

Asiantuntijalausunto Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle: HE 189/2025 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi hyvinvointialueesta annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta

Hallituksen esityksessä esitetään väliaikaisia muutoksia hyvinvointialueiden alijäämän kattamista koskevaan sääntelyyn sekä muutoksia investointisuunnitelman toimittamista koskeviin määräaikoihin. Alijäämän kattamista koskevaa sääntelyä muutettaisiin siten, että valtiovarainministeriö voisi tietyin edellytyksin myöntää mahdollisuuden kattaa kertyneet alijäämät 2027 tai 2028 loppuun mennessä niille hyvinvointialueille, joille se on välttämätöntä lainsäädännön noudattamiseksi.

Lisääajan myöntäminen alijäämien kattamiseen vaikuttaa kannatettavalta. Samoin on todennut Talouspolitiikan arviointineuvosto (2024). Keskeinen perustelu on se, että alun perin säädetty sopeutusaikataulu aiheuttaisi epätarkoituksenmukaisen sopeutusuran, joka pakottaisi useat hyvinvointialueet merkittävään kustannustason laskuun lyhyellä aikavälillä.

Hallituksen esityksessä hyvinvointialueet jaetaan käytännössä kolmeen ryhmään siten, että alueita kohdellaan eri tavalla riippuen niiden tähänastisesta kehityksestä: niihin, joiden talouskehitys on ollut suotuisaa siten ettei lisääjälle katsota olevan tarvetta ja alijäämät tulee kattaa 2026 loppuun mennessä; niihin, joille myönnetään hakemuksen ja valtiovarainministeriön harkinnan perusteella lisääaikaa 2027 tai 2028 loppuun asti; ja niihin, joiden tilanteeseen lisää aika ei auta, vaan joiden kohdalla arvioidaan joka tapauksessa tarvittavan nykyisen sääntelyn mukaisia toimenpiteitä (arviointimenettely).

Lisääajan myöntämisen toteutustapa herättää seuraavia kysymyksiä ja kriittisiä huomioita.

Ensinnäkin, hyvinvointialueiden jakamisessa ryhmiin yllä kuvatulla tavalla on huonoja puolia, joita hallituksen esityksessä ei nosteta esiin. Kannusteiden kannalta olisi hyvä kohdella kaikkia hyvinvointialueita samoilla säännöillä, eikä sitoa sopeutusvaatimuksia aiempaan talouskehitykseen siten, että positiivisesta kehityksestä seuraa muita alueita tiukempi sääntely. Tällaisen periaatteen hyväksyminen voi rapauttaa kannusteita hyvään taloudenpitoon jatkossa.

Toiseksi, hallituksen esityksessä toistuu ilmaisu, jonka mukaan lisääaikaa myönnetään, jos se on ”objektiivisesti arvioiden” perusteltua. Tällainen toteamus vaikuttaa aliarvioivan arvioinnin haasteita, ja se kiertää rahoitusjärjestelmän keskeisen ongelman: kun rahoitus- ja järjestämisvastuu on eriytetty, rahoittajan on hyvin vaikeaa arvioida, missä määrin taloudelliset haasteet johtuvat huonosta taloudenpidosta, ja missä määrin sellaisista tekijöistä joihin hyvinvointialueella ei ole mahdollista vaikuttaa.

Hallituksen esityksen mukaan lisääjän tarpeen arviointi perustuisi alueen talouden tilanteen ja näkymien kokonaistarkasteluun, jossa otettaisiin huomioon alueen kustannus- ja rahoituskehitys. Miten tällainen nykyistä, tarveperusteista rahoitusmallia parempi arvio kustannuskehityksestä muodostettaisiin VM:ssä aluekohtaisissa neuvotteluissa? Jos tiedossa on tekijöitä, joita rahoitusmalli ei ota riittävästi huomioon, voidaanko näitä sisällyttää rahoitusmalliin, jolloin ne tulisivat huomioitua kaikkien alueiden osalta rahoitusta jaettaessa? Miten tämä kattava arvio käytännössä toteutetaan?

Kolmanneksi, vaihtoehtoinen toteutustapa, jossa lyhyehkö lisäämisaika myönnettäisiin kaikille hyvinvointialueille, olisi ratkaisuna suoraviivainen ja toteutettavissa nopeammin; se voisi vähentää hallinnollisia kustannuksia, kun uutta hakemusmenettelyä ja arviointia ei tarvita.

Hallituksen esitys sisältää myös huomioita, jotka herättävät yleisempiä kysymyksiä nykyisen rahoitusmallin toimivuudesta ja mahdollisesta laajemmasta uudistustarpeesta.

Alueiden taloustilanteiden voimakas eriytyminen nostetaan esiin keskeisenä haasteena. Tämän eriytymisen syitä ei esityksessä juurikaan avata. Näitä syitä olisi tärkeä ymmärtää paremmin: miksei rahoitusmalli, joka sisältää hyvin suuren joukon tarvetekijöitä, ole pystynyt ottamaan eriytymistä aiheuttavia tekijöitä huomioon? Miten mallia pitäisi uudistaa, jotta vastaava kehitys vältetään jatkossa?

Monet tässä hallituksen esityksessäkin esiin tulevat seikat puoltavat hyvinvointialueiden kustannusten osittaista kattamista omalla verotuksella. Ensinnäkin, verotusoikeuden sisältävässä mallissa kannusteet kustannusten kasvun hillintään olisivat todennäköisesti nykymallia paremmat (Kortelainen ym. 2021). Toiseksi, samalla vähenisi tarve yo. tyyppisille raskaille menettelyille, joissa on tarpeen tehdä rahoitusmallista erillisiä kokonaisarvioita eri hyvinvointialueiden rahoitustarpeesta. Jos osa rahoituksesta katetaan omalla verotuksella, valtion rahoituksen jakamisen perusteena oleva malli voi olla huomattavasti nykyistä yksinkertaisempi, koska alueen rahoitustarvetta ei ole välttämätöntä ennustaa yhtä tarkasti. Kolmanneksi, alueellisen eriarvoisuuden välttäminen oli yksi peruste, jonka on katsottu puoltavan nykyisenkaltaista rahoitusmallia, mutta alueellinen eriytyminen on noussut nykymallissa merkittäväksi ongelmaksi. Lisäksi Kortelainen ym. (2021, luku 2) mukaan huoli verotusoikeuden aiheuttamasta eriarvoistumisesta on todennäköisesti alun perinkin liioiteltu. Neljänneksi, nyt käsillä oleva hallituksen esitys nostaa esiin myös investointien ohjausmallin haasteita. Kortelainen ym. (2021) huomauttavat, että hallinnollisesti raskas investointien ohjausmalli on tarpeen pääasiassa siksi, ettei hyvinvointialueille syntyisi mahdollisuutta käyttää valtion rahoitusta ilman riittävän perusteellista arviota investointien hyödyllisyydestä. Jos hyvinvointialue vastaisi itse investointiensa rahoituksesta, tämänkaltaisesta raskaasta sääntelystä voitaisiin mahdollisesti luopua.



Kaisa Kotakorpi

Professori

Verotutkimuksen huippuyksikön johtaja

Tampereen yliopisto

Verotutkimuksen huippuyksikkö FIT, Tampereen yliopisto, FI-33014 Tampereen yliopisto

www.verotutkimus.fi

Lähteet

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

Talouspolitiikan arviointineuvoston raportti 2024.