

Talouspolitiikan arviointineuvoston  
raportti  
2018

Suomenkielinen käännös

ISBN 978-952-274-229-2

Talouspolitiikan arviointineuvosto

VATT Valtion taloudellinen tutkimuskeskus

Arkadiankatu 7, 00100 Helsinki, Finland

Helsinki, tammikuu 2019

# Esipuhe

Talouspolitiikan arviointineuvosto perustettiin tammikuussa 2014 tuottamaan riippumaton arvio talouden tilasta ja harjoitetusta talouspolitiikasta. Valtioneuvoston asetuksen (61/2014) mukaan neuvoston tehtävänä on arvioida

- 1) talouspolitiikalle asetettujen tavoitteiden tarkoituksenmukaisuutta
- 2) talouspolitiikalle asetettujen tavoitteiden saavuttamista ja valittujen keinojen tarkoituksenmukaisuutta
- 3) talouspolitiikan valmistelussa käytettyjen ennuste- ja arviointimenetelmien laatua
- 4) talouspolitiikan eri osa-alueiden yhteensovittamista ja kytkentöjä yhteiskuntapolitiikan muihin osa-alueisiin
- 5) talouspolitiikan onnistumista erityisesti taloudellisen kasvun ja vakauden, työllisyyden ja julkisen talouden pitkän ajan kestävyyskannalta
- 6) talouspolitiikan instituutioiden ja julkisen talouden rakenteiden tarkoituksenmukaisuutta.

Valtioneuvosto on nimittänyt neuvoston jäsenet viiden vuoden toimikaudeksi korkeakoulujen taloustieteellisten yksiköiden ja Suomen Akatemian ehdotuksen perusteella. Neuvoston jäsenet ovat yliopistojen professoreita, jotka osallistuvat neuvoston toimintaan oman toimensa ohella. Tämä on nykyisen neuvoston viides ja viimeinen raportti. Uusi neuvosto aloittaa työnsä maaliskuussa 2019. Samaan aikaan neuvoston toimikausi lyhenee neljään vuoteen ja neuvoston vaihtuvuuteen tulee porrastus niin, että kaksi sen jäsenistä vaihtuu kahden vuoden välein.

Tässä raportissa arviomme ensin hallituksen finanssi- ja työllisyyspolitiikkaa. Kuten edellisissäkin raporteissa, myös tässä raportissa kiinnitetään lisäksi erityishuomiota tiettyihin valittuihin teemoihin. Tämän vuoden raportti keskittyy hallituksen maakunta- ja sote-uudistuksen arviointiin.

Neuvosto ei tee omia ennusteitaan, vaan nojaa enimmäkseen valtiovarainministeriön tekemiin ennusteisiin. Suomen talouskehitystä ennustaa jo 15 instituutiota. Yhden lisäinstituution arvo olisi tässä marginaalinen. Viimeisimmät tässä raportissa käytetyt julkaisut ovat valtiovarainministeriön talven 2018 ennuste sekä työvoimatutkimuksen joulukuussa julkaistut luvut.

Talouspolitiikan arviointineuvosto hankki määrärahoillaan myös ulkopuolista tutkimusta työnsä tueksi. Nämä taustaraportit julkaistaan varsinaisen raportin yhteydessä, mutta näiden taustaraporttien kirjoittajat ovat itse vastuussa niiden sisällöstä. Taustaraporteissa esitetyt näkemykset eivät välttämättä vastaa neuvoston näkemyksiä.

Tätä raporttia varten tilattiin useita taustaraportteja. Unto Häkkinen, Taru Haula, Satu Kapiainen, Merja Korajoki, Suvi Mäklin, Mikko Peltola, Tuuli Puroharju Terveiden ja hyvinvoinnin laitokselta, sekä Mika Kortelainen ja Kaisa Kotakorpi Valtion taloudellisesta tutkimuskeskuksesta esittävät taustaraportissaan katsauksen sosiaali- ja terveydenhuollon tuottajakorvauksien käytäntöihin ja tutkimukseen, ja tekevät empiirisen tutkimuksen aiheesta suomalaisaineistolla. Luigi Siciliani Yorkin yliopistosta tarjoaa kirjallisuuskatsauksen yksityisen ja julkisen tuotannon eroista terveydenhuollossa. Mika Kortelainen ja Simon Lapointe Valtion taloudellisesta tutkimuskeskuksesta ovat tehneet kirjallisuuskatsauksen fiskaalisesta federalismista. Olli Karsio Tampereen yliopistosta on tuottanut kirjallisuuskatsauksen valinnanvapaudesta julkisesti rahoitetuissa sosiaalipalveluissa, minkä lisäksi Karsio ja Tampereen yliopiston Liina-Kaisa Tynkkynen ovat toteuttaneet yksityisten sote-palveluntuottajien haastattelututkimuksen. Lisäksi neuvoston sihteeri on tuottanut kaksi raporttia: Niklas Gäddnäs tarkastelee rakennetyöttömyyden estimointia, ja Siiri Naumanen sote-palveluiden rahoitusta maakuntauudistuksen yhteydessä.

Useat asiantuntijat ovat osallistuneet neuvoston kokouksiin, tuottaneet tietoa raporttia varten, tai kommentoineet tekstiä. Kiitämme THL:n Unto Häkkistä, STM:n Sinikka Saloa ja Vuokko Lehtimäkeä, VATT:n Mika Kortelaista ja Simon Lapointea, VM:n Miikka Vanhasta, Kuntaliiton Minna

Punakalliota ja Sanna Lehtosta, sekä HUS:n Janne Aaltosta heidän näkemyksistään ja asiantuntemuksestaan. Haluamme kiittää myös VM:n Veliarvo Tammista ja Ilari Aholaa kärsivällisistä vastauksista neuvoston kysymyksiin. Satu Metsälampi, Siiri Naumanen ja Niklas Gæddnäs ovat tarjonneet pätevää tutkimusapua neuvostolle. Kiitämme valtiovarainministeriön kunta- ja alueosastoa sekä sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön sosiaali- ja terveydenhuollon ohjausosastoa heidän kommentistaan sote- ja maakuntareformin kuvaukseemme. Kiitämme myös VATT:n Tiina Heinilää, Auli Karraa, Marjo Nybergiä, Riitta Kajanderia ja Anita Niskasta heidän avustaan hallinnossa ja viestinnässä.

Itse raportti julkaistaan englanniksi, koska se on neuvoston työkieli. Suomenkielinen yhteenveto julkaistaan raportin yhteydessä. Raportti tullaan julkaisemaan myös suomeksi, käännöksen valmistuessa kevään aikana.

Helsingissä 23. tammikuuta 2019 (alkuperäinen).  
(Käännös 29. maaliskuuta.)

Roope Uusitalo  
Puheenjohtaja

Mikko Puhakka  
Varapuheenjohtaja

Torben M. Andersen

Anneli Anttonen

Kaisa Kotakorpi

Seppo Orjasniemi  
Pääsihteeri

Allan Seuri  
Tutkija

# Sisältö

<b>1. Yhteenveto</b>	<b>8</b>
1.1. Arvio finanssipolitiikasta	9
1.2. Arvio työllisyyspolitiikasta	11
1.3. Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus	12
1.4. Kokeilujen käyttö politiikan tukena	14
<b>2. Viimeaikainen talouskehitys</b>	<b>16</b>
2.1. BKT:n kasvu ja sen taustat	16
2.2. Potentiaalinen tuotanto	19
2.3. Kansainvälinen talous ja hintakilpailukyky	21
2.4. Arviointineuvoston näkemykset	27
<b>3. Työllisyyspolitiikka</b>	<b>28</b>
3.1. Työmarkkinoiden kehitys	29
3.2. Työllisyyspolitiikka	37
3.2.1. Kilpailukykysojimus	37
3.2.2. Aktiivimalli	39
3.2.3. Työttömyysturvan lisäpäivät eläkeiän kynnyksellä	41
3.2.4. Perustulokokeilu	43
3.2.5. Työllisyyden kuntakokeilu	44
3.2.6. Irtisanomissuoja	44
3.2.7. Muut muutokset sosiaaliturvassa ja tuloverotuksessa	46
3.3. Neuvoston näkemykset	47
<b>4. Finanssipolitiikka</b>	<b>49</b>
4.1. Päätösperäiset toimenpiteet ja finanssipolitiikan viritys	51
4.2. Finanssipolitiikan säännöt ja tavoitteet	56
4.3. Valtiontalouden kehukset ja vuoden 2019 talousarvio	59
4.4. Julkisen talouden kestävyys ja riskit	62
4.5. Työllisyysrahasto	69
4.6. Neuvoston näkemykset	73

<b>5. Maakunta- ja sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus</b>	<b>74</b>
5.1. Nykyinen sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmä ja hallituksen uudistus	76
5.2. Sosiaali- ja terveydenhuolto ja markkinamekanismi	82
5.2.1. Informaation epäsymmetriat sosiaali- ja terveydenhuoltomarkkinoilla: julkisen vallan osallistumisen perusteet	82
5.2.2. Kilpailu ja valinnanvapaus terveydenhuollossa	85
5.2.3. Julkisen ja yksityisen sektorin työnjako terveydenhuollon tuotannossa	87
5.2.4. Valinnanvapaus sosiaalipalveluissa	91
5.3. Tuottajakorvaukset	93
5.3.1. Valinnanvapauspalveluiden tuottajien korvaukset sote-uudistuksessa	93
5.3.2. Tuottajakorvausmallien suunnittelun keskeiset kysymykset	94
5.3.3. Kapitaatiokorvauksen riskikompensaatio	95
5.4. Työterveyshuolto ja päällekkäiset terveystakuutukset	98
5.5. Palvelujen saatavuus	102
5.6. Kokeilut ja uudistuksen toimeenpano	104
5.7. Maakunnat ja niiden rahoitus	107
5.7.1. Maakuntien rahoituksen pääperiaatteet	107
5.7.2. Argumentit verotusoikeuden puolesta ja sitä vastaan	109
5.8. Neuvoston näkemykset	113

# 1. Yhteenveto

Suomen talouden kasvuvauhti hidastuu vähitellen tulevina vuosina. Talous kasvoi nopeasti vuosina 2017 ja 2018 kasvuvauhtien ollessa 2,8 % ja 2,5 % tasolla. Kahden vuoden nopean talouskasvun jälkeen BKT:n odotetaan kasvavan 1,5 prosenttia vuonna 2019. Nykyisten ennusteiden mukaan kasvuvauhti hidastuu vuoden 2020 jälkeen kohti noin yhden prosentin keskipitkän ajan kasvuvauhtia.

Nopea kasvu viimeisten kahden vuoden aikana on helpottanut hallitusohjelmassa asetettujen politiikkatavoitteiden saavuttamista. Työllisyysastetavoite saavutettiin jo marraskuussa 2018. Jos kasvu jatkuu odotetusti, työllisyysaste pysyy 72 prosentin yläpuolella hallituskauden loppuun, kevääseen 2019 saakka.

Nopea talouskasvu ja hallituksen päätökset ovat edesauttaneet finanssipolitiikalle asetettujen tavoitteiden saavuttamista. Hallituskauden ensimmäisessä Julkisen talouden suunnitelmassa tavoitteeksi asetettiin julkisyhteisöjen alijäämän poistaminen hallituskauden loppuun mennessä. Lisäksi hallitus asetti Vakaus- ja kasvusopimuksen mukaisen keskipitkän aikavälin tavoitteen rakenteelliselle alijäämälle 0,5 prosenttiin suhteessa BKT:hen.

Nykyisten ennusteiden mukaan nämä finanssipolitiikan tavoitteet lähes saavutetaan vuoteen 2019 mennessä, jolloin julkisyhteisöjen alijäämän arvioidaan olevan 0,4 prosenttia ja rakenteellisen vajeen 0,8 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen. Valtiovarainministeriön viimeisimmän ennusteen mukaan paikallishallinnon vaje saavuttaa tavoitteensa (0,5 %), valtionhallinnon vaje (0,7 %) on hieman yli tavoitteen (0,5 %) ja sosiaaliturvarahastojen ylijäämä (0,8 %) jää hieman alle tavoitteen (1 %). Myös julkisen talouden bruttovelka suhteessa bruttokansantuotteeseen on laskenut alle 60 prosentin kynnyksarvon jo vuonna 2018, ja sen ennustetaan olevan 58,4 prosenttia vuonna 2019.



Sekä työllisyystilanne että julkisen sektorin rahoitusasema ovat merkittävästi paremmat verrattuna vuoden takaiseen ennusteeseen. Nopea kasvu vuonna 2017 ja vuoden 2018 alkupuoliskolla oli positiivinen yllätys ennustelaitoksille.

Huolimatta näistä positiivisista yllätyksistä julkisen talouden pitkän aikavälin näkymät pysyvät huolestuttavina. Valtiovarainministeriön arvion mukaan kestävyysvaje on yhä lähes 4 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen. On kuitenkin huomioitava, että viimeinen arvio sisältää väestöennusteen muutosten vaikutukset ikäsidonnaisiin menoihin, mutta ei huomioi sote-uudistuksen potentiaalisia vaikutuksia eikä puolustusmenojen suunniteltua kasvua.

Valtiovarainministeriön kestävyysvajearvio olettaa, että työllisyyden viimeaikaisen kasvun taustalla ovat pääasiassa suhdannetekijät. Laskelmissa työllisyysaste kasvaa 73 prosenttiin vuoteen 2023 mennessä, mutta kääntyy laskuun saavuttaen 70,8 prosentin tason vuonna 2033.

Optimistisempi laskelma, joka olettaa, että työllisyyden viimeaikainen kasvu on pysyvää ja työllisyysaste nousee tulevaisuudessa eläkeuudistuksen myötä, pienentää kestävyysvajetta 1,4 prosenttiyksiköllä nykyisiin arvioihin verrattuna. Myös tässä skenaariossa menojen tai tulojen säätö on tulevaisuudessa välttämätöntä.

Hallitusohjelmassa sitouduttiin tekemään päätöksiä, jotka johtaisivat kestävyysvajeen poistamiseen. Suuri osa kestävyysvajeesta oli tarkoitus kattaa parantamalla tuottavuutta terveydenhuollossa. Sote-uudistus on edelleen eduskunnan käsittelyssä. Vaikka uudistus hyväksyttäisiin, on epätodennäköistä, että se tulee johtamaan tavoiteltuun kustannusten alenemiseen.

## **1.1. Arvio finanssipolitiikasta**

Edellisessä raportissaan neuvosto kritisoi hallitusta ekspansiivisesta finanssipolitiikasta noususuhdanteen huipulla, vuonna 2018. Jälkeenpäin arvioituna tämä kritiikki on edelleen aiheellinen. Rakenteellinen alijäämä oli 0,4 prosenttia vuonna 2017 ja kasvoi 1,1 prosenttiin suhteessa bruttokansantuotteeseen vuonna 2018. Samanaikaisesti BKT kasvoi 2,5 prosenttia ja tuotantokuilu kääntyi positiiviseksi. Näin ollen suhdanteen tasoittamisen sijaan hallituksen finanssipolitiikka oli suhdannevaihtelua kärjistävää vuonna 2018.

Vuoden 2019 budjetti on paremmin linjassa vallitsevan suhdannetilanteen ja keskipitkän aikavälin näkymien kanssa. Finanssipolitiikkaa kiristetään hieman ja rakenteellisen jäämän odotetaan pienentyvän 1,1 prosentista vuonna 2018 0,8 prosenttiin vuonna 2019. Valtiontalouden vajetta pienennetään 1,5 miljardilla eurolla. Myös paikallishallinnon alijäämä pienenee. Eläkerahastojen ylijäämä pysyy lähellä sen nykyistä tasoa, mutta muut sosiaaliturvarahastot kääntyvät alijäämäisiksi. Tämä johtuu pääasiassa työttömyysvakuutusmaksujen pienentämisestä.

Neuvosto arvioi hallituksen nykyisen finanssipolitiikan virityksen olevan kutakuinkin sopiva. Samalla se huomauttaa, että suurin yksittäinen finanssipoliittinen päätös tehtiin budjettiprosessin ulkopuolella. Työttömyysvakuutusmaksujen pienentäminen yhteensä 0,8 prosenttiyksiköllä vähentää julkisen sektorin tuloja 600 miljoonalla eurolla, mikä ajoittuu suhdanteen kannalta huonosti. Työllisyysrahastolla on puskurirahasto, jolla voidaan tasoittaa maksuprosentin muutoksia. Puskurirahaston koko on toistuvasti osoittautunut riittämättömäksi ja työttömyysvakuutusmaksuja on jouduttu muuttamaan suhdannetta vahvistavalla tavalla, jotta puskurirahasto pysyy sille asetettujen rajojen sisällä. Viimeisin maksuprosentin alentaminen tehtiin, kun ennusteet osoittivat puskurirahaston lähestyvän ylärajaansa vuonna 2019 ja todennäköisesti ylittävän sen vuonna 2020.

Hallituksen finanssipolitiikka on ollut lähes riittävän kireä keskipitkän aikavälin politiikkatavoitteiden kannalta. Jos nykyinen ennuste osoittautuu oikeaksi, hallituksen asettamat keskipitkän aikavälin tavoitteet saavutetaan vuonna 2020.

Nykyiset finanssipolitiikan keskipitkän aikavälin tavoitteet ovat kuitenkin riittämättömiä varmistamaan julkisen talouden kestävyysden pitkällä aikavälillä. Koko kestävyysvajeen kattaminen julkisia menoja ja tuloja sopeuttamalla vaatisi rahoitusjäämän pysyvää kohentumista neljällä prosenttiyksiköllä bruttokansantuotteeseen suhteutettuna. Julkisen talouden välitön täysi sopeuttaminen tulevaan ikääntymisestä johtuvaan menojen kasvuun ei todennäköisesti olisi parasta mahdollista politiikkaa, mutta kuitenkin pidemmällä aikavälillä julkisen talouden sopeutus on välttämätöntä. Mitä kauemmin sopeutusta lykätään, sitä suuremmaksi sekä ongelma että tarvittava sopeutus kasvavat.

## 1.2. Arvio työllisyyspolitiikasta

Kautensa alussa hallitus asetti erittäin kunnianhimoisen tavoitteen työllisyysasteen nostamisesta 72 prosenttiin. Useimpien talouden seuraajien, mukaan lukien Talouspolitiikan arviointineuvosto, yllätykseksi tavoite saavutettiin jo marraskuussa 2018.

Myönteinen taloussuhdanne on luonnollisesti ollut keskeinen syy työllisyyden kohentumiselle. Suomen talouden kasvuvauhti ei kuitenkaan ole ollut poikkeuksellisen korkea muihin maihin verrattuna viimeisten kahden vuoden aikana. Pikemminkin Suomi erottuu vertailussa maana, jossa kasvu käynnistyi myöhemmin kuin muualla.

Hallitus on tehnyt politiikkavalintoja, joilla on luultavimmin ollut positiivinen vaikutus työllisyysasteeseen. Hallituksen politiikkatoimien ja suhdannetilanteen kohentumisen vaikutusta työllisyyteen on vaikea arvioida, eikä sitä toistaiseksi ole tehty vakuuttavalla tavalla.

Hallituskaudella tehdyistä uudistuksista kilpailukykykysymyksellä on todennäköisesti ollut suurin vaikutus työllisyyteen. Sopimus vähensi työvoimakustannuksia ja siten lisäsi työvoiman kysyntää. Yksikkötyökustannusten pienentyminen osoittautui olevan kestävä, sillä palkankorotukset eivät ole kumonnet niitä vaikutuksia, joita aiheutui sivukulujen siirrosta työnantajilta työntekijöille. Myöskään lomarahojen vähentäminen tai työehtosopimusten pidentäminen ei johtanut nopeampiin palkankorotuksiin sopimusten päätyttyä. Maltillisten palkkojen nousun ja pakollisten työnantajamaksujen pienentymisen seurauksena suomalaisten yritysten kustannuskilpailukyky parani selvästi verrattuna sen aiempaan tasoon.

Neuvosto on toistuvasti kritisoinut valtiovarainministeriötä epärealistisen korkeiden ja kvasi-eksperimentaalisen empiirisen tutkimuksen kanssa ristiriidassa olevien työvoiman kysyntäjoustopien käytöstä. Realistisimpienkin arvioiden mukaan kilpailukykykysymys on voinut lisätä työpaikkojen määrää yli 20 000:lla.

Hallituksen politiikka on lisännyt työvoiman kysyntää yksikkötyökustannuksia pienentämällä. Hallitus on lisäksi toteuttanut useita uudistuksia, jotka lisäävät työn tarjontaa. Ansiosidonnaisten työttömyyskorvausten enimmäiskestoja leikattiin vuonna 2017. Työnteon kannustimia on lisätty keventämällä työn verotusta, hillitsemällä etuuksien kasvua ja alentamalla varhaiskasvatusmaksuja. Työttömien pakolliset ja

säännölliset haastattelut otettiin käyttöön vuonna 2017. Aktiivimalli toteutettiin vuoden 2018 alussa. Kaikki edellä mainitut toimet myötävaikuttavat potentiaalisesti työllisyyden kasvuun. Valitettavasti luotettavia empiirisiä arvioita näiden uudistusten vaikutusten suuruudesta ei vielä ole saatavilla.

Eläketurvakeskuksen arvion mukaan vuoden 2017 eläkeuudistus kasvattaa työllisyysastetta pitkällä aikavälillä melkein kahdella prosenttiyksiköllä. Sopimus eläkeuudistuksesta tehtiin syksyllä 2014 eli ennen nykyistä hallituskautta. Tästä huolimatta vuonna 2017 voimaan astunut eläkeuudistus on todennäköisesti suurin työllisyyttä pitkällä aikavälillä lisäävä politiikkatoimenpide, joka on tehty kuluneella hallituskaudella.<sup>1</sup>

### 1.3. Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen päätavoitteet ovat hillitä menojen kasvun kolmella miljardilla eurolla sekä palvelujen saatavuuden parantaminen ja terveyserojen kaventaminen.

**Kustannussäästöt.** Perustelut uudistuksen kolmen miljardin euron kustannussäästötavoitteelle ovat edelleen epäselvät, eivätkä hallituksen esitykset täsmennä niitä mekanismeja, joilla kustannussäästö saavutetaan. Säästötavoitteesta kiinnipitäminen voi johtaa palveluiden laadusta tinkimiseen, mikäli tuottavuus ei kasva odotetulla tavalla. Koska kustannussäästöt ovat hyvin epävarmoja, niiden käyttäminen uudistuksen tärkeänä perusteena on kyseenalaista.

**Julkinen ja yksityinen tuotanto ja tuottavuus.** Hallitus odottaa sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen parantavan tuottavuutta, kun kilpailu kiristyy lisääntyneen yksityisen palvelutuotannon myötä. Talousteoriat ja empiirinen tutkimus eivät anna selkeitä vastauksia siihen, onko yksityisen palveluntuotannon laatu parempaa tai kustannukset matalampia verrattuna julkisen sektorin omaan tuotantoon. Evidenssi julkisen ja yksityisen tuotannon tai kilpailun vaikutuksista perusterveydenhuollossa on vähäistä ja viittaa parhaimmillaankin maltillisiin vaikutuksiin. Ehdotettu valinnanvapausmalli luo kannustimia, jotka voivat johtaa tehottomuuteen,

---

<sup>1</sup> Tämän kappaleen viimeinen virke kuului aiemmassa, 23.1.2019 julkaistussa käännöksessä seuraavasti: "Tästä huolimatta vuonna 2017 voimaan astunut eläkeuudistus on todennäköisesti suurin työllisyyttä lisäävä politiikkatoimenpide kuluneella hallituskaudella.". Virkettä muokattiin väärintulkintojen välttämiseksi vastaamaan tarkemmin englanninkielistä tekstiä. Selvyyden vuoksi todettakoon vielä, että eläkeuudistus ei ole tähän mennessä juurikaan vaikuttanut työllisyyskehitykseen.

kuten kustannusten siirtoon yksityiseltä julkiselle sektorille. Lukuisista maista on saatavilla verrattain hyvää tutkimusevidenssiä, joka osoittaa että terveydenhuollon tuottajat reagoivat tällaisiin kannustimiin.

**Tuottajakorvaukset.** Tuottajakorvaukset vaikuttavat palveluiden saatavuuteen, laatuun ja kustannuksiin. Jos korvaussäännöt eivät riittävästi heijastele yksittäisten asiakkaiden kustannuksia, tuottajilla on kannustin asiakkaiden valikointiin, mikä lisää eroja palvelujen saatavuudessa. Kokemukset muista maista osoittavat, että ns. kermankuorinnan ongelmat voivat olla merkittäviä ja pitkäaikaisia. Toisaalta jos korvaussäännöt liittyvät tekijöihin, joihin palveluntuottajat voivat itse vaikuttaa, tämä kasvattaa kustannuksia. Hoivan laatu voi myös kärsiä, jos hoitoratkaisuja määrittää taloudellinen kannattavuus lääketieteellisen tarpeen sijasta.

Tuottajien korvausmallien suunnitteleminen on vaikeaa. Se vaatii asiantuntemusta, kattavia aineistoja ja resursseja. Ongelmana on, että näiden sääntöjen suunnittelu on alkanut vasta hiljattain, vain vähän aikaa ennen valinnanvapauspilottien suunniteltua alkua, eikä tarvittavan aineiston saatavuutta ole saatu varmistettua.

**Työterveyshuolto ja päällekkäiset vakuutukset.** Työterveyshuollon rooli ja päällekkäisten vakuutusten kysymys jäävät ratkaisematta nykyisessä uudistuksessa. Päällekkäisillä vakuutuksilla on mahdollisesti kolme vaikutusta. Ensinnäkin julkisen sektorin kustannukset kasvavat, kun työterveyshuollon ja yksityisten vakuutusten piirissä olevat ihmiset listautuvat sote-keskusten asiakkaiksi, ellei heidän alempaa palveluiden tarvettaan oteta huomioon riittävällä tavalla tuottajakorvauksissa. Toiseksi päällekkäisillä vakuutuksilla on taipumus lisätä palveluiden kysyntää, mikä voi edelleen kasvattaa kustannuksia. Kolmantena tekijänä julkisen sektorin kustannuksia kasvattavat mahdolliset siirtymät yksityisesti rahoitetusta julkisesti rahoitettuun terveydenhuoltoon.

**Palvelujen saatavuus.** Se, parantaako uudistus palvelujen saatavuutta, riippuu siitä, miten tavoitteet kustannusten alentamiseksi ja saatavuuden parantamiseksi sovitetaan yhteen. Mikäli markkinoille tulee uusia tuottajia riittävästi, uudistus todennäköisesti parantaa palvelujen saatavuutta jonojen lyhentyessä. Palvelujen laatu ja kattavuus sen sijaan riippuvat tuottajakorvausten tasosta ja rakenteesta. Uudistukselle asetettu tiukka säästötavoite voi vaarantaa saatavuuden parantumisen.

Uudistuksen vaikutukset saatavuuden eriarvoisuuteen ovat epäselvät. Järjestämisvastuun siirtäminen kunnilta maakunnille todennäköisesti

vähentää eroja alueiden välillä. Toisaalta yksityisen tuotannon ja kilpailun korostumisessa on myös alueellinen ulottuvuus, koska markkinamekanismi toimii paremmin kaupunkialueilla. Uudistus voi epäonnistua saatavuuden sosioekonomisten erojen kaventamisessa esimerkiksi yksityisten sairausvakuutusten ja työterveyshuollon tarjoaman päällekkäisen vakuuttamisen vuoksi.

**Alueuudistus ja maakuntien rahoitus.** Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuun siirtäminen maakunnille voi vähentää palvelujen eriarvoisuutta ja johtaa tuottavuusparannuksiin, mikäli maakunnat pystyvät hyödyntämään tuotannon skaalaetuja.

Argumentit maakuntien verotusoikeuden puolesta ovat vahvempia kuin argumentit sitä vastaan. Verotusoikeuden puute ei ole kuitenkaan kiireellinen kysymys, koska verotusoikeus voidaan myöntää maakunnille myös myöhemmässä vaiheessa.

**Toimeenpano.** Koska ehdotetut uudistukset ovat merkittäviä ja vaikutukset epävarmoja, olisi kannatettavaa edetä varovaisemmin ja enemmän asteittain. Erityisesti valinnanvapautta olisi syytä laajentaa porrastetummin kuin nykyisessä esityksessä tehdään esimerkiksi laajentamalla valinnanvapaus koskemaan yksittäisiä palveluita kerrallaan. Maakuntauudistuksen ja laajamittaisen valinnanvapauden yhtäaikainen toimeenpano on saanut alkunsa poliittisesta sopimuksesta, eikä sitä voida perustella yksinomaan terveydenhuoltosektorin kehittämisen edun näkökulmasta.

## 1.4. Kokeilujen käyttö politiikan tukena

Hallitus on toteuttanut useita kokeiluja kautensa aikana. Näistä perustulokokeilu on saanut eniten huomiota, mutta kokeiluja on käytetty myös työllisyyspolitiikan ja terveydenhuollon arviointiin. Kokeilukulttuurin käyttöönotto mainittiin jo hallituksen ohjelmassa.

Neuvosto pitää hallituksen pyrkimystä käyttää kokeiluja politiikkamuutosten testaamisessa erinomaisena. Kokeiluissa pitäisi kuitenkin testata realistisia politiikkavaihtoehtoja ja ne tulisi suunnitella niin, että kokeilujen vaikutuksia voidaan arvioida uskottavalla tavalla.

Viimeaikaisia kokeiluja on vaikea hyödyntää päätöksenteossa. Useimmissa tapauksissa kokeilut on toteutettu ilman asianmukaista verrokkiryhmää,

minkä vuoksi kokeilun vaikutusten arviointi on mahdotonta tai vähintään hyvin haastavaa. Niissä tapauksissa, joissa asianmukainen verrokkiryhmä on olemassa, kokeiltava politiikka on niin kaukana toteuttamiskelpoisesta uudistuksesta, että kokeilun tulosten perusteella on vaikea tehdä arvioita mahdollisten tulevien uudistusten vaikutuksista.

Lukuisat sosiaali- ja terveydenhuollon uudistukseen liittyvät kokeilut sekä kuntien työllisyyskokeilu kuuluvat ensimmäiseen kategoriaan. Näitä kokeiluja on toteutettu useissa paikoissa eri puolilla maata. Missään näistä kokeiluista ei ole asianmukaista verrokkiryhmää, johon kokeiluun osallistuvien alueiden kehitystä voitaisiin verrata. Kokeilujen vaikutusarviot perustuvat osallistujien tai kokeiluja hallinnoivien viranomaisten näkemyksiä selvittäviin kyselyihin, tai vertailuihin ei-vertailukelpoisten ryhmien välillä. Lienee selvää, että tällaiset arvioinnit voivat antaa kokeilujen vaikutuksista harhaisen kuvan. Usein kokeiltavana on myös samanaikaisesti monia eri politiikkavaihtoehtoja. Tällaisissa tapauksissa on mahdoton tietää, mikä piirre kokeiluissa aiheuttaa havaittuja muutoksia.

Toisaalta perustulokokeilu on lippulaivaesimerkki huolellisesti suunnitellusta ja laajamittaisesta satunnaiskokeesta. Potentiaalisten osallistujien satunnaistaminen kokeilu- ja verrokkiryhmiin sekä riittävän suuri otoskoko varmistavat sen, että kokeilu tuottaa luotettavaa ja samankaltaisiin olosuhteisiin yleistettävää tietoa kokeiltavasta politiikasta. Valitettavasti perustulokokeilu ei ole realistinen politiikkavaihtoehto, koska se tuottaa nettohyötyjä myös suurituloisille eikä huomioi vaikutuksia, jotka syntyisivät kokeiltavan perustulon rahoittamisesta. Näin ollen perustulokokeilun hyöty sosiaaliturvajärjestelmän kehittämisessä on rajallinen.

Kokeilujen lisäksi päätöksenteon tietopohjaa voidaan parantaa kehittämällä toteutettujen uudistusten jälkikäteisarviointia. Mahdollisuus uskottavaan jälkikäteisarviointiin riippuu paljolti siitä, miten uudistus toteutetaan. Esimerkiksi ajallinen ja alueellinen porrastaminen luovat vaihtelua, jossa vertailun mahdollistavia kokeilu- ja verrokkiryhmiä syntyy usein ikään kuin luonnostaan. Lakimuutosten jälkikäteisarvioinnin mahdollisuudet tulisi esittää hallituksen esitysten yhteydessä taloudellisten vaikutusten, viranomaisvaikutusten, ympäristövaikutusten ja muiden yhteiskunnallisten vaikutusten rinnalla.

## 2. Viimeaikainen talouskehitys

Suomen talouden noususuhdanne alkoi vuonna 2016. Vuonna 2018 vuotuinen kasvu hidastui, mutta kasvuvauhti oli yhä yli kaksi prosenttia.

Taloukasvuun vaikuttaneita päätekijöitä ovat olleet yksityinen kulutus ja nettovienti. Nopeutunut taloukasvu on lisännyt työvoiman kysyntää, ja työllisyysaste kohosi nopeasti vuoden 2018 alkupuoliskolla. Myös työttömyysaste on kääntynyt laskuun, koska aiemmin passiiviset työttömät ovat alkaneet etsiä työtä, mutta työttömyysasteen lasku on ollut hidasta. Kasvavan työvoiman kysynnän myötä ns. työmarkkinoiden kohtaantongelmat näyttävät pahentuvan.

Useissa ennusteissa ennakoidaan, että kasvu hidastuu vuosina 2019 ja 2020 kohti potentiaalisen tuotannon pitkän aikavälin kasvuvauhtia. Kasvuvauhdin ennustetaan jäävän potentiaalisen kasvuvauhdin yläpuolelle.

Tämä luku käsittelee viimeaikaista talouskehitystä ja sen vaikutusta finanssipolitiikan viritykseen. Työmarkkinoiden viimeaikaista kehitystä käsitellään luvussa 3 työllisyyspolitiikan arvioinnin ohessa.

### 2.1. BKT:n kasvu ja sen taustat

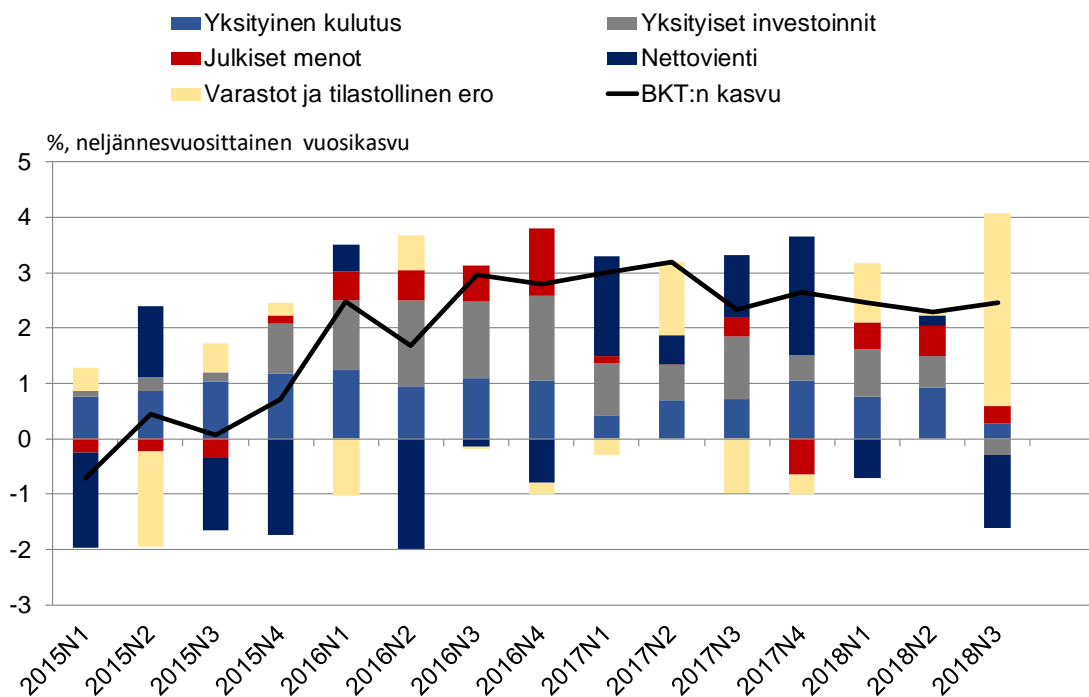
Suomen talous alkoi kasvaa yllättävän nopeasti vuoden 2015 lopulla. Viimeisimmän kansantalouden tilinpidon mukaan kasvuvauhti saavutti huippunsa keväällä 2017 ja viimeisimmän neljännesvuositilinpidon mukaan nettovienti oli tärkein kasvua tukeva kysyntätekijä vuonna 2017. Vuoden 2018 aikana viennin kasvu on kuitenkin hidastunut ja tuonnin kasvu jatkunut. Myös kotimainen kysyntä on jatkanut kasvuaan. Yksityisten investointien ohella sekä julkinen että yksityinen kulutus olivat keskeiset kasvua vauhdittaneet kysyntätekijät vuonna 2018. Viimeisimmän neljännesvuositilinpidon mukaan varastojen arvo kasvoi merkittävästi



vuoden 2018 kolmannella neljänneksellä ja nettovienti laski. Vuoden 2018 kasvuluvut sisältävät runsaasti epävarmuutta, ja niitä tarkennetaan takautuvasti Tilastokeskuksen saadessa uutta tietoa. Laskelmiemme mukaan neljännesvuositilinpidoon tietojen ensimmäisen tilastojulkaisun jälkeen puolet vuosikasvuvauhdeista tarkentuvat 0,3–0,4 prosenttiyksiköllä.

