



Ilkka Kiema
är forskningsledare vid det ekonomiska forskningsinstitutet Labore.

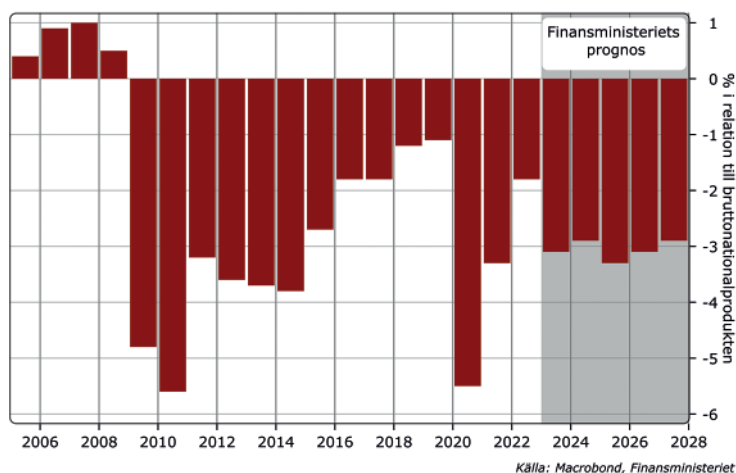
För att balansera den offentliga ekonomin krävs tid och många olika medel

Finlands offentliga ekonomi visar för närvarande ett betydande underskott och den följande regeringen har orsak att omedelbart ge sig in för att minska underskottet. En alltför snabb balansering av statsfinanserna skulle dock äta av färdkosten för långsiktig tillväxt och lyckligtvis är det inte av nöden, då Finland i en europeisk jämförelse inte ännu är ett svårt skuldsatt land.

Som anpassningsåtgärder på kort sikt borde både skattehöjningar och nedskärningar av offentliga utgifter, samt strukturella reformer användas. I den långsiktiga balanseringen är det viktigaste att åter få produktiviteten att öka.

Underskottet i statens budget för innevarande år är knappt över 8 miljarder euro. Finansministeriets prognos uppskattar att underskottet i statsekonomin kommer att bli en aning större 2023, det vill säga 8,7 miljarder euro. Eftersom välfärdsområdena, som inledde sin verksamhet vid årsskiftet, i nationalräkenskaperna är en del av statens ekonomi, minskar både intäkterna och utgifterna i kommunekonomin kraftigt i jämförelse med förra året. Enligt Finansministeriets prognos i början av 2023 är underskottet i kommunekonomin detta år 1,2 miljarder euro.

Med andra ord visar den offentliga ekonomin för närvarande ett starkt underskott och balanseringen av den kräver anpassningsåtgärder av följande regering. I europeisk jämförelse är Finland dock inte ett särskilt skuldsatt land. Finlands EDP-skuldkvot, det vill säga



Figur 1. Överskottet och underskottet i statens ekonomi från 2006 med Finansministeriets prognos för de kommande åren.

den konsoliderade offentliga skulden i förhållande till brutonationalprodukten, var 72,4 procent år 2021, då euroområdet genomsnittliga skuldkvot var 95,4 procent. Finlands skuldkvot ska dessutom ses mot bakgrunden av att beräkningsgrunderna för den ändrades 2022, så att en del lån med statens räntestöd räknades in i den, vilket ökade skuldkvoten med närmare sex procentenheter.

Betydande korrigerande åtgärder förutsätts

För att stoppa en ohållbar skuldsättning i Finlands offentliga ekonomi förutsätts inte desto mindre betydande korrigerande åtgärder. Många faktorer – såsom Rysslands anfallskrig i Ukraina och igångsättandet av välfärdsområdenas verksamhet – gör det ytterst utmanande att bedöma omfattningen av de behövliga anpassningsåtgärderna. Medvetenheten om situationens allvar och effekterna av de korrigerande åtgärderna, samt deras negativa välfärdseffekter, preciseras med tiden. Dessutom bromsar många av de åtgärder som på kort sikt minskar skuldsättningen den ekonomiska tillväxten på lång sikt.

