

LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ EDUSKUNNALLE VALTION TALOUSARVIOKSI VUODELLE 2024 JA VALTIONEUVOSTON SELONTEOSTA JULKISEN TALOUDEN SUUNNITELMASTA VUOSILLE 2024-2027

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on pyytänyt kirjallista asiantuntijalausuntoa valtion talousarvioesityksestä vuodelle 2024 ja julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2024–2027. Kiitän mahdollisuudesta lausua ja esitän lausuntonani kunnioittaen seuraavaa.

Talousarvio ja julkisen talouden suunnitelma yleisesti

Hallituksen talousarvioesitys sekä julkisen talouden suunnitelma sisältävät monia kannatettavia toimia, vaikka kritisoitavaakin löytyy.

Tavoitetta, joka pyrkii saattamaan julkisen talouden velkasuhteen laskuun hallituskauden loppuun mennessä, voidaan pitää erityisen kannatettavana. Keinoista käydään debattia niin poliittisesti kuin taloustieteellisestikin. Yksi keskeinen kysymys on, tulisiko sopeutus toteuttaa leikkaamalla julkisia menoja vai kiristämällä verotusta. Pääministeri Petteri Orpon hallitus painottaa voimakkaammin ensin mainittua lähestymistapaa.

Julkisten menojen leikkaamisen painottaminen on kannatettavaa useista näkökulmista. Ensinnä verotuksen hyvinvointitappio kasvaa nopeammin, mitä korkeampi veroaste on. Suomen verotus, varsinkin ansiotuloverotus, on kansainvälisesti vertaillen suhteellisen kireää. Näin ollen verotuksen liikkumavara sopeutuksen välineenä on rajallinen. Tämä ei tarkoita, etteikö verotusta kokonaisuutena pitäisi uudistaa, mutta kokonaisverorasituksen kasvattamiseen tulisi suhtautua varoen.

Toisaalta julkisen talouden aktiviteetti usein syrjäyttää yksityisen sektorin toimintaa. Mitä laajempi julkinen sektori on, sitä isommasta syrjäytysvaikutuksesta puhutaan. Myös tästä näkökulmasta julkisten menojen rakenteellinen sopeuttaminen on kannatettavaa.

Kolmanneksi korkea julkinen menotaso altistaa kansantalouden suuremmalle alijäämäriskille. Toisin sanoin poliittisen prosessin läpi kulkevat julkiset menot kasvavat usein enemmän kuin tulot, jolloin syntyy rakenteellinen alijäämä. Tämä ilmiö on konkretisoitunut Suomessa finanssikriisin jälkeisenä aikana.

Tälläkin hallituskaudella olemme nähneet ja tulemme näkemään, että julkisten menojen lisäys on helppoa, mutta menosopeutus vaikeaa. Siksi tulevaisuudessa tulisi paremmin pitää huolta julkisen sektorin tulojen ja menojen tasapainosta, jotta vallitsevaa julkisen talouden rakenteellista alijäämää ei pääsisi syntymään.

Huomioita työllisyystavoitteesta

Hallituksen tavoite 100 000 lisätyöllisistä on kunnianhimoinen, mutta kannatettava. Pandemiashokin jälkeen Suomen työllisyysaste nousi pitkälti kansainvälisen suhdanteen siivittämänä, joskin rakenteellisilla uudistuksilla, kuten eläkeiän nousulla sekä työttömyysputken purkamisella, on ollut ja tulee olemaan tärkeä rooli.

Työllisyysaste on tällä hetkellä korkeammalla tasolla kuin pitkään aikaan.¹ Korkealta tasolta on vaikeampi ponnistaa edelleen korkeammalle tasolle, kun monet helpommin työllistyvät ihmiset ovat jo töissä. Lisäksi suhdannetilanne on haastava, mikä ei helpota työllisyysasteen nousua nyt tai ensi vuonna.

Lisäksi viime aikoina työllisyysasteen kasvussa on painottunut osa-aikainen työllisyys.² On mahdollista, että näin tulee tapahtumaan lähitulevaisuudessakin sekä eläkeiän nousun että opiskelijoihin kohdistuvien sopeutustoimien seurauksena. Tällöin työllisyysasteen nousun positiivinen vaikutus julkisen talouden tasapainoon voi olla aiempaa arvioitua vähäisempää.

Työllisyysasteen nousu on kuitenkin merkittävä osa hallituksen julkisen talouden tasapainottamisen tavoitetta. Lähitulevaisuudessa tulisikin kiinnittää huomiota tähän kysymykseen ja selvittää missä määrin työllisyysasteen nousu tässä hetkessä parantaa julkisen talouden tasapainoa huomioiden työmarkkinoiden rakenteellinen muutos osa-aikatyön tekemisessä. On mahdollista, joskaan ei vääjäämättömästi, että julkisen talouden menosopeutusta on tarpeen lisätä hallituskauden jälkipuoliskolla, jotta hallitus pääsee asettamaansa tavoitteeseen.

