

Kommentteja finanssipolitiikan parlamentaarisen ryhmän kysymyksiin

1. Mikä mielestänne tulee olla julkisen talouden sopeutustahdin tavoite eli ylivaalikautinen rahoitusasematavoite valtion ja paikallishallinnon yhteenlasketulle rahoitusasemalle, joka asetetaan keskimääräisenä rahoitusasemana vuosille 2027-2033?
2. Mikä mielestänne tulee olla julkisen talouden sopeutustahdin tavoite eli finanssipoliittisena sääntönä toimiva vaalikauden rahoitusasematavoite valtion ja paikallishallinnon yhteenlasketulle rahoitusasemalle, joka asetetaan vaalikauden viimeiselle vuodelle eli vuoteen 2031 vuonna 2027 alkavalla vaalikaudella?

Vuoteen 2035 ulottuvalla periodilla minimisopeutustarve määrittyy VM:n arvioiden mukaan EU:n finanssipolitiikan sääntöjen perusteella. Näiden sääntöjen mukaan sopeutus kohti tavoitetta on tehtävä joko 4 tai 7 vuoden ohjelmilla. Valtiovarainministeriön laskelmien mukaan 4 vuoden ohjelma vuosille 2028-31 edellyttäisi 9,9 miljardin sopeutusta tällä ajanjaksolla ja tällöin vuosina 2032-2035 sopeutettavaa olisi vielä 2 miljardia 4 vuoden ohjelmanä. Vastaavasti 7 vuoden ohjelmat molemmille kausille tarkoittaisivat 6,4 ja 4,8 miljardin sopeutuksia.

Julkisen talouden sopeutustoimien jatkaminen jo tehtyjen päätösten jälkeen on usealla tavalla vaikeaa. Nopea sopeutus etenkin heikon taloustilanteen oloissa voi aiheuttaa pitkäaikaisia menetyksiä tuotannon tasoon. Vallitseva tuotantokuilun taso ja kasvunäkymät viittaavat siihen, että olisi hyvä voida välttää liian etupainotteisia ohjelmia. Lisäksi sopeuttaminen tarkoittaa väistämättä myös julkisen palvelutuotannon uudelleen organisoimista. Tällaisten toteuttaminen nopeasti aiheuttaa helposti tarpeettomia kustannuksia. Nämä seikat puoltavat sopeutusaikataulujen venyttämistä EU:n sallimiin 7 vuoden ohjelmiin. Kun toisaalta Suomen velanhoitokykyyn ei kohdistu akuuttia epäluottamusta, joka heijastuisi velan korkoon, ja itse parlamentaarinen sopimus vahvistaa luottamusta Suomen kykyyn harjoittaa vastuullista finanssipolitiikkaa, **EU:n minimivaatimusta ja sen toteuttamista 7 vuoden ohjelmilla voi pitää perusteltuna lähtökohtana. Olisi kuitenkin ehkä hyödyllistä asettaa tämän päälle pieni lisävaatimus "turvamarginaaliksi" niin, että esimerkiksi kasvuarvioiden pieni muutos ei heikennä liikaa julkisen talouden tasapainon paranemista.**

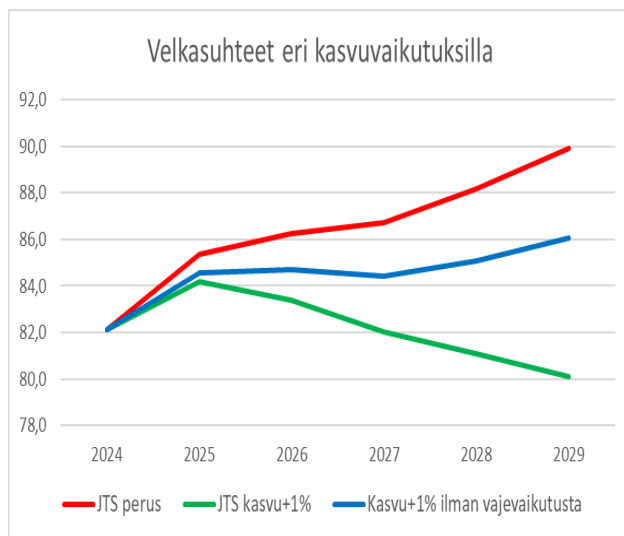
7 vuoden sopeutusohjelmat merkitsisivät keskimäärin 1,6 miljardin vuotuista sopeutusta vuosina 2028-2031 ja 1,2 miljardin vuotuista sopeutusta seuraavalla nelivuotiskaudella. Tällaiset ohjelmat johtaisivat vuoteen 2033 mennessä velkaa kerryttävien julkisen talouden osien alijäämän pienenemiseen ennustetusta runsaasta 4 prosentista suhteessa BKT:hen vuonna 2027 vajaaseen 2 prosenttiin vuonna 2033. **Tämä tarkoittaisi, että tällä koko periodin 2028-2033 keskimääräinen alijäämä olisi hieman alle 3 % BKT:sta. Tasaisen vauhdin mukaan alijäämä olisi runsaat 2,5 % vaalikauden viimeisenä vuonna 2031.**

