Sixten Korkman, 13.5.2025

Lausunto Valtiovarainvaliokunnalle:

Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2026 – 2029

Hallituksen talouspolitiikan linja. Petteri Orpon hallituksen talous- ja finanssipolitiikan linja oli osin varsin selkeä puoliväliriiheen asti. Linja voidaan kiteyttää lauseeseen, jonka mukaan hallituksen tehtävänä oli ”lopettaa julkinen velkaantuminen ja laittaa talous kuntoon”.

Lauseen ensimmäinen osa tarkoittaa, että julkisen talouden bruttovelan suhde bruttokansantuotteeseen ei saisi enää kasvaa hallituskauden päättyessä. Linjalle oli ja on hyvät perustelut: velkaantumisen lopettamista on pidettävä erittäin tärkeänä politiikan välitavoitteena. Toki myös monet aiemmat hallitukset ovat ilmoittaneet pyrkivänsä velkaantumisen lopettamiseen, mutta Orpon hallitus asetti tavoitteen talouspolitiikan keskiöön aiempia hallituksia päättäväisemmin.

Edellä mainitun lauseen jälkimmäinen osa on epämääräisempi, ja se näyttää tarkoittaneen ennen kaikkea työmarkkinauudistuksia. Näistä odotetut vaikutukset ovat todennäköisesti ylioptimistisia, mutta niiden merkitystä on tässä vaiheessa ennenaikaista arvioida. Oma käsitykseni on, että tässä paljolti haukuttiin väärää puuta: Suomen työmarkkinajärjestelmässä on ollut ja on puutteensa, ja valmius niiden kehittämiseen on ollut liian vähäistä, mutta tästä aiheutuvat ongelmat eivät ole Suomen heikon talouskehityksen olennainen syy. Tärkein toimivien työmarkkinoiden edellytys on eri osapuolten välinen luottamus, joka viime vuosina tuskin on ainakaan parantunut.

Puoliväliriiheen asti hallituksen politiikan keskiössä olivat julkisiin menoihin tai niiden kasvuun kohdistuvat leikkaukset. Isojen julkisten menojen valossa tämä oli perusteltu linjaus. Menoleikkauksista iso osa kohdistui sosiaalimenoihin, mitä niiden merkitys huomioon ottaen on pidettävä ymmärrettävänä. Kuten Valtiontalouden tarkastusvirasto joulukuun raportissaan toteaa, sopeutustoimet näyttävät kuitenkin jääneen ja todennäköisesti jäävän nettomääräisesti merkittävästi pienemmiksi kuin mitä hallitus tavoitteli. Tähänkin voi suhtautua ymmärryksellä, sillä jotkut toimet eivät tuota toivottua tulosta ja odottamattomia menopaineita ei voi välttää.

Toimenpiteiden jääminen aiottua vähemmän kiristäväksi saattaa olla jopa myönteinen seikka ottaen huomioon odotettua heikompi suhdannekehitys.

Puoliväliriihen linjamuutos. Puoliväliriihessään hallitus päätti parin miljardin euron verokevennyksistä. Mitoitukseltaan tämä ei ole kovin iso muutos mutta se on, ja sen on tulkittu olevan merkittävä talouspolitiikan linjamuutos. Verokevennyksillä hallitus ilmoittaa tavoittelevansa ennen kaikkea talouden kannustimien vahvistamista. Osaltaan ne voivat myös elvyttää kysyntää kotimarkkinoilla, sillä ns. kompensoivat toimet ovat pienempiä kuin verokevennykset.

