

Kasvu ja vaikuttaminen -osasto; Työ ja turva -osasto

14.10.2019

Eduskunnan valtiovarainvaliokunta

Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2020–2023 ja hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2020

Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta ja hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi perustuvat pääosin hallitusohjelmassa sovittuihin linjauksiin.

Talousarvio sisältää lukuisia hyviä ja tarpeellisia menolisäyksiä esimerkiksi koulutukseen ja työvoimavoimapolitiikkaan. SAK pitää hyvänä, että hyvinvointivaltiota vahvistetaan. Monet hyvinvointivaltion menot ovat luonteeltaan sellaisia, että tukevat inhimillisen pääoman kasvua.

Lisämenot rahoitetaan osin veronkorotuksilla ja menosäästöillä, mutta kokonaisuus on ainakin staattisesti julkista taloutta heikentävä. Hallitusohjelman mukaisesti työllisyyden nousulla on tarkoitus rahoittaa menolisäyksiä ja vahvistaa julkista taloutta.

Talousarvio on lievästi elvyttävä

Talousarviossa nettomääräisesti lisätään menoja enemmän kuin veroja, eli kokonaisuus on finanssipoliittisesti elvyttävä. Suhdanteiden tasaamisen kannalta elvytys kannattaisi ajoittaa aikoihin, jolloin työttömyys on koholla tai kasvussa ja taloudessa on resursseja vajaakäytöllä.

Heikentyneistä suhdannenäkymistä huolimatta talousennusteissa ei povata taantumaa tai työttömyyden nousua. Valtiovarainministeriön ennusteessa kasvu hidastuu lähelle yhtä prosenttia, mutta työttömyyden aleneminen ja työllisyyden vahvistuminen jatkuvat, vaikkakin viime vuosia selvästi hitaammin. Tästä näkökulmasta elvytys ei nyt olisi tarpeen.

Toisaalta valtiovarainministeriön ennuste ensi vuoden kasvusta perustuu osin hallituksen toteuttamaan finanssipolitiikkaan. Ilman budjetin elvytystä ensi vuoden kasvu jäisi VM:n arvion mukaan 0,6–0,7 prosentin haarukkaan (lähde: finanssineuvos Jukka Railavo, Twitterissä 10.10.2019). Tämän arvion mukaan elvytyksestä on siis tässä tilanteessa hyötyä reaalitaloudelle.

Kuten aina, talouskehitykseen sisältyy myös merkittävää epävarmuutta ja alasuuntaisia riskejä. Jos talous kehittyy ennustettua heikemmin, voisi toteutuvaa suurempikin elvytys olla perusteltua.

Toisaalta julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyysvajeen takia elvytysvara on rajallista, niin sitä ei kannattaisi liian kevein perustein käyttää.

Kasvu ja vaikuttaminen -osasto; Työ ja turva -osasto 14.10.2019

Julkista taloutta kannattaisi vahvistaa myös verotuksella

Suomella on krooninen tarve vahvistaa julkisen talouden kestävyyttä, jotta hyvinvointivaltio kestää väestön ikääntymisestä johtuvan menopaineen. Tästä näkökulmasta neutraali tai jopa kiristävä finanssipoliittinen viritys olisi perusteltua.

Hallitusohjelman ja talousarvion sinänsä monelta kohdin perustellut menolisäykset olisi kannattanut rahoittaa vastaavilla veronkorotuksilla. SAK on esittänyt veropohjien tiivistämistä ja pääomiin kohdistuvia veronkorotuksia.

Valtiosihteerien yritystukiselvityksessäkin esiin nostetut listaamattomien yhtiöiden kevennetty osinkoverotus ja yrittäjävähennys ovat esimerkkejä kansantalouden kannalta tarpeettomista verotuista, joita karsimalla voidaan vahvistaa julkista taloutta ja lisätä verotuksen yhdenvertaisuutta.

Työllisyystoimien valmistelu jatkuu

Tämä talousarvioesitys ei sisällä vielä riittäviä työllisyystoimia, jotta saavutettaisiin hallituksen itselleen asettama työllisyystavoite. Työllisyystoimia valmistellaan työryhmissä ja hallitusohjelman mukaan niistä pitäisi puolet olla valmiina elokuun 2020 budjettiriiheen mennessä.

