Lausunto: VNS 3/2021 vp (2021). ***Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2022—2025.*** https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/VNS_3+2021.pdf

Eduskunnan työ- ja tasa-arvovaliokunnalle

Annan kutsuttuna asiantuntijana kunnioittavasti lausunnon asiakirjan VNS 3/2021 vp (2021) työ- ja tasa-arvovaliokunnan toimialaan kuuluvista aspekteista. Lausuntoni keskittyy pitkälti siihen, millaisia tavoitteita selonteossa käsitellään ja millaisia tavoitteita niin julkisen talouden suunnitelmassa kuin selonteossa olisi syytä asettaa.

Julkisen talouden suunnitelman tavoitteet Vuosittain tarkistettava julkisen talouden suunnitelma täyttää useita eri tehtäviä. Valtioneuvosto laatii sen ja se kattaa aluksi eduskuntakauden. Vuosittaisten tarkistusten myötä se tulee kattaneeksi lopulta myös seuraavan kauden. Vaikka menettely on ymmärrettävä, on se joissakin suhteissa erikoinen; tämä valtioneuvostohan ei voi sitoa seuraavan eduskunnan valitseman valtioneuvoston julkistaloudellista päätöksentekoa. Suunnitelma onkin epäuskottava siltä osin kuin se kattaa seuraavan eduskuntakauden julkistaloutta.

Keskipitkän aikavälin suunnittelu on sinänsä viisasta, mutta sikäli kuin sitä halutaan tehdä uskottavasti – mikä tässä tarkoittaisi sitä, että seuraavat eduskunnat sitoutettaisiin tavoitteisiin – tulisi itse suunnitelman valmistelun olla laajapohjaisempaa. Ottamatta tässä kantaa ajatuksen poliittiseen realismiin olisi yksi mahdollisuus tällaiseen sitouttamiseen parlamentaarinen valmistelu.

Julkisen talouden suunnitelmaa ja osin yleisemminkin julkista taloutta koskevaa suunnittelua luonnehtii välineitä ja päämääriä koskevien tavoitteiden sekoittaminen ja varsinkin päämääriä koskevien tavoitteiden puutteellinen määrittäminen. Laajapohjaisen valmistelun etu voisi olla suunnitelman laajemman sitouttamisen ohella varsinaisia yhteiskunnallisia päämääriä koskevien täsmällisten tavoitteiden asettaminen.

Julkisella sektorilla on *useita* osa-alueita koskevia tavoitteita, joista välineelliset ovat nähdäkseni vähempiarvoisia kuin päämääriä koskevat. Niin valtion menot kuin tulot kuin valtion velka ovat välineitä, kun taas kansalaisten elintason ja niiden erojen kehitys on ainakin astetta lähempänä päämäärää.[1] Työllisyys, ainakin

[1]Käytän tässä termiä tulonjakotavoite, mikä pitää ymmärtää pelkkiä tuloeroja laajempana ja

huolellisesti määriteltynä, on sekä väline että, ainakin osittain, päämäärätavoite itsessään.

On erikoista, että välineelliset tavoitteet muotoillaan täsmällisiksi numeroiksi, kun taas päämääriä koskevat tavoitteet asetetaan laadullisesti ja usein verrattain epämääräisesti. Päämäärätavoitteiden jättäminen selonteon ulkopuolella hämärtää julkista päätöksentekoa myös siksi, että päämäärätavoitteissa voi olla ja usein onkin ristiriitoja. Esimerkiksi monet tavat vahvistaa työllisyyttä niin kutsuttujen rakenteellisten uudistusten kautta saattavat lisätä köyhyyttä ja tuloeroja. Kaikkia tavoitteita ei voi edistää samoilla toimilla, mutta tärkeiden päämäärätavoitteiden toteutumista olisi syytä pitää silmällä.

Päätöksenteko julkisen talouden sopeuttamisen osalta olisi huomattavasti yksinkertaisempaa, jos julkisella sektorilla ei olisi tulonjakotavoitteita. Julkisella sektorilla kuitenkin on tulonjakotavoitteita, mistä syystä meillä on kattava sosiaaliturvajärjestelmä sosiaalivakuutuksineen ja tulonsiirtoineen, jota rahoitetaan erilaisilla veroilla ja veroluonteisilla maksuilla. Julkisen sektorin tulonjakotavoitteet ovat siis institutionaalinen tosiasia ja niillä on myös taloustieteessä julkisen sektorin päätöksenteossa tärkeä rooli.

