Lausunto: VNS 4/2017 vp (2017). ***Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2018—2021.*** **https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/VNS_4+2017.pdf sekä HE 47/2017 vp (2017).** ***Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 2 §:n muuttamisesta.*** **https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/HE_47+2017.pdf**

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnalle

Annan kutsuttuna asiantuntijana kunnioittavasti lausunnon asiakirjoista VNS 4/2017 vp (2017) ja HE 47/2017 vp (2017).

Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2018-2021 Vuosittain tarkistettava julkisen talouden suunnitelma täyttää useita eri tehtäviä. Valtioneuvoston laatimana se kattaa aluksi eduskuntakauden, mutta vuosittaisten tarkistusten myötä se tulee kattaneeksi lopulta myös seuraavan kauden. Vaikka menettely on ymmärrettävä, on se omalaatuinen; tämä valtioneuvostohan ei voi sitoa seuraavan eduskunnan valitseman valtioneuvoston julkistaloudellista päätöksentekoa. Suunnitelma on siis siltä osin kuin se kattaa seuraavan eduskuntakauden julkistaloutta epäuskottava. Keskipitkän aikavälin suunnittelu sinänsä on viisasta, mutta sikäli kuin sitä halutaan tehdä uskottavasti – mikä tässä tarkoittaisi sitä, että seuraavat eduskunnat sitoutettaisiin tavoitteisiin – tulisi valmistelun olla laajapohjaisempaa. Ottamatta kantaa poliittiseen realismiin olisi parlamentaarinen valmistelu yksi mahdollisuus.

Suunnitelmasta huokuva huoli kansantalouden heikoista kehitysnäkymistä, julkisen sektorin tilasta ja kestävyydestä, sekä työllisyydestä ja työttömyydestä ovat ymmärrettäviä mutta varsin pessimistisiä. Saattaisikin olla järkevää esittää myös itse selonteossa (eikä kuten nyt vain liitteessä) eri skenaarioita pikemmin kuin vain yksi kehitysura seuraaville vuosille. Teksti myös tukeutuu näkökulmaan, että julkinen toiminta on pelkkä rasite kansantaloudelle – esim. s. 5: “Julkiset palvelut ja muut julkisen talouden menot rahoitetaan taloudellisen toimeliaisuuden synnyttämistä tuloista”. Tämä on nähdäkseni väärin – julkinen *taloudellinen* toiminta tukee (ja peräti mahdollistaa) osaltaan *yksityistä* taloudellista toimintaa – ja on parhaimmillaankin karkea ja ideologinen yksinkertaistus.

Haluan kiinnittää huomiota kahteen asiaan. Ehkä keskeisin puute julkisen talouden suunnitelmassa on, että siinä ei määritellä julkisen talouden syvempiä tavoitteita ja päämääriä. Selontekoon kirjatut tavoitteet ovat kaikki luonteeltaan kirjanpidollisia (esim. rakenteellinen rahoitusasema -0.5 % suhteessa BKT:n). Tämä on luonteeltaan välineellinen tavoite. Suunnitelmasta ei käy ilmi, mitä syvällisempiä päämääriä hallitus on julkiselle taloudelle asettanut, minkä seurauksena siinä ei myöskään ole mitään päämääriin liittyviä määrätavoitteita. (Työllisyyteen ja työttömyyteen liittyvät tavoitteet ehkä ovat tästä

poikkeus.)

Hieman karrikoiden voisi sanoa, että julkisen talouden suunnitelmaa lukevalle jää hämärän peittoon, miksi Suomella ylipäänsä on julkinen sektori. Mikäli ainoa julkistalouden tavoite liittyisi rakenteelliseen yli-/alijäämään, voisi julkistalouden supistaa olemattomiin.

Kyse ei ole vain akateemisesta saivartelusta. Moni selonteossa käsitellyistä ongelmista johtuu siitä, että yhteiskunnalla on sisällöllisiä, yhteiskunnan jäsenten hyvinvointia koskevia päämääriä, jotka ovat keskenään ristiriidassa.

