

Lausunto HE 109 / 2024172 Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioiksi vuodelle 2025

En tässä lausunnossa pyri antamaan kokonaisvaltaisia tai laaja-alaisia kommentteja talousarvioesitykseen, vaan nostan esille muutaman mielestäni keskeisen näkökohdan niiltä talouden osa-alueilta, joista pystyn tutkimukseen ja ammattikokemukseeni nojautuen jotain lausumaan. Nämä ovat

1. Väestön demografinen muutos
2. Tutkimus- kehitys- ja innovaatiopolitiikka
3. Hyvinvointialueiden talous

1. Väestön demografinen muutos

Talousarvioesityksessä todetaan aivan oikein (Y19), että *"Julkisen talouden tasapainottamista vaikeuttaa väestön ikääntyminen, joka kasvattaa vuosittain julkisia menoja. Työikäisen väestön määrän väheneminen heikentää myös talouden kasvumahdollisuuksia ja siten julkisten palveluiden ja etuuksien rahoitusta."*

Heikko demografinen kehitys, pois lukien viime vuosien nopea syntyvyyden lasku (ja toki myös kasvanut työperäinen maahanmuutto), ei ole tullut yllätyksenä. Tästä huolimatta julkinen sektori on valmistautunut huonosti niin jo toteutuneeseen kehitykseen kuin lähivuosikymmenien tiedossa olevaan kehitykseen. Epäedullinen demografia lienee yksi keskeisistä tekijöistä, kun pyritään ymmärtämään Suomen muita pohjoismaita heikompi viimeisen 15 vuoden talouskehitys.

Tulevaisuuden hyvinvoinnin ja talouskasvun näkökulmasta on keskeistä, että julkinen sektori nykyistä huomattavasti voimakkaammin pyrkii politiikkatoimin vaikuttamaan niin demografiseen kehitykseen suoraan kuin lieventämään siitä aiheutuvia epäsuotuisia seurauksia. Jälkimmäisen osalta sosiaali- ja terveyssektorin tuottavuuskehitys ja organisointi ovat keskeisessä roolissa.

2. Tutkimus- kehitys- ja innovaatiopolitiikka

Tavoitteeksi on asetettu, että julkisen T&K-rahoituksen BKT-osuus nousee 1.2 %:iin ja T&K-menojen BKT-osuus 4 %:iin 2030 mennessä. Tosiasiallinen tavoite lienee kuitenkin, että Suomessa tehtävien T&K-panostusten pitkän aikavälin talouskasvua ja hyvinvointia parantavat vaikutukset kasvavat ja tämä edellyttää (myös) kasvavia julkisia T&K-panostuksia.

Yllä kuvatulla tavalla ymmärrettynä tosiasiallinen tavoite on erinomainen. Samasta näkökulmasta saatetaan perustella numeerista tavoitetta tapana ilmaista ja konkretisoida muutoin epäselväksi jäävä tavoite. Konkretisointi ei kuitenkaan ole vaaratonta, sillä se saattaa ohjata toimenpiteisiin, jotka eivät palvele varsinaista tavoitetta yhtä hyvin kuin vaihtoehtoiset, saman verran budjettivaroja edellyttävät toimenpiteet. Tämä vaara on nyt realisoitunut eri tavoin.

Keskeinen haaste T&K – tulevien kasvattamisessa on se, että tämä tavoite edellyttää T&K-toimintaan kykenevien ja siihen keskittyvien henkilöiden määrän nostamista. Nopeasti toteutetut huomattavatkaan julkisen sektorin rahalliset lisäpanostukset eivät tätä tosiasiaa muuksi muuta. Niihin liittyvä vaara on, että T&K-panostukset euroina mitaten nousevat, mutta T&K-panostukset

inhimillisinä ponnistuksina (esim. työtunteina) mitattuna ja ennen kaikkea T&K-tulokset nousevat paljon vähemmän. Taloustieteen kielellä syynä on T&K-toimintaan kykenevien työntekijöiden joustamaton tarjonta. Selkosuomeksi: jos työmarkkinoille ei ole tulossa uusia T&K-toimintaan kykeneviä yksilöitä tai jos heitä ei ole mittavissa määrin muussa kuin T&K-toiminnassa, ei ole mahdollista lisätä tosiasiallista T&K-toimintaa huomattavallakaan julkisella panostuksella nopeassa tahdissa. Seurauksena on nykyisten T&K-henkilöiden palkkojen nousu ja kasvavat panostukset T&K-toiminnassa käytettyihin koneisiin ja laitteisiin. Nämä korkeintaan vähäisessä määrin edesauttavat tosiasiallisen tavoitteen saavuttamista.

Pidän huolestuttavana valittua lähestymistapaa, jossa yksityiselle sektorille suunnattua julkista T&K-tukea kasvatetaan nopeasti ilman selkeää analyysiä siitä, miten kyseinen rahoitus oikeasti kanavoituu kasvaneeksi T&K-toiminnaksi eikä vain kasvaneiksi T&K-kuluiksi.

