaa korostaa tehtäviensä omaleimaisuutta. Yliopistot vievät eteenpäin tieteen eturintamaa, mikä vaatii erikoistumista kapeisiin tutkimusaiheisiin. VATT puolestaan hyödyntää tieteen saavutuksia tukiessaan julkisen hallinnon päätöksentekoa monitahoisissa taloudellisissa kysymyksissä. Tutkijoiden osaamisen laaja-alaisuus on etu hallinnon erilaisiin tietotarpeisiin vastattaessa.

Tutkimuksellisten ehdotusten lisäksi arviointi antoi vauhtia VATT:n hallinnon kehittämiselle. Arvioinnin jälkeen alettiinkin jäntevöittää muun muassa suunnittelu- ja seuranta-asiakirjojen valmistelua ja maksullisen tutkimustoiminnan strategiaa yhdessä valtiovarainministeriön kanssa sekä parantaa projektihallintoa ja kehittää johtoryhmä- ja johtajistokokouskäytäntöjä.

JOHTOKUNTA, TUTKIMUSNEUVOSTO JA NEUVOTTELUKUNTA

VATT:n perustamisen aikaan oli käytäntönä se, että vastaavilla valtion laitoksilla oli johtokunta ja johtokunnalla omat määritellyt tehtävänsä. Esimerkiksi tutkimuskeskuksen toimintasuunnitelma esiteltiin johtokunnalle ja se antoi siitä lausuntonsa. Valtio lopetti useimmat johtokunnat vuonna 2002 ja siten VATT:lle ei enää asetettu uutta johtokuntaa. VATT:n johtokunnan puheenjohtajina toimivat Eino Keinänen vuosina 1991–1993, Sixten Korkman vuosina 1993–1995 ja Johnny Åkerholm vuosina 1995–2002.

Tutkimuskeskuksen toiminnan tueksi ja tutkimusteemojen keskustelu- ja arviointifoorumiksi perustettiin vuonna 1991 tutkimusneuvosto, johon kutsuttiin edustajia yliopistoista, muista tutkimuslaitoksista ja valtionhallinnosta. Tutkimusneuvoston työ päättyi vuonna 1996.

Tutkimusneuvoston puheenjohtajana toimi koko toimikauden ajan professori Erkki Koskela Helsingin yliopistosta.

Valtion luopuessa laitosten johtokunnista asetettiin VATT:lle neuvottelukunta vuonna 2003. Se on luonteeltaan neuvoa antava ajan-kohtaisista tutkimusaiheista ja tutkimuspainotuksista keskusteleva foorumi. Se toimii samalla yhteistyöelimenä muun tutkimusyhteisön, päätöksentekoa edustavan valtionhallinnon ja VATT:n välillä. Neuvottelukunnan puheenjohtajina ovat toimineet ylijohtaja Anne Brunila valtiovarainministeriöstä vuosina 2003–2006 sekä ylijohtaja, sittemmin alivaltiosihteeri valtioneuvoston kansliasta Jukka Pekkarinen, joka on toiminut neuvottelukunnan puheenjohtajana vuodesta 2006 alkaen.

Uusi VATT:n neuvottelukunta aloitti kolmivuotisen työnsä maaliskuussa 2010. Valtiovarainministeriön nimeämän neuvottelukunnan puheenjohtajana jatkaa alivaltiosihteeri Jukka Pekkarinen valtioneuvoston kansliasta. VATT:n ulkopuolisina jäseninä toimivat professori Anni Huhtala Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskuksesta, ylijohtaja Jarmo Hyrkkö Tilastokeskuksesta, tutkimusjohtaja Heikki Räisänen työ- ja elinkeinoministeriöstä, professori Otto Toivanen HECER:stä sekä johtaja Raija Volk sosiaali- ja terveysministeriöstä. VATT:n edustajina neuvottelukunnassa ovat ylijohtaja Seija Ilmakunnas sekä henkilökuntaa edustava tutkija Janne Niemi.

Asettamiskirjeen mukaan neuvottelukunnan käsittelemiin asioihin kuuluvat tutkimuskeskuksen toiminnan kehittämissuuntien ja laajempien toimintalinjojen käsittely sekä yleinen strateginen suunnittelu. Neuvottelukunta keskustelee muun muassa VATT:n asemasta tutkimuksen ja talouspolitiikan leikkauskohdissa, tutkimuskeskuksen verkostojen kehittämisestä ja yhteistyön tiivistämisestä tilaajatahojen kanssa sekä VATT:n roolin selkeyttämisestä valtiovarainministeriön tutkimusstrategiassa. Neuvottelukunta seuraa myös tiiviisti valtion sektoritutkimuksen rakenteellisen uudistamisen etenemistä ja arvioi tämän prosessin vaikutuksia VATT:n toimintaan.

TUTKIMUSJOHTO – OSAAMISEN SIIRTOA MONEEN SUUNTAAN

VATT:n tutkimusjohtajat ovat olleet keskeisessä asemassa määrittäessä kulloisiakin tutkimustavoitteita ja toteutettaessa tutkimushankkeita. Tärkeää on ollut myös yhteydenpito ja relevanttien tutkimusaiheiden valinta ja tuominen VATT:n tutkimusohjelmiin. Yhteistyö eri organisaatioiden kanssa ja rahoituksen hankkiminen ovat samoin olennainen osa tutkimusjohtajien työtä. Seuraavassa luodaan lyhyt katsaus siihen, mistä tutkimusjohtajat ovat osaamisineen VATT:iin tulleet ja minne he VATT:sta saamansa eväät mukanaan ovat siirtyneet.

Tutkimusjohtajien virat ovat alusta lähtien olleet määräaikaaisia. VATT on saanut vuosien aikana tutkimusjohtajia niin hallinnosta kuin yliopistomaailmasta antamaan oman virikkeensä ja osaamisensa työyhteisön toimintaan. Kun tutkimusjohtajia on siirtynyt muiden työnantajien palvelukseen, on heidän mukanaan siirtynyt tietoa ja tuntemusta VATT:sta, VATT:n poikkihallinnollisesta osaamisesta sekä valmiuksista soveltavan taloustutkimuksen alueella.

VATT:n ensimmäisistä tutkimusjohtajista Seppo Leppänen tuli Tas-kusta, Iikko Voipio TVK:sta ja Heikki Loikkanen Helsingin yliopistosta. Leppänen siirtyi vuonna 1997 talousneuvoston pääsihteeriksi valtio-neuvoston kansliaan. Loikkanen on toiminut myös Tampereen yliopis-tossa ja on parhaillaan professorina Helsingin yliopistossa VATT:n ja yliopiston yhdessä rahoittamassa toimessa. Voipio toimi työministeri-össä ja hänen sijaisenaan vuosina 1992–1995 toimi finanssineuvos Rolf Myhrman valtiovarainministeriön kansantalousosastolta.

Vuoden 1994 alusta tutkimusjohtajana aloitti Esko Niskanen, joka toimi ennen VATT:ia Tampereen yliopistossa ja siirtyi vuonna 2001 konsultiksi. Myös Matti Virén Turun yliopistosta aloitti vuoden 1994 alussa ja toimi VATT:ssa vuoteen 1999 siirtyen takaisin Turun yli-opistoon.

Vuonna 1995 tutkimusjohtajaksi nimitettiin Pasi Holm, jonka VATT:ia edeltävä työpaikka oli Helsingin yliopisto. Vuonna 1999 hän siirtyi Suomen yrittäjien kautta Pellervon taloustutkimuksen johtajak-

si. Seija Ilmakunnas aloitti tutkimusjohtajana vuonna 1999 ja siirtyi vuoden 2002 alusta Eläketurvakeskukseen, josta hän palasi VATT:n ylijohantajaksi vuonna 2006.

Vuonna 1999 tutkimusjohtajana aloittanut, aiemmin Palkansaajien tutkimuslaitoksessa toiminut Jaakko Kiander siirtyi ensin Palkansaajien tutkimuslaitoksen johtajaksi vuoden 2006 lopulla ja sitten Eläkevuokatusyhtiö Ilmariseen johtajaksi vuonna 2010. Heikki Räisänen tuli VATT:n tutkimusjohtajaksi vuonna 2002 ja palasi työ- ja elinkeinoministeriöön vuonna 2007.

VATT:n nykyisinä tutkimusjohtajina toimivat Aki Kangasharju, joka aloitti tutkimusjohtajan virassa vuonna 2001, Seppo Kari vuodesta 2007 ja Roope Uusitalo vuodesta 2008. Kangasharju tuli Pellervon taloustutkimuksesta, Kari toimi ennen VATT:ia valtiovarainministeriön vero-osastolla ja Uusitalo tuli Palkansaajien tutkimuslaitoksesta. Juha Honkatukia aloitti tutkimusjohtajana vuonna 2001. Hänen edellinen toimipaikkansa oli Elinkeinoelämän tutkimuslaitos ETLA.

VATT:n yhteistyötiimiin kuuluvat luonnollisesti myös tiedotus ja hallinto. Toimivat ja mutkattomat suhteet tiedotusvälineisiin ovat välttämättömiä tutkimuslaitokselle. VATT:n viestintäpäällikkönä toimi vuoden 2010 puoleenväliin asti Leena Saarinen ja hänen työtään jatkaa Päivi Tainio. Hallintojohtajina ovat toimineet Erkki Siivonen vuosina 1990–2000, Jouko Kajanoja vuosina 2000–2003, Raimo Kiuru 2003–2007 sekä Raija-Liisa Aalto vuodesta 2007 lähtien.

Ylijohdajan ja tutkimusjohtajien tehtävä koti- ja ulkomaisessa yhteistyössä ja verkostoitumisessa on talon toiminnan kannalta keskeistä. VATT:n tutkimus- ja selvitystyötä tekevät oman alansa erikoisosaamista hallitsevat tutkijat, joilla on vahvaa omaa verkostoitumista ja tutkimusyhteistyöosaamista sekä vuosien mukanaan tuomaa laaja-alaisuutta. Tutkijoiden töitä käydäänkin läpi historiikin seuraavissa luvuissa. Myös tutkijakunnan osalta toteutuu koko ajan luvun otsikossa mainittu osaamisen siirtymis- ja kumuloitumisprosessi, jossa aika ajoin taloon tulee jotain uutta osaamista omaavia tutkijoita talon



Vattilaiset juhlimassa 10-vuotiaista VATT:ia vuonna 2000

ulkopuolelta ja vastaavasti täällä vankkaa työkokemusta saaneet tutkijat siirtyvät uusiin tehtäviin sekä julkiselle että yksityiselle sektorille.

HENKILÖKUNTA JA TOIMITILAT

Joulukuussa pian perustamisensa jälkeen vuonna 1990 VATT asettui Hämeentie 3:een ja siirtyi joulukuussa vuonna 2003 nykyiseen toimipaikkaansa Arkadiankatu 7:ään. Nykyiset toimitilat sijaitsevat Economicumissa, jossa ovat myös Helsingin yliopiston, Aalto yliopiston Kauppakorkeakoulun ja Hankenin kansantaloustieteen laitokset sekä Helsingin yliopiston Eurooppa-tutkimuskeskus.



Liikuntapäivän iloa vuonna 2003

Eri laitosten taloustieteilijöiden kokoaminen samalle kampukselle oli pitkällisten ponnistelujen tulos ja se on osoittautunut hedelmälliseksi mukanaoleville osapuolille. Julkisen talouden alueella on paljon soveltavia tutkimuskysymyksiä, jotka sijoittuvat akateemisen tutkimuksen ja talouspolitiikan valmistelussa tarvittavien tietotarpeiden välimaastoon. Kampusyhteistyön tuloksena on syntynyt yhteisvirkoja, yhteisiä tutkimusprojekteja, vilkastunutta seminaaritoimintaa ja vattilaisten osallistumista opetuksen antamiseen.

VATT:ia perustettaessa kaikki Taskun ja Susin henkilöt siirtyivät ilman julkista hakumenettelyä uuteen yksikköön, samoin kuin muista valtiovarainministeriön yksiköistä siirtyneiden virkojen haltijat. Uusi-

en tutkijoiden rekrytoinnissa on noudatettu linjaa, jonka mukaan etusijalla ovat olleet jo väitelleet tai kohta väittelevät henkilöt. Tämän lisäksi osa tutkijoista on suorittanut tohtorintutkinnon työn ohessa, osin työnantajan tukemana ja työtehtäviä järjestämällä. Tutkimuslaitoksen tutkijakunnassa on kohta parikymmentä väitellyttä henkilöä. Uutena toimintatapana tutkijanvirkoja täytettäessä on se, että VATT:lla on yhteisvirkoja HECER:n ja yliopistojen kanssa.

Tutkimuskeskuksen henkilökunnan määrä on säilynyt koko ajan suurin piirtein muuttumattomana. Kun kaikki tilapäisessä työsuhhteessa olevat ja VATT:ssa työtiloja käyttävät henkilöt lasketaan yhteen, tutkimuskeskuksessa on töissä noin 60 henkeä, joista tutkijankoulutus on jo lähes puolella.

VATT on pieni valtion laitos, mutta kooltaan suuri suomalainen taloustutkimuslaitos, josta löytyy tarvittaessa kriittistä massaa vaativienkin asiakokonaisuuksien käsittelemiseksi. Jo aiempien toimintaorganisaatioiden ja toimintatapojen perintönä VATT:n tutkijoiden ja tutkimusta avustavan henkilökunnan vahvuutena on ollut kyky selvittää poikkeihallinnollisia tutkimus- ja selvitysongelmia yhteistyössä niiden tahojen kanssa, jotka liittyvät kyseisten asioiden hoitoon ja käsittelyyn.

VATT on osoittautunut erittäin hyväksi ja laaja-alaiseksi koulutuspaikaksi uusien haasteiden ja tehtävien vastaanottamiseksi. VATT:n henkilöstöä on rekrytoitunut runsaasti merkittäviin tehtäviin sekä hallintoon että yksityiselle sektorille. Tämä on osoitus siitä, että työkokemusta VATT:ssa arvostetaan työmarkkinoilla. VATT:ssa siitä on ollut haittana tutkimustyön epäjatkuvuutta, joskin vaihtuvuus on avannut mahdollisuuden uudelle osaamiselle ja uudistumiselle.

Tutkimuskeskuksen hallinnon tehtävät ovat myös muuttuneet paljon vuosien saatossa. Vaikka osa tehtävistä hoidetaan nykyään keskitetysti valtion uusien palvelukeskusten kautta, edellyttää niiden palvelujen käyttö VATT:ssa hallintoasioita hoitavaa osaavaa henkilöstöä. Henkilöstö on suoriutunut myös näistä tehtävistä hyvin, vaik-

ka pienenä virastona se joutuu tekemään samat tehtävät kuin isotkin virastot. Pienessä virastossa monet tehtäväkuvat ovat muodostuneet laajoiksi niin erilaisissa tukitehtävissä, atk:ssa kuin viestinnässä. Näiden tehtävien hoitajat ovat tyypillisesti moniosaajia.

Lähteet

Asetus 414/90 Asetus Valtion taloudellisesta tutkimuskeskuksesta.

HE 161/89 laiksi julkisen talouden tutkimuskeskuksesta.

Hjerppe, R. (2000): VATT 10 vuotta – tutkimustuloksia ja uusia visioita. VATT-Muistioita 51. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.

Hjerppe, R. (2008): Tutkimustyötä ja kehittämistä, Lectio Valedictoria. VATT-Muistioita 80. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.

Komiteamietintö KM 1989:3. Muutos, valinnat, tulevaisuus – tulevaisuudentutkimuksen edistäminen Suomessa.

Laki 27/1990 Valtion taloudellisesta tutkimuskeskuksesta.

Leppänen, S. (1991): VATT:in toiminnan käynnistyminen. Kirjassa Leppänen, S. – Saarinen, L. (toim.): Vuosikirja 1991. VATT-Julkaisuja 4. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.

Leppänen, S. (2009): Talousneuvoston roolista talouspolitiikassa. Kansantaloudellinen aikakauskirja 1/2009.

Leppänen, S. – Saarinen, L. (toim.): Vuosikirja 1991. VATT-Julkaisuja 4. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.

Mannermaa, K. (2007): Ohjailusta kilpailuun. Suomen hallitusten kasvu- ja rakennepolitiikka vuosina 1962–1999, VATT-Tutkimuksia 134. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.

Pohjola, M. (1995): Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen tutkimustoiminta.

Relander, T. (1995): Arvio Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen toiminnasta vuosina 1990–1995.

SVM 167/89 hallituksen esityksen johdosta laiksi julkisen talouden tutkimuskeskuksesta.

Valtioneuvoston kanslia (2010): Talousneuvosto uudessa talouspoliittisessa ympäristössä. Talousneuvoston toiminnan arviointihankkeen loppuraportti, VNK julkaisuja 1/2010.

Valtiovarainministeriö (1989a): Miten talouspoliittista päätöksentekoa palveleva tutkimustoiminta olisi organisoitava. VM:n organisaatiotyöryhmän I osamuistio. VM 15:1989.

Valtiovarainministeriö (1989b): Julkisen talouden tutkimuskeskus. VM:n organisaatiotyöryhmän II osamuistio. VM 19:1989.

VATT (1995): Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen toiminnan kehittäminen. VATT-Muistioita 17. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.

VATT (2007): Report from the VATT evaluation panel 2007. VATT-Muistioita 78. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.

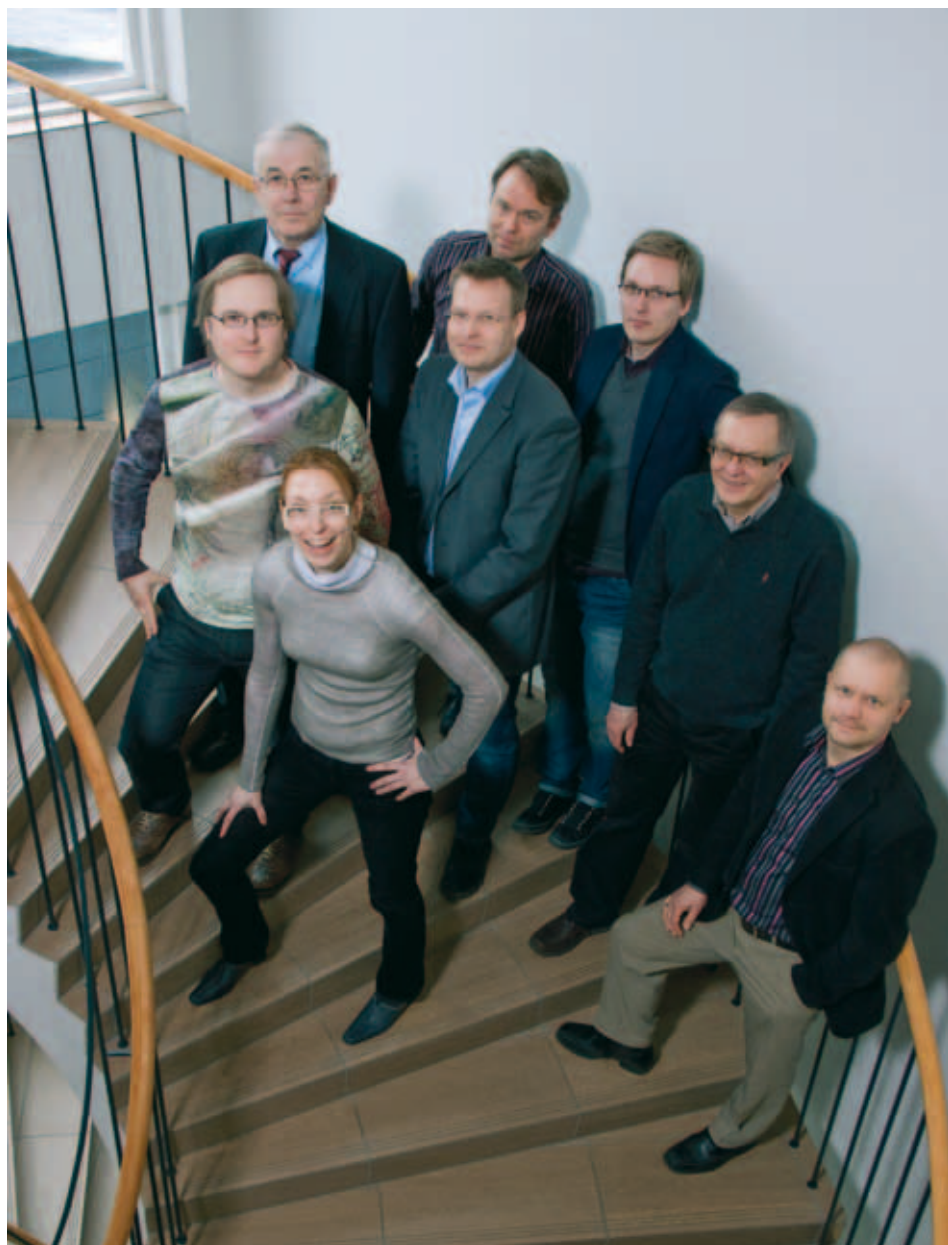
VATT:n työjärjestykset, vuosikertomukset, johtoryhmän ja henkilöstökokouksen pöytäkirjat eri vuosilta.

VaVM 71/89 hallituksen esityksen johdosta laiksi julkisen talouden tutkimuskeskuksesta.

Voipio, I. B. (1991): Talousneuvostot 1920 – sekä vastaavat eräissä Euroopan maissa. VATT-Keskustelualoitteita 6. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.

Viereinen sivu: Hallinnon, viestinnän ja tietohallinnon ammattilaisia syksyllä 2010





TAVOITTEENA VAIKUTTAVUUS – HYVINVOINTIPALVELUJEN TUOTTAVUUSTUTKIMUS

Hyvinvointipalveluiden ja muun julkisen sektorin toiminnan tuottavuuskehityksen ja tehokkuuden arviointi ovat olleet tärkeä osa VATT:n tutkimusta tutkimuskeskuksen perustamisesta lähtien. VATT:n tutkimukset olivat Suomessa ensimmäisiä, joissa perusterveydenhuollosta ja koulutuksesta kerättyjä aineistoja hyödynnettiin laajamittaisesti hyvinvointipalvelujen tuottavuustutkimuksessa. VATT oli myös edelläkävijä uusien tehokkuustutkimuksen menetelmien, kuten data envelopment analyysin soveltamisessa julkisen sektorin tuottavuuden arviointiin. Merkittävä piirre tuottavuustutkimuksessa on ollut se, että useat tutkimukset ovat liittyneet julkisen hallinnon erilaisiin tuottavuuden arviointiin ja edistämiseen liittyviin projekteihin ja kehittämishankkeisiin. Tällaisia hankkeita on viimeisen kahdenkymmenen vuoden aikana ollut oikeastaan kaiken aikaa käynnissä. Ne ovat antaneet virikkeitä käynnistää tuottavuustutkimuksia ja tarjonneet foorumin, jossa vattilaiset ovat voineet esitellä tutkimustuloksia. Tärkeänä osana VATT:n julkisia palveluja koskevassa arviointityössä on ollut asiantuntijatyö, jota on tehty erilaisissa työryhmissä.

TUOTTAVUUSTUTKIMUKSEN KOHTEET JA MENETELMÄT VATT:N ALKUTAIPALEELLA

Terveystieteiden ja koulutuksen tehokkuus- ja tuottavuustutkimusta oli jossain määrin harrastettu jo VATT:n edeltäjässä valtiovarainmi-

nisteriön suunnittelusihteeristöissä 1980-luvulla, jolloin tehtiin muun muassa laskelmia sairaaloiden, terveyskeskusten ja peruskoulujen tuottavuuskehityksestä (Hjerppe, 1982). Häkkinen ja Luoma (1989) arvioivat terveyskeskusten tuottavuuskehitystä vuosina 1975–1986 jakamalla terveyskeskusten yksikkökustannuksilla painotetun palvelusuoritteiden määrän kiinteähintaisilla käyttömenoilla.

VATT:ssa työtä jatkettiin uusilla menetelmillä ja aineistoilla. Julkisten palvelujen tuottavuutta ja tehokkuutta oli 1990-luvun alkuun mennessä Suomessa tutkittu hyvin vähän. Mutta tällaiselle tiedolle oli muun muassa julkisen talouden velkaongelmien vuoksi huomattavaa kysyntää. VATT:ssa tehtyjen julkisen sektorin tehokkuus- ja tuottavuustutkimusten tuloksiin kohdistuikin siksi huomattavaa mielenkiintoa alusta asti.

Tärkeän sysäyksen julkisen sektorin tuottavuustutkimukselle antoi valtiovarainministeriön vuonna 1989 asettama tuottavuusprojekti, jonka tehtävänä oli selvittää julkisen sektorin tuottavuuden mittaamista ja siihen liittyviä ongelmia. Vattilaisten panos tuottavuusprojektissa oli keskeinen. Sen työhön osallistuivat joko johtoryhmän jäsenenä tai sihteerinä Heikki Loikkanen, Kalevi Luoma, Rolf Myhrman, Erkki Siivonen ja Timo Östring.

VATT:n ensi vuosina hyvinvointipalvelujen tehokkuustutkimuksessa keskeisessä asemassa oli data envelopment analyysi (DEA). DEA etsii havaintoaineistosta ensin tehokkaat yksiköt, jotka muodostavat tehokkuusrintaman, jota käytetään vertailukohtana muiden yksiköiden tehokkuutta arvioitaessa. Kutakin yksikköä verrataan niihin tehokkuusrintaman yksiköihin, joilla on samankaltainen panos- ja tuotosrakenne. Luoma ja Järviö (1992) käyttivät DEA-menetelmää ensimmäisen kerran Suomessa julkisten palvelujen tehokkuuden arviointiin analysoidessaan terveyskeskusten välisiä tehokkuuseroja. Lisäksi he arvioivat terveyskeskusten tuottavuuskehitystä vuosina 1980–1990 tuottavuusindeksien avulla. Menetelmä soveltui hyvin julkisen palvelutuotannon tehokkuuden arviointiin useistakin eri syistä. DEA-menetelmää sovellettaessa ei tehdä etukäteisoletuksia panosten

ja tuotosten välisen riippuvuuden funktionaalisesta muodosta eikä siinä edellytetä tuotosten tai panosten yhteismitallistamista etukäteen määritettyjen painojen avulla, joten ei tarvita tuotosten hinta- tai yksikkökustannustietoja. Ajatus menetelmän käytöstä terveydenhuollon tehokkuuden arvioinnissa oli ollut esillä jo useamman vuoden, mutta esteenä oli ollut sopivien ja helppokäyttöisten ohjelmistojen puute. Tämä korjautui, kun VATT sai käyttöönsä Finn Försundin kehittämän DEA-tehokkuuslukujen laskemiseen soveltuvan laskentaohjelman.

Data envelopment analyysistä muodostui VATT:n alkutaipaleella paljon käytetty menetelmä julkisen sektorin yksikköjen tehokkuuden arvioinnissa. Esimerkiksi terveyskeskusten tehokkuuden arvioinnissa pyrittiin ottamaan huomioon terveyskeskusten vuodeosastojen potilasrakenteen vaativuuden erot käyttäen hyväksi potilaslaskenta-aineistoja, joissa potilaat oli ryhmitelty eri luokkiin potilaiden hoidon ja avuntarpeen perusteella (Luoma – Järviö, 1994). Tutkimuksen mukaan terveyskeskusten tehokkuuserot olivat huomattavat. Käytettävästä DEA-mallista riippuen terveyskeskuksen tehottomuus oli 5–13 prosenttia. Suuruusluokaltaan samansuuruisia arvioita terveyskeskusten tehottomuudesta on saatu myös viime vuosina stokastisella rintama-analyysillä tehdyissä tutkimuksissa (Aaltonen ym., 2009).

Tutkimuksen luonnollinen jatko oli tietenkin pyrkiä selittämään, mistä erot terveyskeskusten tehokkuudessa johtuvat. Tähän pyrittiin Tobit-malliin perustuvalla regressioanalyysillä. Siinä DEA-lukujen perusteella arvioitua yksikköjen tehottomuutta selitettiin erilaisilla taloudellisilla, demografisilla ja organisatorisilla muuttujilla. Taloudelliset muuttujat – kuntien veronalaiset tulot asukasta kohti ja valtionosuusprosentti – osoittautuivat merkittäviksi tehokkuuserojen selittäjiksi. Tutkimuksen tuloksia esiteltiin laajalti erilaisilla foorumeilla ja niistä kirjoitettiin artikkeli Health Economicsiin (Luoma ym., 1996).

Tuottavuus- ja tehokkuustutkimusten tuloksia käytettiin myös useissa muissa tutkimuksissa. Häkkisen ja Luoman (1995) tutki-

muksessa käytettiin terveyskeskusten ja vanhainkotien tuotannollista tehokkuutta kuvaavia DEA-tehokkuuslukuja selittävinä muuttujina kuntien välisille terveyden- ja vanhustenhuollon menoeroille. Osoit-tautui, että terveyskeskusten ja vanhainkotien tehottomuuden ja asu-kasta kohti laskettujen menojen välillä oli selvä yhteys. DEA-lukujen ilmaisema tuotannollinen tehottomuus ennusti korkeita terveyden- ja vanhustenhuoltomenoja.

Tuottavuuskehityksen arvioinnissa käyttöön otettiin Malmquist-indeksi, jota voidaan pitää data envelopment analyysin sovelluksena paneelaineistoon. Sen avulla voidaan laskea, mikä osa tuottavuuden muutoksesta on seurausta teknologisesta kehityksestä ja mikä osa keskimääräisen tehokkuuden muutoksesta. Malmquist-indeksi -menetelmää käyttäen Luoma ja Järviö (2000) saivat tulokseksi, että terveyskeskusten tuottavuus laski vuosina 1988–1991, mutta kohosi vuosien 1992 ja 1995 välillä selvästi.

Terveydenhuoltoon ja koulutukseen verrattuna sosiaalipalvelujen tuottavuus- ja tehokkuustutkimusta VATT:ssa tehtiin 1990-luvun alkuvuosina verraten vähän. Luoma (1993) estimoii kuntien välisiä eroja kotipalvelujen tehokkuudessa DEA:n ja korjatun pienimmän neliösumman menetelmällä sekä vertaili näillä kahdella menetelmällä saatuja tehokkuusestimaatteja. Luoma ym. (1991) estimoivat vanhainkotien kustannusfunktion, jossa otettiin huomioon panoshintojen ja tuotospäärän ohella myös vanhainkodissa hoidettavien hoidettavuus potilaslaskenta-aineiston avulla.

Terveydenhuollon lisäksi hyvinvointipalveluista koulutus oli keskeisenä tutkimuskohteena VATT:n tuottavuustutkimuksessa 1990-luvun alussa. Koulutuksen kustannuksia, toiminnan tehokkuutta ja vaikuttavuutta koskeva tutkimusten sarja käynnistyi VATT:ssa heti toiminnan alussa ja se on jatkunut sen jälkeen lähes katkeamatta. Aluksi selvitettiin oppilaitosten välisiä kustannuseroja koulumuodot-tain (Kirjavainen, 1991). Ensimmäinen merkkipaalu kustannuseroja selittävässä tutkimuksessa oli tutkimus ” Ollin oppivuosi 13 000–56 000 mk – peruskoulujen oppilaskohtaisten kustannusten ekono-



metrinen analyysi” (Kirjavainen – Loikkanen, 1992). Siinä selvitettiin kuntakeskiarvojen avulla, miten muun muassa koulujen koko ja luokkakoot vaikuttavat oppilaskohtaisiin menoihin.

Seuraavat tutkimukset keskittyivät enemmän lukioihin, joiden tehokkuutta (kykyä saada aikaa oppimistuloksia resursseillaan) tutkittiin monin eri menetelmin. Keskeisenä suoritemittarina käytettiin menestymistä ylioppilaskirjoituksissa. Panosmuuttujina käytettiin paitsi tavanomaisia kustannuksia ja työvoiman käyttöä kuvaavia määrällisiä muuttujia myös opettajien koulutustasoa ja kokemusta kuvaavia muuttujia. Oppimistuloksia koskevat tiedot hankittiin ensi kertaa tällaisen tutkimuksen tarpeisiin pian VATT:n toiminnan käynnistymisen jälkeen. Tutkimuksia esiteltiin ja julkaistiin sekä koti- että ulkomaisilla foorumeilla. Jälkimmäisiin lukeutuu *Economics of Education Review*’ssa julkaistu artikkeli (Kirjavainen – Loikkanen, 1998). Osa

tutkimuksista tehtiin osana Suomen Akatemian Koulutuksen vaikuttavuus -tutkimusohjelmaa.

Koulutuksen tehokkuustutkimuksissa ei pelkästään selvitetty koulujen välisiä tehokkuuseroja vaan pyrittiin myös löytämään erojen taustalla olevia tekijöitä. Kirjavaisen ja Loikkasen tutkimus vuodelta 1998 oli näistä ensimmäinen. Siinä keskityttiin ryhmäkoon ja kuntien rahoituksen sekä tehokkuuden välisiin yhteyksiin.

VATT:n hyvinvointipalvelujen tehokkuus- ja tuottavuustutkimusten tuloksia käytettiin laajalti hyväksi erilaisissa työryhmissä. Niitä myös esitettiin laajalti erilaisilla foorumeilla kansainvälisissä ja kotimaisissa kokouksissa ja konferensseissa. Vuorovaikutusta ja yhteistyötä oli niin julkiseen hallintoon, kansainvälisiin järjestöihin (OECD) kuin akateemiseen yhteisöön päin. Järviö ja Luoma avustivat OECD:n Suomen maatutkinnan terveydenhuoltoa koskevan raportin laadinnassa vuonna 1997. Yleensäkin vuorovaikutus ja yhteistyö niin kotimaisiin kuin kansainvälisiin tutkimus- ja asiantuntijayhteisöihin oli vilkasta. Esimerkiksi VATT organisoii vuonna 1991 julkisen sektorin suorituskyvyn arviointia käsittelevän seminaarin. Vuonna 1992 VATT järjesti myös julkisen hallinnon tuottavuuden tutkijaseminaarin, johon osallistui liki sata tutkijaa ja asiantuntijaa. Vuonna 1997 kansainvälisesti tunnetut DEA-tutkijat Färe, Grosskopf ja Roos vierailivat VATT:ssa ja esittelivät tuottavuustutkimuksen uusia menetelmiä.

VATT:n johdolla toteutettiin vuosina 1994–1995 laaja tutkimus- ja kehittämishanke, jossa pyrittiin löytämään sellaisia palvelujen järjestämis- ja ohjaustapoja, joilla edistetään kustannustehokkuutta ja laatua hyvinvointipalvelujen tuottamisessa. Hankkeen loppuraportissa todettiin, että kilpailua lisäävien markkinaperusteisten mallien käyttö on mahdollista sosiaali-, terveys- ja koulutuspalveluissa.

Tutkimuksen kohteina VATT:ssa 1990-luvun alkupuolella oli julkisten palvelujen ja julkisen hallinnon tuottavuuskysymykset hyvinvointipalveluja laajemminkin. Tutkimuksia tehtiin ammattiteattereiden (Kokkinen, 1997), työvoimatoimistojen (Martikainen, 1993, 1994a) ali- oikeuksien (Niemi ym., 1993), maanmittaustoimistojen (Martikainen,

1994b), poliisipiirien (Martikainen 1994c) ja veropiirien tuottavuudesta ja tehokkuudesta (Martikainen, 1996).

TUOTTAVUUSTUTKIMUKSEN SUVANTOVAIHE

Heikki Loikkasen, Tanja Kirjavaisen ja Mikko Martikaisen siirryttyä VATT:sta muihin tehtäviin 1990-luvun puolivälissä, niin hyvinvointipalvelujen kuin yleensäkin julkisen sektorin tuottavuus- ja tehokkuustutkimus väheni VATT:ssa selvästi.

Terveydenhuollon tuottavuustutkimus kuitenkin jatkui. Luoma ja Järviö (2000) arvioivat terveyskeskusten tuottavuuskehitystä soveltamalla Malmquist-indeksiä. Järviö ja Luoma (1999) tarkastelivat myös julkisen terveydenhuollon kustannuskehitykseen vaikuttavia tekijöitä käyttäen hyväksi paneeliaineistoa kuntien terveydenhuoltomenoista ja niitä selittävästä taloudellisista, demografisista ja organisatorisista tekijöistä. Tulosten mukaan 1993 toteutetulla valtionosuusuudistuksella samoin kuin vuosikymmenen alun talouslamalla oli ollut merkittävä hillitsevä vaikutus terveydenhuoltomenojen kasvuun.

Vuonna 1999 VATT:n voimavaroja ja osaamista hyvinvointipalvelujen tuottavuustutkimukseen vahvistettiin Tarmo Rädyn palkkaamisella. Rätty ym. (2002) jatkoivat terveyskeskusten tehokkuustutkimista uusilla DEA-malleilla niin, että teknisen tehokkuuden ohella päästiin arvioimaan panoskäytön allokatiivista tehokkuutta eli sitä, kuinka paljon terveyskeskusten panosrakenne poikkesi optimaalisesta otettaessa huomioon panosten hinnat. Tutkimuksessa sovellettiin myös Friedin ym. (1999) kehittämää menetelmää, jossa pyrittiin poistamaan teknistä tehokkuutta kuvaavista DEA-luvuista yksiköiden toimintaympäristön erojen vaikutukset. Toimintaympäristön erojen huomioon ottaminen ei juuri vaikuttanut keskimääräisiin tehokkuuslukuihin, mutta vaikutti merkittävästi yksittäisten terveyskeskusten saamiin tehokkuusestimaatteihin.

Vuosien 2000 ja 2001 aikana VATT:n julkisten palvelujen tehokkuus- ja tuottavuustutkijoiden työpanoksesta suuri osa suuntautui Peruspalvelut 2000 -työryhmän työhön. Työryhmän puheenjohtajana

toimi Kalevi Luoma ja sihteereinä Kauko Aronen, Maija-Liisa Järviö ja Tarmo Rätty. Työryhmä selvitti peruspalveluiden erilaisia rahoitus- ja tuotantotapoja ja arvioi näistä saatuja kokemuksia (Valtiovarainministeriö, 2001). Siihen liittyvässä raportissa esitellään peruspalvelujen erilaisia järjestämis-, tuotanto- ja rahoitustapoja, niistä saatuja kokemuksia ja vaihtoehtoisten tuotanto- ja rahoitusmallien etuja ja haittoja (Aronen ym., 2001). Keskeisenä näkökulmana raportissa oli, kuinka tiukkojen resurssi- ja budjettirajoitteiden vallitessa peruspalvelujen saatavuus voidaan turvata mahdollisimman kustannustehokkaasti.

Vuonna 2002 käynnistettiin terveyden- ja vanhustenhuollon tuottavuutta käsittelevä yhteistyöhanke, johon VATT:n ohella osallistuivat Suomen Kuntaliitto, Stakes ja Tilastokeskus. Hankkeen lopputuotoksena syntyi VATT-vuosikirja, jossa pyrittiin kokoamaan yhteen viimeisin tieto terveyden- ja vanhustenhuollon tuottavuudesta sekä pohdittiin hyvinvointipalvelujen tuottavuuden mittaamisongelmia (Hjerppe ym., 2003).

TUOTTAVUUSTUTKIMUKSEN UUSI NOUSU

Vuoden 2003 jälkeen hyvinvointipalvelujen tehokkuus- ja tuottavuustutkimus laajeni huomattavasti. Uusia tutkijoita rekrytoitiin (Juho Aaltonen, Virva Ollikainen ja Tanja Kirjavainen) ja vanhojen työntekijöiden työpanoksesta suunnattiin aikaisempaa suurempi osa tuottavuustutkimukseen. Esimerkiksi Antti Moisio rooli muuttui muutamaksi vuodeksi kuntatalouden tutkijasta tuottavuushankkeiden vetäjäksi. Valtiovarainministeriön käynnistämä julkisen hallinnon ja palvelutuotannon tuottavuuden toimenpideohjelma sai aikaan sen, että julkisten palvelutuotannon tehokkuuteen ja tuottavuuteen kiinnitettiin entistä enemmän huomiota. Opetusministeriössä koulutuspalveluiden tehokkuus- ja tuottavuuskysymykset nousivat keskeiseksi kiinnostuksen kohteeksi. Osin opetusministeriöltä saadun rahoituksen turvin VATT:ssa panostettiin merkittävästi vuosina 2004–2009 koulutuspalvelujen tutkimiseen. Tutkimuskohteet kattoivat kaikki merkittävimmät koulutussektorit peruskouluista yliopistoihin. Pisa- ja

ylioppilaskirjoitusaineistojen avulla peruskoulujen ja lukioiden tehokkuutta voitiin arvioida luotettavammin kuin yleensä hyvinvointipalveluihin kohdistuvissa tuottavuustutkimuksissa. Tutkimusmenetelmien kirjo, joita käytettiin, oli varsin laaja.

Koulutuksen tuottavuus -tutkimushankkeessa selvitettiin 2000-luvulla eri koulumuotojen tehokkuutta. Lukioiden tehokkuuden (Kirjavainen, 2007, 2008) lisäksi hankkeessa tutkittiin perusopetuksen (Aaltonen ym., 2005, 2006), ammatillisen koulutuksen (Ollikainen, 2007), ammattikorkeakoulujen (Räty ym., 2008) ja yliopistojen (Räty – Kivistö, 2006, Räty – Harava, 2008) tehokkuutta ja tuottavuutta. Nämä tutkimukset olivat kansainvälisesikin koulutuksen tehokkuustutkimuksen eturintamassa. Niissä oppilaitosten tehokkuutta ja tuottavuutta arvioitiin uusimmilla tilastollisilla (stokastinen rintama-analyysi) ja ei-parametrisillä (DEA) menetelmillä käyttäen useamman vuoden kattavia paneeliaineistoja. Osassa tutkimuksista selvitettiin myös tehokkuuserojen taustalla olevia tekijöitä tilastollisesti. Kirjavainen (2009) tutki väitöskirjassaan sekä tilastollisin että laadullisin menetelmin lukioiden sisäisen toiminnan vaikutuksia tehokkuuteen. Näissä tutkimuksissa yhdistettiin tilastolliset tehokkuuden mittauksen menetelmät, koulujen toimintaa kartoittava survey-tutkimus ja haastatteluihin perustuva case-tutkimus.

Sosiaali- ja terveystalouden tuottavuus- ja tehokkuustutkimuksessa on viime vuosina myös edetty. Uutena tutkimuskohteena olivat kuntien järjestämän lasten päivähoidon tehokkuuserot (Kangasharju – Aaltonen, 2006). Tehokkuusanalyseissa otettiin käyttöön uusia ekonometrisiä menetelmiä. Stokastiseen kustannusfunktioanalyysiin perustuvan rintama-analyysin avulla selittämättömät kustannuserot voitiin jakaa nyt tehottomuuden ja satunnaisvaihtelun lisäksi muihin yksikkökohtaisiin eroihin, joita kutsutaan ”kiinteiksi” tai ”satunnaisiksi” vaikutuksiksi. Oppia haettiin muun muassa maailman kuulun ekonometrikon William Greenen tutkimuksista ja New Yorkissa pitämistä tuottavuustutkimuksen työpajoista. Tällä menetelmällä tarkasteltiin

esimerkiksi terveyskeskusten välisiä tehokkuus- ja kustannuseroja useassa tutkimuksessa (Aaltonen, 2006, 2008a ja 2008b).

Vuosina 2008–2009 toteutettiin yhteistyössä Kuluttajatutkimuskeskuksen kanssa sosiaali- ja terveysministeriön osittain rahoittama tutkimushanke, jossa pyrittiin aiempaa perusteellisemmin selvittämään terveyskeskusten tehokkuuseroihin ja mitatun tuottavuuden alenemiseen johtaneita syitä ja taustatekijöitä. Tutkimushankkeen päätavoitteena oli selvittää sitä, mistä terveyskeskusten väliset tehokkuuserot johtuvat. Ensinnäkin haluttiin tietoa siitä, johtuvatko aiemmissa tutkimuksissa havaitut erot potilasaineksen heterogeenisyydestä tai palvelujen laadusta ja saatavuudesta. Toiseksi haluttiin selvittää, missä määrin terveyskeskusten palvelutuotannon organisoinnissa ja toimintaprosesseissa olevat erot vaikuttavat palvelutuotannon tehokkuuteen.

Empiirisen tuottavuustutkimuksen rinnalla ja sen tueksi on pyritty myös selventämään tehokkuuden ja tuottavuuden mittaamisen liittyviä käsitteitä ja niiden yhteyksiä (Kangasharju, 2008). Tälle on ollut sosiaalinen tilaus, sillä tehokkuuden ja tuottavuuden käsitteitä on käytetty hyvin kirjavasti, ja ne on ymmärretty hyvin eri lailla.

VATT:n tutkijat ovat edelleen viime vuosina antaneet merkittävän panoksen myös hyvinvointipalvelujen uudistamiseen ja kehittämiseen tähtäävään asiantuntijatyöhön. Esimerkiksi valtioneuvoston kanslian ikääntymispolitiikkaa koskevassa selvityshankkeessa Juho Aaltonen, Seija Ilmakunnas, Aki Kangasharju ja Antti Moisio olivat mukana arvioitaessa, missä määrin ja millä keinoin hyvinvointipalveluja olisi mahdollista tuottaa entistä tehokkaammin (Ilmakunnas, 2008).

LOPUKSI

VATT on suomalaisessa tutkimuskentässä ollut uranuurtajia perusterveydenhuollon ja koulutuspalveluiden tehokkuus- ja tuottavuustutkimuksessa. Nämä tutkimukset ovat myös herättäneet runsaasti mielenkiintoa niin tiedotusvälineissä kuin asiantuntijoiden ja valtiollisten ja kuntien päättäjien keskuudessa. Hyvinvointipalvelujen

tuottavuustutkimus on ollut keskeinen tutkimusteema VATT:ssa koko tutkimuskeskuksen historian aikana, vaikkakin tuottavuustutkimuksen resurssien määrä on vuosien varrella vaihdellut huomattavasti. VATT:n tutkimustoiminnasta tehdyissä arvioinneissa tehokkuustutkimus on saanut myönteistä palautetta. Pohjola (1995) esimerkiksi totesi, että julkisten palvelujen tehokkuustutkimuksessa VATT on kotimaista huippua ja kansainvälisestikin hyvää tasoa. Myös 2007 tehdyssä arvioinnissa VATT:n tuottavuustutkimus sai kiitosta.

Kun ottaa huomioon hyvinvointipalvelujen merkityksen niin julkisen talouden kuin kansalaisten hyvinvoinnin kannalta, hyvinvointipalveluiden tuottavuustutkimukseen panostaminen on ollut hyvin perusteltua. Sosiaalisten tulonsiirtojen ohella suomalaisen hyvinvointiyhteiskunnan ydin koostuu julkisista palveluista. Lähes puolet hyvinvointimenoista aiheutuu koulutus-, sosiaali- ja terveyspalveluista. Palvelujen kysynnän ja käytön vähenemiseen on vaikea löytää tehokkaita ja hyväksyttäviä keinoja. Niinpä hyvinvointipalveluiden menojen kasvupaineita voidaan hillitä ainoastaan tuottavuutta parantamalla.

Hyvinvointipalvelujen tuottavuuskysymysten voi arvioida olevan lähivuosinakin mielenkiinnon keskiössä. Valtiovarainministeriön julkaisu ”Julkinen talous tienhaarassa” (2010) nostaa työurien pidentämisen ohella hyvinvointipalvelujen tuottavuuden edistämisen tärkeimmäksi keinoksi kuroa kiinni julkisen talouden kestävyysvajetta, joka aiheutuu pitkälti väestön ikääntymisestä.

VATT:n hyvinvointipalvelujen tuottavuustutkimusten tuloksia on usein myös kritisoitu ja kyseenalaistettu, koska tuotoksen mittaaminen niissä on perustunut palvelusuoritteiden määriin ja palvelujen laatu ja vaikuttavuus on jäänyt huomioon ottamatta. Viime vuosien aikana palvelujen laadun huomioon ottamisessa ja vaikuttavuuden arvioinnissa on kuitenkin edetty. Uudet käyttöön saadut aineistot antavat entistä paremmat edellytykset ottaa huomioon palvelujen vaikuttavuus arvioitaessa hyvinvointipalvelujen tuottavuutta. Esimerkkinä tästä on Suomen Kuntaliiton ja Finnish Consulting Groupin kanssa yhteistyössä

analysoitava yksilöaineisto, jossa vanhusten toimintakyvyn muutoksia voidaan käyttää hyväksi vanhustenhuollon tuotoksen mittaamisessa.

Viime aikoina on myös uudelleen virinnyt tarve tehdä tuottavuus- tutkimuksia hyvinvointipalveluja laajemmin julkisissa palveluissa. Valtion tuottavuuden ja työhyvinvoinnin välisiä yhteyksiä tutkittaessa havaittiin, että tuottavuuden paraneminen ei ole ollut yhteydessä työhyvinvoinnin muutoksiin (Kangasharju – Pääkkönen, 2010). Hovi- oikeuksien välillä on puolestaan havaittu olevan merkittäviä tuot- tavuuseroja (Kirjavainen ym., 2009). Hovioikeustutkimus on myös poikkinut VATT:lle uuden tehtävän toimikunnassa, jossa pohditaan hovioikeuksien ja hallinto-oikeuksien nykyistä toimivampaa alue- verkostoa.

Lähteet

Aaltonen, J. (2006): Perusterveydenhuollon menoeroja selittävät tekijät ja terveyskeskusten kustannustehottomuus. VATT-Keskustelualoitteita 403. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.

Aaltonen, J. (2008a): Terveyskeskusten tehokkuuseroja selittävät tekijät. VATT-Keskustelualoitteita 441. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.

Aaltonen, J. (2008b): Terveyskeskusten meno- ja tehokkuuserot: Hoidon vaativuuden ja tuotantorakenteiden vaikutukset. VATT-Keskustelualoitteita 452. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.

Aaltonen, J. – Järviö, M-L – Luoma, K. (toim.) (2009): Terveyskeskusten tehokkuutta ja tuottavuutta selittävät tekijät. VATT-Julkaisuja 49. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.

Aaltonen, J. – Kirjavainen, T. – Moisio, A. (2005): Kuntien perusopetuksen tehokkuuserot ja tuottavuus 1998–2003. VATT-Keskustelualoitteita 374. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.

Aaltonen, J. – Kirjavainen, T. – Moisio, A. (2006): Efficiency and Productivity in Finnish Comprehensive Schooling 1998–2004. VATT-Tutkimuksia 127. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.

- Aronen, K. – Järviö, M-L. – Luoma, K. – Rätty, T. (2001): Yhteistyöllä ja kilpailen – Peruspalvelut 2000 -tutkimusraportti. VATT-Julkaisuja 31. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.
- Fried, H. O. – Schmidt, S. S. – Yaisawarng, S. (1999): Incorporating the operating environment into a nonparametric measure of technical efficiency. *Journal of Productivity Analysis* 12(3), s. 249–267.
- Hjerpe, R. (1982): State of the art in the studies of public sector productivity in Finland. Paper presented to the XXXVIIIth International Institute of Public Finance Congress on Public Finance and Quest for Efficiency, Copenhagen 23–26 August 1982.
- Hjerpe, R. – Kangasharju, A. – Vuorento, R. (toim.) (2003): Kunnalliset palvelut: terveyden- ja vanhustenhuollon tuottavuus. VATT-Julkaisuja 37. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.
- Häkkinen, H. – Luoma, K. (1989): Terveyskeskusten tuottavuus vuosina 1975–1986. Sosiaali- ja terveysministeriön suunnitteluosaston selvityksiä 2:1989.
- Häkkinen, U. – Luoma, K. (1995): Determinants of expenditure variation in health care and care of elderly among Finnish municipalities. *Health Economics* 1995:4, s. 199–211.
- Ilmakunnas, S. (toim.) (2008): Hyvinvointipalveluja entistä tehokkaammin: uudistusten mahdollisuuksia ja keinoja. VATT-Julkaisuja 48. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.
- Järviö, M-L – Luoma, K. (1999): Kuntien terveydenhuoltomenot 1990–96 ja meno-kehitystä selittävät tekijät. VATT-Keskustelualoitteita 199. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.
- Kangasharju, A. (2008): Tuottavuus osana tuloksellisuutta. Kuntaliiton verkkojulkaisu. Helsinki.
- Kangasharju, A. – Aaltonen, J. (2006): Kunnallisen päivähoidon yksikkökustannukset: miksi kunnat ovat niin erilaisia? VATT-Tutkimuksia 119. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.
- Kangasharju, A. – Pääkkönen, J. (2010): Mainettaan parempi tuottavuusohjelma? Katsaus valtion virastojen ja laitosten työn tuottavuuteen ja työhyvinvointiin. VATT Tutkimukset 159. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.