Tavoitteiden asettaminen täsmällisemmin tai epämääräisemmin saattaa joidenkin mielissä viestiä tavoitteiden tärkeyttä. Saatetaan ajatella, että numeroiksi puettu tavoite on asetettu saavutettavaksi, kun taas väljemmin muotoiltua tavoitetta ei oikeasti halutakaan saavuttaa. Tämä on julkisen sektorin toiminnan näkökulmasta ongelmallista. Tulonjakotavoitteita on syytä pitää silmällä, koska eri tavat saavuttaa välinetavoitteita vaikuttavat eri tavoin tulonjakotavoitteisiin.

Esimerkiksi valtion budjettia voi sopeuttaa karsimalla pienelle osalle väestöä suunnattua etua, kuten asumistukea, tai korottamalla koko väestöön kohdistuvaa veroa, kuten arvonlisäveroa. Samansuuruinen sopeutus asumistuen kautta vaatii ison muutoksen, koska etuus koskee pientä joukkoa. Arvonlisäveron nosto taas kohdistuu käytännössä koko väestöön, joten sopeutus on mahdollista toteuttaa pienellä muutoksella. Asumistuen leikkauksen ja arvonlisäveron työllisyysvaikutukset olisi hyvä arvioida.[2] Asumistuen leikkauksella voi olla isoja tulonjakovaikutuksia, kun taas pieni arvonlisäveron korotus vaikuttaisi tuloeroihin vain vähän.[3]

Tulonjakotavoitteiden asettaminen täsmällisemmin sallisi julkisen talouden sopeutuksen arvioimisen suhteessa siihen. Tämä toisi näkyviin eri osatavoitteiden

kattaa myös osin ainakin elintason osalta myös tasa-arvotavoitteita.

[2]ALV:n osalta työllisyysvaikutukset riippuvat muun muassa siitä, mitkä tuotteet ovat ALV:n muutoksen kohteena.

[3]Arvonlisävero on vahvasti regressiivinen, mikä on myös pidettävä mielessä valtion budjettia sopeutettaessa.

välisiä jännitteitä ja informoisi lukijaa/kansalaisia ja miksei kansanedustajia siitä, miten eri valinnat ja vaihtoehdot vaikuttavat yhteiskunnan tärkeinä pitämiin asioihin.

Työllisyystavoitteesta Suomen työllisyystavoite ilmaistaan joskus myös työllisten määrän muutoksena mutta usein, varsinkin tässä selonteossa, työllisyysasteessa. Työllisyysaste on minusta määritelty tavalla, joka ei palvele tarkoituksiaan. Työllisyysastetta esimerkiksi mitataan 15-64-vuotiaan väestön keskuudessa. 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). Nykysuunnitelmiin kuuluu, että merkittävä osa ikäluokasta – 50 prosenttia vuoteen 2020 mennessä – suorittaa myös korkeakoulututkinnon (Valtioneuvosto, 2019). Toisen asteen koulutuksessa oleva voi sinänsä olla työllinen, mutta on vaikea nähdä miten voisi olla järkevää määrätietoisesti pyrkiä nostamaan juuri lukiota tai ammattikoulua käyvien työllisyyttä – heidän päätoiminen tehtävänsähän on opiskella. Alaikärajan nostaminen 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 nostamalle 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 kuin pienietuloisimman viidenneksen elinikä polki pitkän aikaa käytännössä paikallaan (Tarkiainen et al., 2012).

Ruotsista saatujen kokemusten valossa ikääntyneiden työssäkäynti saattaa kasvaa reaktiona kannustimiin; ryhmä on yksi harvoja, joiden kohdalla Ruotsin 2006-2014 istuneiden hallitusten työlinjaksi kutsuttu pyrkimys edistää työllisyyttä on johtanut työllisyyden kasvuun (Laun, 2017). Työllisyystavoitteen yläikäraja ikään kuin sulkee tämän mahdollisuuden pois. Jos tavoitellaan korkeampaa työllisyyttä ikääntyneiden joukossa, ei ole mitää syytä rajoittaa heidät työllisyystavoitteen laskennan ulkopuolelle. Työttömyysasteen yläikärajaa olisi tässä valossa syytä nostaa, esimerkiksi 69 vuoteen. Hyvätuloiset ja terveet perinteisen eläkeiän saavuttaneet

voivat olla lupaava lisätyöllisyyden lähde.

