

Analyysi valtiontalouden budjetista vuodelle 2021

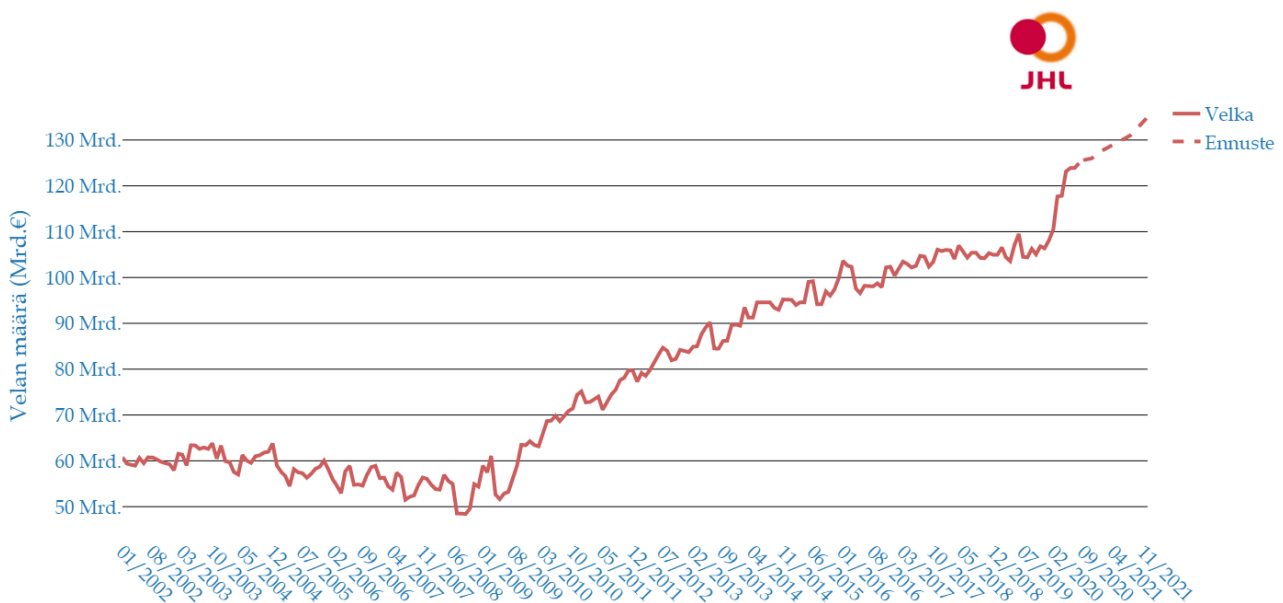
Tässä analyysissä käydään läpi pääpiirteittäin vuoden 2021 valtion budjetin vaikuttavia uudistuksia ja arvioidaan niiden taloudellisia sekä yhteiskunnallisia vaikutuksia. Analyysissä ei oteta kantaa kaikkiin valtion budjetin osa-alueisiin, vaan tarkoitus on keskittyä Julkisten- ja hyvinvointialojen liiton kannalta oleellisiin asioihin.

Valtion budjetti vuodelle 2021 on **voimakkaasti elvyttävä** ja sisältää lukuisia elementtejä, joiden avulla luodaan pohja Suomen kestäväälle taloudelle. Budjettiriihessä sovittiin työllisyyteen, ilmastonmuutoksen torjumiseen sekä hyvinvointivaltion kehittämiseen liittyvistä toimenpiteistä.

Valtion talousarvioesitys on vuodelle 2021 **64,2 miljardia euroa**, eli **10,8 miljardia alijäämäinen**. Vuoden 2020 aikana kertynyt alijäämä on yhteensä 17,6 miljardia euroa. Kahden vuoden runsaan alijäämän vuoksi valtionvelka nousee vuoden 2021 aikana peräti **135 miljardiin euroon**.

Tällä hetkellä Suomen valtion velka on noin **124 miljardia euroa**, mikä tarkoittaa asukasta kohden Suomen valtionvelan olevan tällä hetkellä noin **22 500 euroa** (Valtionkonttori, 2020). Valtion velkaantuminen tulee olemaan huomattavaa, mutta ei maailman mittakaavassa mitenkään poikkeuksellista, sillä elvytyksen tarve on toistaiseksi suurta niin Suomessa, kuin muissakin maissa.

Kuvio 1: Valtionvelan määrä ja ennustettu kasvu vuodelle 2021



Valtion budjetti koostuu kahdesta suuresta kokonaisuudesta:

Inhimilliset ja oikeudenmukaiset tulevaisuusinvestoinnit, jotka ovat välttämättömiä hyvinvointivaltion tulevaisuuden kannalta, kuten:

- Oppivelvollisuuden laajentaminen
- Hoitajamitoituksen eteneminen
- Välttämättömät työllisyysuimet, kuten varhaiskasvatusmaksujen alentaminen
- Ilmastotoimet

Taloudellisen ja terveydellisen kriisin hoitamiseen vaadittavat toimet, kuten:

- Kuntapaketti, jolla turvataan ihmisten tärkeät palvelut
- Järjestöjen rahoituksen turvaaminen
- Koronakustannusten hoitaminen
- Suomen kestävä kasvun ohjelma

Kuntatalouden ja kuntien peruspalvelujen tukipaketti: 1,45 miljardia euroa

Jo ennestään ahtaalla ollut kuntatalous on kärsinyt koronaviruksesta johtuvien talousvaikutusten vuoksi huomattavasti vuoden 2020 aikana. On hyvin todennäköistä, että kuntatalouden kriisi jatkuu vielä tulevina vuosina.

Kuntia tuettiin jo vuoden 2020 lisätalousarvioesitysten puitteissa huomattavilla summilla ja tukeminen jatkuu ainakin vielä vuoden 2021 aikana. Kuntatalouden tukipaketeissa on kyse mittavista kokonaisuuksista, joilla pyritään varmistamaan ne elintärkeät toiminnot, joita kunnat järjestävät Suomen kansalaisille.

Kuntien peruspalveluiden valtionosuuksiin toteutetaan kertaluonteinen **300 miljoonan** euron korotus, josta **20 miljoonaa** euroa kohdennetaan harkinnanvaraiseen korotukseen. Korotus kohdistetaan samoilla jakoperusteilla kuin vuoden 2020 tukipaketissa. Tämä lisäksi yhteisöveron jako-osuuteen tehdään 10 %-yksikön määräaikainen korotus edelleen vuodelle 2021, mikä tarkoittaa noin **550 miljoonan** euron helpotusta kuntien talouteen. Valtio on myös sitoutunut korvaamaan kunnille ja sairaanhoitopiireille täysimääräisesti koronaan välittömästi liittyvät testaus-ym. menot.