- Kirjavainen, T. (1991): Koulutuksen oppilaskohtaisten käyttömenojen eroista. VATT-Tutkimuksia 7. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.
- Kirjavainen, T. (2007): Nuorten lukiokoulutuksen tehokkuus 2000–2004. VATT-Tutkimuksia 131. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.
- Kirjavainen, T. (2008): Understanding Efficiency Differences of Schools: Practitioners' Views on Students, Staff Relations, School Management and the Curriculum. VATT-Keskustelualoitteita 450. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.
- Kirjavainen, T. (2009): Essays on the efficiency of schools and student achievement. VATT-Julkaisuja 53. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.
- Kirjavainen, T. – Kangasharju, A. – Aaltonen, J. (2009): Hovioikeuksien käsittelyaikojen erot ja aluerakenne. VATT Tutkimukset 152. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.
- Kirjavainen, T. – Loikkanen, H. A. (1992): Ollin oppivuosi 13 000–56 000 mk – peruskoulujen oppilaskohtaisten kustannusten ekonometrinen analyysi. VATT-Tutkimuksia 11. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.
- Kirjavainen, T. – Loikkanen, H. A. (1993): Lukioiden tehokkuuseroista. VATT-Tutkimuksia 16. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.
- Kirjavainen, T. – Loikkanen, H. A. (1998): Efficiency Differences of Finnish Senior Secondary Schools: An application of DEA and Tobit-Analysis. *Economics of Education Review*, Vol. 17, No 4, 1998, s. 377–394.
- Kokkinen, A. (1997): Ammattiteattereiden tehokkuus ja tuottavuuden kehitys 1987–1995. VATT-Keskustelualoitteita 135. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.
- Luoma, K. (1993): Data envelopment analyysi ja kustannusfunktioanalyysi kodinhoitoavun kunnittaisista taloudellisuuseroista. Kirjassa Östring, T. (toim.): Julkisen hallinnon tuottavuuden tutkijaseminaari 12.–13.10.1992. VATT-Keskustelualoitteita 54. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.
- Luoma, K. – Hintikka, R. – Vaarama, M. (1991): Cost variation in the care of elderly among Finnish municipalities. Kirjassa Leppänen, S. – Saarinen, L. (toim.): Vuosikirja 1991. VATT-Julkaisuja 4. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.
- Luoma, K. – Järviö, M-L (1992): Health centre productivity in Finland: Productive change from 1980 to 1990 and productivity differences in 1990. VATT-Keskustelualoitteita 42. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.

- Luoma, K. – Järviö, M-L (1994): Data envelopment analyysi terveystalouksien tuottavuuseroista Suomessa vuonna 1991. VATT-Keskustelualoitteita 60. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.
- Luoma, K. – Järviö, M-L (2000): Productive changes in Finnish health centres in 1988–1995: A Malmquist index approach. VATT-Keskustelualoitteita 218. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.
- Luoma, K. – Järviö, M-L – Suoniemi, I. – Hjerpe, R. (1996): Financial incentives and productive efficiency in Finnish health centres. *Health Economics* 5 (5), s. 435–445.
- Martikainen, M. (1993): Julkisen sektorin tuottavuus: DEA-menetelmä työvoimatoimistojen tehokkuuden arvioimisessa. VATT-Keskustelualoitteita 56. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.
- Martikainen, M. (1994a): Työvoimatoimistojen tehokkuus 1992–1993: DEA-analyysi ja Malmquist-indeksi tarkastelu työvoimatoimistojen tuottavuuseroista Suomessa. VATT-Keskustelualoitteita 79. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.
- Martikainen, M. (1994b): Tuottavuus maanmittaustoimistoissa 1991–1993: DEA ja Malmquist-indeksi tarkastelu. VATT-Keskustelualoitteita 92. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.
- Martikainen, M. (1994c): Poliisitoimien tehokkuuden arvioiminen; DEA-analyysi poliisipiirien ja yhteistoiminta-alueiden tehokkuudesta. VATT-Keskustelualoitteita 67. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.
- Martikainen, M. (1996): Veropiirien tehokkuus ja tuottavuus 1992 ja 1993. VATT-Keskustelualoitteita 115. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.
- Niemi, M. – Luoma, K. – Sarho, R. – Östring, T. (1994): Alioikeuksien tehokkuuserot Suomessa vuonna 1991. VATT-Keskustelualoitteita 72. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.
- Ollikainen, V. (2007): Ammatillisen peruskoulutuksen kustannustehokkuus 2001–2003. VATT-Tutkimuksia 132. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.
- Pohjola, M. (1995): Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen tutkimustoiminta. 29.6.1995.
- Räty, T. – Aaltonen, J. – Kirjavainen, T. (2008): Tuloksellisuuden ja tuottavuuden mittaus ammattikorkeakouluissa. VATT-Tutkimuksia 137. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.

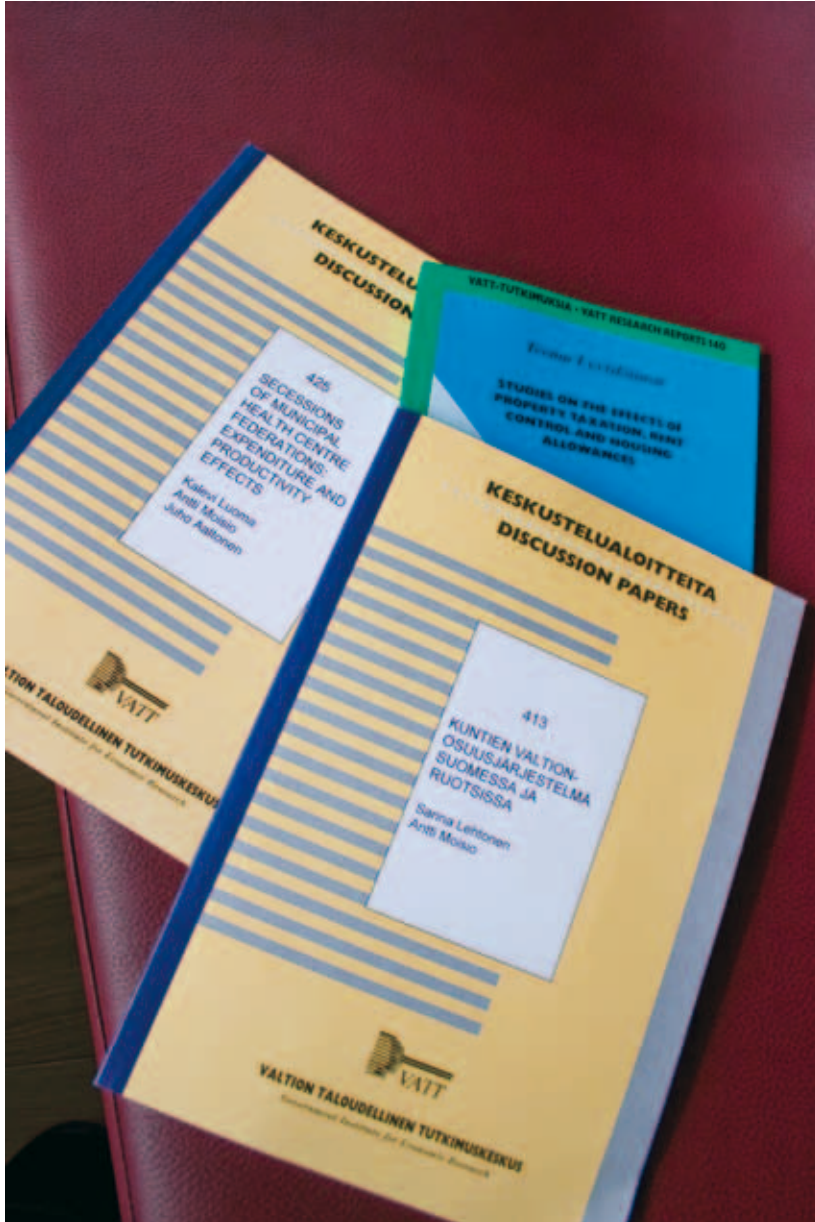
Räty, T. – Harava, M. (2008): Kokonaistuottavuuden kehitys yliopistoissa. VATT-Tutkimuksia 138. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.

Räty, T. – Kivistö, J. (2006): Mitattavissa oleva tuottavuus Suomen yliopistoissa. VATT-Tutkimuksia 124. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.

Räty, T. – Luoma, K. – Koskinen, V. – Järviö, M-L (2002): Terveyskeskusten tuottavuus vuosina 1997 ja 1998 sekä tuottavuuseroja selittävät tekijät. VATT-Tutkimuksia 88. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.

Valtiovarainministeriö (2001): Peruspalvelut 2000 -työryhmä. Valtiovarainministeriön työryhmämuisioita 25/2001. Helsinki.

Valtiovarainministeriö (2010): Julkinen talous tienhaarassa. Finanssipolitiikan suunta 2010-luvulla. Valtiovarainministeriön julkaisuja 8/2010. Helsinki.



PAIKALLISTALOUS FOKUKSESSA – TUTKIMUKSET KUNTA- JA ALUETALOUSTESTA SEKÄ ASUNTOMARKKINOISTA

VATT:n toiminnan käynnistymisestä lähtien kunta- ja aluetaloudellisia kysymyksiä on käsitelty paitsi omina teemoinaan myös osana yleisempää julkisen sektorin problematiikkaa. Monet projekteista ovat olleet yhteistyöhankkeita yliopistojen ja taloudellisten tutkimuslaitosten tutkijoiden kanssa, mutta mukana on ollut myös virkamiehiä ja ulkomaisia asiantuntijoita muun muassa OECD:stä. Toiminnan alkuvuosina korostuivat erilaiset seminaarit – tutkimukselliset tuotokset seurasivat tulevana vuosina. VATT:n kuntataloutta koskevan tutkimuksen ensisijaisena tavoitteena on ollut tiedon tuottaminen kansalliseen päätöksentekoon ja talouspoliittiseen keskusteluun, kun taas aluetutkimus on keskittynyt voimakkaammin julkaisemiseen tiedefoorumeilla. Asuntomarkkinoiden tutkimus on ollut kunta- ja aluetalouden erityiskysymyksenä heti toiminnan alkamisesta lähtien.

KUNTATALOUTTA KOSKEVA TUTKIMUS

Tutkimustietoa päätöksenteon tueksi

VATT:n kuntataloutta käsittelevät tutkimukset ovat liittyneet muun muassa julkisten palvelusektorien toiminnan arviointiin, valtion ja kuntien väliseen työnjakoon ja kuntien rahoitukseen erityisesti verotuksen sekä valtionosuusjärjestelmän näkökulmista. Kuntatalouteen liittyvää tutkimustietoa on pyritty siirtämään päätöksenteon käyttöön paitsi tutkimusraporttien myös asiantuntijaseminaarien avulla. VATT:n

toiminnan alkuvuosina 1990-luvulla kuntien osuus julkisesta sektorista kasvoi merkittävästi, ja laman vuoksi paineet uudistaa kuntarahoitusta ja kunnallisia palveluja olivat suuret. VATT omaksui tuolloin nopeasti roolin kotimaisen ja kansainvälisen tutkimustiedon välittäjänä päätöksenteon käyttöön. Tästä esimerkkinä on muun muassa VATT:n järjestämä kansainvälinen seminaari, jossa käsiteltiin julkisen sektorin suorituskykyä ja jonka esitykset julkaistiin kokoomateoksena (Leppänen – Loikkanen, 1992). Kotimaisin voimin toteutettiin vastaavanlainen kuntasektoria koskeva seminaari, jonka esitykset julkaistiin VATT:n sarjassa (Loikkanen – Parkkinen, 1993). Seminaaritoiminnan lisäksi VATT oli tuolloin toki aktiivinen myös tutkimustiedon tuottajana, josta hyvä esimerkki on VATT:n kuntien rahoitustyöryhmälle (1997–1999) tekemä tutkimus, jossa Suomen kuntasektorin rahoitusratkaisuja verrattiin julkisen talouden periaatteisiin ja kansainvälisiin käytäntöihin (Kurri – Loikkanen, 1998).

VATT kuntien rahoituksen asiantuntijana

VATT:n asiantuntemus on ollut tavalla tai toisella käytössä aina silloin, kun kuntien valtionosuusjärjestelmiä on uudistettu. VATT oli 1990-luvun alussa vahvasti tukemassa Suomen tähän asti ehkä merkittäväntä kuntien rahoitusjärjestelmän uudistamista, kun siirryttiin kustannussidonnaisesta valtionosuusjärjestelmästä laskennallisiin valtionapuihin perustuvaan järjestelmään. Selvitysmies Heikki Kosken työtä pyrittiin tuolloin edesauttamaan paitsi tutkimushankkeilla myös Tampereen yliopiston kanssa järjestetyllä seminaarilla (Koski, 1995).

VATT:n valtionosuusjärjestelmää koskevat tutkimukset jatkuivat 2000-luvun alussa, kun kuntatalouden selvitysmiehenä toiminut Jukka Pekkarinen valmisteli ehdotustaan kuntien valtionosuusjärjestelmän uudistamisesta. VATT järjesti selvityshankkeen tueksi kunta- ja aluetalouden asiantuntijaseminaarin, jossa koottiin yhteen eri asiantuntijoiden ja päätöksentekijöiden näkemyksiä kuntien taloutta koskevista uudistustarpeista. Myös tämän seminaarin esitykset julkaistiin kokoomajulkaisuna (VATT, 2000). Edelleen, selvitysmies Pekkarisen

pyynnöstä VATT:ssa tehtiin myös tutkimus perusopetuksen valti-onosuuskriteereistä (Häkkinen – Moisio, 2000). Tutkimustulosten mukaan perusopetuksessa aiemmin käytetty valtionosuuskaava oli poikkeuksellisen vaikeaselkoinen ja osa käytetyistä laskentaperusteista oli kannustimiltaan ristiriidassa kuntien talouden tehostamistarpeiden kanssa. Häkkinen ja Moisio esittivät tutkimukseensa perustuen vaihtoehdoisen tavan määrittää perusopetuksen laskennallinen kustannus, jonka avulla voitaisiin määrittää valtionosuuden tarve.

Vuonna 2006 valtionosuusjärjestelmä oli jälleen uudistusselvitte-lyjen kohteena sisäasianministeriön kuntaosaston johdolla. Samaan aikaan VATT:ssa tehtiin vertailu Suomen ja Ruotsin kuntien valti-onosuusjärjestelmistä. Tutkimuksessa (Lehtonen – Moisio, 2007) havaittiin, että Ruotsin ja Suomen valtionosuusjärjestelmien välillä on yhtymäkohtia mutta myös merkittäviä eroja. Yhteneväisyys on siinä, että kummassakin järjestelmässä otetaan kuntien välisiä kustan-nus- ja veropohjaeroja huomioon useilla osamalleilla ja kriteereillä. Järjestelmien keskeisenä erona on se, että Ruotsin valtionosuus- ja tasausjärjestelmä perustuu malliin, jossa kunnat saavat kaiken rahoituksensa yhden kanavan kautta. Suomessa rahoitus tuli tuolloin kun-nille usean kanavan ja hallinnoijan kautta. Lisäksi Ruotsissa kuntien valtionosuusjärjestelmä tasaa pääosin kuntien veropohjassa olevia eroja ja vain vähäisessä määrin kustannuseroja. Suomessa tilanne on Ruotsiin verrattuna päinvastainen. Tämä johtunee pääosin siitä, että Suomessa kuntien väliset erot ovat suurempia, jolloin kustannuserojen tasaukselle on luonnollisesti enemmän tarvetta. Toisaalta kustannus-erojen tasauksen voimakkaalle painotukselle ei ole koskaan esitetty mitään tutkimukseen pohjautuvaa perustelua, minkä vuoksi voisi täälläkin olla perusteltua selvittää mahdollisuus tulopohjan tasauksen nykyistä merkittävämmälle roolille. Samalla on kuitenkin todettava, että Suomen kuntarakenteen painottuminen pieniin ja olosuhteiltaan vaihteleviin kuntiin tarkoittaa sitä, että täällä jatkossakin tarvitaan sekä kustannuserojen että tulopohjan tasausta.

Jatkona edelliselle valtionosuushankkeelle valtiovarainministeriö perusti vuonna 2007 yhdessä sosiaali- ja terveysministeriön ja opetusministeriön kanssa asiantuntijatyöryhmän, jonka tehtävänä oli valmistella kuntien rahoituksen uudistusta. Työryhmässä oli myös Suomen Kuntaliiton ja Helsingin kaupungin edustus. Hankkeen tavoitteena oli uudistaa kuntien valtionosuusjärjestelmää niin, että uusi valtionosuuslaki olisi voimassa 1.1.2010. Hankkeella pyrittiin aiempaa yksinkertaisempaan valtionosuusjärjestelmään muun muassa yhdistämällä kolmen eri ministeriön hallinnoimat erilliset laskennalliset valtionosuudet yhdeksi ”yhden putken” valtionosuudeksi, jota valtiovarainministeriö hallinnoisi. Lisäksi uudistuksella tavoiteltiin eri olosuhteet ja palvelutarpeet aiempaa paremmin huomioonottavaa valtionosuuksien laskentamallia. Hankkeen läpiviemiseksi työryhmä tilasi VATT:lta tutkimuksen, jossa piti arvioida olemassa olevaa järjestelmää sekä selvittää uusia valtionosuuskriteereitä ja tehdä ehdotus uudeksi ”yhden putken” valtionosuusmalliksi. VATT:n vetämän tutkimushankkeen koordinaattorina oli Antti Moisio ja hanke toteutettiin vuonna 2008 VATT:n ja Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitoksen tutkijoiden yhteistyönä. Hankkeen tuloksena valmistui nykyisen valtionosuusjärjestelmän arviointi sekä ehdotus uudeksi valtionosuusjärjestelmäksi, jossa kaikki ehdotetut valtionosuuskriteerit perustuivat saatuihin tutkimustuloksiin. Tutkimustulokset raportoitiin hankkeen loppuraportissa (Lehtonen ym., 2008) sekä kolmessa taustaraportissa. Tutkimustulosten mukaan käytössä oleva valtionosuusjärjestelmä on monien siinä käytettyjen rahoituskriteerien osalta epätarkka. Lisäksi järjestelmä sisältää elementtejä, jotka eivät tue pyrkimystä lisätä kuntien taloudellisuutta muun muassa kuntaliitoksiin. Tutkijaryhmän oma ehdotus uudeksi valtionosuusjärjestelmäksi perustui kuuteen osamalliin, joilla määritettiin kullekin kunnalle valtionosuus. Tutkijaryhmän mielestä ehdotettu malli toisi selvän parannuksen olosuhdetekijöiden ja palvelutarpeissa olevien erojen huomioon ottamisessa. Ehdotusta ei kuitenkaan lopulta otettu uuden valtionosuuslain pohjaksi, vaan työryhmä päätyi ehdottamaan vain sosiaali- ja terveysministeriön,

opetusministeriön ja valtiovarainministeriön valtionosuuksien hallinnollista yhdistämistä lisättynä pienin muutoksin. Varsinaisen valtionosuusuudistuksen jatko siirtyi myöhempään ajankohtaan muun muassa kuntien heikentyneen taloustilanteen vuoksi.

Muista VATT:ssa tehdyistä valtionosuuksia koskevista tutkimuksista voidaan esimerkkinä mainita väitöskirja (Moisio, 2002), jossa analysoitiin muun muassa kuntien tulojen ja menojen välistä riippuvuutta kahden eri valtionosuusjärjestelmän aikana. Tulosten mukaan siirtyminen kustannuksiin sidotuista valtionosuuksista laskennalliseen valtionosuusjärjestelmään 1990-luvun puolivälissä pakotti kunnat muuttamaan päätöksentekoaan taloudellisemmaksi, sillä järjestelmämuutos mahdollisti kuntien menoleikkaukset ilman, että valtionosuudet sen vuoksi vähenivät. Samalla kuntien omien tulojen merkitys menoista päätettäessä kasvoi huomattavasti. Tutkimuksen eräs tulos oli myös se, että kunnat eivät toimi budjetti kerrallaan, kuten usein ajatellaan, vaan ne ovat aidosti eteenpäin katsovia toimijoita. Tällöin valtion tilapäiset kuntien talouteen kohdistuvat rajoitukset ovat tehottomia, koska kunnat sopeuttavat talouttaan pitkän aikavälin tulevaisuuden näkymien perusteella.

Vuonna 2004 valmistui tutkimus Helsingin seudun ja muun Suomen välisistä rahavirroista (Moisio, 2004). Tutkimus oli ajankohtainen siksi, että valtio oli tehnyt kuntien verotukseen ja kuntien välisiin tasausjärjestelmiin eräitä muutoksia, jotka koettiin kipeiksi erityisesti pääkaupunkiseudun suurimmissa kunnissa. Tutkimuksen tulosten mukaan alueiden välisten rahavirtojen – joista suuri osa liittyy kuntatalouden rahoitusjärjestelmiin – analysointia vaikeuttaa aineistojen puute erityisesti kuntien keskinäisen maksuliikenteen sekä Kansaneläkelaitoksen osalta. Lisäksi valtion tuloista ja menoista on tietoa vain maakuntatasolla, joten tarkastelu jouduttiin pääosin tekemään Helsingin seudun sijasta Uudenmaan maakunnan tiedoin. Tulosten mukaan valtion tuloja ja menoja tarkasteltaessa Uusimaa nousee maakunnista selvimmin esille nettomaksajana. Vuosina 2000–2002

tätä nettomaksuasemaa korosti yhteisöverojen nopea kasvu ja kuntien yhteisövero-osuuteen tehdyt muutokset.

Vuoden 2007 lopulla VATT:ssa valmistui myös toinen kuntataloutta käsittelevä väitöskirja. Pekka Parkkisen (2007) väitöstyö käsittelee väestön ikääntymisen vaikutuksia kuntatalouteen. Tutkimuksessa rakennettiin ikääntyvän väestön taloudellisia vaikutuksia arvioiva kuntatalouden laskentamalli. Se perustui kuntatalouden tilanteeseen vuonna 2004 sekä vuoteen 2040 ulottuvan väestöennusteen mukaiseen kuntakohtaiseen väestön ikääntymiseen ja myös vuoteen 2040 ulottuviin kuntakohtaisiin talousskenaarioihin. Tulosten mukaan valtaosa suomalaisista kunnista ajautuisi taloudellisiin vaikeuksiin, mikäli talouskasvu jäisi vaatimattomaksi. Nopean talouskasvun jatkuessa kunnat selviytyisivät huomattavasti paremmin, jos mallin oletukset olisivat voimassa vuosikymmeniä.

Kuntarakenne uusiksi?

Kuntaliitokset ovat olleet viime vuosikymmenten aikana eräänlainen kuntatalouden kestoaihe, vaikka liitoksia on tehty lähinnä 1970-luvulla ja aivan viime vuosina. Myös vuonna 2003 käytiin keskustelua kuntaliitoksista. Tähän ajankohtaiseen keskusteluun toi oman lisänsä tutkimus, jossa selvitettiin 1970- ja 1990-luvuilla tehtyjen kuntaliitosten vaikutuksia kuntien asukaskohtaisiin menoihin ja verotuloihin (Moisio – Uusitalo, 2003). Tulosten mukaan kuntaliitosten seurauksena oli selviä säästöjä nähtävissä ainoastaan yleishallinnon menoissa. Sen sijaan suurissa kuntien tehtäväryhmissä, kuten sosiaali- ja terveystoimessa ja opetustoimessa ei havaittu säästövaikutusta kymmenen vuoden ajanjaksolla liitoksen jälkeen. Tulosta selittävät todennäköisesti kuntien yhdistymisprosessiin liittyvät tekijät, kuten rakennemuutoksia hankaloittavat siirtymäajat sekä se, että yhdistymisessä kuntien palkat ja palvelutaso usein harmonisoidaan kalleimman ja parhaimman tason mukaan.

Kuntakoosta käytiin julkisuudessa keskustelua vuonna 2005, kun ns. PARAS-hanketta valmisteltiin. Tähän keskusteluun liittyen

VATT:ssa valmistui kuntakoon, kustannusten ja kuntien tehokkuuserojen välisiä yhteyksiä käsittelevä julkaisu (Luoma – Moisio, 2005). Raportissa todetaan, että käytettävissä olevien tutkimustulosten perusteella kuntien väestöpohjan ja toiminnan tehokkuuden välillä ei näytä olevan erityisen vahvaa yhteyttä. Selvää tutkimusnäyttöä on sen sijaan siitä, että hyvin pienen väestöpohjan tuottajayksiköissä toiminta tulee selvästi keskimääräistä kalliimmaksi. Toiminnan laadun ja tehokkuuden vaihtelu on myös suurinta pienissä yksiköissä, jotka ovat haavoittuvimpia henkilöstön poissaoloille ja saatavuusongelmille. Edelleen, väestön ikääntyminen ja muuttoliike aiheuttavat eniten ongelmia juuri pienimmille ja taloudellisesti heikoimmille kunnille.

Kuntapalvelujen järjestämistapaan ja optimaaliseen tuottajakokoon liittyi myös vuonna 2007 julkaistu tutkimus kuntien terveyskeskuntayhtymien hajoamisten vaikutuksista perusterveydenhoidon menoihin, palveluvolyymiin ja tuottavuuteen vuosina 1990–2003 (Luoma ym., 2007). Tutkimuksen tulosten mukaan terveyskeskuntayhtymän purkaneiden kuntien perusterveydenhuollon asukas-kohtaiset menot kasvoivat noin kahdeksan prosenttia nopeammin kuin vastaavan kaltaisissa yhteistyötä jatkaneissa kuntayhtymissä. Sen sijaan tuottavuuskehitys oli aluksi parempi kunnissa, jotka olivat purkaneet terveyskeskuntayhtymän, mutta myöhemmin tuottavuus laski niissä selvästi.

Vuonna 2009 VATT ja Sitra aloittivat kuntatalouteen liittyvän yhteistyön. Sitran uusi kuntaohjelma vauhditti yhteistyön aloittamista. Yhteistyön tuloksena syntyi selvitys vuoden 2009 kuntaliitoksissa mukana olleiden kuntien kehityksestä ennen liitosta (Aaltonen ym., 2009). Tutkimuksen havaintojen mukaan vuoden 2009 liitoksiin hakeutuneet kunnat eivät olleet muita kuntia tehottomampia eikä niiden taloudellinen tilanne ollut poikkeuksellisen huono. Siten yhdistymisiin vaikuttivat todennäköisesti muut kuin pakottavat taloudelliset syyt. Toinen VATT:n ja Sitran yhteishanke oli vuonna 2009 kesäkuun alussa järjestetty kuntatalousseminaari, joka keskittyi kuntien rahoitukseen ja talouskriisin vaikutuksiin kunnissa. Vuoden

2010 kesäkuussa järjestettiin toinen kuntaseminaari, jonka teemana oli markkinamekanismit kuntien terveystalouksissa.

Kansainvälisestä yhteistyöstä

VATT on ollut uranuurtaja suomalaisen kuntataloustutkimuksen kytkemisessä kansainväliseen tutkijayhteisöön. VATT oli aikanaan perustamassa Pohjoismaista tutkijaverkostoa, ja vuosina 1995–2003 järjestettiin yhteensä seitsemän ”Nordic Conference on Local Public Finance” -seminaaria. Tämän jälkeen VATT:lla on ollut tiivistä tutkimusyhteistyötä erityisesti Uppsalan yliopiston tutkijoiden kanssa, ja tuloksena on syntynyt muun muassa Suomen ja Ruotsin yhteisaineistoilla tehtyjä tutkimuksia. Pohjoismaisen yhteistyön lisäksi kuntataloustutkimusta on tehty yhdessä ranskalaisen Université de Rennes1:n tutkijoiden kanssa. Lisäksi VATT on perustanut yhdessä Université de Rennes1:n kanssa PEARL-verkoston, joka on keskittynyt paikallisen julkistalouden ja aluetalouden tutkimusteemoihin. Verkosto on järjestänyt vuosina 1994–2010 yhteensä seitsemän tutkijaseminaaria. PEARL-verkosto on viime vuosina laajentunut ja mukana on nykyisin tutkijoita useista maista. VATT:sta verkostossa ovat olleet ahkerimmin mukana Aki Kangasharju, Heikki Loikkanen ja Antti Moisio.

Esimerkkinä kansainvälisen yhteistyön tuloksena syntyneestä tutkimuksesta VATT ja Rennesin yliopisto ovat tutkineet kuntien tulo-veroprosenttia koskevaa päätöksentekoa (Kangasharju ym., 2006). Tutkimuksessa analysoitiin naapurikuntien vaikutusta kunnan veroprosentin suuruuteen Suomen kunta-aineistolla. Tutkimustulosten mukaan naapurikuntien veroprosenteilla on merkitystä kunnan veroprosenttipäätöksissä niin, että naapurikuntien yhden prosenttiyksikön nousu kunnallisveroprosentissa nostaa kunnan veroprosenttia 0,3 prosenttiyksikköä. Lisäksi tutkimuksessa havaittiin, että mitä suurempi naapurikuntien veroasteiden hajonta on, sitä korkeampi on kunnan veroprosentti. Saadut tulokset olivat yllättävän samansuuntaisia kuin muissa maissa vastaavissa tutkimuksissa oli havaittu. Suomessakin



PEARL-seminaari Helsingissä vuonna 2005

kunnat näyttäisivät seuraavan tarkoin sitä, mitä naapurikunnissa tehdään, mikä voidaan tässä tapauksessa tulkita jäljittelyksi eikä niinkään verokilpailuksi. Tuloksilla on liittymäkohtansa Suomessakin keskustelun aiheena olevaan kuntarakenteen muutokseen, sillä on tärkeää tietää kuntien välisen kilpailun tai jäljittelyn merkitys, jotta voidaan paremmin arvioida muun muassa kuntien yhdistymisten vaikutuksia.

Muu tutkimus- ja asiantuntijatyö

VATT on ollut mukana myös EMU-jäsenyyttä pohtineessa professorityöryhmässä, Suomen Akatemian hankkeissa ja oppikirjojen kirjoittamisessa. Pääministeri Paavo Lipponen nimitti 1990-luvun alkuvuosina professoriryhmän arvioimaan Suomen EMU-jäsenyyden vaikutuksia. Ryhmä järjesti seminaareja ja käynnisti hankkeita, joissa pyrittiin arvioimaan talous- ja rahaliiton jäsenyyden vaikutuksia valtion ja kuntien välisiin suhteisiin sekä aluekehitykseen. Näissä hankkeissa olivat mukana VATT:sta Heikki Loikkanen, Risto Sullström, Anssi Rantala ja Marja Riihelä. Ensimmäisestä raportista (Loikkanen ym., 1997a) käynnistyi edelleen jatkuva traditio, jossa mikroaineistoja (kuten kulutustutkimukset, tulonjakoaineistot) käytetään alue-erojen ja alueiden sisäisen tulonjaon tutkimukseen. Tätä tutkimusta esitellään tarkemmin toisaalla tässä julkaisussa.

Suomen Akatemia käynnisti 1990-luvun lamaa koskevan tutkimusohjelman, jonka johtajaksi nimettiin Jaakko Kiander VATT:sta. Heikki Loikkanen johti ohjelman yhtä konsortiota, jonka tutkimuskohteena olivat laman vaikutukset alueellisiin tuloeroihin, eriarvoisuuteen ja asuntomarkkinoihin. Myös Aki Kangasharju, Tomi Kyyrä, Marja Riihelä ja Risto Sullström VATT:sta osallistuivat Akatemian lamaa käsittelevään hankkeeseen, jonka keskeiset tulokset on julkaistu Kalelan ym. (2001) toimittamassa kirjassa.

VATT:sta oli edustus suomalaisten taloustieteilijöiden yhteishankkeena tehdyssä oppikirjassa, joka käsittelee kansantalouden peruskysymyksiä (Loikkanen ym., 1997b). Kirja uusintapainoksineen on ollut laajasti käytössä oppikirjana myös Suomen yliopistoissa ja korkeakouluissa. 1990-luvun puolella lähti liikkeelle myös hanke, joka tähtäsi kaupunkitaloustiedettä käsittelevän kirjan julkaisemiseen. Sen ensimmäisistä osista ilmestyi alue- ja kaupunkitaloutta koskevia raportteja 2000-luvun taitteessa (esim. Laakso – Loikkanen, 2000) ja varsinainen Kaupunkitalous-kirja ilmestyi vuonna 2004 Gaudeamuksen kustantamana (Laakso – Loikkanen, 2004).

ALUEKEHITYSTÄ KOSKEVA TUTKIMUS

Aluetutkimus on keskittynyt kolmen kokonaisuuden ympärille. VATT:n yleisen tasapainon mallin rinnalla on kehitetty alueellista, maakuntatasoon pohjautuvaa, mallia. Toiseksi, 1990-luvulla syntynyt valtavaa talouskasvun konvergenssi-ilmiötä ja tuloeroja tutkiva traditio saavutti myös VATT:n. Kolmantena teemana on tutkittu työmarkkinoita alueellisesta näkökulmasta.

Aluemallia käytettiin ensimmäisen kerran arvioitaessa edelleen ajankohtaista valtion toimintojen alueellistamista. Tutkimuksessa lausuttiin Keski-Suomen maakunnan hyötyjä, jos sinne sijoitetaan 1000 työpaikkaa Helsingistä (Honkatukia ym., 2003). Viime vuosina on ollut painopisteenä VATT:n yleisen tasapainon mallin yhteyteen liitettävä aluesovellus, jolla voidaan yhtäältä ennakoita tulevia työvoima- ja koulutustarpeita ja toisaalta tehdä muuta aluetutkimusta.

Alueellisia tuloeroja on VATT:ssa tutkittu hyödyntämällä Tilastokeskuksen aluetilinpidon aineistoja ja kotitaloustason tulonjakoaineistoja. Kuten aiemmin todettiin, alueiden välisiä ja sisäisiä tuloeroja mikroaineistoilla analysoiva tutkimus alkoi EMU-professoriryhmän työn yhteydessä. Siitä alkaen tutkimuksia on julkaistu sekä suomalaisilla foorumeilla (esimerkkinä Loikkanen ym., 2007) että kansainvälisesti (Loikkanen ym., 2005). Tutkimustulosten mukaan suuralueiden väliset henkeä (ja kulutusyksikköä) kohti lasketut käytettävissä olevien tulojen erot kapenivat 1960-luvun puolivälistä 1980-luvun alkuun ja ovat sen jälkeen pysyneet jokseenkin samoina. Vero- ja tulonsiirtopolitiikka kaventaa alueiden välisiä tuloeroja. Suuralueiden sisäiset tuloerot eivät poikkea koko maan tuloeroista (Gini-kertoimella mitattuna). Lisäksi ne ovat kehittyneet samansuuntaisesti lukuun ottamatta 1990-luvun puolivälin jälkeistä aikaa, jolloin Etelä-Suomessa eriarvoisuus kasvoi muita alueita enemmän. Vero- ja tulonsiirtopolitiikka pienentävät eriarvoisuutta koko maassa ja myös kaikkien alueiden sisällä. Tämän tutkimussuunnan tuloksia esitellään myös tulonjako-tutkimusta esittelevässä artikkelissa.

Aluetilinpidon aineistoilla tutkittiin, miksi tuotannon alue-erot alkoivat kasvaa 1990-luvun alussa pitkään jatkuneen pienenemisen jälkeen (Kangasharju – Pekkala, 2004). Tulosten mukaan tuottavuuden ja työpaikkojen määrän muutos kasvattivat henkeä kohti lasketun arvonlisän alueiden välisiä eroja, kun taas väestönmuutokset olivat eroja pienentävä voima. Sektoreittain tarkasteluna Euroopan unioniin valmistautuvassa Suomessa alkutuotanto oli voimakkaasti alue-eroja kasvattava voima, kun taas vuosikymmenen puolivälin jälkeen tämä rooli oli yksityisillä palveluilla. Toisaalta talouden palveluvaltaistuminen ja teollisuuden keskittyminen ydintoimintoihinsa lisäävät palvelujen työpaikkoja, jotka ovat luonteeltaan paikallisesti tuotettavia.

Alueellisia työmarkkinoita tutkittiin muun muassa tuotantotyöllisyys -relaation näkökulmasta (Kangasharju – Pehkonen, 2001). Tutkimuskysymyksenä oli ”jobless growth” -ilmiö, josta oltiin huolestuneita 1990-luvun laman jälkimainingeissa. Tutkimusteema on jälleen nousemassa ajankohtaiseksi, koska Suomen bruttokansantuote laski kahdeksan prosenttia vuonna 2009 ja tulevatkin kasvunäkymät ovat vaatimattomat. Nyt olisikin uudelleen aika kysyä, kuinka korkealle työttömyys voi nousta ja kuinka suuri talouskasvu tarvitaan, jotta työttömyys saadaan uudelleen laskemaan ennen kuin se muuttuu rakenteelliseksi.

Toinen alueellisten työmarkkinoiden tutkimusteema oli etenkin noususuhdanteessa hallitusta huolestuttava ilmiö, jossa avointen työpaikkojen ja työnhakijoiden väliset kohtaanto-ongelmat pahenevat. Keskeinen tutkimushavainto oli, että työvoimatoimistojen väliset erot kohtaannossa ovat suuret ja koko maan työttömyysastetta voitaisiin parantaa noin kaksi prosenttiyksikköä, jos kaikki toimistot toimisivat yhtä tehokkaasti kuin tehokkain (Kangasharju ym., 2005 ja Hynninen ym., 2009). Työvoimapolitiikkaan liittyi myös tutkimus, jossa tarkasteltiin palkkatuen vaikutusta yritysten toimintaan (Kangasharju, 2007). Siinä havaittiin, että palkkatuki on lisännyt tukea saavien yritysten työllisyyttä eli tuki ei ole vuotanut yrityksen muuhun toimin-

taan ja että tukea saavien yritysten kanssa samalla alueella toimivien yritysten toiminta ei ole kärsinyt tuen vuoksi.

Kolmas alueellisten työmarkkinoiden tutkimusteema on ollut työmarkkinoiden sopeutuminen kysynnän vaihteluihin (Kangasharju – Pekkala, 2002a, 2002b). Tutkimuksissa havaittiin, että erittäin pysyviksi osoittautuneiden alueellisten työttömyyserojen taustalta löytyy kohtaanto-ongelma. Kannustinrakenteiden puute on johtanut työnhakualueiden pienentymiseen niin, että alueiden väliset työttömyyserot ovat jääneet suuriksi.

Tuoreimmassa työmarkkinateemassa tutkimusta laajennettiin Pohjoismaihin ja arvioitiin työvoiman riittävyyttä kaikissa Pohjoismaissa maakuntatasolla (Kangasharju ym., 2009a, 2009b). Vertailussa havaittiin, kuinka Itä-Suomen maakunnissa ikääntymisestä aiheutuvat työmarkkinavaikutukset olivat voimakkaimpia kuin missään muualla Pohjoismaissa.

ASUNTOMARKKINATUTKIMUS

VATT:ssa on alusta lähtien tehty myös asuntomarkkinatutkimusta. Tällä teemalla on monia yhteyksiä VATT:n muihin tutkimuskohteisiin, kuten infrastruktuureihin, hyvinvointipalveluihin, kuntatalouteen ja laajemmin aluekehitykseen. Yhdyskuntarakenteet vaikuttavat palveluverkkojen toimivuuteen ja siten on tärkeää miten kotitaloudet, heidän asuntonsa ja työpaikkansa sijaitsevat palvelupisteisiin nähden. Asuminen on lisäksi kotitalouksien merkittävin varallisuusesine ja asuntopalveluista maksettavat asumismenot ovat suurimpia yksityisen kulutuksen eriä. Asuntojen kysynnän ja tarjonnan tutkimusta motivoi myös se, että julkinen sektori on asettanut monia muun muassa asumistasoa ja asuntotuotantoa koskevia tavoitteita. Välineinä on käytetty sekä säätelystä että vero- ja tukipolitiikkaa eri muodoissaan.

Kansainvälisissä hankkeissa onkin verrattu Suomen instituutioita muiden maiden järjestelmiin. Toisaalta asumisen tukien, verojen ja sääntelyn vaikutuksia on tutkittu muun muassa Suomen Akatemian rahoittamassa ”Asumisen talous” -hankkeessa ja uudessa Akatemian

hankkeessa ”Asumisen talous II”. Nämä hankkeet on tehty yhteistyössä Helsingin yliopiston professori Heikki Loikkasen kanssa. Monet asuntomarkkinatutkimuksista on julkaistu kansainvälisissä aikakauskirjoissa tai kokoomateoksissa.

”Asumisen talous” -hankkeessa (2005–2007) julkaistiin muun muassa Teemu Lyytikäisen asuntomarkkina-aiheinen väitöskirja vuonna 2008. Se käsitteli muun muassa asumistuen ja vuokrasääntöelystelyn vaikutuksia asuntokysyntään ja hyvinvointiin. Väitöskirjassa arvioitiin myös kaavoitettua, mutta rakentamatonta maata koskevan niin sanotun korotetun kiinteistöveron vaikutuksia asuntotuotantoon (Lyytikäinen, 2008). Kansainvälisten asuntomarkkinoiden vertailua käsittelevään julkaisuun kirjoittivat Suomen osuuden Bengs ja Loikkanen (1991). Toinen asumista koskeva vertailu (Aarma ym., 1993) sisältyi laajaan Suomen ja Viron vertailuun vuodesta 1938 lähtien. Hanke alkoi Neuvostovalan aikaan ja valmistui Viron itsenäistyttyä. Kirja sai Viron tasavallan tiede- ja kulttuuripalkinnon.

Kansainvälisissä aikakauskirjoissa julkaistut artikkelit käsittelevät muun muassa asuntokysyntää (Loikkanen, 1992, Laakso – Loikkanen, 1995, Kuismanen ym., 1999) ja asuntojen hinnanmuodostusta ja säästämistä (Koskela ym., 1992). Tutkimuksia tehtiin myös kotimaisiin julkaisuihin ja ministeriöille tilaustöinä muun muassa asumisen vero- ja tukijärjestelmistä (Laakso – Loikkanen, 1999) eli aiheesta, jota pohditaan jälleen pyrittäessä uudistamaan verotusta.

TUTKIMUKSEN NYKYTILANNE JA TULEVAISUUDENNÄKYMÄT

VATT painottaa meneillään olevassa tutkimusohjelmassa kuntatalouden tutkimuskysymyksiä. Aluetutkimusta tehdään siltä osin kuin se tukee VATT:n varsinaisten painopistealueiden tavoitteita. Samoin asuntomarkkinatutkimus on mukana erikoisteemana, joskin sen aiotua roolia tutkimusagendassa on lisännyt Suomen Akatemiasta tullut rahoitus ”Asumisen talous II” -hankkeelle, jota tehdään edelleen yhteistyössä Helsingin yliopiston kanssa ja jossa on mukana 9 tutkijaa

ja heidän joukossaan VATT:sta on paitsi Teemu Lyytikäinen (virkava-paalla), myös Essi Eerola ja Tuukka Saarimaa.

VATT:n mahdollisuus vastata kuntataloutta koskevaan tutkimus- ja asiantuntijatiedon kysyntään on parempi kuin koskaan aiemmin. Tähän liittyy paitsi oman henkilöstön osaamisen kehittyminen, myös kansainvälisten tutkijaverkostojen aiempaa tehokkaampi hyödyntäminen. Parhailaan VATT:ssa valmistellaan kuntataloutta käsitteleviä tutkimushankkeita, jotka liittyvät kuntarakenteen kehittämiseen, optimaaliseen kuntakokoon, kuntaliitosta selittäviin tekijöihin ja kunta-liitosten vaikutuksiin sekä eri hallintomallien hyötyihin ja haittoihin. Myös kuntien rahoitusjärjestelmään liittyvää tutkimusta aiotaan jatkaa erityisesti verotuksen ja tasausjärjestelmien näkökulmasta. Edellä mainitut hankkeet ovat kaikki politiikkarelevantteja, ei vähiten siksi, että ne liittyvät tavalla tai toisella meneillään oleviin reformihankkeisiin. Jatkossa kuntatalouden teemojen merkityksen voi arvioida korostuvan, sillä kuntatalouteen kohdistuu suuria odotuksia erityisesti julkisen talouden kestävyysongelmien takia.

Lähteet

Aaltonen, J. – Kangasharju, A. – Moisio, A. (2009): Vuoden 2009 kuntaliitokset – kuvailutietoa kunnista. VATT-Muistiot 1. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.

Aarma, H. – Laakso, S. – Loikkanen H. (1993): Housing in Estonia and Finland. Kirjassa Lugus, O. – Vartia P. (toim.): Estonia and Finland – A Retrospective Socioeconomic Comparison. VATT-Tutkimuksia 15. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. ETLA Series B 86. Helsinki.

Bengs, C. – Loikkanen, H. (1991): The Finnish Housing Market: Structure, Institutions and Policy Issues. Kirjassa Härsmann, B. – Quigley, J. M. (toim.): Housing Markets and Housing Institutions: An International Comparison. Kluwer Academic Publishers. Boston.

Honkatukia J. – Kangasharju A. – Vaitinen R. (2003): Suuren aluepolitiikan ja hajasijoittamisen vaikutuksia Keski-Suomessa. VATT-Keskustelualoitteita 308. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.

- Hynninen, SM – Kangasharju, A. – Pehkonen J. (2009): Matching Inefficiencies, Regional Disparities and Unemployment. *Labour: Review of Labour Economics and Industrial Relations*, 23, 3, s. 481–506.
- Häkkinen, I. – Moio, A. (2000): Perusopetuksen valtionosuusjärjestelmä ja kuntien olosuhdetekijät. Sisäasiainministeriön kuntaosaston julkaisu 4/2000.
- Kalela, J. – Kiander, J. – Kivikuru, U. – Loikkanen, H. – Simpura, J. (toim.) (2001): Down from the heavens, up from the ashes. The Finnish economic crisis of the 1990s in the light of economic and social research. 1990s economic crisis. The Research Programme of the Academy of Finland. VATT-Julkaisu 27:6. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.
- Kangasharju, A. (2007): Do Wage Subsidies Increase Employment in Firms? *Economica*, 74, s. 51–64.
- Kangasharju, A. – Moio, A. – Reulier, E. – Rocaboy, Y. (2006) : Tax competition among municipalities in Finland. *Urban Public Economics Review* 6, s. 12–23.
- Kangasharju, A. – Pehkonen, J. (2001): Employment and Output Growth: a Regional-level Analysis. *Finnish Economic Papers*, vol 14, 1.
- Kangasharju, A. – Pehkonen, J. – Pekkala, S. (2005): Returns to scale in a matching model: evidence from disaggregated panel data. *Applied Economics*, Vol. 37, s. 115–118.
- Kangasharju, A. – Pekkala, S. (2002a): Regional Labour Market Adjustment: Are Positive and Negative Shocks Different. *Labour: Review of Labour Economics and Industrial relations*, 16, 2, s. 267–286.
- Kangasharju, A. – Pekkala, S. (2002b): Regional Labour Markets in Finland: Adjustment to Total versus Region-Specific Shocks. *Papers in Regional Science*, 81, 3, s. 305–327.
- Kangasharju, A. – Pekkala, S. (2004): Increasing Regional Disparities in the 1990s: the Finnish Experience. *Regional Studies*, Vol. 38, 3, s. 255–267.
- Kangasharju, A. – Rauhut, D. – Schmidt, T. (2009a): Regional Structures of Potential Labour Supply. Kirjassa Rauhut, D. – Edvardsson, I. R. (toim.): *The Potential Labour Supply in the Nordic Countries*. NordRegio Report 2009:3.
- Kangasharju, A. – Rauhut, D. – Schmidt, T. (2009b). Labour Supply in an Ageing Society. Kirjassa Rauhut, D. – Edvardsson, I. R. (toim.): *The Potential Labour Supply in the Nordic Countries*. NordRegio Report 2009:3.

Koskela, E. – Loikkanen, H. – Virén, M. (1992): House Prices, Household Saving and Financial Market Liberalization. *European Economic Review* 36 (1992), s. 549–558.

Koski, H. (1995): Kuntien valtionosuusjärjestelmän uudistaminen – tutkijaseminaari syyskuussa 1995. Sisäasiainministeriö, Kuntaosaston julkaisu 7/1995, Helsinki.

Kuismanen, M. – Laakso, S. – Loikkanen, H. (1999): Demographic Factors and the Demand for Housing in Helsinki Metropolitan Area. VATT-Keskustelualoitteita 191. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.

Kurri, S. – Loikkanen, H. (1998): Kuntien rahoitus: periaatteita ja kansainvälinen vertailu. VATT-Keskustelualoitteita 177. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.

Laakso, S. – Loikkanen, H. (1995): Finnish Homes – Through Passages or Traps? *Real Estate Economics* Vol. 23:4 1995, s. 475–495.

Laakso, S. – Loikkanen, H. (1999): Asuntomarkkinat ja asumisen tukijärjestelmät. Taustaa asuntopolitiikan kehittämiseksi. Suomen Ympäristö -sarja 311. Helsinki: Edita 1999.

Laakso, S. – Loikkanen, H. (2000): Yritysten sijoittuminen, asukkaiden liikkuvuus ja kaupunkialueiden vuorovaikutus. Kaupunkipolitiikan yhteistyöryhmän julkaisu 1/2000. Sisäasiainministeriö. Helsinki.

Laakso, S. – Loikkanen, H. (2004): Kaupunkitalous. Johdatus kaupungistumiseen, kaupunkien maankäyttöön sekä yritysten ja kotitalouksien sijoittumiseen. Gaudeamus.

Lehtonen, S. – Lyytikäinen, T. – Moisio, A. (2008): Kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmä: Vaihtoehtoja uudistuksen toteuttamiseksi. VATT-Tutkimuksia 141. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.

Lehtonen, S. – Moisio, A. (2007): Kuntien valtionosuusjärjestelmä Suomessa ja Ruotsissa. VATT-Keskustelualoitteita 413. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.

Leppänen, S. – Loikkanen, H. (toim.) (1992): Proceedings of the Workshop on the Evaluation of Public Sector Performance. VATT-Julkaisuja 7. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.

Loikkanen, H. (1992): A Housing Demand and Tenure Choice, Evidence from Finland. *Netherland's Journal of Housing and the Built Environment*, Vol. 7 (1992), No. 1.

- Loikkanen, H. – Laakso, S. – Sullström, R. (1997a): Syvenevä integraatio ja aluetaloudellinen kehitys, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 1997/15).
- Loikkanen, H. – Parkkinen, P. (toim.) (1993): Kunnat kuntoon –seminaari. VATT-Keskustelualoitteita 53. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.
- Loikkanen, H. – Pekkarinen, J. – Siimes, S-A. – Vartia, P. (toim.) (1997b): Kansantaloutemme – rakenteet ja muutokset. Taloustieto Oy, Tampere.
- Loikkanen, H. – Riihelä, M. – Sullström, R. (2005): Regional income convergence and inequality in boom and bust. Results from micro data in Finland 1971–2000. Kirjassa Felsentein, D. – Portnov, B. (toim.): Regional disparities in small countries, Springer, Advances in Spatial Science series, Berlin.
- Loikkanen, H. – Riihelä, M. – Sullström, R. (2007): Tuloerot ja tulonjako alueittain: jakautuiko Suomi 2000-luvulla? Kirjassa Taimio H. (toim.): Talouskasvun hedelmät – kuka sai ja kuka jäi ilman, Työväen sivistysliitto, Tammer-Paino.
- Luoma, K. – Moisio, A. (2005): Kuntakoko, kuntien menot ja palvelujen tuotannon tehokkuuserot. VATT-Muistiot 69. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.
- Luoma, K. – Moisio, A. – Aaltonen, J. (2007): Secessions of Municipal Health Centre Federations: Expenditure and Productivity Effects. VATT-Keskustelualoitteita 425. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.
- Lyytikäinen, T. (2008): Studies on the Effects of Property Taxation, Rent Control and Housing Allowances. Akateeminen väitöskirja. Helsingin yliopisto.
- Moisio, A. (2002): Essays on Finnish Municipal Finance and Intergovernmental Grants. VATT-Tutkimuksia 93. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.
- Moisio, A. (2004): Julkisen rahan liikkeet Uudenmaan ja muun Suomen välillä. VATT-Keskustelualoitteita 330. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.
- Moisio, A. – Uusitalo, R. (2003): Kuntien yhdistymisen vaikutukset kuntien menoihin. Sisäasiainministeriö, Kuntaosaston julkaisut 4/2003.
- Parkkinen, P. (2007): Väestön ikääntymisen vaikutukset kuntatalouteen. VATT-Tutkimuksia 136. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.
- VATT (2000): Kunta- ja aluetalouden seminaari 14.2.2000. Seminaarin alustukset. VATT-Muistioita 48. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.



REFORMIEN VUOSIKYMMENET – VEROTUS JA SOSIAALITURVA

Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen perustaminen vuonna 1990 ajoittui suurten verouudistusten kaudelle. Aluksi tutkimuskeskuksen työ painottui verotuotto- ja tulonjakovaikutusten arvioimiseen sekä verotukien laskemiseen. Tämä edellytti laajojen yksilötasojen henkilö- ja yritysaineistojen käyttöönottoa ja kehittämistä. Verouudistusten taloudellisten vaikutusten tutkimusmenetelmien kehittäminen aloitettiin 1990-luvun puolivälissä, jolloin varsinainen VATT:n oma tutkimus lähti käyntiin. Vuosien kuluessa empiirisessä tutkimuksessa on yhä enemmän sovellettu teoreettista osaamista. Myös kansainvälinen yhteistyö on lisääntynyt ja tutkimusten tieteellinen taso on noussut. VATT:n verotutkimus palvelee päätöksentekoa entistä paremmin.

MIKROSIMULOINTI HENKILÖVEROTUKSEN JA ETUUKSIEN SUUNNITTELUSSA

Tutkimuskeskuksen ja ministeriön pitkä yhteistyö

Viimeisen kahden vuosikymmenen aikana Suomessa on toteutettu useita henkilöverotuksen ja sosiaaliturvan uudistuksia. Aluksi tarkastellaan eräitä kysymyksenasetteluja, joita uudistusten yhteydessä on tullut esille erityisesti niiden tuotto- ja tulonjakovaikutuksia arvioitaessa. VATT on perustamisestaan lähtien ollut mukana lähes kaikkien kyseisten uudistusten vaikutusarvioiden laskemisessa. Tutkimuskes-

kus on osallistunut myös niissä käytetyn laskentavälineen, mikro-simulointimallin (ns. TUJA-mallin) kehittämiseen ja ylläpitämiseen.

