

Lausunto valtiovarainministeriölle pyynnöstä koskien toimenpide-ehdotuksia julkisen talouden tasapainottamiseksi ja pitkään jatkuneen velkaantumiskehityksen taittamiseksi

Valtiovarainministeriö on pyytänyt ehdotuksia toimenpiteistä, joilla julkista taloutta voitaisiin tasapainottaa ja pitkään jatkunut velkaantumiskehitys taittaa seuraavien hallituskausien aikana. Lausunnossa on pyydetty vastausta seuraaviin kysymyksiin:

1. Millaisilla toimenpiteillä (säästökohteet, rakenteelliset muutokset, veromuutokset, maksutulojen muutokset) julkista taloutta voitaisiin tasapainottaa ja pitkään jatkunut velkaantumiskehitys taittaa seuraavien hallituskausien aikana?
2. Millainen sopeutuksen mittaluokka ehdotetulla toimenpiteellä olisi?
3. Millaisiin perusteluihin ja tietopohjaan ehdotettu toimenpide pohjautuu?

Yleisiä huomioita

Julkisen talouden rakenteellisen alijäämän mittaaminen on erittäin vaativa tehtävä, mutta joka tapauksessa alijäämä on mittaluokaltaan niin merkittävä, että jos sen korjaaminen jätetään pelkästään joko menoleikkausten tai veronkorotuksien varaan, merkittäviä kielteisiä vaikutuksia ihmisten hyvinvointiin ja talouden pitkän aikavälin kasvuedellytyksiin voi olla vaikea välttää. Myöskin mahdollisuudet parantaa julkisen talouden tasapainoa rakenteellisilla uudistuksilla on ongelman suuruuteen nähden rajalliset. Vaikka julkisen talouden rakenteellinen ongelma vaikuttaa krooniselta, tilanne ei ole kuitenkaan akuutti sen ansiosta, että velkasuhde on edelleen kohtuullisella tasolla.

Julkisen talouden sopeutustoimina on syytä käyttää sekä veronkorotuksia että julkisten menojen leikkauksia ja julkisen sektorin resurssien käyttöä tehostavia rakenteellisia uudistuksia. Näiden välillä tehtävät valinnat ovat pääosin poliittisia valintoja, joita ei voida tehdä puhtaasti taloustieteellisin perustein. Valintojen tueksi olisi perusteltua laatia pitkäjänteinen ja uskottava julkisen talouden sopeutussuunnitelma, johon merkittävä osa poliittisista toimijoista pystyisi pääosin sitoutumaan kohtuullisen vahvasti. Tällä tavalla vähennettäisiin poliittisen poukkoilun riskiä.

Venäjän Ukrainassa käymä hyökkäyssota, Suomessa ensi vuoden alussa toteutettava hyvinvointialueiden toiminnan käynnistäminen ja useat muutkin tekijät tekevät tarvittavien sopeutustoimien laajuuden arvioinnista erittäin haastavaa. Tulevaisuudessa ohjelmaa olisi syytä täsmentää ja päivittää sekä tulevien hallitusten poliittikkapreferenssien että julkisen talouden rakenteellista alijäämää koskevien uusimpien arvioiden pohjalta.

Ongelman mittaluokan suuruus huomioiden sopeutussuunnitelma olisi hyvä olla sen vuoksi laaja, että sopeutuksen taakkaa voitaisiin jakaa tasaisesti ja kohtuullisesti. Suunnitelman kokonaisuutta voisi olla hyvä rakentaa asteittain lähivuosina. Tällä tavalla voidaan paremmin varmistaa muun muassa se, että erilaiset leikkaustoimet eivät kohdentuisi kohtuuttomalla tavalla yksiin ja samoihin väestöryhmiin. Samalla pystytään tarkentamaan arvioita leikkaustoimien tarpeesta. Sopiva pituus suunnitelmalle voisi olla parin kolmen hallituskauden mittainen. Pitkän suunnitelman etu on siinä,



että silloin nopeiden voimakkaiden sopeutustoimien tarve voisi olla pienempi. Haittapuoli on se, että tulevien vuosien poliittisissa ratkaisuissa on järkevää ottaa huomioon silloinen taloudellinen sekä poliittinen tilanne, jota nyt ei tiedetä.