Yhteensä kuntien tukipaketti vuodelle 2021 olisi noin **1,45 miljardia**. Taulukossa 1 on eritelty toimintoja, joiden puitteissa valtio rahoittaa kuntien taloutta.

Taulukko 1: Kuntien tukipaketit yhteenveto (Valtioneuvoston viestintäosasto, Valtiovarainministeriö)

Toimenpide	Budjettivaikutus
Vuoden 2021 peruspalvelujen valtionosuudet – kertaluonteinen korotus	+280 milj.€ (+30 milj.€ harkinnanvaraista korotusta)
Yhteisöveron jako-osuus – 10 %-yksikön määräaikainen korotus	+550 milj.€
Täysimääräinen korvaus kunnille ja sairaanhoitopiireille koronan testauksiin ym. liittyvistä menoista.	X. miljardia euroa
Syksy 2020: Peruspalvelujen valtionosuuksien kertaluonteinen lisäys	Kunnat: + 400 milj.€ Sairaanhoitopiirit: +200 milj.€
Monivuotisen hoito- ja palveluvelan purkaminen	+450 milj. € (Vuosien 2021–2023 aikana)
0,7 Hoivahenkilöstömitoituksen kustannukset + Oppivelvollisuusiän nostaminen	+ 370 milj. €

Koronavirukseen liittyvät välittömät kustannukset, kuten testaukseen ja testauskapasiteetin nostamiseen, jäljittämiseen, karanteeneihin, potilaiden hoitoon, matkustamisen terveysturvallisuuteen sekä rokotteeseen liittyvät menot, korvataan täysimääräisesti niin kauan kuin tautitilanne ja hybridistrategian toimeenpano sitä edellyttävät.

Rahapelitoiminnan tuotot laskevat, mutta valtio tukee järjestöjen toimintaa tulevaisuudessa

Rahapelitoiminnan tuottojen saajien rahoituksen taso lukitaan vuoden 2021 ajaksi vuoden 2019 tasolle. Tämä tarkoittaa, että edunsaajien rahoituksen taso ei tipu vuoden 2021 aikana verrattuna vuoteen 2019. Kompensaation määrä vuonna 2021 tulee olemaan **347 miljoonaa euroa**. Kompensatio tullaan rahoittamaan taulukon 2 mukaisesti

Taulukko 2: Rahapelitoiminnan tuottojen kompensatiot

Toiminto	Budjettivaikutus
Alennetaan arpajaisveroa, joka vaikuttaa tuloutukseen	+ 80 milj.€
Kehysvaikutteisien budjettivaroin	+152,2 milj.€
Hyödyntämällä jakamattomien voittojen	114,8 milj.€

Rahapelitoiminnan tuottojen äkillinen romahtaminen vaikuttaisi suoraan järjestöjen toimintaan lyhyellä aikavälillä ja saattaisi vaarantaa useiden järjestöjen toiminnan tulevaisuudessa. Arvioiden mukaan rahapelitoiminnan tuotot jäävät myös tulevina vuosina nykyistä alhaisemmiksi, mutta tulevaisuudessa kompensatiota ei ole mahdollista toteuttaa täysimääräisesti. Tulevina vuosina arpajaislakia tullaan uudistamaan pelihaittojen torjumiseksi.

Ekologisesti kestävä Suomi

Suomi tavoittelee hiilineutraaliutta vuoteen 2035 mennessä, jonka jälkeen tavoite on saavuttaa hiilinegatiivinen¹ yhteiskunta. Tavoitteen runkona toimii [uusiutuvan teollisuuden strategia](#), jonka tavoitteena puolestaan on, että viennin kasvu loisi tilaa kotimaisen kysynnän ja työllisyyden kestäväälle kasvulle.

Strategian mukaan hallitus turvaa yritysten vakaan, kannustavan ja ennustettavan toimintaympäristön sekä toimintaedellytykset, joiden avulla mahdollistetaan investoinnit sekä uusien työpaikkojen syntyminen. Budjettiriihessä hallitus on päättänyt taulukon 3 mukaisista teollisuuden toimintaedellytyksiä parantavista toimenpiteistä:

Toimenpide	Vaikutus
Teollisuuden sähkövero alennetaan EU:n sallimaan minimitasoon	Tuotantokustannukset madaltuvat ja kilpailukyky paranee
Päästökauppakompensaation tilalle teollisuuden sähköistymisen ja uudistumisen tuki	Asetetaan taloudelliset kannustimet teollisuusalan yrityksiä investoimaan ekologisiin ratkaisuihin. Päästöt vähenevät ja uusia teknologioita otetaan käyttöön.
Väylämaksujen puolittaminen jatkuu	Elinkeinoelämän logistiikkakulut laskevat ja kilpailukyky kasvaa.

Hallitus on päättänyt, että teollisuuden **energiaveron palautusjärjestelmä** poistetaan asteittain neljän vuoden aikana, joten vuonna 2025 yritykset eivät enää tulevaisuudessa ole oikeutettuja palautukseen. Siirtymäaikana ja sen jälkeen yrityksiä kuitenkin tuetaan **energiatuen** avulla siirtymään päästöttömiin teknologioihin. Lisäksi nykymuotoinen **päästökauppakompensaatio**² lakkautetaan. Energiaintensiivisille yrityksille luodaan kuitenkin uusi määräaikainen **sähköistämistuki**, joka kannustaa entistä tehokkaammin hiilineutraaliin tuotantoon, energiaintensiivisten yritysten sähköistämiseen ja joka huomioi kustannuskilpailukyyn.

Päästökauppakompensaation ja sähköistämistuen yhteisvaikutus tulee todennäköisesti huomattavasti vauhdittamaan siirtymistä ekologisiin ratkaisuihin, joiden seurauksena Suomi on yksi maailman kärkimaita ilmastonmuutoksen torjunnassa. On hyvin todennäköistä, että muutkin maat ottavat käyttöön vastaavia teknologioita ja Suomi edustaisi tällaisessa tilanteessa vihreän teknologian keihäänkärkeä, jolla puolestaan olisi positiivinen vaikutus Suomen työllisyyteen.

Hallitus korottaa **lämmityspolttoaineiden** (esim. kivihiili, maakaasu ja polttoöljyn) verotusta nettomääräisesti **105 miljoonalla eurolla** vuoden 2021 alusta. Osana lämmityspolttoaineiden veron korotusta turpeen verotus kiristyy **2,7 eurolla megawattituntia kohden**. Lisäksi turpeen verotuksessa otetaan käyttöön lattiahintamekanismi vuodesta 2022 lähtien, jonka avulla turpeen

¹ Hiilinegatiivinen yhteiskunta tarkoittaa, että kansantalous sitoo enemmän päästöjä, mitä se tuottaa. Päästöjä sitoo esimerkiksi metsien ja puiden kasvu luonnollisen prosessin seurauksena.