Vaikutusarviot ja mallityö on tehty aina läheisessä yhteistyössä valtiovarainministeriön kanssa. Vuoden 2010 alusta lähtien simulointimallin ylläpitotyö on toistaiseksi siirtynyt kokonaan tutkimuskeskukselle, mutta yhteistyö ministeriön kanssa jatkuu edelleen tiiviinä. Uudistusten valmistelun ohella VATT:ssa on tehty kyseistä mallia käyttäen myös aihepiiriin liittyvää tutkimusta.

TUJA-mallin synty

Valtiovarainministeriön silloisessa suunnittelusihteeristössä ja vero-osastolla alettiin kehittää 1980-luvun lopulla tulonjakotilaston aineistoa käyttävää henkilökohtaisten verojen ja sosiaalietuuksien simulointiin soveltuvaa tietojenkäsittely- ja laskentajärjestelmää. Kimokkeena tähän oli ennen kaikkea tulossa oleva kokonaisverouudistus ja sen vaikutusten arvioiminen. Mallin tietopohja perustui rekisteriaineistoon, jota oli täydennetty haastattelutiedoilla (esim. verovapaista tuloista). Laskentatulokset olivat staattisia, lyhyen aikavälin välittömiä arvioita, joiden katsottiin tuolloin olevan riittäviä käytännön politiikan tarpeisiin (Salomäki, 1991). Vastaavia malleja oli rakennettu USA:ssa jo 1960-luvulla ja useissa Euroopan maissa hieman tätä myöhemmin.¹

Tällaisen mikrosimulointimallin keskeinen elementti on ensinnäkin luotettava ja monipuolinen mikroaineisto (malliväestö), joka kuvaa väestön tulonmuodostusta ja rakennetta. Toiseksi mallin tulee sisältää kulloinkin voimassa olevan vero- ja etuusjärjestelmän mukaiset laskentaohjelmat sekä parametrit, joita muuttamalla voidaan simuloida suunniteltavien (tai toteutuneiden) vaihtoehtojen vaikutuksia, tyypillisesti niiden tuotto- ja tulonjakovaikutuksia. Periaatteessa mal-

1. Suomessa oli aloitettu jo 1970-luvulla pelkästään verorekisterin tietoihin perustuvan henkilöverotuksen suunnittelumallin (HVS-malli) ja 1980-luvulla ”fiktiiviseen” dataan perustuvan laskentamallin (LATUMA-malli) kehittäminen (Heikkilä ym., 1980).

MERKITTÄVIMMÄT UUDISTUSHANKKEET, JOISSA TUJA-MALLIA ON KÄYTETTY

Kokonaisverouudistus (1989–1991)
Elintarvikkeiden liikevaihtoverotuksen uudistusehdotus (1991)
Perheturvan rakenteen kehittäminen (1991)
Opintotukiuudistus (1992–1994)
Pääomatulojen verouudistus (1993)
Liikevaihtoverotuksen uudistus (1994)
Perheturvan rakenteen uudistus (1994)
Asumistuen kehittäminen (1995)
Kannustinloukkujen pienentäminen (1996)
Osinkoverouudistus (2005)
SATA-komitea (2009)
Verotuksen kehittämistyöryhmä (2010)

lin muitakin elementtejä, esim. tuloja ja väestön rakennetta, voidaan simuloida.

Kokonaisverouudistus ja veropohjan laajentaminen

Vuosien 1989–1991 *kokonaisverouudistuksen* keskeisiä tavoitteita olivat kansainvälisen esimerkin mukaisesti veronalaisen tulon (tulopohjan) laajentaminen, erilaisten tulojen verotuksen yhtenäistäminen, vähennysjärjestelmän selkeyttäminen ja marginaaliverojen alentaminen. Uudistus tuli toteuttaa kustannusneutraalisti. Mainitut tavoitteet nostivat esiin kysymyksen, paljonko kotitalouksilla on verovapaita tuloja ja miten ne jakaantuvat. Miten voidaan verrata nykyisen ja uuden järjestelmän veroasteita, kun tulopohja laajenee? Ja miten ylipäättään vero- ja etuusjärjestelmiin suunniteltavien uudistusten tuotto- ja tulojakovaikutuksia voidaan arvioida? Kävi selväksi, että tämäkal-

TUJA-MIKROSIMULOINTIMALLIN KESKEISET OSATEKIJÄT, KÄYTTÖKOHTEET JA TULOKSET

Malliväestö

- Tilastollisesti edustava yksilö- ja kotitaloustason otosaineisto (tulonjakotilaston palveluaineisto)
- Viimeisin palveluaineisto on vuodelta 2008. Se sisältää 25 517 otoshenkilöä ja 10 137 kotitaloutta
- Kustakin otoshenkilöstä on noin 750 tietoa, jotka on kerätty sekä haastatteluista että (pääosin) hallinnollisista rekistereistä
- Aineisto ajantasaistetaan kuvaamaan väestön tulonmuodostusta ja rakennetta myös tilastovuoden jälkeisiltä 4-5 vuodelta

Verojen ja sosiaalietuuksien laskentaohjelmat

- Eri vuosien lainsäädännön mukaisina, ts. lähtökohtaisesti simuloidaan voimassa olevaa lainsäädäntöä
- Muutokset siirrettävissä joustavasti malliin

Käyttökohteet

- Vero- ja etuusjärjestelmien suunnittelu ja analysointi
- Järjestelmien rakenteellisten ominaisuuksien kuvaaminen

Laskentatulokset

- Lyhyen aikavälin välittömät vaikutukset
- Yksittäisten toimenpiteiden vaikutukset eriteltävissä
- Simulointitulosten (ja lähtötietojen) jakaumat sekä lukuisat luokittelumahdollisuudet eri ominaisuuksien mukaan

taisten ongelmien ratkaiseminen edellytti edellä kuvattua luotettavaa yksilötasoisista tietoa kotitalouksien kaikista tuloista. Toisaalta jouduttiin miettimään, minkälainen tulokäsitemalli olisi johdonmukainen kuvattaessa verouudistuksen vaikutusta kotitalouksien käytettävissä oleviin tuloihin ennen ja jälkeen uudistuksen. Havaittiin, että veronalaisen tulon käsite oli riittämätön tällaiseen tarkasteluun (Salomäki, 1991).

Simulointilaskelmien keskeinen tavoite kokonaisverouudistuksessa, tulonjakovaikutusten arvioiminen, edellytti ns. laajan tulon (kokonaistulon) muodostamista, joka sisälsi veronalaiset ja verovapaat tulot sekä joitakin laskennallisia eriä. Kyseinen tulokäsitemalli oli siten riippumaton esimerkiksi siitä, mitkä tulot oli kunakin vuonna säädetty veronalaiseksi. Veroasteet ja tulonjakovaikutukset laskettiin tämän laajan tulon suhteen (Valtiovarainministeriö, 1990).

Malliarvioiden mukaan verovapaiden tulojen osuus laajasta tulosta ennen uudistusta oli noin 20 prosenttia (Salomäki, 1990). Suurimmat osuudet olivat tulojakauman ala- ja yläpäässä johtuen ensin mainituilla lähinnä verovapaista etuuksista ja jälkimmäisillä verovapaista korkotuloista ja myyntivoitoista. Kyseiset arviot olivat varovaisia, ja esimerkiksi USA:n verouudistuksessa joitakin vuosia aiemmin verovapaiden tulojen osuus ennakoitiin selvästi suuremmaksi.

Kokonaisverouudistuksen vaiheittainen toteutus usean vuoden aikana aiheutti oman lisäpiirteensä vaikutuslaskelmien tekemiselle. Veronalainen tulo oli arvioitava erikseen kunkin vuoden verolainsäädännön mukaan, mikä teki mahdolliseksi analysoida tulopohjan laajennusten vaikutuksia vuodesta toiseen sekä toisaalta uudistuksen alusta sen loppuun. Tällainen tarkastelu oli mahdollista simulointimallin avulla, jolla voidaan tutkia sekä yhden yksittäisen muutoksen että useiden yhtäaikaisten muutosten vaikutuksia kotitalouksien taloudelliseen asemaan. Pitämällä muut tekijät vakioina, voidaan saada esille vaikutuksia, joita reaali maailmassa ei voida erottaa. Vero- ja etuusjärjestelmien rakenteellisia ominaisuuksia ja niiden muutoksia onkin usein mahdollista analysoida ainoastaan tällaisen mikroanalyttisen mallin avulla (Salomäki, 1991). Mallin tämä ominaisuus

ilmenee muun muassa siinä, että tulonjakovaikutukset voidaan jakaa verotuksen muutoksista ja toisaalta muista tekijöistä (esim. tulojen muutoksesta) johtuvaksi.

Pääomaverouudistus

Seuraava merkittävä uudistus, jossa TUJA-mallia käytettiin, oli vuoden 1993 *pääomaverouudistus*. Sen keskeisenä lähtökohtana oli Ruotsin ja Norjan tapaan siirtyminen eriytettyyn tuloverotukseen, jossa ansiotuloja verotetaan progressiivisen tuloverotuksen periaatteiden mukaan ja pääomatuloja yhtenäisen verokannan mukaan. Merkittävä syy uudistukselle oli myös se, että pääomatulojen tulopohjan laajentuminen ja erilaisten tulojen yhdenmukainen verottaminen jäivät kokonaisverouudistuksessa osittaisiksi (HE 200/1992). Malliarvioiden mukaan vain kolmannes pääomatuloista (ilman asuntotuloa) jäi kyseisen uudistuksen jälkeen veronalaisiksi. Pääomaverouudistuksessa muutettiin myös yritysverotus, mitä tässä yhteydessä ei kuitenkaan tarkastella.

Pääomatulojen epäneutraalin verotuksen kielteiset vaikutukset alkoivat muodostua yhä laajemmaksi ongelmaksi. Lisäksi taloudellisen integraation lisääntyminen ja kansainvälisten rahamarkkinoiden vapautuminen 1980-luvun lopulla loivat uusia haasteita Suomen verojärjestelmälle, sillä pääomat saattoivat hakeutua varsin esteettömästi eri maissa oleviin sijoituskohteisiin. Myös Ruotsissa ja Norjassa toteutetut uudistukset lisäsivät paineita Suomen tuloverojärjestelmän kehittämiseksi.

Pääomatulojen tulopohjan laajentamisessa merkittäviä muutoksia olivat liiketoimintaa harjoittavien henkilöyhtiöiden tulojen, metsätulojen ja myyntivoittojen veronalaisen tulon lisääntyminen. Kuten kokonaisverouudistuksessa, laajaa tuloa sovellettiin laskelmissa veronalaisen tulon rinnalla, mikä mahdollisti sisällöllisesti yhdenmukaisen tulokäsittelyn kuvattaessa verotuksen vaikutusta kotitalouksien talouteen ennen ja jälkeen uudistusta. Mallilaskelmien mukaan yhteensä noin 17 prosenttia kotitalouksien tuloista oli vuoden 1993 tasossa arvioitu olevan verotuksen ulkopuolella ennen muutosta (Val-

tiovarainministeriö, 1992a). Myyntivoitoista ainoastaan kymmenesosa ja korkotuloista alle puolet olivat arvioiden mukaan veronalaisia ennen uudistusta.²

Staattisella simulointimallilla on rajoituksensa. Esimerkiksi edellä mainittujen pääomatulojen tulopohjan laajennusten arvioitiin näkyvän täydessä mitassaan vasta useiden vuosien kuluttua. Tässä tapauksessa vain vähäinen osa laajan ja veronalaisen tulon erotuksesta arvioitiin toteutuvan vuonna 1993, jolloin uudistus tuli voimaan (Valtiovarainministeriö, 1992). Kuitenkin myös mainitut tulopohjan laajennukset perustuivat staattiseen arvioon ilman käyttäytymisvaikutuksia. Tällaisilla staattisilla laskelmilla onkin tärkeä merkitys vaikutuslaskelmissa, sillä ne ovat suhteellisen selväpiirteisiä ja luotettavia. Samalla tulee kuitenkin olla tietoinen siitä, mitä laskelmissa on otettu huomioon ja mitä ei (Salomäki, 1990).

Muita uudistuksia

Vuoden 1994 *arvonlisäverouudistusta* varten malliaineistoon lisättiin kotitalouksien kulutustiedot (Salomäki, 1996). Tämä oli edellytys sille, että välillisen verotuksen muutosten vaikutuksia voitiin arvioida. Kyseessä oli merkittävä mallin laajennus, jota ei jatkossa kuitenkaan voitu ylläpitää resurssien rajallisuuden vuoksi.

Saman vuoden ns. *perhetukipaketissa* jatkettiin kokonaisverouudistuksessa aloitettua verotukien karsimista poistamalla lapsiperheiden verovähennykset ja korottamalla verovapaita lapsilisiä. Verovähennyksen poistamisen voidaan nähdä olevan jatkoa 1980-luvulla aloitetulle kehitykselle, jonka tavoitteena oli selkeyttää vero- ja etuusjärjestelmää siten, että välilliset tuet korvattiin suorilla tuilla. TUJA:n kaltaisella mikrosimulointimallilla on mahdollista ensinnäkin laskea tällaisista verovähennyksistä aiheutuvan verotuen suuruus ja toisaalta kohdentaa verovapaa etuus halutun suuruisena erilaisille kotitalouksille.

2. Tuloarviot perustuivat eri tilastolähteistä (mm. kauppahintatilastosta) saatuihin tietoihin.

Ehkä selkeimmin VATT:n ja valtiovarainministeriön kiinteä yhteistyö vero- ja etuusjärjestelmien uudistushankkeissa toteutui ns. *kannustinloukkutyöryhmässä*. Sen sihteereinä toimivat TUJA-ryhmään kuuluvat virkamiehet ja vaikutusarviot perustuivat yksinomaan kyseisellä mallilla tehtyihin laskelmiin. Se on myös esimerkki siitä, että mallityö ja siinä kehittynyt tekninen sekä aihepiirin asiantuntemus ovat olennaisia edellytyksiä luotettavalle reformien simuloinnille.

Kannustinloukkutyöryhmässä nähtiin tärkeäksi, että nousukauden alkaessa työelämän ulkopuolelle jääneet kansalaiset saadaan hakeutumaan ansiotyöhön. Toisaalta etuusmenot rasittivat edelleen huomattavasti julkista taloutta. Työryhmä ehdottikin muutoksia muun muassa työttömyysturvaan, verotukseen ja toimeentulotukeen (Valtioneuvoston kanslia, 1996). Merkittävinä ehdotuksina voidaan pitää päivähoitojärjestelmän ja pienten lasten kotihoidon tukijärjestelmän uudistamista. Järjestelmästä muodostui rakenteellisesti yhtenäinen kokonaisuus, jossa pienten lasten tuet voitiin koordinoida keskenään tulontasauksen ja lapsikohtaisuuden suhteen. Samalla lievennettiin päivähoitomaksujen tulosidonnaisuutta ja poistettiin maksujen porrastukset, minkä jälkeen maksut määräytyivät yhtenäisellä tavalla koko maassa (Ympäristöministeriö, 2001).³

Vuonna 2005 osinkoverouudistuksen mallintaminen oli haastava tehtävä, sillä järjestelmän rakenne muuttui merkittävästi. Mallilaskelmia varten tuli simuloida vuoden 2005 uudistettu osinkoverojärjestelmä, vaikka otosaineistossa ei ollut saatavissa tarvittavaa tietosisältöä. Tämä edellytti aineiston muuttujien lisäämistä lähinnä verorekisterin

3. VATT:ssa henkilöverotukseen ja etuuksiin liittyvä tutkimus ei rajoitu TUJA-mallin sovelluksiin, ks. esim. kannustinloukkutyöryhmän esitysten jälkikäteisarviointista Laine – Uusitalo (2001) ja Mattila-Wiro (2006), joissa molemmissa käytettiin myös simulointimenetelmää. Ensin mainitun mukaan mm. päivähoitoikäisten vanhempien työnteon kannustimet paranivat ja työn tarjonta hieman lisääntyi koko väestössä. Jälkimmäisen tutkimuksen staattisessa tarkastelussa keski- ja suurituloisten todettiin hyötynneen uudistuksesta, mutta ottamalla huomioon työn tarjonnan käyttäytymisvaikutukset, tuloerot säilyivät ennallaan.

taustatiedoilla. Arviolaskelmat tehtiin virkatyönä valtiovarainministeriössä.

Tutkimus- ja muu toiminta

Simulointimallin käyttö painottui 1990-luvun alussa selkeästi päätöksentekoa tukevaan työhön. Tämä johtui ennen kaikkea vireillä olleista uudistushankkeista. Malliryhmään kuuluvat henkilöt olivat mukana useissa henkilöverotusta tai kotitalouksien sosiaalietuusia käsittelevissä työryhmissä. Lisäksi laskelmia tehtiin lähes kaikille työryhmille, joissa tarkasteltiin kyseisiä aiheita. Viimeaikaisista uudistushankkeista malliryhmän jäsenet ovat osallistuneet sosiaaliturvan uudistamiskomitean (SATA-komitean) ja verotuksen kehittämistyöryhmän työhön (Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö, 2009 ja Valtiovarainministeriö, 2010).

TUJA-mallia hyödyntäviä tutkimuksia ja selvityksiä on lukuisia. Ne ovat liittyneet muun muassa budjettipäätösten arviointiin (Salomäki, 1992 ja Viitamäki, 2008), asumistukien arviointiin (Ympäristöministeriö, 1995, Viitamäki, 1999 ja Laitila – Viitamäki, 2009a), kotitalouksien saamaan kokonaistukeen julkiselta sektorilta (Salomäki ym., 1991 ja Rantanen, 1994), verokiilalaskelmiin (Lehtinen, 1994a ja Viitamäki, 2000), työttömyyden taloudellisiin kustannuksiin (Viitamäki, 2004), kannustinloukkupäätösten arviointiin (Niinivaara, 1999), verotuksen progressiivisuuteen (Mustonen, 2004), tuloverojärjestelmän rakenteisiin (Lehtinen, 1991), tulonjakoon (Lehtinen, 1994b), kunnan sekä valtion taloudellisiin suhteisiin (Mustonen – Viitamäki, 2004) ja työnteon kannustimiin (Viitamäki, 1995, 2001 ja Laitila – Viitamäki, 2009b). Mallin kuvaukseen ja sen teknisiin ominaisuuksiin liittyviä julkaisuja ovat tehneet muun muassa Niinivaara ja Viitamäki (2005) sekä Immervoll ym. (2005). Mallia on hyödynnetty myös verotukien kokonaiskartoituksessa (Valtiovarainministeriö, 1988) ja sen jälkeen vuosittain kotitalouksille kohdentuvia verotukia laskettaessa.

Edellä mainitut uudistushankkeet, työryhmät ja julkaisut ovat esimerkkejä siitä, mihin TUJA-mallia on viimeisen kahden vuosikymme-

nen aikana käytetty. Mallin hyödyntäminen on kuitenkin ollut laajinta päivittäisessä päätöksentekoa palvelevassa työssä. Tällaiset laskelmat ovat liittyneet esimerkiksi verotuksen suunnitteluun, budjettilaskelmiin, verolainsäädännön valmisteluun, ostovoimatarkasteluihin (esim. tulopoliittiselle selvitystoimikunnalle) tai kansainvälisille organisaatioille tehtäviin vertailulaskelmiin (esim. AW-laskelmat). Erilaisten käyttökohteiden kirjo on ollut moninainen. Yleisesti voidaan todeta, että puheena oleva mikrosimulointimalli antaa mahdollisuuden mitä erilaisimpiin henkilöiden ja kotitalouksien taloudellisiin olosuhteisiin liittyviin laskelmiin.

Kansainvälinen yhteistyö

Verotuksen ja etuuksien mikrosimulointimalleja käytetään yleisesti kehittyneissä maissa sekä finanssi- ja sosiaalipolitiikan valmisteluun liittyvissä asiantuntijatehtävissä että akateemisessa tutkimuksessa. Mallien parissa työskentelevät virkamiehet ja tutkijat vaihtavat kokemuksia sekä vapaamuotoisesti että kansainvälisissä seminaareissa. Pohjoismaissa VATT, Ruotsin ja Tanskan valtiovarainministeriöt sekä Norjan Tilastokeskus ovat järjestäneet säännönmukaisesti tällaisia seminaareja 1990-luvun alusta lähtien. Vuonna 2005 perustettu kansainvälinen mikrosimulointiyhdistys IMA (International Microsimulation Assosiation) puolestaan alkoi järjestää laajempia konferensseja kahden kolmen vuoden välein.

Myös Euroopan unionissa tiedostettiin tällaisten simulointimallin hyödyt 1990-luvun puolivälissä ja unioni päätti rahoittaa jäsenmaiden yhteisen EUROMOD-mallin kehitystyötä (Sutherland, 2001). VATT on osallistunut hankkeeseen Suomen edustajana sen alusta lähtien ja yhteistyö jatkuu edelleen. Malliryhmän jäsenet ovat osallistuneet myös yksittäisten tutkijoiden ja virkamiesten epävirallisiin kansainvälisiin yhteistyöprojekteihin, joissa on verrattu eri maissa varhaista eläkkeelle siirtymistä (European Economy, 1998), työttömyysetusjärjestelmien eroavuuksia (SZW, 1995) ja sosiaalietuuksien hyödyntämistä (Bargain ym., 2007).

Tulevaisuuden mahdollisuudet

Verot ja etuudet vaikuttavat julkisen sektorin rahoitusasemaan, kansantalouden toimintaan ja kaikkien kansalaisten hyvinvointiin. Tähän liittyvien uudistushankkeiden valmistelua ja tutkimuksen analyysia voidaan merkittävästi parantaa luotettavaa ja monipuolista aineistoa käyttävillä mikrosimulointimalleilla. Samalla voidaan kehittää asiantuntijaosaamista ja tarjota kansalaisille kiinnostavaa tutkimustietoa.

Suomessa on TUJA:n ohella kaksi vastaavaa simulointimallia, SOMA- ja JUTTA-mallit. Ensin mainittua käytetään valtiovarainministeriön hallinnonalalla ja viimeksi mainittuja sosiaali- ja terveysministeriössä, Kansaneläkelaitoksella, Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksella sekä akateemisessa tutkimuksessa. Luonteva kysymys on, voidaanko näiden mallien ylläpitämiseen ja kehittämiseen käytettyjä resursseja tehostaa yhteistyötä lisäämällä? Tätä pohdittiin muun muassa tutkimuskeskuksen perustamassa työryhmässä (VATT, 2003). Asia ei tuolloin edennyt, mutta vuonna 2010 käynnistettiin tätä pidemmälle menevä hanke, jonka tavoitteena on rakentaa uusi yhteinen simulointimalli. Sen rakentamisesta ja ylläpidosta vastaisi Tilastokeskus. Tällä pyritään turvaamaan simulointimallin käyttö eri organisaatioissa ja luoda nykyistä paremmat edellytykset sen kehittämiseksi.

Mikrosimulointimallin käyttö- ja kehittämismahdollisuudet ovat moninaiset. Ne liittyvät nykyisen staattisen mallin nykyistä parempaan hyödyntämiseen, substanssialueen laajentamiseen (mm. välillinen verotus, palvelumaksut), mallintamisen ”syventämiseen” ottamalla huomioon käyttäytymisvaikutukset (mm. työn tarjonta, kulutuskysyntä, säästäminen) tai jopa dynaamisiin ominaisuuksiin (Viitamäki, 1998 ja Haataja, 2003). Nämä mallin mahdollisuudet oivallettiin Suomessa kaksi vuosikymmentä sitten, mutta panostus mallin käytön lisäämiseksi ja sen kehittämiseksi on sittemmin jäänyt merkittävästi pienemmäksi kuin esimerkiksi muissa Pohjoismaissa.

YRITYS- JA PÄÄOMATULOJEN VEROTUS

Yritysten toimintaympäristön muutokset ovat vaikuttaneet verotutkimuksen suuntaamiseen. Yritysverotuksella oli yleisesti 1970- ja 1980-luvulla selkeitä kasvu-, suhdanne- ja aluepoliittisia tavoitteita. Mahdollisuudet vaikuttaa verotuksella investointikäyttäytymiseen osoittautuivat kuitenkin rajallisiksi. Tämä johtui sekä yritysten suurista tuloksentasausmahdollisuuksista että verosäännösten hitaasta vaikutavuudesta. Harjoitettu veropolitiikka heikensi talouden tehokkuutta vahvistaen vanhaa elinkeinorakennetta ja lisäten pääoman lukkiutumista voitollisiin yrityksiin.

VATT:n verotutkimuksen alkuvaiheet – verotuottovaikutukset valtiovarainministeriölle

Talouden avautuessa verotuksen ohjaavaa vaikutusta pyrittiin 1980-luvun loppupuolella pienentämään laajentamalla veropohjaa ja alentamalla verokantoja. Verotuksen tavoitteeksi tuli sen neutraalisuus. Tähän tavoitteeseen pyrkineen suurten verouudistusten ajanjakso ajoittui juuri VATT:n perustamisen aikoihin. Valtiovarainministeriön suunnittelusihteeristöstä VATT:iin siirtynyt tutkijajoukko oli ministeriössä tehnyt laskelmia vuosien 1989–1990 kokonaisverouudistuksen verotuottovaikutuksista (Valtiovarainministeriö, 1989a). Tätä kautta VATT:iin siirtyivät myös tietotaito yritysverotuksen simulointimalleista sekä myös ainutlaatuinen pääsy verohallinnon tietokantoihin. Tietojen saanti on perustunut tutkimuslaitoksemme päätöksentekoa palvelevaan tutkimustyöhön. Suunnittelemamme yritysten mikrosimulointimalli (YRI-malli) oli Pohjoismaiden ensimmäinen yritysten staattinen mikrosimulointimalli. Ruotsi ja Tanska olivat myös panostamassa yritysmaalleihinsa ja niiden suunnitteluvaiheessa pohjoismaisia kollegoja oli perehtymässä myös YRI-malliin. Suomen saama etumatka mallien kehittämisessä perustui osittain siihen ripeään tahtiin, jolla verohallinto saattoi yritysten verotustiedot konekieliseen muotoon. Samaten valtionvarainministeriön hallinnonalalla omaksuttu joustava käytäntö tietojen saamiseen tutkimuskäyttöön edesauttoi kehitystä.

Jatkoimme yritysverouudistusten taloudellisten vaikutusten arviointia; valtiovarainministeriölle toimitimme muun muassa laskelmia yhteisöverotuoton muutoksista vuoden 1993 verouudistuksesta (Valtiovarainministeriö, 1992b).

Yhteistyön laajeneminen – synergiaedut

Vuoden 1993 verouudistuksessa siirryttiin eriytettyyn tuloverojärjestelmään, jossa ansiotulojen ja pääomatulon verotus eriytettiin toisistaan. Pääomatulojen verokanta säädettiin yhtä matalaksi kuin yhteisöverokanta. Yhtymien erillisestä verosubjektiudesta luovuttiin ja yritystulo jaettiin osakkailla verotettavaksi. Yritystulo jaettiin ansio- ja pääomatuloksi. Pääomatuloksi katsottiin nettovarallisuuden laskennallista tuottoa vastaava määrä. Yritysten tulon määrittely osittain pääomatuloksi pienensi olennaisesti yrittäjien sosiaalivakuutusmaksupohjaa ja siten heidän saamiensa etuuksin suuruutta. Ongelmaa lisäsi vielä uuden järjestelmän kannustin kasvattaa yrittäjän pääomatuloosuutta. Selvitimme yhdessä sosiaali- ja terveysministeriön, valtiovarainministeriön, maa- ja metsätalousministeriön ja Verohallituksen kanssa mahdollista uutta maksupohjaa yrittäjien sosiaalivakuutusmaksuille. Hankkeessa tarkastelimme kaikkien yritysmuotojen ja yritysten omistajien verotusta. Sosiaali- ja terveysministeriö luovutti VATT:n käyttöön suunnittelemansa henkilöverotuksen SOSTIK-mallit, joiden avulla YRI-mallia voitiin laajentaa osittain myös henkilöverotukseen. Lisäksi käytössä oli VATT:n maatalouden harjoittajien ns. MATURE-malli sekä sosiaali- ja terveysministeriön henkilöverotuksen malli (VATT, 1995). Käytännössä työryhmän ehdottamaa ns. kaidepuutuloa (liikevoittoa) ei kuitenkaan otettu käyttöön, mutta työryhmän työ antoi kuvan siitä, mitä vaikutuksia verouudistuksilla oli erityyppisten yritysten omistajien sosiaalivakuutusmaksuihin.

Omaehtoiseen tutkimukseen – verojärjestelmän kritiikkiä

Vuonna 1995 VATT julkaisi kattavan kuvauksen Suomen 1990-luvun verouudistuksista ja niiden vaikutuksista (Myhrman ym., 1995a). Laa-

jensimme siinä tarkastelukulmaa ottamalla huomioon uudistusten vaikutukset investointien rahoitusneutraalisuuteen käyttämällä uusia menetelmiä. Tutkimuksessa totesimme yritys- ja pääomaverouudistusten parantaneen pääomien ja investointien tehokasta kohdentumista. Lisäksi investointikohteiden verokiilat olivat oleellisesti pienentyneet ja lähestyneet toisiaan ja investointien rahoituslähteet tulleet verotuksellisesti lähes samanarvoiseen asemaan. Matalan yritysverokannan katsoimme myös houkuttelevan suoria sijoituksia Suomeen. Vaikka pidimme yritys- ja pääomaverouudistuksia selvästi taloudellista kasvua tukevinä, emme katsoe niiden olevan täysin sopusoinnussa muun verojärjestelmän kanssa. Ristiriitoja ilmeni kansallisen ja kansainvälisen verotuksen välillä sekä ansiotulojen ja pääomatulojen verotuksen välillä. Erityisesti kiinnitimme huomiota siihen, että pääomatulojen verotuksen keveys siirtäisi pääomatulojen verotuksen piiriin sinne kuulumattomia ansiotuloja, mikä murentaisi veropohjaa. Kirjasta julkaistiin myös englanninkielinen tiivistelmä ulkomaisten tutkijoiden käyttöön (Myhrman ym., 1995b).

Vaikka verouudistusten tavoitteena oli verotuksen neutraalisuus, yritysmuotoneutraalisuutta ei niiden avulla kuitenkaan saavutettu. Siihen tähdättiin vuoden 1997 verouudistuksessa, jossa tarkoituksena oli lähentää eri yritysmuotojen neutraalisuutta pidätettyjen voittovarojen suhteen. Valtiovarainministeriön työryhmä ehdotti ns. laajennusrahastomallin käyttöönottoa. Se olisi mahdollistanut kaupparekisteriin merkityille avoimille yhtiöille ja kommandiittiyhtiöille sekä yksityisille elinkeinonharjoittajille voiton pidättämisen yrityksessä yhteisöverokannalla. Tästä esityksestä teimme valtiovarainministeriön pyynnöstä selvityksen (Myhrman ym. 1996). Pyydettyssä lausunnossaan Pienyritysten verotuksen uudistamistyöryhmän muistiosta totesimme ehdolla olleen järjestelmän monimutkaiseksi. Lisäksi totesimme YRI-aineistolla tehtyjen laskelmien mukaan järjestelmän hyödyttävän vain pientä joukkoa yrityksiä, kannustavan tuottamattomiin investointeihin ja pienentävän yrittäjien sosiaalivakuutuksen maksu- ja etuusperustaa. Lisäksi toimme esille tänäkin päivänä ongelmaksi koetun kiinte-

än 15 prosentin nettovarallisuuden tuottoosuuksiin (nykyään 20 %) pääomatulo-osuutta laskettaessa. Kun tuottoosuuksiin määriteltiin, odotettavissa oleva inflaatio oli selvästi nopeampi kuin lausunnon kirjoittamisajankohtana. Esitimme, että tuottoosuuksien tulisi vaihdella inflaation mukaan (VATT, 1996). Laajennusrahastomalliin kohdistuvan kritiikin takia valtiovarainministeriö valmisteli pienyrityksille uuden veromallin. Siinä investointien kannustaminen ei enää ollut keskeisin tavoite, vaan myös vakavaraisuuden parantaminen ja työllisyysmahdollisuuksien lisääminen olivat tärkeitä. Tämän seurauksena yritystulon matalalla verokannalla verotettava pääomatulo-osuus tuli kasvamaan ja ansiotulojen osuus vastaavasti pienenemään.

Verotuksen kannustinvaikutukset tutkimuksen kohteeksi

Ansio- ja pääomatulojen eriytetty tuloverojärjestelmä (dual income tax) koski myös yritys- ja osinkotuloja. Seppo Kari teki aiheesta teoreettisen väitöskirjatutkimuksen. Se oli myös kansainvälisesti ensimmäinen lajissaan. Tutkimuksen mukaan eriytettyä tuloverotuksella voi olla voimakas vaikutus yritysten investointi- ja rahoituspäätöksiin. Yrityksen pääomakustannus voi olla verotuksen vaikutuksesta jopa negatiivinen ja verojärjestelmä voi siten houkuttaa kannattamattomiin investointeihin (Kari, 1999a).

Väitöskirjan pohjalta tarkastelimme eriytetyn tuloverojärjestelmän kannustinvaikutuksia henkilöyhtiöiden investointeihin ja työllistämiseen sekä osakeyhtiöiden investointeihin empiirisellä yritys- ja osakasaineistolla useammassa tutkimuksessa (Kari ym., 1998 ja Kröger, 2000). Eriytetyn tuloverotuksen tutkimusta on jatkettu aina tähän päivään asti. Tutkimusyhteistyötä on tehty yliopistojen, eri tutkimuslaitosten ja kansainvälisten tahojen kanssa. Suomen vuoden 2005 verouudistuksen ex post vaikutuksia listaamattomien yritysten voitontjakoon ja investointeihin on tutkittu laajalla paneeliaineistolla (Kari ym., 2009). Aihepiiriin liittyvää tutkimusta jatketaan edelleen ja tutkimus on hyväksytty osaksi Suomen Akatemian hanketta.

Vapaaehtoisen eläkesäästämisen verotus poikkesi muiden pääomatulojen verotuksesta

Eriytetyn tuloverojärjestelmän vaikutusten tutkimisen rinnalla vapaaehtoisen eläkesäästämisen tutkimus on ollut viime vuosina yksi tärkeimmistä tutkimusteemoista. Kun pääomatuloja yleensä verotettiin suhteellisella verokannalla, vapaaehtoinen eläkesäästäminen kuului ansiotuloverotuksen piiriin. Säästöt voitiin vähentää tiettyyn rajaan asti ansiotuloista ja säästöjen nosto verotettiin niin ikään ansiotulona. Verotuksen progression muutos saattoi kasvattaa säästöistä saatua veroetua. Tämän teeman tutkiminen alkoi vapaaehtoiseen eläkevakuutukseen soveltuvien verorasitusmittareiden kehittämisellä. Sijoituksen verojen jälkeinen tuottoaste ja efektiivinen veroaste osoittivat, että silloinen verokohtelu johti tuntuvaan verotukseen. Verotuksen efektiivinen taso vaihteli voimakkaasti riippuen sijoituksen pituudesta ja vakuutetun rajaveroasteesta. Tutkimuksen mukaan veroasteen vaihtelun poistaisi parhaiten malli, jossa vapaaehtoisen eläkevakuutuksen verotus siirrettäisiin pääomatuloverotuksen piiriin ja eläkepääoman arvonnousuun kohdistettaisiin vuosittainen vero (Kari, 1999b).

Jatkoimme vapaaehtoisen eläkevakuutuksen tutkimusta selvittämällä eläkevakuutussäästämisen kehitystä Suomessa 1990-luvulta viime vuosiin. Tarkastelussa hyödynnettiin tulonjakotilaston otosaineistoja eri vuosilta. Tutkimuksen mukaan suoritettujen eläkevakuutusmaksujen määrä viisinkertaistui reaalisesti ja säästäjien määrä seitsenkertaistui vuodesta 1994 vuoteen 2004 (Kari ym., 2006). Vapaaehtoisen eläkesäästämisen verotuskäytäntö muuttuikin vuonna 2005, jolloin siirryttiin ansiotulojärjestelmästä pääomatuloverojärjestelmään. Eläkepääoman arvonnousu jätettiin kuitenkin verovapaaksi. Empiirisellä yksilöaineistolla toteutetussa tutkimuksessa selvitettiin, miten uudistus oli vaikuttanut säästäjien käyttäytymiseen. Tuloksena oli, että uudistus vähensi ansiotulojen ja iän vaikutusta eläkevakuutussäästöjen määrään. Myös ansiotulojen vaikutus säästämisen todennäköisyyteen aleni (Harju, 2009).

Kansainvälinen näkökulma

Lisääntynyt verokilpailu ja EU:n tiukentunut verovalvonta johtivat siihen, että muiden maiden verouudistuksia jouduttiin seuraamaan säännöllisin väliajoin. Olemme tehneet aika ajoin selvityksiä eri maiden verojärjestelmistä ja verouudistuksista. Muun muassa Norjan, Belgian ja Saksan yritys- ja osinkoverotukset (Kari – Kröger, 2009, Kari – Kerkelä, 2009 ja Kari ym., 2002) ovat olleet tarkastelun kohteena. Lisäksi laatimassamme Talouden rakenteet -kirjassa vertaamme vuosittain Suomen verojärjestelmää muihin EU-maihin (VATT, 2009a). Näistä selvityksistä on ollut myös hyötyä valmistellessamme muistioita valtiovarainministeriön asettamalle verotuksen kehittämistyöryhmälle. Kiinteää yhteistyötä on tehty myös pohjoismaisten veroekonomistien



kanssa. Muun muassa vuosittaiset seminaarit (Meeting of Nordic Tax Economists) on järjestetty vuorotellen kussakin Pohjoismaassa.

Miten tästä eteenpäin

Tutkimuslaitoksemme alkutaipaleella VATT:n rooli valtiovarainministeriön pyytämien verouudistusten verotuottoselvitysten tekijänä korostui. Ministeriöstä VATT:lle siirtyivät valmiit yritysmallit ja suppeat veroaineistot. Varsinainen oma tutkimuksemme käynnistyi vasta vuonna 1995, jolloin arvioimme muun muassa verouudistuksen neutraalisuutta uusilla menetelmillä. Tutkimuksiin saatiin varsinainen akateeminen aspekti, kun alueella tehty Karin (1999a) väitöskirja antoi tutkimuksiin oman lisänsä. Empiirinen osaaminen yhdessä teoriaosaamisen kanssa on kasvanut vuosien varrella. Tutkimusaineistona voivat olla nyt yksilökohtaiset verotiedot kaikista yrityksistä ja niiden omistajista. Edelleen kiinteä yhteys valtiovarainministeriöön on lisännyt erillistutkimuksia, jotka perustuvat vankkaan teoriaan ja empiriaosaamiseen. Verotuksen kehittämistyöryhmän väliraportissa (Valtiovarainministeriö, 2010) esitetyt yritys- ja pääomaverotuksen kehittäminen ja laskelmat ovat pääosin olleet VATT:n vastuulla (Seppo Kari ym.). Verotutkimuksemme ovat osallistuneet merkittäväällä panoksella valtiovarainministeriön verotuksen kehittämistyöryhmän taustamuistioiden laadintaan. Myös osallistuminen kansainvälisiin seminaareihin on lisääntynyt ja siten tutkijoidemme työt käyvät yhä tiukemman seulan läpi. Tutkimusten tieteellinen taso on kasvanut ja tähän suuntaan on hyvä jatkossakin pyrkiä unohtamatta kuitenkaan käytännönläheistä näkökulmaa.

VÄLILLISET VEROT

Välillisistä veroista yleisen kulutusveron eli arvonlisäveron osuus on OECD-maissa viime vuosikymmeninä kasvanut ja erityisten kulutusverojen eli valmisteverojen osuus pienentynyt. Suomessa tämä muutos on näkynyt vasta viime vuosina. Kokonaisuutena välillisten verojen tuotto on Suomessa ollut suhteellisen vakaa 1990-luvun alkupuolelta

lähtien. Valtion verotuloista ne muodostavat yli puolet eli enemmän kuin tuloverotus. Myös koko julkisen sektorin tulolähteenä välillinen verotus on merkittävä; sen osuus on esimerkiksi sosiaalivakuutusmaksuja suurempi.

VATT:n historia on hiukan Suomen EU-jäsenyyttä pidempi. Tämä asetelma on tarjonnut myös välillisen verotuksen tutkimukselle hyvät lähtökohdat, erityisesti siksi, että EU:lla on toimivaltaa juuri välillisessä verotuksessa. VATT:n tutkimus tällä alueella painottuikin 1990-luvulla verotuksen harmonisointiteemoihin. Viime vuosina myös välillisen verotuksen tutkimuksessa on siirrytty käyttämään moderneja mikroekonometrisiä menetelmiä. Tutkimuksen painopiste on samalla vaihtunut välillisen verotuksen, erityisesti arvonlisäverotuksen, rakennekysymyksiin.

EU:n jäsenyys välillisen verotuksen tutkimuksen vauhdittajana

VATT:ssa välillisen verotuksen tutkimus sai vauhtia Suomen EY-jäsenyyden myötä. Suomen jätettyä hakemuksensa maaliskuussa 1992 hallitus perusti erilaisia työryhmiä jäsenyyttä valmistelemaan. VATT:n edustajat toimivat muun muassa verokysymysten valmisteluryhmien sihteereinä.

Vuonna 1992 julkaistiin selvitys ”Suomi Euroopan yhteisön jäseneksi? Taloudelliset vaikutukset” (VATT, 1992). Siinä verotuksen harmonisointi oli keskeinen osa tulevaisuudenkuvaa. Toinen raporttia leimannut seikka oli lama, jonka syvimmissä vaiheissa Suomi oli jäsenyysproessin alussa. VATT arvioi, että jäsenyydestä johtuvan verotulojen menetyksen vuoksi julkisia menoja olisi supistettava. Pidemmällä tähtäimellä verotulojen menetyksen uskottiin kuitenkin kompensoituvan verotuksen alenemisen aikaansaaman ostovoiman kasvun ja myönteisen kysyntäshokin vuoksi. Valmisteverojen ja erityisesti alkoholiveron arvioitiin laskevan huomattavasti ja hidastavan hinta- ja palkkakehitystä.

VATT:n ennuste talouden kehityspolusta toteutui melko hyvin, mutta ei EY-jäsenyyden, vaan laman aiheuttaman julkisen talouden

rahoitusaseman romahtamisen seurauksena. Valtion menoja leikattiin 1990-luvun aikana määrällä, joka vastasi noin kahdeksaa prosenttia bruttokansantuotteesta.

EY-jäsenyys edellytti Suomelta arvonlisäverotukseen siirtymistä. Uudistus toteutettiin kesäkuun alussa vuonna 1994. VATT teki taustalaskelmia myös tähän merkittävään reformiin liittyvään hallituksen esitykseen. Arvonlisäverotukseen siirtyminen merkitsi yleisen kulu- tusverotuksen laajentamista kattamaan periaatteessa kaiken tavaroiden ja palvelujen kulutukseen. Samalla verovelvollisten määrä kolmin- kertaistui.

Verotusta harmonisoimaan

Euroopan unionin välillistä verotusta oli yritetty harmonisoida jo vuosikaudet ennen Suomen liittymistä yhteismarkkinoihin. Erityisenä tavoitteena oli luopua jäsenmaiden rajoilla tapahtuvista verotarkastuksista. Tämä toteutui vuoden 1993 alussa, minkä jälkeen tavarat, palvelut, pääomat ja ihmiset liikkuvat vapaasti yhteisön alueella. Välilliseen verotukseen liittyi myös tax free myynnin päättyminen jäsenvaltioiden välisessä liikenteessä.

Rajojen avautumisen edellytyksenä oli välillisen verotuksen uudistus, jossa arvonlisäveron minimiverokantojen ja valmisteverotasojen muutosten lisäksi tehtiin merkittäviä muutoksia itse verojärjestelmiin. Yhteisökaupan arvonlisäveron kerääminen ja valvonta siirtyi jäsenvaltioiden rajoilta yritysisiin, joissa ne perittiin tuontia seuraavan myynnin yhteydessä. Toisin kuin VATT:n vuoden 1992 selvityksessä arvioitiin, tämä uudistus ei kuitenkaan johtanut arvonlisäverokantojen harmonisoitumiseen – pitkälti sen vuoksi, että ns. alkuperämaaperiaatteeseen ei siirrytty. Näihin kysymyksiin paneuduttiin myöhemmässä VATT:n tutkimuksessa (Rauhanen 2001), jossa vertailtiin erilaisten arvonlisäveromallien ominaisuuksia.

Suomen EU-jäsenyyden alussa VATT:ssa ilmestyi useita verotuksen harmonisointia käsitteleviä kirjoituksia ja tutkimuksia, joista mainittakoon ”Rahaunioni ja Suomi” (Hjerpe ym., 1994), joka ennakoi

yhteisvaluuttaan siirtymisen vaikutuksia. Siinä oli myös laaja Suomen jäsenyyteen liittyvien verokysymysten esittely. Tämän jälkeen harmonisointiteemaan palattiin VATT-vuosikirjan (Hjerppe – Rauhanen, 1996) yhteydessä sekä laajassa verokilpailua käsittelevässä kirjassa (Hjerppe ym., 2003). Suomen ensimmäistä kymmentä jäsenvuotta selvittäneessä VATT:n raportissa (Kiander – Romppanen, 2005) arvioitiin verotuksessa tapahtuneiden muutosten taustoja. Raportin mukaan suuret verouudistukset toteutettiin jo ennen EU-jäsenyyttä ja jäsenyyden aikana tehdyt uudistukset ovat usein johtuneet EY-tuomioistuimen ratkaisuista.

Alkoholiverotuksen kevennystä lykättiin viime tippaan

Suomen EU-jäsenyyden myötä myös valmisteverolait uudistettiin vastaamaan harmonisoituja valmisteverosäännöksiä. Harmonisoinnin piiriin kuuluvat alkoholijuomat, tupakkavalmisteet ja mineraaliöljyt. Valmisteverotuksen mittavin muutos oli alkoholiverotuksen voimakas keventäminen vuonna 2004, jolloin EU-maista tuotavan alkoholin ja tupakkatuotteiden määrälliset rajoitukset poistuivat. VATT oli mukana myös tähän uudistukseen liittyneessä tutkimushankkeessa. Sen loppuraportissa suositeltiin huomattavasti toteutunutta nopeampaa, asteittaista veronalennuksen aikataulua (Österberg ym., 1998). Kertaalennuksen pelättiin johtavan alkoholihaittojen merkittävään lisääntymiseen, mikä myös toteutui alkoholiperäisten kuolemien noustua jyrkästi.

Tukea työvaltaisille palveluille

Vuonna 2000 jäsenmaille tarjottiin mahdollisuus alennetun arvonlisäverokannan kokeiluun tietyillä työvaltaisilla palvelualoilla. Kokeilun oli määrä kestää enintään vuoden 2002 loppuun ja sen tarkoituksena oli selvittää veronalennuksen vaikutuksia kuluttajahintoihin, kysyntään ja harmaaseen talouteen. Kokeilu ei saanut vaarantaa sisämarkkinoiden häiriötöntä toimintaa.

Suomessa VATT selvitti kokeilun piiriin ehdotettujen palvelujen kysyntä- ja työllisyysvaikutuksia (Rauhanen, 1999). Raportissa todettiin, että kokeiluun esitetyt palvelut ovat kooltaan hyvin erilaisia. Korjausrakentaminen sekä parturit ja kampaamot työllistäisivät eniten. Uusien työpaikkojen ja veromenetyksen suhteella mitattuna ne olisivat kuitenkin tehottomia. Muut ehdotetut palvelut olisivat parempia vaihtoehtoja, mutta ne ovat hyvin pieniä ja lisäksi yksityisistä kotipalveluista suurin osa on arvonlisäverotuksen ulkopuolella.

Suomi ei lähtenyt mukaan kokeiluun, johon 9 jäsenmaata osallistui. Komissio raportoi kokeilusta vuoden 2003 lopussa. Raportin mukaan arvonlisäverokantojen alennuksen näkyminen hinnoissa oli hyvin vähäistä. Komissio katsoikin, että arvonlisäverokantojen alentaminen ei ole paras tapa edistää tiettyjen tavaroiden tai palvelujen kulutusta.

Neuvosto päätti kuitenkin jatkaa kokeilua vuoden 2005 loppuun ja eräänlaisena kompromissina se päätti, että kaikki jäsenmaat voivat osallistua vuoden 2010 loppuun asti rajoitettuun kokeiluun. Uusi kokeilu koski samoja työvaltaisia palveluita kuin edellinenkin. Suomi osallistui tähän kokeiluun. Kokeilun piiriin tulivat pienet korjauspalvelut ja parturi- ja kampaamopalvelut.

Kokeilussa olevien palvelujen verokanta alennettiin 22 prosentista 8 prosenttiin vuoden 2007 alusta vuoden 2010 loppuun. VATT oli kokeilun alusta asti yhteistyössä valtiovarainministeriön kanssa seuraamassa kokeilun hintavaikutuksia Tilastokeskuksen indeksiseurannan avulla. Esimerkiksi parturi- ja kampaamoyritysten hintasiirtymän todettiin olleen vain puolet veronalennuksen määrästä. Tämä tulos saatiin myös VATT:ssa valmistuneessa tutkimuksessa yritysten hintareaktioista (Kosonen, 2010). Veronalennuksen kysyntä ja työllisyysvaikutukset jäivät tutkimuksen mukaan vaatimattomiksi.

Uusi tutkimusaineisto herättää kiinnostuksen pienyritysten verotukseen

Toinen pienyritysten arvonlisäverotusta koskenut uudistus toteutettiin vuonna 2004, kun käyttöön otettiin verovelvollisuuden alarajaan

liittyvä veronhuojennus. Tämän reformin taustalla oli VATT:ssa tehty tutkimus (Rauhanen, 2002). Tutkimuksessa oli ensimmäistä kertaa mahdollista hyödyntää verohallinnon toimittamaa totaaliaineistoa arvonlisäverovelvollisista yrityksistä. Siinä kiinnitettiin huomiota arvonlisäverotuksessa sovellettuun verovelvollisuuden liikevaihtorajaan, jonka mukaan alle 8 500 euron liikevaihdon yritykset oli vapautettu verosta. Rajan ylitettyään yritys joutui maksamaan veroa koko myynnistään. Toisin sanoen arvonlisäveron marginaalivaikutus oli ankara ja liikevaihtoa oli kasvatettava huomattavasti veronmaksun kompensoimiseksi.

Tutkimuksessa todettiin, että veronsaajan on asetettava liikevaihtoraja sellaiselle tasolle, että yrityksen tilittämä vero riittää peittämään verotuksesta aiheutuvat hallinnolliset ja yhteiskunnalliset kustannukset. Suomen liikevaihtoraja tulisi kolminkertaistaa nykyisestäään, jotta verotukseen liittyvät kustannukset tulisivat peitetyksi. Johtopäätöksissä ehdotettiin arvonlisäverotuksen liikevaihtorajan haittavaikutuksen vähentämistä ottamalla käyttöön asteittaisen veronhuojennuksen malli.

Tutkimuksessa esitettyä huojennusmalli-ideaa kehiteltiin yhteistyössä Suomen Yrittäjät ry:n kanssa. Eduskunta hyväksyi mallin, jossa huojennus pienenee asteittain liikevaihdon kasvaessa ja muuttuu täysimääräiseksi 22 500 euron vuosiliikevaihdon kohdalla.

Arvonlisäverokantoja alentamaan

Kun Suomi siirtyi EU-jäsenyytensä myötä arvonlisäverojärjestelmään, tilapäiseksi säädetystä elintarvikkeiden 17 prosentin verokannasta oli tarkoitus siirtyä 12 prosentin verokantaan vuoden 1997 joulukuussa. Verokannan alentamista oli kuitenkin jatkuvasti lykätty – useimmiten vetoamalla valtiontaloudellisiin syihin. Ruokatarjoiluun sovellettiin 22 prosentin vakiokantaa. Mukaan ostettujen ruoka-annosten vero oli kuitenkin 17 prosenttia. Lupaus elintarvikkeiden arvonlisäverokannan alentamisesta vaadittiin toistuvasti toteutettavaksi, mutta toisaalta esitettiin arvonlisäverotuksen syrjivän ruokapalveluja. Kestämättömä-

nä pidettiin sellaistaakin tilannetta, missä näiden kahden hyödykkeen verokannat eriytyisivät vielä entisestään.

Elintarvikkeiden arvonlisäverokannan alentamisen taloudellisia vaikutuksia selvittämään koottiin poikkeuksellisen laaja tutkijaryhmä. Siinä olivat edustettuina Pellervon taloudellinen tutkimuslaitos, Turun yliopiston kansantaloustieteen laitos ja Valtion taloudellinen tutkimuskeskus (Holm ym., 2007). Tutkimuksen rahoituksesta vastasivat useat ministeriöt sekä työnantaja- ja työntekijäliitot. Tutkimuksen osaraporteissa kuvattiin arvonlisäverotusta Suomessa ja EU:ssa, esitettiin laaja kirjallisuuskatsaus, estimoitiin elintarvikkeiden kysynnän hintajoustoja ja arvioitiin veronalennuksen tulonjakovaikutuksia kulutustutkimusaineiston avulla.

