Patrizio Lainà

6.5.2024

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta
TyV@eduskunta.fi

Kirjallinen asiantuntijalausunto TyV 7.5.2024 klo12.15, VNS 2/2024 vp

# Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2025–2028, VNS 2/2024 vp

- Sopeutuksen haitallisia vaikutuksia talouskasvulle vähätellään
- Työttömyyden kasvu voi muuttua rakenteelliseksi
- Työllisyysvaikutuksia arvioitu puutteellisesti
- Sopeutus kohdistuu liikaa pieni- ja keskituloisiin
- Työttömyysvakuutusmaksujen kanavointi kyseenalaista vakuutusperiaatteen kannalta

## Sopeutus uhkaa talouden elpymistä

Hallitus päätti kehysriihessään kolmen miljardin euron lisäsopeutuksesta. Koska Suomi on jo taantumassa, riski on, että näin **merkittävä lisäsopeutus ensi vuonna pidentää taantumaa entisestään. Finanssipolitiikan kiristämisen ajoitusta on syytä harkita uudelleen, jos se osoittautuu suhdannepoliittisesti huonoksi**.

Valtiovarainministeriö arvioi kevään ennusteessaan, että kehysriihessä päätetty lisäsopeutus noin 1 % BKT:stä (3 miljardia euroa) supistaa talouskasvua yhteensä vain 0,5 %. Toisin sanoen valtiovarainministeriö käyttää finanssipolitiikan kertoimena 0,5, mitä voidaan pitää erittäin matalana taloustieteellisen kirjallisuuden perusteella. Tämä antaa turhan vaatimattoman kuvan sopeutuksen negatiivisesta vaikutuksesta talouden kasvuun ottaen huomioon, että myös osa hallitusohjelmassa päätetystä sopeutuksesta ajoittuu ensi vuoteen.

Valtiovarainministeriö on itse aiemmin käyttänyt finanssipolitiikan kerrointa 1, mikä edelleen on melko alhainen. Esimerkiksi Euroopan komissio käyttää finanssipolitiikan kertoimena 1,5. Kirjallisuuden perusteella jopa 2 finanssipolitiikan kertoimena olisi perusteltavissa ainakin tietyissä olosuhteissa kuten matalasuhdanteessa.

Patrizio Lainà

6.5.2024

Käyttämällä matalaa finanssipolitiikan kerrointa sopeutuksen aiheuttama haitta talouskasvulle näyttäytyy epärealistisen pienenä. Suurempaa kerrointa käyttämällä sopeutuksen vaikutus talouskasvuun olisi merkittävämpi. Karkeasti laskien esimerkiksi kertoimella 1 talouskasvu putoaisi nyt ennustetusta 1,6 %:sta ensi vuonna noin 1 % tuntumaan, kun taas kertoimella 2 talouskasvu hyytyisi jo nollaan. Vaikka talousnäkymät pysyisivät muuttumattomina, riskinä on, että näin mittava sopeutus voi pidentää taantumaa myös ensi vuodelle.

Ensi vuonna EU:n finanssipolitiikan säännöt astuvat voimaan, mikä todennäköisesti johtaa mittavaan sopeutukseen useiden EU-maiden osalta heikentäen kansainvälistä kasvua. Kansainvälinen valuutta-rahasto IMF on huomauttanut, että huonosti ajoitetut sopeutustoimet ja korkea yksityisen sektorin velkasuhde vaikeuttavat merkittävästi julkisen velkaantumisen taittamista. Näin ollen **mahdollisena lopputuloksena Suomen julkisen velkasuhteen kehitys ei välttämättä parane mittavasta sopeutuksesta huolimatta**.

## Työllisyystoimet jäivät vaatimattomiksi

Kehysriihessä ei tehty työllisyyttä vahvistavia päätöksiä. Rakennusala on ajautunut merkittäviin ongelmiin, eikä kehysriihessä päätetty tukitoimista. **Riskinä on, että rakennusalan työttömyys kasvaa ja muuttuu rakenteelliseksi työttömyydeksi hystereesivaikutuksen kautta**. Sopeutuksen huono suhdannepoliittinen ajoitus ja talouden taantuman jatkuminen voivat myös heikentää rakenteellista työllisyyttä hystereesivaikutuksen kautta.