Voidaan väittää, että hallitus on tämän haasteen – tarpeen lisätä T&K-toimintaan kykeneviä ihmisiä – ymmärtänyt, onhan hallitus ohjannut ja ohjaamassa huomattavia resursseja ns. tohtorikoulutuspilottiin. Kyseinen pilotti on, hyvistä tavoitteistaan huolimatta, myös esimerkki siitä, miten numeerinen tavoite T&K/BKT-suhteen nostamisesta johtaa epäoptimaalisiin päätöksiin. Ymmärryksenä on, että tohtorikoulutuspilotin taustalla on paitsi oikea analyysi siitä, että Suomi tarvitsee nykyistä korkeammin koulutettua työvoimaa, myös se kirjaustekninen seikka, että tohtorikoulutus lasketaan T&K-toiminnaksi kun taas yliopistojen perusrahoitus koulutukseksi. Jälkimmäiseen panostaminen edistäisi tosiasiallisen tavoitteen, mutta ei numeerisen tavoitteen, saavuttamista. Toisin sanoen, jos tavoite olisi ”vain” Suomen talouskasvun kiihdyttäminen ja elintason parantaminen pitkällä tähtäimellä, sama rahoitus joka nyt suunnataan tohtorikoulutuspilottiin olisi voitu suunnata vaikuttavammin.

Perustelen näkemystäni lyhyesti: tohtorikoulutuspilotti resursoi huomattavalla tavalla viimeistä puolikasta yliopistokoulutusputkessa, joka alkaa kandidaatin tutkinnosta ja jatkuu maisteriopintojen kautta tohtorikoulutukseen. Kahden keskeisen ominaisuuden takia tohtorikoulutuspilotin teho on vaarassa jäädä toivottua huonommaksi.

Ensimmäinen näistä on se, että tohtorikoulutuspilottiin ohjatuilla resursseilla ei pystytä rekrytoimaan osaavia väitöskirjaohjaajia. Useimmilla tieteenaloilla keskeinen ohjausresurssi ovat alan professorit ja vaikka tohtorikoulutuspilotti ohjaa runsaasti rahoitusta tohtorikoulutettavaa kohden, rahoituksen määrä ja väliaikainen luonne estävät näiden rahallisten resurssien käytön professoreiden rekrytointiin. Tohtorikoulutuspilotti lepää siis sen oletuksen varassa, että suomalaisissa yliopistoissa on käyttämätöntä mutta laadukasta väitöskirjaohjauskapasiteettia. Minulla on tällaisesta hyvin vähän havaintoja.

Toinen haitallinen ominaisuus on se, että pilotti lepää sen oletuksen varassa, että suomalaiset yliopistot ovat kykeneviä lyhyellä varoitusajalla rekrytoimaan huomattavasti aikaisempaa enemmän (riittävän) lupaavia tohtorikoulutettavia. Ilman suhteellisen voimakasta kotimaisten työmarkkinoiden hiljentymistä ja/tai aikaisempaa paljon menestyksellisempää kansainvälistä rekrytointia on vaikea nähdä, miten tässä voitaisiin onnistua.

Nämä näkemykseni perustuvat tutkimuksen lisäksi kokemukseeni niin (kansan)taloustieteen valtakunnallisen jatkokoulutusohjelman johtajana 2004 – 2010 kuin Taloustieteen keskus Helsinki GSE:n ensimmäisenä akateemisena johtajana 2018-. GSE:n keskeinen tavoite on lisätä taloustieteen tohtoreiden määrää ja laatua. Tätä tavoitetta kohti on lähdetty 1) rekrytoimalla kansainvälisesti suuri määrä uusia professoreita, 2) nostamalla kandidaatti- ja maisteritason sisäänottoa, 3) linkittämällä maisteri- ja tohtorikoulutus aikaisempaa paremmin ja 4) järkiperäistämällä ja systematisoimalla tohtorikoulutettavien rahoitusta, ohjausta ja työmarkkinoille menoa. Nyt, kuuden vuoden

määrätietoisien työn jälkeen, GSE on vihdoinkin pystynyt nostamaan aloittavien tohtorikoulutettavien määrän tavoitetasolle. Vähäisempi, mutta yhtä kaikki haitallinen, piirre tohtorikoulutuspiilotissa on perusteiltaan epäselväksi jäänyt tapa päättää paikkojen allokoinnista tieteenalojen ja – teemojen kesken.

Ehdotankin, että eduskunta seuraa tiiviisti tohtorikoulutuspiilotin etenemistä.