Eri kysyntäerien vaikutus bruttokansantuotteen vuosikasvuun on kuvattu kuviossa 2.1.1.

Kuvio 2.1.1: Vuonna 2018 kotimaisen kysynnän kasvu hallitsi kokonaiskysynnän kasvua.



Lähteet: Tilastokeskus ja arviointineuvoston laskelmat.

Talousennusteita tekevien laitosten mukaan kasvu hidastuu vähitellen kohti pitkän aikavälin kasvuvauhtia vuosina 2018–2020. Vuonna 2019 talouden ennustetaan kasvavan 1,5 prosentilla yksityisen kulutuksen ja nettoviennin siivittämänä. Kulutuksen korkeaa tasoa on tukenut kohentunut työllisyys, kasvaneet palkat ja matala korkotaso. Kasvuennusteiden keskeiset riskit liittyvät vientikysynnän epävarmuuteen ja kotimaisen kulutuksen mahdolliseen hitaampaan kasvuun luottamusilmapiirin heikentymisen tai korkeamman korkotason myötä.

Taulukkoon 2.1.1 on koottu keskeisten suomalaisten ja kansainvälisten ennustelaitosten kasvuennusteet. Vuoden 2018 syksyn aikana kasvuodotuksia tarkistettiin hieman alaspäin. Muihin ennusteisiin verrattuna valtiovarainministeriön ennuste ennakoi hieman hitaampaa

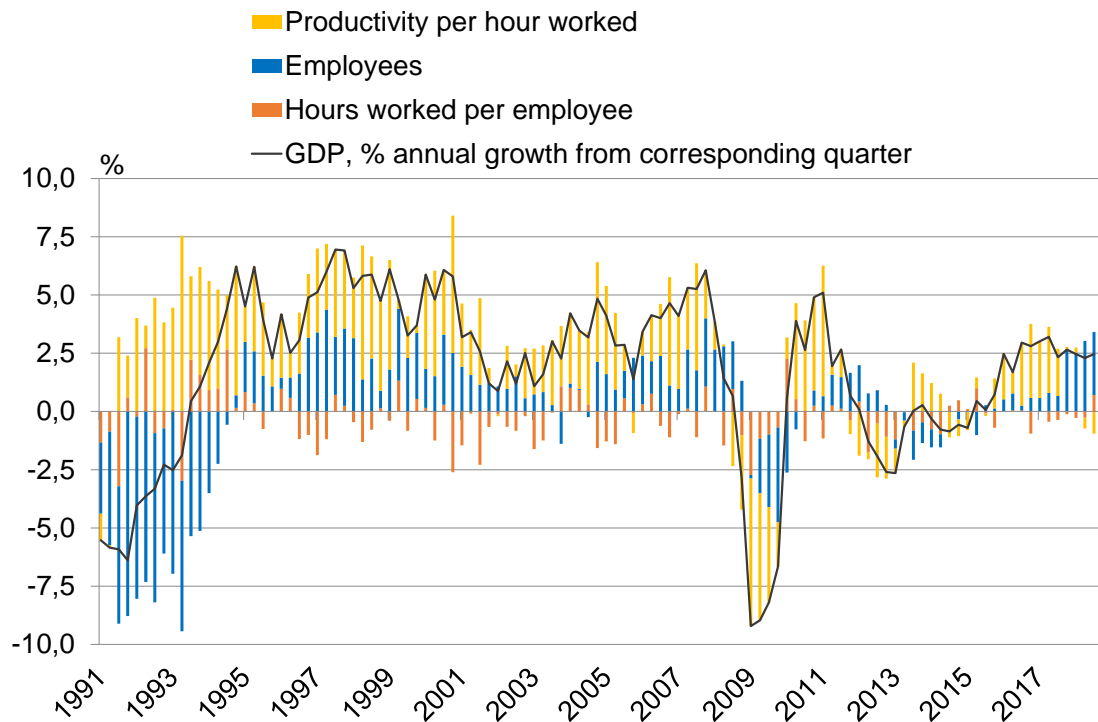
kasvua. Yksi selitys hitaammalle kasvulle on, että valtiovarainministeriön ennuste perustuu tuoreempaan dataan kuin muut taulukossa 2.1.1 esitetyt ennusteet. Eroista huolimatta ennustelaitokset odottavat BKT:n kasvuvauhdin hidastuvan vuonna 2020.

Taulukko 2.1.1: Ennusteita BKT:n volyymien kasvuvauhdille (%).

	2018	2019	2020
Suomen Pankki (18. joulukuuta 2018)	2,7	1,9	1,7
Valtiovarainministeriö (17. joulukuuta 2018)	2,5	1,5	1,4
OECD (21. marraskuuta 2018)	2,8	1,8	1,6
Euroopan komissio (8. marraskuuta 2018)	2,9	2,2	1,9
IMF (9. lokakuuta 2018)	2,6	1,7	1,6
PTT (13. syyskuuta 2018)	2,6	2,4	
PT (11. syyskuuta 2018)	2,7	2,3	
ETLA (18. syyskuuta 2018)	2,8	2,2	1,6

Työn tuottavuuden kasvu työtuntia kohden mitattuna oli keskeinen bruttokansantuotetta kasvattanut tekijä vuosina 2016–2017. Työvoiman kysyntä alkoi kasvaa vuoden 2017 viimeisellä neljänneksellä, minkä jälkeen työllisten määrä on kasvanut lähes kolmen prosentin vuosikasvuvauhdilla. Kuviossa 2.1.2 BKT:n vuosikasvu jaetaan tuotantopanoksien ja tuotantoteknologian näkökulmasta muutokseen työllisyydessä ja työtunneissa työntekijää kohden sekä muutokseen työtunnin tuottavuudessa. Kansantalouden neljännesvuositilinpäivityksen mukaan työn tuottavuuden kasvu pysähtyi vuonna 2018. Tarkemmin katsottuna työn tuottavuuden kasvu on hidastunut teollisuudessa, mutta kääntynyt laskuun kaupan alalla ja palveluissa. Kun työllisyys on kasvanut erityisesti sosiaalipalveluissa, valmistusteollisuudessa sekä tukku- ja vähittäiskaupassa, on varsin mahdollista, että tuottavuuden kasvun hidastuminen on hetkellinen ilmiö. Luonnollisesti viimeisimpiin tilastolukuihin liittyy myös paljon epävarmuutta.

Kuvio 2.1.2: BKT:n muutos jaettuna työvoiman, työtuntien ja tuottavuuden muutoksiin.



Lähteet: Tilastokeskus: Neljännesvuositilinpito ja arviointineuvoston laskelmat.

## 2.2. Potentiaalinen tuotanto

Tuotantofunktiomenetelmän näkökulmasta potentiaalisen tuotannon kehitys jaetaan muutoksiin työvoiman määrässä, tuottavuudessa ja fyysisessä pääomassa. Pääomakannan supistuminen vaimensi potentiaalisen tuotannon kasvua vuosina 2013–2016. Kolme vuotta kestäneen pienentymisen jälkeen yksityiset investoinnit alkoivat jälleen kasvaa vuonna 2015, ja yksityisen sektorin tuotantopääoma on kasvanut vuodesta 2016 lähtien. Pääomakannan kasvun lisäksi myös tuotantokapasiteetin käyttöaste alkoi kasvaa vuonna 2016. Kun olemassa olevien resurssien käyttö tehostui, talous pystyi kasvamaan nopeammin ja myös työvoiman kysyntä kasvoi. Vuonna 2018 kapasiteetin käyttöaste saavutti tason, joka vallitsi vuosina 2015–2016. Lähitulevaisuudessa potentiaalisen tuotannon kasvuvauhti on riippuvainen tuotantopääoman kasvusta.

Kasvavan pääomakannan rinnalla myös työn määrä on kasvanut. Vuonna 2017 työllisyys kääntyi kasvuun ja työttömyys alkoi laskea. Valtiovarainministeriö ennustaa, että työttömyysaste on 7,5 prosenttia vuonna 2018, 6,9 prosenttia vuonna 2019 ja 6,7 prosenttia vuoden 2020

jälkeen. Vuosien 2016 ja 2018 välillä työllisten määrä on kasvanut 100 000 henkilöllä. Työllisyyden toteutunut nopea kasvu osoittaa, että työttömyysaste on ollut sen rakenteellisen määrän yläpuolella. Määritelmän mukaan työttömyysasteen saavutettua rakenteellisen tasonsa työvoiman määrän kasvattamiseen liittyy lisäkustannuksia. Tällaiset kustannukset voivat ilmetä eri tavoin esimerkiksi siten, että työkohtaista koulutusta saattaa olla välttämätöntä lisätä. Raportin kirjoittamishetkellä ei ole ilmennyt merkkejä kasvavista paineista palkkainflaation suuntaan. Rakenteellista työttömyysastetta tarkastellaan yksityiskohtaisemmin luvussa 3.

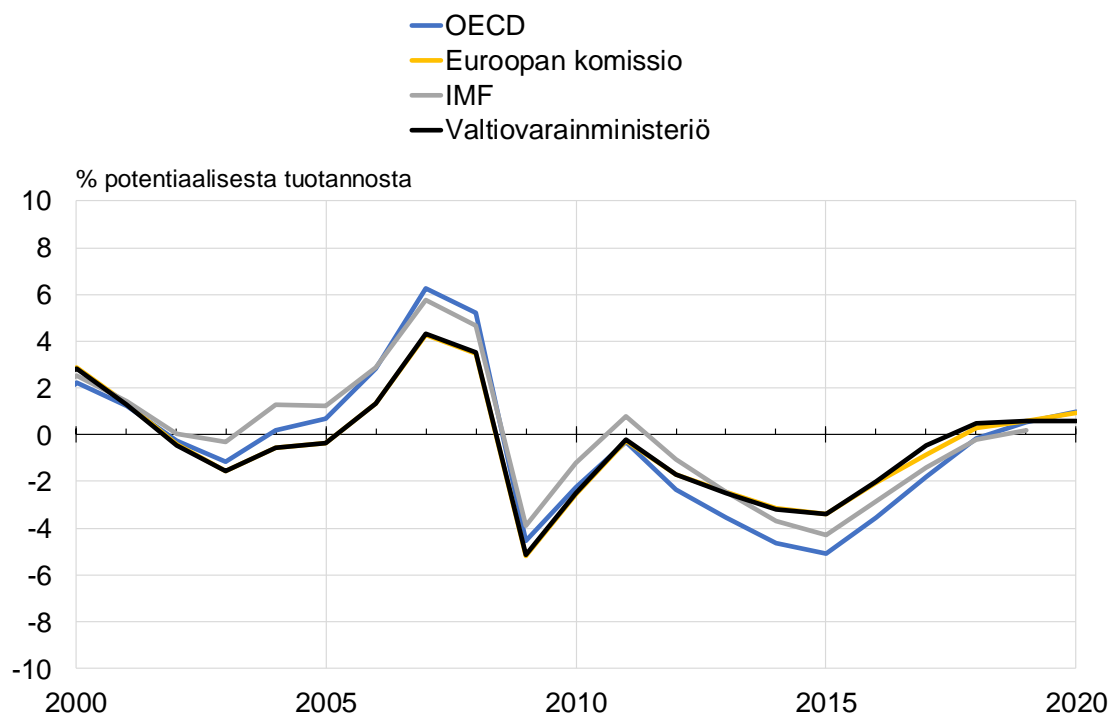
Yllä esitetyn perusteella voidaan päätellä, että bruttokansantuote on saavuttanut potentiaalinsa ja talouskasvu luultavasti hidastuu tulevina vuosina. Valtiovarainministeriön talviennusteen mukaan talous saavutti potentiaalisen tasonsa vuonna 2017 ja positiivinen tuotantokuilu kasvaa vuoteen 2020 asti, jolloin se saavuttaa 0,6 prosentin tason. Seuraavina vuosina tuotantokuilu pienenee hitaasti. Taloussuhdanteen näkökulmasta tämä tarkoittaa, että suhdannehuippu saavutetaan vuonna 2020. On kuitenkin huomioitava, että suhdannehuippuun liittyy tavallisesti korkea reaali-palkkainflaatio tai epätavallisen korkea tuottavuus.

Potentiaalisen tuotannon ja tuotantokuilun arviointiin liittyy epävarmuutta, joka aiheutuu sekä metodologisista asioista että tilastoista ja ennusteista, joihin arviot pohjautuvat. Vaikka potentiaalinen tuotanto ja tuotantokuilu ovat teoreettisia käsitteitä, niitä voidaan käyttää suhdanteen ja koko talouden tilan arvioinnissa. Finanssipolitiikan arviointiin tuotantokuilu kytkeytyy rakenteellisen alijäämän laskennan kautta. Lisäksi keskipitkän aikavälin ennusteen lopussa vallitsevaa rakenteellista perusjäämää käytetään pitkän aikavälin kestävyysvaje-arvioinnin lähtökohtana. Täten viiden vuoden mittaiseen ennustejaksoon ja tuotantokuilun arviointiin liittyvä epävarmuus välittyy myös pitkän aikavälin kestävyysvaje-arvioon.

Vain viisi organisaatiota julkaisee arvionsa Suomen potentiaalisesta tuotannosta ja tuotantokuilusta. Muutamia näistä arvioista esitetään kuviossa 2.2.1. Sekä valtiovarainministeriö (VM) että Euroopan komissio käyttävät tuotantokuiluarvioissaan samaa menetelmää, joten niiden näkemykset ennustetta edeltävien vuosien tuotantokuilusta eivät poikkea toisistaan. Sekä OECD että IMF arvioivat suurempaa negatiivista tuotantokuilua vuoden 2014 jälkeen. Toisin sanoen nämä instituutiot arvioivat Suomen potentiaalisen tuotannon olevan korkeampi verrattuna VM:n ja komission arvioon. Finanssipolitiikan kannalta suurempi

tuotantokuilu merkitsisi suurempaa suhdannekorjausta rakenteellisen alijäämän arvioon.

Kuvio 2.2.1: Eri organisaatioiden tuotantokuiluarvioita.



Lähteet: Valtiovarainministeriön talven 2018 ennuste, IMF, OECD ja Euroopan komissio.

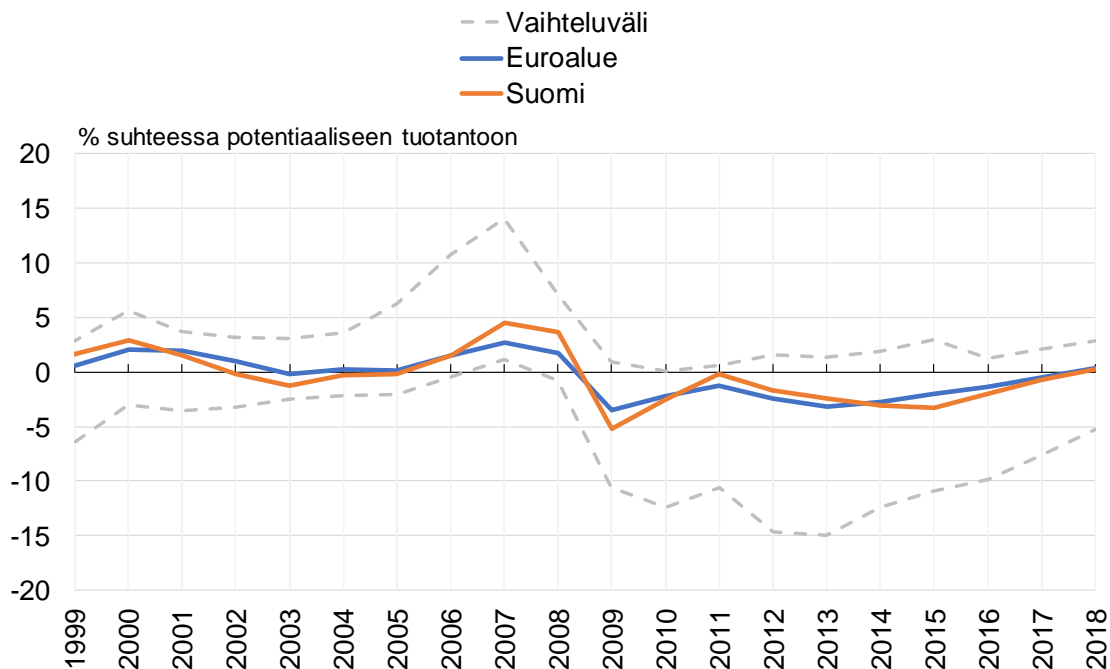
Muihin eurooppalaisiin maihin verrattuna Suomen suhdannekäänte tapahtui muutaman vuoden viipeellä. Euroopan komission arvion mukaan Suomen tuotantokuilu oli Euroopan negatiivisimpien joukossa vuonna 2017. Euroopan unionissa suhdanne oli kääntynyt jo vuonna 2014, ja vuoteen 2018 mennessä useimpien EU-maiden tuotantokuilu oli positiivinen.

### 2.3. Kansainvälinen talous ja hintakilpailukyky

Euroopan komission arvion mukaan negatiivinen tuotantokuilu on sulkeutumassa lähes jokaisessa euroalueen maassa ja euroalueen tuotantokuilun arvioidaan kääntyvän hieman positiiviseksi vuonna 2018. Lisäksi euromaiden tuotantokuilujen välinen ero on pienimmillään vuoden 2004 jälkeen (kuvio 2.3.1). Vuoden 2018 raportissaan Euroopan finanssipoliittinen komitea (The European Fiscal Board 2018) suositteli euromaille neutraalia tai hieman kiristävää finanssipolitiikkaa. Koska Suomen suhdannetilanne on varsin samanlainen kuin muilla rahaliiton jäsenmailla, komitean suositukset finanssipolitiikan virityksestä sopivat myös Suomelle. Euroalueen talouskasvua ovat tukeneet sekä rahapolitiikka

että nettoviennin kasvu. Koska inflaation odotetaan voimistuvan lähivuosina, myös rahapolitiikan odotetaan kiristyvän. Suomen suhdannetilanne on lähellä euroalueen keskiarvoa, eikä kiristyvä rahapolitiikka aiheuttane maakohtaisia ongelmia, joiden ratkaisemiseen tarvittaisiin finanssipoliittisia toimia.

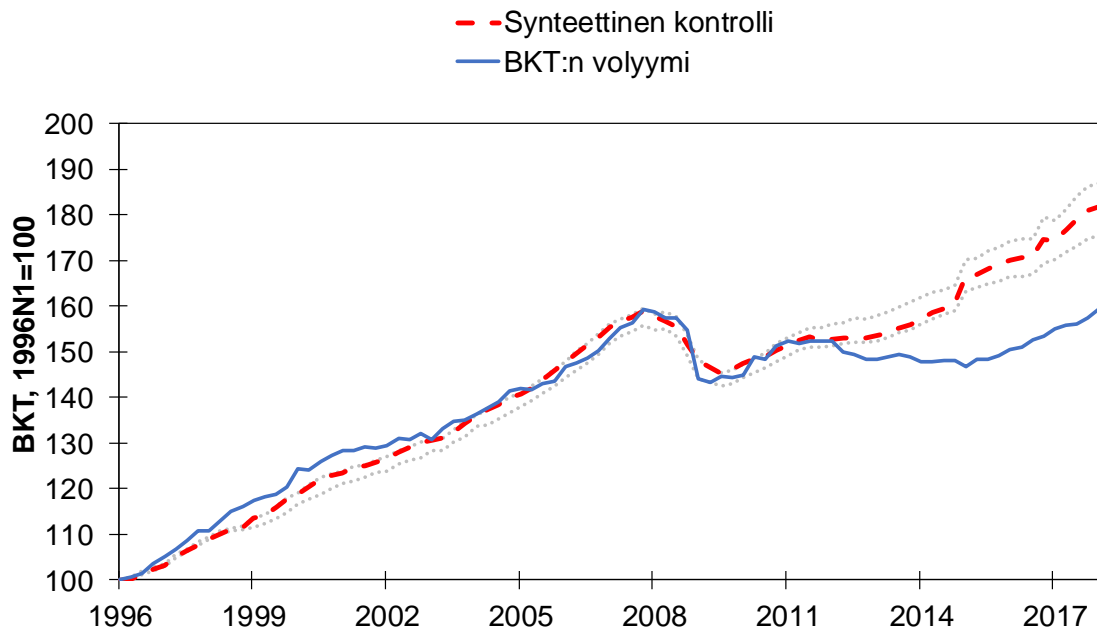
Kuvio 2.3.1: Euroalueen maiden tuotantokuilut ovat kääntyneet positiivisiksi.



Lähde: Euroopan komissio, AMECO-tietokanta.

Tavanomaisesti Suomen taluskehitystä verrataan muihin pohjoismaihin ja Saksaan. On muistettava, että myös näissä maissa tapahtuu maakohtaisia muutoksia talouspolitiikassa ja taluskehityksessä. Yksi tapa helpottaa Suomen taluskehityksen vertailua muihin maihin on rakentaa synteettinen kontrolli muista teollisuusmaista (ks. kehikko 2.1). Kuviossa 2.3.2 Suomen BKT:n kasvua verrataan yhdeksään teollisuusmaahan perustuvaan synteettiseen kontrolliin. Toisin kuin Suomen BKT, synteettisen kontrollin mukainen BKT kääntyi kasvuun vuonna 2013. Eron pääsyyinä olivat Suomen viennin keho hintakilpailukyky ja erot yksityisen kulutuksen dynamiikassa.

Kuvio 2.3.2: Suomen BKT ja sen synteettinen kontrolli.

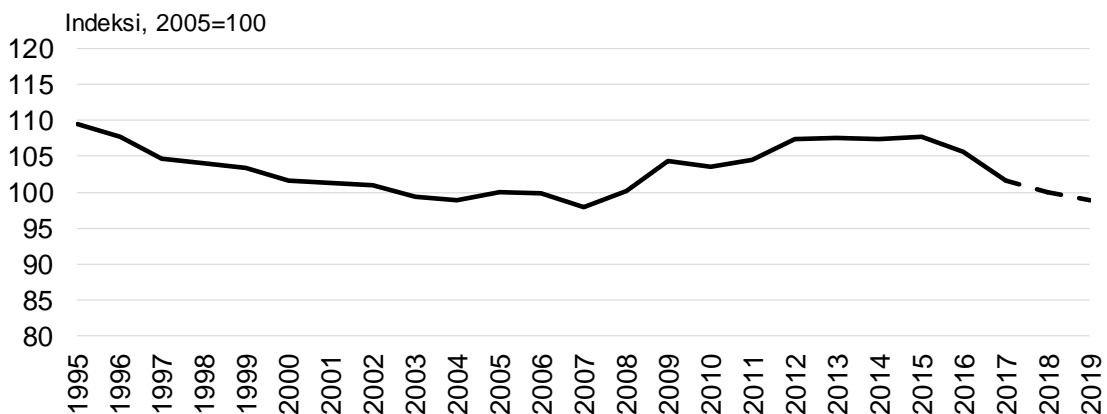


Lähteet: OECD ja arviointineuvoston laskelmat.

Harmaa katkoviiva kuvaa eri aikaväleillä estimoitujen synteettisten kontrollien vaihtelua.

Vuosina 2012–2015 tuotanto väheni useimmilla teollisuuden aloilla. Palvelualojen kasvu kompensoi osan tästä pudotuksesta, ja teollisuuden osuus kokonaistuotannosta laski 31 prosentista 28,5 prosenttiin vuosina 2011–2017.

Kuvio 2.3.3: Kustannuskilpailukyky on palannut 2000-luvun tasolle.



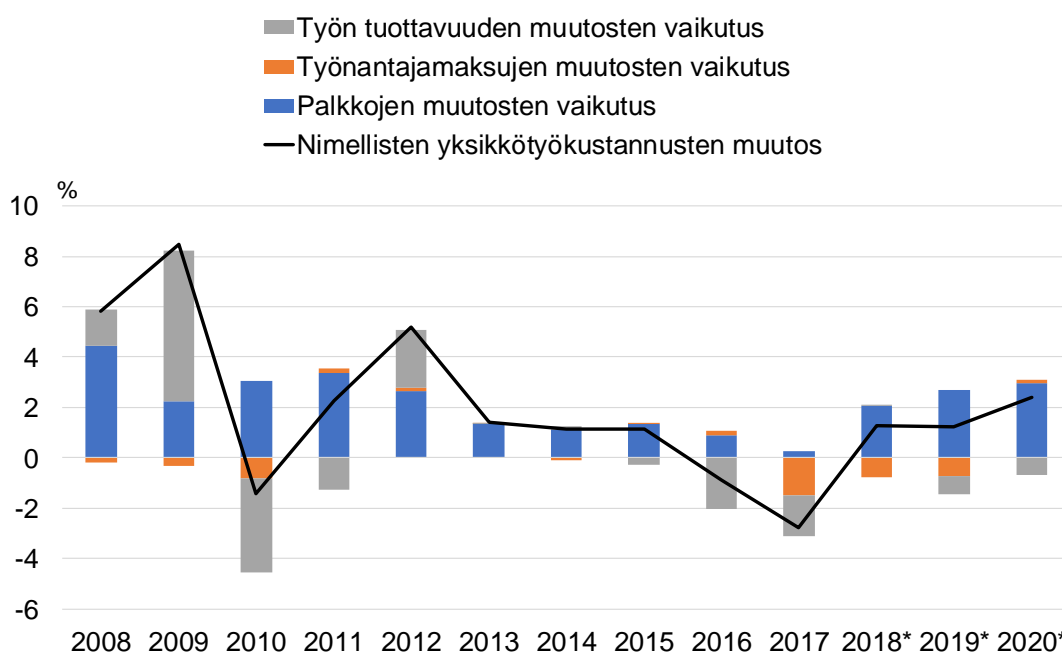
Lähteet: Euroopan komissio, AMECO-tietokanta.

Muihin teollisuusmaihin verrattuna Suomen nimelliset yksikkötyökustannukset kasvoivat nopeasti vuosina 2008–2012 (ks. kuvio 2.3.4). Talouskasvu sekä erityisesti tuottavuuden kohentuminen ja palkkojen maltillinen kasvu ovat parantaneet suomalaista kustannuskilpailukykyä vuoden 2015 jälkeen. Euroopan komissio ennustaa,

että Suomen suhteellisen kustannuskilpailukyvyyn kohentuminen jatkuu tulevina vuosina.

Kuvio 2.3.4 jakaa nimellisten yksikkötyökustannusten kasvun muutoksiin työvoiman tuottavuudessa ja palkkatasossa ja muutoksiin työnantajien sosiaaliturvamaksuissa. Työn tuottavuus heikkeni finanssikriisin jälkeen, mutta talouden elpyminen vuosina 2010 ja 2011 kasvatti sekä tuottavuutta että nimellispalkkoja. Vuonna 2011–2015 nimelliset yksikkökustannukset kasvoivat nopeammin Suomessa kuin euroalueella keskimäärin. Tuottavuuden kasvu laski yksikkötyökustannuksia vuonna 2016 ja 2017. Lisäksi noin puolet nimellisten yksikkötyökustannusten vähenemisestä vuonna 2017 oli seurausta kilpailukyky sopimukseen liittyvästä työnantajien sosiaaliturvamaksujen alenemisesta. Kilpailukyky sopimuksen mukaisesti työnantajien sosiaaliturvamaksut ovat alentuneet edelleen vuosina 2018 ja 2019. Kilpailukyky sopimus on hidastanut nimellisten yksikkötyökustannusten kasvua vuosina 2017–2019. Lisäksi maltilliset palkankorotukset estivät tuottavuuden kasvun välittymisen palkkatasoon.

Kuvio 2.3.4: Nimellisten yksikkötyökustannusten kasvu taustatekijöihin jaoteltuna.



Lähteet: Tilastokeskus, valtiovarainministeriön talven 2018 ennuste ja arviointineuvoston laskelmat.

Kustannuskilpailukyvyyn kohentuminen luultavasti lisää tavaroiden ja palvelujen vientiä ja työvoiman kysyntää. Kilpailukyky sopimus alensi yksikkötyökustannuksia lyhyellä aikavälillä, mutta pitkän aikavälin



vaikutukset viennin, työllisyyden ja bruttokansantuotteen kasvuun riippuvat pitkälti kasvaneen ulkoisen kysynnän vaikutuksesta palkkatason.

### **Kehikko 2.1. Synteettinen kontrolli**

Suomen talous ajautui pitkittyneeseen taantumaan vuosina 2013–2016. Taantumien syiden etsimiseen Suomen taloudelle tarvitaan vertailukohta. Suomen BKT:n kasvua verrataan usein läheisimpiin kauppakumppaneihimme, kuten Ruotsiin ja Saksaan. Lyhyellä aikavälillä maiden välinen vertailu on luontevaa, sillä näiden maiden suhdannesyklit korreloivat kohtalaisen voimakkaasti. Pidemmällä aikavälillä talouskasvun taustalla oleva kehitys saattaa erota maiden välillä huomattavasti. Esimerkiksi Ruotsilla on oma rahapolitiikka ja Saksalla toteutetut rakenteelliset uudistukset muuttivat sen vuosisadan vaihteen "Euroopan sairaasta miehestä" talousalueen kasvun pääasialliseksi kasvun lähteeksi 2010-luvulla.

Menetelmä perustuu Abadien ja Gardeazabalin (2003) tutkimukseen, jossa synteettisen kontrollin avulla arvioitiin terrorismin vaikutuksia Baskimaan bruttokansantuotteeseen. Menetelmässä Baskimaan kehitystä verrattiin muiden Espanjan alueiden bruttokansantuotteiden painotettuun yhdistelmään. Painot puolestaan valitaan siten, että synteettinen kontrolli vastaa mahdollisimman hyvin tarkasteltavan maan talouden ominaispiirteitä. Synteettisen kontrollin mukainen kehitys antaa ehdollisen arvion siitä, miten tarkastelun kohde olisi kehittynyt ilman maakohtaisia häiriöitä.

Valitsimme synteettisen kontrollin maat OECD-maiden joukosta käyttämällä taustamuuttujina väestörakenteen, työllisyyden, julkisen sektorin koon, koulutustason sekä teollisuustuotannon kehitystä vuosina 1996–2011. Kun synteettisen kontrollin muodostamat maat on valittu taustatekijöidensä perusteella, maiden painot hienosäädetään selitettävän muuttujan, tässä tapauksessa BKT:n, avulla. Synteettisen kontrollin muodostavat maat ja niiden painot esitetään taulukossa A.

Synteettisen kontrollin mukainen bruttokansantuote esitetään kuviossa 2.3.2. Periaatteessa synteettisen kontrollin menetelmä vaatii tiettyä hetkeä, jolloin maakohtaisen häiriön oletetaan tapahtuneen. Tällaista ei kuitenkaan voida tässä tapauksessa määrittää. Estimoinnin tulokset eivät kuitenkaan riipu datan päätepisteestä, joka menetelmässä tulkitaan maakohtaiseksi tapahtumaksi. Kuviossa 2.3.2 punaisen katkoviivan ympärille on

hahmoteltu vaihteluväli, jolla synteettinen kontrolli vaihtelee, kun sen estimointiin käytetyn datan päätepiste vaihtelee välillä 2010N1 ja 2014N1.

Taulukko A. Synteettisen kontrollin koostumus

<b>Maa</b>	<b>Paino</b>
Ranska	0,3449
Ruotsi	0,2781
Latvia	0,1058
Irlanti	0,0965
Kreikka	0,0544
Kanada	0,0387
Yhdysvallat	0,0371
Slovenia	0,0284
Portugali	0,0162

Arviotulosten perusteella voimme todeta jollakin luottamuksella, että suomalaiset maakohtaiset häiriöt tapahtuivat vuonna 2012–2013. Havainto on linjassa vuosina 2012–2015 heikentyneen kilpailukyvyn kanssa (ks. kuviot 2.3.3 ja 2.3.4). Synteettiseen kontrolliin verrattuna Suomen BKT oli vuonna 2018 noin 10–14 prosenttia alemmalla tasolla.

## 2.4. Arviointineuvoston näkemykset

Taloukasvu nopeutui vuonna 2017, ja suhdannehuipun odotetaan osuvan vuodelle 2020. Taloukasvu on lisännyt työn tuottavuutta ja työvoiman kysyntää. Samalla arvioita potentiaalisen tuotannon tasosta on tarkistettu ylöspäin.

Samalla kun kasvuvauhti hidastunee kohti pitkän aikavälin keskiarvoa vuosien 2019–2020 aikana, Suomen kokonaistuotannon odotetaan pysyvän potentiaalisen tuotannon yläpuolella. Muutos suhdannetilanteessa on saman kaltainen koko euroalueella, joten erityiset suhdannepoliittiset toimet eivät ole tarpeen Suomessa.

Euromaiden talouksien kasvu tukee ulkoisen kysynnän kautta myös Suomen taloukasvua. Muihin teollisuusmaihin verrattuna talouden elpyminen taantumasta alkoi Suomessa muutaman vuoden viipeellä.

On syytä muistaa, että julkisen talouden vahvistuminen ja työvoiman kysynnän kasvu ovat osin seurausta hyvästä suhdannetilanteesta. Työmarkkinoilla on yhä rakenteellisia ongelmia.

Suomen kustannuskilpailukyky on kohentunut verrattuna muihin teollisuusmaihin. Yksikkötyökustannusten alenemisen taustalla ovat työn tuottavuuden kasvu, työnantajien sosiaaliturvamaksujen pienentyminen ja maltillinen palkkakehitys.

Taloussennusteisiin liittyy aina epävarmuutta, joka tulisi ottaa huomioon myös finanssipolitiikan suunnittelussa. Finanssipolitiikan liikkumavaran ylläpitäminen ja lisääminen parantaisivat hallituksen kykyä tukea tarvittaessa kotimaista taloutta.

### 3. Työllisyyspolitiikka

Kautensa alussa hallitus asetti 72 prosentin työllisyysasteen saavuttamisen keskeiseksi politiikkatavoitteekseen. Hallitusohjelman julkaisuhetkellä tavoite näytti hyvin epärealistiselta, koska sen toteutuminen vaati työllisyyden kasvua 110 000 hengellä.

Työllisyysaste alkoi kohota nopeasti vuonna 2017, ja työllisyysastetavoite saavutettiin marraskuussa 2018. Nykyisten ennusteiden mukaan vuonna 2019 työllisyysaste on 72,4 prosenttia.

Työllisyyden kasvun taustalla on ollut sekä aktiivinen talouspolitiikka että myönteinen talouskehitys. Kuten edellisessä luvussa kuvattiin, kilpailukykysojimus auttoi pienentämään yksikkökustannuksia ja on luultavimmin lisännyt työvoiman kysyntää. Hallitus on myös toteuttanut useita politiikkatoimia, joiden päämääränä on ollut kasvattaa virtaa työttömyydestä työhön. Toimet pitävät sisällään työttömyyskorvausten leikkauksia, vaatimuksia aktiivisempaan työn etsintään, parantuneita kannustimia työn etsimiseen ja vastaanottamiseen sekä työttömien tehokkaampaa opastusta säännöllisten haastattelujen yhteydessä.

