

Lausunto työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle 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 sekä erityisesti niiden työllisyysvaikutuksista. Tulkitsen myös, että varsinaisen talousarvion lisäksi pyyntö koskee budjetin yhteydessä käsiteltäviä lakeja, erityisesti esimerkiksi työttömyysturvaan ja asumistukeen tehtävien muutosten osalta sekä työttömyysturvan rahoittamiseksi kerättävien pakollisten veroluonteisten työttömyysvakuutusmaksujen muutoksia, koska näitä koskevat päätökset tehdään budjetin käsittelyn yhteydessä.

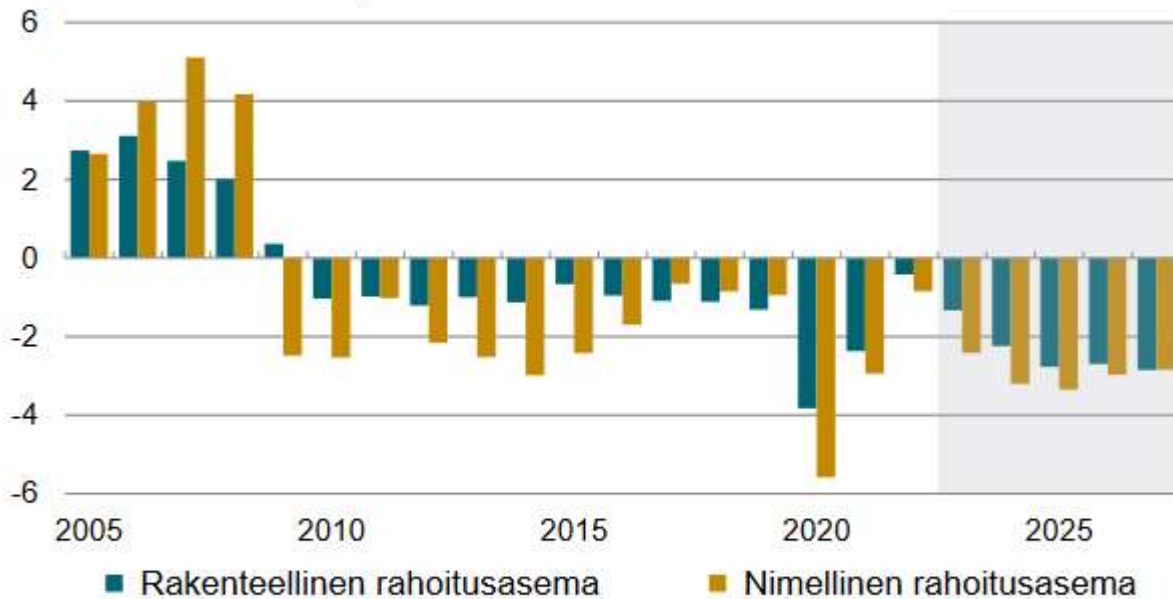
Valtion budjetin työllisyysvaikutukset on tarkoituksenmukaista jakaa kahteen osaan: finanssipolitiikan kireyden vs. elvyttävyyden vaikutuksiin sekä ”rakenteellisiin muutoksiin”, joilla pyritään vaikuttamaan esimerkiksi työnteon kannustimiin ja sitä kautta työllisyyteen. Luonnollisesti monissa tapauksissa vaikutukset ovat päällekkäisiä. Esimerkiksi työttömyysturvan leikkaukset tarkoittavat sekä finanssipolitiikan kiristämistä että kannustimien muutoksia. Käsittelen näitä seuraavassa siitä huolimatta erikseen.

Finanssipolitiikan kireys ja sen vaikutus työllisyyteen

Finanssipolitiikalla eli aggregaattitason valtion verotusta ja menoja koskevilla päätöksillä vaikutetaan lähinnä kokonaisyntään ja sitä kautta taloudelliseen aktiviteettiin. Finanssipolitiikkaa 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.

Vastoin yleistä käsitystä finanssipolitiikka ei ensi vuoden budjetissa ole kiristävä, vaan pikemminkin elvyttävää. Rakenteellinen alijäämä kasvaa ja päätösperäisten toimenpiteidenkin yhteenlaskettu elvyttävä vaikutus on suurempi kuin päätösperäisten kiristysten vaikutus. Kumpikin näkyy esimerkiksi alla olevista kuvioista, jotka on poimittu valtiovarainministeriön budjetin jälkeen julkaisemasta taloudellisesta katsauksesta.

