



Lausunto eduskunnan valtiovarainvaliokunnalle aiheesta VNS 2/2019 vp Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2020—2023 esityksestä ja selonteosta yleisesti. Erityisesti arvio finanssipolitiikan linjasta sekä arvio mahdollisuuksista ja keskeisistä toimenpiteistä hallituksen asettaman työllisyystavoitteen saavuttamisessa

Pääministeri Rinteen hallituksen ensimmäistä budjettiesitystä ja julkisen talouden suunnitelmaa on arvioitava suhteessa tämänhetkiseen ja seuraavien vuosien ennustettuun talous- ja työllisyystilanteeseen. Päätösperäisten toimenpiteiden perusteluja on syytä arvioida myös suhteessa edellisen hallituksen tekemiin päätöksiin.

Hallituksella on kunnianhimoinen tavoite seurata reaaliaikaisesti työllisyys- ja tasapainotavoitteiden toteutumista ja reagoida taloustilanteen edellyttämällä tavalla. Tämä on kuitenkin hyvin vaikeaa, koska täsmällistä reaaliaikaista tietoa ei ole saatavilla. Esimerkiksi edellisen hallituksen tavoitteena oli velkasuhteen taittaminen hallituskauden loppuun mennessä, mutta velkasuhde olikin jo taittunut, kun tavoitetta vielä kirjattiin v. 2016. Toteutumatieta tästä saatiin vasta keväällä 2018. Samoin edellisen hallituksen finanssipolitiikan viritys olisi voinut olla vastasyklisempi, jos tietoa olisi ollut. Finanssipolitiikan olisi hallituskauden alussa pitänyt olla elvyttävämpää ja lopussa kiristävämpää kuin se oli, mutta talouden tosiasiallisesta tilanteesta ei saatu reaaliaikaisesti oikeaa tietoa. Tilastokeskus korjasi takautuvasti esim. vuoden 2015 bkt:n kasvulukua 500 %:lla ylöspäin vasta kesällä 2019 (0,1 %:sta 0,6 %:iin), samoin vuoden 2017 kasvulukua revisioitiin lähes yhdellä prosenttiyksiköllä ylöspäin takautuvasti vuonna 2019.

Kun Rinteen hallitus nyt lupaa seurata taloustilannetta ja reagoida tilanteeseen viipymättä, olisi varmistettava, että Suomen tilastoviranomainen on tehtäviensä tasalla ja pyrkii parantamaan kansantalouden tilinpidon laatua ja kommunikaatiota monilta osin. Jos viranomaisella ei ole tähän riittäviä resursseja, olisi ne mitä pikimmiten osoitettava, sillä finanssipolitiikan teho perustuu ennen muuta toimenpiteiden oikeaan ajoitukseen.

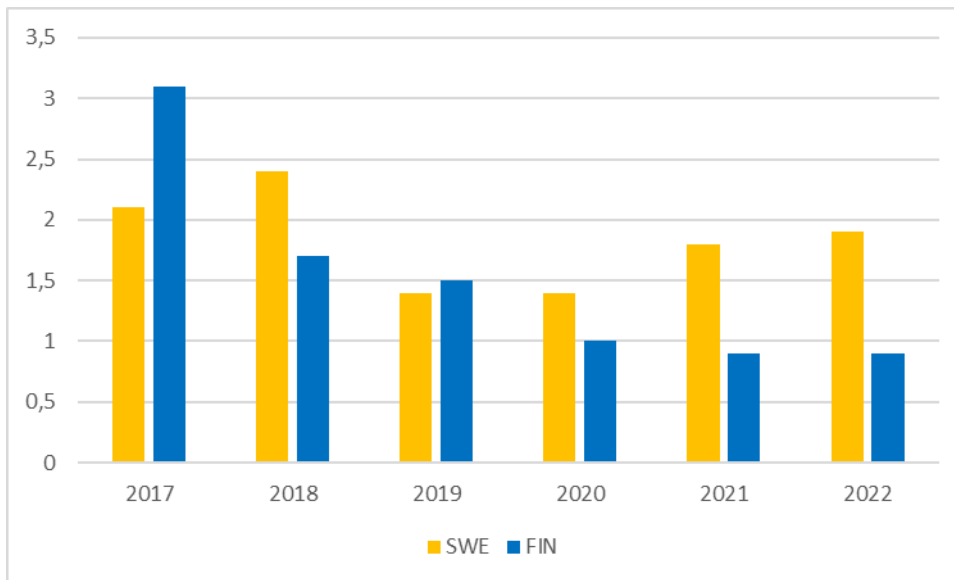
On myös välttämätöntä, että valtiovarainministeriön esittämä talousennuste yksityiskohtineen on paras mahdollinen riippumaton ennuste, sillä sen pohjalle mitoitetaan päätösperäiset toimenpiteet ja arvioidaan näin julkisen talouden tasapainon saavuttamisedellytykset. Riippumaton talousennuste voitaisiin laatia myös valtiovarainministeriön ulkopuolella.

