



HELSINGIN YLIOPISTO

Pehmeä budjettirajoite sosiaali- ja terveyspalveluiden rahoituksessa

Hyvinvointialueiden rahoitusmallin kannustinongelmat
tutkimuskirjallisuuden kontekstissa

Taloustieteen maisteriohjelman
Maisterintutkielma

Laatija:
Henrik Vuornos

Ohjaaja:
Professori Jukka Pirttilä

9.1.2023
Helsinki

Tiivistelmä

Tiedekunta: Valtiotieteellinen tiedekunta

Koulutusohjelma: Taloustieteen maisteriohjelma

Opintosuunta: Taloustiede

Tekijä: Henrik Vuornos

Työn nimi: Pehmeä budjettirajoite sosiaali- ja terveyspalveluiden rahoituksessa – hyvinvointialueiden rahoitusmallin kannustinongelmat tutkimuskirjallisuuden kontekstissa

Työn laji: Maisterintutkielma

Kuukausi ja vuosi: 1/2023

Sivumäärä: 60

Avainsanat: pehmeä budjettirajoite, sosiaali- ja terveyspalvelut, hyvinvointialueet, taloudelliset kannustimet

Ohjaaja tai ohjaajat: Jukka Pirttilä

Säilytyspaikka: Helsingin yliopiston kirjasto

Muita tietoja:

Tiivistelmä:

Tämä tutkielma käsittelee pehmeän budjettirajoitteen ongelmaa hyvinvointialueiden rahoitusjärjestelmässä. Tutkimus vastaa kysymykseen ”onko suomalaisten hyvinvointialueiden rahoitusmallissa ominaisuuksia, jotka luovat pehmeän budjettirajoitteen ongelman?” Lisäksi tutkimuksessa vastataan kysymykseen ”kuinka pehmeän budjettirajoitteen ongelmaa voitaisiin pienentää hyvinvointialueiden rahoituksessa?”

Tutkielma on kirjallisuuskatsaus, jossa käydään läpi relevanttia tutkimuskirjallisuutta pehmeän budjettirajoitteen ongelmasta, erilaisista keinoista, joilla budjettirajoitteen kovuuteen voidaan vaikuttaa sekä kuvaillaan hyvinvointialueiden rahoitusjärjestelmää suomalaisen lainsäädännön pohjalta.

Pehmeällä budjettirajoitteella tarkoitetaan tilannetta, jossa organisaation ylempi taso ottaa alemman tason tulot ylittävät menot vastattavakseen. Paikallishallinnon ja keskushallinnon välille muodostuu pehmeä budjettirajoite erityisesti silloin, kun paikallishallinto toimii keskushallinnon rahoituksen varassa ilman, että paikallishallinnon toimivaltaa on rajoitettu. Sosiaali- ja terveyspalveluissa pehmeän budjettirajoitteen ongelma esiintyy usein, sillä on tyypillistä, että valtio vastaa ainakin osin palveluiden rahoittamisesta ja ihmiset pitävät palveluja laajasti tärkeinä.

Pehmeää budjettirajoitteen ongelmaan voidaan puuttua. Markkinakurin avulla pehmeästä budjettirajoitteesta voidaan päästä eroon kokonaan, mutta myös keskushallinnon asettamien sääntöjen ja valvonnan perusteella on mahdollista kovittaa budjettirajoitetta.

Suomalaiseen hyvinvointialueiden rahoitusjärjestelmään on sisäänrakennettu vahva pehmeän budjettirajoitteen ongelma. Merkittävimmät lainsäädännössä esiintyvät pehmeän budjettirajoitteen ongelmat liittyvät hyvinvointialueiden toteutuneiden kustannusten tarkistamiseen sekä siihen, että alueiden lainanottoa on rajoitettu vain pitkäaikaisen lainan osalta. Epämuodollisena pehmeän budjettirajoitteen tekijänä näyttäytyvät paineet sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutason nostamiseen sekä rahoituksen lisäämiseen. Nämä kasvattavat järjestelmätason odotuksia hyvinvointialueiden lisärahoitukselle.

Kovan budjettirajoitteen saavuttaminen nykyisellä rakenteella on mahdotonta, mutta budjettirajoitteen koventaminen on mahdollista. Erilaisia keinoja budjettirajoitteen kovittamiseksi on useita. Lainsäädännössä määriteltyjen rakenteellisten pehmeän budjettirajoitteen tekijöiden korjaaminen vaatii lainsäädännön muutoksia sääntöjen ja valvonnan osalta. Epämuodollisten rakenteiden korjaaminen taas vaatii poliittisia sitoumuksia. Lopulta budjettirajoitteen pehmeudessa on kyse siitä, minkälaiseksi keskushallinto haluaa budjettirajoitteen asettaa julkisen talouden kokonaisuuden puitteissa.

Sisällysluettelo

1	Johdanto	1
2	Pehmeän budjettirajoitteen ongelma	4
2.1	Pehmeän budjettirajoitteen teoria	4
2.2	Pehmeä budjettirajoite ja pelastuspakettipeli	6
2.3	Pehmeä budjettirajoite keskushallinnon ja paikallishallinnon välillä	9
2.4	Fiskaaliset säännöt ja valvonta	12
2.5	Politiikan vaikutukset pehmeään budjettirajoitteeseen	21
3	Pehmeä budjettirajoite sosiaali- ja terveystaloudessa	25
3.1	Pehmeä budjettirajoite sosiaali- ja terveystaloudessa	25
3.2	Syyttelypeli	26
3.3	Tapausesimerkki - Norjan sairaalauudistus	28
3.4	Sosiaali- ja terveystaloudellisten budjettirajoitteen etiikka	32
4	Hyvinvointialueiden rahoitusjärjestelmä	34
4.1	Yleistä hyvinvointialueista	34
4.2	Yleistä hyvinvointialueiden rahoituksesta	34
4.3	Hyvinvointialueiden rahoitusjärjestelmä	35
4.4	Hyvinvointialueen lainanottovaltuus ja investointisuunnitelma	37
4.5	Hyvinvointialueiden lisärahoitus ja arviointimenettely	38
5	Pehmeä budjettirajoite hyvinvointialueiden rahoitusjärjestelmässä	40
5.1	Yleistä	40
5.2	Pehmeä budjettirajoite muodollisissa rakenteissa	40
5.3	Pehmeä budjettirajoite epämuodollisissa rakenteissa	46
5.4	Syyttelypelin soveltaminen pehmeään budjettirajoitteeseen hyvinvointialueilla	48
6	Johtopäätökset: kuinka hyvinvointialueiden rahoitusmallia voisi korjata budjettirajoitteen kovittamiseksi?	50
6.1	Muodolliset rakenteet	50
6.2	Epämuodolliset rakenteet	52
6.3	Muut välineet budjettirajoitteen kovittamiseksi	53
6.4	Budjettirajoitteen pelipuu suomalaisten hyvinvointialueiden rahoitusjärjestelmässä	55
7	Lopuksi	59
	Lähdeluettelo	61

1 Johdanto

Eduskunta hyväksyi 23.6.2021 sosiaali- ja terveystalvaeluita koskevan lainsäädännön, jossa vastuu sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden järjestämisestä siirtyi kunnilta 21 hyvinvointialueelle ja Helsingin kaupungille. Uudistuksen taustalla oli yli vuosikymmenen kestänyt pyrkimys uudistaa sosiaali- ja terveystalvaeluita.

Hallituksen esityksen mukaan (HE 241/2020 vp) uudistuksen tavoitteena oli ”kaventaa hyvinvointi- ja terveyseroja, turvata yhdenvertaiset ja laadukkaat sosiaali- ja terveys- sekä pelastustoimen palvelut, parantaa turvallisuutta, palveluiden saatavuutta ja saavutettavuutta, turvata ammattitaitoisen työvoiman saanti, vastata yhteiskunnallisten muutosten mukaan tuomiin haasteisiin ja hillitä kustannusten kasvua”.

Sosiaali- ja terveystalvaeluiden uudistuksessa palveluiden rahoitusvastuu siirtyi kuntien rahoituksesta valtion rahoitukseen. Muutoksen yhteydessä kuntien verotuloja siirrettiin valtiolle alentamalla kunnallisveroa ja kiristämällä vastaavasti valtion ansiotuloverotusta. Lisäksi osa yhteisöveron tuotoista siirrettiin kunnilta valtiolle. Ansiotuloverotuksen muutokset tehtiin muuttamalla tuloveroasteikkoja sekä verovähennyksiä. Muutokset pyrittiin tekemään neutraalisti ansiotuloveron maksajien näkökulmasta.

Rahoitusvastuun siirtyminen kuntien rahoituksesta valtion rahoitukseen on merkittävä muutos palveluiden rahoittamisen näkökulmasta. Aikaisemmin sosiaali- ja terveystalvaelut rahoitettiin paikallisesti kerätyillä veroilla sekä valtionosuuksilla. Jatkossa palvelut ovat lähes täysin valtionrahoitteisia. Siirtymä rahoituksen sekamallista, jossa paikallisesti kerätyt verot olivat merkittävässä roolissa, valtion rahoitukseen, muuttaa merkittävästi alueellisia kannustimia. Jatkossa hyvinvointialueilla ei ole juurikaan mahdollisuuksia vaikuttaa omaan tulokertymäänsä, jolloin hyvinvointialueille muodostuu vahva riippuvuussuhde valtion rahoituksesta.

Sosiaali- ja terveystalvaeluiden uudistamisen tarvetta on vuosikymmenen ajan perusteltu sillä, että sosiaali- ja terveysmenojen kasvua olisi pystyttävä hillitsemään

väestön ikääntyessä. Taloustieteen tutkimuksen näkökulmasta on relevanttia tarkastella sitä, minkälaisia kannustimia ja rajoitteita hyvinvointialueuudistuksen rahoitusmalliin liittyy sekä sitä, minkälainen vaikuttavuus kannustimilla on tutkimuskirjallisuuden valossa.

Yhteiskunnallisesti on taas tärkeää tutkia keinoja, joilla pehmeää budjettirajoitetta sosiaali- ja terveyspalveluissa voitaisiin koventaa, sillä mikäli sosiaali- ja terveyspalveluiden kustannukset kasvavat hallitsemattomasti, se voi johtaa pitkällä aikavälillä epätarkoituksenmukaiseen yhteiskunnan resurssien jakautumiseen.

Keskityn tutkimuksessani erityisesti pehmeän budjettirajoitteen ongelmaan hyvinvointialueiden rahoitusjärjestelmässä. Pehmeällä budjettirajoitteella tarkoitetaan tilannetta, jossa taloudellisen yksikön tulojen ja menojen suora yhteys on löystynyt, kun jokin toinen organisaatio, kuten valtio, maksaa tulot ylittävät menot. Mitä todennäköisempää on, että toinen organisaatio maksaa ylittävät menot, sitä pehmeämpi budjettirajoite on (Kornai, 1986).

Tutkimuksessani pyrin selvittämään pehmeän budjettirajoitteen ongelmaa erityisesti sosiaali- ja terveyspalveluissa. Tutkimuskysymykseni on, että onko suomalaisten hyvinvointialueiden rahoitusmallissa ominaisuuksia, jotka luovat pehmeän budjettirajoitteen ongelman? Lisäksi pyrin vastaamaan siihen, kuinka pehmeän budjettirajoitteen ongelmaa voitaisiin pienentää hyvinvointialueiden rahoituksessa.

Tutkielmassa on rajattu verotusoikeuden käsittely varsin pintapuoliselle tasolle, sillä verotusoikeudesta on käyty laajasti keskustelua ja monet ekonomistit ovat tarjonneet sitä ratkaisuksi pehmeän budjettirajoitteen ongelman ratkaisemiseksi hyvinvointialueiden rahoituksessa. Verotusoikeuden vaikutuksia pehmeään budjettirajoitteeseen käsitellään lyhyesti luvuissa 2 ja 6, mutta ennen kaikkea tutkielmassa pyritään löytämään verotusoikeuden lisäksi muita mahdollisia keinoja, joilla pehmeää budjettirajoitetta voisi koventaa.

Tutkielmani ensimmäisessä kappaleessa käsittelen pehmeän budjettirajoitteen teoriaa eri lähestymistavoilla. Kappaleessa pyritään antamaan yleisellä tasolla kattava kuvaus pehmeään budjettirajoitteeseen liittyvästä tutkimuksesta, kuvaamaan

erilaisia pehmeän budjettirajoitteen muotoja sekä mekanismeja, joilla pehmeän budjettirajoitteeseen on pyritty vaikuttamaan.

Toisessa kappaleessa keskitytään tarkastelemaan pehmeää budjettirajoitetta sosiaali- ja terveyspalveluissa. Erityistä huomioita kiinnitetään pohjoismaiseen tutkimukseen, sillä pohjoismaiset sosiaali- ja terveydenhuollon järjestelmät ovat kohtuullisen samankaltaisia kuin suomalainen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestelmä.

Tutkielman kolmannessa kappaleessa kuvataan hyvinvointialueiden rahoitusjärjestelmä hyvinvointialueita koskevan lainsäädännön pohjalta. Kappaleen tarkoituksena on antaa lukijalle kuva siitä, millainen rahoitusjärjestelmä hyvinvointialueilla on käytössä ja kuinka valtio pyrkii jakamaan rahat hyvinvointialueiden kesken.

Neljännessä kappaleessa osoitetaan tutkimuskirjallisuuden pohjalta hyvinvointialueiden rahoitusjärjestelmän kohtia, jotka ovat merkityksellisiä pehmeän budjettirajoitteen näkökulmasta. Lisäksi luvussa pohditaan hyvinvointialueiden kannustimia menokuriin.

Viidennessä kappaleessa esitetään politiikkasuosituksia hyvinvointialueiden rahoitusjärjestelmän muuttamiseksi erityisesti pehmeän budjettirajoitteen minimoimisen näkökulmasta. Kappaleessa pyritään muodostamaan kokonaiskuva siitä, millä keinoin pehmeän budjettirajoitteen ongelmaa voitaisiin minimoida hyvinvointialueiden rahoituksessa.

Viimeisessä kappaleessa todetaan tutkielman lopputulokset sekä annetaan suosituksia tulevaa tutkimusta varten.

2 Pehmeän budjettirajoitteen ongelma

2.1 Pehmeän budjettirajoitteen teoria

Pehmeällä budjettirajoitteella tarkoitetaan tilannetta, jossa taloudellisen yksikön tulojen ja menojen suora yhteys on löystynyt, kun jokin toinen organisaatio, kuten valtio, maksaa tulot ylittävät menot. Mitä todennäköisempää on, että toinen organisaatio maksaa ylittävät menot, sitä pehmeämpi budjettirajoite on (Kornai, 1986).

Pehmeän budjettirajoitteen teoria on syntynyt sosialististen talouksien tutkimuksesta. Käsitteen esitteli ensimmäistä kertaa János Kornai tutkimuksessa, jossa hän tutki erityisesti sosialistisissa järjestelmissä esiintyvää puutetta erilaisista asioista (Kornai, 1979). Kornain mukaan puute on sosialististen talouksien ymmärtämisessä yksi keskeisimmistä kysymyksistä, vastaavalla tavalla kuin työttömyys on sitä kapitalistisissa talouksissa.

Kornain mukaan ongelmat yritysten pyrkimyksissä kasvattaa tuotantoa eritellään kolmeen erilliseen ongelmaan: fyysisten resurssien rajallisuuteen, kysynnän rajallisuuteen ja yrityksen budjettirajoitteeseen. Sosialistisissa talouksissa yritysten kasvun keskeinen ongelma on perinteisesti ollut tuotannon rajoitukset, eivät kysynnän rajoitukset.

Jos yrityksellä on kova budjettirajoite, yrityksen omat menot rajoittavat tehokkaasti yrityksen mahdollisuuksia laajentua. Jos taas yrityksellä on pehmeä budjettirajoite ja valtio kompensoi yrityksen tappiot, yrityksen laajentumishalut ja kysyntä kasvavat lähes rajattomasti. Pehmeä budjettirajoite johtaa siihen, että yritykset käyttävät tehokkaasti hyödykseen järjestelmän pehmeyttä ja hyödyntävät kaikki tarjolla olevat julkiset resurssit omien päämääriensä edistämiseen (Kornai, 1979).

Maskin määrittelee pehmeän budjettirajoitteen ongelmaa lähes vastaavalla tavalla kuin Kornai. Maskinin mukaan pehmeä budjettirajoite syntyy aina, kun yrityksen rahoittaja ei pysty pitämään yritystä budjetissa eli tilanteissa, joissa yritys voi saada jälkikäteen rahoittajalta suuremman tuen tai lainan kuin mitä olisi pidetty tehokkaana etukäteen (Maskin, 1996).

Dewatripont ja Maskin (1995) esimerkiksi tutkivat pehmeää budjettirajoitetta luotonannon näkökulmasta ja totesivat keskitetyn luotonannon johtavan kasvavaan pehmeään budjettirajoitteeseen tilanteissa, joissa pankki ei pysty etukäteen arvioimaan investointien kannattavuutta. Segal (1998) taas tutki pehmeää budjettirajoitetta keskitetyn tuotannon monopolissa. Segalin mukaan monopolissa toimivalla yrityksellä voi olla pehmeän budjettirajoitteen ongelma rajakustannuksia laskevissa investoinneissa. Yrityksen ei välttämättä kannata tehdä investointeja, joihin liittyy riski epäonnistumisesta, mikäli monopoli tietää, että olemalla investoimatta, se voi saada valtion tukea. Tämä ongelma poistuu joko valtion selkeällä kommunikaatiolla siitä, että tukea ei ole tulossa tai kilpailuilla markkinoilla.

Pehmeän budjettirajoitteen ongelmaa esiintyi erityisesti sosialistissa talouksissa, mutta läntisetkään markkinataloudet eivät olleet immuuneja ongelmalle. Yhtenä syynä pehmeän budjettirajoitteen ongelmaan on tutkittu keskitetyn talousjärjestelmän eroja suhteessa hajautettuun talousjärjestelmään. Keskitetyssä talousjärjestelmässä on tekijöitä, jotka voivat vahvistaa pehmeää budjettirajoitetta, mutta ei ole yksiselitteistä, että pehmeän budjettirajoitteen syyt johtuisivat keskitetystä talousjärjestelmästä (Maskin, 1996).

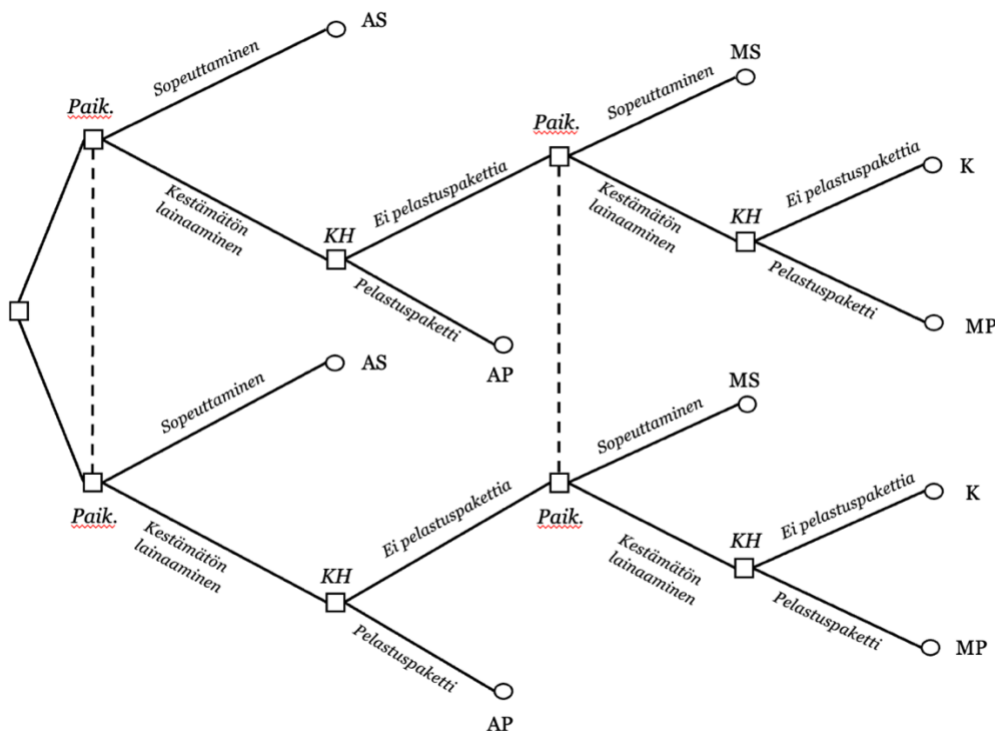
Pehmeän budjettirajoitteen käsite on vuosikymmenien aikana laajentunut ja sitä on tutkittu hyvin erilaisilla sektoreilla ja erilaisissa tilanteissa. Suurin osa varhaisesta pehmeän budjettirajoitteen tutkimuksesta koski lähes yksinomaan valtion omistamia yhtiöitä sosialistisessa järjestelmässä. Siirtymätalouksissa tutkimus laajentui koskemaan myös yksityisomisteisia yrityksiä, joita valtiot joutuivat useasti tukemaan.

