

## Lausunto hallituksen esityksestä eduskunnan talousvaliokunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2023 (HE 154/2022 vp): elinkeinoympäristön näkökulma

Eduskunnan talousvaliokunta on pyytänyt kirjallista asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2023 erityisesti elinkeinoelämän toimintaympäristön näkökulmasta.

### Suhdanneltilanne ja julkisen talouden näkymät

Talousarvioesityksessä hyödynnetyssä valtiovarainministeriön talousennusteessa esitetään, että bruttokansantuotteen volyymin kasvu olisi 1,7 prosenttia kuluvana vuonna, 0,5 prosenttia vuonna 2023 ja 1,4 prosenttia vuonna 2024. Talousarvio on laadittu Venäjän Ukrainassa käymän hyökkäyssodan aikana, ja sodan sekä sen aiheuttaman energian korkean hintatason toistaiseksi tuntematon kesto tulee vaikuttamaan ratkaisevasti Euroopan lähivuosien talouskehitykseen. Siksi tuleva talouskehitys voi myös olla ennustettua paljon heikompi tai myönteisempi, mutta valtiovarainministeriön ennustetta voidaan pitää järkevänä kompromissina optimististen ja pessimististen tulevaisuuden skenaarioiden välillä.

Valtiovarainministeriön uusimmassa taloudellisessa katsauksessa valtiontalouden alijäämän ennustetaan olevan 6,2 miljardia euroa kuluvana vuonna ja 8,3 miljardia euroa ensi vuonna. Valtio maksaa hyvinvointialueille niiden ensi vuonna tarvitsemasta rahoituksesta 1,9 miljardia euroa jo kuluvan vuoden joulukuussa. Kuten katsauksessa todetaan (s. 82), ko. rahoitusosuus kirjataan kansantalouden tilinpidossa vasta vuoden 2023 menoksi, eikä se siis kasvata valtiontalouden alijäämää kuluvana vuonna.

Kuluvan vuoden kahden ensimmäisen neljänneksen yhteenlaskettu valtiontalouden alijäämä oli kausitasoitetuin, työpäiväkorjatuin luvuin noin 1,3 miljardia euroa, ja heikenneestä suhdannelilanteesta huolimatta esimerkiksi kausitasoitettu työllisyysaste oli 73,5 % ja näin edelleen miltei yhtä korkea kuin kuluvana vuonna tähän mennessä keskimäärin. Tähän nähden talousarviota laadittaessa käytetty kuluvan vuoden valtiontalouden alijäämän ennuste (6,2 miljardia) tuntuu liioitellulta. Otaksuttavasti myös ensi vuonna alijäämäärvio (8,3 miljardia) perustuu samankaltaisiin, nyt liioitellun pessimistisiltä vaikuttaviin taustaoletuksiin.

Tästä huolimatta valtion talous on selvästi alijäämäinen. Talousarviossa huomautetaan, että EU:n talouden ohjausjärjestelmän sisältämällä *rakenteellisen jäämän* mittarilla arvioituna hallituksen finanssipolitiikan viritys on lievästi elvyttävää (s. Y16). Elvyttäminen on kuitenkin nykyisessä suhdannelilanteessa perusteetonta.



Lisäksi ensi vuonna toimintansa aloittavat hyvinvointialueet saattavat myöhemmin kasvattaa valtion menoja suunniteltua enemmän mm. niiden ongelmallisen rahoitusmallin vuoksi. Vaikka hyvinvointialueita johtavat vaaleilla valitut aluevaltuustot, niillä ei ole verotusoikeutta, ja siksi niiden rahoitusmalli tarjoaa aluevaltuustoille voimakkaat kannusteet budjetinylityksiin. Budjettiin olisikin ollut perusteltua sisällyttää enemmän alijäämää supistavia toimia kuin se nyt sisälsi.

## Pitkän tähtäimen talouskasvua ei tueta riittävästi

Nykyisten talousongelmien, ml. julkisen talouden alijäämät, juuret juontavat vuonna 2008 alkaneeseen ns. negatiiviseen tuottavuushokkiin. Muutamien vuosien aikana Suomessa tuhoutui suuri määrä sellaisia työpaikkoja, jotka olivat aikaisemmin olleet tuottavia eli niissä syntyi paljon arvonlisäystä tehtyä työtuntia kohti. Monen työpaikan kohdalla tuottavuuden vaurioituminen oli lopullista, koska mahdollisuudet aikaisemman teknologian liiketaloudellisesti kannattavaan hyödyntämiseen oli menetetty. Iso osa tästä takaiskusta kohdistui Nokiaan ja sen alihankkijoihin mutta myös muilla aloilla koettiin samankaltaisia ongelmia.

