

Asia: HE 41/2023 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2024
Asia: VNS 1/2023 vp Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2024—2027 – erityisesti työllisyysvaikutusten näkökulmasta

Merja Kauhanen

Eduskunnan työ- ja tasa-arvovaliokunnan kokous 25.10.2023

- Julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2024-2027 julkisen talouden alijäämätavoitteeksi on asetettu korkeintaan 1 % suhteessa bruttokansantuotteeseen vuoteen 2027 mennessä.
- Tavoitteen saavuttamiseksi hallitus sitoutuu vaalikauden aikana vahvistamaan julkista taloutta pysyvästi toimenpidekokonaisuudella, joka vahvistaa julkista taloutta nettomääräisesti 6 mrd. euroa vuoden 2027 tasolla.
- Tavoitteesta 4 mrd. euroa tulee julkisen talouden menosäästöistä ja 2 mrd. euroa hallituksen linjaamista rakennepoliittisista toimista. Rakennepoliittiset toimet ovat sellaisia, joilla tavoitellaan työllisyyden lisäämistä. Kaikkiaan hallituskaudella tavoitellaan työllisyyden kasvattamista 100 000 työllisellä.

- Rakenteelliset toimet työllisyyden parantamiseksi jakautuvat suunnitelman mukaan työttömyysturvan kokonaisuuteen, muuhun sosiaaliturvaan ja verotukseen, työmarkkinauudistuksiin sekä muihin työllisyyttä vahvistaviin uudistuksiin.
- Suurimmat työllisyysarviot VM:n alustavissa arvioissa 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 aikuis-koulutustuen lakkauttamisella (8 000 työllistä).
- Suurin totaali työllisyysvaikutus työttömyysturvan kokonaisuudella, josta jo suurin osa HE 73/2023 vp syksyllä käsiteltäväksi vuoden 2024 talousarvion yhteydessä.
- Arviot päivittyvät valmistelun edetessä.

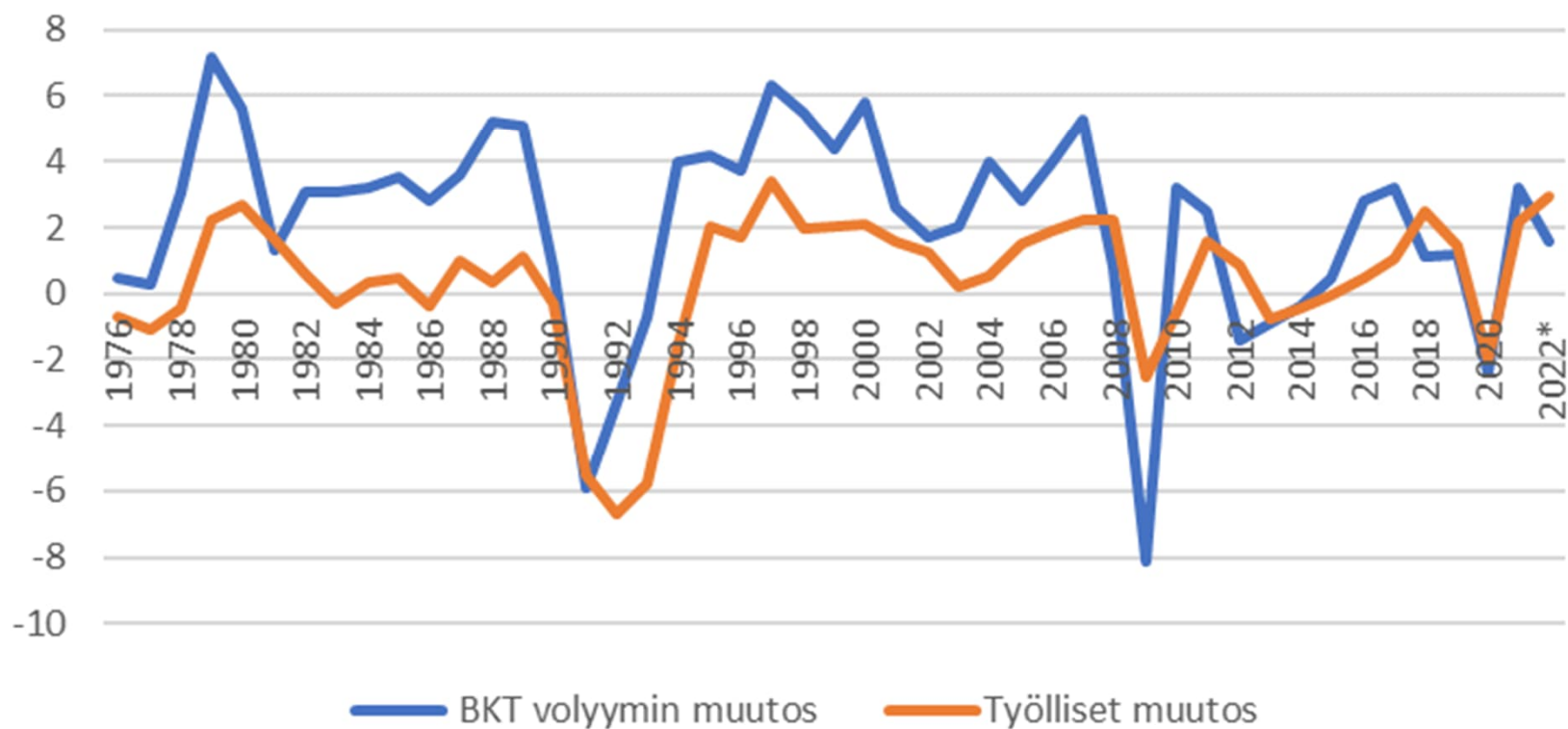
Mille toimille on pystytty esittämään työllisyysarvioita ja kuinka luotettavia ne ovat?