² Päästökauppakompensaatiolla hyvitetään runsaasti sähköä tarvitseville teollisuuden yrityksille päästökaupan aiheuttamia kustannusten nousua.

energiakäyttö vähintään puolittuu vuoteen 2030 mennessä, kun otetaan huomioon myös päästöoikeuksien hinnan vaikutus. Kuviossa 1 havainnollistetaan yhden päästötonnin hintaa EU-

alueella. Päästöoikeuksien hinta on noussut huomattavasti vuoden 2013 tasosta, mikä tarkoittaa käytännössä sitä, että paljon päästävien yritysten kustannukset ovat nousseet.

Kuva 2: Päästökauppa-oikeuksien hinnat EU-alueella (Lähde: Ember-Climate.org, 2020)



Myymällä päästöoikeuksia yritykset ja täten myös kuluttajat joutuvat kohtaamaan kulutuspäätöstensä ulkoisvaikutukset, jotka monessa tapauksessa johtavat ympäristöhaittoihin ja ilmastonmuutoksen nopeutumiseen.

Turvetta korvaavien investointien rahoittamiseen hallitus tulee käyttämään osan **oikeudenmukaisen siirtymän rahastosta** (JTF). Lisäksi rahastosta tuetaan elinkeinonsa menettävien turveyrittäjien ja -työntekijöiden sopeutumista ja elinkeinotoiminnan monipuolistumista alueilla, jossa turpeesta luopumisen vaikutukset näkyvät eniten.

Hallituksen ekologia tavoitteita tukee myös se, että kaukolämpöverkkoon lämpöä tuottavat **lämpöpumput** sekä **konesalit** siirretään halvempaan **sähköveroluokkaan** vuoden 2021 aikana. Matalampi sähköveroluokka tekee vähäpäästöisestä kaukolämmöstä suhteellisesti houkuttelevamman ratkaisun lämmöntuotannolle.

Taulukko 3: Ekologiset toimenpiteet, joilla vähennetään kasvihuonekaasupäästöjä.

Toimenpide	Vaikutus
Energiaveron palautusjärjestelmän poisto asteittain	Yritysten taloudelliset kannustimet siirtyä energiatehokkaisiin ratkaisuihin kasvaa. Vähentää julkisia menoja.
Energiatuki	Helpotetaan yritysten siirtymistä energiatehokkaisiin ratkaisuihin energiaveron palautusjärjestelmän poistosta aiheutuneiden kustannusten lieventämiseksi. Kasvattaa julkisia menoja, mutta vähentää päästöjä
Päästökauppakompensaatiosta luovutaan	Vähemmän julkisia menoja ja vähemmän päästöjä. Yrityksillä kannustimet siirtyä päästöttömiin energiamuotoihin kasvaa.
Sähköistämistuki	Yritysten siirtyminen hiilineutraaliin tuotantoon nopeutuu ja päästöt vähenevät.
Lämmityspolttoaineiden kiristäminen	Verotuloihin +105 milj.€
Kaukolämpöverkkoon yhdistetyt konesalit ja lämpöpumput halvempaan sähköveroluokkaan	Vähäpäästöinen lämmöntuotanto tulee olemaan suhteellisesti kannattavampaa.

Suomen kestävä kasvu

Hallitus tulee laatimaan kestävä kasvun ohjelman, jonka avulla toteutetaan EU:n elpymis- ja palautumistukivälineen rahoituksen tavoitteet Suomessa. Suomen kestävä kasvun ohjelman rahoitus kohdennetaan jatkovalmistelussa kuuteen nopeavaikutteiseen, painopisteeseen, jotka ovat seuraavat:

- Koulutus, tutkimus- ja innovaatio toiminnalla Suomi takaisin kestävä kasvun uralle
- Vihreä siirtymä tukee talouden rakennemuutosta
- Suomen kansainvälisen kilpailukyvyyn turvaaminen
- Kestävä infrastruktuurin ja digitalisaation vahvistaminen
- Työmarkkinoiden toiminta, työttömille suunnatut palvelut ja työelämän kehittäminen
- Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden saatavuuden vahvistaminen ja kustannusvaikuttavuuden lisääminen.

Euroopan elpymissuunnitelman avulla pyritään ottamaan käyttöön koko EU:n talousarvion potentiaali ja varmistamaan, että jäsenmaat kykenevät palautumaan koronakriisin vaikutuksista mahdollisimman nopeasti sekä säilyttämään työpaikkansa. Elpymisohjelman tavoitteena on saattaa EU-maat kriisistä ulos luomalla pohja nykyaikaiselle ja kestävämmälle Euroopalle.

Laajamittaisia talouden kriisejä pystytään hyödyntämään uudistuksien vauhdittajina usealla eri tavalla. Hyvänä esimerkkinä voidaan pitää yrityksissä pakon edessä tapahtuneet digiloikat, joiden seurauksena työelämässä saatetaan nähdä pysyviäkin muutoksia.

Suomen osaamistason nostolla on todennäköisesti laajat positiiviset ja yhteiskunnalliset vaikutukset

Hallituksen pyrkii nostamaan Suomen koulutus- ja osaamistasoa sekä vahvistamaan tasa-arvoa kaventamalla oppimiseroja. Lisäksi osaamistason nostolla tavoitellaan työllisyyden kasvua.

Konkreettisina toimina oppivelvollisuusikä nostetaan 18 ikävuoteen ja samalla mahdollistetaan maksuton toisen asteen koulutus. Uudistus astuu voimaan porrastetusti syksystä 2021 alkaen ikäluokka kerrallaan. Oppivelvollisuusiän nostosta kunnille ja koulutuksen järjestäjille koituvat kustannukset korvataan täysimääräisesti valtionosuusjärjestelmän puitteissa.

Oppivelvollisuusiän nostaminen on todella hyvä koulutuspoliittinen toimi, jolla on laajat yhteiskunnalliset vaikutukset. Nuorten kouluttautuminen pidemmälle kasvattaa ensinnäkin todennäköisyyksiä jatko-opinnoille ja kasvattaa osaamistasoa. Lisäksi oppivelvollisuusiän pidentäminen vähentää haitallista syrjäytymistä, jonka seurauksena lukuisat nuoret saattavat jäädä pitkäksi aikaa tai jopa pysyvästi työvoiman ulkopuolelle.

