Asiantuntijalausunto eduskunnan talousvaliokunnalle

Lausunnon diaarinumero: VATT/204/07.01/2022

Eduskunnan talousvaliokunta pyytää lausuntoa Valtioneuvoston selonteosta julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2023-2026 (VNS 2/2022 vp)

Suomen talouden näkymät ja kansainvälisen talouden epävarmuus

Julkisen talouden suunnitelmassa käsitellään ajanjaksoa, jona yksi aikamme suurista hallinnollisista uudistuksista, siirtyminen hyvinvointialueisiin, toteutetaan. Tämä tapahtuu aikana, jolloin Euroopassa on sota ja inflaatio nostaa päätään euroalueella. Inflaatio on saanut lisäpontta hyödykkeiden, erityisesti energian ja elintarvikkeiden hintojen noususta ja inflaatiokehityksen nopea loppuminen ei ole näköpiirissä, vaikka inflaatiota onkin kuvailtu väliaikaiseksi, ohimeneväksi. Voimakas vuosia jatkunut elvytys ja rahamäärän lisääminen ovat olleet omiaan luomaan pohjan inflaatiokehityksen jatkumiselle. Kun hyödykemäärä markkinoilla pienenee sodan aiheuttaman shokin ja energiamarkkinan dramaattisen muutoksen seurauksena, noussevat hinnat nopeastikin. Samalla jo pitkään jatkunut tuottavuuden kehityksen lasku ei osoita kääntymisen merkkejä. On reaalinen mahdollisuus, että suunnitelmassa annetut arviot talouden kehityksestä osoittautuvat positiivisemmiksi kuin mitä toteuma tulee olemaan.

Lisäpanostukset puolustukseen tapahtuvat aikana, jolloin vastaavia panostuksia tekevät kaikki muutkin. Tällainen tilanne on tyypillisesti omiaan kasvattamaan hankintojen kustannuksia. Lienee kuitenkin tärkeämpää olla varautunut kuin olla säästäväinen puolustushankintojen osalta, sillä poliittinen tilanne on vähintäänkin tulehtunut ja puolustushankintojen tarve selkeä. Olisi kuitenkin merkittävää pystyä miettimään mistä muusta voidaan tinkiä ja priorisoida julkista kulutusta, jättäen prioriteetiltaan matalampaa kulutusta pois, käyttäen siitä vapautuvia varoja puolustushankintoihin. Suunnitelmassa ei ole merkkejä vahvasta julkisen kulutuksen priorisoinnista.

Digitalisaatio, hyvinvointialueet ja vihreä siirtymä

Niihin digitalisaatiohankkeisiin, joilla pyritään tehostamaan SOTE-sektorin tuottavuutta ja hallittavuutta on syytä kiinnittää erityistä huomiota erityisesti tietoarkkitehtuurien standardoinnin ja kerättävän tiedon (data) standardien sekä käyttäjä- sekä ohjelmointirajapintojen (API) osalta. Tiedolla pitää pystyä ohjaamaan hyvinvointialueiden tehokkuuskehitystä, mikä tarkoittaa käytännössä sitä, että kerättävän tiedon pitää olla yhdenmukaista alueiden kesken vertailtavuuden osalta, sekä sisältää niin kustannus kuin toimenpidetietoja niiden yhdistämisen mahdollistamiseksi. Tehokkuutta ei voida ymmärtää vain kustannusten kautta. On syytä aloittaa voimakas prosessien tehokkuuden tarkastelu yhdessä digitalisaation edistämiseen tähtäävän jatkuvan kehittämisen mallin kanssa ja siirtyminen pois projektipohjaisesta kehittämisestä. Epäonnistuminen hyvinvointialueiden digitalisaatiossa on omiaan johtamaan myös kustannustehokkuuden parantamiseen tähtäävien arkkitehtuurimuutosten kallistumiseen ja aiheuttaa vaikeuksia mm. terveydenhuollon analytiikan kehittymiselle, joka on yksi potentiaalinen kustannuksia voimakkaasti tulevaisuudessa laskeva kehityssuunta.

