

Lausunto talousvaliokunnalle 25.10.2023

Roope Uusitalo

professori, Helsingin yliopisto

Asia: HE 41/2023 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2024

ja

Asia: VNS 1/2023 vp Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2024—2027

Valiokunta on pyytänyt lausuntoa omaa toimialaansa koskevalta osalta valtion talousarviosta ja julkisen talouden suunnitelmasta. Aikaisempien vuosien lausunnoissaan valiokunta on kuitenkin käsitellyt myös julkisen talouden suunnitelman finanssipoliittista linjaa myös yleisemmin, ei rajoittuen esimerkiksi vain kauppaa, teollisuutta, rahamarkkinoita ja kuluttajapolitiikkaa koskeviin osiin. Tämän mukaisesti tässäkin lausunnossani käsittelen myös mm. finanssipoliitiikan linjaa ja julkisen sektorin velkaantumista. Kapeasti määriteltynä valiokunnan toimialaan liittyy lähinnä TKI panostuksia koskeva osio.

Finanssipoliitiikan linja vuoden 2024 budjetissa ja julkisen talouden suunnitelmassa

Finanssipoliitiikalla eli aggregaattitason valtion verotusta ja menoja koskevilla päätöksillä vaikutetaan lähinnä kokonaiskysyntään ja sitä kautta taloudelliseen aktiviteettiin. Finanssipoliitiikkaa voidaan kutsua kiristäväksi silloin kun julkisen talouden rakenteellinen (eli suhdannevaihtelun vaikutuksesta puhdistettu) alijäämä pienenee ja elvyttäväksi silloin kun rakenteellinen alijäämä kasvaa. Tätä kutsutaan ajoittain top-down –lähestymistavaksi. Vaihtoehtoisessa bottom-up-lähestymistavassa taas lasketaan yhteen yksittäisten finanssipoliittisten päätösten kiristysten tai kevennysten vaikutus. Bottom-up lähestymistavan mukaan finanssipoliitiikka on elvyttävää, jos menoja lisääviä tai verotusta alentavia päätöksiä on euromääräisesti enemmän kuin menoleikkauksia ja veronkiristyksiä.

Riippumatta lähestymistavasta finanssipoliitiikka ei ensi vuoden budjetissa ole kiristävää, vaan pikemminkin elvyttävää. Rakenteellinen alijäämä kasvaa ja päätösperäisten toimenpiteiden yhteenlaskettu elvyttävä vaikutus on suurempi kuin päätösperäisten kiristysten vaikutus.

Finanssipoliitiikan kireyttä on tosin nopeasti nousseen korkotason ja inflaation vuoksi vaikea mitata. Korkotason nousu kasvattaa budjetin alijäämää ja siksi näkyy tavallisimmin käytetyissä finanssipoliitiikan kireyttä mittaavissa indikaattoreissa elvytyksenä, vaikka korkotason nosto pienentääkin investointeja ja korkokustannusten kasvun vuoksi vähentää kulutuskysyntää. Korkojen noston tavoitteenakin on inflaation hidastaminen nimenomaan kokonaiskysyntää hillitsemällä. Inflaation nousu taas näkyi ensin, vuodesta 2022 lähtien, verotulojen, erityisesti arvolisäverotulojen kasvuna, mikä supisti budjetin alijäämää. Inflaatio kuitenkin johtaa myös kustannusten kasvuun erilaisten hintatasoon indeksoitujen etuuksien nousun ja

inflaatiota kompensoivien palkankorotusten vuoksi. Esimerkiksi indeksikorotukset tehdään kuitenkin vasta toteutuneen inflaation perusteella ja ne kasvattavat budjettialijäämää ja elvyttävät taloutta vasta vuosina 2023 ja 2024.

Harkinnanvaraisia toimenpiteitä koskevassa laskelmassa inflaation kiihtymisen tai korkotason nousun vaikutus ei näy. Tämänkin laskelman mukaan finanssipolitiikka on kuitenkin vuonna 2024 elvyttävää johtuen erityisesti työttömyysvakuutusmaksujen alentamisesta. Hallitusohjelman mukaiset säästöpäätökset ja sosiaalietuuksien leikkaukset alkavat vaikuttaa finanssipolitiikan kokonaisuutta koskevaan laskelmaan vasta hallituskauden loppupuolella, jolloin finanssipolitiikka muuttuu nykyennusteiden mukaan kiristävämmäksi.