Oppivelvollisuuden laajentamiseen allokoidaan vuonna 2021 noin **22 miljoonaa euroa**. Kustannukset kuitenkin nousevat portaittain vuoteen 2024 noin **129 miljoonan euron** vuosittaiseen tasoon.

Varhaiskasvatukseen lisätään kolmiportaisen tuen malli, jonka toteutukseen varataan **15 miljoonaa euroa**. Kyseessä on uusi rakenteellinen toimi varhaiskasvatuksen laadun ja tasa-arvon vahvistamiseksi. Tämä lisäksi varhaiskasvatusmaksuja alennetaan vuositasolla **70 miljoonalla eurolla**, jonka seurauksena on myös hyvin todennäköistä, että työllisyys kasvaa vanhempien työnteon kannustimien noustessa.

Varhaiskasvatusmaksujen alentamisen positiivisista työllisyysvaikutuksista löytyy evidenssiä tutkimuskirjallisuuden perusteella, joten tämä uudistus palvelee osaltaan myös hallituksen työllisyystavoitteita.

Lisäksi hallitus linjasi, että ammatillisen koulutuksen resursseja vahvistetaan kohdentamalla opettajien ja ohjaajien palkkaamiseen **150 miljoonaa euroa** vuoteen 2022 mennessä. Lisäresurssilla kasvatetaan lähiopetuksen määrää laadukkaan oppimisen turvaamiseksi.

Lukiokoulutuksen laadun kehittämiseksi käynnistetään laatuohjelma. Tarkoitukseen kohdennetaan **15 miljoonaa euroa**. Jatkuvaan oppimiseen panostetaan **40 miljoonaa euroa**. Rahoitus kohdennetaan erityisesti työikäisen väestön **osaamisen kehittämiseen**, heikkojen perustaitojen omaavien osaamisen vahvistamiseen sekä ikääntyneiden työllistymisen helpottamiseen.

Taulukko 4: Osaamistason nostoon liittyvät toimenpiteet

Toimenpide	Vaikutukset
Oppivelvollisuusiän nosto	+20 milj. € vuonna 2021 Työllisyysasteen kasvu pitkällä aikavälillä ja syrjäytymisen väheneminen
Varhaiskasvatuksen kolmiportaisen tuen malli	+15 milj. € Varhaiskasvatuksen laadun paraneminen ja tasa-arvon edistäminen
Varhaiskasvatusmaksujen alentaminen	+70 milj.€ Positiivinen työllisyysvaikutus parantamalla työn vastaanottamisen kannustimia. Sukupuolten välistä tasa-arvoa parantava vaikutus.
Opiskelija-aterian enimmäishinnan korotus	+4,2 milj.€
Ammatillisen koulutuksen resurssien lisääminen	+150 milj.€
Jatkuvan oppimisen kehittäminen	+40 milj.€ Työikäisen väestön osaamistason paraneminen nostaa pidentää mahdollisesti työuria, joten tällä saattaa olla lievä positiivinen työllisyysvaikutus.
Lukiokoulutuksen laadun kehittäminen	+15 milj.€

Yhteenveto valtion työllisyyspoliittisista toimista

Hallituksen tavoitteena on työttömyyden vähentäminen ja työllisyyden kasvattaminen **80 000 henkilön verran**. Jos tavoitteeseen päästään, on julkista taloutta mahdollista tasapainottaa 2020-luvun loppuun mennessä peräti **2 miljardin euron** edestä³. Hallitus on koonnut budjettiriiheen kokonaisuuden, jossa työllisyyden on arvioitu kohenevan yhteensä **31 000– 36 000 henkilön verran**⁴. Loput toimista, joilla lisätään työllisyyttä, päätetään tulevassa puoliväliriihessä. Työllisyysasteen lisäksi hallitus kiinnittää huomiota myös työllisyystoimien **tasa-arvo vaikutuksiin**.

Työllisyystoimilla on tarkoitus viedä Suomea kohti Pohjoismaista työllisyyspalvelumallia, parantaa nuorten työllisyyttä sekä koko väestön koulutustasoa. Lisäksi työllisyystoimet pitävät sisällään potentiaalisia toimija yli 55-vuotiaiden työllisyysasteen ja työmarkkina-aseman parantamiseksi. Toimivien työmarkkinoiden takaamiseksi hallitus tulee toteuttamaan ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön estämisen työryhmän 14 toimenpide-ehdotusta.

Työllisyystoimenpiteet on jaettu kolmeen osaan, perustuen päätöksenteon ajankohtaan, ja koottu taulukkoihin 5–7. Tämän jälkeen toimenpiteet esitellään lyhyesti omina kokonaisuuksinaan. Työllisyysvaikutusten arvioinnin on toteuttanut valtiovarainministeriön rakenneyksikkö.

³ <https://valtioneuvosto.fi/documents/10616/37498572/Kest%C3%A4vyystiekartta.pdf/d462d35e-b7fb-e2d4-0275-b3c84dec33da/Kest%C3%A4vyystiekartta.pdf?t=1600258605209>

⁴ <https://valtioneuvosto.fi/documents/10616/37498572/Ty%C3%B6llisyyskirjaus+budjettiriihi+16092020.pdf/6bedbe56-b73d-5cfc-02e8-57b8d5f6b876/Ty%C3%B6llisyyskirjaus+budjettiriihi+16092020.pdf?t=1600264893726>

Taulukko 5: Ennen budjettiriihtä valmistellut työllisyysuudistukset ja niiden vaikutukset työllisyyteen

Toimenpide	Työllisyysvaikutus
Aikuiskoulutuksen uudistaminen	+200
Työttömyysturvan lisäpäiväoikeuden alaikärajan nosto (nk. eläkeputki)	+6 500 - 7000
Osatyökyvyttömyyden lineaarinen malli	+200

Taulukko 6: Budjettiriihessä päätetyt työllisyysuudistukset ja niiden vaikutukset työllisyyteen

Toimenpide	Työllisyysvaikutus
Pohjoismainen työvoimapalveluiden malli	+9 500 - 10 000
Palkkatuen uudistus	+500 - 1 000
Oppivelvollisuuden laajentaminen	+ 1 600 (Pitkällä aikavälillä 15 000)
Varhaiskasvatusmaksujen alentaminen	+2 500 - 3 600
Yli 55- vuotiaiden työllisyysasteen nostaminen	+ 10 000 - 12 000 (Tämä on ulkoistettu työmarkkinajärjestöille ja lopulliset vaikutukset riippuvat siitä, minkälaiseen lopputulokseen työmarkkinajärjestöt päätyvät)

Taulukko 7: Tulevat työllisyysuudistukset, joista päätetään myöhemmin.

