

Lausunto: HE 41/2023 vp (9. lokakuuta 2023). Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2024. <https://www.eduskunta.fi/pdf/HE+41/2023> ja VNS 1/2023 vp (9. lokakuuta 2023). Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2024—2027. <https://www.eduskunta.fi/pdf/VNS+1/2023>

Markus Jäntti
Kansantaloustieteen professori, Tukholman yliopisto
25. lokakuuta 2023

Eduskunnan Työelämä ja tasa-arvovaliokunnalle

Annan kutsuttuna asiantuntijana kunnioittavasti lausunnon hallituksen esityksestä talousarvioksi HE 41/2023 vp (2023) ja julkisen talouden suunnitelmasta (VNS 1/2023 vp, 2023) Eduskunnan Työelämä ja tasa-arvovaliokunnalle. Lausunni kommentoin hallituksen esitysten työllisyysmuutoksia koskevia, Valtiovarainministeriön verkkosivuillaan julkaisemia arviomuistiota. Nojaan myös osin aiemalla hallituskaudella puheenjohtamani työllisyyden tutkijatyöryhmän raporttiin (Busk et al., 2021). Kommentoin sen valossa työllisyystavoitteita ja työllisyyden kehitystä suhteessa muihin Pohjoismaihin.

Hallituksen päätösten työllisyysvaikutuksia esittelevät muistiot Taulukossa 1 on listattu Valtiovarainministeriön budjettiosaston rakenneyksikön tekemät arviot hallituksen esitysten työllisyysvaikutuksista (Valtiovarainministeriö, 2023). Kuten taulukosta käy ilmi, vaikutusten arviointi perustuu pääosin neljässä tutkimuksessa arvioituihin joustoihin. Työttömyysturvaa koskevien muutosten vaikutuksia arvioidaan ansiopäivärahaa saavien osalta tutkimuksen Uusitalo ja Verho (2010) joustoa käyttäen. Peruspäivärahan ja työmarkkinatuen osalta lähteenä käytetään joustoa tutkimuksesta Kyyrä (2020). Huuskonen (2016) on jouston lähde arvioitaessa työttömyysvakuutusmaksujen vaikutusta työn kysyntään. Työn tarjontajousto taas perustuu omaan ja kollegoitten työhön (Jäntti, Pirttilä ja Selin, 2015), joka on myös indeksijäädytysten, toimeentulotuen ja verolakien muutosten työllisyysvaikutusten arvioinnissa käyten jouston lähde.

Valtiovarainministeriön budjettiosaston rakenneyksikössä tällaisten vaikutusarvioitten laatimiseen maan paras ammattitaito. Etevämmiin ei näitä vaikutuksia kukaan osaa laskea. Muistioissa todetaan myös useasti aiheellisesti, että laskelmiin liittyy merkittäviä epävarmuuksia ja -tarkkuuksia.

Laskelmat kuitenkin herättävät jonkin verran kysymyksiä. Yksi ongelma on se, että varsinkin työttömyysturvaan kohdistuvista muutoksista useat kohdistuvat samaan kohdejoukkoon. Jokaisen esityksen osalta todennäköisesti työllistyvien määrä lasketaan saman jouston avulla, ikään kuin muita esityksiä ei olisikaan. Monet esitykset kuitenkin kohdistuvat samaan väestöön. Työllisyysvaikutuksia voisikin siksi arvioida samanaikaisesti, pikemmin kuin jokainen erikseen. Uskoakseni erikseen tarkastelu johtaa liian korkeisiin työllisyysarvioihin.

STM:n muistiossa (Sosiaali- ja terveysministeriö, 2023) työllisyysvaikutukset on arvioitu samanaikaisesti. Siinä toisaalta työllisyysvaikutukset on esitelty sen verran tiivistetysti, että laskelmiin on mahdoton ottaa kantaa.