Työllisyyttä parantavat toimet

Työllisyys on kasvanut hyvin voimakkaasti vuoden 2015 jälkeen, kun Suomi on alkanut toipua vuoden 2008 jälkeisistä elektroniikkateollisuuden klusteriin ja eräisiin muihin aloihin kohdistuneista negatiivisista tuottavuushokeista ja kun työvoiman kysyntä on alkanut vahvistua. On perusteita odottaa, että tämä kehitys jatkuu myös tulevina vuosina myönteisenä, tosin aikaisempaa heikompana.

Työllisyyttä parantavia rakenteellisia uudistuksia on syytä jatkaa edelleen. Toisaalta on syytä huomata, että työllisyyden taso on kohonnut jo niin merkittävästi, että jatkossa työllisyyden parantaminen on huomattavasti aikaisempaa vaikeampaa. Jäljellä olevien työllistettävien keskimääräinen osaaminen ja tuottavuus on alempi kuin aikaisemmin, joten työllisyyden parantamisen vaikutus talouden kasvuun ja verotulojen kasvuun on heikentynyt. Lisäksi aikaisempaa useammin työllistettävän elämäntilanne on eri syistä johtuen niin vaikea, että työllistyminen on työntekijälle vaikeaa ja vaatii julkiselta sektorilta sellaisia työllistymistä tukevia toimia, jotka myös rasittavat julkista taloutta. Tämä heikentää työllistämistoimien vaikutusta julkiseen talouteen.

Menot

Menoleikkauksia on syytä priorisoida niin, että hyvinvointivaltion perustehtävistä voidaan huolehtia kunnolla ja että leikkaukset eivät kohdistuisi kohtuuttomasti sellaisiin väestöryhmiin, joiden mahdollisuudet kestää leikkauksien aiheuttamaa räsitusta on heikot ja kyky vähentää leikkauksien aiheuttamaa räsitettä omaa käyttäytymistä muuttamalla on rajallista. Tässä suhteessa muita sopivampia leikkauskohteita ovat sellaiset tulonsiirrot, jotka painottuvat keski- ja suurituloisiin.

Toisaalta vahva ja laaja tutkimusnäyttö kertoo siitä, että julkisten menojen käyttö mahdollisuuksien tasa-arvoa vahvistavalla tavalla edistää talouden innovatiivisuutta ja pitkän aikavälin talouskasvua (Aghion ym., 2017; Bell ym., 2019; Suhonen & Karhunen, 2019; Toivanen & Väänänen, 2016). Tämä osaltaan helpottaa julkisen talouden rakenteellista alijäämää. Tosin vaikutuksen arviointi on vaikeaa.

Suomessa on ollut meneillään voimakas toimiala- ja ammattirakenteiden muutos, mikä sinällään lisää aikuiskoulutuksen tarvetta. Panostukset aikuiskoulutukseen on kuitenkin havaittu olevan vaikutukseltaan vaatimattomia varsinkin silloin, kun pohjalla on jo korkea-asteen tutkinto. Leikkaukset tällaisiin panostuksiin ovat perusteltuja. Sen sijaan vaikutukset ovat suurempia perustutkinnon suorittaneilla, jotka suorittavat toisen asteen tutkinnon (Kauhanen, 2021) ja tällaisia koulutuspanostuksia on syytä priorisoida sekä sosiaalisilla että taloudellisilla perusteilla.

On myös tutkimuksellisia perusteita leikata elinkeinotukia (suorat tuet ja veroedut) lukuun ottamatta sellaisia innovaatiotukia, joilla teoreettisen ja empiirisen tutkimuskirjallisuuden perusteella voidaan odottaa olevan merkittävä kansantalouden tuottavuutta vahvistavia vaikutuksia (Laukkanen & Maliranta, 2019). Suhdannetilanne, jossa työvoiman kysyntä näkyy jo merkittävänä työvoimapulana ja palkkainflaatiopaineena on myös ajankohtana sopiva tällaisille leikkauksille.



Tuoreet tutkimustulokset kertovat, että lasten kotihoidon tulen vaikutukset ovat kielteisiä varsinkin äideille, mutta myös lapsille (Gruber ym., 2022). Kyseessä on tulonsiirron muoto, joka kannustaa vanhempia pidempiin kotihoitojaksoihin. Kielteisen työllisyysvaikutuksen vuoksi kotihoidon tuella on myös tuottavuuskasvua hidastava vaikutus, sillä se vähentää työelämässä karttuvaa inhimillistä pääomaa. Tämän vuoksi sillä on myös pitkän aikavälin kielteisiä vaikutuksia julkiselle taloudelle.