Toimenpide
Osatyökykyisten työllisyys
Työvoimapalveluiden siirto paikallistasolle
Työttömyysturvan kehittäminen
Oppisopimuskoulutuksen kehittäminen
Ohjaamoiden kehittäminen
Jatkuva oppiminen
Kotouttaminen ja työperäinen maahanmuutto
Työkyvyn ylläpito sekä työkyvyttömyyden ehkäisy
Työnantajamaksujen uudistaminen
Paikallisen sopimisen jatkotyö

Aikuiskoulutustuen uudistaminen

Uudistuksella edistetään palkansaajan mahdollisuutta työskennellä ja opiskella samanaikaisesti. Aikuiskoulutustukea käyttää vuosittain noin 20 000 henkilöä ja siitä koituu kustannuksia noin 200 miljoonan euron edestä. Aikuiskoulutustukea maksetaan työntekijöille, jotka jäävät työstään palkattomalle opintovapaalle, joilla on vähintään kahdeksan vuoden työhistoria sekä vähintään vuoden kestänyt työsuhde nykyiseen työnantajaan.

Uudistus toteutetaan kustannusneutraalisti siten, että se kasvattaa joidenkin tuen määrää, mutta toisaalta pienentää toisten. Uudistuksen seurauksena tukea korotetaan erityisesti niillä, jotka eivät merkittävästi vähennä työntekoaan koulutuksen aikana. Tällä koulutukseen osallistunutta

kannustetaan pysymään tiukemmin työmarkkinoiden piirissä. Kyseinen uudistus on tullut voimaan elokuussa 2020 ja täten sen mahdolliset työllisyysvaikutukset tulevat voimaan ilman budjettiriihessä tehtäviä päätöksiä.

Työttömyysturvan lisäpäiväoikeuden alaikärajan nosto

Työttömyysturvan lisäpäiväoikeuden eli niin kutsutun eläkeputken alaikärajaa nostettiin yhdellä vuodella vuonna 1961 ja sen jälkeen syntyneillä. Tämän seurauksena vuonna 1961 tai myöhemmin syntynyt työtön on oikeutettu työttömyysturvan lisäpäiviin vasta 62-vuotiaana aikaisemmin 61 - ikävuoden sijasta. Edellä mainittu muutos astui voimaan vuoden 2020 tammikuussa.

Työttömyysturvan lisäpäivien poistamisen työllisyysvaikutuksiin saadaan jonkin verran tukea taloustieteen tutkimuskirjallisuudesta. Lisäksi vertailemalla Suomen ja Ruotsin ikääntyneiden työllisyysasteita havaitaan merkittävä ero Ruotsin hyväksi ja tätä eroa on perusteltu **muun muassa** työttömyysturvan lisäpäivien olemassaololla Suomessa.

On kuitenkin tärkeä huomioida, etteivät työttömyysturvan lisäpäivät yksistään voi selittää ikääntyneiden heikkoa työllisyysastetta Suomessa. Joka tapauksessa työttömyysturvan lisäpäivien ikärajanostolla on arvioitu olevan **6 500 – 7 000 henkilön työllisyysvaikutus** työnteon kannustinmuutosten vuoksi.

Työttömyysturvan lisäpäiviä käsitellään yksityiskohtaisemmin erillisessä analyysissä, joka julkaistaan Julkisten -ja hyvinvointialojen liiton verkkosivuilla myöhemmin.

Osatyökyvyttömyyseläkkeen lineaarinen malli

Hallitus on jo ennen budjettiriihtä päättänyt osatyökyvyttömyyseläkkeen ja ansiotulojen lineaarisesta yhteensovittamisesta.

Uudistuksen jälkeen työntekijä voisi osatyökyvyttömyyseläkkeellä ollessansa ansaita suojaosuuteen saakka palkkaa ilman, että se pienentää eläkkeen määrää ja suojaosuuden ylityttyä eläke pienenee lineaarisesti. Kyseinen uudistus astuu voimaan arviolta vuoden 2023 ja sille on estimoitu matalahko 200 henkilön työllisyysvaikutus.

Eläketurvakeskuksen ja Kelan tuottamassa muistiossa⁵ käydään läpi lineaarisen osatyökyvyttömyyseläkkeen vaikutusarvioita tarkemmin, mutta pääpiirteissään nykytilaa ja muutosta voidaan vertailla seuraavasti:

⁵<https://stm.fi/documents/1271139/3022628/Lineaarisen+osaty%C3%B6kyvytt%C3%B6myysmallin+vaikutusarvio+270219.pdf/9fb1b461-de77-c12f-f3c1-c2461aeafd57/Lineaarisen+osaty%C3%B6kyvytt%C3%B6myysmallin+vaikutusarvio+270219.pdf>

Nykyllänsäädännössä työskentely työkyvyttömyyseläkkeellä saa jatkua alle kolme kuukautta ilman, että työansioilla on vaikutusta eläkkeen määrään. Jos ansioraja, joka on 60% työkyvyttömyyseläkettä edeltävistä vakiintuneista tuloista ylittyy vähintään kolmen kuukauden ajan, eläke jää lepäämään, eli sitä ei käytännössä makseta. Toisaalta valvonta toteutetaan käytännössä vuositasolla, mikä mahdollistaa eläkkeen nostamisen, kunhan työtulot eivät vuositasolla ylitä asetettua rajaa. Tulevaisuudessa kuitenkin tulorekisterin käyttöönotto saattaa tehdä valvonnasta helpompaa.

Uudistuksen jälkeen osatyökyvyttömyyseläkkeellä oleva henkilö saa ansaita täysimääräisesti palkkaa suojaosaan asti, joka on 50 prosenttia vakiintuneista ansioista. Suojaosuus on kuitenkin vähintään 600 euroa kuukaudessa. Suojaosuuden ylittävät ansiot pienentävät eläkettä 50 prosenttia jokaista ansaittua lisäeuroa kohti. Eläkkeen määrä muodostuu siis kaavan (1) mukaisesti. Tämä lisäksi osatyökyvyttömyyseläkkeellä olevan henkilön ansiot eivät saisi ylittää työkyvyttömyyttä edeltäviä vakiintuneita ansioita.

$$\text{Maksettu Eläke} = \text{Eläke} - 0,5 * (\text{palkka} - \text{suojaosuus}) \quad (1)$$

Uudistuksen tarkoituksena on purkaa kannustinloukkuja, joiden myötä työnteon kannustimet parantuvat hieman ja tätä kautta työllisyyden arvioidaan kasvavan.