- Rakenteellista toimista työllisyysarviota on toistaiseksi esitetty työttömyysturvaan sekä muuhun sosiaaliturvaan ja verotukseen liittyvistä toimista.
- Työllisyysvaikutusarvioiden tekemisessä on hyödynnetty aiempien empiiristen tutkimusten tuloksia esim. työttömyysturvan tason vaikutuksista työttömyyden kestoon ja toisaalta työllisyysvaikutuksia on arvioitu soveltamalla osallistumis-veroasteen muutoksia SISU-mikrosimulointimallilla.
- Mutta on syytä ottaa huomioon, että työllisyysvaikutuslaskelmiin liittyy suuria epävarmuustekijöitä. Tämä tuodaan esille mm. HE 73/2023 vp, jossa todetaan työttömyysturvauudistusten työllisyysarvioiden osalta seuraavaa:
”työllisyysvaikutusarviot ovat suuntaa antavia, sillä erilaisten kohderyhmien reaktiot kannustimien muutoksiin voivat erota toisistaan, ja arvioiden pohjalla olevien tutkimustulosten asetelmat ovat voineet olla hyvin erilaisia kuin tässä esitetyt muutokset” (HE 73/2023 vp, 60).

Mitkä muut tekijät vaikuttavat työllisyystulemiin?

- Työllisyysvaikutuksia arvioitaessa tulisi ottaa huomioon myös työnetsinnän ulkoisvaikutukset sekä työ- ja hyödykemarkkinoiden kysyntävaikutukset (esim. Kekre 2016; Dube 2021). Riippuen näiden vaikutusten suhteellisesta voimakkuudesta, yksilötasolla arvioidut vaikutukset voivat joko yli- tai aliarvioida kokonaisvaikutuksia (Landais ym. 2018). Kokonaisvaikutuksia arvioivaa tutkimusta on kuitenkin vielä verraten vähän, ja tulokset ovat erisuuntaisia.
- Muutokset työttömyysturvaan eivät tapahdu tyhjiössä. Muut makrotaloudelliset muutokset (suhdannetilanne) ja muut samanaikaisesti tehtävät muutokset lainsäädännössä voivat vaikuttaa muutoksiin.
- Julkisen talouden suunnitelmassa esitetyt valtiovarainministeriön ennustamat talouskasvuluvut jäävät kaikkina vuosina julkisen talouden suunnitelman kattavan ajanjakson vuosina alle kahden prosentin (1,2 % v.2024, 1,8 % v.2025, 1,7 % v.2026 ja 1,6 % v.2027).

