VEROTUTKIMUKSEN HUIPPUYKSIKKÖ

Asiantuntijalausunto Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle: HE 38/2025 vp – Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta

Hallituksen esityksessä esitetään muutoksia hyvinvointialueiden rahoitusmalliin. Rahoitusmallin määräytymistekijöiden osuuksia esitetään muutettavasi seuraavasti: Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kertoimen (hyte-kerroin) perusteella määräytyvän rahoituksen osuus nostettaisiin 1,5 %:iin sote-rahoituksesta. Asukasmäärän ja palvelutarpeen mukaan määräytyviä osuuksia laskettaisiin vastaavasti kumpaakin hieman, 0,25 prosenttiyksikköä. Lisäksi esitetään leikkauksia siirtymätasauksiin vuosille 2026 ja 2027. Nämä leikkaukset koskevat valittujen kriteerien vuoksi vain Helsinkiä, joka on tehnyt viime vuosina ylijäämää. (Lisäksi esitetään eräitä muita muutoksia, joita en kommentoi tässä lausunnossa.)

Esityksen tavoitteena on rahoitusmallin kannustavuuden lisääminen, rahoituksen kohdentumisen ja ennakoitavuuden parantaminen, julkisen talouden suunnitelman mukaisten säästötoimenpiteiden toteuttaminen ja yleisesti kustannusten kasvun hillintä. Kommentoin tässä lausunnossa yllä mainittuja muutoksia erityisesti rahoitusmallin kannustavuuden näkökulmasta. Kannustavuus on avainasemassa myös kun tavoitellaan säästöjä tai kustannusten kasvun hillintää.

Rahoitusmallin määräytymistekijöiden muutokset ja mallin kannustavuus.
Rahoitusmallin suunnittelussa joudutaan tasapainoilemaan rahoituksen tasapuolisuuden ja kannustavuuden välillä. Pidän mallin merkittävimpänä ongelma kannustavuuden puutetta. Näistä ongelmista ovat kirjoittaneet esim. Kortelainen ym. (2021). Hallituksen esityksessä kannustavuutta pyritään lisäämään hyte-kertoimen kautta. Aiemmin ko. kerroin on määräytynyt puhtaasti asukaskohtaisesti. Nyt sen määräytymisen pohjaksi tulisi yhteensä 11 hyvinvointialuekohtaista prosessi- ja tulosindikaattoria, ja lisäksi sen painoarvoa nostettaisiin hieman.

Pyrkimys kannustavuuteen on kannatettava, joskin valitulla mallilla saavutettavat hyödyt jäänevät pieniksi. Määräytymistekijöiden osuuksia esitetään muutettavaksi vain hyvin vähän, ja kannustinrahoituksen paino mallissa jää edelleen hyvin pieneksi. Lisäksi hyvän kannustinmallin rakentaminen nykyisen rahoitusmallin puitteissa on ylipäätään erittäin vaikeaa. Hyte-kerroin määräytyy muutamien rajattujen tekijöiden perusteella, jolloin se ohjaa (jos ohjaa) toimintaa nimenomaan ko. tekijöiden suuntaan, ja muut mahdollisesti tärkeät asiat voivat jäädä vähemmälle huomiolle. Esimerkiksi sosiaalipalveluita koskevia indikaattoreita ei saada osaksi hyte-kerrointa aineistopuutteiden vuoksi. Indikaattorien rajaaminen pahimmillaan vääristää toimintaa; tämä on valitun mallin ikävä sivutuote, jota on vaikea välttää. Lisäksi hyte-kertoimen pohjana on osin samoja tekijöitä kuin tarvemallissa, jolloin rahoitusmallin eri osien vaikutukset voivat osin kumota toisiaan.

VEROTUTKIMUKSEN
HUIPPUYKSIKKÖ

Hyvä tapa parantaa hyvinvointialueiden rahoitusmallin kannusteita olisi säätää hyvinvointialueille verotusoikeus, siten että osa sote-kustannuksista katettaisiin omilla verotuloilla; ks. Kortelainen ym. (2021). Tämä lisäisi hyvinvointialueiden omaa vastuuta rahoituksesta, ja samalla voitaisiin välttää yo. tyyppisiä ongelmia, joita väistämättä liittyy nykyisenkaltaisen mallin kannustinten suunnitteluun.

Siirtymätasauksien leikkaus. Esitetyt leikkaukset kohdennetaan sen perusteella, onko alue tehnyt viime vuosina ylijäämää, eli se sidotaan toteutuneisiin kustannuksiin siten että alhaiset toteutuneet kustannukset vähentävät tulevaa rahoitusta. Leikkausten kohdentaminen tällä tavoin on erittäin ongelmallista kannusteiden näkökulmasta. Vaikka nyt esitetyt leikkaukset olisivat kokonaisuuden kannalta maltillisia, tällaisen periaatteen käyttäminen ja hyväksyminen heikentää kannusteita hillitä kustannusten kasvua jatkossa, ja siten se nakertaa koko järjestelmän perustaa ja uskottavuutta. Tämä periaatteellinen vaikutus on nähdäkseni vähintään yhtä oleellinen asia, kuin tämän yksittäisen päätöksen euromääräinen merkitys. Esityksessä keskitytään arvioimaan rahallisia vaikutuksia, ja negatiivisiin kannustinvaikutuksiin liittyvät ongelmat ja kritiikki jäävät vähälle huomiolle.

Lähteet

Kortelainen, Mika, Kaisa Kotakorpi ja Teemu Lyytikäinen (2021). Hyvinvointialueiden rahoitusmallin kannustinvaikutukset. Kansantaloudellinen aikakauskirja, 117(2), 203-210.



Kaisa Kotakorpi
Professori
Verotutkimuksen huippuyksikön johtaja
Tampereen yliopisto