On vaadittava onnistuneita käytännön tekemisen tehostamistuloksia, ei onnistunutta rahan käyttöä. On merkittävää suorittaa mittauksia nykytilan tehokkuudesta ja verrata näitä toimenpiteiden jälkeiseen tilanteeseen muutosten todellisten vaikutusten selvittämiseksi. Tietovirrat on valjastettava ohjauksen välineeksi. Ohjauksen onnistuminen ja sen merkitys hyvinvointialueiden tehokkuutta lisättäessä on avainasemassa. Hyvinvointialueet pitää saattaa samanlaiseen asemaan ohjauksen ja

VALTION TALOUDELLINEN TUTKIMUSKESKUS VATT
VATT INSTITUTE FOR ECONOMIC RESEARCH
PL/PO BOX 1279 (Arkadiankatu 7), FI-00101 Helsinki, FINLAND
PUH./TEL. +358 295 519 400 www.vatt.fi

asetettujen tehokkuusvaatimusten osalta ja vaatimuksia on asetettava, muuten positiivista kustannuskehitystä tapahtuu hitaammin. Palkkaharmonisoinnissa tulee eri vaihtoehtoja tutkia realistisesti ja palkkaharmonisoinnin osalta kustannukset eivät saa karata käsistä. Kehittämisinvestointien ohjauksessa eri ministeriöiden välinen yhteistyö tulisi olla vahvaa ja perustua kustannuksista ja tehokkuudesta kertovaan faktatietoon, jota on saatavissa tietojärjestelmistä. Tiedon hyötykäyttöön ottaminen on avainasemassa, kun tehokkuutta haetaan niin investointien paremman kohdistamisen, kuin päätettyjen investointien toteutuneen tehokkuuden arvioinnissakin. Julkisella sektorilla tulee jatkossa kiinnittää enenevässä määrin huomiota hukan poistamiseen ja prosessien tehostamiseen. Suunnitelmassa ei oteta voimakkaasti kantaa toiminnan tehostamiseen.

On syytä huomata, että erilaiset mitoitukset, esimerkiksi hoitajamitoitus, ei ole omiaan tukemaan tehostamistoimia, sillä mitoitus ei ole joustava. Sielläkin missä sama suorite pystytään tuottamaan vähemmällä kustannuksella prosessien tehostamisen onnistumisen kautta, voi mitoitus käytännössä estää kustannusten laskun. Olisikin syytä pohtia tarkasti mitoitusten merkitystä kustannuskehityksen kannalta. Hoitotakuun osalta on käynyt selväksi, että lyhyt ”takuuaika” on epärealistinen ja onkin syytä miettiä asia tarkasti uudelleen. Vaatimalla mahdottomia, ei saavuteta tavoitteita, vaan luodaan mahdollisesti vaikeampi toimintaympäristö hoitoalalla työskenteleville.

Siinä missä tehdään investointeja ”vihreään” talouteen ja infrastruktuuriin on merkittävää valvoa kuluttajan etua ja kiinnittää huomiota mm. monopoliasemassa toimivien infrastruktuuria ylläpitävien toimijoiden tuottotasoon ja regulaation toimivuuteen. Mikäli kuluttajien ja asiakasyritysten käytettävissä olevien tulojen määrä olennaisesti laskee investointien tai politiikkatoimien johdosta, on vaarana, että syntyy vähintäänkin väliaikaista maantieteellistä eriarvoisuutta kuluttajien ja yritysten kesken maamme sisällä. Tästä lienee jo ollut viitteitä polttoaineiden hintojen nousun aiheuttaman kehityksen osalta.