Tutkimustulosten mukaan elintarvikkeiden arvonlisäverokannan alentamisen välittömänä seurauksena bruttokansantuote ja työllisyys kasvaisivat vain hieman ja muutoksen nettokustannus julkiselle sektorille olisi noin 300 miljoonaa euroa. Tämä tulos ei ollut yllättävä. Sen sijaan vilkasta keskustelua herätti tutkimusraportissa esitetty vertailu elintarvikkeiden verokannan ja tasasuuruisen tuloveroalennuksen vaikutuksista. Molempien työllisyys- ja tuotantovaikutusten esitettiin olevan samaa suuruusluokkaa. Sen sijaan niiden tulonjakovaikutukset arvioitiin hyvin erilaisiksi: Vastaavan suuruista ostovoiman kasvua pidettiin vaikeana kanavoida kaikille pienituloisille tulonsiirtomekanismien kautta ilman työvoiman tarjonnan kannalta kielteisiä kannustinvaikutuksia.

Hallitus teki sittemmin päätöksen elintarvikkeiden arvonlisäverokannan alentamisesta 12 prosenttiin lokakuussa 2009. Heinäkuussa 2010 verokanta nousi 13 prosenttiin ja samassa yhteydessä arvonlisäverotuksen vakiokanta korotettiin 23 prosenttiin. Samalla myös ravintolapalveluiden verokanta alennettiin 13 prosenttiin. VATT teki näiden uudistusten hallitusten esitysten taloudellisten vaikutusten arviolaskelmat. VATT:n tutkijat olivat mukana myös veromuutosten hintavaikutuksia selvittäneissä työryhmissä.

Vuoden 2009 VATT-vuosikirjassa kiinnitettiin huomiota muun muassa välillisen verotuksen kokonaiskuvaan ja erityisesti arvonlisäverotuksen rakenteeseen (Eerola – Rauhanen, 2009). Artikkelissa todettiin, että huolimatta monista hyvistä ominaisuuksistaan EU:n arvonlisäverojärjestelmä on altis väärinkäytöksille ja myös veropohjan laajentamiseen olisi tarvetta. Suomessa on lisätty alennettujen arvonlisäverokantojen piiriä. Tämä ei kuitenkaan ole tehokas keino pienituloisten tukemiseen. Pitäisi selvittää, miten alennetuista verokannoista voitaisiin luopua niin, että muutos aiheuttaisi mahdollisimman vähän kielteisiä tulonjakovaikutuksia.

Viime aikoina VATT:ssa on panostettu arvonlisäverotuksen tutkimuksessa moderneihin mikroekonometrisiin menetelmiin, joilla pystytään eristämään muut hintoihin vaikuttavat tekijät veronalennuksesta johtuvista tekijöistä.

VEROTUET

Verotuksen päätehtävänä on varojen kerääminen julkisen sektorin toimintojen rahoittamista varten. Julkinen sektori käyttää verojärjestelmää myös muiden tavoitteiden kuin fiskaalisen päätehtävän toteuttamiseen. Veronhuojennukset, kuten joidenkin tulojen verottamatta jättäminen, vapautukset verovelvollisuudesta, monet vähennykset verotuksessa sekä eräissä tapauksissa sovelletut alennetut veroprosentit keventävät tiettyjen henkilöiden tai yhteisöjen verotusta. Tällöin julkisen sektorin kantamatta jättämät verot merkitsevät verojärjestelmän kautta annettavaa tukea. Lähtökohtana verotukien osoittamisessa on nykyisen verolainsäädännön vertaaminen sellaiseen verojärjestelmään, joka mahdollisimman neutraalisti, ilman henkilöiden ja yritysten käyttäytymiseen ja talouskehitykseen kohdistuvia vaikutuksia, keräisi julkisen sektorin tarvitsemat verotulot. Verotukien selvittämisessä tällaista vertailukohdetta nimitetään normijärjestelmäksi. Tavallisesti tällä käsitteellä viitataan yksittäisen veromuodon normaaliin perusrakenteeseen.

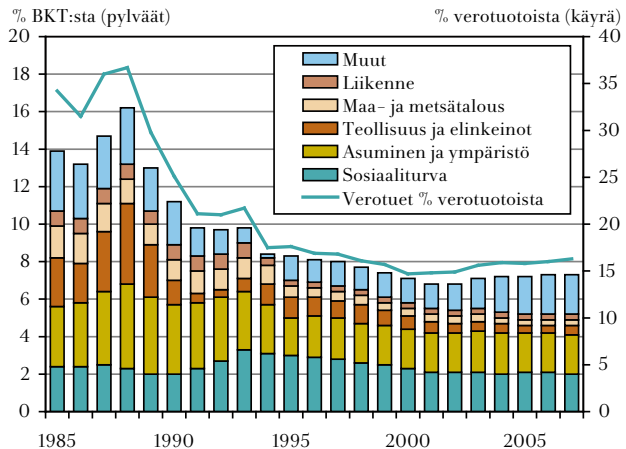
Verotukilaskenta alkaa Suomessa

Verotukien määrittely perustui valtiovarainministeriön vuosina 1986–1988 tekemään perusselvitykseen (Valtiovarainministeriö, 1988). Tähän tehtävään asetettuun projektiin osallistui henkilöitä valtiovarainministeriön eri osastoilta, verohallinnosta sekä Taloudellisesta suunnittelukeskuksesta. Kun valtiovarainministeriön suunnittelu- ja Taloudellinen suunnittelukeskus yhdistettiin Valtion taloudelliseksi tutkimuskeskukseksi, myös verotukien laskenta siirtyi luontevasti VATTiin.

Verotukien kartoitus teki verojärjestelmästä aikaisempaa läpinäkyvämmän. Se ajoittui myös juuri ennen vuosien 1989–1993 tulo- verouudistuksia. Verotuet auttoivat vähentämään verojärjestelmän monimutkaisuutta, kun lukuisia verotukia poistettiin ja samalla veropohjaa laajennettiin. Myös vuoden 1994 arvonlisäverouudistus ja perheverouudistus pienensivät verotukien määrää. Esimerkiksi pelkästään henkilöiden tuloverotuksesta poistetut vähennykset supistivat verotukea vuonna 1989 noin 0,3 miljardilla eurolla (runsaat kaksi miljardia markkaa vuoden 1989 rahassa) (Valtiovarainministeriö, 1989b).

Verotuet Suomessa,
% verotuotoista ja
bruttokansantuotteesta
vuosina 1985–2007

Lähde: VATT.



Verotukien merkitys onkin vähentynyt Suomessa huomattavasti 1980-luvun lopulta lähtien. Niiden kokonaismäärä oli silloin 16 prosenttia bruttokansantuotteesta ja runsas kolmannes kerätyistä veroista (Kuvio). Vuonna 2007 nämä osuudet olivat puolittuneet.

Verotukiraportointi on tehty vuosittain. Muissa Pohjoismaissa verotukien säännöllinen raportointi aloitettiin vasta 1990-luvun loppupuoliskolla. Verotuet on Suomessa laskettu menetetyin verotulon periaatteella, kuten lähes kaikissa verotukia raportoivissa maissa. Tällä tarkoitetaan verotuen takia julkisen vallan saamatta jäävää verotuloa. Jokaisen säännöksen aiheuttama verotuki lasketaan erikseen muiden säännösten pysyessä muuttumattomina. Käyttäytymisvaikutuksia ei laskelmissa oteta huomioon.

Verotukien laskentaan osallistuu eri verolajeihin erikoistuneita tutkijoita. Luonnollisten henkilöiden tuloverotuksessa suurin osa verotuista on laskettu mikrosimulointimenetelmällä, jossa tietolähteenä on Suomen väestöä tilastollisesti edustava tulonjakotilaston otosaineisto. Aineistossa verorekisterin tiedot ovat luotettavia ja monipuolisia ja siten myös verotukien määrä ja kohdentuminen. Yritysten verotukien laskennassa aineistona ovat verohallinnon rekistereistä saadut yritys-kohtaiset verotustiedot. Rekisterit kattavat kaikki yritykset. Verotukien laskenta tapahtuu yritys-kohtaisesti. Niiden verotukien laskemiseksi, joista edellä mainittuja rekisteritietoja ei ole saatavilla, pyritään hyödyntämään eri tilastolähteitä tai muita tietoaaineistoja. Arvonlisäverotuksessa verotukilaskennan perusaineistoksi ovat vakiintuneet Tilastokeskuksen tuoteryhmittäiset kulutusluvut.

Ensimmäisen verotukikartoituksen jälkeen verolainsäädännön kartoitusta ei ole tehty, vaan normijärjestelmä on pysynyt vallitsevan verojärjestelmän mukaisena aina näihin päiviin asti. Tällöin eri verouudistuksissa toteutetut verolainsäädännön muutokset ovat usein muuttuivat normiksi. Näin on esimerkiksi osinkoverojärjestelmän kohdalla, johon tehtiin useamman kerran radikaaleja muutoksia. Koska verojärjestelmä on parin vuosikymmenen aikana olennaisesti muuttu-

nut, myös normijärjestelmän olisi tullut vastaavasti muotoutua uudelleenlaiseksi. Myöskään kaikki uudet lainsäädäntöön tulleet verotuet eivät välttämättä ole olleet verotukiraportoinnissa mukana.

Verotukien merkitys väheni tilapäisesti

Verotuet julkaistiin vuosina 1989–1999 valtion talousarvion liitteenä, mutta niitä ei käsitelty budjettiesityksen yhteydessä, vaan ne olivat taustainformaatiota. Vuonna 2000 verotukiliite siirrettiin Hallituksen kertomukseen valtiovarain hoidosta ja tilasta ja vuodesta 2005 alkaen verotuet esitettiin Valtion tilinpäätöskertomuksessa. Tällöin myös yksityiskohtaisista verotukilistauksista luovuttiin, ja tilinpäätöskertomus sisälsi vain verotukien tehtäväalueluokittaisen yhteenvedon. Informaatio verotuista jäi näin rajalliseksi ja lähes kokonaan suuren yleisön, tutkijoiden ja virkamieskunnan ulottumattomiin.

Budjetti- ja menokehyykset vaikuttivat haitallisesti verotukien kehitykseen

EU:n ja OECD:n toiminta verotuksen harmonisoimiseksi ja haitallisen verokilpailun poistamiseksi on muovannut eri maiden verolainsäädäntöä läpinäkyvämmäksi. Sen sijaan, että verotukia haluttaisiin tarkastella verotuksen uudistamisen tarpeisiin, viime aikoina aikaisempaa painavammaksi argumentiksi verotukien selvittämiseksi on noussut niiden veromenoluonne. Useissa maissa budjetin menokehyykset ovat tiukentuneet, mikä on usein johtanut budjettimenon korvaamiseen verojärjestelmän kautta annettavalla tuella. Tämän tyyppisten ”hiljaiten” menolisäysten kasvu johtaa herkästi siihen, että verojärjestelmä monimutkaistuu eikä verolainsäädännön valmistelu ole välttämättä onnistunut. Tällaisessa tilanteessa verotukien uudelleenselvittäminen oli välttämätöntä. Asiaan olivat kiinnittäneet huomiota muun muassa Valtiontalouden tarkastusvirasto vuonna 2007 valmistuneessa tarkastuskertomuksessaan (141/2007) ja eduskunnan tarkastusvaliokunta mietinnössään 2/2007.

Uusi verotukikartoitus aloitettiin vuonna 2008

Valtiovarainministeriö asetti vuonna 2008 työryhmän selvittämään uudelleen verotukia. Esiselvityksenä VATT laati kansainvälisen kartoituksen siitä, millaisia käytäntöjä eri maat soveltavat verotukien raportoinnissa.

Esiselvityksen mukaan useimmissa OECD-maissa raportoidaan verotukia. Normijärjestelmäksi on yleensä hyväksytty vallitseva verotuksen perusrakenne kuten Suomessakin. Myös muunlaisia järjestelmiä havaittiin. Esimerkiksi Japani esittää normijärjestelmälle vain peruseriaatteet: oikeudenmukaisuus, neutraalisuus ja yksinkertaisuus. Säännökset, jota poikkeavat näistä tavoitteista, määrittellään verotuksiksi. Ranskassa taas pitkään voimassa olleet verotuet muuttuvat tyypillisesti ajan oloon normin mukaisiksi. Saksassa taas verotuet määrittellään lailla ja verotueksi katsotaan siellä vain sellaiset säännökset, jotka joko suoraan tai välillisesti tukevat yritystoimintaa. Erilaisten verojärjestelmien ja normijärjestelmien takia verotukien maakohtainen vertailu on kuitenkin vaikeaa. Eri maiden normit poikkeavat esimerkiksi siinä, kuuluvatko korkomenojen vähennyskelpoisuus, ansiotulovähennys, perhepoliittiset tuet, arvonlisäverotuksen alennetut verokannat tai vapautukset arvonlisäverosta normiin vai eivät. Lisäksi poikkeamia on valmisteverotuksen normivalinnoissa. Eri maiden soveltamat laskentaperusteet ovat olleet kuitenkin useimmiten samat kuin Suomessa. Verotuet lasketaan menetetyt verotulon periaatteella. Se tarkoittaa verotulojen lisäystä, jos verotuki poistettaisiin muiden verotukien ja käyttäytymisen pysyessä muuttumattomina (VATT, 2009b).

Samoihin aikoihin, kun Suomessa aloitettiin verotukien selvittäminen, myös muissa maissa heräsi kiinnostus aiheeseen. Ratkaisevana tekijänä verotukiraportoinnin esille nostamiseen oli eri maiden valtiontalouden tarkastusvirastojen yhteinen huoli siitä, että budjettimenot korvattaisiin enenevässä määrin verotuilla ja siten valtiontalouden läpinäkyvyys heikentyisi. Tarve verojärjestelmän uudelleenkartoitukseen synnytti ajatuksen Pohjoismaisen verotukityöryhmän perus-

tamisesta. Myös VATT oli mukana tässä ryhmässä ja vastasi osaltaan raportin teoreettista osuudesta ja Suomen verotukijärjestelmän kuvauksesta. Työryhmän selvityksen mukaan kaikissa Pohjoismaissa noudatettiin samoja yleisperiaatteita verotukien määrittelyssä ja laskennassa. Joidenkin verosäännösten määrittely verotueksi saattoi kuitenkin poiketa. Esimerkiksi Suomi oli ainoa Pohjoismaa, jossa korkeiden vähennyskelpoisuuden katsottiin aiheuttavan verotukea (Nordic Working Group, 2010).

Uuden verotukikartoituksen tuloksia

Aiempi verotukikartoitus kattoi verolainsäädännöstä tuloverotuksen (henkilöverotus, elinkeinoverotus, maatilatalouden verotus), välillisen verotuksen, perintö- ja lahjaverotuksen sekä varallisuusverotuksen. Verotukia ei kuitenkaan raportoitu perintö- ja lahjaverotuksesta eikä varallisuusverotuksesta. Vuonna 2008 aloitetussa selvitystyössä normijärjestelmät arvioitiin kokonaisuudessaan uudelleen kaikissa veromuodoissa. Varainsiirtoverolaki, kiinteistöverolaki, valmisteverotukseen liittyvä lainsäädäntö (ml. jätevero) sekä sosiaalivakuutukseen liittyvä lainsäädäntö tulivat kokonaan uusina tarkasteluun. Verotukien identifiointissa verolainsäädännöstä olivat VATT:n ohella mukana valtiovarainministeriön vero-osaston ja sosiaali- ja terveysministeriön virkamiehiä. Verotukien laskentamenetelmiä kehitettiin aiempaa informatiivisemmiksi. Muun muassa tuloverotuksen pitkävaikutteisista verotuista, kuten esimerkiksi yritysten poistosäännöksistä tai vapaaehtoisesta eläkevakuutuksesta, lasketaan menetetyt verotulon lisäksi veroluoton korko.

Vaikka eri veromuotoja tarkasteltiin aiempaa kattavammin, verotukia löydettiin jonkin verran vähemmän kuin aiemmassa verotukikartoituksessa. Tämä johtunee huomattavasta määrästä edellisen selvityksen jälkeen poistetuista verovähennyksistä ja yritysten tuloksentasauskeinoista (VATT, 2010).

Uusien verotukien euromääriä ei vielä tässä vaiheessa ole kaikkien veromuodoista voitu laskea, koska lähtöaineistoa ei ole ollut käy-

tettävissä. Myös verotukien raportoinnin suunnittelu ja mahdollinen yhdistäminen budjettiprosessiin on edelleen työn alla.

Lähteet

Bargain, O. – Immervoll, H. – Viitamäki, H. (2007): How Tight Are Safety-Nets in Nordic Countries? Evidence from Finnish Register Data. IZA Discussion Papers No 3004.

Eerola, E. – Rauhanen, T. (2009): Arvonlisäverotus kokonaistarkasteluun.

Kirjassa Eerola, E. – Kari, S. – Pehkonen, J. (toim.) : Verotuksen ja sosiaaliturvan uudistaminen – miksi ja mihin suuntaan? VATT-Julkaisuja 54. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.

Eerola, E. – Kari, S. – Pehkonen, J. (toim.): Verotuksen ja sosiaaliturvan uudistaminen – miksi ja mihin suuntaan? VATT-Julkaisuja 54. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.

European Economy (1998): Income Benefits for Early Exit from the Labour market in Eight European Countries. A Comparative Study. Reports and Studies 1998 No 3.

HE (200/1992). Hallituksen esitys Eduskunnalle tuloverolaiksi sekä laiksi eräiden yleishyödyllisten yhteisöjen veronhuojennuksista annetun lain 1 ja 6 §:n muuttamisesta.

Haataja, A. (2003): Suomalaiset mikrosimulointimallit päätöksenteon valmistelussa ja tutkimuksessa. VATT-Keskustelualoitteita 296. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.

Harju, J. (2009): Voluntary pension savings: the effects of the Finnish tax reform on savers' behaviour. VATT Working Papers 7. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.

Hjerpe, R. – Kari, S. – Kiander, J. – Poutvaara, P. (2003): Verokilpailu ja Suomen verojärjestelmä. WSOY.

Heikkilä, M. – Karjalainen, T. – Lihr, S. – Niinivaara, R. (1980): Perhekustannusten tasausjärjestelmä Suomessa. Latuma-projektin loppuraportti. Sosiaalihallituksen julkaisuja 4/1980.

Hjerpe, R. – Korhonen, M. – Korkman, S. – Puntila, M. – Rauhanen, T. (1994): Rahaunioni ja Suomi. VATT-Julkaisuja 15. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.

Hjerppe, R. – Rauhanen, T. (toim.) (1996): Työttömyys, kansallinen veropolitiikka ja tulonjako. VATT vuosikirja 1996. VATT-Julkaisuja 23. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.

Holm, P. – Kiander, J. – Rauhanen, T. – Virén, M. (2007): Elintarvikkeiden arvonlisäverokannan alentamisen vaikutukset. Pellervon taloudellisen tutkimuslaitoksen raportteja nro 200.

Immervoll, H. – Lindström, K. – Mustonen, E. – Riihelä, M. – Viitamäki, H. (2005): Static Data "Aging" Techniques. Accounting for Population Changes in Tax-Benefit Microsimulation Models. Euromod Working Paper No. EM7/05. March 2005.

Kari, S. (1999a): Dynamic behaviour of the Firm under Dual Income Taxation. Sarjassa Acta Universitatis oeconomicae Helsingiensis. Väitöspäivä 29.3.1999.

Kari, S. (1999b): Laskelmia vapaaehtoisen eläkevakuutuksen verotuksen tasosta. VATT-Keskustelualoitteita 208. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.

Kari, S. – Karikallio, H. – Pirttilä, J. (2009): The impact of dividend taxation on dividends and investments: New evidence based on a natural experiment. VATT Working papers 9. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.

Kari, S. – Kerkelä, L. (2009): Oman pääoman tuoton vähennyskelpoisuus yritysverotuksessa – Belgian malli. VATT-Tutkimuksia 153. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.

Kari, S. – Kiander, J. – Hjerppe, R. (toim.) (2006): Kasvumallin muutos ja veropolitiikan haasteet. VATT-Julkaisuja 44. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.

Kari, S. – Kiander, J. – Ulvinen, H. (2006): Vapaaehtoinen eläkevakuutus ja verotus. Katsaus kirjallisuuteen ja empiirinen kuva vapaaehtoisen eläkesäästämisen kehityksestä. VATT-Keskustelualoitteita 408. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.

Kari, S. – Kröger, O. (2009): Osakkeiden normaalituoton verovapaus: Norjan osakeverotuksen malli. VATT-Tutkimuksia 148. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.

Kari, S. – Kröger, O. – Rauhanen, T. (1998): Henkilöyhtiöiden verotuksen investointi- ja työllistämiskannustimet. VATT-Tutkimuksia 49. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.

- Kari, S. – Kröger, O. – With, H. (2002): Saksan verouudistus 2001. VATT-Keskustelualoitteita 271. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.
- Kiander, J. – Romppanen, A. (toim.) (2005): Suomi 10 vuotta Euroopan unionissa – Taloudelliset vaikutukset. VATT-Julkaisuja 42. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.
- Kosonen, T. (2010): What was actually cut in barbers' tax cut? VATT-seminariesitys 18.2.2010.
- Kröger, O. (2000): Osakeyhtiöiden verotuksen investointikannustimet. VATT-Tutkimuksia 70. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.
- Laine, V. – Uusitalo, R. (2001): Kannustinloukku-uudistuksen vaikutukset työvoiman tarjontaan. VATT-Tutkimuksia 74. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.
- Laitila, J. – Viitamäki, H. (2009a): Asumistukijärjestelmä uusiksi? Kirjassa Eerola, E. – Kari, S. – Pehkonen, J. (toim.): Verotuksen ja sosiaaliturvan uudistaminen – miksi ja mihin suuntaan? VATT-Julkaisuja 54. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.
- Laitila, J. – Viitamäki, H. (2009b): Työnteon taloudelliset kannustimet. Kirjassa Lehtinen, T. (1991): Tuloverotus Suomessa ja lineaarisesti progressiivinen verojärjestelmä. VATT-Keskustelualoitteita 13. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.
- Lehtinen, T. (1994a): Keskivertotyöntekijän työvoimakustannusten kokonaisverokiila Suomessa 1987–1994. VATT-Keskustelualoitteita 57. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.
- Lehtinen, T. (1994b): Välittömän verotuksen tulonjakovaikutukset. VATT-Tutkimuksia 23. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.
- Martikainen, E. – Virén, M. (2006): Valmisteverojen välittyminen kuluttajahintoihin Suomessa 1997–2005. VATT-Keskustelualoitteita 397. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.
- Mattila-Wiro, P. (2006): Changes in the Distribution of Economic Wellbeing in Finland. VATT-Tutkimuksia 128. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.
- Mustonen, E. (2004): Välittömän verotuksen progressiivisuus. VATT-Keskustelualoitteita 342. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.

- Mustonen, E. – Viitamäki, H. (2004): Työmarkkinatuelta ansiotyöhön: vaikutukset valtion ja kuntien tuloihin ja menoihin. VATT-Muistioita 65. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.
- Myhrman, R. – Honkapää, J. – Junka, T. – Kröger, O. – Rauhanen, T. – Talvitie, I. (1996): Pienyritysten verouudistus – arvioita henkilöyhtiöiden verouudistuksen vaikutuksista. Muistio valtiovarainministeriön vero-osastolle 23.4.1996.
- Myhrman, R. – Kröger, O. – Rauhanen, T. – Junka, T. – Kari, S. – Koskenkylä, H. (1995a): Yritysverouudistus – kilpailuetuko. VATT-Julkaisuja 17. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.
- Myhrman, R. – Kröger, O. – Rauhanen, T. – Junka, T. – Kari, S. – Koskenkylä, H. (1995b): Finnish Corporate Tax Reforms. VATT Publications 20. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.
- Niinivaara, R. (1999): Kannustinloukkutyöryhmän ehdotusten toteutumisen arviointia. Tutkimukset ja selvitykset 4/99. Valtiovarainministeriö.
- Niinivaara, R. – Viitamäki, H. (toim.) (2005): TUJA-käsikirja: Verotuksen ja etuuksien mikrosimulointimalli. VATT-Muistioita 72. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.
- Nordic Working Group (2010): Tax Expenditures in the Nordic Countries. A report from a Nordic working group, presented at the Nordic Tax Economist meeting in Oslo, June 2009.
- Rantanen, T. (1994): Kotitalouksien tuki 1980–92. VATT-Keskustelualoitteita 71. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.
- Rauhanen, T. (1999): Kotitalouksille suunnattujen palvelujen arvonlisäverokannan alentaminen. VATT-Keskustelualoitteita 212. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.
- Rauhanen, T. (2001): Arvonlisäverotus EU:n jäsenmaissa – voiko vientiä verottaa? VATT-Keskustelualoitteita 254. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.
- Rauhanen, T. (2002): Liikevaihtoraja arvonlisäverotuksessa – pienyrityksen kasvun este? VATT-Keskustelualoitteita 278. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.
- Rauhanen, T. – Peltoniemi, A. (2006): Elintarvikkeiden ja ruokapalveluiden arvonlisäverotus EU:ssa ja Suomessa. VATT-Tutkimuksia 122. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.

Salomäki, A. (1990): The Use of a micro-simulation Model in tax and Transfer Policy Planning in Finland. Paper resented in OECD/MAS/Working party on Social Policy 9–10th July 1990.

Salomäki, A. (1991a): TUJA-malli finanssi ja sosiaalipoliitiikan valmistelussa. Kirjassa Leppänen, S. – Saarinen, L. (toim.): Vuosikirja 1991. VATT-Julkaisuja 4. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.

Salomäki, A. (1992): Verotus- ja tulonsiirtoratkaisujen vaikutus kotitalouksien tuloihin vuonna 1993. VATT-Keskustelualoitteita 39. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.

Salomäki, A. (1996): Including consumption expenditure and welfare services in a microsimulation model. Ch 5. Kirjassa Harding, A. (toim.): Microsimulation and Public Policy, Elsevier, Amsterdam.

Salomäki, A. – Viitamäki, H. – Virtanen, S. (1991b): Valtion tuki kotitalouksille: suorat tuet ja verotuet 1968–1990. VATT-Muistioita 3. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2009): Sosiaaliturvan uudistamiskomitean (SATA) ehdotukset sosiaaliturvan uudistamiseksi. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2009:62.

Sutherland, H. (2001): EUROMOD: An Integrated European Benefit-Tax Model. Final Report. EUROMOD Working Paper No. EM9/01.

SZW (1995): Unemployment Benefits and Social Assistance in seven European Countries: A comparative Study. Working Document No. 10. Ministry of Social Affairs and Employment Netherlands.

Valtioneuvoston kanslia (1996): Kannustinloukkutyöryhmän loppuraportti. Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 5/1996.

Valtiovarainministeriö (1988): Verotuet Suomessa. Valtiovarainministeriön julkaisusarja 2. Suunnittelusihteeristö.

Valtiovarainministeriö (1989a): Kokonaisverouudistuksen vaikutus yhteisöjen veroihin. Valtiovarainministeriö, Suunnittelusihteeristö.

Valtiovarainministeriö (1989b): Verojärjestelmän kautta annettava tuki. Eripainos liitteestä n:o 3 hallituksen esitykseen eduskunnalle valtion tulo- ja meno -arvioksi vuodelle 1990. Suunnittelusihteeristö.

Valtiovarainministeriö (1990): Arviolaskelmia verouudistuksen tulonjakovaikutuksista vuosina 1987–1991 (HE) ja 1990–1991 (HE). Valtiovarainministeriö. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Tulonjakovaikutusten seurantatyöryhmä.

Valtiovarainministeriö (1992a): Pääomatulojen verouudistuksen taloudellisia vaikutuksia selvittäneen työryhmän muistio. Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 1992:21.

Valtiovarainministeriö (1992b): Yritysverouudistuksen taloudellisia vaikutuksia selvittäneen työryhmän muistio. Helsinki 1992.

Valtiovarainministeriö (2010): Verotuksen kehittämistyöryhmän väliraportti Valtiovarainministeriön julkaisuja 35/2010.

VATT (1992): Suomi Euroopan yhteisön jäseneksi? Taloudelliset vaikutukset. VATT-Julkaisuja 5. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.

VATT (1995): Verouudistukset – yrittäjien sosiaalietuudet ja niiden maksupohja. Työryhmäraportti. VATT-Tutkimuksia 29. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.

VATT (1996): Lausunto Pienyritysten verotuksen uudistamistyöryhmän muistiosta 1996:7. 20.6.1996, No: 11/30/96.

VATT (2003): Mikrosimulointimallien välinen yhteistyö. Työryhmäraportti. VATT-Muistioita 63. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.

VATT (2009a). Talouden rakenteet 2009. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.

VATT (2009b): Verotukien kansainvälinen vertailu. Julkaisematon muistio valtiovarainministeriölle 8.5.2009.

VATT (2010): Verotukihankkeen loppuraportti. VATT Valmisteluraportit, tulossa.

Viitamäki, H. (1995): Vähimmäis- ja ansioturva vuonna 1995. VATT-Tutkimuksia 28. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.

Viitamäki, H. (1998): TUJA-mallin kehittäminen. VATT-Muistioita 32. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.

Viitamäki, H. (1999): Asumisen tuet vuosina 1990–1999. VATT-Keskustelualoitteita 196. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.

Viitamäki, H. (2000): Työmarkkinoiden verokiila. VATT-Muistioita 49. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.

Viitamäki, H. (2001): Kannattaako työ? Kirjassa Ilmakunnas, S. (toim.): Työmarkkinat testissä. VATT-Julkaisuja 30. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.

Viitamäki, H. (2004): Työttömyyden välittömät kustannukset julkiselle sektorille. Kirjassa Hjerppe, R. – Räisänen, H. (toim.): Hyvinvointi ja työmarkkinoiden eriytyminen. VATT-Julkaisuja 40. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.

Viitamäki, H. (2008): Vuoden 2009 talousarvioesityksen vero- ja etuusperustemuutosten vaikutukset. VATT-Keskustelualoitteita 462. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.

Ympäristöministeriö (1995): Asumistukitoimikunnan mietintö. Komiteamietintö 1995:I. Ympäristöministeriö.

Ympäristöministeriö (2001): Asumistuen yhteensovitustyöryhmän muistio: Toimeentuloturvajärjestelmän analyysi ensi- ja viimesijaisen turvan yhteensovituksen sekä kannustavuuden kannalta. Ympäristöministeriön moniste 86.

Österberg, E. – Kajalo, S. – Leppänen, K. – Niilola, K. – Rauhanen, T. – Salomaa, J. – Voipio, I. B. (1998): Alkoholijuomien hintatason alenemisen yhteiskunnalliset vaikutukset. STM julkaisuja 1998:8.



MARJA RIIHELÄ

KOHTI EPÄTASAISEMPAA TULONJAKOA

Suomi on kuulunut muiden Pohjoismaiden tavoin alhaisten tuloerojen OECD-maihin. Suomessa 1990-luvun alun syvä lama ja sitä seurannut talouden nopea elpyminen on aiheuttanut suuria talouden rakennemuutoksia. Seuraukset ovat näkyneet muun muassa siinä, että henkilökohtaiseen tulonjakoon liittyvä eriarvoisuus ja köyhyys ovat lisääntyneet voimakkaasti 1990-luvun puolivälistä lähtien. Saman aikaisesti tuotannossa syntyvän arvonnalisäyksen jakautumisessa – funktionaaliossa tulonjaossa – on tapahtunut muutoksia työn ja pääoman suhteen: jälkimmäisen eduksi. Mutta onko julkisen vallan tulojen uudelleenjakopolitiikka muuttunut viimeisen kahdenkymmenen vuoden aikana? VATT:ssa on tutkittu tuloerojen kehitystä empiirisesti koko sen toiminnan ajan.

TULONJAON KEHITYKSESTÄ SUOMESSA

Tuloerot kääntyivät useissa OECD-maissa kasvuun 1980-luvulla. Tuloerojen kasvun voimakkuus ja ajoitus on ollut kuitenkin eri maissa hyvin erilaista ja syyt niiden taustalla ovat myös vaihdelleet. Markkinatulojen eriarvoisuuden kasvu on näkynyt muun muassa palkkatulojen eriarvoisuuden kasvuna etenkin USA:ssa, jossa palkkatulot ovat kotitalouksien suurin tulolähde ja myös suurin käytettävissä olevien tulojen eriarvoisuutta aiheuttava tuloerä. Euroopassa markkinatulojen eriarvoisuutta ovat viime vuosikymmeninä kasvattaneet lähinnä pääomatulot. (Atkinson ym., 1995)

Tulonjaon muutosten taustalla olevien tekijöiden syy-yhteydet ja selitykset vaihtelevat aina globalisaatiosta perherakenteiden muutoksiin. Tulonjaon kannalta tärkeitä makrotalouteen liittyviä tekijöitä ovat muun muassa työhön osallistumisaste, palkkaerot ja työttömyysaste. Työmarkkinainstituutioilla onkin ollut suuri merkitys myös eriarvoi-

suuden kehityksessä. Väestön ikääntyminen vaikuttaa pitkällä aikavälillä tuloerojen kehitykseen. Julkisen vallan päätökset tulonsiirtojen ja verotuksen laajuudesta ja painotuksista sekä julkisten palvelujen tarjonnasta ovat keskeisiä tekijöitä hyvinvoinnin kehityksessä. Vaikka tuloerot ovat kasvaneet useissa maissa, se ei ole kuitenkaan väistämätön kehityssuunta.

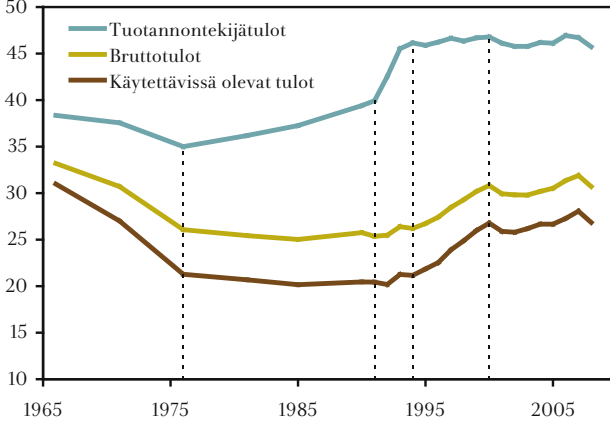
Suomessa oli tunnusomaista 1960-luvulta 1990-luvulle asti julkisen sektorin voimakas kasvu ja sosiaaliturvan laajentuminen. Tänä aikana tuloerot kotitalouksien käytettävissä olevilla tuloilla mitattuina laskivat, ensin voimakkaammin ja sitten hitaammin (Kuvio). Tulonsiirrot ja verotus tasoittivat markkinoilla muodostuneita tuloeroja. Vastaavasti tuotannossa syntyneen arvonlisäyksen jakautuminen työn ja pääoman välillä pysyi suhteellisen vakaana aina 1980-luvun lopulle asti (Kuvio). 1990-luvulla työn tulo-osuus ensin kasvoi vuosina 1991–1992 ennätysmäisesti, mutta supistui sitten muutamassa vuodessa tasolle, jolle vertailukohtaa pitää hakea aina 1950-luvulta asti (Kyyrä, 2002). Funktionaalinen tulonjako vaikuttaa henkilökohtaiseen tulonjakoon, mutta niiden yhteys ei ole aivan yksiselitteinen.

Suomen taloudessa koettiin 1990-luvun alussa ennennäkemättömän syvä lama ja henkilökohtaisen tulonjaon näkökulmasta syntyi hieman odottamaton ilmiö. Käytettävissä olevilla tuloilla mitattuna tuloerot eivät lisääntyneet, ei myöskään suhteellinen köyhyys. Selitys on löydettävissä työttömyyden rajusta kasvusta, joka lisäsi markkinoilta saatavien tulojen (tuotantotekijätulojen) eriarvoisuutta, mutta tulonsiirrot ja verotus tasoivat tehokkaasti markkinoilla syntyneitä tuloeroja. 1990-luvun puolivälin jälkeen keskimääräiset tulot kasvoivat, mutta kasvu oli hyvin erilaista eri tuloluokissa. Ylimpien tulonsaajien tulot kasvoivat voimakkaasti, jolloin myös tuloerot kasvoivat.

TULONJAKOTUTKIMUS MONIPUOLISTUU VATT:SSA 1990-LUVULLA

Taloudellisessa suunnittelukeskuksessa (Tasku) käynnistynyt tulonjakotutkimus (Hagfors – Koljonen, 1984) on jatkunut VATT:ssa.

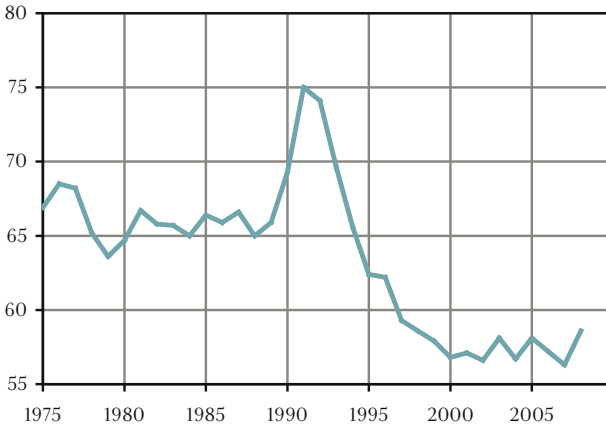
Gini-kerroin, %



Henkilökohtainen tulonjako: tuloerojen kehitys Suomessa vuosina 1966–2008, %

Lähde: VATT ja Tilastokeskus, Kulutustutkimus 1966–1985, Tulonjakotilasto 1990–2007.

%



Funktionaalinen tulonjako: palkansaajakorvausten osuus kansantulosta vuosina 1975–2008, %

Lähde: VATT ja Tilastokeskus, Kansantalouden tilinpito.

Merkittävä lisä perinteiseen tulonjakotutkimukseen oli valtiovarainministeriössä käynnistetty tulonsiirtojen ja verotuksen mikrosimulointimalli (TUJA). Mallin kehittämistä jatkettiin VATT:ssa yhteistyönä valtiovarainministeriön vero-osaston kanssa (Lehtinen ym., 1994).

Siitä lähtien tämä tulonsiirtojen ja välittömien verojen reformien tutkimukseen ja valtion budjettivalmisteluun käytetty simulointimalli on ollut aktiivisessa käytössä. TUJA-malli on saanut rinnalleen muitakin ns. lakimalleja, kuten sosiaali- ja terveysministeriön SOMA-mallin ja eri tutkimuslaitosten ja yliopistojen vuodesta 2003 yhdessä kehittämän JUTTA-mallin (Honkanen, 2009).

Henkilökohtaisen tulonjaon tutkimus

Ensimmäisen kattavan kotitalouskohtaista tulonjakoa koskevan vertailututkimuksen Suomessa on tehnyt Uusitalo (1988) Kotitaloustiedustelun aineistoilla vuosilta 1966, 1971, 1976, 1981 ja 1985. Kotitaloustiedustelut mahdollistavat henkilökohtaisen tulonjakoanalyysin. Sittenkin vastaavia poikkileikkauksia on tehty noin joka viides vuosi. Viimeisin aineisto on vuodelta 2006. Nykyiset tulonjakotutkimukset, kuten edellä mainittu TUJA-mallikin, rakentuvat pääosin Tilastokeskuksen vuosittain tuotettuihin Tulonjakotilastoihin.

Eriarvoisuuden ja hyvinvoinnin muutoksia voidaan tarkastella monesta näkökulmasta. VATT:ssa hyvinvoinnin jakautumista on tarkasteltu lähinnä taloudellisten indikaattoreiden, kuten tulojen, kulutuksen ja varallisuuden avulla. VATT:ssa on keskitytty tulonjaon empiiriseen tutkimukseen, johon Tilastokeskuksen tuottamat poikkileikkkausaineistot – Kulutustutkimukset, Tulonjakotilaston palveluaineisto ja Varallisuustutkimukset – ovat erinomaisesti soveltuneet.

Hyvinvointivertailuja tehtäessä nousee esiin kaksi peruskysymystä: kuinka arvottaa toisaalta keskimääräistä tuloa ja toisaalta oikeudenmukaista tulonjakoa. Aura (1996) tutki Kulutustutkimusten aineistoilla hyvinvoinnin mittaamista Atkinsonin (1970) esittämien Lorenz-käyrään ja Lorenz-dominanssiin perustuvien kriteerin avulla. Lehtinen (1998) hyödynsi väitöskirjassaan tilastollista päättelyä yleisesti käytettyihin eriarvoisuuden mittoihin ja sovelsi niitä Tulonjakotilaston palveluaineistoihin. Kummassakin edellä mainitussa tutkimuksessa kiinnitettiin erityistä huomiota tulonjaon muutoksien tilastolliseen merkitykseen.

Tulonjaon tutkimuksessa on tarkasteltu perinteisesti kotitalouksien käytettävissä olevia tuloja ja sen osana progressiivista tuloverotusta. Tällöin tarkastelun ulkopuolelle jäävät muun muassa kotitalouksien maksamat välilliset verot ja niiden saamat yhteiskunnan osittain tai kokonaan maksamat hyvinvointipalvelut. VATT:ssa tutkimusta laajennettiin myös tähän suuntaan. Suoniemen (1993, 1995) hyvinvointipalveluja käsittelevät tutkimukset osoittivat, että hyvinvointipalvelut vähensivät eriarvoisuutta yhteiskunnassa. Kulutustutkimukset mahdollistivat lisäksi välillisten verojen liittämisen tulonjakoanalyysiin. Tutkimuksissa todettiin välillisten verojen olevan lievästi regressiivisiä, mutta tulodesiilien sisällä oli myös suurta vaihtelua välillisen veron kohtaannossa. Välillisen verotuksen kompensointi sosiaaliturvan keinoin saattaa tässä valossa osoittautua hankalaksi toteuttaa (Sullström – Riihelä, 1996).

Sukupolvien välinen tulonjako

Suomessa väestö ikääntyy muita EU- ja OECD-maita nopeammin. Eri sukupolvien välinen tulonjako ja sen oikeudenmukaisuus ovat nousseet yhä tärkeämmiksi yhteiskuntapoliittisiksi aiheiksi. Vuonna 1993 valtioneuvoston kanslia asetti työryhmän tutkimaan sukupolvien välistä tulonjakoa. Sen varapuheenjohtajana toimi VATT:n silloinen ylijohdaja Reino Hjerppe ja sihteereinä VATT:sta Reijo Vanne ja Heikki Kemppi (Valtioneuvoston kanslia, 1994). VATT oli mukana myös pilottitutkimuksessa, jossa pyrittiin muodostamaan vertailukelpoista sukupolvitilinpitoa eri EU-maista (Feist ym., 1999). Elinkaaren tulot ja kulutus ovat olleet VATT:ssa tutkimuksen kohteena varsinaisen sukupolvitilinpitotutkimuksen kuitenkin jäädessä taka-alalle (Sullström – Riihelä, 1993, Riihelä – Sullström, 2008 ja Koev, 1996). Kysymykset siitä, kuinka tuloja tasataan toisaalta yksilöiden elinkaaren aikana ja toisaalta sukupolvien välillä, ovat talouden toimintaympäristön muutosten myötä monimutkaistuneet. Euroopan integraatio ja verokilpailu kaventavat kansallisen hyvinvointi- ja tulonjakopolitiikan toteuttamista. Julkisen sektorin tulonsiirtojen vaikutus eri sukupolville, on edel-

leen tärkeä tutkimusteema. Tätä on myös VATT:ssa ryhdytty uudelleen tutkimaan, yhteistyössä Eläketurvakeskuksen ja Työeläkevakuuttajat TELA:n tutkijoiden kanssa.

Kohti kokonaisvaltaisempaa reformien arviointia

Verotuksen ja tulonsiirtojen käyttäytymisvaikutusten tarkastelu on ollut kansainvälisessä tutkimuksessa valtavirtaa jo vuosikymmeniä. Suomessakin tavoitteena on ollut paitsi verotuksen ja tulonsiirtojen vaikutusten arviointi työhön osallistumiseen, työntarjontaan ja kulu- tuskäyttäytymiseen, niin myös niiden liittäminen simulointimalleihin.

Kulutuskäyttäytymisen estimoinnilla kotitalouskohtaisilla aineis- toilla ja välillisten verojen reformimallin muodostamisella oli tarvetta, kun Suomessa vuonna 1994 siirryttiin kulutuksen verotuksessa liike- vaihtoverotuksesta arvonlisäverotukseen. VATT-vuosikirjassa esiteltiin reformimalli, joka oli kehitetty välillisen verotuksen vaikutusten arvi- ointiin, kun kulutuskäyttäytyminen on otettu huomioon (Sullström, 1997). Samaa reformimallia sovellettiin myös energiaveroreformitar- kasteluun (Riihelä, 1996). Siinä todettiin, että hyödykkeiden sisältä- mä energia on jakaantunut kotitalouksien kesken siten, että energian kulutusta painottava verotus tulisi lisäämään välillisen verotuksen regressiivisyyttä. Kulutuskysynnän estimointia täydennettiin VATT:ssa edelleen (Suoniemi – Sullström, 1995). Myös TUJA-malliin liitettiin välilliset verot osaksi laskentakehikkoa (Salomäki, 1996). VATT:ssa tutkittiin myös välittömien verojen ja tulonsiirtojen vaikutuksia työn- tarjontaan (Kuismanen, 1997). Työntarjonnan liittämiseen simuloin- timalleihin ei VATT:ssa kuitenkaan ryhdytty.

Vuonna 1996 VATT:ssa järjestetyssä seminaarissa ”Tax reform, household behavior and inequality” käsiteltiin edellä mainittuja tee- moja. Richard Blundell, Sören Blomqvist ja Rolf Aaberge esittivät tässä seminaarissa alan empiiristä tutkimusta. Kulutuskäyttäytymisen liit- täminen reformitarkasteluihin jäi sittemmin VATT:n tutkimuksissa taka-alalle, mutta on nyt nostettu jälleen tutkimuksen kohteeksi.

LAMASTA NOUSUUN – TULOEROT KASVOIVAT

Suomen Akatemia käynnisti vuonna 1998 laajan tutkimusohjelman, jossa tarkasteltiin syitä siihen, miksi Suomessa 1990-luvulla koettu lama oli muihin Pohjoismaihin verrattuna syvempi ja kuinka talous- ja sosiaalipolitiikka reagoivat kriisiin (Kalela ym., 2001). Yhtenä keskeisenä mielenkiinnon kohteena tässä LAMA-hankkeessa oli eriarvoisuuden, tulonjaon ja köyhyyden kehitys. VATT:ssa hankkeen yhteydessä tarkasteltiin eriarvoisuutta työmarkkinoilla (Kyyrä, 2001). Professori Matti Tuomalan johtamassa hankkeessa etsittiin tekijöitä, jotka selittävät tuloerojen kasvua 1990-luvun puolivälin jälkeen (Riihelä ym., 2001). Eriarvoisuuden syiden etsinnässä hyödynnettiin eriarvoisuusmittojen dekomponointimenetelmiä sekä tulolajien että väestöryhmi-en suhteen. Merkittävimmäksi syyksi tuloerojen kasvuun havaittiin olevan pääomatulojen voimakas kasvu. Kasvanut työttömyys ei heti 1990-luvun alussa lisännyt käytettävissä olevien tulojen eriarvoisuutta eikä köyhyyttä. Köyhyyden koostumus tosin muuttui jo laman aikana, mutta köyhyyssaste kasvoi vasta 1990-luvun puolivälin jälkeen. Työttömien kotitalouksien keskimääräiset reaalitytulot laskivat koko 1990-luvun, mikä selittää myös sen, miksi työttömien köyhyyssriski on kasvanut.

Alueiden väliset tuloerot eivät lisääntyneet 2000-luvulla

Akatemian LAMA-hankkeessa tarkasteltiin myös alueiden välisiä ja alueiden sisäisiä tuloeroja (Loikkanen ym., 1999 ja Riihelä – Sullström, 2001). Varsinaisesti alueellisten tuloerojen tutkimus VATT:ssa sai alkunsa, kun EMU-jäsenyyden vaikutuksia arvioimaan asetettiin professoriryhmä, jossa Heikki Loikkanen oli jäsenenä. Lukuisissa tutkimuksissa on arvioitu mikrotason aineistoilla alueiden välisien tuloerojen ja alueiden sisäisten tuloerojen kehitystä, mikä poiki myös kansainvälistä yhteistyötä (Loikkanen ym., 2005). Tutkimuksissa havaittiin, että hyvinvointivaltion mekanismit tasasivat alueiden välisiä tuloeroja. Alueiden väliset tuloerot kaventuivat 1960-luvun puolivälistä 1980-luvun alkuun ja pysyivät melko muuttumattomina

siitä eteenpäin. Suomi ei siis jakaantunut käytettävissä olevien tulojen perusteella 1990-luvun lamassa pohjois–eteläsuunnassa, eivätkä erot eri kaupunkityyppien ja maaseudun välillä kärjistyneet (Loikkanen ym., 2007). Ainoa poikkeus laman aikana oli Helsinki, jossa tulotaso laski muihin alueisiin verrattuna, kun aikaisemmin alhaisena pysynyt työttömyys kasvoi muun maan tasolle. 1990-luvun puolivälin jälkeen koko maassa havaittu eriarvoisuuden kasvu johtui pääasiassa alueiden sisäisen eriarvoisuuden kasvusta eikä niinkään alueiden välisten tuloerojen kasvusta. Tutkimuksissa havaittiin myös, että köyhyydestä tuli vasta 1990-luvun jälkipuoliskolla kasvava urbaani ongelma.

Köyhyys ja syrjäytyminen ongelmana myös nousukaudella

Talouslama 1990-luvun alussa nosti köyhyyden ja syrjäytymisen yhteiskunnallisen keskustelun kohteeksi myös Suomessa. Työttömyysaste ei talouden kasvusta huolimatta ole laskenut lamaa edeltävälle tasolle. Toimeentulo-ongelmista kärsivien määrä tosin väheni, mutta pysyi edelleen verrattain korkeana. Valtioneuvoston kanslia asetti vuonna 2001 asiantuntijaryhmän ”Työmarkkinoilta syrjäytyminen, tulonjako ja köyhyys”, jossa keskeisiä taustalaskelmia ja muistioita tuloeroista ja köyhyydestä laati Marja Riihelä. Työryhmä totesi, että senhetkisten ongelmien juuret löytyvät 1990-luvun alun lamavuosista. Ennen talouslamaa eläkeläiset olivat suurin köyhien ryhmä ja pitkäaikaistyöttömyys oli vähäistä. Köyhyys oli – eläkeläisiä lukuun ottamatta – tiettyyn elämänvaiheeseen liittyvä tilapäinen ilmiö. Talouslaman jälkeen työmarkkinoilta syrjäytyminen ja siitä seuraava pysyväisluontoinen köyhyys ovat olleet todellinen riski (Talousneuvosto, 2001).

Suomen Akatemia aloitti vuonna 2001 tutkimusohjelman ”Syrjäytyminen, eriarvoisuus ja etniset suhteet Suomessa”. Yhteistyön jatkaminen professori Matti Tuomalan kanssa laajensi köyhyyden tutkimusta VATT:ssa. Syrjäytyminen ja köyhyys ovat moniulotteisia ilmiötä sekä käsitteellisesti että teknisesti. Köyhien lukumäärään ja sen rakenteeseen vaikuttavat muun muassa köyhyysrajan valinta ja käytetty ekvivalenssiskaala. Lopputulokseen vaikuttaa olennaisesti

myös se, mitataanko köyhyyttä tulojen, kulutuksen vai jonkin muun hyvinvointia kuvaavan indikaattorin avulla. Tutkimus osoitti, että köyhien määrä on kasvanut mittaustavasta riippumatta ja köyhyyden rakenne on muuttunut. Vaikka pitkäaikaistyöttömien osuus on jonkin verran laskenut lamavuosista, työttömien köyhyysriski on kasvanut 1990-luvun puolivälistä lähtien (Riihelä ym., 2004). Useimmiten tarkastelu perustui poikkileikkausaineistoihin, joista ei saada tietoa köyhyyden pysyvyydestä. Lyytikäinen (2003) tutki pienituloisuuden dynamiikkaa Suomessa käyttäen Tilastokeskuksen työssäkäyntitilaston pohjautuvaa paneeliaineistoa vuosilta 1993–1998. Tutkimuksessa ilmeni, että työttömyyden ohella perheen koko ja sen rakenne vaikuttavat pienituloisuudesta poispääsemisen todennäköisyyteen. VATT:ssa tehdyssä tutkimuksessa on hyödynnetty myös Tulonjakotilaston paneeliominaisuutta (Riihelä – Sullström, 2002). Siinä sama kotitalous on mukana otoksessa kahtena peräkkäisenä vuotena. Tutkimuksesta saatu tulos osoittaa samaa kuin Tulonjakotilaston kokonaisaineiston pidemmillä paneeleilla on havaittu: pysyvyys sekä tulojakauman ala- että yläpäässä on lisääntynyt 1990-luvun puolivälin jälkeen (Tilastokeskus, 2008).