Hallituksen aiempien päätösten seurauksena **osa-aikatyön kannustimet heikentyvät selvästi**. Tällä on todennäköisesti **haitallinen vaikutus työllisyyteen ja etenkin tulevaan työllisyys-kehitykseen**, sillä muissa Pohjoismaissa työllisyysastetta on onnistuttu nostamaan nimenomaan osa-aikatyön lisääntymisen kautta. Työllisyysasteen nostaminen lähinnä kokoaikatyön kautta on epärealistinen tavoite.

Osana norminpurkutavoitteen toteuttamista ja kuntien tehtävien vähentämistä hallitus linjasi viime hallituskaudella voimaan tulleen pohjoismaiseen työnhaun palveluprosessiin liittyvien tehtävien keventämisestä. Muutoksen taloudellinen mittakaava tarkentuu valmistelun edetessä. Alustavan arvion mukaan sillä tavoitellaan 10–20 miljoonan säästöjä. **Palvelumallin työllisyysvaikutukset muodostuvat työttömän henkilökohtaisesta palvelusta. Säästötavoitteet eivät saisi johtaa henkilökohtaisen palvelun heikentymiseen**.

Patrizio Lainà

6.5.2024

Osatyökykyisten työllisyyttä edistävän erityistehtäväyhtiö Työkanava Oy lakkautetaan. Työkanavan lakkauttaminen hankaloittaa osatyökykyisten työllistymistä ja vaikeuttaa hallituksen työllisyys-tavoitteen saavuttamista. **Lakkauttamisen sijaan Työkanavaa olisi pitänyt kehittää ja tehostaa Ruotsin mallin mukaisesti**.

## Työllisyysvaikutusten arviointi puutteellista

Aiemmin toteutettujen työttömyysturvaa koskevien leikkausten työllisyysvaikutusten arviointia voidaan pitää puutteellisina. Yleisesti työllisyysvaikutusten jouston arvona on käytetty suhteettoman korkeita arvoja, jotka perustuvat melko vanhoihin tutkimuksiin. Sen jälkeen työllisyysaste on noussut historiallisen korkeaksi. **Työllisyyden nostaminen vaikuttamalla taloudellisiin kannustimiin onkin selvästi vaikeampaa nykyisin, mikä perustelisi selvästi alhaisempien jouston arvojen käyttämistä**. Toisaalta osa-aikatyön kannustinten heikentymistä ei ole otettu riittävästi huomioon vaikutusarvioinneissa.

Työllisyysvaikutusten arvioinnissa ei ole riittävästi otettu huomioon ristikkäisvaikutuksia. Esimerkiksi ansiosidonnaisen työttömyysturvan porrastuksessa on huomioitu ainoastaan ristikkäisvaikutukset työssäoloehdon pidentämisestä ja ikäsidonnaisten poikkeusten osalta. Ristikkäisvaikutusten huomiointi myös esimerkiksi lapsikorotusten poistamisen ja asumistuen leikkausten osalta pienentäisi paitsi ansiosidonnaisen työttömyysturvan porrastamisen työllisyysvaikutusta niin myös näiden muiden toimenpiteiden työllisyysvaikutusta. **Kattavampi ristikkäisvaikutusten huomiointi pudottaisi sosiaaliturvaleikkausten työllisyysvaikutusta selvästi**.

Työllistämisvelvoitteen osalta työllisyysvaikutusten arviointi on jopa harhaanjohtavaa, sillä siinä ei ole huomioitu julkisen työllistämisen laskua. Velvoitetyöllistämisen lakkauttamisen osalta on siis huomioitu ainoastaan työllisyyden lisäys avoimille työmarkkinoille, mutta ei työllisyyden vähentymistä julkisen sektorin puolella. Tämä antaa virheellisen kuvan työllisyysvaikutuksesta, sillä velvoitetyöllistetyt lasketaan Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksessa työllisiksi siinä missä ketkä tahansa muutkin palkkatöitä tekevät. Hallituksen esityksessä todetaan velvoitetyöllistämisen vaikuttavan noin 8 500 henkilön ansiopäivärahaoikeuteen, mikä vastannee suunnilleen julkiselle sektorille työllistyvien määrää. Toisin sanoen **velvoitetyöllistämisen asianmukainen huomiointi pudottaisi työllisyysvaikutusta noin 8 500 henkilöllä**.

Hallituksen työllisyystavoitteet perustuvat lähes täysin sosiaaliturvan heikennyksiin.