Työmarkkinoiden uudistukset ovat pääosin vaikuttavia

Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelmassa, jota osaltaan talousarvioesitys sekä julkisen talouden suunnitelma heijastavat, tavoitellaan työnteon kannustimien parantamista. Kannustinloukkujen purkaminen on tunnetusti vaikeaa, koska päättäjät joutuu valitsemaan työnteon kannustavuudesta, julkisen talouden tasapainotuksesta sekä tulonjaollisista tekijöistä kaksi, mitä painottaa. Tällä hetkellä julkisen talouden tasapainotus saa perustellusti suuren painon, joten työnteon kannustimia parantaakseen hallitus joutuu leikkaamaan sosiaaliturvan tasosta ja ajautuu kasvattamaan tuloeroja. Tämä on vaikea poliittinen valinta, joka joudutaan suuntaan tai toiseen aina tekemään tässä asiayhteydessä – toisin sanoen ilmaisia lounaita ei ole.

Työttömyysturvan osalta ensi vuonna voimaan tulevat ainakin seuraavat uudistukset: eräiden sosiaaliturvaetuuksien jäädyttäminen vuoden 2023 tasolle, lapsikorotusten poistaminen työttömyysturvassa, lomakorvausten jakotuksen palauttaminen, omavastuuajan pidentäminen sekä työttömyysturvan (ja asumistuen) suojaosien poistaminen.

Sosiaaliturvan leikkaukset kohdistuvat pääosin alimpiin tuloluokkiin ja siten kasvattavat tuloeroja. Uudistusten tavoite ei kuitenkaan ole tuloerojen kasvattaminen, vaan työllisyysasteen parantuminen, mikä toteutuessaan lieventää tulonjakovaikutusten kasvua. Taloustieteellinen tutkimuskirjallisuus työttömyysturvan korvausasteen muutoksista on suhteellisen mittavaa ja pääosin tutkimustulokset tukevat taloudellisten kannustimien parantumisen työllisyyttä kohentavaa vaikutusta. Tuloerojen kasvu on sitä vähäisempää, mitä voimakkaammin ihmisten ajatellaan reagoivan taloudellisiin kannustimiin.

Asiassa on kuitenkin kaksi puolta: kysyntä ja tarjonta. Tyypillisesti työmarkkinatuen varassa olevat ihmiset ovat haastavassa työmarkkina-asemassa (esim. pitkäaikaistyöttömät), joiden osaamisen kysyntä työmarkkinoilla ei aina ole suurta. Siten voidaan päätellä, että perusturvan tasosta leikkaaminen ei työllisyyden näkökulmasta ole erityisen vaikuttavaa politiikkaa. Lisäksi näissä tapauksissa riskinä on työttömän ajautuminen toimeentulotuelle. Toimentulotuen loukusta on entistä vaikeampi ponnistaa takaisin työelämään.

¹ 15–64-vuotiaiden (20–64-vuotiaiden) työllisyysasteen trendiluku oli elokuussa 74,1 % (77,8 %).

² Palkansaajien osa-aikatyön osuus on noussut 16,1 prosentista (2019Q2) 17,7 prosenttiin (2023Q2).

Sen sijaan ansiopäivärahaa saavien osalta jo määritelmällisesti (työssäoloehto) työmarkkinakelpoisuus on parempaa, mitä kautta myös työmarkkinoiden kannustinvaikutuksen voi odottaa olevan suurempi. Näin ollen tehokkainta politiikkaa olisi kohdistaa työttömyysturvan sopeutukset ansiopäivärahaan ja minimoida leikkaukset perusturvaan.

Työttömyysturvan ja asumistuen suojaosien poistaminen heikentää työttömän kannustimia siirtyä osa-aikatyöhön, mutta parantaa osa-aikatyöllisen kannustimia siirtyä koko-aikatyöhön. Kokonaisuudessaan uudistus vähentää työttömyysturvamenoja ja siten leikkaa työttömyysturvaa. Reformille on kuitenkin vaikea osoittaa merkittäviä työllisyysvaikutuksia, joten julkisen talouden tasapainottamisen näkökulmasta muutos on perusteltu. Uudistus myös yksinkertaistaa työttömyysturvan määräytymisen sääntöjä, mitä voi pitää itseisarvoisesti hyvänä asiana.

Aikuiskoulutustuki ja vuorotteluvapaa

Aikuiskoulutustuki ja vuorotteluvapaajärjestelmä lakkautetaan ensi vuonna. Vaikutus valtion talouteen on pieni, mutta sosiaaliturvarahastojen taloudessa puhutaan kuitenkin kymmenistä miljoonista euroista vuositasolla. Uudistusta voi pitää kannattavana, koska aikuiskoulutustuen vaikuttavuus on jäänyt vähäiseksi (Kauhanen ja Virtanen, 2021). Vuorotteluvapaa on puolestaan julkisin varoin tuettua vapaa-ajan viettoa, joka sopii huonosti korkeiden julkisten menojen takia korkeaan työllisyysasteeseen nojaavaan hyvinvointivaltioon.

Modernissa työmarkkinassa jatkuva oppiminen on sinänsä kannatettava tavoite, mutta nykymuotoisen aikuiskoulutustuen tai vuorotteluvapaan reunaehdot eivät ole työllisyyttä tukevia.

