

Yhteenveto

Viimeisten kolmen vuoden aikana talouskehitystä ovat hallinneet kriisit. Vuoden 2022 alkua varjostivat vielä koronaviruksen omikronmuunnokseen liittyvät rajoitukset. Helmikuussa 2022 alkanut Ukrainan sota merkitsi jälleen uutta kriisiä myös Suomen taloudelle.

Sota aiheutti Euroopassa energiakriisin, joka on johtanut yleisen hintatason nousuun. Tämän vuoksi Suomen talouskasvun odotetaan vuosina 2022–2023 olevan huomattavasti hitaampaa kuin mitä ennen sodan alkua ennustettiin. Vuonna 2023 kasvun odotetaan pysähtyvän tai jopa supistuvan siten, että Suomen talouden odotetaan toimivan alle normaalin kapasiteettinsa vuonna 2023.

Eurooppa, Suomi mukaan luettuna, kärsii tarjontapuolen häiriöistä, eli tarjontashokista. Ukrainan sota ja energiapula ovat johtaneet hintojen nousuun. Pahimmillaan tällainen tarjontashokki voi johtaa stagflaatioon: korkean inflaation ja heikentyvän kasvun yhdistelmään. Toisin kuin kokonaiskysynnän vähenemisestä johtuva shokki, ekspansiivinen politiikka ei sovellu yhtä hyvin tämäntyyppiseen tarjontahäiriötilanteeseen, sillä se lisää inflaatiota. Finanssipolitiikalla ei pitäisi lisätä inflaatiopaineita, vaan pikemminkin olisi pyrittävä toimenpiteisiin, joilla edistetään rakenneuudistuksia.

Koska shokki vaikuttaa koko talouteen, ei ole mahdollista, että kaikille kotitalouksille ja yrityksille korvattaisiin pysyvästi kannattavuuden tai käytettävissä olevien tulojen aleneminen. Silti tulonjakoon voidaan – ja pitää – vaikuttaa, ja erityisesti kaikkein vakavimmin kärsineitä kotitalouksia pitäisi tukea. Keskimäärin finanssipolitiikalla voidaan kuitenkin vain tasoittaa koetun shokin vaikutuksia eri ajankohtina.

Inflaation kiihdyttyä nimelliskorot ovat nousseet jyrkästi. Reaalikorot - nimelliskorot vähennettynä inflaatiolla - ovat kuitenkin tärkeämpiä kuin nimelliskorot niin hallituksen kuin muussakin taloudellisessa päätöksenteossa. Suomen (valtion) reaalikorot ovat tällä hetkellä selvästi negatiiviset, vaikka tämä tilanne ei ehkä olekaan pysyvä.

Suomen riippuvuus Venäjän-kaupasta oli vähentynyt jo ennen sotaa, joten jäljelle jääneen kaupan romahtamisella oli suhteellisen maltilliset vaikutukset. Yritystason analyysi osoittaa, että Venäjän-kauppaa käyvien yritysten liikevaihto tai palkkamenot eivät keskimäärin pienentyneet, vaikka niiden vienti väheni. Vaikka jotkut Venäjältä eniten riippuvaisista yrityksistä joutuivat vaikeuksiin, tätä voidaan pitää tavanomaiseen liiketoimintaan liittyvien riskien toteutumisenä. Näin ollen kaupan romahtamisesta johtuva tarve tukea ja maksaa yrityksille korvauksia on hyvin vähäinen. Pidemmän aikavälin seuraukset Suomen taloudelle tulevat kuitenkin olemaan ainakin jossain määrin kielteisiä, koska tärkeä kaupankäyntikanava on sulkeutunut.

Tuoreet tutkimustulokset viittaavat siihen, että Suomen työmarkkinat ja sosiaaliturvajärjestelmä pärjäsivät hyvin koronapandemian aikana. Eriarvoisuus ei lisääntynyt ensimmäisen pandemiavuoden aikana, ja työllisyys ylitti pandemiaa edeltäneen tason jo vuoden 2021 jälkipuoliskolla.