Ylimpien tulojen kasvu lisäsi tuloeroja

Kansainvälisessä tulonjakotutkimuksessa 2000-luvulla on kiinnitetty erityistä huomiota ylimpien tulonsaajien tulo-osuuksien kasvuun. Ylimpien tulojen kehityksestä ollaan kiinnostuneita muun muassa siksi, että sen kehitys vaikuttaa usein koko tulojakaumasta saatuaan kuvaan. Hiljattain kansainväliset tutkimukset on koottu kahteen kirjaan, jotka sisältävät tietoa ylimpien tulojen kehityksestä 22 maasta jopa 1900-luvun alusta lähtien (Atkinson – Piketty, 2007, 2010). Tutkimuksissa on pyritty vertailukelpoisen aineiston ja menetelmän luomiseen. Tutkimukset ovat syntyneet epämuodollisen kansainvälisen tutkijaverkoston työn tuloksena. Suomen osalta kirjassa on tarkasteltu ylimpien tulojen kehitystä 1920-luvulta lähtien (Jäntti ym., 2010). Ylimpien tulojen tutkimus on osa Akatemian VALTA-tutkimusohjel-

maa, jossa mukana on Tampereen ja Kuopion yliopistojen, Palkansaajien tutkimuslaitoksen ja VATT:n tutkijoita.

Ylimpien tulonsaajien tulo-osuuksien kasvu selittää suurelta osin 1990-luvun puolivälistä lähtien havaitun tuloerojen kasvun Suomessa (Riihelä ym., 2005). Ylimmän yhden prosentin tulot kasvoivat muita ripeämmin ja kasvu johtui pääasiassa pääomatulojen kasvusta. Pääomatulojen osuus kotitalouksien bruttotuloista kasvoi, mutta kasvu keskittyi ylimpään yhteen prosenttiin tulonsaajista. Samalla verotuksen progressiivisuus laski, kun vuonna 1993 siirryttiin eriyettyyn verojärjestelmään, jossa ansiotuloja verotetaan progressiivisesti ja pääomatuloja proportionaalisesti. Verotuksen progressiivisuuden pieneneminen ja pääomatulojen voimakas kasvu selittää suurelta osin sekä tuloerojen kasvun että ylimpien tulojen kasvun (Riihelä ym., 2008).

Tutkimusaineistot ja yhteistyö tutkimuksen perustana

VATT:ssa tehty tulonjakotutkimus on ollut lähinnä empiiristä ja edellytykset sen tekemiseen ovat 1990-luvun alusta lähtien koko ajan parantuneet, kun henkilö- ja kotitalouskohtaiset otosaineistot ovat monipuolistuneet. Tilastokeskus on tehnyt muun muassa Kulutustutkimuksista yhtenäiset aikasarjat ja Tulonjakotilastojen palveluaineistoon on tullut mikrosimuloinnin kannalta hyvinkin yksityiskohtaista tietoa, jota ilman lainsäädäntöä olisi vaikea mallintaa. Päätöksenteon tueksi halutaan yhä täsmällisempää tietoa talouden kehityksestä. Viimeaikainen kehitys muun muassa aineistojen otoskoon pienentämiseksi on kuitenkin huolestuttava piirre, joka heikentää edellytyksiä luotettavan tiedon tuottamiseen. Toisaalta kiinnostus myös puhtaasti rekisteriaineistojen hyödyntämiseen on lisääntynyt. Haastattelutieto on kuitenkin erittäin arvokas tieto tulonjakotutkimuksen kannalta.

Tulonjakotutkimuksen osalta yhteistyö eri yliopistoissa ja tutkimuslaitoksissa työskentelevien tutkijoiden kanssa on ollut koko VATT:n olemassa olon aikana tiivistä. Akateemisen tutkimusyhteis-

työn tuloksena on tulonjakotutkimuksen alalta syntynyt myös useita väitöskirjoja (Lehtinen, 1998, Mattila-Wiro, 2006 ja Riihelä, 2009). Useat hankkeet ovat lähteneet liikkeelle Suomen Akatemian tutkimusohjelmista, varsinkin viimeisen 10 vuoden aikana. Suhteellisen pienillä resursseilla on näin pystytty tuottamaan laadukasta tutkimusta tähän aina ajankohtaiseen aiheeseen.

Lähteet

- Atkinson, A. B. (1970): On the Measurement of Inequality. *Journal of Economic Theory*, 2, s. 244–263.
- Atkinson A. B. – Piketty, T. (2007): *Top Income over the 20th Century, A Contrast between Continental European and English-Speaking Countries*. Oxford University Press, Oxford.
- Atkinson A. B. – Piketty, T. (2010): *Top Incomes, A Global Perspective*. Oxford University Press, Oxford.
- Atkinson, A. B. – Rainwater, L. – Smeeding, T. (1995): *Income Distribution in OECD countries: Evidence from the Luxemburg income study*. OECD, Paris.
- Aura, S. (1996): Lorenz-käyrät, hyvinvointiteoriat ja tilastollinen päättely. VATT-Tutkimuksia 35. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.
- Feist K. – Raffelhüschen, B. – Sullström, R. – Vanne, R. (toim.) (1999): *Finland: Macroeconomic Turnabout and Intergenerational Redistribution*. European Commission, *European Economy, Generational Accounting in Europe, Reports and Studies No 6*.
- Hagfors, R. – Koljonen, K. (1984), *Kotitalouksien tulonjako ja toimeentulomahdollisuudet*. Taloudellinen suunnittelukeskus. Helsinki.
- Honkanen, P. (toim.) (2009): *JUTTA-käsikirja. Tulonsiirtojen ja verotuksen mikrosimulointijärjestelmä*. Kelan tutkimusosasto, KELA, Helsinki.
- Jäntti, M. – Riihelä, M. – Sullström, R. – Tuomala, M. (2010): *Trends in Top Income Shares in Finland*. Kirjassa Atkinson, A. B. – Piketty, T. (toim.): *Top Incomes, A Global Perspective*. Oxford University Press, Oxford.
- Kalela, J. – Kiander, J. – Kivikuru, U. – Loikkanen, H. A. – Simpura, J. (toim.) (2001): *Down from the Heavens, Up from the Ashes*. VATT Publications 27:6. Government Institute for Economic Research. Helsinki.

Koev, E. (1996): Nonparametric Estimates of Age Profiles of Household Income, Consumption, Direct Taxes and Public Transfers. VATT-Keskustelualoitteita 126. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.

Kuismanen, M. (1997): Näkökohtia työn tarjontaan, tuloverotuksen ja tulonsiirtojen välisistä suhteista. Kirjassa Hjerppe, R. – Rauhanen, T. (toim.): Työllisyys, kansallinen veropolitiikka ja tulonjako. VATT Vuosikirja 1996. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.

Kyyrä, T. (2001): Evolution of Inequality in the Finnish Labour Market, 1988–1996. Kirjassa Kalela, J. – Kiander, J. – Kivikuru, U. – Loikkanen, H. A. – Simpura, J. (toim.) (2001): Down from the Heavens, Up from the Ashes. VATT Publications 27:6. Government Institute for Economic Research. Helsinki.

Kyyrä, T. (2002): Funktionaalinen tulonjako Suomessa. VATT-Tutkimuksia 87. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.

Lehtinen, T. (1998): The Distribution and Redistribution of Income in Finland 1990–1993. VATT-Tutkimuksia 43. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.

Lehtinen, T. – Niinivaara, R. – Salomäki, A. – Viitamäki, H. – Alajääskö, P. (1994): TUJA-käsikirja 1991, Tulonsiirtojen ja verotuksen jakaumavaikutusten laskentamalli. VATT-Muistioita 13. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.

Loikkanen, H. A. – Riihelä, M. – Sullström, R. (1999): Kaupunkien, taajamien ja maaseudun väliset ja sisäiset tulo- ja kulutuserot. VATT-Keskustelualoitteita 213. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.

Loikkanen, H. A. – Riihelä, M. – Sullström, R. (2005): Regional Income Convergence and Inequality in Boom and Bust. Results from Micro Data in Finland 1971–2000. Kirjassa Felsenstein, D. – Portnov, B. A. (toim.): Regional Disparities in Small Countries. Springer, Berlin, Heidelberg.

Loikkanen, H. A. – Riihelä, M. – Sullström, R. (2007): Tuloerot ja tulonjako alueittain: jakautuiko Suomi 2000-luvulla? Kirjassa Taimio, H. (toim.): Talouskasvun hedelmät – Kuka sai ja kuka jäi ilman? Työväen sivistysliitto, Helsinki.

Lyytikäinen, T. (2003): Pienituloisuuden dynamiikka Suomessa. VATT-Keskustelualoitteita 293. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.

Mattila-Wiro, P. (2006): Changes in the Distribution of Economic Wellbeing in Finland. VATT Research Report 128. Government Institute for Economic Research. Helsinki.

Riihelä, M. (1996): Energiapanosten verotuksen vaikutus kotitalouksien välillisen energian kulutukseen ja hyvinvointiin. VATT-Tutkimuksia 37. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.

Riihelä, M. (2009): Essays on Income Inequality, Poverty and Evolution of Top Income Shares. VATT Publications 52. Government Institute for Economic Research. Helsinki.

Riihelä, M. – Sullström, R. (2001): Tuloerot ja eriarvoisuus suuralueilla pitkällä aikavälillä 1971–1998 ja erityisesti 1990-luvulla. VATT-Tutkimuksia 80. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.

Riihelä, M. – Sullström, R. (2002): Käytettävissä olevien tulojen liikkuvuus vuosina 1990–1999. VATT-Keskustelualoitteita 270. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.

Riihelä, M. – Sullström, R. (2008): Sukupolvet ja elinkaaret kulutuksessa. Kirjassa Ahlqvist, K. – Rajjas, A. – Perrels, A. – Simpura J. – Uusitalo, L. (toim.): Kulutuksen pitkä kaari, niukkuudesta yksilöllisiin valintoihin. Palmenia, Helsinki University Press.

Riihelä, M. – Sullström, R. – Suoniemi, I. (2008): Tax Progressivity and Recent Evolution of the Finnish Income Inequality. VATT Discussion Papers 460. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.

Riihelä, M. – Sullström, R. – Suoniemi, I. – Tuomala, M. (2001): Income inequality in Finland during the 1990s. Kirjassa Kalela, J. – Kiander, J. – Kivikuru, U. – Loikkanen, H. A. – Simpura, J. (toim.) (2001): Down from the Heavens, Up from the Ashes. VATT Publications 27:6. Government Institute for Economic Research. Helsinki.

Riihelä, M. – Sullström, R. – Tuomala, M. (2004): On Recent Trends in Economic Poverty in Finland. Kirjassa Puuronen, V. – Häkkinen, A. – Pyökkänen, A. – Sandlund, T. – Toivanen R. (toim.): New Challenges for the Welfare Society. Publication of Karelian Institute. University of Joensuu.

Riihelä, M. – Sullström, R. – Tuomala, M. (2005): Trends in Top Income Share in Finland. VATT Discussion Papers 371. Government Institute for Economic Research. Helsinki.

- Salomäki, A. (1996): Including Consumption Expenditure and Welfare Services in a Microsimulation Model, Ch 5. Kirjassa Harding, A. (toim.): *Microsimulation and Public Policy*. Elsevier, Amsterdam.
- Sullström, R. (1997): Välillinen verotus ja hyvinvointipolitiikka. Kirjassa Hjerppe, R. – Rauhanen, T. (toim.): *Työllisyys, kansallinen veropolitiikka ja tulonjako*. VATT Vuosikirja 1996. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.
- Sullström, R. – Riihelä, M. (1993): *Life-cycle Profiles of Consumption and Income. An Analysis of the Finnish Household Budget Surveys in 1966–1990*. VATT Discussion papers 50. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.
- Sullström, R. – Riihelä, M. (1996): Välilliset verot osana Suomen verojärjestelmää: Analyysi verojen vaikutuksesta kotitalouksien tulojakaumaan vuosina 1966–1990. VATT-Keskustelualoitteita 120. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.
- Suoniemi I. (1993): *Public Welfare Services and Inequality: Introduction to Methodology and some Examples with the 1985 Finnish Household Expenditure Survey Data*. VATT Discussion Papers 45. Government Institute for Economic Research. Helsinki.
- Suoniemi I. (1995): *On Calculating Welfare Loses of Taxation and Public Provision on the Margin and to a Degree*. VATT Discussion Papers 108. Government Institute for Economic Research. Helsinki.
- Suoniemi, I. – Sullström, R. (1995): *The Structure of Household Consumption in Finland, 1966–1990*. VATT Research Reports 27. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.
- Talousneuvosto (2001): *Työmarkkinoilta syrjäytyminen, tulonjako ja köyhyys. Työryhmäraportti*. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 2001/13, Helsinki.
- Tilastokeskus (2008): *Tulonjaon kokonaistilasto 2007*. Suomen Virallinen Tilasto. Tulot ja kulutus, Tilastokeskus, Helsinki.
- Uusitalo, H. (1988): *Muuttuva tulonjako. Hyvinvointivaltion ja yhteiskunnan rakennemuutosten vaikutukset tulonjakoon 1966–1985*. Tilastokeskus, Tutkimuksia 148, Helsinki.
- Valtioneuvoston kanslia (1994): *Sukupolvien välinen tulonjako. Sukupolvityöryhmän loppuraportti*. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 1994/3, Helsinki.

Tutkimusalue 3: Työmarkkinat ja kasvua tukeva politiikka keväällä 2010



KARI HÄMÄLÄINEN

20 VUOTTA TYÖTÄ JA TYÖMARKKINOIDEN TUTKIMISTA

Työmarkkinatutkimus ei ole nimikkeenä kahlinnut aihealueen tutkijoita, vaan he ovat koetelleet rajoja ennakkoluulottomasti niin verotuksen, sosiaaliturvan, koulutuksen, aluetalouden kuin toimialan taloustieteenkin puolella. Laaja-alaisuus on muodostunut koko toimintaa eteenpäin vieväksi vahvuudeksi. Tässä historiikissa hahmotellaan, miten tähän on VATT:n 20-vuotisen uran aikana päädytty ja luodaanpa lopuksi lyhyt vilkaisu tulevaisuuteenkin.

ALKU AINA HANKALAA

Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen perustaminen lokakuussa 1990 ajoittui samoihin aikoihin Suomen taloushistorian suurimpien mullistusten kanssa. Nykyisen tietämyksen mukaan tutkimuslaitoksen perustaminen ei kuitenkaan suoranaisesti aiheuttanut mullistuksia, vaan päätekijät löytyivät rahapolitiikasta ja Neuvostoliiton romahduksesta. Talouden äkkipysähdys johti muutamassa vuodessa massatyöttömyyteen, jonka haitat levisivät laajalti suomalaiseen yhteiskuntaan. Uudet ongelmat synnyttivät uusia tutkimuspaineita. Avajaismaljojen aikaan tuskin kukaan aavisti, millä voimalla aluillaan olleen laman jälkimainingit heijastuisivat tutkimuslaitoksen toimintaan.

Silmäys kansantaloudellisen aikakausikirjan artikkeleihin paljastaa VATT:n perustamishetkinä käydyn taloustieteellisen keskustelun keskittyneen pitkälti valuuttakurssipolitiikkaan, säästämisasteeseen ja investointeihin. Työttömyysongelma nousi esille vuosien 1991–1992 vaihteessa työmarkkinoiden toimintaa ja työttömyyden palkkavaikutuksia käsittelevissä kirjoituksissa. Aikalaiskeskustelu heijasteli valitsevaa työmarkkinatutkimuksen makropainotteisuutta ja soveltavan

työmarkkinatutkimuksen pohjautumista pitkälti aikasarja-analyysiin. Yksilötason aineistojen analysointia vasta aloiteltiin Suomessa eikä siihen liittyvää opetusta juuri tarjottu suomalaisessa korkeakoulujärjestelmässä.

Myös VATT:ssa alkuvuosien työmarkkinatutkimus oli varsin makropainotteista. Toimintaa opetellessa reagoitivievet olivat pitkähköjä, minkä seurauksena työttömyysongelmaan tartuttiin muita tutkimuslaitoksia hitaammin. Ensimmäisen kerran korkea työttömyys mainittiin vuoden 1994 toimintakertomuksessa, jolloin myös ensimmäiset kirjoitukset työttömyyden alentamisesta ilmestyivät laitoksen julkaisusarjoihin. Tätä ennen harvalukuiset työmarkkinatutkimukset olivat keskittyneet väestön ikääntymiseen ja talouden yhdentymisen ongelmiin. Jälkimmäinen tutkimussuuntaus liittyi laajempaan integraatiokeskusteluun, joka kiihtyi Neuvostoliiton romahduksen avattua tien kohti Suomen täysipainoista EU-jäsenyyttä. Alkutaipaleelle ominaista oli myös suuri riippuvuus Helsingin yliopiston kansantaloustieteen laitoksesta. Puolijulkisesti esitetyissä sutkautuksissa, joiden mukaan VATT:n tieteellinen tuotos olisi likipitään nolla ilman yliopiston tarjoamia opiskelijoita, oli epäilemättä osa tottakin.

Toiminnan käynnistämisen jälkeinen neljäs vuosi oli työmarkkinatutkimuksen kehityksen kannalta merkittävä. Tuolloin muodostettiin uusi työryhmä ”Työmarkkinat muutoksessa”. Erillisen työmarkkinatutkimusryhmän muodostumiseen vaikuttivat olennaisesti talon ulkopuolella kasaantuneet paineet löytää konkreettisia keinoja työttömyyden alentamiseksi. Noihin aikoihin työmarkkinakysymysten yhteiskunnallinen merkitys nousi suureen rooliin aina ensimmäisiä suoria presidentinvaaleja myöten. Vaalikampanjan seurauksena vastavalittu presidentti Martti Ahtisaari asetti vuonna 1994 Matti Pekkasen johtaman työllisyystyöryhmän pohtimaan suurtyöttömyyden alentamiskeinoja. VATT:ssa hiljalleen virinnyt työmarkkinatutkimus pääsi tätä kautta luomaan ensimmäisiä säikeitä yhteiskunnalliselle vaikuttamiselle valmistelemalla taustaraportteja Pekkasen työryhmälle.

Alkuvuosien tutkimukselliset esikuvat noukittiin lähinnä anglo-saksisesta tutkimuskirjallisuudesta. Tutkimuslaitoksen osaamisalueet levisivät ammattiyhdistysmalleihin sekä työn verotuksen ja työn tarjonnan välisten yhteyksien selvittämiseen. Näistä etenkin jälkimmäistä tutkimussuuntausta voidaan pitää tulevan ensisoittona. Aihealue oli jo tuolloin ollut yli vuosikymmenen ajan yksi tutkituimpia ilmiöitä kansainvälisessä kirjallisuudessa, missä työn tarjontakehikkoa hyödynnettiin etenkin yksilötason tilastollisten mallien kehityskenttänä. Jälkikäteen katsottuna alkuvuosina olisi pitänyt yhdistää työn tarjonnan parissa tehty työ hyvään vauhtiin päässeeseen mikrosimulointimalliin, mutta rajallisten resurssien johdosta tämä jäi tekemättä. Myöhemmin yhdistäminen on yhteiskunnallisesta tarpeesta huolimatta osoittautunut huomattavan hankalaksi, sillä työn tarjontatutkimus alkoi hiipua pian 1990-luvun puolivälin jälkeen.

ARVIOINTIRAPORTISTA UUSILLE URILLE

Tutkimuslaitoksen hapuilevista ensiaskeleista saa hyvän kuvan vuonna 1995 suoritetusta ulkopuolisesta arvioinnista. Työmarkkinatutkimus oli yksi harvoista aihealueista, joiden kohdalla ulkopuolisten asiantuntijoiden pohjavire oli myönteinen. Tieteellisestä arvioinnista vastannut Matti Pohjola (1995) kirjoitti loppuraportissaan: *”Työmarkkinatutkimus on päässyt hyvään vauhtiin ja jatkossa on lupa odottaa enemmänkin tuloksia”*. Ehkäpä positiivissävytteisten arvioiden johdosta työmarkkinoiden aihepiiri ilmestyi ensimmäistä kertaa kokonaisen tutkimusalueen nimeen, kun arviointia seuranneena vuotena yhdeksi tutkimusalueeksi muodostui *”Kasvu, tuotantorakenne ja työllisyys”*.

Tutkimuslaitoksen ulkoinen arviointi tapahtui samaan aikaan työttömyyden kasvun vihdoin taittuessa. Tutkimuslaitoksen perustamiskauden kolmesta prosentista työttömyysaste oli pahimmillaan noussut 19,9 prosenttiin toukokuussa 1994. Nousukauden päästyä vauhtiin yhteiskunnallinen keskustelu suuntautui massatyöttömyyteen ja työttömien kannustimiin. Suhdannetyöttömyyden pelättiin muuntuvan rakenteelliseksi. Työn taloustieteessä pinnalle nousseet

ammattiyhdistysmallit tarjosivat teoreettisen pohjan palkkaneuvotte-
luille ja tätä kautta myös estimoitaville palkkayhtälöille. Yhdessä työ-
lisyyssyhtälöiden kanssa tutkimussuuntaus tarjosi yhden tavan arvioida
rakennetyöttömyyden tasoa. Vuosituhannen vaihde olikin ahkeraa
NAIRU:n¹ etsimistä, johon myös VATT:n työmarkkinatutkijat omilla
toimillaan osallistuivat.

Toinen, hieman kauemmas kantanut tutkimussuuntaus heijasteli
muualla maailmassa ja etenkin taloustieteessä vallalla ollutta käsitystä
tarjontatekijöiden merkittävydestä. Makrotaloustieteessä oli toden-
nettu useiden mallien voimin, miten julkisen vallan toimet ovat joko
tuloksettomia tai ne osuvat väärään suhdannetilanteeseen. Kysyntä-
puolen ollessa tehotonta suurin mielenkiinto kohdistui tarjontate-
kijöihin. VATT osallistui aktiivisesti suomalaisessa yhteiskunnassa
käytyyn keskusteluun ja työmarkkinatutkimuksen puolelta ilmestyi
seuraavien vuosien aikana useita kannustinloukkuihin ja työn vastaan-
ottamisen kannustimiin liittyviä tutkimuksia. Kannustimet ilmestyivät
myös tutkimusalueen nimeen vuonna 1997, jolloin tutkimuslaitok-
seen perustettiin tutkimusalue nimeltään ”Verotus, kannustimet ja
työmarkkinat”. Vuonna 1999 tutkimusalueen nimi muuttui muotoon
”Verotus, sosiaaliturva ja työmarkkinat”. Nämä kolme termiä esiin-
tyivätkin tutkimusalueen nimessä hieman paikkojaan vaihdellen aina
vuoden 2007 organisaatiouudistukseen saakka.

Kansainvälisiä esikuvia seuraten työttömyyden alentamiskeskuste-
luun liittyi myös aktiivisen ja passiivisen työvoimapolitiikan yhdistä-
minen. Ylipäätään työvoimapolitiikan vaikuttavuuden arviointi alkoi
yhtenä massatyöttömyyden hoitokeinona muodostua omaksi osaa-
misalueekseen. Silloinen tutkimuslaitoksen ylijohtaja Reino Hjerppe
(2008) antaa erityisansion tutkimussuunnan avaamisesta noina aikoi-
na tutkimusjohtajana toimineelle Pasi Holmille. Työvoimapolitiikan
tutkimus nivoutui työmarkkinoiden kannustinkeskusteluiden ohella
tutkijoiden toiveisiin hyödyntää yksilötason tilastoaineistoja työmark-

1. NAIRU: Non-accelerating inflation rate of unemployment.

kinatutkimuksessa. Toki aivan ensimmäinen tutkimuslaitokseen hankittu versio ns. vaikuttavuusaineistosta meni hieman harjoitellessa, sillä aineiston otanta suoritettiin poikkeuksellisesti jaksojen päättämisaikakohdan perusteella. Varsin nopeasti työmarkkinatutkijat saivat kuitenkin käyttöönsä koko silloisen vaikuttavuusaineiston, joka sisälsi tietoja 350 000 henkilöstä useiden vuosien ajalta. Aineisto mahdollisti tutkimusaiheiden rivakan laajentumisen palkkaeroihin, eläkekysymyksiin, työllistymisen kannustimiin, työttömyyden kestoon jne.

Työmarkkinatutkijat alkoivat myös osallistua ansiokkaasti täysin uusien tutkimusaineistojen muodostamiseen, joista parhaimpana esimerkkinä on yrityksiä ja yksilöitä yhdistävä ns. FLEED-aineisto. Aineisto avasi jälleen uusia näkökulmia tutkimukselle, vaikka aivan viltimpiä kansainvälisiä ennustuksia työmarkkinatutkimuksen



täydellisestä uudistamisesta työntekijä-työnantaja -aineistot eivät toteuttaneetkaan. Niillä kuitenkin on oma kiistämätön lisäarvonsa ja esimerkiksi FLEED-aineistoa on hyödynnetty monin tavoin muun muassa työllistymistä, työttömyyttä, verotusta ja eläkekysymyksiä käsitelleissä tutkimuksissa. Varsinainen syy kiinnostuksen laantumiseen ei ollutkaan yhdistettyjen aineistojen mahdollistamissa tutkimuskysymyksissä, vaan jossakin aivan muualla. Samoihin aikoihin alkoi nimitäin nousta uusia ajatuksia, jotka muuttaisivat olennaisesti soveltavaa työmarkkinatutkimusta.

KOHTI VAIKUTTAVUUTTA

Uuden tutkimuslaitoksen synty osui sattumalta samoihin aikoihin soveltavan työmarkkinatutkimuksen muutokseen johtaneiden tapahtumien kanssa. Kansainvälisessä kirjallisuudessa alkoi 1990-luvun alkupuolella esiintyä yhä innovatiivisempia tutkimuksia, joissa nähtiin paljon vaivaa syy-seuraussuhteita selvittävien tutkimusasetelmien muodostamisessa. Tiukka teoreettisuuteen liitettyjen empiiristen tutkimusten maailmassa tämä oli vallan kummallista. Estimointitulokset eivät enää kuvastaneetkaan rakenteellisia käyttäytymisparametreja, vaan keskustelu tiivistyi tutkimusasetelmien uskottavuuteen. Tutkimustradition muutoksen nopeudesta kertoo paljon Angristin ja Pischken (2010) raportoimat havainnot siitä, miten usein identifiointiin liittyvät termit esiintyivät julkaistuissa tutkimusartikkeleissa. Vuosille 1970–1989 suoritetussa EconLit-haussa termit esiintyivät 19 kertaa. VATT:n olemassaoloa vastaavalla ajanjaksolla 1990–2009 termit tuottivat kaikkiaan 742 osumaa.

Uusi tutkimussuuntaus rantautui Suomeen hiljakseen vuosittain vaihteeseen tultaessa. VATT:n työmarkkinatutkimuksessa linkki yliopisto-opetuksen teoreettisuuteen heikentyi ajan saatossa ja kansainvälisessä kirjallisuudessa puhaltavat uudet tuulet valtasivat alaa. Suurella työllä kootut seuranta-aineistot mahdollistivat ennen jälkeen vertailut, jotka yhdistettyinä sosiaalipolitiikan ja verotuksen muutoksiin tuottivat juuri sellaisia tutkimusasetelmia, joita kansainvä-

lisessä kirjallisuudessa yhä hanakammin metsästettiin. Identifikaatiota alettiin pikkuhiljaa harjoitella työvoimapolitiikan ja eläketutkimusten välityksellä. Vuosien saatossa vaikuttavuusarviointi kohosi koko tutkimuslaitoksen vahvuudeksi. Kehitystä selittää olennaisesti julkisen vallan jatkuvasti lisääntynyt kiinnostus toimiensa todellisiin vaikuttavuuksiin. VATT:n työmarkkinatutkijat ovat ratsastaneet aallon harjalla ja pyrkineet omilla tahoillaan tuomaan uskottavia politiikkatoimien arviointitapoja suomalaisen yhteiskunnan tietoisuuteen. Tästä hyvinä esimerkkeinä toimivat kaksi kokoomateosta: vuonna 2005 julkaistu ”Työttömyys – taloustieteellisiä puheenvuoroja” sekä vuoden 2009 vuosikirjana julkaistu ”Vaikuttavaa tutkimusta – miten arviointitutkimus palvelee päätöksenteon tarpeita?”, joissa kummassakin VATT:n työmarkkinatutkijat olivat vahvasti mukana.

VATT ja sen tutkimustoiminta asettuivat uudelleen arvioitaviksi vuoden 2007 ulkopuolisessa arvioinnissa. Edellisestä arviosta olikin jo ehtinyt vierähtää kaksitoista vuotta ja työmarkkinatutkimusryhmä oli käynyt läpi täydellisen muutoksen. Ryhmän eri kokoonpanoilla vuosien varrella tekemä työ sai kuitenkin mukavasti kiitosta. Arviointiraportti kertoi työmarkkinatutkimuksen olevan yhteiskunnallisesti relevanttia, tieteellisesti hyvää sekä tulevaisuutta katsoen laitoksen erityinen vahvuus tulevaisuuden muutoksissa (VATT, 2007). Edelliseen arviointiraporttiin verrattuna työmarkkinatutkimus oli ottanut jättiläisenharppauksen eteenpäin ja lunastanut ainakin osan sille yli kymmenen vuotta aiemmin asetetuista odotuksista. Tosin arviointiraporttia seuranneessa organisaatiouudistuksessa verotus ja sosiaaliturva siirtyivät tutkimusalueen nimessä esiintyvänä termeinä toiselle tutkimusalueelle ja työmarkkinatutkimus yhdistettiin uuteen tutkimusalueeseen ”Työmarkkinat ja kasvua tukeva politiikka”. Varsinaiseen työmarkkinatutkijoiden työhön muutos ei kuitenkaan vaikuttanut, sillä tutkimustoiminta on aiempaan tapaan liittynyt myös verotus- ja sosiaaliturvakysymyksiin.

Soveltavan työmarkkinatutkimuksen kehitys ei olisi ollut mahdollista ilman läheistä yhteistyötä VATT:n tietohallinnon kanssa. Kulu-

neiden kahdenkymmenen vuoden aikana tietotekniikka on noussut vuosi vuodelta suurempaan roolin empiirisessä tutkimuksessa. Laskentakapasiteetin ja ohjelmistojen nopea kehitys on mahdollistanut nykytutkimuksen kulmakivinä toimivien laajojen tilastoaineistojen käsittelyn ja yhä totuudenmukaisempien tutkimusasetelmien muodostamisen. Tutkimustyön vaatimusten kasvaessa tietohallinto on aina vastannut huutoon ja mahdollistanut suoritettua tutkimustyön.

VASTAUKSIA HALLITUSOHJELMIIN

Työmarkkinatutkimus on vuosien saatossa antanut runsaat eväät sekä yhteiskunnalliselle keskustelulle että julkishallinnon päätöksenteolle. Oheinen laatikko kokoaa osan vaikuttavuusarvioista, joita VATT:n työmarkkinatutkijat ovat tehneet tai ovat paraikaa tekemässä työvoimapolitiikan, maahanmuuttopolitiikan, koulutuspolitiikan, sosiaalipolitiikan, eläkepolitiikan, kuntoutuksen tai verotuksen saralla. Työn yhteiskunnallisesta merkityksestä kertovat lukuisat viittaukset valmistuneisiin tutkimuksiin muun muassa julkisessa keskustelussa, valtionhallinnon virallisissa raporteissa, Valtiontalouden tarkastusviraston suorittamissa tarkastuksissa sekä akateemisissa julkaisuissa.

TYÖMARKKINATUTKIMUKSEN NYKYISYYS JA TULEVAISUUS

Nykyään työmarkkinatutkimus voi Valtion taloudellisessa tutkimuskeskuksessa paremmin kuin koskaan. Kotimaiset ja ulkomaiset rahoittajat ovat turvanneet ulkoisen rahoituksen useiksi vuosiksi. Laajoihin yhteistyöverkostoihin nojautuvia tutkimushankkeita on jopa siinä määrin, että osa mielenkiintoisista tutkimusprojekteista joudutaan lykkäämään väen vähyyden takia. Toiminta on aiempaa kansainvälistä ja työmarkkinatutkijoiden yliopistoissa suorittama opetus- ja ohjaustoiminta on tuottanut uuden sukupolven soveltavasta mikrota-
loustieteestä kiinnostuneita tutkijoita. Tämä on ensiarvoisen tärkeää, sillä omin voimin varsin harvalukuinen työmarkkinatutkijajoukko ei pysty toteuttamaan kaikkia projekteja.

LAKIMUUTOKSIIN POHJAUTUVIEN POLITIIKKATOIMIEN
VAIKUTTAVUUSARVIOITA

Peruskoulu-uudistus 1972–76

Ammattikorkeakoulu-uudistus 1991

Nuorten työmarkkinatukiuudistukset 1996 ja 1997

Kannustinloukkujen purkaminen 1997

Työttömyyseläkeputken lyhentäminen 1997

Kotouttamislaki 1999

Korotettu ansiopäiväraha 2003

Nuorten yhteiskuntatakuu 2005

Yritysten sosiaalivakuutusmaksujen alentamiskokeilu 2005

Pitkäaikaistyöttömien työmarkkinatuen aktivointiuudistus 2006

Matalapalkkatuki 2006

Työkyvyttömyyseläkkeiden omavastuiden vaikutukset

Varhaiseläkereittien välinen substituuio

Varhaiseläkereittien ikärajojen muutosten vaikutukset

MUIDEN POLITIIKKATOIMIEN VAIKUTTAVUUSARVIOITA

Työvoimapolitiikka

- Työnhakukoulutus
- Työvoimakoulutus
- Palkkatuki
- Oppisopimuskoulutus
- Työmarkkinatuen työharjoittelu

Vuorotteluvapaajärjestelmä

Paltamon työtä kaikille – kokeilu 2009–2013

Soviteltu työttömyysetuus

Työeläkekuntoutus

Osa-aikaeläke

Työttömyyseläkeputken vaikutus yritysten irtisanomisiin

Itsestäänselvyytenä asiantilaa ei kuitenkaan voi pitää. Taustatahoilta kuuluu aina silloin tällöin puheenvuoroja, joissa työmarkkinatutkimuksen ajankohtaisuus asetetaan kyseenalaiseksi. Nämä puheenvuorot tosin laantunevat taas vähäksi aikaa suhdannevaihteluiden heitettyä työttömyysluvat uudelleen kaksinumeroisiin lukuihin. Samalla on muistettava, että työmarkkinatekijöiden merkitys suomalaiselle yhteiskunnalle on nyt huomattavasti suurempi kuin vielä VATT:n syntyaikoina. Itsenäisen rahapolitiikan puuttuessa talouden sopeutumiskyky on pitkälti riippuvainen työmarkkinoiden toiminnasta. Ja juuri työmarkkinoiden toiminnan ymmärtämistä VATT:n työmarkkinatutkijat ovat edistäneet varsin laajalla rintamalla. Tarve tämänkaltaiselle tiedolle ei toivottavasti katoa aivan lähitulevaisuudessa.

Toinen tulevaisuuden haaste liittyy paradoksaalisesti yhteen työmarkkinatutkimuksen nykävahvuuteen. Uskottavien vaikuttavuusarvioiden etsiminen voi mennä myös liiallisuuksiin, jolloin keskustelu kääntyy yhteiskunnallisesti merkittävistä kysymyksistä kokonaiskuvan kannalta varsin vähäpätöisiin yksityiskohtiin. Tutkimuslaitoksessa toimivien työmarkkinatutkijoiden pitää jatkossakin ymmärtää yleisiä työmarkkinakysymyksiä. Tällöin tutkimustoiminta ei voi keskittyä pelkästään puhtaan tutkimusasetelman metsästämiseen. Toki tutkimustoimintaa ei haittaa, jos taloudellisesti tärkeitä kysymyksiä kyetään arvioimaan mahdollisimman luotettavasti. Läheskään aina tämä ei kuitenkaan ole mahdollista, joten työmarkkinatutkijoiden täytyy säilyttää tiettyä nöyryyttä myös muunlaiseen tutkimustoimintaan. Loppujen lopuksi on kuitenkin paljon parempi tietää edes jotain kuin ei yhtään mitään.

Tulevaisuutta arvioitaessa on vielä mielenkiintoista havaita, että VATT:n työmarkkinatutkijat kulkevat taasen valtionhallinnon edellä. Edellisellä kerralla onnistuttiin tuomaan uusia ajatuksia politiikka-toimien todellisten vaikuttavuuksien mittaamisesta. Nyt peräänkuulutetaan entistä tarkempia vaikuttavuusarvioita ja mielellään jo ennen suurempia politiikkatoimenpiteiden uudistuksia. Ehkäpä seuraavassa

historiikissa voidaan jo kertoa uuden lehden kääntyneen hallinnon omien politiikkatoimiensa vaikuttavuusarvioinnissa ja keskustella VATT:n työmarkkinatutkijoiden osuudesta tässä kehityksessä. Lopullinen arvio siitä, minne nykytilanteesta liikuttiin, jää kuitenkin seuraavan VATT-aiheisen historiikirjoituksen selvitettäväksi. Työmarkkinatutkimuksen historian ensimmäiset kaksi vuosikymmentä voi joka tapauksessa huoletta paketoita saatesanoilla: ”eteenpäin on menty ja (joskus jopa) pitkälle”.

Lähteet

Angrist, J.D. – Pischke, J.-S. (2010): The credibility revolution in empirical econometrics: how better research design is taking the con out of econometrics. *The Journal of Economic perspectives*, vol. 24, s. 3–30.

Hjerpe, R. (2008): Tutkimustyötä ja kehittämistä. *Lectio Valedictoria*. VATT-Muistioita 80. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.

Hämäläinen, K. – Taimio, H. – Uusitalo, R. (toim.) (2005): Työttömyys – taloustieteellisiä puheenvuoroja. Palkansaajien tutkimuslaitos ja Edita Publishing. Helsinki.

Ilmakunnas, S. – Junka, T. – Uusitalo, R. (toim.) (2009): Vaikuttavaa tutkimusta – miten arviointitutkimus palvelee päätöksenteon tarpeita? VATT-Julkaisu 47. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.

Pohjola, M. (1995): Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen tutkimustoiminta. 29.6.1995.

VATT (2007): Report from the VATT evaluation panel. VATT-Muistioita 78. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.

Viereinen sivu: Tutkimusyksikkö: Päätöksenteon tuki ja mallintaminen keväällä 2010



JUHA HONKATUKIA

JÄTEVEROISTA PÄÄSTÖKAUPPAAN - YMPÄRISTÖTALouden TUTKIMUS VATT:SSA

Markkinat pilaavat ilmaston, mutta markkinat voivat sen myös pelastaa.

(Terho Puustinen Sternin raportin arvioissaan
Talouselämässä 2.2.2007)

Ympäristötalous on kuulunut VATT:n tutkimusaloihin laitoksen perustamisesta saakka. Tutkimukselle antoi lähtösäyksen vuonna 1990 järjestetty ympäristöpolitiikan ohjauskeinoja käsitellyt seminaari. Jo tässä vaiheessa tutkimus suuntautui vahvasti ilmastopolitiikan aiheisiin, ja ensimmäiset VATT:ssa tehdyt ympäristötaloudelliset tutkimukset käsittelivät nimenomaan tuolloin ajankohtaisia päästöjen verotukseen liittyviä kysymyksiä. Ilmastopolitiikka onkin noussut VATT:n toiminta-aikana yhdeksi keskeiseksi talouspolitiikkaakin koskevaksi tutkimusaiheeksi. 1990-luvulla tutkimusta tehtiin kuitenkin lähinnä yksittäisissä tutkimuksissa. VATT:n ympäristötutkimuksen ohjelma käynnistyi varsinaisesti vuonna 1999 pitkälti ilmastopolitiikan valmisteluun liittyviä tiedontarpeita täyttämään. Valtaosa ympäristötutkimuksen julkaisuista on ilmestynyt tämän jälkeen ja ne ovat suurimmalta osaltaan käsitelleet ilmastopolitiikkaa eri näkökulmista, joihin on liittynyt kestävä kehitys laajemminkin. Lähes kaiken tutkimuksen teemana on ollut ilmastopolitiikan taloudellisten ohjauskeinojen vaikutusten ja vaikuttavuuden arviointi.

Näistä lähtökohdista juontaa myös vahva panostus tutkimusmenetelmien kehittämiseen. Ympäristötutkimukselle on ollut leimallista soveltavuus ja politiikkarelevanssi, joka on vaatinut VATT:n mallien ja niiden tietokantojen kehittämistä esimerkiksi energiankulutuksen ja erilaisten päästöjen osalta, mutta myös ympäristöongelmien analyysiin liittyvä monitieteisyys, joka on vaatinut käytettävien menetelmien yhteensopivuutta etenkin teknisten ja luonnontieteellisten mallien kanssa.

Ilmastopolitiikka on säilynyt ympäristötutkimuksen keskiössä koko 2000-luvun, mutta kun ilmastopolitiikka on aiheena monia hallinnonaloja koskeva – poikkileikkaava –, on sen tutkimus kattanut hyvinkin monia politiikan aloja energiapolitiikasta rakentamiseen ja kaavoitukseen. Niinpä ympäristötutkimus VATT:ssakin on jossain määrin eriytynyt alateemoihin. Keskeisenä on säilynyt ilmastopolitiikan kokonaisuuksien arviointia tukeva tutkimus sekä ilmasto- ja muun ympäristöpolitiikan ohjauskeinojen arvioiminen. Ilmastomuutoksen hillitsemiseksi tehtävien toimien lisäksi tutkimus on laajentunut myös ilmastomuutoksen sopeutumisen ja ilmastomuutoksen vaikutusten analyysiin. Lisäksi on tutkittu myös ilmastopolitiikan kansainvälisiä ulottuvuuksia.

ILMASTOPOLIITTISTEN TOIMENPIDEKOKONAISUUKSIEN VAIKUTUSARVIOINTI

Ilmastopolitiikan taloudellisten vaikutusten arvioinnin tekee haastavaksi erilaisten politiikkavaihtoehtojen ja muiden reunaehtoien suuri määrä. Tämä on vaatinut laajojen kokonaisuuksien käsittelemiseen soveltuvia menetelmiä, jollaisiksi ovat VATT:n toiminnan aikana muovautuneet kansantaloudelliset laskentamallit.

Ympäristötutkimuksen alkutaipaleen tärkein hanke oli Suomen kansallisen ilmastostrategian kokonaistaloudellisten vaikutusten arvi-

ointi, jossa hyödynnettiin sekä VTT:n EFOM-energiajärjestelmämalleja että valtiovarainministeriön kokonaistaloudellista KESSU-mallia (Kemppi ym., 2001). Hankkeessa arvioitiin useiden ohjauskeinojen yhdistelmiä ilmastopolitiikan tuolloisten tavoitteiden saavuttamiseksi (Kioton sopimus, Suomen osuus EU:n sisäisessä päästöjen vähentämisen taakanjaossa, ilmastopolitiikan ministeriökohtaiset toimenpidekokonaisuudet). Eräänä keskeisenä vaihtoehtona tutkimuksessa arvioitiin niitä vaikutuksia, joita syntyisi sähköntuotannon kehittämisestä vähäpäästöisemmäksi ydinvoimaan tai maakaasuun perustuvaa tuotantokapasiteettia lisäämällä. Arvion mukaan teknistaloudellisesta näkökulmasta ydinvoima näyttäytyi edullisempänä ratkaisuna. Tulevana tutkimusteemana hankkeessa nostettiin esille myös energiaverojen kertymän takaisinkierätyksen tuoma mahdollisuus lieventää kansantaloudellisia kustannuksia pelkkiin normeihin ja tukiin perustuviin vaihtoehtoihin verrattuna. Tutkimuksessa arvioitiin, että liikennepolttoaineiden verojen kiristäminen olisi silloisista lähtökohdista ollut tehottomampi toimenpide kuin muiden teollisuuden ja kotitalouksien energiaverojen kiristäminen.

Ohjauskeinojen yhteensovittamisen ongelmaan ympäristötutkimus on palannut useaan otteeseen tämän ensimmäisen hankkeen jälkeen, muun muassa Kempin ja Lehtilän (2002) tutkimuksessa, jossa arvioitiin mallilaskelmilla, kuinka hiilidioksidipäästörajoite vaikuttaa talouteen. Tutkimuksessa tarkasteltiin hiilidioksidipäästöjen rajoittamista sekä teoreettisesti että hiilidioksidiveroon perustuvilla mallilaskelmilla. Taloutta koskeva hiilidioksidipäästörajoite aiheuttaa, riippumatta siitä millä tavoilla ko. päästörajoite toteutetaan, hiilidioksidipäästöihin liittyvän ns. niukkuushinnan syntymisen. Mikäli hiilidioksidipäästöjä rajoitetaan hiilidioksidiverolla, niin sen tuotolla voidaan alentaa päästöjen vähentämiskustannuksia.

Kansallinen ilmastostrategia on vuoden 2002 jälkeen päivitetty kahdesti, ja molemmissa yhteyksissä VATT ja VTT ovat yhteistyössä laatineet strategian toimenpidekokonaisuuksien teknis-taloudelliset vaikutusarviot. Menetelmiä on kuitenkin kehitetty ajan mittaan, ja

vuodesta 2003 alkaen arvioissa on käytetty laskennallisia yleisen tasa-painon malleja. Näille malleille on ominaista se, että ne käsittelevät koko kansantaloutta – usein myös maailmantaloutta – usein hyvinkin yksityiskohtaisella toimialatasolla ja että ne perustavat talouden käyttäytymisen kuvauksen mikrotalousteoriaan. Laskennallisuus merkitsee sitä, että malleilla voidaan käsitellä kaikkia niitä riippuvuuksia, joita talouden eri sektoreiden välillä on. Tällaisella lähestymistavalla on mahdollista tutkia erilaisten politiikkavaihtoehtojen vaikutuksia systemaattisella ja johdonmukaisella tavalla ottaen samalla huomioon toimintaympäristöön liittyviä epävarmuuksia. Menetelmä on hyvin yleisessä käytössä ilmastopolitiikan arvioinnissa, ja malleja on sovellettu esimerkiksi Sternin raportissa ja EU:n komission omista arvioissa EU:n ilmastopakettien vaikutuksista.

VATT:n mallisovellusten lähtökohtana on ollut talouden toimialatason ja tuotanto- ja energiateknologian suomalaisten erityispiirteiden mahdollisimman tarkka kuvaaminen. Energia- ja ilmastostrategian kansantaloudellisten vaikutusten arviointiin käytetyissä EV-hybridimallissa (Forsström – Honkatukia, 2002) ja VATTAGE-mallissa (Honkatukia, 2009a) on kuvattu energiantensiivisen teollisuuden tärkeimmät tuotantolinjat prosessikohtaisesti. Malleihin on kuvattu Suomen verojärjestelmä varsin yksityiskohtaisesti, mikä on tärkeää erilaisten ohjauskeinoyhdistelmien analyysin kannalta. Uuden haasteen mallien kehittämiseksi ovat aiheuttaneet energiajärjestelmälle itselleen asetetut tavoitteet, ennen kaikkea uusiutuvan energian käytön lisäämistä koskevat tavoitteet ja toisaalta energiansäästöä koskevat tavoitteet. Viime vuosien tutkimuksissa VATT:n malleja on kehitetty siten, että ne ottavat huomioon uusiutuvan energian kotimaisen tarjonnan ja sen käytön. Bioenergian käytön lisäämisen kansantaloudellisia vaikutuksia on arvioitu useissa eri hankkeissa sekä maa- ja metsätalouden että energiajärjestelmän mahdollisuudet huomioiden (Honkatukia, 2009b). Energiansäästön osalta VATT on keskittynyt kansantaloudellisten vaikutusten arviointiin energiajärjestelmäl-

lien antamien, energiansäästöä koskevien lähtötietojen perusteella (Energiansäästötoimikunta).

YMPÄRISTÖPOLITIIKAN OHJAUSKEINOT

Taloudellisilla ohjauskeinoilla on keskeinen merkitys ilmastopolitiikan suunnittelulle ja tavoitteenasettelulle, sillä vaikka päästöjen rajoittamisella tulee olemaan merkittäviä vaikutuksia talouskasvuun ja talouden rakenteisiin, voidaan vaikutuksia lieventää edistämällä päästöjen rajoittamisen kustannustehokkuutta.

Hiilidioksidiverojen käyttöä päästöjen rajoittamiseen ja niistä tehtyjä vaikutusarvioita pohti Mattila (1991). Kustannustehokkuuskysymykset olivat esillä esimerkiksi Singon (1996) tutkimuksessa, jossa keskityttiin päästöverojen vaikutusten lieventämistä koskeviin pohdintoihin kaksoishyötyhypoteesin näkökulmasta. Näissä varhaisissa tutkimuksissa ei vielä tehty laajempia vaikutusarviointeja, mutta niissä käsitellyt teemat ovat sittemmin olleet keskeisesti esillä. Niinpä jo ensimmäisten VATT:n omien vaikutusarvioiden mukaan energiaverojen käyttö päästöjen rajoittamiseksi näyttää nostavan päästöjen rajoittamisen kustannustehokkuutta ja on siksi perusteltua. Energiaverokertymän valikoivalla kohdentamisella voidaan myös vaikuttaa työllisyyteen kohdentamalla veron tuotot muun verotuksen lieventämiseen, mutta tutkimusten perusteella vain rajoitetusti, sillä energiaverojen kertymä jää pieneksi verrattuna esimerkiksi tuloverokertymään.

Tärkeänä teemana tässä tutkimuksessa oli myös useiden hallinnonalojen tekemien toimenpiteiden kokonaisvaikutuksen arvioiminen. Tutkimustulokset viittasivat siihen, että toimenpidekokonaisuudet sisältävät helposti päällekkäisyyksiä ja osin ristiriitaisuuksiakin, mikä heikentää kustannustehokkuutta (Kemppi – Lehtilä, 2002 ja Perrels ym., 2001). Kokonaisuuksien suunnittelun tekee haastavaksi myös se, että sen on linkityttävä muuhun – esimerkiksi ympäristövaikutusten – arviointiin. Aihetta käsiteltiin tutkimuksessa *Selecting instruments for a greenhouse gas policy in Finland* (Perrels, 2000).

2000-luvun edetessä ilmastopoliittisen ohjauskeinokeskustelun keskeiseksi elementiksi nousi Euroopassa uuden ohjauskeinon, päästökaupan, valmistelu ja käyttöönotto. VATT osallistui tätä aihetta koskevaan keskusteluun hyvin suurella panoksella. Päästökaupan teoreettista taustaa ja toteutusvaihtoehtoja hahmoteltiin Honkatukian ym. (2002) tutkimuksessa, jossa pohdittiin vain osaa taloudesta koskevan päästökaupan ongelmia ja sen muulle ilmastopoliittiselle ohjaukselle asettamia haasteita. Tämä päästökaupan ja muiden ohjauskeinojen yhteensovittaminen oli sittemmin useamman tutkimuksen aiheena (esim. Honkatukia ym., 2003). Näiden tutkimusten keskeisiä kysymyksiä oli energiaverotuksen ja päästökaupan soveltamisen kustannustehokkuus tilanteessa, jossa energiaverotuksella on ollut muitakin kuin ilmastopoliittisia tavoitteita. Niiden keskeisiä havaintoja oli, että jos veroja sovelletaan, ne ohjaavat energiantuotannon rakennetta eri suuntaan kuin pelkkä päästökauppa tekisi. Esimerkiksi puun käyttö tulisi suhteellisesti kannattavammaksi, mikäli päästökauppatoimialoilta sovellettaisiin polttoaineveroja. Tällöin kuitenkin päästöjen rajoittamisen kustannukset kasvaisivat.

EU:n suunnitteilla olleen päästökaupan yhteydessä tutkimus suuntautui päästöoikeuksien alkujakomenettelyyn ja sen yhteydessä mahdollisesti syntyviin windfall-voittoihin, joiden vaihtoehtoja arvioitiin useissa tutkimuksessa ja myös ilmastostrategian vaikutusarvioinnissa. Tähän teemaan on palattu myöhemminkin erityisesti windfall-voittojen noustua esille energiapoliittisessa keskustelussa. Alkujaon vaihtoehtoista erityisesti päästöoikeuksien huutokauppa on esillä vuonna 2009 käynnistyneessä VATT:n ja Helsingin yliopiston ympäristötutkimuksen ja -opetuksen yksikön (HENVI) väitöskirjaprojektissa. Siinä tarkastellaan ilmastopoliittikan ohjauskeinojen toimivuutta ja tehokkuutta erilaisten markkinaolosuhteiden vallitessa.

Päästökaupan lisäksi on uusista ohjauskeinoista tutkittu myös kaupallisia sertifikaatteja, ns. vihreä sertifikaatti uusiutuvan energian edistämiseksi ja valkoinen sertifikaatti energiasäästön edistämiseksi. VATT osallistui vuosina 2005–2007 laajaan Euroopan Komission

rahoittamaan Eurowhitecert-hankkeeseen, jossa tutkittiin kaupallisten energiasäästösertifikaattien (”valkoisten sertifikaattien”) vaikuttavuutta ja toimivuutta. Tutkimuksen keskeisiä tuloksia oli, että tämän ohjauksen tehokkuus riippuu politiikan tavoitetasosta sekä jo olemassa olevista samaan tavoitteeseen pyrkivistä ohjaukeinoista. Suomessa sertifikaattijärjestelmä näyttäisi olevan kannattavaa vasta, kun asetetut tavoitteet ovat tiukat ja samalla muita ohjaukeinoja on jo kiristetty. Joissakin muissa EU-maissa valkoiset sertifikaatit saattaisivat olla jo nykyisellään melko tehokas vaihtoehto (Perrels, 2008).