3. Hyvinvointialueiden talous

Hyvinvointialueiden talous on keskiössä niin talousarvioesityksessä, julkisessa keskustelussa (sekä talous- että muiden näkökohtien osalta), että kannettaessa huolta julkisen talouden pitkän aikavälin tasapainosta. Minulla ei ole erityistä kommentoitavaa talousarvioesityksessä oleviin budjettilukuihin tai yksityiskohtaisiin päätöksiin, mutta haluan nostaa esille muutaman mielestäni keskeisen näkökohdan, jotka eivät näytä riittävästi nousseen esille. Nämä ovat

- a. Sote-sektorin keskeinen ”suunnitteluhaaste” on se, että työvoiman tarjonta on joustamatonta.
 - a. ➔ jos resurssit kasvavat yhdellä sektorilla (=yksityinen, julkinen, kolmas), ne suurella todennäköisyydellä vähenevät toisilla sektoreilla
- b. Nykyinen hyvinvointialueiden organisaatiomalli on kummallinen yhdistelmä voimakasta keskusjohtoisuutta ja pyrkimystä aluedemokratiaan.

Sote-sektori eroaa monista muista yhteiskunnan sektoreista siinä, että se on työvoimavaltaista, työvoiman koulutus-/osaamiskriteetit ovat (pääosin, ei aina, hyvistä syistä) tarkoin määritellyt ja hyvin usein käyttäjä (=potilas, asiakas) maksaa vain osan palvelun todellisista kustannuksista. Tyypillistä on myös, että kyseisen sektorin koulutus on vain rajallisesti hyödyllistä muilla sektoreilla (vrt. diplomi-insinööri vs. lääkäri).

Tällaisen kokonaisuuden sääntelyä ja organisointia mietittäessä keskeinen tekijä on työvoiman rajallinen saatavuus, jota on lyhyellä tähtämellä vaikea parantaa. Tästä seuraa se, että mikä tahansa toimenpide, joka lisää tietyn sektorin (=julkinen, yksityinen, kolmas sektori) tuottaman palvelun kysyntää vaikuttaa ei vain muiden sektoreiden kysyntään, vaan myös niiden tuotantokapasiteettiin. Mutkia oikoen: jokainen lääkärityötunti yksityisellä sektorilla on työtunti pois julkiselta sektorilta. Hallitus ei näytä ymmärtäneen tätä kohtalonyhteyttä. Selitykseksi ei riitä se tosiseikka, että tutkimusta tästä aiheesta on sen potentiaaliseen tärkeyteen verrattuna vielä valitettavan niukasti.

Kannustankin päättäviä tahoja panostamaan tämän yhteyden huomioimiseen päätöksenteossa. Muutoin voi käydä niin, että vastoin päättäjien toiveita ja ilman selkeää suunnitelmaa jatkon järjestämisestä julkinen perusterveydenhuolto ajetaan alas. Korostan, että ei ole selvää, pitääkö erityisesti perusterveydenhuollossa olla julkista tai yksityistä tuotantoa tai missä suhteissa. Keskeistä olisi kuitenkin, että päätökset joita tehdään, olisivat keskenään yhdenmukaisia.

Keskeinen talousarvioehdotuksessakin esiin nouseva piirre nykyisessä hyvinvointialuemallissa on keskusjohtoisuuden eli valtiovarainministeriön keskeinen rooli (esim. Y91: *”Valtioneuvosto päätti vuoden 2025 lainanottovaltuuksista kesällä 2024. Päätöksen mukaan yhdelläkään hyvinvointialueella eikä HUS-yhtymällä ole lainanottovaltuutta vuodelle 2025. Hyvinvointialueet ja HUS-yhtymä voivat hakea muutosta lainanottovaltuuteensa.”*) yhtäältä ja aluevaltuustojen rooli toisaalta.

Kansalaisten hyvinvoinnille keskeisen ja valtiontalouden kannalta huomattavan sektorin demokraattinen valvonta ja päätöksenteko on erittäin tärkeää. Eri asia on, millä tasolla demokratiaa toteutetaan. Nykymalli näyttää ulkopuolisen silmiin valtakunnallisena sote-organisaationa, jolla on

erilliset alueosastot. Ilman aitoa mahdollisuutta päättää investoinneista ja palvelun laadusta aluevaltuustojen rooli jää väistämättä hyvin kapeaksi ja todellinen valvonta ja päätöksenteko jää eduskunnalle. Onkin syytä kysyä, onko tällainen kahdenkertainen demokraattinen rakenne toimiva. Erityisesti on syytä kysyä, miksi se kannattaa järjestää niin, että todellinen valvoja ja päätöksentekijä – eduskunta – ei itseään sellaiseksi välttämättä miellä ja se taho, jolle demokraattinen valvonta ja päätöksenteko on annettu tehtäväksi – aluevaltuustot – ei omaa niitä päätöksentekokeinoja jotka mahdollistaisivat tehtävän tosiasiallisen toimeenpanon.

Otto Toivanen
Taloustieteen professori, Aalto-yliopisto
Akateeminen johtaja, Taloustieteen keskus Helsinki GSE