

Talouspolitiikan arviointineuvoston  
raportti  
2023

Suomenkielinen käännös

ISBN 978-952-274-296-4 (PDF)

Talouspolitiikan arviointineuvosto

Osoite:

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT

Arkadiankatu 7, 00100 Helsinki

Helsinki, tammikuu 2024

# Esipuhe

Talouspolitiikan arviointineuvosto perustettiin tammikuussa 2014 tuottamaan riippumaton arvio talouden tilasta ja harjoitetusta talouspolitiikasta. Valtioneuvoston asetuksen (61/2014) mukaan neuvoston tehtävänä on arvioida

1. talouspolitiikalle asetettujen tavoitteiden tarkoituksenmukaisuutta
2. talouspolitiikalle asetettujen tavoitteiden saavuttamista ja valittujen keinojen tarkoituksenmukaisuutta
3. talouspolitiikan valmistelussa käytettyjen ennuste- ja arviointimenetelmien laatua
4. talouspolitiikan eri osa-alueiden yhteensovittamista ja kytkentöjä yhteiskuntapolitiikan muihin osa-alueisiin
5. talouspolitiikan onnistumista erityisesti taloudellisen kasvun ja vakauden sekä työllisyyden ja julkisen talouden pitkän ajan kestävyyskannalta
6. talouspolitiikan instituutioiden ja julkisen talouden rakenteiden tarkoituksenmukaisuutta.

Valtioneuvosto on nimittänyt neuvoston jäsenet korkeakoulujen taloustieteellisten yksiköiden ja Suomen Akatemian ehdotuksen perusteella. Neuvoston kokoonpanossa sovelletaan vuorovuosin vaihtuvaa kiertoa, ja kunkin jäsenen kausi on neljä vuotta. Neuvoston jäsenet osallistuvat neuvoston työskentelyyn muiden omien toimiensa ohella.

Talouspolitiikan arviointineuvoston kymmenennessä raportissa arvioimme erityisesti pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelmaa, joka julkaistiin kesäkuussa 2023. Hallituksen tärkein talouspoliittinen tavoite on julkisen velkasuhteen vakauttaminen kuluvan vaalikauden loppuun mennessä. Keskityimme raportissamme lähinnä niihin hallitusohjelman osa-alueisiin, jotka ovat tärkeitä tämän tavoitteen kannalta tai joilla voi olla merkittäviä talonjakovaikutuksia. Analysoimme myös muita tekijöitä, joilla voi olla merkittävä vaikutus julkiseen talouteen kuluvan vaalikauden aikana, ja arvioimme hallituksen ensimmäistä talousarviota talouskehityksen vakauttamisen näkökulmasta.

Jätämme joidenkin tärkeiden politiikkakysymysten arvioinnin tuleviin raportteihin. Käsittelemme hyvin vähän esimerkiksi hallituksen T&K-politiikkaa, investointiohjelmaa tai suunnitelmia lisätä paikallista sopimista työmarkkinoilla.

Arviointineuvosto ei tee omia ennusteitaan, vaan nojaa enimmäkseen valtiovarainministeriön tekemiin ennusteisiin. Viimeisimmät tässä raportissa käytetyt julkaisut ovat valtiovarainministeriön talven 2023 ennuste sekä Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksen marraskuussa 2023 julkaistut luvut.

Talouspolitiikan arviointineuvosto hankkii määrärahoillaan myös ulkopuolista tutkimusta työnsä tueksi. Nämä taustaraportit laaditaan ja julkaistaan varsinaisen raportin taustamateriaalina, mutta taustaraporttien kirjoittajat ovat itse vastuussa niiden sisällöstä. Taustaraporteissa esitetyt näkemykset eivät välttämättä vastaa neuvoston näkemyksiä.

Tämänvuotisen neuvoston raportin yhteydessä on julkaistu yksi taustaraportti muistiona. Adam Rybarczyk Helsingin yliopistosta tarkastelee Suomen tuotantokuiluestimaattien ominaisuuksia vertaamalla Euroopan komission tuloksia IMF:n ja OECD:n tuloksiin.

Useat asiantuntijat ovat jakaneet näkemyksiään ja asiantuntemustaan neuvoston kanssa. Kiitämme Tuomo Suhosta ja Veikko Uusitaloa Työn ja talouden tutkimus Laboresta, Tomi Kyyrää, Hanna Pesolaa, Tuomas Matikkaa ja Tuomas Kososta Valtion taloudellisesta tutkimuskeskuksesta (VATT), Sampo Pihlaista ja Sampo Soimakalliota Suomen ympäristökeskuksesta, Juha Mikolaa Luonnonvarakeskuksesta, Tuomo Kalliokoskea ympäristöministeriöstä ja Lassi Ahlvikia Helsingin yliopistosta. Lisäksi haluamme kiittää lukuisia valtiovarainministeriön asiantuntijoita, jotka ovat

kärsivällisesti auttaneet neuvostoa lukuisten yksityiskohtaisten kysymysten selvittämisessä: Jukka Mattila, Simo Mentula, Jussi Kiviluoto, Filip Kjellberg, Janne Huovari, Annika Klimenko, Lauri Kajanoja, Leena Kerkelä, Atro Andersson, Marja Paavonen, Seppo Orjasniemi, Jenni Pääkkönen, Ulla Hämäläinen ja Ilari Valjus. Adam Rybarczyk toimi erinomaisena tutkimusapulaisena kesällä 2023. Olemme kiitollisia myös VATT:n Anita Niskaselle, Marjo Nygrenille, Anna-Maija Juusolle, Anne Moilaselle, Mikko Hyytiälälle, Sanna Tiensuulle, Riikka Könöselle, Tero Järvelälle ja Outi Örnille avusta hallinnossa ja viestinnässä.

Varsinainen arviointineuvoston vuotuinen raportti julkaistaan englanniksi, koska se on neuvoston työkieli. Tämä on epävirallinen suomenkielinen käännös.

Helsingissä 24. tammikuuta 2024

Niku Määttänen  
puheenjohtaja

Seija Ilmakunnas  
varapuheenjohtaja

Hilde Bjørnland

Liisa Häikiö

Tuukka Saarimaa

Anni Huhtala  
pääsihteeri

Henri Keränen  
tutkija

# Sisällysluettelo

<b>1. Yhteenveto</b>	<b>5</b>
<b>2. Talouden viimeaikainen kehitys</b>	<b>12</b>
2.1. Suomi ja maailmantalous	13
2.2. BKT:n kehitys ja talousnäkömöt	19
2.3. Työmarkkinoiden kehitys	25
2.4. Korkojen nousu ja sen vaikutukset	32
2.5. Johtopäätökset	38
<b>3. Työllisyyspolitiikka</b>	<b>40</b>
3.1. Työllisyyden kehitys ja työttömyys	41
3.2. Työllisyystavoitteet ja toimenpiteet	49
3.3. Työllisyysvaikutusten arviointi	52
3.4. Aktiivinen työmarkkinapolitiikka	61
3.5. Väestön ikääntyminen, maahanmuutto ja kotouttamispolitiikka	63
3.6. Neuvoston näkemykset	67
<b>4. Asuntopolitiikka</b>	<b>70</b>
4.1. Asuntotarjonta	70
4.2. Pienituloisten asumisen tukeminen	72
4.3. Verotus	77
4.4. Neuvoston näkemykset	78
<b>5. Finanssipolitiikka</b>	<b>80</b>
5.1. Yleiskatsaus hallituksen finanssipoliittiseen suunnitelmaan vuosiksi 2024–2027	80
5.2. Julkisen talouden tilanne	89
5.3. Inflaatio, korot ja julkisen velan kustannukset	95
5.4. Ilmastopoliittisten tavoitteiden ja toimien vaikutukset julkiseen talouteen	97
5.5. Finanssipolitiikan viritys	102
5.6. Neuvoston näkemykset	105

# 1. 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 talousnäkömät 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 rakennusosalalle. Makrotaloudellinen tilanne ei siis edellytä laajaa finanssipoliittista elvytystä.

Keskuspankit eri puolilla maailmaa reagoivat inflaation kiihtymiseen nostamalla ohjaukorkoja, mikä johti markkinakorkojen nousuun. Pitkät korot nousivat ensin, koska markkinaosapuolet ennakoivat tarpeen ohjaukorkojen 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 kohtaantongelman 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 tämäntyyppiseen arviointitutkimukseen ovat Suomessa hajallaan eri organisaatioissa.

## Asuntopoliittikka

Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman mukaan asuntopoliittikan 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 tilannetta asuntomarkkinoilla. 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 asuntopoliittikan 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 ennakoidun 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 osinkoverohuojennuksen supistamista.

Hallituksen julkisen talouden 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 mahdollisuus 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 riskejä julkiselle taloudelle, 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 ilmastopolitiikan 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 finanssipolitiikan viritystä, johon myös verotus kuuluu, ei ole merkittävästi kiristetty.

Nykyinen suhteellisen löysä finanssipolitiikan viritys voi osoittautua sopivaksi suhdannepolitiikan kannalta. Toisaalta se lisää tarvetta kiristää finanssipolitiikkaa tulevana vuosina velkasuhteen vakauttamiseksi.

## 2. Talouden viimeaikainen kehitys

Viimeaikaiseen talouskehitykseen ovat vaikuttaneet voimakkaasti kriisit, kuten koronapandemia ja Venäjän hyökkäys Ukrainaan. Pandemian aiheuttaman tuotantotoiminnan supistumisen jälkeen monet taloudet elpyivät, ja BKT:n kasvu oli jonkin aikaa nopeampaa kuin ennen pandemian puhkeamista. Nyt viime vuosien vahvat kasvuluvut ovat hiipuneet, ja talouskasvuennusteita on tarkistettu alaspäin.

Pandemia aiheutti tarjonnan häiriöitä kaikkialla maailmassa, ja Venäjän hyökkäys johti energian ja elintarvikkeiden hintojen nousuun. Energian hinnat olivat Euroopassa huipussaan vuonna 2022 ja inflaatio nousi tasolle, jota ei ole nähty vuosikymmeniin. Myös kulutustottumuksissa tapahtui äkillinen muutos, kun koronapandemia rajoitti palvelujen kulutusta pitkäksi aikaa, ja tiettyjen aineellisten hyödykkeiden kysyntä oli aiempaa suurempaa. Samaan aikaan niin finanssi- kuin rahapolitiikkakin oli useimmissa maissa suhteellisen elvyttävää. Inflaation nousun taustalla on siis monia tekijöitä, ja siihen vaikuttivat todennäköisesti sekä kysyntä- että tarjontapuolen tekijät.

Inflaation nousun torjumiseksi keskuspankit kiristivät rahapolitiikkaansa. Euroopan keskuspankki nosti ohjauksorkkoaan reilussa vuodessa -0,5 prosentista 4,0 prosenttiin (joulukuun 2023 aikainen tieto) ja alkoi luopua aiemmista taseoperaatioistaan. Rahapolitiikan kiristyminen heijastuu markkinakorkoihin, jotka nousivat vastaavasti vuonna 2023. Nousu on saanut kotitaloudet vähentämään lainanottoaan, ja kiristytvä politiikka alkaa hidastaa reaalityalouden toimeliaisuutta, ja jotkin alat, kuten rakentaminen, kärsivät siitä voimakkaammin kuin toiset.

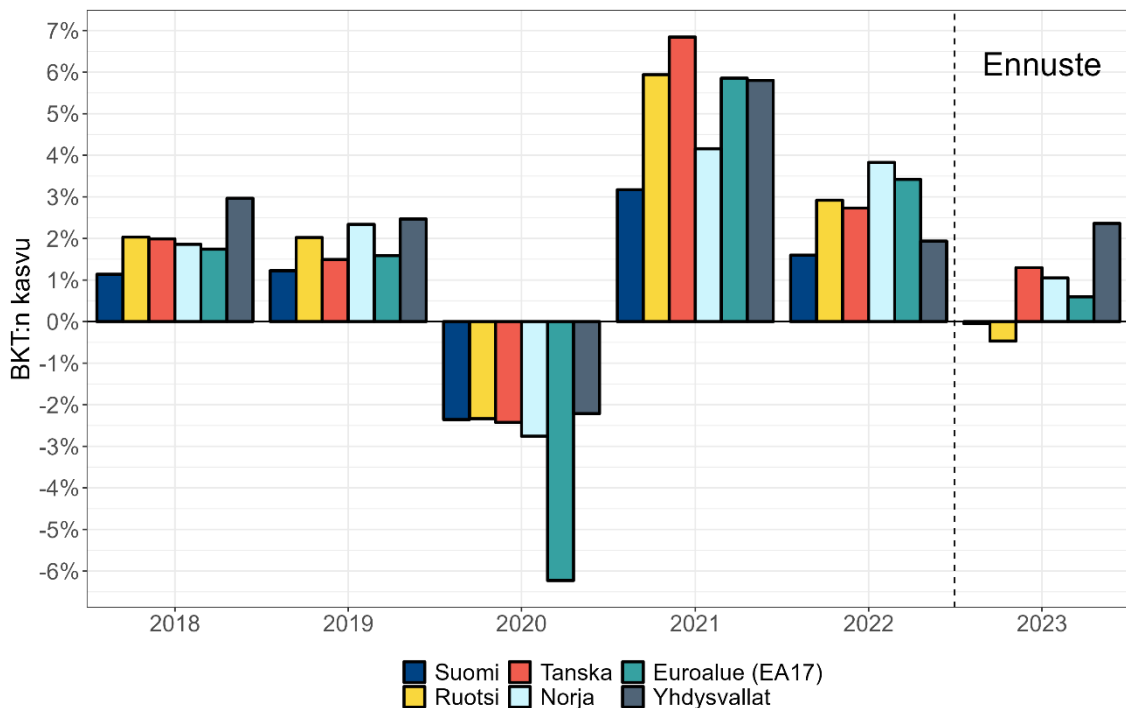
Tässä luvussa luodaan lyhyt katsaus viimeaikaiseen talouskehitykseen. Alaluvussa 2.1. kuvataan kansainvälistä kehitystä ja verrataan Suomea muihin pohjoismaihin, euroalueeseen ja Yhdysvaltoihin. Alaluvussa 2.2. keskitytään Suomen talousnäkyymiin, BKT:n kasvuun ja tuotantokuiluun. Alaluku 2.3. käsittelee työmarkkinoiden kehitystä. Lopuksi luvussa 2.4.

tarkastellaan viimeaikaista korkotason nousua ja sen vaikutuksia talouteen, ja luvussa 2.5. esitetään päätelmät.

## 2.1. Suomi ja maailmantalous

Kuviossa 2.1.1. esitetään BKT:n vuotuinen kasvu Suomessa ja muissa maissa vuosina 2018–2022 sekä ennustettu kasvu vuonna 2023. Kuten muissakin pohjoismaissa, Suomen talous supistui vuonna 2020 vähemmän kuin euroalueella keskimäärin. Suomen BKT:n 3 prosentin kasvu vuonna 2021 jäi kuitenkin jälkeen kolmesta muusta Pohjoismaasta, jotka kaikki kasvoivat lähempänä euroalueen lähes 6 prosentin keskiarvoa. Silti tämä 3 prosentin kasvu oli korkea verrattuna Suomen keskimääräiseen kasvuun vuosina 2015–2019, joka oli noin 1,8 prosenttia vuodessa. Vuonna 2022 BKT:n kasvu euroalueella, Tanskassa, Norjassa ja Ruotsissa oli karkeasti ottaen 2,5–4 %, kun taas Suomessa kasvu oli alle 2 %. Vuonna 2023 sekä Suomen että Ruotsin taloudellisen aktiviteetin ennustetaan (OECD:n mukaan) supistuvan hieman. BKT:n ennustettu kasvu on heikkoa myös muissa maissa.

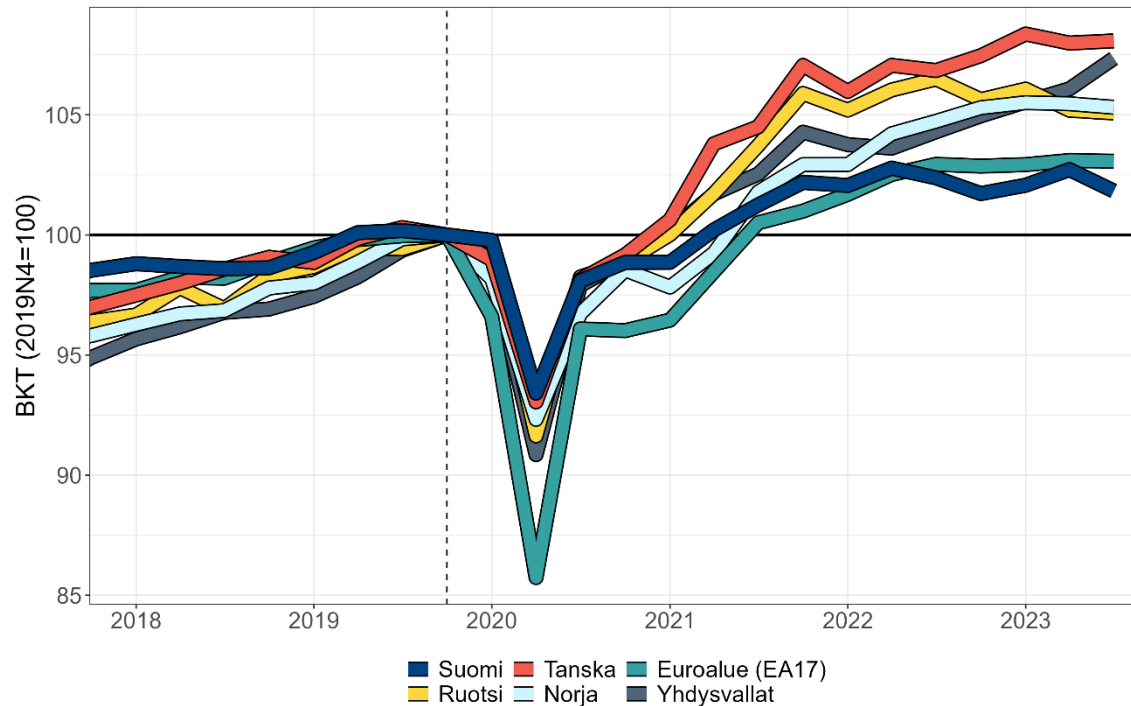
Kuvio 2.1.1. BKT:n kasvu 2018–2023\*.



Lähde: OECD Economic Outlook (marraskuu 2023).

Pohjoismaiden taloudet selvisivät siis pandemiasta suhteellisen hyvin. Kuviossa 2.1.2 vertaillaan BKT:n neljännesvuosittaisen kehityksen trendiä vertailumaissa (arvot on indeksoitu siten, että vuoden 2019 4. neljännes on normalisoitu arvoon 100). Vuoden 2019 viimeisestä neljänneksestä lähtien kumulatiivinen kasvu on ollut suurinta Tanskassa, ja seuraavina ovat Yhdysvallat, Norja ja Ruotsi.

Kuvio 2.1.2. Neljännesvuosittainen BKT (Vuoden 2019 4. neljännes = 100).



Lähde: OECD Economic Outlook (marraskuu 2023).

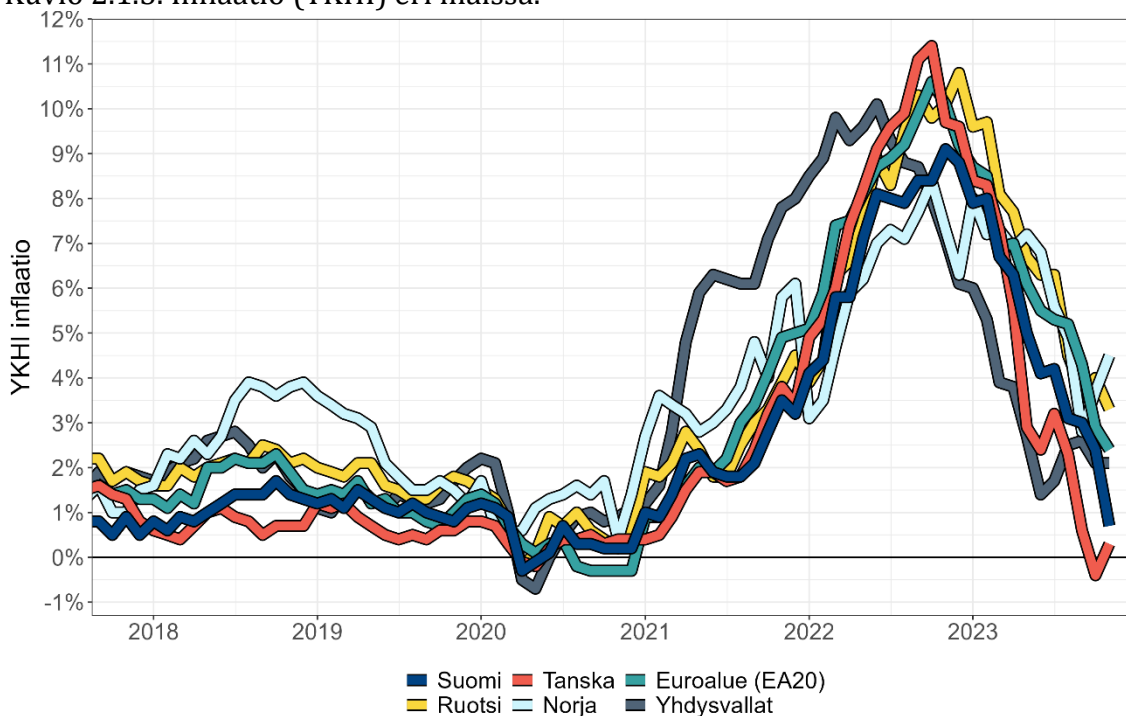
Suomen hitaampi kasvuvauhti tarkoittaa, että kumulatiivisesti Suomi on jäämässä jälkeen pohjoismaisista verrokeistaan. Pandemiaa edeltävään ajanjaksoon (vuoden 2019 4. neljännes) verrattuna Suomen BKT oli vuoden 2023 alkuun mennessä noin 2 % suurempi, kun taas Ruotsin BKT oli kasvanut 6 %, Tanskan yli 8 % ja Norjan 5,5 %. Vuosina 2020-2022 Suomen työikäinen (15-64-vuotias) väestö väheni kumulatiivisesti 0,2 %, kun taas Ruotsin väestö kasvoi 1,8 % (Norja: +1,5 %; Tanska: +1,0 %) Maailmanpankin mukaan. Näin ollen noin 2 prosenttiyksikköä Suomen ja Ruotsin BKT:n kasvun erosta vuosina 2020-2022 voidaan selittää väestökehityksellä. Pandemian puhkeamisen jälkeen Suomen kasvu on jäänyt jälkeen myös keskimääräisestä kasvusta euroalueella, joka kärsi aluksi paljon suuremmasta lakusta vuonna 2020. Toisin kuin useimmissa muissa kuvion 2.1.2 talouksissa, Suomen BKT laski vuoden 2022 lopulla Venäjän hyökättyä Ukrainaan vuoden 2022 alussa.



Inflaatio alkoi kohota monissa kehittyneissä talouksissa vuoden 2021 alussa, niin myös Suomessa. Kuluttajahintojen nousu johtui osittain koronapandemiaan liittyvistä toimitusketju- ja energiamarkkinahäiriöistä sekä Venäjän hyökkäyksestä Ukrainaan helmikuussa 2022. Myös eri maiden elvytyspaketit ja ekspansiivinen rahapolitiikka lisäsivät inflaatiopaineita.

Vuonna 2022 yhdenmukaistetulla kuluttajahintaindeksillä (YKHI) mitattu inflaatio oli korkeimmillaan 9,1 % Suomessa, 10,6 % euroalueella ja 10,1 % Yhdysvalloissa, jossa inflaation alkupyrahhdys sekä myöhempi lasku tapahtuivat aiemmin (kuvio 2.1.3). Näin korkeaa inflaatiota ei ollut nähty kehittyneissä talouksissa 40 vuoteen. Vuonna 2023 inflaatio on ollut laskussa, ja Suomessa inflaation odotetaan useimpien ennusteiden mukaan palaavan noin 2 prosenttiin vuonna 2024 (ks. esim. taulukko 2.2.1). Myös pidemmän aikavälin inflaatio-odotukset ovat pysyneet suhteellisen lähellä 2 %:a, joka on monien keskuspankkien inflaatiotavoite.

Kuvio 2.1.3. Inflaatio (YKHI) eri maissa.

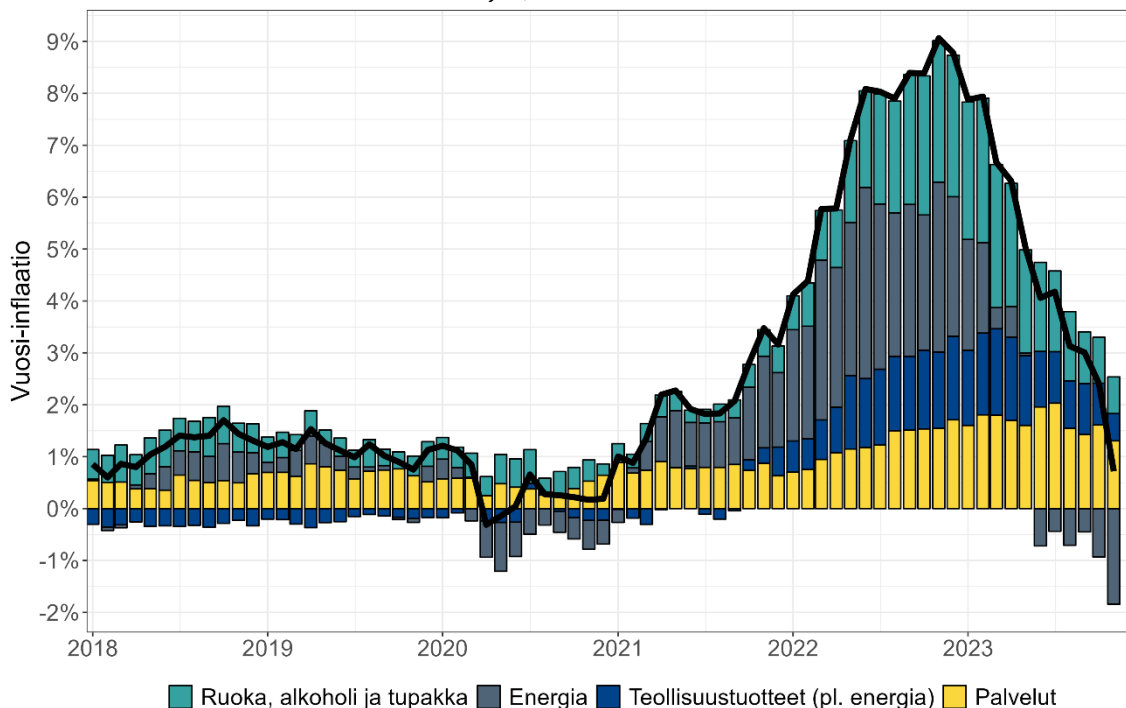


Lähde: Eurostat. Huom.: YKHI on yhdenmukaistettu kuluttajahintaindeksi.

Kuviossa 2.1.4 esitetään Suomen YKHI-inflaation jakautuminen neljään osatekijään. Inflaation nousu selittyi aluksi energian hintojen kohoamisella, mutta vuonna 2022 kaikki tärkeimmät osatekijät vaikuttivat inflaatioon positiivisesti. Huomattavaa on, että hintojen alkuperäinen nousu tapahtui jo

vuoden 2021 lopulla, eli ennen Venäjän hyökkäystä Ukrainaan vuoden 2022 alussa. Aluksi nousu johtui lähinnä energiasta, mutta vuonna 2022 hintatason nousu näkyi kaikissa osatekijöissä. Viime aikoina herkemmin vaihtelevien erien, kuten elintarvikkeiden, alkoholin, tupakan ja energian hinnat eivät ole nousseet yhtä nopeasti kuin vuonna 2022, ja niiden osuus kokonaisinflaatiosta on pienentynyt. Vuonna 2023 energianhinnat ovat vähentäneet kokonaisinflaatiota, koska energian hinnat ovat laskeneet. Myös muiden teollisuustuotteiden kuin energian hintojen nousuvauhti on alkanut hidastua, ja hiljattain, vuoden 2023 lopulla, palveluiden vaikutus kokonaisinflaatioon oli suurin.<sup>1</sup>

Kuvio 2.1.4. YKHI-inflaation osatekijät, Suomi.



Lähde: Tilastokeskus. Huom.: YKHI on yhdenmukaistettu kuluttajahintaindeksi.

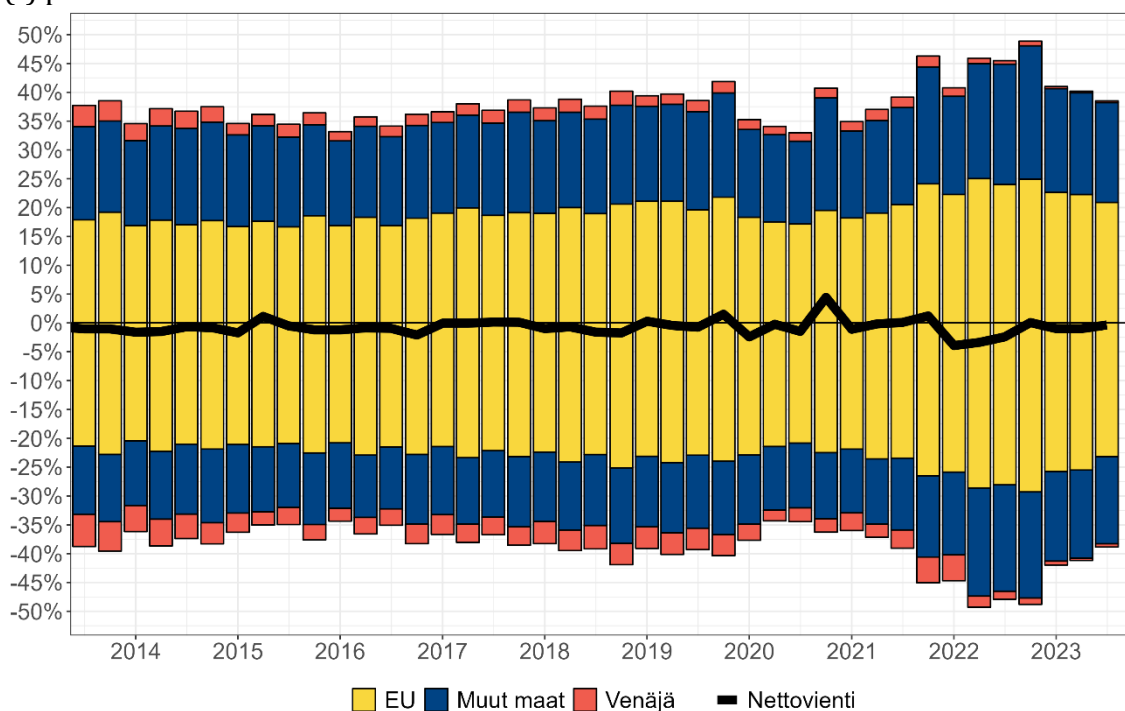
Maailmankauppa on hidastuneen talouskasvun ja korkean inflaation vuoksi kasvanut hitaasti vuonna 2023, ja WTO on tarkistanut kauppauusteitaan alaspäin (WTO, 2023). Pienenä avotaloutena Suomi on erityisen altis maailmankaupan suhdannevaihteluille. Kuvio 2.1.5. havainnollistaa, että

<sup>1</sup> Tilastokeskuksen inflaatioluvut olivat virheellisiä vuoden 2022 alusta alkaen sähkön hinnannousun kaksinkertaisen laskennan vuoksi. Virallisia YKHI-lukuja ei korjata jälkikäteen, mutta hintaindeksiä tarkistettiin elokuussa 2023. Vaikutus kokonaisinflaatioon oli noin -0,7 %-yksikköä (sähkön osalta -18,7 %-yksikköä). Muutos vaikuttaa vuotuisiin inflaatiomittareihin elokuuhun 2024 asti.

Suomi sekä vie että tuo noin 40 prosenttia BKT:stään tavaroina ja palveluina. Nettovienti on ollut viime vuosina lievästi negatiivinen.

Venäjä on historiallisesti ollut Suomelle tärkeä kauppakumppani ja energiatuotteiden tuontimaa. Aloitettuaan hyökkäyssodan Ukrainassa vuonna 2022, Venäjän merkitys Suomen kauppakumppanina on vähentynyt merkittävästi. Vuoden 2023 ensimmäisellä neljänneksellä sekä viennin että tuonnin arvo oli laskenut alle 500 miljoonaan euroon eli alle 1 prosenttiin neljännesvuosittaisesta BKT:sta (kuvio 2.1.5).

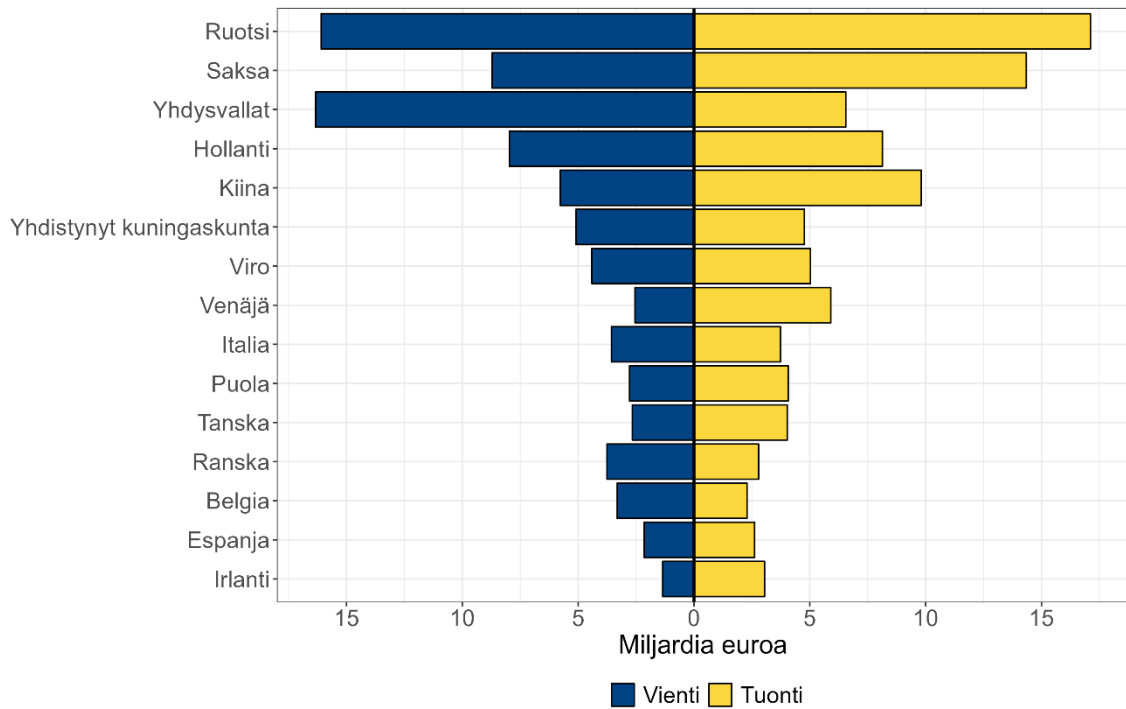
Kuvio 2.1.5. Neljännesvuosittainen tavaroiden ja palveluiden vienti (+) sekä tuonti (-) prosentteina BKT:sta.



Lähde: Tilastokeskus, Tavaroiden ja palveluiden ulkomaankauppa.

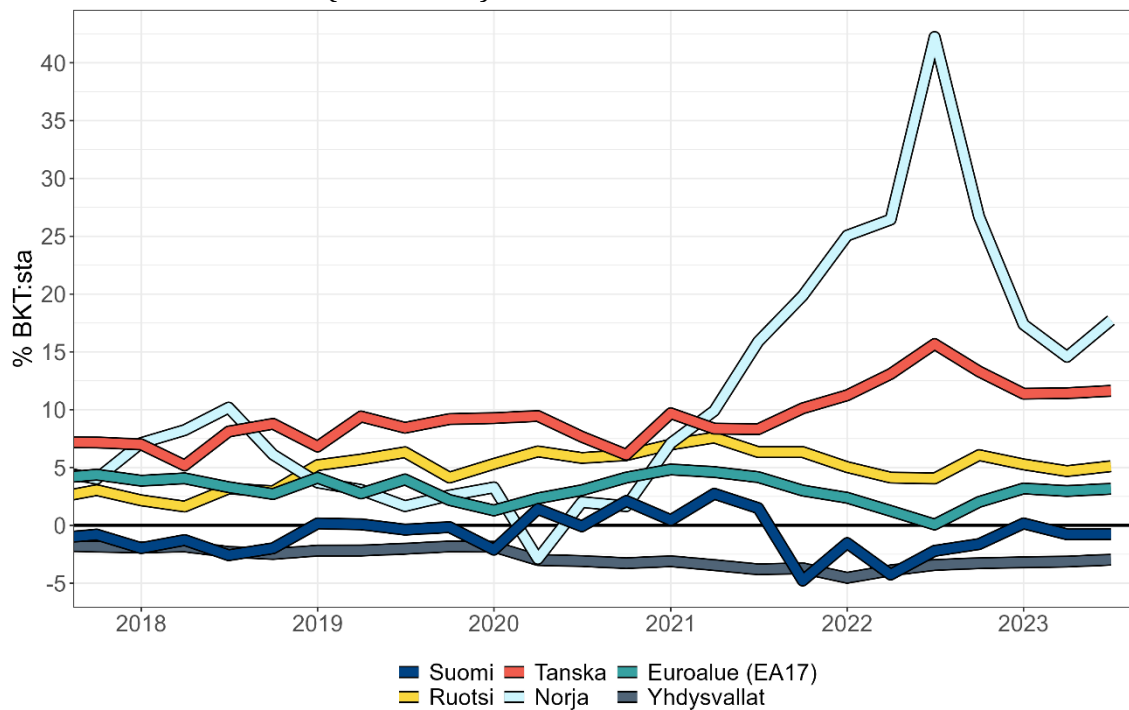
Suurin osa Suomen ulkomaankaupasta on muiden EU-maiden kanssa käytävää kauppaa. Kuviossa 2.1.6 on esitetty Suomen 15 suurinta kauppakumppania vuonna 2022 mitattuna viennin ja tuonnin summalla kyseisen maan osalta. Suomen suurin kauppakumppani on Ruotsi, jonka jälkeen tulevat Saksa sekä Yhdysvallat, jonne Suomi vie huomattavasti enemmän kuin tuo. Venäjä oli vielä vuonna 2022 Suomen kaupassa sijalla 8. Tuonnin arvo ylitti pitkälti viennin Venäjän kanssa käytävässä kaupassa.

Kuvio 2.1.6. Suomen suurimmat kauppakumppanit vuonna 2022.



Lähde: Tilastokeskus, Tavaroiden ja palveluiden ulkomaankauppa.

Kuvio 2.1.7. Vaihtotase (% BKT:sta) valituissa maissa.



Lähde: OECD.

Suomi eroaa eurooppalaisista vertailumaista vaihtotaseensa osalta (ks. kuvio 2.1.7). Viimeisen viiden vuoden aikana vaihtotase on ollut ylijäämäinen Ruotsissa ja Tanskassa ja useimmiten ylijäämäinen myös euroalueella, kun taas Suomessa se on ollut useammin lievästi alijäämäinen. Tämänhetkisten näkymien mukaan maailmantalouden epävarmuus saattaa vaikeuttaa Suomen ulkomaankauppaa myös lähitulevaisuudessa, mikä voi aiheuttaa lisäpainetta vaihtotaseeseen. Jatkossa voi olla huolestuttavaa, että Suomen vaihtotase heikkenee edelleen. Jatkuva julkisen talouden alijäämä, erityisesti jos se rahoitetaan tuonnin kasvulla ja lainanotolla ulkomailta, voi osaltaan pahentaa vaihtotaseen alijäämää (ks. esimerkiksi Corsetti ym. 2006). Koska finanssipolitiikkaa kuitenkin kiristetään jatkossa, kuten luvussa 5 tuodaan ilmi, tätä voi pitää vähäisenä huolenaiheena. Väestön ikääntyminen voi myös lisätä säästöjä ja supistaa alijäämää.

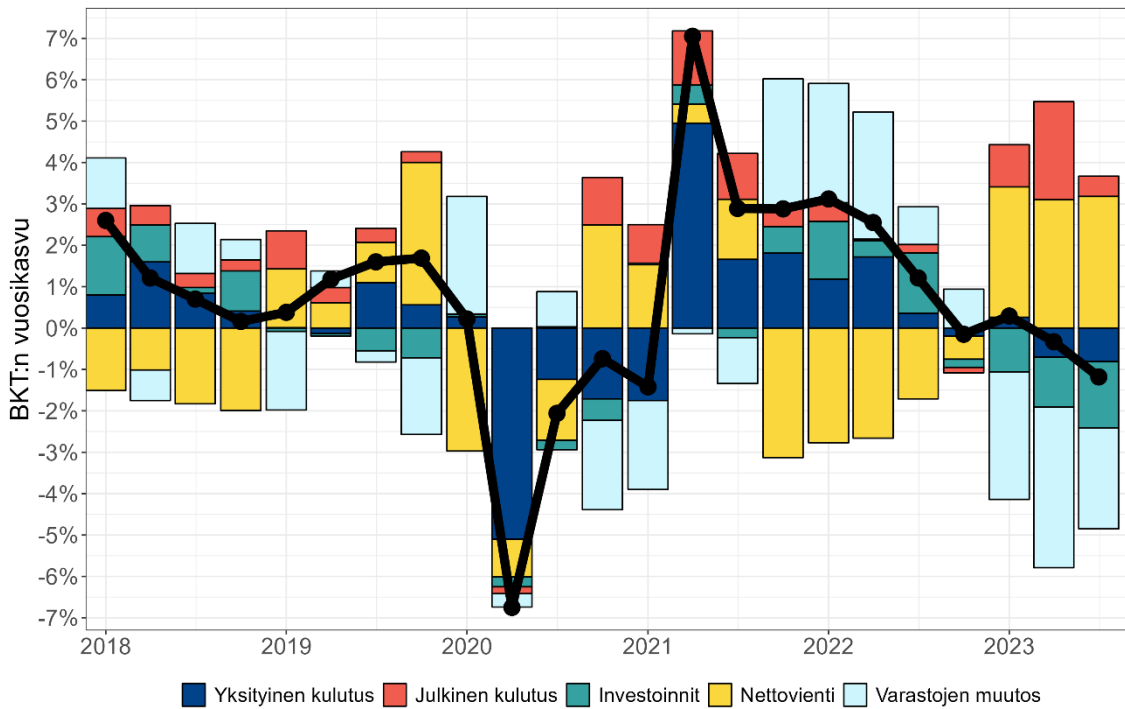
## **2.2. BKT:n kehitys ja talousnäköymät**

Koronapandemiaa seurannut voimakas talouskasvu on hiipunut, ja Suomen bruttokansantuote laski jo vuoden 2022 viimeisellä neljänneksellä. Talousennusteiden mukaan Suomen bruttokansantuote vuonna 2023 joko laskee tai ei juurikaan kasva vuoden 2022 tasosta.

Kuviossa 2.2.1 kokonaistuotannon vuosimuutokset on jaoteltu osatekijöihin: yksityiseen ja julkiseen kulutukseen, investointeihin, nettovientiin ja varastojen muutoksiin. Suuri osa pandemian jälkeisestä BKT:n kasvusta voidaan selittää yksityisen kulutuksen ja investointien elpymisellä. Myös julkinen kulutus vaikutti myönteisesti, kun taas nettoviennin vaikutus oli negatiivinen, koska tuonti kasvoi vientiä nopeammin.

