

Kommentti Talouspolitiikan arviointineuvoston raporttiin vuodelle 2024

Martti Hetemäki

Talouspolitiikan arviointineuvoston raportin vuodelle 2024 pääteemat ovat hyvinvointialueiden talous ja finanssipolitiikka. Se ehdottaa hyvinvointialueille lisäaikaa vuosien 2023–2024 alijäämien kattamiseen. Kun isojen alijäämien takana ovat olleet ilmeisen paljon alueista riippumattomat tekijät ja kun lisäaika ei vähennä säästötarvetta, on ehdotus ymmärrettävä. Jos alueilta vaaditaan epärealistisia tai lyhytnäköisiä säästöjä, heikentää se rahoitusjärjestelmän uskottavuutta. Raportti perustelee hyvin finanssipolitiikan virstästä ja julkista taloutta pitkällä ajalla vahvistavien toimien jatkamista. Itsenäisen arviointineuvoston laadukas raportti on julkisbyödyke, jonka arvoa lisää Antti Suvannon toteama Suomen talouspoliittisen keskustelun markkinoiden obuus.

Hyvinvointialueiden talouden vaikean alun syistä

Hyvinvointialueiden kahden ensimmäisen toimintavuoden aikana 2023–2024 niiden taloutta heikensivät kaksi poikkeuksellista tekijää. Ensinnäkin kunnilla (pl. Helsinki) oli voimakas kannustin minimoida niiltä hyvinvointialueille siirtyvä rahoitus alibudjetoimalla vuoden 2022 sotemenonsa. Jälkeenpäin on mahdotonta luotettavasti arvioida, miten paljon kunnat pystyivät lykkäämään sote-menoja vuodelta 2022 seuraaville vuosille. Muutamia viitteitä tämän suuruusluokasta antaa se, että 2023 Helsingin (jolla ei ollut kannustinta minimoida 2022 sotemenojaan) sotemenot kasvoivat 4 %, kun Vantaa-Keuran, Itä-Uudenmaan ja Lapin hyvinvointialueiden sotemenot kasvoivat 17 %.

Toinen vuoden 2023–2024 alijäämiä syventänyt tekijä oli vuoden 2022 sote-alan palkkaratkaisu. Tuo ratkaisu sisälsi kunta-alan palkkauksen kehittämissuunnitelman ja sote-uudistuksen aiheuttaman palkkaharmonisoinnin toteutuksen, joiden takia hyvinvointialueiden ansiot nousivat enemmän kuin yleinen ansiotasoindeksi, joka määrittää keskeisesti hyvinvointialueindeksin kehityksen. Sama palkkaratkaisu on kuitenkin koskenut myös Helsingin sotealan työntekijöitä. Tästä huolimatta Helsingin sote-talous oli vuosina 2023–2024 karkeasti tasapainossa, kun hyvinvointialueiden alijäämä oli samoina vuosina arviolta 5,8 % suhteessa niiden saamaan rahoitukseen.

VTI Martti Hetemäki (martti.hetemaki@helsinki.fi) on Aalto-yliopiston ja Helsingin yliopiston työelämäprofessori. Kiitän Mikko Puhakkaa hyvistä kommentteista ja Antti Suvantoa siitä, että hän vahvisti esittäneensä tässä viitatun ilmaisan Suomen talouspoliittisen keskustelun markkinoiden ohuudesta.

Hyvinvointialueiden kannustimista

Arviointineuvoston raportin mukaan uudistuksen alun suuren kustannusnousun perusteella ei pidä tulkita uudistuksen epäonnistuneen. Raportti nostaa esille rahoitusmalliin sisältyviä seuraavia hyvinvointialueiden kannustimia:

- Rahoituksen jälkikäteistarkistus perustuu toteutuneeseen rahoitusvajeeseen koko maan tasolla, mutta sen tarkistus jaetaan alueille alueiden laskennallisten rahoitusosuuksien mukaisesti.
- Vuodesta 2026 alkaen jälkikäteistarkistukseen liittyy omavastuu, joka lisää rahoitusmallin kannustavuutta.
- Laskennallinen rahoitus perustuu palvelun keskimääräiseen kustannukseen. Jos alue pystyy tarjoamaan palvelun alemmalla kustannuksella, se voi käyttää säästön muihin palveluihin.

