

Hyvinvointialueet ovat kriittisiä julkisen talouden kestävyyskannalta

Riikka Purra

Suomalaisessa talouspoliittisessa keskustelussa puhutaan paljon abstrakteista teemoista. Puhumme velkakestävydestä, finanssipolitiikan kerroinvaikutuksesta, huoltosubteesta ja niin edelleen. Suomalaisen kansalaisen ja veronmaksajan kannalta konkreettisempi teema on hyvinvointialueiden rahoitus ja sen kestävyys. Sairaat ja vanhuksat tulee hoitaa sivistysvaltiossa. Toisaalta rahat pitää saada riittämään muun muassa puolustukseen ja koulutukseen. Miten neliöidä ympyrä? Ajattelen tässä kirjoituksessa hieman ääneen, jos sallitte. Keskityn ajatuksissani hyvinvointialueisiin, mutta sivuan myös laajemmin talouspolitiikkaa ja toimintaympäristömme nopeaa muutosta. Kiitän Talouspolitiikan arviointineuvostoa vuoden 2024 talouspolitiikkaa koskevasta raportista. Se tarjosi hyödyllisiä näkymiä meille päättäjille, kommentoin tässä epäsuorasti ja suorastikin neuvoston joitakin huomioita.

Sosiaali- ja terveyspalveluiden sekä pelastuspalveluiden järjestäminen siirrettiin uusille hyvinvointialueille lailla vuonna 2021. Alueet aloittivat toimintansa vuonna 2023, raskaasti alijäämäisinä. Sote-uudistusta on valmisteltu varmaankin noin 20 vuotta, ja viimein sosiaalidemokraattien ja keskustan johdolla uudistusta koskeva keskeinen lainsäädäntö hyväksyttiin eduskunnassa ja vahvistettiin kesällä 2021. Alueiden osalta tehdyt ratkaisut heijastelevat suurelta osin ratkaisusta päättäneiden poliittisten puolueiden mieltymyksiä ja tarpeita. Hyvinvointialueiden osalta tulevat viikot ovatkin jännittäviä, sillä kevään aluevaaleissa ratkaistaan, ketkä päättävät alueiden rahankäytöstä seuraavat neljä vuotta. Alueilla on itsehallinto, ja valtio maksaa alueille yleiskatteellisen rahoituksen

vuosittain, useassa erässä. Summat ovat valtavia, puhumme tänä vuonna yli 26 000 miljoonasta eurosta. Sosiaalipalvelut ja terveyspalvelut ovat kalliita, koska esimerkiksi vaikean pitkäaikais-sairauden hoitaminen on kallista. Lääkäreitä on edelleen liian vähän, ja viime aikojen palkkaratkaisut ovat nostaneet hyvinvointialueiden menoja reippaasti. Palkkaharmonisointi varmisti lopullisen kulujen kasvun. Kaiken lähtökohtana sote-uudistuksessa kuitenkin piti olla kulujen kasvun hillintä. Emme tietenkään voi elää vaihtoehtoisessa todellisuudessa, joten emme ikinä saa tietää, missä alueiden kulut juoksisivat ilman Covidia ja sotaa Ukrainassa.

Suomalaisen yhteiskunnan keskeisimpiä isoja muutoksia on ollut ja tulee olemaan väestörakenteen muutos. Väestörakenteen lisäksi kau-

VTM Riikka Purra on valtiovarainministeri. Kirjoitus perustuu Talouspolitiikan arviointineuvoston raportin julkistustilaisuudessa pidettyyn seminaariesitelmään 28.1.2025.

pungistuminen jatkuu, kun nuoret sukupolvet muuttavat maaseutukunnista maakuntakeskuksiin ja kaupunkiin opiskelemaan. Moni nuori löytää kaupungeista töitä – hyvä niin. Samalla maaseudun palvelut ovat harvenevan väestön puristuksessa. Hyvinvointialueet saavat oman itsehallintonsa nojalla päättää ja tehdä poliittisia arvovalintoja muun muassa sen suhteen, millainen palveluverkko tuottaa vaikkapa perusterveydenhuollon palveluita alueen ihmisille. Nämä ovat tavattoman tärkeitä asioita ihmisille vaikkapa kehyskunnissa ja kaupungeissa. Oman terveyden pettäminen tulee usein äkillisesti, shokkina, ja usein vasta silloin osaa arvostaa toimivaa palveluverkkoa. Suomessa on onneksi osaavat lääkärit ja hoitajat. Tietojärjestelmissä emme ole oikein onnistuneet. Tietojärjestelmät kannattaisi jotenkin harmonisoida alueiden yli, jotta saisimme mittakaavatuottoja, kun kaikilla alueilla olisi vain yksi, rajapinnat ylittävä tietojärjestelmä. Tässä meillä on paljon tehtävää. Haastan teidät ekonomistit ajattelutalkoisiin.

