

Havainnot talouspolitiikan arviointineuvoston raportista ja hallituksen talouspolitiikasta

Markus Lahtinen

Talouspolitiikan arviointineuvoston raportti on jälleen kerran kattava läpileikkaus keskeisistä talouspolitiikan teemoista. Raportti antaa hyvän pohjan käydä tutkimustietoon perustuvaa analyttistä talouspoliittista keskustelua. Tässä kommentaarissa keskitytään vain osaan raportin tärkeistä teemoista, erityisesti työllisyyspolitiikkaan ja finanssipolitiikkaan. Koska kevään kehyksissä hallitus on ilmoittanut tekevänsä lisää talouden sopeutus-toimia, neuvoston arviot potentiaalisista sopeutuskeinoista ovat erityisen kiinnostavia.

Työllisyyspolitiikka hallituksen politiikan keskiössä

Hallitusohjelmassa tavoitellaan julkisen talouden sopeuttamista yhteensä kuudella miljardilla eurolla. Tärkein instrumentti on työllisyyden parantaminen. Hallituksen työllisyystavoite on 100 000 uutta työllistä, jonka avulla tavoitellaan julkisen talouden vahvistamista noin 2 miljardilla eurolla. Tavoitteen saavuttamista ei aiemmista hallituksista poiketen arvioida toteutu-neella työllisyyskehityksellä. Hallitus on sitou-tunut tekemään tavoitteen mukaisia työllisyyttä vahvistavia päätöksiä, jotka perustuvat valtiova-rainministeriön arviointiin.

Aiemmatkin hallitukset ovat perustaneet työllisyyspolitiikan mitoituksen ja erityisesti sen vaikutukset julkiseen talouteen valtiovarainmi-nisteriön arviointiin. Orpon hallituksen linjaus nostaa ministeriön analyysi myös toteutuman arvion keskiöön lisää ministeriön roolin työllis-yyspolitiikassa entistäkin keskeisemmäksi.

Siksi onkin tärkeää, että neuvosto kiinnittää rap-portissaan erityistä huomiota valtiovarainminis-teriön työllisyysarvioiden luotettavuuteen. Poli-tiikan vaikuttavuusarviointeihin liittyy aina epävarmuutta, mutta neuvoston kritiikin kärki kohdistuu tutkimustulosten soveltamiseen ja tulkintoihin, joihin ministeriö arvionsa perus-taa. Toisaalta ministeriön toimintatapa perustaa arvionsa dokumentoituun tutkimuskirjallisuu-teen tarjoaa aineksia ministeriön ja neuvoston väliselle dialogille, jolla on mahdollisuus parantaa talouspoliittisen keskustelun laatua.

Neuvoston esiin nostamat kysymykset yksit-täisten toimien työllisyysvaikutuksista ovat tär-keitä, mutta oman arvioni mukaan kaikkein merkittävin (ja toisaalta vaikeimmin arvioitavis-sa oleva) näkökulma liittyy työllisyystoimien ko-konaisuuden vaikuttavuuteen. Yksittäisten toi-mien vaikuttavuus kokonaisuuden osana saattaa arvioni mukaan poiketa merkittävästikin yksis-tään toteutetun reformin vaikutuksista (joko positiiviseen tai negatiiviseen suuntaan).