Valtiovarainministeriön syksyn ennusteessa raportoidaan myös perusrahoitusaseman muutos, josta korkokustannusten kasvu on poistettu ja jossa koko julkisen sektorin alijäämää pienentävä työeläkesektorin ylijäämä ei ole mukana. Tämänkin indikaattorin mukaan julkinen talous on alijäämäinen koko uuden hallituksen kauden ajan. Perusjäämä ilman työeläkesektoria on vuosina 2024 ja 2025 noin 3 prosenttia suhteessa BKT:een ja pienenee 2,6 prosenttiin hallituskauden loppuun mennessä. Perusjäämän ja korkokustannusten vuoksi julkisen sektorin velka suhteessa BKT:een kasvaa koko hallituskauden ajan ja ainakin ennusteessa mukana olevien päätösten jälkeenkin talouspolitiikka on pääsääntöisesti elvyttävää. Korkotason nousu selittää velkaantumisen kasvua mutta vain osittain.

Suomi on edelleen sitoutunut Euroopan unionin finanssipoliittisiin sääntöihin. Koronaepidemian vuoksi näitä sääntöjä on koskenut yleinen poikkeuslauseke. Poikkeusaika kuitenkin päättyy vuoden 2023 lopussa. Toisaalta EU:n finanssipolitiikkaa ollaan uudistamassa. Julkisen bruttovelan BKT-osuutta koskeva 60 prosentin yläraja on säilymässä uudistetussakin kehikossa, samoin 3 prosentin raja julkisen sektorin alijäämälle. Sen sijaan rakenteellista eli suhdanteiden vaikutuksesta puhdistettua alijäämää koskeva 0,5 prosentin raja on uudesta sääntökehikosta poistumassa. Rakenteellinen alijäämä on vaikeasti mitattavissa ja arviot rakenteellisen alijäämän suuruudesta muuttuivat myös jälkikäteen. Vaikeasti seurattavan säännön poistaminen onkin perusteltua. Samalla kuitenkin finanssipoliittisesta kehikosta on poistumassa sen ainoa suhdannetilanteen huomioon ottava sääntö.

Julkisen talouden suunnitelmassa esitettyjen lukujen perusteella Suomi on rikkomassa kaikki nykyiset EU:n finanssipoliittiset säännöt. Velan BKT-osuus on ylittänyt 60 prosentin rajan jo vuodesta 2015 lähtien. Tuorein ennuste ulottuu vuoteen 2027 asti, jolloin velan suhteessa BKT:een ennustetaan olevan jo yli 80 prosenttia. Tuoreen ennusteen mukaan myös julkinen alijäämä ylittää 3 prosentin rajan vuosina 2024 ja 2025. Reippaimmin rikkoontuu rakenteellista alijäämää koskeva tavoite. Julkisen talouden suunnitelman mukaan valtioneuvosto on päättänyt pitää rakenteellista alijäämää koskevan keskipitkän aikavälin 0,5 prosentin tavoitteen ennallaan. Tämä on luonnollisesti täysin epärealistista. Heti perään julkisen talouden suunnitelmassa todetaankin hallituksen tavoittelevan 1 prosentin alijäämää hallituskauden lopussa. Tämäkään ei ole erityisen realistinen tavoite. Tuoreessa valtiovarainministeriön ennusteessa arvioidaan rakenteellisen alijäämän olevan 2,9 prosenttia suhteessa BKT:een vuonna 2027.

On selvää, että finanssipoliittisten sääntöjen mukaisen vakaan julkisen talouden ja realististen ennusteiden välillä on miljardien ero, vaikka ennusteissa on lähtökohtaisesti mukana kaikki tiedossa olevat julkisen sektorin rahoitusasemaan vaikuttavat päätökset ja niiden ennakoituvat vaikutukset. Karkeasti laskien vuoden 2027 ennustetun rakenteellisen alijäämän (2,9%) supistaminen julkisen talouden suunnitelmassa mainittuun 0,5 prosenttiin vaatisi 7,8 miljardin lisäsopeutuksen suhteessa ennusteessa sisällä oleviin toimenpiteisiin.

Ihan näin suuri korjaus ei välttämättä ole tarpeen velkasuhteen vakauttamiseksi, joka lienee realistisempi tavoite kuin rakenteellisen alijäämän pienentäminen nyt vielä voimassa olevan EU:n finanssipoliittisen kehikon edellyttämälle tasolle. On silti selvää, että Suomi kärsii kroonisesta ja vakavasta julkisen talouden

epätasapainosta. Akuutisti ongelmaa pahentaa korkojen ja siitä seuraavien velanhoitokustannusten nousu, mutta tämä selittää alijäämän muutosta vain osittain. Myös perusjäämä, eli julkisen talouden alijäämä ilman korkokustannuksia on ennusteiden mukaan suuri koko hallituskauden ajan.