Yritysten pehmeä budjettirajoite ei kuitenkaan koske vain sosialistisia tai siirtymätalouksia, vaan pehmeästä budjettirajoitteesta yrityksissä on lukuisia esimerkkejä myös kapitalistisessa järjestelmässä. Näistä ehkä näkyvimpiä esimerkkejä ovat maatalous ja erilaiset teollisuudenalat. Pehmeän budjettirajoitteen tutkimus on laajentunut esimerkiksi pankkisektorille, voittoa tavoittelemattomien organisaatioiden toimintaan, paikallishallintoon ja kansantalouksiin suhteessa kansainvälisiin yhteisöihin (Kornai, Maskin, Roland 2003).

2.2 Pehmeä budjettirajoite ja pelastuspakettipeli

Pehmeän budjettirajoitteen ongelmaa voidaan havainnollistaa peliteorian avulla. Schaffer (1989) havainnollisti pehmeää budjettirajoitetta yksinkertaisella peliteoreettisella mallilla tulevan käyttäytymisen sitoumusten vaikutuksesta yritysten käyttäytymiseen ja pehmeän budjettirajoitteen kovittamiseen. Dewatripont ja Maskin (1995) tarkastelivat tutkimuksessaan luotonantoa peliteoreettisella mallilla. Tutkimuksessaan he osoittivat, että hajauttamalla luotonantoa, voidaan estää pankkeja uudelleenrahoittamasta kannattamattomia hankkeita, mikä taas vähentää yrittäjien lähtemistä niihin ylipäänsä. Rahoituksen hajauttaminen vähensi pehmeää budjettirajoitetta ja lisäsi budjettikuria.

Jonathan Rodden (2005) esitteli tutkimuksessaan pelastuspakettipelin, jota kuvataan puukaviolla. Puukaavio kuvaa keskushallinnon ja paikallishallinnon välistä peliä, jossa vallitsee epätäydellinen informaatio eli osapuolet eivät tiedä, miten toinen osapuoli aikoo toimia. Todennäköisyys p kuvaa todennäköisyyttä sille, että keskushallinto ei myönnä tukea yksittäiselle paikallishallinnon toimijalle, vaan ennemmin sallii konkurssin. Todennäköisyys $1-p$ taas kuvaa todennäköisyyttä sille, että keskushallinto myöntää paikallishallinnolle avustusta.



Kuva 1 - Dynaaminen pelastuspakettipeli, mukaillen Rodden, 2005

Peli käynnistyy, jos paikallishallinto kohtaa taloudellisen kriisin. Aluksi paikallishallinto valitsee toisen polun riippuen siitä, uskooko se keskushallinnon toimivan päättäväisesti vai myöntyvaisesti. Ensimmäisessä vaiheessa paikallishallinto voi ryhtyä sopeuttamaan itse talouttaan, jolloin päädytään lopputulokseen ”AS, aikainen sopeuttaminen”. Paikallishallinto voi myös ryhtyä ottamaan lisää lainaa yli taloudellisen kantokykynsä. Tähän vaihtoehtoon päätyessä paikallishallinto luottaa siihen, että keskushallinto auttaa sitä selviytymään lainasta (Rodden 2005).

Mikäli paikallishallinto päätyy nostamaan lisää lainaa, keskushallinnon tulee päättää, avustaako se paikallishallintoa vai torjuuko se paikallishallinnon pelastamisen. Mikäli keskushallinto päätyy avustamaan paikallishallintoa, päädytään vaihtoehtoon ”AP, aikainen pelastuspaketti” (Rodden 2005).

Mikäli keskushallinto päättää, että se ei avusta paikallishallintoa, päädytään seuraavalle tasolle puukaaviossa. Tämä taso on vakavampi kuin ensimmäinen, sillä siinä vaiheessa paikallishallinto on jo ajautunut velkakriisiin ja voi ajautua jopa maksukyvyttömyyteen. Tässä vaiheessa paikallishallinto joutuu taas päättämään, ryhtyykö se sopeuttamaan omaa toimintaansa vai ajaako se toimintansa keskushallinnon syliin. Mikäli paikallishallinto päättää tässä vaiheessa ryhtyä sopeuttamaan talouttaan, sopeutusohjelma on vaativampi ja syvempi kuin ”AS, aikaisen sopeuttamisen” vaihtoehto. Tätä vaihtoehtoa kutsua ”MS, myöhäiseksi sopeuttamiseksi” (Rodden 2005).

Paikallishallinto voi päättää pyytää keskushallintoa vielä kerran apuun. Tässä skenaariossa keskushallinto päättää joko tukea aluetta tai olla tukematta. Mikäli keskushallinto pitää kiinni taloudellisesta peräänantamattomuudesta, ajautuu paikallishallinto maksukyvyttömyyteen K. Jos taas keskushallinto päättää pelastaa paikallishallinnon, sitä kutsutaan ”MP, myöhäiseksi pelastuspaketiksi”, joka on keskushallinnolle kalliimpi kuin aikainen pelastuspaketti AP.

Roddenin mukaan paikallishallinnon hyötyfunktio U_{paik} on seuraava:

$$U_{paik}(AP) = 1 > U_{paik}(MP) > U_{paik}(AS) > U_{paik}(MS) > U_{paik}(K) = 0.$$

Tässä hyötyfunktiossa paikallishallinto tavoittelee ensimmäisenä aikaista pelastuspakettia, seuraavaksi myöhempää pelastuspakettia, sitten aikaista sopeutusta, seuraavaksi myöhäistä sopeutusta ja viimeisenä vaihtoehtona on maksukyvyttömyys (Rodden 2005).

Roddenin mukaan keskushallinnon preferenssit eivät ole yhtä selkeät. Keskushallinnon ensimmäinen preferenssi on luonnollisesti se, että se ei joudu laatimaan pelastuspakettia paikallishallinnolle, vaan se, että paikallishallinto ratkoo itse omat ongelmansa. Keskushallinto voi joko olla päättäväinen ja todeta, että se ei missään tilanteessa anna pelastuspakettia paikallishallinnolle, vaikka paikallishallinto ajautuisi maksukyvyttömyyteen. Keskushallinto voi myös olla myöntäväinen ja päätyä tukemaan paikallishallintoa.

Keskushallinnon hyötyfunktiot U_{kesk} ovat siten:

$$U_{kesk}(AS) = 1 > U_{kesk}(MS) > U_{kesk}(K) > U_{kesk}(AP) > U_{kesk}(MP) = 0.$$

$$U_{kesk}(AS) = 1 > U_{kesk}(MS) > U_{kesk}(AP) > U_{kesk}(MP) > U_{kesk}(K) = 0.$$

Mikäli paikallishallinto tietäisi keskushallinnon preferenssit, päättäväisen keskushallinnon kanssa alueen kannattaisi pyrkiä aikaiseen sopeuttamiseen, sillä se haluaa kaikin tavoin välttää maksukyvyttömyyden. Mikäli keskushallinto olisi myöntäväinen, paikallishallinnon kannattaisi pyrkiä aina saamaan pelastuspaketti, sillä se tietäisi, että keskushallinto ei aja sitä maksukyvyttömyyteen (Rodden 2005).

Epätäydellisen informaation oloissa paikallishallinto ei tiedä keskushallinnon preferenssejä, jolloin tilanteesta muodostuu bayesilainen peli, joka voidaan ratkaista induktiolla takaperin. Paikallishallinto voi testata keskushallinnon preferenssejä, mutta tällöin paikallishallinto joutuu ensimmäisessä vaiheessa valitsemaan velanoton, joka voi johtaa myöhäisempään sopeutukseen, mikäli paikallishallinto haluaa välttää maksukyvyttömyyden riskin. Myös keskushallinto voi pyrkiä katsomaan paikallishallinnon kortit ja esittää ensimmäisessä vaiheessa päättäväistä,

vaikka myöntyisikin lopulta myöhäiseen pelastuspakettiin, joka tulisi aikaisempaa kalliimmaksi.

Seuraavalla tasolla paikallishallinto voi jatkaa keskushallinnon testaamista valitsemalla velkakriisin. Tällöin paikallishallinto voi ajautua maksukyvyttömyyteen, mikäli keskushallinto ei päästä pelastaa aluetta.

Pelistä mielenkiintoisen tekee se, että paikallishallinto ei etukäteen tiedä, onko poliittinen kustannus paikallishallinnon tukematta jättämisestä keskushallinnolle suurempi kuin tukemisesta. Tällöin keskushallinto voisi poliittisen paineen vuoksi joutua perääntymään päättäväisestä linjasta ja myöntymään myöhäiseen tukipakettiin, joka on keskushallinnolle aikaista tukipakettia kalliimpi (Rodden 2005).

Tjerbo ja Hagen (2009) käyttävät tutkimuksessaan norjalaisesta sairaalapalveluiden uudistuksesta vastaavaa sovellettua pelipuuta. Heidän pelipuussaan peli päättyy jo ennen velkakriisiä joko sopeuttamiseen tai valtion tukipakettiin. Heidän pelissään päämiehen (valtion) etu olisi, että budjettirajoite pidetään kovana ja paikallishallinto ryhtyy sopeuttamaan talouttaan. Norjan vuoden 2022 uudistukseen jälkeen valtio ei kuitenkaan päätenyt paikallishallinnon talouden sopeuttamiseen, vaan pelastuspaketteihin, sekä skenaariossa, jossa valtio esitti aluksi budjettirajoitteensa olevan kova, että skenaariossa, jossa se alkuperinkin tulkittiin pehmeäksi.

2.3 Pehmeä budjettirajoite keskushallinnon ja paikallishallinnon välillä

Jonkinasteinen pehmeä budjettirajoite sisältyy suurimpaan osaan keskushallinnon ja paikallishallinnon suhteista. Budjettirajoitteen kovuus ei ole binäärinen muuttuja, vaan budjettirajoitteen pehmeudessa tai kovuudessa on erilaisia tasoja riippuen siitä, kuinka todennäköistä on, että ylempi organisaation taso ottaa alemman organisaatiotason tulot ylittävät menot vastatakseen.

Valtion myöntämä lisärahoitus alueille ei aina tarkoita, että paikallishallinnon ja keskushallinnon suhteessa olisi pehmeä budjettirajoite. Lisärahoituksen tarve voi johtua ulkoisesta shokista, kuten finanssikriisistä, jolloin keskushallinnon voi olla

perusteltua tukea paikallishallintoa välttääkseen suurempia ongelmia ja niiden ulkoisvaikutuksia. Pehmeän budjettirajoitteen syntymiselle on kaksi edellytystä, joista toinen on, että paikallishallinnolla on kannustin toimia siten, että se saisi lisärahoitusta keskushallinnolta. Toinen edellytys on se, että keskushallinto pyörittää kielteisen kantansa paikallishallinnon lisärahoituksesta ja päättää myöntää lisärahoitusta paikallishallinnolle (Vigneault, 2005).

On tyypillistä, että vastuu palveluiden järjestämisestä ja menoista on jaettu työnjaossa paikallishallinnolle, mutta laaja verotusoikeus on keskushallinnolla, joka rahoittaa paikallishallintoa. Mikäli paikallishallinto vastaa menoistaan täysin itse hankkimillaan tuloilla, on pehmeän budjettirajoitteen ongelma epätodennäköinen. Kun taas paikallishallinto, kuten useimmiten on, on riippuvainen keskushallinnon tulonsiirroista, se mahdollistaa pehmeän budjettirajoitteen syntymisen (Vigneault, 2005).

Rodden (2001) tutki keskushallinnon ja paikallishallintojen pehmeää budjettirajoitetta empiirisesti. Tutkimuksessa tutkittiin 43 eri maata eri puolilta maailmaa vuosilta 1986–1996. Tutkimuksella pyrittiin selvittämään tekijöitä, jotka selittävät vaihtelua paikallishallintojen julkisen talouden tilassa.

Roddenin (2001) mukaan suuri julkisen talouden vertikaalinen epätasapaino ei yksinään vaikuta paikallishallintojen suorituskykyyn. Vertikaalisella epätasapainolla tarkoitetaan tulonsiirtojen prosenttiosuutta keskushallintoa alemman tason kokonaistuloista. Paikallishallintojen talouden epätasapainon ja hallintojen vertikaalisen epätasapainon negatiivinen korrelaatio on silloin suurimmillaan, kun yleiskatteellisen rahoituksen lisäksi keskushallinnon avustuksiin kuuluu alueellisesti tuloja tasaava tulonsiirtojärjestelmä.

Mikäli hallintojen välillä on suuri vertikaalinen epätasapaino, keskushallinnot pyrkivät useimmiten rajoittamaan paikallishallintojen lainanottoa. Se on järkevää, sillä paikallishallintojen alijäämät ovat suurempia niissä maissa, joissa paikallishallinnot voivat ottaa lainaa itsenäisesti. Liittovaltiojärjestelmissä osavaltiot voivat usein ottaa itsenäisesti lainaa, mutta pehmeän budjettirajoitteen ongelmaa

muodostuu vain silloin, jos hallinnon tasojen välinen vertikaalinen epätasapaino on suuri (Rodden, 2001).

Buettner (2003) tutki saksalaisia kuntia Baden-Württembergin osavaltiossa vuosina 1974–2000 selvittääkseen empiirisesti pehmeää budjettirajoitetta kuntien ja keskushallinnon välillä. Saksalaisten kuntien talouden kannalta keskushallinnon tulonsiirroilla ja tulontasauksella on merkittävä rooli. Tämä ei kuitenkaan Buettnerin mukaan vaikuttaisi muodostavan merkittävää pehmeän budjettirajoitteen ongelmaa, sillä keskushallinnon avustukset ovat reagoineet vain vähäisesti alijäämien muutoksiin kunnissa. Buettnerin mukaan keskisuuret ja suuret kaupungit ovat paljon pieniä kuntia riippuvaisempia keskushallinnon tulonsiirroista, jolloin pehmeän budjettirajoitteen riski kohdistuu vakavammin niihin.

Pettersson-Lidbom ja Dahlberg (2003) tutkivat ruotsalaisten kuntien pehmeää budjettirajoitetta ja pehmeän budjettirajoitteen muodostumista suhteessa omiin ja naapurikuntien kokemuksiin keskushallinnon pelastuspaketeista. Tutkimuksessa tutkittiin 286 ruotsalaista kuntaa, jotka ovat vuosina 1974–1992 saaneet pelastuspaketin yhteensä 1697 kertaa. Tutkimuksessaan havaitaan vahva pehmeän budjettirajoitteen ongelma. Paikallishallinto lisää velkaantumistaan 6–10 prosenttia, mikäli todennäköisyys pelastuspaketin saamiselle muuttuu nolasta todennäköisyyteen yksi. Lisävelkaantuminen on vielä voimakkaampaa, mikäli kuntien naapurikunnat joutuvat pelastustoimenpiteiden kohteeksi. Verrattuna omaan kokemukseen pelastustoimien kohteeksi joutumisesta todennäköisyydellä yksi, naapurien joutuminen pelastustoimien kohteeksi lisää velkaantumista noin nelinkertaisesti verrattuna tähän tilanteeseen. Pelastuspaketeilla on siis erittäin vahva heijastevaikutus naapureihin.

Padovano (2011) tutki Italian keskushallinnon ja paikallishallinnon välisen rahoituksen jakautumista 21 alueella vuosien 1996 ja 2007 väliseltä ajanjaksolta. Tutkimuksessa havaitaan, että paikallishallintojen odotuksilla lisärahoituksesta on merkittävä rooli rahoituksen jakautumisen kannalta. Kun lisärahoitusodotuksilla on merkittävä vaikutus toteutuneeseen rahoitukseen, paikallishallinnot muodostavat odotuksiaan pelastuspaketeista rationaalisesti. Tutkijat korostavat sitä, että pitkäjänteisessä pelissä keskushallinnon ja paikallishallinnon välillä tulee huomioida

moninapaisesti myös paikallishallintojen odotukset, eikä katsoa pelipuuta vain keskushallinnon näkökulmasta.

Boetti, Piacenza, and Turati (2012) tutkivat verotuksen hajauttamisen vaikutuksia paikallishallintojen toiminnan tehokkuuteen. Tutkimuksessa tutkittiin 262 Torinon alueeseen kuuluvan kunnan menojen toteutumista suhteessa kuntien veroautonomian asteeseen. Tutkimuksessa havaitaan, että vahvemman veroautonomian omaavat kunnat käyttävät vähemmän rahaa palveluihin, kuitenkin siten, että pienempi rahoitusosuus kohdistuu palveluiden tehottomaan osaan eli ne tuottavat palvelut tehokkaammin. Tutkimuksen johtopäätökset tukevat sitä, että verovastuun hajauttaminen paikallishallinnoille lisää palveluiden vaikuttavuutta ja kustannustehokkuutta.

Paikallishallinnon ja keskushallinnon välille muodostuu usein pehmeä budjettirajoite, mikäli paikallishallinto on riippuvainen keskushallinnon rahoituksesta. Budjettirajoitteen pehmeydellä voi olla lukuisia erilaisia asteita, mutta budjettirajoite on silloin pehmeimmillään, kun paikallishallinto toimii laajasti keskushallinnon rahoituksella, eikä sen toimivaltaa ole rajoitettu. Pehmeän budjettirajoitteen edellytyksenä on, että paikallishallinto voi odottaa keskushallinnon myöntävän lisää rahoitusta, vaikka keskushallinto olisi ilmaissut, että näin ei tule tapahtumaan.

Jotta pehmeä budjettirajoite hallinnon tasojen välillä ei muodostuisi merkittäväksi ongelmaksi, keskushallinnon on pystyttävä hillitsemään paikallishallinnon odotuksia lisärahoituksesta. Keskeisinä keinoina odotusten hillitsemiselle ovat lisärahoituksen ehdollisuus ja paikallishallinnon toimivallan rajoittaminen esimerkiksi velanoton osalta. Myös taloudellisen autonomian lisäämisellä paikallishallinnolle omien tulojen muodossa on havaittu vahvistavan paikallishallinnon kannustimia budjettikuriin.

2.4 Fiskaaliset säännöt ja valvonta

Fiskaaliset säännöt ja paikallishallintojen valvonta ovat keskeiset tekijät siinä, minkälaiseksi keskushallinnon budjettirajoite paikallishallintoja kohtaan asettuu. Finanssipoliittisten sääntöjen muoto ja tarve valvonnalle riippuu hyvin vahvasti siitä, minkälainen keskushallinnon ja paikallishallinnon taloudellinen suhde on.

Taloudellisesti täysin itsenäistä paikallishallintoa kohtaan asetettavat säännöt ovat luonnollisesti täysin erilaisia kuin täysin keskushallinnon rahoituksen varassa olevan paikallishallinnon. Kahden ääripään välimaastoon mahtuu lukuisia erilaisia variaatioita keskushallinnon ja paikallishallinnon suhteesta.

Rodden ym. (2003) tutkivat pehmeää budjettirajoitetta 11 eri maakohtaisessa tutkimuksessa. He esittelevät tutkimuksessaan nelikentän, jolla havainnollistetaan budjettirajoitteen kovuutta kahdella eri tekijällä. Nelikentän vaaka-akselilla on markkinamekanismin kovuus budjettirajoitteena ja pystyakselilla hierarkkisten mekanismien kovuus budjettirajoitteena.

Nelikentällä Yhdysvaltojen osavaltiot ja Kanadan provinssit asettuvat oikeaan alalaitaan, jossa budjettirajoite on kova ja se perustuu käytännössä yksinomaan markkinakuriin. Osavaltioilla ja provinssilla on laaja verotuksellinen itsemääräämisoikeus, joka tuo suurimman osan tuloista. Ne operoivat itse kilpailuilla lainamarkkinoilla, eikä keskushallinto määrittele niiden sallittua menotasoa tai lainamäärää. Keskushallinnon pelastuspaketteja ei ole historiassa tehty, eikä niille ole selkeää laillista perustetta. Mikäli osavaltiot ja provinssit tekevät jatkuvaa alijäämää, se heikentää luottoluokitusta ja nostaa lainakustannuksia, mikä taas tuottaa paineen vakaalle taloudenpidolle.

Nelikentän vasemmasta ylälaidasta löytyvät esimerkiksi Norjan, Kanadan ja Unkarin kuntasektorit, joihin sovelletaan vahvaa sääntöperusteisuutta ja valvontaa, mutta ei markkinakuria. Tiukat keskushallinnon asettamat säännöt koskevat esimerkiksi paikallishallinnon menoja ja lainanottopäätöksiä. Keskushallinto toimeenpanee ja valvoo sääntöjen noudattamista. Näiden hierarkkisten mekanismien avulla toimivien paikallishallintojen budjettirajoite on myös verrattain kova.

Loput tapaukset sijoittuvat nelikentän vasempaan alakulmaan, jossa sekä markkinamekanismiin että hierarkkisiin järjestelmiin perustuva budjettirajoite on pehmeä. Tänne sijoittuvat osamerkiksi Intian, Brasilian ja Saksan osavaltiot tai maakunnat.

Nelikentän oikea ylälaita on tyhjä, sillä on sekä kovan markkinakurin että hierarkkisten sääntöjen soveltaminen yhtä aikaa on mahdotonta.

Markkinamekanismin mukainen valvonta ei sovi yhteen keskushallinnon vahvan valta-aseman kanssa. Nelikentällä voidaan myös kuvata budjettirajoitteen kovittamiseen tai pehmentämiseen tähtääviä reformeja.