Olen myös hieman eri mieltä siitä, miten raportissa Jäntti, Pirttilä ja Selin (2015) laskemiamme työn tarjontajoustoja on hyödynnetty. Selkeimmin tämä näkyy sosiaaliturvaetuksien indeksijäädytyksiä koskevassa muistiossa (jossa on tarkasteltu samanaikaisesti indeksijäädytyksiä ja muita muutoksia

Taulukko 1 Hallituksen päätösten työllisyysvaikutusten arviointimuistioita

Muistio	Työllisyysvaikutus	Huomioita
Työllistymisen kannusteet vuoden 2024 aikana voimaan astuvissa muu- toksissa	(ei arviota)	
Lapsikorotusten vaikutus työttömyysturvassa	10.000	Kyyrä (2020) ja Uusitalo ja Verho (2010)
Lomakorvausten jakotuksen palauttaminen	2.700	Kyyrä (2020) ja Uusitalo ja Verho (2010)
Omapastuuajan pidennyksen työllisyysvaikutus	1.200	Kyyrä (2020) ja Uusitalo ja Verho (2010)
Työttömyysturvan työssäoloehdon muutosten vaikutukset	5.600	Uusitalo ja Verho (2010)
Työttömyysturvan suojaosien työllisyysvaikutukset	~0	
Yleisen asumistuen muutosten työllisyysvaikutukset	~0	
Eräiden sosiaaliturvaetuuksien jäädyttäminen vuoden 2023 tasolle vuo- sina 2024–2027	20.000	Jännti, Pirttilä ja Selin (2015)
Toimeentulotuen kohtuullisten asumismenojen normien lakisääteisyys	1.000	Jännti, Pirttilä ja Selin (2015)
Työttömyysvakuutusmaksujen alentamisen työllisyysvaikutukset	1.250	Huuskonen (2016) ja Jännti, Pirttilä ja Selin (2015)
Vuoden 2024 tuloverolakesityksen työllisyysvaikutukset	5.300	Jännti, Pirttilä ja Selin (2015)

Lähde: Valtiovarainministeriö (2023)

sosiaaliturvaan, kuten muistion liitteessä 1 kuvataan). Sikäli kuin ymmärrän, muistiossa indeksijäädytysten vaikutukset on laskettu työllisten määrästä. Tutkimuksessa osallistumisveroasteen vaikutusta työllisyyteen tarkasteltiin 25-64 vuotiaan väestön, ei pelkästään työllisten tai työvoiman – työlliset plus työttömät työnhakijat – joukossa. Jos vertailukohteena käytettäisiin väestön pikemmin kuin työllisten määrää, olisivat työllisyysvaikutukset suurempia.

Jonkin verran voi myös pohtia sitä, onko kohtuullista käyttää samaan joustoa laskettaessa toimeentulotuen ja esimerkiksi tuloveron muutosten vaikutuksia. Vuosituhannen vaihteessa ”Aktiivinen sosiaalipolitiikka”-aloitteen puitteissa nähtiin, että toimeentulotuelta työllistettäville tulisi tarjota hyvin intensiivisiä muun muassa työhön kuntouttavia palveluita (Aktiivinen sosiaalipolitiikka-työryhmä, 2000). Pelkästään osallistumisveron muutoksiin tukeutuminen vaikeasti työllistettävien osalta tuntuu hyvin optimistiselta. Toisin ilmaisten voi kysyä, päteekö koko väestön osalta arvioitu työn tarjontajousto tähän ryhmään.

Talousarvioesityksessä suhtaudutaan suhdannenäkymiin verrattain optimistisesti. Työttömyyden enustetaan kasvavan ensi vuonna vain hieman (0,1 prosenttiyksikköä) ja bruttokansantuotteen kasvu on tämän vuoden nollakasvua nopeampaa, 1,2 prosenttia. Jos tämä osoittautuu ylioptimistiseksi, pitää kysyä miten heikompi suhdanne vaikuttaa arvioihin esitysten työllisyysvaikutuksista. Pidän todennäköisenä, että työllisyyden kasvu olisi heikommassa suhdannetilanteessa vähemmän suotuisaa kuin nyt arvioidaan. Toisin sanoen, vaikka pidemmällä tähtäimellä vaikutukset olisivat arvioidussa suuruusluokassa, niiden toteutuminen viivästyisi.

Yhteenvetona voi ehkä todeta, että esitysten arvioituihin vaikutuksiin työllisyyteen on suhtauduttava varsin varovaisesti. Kunkin esityksen osalta onkin syytä pohtia olisiko mahdollista jo toteuttamisvaiheessa suunnitella työllisyysvaikutusten arviointia, jotta vaikutukset voisi jälkikäteen arvioida luotettavasti.