Pohjoismainen työvoimapolitiikan malli

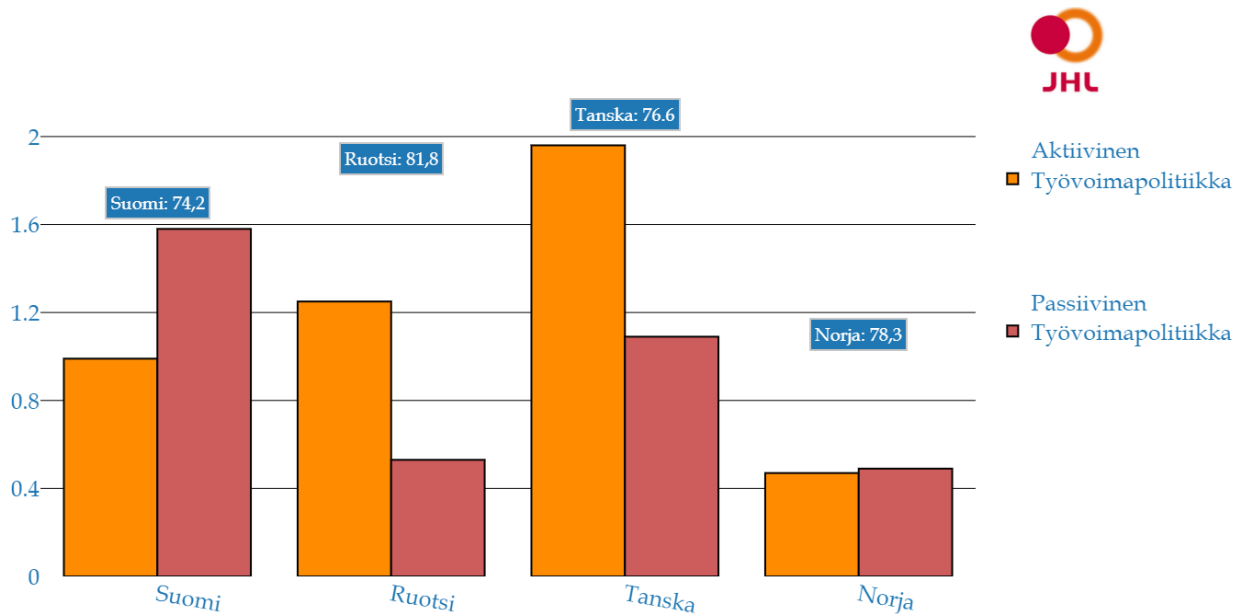
Suomessa työttömien palvelut ovat verrattain aliresursoituja, mitä tulee esimerkiksi TE-toimistojen palveluihin. Suomessa käytetään arviolta 1 % bruttokansantuotteesta aktiiviseen työvoimapolitiikkaan, kun vastaava luku Tanskassa on noin 2%. Lisäksi Suomessa 107 – 166 työttömää yhtä työvoimavirkailijaa kohden, kun Tanskassa vastaava luku on 20 – 150⁶.

Kuviossa 3 on havainnollistettu julkisen sektorin käyttämä rahasumma suhteutettuna bruttokansantuotteeseen aktiiviseen ja passiiviseen työvoimapolitiikkaan Suomessa, Ruotsissa, Tanskassa sekä Norjassa. Lisäksi kuviossa nähdään kyseisten maiden 20 – 64 -vuotiaiden työllisyysasteet. Suomessa aktiiviseen työvoimapolitiikkaan käytetään vähemmän rahaa verrattuna esimerkiksi Ruotsiin ja Tanskaan.

Aktiivinen työvoimapolitiikka pitää sisällensä erilaisia työttömäksi jääneille tarkoitettuja toimenpiteitä, joilla tuetaan uudelleentyöllistymistä. Passiiviset toimet puolestaan käsittävät lähinnä työttömyysetuudet.

⁶ <https://yle.fi/uutiset/3-10041628>

Kuvio 3: Osuus bruttokansantuotteesta aktiiviseen ja passiiviseen työvoimapolitiikkaan sekä 20-64 -vuotiaiden työllisyysasteet (Lähde: OECD ja Eurostat, 2020)



On tärkeä huomioida, että yksittäisten lukujen vertailu kahden massiivisen järjestelmän välillä ei aina ole mielekästä ja saattaa johtaa jopa harhaisiin johtopäätöksiin. On kuitenkin todennäköistä, että aktiivisen työvoimapolitiikan lisäresursoinneilla voidaan saavuttaa positiivisia työllisyysvaikutuksia.

Pohjoismaiseen työvoimapolitiikan malliin kuuluu, että palveluihin ohjaukseksi työttömien palvelutarpeen arviointia kehitetään ja työnhaun tukea lisätään siten, että **työttömät kohdataan työnhaun alkuvaiheessa kahden viikon välein**. Tämän lisäksi jokaisen 6 kuukauden työttömyyden jälkeen toteutetaan uusi intensiivinen palvelujakso, jonka avulla tuetaan työllistymistä. Jotta palvelut saadaan toteutettua, lisätään TE-toimistojen rahoitusta **70 miljoonalla eurolla ja 1 200 työntekijän palkkaamisella**.

Uudessa mallissa työtön työnhakija veloitetaan työllistymissuunnitelman puitteissa määrällisiin työnhakuvelvoitteisiin. Lisäksi sovitaan työttömän osallistumisesta työnhakua tukeviin palveluihin. **Työnhakija veloitetaan lähtökohtaisesti hakemaan 4 työpaikkaa kuukaudessa**. Riippuen kuitenkin alueen työmarkkinatilanteesta ja työttömän työkyvystä työnhakuvelvoite vaihtelee 0 – 4 välillä kuukaudessa.

Työnhausta raportoidaan sähköiseen järjestelmään itsenäisesti tai palvelun yhteydessä joka kuukausi. Jos työnhakija ei täytä ennalta sovittuja työnhakuvelvoitteita, on TE-toimiston mahdollista asettaa hänelle karensseja taulukon 7 mukaisesti.

Taulukko 7: Karensijärjestelmä Pohjoismaisen työvoimapalvelun mallissa.

Laiminlyöntien määrä	Karenssi / huomautus, jos ei hae 0 – 4 työpaikkaa
1	Muistutus
2	5 päivän karenssi
3	10 päivän karenssi
4	Työssäolovelvoite

Palkkatuen uudistus

Nykyisessä palkkatukijärjestelmässä tuen määrä on **30 – 50 % palkkakustannuksista** riippuen työttömyyden pituudesta. Uudessa järjestelmässä säädöksiä yksinkertaistetaan asettamalla tuen taso **50 % riippumatta työttömyysjakson pituudesta**. Uudistuksen on tarkoitus lisätä palkkatuen käyttöä ja näin nopeuttaa uudelleentyöllistymistä.