Esimerkiksi työttömyysturvan tarkoitus on suojata työttömäksi joutuvaa elintason romahdusta vastaan. Vaikka itse uskon, että kielteiset käyttäytymisvaikutukset ovat verrattain pieniä, uskon myös, että työttömyys saattaisi olla vähäisempää, jos meillä ei olisi työttömyysturvaa lainkaan. Vanhimpien ikäluokkien työllisyys olisi samoin todennäköisesti korkeampaa, mikäli eläkeikä olisi huomattavasti nykyistä korkeampi ja varhaisen eläköitymisen mahdollistavat järjestelyt lakkautettaisiin. Meillä kuitenkin on tulonsiirrot siksi, että meillä on työllisyystavoitteiden lisäksi tulonjakotavoitteita. Koska näitä tulonjakoon ja yhteiskunnan jäsenten toimeentuloon ja hyvinvointiin liittyviä tavoitteita ei suunnitelmaan ole nähdäkseni millään tavalla kirjattu, selonteosta ei ole mahdollista muodostaa koherenttia käsitystä julkistalouden haasteista.

Tämä on erityisen selvää kannustinloukkujen osalta. Kannustinloukut (joita suunnitelma sivumennen sanoen ei määrittele) syntyvät keskenään ristiriitaisten tavoitteiden vuoksi. Jollei meillä olisi tulonjakotavoitetta, kannustinloukut olisi helppo purkaa lakkauttamalla ne tulonsiirrot, joiden johdosta niitä syntyy. Ellemme toisaalta haluaisi pitää tulonsiirrot verrattain matalina ja kannustaa toimeentulon hankkimiseen työmarkkinoilta, tulonsiirrot eivät olisi tulovähenteisiä. Kannustinloukut siis ovat tulonjako- ja työllisyystavoitteiden johdosta syntyvien ristiriitaisten paineiden tulosta. Näistä ainakaan tulonjakoon ja hyvinvointiin liittyviä päämääriä ja tavoitteita selonteosta ei löydy. Siksi koko kannustinproblematiikkaa on pelkästään selontekoa lukemalla mahdotonta ymmärtää.

Tulonjakotavoitteita ei ilmeisesti syystä tai toisesta haluta määritellä tai lausua julki. Sellaiset saattavat ajautua parodian puolelle tai ainakin altistaa valtioneuvoston parodioinnille. Minun on kuitenkin vaikea ymmärtää, ettei valtioneuvosto ole kirjannut kohtaan “2. Julkisen talouden hoitoa ohjaavat tavoitteet ja säännöt” (s. 7) mitään, mikä auttaisi ymmärtämään minkälaisia yhteiskunnan jäsenten hyvinvointiin liittyviä tavoitteita ja päämääriä julkisella taloudella Suomessa on.

Yksi mahdollisuus kehittää julkisen talouden suunnitelmaa olisi Ruotsin hallituksen tavoin arvioida hallituksen päätösten tulonjakovaikutuksia. Ruotsissa tämän tulonjakoliitteen konteksti on vuosittain julkaistava kevätbudjetti. Muitakin kontekseja olisi Suomessa löydettävissä. Nähdäkseni kuitenkin perusteellinen tulonjakoa koskeva, vuosittain päivitettävä liite ja sitä koskeva osio itse selonteossa olisi hyvä keino ainakin osittain havainnollistaa niitä yhteiskunnan tavoitteita, joiden johdosta julkinen sektori on olemassa, toimii useilla eri osa-alueilla, ja minkä johdosta useat ongelmat, mukaan lukien kannustinloukut, ovat olemassa.