Julkisyhteisöjen nimellinen ja rakenteellinen rahoitusasema suhteessa BKT:hen, %

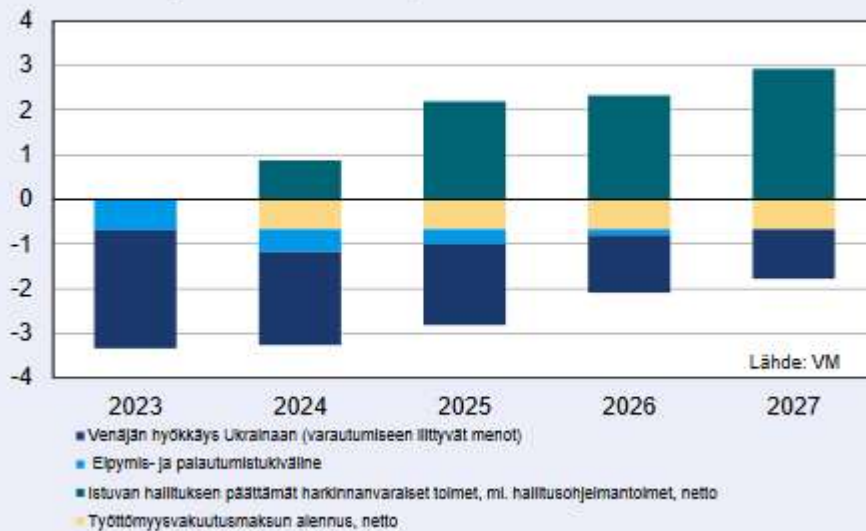


Laskelmat perustuvat EU-komission tuotantofunktiolähestymistapaan

Lähde: Tilastokeskus, VM

Harkinnanvaraisia toimenpiteitä 2023-2027

vaikutus julkiseen talouteen, mrd. euroa



Lähde: VM

Finanssipolitiikan kireyttä on tosin nopeasti nousseen korkotason ja inflaation vuoksi vaikea mitata. Korkotason nousu kasvattaa budjetin alijäämää ja näkyy siksi tavallisimmin käytetyissä finanssipolitiikan kireyttä mittaavissa indikaattoreissa elvytyksenä, vaikka korkotason nosto pienentää investointeja ja korkokustannusten kasvun vuoksi vähentää kulutuskysyntää. Korkeiden noston tavoitteenakin on inflaation hidastaminen kokonaiskysyntää hillitsemällä. Inflaation nousu taas näkyi ensin, vuodesta 2022 lähtien, verotulojen, erityisesti arvolisäverotulojen kasvuna supistaen 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 ennusteessa raportoidaan myös perusrahoitusaseman muutos, josta korkokustannusten kasvu on poistettu ja jossa työeläkesektorin ylijäämä ei ole mukana. Tämän 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 elvyttävää. Korkotason nousu selittää velkaantumisen kasvua mutta vain osittain.

Finanssipolitiikan virityksellä on vaikutusta myös työllisyyteen. Kokonaiskysynnän kasvu kasvattaa työllisyyttä, jos taloudessa on vapaata kapasiteettia. Täystyöllisyyden vallitessa kysynnän kasvu kasvattaa lähinnä inflaativauhtia.

Finanssipolitiikan työllisyysvaikutuksia arvioitaessa on vielä syytä ottaa huomioon, että työllisyys on edelleen lähellä mittaushistorian korkeinta tasoa eikä siksi elvyttävällä finanssipolitiikalla välttämättä enää juuri kasvatettavissa. Lisäksi samaan aikaan rahapolitiikka on kiristävää kun Euroopan keskuspankki ja sen osana Suomen Pankki pyrkii painamaan inflaativauhdin inflaatiotavoitteensa mukaiselle 2 prosentin tasolle.

Budjetin yhteydessä tehtyjen ”rakenteellisten muutosten” vaikutus työllisyyteen

Budjetin yhteydessä säädetään useampia muitakin lakeja, jotka vaikuttavat työnteon kannustimiin ja joista on alun perin päätetty jo hallitusohjelmassa. 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, ansiopäivärahaan 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.

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 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 asumistuki 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 tulo rajojen 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. Arvion 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 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

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

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 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 muutosten luonteen vuoksi kovin erilaisiin tilanteisiin, kun 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.