Rahapolitiikka- ja tutkimusosasto

Essi Eerola

Muistio SP/2023/345 1 (5)

23.10.2023
SP/FIVA-EI RAJOITETTU

Julkinen

Suomen Pankin asiantuntijalausunto HE 41/2023 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2024 ja VNS 1/2023 vp Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2024—2027

Samansisältöinen asiantuntijalausunto on toimitettu myös eduskunnan valtiovarainvaliokunnalle.

1 Suomen talouden ajankohtainen tilanne

Suomen Pankin väliennusteen mukaan Suomen talous supistuu tänä vuonna ja kasvu on hidasta ensi vuonna. Kesän aikana saatu tilastoaineisto viittaa kokonaisuutena siihen, että loppuvuosi on vaikea. Teollisuustuotanto ei ole kasvanut pitkään aikaan ja rakentaminen on supistumassa jyrkästi. Nyt myös palvelualojen luottamus ja työllisyysodotukset ovat selvästi heikentyneet. Nämä tekijät painavat myös ensi vuoden kasvua.

Syyskuun väliennusteen mukaan Suomen bruttokansantuote supistuu 0,2 % vuonna 2023, ja sen kasvu on vuonna 2024 vain 0,2 %. Vuonna 2025 talouskasvu vauhdittuu, mutta vain 1,4 prosenttiin, ja BKT jää kesäkuussa ennustettua matalammalle tasolle.

Työllisyyden hyvä kehitys on ollut viime vuosina Suomen talouden valopilkku. Suomen Pankin väliennusteen mukaan työllisyys heikkenee hieman kuluvana ja ensi vuonna. Mitään voimakasta työttömyyden kasvua ei kuitenkaan ennusteta. Talouskasvun elpyessä hitaasti työllisyyskin kohenee taas vuonna 2025.

Inflaatio hidastuu nyt selvästi Suomessa ja euroalueella. Vuoden 2023 aikana Suomessa yhdenmukaistettu kuluttajahintainflaatio (YKHI) on kuitenkin keskimäärin vielä korkea, 4,3 %, mutta vuonna 2024 YKHI-inflaatio hidastuu yhteen prosenttiin. Rahapolitiikan mitoituksen kannalta tärkeä pohjainflaatio on kuitenkin selvästi YKHI-inflaatiota nopeampaa vuonna 2024. Suomen pohjainflaation ennuste on varsin samanlainen kuin euroalueen vastaava ennuste ensi vuonna (Suomessa 2,4 % ja euroalueella 2,9 %). Suomen pohjainflaatio päätyy ennusteiden mukaan kahden prosentin tuntumaan vuonna 2025 kuten euroalueellakin. Pidemmän aikavälin hintapaineet ovat siis meillä samankaltaisia kuin muualla euroalueella.

Rahapolitiikka- ja tutkimusosasto

Essi Eerola

23.10.2023
SP/FIVA-EI RAJOITETTU

Julkinen

Kotitalouksien ostovoima kohenee nopeasti inflaation hidastuessa. Sektoritilinpidon viimeisten neljännesvuositietojen perusteella ostovoima oli selvässä kasvussa jo tämän vuoden toisella neljänneksellä. Ostovoima näyttääkin palautuvan Venäjän hyökkäyssotaa edeltävälle tasolle jo ensi vuoden aikana. Vastaavasti paljon huomiota saanut korkomenojen kasvu on pienemmässä roolissa, kun arvioidaan kotitalouksien pärjäämistä kokonaisuutena. Tätä selittää se, että vaikka asuntovelallisten korkomenot ovat nousseet, myös kotitalouksien saamat korkotulot ovat kasvaneet tämän vuoden alkupuolella. Lisäksi vain noin 30 prosentilla suomalaisista kotitalouksista on asuntolainaa.

Asuinrakentaminen on supistunut voimakkaasti tänä vuonna. Tuotannollisessa rakentamisessa ei kuitenkaan ole odotettavissa vastaavaa laskua kuin asuntorakentamisessa. Rakentamisen työllisyyden odotetaan heikkenevän, mutta vaikutukset ovat kuitenkin pienemmät kuin esimerkiksi finanssikriisin aikana. Rakentaminen ja asuntomarkkina joutuvat sopeutumaan siihen, että reaalikorot ovat selvästi korkeammalla tasolla kuin aikaisemmin. Asuntojen hintojen täytyy laskea, eikä asuntorakentaminen välttämättä lähde käyntiin, jos sopeutuminen on kesken.