Haluaisin lopuksi kiinnittää huomiota muutokseen, jonka potentiaaliset vaikutukset julkiseen talou-

teen sivuutetaan mielestäni liian nopeasti selonteossa, nimittäin sote- ja maakuntauudistukseen. Kuten joissakin sote-uudistusta koskevissa asiantuntijalausunnoissa on todettu, sote-uudistuksessa kaavailtuihin ohjausmekanismeihin sisältyy merkittäviä riskejä. Pidän mahdollisena, että kustannuskehitys karkaa käsistä ja että hallituksen kaavailemat menosäästöt on mahdollista toteuttaa vain palveluita merkittävästi karsimalla. Vaikkei tämä ole oikea konteksti tällaisen esittämiseen, pitäisin tärkeänä asettaa mekanismisuunnittelun asiantuntijoita (joita Suomessa on ainakin Aalto-yliopiston taloustieteen laitoksella) sekä suunnittelemaan että myöhemmin valvomaan soteen liittyviä rahoitusmekanismeja.

Hallituksen esitys asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa Päätöksenteon alla oleva sote- ja maakuntauudistus on käsittääkseni suurin itsenäisyyden ajan instituutioiden muutos. Nk. valinnanvapauslaki muodostaa merkittävän osan hallituksen sote-uudistuksesta. Lausunnon kohteena olevan hallituksen esitys on 318 sivua pitkä. Tässä lausunnossa olisi mahdotonta ottaa kantaa edes merkittävään murto-osaan esityksen sisällöstä. Keskityn siksi vain muutamaan kysymykseen.

Yksi niistä on yhtiöittämisvelvollisuus (ss. 61-65). Esityksessä perustellaan mm. EU:n kilpailu- ja valtiotukisäädöksiin vedoten, miksi valinnanvapauden piirissä olevat sote-toiminnot on yhtiöitettävä. Teksti on maallikolle (siis juridiikan suhteen) vakuuttava, mutta minulle on jäänyt arvoitukseksi se, miksi Ruotsissa koulumarkkinoilla voi toimia niin säätiö- kuin yhtiömuotoisia kouluja rinnan kunnallisten, ei-yhtiömuotoisten koulujen kanssa. Voi olla, että kilpailu- ja valtiontukisäädökset ovat jääneet Ruotsissa toimivilta yksityisiltä kouluyrityksiltä huomaamatta. En pidä sitä selitystä kovin todennäköisenä.

Tässä esityksessä hallitus on esittänyt joukon tavoitteita. Yksi uudistuksen tavoitteista on väestöryhmien hyvinvointi- ja terveyserojen kaventaminen. Esimerkiksi s. 61: “Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen tavoitteena on kaventaa ihmisten hyvinvointi- ja terveyseroja, parantaa palvelujen yhdenvertaisuutta, saatavuutta ja vaikuttavuutta sekä hillitä kustannusten kasvua.”

Esityksestä ei kuitenkaan käy ilmi, mitä *hyvinvointi- ja terveyseroilla* tarkoitetaan tai mitä tapaa jakaa *väestö ryhmiin* lainsäätäjä pitää uudistuksen kannalta olennaisena. Kyse ei mielestäni ole akateemisesta saivartelusta. Käsitykseni mukaan esimerkiksi kuolleisuuserot ovat Suomessa kasvaneet, kun väestö jaotellaan tulojen suuruuden mukaan, mutta eivät taas ole viime vuosina kasvaneet, kun väestö jaotellaan koulutusaseman suhteen. Näiden esityksen tavoitteiden toteutumista on mahdotonta arvioida, jollei lainsäätäjä anna näille termeille täsmällisempää sisältöä.

Tutkimuskirjallisuudessa terveyseroille voidaan ja onkin annettu täsmällinen, operationalisoitavissa oleva merkitys. Suomen kansainvälisesti suuret sosioekonomisten ryhmien väliset terveyserot ovat jo vuosikymmenten ajan olleet myös ulkoisen huomion kohteita. Ainakin tuloluokan mukaan jaettujen väestöryhmien väliset erot ovat samanaikaisesti huomattavasti kasvaneet.