Julkisen talouden tasapainottaminen on välttämätöntä, eikä ongelma tule tulevana vuosina helpottumaan ikääntymisestä aiheutuvien kustannuspaineiden vuoksi. Tapa miten tasapainottaminen tehdään, on sen sijaan demokratian ydintä. Lähtökohtaisesti budjetti voidaan tasapainottaa joko veronkorotuksilla menoleikkauksilla tai taloudellista tehokkuutta kasvattavilla toimenpiteillä. Kaikissa näissä pitää luonnollisesti ottaa huomioon myös välilliset vaikutukset eli esimerkiksi verotuksen kireyden vaikutus taloudelliseen toimeliaisuuteen sekä finanssipolitiikan vaikutus kokonaiskysyntään.

Demokratian periaatteiden mukaisesti vaaleissa mitatun kannatuksen pitää heijastua myös finanssipolitiikkaan. Jos äänestäjien enemmistö kannattaa sosiaaliturvan karsimista ja verotuksen kevennystä, demokraattisen päätöksentekojärjestelmän pitää äänestäjien enemmistön toive toteuttaa. Sen sijaan sen, että esimerkiksi lakisääteinen työttömyysturva on järjestetty ansiosidonnaiselta osaltaan pakollisten vakuutusmaksujen eikä verojen avulla rahoitettavaksi, ei pitäisi heijastua finanssipoliittisiin päätöksiin. Vuoden 2024 budjetin taloudellisesti merkittävin - ennalta sitomaton - päätös oli veroluonteisten työttömyysvakuutusmaksujen puolittaminen. Koska maksut ovat verotuksessa vähennettävissä, osa maksuista kompensoituu ansio- ja yhteisöverojen kiristymisenä. Tästä huolimatta on kyse vajaan miljardin ”sattumaveroalesta”, jota tuskin olisi syntynyt, jos kaikki vero- ja menopäätökset olisi tehty ottaen huomioon sekä verotuksen kannustinvaikutukset esimerkiksi työllisyyteen että verotuksen vaikutukset julkisen talouden tasapainoon.

Budjetin yhteydessä tehtyjen ”rakenteellisten muutosten” vaikutus työllisyyteen

Budjetin yhteydessä säädetään useampia muitakin lakeja, jotka vaikuttavat työnteon kannustimiin ja joilla pyritään työllisyyden lisäksi vaikuttamaan julkisen talouden tasapainoon. Erityisesti työttömyysturvaa ja asumistukea koskevat säännökset kiristyvät ja etuustaso pienenee sekä absoluuttisesti että suhteessa hintatason kasvuun tai palkkojen kehitykseen. Samalla työtulojen ja etuuksien välinen ero kasvaa, minkä hallitus toivoo työnteon kannustimien paranemisen kautta johtavan työllisyyden kasvuun.

Merkittävimmät työttömyysturvaa koskevat muutokset liittyvät indeksikorotusten jäädyttämiseen, ansiopäivärahan oikeuttavan työssäoloajan pitenemiseen ja laskentatavan muuttamiseen (ns. euroistaminen), työttömyysturvan korvauksettomien omavastuupäivien määrän kasvattamiseen, työttömyysturvan suojaosasta luopumiseen ja työttömyysturvan lapsikorotusten lakkauttamiseen. Ansiosidonnaisen työttömyysturvan vuonna 2024 toteutettavaksi suunniteltu porrastus ei vielä työttömyysturvan muutoksia koskevassa hallituksen esityksessä ollut, vaikka sen vaikutus on jo mukana valtiovarainministeriön työllisyysvaikutuksia koskevissa taustalaskelmissa.

Työttömyysturvan muutokset pienentävät ansiosidonnaista työttömyyspäivärahaa ja siten etuuksia suhteessa työstä saatavissa olevaan palkkatasoon. Leikkausten aikaansaaman kannustimien paranemisen voikin odottaa kasvattavan työllisyyttä. Poikkeuksena tästä on työttömyysturvan suojaosan poistaminen. Suojaosan poistolla voi olla vaikutuksia kokopäivätyöhön osallistumiseen osapäivätyön sijaan, mutta samalla se kannustaa jäämään kokonaan työmarkkinoiden ulkopuolelle pienten palkkatulojen hankkimisen sijaan. Suojaosan vaikutus yhteenlaskettuihin työtunteihin onkin epäselvä, mutta suojaosan vaikutus työllisten lukumäärään on todennäköisesti negatiivinen, jos työllisten lukumäärää mitataan esimerkiksi Tilastokeskuksen Työvoimatutkimuksen määritelmän (vähintään 1 tunti työtä viikon aikana) mukaisesti.

