

Suomenkielinen yhteenveto

Viimeaikainen talouskehitys

Taloudellinen tilanne on kärsinyt koronaviruspandemiasta ja Venäjän hyökkäyksestä Ukrainaan. Vaikka Suomen BKT:n kasvu oli suhteellisen vakaata pandemian aikana, se jäi vuosina 2021 ja 2022 jälkeen muista Pohjoismaista. Suomen inflaatio oli korkeimmillaan 9,1 prosenttia vuonna 2022, mihin vaikuttivat maailmanlaajuiset toimitusketjujen häiriöt ja Venäjän hyökkäyssota. Inflaation ennustetaan laskevan noin 2 prosenttiin vuonna 2024.

Vuonna 2023 talous todennäköisesti supistui hieman. Myös vuoden 2024 talousnäkymät ovat viime aikoina heikentyneet, ja Suomen talous toimii alle normaalin kapasiteettinsa ja ilman liiallisia inflaatiopaineita. Toisaalta työmarkkinat ovat edelleen melko kireät, ja työllisyysasteen odotetaan laskevan vain hieman viimeaikaisesta huipputasostaan. Lisäksi työllisyyden väheneminen keskittyy suurelta osin rakennusalaalle. Makrotaloudellinen tilanne ei siis edellytä laajaa finanssipoliittista elvytystä.

Keskuspankit eri puolilla maailmaa reagoivat inflaation kiihtymiseen nostamalla ohjauskorkoja, mikä johti markkinakorkojen nousuun. Pitkät korot nousivat ensin, koska markkinaosapuolet ennakoivat tarpeen ohjauskorkojen nostamiseen. Kun inflaatio on viime aikoina laskenut, reaalikorot ovat nousseet. Reaalikorot ovat nousseet myös rakenteellisten tekijöiden vuoksi. Niiden odotetaan myös pysyvän huomattavasti korkeammalla tasolla kuin muutama vuosi sitten. Tämä kasvattaa valtioiden, yritysten ja kotitalouksien odotettavissa olevia lainanhoitokustannuksia.

Asuntolainojen nostot ovat vähentyneet jyrkästi korkojen nousun seurauksena, ja asuntojen hinnat ovat laskeneet. Tämä on johtanut asuntorakentamisen jyrkkään laskuun. Korkeampiin reaalikorkoihin ja asuntojen hintojen laskuun voi liittyä makrotaloudelliseen ja rahoitusvakauteen kohdistuvia riskejä. Suomen kotitaloussektorin velkaantumisaste on kuitenkin suhteellisen matala muihin Pohjoismaihin verrattuna, joten nämä riskit eivät ole meillä erityisen merkittäviä.

Suomen viimeaikaisen talouskehityksen pääongelma on ollut työn tuottavuuden erittäin heikko kasvu. Se on ollut myös vertailumaita heikompaa. Samaan aikaan kustannuskilpailukyky on pysynyt suhteellisen hyvänä maltillisten palkankorotusten ansiosta. Heikko tuottavuuskehitys heijastaa rakenteellisia ongelmia, joihin ei todennäköisesti ole olemassa nopeita ja helppoja ratkaisuja.

Työllisyyspolitiikka

Suomen aiempien hallitusten käytännön mukaisesti pääministeri Petteri Orpon hallitus sisällytti työllisyyspoliittiset tavoitteet ohjelmaansa. Hallituksen tavoitteena on saavuttaa 80 prosentin työllisyysaste vuoteen 2031 mennessä, ja se pyrkii myös lisäämään työtuntien määrää. Työllisyysohjelman ydin koostuu useista uudistuksista, joilla pyritään vähentämään kannustinloukkuja alentamalla sosiaaliturvan tasoa suhteessa palkkaan. Kaiken kaikkiaan hallitus pyrkii toteuttamaan uudistuksia, joilla lisätään työllisyyttä vähintään 100 000 henkilöllä. Nämä työllisyyttä parantavat uudistukset ovat tärkeä osa hallituksen julkisen talouden vakauttamissuunnitelmia. Niiden odotetaan parantavan julkista taloutta vuosittain 2 miljardilla eurolla työllisyyden lisäämisen kautta. Lisäksi hallitus jatkaa edellisellä vaalikaudella päätettyjä työvoimapalvelujen uudistuksia.

Työllisyystavoitteet ovat hyvin perusteltuja sekä sosiaalisista että verotuksellisista syistä, mutta sopivien politiikkatoimien valinta on käytännössä haasteellista. Työllisyysaste on historiallisesti jo suhteellisen korkea, ja sen nostaminen edelleen on vaikeampaa kuin aiemmin.