Markkinamekanismi voi tuottaa aidosti kovan budjettirajoitteen vain, jos markkinat uskovat, että keskushallinto ei ole vastuussa paikallisista finanssipoliittisista päätöksistä. Sekä Yhdysvalloissa että Kanadassa tämä on vaatinut pitkän historian, jossa keskushallinto on ollut puuttumatta paikallishallinnon taloudellisiin ongelmiin. Oleellinen tekijä markkinoiden luottamuksen synnyttämisessä on myös keskushallinnon harkinnanvaraisen toimivallan rajaaminen, jotta poliittisilla päättäjillä ei ole mahdollisuutta antaa periksi paineen alla.

Markkinakuria voidaan vahvistaa myös itseasetetuilla finanssipoliittisilla rajoituksilla esimerkiksi lainanottoon tai talouden tasapainoon liittyen. Taloudellisten ongelmien jälkeen Yhdysvaltojen osavaltioiden ja Kanadan provinssien itse itselleen asettamat finanssipoliittiset rajoitteet otettiin niiden asettamisen jälkeen markkinoilla positiivisesti vastaan.

Markkinakurin avulla saavutettava kova budjettirajoite edellyttää, että paikallishallinnolla on laaja finanssipoliittinen itsemääräämisoikeus. Tämä edellyttää käytännössä omaa riittävän vahvaa ja laajaa veropohjaa, johon ei kohdistu keskushallinnon toimesta ainakaan merkittäviä vertikaalisia ulkoisvaikutuksia. Päällekkäiset veropohjat eri tasojen välillä heikentävät markkinakuria ja voivat antaa signaalin, että valtio on veropoliittisten toimiensa takia viime kädessä vastuussa paikallishallinnon pelastamisesta.

Rodden ym. (2003) nostavat yhtenä vaihtoehtona kovan budjettirajoitteen takaamiseksi toimivallan siirron pelastuspakettien tai harkinnanvaraisista avustuksista päättämisestä lainsäätäjiltä muille toimielimille. Mikäli keskuspankin kaltainen riippumaton toimielin olisi vastuussa lisärahoituspäätöksistä, se voisi olla paremmin eristetty poliittisesta painostuksesta, mikä taas saattaisi koventaa budjettirajoitetta.

Esimerkit onnistuneista hierarkkisista säännöistä ja valvonnasta liittyvät suurilta osin paikallishallinnon menojen ja lainanoton kontrollointiin. Menokontrolli on useimmiten toteutettu vaatimuksena tasapainoisesta talousarviosta ja lainakontrolli siten, että kaikkea lainanottoa on rajoitettu tai lainanotto vaatii keskushallinnon hyväksynnän (Rodden ym., 2003).

Hierarkkisilla säännöillä ja valvonnalla voidaan poistaa räikeimmät pehmeän budjettirajoitteen ongelmat, mutta ei ongelmaa täysin. Hierarkkisten mekanismien haasteina pidetään sitä, että keskushallinnon määräävä asema heikentää markkinakuria sekä vähentää hallinnon hajauttamisen etuja.

Roddenin ym. (2003) epäonnistuneita hierarkkisten sääntöjen ja valvonnan tekijöitä yhdistää kolme tekijää. Mikäli paikallishallinnolla on käytettävissään virallisia tai epävirallisia lainanhankkimiskanavia, se pystyy kiertämään keskushallinnon asettamia lainarajoituksia. Esimerkiksi tästä nostetaan paikallishallinnon omistamat yritykset, joiden kautta on voitu kiertää lainarajoituksia.

Toinen esimerkki on se, että hierarkkiset mekanismit toimivat vain, mikäli keskushallinto on sitoutunut niiden noudattamiseen ja mekanismit täytäntöönpannaan ennalta suunnitellusti. Epävakaa hallitus tai poliittinen toimintaympäristö heikentävät hierarkkisten mekanismien toimivuutta. Kolmantena tekijänä pidetään sitä, että hierarkkiset mekanismit eivät näytä toimivan pitkäjänteisesti hyvin suurilla paikallishallinnon alueilla, sillä alueet ovat riittävän kykeneviä puolustamaan omia etujaan ja myös voittamaan keskushallinnon painostuksellaan. Yhtenä ongelmatekijänä tässä nähdään päätöksentekijöiden kaksoisroolit, mikäli paikallishallinnon päättäjä osallistuu myös keskushallinnon sääntöjen toimeenpanoon.

Mikäli keskushallinto ajautuu joka tapauksessa myöntämään pelastuspaketin paikallishallinnolle, tämä ei vielä automaattisesti tarkoita budjettirajoitteen pehmenemistä. Pelastuspaketille voidaan asettaa ehtoja, joka saattaa osapuolet neuvottelupöydän ääreen ja voi tehdä oppimiskokemuksesta paikallishallinnolle sen

verran epäedullisen, että paikallishallinto ei opi käyttämään lisärahoitusta väärin (Rodden ym., 2003).

Grembi, Nannicini ja Troiano (2016) tutkivat Italiassa keskushallinnon kunnille vuonna 1999 asettamia fiskaalisia rajoituksia ja rajoitusten keventämistä pienille kunnille muutamaa vuotta myöhemmin. Tutkijat havaitsivat, että kunnissa, joiden fiskaalisia rajoituksia kevennettiin, alijäämät kasvoivat ja veroaste laski eli fiskaaliset rajoitukset olivat onnistuneet koventamaan budjettirajoitetta ainakin suhteessa pieniin kuntiin, joista rajoite poistettiin.

Foremny (2014) huomasi tutkimuksessaan, että fiskaaliset säännöt ovat tehokkaita valtioissa, joissa ei ole paikallishallinnollista oikeudellista autonomiaa. Liittovaltioissa, joissa on suuri paikallishallinnon oikeudellinen autonomia, fiskaalisten sääntöjen tehokkuus oli heikompi. Liittovaltioiden tapauksessa verotuksen autonomian kasvattaminen on avainasemassa pehmeän budjettirajoitteen pienentämiseksi.

Fiskaalisilla säännöillä voi olla myös vertikaalisia vaikutuksia eli vaikutuksia, jotka ulottuvat toiselle hallinnon tasolle. Burret ja Feld (2018) tutkivat Sveitsin kantonien velkajarrujen vertikaalista vaikutusta kuntatasolle. Kunnat olivat väittäneet, että korkeamman hallinnontason velkajarrut rasittavat kuntien taloutta. Tutkijat kuitenkin havaitsivat tutkimuksessaan, että tämä ei pidä paikkaansa, vaan kantonien velkajarrut olivat päinvastoin johtaneet parantuneeseen paikallistalouteen. Tutkijoiden mukaan fiskaalisten sääntöjen vertikaaliset vaikutukset on tärkeä ottaa huomioon uusia sääntöjä luotaessa, vaikka vaikutukset olisivatkin hyvin suunniteltuina pieniä.

Schakelin ym. (2018) mukaan sosiaali- ja terveysmenot muodostavat merkittävän osan julkisen talouden kokonaisuudesta OECD-maissa. Sosiaali- ja terveysmenojen kehitykseen vaikuttavat voimakkaasti väestörakenteen muutokset, hintojen kehitys sekä lääketieteellisen tutkimuksen ja teknologian leviäminen. Sosiaali- ja terveysmenojen kehitys on myös voimakkaasti sidoksissa bruttokansantuotteen kehitykseen. Sosiaali- ja terveydenhuoltomenojen karsiminen on usein poliittisesti

epäsuosittua ja vaikeaa, mikä johtaa sosiaali- ja terveysmenojen nopeampaan kasvuun ja menojen karsimiseen muilta sektoreilta.

Schakel ym. (2018) tutkivat sitä, voidaanko sosiaali- ja terveysmenojen kehitykseen vaikuttaa finanssipoliittisilla säännöillä. Tutkimuksessaan he havaitsivat, että paikallisen fiskaalisen säännön käyttöönotto tuottaa keskimäärin 3 prosentin vähennyksen terveydenhuoltomenoissa. Valtion rajat ylittävät talouden tasapainovelvoitteet, kuten EU:n fiskaaliset säännöt, johtavat jopa 8 prosentin menojen vähentämiseen. Fiskaaliset säännöt vaikuttavat viiveellä ja siksi menojen vähentämismahdollisuudet kasvavatkin kahden vuoden kulussa sääntöjen täytäntöönpanosta. Monivuotiset menokatot, kuten julkisen talouden kehysääntö, parantavat mahdollisuuksia vaikuttaa menojen kasvuun. Lisäksi tutkijat havaitsivat, että poliittisesti sovitut rakenteet ovat lainsäädäntöön määritellyjä menosääntöjä tehokkaampia kustannusten kasvun hillitsemisessä.

Markkinakurin ja hierarkkisten sääntöjen lisäksi budjettirajoitetta voidaan kovittaa erilaisilla valvontamekanismeilla. Hierarkkisten mekanismien avulla ei ole mahdollista saada täysin vedenpitävää kovaa budjettirajoitetta. Yksi keino kuitenkin kovittaa budjettirajoitetta, on tehdä sääntöjen rikkomisesta mahdollisimman vähän houkuttelevaa paikallishallinnoille (Wildasin, 1997). Houkuttelevuutta voidaan vähentää esimerkiksi paikallishallinnon virkamiesten henkilökohtaisella vastuulla talouden tasapainosta tai erilaisilla ohjausmenettelyillä, joissa sääntöjä rikkoneen paikallishallinnon päätösvalta siirretään keskushallinnolle.

Se, kuinka epämiellyttävää päätösvallan siirtäminen keskushallinnolle pelastuspaketin yhteydessä on, riippuu siitä, minkälaisiin palveluiden horisontaalisiin ulkoisvaikutuksiin keskushallinto pyrkii pelastuspaketilla vaikuttamaan. Paikallishallinnolla on kannustin panostaa asioihin, joilla ei ole vaikutusta muihin paikallishallintoihin ja jopa romahduttaa täysin horisontaalisia ulkoisvaikutuksia omaavien palveluiden rahoitus. Tällöin paikallishallinnon kannalta näihin palveluihin kohdistuvalla pelastuspaketilla ja päätösvallan menettämisellä ei ole juurikaan vaikutusta sille itselleen. Myös mikäli on odotettavissa, että pelastuspaketin avulla paikallishallinto saa suurempia tulonsiirtoja kuin ilman sitä, paikallishallinnon kannattaa pyrkiä saamaan pelastuspaketti (Wildasin, 1997).

Wildasinin (1997) mukaan pelastuspakettien todennäköisyyteen vaikuttaa paikallishallinnon koko. Mitä suurempi paikallishallinto on, sitä todennäköisempää on, että keskushallinto taipuu tarjoamaan sille pelastuspaketin. Tutkimuksen mukaan jotkut paikallishallinnot ovat jopa ”liian suuria kaatumaan”, jolloin keskushallinto on käytännössä pakotettu tukemaan niitä.

Hoplan (2012) tutki norjalaisten kuntien taloudellista ohjausta ja valvontaa. Norjassa paikallishallinnot, jotka rikkovat talouden tasapainovelvoitetta, ilmoitetaan rekisteriin. Mikäli kunta joutuu rekisteriin, se joutuu hyväksyttämään talousarvionsa ja uudet lainansa keskushallinnon edustajalla. Kunnat joutuvat myös keskushallinnon kontrolliin siten, että kuntien on tehtävä talouden tasapainotustoimia, joiden päämääränä on päästä pois rekisteristä.

Tutkimuksen mukaan rekisteriin päätyvät kunnat parantavat toimintakatettaan pääosin tekemällä menoleikkauksia, ei pelastuspakettien avulla. Norjassa rekisterin avulla on onnistuttu vahvistamaan budjettirajoitetta sekä siten, että paikallishallinto joutuu keskushallinnon vahvemman kontrollin pariin, että siten, että rekisteriin joutuminen on aiheuttanut poliittista painetta paikallispäättäjille tehdä talouden tasapainotustoimia johtuen paikallisen median kielteisestä uutisoinnista.

Israelissa tehtiin vuonna 2004 fiskaalinen sääntöohjelma paikallishallinnoille, jotka olivat eläneet yli varojensa. Valtio päätti kovittaa omaa budjettirajoitettaan ja vähentää paikallistasolle myönnettäviä avustuksia. Fiskaalisten säästöjen tavoitteena oli palauttaa budjettikuri paikallishallintoon. Sääntöohjelma oli kolmiportainen, jonka ensimmäisessä vaiheessa finanssipoliittisia tavoitteita rikkoville kunnille asetettiin keskushallinnon valvoja. Valvojan tehtäviin kuului hyväksyä kaikki kunnan menot ja antaa keskushallinnolle suora kontrolli menoihin.

Toisena portaana asteittain kiristyvässä mallissa oli talouden tasapainotusohjelman laatiminen kunnalle. Ohjelmassa määriteltiin määräaika, jossa kunnan on saavutettava tasapainoinen talousarvio. Ohjelmat saattoivat olla hyvinkin yksityiskohtaisia tiettyjen menoleikkausten tai irtisanomisten osalta. Ohjelman toteuttamisen kannustimena oli palkinto, jossa keskushallinto palkitsee avustuksella

ohjelman tavoitteet saavuttaneen kunnan. Palkintona oli lyhytaikaisten velkojen osittainen anteeksiantaminen (takaisinmaksu) valtion toimesta.

Kolmiportaisen asteikon kovimpana toimenpiteenä oli päätösvallan poistaminen paikallisilta poliitikoilta ja johtavilta viranhaltijoilta ja heidän korvaamisensa keskushallinnon nimittämällä komitealla. Komitea työskenteli lähtökohtaisesti kyseisen vaalikauden loppuun, jolloin poliitikot voitiin laskea erotetuksi tehtävistään.

Tutkijat havaitsivat, että lähes koko talouden tasapainovaikutus tuli valvojan nimittämisellä eli kolmiportaisen asteikon ensimmäisellä ja kevyimmällä toimenpiteellä. Seuraavien portaiden toimenpiteet eivät johtaneet kuntien taloudellisen aseman merkittävään paranemiseen. Tutkijoiden mukaan pehmeää budjettirajoitetta hillittiin parhaiten suhteellisen kevyellä puuttumisella, kun taas järeimmät alistavimmat keinot eivät olleet erityisen tehokkaita (Ben-Bassat, Dahan ja Flor, 2016).

Keskushallinnon pelastuspaketit paikallishallinnoille voivat olla myös ehdollisia. Hessenin osavaltiossa Saksassa toteutettiin pelastuspaketteja siten, että ne olivat ehdollisia talouden tasapainotustoimille. Tutkimuksen mukaan pelastuspaketin saaneet kunnat sekä leikkasivat menojaan että korottivat verojaan ja saivat siten alijäämän vähenemään. Hessenissä on olemassa keskushallinnon vahvat sanktiomekanismit paikallishallintoja kohtaan, vaikka niiden käyttö onkin harvinaista. Osavaltio voi erottaa paikallishallinnon ja asettaa oman edustajansa tekemään talouden tasapainotustoimenpiteet, mikäli paikallishallinto ei niihin suostu. Tutkimuksen mukaan keskushallinto voi pitää budjettirajoitteensa kovuudesta osittain kiinni, mikäli se on kykenevä ja halukas toimeenpanemaan paikallishallinnon säästötoimet pelastuspaketin myöntämisen jälkeen. Samaan aikaan siis voidaan säilyttää mahdollisuus myöntää pelastuspaketteja ilman, että se johtaa budjettirajoitteen merkittävään pehmenemiseen (Baskaran, 2014).

Pelastuspaketit voidaan myös myöntää ehdollisina siten, että paikallishallinnon on ennen pelastuspaketin saamista parannettava taloudellista tilannettaan. Dietrichson ja Ellegård (2015) tutkivat Ruotsin tapauksia, joissa keskushallinto myönsi taloudellisissa vaikeuksissa oleville kunnille ehdollisia avustuksia. Tutkimuksen

mukaan pelastustoimet eivät heikentäneet budjettikuria, vaan saattoivat jopa kiristää sitä.

Myös Suomessa on käytössä valvonta- ja puuttumismekanismi kuntatasolla. Kriisikuntamenettely voidaan käynnistää, mikäli kunta ei ole kattanut alijäämäänsä 4 vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamisesta, kunta on liian velkaantunut, kunnan veroprosentti on liian korkea tai kunnalla on kahtena peräkkäisenä vuotena liian suuri alijäämä. Mikäli kunta täyttää kriteerit, valtiovarainministeriö käynnistää kriisikuntamenettelyn, jossa työryhmä tekee toimenpide-ehdotuksia talouden tasapainottamiseksi. Kriisikuntamenettely voi myös johtaa kuntien yhdistämiseen (Kortelainen ja Lapointe 2019).

Pehmeän budjettirajoitteen muodostumista voidaan siis ehkäistä joko markkinakurilla tai hierarkkisilla säännöillä ja valvonnalla. Jotta paikallishallinnon budjettirajoite muodostuu markkinakurin avulla, paikallishallinnon tulee vastata omista tuloista ja menoistaan. Keskushallinnon käsien tulee olla lisärahoituksen antamisen osalta tukevasti sidotut, jotta markkinat eivät muodosta odotuksia siitä, että keskushallinto tulisi viime kädessä pelastamaan paikallishallinnon.

Keskeinen edellä mainittujen tutkimusten havainto on, että myös hierarkkisten sääntöjen ja valvonnan perusteella voidaan pienentää pehmeän budjettirajoitteen ongelmaa. Tämä edellyttää keskushallinnon vahvaa sitoutumista asetettaviin sääntöihin, jotta paikallishallinnot voivat uskoa niiden pitävän, eivätkä ne ryhdy muodostamaan odotuksia tukipaketeista.

Sääntöjä ja valvontakeinoja on lukuisia erilaisia. Monet säännöistä liittyvät tasapainoisen talouden vaatimuksiin, lainanoton rajoituksiin sekä talouden tasapainotusvelvoitteisiin, mikäli pelastuspaketti myönnetään. Myös valvonnalla on erilaisia tasoja, joista kevyimmät liittyvät paikallishallintojen läpinäkyvyyden vahvistamiseen keskushallinnon suuntaan ja raskaimmat toimivallan rajoittamiseen tai jopa paikallisten päättäjien tai virkamiesten erottamiseen keskushallinnon toimesta.

Sääntöjen ja valvonnan keinoista ei erotu ylivertaisia vaihtoehtoja, vaan jokaisessa eri tapauksessa merkittävään rooliin nousee keskushallinnon sitoutuminen sääntöjen noudattamiseen. Jotta budjettirajoite olisi uskottava, sääntöjen kiertäminen tulee pyrkiä estämään ja keskushallinnon tulee pystyä muodostamaan uskottava sitoumus sääntöjen noudattamisesta. Useimmiten keskushallinnon uskottavuus muodostuu vasta soveltamista koskevien tapausesimerkkien avulla. Lisärahoituksen tai tukipaketin myöntäminen ei vielä tarkoita sitä, että budjettirajoite olisi lopullisesti pehmeä, vaan keskushallinto voi vielä tässäkin vaiheessa osoittaa sitoutumistaan sääntöihin tai tehdä pelastuspaketista mahdollisimman epämiellyttävän paikallishallinnolle, jolloin kannustimet lisärahoituksen tavoitteluun laskevat.

2.5 Poliitiikan vaikutukset pehmeään budjettirajoitteeseen

Paikallishallinnon poliittiset päättäjät ovat useimmiten se taho, joka päättää siitä, minkälaista budjettipoliittikkaa alueella tehdään. Paikalliset päättäjät voivat painottaa tasapainoisen taloudenpidon merkitystä ja pyrkiä tasapainoisiin tai ylijäämäisiin talousarvioihin tai vastaavasti olla hyväksymässä alijäämäisiä talousarvioita ja velanottoa. Paikallispoliitikoilla ja myös äänestäjillä on poliittisten taustojensa vuoksi erilaisia painotuksia siitä, miten alueelliseen taloudenpitoon suhtaudutaan.

Tilanteissa, joissa paikallishallinto ei vastaa itse kokonaisuudessaan tuloista ja menoista, vaan valtio rahoittaa joko pysyvästi tai pelastuspakettien muodossa kertaluonteisesti paikallishallintoja, voi paikallisille tasoille syntyä erilaisia kannusteita taloudenpitoon. Toisaalta äänestäjät voivat palkita siitä, että paikalliset poliitikot ovat onnistuneet hankkimaan lisää rahoitusta valtiolta joko pysyvän tai kertaluonteisen rahoituksen muodossa ja siten siirtämään alueellista meno- tai verotaakkaa valtiolliselle tasolle tai muille alueille. Toisaalta taas äänestäjät voivat rankaista paikallisia poliitikkoja siitä, että he eivät pitäneet taloutta tasapainossa, vaan ovat tehneet päätöksiä, joilla alue on entistä riippuvaisempi valtion rahoituksesta tai joutunut jopa valtion suoraan ohjaukseen rajoittaen paikallishallinnon päätösvaltaa.

Miten äänestäjät siis yleensä kohtelevat paikallispoliitikkoja taloudenpidon osalta? von Hagen ym. (2000) tutkivat neljän eri valtion, Saksan, Ruotsin, Italian ja

Australian paikallishallintojen pelastuspaketteja. Australia erottui eurooppalaisista maista merkittävästi siten, että niiden Australian osavaltioiden poliittiset päättäjät, jotka saivat valtiolta pelastuspaketteja, joutuivat äänestäjien rankaisemiksi seuraavissa vaaleissa. Äänestäjät pitivät poliitikkojen toimintaa tuhlauksena ja tästä syystä vaihtoivat puoluetta vaaleissa.

von Hagenin ym. (2000) tutkimuksen mukaan se, että paikallishallinnossa ja keskushallinnossa vallassa olivat samat puolueet, lisäsi todennäköisyyttä, että paikallishallinto haki keskushallinnolta tukia. Ilmiöstä käytetään termiä ”kohdistusvaikutus”. Myös Arulampalam (2009) havaitsi, että poliitikot käyttävät voimakkaammin vaikutusvaltaansa, mikäli paikallishallinnon johtajat kuuluvat samaan poliittiseen ryhmittymään hallituksen kanssa.