Taloukasvun seurauksena työllisyys on kasvanut kaikilla toimialoilla, ja nopeimmin kasvavat sektorit ovat jo raportoineet ammattitaitoisen työvoiman puutteista.

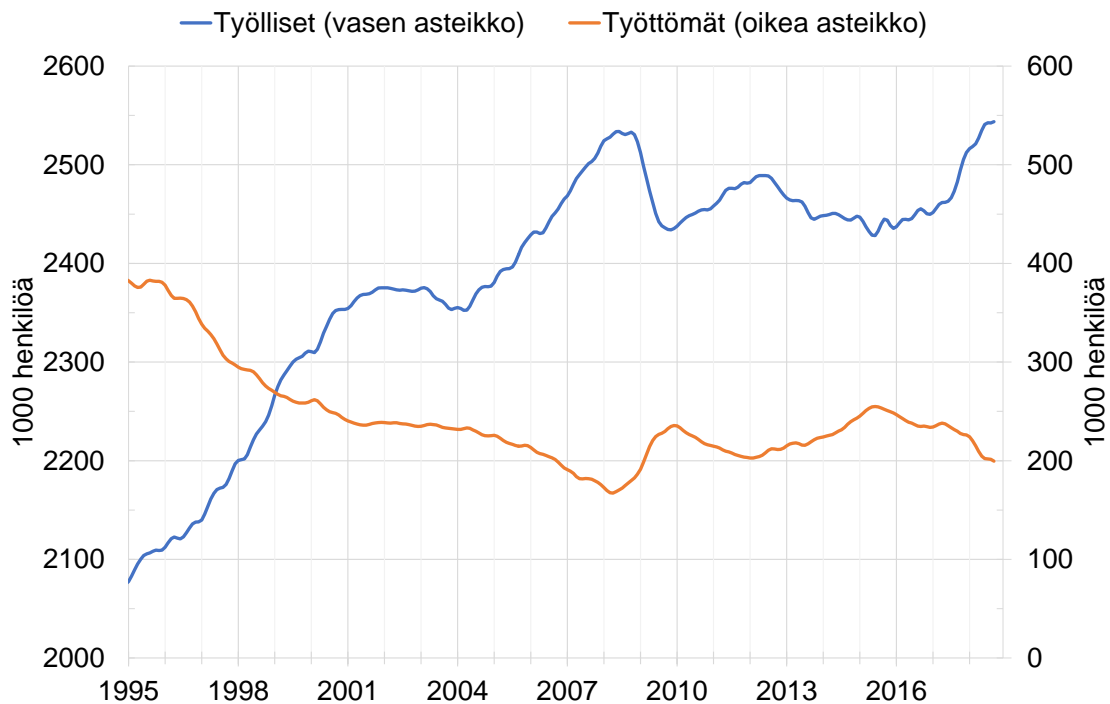
Työllisyyskehitykseen ovat vaikuttaneet yhtäältä aktiiviset politiikkatoimet ja toisaalta myönteinen suhdannetilanne. Näiden tekijöiden vaikutuksia on vaikea erottaa toisistaan, emmekä pysty esittämään tästä arviota raportissamme. Sen sijaan tässä luvussa arvioidaan työmarkkinoiden kehityksiä menneen neljän vuoden aikana ja arvioidaan hallituksen politiikkatoimien vaikutuksia työllisyyteen.

### 3.1. Työmarkkinoiden kehitys

Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksen mukaan vuoden 2018 alkupuoliskolla työllisiä oli keskimäärin 2,5 miljoonaa. Viimeisten kolmen vuoden aikana työllisyys on kasvanut erityisesti rakentamisessa, ammatillisissa ja hallinnollisissa palveluissa ja julkisesti rahoitetuissa palveluissa.

Kesäkuuhun 2015 verrattuna työllisyys on kasvanut 123 000 henkilöllä ja työttömyys vähentynyt 59 000 henkilöllä. Luvut osoittavat, että suuri osa viime vuosina työllistetyistä oli aikaisemmin työvoiman ulkopuolella. Työllisten ja työttömien määrän kehitys on kuvattu kuviossa 3.1.1.

Kuvio 3.1.1: 15-74-vuotiaiden työllisyys on kasvanut nopeammin kuin työttömyys on vähentynyt.

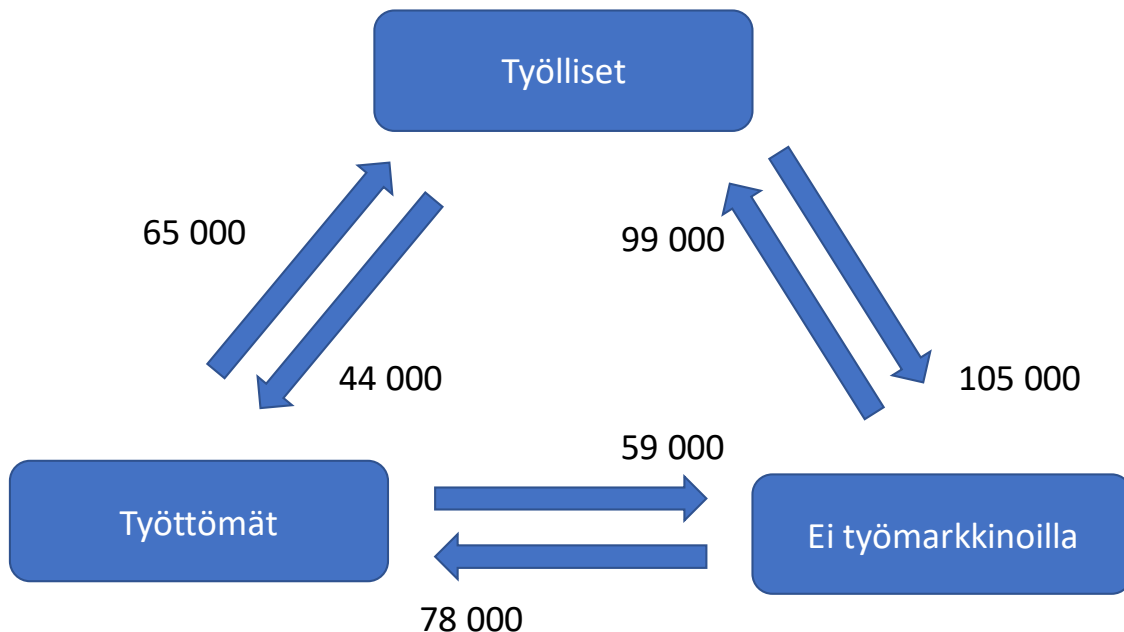


Lähde: Tilastokeskus, Työvoimatutkimus ja arviointineuvosto.

Eurostatin työvoimatutkimusdata sisältää arviot neljännesvuosittaisista virroista työttömyyden, työllisyyden ja passiivisuuden välillä vuosina 2010–2018 ja ikäluokassa 15–74-vuotiaat. Vuonna 2017 keskimäärin 150 000 henkilöä siirtyi työllisyydestä joko työttömyyteen tai työvoiman ulkopuolelle jokaisella neljänneksellä, kun 163 000 henkilöä siirtyi näistä ryhmistä työllisyyteen. Työllisyyden ja passiivisuuden välillä virtaukset ovat merkittävästi suurempia kuin virtaukset työllisyyden ja työttömyyden välillä. Näin ollen muutokset työttömien henkilöiden määrässä eivät anna

täyttä kuvaa työllisyystilanteesta. Virtauksien suuruutta on havainnollistettu kuviossa 3.1.2.

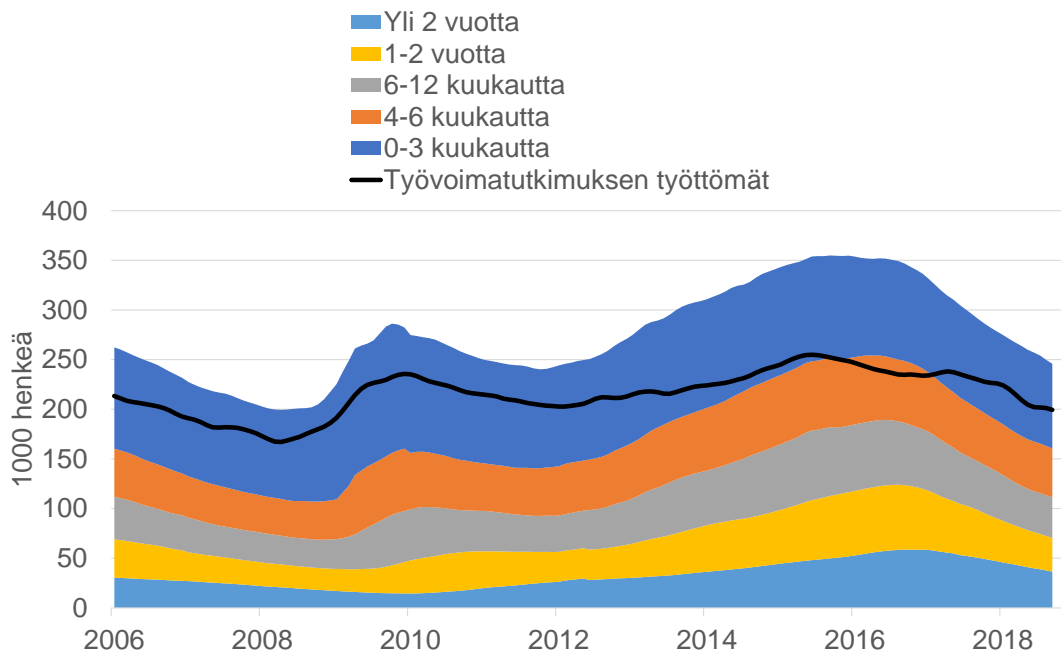
Kuvio 3.1.2: Keskimääräiset neljännesvuosittaiset virrat työllisyyden, työttömyyden ja työmarkkinoiden ulkopuolelle vuonna 2017.



Lähteet: Eurostat, Työvoimatutkimus ja arviointineuvosto.

Finanssikriisin jälkeinen heikko työllisyystilanne lisäsi pitkäaikaistyöttömyyttä. Jopa talouden lyhyellä elpymiskaudella vuonna 2011 yli 12 kuukautta työttömänä olleiden henkilöiden määrä jatkoi kasvamistaan (ks. kuvio 3.1.5.). Pitkäaikaistyöttömyys alkoi vähentyä vuonna 2017 noin kahdeksan kuukautta sen jälkeen, kun työttömien määrä oli kääntynyt laskuun. Kuten elpymiskausilla on tavallista, pitkäaikaistyöttömien lukumäärä on laskenut hitaammin kuin alle vuoden työttömänä olleiden lukumäärä.

Kuvio 3.1.3: Työttömäksi rekisteröityneiden määrät työttömyyden keston mukaan ja työvoimatutkimuksen työttömien määrä, trendit.



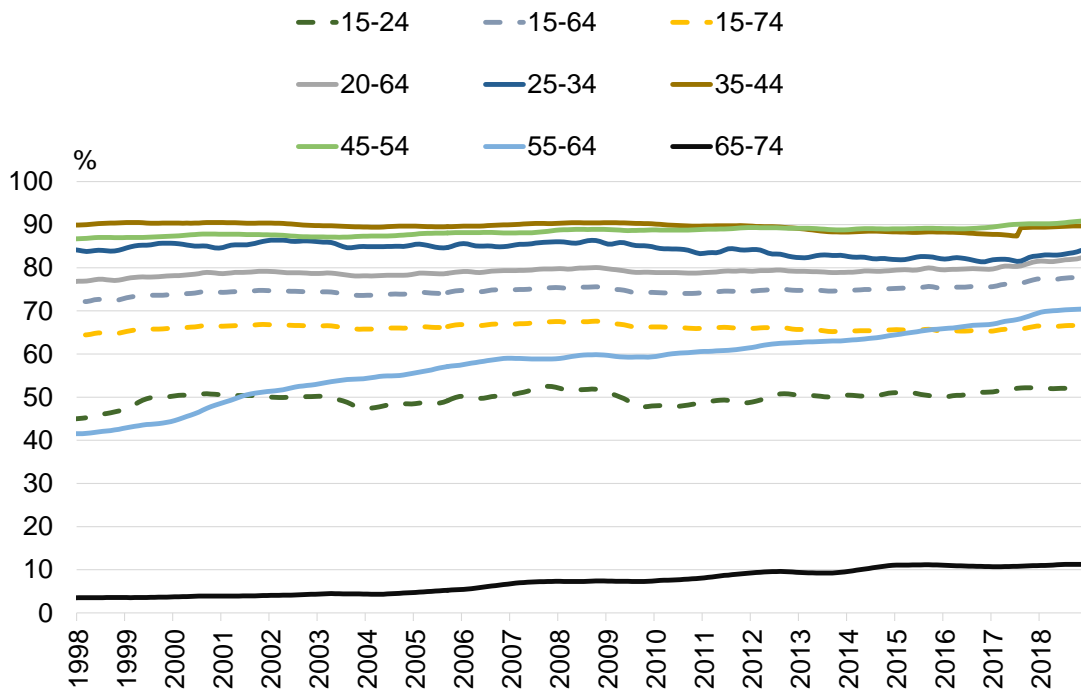
Lähteet: Työ- ja elinkeinoministeriö, Tilastokeskus ja arviointineuvosto.

Vuoden 2018 aikana 20–64-vuotiaiden työvoimaan osallistumisaste kohosi 81,5 prosentin tasolle, joka on reilusti yli edellisen vuonna 1989 saavutetun 80,3 prosentin huippuarvon. Vaikka osallistumisaste on jo korkea, esimerkiksi 25–44-vuotiaiden osallistumisasteet ovat yhä matalammat kuin vuonna 2008.

Vuoden 2018 aikana 15–74-vuotiaiden osallistumisaste oli 66,6 prosenttia, joka oli yhtä prosenttiyksikköä alempi kuin vuonna 2008. Osallistumisasteissa ilmenevien muutoksien tulkitseminen vuosien 2008 ja 2018 välillä ei ole suoraviivaista, koska väestön ikärakenne on muuttunut kymmenen vuoden aikana. Väestön ikääntymisen seurauksena alhaisimman osallistumisasteen ikäluokan eli 65–74-vuotiaiden väestöosuus on kasvanut ja korkeamman osallistumisasteen ikäluokkien väestöosuus on pienentynyt. Osallistumisasteen muutos voidaan jakaa väestöosuuksissa ja osallistumisasteissa ilmeneviin ikäluokittaisiin muutoksiin. Näin voidaan laskea, että ikäluokat vakioituna osallistumisaste on kasvanut 2,1 prosenttiyksiköllä, mutta muutokset ikärakenteessa ovat vähentäneet yhteenlaskettua osallistumisastetta 3,2 prosenttiyksiköllä.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Jaottelua ovat käsitelleet tarkemmin esim. Kinnunen & Orjasniemi (2013).

Kuvio 3.1.4: Osallistumisasteet eri ikäluokissa, trendit.



Lähteet: Tilastokeskus ja arviointineuvosto.

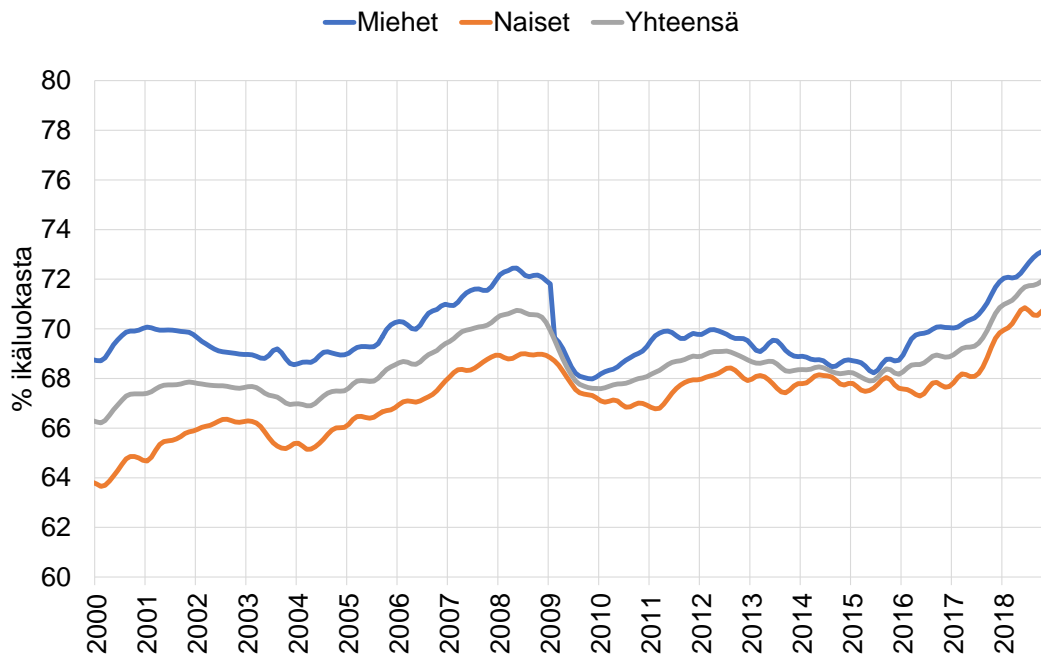
Vuoden 2017 lopulla ja vuoden 2018 ensimmäisellä puoliskolla 15–64-vuotiaiden työllisyysaste kasvoi nopeasti ja on jo ylittänyt 72 prosentin raja-arvon. Nykyinen työllisyysaste on korkein sitten vuoden 1990.

Sekä miesten että naisten työllisyysaste laski finanssikriisin aikana. Taantuma vaikutti enemmän miesten työllisyyteen, mutta vuoteen 2018 mennessä miesten työllisyysaste saavutti vuoden 2008 huippunsa. Naisten työllisyysaste on sen sijaan nykyisin jo 2,5 prosenttiyksikköä korkeampi kuin vuonna 2008. Työllisyysasteen kehitys sukupuolittain on esitetty kuviossa 3.1.5.

1990-luvun alussa työllisyysaste saavutti lähes 75 prosentin tason. Naisten työllisyysaste on jo saavuttanut 90-luvun ennätystasonsa, mutta miesten työllisyysaste on yli viisi prosenttiyksikköä alle 30 vuoden takaisen huippunsa. Sukupuolille on kuitenkin yhteistä se, että 25–44-vuotiaiden työllisyysasteet ovat pienemmät kuin sekä vuonna 1990 että vuonna 2008 saavutetut tasot.



Kuvio 3.1.5: 15-64-vuotiaiden työllisyysasteiden trendit miesten, naisten ja koko väestön keskuudessa.



Lähteet: Tilastokeskus ja arviointineuvosto.

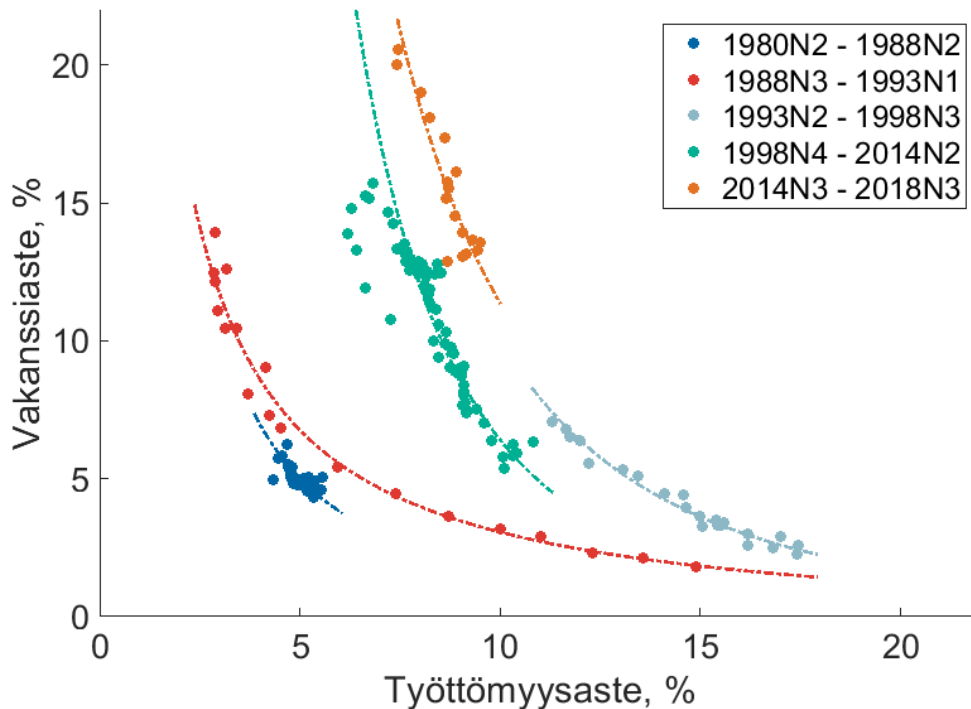
Työmarkkinoiden tehokkuuden kuvaamiseen käytetään yleisesti Beveridge-käyrää, joka seuraa vakanssiasteen eli avointen työpaikkojen määrää suhteessa työvoimaan ja työttömyysasteen kehitystä. Taantumassa avointen työpaikkojen määrä vähentyy ja työttömyysaste nousee. Vastaavasti noususuhdanteen aikana avointen työpaikkojen määrä kasvaa ja työttömyys vähentyy. Vakanssiasteen ja työttömyysasteen välinen suhde ei kuitenkaan ole vakaa vaan muuttuu ajan myötä talouden rakenteiden muuttuessa.

Useimmiten työmarkkinoiden tehokkuudessa tapahtuvat muutokset eli Beveridge-käyrän siirtymiset tapahtuvat suhdanteen huippujen ja aallonpohjien aikana. Kuviossa 3.1.6 vihreät pisteet kuvaavat vuosineljänneksiä vuodesta 1999 vuoteen 2014. Työmarkkinoiden tehokkuus heikkeni vuosien 2013 ja 2014 taitteessa, mikä kertoo kasvavista kohtaanto-ongelmista avoimien työpaikkojen ja potentiaalisten työntekijöiden välillä.

Beveridge-käyrän mukainen suhde vuosina 2014–2018 on tilastollisessa mielessä muuttunut siitä, mitä se oli vuosina 1999–2014. Kohtaanto-ongelmat ovat pysyneet samanlaisena vuonna 2018, vaikka työttömyys on kääntynyt laskuun. Koska Suomen talous on nyt suhdannehuipussa, on liian aikaista arvioida, pysyvätkö työmarkkinoiden kohtaanto-ongelmat muuttumattomina lähitulevaisuudessa. Avoimien työpaikkojen määrä kääntyi kasvuun jo vuonna 2016, jolloin työttömyysaste pysyi melko

vakaana. Vuoden 2016 jälkeen työttömyysaste on vähentynyt pitkin Beveridge-käyrää, joka on kuviossa merkitty oranssilla.

Kuvio 3.1.6: Työttömyysaste ja vakanssiaste, 1977N1-2018N2.



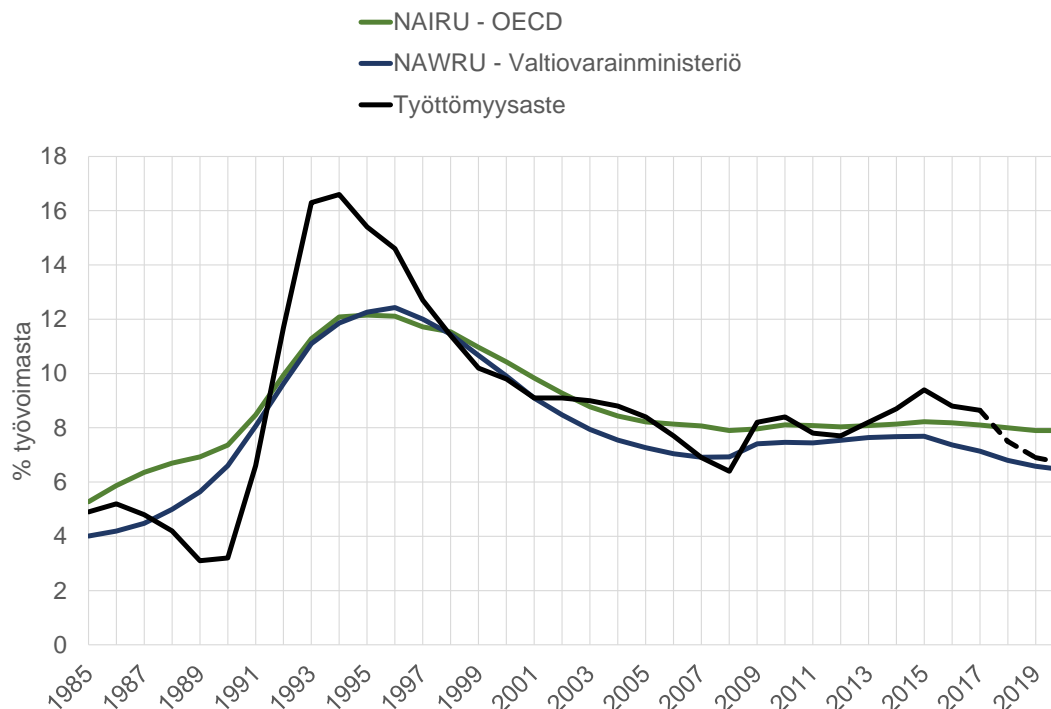
Lähteet: Työvoimatutkimus, työ- ja elinkeinoministeriö, OECD ja arviointineuvosto.

Kuvioon 3.1.7 on kerätty viimeisimpiä eri instituutioiden tekemiä arvioita Suomen rakenteellisen työttömyyden kehityksestä. Arviot rakenteellisen työttömyyden tasosta vuonna 2018 vaihtelevat OECD:n 8,0 prosentista valtiovarainministeriön 6,8 prosenttiin. Arvioiden mukaan työvoimatutkimuksen mittaaman työttömyysasteen ennakoitaan laskevan kohti rakenteellista työttömyysastetta. Osittain tämä arvo on seurausta valitusta metodologiasta. Rakenteellinen työttömyysaste eli NAWRU tai NAIRU arvioidaan tavallisesti tasoittamalla mitattu työttömyysaste palkkatai hintainflaation avulla. Työttömyyden viimeaikainen väheneminen on tapahtunut ilman reaali-palkan kasvua suhteessa tuottavuuden kasvuun. Tästä voidaan päätellä, että myös rakenteellinen työttömyys on vähentynyt.

Työttömyyskorvausten leikkaukset ja verokiilan pienentyminen ovat myötävaikuttaneet rakenteellisen työttömyyden pieneen laskuun. Työntekijöiden työttömyysvakuutusmaksujen alentuminen vuonna 2019 pienentää verokiilaa, joten rakenteellisen työttömyyden hidaskasvu pienentyminen luultavasti jatkuu. Koska tällä hetkellä ei ole viitteitä

reaalipalkkojen kasvun kiihtymisestä vuonna 2019, työttömyyden väheneminen voi hyvinkin olla kestävä.

Kuvio 3.1.7: OECD:n ja valtiovarainministeriön arviot rakennetyöttömyydestä.



Lähteet: Valtiovarainministeriön talven 2019 ennuste ja OECD.

### Kehikko 3.1 Rakennetyöttömyyden taustatekijät

Valtiovarainministeriö arvioi rakenteellista työttömyyttä Euroopan komission kehittämällä menetelmällä. Ekonometrinen malli jakaa työttömyysasteen syklisiin ja rakenteellisiin osiin käyttäen havaitsemattomien komponenttien menetelmää. Syklisen osan tunnistamiseen käytetään apuna työttömyysasteen ja yksikkökustannusten välille oletettua riippuvuutta eli ns. Phillipsin käyrän mukaista relaatiota. Syklisen osan poiston jälkeen työttömyysasteesta jää jäljelle ns. trendi, joka määritellään rakenteelliseksi työttömyydeksi. Kuten Orlandi (2012) toteaa, tämä menetelmä tarjoaa rakenteellisesta työttömyysasteesta ainoastaan karkean arvion, joka voi olla altis väliaikaisille muutoksille aktuaalisessa työttömyysasteessa.

Vaikka yllä kuvatulla rakenteellisen työttömyyden (NAWRU) arviointimenetelmällä ei ole sellaista teoreettista taustaa, joka liittäisi sen

talouden rakenteita kuvaaviin indikaattoreihin, empiirisestä kirjallisuudesta löytyy NAWRU:n kehitystä kuvaavia rakenteellisia muuttujia. Muun muassa Orlandi (2012), Havik ym. (2014) ja Hristov ym. (2017) ovat tutkineet NAWRU:n tasoa ja sen muutoksia eurooppalaisissa maissa. Selittävät muuttujat sisältävät muun muassa työmarkkinoita kuvaavia indikaattoreita, jotka kuvaavat työmarkkinauudistusten vaikutuksia rakenteelliseen työttömyyteen. Lisäksi myös pitkäkestoisten kysynnän muutoksien, kuten äkillisten talouskriisien ja rakentamisen vaihtelun, oletetaan vaikuttavan rakenteellisen työttömyyden tasoon. Lisäksi talouden tuotantopuolen muutokset voidaan ottaa huomioon seuraamalla reaalikoron muutoksia ja kokonaistuottavuuden kasvua. Euroopan komissio käyttää Hristovin ym. (2017) kuvaamaa menetelmää pitkän aikavälin rakenteellisen työttömyyden arvioimiseen.

Vaikka esimerkiksi Heimberger ym. (2017) ovat arvostelleet Orlandin (2012) ja Havikin ym. (2014) esittämää menetelmää, sitä voidaan käyttää Suomen rakenteellisen työttömyyden muutoksien selittämiseen. Tuloksemme poikkeavat hieman Euroopan komission arviosta, sillä olemme päivittäneet komission ylläpitämän paneelidatan lisähavaintojen saamiseksi (ks. Gäddnäs 2019).

Paneelitestimoinnissa ensimmäinen neljän muuttujan joukko kuvaa työmarkkinoiden rakenteita: järjestäytymisaste (UD), verokiila (TW), työttömyysturvan korvausaste (UBRR ja UBRR2) ja panostukset aktiivisiin työmarkkinatoimiin (ALMP). Toinen joukko muuttujia käsittää kokonaistuottavuuden (TFP), reaalikoron (R) ja rakentamisen osuuden työvoimasta (CONS).

Tulosten mukaan Suomen rakenteellista työttömyyttä lisäävät korkea järjestäytymisaste, verokiila ja työttömyysturvan taso. Rakenteellista työttömyyttä pienentävät pääasiassa rakentaminen ja panostukset aktiivisiin työmarkkinatoimiin (ks. kuvio A).



jolloin esimerkiksi sivukulujen nimellinen siirto työnantajilta työntekijöille johtaa yksinkertaisesti nimellispalkan vastaavaan korotukseen. Kuten edellisessä luvussa kävi ilmi, näin ei ole tapahtunut, ainakaan tätä raporttia kirjoitettaessa. Sen sijaan nimellispalkkojen kasvu on Suomessa ollut hitaampaa kuin kilpailijamaissa, mikä yhdessä työnantajamaksujen alenemisen kanssa on johtanut työvoimakustannusten pysyvään alenemiseen.

Kehityskulkujen uskottava tulkinta on, että palkat olivat reilusti yli tasapainotasonsa kilpailukyky sopimuksen solmimisen aikaan. Yleisesti ottaen palkat joustavat heikosti alaspäin. Tuottavuuden lasku ja työttömyysasteen nousu finanssikriisin jälkeen ei ollut laskenut palkkoja markkinatasapainoon. Näin ollen työvoimakustannusten pienentyminen kilpailukyky sopimuksen myötä ainoastaan toi palkkoja lähemmäksi tasapainotilaa eikä työnantajan sivukulujen väheneminen aiheuttanut painetta lisätä nimellispalkkaa.

Tämä tulkinta myös sallii kilpailukyky sopimuksen työllisyysvaikutusten arvioinnin yksinkertaista kysyntä–tarjonta-kehikkoa käyttämällä. Niin kauan kuin työvoiman tarjonta ei rajoita työllisyyden kasvua, työllisyyden kasvua voidaan yksinkertaisesti arvioida kilpailukyky sopimuksen aiheuttaman työvoimakustannusten alenemisen ja työvoiman kysynnän hintajoustopuolella. ETLA (Kaitila ym. 2018) on tällaisilla laskutoimituksilla arvioinut työllisyysvaikutuksen olevan 15 000–25 000 työpaikkaa vuoteen 2018 mennessä ja 23 000–42 000 työpaikkaa viiden vuoden kuluessa.

On kuitenkin syytä huomata, että ETLAn arviot eivät perustu empiiriseen dataan vaan pikemminkin simulointeihin, joissa on käytetty arvioita työvoiman kysynnän joustosta. ETLAn käyttämät kysyntäjoustopuolella ovat 0,3–0,7. Vuoden 2016 raportissaan arviointineuvosto totesi, että tämän vaihteluvälin alempi pää on yhdenmukaisempi empiirisen tutkimuksen kanssa, ja kritisoi valtiovarainministeriön käyttämää korkeampaa kysyntäjoustopuolesta epärealistiseksi. Lisäksi kysyntävaikutuksia ja työvoiman tarjontaa kasvattaneiden parantuneiden kannustimien vaikutuksia ei pitäisi laskea yhteen, kuten tehtiin ETLAn raportissa<sup>3</sup>. Tarjonnan kasvu

---

<sup>3</sup> ETLA (Vihriälä 2018) julkaisi myöhemmin päivitetyn laskelman, jossa työllisyysvaikutus on pienempi. Kuitenkin tässäkin laskelmassa lasketaan yhteen tarjonta- ja kysyntävaikutuksia. Neuvosto on sitä mieltä, että tarjontauudistuksilla on todennäköisesti ollut positiivinen vaikutus työllisyyteen, mutta on samalla sitä mieltä, että kysymys on monimutkainen ja sen arviointi tulisi tehdä mallilla, johon sekä kysyntä- että tarjontatekijät voidaan sisällyttää sisäisesti johdonmukaisella tavalla. Tässä luvussa käyttämässämme vaihtoehtoisessa lähestymistavassa käsitellään yksittäisten politiikkatoimien mahdollisia vaikutuksia ilman, että niitä yritetään summata yhteen.

mahdollistaa työvoimakustannusten alenemisesta aiheutuvan työvoiman kasvun. Kuitenkin niin kauan kuin työn kysyntä rajoittaa työllisyyden kasvua, tarjonnan kasvulla ei ole vaikutusta työllisyyteen.

Lopuksi on vielä todettava, että tämäntyyppisellä analyysillä ei voida tuottaa uskottavaa kausaaliarviota politiikkavaikutuksista. Analyysi perustuu simulointiin, jossa on käytetty aikaisemmassa kirjallisuudessa esitettyjä keskimääräisiä joustoarvioita, jotka saattavat tai eivät saata kuvata työntekijöiden tai työnantajien reaktioita tähän nimenomaiseen politiikkamuutokseen. Ottaen huomioon, että uskottavia kausaalisia arvioita ei ole vielä saatavilla ja niiden tuottaminen on hyvin haastavaa, simulointianalyysi on puutteistaan huolimatta arvokas harjoitus.

### **3.2.2. Aktiivimalli**

Nykyisen hallituksen ehkä kiistanalaisin aloite työllisyyspolitiikan saralla on ollut ns. aktiivimalli, jolla kannustetaan työttömiä ottamaan vastaan lyhytkestoisia töitä ja osallistumaan työllistymistä edeltäviin palveluihin. Työttömyysetuuksia on maksettu korotettuina palveluihin osallistuville aiemminkin, mutta aktiivimallissa työttömyysetuutta leikataan, mikäli aktiivisuusedellytys ei täyty.

Aktiivimalli astui voimaan 1. tammikuuta 2018. Työttömien toimintaa seurataan 65 maksupäivän tarkastelujaksoissa. Mikäli henkilö ei ole työskennellyt tarkastelujakson aikana vähintään 18 tuntia, osallistunut palveluihin vähintään viitenä päivänä tai ansainnut vähintään 241 euroa yrittäjätulona, hänen etuuttaan leikataan 4,65 prosentilla seuraavan 65 maksupäivän osalta. Tämä vastaa yhden etuuspäivän leikkausta kuukautta kohti.