Viime vuosina ympäristöpolitiikan ohjaukeinojen tarkasteluun on tuonut uuden näkökulman ohjaukeinojen vaikutusten jälkikäteisarviointi. Ensimmäinen VATT:ssa tähän tärkeään teemaan huomiota kiinnittänyt tutkimus koski päästökaupan vaikutuksia sähkön hintaan pohjoismaisilla sähkömarkkinoilla (Honkatukia ym., 2006, 2008). Tutkimuksessa osoitettiin päästöoikeuksien hinnan läheinen yhteys sähkön tukkuhintaan.

Aivan viimeaikaisia hankkeita ovat olleet vuonna 2008 voimaan tulleen autoveron hiilidioksidipäästöihin perustuvan porrastuksen vaikutusten arviointi sekä energiaverotuksen vuosina 1995–2004 toteutetun tuntuvan kiristyksen vaikutusten arviointi.

Eräänä tärkeänä, osittain ympäristöpoliittisen ohjauksen vaikuttavuuteen liittyvänä teemana on ollut kulutustottumusten ympäristövaikutusten arviointi. Aihetta on tutkittu useissa tutkimushankkeissa, joissa on koottu yhteen eri tieteenalojen osaamista. Tutkimuksissa on tarkasteltu muun muassa kulutuksen ja ajankäytön välisiä yhteyksiä, toimitusketjujen merkitystä kulutukselle, seuranta- ja palautepalvelujen vaikutusta kuluttajien tottumuksiin ja asumisen sekä kulutustottumusten ja liikenteen välisiä yhteyksiä.

Kestävän kehityksen kanssa sopusoinnussa olevan kestävän kulutuksen kenttä on laaja ja sen parissa joudutaan tutkimaan hyvin monien politiikan osa-alueiden yhteisvaikutuksia. Tutkimusten johtopäätöksinä ovat korostuneet ikääntymisen, aluepolitiikan ja liikennepolitiikan merkitys kestävän kehityksen kanssa sopusointuisten kulutustapojen

edistämässä (Perrels ym., 2006). Tausta-ajatus on, että hintaohjauksen rinnalla tarvitaan usein tiedonvälityksen tehostamia ohjauskeinoja.

Kestävän kulutuksen tutkimus on myös ollut merkittävänä pohjana uudenlaisten ohjauskeinojen käyttöönotossa. Vuosina 2008 ja 2009 toteutettu Tekesin rahoittama Climate Bonus -hanke (tutkimusyhteistyössä VTT:n, KTK:n, SYKE:n ja MTT:n kanssa, hankkeen yrityspartnereina toimivat Ruokakesko, HKRuokatalo, StoraEnso, Elisa, Tuulia ja Nokia) on luonut pohjaa tuotekohtaisten, varmennettujen hiilijalanjälkien tietojärjestelmälle ja kotitalouksille tarkoitettujen hiilijalanjäljen seurantapalvelujen käyttöönotolle Suomessa (esim. Perrels ym., 2009).

ILMASTONMUUTOS JA SIIHEN SOPEUTUMINEN

Ilmastonmuutoksen vaikutukset Suomeen nousivat tutkimusteemana esille jo 1990-luvun alussa. Kioton sopimus ja vuonna 2001 ilmestynyt YK:n alaisen kansainvälisen ilmastopaneelin IPCC:n kolmas arviointiraportti nostivat ne uuden mielenkiinnon kohteiksi vuosituhannen alussa, joskin päästöjen rajoittamisen kiertotien kautta. IPCC:n tulokset tukivat nimittäin pyrkimyksiä rajoittaa päästöjä, ja niinpä etenkin EU ajaa tavoitetta päästöjen rajoittamisesta sellaiselle tasolle, jolla ilmastonmuutoksen katastrofaaliset vaikutukset voidaan välttää. Tämä lähtökohta tekee kuitenkin ilmeiseksi sen, että ilmastonmuutosta ei voida kokonaan pysäyttää, vaan siihen on joka tapauksessa sopeuttava. Myös Suomessa ryhdyttiin tutkimaan sopeutumista ilmastonmuutoksen vaikutuksiin.

VATT osallistui kansallisen ilmastonmuutoksen sopeutumisstrategian valmisteluun laatimalla pitkän aikavälin talousskenaarioita vaikutusarvioiden tueksi (Honkatukia ym., 2004). Tämän tutkimuksen avulla kartutettuja kokemuksia hyödynnettiin laajassa SYKE:n vetämässä FINADAPT-hankeessa, jossa arvioitiin myös ilmastonmuutoksen taloudellisia vaikutuksia Suomessa. Tutkimuksen haasteena oli yhdistää talouden eri sektoreita koskevaa monitieteistä tietoa kansantaloudelliseen vaikutusarviointiin. Usein tiedot olivat hyvin

puutteellisia tai epävarmoja, ja siksi taloudellinen arviointi pystyi tuottamaan vain suuntaa antavia tuloksia. FINADAPT-hankkeen keskeiset tulokset osoittivat, että Suomen taloudessa on monia osa-alueita, joita ilmastonmuutos todennäköisesti hyödyttää, jos siihen sopeudutaan ajoissa. Monin osin vaikutukset ovat kuitenkin ristiriitaisia ja lisäksi vaikutukset eroavat talouden eri osien välillä. Esimerkiksi alkutuotantoon lämpeneminen vaikuttaa kasvukauden pitenemisenä, mutta samalla se voi vaikeuttaa liikkumista, energian tuotantoa ja siirtoa sekä rakentamista pohjoisilla alueilla. Ilmastonmuutos voi myös heijastua muutoksina maailmanmarkkinoilla. Alkutuotannon ennakoidaan globaalisti kärsivän ilmastonmuutoksesta, mikä muuttaa alkutuotannon markkinatilannetta. Vaikka ilmastonmuutoksella ei olisi välittömiä vaikutuksia kaikilla talouden sektoreilla, maailmantalouden muutokset heijastuvat epäsuorasti niillekin.

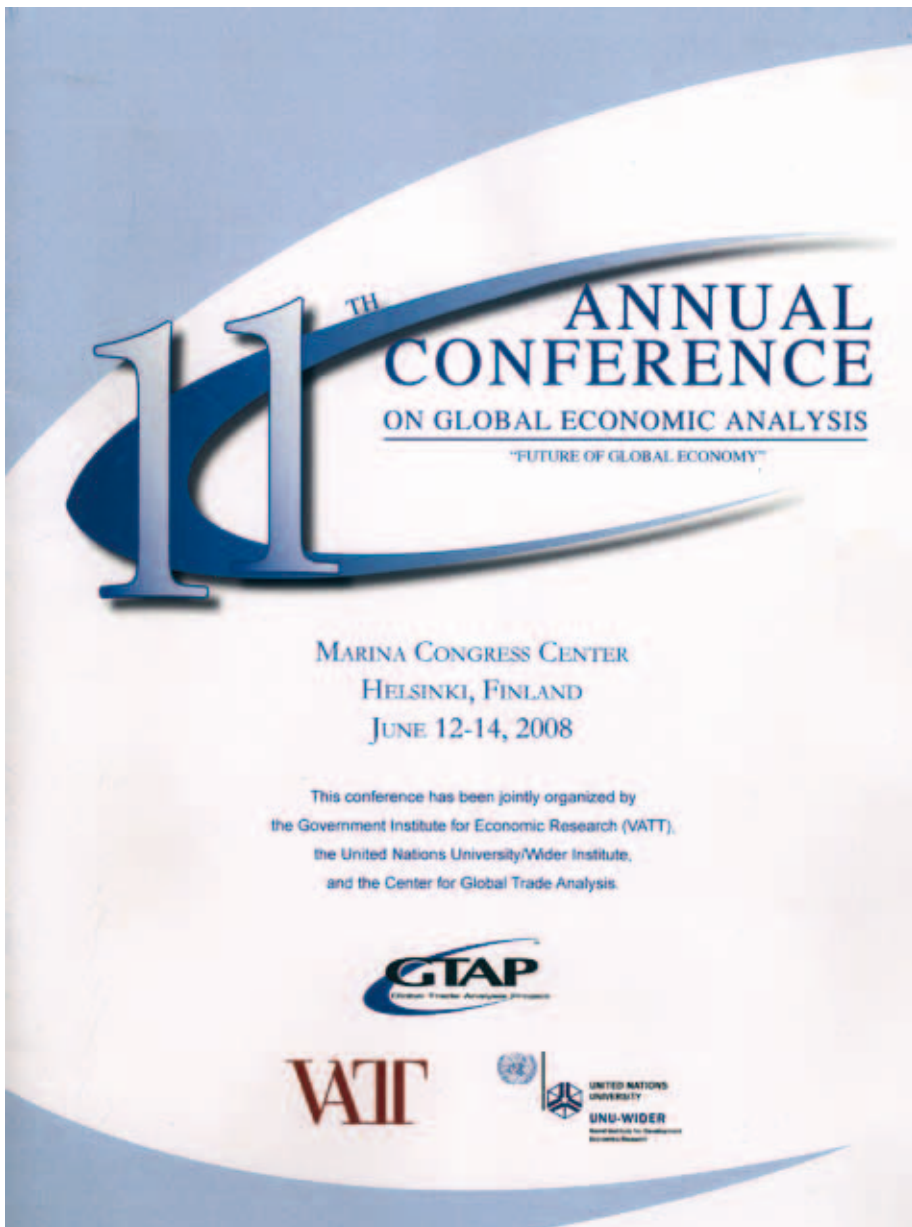
Jo FINADAPT-hankkeessa arvioitiin, että sään ääri-ilmiöt, esimerkiksi myrskyisyys ja tulvat, saattavat lisääntyä lisäten puuston ja erilaisten rakenteiden vaurioalttiutta ja vaatien varautumistoimia. Hankkeen jälkeen on toteutettu useita jatkotutkimuksia, mm. VATT:n vetämä TOLERATE (Perrels ym., 2010), joissa on pyritty lisäämään ääri-ilmiöiden ja monien ilmastonmuutokseen liittyvien muutosten paikallisen ulottuvuuden ymmärrystä. Hankkeille on ollut tyypillistä ilmatieteen, yhteiskuntatieteiden ja kansantaloudellisen lähestymistavan yhdistäminen, jossa VATT:n rooli on luonnostaan muodostunut yhteenkokoavaksi. Tällaisissa hankkeissa kansantaloustieteellisten menetelmien vahvuus yksiselitteisten taloudellisten mittareiden tuottamisessa korostuu; toisaalta myös kansantaloustieteen rajat tulevat helposti vastaan tarkasteltaessa suuria epävarmuuksia sisältäviä ilmiöitä, joilla on rahallisesti vaikeasti mitattavia ulottuvuuksia. Menetelmällisesti hankkeet ovatkin olleet varsin haastavia ja ovat vaatineet aivan erityisten, usein hyvin paikallisten, taloudellisten tietoaaineistojen keräämistä.

KANSAINVÄLINEN ILMASTOPOLITIikka

Ilmastopolitiikkaan liittyy kansainvälisellä tasolla huomattavia poliittisia ongelmia. Ilmasto on kaikkien maiden käytössä oleva ns. globaalinen julkishyödyke. Ongelmana on kuitenkin se, että ei ole mitään itsestään selvää tapaa jakaa kasvihuonekaasupäästöjen rajoittamisen kustannuksia tasapuolisesti eri maiden kesken. Siksi maat voivat strategisesti pyrkiä välttämään omia kustannuksiaan odottaen, että muut maat huolehtivat päästöjen vähenemisestä. Maailmassa ei ole kuitenkaan sellaista poliittista järjestelmää, jolla olisi valtuuksia ratkoa tällaisia ongelmia, ja siksi asioista pyritään sopimaan neuvotteluilla. Tällä hetkellä useat tärkeät maat kuten Yhdysvallat ja Kiina eivät ole mukana sopimuskumppaneina, mikä vaikuttaa voimakkaasti sopimusten uskottavuuteen ja ylläpitää epävarmuutta ilmastopolitiikan mahdollisuuksista. Se, että Suomen osalta EU:n yhteiset toimet ovat kuitenkin avainasemassa, on ollut VATT:n tutkimuksen eräitä keskeisiä lähtökohtia ja EU:n ympäristöpolitiikan merkitystä onkin korostettu jo 1990-luvulla (Mäkelä, 1994).

Ilmastopolitiikan kansainvälinen ulottuvuus on ollut vahvasti esillä VATT:n tutkimuksissa. Osittain tämä on liittynyt sen kilpailukykyhaitan arvioimiseen, joka päästöjen rajoittamisesta juontuvaan energia-kustannusten kohoamiseen saattaa liittyä ja osittain tutkimuksella on pyritty luotaamaan ilmastopolitiikan kansainvälisten ohjauskeinojen vaikutuksia. Viime aikoina VATT on myös osallistunut varsin suurella panoksella maailmantalouden pitkän aikavälin kehittymisestä tehtyjen teknis-taloudellisten skenaarioiden laadintaan.

Ensimmäinen kansainvälistä ilmastopolitiikkaa koskeva tutkimus koski metsien hiilinielujen merkitystä tuolloin vielä hahmottomassa olevan Kioton sopimuksen toteuttamisen yhteydessä. Suomelle nieluhyitys oli – ja on – potentiaalisesti tärkeä, koska metsiin sitoutuneen hiilen määrä on ollut huomattava suhteessa päästöihin. Nielujen merkitystä arvioitiin Suomen Akatemian Globaalimuutosohjelmaan osallistuneessa tutkimuksessa (Pohjola ym., 2003) usean alueen numeerisella yleisen tasapainon mallilla (GTAP-E). Tutkimuses-





GTAP-seminaarin avausistunto 12.6.2008
ja ministerin vastaanotto Smolnassa
13.6.2008



sa arvioitiin, mitkä maat hyötyisivät hiilinieluista ja alentaisivatko hiilinielut Suomen Kioton sopimuksen mukaisten päästörajoitusten vähennyskustannuksia absoluuttisesti ja suhteessa muihin maihin. Keskeisiä havaintoja tutkimuksesta oli, että nielut lieventäisivät energiaintensiivisen teollisuuden kustannuksia. Sittemmin nielukysymys jäi ilmastoneuvotteluissa taka-alalle, mutta lienee nousemassa esiin uudelleen.

Nielukysymystä tärkeämmälle sijalla kansainvälisen ilmastopoliitiikan vaikutusten arvioinnissa on noussut kansainvälisen ilmastopimuksen kattavuus ja eri maiden omaksumien päästörajoitusten vaikutus päästöoikeuden hintaan ja sitä kautta ilmastopoliitiikan globaaleihin kustannuksiin sekä vaikutuksiin kansantalouden kilpailukykyyn. Useassa tutkimuksessa on myös arvioitu ilmastopimuksen kattavuuden ja hiilivuodon välistä yhteyttä. Ensimmäisiä tätä aihetta käsitelleitä tutkimuksia oli ilmastostrategian vaikutusarvioita käsitellyt raportti vuonna 2005, jonka keskeinen havainto vahvisti muissa tutkimuksissa saadun tuloksen siitä, että laajempi sopimus pienentäisi – joskaan ei kokonaan poistaisi – suomalaisen vientiteollisuuden hintakilpailukykyyn heikkenemistä. Sittemmin kansainvälisen ilmastopimuksen vaikutuksia on pohdittu laajassa, useampivuotisessa pohjoismaisessa hankkeessa, jossa on yhdistetty sekä teknillistä että taloudellista mallintamista. Tämä hanke tuotti varsin mielenkiintoisen tuloksen: sellaiset toimialat, jotka globaalissa ilmastopimuksessa saisivat jopa kilpailukykyhyötyä, ovat kuitenkin vain Eurooppaa koskevassa sopimuksessa selviä häviäjiä. Tutkimuksessa arvioidaan hiilivuodon yltävän jopa puoleen Euroopan päästövähennyksistä. (Honkatukia – Niemi, 2010).

Merkittävä avaus ilmastokysymyksen kansainvälisten ulottuvuuksien analyysissä on myös ollut yhteistyössä VTT:n kanssa toteutettu maailmantalouden pitkän aikavälin skenaarioiden laadinta, joissa yhdistyvät teknologian kehittymisen vaikutusten arviointi ja energiajärjestelmämallit kansantaloudelliseen talouskasvun analyysiin.

YHTEENVETO

VATT:n ympäristötutkimukselle on ollut ominaista monitieteellisyys ja voimakas metodien kehittäminen ympäristökysymysten monien eri piirteiden kattavan analyysin mahdollistamiseksi. Analyysimenetelmien kehityksestä käy hyvänä esimerkkinä VATT:n alkutaipaleella esitetty arvio hiilidioksidiveron vaikutuksista, jotka Mattilan (1991) siteeraamien tulosten perusteella olisivat nousseet useisiin prosentteihin kansantuotteesta vuoteen 2010 mennessä. Kymmenen vuotta myöhemmin huomattavasti kattavampien ohjaustoimien vaikutusten arvioitiin jäävän vajaaseen prosenttiin kansantuotteesta (Kemppi ym., 2001 ja Honkatukia ym., 2005), ja jälkikäteen on arvioitu, ettei vuosien 1995 ja 2004 välillä tapahtuneilla korotuksilla ollut negatiivisia vaikutuksia kansantuotteeseen.

Ympäristötutkimus on ollut ehkä poikkeuksellisenkin politiikka-relevanttia, koska se on alusta pitäen tähdännyt valmisteilla olevan, vaikutuksiltaan hyvin pitkäaikaisen politiikan arviointiin. Keskeiset tutkimukset ovatkin koskeneet ajankohtaisten ympäristöohjauksen toimenpiteiden ja niiden kokonaisuuksien arviointia.

Ympäristötutkimus on ajoittain tuottanut myös visionäärisempiä tuotoksia. Ympäristöpolitiikan tavoitteita on pohdittu kansantalouden kehityksen laajemmassa kehyksessä muun muassa erilaisissa skenaarioraporteissa (Honkatukia – Kiander, 2003 ja Hjerpe – Honkatukia, 2005), minkä lisäksi tutkimustuloksia on käytetty esimerkiksi valtioneuvoston kanslian globalisaatioraportissa (Nilsson – Honkatukia, 2006) ja valtiovarainministeriön kansantalousosaston Talouden strategia -julkaisussa (Valtiovarainministeriö, 2007). Lisäksi VATT on tuottanut useita pohjapapereita sittemmin käynnistyneiden tutkimusohjelmien suunnittelun taustaksi.

VATT:n energia- ja ilmastopolitiikan tutkimus osallistui Suomen Akatemian vuonna 2006 järjestämään energiatutkimuksen kansainväliseen arviointiin, jossa kiiteltiin erityisesti sen voimakasta metodipanosta.

Lähteet

Forsström, J. – Honkatukia, J. (2002): EV-malli: taloudellis-tekniinen tasapainomalli Suomelle. ETLA C78.

Forsström, J. – Honkatukia, J. (2002): Energiaverotuksen kehittämistarpeet Kioton pöytäkirjan toteuttamiseksi. Keskustelualoite 800, ETLA.

Hjerppe, R. – Honkatukia, J. (2005) (toim.): Suomi 2025 – kestävä kasvun haasteet. VATT-Julkaisuja 43. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.

Honkatukia, J. (2004): Päästöoikeuksien jakotapojen kustannusvaikutukset. VATT-Keskustelualoitteita 329. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.

Honkatukia, J. (2004): Sähköntuotannon voitot päästökaupan yhteydessä. VATT-Keskustelualoitteita 348. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.

Honkatukia, J. (2008a): Ilmastopoliittikan taloustiede. Kansantaloudellinen aikakauskirja 1/2008, Helsinki.

Honkatukia, J. (2009a): VATTAGE – A Dynamic, Applied General Equilibrium Model of the Finnish Economy. VATT Research reports 150. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.

Honkatukia, J. (2009b): Economic implications of alternative biofuels scenarios in Finland. Kirjassa Soimakallio, S. – Antikainen, R. – Thun, R. (toim.): Assessing the sustainability of liquid biofuels from evolving technologies. VTT Tiedotteita 2482.

Honkatukia, J. – Forsström, J. (2008): Ilmasto ja energiapoliittisten toimenpiteiden vaikutukset energijärjestelmään ja kansantalouteen. VATT-Tutkimuksia 139. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.

Honkatukia, J. – Forsström, J. – Tamminen, E. (2003): Energiaverotuksen asema EU:n laajuisen päästökaupan yhteydessä. VATT-Tutkimuksia 102. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.

Honkatukia, J. – Joutsenvirta, E. – Kemppi, H. – Perrels, A. (2002): EU:n laajuisen päästökaupan toteuttamisvaihtoehdot ja vaikutukset Suomen kannalta. VATT-Keskustelualoitteita 282. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.

Honkatukia, J. – Kemppi, H. – Kerkelä, L. (2005): Arvioita ilmasto- ja energiastrategian kansantaloudellisista vaikutuksista. VATT-Keskustelualoitteita 373. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.

Honkatukia, J. – Kemppi, H. – Rajala, R. (2003): Energiaverotuksen ja päästökaupan vaikutus kilpailukykyyn. VATT-Muistioita 62. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.

Honkatukia, J. – Kiander, J. (2003): Ympäristöperusteinen verotus ja kestävä kehityksen edellytykset – visio vuoteen 2020. Ympäristöministeriön moniste 116, Helsinki.

Honkatukia, J. – Mälkönen, V. – Perrels, A. (2006): Impacts of the European Emission Trade System on Finnish Wholesale Electricity Prices. VATT-Keskustelualoitteita 405. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.

Honkatukia, J. – Mälkönen, V. – Perrels, A. (2008): Impacts of the European Emissions Trading Scheme on Finnish wholesale electricity prices. Kirjassa Giulio, F. (toim.): Markets for Carbon and Power Pricing in Europe – Theoretical Issues and Empirical Analysis. s. 160–192. Edgar Elgar publishers, Cheltenham UK.

Honkatukia, J. – Niemi, J. (2010): International climate policy participation critical for Nordic industry competitiveness. Kirjassa Rydén, B. (toim.): Towards a Sustainable Nordic Energy System, Nordic Energy Perspectives.

Honkatukia, J. – Parkkinen, P. – Perrels, A. (2004): Pitkän aikavälin talousskenaariot. VATT-Keskustelualoitteita 363. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.

Hyvönen, K. – Saastamoinen, M. – Timonen, P. – Kallio, A. – Hongisto, M. – Melin, M. – Södergård, C. – Perrels, A. (2009): Kuluttajien näkemyksiä kotitalouden ilmastovaikutusten seuranta- ja palautejärjestelmästä – Climate Bonus -hankeraportti (WP5). VATT Tutkimukset 143:4. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.

Kemppi, H. – Lehtilä, A. (2002): Hiilidioksidiveron taloudelliset vaikutukset. VATT-Keskustelualoitteita 277. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.

Kemppi, H. – Perrels, A. – Lehtilä, A. (2001): Suomen kansallisen ilmasto-ohjelman taloudelliset vaikutukset. VATT-Tutkimuksia 75. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.

Mattila, V. (1991): Hiilidioksidipäästöt, talous ja taloudellinen ohjaus. VATT-Keskustelualoitteita 9. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.

Mäkelä, P. (1994): Markkinat ja ympäristö. Euroopan unionin ympäristöpolitiikan tarkastelua. VATT-Tutkimuksia 19. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.

Nilsson, S. – Honkatukia, J. (2006): Globalisaatio ja talouskasvu: Energia ja ympäristörajoitteet. Kirjassa Globalisaation haasteet Euroopalle. Talousneuvoston sihteeristön globalisaatio selvitys. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 16/2006, Helsinki.

Perrels, A. (2000): Selecting Instruments for a Greenhouse Gas Policy in Finland, VATT-Tutkimuksia 69. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.

Perrels, A. (2008): Market imperfections and economic efficiency of white certificate systems, *Energy Efficiency*, Vol. 1, (No.4), s. 349–371.

Perrels, A. – Ahlqvist, K. – Heiskanen, E. – Lahti, P. (2006): Kestävän kulutuksen mahdollisuudet ekotehokkaassa elinympäristössä, VATT-Tutkimuksia 120. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.

Perrels, A. – Hongisto, M. – Hyvönen, K. – Katajajuuri, J. M. – Nissinen, A. (2009): A quick scan of climate policy services and of underlying data system approaches – Climate Bonus project report (WP1). VATT Research Reports 143:1. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.

Perrels, A. – Kemppi, H. – Lehtilä, A. (2001): Assessment of the macro-economic effects of domestic climate policies for Finland. VATT-Tutkimuksia 82. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.

Perrels, A. – Nissinen, A. – Sahari, A. (2009): Reviewing key building blocks of an integrated carbon footprinting and consumer purchases' monitoring & reward system – interaction with the consumer – Climate Bonus project report (WP4). VATT Research Reports 143:3. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.

Perrels, A. – Nissinen, A. – Sahari, A. (2009): The overall economic and environmental effectiveness of a combined carbon foot-printing and feedback system – Climate Bonus project report (WP6). VATT Research Reports 143:5. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.

Perrels, A. – Veijalainen, N. – Jylhä, K. – Aaltonen, J. – Molarius, R. – Porthin, M. – Silander, J. – Rosqvist, T. – Tuovinen, T. (2010): The Implications of Climate Change for Extreme Weather Events and their Socio-economic Consequences in Finland. VATT Research report 158. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.

Pohjola, J. – Kerkelä, L. – Mäkipää, R. (2003): Credited forest carbon sinks: how the cost reduction is allocated among countries and sectors. *Climate Policy*, Vol. 3. s. 445–461.

Sinko, P. (1996): Assessing the Double Dividend Hypothesis in General Equilibrium Framework – Is there a Chance After All? VATT-Keskustelualoitteita 122. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.

Sinko, P. – Mustonen, E. (2000): Hiilidioksidiveron vaikutus kotitalouksien tulonjakoon. VATT-Keskustelualoitteita 232. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.

Usva, K. – Hongisto, M. – Saarinen, M. – Nissinen, A. – Katajajuuri, J. M. – Perrels, A. – Nurmi, P. – Kurppa, S. – Koskela, S. (2009): Towards certified carbon footprints of products – a road map for data production – Climate Bonus project report (WP3). VATT Research Reports 143:2. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.

Valtiovarainministeriö (2007): Talouspolitiikan strategia –raportti 2007. Julkaisuja 6/2007. Valtiovarainministeriö, Helsinki.



LIIKENNETUTKIMUS – KASVUA JA HYVINVOINTIA LIIKENNEPALVELUISTA

Julkiset investoinnit ja siinä erityisesti infrastruktuurit ovat muodostaneet tärkeän taloudellisen tutkimuskentän, jossa monet julkisen talouden tutkimuskysymykset tulevat monipuolisesti esille. Taloudellinen kasvu ja tuottavuus ovat muodostaneet laajan yhteisen kehikon taloudellisten vaikutusten selvittämiseksi. Liikenneinvestointien vaikutus taloudelliseen kasvuun syntyy periaatteessa kolmen kanavan kautta. Ensinnäkin infrastruktuuriverkko vaikuttaa eri alueiden saavutettavuuteen hintojen ja kustannusten kautta. Toiseksi liikenneverkkoon tehdyt investoinnit aiheuttavat käyttäytymisen muutoksia, jolloin liikennevirrat tie- ja rautatieverkolla vaihtelevat. Kolmanneksi logistisen järjestelmän muutokset näkyvät taloudellisina hyötyinä elinkeinoelämälle ja kotitalouksille sekä palvelujen laadun parantumisena. Lisäksi monet tutkimustulokset viittaavat siihen, että infrastruktuuri-investoinneilla olisi heijastusvaikutuksia, jotka lisäävät kasvua ja tuottavuutta myös muilla talouden osa-alueilla.

TYÖLLISYYS- JA ALUEPOLITIIKASTA LIIKENNE- POLITIikkaan

”Liikennemahdollisuudet ovat kautta aikojen olleet maiden ja valtakuntien hyvinvoinnin tärkeimmät edellytykset. Vain niiden kautta kulttuurielämä käy mahdolliseksi ja taloudellisia arvoja syntyy; kulkuyhteyksien avulla voidaan näitä kulttuuriarvoja toisaalta suojella” Näin Aulis J. Alanen aloittaa tutkielmansa kanavakysymyksestä Suomessa 1700-luvun alkupuolella (Alanen, 1935).

Liikenneyhteyksillä on aina ollut yhteiskunnan toimintoja yhdistävä merkitys ja siksi liikennejärjestelmän laadulla on välitön vaikutus hyvinvointiin ja talouteen. Vaikka liikenteen merkitys kasvutekijänä lienee ajan mittaan pienentynyt, talouden kasvu ja elintason nousu ovat tähän asti lisänneet liikennettä ja tarvetta liikenneinvestointeihin. Liikenneinvestoinnit ovat puolestaan edelleen lisänneet taloudellisen kasvun edellytyksiä. Suomelle liikennejärjestelmä on tärkeä kilpailutekijä ja lisäksi toimiva liikennejärjestelmä on keskeinen hyvinvointipalvelujen tuotannon lohko.

Teollisuus ja asutus ovat sijoittuneet laajasti maan eri osiin ja paljon raskasta tavaraa kuljettavien metsä- ja metalliteollisuuden yritysten osuus tuotannon määrästä on edelleen merkittävä. Pääliikenneyhteyksien riittävä palvelutaso on koko liikennejärjestelmän toimivuuden ja maan kilpailukyvyn kannalta olennaista. Hyvä liikenneinfrastruktuuri ja liikennejärjestelmän toimivuus ovat tärkeitä myös väestön arkielämän kannalta. Talouden rakennemuutokset ovat korostaneet liikenteen taloudellista merkitystä ja luoneet myös kysyntää liikennettä koskevaan taloudelliseen tutkimukseen.

VATT:n edeltäjäorganisaatioista erityisesti suunnittelusihteeristöllä oli kokemusta liikennetutkimukseen liittyvistä hankkeista. Suunnittelusihteeristön asiantuntijat olivat mukana monissa liikenehankkeisiin liittyvissä selvityksissä (Pohjois-Suomen satamahanke, Keitele-Päijänne -kanavahanke, useat jäänmurtajien hankinnat sekä tie- ja ratahankkeet). Näiden tutkimusten keskeisenä tavoitteena oli kustannushyötyanalyysin avulla tuoda esiin taloudelliset näkökohdat investointien rahoituspäätöksiä tehtäessä. VATT:n perustamisen jälkeen tutkijat osallistuivat edelleen yhteiskuntataloudellisten laskelmien (kustannushyötylaskelmien) metodien kehittämistyöhön yhdessä liikennehallinnon virkamiesten kanssa. Keskeisiä kehittämiskysymyksiä olivat muun muassa julkisten investointien, hankkeiden ja ohjelmien vaikutus sekä työllisyyteen että yksityisen sektorin suorituskykyyn ja edelleen kansantalouden kilpailukykyyn ja kasvuun.

Kansallinen kilpailukyky -työryhmän (Valtiovarainministeriö, 1997) osiossa *-Modernit infrastruktuurit – kansantalouden kilpailukyvyyn välttämätön elementti* – arvioitiin laajasti liikennesektorin vaikutuksia tietoliikenteeseen, energian käyttöön ja ympäristöön. Liikenneministeriön rahoittamina valmistuivat selvitykset liikenteen hankearvioinnin kehittämistarpeista sekä merenkulun tukien ja kotimaisuusasteen taloudellisista vaikutuksista. Edellinen jatkoi pidemmän aikaa tehtyä yhteiskuntataloudellisten arviointikäytäntöjen kehittämistyötä ja jälkimmäinen liikenteen ja liikenneinfrastruktuurin kansantaloudellisia vaikutuksia arvioivaa työtä.

EUROOPPALAISTA LIIKENNETUTKIMUSTA

Joukkoliikenteen ja yksityisautoilun väliseen kilpailutilanteeseen vaikuttavat monet tekijät, kuten yhdyskuntarakenne, ihmisten arvostukset ja mieltymykset, vaihtoehtoisten kulkutapojen kustannukset, julkisen liikenteen tuet sekä liikenteen verot ja maksut. Tiivis yhdyskuntarakenne suosii julkista liikennettä, hajanainen rakenne sen sijaan henkilöautoilua. Liikennepalvelujen hinnoittelulla on tärkeä merkitys eri liikennepalvelulajien valinnoille. Kuntarajat ja kilpailun puute oli johtanut monissa Euroopan kaupungeissa liikennehuuhkiin ja niiden seurauksena liikenteen palvelutason laskuun. VATT osallistui koordinaattorina ja partnerina useaan laajaan eurooppalaiseen tutkimushankkeeseen. Liikennetutkimuksen kansainvälisten suhteiden kehittämisessä päävastuu oli tutkimusjohtaja Esko Niskasella, joka oli toteuttamassa projektikilpailuun perustuen useita hankkeita (*Afford, Unite, Mc-icam, Imprint Europe ja STELLA*¹).

1. AFFORD: Acceptability of Fiscal and Financial Measures and Organizational Requirements for Demand Management. UNITE: Unification of accounts and marginal costs for Transport Efficiency. MC-ICAM: Implementation of Marginal Cost Pricing in Transport – Integrated Conceptual and Applied Model Analysis. IMPRINT EUROPE: Implementing pricing reform in transport effective use of research on pricing in Europe.

Liikennejärjestelmän tehokkuus ja rajakustannushinnat



Afford

Vuonna 1998 alkaneen ja keväällä 2001 päättyneen VATT:n koordinoiman EU-projektin (Afford) tavoitteena oli selvittää rajakustannushinnoittelun toimeenpanoa kaupunkiliikenteessä. Hinnoitteluinstrumentteja olivat pysäköintimaksut, tietullit, polttoainevero, julkisen liikenteen maksut jne. ja periaatteena oli, että maksut asetetaan vastaamaan liikenteen aiheuttamia kustannuksia (ruuhkat, ympäristövaikutukset jne.). Projektissa tutkittiin teorian ja käytännön yhteensopivuutta, rajakustannushinnoittelun vaikutuksia sekä sen esteenä olevia institutionaalisia tekijöitä ja sääntelyn hyväksyttävyyttä. VATT:n lisäksi keskeisiä yhteistyökumppaneita olivat muun muassa Leeds University, Free University of Amsterdam ja Technical University of Dresden.

Monitieteellisen tutkimuksen keskeisenä teemana oli tehokkuushinnoittelun ja erityisesti rajakustannushinnoittelun soveltuvuus pahenevien kaupunkiliikenteen ongelmien sekä liikenteeseen läheisesti liittyvien maankäyttökysymysten ratkaisemisessa. Liikenteen hinnoittelu ja verotus myös yleisempinä kysymyksinä olivat esillä. Laajempi näkökulma tarvittiin, koska monesta keskeisestä politiikkatoimenpiteestä päätetään sekä kansallisella että EU:n tasolla. Tutkimuksessa selvitettiin myös hinnoittelun tiellä olevia institutionaalisia esteitä sekä rajakustannushinnoittelun julkista ja poliittista hyväksyttävyyttä.

Projektin tutkimussuunnitelma perustui Euroopan unionin liikennepolitiikan ns. Vihreään Paperiin (Green Paper, Com (95) 691)

”Toward Fair and Efficient Pricing in Transport”. Eurooppalaisissa kaupungeissa liikenteen aiheuttamat ruuhkat ja ympäristöongelmat olivat kärjistyneet, joten välineitä uusien ohjauskeinojen löytämiseksi kaupunkiliikenteen ongelmiin tarvittiin. Liikenteen kysynnän kasvussa julkisen liikenteen suhteellinen osuus oli jatkuvasti pienentynyt, mikä johti siihen, että julkisen liikenteen potentiaalia ei voitu käyttää hyväksi. Eräs syy liikenteen tarjonnan ja kysynnän vääristymiin katsottiin syntyneen siitä, että kustannukset ja hyödyt eivät oikealla tavalla tulleet esille liikennepalvelujen valinnoissa. Oli olemassa objektiivinen tarve parantaa politiikkatoimenpiteitä siten, että kaikki relevantit kustannukset ja tuotot olivat mukana politiikkapäätösten valmistelussa.

Talusteorian mukainen näkökulma oli rajakustannusten laskentaan perustuva lähestymistapa, jotta päästäisiin parempaan taloudelliseen tehokkuuteen liikenteen resurssien käytössä. Myös klubiteorian käyttö oli yhtenä metodisena lähtökohtana tutkimusongelmien ratkaisuisissa. Rajakustannushinnoittelua ei aikaisemmin ollut tarkasteltu osana käytännön budjettipolitiikkaa ja siihen liittyvää julkisen rahoituksen kestävyyttä. Vihreän Paperin linjauksissa todettiin, että liikennepalvelujen hinnoittelussa ei sovellettu sen kummempin keskimääräisiä kuin rajakustannushintojakaan, mistä oli seurauksena se, että eräät hinnat olivat liian korkeita ja toiset matalia. Tämä puolestaan johti olemassa olevan liikennejärjestelmän tehottomaan käyttöön ja pitkällä aikavälillä tehottoman kapasiteetin hankkimiseen.

Afford-projektin tavoitteena oli tarttua edellä mainittuihin tutkimusongelmiin. Rajakustannuksiin perustuvaa hinnoittelutietoa oli tarkoitus soveltaa liikenteen käyttömaksuihin, pysäköintimaksuihin, polttoaineveroihin, julkisen liikenteen tariffeihin ja tukipalkkioihin. Rajakustannushinnoitteluun liittyviä toimenpiteitä tarkasteltiin myös osana muita toimenpiteitä ja niiden kombinaatioita. Tutkimukseen sisältyi myös käytännön politiikkatoimenpiteiden arviointia paitsi taloudellisen tehokkuuden niin myös tasa-arvon, rahoituksen, ympäristökysymysten ja kaupunkisuunnittelun kannalta.

Liikennetutkimuksessa kansainvälisyyttä edistettiin vilkkaalla seminaaritoiminnalla, jotka liittyivät meneillään olleisiin EU-projekteihin. Muun muassa *Afford*-projektin koordinoijana VATT järjesti neljä suurta kansainvälistä kokousta Euroopan eri puolilla. Näihin kokouksiin osallistui hankkeen yhteistyökumppaneiden (yhteensä 11 yliopistoa ja tutkimuslaitosta) lisäksi komission edustajia sekä muita kansainvälisiä huippututkijoita. VATT:n tutkijat pitivät näissä kokouksissa useita esitelmiä. Kansainvälinen yhteistyö ja seminaaritoiminta olivat vilkasta myös EU-tutkimuksen ulkopuolella: yhteensä järjestettiin kuusi kansainvälistä ja kolme kansallista seminaaria. Yhdessä CES:n (Center for Economic Studies, University of Munich) kanssa järjestettiin seminaari verkostotaloudesta Münchenissa. Helsingissä järjestettiin neljä seminaaria: ”4th Helsinki workshop on standardization and networks” (yhdessä Hampurin yliopiston kanssa), ”Politics of pricing” (muina järjestäjinä Free University of Amsterdam ja University of California, Irvine) sekä seminaarit kaupunkipolitiikan projektista ja ilmastonsuojelun taloudellisia vaikutuksia arvioivasta projektista.



Unite

Liikenneinfrastruktuurin tehokas ja oikeudenmukainen hinnoittelu on keskeinen väline kehitettäessä kestäväää liikennepolitiikkaa, jossa otetaan huomioon kaikki yhteiskunnalliset kustannukset (social cost) sekä liikenteestä aiheutuvat hyödyt. Vuoden 2000 alusta alkaneen kolmevuotisen EU-projektin (*Unite*) tarkoituksena oli selvittää liikenteen kustannuksia ja hinnoittelua koko Euroopan mittakaavassa. Tavoitteena oli arvioida todelliset kustannukset sekä yhdenmukaistaa kustannusten laskemisperusteita ja tätä kautta myös hinnoittelun perusteita. *Unite*-projektille asetettiin kolme ydintavoitetta:

- luoda eri liikennemuodoille liikennetaloudelliset tilit paitsi EU15-maille, myös tuleville jäsenvaltiolle,
- aikaansaada kattavat arviot rajakustannuksille Euroopan yhteisön eri maissa,
- aikaansaada integroitu kehikko liikennetilien ja rajakustannusestimaattien välille siten, että ne olisivat johdonmukaisia julkisen rahoituksen näkökulmasta ja johdonmukaisia asiakkailta perittävien maksujen kanssa.

Tutkimuksen tuloksista tärkeimmät johtopäätökset koskivat liikenteen yhteiskunnallisten tilien pilottihankkeita (Sveitsi, Viro ja Unkari). Tileihin koottiin kustannukset infrastruktuurista, onnettomuuskustannuksista, ympäristövahingoista, liikennepalveluista sekä myöhästymisen aiheuttamista kustannuksista. Tulopuolelta kerättiin tiedot veroista, asiakasmaksuista ja maksetuista liikennetuista. Standardoitujen tilien luonnissa onnistuttiin kohtalaisesti. Tilien avulla liikenteen yhteiskunnallisia kustannuksia voitiin verrata liikenteeltä kerättyihin kokonaistuloihin. Tilejä ei sellaisenaan ollut tarkoitettu maksujen määräämisen perusteeksi vaan liikennepolitiikan syvällisempään analyysiin. Tilien avulla voitiin saavuttaa aikaisempaa parempi informaatiopohja seuraavien tavoitteiden suhteen:

- yhteiskunnallisten kustannusten rakenne ja taso sekä siihen liittyvät tulot edistää kestävän liikenteen tavoitetta
- rahoituksellinen läpinäkyvyys
- tasa-arvo kansalaisten välillä
- budjetoinnin tarpeet käytettäessä second best hinnoittelumallia.

Lisäksi muuttuvien kustannusten avulla voitiin saavuttaa paremmat estimaatit rajakustannuksille. Haittapuolena oli tilien ylläpidon vaatima työmäärä. Esimerkiksi rautateiden kustannusvastaavuus henkilöliikenteessä oli Suomessa korkein, 63 prosenttia, ja Unkarissa pienin, 8 prosenttia, kun tutkimushankkeessa mukana olevien maiden keskiarvo oli 36 prosenttia. Projektiin liittyi useita kansainvälisiä julkaisuja ja

VATT oli järjestämismvastuussa lukuisissa kansainvälisissä seminaareissa ja kokouksissa.

Optimaalisen hinnoittelun problematiikka



Tutkimushankkeiden (*Mc-icam*, *Imprint Europe*) ensisijaisena tavoitteena oli selvittää optimaalisen hinnoittelun problematiikkaa liikennepalvelujen sääntelyssä. Erityisen mittavassa projektissa (*Mc-icam*) oli mukana 16 johtavaa yliopistoa ja tutkimuslaitosta Euroopasta ja Israelista.

Lähtökohtana oli määrittellä yleinen kehikko, jossa voitiin ottaa huomioon ne keskeiset rajoitukset, joita ns. first best hinnoitteluun liittyy. Optimaalisella hinnoittelulla on yhteys rajakustannushinnoitteluun rajoitettujen mahdollisuuksien (second best) tapauksessa, vaikkakaan ne eivät ole yhteneväiset formaalisesti ymmärrettyinä. Projektin tutkimusongelmat jaoteltiin kolmeen pääalueeseen:

- hinnoittelun ja hyvinvointifunktion määrittelyn väliset kysymykset
- optimaalisen hinnoittelun kysymykset
- siirtymäpolut optimaalisen hinnoittelun omaksumisessa.

Tutkimuksen toisena tavoitteena oli tarkastella useita käytännön erityistilanteita, jotka ovat tyypillisiä liikenteen palvelujärjestelmille. Liikennepalvelujen analyysissa on yleensä tarkastelu yhtä tai kahta rajoitetta samanaikaisesti, jotta tilanne on voitu pitää riittävän yksikermaisena. Lisäksi liikennesektoria on tarkasteltu osittaismallien avulla, jolloin tavoitefunktion ja rajoitusten yhteys päätöksenteon eri tilanteisiin on ollut selkeämpi.

Vuoden 2001 keväällä alkoi kolmevuotinen projekti, jonka tavoitteena oli varsinaisten EU-tutkimusprojektien tulosten levittämiseen keskittyvä ns. temaattinen verkosto (*Imprint Europe*). Leedsin yliopiston koordinoimassa projektissa oli liikenteen hinnoittelu eri muodoissaan (mukaan lukien vaikutukset verotukseen).

Projektin tavoitteena oli jatkaa optimaalisen hinnoittelun tutkimusta liikennesektorilla siitä, mihin aikaisemmat projektit olivat päätyneet. Lisäksi tutkimustiedon levittäminen eri intressiryhmille oli erityisenä tavoitteena. Kysymyksessä oli Euroopan laajuinen projekti, joten tiedon levittämistehtävää voi pitää varsin haastavana, varsinkin kun siihen liittyi uusien sääntelymallien esittelyä ja niiden implementointiin liittyviä kysymyksiä. *Imprint Europe* -hanke rakentui aikaisempien hinnoittelua koskevien projektien tutkimustuloksiin, eli

- suurempi hintadifferentiaatio suhteessa kustannusten vaihteluun
- tehokkuuden, tasa-arvon ja budjettitavoitteiden parempi huomioonottaminen
- poikkeaminen puhtaasta teoreettisesta rajakustannushinnasta ja sen korvaaminen yhteiskunnallisten kustannusten avulla laskettuihin arvioihin
- tietojen kerääminen sekä rajakustannuksista että kokonais-kustannuksista.

Unite-projektissa oli saavutettu yksimielisyys siitä, miten ekonometrisissa analyyseissa infrastruktuurin kustannukset lasketaan ja mitä muuttujia siinä pitää olla mukana. Erimielisyyttä esiintyi lähinnä siinä, miten riippuvuus tulisi ilmaista, kun siihen liittyi elementtejä implisiittisistä arvostuksista. Myös ruuhkamaksuista ja niihin liittyvistä metodologioista oli saavutettu laaja yhteisymmärrys. Se, missä määrin hinnoittelu kykeni ratkaisemaan kapasiteetti- ja allokaatio-ongelmia, jäi erityisesti rautatieliikenteen ja ilmaliikenteen osalta epävarmaksi toisaalta niiden kustannusrakenteiden kompleksisuuden ja toisaalta kustannusten ja hintojen välisen vuorovaikutussuhteen vuoksi.

Yhtenä keskeisenä *Imprint Europe* -projektin tavoitteena oli aikaansaada vuoropuhelu hinnoittelupolitiikasta tutkijoiden ja poliitikavalmistelijoiden välille. Projektin kolmevuotisen keston aikana noin 300 asiantuntijaa ja politiikan vaikuttajaa tapasivat toisiaan erilaisissa seminaareissa ja muissa tapaamisissa.

LIIKENNEINVESTOINNIT, RAHOITUS JA TALOUDELLINEN KASVU

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus sekä liikenne- ja viestintäministeriö aloittivat vuonna 2004 laajan liikennejärjestelmän taloudellisia vaikutuksia koskevan tutkimusohjelman, jossa liikenteen kansantaloudellisia vaikutuksia tarkasteltiin monesta eri näkökulmasta. Laajan tutkimushankkeen tulokset on koottu yhteen raportiksi, jonka VATT:n tutkimusjohtaja Juha Honkatukia on toimittanut (Liikenne- ja viestintäministeriö, 2008). Yhteistyökumppanina hankkeessa toimi Strafica oy.

Tutkimushankkeessa käsiteltiin liikenteen logistiikan ja yritysten toimintojen välisiä syy-seuraussuhteita. Tutkimusongelmien tarkastelu ulotettiin logististen vaikutusmekanismien tasolle, mikä mahdollisti kansantaloudellisten vaikutusten tarkastelun aikaisempaa syvällisemmin. Tutkimustyön yhteydessä kehitettiin uusia laskentamenetelmiä infrastruktuuriin sitoutuneen pääoman arvon laskemiseksi. Laskentamenetelmien tuloksia käytettiin tiestön ja rataverkon korjaustarpeen arvioimiseksi. Tieverkon arvoksi saatiin 37 mrd. euroa vuonna 2003 ja rautatievarallisuuden arvoksi 7 mrd. euroa vuonna 2005. Saatujen tutkimustulosten perusteella selvitettiin myös infrastruktuurin merkitystä Suomen teollisuudelle. Tutkimuksessa käytettyjen ekonometristen tulosten perusteella tieinfrastruktuurilla on ollut merkittävä vaikutus yksityisen sektorin tuottavuuteen ja sitä kautta talouskasvuun.

Tutkimushankkeessa tarkasteltiin myös niitä keinoja, joilla väylähallinto voi edistää eri liikennemuotojen tehostamistavoitteita. Infrastruktuurin kehittämistä tarkasteltiin toisaalta tulosohjauksen,

toisaalta uusien rahoitusmallien ja toimintamuotojen kannalta. Eräs keskeisiä uusia suuntauksia on ollut julkisten hankkeiden suunnittelun kokonaisvaltaistuminen koko hankkeen elinkaaren käsittäväksi ja yksityisten toimijoiden osuuden merkittävä lisääntyminen hankinnoissa. Tehokkaan taloudenpidon kannalta uusi pitkäjänteisyyteen tähtäävä toimintatapa on ollut tutkimustulosten perusteella aiheellinen. Yksityisten toimijoiden osuuden kasvu julkisissa hankkeissa on edellyttänyt uudenlaista osaamista julkisella sektorilla, jotta markkinoille ominaisia epätäydellisyyksiä on voitu välttää ja säästyä tarpeettomilta hyvinvointitappioilta.

Uusien rahoitusmallien vastustajat perustavat argumenttinsa kustannusvertailuihin, joissa PPP-mallien² (julkisen ja yksityisen rahoituksen yhteistyösopimus) korkeimpien rahoituskustannusten merkitys dominoi. Lisäksi palvelusopimusten epätäydellisyyksiin ajateltiin liittyvän agentuurikustannuksia, jotka lisäävät veronmaksajien taakkaa. Analyttinen tarkastelu paljastaa, että oikein valittujen oletusten valitessa mikä tahansa hankintamuoto puhtaasti yksityisen ja julkisen hankintamuodon välillä voi olla veronmaksajan kannalta optimaalinen. Todellisuudessa markkinat ja sopimukset ovat vain harvoin täydellisiä. Tällöin optimaalinen hankintamuoto riippuu hankkeen ominaisuuksista, vallitsevasta markkinatilanteesta ja kannustinjärjestelmästä, jotka ohjaavat sekä julkisen sektorin että PPP-yhtiön toimintaa sopimuksen puitteissa.

Markkinamekanismien käytöstä julkishyödykkeiden tuotannossa on keskusteltu 1980-luvulta lähtien. Tällä hetkellä se on tullut ajan-kohtaiseksi ns. elinkaarimallin yhteydessä. Globaalissa mittakaavassa elinkaarimalliin perustuvat markkinat ovat nykyisellään varsin merkittävät. Suomen oloissa voidaan puhua vain yksittäisistä projekteista. Taantuma ja lama, johon 1990-luvulla ajaututtiin, aiheutti sen, että myös Suomessa ryhdyttiin paitsi keskustelemaan valtion tuotannon yksityistämisestä niin myös toteuttamaan sitä. Vastaavaa politiikkaa

2. PPP: Public Private Partnership model.

oli harjoitettu muualla Euroopassa jo 1980-luvulta lähtien. Yksityistämällä toimintoja on pyritty tehostamaan tuotantoa ja alentamaan siitä aiheutuvia kustannuksia. Infrastruktuurien yksityistäminen on ollut muuta julkista tuotantoa hitaampaa, sillä näihin liittyvät palvelut mielletään yleisesti julkishyödykkeeksi, joka tulee rahoittaa verovaroista. Elinkaarimallihankkeiden rahoitukseen ja ohjaukseen liittyvissä kansainvälisissä vertailuissa pääongelmat ovat liittyneet johtamisen heikkouksiin ja rahoituksen riittämättömyyteen, joiden kustannusvaikutukset ovat viime kädessä heijastuneet ja myös osittain syntyneet markkinoiden käyttäytymisvaikutusten puutteellisuudesta eli niiden epätäydellisyydestä.

Jotta yksityistä rahoituspääomaa olisi saatavissa julkisten investointien toteuttamiseen, on markkinaehtoisessa järjestelmässä riittävän tuottovaatimuksen aikaansaaminen välttämätöntä. Korkeoero julkisen ja yksityisen pääoman välillä on pienentynyt, mutta on silti edelleen merkityksellinen, kun kysymyksessä ovat suuria rahoituspääomia vaativat infrastruktuurihankkeet. Eräs mahdollisuus rahoituskustannusten alentamiseen institutionaalista tietä on ollut ottaa käyttöön arvopaperistamiseen liittyviä järjestelyjä, jolloin rahoitusmarkkinoiden tehokkuusvaikutuksia on voitu hyödyntää.

Lähteet

Alanen, A. J. (1935): Läpikuluvesitie-kysymys Suomessa 1700-luvulla, I – Pikkuvihaan mennessä. Historiallisia tutkimuksia XX. Suomen Historiallinen Seura.

de Borger, B. – Robin, L. – Niskanen, E. – de Palma, A. – Pels, E. – Proost, S. – Rouwendal, J. – Verhoef, E. (2002): Relevant Optima and Constraints. Website: <http://www.mccam.net>.

EU Green Paper (1995): Toward Fair and Efficient Pricing in Transport. Com (95) 691. Liikenne- ja viestintäministeriö (2008): Liikenteen kansantaloudelliset vaikutukset. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 25/2008.

Mathews, B. – Nash, C. (ITS) (2004): Implementing Pricing Reform in Transport – Effective Use of Research on Pricing in Europe. EU-Imprint Europe project.

Mayeres, I. – Proost, S. – Quinet, E. – Schwartz, D. – Sessa, C. (2001): Alternative Frameworks for Integration of Marginal Costs and Transport Accounts. Unite project, Deliverable 4.

Niskanen, E. (1997): Technical annex of project AFFORD PL97-2258, Helsinki.