Nämä, sellaisenaan karkeat, arviot perustuvat VM:n ennusteeseen perusurasta ja myös sen arvioihin sopeutustoimien vaikutuksesta talouskasvuun. Parhaatkin arviot ovat epävarmoja ja tarkentuvat ajan mittaan. Etenkin isot uudet shokit voivat vaikuttaa arvioihin merkittävästi, jopa siinä määrin, että tällä hetken arvioihin perustuvaa sopeutusuraa voi pitää laissa todettuna perusteena tinkiä sopeutumistavoitteesta. Näistä syistä **täsmällisten numeeristen tavoitteiden määrittely on perusteltua lykätä niin pitkälle kuin mahdollista, kuitenkin toki selvästi ennen tulevia eduskuntavaaleja kiinnitettäväksi.**

3. Mitä keinoja tavoitteen saavuttamiseksi tahdotte erityisesti nostaa esiin? Miten mielestänne parhaiten yhteensovitetään sopeutus ja kasvutoimet? Mitä riskejä näette yhtäältä asetettavissa rahoitusasematavoitteissa ja toisaalta vahvistamiseen tähtäävissä toimenpiteissä?

Sopeutustarpeen mittakaava, yhteensä noin 2,5 % BKT:sta vuoteen 2033 mennessä, merkitsee sitä, että sopeutuksen on koskettava isoja menoeriä ja myös merkittävästi verotuloihin vaikuttavia veromuotoja. Se, miten sopeutus jakautuu erilaisten menoleikkausten ja veronkorotusten kesken on viime kädessä poliittista valintaa.

Samalla on tärkeää, että toimenpiteet ovat taloudellisessa mielessä tehokkaita, ts. haittaavat mahdollisimman vähän talouskasvua ja julkisen sektorin kykyä vastata niihin hyvinvointilupauksiin, joista poliittisesti on päätetty. Taloudellisen kasvun merkitystä julkisen talouden velkasuhteen kehitykselle kuvaa hyvin VM:n viime keväänä esittämä laskelma velkasuhteen kehityksestä ennustetulla ja toisaalta 1 prosenttiyksikköä nopeammalla kasvulla (kuvion punainen ja vihreä viiva).



Toisaalta monet kasvua pidemmän päälle edistävät toimet heikentävät sellaisenaan julkista taloutta ja tämä heikennys lisäksi realisoituu lähes poikkeuksetta nopeammin ja varmemmin kuin toivotut hyödyt. T&K-menot, koulutusmenot, infrastruktuurimenot, investointien suorat tuet, erilaiset verohelpotukset tai verotuksen laajempi keventäminen ovat esimerkkejä kasvua vahvistamaan tähtäävistä toimista, joilla on tällainen välitön kielteinen vaikutus julkisen talouden tasapainoon.

Esimerkiksi viime kevään kehysriihessä esitettyjen kasvutoimien vaikutus julkisen talouden tasapainoon jäi kokonaisuutena lievästi negatiiviseksi, vaikka paketin arvioitiin lisäävän talouskasvua. Jos kasvutoimet maksavat välittömänä alijäämän vähenemisenä saman verran kuin syntyvä kasvu parantaa rahoitustasapainoa, politiikan vaikutukseksi velkaantumiseen jää yksin se, että velkasuhde laskee suhteen nimittäjänä olevan BKT:n kasvun ansiosta (kuvion sininen käyrä). Tulos on tällöinkin paljon parempi kuin ilman kasvutoimia, mutta ei riitä velkasuhteen alenemiseen.