För att begränsa skuldsättningen finns det inte heller orsak att ta i bruk sådana onödigt kraftfulla medel, som har negativa verkningar på återhämtningen av ekonomin eller sänker vissa samhällsgruppers välfärd på ett orimligt sätt. Däremot är det skäl att sprida åtgärderna som ba-

lanseringen kräver över exempelvis två eller tre valperioder. Det skulle likväl ha funnits orsak att vidta anpassningsåtgärder redan 2023 i avsevärt högre utsträckning än vad som görs i årets budget. Som anpassningsåtgärder borde nedskärning av offentliga utgifter, noggrant fokuserade skattehöjningar och motiverade strukturella reformer användas.

“För att begränsa skuldsättningen finns det inte heller orsak att ta i bruk sådana onödigt kraftfulla medel, som har negativa verkningar på återhämtningen av ekonomin eller sänker vissa samhällsgruppers välfärd på ett orimligt sätt. Däremot är det skäl att sprida åtgärderna som balanseringen kräver över exempelvis två eller tre valperioder.”

En ändring behöver tid och många verktyg

Det finns orsak att skära ner både de näringsstöd som ges direkt och de som ges i form av skattelättnader. Ett undantag utgör närmast sådana innovationsstöd som kan väntas ha betydande effekter för att stärka produktiviteten i samhälls ekonomin (Laukkanen & Maliranta, 2019). Det nuvarande konjunkturläget, där den stora efterfrågan på arbetskraft kommer till uttryck som en betydande brist på arbetskraft och ett tryck på löneinflation, är en lämplig tidpunkt för sådana nedskärningar.

Även skattehöjningar är det skäl att använda

da som ett medel för balansering. I motsats till vad som emellanåt framförs i den offentliga debatten, har en relativt hög helhetsskattegrad inte nödvändigtvis en större hämmande verkan på den ekonomiska tillväxten (Hope & Limberg, 2022); (Kleven, 2014). De ekonomiska verkningarna av en hög skattegrad beror i väsentlig grad av både beskattningens struktur och tyngdpunkten i de offentliga utgifterna, och likaledes av om de offentliga utgifternas betoning ligger på inkomstöverföringar eller mål som främjar tillväxt.

En motiverad åtgärd för att balansera den offentliga ekonomin skulle vara en övervägd gallring av de sänkta mervärdesskattesatserna. Till exempel verkar den lägre mervärdesskattesatsen på restaurangtjänster inte vara motiverad. Även den lägre mervärdesskattesatsen för livsmedel kunde avlägnas ifall nackdelen med förändringen för låginkomsttagares del kunde kompenseras med en motsvarande ökning av inkomstöverföringar.

”En motiverad åtgärd för att balansera den offentliga ekonomin skulle vara en övervägd gallring av de sänkta mervärdesskattesatserna.”

Strukturella reformer som förbättrar sysselsättningen behövs ytterligare. Det är dock skäl att lägga märke till att sysselsättningsläget under de senaste åren stärkts betydligt oberoende av regeringens politiska åtgärder. Den gynnsamma utvecklingen kan inte förklaras enbart med återhämtningen efter coronakrisen, eftersom sysselsättningsgraden år 2022 var 2,2 procentenheter högre än sysselsättningsgraden 2019. I december 2022 avtog den gynnsamma sysselsättningsutvecklingen bland annat beroende på recessionen som orsakades av energikrisen, men trots det var sysselsättningsgraden förra december 1,2 procentenheter högre än den var tre år tidigare.

Det är motiverat att anta att i takt med att sysselsättningsläget förbättras kommer det att bland de arbetslösa finnas personer som är ännu svårare att sysselsätta än tidigare. Deras ge-

nomsnittliga kunskaper och produktivitet är svagare än hos dem som kunnat sysselsättas förut. Om det förhåller sig på det viset är den förbättrade sysselsättningsgradens verkan på ekonomins och skatteintäkternas tillväxt i framtiden svagare än tidigare.