Uudistukseen on otettu mallia Tanskassa hiljattain toteutetusta uudistuksesta, jossa pyrittiin kannustamaan työttömiä ottamaan vastaan lyhytkestoisia töitä tai töitä, joiden palkkataso on työttömyyttä edeltävää palkkaa matalampi. Uudistus perustuu *Dagpengekommisionen*-työryhmän (2015) ehdotukseen. Tanskan uudistuksessa oli kuitenkin etuusleikkauksen lisäksi muitakin elementtejä. Uudistuksen myötä työttömyysturvan käyttöä mitataan nykyään tunneittain. Kaikilla työttömillä on tili, jonka saldo pienenee työttömyysetuutta nostettaessa ja kasvaa töitä tehtäessä. Lyhytaikaisilla työsuhteilla työttömyysturvan kestoa voi pidentää tavanomaisesta kahdesta vuodesta enintään kolmeen vuoteen. Työttömyysturvan taso lasketaan edeltävän 12 kuukauden palkkatulon ja

edeltävän 24 kuukauden korkeimman tulon perusteella. Lisäksi jokaisen neljän kuukauden työttömyysjakson jälkeen leikataan yksi etuuspäivä. Tanskan uudistus tuli voimaan vuonna 2017, joten siitä ei ole vielä tehty arviota.

Aktivointimallin vaikutuksien arviointi on vaikeaa, koska mallia toteutettiin aikana, jolloin yleinen työllisyyskehitys oli erittäin suotuisaa. Vuosien 2017 ja 2018 kolmannen neljänneksen välillä työllisyys nousi 70 000 henkilöllä ja työttömyys väheni 28 000 henkilöllä. Ilman hyvää verrokkiryhmää on vaikea erottaa aktiivimallin vaikutusta parantuneista työllistymismahdollisuuksista.

Perustason työttömyysetuuksia (peruspäivärahaa ja työmarkkinatukea) hallinnoiva Kela ja työttömyyskassoja (jotka maksavat ansiosidonnaista päivärahaa) valvova Fiva tekevät seuranta-aktiivimallin tuottamista etuusleikkauksista. Vuoden 2018 elokuussa 38 prosenttia perustason etuuksien saajista ja 33 prosenttia ansioperusteisten etujen saajista saivat alennettua työttömyysturvaa sen vuoksi, että aktivointiedellytys ei täyttnyt. Näitä prosenttilukuja ei kuitenkaan pidä tulkita aktivointimallin vaikutuksiksi. Useimmat työttömyysjaksot ovat suhteellisen lyhyitä, joten kullakin ajanhetkellä useat edunsaajat eivät ole olleet työttöminä riittävän pitkään aktivointiedellytysten tarkasteluun. Näistä laskelmista puuttuvat myös työttömät, jotka ovat löytäneet työpaikan ja jättäneet kortiston.

Selkeämpi kuva aktiivimallin ”purevuudesta” saadaan, kun seurataan niitä henkilöitä, jotka olivat työttöminä 1. tammikuuta 2018 eli aktiivimallin käynnistyessä.

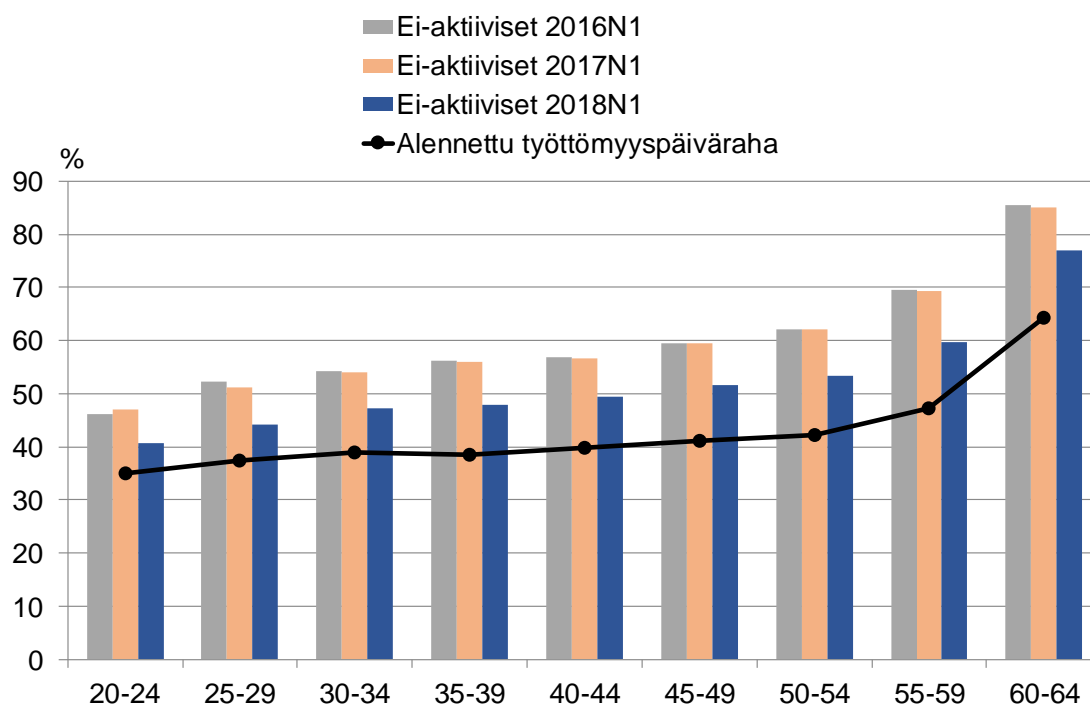
Kuviossa 3.2.1 esitetään, kuinka monella vuoden alussa työttömänä olleella aktivointiedellytys ei täyttnyt. Laskelma on tehty erikseen vuosille 2016, 2017 ja 2018 sekä eri ikäryhmille. Kuvion viiva esittää niiden työttömien osuuden, joiden etuutta leikattiin aktivointiedellytysten täyttymättä jäämisen vuoksi. Ero vuoden 2018 ei-aktiivisten ja alennettua työttömyysetuutta saavien osuuden välillä johtuu siitä, että aineistosta puuttuu tietoja lyhyistä työllisyysjaksoista ja tietyistä etuusleikkaukselta suojaavista tekijöistä (kuten vireillä olevista työkyvyttömyys- ja kuntoutustukihakemuksista).

Kuten kuvioista ilmenee, aktiivimalli on purrut vahvimmin vanhimmissa ikäluokissa. Tämä ei ole yllättävää, koska tässä ikäryhmässä työttömyysjaksot ovat tyypillisesti pisimpiä. Nuoret löytävät työpaikan keskimäärin nopeammin ja poistuvat työttömyydestä ennen aktivoinnin



tarkastelujakson päättymistä useammin kuin vanhemmat. On kiinnostavaa huomata, että ei-aktiivisten osuus laskee kaikissa ikäryhmissä vuodesta 2017 vuoteen 2018, mikä viittaa siihen, että aktivointimallilla on ollut haluttuja vaikutuksia. On kuitenkin pidettävä mielessä, että taustalla voi olla myös muita syitä, ja siksi aktiivimallia ei voida varmasti pitää ainoana syynä tähän kehitykseen.

Kuvio 3.2.1: Ei-aktiiviset osuutena vuoden alussa työttömänä olleista.



Lähde: Laskelmat on tehnyt Roope Uusitalo Fivan aineistojen pohjalta osana käynnissä olevaa VATT:n tutkimushanketta aktiivimallin vaikutuksista. Ei-aktiivisuutta on arvioitu ensimmäisen neljänneksen työttömyysurvapäivien, työllistymistä edistäviin palveluihin osallistumisen ja soviteltujen työttömyysrahopäivien perusteella.

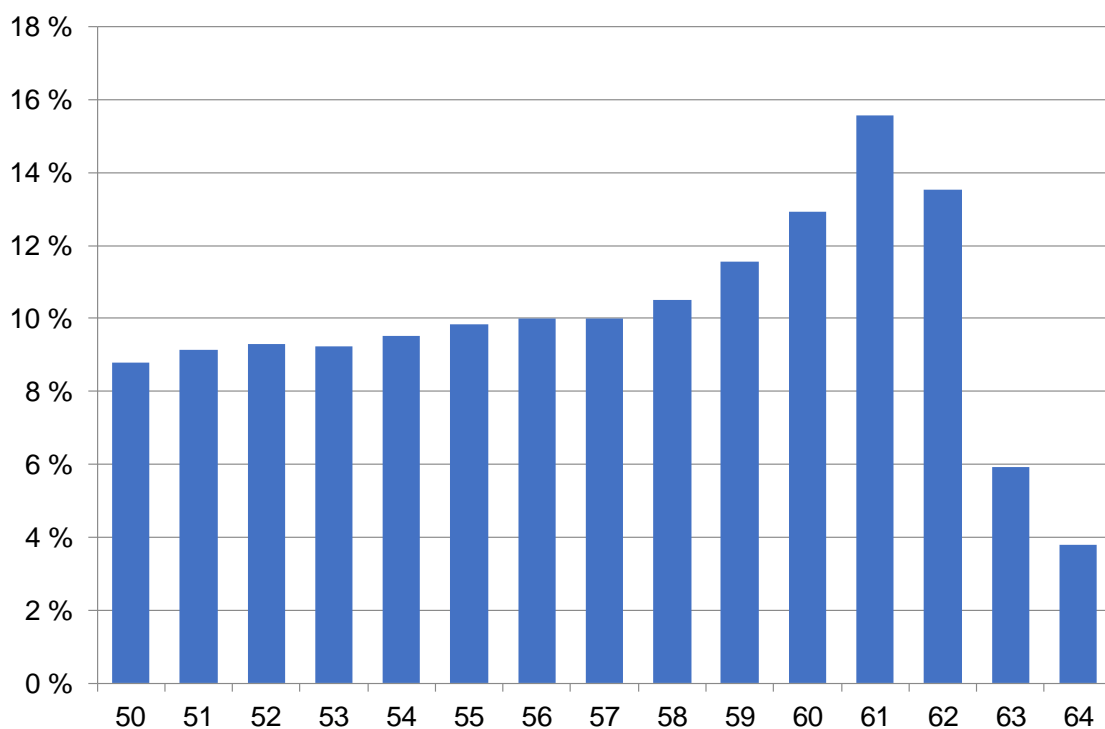
### 3.2.3. Työttömyysturvan lisäpäivät eläkeiän kynnyksellä

Yksi suomalaisen työttömyysvakuutusjärjestelmän omalaatuisista piirteistä on ansioturvan pidennetty kesto työttömille, jotka ovat lähellä eläkeikää. Nykyisten sääntöjen mukaan työttömät ovat oikeutettuja ansioturvan lisäpäiviin, jos he täyttävät 61 vuotta ennen kuin heidän ansioturvansa enimmäiskesto olisi muuten tähtynyt. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että 59-vuotiaana tai myöhemmin työttömäksi jäävät voivat saada ansiosidonnaista työttömyysturvaa eläkkeelle jäämiseen saakka.

Tätä järjestelmää, jota kutsutaan ”työttömyysputkeksi”, on sovellettu usein tilanteissa, joissa yrityksen täytyy tehdä henkilöstövähennyksiä. Koska putki vähentää uuden työpaikan etsimisen kannustimia, ikärajan ylittäminen on nostanut työttömäksi jäämisen todennäköisyyttä ja pidentänyt työttömyyden kestoja.

Kuvio 3.2.2 esittää työttömien osuuden 1-vuotisikäryhmittäin vuoden 2017 lopussa. Näiden lukujen perusteella voidaan laskea, että mikäli 59–62-vuotiaiden työttömyys alenisi 58-vuotiaiden tasolle, työttömien lukumäärä laskisi 8 500 henkilöllä.

Kuvio 3.2.2: Osuus työttömistä kussakin ikäryhmässä vuoden 2017 lopussa.



Lähde: Tilastokeskus.

Lisäpäivien ikärajoja on vähittäin nostettu 1990-luvun puolivälistä lähtien. Työmarkkinajärjestöjen vuonna 2014 tekemän eläkesopimuksen mukaan ikäraja nostetaan edelleen 62 ikävuoteen vuonna 1961 tai sen jälkeen syntyneille, jos työmarkkinajärjestöt arvioivat, että 60 vuotta täyttäneiden irtisanottujen oikeus työssäoloehdon täyttävään tukityöhön ja muihin aktivointitoimiin on toteutunut riittävällä tavalla.

Lisäpäiväoikeuden ikärajojen nousu on vähentänyt työttömyyteen siirtymistä niissä ikäryhmissä, jotka ovat jääneet ikärajan alapuolelle (Kyyrä & Wilke 2007). Kuitenkin koska vanhuuseläkeikä nousee vähitellen, lisäpäivien enimmäispituus ja työttömyysputken vaikutus työllisyyteen

todennäköisesti kasvaa tulevaisuudessa. Näin ollen lisäpäiväoikeuden ikärajojen nostaminen edelleen tai koko työttömyysputken purkaminen olisi ajankohtainen uudistus.

Lisäpäiväoikeudelle siirtymisen kannustimia voidaan vaimentaa myös lisäämällä työnantajien omavastuuta työttömyysturvasta tai lisäämällä tuotannollisista ja taloudellisista syistä tapahtuviin irtisanomisiin senioriteettikriteeri. Molemmat näistä toimenpiteistä vähentäisivät kannustimia kohdentaa irtisanomisia eläkeiän kynnyksellä oleviin (Hakola & Uusitalo 2005, Böckerman ym. 2018).

### **3.2.4. Perustulokokeilu**

Hallitus lupasi ohjelmassaan toteuttaa perustulokokeilun. Kokeilu alkoi vuoden 2017 alussa ja kesti vuoden 2018 loppuun saakka. Kokeen aikana 2 000 perustason työttömyysetuuksien saajaa siirrettiin perustulojärjestelmään, jossa he pystyivät pitämään 560 euron kuukausittaisen perustulonsa vuoden 2018 loppuun saakka huolimatta heidän työmarkkinastatuksestaan, tulotasostaan tai aktiivisuudestaan työn etsimisessä.

Perustulokokeilu on saanut laajaa huomiota niin suomalaisessa kuin kansainvälisessäkin mediassa. Valitettavasti kokeiltava järjestelmä on kaukana realistisesta tai edes likimain budjettineutraalista, minkä vuoksi se tarjoaa vain vähän tietoa tulevien päätösten tueksi. Perustulon kannattajien ehdottamissa realistisemmissä malleissa perustulo verotettaisiin pois 40–50 prosentin rajaveroasteella ensimmäisestä ansaitusta eurosta eteenpäin.

Tätä taustaa vasten perustulokokeilun päätulos onkin pikemminkin laajamittaisten satunnaiskokeilujen perustuslaillisen toteuttamiskelpoisuuden osoittaminen kuin perustuloon liittyvän velvoittavuuden vähentymisen vaikutusarviointi. Perustulokokeilun perusteella voidaan todeta, että on ilmeisesti mahdollista toteuttaa satunnaiskokeiluja, joissa kokeilu- ja verrokkiryhmät asetetaan eri asemaan kokeilun ajaksi.

Perustulokokeilusta julkaistaan ensimmäisiä tuloksia maaliskuussa 2019. Kokeilusta olisi myös tärkeää julkaista anonymisoitu aineisto tulevia tutkimushankkeita ajatellen, koska kokeiluun kohdistuu kiinnostusta myös jatkossa.

### 3.2.5. Työllisyyden kuntakokeilu

Elokuusta 2017 vuoden 2018 loppuun vastuu tietyistä työttömien aktivoinnin muodoista siirrettiin valtiolta kunnille tietyillä alueilla. Tähän työllisyyden kuntakokeiluun ei budjetoitu lisärahoitusta eikä kuntiakaan velvoitettu tekemään lisäpanostuksia. Kokeilu tapahtui poikkeuksellisessa institutionaalisessa tilanteessa, koska maakuntauudistuksessa kaavaillaan aktivointipolitiikan vastuun siirtämistä valtiolta maakunnille.

Vuodesta 2006 lähtien suomalaiset kunnat ovat osallistuneet pitkäaikaistyöttömien työttömyyden kustannusten rahoittamiseen. Tätä vastuuta laajennettiin vuonna 2015, ja nykyisin kunnat kattavat 50–70 prosenttia pitkäaikaistyöttömien työttömyyskorvauksista.<sup>4</sup> Näiden uudistusten tarkoituksena on ollut kannustaa kuntia työttömyyden vähentämiseen. Yhteensä kuntien lasku työttömyyskorvauksista oli 433 miljoonaa euroa vuonna 2017.

Valtion rahoittamat TE-toimistot vastaavat pitkälti aktivointipolitiikan järjestämisestä. Kuntien vastuu aktivoinnista on rajallisempi.<sup>5</sup> Kuntien tärkein aktivointityökalu vaikuttaisi olevan pitkäaikaistyöttömien suora työllistäminen, jota valtio tukee palkkatuen kautta.

Työ- ja elinkeinoministeriön tilastojen perusteella aktivointiasteet ovat nousseet selvemmin kokeiluun osallistuneissa kunnissa kuin niissä kunnissa, jotka eivät osallistuneet. Tämä viittaa siihen, että kokeilulla on ollut vaikutusta kentällä tapahtuvaan aktivointiin. Aktivoinnin mahdollisia vaikutuksia työttömyyteen ei kuitenkaan tiedetä vielä tässä vaiheessa.

### 3.2.6. Irtisanomissuoja

Nykyhallituksen viimeisin avaus työllisyyspolitiikan saralla oli irtisanomissuojan höllentäminen pienissä yrityksissä. Ehdotuksen tarkoitus oli kannustaa yrityksiä palkkaamaan uusia työntekijöitä alentamalla irtisanomisen kustannuksia. Hallitus kuitenkin perui ensimmäisen

---

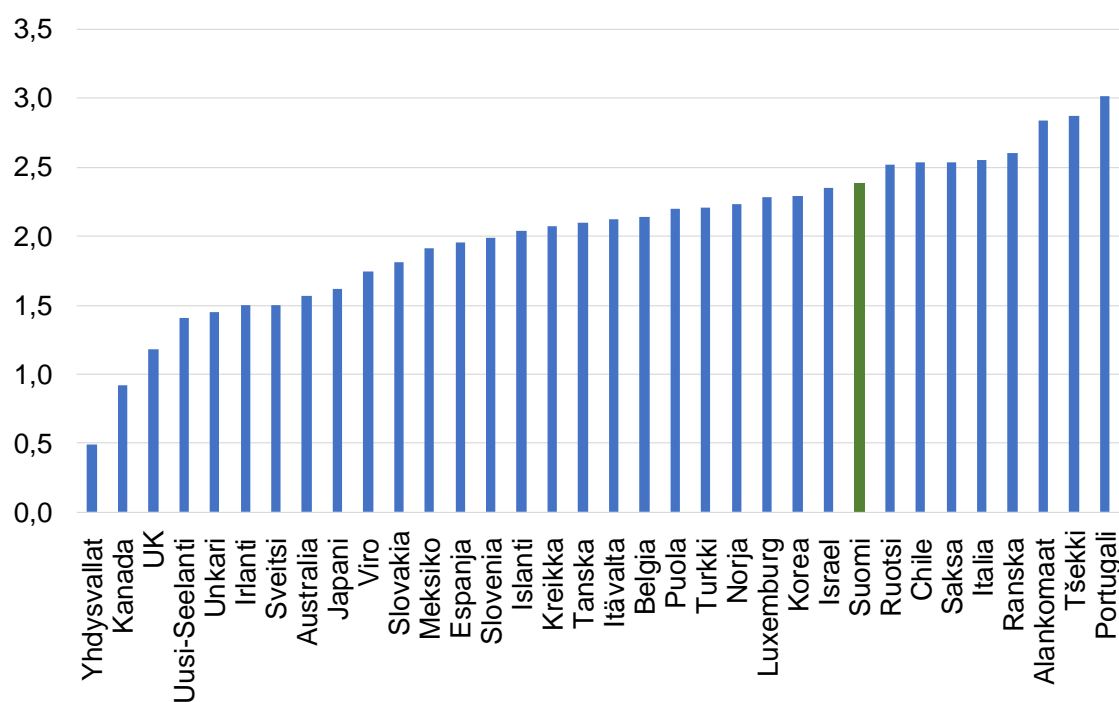
<sup>4</sup> Tarkkaan ottaen kunnat ovat vastuussa 50 prosentista työmarkkinatuesta niiden työttömien osalta, jotka ovat saaneet työmarkkinatukea 300–999 päivää, ja 70 prosentista niiden osalta, jotka ovat saaneet tätä tukea vähintään tuhannen päivän ajan. Työmarkkinatuki on tarkoitettu niille työttömille, joilla peruspäivärahan tai ansiosidonnaisen päivärahan työssäoloehto ei täyty tai jotka ovat jo saaneet näitä etuuksia enimmäisajan.

<sup>5</sup> Kunnilla on joitakin vastuita aktivointipolitiikan saralla. Tärkeimpänä näistä ne ovat vastuussa kuntoutuksesta osana sosiaalipalveluita, ja yhdessä TE-toimistojen kanssa ne laativat pitkäaikaistyöttömille aktivointisuunnitelman.

ehdotuksensa, eikä uudessa ehdotuksessa ole tarkkoja rajoja siitä, minkä kokoisiin yrityksiin kevyempää irtisanomissuojaa sovellettaisiin. Uudistuksessa sen sijaan ehdotetaan vain, että yrityksen koko tulisi huomioida irtisanomisen lainmukaisuutta arvioitaessa.

Irtisanomissuojalainsäädäntö ei ole Suomessa erityisen tiukka. Useimmat kansainväliset vertailut perustuvat OECD:n säännöllisesti julkaisemaan *Employment protection* -indeksiin. Tämän indeksin mukaan irtisanomissuoja on Suomessa vähemmän tiukka kuin OECD-maissa keskimäärin. Tämä johtuu pääasiassa siitä, että kollektiivisen irtisanomisen sääntely ei ole erityisen tiukkaa. Vertailtaessa uudistuksen kannalta relevanttimman yksilöperusteisen irtisanomisen sääntelyn tiukkuutta Suomi sijoittuu OECD-maiden keskiarvon yläpuolelle (ks. kuvio 3.2.2).

Kuvio 3.2.3: Työllisyydensuojelun indeksi - yksittäiset irtisanomiset, säännölliset sopimukset.



Lähde: OECD, *Employment Protection* -tietokanta.

Ehdotetuilla muutoksilla ei todennäköisesti ole suurta vaikutusta irtisanomisiin, työllistymiseen tai työllisyyteen. Muutokset nykylainsäädäntöön ovat verrattain pieniä, ja niiden soveltaminen käytäntöön on kiinni työtuomioistuinista. Vaikka lainsäädäntömuutokset olisivat merkittävämpiä, niiden vaikutus työllisyyteen olisi epäselvä.

Talousteorian perusteella voidaan arvioida, että irtisanomissuojan höllentäminen lisää sekä irtisanomisia että uusia rekrytointeja. Tämä on todettu myös useissa empiirisissä tutkimuksissa (Skedinger 2011). Teoria ei kuitenkaan tarjoa selkeää ennustusta kokonaistyöllisyysvaikutuksesta, ja myös empiirisessä tutkimuksessa on havaittu ristiriitaisia vaikutuksia tältä osin.

Samalla kun hallitus antoi alustavan ehdotuksensa lausuntokierrokselle, se julkaisi kolme kohtalaisen laajaa tutkimuskatsausta irtisanomissuojan vaikutuksista. Antti Kauhasen (2018), Merja Kauhasen (2018) ja valtiovarainministeriön (2018b) katsaukset olivat hyvin linjassa olemassa olevan tutkimuksen kanssa, ja niissä todetaan, että irtisanomissuojan keventämisen työllisyysvaikutukset ovat epäselviä ja todennäköisesti melko pieniä. Kauhanen ja Kauhanen (2018) vetävät yhteen tätä keskustelua.

### **3.2.7. Muut muutokset sosiaaliturvassa ja tuloverotuksessa**

Edellä käsiteltyjen politiikkatoimien lisäksi hallitus on tehnyt lukuisia muutoksia sosiaaliturvaan ja tuloverotukseen. Hallitus on muun muassa alentanut päivähoitomaksuja, lyhentänyt ansiosidonnaisen työttömyysturvan enimmäiskestoja, alentanut tuloverotusta ja leikannut indeksiin sidottujen etuuksien reaaliarvoa luopumalla indeksitarkistusten tekemisestä.

Kärkkäinen ja Tervola (2018) ovat tehneet näiden politiikkatoimien simulaatiopohjaisen arvioinnin. Vuoden 2015 rekisteriaineiston ja mikrosimulointimalli SISUn perusteella kirjoittajat arvioivat ensin, miten politiikkatoimenpiteet ovat muuttaneet keskimääräistä osallistumisveroastetta. Osallistumisveroaste tiivistää sen, miten vero- ja sosiaaliturvajärjestelmä muuttaa työttömyydestä työllisyyteen siirtymisen rahallisia kannustimia, kun kiristytvä verotus ja vähentyvät tulonsiirrot supistavat käteen jäävän tulon kasvua.

Aineiston henkilöt ovat tyypillisesti joko työttömiä tai työllisiä, joten tulot ei-havaitussa työmarkkinatilassa täytyy lisätä aineistoon. Työllisten osalta tämä on verrattain suoraviivaista, koska etuuksien taso työttömyydessä riippuu mekaanisesti henkilön taustatekijöistä ja työttömyyttä edeltävästä ansiotasosta lukuun ottamatta joitakin poikkeuksia, kuten toimeentulotuen harkinnanvaraista osaa. Työttömille luodaan aineistoon ennustettu palkka, joka saadaan selittämällä palkkoja havaituilla taustatekijöillä työllisten parissa.

Politiikkamuutosten vaikutus työllistymisveroasteeseen voidaan sitten arvioida simuloimalla käteen jäävät tulot kontrafaktuaalisessa vero- ja sosiaaliturvajärjestelmässä, johon ei ole tehty muutoksia. Tässä tarkastelussa havaitaan, että hallituksen politiikka on lisännyt työnteon kannustimia vähentämällä tuloja työttömyyden aikana ja lisäämällä työllistymisestä käteen jäävää tuloa.

Hallituksen toimien työllisyysvaikutusta voidaan sitten arvioida kertomalla keskimääräinen suhteellinen muutos osallistumisveroasteessa käyttäytymisjoustolla, joka kuvaa, kuinka paljon työllistyminen reagoi osallistumisveroasteen muutoksiin. Kärkkäinen ja Tervola (2018) käyttävät päätuloksissaan 0,25:n suuruista joustoa. Tulosten mukaan hallituksen politiikkatoimet ovat lisänneet työllisyyttä 33 000–42 000 henkilötyövuodella riippuen siitä, mikä tarkkaan lasketaan hallituksen toimenpiteeksi.

Tämän lähestymistavan ja sen tulosten tulkinnassa tulee olla huolellinen. Arvioitu työllisyyden kasvu perustuu simulointiin eikä hallituskauden aikana tapahtuneisiin työllisyyden muutoksiin. Arvioitu työllisyyden kasvu ei kerro sitä, onko harjoitettu politiikka ollut optimaalista tai hyvinvointia kasvattavaa. Kärkkäisen ja Tervolan (2018) tutkimuksen perusteella voidaan kuitenkin sanoa, että hallituksen toimenpiteiden vaikutus työllisyyteen on todennäköisesti ollut merkittävä.

### **3.3. Neuvoston näkemykset**

Työllisyysasteen nostaminen on ollut yksi nykyhallituksen keskeisistä tavoitteista, ja hallituksen toimenpiteet ovatkin pitkälti olleet linjassa tämän tavoitteen kanssa.

Vuoden 2016 kilpailukyky sopimus, työttömyyskorvausten enimmäiskeston leikkaaminen vuonna 2017, varhaiskasvatusmaksujen ja tuloverotuksen alentaminen, työttömien säännölliset haastattelut ja aktivointimalli ovat kaikki potentiaalisesti myötävaikuttaneet työllisyyden kasvuun.

Sen sijaan syvempää analyysiä vaatisi sen arviointi, voidaanko kutakin yksittäistä toimenpidettä pitää osana jotain optimaalista kokonaisuutta. Valitettavasti toimenpiteitä ei ole uskottavasti jälkikäteisarvioitu. Tästä syystä emme tässä pysty tarjoamaan hallituksen työllisyyspolitiikasta hyvinvointianalyysiä, jossa toimenpiteitä tarkasteltaisiin paitsi työllisyysmyös oikeudenmukaisuustavoitteet huomioiden. Tässä luvussa esitetyt

arviot ovat perustuneet kahteen lähestymistapaan: aiemman tutkimuksen joustoestimaatteja käyttävään simulointiin tai kuvailevaan ennen-jälkeen-analyysiin tietystä uudistuksesta. Näillä lähestymistavoilla on rajoitteensa. Simulaatioissa oletetaan, että keskimääräinen joustoarvio aiemmasta kirjallisuudesta soveltuu siihen tilanteeseen, jota kulloinkin tarkastellaan. Kuvailevalla analyysillä puolestaan ei välttämättä voida erottaa politiikkatoimien vaikutusta muista talouden kehitykseen vaikuttavista tekijöistä.



## 4. Finanssipolitiikka

Hallituskauden alussa Suomi oli taantumassa, julkisyhteisöjen alijäämä oli melkein 3 prosenttia suhteessa BKT:hen ja arviot pitkän aikavälin kestävyysvajeesta viittasivat siihen, että julkisen talouden tasapainottaminen olisi välttämätöntä. Finanssipolitiikkaan kohdistuva ristiveto ratkaistiin valitsemalla sopeutusohjelma, joka merkitsi finanssipolitiikan asteittaista kiristämistä hallituskauden aikana. Asteittainen kiristäminen jatkui vuoteen 2017 asti, mutta vuonna 2018 finanssipolitiikan viritys löyseni tuloveroleikkausten myötä. Vuonna 2019 finanssipolitiikan ennakoitaan muuttuvan jälleen kiristäväksi.

Suhdannelilanteen odottamaton kohentuminen on parantanut myös julkisen talouden tilaa kuvaavia tunnuslukuja. Taantumavuodet kerryttivät julkisen talouden velkataakkaa, kasvattivat rakenteellista vajetta ja lisäsivät pitkäaikaistyöttömyyttä. Nykyisessä aiempaa myönteisemmässä suhdannelilanteessa finanssipolitiikan pitäisi keskittyä asioihin, jotka liittyvät julkisen talouden kestävyteen pitkällä ja keskipitkällä aikavälillä. Näin ollen mieluummin neutraali tai nykyistä jonkin verran tiukempi finanssipolitiikka olisi sopivampi valinta.

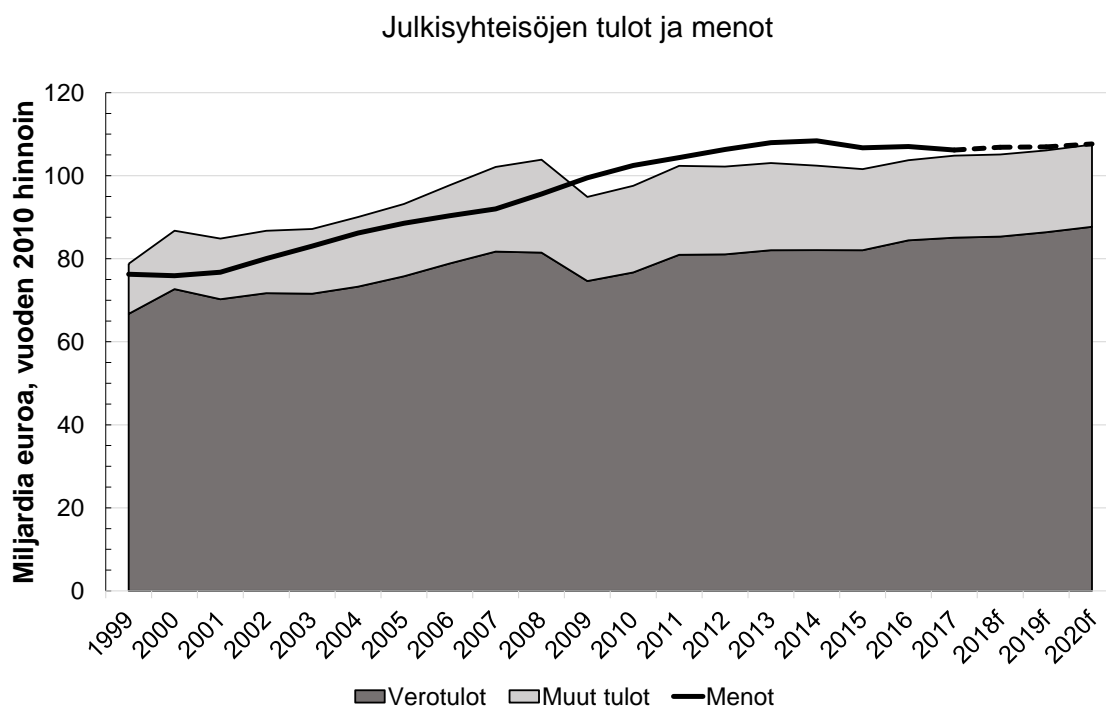
Hallitusohjelmassa todetaan, että sen talousohjelman mukaan velkaantumisen suhteessa bruttokansantuotteeseen taittuu vaalikauden loppuun mennessä ja velaksi eläminen loppuu vuonna 2021. Tarkempi kuvaus tavoitteista löytyy Julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2016–2019, ja se asettaa rahoitusasematavoitteet julkisyhteisöjen alasektoreille siten, että ne summautuvat nolnaan julkisyhteisöjen tasolla. Syksyllä 2018 julkaistujen ennusteiden mukaan tämä tavoite lähes saavutetaan. Nykyinen ennuste vuoden 2019 rakenteelliselle rahoitusasemalle on -0,8 prosenttia suhteessa BKT:hen. Hallitus toisti vuoden 2019 talousarvioehdotuksessaan, että rakenteellisen rahoitusaseman tulisi saavuttaa -0,5 prosentin taso suhteessa BKT:hen vuonna 2019. Tulevina vuosina rakenteellisen

tasapainon ennustetaan pysyvän negatiivisena, millä korostetaan sitä, että julkisen talouden tasapainottamisessa on jatkuvia vaikeuksia.

Nykyisten ennusteiden mukaan yleisten julkisten menojen ennustetaan kasvavan nimellistä bruttokansantuotetta hitaammin. Julkisyhteisöjen menot alittavat 52 prosentin tason suhteessa BKT:hen vuonna 2019, mikä on kaksi prosenttiyksikköä vähemmän kuin vuonna 2017. Reaalisesti julkisyhteisöjen menot laskivat vuonna 2017, mutta niiden ennustetaan kasvavan hitaasti lähivuosina (kuvio 4.1). Veroaste puolestaan pieneni vuosina 2017 ja 2018, ja vuosina 2019–2020 sen ennustetaan pysyvän lähes 42 prosentissa.

Julkisyhteisöjen velka-aste kääntyi laskuun vuonna 2016. Vuonna 2018 velan BKT-suhteen odotetaan olevan hieman 60 prosentin kynnyksarvon alapuolella. Velka-asteen alenemisen ennustetaan jatkuvan tulevina vuosina enimmäkseen valtiontalouden tilanteen kohentumisen myötä.

Kuvio 4.1: Julkisyhteisöjen tulot ja menot tasapainottuvat keskipitkällä aikavälillä.



Lähteet: Tilastokeskus ja valtiovarainministeriön talven 2018 ennuste. Hintojen muutosten vaikutus on poistettu käyttäen BKT-deflaattoria.

Viimeisimpien ennusteiden mukaan Suomi noudattaa EU:n budjettisääntöjä. Rakenteellinen rahoitusasema alittaa kuitenkin vuonna 2018–2019 hallituksen asettaman -0,5 prosentin keskipitkän aikavälin tavoitteen (MTO). Julkisyhteisöjen rakenteellinen alijäämä pysyy hieman nykyisen

MTO:n alapuolella myös keskipitkällä aikavälillä, mikä korostaa julkisen talouden rakenteellista epätasapainoa.

Tämä luku kuvaa hallituksen päätösperäisiä toimenpiteitä ja arvioi finanssipolitiikan viritystä. Arvioimme myös julkisen talouden riskejä ja pitkän aikavälin kestävyyttä.

