



Lausunto Eduskunnan talousvaliokunnalle hallituksen esityksestä valtion talousarvioksi vuodelle 2018

Hallituksen talousarvioesitys on laadittu suhdannekäänteessä, jossa kaikki talousennusteita tekevät instituutiot – myös Valtiovarainministeriö, jonka talousennustetta hallituksen esityksessä hyödynnetään – ovat ripeään tahtiin korjanneet kuluvaan ja ensi vuotta koskevia arvioitaan optimistisemmiksi. Hallituksen esityksen perustana toimiva ensi vuoden työllisyysaste-ennuste on (ensi vuoden talouskasvuennusteeseen suhteutettuna) epäuskottavan suuri, ja se perustunee osin liioitellun optimistiseen kuvaan hallituksen työllisyyspoliittisten, työttömyysturvaa osin heikentävien uudistusten vaikutuksista. Talousarvio on optimistisesta tilannekuvasta huolimatta 3,0 miljardia euroa alijäämäinen. Muuttuneessa suhdannetilanteessa olisi ollut perusteltua supistaa budjettitalouden alijäämää myös päätösperäisin toimin. Kilpailukyky sopimus rajoittaa hallituksen mahdollisuuksia veronkorotuksiin, mutta budjettialijäämää olisi voitu supistaa nyt ehdotettua nopeammin esimerkiksi leikkaamalla perusteettomia yritystukia, joiden uudistamiseksi hallitus on toistaiseksi vain asettanut työryhmän.

1. Ajankohtaisesta suhdannetilanteesta

Hallituksen talousarvio perustuu Valtiovarainministeriön syyskuussa julkistamaan Taloudelliseen katsaukseen. Katsauksessa bkt:n prosentuaalisen kasvun arvioidaan olevan kuluvana vuonna 2,9 %, ja vuonna 2018 2,1%. Katsauksessa ensi vuoden työllisyysasteen arvioidaan olevan 70,1 % ja työttömyysasteen 8,1 %.

VM:n taloudellisen katsauksen talouskasvuarviota voidaan pitää pessimistisenä etenkin kuluvaan vuoden osalta, koska VM:n arviossa yksityiset investoinnit kasvavat kuluvana vuonna vain 5,5 %, ja tavaroiden ja palveluiden yhteenlaskettu vienti kasvaa kuluvana vuonna vain 4,7%. Arviot voisivat olla oikeita vain, jos sekä yksityisten investointien että viennin kasvu hidastuisi yhtäkkisesti loppuvuodesta, mutta ainakaan toistaiseksi mikään ei viittaa tällaiseen yhtäkkiseen hidastumiseen.

VM:n ensi vuotta koskeva bruttokansantuotteen kasvuarvio on tämänvuotista oleellisesti pienempi. Koska alkuvuonna yhtäkkiä virinneen voimakkaan talouskasvun syitä ei ole vielä tyydyttävästi selitetty, kasvun pysyvyyttäkään ei voida vielä arvioida luotettavasti, ja hidastuvan talouskasvun skenaarion talousarvion perustaksi ottamista voidaan pitää perusteltuna varovaisuutena. Skenaarioon liittyy kuitenkin voimakas positiivinen riski.

2. Talousarvioesityksen työllisyysennusteesta ja työvoimapolitiittisista linjauksista

Talousarviossa käytettyä, VM:n ensi vuoden työllisyysastearviota (70,1 %) voidaan pitää perusteettoman optimistisenä ja VM:n esittämän BKT:n kasvuennusteen kanssa huonosti yhteensopivana. Työllisyysaste on kasvanut alkuvuonna edellisvuoden vastaaviin neljänneksiin verrattuna 0,6-0,7 prosenttiyksikköä, ja ko. kasvuvauhti vastaa suunnilleen talousarviossa käytettyä



VM:n ennustetta kuluvaan vuoden keskimääräisestä työllisyysasteesta (69,4 %). VM:n ennusteessa oletetaan, että työllisyysasteen prosenttiyksiköissä mitattu kasvu jatkuisi ensi vuonna hidastuvasta talouskasvusta huolimatta yhtä nopeana kuin tänä vuonna.

Optimistinen käsitys perustuu osin ns. ”aktiivimalliin”, jonka talousarvioesityksessä esitetään edistävän työllisyyttä (s. Y45; vrt. s Y9). Hallitus on tehnyt äskettäin (19.9.2017) eduskunnalle aktiivimalliin liittyvän lakiesityksen (HE 124/2017 vp). Lakiesityksen mukaan työttömyysetuutta alennettaisiin tilanteissa, joissa henkilö ei 65 edeltävän työttömyysetuuden maksupäivän kuluessa ollut töissä kalenteriviikkoa vastaavaa aikaa tai ollut viittä päivää työllistymistä edistävässä palvelussa.