Myös työllistymisen esteitä on monenlaisia, ja ne voivat johtua työkykyyn, työnteon kannustimiin tai työmarkkinoiden toimintaan liittyvistä ongelmista. Erilaiset työllisyyden esteet vaativat erilaisia parannuskeinoja. Tarvitaan toimien kohdentamista, jotta työllisyysvaikutuksiltaan parhaita toimia voidaan soveltaa työttömien erityisryhmiin. Koska työllisyyden esteet ovat monitahoisia, hyvin toimiva yhteistyö eri ministeriöiden välillä on tärkeää.

Hallituksen työllisyysohjelman painopiste on epätasapainoinen, koska siinä painotetaan yksipuolisesti kannustinesteiden poistamista. Pelkkiin kannustinongelmiin puuttuminen ei riitä, kun otetaan huomioon riittävän ammattitaidon ja terveyden merkitys sekä työmarkkinoiden kohtaanto-ongelman laajuus.

Valtiovarainministeriö on laskenut näiden uudistusten ennakkovaikutukset käyttämällä arvioita työnteon kannustimien ja työvoiman tarjonnan joustojen muutoksista. Työllisyysvaikutuksia koskevat ennakkoarviot ovat luonnostaan epävarmoja. Ensinnäkin epävarmuutta on sekä työvoiman tarjontajoustoista että työnteon kannustimien muutoksista. Toiseksi tietyn uudistuksen vaikutus riippuu todennäköisesti myös siitä, mitä muita uudistuksia toteutetaan. Kolmanneksi työmarkkinatilanne itsessään todennäköisesti joko estää tai edistää mahdollisten työllisyysvaikutusten toteutumista.

Kaikki nämä epävarmuustekijät merkitsevät sitä, että uudistusten vaikutuksista ei voida antaa kovin varmoja "lupauksia". Tämä olisi myös pidettävä mielessä, kun tarkastellaan työllisyysuudistusten merkitystä julkisen talouden tasapainottamisen välineenä. Liian optimistiset arviot voivat antaa liian suuren painoarvon työllisyyspolitiikalle julkisen talouden vakauttamisessa.

Vuodesta 2015 lähtien Suomen väkiluku on kasvanut vain nettomaahanmuuton ansiosta. Väestön ikääntyessä ja syntyvyyden laskiessa Suomi tarvitsee maahanmuuttajia myös tulevana vuosina. Kun otetaan huomioon maailmanlaajuinen kilpailu kansainvälisestä työvoimasta ja osaajista, ei ole kuitenkaan itsestään selvää, että osaajat päätyvät Suomeen. Jotkin hallituksen kaavailemat muutokset, kuten kansalaisuusvaatimusten tiukentaminen, saattavat vähentää Suomen houkuttelevuutta kansainvälisillä työmarkkinoilla.

Monet meneillään olevat uudistukset ja työllisyystavoitteiden merkitys talouspolitiikassa korostavat uudistusten järjestelmällisen jälkikäteisarvioinnin tarvetta. On hyvä käytäntö, että riippumattomat asiantuntijat laativat jälkiarvioinnit. Onkin perusteltua odottaa, että hallitus sitoutuu jälkiarviointien toteuttamiseen ja turvaa tarkoitukseen myös riittävät resurssit. Arviointien toteuttamisessa on otettava huomioon, että osaaminen ja valmiudet tämentyypiseen arviointitutkimukseen ovat Suomessa hajallaan eri organisaatioissa.

Asuntopolitiikka

Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman mukaan asuntopolitiikan tavoitteena on edistää asuntomarkkinoiden toimivuutta, jotta jokainen voi elää mahdollisimman hyvää elämää haluamassaan kohtuuhintaisessa asunnossa. Neuvosto tukee tätä tavoitetta. Osa suunnitelluista ja jo päätetyistä poliittisista uudistuksista edistää tätä tavoitetta, osa ei.

Korkeiden asumiskustannusten taustalla on asuntojen rajallinen tarjonta suhteessa kysyntään. Hallituksen keinot edistää yleistä asuntotarjontaa ovat rajalliset, koska kunnat tekevät asuntotarjontaan liittyvät tärkeimmät maankäyttöpäätökset paikallistasolla. Paikallisessa päätöksenteossa ei välttämättä oteta huomioon kaikkia asuntotarjonnan lisäämisestä saatavia hyötyjä, mikä voi johtaa riittämättömään asuntotarjontaan. Tämän vuoksi on tärkeää, että hallitus kannustaa korkeiden asumiskustannusten kaupunkeja kaavoittamaan maata asuntotuotantoon maankäytön, asumisen ja liikenteen (MAL) -sopimusten avulla.

