2.4.2025/Martti Hetemäki, Aalto yliopisto, Helsingin yliopisto ja Helsinki GSE

Lausunto valtiovarainvaliokunnan kunta- ja hyvinvointijaostolle hyvinvointialueiden rahoitusmallin toimivuudesta

Lausuntopyynnön teema on hyvinvointialueiden rahoitusmallin toimivuus taloustieteen näkökulmasta. Pyynnössä on esitetty seuraavat kysymykset:

- Tukeeko malli kustannusten kasvun hillitsemisen tavoitetta?
- Luoko malli kannustimia kustannustehokkaaseen toimintaan, ml. ennaltaehkäisevään toimintaan?

Rajoitun lausunnossani näihin kahteen kysymykseen.

Tukeeko malli kustannusten kasvun hillitsemisen tavoitetta?

Mallin seuraavat tekijät tukevat hyvinvointialueita kustannusten kasvun hillitsemiseen:

1) Rahoituksen jälkikäteistarkistus perustuu toteutuneeseen rahoitusvajeeseen koko maan tasolla. Tarkistus jaetaan alueille niiden laskennallisten rahoitusosuuksien mukaisesti, jolloin yksittäinen alue ei voi laskea sen varaan, että sen alijäämä tulisi katettua jälkikäteistarkistuksen kautta.
2) Vuodesta 2026 alkaen jälkikäteistarkistukseen liittyy omavastuu.
3) Laskennallinen rahoitus perustuu palvelun keskimääräiseen kustannukseen. Jos alue pystyy tarjoamaan palvelun alemmalla kustannuksella, se voi esimerkiksi varautua paremmin tulevaisuuteen.
4) Arviointimenettelyyn joutumisen ja alueen itsenäisyyden kaventumisen uhka on uskottava.
5) Myös arviointimenettelyä kevyempi, ennakollinen talouden ohjauksen menettely, jonka VM voi käynnistää hyvinvointialueen talouden tunnuslukujen perusteella on omiaan kannustamaan hyvinvointialueita ennakolta kustannusten hillintään.

Malliin sisältyvät riskit kustannusten kasvun hillinnässä

Rahoitusmallin tuki kustannusten kasvun hillinnälle heikkenee ratkaisevasti, jos valtion budjettirajoite on pehmeä. Pehmeällä budjettikurilla tarkoitetaan tilannetta, jossa valtio pelastaa taloudelliseen ahdinkoon joutuneet hyvinvointialueet tai myöntää niille lisärahoitusta. Kortelainen ym. (2021)[1] viittaavat Norjan kokemuksiin pehmeästä budjettirajoitteesta:

- *”Vaikka valtio oli etukäteen sitoutunut tiukkaan budjettikuriin, siinä ei käytännössä pysytty, vaan maakuntien kustannukset ja alijäämät kasvoivat. Osapuolet syyttivät toisiaan kustannusten hillinnän epäonnistumisesta ja maakuntien alijäämistä. Maakunnat väittivät, että alijäämät johtuivat riittämättömästä valtionrahoituksesta ja vaativat lisärahoitusta valtiolta. Rahoitusongelmista johtuen järjestelmää jouduttiin myöhemmin muuttamaan ja siirtämään sairaalat maakunnilta valtiolle.”*

[1] Kortelainen M., K. Kotakorpi ja T. Lyytikäinen (2021), Hyvinvointialueiden rahoitusmallin kannustin-vaikutukset. Kansantaloudellinen Aikakauskirja, 117, s. 203-207. https://www.taloustieteellinenyhdistys.fi/wp-content/uploads/2021/06/KAK_2_2021_WEB-69-76.pdf

Pehmeän budjettirajoitteen riskin takia monet ekonomistit ovat tukeneet hyvinvointialueille verotusoikeutta. Talouspolitiikan arviointineuvosto totesi v. 2019 raportissaan seuraavaa:

- *”Kysymys maakuntien verotusoikeudesta on haastava. Siihen liittyy arvokysymyksiä sekä vastakkaisia ja vaikeasti kvantifioitavia kannustinmekanismeja. Loppujen lopuksi perustelut verotusoikeuden puolesta vaikuttavat vahvemmilta kuin perustelut sitä vastaan.”*

Talouspolitiikan arviointineuvoston viimeisin, tammikuussa 2025 julkaistu vuosiraportti käsittelee erityisteemana hyvinvointialueiden rahoitusmallia. Neuvoston mukaan hyvinvointialueiden kahden ensimmäisen toimintavuoden perusteella ei voida tehdä johtopäätöstä, jonka mukaan uudistus olisi epäonnistunut. Raportti näkee kuitenkin, että alueille olisi perusteltua antaa lisäaikaa alijäämien kattamiseen. Säästöjen jakautuminen useammalle vuodelle vähentäisi riskiä kahden vuoden aikarajan luomasta heiluriliikkeestä, jossa suuret säästöt 2025 ja 2026 mahdollistavat menojen nopean kasvattamisen 2027. Neuvosto ei käsittele, eikä se ota kantaa hyvinvointialueiden verotusoikeuteen. Toisaalta se kiinnittää huomiota nykyisen rahoitusmallin kustannuksia hillitseviin kannustinvaikutuksiin.