Hyvinvointialueilla on luonnollisesti kannustin välttää arviointimenettely, joka käytännössä kaventaa alueen itsenäisyyttä. Lakiin hyvinvointialueesta on myös lisätty uusi ennakkolinen talouden ohjauksen menettely. Se on valtiovarainministeriön käynnistämä neuvottelumenettely, jonka tavoitteena on ehkäistä hyvinvointialueen talouden tilan vaarantuminen.

Neuvoston ehdotus hyvinvointialueiden alijäämien kattamisajan pidentämiseksi

Raportti ehdottaa hyvinvointialueille lisääntynyttä vuosien 2023–2024 alijäämien kattamiseen, jotka niiden olisi katettava 2026 loppuun mennessä. Alijäämien suuruuteen vaikuttivat ratkaisevasti alueista riippumattomat tekijät. Tämä ja se, ettei lisääntynyt vähennä alueiden säästötarvetta

tukevat raportin ehdotusta. Jos alueilta vaaditaan epärealistisia ja lyhytnäköisiä säästöjä, heikentää se sekä rahoitusjärjestelmän uskottavuutta että alueiden kannustimia pitkäjänteisiin pysyviin säästöihin. Tätä taustaa vasten arviointineuvoston ehdotusta voi pitää julkisen talouden kestävyttä vahvistavana.

Kokonaisuutena raportin hyvinvointialueiden taloutta koskeva tarkastelu avaa selkeästi alueiden suurten alijäämien syitä ja siitä, miksi alijäämien perusteella ei pidä vetää johtopäätöksiä uudistuksen onnistumisesta. Se valottaa hyvin myös rahoitusjärjestelmän kannustinvaikutuksia.

Finanssipolitiikka

Arviointineuvosto täydentää edellisen raporttinsa tarkastelua ottamalla huomioon Orpon hallituksen keväällä 2024 linjaamat lisäsopeustoimet. Hallitus päätti tuolloin mm. yleisen arvonlisäverokannan korottamisesta 1,5 prosenttiyksiköllä, eläketuloerotuksen lievistä kiristämisestä sekä lisäsäästöistä julkisessa hallinnossa ja sosiaali- ja terveystaloudessa. Arvonlisäverokannan korotus tuli voimaan syyskuussa 2024, mutta useimmat muut uudet toimenpiteet pannaan täytäntöön vuonna 2025.

Arviointineuvoston mukaan hallituksen tavoite julkisen talouden velkasuhteen vakauttamisesta hallituskauden loppuun mennessä on edelleen epävarmalla pohjalla. Tämä johtuu ennakoitua heikommasta suhdannekehityksestä ja siitä, että työn tarjontaa lisäävien toimien vaikutukset olivat alun perinkin epävarmoja. Lisäksi edellä käsitelty hyvinvointialueiden menojen odotettua nopeampi menojen kasvu vaikeuttaa velkasuhteen vakauttamista.

Arviointineuvoston mukaan lisäsopeutustoimet kiristävät finanssipolitiikkaa selvästi vuonna 2025. Se katsoo, että työttömyyden viimeaikainen nousu ja Suomen muuta euroaluetta hitaampi inflaatio viittaavat siihen, että näiden toimien ajoitus ei ole suhdannepolitiikan kannalta ihanteellinen. Toisaalta työllisyys on edelleen suhteellisen korkealla tasolla. Lisäksi euroalueen rahapolitiikan viimeaikainen keventäminen vahvistanee kokonaisyksyntää. Tämän takia ja ottaen huomioon velkasuhteen nopeaan kasvuun liittyvät riskit, neuvosto katsoo, ettei hallituksen finanssipolitiikan viritys vuodelle 2025 vaikuta liian kireältä. Neuvoston mukaan on syytä välttää uusia välittömiä sopeutustoimia jatkaen kuitenkin julkista taloutta pitkällä aikavälillä vahvistavia toimia, joista hallitusohjelman viittaama eläkeuudistus olisi tärkeä mahdollisuus.