Patrizio Lainà

6.5.2024

Työmarkkinareformeilla ei ole todennettuja työllisyysvaikutuksia, eivätkä ne vahvista julkista taloutta. Puutteellisten vaikutusarviointien vuoksi **on mahdollista, että työllisyysaste on hallituskauden lopussa alhaisemmalla tasolla kuin hallituksen aloittaessa**, vaikka laskennallinen työllisyystavoite olisikin saavutettu.

## Suurituloisia osallistetaan vihdoin

Myönteistä on suurituloisten ottaminen vihdoin mukaan sopeutustoimiin. Ansiotuloverotuksessa kahta ylintä tulorajaa ei ensi vuonna koroteta indeksitarkistusten yhteydessä. Tämä kiristää lievästi suurituloisten verotusta. Hallitusohjelmassa päätetyn solidaarisuusveron alarajan korotus kuitenkin yhdessä tämän muutoksen kanssa tarkoittaa sitä, että suurituloisten ansiotuloverotus pääosin keventyy.

**Suurituloisia osallistetaan sopeutukseen myös muiden veromuutosten kautta**. Etenkin kotitalousvähennyksen supistaminen 100 miljoonalla eurolla vuodessa kohdentuu suhteellisesti eniten suurituloisiin. Lisäksi ajoneuvoveron korotus sähköautojen ja lataushybridien osalta sekä sairauspäivärahan säästöt kohdistuvat enemmän suurituloisiin kuin pieni- ja keskituloisiin. Lisäksi kohtuullisten suurten eläkkeiden verotus kiristyy eläketulovähennyksen pienentyessä.

## Sopeutuksen taakka jakaantuu edelleen epätasaisesti

Sopeutus on hallituksen toimenpiteissä edelleen pahasti epätasapainossa painottuen pieni- ja keskituloisiin. Verokokonaisuudessa pääosan muodostaa regressiivisen arvonlisäveron (alv) nostaminen, jolla tavoitellaan 900 miljoonan euron verotuottoa. **Yleisen alv:n korottaminen 24 %:sta 25,5 %:iin kohdentuu etenkin pieni- ja keskituloisiin, kun taas suurituloisiin se kohdistuu vähiten suhteessa tuloihin**. Sosiaaliturvan varassa oleville alv:n korotusta ei kompensoida edes osittain, sillä indeksitarkistukset ovat jäissä. Lisäksi alv:n korottaminen syö palkansaajien ostovoimaa, joiden reaalinen palkkakehitys on romahtanut inflaation kiihtyessä.

Verotuksen vahvistamisen olisi voinut tehdä myös oikeudenmukaisemmin. **Valmiste- ja liikenteen verotus olisi kannattanut kiinnittää indeksiin sekä listaamattomien yhtiöiden osinkoverotus korjata**. Nämä yhdessä olisivat **vahvistaneet julkista taloutta suunnilleen yhtä paljon kuin hallituksen kehysriihessä päättämät verotoimet**. Samalla verojärjestelmän vääristymiä olisi voitu vähentää, minkä seurauksena investoinnit mahdollisesti kohdistuisivat tehokkaammin ja vauhdittaisivat talouskasvua.

Patrizio Lainà

6.5.2024

**Leikkauksista pieni- ja keskituloiset kantavat suurimman taakan**. Menosopeutus kohdentuu erityisesti sote-sektoriin, opiskelijoihin, ammatilliseen koulutukseen sekä valtionhallintoon. Leikkaukset heikentävät hyvinvointivaltiota ja lisäävät eriarvoisuutta.

Merkittävä osa leikkauksista kohdistuu jälleen sote-sektoriin, mikä heikentää Suomen terveydenhuoltojärjestelmää entisestään. Sote-järjestöjen leikkaukset, asiakasmaksujen korotukset sekä hoitajamitoituksen ja hoitotakuun heikentäminen ovat huonosti perusteltuja. Hyvinvointialueiden investointisuunnitelmien hyväksymismenettelyn kiristäminen voi johtaa pitkäjänteisten investointien tekemättä jättämiseen. **Osa näistä leikkauksista säästää kustannuksia vain lyhyellä aikavälillä, mutta ne lisäävät pitkän aikavälin kustannuksia**. Tätä voi pitää julkisen talouden kestävyyden kannalta ongelmallisena.