Rahoituslaki on monimutkainen

Hyvinvointialueiden rahoitusta ohjaa hyvinvointialueiden rahoituslaki. Rahoituslaki perustuu pääosin ekonometriseen malliin. Mallin avulla pyritään ohjaamaan valtionrahoitusta sinne, missä on palvelutarvetta. Palvelutarpeen arviointi perustuu aineistoon, joka kertoo muun muassa sairastavuudesta ja väestöllisistä tekijöistä. Malli estimoidaan aika ajoin lain nojalla uudelleen. Lisäksi rahoitusta suunnataan erilaisin määrätymistekijöin, muun muassa väestömäärän perusteella. Hyvinvointialueiden rahoituksessa on siis samaa filosofiaa kuten vaikkapa kuntien peruspalveluiden valtionosuuksien määrätymisessä. Toisaalta kyse on keskusjoh-

toisesta suunnitelmataloudesta, sillä rahoituksen kohdentaminen perustuu valtion tilastolliseen malliin, eikä esimerkiksi alueiden autonomiseen finanssipoliittiseen toimivaltaan. Hallitusohjelmamme mukaisesti tämä hallitus ei valmistele maakuntaveroa.

Rahoitusmallissa on monta kysymysmerkkiä. Ensimmäiseksi, emme saa varmastikaan koskaan tietää lopullista totuutta siitä, kuinka oikein niin sanottu siirtolaskelma heijastaa kuntien ja kuntayhtymien siirtyviä kustannuksia. Siirtolaskelmassa ylätasoin poliittisena tavoitteena oli siirtää kunnilta yhtä paljon menoja ja tuloja. Julkisen valinnan teorian valossa pessimisti voisi ajatella, että ainakin joillakin kunnilla on mahdollisesti ollut kiusaus alibudjetoida sosiaali- ja terveystalouteihin liittyviä kustannuksiaan. Kannuste tällaiseen toimintaan on ollut ilmeinen, tuloja siirtyisi silloin vastaavasti pienempi määrä koko maan tasolla. Toisaalta on niin, että alueiden aloittaessa maailma oli monessa mielessä turbulenssissa vaiheessa. Venäjä oli aloittanut laajamittaisen hyökkäyksen Ukrainaan helmikuussa 2022, ja koronan vuoksi tehty, liiallisen löysä finanssipolitiikka oli ruokkinut inflaatiota Yhdysvalloissa ja Euroopassa. Venäjän toimista seurannut pienimuotoinen energiakriisi ja toimitusvaikeudet muutoin nostivat hintoja. Hyvinvointialueita koskevat palkkatarkistukset ovat myös kalliita. Siten on myös tunnustettava, että hyvinvointialueiden aloitukseen liittyi paljon ihan puhdasta huonoa tuuria ja ulkoisia shokkeja.

Rahoitusmallin keskeiset haasteet

Tarveperusteinen rahoitusmalli kohdentaa rahoitusta pääosin tilastollisen mallin perusteella. Koska tällaisiin malleihin sisältyy aina epävar-

muutta, on rahoitusmalliin luotu erikseen tästä syystä niin kutsuttu siirtymätasaus. Siirtymätasaus loiventaa siirtymää kuntien kustannuspohjasta ja –rahoituksesta kohti pääosin laskennallista, tarveperusteista rahoitusta. Kuriositeettina on todettava kuitenkin se, että siirtymätasaus jää osittain pysyväksi, ja tätä ominaisuutta ei välttämättä nähdäkseni tarvittaisi. Oma kysymyksensä – ja varsin tärkeä sellainen — on, olivatko sosiaali- ja terveystalouden menot optimaalisella tasolla siirtolaskelmaa tehtäessä ylipäänsä? Siis, käyttikö Suomi sote-palveluihin liikaa rahaa, vai liian vähän? Tähän kysymykseen saamme eri vastauksia, riippuen vastaajan viitekehystä. Objektiiivinen fakta kuitenkin on, että suomalainen terveydenhoito järjestetään varsin kohtuullisin kustannuksin, vaikkapa pohjoismaisessa vertailussa. Alueiden ostopalvelut ovat kuitenkin kallistuneet huomattavasti, ja toimiala on varsin keskittynyt. Kustannusten hillintä on siksi todella hankalaa.