Seppinen, I. (1992): Valtaväylä Suomeen. Valtion painatuskeskus, Helsinki.

VATT-toimintakertomukset 1990–2003.



LEENA KERKELÄ

SKENAARIOITA, MALLILASKELMIA JA TUTKIMUKSIA INTEGRAATIOSTA

1990-luvulla Suomen integroituminen Eurooppaan ja kansainväliseen talouteen voimistui. Tämä näkyi vastaperustetun Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen toiminnassa pitkään. Suomen liittyminen EU:n jäseneksi oli osa EU:n laajenemista, joka on jatkunut vielä 2000-luvulla. Kansainvälistymiseen paneuduttiin laajemmin myös osana globalisaatiokehitystä. Globalisaatiosta tuli 1990-luvulla nykyaikaa kuvaava termi, jossa Suomi tunnustettiin yhdeksi voittajamaaksi.

Integraatiotutkimus nousi VATT:ssa heti sen perustamisesta lähtien keskeiseksi tutkimusteemaksi. Integraation synnyttämät rakennevaikutukset sopivat hyvin juuri perustetun tutkimuskeskuksen agendalle ja tiedon tarve alueella oli suuri. Oltiinhan siirtymässä kokonaan uuteen toimintaympäristöön toisaalta EU-jäsenyyden mutta myös laajemmin kansainvälistymiskehityksen seurauksena. Tämä kehitys muutti niin talouden rakenteita kuin hallintoa ja toimintatapoja. EU:n myötä erityisesti verotus ja maatalouden tuet kohtasivat uusia haasteita.

Tärkeä osa VATT:n tutkimustoimintaa ovat olleet Taloudellisesta Suunnittelukeskuksen Taskun toiminnasta periytyneet tulevaisuuteen suuntautuvat skenaariot. Esimerkkinä VATT:n ensimmäinen varsinainen julkaisu: ”Finland 1990–2005: a time of challenge and preparation” (VATT-Julkaisuja 1) nostaa esiin niin kansainvälisen talouden, ympäristön kuin väestön ikääntymisen tuomat haasteet. Nämä skenaariot toimivat myös pohjana EU-jäsenyysarvioille, vaikka 1990-luvun alun lama vaikuttikin skenaarioiden uudelleenarviointiin.

EU-JÄSENYYS JA SIITÄ SEURANNUT TUTKIMUSTOIMINTA

Suomi liittyi Euroopan unionin jäseneksi 1. tammikuuta 1995. Liittymisestä järjestettiin lokakuussa 1994 neuvo-antava kansanäänestys, jossa 57 prosenttia äänestäjistä oli unionijäsenyyden kannalla. Eduskunta päätti Suomen liittymisestä unionin jäseneksi 18. marraskuuta 1994.

EY-jäsenyys oli keskeinen teema vuoden 1991 eduskuntavaaleissa ja vaalien jälkeinen Ahon hallitus kirjasi hallitusohjelmaansa mahdollisen jäsenyyden. Tätä kautta myös VATT sai ulkoministeriöltä tehtäväksi laatia selvityksen Euroopan yhteisön jäsenyyden vaikutuksista Suomelle. Selvityksessä tuli ottaa huomioon ne erot, joita jäsenyys toisi mukanaan verrattuna Euroopan talousaluesopimukseen (ETA-sopimus). Selvitys pyydettiin taloudellisista vaikutuksista sekä vaikutuksista maatalouteen ja verotukseen. Jo tätä ennen VATT:ssa oli tuotettu julkaisuja esimerkiksi Euroopan integraation vaikutuksista työmarkkinoihin (Parviainen, 1991).

Keskeisin ja tunnetuin julkaisu aiheesta on ”Suomi Euroopan Yhteisön jäseneksi? Taloudelliset vaikutukset” (VATT, 1992a). Julkaisu sisälsi samoissa kansissa taloudellisten vaikutusten analyysin kuin myös maatalouden ja verojärjestelmän vaikutusten analyysin. Valmisteluprosessi oli nopea ja se kytkeytyi kiinteästi poliittiseen valmisteluun sekä jäsenyyden eduskuntakäsittelyyn. Toimeksianto päivättiin lokakuun alkuun 1991 ja julkaisu tuli painosta jo tammikuun alussa 1992. Suomi haki jäsenyyttä Euroopan talousyhteisöön maaliskuussa 1992. Julkaisussa oli mukana useita tekijöitä ja asiantuntijoita myös talon ulkopuolelta, kuten Paavo Mäkinen, Pentti Pasanen, Ilkka Kajaste ja August Leppä.

Keskeiseksi taloudelliseksi vaikutukseksi kokonaistalouden kannalta nähtiin EU-jäsenyyden myötä seuraava kuluttajahintojen alentuminen. Vaikutuksia arvioitiin valtiovarainministeriössä silloin käytössä olleella KESSU IV-mallilla, joka oli ns. aikasarja-aineistoon perustuva keskipitkän aikavälin ennustemalli. Mallin ongelmallisuus myönnettiin lähtökohtaletuksena syystä, että se ei ottanut huomioon niitä

varsinaisia rakenteellisia muutoksia, joita EU-jäsenyys aiheuttaisi. Hintojen alentumisen oletettiin seuraavan maatalouden tuottajahintojen alentamisesta, kilpailun tehostumisesta ja korkotason laskusta sekä verotuksen harmonisoinnin aikaansaamasta kysyntähokista. Kaiken kaikkiaan jäsenyyskenaario verrattuna ETA-vaihtoehtoon, joka oli jo toteutunut, tuotti laskelmien mukaan yli 7 prosenttia korkeamman bruttokansantuotteen, 100 000 työpaikkaa ja positiivisen vaihtotaseen. Tulokset on arvioitu keskipitkän aikavälin tasapainona eli lähtötilanteesta vuoteen 1999–2002 asti.

Maatalouden ennakointitarpeita lisäsi uhkaava kuva maatalouden tuottajahintojen voimakkaasta alentumisesta, jonka nähtiin syntyvän tukijärjestelmän muutosten ja hintojen säätelyn vapauttamisen seurauksena. Tuottajahintojen ennakointiin alenevan jopa puoleen, tuotannon vähenevän kolmanneksella ja maatalouden työllisten lukumäärän pienenevän neljänneksellä. Nämä skenaariot loivatkin pohjaa tuleville siirtymäkauden neuvotteluille ja sopeutumistarpeiden ennakoinneille.

Verotuksen harmonisoinnin osalta jäsenyys edellytti osittaista verotuksen harmonisointia. Tärkein muutos oli siirtyminen arvonlisäverotukseen ja valmisteverotukseen. Valmisteverotuksen verotuottojen alenemisen ennakoitiin kuitenkin tulevan takaisin taloudellisen kasvun myötä.

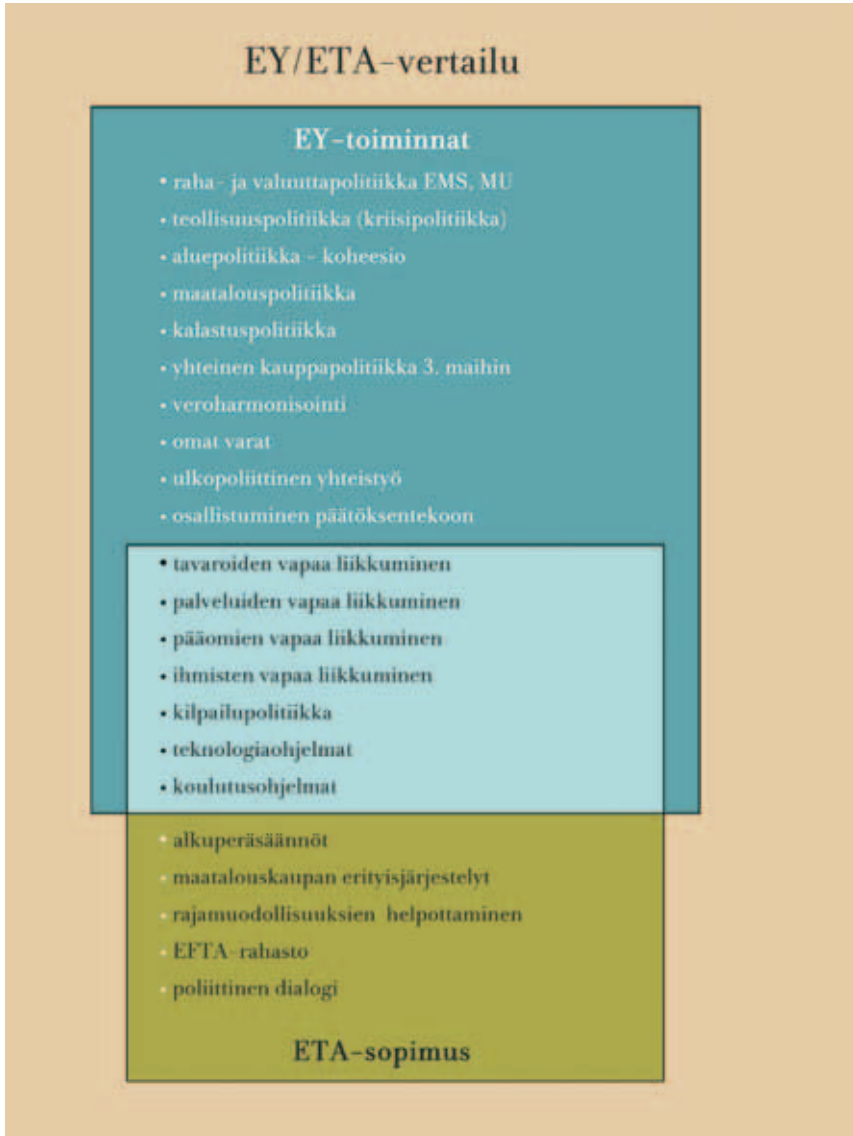
VATT:n laatima raportti sai aikaan vilkasta keskustelua niin julkisuudessa kuin tutkijoiden parissa. Jäsenyydelle myönteisen ilmapiirin kehittämisessä mitä luultavimmin edesauttoi tuotettu asiantuntijatieto. Sekä jäsenyyden haitoista että hyödyistä voitiin keskustella. Tutkimuksellisesti kritiikki kohdistui lähinnä käytetyn mallin soveltuvuuteen kyseenä olevaan ongelmaan (Haaparanta, 1992). Keskustelu luultavasti edisti omalta osaltaan VATT:n siirtymistä yleisen tasapainon mallien käyttöön niin kansallisissa kuin globaaleissa skenaariotarkasteluissa. Integraatiotutkimus nähtiin luonnollisena osana VATT:lle rakennepolitiikkaa tutkivana laitoksena.

EU-selvitys oheistutkimuksineen oli VATT:n keskeinen hanke laitoksen perustamisen aikoihin. Selvityspyyntö tuotti aiheesta useita julkaisuja ja kokosi asiantuntemusta myös talon ulkopuolelta. Jo vuoteen 1992 mennessä oli tuotettu lähes 20 julkaisua talous- ja rahaliittoon liittyvän vaikutuksista. Eniten keskityttiin integraation vaikutuksiin maatalous- ja elintarvikemarkkinoilla sekä rahaliiton vaikutuksiin.

INTEGRAATIOTUTKIMUS JATKUU KOKO 1990-LUVUN AKTIIVISESTI

Varsinaisten välittömien jäsenyysvaikutusten lisäksi VATT:ssa ennakoiitiin myös rahaliiton vaikutuksia. Tämä työ näkyy keskeisimmin kahdessa julkaisussa: ”ECU – Euroopan raha ja Suomi” sekä ”Rahaliiton ja Suomi”, joista jälkimmäinen tarkoittaa ensin mainitun julkaisun työtä (VATT, 1992b, 1994). Mukana julkaisuissa olivat VATT:n Reino Hjerppen ja Timo Rauhasen lisäksi Matti Korhonen, Sixten Korkman ja Markku Puntila. Esillä oli Euroopan talous- ja rahaliiton EMU:n luominen jo 1990-luvun aikana ja toimintaympäristön muutokset, jotka talouspolitiikan hoidon kannalta tulisivat olemaan jopa varsinaista jäsenyyttä merkittävämmät. Muutoksia edellytettiin niin instituutioissa kuin taloudellisessa ajattelussa. VATT oli jälleen eturintamassa tuottamassa koottua aineistoa aiheesta.

Julkisuudessa näkyvässä asemassa oli vuonna 1996 pääministeri Paavo Lipposen asettama ns. professorityöryhmä, joka selvitti talous- ja rahaliiton merkitystä Suomen kansantaloudelle. Työryhmä ei esittänyt ehdottomia kantoja rahaliiton puolesta ja vastaan, mutta kun liittymisestä vuonna 1998 äänestettiin, tulkittiin EMU-jäsenyyden olleen jo osa EU-jäsenyyttä ja Maastrichtin sopimuksen allekirjoittamista. VATT oli mukana EMU-prosessissa tuottamalla useiden tutkijoiden voimin selvityksiä valtiovarainministeriön ja eduskunnan käyttöön. Selvityksissä käsiteltiin niin väestökysymyksiä, hyvinvointivaltiota, sisäistä devalvaatiota, tulonjakopolitiikkaa, rahastoja ja arvonlisäverojärjestelmää EMU-oloissa. VATT-Keskustelualoitteita -sarjassa ilmestyi tutkimus ”Maatalous ja EMU” (Heikkilä, 1998).



Mikä yhteistä – mikä muuttui?

Maataloutta tutkivien selvitysten ja tutkimusten lisäksi VATT osallistui tiiviisti erilaisten taustalaskelmien tekemiseen jäsenyyden alkuvaiheessa. Näissä laskelmissa VATT toimi yhteistyössä maa- ja metsätalousministeriön kanssa ja laskelmissa olivat mukana myös monet muut tutkimuslaitokset ja viranomaiset kuten Elinkeinohallitus, Tullihallitus, MTT Taloustutkimus, Helsingin yliopisto, Suomen Pankki ja valtiovarainministeriö. Laskelmia tehtiin ns. MATURE-mikrosimulointimallin avulla (Myhrman, toim., 1995 ja Myhrman – Heikkilä, 1996). Vuonna 1997 maatalouden tukijärjestelmä muuttui, kun siirtymäkauden tuki poistui. Laskelmia tuotettiin Brysselin tukineuvotteluiden tueksi ajantasaisina luonnoksina. Tähän yhteistyöhön erilaiset tutkimushankkeet tulivat myöhemmin luontevana jatkona. Vaikutusarviot koskivat sekä maataloutta että koko elintarviketeollisuutta.



Muita Eurooppa-tason politiikan kannalta kiinnostavia selvityksiä ja tutkimuksia tehtiin kauppaja-kehityspolitiikasta, EU:n laajentumisesta ja syvenemisestä, EU:n hallinnosta sekä työmarkkinoiden integraatiosta.

Vuonna 2005 VATT arvioi EU-jäsenyyden vaikutuksia ensimmäisen 10 vuoden aikana (Kiander – Romppanen, toim., 2005). Jäsenyyden vaikutukset todettiin suurelta osin positiiviseksi. Ruoan kuluttajahinta oli alentunut, talous oli pysynyt vakaana ja maatalous selvinnyt ennakoitua paremmin EU-jäsenyydestä. Vaikka maatilojen lukumäärä oli vähentynyt, oli niiden tuottavuus parantunut ja keskimääräinen tilakoko kasvanut. VATT:n tuottamissa arvioissa maatalouden muutokset ennakoitiin selvästi suuremmiksi. Varsinaisten kysyntäshokkien ennakoitiin syntyvän verotuksen harmonisoinnista ja kilpailun lisääntymisestä. Sääntely oli kuitenkin säilynyt lähes ennallaan. Korkotason aleneminen ennakoitiin jo jäsenyyden yhteydessä, vaikka yhteiseen rahaan ja rahapolitiikkaan siirtyminen toteutuikin nopeammin kuin 1990-luvun alussa osattiin ennakoida. Euro-alueen vakaus ja ulkoinen kysyntä ylläpitivät hyvää talouskasvua koko jäsenyyden alkuajan huolimatta vaikeasta lähtötilanteesta.

TUTKIMUSKYSYMYKSET TARKENTUVAT 2000-LUVULLA: ITÄLAAJENTUMINEN JA MAATALOUSTUKIEN RAKENNE

EY-jäsenyyden myötä maataloustuotannon tukijärjestelmä muuttui kokonaan. Ennen EU:ta tavoitehintatuotteiden hinnat määrättiin maataloustulolaissa ja elintarviketeollisuus käytti kotimaisia raaka-aineita. Alkutuotevähennyksen ansiosta kotimaisten raaka-aineiden hinnat olivat lähellä maailmanmarkkinahintoja ja rajasuoja vaikeutti raaka-aineiden tuontia.

EU:n tukijärjestelmässä hintataso turvataan interventioilla ja tuontielintarvikkeiden hinnat on kohotettu EU-tasolle tullien avulla. EU:n tukijärjestelmää on Suomen jäsenyyden aikana muutettu useaan otteeseen. Vuosina 1992 ja 1999 maataloustuotteiden säädetyt interventiohintoja alennettiin EU:ssa maailmanmarkkinahintojen tasolle.

Hintojen alennukset kompensoitiin suorilla tuilla. Vuonna 2003 sovittu uudistuksessa pääosa peltokasvi- ja kotieläintuista siirrettiin tuotannosta irrotettuun tilatukijärjestelmään. Samalla järjestelmään liitettiin ympäristöön ja eläinten hyvinvointiin ja terveyteen liittyviä ehtoja. EU:n maatalouspolitiikka on muuttunut asteittain yhä markkinaehtoisemmaksi (Niemi – Ahlstedt, 2010).

Suuri osa EU:n maatalouspolitiikan sopeutumistarpeesta syntyi valmistautumisesta itälaajentumiseen. Itälaajentumisen yhteydessä kymmenen uutta jäsenmaatta liittyi EU:n jäseneksi vuonna 2004. Itälaajentuminen loi paineita järjestelmän sopeuttamiselle toisaalta kasvavien tukikustannusten ja toisaalta uusissa jäsenmaissa vallitsevan alhaisemman hintatason vuoksi. Sopeutumistarpeita synnytti myös osallistuminen monenkeskisen kaupan vapauttamiseen, aluksi Uruguayn kierroksella sovittuihin tavoitteisiin sekä WTO:n puitteissa ns. Dohan kierroksen tavoitteisiin.

VATT:ssa näihin tietotarpeisiin vastattiin siirtymällä globaaliin analyysiin ja usean alueen yleisen GTAP-tasapainomallin käyttöön. GTAP-malli on Purduen yliopistossa kehitetty tietokanta ja usean alueen kauppamalli, jota on käytetty VATT:ssa laajasti useisiin ilmastopolitiikan ja maatalouspolitiikan sovelluksiin. Maatalouspolitiikan sovelluksia varten GTAP-mallin tukijärjestelmien mekanismeja muokattiin lähinnä tanskalaisten esimerkkien mukaan.

Ensimmäiset muuttoliiketutkimukset VATT:ssa tehtiin myös yleisen tasapainon mallilla (Sarvimäki, 2003). Tutkimuksessa analysoitiin itälaajentumisen ja siitä seuraavan muuttoliikkeen vaikutusta Suomelle kokonaistaloudellisesti. Sittemmin muuttoliiketutkimus on siirtynyt mikroekonometriisiin menetelmiin ja osaksi työmarkkinatutkimusta.

Risto Vaittisen väitöskirjassa (2004) keskeisiä integraatiokysymyksiä on lähestytty yhtenäisellä tavalla. Väitöskirjassa kauppaa ja integraatiota arvioidaan kolmella tasolla: kansallisella, alueellisella ja globaalilla. Tutkimuksen kohteena ovat Suomen EU-jäsenyys, WTO-kauppaneuvottelut ja EU:n itälaajentuminen Itä-Euroopan entisiin sosialistimaihin. Numeerisilla yleisen tasapainon malleilla on arvioitu

näihin tapahtumiin liittyvien politiikkamuutosten todennäköisiä seuraamuksia. Menetelmällisesti Vaittisen työ laajeni ensin yhden maan staattisesta mallista usean alueen kauppamalliin (GTAP), joka viimeisessä versiossa oli muokattu asteittain dynaamiseksi.

Dohan kierrokseen liittyviä tutkimuksia olivat muun muassa Kerkelä, Lehtonen ja Niemi (2005) vientitukien poistamisen vaikutuksista maatalouteen sekä Kerkelä ja Huan-Niemi (2005) sokerin tukien vaikutuksista. Näissä tutkimuksissa EU:n oma maatalouspolitiikka oli keskeinen osa tutkimuksia. Näkökulma maataloustutkimuksessa oli siirtynyt Suomen tasolta EU-tasolle.

GLOBALISAATIOTUTKIMUKSET

Laajat ja kattavat selvitykset, jotka pohjautuvat taloustieteelliseen keskusteluun ovat olleet keskeinen osa VATT:ssa tehtyä työtä. Tästä hyvänä esimerkkinä voidaan mainita vuonna 1995 julkaistu ”Globalitalous ja Suomi” (VATT-Julkaisuja 18). Teos oli vastaavien selvitysten eturintamassa ja myöhemmin myös useat muut instituutiot ja tahot ovat tuottaneet vastaavia julkaisuja (ks. esim. Sitra, valtioneuvoston kanslia ja ETLA). VATT:n julkaisua käytettiin laajasti myös oppikirjana. Siinä tuotiin suomenkielisenä koosteena uusin tieto kansainvälistymiskehitykseen vaikuttavista voimista, toiminnan pelisäännöistä ja toimintaympäristöstä sekä strategiasta, jolla suomalaiset voivat menestyä kansainvälisessä kilpailussa. Uudempiin globalisaatiotutkimuksiin VATT:sta on osallistuttu lähinnä ilmastopolitiikan alueella.

Globalisaation vaikutukset nähtiin VATT:n julkaisussa teknologisen kehityksen ajamina kehityskulkuina, joita instituutiot ja niiden kehittyminen seuraavat. Suomen menestysstrategiaa globalisaatioon pohdittiin myös julkisen talouden kannalta. Vuosien 2000–2002 tutkimusohjelma kulki nimellä ”Julkinen talous globalisoituvassa maailmantaloudessa”. Globaaleiksi megatrendeiksi ja toimintaympäristöä ohjaaviksi tekijöiksi nimettiin muun muassa väestönkasvu ja ilmastonmuutos. Globalisaatiotutkimuksessa on toistuvasti haettu myös järjestelmiä, joilla globaaleja trendejä voitaisiin hallita. Tästä esi-

merkkinä julkaistiin vuonna 2004 julkaisu ”Kohti Globaalivastuuta” (Tiihonen – Tiihonen, 2004).

Kahdenkymmenen vuoden aikana tutkimus on edennyt kattavista selvityksistä kritiikin kautta alan vakiintuneiden tutkimusmenetelmien soveltamiseen. Tulevaisuuden skenaarioiden rakentaminen niin pitkällä kuin keskipitkälläkin aikavälillä ovat olleet luontainen osa VATT:n tutkimusta. Yhteinen piirre tutkimuksissa ovat olleet päätöksenteon tarpeita vastaavat tutkimusongelmat. Vaikka EU-jäsenyys ja sen vaikutukset olivatkin aluksi keskeinen tutkimusteema, ovat sen pohjalta nousseet kysymykset muuttuneet luontevaksi osaksi eri tutkimusalueiden lähestymistapoja. Tämä näkyy erityisesti verotukseen liittyvässä tutkimuksessa sekä muuttoliiketutkimuksessa.

Lähteet

Haaparanta, P. (1992): Laitos, joka osasi sanoa EY. Kansantaloudellinen aikakauskirja, 88:1.

Heikkilä, T. (1998): Maatalous ja EMU. VATT-Keskustelualoitteita 155. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.

Kerkelä, L. – Huan-Niemi, E. (2005): Trade Preferences in the EU Sugar Sector: Winners and Losers. VATT-Discussion Papers 358. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.

Kerkelä, L. – Lehtonen, H. – Niemi, J. (2005): The Impacts of WTO Export Subsidy Abolition on the Agri-food industry in the EU: A Preliminary Assessment. VATT-Discussion Papers 375. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.

Kiander, J. – Romppanen, A. (toim.) (2005): Suomi 10 vuotta Euroopan unionissa – Taloudelliset vaikutukset. VATT-Julkaisuja 42. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.

Leppänen, S. – Romppanen, A. (toim.) (1995): Globalitalous ja Suomi. VATT-Julkaisuja 18. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.

Myhrman, R. (toim.) (1995): Elintarviketalouden sopeuttaminen EU-kilpailukykyiseksi. VATT-Keskustelualoitteita 65. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.

Myhrman, R. – Heikkilä, T. (1996): Maatalouden sopeutumistarve EU-jäsenyyteen. VATT-Tutkimuksia 31. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.

Niemi, J. – Ahlstedt, J. (toim.) (2010): Suomen maatalous ja maaseutuelinkeinot 2010. MTT Taloustutkimus Julkaisuja 110.

Parviainen, S. (1991): The effects of European integration on the Finnish labour market. VATT-Tutkimuksia 2. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.

Sarvimäki, M. (2003): Euroopan unionin itälaajentuminen ja maahanmuutto Suomeen. VATT-Tutkimuksia 98. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.

Tiihonen, S. – Tiihonen, P. (2004): Kohti globaalivastuuta: Maailmanhallinta – politiikkaa, taloutta ja demokratiaa. VATT-Julkaisuja 39. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.

Vaittinen, R. (2004): Trade Policies and Integration – Evaluations with CGE-models. VATT-Tutkimuksia 109. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.

VATT (1991): Finland 1990–2005: A time of challenge and preparation. VATT-Julkaisuja 1. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.

VATT (1992a): Suomi Euroopan Yhteisön jäseneksi? Taloudelliset vaikutukset. VATT-Julkaisuja 5. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.

VATT (1992b): ECU – Euroopan raha ja Suomi. VATT-Julkaisuja 8. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.

VATT (1994): Rahaunioni ja Suomi. VATT-Julkaisuja 15. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.



INNOVAATIOPOLITIIKAN JA UUDEN KASVUMALLIN TUTKIMUS

VATT:n tutkimuksen painopisteet ja niiden kehitys ovat mukailleet talouden nousua lamasta ja innovaatiopohjaisen endogeenisen kasvumallin omaksumista. Alun uuden kasvuteorian, tulevaisuudentutkimuksen ja globalisaatiovaikutusten analysoinnista innovaatiotutkimuksen painopiste on siirtynyt EU-projektin kautta aikaisempaa ekonometrisempaan ja sektoripohjaisempaan tutkimukseen.

Teknologiapolitiikan ja innovaatioiden nousu tutkimuksen keskiöön on ollut luonteva seuraus talouskasvun lähteiden ja talouspolitiikan painopisteiden muutoksista. 1990-luvun alun lama merkitsi talouspoliittista käännekohtaa, jolloin luovuttiin markkinoiden säätelystä, suorasta teollisuuspolitiikasta ja keskitetystä suunnittelusta. Tämä tapahtui tilanteessa, jossa valtiojohtoinen fyysisiin investointeihin perustunut kasvumalli ei ollut onnistunut kuromaan umpeen Suomen talouden tehottomuutta länsimaiden tuotannon eturintamaan verrattuna (Berghäll ym., 2006). Kahden suunnitteluyksikön – valtiovarainministeriön suunnittelusihteeristön ja Taloudellisen suunnittelukeskuksen – yhdistäminen VATT:ksi jo sinänsä mukaili talouspoliittisen painopisteen siirtymistä suunnittelusta ja ohjauksesta kasvun edellytysten luontiin ja tukemiseen muun muassa tutkimuksen ja tiedon levittämisen edistämällä.

Uuden (endogeenisen) kasvuteorian ja kasvumallin omaksumisen myötä koulutus, tutkimus- ja kehittämistoiminta (T&K) ja tietoyhteiskuntapanostus laajemminkin nousivat keskeiseen asemaan myös tutkimusteemoina. Teknologista kehitystä voidaan ylläpitää ja parantaa omaksumiskykyä kehittäväällä T&K-toiminnalla ja koulutuksella sekä

jossain määrin myös työvoimapolitiikalla, mutta yleisesti ottaen julkisen sektorin rooli uudessa kasvumallissa on rajoittunut lähinnä olosuhteiden luomiseen (Berghäll ym., 2006). 1990-luvun alun VATT:ssa endogeenisen kasvuteorian visioimia mahdollisuuksia kartoitettiin varsinkin yhteistyössä Sitran kanssa toteutetussa Globalitalous ja Suomi -hankkeessa (Leppänen – Romppanen, 1995), jonka loppuraportissa tiivistettiin endogeenisen kasvun pääperiaatteita seuraavasti:

Uusien tuotteiden synnyttäminen ja uusien tuotantomenetelmien käyttöönotto määrittävät pitkällä tähtäimellä talouden menestyksen. Kilpailu testaa näiden innovaatioiden vahvuuden. Kansainvälinen vaihdanta takaa kilpailun. Innovaatioiden ja niiden kaupallisen hyödyntämisen edellytyksinä ovat riittävä henkisen ja reaalisien pääoman kartuttaminen sekä näiden luoma tietovaranto. Innovaatiotoimintaan liittyvät aina korkeat kiinteät kustannukset ja suuret riskit. Näiden kattamiseksi tarvitaan mahdollisimman laajoja kansainvälisiä markkinoita.

TEKNOLOGISEN KEHITYKSEN VAIKUTUSTEN ENNAKOINTI JA TULEVAISUUDENTUTKIMUS VATT:SSA

VATT:n 1990-luvun alun innovaatiopolitiikan tutkimusta hallitsi globaalistumisen vaikutusten tutkiminen ja monenlaiset ennakointi-hankkeet. VATT:n tutkimuksia sarjan ensimmäinen julkaisu oli uuden biotekniikan vaikutusten ennakointi noin 20 vuoden perspektiivillä (Kuusi, 1991). Tämä ennakointi ja vuonna 1994 julkaistu ”Materiaalit murroksessa” (Kuusi, 1994) perustuivat tulevaisuudentutkimuksen menetelmiin (erityisesti Delfoi-menetelmään) ja endogeenisen kasvun teoriaan. Christopher Freemia (1988) lainaten uusi biotekniikka ja uudet yhdistelmäaeriat tulkittiin taloutta uudistaviksi megateknologioiksi, joiden keskeisiksi piirteiksi Freeman nimesi seuraavat:

1. Teknologian avulla voidaan tuottaa uudenlaisia tuotteita, jotka ovat teknillisiltä ominaisuuksiltaan tai valmistustavoiltaan monia entisiä tuotteita parempia

2. Monien tuotteiden ja palvelusten kustannukset alenevat
3. Tuotteet ovat yhteiskunnallisesti ja poliittisesti hyväksyttäviä
4. Tuotteet ovat ympäristövaikutuksiltaan hyväksyttäviä
5. Teknologialla on laajat vaikutukset koko talouteen.

Kuusi (1991) tulkitsi tärkeäksi menestystekijäksi edellisten lisäksi vielä vahvan kehittäjäyhteisön.

Uusi biotekniikka ja etenkin geenitekniikka eivät ole täyttäneet kaikin osin niihin 20 vuotta sitten kohdistettuja odotuksia. Vaikka geenitekniikan käyttöönotolle on nyt jopa vuonna 1990 ennakoitua paremmat tekniset mahdollisuudet, esteeksi ovat muodostuneet yhteiskunnallinen ja ympäristöllinen hyväksyttävyys.

Vuonna 1989 ns. Allardtin komitea luovutti mietintönsä ”Muutos, valinnat, tulevaisuus” (KM 1989:3). Siinä se teki ehdotuksia tulevaisuudentutkimuksen edistämiseksi Suomessa. Yhdeksi edistämisen mahdollisuudeksi komitea esitti, että Taloudellisessa suunnittelukeskuksessa panostettaisiin merkittävästi soveltavaan tulevaisuudentutkimukseen. Vaikka komitean ehdotus ei toteutunut ehdotetussa laajuudessa, VATT:ssa 1990-luvulla tehdyllä tulevaisuudentutkimuksella on ollut merkittävä vaikutus varsinkin tulevaisuudentutkimuksen menetelmien kehittämisessä.

Edellä luonnehdituissa teknologian ennakointihankkeissa kehitetyn Delfoi-menetelmän muunnoksen (ns. Argument Delphi -menetelmän) teoreettiset perusteet esitettiin Osmo Kuusen VATT:ssa tekemässä väitöskirjassa (Kuusi, 1999).

Argument Delphi -menetelmää on sovellettu lukuisissa Suomessa tehdyissä tulevaisuudentutkimuksissa, muun muassa monissa väitöskirjoissa. Kansainvälisellä tasolla se on vaikuttanut muun muassa maailmanlaajuiseen toistuviin Delfoi-tutkimuksiin perustuvaan Millennium-projektiin (www.stateofthefuture.org).

Kuusi (1999) esitti organisaatioiden ennakointityölle kolme keskeistä perustetta tai tavoitetta. Ennakoinnin tavoitteena voi olla oikean ennusteen esittäminen (ns. ”prediction reasonability”). Kuu-

sen mukaan kaksi muuta perustelua ennakoinnille ovat kuitenkin tärkeämpiä teknisten ja muiden innovaatioiden vuoksi nopeasti muuttuvassa globaalissa toimintaympäristössä. Toisaalta on tärkeää tunnistaa kehityksen erilaiset mahdollisuudet tai optiot (ns. ”option reasonability”). Toisaalta olisi sitoutettava organisaatioon kuuluvat yhteiseen näkemykseen tulevaisuudesta ja siitä johdettuun toimintamalliin (ns. ”commitment reasonability”).

Oikeita ennusteita tavoittelevaa tulevaisuudentutkimusta on edustanut VATT:ssa varsinkin Pekka Parkkinen monine tutkimuksineen. Hän tarkasteli esimerkiksi raportissa ”Vanhusten vuosisata” (Parkkinen, 1998) Suomen väestön kehitystä aina 1800-luvulta vuoteen 2100 saakka. Tilastotietojen ja väestökehityksen historiallisten säännönmukaisuuksien ohella tutkimus perustui oletuksiin, että siirtolaisuus on vähäistä, syntyvyys jää nykyiselleen ja elinaika pitenee vuodella vuosikymmenessä. Tutkimus sisälsi perusennusteen ohella herkkyytlaskelmia erilaista syntyvyyttä, kuolevuutta ja siirtolaisuutta koskevilla oletuksilla. Tutkimuksessa päädyttiin siihen, että lasten lukumäärän aleneminen jatkuu tulevaisuudessakin, työikäiset alkavat vähetä vuoden 2008 vaiheilla, mutta eläkeikäisen väestön määrä kasvaa tulevina vuosikymmeninä. Eläkeikäisten väestöosuuden ennustettiin kaksinkertaistuvan 1990-luvun lopulta vuoteen 2030 mennessä silläkin oletuksella, että vuotuinen muuttovoitto nousee 5 000 henkeen.

Parkkisen 1990-luvulla ja 2000-luvulla väestökehityksen vaikutuksia ennakoineet tutkimukset (mm. Parkkinen, 2002 ja Parkkinen, 2007) ovat lisänneet suomalaisen yhteiskunnan valmiutta kohdata suurten ikäluokkien vanhenemiseen liittyviä haasteita. Menneeseen kehitykseen perustuvia pelkistettyjä laskelmia on kuitenkin tärkeää täydentää, jotta Suomi menestyisi globaalissa monien mahdollisuuksien ja riskien innovaatiotaloudessa. Tulevaisuudentutkimuksen korostamalla tavalla on mielekästä varautua myös historiallisesta jatkuvuudesta poikkeaviin kehityskulkuihin, jotka ovat mahdollisia tuoreen teknologisen tai yhteiskunnallisen kehityksen perusteella.

Globaalin innovaatiotalouden yhteiskunnallisiin haasteisiin tarttuvaa tulevaisuudentutkimusta edusti VATT:ssa 1990-luvulla kolmen ranskalaisen tulevaisuudentutkimuksen pohjalta tehty raportti *Kertomus ensi vuosisadasta* (Hynynen – Kuusi 1993, 1994). Kirja seurasi laajimman tarkastellun raportin *2100, re'cit du prochain siecle* (Gaudin, 1990) juonta. ”Vuoden 2100 historioitsijan” kertomassa tarinassa vaihetta 1980–2020 luonnehdittiin nimellä Speaktaakkeliyhteiskunta. Nykytilanteen kannalta kiintoisalla tavalla keskeisessä asemassa tarinassa olivat sopeutumattomat maahanmuuttajat (”urbaanivillit”) ja länsimaisuutta vastaan suuntautuneet terroristit. Seuraaviksi vaiheiksi tarinassa ennakoitiin Opetuksen yhteiskunta (2020–2060) sekä Vapauden yhteiskunta (2060–2100).

1990-luvun lopulla oli vaihe, jolloin tulevaisuudentutkimusta oltiin rajaamassa VATT:ssa tehtävän tutkimuksen ulkopuolelle. VATT:ssa kehitettyä tulevaisuudentutkimuksen ja teknologisen kehityksen ennakoinnin menetelmien osaamista onkin hyödynnetty 2000-luvulla pääasiassa VATT:n ulkopuolella. Hyödyntäjiä ovat olleet varsinkin Suomen itsenäisyyden juhluvuoden rahasto Sitra ja eduskunnan tulevaisuusvaliokunta. Teoreettis-metodologisten tarkastelujen keskeinen hyödyntäjä on ollut Tulevaisuuden tutkimuskeskus sekä sen yhteydessä toimiva Tulevaisuudentutkimuksen Verkostoakatemia. Nyt osana Turun yliopistoa toimiva Verkostoakatemia sai vuonna 2010 opetusministeriöltä tehtäväkseen tulevaisuudentutkimuksen yliopistollisen opetuksen järjestämisen Suomessa.

VATT:ssa tulevaisuudentutkimuksen käsitteitä ja menetelmiä on alettu käyttää uudelleen 2000-luvulla. Uuteen suuntaukseen ovat vaikuttaneet seuraavassa tarkasteltava KNOGG¹-projekti sekä ilmastomuutoksen hallintaan liittyvät haasteet. Skenaariotyöskentely on nykyisin olennainen osa VATTAGE-mallin käyttöä (ks. lähemmin Juha Honkatukian artikkeli). Uutena hankkeena VATT:ssa on käynnissä tulevaisuuden ns. vihreisiin ammatteihin liittyvä ennakointi, jossa

1.KNOGG: Knowledge, Growth and Globalisation.

hyödynnetään kvantitatiivisten menetelmien ohella tulevaisuudentutkimuksen kvalitatiivisia menetelmiä.

KANSALLISEN INNOVAATIOJÄRJESTELMÄN MALLIMAA

KNOGG-projekti

Gloaalitalous ja Suomi -hankkeen jälkeen innovaatiopolitiikan tutkimus käynnistyi todenteolla uudestaan kaksivuotisen EU:n rahoittaman ja Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen koordinoiman KNOGG-projektin myötä, jota ylijohtaja Reino Hjerppe ajoi aktiivisesti.² Tavoitteena oli tutkia tiede-, teknologia- ja innovaatiopolitiikan mahdollisuuksia osaamiseen perustuvan kasvun välineenä pienissä eurooppalaisissa talouksissa, jotka ovat tyypillisesti riippuvaisia ulkoisista tiedon ja innovaatioiden lähteistä. Suomen ja Unkarin ohella verkostoon kutsuttiin mukaan tutkijaedustus Kreikasta, Irlannista, Hollannista ja Sloveniasta. Yhteiskunnallista vaikuttavuutta haettiin järjestämällä korkean tason kansallisia ja kansainvälisiä virkamies- ja tutkijaseminaareja. (Berghäll ym., 2002)

Osoittautui, että KNOGG-maiden T&K-politiikan tavoitteet ja perinteet vaihtelevat teknologian siirrosta (Irlanti, Unkari, Hollanti), omaan innovointiin (Suomi), tai täydelliseen markkinaohjautuvuuteen (Kreikka, Slovenia) (Cogan – McDevitt, 2003), johon liittyi tilastopuutteita. Nojautuen endogeeniseen kasvuteoriaan ja Schumpeteriläiseen innovaatioteoriaan verkosto korosti jäljittelyyn ja teknologian siirtoon perustuvan politiikan riittämättömyyttä uuden tiedon omaksumiselle ja teknologisen kärjen kehityksessä pysymiselle (Kilponen – Santavirta, 2004). Projektin loppuraportissa todetaan, että nopea

2. Aloitteentekijänä toimi unkarilainen akateemikko Mihály Simai, jonka alaisuudessa ylijohtaja Reino Hjerppe oli aikaisemmin työskennellyt UNU/WIDER:ssä. Ylijohtajan ja projektin laajan ohjausryhmän lisäksi projektia koordinoivat tutkimusprofessori Jaakko Kiander ja projektin päällikkö Tuomo Heikkilä. Myös ekonomisti Juha Kilponen nostettiin projektin päälliköksi. Heidän lisäkseen projektissa ahkeroinvat ekonomisti Elina Berghäll sekä tutkija Torsten Santavirta.



VATT:n KNOGG-tiimi työn touhussa

uuden teknologian omaksuminen on edellytys pienten maiden pääsyyllä ja pysymiselle teknologian eturintamalla. T&K-politiikkaa ei voida rakentaa julkisen T&K-rahoituksen varaan, vaan on kehitettävä verkottumista, yhteistyötä, työkaluureja ja panostettava koulutukseen. Myös organisaatioita on kannustettava kehittymään luoviksi ja innovatiivisiksi työympäristöiksi ja siten edesautettava teknologista kehitystä (Hjerpe – Kiander (toim.), 2004).

Hedelmällistä jatkotutkimusta KNOGG-hankkeen tiimoilta

Elina Berghäll jatkoi KNOGG-hankkeessa alkanutta yhteistyötä hollantilaisten Tom Pootin ja Cees van Beersin kanssa vertailemalla

ulkomaisten yritysten ja tutkimuslaitosten innovaatioyhteistyötä Suomessa ja Hollannissa. Tulokset osoittivat Tekesin T&K-tukipolitiikan edesauttavan kotimaisten ja monikansallisten yritysten ja erilaisten tiede- ja teknologiatutkimuslaitosten välisten yhteistyöverkostojen syntymistä. Sen sijaan esimerkiksi Alankomaat, Irlanti ja Unkari ovat nauttineet runsaista ulkomaisista sijoituksista, saamatta niitä kuitenkaan tukemaan kansallisia innovaatiojärjestelmiänsä (van Beers, 2003). Tutkimus huipentui julkaisuun alalla arvostetussa *Research Policy* -journalissa (van Beers ym., 2004, 2007, 2008).

KNOGG:n seurauksena VATT:n innovaatiopolitiikan tutkimus laajeni käsittelemään myös kilpailupolitiikan vaikutusta innovatiivisuuteen. Aghion ym. (1997) -kirjallisuutta mukailleen Kilponen ja Santavirta (2004) havaitsivat myös Suomen toimialoilla vallitsevan käänteisen U-käyrän muotoisen suhteen kilpailun kovuuden ja innovaatioiden välillä. Toisin sanoen liian kova tai vähäinen kilpailu haittaa innovaatiotoimintaa myös Suomessa.

INVESTOINNIT JA TEKNOLOGIAN ETURINTAMA

VATT:n tutkimuksen painopisteet ovat mukailleet talouden rakenteiden kehitystä. Lamasta toipumista edesauttoi markan devalvointi ja kelluttaminen, mutta uutta kasvumallia vahvasti erityisesti Nokian aikaan saaman elektroniikkaklusterin nousu viennin ja talouskasvun uudeksi veturiksi (Berghäll ym., 2006). Suomen huipputeknologia ja eturintamastatus on perustunut pääosin kännykkäteollisuuteen, koska muut panostukset, kuten biotekniikka eivät ole vastanneet odotuksia. Tosin stokastisella eturintamamenetelmällä mitatussa suomalaisten ICT-alan yritysten teknisessä tehokkuudessa on osoittautunut olevan suuria ja pysyväisluonteista eroja (Berghäll, 2006a).

Toinen merkittävä trendi teknologiamenestyksen ja EU-integraation tiimellyksessä on ollut Suomen tipahtaminen 1960-luvun kärki-investoijista OECD-maiden alhaisimmalle tasolle. Alhaisen investointiasteen on väitetty heijastavan talouden rakennemuutosta korkean teknologian innovaatiotaloudeksi korkeiden T&K-menojen

kompensoidessa alentuneita fyysisiä investointeja. Jos investointeihin lasketaan fyysisten investointien lisäksi T&K-sijoitukset, Suomi nouseekin Länsi-Euroopan keskitasolle, sillä Ruotsia ja Israelia lukuun ottamatta minkään muun maan yksityinen sektori ei ole investoinut yhtä runsaasti T&K-toimintoihin suhteessa bruttokansantuotteeseen kuin Suomi. Kuitenkin monet kilpailijamaat, kuten Japani ja Korea ovat onnistuneet ylläpitämään yli 20 prosentin investointiasteita (Berghäll, 2009).

Elektroniikkaklusterin vienti kasvoi nopeasti vuoteen 2000 asti, mutta ICT-kuplan puhkeaminen ja sitä seuranneen minitaantumien jälkeen korkean teknologian nettovienti on heikentynyt, samalla kun elektroniikkateollisuus on siirtänyt tuotantoaan ulkomaille, erityisesti Kiinaan. Tuotantokapasiteettia on jatkuvasti siirretty ulkomaille huolimatta Suomen menestyksestä kansainvälisissä kilpailukykyvertailuissa ja mielikuvasta teknologian eturintamana. Vaikka esimerkiksi van Beers ym., (2008) -tutkimuksen mukaan Suomi on hyödyllinen sijoittumispaikka ulkomaisille korkean teknologian yrityksille, suoria sijoituksia on muutamia episodeja lukuun ottamatta vastaanotettu huomattavasti vähemmän kuin niitä on virrannut ulkomaille (Berghäll ym., 2006). Viimeistään kansainvälinen talouskriisi on vahvistanut alhaisen investointiasteen siirtäneen vähitellen tuotantokapasiteettia alhaisten tuotantokustannusten maihin (Berghäll, 2009).

Suomen korkean teknologian selkärangan heikentyessä virallisessa politiikassa on siirrytty korostamaan Suomea T&K-klusterina, jossa tuotetaan korkean arvonlisäyksen suunnittelua samalla kun massatuotannon alihankinta on siirtynyt tuotantokustannuksiltaan halvempiin maihin. Kaikesta yrittämisestä huolimatta innovaatiopolitiikalla ei ole kuitenkaan toistaiseksi toistettu Nokia-ihmettä tai vakiinnutettu Suomea T&K-investointien tuottavuuteen nojaavaksi korkean teknologian eturintamataloudeksi.

VATT:n tutkimusten perusteella nämä T&K:n tuottavuusongelmat ja korkean teknologian tuotannon ulkomaille ulkoistusongelmat selittyvät muun muassa teknisen kehityksen luonteella. Teknisen kehityk-

sen ollessa T&K-menoja säästävää ja työvoimaa käyttävää, innovointiin keskittyvä teknologiapolitiikka on tehotonta, ellei jopa haitallista joillakin aloilla. T&K-panostusten kyky kompensoida muita tuotannon tekijöitä, kuten fyysistä pääomaa tai muuta kuin T&K-työvoimaa, ei siis ole itsestään selvää (Berghäll, 2006b). VATT:n tutkimuksissa on myös havaittu, että ICT-sektorilla vallitsevat kasvavat skaalatuotot eli olosuhteet luonnolliselle monopolille, mikä osittain selittää kasvuyrittäjyyden ja toisen Nokia-ihmeen puuttumisen (Berghäll, 2006c).

VATT:n tutkimuksissa on tarkasteltu myös innovaatiopolitiikkaa aluekehitysnäkökulmasta. Esimerkiksi Berghällin (2008) tutkimuksen mukaan ICT-sektorin kasvavat skaalatuotot eivät ole ns. uuden talousmaantieteen mukaisia ulkoisia, paikkaan perustuvia skaalatuottoja, vaan perinteisiä, yritysten sisäisiä skaalaetuja. Vaikka klusteri- ja muut alueelliset keskittymisedut eivät ohjaisikaan kehitystä, T&K-tuet ovat huonoja aluepoliittisia välineitä hajauttaessaan innovaatiotoimintaa alhaisten ulkoisvaikutusten alueille. Siten ne heikentävät näin todellisia mahdollisuuksia omaavien pitkäkestoisten sijaintiin perustuvien kilpailuetujen ja kansainvälisesti kilpailukykyisten klustereiden syntymistä (Berghäll, 2008). Aluepoliittista vaikutinta tukien jaossa arvosteltiin myös innovaatiopolitiikan arviointiraportissa, jonka kirjoittamiseen osallistui tutkimusprofessori Aki Kangasharju VATT:sta (Ottaviano ym., 2009).

KNOGG-hankkeessa on Suomen kansallista innovaatiojärjestelmää tuotu esiin esimerkillisenä eurooppalaisena mallina. Innovatiivisuuden vakiinnuttamiseksi järjestelmä rakennettiin keskeiseksi taloudellista kasvua edistäväksi välineeksi tavoiteltaessa endogeenisen kasvuteorian lupailemia kasvavia skaalatuottoja. Käytännössä skaalatuottojen kasvu on ollut varsin rajallista ja Suomen loistava huipputeknologiataulevaisuus vaikuttaa yhä enemmän menneisyydeltä. Vaikka ICT-palveluiden ja monen muun alan kasvu on ollut lupaavaa, ongelmana on erityisesti tuottavuuden heikko kasvu. Julkisista panostuksista ja uudistuksista sekä esimerkiksi koulutusinvestointien myönteisistä yksityisen sektorin tuottavuusvaikutuksista (Hjerpe ym., 2007)

huolimatta, endogeenisen mallin mukainen inhimilliseen pääomaan ja osaamiseen pohjautuva tuottavuuskasvu on kahden vuosikymmenen jälkeenkin vielä suhteellisen heikkoa. Asiaan liittyviä haasteita riittää esimerkiksi väestön ikääntymiseen ja korkeakoulutusjärjestelmän heikkouksiin liittyen.

VATT:n innovaatiotutkimus on ollut viime vuosina suuntautunut akateemiseen tutkimukseen ja kansainväliseen yhteistyöhön, mikä on julkaisujen ohella näkynyt kansainvälisinä konferenssi- ja verkosto-osallistumisina, tieteellisten julkaisujen referees-toimintana, jne. Toisaalta viime vuosina on ollut yhä enemmän tarvetta kohdistaa resursseja ympäristötutkimusteemoihin, kuten ympäristöteknologian kehitys- ja innovaatiokysymyksiin.

Lähteet

Aghion, P. – Harris, C. – Vickers, J. (1997): Competition and Growth with Step-by-Step Innovation: An Example. *European Economic Review, Papers and Proceedings*, s. 771–782.

van Beers, C. (2003): The Role of Foreign Direct Investments on Small Countries' Competitive and Technological Position. VATT-Tutkimuksia 100. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.

van Beers, C. – Berghäll, E. – Poot, T. (2004): Foreign Direct Investment and Science and Technology Infrastructure in Small Countries: Evidence from Finland and the Netherlands. VATT-Keskustelualoitteita 357. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.

van Beers, C. – Berghäll, E. – Poot, T. (2007): R&D Internationalization, R&D Collaboration and Public Knowledge Institutions in Small Economies: Evidence from Finland and the Netherlands. Candidate for best paper at the Druid Summer Conference 2007.

van Beers, C. – Berghäll, E. – Poot, T. (2008): R&D Internationalization, R&D Collaboration and Public Knowledge Institutions in Small Economies. *Research Policy*, Volume 37, Issue 2, March 2008, s. 294–308.

- Berghäll, E. (2006a): Technical Efficiency in an R&D Intensive Industry: Finnish ICT Manufacturing. VATT-Keskustelualoitteita 389. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.
- Berghäll, Elina (2006b): R&D and Productivity Growth in Finnish ICT Manufacturing. VATT-Keskustelualoitteita 388. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.
- Berghäll, Elina (2006c): Technical Change, Efficiency, Firm Size and Age in an R&D Intensive Sector. VATT-Keskustelualoitteita 390. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.
- Berghäll, E. (2008): Revealing Agglomeration Economies with Stochastic Frontier Modelling in the Finnish ICT Industry. VATT-Keskustelualoitteita 435. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.
- Berghäll, E. (2009): R&D, investment and structural change in Finland: Is low investment a problem? VATT Working Papers 6. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.
- Berghäll, E. – Heikkilä, T. – Hjerpe, R. – Kiander, J. – Kilponen, J. – Lavrac, V. – Stanovnik, P. (2002): The Role of Science and Technology Policy in Small Economies. VATT-Tutkimuksia 91. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.
- Berghäll, E. – Junka, T. – Kiander, J. (2006): T&K, tuottavuus ja taloudellinen kasvu. VATT-Tutkimuksia 121. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.
- Berghäll, E. – Kilponen, J. – Santavirta, T. (toim.) (2002): Näkökulmia suomalaiseen tiede-, teknologia- ja innovaatiopolitiikkaan – KNOGG-työpajaseminaarin yhteenvedo. VATT-Muistioita 279. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.
- Berghäll, E. – Kilponen, J. – Santavirta, T. (toim.) (2002): Näkökulmia suomalaiseen tiede-, teknologia- ja innovaatiopolitiikkaan – KNOGG-työpajaseminaarin yhteenvedo. VATT-Muistioita 279. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.
- Cogan, J. – McDevitt, J. (2003): Science, Technology and Innovation Policies in Selected small European Countries. VATT-Tutkimuksia 96. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.
- Freeman, C. (1988): The Diffusion of Biotechnology through the Economy. OECD SPT(88)18. Paris.
- Gaudin, T. (ed.) (1990): 2100, rédit du prochain siècle. Editons Payot. Paris.