Toinen erittäin tärkeä neuvoston esille nostama näkökulma on hallituksen työllisyyspolitiikan vaikutusten riippuvuus potentiaalisten työllistyvien ominaisuuksista. Hallituksen politiikan lähtökohdat ovat aivan toiset kuin esimerkiksi Sipilän hallituksen aloittaessa vuonna 2015. Työllisyysaste on noussut siitä kahden hallituskauden aikana noin 6 prosenttiyksikköä. Tämän seurauksena työllistyvien tuottavuuspotentiaali on selvästi aiempaa alempi ja työllistymisen esteenä on entistä enemmän koulutukseen ja työterveyteen liittyviä seikkoja. Ja kuten neuvosto aivan oikein tuo esille, työllisyyspolitiikan keinovalikoiman pitäisi ottaa huomioon tämä työllistymisen esteiden moninaisuus. Vaikka hallituksen linjaus työn teon kannusteiden parantamisesta on välttämätön edellytys työllisyyden parantumiselle, se tuskin yksin riittää asetettujen työllisyystavoitteiden saavuttamiseen. Lisäksi tarvitaan laaja-alaista työllisyyspolitiikan ja sosiaalipolitiikan toimenpidekokonaisuutta, mikä lisää myös kustannuksia. Samalla työllisyyden julkista taloutta tasapainottava vaikutus on kokonaisuudessaan merkittävästi aiempaa heikompi.

Arvio hallituksen finanssipolitiikasta

Arviointineuvoston mukaan hallituksen vain lievästi elvyttävä finanssipolitiikan viritys on oikein asetettu. Jaan neuvoston näkemyksen ja myös sen perustelut. Vaikka talouskasvun arvioidaan jatkuvan 2024 heikkona (esimerkiksi vuodelle 2024 VM:n arvio +0,7 % ja PTT:n +0,5 %), työmarkkinoiden tilanne on talouskasvun heikkouden huomioon ottaen pysynyt kohtuullisen hyvänä. Voimakas elvytys tässä tilanteessa johtaisi todennäköisemmin ensi sijassa

kustannustason nousuun talouskasvun kiihtymisen sijaan.

Hallitusohjelmassa tavoitteena on vahvistaa julkista taloutta yhteensä 6 miljardilla eurolla vuoden 2027 tasossa. Ohjelmaan sisältyy neljän miljardin euron investointiohjelma, joka on tarkoitus kattaa omaisuustuloilla. Omaisuuden myynnit eivät vakiintuneen (ja hyvin perustellun) käytännön mukaan pienennä julkisen talouden alijäämää, joten tosiasiallisesti hallitus sopi ainoastaan viiden miljardin euron nettosopeutuksesta (investoinnit tasaisesti neljän vuoden hallituskaudelle jakaen).

Viiden miljardin euron sopeutusohjelmaan liittyy epävarmuutta erityisesti työllisyyspolitiikan vaikuttavuuden, hyvinvointialueiden talouden ja toimintaympäristön osalta. Neuvosto suhtautuu kriittisesti mekaaniseen julkisen talouden korkeintaan yhden prosentin alijäämän tavoitteeseen vuonna 2027, koska se ei huomioi sopeutusuraan liittyviä epävarmuuksia ja voi johtaa myötäsykliseen finanssipolitiikkaan. Nykyisessä toimintaympäristössä huoli on hyvin perusteltu. Toimenpiteiden vaikuttavuuden ja taloudellisen toimintaympäristön epävarmuuden lisäksi lienee myös selvää, että Ukrainan sotilaalliseen voittoon avustamisen kustannukset ovat edelleen selvästi aliarvioitu.

Budjettileikkaukset ovat välttämätön osa talouden sopeutusta. Arviointineuvosto huomauttaa oikein budjettileikkausten osuuden olevan sopeutusohjelmassa siinä määrin suuri, että epävarmuuksien realisoitumisesta seuraavan lisäsopeutuksen tekeminen budjettisäästöillä uhkaa hallituksen itselleen asettamia muita yhteiskuntapoliittisia tavoitteita. Leikkausten kohdistamiseen samoihin haavoittuvassa asemassa oleviin henkilöihin on neuvoston lisäksi myös oikeuskansleri kiinnittänyt huomiota.

Katse olisikin käännettävä verotuksen kiristämiseen. Korotettavien verojen valintaan liittyy riskejä, jotka neuvosto tuo selvästi esille. Itse näen erityisen ongelmallisina työn ja yrittäjyyden verotukseen suoraan liittyvien verojen korottamisen.

