

Lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2024 (HE41/2023 vp) sekä valtioneuvoston selonteosta julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2024–2027 (VNS 1/2023 vp)

Hallitus julkisti 9. lokakuuta 2023 esityksen valtion talousarvioksi vuodelle 2024 (seuraavassa: talousarvioesitys). Talousarvioesitys perustuu valtiovarainministeriön samana päivänä julkistaman taloudellisen katsauksen sisältämään suhdanne-ennusteeseen (VM 2023:65), ja se vastaa nykyisen hallituksen esittämää uutta versiota vuosien 2024–2027 julkisen talouden suunnitelmasta (Selonteko valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2024–2027, VNS 1/2023 vp; seuraavassa: selonteko).

Taustaoletuksena on taantuma ja siitä toipuminen

Talousarvioesityksessä hyödynnetyssä valtiovarainministeriön talousennusteessa esitetään, että bruttokansantuotteen volyymi säilyisi jokseenkin ennallaan kuluvana vuonna, mutta kääntyisi sitten kasvuun. Ennusteen mukaiset vuosien 2023–2025 bruttokansantuotteen volyymikasvuprosentit ovat 0,0 prosenttia, 1,2 prosenttia, ja 1,8 prosenttia.

Kuluvana vuonna alkuvuoden talouskehitys olisi viitannut lievästi positiiviseen talouskasvuun, ja muiden tärkeimpien suhdanne-ennusteiden tavoin valtiovarainministeriön ennusteessa oletetaan, että Suomi on ajautumassa lievään taantumaan ja että taantumasta toivutaan ensi vuonna. Ennuste on kuitenkin jonkin verran optimistisempi kuin muut tärkeimmät viime aikoina julkistetut talousennusteet.

Tällä hetkellä on perusteltua katsoa valtiovarainministeriön näkemyksen mukaisesti, että todennäköisimmässä tulevaisuuden skenaariossa nykyinen taantuma jää melko lyhytaikaiseksi, vaikka laskusuhdanteen pitkittymisenkin riski on huomattava. Tätä riskiä kasvattaa Israelin ja palestiinalaisalueiden sekä Israelin naapurimaiden välille 7. syyskuuta 2023 puhjennut sotatilaa muistuttava kriisi, jota ei ole voitu ottaa huomioon ennusteessa. Tällä hetkellä ei ole tiedossa, johtaako kriisi öljyn hinnan uuden kohoamisen välityksellä kiihtyvään inflaatioon ja korkotason uuteen nousuun, ja jos näin käy, Suomen talous saattaa palautua kasvu-uralle jonkin verran valtiovarainministeriön ja muidenkin ennustelaitosten arvioita hitaammin.

Veroasteen aleneminen heikentää julkista taloutta

Talousarvioesityksen mukaan ensi vuonna valtion talouden alijäämä on 11,5 miljardia, mikä merkitsee huomattavaa lisäystä kuluvan vuoden vastaavan esityksen noin kahdeksan miljardin suuruiseen alijäämään. Valtiovarainministeriön ennusteessa (myös muun kuin budjettitalouteen kuuluvat erät sisältävä) valtiontalouden nettoluotonotto on kuluvana vuonna 9,4 miljardia euroa ja ensi vuonna 9,9 miljardia euroa.

Arviot budjettitasapainon ja suhdannetilanteen yhteensopivuudesta riippuvat näkökulmasta. Erikseen tarkasteltuna valtion talousarvion julkisen sektorin tulo- ja menopuolen kokonaisuus on lievästi elvyttävä, joten se on makrotaloudellisesti valtionvarainministeriön ennustamaan talouskehitykseen



sopiva. Tilanne näyttää kuitenkin toiselta, jos julkista sektoria tarkastellaan kokonaisuutena ja myös sosiaaliturvarahastojen päätökset otetaan huomioon.

Viime vuonna kokonaisveroaste oli Suomessa Tilastokeskuksen tämänhetkisen, mahdollisesti vielä hivenen tarkentuvan arvion mukaan 43,0 prosenttia. Valtiovarainministeriön ennusteen mukaan veroaste on tänä vuonna 42,9 prosenttia ja ensi vuonna 41,7 prosenttia. Tämä merkitsee, että ensi vuonna veroaste alenee paitsi nykyiseen, myös koronavaiheeseen edeltäneeseen tilanteeseen verrattuna, sillä vuonna 2019 veroaste oli 42,3 prosenttia.

Talousarvioesityksessä esitetään, että hallitus ei päätösperäisesti kiristä kokonaisveroastetta. Ensi vuodeksi odotettavissa oleva kokonaisveroasteen lasku perustuu suurimmalta osin nykyisen hallituksen päätöksistä riippumattomiin syihin, ja kokonaisveroaste laskee myös pitkällä tähtäimellä, jos verotusta kiristäviä päätöksiä ei tehdä.