Tarkasteltaessa hallituksen omia asuntopoliittisia tavoitteita, yleisen asumistuen leikkaukset ovat jokseenkin kyseenalaisia. Asumistuen tasosta päättäminen on luonnollisesti arvovalinta. Hallituksen asumistuen leikkaukset kuitenkin todennäköisesti huonontavat kaikkein heikoimmassa asemassa olevien ryhmien asuntomarkkinatilannetta. Lisäksi asumistuen leikkaukset, erityisesti tuen korvausprosentin alentaminen, tekevät pienituloisimmista kotitalouksista entistä riippuvaisempia toimeentulotuesta. Tämä on vastoin hallituksen tavoitetta vähentää toimeentulotukiriippuvuutta.

Hallitus on ottamassa askeleita oikeaan suuntaan sosiaalisen asuntopoliitiikan alalla. Asuntojen kohdentaminen entistä selvemmin pienituloisille ja haavoittuvassa asemassa oleville kotitalouksille asettamalla asukkaille tulorajat valintavaiheessa on perusteltua. Yhtä lailla perusteltua on ARA-asuntojen rakentamisen vähentäminen. ARA-asuntotuotanto ei ole vastaus yleiseen asuntotarjonnan vähyyteen, koska se syrjäyttää yksityistä rakentamista eikä lisää yleistä asuntotarjontaa.

Lisäksi asumistuki on ARA-asuntotuotantoa parempi ja tehokkaammin kohdennettu tapa vähentää pienituloisten kotitalouksien asumiskustannuksia. Toisin kuin ARA-asuntotuotanto, asumistuki on kaikkien kriteerit täyttävien saatavilla. ARA-asuntotuotannon tavoitteita olisi selkeytettävä, ja sosiaalisen asuntotuotannon laajuutta ja vuokralaisten valitsemisten sääntöjä olisi arvioitava näiden tavoitteiden perusteella.

Hallituksen asumisen verotusta koskevat uudistukset ovat perusteltuja. Asuntojen varainsiirtoveroasteen alentaminen voi parantaa asuntomarkkinoiden toimintaa, koska kotitalouksien on helpompi valita mieltymyksiään ja tarpeitaan parhaiten vastaava asunto.

Finanssipolitiikka

Julkisen velan nykyinen kasvusuuntaus luo epävarmuutta tulevista veroista sekä julkisten palvelujen ja tulonsiirtojen kehityksestä, etenkin kun otetaan huomioon, että väestön ikääntyminen aiheuttaa edelleen paineita julkiselle taloudelle. Velkasuhteen kasvu voi myös vähentää mahdollisuuksia vastasykliseen finanssipolitiikkaan tulevaisuudessa. Tätä taustaa vasten hallituksen tavoite julkisen velkasuhteen vakauttamisesta nykyisen vaalikauden loppuun mennessä on hyvin perusteltu, jos taloudellinen ympäristö pysyy suhteellisen vakaana.

Hallitusohjelmassa esitetty vakauttamisohjelma vahvistaa julkista taloutta verrattuna lähtötilanteeseen, jossa politiikkaa ei muutettaisi. Se ei kuitenkaan

todennäköisesti riitä vakauttamaan velkasuhdetta. Yksi syy tähän on verotulojen kehitys. Verotulojen osuuden BKT:stä ennustetaan laskevan tulevina vuosina, mikä johtuu suurelta osin liikenteen sähköistymisestä. Lisäksi valtiovarainministeriö ennustaa nyt, että verotulojen lasku suhteessa BKT:hen on huomattavasti suurempi vuosina 2023–2027 kuin hallitusohjelmaa laadittaessa.

Joidenkin hallituksen vakauttamisohjelmaan sisältyvien toimenpiteiden vaikutukset julkiseen talouteen ovat myös hyvin epävarmoja. Kuten edellä todettiin, työllisyystoimenpiteiden vaikutuksiin liittyy monia epävarmuustekijöitä. Ja vaikka on tärkeää pyrkiä jatkuvasti parantamaan julkisen sektorin tuottavuutta, on mahdotonta arvioida hallituksen mahdollisuuksia saada aikaan merkittäviä säästöjä parantamalla hyvinvointialueiden toiminnan tehokkuutta sosiaali- ja terveystalouden tuotannossa.

Hallitus on sitoutunut lisätoimiin, jos käy ilmi, että hallitusohjelmassa esitetyt toimenpiteet eivät riitä keskeisten julkisen talouden tavoitteiden saavuttamiseen. Ohjelman mukaan hallitus ei kuitenkaan nosta kokonaisveroastetta "hallituksen päätöksillä". Tämä lausuma näyttää sulkevan pois veronkorotukset tilanteessa, jossa verotulot laskevat ilman hallituksen päätöksiä. Toisaalta julkisen talouden nopea vahvistaminen pelkästään menoja leikkaamalla voi olla myös käytännössä vaikeaa, eikä välttämättä onnistu ainakaan vaarantamatta joitakin muita hallitusohjelmassa esitettyjä tavoitteita.