Bordignon ja Turati (2003) näyttivät tutkimuksellaan, että kohdistusvaikutus toimii molempiin suuntiin. Saman koalition hallitseman paikallishallinnot saivat keskushallinnolta enemmän rahoitusta, mutta he myös tarvittaessa tukivat keskushallintoa vähentämällä menojaan. Myös Kornai (2009) toteaa, että Unkarissa sairaalalla oli paremmat mahdollisuudet tulla pelastetuksi valtion toimesta, mikäli paikallinen johto oli poliittisesti lähellä maan hallitusta. Kornai piti yhtenä merkityksellisenä syynä tälle poliittisia virkanimityksiä julkishallinnossa, jotka ulottuivat myös sairaaloihin.

Brender (2003) taas tutki Israelin paikallisvaaleja ja havaitsi, että israelilaisia pormestareita rangaistiin alijäämästä ja velkaantumisesta vuoden 1998 vaaleissa, mutta ei vuosien 1989 ja 1993 vaaleissa. Äänestäjien käytöksen muutoksen taustalla tutkittiin olevan erityisesti kolme tekijää vuoden 1993 ja 1998 vaalien välillä. Tekijöitä olivat Israelin valtiosuusjärjestelmän muutos, jossa selkeytettiin valtiosuusjärjestelmän jakoperusteita ja tiukennettiin pelastusrahoituksen ehtoja, kirjanpitovaatimusten lisääntyminen sekä median moninaistuminen ja laajeneminen. Vuoden 1998 vaaleissa äänestäjillä oli siis paremmin tietoa käytettävissään kunnan taloudellisesta tilanteesta sekä mediakanavia, jotka seurasivat ja raportoivat paikallisesta toiminnasta.

Allers & Merkus (2013) tutkivat sitä, rankaisevatko äänestäjät johtavia poliitikkoja tai puolueita paikallishallinnon joutumisesta taloudellisiin vaikeuksiin. Mikäli hollantilainen kunta joutui taloudellisiin vaikeuksiin, sen tuli hakeutua pelastusmenettelyyn, jossa valtio vie kunnalta väliaikaisesti itsehallinnon ja asettaa kunnalle valvojan. Tutkimuksessaan hollantilaisista kunnista he eivät löytäneet näyttöä siitä, että äänestäjät olisivat rankaisseet poliitikkoja siitä, että kunta joutuu turvautumaan valtion pelastuspakettiin. Myöskään se, että valtion pelastuspaketti oli menettelyn kautta automaattinen, ei johtanut merkittävään budjettirajoitteen löystymiseen, sillä valtion ohjausmenettely saattaa kannustaa paikallispoliitikkoja tasapainoiseen taloudenpitoon.

Jos keskushallinnon hallitus perustuu hauraalle koalitiolle, joka on vaarassa hajota tai omaa kapean enemmistön, on hallituksen vaikea antaa uskottavaa lupautta budjettirajoitteen kovuudesta. Ja vaikka tällainen sitoumus annettaisiinkin, kapean enemmistön hallituksen on vaikea ylläpitää sen uskottavuutta (Bordignon, 2000). Roubini ja Sachs (1989) sekä Edin ja Ohlsson (1991) osoittivat myös, että vähemmistöhallitukset aiheuttavat suurempaa velkaantumista ja heikompa julkisen talouden kurinalaisuutta kuin enemmistöhallitukset.

Pehmeä budjettirajoite ei myöskään katso hallituksen väriä tai puoluekantaa (Tjerbo & Hagen 2009; Bordignon & Turati 2003). Pehmeän budjettirajoitteen ongelmaa esiintyy niin vasemmistolaisissa kuin oikeistolaisissa, liberaaleissa tai konservatiivisissa sekä poliittista keskustaa lähellä olevissa hallituksissa.

Oikeampi jako huoleen pehmeästä budjettirajoitteesta voisi löytyä hallitus-oppositiojaosta. Tjerbo ja Hagen (2009) kuvaavat tutkimuksessaan norjalaisten sosiaalidemokraattien täyskäännöstä pehmeän budjettirajoitteen kanssa vuonna 2003 sillä, että jouduttuaan oppositioon sosiaalidemokraatit vaihtoivat strategiaansa sosiaali- ja terveyspalveluiden pelastuspakettien kanssa ryhtyen kannattamaan niitä. Yhdeksi syyksi tutkijat arvelivat lähestyviä paikallisvaaleja, joissa puolue näki hyötyvänsä palveluiden lisärahoituksesta.

Tutkimusten perusteella poliittiset päättäjät ovat usein juurisyy pehmeän budjettirajoitteen taustalla. Poliitikoilla voi olla rationaaliset kannustimet pehmentää

budjettirajoitetta esimerkiksi omien äänestäjiensä hyväksi tai poliittisen paineen alla. Ei ole myöskään selvää, että äänestäjät rankaisisivat kaikissa tapauksissa poliitikkoja huonosta taloudenpidosta tai tukipaketteihin ajautumisesta. Median roolilla ja taloudellisten tietojen läpinäkyvyydellä voi olla rooli sen osalta, miten äänestäjät käyttäytyvät.

Pehmeä budjettirajoite ei katso poliittisten päättäjien ideologiaa, vaan pehmeä budjettirajoite esiintyy kaikkien eri poliittisista taustaryhmistä tulevien päättäjien toiminnassa. Pehmeää budjettirajoitetta voimistava tekijä on keskushallinnon ja paikallishallinnon päättäjien kuuluminen samaan puolueeseen tai oleminen ”samalla puolella”.

Budjettirajoitteen kovittamisen poliittista ulottuvuutta helpottaa vahva ja toimintakykyinen keskushallinnon enemmistöhallitus. Kun poliittinen päätöksenteko on vakaata ja keskushallinnon sitoumukset ovat uskottavia, voidaan pehmeän budjettirajoitteen ongelmaan puuttua uskottavammin.

3 Pehmeä budjettirajoite sosiaali- ja terveyspalveluissa

3.1 Pehmeä budjettirajoite sosiaali- ja terveyspalveluissa

Pehmeä budjettirajoite koskee sosiaali- ja terveyspalveluita laajasti eri maissa riippumatta maiden poliittisesta järjestelmästä tai palvelutuotannon rakenteesta (Kornai, 2009). Erityisen haastavaksi pehmeän budjettirajoitteen sosiaali- ja terveydenhuollon alalla tekee se, että keskushallinto ei voi uskottavasti sallia paikallishallinnon konkurssia ihmisten kannalta niin merkityksellisten palveluiden ollessa kysymyksessä (Costa-i-Font, 2012).

Costa-i-Fontin (2012) mukaan vain sosiaali- ja terveydenhuollon menojen hajauttaminen paikallishallinnoille, mutta verotuksen jättäminen keskushallinnolle, johtaa todennäköisesti julkisten menojen kasvuun ilman merkittäviä parannuksia palveluntuotannon tehokkuuteen. Toisaalta myös paikallishallinnon riittämätön resursointi voi johtaa siihen, että se ei tuota tehokkuuden hajauttamishyötyjä.

Crivelli ym. (2010) toteavat, että vaikka terveydenhuollon palveluiden hajauttaminen on historian kuluessa kasvanut, suuren osan terveyspalveluista on rahoittanut keskushallinto. Monissa maissa on tämän seurauksena syntynyt suuria vertikaalisia epätasapainoja, joissa paikallishallinnot ovat riippuvaisia keskushallinnon tulonsiirroista. Riippuvuus yhdistettynä itsemääräämisoikeuteen lainanotosta synnyttää pehmeän budjettirajoitteen eli odotuksia valtion pelastuspaketeista.

Tutkijoiden mukaan yhden prosentin vertikaalisen epätasapainon kasvu aiheuttaa 4,5 prosenttia suuremman menojen kasvun henkilö kohti niissä maissa, joissa paikallishallintojen lainanottoa ei ole rajoitettu suhteessa niihin maihin, joissa sitä on rajoitettu. Tutkijat suosittelevat pehmeän budjettirajoitteen kiristämistä sekä paikallishallinnon ja keskushallinnon välisissä tulonsiirroissa että lainaamisen rajoituksissa (Crivelli ym., 2010).

Arendsin (2017) terveydenhuollon päätyy tutkimuskirjallisuuden valtavirran kanssa erilaisiin tuloksiin, sillä hän osoittaa tutkimuksessaan, että hajauttaminen johtaa yleensä suurempiin kustannuksiin ja huonompiin terveydenhuollon tuloksiin. Verotuksen hajauttamisella ei hänen mukaansa ole vaikutuksia hajautetun

terveydenhuoltosektorin kokoon, mutta se saattaa vaikuttaa myönteisesti terveydenhuollon tuloksiin. Terveysdenhuollon hajauttamisen osalta hajauttamisen määrä näyttää olevan konvekssi siten, että keskitetyt ja äärimmilleen hajautetut järjestelmän tuottavat parhaat tulokset toisin kuin pienempi hajauttaminen. Tutkijan mukaan verotuksen hajauttamisen osalta ei ole vastaavia tuloksia, vaan verotuksessa on raja, jota pienempiin yksiköihin sitä ei tulisi hajauttaa.

Bordignon ja Turati (2009) osoittavat tutkimuksessaan, että paikallishallinnon odotukset lisärahoituksesta vaikuttavat toteutuneeseen kokonaisrahoitukseen. Tapausesimerkkinä he käyttävät Italian 1990-lopulla tapahtunutta julkisen talouden sopeuttamista, joka tehtiin, jotta maa täyttäisi EU:n edellyttämät Maastrichtin kriteerit. Lisärahoitusodotusten väheneminen johti terveydenhuoltomenojen kasvun hidastumiseen ja paikallishallintojen alijäämien pienentymiseen. Menojen kasvun hidastuminen ei myöskään vaikuttanut kielteisesti terveystalouden määrään tai laatuun.

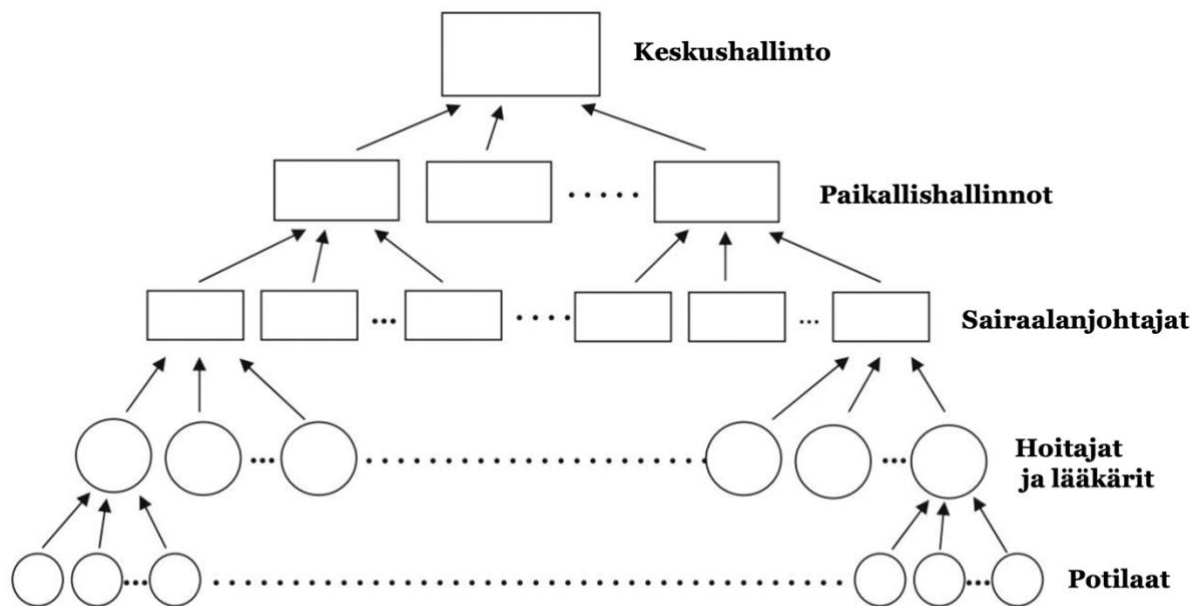
3.2 Syyttelypeli

Mikäli paikallishallinto toimii keskushallinnon suorassa rahoituksessa tai voi olettaa, että keskushallinto viime kädessä tulee pelastamaan paikallishallinnon taloudellisissa vaikeuksissa, vallitsee keskushallinnon ja paikallishallinnon välillä jännite. Joissain tilanteissa jännite voi kärjistyä syyttelyksi, jota kuvataan kirjallisuus termillä syyttelypeli (*blame game*). Tällöin paikallishallinto syyttää keskushallintoa riittämättömästä rahoituksesta. Mikäli keskushallinto vastaa syytöksiin lisärahoituksella, voi paikallishallinto tulkita tämän signaaliksi pehmeästä budjettirajoitteesta (Tjerbo & Hagen, 2009).

Kornai (2009) kuvailee sosiaali- ja terveydenhuollon syyttelypeliä jakaen toimijat viiteen eri tasoryhmään. Matalimmalla tasolla ovat potilaat, joilla on vahva kannustin vaatia lisää resursseja terveydenhuoltoon. Mitä paremmin terveydenhuolto on resursoitu, sitä parempaa hoitoa he kuvittelevat saavansa ja parantuvansa sitä nopeammin.

Potilaat kohdistavat paineensa seuraavalle tasolle eli lääkäreille, jotka haluavat hoitaa työnsä mahdollisimman ammattimaisesti ja hyvin resurssein. Lääkärit taas suuntaavat lisäresursointipaineensa sairaalanjohtajille, jotka kohtaavat painetta kahdesta suunnasta. Henkilöstö ja potilaat vaativat parempia resursseja, mutta samalla sairaalanjohtajat vastaavat budjetissa pysymisestä paikallishallinnolle. Sairaalanjohtaja on myös ensisijainen lobbari oman toimintansa lisärahoitukselle paikallishallinnon suuntaan.

Paikallishallinnolla on vastaava kaksoisrooli, jossa se pyrkii selviytymään omilla tai annetuilla resursseillaan, mutta kohtaa sekä työntekijöiden, potilaiden että sairaalanjohtajien paineen. Paikallishallinnolla on myös kannustin pyrkiä saamaan lisää rahoitusta keskushallinnolta. Keskushallinto kantaa huolta talouden kokonaiskuvasta, mutta samalla hallitus ja eduskunta kohtaavat paineen äänestäjiltä – joko potilaiden tai veronmaksajien näkökulmasta.



Kuva 2 - Mukaillen Kornai, 2009

3.3 Tapausesimerkki - Norjan sairaalauudistus

Vuonna 2001 Norjan parlamentti päätti, että sairaalapalveluiden järjestämisvastuu siirretään 19 lääniltä valtiolle, joka organisoii sairaalapalvelut viiden valtion alueellisen terveysviraston kautta. Uudistusta perusteltiin sillä, että sairaaloiden omistuksen, rahoituksen ja palvelutuotannon keskittäminen vähentäisi pehmeän budjettirajoitteen ongelmaa ja mahdollistaisi kustannusten paremman hillinnän. Ennen uudistusta sairaaloiden toimintamenot olivat kasvaneet voimakkaasti, johon vaikutti osin vuonna 1997 tehty siirtymä suoriteperusteiseen rahoitukseen (Tjerbo & Hagen, 2009).

Uudistuksen toimeenpano oli nopeaa ja muutos toteutettiin vuoden 2002 alusta lähtien. Yhteensä 100 000 työntekijää ja 60 prosenttia läänien budjeteista valtiollistettiin. Viisi terveysaluetta, jotka olivat aikaisemmin toimineet läänien välisenä löyhänä verkosto-organisaationa, muutettiin valtion alueellisiksi terveysvirastoiksi, joiden kautta valtio järjesti sairaalapalvelut. Paikallispoliitikot poistuivat sairaaloiden hallinnosta ja tilalle tuli edustajia liike-elämästä, akateemisesta maailmasta sekä sairaaloiden ammattiyhdistyksistä. Valtion alueelliset terveysvirastot saivat joko itse tuottaa palvelunsa tai hankkia ne yksityisiltä yrityksiltä. Myös hallinnolliset ja organisatoriset kysymykset siirrettiin alueellisille terveysviranomaisille. Alueellisia terveysviranomaisia johti hallituksen terveysministeri.

Sairaalauudistuksen jälkeen hoitotoimenpiteiden määrä sairaaloissa kasvoi merkittävästi. Erityisen merkittävää DRG-tuotteiden (Diagnosis-related group) kasvu oli vuosina 2001–2003 eli hieman ennen reformin toimeenpanoa ja heti sen jälkeen. DRG-tuotteiden toteutunut kasvu näinä vuosina oli 7–9 prosenttiyksikön tasoa, kun budjetoitu ja suunniteltu kasvun taso asettui 0–2 prosenttiyksikön tasolle. Toimenpiteiden määrän kasvun lisäksi sairaalasektorin palkankorotukset ylittivät Norjan yleisen palkankorotustason noin 4 prosentilla vuosina 2001–2004. Tarkkaa syytä tälle ei ole analysoitu, mutta yleistä linjaa suurempien korotusten uskotaan johtuneen sairaalauudistusta seuranneesta palkankorotusten hajauttamisesta.

Ennakoitua nopeamman hoitotoimenpiteiden määrän kasvun ja palkankorotusten lisäksi on huomioitava, että jo alun perin hyväksytyjen talousarvioiden menojen kasvuvauhti oli suuri koko tarkastelujakson ajan. Budjetointiin sisältyi vahva takautuva elementti, sillä keskushallinnon budjetoinnissa korvattiin yleensä sairaalasektorille edellisen vuoden toteutuneet kustannukset otettuina.

Hoitotoimenpiteiden määrän ennakoitua suurempi kasvu sekä yleistä linjaa korkeammat palkankorotukset aiheuttivat sairaalasektorille alijäämää. Alijäämän vuoksi taas ryhdyttiin suunnittelemaan rakenteellisia muutoksia. Rakenteellisten muutosten suunnittelu taas aiheutti epävakausta ja johti alueellisiin lisärahoitusvaatimuksiin. Valtio taipui useasti lisärahoitusvaatimuksiin ja sairaalasektorin alijäämä kasvoi vuodesta 2002 vuoden 2006 loppuun mennessä noin 8 miljardia Norjan kruunua.

Alueellisten terveysvirastojen joukossa oli yksi poikkeus. Itä-Norjan alueellinen terveysvirasto teki tasapainoisia talousarvioita ja piti uudistuksen jälkeen budjettikuria kaikkina tutkittuina vuosina (1999–2006).

Tjerbo ja Hagen (2009) erittelivät toimijoiden keskushallinnon päätöksentekomekanismit kolmeen eri kokonaisuuteen. Ensimmäisenä kokonaisuutena ovat poliitikkojen motiivit, jotka jakautuvat mahdollisimman laajaan eri tehtävien ja virkojen saamiseen oman puolueen edustajille, vaikutusvallan maksimointiin sekä tulevien vaalien voittamiseen. Näiden motiivien pohjalta joskus pehmeä budjettirajoite saattoi palvella poliitikon tavoitteita esimerkiksi omien äänestäjien miellyttämiseksi. Äänestäjien miellyttämiseksi tehdyt taloudellisesti tehottomatkin hankkeet voivat olla poliitikoille rationaalisia.

Toinen keskushallinnon valintamekanismi liittyy epäsymmetriseen informaatioon. Alueelliset terveysvirastot eivät tiedä keskushallinnon taloudellista liikkumavaraa tai odotettua valintaa budjettirajoitteen kovuuden suhteen etukäteen, vaan heidän on perustettava valintansa erilaisten vaihtoehtojen hyötyjen vertailuun. Myöskään keskushallinto ei omaa täyttä läpinäkyvyyttä alueellisten tasojen budjettiin ja taloudelliseen tilanteeseen, vaan se joutuu asettamaan budjettirajoitteen ainakin osin vaillinaisin tiedoin.

Kolmas valintamekanismi liittyy institutionaalisiin tekijöihin. Näitä ovat talousarvion laadinta- ja hyväksymisprosessi sekä vaalijärjestelmien institutionaaliset tekijät. Budjettiprosessin keskittäminen voi lisätä budjettikuria ja Norjassa siirryttiinkin osin tällä perusteella keskitettyyn budjetointiin. Norjan mallissa keskitetty budjetointi koski kuitenkin vain varsinaisen talousarvion hyväksymisprosessia, ei lisätalousarvion tai täydentävien talousarvioesitysten hyväksymisprosessia. Tutkijoiden mukaan tällä parlamentin talousarvioprosessin epäselvyydellä oli tärkeä merkitys valtion budjettirajoitteen asettamisessa ja budjettirajoitteen pehmenemisessä (Tjerbo & Hagen, 2009).