Neuvoston finanssipoliittiset suositukset ottavat hyvin huomioon suhdannepolitiikan ja julkisen talouden vahvistamisen näkökulmat. Valitettavasti mainittu eläkeuudistus jäi sijoitusuudistukseksi, joka pyrkii vahvistamaan julkista taloutta lähinnä vain lisäämällä sijoitusten osakepainoa ja odotettua tuottoa.

Lopuksi

Talouspolitiikan arviointineuvosto on taas laatinut pienin resursein raportin, joka kestää vertailun muiden maiden vastaaviin raportteihin. Raportti on lyhyempi (83 sivua) kuin 10 aiempaa raporttia, joiden keskipituus on 141 sivua. Pariin pääteemaan keskittyminen on perusteltua. Raportin pituuteen vaikuttaa luonnollisesti hallituksen talouspolitiikan toimien määrä, luonne ja tärkeys.

Tämän vuoden raportista jäin kaipaamaan kasvupolitiikan käsittelyä. Kasvupolitiikan

poisjättämistä tukee se, että siitä olisi ollut vain vähän uutta analysoitavaa ennen hallituksen huhtikuun ns. kasvuriihtä. Lisäksi neuvoston viime vuoden raportti arvioi hallituksen työllisyystoimia, jotka tähtäävät tuotantopotentiaalin kasvattamiseen.

Mutta tarvitaanko arviointineuvoston vuosiraporttia? Kysymys liittyy pohdintaan valtioneulouden tarkastusviraston (VTV) ja talouspolitiikan arviointineuvoston mahdollisesta yhdistämisestä. Eduskunta hyväksyi asiasta 21.2.2023 kannanoton: *”Eduskunta edellyttää, että hallitus selvittää riippumattoman ulkoisen talous- ja finanssipolitiikan valvonta- ja arviointitehtävän tarkoituksenmukaista järjestämistä sekä resurssien yhdistämisen tarpeellisuutta ja ryhtyy asiassa tarvittaviin toimenpiteisiin.”*

VTV:n asemasta ja tehtävistä on säädetty perustuslaissa: *”Valtion taloudenhoidon ja valtion talousarvion noudattamisen tarkastamista varten eduskunnan yhteydessä on riippumaton valtiontalouden tarkastusvirasto.”* VTV siirtyi 2001 valtiovarainministeriöstä eduskunnan yhteyteen, kun uusi perustuslaki edellytti siltä toiminnalista itsenäisyyttä. VTV on 2000-luvulla perustellusti laajentanut tehtäväkenttäänsä, mikä on lisännyt sen riippumattomuuden tärkeyttä.

VTV:n on kuitenkin vaikea arvioida hallituksen talouspolitiikkaa. Mitä syvällisemmin se tätä tekisi, sitä enemmän se joutuisi taiteilemaan opposition ja hallituksen välillä. Tällöin VTV ajautuisi ahtaaseen rakoon. Sen sijaan talouspolitiikan arviointineuvosto voi vapaasti kritisoida tai tukea tehtyä talouspolitiikkaa, jos se katsoo, että tutkimuskirjallisuus antaa siihen perusteet.

Antti Suvanto on todennut, että Suomen talouspoliittisen keskustelun markkinat ovat ohuet. Tämä ongelma korostaa itsenäisen talouspolitiikan arviointineuvoston ja sen vuosiraportin merkitystä. □