## Työttömyysvakuutusmaksujen kanavointi kyseenalaistaa vakuutusperiaatteen

Lähtökohtaisesti Työllisyysrahaston rahoittamien etuisuuksien leikkaaminen (esim. ansiosidonnainen työttömyysturva ja aikuiskoulutustuki) alentaisi palkansaajien ja työnantajien yhdessä puoliksi maksamaa työttömyysvakuutusmaksua. Julkinen talous kuitenkin vahvistuisi työllisyyden lisääntyessä ja verotulojen kasvaessa noin 60 % leikkausten arvosta, sillä etuisuudet ovat pääosin verovähennyskelpoisia. **Hallitus on päättänyt kanavoida Työllisyysrahaston etuisuuksiin kohdistuvat leikkaukset täysimääräisesti valtiolle, mikä on kyseenalaista vakuutusperiaatteen kannalta.**

Palkansaajia osallistettiin työttömyysvakuutusmaksun alennuksen kanavointiin jo syksyn budjettiriihessä 200 miljoonan euron verran pienentämällä ansiotuloverotuksen indeksitarkistusta. Työnantajien osuus työttömyysvakuutusmaksun alennuksen kanavoinnista toteutetaan ensi vuonna kiristämällä työnantajien sairausvakuutusmaksuja, jolloin palkansaajien vakuutusmaksu vastaavasti alenee. Palkansaajien mahdollinen lisäosuus kanavoidaan kiristämällä palkansaajien sairaanhoitomaksua. **On myönteistä, että työnantajia osallistetaan 200 miljoonaa euroa enemmän kuin palkansaajia, joiden verotusta kiristettiin jo tänä vuonna vastaavalla summalla**. Vakuutusperiaatteen noudattamisen kannalta olisi ollut **perustellumpaa vain tasata palkansaajien ja työnantajien osuudet ja vahvistaa julkista taloutta työttömyysvakuutusmaksun alennuksesta riippumattomilla verotuksellisilla keinoilla**.

Patrizio Lainà

6.5.2024

## Osaamisessa ja TKI-politiikassa kehitettävää

Hallitus toteuttaa aikuiskoulutustuen korvaavan järjestelmän panostaen erityisesti erityisopettajien ja sairaanhoitajien koulutustarpeisiin 10 miljoona euroa. Vielä ei ole tiedossa, minkälainen korvaava malli tulee olemaan. Työministeri Satonen ehdotti ennen kehysriihtä vakuutuskassamalliin perustuvaa kohdennettua ja sopimukseen perustuvaa mallia sote- ja kasvatusaloille. Kustannusvaikutus on 10 miljoonaa euroa. Näin kapea kohdennus ei ole missään nimessä riittävä. **Jatkuvan oppimisen leikkausten suuruus hallituskaudella nousee yli 300 miljoonaan euroon**.

Hallitus pitää edelleen kiinni tavoitteestaan lisätä tutkimus- ja kehittämistoiminnan rahoitusta 4 prosenttiin BKT:stä vuoteen 2030 mennessä. **TKI-rahoituksen kasvattamista voidaan pitää tärkeänä linjauksena. Rahoituksen kohdentumisessa nykyisen rahoituslain puitteissa on kuitenkin pitkän aikavälin kasvun edellytyksiä heikentäviä ongelmia**. Iso osa rahoituksesta kohdistetaan suoraan yrityksille Business Finlandin kautta. Rahoitusta olisi syytä kohdistaa enemmän myös muuhun tutkimukseen sekä tutkijoiden toimintaympäristöjen kohentamiseen.

## Kokonaisveroaste vakiintuu alemmalle tasolle

Myönteistä on, että hallitus otti vihdoin verotuksen mukaan toimenpidevalikoimaansa. Valtiovarainministeriön kevään ennusteessa kokonaisveroasteen ennustetaan vakiintuvan, kun aiemmin siinä on ilmennyt laskupainetta. Kokonaisveroaste vakiintuu kuitenkin aiempaa alemmalle tasolle. Aiemmassa ennusteessa kokonaisveroasteen ennustettiin vuosina 2022–27 laskevan 2,5 %-yksikköä, mikä vastaa noin 8 miljardia euroa. **Nyt laskua on samalla aikavälillä 1,2 %-yksikköä eli noin 4 miljardia euroa.**

Kokonaisveroasteen pudotuksen pysähtyminen johtuu kuitenkin pääosin valtiovarainministeriön ennusteen oletusten ja taustatekijöiden muutoksista. Hallitus linjasi kehysriihessä verotuksen vahvistamisesta noin 1,5 miljardin euron edestä. Näin ollen 2,5 miljardia euroa kokonaisveroasteen vahvistumisesta suhteessa edelliseen ennusteeseen selittyy oletusten ja taustatekijöiden muutoksilla, eikä hallituksen päätösperäisillä toimilla.