Itselläni herää tarveperusteisesta mallista joitakin kysymyksiä. Luoko rahoitusmalli kannusteita alueille yliidiagnosoida sairauksia? Alue saa suhteellisesti sitä enemmän rahaa, mitä enemmän alueella on sairastavuutta suhteessa maan keskiarvoon. Medikalisaatio voi olla laajempikin ongelma yhteiskunnassamme, mutta tässä yhteydessä totean vain, että lainsäädännöllä täytyy varmistaa, että yliidiagnosointia ei tapahtuisi. Toinen kysymys liittyy siihen, että miten varmistamme, että kaikilla alueilla on yhtäläiset resurssit ja kyvykkyydet ja toimintamallit kerätä sitä aineistoa, mikä vaikuttaa palvelutarvemallissa? Onko varmaa, että jokainen alue kerää kaiken diagnoositiedon samalla tavalla? Tämä on tärkeää varmistaa alueiden yhdenvertaisuuden näkökulmasta.

Toisaalta voisimmeko hyödyntää vaikkapa tekoälyn mahdollisuuksia tarveperusteiden ar-

vioinnissa? Nykyiset tekoälymallit ovat valtavan hyviä erilaisissa tilastollisista päättelyä vaativissa tehtävissä. Ehkä palvelutarpeen analysoinnissa tekoäly voisi tuoda lisäarvoa. Nykyinen rahoitusmalli käsitykseni mukaan perustuu kohtuullisen tavanomaiseen tilastollisessa mallinnuksessa käytettävään tekniikkaan. Ehkä voisimme hyödyntää tekoälyä ja superlaskentaa paremmin tietojen analytiikassa. Tekoälyn käyttöön on tietysti laajemminkin mahdollisuuksia, vaikkapa hoivatyössä ja diagnostiikassa, kuvantamisen diagnostiikassa erityisesti.

Rahoitusmallin suurin valuvika liittyy kuitenkin nähdäkseni niin kutsuttuun jälkikäteistarkistukseen. Rahoitus tarkistetaan toteutuneiden kustannusten perusteella kahden vuoden viiveellä. Toisin sanoen, alueiden rahoitusjäämät lasketaan yhteen, ja nettojäämä lisätään indeksikorjattuna koko maan tasolla alueiden rahoitukseen. Tarkistus tehdään nykyisessä sääntelyssä koko maan tasolla siitä syystä, että puhtaasti aluekohtainen jälkikäteistarkistus saattaisi tuottaa alueille vinoutuneita kannustimia. Voisi olla esimerkiksi niin, että tällaisessa rahoitusmallissa alueen kannattaisi tehdä pysyvää alijäämää, koska alue tietäisi, että lisärahoitus kuroisi alijäämän aina kiinni. Tällainen malli olisi kieltämättä katastrofaalinen valtiontalouden näkökulmasta. Toisaalta nykyinen malli on myös samoin ongelmallinen. Jos valtakunnassa on alijäämäisiä alueita, valuu jälkikäteistarkistusta vastaava korotettu rahoitus myös tasapainoisille ja jopa ylijäämäisille alueille. Tämä johtuu juuri siitä, että koko maan tasolla yhteenlasketut rahoitusjäämät kohdennetaan kaikille alueille kahden vuoden viiveellä rahoitusmallin määrätymistekijöiden perusteella. Tämä on kestäväntöntä pidemmällä aikavälillä, koska mahdolliset rakenteelliset rahoitusvajheet jäävät pysyviksi, ja toisaalta ne alueet, joilla vuosika-

te tai tulos on positiivinen, varmaankin käyttävät ylimääräisen rahan joka tapauksessa täysimääräisesti. Viitataan tässä epäsuorasti jälleen julkisen valinnan teoriaan, jossa poliitikkojen tapa käyttää rahaa on varsin inhorealistinen. On muistettava, että hyvinvointialueet ovat viime kädessä poliittisia instituutioita valtuustoi- neen ja aluehallituksineen. Jälkikäteistarkistus on siis nykymuodossaan rahareikä, joka saattaa ajaa valtion suuriin vaikeuksiin pidemmällä aikavälillä. Malliin on saatava muutos, ja pienet muutokset jälkikäteistarkistuksessa ja sen omavastuussa eivät korjaa tätä malliin sisäänrakennettua ongelmaa.