Tjerbo ja Hagen (2009) kuvaavat tutkimuksessaan poliittista keskustelua sairaalapalveluiden rahoittamisesta ennen ja jälkeen syyskuun 2001 parlamenttivaalien. Vaaleissa työväenpuolue kampanjoi sairaalareformin onnistuneen toimeenpanon puolesta. Työväenpuolue hävisi vaalit. Vaalien jälkeen työväenpuolueen johtama hallitus siirtyi syrjään ja keskustaoikeistolainen koalitio tuli tilalle.

Vaalien jälkeisessä keskustelussa keskustaoikeistolaisen hallituksen poliitikot vaativat sairaaloilta lisää hoitosuoritteita. Toiset vaatimukset pyrkivät tuottavuuden parantamiseen siten, että samalla rahalla saataisiin enemmän suoritteita. Toiset taas vaativat myös resurssien lisäämistä suoritteiden lisäämiseksi. Johtavien poliitikkojen signaalien perusteella sairaalat lisäsivät hoitosuoritteitaan huomattavasti vuoden 2001 loppupuolella.

Seuraavan kevään lisätalousarviossa hallitus esitti lisää resursseja sairaaloille ja parlamentti päätyi vielä korottamaan hallituksen esittämää summaa. Samalla sairaaloille asetettiin alijäämän kattamisvelvoite seuraavan vuoden loppuun mennessä. Myöhemmin alijäämän kattamisvelvoitetta pidennettiin vuoden 2004 loppuun. Hallitus oli päätenyt pehmentämään omin toimin sairaaloiden budjettirajoitetta.

Tjerbon ja Hagenin (2009) mukaan kaksi institutionaalista tekijää ovat tärkeitä uudistuksen hallintoon liittyvien ongelmien ymmärtämisessä. Vähemmistöhallitus ei

ollut täysin toimintakykyinen, eikä se pystynyt antamaan uskottavaa signaalia pehmeästä budjettirajoitteesta. Vähemmistöhallitus ei myöskään pystynyt toimeenpanemaan kovan budjettirajoitteen mukaista politiikkaa, vaan joutui kääntämään linjansa, kun sairaalat tekivät alijäämiä. Toinen tekijä liittyy epäselvään budjetointiprosessiin, jota käytiin läpi aiemmin.

Tutkijat tulevat siihen johtopäätökseen, että terveydenhuoltoalalla budjettikurin ylläpitäminen on vaikeampaa kuin muussa julkisessa palveluntuotannossa. He perustelevat tätä teknologian ja hoitojen kehitymisellä, joka on terveydenhuollossa muita toimialoja nopeampaa. Toiseksi terveydenhuollon rajaamisesta ei ole yksimielisyyttä poliitikkojen tai lääkäreiden keskuudessa. Kolmanneksi terveydenhuoltoon liittyy vahva poliittinen intressi, koska se koskettaa laajasti kansalaisia (Tjerbo ja Hagen, 2009).

Norjan sairaalauudistuksen taustalla oli pyrkimys hillitä kustannusten kasvua ja pienentää pehmeän budjettirajoitteen ongelmaa. Uudistus epäonnistui tavoitteessaan, sillä uudistuksen jälkeen palvelutuotteiden määrä kasvoi merkittävästi ja alijäämät olivat suurempia kuin koskaan.

Tutkijat esittivät kolmea erilaista korjauskeinoa uudistuksen virheiden korjaamiseksi. Ensimmäisenä korjauskeinona Tjerbo ja Hagen (2009) ehdottavat institutionaalisia muutoksia hallituksen muodostamis- ja hajotuskäytäntöihin, jotta maassa saavutettaisiin useammin toimintakykyinen enemmistöhallitus. Toisessa ratkaisuehdotuksessa he esittävät rahoituksen ylittävien kustannusten osuuden vastuuttamista paikalliselle tasolle. Kolmantena vaihtoehtona he pitävät koko uudistuksen perumista ja sairaalatoiminnan palauttamista alueelliseksi siten, että paikallishallinnoille annettaisiin myös verotuksellista autonomiaa.

Norjan sairaalauudistuksen kokemukset eivät anna erityisen selkeitä toimintasuosituksia siitä, miten sairaalapalvelut olisivat optimaalisinta järjestää. Ne kuitenkin osoittavat sen, että sairaalapalveluiden valtiollistaminen johtaa helposti pehmeään budjettirajoitteeseen, joka voi heikentää merkittävästi menokuria. Poliitikkojen rooli pehmeän budjettirajoitteen vahvistamisessa on merkittävä, mikä omalta osaltaan korostaa paikallishallinnon ja keskushallinnon välisen pehmeän

budjettirajoitteen poliittista luonnetta erityisesti kysymyksissä, jotka koskevat poliittisesti herkkiä aiheita, kuten sosiaali- ja terveystaloudellisia.

3.4 Sosiaali- ja terveystaloudellisten budjettirajoitteen etiikka

Kun puhutaan ”pehmeän budjettirajoitteen ongelmasta”, päädytään helposti yksinkertaiseen ajatteluun siitä, että mahdollisimman kova budjettirajoite on aina mahdollisimman hyvä. Tälle ajattelulle löytyy paljon perusteluita fiskaalisen federalismin kirjallisuudesta ja onpahan tälle ajattelulle luotu jopa oma periaatteensa, no bailout-periaate. Yleisellä tasolla on tietysti eritasoisten organisaatioiden ennustettavuuden kannalta tavoiteltavaa, että jokainen taso toimii oman budjettinsa ja varojensa mukaisesti, eikä kukaan joudu vastaamaan toisen yksikön menoyhteyksistä. Asia ei kuitenkaan ole täysin mustavalkoinen.

Kornai (2009) nostaa esille pehmeän budjettirajoitteen erityispiirteet sosiaali- ja terveydenhuollon sektorilla. Kornain mukaan pehmeällä budjettirajoitteella sosiaali- ja terveystaloudellissa on omat eettiset erityispiirteensä, sillä kysymyksessä on useimmiten vaikutukset ihmisten terveyteen.

Eggleston ja Shen (2009) tutkivat sairaaloiden reaktioita budjettirajoitteen kovuuteen. He huomasivat, että pehmeän budjettirajoitteen hyvin tunnettujen ongelmien, liittyen tulojen ja menojen vastuiden epäsuhtaan, lisäksi budjettirajoitteen kovuudella oli myös muita vaikutuksia. Pehmeämmän budjettirajoitteen sairaaloissa oli helpompi ottaa käyttöön parempilaatuisia hoitoja, jotka olivat samaan aikaan tehokkaampia ja kalliimpia. Parempien ja laadukkaampien hoitojen tehokkaampi käyttöönotto taas johtaa esimerkiksi kuolleisuuden vähentymiseen.

Kova budjettirajoite voi Besfamillen ja Lockwoodin (2008) mukaan aiheuttaa liian vähäistä investoimista. Tämä johtuu siitä, että kovan budjettirajoitteen tilanteessa paikallishallinto joutuu ponnistelemaan talouden sopeuttamiseksi, jolloin investointimenot karsitaan. Kovan budjettirajoitteen ongelma saattaa siis joissain tilanteissa olla käänteinen pehmeän budjettirajoitteen ongelmalle, jonka yhtenä

tunnuspiirteenä on yli-investoiminen ja liian vähäiset ponnistelut talouden tasapainottamiseksi.

Toisaalta taas kovemman budjettirajoitteen hyödyt, jotka näkyvät esimerkiksi tehokkaampana johtamisena, hitaampana menojen kasvuna ja veronmaksajien pienempänä taakkana, hyödyttävät koko yhteiskuntaa, vaikka niiden vaikutuksia ei ole yhtä helppo havainnoida. Kornain (2009) mukaan kyse on viime kädessä siitä, että resursseja tulisi käyttää mahdollisimman tehokkaasti, jotta resurssihukka ei vie tulevaisuuden hoitomahdollisuuksia. Myös tottuminen liian pehmeään budjettirajoitteeseen rohkaisee taloudelliseen vastuuttomuuteen. Kornain mukaan jokaista tapausta on harkittava yksilöllisesti parhaaseen kokonaisarvioon perustuen.

4 Hyvinvointialueiden rahoitusjärjestelmä

4.1 Yleistä hyvinvointialueista

Eduskunta hyväksyi 23.6.2021 sosiaali- ja terveystalveluita koskevan lainsäädännön, jossa vastuu sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden järjestämisestä siirtyi kunnilta 21 hyvinvointialueelle ja Helsingin kaupungille. Järjestämisvastuun muutos tapahtui 1.1.2023.

Hyvinvointialueet ovat julkisoikeudellisia yhteisöjä, joilla on itsehallinto siten, kuin laissa hyvinvointialueesta (2021/611) määrätään. Hyvinvointialueista ei sinänsä ole säädetty perustuslaissa, vaan hyvinvointialueet toimivat perustuslain näkökulmasta itsehallintona kuntia suuremmalla hallintoalueella (perustuslaki 121 §, 4 momentti).

Ensimmäiset hyvinvointialuevaalit järjestettiin 23.1.2022. Vaaleissa valittiin demokraattisesti valitut päättäjät vastaamaan hyvinvointialueiden päätöksenteosta. Hyvinvointialueiden valtuustot aloittivat virallisesti toimintansa 1.3.2022.

Hyvinvointialueilla ei ole yleistä toimivaltaa, vaan hyvinvointialueiden tehtävänä on järjestää sille lailla säädetty tehtävät. Lakisääteisten tehtävien lisäksi hyvinvointialue voi järjestää lakisääteisiä palveluita tukevia tehtäviä, mutta ei laajuudeltaan sellaisia, jotka voisivat vaarantaa lakisääteisten tehtävien hoitamisen.

Lakisääteisten tehtävien järjestämisen lisäksi hyvinvointialueet vastaavat hyvinvointialueen asukkaiden lakisääteisten oikeuksien toteutumisesta, palvelukokonaisuuksien yhteensovittamisesta sekä hyvinvointialueen järjestämien palveluiden yhdenvertaisesta saatavuudesta, tuottamistapojen valinnasta, ohjauksesta ja valvonnasta sekä viranomaiselle kuuluvan toimivallan käyttämisestä.

4.2 Yleistä hyvinvointialueiden rahoituksesta

Hyvinvointialueet saavat pääosan rahoituksestaan valtion budjetista yleiskatteellisena rahoituksena. Lisäksi pieni osa rahoituksesta kerätään asiakasmaksujen sekä myynti- ja omaisuustulojen avulla. Hyvinvointialueilla ei ole

verotusoikeutta, joten hyvinvointialueet ovat täysin riippuvaisia valtion yleiskatteellisesta rahoituksesta.

Vuoden 2022 sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen kunnilta valtiolle siirtyvien nettokustannusten määrä on yhteensä 21,2 miljardia euroa, joka vastaa noin kuudennesta julkisista menoista. Suurin julkisten menojen yksittäinen erä on sosiaaliturva, johon sisältyvät julkisista varoista maksettavat eläkkeet.

Hallituksen esityksessä eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2023 hyvinvointialueiden kokonaisrahoitukseen on varattu yhteensä 22,5 miljardia euroa, josta 1,9 miljardia euroa maksettiin alueille vuoden 2022 joulukuussa, jolloin vuoden 2023 talousarviomäärärahat hyvinvointialueille muodostavat 20,7 miljardin euron kokonaisuuden. Jatkossa hyvinvointialueiden kokonaismenot kattavat noin neljänneksen valtion talousarvion kokonaismenoista, joten hyvinvointialueiden rahoituksen merkitys valtiontalouden kestävyydelle ja tasapainolle on hyvin merkittävä.

4.3 Hyvinvointialueiden rahoitusjärjestelmä

Hyvinvointialueiden rahoitusjärjestelmä perustuu lakiin hyvinvointialueiden rahoituksesta (2021/617). Hyvinvointialueiden rahoitus on yleiskatteellista eli hyvinvointialueet ovat vapaita päättämään itse rahoituksen käyttökohteista.

Hyvinvointialueiden määrärahat varataan kokonaissummana valtion talousarvioon. Kokonaissumma perustuu aluksi kunnilta siirtyviin kustannuksiin, mutta hyvinvointialueiden rahoitusjärjestelmä siirtyy kohti laskennallisten kustannusten järjestelmää kuitenkin pääsemättä täysin siihen ainakaan nykyisen lainsäädännön pohjalta. Tämä johtuu siitä, että kunnista siirtyvien kustannusten ja hyvinvointialueiden laskennallisen rahoituksen välistä eroa tasataan muutosrajoittimella, joka tasaa rahoituksen muutoksen suhteessa lähtötilanteeseen korkeintaan 100 euron asukaskohtaiseen määrärahavähennykseen tai 200 euron asukaskohtaiseen määrärahalisäykseen.

Hyvinvointialueiden laskennallisen rahoitusmallin tarkoituksena on osoittaa hyvinvointialueiden rahoitus mahdollisimman tarkasti kullekin hyvinvointialueelle suhteessa kunkin alueen palvelutarpeeseen. Laskennallinen rahoitusjärjestelmä on luotu Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen kehittämän tarvevakiointitutkimuksen pohjalta (Häkkinen ym., 2020). THL:n tekemästä tutkimuksesta valmistui päivitetty ja pidemmälle kehitetty malli, jonka pohjalta hyvinvointialueiden rahoitusjärjestelmää päivitettiin palvelutarvetekijöiden osalta kesällä 2022 (HE 68/2022 vp, Holster ym., 2022).

Valtion talousarvioon varattu hyvinvointialueiden rahoituksen kokonaissumma jaetaan hyvinvointialueille määräytymistekijöiden mukaisesti. Hyvinvointialueiden rahoituksen määräytymistekijät voidaan jakaa neljään kokonaisuuteen, jotka ovat palvelutarve, olosuhdetekijät, asukasperusteinen rahoitus sekä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen tekijä.

Ylivoimaisesti merkittävin määräytymistekijä hyvinvointialueiden rahoituksessa on sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutarve, jonka pohjalta noin 79 prosenttia rahoituksesta jakautuu. Seuraavaksi merkittävin osa määräytymistekijöitä on asukasperustaisuus, jonka perusteella noin 13 prosenttia rahoituksesta jakautuu. Noin 4 prosenttia rahoituksesta jakautuu olosuhdetekijöiden perusteella, joita ovat asukastiheys, vieraskielisyys, kaksikielisyys, saamenkielisyys ja saaristoisuus.

Noin 1 prosentti rahoituksesta jakautuu hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen perusteella, joka tosiasiallisesti on asukasperusteista rahoitusta, sillä sen kerroin jokaisella alueella on sama. Lisäksi noin 2 prosenttia rahoituksesta jaetaan pelastustoimen määräytymistekijöiden perusteella. Näitä ovat asukasmäärä, asukastiheys ja riskitekijät. Määräytymistekijöiden osuudet voivat muuttua vuosittain määräytymistekijöiden ja hyvinvointialueiden tehtävämuutosten perusteella. Hyvinvointialueiden rahoituksen tasoa korjataan vuosittain huomioiden palvelutarpeen muutokset, kustannustason muutokset, hyvinvointialueiden tehtävämuutokset sekä hyvinvointialueiden toteutuneet kustannukset.

4.4 Hyvinvointialueen lainanottovaltuus ja investointisuunnitelma

Hyvinvointialue voi omalla päätöksellään ottaa lyhytaikaista lainaa (lainan maturiteetti korkeintaan 12 kuukautta) luottolaitoksilta maksuvalmiutensa turvaamiseksi. Pitkäaikaisten lainojen osalta hyvinvointialueen lainanottomahdollisuuksia säädellään valtioneuvoston vuosittainen päättämällä hyvinvointialuekohtaisilla lainanottovaltuuksilla.

Hyvinvointialueiden lainanottovaltuus määritellään siten, että hyvinvointialueille lasketaan laskennalliseen lainanhoitokatteeseen perustuva lainan enimmäismäärä, josta vähennetään jo olemassa olevat lainat. Laskennallinen lainanhoitokate määritellään siten, että tuloslaskelman vuosikatteeseen lisätään korkokulut ja summa jaetaan korkokulujen ja laskennallisten lainanlyhennysten summalla (laki hyvinvointialueesta, 2021/611). Mikäli hyvinvointialueen vuosikate on negatiivinen tai olemassa olevat lainat kattavat laskennallisen lainan enimmäismäärän, ei hyvinvointialueelle myönnetä lainanottovaltuutta.

Jos hyvinvointialueen suunnittelema investointi on välttämätön, jotta voidaan turvata palveluiden tuottaminen, eikä investointitarvetta voida kattaa muilla tavoin, voi valtioneuvosto päättää muuttaa hyvinvointialueen lainanottovaltuutta. Tätä varten asetetaan työryhmä, joka arvioi tarvittavan lainan määrää, lainanottovaltuuden muuttamisen edellytyksiä sekä hyvinvointialueelle asetettavia ehtoja, joita valtioneuvosto voi asettaa lainanottovaltuudesta päättämisen yhteydessä.

Hyvinvointialueen on laadittava vuosittainen investointisuunnitelma seuraavien neljän vuoden investoinneista ja niiden rahoittamisesta sekä toimitettava se kalenterivuoden loppuun mennessä valtiovarainministeriölle, sosiaali- ja terveysministeriölle ja sisäministeriölle. Sosiaali- ja terveysministeriö hyväksyy tai hylkää investointisuunnitelman sosiaali- ja terveyspalveluja koskevan osan. Mikäli sosiaali- ja terveysministeriö hyväksyy suunnitelman, se siirtyy sisäministeriön käsiteltäväksi pelastustoimen investointien osalta (sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annettu laki, 2021/612).

Hyvinvointialueiden on siis hyväksyttävä kaikki investointinsa sosiaali- ja terveysministeriöllä ja pelastustoimen osalta sisäministeriöllä ennen kuin investointeihin saa ryhtyä. Investoinnit on tehtävä joko tulorahoituksella tai lainanottovaltuuden puitteissa.

4.5 Hyvinvointialueiden lisärahoitus ja arviointimenettely

Hyvinvointialueelle voidaan myöntää lisärahoitusta, mikäli rahoituksen vaarantaisi perustuslain takaamien riittävien sosiaali- ja terveyspalveluiden tai pelastustoimen palveluiden järjestämisen. Vaikeuksissa olevalla hyvinvointialueella on oikeus saada sellainen määrä lisärahoitusta, jolla voidaan turvata kyseiset perustuslain takaamat palvelut huomioiden kuitenkin sen, että hyvinvointialueelle tulee jäädä edellytykset järjestää muut lakisääteiset palvelut. Lisärahoitukseen voidaan asettaa ehtoja, jotka voivat koskea palveluiden vaikuttavuutta, laatua, määrää tai järjestämisen tehokkuutta.

Lisärahoitus voidaan myöntää joko hyvinvointialueen hakemuksesta tai toimivaltaisten ministeriöiden aloitteesta. Päätöksen hyvinvointialueen lisärahoituksesta tekee valtioneuvosto. Ennen lisärahoituksen myöntämistä asetetaan valmisteluryhmä, joka koostuu ministeriöiden ja hyvinvointialueen edustajista. Valmisteluryhmän tulee arvioida tarvittavan lisärahoituksen edellytyksiä ja määrää sekä ehtoja, jotka lisärahoitusta vastaan hyvinvointialueelle asetetaan (laki hyvinvointialueiden rahoituksesta, 2021/617).

Hyvinvointialue voidaan asettaa arviointimenettelyyn, mikäli hyvinvointialueen kyky järjestää sosiaali- ja terveydenhuolto on ilmeisesti vaarantunut muutoin kuin tilapäisesti (Laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä, 2021/612) tai hyvinvointialueen taloudelliset edellytykset suoriutua tehtävistään ovat heikentyneet (laki hyvinvointialueesta, 2021/611). Hyvinvointialueiden arviointimenettelyn käynnistymiseen on neljä taloudellista kriteeriä, joista jokainen yksin voi käynnistää arviointimenettelyn:

1. Hyvinvointialue ei ole kattanut taseeseen kertynyttä alijäämää enintään kahden vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta lukien.
2. hyvinvointialueen konsernituloslaskelman vuosikatteen ja poistojen suhde on alle 80 prosenttia kaksi tilikautta peräkkäin;
3. konsernitilinpäätöksen laskennallinen lainanhoitokate on alle 0,8 kaksi tilikautta peräkkäin; tai
4. hyvinvointialueelle on myönnetty 15 §:n 3 momentissa tarkoitettu lainanottovaltuus taikka kaksi kertaa kolmen peräkkäisen tilikauden aikana lisärahoitusta.

Hyvinvointialueen arviointimenettelyn käynnistämisestä päättää valtiovarainministeriö arviointimenettelyä koskevien kriteerien täytyessä. Arviointimenettelyn aikana arvioidaan hyvinvointialueen taloudellisia sekä sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämiseen liittyviä edellytyksiä suoriutua tehtävistään. Arviointimenettelyssä asetettava arviointityöryhmä tekee ehdotuksen hyvinvointialueelle talouden tervehdyttämisestä, jonka jälkeen aluevaltuuston tulee käsitellä ehdotus ja viedä päätöksensä valtiovarainministeriön tietoon. Arviointimenettelyn aikana hyvinvointialueen päätösvaltaa merkittävistä taloudellisista päätöksistä rajoitetaan ja niitä saa tehdä vain, jos välttämättömistä syistä tai asian kiireellisyyden vuoksi päätöksiä ei voida lykätä.

Arviointimenettely voi johtaa hyvinvointialueen yhdistämiseen toiseen hyvinvointialueeseen. Päätöksen hyvinvointialueiden yhdistämisestä tekee valtioneuvosto valtiovarainministeriön esittelystä.