Budjetissa on kuitenkin mukana useita työllisyystoimia, vaikka niiden kokonaisvaikutuksen arviointi onkin vaikeaa. Esimerkiksi työvoimapolitiikan määrärahoja kasvatetaan, palkkatukea uudistetaan, osatyökykyisten työkykyohjelmaan laitetaan rahaa ja koulutuspanostukset korjaavat kohtaanto-ongelmaa. Näillä kaikilla voi olla positiivisia työllisyysvaikutuksia, vaikka niiden vaikutusten täsmällinen kvantifioiminen onkin vaikeaa.

Oppivelvollisuuden pidentäminen on ehkä yksittäisistä työllisyystoimista kaikkein vaikuttavin, mutta sen hyödyt tulevat asteittain. Täysmääräisesti hyödyt näkyvät vasta siinä vaiheessa, kun koko työvoima on ehtinyt käydä läpi pidennetyn oppivelvollisuuden, eli vasta 2070-luvulla. Työllisyystoimien varsinainen tavoite on kuitenkin julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyys. Tämän varsinaisen tavoitteen näkökulmasta tällaiset hitaasti vaikuttavat keinot ovat hyödyllisiä, vaikka ne eivät vuoden 2023 työllisyyteen juuri vaikuttaisikaan.

Työvoimapolitiikan kehittäminen on tärkeä keino tukea työllisyyttä. Palkkatuen uudistaminen ja yksinkertaistaminen voivat lisätä sen käyttöä erityisesti yrityksissä, joissa se on tutkimusten mukaan vaikuttavinta. Palkkatuella on suoran työllistämisaikutuksen lisäksi vaikutusta myös tulevaan työllistymiseen.

Kasvu ja vaikuttaminen -osasto; Työ ja turva -osasto 14.10.2019

Työllisyyden, julkisen talouden ja hyvinvoinnin suhteesta

Keskeinen perustelu työllisyystavoitteelle on julkisen talouden vahvistaminen. On kuitenkin tärkeä muistaa, että työllisyyden nousu ei ole sen enempää riittävä kuin välttämätönkään ehto julkisen talouden vahvistumiselle. Lisäksi politiikkaa pitäisi arvioida kansantalouden tilinpidon lukujen ohella myös yksilöiden hyvinvoinnin kautta.

Monet työllisyyskeinot ovat sellaisia, että ne aiheuttavat suoria kustannuksia julkiselle taloudelle. Työllisyyden paraneminen voi kumota tämän vaikutuksen osin tai kokonaan, mutta joissain tapauksissa työllisyystoimen nettovaikutus julkiseen talouteen voi olla miinusmerkkinen. Tämän takia työllisyyden nousu ei ole riittävä ehto julkisen talouden vahvistumiselle.

Toisaalta on myös runsaasti politiikkatoimia, jotka vahvistavat julkista taloutta parantamatta työllisyyttä. Esimerkiksi veronkorotukset vahvistavat julkista taloutta, vaikka niillä joissain tapauksissa voi olla negatiivinen vaikutus työllisyyteen. Työllisyyden nousu ei siis ole myöskään välttämätön ehto julkisen talouden vahvistamiselle.

Työllisyyden parantaminen voi kuitenkin olla myös itseisarvo, eikä pelkästään väline julkisen talouden vahvistamiseen. Toimet, jotka helpottavat töihin pääsyä ja tukevat työttömien osallisuutta kasvattavat työttömien hyvinvointia ja ovat sitä kautta arvokkaita, vaikka niiden nettovaikutus julkiseen talouteen olisikin negatiivinen.

Vastaavasti on työllisyystoimia, joiden hyvinvointivaikutukset ovat negatiivisia, vaikka toimilla olisikin positiivisia vaikutuksia työllisyyteen ja julkiseen talouteen. Esimerkiksi työttömyysturvan leikkaukset heikentävät työttömien hyvinvointia.

On pitkälti arvokysymys, miten arvottaa työttömien hyvinvointia suhteessa julkisen talouden kestävyteen. SAK on lähtenyt siitä, että hyvinvointivaltiossa on pidettävä erityistä huolta heikoimmassa asemassa olevista, ja sen takia olemme vastustaneet sosiaaliturvaan tehtäviä heikennyksiä. Julkista taloutta voi ja pitää vahvistaa muilla keinoilla.

Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry

Ilkka Kaukoranta
pääekonomisti