Laissa hyvinvointialueista on toki joitakin perälautoja, jotka pyrkivät estämään alueiden moraalikatoa ja vääristymiä kannustimissa. Esimerkiksi taseeseen kertyneet alijäämät on katettava määrääjassa tai muutoin alue voi joutua arviointimenettelyyn. Arviointimenettely voi johdattaa alueiden yhdistämiseen. Toisaalta alueiden lainanottovaltuudet rajoittavat alueiden lyhyt- aikastakin velanottoa epäsuorasti. Ministeriöt ja alueet ovat tiiviissä yhteistyössä talouden ohjauksen osalta, jota on samoin vahvistettu. Investointien ohjausta on vahvistettu samoin. Suomessa on rakennettu melko paljon uusia sairaaloita. Alueilla on myös hätäpelastus: lisärahoitukseen on mahdollisuus, jos perusoikeuksien toteutumisen varmistaminen sitä vaatii. Kokonaisuudessa on siis huomioita monia seikkoja, mm. indeksikorotus ja indeksin koostumus on rakennettu siten laissa, että alueet eivät voi vaikuttaa siihen, ainakaan täysimääräisesti.

Hyvinvointialueiden talouden merkitys laajemmin

Hyvinvointialueiden rahoitusmomentti, valtiovarainministeriön pääluokassa, on valtavan iso. Eduskunta osoitti rahaa momentille joulukuussa n. 26,2 miljardia euroa. Koko maan tasolla rahoitus nousee vuosittain palvelutarpeen kasvun, hintaindeksitarkistuksen sekä jälkikäteistarkistuksen perusteella. Ennusteu- ra on masentava, sillä väestömme ikääntyy, ja viimeiset elinvuodet ovat erityisen kalliita. Robotit eivät osaa vielä vaihtaa vaippoja vanhuksille, ja inhimillistä hoitoa ei voi mikään teknologia korvata.

Hyvinvointialueiden rahoitus muodostaa miltei kolmanneksen valtion talousarviome- noista. Julkisen taloutemme haasteiden valossa on siten selvää, että Suomen julkisen talouden kestävyys riippuu aivan olennaisella tavalla siitä, miten saamme alueiden kustannuskehityksen hallintaan ja vakautettua. Vuoden 2024 tilinpäätösinformaation valossa tilanne näyttää vakaantuvan, ainakin toistaiseksi. Ensimmäinen jälkikäteistarkistus, yli 1,4 miljardia euroa, kuroo kiinni alueiden rahoitusvajeen koko maan tasolla. Ongelmaksi muodostuu edelleen se, että tuo 1,4 miljardia euroa kohdennetaan alueille määräsuhteisesti, suurelta osin laskennallisen palvelutarpeen perusteella. Hallitus ei ole tinnimässä nykyisen lainsäädännön vaatimuksista, eli odotamme alueiden kattavan syntyneet alijäämät vuoden 2026 loppuun mennessä. Sopeutustoimien lykkäys alueilla vaikuttaisi viimeistään seuraavan hallituksen kehysmenoihin. On huomioitava, että jälkikäteistarkistus perustuu nimenomaisesti alueiden tilinpäätöksessä näytettävän tuloksen muutokseen. Valtiontalouden kehys on jo valmiiksi viritetty äärimmillen.

Finanssipolitiikan linja pitää

Hallituksen keskeinen finanssipoliittinen tavoite on se, että julkisen talouden suhteellinen velkaantuminen loppuu vuonna 2027. Julkisen talouden velkasuhde ei saa nousta enää vuodesta 2027 vuoteen 2028 verrattuna. Tavoite saavutetaan, ja jos tavoite uhkaa karata, teemme lisätoimia. Koska velkasuhde on jo yli 80 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteen, on velkasuhde saatava laskuun vuoden 2027 jälkeen. Tämä edellyttää mittavia toimia myös seuraavalta hallitukselta. Oma arvioni on, että seuraavakin hallitus joutuu sopeuttamaan julkista taloutta noin 10 miljardilla eurolla vuosina 2027–2031. Urakka ei tule siis helpottumaan. On myös tärkeää tiedostaa, että poliittisesti suhteellisessa mielessä helpot sopeutuskeinot on jo haettu. Kymmenen miljardin sopeutusurakka tulee olemaan poliittisesti äärimmäisen vaikea kokonaisuus. Kokonaisveroastetta ei saa mielestäni nostaa, koska talouskasvumme kärsii siitä. Tämä hallitus ei ole nostanut kokonaisveroastetta edellisen hallituksen meille jättämästä tasosta. Erilaisia verojen uudelleenpainotuksia on toki päätetty. Arvonlisäverokannan korotus oli välttämätöntä. Armeija ei marssi pelkästään vatsallaan.