Työllisyyspolitiikka

Nykyisen hallituksen asettama työllisyystavoite saavutettiin käytännössä vuonna 2022. Vaikeat taloudelliset olosuhteet huomioon ottaen saavutus oli parempi, kuin mitä pandemian aikana saattoi odottaa. Talouden nopea elpyminen auttoi työntekijöitä palaamaan työpaikoilleen, ja pysyviltä vaurioilta työmarkkinoilla vältyttiin pääosin. On kuitenkin olemassa riski, että koronapandemialla voi olla kielteinen ja pysyvämpi vaikutus pitkäaikaistyöttömyyteen.

Pandemian jälkeiset työmarkkinatulemat ovat Suomessa samansuuntaisia kuin muissa EU-maissa. Nopean elpymisen lisäksi näihin yhteisiin piirteisiin kuuluvat työvoiman saannin pullonkaulat. Myös työllisten määrällä mitattu työpanoksen kasvu on ollut nopeampaa kuin työtuntien kasvu. Työllisyyspolitiikan lisäksi kriisidynamiikalla ja kriisinhallinnalla on ollut tärkeä merkitys työllisyyden muutoksiin.

Työllisyyspoliittisten toimenpiteiden vaikutusten toteutuminen työmarkkinoilla vie yleensä aikaa siirtymäaikojen ja erilaisten viiveiden vuoksi. Vuoden 2017

eläkeuudistuksella on ollut merkittävä vaikutus kokonaistyöllisyysasteeseen viime vuosina. Vastaavasti osa nykyisen hallituksen päättämistä tärkeimmistä toimista vaikuttaa pääasiassa vasta työmarkkinoiden tulevaan kehitykseen. Näitä ovat julkisten työvoimapalvelujen siirto TE-keskuksilta kunnille, ansiosidonnaisten työttömyysetuuksien lisäpäiväoikeuden poisto ja oppivelvollisuuden pidentäminen.

Työllisyystavoitteen saavuttaminen ei takaa myönteisten julkisen talouden vaikutusten toteutumista. Vaikutukset heikkenevät, jos suuri osa lisätyöpaikoista on osa-aikatyötä tai jos työttömyys ei vähene työllisyyden lisääntymisen tahdissa tai jos toimenpiteiden toteuttamisesta aiheutuu suuret kustannukset julkiseen talouteen. Vaikka työllisyystavoitteet ovat jatkossakin perusteltuja eri syistä (julkisen talouden kestävyys, sosiaaliset syyt, pysyvän työvoimapulan lieventäminen), vaikutukset julkiseen talouteen kannattaa arvioida varovaisuusperiaatteella. On syytä pitää mielessä, että monet helposti toteutettavat toimenpiteet on jo tehty ja työllisyysasteen nostaminen edelleen voi olla vaikeampaa.

Avoimien työpaikkojen määrä alkoi lisääntyä nopeasti vuonna 2021, ja työnantajat ovat toistuvasti ilmoittaneet vaikeuksista rekrytoida työntekijöitä. Osa ongelmista voi olla tilapäisiä, mutta osa myös pysyvämpiä. Julkisen vallan politiikan ja toimenpiteiden näkökulmasta alat eroavat toisistaan sekä työmarkkinoiden kohtaanto-ongelman vakavuuden että perussyiden osalta. Joillakin aloilla pääasiallinen syy voi olla työtarjousten laadussa (lyhyet työajat tai -sopimukset tai matala palkka), mutta toisilla aloilla kyse voi olla pysyvästä työvoiman vajaatarjonnasta, joka johtuu riittämättömästä koulutuspaikkojen määrästä. On selvää, että toimenpiteiden ja ongelmien ratkaisun on heijastettava ongelmien erilaista luonnetta.

Finanssipolitiikka

Vuodelle 2022 suunniteltua finanssipolitiikkaa oli mukautettava Ukrainan sodan puhkeamisen vuoksi. Lisämenot sotilaallisiin ja muihin turvallisuuteen liittyviin tarpeisiin ovat todennäköisesti olleet välttämättömiä, kun taas tietyt ostovoimaa

lisäävät toimenpiteet, kuten ylimääräiset lapsilisät, eivät sitä ole olleet. Koska julkisessa taloudessa on jatkuva alijäämä, osa uusista puolustusmenoista ja muista harkinnanvaraisista menoista olisi pitänyt rahoittaa leikkaamalla muita julkisia menoja tai korottamalla veroja.