Työllisyystavoitteesta Suomen työllisyystavoite ilmaistaan työllisten määrän muutoksen ohella usein työllisyysasteena. Työllisyysaste ja implisiittisesti työllisyys määritellään 15-64-vuotiaassa väestössä. Sekä ala- että yläikärajaa tulisi yhteiskunnan tavoitteitten valossa muuttaa.

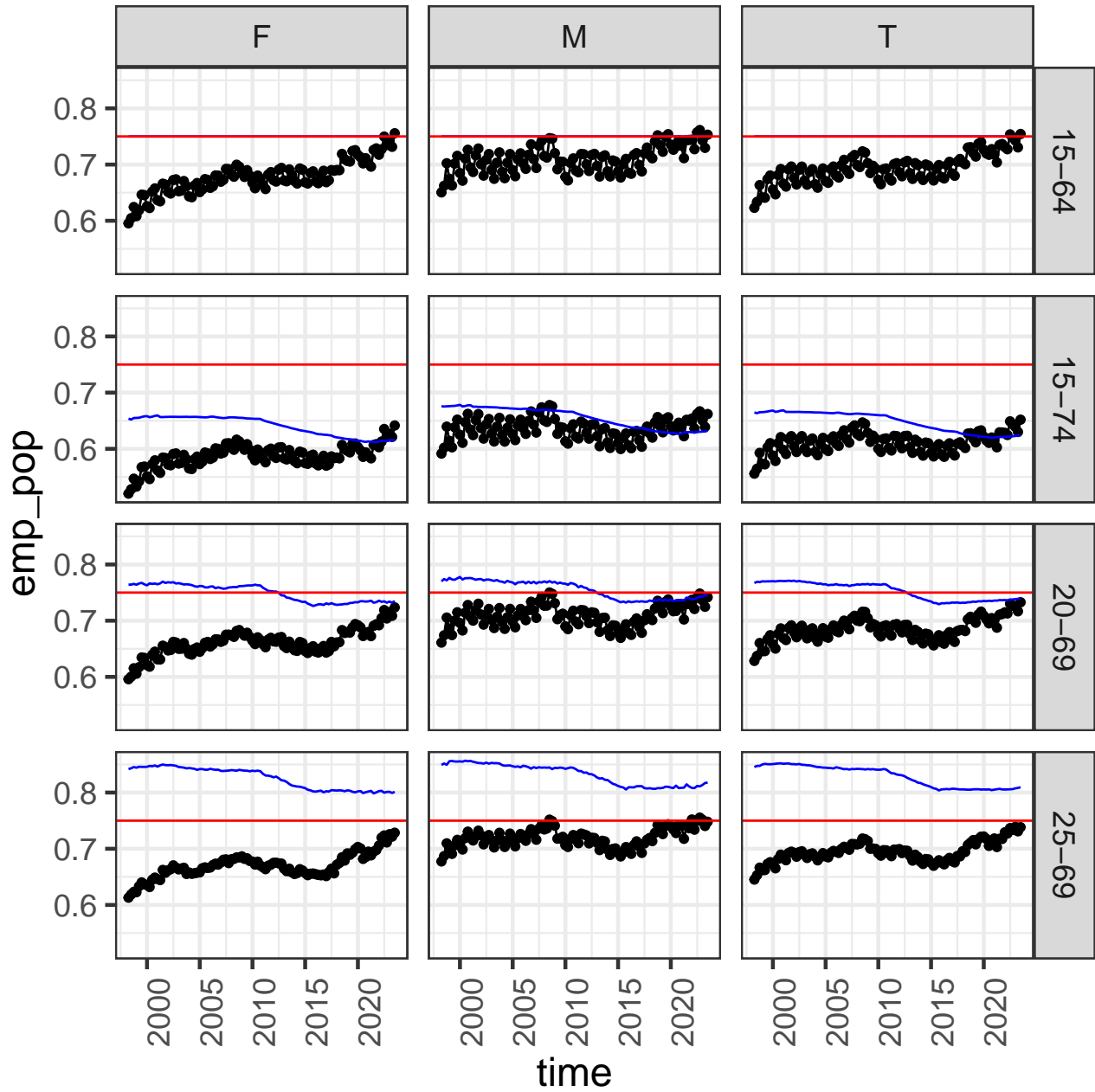
Yhteiskunnan pitkäaikaisten koulutustavoitteiden ja varsinkin oppivelvollisuuden pidennyksen valossa alaikäraja on liian matala. Jo 1970-luvulta lähtien eli kauan ennen oppivelvollisuuden pidentämistä 18 ikävuoteen tavoitteena oli, että koko ikäluokka suorittaa toisen asteen tutkinnon (Kalenius, 2014). Aiemman hallituksen aikana tavoitteeksi asetettiin, että merkittävä osa ikäluokasta – jopa 50 prosenttia – suorittaa korkeakoulututkinnon (Valtioneuvosto, 2019). Toisen asteen koulutuksessa oleva opiskelija voi sinänsä olla työllinen, mutta on vaikea nähdä miten voisi olla järkevää määrätietoisesti pyrkiä nostamaan lukiota tai ammattikoulua käyvien työllisyyttä – heidän päätoiminen tehtävänsähän on opiskella. Alaikärajan nostaminen vähintään 20 vuoteen on siksi perusteltua.