Suomalaista yhteiskuntaa ei uhkaa pelkästään vanhenevan väestön tuomat kestävyysvaajat. Viimeisten kuukausien aikana on tullut yhä selvemäksi, että Suomen on tehtävä merkittäviä lisäpanostuksia omiin puolustusmenoihimme. Geopolitiikan mannerlaatat ovat liikahtaneet siinä määrin, että meidän on pakko tehdä uusia satsauksia puolustuksemme suorituskykyihin. Uudet F-35-monitoimihävittäjät maksavat, korvetit maksavat, ja pian on maavoimien vuoro. Vanheneva kalusto on uusittava. Uskotava puolustuksemme nojaa laajaan reservi-

meijaan, korkeaan maanpuolustustahtoon sekä kenttäarmeijan riittävään rahoitukseen. Haastavat ajat vaativat vaikeita päätöksiä, julkisen talouden ollessa jo valmiiksi vaikeassa tilanteessa. Meidän on toisaalta satsattava Ukrainan tukemiseen. Hyvä puoli tässä kaikessa on, että suomalaisen puolustusteollisuuden kasvunäkymät ovat vahvat – viimeksi kuulimme TNT-räjähde-tehdasinvestoinnista Poriin. Kranaattituotantoa on ajettu ylös ja niin edelleen. Tämä on aikamme kuva, hyvässä ja pahassa. Puolustusteollisuudella menee varmasti hyvin tulevinä vuosina. Suomalaista osaamista pitää viedä maailmalle, välttämättömyydestä kannattaa tehdä hyve. Puolustusteollisuuden investoinnit ovat merkittäviä aluetaloudellisesti. Puolustusteollisuuspolitiikka on kokenut uudelleensyntymisen.

Kasvua tarvitaan

Julkisen taloudenpidon kannalta on selvää, että tarvitsemme reaalista talouskasvua. Talouskasvu voisi pienentää julkisen talouden sopeutus-tarvetta. Suomi kasvoi hyvinä vuosina jopa 5 prosenttia reaalisesti vuodessa. Nyt pääsemme tuskin nollan paremmalle puolelle. Siksi hallitus kokoontuu huhtikuussa puoliväliriiheen kasvuteeman varjossa. Vaikka poliittiset päättäjät eivät luo talouskasvua suoraan, voidaan verotuksen painopisteitä muuttamalla, fiksummalla sääntelyllä ja vaikkapa innovaatorahoituksella tehdä paljon. Näistä edellä mainituista asioista huolimatta, vaikkakin ne ovat tärkeitä, on valtion paras kasvupanostus se, että varmistamme lapsiemme osaamisen. Vain lukutaitoiset ja laskutaitoiset ja kirjoitustaitoiset ihmiset voivat kilvoitella ja innovoida tulevaisuuden työmarkkinoilla. Osaamisen varmistaminen on usein asennekysymys. Luokalta ei saa päästää

oppilasta, joka ei hallitse opetussuunnitelman asettamia tavoitteita, emme voi laskea aina vaan rimaa. Emme pärjää ikinä kansainvälisessä kilpailussa ilman vahvaa osaamisperustaa. On turha tuottaa tuhatmäärin uusia tohtoreita, jos nämä väitöskirjatutkijat lukevat ensimmäisen kirjansa yliopistossa. Taloustieteen mukaan talouskasvu syntyy uudesta teknologiasta, tämä uusi

teknologia tarvitsee tekijänsä. Siksi niukkojen resurssien suuntaaminen entistä paremmin on tärkeää. TKI-rahoituksen vaikuttavuutta tulee seurata ja tarvittaessa rahoitusta tulee kohdentaa uudelleen. Talouskasvu tulee joskus, mutta sitä ennen tarvitsemme kollektiivisen ryhtiiliikkeen ja asennemuutoksen. □