#### **4.1. Päätösperäiset toimenpiteet ja finanssipolitiikan viritys**

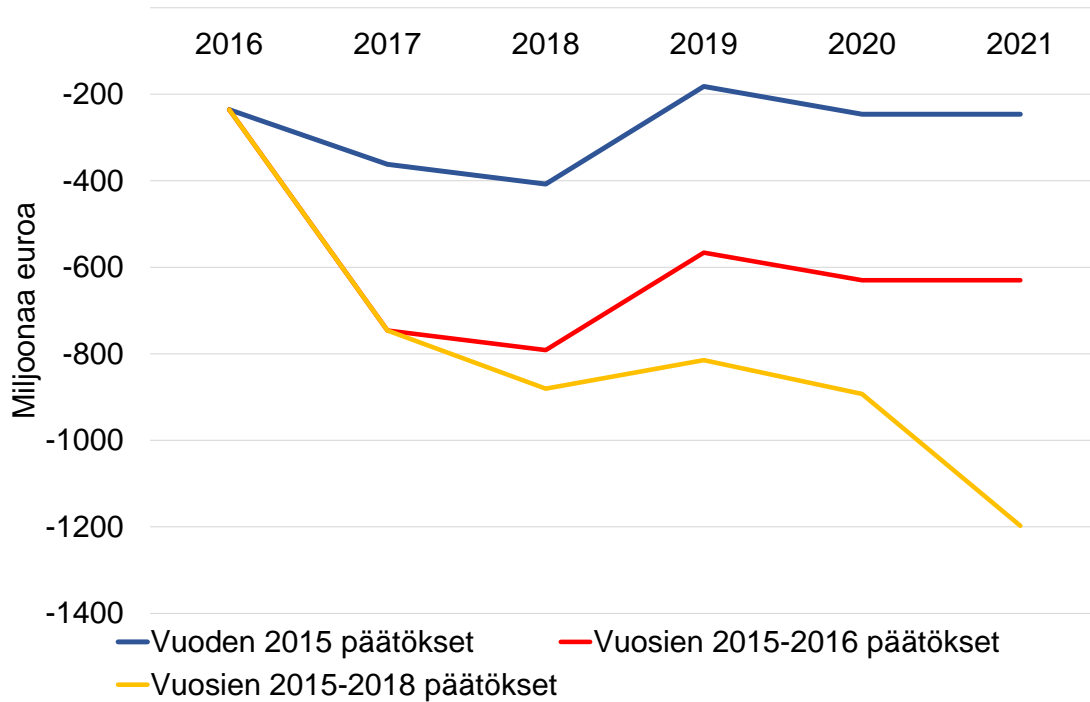
Vuonna 2015 pääministeri Sipilän hallitus julkaisi sopeutusohjelman julkisyhteisöjen alijäämän pienentämiseksi ja julkisyhteisöjen velan kasvun pysäyttämiseksi. Sopeutusohjelma koostui pääasiassa menoleikkauksista. Hallituskauden aikana valtiontalouden menojen muutokset ovat seuranneet melko tarkkaan hallitusohjelmassa esitettyä suunnitelmaa.

Kuvio 4.1.1 havainnollistaa hallituksen toteuttamien veromuutosten vaikutusta julkisyhteisöjen tasapainoon. Tuloverotukseen tehdyt indeksikorjaukset on jätetty tarkastelun ulkopuolelle.<sup>6</sup> Kuvion sininen viiva kuvaa vuonna 2015 päätettyjen veromuutosten staattista vaikutusta verotuloihin vuosina 2016–2021 verrattuna tilanteeseen, jossa veromuutoksia ei olisi tehty. Merkittävin verotuloja vuonna 2016 vähentävä päätös oli ansiotulovähennyksen korotus. Yrittäjävähennyksen käyttöönotto ja makeisten ja jäätelön verojen poistaminen pienentävät verotuloja vuodesta 2017 lähtien. Vuonna 2019 verotulojen odotetaan nousevan asteittain muun muassa savukeveron asteittaisesti kasvaessa ja asuntolainan korkovähennysten pienentyessä. Vuonna 2015 tehdyt veropoliittiset päätökset olivat lievästi elvyttäviä, ja vuonna 2020 niiden vaikutus oli lähes 250 miljoonaa.

---

<sup>6</sup> Laskelmissa esitetyt luvut perustuvat staattisiin arvioihin eli veromuutosten suoriin vaikutuksiin verotuloihin, mutta kaikki mahdolliset käyttäytymisvaikutukset on jätetty huomiotta.

Kuvio 4.1.1: Veromuutosten nettovaikutus valtion ja paikallishallinnon rahoitusasemaan.



Lähteet: Arviointineuvoston laskelmat valtiovarainministeriön seurantamateriaalin pohjalta.

Vuonna 2016 tehdyt muutokset kevensivät verotusta ja kasvattivat alijäämää vuosina 2017–2020 (punainen viiva kuviossa 4.1.1). Merkittävin syy verotuksen keventymiseen olivat kilpailukyky sopimukseen liittyvät veronalennukset. Vaikka työnantajilta perittävien sosiaaliturvamaksujen siirtäminen työntekijöiden maksettavaksi on neutraalia julkisen talouden kannalta, työntekijöiden työeläkemaksujen ja työttömyysvakuutusmaksujen korotusten kompensointi tuloveron alennusten kautta tekee kilpailukyky sopimuksen nettovaikutuksesta verotuloja pienentävän.

Vuonna 2017 tehtyjen veropäätösten vaikutus verotuloihin vuonna 2018 oli -141 miljoonaa euroa (keltainen viiva kuviossa 4.1.1). Uusien kilpailukyky sopimukseen liittyvien veronalennusten arvioitiin vähentävän verotuloja 295 miljoonalla eurolla. Alkoholi- ja energiaverojen kasvu kompensoi osittain tätä vähentymistä.

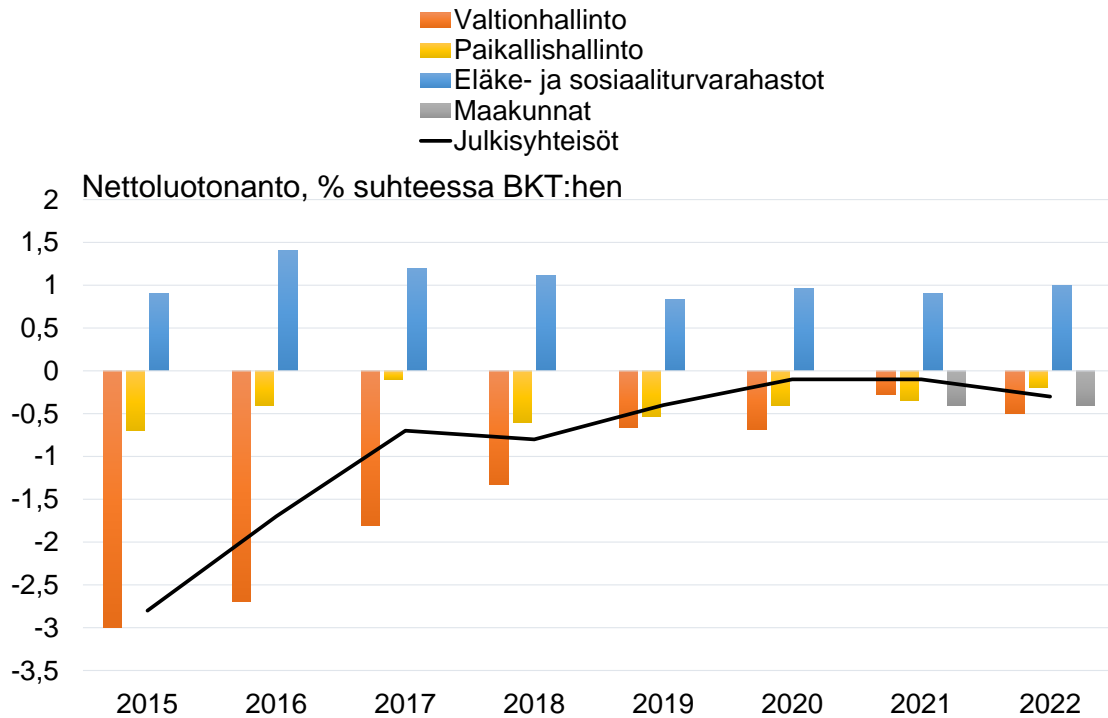
Vuonna 2018 tehtyjen veropäätösten vaikutus vuoden 2019 verotuloihin on neutraali. Alimpiin tuloluokkiin kohdistuvan tuloverotuksen kevennyksen sekä ajoneuvoveron ja rautatieveron alenemisen vaikutukset kumoutuivat alkoholin ja sokerijuomien valmisteverojen noston myötä. Ajoneuvoveron kevennys pienentää vuoden 2020 verokertymää 50 miljoonalla eurolla.

Vuosina 2015–2018 päätetyt veromuutokset pienentävät vuoden 2020 verotuloja 890 miljoonalla eurolla. Tehtyjen verokevennysten kokonaismäärä on suuri, erityisesti jos sitä verrataan julkisen talouden vakauttamistarpeeseen.

Aluehallintouudistus muuttaa verotulojen jakoa valtionhallinnon ja paikallishallinnon välillä vuonna 2021. Hallitus on ilmoittanut, että uudistuksen ei pitäisi nostaa kenenkään tuloverotusta ja uudistuksesta seuraavien veromuutoksien tulisi olla mahdollisimman neutraaleja myös muilla tavoin. Verotuksen rakennetta on vaikea muuttaa merkittävästi siten, ettei muutos vaikuttaisi ihmisten henkilökohtaiseen verotukseen. Jotta tuloverotuksen rakenteen muutos pysyy neutraalina, valtion tuloveroasteikko olisi muutettava uudistuksen myötä siten, että verotulot pienenevät 300 miljoonalla eurolla.

Julkisen talouden BKT:hen suhteutettu rahoitusasema on kohentunut vuodesta 2015 lähtien. Osa tästä kohentumisesta on vuosien 2016 ja 2017 talouskasvun ansiota, mutta loppu on seurausta yllä mainituista sopeutustoimenpiteistä. Vuonna 2019 julkisyhteisöjen rahoitusaseman kohentumista hidastaa eläke- ja sosiaaliturvarahastojen ylijäämän pieneneminen (ks. kuvio 4.1.2). Yksi syy tähän nopean rahoitusaseman heikentymiseen on päätös laskea työttömyysvakuutusrahaston maksuasteita. Tätä tarkastellaan alaluvussa 4.5.

Kuvio 4.1.2: Julkisyhteisöjen ja sen alasektoreiden rahoitusasemat



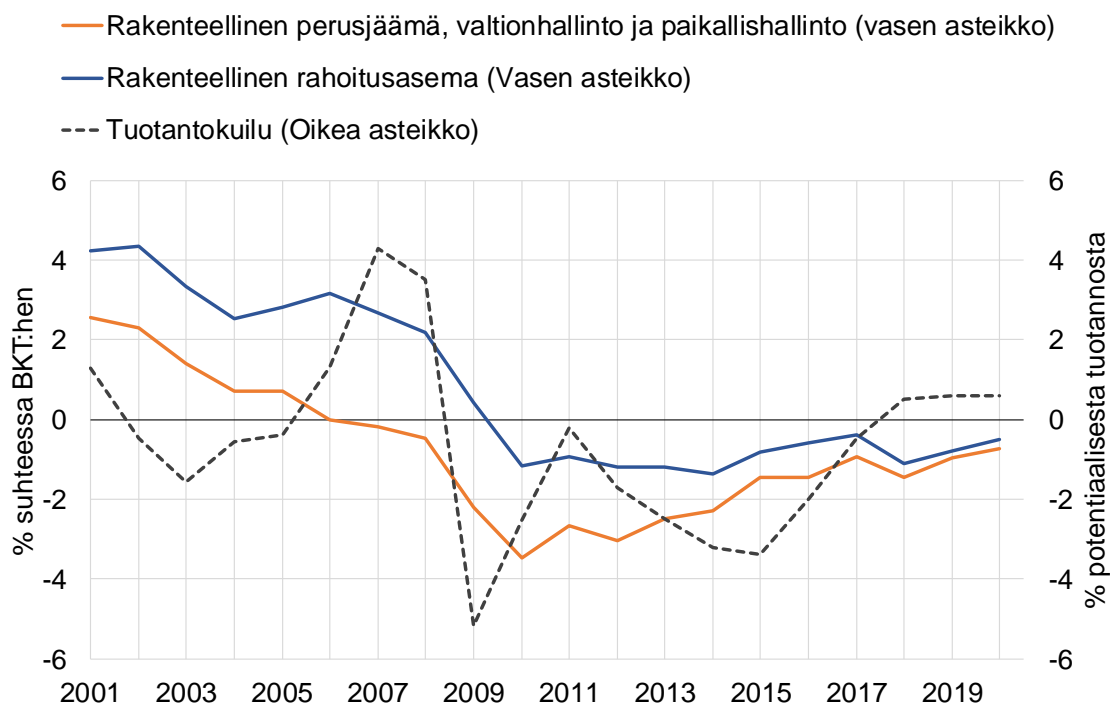
Lähteet: Tilastokeskus ja valtiovarainministeriön talven 2018 ennuste sekä arviointineuvoston laskelmat.

Hallituksen päätöksiensä vaikutusta julkisyhteisöjen rahoitusasemaan voidaan arvioida poistamalla suhdanteen ja kertaluontoisten tulo- ja menomuutosten vaikutukset havaituista alijäämäluvuista. Tuloksena saatavan rakenteellisen jäämän vuosittaisia muutoksia käytetään usein finanssipolitiikan virityksen mittarina: finanssipolitiikka on kiristävää, kun rakenteellinen jäämä kohenee, ja päinvastoin.

Julkisyhteisöjen rakenteellisen jäämän kehitys on esitetty kuviossa 4.1.3. (sininen viiva). Valtiovarainministeriön talven 2018 ennusteen mukaan julkisyhteisöjen rakenteellinen jäämä heikkeni 0,7 prosenttiyksiköllä vuonna 2018 ja kohenee 0,3 prosenttiyksiköllä vuonna 2019 ja 2020. Kuvioista näkyy myös, kuinka taloussuhdanne heikkeni vuosina 2012–2015. Samalla kun julkisyhteisöjen rakenteellisen jäämän mukaan finanssipolitiikka oli edellä mainittuina vuosina yleisesti ottaen neutraalia, valtionhallinnon ja paikallishallinnon rakenteellisen alijäämän kohentuminen kertoo kiristävästä finanssipolitiikasta. Syy näiden indikaattoreiden väliseen eroon on eläke- ja sosiaaliturvarahastojen ylijäämien kasvu. Vuosina 2013–2015 finanssipolitiikka oli suhdannevaihtelua vahvistava, ei vaimentava.

Taloussuhdanne alkoi parantua vuonna 2016. Molempien indikaattoreiden mukaan finanssipolitiikka oli hieman kiristävää vuonna 2017, mutta muuttui ekspansiiviseksi vuonna 2018. Talous kasvoi vahvasti vuonna 2018, joten finanssipolitiikka voimisti suhdannevaihtelua. Viimeisimpien ennusteiden mukaan finanssipolitiikka on hieman kiristävää vuonna 2019 ja neutraalia keskipitkällä aikavälillä.

Kuvio 4.1.3: Finanssipolitiikka oli ekspansiivista vuonna 2018.



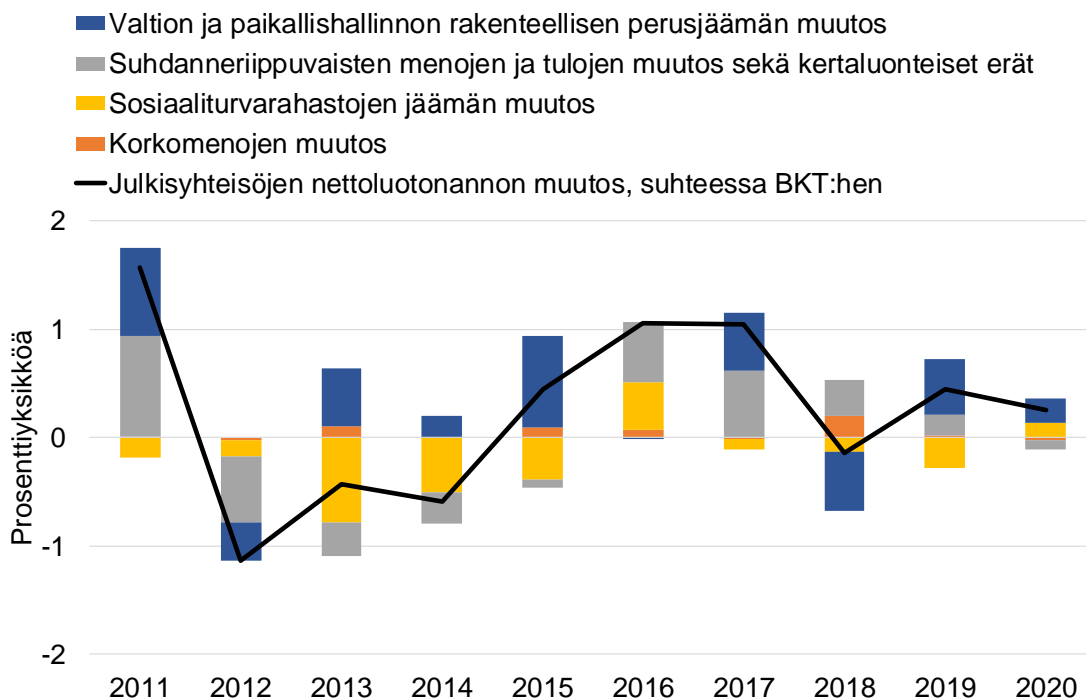
Lähteet: Valtiovarainministeriön talven 2018 ennuste ja arviointineuvoston laskelmat.

Finanssipolitiikan virityksen arviointi rakenteellisen jäämän perusteella ei ole suoraviivaista, sillä finanssipolitiikan kehitykseen vaikuttavat useat tekijät. Suhdannevaihtelun vaikutuksen poisto perustuu tuotantokuiluarvioon, joka vähennetään vuotuisista BKT:hen suhteutetuista rahoitusasemaluvuista käyttäen OECD:n (2014) arvioimaa puolijoustoja. Menetelmän tarkoituksena on poistaa alijäämäluvuista tulo- ja kuluerien suhdanteesta johtuva vaihtelu. Arviot tuotantokuilun suuruudesta tarkentuvat vuosittain, mikä luonnollisesti vaikuttaa arvioihin rakenteellisesta rahoitusasemasta. Ei myöskään ole varmaa, kuinka esimerkiksi työttömyysetuuksien muutokset vaikuttavat menetelmässä käytetyn puolijouston arvoon.

Kuviossa 4.1.4 muutokset julkisyhteisöjen nettoluotonannossa jaetaan harkinnanvaraisten toimenpiteiden ja taloussuhdanteen vaikutuksiin sekä

sosiaaliturva- ja eläkerahastojen ylijäämän muutoksiin. Vuosina 2013–2015 harkinnanvaraiset toimenpiteet (kuvion sininen palkki) olivat julkisen talouden rahoitusasemaa kohentavia, mutta sosiaaliturvarahastojen ylijäämän pieneneminen ja suhdannetilanteen heikentyminen kasvattivat julkisyhteisöjen alijäämää. Kuluvan hallituskauden aikana vuosina 2016–2019 sekä suhdannetilanteen kohentuminen että sosiaaliturvarahastojen ylijäämän kasvu ovat pienentäneet julkisyhteisöjen alijäämää. Vuonna 2018 harkinnanvaraiset politiikkatoimet kumoavat nousukauden positiivista vaikutusta julkiseen talouteen. Rakenteellisen perusjäämän pientyminen vuonna 2018 oli pääosin seurausta tuloverotuksen leikkauksista.

Kuvio 4.1.4: Julkisyhteisöjen nettoluotonannon muutos osatekijöihin jaoteltuna.



Lähteet: Valtiovarainministeriö ja arviointineuvoston laskelmat.

## 4.2. Finanssipolitiikan säännöt ja tavoitteet

Hallituksen Julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2016–2019 asettamien tavoitteiden mukaan valtionhallinnon alijäämän pitäisi olla enintään 0,5 prosenttia, paikallishallinnon alijäämän enintään 0,5 prosenttia, eläkerahastojen ylijäämän noin 1 prosentti suhteessa BKT:hen ja muiden sosiaaliturvarahastojen tulisi olla lähes tasapainossa hallituskauden lopussa. Yhteenlaskettuna nämä sektorikohtaiset tavoitteet tarkoittavat julkisyhteisöjen rahoitustasapainoa.



Kuten vakaus- ja kasvusopimus vaatii, hallitus on asettanut julkisyhteisöjen rakenteelliselle jäämälle keskipitkän aikavälin tavoitteen (MTO) -0,5 prosenttiin BKT:hen suhteutettuna. Hallituksen päämääränä oli saavuttaa tämä tavoite vuonna 2019. Koska MTO on asetettu rakenteellisen jäämän termein, sen saavuttaminen riippuu nimellisen jäämän lisäksi tuotantokuiluarviosta. Valtiovarainministeriö arvioi rakenteellisen jäämän olevan -0,8 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2019 ja -0,5 prosenttia vuonna 2020. Hallituksen tulee asettaa MTO-tavoite uudelleen vuonna 2019 seuraavan kolmen vuoden ajalle. Vaikka rakenteellinen jäämä on melkein saavuttanut nykyisen tavoitteen ja kohentuu edelleen vuonna 2020, julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyuden näkökulmasta uusi MTO-tavoite tulisi asettaa nykyistä tiukemmaksi. Julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyyttä arvioidaan tarkemmin luvussa 4.4.

Julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2018–2021 julkaistiin uudet tavoitteet eräille julkisen talouden tunnusluvuille. Tavoitteet olivat sopusoinnussa MTO-tavoitteen kanssa. Vuotuiset tavoitteet esitetään taulukossa 4.2.1.<sup>7</sup>

Taulukko 4.2.1: Huhtikuussa 2017 julkaistussa vakaushjelmassa esitetyt vuosittaiset tavoitteet.

Julkisyhteisöt, % suhteessa BKT:hen	2017	2018	2019	2020	2021
Rakenteellinen jäämä	-1,7	-1,1	-0,5	0,0	-0,3
Nettoluotonanto	-2,3	-1,6	-0,8	-0,2	-0,3
Menot	55,2	53,9	52,5	52,1	52,1
Bruttovelka	64,7	64,5	63,8	62,7	61,9

Lähde: Julkisen talouden suunnitelma vuosille 2018–2021.

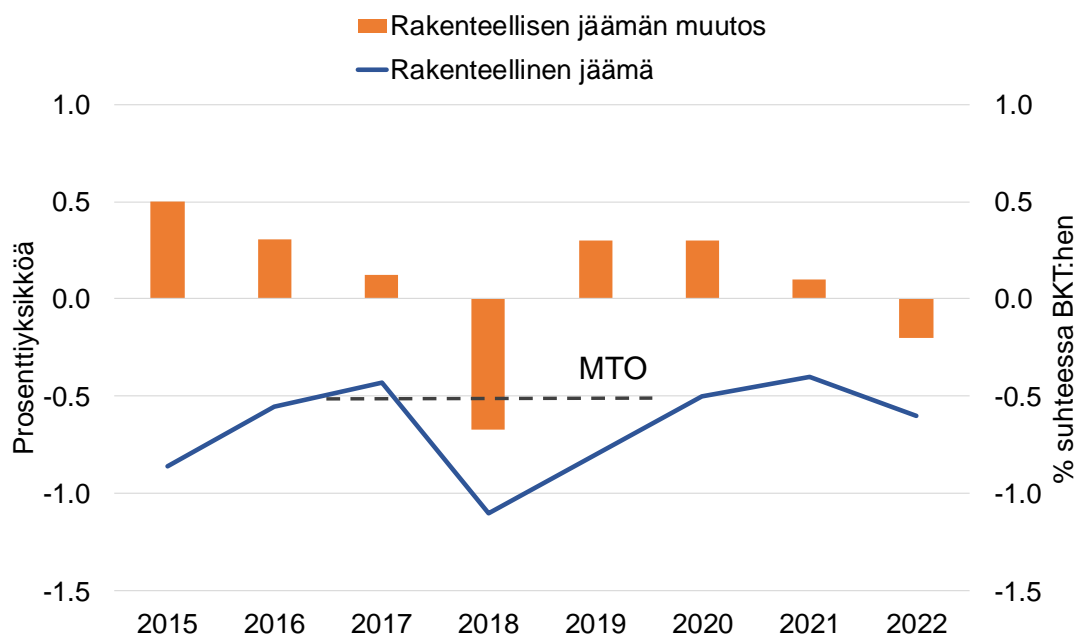
Talouden elpyminen on kohentanut julkisen talouden rahoitusasemaa. Valtiovarainministeriön talven 2018 ennusteen mukaan nimelliset vuotuiset tavoitteet toteutuvat. Rakenteellisen jäämän tavoitteen saavuttaminen riippuu kuitenkin tuotantokuiluarviosta. Sekä rakenteellisten että nimellisten tavoitteiden asettaminen yhtä aikaa on hankalaa, koska tuotantokuiluarviolla on taipumus muuttua merkittävästi. Vuotuisilla tavoitteilla ja niiden päivittämisellä pyritään luomaan kuva toimista, jotka ovat välttämättömiä MTO-tavoitteen saavuttamiseksi. Nimellisiä tavoitteita tulisi tarkistaa, kun taustalla olevat arviot potentiaalisesta tuotannosta ja tuotantokuilusta päivittyvät.

<sup>7</sup> Vuosittaiset tavoitteet asetettiin keväällä 2017. Tämän jälkeen kansantalouden tilinpitoa tarkennettiin BKT:n osalta korkeammalle tasolle vuodesta 2016 eteenpäin, mikä on pienentänyt julkisyhteisöjen velka-astetta.

Uusimpien käytettävissä olleiden tilastojen mukaan velka-aste kääntyi laskuun jo vuonna 2016, ja alenemisen ennustetaan jatkuvan. Julkisyhteisöjen tulojen ja menojen hitaan kasvun myötä ei ole vaarana, että budjettisääntöjen mukainen kolmen prosentin alijäämäraja ylittyisi. Myös velka-asteen ennustetaan laskevan alle 60 prosentin kynnyksarvon vuonna 2018.

Valtiovarainministeriön arvion mukaan MTO-tavoite saavutettiin tilapäisesti vuonna 2017, kun rakenteellinen jäämä oli -0,4 prosenttia suhteessa BKT:hen (ks. kuvio 4.2.1). Toteutettujen veronalennuksien ja tuotantokuilun pientymisen myötä rakenteellinen alijäämä kasvoi jälleen vuonna 2018. Vuonna 2019 tuotantokuilun ennustetaan pysyvän muuttumattomana, ja julkisen talouden rahoitusaseman parantuminen vaikuttaa suoraan rakenteelliseen tasapainoon.

Kuvio 4.2.1: Julkisyhteisöjen rakenteellinen jäämä poikkeaa sille asetetusta -0,5 prosentin tavoitteesta.



Lähde: Valtiovarainministeriön talven ennuste 2018.

Vuonna 2018 rakenteellinen jäämä heikentyi 0,7 prosenttiyksiköllä -1,1 prosenttiin suhteessa BKT:hen, mikä oli merkittävä poikkeama -0,5 prosenttiin asetetusta MTO:sta. Vakaus- ja kasvusopimuksen mukaan rakenteellisen jäämän tulisi olla sama tai korkeampi kuin MTO tai sopeutumassa kohti sitä säännöissä määritetyllä tavalla. Viimeisimmän ennusteen mukaan rakenteellinen tasapaino kohenee 0,3 prosenttiyksiköllä

vuonna 2019, mikä olisi vähemmän kuin säännöt vaatisivat. Toteutettujen merkittävien rakenteellisten uudistusten eli eläkeuudistuksen ja kilpailukyky sopimuksen myötä Suomi voi poiketa tilapäisesti MTO:sta. Joustavuudesta päätti Eurooppa-neuvosto keväällä 2017, mikä perustui säännökseen 1466/97 (EY). Joustavuus sallittiin kolmen vuoden ajalle. Yhteensä joustavuus pienentää MTO-tavoitetta 0,5 prosenttiyksiköllä, eli rakenteellinen tasapaino voi heikentyä -1,0 prosenttiin suhteessa BKT:hen.

Eläkeuudistus ja kilpailukyky sopimuksen toteuttaminen eivät kasvattaneet menoja. Samalla kun molemmat uudistukset lisäsivät pitkän aikavälin kasvupotentiaalia, kilpailukyky sopimukseen liittyvillä tuloveroleikkauksilla on negatiivinen vaikutus julkisyhteisöjen tasapainoon sekä lyhyellä että pitkällä aikavälillä. Nykyiseen suhdannekuvaan suhteutettuna joustavuus ei estänyt suhdannevaihtelua vahvistavaa finanssipolitiikkaa.

Vuoden 2019 talousarvioaloitteessa hallitus toisti sitoutuvansa -0,5 prosentin MTO-tavoitteeseen vuoteen 2019 mennessä. Viimeisimmän ennusteen perusteella MTO-tavoitteen saavuttaminen vaatisi 0,3 prosentin lisäsäästöä suhteessa BKT:hen vuonna 2019.

### **4.3. Valtiontalouden kehykset ja vuoden 2019 talousarvio**

Valtionhallinnon budjettitalouden menoja eli ministeriöiden ja valtion laitosten menoja rajoittaa osittain kehysjärjestelmä.<sup>8</sup> Valtiontalouden kehyksiin kuuluu noin 80 prosenttia budjettitalouden menoista lukuun ottamatta suhdanneriippuvaisia menoja, valtionvelan korkokuluja, investointimenoja ja finanssisijoituksia sekä teknisiä läpivirtauseriä. Sen sijaan kehyksiin sisältyvät suhdanneriippuvaisten menojen menoperusteisiin, esimerkiksi työttömyyskorvaukseen, asumistukeen tai perustoimeentuloon, tehtävien muutosten vaikutukset. Kehyksiin eivät sisälly veroperustemuutosten, kuten ansiotuloverotuksen tai yhteisöverotuksen muutosten, kompensatiot kunnille.

Hallitus tekee vuosittain valtionhallinnon menoja koskevan kehyspäätöksen seuraaville neljälle vuodelle. Kehyssääntö on kuvattu hallitusohjelmassa. Nykyiset valtiontalouden kehykset varmistavat, että valtionhallinnon menot

---

<sup>8</sup> Valtionhallinnon budjettitalouden ulkopuoliset menot koostuvat valtionhallinnon omistamien rahastojen, yliopistojen ja markkinoiden ulkopuolella toimivien valtionyhtiöiden menoista.

ovat vuonna 2019 reaalisesti 1,2 miljardia euroa pienemmät kuin edellisen hallituksen viimeisessä kehyspäätöksessä.

Hallitus asetti vuosien 2019–2022 valtiontalouden kehykset 13.4.2018. Vuoden 2019 kehys asetettiin 44,6 miljardiin euroon, joka on samalla tasolla kuin vuoden 2018 budjetoitu määrä. Vuotta 2019 koskevat kehyspäätökset on tiivistetty taulukkoon 4.3.1.

Kehyspäätös asettaa katon kunkin hallinnonalan menoillem. Hallitus voi jakaa menojen kokonaismäärän hallinnonalojen välillä uudelleen, mutta kokonaismenot eivät saa ylittää asetettua kehystä. Kehyspäätöksestä voidaan jonkin verran joustaa, ja se sisältää lisätalousarviovarauksen, joka jaetaan hallinnonaloille myöhemmin. Vuoden 2019 kehyspäätös sisälsi 107 miljoonan euron jakamattoman varauksen 300 miljoonan euron lisätalousarviovarauksen lisäksi. Jos menot eivät saavuta asetettua kehystä, säästyneistä varoista enintään 200 miljoonaa euroa voidaan siirtää kulutettavaksi seuraavana vuonna.

Taulukko 4.3.1: Kehyspäätökset vuodelle 2019 ja talousarvioesitys vuodelle 2019.

Miljoonaa euroa		2019
Kehyspäätös, 28.4.2017	Hallinnonalojen kehykset (vuoden 2018 hinnoissa)	56,48
		3
	Hinta- ja rakennekorjatut kehykset *	44,04
		5
Kehyspäätös, 13.4.2018	Hallinnonalojen kehykset (vuoden 2019 hinnoissa)	44,57
		8
	Hinta- ja rakennekorjatut kehykset	44,40
		8
Talousarvioehdotus 2019, 14.9.2018	Kehykseen kuuluvat menot	44,00
		1
	Lisätalousarviovaraus	300
	Jakamaton varaus	107
	Kehysten ulkopuoliset menot	11,
		346
	Budjettitalouden menot yhteensä	55,
		347

\* Lykätty maakuntaudistus poistetaan vuoden 2019 valtiontalouden kehuksesta.

Keväällä 2018 tehty kehyspäätös sisälsi maakuntaudistuksesta johtuvan menojen kasvun vuonna 2020. Kehyspäätöksen jälkeen maakuntaudistusta lykättiin vuoteen 2021. Maakunta- ja sote-uudistus kasvattavat valtionhallinnon menoja lähes 12,5 miljardilla eurolla. Kun paikallishallinnon menojen odotetaan vähentyvän vastaavalla määrällä,

maakuntauudistuksen pitäisi olla julkisyhteisöjen menojen ja kokonaisverorasituksen kannalta neutraali. Kehyksiin kuuluvien menojen odotetaan kasvavan vuodesta 2021 eteenpäin enimmäkseen puolustukseen liittyvien menojen kasvun vuoksi. Vuonna 2022 kehystason odotetaan saavuttavan 57,4 miljardin euron tason. Kehysten ulkopuolisten menojen, 11,3 miljardia euroa vuonna 2019, ennustetaan kasvavan hitaasti tulevina vuosina.

Maakuntauudistuksen jälkeen kehysmenojen osuus koko valtiontalouden menoista kasvaa 83 prosenttiin. Maakunta- ja sote-uudistukset lisäävät menokehysten tehokkuutta julkisyhteisöjen menojen tulevan kasvun hallitsemisessa. Toisaalta, jos sosiaali- ja terveydenhuoltomenot jatkavat kasvuaan, tiukka valtiontalouden kehys pakottaa leikkaamaan muita menoja. Tämä voitaisiin välttää jättämällä riittävän suuri jakamaton varaus valtiontalouden kehyksiin.

Hallitus jätti vuoden 2019 talousarvioesityksen eduskunnalle 14.9.2018. Talousarvion menot ovat 55,3 miljardia euroa, mikä on 467 miljoonaa euroa vähemmän kuin vuoden 2018 talousarviossa. Muuttumattomin hinnoin ja ilman rakenteellisia muutoksia määrärahat vähentyvät noin kahdella prosentilla.

Kehykseen kuuluvien menojen vähentyminen on seurausta hallituksen kärkihankkeiden päättymisestä ja hallitusohjelmassa päätetyistä menoleikkauksista. Hallituksen kärkihankkeet vuosille 2015–2018 määriteltiin hallitusohjelmassa. Näiden hankkeiden päättyminen pienentää valtiontalouden menoja 740 miljoonalla eurolla vuonna 2019. Hallitusohjelmassa määritellyt leikkaukset kasvavat 300 miljoonalla eurolla vuoteen 2018 verrattuna. Työllisyyden kasvun odotetaan vähentävän työttömyyteen liittyviä menoja 300 miljoonalla eurolla. Palkankorotukset ja korkeammat eläkemenot kumoavat osittain edellä mainittujen menojen vähentymistä.

Vuoden 2019 budjetti käsittää joitakin vähäisiä muutoksia valtionhallinnon menorakenteessa. Valtiovarainministeriön määrärahoja lisätään 275 miljoonalla eurolla pääosin eläkemenojen ja Euroopan unionille tehtävien tulonsiirtojen kasvun myötä. Puolustusministeriön määrärahoja lisätään 266 miljoonalla eurolla strategisten hankkeiden rahoittamiseksi. Määrärahojen kasvun vastapainoksi opetusministeriön määrärahoja pienennetään 183 miljoonalla eurolla, työ- ja elinkeinoministeriön määrärahoja 322 miljoonalla eurolla ja liikenneministeriön määrärahoja 514 miljoonalla eurolla. Suurin osa näistä leikkauksista liittyy päättyviin

hallituksen kärkihankkeisiin ja työllisyystilanteen parantumiseen. Velanhoitokustannukset ovat lähes 1,2 miljardia euroa. Valtionvelan kokonaismäärän arvioidaan nousevan 109,3 miljardiin euroon.