Varhainen työelämästä poisjääminen ja varsinkin miesten muita Pohjoismaita alempi työllisyysaste ovat tärkeä syy siihen, että miesten työllisyysaste on verrattain matala. Työllisyyttä onkin useasti pyritty nostamaan kohdistamalla toimenpiteitä normaalia eläkeikää lähestyviin ikäryhmiin, muun muassa nostamalla työttömyysturvan lisäpäivien alaikärajaa ja nyttemmin poistamalla se kokonaan.

Odotettavissa oleva elinaika on kasvanut Suomessa myös viime vuosikymmeninä. Eliniän kasvusta olisi julkiseen talouteen kohdistuvien paineiden vuoksi kohtuullista käyttää osa työelämän pidentämiseen. Toisaalta elinikä on Suomessa noussut huomattavasti enemmän parempituloisten joukossa samalla kun pienituloisimman viidenneksen elinikä polki pitkän aikaa käytännössä paikallaan (Tarkiainen et al., 2012).

Ruotsista saatujen kokemusten valossa ikääntyneiden työssäkäynti saattaa kasvaa reaktionä kannustimiin; ryhmä on yksi harvoja, joiden kohdalla Ruotsia 2006-2014 hallitusten työlinjaksi kutsuttu

Kuva 1 Työllisyystavoite joka vastaa 75% 15-64-vuotiaista eri ikärajuksilla



pyrkimys edistää työllisyyttä johti työllisyyden kasvuun (Laun, 2017). Työllisyystavoitteen yläikäraja on tähän nähden turhan matala. Jos tavoitellaan korkeampaa työllisyyttä ikääntyneiden joukossa, heitä ei ole syytä rajoittaa työllisyystavoitteen laskennan ulkopuolelle. Työttömyysasteen yläikärajaa olisi tässä valossa syytä nostaa esimerkiksi 69 vuoteen. Hyvätuloiset ja terveet, perinteisen eläkeiän saavuttaneet voisivat olla lupaava lisätyöllisyyden lähde.

Tukholman yliopiston emeritusprofessori Lars Calmfors (2020) esitti Ruotsin osalta, että työllisyystavoite asetettaisiin ikäryhmässä 20–68-vuotiaat. Yläikäraja 68 vuotta tulee valituksi, koska Ruotsissa lakisääteinen työsuhteen suojelu (“LAS” eli ”lagen om anställningsskydd”) lakkaa tuon iän jälkeen. Calmfors esittää myös, että työllisyystavoite asetettaisiin työllisyysasteen lisäksi myös keskimääräisissä vuosityötunneissa. Työllisyysasteessa asetetun tavoitteen yksi ongelma on, että työvoimatutkimuksessa työlliseksi lasketaan varsin pieni työpanos. Osaa tämän hallituksen työnteon kannustimia heikentäviä esityksiä, kuten suojaosien poistoa, on perusteltu sillä, että nämä kannustavat kokopäiväiseen työhön. Jos hallituksella on tähän liittyviä tavoitteita, olisi ne myös hyvä asettaa selkeästi.