Vuoden 2021 lopulla ja edelleen vuonna 2022 varastojen kasvulla oli suhteellisen suuri positiivinen vaikutus. Periaatteessa varastojen kasvu viittaa siihen, että tuotantoa on syntynyt enemmän kuin sitä on myyty. Varastot ovat kuitenkin kansantalouden tilinpidon erä, jota on vaikea arvioida ja johon liittyy melko paljon epävarmuutta, mikä tarkoittaa, että lukuihin voi tulla suuria tarkistuksia ennen kuin ne ovat lopullisia. Koska varastojen ei kuitenkaan voida odottaa kasvavan jatkuvasti, varastojen positiivinen vaikutus edeltää usein negatiivista vaikutusta. Näin on käynyt vuonna 2023, kun varastot ovat pienentyneet aikaisemman kasvun jälkeen.

Kuvio 2.2.1. BKT:n vuosikasvun osatekijät.



Lähde: Eurostat (neljännesvuositilinpito).

Julkinen kulutus ja nettovienti ovat vaikuttaneet positiivisesti BKT:hen vuonna 2023. Vuoden ensimmäisellä puoliskolla julkisen kulutuksen kasvu oli voimakasta. Nettovienti kasvoi, mutta pääasiassa tuonnin vähenemisen ansiosta. Suurin osatekijä, yksityinen kulutus, on hieman laskenut parin viimeisen neljänneksen aikana, samoin kuin kokonaistuotannon kasvu, kun sitä verrataan samaan ajanjaksoon vuotta aiemmin. Erityisen huolestuttavaa on, että investointien osuus on ollut negatiivinen. Kone-, laite- ja aineettomien investointien vähäinen määrä on todettu yhdeksi päätekijäksi, joka selittää Suomen hidasta tuottavuuskehitystä (Tuottavuuslautakunta 2023).

Taulukossa 2.2.1 on yhteenveto Suomen taloutta ennustavien eri tahojen ennusteista BKT:n kasvulle, työttömyysasteelle ja inflaatiolle. Ennusteet ovat syksyiltä 2023. Mukana ovat valtiovarainministeriö, Suomen Pankki, kolme suomalaista tutkimuslaitosta (Labore, Etna ja PTT) sekä kolme kansainvälistä instituutiota (Euroopan komissio, IMF ja OECD).

Taulukko 2.2.1. Yhteenveto eri organisaatioiden taloudellisista ennusteista.

	BKT:n kasvu (%)			Työttömyysaste (%)			Inflaatio (%) (*)		
	2023	2024	2025	2023	2024	2025	2023	2024	2025
<b>VM (19.12.)</b>	-0.5	0.7	2.0	7.2	7.5	7.1	4.4	1.2	1.7
<b>VM (9.10.)</b>	0.0	1.2	1.8	7.1	7.2	7.0	4.3	1.6	2.1
<b>Suomen Pankki (19.12.)</b>	-0.5	-0.2	1.5	7.2	7.8	7.5	4.4	1.0	1.4
<b>Labore (28.9.)</b>	-0.3	0.8	1.7	6.9	6.7	6.7	6.1	2.4	1.8
<b>Etla (14.9.)</b>	-0.3	0.8	1.2	7.2	6.8	6.4	6.3	1.9	1.5
<b>PTT (13.9.)</b>	-0.5	0.5		7.3	8.5		5.7	2.8	
<b>Euroopan komissio (15.11.)</b>	0.1	0.8	1.5	7.2	7.3	7.0	4.4	1.9	2.0
<b>OECD (29.11.)</b>	0.0	0.9	1.8	7.2	7.4	7.1	4.5	2.2	2.3
<b>IMF (10.10.)</b>	-0.1	1.0	1.3	7.3	7.4	7.3	4.5	1.9	2.0

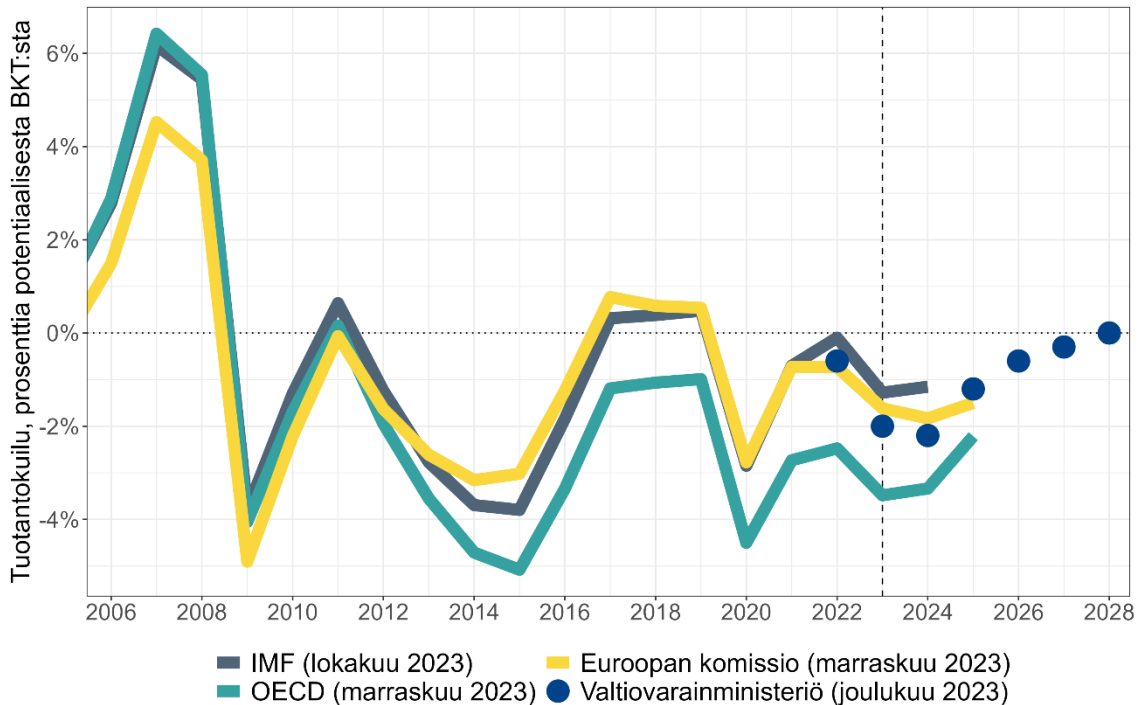
Huom.: (\*) Labore, Etla ja PTT ennustavat kansallista kuluttajahintaindeksiä, muut ennustavat yhdenmukaistettua kuluttajahintaindeksiä (YKHI).

Keskimäärin ennusteissa arvioidaan Suomen BKT:n supistuvan hieman vuonna 2023, ja ennusteet kasvusta vaihtelevat -0,5 prosentista 0,1 prosenttiin. Vuoden 2024 näkymät heikkenivät syksyn 2023 aikana, ja lähempänä vuoden loppua tehdyissä ennusteissa kasvuluvut olivat alemmat. Esimerkiksi lokakuussa valtiovarainministeriö ennusti 1,2 prosentin kasvua, mutta joulukuussa ennustetta tarkistettiin alaspäin 0,7 prosenttiin. Samana päivänä julkaistussa Suomen Pankin ennusteessa vuoden 2024 BKT:n kasvuksi arvioitiin -0,2 %. Muiden instituutioiden ennusteet vaihtelevat 0,5 prosentista 1 prosenttiin. Kaiken kaikkiaan kasvun ennustetaan kiihtyvän kohti tavanomaisempaa tasoa vuonna 2025. Ennusteet työttömyysasteen kehityksestä poikkeavat hieman toisistaan. Jotkut ennustavat työttömyyden kasvavan vuonna 2024, mutta Labore ja Etla arvioivat työttömyysasteen laskevan lähivuosina. Inflaation ennustetaan laskevan vuonna 2024.

Tuotannon odotetaan jäävän lähivuosina potentiaalista tasoaan pienemmäksi eli talous ei toimi täydellä kapasiteetilla ja tuotantokuilu on negatiivinen (kuvio 2.2.2). Valtiovarainministeriö arvioi samaa menetelmää kuin Euroopan komissio käyttäen, että tuotantokuilu on -2 % potentiaalisesta tuotannosta vuonna 2023. Tämä on OECD:n -3,5 prosentin ja IMF:n -1,3 prosentin arvioiden välimaastossa. Vuosina 2024–2028 valtiovarainministeriö ennustaa tuotantokuilun sulkeutuvan tasaisesti. Ennusteiden mukainen talouden laskusuhdanne näkyy kuitenkin siten, että tuotantokuilu on -2,2 prosenttia vuonna 2024. Tietolaatikossa 2.1

tarkastellaan aiempia tuotantokuiluarvioita sekä niiden tarkentumista ajan myötä Rybarczykin (2023) työn pohjalta.

Kuvio 2.2.2. Arviot tuotantokuilusta.



Huom.: Pystysuora katkoviiva on vuoden 2023 kohdalla.

### Tietolaatikko 2.1. Tuotantokuilun ja potentiaalisen tuotannon arvioiden tarkentuminen Suomessa

Toteuttaakseen sopivaa ja oikea-aikaista finanssipolitiikkaa päätöksentekijöiden käytössä olisi oltava indikaattoreita, jotka kuvaavat talouden potentiaalista tuotantoa sekä suhdannekehitystä eli tuotantokuilua. Potentiaalinen tuotanto määritellään tavallisesti tuotannon enimmäistasoksi, jota talous voi ylläpitää ilman kiihtyvää inflaatiota. Tuotantokuilu on puolestaan todellisen tuotannon prosentuaalinen poikkeama potentiaalisesta tuotannosta.

Potentiaalista tuotantoa ja tuotantokuilua käytetään Euroopan Unionin vakaus- ja kasvusopimuksessa laskettaessa rakenteellisia muuttujia, joita käytetään keskipitkän aikavälin tavoitteiden määrittelyssä. Komissio voi määrätä jäsenvaltioille taloudellisia seuraamuksia, jos ne poikkeavat tavoitteistaan. Suomessa valtiovarainministeriö käyttää Euroopan unionin

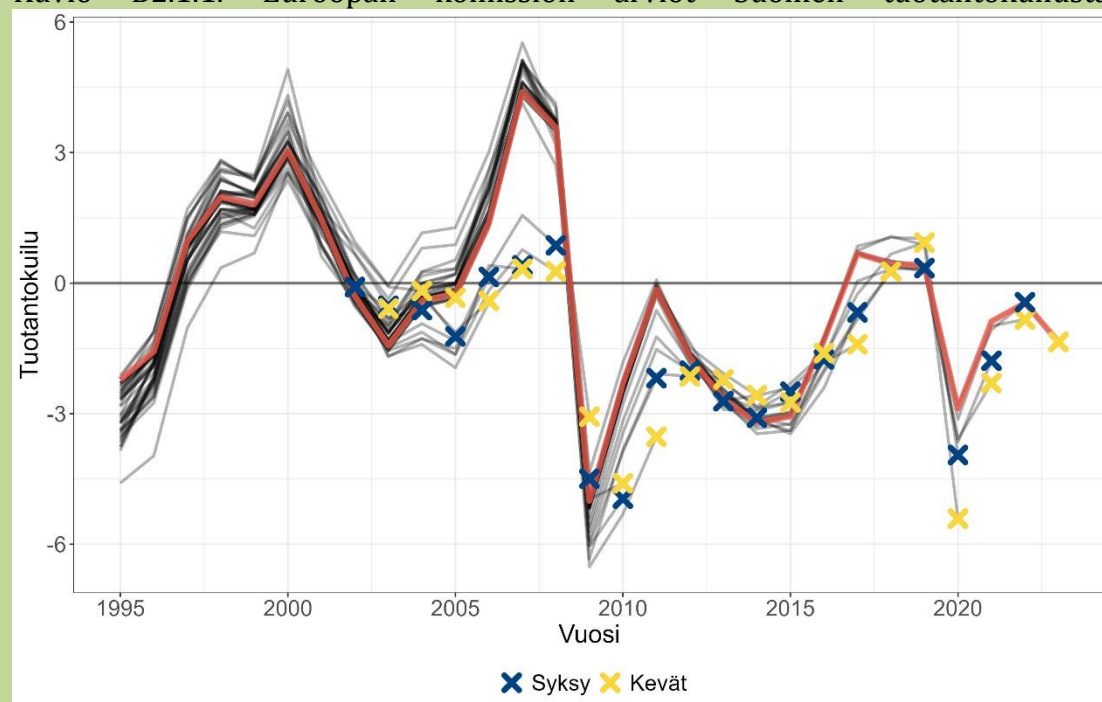


yhteisesti sovittua menetelmää (EUCAM) tuottaessaan arvionsa potentiaalisesta tuotannosta ja tuotantokuilusta.

Koska potentiaalista tuotantoa ei voida suoraan havaita, on tehtävä oletuksia siitä, miten tällainen mittari rakennetaan havaittavissa olevista muuttujista. Useimmat suuret instituutiot, kuten Euroopan komissio ja OECD, olettavat, että potentiaalinen tuotanto voidaan approksimoida tuotantofunktiomenetelmän avulla. Tässä menetelmässä työn, pääoman ja tuottavuuden potentiaaliset tasot arvioidaan ja tämän jälkeen niitä käytetään tuotantopanoksina Cobb-Douglas-tuotantofunktiossa.

Koska potentiaalista tuotantoa ja tuotantokuilua kuvaavat indikaattorit ovat tärkeitä lähtökohtia päätöksenteossa, niiden pitäisi olla saatavilla reaaliajassa, eikä niitä koskeviin arvioihin pitäisi kohdistua suuria jälkikäteen tehtäviä tarkistuksia. Valitettavasti monet empiiriset havainnot ovat osoittaneet, että tuotantokuilun estimaateilla on taipumus kärsiä suurista reaaliaikaisista virheistä ja niitä seuraavista tarkentumisista, jotka ovat usein alkuperäisen estimaatin suuruusluokkaa.

Kuvio B2.1.1. Euroopan komission arviot Suomen tuotantokuilusta.



Lähde: Rybarczyk (2023). Huom.: Jokainen viiva vastaa yhtä tuotantokuiluarviota. Paksu punainen viiva on viimeisin arvio (kevät 2023). Ristit kuvaavat reaaliaikaisia arvioita. Keltainen risti: kevät. Sininen risti: syksy.

Kuvio B2.1.1. esittää Euroopan komission arviot Suomen tuotantokuilusta. Kuvioista havaitaan, että reaaliaikaiset arviot poikkeavat tuoreimmista saatavilla olevista arvioista erityisesti finanssikriisin aikoihin. Tämä on luultavasti se ajankohta, jolloin tarkkoja arvioita olisi tarvittu kipeimmin. Lisäksi estimaateissa voidaan havaita etumerkkien muutoksia ennen finanssikriisiä sekä vuonna 2017. Esimerkkinä mainittakoon, että vuoden 2005 osalta on olemassa useita havaintoja nollan molemmin puolin, ja hajonta on karkeasti kolmen prosenttiyksikön luokkaa.

Tuotantokuilun estimointi on yleensä erityisen vaikeaa pienten avointen talouksien ja erityisesti Suomen osalta. Tämä näkyy tuotantokuilua koskevien arvioiden tarkentumisessa. Suomen tuotantokuiluarvioiden tarkistusten mediaani seitsemän vuotta alkuperäisen arvion jälkeen on ollut 0,66 prosenttiyksikköä vuodesta 2002 alkaen. Ruotsin osalta arvo on 0,31 ja Saksan osalta 0,44. Myös tarkistusten keskihajonta on suurempi Suomessa: 1,68, kun se Ruotsissa on 1,25 ja Saksassa 0,94.

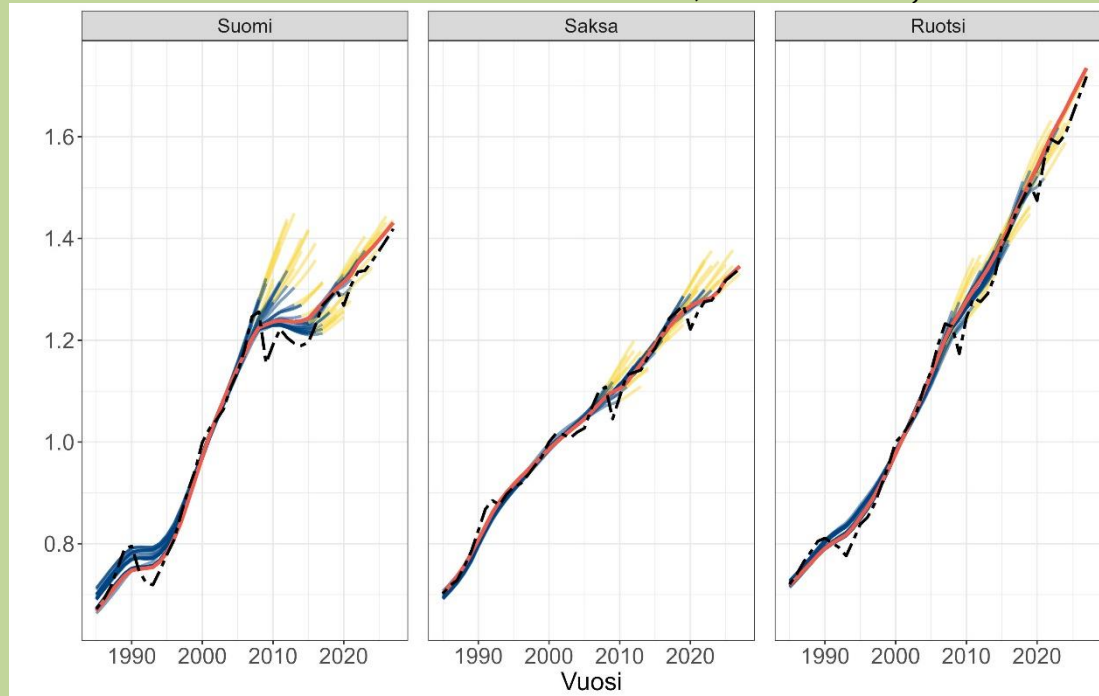
Koska tuotantokuilu on potentiaalisen tuotannon funktio, ensin mainitun tarkistukset liittyvät suoraan jälkimmäisen tarkistuksiin: potentiaalisen tuotannon tarkistaminen alaspäin merkitsee tuotantokuilun tarkistamista ylöspäin. Suomessa potentiaalisen tuotannon tason tarkistukset olivat suuria finanssikriisin aikaan verrattuna Saksaan ja Ruotsiin. Nämä korjaukset puolestaan johtuivat pääasiassa tehdyistä tarkistuksista kokonaistuottavuuteen, jonka kasvu pysähtyi Suomessa.

Nämä potentiaalisen tuotannon suuret tarkentumiset ilmenevät kuvioista B2.1.2. Esimerkiksi viimeisimmät arviot potentiaalisesta tuotannosta vuosina 2006–2011 ovat alemmat kuin reaaliaikaiset arviot, toisin sanoen reaaliaikaiset arviot potentiaalisesta tuotannosta olivat ylöspäin harhaisia. Suomi ei myöskään ole vielä palannut kriisiä edeltävään kasvuvauhtiinsa, mikä näkyy siinä, että käyrä on tasaisempi vuoden 2015 jälkeen kuin ennen vuotta 2008. Toisaalta finanssikriisi vaikutti Saksan ja Ruotsin potentiaaliseen tuotantoon paljon vähemmän, ja molemmat pystyivät säilyttämään kriisiä edeltävän kasvuvauhtinsa.

Reaaliaikaisten arvioiden ohella kiinnostavaa on myös potentiaalisen tuotannon kehityksen ennustaminen, sillä sitä voidaan pitää mittarina, joka kuvaa kasvua myös pidemmällä aikavälillä. Tämän tyyppistä arviota tarvitaan, jos halutaan rakentaa ennusteita finanssipolitiikkaa varten. Kuviossa 2 olevien viivojen keltaiset osat kuvaavat potentiaalisen

tuotannon ennustettuja arvoja. Vaikka viimeisimmän arvion ylitykset ja alitukset noudattavat suunnilleen samankaltaista kaavaa kolmessa maassa, ennustevirheet ovat Suomessa paljon suurempia kuin Saksassa tai Ruotsissa. Tämä voi tietenkin olla ongelmallista, jos politiikan suunnittelu perustuu kyseisiin ennusteisiin.

Kuvio B2.1.2. TPAN:n arviot Suomelle, Saksalle ja Ruotsille.

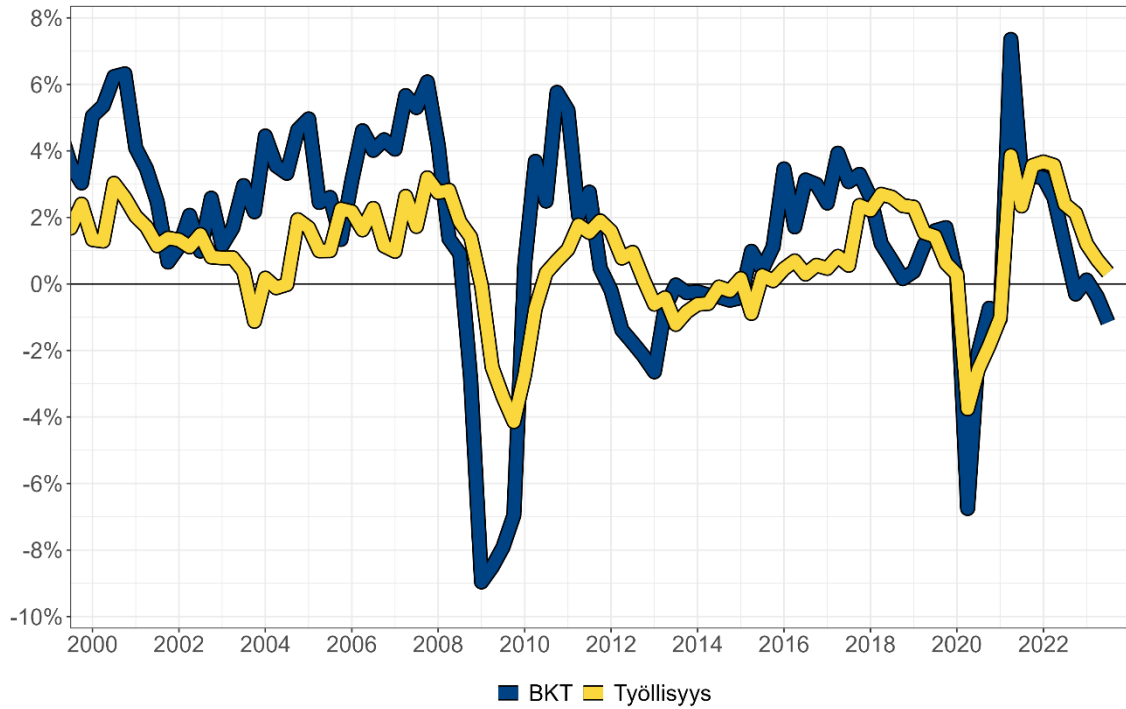


Lähde: Rybarczyk (2023). Huom.: Potentiaalisen tuotannon arviot (yhtenäiset siniset viivat), viimeisin arvio potentiaalisesta tuotannosta (paksu punainen viiva), viimeisin reaalisen BKT:n arvio (katkoviiva), ja ennusteet potentiaalisesta tuotannosta (keltainen viiva). Kaikki arvot on normalisoitu siten, että vuoden 2000 arvo on 1. Potentiaalisen tuotannon sarjaa on siirretty vuoden 2000 tuotantokuilun arvolla, jotta katkoviivan ja punaisen viivan erotus voidaan tulkita tuotantokuiluksi. Estimointi on tehty EUCAM-ohjelmiston kevään 2023 versiolla.

## 2.3. Työmarkkinoiden kehitys

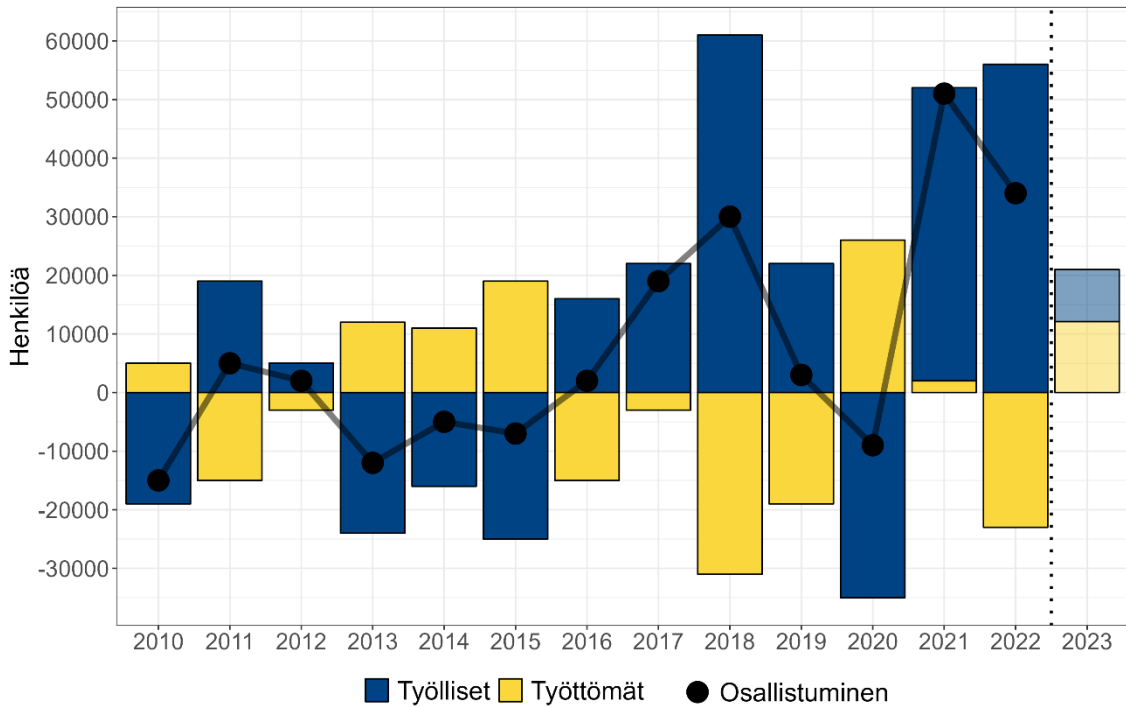
Vuonna 2020 puhjennut koronapandemian aiheuttamasta työllisyyden lyhytaikaisesta laskusta huolimatta työllisyysaste on noussut jatkuvasti vuodesta 2015 lähtien. Vuonna 2023 työllisyysasteen kasvu on pysähtynyt talouden taantumaksi, mutta 20–64-vuotiaiden ikäryhmän työllisyysasteen trendi oli edelleen 78 % lokakuussa 2023. Työllisyyden ja taloudellisen aktiviteetin muutokset, joita mitataan BKT:n muutoksilla, on esitetty kuviossa 2.3.1.

Kuvio 2.3.1. Työllisyyden ja BKT:n vuosimuutokset (%) neljänneksittäin.



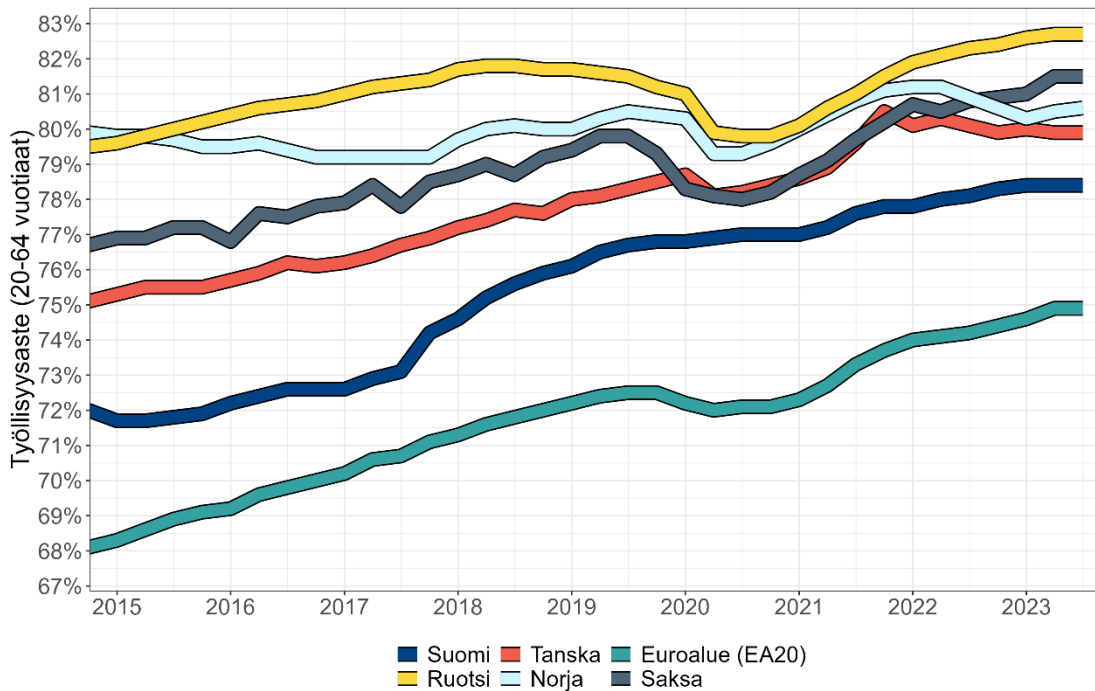
Lähde: Neljännesvuositilinpito (Tilastokeskus).

Kuvio 2.3.2. Vuosimuutokset työllisyydessä, työttömyydessä ja työmarkkinoille osallistumisessa 2010–2023\*, 15-64 vuotiaat.



Lähde: Työvoimatutkimus (Tilastokeskus). Huom.: vuoden 2023 luku perustuu ensimmäiseen 10 kuukauteen.

Kuvio 2.3.3. Työllisyysasteet eri maissa (20–64 vuotiaat).



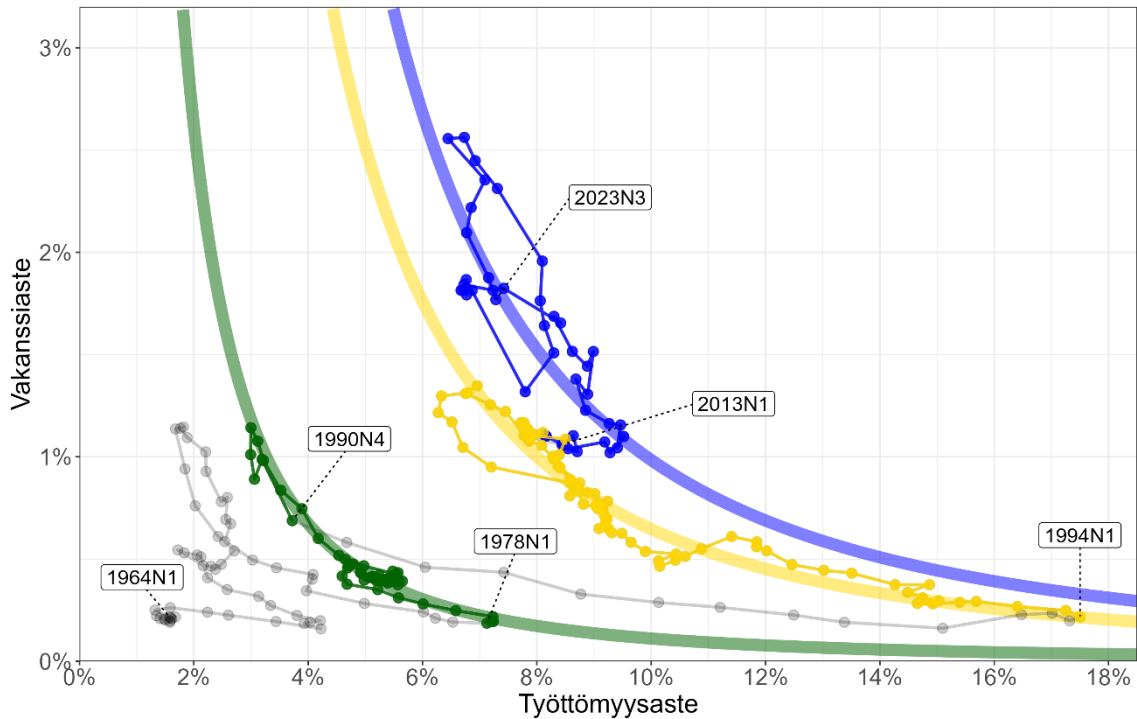
Lähde: Eurostat (LFS)

Vaikka Suomen työttömyysaste nousi vähemmän kuin OECD:n keskiarvo koronapandemian jälkeen, Suomessa paluu pandemiaa edeltävälle tasolle kesti 27 kuukautta eli kuusi kuukautta OECD:n keskiarvoa kauemmin (OECD 2023). Näin siitä huolimatta, että työllisyys- ja osallistumisasteet elpyivät voimakkaasti. Kuviossa 2.3.2 on havaittavissa vuonna 2021 työllisyyden voimakkaan kasvun lisäksi myös työttömyyden pientä kasvua; työttömyys on jälleen lisääntynyt vuonna 2023. Kuviossa 2.3.3 esitetään työllisyysasteita eri Euroopan maissa. Suomessa ollaan edelleen jäljessä muista pohjoismaista ja Saksasta, mutta työllisyysaste on korkeampi kuin euroalueella keskimäärin.

Yhtenä mittarina työmarkkinoiden tehokkuuden arvioinnissa voidaan käyttää Beveridge-käyrää. Käyrällä työttömyyden ja avoimien työpaikkojen välinen suhde on negatiivinen: pienempi työttömyys edellyttää enemmän avoimia työpaikkoja ja pienempi määrä avoimia työpaikkoja lisää työttömyyttä. Suhdannekierron aikana työttömyys- ja avoimien työpaikkojen määrät liikkuvat Beveridge-käyrää *pitkin*. Lisäksi Beveridge-käyrä voi pitkällä aikavälillä *siirtyä ulos- tai sisäänpäin*, jos työmarkkinoilla tapahtuu muutoksia prosessissa, jossa työnhakijat ja työnantajat etsivät toisiaan ja tekevät rekrytointipäätöksiä. Suomen Beveridge-käyrä on esitetty kuviossa 2.3.4. Se osoittaa, että vuonna 2022, jolloin avointen työpaikkojen määrä saavutti historiallisen huippunsa, oli sekä avoimien työpaikkojen että

työttömyysasteiden määrä suhteellisen korkealla.<sup>2</sup> Vaikka avoimien työpaikkojen määrä oli ennätyksellisen suuri, työttömyys ei kuitenkaan laskenut alle 6 prosentin. Viime aikoina työmarkkinat ovat muuttuneet vähemmän kireiksi, sillä avoimien työpaikkojen määrä on vähentynyt ja työttömyys on hieman lisääntynyt.

Kuvio 2.3.4. Beveridge-käyrä Suomessa (1964N1-2023N3).

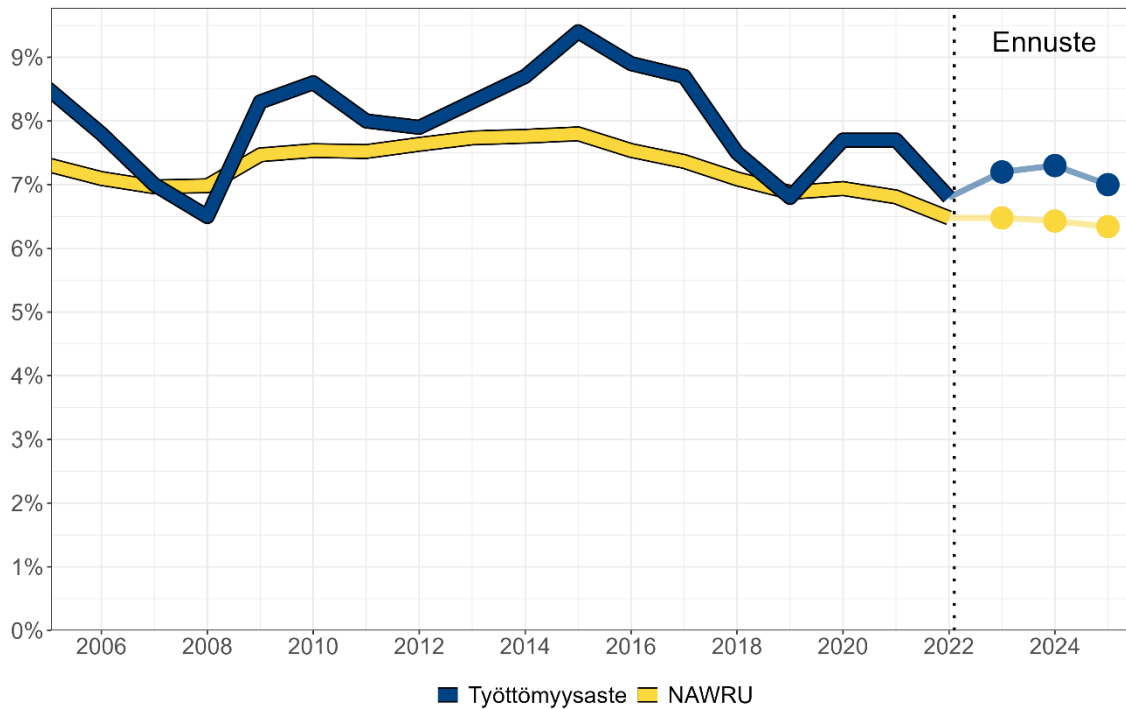


Lähde: Gäddnäs ja Keränen (2023), päivitettyinä uudemalla aineistolla Huom.: Sininen käyrä on estimoitu käyttäen ajanjaksoa 2013N1-2023N3. Eri väriset Beveridge-käyrät kuvaavat muutoksia käyrän keskimääräisessä sijainnissa ajanjaksojen 1978–1990 (vihreä käyrä) ja 1994-2012 (keltainen käyrä) osalta.

Toinen usein käytetty työmarkkinoiden tehokkuuden mittari on NAWRU (Non-Accelerating Wage Rate of Unemployment), joka edustaa alinta työttömyysastetta, joka ei aiheuta kestävämpiä inflaatiopaineita. Kuviossa 2.3.5 esitetään Euroopan komission arviot NAWRU:sta yhdessä toteutuneen työttömyysasteen kanssa. Näiden kahden välisen kuilun ennustetaan kasvavan jonkin verran, sillä työttömyyden ennustetaan kasvavan 6,8 prosentista vuonna 2022 7,2 prosenttiin ja 7,3 prosenttiin vuosina 2023–2024. Komissio arvioi, että NAWRU on Suomessa hieman alle 6,5 prosenttia kyseisenä ajanjaksona.

<sup>2</sup> Ks. perusteellinen analyysi Suomen Beveridge-käyrästä Gäddnäs ja Keränen (2023).

Kuvio 2.3.5. Työttömyysaste verrattuna NAWRU:un (Non-Accelerating Wage Rate of Unemployment) Suomessa.

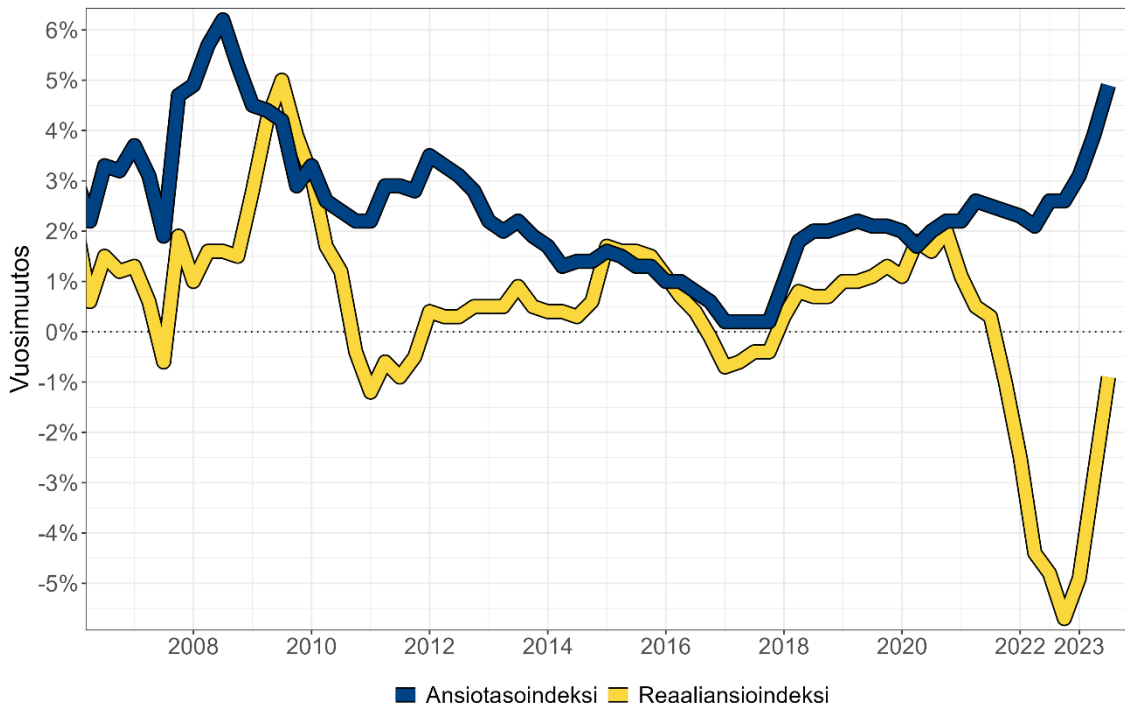


Lähde: Euroopan komissio (Ameco-tietokanta).

Työmarkkinoiden kehitys heijastuu tyypillisesti myös muutoksiin työn hinnassa. Inflaation viimeaikaisesta jyrkästä noususta huolimatta nimellispalkkojen nousu (niin sopimuspalkkojen kuin palkkaliukumienkin osalta) on pysynyt maltillisena. Tämä on johtanut reaali-palkkojen laskuun sekä vuonna 2022 että vuonna 2023 (kuvio 2.3.6). Ansiotasoindeksi ei ole kuitenkaan ainoa indikaattori, jota voidaan käyttää ostovoiman mittaamiseen. Obstbaum ja Pönkä (2023) mittaavat ostovoimaa kaikkien kotitalouksien yhteenlasketuilla tuloilla, jotka sisältävät palkkatulojen lisäksi myös eläkkeet ja muut kotitalouksien saamat sosiaalietuudet ja -avustukset sekä pääomatulot, eli kaikki tulot ilman veroja.<sup>3</sup> Heidän analyysinsä osoittaa, että reaali-ostovoima on kehittynyt suotuisasti, mikä johtuu osittain työllisyyden paranemisesta.

<sup>3</sup> Heidän analyysissään ostovoima deflatoidaan reaalisiksi yksityisen kulutuksen hintaindeksillä.

Kuvio 2.3.6. Ansiotasoindeksin ja reaaliansioindeksin vuosimuutos (%).



Lähde: Tilastokeskus.