5 Pehmeä budjettirajoite hyvinvointialueiden rahoitusjärjestelmässä

5.1 Yleistä

Pehmeä budjettirajoite voi ilmentyä hyvinvointialueiden rahoituksessa kahta eri reittiä. Muodollisesti rahoitusmallin rakenteiden kautta tai epämuodollisesti rahoitusmallin rakenteiden ulkopuolelta.

Hyvinvointialueiden rahoitusmallin kannalta keskeisimmät asiakohdat, joihin hyvinvointialueet voivat itse vaikuttaa, ovat toteutuneiden kustannusten tarkistus, tarveperusteisen rahoituksen alttius manipuloinnille, lisärahoitus rahoituslain mukaisella menettelyllä sekä investointien lainanottovaltuuden korottaminen hyvinvointialuelain mukaisesti.

Epämuodollinen pehmeä budjettirajoite ilmenee varsinaisen lakiin kirjatun rahoitusmallin ulkopuolelta. Epämuodollinen lisärahoitus käynnistyy useimmiten syyttelypelillä (Tjerbo & Hagen 2009, Kornai 2009), jossa alueet syyttävät valtiota liian vähäisestä alueellisesta tai kokonaisrahoituksesta, ja antavat siten hallitukselle painetta päättää lisärahoituksesta. Vastaavasti valtio voi syyttää alueita tehottomuudesta tai tuhlailevaisuudesta. Vaadittavat lisärahoituspäätökset voivat liittyä muutuskustannuksiin, tietyille toiminnoille tai tietyille hyvinvointialueille kohdistettaviin rahoitustarpeisiin tai yleisesti sosiaali- ja terveyspalveluiden kokonaisrahoitukseen.

5.2 Pehmeä budjettirajoite muodollisissa rakenteissa

Keskeisin pehmeään budjettirajoitteeseen liittyvä rakenteellinen ongelma hyvinvointialueiden rahoitusmallissa on niin sanottu rahoituksen jälkikäteistarkastus. Laissa hyvinvointialueiden rahoituksesta (2021/617) on säädetty toteutuneiden kustannusten huomioimisesta siten, että hyvinvointialueiden toteutuneet kustannukset huomioidaan takautuvasti täysimääräisesti hyvinvointialueiden rahoituksessa. Jälkikäteistarkastus tehdään siten, että rahoituksen tasoa tarkistetaan varainhoitovuotta edeltävää vuotta edeltäneeltä

vuodelta siten, että kyseisen vuoden laskennallisten kustannusten ja toteutuneiden kustannusten erotus lisätään rahoitukseen tai vähennetään rahoituksesta.

Jälkikäteistarkastuksen merkittävin tekijä pehmeän budjettirajoitteen näkökulmasta on se, että rahoituksen tasoa tarkastetaan nopeammin kuin hyvinvointialueen alijäämän kattamisvelvoite tulee panna täytäntöön. Tämä tarkoittaa esimerkiksi sitä, että mikäli hyvinvointialue päättää tehdä vuonna 2023 alijäämäisen talousarvion, alijäämän kattamisvelvoitteen mukaisesti hyvinvointialueen tulee olla kattanut vuoden 2023 alijäämä vasta vuoden 2026 loppuun mennessä. Toteutuneita kustannuksia kuitenkin tarkastetaan jo vuonna 2025 vuoden 2023 alijäämäisen talousarvion pohjalta, joten hyvinvointialueella on kannustin tehdä etupainoisesti mahdollisimman suurta alijäämää, sillä se lisää hyvinvointialueen rahoitusta vielä alijäämän kattamisjaksolla.

Toteutuneiden kustannusten tarkistaminen tehdään valtakunnallisten keskiarvojen pohjalta, joten yksittäinen hyvinvointialue ei yksin voi hyötyä tilanteesta tekemällä erityisen alijäämäisen talousarvion. Pehmeän budjettirajoitteen ongelma muodostuu silloin, jos kaikki tai valtaosa hyvinvointialueista tekevät alijäämäiset talousarviot. Tällöin hyvinvointialueen kannattaisi mitoittaa alijäämänsä mahdollisimman lähelle alijäämien keskiarvoa, jotta rahoituksen lisäys vastaisi toteutunutta alijäämää mahdollisimman hyvin. Optimaalisen käyttämisen mallin rakentaminen luo oman peliteoreettisen ongelman hyvinvointialueille, jota voitaisiin tutkia erillisessä tutkimuksessa.

Hyvinvointialueita koskevassa hallituksen esityksessä arvioidaan, että ”rahoituksen jälkikäteisen tarkistamisen vuoksi on kuitenkin olemassa merkittävä riski siitä, että sosiaali- ja terveydenhuollon menojen kasvu on nopeampaa kuin rahoitusmallin ja sen lisäksi huomioitujen muutuskustannusten perusteella voisi olettaa” (HE 241/2020 vp, s. 329). Myös Tjerbon ja Hagenin (2009) tutkimus Norjasta antaa viitteitä siitä, että enemmistö alueista päätyy tekemään alijäämäisiä talousarvioita. Kortelainen ym. (2021) osoittavat, että myös niillä hyvinvointialueilla, jotka tekevät lähtötilanteessa tasapainoisen talousarvion, on kannustin käyttää lisääntyvä rahoitus täysimääräisesti esimerkiksi palvelutason korottamiseen.

Toteutuneiden kustannusten jälkikäteistarkastus tuottaa rahoitusmalliin elementin, joka voi aiheuttaa hallitsematonta kustannusten kasvua. Rahoituksen jälkikäteistarkastus on säädetty rahoitusmallin elementiksi erityisesti perusoikeuksien turvaamisen näkökulmasta. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on lausunnossaan katsonut, että valtion on viime kädessä turvattava oikeus riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin tilanteessa, jossa hyvinvointialueella ei ole tähän taloudellisia edellytyksiä (PeVL 15/2018 & PeVL 17/2021 vp). Perustuslakivaliokunta piti sekä kustannusten jälkikäteistä tarkastusta että lisärahoitusmenettelyä merkityksellisinä tästä näkökulmasta. Perustuslakivaliokunta ei kuitenkaan ole määritellyt, että kustannusten jälkikäteisen tarkastuksen tulisi olla täysimääräistä. Se, että toteutuneiden kustannusten tarkistaminen ei olisi täysimääräistä, voisi luoda hyvinvointialueille parempia kannusteita kustannusten kasvun hillitsemiseen.

79 prosenttia hyvinvointialueiden rahoituksesta jaetaan hyvinvointialueiden välillä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutarpeen perusteella. Palvelutarve määritellään Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen tutkimukseen perustuvien säädyttyjen painokertoimien avulla. Palvelutarvekertoimien luokitus kattaa 189 terveydenhuollon, 63 vanhustenhuollon ja 73 sosiaalihuollon tarvetekijää, joihin sisältyy painokertoimia niin erilaisista sairauksista kuin demografisista tekijöistä johtuvia tekijöitä.

THL:n ensimmäistä raporttia (Häkkinen ym., 2020) sosiaali- ja terveydenhuollon rahoituksen tarvetekijöistä ja siihen perustunutta lakia hyvinvointialueiden rahoituksesta kritisoitiin epätarkkuuksista (mm. Aalto 2022, Malmi ym. 2021), jonka jälkeen THL teki päivityksen malliin vuonna 2022 (Holster ym. 2022). Päivityksen yhteydessä sairausluokituksia tarkennettiin ja laajennettiin, palveluluokituksia ja yksikkökustannuksia tarkennettiin ja tilastollisia malleja kehitettiin erityisesti sairausluokituksen kehityksen myötä.

Mallin keskeisimmät haasteet pehmeän budjettirajoitteen näkökulmasta liittyvät siihen, että malli voi olla altis diagnoositietojen manipuloinnille. Diagnoositietojen keräämisessä ja raportoinnissa on merkittävää valtakunnallista vaihtelua. Erityisesti lyhyellä aikavälillä eritasoisilla diagnoosien kirjaamiskäytännöillä rahoitusmalli

saattaa tuottaa merkittäviä eroja lopputuloksessa. Pitkällä aikavälillä tietopohja paranee ja tiedon erilaaisuudesta pystytään pyrkimään eroon.

Edelleen hyvinvointialueille jää kannustin kerätä diagnoositietoa muutoin kuin varsinaiseen sosiaali- ja terveydenhuollon normaaliin toimintaan liittyen. Esimerkiksi kutsumalla koko eläköityvän ikäluokan terveystarkastuksiin, voidaan kerätä piileviä diagnooseja merkittävästi enemmän kuin normaalin sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisen kautta saataisiin kerättyä. Rahoitusmallin lähtökohta, jossa saa sitä enemmän rahaa, mitä sairaampi väestö on, tuottaa hyvinvointialueelle kannustimen saada oma väestönsä näyttämään mahdollisimman sairaalta, toisaalta antamaan siis mahdollisimman tarkka kuva väestön sairastavuudesta. Niukkojen resurssien vallitessa voidaan tämän toimintatavan mielekkyys kuitenkin kyseenalaistaa.

Muut kaksi pehmeän budjettirajoitteen muodollista tekijää ovat lisärahoitusmenettely ja lainanottovaltuusmenettely. Hyvinvointialueella on oikeus saada lisärahoitusta, mikäli rahoituksen taso vaarantaisi riittävien sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisen. Lisärahoituksen myöntää valtioneuvosto ja se voi vastineeksi lisärahoitukselle asettaa palveluiden järjestämisen tuottavuuteen ja tehokkuuteen liittyviä ehtoja.

Lisärahoitus on kertaluontoista eli myönnetty lisärahoitus ei vaikuta hyvinvointialueen seuraavan vuoden rahoitukseen nostavasti tai vähentävästi. Lisärahoitus ei myöskään vaikuta hyvinvointialueiden rahoituksen kokonaissummaan seuraavana vuonna, mutta lisärahoitus huomioidaan toteutuneiden kustannusten tarkistuksessa.

Valtion budjettirajoite lisärahoituksen osalta on pehmeä erityisesti kahdelta osin. Lisärahoitusta on edellytysten täytyessä aina myönnettävä, eikä lisärahoitushakemusta voida hylätä. Alkuperäisessä hallituksen esityksessä lisärahoituksen osalta oli esitetty, että lisärahoitusta ”voidaan myöntää”, mutta perustuslakivaliokunta vaati lain muuttamiseen muotoon ”myönnetään”, jolloin lain mahdollistama harkinnanvara poistui valtioneuvostolta (PeVL 17/2021 vp). Lisäksi

lisärahoituksen myöntäminen lisää takautuvasti kustannuksia toteutuneiden kustannusten tarkistamisen myötä.

Valtioneuvosto päättää vuosittain lainanottovaltuudesta hyvinvointialueille. Mikäli lainanottovaltuus ei riitä hyvinvointialueen järjestämisvastuulle kuuluvien palvelujen tuottamisen jatkuvuuden kannalta tai lainsäädännössä edellytetyjen palvelujen turvaamisen kannalta välttämättömien investointien tekemiseen, eikä investointitarvetta voida kattaa muilla tavoin, voidaan lainanottovaltuuden muuttamisesta päättää erikseen. Korotetun lainanottovaltuuden ehdoksi voidaan myös asettaa palveluiden järjestämisen tuottavuuteen ja tehokkuuteen liittyviä ehtoja. Lainanottovaltuuden ylittämisen ehdot ovat yksi kohta, jolla mitataan valtion budjettirajoitteen pehmeyttä.

Ensimmäiset esimerkit lainanottovaltuuden korottamisesta viittaavat siihen, että budjettirajoite lainanottovaltuuden osalta on muodostumassa pehmeäksi. Helsingin ja Uudenmaan alueen erikoissairaanhoidosta vastaava HUS-yhtymä jätti valtiovarainministeriölle hakemuksen lainanottovaltuuden muuttamisesta 25.8.2022. Valtiovarainministeriö asetti 7.9.2022 hakemuksen käsittelyä varten valmisteluryhmän, johon kuuluivat HUS-yhtymän, sisäministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön sekä valtiovarainministeriön edustajat.

Valmisteluryhmän esityksen perusteella HUS-yhtymän lainanottovaltuutta nostettiin yli miljardilla eurolla valtioneuvoston päätöksellä (VM/2022/200).

Lainanottovaltuuden nostamiselle asetettiin kolme ehtoa. Ensimmäisen ehdon mukaan lainanottovaltuutta saa käyttää vain yhtymän valmisteluryhmälle esittämiin investointeihin siten, että HUS-yhtymän on varmistuttava itse investointien välttämättömyydestä sekä siitä, että niitä ei voida rahoittaa tulorahoituksella.

Toisena ehtona HUS-yhtymän ”tuli käsitellä yhtymäkokouksessa omana kohtanaan Meilahden apteekin, keskuskeittiön ja pysäköinnin uudisrakennushankkeen kokonaisuus (arvo 209 milj. euroa) ja ottaa kantaa siihen, onko hankekokonaisuus esitetyssä laajuudessaan ja aikataulussaan hyvinvointialueesta annetussa laissa tarkoitettulla tavalla välttämätön HUS-yhtymän järjestämisvastuulle kuuluvien palvelujen tuottamisen jatkuvuuden kannalta tai palveluiden edellytysten

turvaamiseksi.” HUS-yhtymä ei käsitellyt asiaa omana asiakohdanaan yhtymäkokouksessa, vaan osana talousarvion ja taloussuunnitelman hyväksymistä ja säilytti investoinnin investointiohjelmassaan.

Kolmantena ehtona HUS-yhtymän tuli laatia tuottavuus- ja taloudellisuusohjelma, jonka tehtävänä oli varmistaa yhtymän lainanhoitokyky sekä lakisääteisten palveluiden turvaaminen. HUS-yhtymä esitti valtiovarainministeriölle yleistasoisen viisikohtaisen talousohjelman, jonka osa-alueista yksi perustui valtion rahoituksen kasvuun, toinen hyvinvointialueiden maksuosuuksien kasvuun, kaksi tuleviin potentiaalisiin säästöpäätöksiin palveluverkkoa koskien ja viimeinen yleiseen tuottavuustavoitteeseen, jonka taso lähivuosille määritellään tulevaisuudessa tarkemmin. Valtiovarainministeriö hyväksyi tuottavuus- ja taloudellisuusohjelman pienin muutoksin, vaikka ohjelma jäi yleistasoiseksi. Tämä on omiaan kasvattamaan hyvinvointialueiden odotuksia tulevien lainanottovaltuuksien ylitysmenettelyiden pehmeystä.

Lainanottovaltuusmenettely on luotu investointimenoja varten. Hyvinvointialueilla on lisäksi mahdollisuus ottaa itse lyhytaikaista lainaa maksuvalmiuden turvaamiseen. Lyhytaikaisella lainalla tarkoitetaan korkeintaan 12 kuukauden lainasitoumuksia. Lyhytaikaisen lainan käyttötarkoitusta tai enimmäismäärää ei kuitenkaan ole rajoitettu sellaisenaan, vaan ainoastaan epäsuorin rajoituksin arviointimenettelyn kriteerien ja investointivaltuusmenettelyn kautta. Lyhytaikaisella lainalla voidaan siis ketjuttaen rahoittaa alijäämäistä käyttötaloutta ja siten mahdollistaa käyttömenoilla velkaantuminen.

Budjettirajoitetta lisärahoituksen ja lainanottovaltuuksien osalta kontrolloidaan hyvinvointialueiden arviointimenettelyllä. Lainanottovaltuuden korottaminen yksinään on peruste arviointimenettelyn käynnistämiseksi. Lisärahoituksen osalta kaksi lisärahoituksen hakukertaa kolmen peräkkäisen tilikauden aikana on toinen arviointimenettelyn laukaisun mahdollistava tekijä. Arviointimenettelyn käynnistämisestä päättää valtiovarainministeriö.

Arviointimenettelyn uhka, menettelyn käynnistämisen kynnys sekä arviointimenettelyssä asetettavat toimenpiteet ovat keskeinen tekijä, kun

hyvinvointialueet arvioivat valtion budjettirajoitteen pehmeyttä. Mikäli arviointimenettelyn käynnistämisen kynnys nousee korkeaksi tai arviointimenettelyn toimenpiteet muodostuvat pehmeiksi, voidaan hyvinvointialueiden budjettirajoitteen katsoa olevan erittäin pehmeä, sillä arviointimenettely on ainoa sanktiomekanismi, jolla valtion on mahdollista puuttua perustavanlaatuisesti hyvinvointialueiden toimintaan.

Pehmeä budjettirajoite muodollisissa rakenteissa voi ilmentyä myös itse rahoitusmallin muutoksissa. Esimerkkinä tästä valtiovarainministeriö tiedotti (Valtiovarainministeriön tiedote, 24.11.2022) esittävänsä muutoksia lakiin hyvinvointialueiden rahoituksesta siten, että rahoitusmallin siirtymätasauksen alarajaa muutettaisiin 100 eurosta asukasta kohden 50 euroon asukasta kohden.

Tämä luo ennakkotapauksen, jossa keskushallinto taipui hyvinvointialueiden paineen alla lisäämään joidenkin hyvinvointialueiden rahoitusta vastoin keskushallinnon aikaisempia sitoumuksia. Rahoitusmallin muutos siirtymätasauksen alarajan nostamiseksi voidaan jo yksinään nähdä osoituksena pehmeän budjettirajoitteen ongelmasta hyvinvointialueiden rahoitusjärjestelmässä.

5.3 Pehmeä budjettirajoite epämuodollisissa rakenteissa

Pehmeä budjettirajoite ilmenee useammin epämuodollisissa rakenteissa kuin lainsäädäntöraamin tai rahoitusjärjestelmän kehikossa. Useimmiten ihmisten tai paikallishallinnon toiveet lisärahoituksesta eivät liity tarkasti rajattuna tiettyyn lain tai rahoitusjärjestelmän kohtaan, vaan yleisesti palveluiden resursointiin tai rahoituksen kokonaistasoon. Tyypillinen esimerkki keskushallinnon ja paikallishallinnon välisestä pehmeästä budjettirajoitteesta käynnistyy syyttelypelillä, jossa eri osapuolet syyttävät toisiaan.

Kun puhutaan epämuodollisista rakenteista, sillä tarkoitetaan lisärahoitusta, joka ei tapahdu suoraan minkään jo rahoitusjärjestelmän sisällä olevan rakenteen kautta, vaan erillisenä lisärahoituksena rakenteiden ulkopuolelta. Hyvinvointialueiden käynnistysvaiheessa merkittävä rahoituserä, jonka budjettirajoite on osoittanut pehmeäksi, on hyvinvointialueiden käynnistämiseen liittyvät muutoskustannukset.

Vuoden 2022 yhdistelmässä valtion ajantasaisesta talousarviosta (VM, 25.11.2022) todetaan, että vuonna 2022 on myönnetty yhteensä 205 miljoonaa euroa lisärahoitusta lisätalousarviomenettelyissä kahdelle hyvinvointialueiden valmistelun päämenoluokalle verrattuna alkuperäiseen talousarvioon. Tästä ei voida vetää johtopäätöstä, että kyse olisi yksinomaan pehmeästä budjettirajoitteesta, vaan osin virheellisistä arvioinneista valmistelussa, mutta toisaalta pehmeän budjettirajoitteen määritelmän mukaan kyse on tilanteista, joissa taloudellisen yksikön menojen ja tulojen suora yhteys on löystynyt ja ylempi organisaatio (valtio) ottaa vastatakseen alemman organisaation (hyvinvointialueiden valmisteluorganisaatio) menot (Kornai 1986).

Epämuodolliset rakenteet voivat myös kuvastaa johonkin tiettyyn tarkoitukseen tai tietyille hyvinvointialueille kohdistettavaa lisärahoitusta. Valtiovarainministeriö esimerkiksi tiedotti joulukuussa 2022 lähettävänsä esityksen hyvinvointialueiden rahoituslain muuttamisesta yliopistosairaalalisän osalta lausunnoille (Valtiovarainministeriön tiedote, 16.12.2022). Kyseessä on vain osalle hyvinvointialueista kohdistuvasta rahoituksen elementistä, jolla lisättäisiin lakiin oma määräytymistekijä yliopistosairaaloille. Mikäli muutos tehtäisiin lisäämällä yliopistosairaalalisä suoraan yhdeksi rahoitusmallin tekijäksi, vähentäisi muutos luonnollisesti rahoitusta alueilta, joiden alueella ei ole yliopistosairaalaa. Valtiovarainministeriön tiedotteen mukaan esitysluonnoksessa kuitenkin lisättäisiin rahoitus nykyisen rahoituksen päälle, jotta yhdenkään alueen rahoitus ei pienene.

Toisena esimerkkinä sosiaali- ja terveysministeriö tiedotti joulukuussa 2022 valmistelevansa erillisrahoitusta Kemin ja Savonlinnan sairaaloiden yhteispäivystysten erillisrahoitukseksi (Sosiaali- ja terveysministeriön tiedote, 20.12.2022). Koko hyvinvointialueiden rahoitus muutoin tapahtuu yhdestä kokonaispotista, mutta mikäli sosiaali- ja terveysministeriön lakiehdotus etenee, jatkossa yhden kokonaisuuden lisäksi rahoitusjärjestelmässä on oma menoluokkansa kahden hyvinvointialueen sairaaloille. Molemmissa esimerkeissä budjettirajoitetta voidaan pitää pehmeänä, sillä muutokset on tarkoitus tehdä valtion rahoitusta lisäämällä.