Tällaisessa tilanteessa tarvitaan aikaisempaa kipeämmin lisää tutkimusta, kehitystyötä, uutta yrittäjyyttä ja työntekijöiden liikkuvuutta uusiin tuottavampiin työpaikkoihin. Jo tuon ketjun alkupää vie aikaa. Siksikään ei ole outoa, että Suomi pääsi vahvaan kasvuun vasta vuoden 2015 tiennoilla. Tuollaisista vastoinkäymisistä toipuminen vie väistämättä aikaa.

Kansantulo ja varsinkin tehdyt työtunnit ovat kasvaneet vuoden 2015 jälkeen sen verran voimakkaasti, että jatkossa kasvun jatko on aikaisempaa haastavampaa. Tuottavuuskasvun merkitys korostuu ja työpaikkojen määrällisen kasvun suhteellinen merkitys vähenee. Niinpä työllisyystoimiakin oleellisempia pitkän tähtäimen talouskasvua edistäviä politiikkatoimia ovat riittävät investoinnit koulutukseen sekä tutkimus- ja kehitystyöhön. Tästä ja voimakkaasta inflaatiosta huolimatta talousarvion mukainen tutkimus- ja kehitystoiminnan rahoitus on euromääräisesti kuluvan vuoden vastaavaa rahoitusta pienempi (s. Y 63).

Tuottavuuslautakunnan tuoreessa raportissa todetaan, että yksi Suomen kansantalouden tuottavuuden heikkous on resurssien (työvoiman sekä koneiden, laitteiden ja rakennusten) kohdentuminen liiaksi heikon tuottavuuden yrityksiin. Tällaisessa tilanteessa on entistä tärkeämpää, että nimenomaan sellaiset innovatiiviset yritykset kasvavat, jotka pystyvät tuottamaan paljon arvonlisäystä pääomalla ja työllä, eli joissa kokonaistuottavuus on korkealla tasolla.

Euroopan keskuspankin pienille ja keskisuurille yrityksille suunnatut kyselyt kertovat, että yritysten tärkein kasvueste ei ole rahoituksen saatavuus vaan osaavien johtajien ja työntekijöiden tarjonta. Myös tuoreet palkkatutkimukset antavat samaa viestiä: suurimmista palkankorotuksista (ns. ”liukumista”) ovat nauttineet johtajat, erityisasiantuntijat ja korkeakoulutetut työntekijät yleisesti. Erityisen korkeita korotukset ovat olleet silloin, kun näiden ryhmien työntekijät ovat vaihtaneet työnantajaa.



Varsinkin vuoden 2015 jälkeen palkkojen korotukset ovat olleet Uudellamaalla selvästi muuta maata suurempia. Tulokset kertovat siitä, että Suomen talouden kriittisin kasvua rajoittava työvoimapula koskee pääkaupunkiseudun osaajia. Havainnot ovat linjassa myös sen näkemyksen kanssa, että menestyksellistä innovaatiotoimintaa luonnehtii usein alueellinen keskittyminen.

Tässä tilanteessa niukkojen julkisten varojen kohdentamisessa painopisteenä tulisi olla osaajien lisääminen siellä, missä niiden pula on suurinta eli kasvukeskuksissa. Tämä tarjoaisi innovatiivisille yrityksille parempia mahdollisuuksia innovoida sekä laajentua. Varsinkin tällaisessa talouden kehitysvaiheessa korkeakoulupaikojen leikkaukset kasvukeskuksissa ja innovaatiopanosten suuntaaminen haja-asutusalueille heikentää talouskasvun edellytyksiä. Talouskehityksen alueellisten erojen tasaamiselle on vahvoja perusteita. Keinovalikoiman olisi kuitenkin syytä painottua enemmän muihin keinoihin kuin korkea-asteen koulutukseen ja innovaatiotoimintaan.

Talousarvion mukaan yritysten t&k-toimintaa tuetaan myös verokannustimin, uudella verovähennyksellä. Yritysten tutkimus- ja kehitystoimintaa tuettaessa on vaarana, että julkisen sektorin panostukset kohdistuvat toimintaan, joka olisi toteutunut myös ilman julkista tukea, tai tuottavat hankkeita, jotka olisivat perustelluista syistä jääneet muutoin vaille rahoitusta. Vaarana on myös, että ”innovaattoreiden” työmarkkinat kuumenevat entisestään. Yliopistoille ja korkeakouluille suunnattujen määrärahojen lisääminen sekä korkeakoulu- ja yrityssektorin yhteishankkeiden rahoituksen kasvattaminen olisivat olleet tässäkin mielessä veronalennuksia parempia innovaatiopolitiikan työkaluja.

