Lausunto työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2025 (HE109/20254 vp)

Hallitus julkisti 23. syyskuuta 2024 esityksen valtion talousarvioksi vuodelle 2025 (seuraavassa: talousarvioesitys). Talousarvioesitys perustuu valtiovarainministeriön samana päivänä julkistaman taloudellisen katsauksen sisältämään suhdanne-ennusteeseen (VM 2024:43).

Suhdanne paranee hitaasti

Talousarvioesityksessä hyödynnetyssä valtiovarainministeriön talousennusteessa esitetään, että bruttokansantuotteen (BKT) volyymi supistuisi 0,2 prosenttia kuluvana vuonna, mutta kääntyisi sitten kasvuun. VM ennustaa 1,7 ja 1,5 prosentin talouskasvua vuosille 2025 ja 2026.

Talouden toipumista matalasuhdanteesta on kuluvana vuonna edelleen painanut heikko yksityinen kysyntä korkean korkotason vuoksi ja rakennusinvestointien vähyys. Tämä kehitys on saanut monet ennustelaitokset korjaamaan ennusteitaan alaspäin vuoden edetessä. VM:n uusin ennuste on linjassa useiden ennustelaitosten kanssa arvioidessaan, että talous kääntyy kasvuun vuoden 2025 aikana ja että tämä kehitys jatkuu vuonna 2026.

Nopean inflaation jakso on jäänyt kuluvan vuoden aikana taakse, ja tällä hetkellä inflaatio on Suomessa merkittävästi hitaampaa kuin euroalueella keskimäärin. Osaltaan tämä kehitys heijastelee Suomen heikkoa taloussuhdannetta, johon kireä rahapolitiikka vaikuttaa Suomessa yleisten vaihtuvakorkoisten yritys- ja asuntolainojen kautta (Kerola ym., 2024). Syyskuun 2024 alussa voimaan tullut yleisen arvonlisäverokannan korotus 25,5 prosenttiin vauhdittaa inflaatiota tilapäisesti, mutta muuten hintojen nousupaineet ovat maltillisia, kuten VM ja muut ennustelaitokset arvioivat.

Ajankohtainen huomio kiinnittyy Lähi-idän konfliktin laajenemisen riskeihin, jotka voivat aiheuttaa häiriöitä globaaleihin toimitusketjuihin sekä nostaa öljyn hintaa ja yleistä taloudellista epävarmuutta.[1] Sodan laajeneminen voi myös hidastaa Euroopan keskuspankin aikeita koronlaskuihin, mikä olisi Suomen suhdanteen kannalta epäsuotuisaa. Tällöin matalasuhdanne voisi pitkittyä entisestään, eikä talous kasvaisi tulevina vuosina VM:n ja muiden ennustelaitosten arvioiden mukaisesti. Työttömyysmenot kasvaisivat ja verotulot jäisivät pienemmäksi kuin on ennustettu. Suomalaisen suhdannepolitiikan välineeksi jäisi ainoastaan finanssipolitiikka, jonka liikkumavara on puolestaan kaventunut julkisen velan nopean kasvuvauhdin ja korkeahkon määrän vuoksi.

Suomen työmarkkinat säilyivät pitkään kohtuullisella tasolla talouden matalasuhdanteesta huolimatta, mutta tämä kehitys on muuttunut viimeisen vuoden aikana. Kuten alla esitetystä kuviosta nähdään, avoimien työpaikkojen määrä suhteutettuna työttömiin työnhakijoihin laski elokuussa 2024 alemmalle

[1] Erään arvion mukaan Gazan sodan puhkeaminen on supistanut tilapäisesti euroalueen BKT:ta 0,6 prosenttia puoli vuotta sodan alkamisen jälkeen tarkasteltuna (Anttonen ja Lehmus, 2024).

Työn ja talouden tutkimus LABORE
Arkadiankatu 7 (Economicum)
00100 Helsinki
Puh. 040 940 1940
etunimi.sukunimi@labore.fi

tasolle kuin kertaakaan koronapandemian aikana, ja lasku on ollut varsin jyrkkää koko vuoden 2024 aikana.

VM ennustaa, että työllisyys kohenee suhdanteen mukana vuonna 2025, mikä saa tukea muilta ennustelaitoksilta. VM:n arvio työllisyyskehityksen vauhdista on kuitenkin muita ennustelaitoksia optimistisempi. Odotukset työllisyystilanteen kohenemisesta nojaavat työvoiman tarpeen kasvuun työvoimavaltaisilla aloilla, kuten rakentamisessa ja palveluissa.