Oma epämuodollisten rakenteiden esimerkki on keskustelu yleisellä tasolla sosiaali- ja terveyspalveluiden rahoituksesta. Laki hyvinvointialueiden rahoituksesta määrittelee jakoperusteet, joilla resurssit jakautuvat ja tarvevakioitu osuus rahoituksesta myös tarvevakioidut kustannukset, mutta hyvinvointialueiden rahoitusmalli tai rahoituksen kokonaistaso ei perustu laskennalliseen malliin, vaan sitä rajoitetaan toteutuneiden kustannusten tarkistuksella ja muutosrajoittimilla.

Lisäksi rahoitusmalliin on sisäänrakennettu uusien tehtävien kustannusten korvaaminen rahoitusjärjestelmässä eli mikäli jokin hallitus päättää lisätä (vähentää) lakisääteisiä tehtäviä, tehtävien lisäystä (vähennystä) vastaava rahoitus lisätään (vähennetään) rahoituksen kokonaisuuteen. Tällöin keskustelu siitä, mikä on sopiva taso sosiaali- ja terveyspalveluiden kokonaisrahoitukselle jää olemassa olevien lainsäädännön rakenteiden ulkopuolelle ja alttiiksi budjettirajoitteen pehmentymiselle.

5.4 Syyttelypelin soveltaminen pehmeään budjettirajoitteeseen hyvinvointialueilla

Mukaillen Kornain (2009) syyttelypeliä, suomalainen syyttelypeli voidaan jakaa myös viiteen kerrokseen, mutta kerrokset eroavat hieman Kornain esittämästä versiosta. Ensimmäisessä kerroksessa ovat sosiaali- ja terveyspalveluiden asiakkaat. Kansainvälinen tutkimus pehmeästä budjettirajoitteesta sosiaali- ja terveyspalveluissa keskittyy pitkälti terveydenhuoltoon, painottuen vielä sairaalatoimintaan. Suomalaisessa kontekstissa on välttämätöntä huomioida potilaiden lisäksi myös sosiaalipalveluiden asiakkaat sekä vanhus- ja vammaispalveluiden asiakkaat. Muutoin pelin ensimmäinen kerros vastaa pitkälti Kornain esimerkkejä, joissa potilailla ja asiakkailla on kannustin vaatia lisää resursseja parempien palveluiden ja hoitojen vuoksi.

Myös henkilöstön kategorisoinnin on suomalaisessa kontekstissa oltava laajempi. Terveydenhuollon henkilöstön, lääkäreiden ja hoitajien lisäksi, on huomioitava laaja kirjo työntekijöitä sosiaalityöntekijöistä ja terveydenhoitajiin. Työntekijät ottavat vastaan potilaiden palautteen ja välittävät sitä seuraaville tasoille, sillä kyse on sekä

työntekijöiden halusta pystyä hoitamaan tehtävänsä mahdollisimman hyvin että työn kuormittavuudesta riittävän henkilöstön saatavuuden osalta.

Jatkossa hyvinvointialueiden toimiva johto toimii vastaavina viranhaltijoina sekä ammattilaisten esimiehinä, mutta toisaalta tulostavasti johtajina vastaten hyvinvointialueen taloudenpidosta. Hyvinvointialueiden johtotehtävissä toimivat henkilöt kokevat suomalaisessa järjestelmässä esittelijävastuun kautta vielä hieman laajempia paineita eri suuntiin. Johtajat sekä vastaavat alaisilleen riittävästä resurssoinnista, vievät viestiä korkeammalle tasolle ministeriöiden suuntaan, mutta samalla toimivat virkavastuullisina esittelijöinä hyvinvointialueiden päätöksentekojen. Esittelyvastuu paikallisille poliittisille päättäjille tuo ulottuvuuden, jossa johtajat eivät voi suoraan toimia paikallispuolueiden lobbareina, vaan omaavat lain mukaisen esittelijävastuun esittelemistään päätöksistä.

Hyvinvointialueen poliittiset päätöksentekijät taas kohtaavat paineen sekä palveluiden asiakkailta että äänestäjiltä, sekä saattavat kohdata puolueiden sisäistä painetta suhteessa valtakunnalliseen politiikkaan. Hyvinvointialueiden valtuustoissa istuu kaudella 2022–2025 yhteensä 108 kansanedustajaa, koska eri päätöksenteon tasoilla toimimista ei ole rajoitettu. Kaksoisrooli sekä alueellisena että valtakunnallisena päättäjänä tuo oman jännitteensä rooliin. Hyvinvointialueiden valtuutetut ovat valtakunnallisten poliittisten päättäjien ja puolueiden suuntaan ensisijainen lobbaustaho, kun taas suomalaisessa yhteiskunnassa hyvinvointialueiden viranhaltijoiden edunvalvonta keskittyy pitkälti ministeriöiden virkamiesten suuntaan.

Valtion tasolla kulloinenkin hallitus kohtaa kaikkien alempien tasojen paineet sekä eduskunnan opposition paineen. Lisäksi hallitus on vastuussa sekä valtion että hyvinvointialueiden talouden kokonaisuudesta ja kestävydestä, sillä hyvinvointialueiden rahoitus on lähes täysimääräisesti valtion rahoituksen varassa.

6 Johtopäätökset: kuinka hyvinvointialueiden rahoitusmallia voisi korjata budjettirajoitteen kovittamiseksi?

6.1 Muodolliset rakenteet

Pehmeällä budjettirajoitteella tarkoitetaan tilannetta, jossa jokin toinen organisaatio, kuten valtio, maksaa paikallishallinnon tulot ylittävät menot. Mitä todennäköisempää on, että toinen organisaatio maksaa ylittävät menot, sitä pehmeämpi budjettirajoite on (Kornai, 1986). Pehmeän budjettirajoitteen vähentämiseksi onkin olennaista vähentää todennäköisyyttä sille, että valtio vastaisi hyvinvointialueiden rahoituksen ylittävistä menoista sekä pyrkiä laskemaan hyvinvointialueiden odotuksia valtion lisärahoituksesta.

Keskeisin pehmeän budjettirajoitteen tuottava rakenteellinen mekanismi on toteutuneiden kustannusten täysimääräinen tarkistaminen. Kustannusten täysimääräinen jälkikäteistarkastus luo kannustimen tehdä etupainoisesti merkittävän alijäämäisiä talousarvioita, koska se lisää hyvinvointialueen rahoitusta nopeammin kuin hyvinvointialueen lakisääteinen alijäämän kattamisvelvoite on.

Toteutuneiden kustannusten tarkistaminen on erityisen ongelmallista lähtötilanteessa sekä tilanteissa, joissa hyvinvointialueilla ei ole edellisiltä tilikausilta kertynyttä alijäämää, koska vakiintuneemmassa tilanteessa alijäämän kattamisvelvoite rajoittaa hyvinvointialueen mahdollisuuksia jatkaa alijäämäisten talousarvioiden tekemistä.

Toteutuneiden kustannusten tarkistaminen tulisi pehmeän budjettirajoitteen näkökulmasta ensisijaisesti poistaa hyvinvointialueiden rahoitusjärjestelmästä, mutta myös siirtyminen osittaiseen toteutuneiden kustannusten tarkistamiseen kovittaisi budjettirajoitetta. Tällöin hyvinvointialueita kokonaisuutena ei palkittaisi täysimääräisesti mahdollisimman suuresta alijäämästä, vaan hyvinvointialueet kantaisivat myös osittain itse vastuuta alijäämästään.

Toteutuneiden kustannusten tarkistamisen voi ajatella myös päinvastoin, sillä mikäli hyvinvointialueet tekevät ylijäämää, vähennetään toteutuneiden kustannusten ja laskennallisten kustannusten erotus rahoituksesta. Tämä luo hyvinvointialueille

kannusteen olla tekemättä ylijäämiä tai tehdä ainakin mahdollisimman pieniä ylijäämiä. Myös tästä näkökulmasta elementti on erityisen haitallinen kannustimille.

Hyvinvointialueiden rahoitusjärjestelmän tarveperusteisen rahoituksen osalta pehmeää budjettirajoitetta voisi vähentää avoimuudella eli julkaisemalla kaikki rahoitukseen vaikuttavat tekijät ja luvut tarveperusteisen rahoituksen taustalla. Tällöin jokaisella alueella olisi mahdollisuus tarkastaa oman rahoituksensa oikeudellisuus sekä vertailla alueiden välillä rahoituksen muodostumista. Budjettirajoitteen kovittamisen näkökulmasta olisi perusteltua siirtyä kohti järjestelmää, jossa rahoitus ei määräytyisi sairastavuuden perusteella, koska kannustin siitä, mitä sairaampia ihmiset ovat, sitä enemmän rahaa saa, on vähintäänkin erikoinen.

Lainanoton autonomian on todettu lukuisissa tutkimuksissa olevan yhteydessä pehmeään budjettirajoitteeseen fiskaalisen epätasapainon tilanteissa (mm. Vigneault, 2005). Budjettirajoitteen kovittamisen näkökulmasta olisi perusteltua rajoittaa hyvinvointialueiden lainanottoa nykyisestään ja poistaa hyvinvointialueilta mahdollisuus ottaa lainaa edes alijäämän lyhytaikaiseen rahoittamiseen. Tällä hetkellä maksuvalmiuden turvaamiseksi tarkoitettua lyhytaikaista lainaa käytetään alijäämien rahoittamiseen, mikä ei ole tarkoituksenmukaista menokurin näkökulmasta. Rajoittamalla lainanottoa hyvinvointialueet voitaisiin myös ajaa nopeammin lisärahoitusmenettelyyn, joka on luotu sitä varten, että siihen turvaudutaan, mikäli lakisääteinen rahoitus ei riitä palveluiden rahoittamiseen. Alijäämän rahoittaminen lisärahoitusmenettelyn kautta lainanoton sijaan antaisi myös keskushallinnolle mahdollisuuden tiukempaan finanssipoliittiseen ohjaukseen.

Sekä investointivaltuusmenettelyä että lisärahoitusmenettelyä koskevat samat pehmeän budjettirajoitteen kovittamista koskevat ehdot. Molempien menettelyjen osalta on olennaista, että keskushallinto saa riittävän informaation arvioidakseen menettelyjen tarpeellisuutta. Jo nykyisin laki antaa mahdollisuuden tehdä investointivaltuuden nostosta sekä lisärahoitusmenettelystä ehdollista, ja keskeistä budjettirajoitteen näkökulmasta onkin, minkälaiseksi lain soveltamislinja muodostuu. Mikäli molemmista menettelyistä pystytään tekemään paikallishallinnoille mahdollisimman epämiellyttäviä, sillä voidaan lisätä

kannustimia tasapainoisten talousarvioiden laatimiseen sekä alueellisten sopeutustoimien toteuttamiselle.

Arviointimenettely on keskushallinnon järein sääntöperusteinen väline hyvinvointialueiden budjettirajoitteen valvomiseen. Arviointimenettelyn ehdot lukuun ottamatta poistojen rahoittamista koskevaa velvoitetta eivät anna keskushallinnolle mahdollisuuksia puuttua nopeasti hyvinvointialueen fiskaaliseen epätasapainoon. Arviointimenettelyn kriteerejä, kuten alijäämän kattamisvelvoitteen määräaika, kiristämällä keskushallinto voisi päästä lyhyemmällä aikavälillä järeällä menettelyllä kiinni hyvinvointialueen taloudelliseen toimintaan.

Arviointimenettelyn osalta keskeiseksi tekijäksi budjettirajoitteen kannalta muodostuu myös se, mitä arviointimenettelystä seuraa. Mikäli arviointimenettely on paikallishallinnolle riittävän epämiellyttävä, se luo kannusteen huolehtia, että arviointimenettelyn edellytykset eivät täyty. Arviointimenettely antaa myös keskushallinnolle mahdollisuuden ajaa hyvinvointialue pelipuussa ”konkurssiin”, sillä arviointimenettely voi johtaa hyvinvointialueiden yhdistämiseen.

6.2 Epämuodolliset rakenteet

Tutkimuskirjallisuudessa (mm. Rodden ym., 2003) keskeisenä tekijänä budjettirajoitteen koventamisen osalta pidetään sitä, että valtio sitoutuu olemaan pelastamatta paikallishallintoa. Sitoumuksen tulisi olla uskottava ja se tulisi kyetä myös toimeenpanemaan. Epämuodollisten rakenteiden lisärahoituspyynnöissä on mahdollista tehdä valtion budjettirajoitteesta suhteessa hyvinvointialueisiin merkittävästi nykyistä tilannetta kovempi.

Suomessa keskeiset finanssipolitiikan säännöt, kuten kehyssääntö, määritellään hallitusohjelmassa. Mikäli hallitus haluaisi sitoutua kovaan budjettirajoitteeseen epämuodollisten rakenteiden eli niiden pelastuspakettiodotusten osalta, jotka eivät sisälly lainsäädännön nykyisten rakenteiden sisään, hallituksen tulisi kirjata vahva sitoumus tästä hallitusohjelmaan ja sopia samalla sitoumuksen toimeenpanosta. Toimeenpanon sitoumus voisi sisältää toimintamallit tilanteisiin, joissa esimerkiksi finanssipoliittisen tai terveydellisen kriisin vuoksi valtion olisi välttämätöntä lisätä

sosiaali- ja terveydenhuollon menoja. Olennaista on kirjata poikkeuksellisten tilanteiden toimintamallit siten, että ne eivät itsessään pehmennä budjettirajoitetta, vaan luovat selkeät kriteerit esimerkiksi poikkeuksellisille olosuhteille.

Kovan budjettirajoitteen sitoumuksen uskottavuutta lisäisi se, että hallitusohjelmassa sovittaisiin, että hyvinvointialueiden menot kuuluvat valtiontalouden kehyssäännön piiriin. Tällöin menojen lisäys hyvinvointialueiden käyttömenoihin tarkoittaisi sitä, että vastaava summa tulisi sopeuttaa jonkin toisen hallinnonalan menoista.

Toinen vastaava budjettirajoitteen kovittamiseen tähtäävä sitoumus liittyy hyvinvointialueiden tehtäviin. Kuntasektorin osalta hallitukset ovat ohjelmissaan usein sitoutuneet rahoittamaan kuntien uudet tehtävät täysimääräisesti siten, että lainsäädännöllä asetettavilla lisätehtävillä ei heikennetä kuntatalouden tilannetta. Pehmeän budjettirajoitteen näkökulmasta vastaava sitoumus hyvinvointialueita kohtaan olisi sopia siitä, että hyvinvointialueiden uudet tehtävät rahoitetaan keventämällä nykyisiä tehtäviä. Tällainen mekanismi toisi liikkumavaraa tehdä järkeviä sisällöllisiä muutoksia hyvinvointialueiden tehtäviin, mutta pakottaisi samalla priorisoimaan tehtävien tärkeysjärjestystä keskenään.

6.3 Muut välineet budjettirajoitteen kovittamiseksi

Tosiasiallisesti ainoa mahdollisuus saavuttaa kova budjettirajoite, on markkinakuri (Rodden ym., 2003). Jotta markkinakuriin päästäisiin, tulisi hyvinvointialueiden vertikaalinen epätasapaino purkaa ja keskushallinnon tulisi vahvistaa esimerkiksi lainsäädännöllä kielto antaa rahoitusta hyvinvointialueille. Vertikaalisen epätasapainon purkaminen vaatisi hyvinvointialueiden verotusoikeutta ja hyvinvointialueille riittävästi autonomiaa sekä vertikaalista vapautta verotuksen järjestämisen osalta.

Myös osittaisella verotusoikeudella voidaan vahvistaa budjettirajoitetta. Osittainen verotusoikeus mahdollistaisi hyvinvointialueille taloudellista harkintavaraa, jossa alijäämän kattaminen olisi mahdollista myös korottamalla veroja. Toisaalta hyvinvointialueen asukkaita palkittaisiin tehokkaasta palveluiden järjestämisestä matalammalla veroasteella. Verotusoikeuden kannalta yksi haasteellinen tekijä, joka

asettaa budjettirajoitteen alttiiksi poliittiselle painostukselle, on hyvinvointialueiden alueellinen tulonsiirtojärjestelmä. Mikäli rahoitus jakautuu eri tavalla eri paikallishallinnoille, asukkaat saattavat herkästi kyseenalaistaa veronkorotukset, mikäli niiden taustalla on epätasaisesti resursseja jakava keskushallinnon järjestelmä.

Yksi keskeinen tekijä hyvinvointialueiden sitoutumisessa talouden tasapainoon, on viranhaltijoiden sitoutuminen budjettikuriin. Wildasin (1997) nosti tutkimuksessaan esiin johtavien viranhaltijoiden henkilökohtaisen vastuun budjettikurista.

Suomalaisessa järjestelmässä vastaava kannustinjärjestelmä voisi olla luotavissa työsopimusten kautta, joissa johtajasopimuksen irtisanomisperusteeksi tai palkitsemisperusteeksi todettaisiin talouden epätasapaino, joka johtaa joko lisärahoitus-, investointivaltuus- ja tai arviointimenettelyyn. Henkilökohtainen vastuu lisäisi vahvasti johtavien viranhaltijoiden kannusteita ja vähentäisi institutionaalisesti hyvinvointialueiden pelastuspakettiodotuksia.

Yksi keskeinen tekijä pehmeän budjettirajoitteen muodostumisessa keskushallinnon näkökulmasta on epätäydellinen informaatio, sillä keskushallinnon on vaikea tietää, johtuvatko paikallishallinnon alijäämät tehottomuudesta vai aidosta tarpeesta.

Nykyisellään valtiovarainministeriöllä ei ole tehokkaita keinoja valvoa hyvinvointialueiden todellista taloudellisesta tilannetta, sillä ministeriöllä ei ole riittävästi henkilöstöä hyvinvointialueiden taloudelliseen valvontaan, eikä riittävän tarkasti yksilöityä taloudellista informaatiota valvonnan toteuttamiseksi.

Parantaakseen informaatioasemaansa keskushallinto voi asettaa hyvinvointialueille vaatimuksia informaation läpinäkyvyydestä, jonka esimerkiksi Israelin tapauksessa Ben-Bassat, Dahan ja Flor (2016) toteavat vaikuttavaksi. Yksi keskeinen taloudellisen ohjauksen informaatioväline on palveluiden yksikkökustannusten avaaminen valtakunnallisesti yhtenäisillä perusteilla. Mikäli keskushallinto pääsee vertailemaan hyvinvointialueiden palveluiden yksikkökustannuksia, sen on merkittävästi helpompi havaita tehottomuuksia, mikä taas johtaa hyvinvointialueiden pelastuspakettiodotusten laskuun.

Yksi pehmeän budjettirajoitteen tekijä on myös poliittisten päättäjien kaksoisroolit sekä hyvinvointialueilla että keskushallinnossa (Wildasin, 1997). Yli puolet kansanedustajista toimivat sekä hyvinvointialueiden päättäjinä että kansanedustajina. Rajoittamalla lainsäädännöllä ehdolle asettumisen tasoja tai kansanedustajien vaalikelpoisuutta hyvinvointialueiden valtuustoon, voitaisiin kovittaa budjettirajoitetta vähentämällä kaksoisintressejä päätöksenteossa.

6.4 Budjettirajoitteen pelipuu suomalaisten hyvinvointialueiden rahoitusjärjestelmässä

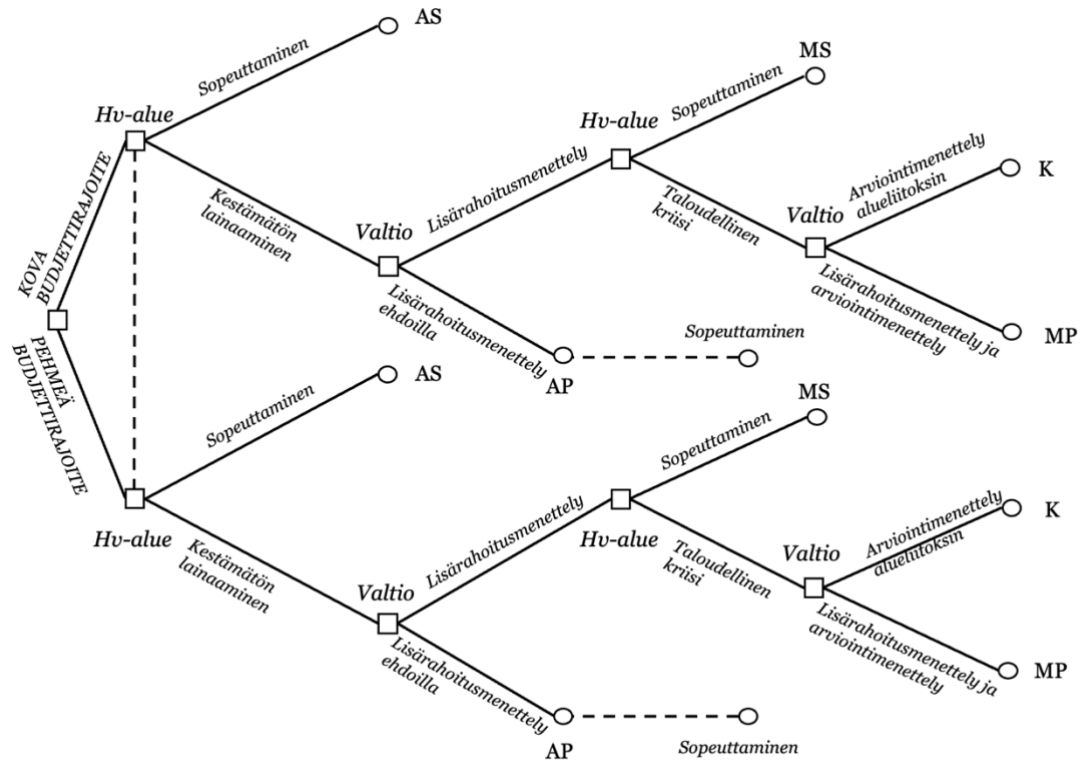
Seuraavaksi esittelen Roddenin (2005) sekä Tjerbon ja Hagenin (2009) päätöspuuta mukailevan version pehmeästä budjettirajoitteesta hyvinvointialueiden rahoitusjärjestelmässä.