Tutkimusten mukaan ansiotulojen korkeimpien marginaaliverojen alentaminen voi merkittävältä osin rahoittaa itseään, jolloin verokertymän menetys jää vähäiseksi. Kuten pääministeri on esittänyt, taustalla on ajatus, että esimerkiksi lääkärit nyt tekisivät viisipäiväisiä työviikkoja nelipäiväisten sijaan. Toivon mukaan näin käy, vaikka alan omat asiantuntijat näyttävät olevan epäileviä. Lisäksi on syytä huomioida, että Suomessa muun muassa lääkärit usein toimivat yhtiömuotoisesti ja nostavat merkittävän osan tuloistaan matalasti verotettuina osinkoina, jolloin veroaste on noin puolet korkeimmista marginaaliveroista. (Talouselämän viime vuonna teettämän tutkimuksen mukaan oli runsaasti lääkäriyhtiöitä, joissa palkkoja ei maksettu lainkaan vaan nostettiin pelkästään osinkoja.) Voi myös korostaa, että vapaa-ajan tulojousto on verraten korkea, jolloin verokevennysten antama tulolisäys voi lisätä vapaa-ajan käyttöä vaikka kannustaakin osaltaan työntekoon. Varauksista huolimatta on perusteita arvioida, että korkeimpien marginaaliverojen alentaminen merkittävältä osin voi rahoittaa itseään ainakin pidemmällä aikavälillä.

Yhtiöveron alentamisen voi toivoa lisäävän investointeja ja talouskasvua, mutta kokemukset vuosikymmen sitten tehdyistä yhtiöverokannan alennuksista eivät ole olleet kovin rohkaisevia. Myös tutkimuskirjallisuuden perusteella syntyy mielikuva, että vaikutukset investointeihin saattavat jäädä melko vähäisiksi.

On perusteita ajatella, että Suomen talouden uudistumiskyky on ollut liian heikko (verrattuna esimerkiksi Ruotsiin). Lähinnä vanhoja investointeja palkitseva veroalennus ei välttämättä ole kovin tehokas keino uusien yritysten synnyttämiseksi tai nuorten yritysten kasvun vahvistamiseksi. Risto Murron työryhmän raportista olisi saattanut löytää tältä kannalta kehittämisen arvoisia ehdotuksia.

Hallitusta voi syystä moittia myös siitä, että se suhtautuu perusteettoman negatiivisesti työperäiseen maahanmuuttoon, jonka lisäämiseen Suomessa on

väestökehityksen valossa kiistattomia perusteita. Koulutukseen olisi alijäämäisestä valtiontaloudesta huolimatta perusteita panostaa lisää. Ympäristöpolitiikan osalta on ilmeisesti odotettava hallituksen linjan kirkastumista.

Hallitus joutuu talouspolitiikassaan väistämättä suuriin vaikeuksiin epävarman ja ongelmallisen ulkoisen ympäristön takia. Julkisen talouden alijäämien supistaminen on erinomaisen hankalaa heikkojen suhdanteiden oloissa. Niistä ei hallitusta voi moittia. Sen sijaan voi pitää ongelmallisena, että monet leikkaukset kohdistuvat samoihin vähävaraisiin väestöryhmiin, jolloin päällekkäisten toimien yhteisvaikutus voi muodostua kohtuuttomaksi. On pulmallista, jos yhä useampi ajautuu toimeentulotuen varaan. Lapsiköyhyyden lisääntyminen on inhimillisesti ongelmallista ja voi ajan myötä lisätä syrjäytymistä ja siitä aiheutuvia kustannuksia myös julkisen vallan kannalta. Liian pikaiset leikkauspaineet hyvinvointialueilla voivat nekin aiheuttaa potilasjonojen pitenemistä ja hoidon lykkäämistä, mikä pidemmällä tähtäimellä saattaa lisätä kustannuksia ja sopeutusongelmia.

Puolustusmenot. Suomen joutuminen EU:n ”tarkkailuluokalle” ei olisi mikään katastrofi. Joka tapauksessa on luontevaa, että Suomi hakee EU:lta kansallisen poikkeuslauseen aktivointia kasvavien puolustusmenojen rahoittamisen helpottamiseksi lähivuosina. Pitkällä aikavälillä puolustusmenot ovat julkisia menoja muiden menojen joukossa ja ne on voitava rahoittaa kansallista velkaantumista lisäämättä. Tällä hetkellä on vaikea arvioida missä määrin puolustuksesta tulee EU:n tai laajemmin Euroopan yhteinen huoli, ja mitä tämä tarkoittaa rahoituksen kannalta. Joka tapauksessa puolustusmenot tulevat kasvamaan ja entisestään vaikeuttamaan julkisen velkaantumisen pitämistä toivottavissa rajoissa.