Tuet kohonneiden sähkönhintojen kompensoimiseksi ovat olleet aiheellisia niille haavoittuvimmassa asemassa oleville kotitalouksille, jotka ovat kärsineet eniten energian hintojen suuresta noususta. Sen sijaan sähkön arvonlisäveron väliaikainen alentaminen on kohdentamaton toimenpide, eikä sillä tavoiteta tehokkaasti eniten tuen tarpeessa olevia kotitalouksia. Yleisesti ottaen poliittista päätöksentekoa varten olisi pitänyt suunnitella sellaisia (tällä hetkellä puuttuvia) tuki-instrumentteja ja toimenpiteitä, jotka mahdollistaisivat kohdennetut, tuloihin perustuvat kertaluonteiset tuet ja jotka olisi voitu ottaa käyttöön kriisitilanteessa.

Eduskunta on hyväksynyt uuden T&K-verovähennyksen käyttöönoton. Talouspolitiikan arviointineuvosto suhtautui vuoden 2021 arviointiraportissaan myönteisesti tällaiseen verotukseen, joskin tietyin varauksin. Uuden T&K-verovähennyksen käyttöönottoa ja vaikutuksia on seurattava tarkasti.

Vaikka tuotantokuilua koskevat arviot vuodelle 2023 ovat edelleen negatiivisia, mikä puoltaisi löysää finanssipolitiikkaa, finanssipolitiikan varovainen tiukentaminen vuonna 2023 olisi perusteltua. Tähän ovat syynä muun muassa työmarkkinoiden pullonkaulat, jotka viittaavat kapasiteetin korkeaan käyttöasteeseen, sekä tarjontapuolen ilmiöt (erityisesti energiakriisi), jotka ovat vähäisen kasvun ja korkean inflaation taustalla. Inflaatiopaineita ei pitäisi lisätä finanssipolitiikalla, vaan tavoitteena pitäisi olla pikemminkin tarjonnan rajoitteiden lieventäminen, jos mahdollista. Pitkän aikavälin kestävyysongelmat puoltavat myös tiukempaa finanssipolitiikan viritystä jo vuonna 2023.

Seuraava hallituskausi olisi aloitettava uskottavalla, läpinäkyvällä ja kunnianhimoisella julkisen talouden sopeuttamissuunnitelmalla. Kun otetaan huomioon alijäämän suuruus, sopeutus olisi toteutettava asteittain ja kestävästi. Tavoitteena olisi oltava

julkisen talouden sopeuttaminen vuositasolla 0,4–0,6 % BKT:sta suuruisten toimenpiteiden kautta kahden hallituskauden ajan, jolloin velka suhteessa BKT:hen kääntyisi laskevalle uralle. Tulevaisuuden julkisen talouden liikkumavaran turvaaminen on tärkeää, koska Suomi todennäköisesti kohtaa negatiivisia taloudellisia häiriöitä näin pitkän ajanjakson aikana. Jos taloudelliset olosuhteet eivät ole kovin epäsuotuisat, mittava, etupainotteinen sopeutus olisi aloitettava vuonna 2024 sen sijaan, että vakauttamista lykättäisiin seuraavan hallituskauden loppuun.

Vaadittava vakauttamisen taso on kunnianhimoinen, ja siksi tarvitaan todennäköisesti sekä meno- että tulopuolen toimenpiteitä. Veronkevennyksiin on hyvin vähän mahdollisuuksia tulevina vuosina. Mahdolliset veronkorotukset olisi suunniteltava hyvin, sillä huonosti kohdennetut veronkorotukset voivat heikentää kannustimia ja johtaa kasvun hidastumiseen. Veronkorotuksiin voidaan pyrkiä esimerkiksi lopettamalla joidenkin tuotteiden verottaminen alemmalla arvonlisäverokannalla, rajoittamalla listaamattomien yritysten osinkoverohuojennuksia ja korottamalla kiinteistöverotusta. Koska menoleikkauksilla ja veronkorotuksilla on erilaiset tulonjakovaikutukset, valinta niiden välillä on viime kädessä poliittinen. Alijäämän vähentämiseksi tarkoitettujen rakenteellisten uudistusten olisi suunniteltava huolellisesti ja määriteltävä selvästi, ja niiden vaikutuksia olisi voitava arvioida uskottavasti.