Välfärdsområdena håller sig knappast till budgetmålen

Även finansieringsmodellen för de välfärdsområden som inlett sin verksamhet i början av 2023 skulle det finnas orsak att överväga på nytt. Välfärdsområdena styrs av valda fullmäktige, men de har inte beskattningsrätt utan får sin finansiering av staten. Staten saknar förmågan att framföra ett trovärdigt hot om att avbryta finansieringen av ett välfärdsområde, då ett avbrott i finansieringen skulle leda till ett avbrott i funktioner som är kritiskt viktiga för medborgarna, såsom social- och hälsovården och räddningsväsendet. Därför ger välfärdsområdenas finansieringsmodell fullmäktigeförsamlingarna starka incitament till budgetöverskridningar.

Det finns god orsak att betvivla att välfärdsområdena kommer att hålla sig inom budgetmålen i planen för den offentliga ekonomin under de närmaste åren, och att de ens senare kunde uppnå eftersträfvade besparingar i kostnaderna. En beskattningsrätt som ges till välfärdsområdena och möjligen även en sammanslagning av de mest ineffektiva välfärdsområdena, kunde vara motiverade medel för att balansera den offentliga ekonomin.

”Eftersom försörjningskvoten, sysselsättningsgraden eller mängden arbetstimmar som den arbetsföra befolkningen i genomsnitt utför, inte kan växa i det oändliga, kan den ekonomiska tillväxten och den ökning av skatteintäkter som den medför i det långa loppet i första hand bara basera sig på en ökning av arbetets produktivitet.”

Långsiktig balans med utbildning och forskning

Flera faktorer gör sitt för att försvaga den långsiktiga balansen i den offentliga ekonomin. Till dessa hör bland annat en åldrande befolkning och den ökning av försvarsutgifterna som motiveras av Rysslands anfallskrig i Ukraina. För att förhindra att försörjningskvoten försvagas behövs arbetsrelaterad invandring. Eftersom försörjningskvoten, sysselsättningsgraden eller mängden arbetstimmar som den arbetsföra befolkningen i genomsnitt utför, inte kan växa i det oändliga, kan den ekonomiska tillväxten och den ökning av skatteintäkter som den medför i det långa loppet i första hand bara basera sig på en ökning av arbetets produktivitet.

Som till exempel den färskna bildningsöversikten tar fasta på har den nivå på grundfärdigheterna som det finska utbildningssystemet producerar försvagats från början av årtusendet (Kalenius, 2023). En höjning av de unga åldersklassernas grundfärdigheter är väsentligt också med tanke på att bevara och öka sysselsättningsgraden. Utöver kvaliteten på undervisningen och inlärningsresultaten är det viktigt att fästa uppmärksamhet även vid undervisningens innehåll.

Bildningsöversikten anmärker även på att den lönefördel som andra stadiets utbildning ger i Finland är nästan obefintlig i jämförelse med lönenivån hos dem som har enbart första stadiets utbildning, och att skillnaden är exceptionellt liten bland OECD-länderna (Kalenius, 2023). Den mest sannolika tolkningen av ett sådant resultat är att andra stadiets utbildning i Finland varit inriktad på fel branscher.

Viktigt fästa uppmärksamhet vid FoU

Det finns orsak att öka den offentliga sektorns finansiering av forskning och utveckling, men även i fråga om FoU-satsningarna skulle det vara viktigt att fästa uppmärksamhet förutom vid de kvantitativa indikatorerna även vid satsningarnas föremål. Den nuvarande regeringen stöder FoU-verksamhet bland annat med en extra skattelättnad för forskning och utveckling som tagits i bruk innevarande år. Dylika åtgärder som likformigt stöder företagens FoU-verksamhet leder inte till en optimal allokering av resurserna som används för den. När alla företags forsk-

ning och utveckling stöds på ett likformigt sätt finns faran att den offentliga sektorns satsningar riktar sig till verksamhet som hade genomförts även utan offentligt stöd, eller ger upphov till projekt som av motiverade orsaker inte hade förverkligats om den offentliga sektorn inte hade finansierat dem.