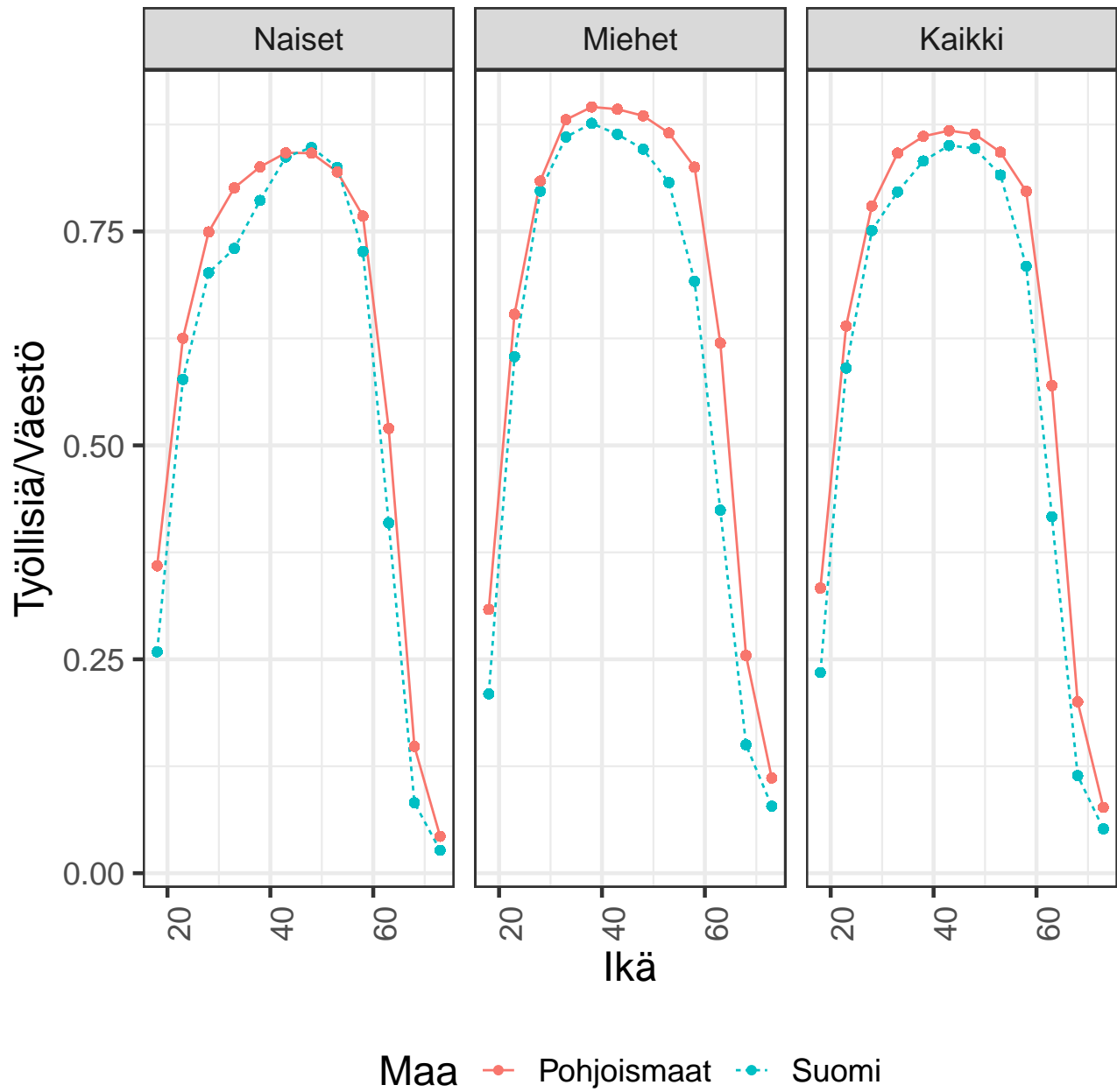
Jos työllisyystavoitteen ikärajoja muutetaan on tietenkin syytä pohtia, miten tavoitteet tulisi asettaa muuttuneessa kohdeväestössä. Olen kuvioon tätä havainnollistaakseni laskenut kuinka suurella työllisyysasteella (sininen viiva) uudessa ikärajauksessa olisi yhtä suuri työvoima kuin 75 prosentin työllisyysaste (punainen viiva) tuottaa 15-64 vuotiaan väestön joukossa. Työllisyysasteen tulisi suurempi, rajauksesta riippuen noin 80-85 prosenttia kohdeväestöstä. Työllisyystavoitteet ovat toki nykyisin aiempaa kunnianhimoisempia ja muutetuilla ikärajoilla korkeampaa tavoitetta nykyisessä ikärajauksessa vastaisi korkeampi työllisyystavoite.