Pidän talouspolitiikan arviointineuvoston 2025 raportin ym. näkemyksiä perusteltuina. Mahdollinen käytännön menettely alijäämien kattamisvelvoitteen suhteen voisi olla seuraava. Arviointimenettelyyn joutuisivat ne alueet, jotka täyttävät arviointimenettelyn kriteerit, mutta sopeuttamisaikaa alijäämien kattamiseen myönnettäisiin 1-2 vuotta lisää tapauskohtaisen harkinnan perusteella.

Jos arviointimenettelyssä käytännössä pakotettaisiin alue hyväksymään alijäämien kattaminen vuoden 2026 loppuun mennessä, vaikka alueen edustajat katsovat sen vaarantavan alueen asukkaiden palveluihin pääsyn, ajauduttaisiin helposti oikeudellisiin tulkintariitoihin. Kyseisiä riitoja olisi mahdoton ratkaista tarkastelemalla vain osaa alueen sote-palveluista, vaan sen pitäisi kattaa kaikki palvelut, jotta voitaisiin arvioida, käyttääkö alue joihinkin palveluihin rahoitusta enemmän kuin on välttämätöntä, jotta niistä voitaisiin siirtää rahoitusta toisiin palveluihin. Tällainen tarkastelu veisi paljon aikaa ilman, että se välttämättä ratkaisisi tulkintariitaa. Samalla tällaiset tulkintariidat ja niiden hedelmätön selvittely olisivat omiaan heikentämään alueiden ja ministeriöiden avointa ja hyvää yhteistyötä, joka on uuden sote-järjestelmän toimivuuden kannalta avainasemassa. Nämä tulkintariidat korostavat hyvinvointialueiden rahoituksen riittävyyden (rahoitusperiaate) ja hallituksen asettamien finanssipoliittisten tavoitteiden välistä jännitettä.[2]

---

[2] Tästä jännitteestä valtiovarainministeriön 31.3.2025 oikeuskanslerille laatima selvitys toteaa seuraavaa: *”Rahoitusperiaate on perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetyn hyvinvointialueiden tehtäviä ja taloutta sekä sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämistä koskevan lainsäädäntökokonaisuuden yksi keskeisistä periaatteista. Sosiaali- ja terveyspalveluissa rahoitusperiaatteen merkitystä korostaa perustuslain 19 §:n 3 momentin ja 22 §:n mukainen riittävien palvelujen turvaamisvelvollisuus sekä valtion vastuu huolehtia siitä, että perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitetuilla alueilla on käytännön edellytykset suoriutua tehtävistään. Budjettirajoitteella ei voida rajoittaa lakisääteisten palvelujen saatavuutta. Ratkaisevassa asemassa hyvinvointialueille osoitettujen tehtävien asianmukaisen hoitamisen turvaamisessa on valtion rahoituksen* riittävyys *suhteessa palvelutarpeeseen ja rahoituksen oikea kohdentaminen.”* https://vm.fi/-/ohjaavien-ministerioiden-selvitykset-oikeuskanslerille-hyvinvointialueen-taloutta-ja-jarjestamisvastuuta-maarittavasta-lainsaadannosta-

Valtiovarainministeriön oikeuskanslerille 31.3.2025 laatima selvitys toteaa seuraavaa:

- *”VM:n näkemyksen mukaan hyvinvointialuelain 115 §:n muuttamisen ja alijäämän kattamiskauden pidentämisen ei arvioida olevan välttämätöntä lakisääteisten palveluiden turvaamiseksi ottaen huomioon alueiden välillä olevat suuret erot kertyneen alijäämän määrässä ja alijäämän kattamisvelvoitteen edellyttämässä sopeutustarpeessa. VM arvioi kaikkia hyvinvointialueita koskevan kattamisvelvoitteen pidentämisen voivan hidastaa hyvinvointialueiden talouden tasapainottamista myös niillä alueilla, joilla on edellytykset alijäämien kattamiseen vuoden 2026 loppuun mennessä. Alijäämän kattamiskauden pidentämisellä saattaisi siten olla negatiivisia kannustinvaikutuksia ja se voisi johtaa kustannusten kasvun nopeutumiseen. Kunkin hyvinvointialueen tulee tehdä talouden tasapainon saavuttamiseksi sopeutustoimia sen verran, kuin on mahdollista ilman, että perustuslaissa jokaiselle turvatut riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut tai pelastustoimen palvelut vaarantuvat.”*