Tuloerot kasvavat

Valtiovarainministeriö sekä sosiaali- ja terveysministeriö ovat laskeneet vuoden 2024 sosiaaliturvaan ja verotukseen liittyvien työn kannusteiden muutoksista johtuvia tulojako- sekä työllisyysvaikutuksia.³ Laskelmaa voi pitää hyvin tehtynä. Muistion mukaan keskipitkällä aikavälillä työllisyys vahvistuu noin 60 000–65 000 työllisellä ja tuloerot kasvavat gini-kertoimella mitaten noin 0,23–0,25 prosenttiyksiköllä.

Näin iso muutos gini-kertoimessa on Suomen kontekstissa poikkeuksellisen suuri. Tulos ei kuitenkaan ole yllättävä, koska sosiaaliturvan leikkaus on ainut vaihtoehto, mikäli tavoitellaan työnteon kannustimien parantumista yhtä aikaa julkisen talouden tasapainottamisen kanssa. Voidaan karkeasti sanoa, että mitä suurempia kannustinvaikutuksia uudistuksella on, sitä mittavampaa on tuloerojen kasvu, mutta myös työllisyyden kohentuminen.

Uudistusten osalta suurimpia tuloeroja kasvattavia komponentteja ovat muutokset työttömyysturvassa ja yleisessä asumistuessa. Toimeentulotuki kompensoi näiden uudistusten vaikutuksia, mutta siitä huolimatta käytettävissä olevien tulojen kehitys jää negatiiviseksi neljän alimman tulokymmenyksen osalta.

Asumistuen osalta tilanne on kaksijakoinen. Asumistuen leikkaukset kohdistuvat pääasiassa alimpiin tuloluokkiin. Samalla leikkaukset kohdistuvat suurelta osin opiskelijoihin, jotka, varsinkin korkeakouluopiskelijat, ovat voittopuolisesti tulevaisuuden keski- tai suurituloisia. Tulotason lasku saattaa kuitenkin johtaa opiskelijoiden lisääntyvään työntekoon, mikä joidenkin kohdalla hidastaa opintojen kulkua. Toisaalta tulotason lasku saattaa lisätä opintolainan käyttöä, mikä puolestaan kannustaa opiskelijoita valmistumaan ajallaan opintolainanvähennyksen takia.

³ <https://vm.fi/tyollisyystavoitteiden-seuranta>

Hallitus on linjannut puoliväliriihessä selvittävänsä universaalin ansioturvan mallin. Universaali ansioturva tarkoittaa yhtäläisiä ansiosidonnaisen päivärahan sääntöjä kaikille ansiosidonnaista työttömyysturvaa rahoittaville ihmisille. Uudistus toisi nykyään peruspäivärahaa saavat ansiosidonnaisen päivärahan piiriin ja täten parantaisi vuoden 2022 luvuilla noin 76 000 peruspäivärahaa saavan taloudellista asemaa ja siten kaventaisi tuloeroja. Uudistuksen haaste on toki se, että se lisäisi julkisen sektorin menoja ja heikentäisi työllistymisen kannustimia.

Yhteenveto

Suomen julkinen talous on rakenteellisesti alijäämäinen. Valtiovarainministeriön ennusteen mukaan julkisyhteisöjen velan odotetaan nousevan tämän vuoden noin 74 prosentista noin 79 prosenttiin vuonna 2025. On kriittisen tärkeää, että velkasuhde käännetään laskuun.

Haaste on mittava, koska joka vuosi väestön ikääntyminen kasvattaa automaattisesti julkisia menoja. Työssä käyvien osuus väestöstä ei kasva, mikä kuormittaa palkansaajia entisestään.

Velkasuhteen alentumista ei voi laskea yksinomaan tavoitellun talouskasvun varaan. Se johtuu siitä, ettei kukaan omista takuuvarmaa ja voittavaa reseptiä talouskasvun pysyväksi vauhdittamiseksi. Julkisen talouden rakenteellisesta tasapainosta tulisi pitää parempaa huolta, kun mihin finanssikriisin jälkeen on kyetty.

Julkisen talouden sopeuttaminen on poliittisesti hankalaa niin Suomessa kuin ulkomaillaakin. Siksi on helpompaa olla päästämättä julkisen talouden tasapainoa repsahtamaan. Vastuullinen taloudenpito on helpompaa kuin tilanteen korjaaminen jälkikäteen. Valitettavasti suomalainen julkinen talous on ajautunut jälkimmäiseen tasapainoon.

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen tavoite velkasuhteen kääntämisestä on kannatettava. Yksittäisistä keinoista voidaan aina keskustella, mutta makrotasolla velkasuhteen kääntäminen laskuun on välttämätöntä. Yhteiskuntarauhan näkökulmasta tulonjaollisesti hieman tasaisempi sopeutusten kohdentuminen olisi parantanut uudistusten hyväksyttävyyttä kansalaisten silmissä.

Mauri Kotamäki
VTT, ekonomisti