Ongelma kuitenkin on, että sen paremmin terveyserojen syistä tai niiden kasvun selityksistä on varsin niukasti luotettavaa tutkimusta. Näin ollen on vaikea arvioida kaventuisivatko väestön terveyserot esityksen toteutuessa tai miten esitystä pitäisi muuttaa, jotta terveyserot kaventuisivat.

Yksi potentiaalinen tekijä merkittävien terveys- ja hyvinvointierojen taustalla olisi suuret alueelliset erot palvelujen saatavuudessa ja laadussa. Esitys siirtää terveys- ja sosiaalipalvelujen järjestämisen kunnilta maakunnille, joten on mahdollista, että tämä tasaa palveluihin käytettävissä olevia resursseja kuntien välillä ja sitä kautta voisi parantaa palvelujen yhdenvertaista saatavuutta. Toisaalta riskinä on että erityisesti pienissä kunnissa palvelujen saavutettavuus heikkenee, jos uudistuksen seurauksena kunnassa lopetetaan tai vähennetään palvelutuotantoa.

Uudistuksen vaikutusarviot ovat hyvin alustavia. Vaikutuksia väestön terveys- ja hyvinvointieroihin ei ole käytännössä arvioitu lainkaan. Vaikutusarviointia hankaloittaa huomattavasti se, että uudistus on ainutlaatuinen ja monista kysymyksistä tai vaikutusarvioista on vaikeaa sanoa paljoakaan aiemman kansainvälisen kirjallisuuden perusteella.

Lisäksi on syytä huomata, että yhteiskuntatieteellinen tutkimus yleensä ja taloustiede erityisesti tarkastelee pääsääntöisesti rajoitettujen muutosten vaikutusta johonkin tai joihinkin tulemiin, ehdolla tai oletuksella, että mikään muu ei samaan aikaan muutu. Tällaisen pienen eli marginaalisen muutoksenkin voidaan ajatella aiheuttavan yleisen tasapainon muutoksen kautta muutoksia myös niin kutsuttua osittaista tasapainoa laajemmin, mutta nuo laajemmat muutokset ovat usein liian vaikeita analysoitavaksi.

Yleisiä tasapainovaikutuksia on mahdollista analysoida monissa tapauksissa, mutta edellytys tälle on se, että sekä ennen että jälkeen muutoksen ilmiöalueella on toimivat markkinat ja niillä markkinaehtoinen tai sitä läheisesti muistuttava hinnanmuodostus. Sote-uudistuksessa kyse on tilanteesta, jossa kansantaloudellisesti merkittävässä toiminnassa ollaan siirtymässä yhdestä hallinnollisesta mallista toiseen siten, että lähes kaikkea aiempaa mallia luonnehtinutta – rahoitus, hallintotaso, omistus, yhtiömuoto – muutetaan samanaikaisesti. Yhteiskuntatiede yleensä ja taloustiede erityisesti ei yksinkertaisesti kykene tuottamaan luotettavia ja tyhjentäviä vastauksia tällaisen tilanteen edessä, kun lähes kaikki muuttuu samanaikaisesti. Niissäkin osakysymyksissä, missä on olemassa tutkimukseen perustuvaa tietoa, tuloksien soveltuvuuteen nyt kaavailtuihin muutoksiin on enemmän tai vähemmän kyseenalaista. Siksi yhteiskuntatieteen näkökulmasta olisi parempi toteuttaa uudistus vaiheittain tai askel kerrallaan pikemmin kuin jättiharppauksella.

Hallitus on kuitenkin päättänyt edetä jättiharppauksin. Jotta pystyisimme myöhemmin arvioimaan uudistuksen vaikutuksia ja sen tavoitteiden toteutumista, olisi hyvä jo tässä vaiheessa nimittää neuvosto riippumattomia asiantuntijoita suunnittelemaan ja valmistelemaan uudistuksen toteutumista.

Helsingissä, 1. kesäkuuta 2017

Markus Jäntti
Julkistalouden professori
Helsingin yliopisto ja VATT