Työllisyysrahasto on esittänyt sekä työntajien että työntekijöiden työttömyysvakuutusmaksujen huomattavaa alentamista, ja talousarvioesityksen mukaan alennus huomioidaan vain pieneltä osin valtion verotuksessa. Sen mukaan ensi vuonna sosiaaliturvamaksujen osuus bruttokansantuotteesta supistuisi kuluvaan vuoteen verrattuna 0,7 prosenttiyksikköä, ja valtion verotulojen osalta vastaava supistuminen olisi 0,3 prosenttiyksikköä.

Koska Suomen julkisessa taloudessa on huomattava rakenteellinen alijäämä, voimakas kokonaisveroasteen alentaminen näyttää huonosti perustellulta. Teoreettinen laskelma osoittaa, että jos valtion verotuloja lisättäisiin siten, että kokonaisveroaste säilyisi ensi vuonna nykyisen suuruisena ja jos valtionvarainministeriön ennusteen muut keskeiset ennusteluvut olisivat oikeita, ensi vuoden talousarvion mukainen 11,5 miljardin suuruinen alijäämä supistuisi noin 3,5 miljardilla noin 8 miljardiin.

Veroaste alenee myös pitkällä tähtäimellä useista eri syistä, jos päätösperäisistä kokonaisveroasteen kiristyksistä pidätetään pysyvämmän. Esimerkiksi energiaverojen, autoveron ja ajoneuvoveron tuotto supistuu talousarvioesityksen mukaan ensi vuonna yhteensä noin 270 miljoonalla eurolla, mikä johtunee ensisijaisesti bensiinikäyttöisten autojen vähittäisestä korvautumisesta sähköautoilla. Tämä vastaa noin 0,1 prosenttiyksikön suuruista kokonaisveroasteen alenemista. Tällainen aleneminen jatkuu fossiilisten polttoaineiden käytön menettäessä vähitellen suosiotaan. Sähkökäyttöisiin autoihin siirtymiseen kannustava verotus on vihreän siirtymän edistämisen näkökulmasta perusteltua, mutta toisaalta julkinen talous kohenisi ja kipeiden menoleikkauksien tarve lievenisi, jos sen aiheuttamaa veroasteen alenemista kompensoitaisiin harkituilla muiden verojen korotuksilla.

Työllisyystoimien vaikutusarviot osoittautunevat liioitelluiksi

On poliittinen arvovalinta, missä määrin valtion talouden rakenteellista alijäämää supistetaan menoleikkauksin ja missä määrin tulopuolta vahvistamalla. Kuten sosiaali- ja terveysministeriön äskettäin julkistamassa muistiossa¹ todetaan, talousarvion linjausten eri väestöryhmiin kohdistuvat hyvinvointivaikutukset vaihtelevat hyvin merkittävästi. On myös syytä huomata, että nyt tehtävillä mutta myöhemmin voimaan astuvilla leikkaustoimilla saattaa olla myös välittömiä

1

https://stm.fi/documents/1271139/148062577/V+2024+sosiaaliturvamuutosten+yhteisvaikutukset_muistio.pdf



käyttäytymisvaikutuksia niissä väestöryhmissä, joita leikkaukset koskevat ja jotka pyrkivät varautumaan niihin kaukonäköisesti jo ennalta. Monella tämä voi tarkoittaa yksityisen kulutuksen välitöntä vähentämistä, joka on suhdannepoliittisesti vahingollista.

Toisaalta joidenkin kohdalla tuleviin leikkauksiin varautuminen saattaa tarkoittaa myös työllistymishalujen kasvua, mikä voi lieventää leikkauksiin varautumisen kielteisiä suhdannevaikutuksia. Hallituksen sosiaaliturvajärjestelmään tekemien ja suunnitteleminen uudistusten motiivina on välittömien kustannussäästöjen ohella työllisyyden lisääminen työn tarjonnan kasvattamisen kautta, ja vuosien 2024-2027 julkisen talouden suunnitelmaa koskevan selonteon mukaan työllisyys- ja kasvutoimilla tavoitellaan 100 000 uutta työllistä.

Selonteko täsmentää, että hallitusohjelman ehdotuksista ”merkittävimmät työllisyysvaikutukset on arvioitu olevan KHI/KEL-sidonnaisten etuuksien indeksitoimilla (17 000 työllistä), ansioturvan tason porrastuksella (15 800 työllistä), lapsikorotusten lakkauttamisella (10 000 työllistä), työn verotuksen keventämisellä (8 700 työllistä) sekä aikuiskoulutustuen lakkauttamisella (8 000 työllistä).” Hallituksen budjettiehdotus toteuttaa ansioturvan tason porrastusta lukuun ottamatta näitä hallitusohjelman linjauksia.