Finanssipolitiikan linja ja julkinen talous

Hallituksen finanssipolitiikan mitoitus on elvyttävä kuluvana ja ensi vuonna, mistä kertoo negatiivinen rakenteellinen jäämä suhteessa BKT:hen (Y15). Finanssipolitiikan mitoitus ei juuri muutu tulevana vuonna, sillä rakenteellinen jäämä säilyy VM:n arviossa noin samansuuruisena ensi vuonna. Tämä lienee perusteltua, sillä talous kasvaa ensi vuonna VM:n ennusteessa alle potentiaalinsa suhdannekäänteestä huolimatta. Lisäksi julkisten menojen kasvupainetta ylläpitävät tulevana vuonna ikäsidonnaiset kustannukset, puolustusmenot, korkomenot sekä se, että hallituksen sopeutustoimet vaikuttavat viiveellä.

Finanssipoliittisten tavoitteiden saavuttamiseksi hallitus on päättänyt meno- ja tulosopeutuksesta, joilla tavoitellaan julkisen talouden vahvistamista yhdeksällä miljardilla eurolla vuoden 2027 tasolla

(Y17). Osana sopeutuskokonaisuutta hallitus on tehnyt päätöksiä kokonaisveroasteen vahvistamiseksi, joihin lukeutuvat muun muassa yleisen ALV-kannan korotus ja eläketulovähennyksen pienennys. Nämä ovat perusteltuja toimia, jotta kokonaisveroasteen lasku saadaan pysähtymään.

Hallituksen päätökset menosäästöistä voidaan jakaa nopeavaikutteisiin ja rakenteellisiin, hitaasti vaikuttaviin toimiin. Nopeavaikutteinen menosopeutus kohdistuu tulonsiirtojen leikkaamiseen, kuten sosiaaliturvaetuuksien jäädytys ja ansiosidonnaisen päivärahan porrastus. Päätösten perusteena on välittömien menosäästöjen lisäksi niiden työntekoon kannustava vaikutus (Y19).[2]

Hitaasti vaikuttaviin, rakenteellisiin menosäästöihin lukeutuvat myös työmarkkinauudistukset, hyvinvointialueiden tehostamistoimet ja työllisyyden parantumiseen nojaavat toimet (Y19). Julkista taloutta vahvistavia toimia on kuitenkin kirjattu ainoastaan 4,4 miljardin edestä viime kevään julkisen talouden suunnitelmaan, ja tässä on huomattava ero tavoiteltuun 9 miljardiin. Ero näiden kahden luvun välillä kertoo sopeutustavoitteen osuudesta, jonka toteutuminen on lähtökohtaisesti epävarmaa. Jotta voidaan arvioida luotettavasti 9 miljardin sopeutustavoitteen realistisuutta, tarvitaan konkreettisia esityksiä, joilla epävarmemmin saavutettavat säästöt toteutetaan. Näillä kurottaisiin umpeen nyt kirjattujen sopeutustoimien ja julkilausutun tavoitteen välinen ero, mikä parantaisi tavoitteen uskottavuutta.

Työllisyys kohentunee toivottua vähemmän

Talousarvioesityksen mukaan hallitusohjelmassa päätetyistä työllisyyttä lisäävistä rakennepoliittisista toimenpiteistä merkittävimmät ovat nykyisistä työelämän poissaoloihin kannustavista järjestelmistä luopuminen, työttömyysetuuksien laajamittaiset uudistukset sekä työmarkkinoiden joustavuutta vahvistavat työmarkkinauudistukset. Esityksessä arvioidaan, että yhdessä sairausvakuutuslain uudistuksen kanssa nämä vahvistavat pidemmällä aikavälillä julkista taloutta yhteensä n. 1,8 miljardilla eurolla kasvavan työllisyyden kautta (s. Y 19).

Työnteon kannusteiden lisäämiseen tähtäävät uudistukset voivat osoittautua vähemmän tehokkaiksi kuin talousarvioesityksessä on arvioitu. Valtiovarainministeriö on aiemmin julkistanut työllisyystoimien vaikutusarvioita perustelevia arviointimuistioita.[3] Niissä hyödynnetään aiempaan tutkimuskirjallisuuteen perustuvia arvioita, jotka koskevat työn tarjonnan joustoa työllistymisestä saavutetun taloudellisen hyödyn suhteen. Esimerkiksi työttömyysturvan heikennykset alentavat työllistymisveroastetta eli sitä osaa työllistyvän henkilön palkasta, joka ei näy hänen kasvaneina tuloinaan verotuksen kiristymisen ja tarvehankintaisen sosiaaliturvan menetyksen vuoksi, ja tästä syystä ne lisäävät valtiovarainministeriön laskelmissa työn tarjontaa.