Edellä mainittu kokonaisveroastetta koskeva lausuma voitaisiin tulkita myös siten, että kokonaisveroasteen olisi pysyttävä alle ennen hallitusohjelman laatimista ennakoitua tason. Tällainen tulkinta antaisi hallitukselle mahdollisuuden reagoida veropolitiikalla verotulojen odotettua nopeampaan laskuun ja helpottaisi siten hallituksen tärkeimmän finanssipoliittisen tavoitteen saavuttamista.

Se, että kokonaisveroasteen ennustetaan laskevan, ei kuitenkaan tee kompensoivista veronkorotuksista harmittomia. Kokonaisveroaste on Suomessa edelleen melko korkea, ja veronkorotusten vääristävät vaikutukset yleensä kasvavat veroasteen kasvaessa. Julkisen talouden vahvistamiseksi verotuksen avulla olisi järkevää keskittyä laajoihin, joustamattomiin veropohjiin tai uudistuksiin, jotka tekevät verojärjestelmästä neutraalimman ja minimoivat sen haitalliset vaikutukset yksilöiden valintoihin. Tämä voisi tarkoittaa arvonlisäverotuksen nostamista erityisesti korottamalla joitakin alennettuja arvonlisäverokantoja, kiinteistöveron korottamista (nykyisiä suunnitelmia enemmän) ja listaamattomien yhtiöiden osinkovero- ja osinkojen supistamista.

Hallituksen vakauttamisohjelma perustuu suurelta osin sosiaalietuuksien leikkauksiin. Hallitus on ilmoittanut aikovansa toteuttaa leikkaukset "tavalla, joka huomioi kaikkein heikoimmassa asemassa olevien tilanteen". Vaikka osan leikkauksista voi katsoa olevan linjassa tämän tavoitteen kanssa, on kyseenalaista, onko vakauttamisohjelma kokonaisuudessaan sen mukainen. Suurin ongelma on se, että eri sosiaalietuuksien leikkaukset koskevat osittain samoja henkilöitä. Joidenkin hyvin vähävaraisten ihmisten käytettävissä olevat tulot pienenevät huomattavasti.

Tämä ongelma liittyy siihen, että hallitus on pyrkinyt säästämään lähinnä työikäisten etuisuuksista, vaikka suuri osa sosiaaliturvamenosta kohdistuu eläkeläisten etuuksiin. Toisaalta hallitus haluaa myös uudistaa eläkejärjestelmää. Tämän pitäisi tarjota tilaisuuden etsiä sosiaaliturvamenoja koskevia säästöjä, jotka eivät vaaranna heikoimmassa asemassa olevien ryhmien toimeentuloa tai heikennä työnteon kannustimia. Erityisen hyödyllistä voisi olla harkita uudelleen joitakin työeläkejärjestelmän etuuksia, jotka eivät perustu palkkatuloihin.

Suomi ei välttämättä pysty täyttämään EU:n ilmastolainsäädännön mukaisia hiilidioksidipäästöjen vähentämissitoumuksiaan. Erityisesti maankäyttösektorin hiilinielutavoitteen saavuttaminen vuosina 2021–2025 on vaikeaa tai jopa mahdotonta. Tämä aiheuttaa uusia finanssipoliittisia riskejä, sillä Suomi voi joutua ostamaan hiilinieluyksiköitä muilta jäsenvaltioilta.

Hallituksen olisi pyrittävä luomaan kannustimia hiilinielujen ylläpitämiseksi ja lisäämiseksi, jotta valtion ei tarvitsisi ostaa kompensoivia hiilinieluja ulkomailta. Julkisen talouden kannalta olisi toivottavaa, että nämä kannustimet perustuisivat ainakin osittain siihen, että maanomistajat tai metsäteollisuus joutuvat maksamaan aiheuttamastaan hiilinielujen supistumisesta sen sijaan, että veronmaksajat tukisivat metsäsektoria. Kannustimien luominen hiilinielujen säilyttämiseksi olisi myös tärkeä askel kohti ilmastopoliittikan kustannustehokkuutta.

Hallituksen ensimmäisessä talousarviossa pannaan täytäntöön joitakin vakauttamisohjelmaan kuuluvia menoleikkauksia. Näistä toimista huolimatta julkisen velkasuhteen kasvu ei ole hidastumassa. Tämä johtuu osittain heikommista suhdannenäkymistä ja suuremmista korkomenoista, mutta myös siitä, että yleistä finanssipoliittikan viritystä, johon myös verotus kuuluu, ei ole merkittävästi kiristetty.

Nykyinen suhteellisen löysä finanssipoliittikan viritys voi osoittautua sopivaksi kokonaiskehityksen vakauttamisen kannalta. Toisaalta se lisää tarvetta kiristää finanssipoliittikkaa tulevana vuosina velkasuhteen vakauttamiseksi.