Enligt ekonomisk teori kan goda grunder för att stödja FoU-verksamhet bland annat vara osäkerheten i nyttan av den och att kunskapen skvättar över, det vill säga att innovationerna som nås med FoU-verksamheten kommer även andra än företaget självt till nytta. En ökning av anslagen till universitet och högskolor samt en ökning av finansieringen av högskole- och företagssektorns gemensamma projekt är utan vidare bättre verktyg för innovationspolitiken än skatteavdrag.

”När alla företags forskning och utveckling stöds på ett likformigt sätt finns faran att den offentliga sektorns satsningar riktar sig till verksamhet som hade genomförts även utan offentligt stöd, eller ger upphov till projekt som av motiverade orsaker inte hade förverkligats om den offentliga sektorn inte hade finansierat dem.”

Låg produktivitet i digitala tjänster

Som till exempel produktivitetsnämnden konstaterar (Tuottavuuslautakunta, 2021), närmade sig produktiviteten i Finland snabbt USA:s nivå under det förra århundradet, men skillnaden ökade igen efter finanskrisen. I dagens läge är produktiviteten särskilt låg inom digitala tjänster. Resultatet är överraskande eftersom produktivitetens kvalitativa indikatorer pekar mot att Finland skulle ha förutsättningar till framgång specifikt inom de branscher som nyttjar digitaliseringen.

Europeiska kommissionen publicerar ett digitalt index över ekonomi och samhälle (Desi-indexet), och bedömt med det placerade sig Finland 2022 främst i digitaliseringen bland alla länder i Europeiska unionen (European Commission, 2022). Näringslivets forskningsinstitut Etlä publicerar årligen en digibarometer som jämför nyttjandet av digitaliseringen i 22 länder. I publiceringen för 2022 placerade sig Finland på andra plats (Mattila et al., 2022).

Dessa resultat antyder att Finland har potential i digitaliseringen och genom att utnyttja den kunde produktiviteten och den ekonomiska tillväxten öka. En ekonomisk tillväxt som bygger på större produktivitet skulle öka skatteintäkterna och kunde hjälpa att balansera den offentliga ekonomin på lång sikt mera än till exempel en ökning av sysselsättningsgraden.

Översättning från finska: Mikael Kosk

Referenser

- European Commission. (2022). Digital Economy and Society Index 2022: overall progress but digital skills, SMEs and 5G networks lag behind. Press Release, July 28, 2022
- Hope, D., & Limberg, J. (2022). The economic consequences of major tax cuts for the rich. *Socio-Economic Review*, 20(2), 539-559. <https://doi.org/10.1093/ser/mwab061>
- Kalenius, A. (2023). *Sivistyskatsaus 2023 (Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2023:3)*.
- Kiema, I. (2022). Muuttunut tilastokäytäntö tiukentaa Suomen velkaantumisen rajoitteita. *Labore-blogi* 25.10.2022. <https://labore.fi/julkaisu/muuttunut-tilastokaytanto-tiukentaa-suomen-velkaantumisen-rajoitteita/>
- Kleven, H. J. (2014). How Can Scandinavians Tax So Much? *Journal of Economic Perspectives*, 28(4), 77-98. <https://doi.org/10.1257/jep.28.4.77>
- Laukkanen, M., & Maliranta, M. (2019). Yritystuet ja kilpailukyky (Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:33).
- Mattila, J., Pajarinen, M., Seppälä, T., Mäkäräinen, K., & Neuvonen, V. (2022). Digibarometri 2022: Digivihreä siirtymä (Taloustieto Oy, 16.6.2021s).
- Tilastokeskus. (2022). Rahoitustilinpäiden tilastoissa poikkeuksellinen revisio 28.6.2022 julkistuksissa. Syynä Aralainojen käsittelyyn tehty menetelmämuutos. (Muutostiedote 28.5.2022, <https://www.stat.fi/muutostiedote/cl-4wd9qcoqezr0bvwlrq28hxt>).
- Tuottavuuslautakunta. (2021). Tuottavuus ja voimavarojen kohtaanto – Digitaalisten palveluiden tuottavuuden taso ja kehitys Suomessa heikko (Valtiovarainministeriön julkaisuja 2021:58).