2 Pitkän aikavälin haasteet

Myös pitemmällä aikavälillä on odotettavissa vain hidasta talouskasvua. Suomen pitkän aikavälin kasvupotentiaalia heikentää kaksi hankalaa trendiä: väestön ikääntyminen ja koulutusasteen nousun pysähtyminen, jotka rajoittavat osaavan työpanoksen saantia. Samalla ne heikentävät myös innovaatiopanostusten ja tuotannollisten investointien kasvun edellytyksiä.[1]

Hintavakauden ohella toinen keskeinen vakaan talouden pilari on kestävä julkinen talous. Suomen julkinen velka ei ole kestävällä uralla. Menot ja tulot ovat rakenteellisesti epätasapainossa. Tiedossa on ollut jo pitkään, että ikäsidonnaiset menot ja nyt myös korkomenot kasvavat vuosi vuodelta. Suomen julkisen talouden ongelmat ovat pitkälti rakenteellisia eikä niitä voi ratkaista kertaluonteisilla, lyhytvaikutteisilla toimenpiteillä. Vaikka Suomen julkisessa taloudessa ei ole akuuttia kriisiä, on parempi, että julkista taloutta vahvistetaan suunnitelmallisesti ja pitkäjänteisesti kuin äkkinäisesti myöhemmin.

[1] Petri Mäki-Fränti, Arto Kokkinen, Meri Obstbaum ja Pirkka Jalasjoki (2023): Suomen talouskasvu uhkaa hyytyä ilman panostuksia inhimilliseen ja kiinteään pääomaan: Suomen Pankin pitkän aikavälin ennuste, Kansantaloudellinen Aikakauskirja 119(3), 265–272.

Rahapolitiikka- ja tutkimusosasto

Essi Eerola

23.10.2023
SP/FIVA-EI RAJOITETTU

Julkinen

3 Huomioita valtion talousarvioesityksestä ja julkisen talouden suunnitelmasta

Hallitus on sitoutunut vaalikauden aikana vahvistamaan julkista taloutta pysyvästi toimenpidekokonaisuudella, joka vahvistaa julkista taloutta nettomääräisesti 6 mrd. euroa vuoden 2027 tasolla. Julkisen talouden menoja pyritään sopeuttamaan hallituksen päätöksin nettomääräisesti noin 4 mrd. euroa ja rakennepoliittisilla toimilla tavoitellaan julkisen talouden vahvistumista noin 2 mrd. eurolla.

Julkisen talouden suunnitelman osana julkaistussa vakausohjelmassa hallitus ilmoittaa tavoittelevansa julkisyhteisöjen 1 prosentin alijäämää vuonna 2027, jolloin myös julkisen velkasuhteen kasvu voisi pysähtyä. Valtiovarainministeriön ennusteen mukaan alijäämä- ja velkatavoitteista ollaan jäämässä selvästi. Lisäksi hallitus on asettanut rakenteellisen jäämän keskipitkän aikavälin tavoitteeksi −0,5 % suhteessa BKT:hen. Vakausohjelmassa todetaan, että tavoitteen saavuttaminen jää vuoden 2027 jälkeiseen aikaan.

Suomessa työllisyyden kehitys on ollut hyvin positiivista korona-ajan jälkeen. Nyt työllisyys notkahtaa talousnäkymien heikentymisen takia, mutta mitään suurta työttömyyden kasvua ei ennusteta. Suhdannetilanne ei toistaiseksi vaikuta sellaiselta, että julkisen talouden vahvistamiseen tähtääviä toimia olisi syytä lykätä.

Viime vuosina erityisesti osallistumisasteen nousu on tukenut hyvää työllisyyskehitystä.[2] Taustalla on sekä terveyden ja koulutustason paraneminen että toteutetut uudistukset, kuten työttömyysputken asteittainen poistaminen. Kun nämä myönteiset trendit heikkenevät, uusien työn tarjontaa lisäävien politiikkatoimien merkitys korostuu.

Vuoden 2024 sopeutustoimet painottuvat sosiaaliturvan heikennyksiin, joiden keskeisenä tavoitteena on kannustaa työllistymiseen. Kansainvälisen tutkimuskirjallisuuden perusteella työttömyyspäivärahan taso vaikuttaa työttömyysjaksojen pituuteen ja sitä kautta työllistymiseen. Toisaalta erityisesti perusturvan varassa olevien kohdalla taloudellisten kannustimien ohjaava vaikutus on todennäköisesti pieni ja taustalla voi olla muita työllistymisen esteitä. Esim. Suomessa muutama vuosi sitten toteutetun perustulokokeilun tulosten mukaan selvästi parantuneet työnteon taloudelliset kannustimet eivät lisänneet

[2] Obstbaum, Meri, Essi Eerola ja Juuso Vanhala (2023): Osaava työvoima, työllisyys ja työmarkkinoiden kireys, Euro&Talous -artikkeli, 21.4.2023.