Talousarviossa valtiontalouden tulojen arvioidaan olevan noin 55,5 miljardia euroa. Verotulojen odotetaan nousevan neljällä prosentilla, mutta muut tulot vähentyvät vientiluottojen takaisinmaksun takia vuonna 2018. Alijäämän kattamiseksi valtion on otettava uutta velkaa noin 1,7 miljardia.

#### **4.4. Julkisen talouden kestävyys ja riskit**

Julkisen talouden kestävyys voidaan määritellä hallituksen kykynä ylläpitää valitsemaansa finanssipolitiikkaa eli nykyistä julkisen kulutuksen ja verotuksen tasoa ja muuta talouspolitiikkaa tietyn ajanjakson ajan ilman, että julkisen talouden maksukyky vaarantuu. Tarkemman määritelmän mukaan julkisen talouden on täytettävä ns. intertemporaalinen budjettirajoitus, eli tulojen ennakoitun nykyarvon pitäisi kattaa ainakin menojen ennakoitu nykyarvo ja alkuperäinen nettovelka.

Keväällä 2015 hallitus arvioi pitkän aikavälin kestävyysvajeen olevan noin viisi prosenttia BKT:stä vuoden 2019 tasolla. Pitkän aikavälin kestävyysvaje kertoo välittömän ja pysyvän julkisen talouden perusjäämän muutoksen (% suhteessa BKT:hen), joka takaa, että tulevien tulojen nykyarvo kattaa tulevien menojen nykyarvon sekä alkuperäisen nettovelan hoidon kustannukset. Kestävyysvaje arvio riippuu väestönkasvuennusteesta ja monista muista taustaoletuksista, joten vaje arviota on päivitettävä säännöllisesti.

Yksi nykyisen hallituksen keskeisistä finanssipolitiikan tavoitteista on julkisen talouden kestävyysvajeen turvaaminen, mikä tarkoittaa, että koulutusta, terveydenhuoltoa ja eläkkeitä koskevat sitoumukset voidaan rahoittaa valtion tuloista myös tulevaisuudessa. Hallituksen oman arvion mukaan kestävyysvajeen sulkeminen vaatisi vielä BKT:hen suhteutettuna noin neljän prosentin pysyvän perusjäämän noston. Hallitusohjelmassaan hallitus on sitoutunut tekemään välttämättömiä säästöjä ja rakenteellisia uudistuksia kestävyysvajeen sulkemiseksi. Sopeutuksen lykkääminen lisää vaadittua sopeutusta tulevaisuudessa, siirtää taakan tuleville sukupolville ja yleisesti vähentää talouspolitiikan uskottavuutta.

Pitkän aikavälin kestävyysvaje, S2-indikaattori, voidaan jakaa neljään osaan: ikäsidonnaisten menojen tulevaan kasvuun, nykyisen julkisen velan tuleviin

kustannuksiin, rakenteelliseen perusjäämään laskelman perusvuonna ja tuleviin omaisuustulojen muutoksiin. Kestävyyssvajeen jaottelu näihin osatekijöihin on esitetty taulukossa 4.1.

Taulukko 4.1: S2-kestävyyssvaje osatekijöihin jaoteltuna.

Julkisen velan korkokustannusten nykyarvo	0,5
Julkisen talouden rakenteellinen perusjäämä lähtökohdalla	-0,5
Omaisuustulojen muutoksesta syntyvän vastuuvelan nykyarvo	-0,1
Ikäsidonnaisten menojen muutoksesta syntyvän vastuuvelan nykyarvo	3,9
<b>S2-kestävyyssvaje</b>	<b>3,8</b>

Lähde: Valtiovarainministeriö. Laskelmat perustuvat valtiovarainministeriön talven 2018 laskelmiin.

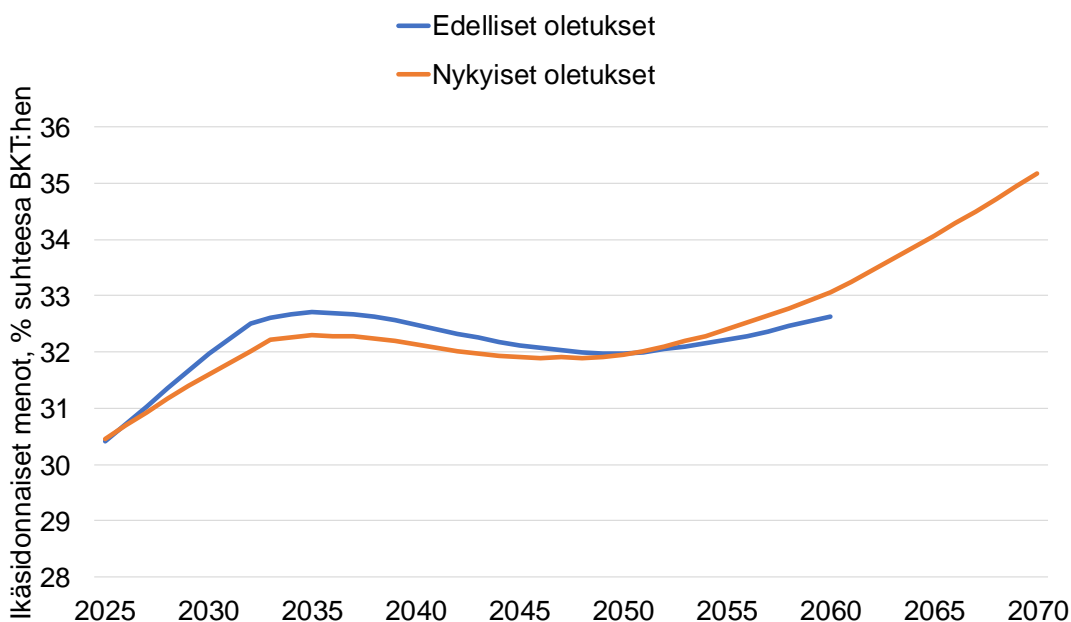
Taulukosta ilmenee, kuinka ikääntymiseen liittyvät menot selittävät lähes koko kestävyysvajeen. Luonnollisesti sen merkitys hallituksen rakenteellisessa uudistusohjelmassa on myös suuri. Yhtenä sote-uudistuksen tavoitteena on pienentää kestävyysvajetta kolmella miljardilla eurolla tai 1,5 prosenttiyksiköllä. Tämä saavutettaisiin hidastamalla sosiaali- ja terveydenhuollon kustannusten kasvua ensimmäisten kymmenen vuoden aikana uudistuksen jälkeen. Edellisessä raportissaan arviointineuvosto (2018a) osoitti, miten uudistuksen vaikutus kestävyysvajeeseen riippuu sen toteutuksesta pitkällä aikavälillä. Jos ikäsidonnaiset menot, BKT:hen suhteutettuna, palaisivat samalle uralle, jolla ne olisivat ilman uudistusta, kestävyysvaje pysyisi kutakuinkin muuttumattomana. Tämä korostaa yleisperiaatetta, että väliaikaisella menojen sopeutuksella on vain pieniä vaikutuksia kestävyysvajeeseen.

Valtiovarainministeriö on muuttanut kestävyysvajelaskelmien julkisen velan efektiiviseen korkoon ja pääoman tuottoon liittyviä taustaoletuksia edellisten vuosien oletuksiin verrattuna. Pitkällä aikavälillä valtionvelan efektiivinen reaalkorko on tarkistettu kahteen prosenttiin aiemmasta kolmesta prosentista.<sup>9</sup> Oletuksiin tehty muutos laskee korkokuluja, mutta myös vähentää valtionhallinnon ja paikallishallinnon omistamien velkakirjojen tuottoa. Valtionvelan efektiivistä korkoa käytetään myös diskonttaustekijänä tulevien menojen nykyarvoa laskettaessa, minkä vuoksi korkotason lasku kasvattaa kestävyysvajetta. Korke- ja tuotto-oletuksiin tehdyillä muutoksilla on vain vähäinen vaikutus kestävyysvajeindikaattorin arvoon. Viimeisimmässä kestävyysvajelaskelmassa valtiovarainministeriö myös pidensi laskentajaksoa vuoteen 2070 saakka aiemmasta vuodesta 2060. Ikäsidonnaisten menojen odotetaan kasvavan suhteessa BKT:hen

<sup>9</sup> Korkotason odotetaan nousevan asteittain pitkän aikavälin tasolle nykyiseltä alemmalta tasoltaan vuoteen 2031 mennessä.

vuosien 2060 ja 2070 välillä. Koska kestävyysvajelaskennassa ei oleteta tapahtuvan muutoksia ikäsidonnaisissa menoissa laskentajakson jälkeen, laskentajakson pidennys kohottaa ikäsidonnaisia menoja myös pitkällä aikavälillä. Valtiovarainministeriön laskelmien mukaan tämä tekninen muutos yksin kasvatti kestävyysvajetta yhdellä prosenttiyksiköllä. Päinvastainen ilmiö voisi tapahtua eli laskentajakson pidennys johtaisi pienempään pitkän aikavälin kestävyysvajeeseen, jos lisävuodet vähentäisivät menoja suhteessa BKT:hen. Viimeisimmät kestävyysvajelaskelmat perustuvat viimeisimpään väestöennusteeseen ja uusiin koulutusmeno-oletuksiin. Kuvio 4.4.1 havainnollistaa teknisten oletusten muutoksien vaikutuksia ikäsidonnaisten menojen kehitysodotuksiin vuosina 2020–2070.

Kuvio 4.4.1: Nykyiset ja edelliset arviot ikäsidonnaisista menoista vuosina 2025-2070.



Lähde: Valtiovarainministeriö.

Vaikka S2-kestävyysvajeindikaattorin arvo on pienentynyt vuoden 2015 arvioista vain noin prosenttiyksiköllä, indikaattoriluvut eivät ole suoraan vertailukelpoisia.

Kestävyysvajeen keskeinen määräävä tekijä on työllisyysasteen kehitys. Valtiovarainministeriön laskelmien mukaan pysyvä yhden prosenttiyksikön kasvu työllisyysasteessa vähentää kestävyysvajetta 0,4 prosenttiyksiköllä. Yksi hallituksen työllisyyspolitiikan perusteluista onkin ollut julkisen talouden kestävyysparantaminen.

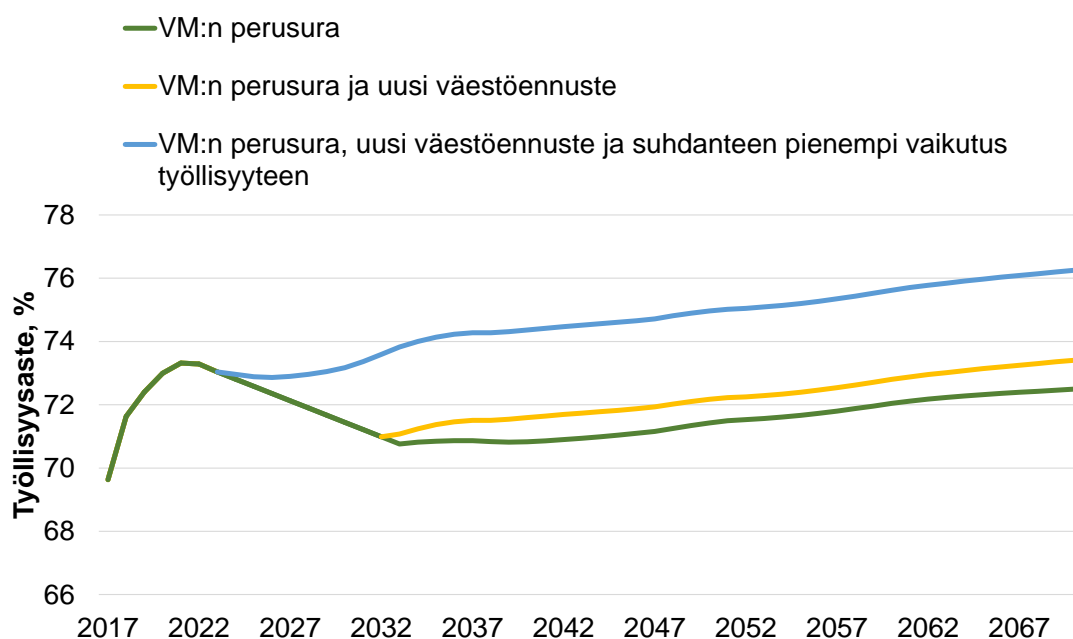


Työllisyysaste on kasvanut merkittävästi hallituskauden aikana, mutta kuten luvussa 3 huomioitiin, ei ole helppoa sanoa, kuinka paljon työllisyysasteen kasvusta on rakenteellista. Kestävyysvajeen arvioimiseksi tästä tarvitaan ainakin valistunutta arvausta.

Valtiovarainministeriön nykyinen keskipitkän aikavälin ennuste ulottuu vuoteen 2023 asti, jolloin työllisyysasteen odotetaan saavuttavan 73 prosentin tason. Kestävyysvajelaskelmassa työllisyysaste laskee saavuttaen 70,8 prosentin tason vuonna 2033, minkä jälkeen sen kehitys perustuu eläkeiän nousuun ja työkäisen väestön ikärakenteen muutoksiin. Työllisyysasteen aleneminen 2,2 prosenttiyksiköllä vuosina 2023–2033 tarkoittaa oletusta siitä, että 73 prosentin työllisyysaste on reilusti yli pitkän aikavälin tasapainoarvon. Ikärakenteen muutosten pitäisi tällä ajanjaksolla kasvattaa työllisyyttä noin 0,5 prosenttiyksiköllä, eli kestävyysvajelaskelma olettaa rakenteellisen työllisyysasteen olevan nyt hieman 70 prosentin yläpuolella. Tämä puolestaan tarkoittaisi, että työllisyys saavutti rakenteellisen tasonsa jo vuoden 2018 alussa.

Kuvio 4.4.2. esittää kolme eri skenaariota työllisyysasteen kehityksestä vuosina 2017–2070. Vihreä käyrä esittää valtiovarainministeriön kestävyysvajelaskelman oletusta työllisyysasteesta. Tällä oletuksella vuosina 2017–2033 vallitsee melko näkyvä "työllisyyskupla".

Kuvio 4.4.2: Erilaiset oletukset ikärakenteesta ja työllisyyden suhdannevaihtelusta johtavat erilaisiin työllisyysasteprojektioihin.



Lähteet: Jatkuvuuslaskelmat valtiovarainministeriön talven ennusteessa 2018 ja arviointineuvoston laskelmat.

Kuvion 4.4.2 keltainen käyrä ottaa huomioon väestöennusteen päivityksen. Päivityksessä kestävyysvajearvioissaan valtiovarainministeriö on huomionut päivitetyyn väestöennusteen vaikutuksen ikäsidonnaisiin menoihin, mutta ei huomioi sen vaikutusta työllisyysasteeseen. Koska eri ikäluokilla on eri työllisyysasteet, muutokset työikäisen väestön ikärakenteessa vaikuttavat työllisyysasteen ennusteeseen. Viimeisin väestöennuste kohottaa työllisyysastetta, koska nuorten työikäisten väestöosuus on pienempi kuin edellisessä väestöennusteessa. Tällä työllisyysasteen kehityksellä kestävyysvaje olisi 0,3 prosenttiyksikköä pienempi kuin valtiovarainministeriön oletuksella.

Kuvion 4.4.2 sininen viiva perustuu oletukseen, että vuoden 2023 jälkeen työllisyysasteen kehitys määräytyy eläkejärjestelmän ja ikäjakauman perusteella (viimeisin väestöennuste huomioon ottaen). Oletuksena siis on, että työllisyysaste on rakenteellisella tasollaan vuonna 2023. Tässä skenaariossa työllisyysaste päättyy melkein neljä prosenttiyksikköä korkeammaksi vuonna 2070 verrattuna valtiovarainministeriön kestävyysvajelaskelman oletuksiin ja kestävyysvajearvio pienenesi 1,4 prosenttiyksiköllä.

Valtiovarainministeriön viimeisimmässä keskipitkän aikavälin ennusteessa työllisyysaste on 73 prosenttia vuonna 2023. Samana vuonna BKT:n ennustetaan olevan 0,4 prosenttia yli potentiaalisen tasonsa. Tämän perusteella myös työllisyysaste saattaa olla potentiaalinsa yläpuolella vuonna 2023, jolloin kuvion 4.4.2 sininen viiva olisi liian optimistinen. Toisaalta valtiovarainministeriön työllisyysasteoletus näyttää melko pessimistiseltä: jos tuotannon arvioidaan olevan vain 0,4 prosenttia yli potentiaalinsa vuonna 2023, on kummallista, että työllisyysaste olisi jopa 2–3 prosenttiyksikköä rakenteellisen tasonsa yläpuolella. Valtiovarainministeriön tulisi tutkia huolellisemmin tuotantokuiluun ja työllisyysasteeseen liittyviä oletuksia ja niiden johdonmukaisuutta. On kuitenkin korostettava, että jopa optimistisemmässä työllisyyskenaariossa kestävyysvaje pysyy merkittävänä.

Korkokustannukset yhdistävät julkisen talouden kestävyden julkisen velan tasoon. Vaikka optimaalisesta julkisen velan ja BKT-suhteesta ei ole yksimielisyyttä, sitä voi rajoittaa se, millaisia korkokuluja veronmaksajat ovat halukkaita rahoittamaan. Kun otetaan huomioon pelkästään nykyiset pitkän aikavälin kasvu- ja korko-odotukset, nykyinen velka-aste voidaan tasapainottaa pitämällä valtion ja paikallishallinnon – eli velkaa kerryttävien sektoreiden – yhteenlaskettu alijäämä 0,5 prosentissa suhteessa BKT:hen.

Näin yksinkertainen laskelma jättää kuitenkin huomioimatta ikäsidonnaiset kustannukset, joiden arvioidaan kasvavan 2030-luvulta lähtien.

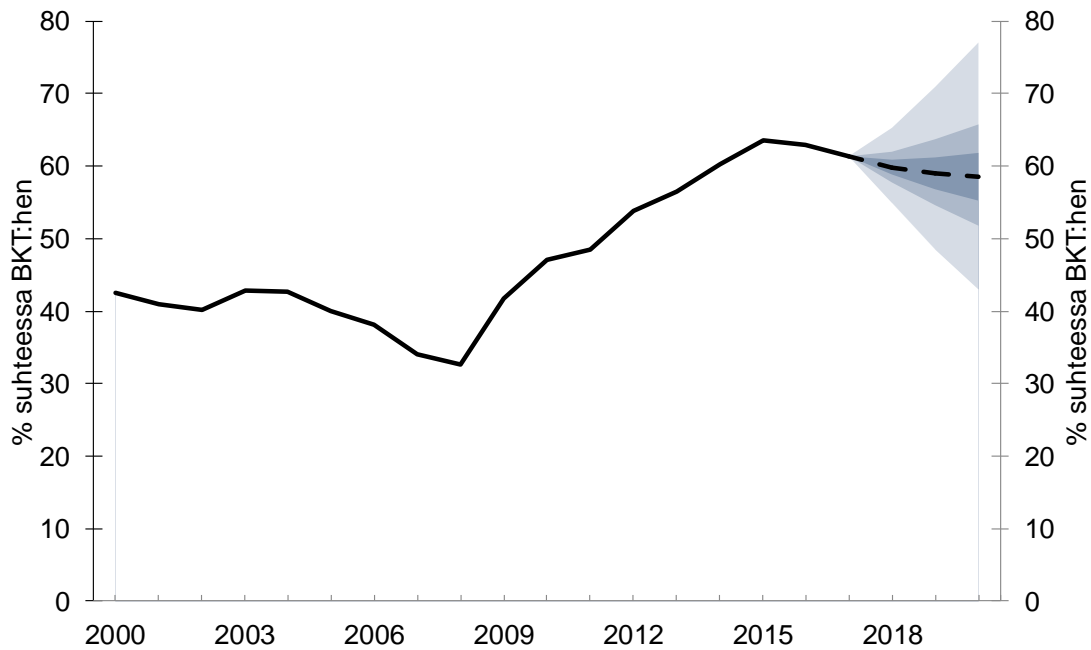
Keskipitkällä aikavälillä julkisen talouden kestävyyttä voidaan kuvata sillä vaadittavalla sopeutuksella, jolla velka-aste on tietyllä tasolla tiettyä aikana. Tällaista tasoa ei ole määritelty Suomelle, mutta Maastrichtin sopimuksen 60 prosentin rajaa voidaan pitää sellaisena. Viimeisimpien ennusteiden mukaan velka-aste on laskenut tämän kynnyksarvon alle vuonna 2018. Koska velka-asteen laskun odotetaan jatkuvan, sopimuksessa asetettu velkaraja ei osoita tarvetta välittömille sopeutustoimille.

Vaikka julkista taloutta hoidetaan kestäväällä tavalla, on tavallista, että julkisen talouden tulot ja menot poikkeavat ennusteista. Syynä tähän voivat olla ero toteutuneen ja ennustetun talouskasvun välillä, valuuttakurssimuutokset, ulkoisen kysynnän muutokset, luonnonmullistukset tai valtioneuvoston vastuiden laukeaminen tai odottamattomat lakiin perustuvat julkiseen talouteen kohdistuvat vaateet. Kansainvälinen valuuttarahasto (2008) määrittelee julkisen talouden riskin julkisen talouden tulojen ja menojen poikkeamana niiden ennusteesta tai budjettia laadittaessa odotetusta kehityksestä. Pitkän aikavälin kestävyuden varmistaminen edellyttää, että julkista taloutta hoidetaan johdonmukaisella tavalla.

Lyhyellä ja keskipitkällä aikavälillä julkisen talouden keskeiset riskit liittyvät tuloihin ja menoihin, eli riskit liittyvät odottamattomaan taloudelliseen kehitykseen. Tavallisesti näitä riskejä mallinnetaan finanssipolitiikan tunnuslukujen makrotaloudellisina riskeinä ja niitä voidaan mallintaa vektoriautoregressiivisten mallien avulla. Mallimme (ks. Talouspolitiikan arviointineuvosto 2018) ennustaa BKT:lle 2,4:n, 1,8:n ja 1,8 prosentin vuotuisia kasvuvauhteja vuosiksi 2018–2020. Kasvuvauhdit poikkeavat hieman julkaistuista ennusteista, sillä ne perustuvat ainoastaan tilastolliseen malliin.

Muuttumattomaan finanssipolitiikkaan perustuva julkisyhteisöjen velka-asteen todennäköisyysjakauma on esitetty kuviossa 4.4.3. Simuloimalla tuotettu viuhkakaavio kuvaa sitä, miten epävarmuus kasvaa ajan myötä. Simulointien perusteella velka-aste alittaa 60 prosentin rajan vuonna 2020 noin 56 prosentin todennäköisyydellä. Julkisyhteisöjen nettoluotonanto pysyy -3 prosentin kynnyksarvon yläpuolella 70 prosentin todennäköisyydellä.

Kuvio 4.4.3: Mallipohjainen ennuste julkisyhteisöjen velka-asteelle vuosina 2018-2020 ja vastaavat 25:n, 50:n ja 90 prosentin luottamusvälit.

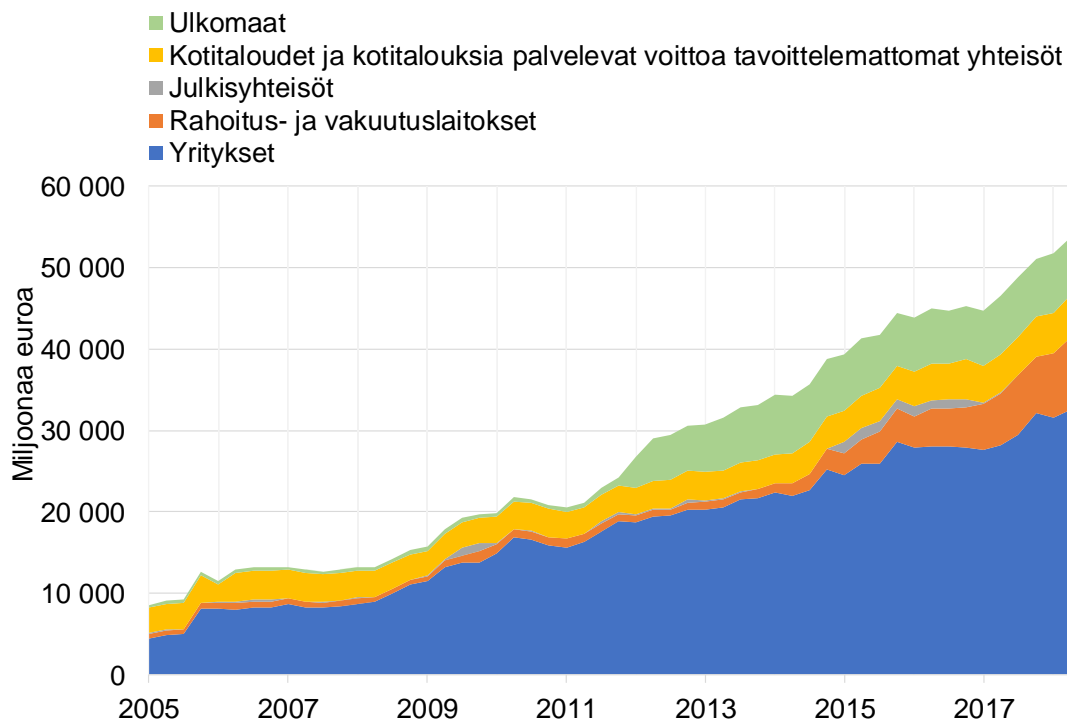


Lähteet: Tilastokeskus ja arviointineuvosto.

Edellä esitettyssä analyysissä ei huomioida kahta tärkeää seikkaa eli julkisen talouden reaaliomaisuutta ja vastuusitoumuksia. Reaaliomaisuus koostuu enimmäkseen maasta, rakennuksista ja infrastruktuurista, ja se on myös alttiina riskeille. Myös julkisen talouden vastuusitoumuksiin liittyvää riskiä on vaikeaa mitata.

Tilastokeskuksen neljännesvuositietojen mukaan valtiontakauksien arvon kasvu nopeutui vuoden 2017 jälkipuoliskolla. Kasvu on jatkunut myös vuoden 2018 aikana. Vuoden 2017 lopulla valtiontakaukset olivat 51 miljardia euroa eli 23 prosenttia suhteessa BKT:hen. Kuviossa 4.4.4 esitetään valtiontakauksien jakauma eri takauslajeihin. Vuoden 2018 toisella neljänneksellä yksityisille yrityksille, pois lukien rahoituslaitokset, myönnettyt takuut nousivat yli 36 miljardiin euroon, ja ne koostuivat enimmäkseen Finnveralle myönnettyistä takuista. Kuvion tiedot sisältävät myös Euroopan rahoitusvakausvälineelle (EFSF) vuodesta 2012 lähtien myönnettyt takuut, joka lisäävät takuiden kokonaismäärää noin 6,4 miljardilla eurolla.

Kuvio 4.4.4: Valtiontakaukset ovat kasvaneet 2010-luvulla.



Lähde: Tilastokeskus.

Julkisen sektorin varoihin ja velkoihin liittyviä riskejä on käsitelty hallituksen vuosikertomuksissa (ks. esim. valtioneuvoston kanslia 2018). Hallituksen vuosikertomuksen katsaus riskeihin perustuu varallisuuden ja velkojen määriin arvoihin. Syvempi valtiontalouden riskien arviointi esitetään valtiovarainministeriön (2018a) vuotuisessa riskiraportissa. Edellä mainituissa kertomuksissa julkisen talouden riskeille ei ole esitetty mittaa. Niin sanotut makroriskit voivat vaikuttaa sekä julkisen talouden menoihin että tuloihin mutta myös varojen ja vastuusitoumuksien arvoon.

Suomessa vastuusitoumuksia ja takuita hoidetaan budjettineutraalisti, ja vaikka niihin liittyvistä riskeistä keskustellaan, ei kuitenkaan varmisteta, että riskeihin varauduttaisiin puskurirahastojen avulla. Kun tehdään riskeihin liittyviä päätöksiä esimerkiksi takuista tai puskurivarojen määrästä, päättäjillä pitäisi olla mahdollisimman hyvä käsitys valtiontalouden riskitilanteesta. Tällainen voitaisiin tuottaa esimerkiksi valtion varojen ja velkojen value-at-risk-analyysillä (VaR).

## 4.5. Työllisyysrahasto

Automaattiset vakauttajat, kuten työttömyyskorvaukset ja muut sosiaalietuudet, ovat olennainen osa suhdannetta vakauttavaa politiikkaa.

Aktiivisiin politiikkatoimiin, kuten julkisen kulutuksen muutoksiin tai veroasteen muutoksiin, verrattuna automaattiset vakauttajat reagoivat viipymättä. Suomessa työttömyyskorvaukset, toimeentulotuki ja asumistuki ovat valtiontalouden kehysten ulkopuolella, jolloin nämä menot voivat kasvaa ilman etukäteen asetettua rajaa. Sosiaaliturvan perusteisiin tehtyjen muutosten budjettivaikutuksia kompensoidaankin pienentämällä tai suurentamalla valtiontalouden kehyksiä.

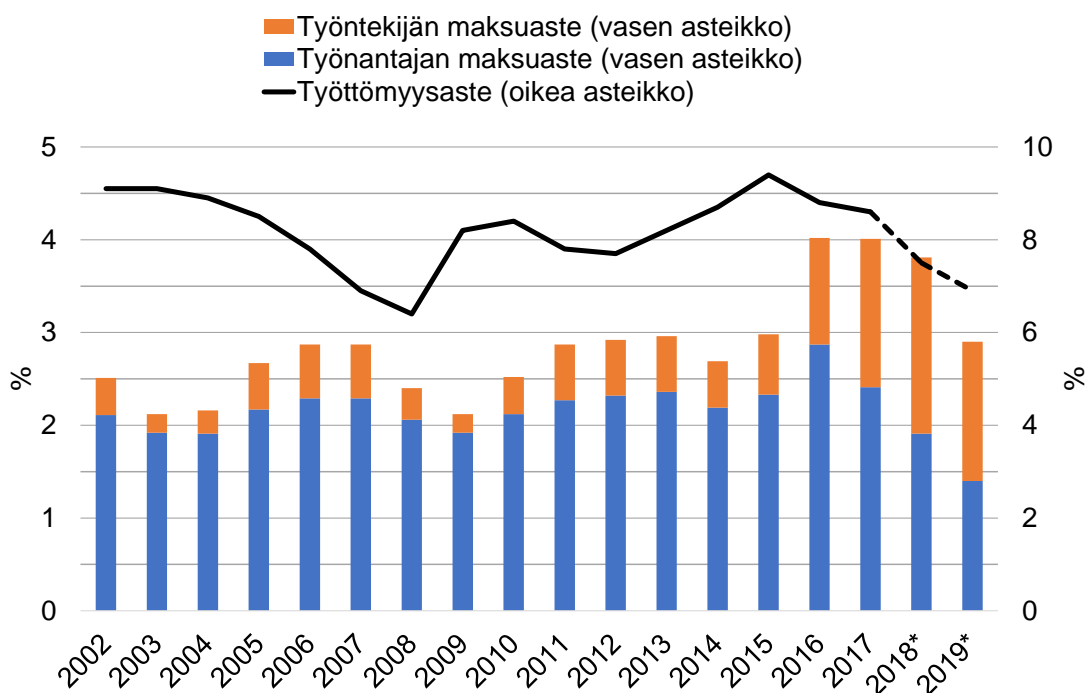
Suomi on yksi harvoista maista, joissa työttömyysvakuutuksen suuruus perustuu työttömyyskassan vapaaehtoiseen jäsenyyteen. Ansioperusteisia etuja rahoitetaan pääasiallisesti Työllisyysrahaston välityksellä<sup>10</sup>. Työllisyysrahasto kerää maksuja työnantajilta, työntekijöiltä ja valtiolta ja maksaa avustuksia työttömyyskassoille, jotka sitten maksavat etuuksia työttömille jäsenilleen.

Koska Työllisyysrahaston tulot ovat myötäsyklisiä ja menot vastasyklisiä, rahaston nettovarallisuuden pitäminen tasapainossa vaatisi voimakkaasti myötäsyklisiä muutoksia työttömyysvakuutusmaksuihin. Jotta voidaan välttää maksujen nosto talouden ollessa taantumassa eli menojen ollessa korkeita, Työllisyysrahaston on mahdollista kerryttää puskurirahastoa. Puskuri on symmetrinen, eli rahastolla voi olla omaisuutta tai velkaa yhtäläinen määrä. Nykyisin tämän puskurin enimmäiskoko vastaa vuotuisia rahaston menoja tilanteessa jossa työttömyysaste olisi 7 prosenttia, eli noin 2 miljardia euroa.

---

<sup>10</sup> Tammikuussa Työttömyysvakuutusrahasto ja Koulutusrahasto yhdistettiin Työllisyysrahastoksi.

Kuvio 4.5.1: Työttömyysvakuutusmaksujen muutokset ovat olleet myötäsyklisiä.



Lähteet: Työllisyysrahasto ja arviointineuvoston laskelmat perustuen valtiovarainministeriön talven 2018 ennusteeseen.

Menneen kymmenen vuoden aikana maksuaste on vaihdellut 2,1:n ja 4 prosentin välillä (ks. kuvio 4.5.1). Rahasto ylitti sille asetetun enimmäiskoon vuonna 2008 kasvuyllätyksen jälkeen, vaikka maksuastetta vuonna 2008 alennettiin vuodesta 2007 lähes 0,5 prosenttiyksiköllä. Kun vuonna 2008 tehdyt ennusteet osoittivat ylijäämää myös vuonna 2009, maksuasteita alennettiin edelleen. Rahasto oli kuitenkin alijäämäinen vuosina 2009 ja 2010, jolloin maksuastetta jouduttiin kasvattamaan. Työttömyystilanteen äkillinen heikentyminen vuosina 2013–2015 lisäsi työttömyysmenoja, ja rahaston nettovarallisuus kääntyi negatiiviseksi. Hidastaakseen ennustettua velkaantumista vuonna 2016 maksuastetta korotettiin jälleen vuosille 2016 ja 2017 yhteensä prosenttiyksiköllä. Työttömyystilanne alkoi kuitenkin parantua, ja nykyisen arvion mukaan rahaston nettovarallisuus saavuttaa lähes yhden miljardin euron tason vuonna 2018. Varallisuuden kasautumisen hidastamiseksi vuoden 2019 maksuastetta vähennettiin 0,8 prosenttiyksiköllä, mikä vastaa kokonaisveroasteen leikkausta 0,3 prosenttiyksiköllä.

Rahaston tulot ja menot ovat suhdannekehityksen ohjaamia. Valitettavasti menneet suhdanteet eivät ole olleet symmetrisiä, suuret negatiiviset yllätykset ovat tavallisempia kuin positiiviset ja suhdanteiden

käännekohtien ennakointi on vaikeaa. Suhdanteiden epäsymmetrisyyteen voi vastata kahdella tavalla: epäsymmetrisellä puskurilla, joka sallisi varallisuuden kasautumisen ja rahaston pitämisen nettovarallisuudeltaan positiivisena pitkällä tähtäimellä, tai sallimalla velan kasautuminen.

Viimeisen kymmenen vuoden aikana Suomen talous on kohdannut sekä jyrkän taantumaa että odottamattoman nopean elpymisen. Samanaikaisesti puskurirahasto on ollut lähellä sekä ylä- että alarajojaan. Puskurin avulla on voitu tasoittaa maksuasteen muutoksia. On kuitenkin perusteltua kysyä, onko puskurin ylä- ja alarajat asetettu liian tiukoiksi. Luonnollisesti laveammat rajoitteet sallisivat puskurin eli nettovarallisuuden suuremman vaihtelun, mikä vakauttaisi maksuastetta. Kuitenkin, jos rahaston oletetaan muuttavan maksuasteita vasta silloin, kun puskuri näyttää ylittyvän suunnitteluhorisontin aikana, puskureiden laajentaminen ei pienennä maksuasteiden myötäsyklisiä vaihtelua.