Vihreä siirtymä vie aikaa ja näin ollen talouden rakenteiden liian nopea muuttaminen ei palvele vihreän siirtymän päämääriä. Erityisesti olisi merkittävää ymmärtää muutosten vaikutuksia kilpailukykyyn suhteessa suomalaisen vientiteollisuuden tärkeimpiin kilpailijamaihin. Tärkeää on myös, että tehdyt toimet on suunniteltu hyvin ja niiden vaikutus on mahdollisimman ennakoitavaa ja selkeää. Erityisesti on pyrittävä siihen, että vihreään siirtymään liittyvät toimenpiteet eivät jatkuvasti muutu (poliittinen riski pysyy matalana), sillä vain toiminnan ennakoitavuus luo edellytyksiä pitkäjänteisille investoinneille ja sitä kautta mm. uusien vihreän siirtymän mahdollisesti luomien modernin teknologian työpaikkojen synnylle maahamme. Suunnitelmassa ei ole otettu kantaa mahdollisuuksiin sopeuttaa vihreän siirtymän aikatauluja vallitsevaan geopoliittiseen tilanteeseen tai eurooppalaiseen inflaatiokehitykseen, erityisesti energian hinnan nousuun.

Julkisen talouden kestävyys ja pitkän aikavälin kasvu

Julkisen sektorin kulupuolen hillitsemiseen tähtäävien toimenpiteiden suunnittelu ja käyttöönotto tulisi olla jatkuva prosessi, joka tasapainottaa leikkaustarpeita silloinkin, kun mahdollinen ulkoinen talouden shokki pakottaa nopeisiin voimakkaisiin toimenpiteisiin. Projektimuotoinen parantamishankkeiden jatkumo tulisi murtaa ja tilalle tuoda jatkuvan parantamisen kulttuuri asiaa jatkuvasti edistävine julkisten organisaatioiden sisällä toimivine ”omistajineen”. Prosessien tehostamisella ja digitalisaatiolla on asiassa merkittävä rooli. Tehostaminen on erityisen tärkeässä roolissa hyvinvointialueiden talouden ja tehokkuuden kehittämisessä ja hyvinvointialueiden ohjauksessa tulisi kiinnittää tehostamiseen erityistä huomiota, niin käytettyjen mittarien kuin kehittämistoimenpiteidenkin osalta.

Olisi tärkeää lähteä kokonaisvaltaisesti priorisoimaan julkisen sektorin tuottamia palveluita ja kriittisesti tarkastelemaan mitkä palvelut, suoritteet ja tehtävät kuuluvat ja mitkä eivät kuulu julkisen sektorin (erityisesti Valtion) tehtäväkenttään. Tällaista priorisointia tai sen tärkeyden tunnustamista ei suunnitelmasta ole selkeästi luettavissa.

Priorisointi ja julkisen sektorin tehtävien selkeä rajaaminen ja tehtäväkentän selkeyttäminen on julkisen sektorin kestävyyden kannalta avainasemassa. Kun tarkastelu ja sen perusteella tehtävät toimenpiteet aloitetaan ja toteutetaan aikaisessa vaiheessa ja luodaan jatkuvan parantamisen toimintatapa kustannusten alentamiseksi valtionhallintoon, voidaan saavuttaa positiivinen kierre, joka ei ole luonteeltaan erityisen painostava eikä ole ns. juustohöylämäinen toimintatapa. Työvoiman ikääntyminen voidaan tässä yhteydessä kääntää muutoksen kannalta positiiviseksi voimaksi kustannustehokkuutta lisättäessä, tehtävien karsimisen ja voimavarojen uudelleenallokaation kautta – luonnollisen poistuman kautta kustannusten lasku voidaan toteuttaa pienemällä tuskalla. Mikäli halutaan pitkällä tähtäimelle saavuttaa tilanne, jossa julkisyhteisöjen velka suhteessa BKT:hen ei nouse ennakoidulla tavalla (Valtionvarainministeriö 2021, s. 96) on tarkastelu, tarveharkinta ja toimenpiteet aloitettava ajoissa – muuttunut taloudellinen tilanne on tehnyt toimenpiteiden aloittamisesta tärkeää. Suunnitelma ei kuvasta toimenpiteiden aloittamisen tärkeyttä, vaikka pitkän aikavälin trendien, väestön ikääntymisen ja talouskasvun vaimenemisen, vaikutus talouteen huomioidaan ja todetaan, että näiden kehityskulkujen seurauksena on syntynyt pitkällä aikavälillä kestävyysvaje. Kestävyysvajeen syntyyn vaikuttaa trendien lisäksi se, miten trendien vaikutuksiin reagoidaan - julkisen talouden kustannuksia ei ole pystytty laskemaan ja kustannusten kasvua hillitsemään, vaikka ym. trendien vaikutukset on isossa kuvassa ymmärretty jo kauan.