Väestön ikääntyminen on julkisen talouden avainkysymys. Suomessa on usein päivitelty sitä, että talouskasvu jo yli puolentoista vuosikymmenen aikana on ollut erinomaisen heikkoa tärkeimpiin verrokkimaihimme eli muihin pohjoismaihin verrattuna (ei niinkään Saksaan tai useimpiin euromaihin verrattuna). Syyllisiksi heikkoon kasvuun on esitetty muun muassa suurta julkista sektoria ja kannusteita heikentävää hyvinvointivaltiota sekä huonosti toimivia työmarkkinoita ja heikkoa kilpailukykyä tai kannattavuutta. Talouskasvua paljon tutkinut professori Matti Pohjola katsoo kuitenkin, että nämä heikon talouskasvun selitykset eivät kestä kriittistä tarkastelua.

Heikon talouskasvun selitys lienee loppujen lopuksi melko yksinkertainen. Suomen yli 65-vuotiaiden huoltosuhde on vuoden 2008 jälkeen kasvanut nopeammin kuin missään muussa EU-maassa. Paljolti elinajan pidentymistä heijastava kehitys on suuri yhteiskunnallinen saavutus, mutta se on myös heijastunut kotimaisen työvoiman tarjonnan supistumisena ja ikäsidonnaisten julkisten menojen nopeana kasvuna. Suomi on tänään tiettävästi yli 65-vuotiaiden väestönosuudella mitattuna maailman kolmanneksi vanhin maa Japanin ja Italian jälkeen. Tunnetusti nuo kaksi maata ovat nekin jo pitkään kärsineet heikosta talouskasvusta ja nopeasta julkisesta velkaantumisesta. Toki talouskasvua ovat vuosikymmenen ajan rasittaneet myös ns. epäsymmetriset shokit, kuten Nokian romahdus, paperiteollisuuden näivettyminen ja Ukrainan sota seurauksineen.

Näkemystä demografian merkityksestä tukee havainto, että Suomen talouskasvu ja ikääntyminen ovat jo pitkään käyneet käsi kädessä: bruttokansantuotteen vuotuisen kasvun keskiarvo on vuodesta 1970 alkaen joka vuosikymmenellä ollut edellistä vuosikymmentä vaisumpi samalla kun väestön huoltosuhde on jatkuvasti heikentynyt (Mauri Kotakorpi, EVA-tutkimus). Eikä tämä ongelma ole nopeasti ohimenevä. Suomessa on jo yli 1,6 miljoonaa yli 65-vuotiasta, jotka tänään pärjäävät vielä kohtuullisesti, mutta jotka seuraavalla vuosikymmenellä tarvitsevat eneneväsi terveydenhuoltoa ja vanhusten hoivaa. Kyky julkisten menojen kasvun hillitsemiseen sosiaali- ja terveyspolitiikassa on Suomen julkisen talouden rahoituksen kannalta kohtalonkysymys.

Terveydenhuolto. Terveyspolitiikka on jo monta vuotta ollut isojen muutosten kohteena. Vaikeutena on, että terveyspalvelujen kysyntä kasvaa nopeasti suuren tulojouston, väestön ikääntymisen, uusien ja entistä kalliimpien lääkkeiden ja hoitomenetelmien sekä joskus säätelyn takia. Samalla maksuja ei voi asettaa korkeiksi, koska tavoitteena on palvelujen saatavuuden turvaaminen kaikille kansalaisille. Siksi tarjontaa on lisättävä ja toimintaa on tehostettava. Tässä yhteydessä esiin tulevia ongelmia ei voi käsitellä laajasti. Seuraavassa mainitaan lyhyesti vain joitakin keskeisiä kysymysasetteluja:

Olisi arvokasta, jos Suomessa löytyisi poliittinen konsensus *julkisen ja yksityisen terveydenhoidon välisestä suhteesta* (josta pitkään on käyty köydenvetoa, jossa vasemmisto suosii julkista ja oikeisto yksityistä toimintaa). Molemmilla on roolinsa sekä vahvuutensa ja heikkoutensa: yksityinen toiminta voi selkeän tavoitteen ohjaamana (voitontavoittelu) edistää tehokkuutta, mutta moniulotteisen

tavoitefunktion oloissa tämä voi johtaa laadun laiminlyöntiin (esimerkiksi vanhusten hoivassa ja lastenhuollossa) sekä terveydenhoidossa ylidiagnostisointiin ja ylihoitoon.