Työn tarjonnan joustoa koskevat arviot perustuvat osin ulkomailla tai useita vuosia sitten Suomessa tehtyihin tutkimuksiin. Uudistusten työllisyysvaikutuksia saattaa heikentää muun muassa se, että työllisyystilanteen viime vuosina voimakkaasti kohennettua työttömien joukkoon on jäänyt entistä

[2] Valtiontalouden tarkastusvirasto arvioi keväällä finanssipolitiikan arviointiraportissaan, että sosiaaliturvaetuuksien jäädytys sekä ansiosidonnaisen päivärahan porrastuksen parantaa työllisyyttä 27–35 tuhannella, joka vahvistaa julkista taloutta 0,5–1 miljardia euroa.
[3] Muistioiden uusimmat versiot on julkistettu sivulla https://vm.fi/tyollisyystavoitteiden-seuranta

vaikeammin työllistettävissä olevia henkilöitä. Lisäksi etenkään matalasuhdanteessa syyt työttömyyden taustalla eivät aina liity suoraviivaisesti työnhaun laiminlyömiseen, vaan vähäiseen työvoiman kysyntään kuten yllä olevassa kuviossa havainnollistetaan. Tällöin työn tarjontaa kasvattavat toimet voivat siis olla tehottomia. Lisäksi tiedetään, että matalasuhdanteessa työttömäksi jääneillä on kohonnut pitkäaikaistyöttömyyden riski (Mueller ja Spinnewijn, 2023). Pitkäaikaiset poissaolot työelämästä heikentävät merkittävästi ura- ja palkkakehitystä ja siten tulevaa verotulojen kertymää.

Vaihtoehtona ansiosidonnaisen päivärahan leikkaukselle olisikin ollut aika ajoin esiin nostettu suhdanneperustainen työttömyysturva, jonka kesto tai taso vaihtelisi suhdanteen mukaan (TEM, 2021). Tällöin matalasuhdanteessa työttömäksi jääneet voisivat tasata kulutustaan yli suhdanteen paremman työttömyysturvan ansiosta. Tämä tukisi yksityistä kysyntää, mikä pienentäisi muiden työttömyysriskiä ja madaltaisi suhdannekuoppaa (Piqueras, 2024). Vastaavasti korkeasuhdanteessa työttömyysturva olisi heikompi, koska työllistymismahdollisuudet ovat paremmat.

Helsingissä 14. päivänä lokakuuta 2024

Juho Koistinen
ennustepäällikkö
Työn ja talouden tutkimus LABORE

Ilkka Kiema
tutkimusohjaaja
Työn ja talouden tutkimus LABORE

VIITTEET

Anttonen, Jetro & Lehmus, Markku (2024). *Geopoliittisten yllätysten vaikutus euroalueen inflaatioon vaihtelee tapauskohtaisesti*. Euro & talous: Suomen Pankin ajankohtaisia artikkeleita taloudesta 4/2024. https://www.eurojatalous.fi/fi/2024/4/geopoliittisten-yllatysten-vaikutus-euroalueen-inflaatioon-vaihtelee-tapauskohtaisesti/ (Viitattu 8.10.)

Kerola, Eeva, Laine, Olli-Matti & Paavola, Aleksi (2024). *EKP:n korkomuutosten vaikutukset yrityslainojen korkoihin vaihtelevat voimakkaasti eri maiden välillä*. Euro & talous: Suomen Pankin ajankohtaisia artikkeleita taloudesta 4/2024. https://www.eurojatalous.fi/fi/2024/4/ekp-n-korkomuutosten-vaikutukset-yrityslainojen-korkoihin-vaihtelevat-voimakkaasti-eri-maiden-valilla/ (Viitattu 8.10.)

Mueller, Andreas I., & Spinnewijn, Johannes (2023). *The nature of long-term unemployment: Predictability, heterogeneity and selection*. National Bureau of Economic Research (No. w30979).

Piqueras, Jon (2024). *Unemployment Insurance, Inequality of Opportunity, and Labor Market Conditions*. https://jonpiqueras.github.io/papers/P_UI.pdf

Työ- ja elinkeinoministeriö (TEM), Jäntti, Markus (toim.) (2021). *Työllisyyden tutkijatyöryhmän raportti.* Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2021:40. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163207/TEM_2021_40.pdf