Merkittävimmät asumistukeen liittyvät muutokset koskevat tuen maksimimäärää, omavastuuta ja asumistuen suojaosan poistamista. Lisäksi omistusasumiseen ei jatkossa saa asumistukea.

Valtiovarainministeriön arvion mukaan näillä muutoksilla ei ole merkittäviä työllisyysvaikutuksia. Tulos on jokseenkin yllättävä. Asumistuki vaikuttaa toki sekä työllisten että ei-työllisten tuloihin, mutta on tulosidonnainen ja sen odottaisi siksi pienentävän työllistymisen ja lisätulojen hankkimisen kannustimia. Ilman laskelmien tekemistä uudestaan ei tuloksen paikkaansa pitävyyttä voi arvioida.

Etuuksien leikkaus kasvattaa tuloeroja ja pienentää käytettävissä olevia tuloja erityisesti kahdessa alimmassa tulodesiilissä. Osa muun sosiaaliturvan leikkauksista kompensoituu toimeentulotuella. Tästä huolimatta sosiaaliturvan muutoksilla on joidenkin pienituloisten ryhmien käytettävissä oleviin tuloihin huomattavia yli 10 prosentin muutoksia. Vastaavasti käytettävissä olevat tulot kasvavat vähän valtaosalla keski- ja suurituloisista kotitalouksista. Tämä johtuu mm. verotuksen tuloarajojen indeksikorotuksista ja työttömyysvakuutusmaksun laskusta.

Työllisyysvaikutuksia on budjettiesityksessä ja samaan aikaan eduskunnalle annetussa esityksessä työttömyysturvalakien muuttamisesta (HE 73/2023) arvioitu poikkeuksellisen huolellisesti. Lisäksi STM on julkaissut (9.10.2023) arvion sosiaaliturvauudistusten yhteisvaikutuksesta.

Kokonaisarvio sosiaaliturvan muutosten työllisyysvaikutuksista on STM:n arviossa vuonna 2024 voimaan tulevien muutosten osalta jopa 60 000 – 65 000 työllistä. Arviot on pääsääntöisesti tehty laskemalla hallituksen esitysten aikaansaama muutos työllistymisen kannustimissa ja kertomalla tämä aikaisemmasta tutkimuksesta poimitulla vaikutusarviolla esimerkiksi työttömyysturvan muutosten vaikutuksista aikaisempien uudistusten yhteydessä.

Näiden laskelmien yksityiskohtiin perehtyminen on vaikeaa, mutta mitä ilmeisimmin laskelmat on tehty parhaalla mahdollisella tavalla. Tästä huolimatta muutama laskelmiin liittyvä huomio on paikallaan.

Silloin kun nyt tekeillä olevia uudistuksia vastaavia muutoksia ei ole aikaisemmin tehty, on vaikutusten arvioinnissa pakko käyttää melko erilaisessa tilanteessa tehdyistä tutkimuksista peräisin olevia tuloksia. Esimerkiksi työttömyysturvan lapsikorotusten poiston vaikutusta on arvioitu perustuen yhdessä Jouko Verhon kanssa vuonna 2010 tekemäämme tutkimukseen, jossa arvioitiin työttömyysturvan erorahan poiston yhteydessä korotettujen ansiopäivärahojen vaikutusta työttömien työllistymiseen. Luonnollisesti nämä työttömyysturvan muutokset ovat sekä ajallisesti että kohdejoukoltaan kovin erilaisia ja työttömyysturvan muutosten vaikutukset voivat olla eri tilanteissa hyvin erilaisia. VATTissa viime viikolla ilmestyneen tutkimuksen¹ mukaan vaikutukset voivat jopa suhteellisen samanlaisissa työttömyysturvan uudistuksissa olla hyvin erilaisia varsinkin, jos uudistusten kohderyhmät poikkeavat toisistaan. Esimerkiksi kahdesta 2010-luvulla tehdystä työttömyysturvan keston lyhennyksistä vain vuonna 2017 toteutettu ansiopäivärahojen maksimikeston 100 päivän lyhennys vaikutti merkittävästi työttömyysjaksojen keston. Sen sijaan vuonna 2014 toteutetulla uudistuksella, joka lyhensi työttömyysturvan maksimikestoja työttömiltä, joilla oli alle 3 vuotta työhistoriaa, ei ollut mitattavissa olevia vaikutuksia työttömyyden keston.