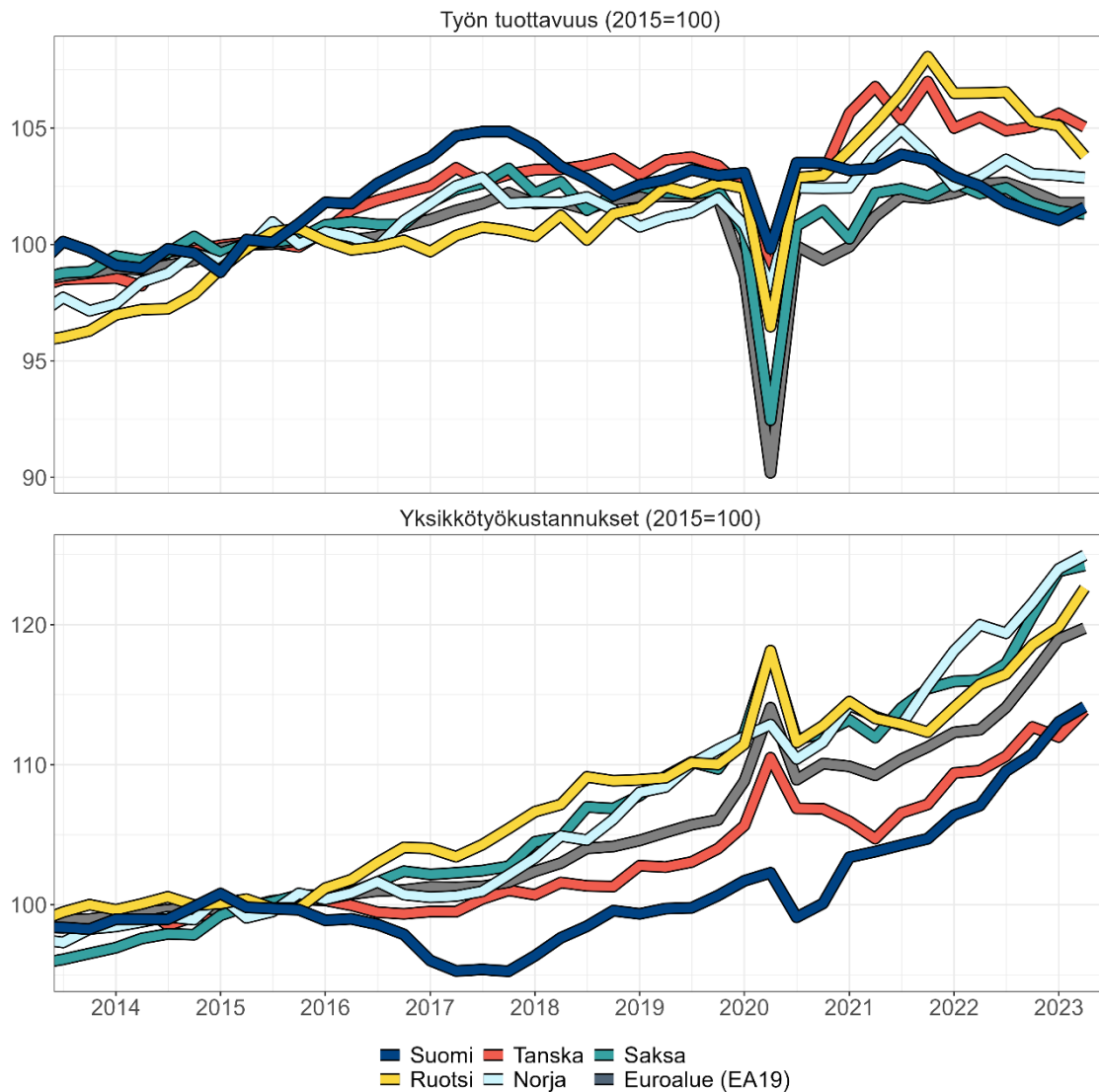
Palkkojen ja yksikkötyökustannusten kehityksellä on tärkeä merkitys kustannuskilpailukyvyn kannalta Suomen kaltaiselle vientivetoiselle pienelle avoimelle taloudelle. Yksikkötyökustannusten kasvu on Suomessa ollut vuodesta 2017 lähtien samankaltaista kuin kilpailijamaissa, ja kustannuskilpailukyky on pysynyt vakaana (ks. kuvio 2.3.7).

Työn tuottavuuden kasvu Suomessa ja muissa euroalueen maissa ei keskimäärin ole ollut kovin voimakasta (kuvion yläosa). Suomen työn tuottavuuskehitys on kuitenkin ollut yleisesti ottaen heikompa kuin kilpailijamaissa. Vuoden 2015 jälkeen työn tuottavuuden kasvu oli Suomessa hetkellisesti nopeampaa kuin vertailumaissa, mutta viime vuosina se on ollut hitaampaa, lukuun ottamatta vuotta 2020.

Heikkoa työn tuottavuuden kasvua on paikannut heikko palkkakehitys. Vuoden 2016 tienoilla yksikkötyökustannuksilla mitattu Suomen kustannuskilpailukyky alkoi parantua vertailumaihin nähden (kuvion 2.3.7 alaosa), lähinnä tuolloin solmitun kilpailukyky sopimuksen ansiosta. Sen jälkeen korvaus tehtyä työtuntia kohti on kehittynyt vertailumaita heikommin joka vuosi, mikä on pitänyt Suomen kustannuskilpailukyvyn kohtuullisen hyvänä. Kuten tuottavuuslautakunta (2023) kuitenkin huomauttaa, olisi tietysti ollut parempi, jos kilpailukyky olisi säilynyt hyvänä pikemminkin nopean tuottavuuden kasvun kuin hitaan palkkakehityksen ansiosta.



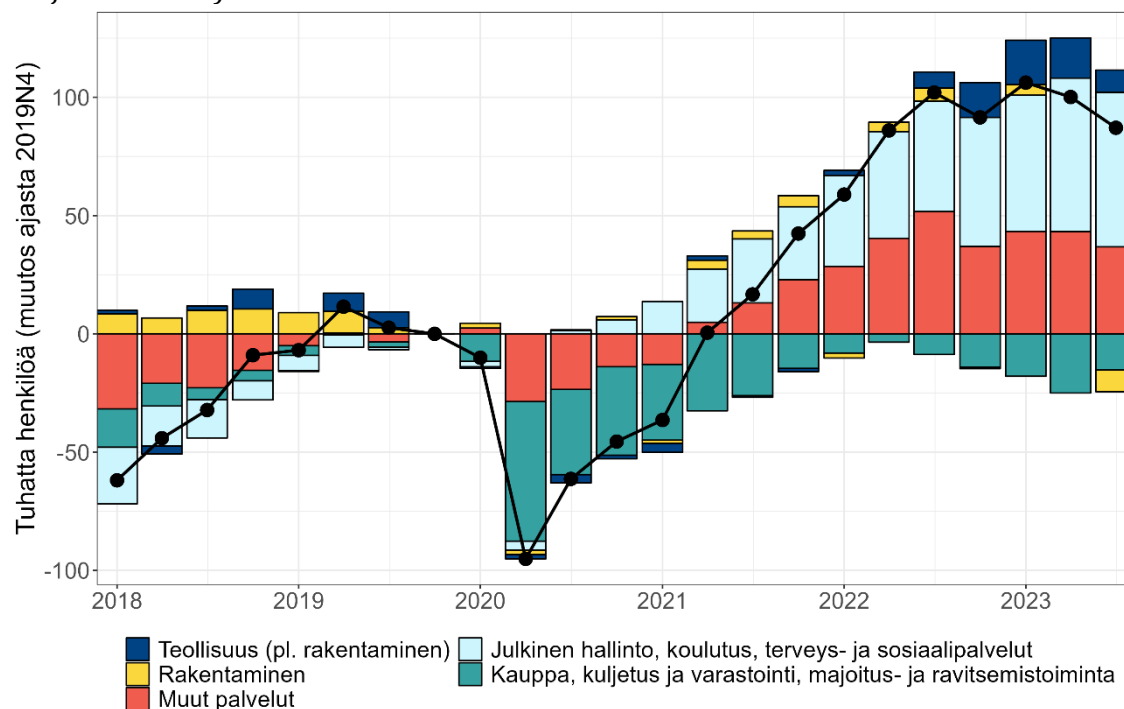
Kuvio 2.3.7. Työn tuottavuus ja yksikkötyökustannukset valituissa maissa.



Lähde: OECD.

Lopuksi tarkastelemme Suomen talouden toimialakohtaista kehitystä. Pandemia vaikutti talouden eri toimialoihin eri tavoin. Tämä käy ilmi kuviosta 2.3.8, jossa esitetään kokonaistyöllisyyden kehitys eri toimialoilla. Keskitymme työllisten määrän muutoksiin vuoden 2019 viimeisestä neljänneksestä lähtien. Esiin nousee kaksi havaintoa. Ensinnäkin julkisen sektorin työllisyys on lisääntynyt pandemian puhkeamisen jälkeen, mikä näkyy julkisen hallinnon, koulutuksen ja terveydenhuollon ja sosiaalityön käsittävän sektorin positiivisena vaikutuksena. Tämä kasvu on osaltaan tukenut taloutta kriisin aikana, mutta samalla se voi tulevaisuudessa aiheuttaa haasteita julkisen talouden alijäämälle, jos julkisen sektorin kasvu kasvattaa julkisen sektorin työllisyyttä pysyvästi.

Kuvio 2.3.8 Työllisten määrä, tuhatta henkilöä (muutos vuoden 2019 viimeisestä neljänneksestä)



Lähde: Neljännesvuositilinpito.

Toiseksi muiden alojen työllisyys väheni pandemian aikana, mutta vaihtelevassa määrin. Palvelut, jotka perustuivat ihmisten kanssakäymiseen, kärsivät enemmän kuin virtuaalisessa ympäristössä tarjotut palvelut tai esimerkiksi pitkälle automatisoitu teollisuustuotanto, joka saattoi toimia pienemmällä riskillä viruksen leviämisestä. Kuvioista 2.3.8. käy ilmi, että vuonna 2020 työllisyys väheni eniten kaupan, kuljetuksen ja varastoinnin sekä majoitus- ja ravitsemispalvelujen toimialoilla. Työllisyys ei ole vielä palautunut pandemiaa edeltävälle tasolle näillä aloilla. Samaan aikaan teollisuudessa ja rakentamisessa lasku oli paljon lievempää kuin muilla aloilla, sillä ne pystyivät jatkamaan toimintaansa. Viime aikoina rakennusala on kuitenkin kärsinyt toimialan kysynnän laskusta viimeaikaisen korkotason nousun myötä.

## 2.4. Korkojen nousu ja sen vaikutukset

Vastatakseen inflaation kiihtymiseen keskuspankit ovat nostaneet ohjauskorkojaan. Tiukempi rahapolitiikka näkyy myös markkinakoroissa, jotka ovat olleet nousussa. Pitkään jatkunut matalien nimelliskorkojen kausi näyttää toistaiseksi päättyneen.

Vaikka korot ovat alkaneet nousta, toteutuneet reaalikorot ovat viime vuosina olleet matalat korkean inflaation vuoksi. Reaalikorko, jossa inflaatio vähennetään nimelliskorosta, kuvastaa todellisia lainanottokustannuksia ja sijoituksista saatavia todellisia tuottoja. Näin ne kuvaavat nykyisen ja tulevan kulutuksen kustannuksia inflaatio huomioon ottaen. Keskuspankit keskittyvät näihin korkoihin määrittäessään rahapolitiikkaansa, sillä ne heijastavat tarkemmin politiikkamuutosten taloudellisia vaikutuksia. Viime aikoina reaalikorot ovat nousseet myös rakenteellisten muutosten vuoksi kuten väestörakenteen muutoksista ja teknologian kehitymisestä johtuen.

Kenties parhaiten korkojen todellisen nousun voi havaita inflaatioindeksoitujen joukkovelkakirjalainojen markkinoilla, joissa reaalityttö on taattu. Korkojen muutokset voidaan päätellä hinnoittelusta jälkimarkkinoilla, joilla sijoittajat ostavat ja myyvät näitä joukkovelkakirjoja. Toisin kuin nimellistuotollisissa joukkovelkakirjoissa, inflaatioindeksoitujen joukkovelkakirjojen reaalityttö ei riipu tulevasta inflaatiokehityksestä, joka on epävarma.

Yhdysvaltain valtionlainat ovat inflaatioindeksoitujen joukkovelkakirjalainojen suurimmat markkinat. Kyseisten joukkovelkakirjojen markkinahinnoittelu (yli ajan) on suora mittari reaalikorosta, jota sijoittajat vaativat lainatessaan Yhdysvalloille. Yhdysvaltain valtion 10 vuoden inflaatioindeksoitujen joukkovelkakirjalainojen tuotto on noussut noin -1 prosentista suunnilleen 2 prosenttiin vuoden 2022 alun jälkeen (kuvio 2.4.1.). Tämä 3 prosenttisyksikön nousu osoittaa, että sijoittajat uskovat, että korkojen nousu ei ole luonteeltaan väliaikaista vaan pysyvämpi muutos makrotaloudellisissa olosuhteissa. Koska Yhdysvaltain 10-vuotista valtionlainaa voidaan pitää turvallisena omaisuuseränä, tämän muutoksen voidaan katsoa perustuvan nousuun odotetussa turvatussa korkotasossa.

Uudella korkoympäristöllä on laajoja vaikutuksia. Lainanottokustannukset ovat nousseet, ja aiemmin kertyneiden velkojen, sekä julkisten että yksityisten, hoitaminen on tulevaisuudessa kalliimpaa. Korkea inflaatio on merkinnyt sitä, että reaalikorot (nimelliskorko vähennettynä inflaatiolla) ovat tähän asti olleet matalat. Inflaatioindeksoitujen joukkovelkakirjalainojen markkinakorot viittaavat kuitenkin siihen, että korot pysyvät korkeampina myös sen jälkeen, kun inflaatio on hidastunut nykyisestä tasostaan.

Kuvio 2.4.1. Inflaatioindeksoidun 10 vuoden (kiinteä maturiteetti) Yhdysvaltain valtion joukkovelkakirjalainan korko.



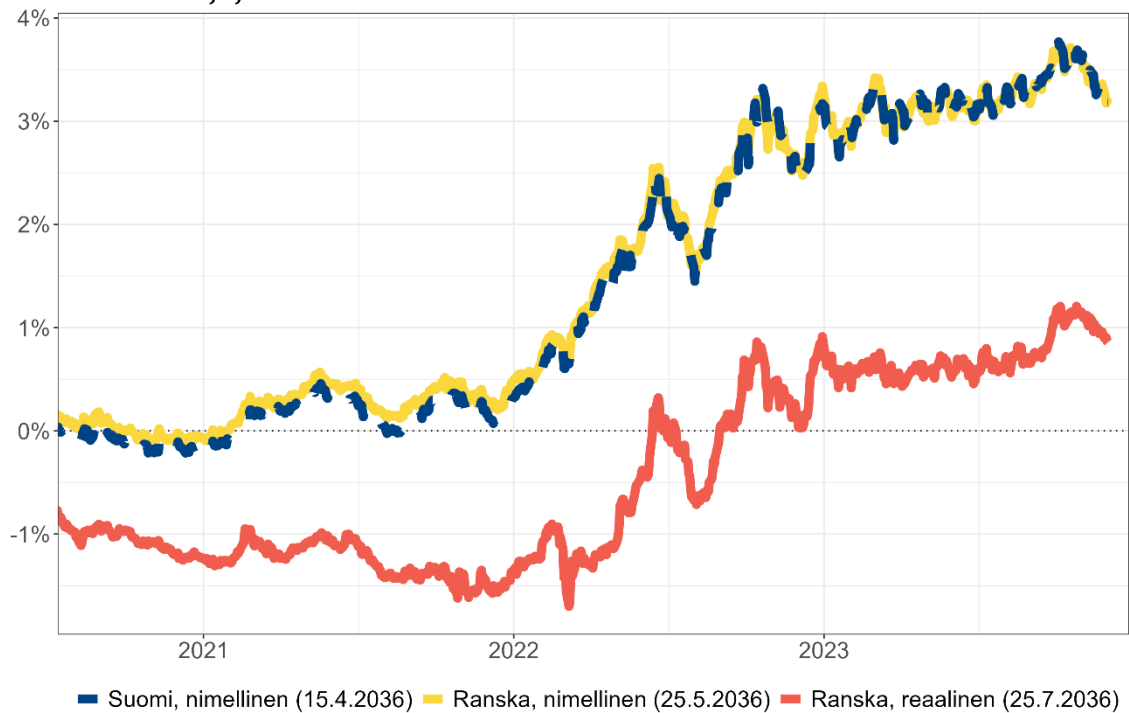
Lähde: FRED. Huom.: Viimeisin havainto on 7. joulukuuta 2023.

Käsitys vastaavasta kehityksestä Euroopassa voidaan saada kuviosta 2.4.2, jossa esitetään Suomen ja Ranskan eräiden valtionlainojen tuotot. Näiden joukkovelkakirjojen erääntymisaika on sama, joten niiden tuotot ovat vertailukelpoisia. Koska Ranska laskee liikkeeseen sekä nimellisiä että inflaatioindeksoituja joukkovelkakirjalainoja, voimme myös päätellä inflaatio-odotusten muutoksia. Tässä Ranskan reaalityttö perustuu OAT€i:hin, jotka on sidottu euroalueen YKHI:iin. Näin ollen Ranskan reaalisuon ja nimellisen tuoton vertailu antaa arvion euroalueen inflaatio-odotuksista.

Ranskan valtionlainan reaalityttö on noussut vuoden 2021 lopun noin -1,5 prosentista noin 1 prosenttiin vuonna 2023. Tämä on 2,5 prosenttiyksikön nousu, joka on verrannollinen Yhdysvaltojen reaalitytton hieman suurempaan nousuun (kuvio 2.4.1). Markkinahinnoittelun perusteella näyttää siis siltä, että reaalitytöt ovat kääntyneet positiivisiksi myös euroalueella. Valtaosa Ranskan nimellistuothon noususta selittyy pikemminkin reaalitytön muutoksella kuin muutoksilla euroalueen inflaatio-odotuksissa, jotka ovat nousseet vain hieman. Samaan aikaan Ranskan ja Suomen joukkovelkakirjalainothon nimellistuothon ovat jatkaneet hyvin samanlaista kehitystä. Siksi on perusteltua ajatella, että Suomen valtionlainan tuottothon nousu heijastaa pikemminkin samaa Yhdysvaltojen ja

Ranskan reaalkoroissa havaittavaa nousua (jota ei suoraan havaita Suomen osalta) kuin muita tekijöitä.

Kuvio 2.4.2. Eräiden Suomen ja Ranskan vuonna 2036 erääntyvien valtionvelkakirjojen tuotot.



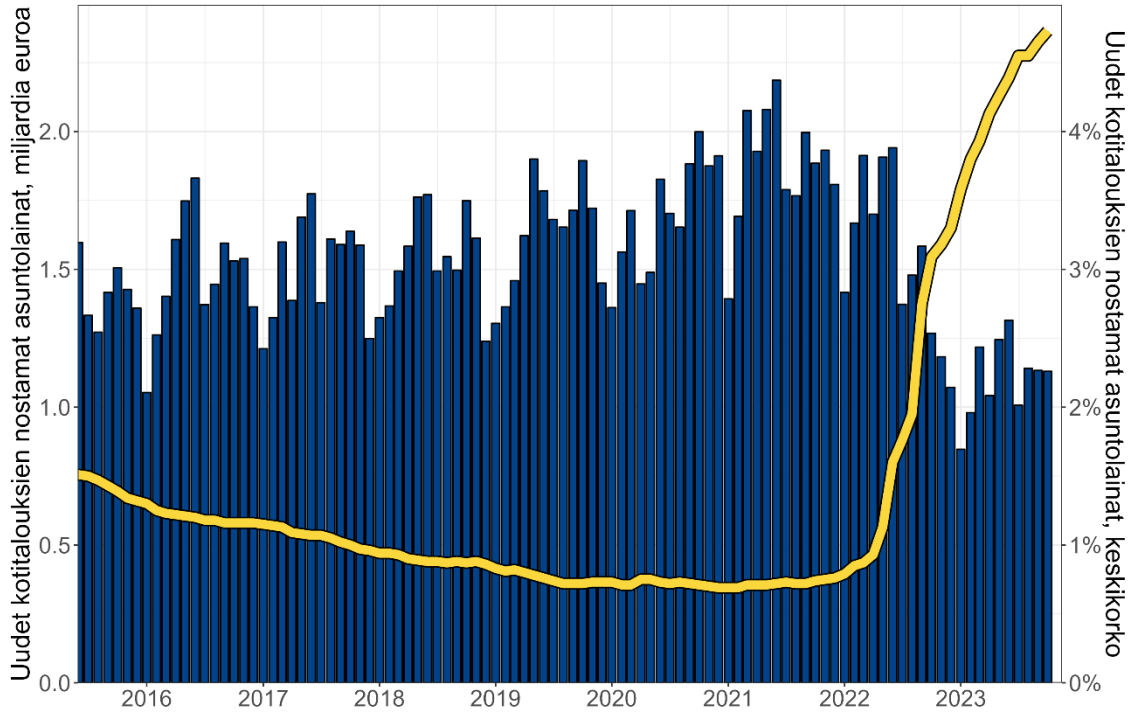
Lähde: Suomen Pankki (Reuters), Agence France Trésor (Bloomberg). Huom.: Erääntymispäivä suluissa. Ranskan reaalinen tuotto on OAT€i:lle, joka on indeksoitu euroalueen YKHI:in.

Korkeampien korkojen seurauksena kotitaloudet ovat vähentäneet lainanottoaan. Kuviossa 2.4.3 esitetään asuntolainojen kuukausittaiset uudet nostot sekä niiden keskimääräiset korot Suomessa. Uusien lainojen nostot ovat lähes puolittuneet verrattuna kahden vuoden takaiseen tilanteeseen, jolloin uusien lainojen korot olivat vielä alhaiset, alle 1 %. Uusien asuntolainojen keskiporkko on tällä hetkellä noin 4,5 %.

Korkea yksityinen tai julkinen velka merkitsee haavoittuvuutta rahoitusolojen kiristymiselle. Pysyvä korkea inflaatio edellyttää tiukkaa rahapolitiikkaa ja voi muodostaa riskin rahoitusvakaudelle. Suomen kotitaloussektorilla on vähemmän velkaa suhteessa BKT:hen kuin muiden pohjoismaiden kotitalouksilla (Kuvio 2.4.4). Suomessa kotitalouksille ja kotitalouksia palveleville voittoa tavoittelemattomille yhteisöille myönnettyjen luottojen kokonaismäärä oli vuonna 2022 alle 70 prosenttia BKT:sta, mikä on vain hieman enemmän kuin 10 vuotta sitten. Viime aikoina velan osuus BKT:stä on supistunut myös voimakkaan BKT:n nimellisen

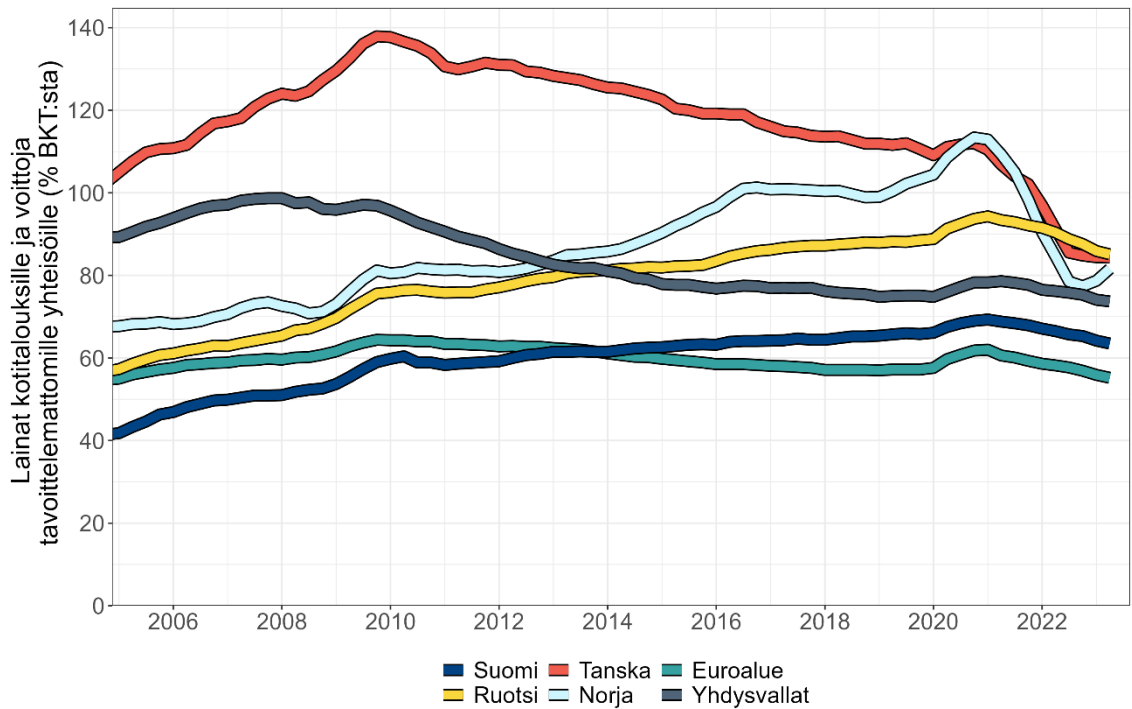
kasvun vuoksi. Jos kotitaloussektorin nimellistulot kasvavat, velanhoito helpottuu.

Kuvio 2.4.3. Kotitalouksien asuntolainojen uudet nostot, kuukausittain.



Lähde: Suomen Pankki

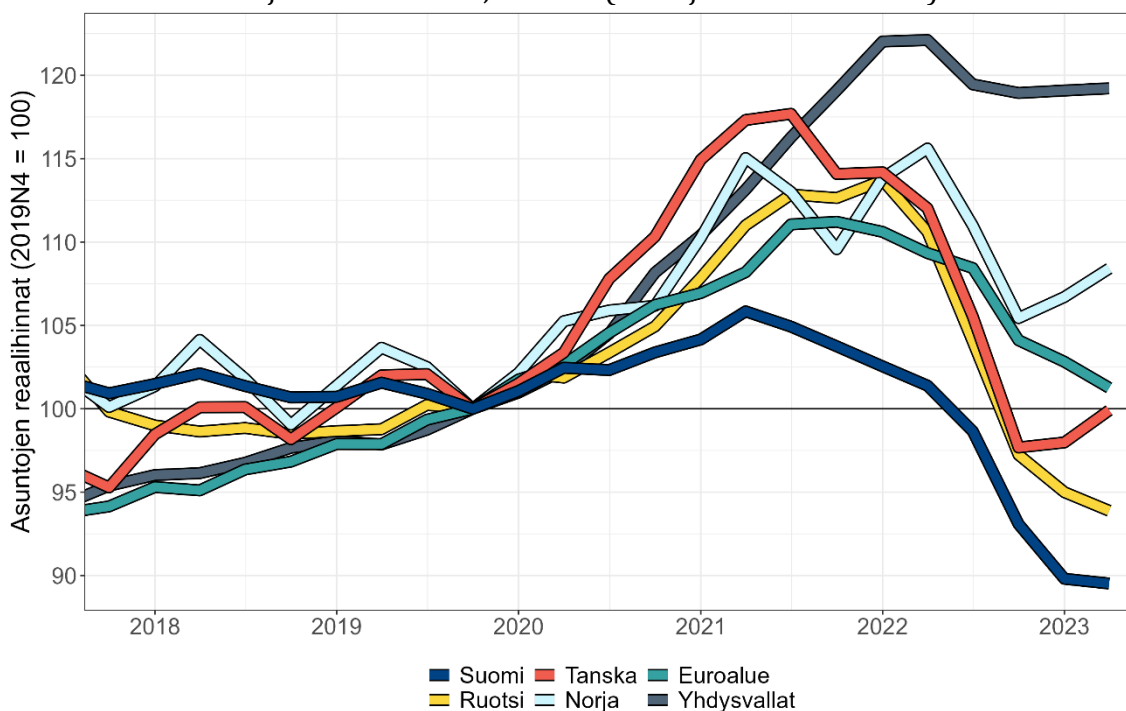
Kuvio 2.4.4. Kotitalouksien velka eräissä maissa.



Lähde: BIS. Huom.: Norjan havainnot kuvaavat osuutta manner-Norjan BKT:sta.

Asuntojen hinnat nousivat monissa maissa pandemian jälkeen taloudellisen aktiviteetin lisääntyessä (kuva 2.4.5). Suomessa asuntojen hintojen nousu oli suhteellisen vaatimatonta verrattuna muihin pohjoismaihin, euroalueeseen ja Yhdysvaltoihin. Asuntojen reaali hinnat kääntyivät laskuun vuonna 2022. Muutos ei ole yllättävä, sillä kohonneet pitkät reaalikorot johtavat tyypillisesti alempiin reaalisiin asuntojen hintoihin, koska lainanottokustannukset nousevat. Tästä huolimatta vuoden 2023 alussa nimelliset asuntojen hinnat olivat edelleen korkeammat kuin ennen pandemian puhkeamista. Välittömään huoleen on siis vähemmän aihetta.

Kuvio 2.4.5. Asuntojen reaali hinnat, indeksi (4. neljännes 2019=100).

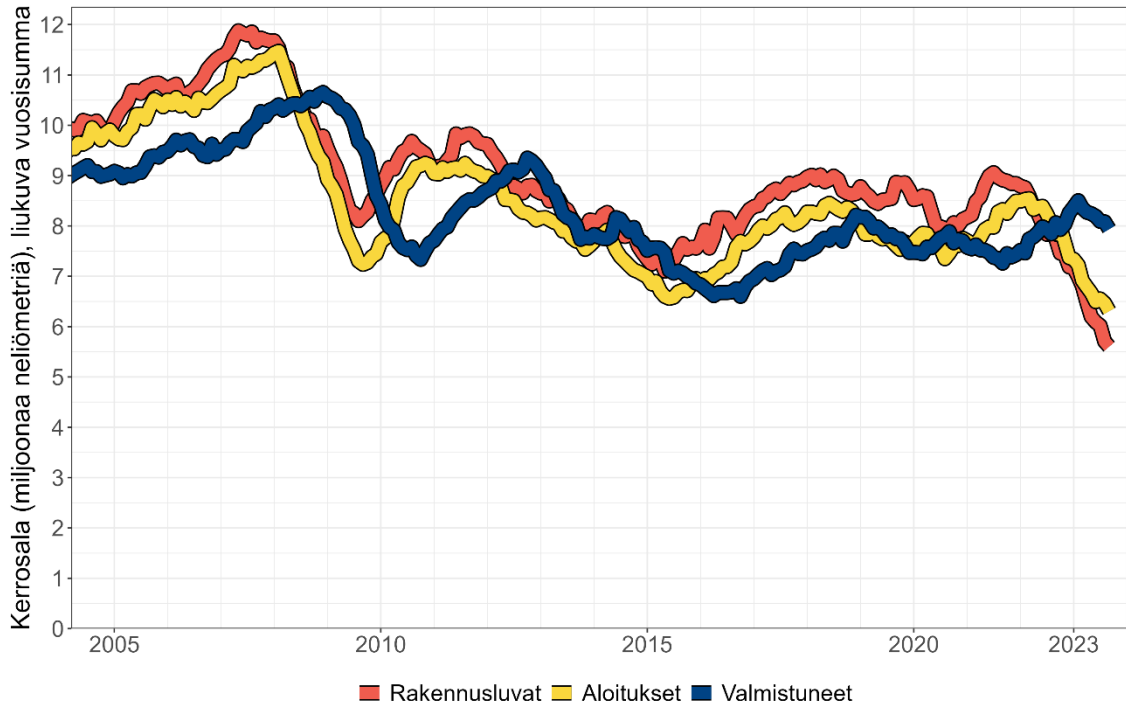


Lähde: BIS.

Asuntojen ja liikekiinteistöjen kysynnän muutokset vaikuttavat rakennusalaan. Tämä näkyy Kuviossa 2.4.6, jossa esitetään rakennusluvut, rakennusten aloitukset ja valmistumiset. Uudet rakennusluvut ovat viimeisten 12 kuukauden aikana laskeneet jyrkästi - noin kolmanneksen vuoden takaisesta. Historiallisesti uusien lupien muutokset ovat edeltäneet rakennusten valmistumista noin 18 kuukaudella. Vaikutus rakentamiseen tulee luonnollisesti tätä aikaisemmin, ja uudisrakentamisen volyyymi-indeksi on jo laskenut merkittävästi vuoden 2022 tasosta (lähde: Tilastokeskus). Kuviossa 2.4.6 rakennuslupien laskuvauhti on verrattavissa vuoden 2008 laskuun. Tuolloin rakennusalan työllisyys väheni alle 20 000 henkilöllä (alle 10 %). Toistaiseksi on merkkejä alan työttömyyden lisääntymisestä, mutta

vastaavan suuruista rakennussektorin työllisyyden laskua ei ole vielä havaittavissa aineistossa (ks. kuvio 2.3.8).

Kuvio 2.4.6. Rakennusluvut, aloitukset ja valmistumiset.



Lähde: Tilastokeskus.

## 2.5. Johtopäätökset

Taloustilanne on kärsinyt koronaviruspandemiasta ja Venäjän hyökkäyksestä Ukrainaan. Vaikka Suomen BKT-kasvu oli suhteellisen vakaata pandemian aikana, se jäi vuosina 2021 ja 2022 jälkeen muista pohjoismaista. Vuoden 2023 ennusteissa odotettiin pientä taantumaa. 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 julkisen kulutuksen ja nettoviennin vaikutus kasvuun on ollut positiivinen, kun taas investointien ja varastojen muutoksen vaikutus on ollut negatiivinen. Vuonna 2024 tuotannon odotetaan jäävän alle potentiaalisen tason. Näin ollen tuotantokuilu on negatiivinen, eikä talous toimi normaalilla kapasiteetilla. Tuotantokuiluarviot ovat kuitenkin usein epäluotettavia reaaliajassa (laatikko 2.1) ja arviot voivat muuttua, joten epävarmoihin kuilumittareihin on syytä suhtautua talouspolitiikan suunnittelussa varoen.



Lisäksi avoimien työpaikkojen määrä on aiempaan verrattuna edelleen suhteellisen korkea, vaikka työmarkkinat ovat muuttuneet vuodesta 2022 vähemmän kireiksi. Neuvoston näkemys on, että negatiivinen tuotantokuilu ei oikeuta nykyistä rakenteellista alijäämää lisääviä laajapohjaisia elvytystoimia.

Työmarkkinoiden kireyden mittarit ovat olleet kasvussa ja saavuttivat historiallisen huippunsa vuonna 2022. Sen jälkeen ne ovat hieman laskeneet. Samaan aikaan kun työttömyysaste on lähellä Euroopan komission arvioita tasapainotyöttömyydestä, osoittaa työmarkkinoiden tehokkuutta kuvaava Beveridge-käyrä suhteellisen korkeita avoimien työpaikkojen ja työttömyyden asteita.

Suomessa yksikkötyökustannusten kasvu on pysynyt vakaana vuodesta 2017 lähtien, mikä on edesauttanut kustannuskilpailukyvyn pysymistä yhdenmukaisena vertailumaihin nähden. Silti Suomessa työn tuottavuus on yleisesti ottaen ollut vertailumaita heikompi. Tuottavuuden viimeaikaista heikkoa kasvua on kompensoinut hidas palkkakehitys, mikä on osaltaan parantanut kustannuskilpailukykyä jonkin verran.

Keskuspankit eri puolilla maailmaa reagoivat inflaation kiihtymiseen nostamalla ohjaukorkoja, mikä johti markkinakorkojen nousuun. Pitkät korot nousivat kuitenkin jo ennen sitä rakenteellisten muutosten takia. Kun inflaatio on viime aikoina laskenut, reaalikorot ovat nousseet edelleen vaikuttaen lainanottokustannuksiin. Asuntolainojen nostot ovat vähentyneet jyrkästi korkojen nousun seurauksena, ja asuntojen hinnat ovat viime aikoina alkaneet laskea. Korkea yksityinen tai julkinen velka lisää haavoittuvuutta rahoitusolojen kiristymisen riskille. Suomen kotitaloussektorin velkaantumisaste on kuitenkin suhteellisen matala muihin pohjoismaihin verrattuna, joten nämä riskit eivät neuvoston näkemyksen mukaan ole erityisen merkittäviä.

Pandemia on vaikuttanut eri tavoin eri toimialoihin Suomessa, ja palvelualojen työllisyys on kärsinyt muita enemmän. Toisaalta julkisen sektorin työllisyys on kasvanut voimakkaasti. Lisäksi työn tuottavuuden kehitys on ollut Suomessa viime vuosina laskeva. Tämä viittaa Suomen talouden rakenteellisiin haasteisiin jatkossa. Lähitulevaisuutta ajatellen neuvosto näkee nykyisessä taloustilanteessa myös rakennusalan laskusuhdanteessa mahdollisia haitallisia riskejä.

### 3. Työllisyyspolitiikka

Kuten edellisessä luvussa todettiin, työllisyys on viime aikoina reagoinut varsin nopeasti taloudelliseen toimintaan ja suhdanteisiin. Pidemmällä aikavälillä, lähes vuosikymmenen ajan, työllisyys on kasvanut. Suomen työllisyysaste on kuitenkin jäänyt jälkeen pohjoismaisista verrokkimaista ja monista muista kehittyneistä talouksista (kuvio 2.3.3).

Korkeasta työllisyydestä on tullut yhä tärkeämpi talouspoliittinen tavoite. Useimmat ihmiset arvostavat mahdollisuutta ansaita oma elantonsa, ja työpaikka mahdollistaa suuremmat tulot. Yhteiskunnallisesta näkökulmasta korkea työllisyys auttaa ehkäisemään köyhyyttä ja lisäämään sosiaalista yhteenkuuluvuutta. Se auttaa myös tasapainottamaan julkista taloutta, ja kasvavan julkisen velan aiheuttamat ongelmat aiheuttavat lisäpaineita työllisyystavoitteille. Suomi on esimerkki maasta, jossa numeeriset työllisyystavoitteet ovat nousseet keskeiseen asemaan talouspolitiikassa. Työmarkkinapolitiikkaa tarvitaan kuitenkin myös siksi, että osaamistarpeet muuttuvat nopeasti väestön ikääntymisen, digitalisaation ja vihreän siirtymän vuoksi.

Euroopan komissio antaa myös työllisyyspolitiikkaa koskevia suosituksia. Vuoden 2023 EU-ohjausjakson yhteydessä yksi Suomea koskevista suosituksista oli sosiaaliturvajärjestelmän uudistaminen tehokkaammaksi. Tavoitteena tulisi olla työnteon kannustimien parantaminen ja julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyuden tukeminen. Lisäksi työvoima- ja osaamisvajeeseen olisi puututtava uudelleen- ja täydennyskoulutuksella sekä lisäämällä korkeakoulutuksen tarjontaa vahvimman työvoiman kysynnän aloilla.<sup>4</sup>

Suomen aiempien hallitusten mukaisesti pääministeri Petteri Orpon hallitus sisällytti työllisyystavoitteet ohjelmaansa. Hallituksen tavoitteena on

---

<sup>4</sup> COM (2023) 626 final

saavuttaa 80 prosentin työllisyysaste vuoteen 2031 mennessä, ja lisäksi hallitus pyrkii lisäämään työtuntien määrää. Ohjelmaan sisältyy useita uudistuksia, joilla pyritään vähentämään kannustinloukkuja alentamalla sosiaaliturvan tasoa suhteessa saavutettavissa oleviin palkkoihin. Näillä toimilla hallitus odottaa työllisyyden lisääntyvän kymmenillä tuhansilla uusilla työntekijöillä.<sup>5</sup> Näiden työllisyyttä parantavien uudistusten odotetaan parantavan julkista taloutta 2 miljardilla eurolla. Lisäksi hallitus jatkaa edellisellä vaalikaudella päätettyjä työvoimapalvelujen uudistuksia.

Tässä luvussa kuvaamme ensin työllisyyden ja työttömyyden muutoksia Suomen työmarkkinoilla, jotta saamme käsityksen rakenneuudistusten ja työllisyyspolitiikan toimenpiteiden mahdollisista kohderyhmistä. Työmarkkinoiden kehityksen taustaa vasten keskustelemme hallituksen työllisyyspolitiikan tavoitteista ja uudistuksista, joilla pyritään parantamaan työnteon kannustimia, ja tarkastelemme joidenkin ehdotettujen uudistusten arvioituja työllisyysvaikutuksia. Lopuksi tarkastellaan lyhyesti maahanmuuttopolitiikan uudistamista koskevia ehdotuksia.

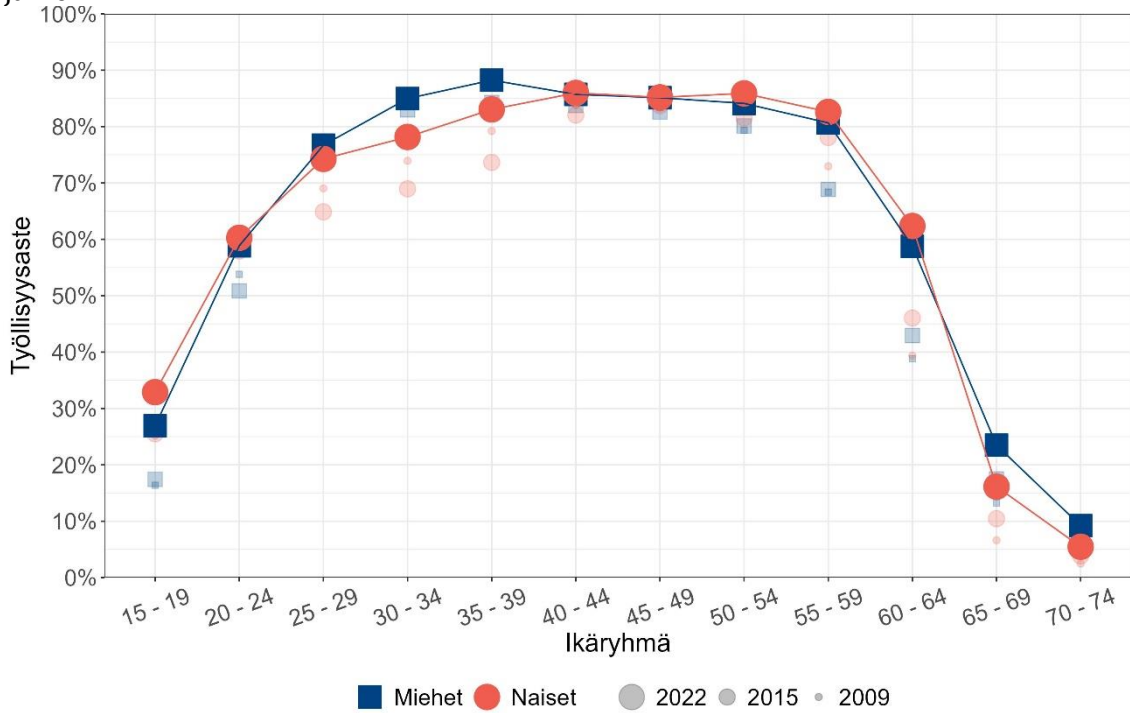
### **3.1. Työllisyyden kehitys ja työttömyys**

Suomen työmarkkinoita on jo lähes 10 vuoden ajan luonnehtinut työllisyyden kasvu vuoden 2008 finanssikriisin jälkeisen melko pysähtyneen jakson jälkeen. Työllisyysasteen kasvu on ollut voimakasta erityisesti ikäryhmissä, jotka ovat lähellä vanhuuseläkeikää tai sen yläpuolella. Sekä miesten että naisten työllisyysasteet ovat nousseet merkittävästi vanhemmissa ikäryhmissä, erityisesti 60–64-vuotiaiden ikäryhmässä. Kehitystä vahvisti (ja vahvistaa edelleen) vuonna 2017 toteutettu eläkejärjestelmän rakenneuudistus, jolla vanhuuseläkkeiden alaikäraja nostetaan kolmella kuukaudella vuosittain 2018–2027. Myös 25–39-vuotiaiden naisten työllisyysaste on noussut merkittävästi. (Kuvio 3.1.1.)