Päätösperäiset toimenpiteet

Politiikkatoimenpiteitä määrittävät sekä rakenteelliset että taloussuhdanteesta johtuvat ongelmat. Valtiovarainministeriön ennusteen mukaan Suomen talouskasvu hidastuu selvästi viimevuosien voimakkaamman kasvun jälkeen. Keskipitkällä aikavälillä kasvun ennustetaan olevan alle yhden vauhtia vuodessa. Keskeisin kasvua hidastava tekijä on väestörakenteemme. Työikäisen väestömäärän väheneminen pienentää työpanosta lähivuodet, vaikkakin työvoimaosuuden odotetaan kasvavan vanhemmissa ikäryhmissä. Toinen työpanosta rajoittava tekijä on korkea rakenteellinen työttömyys.

Juuri näihin kahteen rakenteelliseen ongelmaan olisi löydettävä ratkaisuja julkisen talouden kestävyys- ja turvaamiseksi. Jos tilannetta verrataan Ruotsiin, julkinen velka suhteessa maan BKT:hen on meillä lähes tuplatan korkeampi ja julkinen talous kokonaisuutena alijäämäinen (Ruotsissa 0,3 % ylijäämäinen suhteessa BKT:hen). Paikallishallinto Ruotsissa on alijäämäinen kuten Suomessa. Alla olevassa kuviossa näkyy Suomen ja Ruotsin vuosittainen ennustettu talouskasvu 2017 – 2022* (Lähde: vm ja Finansdepartementet, syksy

2019). Siinä missä Suomen talouskasvu hidastuu vm:n ennusteen mukaan alle prosenttiin ensi vuodesta lähtien, Ruotsin talouskasvu lähtee reippaampaan kasvuun. Ruotsin työikäisen väestön määrän kasvu ei yksinomaan selitä erilaista talouskasvunäkymää, sillä työikäinen väestö kasvaa vuosittain n. 0,4 % (koko väestönkasvu n. 0.8 %/v).



Huomionarvoista on myös se, että Ruotsissa satsataan kuluvalle hallituskaudella edelleen voimakkaasti työllisyyden edistämiseen. Ruotsin hallitus on päättänyt lisätä määrärahoja erilaisiin työllisyyttä lisääviin toimenpiteisiin vuosittain n. 1,4 mrd. kruunua 2020 – 2022, eli n. 140 milj. euroa joka vuosi. Nk. jobbpaketet sisältää aktiivisia työnvälitystoimenpiteitä, osaamiskoulutusta, maahanmuuttajien integrointia sekä elinkeinopoliittisia toimenpiteitä.