Epävarmuuksista huolimatta työttömyysturvan muutosten vaikutusarvioita on pakko tehdä, mutta niiden tuloksiin on syytä suhtautua lähinnä suuntaa antavina kuin edes likimain tarkkana arviona työllisten määrän todennäköisestä muutoksesta. Erityisesti tämä liittyy tilanteeseisiin, joissa tutkimustieto työttömien reaktiosta työttömyysturvan muutoksiin liittyy suhdannetilanteen, kohderyhmän tai työttömyysturvan

¹ Korpela Heikki (2023) Changing the unemployment insurance duration: heterogeneous effects and an unbudging exit spike. VATT Working Papers 158 (19.10.2023)

muutosten luonteen vuoksi kovin erilaisiin tilanteisiin kuin arvioitavana oleva uusi toimenpide. Samalla tämä tarkoittaa, että esimerkiksi hallituksen esityksessä mainittu arvio 60 – 65 tuhannen haarukka työllisten määrän kasvulle ei tarkoita vaikutusarvion luottamusväliä. Arvioon liittyvä epävarmuus on kertaluokkaa suurempi.

T&K tuet

Taloudellisesti merkittävä satsaus sekä budjetissa että julkisen talouden suunnitelmassa on tutkimus-, tuotekehitys- ja innovaatiotukien kasvattaminen. Laki tutkimus- ja kehittämistoiminnan rahoittamisesta tuli voimaan vuoden 2023 alussa. Sen mukaan T&K toimintaan tarkoitettujen määrärahojen yhteissumma nousee asteittain n. 4,3 miljardiin (1,2% suhteessa BKT:een) vuoteen 2030 mennessä, mikä tarkoittaa kahden miljardin kasvua vuoteen 2023 verrattuna. Suurimmat summat ovat julkisen talouden suunnitelman mukaan menossa Business Finlandin T&K tukiin, uuteen tutkijakoulutus-pilottiin, Suomen Akatemian rahoittamille tutkimushankkeille ja EU-hankkeiden kansalliseen vastinrahoitukseen korkeakouluille ja valtion tutkimuslaitoksille.

T&K-panostuksilla on mahdollista vaikuttaa talouskasvuun ja talouskasvun kiihdyttäminen helpottaisi monien muiden finanssipoliittisten tavoitteiden saavuttamista. Tämä tosin edellyttää että T&K-tuet vaikuttavat tuottavuuteen ja talouskasvuun. Tukien suuntaaminen kohteisiin, jotka eivät toteutuisi ilman tukea ja jotka tuen ansiosta onnistuvat kehittämään jotain, mikä hyödyttää yksityisen yrityksen lisäksi muutakin yhteiskuntaa, on kuitenkin haasteellista. Riskinä on, että tukipolitiikalla pyritään poimimaan voittajia, ja voittajien poimimisessa tukipäätöksiä tekevät viranomaiset eivät välttämättä ole parhaita asiantuntijoita.

Talousvaliokunta on aikaisemmassa lausunnossaan todennut että (TaVL 23/2022)

”vaikuttavin keino elinkeinoelämän tukemiseen on luoda vakaa, kannustava ja ennakoitavissa oleva lainsäädännöllinen ympäristö. Tukien tulee olla yrityksiä tasapuolisesti kohteleva ja mahdollistava, erilaisten keinojen valikoima, joka kannustaa kasvuun, työllistämiseen, kilpailuun ja tuottavuuden nostoon.”

Tämä periaate on edelleen kannatettava ja tarkoittaa esimerkiksi koulutukseen panostamista. Silloin kun periaatteesta halutaan poiketa suuntaamalla harkinnanvaraisia tukia tiettyihin tarkoituksiin vaikkapa ilmastotavoitteiden saavuttamiseen tai vihreän siirtymän edistämiseen, on syytä edellyttää, että T&K menojen julkisten panostusten osalta kriittiset organisaatiot kuten BusinessFinland arviotuttavat säännöllisesti tukipolitiikkansa vaikutukset ja raportoivat tämän arvioinnin tulokset.