Rakenteellisten uudistusten, kuten hyvinvointialueiden luomisen onnistuminen kustannusten hillitsemisessä on merkittävää julkisen sektorin kestävyyden kannalta. Mikäli hyvinvointialueilla ei onnistuta uudistamaan ja tehostamaan tekemistä eri keinoin, vaan ne osoittautuvat vain uudeksi tavaksi hallinnoidan vanhaa, voi uudistus olla omiaan luomaan lisäkustannuksia. Siksi tavoiteasetannan täytyy hyvinvointialueilla olla selkeää ja kunnianhimoista ja onnistumisen mittaristo ja ohjaus on luotava sellaiseksi, että ne mittaavat muutosta ja tehokkuuden lisäämistä eivätkä pelkästään rahan käyttöä. Hyvänä ohjenuorana on, että lisärahoituksen saamisen ehtona tulisi olla kustannustehokkuutta lisäävä, mitattava ja todennettava positiivinen muutos.

Yritystuista ja tukiluontoisista muista yrityksille kohdennetuista eduista aiemmin käyty keskustelu on viime aikoina vähentynyt. Olisi syytä jatkuvasti arvioida yritystukien vaikutuksia ja pyrkiä havaitsemaan mitkä tuista ovat ”säilyttäviä” eli kustannustehokkuutta heikentäviä, pyrkiä ajamaan haitallisia tukia alas ja kohdistamaan tukia paremmin. Ajankohtaista tutkittua tietoa yritystukien toimivuudesta ei Suomessa ole liikaa. Jatkossa voisi olla ajankohtaista pohtia yhteisveron voimakastakin alentamista ja vastaavasti yritystukien voimakasta vähentämistä tavalla, joka olisi julkisen talouden tasapainon kannalta kustannusneutraali tai jopa positiivinen, mutta joka olisi omiaan vähentämään säilyttäviä tukia ja tukemaan markkinoiden toimivuutta ja uusiutumista. Yksinkertaistettu järjestelmä vapauttaisi myös yhteiskunnan resursseja.

Mikäli julkinen talous velkaantuu voimakkaasti, tulee siitä vähemmän iskunkestävä, erityisesti tilanteessa, jossa euroalueen inflaatio nostaa julkisen velan korkoja. Viimeiset vuodet valtion korkomenot ovat olleet laskusuunnassa, koska euroalueen korkotaso on ollut pitkään historiallisen alhaisella tasolla ja lainapositioiden uusiminen on tapahtunut nettokorollisia lainoja käytännössä korottomiksi vaihtaen. Nyt tämä trendi on taittunut ja lainojen korkokulut alkavat nousta ja nousevat todennäköisesti pitkään. Samalla kun julkinen talous velkaantuu, nousevat myös julkisen velan korot ja velanhoitokulut. Vaikka korot kokonaiskuvassa nousevat hitaasti, lainakannan uusimisen yhteydessä ne nousevat. Inflaatiotahdin nopea nousu voi aiheuttaa myös odottamattoman nopeaa

korkokulujen kasvua. Lisäksi julkisen talouden voimakas velkaantuminen voi nostaa Suomen julkisen talouden maksamaa korkotasoa, koska riskitaso nousee velan määrän mukana. Näin korkokulujen määrä nousee kahdella tapaa, korkotason nousun sekä korollisen velan määrän kasvun kautta yhtäaikaisesti. On syytä varautua myös tilanteeseen, jossa euroalueen yleisen korkotason nousu johtaa useiden miljardien eurojen vuosittaisiin julkisen velan korkomenoihin pidemmällä tähtäimellä. Korkojen nousun varalle on oltava suunnitelma, jotta yllättäviltä ja kivuliailta leikkaustarpeilta julkisessa kulutuksessa vältytään.

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT

Mikael Collan
ylijohtaja

Viitteet

Valtionvarainministeriö, Taloudellinen katsaus, Valtionvarainministeriön julkaisuja, 2021:51