BKT volyymin ja työllisyyden vuotuinen muutos, %
(TK, Kansantalouden tilinpito)



- Kaikkiaan työttömyysturvan muutosten ennakoituihin työllisyysvaikutuksiin liittyy suurta epävarmuutta niiden suuruusluokasta. Sen sijaan vaikutukset työttömien toimeentuloon ja hyvinvointiin ovat varmempia. Ansiosidonnaisen työttömyysturvan heikennykset heikentävät työttömyysturvan vakuutusominaisuutta. Muutokset iskevät voimakkaasti niihin, joiden mahdollisuudet reagoida muutoksiin kannustimissa ja työllistyä ovat muita huonommat.

- *Muun sosiaaliturvan kokonaisuus* sisältää kansaneläke- ja kuluttajahintaindeksiin sidottujen etuuksien (pl. toimeentulotuki, eläkkeet ja rintamalisät) jäädyttämisen vuoden 2023 tasolle vuosina 2024–2027. Myös tälle muutokselle on pystytty laskemaan työllisyysvaikutus, joka on 18,600 työllistä, kun huomioidaan ristikkäisvaikutukset (VM). Tämä on merkittävin työllisyysvaikutus yksittäisistä toimista.
- Arvio perustuu SISU-mikrosimulointimallilla tehtyihin simuloituihin muutoksiin henkilöiden työllistymisveroasteissa yhdistettynä akateemisesta tutkimuksesta (Jäntti ym. 2015) Suomea koskevaa työn tarjonnan joustoa 0,17. Koska tutkimuskirjallisuudessa joustoarvioiden vaihteluväli on laaja, jousto-oletuksilla on suuri merkitys saataviin arvioihin. Lisäksi koska jäädytyksen vaikutus perustuu kuluttajahintojen ennustettuun muutokseen, sisältyy arvioihin myös ennusteita koskevaa epävarmuutta.
- Työllisyysvaikutusten ohella tärkeä kiinnittää huomiota myös uudistusten köyhyys- ja tulonjakovaikutuksiin.
- Hallitusohjelmassa on sovittu myös *tuloverotuksen keventämisestä*. Sen työllisyysvaikutuksiksi on arvioitu 8000 työllistä. Aiemman tutkimuskirjallisuuden mukaan tuloveroasteen laskeminen ei merkittävästi lisää työnteon määrää. Tutkimuskirjallisuudesta voidaan havaita, että osallistumiskannusteiden kohdentamaton keventäminen laajalle joukolle on kallista, eikä saa aikaiseksi hintaansa suhteutettuna kovin suurta työvoiman tarjontareaktiota ainakaan lyhyellä aikavälillä. (Matikka ym. 2016).

Minkä toimien osalta vaikea laskea positiivisia työllisyysvaikutuksia?

- Hallituksen ohjelmassa työllisyyttä halutaan parantaa myös joukolla *työmarkkinauudistuksia* kuten liittyen alle vuoden kestävien määräaikaisten työsuhteiden käytön ja henkilöperusteisen irtisanomisen helpottamiseen ja paikallisen sopimisen lisäämiseen. Jatkossa alle vuoden kestäviä määräaikaisia työsuhteita voisi käyttää ilman erityistä perustetta. Henkilöperusteiseen irtisanomiseen riittäisi jatkossa asiallinen peruste nykyisen asiallisen ja painavan syyn sijaan. Millekään näistä ei ole vielä laskettu työllisyyttä lisääviä vaikutuksia ja niiden esittäminen voi olla vaikeaa tukeutuen aiempaan tutkimukseen.

- Lisäksi työllisyyden parantamista tavoitellaan muilla työllisyyttä vahvistaviin uudistuksilla, jotka liittyvät mm. työvoimapalveluiden uudistamiseen, osatyökyisten työelämään osallistamisen vahvistamiseen ja työkyvystä huolehtimiseen ja työssä jaksamiseen. Näille ei myöskään ole laskettu toistaiseksi työllisyysvaikutuksia. Toimien työllisyysvaikutusten arviointi edellyttäisi osin myös tarkempaa tietoa toimien sisällöstä.
- Kaikkien hallitusohjelmassa arvioitujen rakennepoliittisten toimien tuottaman työllisyyden julkista taloutta vahvistava vaikutus on yhteensä noin 1,9 mrd. euroa. Kuinka hyvin tämä tavoite onnistuu riippuu myös siitä, minkälaisia uudet työpaikat ovat.