Tukholman yliopiston emeritusprofessori Lars Calmfors (2020) on esittänyt, että työllisyystavoite asetettaisiin ikäryhmässä 20–68-vuotiaat. Yläikärajaa hän perustelee sillä, että lakisääteinen työsuhteen suojelu (“LAS” eli ruotsiksi ”lagen om anställningsskydd”) Ruotsissa lakkaa tuon iän jälkeen. Calmfors esittää, että työllisyystavoite asetettaisiin työllisyysasteen rinnalle myös keskimääräisissä vuosityötunneissa. Työllisyysasteessa asetetun tavoitteen yksi ongelma on, että työvoimatutkimuksessa työlliseksi lasketaan varsin pieni työpanos - vaikka pitäydyttäisiin virallisen työllinen-määritelmän sijaan “työssä tutkimusviikolla”-määritelmässä.

Työllisyystavoite olisi siis perusteltua tulevaisuudessa asettaa ikäryhmässä 20–69 nykyisen 15–64 sijaan. Tämän lisäksi on syytä harkita tehtyihin työtunteihin tai johonkin, työvoimatutkimuksen nk. ILO-määritelmää korkeampaan minimiviikkotyötuntimäärään asetettua työllisyystavoitetta.

Työllisyystavoitteista puhuttaessa on hyvä pitää mielessä, että tavoitteita määriteltäessä jätetään useat reunaehdot mainitsematta. Yleisesti käytetyn määritelmän mukaan työlliseksi määritellään jonkin verran henkilöitä, jotka eivät tutkimusviikolla ole tehneet työtä. Työlliseksi määritellään myös henkilö, joka tekee hyvin vähän työtä. Työllisiä ovat niin julkisen kuin yksityisen sektorin työntekijät.

Työllisten määrän kasvu vain harvoja tunteja viikossa julkisella sektorilla työskentelevien kautta ei monien tarkkailijoiden mukaan olisi työllisyyden kohentamista. Sikäli kuin näin on, voisi olla järkevää määritellä työllisyys tavalla, jolla sen ajatellaan vahvistavan julkista taloutta.

Tämä alleviivaa myös eroa työllisyydestä välineellisenä tavoitteena ja päämääränä itsessään. Yksittäisen ihmisen ja kotitalouden näkökulmasta työpaikka on nykyisen tulon ja, sosiaalivakuutusten kautta, myös tulevaisuuden tulojen lähde. Yksi tunti viikossa ei tietenkään kata elinkustannuksia, mutta olennainen ero tässä ei ole se, onko työpaikka julkisella vai julkisella sektorilla. Julkisen talouden kestävyyden näkökulmasta tällä saattaa olla kuitenkin olla merkitystä. Jos näin on, tulisi julkisen talouden suunnitelmassa ja sitä koskevassa selonteossa tämä tuoda näkyville.

Suomen työllisyysasteen nousu helpottaisi julkisen sektorin rahoitustilannetta pidemmällä tähtäimellä ja on tärkeä (väline)tavoite. Julkisessa keskustelussa työllisyysastetta verrataan usein Ruotsiin ja muihin Pohjoismaihin. Näihin verrattuna Suomen perinteisellä tavalla mitattu työllisyysaste onkin matala. Vertailuja tarkentamalla kuitenkin osa eroista osoittautuu mittaustapojen yksityiskohtiin liittyvistä syistä lähinnä näennäisiksi. Esimerkiksi aiemmin vanhempainvapaiden yksityiskohtien ja työvoimatutkimuksen käytännöistä johtuen suomalaisten pienten lasten äitien työllisyys ei ollutkaan merkittävästi ruotsalaisten äitien työllisyyttä

Taulukko 1 Työllisyysasteet, työssäoloasteet ja poissaoloaste, 15–64-vuotiaat, Suomessa ja Ruotsissa 2015

	SUOMI, MIEHET %	RUOTSI, MIEHET %	SUOMI, NAISET %	RUOTSI, NAISET %
Työllisyysasteet	69,1	77,1	68,2	74,0
Työllinen, työssä tutkimusviikolla (työssäoloasteet)	61,2	66,4	58,1	60,5
Työllinen, on työpaikka, josta poissa tutkimusviikolla ja poissaolon syy sairaus, äitiys- tai isyysloma tai poissaolo muusta syystä kestänyt alle 3 kuukautta. Ruotsissa myös vanhempainvapaalla olevat (poissaoloasteet)	7,9	10,7	10,1	13,5
Ei työssä, ei työpaikkaa	30,9	23,0	31,8	26,0

Lähde: Kambur ja Pärnänen (2017)