Työllisyystavoite 75 %

Työllisyysasteen nostaminen 75 %:iin on paitsi tavoite itsessään myös keino saavuttaa julkisen talouden tasapaino v. 2023 mennessä. Työllisyysaste lasketaan 15 – 64 -ikäisten työssä olevien osuutena koko ikäryhmän henkilömäärästä. Työllisyyden tarkastelu pitäisi kuitenkin kohdistaa pikemminkin 19 – 70 -vuotiaiden ikäryhmään, koska oppivelvollisuusiäkiä aiotaan nostaa 18 ikävuoteen, ja koska väestö vanhenee. Työllisyyspolitiikan tavoitteena pitäisi olla se, että lähtökohtaisesti kaikki työikäiset ja -kykyiset osallistuisivat työmarkkinoille, jos eivät opiskele, ole vanhempainvapaalla tai sairaana. Yhtä tärkeää työllisyyspolitiikan kannalta on seurata myös tehtyjen työtuntien määrää työssäkäyvien määrän lisäksi. Työttömyyttä on myös vastentahtoinen osa-aikatyö. Eikä työlliseksi pitäisi laskea henkilöä, joka työskentelee säännöllisesti vain muutaman tunnin kuukaudessa.

Esikuvina työllisyyttä edistävien toimenpiteiden suunnittelussa on perinteisesti käytetty Tanskaa ja Ruotsia, joissa työllisyysaste on ollut historiallisesti paljon korkeammalla tasolla kuin Suomessa. Molemmissa maissa työllisyysasteen nostaminen on ollut kaikkein tärkein talouspolitiikan tavoite vuosikymmenten ajan. Toisaalta molemmissa maissa tehdään osa-aikaista työtä yli kaksi kertaa enemmän kuin meillä ja julkinen sektori työllistää työllisistä huomattavasti Suomea enemmän (julkisen sektorin työllisten osuus n. 6 %-yks. korkeampi). Tehtyjen työtuntien määrää verrattaessa emme juuri jää jälkeen pohjoismaisista verrokeista. Huolenaiheena on pidemmän aikaa ollut yli 55-vuotiaiden työllisyys, joka Suomessa on huomattavasti alempi



kuin naapurimaissamme. Naapurimaidemme eduksi myös vanhempainvapaalla olevat lasketaan työllisiksi, kun taas Suomessa heitä ei lasketa.

Hallitus esittää joitakin toimenpiteitä jo nyt toteutettavaksi työllisyysasteen nostamiseksi, mutta lupauksen mukaan toimenpiteitä on luvassa enemmän vasta ensi vuonna, kun eri työryhmien ehdotukset tuodaan kehysriihessä ja budjettiriihessä käsiteltäväksi. Arvioin seuraavassa joidenkin 2020 budjettiehdotuksessa esitettyjen toimenpiteiden vaikutuksia taloustieteellisen tutkimuskirjallisuuden valossa.

Verokevennys yht. 200 milj. euroa pieni- ja keskituloisille

Työtuloille yksinomaan kohdennettuja verokevennyksiä on sovellettu työn tarjonnan kannustimina Suomessa jo yli 20 vuotta. Laajan tutkimuskirjallisuuden perusteella tuloverotukseen integroitujen kannustimien vaikutus työn tarjontaan on kuitenkin vähäinen. Yhtäältä se ei lisää työssä käyvien työtuntien määrää (nk. intensiivinen marginaali), eikä toisaalta lisää työttömien tai työvoiman ulkopuolisten työllistymistä (nk. ekstensiivinen marginaali). Vaikka syy olisikin siinä, että näitä kannustimia ei yleisesti tunneta kovin hyvin, niiden kasvattaminen on hyödytöntä sekä erityisen kallista työllisyyspolitiikkaa, koska jo nyt matalimmilla tulotasoilla työtulon verotus on melkein 15 prosenttiyksikköä kevyempää kuin vastaavan suuruisen päivärahatulon.