Taloustieteellinen tieto auttaa politiikan tehokkuusvaikutusten arviointia, vaikka on parhaimmillaankin epävarmaa. **Olennainen osa järkevää sopeutustoimintaa onkin mahdollisimman huolellinen tutkimuspohjainen politiikkatoimien vaikutusarviointi, aikarajoitteet huomioon ottaen.** Poliittinen keskustelu konkreettisista toimista tiivistyy talvella 2027 ennen eduskuntavaaleja ja keskeisistä seuraavan hallituskauden toimista päätetään hallitusneuvotteluissa huhti-kesäkuussa 2027. Tämä antaa oikeastaan koko vuoden 2026 aikaa erilaisten tutkimuspohjaisten selvitysten tekemiseen julkista taloutta vahvistavien politiikkatoimien tehokkuudesta. **Parlamentaarinen ryhmä**

voisikin esittää valtiovarainministeriölle tällaisten selvitysten laatimista koskevan hankekokonaisuuden käynnistämistä välittömästi. Toteuttamisessa voidaan hyödyntää paitsi kotimaisia tutkimuslaitoksia ja yliopistotukijoita myös esim. OECD asiantuntemusta. Ulkopuolisten asiantuntijatahojen laatimat selvitykset tukisivat erinomaisesti ministeriössä virkatyönä joka tapauksessa tehtävää arviointityötä.

Joitakin yleisiä huomiota julkistaloutta parantavista politiikkatoimista on kuitenkin mahdollista todeta ilman sen kummempaa tutkimusta.

Ensimmäinen asia on, että vaikka kansakunnan hyvinvoinnin kannalta tuottavuuden parantaminen on ratkaisevaa, koko kansantalouden tuottavuuden koheneminen parantaa julkista taloutta pidemmän päälle vain verraten rajatusti. Tämä johtuu ns. Baumolin taudista, joka tarkoittaa sitä, että julkisen sektorin toiminnan tuottavuus kehittyy parhaassakin tapauksessa hitaammin kuin yksityisen sektorin tuottavuus. Toisaalta työmarkkinoiden keskinäisriippuvuuksien takia julkisen sektorin palkkataso muuttuu pitkän päälle samaa vauhtia kuin yksityisen sektorin palkkataso, joka seuraa (pitkän päälle) tuottavuuden kehitystä yksityisellä sektorilla. Siten julkinen palvelutuotanto kallistuu, eikä kansantalouden tuottavuuden kasvu heijastu julkisen talouden tasapainoon täydellä painolla.

Toiseksi julkisesti rahoitetun palvelutuotannon tuottavuuden kasvulla on erittäin suuri vaikutus julkisen talouden tasapainoon. Tämä korostaa tehokkuusperiaatteen tärkeyttä julkisessa toiminnassa.

Kolmanneksi työllisyysasteen nousulla on niin ikään huomattavan suuri vaikutus julkisen talouden tasapainoon. Tämä tulee sekä siitä, että työlliset kerryttävät verotuloja että myös siitä, että työtuloja saavien ihmisten sosiaalisiin tulonsiirtoihin menee vähemmän varoja.

Neljänneksi monet julkista taloutta parantavat toimet voidaan järkevästi panna toimeen vain ajan kanssa. Palvelurakenteiden uudistamisessa kysymys on usein reaalisten resurssien – henkilöstön, kiinteistökannan, koneiden ja laitteiden, ohjelmistojen – muokkaamisesta. Pyrkimys toteuttaa tällaisia uudistuksia ilman huolellista suunnittelua ja sopeutumisaikoja johtaa helposti tarpeettomiin lyhyen tai pitkän ajan kustannuksiin.

Myöskään eläkejärjestämää ei voida uudistaa yhtäkkiä voimaan astuvin toimin. Maksussa olevia eläkkeiden merkittävä leikkaaminen (joka pienehköjä indeksitarkistuksia lukuun ottamatta on perustuslain omaisuudensuojan takia mahdotontakin) tai ankara verotus aiheuttaisi suuria hyvinvointitappioita, kun useimpien eläkeläisten on vaikea, ellei mahdoton korvata menetettyä eläketuloa työtuloilla. Samoin eläkemenoja hillitsevä eläkeiän nostaminen on välttämätöntä toteuttaa asteittain niin, että ihmiset ehtivät varautua tilanteeseen.