Oma kysymysasettelunsa on *työterveyshuollon suhde perusterveyshuoltoon*, joka terveystaloustieteilijöiden arvion mukaan vähentää tehokkuutta, lisää resurssipulaa ja heikentää kansalaisten tasa-arvoa. Järjestelmä on kuitenkin sellaisen suojamuurin takana, että siihen eivät työmarkkinajärjestöjen ulkopuoliset tahot pysty vaikuttamaan.

Olisi tärkeää, että terveydenhuollossa tehtävät päätökset mahdollisuuksien mukaan perustuisivat järkiperäiseen ja vaikutusarvioihin nojaavaan *priorisointiin*. Terveydenhuollon osalta keskeisessä asemassa on Terveydenhuollon palveluvalikoimaneuvosto PALKO, jonka toiminnan periaatteet ja asema on tällä hetkellä lainsäädännön valmistelun kohteena. Tämä hanke on nyt entistäkin tärkeämpi, kun järjestelmästä hyvinvointialueiden aloittamisen myötä poistui viimeinen joustomekanismi, eli mahdollisuus lisätä rahoitusta kunnallisveroa korottamalla. Priorisoinnin kehittäminen on tärkeä hanke, joka kuitenkin törmää moniin hallinnollisiin, oikeudellisiin, eettisiin ja riittävän tiedon puutteesta aiheutuviin ongelmiin.

Sote-palvelujen *tuottavuuden parantamiseen* on suurta tarvetta ja myös monia mahdollisuuksia. Tehostamisen potentiaalia kuvaa valtiovarainministeriön arvio, jonka mukaan julkisen palvelutuotannon tuottavuuden kasvu yhdellä prosenttiyksiköllä vähentää julkisen talouden alijäämä jopa 1,7 prosenttiyksikköä. Sen sijaan koko yksityisen sektorin tuottavuuden kasvu yhdellä prosenttiyksiköllä vähentää alijäämää ”vain” 0,6 prosenttiyksikköä.[1]) Hyvinvointialueet toimivat kukin omalla tavallaan, mikä on antaa kiinnostavia mahdollisuuksia oppimiseen ja parhaiden käytäntöjen tunnistamiseen. Tämä prosessi vaatii kuitenkin väistämättä aikansa. Oma asiansa on, että sairaalaverkon tiivistämiseen on vahvat perustelut. Olisi tärkeää myös pyrkiä toimia ennalta ehkäisevän toiminnan kannusteiden vahvistamiseksi.

[1] Ero selittyy ns. ”Baumolin taudilla”, jossa oletetaan, että kaikki palkat taloudessa nousevat yksityisen sektorin tuottavuuskasvun mukaisesti, ja että näin tapahtuu myös julkisen alan palkansaajien kohdalla vaikka tuottavuuskasvu tyypillisesti kasvokkain tapahtuvissa julkisissa palveluissa on yksityistä sektoria heikompaa.

Alueiden verotusoikeus ei ole ajankohtainen kysymys, mutta siihen saattaa olla tarvetta myöhemmin palata. Tehokkaiden kannusteiden kannalta on erinomaisen hyödyllistä jos päätösvalta palveluista on samoissa käsissä kuin päätösvalta rahoituksesta. Seurauksena voi olla budjettirajoitus joka on joko liian ”pehmeä” tai liian ”kova”.

Suomen julkisen talouden rahoituksen kestävyys riippuu ratkaisevasti kyvystämme kehittää sosiaali- ja terveyshuollon toimintaa. Onneksi Suomen julkinen talous ei ole toistaiseksi ajautumassa kriisiin. (Matalien korkojen ansiosta Suomen julkinen velka ei ole itseään ruokkivassa kierteessä.) Edelleen on mahdollista ja tarkoituksenmukaista käyttää aikaa ja harkintaa parhaiden ratkaisujen löytämiseksi. Sosiaali- ja terveyspolitiikan kehittäminen ja palvelujen tehostaminen on Suomen julkisen talouden sopeuttamisen avainkysymys.