## Sähkön korkean hinnan johdosta toteutettavat toimet

Talousarvion yleisperusteluissa todetaan talousarvioesityksen sisältävän ”toimia, joilla tuetaan kansalaisten ostovoimaa kuluttajahintojen poikkeuksellisen nopean nousun vuoksi sekä toimia, joilla pyritään lieventämään sähkön korkean hinnan vaikutuksia” (s. Y 18). Ehdotetut toimet ovat perusteltuja siltä osin, kun ne on kohdistettu hintatason noususta eniten kärsiville, muutoinkin huonossa asemassa oleville kotitalouksille. Tällaisia perusteltuja toimia ovat esimerkiksi työttömyysturvan ja opintorahan korotukset sekä asumistuen lämmitysnormin korotus.

Sitä vastoin talousarviossa esitetty energian hinnan nousun vastapainoksi toteutettu sähkön arvonlisäverokannan alentaminen ei ole järkevä politiikkatoimi silloin, kun energian hinnan nousu johtuu tarjonnan supistumisesta. Veron alennus ei kasvata sähkön tarjontaa, mutta se lisää energian kysyntää ja nostaa sähkön tuottajien sähköstä saamaa hintaa. Koska veronalennus myös alentaa sähkön hintaa kiinteähintaisen sähkösopimuksen omaaville kotitalouksille, se on omiaan lisäämään niiden sähkön kulutusta ja siksi se voi entisestään vaikeuttaa hankalimmassa asemassa olevien, hinnaltaan tämänhetkistä markkinatilannetta vastaavaa energiaa käyttävien kotitalouksien tilannetta.



## Työllistymisen päätösperäisyys ei ole itsessään arvokasta

Talousarvion mukaan hallituksen tavoitteena on nostaa työllisyysaste 75 prosenttiin vuosikymmenen puolivälissä ja kasvattaa työllisten määrää hallituksen työllisyystoimenpitein 80 000 henkilöllä vuosikymmenen loppuun mennessä. Sekä työllisyysasteella että työllisten lukumäärällä mitattu työllisyys on kohonnut kuluvana ja viime vuonna voimakkaasti myös hallituksen työllisyystoimista riippumattomista syistä. Muutos ei myöskään selity koronakriisistä toipumisella: esimerkiksi kuluvan vuoden elokuussa työllisyysaste oli 1,9 prosenttiyksikköä korkeampi kuin kolme vuotta aiemmin elokuussa 2019, ja työllisten määrä oli 69 000 henkilöä korkeampi kuin kolme vuotta aiemmin. Kuluvan vuoden toisella neljänneksellä Suomen kansantaloudessa tehtyjen työtuntien määrä oli 1,3 prosenttia korkeampi kuin vastaavana ajankohtana kolme vuotta aiemmin.

Työllisyystilanteen kohentuessa työttömien joukkoon jää keskimäärin entistä vaikeammin työllistettäviä henkilöitä, jolloin työllistämistoimien henkilöissä mitatut vaikutukset pienenevät. Hallituksen päätösperäisten työllisten lukumäärän kasvua ja vaikutusta koskevien tavoitteiden realistisuutta sekä niiden toteuttamiseksi suoritettujen toimenpiteiden järkevyyttä olisikin syytä arvioida parantuneessa työllisyystilanteessa uudelleen.

Yksi talousarvioon sisältyvistä, uusista työllisyyttä lisäävistä toimista on ikään perustuva työtulovähennyksen portaittainen korotus. Vaikka korotus lisääkin ikääntyvien työntekijöiden työnteon kannusteita, muutos on hallituksen esityksen HE 153/2022 vp mukaan kokonaisvaikutuksiltaan julkista taloutta heikentävä.

Nuoriin henkilöihin kohdistuvat kalliitkin työllisyystoimet voivat olla perusteltuja paitsi sosiaalipoliittisesti myös taloudellisesti mm. silloin, kun ne ehkäisevät syrjäytymistä, joka tulisi julkiselle sektorille pitkällä tähtäimellä työllisyystoimiakin kalliimmiksi. Lähellä eläkeikää oleviin henkilöihin kohdistuvilla kalliilla työllistämistoimilla ei ole vastaavia perusteita, ja osin niitä motivoinee tavanomaisten finanssipoliittisten tavoitteiden sijasta pyrkimys hallitusohjelman sisältämien tavoitteiden kirjaimelliseen saavuttamiseen.

Helsingissä 12. päivänä lokakuuta 2022

Ilkka Kiema  
tutkimusohjaaja  
Työn ja talouden tutkimus LABORE

Mika Maliranta  
johtaja  
Työn ja talouden tutkimus LABORE