Eläkejärjestelmän hitaastikin voimaan astuva uudistus voi kuitenkin parantaa nopeastikin velkaa kerryttävien julkisen talouden osien rahoitustasapainoa. Mikä tahansa muutos, joka alentaa tulevaisuuden eläkemenoja, olkoon kyse eläkeiän nostosta tai tulevien eläke-etuuksien leikkauksesta mahdollistaa eläkevakuutusmaksujen välittömän alentamisen. Tämä voidaan yhtä välittömästi hyödyntää kiristämällä valtionverotusta valtiontalouden alijäämän pienentämiseksi. Tästä syystä tämäntapaiseen eläkeuudistukseen tulisi ryhtyä mahdollisimman nopeasti. Äskettäin päätetyn pienen uudistuksen tulosten odottaminen estäisi tällaisen tasapainotustoimen hyödyntämisen tulevalla vaalikaudella.

Nopeampia muutoksia on yleisemmin saatavissa aikaan muuttamalla verotusta ja erilaisia tulonsiirtoja (em. eläkkeisiin liittyvät hidastustekijät huomioon ottaen). Myös näihin liittyy kuitenkin

suurten nopeiden ja varsinkin toistuvien muutosten tapauksessa ilmeisiä haittoja. Verojärjestelmän ja esimerkiksi yritystukien yllättävät muutokset heikentävät luottamusta järjestelmän pitävyyteen ja tällä voi olla merkittävä kielteinen vaikutus investointeihin.

Vaikka laajasti hyväksytty tavoite on toteuttaa julkista taloutta vahvistavat toimet puuttumatta pohjoismaisen hyvinvointimallin perusolemuksen, julkisen sektorin hyvinvointilupauksen täsmentäminen ja kalibroiminen talouden kestokykyä vastaavaksi on nähdäkseni välttämätön osa sopeutustoimia.

Terveyden ja sosiaalihuollon palvelulupauksen rajaaminen ja täsmentäminen mahdollistaisi samalla nykyistä laajemman yksityisen palvelutuotannon. Tällainen palvelutuotanto auttaisi mobilisoimaan yksityistä varallisuutta palveluiden rahoitukseen.

Koulutuslupauksessa hyvä periaate on kohdistaa julkinen rahoitus sellaiseen koulutukseen, jolla on suuret yhteiskunnalliset hyödyt ja joissa koulutettavien (tai heidän työnantajansa) rahoitusvastuu ei johda koulutuksen tarpeettomaan laiminlyöntiin. Tämä tarkoittaa julkisen rahoituksen painopisteen asettamista elinkaaren alkuvaiheeseen, varhaiskasvatuksesta toiselle asteelle. Näiden julkisesta rahoitusvastuusta on vaikea tinkiä, vaikka koulutuksen järjestämistä voitaneen tehostaa erityisesti toisella asteella. Korkeakoulutuksessa ja erilaisessa aikuisiän täydennys- ja uudelleen koulutuksessa on paremmat edellytykset hyödyntää yksityistä rahoitusta ilman haittavaikutuksia.

Terveydenhuollossa on kaksi ilmeistä rahoitukseen liittyvää ongelmaa, joihin terveystaloustieteen tutkijat ovat viitanneet. Kun hyvinvointialueilla ei ole mitään omaa rahoitusvastuuta, kannustimien luominen tehokkaaseen toimintaan, mm. parhaista käytännöistä oppimisen kautta, on vaikeaa. Ongelmaa helpottaisi, jos alueilla olisi **marginaalinen rahoitusvastuu** (esim. keskimäärin 10 % arvioiduista tarvevakioituista menoista) ja tämän vastapainona verotusoikeus.

Toinen rahoitusongelma on rahoituksen monikanavaisuus. Meillä erikseen julkinen terveydenhuolto, työterveyshuolto, opiskelijoiden terveydenhuolto ja yksityisille palveluille kohdennettu tuki, jota äskettäin on laajennettu yli 65-vuotiaiden ns. valinnanvapauskokeilulla. On varsin ilmeistä, että monikanavaisuus johtaa osaoptimointiin, jossa eri kanavien varassa toimivat järjestelmän osat voivat toimia hyvin, mutta kokonaisuus jää tehottomaksi.

Verotuksessa ilmeisimpiä julkista taloutta vahvistavia, kasvua heikentämättömiä toimia ovat maapohjaan kohdistuvan **kiinteistöveron korottaminen** sekä **listaamattomien yritysten kansainvälisesti poikkeuksellisen edullisen verotuksen uudistaminen.** Jälkimmäistä koskeva uudistus voisi itse asiassa lisätä tehokkuutta parantavaa riskinottoa, kun se vähentäisi kannustimia veroetua tuottaviin vähäriskisiin varallisuusesineisiin tehtäviin sijoituksiin.