Lähtötilanteessa hyvinvointialue arvioi keskushallinnon budjettirajoitteen pehmeyttä tai kovuutta. Ensimmäisellä päätöspuun askeleella hyvinvointialueen on tehtävä päätös, ryhtyykö se itse sopeuttamaan talouttaan vai jatkaako se lyhytaikaisen lainan nostamista alijäämän rahoittamiseksi. Normaalissa pehmeän budjettirajoitteen pelipuussa tämä tehtäisiin sen perusteella, arvioiko paikallishallinto keskushallinnon budjettirajoitteen kovaksi vai pehmeäksi. Kun keskushallinto on lainsäädännöllä velvoitettu myöntämään lisärahoitusta, paikallishallinnon arvioitavaksi jää vain keskushallinnon lisärahoitukselle potentiaalisesti asettamien ehtojen tiukkuus.

Mikäli hyvinvointialue päättää jatkaa kestäväntä lainaamista, hyvinvointialue ajautuu jossain vaiheessa lisärahoitusmenettelyyn. Koska valtion on lain mukaan myönnettävä hyvinvointialueelle lisärahoitus välttämättömien palveluiden turvaamiseksi, keskushallinnon budjettirajoitteen kovuudesta riippuu tässä tilanteessa vain annettavan lisärahoituksen ehtojen tiukkuus.

Mikäli keskushallinto päättää antaa tiukat ehdot hyvinvointialueelle, hyvinvointialue ajautuu myöhäiseen sopeuttamiseen tekemättä itse valintaa siitä. Mikäli keskushallinnon ehdot ovat pehmeät, hyvinvointialue saa lisärahoituksen, mutta sen ei ole pakko muuttaa toimintaansa. Koska lisärahoitusmenettelyn kautta annettava rahoitus on tarkoitettu vain palveluiden turvaamiseen, ei esimerkiksi kertyneen

alijäämän kattamiseen, hyvinvointialueen taloudellinen tilanne ei pitkällä aikavälillä parane automaattisesti lisärahoitusmenettelystä.



Kuva 3 - Hyvinvointialueiden pelastuspakettipeli

Mikäli hyvinvointialueen talouden epätasapaino jatkuu ja hyvinvointialue on ajautumassa taloudelliseen kriisiin, hyvinvointialue voi valita myöhäisen sopeuttamisen tai uuden lisärahoitusmenettelyn ja arviointimenettelyn väliltä. Koska kyseessä olisi toinen lisärahoitusmenettely (kolmen vuoden sisään), johtaisi se arviointimenettelyyn.

Mikäli hyvinvointialue päättää hakeutua lisärahoitusmenettelyyn uudestaan, ja siten arviointimenettelyyn, keskushallinto valitsee, minkälaiset ehdot se asettaa arviointimenettelyyn. Keskushallinto voi valita hyvinvointialueelle ”myöhäisen pelastuspaketin”, joka olisi pehmeämpi vaihtoehto tai vaihtoehdon konkurssi, jossa hyvinvointialue liitetään arviointimenettelyn kautta toiseen hyvinvointialueeseen.

Keskushallinnon preferenssit kyseisessä kaaviossa menevät siten, että keskushallinto priorisoi ensisijaisesti aikaista sopeuttamista, toissijaisesti lisärahoitusmenettelyä ja

myöhäistä sopeuttamista asettamiensa ehtojen pohjalta, kolmanneksi lisärahoitusmenettelyä ja hyvinvointialueen myöhäistä sopeuttamista, ja mikäli keskushallinnon budjettirajoite on kova, niin konkurssia ja alueliitosta, ja jos taas pehmeä, lisärahoitusmenettelyä ja arviointimenettelyä.

Hyvinvointialue taas pyrkii ensisijaisesti ensimmäiseen lisärahoitusmenettelyyn, sillä aikaisen sopeuttamisen vaihtoehdossa se joutuisi tekemään sopeuttamisen omatoimisesti ilman lisärahoitusta. Toissijaisesti hyvinvointialue pyrkii toiseen lisärahoitusmenettelyyn ja arviointimenettelyyn, paitsi jos uhka arviointimenettelyn epämiellyttävyydestä tai alueliitoksesta on riittävän suuri. Tällöin hyvinvointialueen toinen preferenssi on aikainen sopeuttaminen. Seuraava preferenssi on myöhäinen sopeuttaminen ja viimeisenä preferenssinä arviointimenettely ja alueliitos.

On todennäköisestä, että puukaaviossa tasapainopiste löytyy ensimmäisestä lisärahoitusmenettelystä, jossa keskushallinto antaa hyvinvointialueelle sopeuttamisedot, sillä hyvinvointialueen kannattaa hakea lisärahoitusta, vaikka sen ehtona olisi sopeutustoimet. Vaihtoehtona sille olisi aikainen sopeuttaminen ilman lisärahoitusta. Keskushallinnon tavoitteena taas on, että hyvinvointialue pysyy tasapainoisessa taloudessa, mutta keskushallinnon on lainsäädännön mukaan myönnettävä lisärahoitusta. Tällöin keskushallinnon intresseihin kuuluu antaa lisärahoitus ehdollisena talouden sopeuttamiselle.

Päätöspuu nostaa esiin erityisesti lisärahoitusmenettelyn ongelmallisuuden. Se, että valtio joutuu kriteerien täyttyessä aina myöntämään hyvinvointialueille lisärahoitusta, sulkee valtiolta pois mahdollisuuden ajaa hyvinvointialue aikaiseen sopeuttamiseen lisärahoitusmenettelyn sijaan. Lisärahoituksen harkinnanvaraisuuden mahdollistaminen antaisi keskushallinnolle lisää välineitä budjettirajoitteen kovittamiseen.

Toinen merkittävä kysymys on, kuinka korkeaksi kynnys hyvinvointialueen ”konkurssiin” asettuu. Mikäli arviointimenettely on hyvinvointialueiden kannalta erittäin epämiellyttävä prosessi ja voi johtaa hyvinvointialueen liittämiseen toiseen hyvinvointialueeseen, se nostaa merkittävästi hyvinvointialueiden kynnystä ajautua arviointimenettelyyn. Niin sanotun konkurssin pitäminen aitona vaihtoehtona on

omiaan kovittamaan pehmeää budjettirajoitetta hyvinvointialueiden rahoitusjärjestelmässä.

7 Lopuksi

Pehmeän budjettirajoitteen ongelmaksi kuvataan tilannetta, jossa ylempi organisaation taho ottaa vastattavakseen organisaation alemman tahon tulot ylittävät menot. Jotta keskushallinnon ja paikallishallinnon välillä voi syntyä pehmeä budjettirajoite, paikallishallinnon on muodostettava odotukset lisärahoituksesta ja keskushallinnon pyörrettävä päätöksensä olla rahoittamatta paikallishallintoa.

Pehmeä budjettirajoite paikallishallinnon ja keskushallinnon välillä esiintyy erityisesti silloin, kun paikallishallinto toimii keskushallinnon rahoituksen varassa ilman, että paikallishallinnon toimivaltaa on rajoitettu (kts. luku 2.3). Sosiaali- ja terveyspalveluissa pehmeän budjettirajoitteen ongelma esiintyy usein, sillä on tyypillistä, että valtio vastaa ainakin osin palveluiden rahoittamisesta. Sosiaali- ja terveyspalveluiden budjettirajoitetta pehmentää usein se, että ihmiset pitävät palveluja laajasti tärkeinä (kts. luku 3.1.).

Pehmeää budjettirajoitteen ongelmaa on mahdollista hallita. Markkinakurin avulla pehmeästä budjettirajoitteesta voidaan päästä eroon kokonaan, mutta myös keskushallinnon asettamien sääntöjen ja valvonnan perusteella on mahdollista kovittaa budjettirajoitetta. Keskeisimmät säännöt liittyvät tasapainoisen talousarvion velvoitteeseen, lainanoton rajoituksiin ja pelastuspaketin ehdollisuuteen, mikäli sellaisia myönnetään. Valvonnan osalta kevyimmät välineet liittyvät paikallishallinnon läpinäkyvyyden vahvistamiseen keskushallinnon suuntaan ja raskaimmat toimivallan rajoittamiseen (kts. luku 2.4.).

Suomalaiseen hyvinvointialueiden rahoitusjärjestelmään on sisäänrakennettu vahva pehmeän budjettirajoitteen ongelma, joka esiintyy sekä lainsäädännön rakenteiden sisällä muodollisesti että epämuodollisina pelastuspakettiodotuksina (kts. luku 5). Merkittävimmät lainsäädännössä esiintyvät pehmeän budjettirajoitteen ongelmat liittyvät hyvinvointialueiden toteutuneiden kustannusten tarkistamiseen sekä siihen, että alueiden lainanottoa on rajoitettu vain pitkäaikaisen lainan osalta. Rahoitusmallin ulkopuolelta taas kohdistuu merkittävät paineet sekä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutason nostamiseen sekä rahoituksen lisäämiseen, jotka kasvattavat järjestelmätason odotuksia hyvinvointialueiden lisärahoitukselle.

Kovan budjettirajoitteen saavuttaminen nykyisellä rakenteella on mahdotonta, mutta budjettirajoitteen koventaminen on mahdollista. Erilaisia keinoja budjettirajoitteen kovittamiseksi on useita. Lainsäädännössä määriteltyjen rakenteellisten pehmeän budjettirajoitteen tekijöiden korjaaminen vaatii lainsäädännön muutoksia, kuten toteutuneiden kustannusten korvaamisen täysimääräisyydestä luopumista tai lainanoton rajoituksia. Epämuodollisten rakenteiden korjaaminen taas poliittisia sitoumuksia, kuten sosiaali- ja terveystalouden rahoituksen sisällyttämistä valtiontalouden menokehysjärjestelmään tai sitoumusta uusien tehtävien rahoittamisesta muita tehtäviä keventämällä.

Lopulta hyvinvointialueiden budjettirajoitteen pehmeudessa on kyse siitä, minkälaiseksi keskushallinto haluaa budjettirajoitteen asettaa julkisen talouden kokonaisuuden puitteissa ja kuinka valtio sitoutuu noudattamaan asettamaansa budjettirajoitetta. Tämä on kansanedustajien ja tulevien hallitusten käsissä oleva asia.

Hyvinvointialueiden rahoitusjärjestelmän kehittämisen ja pehmeän budjettirajoitteen tutkimuksen näkökulmasta olisi tärkeää seurata pehmeän budjettirajoitteen toteutumista hyvinvointialueiden rahoitusjärjestelmässä. Lisärahoitusmenettelyn ja investointimenettelyn ehtojen asettaminen sekä arviointimenettelyn linjan muodostuminen ovat mielenkiintoisia aiheita tulevalle tapaustutkimukselle.

Lähdeluettelo

- Aalto, Eero (2022). Maakunnista hyvinvointialueiksi - Arvio sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen rahoitusmallista ja palvelutarpeen vakioinnista, Helsingin kaupunki, Tutkimuskatsauksia 2022:2.
- Allers, M. & E. Merkus (2013). "Soft budget constraint but no moral hazard? The Dutch local government bailout puzzle," Research Report 13014-EEF, University of Groningen, Research Institute SOM.
- Arends, H. (2017). "More with Less? Fiscal Decentralisation, Public Health Spending and Health Sector Performance," *Swiss Polit Sci Rev*, 23: 144-174.
- Arulampalam, W., Dasgupta, S., Dhillon, A., & Dutta, B. (2009). Electoral goals and center-state transfers: A theoretical model and empirical evidence from India. *Journal of Development Economics*, 88(1), 103–119.
- Baskaran, T., (2014). "Bailouts and austerity," Center for European, Governance and Economic Development Research Discussion Papers No 212, University of Goettingen, Department of Economics.
- Ben-Bassat, A. & M. Dahan & E. F. Klor (2016). "Is centralization a solution to the soft budget constraint problem?," *European Journal of Political Economy*, Volume 45, 2016, 57-75.
- Besfamille, M. & B. Lockwood (2008). "Bailouts In Federations: International Economic Review, 49: 577- 593.
- Boetti, L. & M. Piacenza & F. Turati (2012). "Decentralization and Local Governments' Performance: How Does Fiscal Autonomy Affect Spending Efficiency?," *FinanzArchiv: Public Finance Analysis*, vol. 68(3), 269-302, September.
- Bordignon, M. (2000). Problems of soft budget constraints in intergovernmental relationships: The case of Italy. RES working paper from Inter-American Development Bank.
- Bordignon, M., & Turati, G. (2003). Bailing out expectations and health expenditure in Italy. CESIFO working paper no. 1026, München.
- Bordignon, M. ja Turati, G. (2009). "Bailing out expectations and public health expenditure", *Journal of Health Economics* 28, 305–321.
- Brender, A., (2003). The effect of fiscal performance on local government election results in Israel: 1989-1998, *Journal of Public Economics*, 87, 2187-2205.
- Buettner, Thiess (2003). "Municipal Fiscal Adjustment in Germany", Center for European Economic Research (ZEW) and Mannheim University.
- Burret, H.T. & L. P. Feld (2018). "Vertical effects of fiscal rules: the Swiss experience," *International Tax and Public Finance*, vol. 25(3), 673-721, June.

- Costa-i-Font, J. (2012). "Fiscal Federalism and European Health System Decentralization: A Perspective," LSE Europe in Question Discussion Paper Series, No. 55/2012.
- Crivelli, E. & A. Leive & T. Stratmann (2010). "Subnational Health Spending and Soft Budget Constraints in OECD Countries," IMF Working Papers No 10/147.
- Dewatripont, M. & Maskin, E. (1995). Credit and Efficiency in Centralized and Decentralized Economies. *The Review of Economic Studies*, 62(4): 541–555.
- Dietrichson, J. & L. M. Ellegård (2015). "Assist or Desist? Conditional Bailouts and Fiscal Discipline in Local Governments," *European Journal of Political Economy*, 3, 153-168.
- Edin, P., Ohlsson, H., (1991). Political determinants of budget deficits: Coalition effects versus minority effects. *European Economic Review* 35, 1597–1603.
- Eggleston, K. & Y.-C. Shen (2011), "Soft Budget Constraints and Ownership: Empirical Evidence from US Hospitals," *Economics Letters* 110, 7–11.
- Foremny, D. (2014). "Sub-national deficits in European countries: The impact of fiscal rules and tax autonomy," *European Journal of Political Economy*, 34, issue C, 86-110.
- Grembi, V. & T. Nannicini & U. Troiano (2016). "Do Fiscal Rules Matter?" *American Economic Journal: Applied Economics*, 8 (3): 1-30.
- Hagen, J. von, Bordignon, M., Dahlberg, M., Grewal, B.S., Petterson, P. and Seitz, H., (2000). Subnational Government Bailouts in OECD Countries: Four Case Studies, Inter-American Development Bank, Working Paper R-399.
- Hallituksen esitys HE 241/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi. 2020. Helsinki, Edita.
- Hallituksen esitys HE 68/2022 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistukseen liittyvän rahoituslainsäädännön muuttamiseksi. 2022. Helsinki, Edita.
- Holster, T., Haula, T., Korajoki, M., (2022). Sote-rahoituksen tarvevakiointi, päivitys 2022, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL), Työpaperi 26/2022.
- Hoplan, A.O. (2012). "Central Government Control and Fiscal Adjustment: Norwegian Evidence," Norwegian University of Science and Technology Working Paper Series, No. 15/2012.
- Häkkinen U, Holster T, Haula T, Kapiainen S, Kokko P, Korajoki M, Mäklin S, Nguyen L, Puroharju T, Peltola M. (2020). Sote-rahoituksen tarvevakiointi. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL). Raportti 6/2020.

Kornai, J. (1979). 'Resource-Constrained versus Demand-Constrained Systems', *Econometrica* (July 1979), 47, 802-820.

Kornai, J. (1986). "The Soft Budget Constraint," *Kyklos*, 39, 3-30.

Kornai, J. & E. Maskin & G. Roland (2003). "Understanding the Soft Budget Constraint," *Journal of Economic Literature*, 41, issue 4, 1095-1136.

Kornai, J. (2009). "The soft budget constraint syndrome in the hospital sector", *International Journal of Health Care Finance and Economics* 9: 117–135.

Kortelainen, M., Kotakorpi, K., Lyytikäinen, T. (2021). Hyvinvointialueiden rahoitusmallin kannustinvaikutukset. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 2/2021.

Kortelainen, M. & S. Lapointe (2019). Inefficiencies in the Financing of Finnish County Governments - Lessons from the Literature on Fiscal Federalism. VATT Research Reports 188, 2019. Background report for the Finnish Economic Policy Council.

Malmi, T., Riipinen, T., Roos, J., & Tukiainen, J., *Tempo Lecon*. (2021). Arvio sote-uudistuksesta ja sote-rahoituksen tarvevakioinnista, *Tempo Lecon*, 3.3.2021.

Maskin, E. S. (1996). "Theories of the Soft Budget-Constraint," *Japan & the World Economy* 8:2, 125-33.

Padovano, F. (2011). "Causes and Consequences of Bailing out Expectations of Subcentral Governments: Theory and Evidence from the Italian Regions," *Economics Working Paper Archive* (University of Rennes 1 & University of Caen) 201128, Center for Research in Economics and Management (CREM).

PeVL 15/2018 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi, hallituksen esityksestä eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi annetun hallituksen esityksen (HE 15/2017 vp) täydentämiseksi maakuntien arvonlisäverokustannusten korvaamista sekä eräitä rahoitusratkaisuja koskien.

PeVL 17/2021 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi.

Pettersson-Lidbom, P. & M. Dahlberg (2003). "An Empirical Approach for Evaluating Soft Budget Constraints," *Working Paper Series* 2003:28, Uppsala University, Department of Economics.

Rodden, J. (2001). "The Dilemma of Fiscal Federalism: Grants and Fiscal Performance Around the World," *American Journal of Political Science*, Vol. 46, No. 3, 670-687.

Rodden, J. & Eskeland, G. & Litvack, J. (2003). *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*, MIT Press, USA, 476 s. (Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints).

Rodden, J. (2005). *Achieving Fiscal Discipline in Federations: Germany and the EMU*. Massachusetts Institute of Technology.

Roubini, N., Sachs, J., (1989). Political and economic determinants of budget deficits in the industrial democracies. *European Economic Review* 33, 903-938.

Schaffer, M.E. (1989): The Credible-Commitment Problem in the Center-Enterprise Relationship. *Journal of Comparative Economics*, 13(3): 359-382.

Schakel, H. C. & E. H. Wu & P. Jeurissen (2018). "Fiscal Rules, Powerful Levers for Controlling the Health Budget? Evidence from 32 OECD Countries," *BMC Public Health*, 18:300

Segal, I. (1998). "Monopoly and Soft Budget Constraints", *Rand Journal of Economics* 29, 596-609.

Sosiaali- ja terveysministeriön tiedote (20.12.2022), Sosiaali- ja terveysministeriön tiedote: Kemin ja Savonlinnan sairaaloissa voidaan jatkaa yhteispäivystystä ilman määräaika <https://stm.fi/-/kemin-ja-savonlinnan-sairaaloissa-voidaan-jatkaa-yhteispäivystystä-ilman-määräaika>

Tjerbo, T. and T.P. Hagen (2009). Deficits, Soft Budget Constraints and Bailouts: Budgeting after the Norwegian Hospital Reform. *Scandinavian Political Studies*, 32: 337-358.

Valtioneuvoston päätös VM/2022/200. Valtioneuvoston päätös HUS-yhtymän vuoden 2023 lainanottovaltuuden muuttamisesta (2022).

Valtiovarainministeriön tiedote (24.11.2022). Valtiovarainministeriön tiedote: Hallituksen esitys hyvinvointialueiden rahoituslain muuttamisesta eduskuntaan <https://vm.fi/-/hallituksen-esitys-hyvinvointialueiden-rahoituslain-muuttamisesta-eduskuntaan>

Valtiovarainministeriön tiedote (16.12.2022). Valtiovarainministeriön tiedote: Uusi esitys rahoituslain yliopistosairaalisiksi lausunnoille <https://valtioneuvosto.fi/-/10623/uusi-esitys-rahoituslain-yliopistosairaalisiksi-lausunnoille>

Vigneault, M. (2005). "Intergovernmental fiscal relations and the soft budget constraint problem," Working Paper IIIGR, nr. 2. Queen's University.

Wildasin, D. (1997). "Externalities and bailouts: hard and soft budget constraints in intergovernmental fiscal relations," Policy Research Working Paper Series 1843, The World Bank.