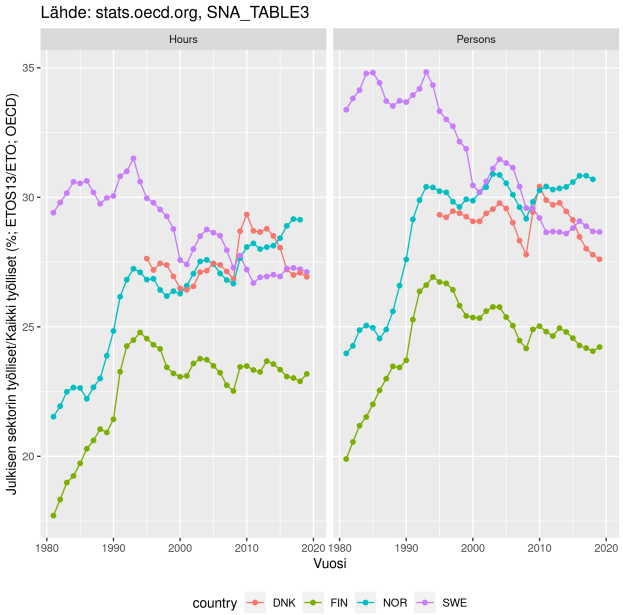
heikompaa. Ero johtuikin siitä, että Suomessa äitiysvapaalla olevat äidit laskettiin työllisiksi, mutta vanhempainvapaalla olevat taas työvoiman ulkopuolella oleviksi. Ruotsissa taas kaikki vanhempainvapaalla olevat lasketaan työllisiksi (Kambur ja Pärnänen, 2017). Juuri tämä määritelmäero on sittemmin työvoimatutkimuksesta poistunut.

Kuten taulukosta 1 käy ilmi, erot Ruotsin ja Suomen välillä työllisyysasteessa ovat huomattavasti suurempia kuin erot työssäoloasteessa (siis niiden ihmisten määrässä, jotka työvoimatutkimuksen tutkimusviikolla olivat työssä eivätkä jossakin työllisyyteen kuuluvassa muussa tilassa, suhteessa väestöön). Pienten lasten äitien osalta valtaosa erosta Ruotsiin selittyy tällä erolla ja kaikkien naisten osalla ero kutistuu merkittävästi. Toisaalta miesten osalta, vaikka ero Ruotsiin on huomattavasti pienempi työssäolo- kuin työllisyysasteessa, on ero kuitenkin työssäoloasteessakin suuri.

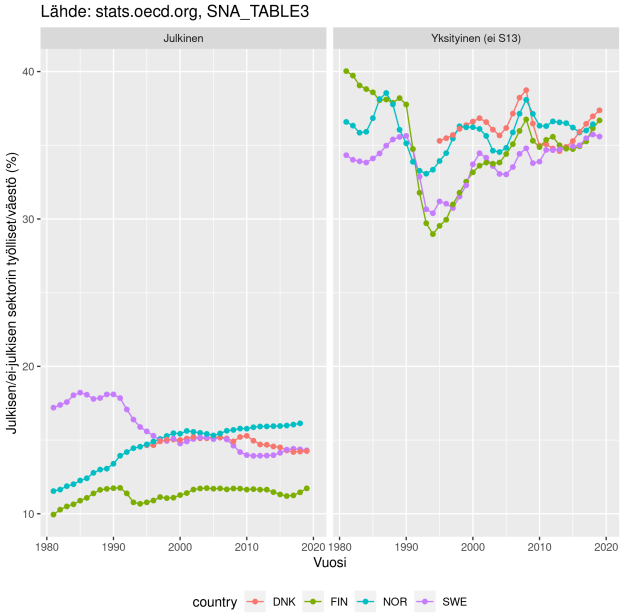
Sivuhuomiona tässä voinee todeta, että Suomen ja Pohjoismaiden eroja esiteltäessä joitakin eroja korostetaan, mutta toisia vähemmän. Olen kuvioon 1 piirtänyt Suomesta ja muista Pohjoismaista julkisen sektorin työllisyyteen liittyviä aikasarjoja. Kuten ylemmästä kuvasta käy ilmi, julkisen sektorin osuus työllisyydestä sekä työtunneissa että henkilöissä mitaten on Suomessa merkittävästi muita Pohjoismaita matalampaa. Alemmasta kuvasta käy ilmi, että yksityisen sektorin työllisyysaste on Suomessa yleispohjoismaisella tasolla ja Suomen alempi työllisyysaste johtuu matalammasta julkisen sektorin työllisyydestä.

Kuva 1 Työllisyys julkisella ja yksityisellä sektorilla Suomessa ja muissa Pohjoismaissa

A. Julkisen sektorin työttömyys suhteessa kaikkiin (tunnit; henkilöt)



B. Julkisen ja ei-julkisen sektorin työlliset suhtessa väestöön



Tällainen vertailu ei ole ongelmaton. Osoittautuu, että osa julkisen sektorin kautta tulevasta työllisyydestä Suomessa toteutuu julkisten ostopalveluiden kautta. Missä määrin niin on muissa Pohjoismaissa ei tästä selviä. Koska Ruotsissa esimerkiksi merkittävä osa kouluista on yksityisiä voi tällaisen ostopalveluiden kautta tapahtuvan työllisyyden olettaa kattavan ainakin osan yksityisen sektorin työllisistä.