Pohjoismainen työllisyysaste Hallituksen politiikan ympärillä käydyssä keskustelussa viitataan ajoittain Suomen ja muiden Pohjoismaiden välisiin eroihin – varsinkin silloin, kun Suomi näyttäytyy muita Pohjoismaita kielteisemmässä valossa. Työllisten määrä Suomessa on kuitenkin kehittynyt viime vuosikymmeninä myönteisesti. Olen tähän lopuksi tarkastellut Eurostatin työvoimatutkimuksien taulukoitten avulla työllisyyttä Suomessa ja muissa Pohjoismaissa.

Kuviossa näkyvät työllisyyden ikäprofiili Suomessa ja muissa Pohjoismaissa keskimäärin arvioituna yli koko periodin 1999-2022. Suomi erottuu muista Pohjoismaista lähinnä kahdella tavalla. Osin siten, että 30-40 vuotiaitten naisten työllisyys on muita Pohjoismaita alhaisempaa. Vielä suurempi ero on miesten työllisyydessä. Se on jo noin 35 ikävuoden kohdalla alempi kuin muissa Pohjoismaissa. Ero on noin 60 vuoden ikäisillä miehillä suurimmillaan, noin 10 prosenttiyksikköä.

Ajan yli ero muihin Pohjoismaihin on kuitenkin muuttunut merkittävästi. Taulukossa näkyy Suomen toteutunut työllisyys kaikkien joukossa sekä miehillä ja naisilla erikseen vuosina 1999 ja 2000. Toteutuneen työllisyyden oheen on lisätty kontrafaktuaalinen työllisyys, joka on laskettu soveltamalla muiden Pohjoismaiden kunakin vuonna arvioituja ikäryhmäkohtaisia työllisyysasteita Suomen väestöön. Toisin sanoen kontrafaktuaali mittaa sitä, miten monta työllistä Suomessa olisi jos jokaisessa ikäryhmässä työllisyysaste olisi muiden Pohjoismaiden keskimääräisellä tasolla. Vuonna 1999 Suomen toteutunut työllisyys oli ryhmästä riippuen 12-14 prosenttia kontrafaktuaalista alhaisempaa. Vuonna 2022 kaikkien työllisten määrä oli kuitenkin lähes täsmälleen yhtä korkea kuin kontrafaktuaalinen, yhteispohjoismainen työllisyys Suomen väestörakenteella. Suomalaisten naisten työllisyys oli kaksi prosenttia kontrafaktuaalista korkeampaa ja miesten vastaavasti kaksi prosenttia alhaisempaa. Tässä mielessä Suomessa siis vallitsi vuonna 2022 Pohjoismainen työllisyys.

Kuva 2 Ikäryhmäkohtaiset työllisyysasteet Suomessa ja muissa Pohjoismaissa (ka. 1999-2022)



Taulukko 2 Työllisyys Suomessa 1999 ja 2022 – toteutunut ja kontrafaktuaalinen, 1.000 henkilöä

Sukupuoli	vuosi	Toteutunut	Kontrafaktuaali	Ero
Kaikki	1999	2361	2656	-295.49
	2022	2638	2637	0.12
Miehet	1999	1248	1383	-134.78
	2022	1370	1397	-26.91
Naiset	1999	1112	1270	-158.96
	2022	1267	1239	27.79

Lähde: Omat laskelmat taulusta Eurostat (2023). Kontrafaktuaali laskettu muiden Pohjoismaiden työllisyysikäprofileilla.