Muita talousarviossa mainittuja työllistämistoimia ovat mm. työttömyysjakson aikana tapahtuvan opiskelun tai yritystoiminnan käynnistämisen helpottaminen (s. Y45) sekä työllisten määräaikaishaastattelut (s. Y43). Lisäksi työnhakijat velvoitetaan hakemaan omaehtoisesti töitä entistä tiiviimmän raportointivelvollisuuden avulla (s. Y43).

Yritystoiminnan ja opiskelun helpottaminen, ja myös oikein toteutetut määräaikaishaastattelut voivat edistää työllistymistä, mutta ”omaehtoisen työnhakuvelvoitteen” hyödyllisyys on paljon kyseenalaisempaa jo siksi, että työnhaun ”aitouden” valvonta on käytännössä mahdotonta. Aktiivimallilla voi olla työllistymisen kannustavien vaikutusten lisäksi myös työllistymistä ehkäiseviä vaikutuksia. Velvoittaessaan työttömät etsimään koulutustaan vastaamattomia tilapäistöitä malli saattaa haitata pysyväisluonteisempien työpaikkojen löytymistä. Lisäksi aktiivimalli asettaa työlliset keskenään eriarvoiseen asemaan, koska sekä lyhytaikaisten että työllisyyttä edistäviä palvelujen saatavuus vaihtelee voimakkaasti paikkakunnittain.

3. Talousarvioesityksen finanssipoliittinen viritys

Finanssipoliittikan viritystä voidaan arvioida mm. valtion menojen ja tulojen päätösperäisiä muutoksia tarkastelemalla. Laskemalla päätösperäinen valtion menojen nettovähennys ja päätösperäinen valtion tulojen nettolisäys yhteen saadaan mittari hallituksen budjettialijäämää kaventavien *sopeutustoimien* kokonaismäärälle. Ns. ”alhaalta ylös” –lähestymistavassa ym. sopeutustoimien kokonaismäärä suhteutetaan bruttokansantuotteeseen, ja suhdelukua käytetään finanssipoliittikan virityksen mittarina. Lähestymistavassa positiiviset arvot vastaavat kiristävää ja negatiiviset elvyttävää politiikkaa.

Nykyisen hallituksen sopeutustoimet ovat – esimerkiksi Kataisen-Stubbin hallituksen edellisellä vaalikaudella tekemistä sopeutustoimista poiketen – painottuneet yksipuolisesti menojen kautta tapahtuvaan sopeutukseen. Vuosien 2018-21 julkisen talouden suunnitelman mukaan (ss. 61-62) hallituksen menoihin vaikuttavat toimenpiteet aiheuttavat vuonna 2018 menoihin 800 miljoonan euron nettosupistumisen, mutta samalla hallituksen ansiotuloveroihin ja arvonlisäverotukseen kohdistuvat toimet alentavat valtion verotuloja yhteensä 400 miljoonalla eurolla vuonna 2018. Vuoden 2018 talousarvioesityksessä (s. Y15) todetaan, että talousarviossa julkisen talouden suunnitelmaan tehdyt muutokset heikentävät valtion rahoitusasemaa noin 0,2% bkt:sta eli noin 400 miljoonaa, eli suunnilleen aiemman suunnitelman mukaisten toimien yhteisvaikutuksen verran. ”Alhaalta ylös” –lähestymistavan mukaan arvioituna hallitus ei siis suhdannekäänteestä huolimatta ole virittänyt finanssipoliittikkaansa lainkaan kireämmäksi.



Hallituksen kilpailukyky sopimusta solmittaessa antamat, sopimusta kompensoivia veronkevennyksiä koskevat lupaukset estävät ansiotuloverotuksen kiristämisen vuonna 2018. Hallituksen olisi kuitenkin ollut syytä harkita muita veronkorotuksia talousarvioesityksessä mainittujen (s. Y10) tupakka-, alkoholi- ja polttoaineverojen korotusten lisäksi.

Kuten esimerkiksi jo keväällä valmistuneessa yritystukia koskevassa virkamiesselvityksessä todettiin,¹ nykyiset yritystuet – joiden suuruus on yhteensä noin 4 miljardia – eivät ole optimaalisesti kohdennettuja. Huonosti perusteltavissa olevien tukien joukossa on sekä budjettitalouden tuloja supistavia verotukia että menoja lisääviä suoriatukia. Hallitus on asettanut äskettäin (28. 9.) työryhmän pohtimaan yritystukien uudistamista. Jos hallitus olisi pelkän työryhmän asettamisen sijasta aloittanut perusteettomien verotukien ja suorien tukien karsinnan jo ensi vuonna, se olisi voinut laatia vuodelle 2018 suhdannetilanteeseen paremmin sopivan ja vähemmän alijäämäisen talousarvion.

Helsingissä 10. lokakuuta 2017

Ilkka Kiema
Erikoistutkija, ennustepäällikkö
Palkansääjien tutkimuslaitos

¹ ”Virkamiesselvitys yritystuista ja niiden vaikutuksista”, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 22/2017.