Rahapolitiikka- ja tutkimusosasto

Essi Eerola

23.10.2023
SP/FIVA-EI RAJOITETTU

Julkinen

merkittävästi työhön osallistumista peruspäivärahan ja työmarkkinatuen saajilla.[3]

Yksi tärkeimpiä viime vuosien rakenteellisia uudistuksia on ollut sote-uudistus. Julkisen talouden tasapainottamisen näkökulmasta on kuitenkin ongelmallista, että hyvinvointialueiden rahoitus perustuu pelkästään valtionrahoitukseen. Hyvinvointialueet eivät voi siirtää tuotannon tehostamisen tai sairauksien ennaltaehkäisyn tuottamia säästöjä alueen veronmaksajille. Lisäksi valtion on vaikea kieltäytyä myöntämästä lisärahoitusta alueille, jos ne eivät pysty tuottamaan perusoikeuksiin liittyviä julkisia palveluja annetulla budjetilla. Tällaisen pehmeän budjettirajoitteen ongelma on erityisen relevantti terveydenhuoltopalvelujen tapauksessa.[4]

Pitkän aikavälin kasvumahdollisuuksia Suomessa voidaan tukea panostamalla koulutukseen, tukemalla innovaatioiden syntymistä ja hyödyntämistä. Korkeakoulut ovat avainasemassa, koska ne tuottavat paitsi inhimillistä pääomaa, myös tutkimusta ja innovaatioita. Kaikki tuotannollinen pääoma ja teknologinen kehitys on ihmisten kehittämää, joten niitä ei synny ilman osaavaa työvoimaa, vaikka kuinka lisättäisiin T&K-panostuksia.

Väestörakenteemme muutos on niin merkittävä, että kasvun edellytyksiä on hyvin vaikeaa turvata ilman työperäisen ja opiskeluperäisen maahanmuuton kasvua. Työnteon perusteella myönnettyjen oleskelulupien määrä on noussut viime vuosina, vaikka koronapandemia hidasti muuttoliikettä erityisesti vuonna 2020. Samalla maahanmuuttajien työllisyystilanne on parantunut selvästi. Näitä positiivisia kehityskulkuja on tarpeen tukea jatkossakin.

Hallitusohjelma sisältää 4 mrd. euron kertaluonteisten investointien kokonaisuuden. On mahdollista, ettei paketti juurikaan kasvata julkisia investointeja, koska samaan aikaan leikataan perusväylänpidosta ja liikennehankkeista. Ylipäätään on epäselvää, miksi omaisuuden myynti korvamerkittynä juuri näille hankkeille on paras rahoitustapa. Investoinnit ja muut paketin sisältämät menot pitäisi olla perusteltavissa rahoitustavasta riippumatta, ja ne tulisi asettaa rinnakkain muiden budjetin menojen kanssa. Sinänsä omaisuuden myynti tai rahoitusvarallisuuden käyttö voi tietysti olla perusteltua osana laajempaa strategista näkemystä julkisen varallisuuden ja velan suhteesta.

[3] Verho, Jouko, Kari Hämäläinen ja Ohto Kanninen (2022): Removing Welfare Traps: Employment Responses in the Finnish Basic Income Experiment, American Economic Journal: Economic Policy 14(1): 501–22.
[4] Aiheesta laajemmin ks. esim. Kortelainen, Mika, Kaisa Kotakorpi ja Teemu Lyytikäinen (2021): Hyvinvointialueiden rahoitusmallin kannustinvaikutukset, Kansantaloudellinen Aikakauskirja 117, 203–2010.

Rahapolitiikka- ja tutkimusosasto

Essi Eerola

23.10.2023
SP/FIVA-EI RAJOITETTU

Julkinen

4 Yhteenveto

Hallitusohjelmassa Suomen talouden pitkän aikavälin haasteisiin pyritään vastaamaan yhtäältä työllisyyttä ja talouskasvua vahvistavilla rakenteellisilla toimilla ja toisaalta mittavilla menoleikkauksilla.

Rakenteellisten uudistusten vaikutuksiin sisältyy runsaasti epävarmuutta ja esimerkiksi hyvinvointialueiden toiminnan tehostamiseen tähtäävät toimet alkavat näkyä hitaasti.

Hallitus on sitoutunut tarkastelemaan hallitusohjelman toimenpiteitä uudelleen, jos mm. rahoitusasematavoitteen saavuttaminen on vaarassa. Tällaiseen tarkasteluun voi olla syytä varautua jo ennen hallituskauden puoliväliä.

Erityisesti jos suhdannetilanne heikkenee ja hallitus pitää edelleen kiinni linjauksestaan, että hallituksen toimilla ei nosteta kokonaisveroastetta, uusien julkista taloutta vahvistavien toimien löytäminen menoleikkauksista käy aikaisempaa vaikeammaksi.

Jakelu Eduskunnan talousvaliokunta