Palkkatuki

Palkkatuki on passiivista verokannustinta aktiivisempi työllistämispolitiikan muoto. Palkkatuen avulla on tarkoitus parantaa työvoiman ja avoimien työpaikkojen kohtaamista. Tarkoitus on myös vähentää tukeen liittyvää byrokratiaa ja lisätä selkeyttä myöntöperusteisiin. Tutkimustulosten mukaan palkkatuella voidaan saada pysyviä työllisyysvaikutuksia etenkin yksityisellä sektorilla, mutta ei niinkään julkisella sektorilla. Toisaalta työllisyysvaikutukset ovat tutkimusten mukaan suhteellisen vähäisiä.

Kun tavoitteena on myös nostaa vaikeasti työllistyvien osatyökykyisten, vammaisten, pitkäaikaistyöttömien ja maahanmuuttajien palkkatuen enimmäismäärää, perusteluna tuelle ovat myös sosiaaliset hyvinvointivaikutukset. Myös talouden ja tuotannon näkökulmasta näiden ryhmien työvoimapotentialiaali on tärkeä.

Ruotsissa palkkatuesta on saatu myönteisiä tutkimustuloksia, joiden mukaan palkkatuki on sekä lisännyt palkkatukea saaneiden yritysten työllisyyttä että parantanut yritysten tuottavuutta ja kannattavuutta. Toimenpiteitä tulee tarkastella myös yritysten näkökulmasta, eikä yksinomaan työllistyneiden ja julkisen talouden näkökulmasta.

Kuntakokeilut eli paikallisten työllistämispalvelujen siirtäminen kunnille

Työ- ja elinkeinoministeriö käynnistää uuden kuntakokeilun ns. Pirkanmaan mallin mukaan. Kokeilun tarkoituksena on vahvistaa kuntien roolia työllisyyspalvelujen järjestäjänä ja siirtää työllistämispalvelujen toimivaltaa valtiolta kunnille. Toimivallan siirtoa perustellaan mm. sillä, että kunnissa tiedetään paremmin, kuinka työllisyyttä tulisi hoitaa paikalliset olosuhteet ja työvoimapotentialiaali huomioiden.

Aikaisempien kuntakokeilujen työllisyysvaikutuksia ei pystytä luotettavasti arvioimaan, koska nk. verokirjoryhmää ei kokeissa ollut. Vuonna 2018 päättyneestä kuntakokeilusta on seurantatietoa, jonka mukaan kokeilulla ei olisi ollut työllisyysvaikutusta. Tampereen kaupungin tilaama selvitys osoittaa, että kokeilu siirsi työttömiä toimenpiteisiin, mutta se ei ainakaan seurantajaksolla johtanut positiivisiin työllisyysvaikutuksiin.



Kansainvälinen tutkimuskirjallisuus ei anna tukea sille, että työllisyyspalvelut tulisi hajauttaa alueellisesti. Tämä johtuu siitä, että kunnan ja kuntapäätäjien intressit voivat erota valtion ylätasoon tavoitteista. Työllisyyspalveluiden alueellistamisella havaittiin olevan Saksassa negatiivisia työllisyysvaikutuksia, koska paikalliset toimijat sitoivat työttömiä omiin paikallisiin työllisyysohjelmiinsa, joka hidasti henkilöiden myöhempää työllistymistä. Työllisyysohjelmien kautta paikalliset toimijat saivat siirrettyä osan työttömyyden kustannuksista valtiolle.

Myöskään Suomessa kunnat eivät aina hyödy työttömien työllistämistä ainakaan verotulojen muodossa juuri vähääkään. Koska työttömyyskorvausten tulovero on kireämpi (palkkatulolle myönnetään ansio- ja työtulovähennys verotuksessa) kuin vastaavan suuruisen palkkatulon, on kuntien verotulokertymän kannalta parempi, jos henkilö saa pienen tulonsa mieluummin etuus- kuin palkkatulona. Tämä sama kuntien ja valtion intressiristiriita tulee esiin myös kotihoidon tuki -järjestelmässä. Kuntien on kannattavampaa myöntää kotihoidon tuen perusosan päälle antelias kuntalisä, jotta kunnan ei tarvitse osoittaa kustannuksiltaan kalliimpaa päivähoitopaikkaa lapselle.