Osatyökykyisten palkkatuki nousee uudistuksessa **70 prosenttiin** ja palkkatukijaksoon sidotaan lisäksi muut työllistymistä edistävät palvelut sekä turvataan 3. sektorin nykyiset työllistämisehdot. Tulevaisuudessa palkkatuetta voi jatkaa suoraan esimerkiksi järjestön tai kunnan palkkatukityöstä yksityisen sektorin palkkatuetuun työhön. Lisäksi työnantaja saisi jatkossa palkata palkkatuella työttömän, vaikka on irtisanonut tuotannollisista ja taloudellisista syistä työntekijöitä, kunhan työnantaja on ensin palkannut työntekijöitä työsopimuslain takaisinottovelvoitteen mukaisesti.

Oppivelvollisuuden laajentaminen

Kouluttautumisella on valtava määrä myönteisiä vaikutuksia koulutusta hankkiville henkilöille itsellensä sekä laajemmin koko yhteiskunnalle, jonka osana kouluttautuneet yksilöt toimivat. Työmarkkinoiden näkökulmasta kouluttautuminen kasvattaa tuottavuutta sekä tuloja, pidentää työuria ja lyhentää työttömyysjaksoja. Koulutustason nostaminen on pitkällä aikavälillä erittäin hyvää työllisyyspolitiikkaa.

Valtiovarainministeriön mukaan 18 – 64-vuotiaiden perusasteen varassa olevien työllisyysaste vuonna oli vain **45 prosenttia** vuonna 2018 samalla kun toisen asteen tutkinnon suorittaneilla työllisyysaste oli peräti **71,2 prosenttia**. Ero työllisyysasteissa on peräti **26,5 prosenttiyksikköä**.

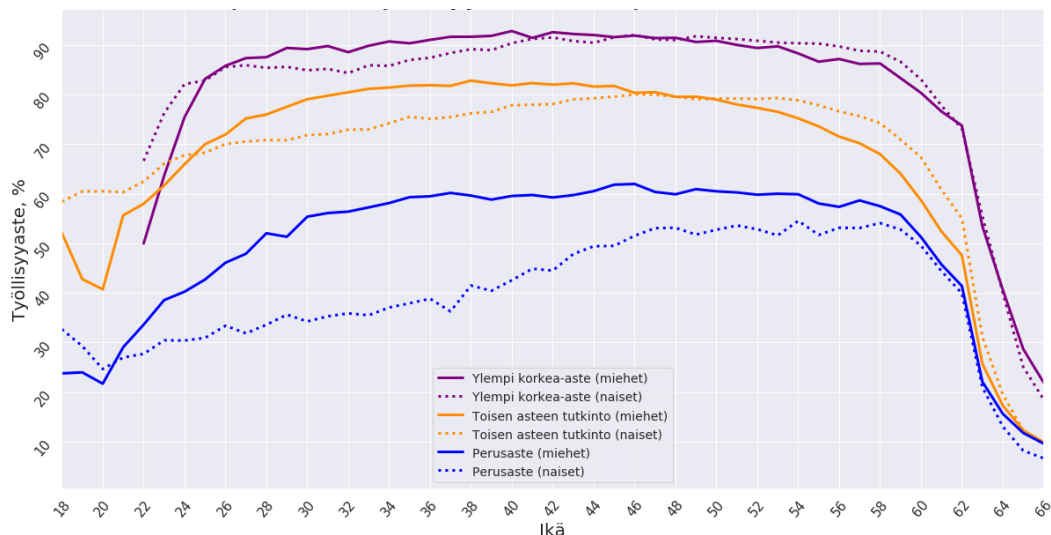
Jos osuutta ikäluokasta, joka jää perusasteen koulutuksen varaan, saataisiin pienennettyä **8 prosenttiyksiköllä** nousisi työllisyysaste koko maan tasolla **1,5 prosenttiyksikköä** ja kasvattaisi työuran pituutta **0,75 vuodella**⁷.

⁷<https://valtioneuvosto.fi/documents/10616/37498572/Ty%C3%B6llisyyskirjaus+budjettiriihi+16092020.pdf/6bedbe56-b73d-5cfc-02e8-57b8d5f6b876/Ty%C3%B6llisyyskirjaus+budjettiriihi+16092020.pdf?t=1600264893726>

Oppivelvollisuuden laajentaminen toimisi tuloeroja tasaavana toimenpiteenä ja palvelisi nimenomaan niitä henkilöitä, jotka ovat vaarassa syrjäytyä jo nuorena. Oppivelvollisuuden laajentaminen vaikuttaisi lyhyellä aikavälillä valtion budjetin tasapainoa heikentävästi, mutta pitkällä aikavälillä työllisyysvaikutusten on arvioitu olevan peräti 15 000 henkilöä.

Kuviossa 4 on havainnollistettu työllisyysasteet iän, koulutustason ja sukupuolen mukaan Suomessa. Kuviosta nähdään, että perusasteen varassa olevien työllisyysasteet ovat kautta linjan heikommät, verrattuna korkeamman asteen koulutuksen saaneisiin.

Kuvio 4: Työllisyysasteet iän, sukupuolen ja koulutusasteen mukaan Suomessa (Lähde: Tilastokeskus)