---

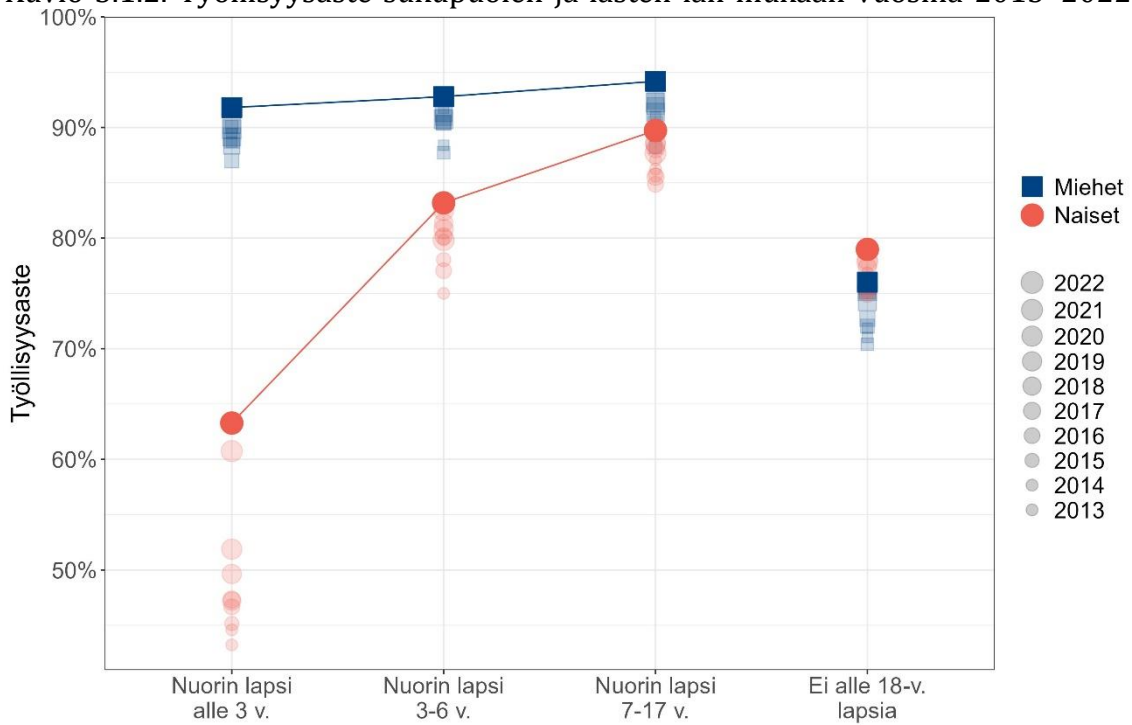
<sup>5</sup> Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma (s. 60). Jäljempänä tähän ohjelmaan viitataan vain nimityksellä hallitusohjelma.

Kuvio 3.1.1. Työllisyysaste sukupuolen ja ikäryhmän mukaan vuosina 2009, 2015 ja 2022.



Lähde: Työvoimatutkimus (Tilastokeskus).

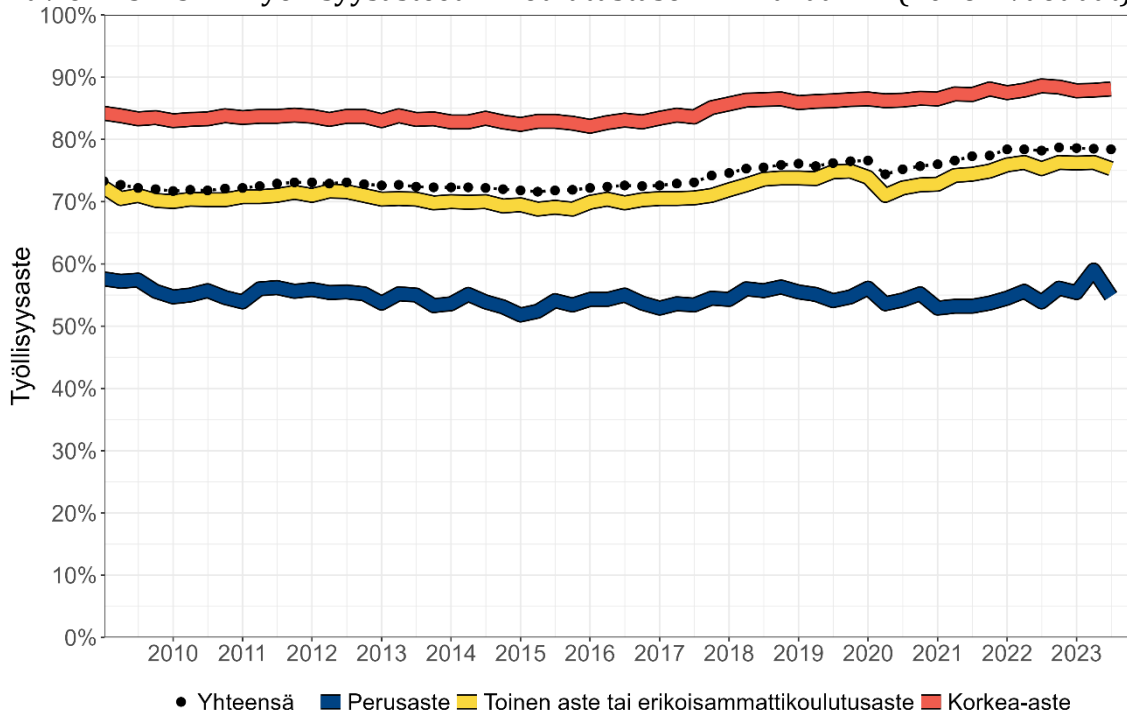
Kuvio 3.1.2. Työllisyysaste sukupuolen ja lasten iän mukaan vuosina 2013–2022.



Lähde: Työvoimatutkimus (Tilastokeskus).

Vaikka naisten työllisyysaste on noussut huomattavasti, kuviosta 3.1.2 käy ilmi, miksi naisten työllisyysaste on edelleen matalampi kuin miesten, erityisesti 30–34 ja 30–39-vuotiaiden ikäryhmissä. Jos perheessä on lapsia, naisten työllisyysaste on sitä alhaisempi, mitä nuorempi on nuorin lapsi. Naisten ja miesten työllisyysasteiden välinen ero on joka tapauksessa kaventunut, koska niiden naisten työllisyysaste, joilla nuorin lapsi on alle 3-vuotias, on kasvanut (kuvio 3.1.2).<sup>6</sup>

Kuvio 3.1.3. Työllisyysasteet koulutustason mukaan (20–64-vuotiaat).



Lähde: Eurostat.

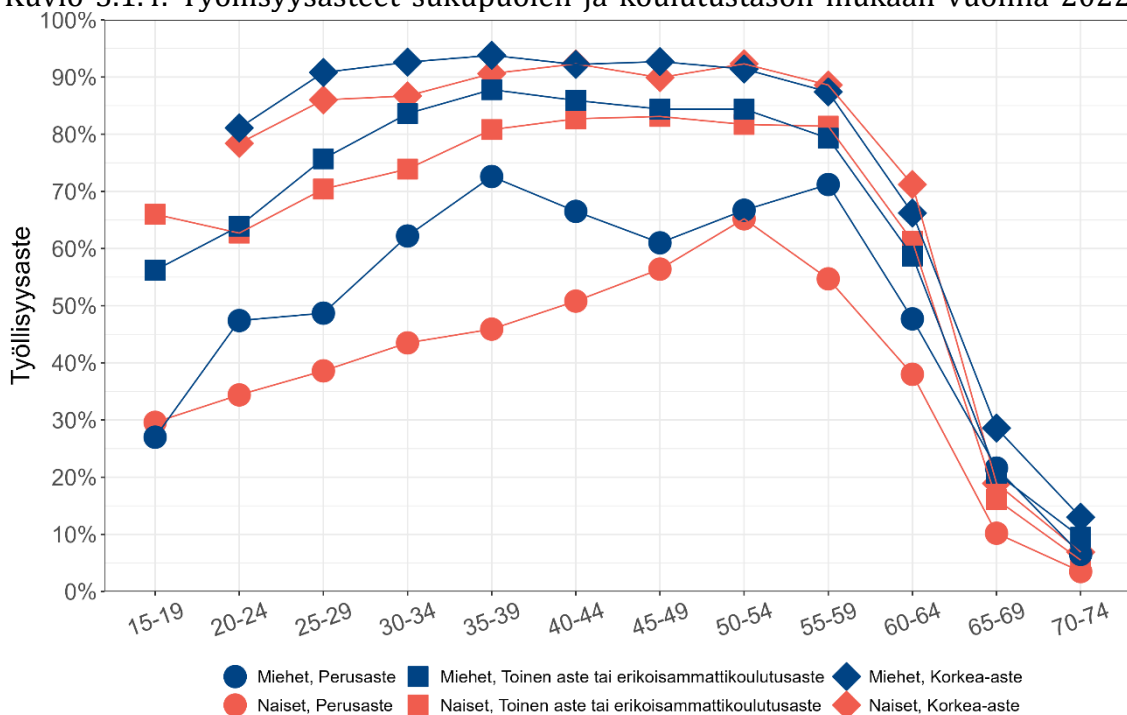
On tärkeää huomata, että työllisyysaste vaihtelee myös koulutustason mukaan. Koulutuserot työllisyysasteissa ovat suuret, ja ero alimman koulutusasteen ("perusaste") ja ylimmän koulutusasteen ("korkea-asteen") välillä on noin 30 prosenttiyksikköä (kuvio 3.1.3). Tämä ero on myös pysynyt suhteellisen vakaana, mikä on haaste työllisyystavoitteiden saavuttamiselle, vaikka alimman koulutustason omaavan väestön osuus väheneekin.<sup>7</sup> Tämä

<sup>6</sup> Työllisyysasteen mittaaminen riippuu myös käytetystä määritelmästä. Vuonna 2021 määritelmää muutettiin siten, että ansiosidonnaisella vanhempainvapaalla olevat rinnastetaan työllisiin. Kuviossa 3.1.2 käytetään tätä uutta määritelmää. Tilastokeskuksen mukaan vuotta 2021 edeltävät ja sen jälkeiset vuodet eivät kuitenkaan ole täysin vertailukelpoisia.

<sup>7</sup> Esimerkiksi vuonna 2022 oli yli 700 000 15–64-vuotiaasta, joilla oli vain peruskoulutus, vaikka väestön koulutusaste on yleisesti ottaen noussut.

ero näkyy kaikissa ikäryhmissä, ja se on vielä suurempi nuoremmissa ikäryhmissä (kuva 3.1.4). Näissä ikäryhmissä monet vielä opiskelevat, mikä vaikuttaa eron suuruuteen. Myös sukupuolten välillä on eroja, erityisesti vähemmän koulutettujen keskuudessa, sillä alle 45-vuotiaiden naisten työllisyysaste on paljon matalampi kuin miesten. Keskeneräiset opinnot ja lastenhoito ovat mahdollisia syitä tähän.<sup>8</sup> Yli 45-vuotiaiden korkeammin koulutettujen ("toinen aste" tai "korkea-aste") osalta miesten ja naisten työllisyysasteiden välinen ero on vähäisempi.

Kuvio 3.1.4. Työllisyysasteet sukupuolen ja koulutustason mukaan vuonna 2022.



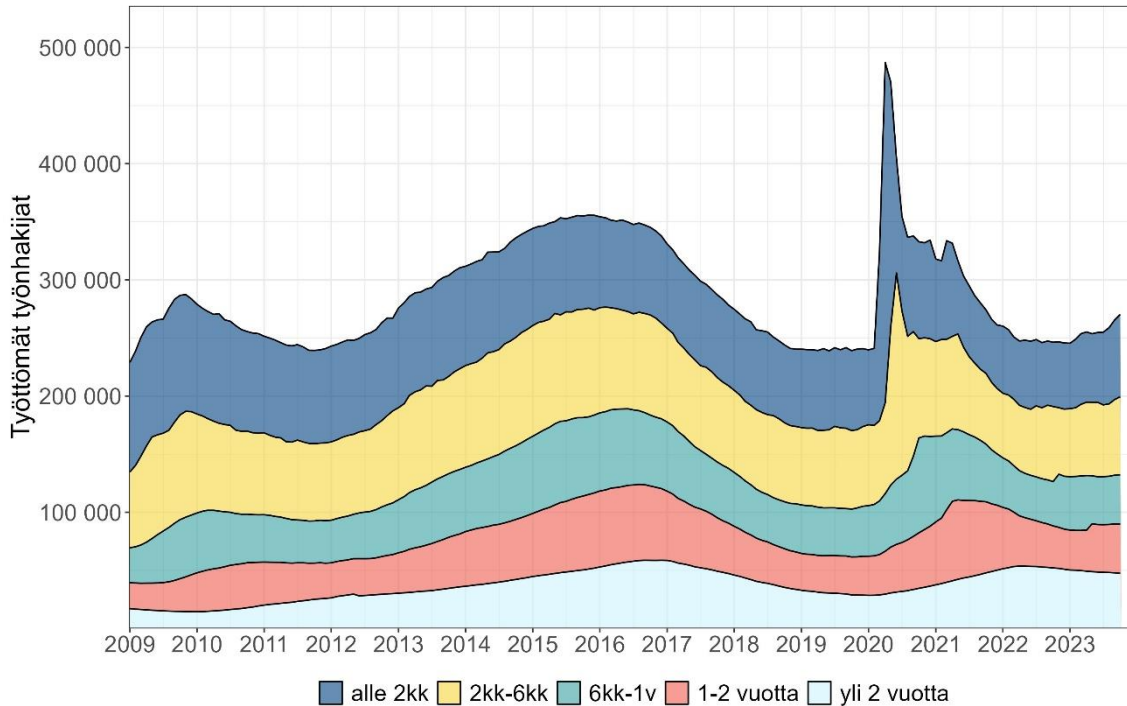
Lähde: Työvoimatutkimus (Tilastokeskus). Huom.: ikäryhmä vaaka-akselilla.

Erityisesti pitkäaikaistyöttömyys on Suomen työmarkkinoiden ongelma. Pitkäaikaistyöttömien (yli vuoden kestänyt työttömyys) määrä oli korkeimmillaan kesällä 2021, jolloin pitkäaikaistyöttömiä oli keskimäärin yli 110 000. Sen jälkeen pitkäaikaistyöttömyys on vaihdellut 90 000:n tuntumassa ja sen osuus kokonaistyöttömyydestä on noin kolmannes (kuvio

<sup>8</sup> Ero voi osittain selittyä lasten kotihoidon tuella. Gruber ym. (2023) havaitsivat, että kotihoidontuki vähentää äitien työllisyyttä sekä lyhyellä että pitkällä aikavälillä ja vaikutukset ovat yllättävän samankaltaisia riippumatta naisten koulutuksesta (tutkimuksessa kaksi koulutusluokkaa). Miettinen ym. (2023) havaitsivat eroja kotihoidontuen käytössä äitien koulutuksen mukaan. Äidit, joilla on alempi koulutus tai ovat pienituloisempia, jäävät kotiin muita ryhmiä pidempään.

3.1.5). Tämän ryhmän suhteellisen suuri osuus korostaa tarvetta työllisyystoimiin, jotka edesauttaisivat heidän työllistymistään.

Kuvio 3.1.5. Työttömyys keston mukaan (kuukausittain 2009kk01-2023kk10).



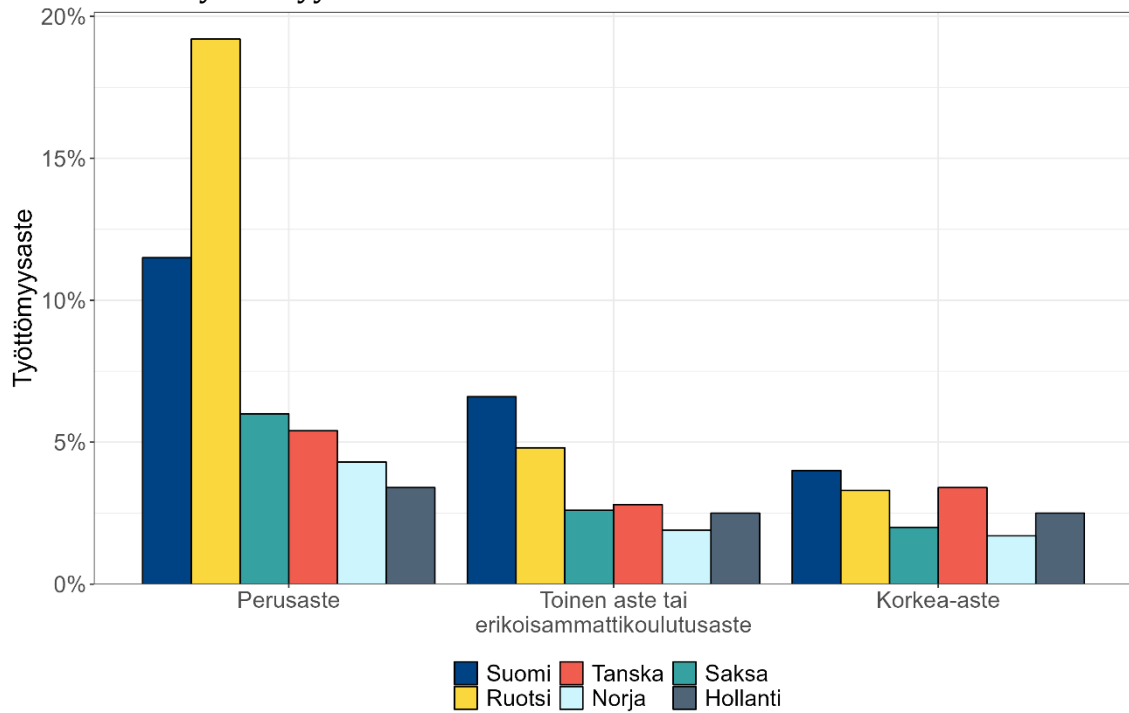
Lähde: Työ- ja elinkeinoministeriö (TPAN:n kausitasoitus).

Työllisyysasteen tapaan myös työttömyysaste vaihtelee huomattavasti koulutustason mukaan ja erot ovat kansainvälisesti vertailtuna melko suuria (kuvio 3.1.6). Vuonna 2021 Suomen korkea-asteen koulutuksen suorittaneiden työttömyysaste oli lähes sama kuin OECD:n keskiarvo, mutta alemman koulutuksen suorittaneiden työttömyysaste (13,8 %) oli Suomessa 3 %-yksikköä korkeampi kuin OECD:n keskiarvo 10,7 % (OECD 2023 s. 34).

Yleisesti ottaen työttömiä naisia on vähemmän kuin työttömiä miehiä, mutta korkeasti koulutettujen työttömien joukossa on hieman enemmän naisia kuin miehiä.<sup>9</sup> Kahdessa muussa koulutusryhmässä tilanne on päinvastainen. Sekä miesten että naisten työttömyys näyttää kuitenkin olevan suhdanneherkkää (kuvio 3.1.7). Esimerkiksi vuosien 2008–2009 finanssikriisin ja koronapandemian jälkeen työttömyys lisääntyi myös korkeasti koulutettujen keskuudessa.

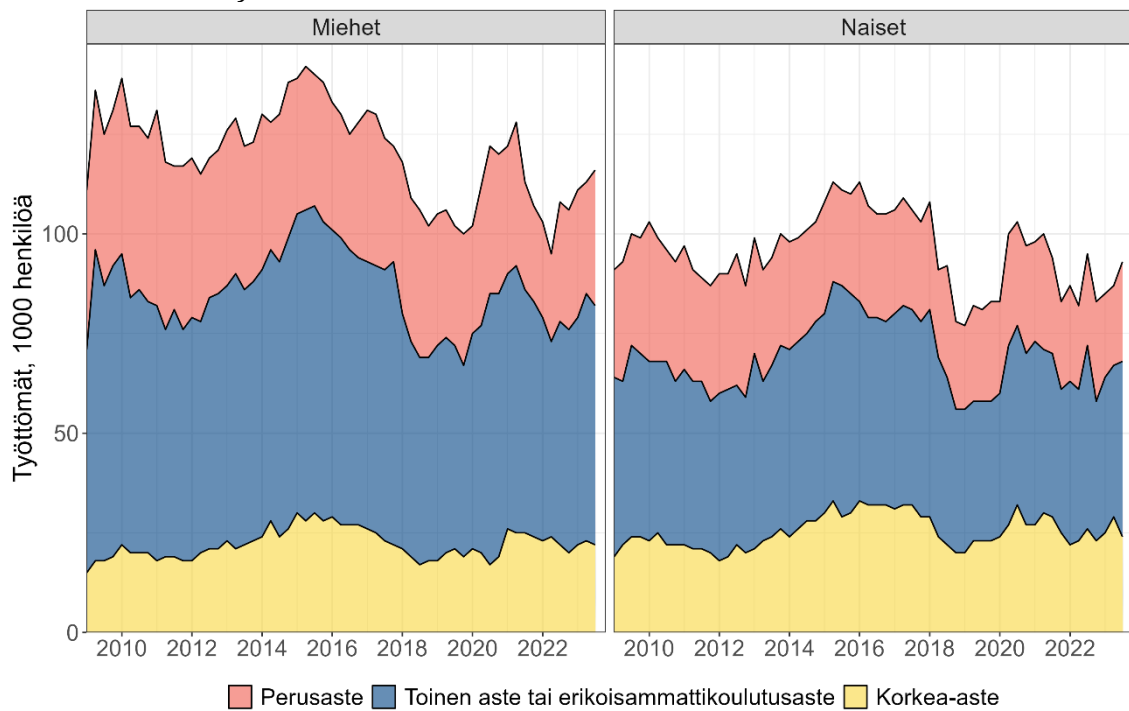
<sup>9</sup> Määrällisesti korkea-asteen koulutettuja naisia on työttömänä vähintään sama määrä kuin matalan koulutustason naisia.

Kuvio 3.1.6. Työttömyysaste koulutustason mukaan eräissä maissa vuonna 2022.



Lähde: Eurostat. Huom.: 25–74 vuotiaat.

Kuvio 3.1.7. Työttömyys sukupuolen ja koulutustason mukaan (vuosineljännekset 2009N1-2023N3).



Lähde: Eurostat (LFS)



Edeltä voi päätellä, että vähemmän koulutettujen tyypilliset ongelmat eroavat jonkin verran sukupuolen mukaan. Naisilla ne liittyvät heikompaan kiinnittymiseen työmarkkinoille ja miehillä korkeaan työttömyyteen ja suhdannevaihteluihin. Näin ollen myös perustellut työllisyyspolitiikan keinot voivat myös olla hieman erilaisia.

Työttömät ovat heterogeeninen ryhmä, jolla on erilaiset taustat ja syyt työttömyyteen. Vajaatyöllisyys ei myöskään rajoitu vain tähän ryhmään. Suuri osa tällä hetkellä työelämän ulkopuolella olevista on myös potentiaalinen työllisyyden kasvun lähde. Myös ne, joiden työtuntimäärä on rajoitettu tai joiden työmarkkina-asema on muutoin epävakaa, ovat potentiaalisia työllisyyspolitiikan kohteita. Työllisyysongelmien moninaisuus on tekijä, joka on otettava huomioon poliittisessa päätöksenteossa. Tästä syystä tässä raportissa käsitellään myös pääministeri Petteri Orpon hallituksen työllisyysuudistuksia tästä näkökulmasta.

Työttömyyden ja vajaatyöllisyyden syiden moninaisuus edellyttää työllisyyspolitiikan ja -toimenpiteiden analysointia näitä eri kohderyhmiä varten. Farchyn ja Immervollin (2021) OECD:lle laatima tutkimus luokittelee analyysissään työllistymisen esteitä, ja raportissa käytetään luokittelua työmarkkinoiden ongelmien laajuuden ja esiintyvyyden kvantifiointiin Suomessa. Luokittelun perusajatus esiteltiin ensimmäisen kerran Immervollin ja Scarpettan (2012) tutkimuksessa: työllistymisen esteet voivat johtua ongelmista, jotka liittyvät i) työkykyyn tai -valmiuksiin, ii) työn teon tai työn etsimisen kannustimiin ja iii) työnhaun onnistumiseen.

Heidän tutkimuksensa kohderyhmänä ovat pitkäaikaistyöttömät (12 kuukauden pitkäaikaistyöttömyys tai työmarkkinoiden ulkopuolella oleminen) ja heikosti työmarkkinoille kiinnittyneet (epävakaa työpaikat, rajoitetut työtunnit, lähes nollatulot). Työllistymisen esteitä mitataan yksilötasolla käyttämällä monia sosioekonomisia tekijöitä ja työmarkkina-aseman itsearviointeja. Tämän tyyppiseen analyysiin liittyy väistämättä monia harkinnanvaraisia päätöksiä, jotka koskevat kohderyhmän määritelmää ja työllisyyden esteiden kriteerejä.<sup>10</sup> Näin ollen tuloksia on

---

<sup>10</sup> On esimerkiksi määriteltävä, miten heikkoja työn teon kannustimia mitataan ja mitkä ovat asianmukaiset raja-arvot. Tutkimuksessa käytetään työllistymisveroastetta, ja raja-arvo on 72 prosenttia potentiaalisista ansioista.

pidettävä pikemminkin suuntaa-antavina kuin tarkkoina arvioina, mutta ne voivat auttaa ymmärtämään työllisyysongelmia.

Taulukko 3.1. Työllisyyden esteiden esiintyvyys kohderyhmässä (%).

	<b>Pysyvästi ilman työtä</b>	<b>Heikko kiinnittyminen työmarkkinoille</b>	<b>Yhteensä</b>
<b>Riittämättömät työhön liittyvät valmiudet</b>			
Vähäinen koulutus	31	14	25
Heikko ammattitaito	28	15	23
Ei työkokemusta	17	0	11
Ei viimeaikaista työkokemusta	79	0	52
Terveydelliset rajoitteet	52	31	45
Hoitovastuu	15	15	15
<b>Taloudellisten työkannustimien puute</b>			
Muut kuin työtulot korkeat	25	31	28
Korkeat korvaussuhteet	13	15	13
<b>Niukat työtilaisuudet</b>	41	11	30

Lähde: Farchy and Immervoll (2021, s.42)

Farchyn ja Immervollin (2021) tutkimuksen keskeiset tulokset esitetään taulukossa 3.1. Niistä käy esimerkiksi ilmi, että vähäinen koulutus vaikuttaa 31 prosenttiin ja heikko ammattitaito 28 prosenttiin pysyvästi työttömistä. Kaikilla kolmella työllisyyden esteen tyypillä näyttää olevan merkitystä, joista terveydelliset rajoitteet ovat yleisin.

Tarkempi analyysi osoittaa, että 87 prosentilla pitkäaikaistyöttömien ryhmästä on kaksi tai useampia työllistymisen esteitä (70 prosenttia koko kohderyhmästä). Työllisyysongelmien monitahoinen luonne Suomessa merkitsee sitä, että politiikka, jossa puututaan yhteen tiettyyn esteeseen erillään muista, voi olla riittämätöntä. Käytännössä toteutettavissa olevilla toimenpiteillä ei kuitenkaan voida puuttua kaikkiin esteisiin yksilötasolla, ja

tarvitaan kohdentamista, jotta työllistämisaikutuksiltaan parhaimpia toimia käytetään soveltuviin työttömien ryhmiin.<sup>11</sup>

## 3.2. Työllisyystavoitteet ja toimenpiteet

Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelmassa työllisyyspolitiikalle asetetaan numeerisia tavoitteita. Hallituksen tavoitteena on toteuttaa uudistuksia, jotka lisäävät työllisyyttä vähintään 100 000 henkilöllä hallituskaudella 2023–2027 ja saavuttaa 80 prosentin työllisyysaste vuoteen 2031 mennessä. Työllisyyden edistämiseksi hallitus toteuttaa toimenpiteitä lähinnä sosiaaliturvan ja verotuksen osalta.

Suomessa kuten muissakin Pohjoismaissa ansiosidonnaisten etuuksien taso ja kesto ovat perinteisesti olleet kansainvälisesti vertailtuna suhteellisen anteliaita (Kauhanen 2022). Pienituloisten työnteon kannustimien lisääminen leikkaamalla työttömyysetuuksia ja muita sosiaaliturvaetuuksia ei ole ongelmatonta, kun otetaan huomioon pohjoismaisten hyvinvointivaltioiden tulonjakotavoitteet. Yleisesti ottaen sosiaalipolitiikkaa muotoiltaessa on valittava haluttu tasapaino sosiaalipoliittisten tavoitteiden (riittävä vakuutusurva) ja sopivien työnteon kannustimien välille. Käytännössä kunnianhimoiset työllisyystavoitteet todennäköisesti lisäävät työnteon kannustimien painoarvoa päätöksenteossa. Nykyinen hallitus pyrkii keskittymään työllisyyspolitiikkaan nimenomaan työnteon kannustimiin.<sup>12</sup>

Hallitus aikoo saavuttaa huomattavia työllisyysvaikutuksia rakenteellisilla (tai tarjontapuolen) toimenpiteillä, jotka liittyvät sen työttömyysetuuspakettiin, sekä muilla sosiaaliturvan ja verotuksen uudistuksilla.<sup>13</sup> Strategian yhteisenä elementtinä on tulojen vähentäminen työttömyysaikana tai työvoiman ulkopuolella. Tässä mielessä politiikka "tekee työstä kannattavaa" verrattuna tilanteeseen, jossa henkilö jää työttömäksi tai työmarkkinoiden ulkopuolelle.

---

<sup>11</sup> Tutkimuksessa havaittiin kahdeksan kohderyhmää erilaisille työllisyyspolitiikkatoimille: maaseudun työvoiman ulkopuolella olevat, epävakaisissa työsuhteissa olevat, ammattitaitoiset eläkeläiset, kaupunkien työnhakijat, kotihoivaa tuottavat naiset, heikon ammattitaidon omaavat nuoret, parhaassa työiässä olevat heikon ammattitaidon omaavat henkilöt ja henkilöt, joilla on heikot taloudelliset kannustimet.

<sup>12</sup> Työkannustimia on korostanut myös esimerkiksi sosiaali- ja terveysministeriö ja Euroopan komissio Suomea koskeissa maakohtaisissa suosituksissa (ks. STM (2021) ja COM (2023) 626 final).

<sup>13</sup> Ks. pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman liite D.

Esitettyjen arvioiden mukaan *kannustinloukkujen poistamiseen tähtäävä toimenpidekokonaisuus* lisää työllisyyttä yhteensä noin 40 000 henkilöllä. Valtiovarainministeriö on tehnyt alustavat arviot näiden toimenpiteiden työllisyysvaikutuksista hallitusneuvotteluja varten touko-kesäkuussa 2023.<sup>14</sup> Valtiovarainministeriö julkaisi lokakuussa 2023 hieman tarkennettuja arvioita.<sup>15</sup> Tähän kokonaisuuteen sisältyviä toimenpiteitä ovat (alla *hakasuluissa on kursiivilla merkittyinä* valtiovarainministeriön, VM:n, arviot toimenpiteen työllisyysvaikutuksista):

- Ansiosidonnaisen työttömyysetuuden porrastus: nykyinen ansiosuojan taso säilyy kahdeksan ensimmäisen etuusviikon ajan (40 etuuspäivää). Sen jälkeen etuuden taso on 80 prosenttia 34 etuusviikkoon (170 etuuspäivään) asti, minkä jälkeen taso on 75 prosenttia täydestä etuuden tasosta. *[VM: Arvioitu työllisyysvaikutus noin 15 800 henkilöä]*.
- Työttömyysetuuksien lapsikorotukset poistetaan. *[VM: 10 000]*
- Työttömyysturvan työssäoloehdon pidentäminen 12 kuukauteen (28 kuukauden jakson aikana). *[VM: 5 700]*
- Muut toimenpiteet, jotka kuuluvat "Kannustinloukkujen purkamisen kokonaisuuteen": työttömyysturvan ikäsidonnaisista poikkeussäännöistä luopuminen *[VM: 3 900]*, työttömyysturvan suojaosista luopuminen *[VM: vähäinen]*, omavastuupäivien palauttaminen viidestä seitsemään päivään *[VM: 1 000]*, lomakorvausten jaksotuksen palauttaminen *[VM: 2 200]*, työssäoloehdon euroistaminen *[VM: 1 500]*, työssäoloehdon kertymisen lakkauttaminen palkkatuetussa työssä *[VM: 1300]*.

Toiseksi muun sosiaaliturva- ja verotustoimenpiteiden kokonaisuudella tavoitellaan 37 000 lisätyöllistä.<sup>16</sup> Tämän kokonaisuuden toimenpiteitä:

- Kansaneläkeindeksiin perustuvien etuuksien korotusten jäädyttäminen hallituskaudeksi (lukuun ottamatta toimeentulotukea,

---

<sup>14</sup> Erilaisia asiakirjoja, sähköpostiviestejä ja muuta vaikutusarviointeihin liittyvää materiaalia on julkaistu ministeriön verkkosivulla: [https://vm.emmi.fi/1/ZxfX\\_kBZFdhG](https://vm.emmi.fi/1/ZxfX_kBZFdhG).

<sup>15</sup> Ks. valtiovarainministeriön asiantuntijalausunto eduskunnan sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnalle. <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/EDK-2023-AK-40894.pdf> ja <https://vm.fi/tyollisyystavoitteiden%20-seuranta>

<sup>16</sup> *ibid.*

eläkkeitä, rintamalisiä, vammaisetuuksia, elatustukea ja lääkekulujen korvauskattoa). [VM: 17 000 henkilöä]

- Aikuiskoulutustuen lakkauttaminen [VM: 8,000]
- Työn verotuksen keventäminen [VM: 8,700]
- Muut toimet: asumistukien uudistus [VM: 1,900], työmarkkinatuen kielitaitovaatimus [VM: 1,300], vuorotteluvapaan lakkauttaminen [VM: vähäinen].

Edellä lueteltujen muutosten lisäksi hallitusohjelmaan sisältyy kattava täydentävä uudistuspaketti, jolla pyritään saavuttamaan työllisyystavoite. Tämä osa työllisyysohjelmasta esitetään ilman yksittäisten uudistusten määrällisiä työllisyysvaikutusarvioita. Ohjelmassa on kuitenkin arvioitu, että kokonaisvaikutus olisi noin 20 000 henkilöä tai enemmän, vaikka uudistusten sisältö on ohjelmassa vielä viitteellinen.

Tähän kokonaisuuteen kuuluvat erilaiset toimenpiteet vaihtelevat työmarkkina- ja neuvottelujärjestelmän uudistuksista työelämän laadun parantamiseen tähtääviin aloitteisiin ja toimeentulotuen uudistamiseen. Kokonaisuus sisältää monia potentiaalisesti vaikuttavia uudistuksia, mutta niiden tarkastelu jää arviointineuvoston myöhempisiin raportteihin, kun uudistusten sisällöstä on saatavilla enemmän tietoa ja arvioita niiden työllisyysvaikutuksista. Näitä uudistuksia on tietenkin tarkasteltava monesta näkökulmasta. Esimerkiksi hyvin toimivan palkkamallin pitäisi olla johdonmukainen sekä mikro- että makrojoustavuuden kannalta.<sup>17</sup> Sen pitäisi olla riittävän joustava, jotta se mahdollistaa tarvittavat muutokset suhteellisissa palkoissa. Samaan aikaan tarvitaan palkkojen koordinoitua, jotta voidaan säilyttää makrotason kustannuskilpailukyky ja kyky reagoida kriiseihin. Tavoitteen saavuttaminen on haastavaa, ja edellyttää huolellista suunnittelua ja toteutusta.

---

<sup>17</sup> Hallitus haluaa vahvistaa vientivetoista työmarkkinamallia. Työmarkkinaosapuolet eivät kuitenkaan näytä olevan yksimielisiä siitä, miten eri alojen palkankorotuksia olisi koordinoitava ja millä mallilla. Työ- ja elinkeinoministeriö perusti heinäkuussa 2023 kaksi työryhmää, joista toinen käsittelee työrauhaa ja toinen paikallista sopimista. Kolmikantaiset työryhmät valmistelevat hallitusohjelmassa esitetyjä uudistuksia.

### 3.3. Työllisyysvaikutusten arviointi

Valtiovarainministeriö on laskenut odotettavissa olevat (ex ante) työllisyysvaikutukset, ja hallitusohjelman mukaan myös toimenpiteiden seuranta tulee perustumaan ministeriön tekemään arviointiin. Tässä alaluvussa keskitymme siihen, miten työllisyysvaikutuksia on tähän mennessä arvioitu.

Eri toimenpiteiden perusajatuksena on parantaa työnteon rahallisia kannustimia alentamalla työttömyysetuuksien tasoa. Toisin sanoen uudistukset tekevät työllistymisestä taloudellisesti kannattavampaa kuin työttömyydestä, koska ero käytettävissä olevien tulojen tasossa kasvaa. Valtiovarainministeriö on käyttänyt periaatteessa kahta eri menetelmää työllisyysvaikutuksen arvioinnissa.

Ensimmäistä menetelmää käytetään arvioitaessa työttömyysetuus uudistuksia, ja siinä hyödynnetään aiempien tutkimusten tuloksia. Näissä tutkimuksissa on keskitytty siihen, pidentävätkö työttömyysetuudet - ja missä määrin - aikaa päästä seuraavaan työpaikkaan. Arvioinnissa tarvittava käsite on uudelleentyöllistymiseen kuluvan ajan jousto suhteessa korvausasteeseen (työttömyyden keston prosentuaalinen muutos suhteessa bruttokorvausasteen prosentuaaliseen muutokseen eli etuuden ja palkan suhteeseen). Tämän lisäksi on myös mitattava kannustinmuutosten suuruus, eli työttömyysetuuksien leikkaukset muunnetaan korvausasteen muutokseksi joidenkin yksinkertaistavien oletusten avulla. Työllisyysvaikutus saadaan kertomalla edellä kuvattu jousto korvausasteen muutoksella.

Valtiovarainministeriö on käyttänyt laskelmissaan laajasti Uusitalon ja Verhon (2010) joustoarvioita. He hyödynsivät työttömyysturvauudistusta, jolla vuonna 2003 korotettiin 150 ensimmäisen päivän korvausastetta työttömien ryhmälle, jolla oli vähintään 20 vuoden työhistoria. Tämän ryhmän ulkopuolella säännöt pysyivät ennallaan, mikä mahdollisti "luonnollisen kokeen". Heidän otoksessaan korvausaste nousi 15 prosenttia, ja heidän arvioidensa mukaan etuuden korotus pidentäi aikaa uudelleentyöllistymiseen 33 päivällä eli 11,9 prosenttia. Näin ollen tässä tutkimuksessa käytetty joustoarvio oli 0,79 ( $\approx 11,9\% / 15\%$ ). Tätä arviota käytetään valtiovarainministeriön laskelmissa. Esimerkiksi lapsikorotuksen poistamisen vaikutusta laskettaessa joustoestimaattia käytetään ansiosidonnaista etuutta saavien työttömien ja myös

perustyöttömyyspäivärahaa saavien työttömien osalta (ks. tietolaatikko 3.1., joka havainnollistaa laskelmia tarkemmin).

Toinen työttömien ryhmä ovat ne, jotka ovat käyttäneet ansiosidonnaisen turvansa maksimikeston tai jotka ovat uusia työmarkkinoille tulijoita, jotka saavat työmarkkinatukea. Tämän tuen taso on ansiosidonnaista tukea matalampi. Koska työmarkkinatukea saavat voivat poiketa merkittävästi osin ansiosidonnaisia työttömyysturvaetuksia saavasta väestöstä, myös joustot voivat olla eri suuruisia. Kyyrä (2023) tutki vuonna 2012 toteutettua uudistusta, jossa työmarkkinatuen tasoa nostettiin. Tuen 22 prosentin korotuksen havaittiin alentavan työttömyydestä poistumisastetta 9 prosenttia. Etuuden keston jousto suhteessa etuuden tasoon on noin 0,4 ( $\approx 9\%/22\%$ ).<sup>18</sup> Tämän tutkimusnäytön perusteella työmarkkinatuen yhden prosentin vähennyksen odotetaan vähentävän työttömyyttä 0,4 prosenttia tukea saavassa ryhmässä.

### **Tietolaatikko 3.1. Havainnollistava laskelma työttömyysturvan lapsikorotusten poistamisen työllisyysvaikutusten arvioinnista**

Valtiovarainministeriö (VM) käyttää laskelmissaan Kelan (2022) tietoja työttömyysturvasta. Vuonna 2021 maksettiin ansiosidonnaista päivärahaa 10,94 miljoonaa päivää, peruspäivärahaa 3,88 miljoonaa päivää ja työmarkkinatukea (mukaan lukien lapsikorotukset) 14,82 miljoonaa päivää. Nämä päivät vastaavat yhteensä 42411, 15023 ja 57457 henkilötyövuotta, koska etuuksia maksetaan keskimäärin 21,5 päivältä kuukaudessa. Lapsikorotusten poistaminen vähentäisi päivärahoja 6–7 eurolla, mikä alentaisi etuuksien tasoa keskimäärin 10 prosenttia lapsikorotuksia saavien ansiopäivärahan saajien osalta. Työttömyyspäivärahaa tai työmarkkinatukea saavien osalta keskimääräisen vähennyksen kerrotaan olevan 17 prosenttia. Kun nämä luvut yhdistetään edellä kuvattuihin joustoihin (0,8 ja 0,4 aiemmista suomalaisista tutkimuksista), kokonaistyöllisyysvaikutus lasketaan seuraavasti:

$$42,441 * 10\% * 0.8 + 15,023 * 17\% * 0.8 + 57,457 * 17\% * 0.4 \approx 9300$$

<sup>18</sup> Uusitalo ja Verho (2010) arvioivat joustoa korvausasteen suhteen, kun taas Kyyrä (2023) arvioi joustoa etuustason suhteen. Laskelmissa etuustason muutos ja korvausasteen muutos ovat samat, ja muistiossa (VM 2023d) käytetään laajalti molempia.

Toisin sanoen jokaisen ryhmän, johon uudistus vaikuttaa, työllisyysvaikutuksen suuruus lasketaan siten, että ryhmän väestömäärä kerrotaan etuuksien tason alenemalla ja vastaavalla joustolla. Tämä on yhteensä noin 9300 henkilöä.

Valtiovarainministeriö (VM 2023d) käyttää vuoden 2021 arvoja. Jos käytettäisiin tuoreempia lukuja vuodelta 2022, työllisyysvaikutus olisi erilainen, koska asianomaisen väestön määrä ja etuuksien keskimääräinen vähennys ovat hieman erilaiset. Vuoden 2022 arvoilla työllisyysvaikutus olisi sen sijaan seuraava:

$$29,375 * 10\% * 0.8 + 10,547 * 17\% * 0.8 + 55,360 * 17\% * 0.4 \approx 7600$$

Jos ryhmä, johon vaikutus kohdistuu, on pienempi, kuten se olisi ollut, jos olisi käytetty vuoden 2022 eikä vuoden 2021 arvoja (vähäisemmän työttömyyden vuoksi), myös arvioitu työllisyysvaikutus olisi pienempi. Tässä tapauksessa arviot eroavat toisistaan lähes 2000 henkilöllä. Jos tavoitteena on antaa arvio uudistuksen aiheuttamasta työllisyyden pitkän aikavälin muutoksesta, ihanteellisinta olisi käyttää arvoja, jotka heijastavat jonkinlaista pitkän aikavälin tasapainoa työmarkkinoilla tai keskiarvoja pidemmältä ajanjaksolta.

Lopuksi on huomattava, että lapsikorotusten poistamisen työllisyysvaikutus työttömyysetuuksista laskettiin myös eri menetelmällä, joka perustui osallistumisveroasteen muutoksiin, ja työllisyysvaikutukset vaihtelivat noin 9000:sta noin 23 000 henkilöön (ks. VM 2023d).

Työttömyysvakuutusuudistuksen kokonaisvaikutuksen ministeriö arvioi olevan noin 40 000 henkilöä. Tämä saadaan laskemalla ensin kunkin yksittäisen uudistuksen vaikutukset edellä kuvatulla menetelmällä ja laskemalla tulokset yhteen. Jotkin uudistukset vaikuttavat suoraan niiden henkilöiden määrään, joihin myös muut uudistukset vaikuttavat. Esimerkiksi ansiosidonnaisen työttömyysturvan työssäoloehdon pidentäminen vähentää kyseisiä etuuksia saavien henkilöiden määrää. Tämä johtaa ”ristikkäisvaikutuksiin”, joiden vuoksi ”uudistuspakettien” työllisyysvaikutukset eroavat yksittäisten uudistusten työllisyysvaikutusten summasta. Tämä tuotiin esille myös kesäkuussa 2023 julkaistussa



muistiossa.<sup>19</sup> Olisi kuitenkin hyvä selventää, miten nämä ristikkäisvaikutukset on tarkalleen ottaen otettu huomioon.