VM:n em. arvio, jonka mukaan kaikkia alueita koskevan alijäämän kattamisvelvoitteen pidentämisen voivan hidastaa hyvinvointialueiden talouden tasapainottamista myös niillä alueilla, joilla on edellytykset alijäämien kattamiseen vuoden 2026 loppuun mennessä on perusteltu. Toisaalta VM:n selvitys toteaa, että perusoikeusmyönteinen laintulkinta korostaa perusoikeussäännösten huomioon ottamista tavallisten lakien säännösten tulkinnassa. VM:n selvityksen mukaan selvää on, että hyvinvointialue ei voi jättää järjestämättä erityisesti perusoikeuskytkentäisiä palveluja tai jättää hoitamatta niihin elimellisesti kytkeytyviä tehtäviään kattaakseen alijäämän hyvinvointialuelaissa säädetyssä määräajassa. Samalla se toteaa olevan kuitenkin myös selvää, ettei hyvinvointialue voi olla pyrkimättä kattamaan alijäämää voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti.

Hyvinvointialueiden budjettirajoitteen pehmeys tai pitävyys määrittää pitkälti sote-järjestelmän kustannuksia hillitsevien kannustimien toimivuuden. Rajoitteen pitävyyden kannalta en pidä tärkeänä sitä, että kaikki alueet kattavat alijäämänsä vuoden 2026 loppuun mennessä. Sen sijaan yleinen lisäajan myöntäminen mitä ilmeisemmin pehmentäisi budjettirajoitetta. On ilmeistä, että useat hyvinvointialueet joutuvat arviointimenettelyyn tai talouden ennakollisen ohjauksen menettelyyn. Kyseisissä menettelyissä olisi pyrittävä löytämään hyvässä yhteistyössä yhteinen näkemys alijäämän kattamisaikataulusta.

Ennaltaehkäisevä toiminta

Tänä keväänä annettavalla hallituksen esityksellä pyritään lisäämään hyvinvointialueiden kannusteita asukkaiden sairauksien ehkäisyyn ja toimintakyvyn ylläpitoon nostamalla hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen (hyte) perusteella kohdennettavan rahoituksen osuutta ehdotetaan nostettavaksi 1 %:sta 1,5 %:iin soten rahoituksesta. Rahoitus jaetaan 11 indikaattorin perusteella, jotka painotetaan soten 2023 nettokustannusosuuksien mukaan. Tällöin terveydenhuollon osuus on 55,3 %, vanhustenhuollon 21,2 % ja sosiaalihuollon 23,5 %. Aluekohtaisten hyte-kertoimien perusteella rahoitusta kohdennetaan 1. kerran 2026.

Hyte-rahoitus painotetaan Hyte-kertoimet määrittävät 11 indikaattoria valitaan ja painotetaan ym. osuuksien perusteella. Tämä näyttää johtaneen siihen, että 11:sta indikaattorista vain kaksi (65+ lonkkamurtumat ja tyypin 2 diabetes-riski) tähtäävät vanhusten toimintakyvyn nostoon, vaikka vanhustenhuollon menojen kasvu on yli 50 % sote-menojen 2024-2045 kokonaiskasvusta.

Hallitusohjelman tavoitteiden mukaan hyvinvointialueita pyritään kannustamaan panostamaan asukkaiden hyvinvoinnin ja terveyden kannalta keskeisiin ennaltaehkäiseviin toimenpiteisiin. Siksi hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen (hyte)-kertoimen painoarvoa kasvatetaan nykyisestä. Tämä on hyvin perusteltu muutos. Hallituksen esitysluonnoksesta annettu palaute viittaa kuitenkin siihen, että esitettyihin hyte-kertoimen määrittäviin indikaattoreihin ja niitä koskevien kirjauskäytäntöjen luotettavuuteen liittyy lukuisia pulmia.

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan hyte-rahoitus jaetaan 11:sta indikaattorin perusteella. Tällöin muodostuu kuitenkin kannuste parantaa ainoastaan näiden indikaattoreiden mittaamia asioita. Tämä on taloustieteessä yleisesti todettu ongelma erilaisten tulosindikaattoreiden käytöstä palkkauksen tai rahan jaon perusteena.

Mallin ollessa uusi sen toimivuus jää nähtäväksi. Mallista saatavien kokemusten perusteella pitääkin olla valmis muuttamaan hyte-kertoimen määrittäviä indikaattoreita. Tämä on samalla ongelma järjestelmän ennakoitavuuden ja pitkäjänteisen ennaltaehkäisevän toiminnan kannalta. Tämän takia on vielä liian aikaista arvioida mallin kannustimia kustannustehokkaaseen toimintaan ennaltaehkäisevän toiminnan osalta.