Neuvosto päätyy suosittelemaan alempien arvonlisäkantojen nostoa, listaamattomien yritysten osinkoverotuksen uudistamista ja kiinteistöverojen korottamista. Ehdotukset ovat tutkimustiedon perusteella hyvin perusteltuja. Oman arvioni mukaan esimerkiksi ruuan arvonlisäverokannan korottamisen oikea ajankohdta ei kuitenkaan ole samaan aikaan merkittävien sosiaaliturvan indeksien jäädytysten kanssa. Neuvoston pidemmän aikavälin hahmotelmat liikenteen verotuksen kehittämistä ovat hyvin kannatettavia, varsinkin kun veroasteen laskun taustalla on merkittävä tavalla liikenteen sähköistyminen. Lisäksi kiinnittäisin huomiota monien valmisteverojen (erityisesti tupakka ja alkoholi) vaatimattomaan korotustasoon hallituskauden aikana verrattuna odotettavissa olevaan nimellistulojen kehitykseen. Tällöin niiden ohjausvaikutus heikkenee, mikä on vastoin hallitusohjelman terveystaloudellisia tavoitteita.

Vaikka olenkin samaa mieltä veronkorotusten osuuden lisäämisestä talouden sopeuttamisessa, hyvinvointialueiden kehysvaruksen (miljardi euroa) ylittävät alijäämät on kehysjärjestelmän uskottavuuden vuoksi katettava leikkamalla muusta julkisesta kulutuksesta. Hyvinvointialueiden ennakoitujen massiivisten alijäämien, jotka lisäksi jakautuvat hyvin epätasaisesti alueiden välillä, ovat suurin yksittäinen uhkatekijä julkisen talouden kestävyydelle. Tietopohjan jatkossa vahvistuessa toivottavasti arviointineuvosto pureutuu tulevaisuuden raporteissaan tähän

julkisen talouden kestävyuden kannalta merkittävään problematiikkaan.

Talouspoliittinen ohipuhuminen

Osa neuvoston politiikkasuosituksista on ollut esillä useasti aiemminkin. Edustava, mutta ei suinkaan ainoa tai edes välttämättä pahin, esimerkki tällaisesta suosituksesta on listaamattomien yritysten osinkoverotus, joka on otettu esille useaan otteeseen viimeisen vuosikymmenen aikana. Raportin julkistamisviikolla asiaan palasi neuvoston lisäksi myös Kansainvälinen valuuttarahasto. Tästäkin huolimatta valtiovarainministeri Purra arvioi, että tuskin tämäkään hallitus tulee noudattamaan annettua suositusta.

Itse arvioisin, että vuosikymmenen ohipuhumisen taustalla on epäsuhta asiantuntijakantaa puoltavien perusteiden monimutkaisuuden ja sitä vastustavien perusteiden yksinkertaisuuden välillä. Vaikka listaamattomien yritysten osinkoverotuksen uudistuksen ei tarvitsisi merkitä yrittäjyyden edellytysten heikentämistä ja verotuksen kiristämistä, sen leimaaminen sellaiseksi yksittäisenä politiikkatoimena, on eduskunnan suuren salin keskustelussa kohtuullisen helppoa. Tämän vuoksi vähänkään perusteiltaan monimutkaisempien politiikkasuositusten läpimenon mahdollisuutta lisäksi huomattavasti, jos niihin liitettäisiin ajatuksia siitä, kuinka niihin liittyvät uhkakuvat voidaan taklata. Vaikka talousasiantuntijoiden tehtävä ei ole pohtia politiikan kiemuroita, eikä talouspoliitikkojen tehtävä ole murehtia asiantuntijoiden ideoiden kohtaloa, Suomen talouden lähtökohdat ja toimintaympäristö ovat siinä määrin kriisiytyneet, että meillä tuskin on enää varaa puhua toistemme ohii. □