Vuosittaisten harkinnanvaraisten päätösten sijaan maksuaste voisi määräytyä säännön perusteella. Keskimääräinen maksuaste tulisi asettaa tasolle, joka pitäisi rahastoa tasapainossa työttömyysasteen ollessa rakenteellisella tasollaan. Keskiarvon ympärillä tapahtuvan maksuasteen vaihtelun pitäisi perustua nettovarallisuuden ja puskureiden suhteeseen ja nettovarallisuuden ennustettuun muutokseen. Tällaisessa järjestelyssä rahaston nettovarallisuus olisi keskimäärin nolla ja nettovarallisuuden minimi- ja maksimi-arvot riippuisivat säännön parametreista. Puskurin ylä- ja alarajojen pitäisi kuitenkin olla paljon laajemmat, jotta puskuri voisi toimia vapaasti.

Verrattuna muihin vuonna 2018 tehtyihin talouspolitiikkapäätöksiin työttömyysturvamaksujen alennus oli suurin harkinnanvarainen politiikkapäätös. Tarvittaessa Työllisyysrahaston hallitus tekee ehdotuksen sekä työntekijöiden että työnantajien maksuasteiden muutoksesta sosiaali- ja terveysministeriölle, minkä jälkeen hallitus tekee ehdotuksen lainsäädäntömuutoksista. Vuonna 2018 tehty päätös maksuasteen vähentämisestä vuodelle 2019 oli aiheellinen, koska puskuri oli saavuttamassa ylärajansa. Jos puskuri olisi laveampi, maksuasteen muutos olisi voinut olla pienempi. Julkisessa keskustelussa maksuastepäätös on liitetty mahdollisiin tuloveroasteen muutoksiin. Kun päätös maksuasteen alentamisesta oli tehty, hallitus veti pois suunnitelmansa leikata tuloveroasteita. Vaikka rahaston hallituksen ei pitäisi maksuasteesta päättäessään ottaa huomioon muuta verotusta, sen päätökset tulevat luultavasti vaikuttamaan muihin politiikkatoimenpiteisiin.



## 4.6. Neuvoston näkemykset

Vuodelle 2018 tehdyt veropolitiikkapäätökset kevensivät finanssipolitiikkaa suhteessa hallitusohjelman suunnitelmaan. Odotettua nopeampi talouskasvu kuitenkin lisäsi verotuloja. Toisaalta vuoden 2019 talousarvioehdotuksen myötä finanssipolitiikan viritys näyttää yleisesti ottaen asianmukaiselta, kun suhdannetilanne otetaan huomioon.

Hallitus on toteuttanut hallitusohjelman keskipitkän aikavälin sopeutusohjelman. Tämän ansiosta valtionhallinnon nettoluotonanto lähestyy sille asetettua -0,5 prosentin tavoitetta suhteessa BKT:hen vuonna 2019. Myös muiden hallituksen vuonna 2015 asettamien nimellisten jäämätavoitteiden täytyminen vaikuttaa todennäköiseltä. Arvioiden mukaan rakenteellinen jäämä on hieman alle sille asetetun keskipitkän ajan tavoitteen eli -0,5 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2019.

Pitkän aikavälin kestävyysvaje on pienentynyt hallituskauden aikana enimmäkseen rakenteellista alijäämää pienentäneiden sopeutustoimien ansiosta. Meneillään olevien rakenteellisten uudistusten eli maakunta- ja sote-uudistusten vaikutus pitkän aikavälin kestävyysvajeeseen on vielä epävarma.

Hallitus on johdonmukaisesti seurannut menosopeutusohjelmaansa, mutta hallituskauden aikana toteutetut tuloverojen leikkaukset ovat aiheuttaneet sen, että julkisen talouden kestävyystavoitetta on hankala saavuttaa.

Pitkän aikavälin kestävyysongelmat ovat yhä ajankohtaisia. Kestävyysvaje kuvaakin sitä, että velka-asteen pitäminen vakaana myös tulevaisuudessa vaatii julkisen talouden lisäsopeutusta.

## 5. Maakunta- ja sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus

Maakunta- ja sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta voidaan pitää hallituksen tärkeimpänä yksittäisenä uudistushankkeena. Tätä kirjoitettaessa tammikuussa 2019 uudistus on edelleen eduskuntakäsittelyssä.

Uudistuksen kaksi pääkohtaa ovat maakuntauudistus, joka siirtää sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuun yli 300 kunnalta (ja 20 erikoissairaanhoidopiiriltä) 18 maakunnalle, sekä valinnanvapausuudistus, joka laajentaa terveydenhuollon potilaiden ja sosiaalipalveluiden käyttäjien mahdollisuuksia valita palveluntuottajansa. Nämä ehdotukset esitellään tarkemmin alempana.

Hallitus on asettanut uudistukselle useita tavoitteita. Uudistuksella pyritään kaventamaan terveyst- ja hyvinvointieroja, eroja palvelujen saatavuudessa, parantamaan palveluiden laatua ja saatavuutta sekä hillitsemään kustannusten kasvua. Viimeinen näistä tavoitteista on määritelty yksityiskohtaisemmin niin, että sosiaali- ja terveydenhuollon menojen tulisi olla kolme miljardia euroa nykyisiä ennusteita matalammalla tasolla vuonna 2030. Uudistus on kunnianhimoinen, koska se pyrkii samanaikaisesti saavuttamaan mittavia säästöjä ja parantamaan laatua.

Edellisessä raportissamme (Talouspolitiikan arviointineuvosto 2018a) käsitelimme uudistusta julkisten menojen ja julkisen talouden kestävyysnäkökulmasta. Kommentoimme uudistusta tästä näkökulmasta myös lausunnoissamme mm. sosiaali- ja terveystvaliokunnalle ja valtiovarainvaliokunnalle (Talouspolitiikan arviointineuvosto 2018b, 2018c, 2018d).

Uudistuksen lakiehdotuksia on muutettu edellisen raporttimme julkaisun jälkeen, mutta kustannussäästöjen näkökulmasta muutokset ovat olleet verrattain pieniä. Hallitus ei ole perustellut uudistukselle asetettua säästötavoitetta, eivätkä hallituksen esitykset perustele riittävällä tavalla niitä mekanismeja, joilla uudistus nostaa tuottavuutta niin, että palveluiden laatu ei kärsi. Tämän lisäksi valinnanvapausuudistus sisältää tekijöitä, jotka pikemminkin kasvattavat kuin supistavat menoja. Yhteisten resurssien ongelmien vuoksi järjestelmässä on kannustimia siirtää kustannuksia perusterveydenhuollon tasolta kunnan tuottamaan erikoissairaanhoidon tai maakunnan tasolta valtiolle. Kaiken kaikkiaan on hyvin epävarmaa, tuottaako sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus säästöjä julkiselle sektorille.

Säästötavoitteen ja palveluiden saatavuuden ja laadun parantamisen tavoitteen väistämätön ristiriita on edelleen ratkaisematta viimeisimmissä lakiesityksissä. Koska uudistuksen kustannussäästöt ovat epävarmoja, on kyseenalaista, että näitä käytetään uudistuksen keskeisenä perusteluna. Julkisen talouden kestävyuden turvaaminen vaatii lisää rakenteellisia uudistuksia tai budjettisopeutusta.

Jatkamme nyt uudistuksen tarkastelua keskittyen niihin seikkoihin, joiden katsoimme viime raportissamme olevan lisähuomion tarpeessa. Näitä ovat erityisesti yksityisen tuotannon rooli julkisrahoitteisessa sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmässä ja tuottajakorvausmallien suunnittelu. Jälkimmäisessä yhteydessä käsittelemme myös suomalaisen työterveyshuollon erityisroolin mukanaan tuomia haasteita.

Alaluvussa 5.1 käymme lyhyesti läpi nykyisen sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmän ja hallituksen esittämän uudistuksen. Alaluvussa 5.2 käsitellään sosiaali- ja terveydenhuoltomarkkinoiden pääpiirteet kilpailumekanismien ja yksityisen ja julkisen tuotannon työnjaon arvioinnin näkökulmasta. Alaluvussa 5.3 keskitytään tuottajakorvauksiin ja alaluvussa 5.4 työterveyshuoltoon ja kaksinkertaisiin vakuutuksiin. Alaluku 5.5 arvioi uudistuksen vaikutuksia palvelujen saatavuuteen, ja alaluku 5.7 arvioi uudistuksen toimeenpanoa ja käynnissä olevia valinnanvapauskokeiluja. Alaluku 5.7 keskittyy maakuntiin ja niiden rahoitukseen. Lopuksi alaluku 5.8 esittää neuvoston kannat tiivistetysti.

Neuvosto on hyödyntänyt useita taustaraportteja tätä lukua kirjoittaessaan. Luigi Siciliani (Yorkin yliopisto) esittää kirjallisuuskatsauksen yksityisen ja julkisen tuotannon eroista terveydenhuollossa. Olli Karsio (Tampereen yliopisto) tarkastelee sosiaalipalveluiden valinnanvapauten liittyviä

tutkimuksia. Unto Häkkinen (THL), Mika Kortelainen ja Kaisa Kotakorpi (VATT) ja Taru Haula, Satu Kapiainen, Merja Korajoki, Suvi Mäklin, Mikko Peltola ja Tuuli Puroharju (THL) esittävät katsauksen terveydenhuollon tuottajakorvausten käytäntöihin ja tutkimukseen. Lisäksi kirjoittajat tekevät mahdollisten perusterveydenhuollon tuottajakorvausmallien empiirisen tarkastelun suomalaisaineistolla. Mika Kortelainen ja Simon Lapointe (VATT) ovat koonneet maakuntauudistuksen arvioinnin tueksi katsauksen fiskaalisen federalismin tutkimuksesta. Siiri Naumanen on tuottanut taustaraportin maakuntien rahoituksesta työskennellessään harjoittelijana neuvoston sihteeristössä.

## **5.1. Nykyinen sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmä ja hallituksen uudistus**

Tässä osiossa kuvailemme lyhyesti Suomen nykyisen sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmän ja hallituksen uudistuksen pääpiirteet. Tässä osiossa käsiteltyjen asioiden lisäksi sosiaali- ja terveydenhuoltosektorilla on meneillään muitakin tärkeitä uudistushankkeita. Näistä tärkeimmät ovat asiakasmaksulain uudistus ja kiireettömän leikkaustoiminnan kriteerien päivittäminen. Nämä hankkeet ovat periaatteessa erillisiä hallituksen sote-uudistuksesta. Vaikka ne ovat mahdollisesti tärkeitä sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmän kehityksen kannalta, emme arvioi niitä tässä raportissa.

Terveydenhuollon ja sosiaalipalveluiden järjestäminen on nykyisellään Suomen 311 kunnan vastuulla. Kunnat voivat tuottaa palvelut itse, tai ne voivat ulkoistaa osan niistä yksityisille yrityksille tai kolmannen sektorin palveluntarjoajille. Erikoissairaanhoidon osalta maa on jaettu 20 sairaanhoitopiiriin, ja kunnilla on velvollisuus järjestää erikoissairaanhoidon oman sairaanhoitopiirinsä kautta.

Perusterveydenhuollossa ihmisillä on oikeus valita oma terveysasemansa, ja he voivat vaihtaa palveluntarjoajaa kerran vuodessa. Erikoissairaanhoidossa potilaat voivat yhdessä lähettävän lääkärin kanssa päättää hoitopaikkansa Suomessa kiireettömän hoidon osalta. Näiden laissa määriteltyjen oikeuksien lisäksi useat kunnat ovat laajentaneet sosiaali- ja terveyspalvelujen valinnanvapautta palveluseteleillä. Suomen sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmässä on siis jo nykyisellään lukuisia valinnanvapauden muotoja.

Palveluseteleitä käytetään useimmiten sosiaalipalveluissa, erityisesti kotipalveluissa ja tuetussa asumisessa. Terveysterveystuollossa ne ovat yleisempiä erikoissairaanhoidon puolella, jossa niitä myönnetään erikoislääkärikäynteihin ja toimenpiteisiin. Perusterveydenhuollossa palveluseteleitä myönnetään tyypillisesti kotikäynteihin, terapiapalveluihin, ja hammashoittoon. (Kuntaliitto 2018.) Lisäksi jos henkilö käyttää yksityisiä terveysterveystuoluita ilman palveluseteliä, yksityisen sairaanhoidon Kela-korvaus kattaa useimmissa tapauksissa osan kustannuksista.

Tärkeä osa Suomen terveysterveystuoltojärjestelmää on työterveyshuolto, joka on kansainvälisesti katsoen verrattain laaja (Rantanen ym. 2017). Työterveyshuollon lakisääteinen minimitaso on melko matala, ja työterveyshuollon kattavuus vaihtelee merkittävästi työnantajien välillä. Kela korvaa työterveyshuollon kustannuksia työnantajille, ja nämä korvaukset rahoitetaan valtaosin työntekijöiden ja työnantajien sosiaalivakuutusmaksuilla.

Sosiaali- ja terveysterveystuoltojärjestelmien arviointi on hyvin vaikeaa. Suomalaiset kuitenkin arvioivat jääneensä vaille hoitoa pitkien jonotusaikojen vuoksi verrattain usein, ja nämä kokemukset ovat vahvemmin yhteydessä tulotasoon kuin muissa maissa.<sup>11</sup> Tämä johtuu todennäköisesti ainakin osittain työterveyshuollon vahvasta asemasta, koska se lisää palvelujen saatavuutta työllisten keskuudessa (ks. myös Teperi ym. 2009). Vaikka asiakasmaksujen osuus terveysterveystuollon rahoituksesta on Suomessa korkeampi kuin muissa Pohjoismaissa, hoitoa vaille jääminen rahallisista syistä on yleisempää Ruotsissa ja Tanskassa ja on näissä maissa vahvemmin yhteydessä vastaajan tulotasoon (OECD Health Statistics 2018).

Sosiaali- ja terveysterveystuollon menojen, asiakasmaksujen, jonojen, palvelujen laadun ja tuotantokustannusten katsotaan vaihtelevan merkittävästi kuntien ja sairaanhoitopiirien välillä. Kuntien autonomia sosiaali- ja terveysterveystuollon järjestämisessä onkin arvioitu ongelmalliseksi perustuslain takaaman palvelujen yhdenvertaisen saatavuuden näkökulmasta (HE 15/2017, Lavapuro ym. 2016).

Ehdotetussa uudistuksessa terveysterveystuolli- ja sosiaalipalveluiden järjestämisvastuu siirretään kunnilta (ja sairaanhoitopiireiltä) maakunnille. Toisin kuin kunnilla, maakunnilla ei tule olemaan verotusoikeutta ja ne ovat rahoituksensa osalta riippuvaisia valtiosta. Maakunnat saavat lisäksi pienen

---

<sup>11</sup> Arviot perustuvat Eurostatin Unmet Health Needs -tilastoon, erityisesti sarjaan hlth\_silc\_08.

osuuden rahoituksesta asiakasmaksuina. Uudistuksessa perustetaan uusi valtionhallinnon taso kuntien ja valtion väliin.

Perusterveydenhuolto järjestetään sosiaali- ja terveyskeskuksiin eli sote-keskuksiin. Perusterveydenhuollon palveluiden, kuten terveystarkastusten ja yleislääkärin vastaanoton, lisäksi sote-keskuksissa tulee tarjota erikoislääkärin palveluita vähintään kahdelta erikoisalalta. Maakunta saa päättää nämä alat, ja ne ovat yleisesti ottaen samat kaikille tuottajille maakunnassa.<sup>12</sup> Sote-keskuksissa tarjotaan myös joitakin sosiaalipalveluita. Suunhoidon perustason palvelut järjestetään samansuuntaisesti suunhoidon yksiköissä. Sote-keskuksia ja suunhoidon yksiköitä kutsutaan suoran valinnan palveluntuottajiksi. Kaikki asukkaat voivat listautua haluamaansa sote-keskukseen ja suunhoidon yksikköön. Jos he eivät listaudu, heidät listataan lähimmälle julkiselle palveluntarjoajalle ensimmäisinä uudistuksen jälkeisinä vuosina, minkä jälkeen listaamattomien henkilöiden rekisteröinti tehdään mille tahansa lähimmälle tuottajalle.

Julkisesti rahoitettujen sote-keskusten palveluita voivat tarjota julkinen sektori (maakunta), yksityiset yritykset tai yksityiset voittoa tavoittelemattomat järjestöt ja yhteisöt. Suoran valinnan palveluissa julkiset ja yksityiset tuottajat asetetaan samalle viivalle siinä mielessä, että kaikkia tuottajia rahoitetaan (tästä lisää myöhemmin) ja säännellään samalla tavalla.<sup>13</sup> Pohjimmiltaan hallituksen uudistus laajentaa perusterveydenhuollon valinnanvapauden valinnasta julkisten tuottajien välillä kattamaan myös yksityiset tuottajat.

Sote-keskukset ohjaavat laajempaa tai lisähoitoa tarvitsevat potilaat maakunnan liikelaitokselle. Maakunnan liikelaitos on maakunnan omistama organisaatio, joka on (omistamiensa sote-keskusten lisäksi) vastuussa niistä palveluista, jotka eivät ole suoran valinnanvapauden piirissä, kuten erikoissairaanhoidosta ja useimmista sosiaalipalveluista. Maakunnalla on velvollisuus myöntää asiakaseteleitä tiettyihin palveluihin, kuten kotipalveluihin, fysioterapiaan ja hammasproteeseihin. Asiakasseteli täytyy myöntää myös silloin, kun maakunta ei pysty tarjoamaan hoitotakuun mukaista erikoissairaanhoidon palvelua. Lisäksi maakunta voi oman

---

<sup>12</sup> Maakunta voi kuitenkin asettaa myös sellaisia vaatimuksia, jotka koskevat vain tietyillä alueilla toimivia tuottajia, kuten sellaisilla alueilla toimivia tuottajia, joilla on merkittävä maahanmuuttajaväestö.

<sup>13</sup> Ehdotettu valinnanvapauslainsäädäntö pyrkii vahvasti takaamaan kilpailuneutraliteetin eli sen, että julkisen sektorin toimijat eivät saa etulyöntiasemaa suhteessa yksityisiin tuottajiin. Käytännössä julkiset ja yksityiset tuottajat kuitenkin eroavat toisistaan lukuisilla tavoilla, jotka voivat vaikuttaa kilpailuun ja muihin lopputulemiin terveydenhuoltomarkkinoilla. Tätä käsitellään tarkemmin jäljempänä.

harkintansa mukaan myöntää asiakaseteleitä tiettyihin erikoissairaanhoidon palveluihin ja sosiaalipalveluihin.<sup>14</sup>

Asiakaseteleiden lisäksi maakunnan liikelaitos myöntää myös henkilökohtaisia budjetteja ihmisille, jotka tarvitsevat pitkäaikaista, intensiivistä tai monialaista hoivaa. Tämä valinnanvapauden muoto on tarkoitettu erityisesti vammaisille ja vanhemmille ihmisille, joilla on korostunut palveluntarve. Henkilökohtaisen budjetin kattamat palvelut listataan asiakassuunnitelmassa, jonka maakunnan liikelaitos laatii arvioituaan palveluita tarvitsevan henkilön tarpeet.

Maakunta päättää suoran valinnanvapauden palveluntuottajien korvausmallit, joskin valtio asettaa tähän melko tiukat raamit. Vähintään kaksi kolmasosaa sote-keskusten korvauksista tulee myöntää kapitaatiopohjaisesti, ja sama luku suunhoidon yksiköille on 50 prosenttia. Tämä kapitaatiokorvaus ei riipu tuotetuista palveluista vaan listautuneen henkilön ominaisuuksista, kuten iästä, sukupuolesta, sosioekonomisesta asemasta ja olemassa olevista sairausdiagnooseista.

Maakunnan liikelaitos määrittelee ennalta asiakassetelin arvon ja henkilökohtaisen budjetin kattamien palveluiden enimmäishinnat, joskin käyttäjät voivat maksaa palveluista lisää omalla rahallaan. Tuottajakorvauksia käsitellään alaluvussa 5.4.

Maakuntien sosiaali- ja terveystbudjettien arvioidaan olevan 18,6 miljardia euroa vuoden 2016 tasossa. Tästä 17 miljardia katetaan valtionrahoituksella, ja loppu koostuu asiakasmaksuista. Suoran valinnan palveluiden menojen arvioidaan olevan 2,3 miljardia euroa, asiakassetelipalveluiden 1,6 miljardia euroa ja henkilökohtaisen budjetin kattamien palveluiden 1,5 miljardia euroa. Lopun 13,2 miljardia euroa arvioidaan kuluvan maakunnan liikelaitoksen omaan tuotantoon, joskin liikelaitos voi käyttää myös alihankkijoita joidenkin palveluiden tuottamiseen. Vaikka julkisrahoitteiset sosiaali- ja terveystpalvelut ovat tulevaisuudessakin enimmäkseen julkisen sektorin itsensä tuottamia, yksityisten tuottajien osuuden arvioidaan kasvavan merkittävästi erityisesti perusterveydenhuollossa. Sosiaalipalveluissa yksityisten tuottajien osuus on jo valmiiksi terveydenhuoltoa korkeammalla tasolla.

---

<sup>14</sup> Julkinen sektori voi myös tuottaa asiakassetelipalveluita, mikäli nämä toiminnot on yhtiötetty. Asiakas voi myös kieltäytyä asiakassetelistä, jolloin maakunnan tulee tarjota hänelle palvelu. Samanlaiset säännöt koskevat myös henkilökohtaista budjettia, jota käsitellään seuraavassa luvussa.

Taulukossa 5.1 esitellään sosiaali- ja terveysministeriön (2018a) arviot yksityisen sektorin markkinaosuuden kasvusta julkisrahoitteisten sosiaali- ja terveyspalveluiden tuotannossa. Näiden lukujen julkaisemisen jälkeen uudistuksen toimeenpanoa on lykätty vuodella (valinnanvapauslainsäädännön toimeenpanon tämänhetkinen aikataulu esitetään alaluvussa 5.6).

Taulukko 5.1: Yksityisten toimijoiden osuuden ennakoitu kasvu julkisrahoitteisten sosiaali- ja terveyspalvelujen tuotannossa.

	Yksityisen tuotannon osuus		Menot vuoden 2016 tasossa, mrd. euroa
	2016 (toteuma)	2024 (ennakoitu)	
Kaikki julkisrahoitteiset sosiaali- ja terveyspalvelut	17 %	24 %	18,5
Sosiaalipalvelut	32 %	39 %	7,9
Terveyspalvelut	6 %	13 %	10,6
Perusterveydenhuolto	7 %	26 %	3,7
Erikoissairaanhoito	5 %	6 %	6,9

Lähde: STM (2018a). Julkisrahoitteiset sosiaali- ja terveyspalvelut eivät tässä sisällä ympäristöterveydenhuollon menoja.

Maakuntien rahoitusmallin mukaan sosiaali- ja terveystenonon on tarkoitus kasvaa reaalisesti 0,9 prosentin vuosivauhtia vuosina 2021–2030. Vuoden 2021 rahoitus perustuu (vuosien 2019 ja 2020) toteutuneisiin kustannuksiin. Vuodesta 2022 lähtien laskennallisten kustannusten osuutta rahoituksen määräytymisessä kasvatetaan asteittain. Laskennalliset kustannukset saadaan kertomalla tarvetekijät kustannuskertoimilla.<sup>15</sup>

Maakuntien rahoitusmallin tarvetekijät sisältävät muun muassa ikäluokat, tietyt sairausdiagnoosit ja sosioekonomiset taustatekijät. Vuoteen 2026 mennessä rahoitus perustuu täysin laskennallisiin kustannuksiin. Rahoituksen kokonaismäärän kasvu on rajoitettu niin, ettei se ylitä maakuntaindeksin kasvua lisättynä puolella prosenttiyksiköllä (yksi prosenttiyksikkö vuosina 2022–2023). Maakuntaindeksi koostuu

<sup>15</sup> Laskennalliset kustannukset perustuvat aiempiin keskimääräisiin terveydenhuoltokustannuksiin ja siihen miten ne riippuvat tietyistä taustatekijöistä. Esimerkiksi jos yhdestä diabetesdiagnoosista maksetaan laskennallisesti 1 000 euroa ja maakunnan asukkaista 20 000:lla on diabetes, maakunnalle myönnetään 20 miljoonaa euroa rahoitusta tämän kustannustekijän pohjalta.



ansiotasoindeksistä (jolla on 45 prosentin paino maakuntaindeksissä), kuluttajahintaindeksistä (40 prosentin paino) ja maakuntien sosiaaliturvamaksujen muutoksesta (15 prosentin paino). Arvio 0,9 prosentin vuotuisesta reaalikasvusta vuosina 2021–2030 tulee näiden alaindeksien ennusteista. Mahdolliset muutokset maakuntien velvoitteissa huomioidaan rahoituksen tasossa. (HE 15/2017, Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta 2018.)

Koska BKT:n vuotuisen reaalikasvun odotetaan ylittävän 0,9 prosenttia lähitulevaisuudessa, maakuntien rahoitussuunnitelma merkitsee julkisten sosiaali- ja terveystieteiden laskua tulevina vuosikymmeninä. Tämä osoittaa hyvin sen, että rahoitussuunnitelma on tiukka.

Perustuslakivaliokunta (PeVL 15/2018) esitti huolia maakuntien rahoituksen riittävydestä ja korosti, että sosiaali- ja terveystieteiden palvelujen riittävä rahoitus on turvattava uudessa lainsäädännössä. Tämä johti siihen, että hallituksen esityksen maakuntien lisärahoitusta koskevia pykäläitä täsmennettiin.<sup>16</sup> Näissä lisäyksissä tosiasiallisesti lausutaan julki maakuntien pehmeä budjettirajoite eli se, että mikäli palvelujen taso uhkaa heiketä, maakunnalle myönnetään lisärahoitusta (pehmeää budjettirajoitetta käsitellään alaluvussa 5.7). Koska palvelujen riittävyyden arviointi on vaikeaa ja väistämättä tulkinnanvaraista, ei ole selvää, ovatko lisäykset kaikissa tapauksissa riittäviä, jotta ne poistavat riskin, jonka uudistuksen säästötavoite kohdistaa palveluiden laatuun. Näin ollen tiukan säästötavoitteen ja palveluiden laadun ja saatavuuden parantamisen tavoitteen luonnollinen ristiriita on edelleen ratkaisematta.

---

<sup>16</sup> Jos rahoitus arvioidaan riittämättömäksi useammassa kuin seitsemässä maakunnassa tai maakunnassa joiden väkiluku on vähintään 40 prosenttia koko maan väkiluvusta, kaikkien maakuntien rahoitusta lisätään. Jos tämä ongelma koskee harvempia maakuntia ja pienempää väestöosuutta, maakunnat jotka kärsivät riittämättömästä rahoituksesta saavat lisärahoitusta tai lyhytaikaista lainaa valtiolta. Rahoituksen riittävyyttä arvioi valtiovarainministeriö, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön myös nimittäessä jäseniä arviointiryhmään. Lisäksi tehdyt lisäykset höllentävät lisärahoituksen saamisen ehtoja. (Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta 2018)

## 5.2. Sosiaali- ja terveydenhuolto ja markkinamekanismi

### 5.2.1. Informaation epäsymmetriat sosiaali- ja terveydenhuoltomarkkinoilla: julkisen vallan osallistumisen perusteet

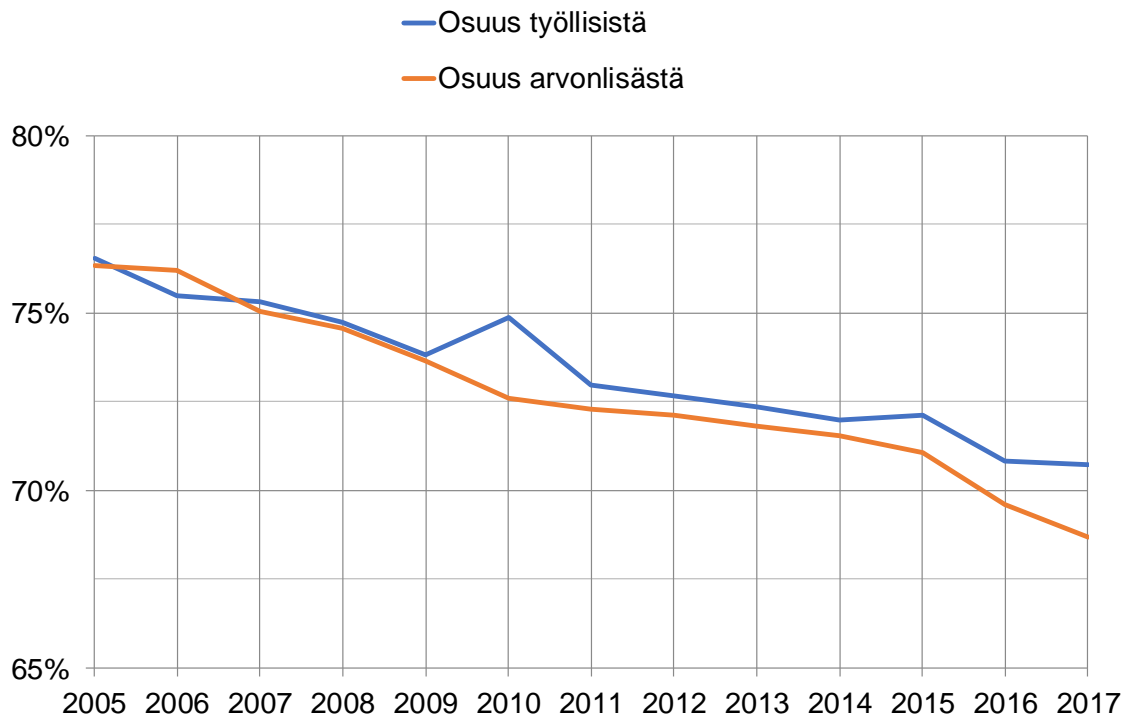
Sosiaali- ja terveydenhuoltoa tuetaan verovaroin ja säännellään enemmän kuin muita hyödykkeitä kansantaloudessa. Oikeus riittäviin palveluihin on kirjattu perustuslakiin ja lukuisiin sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskeviin lakeihin. Noin kolme neljäsosaa terveydenhuollon rahoituksesta ja 90 prosenttia sosiaalipalveluiden rahoituksesta tulee julkiselta sektorilta.<sup>17</sup> Julkinen sektori on myös merkittävä tuottaja tällä sektorilla ja tuottaa noin 70 prosenttia arvonlisästä ja työllistää saman osuuden sektorin työllisistä. Julkisen sektorin rooli tuottajana on kuitenkin pienentynyt (Kuvio 5.2.1). OECD kerää tietoa sairaalavuoteista, ja myös näissä aikasarjoissa näkyy sama ilmiö. Myös kansainvälisessä vertailussa julkisen sektorin rooli terveyspalveluiden tuottajana on siis merkittävä mutta vähenevä.<sup>18</sup> Palveluiden tuottamisen ja niiden yksityisen tuotannon tukemisen lisäksi julkinen sektori on asettanut sosiaali- ja terveyspalveluihin mittavasti sääntelyä, ja tämä koskee esimerkiksi työntekijöiden kelpoisuusvaatimuksia ja tuoteturvallisuutta. Suomessa kuten muissakin kehittyneissä maissa valtion rooli sosiaali- ja terveydenhuoltosektorilla on siis mittava.

---

<sup>17</sup> Loput ovat enimmäkseen asiakasmaksuja, jotka julkinen sektori joissakin tapauksissa kattaa toimeentulotuen kautta (Hetemaa ym. 2018).

<sup>18</sup> Tässä on tarkasteltu niitä 14 maata (Australia, Chile, Israel, Itävalta, Kreikka, Korea, Liettua, Meksiko, Puola, Ranska, Suomi, Uusi-Seelanti, Tanska, Turkki), joista on saatavilla havaintoja vuosilta 2000–2015.

Kuvio 5.2.1: Julkisen sektorin osuus työllisyydestä ja arvonlisäyksestä Suomen sosiaali- ja terveydenhuoltosektorilla, 2005-2017.



Lähde: Tilastokeskus (kansantalouden tilinpito ja työvoimatutkimus)

Terveydenhuollon erityispiirteet perustelevat valtion osallisuutta. Valtion järjestämisroolin lisäksi on hyvä erottaa valtion rooli palveluiden tuottamisessa ja rahoittamisessa: julkisesti rahoitetun palvelun voi tuottaa yksityinen tai julkinen toimija. Valtion osallistumista tuotantoon ja rahoitukseen voidaan (potentiaalisesti) perustella informaation epäsymmetrioilla, mutta informaatio-ongelmien luonne on erilainen tuotannossa ja rahoituksessa.

Ensinnäkin valtion roolia terveydenhuollon rahoituksessa voidaan perustella kuluttajien terveysriskejä koskevan informaation epäsymmetrialla, joka voi johtaa markkinoiden epäonnistumiseen terveysvakuutuksen tarjoamisessa. Lyhyesti tämä tarkoittaa sitä, että kaikki yksilöt eivät voisi ostaa riittävää vakuutusturvaa yksityisiltä markkinoilta. Puutteellinen vakuutusturva johtaa tehottomuuteen ja hyvinvointitappioihin. Lisäksi luottorajoitteet voivat haitata yksityisten vakuutuksien saatavuutta, jos luottomarkkinoilta ei ole saatavilla lainoitusta terveysmenoihin riittävällä tavalla. Julkista rahoitusta voidaan perustella myös oikeudenmukaisuuden näkökulmasta. Hoivan allokointia eiläketieteellisin perustein, kuten maksukyvyn mukaan, ei yleensä pidetä toivottavana. Sen sijaan hoivan allokointi tarpeen mukaan on laajasti jaettu

yhteiskunnallinen tavoite. Keskeinen kysymys on se, kuka tämän tarpeen arvioi ja miten.

Julkisen sektorin puuttumista palveluiden tuotantoon omalla tuotannolla tai sääntelyllä voidaan perustella tuottajien käyttäytymistä koskevien informaation epäsymmetrioiden kautta. Kuluttajat (potilaat) nojaavat asiantuntijoihin, jotka diagnosoivat ja tekevät hoitoja. Tämä johtaa informaation epäsymmetriaan kuluttajien ja tuottajien välillä, mikä voi johtaa ylihoitoon (tarpeettomiin hoitoihin), alihoitoon tai liiallisiin maksuihin riippuen tilanteen yksityiskohdista (McGuire 2000, Dulleck & Kerschbamer 2006).

Tämän lisäksi epäsymmetrinen informaatio valtion (sääntelijän) ja yksityisten tuottajien välillä voi johtaa sekin ongelmiin, kuten liiallisiin kannustimiin vähentää menoja laadun kustannuksella, mikäli kaikkia laatutekijöitä ei voida huomioida säännöissä ja alihankintasopimuksissa. Tällaisten ongelmien vuoksi julkisen sektorin voi olla kannattavaa tuottaa palvelu itse yksityisten toimijoiden sääntelyn sijasta (Hart ym. 1997).

Terveydenhuollon rahoituksen osalta julkisen ja yksityisen sektorin rooleja ei ole kattavasti käsitelty nykyisen uudistuksen yhteydessä.<sup>19</sup> Monikanavarahoituksen purkaminen oli yksi uudistuksen keskeisistä osatekijöistä hallitusohjelmassa. Yksityisen terveydenhuollon käyntejä ei enää korvata uudistuksen jälkeen, ja tämä muutos kieltämättä vähentää julkisia rahoituskanavia. Merkittävä osa terveydenhuollon rahoituksesta kulkee kuitenkin työterveyshuollon kautta uudistuksen jälkeenkin. Työterveyshuollon asemaan ei ole näkyvissä muutoksia lähitulevaisuudessa, ja työterveyshuoltoon liittyy uudistuksen toimeenpanon kannalta keskeisiä kysymyksiä (ks. myös alaluku 5.4).

Terveydenhuollon tuotannon suhteen uudistus aiheuttaa merkittäviä muutoksia yksityisten tuottajien roolissa, kuten on nähtävissä taulukosta 5.1. Käsittelemme seuraavaksi kilpailua ja yksityisen ja julkisen sektorin työnjakoa terveydenhuollon tuotannossa. Alaluvuissa 5.2.2 ja 5.2.3 keskitytään terveydenhuoltoon ja valinnanvapautta sosiaalipalveluissa käsitellään alaluvussa 5.2.4.

---

<sup>19</sup> Rahoituksen rakenne julkisen sektorin sisällä – järjestämisvastuun siirtäminen kunnilta maakunnille – sen sijaan on merkittävä osa uudistusta. Näitä muutoksia voidaan parhaiten arvioida fiskaalisen federalismin kirjallisuuden valossa terveydenhuoltoon keskittyvän kirjallisuuden sijasta. Tätä asiaa käsitellään alaluvussa 5.7.