**Kokonaisveroasteen lasku ei johdu ainoastaan edellisen ja nykyisen hallituksen päätöksistä, vaan myös veropohjan rapautumisesta**. Kokonaisveroasteen heikentymisestä ovat varoitelleet esimerkiksi Talouspolitiikan arviointineuvosto,

Patrizio Lainà

6.5.2024

Valtiontalouden tarkastusvirasto ja Kansainvälinen valuuttarahasto IMF.

Kokonaisveroasteen vahvistamista edellyttävät esimerkiksi puolustuksen, sosiaali- ja terveydenhuollon, tutkimus- ja kehitystoiminnan sekä vihreän siirtymän välttämättömät ja tunnustetut menopaineet. Näiden **menopaineiden kattaminen voisi olla vielä jotenkin tarkoituksenmukaista menoja uudelleenkohdentamalla, jos kokonaisveroaste pysyisi vuoden 2022 tasolla**. Erittäin ongelmalliseksi tilanne muuttuu hyvinvointivaltion ja julkisen talouden kannalta, jos samaan aikaan kokonaisveroasteen annetaan heikentyä.

## Yritykset syytä ottaa mukaan sopeutukseen

Yrityksiä tuettiin merkittävästi koronapandemiassa. Yrityksiä ei kuitenkaan ole osallistettu sopeutukseen lainkaan. **Yritysten osallistamisen sijaan Suomi lähtee mukaan eurooppalaiseen valtiontukikilpailuun tarjoilemalla yritysten merkittäville puhtaan siirtymän investoinneille verohuojennusta yhteisöverotuksessa**.

Yritysten investointivähennystä perusteltiin ulkomaisten investointien houkuttelulla, mutta selvästi suurin osa verohuojennuksesta kohdistunee kotimaisiin jo suunnitteilla oleviin ja päätettyihin investointeihin. On epäselvää, missä määrin sen avulla on mahdollista houkutella uusia investointeja. Hyvityksenä voidaan myöntää 20 % investoinnin kokonaismäärästä, kuitenkin enintään 150 miljoonaa euroa hanketta kohden, vuoden 2025 loppuun mennessä uusille ja toteutettavaksi päätetyille hankkeille. Hyvityksen voisi hankkeen valmistuttua vähentää maksettavasta yhteisöverosta aikaisintaan vuodesta 2028 alkaen.

**Potentiaalisesti investointivähennys voi tulla hyvin kalliiksi julkiselle taloudelle, jos se ei onnistu houkuttelemaan uusia investointeja merkittävästi**. Elinkeinoelämän keskusliiton vihreän siirtymän investoinneista kertovan dataikkunan mukaan tällä hetkellä päätettyjä vihreän siirtymän investointeja on vajaan 12 miljardin euron edestä. Näistä lähes 7 miljardia toteutuu vuonna 2025. **Esimerkiksi jos vähennys kattaisi nämä jo päätetyt investoinnit ensi vuonna, tarkoittaisi se 1,4 miljardin euron verotulojen supistumista tulevina vuosina**.

**Investointivähennyksen jatkovalmistelussa** olisi julkisen talouden tilanteen takia **syytä kiinnittää huomiota siihen, että verohuojennus kohdistuu aidosti uusiin investointeihin**. Lisäksi huojennukseen tulisi **lisätä työllisyystavoitteet**. On olennaista, että uudet investoinnit myös työllistävät ihmisiä.

Patrizio Lainà

6.5.2024

Investointivähennys voi parhaassa tapauksessa nostaa investointiastetta ja vauhdittaa talouskasvua. Vaikka investointien kokonaismäärä ei muuttuisi, saattaa investointivähennys ohjata investointeja vihreän siirtymän hankkeisiin tukien tuotantorakenteen uudistumista. Koska kasvuvaikutukset ovat epävarmoja, **investointivähennyksen rahoittaminen karsimalla vastaavalla summalla muita yritystukia olisi ollut perusteltua**. Näin julkinen talous ei ainakaan heikkenisi ja jos kasvuvaikutukset toteutuvat, julkinen talous vahvistuisi ja yritysten voitaisiin myös katsoa osallistuneen sopeutukseen.

Lisätietoja

Patrizio Lainà, pääekonomisti
040 583 4432
patrizio.laina@sttk.fi