- Hjerppe, R. – Kiander, J. (toim.) (2004): Technology Policy and Knowledge-based Growth in Small Countries. VATT-Tutkimuksia 110. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.
- Hjerppe, R. – Hämäläinen, P. – Kiander, J. – Virén, M. (2007): Do government expenditures increase private sector productivity? Cross-country evidence. *International Journal of Social Economics* 34.
- Hynynen, P. – Kuusi, O. (1993, II painos 1994): Kertomus ensi vuosisadasta. VATT-Julkaisuja 10. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.
- Kilponen, J. – Santavirta, T. (2004): Competition and Innovation – Microeconomic Evidence using Finnish Data. VATT-Tutkimuksia 113. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.
- Kuusi, O. (1991): Uusi biotekniikka. VATT-Tutkimuksia 1. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.
- Kuusi, O. (1994): Materiaalit murroksessa. VATT-Julkaisuja 16. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.
- Kuusi, O. (1999): Expertise in the Future Use of Generic Technologies. VATT-Tutkimuksia 59. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.
- Leppänen, S. – Romppanen, A. (toim.) (1995): Globaalitalous ja Suomi. VATT-Julkaisuja 18. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.
- Ottaviano, G. – Kangasharju, A. – Maliranta, M. (2009): Local Innovative Activity and Regional Productivity: Implications for the Finnish National Innovation Policy. Kirjassa *Evaluation of the Finnish National Innovation System (Suomen innovaatiojärjestelmän kansainvälisen arvioinnin tulokset ja suositukset)*. Ministry of Education and the Ministry of Employment and the Economy (Työ- ja elinkeinoministeriö). Taloustieto Oy.
- Parkkinen, P. (1998): Vanhusten vuosisata. VATT-Keskustelualoitteita 154. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.
- Parkkinen, P. (2002): Hoivapalvelut ja eläkemenot vuoteen 2050. VATT-Tutkimuksia 94. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.
- Parkkinen, P. (2007): Väestön ikääntymisen vaikutukset kuntatalouteen. VATT-Tutkimuksia 136. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.



HUOMIOITA HISTORIASTA JA TIRKISTYKSIÄ TULEVAAN

VATT tänään on monin osin erilainen kuin VATT kaksikymmentä vuotta sitten, mutta sen toiminnan peruslähtökohdat ja monet keskeiset tutkimusteemat ovat säilyneet alusta asti. Vakiintuneita tutkimuskohteita ovat olleet esimerkiksi vero- ja sosiaaliturvauudistukset sekä julkisten palveluiden tuottavuus. Laajojen katsaustyyppisten julkaisujen tilalle ovat tulleet tarkemmin fokusoidut politiikkatoimenpiteiden vaikuttavuusarvioinnit, ja merkitykseltään kasvaneita aihealuita ovat olleet työmarkkinoihin ja ilmastopolitiikkaan liittyvät tutkimukset. Finanssipolitiikan makrotaloudellinen tutkimus ei sen sijaan ole kuulunut tutkimuskeskuksen tehtäviin, mikä omalta osaltaan selittää aihepiirin vähäistä kotimaista tutkimustoimintaa. Omilla aihealueillaan VATT on lunastanut hyvin paikkansa politiikkarelevantin tutkimuksen tekijänä.

Tutkimuskulttuurin muotoutumiseen on pitkään vaikuttanut se, että VATT rakennettiin kahden aikaisemman suunnitteluorganisaation perustalle. Nykyisin toiminnan perustana on taloustieteellinen soveltava tutkimusote, jota tukee tutkimuskeskuksen sijainti yliopistolaitosten yhteydessä. Sijainti on jatkossakin tärkeä etu muun muassa tutkimustoiminnan systemaattisen kansainvälistämisen kannalta. Läpi vuosien tavaramerkkinä on säilynyt poikkihallinnollinen näkökulma ja laaja yhteistyö monien eri ministeriöiden ja niiden tutkimuslaitosten kanssa. Tutkimuskeskus vastaa näin hyvin sektoritutkimukselle asetettuihin haasteisiin.

PYSYVYYS JA MUUTOS – HUOMIOITA TUTKIMUKSEN PAINOPISTEIDEN KEHITYKSESTÄ

Tämän historiikin aiemmat luvut ovat valottaneet VATT:n kaksikymmentavuotista historiaa toisaalta koko tutkimuslaitoksen synnyn ja kehityksen sekä toisaalta sen keskeisten tutkimusteemojen muovautumisen kannalta. Tässä luvussa teen aluksi yhteen vetäviä huomioita aiemmista luvuista tavoitteenani kehityskaarien tunnistaminen. Sen jälkeen tarkastelen myös sitä, millaisia eväitä historia antaa VATT:n nykyiselle ja tulevalle toiminnalle.

Pysyvyys – monet keskeiset tutkimusteemat ovat säilyneet alusta asti

VATT:n ensimmäinen vuosikirja vuodelta 1991 käsitteli vanhus-
tenhuollon kustannuksia, julkisen sektorin tuottavuutta, TUJA-
mikrosimulointimallin käyttöä talouspolitiikan valmistelussa ja
ympäristötaloutta. Lista voisi yhtä hyvin olla teoksesta, johon olisi
poimittu tutkimustuloksia VATT:n nykyisistä painopisteistä.

Tämä yhteneväisyys kuvaa monien tutkimusteemojen jatkuvuutta tutkimuskeskuksen tähänastisessa historiassa. Julkisten palvelujen tuottavuuskehityksen arviointi on ollut kuvassa mukana alusta asti ja itse asiassa sen juuret löytyvät jo VATT:ia edeltäneeltä ajalta. TUJA-malli on edelleen käytössä ja sen ylläpito sekä laskelmat vero- ja sosiaaliturvauudistusten yhteydessä ovat keskeinen palvelutehtävä hallinnon suuntaan. On mielenkiintoista, että VATT:ssa julkaistiin jo 1990-luvun alussa ympäristö- ja luonnonvarapolitiikkaan liittyviä tutkimuksia, vaikka alku oli tuolloin ymmärrettävästi hapuilevaakin ja tarkempaa fokusta hakevaa.

Tutkimusaiheiden jatkumoa selittää yhtäältä se, että VATT:ia perustettaessa keskeiset talouspolitiikan haasteet nähtiin jo yllättävänkin samoin tavoin kuin ne nähdään nyt. Tutkimuskeskuksen perustamista esittänyt työryhmä toi esille julkisen hallinnon haasteina muun muassa yhteiskunnan teknistymisen ja kansainvälistymisen, ympäristöongelmat ja väestön ikääntymisestä aiheutuvan palvelutarpeen kasvun ja

työvoiman määrän vähenemisen (Valtiovarainministeriö, 1989). Sitä voi pitää kaukonäköisenä, kun se korosti jo yli parikymmentä vuotta sitten muun muassa ympäristökysymysten ja väestön ikääntymisen merkitystä uuden tutkimuskeskuksen tarpeen taustalla. Väliin on mahtunut kaksi syvää talouskriisiä, mutta arviot kansantaloutta muokkaavista isoista megatrendeistä ovat monelta osin säilyneet samoina.

Vaikka tutkimusta tehdään monin kohdin samoista teemoista kuin kaksikymmentä vuotta sitten, tutkimuksen toteuttamistavat ovat edenneet. Esimerkiksi tuottavuustutkimuksissa käytetään aikaisempaa monipuolisempia tilastollisia menetelmiä ja niissä on pyritty ottamaan huomioon mahdollisuuksien mukaan palveluiden vaikuttavuutta ja laatua. Sosiaaliturva- ja verouudistusten arviointi on niin ikään syventynyt. Staattisten meno-, verokertymä- sekä tulonjakovaikutusten rinnalle ovat tulleet tutkimukset, jotka arvioivat uudistusten työllisyysvaikutuksia ja kiinnittävät huomion uudistusten ja työllisyyskehityksen väliseen kausaalisuuteen. Ympäristötalouteen painopiste on löytynyt ilmasto- ja energiapolitiikkaan liittyvästä tutkimuksesta, ja se on saanut tuekseen tarkoitukseen soveltuvan malliperustan. Eteneminen perinteisissä tutkimusteemoissa merkitsee siis sekä luotettavampia tutkimustuloksia kehittyneempien menetelmien ansiosta että entistä kattavampia vaikutusarviointeja.

Tutkimuksen painopisteet eivät toki ole säilyneet täysin ennallaan – joistakin teemoista on ainakin tilapäisesti luovuttu ja myös uutta on tullut tilalle yhteiskunnan tietotarpeiden muuttuessa ja kasvaessa.

Muutos – vaikuttavuusarviointia laajojen kehitysarvioiden sijasta

Alun perin työtä teetättivät suuret taloudelliset ja yhteiskunnalliset muutokset, jotka ajoittuivat VATT:n toiminnan alkuvuosiin. VATT syntyi ajankohtana, jolloin kansantalous sukelsi ennen näkemättömän syvään lamaan ja Suomi alkoi tavoitella jäsenyyttä Euroopan unionissa. Edellä mainitut tekijät korostivat makrotaloudellisia tutkimuskysymyksiä muun muassa siitä syystä, että tutkimuskeskus toimi tuolloin myös talousneuvoston sihteeristönä.

Tutkimuskeskuksen ylijohtaja toimi myös talousneuvoston pääsihteerinä ja VATT:ssa valmisteltiin talousneuvoston kokouksia, joissa käsiteltiin 1990-luvun alun lamavuosien talouskehitystä ja talouspolitiikkaa (Hjerppe, 2008). Heti toiminnan alkuun ajoittui myös VATT:lle langennut laaja tutkimustehtävä EY-täysjäsenyyden taloudellisten vaikutusten selvittämiseksi, ja sitä seurasi joukko muita integraation etenemiseen liittyneitä tutkimuksia. Tällaiselle tutkimukselle oli ilmeisen suuri sosiaalinen tilaus ja tuloksiin kohdistui luonnollisesti suuri yhteiskunnallinen mielenkiinto ja tutkimus sai myös kritiikkiä, ehkä osin juuri tästä syystä (Hjerppe, *ibid.*).

Sittemmin talousneuvoston sihteeristön siirryttyä valtioneuvoston kansliaan, 1990-luvun talouskriisin hellitettyä ja EU- ja EMU-jäsenyyskysymysten ratkettua tällaiset laajat ja pitkälle makrotaloudelliset selvitykset ovat vähitellen jääneet taka-alalle. Alkuvuosien jälkeen ei ole julkaistu laajoja katsaustyyppisiä pitkän aikavälin kehitysarvioita, joissa olisi kuvailtu Suomen talouden toimintaympäristön muutoksia ja esitelty erilaisia kehitysvaihtoehtoja.

Ensimmäisessä VATT:n ulkoisessa arvioinnissa kansantalouden pitkän aikavälin makropainotteiset kehitysarviot saivat kritiikkiä osakseen (Pohjola, 1995). Ne nähtiin liiankin laajoina ja niistä todettiin puuttuvan selkeän ongelmanasettelun, ja oletettavasti kritiikki myötävaikutti tämän tyyppisen tutkimussuuntauksen suosion hiipumiseen. Niin ikään taustalla oli talouspolitiikan painopisteiden muutos, missä rakennepolitiikka korostui kokonaisyksinnän säätelyn sijasta (ks. Mannermaa, 2007). Katsaustyyppisten kehitysarvioiden suosion laskuun lienee vaikuttanut myös se, että tieteellisessä meritoitumisessa ne eivät ole samalla tavalla hyödyllisiä kuin kansainvälisen julkaisukynnyksen ylittävät selkeämmin rajatut tutkimuskysymykset.

Laajojen katsaustyyppisten kehitysarvioiden paikan tutkimuskeskuksen ”tavaramerkkinä” on ottanut politiikkatoimien vaikuttavuusarviointi. Tällaisen tutkimuksen merkitys on korostunut monesta syystä. Taustalla on niin talouspolitiikan pidemmän aikavälin muutossuunta

kuin viimeisen kymmenen vuoden aikana entistä vahvemmin esille noussut korostus tietoon perustuvasta päätöksenteosta.

Kasvu- ja rakennepolitiikka on vallannut jalansijaa lyhyen tähtäimen kysynnän säätelyyn suuntautuvalta suhdannepolitiikalta, ja tämä on näkynyt myös taloustieteellisen tutkimuksen painopistevalinnoissa. Erilaisten rakenteellisten tekijöiden vaikutukset talouden toimijoiden valintoihin ja talouskasvuun ovat saavuttaneet hegemonia-aseman tutkimuskirjallisuudessa. Näihin rakenteellisiin tekijöihin lukeutuvat esimerkiksi työmarkkinoiden instituutiot (muun muassa työttömyysturva ja aktiivinen työvoimapolitiikka), julkisen vallan maksamat tuet ja perimät verot sekä markkinoiden sääntely. Tällainen painotusmuutos politiikan ja tutkimuksen orientaatiossa on luonnollisesti heijastunut myös tutkimusmenetelmien kehitykseen. Arviointitutkimuksen taloustieteelliset menetelmät ovatkin selvästi kehittyneet ja tehneet tämän tyyppisestä tutkimuksesta myös akateemisesti entistä palkitsevampaa.

VATT:ssa työmarkkinatutkimus on kulkenut vaikuttavuustutkimuksen eturintamana. Suuri lama synnytti jo pian tutkimuskeskuksen perustamisen jälkeen tarpeen panostaa työttömyyden ja laajemmin työmarkkinoiden toiminnan tutkimukseen. Tutkimuksellisesti tilanne oli otollinen, sillä se mahdollisti uuden painopisteen rakentamisen lähes ”puhtaalta pöydältä”. Käsillä oli polttava yhteiskunnallinen ongelma sekä mahdollisuus rakentaa uutta tutkimusorientaatiota laajenevaan tutkimusteemaan. Tässä myös onnistuttiin, mitä kuvaavat esimerkiksi innovaatiot laajojen yksilöaineistojen luomisessa. Tuolloin syntynyt osaamis- ja aineistoperusta on sittemmin mahdollistanut työmarkkinoiden arviointitutkimuksen, joka on vähintäänkin lähellä kansainvälistä tutkimuksen kärkeä. Suomessa toteutetut lukuisat työmarkkinauudistukset ovat lisäksi tarjonneet runsaasti tutkimusasetelmia reformien kausaali vaikutusten selvittämiseksi. Modernien vaikuttavuustutkimuksen menetelmien käyttö on levinnyt myös muihinkin tutkimuskysymyksiin, kuten vero- ja kuntareformien arviointeihin.



Ylijohtajan aamukahvitilaisuus vuonna 2010

Edellä kuvattu kehitys on myös ollut hyvin yhteensopivaa tutkimustiedon kysynnän kanssa. Vaikuttavuusanalyysien tarvetta on viimeisen vuosikymmenen aikana kasvattanut niin sanottu paremman sääntelyn politiikka (Ilmakunnas ym., 2008). Siinä on osaltaan kysymys päätöksenteon tietoperustan vahvistamisesta. Pyrkimys onkin perusteltu, jotta voidaan varmistua muun muassa julkisten varojen järkevästä käytöstä ja jotta voidaan vahvistaa päätöksentekijöiden tulosvastuullisuutta ja hallinnon avoimuutta. Tältä osin voidaankin todeta, että taloustutkimuksen kehitys on tukenut päätöksenteolle asetettujen tavoitteiden toteutumista.

Reformivaikutusten arviointi keskeistä myös jatkossa

Tutkimuskeskuksen kannalta vaikuttavuusarvioinnin korostuminen on ollut myönteistä, sillä näin on pystytty hyvin yhdistämään ns. politiikkarelevantit aiheet ja tutkijoiden akateeminen kunnianhimo. Toteutetut lukuisat uudistukset ovat tuottaneet kiinnostavia tutkimuskohteita, joihin on voitu soveltaa uusia tilastollisia tutkimusmenetelmiä ja samalla on tullut mahdolliseksi myös tulosten julkaiseminen kansainvälisillä akateemisilla foorumeilla.

Myös tulevat uudistukset tarjoavat runsaasti työskätkää. Viimeisin talouskriisi heikensi nopeasti tulevien vuosien julkisen talouden näkymiä ja antoi lisäpontta toimenpiteille kestävyysvajeen umpeen kuromiseksi. Valmistella on uudistuksia liittyen niin työllisyysasteen kuin julkisten palveluiden tuottavuuden nostoon. Nämä pyrkimykset korostavat VATT:n tutkimuksen merkitystä, sillä juuri kyseisillä politiikkalohkoilla tutkimuskeskus on keskeinen asiantuntija. Sama pätee myös ilmasto- ja energiapolitiikkaan, jossa tutkimuskeskuksella on ollut keskeinen tehtävä muun muassa erilaisten taustalaskelmien laatijana. Kaiken kaikkiaan ajankohtaiset uudistukset verotuksessa, sosiaaliturvassa, työmarkkinoilla ja ympäristöpolitiikan keinovalikoimassa edellyttävät sekä etukäteen että jälkikäteen tapahtuvaa politiikkatoimien vaikuttavuuden monipuolista arviointia.

Työ on opettanut tekijäänsä ja tutkimuskeskukseen on syntynyt vahvaa vaikutusarvioinnin osaamista. VATT:ssa tutkijat ovat panostaneet muun muassa sellaiseen tilastolliseen osaamiseen, joka mahdollistaa kausaali vaikutusten mahdollisimman luotettavan arvioinnin. Niin ikään on investoitu malliperustan ja tietokantojen luomiseen. Esimerkiksi pitkän aikavälin kvantitatiivisten arviointien tueksi tutkimuskeskuksessa on viimeksi kuluneen vuosikymmenen aikana rakennettu laskennallinen yleisen tasapainon malli. Sitä on käytetty talouspolitiikan toimenpiteiden, kuten ilmastopolitiikan, vaikutusten keskipitkän ja pitkän aikavälin arviointiin niin kansantalouden kuin toimialojen tasolla ja viimeksi myös toimialoittaisten työvoiman tarvelaskelmien laatimiseen. Yleensä lähtökohtana on käytetty muualla,

esimerkiksi EU:ssa, tehtyjä ennusteita makrotalouden kehityksestä ja päähuomio on siinä, miten esitetty politiikkatoimenpide muuttaa tätä makroennustetta. Kokonaistaloudellisen mallin käyttö nivoutuu näin likemmäs politiikkatoimien rakenteellisten vaikutusten arviointia kuin varsinaista makrotutkimusta.

VATT:n tulevaisuusinvestoinnit niin ekonometrisiin menetelmiin kuin malliperustaan ovat luonnollisesti kuluttaneet voimavaroja, mutta ne ovat toisaalta myös miltei korvaamattomia välineitä silloin, kun päätöksentekijät tarvitsevat tietoa uudistusten yleensä varsin monimuotoisista vaikutuksista. Useinkaan ei ole syytä pitäytyä uudistusten välittömiin fiskaalisiin vaikutuksiin, vaan olennaista on myös se, miten reformit vaikuttavat yritysten ja kansalaisten taloudellisiin valintoihin. Niin ikään uudistuksen aidon kausaalivaikutuksen erottaminen muun muassa suhdanne- ja valikoitumisvaikutuksista on usein kaikkea muuta kuin triviaali tehtävä.

Mutta kuka tekee julkisen sektorin makrotutkimusta?

Valtiovarainministeriön ja VATT:n välisessä työnjaossa sovittiin alun alkaen, että ennusteet lyhyen ja keskipitkän aikavälin talouskehityksestä ja julkisen talouden tasapainosta sekä suhdannepolitiikan toimenpiteiden valmistelu kuuluvat ministeriön kansantalousosastolle. Kansantalouden pitkän aikavälin kehitysarviot ja julkisen talouden politiikkatoimien rakenteellisten vaikutusten arviointi määriteltiin kuuluviksi tutkimuskeskukselle (Valtiovarainministeriö, 1989). Tällainen tehtäväjako jättää määrittelemättä tekijän pitkäjänteiselle tutkimustoiminnalle, joka liittyy muun muassa finanssipolitiikan virityksen vaikutuksiin julkisen talouden tasapainoon ja suhdannekehitykseen, niin sanottujen automaattisten vakauttajien tehoon jne.

Kysymys liittyy tietyiltä osin myös viime vuosina toistuvasti käytyyn keskusteluun makrotaloustutkimuksen tilasta Suomessa (ks. esim. Tarkka, 2006 ja Honkapohja, 2010). Huolta on kannettu tämän oppialan kutistumisesta erityisesti yliopisto-opetuksessa ja akateemisessa tutkimuksessa. Huolen taustalla on myös se, että talouspolitiikan kan-

nalta makrotutkimus, osanaan finanssipolitiikan kokonaistaloudelliset vaikutukset, on edelleen keskeinen taloustieteen osa. Viimeistään tuorein talouskriisi nosti esille elvytysvaran merkityksen globaalin talouden häiriöissä ja toisaalta kasvaneet velkaongelmat ovat lisäämässä tulevaan talouskasvuun liittyviä riskejä. Samalla ovat tulleet ilmeisiksi tietotarpeet esimerkiksi siitä, ovatko menoleikkaukset vai veronkorotukset tehokkaampia velkaongelmien hoidossa.

Edellä kuvattu katvealue on syytä noteerata, vaikka edellä esitetystä ei automaattisesti seuraa, että tämän tyyppinen finanssipolitiikan makrotutkimus tulisi automaattisesti järjestää VATT:ssa. Yhtäältä esimerkiksi nykyiset voimavarat antavat ahtaat rajat tutkimusagendan laajennukselle, ja kriittisen massan rakentaminen edellyttäisi joka tapauksessa riittäviä resursseja ja osaavan henkilöstön rekrytointimahdollisuuksia. Toisaalta esimerkit muissa maissa toimivista korkeatasoisista julkisen talouden tutkimuslaitoksista viittaavat siihen, että tällainen tutkimus ei automaattisesti ole poissuljettu likellä hallintoa toimivasta tutkimuslaitoksesta (mm. Alankomaissa toimiva CPB, Central Planning Bureau). Tutkimuskeskuksen yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kannalta olisi eduksi, mikäli sen asiantuntijuus kattaisi laajasti julkisen talouden tutkimuksen niin lyhyen kuin pitkän aikavälin osalta eikä rajautuisi julkisen talouden mikrotaloudellisiin tarkasteluihin.

Tirkistystä nykyiseen ja tulevaan

VATT:n yhteiskunnallinen tehtävä on kahdenkymmenen toimintavuoden jälkeen vähintäänkin yhtä tärkeä kuin tutkimuskeskusta perustettaessa. VATT:n rooli talouspolitiikan valmistelun tukena on korostunut muun muassa tilanteissa, joissa uudistusten tueksi tarvitaan tietoa vaativilla aikatauluilla. Kumuloitunut osaaminen sekä malli- ja aineistoperustaan liittyvä tutkimuksen infrastruktuuri tuo monta kertaa tulleessaan tutkimushankkeille sellaisen ”lähtönopeuden”, joka on ollut ja on myös jatkossa VATT:n yksi vahvuus päätöksentekijän näkökulmasta. Vastaava tutkimustieto hankittuna esimerkiksi kilpailutuksen ja aikaa vievien tilausprosessien kautta on usein pois las-

kuista jo aikataulusyistä. VATT:n rooli voi korostua myös siitä syystä, että tarvittavaa osaamis- ja/tai aineistoperustaa analyysien tekoon ei valmiina löydy muualta.

Soveltava tutkimus edellyttää julkisen talouden instituutioiden tuntemusta. Esimerkiksi monimutkaiset valtionosuus- tai eläkejärjestelmät tuntevien taloustieteilijöiden joukko on helposti suppea erityisesti pienessä maassa. Tämä on omiaan rajoittamaan näihin järjestelmiin liittyvää taloudellista tutkimusta. Osin on kyse myös siitä, että niihin liittyvät osaamispanostukset eivät välttämättä ole kannattavia yliopistoissa. Taustalla on se, että yliopistoissa meritoituminen perustuu kansainvälisiin julkaisuihin ja Suomen valtionosuus- tai eläkejärjestelmään liittyvät soveltavat tutkimukset eivät kovin helposti ylitä julkaisukynnystä, vaikka poikkeuksia toki löytyy. VATT:n yhteiskunnallinen tehtävä on puolestaan politiikkarelevantin tutkimuksen tekeminen ja tästä syystä tutkijoita palkitaan paitsi etenemisestä tieteen saralla myös kyvykkyydestä soveltaa tutkimustietoa erilaisissa asiantuntijatehtävissä. Lisäksi esimerkiksi suurten taloudellisten mallien rakentaminen edellyttää sellaista jatkuvuutta, jonka ylläpitäminen yliopistoissa voi olla vaikeaa. Tutkimuslaitosten yhteydessä tällaiset tutkimuksen infrastruktuurit voidaan joka tapauksessa rakentaa vähemmän riippuviksi yksittäisten tutkijoiden intresseistä ja työpaikanvaihtoista.

VATT toimii sektoritutkimusuudistusten tavoitteiden mukaisesti

VATT:n yksi peruspiirre on se, että sen tutkimuskysymykset käsittelevät monien sektoriministeriöiden ja koko kansantalouden kannalta keskeisiä teemoja. Valtiovarainministeriöllä itselläänkin on politiikan valmisteluun kattava näkökulma, ja tämä on tuonut laaja-alaisuuden myös VATT:n toimintaan. Vuosien saatossa VATT:n tutkimusteemat ovat ulottuneet kaikkien sektoriministeriöiden toimialueille. Tutkimuskeskuksen toiminta on lähtökohtaisesti hyvin poikkihallinnollista. Sitä on pidettävä vahvuutena, koska juuri tällainen ministeriörajat ylittävä tutkimusote on nykyisen valtion sektoritutkimuksen uudistushankkeen tavoitteena. Toisaalta ulkoisissa arvioissa on tullut kri-

tiikkiä tästä laaja-alaisuudesta, koska tutkimustiedon ”leventämisen” hintana ovat olleet rajoitteet tutkimustiedon syventämiselle. Rajatumpi fokus antaisi mahdollisuuden muun muassa suurempiin kriittisiin massoihin kapeammassa ydintehtävissä ja mahdollistaisi korkeamman akateemisen laadun.

Sektoritutkimusta parhaillaan uudistettaessa VATT:n poikkiallinnollinen tutkimusote on joka tapauksessa huomionarvoinen piirre. Tutkimuskeskusta ei voi kategorisesti sijoittaa mihinkään yksittäi-

VATT:N TAHTOTILA SEKTORITUTKIMUSTA UUDISTETTAESSA

- Yhteiskunnallinen tehtävä
VATT tekee soveltavaa ja riippumatonta taloustieteellistä tutkimusta päätöksenteon tueksi
- Verkostot
VATT
 - tekee yhteistyötä kaikkien hallinnonalojen kanssa
 - on linkki akateemisen taloustieteellisen tutkimuksen ja talouspolitiikan valmistelun välillä
 - muodostaa yhteisen kampuksen kolmen kansantaloustieteen laitoksen kanssa (konsortioedut)
- Rakenteellisessa kehittämisessä
VATT haluaa säilyttää itsenäisen ja hyvin verkottuneen asemansa Economicum-kampuksella

Esitetty Mihin niitä valtion tutkimuslaitoksia oikein tarvitaan?
-seminaarissa Eduskunnassa 1.6.2010

seen sektoritutkimuskonsortioon, koska sen toiminta leikkaa kaikkia aihealueita. VATT onkin korostanut haluavansa säilyttää itsenäisen asemansa.

Toimintakulttuurissa korostuu politiikkarelevanssi ja soveltava taloustieteellinen perusta

Julkisessa taloudessa on runsaasti tutkimuskysymyksiä, jotka sijoituvat akateemisen tutkimuksen ja talouspolitiikan tietotarpeiden risteykseen. VATT on löytänyt luontevan paikkansa tällaisen soveltavan tutkimuksen tekijänä. Tutkimuskeskuksella on toimiva tulosohjausside valtiovarainministeriöön ja sitä kautta tutkimus on politiikkarelevantia ja päätöksentekoa palvelevaa. Samanaikaisesti ponnistukset tutkimuksen akateemisen laadun kohottamiseen ovat kantaneet hedelmää. Ulkoisilla arvioinneilla on tässä suhteessa ollut selkeä merkitys, sillä ne ovat tuoneet esille tarpeen panostaa akateemiseen laatuun. Vahva kannustin ja mahdollistaja on ollut myös se, että viimeiset liki seitsemän vuotta tutkimuskeskus on sijainnut yhteisellä kampuksella kolmen kansantaloustieteen laitoksen ja HECER:n kanssa.

Kehityskaaren ymmärtämiseksi on syytä palauttaa mieliin se, että VATT ei syntynyt ”puhtaalta pöydältä”, vaan se rakentui kahden aikaisemman asiantuntijaorganisaation (Tasku ja Susi) perustalle. Yksilötasolla luonteva pyrkimys oli tällöin jatkaa myös uudessa yhteisössä tehtävissä, jotka vastasivat aiemassa organisaatiossa hankittua asiantuntemusta sekä analyysi- ja toimintatapoja. Aikaisemman toiminnan perintöä on myös se, että VATT:ssa on toteutettu runsaasti myös erilaisia ad hoc -tyyppisiä selvitystehtäviä valtiovarainministeriölle.

Professori Matti Pohjola esitti raportissaan, että laitoksen toiminnassa oli alkuvuosina sisällä kolme erilaista toimintakulttuuria (Pohjola, 1995). Ensimmäinen niistä nojasi Taskun pitkän aikavälin kehitysarvioiden perinteeseen. Toinen toimintakulttuuri perustui (susilaiseen) tulonsiirto- ja verouudistusten vaikutuslaskentaan ja muuhun asiantuntijapalveluun. Kolmantena kulttuurina oli taloustieteellisiin lähtökohtiin nojaava soveltava tutkimus, joka oli

vain muutaman tutkijan varassa viisi vuotta toiminnan käynnistymisen jälkeen (Pohjola *ibid.*). Tyypillisesti organisaatiokulttuurin muutokset toteutuvatkin hitaasti ja edeltäjäorganisaatioista perittyjen toimintatapojen sulattaminen yhdeksi tutkimuskulttuuriksi on VATT:ssakin vienyt oman aikansa.

Taloustieteellisiin lähtökohtiin nojaava soveltava tutkimus on toiminnan nykyinen ja tuleva ankkuri. Ulkoisten arviointien ohella muutosta on vauhdittanut se, että uusien vattilaisten aiemmat toimintamallit ovat peräisin muista tutkimuslaitoksista tai yliopistomaailmasta. Useimmat heistä ovat jatkotutkimuksen suorittaneita ja he ovat orientoituneet tieteelliseen julkaisemiseen. Toisaalta heidän julkisen sektorin rakenteiden ja toimintatapojen tuntemuksensa on usein heikompa kuin varttuneemmilla tutkijoilla, joiden tausta on julkisen sektorin aiemmissa asiantuntijatehtävissä. Tutkimushankkeet, joissa varttuneemmat ja nuoremmat tutkijat toimivat yhteistyössä, ovat yksi tapa perehdyttää uutta sukupolvea julkisen talouden rakenteisiin ja toimintaan.

Tutkimuskeskuksen sijainti Economicum-kampuksella on ollut omiaan vauhdittamaan kehitystä kohti entistä vahvempaa taloustieteellistä perustaa. Osaltaan kysymys on siitä, että erilaiset yhteistyömuodot ovat entistä helpommin toteutettavissa ja toisaalta monet uudet tutkijat tulevat kampuksen muilta laitoksilta. Tällaisessa tilanteessa toimintakulttuurit luonnostaankin tasoittuvat, kun rinnakkainelo akateemisten laitosten kanssa luo myös sosiaalista painetta tutkimuskulttuurin vankentamiseksi. Perusteettomat raja-aidat akateemisen tutkimuksen ja valtion sektoritutkimuksen väliltä madaltuvat yhteisten projektien, opetusyhteistyön ja yhteisvirkojen laajetessa. Kehityksen voi arvioida olevan hyödyksi kummastakin suunnasta katsottuna. Myös kansainväliset esimerkit ovat osoittaneet, että tällainen akateemisen tutkimuksen ja julkisen talouden tutkimuslaitosten välinen rinnakkainelo on hedelmällistä (mm. IFS Isossa-Britanniassa, CPB Hollannissa ja IFAU Ruotsissa). Sijainti tällä kampuksella on myös vetovoimatekijä, joka

edesauttaa VATT:ia entistä monipuolisempien ja pitkäjänteisempien kansainvälisten verkostojen luomisessa.

Lähteet

Hjerppe, R. (2008): Tutkimustyötä ja kehittämistä. *Lectio Valedictoria*. VATT-Muistioita 51. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.

Honkapohja, S. (2010): Taloustieteen tila Suomessa. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 1/2010.

Ilmakunnas, S. – Junka, T. – Uusitalo, R. (2008): Vaikuttavaa tutkimusta – miten arviointitutkimus palvelee päätöksenteon tarpeita? VATT-Julkaisuja 47. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.

Mannermaa, K. (2007): Ohjailusta kilpailuun. Suomen hallitusten kasvu- ja rakennepolitiikka vuosina 1962–1999. VATT-Tutkimuksia 134. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.

Pohjola, M. (1995): Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen tutkimustoiminta – arviointiraportti.

Tarkka, J. (2006): Onko suomalainen makrotaloustiede kriisissä? *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 2/2006.

Valtiovarainministeriö (1989): Miten talouspoliittista päätöksentekoa palveleva tutkimustoiminta olisi organisoitava. VM:n organisaatiotyöryhmän I osamuistio. VM 15:1989.

LIITE 1. VATT:N HENKILÖKUNTA 1990–2010

Aalto Raija-Liisa, talous- ja hall.johtaja	Gomes Fernandes, Tania, harjoittelija
Aaltonen Juho, tutkija	Grönberg Sami, harjoittelija
Aarnio Martti, virastomestari	Haapa-aho Maari, tiedottaja
Aarnos Kari, tutkija	Haapanen Mika, harjoittelija
Aatola Anna-Leena, harjoittelija	Haarajärvi Henna, apulaistutkija
Ahdevainio Juha, harjoittelija	Haataja Anita, erikoistutkija
Ahjopalo Heikki, atk-tukihenkilö	Haataja Antti, harjoittelija
Ahokas Jussi, tutkija	Hakola Tuulia, tutkija
Ahonen Kati, harjoittelija	Harava Maiju, harjoittelija
Ahonen Seija-Liisa, tutkimussihteeri	Harju Jarkko, tutkija
Aintila Heikki, erikoistutkija	Heikkilä Tuomo, projektipäällikkö
Alajääskö Pekka, tutkija	Heimala Heli, harjoittelija
Appelqvist Jukka, harjoittelija	Heinänen Tiina, kirjastos sihteeri
Arola Mika, tutkija	Heiskanen Marko, apulaistutkija
Aronen Kauko, erikoistutkija	Heiskanen Toni, harjoittelija
Aronen Pasi, apulaistutkija	Hernesniemi Anu, harjoittelija
Arvelo Hannu, tutkimusapulainen	Hietala Harri, harjoittelija
Aura Saku, tutkija	Hiltunen Markku, tietopalvelusihteeri
Berghäll Elina, ekonomisti	Hintikka Raimo, tietohallintopäällikkö
Borsos Pirooska, tutkija	Hirvonen Kirsi, tutkija
Bowers Claire, harjoittelija	Hjerppe Reino, ylijohdaja
Bäck Riitta, lakimies	Holm Pasi, tutkimusjohtaja
Böckerman Petri, harjoittelija	Honkapää Jyri, tutkija
Czycholl Max, tutkimusapulainen	Honkatukia Juha, yksikönjohtaja
Dahlstedt Maarit, ylijohdajan sihteeri	Horsma-aho Leena, informaatikko
Dolfus Gero, harjoittelija	Huhtanen Petri, apulaistutkija
Eerola Essi, johtava ekonomisti	Huttunen Riku, tutkija
Eriksson Tor, tutkimuspäällikkö	Huuki Hannu, harjoittelija
Fagerlund Erja, erikoistutkija	Hyrsky Riikka, tutkimussihteeri
Goebel Anton, erikoistutkija	Häkkinen Maaria, tutkija

Hämäläinen Kari, johtava ekonomisti
Hämäläinen Timo, erikoistutkija
Ilmakunnas Seija, ylijohdaja
Intonen Nina, tutkimussihteeri
Jaakonsaari Antti, tutkija
Jokio Merja, harjoittelija
Jokimäki Hanna, harjoittelija
Joutsenvirta Esa, tutkija
Joutsenvirta Taina, harjoittelija
Juhala Janne, harjoittelija
Junka Teuvo, erikoistutkija
Järvelä Tero, virastomestari
Järviö Maija-Liisa, erikoistutkija
Kaitila Ville, harjoittelija
Kajanoja Jouko, hallintojohtaja
Kallioinen Johanna, tutkija
Kangas Elina, harjoittelija
Kangas Juha, tutkimusapulainen
Kangasharju Aki, tutkimusprofessori
Kangasniemi Mari, harjoittelija
Kanninen Ohto, harjoittelija
Kari Seppo, tutkimusjohtaja
Karikallio Hanna, tutkija
Karvinen Anni-Mari, harjoittelija
Kauko Tom, harjoittelija
Kelloniemi Ari, tutkija
Kempainen Mika, harjoittelija
Kemppi Heikki, erikoistutkija
Kerkelä Leena, erikoistutkija
Kiander Jaakko, tutkimusprofessori
Kiiskinen Anne, harjoittelija
Kilponen Juha, johtava ekonomisti
Kinnunen Jouko, erikoistutkija

Kirjavainen Tanja, ekonomisti
Kirsi Matti, harjoittelija
Kiuru Raimo, talouspäällikkö
Klavus Jan, harjoittelija
Kleemola Mari, tutkija
Koev Eugen, harjoittelija
Kohonen Anssi, harjoittelija
Koivula Eeva, apulaistutkija
Koivuoja Riitta, harjoittelija
Kokkinen Arto, harjoittelija
Koljonen Kalevi, erikoistutkija
Korkeamäki Ossi, tutkija
Koskela Timo, projektipäällikkö
Koskela-Näsänen Iris, tutkimussihteeri
Koskenoja Pia, ekonomisti
Koskue Hannele, taloussihteeri
Kosonen Tuomas, tutkija
Kostiainen Juho, harjoittelija
Kröger Outi, projektipäällikkö
Kuismanen Mika, erikoistutkija
Kuittinen Pia, harjoittelija
Kurri Samu, apulaistutkija
Kuusi Osmo, erikoistutkija
Kuusiniemi Mervi, harjoittelija
Kuusisto Teija, toimistos sihteeri
Kuusterä Antti, erikoistutkija
Kyyrä Tomi, ekonomisti
Käcklund Jari, tutkija
Känkänen Janne, tutkija
Laine Veli, tutkija
Laine Urho, harjoittelija
Laitila Jussi, tutkija
Lang Markku, tutkija

Lappeteläinen Antti, tutkija
Lassander Henri, tutkimussihteeri
Latvala Terhi, harjoittelija
Latvio Riitta-Liisa, tutkimussihteeri
Laukkanen Marita, erikoistutkija
Laurila Hannu, erikoistutkija
Lehmuskoski Mira, harjoittelija
Lehtinen Teemu, erikoistutkija
Lehtonen Sanna, tutkija
Leppänen Seppo, ylijohtaja
Leppäniemi Tarja, toimistosihteeri
Liljavuori Janne, harjoittelija
Liljavuori Suvi, harjoittelija
Lindén Miia, ylijohtajan sihteeri
Lindh Reijo, tutkimuspäällikkö
Lintunen Jussi, harjoittelija
Loikkanen Heikki, tutkimusprofessori
Louhela Tuomas, tutkija
Luoma Jarkko, tutkija
Luoma Kalevi, tutkimuspäällikkö
Luoto Jani, tutkija
Luukkonen Antti, apulaistutkija
Lyytikäinen Teemu, erikoistutkija
Lönnqvist Henrik, tutkija
Martikainen Mikko, tutkija
Marttila Kimmo, tutkija
Mattila Veli-Matti, erikoistutkija
Mattila-Wiro Päivi, erikoistutkija
Meilahti Sari, tutkimusapulainen
Mehmetoglu Muhammet, harjoittelija
Mikkonen Pekka, atk-harjoittelija
Moilanen Paavo, erikoistutkija
Moisio Antti, johtava ekonomisti

Monten Seppo, erikoistutkija
Multanen Vesa, tutkija
Mustajärvi Jarkko, tutkimusapulainen
Mustonen Anu, harjoittelija
Mustonen Esko, erikoistutkija
Myhrman Rolf, tutkimusjohtaja
Mäkelä Antti, harjoittelija
Mäkelä Pekka, erikoistutkija
Mäki Tuomo, erikoistutkija
Mäki-Fränti Petri, harjoittelija
Mäkinen Helga, toimistosihteeri
Mäkinen Mikko, apulaistutkija
Mäkinen Paavo, erikoistutkija
Mälkönen Ville, erikoistutkija
Männistö Marjut, tutkimussihteeri
Nenonen Miia, harjoittelija
Niemi Janne, tutkija
Niemi Marko, harjoittelija
Niemi Mervi, harjoittelija
Niemistö Raili, toimistosihteeri
Nilsson-Hakkala Katariina, erikoistutk.
Niskanen Anita, verkkosuunnittelija
Niskanen Esko, tutkimusjohtaja
Niskanen Mikko, atk-apulainen
Ojala Johanna, tietopalvelusihteeri
Oksanen Virve, euroharjoittelija
Ollikainen Virve, erikoistutkija
Ollikka Kimmo, tutkija
Oroza Gonzalo, erikoistutkija
Ovaska Vesa-Matti, arkistonhoitaja
Paasi Marianne, tutkija
Pakarinen Johanna, harjoittelija
Palokangas Jukka, erikoistutkija

Parkkinen Pekka, tutkimuspäällikkö
Parviainen Seija, erikoistutkija
Pehkonen Jaakko, vieraileva tutkija
Pekkala Sari, erikoistutkija
Pekkarinen Tuomas, vieraileva tutkija
Peltomaa Sinikka, toimistos sihteeri
Pennanen Saara, harjoittelija
Perrels Adriaan, johtava ekonomisti
Pessi Timo, atk-suunnittelija
Pihlatie Jorma, tutkimuspäällikkö
Piispala Juha, tutkija
Plünnecke Axel, harjoittelija
Pohjola Johanna, ekonomisti
Pohjosmäki Heikki, virastomestari
Prokofieva Irina, apulaistutkija
Pulliainen Joonas, atk-suunnittelija
Pursiainen Heikki, erikoistutkija
Pyy Marjo, tutkija
Pääkkönen Jenni, erikoistutkija
Raassina Pasi, harjoittelija
Rahikainen Seija, erikoistutkija
Raimoranta Jussi, harjoittelija
Rajala Jukka, apulaisvahtimestari
Rajala Rami, tutkija
Rannanpää Pirjo, taloussihteeri
Rantala Anssi, apulaistutkija
Rantala Juha, erikoistutkija
Rantanen Tarja, apulaistutkija
Rauhanen Timo, erikoistutkija
Rautavalta Jukka, erikoistutkija
Riihelä Marja, erikoistutkija
Rissanen Matti, tutkija
Rissanen Raija, tutkija

Ristola Sirpa, toimistos sihteeri
Riukula Krista, harjoittelija
Rokkanen Miikka, tutkija
Romppanen Antti, tutkimuspäällikkö
Ruponen Seija, vahtimestari
Ruotoistenmäki Riikka, tutkija
Ruskoaho Juho, harjoittelija
Ruuskanen Petri, tutkija
Räsänen Heikki, tutkimusjohtaja
Räsänen Mikko, tutkija
Räty Tarmo, erikoistutkija
Räty Tommi, harjoittelija
Saarimaa Tuukka, erikoistutkija
Saarinen Leena, viestintäpäällikkö
Sahari Anna, tutkija
Salli Arto, tutkija
Salomäki Aino, johtava ekonomisti
Santavirta Torsten, tutkija
Sarajärvi Mirka, harjoittelija
Sarén Tuula, taloussihteeri
Sarho Risto, tutkija
Sarpola Tania, harjoittelija
Sarvi Tuukka, harjoittelija
Sarvimäki Matti, erikoistutkija
Saxell Tanja, tutkija
Schendo Lea, osastosihteeri
Selinheimo Elina, tutkija
Seppälä Miina, harjoittelija
Siivonen Erkki, ohjelmajohtaja
Silén Helinä, julkaisusihteeri
Simola Salla, harjoittelija
Sinkevitsch Elina, harjoittelija
Sinko Pekka, ekonomisti

Sipilä Tarja, harjoittelija
Sivula Petteri, harjoittelija
Somervuori Elina, apulaistutkija
Sulamaa Pekka, erikoistutkija
Sullström Risto, erikoistutkija
Summala Ilja, harjoittelija
Summanen Kari, erikoistutkija
Suominen Lippo, harjoittelija
Suoniemi Ilpo, johtava ekonomisti
Synkkänen Marko, harjoittelija
Säynätjoki Leena, harjoittelija
Tainio Päivi, viestintäpäällikkö
Talvitie Ilkka, tutkija
Tanninen Virva, ylitarkastaja
Tarkka Helena, erikoistutkija
Tavi Tytti, harjoittelija
Tenhula Arto, tutkija
Teppala Tiina, harjoittelija
Toivonen Seppo, harjoittelija
Tolvanen Kari, erikoistutkija
Torvi Tuula, tietopalvelusihteeri
Tossavainen Pekka, erikoistutkija
Tukiainen Janne, erikoistutkija
Tuomala Juha, erikoistutkija
Tuomiarmo Marko, apulaistutkija
Tuomipuu Juha-Pekka, arkistonhoitaja
Tuovinen Tarja, apulaistutkija
Turunen Terttu, informaattikko
Tuuli Jukka, harjoittelija
Tyni Tero, tutkija
Tyynelä Jyri, harjoittelija
Tähti Tanja, harjoittelija
Täppinen Annika, ylijohhtajan sihteeri

Täppinen Jan, ekonomisti
Uimonen Sakari, erikoistutkija
Uusitalo Roope, tutkimusjohtaja
Vaittinen Risto, ekonomisti
Valjus Ilari, apulaistutkija
Valppu Pirkko, erikoistutkija
van der Lei Tellervo, apulaistutkija
Wang Dongmei, harjoittelija
Vanne Reijo, erikoistutkija
Varis Tiina, toimistosihtheeri
Vartiainen Hannu, tutk.apulainen
Venetoklis Takis, erikoistutkija
Vierula Mauri, vahtimestari
Viitamo Esa, tutkimusapulainen
Viitamäki Heikki, projektipäällikkö
Wilander Camilla, tutkija
Virén Matti, tutkimusprofessori
Virkkilä Pirjo, taloussihteeri
Virtanen Kari, harjoittelija
Virtanen Sari, tutkimussihteeri
Voipio Iikko, projektijohtaja
Wolff Klas, apulaistutkija
Vuorela Susanna, harjoittelija
Ylinen Tuuli, tutkija
Ylönen Lauri, apulaistutkija
Zasada Szymon, harjoittelija
Ådahl Anita, toimistosihtheeri
Öller Lars-Erik, tutkimuspäällikkö
Östring Timo, erikoistutkija

LIITE 2. JOHTOKUNNAT, TUTKIMUS- NEUVOSTOT JA NEUVOTTELUKUNNAT 1990–2010

Johtokunta 1.1.1991–31.12.1991

Eino Keinänen, pj.
Sixten Korkman, vpj.
Reino Hjerppe
Sirkka Hämäläinen
Markku Mannerkoski
Jukka Rantala
Raimo Sailas
Pirkko Valppu

Johtokunta 1.1.1992–31.12.1992

Eino Keinänen, pj.
Sixten Korkman, vpj.
Reino Hjerppe
Sirkka Hämäläinen (–5.5.1992)
Markku Lehto (17.11.1992–)
Markku Mannerkoski
Kari Puumanen (12.8.1992–)
Jukka Rantala (–31.8.1992)
Raimo Sailas
Pirkko Valppu

Johtokunta 1.1.1993–30.9.1993

Eino Keinänen, pj.
Sixten Korkman, vpj.
Reino Hjerppe
Sirkka Hämäläinen
Markku Lehto
Markku Mannerkoski
Kari Puumanen
Jukka Rantala
Raimo Sailas
Pirkko Valppu

Johtokunta 1.10.1993–31.12.1993

Sixten Korkman, pj.
Raimo Sailas, vpj.
Lasse Arvela
Reino Hjerppe
Markku Lehto
Markku Mannerkoski
Tuomo Mäki
Kari Puumanen
Jukka Rantala

Johtokunta 1.1.1994–31.12.1994

Sixten Korkman, pj.
Raimo Sailas, vpj.
Lasse Arvela
Reino Hjerppe (–31.8.1994)
Markku Lehto
Seppo Leppänen (1.9.1994–)
Markku Mannerkoski
Tuomo Mäki
Kari Puumanen

Johtokunta 1.1.1995–31.12.1995

Sixten Korkman, pj. (–13.9.1995)
Johnny Åkerholm, pj. (14.9.1995–)
Raimo Sailas, vpj. (–13.9.1995)
Lasse Arvela, vpj. (21.9.1995–)
Markku Lehto
Seppo Leppänen
Markku Mannerkoski
Tuomo Mäki
Kari Puumanen
Päivi Valkama (14.9.1995–)

Johtokunta 1.1.1996–30.9.1996

Johnny Åkerholm, pj.
Lasse Arvela, vpj.
Reino Hjerppe (1.9.1996–)
Markku Lehto
Seppo Leppänen (–31.8.1996)
Markku Mannerkoski
Tuomo Mäki
Kari Puumanen
Päivi Valkama

Johtokunta 1.10.1996–30.9.1999

Johnny Åkerholm, pj.
Reino Hjerppe
Carin Lindqvist-Virtanen
Markku Mannerkoski
Tuomo Mäki
Kari Puumanen
Kirsi Seppälä
Päivi Valkama

Johtokunta 1.10.1999–31.12.2002

Johnny Åkerholm, pj.
Reino Hjerppe
Carin Lindqvist-Virtanen
Markku Mannerkoski
Esko Mustonen
Kari Puumanen (–30.4.2000)
Kirsi Seppälä
Antti Suvanto (1.5.2000–)
Päivi Valkama
Erkki Virtanen

Tutkimusneuvosto 1.1.1991–30.9.1993

Erkki Koskela, pj.
Kari S. Tikka, vpj.
Elisabeth Helander
Jussi Huttunen
Mikael Ingberg
Torsti Kivistö
Elina Lehto
Tuire Santamäki-Vuori
Liisa Uusitalo
Pentti Vartia

Tutkimusneuvosto 1.10.1993–30.9.1996

Erkki Koskela, pj.
Kari S. Tikka, vpj.
Kari Alho
Torsti Kivistö
Aino–Elina Mäkimattila
Tuire Santamäki-Vuori
Antti Tanskanen
Liisa Uusitalo
Hannu Uusitalo
Raija Volk

Neuvottelukunta 1.1.2003–31.12.2006

Anne Brunila, pj. (–7.5.2006)
Jukka Pekkarinen, pj. (8.5.2006–)
Antti Hautajärvi (–7.5.2006)
Sirkka Hautojärvi
Reino Hjerppe (–31.10.2006)
Seija Ilmakunnas
Timo Kekkonen (8.5.2006–)
Leena Kerkelä (–7.5.2006)
Kalle Korhonen
Rolf Myhrman
Virve Ollikainen (8.5.2006–)
Leena Saarinen, siht.

Neuvottelukunta 1.1.2007–31.12.2009

Jukka Pekkarinen, pj.
Seija Ilmakunnas
Lea Kauppi
Ville Mälkönen
Markku Pekurinen
Matti Pohjola
Heli Saijets
Harri Skog
Leena Saarinen, siht.

Neuvottelukunta 1.1.2010–

Jukka Pekkarinen, pj.

Anni Huhtala

Jarmo Hyrkkö

Seija Ilmakunnas

Janne Niemi

Heikki Räisänen

Otto Toivanen

Raija Volk

Jussi Ahokas, siht.

SILTA SUUNNITTELUSTA TUTKIMUKSEEN VATT 20 VUOTTA

Päätöksentekijät tarvitsevat tutkimustietoa valintojensa pohjaksi. Poliitikkojen mielestä tutkijat kuitenkin etsivät vastauksia usein väriin ja epäolennaisiin kysymyksiin. Tutkijoiden kannalta päättäjät puolestaan hyödyntävät tutkimustuloksia liian harvoin ja valikoivasti.

Pieni, mutta vaikuttava VATT on rakentanut 20 vuotta siltaa tieteen ja talouspoliittisen päätöksenteon välille soveltavalla taloustutkimuksella. Nyt jos koskaan tarvitaan politiikkatoimien vaikutusten arviointia: Miten verotus vaikuttaa kansantalouteen ja kansalaisten elämään? Saadaanko julkinen talous rakenneuudistuksin kestävä kehityksen uralle? Mitkä ovat ympäristötavoitteiden kustannustehokkaat ohjaukeinot?

Silta suunnittelusta tutkimukseen -historiikkiteos paneutuu työntäyteiseen kahden vuosikymmenen ajanjaksoon, jolloin VATT:sta on rakennettu tunnettu ja arvostettu tutkimuslaitos sen kahden edeltäjän, Taskun ja Susin, perustalle.