Kun otetaan huomioon Suomen talouden nykyiset haasteet, olisi tärkeää tehdä arvio verojärjestelmästä ja pohtia, miten veromuutoksilla voidaan edistää tarvittavaa vakauttamista. Samalla tulisi turvata Suomen talouden edistyminen keskeisten kehityskohteiden osalta, joita ovat muun muassa teknologinen kehitys, vihreään kasvuun siirtyminen ja globalisaatio. Julkisia menoja olisi tarkasteltava vastaavalla tavalla. Siksi ehdotamme, että hallitus perustaa komitean, joka tarkastelee, miten vero- ja menopolitiikalla voidaan vaikuttaa kasvuun, tulonjakoon ja talouteen yleensä.

EU:n komission uusi ehdotus Euroopan julkisen talouden ohjauskehikoksi on oikeansuuntainen, sillä se yksinkertaistaa sääntelykehystä. Olisi toivottavaa, että finanssipoliittisissa säännöissä löydettäisiin tasapaino kestävyuden edistämisen ja vastasyklisen finanssipolitiikan sallimisen välillä. Olisi myös hyödyllistä, että

sääntelyssä otettaisiin huomioon sekä meno- että tulopuolen toimenpiteet. Suomen valtiovarainministeriön oma ehdotus vaikuttaa mielestämme tarpeettoman joustamattomalta, eikä siinä välttämättä käsitellä veroja ja menoja symmetrisesti.

Ilmastopolitiikka

Ilmastonmuutos on maailmanlaajuinen ongelma. Jos ilmastonmuutosta ei hillitä, se aiheuttaa vakavia terveysvaikutuksia, muuttoliikkeitä ja pakolaisuutta, muutoksia ekosysteemeissä, työn ja maatalouden tuottavuudessa sekä fyysisen varallisuuden menetyksiä. Tuhoisista vaikutuksista huolimatta päätökset ilmastonmuutoksen torjumisesta maailmanlaajuisesti ovat osoittautuneet vaikeiksi YK:n neuvotteluprosesseissa. Näyttää epätodennäköiseltä, että lähitulevaisuudessa voitaisiin sopia mistään yhteisestä maailmanlaajuisesta hiilidioksidin hinnasta, joka olisi tehokkain tapa kannustaa päästöjen vähentämiseen.

Pieni avotalous tarvitsee kansainvälistä yhteistyötä ja koordinointia yhteisen politiikan ja säännösten laatimiseksi. Suomelle tärkein kansainvälisen politiikan vaikuttamiskanava on Euroopan unioni (EU).

Täyttääkseen Pariisin sopimuksen sitoumuksensa EU tiukentaa ilmastopolitiikkaansa uudistuksella, joka on nimetty 'Fit for 55' -politiikkapaketiksi. Uudistukseen sisältyy päästöoikeuksien tarjonnan vähentäminen EU:n päästökauppajärjestelmässä, päästöoikeuksien ilmaisjaon asteittainen lopettaminen, hiilidioksiditullit tiettyjen tavaroiden tuonnille, rakennusten ja liikenteen päästökauppa, jäsenvaltioiden taakanjakosektorin (Effort-Sharing-Regulation, ESR) kansallisten päästokiintiöiden pienentäminen ja tiukemmat vaatimukset hiilinieluista maankäyttösektorilla.

Useisiin Euroopan maihin verrattuna Suomen talous on hyvin energiaintensiivinen. Bruttokansantuote (arvonlisä) sähkönkulutusta kohti on silmiinpistävän pieni. Suomen energiainfrastruktuurista ja hiili-intensiivisestä teollistumisesta vastasivat pitkään valtionyhtiöt. Lisäksi yksi tärkeimmistä energiapoliittisista tavoitteista oli turvata edullinen energia raskaalle teollisuudelle.

EU-laajuisen ilmastopolitiikan kiristyminen tulee vaikuttamaan Suomeen. EU:n päästökauppajärjestelmän ja maankäyttösektorin hiilidioksidipäästöistä aiheutuvien kustannusten odotetaan nousevan. Hiilitullien sekä ilmaisten päästöoikeuksien ja muiden kompensatiomekanismien ja yritystukien asteittaisen poistamisen taloudelliset vaikutukset jäävät nähtäväksi.