Viitteet

- Aktiivinen sosiaalipolitiikka-työryhmä (2000). *Aktiivinen sosiaalipolitiikka-työryhmän muistio*. Työryhmämuistioita 1. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Busk, Henna et al. (kesäkuu 2021). *Työllisyyden tutkijatyöryhmän raportti*. Finnish. Toim. Markus Jäntti. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja (Työelämä) 2021:40. Työ- ja elinkeinoministeriö. URL: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-868-4>.
- Calmfors, Lars (syyskuu 2020). *The case for numerical employment policy targets*. Column. URL: <https://voxeu.org/article/case-numerical-employment-policy-targets>.
- Eurostat (2023). *Population by sex, age, citizenship and labour status (1 000)–lfsa-pganws*. Statistical database. http://ec.europa.eu/eurostat/SDMX/diss-web/rest/datastructure/ESTAT/DSD_lfsa_pganws, visited on 2023-09-20.
- HE 41/2023 vp (9. lokakuuta 2023). *Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2024*. <https://www.eduskunta.fi/pdf/HE+41/2023>.
- Huuskonen, Jussi (16. joulukuuta 2016). *Considering Potential Bias in Macro-estimates of the Elasticity of Labour Demand*. Taustaraportti. Talouspolitiikan arviointineuvosto. URL: <https://talouspo20167.test.cchosting.fi/wp-content/uploads/2017/01/considering-potential-bias-in-macro-estimates-of-the-elasticity-of-labour-demand.pdf>.
- Jäntti, Markus, Jukka Pirttilä ja Håkan Selin (heinäkuu 2015). "Estimating labour supply elasticities based on cross-country micro data: A bridge between micro and macro estimates?" *Journal of Public Economics* 127, s. 87–99. DOI: [doi:10.1016/j.jpubeco.2014.12.006](https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2014.12.006). URL: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0047272714002527>.
- Kalenius, Aleks (2014). *Suomalaisten koulutusrakenteen kehitys 1970–2030*. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2014:1. Opetus- ja kulttuuriministeriö. URL: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/75236/okm01.pdf>.
- Kyyrä, Tomi (28. tammikuuta 2020). *Labor Market Subsidy and Unemployment Exits*. Taustaraportti. Helsinki: Talouspolitiikan arviointineuvosto. URL: <https://www.talouspolitiikanarviointineuvosto.fi/wp-content/uploads/2020/01/Kyyra2020.pdf> (viitattu 24. 10. 2023).
- Laun, Lisa (2017). "The effect of age-targeted tax credits on labor force participation of older workers". *Journal of Public Economics* 152, s. 102–118.

- Sosiaali- ja terveysministeriö (9. lokakuuta 2023). *Vuoden 2024 sosiaaliturvamuutosten yhteisvaikutusten arviointi*. (Viitattu 23. 10. 2023).
- Tarkiainen, Lasse et al. (2012). "Trends in life expectancy by income from 1988 to 2007: decomposition by age and cause of death". *Journal of epidemiology and community health* 66.7, s. 573–578.
- Uusitalo, Roope ja Jouko Verho (2010). "The effect of unemployment benefits on re-employment rates: Evidence from the Finnish unemployment insurance reform". *Labour Economics* 17.4, s. 643–654. ISSN: 0927-5371. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.labeco.2010.02.002>. URL: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0927537110000126>.
- Valtioneuvosto (2019). *Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta – Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 2019*. URL: <https://valtioneuvosto.fi/marinin-hallitus/hallitusohjelma/osaamisen-sivistyksen-ja-innovaatioiden-suomi>.
- Valtiovarainministeriö (6. lokakuuta 2023). *Hallitusohjelman rakennepoliittisten toimien työllisyystavoitteiden seuranta*. Budjettiosasto/Rakenneyksikkö muistiot (Jukka Mattila, Ulla Hämäläinen). URL: <https://vm.fi/tyollisyystavoitteiden-seuranta> (viitattu 23. 10. 2023).
- VNS 1/2023 vp (9. lokakuuta 2023). *Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2024–2027*. <https://www.eduskunta.fi/pdf/VNS+1/2023>.