Tuki ensimmäisen työntekijän palkkaamiseksi

Suomessa on jo aiemmin kokeiltu ensimmäisen työntekijän rekrytointitukea tietyillä alueilla 2007 – 2011. Nivalan (2019) tuoreen tutkimuksen mukaan tuella ei kuitenkaan havaita olevan vaikutusta työllistämiseen. Todennäköisesti osa näistä yrittäjistä, jotka tukea saavat olisivat joka tapauksessa työllistäneet työntekijän ilman tukeakin. Nettomääräisesti työllisyysvaikutukset voivat olla pieniä.

Eläkeputken ikärajan korottaminen vuodella

Työvoimapotentialiaa on eniten työvoiman vanhimmassa ikäryhmässä, ainakin kun tilannetta vertaa muihin Pohjoismaihin ja nuorempiin ikäryhmiin. Miksi hallitus ei esittänyt muita toimenpiteitä tämän ryhmän pitämiseksi työelämässä pidempään, kuin eläkeputken ikärajan korottaminen vuodella?

Ruotsissa yli 65-vuotiaille suunnataan korotettu työtulovähennys (jobbskatteavdraget), joka myönnetään ainoastaan ansaitulle työtulolle. Tämä on lisännyt jo eläkkeelle jääneiden työllisyyttä merkittävästi. Ensi vuonna taloudellista kannustetta kasvatetaan edelleen Ruotsissa. Miksi Suomessa ei tehdä tällaista huomattavasti kustannus-vaikuttavampaa verokannustinta kuin yleinen työtulovähennys, jonka saavat kaikki työtuloa saavat? Ruotsin mallissa suuremman taloudellisen hyödyn voivat saada vain tyypillisen eläkeiän ohittaneet, jotka jatkavat työssään tai palaavat takaisin työmarkkinoille.

Toisaalta, kun eläkeuudistuksessa 2005 muutettiin sekä taloudellisia kannusteita että eläkkeelle jäämisen ikärajoja, todettiin uudistuksen pikemminkin aikaistaneen eläkkeelle jäämistä kuin pitkittäneen työuria, vaikka taloudelliset kannusteet paranivatkin (Kanninen & Ravaska 2019). Lisäksi monissa kyselytutkimuksissa tulee esille se, että vanhuuseläkkeelle jäävistä henkilöistä noin puolet olisi voinut jatkaa työssään, jos työnantaja olisi sitä halunnut ja ilmaissut asian selkeästi (ETK:n haastattelututkimukset sekä joidenkin ammattiliittojen kyselyt).

Yhteenveto

Vaikka yksittäisten työllisyystoimenpiteiden positiivisista vaikutuksista ei empiirisissä tutkimuksissa olisikaan saatu hyvää näyttöä, voi niiden yhteisvaikutus kuitenkin olla positiivinen, kun niitä tarkastellaan kokonaisuutena. Tavoitteen asettaminen ilmiöpohjaisesti antaa keinoille uskottavuutta ja sitouttaa eri tahot tavoitteen taakse. Sen lisäksi se kasvattaa huomiota myös median sekä koko väestön silmissä. Toisaalta, koska resurssit ovat niukat, tulisi toimenpiteet valita ja suunnitella aina kustannus-vaikuttavuus -suhteeltaan



parhaalla mahdollisella tavalla. Sen vuoksi empiirisistä tutkimuksista saatua tietoa on entistä paremmin hyödynnettävä päätöksenteossa. Myös toimenpidekokeilut on toteutettava siten, että ne mahdollistavat vaikuttavuusarvioinnin. Yleensä kokeilut kannattaa sen vuoksi vaiheistaa tai alueellistaa, jotta tutkimukseen saadaan toimenpiteen vaikuttavuutta vertaava kontrolliryhmä.

Helsingissä lokakuun 23. päivänä 2019

Elina Pylkkänen
johtaja