Vaikka edellä esitetty menetelmä on periaatteessa yksinkertainen, laskelmat edellyttävät useita oletuksia. Esimerkiksi joustoestimaatin valinta on ratkaisevan tärkeää. Suomalaisiin aineistoihin perustuvia tutkimuksia on vähän, ja muista maista saatujen tulosten käyttökelpoisuus on rajallinen, koska verotus- ja sosiaaliturvajärjestelmissä on eroja eri maiden välillä. Laskelmien perustaminen joustoestimaattien osalta laadukkaaseen tutkimukseen on hyvä lähtökohta. Ongelmaksi jää kuitenkin aiempien tulosten niin sanottu ulkoinen validiteetti eli se, ovatko kannustinvaikutusten yhtä ajankohtaa ja yhtä väestönosaryhmää koskevat tulokset päteviä myös eri ajanjaksoina ja eri osaryhmille. Tässä yhteydessä olennaista on esimerkiksi se, ovatko nykyiset ansiosidonnaista päivärahaa (ja peruspäivärahaa) saavat työttömät samanlaisia kuin ansiosidonnaisia etuuksia saaneet työttömät, joilla oli pitkä työhistoria vuonna 2003. On selvää, että työllisyysvaikutusten laskentaan liittyy väistämättä epävarmuutta, ja tämä olisi otettava huomioon käyttämällä muita perusteltuja joustoestimaatteja. Tulosten pitäminen liian varmoina talouspoliittisissa keskusteluissa antaa väärän kuvan tämältyyppisten laskelmien luonteesta.<sup>20</sup>

Toinen valtiovarainministeriön käyttämä menetelmä perustuu arvioituihin muutoksiin työllistymisveroasteissa yhdistettynä ns. ekstensiivisen marginaalin (työntekopäätös) työvoiman tarjontajousto, joka kertoo, kuinka herkästi työllisyys reagoi kannustimien muutoksiin. Tämä menetelmä on siinä mielessä yleisempi, että sitä voidaan soveltaa myös muihin kuin työttömyysturvauudistuksiin, jotka muuttavat työnteon kannustimia.

Valtiovarainministeriön laskelmien mukaan suurin työllisyysvaikutus on indeksiin sidottujen etuuksien jäädyttämisellä (18600–22 700 henkilöä).<sup>21</sup> Tämä on myös hyvä esimerkki työllisyysvaikutusten ennakkolaskennasta tällä menetelmällä. Vaikutukset perustuvat yhtäältä työllistymisveroasteiden (participation tax rate, PTR) laskelmiin ja toisaalta aiemmista tutkimuksista saatuihin työvoiman tarjontajoustoisiin.

---

<sup>19</sup> Työttömyysturvan kokonaisuus (VM 2023g).

<sup>20</sup> Lisäksi aiempien tulosten soveltaminen edellyttää samojen käsitteiden ja niiden empiiristen vastineiden käyttöä. Laskelmien toistettavuus edellyttää, että valtiovarainministeriön tekemät oletukset ja valinnat raportoidaan yksityiskohtaisesti.

<sup>21</sup> Ks. VM (2023c).

Työllistymisveroaste on indikaattori, joka liittyy työnteosta saatavaan taloudelliseen hyötyyn: mitä pienempi työllistymisveroaste on, sitä suurempi on työstä saatava palkkio. Työn tekeminen lisää yleensä tuloja, mutta osa saaduista palkkatuloista "menetetään" korkeampien verojen ja sosiaaliturvan pienenemisen vuoksi. Työllistymisveroaste mittaa tämän menetyksen suuruutta suhteessa bruttopalkkaan.<sup>22</sup>

Työllisyyden kasvun ( $\Delta F$ ) kaava voidaan esittää seuraavasti

$$\Delta F = \eta \frac{\Delta(1 - \overline{PTR})}{1 - \overline{PTR}_0} * F_0$$

missä  $F_0$  on työllisten määrä ennen uudistusta,  $\overline{PTR}_0$  tarkoittaa uudistusta edeltävää ja  $\overline{PTR}$  uudistuksen jälkeistä työllistymisveroastetta ja  $\eta$  työn tarjontajousto (ks. tarkemmin Ollonqvist ym. 2021).<sup>23</sup> Työn tarjontajoustolla tarkoitetaan tässä osallistumisjousto (ns. koko populaation jousto), ja käytetty arvo on peräisin Jäntin ym. (2015) tutkimuksesta.

Vaikka edellä esitetty kaava on yksinkertainen, laskelmat edellyttävät monia vaiheita ja erilaisia oletuksia. Sosiaalietuuksien leikkaukset on muunnettava työllistymisveroasteen muutoksiksi, ja tämä tehdään SISU-mikrosimulointimallin avulla. Tämäntyyppisen mallin avulla voidaan laskea veroja ja etuuksia kullekin yksilölle eri lainsäädännöllisillä oletuksilla (ennen uudistusta ja sen jälkeen). Lisäksi on arvioitava potentiaalinen palkka, jonka työtön (tai työelämän ulkopuolella oleva) henkilö todennäköisesti ansaitsisi, jos hän työllistyisi (ns. laskennallisen palkan imputoiminen palkkaregressioiden avulla).

Tämän tuloksena saadaan työllistymisveroasteiden jakauma ennen ja jälkeen uudistuksen (ks. kuvio 3.3.1). Mukana ovat toimenpiteet, jotka tulevat voimaan vuonna 2024.<sup>24</sup> Näin ollen indeksien jäädyttäminen otetaan huomioon vain osittain eikä koko hallituskaudelta. Henkilöverotuksen osalta tuloveron alennukset on myös otettu huomioon, mutta joitakin yksittäisiä uudistuksia ei ole otettu huomioon esimerkiksi siksi, että niitä on vaikea

<sup>22</sup> Työllistymisveroaste voidaan laskea seuraavasti  $PTR = 1 - [(tulot työstä) - (tulot kun ei työssä)]/palkkatulo$  (brutto).

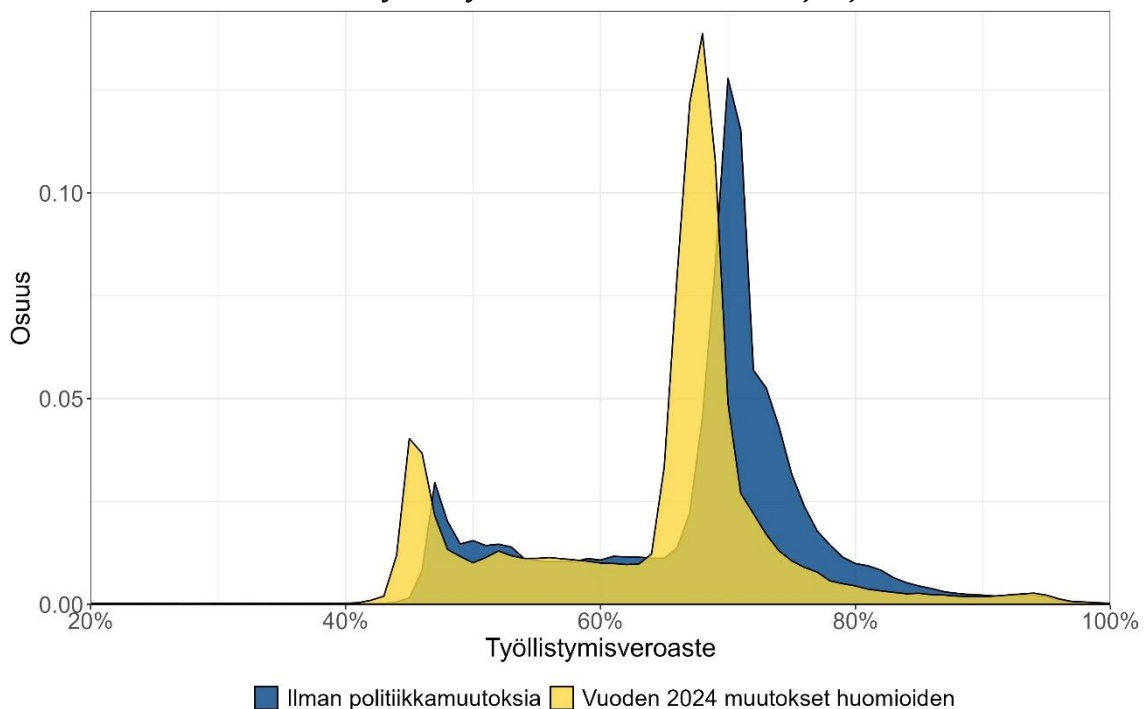
<sup>23</sup> Esimerkiksi 22 700 henkilön työllisyysvaikutus saadaan kaavalla  $0,17 * -5,6 \% * (0,766 * 3\,312\,000)$ , jossa 0,17 on työn tarjontajousto  $\eta$ , -5,6 % on  $\Delta(1-PTR)/(1-PTR)$  ja 0,766 on 20-64-vuotiaiden työllisyysaste ja 3 132 000 on tämän ikäryhmän väestön määrä. Uusien työllistymisverosasteiden laskennassa oletetaan, että indeksin jäädytyksen vaikutus on enintään -10,2 prosenttia (maksimi).

<sup>24</sup> Ks. VM (2023e).

sisällyttää mikrosimulointikehykseen.<sup>25</sup> Etuuksien ja verojen muutosten vuoksi työllistymisveroasteiden jakauma siirtyy merkittävästi vasemmalle, ja koko väestön keskimääräinen työllistymisveroaste muuttuu 67,5 prosentista 64,2 prosenttiin.

Sovellettaessa edellä esitettyä kaavaa työllisyyden muutokseen saadaan työllisyyden kasvuksi 43 500 henkilöä.<sup>26</sup> Tämä olisi suhteellisen suuri muutos, kun otetaan huomioon, että laskelmiin sisältyvät uudistukset tulevat voimaan yhden vuoden aikana. Tässä suhteessa niitä voidaan verrata eläkelainsäädännön samanaikaisiin muutoksiin, joissa eläkeikää nostetaan asteittain vuosi vuodelta. Nykyisetkin uudistukset vaikuttavat vasta ajan kuluessa, eikä vaikutusten aikaprofiileista ole selkeitä arvioita.

Kuvio 3.3.1. Simuloidut työllistymisveroasteet ennen ja jälkeen uudistusten.



Lähde: valtiovarainministeriö (VM 2023e). Huom.: sininen jakauma viittaa lähtötilanteeseen ja keltainen uudistustilanteeseen.

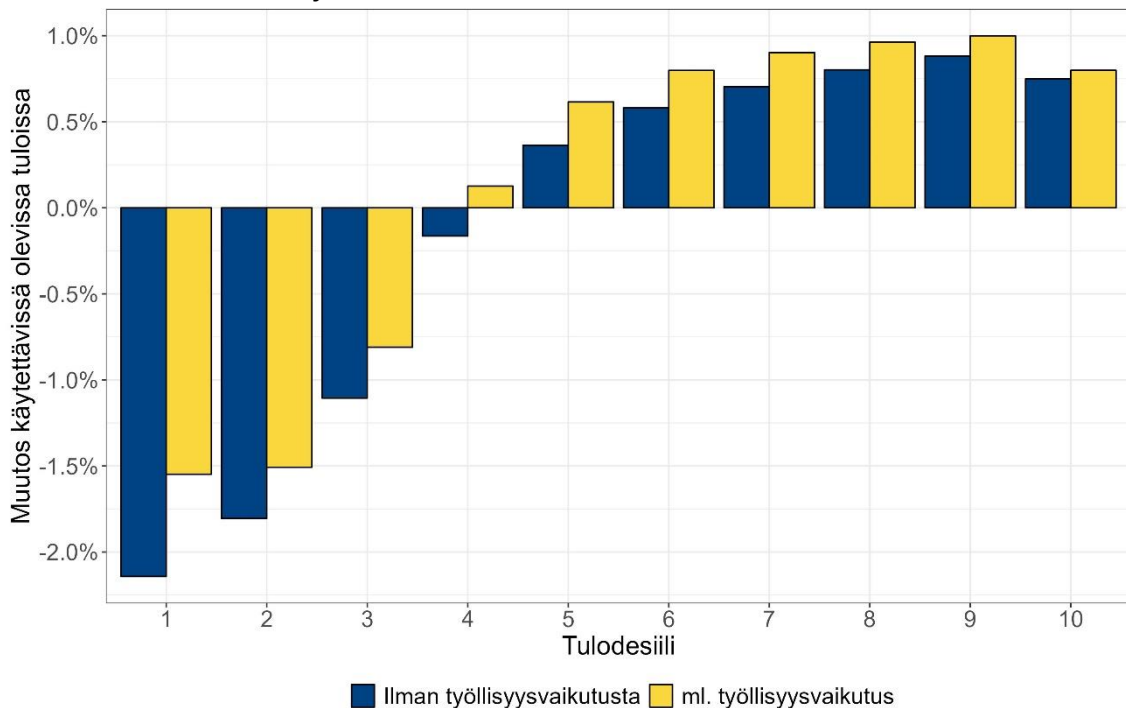
Uudistusten kattavuus käy ilmi myös tarkasteltaessa niiden vaikutusta käytettävissä oleviin tuloihin ja tulojakoon (ks. myös luku 5, tietolaatikko

<sup>25</sup>Näissä laskelmissa henkilöveron indeksitarkistus lasketaan verouudistuksena. Laskelmissa ei ole huomioitu aikuiskoulutustuen poistamista, työssäoloehdon euroistamista, työssäoloehdon kertymisen lakkauttamista palkkatuetussa työssä ja työttömyysturvan ikäsidonnaisista poikkeussäännöistä luopumista.

<sup>26</sup> Työllisyyden muutosta kuvaavan kaavan mukaan keskimääräisen työllistymisveroasteen muutos 67,5:stä 64,2:een merkitsee 43500 henkilön lisäystä eli  $0,17 \cdot 10,1 \% \cdot 0,766 \cdot 3\,312\,000$ .

5.2). Kuviossa 3.3.2. esitetään käytettävissä olevien tulojen muutokset tulokymmenyksittäin sekä ilman työllisyysvaikutuksia että työllisyysvaikutukset mukaan luettuina. Muutokset ovat selviä. Kolme alinta desiiliä menettävät eniten, kun taas suurin osa (desiilistä 5 ylöspäin) hyötyy. Kun odotetut työllisyysvaikutukset otetaan huomioon, alimpien desiilien tulonmenetykset pienenevät, mutta ne ovat edelleen suuret. Samanlaisia (staattisia) laskelmia on tehnyt Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (2023).

Kuvio 3.3.2. Muutos käytettävissä olevissa tuloissa tulodesiileittäin.



Lähde: valtiovarainministeriö (VM 2023e).

Näin laajan uudistuspaketin työllisyysvaikutusten arviointi on luonnollisesti haastavaa. Esimerkiksi indeksijäädtysten vaikutusten laskennassa käytetty työvoiman tarjontajousto on peräisin Jäntin ym. (2015) tutkimuksesta. Tämä eri maiden väliseen mikroaineistoon perustuva tutkimus on laadukas ja arvioi muun muassa työmarkkinoille osallistumisen joustot (ns. ekstensiivisen marginaalin joustot) jokaiselle analyysissä mukana olleelle 13 maalle. Se on luultavasti paras saatavilla oleva tutkimus, mutta sen soveltamiseen liittyy myös varauksia, jotka on otettava huomioon.<sup>27</sup> Yksi peruskysymys liittyy jälleen aiempien tulosten ulkoiseen validiteettiin tämäntyyppisissä politiikan arvioinneissa. Esimerkiksi Jäntti ym. (2015)

<sup>27</sup> Joissakin VM:n laskelmissa vaikutuksia on laskettu eri joustoilla. Esim. lapsikorotusten poiston vaikutukset vaihtelevat 9257:stä (0,1) 15738:aan (0,17) ja 23145:een (0,25), joustot suluissa.

raportoivat, että heidän työllistymisjoustonsa kuvaavat jossain määrin myös eläköitymispäätöstä. Nykyisen uudistuspaketin kohderyhmä on valtaosin tulojakauman alapäässä, missä työmarkkinoille kiinnittyminen on heikointa. Tarvitaan analyysijä, joissa tarkastellaan tarkemmin kohderyhmittäisiä kannustimia ja otetaan huomioon kannustimien puutteen lisäksi myös muita työllistymisen esteitä (ks. edellä alaluku 3.1).

Epävarmuustekijät eivät koske ainoastaan työn tarjontajoustoja. Epävarmuutta liittyy myös työllistymisveroasteiden muutoksiin. Indeksoinnin jäädyttämisestä johtuvat sosiaaliturvan leikkaukset riippuvat tulevien vuosien todellisesta inflaatiosta, ja työllistymisveroasteen muutokset riippuvat tästä tulevasta, vielä tuntemattomasta kehityksestä. Lisäksi uudistuksia koskevat arviot vaihtelevat sen mukaan, lasketaanko ne erillään muusta sosiaaliturvajärjestelmästä vai siten, että otetaan huomioon niiden keskinäiset suhteet. Esimerkiksi työttömyys- ja asumistukien leikkaukset lisäävät toimeentulotuen käyttöä ja sen kielteisiä kannustinvaikutuksia.<sup>28</sup> Työvoiman kysyntä vaihtelee suhdannevaihteluiden aikana, ja talouden yleinen tila joko estää tai edistää työllisyysvaikutusten toteutumista. Kaikki nämä epävarmuustekijät merkitsevät sitä, että uudistusten vaikutuksista ei ole ainakaan etukäteen mahdollista antaa kovin varmoja arvioita. Tämä olisi myös pidettävä mielessä, kun tarkastellaan työllisyysuudistusten merkitystä julkisen talouden tasapainottamisvälineenä.

Hallitus aikoo seurata työllisyystavoitteiden saavuttamista vaalikauden aikana valtiovarainministeriön tekemien arviointien perusteella. Se on valmis tekemään lisäpäätöksiä väliarviointiin mennessä, jos julkisen talouden vahvistamistavoite vaarantuu. Valtiovarainministeriö on tehnyt jonkin verran yhteistyötä sosiaali- ja terveysministeriön kanssa ennakoarvioinnissa, mutta työ- ja elinkeinoministeriön rooli on epäselvä. Työ- ja elinkeinoministeriön epäselvä rooli on hämmentävä, kun otetaan huomioon ministeriöiden välinen luonnollinen työnjako. Yksi syy tähän tilanteeseen voi liittyä siihen, että työ- ja elinkeinoministeriössä analyysitoimintojen painoarvo on suhteellisen vähäinen. Tämä oli yksi tämän ministeriön analyysitoiminnan ulkoisen arvioinnin keskeisistä havainnoista (Ruuskanen ja Obstbaum 2022). Tarve puuttua yhdessä erilaisiin

---

<sup>28</sup> Toimeentulotuen käytön lisääntyminen on myös vastoin parlamentaarisen Sosiaaliturvakomitean (2023) tavoitteita. Se on myös nykyisen hallituksen poliittisten tavoitteiden vastaista, sillä hallitusohjelman mukaan toimeentulotukea saavien henkilöiden määrää pitäisi pyrkiä vähentämään.

työllistymisen esteisiin edellyttää kuitenkin tehokasta yhteistyötä. Kannustinongelmiin puuttuminen ei yksin riitä, kun otetaan huomioon osaamiseen liittyvät työllistymisen esteet ja työmarkkinoiden kohtaantongelmien merkitys.

Lisäksi työmarkkinauudistuksia on arvioitava järjestelmällisesti jälkikäteen. Hyvänä käytäntönä on, että jälkiarvioinnit tekevät riippumattomat asiantuntijat, jotka soveltavat tiedeyhteisön tutkimuskäytäntöjä (ks. tietolaatikko 3.2). Arviointitehtäviin tarvitaan siis järjestelmällinen suunnitelma ja riittävät resurssit.

### **Tietolaatikko 3.2. Rakenteellisia työmarkkinauudistuksia ja niiden vaikutuksia koskevia empiirisiä tutkimuksia.**

Ansiosidonnaisen työttömyysturvan porrastamisen, joka sisältyy kannustinloukkujen poistamiseen tähtäävään toimenpidepakettiin, odotetaan vaikuttavan merkittävästi työllisyyteen. Kyyrän (2022) mukaan suurin osa kirjallisuudesta, joka koskee työttömyysetuuden optimaalista aikaprofiilia, on teoreettista, ja empiirinen näyttö on niukkaa ja vaihtelevaa. Ruotsin aineistoa käyttäen Kolsrud ym. (2018) havaitsivat, että työttömät reagoivat voimakkaimmin työttömyysjakson alussa maksettavien työttömyysetuuksien muutoksiin. He havaitsivat myös, että työttömyysturvaetuuksien kulutusta tasoittava vaikutus on suurempi pitkäaikaistyöttömillä. Siksi tasainen tai jopa kasvava etuusprofiili voi olla suotavampi kuin laskeva. Lindner ja Reizer (2020) päätyivät päinvastaiseen johtopäätökseen Unkarissa toteutettua työttömyysetuus uudistusta koskevassa tutkimuksessaan. He havaitsivat, että työttömyysjaksot lyhenivät ja uudelleentyöllistymispalkat kasvoivat uudistuksen seurauksena, koska uudistus lisäsi etuuksia työttömyysjakson alkuvaiheessa ja vähensi niitä sen myöhemmässä vaiheessa. Näin ollen etuuksien aleneva profiili olisi optimaalinen.

Osana kannustinloukkujen poistamiseen tähtäävää pakettia hallitus ehdottaa myös työttömyysturvan suojaosan poistamista. Suojaosa on tehnyt mahdolliseksi ansaita jopa 300 euroa kuukaudessa ilman työttömyysturvan vähentämistä. Kalin ym. (2023) esittävät uutta näyttöä suojaosan vaikutuksesta osa-aikatyöhön työttömyysjaksojen aikana. Osa-aikainen tai tilapäinen työ työttömyysetuusaikana on yleisintä palvelusekä sosiaali- ja terveystaloudilla, ja naiset tekevät osa-aikatyötä paljon todennäköisemmin kuin miehet. He osoittavat, että osa-aikatyöntekijöiden

osuus työttömyyskorvauksen saajista nousi jyrkästi 10 prosentista 18 prosenttiin muutamassa vuodessa sen jälkeen, kun suojaosa otettiin käyttöön työttömyyskorvauksissa ja asumistuissa vuosina 2014–2015. Tutkimus ei kuitenkaan anna näyttöä siitä, että osa-aikatyöhön osallistumisen lisääntymisellä olisi taloudellisesti merkittäviä myönteisiä tai kielteisiä vaikutuksia siirtymiseen kokoaikatyöhön.

Kauhanen ja Virtanen (2021) tutkivat aikuiskoulutuksen vaikutuksia ansioihin ja työllisyyteen. Tulokset osoittavat ansioiden nousseen ja työllisyyden parantuneen aikuiskoulutuksen seurauksena. Näissä vaikutuksissa on kuitenkin huomattavaa vaihtelua eri koulutusalojen välillä. Vaikutukset ovat suurimmat perusasteen ja keskiasteen koulutuksen suorittaneilla. Vaikutukset ovat pienimmät niillä, jotka ovat suorittaneet korkea-asteen koulutuksen jo aikuisopintojensa alkaessa. Yhteiskunnan koulutuspanostukset olisikin kohdennettava esimerkiksi aikuisiin, jotka haluavat nostaa koulutustasoaan. Aikuiskoulutustuen sijaan varat voitaisiin käyttää paremmin muuhun koulutukseen tai työttömien taitojen parantamiseen.

### **3.4. Aktiivinen työmarkkinapolitiikka**

Aktiiviseen työmarkkinapolitiikkaan käytettyjä varoja voidaan Suomessa pitää suurina OECD:n keskiarvoon verrattuna, mutta pienempinä kuin Ruotsissa tai Tanskassa. Vuonna 2020 Suomi käytti työmarkkinapolitiikkaan 0,86 prosenttia BKT:stä. Suomi on OECD-maiden kärjessä koulutukseen (työvoimakoulutus ja omaehtoinen koulutus) suunnattujen menojen osalta, ja lähes puolet työvoimapolitiittisten toimenpiteiden menoista käytetään koulutukseen. (OECD 2023)

Pääministeri Petteri Orpon hallitus on sitoutunut jatkamaan edellisen hallituksen käynnistämiä työmarkkinuudistuksia. Muutoksia on kuitenkin jo suunnitteilla uudistuksiin, jotka ovat vielä kesken ja joilla muutetaan työnhakijoille suunnattuja työmarkkinapalveluita.

Edellisen hallituksen käyttöön ottama uusi asiakaspalvelumalli tuli voimaan toukokuussa 2022. Mallin tarkoituksena oli tarjota työnhakijoille enemmän tukea työnhakuvelvoitteiden lisäksi (ns. pohjoismainen työvoimapalvelumalli). Sen tavoitteena oli tukea yksilöllistä työnhakua

aiempaa aikaisemmin ja useammin. Käytännössä ajatuksena oli korvata neljännesvuosittaiset tapaamiset työvoimaneuvojien kanssa kahden viikon välein pidettävillä tapaamisilla, ja voimaan tulivat säännöt vaadittavasta työhakemusten määrästä (vähintään neljä hakemusta kuukaudessa). Valtiontalouden tarkastusvirasto on arvioinut uutta mallia alkuvaiheen kokemusten perusteella (VTV 2023a). Se toteaa, että järjestelmä johtaa yleensä siihen, että omaehtoisia työnhakijoita palvellaan liikaa ja intensiivistä tukea tarvitsevia henkilöitä liian vähän. Määrällisestä työnhakuvelvoitteesta VTV toteaa, että epäselvien ohjeiden vuoksi julkisten työvoimapalvelujen ammattilaisten on vaikea soveltaa sitä yhdenmukaisesti. Koska työllistymisen esteet ovat monitahoisia, VTV korostaa myös julkisten työvoimapalvelujen, hyvinvointialueiden ja kansaneläkelaitoksen (Kela) yhteistyötä. Terveyspalvelujen pitkät odotusajat ovat ongelma palveluprosessissa. Hallitusohjelman (s. 65) mukaan julkisten työvoimapalvelujen lakisääteistä palveluprosessia virtaviivaistetaan, jotta rajalliset resurssit voidaan käyttää tarkoituksenmukaisemmin ja asiakaslähtöisemmin.<sup>29</sup>

Toisessa uudistuksessa työmarkkinapalvelujen tarjoamisen vastuu siirretään kunnille. Työmarkkinapalvelujen tehokkaan tarjonnan varmistamiseksi, kuntien taloudellisia kannustimia muutetaan siten, että kunnat ovat entistä enemmän vastuussa osasta työnhakijoiden sosiaaliturvaa työttömyyden keston kasvaessa. Toisin sanoen työnhakijoiden saaminen nopeammin työelämään parantaa kuntien taloudellista asemaa. Tämä vastuu siirtyy kunnille tammikuun 2025 alusta alkaen.

Kummallakin näistä kahdesta uudistuksesta odotetaan olevan noin 7000–10000 henkilön työllisyysvaikutus. Talouspolitiikan arviointineuvosto (TPAN 2023) on kuitenkin aiemmin huomauttanut, että työllisyysvaikutuksiin liittyy huomattavaa epävarmuutta muun muassa käytettyjen arviointimenetelmien vuoksi. OECD (2023) huomauttaa, että työmarkkinapalvelujen tuottamiseen osallistuu monia eri tahoja ja että vastuun siirtäminen kunnille vaikuttaa niihin kaikkiin. On tärkeää kerätä näyttöä palvelujärjestelmän toiminnasta uudistusten yhteydessä.

---

<sup>29</sup> Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työvoimapalvelujen ja julkisten työvoimapalvelujen järjestämisestä annettuja lakeja.

<https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=46d166fd-e46c-4c35-b7c7-0148757daf3f>

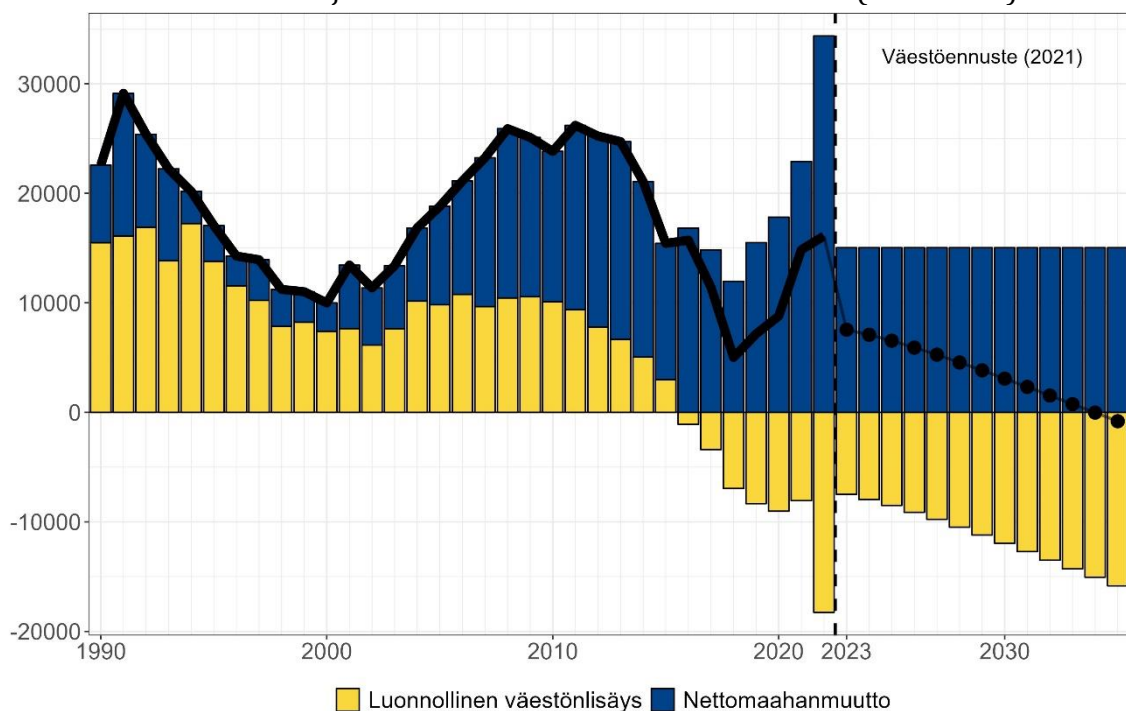


### 3.5. Väestön ikääntyminen, maahanmuutto ja kotouttamispolitiikka

Nopeasti ikääntyvän väestön ja työvoiman vähenemisen taloudelliset seuraukset edellyttävät toimenpiteitä ja muutoksia Suomen maahanmuutto- ja kotouttamispolitiikkaan. Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelmassa työperäinen maahanmuutto tunnustetaan yhdeksi toimenpiteeksi hallituksen työllisyystavoitteen saavuttamiseksi siten, että maahanmuutto "täydentää muita työllisyystoimia" (s. 204).

Ennustetut väestörakenteen muutokset huomioon ottaen näyttää siltä, että maahanmuuttajien houkuttelevuus on välttämätöntä, koska muutoin väestö vähenee nopeasti. Kuviossa 3.5.1. on esitetty toteutunut väestönmuutos ja Tilastokeskuksen tuottama uusin väestöennuste. Viime vuosikymmenen aikana nettomuutto (maahanmuuttajien ja maastamuuttajien määrän erotus) on yhä enemmän tasapainottanut väestön vähenevää luonnollista kasvua (syntyneiden ja kuolleiden määrän erotus). Jos oletetaan, että nettomuutto pysyy 15 000 henkilön tasolla vuosittain, ennusteen mukaan Suomen kokonaisväestön odotetaan kasvavan vuoteen 2035 asti ja vähenevän sen jälkeen.

Kuvio 3.5.1. Toteutunut ja ennustettu väestönkasvu Suomessa (henkilöitä).



Lähde: Tilastokeskus.

Luonnollisen väestönlisäyksen väheneminen ja keski-ian huomattava kasvu voivat tuoda ongelmia työmarkkinoille ja heikentää eläkejärjestelmän rahoituksen kestävyyttä. Lisäksi on huolestuttavaa, että väestön ikääntyminen supistaa paitsi työvoiman määrää myös työn tuottavuutta. Ikääntyvistä yhteiskunnista voi tulla taloudellisesti taantuvia ja vähemmän innovatiivisia.

Periaatteessa nettomaahanmuutto voisi auttaa välttämään väestön vähenemisen. Alho ym. (2023) laskivat hiljattain, että Suomen nykyisellä nettomuuton ikä- ja sukupuolirakenteella tarvittaisiin 44 000 henkilön vuotuinen nettomuutto syntyneiden kohorttien ja työvoiman koon vakauttamiseksi. Tämä on paljon suurempi määrä kuin Tilastokeskuksen ennusteissa käytetty (ks. kuvio 3.5.1). Raportissa pääteltiin, että oletetulla korkealla maahanmuuttotasolla olisi suuria myönteisiä vaikutuksia talouskasvuun ja julkisen talouden kestävyYTEEN.

Maahanmuutto ei kuitenkaan automaattisesti ratkaise demografista ongelmaa ilman oikeanlaista politiikkaa, ja maahanmuutosta on tullut yksi kiistellyimmistä poliittisista kysymyksistä kehittyneissä maissa.<sup>30</sup> Koska Suomi monien muiden maiden ohella pyrkii houkuttelemaan korkeasti koulutettuja maahanmuuttajia, kansainvälinen tarjonta ei välttämättä riitä tarvittavaan suureen määrään ammattitaitoisia maahanmuuttajia. Työvoimakilpailussa esimerkiksi työnteon sääntely on keskeinen osa ulkomaalaislain oleskelulupajärjestelmää, jota tulisi uudistaa nyky-yhteiskunnan tarpeita vastaavaksi.<sup>31</sup>

Todellisuudessa uusien maahanmuuttajien tie työelämään on usein ollut vaikea. Ansala ym. (2022) tutkivat maahanmuuttajien pääsyä työmarkkinoille Suomessa ja Ruotsissa. Maahanmuuttajien on havaittu aloittavan matalapalkkaisissa työpaikoissa, joissa työtoverit ja työnjohtaja ovat usein samalta lähtöalueelta, mutta maahantulijoiden ominaisuuksissa on

---

<sup>30</sup> Kansainvälisessä vertailussa maahanmuuton osuus Euroopan väestönkasvusta vuosina 2000–2018 oli 80 prosenttia (Pohjois-Amerikassa 32 prosenttia), ks. Peri (2020). Marois ym. (2020) ovat tutkineet, missä määrin maahanmuutto voi lieventää väestön ikääntymisen vaikutuksia Euroopassa. Myös ikääntymisen kielteisestä vaikutuksesta tuottavuuteen on yhä enemmän kirjallisuutta ja empiiristä näyttöä (esim. Maestas ym. 2023).

<sup>31</sup> Łobodzinska (2011) ja sisäministeriö (SM 2023) ovat tarkastelleet ulkomaalaislakia (301/2004) sekä Suomen maahanmuuttopolitiikkaa ja -sääntelyä. Esimerkiksi nykyinen ulkomaalaislaki perustuu periaatteeseen, jonka mukaan oleskelulupaa on haettava ulkomailla ennen maahantuloa. Pääsääntöön on erityisiä poikkeuksia ja yleissäännös poikkeuksista. Eri oleskelulupiin sovelletaan erilaisia yksilöllisiä sääntöjä siitä, onko oikeus perheen yhdistämiseen ja sovelletaanko toimeentuloedellytystä.

huomattavaa vaihtelua lähtöalueen mukaan. Maahanmuuttajien aloitustyöpaikkojen ominaisuudet ennustavat vahvasti maahanmuuttajien lähtötaso- ja tulevia ansioita ja työpaikan vakautta vastaanottavassa maassa.

Työllisyyttä edistävien kotouttamispolitiikkojen osalta Sarvimäki ja Hämäläinen (2016) tutkivat uudistusta, jossa otettiin käyttöön "kotoutumissuunnitelmat" työttömille maahanmuuttajille Suomessa. Räättälöidyt suunnitelmat paransivat huomattavasti aktiivisten työvoimapolitiittisten ohjelmien kustannustehokkuutta. Kotouttamisen kannalta vielä tärkeämpää on, että Pesola ja Sarvimäki (2022) havaitsivat saman uudistuksen parantavan myös lasten koulutustasoa ja siten heidänkin odotettavissa olevia tulojaan.

Varsin tuore suomalaisista rekisteriaineistoista tehty havainto osoittaa, että maahanmuuttajien työllisyys kasvaa merkittävästi maahanmuuttoa seuraavina vuosina, joskin työllisyyden lähtötaso Suomessa oli varsin alhainen erityisesti 2000-luvun alkupuolella (Toikka ym. 2023). Erityisesti vuosina 2021 ja 2022 saapuneet maahanmuuttajat ovat työllistyneet nopeasti saapumisensa jälkeen verrattuna moniin 2000-luvun alussa saapuneisiin maahanmuuttajiin. Lisäksi maahanmuuttajien työmarkkinoille integroitumista ovat analysoineet syvällisemmin Pesola ym. (2024). He tutkivat mm. johtuuko työllisyyskehitys esimerkiksi maahanmuuttajien integroitumisprofiileista (tutkimuksessa on huomioitu vuotuiset suhdannevaihtelut, maahanmuuttajien ikääntyminen jne.). Heidän analyysinsä perustuu Maahanmuuttovirastosta hiljattain saatuihin tietoihin, jotka kattavat vuosina 2011–2021 myönnetyt oleskeluluvat ja jotka on yhdistetty koko väestöä koskeviin työmarkkina- ja koulutustuloksia koskeviin tietoihin.

Pesola ym. (2024) havaitsevat, että työmarkkinoilla suoriutumisessa on eroja riippuen oleskelulupatyypistä Suomessa (heidän otoksessaan on 108 369 maahanmuuttajaa). Maahanmuuttoa koskevassa julkisessa keskustelussa keskitytään usein turvapaikanhakijoihin, pakolaisiin ja perheenjäseniin perustuviin maahanmuuttajiin, mutta oleskeluluparyhmittelyssä voidaan erottaa toisistaan myös työperäiset maahanmuuttajat, opiskelijat ja EU:sta tulevat maahanmuuttajat<sup>32</sup>. Pesola ym. (2024) osoittavat, että erityyppisten maahanmuuttajien työmarkkinatulemat lähenevät toisiaan ajan myötä.

---

<sup>32</sup> On syytä huomata, että suuri osa EU:n maahanmuuttajista ei kuitenkaan ole rekisterissä kuten esim. kaikki kausityöntekijät ja muut, jotka asuvat Suomessa suurimman osan ajasta.

Suomessa oleskelun ensimmäisten 10 vuoden aikana kansainvälisen suojelun perusteella, perheenyhdistämisen perusteella ja EU-maista tulleiden työllisyys paranee, kun taas työluvalla tulleiden työllisyys heikkenee. Kymmenen vuoden kuluttua EU:sta tulleiden työllisyysaste on siis samalla tasolla kuin työluvalla saapuneiden työllisyysaste (80 %), ja muiden ryhmien kohdalla parannus on vielä merkittävämpi. Kymmenen vuoden oleskelun jälkeen kansainvälisen suojelun perusteella saapuneiden työllisyysaste on 60 prosenttia ja perheenyhdistämisen tai opiskelupaikan perusteella saapuneiden 70 prosenttia. Erot vuosiansioissa ovat kuitenkin edelleen paljon suuremmat, sillä pakolaiset ansaitsevat keskimäärin vain 48 prosenttia työperäisten maahanmuuttajien ansiotasosta ja muut maahanmuuttajaryhmät jotain tältä väliltä.

Maahanmuuttajien aiempi työllisyyskehitys ei välttämättä ole osoitus tulevasta. Koska vanhusväestö kasvaa ja työvoima vähenee, terveydenhuollon ja vanhustenhuollon työntekijöiden kysyntä kasvaa kaikkialla. Mielenkiintoista on, että Schotte ja Winkler (2018) havaitsevat, että useimmissa maissa iäkkäät henkilöt suhtautuvat maahanmuuttoon kielteisemmin. Tämä johtuu kuitenkin sukupolvivaikutuksesta (kohorttivaikutuksesta), jonka mukaan vanhemmat syntymäkohortit vastustavat maahanmuuttoa enemmän. Tuloksilla voi olla vaikutuksia maahanmuuttouudistuksiin ikääntyvissä yhteiskunnissa. Jos ikääntyvien kansantalouksien kansalaiset suhtautuvat maahanmuuttoon vähemmän kielteisesti koko elinkaarensa ajan, myös yleiset asenteet maahanmuuttajia kohtaan voivat parantua, kun ikääntyneiden osuus äänioikeutetusta väestöstä kasvaa jatkuvasti. Lisäksi sellaisissa maissa, joissa eläkejärjestelmät eivät ole erityisen kestäviä, kansalaiset saattavat ikääntyessään suhtautua myönteisemmin maahanmuuttoon.

Käytännössä työikäisten maahanmuuttajien määrän lisääminen edellyttää sellaisten poliittisten päätösten ja toimenpiteiden uudistamista, jotka koskevat työlupia, kansalaisuutta, oikeutta sosiaaliturvaan, yhtäläisiä mahdollisuuksia työmarkkinoilla ja maahanmuuttajien kotouttamista. Nykyinen hallitus suunnittelee kuitenkin maahanmuutto- ja kotouttamispolitiikkaan muutoksia, jotka eivät välttämättä tee Suomesta houkuttelevampaa kilpailussa osaavasta työvoimasta.

Kiistanalaisin uudistusehdotus koskee työntekoon perustuvia oleskelulupia.<sup>33</sup> Oleskelulupa peruutettaisiin, jos oleskeluluvan haltija on työttömänä kolmen kuukauden ajan. Toisin sanoen oleskeluluvan haltijan olisi poistuttava Suomesta, jos hän ei ole kolmen kuukauden kuluessa solminut uutta työsuhdetta. Lisäksi pysyvää oleskelua koskevaa lainsäädäntöä tiukennetaan, sillä hallitus esittää Suomen kansalaisuuteen vaadittavaa asumisaikaa pidennettäväksi neljästä vuodesta kahdeksaan vuoteen. Myös tulo rajaa korotetaan.

Kotouttamispolitiikan osalta hallitus aikoo soveltaa sanktioita maahanmuuttajiin, jotka eivät noudata kotoutumissuunnitelmaansa, osallistu kielikoulutukseen tai läpäise loppukoetta säädetyssä määräajassa; laiminlyönti voi johtaa sosiaaliturvan ja työmarkkinatuen vähentämiseen. Lisäksi maahanmuuttajille on tarkoitus myöntää erityistä kotoutumistukea, joka sisältää kannustimen ja velvoitteen kotoutua.

On vaikea arvioida, miten suunnitellut poliittiset uudistukset vaikuttavat Suomeen suuntautuvaan maahanmuuttoon. Kotouttamiseen ja kansalaisuuteen liittyvien toimien osalta Gathmann ja Garbers (2023) ovat tarkastelleet kelpoisuussääntöjen, kansalaisuushakemusten ja kotouttamistulosten välistä yhteyttä yhteiskuntatieteellisissä kausaalitutkimuksissa (joissa on sovellettu mm. kvasikokeellisia tutkimusasetelmia). Eri maiden ja uudistusten osalta he havaitsevat, että nopeampi mahdollisuus saada kansalaisuus lisää kansalaisuuden vastaanottamista ja parantaa maahanmuuttajien taloudellista, koulutuksellista, poliittista ja sosiaalista integroitumista.

### **3.6. Neuvoston näkemykset**

Vuonna 2023 työllisyyskehitys oli suhteellisen myönteistä talouskehityksen heikkenemisestä huolimatta. Heikentyvä taloustilanne näkyi kuitenkin avoimien työpaikkojen määrän vähenemisenä ja työttömyysasteen maltillisena nousuna.

Viime vuosien suotuisa työllisyyskehitys ei ole johtanut työttömyyden vähenemiseen samassa määrin. Työttömyysaste on pysynyt suhteellisen korkeana eikä se ole laskenut alle 6 prosentin. Pitkäaikaistyöttömyys oli

---

<sup>33</sup> Työ- ja elinkeinoministeriö <https://tem.fi/hanke?tunnus=TEM086:00/2023>

huipussaan vuonna 2021 ja on sen jälkeen ollut noin 90 000 henkilöä. Tämä työttömyyden kova ydin on yksi työllisyystavoitteiden haasteista.

Työllisyyspolitiikka kohdistuu heterogeeniseen väestöryhmään, joka ei rajoitu pelkästään työttömiin. Kohderyhmään kuuluvat myös työmarkkinoille osallistumattomat ja ne, joiden kiinnittyminen työmarkkinoille on muutoin heikkoa (henkilöt, joiden työpaikat ovat epävakaita, työtunnit rajoitettuja ja ansiotaso lähellä nollaa).