Suomen tavoitteena on olla hiilineutraali vuoteen 2035 mennessä, mikä on kunnianhimoisempi tavoite kuin EU:n yleinen tavoite. Suomen ilmasto- ja energiastrategia rakentuu hiilinielujen lisäksi sen varaan, että vähähiilisen sähköntuotannon odotetaan kasvavan, joskaan se ei ole aiemmin toteutunut suunnitellussa tahdissa. Lisäksi hiilinielujen vähenemisestä on tulossa merkittävä huolenaihe Suomen maankäyttöpolitiikassa.

Suomen ilmastopolitiikan suunnittelussa on parantamisen varaa.

Maatalouden ympäristöpolitiikka ei ole johtanut kasvihuonekaasujen vähentämiseen. Metsätalous- ja maankäyttöpolitiikka on osaltaan romahduttanut hiilinieluja.

Liikennesektorilla liikenteen verotusta tulisi uudistaa, jotta kannustimet päästöjen vähentämiseen paranisivat ja liikenteen sähköistyminen nopeutuisi.

Energia-alalla tarvitaan infrastruktuuri-investointeja sähköverkkoon, siirtolinjoihin ja sähköntuotantokapasiteettiin. Yksityisiä investointeja olisi kannustettava hiilidioksidin hinnoittelulla, sääntelyllä ja verotuksella.

Ympäristöön liittyvän teknologian patentointi on vähentynyt viimeisten 10 vuoden aikana. Innovaatiopolitiikan tulisi kääntää tämä suuntaus, jotta suomalaisiin vähähiilisiin teknologiainnovaatioihin kohdistuvat suuret odotukset täyttyisivät.

Vihreään siirtymään liittyvien julkisten menojen ja investointien on raportoitu olleen viime vuosina huomattavia, mutta ennakoarvioinnit näillä panostuksilla saavutettavista päästövähennyksistä puuttuvat.

Ilmastonmuutoksen hillinnän vaikutukset valtiontalouteen ovat kahtalaisia. Ilmaisten päästöoikeuksien asteittainen poistaminen lisää päästöoikeuksien myymisestä saatavia

tuloja, mutta fossiilisista polttoaineista saatavat verotulot vähenevät kysynnän vähenemisen vuoksi.

On tärkeää, että ilmastonmuutoksesta ja hiilidioksidipäästöistä aiheutuvat sosiaaliset ja taloudelliset vaikutukset arvioidaan. Vaikka hiilidioksidipäästöjen aiheuttamien vahinkojen arviointi on vaikeaa, voitaisiin Suomen hiilidioksidipäästöjen aiheuttamien vahinkojen rahamääräiseen arviointiin käyttää arvioita hiilidioksidipäästöjen yhteiskunnallista kustannuksista (Social Cost of Carbon, SCC). Arvioita tulisi käyttää kustannus-hyötyanalyysissä ja hyödyntää ilmastopoliittisten toimenpiteiden suunnittelussa.

Talouden hiilidioksidipäästöjen vähentämisellä on tulonjakovaikutuksia, jotka on otettava huomioon politiikassa. Pienituloiset kotitaloudet ovat alttiimpia energian hinnannousulle ja hiilidioksidipäästöjen hinnoittelun vaikutuksille. Hiilidioksidipäästöjen vähentämiseen tähtäävä politiikka voi pahentaa energian saatavuuden epävarmuutta. Puhtaan energiateknologian käyttöönottoa edistävät suositut politiikkatoimenpiteet, kuten verohelpotukset, tuet ja tehokkuusstandardit, voivat olla regressiivisiä. Tuet tulisi kohdentaa pienituloisille kotitalouksille.

Kestävän kehityksen budjetointia on kehitettävä edelleen siten, että mahdollistetaan Suomen ilmastopolitiikan vaikutusarviointit, toimenpiteiden kustannustehokkuuden ja tulonjakovaikutusten tarkastelu. Myös taloustieteen soveltaminen ilmastonmuutokseen sopeutumisen suunnitteluun ja sopeutumispoliittikkaan olisi tarpeen.