Valtiovarainministeriö on julkistanut edellä esitettyjä vaikutusarvioita perustelevia arviointimuistioita². Niissä hyödynnetään aiempaan tutkimuskirjallisuuteen perustuvia arvioita, jotka koskevat työn tarjonnan joustoa työllistymisestä saavutetun taloudellisen hyödyn suhteen. Esimerkiksi työttömyysturvan heikennykset alentavat työllistymisveroastetta eli sitä osaa työllistyvän henkilön palkasta, joka ei näy hänen kasvaneina tuloinaan verotuksen kiristymisen ja tarvehankintaisen sosiaaliturvan menetyksen vuoksi, ja tästä syystä ne lisäävät valtiovarainministeriön laskelmissa työn tarjontaa. Laskelmat vaikuttavat osin käsitteellisesti ongelmallisilta. Ansiotuloveroperusteiden indeksitarkastusta käsitellään laskelmissa päätösperäisenä toimenä, vaikka ilman tätä ”pätösperäistä” toimenpidettä verotus kiristyisi inflaation johdosta myös ajatellussa tapauksessa, jossa palkansaajien reaaliensiot säilyisivät vakioina.

Työn tarjonnan joustoa koskevat arviot perustuvat ulkomailla tai useita vuosia sitten Suomessa tehtyihin tutkimuksiin. Arvioidut joustot ja uudistusten työllisyysvaikutukset saattavat jäädä arvioitua pienemmiksi muun muassa siksi, että työllisyystilanteen viime vuosina voimakkaasti kohennettua työttömien joukkoon on jäänyt entistä vaikeammin työllistettävissä olevia henkilöitä.

Valtiovarainministeriön ennusteen mukaan tavoitteet eivät toteutuisi ainakaan lyhyellä tähtäimellä, sillä ennusteessa työllisyys säilyy ensi vuonna tämän vuoden tasolla (73,8 prosenttia 15-64 -vuotiaiden ikäryhmää tarkasteltaessa). Vuonna 2025 työllisyyden oletetaan kuitenkin kasvaa ennusteen mukaan 74,3 prosenttiin. Kasvu vastaa noin 13 000 työllistä.

Yleisemmin voidaan huomauttaa, ettei työn tarjonnan lisäys välttämättä näy parantuneena työllisyytenä, jos lisääntyvälle työvoimalle ei löydy kysyntää. On useita syitä ajatella, että työn tuottavuuskasvu tulee lähivuosina nopeutumaan Suomessa. Kuten Tuottavuuslautakunta (2022) on esittänyt, elektroniikkateollisuuden shokki ja osin myös metsäteollisuuden vaikeudet selittävät huomattavan suuren osan Suomen poikkeuksellisen huonosta tuottavuuskehityksestä finanssikriisin ja koronakriisin välisenä aikana, ja näiden kauaskantoisten kriisien vaikutuksen voi lähivuosina olettaa

² Muistioiden uusimmat versiot on julkistettu sivulla <https://vm.fi/tyollisyystavoitteiden-seuranta>.



väistyvän.³ Työn tuottavuuden kasvu on pitkällä tähtäimellä talouskasvun perusedellytys, mutta entistä nopeampi tuottavuuskasvu on myös omiaan vähentämään työn kysyntää ja heikentämään talousarvioesityksessä mainittujen uudistusten työllisyyttä edistäviä vaikutuksia.

Talousarviossa esitetään myös työttömyysturvan suojaosista luopumista 1.4.2024 alkaen. Tämän uudistuksen budjettia tasapainottava vaikutus on vähäinen, ja valtiovarainministeriön arvion mukaan myös sen vaikutukset työllisyyteen jäävät vähäisiksi. Uudistuksen epäsuorille työn tarjontaan kohdistuville pitkän tähtäimen vaikutuksille on vaikea esittää kvantitatiivisia arvioita. Koska suojaosa on kannustanut työttömiä aktiivisuuteen ja työelämään osallistumiseen silloinkin, kun kokoaikaista työtä ei ole ollut mahdollista löytää, on kuitenkin ilmeisiä syitä olettaa, että osa-aikaisen työn kannusteiden dramaattisella alentamisella on pitkällä tähtäimellä kielteisiä, syrjäytymistä edistäviä vaikutuksia.

Helsingissä 24. lokakuuta 2023

Ilkka Kiema
tutkimusohjaaja
Työn ja talouden tutkimus LABORE

Mika Maliranta
johtaja
Työn ja talouden tutkimus LABORE

VIITTEET

European Commission. (2022). Digital Economy and Society Index 2022: overall progress but digital skills, SMEs and 5G networks lag behind. Press Release, July 28, 2022

Mattila, J., Pajarinen, M., Seppälä, T., Mäkräinen, K., & Neuvonen, V. (2022). *Digibarometri 2022: Digivihreä siirtymä* (Taloustieto Oy, 16.6.2021s).

Tuottavuuslautakunta. (2021). *Tuottavuus ja voimavarojen kohtaanto – Digitaalisten palveluiden tuottavuuden taso ja kehitys Suomessa heikko* (Valtiovarainministeriön julkaisuja 2021:58).

³ Suomi menestyy hyvin esimerkiksi talouden digitalisoituneisuutta kuvaavissa vertailuissa (European Commission, 2022; Mattila et al., 2022), vaikka Tuottavuuslautakunnan (2021) mukaan työn tuottavuus on heikkoa Suomessa heikkoa digitaalisissa palveluissa. Tämä viittaa siihen, että Suomella on hyvät edellytykset kuroa lähivuosina etäisyyttään tuottavuuden ”eturintamasta” umpeen.