Olennaista tässä ei välttämättä ole maiden väliset vertailut tai niiden puutteet. Vaan se, että työllisyyteen liittyvät tavoitteet on määriteltävä siten, että tavoitteiden täyttyminen palvelee keskeisiä väline- tai päämäärätavoitteita. Jos julkisen talouden tilan koheneminen vaatii korkeata koko- tai lähes kokopäivätoimista yksityisen sektorin työllisyyttä, olisi tavoite myös hyvä ilmaista siten.

Poikkeusolot Selonteossa lähdetään verrattain optimistisesti siitä, että koronaepidemian tuomat rajoitukset ja taloudellista toimintaa hillitsevät vaikutukset hälvenevät lähikuukausina. Paluu normaalimpaan toimintaympäristöön riippuu pitkälle siitä, saavutetaanko laumasuoja. Laumasuojaan vaadittu rokotekattavuus taas riippuu useasta tekijästä, rokotteiden tehon lisäksi erilaisten varianttien tarttuvuudesta. Vaikka laumasuojan saavuttamiseksi vaadittavasta rokotekattavuudesta ei ole varmuutta, on sen saavuttaminen sitä todennäköisempää mitä korkeampi rokotekattavuus on. Talousolojen normalisoimiseksi rokotekattavuuteen liittyvät tavoitteet tulisi asettaa, ne tulisi varmaankin asettaa verrattain korkeiksi, ja niiden saavuttamista olisi syytä tarmokkaasti edistää.

Kansainvälisessä talouslehdistössä on kiinnitetty huomiota siihen, että monien yritysten omat pääomat on pandemian aikana kulutettu loppuun. Talouden elpyessä meillä saattaa olla merkittävä määrä yrityksiä, joiden liiketoiminta periaatteessa olisi kannattavaa mutta joiden omat pääomat eivät ole riittäviä toiminnan menestykselliseen jatkamiseen. Talouden elpyessä voi olla syytä ainakin harkita tällaisten yritysten pääomittamista, vaikka tällaiseen hankkeeseen liittyy isoja periaatteellisia ja käytännöllisiä haasteita. Ongelman laajuutta EU:ssa sen paremmin kuin Suomessa en osaa arvioida, mutta koronapandemian aiheuttamien taloudellisten ongelmien hoito saattaa jatkua pitkälle (toivon mukaan pian koittavalle) talouden nousukaudelle.

Selonteosta ei minusta riittävästi välity koronaepidemiaan liittyvä toimintaympäristön normalisointia koskeva epävarmuus, joka saattaa vaatia uusia ja mittaviakin toimia lähivuosina.

Hallinnonalojen valmistelu- ja arviointikapasiteetti Päämäärätavoitteiden tuominen välinetavoitteiden rinnalle julkisen talouden suunnitelmaan koskevaan selontekoon toisi näkyville, miten julkisen sektorin tai ainakin valtion toiminta vaikuttaa yhteiskunnan tärkeinä pitämään tavoitteisiin. Eri hallinnonalojen toiminnan vaikutusta työllisyys- ja tulonjakotavoitteisiin on monimutkaista arvioida. Pitäisin tärkeänä, että usean hallinnonalan osalta vahvistettaisiin nimenomaan työllisyys- ja tulonjakotavoitteiden toteutumista arvioivaa valmistelukapasiteettia ministeriöiden sisällä. Sitä tulisi mielestäni vahvistaa tuntuvasti myös valtiovarainministeriössä, ja tämän lisäksi ainakin työ- ja elinkeinoministeriössä ja sosiaali- ja terveysministeriössä.

Viitteet

Calmfors, Lars (syyskuu 2020). *The case for numerical employment policy targets*. Column. URL: https://voxeu.org/article/case-numerical-employment-policy-targets.

Kalenius, Aleksi (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.

Kambur, Olga ja Anna Pärnänen (huhtikuu 2017). ”Suomi–Ruotsi-vertailu: Pienten lasten äitien työssäolossa ei suuria eroja”. *Tieto & trendit*. URL: http://www.stat.fi/tietotrendit/artikkelit/2017/suomiruotsi-vertailu-pienten-lasten-aitien-tyossaolossa-ei-suuria-eroja/.

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.

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.

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.

VNS 3/2021 vp (2021). *Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2022—2025*. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/VNS_3+2021.pdf.