Työllisyyden esteitä on myös monenlaisia, ja ne voivat johtua työkykyyn, työnteon kannustimiin tai työmarkkinoiden toimintaan (kohtaantoon) liittyvistä ongelmista. Työllisyyspolitiikka ei siis ole "yhden-koon-politiikkaa", ja erilaiset työllisyyden esteet vaativat erilaisia toimenpiteitä. Käytännössä tarvitaan kohdentamista, jotta työllisyysvaikutuksiltaan parhaita toimenpiteitä voidaan soveltaa eri työttömien ryhmiin.

Työllisyystavoitteet ovat hyvin perusteltuja sekä sosiaalisista syistä että julkisen talouden kannalta, mutta sopivien politiikkatoimien valinta on käytännössä haasteellista. Työllisyysaste on historiallisesti jo suhteellisen korkea, ja sen nostaminen edelleen on vaikeampaa kuin aiemmin. Tässä suhteessa nykyisen hallituksen varsin kunnianhimoiset työllisyystavoitteet ovat haastavia.

Työllisyysohjelman painopiste on epätasapainoinen, koska siinä painotetaan yksipuolisesti heikkoihin työn vastaanottamisen kannustimiin liittyviä esteitä suhteessa muihin esteisiin. Tavoitteena on "tehdä työstä kannattavaa" vähentämällä tuloja silloin, kun on työtön tai ei osallistu työmarkkinoille.

Laskettaessa näiden uudistusten vaikutuksia ennakolta käytetään hyväksi arvioita työnteon kannustimien ja työvoiman tarjonnan joustojen muutoksista. Työllisyysvaikutuksia koskevat ennakoarvot ovat luonnostaan epävarmoja. Ensinnäkin sekä työn tarjonnan joustoihin että työnteon kannustimien muutoksiin liittyy epävarmuutta. 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 pidettävä

mielessä silloin, 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 he päätyvät Suomeen. Jotkin hallituksen kaavailemat muutokset, kuten kansalaisuusvaatimusten tiukentaminen, saattavat vähentää Suomen houkuttelevuutta kansainvälisillä työmarkkinoilla.

Koska työllisyyden esteet ovat monitahoisia, hyvin toimiva yhteistyö eri ministeriöiden välillä on tärkeää. Pelkkien kannustinongelmien ratkaiseminen ei riitä, kun otetaan huomioon riittävän ammattitaidon ja terveyden merkitys sekä työmarkkinoiden kohtaanto-ongelman laajuus.

Monet meneillään olevat uudistukset ja työllisyystavoitteiden merkitys talouspolitiikassa korostavat uudistusten järjestelmällisen jälkikäteisarviointin 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.

## 4. Asuntopolitiikka

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelman mukaan: “Hallituksen asuntopolitiikan keskeisin tavoite on asuntomarkkinoiden toimivuuden edistäminen. Toimivat asuntomarkkinat luovat suomalaisille mahdollisuuden asua mahdollisimman hyvin ja edullisesti omia toiveita vastaavassa kodissa.”

Tässä luvussa luodaan ensin yleiskatsaus korkeiden asumiskustannusten taustalla oleviin syihin niillä alueilla, joilla asuntojen kysyntä on suurta. Sen jälkeen kommentoimme hallituksen suunnitelmia asuntojen kohtuuhintaisuuden edistämiseksi. Keskitymme yleiseen asuntotarjontaan, yleiseen asumistukeen ja sosiaaliseen asuntotuotantoon. Tämän jälkeen käsitellään kiinteistöverotuksen ja varainsiirtoveron uudistuksia.

### 4.1. Asuntotarjonta

Asumisen kohtuuhintaisuus on suuri ongelma useimmissa suurissa kaupungeissa ympäri maailmaa. Suomi ei ole poikkeus, ja asumiskustannukset muodostavat merkittävän osan kotitalouksien menoista. Tämä koskee erityisesti pienituloisia kotitalouksia.

Asuntomarkkinoilla asuntojen hinnat ja vuokrat ja siten asumiskustannukset määräytyvät kysynnän ja tarjonnan mukaan. Asuntojen hinnat ja vuokrat voivat olla korkeita vain alueilla, joilla kysyntä on voimakasta ja joilla asuntojen tarjonta on joustamatonta, eli asuntoja ei rakenneta riittävästi korkeista hinnoista huolimatta. Näin ollen korkeiden asumiskustannusten taustalla on asuntojen rajallinen tarjonta suhteessa kysyntään.

Taloustieteilijät ovat tavallisimmin yhtä mieltä siitä, että sääntelyrajoitteet ovat tärkein syy asuntojen joustamattomaan tarjontaan monissa kaupungeissa (esim. Glaeser ja Gyourko 2018). Suomessa kunnat valvovat



asuntotarjontaan liittyvää maankäyttö- ja kaavoituspolitiikkaa, ja valtionhallinnolla on vain rajalliset poliittiset mahdollisuudet vaikuttaa kuntien päätöksentekoon.

Tämä voi johtaa epäoptimaalisiin maankäyttöä ja asuntotarjontaa koskeviin päätöksiin kahdesta syystä. Ensinnäkin kunnan nykyiset asukkaat päättävät asuntotarjonnan lisäämiseen liittyvistä politiikoista paikallisdemokratian avulla, mutta kuntaan muuttavilla ei ole demokraattista kanavaa vaikuttaa näihin päätöksiin. Näin ollen on epätodennäköistä, että näiden ulkopuolisten hyvinvointi on täysin sisäistetty paikallistasolla. Toiseksi, jos kaupungin koon kasvattaminen johtaa kasautumisetuihin, osa näistä hyödyistä koituu keskushallinnolle suurempien verotulojen kautta. Paikalliset päätöksentekijät eivät myöskään täysin sisäistä näitä hyötyjä.

Valtio kannustaa suurimpia kaupunkeja lisäämään asuntotarjontaa näiden kaupunkien ja keskushallinnon välisillä maankäyttö-, asunto- ja liikennesopimuksilla (ns. MAL-sopimuksilla). Näissä sopimuksissa keskitytään erityisesti varmistamaan alueiden talouskasvun ja saavutettavuuden edellytykset infrastruktuuri- ja asuntotuotantoinvestoinneilla. Päätargetoituksena on kannustaa kaupunkeja lisäämään asuntotarjontaa tukemalla osaa paikallisista infrastruktuurikustannuksista. Nykyinen hallitus aikoo jatkaa tätä sopimusmenettelyä. Vaikka sopimusten tavoite on kannatettava, niiden tehokkuudesta ei ole tieteellisiä arvioita.

Lisäksi hallitus aikoo tehostaa maankäyttö- ja rakennuslainsäädäntöä ja lisätä avoimuutta sen suhteen, miten rakennusoikeuksia koskevat rajoitukset ja muut suunnittelutoimenpiteet vaikuttavat rakennuskustannuksiin. On tärkeää saada tietoa näistä kustannuksista. Hallituksen tavoitteena on myös virtaviivaistaa rakennus- ja ympäristölupaprosessia ja nopeuttaa muutoksenhakuprosessia. Tämä voi nopeuttaa rakentamista, mutta se ei ole yleislääke asuntotarjonnan lisäämiseksi, koska maankäyttöpolitiikka jää viime kädessä paikallistasolle.

Asuntorakentaminen on erittäin suhdanneherkkää. Suhdanteen nykyisessä vaiheessa olisi suotavaa, että suuret kaupungit vapauttaisivat tontteja rakentamista varten markkinahintaan eli korkeimpaan hintaan, jonka rakennuttajat ovat valmiita maksamaan, ja vaatisivat samalla, että rakentaminen aloitetaan pian. Toisin sanoen tavoitteena olisi oltava, että

tonttien ja rakennusoikeuksien hinnat joustavat suhdannevaihteluiden aikana, jotta rakennustoiminta ei romahda taloudellisen taantuman aikana.

## 4.2. Pienituloisten asumisen tukeminen

Vaikka asuntotarjonta vastaisi kysyntää, asumiskustannukset voivat jäädä pienituloisille kotitalouksille liian korkeiksi. Pienituloisten asumiskustannuksia voidaan alentaa joko tarjoamalla kohdennettua taloudellista tukea asumiseen, kuten yleistä asumistukea, tai tarjoamalla ns. sosiaalisia asuntoja eli käytännössä ARA-asuntoja markkinavuokria edullisemmin.

Molemmat tukimuodot vähentävät tuensaajien asumiskustannuksia ja kuormittavat veronmaksajia. Asumistuen kustannukset syntyvät suorina maksuina tai siirtoina tukikelpoisille vuokralaisille. ARA-asuntotuotantoon liittyvät kustannukset syntyvät siitä, että valtio myöntää korkotukea näiden asuntojen rakentamisen ja ylläpidon helpottamiseksi. Lisäksi ARA-asunnot sijaitsevat usein kuntien omistamilla tonteilla, ja kunnat perivät tonteista markkinavuokria alempia vuokria. Asuntojen vuokrat ovat kustannuserusteisia, joten sekä korkotuet että tonttien vuokra-alennukset siirtyvät vuokralaisille alemmina vuokrina.<sup>34</sup>

Sosiaalisessa asuntotuotannossa tuki on sidottu tiettyyn asumisyksikköön. Sosiaalisen asumisen ohjelmissa vuokralaisille tarjotaan vuokra-asuntoja markkinavuokria alemmilla vuokrilla, mutta tuen edellytyksenä on, että he asuvat nimetyissä sosiaalisissa vuokrataloissa. Jos ARA-asuntojen vuokralaiset muuttavat yksityisille vuokranantajalle, he menettävät tuen. Asumistuki antaa tuensaajille enemmän joustavuutta asunnon valinnassa, koska sitä voidaan käyttää myös yksityisten markkinoiden vuokra-asuntoihin. Tämä antaa yksityishenkilöille ja perheille enemmän vapautta valita asunto, joka vastaa heidän mieltymyksiään ja tarpeitaan sijainnin ja asunnon koon suhteen.

ARA-asuntojen muodossa annettava tuki voi herättää huolta naapuruston segregatiosta, kun pienituloiset ARA-asukkaat keskittyvät tietyille asuinalueille ja rakennuksiin (esim. Eerola ja Saarimaa 2018). Huolena on, että heikommassa asemassa olevien henkilöiden ryhmittäminen tietyille

---

<sup>34</sup> Joillakin alueilla kustannuserusteiset vuokrat voivat olla korkeampia kuin asuntojen vuokrat.

alueille voi pahentaa köyhyyttä esimerkiksi naapuruusvaikutusten tai paikallisten palvelujen heikkenemisen kaltaisten mekanismien kautta (Chyn ja Katz 2021). Samaan aikaan sosiaalista asuntotuotantoa voidaan käyttää sosiaalisen sekoittumisen välineenä, jos se kohdennetaan asuinalueille, jotka ovat muutoin pienituloisille vuokralaisille saavuttamattomissa markkinahinnoin.

On syytä korostaa, että ARA-asuntotuotanto ei ole vastaus yleiseen asuntotarjonnan puutteeseen, sillä sosiaalinen asuntotuotanto syrjäyttää yksityisen rakentamisen alueilla, joilla asuntojen hinnat ovat korkeat (esim. Baum-Snow ja Marion 2009). Sosiaalisella asuntotuotannolla olisi puututtava muihin tarkoin määriteltyihin ongelmiin, kuten asunnottomuuteen ja sosiaaliseen sekoittumiseen.

### *Asumistuki*

Vuonna 2015 yleistä asumistukea yksinkertaistettiin ja otettiin käyttöön ansiotulovähennys, jolla asumistuki laajennettiin koskemaan työssä käyvää väestöä. Lisäksi vuonna 2017 opiskelijoiden asumislisä poistettiin, ja opiskelijat tulivat oikeutetuiksi anteliaampaan yleiseen asumistukeen. Molemmat uudistukset lisäsivät merkittävästi asumistukimenoja. Julkisen talouden tasapainottamiseksi ja asumistukimenojen merkittävän kasvun hillitsemiseksi hallitus pyrkii leikkaamaan yleisiä asumistukimenoja noin 385 miljoonalla eurolla.<sup>35</sup>

Nykyisessä järjestelmässä yleinen asumistuki kattaa 80 prosenttia todellisten asumiskustannusten (tai vuokrien) ja perusvähennyksen erotuksesta. Omavastuuosuus on nolla tiettyyn tuloajaan asti, joka riippuu kotitalouden aikuisten ja lasten lukumäärästä. Tämän kynnyksarvon ylittyessä jokainen lisäeuro tuloja vähentää kuukausittaista tukea 0,42 eurolla. Lisäksi sovelletaan ansiotulojen suojaosaa eli 300 euron ansiotulovähennystä kuukaudessa, joten korvauksen saajat voivat ansaita enintään 300 euroa kuukaudessa ilman, että nämä ansiot vaikuttavat tuen määrään (ks. Kalin ym. 2023).

Jos vuokra ylittää alueen ja kotitalouden koon mukaan hyväksyttävän asumiskustannusten enimmäismäärän, enimmäismäärän ylittävää määrää ei kateta tuella. Tämä pätee selvään enemmistöön tuen saajista (ks. Eerola ym.

---

<sup>35</sup> HE 74/2023 vp.

2022) ja tällä on merkittäviä vaikutuksia asumistuen yleistymiseen. Jos asumistuen saajat muuttavat kalliimpaan asuntoon, he maksavat vuokrankorotuksen täysimääräisesti. Vastaavasti jos he muuttavat halvempaan asuntoon, he hyötyvät täysimääräisesti vuokranalennuksesta, jos vuokra pysyy hyväksyttävän asumiskustannuskaton yläpuolella. Tämä tarkoittaa, että tuki ei vääristä asumisen ja muun kulutuksen suhteellisia hintoja. Toisin sanoen se toimii pikemminkin tulotuen kuin hintatuen tavoin. Näiden tukijärjestelmän yksityiskohtien vuoksi on epätodennäköistä, että tukijärjestelmän muutoksilla olisi merkittäviä vaikutuksia vuokriin.

Hallitus ehdottaa, että asumistuen suojaosa poistetaan (jota käsitellään luvussa 3), että perusvähennysprosenttia nostetaan 42 prosentista 50 prosenttiin ja että korvausprosenttia alennetaan 80 prosentista 70 prosenttiin. Lisäksi hyväksyttävien enimmäisasumiskustannusten kuntaluokat 1 (Helsinki) ja 2 (Espoo, Kauniainen ja Vantaa) yhdistetään alempaan kuntaluokkaan 2. Tämä pienentää Helsingissä asuvien tuensaajien korvausta. Yleistä asumistukea ei enää myönnetä omistusasuntoihin ja käyttöön otetaan 10 000 euron varallisuusraja. Lapsiperheisiin kohdistuvien vaikutusten lieventämiseksi perusvähennysoikeutta muutetaan siten, että tulorajaa korotetaan lasten osalta ja alennetaan aikuisten osalta.

Se, miten ehdotetut tukileikkaukset vaikuttavat tukien saajien hyvinvointiin, riippuu ratkaisevasti siitä, mitä vuokrille tapahtuu. Eerolan ym. (2022) tuoreessa tutkimuksessa analysoitiin vuoden 2015 uudistuksen vuokravaikutuksia, sillä uudistus korotti huomattavasti korvausta tiettyntyyppisten asuntojen osalta, mutta ei toisten. He havaitsivat, että uudistuksella ei ollut käytännössä mitään vaikutuksia niiden asuntojen vuokriin, jotka saivat anteliaampaa tukea. Tämä ei ole yllättävää, koska korvaus toimii usein tulotuen tavoin, kuten edellä on selitetty. Lisäksi Eerola ym. (2022) havaitsivat, että avustuksen saajien muuttokäyttäytyminen ei reagoi avustuksen muutoksiin erityyppisissä yksiköissä. Näin ollen hallituksen ehdottamat uudistukset todennäköisesti lisäävät pienituloisten kotitalouksien asumiskustannusrasitusta, sillä on epätodennäköistä, että vuokrat laskisivat merkittävästi tukeen tehtävien leikkausten vuoksi. Tämä myönnetään hallituksen esityksessä.<sup>36</sup>

Asumistuki on kiinteästi sidoksissa toimeentulotukeen, joka on harkinnanvarainen, viimesijainen taloudellinen tukimuoto. Pienituloisimmat

---

<sup>36</sup> HE 74/2023 vp.

kotitaloudet ovat ainakin osittain suojassa asumistuen leikkauksilta, koska he voivat hakea toimeentulotukea asumiskustannustensa kattamiseksi sen jälkeen, kun asumistuki on otettu huomioon. Kun asumistukimenot pienenevät, toimeentulotukimenot puolestaan kasvavat. Tämä on otettu huomioon hallituksen esityksessä<sup>37</sup>, mutta on korostettava, että kaikkein heikoimmassa asemassa olevat ryhmät olisivat riippuvaisempia toimeentulotuesta, erityisesti koska korvausprosenttia alennetaan. Tämä kehitys olisi vastoin hallituksen tavoitetta vähentää toimeentulotukiriippuvuutta.

Hallitus suunnittelee muutoksia myös asumisen sosiaalitukeen. Tavoitteena on tehdä hyväksyttävistä asumiskustannuksista sitovampia ja kannustaa kotitalouksia muuttamaan halvempiin asuntoihin, jos niiden asumiskustannukset ylittävät hyväksyttävät kustannukset. Tästä säännöstä on poikkeuksia niille ryhmille, joiden muuttokustannukset olisivat erityisen suuret. Tällä hetkellä todelliset asumiskustannukset katetaan usein toimeentulotuella, jos tuensaaja ei löydä edullisempaa asuntoa kotikunnastaan (ks. Eerola ym. 2019).

Uudistukset koskevat yleistä asumistukea. Eläkeläisille on erillinen ja anteliaampi järjestelmä. Hallitus ei kuitenkaan esitä eläkeläisten asumistukeen muutoksia tilapäisiä indeksijäädytyksiä lukuun ottamatta. Tämä valinta on erikoinen, sillä tukileikkausten jakaminen suuremman joukon kesken olisi pienentänyt kotitalouskohtaisia leikkauksia. Eläkeläisten saattaa myös olla helpompi sopeuttaa asumiskustannuksiaan muuttamalla, koska heidän ei tarvitse matkustaa töihin.

#### *ARA- asuntotuotanto*

Hallituksen suunnitelmana on vähentää maltillisesti sosiaalisen asuntotuotannon määrää ja tehdä rakentamisesta suhdanteita tasaavampaa. Hallitus on jo päättänyt poistaa asumisoikeusasuntojen tuet, mutta siitä, kuinka paljon hallitus aikoo vähentää sosiaalista vuokra-asuntorakentamista, ei ole tietoja. Hallitus aikoo myös jakaa ARA-asuntoja enemmän pienituloisille kotitalouksille ja niille, joiden on vaikea saada asuntoa yksityisiltä markkinoilta.<sup>38</sup> Tämän tavoitteen saavuttamiseksi hallitus aikoo palauttaa

---

<sup>37</sup> HE 74/2023 vp

<sup>38</sup> Aiempien tutkimusten mukaan osa helsinkiläisistä ARA-asuntojen vuokralaisista on keski- ja hyvätulaisia (esim. Eerola ja Saarimaa 2018).

tulorajat vuokralaisen valintavaiheessa. Näitä rajoja ei kuitenkaan sovellettaisi erityisryhmiin, kuten opiskelija- ja vanhusten asuntoihin.

Ehdotetut tulorajat ovat seuraavat: 3540 euroa kuukaudessa ensimmäiseltä aikuiselta, 2480 euroa kultakin seuraavalta aikuiselta, 650 euroa kuukaudessa ensimmäiseltä alaikäiseltä ja 600 euroa kultakin seuraavalta alaikäiseltä. Nämä rajat ovat melko korkeat, sillä elokuussa 2023 mediaanikuukausitulot olivat 3114 euroa. Ympäristöministeriön tuoreet laskelmat (YM 2023b) osoittavat, että vuonna 2021 noin 6,7 prosenttia uusista ARA-asuntojen vuokralaisista ei olisi ollut oikeutettu saamaan sosiaalisin perustein, jos nämä tulorajat olisivat olleet tuolloin voimassa. Tämä on melko suuri määrä, kun otetaan huomioon, kuinka korkeat tulorajat ovat.

Sosiaalisen asuntotuotannon kohdentaminen pienituloisille kotitalouksille voi olla perusteltua tulonjaon näkökulmasta. Se voi myös rajoittaa asumistuki- ja sosiaalietuusmenoja, vaikka tämä riippuu siitä, ovatko ARA-asuntojen vuokrat näissä järjestelmissä alle vai yli asumiskustannusten.

Kohtuuhintaisten asuntojen tarjoamisen lisäksi sosiaalinen asuntotuotantojärjestelmä pyrkii luomaan sosiaalisesti sekoittuneita asuinalueita ja rakennuksia. Tulorajojen asettaminen voi olla näiden tavoitteiden vastaista erityisesti rakennusten tasolla. Ehdotetut rajat ovat kuitenkin niin korkeat, että merkittävät vaikutukset sosiaaliseen monimuotoisuuteen edes rakennusten tasolla ovat epätodennäköisiä.

Hallitusohjelmassa mainitaan myös mahdollisuus tutkia tapoja korottaa tietyn tulorajan ylittävien suurituloisten ARA-asuntojen vuokria (säännöllinen vuokrantarkistus). Tämä edellyttäisi kuitenkin suuria muutoksia järjestelmään, koska sosiaalisessa asuntotuotannossa vuokrien on oltava kustannusperusteisia.

Hallituksen sosiaalista asuntotuotantoa koskevat tavoitteet ovat perusteltuja. Sosiaalinen asuntotuotanto ei ole vastaus yleiseen asuntotarjonnan niukkuuteen, ja sen pitäisi vastata muihin tarkoin määriteltyihin ongelmiin, kuten asunnottomuuteen ja sosiaaliseen sekoittumiseen. ARA-asuntokannan koko ja jakautuminen olisi suunniteltava nämä tavoitteet huomioon ottaen. On myös tärkeää, että ARA-asuntoja myönnetään niille, jotka tarvitsevat eniten kohtuuhintaista asuntoa, ja tulorajat vuokralaisen valintamenettelyssä ovat askel tähän suuntaan.

### 4.3. Verotus

Kunnat vahvistavat kiinteistöveroprosentit valtionhallinnon asettamissa vähimmäis- ja enimmäisrajoissa. Hallitus ehdottaa erillisen veron käyttöönottoa maapohjan arvolle ja veroprosentin alarajan korottamista, mikä käytännössä pakottaisi kunnat verottamaan maan arvoa ankarammin. Maapohjan arvoon ja liikerakennusten arvoon on sovellettu samaa verokantaa. Maapohjan arvon veroa ei ole ollut mahdollista korottaa ilman, että samalla korotetaan liikerakennusten arvon verotusta.

Maapohjan kiinteistöveron korottaminen on perusteltua sekä tehokkuuden että oikeudenmukaisuuden kannalta. Maapohjan verotusta pidetään tehokkaana, koska se ei estä tuottavaa toimintaa tai maan kehittämistä eikä näin ollen johda tehokkuustappioihin. Lisäksi veron vaikutus kohdistuu maanomistajaan, koska vero pääomittuu maan arvoon. Kun verokantaa korotetaan, maan arvo laskee veronkorotuksen diskontatun nykyarvon verran, koska veronkorotus ei vaikuta asuntojen vuokriin.

Maapohjan veroa voidaan siis käyttää paikalliseen infrastruktuuriin tehtävien investointien rahoittamiseen siltä osin kuin ne nostavat maan arvoa. Jotta tämä mekanismi toimisi kunnolla, veronalaisten maa-alueiden arvoja on tarkistettava säännöllisesti, ja niiden on seurattava tarkasti markkina-arvoja. Tämän vuoksi parhaillaan käynnissä oleva verotusarvojen arviointijärjestelmän uudistus on tärkeä, jotta verotusarvot vastaisivat paremmin markkina-arvoja. Toinen tärkeä kiinteistöverotukseen liittyvä näkökohta on valtionosuuksien tasausjärjestelmä. Jos kiinteistöveropohja (maa-alueiden ja rakennusten arvo) sisällytetään tasausjärjestelmään, se voi haitata kuntien kannustimia tehdä investointeja, jotka nostavat maa-alueiden ja kiinteistöjen arvoa.

Kiinteistöveron muutosten lisäksi hallitus on päättänyt alentaa asuntojen varainsiirtoveroprosenttia 2 prosentista 1,5 prosenttiin kerrostalojen asuntojen osalta ja 4 prosentista 3 prosenttiin omakotitalojen osalta 2. lokakuuta 2023 alkaen.<sup>39</sup> Hallitus myös poistaa ensiasunnon ostajan verovapauden vuodesta 2024 alkaen.

Veronalennuksen pitäisi parantaa asuntomarkkinoiden toimintaa. Asuntokauppoihin kohdistuva vero nostaa muuttoon liittyviä kustannuksia,

---

<sup>39</sup> HE 64/2023 vp.

mikä saattaa johtaa siihen, että kotitaloudet asuvat asunnoissa, jotka eivät vastaa heidän tarpeitaan. Se voi myös estää kotitalouksia siirtymästä alueellisten työmarkkinoiden välillä. Eerolan ym. (2021) suomalainen näyttö osoittaa, että varainsiirtovero vaikuttaa kielteisesti ihmisten muuttohalukkuuteen. Verolla on voimakkaampi kielteinen vaikutus lyhyen matkan muuttoihin, mutta sillä on kielteisiä vaikutuksia myös pitkän matkan muuttoihin, mikä viittaa siihen, että varainsiirtovero voi myös estää työmarkkinoiden liikkuvuutta.

Asuntojen varainsiirtoverokantojen alentaminen ja ensiasuntojen ostajille myönnettävän vapautuksen poistaminen on askel oikeaan suuntaan. Laajempi veropohja ja alemmat verokannat ovat parempi vaihtoehto kuin korkeammat verokannat ja vapautukset tietyille ryhmille. Varainsiirtoverouudistuksen kokonaisfiskaalinen vaikutus on negatiivinen. Asuntojen varainsiirtoverouudistuksen yhdistäminen maapohjan kiinteistöveron korotukseen siirtää kuitenkin kokonaisverorasitusta erittäin vääristävästä verosta ei-vääristävään veroon. Mahdollinen haaste on se, että varainsiirtoveron kerää valtio, kun taas kiinteistöveron keräävät kunnat. Hallituksen olisi harkittava kuntien valtionosuusjärjestelmän mukauttamista näiden uudistusten yhteydessä.

#### **4.4. Neuvoston näkemykset**

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 tilannetta asuntomarkkinoilla. 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 tukikelpoisuuden kriteerit täyttävien saatavilla. ARA-asuntotuotannon tavoitteita olisi selkeytettävä, ja sosiaalisen asuntotuotannon laajuutta ja vuokralaisten valitsemisten sääntöjä olisi arvioitava näiden tavoitteiden perusteella.

Hallitus on myös edistynyt myönteisesti asuntoverotuksen uudistuksissaan. Asuntojen varainsiirtoveroasteen alentaminen voi parantaa asuntomarkkinoiden toimintaa, koska kotitalouksien on helpompi valita mieltymyksiään ja tarpeitaan parhaiten vastaava asunto. Tulevaisuuden tavoitteeksi olisi asetettava varainsiirtoveron poistaminen kokonaan. Siihen liittyvät julkisen talouden menetykset voidaan ainakin osittain korvata korottamalla edelleen ei-väärivistävää maapohjan kiinteistövero.

## 5. Finanssipolitiikka

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen keskeinen tavoite on julkisen talouden vahvistaminen. Edellisissä luvuissa on käsitelty yksityiskohtaisesti hallituksen työllisyys- ja asuntopolitiikkaa, jotka myös liittyvät läheisesti tähän tavoitteeseen. Tässä luvussa tarkastellaan julkisen talouden näkymiä ja hallituksen finanssipolitiikkaa kokonaisuutena.

Luomme ensin yleiskatsauksen hallituksen finanssipoliittisesta suunnitelmasta. Kuvaamme hallitusohjelmassa esitetyn sopeutusohjelman päätavoitteet ja perusrakenteen sekä arvioimme ohjelman uskottavuutta suhteessa sen tavoitteisiin. Sen jälkeen kuvaamme julkisen talouden tilannetta. Tarkastelemme erikseen reaalikorkojen viimeaikaisen nousun vaikutusta julkiseen talouteen sekä ilmastopoliittisten sitoumusten ja vihreän siirtymän julkiselle taloudelle aiheuttamia riskejä. Lopuksi tarkastelemme hallituksen ensimmäistä talousarvioehdotusta kokonaiskysynnän säätelyn näkökulmasta.

### 5.1. Yleiskatsaus hallituksen finanssipoliittiseen suunnitelmaan vuosiksi 2024-2027

Hallitusohjelman mukaan pääministeri Orpon hallituksen tavoitteena on vakauttaa julkisen velan suhde BKT:hen ja rajoittaa julkisen talouden alijäämä enintään yhteen prosenttiin BKT:sta hallituskauden loppuun mennessä. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi hallitusohjelmassa hahmotellaan sopeutusohjelma, jonka tarkoituksena on vahvistaa julkista taloutta vuositasolla 6 miljardilla eurolla vuoteen 2027 mennessä.

Hallitusohjelman mukaan "kokonaisveroastetta ei kiristetä hallituksen päätöksillä" (s. 12). Tämä lähestymistapa korostaa menoleikkausten merkitystä julkisen talouden kohentamisessa. Toisaalta ohjelmassa todetaan myös, että hallitus pyrkii toteuttamaan nämä leikkaukset "tavalla, joka

huomioi kaikkein heikoimmassa asemassa olevien tilanteen" (s. 12). Tämä lausuma on jossain määrin tulkinnanvarainen. Se kuitenkin tarkoittanee, että tavoitteena on pitää huoli etenkin niistä ihmisistä, jotka ovat eniten riippuvaisia verorahoitteisista palveluista ja tulonsiirroista.

Lähes 2 miljardia euroa 6 miljardin euron sopeutustavoitteesta on tarkoitus saada sosiaalietuuksien leikkauksista. Kuten luvuissa 3 ja 4 on yksityiskohtaisemmin esitelty, säästöjä syntyy työttömyysetuuksien ja yleisen asumistuen suorista leikkauksista sekä siitä, että monien muiden etuuksien reaaliarvon sallitaan laskea jättämällä inflaation huomioivat nimelliskorotukset tekemättä (etuustasot "jäädytetään").

Lisäksi 2 miljardia euroa perustuu työllisyyden kasvuun työnteon kannustimien parantuessa, mikä johtuu pääasiassa erilaisten sosiaalietuuksien leikkauksista (ks. tarkemmin luku 3). Korkeampi työllisyys parantaisi julkista taloutta sekä pienempien menojen (esim. työttömyysetuusmenojen vähenemisen) että suurempien verotulojen ansiosta. Tietolaatikossa 5.1 kuvataan niitä oletuksia, jotka ovat arvioidun korkeamman työllisyyden ja julkisen talouden välisen yhteyden taustalla.

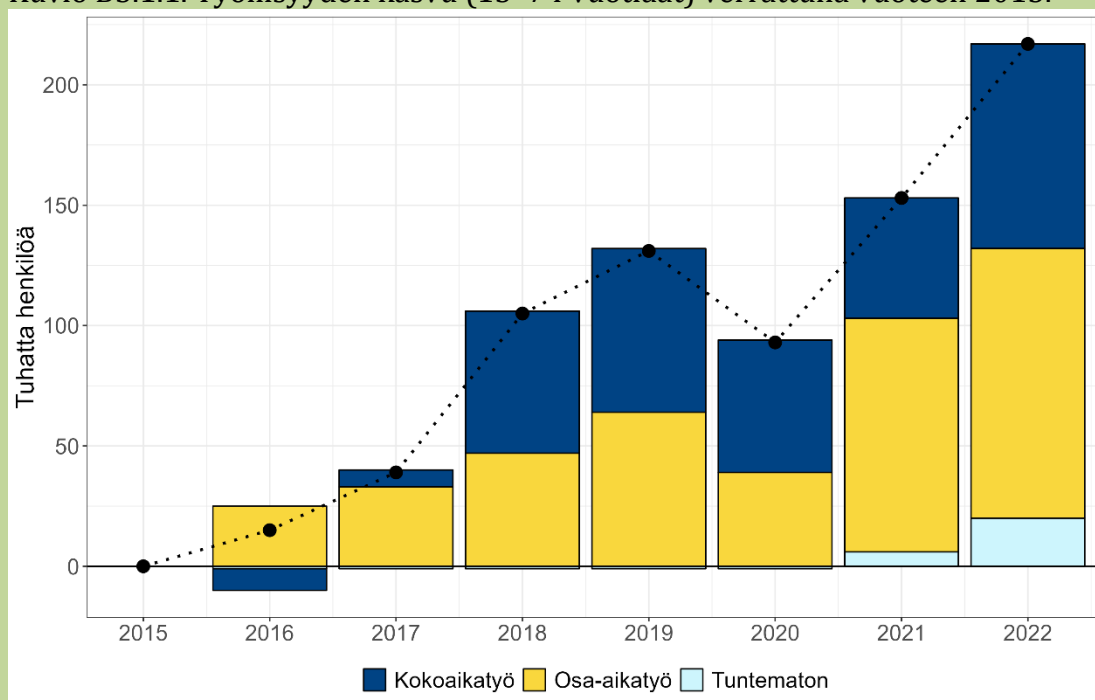
#### **Tietolaatikko 5.1. Työllisyyskasvun vaikutukset julkiseen talouteen**

Hallitus on esittänyt ohjelmassaan rakenteellisia toimia, joilla pyritään vahvistamaan julkista taloutta noin 2 miljardilla eurolla lisäämällä työllisyyttä 100 000 henkilöllä. Useimpia työllisyyden lisäämiseen tähtääviä toimenpiteitä käsitellään luvussa 3.

Valtiovarainministeriön ennen hallitusneuvotteluja laatimassa muistiossa (VM 2023f) arvioitiin, että työllisyyden lisääminen yhdellä henkilöllä vuonna 2024 parantaisi julkista taloutta 26 200 eurolla vuodessa. Tämä peukalosääntö perustuu seuraavaan logiikkaan. Käyttämällä SISU-mikrosimulointimallia ja ennustettuja palkkoja työttömille henkilöille, yksi uusi työllinen henkilö johtaisi noin -20 000 euron nettomuutokseen tulonsiirroissa, koska välittömät verotulot (tuloverosta) lisääntyisivät ja maksetut etuudet vähenisivät. Työllisyyden kasvuun liittyisi myös yritysverotulojen kasvu. Tämän vaikutuksen arvioidaan olevan 3 500 euroa työllistettyä henkilöä kohti, jos oletetaan, että yritysten toimintaylijäämä kasvaa samassa suhteessa kuin palkkamenot (ottaen huomioon uusien työllistettyjen arvioidut palkat).

Työllisyys vaikuttaa myös välillisiin verotuloihin (kulutusverot), sillä korkeampi työllisyys todennäköisesti lisää kulutusta. Välillisten verotulojen oletetaan kasvavan  $10\,200 \text{ euroa} \cdot 27\% = 2\,800 \text{ euroa}$ , jossa  $10\,200 \text{ euroa}$  on käytettävissä olevien tulojen arvioitu muutos ja  $27\%$  on implisiittinen verokanta. Summaksi saatava  $26\,200 \text{ euroa}$  on hieman korkeampi kuin aiemmat ministeriön arviot, koska tässä laskelmassa käytetty otos on tuorempi ja palkat ovat kokonaisuudessaan nousseet ajan mittaan. Eri tapoja laskea työllisyyden kasvun fiskaalisia vaikutuksia tarkastelee myös Seuri (2020).

Kuvio B5.1.1. Työllisyyden kasvu (15–74 vuotiaat) verrattuna vuoteen 2015.



Lähde: Tilastokeskus (Työvoimatutkimus)

Jos työllisyys lisääntyisi  $100\,000$  henkilöllä ja jokaisen henkilön vaikutus julkiseen talouteen olisi  $26\,200 \text{ euroa}$  vuodessa, julkinen talous paranisi  $2,62$  miljardia euroa. Peukalosäännön mukaisessa laskelmassa otetaan huomioon kokoaikatyön ja työn ulkopuolella olemisen välinen erotus. Viime vuosina suuri osa työllisyyden kasvusta on ollut osa-aikaista eikä kokoaikaista työtä (Kuvio B5.1.1.). Jos osa työllisyyden kasvusta kohdistuu osa-aikatyöhön, se pienentää jossain määrin julkiselle taloudelle koituvaa kokonaishyötyä. Kuitenkin osa nykyisen hallituksen toimista, kuten asumistuen leikkaaminen ja työttömyysturvan suojaosien poistaminen, tekee kokoaikatyöstä taloudellisesti aiempaa edullisempää verrattuna osa-aikatyöhön. Myös siirtyminen osa-aikatyöstä kokoaikatyöhön parantaisi

julkista taloutta, mutta sitä ei laskettaisi työvoimatutkimuksen luvuissa työllisyyden lisääntymiseksi.

Muu osa odotetusta sopeutuksesta perustuu suurelta osin julkisten palvelujen toiminnan tehostamiseen. Hallitus tavoittelee lähes 900 miljoonan euron säästöjä vuoteen 2027 mennessä kehittämällä hyvinvointialueiden toimintaa sekä noin 250 miljoonaa euroa parantamalla valtionhallinnon tuottavuutta digitalisaation, tehtävien uudelleenorganisoinnin ja muiden toimenpiteiden avulla. Sopeutusohjelmaan sisältyy myös 250 miljoonan euron leikkaus uuden liikenneinfrastruktuurin rahoitukseen sekä eräitä muita suoria menoleikkauksia eri aloilla.

Hallitusohjelmaan sisältyy 4 miljardin euron investointiohjelma, joka keskittyy pääasiassa infrastruktuurihankkeisiin, erityisesti rautatieverkon kehittämiseen. Rajoittaakseen julkista velanottoa hallitus aikoo rahoittaa nämä investoinnit ainakin osittain vähentämällä valtion omistamien listaamattomien yhtiöiden pääomitusta ja tekemällä tuloutuksia Valtion asuntorahastosta. Tällaiset toimenpiteet vähentävät valtion rahoitusvarallisuuden arvoa. Hallitus on myös sitoutunut lisäämään julkista rahoitusta tutkimus- ja kehitystoimintaan (T&K). Kansallisen tavoitteen mukaan T&K-kokonaismenot (yksityiset ja julkiset) on nostettava 4 prosenttiin BKT:sta vuoteen 2030 mennessä.

Hallitusohjelmaan (liite C) ei sisälly merkittäviä muutoksia verotuksen rakenteeseen. Hallitus ehdottaa kuitenkin työtulojen verotuksen lievää keventämistä ja maapohjan kiinteistöveron kiristämistä (ks. luku 4) sekä tiettyjen alennetulla verokannalla verotettavien hyödykkeiden arvonnisäverokannan korottamista. Tätä voidaan pitää pienenä askeleena kohti tehokkaampaa verojärjestelmää, jolla vähennetään verojärjestelmän kielteisiä vaikutuksia työvoiman tarjonnan kannustimiin ja tehdään arvonnisäverojärjestelmästä neutraalimpi.

*Uskottavuus: tavoitteet vs. toimenpiteet*

Suhteellisen hyvästä työllisyystilanteesta huolimatta Suomen julkinen talous on yleisesti ottaen ollut selvästi alijäämäinen, ja velkasuhde on ollut viime vuosina nousussa. Samaan aikaan väestö jatkaa ikääntymistään. Siksi on hyvin todennäköistä, että ilman merkittäviä vakauttamistoimia julkisen

talouden velkasuhde jatkaa kasvuaan. (Julkista taloutta koskevia ennusteita käsitellään luvussa 5.2.).

Jatkuvasti kasvava velkasuhde heikentäisi hyvinvointivaltion julkisen talouden kestävyyttä lisäämällä kansalaisten epävarmuutta tulevista veroista ja verorahoitteisista palveluista ja tulonsiirroista. Velkasuhteen kasvu voi myös vähentää mahdollisuuksia vastasykliseen finanssipolitiikkaan tulevaisuudessa; velan kertyminen taantuman tai muun julkisten menojen lisäämistä edellyttävän kriisin aikana voi nostaa nopeasti uusien liikkeeseen laskettavien julkisten velkojen korkoa, jos velkasuhde on jo ennestään korkea. EU:n finanssipoliittiset säännöt edellyttävät todennäköisesti myös, että Suomi rajoittaa julkista velkaantumistaan tulevina vuosina.<sup>40</sup>

Tätä taustaa vasten hallituksen päätavoite on hyvin perusteltu. Vaadittu julkisen talouden sopeutus, noin 0,5 % BKT:sta vuodessa, ei ole niin suuri, että se välttämättä aiheuttaisi merkittäviä ongelmia lyhyen aikavälin talouskehitykselle. Jos suhdannetilanne hallituskauden lopussa on kuitenkin hyvin heikko, -1 %:n alijäämätavoitteesta kiinni pitäminen voi johtaa myötäsykliseen politiikkaan. Tavoite on järkevä vain suhteellisen normaalissa suhdannetilanteessa.

Hallitusohjelma ei kuitenkaan ole täysin uskottava päätavoitteessaan. Yksi ongelma liittyy verotuloihin. Kuten luvuissa 5.2 ja 5.4 tuodaan esiin, kokonaisveroasteen odotetaan laskevan pääosin hallituksen päätöksistä riippumattomista syistä. Lisäksi kokonaisveroasteen ennakoitu lasku on suurempi viimeisimmässä, syksyllä 2023 julkaistussa julkisen talouden suunnitelmassa kuin edellisessä, keväältä 2023 peräisin olevassa suunnitelmassa, joka oli saatavilla hallitusohjelmaa laadittaessa.

Edellä mainittu lainaus hallitusohjelman kokonaisveroastetavoitteesta (s. 12) näyttäisi sulkevan pois veronkorotukset (joita ei kompensoida muiden verojen alennuksilla) silloinkin, kun kokonaisveroasteen lasku ei johdu hallituksen omista päätöksistä. Toisaalta julkisen talouden riittävän nopea vahvistaminen pelkästään menojen lisäleikkauksilla voi olla käytännössä

---

<sup>40</sup> EU:n talouden ohjausta ja hallintaa koskevia sääntöjä uudistetaan. Uusissa säännöissä säilytetään kuitenkin sama 60 prosentin velkaraja kuin vanhoissa säännöissä. Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV 2023b) tarkastele uudistuksen tavoitteita. Ks. myös Talouspolitiikan arviointineuvoston lausunto syyskuulta 2023: [https://talouspolitiikanarviointineuvosto.fi/wp-content/uploads/2023/10/Edusk-talousvkl\\_Ukirje-komission-fiposaannot\\_TPAN-20230915.pdf](https://talouspolitiikanarviointineuvosto.fi/wp-content/uploads/2023/10/Edusk-talousvkl_Ukirje-komission-fiposaannot_TPAN-20230915.pdf).

vaikeaa ainakaan vaarantamatta joitakin muita hallitusohjelmassa esitettyjä tavoitteita. Verotulojen väheneminen suhteessa BKT:hen vaikeuttaa näin ollen velkasuhteen vakauttamista koskevan tavoitteen saavuttamista.

Toinen ongelma liittyy joidenkin toimenpiteiden julkisen talouden vaikutuksiin. Kuten luvussa 3 todettiin, vaikka arvioidut työllisyysvaikutukset perustuvat perusteltuihin oletuksiin, on epävarmaa, missä määrin työnteon kannustimien parantaminen johtaa työllisyyden lisääntymiseen ja julkisen talouden kohentumiseen.

Erityisen vaikeaa on arvioida hallituksen mahdollisuuksia hidastaa kustannusten kasvua hyvinvointialueilla, vaikka hallitusohjelmassa hahmotellaankin useita ilmeisen järkeviä keinoja ja välitavoitteita tämän saavuttamiseksi. Hyvinvointialueiden tarkkaa taloudellista tilannetta on tässä vaiheessa mahdotonta arvioida. Hyvinvointialueilla vaikuttaa kuitenkin olevan taloudellisia vaikeuksia, joiden vuoksi on melko optimistista ajatella, että niillä olisi hyvät mahdollisuudet säästöihin tulevana vuosina vaarantamatta alueella asuvalle väestölle tarjottavia palveluja. Lisäksi valtionhallinnolla on rajalliset mahdollisuudet ohjata hyvinvointialueita tehostamaan toimintaansa tai parantaa koordinoitua alueilla.