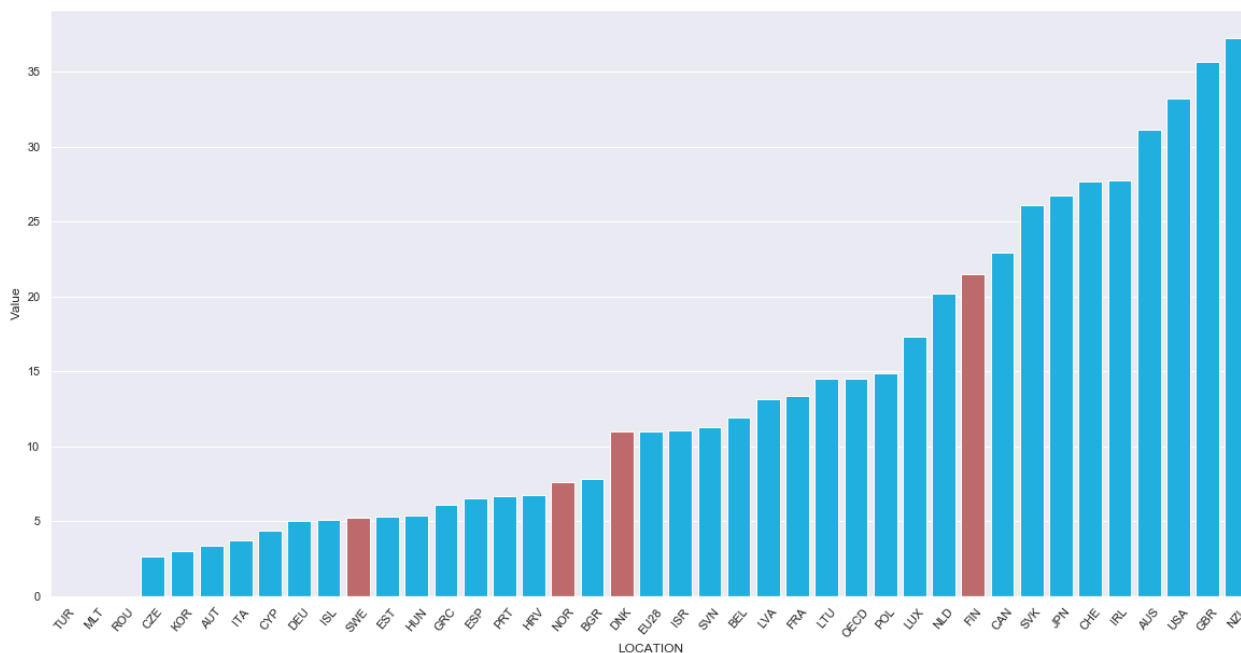
Varhaiskasvatuseräntämisen

Varhaiskasvatuseräntämisen tullaan alentamaan 70 miljoonan euron edestä, mikä on merkittävä parannus lapsiperheiden taloudelliseen tilanteeseen.

Varhaiskasvatuseräntämisen yhdessä verotuksen ja esimerkiksi kotihoidon tuen poistumisen kanssa aiheuttavat haitallisia kannustinloukkuja, missä työllistymistä harkitsevan henkilön käteen jäävät tulot eivät juurikaan kasva työn vastaanottamisen johdosta.

Kuviossa 8 havainnollistetaan, kuinka suuri osuus prosentteina perheen tuloista menee päivähoitomaksuihin, jos kaksi lasta osallistuu päivähoitoon ja toinen vanhemmista on keskituloinen ja toinen tienaa 67 prosenttia keskipalkasta. Suomessa päivähoitomaksuihin mene huomattavasti suurempi osa tuloista verrattuna muihin Pohjoismaihin.

Kuvio 8: Palkasta menevä osuus päivähoitomaksuihin (Lähde: OECD, 2019)



Nyt, jos päivähoitomaksuja alennetaan tuntuvasti, laukaisee tämä kannustinloukkuja, joka puolestaan tekee työn vastaanottamisesta kannattavampaa ja täten työllisyys todennäköisesti nousee.

Työllisyyden kasvu puolestaan parantaa julkista taloutta ja kasvattaa varhaiskasvatuksen kysyntää. Varhaiskasvatusikäisten ikäluokkien pienentyttyä varhaiskasvatuksen osallistumisasteen kasvu voidaan pääosin toteuttaa kustannustehokkaasti ilman, että kiinteät kustannukset merkittävästi kasvavat.

Yli 55-vuotiaiden työllisyyden nostaminen - toimeksianto työmarkkinajärjestöille

Työmarkkinajärjestöjen vastuulle jää tehdä tasapainoinen esitys, joka johtaisi yli 55-vuotiaiden työllisyyden kasvuun **10 000 henkilön verran** vuoteen **2029** mennessä. Tavoitteena on parantaa ikääntyvien asemaa työmarkkinoilla sekä edistää heidän jaksamistaan työuralla. Esityksen vaikutuksia tullaan arvioimaan Valtiovarainministeriön toimesta.

Esityksen tulee olla valmiina vuoden 2020 marraskuun loppuun mennessä ja mikäli esitykselle ei voida valtiovarainministeriön toimesta todeta **10 000 henkilön työllisyysvaikutuksia** on hallitus sitoutunut linjaamaan tarvittavat toimet itse joulukuun 2020 aikana.

On vaikea spekuloida, millainen mallista loppujen lopuksi tulee muodostumaan, mutta keskustelussa tullaan varmasti ottamaan kantaa **työttömyysturvan lisäpäiviin, työhyvinvoinnin kasvattamiseen, irtisanomisjärjestykseen** sekä esimerkiksi **työttömäksi jääneiden muutosturvaan**.

Edellä mainittujen muutosten yhdistelmänä tulisi saavuttaa 10 000 henkilön työllisyysvaikutus, joka kokonaisuutena vaatii mittavia päätöksiä, joissa joudutaan käsittelemään isoa kokonaisuutta useasta näkökulmasta.

Tulevien työllisyystoimien valmistelu

Edellä lueteltujen työllisyystoimien lisäksi hallitus on sitoutunut valmistelemaan useita muita työllisyyttä nostavia sekä hyvinvointia parantavia uudistuksia, joista tullaan päättämään hallituksen puoliväliriihessä. Tulevia työllisyyttä kasvattavia päätöksiä on lueteltu taulukossa 8.

Taulukko 8: Tulevat työllisyystoimet, joista päätetään myöhemmin.

Toimenpide
Osatyökykyisten työllisyys
Työvoimapalveluiden siirto paikallistasolle
Työttömyysturvan kehittäminen
Oppisopimuskoulutuksen kehittäminen
Ohjaamoiden kehittäminen
Jatkuva oppiminen
Kotouttaminen ja työperäinen maahanmuutto
Työkyvyn ylläpito sekä työkyvyttömyyden ehkäisy
Työnantajamaksujen uudistaminen
Paikallisen sopimisen jatkotyö

Tulevia työllisyyttä edistäviä toimenpiteitä käsitellään tarkemmin omassa analyysissään myöhemmin, mutta niistä löytyy lisätietoa valtioneuvoston tekemästä [muistiosta](#) talousarvioneuvotteluihin.

Lisätietoja:

Youssef Zad
youssef.zad@jhl.fi
Ekonomisti

Vesa Mauriala
vesa.mauriala@jhl.fi
Yhteiskuntavaikuttamisen päällikkö

JHL

KOHTUUDEN PUOLELLA



Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL
Sörnäisten rantatie 23, 00500 Helsinki, puh. 010 770 31
jhl.fi • twitter.com/JHLry • [jhl.fi/facebook](https://www.facebook.com/jhl.fi) • [@jhlry](https://www.instagram.com/jhlry)