Verot

Julkista taloutta korjattaessa on syytä ottaa huomioon se, että sängen korkeakaan kokonaisveroaste ei välttämättä haittaa kovin merkittävästi talouskasvua. Talousvaikutukset riippuvat hyvin paljon siitä, mihin julkiset menot painottuvat: tulonsiirtoihin vai kasvua edistäviin kohteisiin (ks. esim. Aghion ym., 2021; Banerjee & Duflo, 2019; Hope & Limberg, 2022; Kleven, 2014). Myös verotuksen rakenteella on merkittävä vaikutus. Esimerkiksi maapohjaan kohdistuvalla verotuksella on vähemmän kielteisiä käyttäytymisvaikutuksia kuin monilla muilla veromuodoilla. Toisaalta on tutkimukseen pohjautuvia perusteita olla varovainen esimerkiksi innovatiiviseen yrittäjyyteen kohdistuvissa veroissa (Aghion ym., 2019; Akcigit ym., 2022).

Verotuksen kokonaisrakennetta mietittäessä tärkeä näkökohta on myös, mikä taho päättää julkisista menoista ja tuloista. Nykyisessä SOTE-rahoitusmallissa valtio rahoittaa maakuntien SOTE-menot täysimääräisesti, mikä voi luoda merkittävää tehottomuutta menopäätöksiin vaikuttavan pehmeän budjettirajoitteen takia (esim. Kortelainen & Lapointe, 2019). Rahoitusvastuun siirtäminen valtiolta maakunnille verotusoikeuden kautta on eräs mahdollinen keino, jolla SOTE-menojen kasvua voidaan hillitä ja ohjata resurssija tarkoituksenmukaisiin kohteisiin. Myös hyvinvointialueiden lukumäärän supistaminen saattaisi olla resurssien käyttöä tehostava ja uudistuksen kustannuksia supistava toimenpide.

Helsingissä joulukuun 8. päivänä 2022

Mika Maliranta
johtaja
Labore

Ilkka Kiema
tutkimusohjaaja, ennustepäällikkö
Labore

Kirjallisuutta:

- Aghion, P., Akcigit, U., Bergeaud, A., Blundell, R., & Hémous, D. (2019). Innovation and top income inequality. *The Review of Economic Studies*, 86(1), 1-45.
- Aghion, P., Akcigit, U., Hyytinen, A., & Toivanen, O. (2017). Living the American dream in Finland: the social mobility of inventors. *Accessed November 2nd*.
- Aghion, P., Antonin, C., & Bunel, S. (2021). *The power of creative destruction*. Harvard University Press.
- Akcigit, U., Grigsby, J., Nicholas, T., & Stantcheva, S. (2022). Taxation and innovation in the twentieth century. *The Quarterly Journal of Economics*, 137(1), 329-385.



- Banerjee, A. V., & Duflo, E. (2019). *Good economics for hard times*. PublicAffairs.
- Bell, A., Chetty, R., Jaravel, X., Petkova, N., & Van Reenen, J. (2019). Who becomes an inventor in America? The importance of exposure to innovation. *The Quarterly Journal of Economics*, 134(2), 647-713.
- Gruber, J., Huttunen, K., & Kosonen, T. (2022). *Paying Moms to Stay Home: Short and Long Run Effects on Parents and Children*. (VATT Working Papers, nro. 151).
- Hope, D., & Limberg, J. (2022). The economic consequences of major tax cuts for the rich. *Socio-Economic Review*, 20(2), 539-559.
- Kauhanen, A. (2021). The effects of an education-leave program on educational attainment and labor-market outcomes. *Education Economics*, 29(6), 651-669.
- Kleven, H. J. (2014). How can Scandinavians tax so much? *Journal of Economic Perspectives*, 28(4), 77-98.
- Kortelainen, M., & Lapointe, S. (2019). *Inefficiencies in the Financing of Finnish County Governments- Lessons from the Literature on Fiscal Federalism*.
- Laukkanen, M., & Maliranta, M. (2019). *Yritystuet ja kilpailukyky*. (Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja, nro. 2019:33).
- Suhonen, T., & Karhunen, H. (2019). The intergenerational effects of parental higher education: Evidence from changes in university accessibility. *Journal of Public Economics*, 176, 195-217.
- Toivanen, O., & Väänänen, L. (2016). Education and Invention. *The Review of Economics and Statistics*, 98(2), 382-396.