Lisäksi on syytä todeta, että vaikka valtion varallisuuden myyminen julkisten investointien rahoittamiseksi todellakin rajoittaa julkista velanottoa, se ei ole kovin järkevää julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyuden näkökulmasta. Velasta johtuvien kasvavien korkomenojen sijasta investointikustannukset näkyvät myydyin varallisuuden osinko- tai korkotulojen vähenemisenä.

Tämä ei tarkoita sitä, että julkisen sektorin rahoitusvarallisuuden vähentäminen olisi sinänsä välttämättä huonoa politiikkaa. Voidaan esimerkiksi väittää, että koska valtiolla on hallussaan suhteellisen riskialttiita omaisuuseriä ja paljon velkaa, sen nettovarallisuusasema (varat vähennettynä velalla) on liian herkkä omaisuuserien arvostuksen muutoksille. Hallitusohjelmassa ei kuitenkaan käydä tällaista keskustelua.

### *Vaikutukset tulonjakoon*

Hallituksen ehdottamien sosiaalietuuksien leikkausten tarkoituksena on kannustaa kokopäivätyöhön vähentämällä osa-aikatyön, työttömyyden tai työmarkkinoille osallistumatta jättämisen suhteellista taloudellista houkuttelevuutta. Leikkausten jälkeen joidenkin pienituloisten tulot

todennäköisesti kasvavat, koska työnteen kannustimet ovat parantuneet. Toisaalta on myös selvää, että joidenkin ihmisten käytettävissä olevat tulot pienenevät. Osa työttömistä ei esimerkiksi pysty työllistymään työmarkkinoiden erilaisten kitkatekijöiden vuoksi.

Kaikki ehdotetut leikkaukset eivät välttämättä ole ristiriidassa sen kanssa, että kaikkein heikoimmassa asemassa olevia pyritään suojelemaan. Esimerkiksi ansiosidonnainen työttömyyskorvaus ei kohdistu henkilöille, joiden työmarkkinanäkymät ovat heikoimmat. Heikoimmassa asemassa olevien näkökulmasta suurin ongelma ehdotetuissa sosiaaliturvan leikkauksissa on todennäköisesti se, että osaan ihmisistä kohdistuu useita eri leikkauksia.

Toimeentulotuen pitäisi luonnollisesti viimesijaisena etuutena pehmentää tulojen laskua niiden osalta, joilla on vähiten taloudellisia resursseja. Toisaalta toimeentulotukea saavien taloudellinen kannustin osa-aikatyöhön on usein hyvin heikko, sillä korkeammat palkkatulot vähentävät usein toimeentulotukea samassa suhteessa. Uudistusten seurauksena osa ihmisistä on todennäköisesti myös aiempaa pidempään riippuvaisia toimeentulotuesta, mikä vähentää heidän käytettävissä olevia vuositulojaan.

Tietolaatikossa 5.2 käsitellään näitä vaikutuksia tulonjakoon mikrosimulaatioanalyysin perusteella. Tulokset viittaavat siihen, että monien sellaisten henkilöiden, joilla on hyvin rajalliset taloudelliset resurssit, käytettävissä olevat (reaali)tulot todennäköisesti pienenevät melko merkittävästi uudistusten seurauksena. Näin ollen on kyseenalaista, onko hallituksen sopeutusohjelma todella sopusoinnussa sen julkilausutun tavoitteen kanssa, jonka mukaan kaikkein heikoimmassa asemassa olevien tilanne otetaan huomioon.

Hallitus aikoo myöhemmin toteuttaa toimeentulotuki uudistuksen sekä laajemman sosiaaliturvauudistuksen (yleistuen malli). Koska näiden uudistusten yksityiskohtia ei tunneta, niiden tulonjakovaikutuksia ei voida tällä hetkellä arvioida.

### **Tietolaatikko 5.2. Tulonjakovaikutukset**

Sosiaalietuuksien leikkauksilla hallitus pyrkii sopeuttamaan julkista taloutta sekä pienempien sosiaalimenojen että parempien työntarjontakannustimien myötä vahvistuvan työllisyyden kautta (ks. luku



3). Tällä politiikalla on kuitenkin todennäköisesti kielteisiä tulojakovaikutuksia, sillä käytettävissä olevat tulot pienenevät niillä, jotka eivät sen myötä tee enemmän töitä.

Kuviossa B5.2.1 esitetään käytettävissä olevien tulojen keskimääräinen muutos 20–64-vuotiaassa väestössä pois lukien opiskelijat. Kuviossa keskitytään tulojen muutokseen yksilötasolla, ei kotitaloustasolla. Muutos on edelleen eritelty maksettujen tulonsiirtojen (verot ja sosiaaliturvamaksut) vähenemiseen sekä saatuihin tulonsiirtoihin.

Laskelmat on tehty SISU-mikrosimulointimallilla käyttäen samoja politiikkamuutoksia, joita tarkasteltiin sosiaali- ja terveysministeriön muistiossa (STM 2023). Näihin kuuluvat vuonna 2024 toteutettavat sosiaalietuuksien leikkaukset sekä tuloveromuutokset, mukaan lukien sekä työttömyysvakuutusmaksujen 0,5 prosenttiyksikön alennus että ansiotuloveroluokkien indeksitarkistus. (On epäselvää, tulisiko nämä veromuutokset tulkita "politiikkatoimiksi". Voidaan esimerkiksi katsoa, että koska tuloveroluokkien indeksointi on yleinen käytäntö, niiden indeksoimatta jättäminen olisi ollut veronkorotus.) Mukana on myös monien sosiaalietuuksien indeksijäädytys, tosin vain siltä osin kuin se koskee vuotta 2024. Perusskenaariossa oletetaan, että etuuksia koskeva indeksi olisi noussut 5,3 prosenttia ilman jäädytystä.

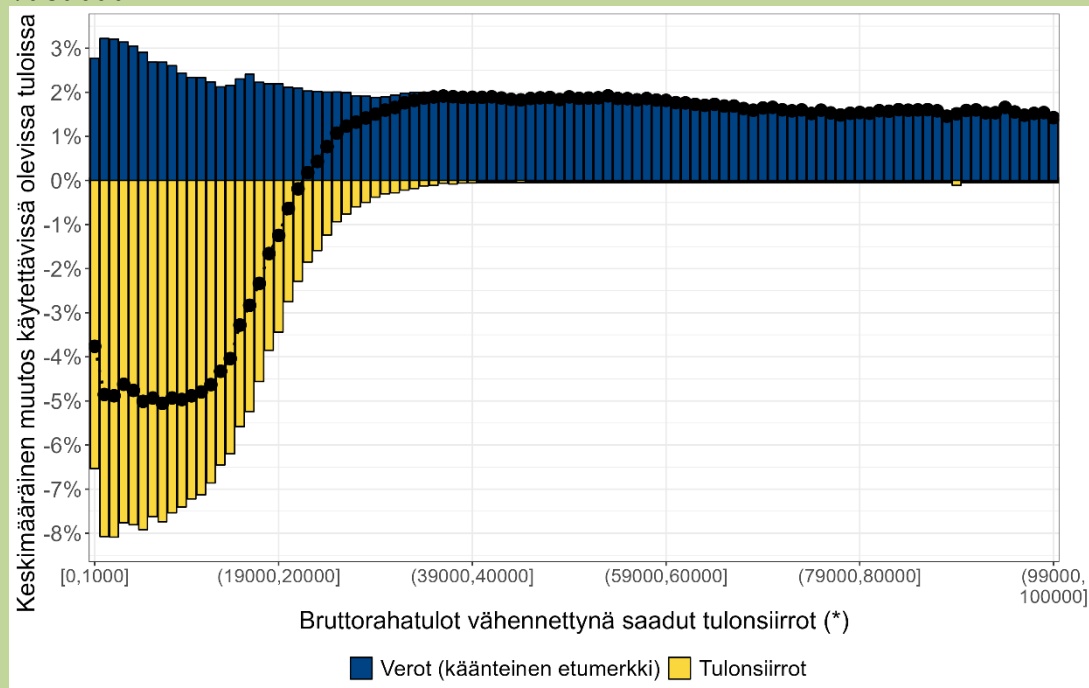
Vaaka-akselilla väestö on jaettu suhteellisen pieniin (1 000 euron) ryhmiin bruttotulojensa (ilman saatuja tulonsiirtoja) mukaan (otosvuonna 2019). Tarkoituksena on esittää, miten ehdotetut toimet vaikuttavat käytettävissä oleviin tuloihin erisuuruisilla markkinatuloilla, mukaan lukien hyvin pienituloiset, uudistusten pääkohderyhmässä. (Vrt. luvun 3 kuvio 3.3.2, joka kattaa kaikki kotitaloustyypit, myös työmarkkinoiden ulkopuolella olevat, ja se osoittaa keskimääräiset vaikutukset paljon suuremmissa ryhmissä). Kuviossa B5.2.1 esitetyt vaikutukset eivät sisällä työvoiman tarjontaan liittyviä vaikutuksia. Ts. ne osoittavat uudistusten vaikutuksen olettaen, että bruttomarkkinatulot pysyvät ennallaan.

Simuloidut vaikutukset perustuvat kotitalouksien vuotuisiin tilanteisiin. Monet aineistossa olevat henkilöt voivat kuitenkin saada esimerkiksi työttömyyskorvausta vain jonkin aikaa vuodesta ja olla muuna aikana täystyöllisiä. Näissä tapauksissa eri lainsäädäntömuutosten simuloitujen tulosten vertailu vuositasolla ei täysin vastaa uudistusten vaikutuksia

kuukausitasolla. Tästä huolimatta kuviossa B.5.2.1 esitetyt keskimääräiset muutokset antavat tietoa muutoksista eri tulotasoilla.

Uudistukset näyttävät keskimäärin lisäävän käytettävissä olevia tuloja niillä, joiden tulot ovat noin 2000 euroa kuukaudessa (vuosituloista laskettuna) tai enemmän. Samaan aikaan pääasiassa tulonsiirroista riippuvaisten henkilöiden tulot laskevat, elleivät he ansaitse enemmän markkinatuloja uudistusten jälkeen. Tämä tarkoittaa myös sitä, että uudistukset pienentävät monien osa-aikatyötä tekevien henkilöiden käytettävissä olevia tuloja, elleivät he siirry kokopäivätyöhön.

Kuvio B5.2.1. Keskimääräinen muutos käytettävissä olevissa tuloissa, 20–64 vuotiaat.



Lähde: SISU-mikrosimulointimalli ja TPAN:n laskelmat. Huom.: (\*) Henkilöt on jaettu 1000 euron vuositulojen mukaisiin ryhmiin perustuen vuoden 2019 tietoihin. Eläkkeitä tai opintotukea saavat henkilöt on jätetty pois.

Hyvin pienillä vuotuisilla markkinatuloilla keskimääräiset tulonsiirrot vähenevät noin 8 prosenttia käytettävissä olevista tuloista. Kokonaisvaikutus käytettävissä oleviin tuloihin on kuitenkin pienempi, eli noin 5 prosenttia. Tämä johtuu siitä, että suurin osa tulonsiirroista on veronalaista tuloa, ja saatujen tulonsiirtojen väheneminen johtaa siten siihen, että samat henkilöt maksavat vähemmän veroja. Tämä näkyy kuvassa positiivisena tekijänä. Tulojakauman alapäässä tämä vaikutus

dominoi veropolitiikan muutoksia, jotka ovat merkityksellisempiä korkeammilla tulotasoilla, missä valtaosa tuloista muodostuu palkoista.

Vaikka edellä on tarkasteltu suhteellisen pieniä ryhmiä, kätkevät nämä keskimääräiset vaikutukset silti sisäänsä huomattavaa vaihtelua yksilöiden välillä. Alle 20 000 euron vuotuisia markkinatuloja ansaitsevista noin 16 prosentilla käytettävissä olevat tulot pienenevät yli 10 prosenttia, kun taas suurimmalla osalla samasta ryhmästä muutokset ovat paljon pienempiä.

Nykyisessä sosiaaliturvajärjestelmässä toimeentulotuki on viimesijainen etuus. Tässä esitetyissä tuloksissa otetaan huomioon myös toimeentulotuki, vaikkakin todennäköisesti epätäydellisesti. Vuonna 2024 indeksikorotusten jäädyttäminen ei vaikuta toimeentulotukeen, toisin kuin useimpiin muihin sosiaalietuuksiin.

Ehdotetut sosiaalietuuksien leikkaukset koskevat pääasiassa työikäisiä. Tämä on ymmärrettävää työnteon kannustimien näkökulmasta. Leikkausten ulottaminen laajemmin eläkeläisiin olisi kuitenkin mahdollistanut leikkausten tasaisemman jakautumisen koko väestölle ja suojellut heikoimmassa asemassa olevia ryhmiä.

Toisaalta hallitusohjelmassa mainitaan tarve kehittää työeläkejärjestelmää julkisen talouden vahvistamiseksi ja eläkemaksujen vakauttamiseksi. Tämä voisi mahdollistaa sosiaaliturvaan lisäsäästöjä, jotka eivät vaaranna kaikkein heikoimmassa asemassa olevien toimeentuloa. Hallitus on asettanut työryhmän valmistelemaan uudistusta. Sen pitäisi laatia ehdotus vuoden 2025 alkuun mennessä.

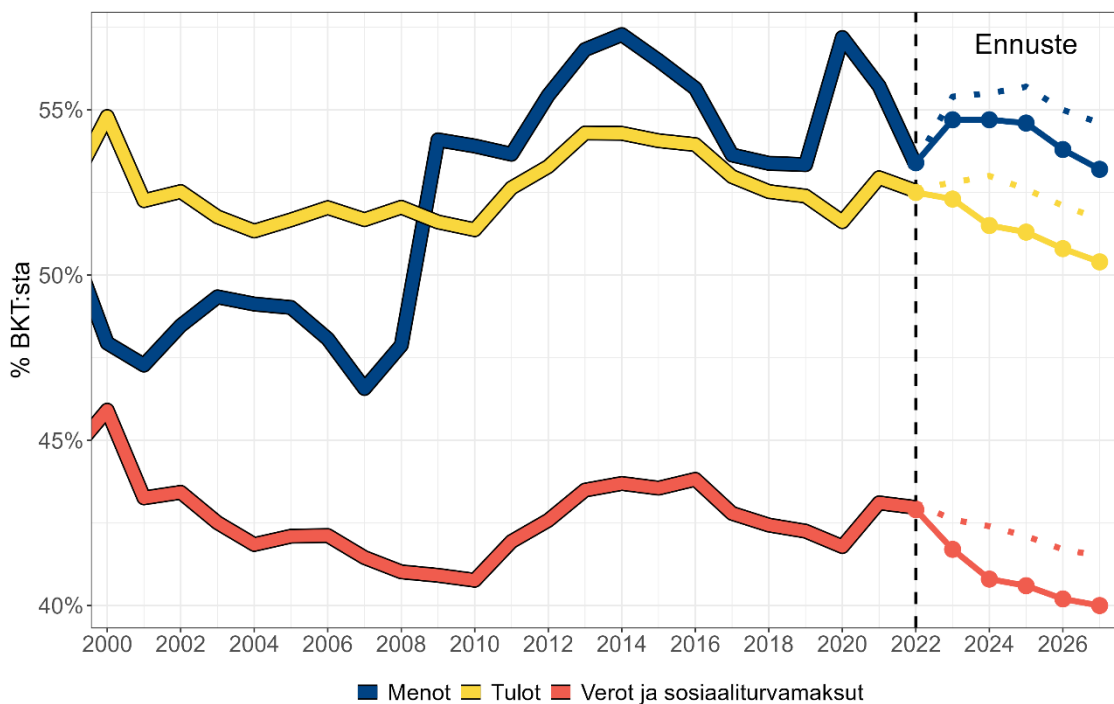
## **5.2. Julkisen talouden tilanne**

Kuviossa 5.2.1 esitetään julkisyhteisöjen menojen, tulojen ja verojen kehitys suhteessa BKT:hen vuodesta 2000 lähtien, mukaan lukien niiden ennustetut arvot kahdessa viimeisimmässä julkisen talouden suunnitelmassa. Kuviosta käy ilmi, että menojen osuus BKT:stä kasvoi selvästi 2000-luvun lopun finanssikriisin aikaan. Sen jälkeen julkisyhteisöjen menot ovat olleet noin 55 prosenttia suhteessa BKT:hen. Menojen osuuden BKT:stä ennustetaan tällä hetkellä laskevan hieman hallituskauden aikana.

Syksyn 2023 julkisen talouden suunnitelmassa esitetyissä ennusteissa ei ole otettu huomioon kaikkia hallitusohjelman toimenpiteitä tai niiden odotettuja vaikutuksia. Erityisesti siltä osin kuin hallituksen toimet lopulta lisäävät työllisyyttä tai tuottavuutta hyvinvointialueilla, nämä vaikutukset näkyvät myöhemmissä makrotaloudellisissa ja julkisen talouden ennusteissa.<sup>41</sup>

Toisin kuin menot, julkiset tulot eivät ole kasvaneet juurikaan suhteessa BKT:hen. Tämä on johtanut alijäämiin. Verot ovat julkisen talouden tärkein tulonlähde. Vaikka verojen suhde BKT:hen (kokonaisveroaste) kasvoi jonkin verran vuosina 2010–2016, se on tämän jälkeen hieman laskenut, ja laskun odotetaan jatkuvan ennustejaksolla vuoteen 2027 asti. Verotuottojen suhteessa BKT:hen ennustetaan laskevan noin 40 prosenttiin vuoteen 2027 mennessä.

Kuvio 5.2.1. Julkisyhteisöjen kokonaismenot, -tulot ja -verot suhteessa BKT:hen vuosina 2000–2027\*.



Lähde: Tilastokeskus ja Valtiovarainministeriö (Julkisen talouden suunnitelma).

Huom.: yhtenäisillä viivoilla esitetyt vuosien 2023–2027 ennustetut arvot ovat peräisin julkisen talouden suunnitelmasta (syksy 2023); katkoviivat ovat peräisin teknisestä julkisen talouden suunnitelmasta (kevät 2023).

<sup>41</sup> Ks. lisätietoja syksyn 2023 taloudellisesta katsauksesta (VM 2023a, s. 79–81). Katsauksessa voisi kuitenkin olla selkeämmin selvitetty ennusteeseen sisältyvät tarkat toimenpiteet ja niiden arvioidut vaikutukset. Etenkin on epäselvää, mitkä rakenteelliset toimenpiteet on "osittain otettu huomioon".

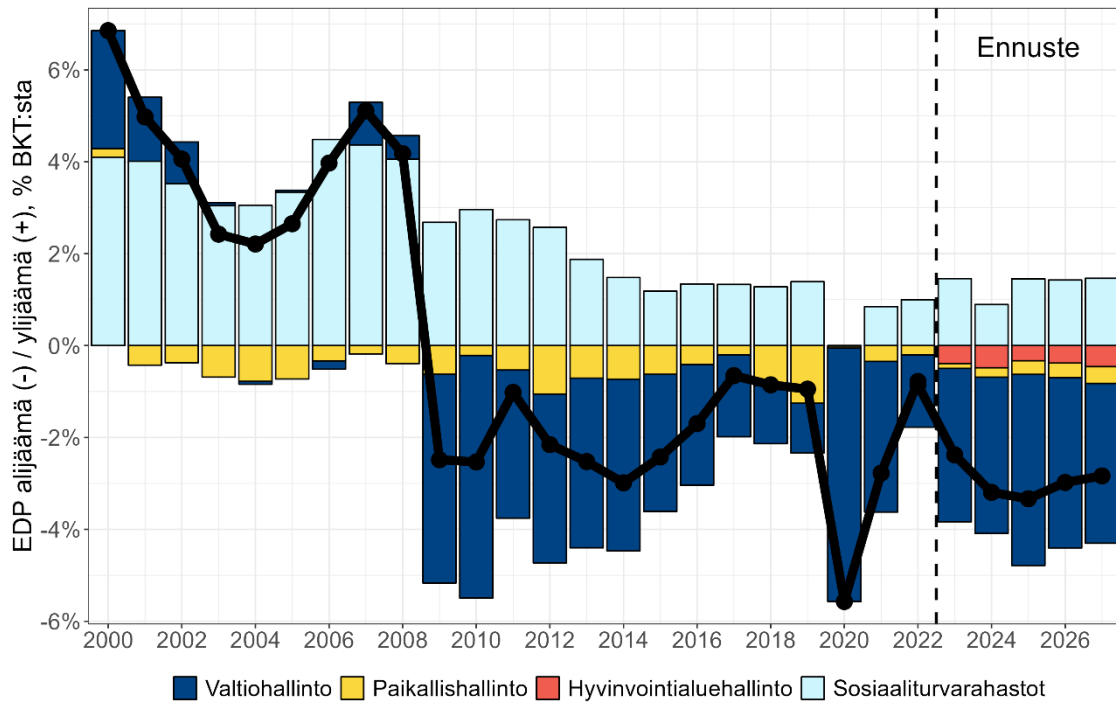
Tulojen ja verojen osuuden laskeva ennuste oli nähtävissä jo teknisessä julkisen talouden suunnitelmassa ennen nykyisen hallituksen toimikauden alkua (katkoviivat kuviossa 5.2.1). Osa laskusta selittyy fossiilisten polttoaineiden käytön vähenemisellä, mikä vähentää hiilidioksidiperusteisia verotuloja. Näitä muutoksia käsitellään yksityiskohtaisemmin luvussa 5.3.

Tuoreemmassa, syksyllä 2023 laaditussa julkisen talouden suunnitelmassa otetaan huomioon myös joitakin nykyisen hallituksen ehdottamia politiikkatoimia. Ennustettu kokonaisveroaste vuosille 2024–2027 on 1,5 %-yksikköä alempi kuin kevään 2023 teknisessä suunnitelmassa. Hallitusohjelmaan ei kuitenkaan sisälly suuria veronalennuksia, joita ei kompensoitaisi joidenkin muiden verojen korotuksilla.

Merkittävin ero ennusteissa ennen hallituksen toimikauden alkua ja sen jälkeen, on työttömyysvakuutusmaksujen alentaminen 1,4 miljardilla eurolla. Tämä alennus johtuu suurelta osin työllisyysrahaston puskurirahaston varojen kasvusta. Nettovaikutus julkisyhteisöjen verotuloihin on alle 1,4 miljardia euroa, sillä maksujen alentaminen johtaa tuloverotuksen veropohjan kasvuun. Toisaalta sosiaalietuuksien leikkaukset vähentävät myös kokonaisverotuloja siltä osin kuin etuudet ovat veronalaisia, vaikka tämä vaikutus onkin paljon pienempi kuin näiden leikkausten suora vaikutus julkisiin menoihin. Verotulojen odotettua nopeamman laskun taustalla on myös muita tekijöitä; valtiovarainministeriö (VM 2023a, s. 92) viittaa pienempiin verokertymiin ja heikompiin talousnäkyymiin.

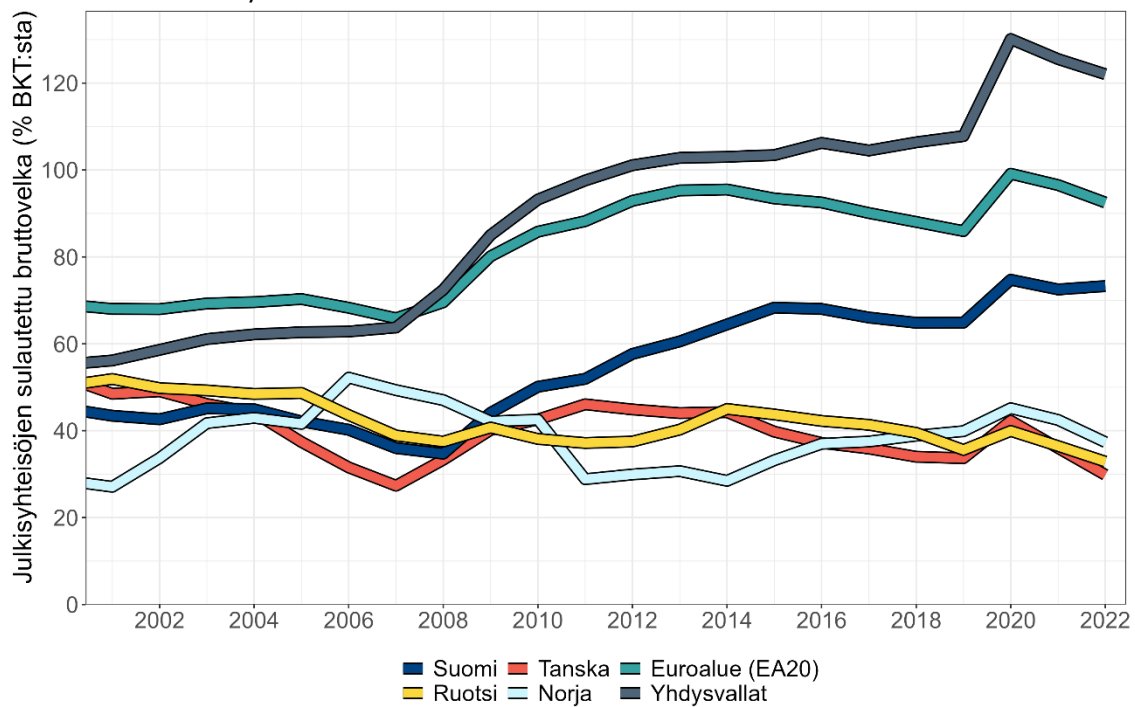
Valtionhallinto on viime vuosina ollut suurin julkisen talouden alijäämän aiheuttaja, ja tämän odotetaan jatkuvan tulevina vuosina (kuvio 5.2.2). Myös valtiolta rahoituksensa saavien hyvinvointialueiden odotetaan olevan alijäämäisiä. Vain sosiaaliturvarahastot ovat ylijäämäisiä. Ylijäämä heijastaa lähinnä sitä, että julkiseen sektoriin kuuluva työeläkejärjestelmä on osittain rahastoitu. Työttömyysvakuutusmaksujen alentaminen kuitenkin pienentää tätä ylijäämää vuonna 2024. Kaiken kaikkiaan julkisen talouden alijäämän ennustetaan olevan lähivuosina noin 3 prosenttia suhteessa BKT:hen, vaikka suhdanteiden odotetaan normalisoituvan ennustehorisontin loppupuolella.

Kuvio 5.2.2. Julkisyhteisöjen rahoitusasema vuosina 2000-2027\*.



Lähde: Tilastokeskus, Valtiovarainministeriö (Julkisen talouden suunnitelma, syksy 2023). Huom.: pystyakselilla EDP viittaa EU:n liiallisten alijäämien menettelyyn (excessive deficit procedure).

Kuvio 5.2.3. Velka/BKT-suhde eri vertailumaissa 2000-2022.

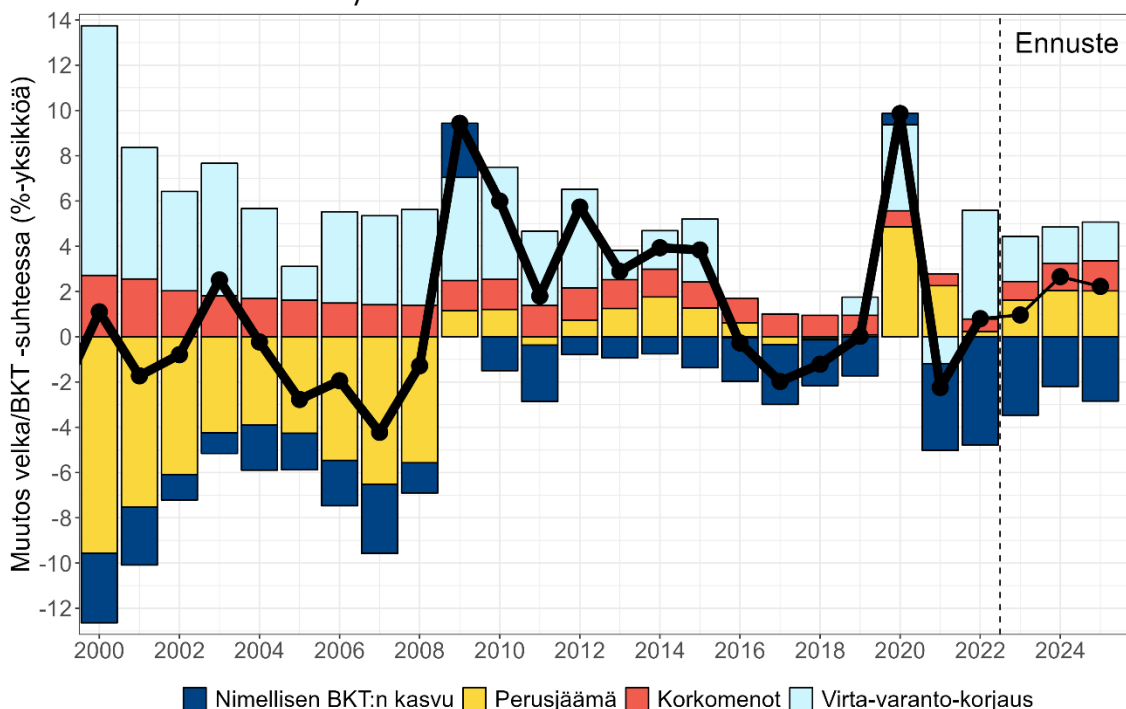


Lähde: AMECO tietokanta.

Alijäämät johtavat julkisen velan kasvuun. Suomen julkisen talouden velka suhteessa BKT:hen on kasvanut huomattavasti finanssikriisin jälkeen ja oli yli 70 prosenttia vuonna 2022 (kuvio 5.2.3). Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa velkasuhde on pysynyt melko vakaana noin 40 prosentissa suhteessa BKT:hen, ja viime vuosina se on pienentynyt. Suomen velkasuhde on edelleen alle euroalueen keskiarvon, mutta ero on ollut kaventumassa. EU:n uuden finanssipoliittisen säännösten pitkän aikavälin velkaantumistavoite on 60 prosenttia suhteessa BKT:hen.

Julkisen talouden rahoitusasema ei ole ainoa velkasuhteen muutoksiin vaikuttava tekijä. Kuviossa 5.2.4 velkasuhteen muutos jaotellaan nimellisen BKT:n kasvuun, perusjäämään, korkomenoihin sekä virta-varanto-korjaukseen, jota kolme muuta tekijää muutoksesta eivät selitä. Virta-varanto-korjaus liittyy pääasiassa työeläkejärjestelmän varoihin. Näiden rahastojen ylijäämiä ei käytetä muiden julkisyhteisöjen sektorien lainanoton vähentämiseen vaan tulevien eläkevelvoitteiden rahoittamiseen. Tämän vuoksi virta-varanto-korjaus on yleensä positiivinen. Toisin sanoen velka kertyy nopeammin kuin julkisyhteisöjen alijäämän perusteella voisi odottaa.

Kuvio 5.2.4. Muutos velka/BKT-suhteessa vuodesta 2000.



Lähde: AMECO tietokanta.

Korkea inflaatio ja koronapandemiasta toipumisesta johtunut tavanomaista nopeampi talouskasvu ovat merkinneet sitä, että nimellisen BKT:n kasvu on

viime vuosina vähentänyt velkasuhdetta enemmän kuin aiempina vuosina. Vuonna 2021 velkasuhde pieneni pääasiassa voimakkaan nimelliskasvun ansiosta. Toisaalta myös korot ovat nousseet. Tämä nousu vaikuttaa jo nyt valtion korkomenoihin, mutta koska valtio ottaa velkaa eri maturiteeteilla, korkojen nousun täysi vaikutus voi olla vielä edessä. Jos korot pysyvät korkeina ja valtion on jälleenrahoitettava velkaansa korkeammilla koroilla, korkomenot voivat vaikuttaa velkakehitykseen tulevina vuosina entistä enemmän.

Julkisen talouden suunnitelmassaan nykyinen hallitus on asettanut monivuotiset tavoitteet julkiselle taloudelle.<sup>42</sup> Taulukossa 5.2.1 esitetään yhteenveto tavoitteista, valtiovarainministeriön ennusteet tavoitteiden saavuttamisesta sekä näiden väliset erot.

Taulukko 5.2.1. Julkisen talouden monivuotiset tavoitteet (% BKT:sta).

		2023	2024	2025	2026	2027
<b>Velka</b>	Monivuotinen tavoite	74.2	76.8	77.6	77.7	77.3
	Nykyinen ennuste	74.2	76.8	78.9	80.4	81.6
	<i>(Ero)</i>	0	0	1.3	2.7	4.3
<b>Rahoitusasema</b>	Monivuotinen tavoite	-2.4	-3.2	-2.4	-1.6	-1
	Nykyinen ennuste	-2.4	-3.2	-3.4	-3	-2.8
	<i>(Ero)</i>	0	0	-1	-1.4	-1.8
<b>Menot</b>	Monivuotinen tavoite	54.7	54.7	53.9	52.7	51.8
	Nykyinen ennuste	54.7	54.7	54.6	53.8	53.2
	<i>(Ero)</i>	0	0	0.7	1.1	1.4

Lähde: Julkisen talouden suunnitelma 2024–2027 (syksy 2023);  
Valtiovarainministeriön taloudellinen katsaus (syksy 2023)

<sup>42</sup> Julkisen talouden suunnitelmasta annetun valtioneuvoston asetuksen (120/2014) mukaisesti julkisen talouden suunnitelmassa on asetettava monivuotiset tavoitteet julkiselle taloudelle. Tavoitteet on asetettava siten, että ne valtiovarainministeriön ennuste huomioon ottaen johtavat vähintään julkisen talouden rakenteelliselle rahoitusasemalle asetetun tavoitteen saavuttamiseen.



Hallitus pyrkii vähentämään menojen osuutta BKT:sta, mikä edistäisi tavoitetta saavuttaa -1 %:n rahoitusasema vuoteen 2027 mennessä. Alijäämätavoitteen saavuttaminen olisi ainakin karkeasti arvioiden sopusoinnussa velkasuhteen vakauttamisen kanssa hallituskauden loppuun mennessä.

Taulukossa esitettyjen tavoitteiden ja ennusteiden välillä on selvästi merkittävä ero. Syksyn 2023 taloudellisen katsauksen (VM 2023a, s. 91) mukaan hallitus ei saavuta alijäämätavoitettaan, vaikka sen sopeutusohjelma parantaisi julkista taloutta hallitusohjelmassa arvioidulla tavalla. Valtiovarainministeriön viimeisimmässä taloudellisessa katsauksessa (VM 2023b) julkisesta taloudesta esitetään vielä pessimistisempi arvio seuraavien kahden vuoden osalta.

### **5.3. Inflaatio, korot ja julkisen velan kustannukset**

Kuten luvussa 2 kuvattiin, vuodesta 2021 alkaen inflaatio alkoi nousta monissa kehittyneissä talouksissa, myös Suomessa. Inflaation nousu johtaa yleensä nimellisen BKT:n ja verotulojen kasvuun, mikä pienentää julkisen velan arvoa suhteessa BKT:hen ja helpottaa velanhoitoa. (Inflaatio kasvattaa tietenkin myös nimellisiä menoja ainakin viiveellä). Ilman viimeaikaista inflaation kiihtymistä velka suhteessa BKT:hen olisi todennäköisesti nykyään suurempi.

Toisaalta kohonneen inflaation nousun myötä myös (vastikään liikkeeseen lasketun) julkisen velan korot ovat nousseet. Tämä näkyy selvästi Suomen valtionvelan nimelliskoroissa, jotka ovat nousseet vuosien 2015–2020 miltei nollakorosta noin 3 prosenttiin vuoden 2023 lopussa (kuvio 2.4.2). Julkisen velan kestävyys- ja velanhoitokulujen kannalta merkityksellinen korko on reaalikorko eli inflaatiokorjattu nimelliskorko. Luvussa 2 kuvattujen tämänhetkisten (joulukuu 2023) markkinatietojen perusteella on kohtuullista olettaa, että julkisen velan reaalikorko on noussut 1–2 prosenttiyksikköä verrattuna tasoon, joka vallitsi useita vuosia ennen koronapandemiaa.

Ellei julkisten lainojen reaalikorko laske pian takaisin aiemmalle tasolle, julkiseen velkaan liittyvät korkokustannukset kasvavat huomattavasti BKT:hen ja verotuloihin nähden ainakin jonkin aikaa. Tämä lisää julkisen velan hoitokustannuksia lähimenneisyyteen verrattuna.

Yksinkertainen tapa mitata, kuinka paljon nämä kustannukset kasvavat, jos reaalikoron nousu osoittautuu pysyväksi, on tarkastella perusjäämää (julkisen talouden rahoitusasema ilman velan korkomaksuja) suhteessa BKT:hen, joka tarvittaisiin, jotta velan suhde BKT:hen pysyisi vakiona ajan mittaan, ja katsoa, kuinka se kasvaa koron noustessa. Kun otetaan huomioon reaalikorko,  $r$ , talouskasvu  $g$ , ja julkisen velan suhde BKT:hen  $d$ , saadaan vastaukseksi likimääräisesti  $(r - g)d$  (ks. esim. Blanchard ym. 2021). Tämän vaaditun perusjäämän kasvu koron noustessa  $r$ :stä  $r'$ :ään on tällöin  $(r' - r)d$ . (Teknisesti ottaen tässä oletetaan, että korkokannan muutos ei vaikuta kuvassa 5.2.4 esitettyyn varastovirtojen sopeutukseen. Käsittelemme reaalikorkoa ja sosiaaliturvarahastojen tuottoa jäljempänä).

Nykyinen velkasuhde on noin 75 prosenttia. Näin ollen reaalikoron pysyvä 1,5 prosenttiyksikön nousu lisää velkasuhteen vakauttamiseksi tarvittavaa perusjäämää  $1,5 \% \cdot 75 \% = 1,12 \%$  suhteessa BKT:hen eli noin 3 miljardia euroa vuodessa nykytasolla. Tämä on karkea arvio 1,5 prosenttiyksikköä korkeamman reaalikoron vaikutuksesta nykyisen julkisen velan hoitokustannuksiin.

Reaalikoron nousun kompensoimiseen tarvittava finanssipolitiikan kiristäminen on todennäköisesti tätä pienempi, ainakin pitkällä aikavälillä. Tärkein syy on se, että Suomen julkiseen sektoriin sisältyy huomattavia työeläkejärjestelmän varoja. Korkeiden korkojen nousu lisää järjestelmän rahastojen korkotuloja. Lisäksi valtiolla ja kunnilla on jonkin verran korkotuottoa tuottavia omaisuuseriä. Ja vaikka koronnousu on pysyvästi alentanut näiden rahastojen äärettömän maturiteetin omaavien omaisuuserien, kuten osakkeiden ja kiinteistöjen, markkina-arvoa, näiden alentuneiden hintojen voidaan olettaa lisäävän vastaaviin omaisuuseriin tehtävien tulevien sijoitusten tuotto-odotuksia. Näin ollen reaalikorkojen nousun ei tarvitse huonontaa julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyyttä, jota mitataan esimerkiksi kestävyysvajeella. Se voi hyvinkin parantaa sitä.

Reaalikorkojen noususta koitua julkisten tulojen kasvu ei kuitenkaan saisi hämärtää sitä tosiasiaa, että julkisen velan kustannukset kasvavat. Jos julkinen velka olisi pienempi, korkeampien reaalikorkojen vaikutus julkiseen talouteen olisi vähemmän kielteinen (tai ehkä myönteisempi). Korkeampi reaalikorko lisää myös julkisen lisävelan hoitokustannuksia. Muiden asioiden pisyessä ennallaan, julkisen nettoluotonoton rajoittamista pitäisi pystyä perustelemaan julkisen velan korkeammalla reaalikorolla.

Eläkerahastojen korkeammat tuotot eivät myöskään välittömästi tai suoraan vähennä valtion ja kuntien lainanottotarvetta. Tämä johtuu siitä, että eläkerahastojen tuottamia ylijäämiä ei käytetä muiden hallinnonalojen alijäämien kattamiseen. Vaikka korkeammalla reaalikorolla voi siis olla neutraali tai myönteinen vaikutus julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyYTEEN, se vaikeuttaa velkasuhteen vakauttamista tulevina vuosina. Tämä johtuu korkeampien korkomenojen suorasta vaikutuksesta.

Eläkerahastojen korkeammat tuotot parantavat valtion- ja paikallishallinnon julkisen talouden rahoitusasemaa epäsuorasti alentamalla eläkemaksuprosenttia (verrattuna tilanteeseen, jossa tuotto olisi pienempi). Pienemmät eläkemaksut johtavat verotulojen kasvuun kahdella tavalla: ensinnäkin siksi, että eläkemaksut ovat vähennyskelpoisia tuloveroista, ja toiseksi siksi, että ne mahdollisesti lisäävät yksityistä kulutusta, joka myös tuottaa verotuloja. Alempi eläkemaksuprosentti tarjoaa myös jonkin verran mahdollisuuksia nostaa joitakin verokantoja ilman, että kokonaisveroaste nousee.

## **5.4. Ilmastopoliittisten tavoitteiden ja toimien vaikutukset julkiseen talouteen**

Talouspolitiikan arviointineuvoston raportissa (EPC 2023) omistettiin kokonainen luku ilmastopolitiikalle ja ilmastonmuutokseen liittyville fiskaalisille riskeille. Tässä alaluvussa käsitellään pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelmassa esitettyjä ilmastotavoitteita ja niiden vaikutuksia kustannuksiin eri talouden sektoreilla ja julkisiin menoihin.

Hallitus on sitoutunut jo vuonna 2022 voimaan tulleen Suomen ilmastolain tavoitteisiin.<sup>43</sup> Lisäksi EU:n jäsenmaana Suomi noudattaa EU:n ilmastolainsäädäntöä, jossa päästöt on jaettu kolmen eri sektorin sääntelyyn.<sup>44</sup> Ensinnäkin päästökauppa kattaa energiantuotannon ja suuret teollisuuslaitokset. Hiilidioksidipäästöjen hinnoittelu on vähentänyt tehokkaasti niiden päästöjä. Toiseksi on ns. taakanjakosektori eli

---

<sup>43</sup> Laissa asetetaan päästövähennystavoitteet seuraavasti: -60 % vuoteen 2030 mennessä, -80 % vuoteen 2040 mennessä ja vähintään -90 %, mutta tavoitellaan -95 % vuoteen 2050 mennessä vuoden 1990 tasoon verrattuna. Hiilineutraaliustavoite vuoteen 2035 mennessä tarkoittaa, että Suomen alueellisten päästöjen tulisi olla vuonna 2035 vähintään 70 % pienemmät kuin vuonna 1990, ja loput hiilipäästöt kompensoituvat vuotuisella hiilinielulla.

<sup>44</sup> Päästökauppa (2003/87/EC), taakanjakosääntely (EU 2018/842), LULUCF (EU 2018/841)

rakentaminen, rakennusten lämmitys, asuminen, maatalous, liikenne, jätehuolto ja teollisuusprosesseista peräisin olevat fluorikaasut. Suomi on sitoutunut vähentämään taakanjakosektorin kasvihuonekaasupäästöjä 50 % vuoden 2005 tasosta vuoteen 2030 mennessä. Tämän vähennystavoitteen saavuttaminen on haastavaa.<sup>45</sup>

Periaatteessa päästöhyvityksiä voitaisiin lainata kolmannelta sektorilta, joka kattaa maankäytön, maankäytön muutoksen ja metsätalouden (LULUCF). Suomen LULUCF-sääntelyn mukaiset hiilinielut ovat kuitenkin romahtaneet. Lisäksi nettonielutavoite on ensimmäistä kertaa sisällytetty Euroopan ilmastolakiin vuoden 2030 välitavoitteeksi vuoden 2050 päästövähennysten rinnalle.<sup>46</sup> Suomen tavoite maankäyttösektorin hiilinielulle on -17,8 miljoonaa CO<sub>2</sub>-ekvivalenttitonnia vuonna 2030 (vrt. Suomen kasvihuonekaasujen kokonaispäästöt ilman LULUCF-sektoria vuonna 2022 olivat 45,8 miljoonaa CO<sub>2</sub>-ekvivalenttitonnia).

Suomi *ei* välttämättä saavuta hiilidioksidipäästöjen vähentämisen välitavoitteita tai hiilineutraaliustavoitetta vuoteen 2035 mennessä. Metsien hiilinielu on pienentynyt huomattavasti lisääntyneiden hakkuiden ja puuston kasvun vähenemisen vuoksi (Luke 2022). Maatalouden ympäristöpolitiikka ei ole johtanut hiilipäästöjen vähentämiseen maataloudessa, ja teollisuusprosessien ja energiantuotannon hiilipäästöjen vähentäminen on vahvasti riippuvainen teknologisesta kehityksestä, erityisesti vetyyn perustuvista ratkaisuista, ja laajamittaisesta sähköistymisestä.

Taloustieteilijät pitävät hiilidioksidipäästöjen hinnoittelua kustannus-tehokkaimpana tapana kannustaa hiilidioksidipäästöjen vähentämiseen. Hallituksen ilmastopolitiikka ei kuitenkaan noudata kaikilta osin markkinaehtoista lähestymistapaa. Esimerkiksi energiatehokkuutta edistetään edelleen pääasiassa yritysten ja kuntien kanssa tehtävillä vapaaehtoisilla sopimuksilla.<sup>47</sup> Tehokkuutta voisi edistää enemmän hintaohjauksella. Hintojen merkitystä kuvaa se, että energian hintojen nopea nousu vuosina 2021 ja 2022 johti yritysten ja kotitalouksien merkittäviin

---

<sup>45</sup> Ilmastovuosikertomus 2023 (YM 2023a).

<sup>46</sup> EU 2021/1119

<sup>47</sup> Energiatehokkuussopimukset 2017-2025 <https://tem.fi/energiatehokkuussopimukset-ja-katselmukset> Vapaaehtoisten energiatehokkuussopimusten erityisongelmana on se, saadaanko niillä aikaan todellisia lisäsäästöjä energiankulutuksessa. Cornelis (2019) havaitsi, että tiedot eurooppalaisista vapaaehtoisista sopimuksista ovat hyvin hajanaisia; vain puolet niistä on tutkittu perusteellisesti.

energiansäästöihin (ja päästöjen vähenemiseen) Suomessa ja muualla Euroopassa.

Keskitymme seuraavassa ensin arvioimaan ilmastopolitiikan odotettavissa olevia kustannuksia hiilinielujen osalta LULUCF-asetuksen mukaisesti ja käsittelemme sitten liikenteen päästöjä taakanjakosektorilla ja niiden vaikutusta julkiseen talouteen verotulojen kautta.

### *Hiilinielut*

Maankäyttösektorin hiilinielu on tällä hetkellä tavoitetasoa alempi. Ensimmäisellä viisivuotiskaudella (2021–2025) Suomi raportoi kymmenien miljoonien tonnien alijäämän sitoumukseen nähden. (Luke 2022)

Tällä hetkellä ei ole käytössä ohjauskeinoja, joilla voitaisiin varmistaa, että metsätalouden hiilinielu on riittävä EU:n veloitteen täyttämiseksi. Hallitusohjelman painopisteenä (s. 130) on "Suomen metsäsektorin kasvun varmistaminen", ja tavoitteena on säilyttää tai maltillisesti lisätä hakkuita Metsähallituksen hallinnoimissa valtion metsissä. Metsähakkuiden sääntelyä ja metsien hiilinielujen säilyttämistä pidetään kalliina, koska raaka-ainekustannusten odotetaan nousevan, mikä haittaisi metsäteollisuutta.<sup>48</sup> Suunnitelmissa ei ole rajoittaa hakkuita valtion omistamissa metsissä tai kannustaa yksityisiä metsänomistajia lisäämään hiilinieluja hoitamissaan metsissä.<sup>49</sup>

Jos valtio aikoo ostaa päästövähennys-/hiilinieluyksiköitä muilta EU:n jäsenvaltioilta, on tärkeää tietää, kuka lopulta maksaa hiilinieluyksiköt. Hiilinieluyksiköt saattaisivat osoittautua huomattavaksi tueksi maanomistajille ja puuta raaka-aineena käyttävälle teollisuudelle. Tuesta hyötyisivät viime kädessä vientimaiden kansalaiset, jotka maksavat

---

<sup>48</sup>Valtiovarainministeriö teki arviot käyttämällä panos-tuotosmallinnusta ja erityisiä oletuksia hakkuiden rajoituksista. Taloudellisten vaikutusten arviointi ja muistio on dokumentoitu työryhmäraporttiin ks. MMM (2023). Työryhmän alustavat tulokset esiteltiin hallitusohjelmanevottelijoille toukokuussa 2023.

<sup>49</sup> Hallitus aikoo tehdä arvioinnin maankäytön muutoksista perittävän maksun käyttöönotosta ja kehittää hiilensidontamarkkinaa (s. 151). Kirjallisuudessa on runsaasti tietoa hiilinielujen lisäämisen ohjauskeinoista sekä suunnitteluvirheiden riskeistä, etenkin jos järjestelmä rakennetaan vapaaehtoisuuden pohjalta (esim. hiilivuodot). Hiilinieluja, EU:n veloitteita ja ohjauskeinoja koskevia katsauksia ovat esimerkiksi Pihlainen ym. (2014), Nurmi ja Ollikainen (2019) sekä Soimakallio ja Pihlainen (2023).

suomalaisista metsätuotteista niiden yhteiskunnallisia kustannuksia alemman hinnan.

Tukien osalta on myös huomattava, että energiaintensiivisen teollisuuden hiilidioksidipäästöjä säännellään EU:n päästökaupassa, mutta teollisuus saa päästöoikeudet ilmaiseksi. Päästökauppa tuotti Suomelle noin 500 miljoonaa euroa vuonna 2022.<sup>50</sup> Ilmaisista päästöoikeuksista johtuvat laskennalliset tulonmenetykset olivat noin 1 030 miljoonaa euroa vuonna 2022, josta noin neljännes kohdistui metsäteollisuudelle (noin 80 euroa/hiilidioksiditonni päästöoikeushinnalla arvioituna).<sup>51</sup>

Päästövähennys- tai hiilinieluyksiköiden ostaminen muilta jäsenvaltioilta kuormittaisi lisää julkista taloutta. Maankäyttösektoria käsittelevä työryhmä suositteli kuitenkin nieluyksiköiden ostamista muista maista (MoAgF 2023). Arviot hankintakustannuksista ovat hyvin epävarmoja ja vaihtelevat 500 miljoonasta eurosta 9 000 miljoonaan euroon. Laaja vaihteluväli heijastaa vaihtoehtoisia oletuksia nieluyksikön hinnasta (10–100 euroa CO<sub>2</sub>-ekvivalenttitonnilta) ja nieluvajeen suuruudesta vuosina 2021–2025 (50–80 miljoonaa CO<sub>2</sub>-ekvivalenttonnia). Jos Suomen hallitus päättää ostaa hiilinieluyksiköitä, Suomi maksaa korvauksia niille maille, jotka ovat onnistuneet kasvattamaan hiilinielujaan.

Kaiken kaikkiaan hiilinieluyksiköiden ostaminen muilta jäsenvaltioilta voi osoittautua kalliiksi. Siksi tarvittaisiin ohjauskeinoja, jotka kannustavat hiilinielujen kasvattamiseen.

### *Ilmastopolitiikan ohjauskeinot taakanjakosektorilla*

Energiaverotus on EU:ssa pitkälti yhdenmukaistettu, ja se kattaa lämmityspolttoaineet, kevyen ja raskaan polttoöljyn, hiilen ja maakaasun sekä sähkön. Energiaveroista saatavat tulot olivat noin 4,3 miljardia euroa vuonna 2022. Valtiovarainministeriö ennustaa, että nykyisellä

---

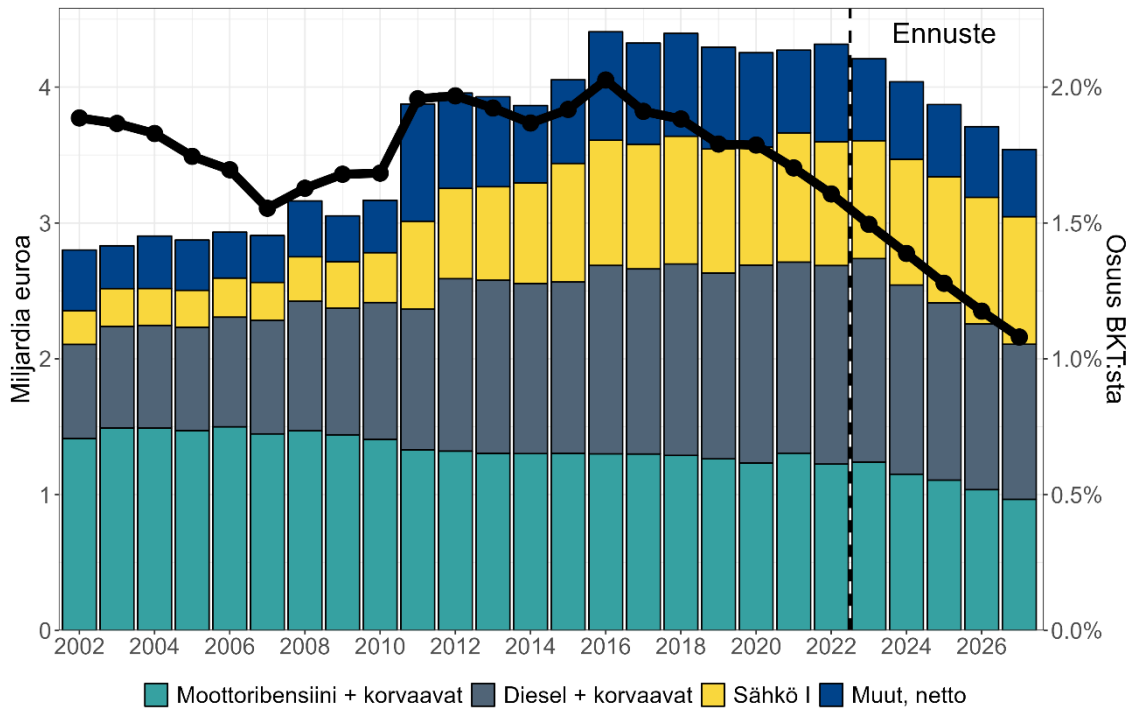
<sup>50</sup> Päästöoikeudet jaetaan maksutta tietyille päästökauppaan osallistuville aloille. Energiavirasto on Suomen kansallinen päästökauppaviranomainen, joka vastaa luvista, rekistereistä ja valvonnasta. <https://energiavirasto.fi/paastokauppa>

<sup>51</sup> Energiavirasto <https://energiavirasto.fi/paastooikeuksien-ilmajako>. Energiaintensiiviselle teollisuudelle korvataan lisäksi EU:n päästökaupasta johtuvan hiilidioksidipäästöjen hinnoittelun aiheuttamia lisäkustannuksia. Tätä tukea kutsutaan nykyisin "teollisuuden sähköistämistueksi"; metsäteollisuuden tuen kokonaisarvo oli 65 miljoonaa euroa vuonna 2023 (vrt. kaikki toimialat yhteensä 118 miljoonaa euroa).

lainsäädännöllä ja ilman uusia veromuutoksia energiaveroista saatavat tulot vähenevät (kuvio 5.4.1).

Bensiinistä, dieselistä ja niitä korvaavista biopolttoaineista sekä lämmityspolttoaineista saatavien verotulojen ennustetaan vähenevän noin 0,7 miljardia euroa vuoteen 2027 mennessä. Tulojen väheneminen suhteessa BKT:hen on erityisen voimakasta. Verotuloja koskevat ennusteet ovat luonnollisesti epävarmoja, sillä ne riippuvat muun muassa oletuksista, jotka koskevat liikenteen sähköistymistä ja energiatehokkuuden paranemismuutoksia. On myös huomattava, että liikennepolttoaineiden nimellisen valmisteverotason noususta huolimatta bensiinin reaalin valmisteverotaso ei ole noussut 2010-luvulla, koska kuluttajahinnat ja kotitalouksien tulot ovat nousseet keskimääräistä verotasoa enemmän.

Kuvio 5.4.1. Energiaverotulojen toteutunut ja ennustettu kehitys.



Lähde: Valtiovarainministeriö 12.10.2023. Huom.: vasemmanpuoleisella y-akselilla tulot miljardeina ja oikeanpuoleisella y-akselilla osuus BKT:stä (musta viiva).

Lisäksi VM (2021) ennustaa, että myös muut liikenteen verotulot vähenevät. Eniten laskevat autoverotulot, mikä johtuu sähköautojen osuuden kasvusta ja muiden ajoneuvojen polttoainetehokkuuden paranemisesta. Ajoneuvoveroista saatavat tulot vähenevät CO<sub>2</sub>-päästöjen ja perusveron alennusten vuoksi. Pitkällä aikavälillä hiilidioksidipohjainen vero ei enää

tarjoa mahdollisuutta säilyttää liikenneverotuksen nykyistä fiskaalista merkitystä.<sup>52</sup>

Lisäksi nykyinen hallitus on tekemässä muutoksia ilmastopoliittikaan liikenteessä (joka on osa EU:n taakanjakosektoria). Biopolttoaineiden osuutta tieliikenteessä koskevaa jakeluelvoitetta aiotaan vähentää. Koska jakeluelvoite on pienempi kuin mitä Suomen kansallisessa energia- ja ilmastosuunnitelmassa aiemmin oletettiin, hiilidioksidipäästöjen vähentämistavoitteen saavuttaminen liikennesektorilla vaikeutuu. Lisäksi jakeluelvoitetason alentamisen keskimääräinen hintavaikutus vuosina 2024–2027 vuoteen 2023 verrattuna korvataan bensiinin ja dieselin verojen pysyvällä alentamisella vuodesta 2024 alkaen.<sup>53</sup> Polttoaineverot alenevat nyt myös reaalisesti inflaation vuoksi.

Koska biopolttoaineita koskeva velvoite ei ole yhtä tiukka kuin edelliset hallitukset olivat suunnitelleet ja fossiilisten polttoaineiden verokannat ovat alemmat, päästöjen vähentämistoimia tarvitaan muillakin talouden aloilla kuin liikenteessä. Tämä aiheuttaa todennäköisesti lisäkustannuksia myös veronmaksajille, koska valtio joutuu ostamaan päästövähennysyksiköitä muista EU-maista, joissa on ylijäämää.

Energiaveropohjan supistuminen tarkoittaa, että verotulot vähenevät pysyvästi ja ne on korvattava muilla tavoin. Nykyinen verojärjestelmä olisi hyvä arvioida järjestelmällisesti uudelleen. Esimerkiksi ajoneuvon painoon perustuva kilometrivero tai tiemaksut voisivat olla osa ratkaisua. Ei ole kuitenkaan mitään erityistä syytä pyrkiä pitämään nimenomaan liikenteestä saatavia verotuloja vakiona.

## 5.5. Finanssipolitiikan viritys

Julkisen talouden vahvistamiseen tähtäävät menoleikkaukset ja veronkorotukset vähentävät yleensä kokonaiskysyntää. Tämä kysynnän väheneminen johtaa usein tuotannon ja työllisyyden laskuun, mikä puolestaan pienentää näiden toimenpiteiden vaikutusta julkisen talouden

---

<sup>52</sup> Energiaturroksen fiskaalisista vaikutuksista kansainvälisesti ks. esim. OBR (2023), Raimi ym. (2023).

<sup>53</sup> Dieselöljyn veroja alennetaan 4 senttiä litralta ja bensiinin veroja 3,5 senttiä litralta. Lisäksi nykyiseen energiaverojärjestelmään sisältyy "verotukia" eli alempia verokantoja dieselpolttoaineelle, koneiden polttoöljylle, teollisuuden ja kasvihuoneiden käyttämälle sähkölle jne.



tasapainoon. Julkisen talouden sopeutustoimien vaikutus tuotantoon riippuu myös talouden suhdannetilanteesta. Noususuhdanteen aikana tuotantoa rajoittaa lähinnä ammattitaitoisen työvoiman saatavuus eikä niinkään riittämätön kysyntä. Tällaisessa tilanteessa finanssipolitiikan kiristämisen voi olettaa vähentävän pikemminkin inflaatiota kuin tuotantoa. Sitä vastoin vakavassa taantumassa, kun kysyntä on jo selvästi alle sen, mitä talouden pitäisi pystyä tuottamaan, finanssipolitiikan kiristäminen todennäköisesti vähentää tuotantoa entisestään.

Julkisen talouden vakauttamistoimenpiteiden vaikutus tuotantoon, ainakin suoraan kokonaiskysynnän laskun kautta, yleensä vähenee ajan myötä. Sen vuoksi on epätodennäköistä, että se tekisi julkisen talouden vakauttamistoimenpiteistä hyödyttömiä julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyuden kannalta. On kuitenkin järkevää välttää finanssipolitiikan kiristämistä tilanteessa, jossa tuotantoa rajoittaa lähinnä riittämätön kokonaiskysyntä. Julkisen talouden kiristämisestä johtuva työttömyyden lisääntyminen taantumien aikana ei ainoastaan heikentäisi julkista taloutta vaan myös heikentäisi suoraan monien hyvinvointia.

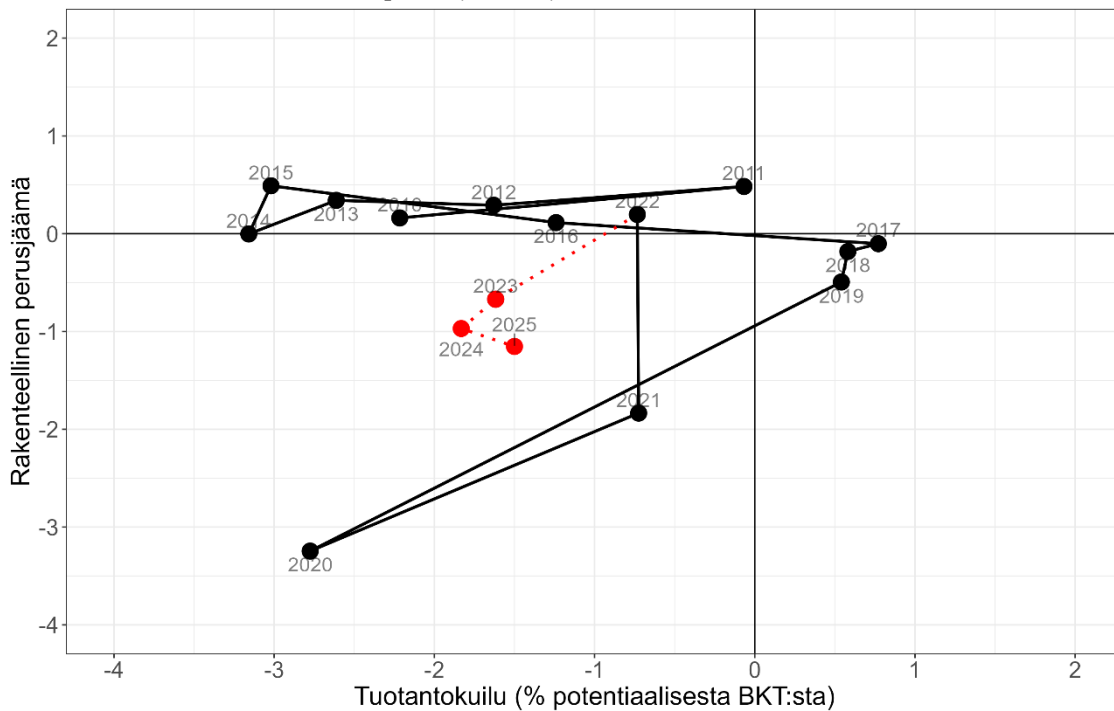
Kuviossa 5.5.1 esitetään Suomen rakenteellinen perusjäämä ja tuotantokuilu vuosina 2010–2024 Euroopan komission arvioiden ja ennusteiden perusteella (marraskuu 2023). Tuotantokuilu mittaa toteutuneen tuotannon ja potentiaalisen tuotannon välistä eroa. Negatiivinen tuotantokuilu viittaa siihen, että tuotantoa pitäisi olla mahdollista kasvattaa ilman, että inflaatiopaineet tai muut talouden "ylikuumentumisen" oireet lisääntyvät. Rakenteellinen perusjäämä mittaa julkisen talouden yli- tai alijäämää ilman suhdannetekijöitä (kuten korkeampia työttömyysturvemaksuja taantumien aikana) ja korkomaksuja. Kun tuotantokuilu on vaaka-akselilla ja rakenteellinen perusjäämä pystyakselilla, vastasyklisen finanssipolitiikan pitäisi näkyä pisteinä, jotka sijoittuvat nousevan suoran ympäri.

Tuotantokuilun ennustetaan olevan negatiivinen vuonna 2024, mikä viittaa siihen, että tuotantoa rajoittaa pikemminkin riittämätön kokonaiskysyntä kuin tuotantokapasiteetti. Samaan aikaan myös rakenteellisen perusjäämän, jonka ei periaatteessa pitäisi heijastaa talouskasvun hidastumista, ennustetaan olevan negatiivinen ja alijäämän kasvavan vuodesta 2023 alkaen.

Näiden mittareiden perusteella finanssipolitiikan viritys vuonna 2024 näyttää siis olevan vastasyklinen tai ei ainakaan selvästi myötäsyklinen.

Vuoteen 2023 verrattuna julkisen talouden alijäämää ja todennäköisesti myös kokonaiskysyntää kasvattaa erityisesti alaluvussa 5.2 mainittu työttömyysvakuutusmaksujen alentaminen. Toisaalta osa hallituksen vakauttamisohjelmaan kuuluvista sosiaaliturvan leikkauksista ei toteudu vuoden 2024 alusta vaan myöhemmin.

Kuvio 5.5.1. Rakenteellinen perusjäämä ja tuotantokuilu 2010–2025.



Lähde: AMECO tietokanta. Huom.: Punaiset pisteet ovat ennusteita.

Kuviossa tuotantokuilun ja rakenteellisen perusjäämän välillä ei ole selvää positiivista korrelaatiota. Toisin sanoen finanssipolitiikka ei ole aiemmin ollut systemaattisesti vastasyklisiä. Kuten luvussa 2 tuotiin esiin, Suomea koskevat reaaliaikaiset tuotantokuiluarviot ja -ennusteet (todellisen ja potentiaalisen tuotannon erotus) ovat usein olleet selvästi virheellisiä. Tämä saattaa ainakin osittain selittää, miksi kuvioista ei näy selvää positiivista suhdetta rakenteellisen perusjäämän ja tuotantokuilun välillä. Tuotantokuilun mittaamiseen (ja rakenteelliseen tasapainon suhdannekorjaukseen) liittyvät ongelmat korostavat myös sitä, että on tärkeää ottaa tuotantokuiluarvioiden lisäksi huomioon työmarkkinatilanne, kun arvioidaan finanssipolitiikan sopivaa viritystä.

Kuten luvussa 2 todettiin, vaikka työmarkkinat ovat viime aikoina heikentyneet, viimeisimmät tiedot osoittavat, että työttömyysaste on ollut suhteellisen matala ja avointen työpaikkojen määrä suhteellisen korkea.

Tämä viittaa myös siihen, että hallituksen ensimmäinen talousarvio ei ole finanssipolitiikan viritykseltään liian tiukka kokonaiskysynnän ohjauksen ja vakauttamisen näkökulmasta. Viimeisimmät vuotta 2024 koskevat ennusteet saattavat kuitenkin oikeuttaa hieman ekspansiivisemmän finanssipolitiikan kuin kuvion 5.5.1 taustalla olevat ennusteet.

## **5.6. Neuvoston näkemykset**

Pääministeri Orpon hallituksen ohjelman mukaan tärkein finanssipoliittinen tavoite on vahvistaa julkista taloutta niin, että julkinen velkasuhde voidaan vakauttaa nykyisen vaalikauden loppuun mennessä.

Kannatamme tätä tavoitetta edellyttäen, että talouskehitys pysyy suhteellisen vakaana tulevina vuosina. Julkisen velkasuhteen nykyinen trendinomainen nousu heijastaa julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyysongelmaa, joka luo epävarmuutta tulevista veroista sekä julkisten palvelujen ja tulonsiirtojen kestävydestä. Se voi myös kaventaa mahdollisuuksia vastasykliseen finanssipolitiikkaan tulevaisuudessa. Lisäksi reaalikorkojen viimeaikainen nousu on nostanut julkisen velan kustannuksia muutaman vuoden takaiseen verrattuna.

Hallitusohjelman vakauttamisohjelma epäilemättä vahvistaa julkista taloutta verrattuna tilanteeseen, jossa politiikkaa ei muutettaisi. Se ei valitettavasti kuitenkaan todennäköisesti riitä vakauttamaan velkasuhdetta.

Yksi syy tähän on verotulojen kehitys. Verotulojen osuuden BKT:stä ennustetaan laskevan tulevina vuosina. Tämä johtuu suurelta osin liikenteen sähköistymisestä, joka vähentää autoista ja polttoaineista saatavia hiilidioksidipäästöihin perustuvia verotuloja. Lisäksi valtiovarainministeriö ennustaa nyt, että kokonaisveroaste laskee nykyisestä hallituksesta suurelta osin riippumattomista syistä vuosina 2023–2027 huomattavasti enemmän kuin mitä hallitusohjelman laatimisen aikaan arvioitiin.

Joidenkin hallituksen vakauttamisohjelmaan sisältyvien toimenpiteiden vaikutukset julkiseen talouteen ovat myös hyvin epävarmoja. Ensinnäkin on hyvin epävarmaa, missä määrin työnteon kannustimien parantaminen johtaa työllisyyden kasvun kautta julkisen talouden kohentumiseen. Erityisen vaikeaa on arvioida hallituksen mahdollisuuksia saada aikaan suuria säästöjä parantamalla hyvinvointialueiden toiminnan tehokkuutta.

Hallitus on sitoutunut lisätoimiin, jos 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 vahvistaminen riittävän nopeasti pelkästään menoja leikkaamalla voi olla käytännössä vaikeaa.

Joustavampi lähestymistapa verotukseen vahvistaisi hallituksen uskottavuutta suhteessa sen tavoitteeseen vahvistaa julkista taloutta. Edellä mainittu kokonaisveroastetta koskeva lausuma voitaisiin tulkita myös siten, että kokonaisveroaste ei saisi ylittää teknisessä julkisen talouden suunnitelmassa ennakoitua tasoa. Tällainen tulkinta antaisi veropolitiikalle mahdollisuuden reagoida verotulojen odotettua nopeampaan laskuun, mikä helpottaisi hallituksen tärkeimmän julkisen talouden tavoitteen saavuttamista.

Se, että kokonaisveroasteen ennustetaan laskevan, ei kuitenkaan tee kompensoivista veronkorotuksista harmittomia. Verotuksen vääristävät vaikutukset kasvavat yleensä (efektiivisen) veroasteen myötä, ja kokonaisveroaste pysyy joka tapauksessa melko korkeana. Esimerkiksi työtulojen korkeampi verotus todennäköisesti vähentää työvoiman tarjontaa, mikä johtaa verotettavan tulon pienenemiseen.

Julkisen talouden vahvistamisen kannalta olisi järkevää keskittyä laajoihin, joustamattomiin veropohjiin tai uudistuksiin, jotka tekevät verojärjestelmästä neutraalimman ja minimoivat sen haitalliset vaikutukset yksilöiden valintoihin. Tämä voisi tarkoittaa arvonlisäverotuksen kiristämistä erityisesti nostamalla joitakin alennettuja arvonlisäverokantoja, kiinteistöveron korottamista (nykyisiä suunnitelmia enemmän) ja listaamattomien yhtiöiden osinkoverohuojennuksen pienentämistä.

Hallituksen vakauttamisohjelma perustuu suurelta osin sosiaalietuuksien leikkauksiin. Tavoitteena on parantaa julkista taloutta sekä vähentämällä sosiaaliturvamenoja että parantamalla työnhaun ja työnteon kannustimia.

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 varsin merkittävästi.

Ongelma liittyy siihen, että hallitus on pyrkinyt säästämään lähinnä työikäisten etuisuuksista, kun taas suuri osa sosiaaliturvamenosta kohdistuu eläkeläisten etuuksiin. Toisaalta hallitus haluaa myös uudistaa eläkejärjestelmää. Uudistuksen yksityiskohdat ovat vielä auki, mutta eläkeuudistus tarjoaa mahdollisuuden etsiä sellaisia säästöjä sosiaaliturvamenoihin, jotka eivät vaaranna heikoimmassa asemassa olevien toimeentuloa tai heikennä työnteon kannustimia. Erityisen hyödyllistä voisi olla arvioida uudelleen joitakin työeläkejärjestelmän etuuksia, jotka eivät perustu palkkatuloihin. Esimerkiksi nykyinen valtion rahoittama ammatilliseen perustutkintoon tai korkeakoulututkintoon johtavaan opiskeluun perustuva eläke-etuus vaikuttaa tulonsiirrolta henkilöille, jotka ovat harvoin köyhiä elinkaaritulojen perusteella arvioituna. Tämä tulonsiirto (eläke) ei myöskään kohdistu ihmisille, joilla olisi erityiset pienet vuositulot, silloin kun he saavat tulonsiirron.

Suomi ei välttämättä pääse EU:n ilmastolainsäädännön asettamiin hiilidioksidipäästöjen vähentämistavoitteisiin. Erityisesti maankäyttösektorin hiilinielutavoitteen saavuttaminen vuosina 2021–2025 on vaikeaa tai jopa mahdotonta. Tästä aiheutuu uusia riskejä julkiselle taloudelle, sillä Suomi voi joutua ostamaan hiilinieluyksiköitä muilta jäsenvaltioilta.

Hallituksen tulisi nähdäksemme pyrkiä luomaan kannustimia hiilinielujen ylläpitämiseksi ja lisäämiseksi, jotta valtion tarve ostaa kompensoivia hiilinieluja ulkomailta vähenisi. Julkisen talouden näkökulmasta olisi toivottavaa, että nämä kannustimet perustuisivat ainakin osittain siihen, että maanomistajat tai metsäteollisuus joutuvat maksamaan aiheuttamastaan hiilinielujen menetyksestä sen sijaan, että veronmaksajat tukisivat metsäsektoria. Kannustimien luominen hiilinielujen säilyttämiseksi olisi myös tärkeä askel kohti tehokkaampaa ilmastopolitiikkaa. Jätämme nyt luultavasti käyttämättä suhteellisen edullisia keinoja nettopäästöjen vähentämiseksi.

Hallituksen ensimmäisessä talousarviossa pannaan täytäntöön joitakin vakauttamisohjelmaan kuuluvia menoleikkauksia. Näistä huolimatta julkisen velkasuhteen kasvu ei ole hidastumassa. Tämä johtuu osittain heikommasta

suhdannenäkymästä ja suuremmista korkomenoista, mutta myös siitä, että yleistä finanssipolitiikan viritystä, johon myös verotus kuuluu, ei ole merkittävästi kiristetty. Nykyinen suhteellisen löysä finanssipolitiikan viritys voi hyvinkin osoittautua sopivaksi suhdannepolitiikan näkökulmasta. Toisaalta se todennäköisesti lisää tarvetta kiristää finanssipolitiikkaa tulevana vuosina velkasuhteen vakauttamiseksi. Tämä korostaa tarvetta useamman vaalikauden ylittävälle julkisen talouden vakauttamisohjelmalle.

# Viitteet

Alho, J., Kangasharju, A., Lassila, J. & Valkonen, T. (2023) Maahanmuutto ja työvoiman riittävyys – taloudellisten vaikutusten arviointia, ETLA Raportti No 132.

Anderson, M.L. & Auffhammer, M. (2014) Pounds That Kill: The External Costs of Vehicle Weight, *The Review of Economic Studies* 81(2), 535–571.

Ansala, L., Åslund, O. & Sarvimäki, M. (2022) Immigration History, Entry Jobs and the Labor Market Integration of Immigrants, *Journal of Economic Geography* 22(3), 581–604.

Baum-Snow, N. & Marion, J. (2009) The effects of low income housing tax credit developments on neighborhoods, *Journal of Public Economics* 93(5-6), 654-666.

Blanchard, O., Leandro, A. & Zettelmeyer, J. (2021) Redesigning EU fiscal rules: From rules to standards, *Economic Policy* 36(106), 195–236.

Chyn, E. & Katz, L. F. (2021). Neighborhoods Matter: Assessing the Evidence for Place Effects, *Journal of Economic Perspectives* 35 (4), 197-222.

COM (2023) 626 final, Recommendation for a Council recommendation on the 2023 National Reform Programme of Finland and delivering a Council opinion on the 2023 Stability Programme of Finland, Brussels 24.5.2023

Cornelis, E. (2019) History and prospect of voluntary agreements on industrial energy efficiency in Europe, *Energy Policy* 132, 567-582.

Corsetti, G., Müller, G.J. & Sibert, A. (2006) Twin deficits: squaring theory, evidence and common sense, *Economic Policy* 21(48), 598–638.

Eerola, E. & Saarimaa, T. (2018) Delivering affordable housing and neighborhood quality: A comparison of place-and tenant-based programs, *Journal of Housing Economics* 42, 44–54.

Eerola, E., Lyytikäinen, T., Saarimaa, T. & Öberg, J. (2019) Toimeentulotuki ja asumiskustannukset. In Signe Jauhiainen, S. & Korpela, T. (eds.): Toimeentulotuen saajien elämäntilanne, asuminen ja työnteko, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:28.

- Eerola, E., Harjunen, O., Lyytikäinen, T. & Saarimaa, T. (2021) Revisiting the effects of housing transfer taxes, *Journal of Urban Economics* 124, 103367.
- Eerola, E., Lyytikäinen, T., Saarimaa, T. & Vanhapelto, T. (2022) The Incidence of Housing Allowances: Quasi-Experimental Evidence, VATT Working Papers 155.
- Farchy, E. and H. Immervoll (2021) Faces of joblessness in Finland: A people-centred perspective on employment barriers and policies, *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 258, OECD Publishing, Paris.
- Gathmann, C. & Garbers, J. (2023) Citizenship and integration, *Labour Economics* 82.
- Glaeser, E. & Gyourko, J. (2018) The economic implications of housing supply, *Journal of Economic Perspectives* 32(1), 3-30.
- Gruber, J., Kosonen, T. & Huttunen, K. (2023) Paying Moms to Stay Home: Short and Long Run Effects on Parents and Children, National Bureau of Economic Research, *NBER Working Paper* No. 30931.
- Gäddnäs, N. & Keränen, H. (2023) Beveridgean unemployment gap in Finland, Background Report for the Economic Policy Council.
- Harrington, W., Parry, I. & Walls, M. (2007) Automobile Externalities and Policies, *Journal of Economic Literature* 45 (2), 373–99.
- Immervoll, H. & Scarpetta, S. (2012) Activation and employment support policies in OECD countries. An overview of current approaches. *IZA Journal of Labor Policy* 1, 9.
- Jäntti, M., Pirttilä, J., & Selin, H. (2015) Estimating labour supply elasticities based on cross-country micro data: A bridge between micro and macro estimates? *Journal of Public Economics* 127, 87-99.
- Kalin, S., Kyyrä, T. & Matikka, T. (2023) Combining Part-time Work and Social Benefits: Empirical Evidence from Finland. VATT Working papers 159.
- Kauhanen, M. (2022) Review of the current situation in the Nordic countries, Nordiskt arbetslöshetsförsäkringsmöte 15.9.2022.



Kauhanen, A. & Virtanen, H. (2021) Heterogeneity in Labor Market Returns to Adult Education, ETLA Working Papers No 91.

Kela (2022) Statistical Yearbook on Unemployment Protection in Finland 2021.

Kolsrud, J., Landais, C., Nilsson, P. & Spinnewijn, J. (2018) The Optimal Timing of Unemployment Benefits: Theory and Evidence from Sweden, *American Economic Review* 108, 985–1033.

Kyyrä, T. (2023) The effects of unemployment assistance on unemployment exits, *International Tax Public Finance* 30, 1457-1480.

Lindner, A., & Reizer, B. (2020) Frontloading the Unemployment Benefit: An Empirical Assessment, *American Economic Journal: Applied Economics* 12, 140–74.

Łobodzinska, A. (2011) Immigrants and Immigration Policy in Ageing Finland, *Bulletin of Geography. Socio-economic Series*. Online. 19 May 2011. No. 15, p. 43–55. [Accessed 1 November 2023].

Maestas, N., Mullen, K.J. & Powell, D. (2023) The Effect of Population Aging on Economic Growth, the Labor Force, and Productivity, *American Economic Journal: Macroeconomics* 15 (2), 306-32.

Marois, G., Bélanger, A. & Lutz, W. (2020) Population aging, migration, and productivity in Europe, *PNAS* vol 117 (14), 7690-7695.

Miettinen, A. & Saarikallio-Torp, M. (2023) Äitien kotihoidon tukijaksot lyhentyneet – väestöryhmittäiset erot yhä suuria, *Yhteiskuntapolitiikka* 2/23, 68–175.

MMM (2023) Maankäyttösektorin selvitys- ja valmistelutyöryhmän loppuraportti, *Maa- ja metsätalousministeriön julkaisuja* 2023:17, maa- ja metsätalousministeriö.

Nurmi, V. & Ollikainen, M. (2019) Kohti hiilipörssiä? Suomessa esitetyt hiilipörssiin liittyvät aloitteet tutkimuskirjallisuuden ja kansainvälisten kokemusten valossa, *Ympäristöministeriön julkaisuja* 2019:17.

OBR (2023) Emissions and our tax forecasts, Working Paper No. 18, Office for Budget Responsibility, United Kingdom.

Obstbaum, M. & Pönkä H. (2023) Reaalipalkat ja ostovoima kohenevat Suomessa vähitellen, *Euro ja talous* 12/9/2023.

OECD (2023) Evaluation of Active Labour Market Policies in Finland, Connecting People with Jobs, OECD Publishing, Paris.

Ollonqvist, J., Tervola, J., Pirttilä, J. & Thoresen, T. O. (2021). The distributional effects of tax-benefit policies: A reduced form approach with application to Finland. Finnish Institute for Health and Welfare (THL). Discussion paper 1/2021. (online publication)

Peri, G. (2020) Immigrant Swan Song, Finance & Development, International Monetary Fund.

Pesola, H. & Sarvimäki, M. (2022) Intergenerational Spillovers of Integration Policies: Evidence from Finland's Integration Plans, *IZA Discussion Paper* No 15310.

Pesola, H., Sarvimäki, M. & Virkola, T. (2024) Eri syistä maahan muuttaneiden työllistyminen Suomessa, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, VATT Institute for Economic Research, Helsinki 2024. [forthcoming]

Pihlainen, S., Tahvonen, O. & Niinimäki, S. (2014) The economics of timber and bioenergy production and carbon storage in Scots pine stands, *Canadian Journal of Forest Research* 44(9), 1091–1102.

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma: Vahva ja välittävä Suomi 20.6.2023. Valtioneuvoston julkaisuja 2023:58, Valtioneuvosto.

Raimi, D., Gruberty, E., Higdonz, J., Metcalf, G., Pesek, S. & Singh, D. (2023) The Fiscal Implications of the US Transition Away from Fossil Fuels, *Review of Env. Economics and Policy* 17(2), 295–315.

Ruuskanen, O-P. & Obstbaum, M. (2022) TEM:n oman analyysitoiminnan ulkoinen arviointi, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2022:58.

Rybarczyk, A. (2023) Revisions of Output Gap and Potential Output in Finland, Memorandum 1/2023, Economic Policy Council.

Sarvimäki, M. & Hämäläinen, K. (2016) Integrating Immigrants: The Impact of Restructuring Active Labor Market Programs, *Journal of Labor Economics* 34(2), 479-508.

Schotte, S. & Winkler, H. (2018) Why Are the Elderly More Averse to Immigration When They Are More Likely to Benefit? Evidence across Countries, *International Migration Review* 52(4), 1250–1282.

Seuri, A. (2020) Fiscal effects of employment growth, Background Memo for Economic Policy Council 29/1/2020.

SM (2023) Näkökohtia ulkomaalaislain kokonaisuudistuksen valmisteluun, Sisäministeriön julkaisuja 2023:17, sisäministeriö.

Sosiaaliturvakomitea (2023) Sosiaaliturvakomitean välimietintö, Valtioneuvoston julkaisuja 2023:26.

STM (2023) Vuoden 2024 sosiaaliturvamuutosten yhteisvaikutusten arviointi, Sosiaali- ja terveysministeriö.

Soimakallio, S. & Pihlainen, S. (2023) Metsänielujen kehityssuunnat vuosina 2021–2025 ja suhde EU-velvoitteisiin sekä ohjauskeinot nielujen vahvistamiseksi, *Suomen ympäristökeskuksen raportteja* 9.

STM (2021) Working group for developing unemployment security, Report of the working group. Reports and Memorandums of the Ministry of Social Affairs and Health 2021:11, sosiaali- ja terveysministeriö.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (2023) Hallitusohjelman mukaisten sosiaaliturvan leikkausten vaikutukset vuoteen 2027; Hiilamo, H., Kivipelto, M., Moisio, P., Mukkila, S., Nykänen, E., Ollonqvist, J., Peltoniemi, J., Saikku, P., Tervola, J., Tuovinen, A.-K. & Virrankari, L., Työpaperi 45/2023, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL).

Toikka, M., Laasonen, H. & Terviö, M. (2023) Maahanmuuttajien työllisyys kehittynyt suotuisasti viime vuosina, VATT Datahuone Policy Brief 2/2023.

TPAN (2023) Talouspolitiikan arviointineuvoston raportti 2022.

Tuottavuuslautakunta (2023) Osaavat ihmiset tekevät tuottavuuden, Osaajapula uhkaa hidastaa t&k-investointien tehoa ja tuottavuuden kasvua, *Valtiovarainministeriön julkaisuja* 2023:71, valtiovarainministeriö.

VM (2021) Liikenteen verotuksen uudistamista selvittävän työryhmän loppuraportti 2021, Valtiovarainministeriön julkaisuja 2021:26, valtiovarainministeriö.

VM (2023a) Economic Survey, Autumn 2023, Publications of the Ministry of Finance 2023:67, Ministry of Finance.

VM (2023b) Economic Survey, Winter 2023, Publications of the Ministry of Finance 2023:96, Ministry of Finance.

VM (2023c) Eräiden sosiaaliturvaetuuksien jäädyttäminen vuoden 2023 tasolle vuosina 2024–2027, Muistio 6/10/2023, valtiovarainministeriö.

VM (2023d) Lapsikorotusten vaikutus työttömyysturvassa, Muistio 6/10/2023, valtiovarainministeriö.

VM (2023e) Työllistymisen kannusteet vuoden 2024 aikana voimaan astuvissa muutoksissa, Muistio 8/12/2023, valtiovarainministeriö.

VM (2023f) Työllisyyden vahvistaminen ja julkinen talous, Muistio 6/4/2023, Valtiovarainministeriö.

VM (2023g) Työttömyysturvan kokonaisuus, Luonnos, Muistio 9/6/2023, valtiovarainministeriö.

VTV (2023a) Vaikeasti työllistyvien työvoimapalvelut – Pohjoismaisen työvoimapalvelumallin, TYP-toiminnan ja SIB-mallin toimivuus, Tarkastuskertomus 16/2023, Valtiontalouden tarkastusvirasto.

VTV (2023b) Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle: Finanssipolitiikan valvonnan raportti 2023, K 21/2023 vp. Valtiontalouden tarkastusvirasto.

WTO (2023) Global trade outlook, October 5<sup>th</sup>, 2023.

YM (2023a) Ilmastovuosikertomus 2023, Ympäristöministeriön julkaisuja 2023:27, ympäristöministeriö.

YM (2023b) Valtioneuvoston asetus asukkaiden valinnasta arava- ja korkotukivuokra-asuntoihin annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta VN/24516/2023, Muistioluonnos 7/11/2023, ympäristöministeriö.