### 5.2.2. Kilpailu ja valinnanvapaus terveydenhuollossa

Hallitus pyrkii uudistuksellaan parantamaan terveydenhuollon tuottavuutta, ja yhdeksi keskeiseksi mekanismiksi tässä on nostettu kilpailu. Kilpailua edistetään erityisesti avaamalla perusterveydenhuolto markkinoille ja samalla laajentamalla perusterveydenhuollon valinnanvapaus koskemaan myös yksityisiä tuottajia. Suoran valinnan palveluissa ja asiakassetelipalveluissa julkinen sektori asettaa hinnat.<sup>20</sup> Tämä tarkoittaa, että tuottajat tulevat kilpailemaan muilla ominaisuuksilla kuin hinnoilla. Tällaista kilpailua kutsutaan laadulla kilpailemiseksi, joskin laatu tässä yhteydessä tarkoittaa kaikkia niitä tekijöitä, jotka ovat hinnan lisäksi kuluttajalle arvokkaita, kuten sijainti.

Yksi johdonmukainen havainto tutkimuskirjallisuudesta on, että ihmiset arvostavat valinnanvapautta. Jonkin verran on evidenssiä siitä, että valinnanvapaus lisää käyttäjien tyytyväisyyttä ja kasvattaa heidän kontrollintunnettaan (tästä kirjallisuudesta ks. Karsion (2019) taustaraportti). Valinnanvapauden vaikutukset tehtyihin valintoihin ja kilpailuun riippuvat sitten siitä, miten ihmiset tekevät valintoja ja millaisessa institutionaalisessa ympäristössä tuottajat kilpailevat.

Kilpailu tuottaa ihannetapauksessa hyvät kannustimet kustannustehokkuuden edistämiseksi.<sup>21</sup> Terveydenhuollossa esiintyvistä kilpailusta on olemassa kiitettävästi kirjallisuutta, joskin kirjallisuus keskittyy lähinnä erikoissairaanhoidon Yhdysvalloissa ja Isossa-Britanniassa. Bloom ym. (2015) ovat havainneet, että sairaaloiden välinen kilpailu parantaa johtamista sekä sairaaloiden laatua ja tuottavuutta. Sairaaloiden välisen kilpailun on havaittu parantavan laatua ja tuottavuutta myös muissa tutkimuksissa (Gaynor ym. 2015, Gaynor ym. 2016).<sup>22</sup> Perustellessaan sote-uudistuksen tuottavuutta ja laatua parantavaa vaikutusta hallitus viittaa nimenomaan näihin tutkimuksiin.

Ilman huolellisempaa analyysiä tämä tutkimusevidenssi ei ole kuitenkaan suoraan sovellettavissa Suomen uudistuksen vaikutusten arviointiin.

---

<sup>20</sup> Henkilökohtaisen budjetin kattamissa palveluissa maakunnan liikelaitos asettaa enimmäishinnat, jotka se korvaa tuottajalle, mutta yksilöillä on kannustin valita tuottajat, jotka tarjoavat palvelua matalammilla hinnoilla. Näin he voivat käyttää palvelusta saadut säästöt toiseen asiakassuunnitelman kattamaan palveluun.

<sup>21</sup> Viimeaikainen tutkimuskirjallisuus on havainnut kilpailun positiivisen vaikutuksen tuottavuuteen talouden eri osa-alueilla ja tunnistanut, että vaikutus syntyy paljolti johtamisen laadun kehittymisen myötä (van Reenen 2011).

<sup>22</sup> Ks. kuitenkin Moscelli ym. (2016).

Ongelmallista on, että hallitus viittaa tähän tutkimukseen käsittelemättä sen yleistettävyyttä<sup>23</sup>, joka voi olla tietyistä syistä rajallinen.

Hallituksen viittaama tutkimus koskee kilpailua erikoissairaanhoidossa, kun taas Suomen uudistus tuo lisää kilpailua perusterveydenhuoltoon. Dietrichsonin ym. (2018) tutkimus on yksi harvoista<sup>24</sup>, joissa tarkastellaan kilpailun ja valinnanvapauden vaikutuksia perusterveydenhuollossa. Ruotsin vuosien 2007 ja 2010 väliset uudistukset edistivät perusterveydenhuollon kilpailua vähentämällä markkinoille tulon esteitä ja alentamalla tuottajien vaihtamisen ja vertailemisen kustannuksia. Kirjoittajat havaitsivat, että uudistukset johtivat pieniin parannuksiin asiakastyytyväisyydessä, mutta mitään johdonmukaista vaikutusta vältettävissä oleviin sairaalahoitajaksiin ei löydetty.<sup>25</sup>

Ison-Britannian sairaaloiden välinen kilpailu tapahtuu myös suomalaisesta poikkeavassa institutionaalisessa ympäristössä. Isossa-Britanniassa perusterveydenhuollon yleislääkärit toimivat erikoissairaanhoidon portinvartijoina, ja heillä on tärkeä rooli informoida potilaalle jatkotoimenpiteistä. Tämä tilanne poikkeaa suoran valinnan palveluntuottajan valinnasta, jossa informaation epäsymmetriat voivat rajoittaa valinnanvapauden hyviä vaikutuksia.<sup>26</sup>

Ehdotetussa uudistuksessa on olemassa uhka, että suoran valinnan palveluntuottajat myöntävät liikaa läheteitä erikoissairaanhoidon. Mikäli kuluttajat arvostavat pääsyä erikoissairaanhoidon, läheteiden myöntäminen on palveluntuottajille kilpailuvaltti. Tällainen kilpailu voi kuitenkin olla yhteiskunnan näkökulmasta tehotonta, mikäli kuluttajat eivät osaa täydellisesti arvioida omaa hoidon tarvettaan tai eivät kohtaa

---

<sup>23</sup> Esimerkiksi sosiaali- ja terveysministeriön (2018b) lausunto sosiaali- ja terveysvaliokunnalle viittaa Propperin (2018) läpikäymään Isoa-Britanniaa koskevaan lausuntoon ilman minkäänlaista keskustelua tämän evidenssin laadusta tai sen soveltuvuudesta Suomen uudistukseen.

<sup>24</sup> Myös Gravelle ym. (2018) ovat tarkastelleet perusterveydenhuollon kilpailua, joka tapahtuu julkisen vallan asettamien hintojen puitteissa. Tutkijat ovat hyödyntäneet yleislääkärin vastaanottoja koskevaa aineistoa vuosilta 2005–2012 ja havainneet, että kilpailulla on pieniä mutta positiivisia vaikutuksia asiakastyytyväisyyteen ja hoidon laatuun. Aineiston yleislääkärin vastaanotot ovat tyypillisesti pieniä, ja niitä on paljon kullakin alueella, minkä vuoksi tutkimuksessa tarkasteltavien markkinoiden rakenne on todennäköisesti erilainen kuin suomalaisten sote-keskusten.

<sup>25</sup> Vältettävissä olevilla sairaalahoitajaksiin viitataan sairaalahoitoon avohoitoon reagoivassa tilassa (ACSC). Nämä ovat sairaalahoitajaksiin, jotka johtuvat tiloista, kuten astmasta ja anemiasta, joiden ajatellaan olevan vältettävissä laadukkaalla perusterveydenhuollolla.

<sup>26</sup> Useissa maissa tehdyt kyselyt viittaavat siihen, että valintakriteereinä korostuvat sijainti, odotusajat, maine ja hinta. Varsinaisesta valintakäyttäytymisestä on vähemmän tutkimuksia, ja kaikki tutkimukset eivät välttämättä ole yleistettävissä Suomeen (ks. esim. Gaynor ym. 2016, jotka tutkivat sairaalavalintaa Isossa-Britanniassa).

läheteiden tuottamisesta syntyviä kustannuksia itse.<sup>27</sup> Tämä voi johtaa myös siihen, että hoidon laatu heikkenee.<sup>28</sup>

Lisäksi on huomattava, että suuri osa (joskaan eivät kaikki) Isoa-Britanniaa koskevista tutkimuksista koskee kilpailua julkisten tuottajien välillä. Suomen uudistuksessa kilpailua edistetään yksityisten tuottajien markkinoilletulolla, ja tältäkin osin tutkimusevidenssin tarkempi arviointi olisi tarpeen. Kilpailu ja yksityinen tuotanto eivät välttämättä ole synonyymejä. Valinnanvapautta – ja mahdollisesti myös kilpailua – voidaan edistää myös julkisen tuotannon puitteissa. Suomalaisessa perusterveydenhuollossa valinnanvapaus onkin ollut jo vuodesta 2014 lähtien, mutta sen vaikutuksia ei ole tähän mennessä tutkittu uskottavasti.<sup>29</sup> Olisi tärkeää, että näitä aiempia suomalaista terveydenhuoltoa koskevia uudistuksia arvioitaisiin ja arviointeja myös hyödynnettäisiin, kun terveydenhuoltojärjestelmää kehitetään kilpailun kautta.

Lopuksi yksinkertainen mutta perustavaa laatua oleva seikka on, että markkinoiden avaaminen ei tarkoita, että markkinoille riittää tulijoita riittävän kilpailun ylläpitämiseksi. Kilpailua ja sen tuottavuushyötyjä rajoittavat useilla alueilla pieni väestötiheys ja markkinoilletulon kiinteät kustannukset. Tulevien sosiaali- ja terveystalouden kilpailullisuutta on vaikea arvioida tässä vaiheessa.

### **5.2.3. Julkisen ja yksityisen sektorin työnjako terveydenhuollon tuotannossa**

Hallituksen valinnanvapausuudistus merkitsee suurta muutosta yksityisten tuottajien roolissa terveydenhuollossa, erityisesti perustasolla. Ehdotetut muutokset pyrkivät asettamaan yksityiset ja julkiset tuottajat samalle viivalle perusterveydenhuollossa. Hallitus on arvioinut, että tämä tulee

---

<sup>27</sup> Taloustieteessä kutsutaan moraalikadoksi sitä, että potilaat muuttavat vakuutuksen myötä käyttäytymistään esimerkiksi vähentämällä vaivannäköä välttääkseen sairastumisen. Tämän lisäksi voidaan tunnistaa toisen asteen moraalikato, jossa lääkärit muuttavat omaa käyttäytymistään, kun potilaat ovat vakuutettuja, ja hyväksyvät kustannustehottomat toimenpiteet todennäköisemmin kuin ilman vakuutusta (Balafoutas ym. 2016).

<sup>28</sup> Tässä hoidon laatu käsitetään niin, että liiallinen hoito on heikompileatuista hoitoa. Vaikka kaikki hoidot eivät olisikaan välttämättömiä tai kustannustehokkaita, ne voivat luoda potilaalle mielikuvaa aktiivisesta ja laadukkaasta palvelusta.

<sup>29</sup> Näistä uudistuksista ks. Sinervo ym. (2016).

kasvattamaan yksityisen tuotannon osuutta merkittävästi (STM 2018a).<sup>30</sup> Miten näiden muutosten voidaan odottaa näkyvän terveydenhuollossa?

Pita Barros ja Siciliani (2012) luettelevat tapoja, joilla yksityiset ja julkiset tuottajat voivat poiketa toisistaan, ja kaksi näistä ovat mahdollisesti erityisen relevantteja Suomen uudistuksen näkökulmasta. Ensinnäkin julkiset ja yksityiset tuottajat eroavat toisistaan siinä, kenelle organisaation tuottama voitto lopulta menee. Yksityisissä yrityksissä tämä taho on osakkeenomistaja.<sup>31</sup> Julkisissa organisaatioissa tämä taho on valtio (Suomen uudistuksen tapauksessa maakunta). Useimmissa tapauksissa yksityinen osakkeenomistaja on julkista sektoria vähemmän taipumaton vaatimuksissaan voiton maksimoimiseksi, mikä vahvistaa markkinakannustimien vaikutusta organisaation toiminnassa.<sup>32</sup>

Toinen eroavaisuus liittyy ensimmäiseen, ja siinä on kysymys organisaation budjettirajoitteesta. Julkisella toimijalla voi olla yksityistä pehmeämpi budjettirajoite, mikäli se toimii suojassa konkurssin uhalta. Kysymys on siitä, mitä tapahtuu, mikäli kustannukset osoittautuvat odotettua korkeammiksi esimerkiksi jonkin ulkopuolisen tekijän tai huonon johtamisen vuoksi. Voi käydä niin, että julkiselle toimijalle kanavoidaan lisärahoitusta tilanteissa, joissa vastaava yksityinen toimija joutuisi konkurssiin. Tällainen konkurssisuoja voi myös vähentää organisaation rahoituskustannuksia.

Yksityisten ja julkisten tuottajien lisäksi terveydenhuoltomarkkinoilla on huomattava määrä voittoa tavoittelemattomia organisaatioita, jotka tuottivat vuonna 2017 noin seitsemän prosenttia sektorin bruttoarvonlisäyksestä. Tietyistä näkökulmista (kuten konkurssisuojan puutteesta) nämä toimijat ovat lähempänä yksityistä sektoria ja toisista näkökulmista (kuten voittomotiivin puutteesta) taas lähempänä julkista sektoria.

---

<sup>30</sup> Yksityisen tuotannon osuuden julkisesti rajoitetusta terveydenhuollosta arvioidaan kasvavan 17 prosentista 24 prosenttiin vuonna 2024 (huom.: näitä lukuja ei voi suoraan verrata kuvion 5.1 lukuihin, koska ne perustuvat eri tilastokäsitteisiin). Suurin muutos on odotettavissa perusterveydenhuoltoon, jossa yksityisten tuottajien osuuden arvioidaan lähes nelinkertaistuvan 7 prosentista 26 prosenttiin. On tosin epäselvää, lähdetäänkö näissä arvioissa nykytilasta vai nykytrendistä, jossa yksityisen tuotannon rooli kasvaa koko ajan.

<sup>31</sup> Voittoa tavoittelemattomilla organisaatioilla tällaista tahoja ei suoranaisesti ole, koska näiden organisaatioiden tarkoitus ei ole tuottaa mitään kulujen jälkeistä ylijäämää.

<sup>32</sup> Ruotsissa samankaltainen valinnanvapausuudistus hyväksyttiin vuosikymmen sitten, ja Stefan Löfvenin ensimmäinen hallitus esitti kattoa terveydenhuollon tuottajien voitoille. Tämä oli tosiasiallisesti ehdotus, jolla pyrittiin muuttamaan yksityisten toimijoiden käyttäytymistä enemmän julkisten toimijoiden kaltaisiksi. Ehdotusta ei hyväksytty, koska hallituksella ei ollut enemmistöä parlamentissa.



Organisaation tavoite (voittomotiivin voimakkuus) ja sen rajoitteet (konkurssisuojaajan vahvuus) näkyvät lopulta yksittäisten toimijoiden, kuten lääkärin, kannustimissa ja käyttäytymisessä. Tätä voi vahvistaa henkilökunnan valikoituminen eri työnantajasektoreille. Mikäli julkisen tuottajan voittovaateet ovat vähäisemmät, tämä jättää enemmän tilaa henkilökunnan omille sisäisille kannustimille. Tämä taas voi tehdä organisaatiosta houkuttelevamman ”altruistisille” työntekijöille.

Talusteoria ei tarjoa yksiselitteisiä vastauksia siihen, miten yksityiset ja julkiset terveydenhuollon tuottajat eroavat käyttäytymiseltään ja vaikutuksiltaan. Erot riippuvat institutionaalisesta ympäristöstä ja ovat lopulta empiirinen kysymys. Useissa tilanteissa julkisilla ja yksityisillä tuottajilla on erilaiset tehtävät (esimerkiksi vaatimus kiireellisen hoidon tarjoamisesta), erilaiset oikeudet (esimerkiksi oikeus kieltäytyä potilaista) ja erilaiset korvausjärjestelmät. Nämä ovat kaikki merkityksellisiä seikkoja, jotka tulisi huomioida erilaisten toimijoiden tehokkuutta vertailtaessa.

Kaiken kaikkiaan yksityisen tuotannon roolin kasvu on tärkeä osa hallituksen uudistusta. Hallituksen esityksessä (HE 16/2018) tunnustetaan, että tähän liittyy tiettyjä riskejä eikä kilpailu automaattisesti johda hyviin lopputuloksiin terveydenhuollossa. Jossain määrin on epäselvää, miten lopulta on päädytty siihen arvioon, että hallituksen esitys parantaa tehokkuutta. On olemassa tutkimusta, joka tukee ajatusta siitä, että johtaminen on parempaa yksityisissä yrityksissä (Angelis ym. 2017). Samalla on kuitenkin evidenssiä siitä, että yksityiset tuottajat vastaavat julkisia todennäköisemmin taloudellisiin kannustimiin ei-toivotuilla tavoilla, kuten hoitojen ja asiakkaiden valikointiin taloudellisen kannattavuuden perusteella (esim. Duggan 2000, Dafny 2005).

Neuvostolle tuottamassaan taustaraportissa Siciliani (2019) käy läpi julkisten ja yksityisten tuottajien välisiä tuottavuus- ja laatueroja tarkastelevaa tutkimusta. Tämä tutkimus on valitettavan vähäistä ja koskee vain erikoissairaanhoidon, joka Suomessa jää uudistuksen jälkeenkin hyvin pitkälti julkisen sektorin vastuulle. Joka tapauksessa tutkimuksissa ei tyypillisesti havaita merkittäviä tuottavuus- tai laatueroja eri toimijatyyppien välillä varsinkaan tilanteissa, joissa eri toimijat ovat saman korvausjärjestelmän piirissä. On kuitenkin syytä jälleen huomioida, että tämä tutkimusevidenssi koskee lähinnä erikoissairaanhoidon. Lisäksi laatu koskevat tarkastelut koskevat lähinnä Isoa-Britanniaa, jolloin tulosten yleistettävyyden Suomeen voi olla rajallista aiemmin käsitellyistä syistä.

Tuottavuutta koskevia (ristiriitaisia) tuloksia sen sijaan on saatu useammista maista.

Uudistuksen jälkeen Suomen perusterveydenhuollossa tulee olemaan erityyppisiä tuottajia samaan aikaan. Siinä määrin kun erikoissairaanhoidon koskevia tutkimustuloksia voidaan yleistää ja kun huomioidaan, että erityyppiset toimijat asetetaan samalle viivalle esimerkiksi korvausjärjestelmien ja sääntelyn suhteen, yksityisen tuotannon kasvu ei sinänsä välttämättä vaikuta merkittävästi terveydenhuollon laatuun ja tehokkuuteen. Mahdolliset vaikutukset voivat olla niin negatiivisia kuin positiivisiakin.

Yksityisen tuotannon osuuden kasvulla ei todennäköisesti saada aikaan uudistuksen säästötavoitteen saavuttamiseksi vaadittavia tuottavuushyötyjä. Julkiset ja yksityiset tuottajat eroavat toisistaan voittomotiivin vahvuuden ja budjettirajoitteen pehmeuden suhteen. Se, miten selvä tämä ero tulee olemaan, riippuu siitä, miten maakunnat johtavat julkisia sote-keskuksia ja miten tuottajat reagoivat kannustimiin ja erityisesti seuraavaksi käsiteltävään korvausjärjestelmään.

Yksityisten tuottajien roolin kasvattamisen vaikutukset terveydenhuoltojärjestelmään ovat laajemmat kuin mitä julkisten ja yksityisten tuottajien välinen vertailu antaa ymmärtää. Järjestämisvastuu säilyy julkisella sektorilla, ja tuottajapoolin koostumus vaikuttaa tämän vastuun toteuttamiseen.

Julkinen sektori on aina hoidon viimekätinen tarjoaja, koska hoidon tarjoaminen on perustuslaillinen vaatimus, joka kohdistuu lopulta julkisiin tuottajiin. Yksityisillä yrityksillä on, erityisesti kapitaatiopohjaisissa korvausjärjestelmissä, kannustin siirtää kustannuksia julkiselle sektorille, ja julkisen sektorin tulee ottaa vastaan kaikki potilaat. Julkisen sektorin tulee mahdollisesti myös ylläpitää tuotantokapasiteettia sen varalta, että yksityinen toimija poistuu markkinoilta. Näitäkin tekijöitä vasten tarkasteltuna eri toimijoiden asettaminen samalle viivalle on hyvin vaikeaa.

Lisäksi julkinen sektori on vastuussa myös markkinoiden sääntelystä. Jos kilpailu ei ole täydellistä, sääntelyä vaaditaan hyvien lopputulemien saavuttamiseksi. Sääntelyä tarvitaan myös siihen, että tuottavuushyödyt tuottavat paitsi voittoja yksityisille toimijoille myös säästöjä julkiselle sektorille. Kaiken kaikkiaan kattavan ja monimutkaisen sääntelyn ja informaatiojärjestelmien rakentaminen tuottaa kustannuksia.

#### 5.2.4. Valinnanvapaus sosiaalipalveluissa

Sosiaalipalveluiden valinnanvapaus poikkeaa terveydenhuollon valinnanvapaudesta tietyiltä osin. Ensinnäkin tämä johtuu osittain sosiaalipalveluiden olemuksesta, koska joihinkin sosiaalipalveluihin liittyy tahdonvastaisia toimenpiteitä, kuten huostaanottoja. Toiseksi sosiaalipalveluiden valinnanvapaus voi koskea paitsi valintaa tuottajien välillä myös valintaa palvelun ja rahallisen etuuden välillä. Tällaisia valintatilanteita on vähemmän terveydenhuollossa. Kolmantena seikkana asiakasmaksut on asetettu terveydenhuollossa usein eri tavalla kuin sosiaalipalveluissa, joissa ne voivat olla sidottuja tuloihin tai omaisuuteen. Erityisesti näin tehdään pitkäaikaishoitoa tarjoavissa laitoksissa. Näitä eroja sosiaali- ja terveystalouden välillä huomioidaan jossain määrin hallituksen valinnanvapausehdotuksessa.

Valinnanvapausmallit ovat saaneet tukevan jalansijan useissa Euroopan maissa viimeisen kahden vuosikymmenen aikana. Terveydenhuoltoon verrattuna sosiaalipalveluiden valinnanvapautta on tutkittu vähemmän systemaattisesti (Karsio 2019). Sosiaalipalveluiden valinnanvapausmallit vaihtelevat paljon maiden välillä ja jopa niiden sisällä. Esimerkiksi henkilökohtaiset budjetit ovat olleet käytössä Alankomaissa jo vuodesta 1996 asti, mutta järjestelmä on muuttunut vuosien varrella lukuisia kertoja. Jonkin aikaa Alankomaiden henkilökohtaiset budjetit olivat hyvin avokätinen ja useiden ihmisten käyttämä järjestelmä. Vuodesta 2014 saakka henkilökohtaisia budjetteja on kuitenkin myönnetty vain ihmisille, joiden palveluntarve on niin mittava, että he joutuisivat muuten muuttamaan laitokseen (Gadsby 2013).

Henkilökohtaiset budjetit ovat yksi niistä työkaluista, joilla valinnanvapautta on edistetty sosiaalipalveluissa, ja niitä on käytetty erityisesti tilanteissa, joissa palveluntarve on hyvin korostunut. Asiakkaalle myönnetään henkilökohtainen budjetti, jonka hän voi käyttää itselleen sopivan avun ja palveluiden ostamiseen. Budjetti voidaan laatia niin, että asiakas on itse kokonaan vastuussa siitä tai sosiaalityöntekijä yhdessä asiakkaan kanssa päättää budjetin käytöstä. Henkilökohtaisen budjetin lisäksi valinnanvapautta on edistetty sosiaalipalveluissa myös pitkäaikaisen vakuutuksen (Saksa), suoran maksujärjestelmän (Iso-Britannia), palvelusetelimallin (Suomi) tai ilman palveluseteliä tapahtuvan tuottajavalinnan (Ruotsi) avulla. Ruotsin vuonna 2009 voimaan tullessa valinnanvapausmallissa palveluun oikeutettu henkilö voi valita tuottajan (esimerkiksi kotiavun tai vanhainkodin) julkisen vallan ylläpitämältä listalta

sen jälkeen, kun hänen palveluntarpeensa on arvioitu. Tässä katsauksessa keskitymme lähinnä sellaisiin henkilökohtaisiin budjetteihin ja palveluseteleihin, joita hallituksen esityksessä ehdotetaan.

Suorat maksut ja vakuutuskorvaukset ovat usein kiinteitä korvauksia, jotka ovat samanarvoisia kaikille edunsaajille tietyssä ryhmässä (ryhmiä voi olla useita riippuen esimerkiksi hoivan tarpeen tasosta). Henkilökohtainen budjetti sen sijaan myönnetään huolellisen palvelutarpeen arvioinnin pohjalta, sen arvo määritellään yksilöllisesti ja se voidaan käyttää eri kohteisiin (avustajan palkkaamiseen, palveluiden ostamiseen jne.). Henkilökohtaisen budjetin arvo voidaan sitoa käyttäjän tuloihin tai omaisuuteen. Henkilökohtainen budjetti voidaan siis suunnitella monin eri tavoin, ja eri maissa onkin käytössä erilaisia muunnelmia.

Palveluseteli muistuttaa henkilökohtaista budjettia, mutta se myönnetään tyypillisesti kohdennetumpaan käyttöön, kuten kotiapuun tai omaishoidon lomitukseen. Tiettyyn palveluun myönnetyn palvelusetelin arvo voi olla sama kaikille, mutta se voi olla myös tulosidonnainen (kuten se Suomessa on useimpien palveluiden kohdalla nykytilanteessa).

Suomessa henkilökohtaisia budjetteja on kokeiltu vasta viime vuosina. Valinnanvapautta sosiaalipalveluissa on edistetty enemmän palvelusetelillä, joita pilotoitiin ensimmäisen kerran 1990-luvulla (Vaarama ym. 1999). Palvelusetelit integroitiin sittemmin sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntöön (HE 74/2003) ja vuonna 2009 valinnanvapautta ja kilpailua edistettiin lailla sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä. Jälkimmäinen laki mahdollisti kunnille useimpien sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämisen palvelusetelimallilla. Kasvusta huolimatta palvelusetelien käyttö on edelleen vaatimatonta myös sosiaalipalveluissa, joissa palvelusetelit ovat useammin käytössä kuin terveystalveluissa. Kuntaliitto on tutkinut palvelusetelien käyttöä ja havainnut, että vuonna 2018 alle puolet kunnista hyödynsi palveluseteleitä useammassa kuin kahdessa kyselyssä listatusta kymmenestä sosiaalipalvelusta.

Hallituksen lähestymistavassa valinnanvapauden lisäämiseksi sosiaalipalveluissa on joitakin mahdollisia ongelmia, joita tulee jatkossa tarkkailla ja arvioida. Ensimmäinen ongelma liittyy sote-keskusten rajallisiin resursseihin. Jos keskuksissa tarjotaan sosiaalipalveluiden osalta vain ohjausta ja neuvontaa, on riski, että merkittävä osa asiakkaista joutuu ensin kääntymään sote-keskuksen puoleen. Sieltä heidät ohjataan maakunnan liikelaitokseen, jossa palvelutarpeen arviointi oikeasti tapahtuu ja palveluita, asiakasseteliä ja henkilökohtaista budjettia koskevat päätökset tehdään.

Toisena tekijänä maakunnan vastuu palveluiden integraatiosta on haastava, kun asiakkaat hankkivat henkilökohtaisen budjettinsa puitteissa palveluita useilta eri tuottajilta. Kolmas ongelma voi syntyä siitä, että toisin kuin sote-keskukset, henkilökohtaisten budjettien ja asiakassetelien palveluiden tuottajat voivat kieltäytyä asiakkaista. Henkilökohtaisten budjettien ja palvelusetelien arvonmääritys ja hallinnointi voivat olla haastavia ja vaatia maakunnilta uutta osaamista. Mikäli henkilökohtaisten budjettien ja palvelusetelien arvot asetetaan liian mataliksi, asiakkaat joutuvat kattamaan palvelun kustannuksia omasta pussistaan, mikä voi lisätä eriarvoisuutta.

Tutkimustieto viittaa siihen, että palvelujen käyttäjät, erityisesti nuoret ja vammaiset, ovat melko tyytyväisiä valinnanvapauteen sosiaalipalveluissa. Joillekin vanhemmille ihmisille vertailu ja valintojen tekeminen voivat olla vaikeita. Tietoon perustuva valinta riippuu aina siitä, millaista tietoa henkilöllä on käytettävissä valintaa tehdessään. Tutkimus ja kokemukset muista maista voivat auttaa valinnanvapausmallien suunnittelussa, mutta koska mallit, rahoituksen taso ja asiakkaiden oikeudet vaihtelevat paljon, systemaattisia johtopäätöksiä on vaikea vetää.

## **5.3. Tuottajakorvaukset**

### **5.3.1. Valinnanvapauspalveluiden tuottajien korvaukset sote-uudistuksessa**

Yksi sote-uudistuksen keskeisiä elementtejä on tuottajakorvausmallien suunnittelu, joka potentiaalisesti vaikuttaa niin palveluiden laatuun, kustannuksiin kuin saatavuuteenkin. Tässä alaluvussa käsitellään tätä kysymystä ja keskitytään erityisesti ns. suoran valinnan palveluiden eli sote-keskusten ja suunhoidon yksiköiden korvauksiin.

Suoran valinnan palveluntuottajat saavat rahoituksensa maakunnilta.<sup>33</sup> Maakunnat suunnittelevat tuottajien korvausmallit valtion määräämien rajojen puitteissa.<sup>34</sup> Kaikkia tuottajia tulee kohdella samalla tavalla, eli niillä tulee olla sama korvausmalli (ks. kuitenkin alaviite 3 yllä).

---

<sup>33</sup> Tämän lisäksi tuottajat saavat periä maksuja perutuista ajanvarauksista. Tuottajat saavat tietenkin myös periä maksuja tarjoamistaan lisäpalveluista eli palveluista, joita suoran valinnan palveluntuottaja tarjoaa mutta jotka eivät kuulu julkisesti rahoitetun sosiaali- ja terveydenhuollon piiriin.

<sup>34</sup> HE 16/2018, Laki asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa, § 65.

Tuottajakompensaatio perustuu pitkälti kapitaatiomaksuihin. Kapitaatiomaksuissa tuottaja saa korvauksen jokaisesta listautuneesta asiakkaasta, ja korvauksen suuruus perustuu asiakkaan taustatekijöihin (ja joissakin tapauksissa myös alueellisiin tekijöihin), jotka heijastelevat asiakkaan terveysriskiä. Valtio asettaa THL:n arviointityön pohjalta nämä ns. riskikompensaation parametrit eli kunkin taustatekijän painon kapitaatiomallissa.

Uudistuksen lakiehdotuksessa säädetään, että vähintään kaksi kolmasosaa sote-keskusten korvauksista tulee olla kapitaatiokorvauksia, ja suunhoidon yksiköiden korvaus on 50 prosenttia. Kapitaatiokorvauksien osuudelle ei ole asetettu ylärajaa. Maakunta voi myöntää jäljelle jäävän korvausosuuden myös esimerkiksi suorite- tai kannustinperusteisesti.

### **5.3.2. Tuottajakorvausmallien suunnittelun keskeiset kysymykset**

Ihanteellisesti kapitaatiokorvaukset tarjoavat tuottajille kannustimen tarjota hoitoa tehokkaasti. Koska tuottajat kattavat kaikki asiakkaille tarjotun hoidon lisäkustannukset itse, tuottajan aikaansaamat tuottavuusparannukset näkyvät suoraan sen voitoissa (ellei markkinoilla ole täydellinen kilpailu, jolloin voittoja ei pääse syntymään). Lisäksi tuottajilla on kannustin panostaa ennaltaehkäisyyn, koska terveemmät asiakkaat tarvitsevat vähemmän hoitoa. Kolme tekijää ratkaisevat sen, miten kauas tästä ihannetilanteesta käytännössä jäädään.

Ensinnäkin jos tuottajilla on markkinavoimaa ja kuluttajat eivät ole täydellisesti informoituja, tuottajat voivat alentaa kustannuksiaan myös vähentämällä palveluiden tarjontaa tai laatua (alihoito). Toiseksi jos tuottajat voivat siirtää osan tarjoamiensa palveluiden kustannuksista kolmansille osapuolille (kuten erikoissairaanhoidon läheteiden kohdalla), ne ylitarjoavat näitä palveluita. Nykyuudistuksen yhteydessä tuottajat voivat myös pyrkiä kanavoimaan perusterveydenhuollon asiakkaitaan eteenpäin asiakasseteliasiakkaiksi, mikäli samat tai saman konsernin alaiset yritykset tuottavat valinnanvapauspalveluita eri tasoilla. On hyvä huomata, että järjestelmässä voi esiintyä samanaikaisesti ali- ja ylihoitoa eri palveluissa. Kolmas tekijä on se, että mikäli kapitaatiomallissa ei pystytä hinnoittelemaan riskiä täydellisesti, tuottajilla on kannustin tehdä yhteiskunnallisesti tehostomia panostuksia asiakkaiden valikointiin esimerkiksi kilpailemalla matalan riskin asiakkaista. Näistä syistä johtuen

kapitaatiokorvausten yhdistäminen muihin korvaustyyppeihin on hyödyllistä, ja tähän maakunnilla on mahdollisuus.

Suoriteperusteiset korvaukset myönnetään tuottajille tuotettujen palveluiden mukaan. Tämä korvaustyyppi antaa tuottajille kannustimen tarjota kaikki palvelut, joiden tuottamisen rajakustannus alittaa suoritekorvauksen. Suoriteperusteisten korvausten ajatellaan tyypillisesti johtavan ylihoidon riskiin, koska potilaat luottavat tuottajan arvioon hoidon tarpeesta eivätkä itse kata saamiensa palveluiden kustannuksia kokonaan (Balafoutas ym. 2017).

Kapitaatio- ja suoritekorvausten yhdistäminen vaatii näiden ali- ja ylihoidon riskien tasapainottelua. Tässä haastavassa tehtävässä on samalla huomioitava institutionaalinen konteksti (esimerkiksi tuottajien asiakaspoolien koko) ja yhteiskunnan tavoitteet (esimerkiksi kustannusten hillinnän painoarvo).

Maakunnat voivat rakentaa lisäksi erilaisia kannustinperusteisia korvausjärjestelmiä. Nämä ovat malleja, joissa korvaus on sidottu tuotoksiin, esimerkiksi tiettyyn laatumittariin tai koko hoitoketjussa syntyviin kustannussäästöihin. Tällainen tapa maksaa tuottajille on periaatteessa hyvin hyödyllinen ja voi ehkäistä kustannusten siirron ja ylihoidon ongelmia. Käytännössä on kuitenkin vaikea laatia hyviä mittareita, joihin korvaukset voi sitoa. On esimerkiksi vaikeaa käytännössä erottaa tarpeettomat läheteet erikoissairaanhoidon tarpeellisista.

Kapitaatiokorvausten suuri osuus kokonaiskorvauksista on linjassa uudistuksen kustannussäästöjen hillinnän tavoitteen kanssa. On olemassa näyttöä siitä, että kapitaatiokorvausten osuus on yhteydessä heikompaan palveluiden tarjontaan ja korkeampaan lääkäreiden kustannustietoisuuteen.<sup>35</sup> Samanaikaisesti on hyvä, että laki jättää maakunnille myös harkinnanvaraa korvausmallin suunnitteluun.

### **5.3.3. Kapitaatiokorvauksen riskikompensaatio**

Kapitaatiomallien suunnittelussa keskeinen haaste on hinnoitella tuottajan kustannusriski, joka syntyy listautuvien asiakkaiden erilaisista palvelutarpeista. Kapitaatiokorvausta saavien tuottajien näkökulmasta yksilöt, jotka käyttävät palveluita muita todennäköisemmin, aiheuttavat

---

<sup>35</sup> Ks. Kortelainen ym. (2017) ja siellä esitetyt viitteet.

tuottajalle enemmän kustannuksia, ja heitä voidaan kutsua korkean riskin yksilöiksi. Tästä syntyy tuottajalle kannustin valikoida asiakkaiksi matalan riskin asiakkaita.<sup>36</sup> Mikäli tuottaja saisi listautuneista asiakkaista yksinkertaisen nuppikorvauksen, se pyrkisi houkuttelemaan asiakkaiksi esimerkiksi nuorempia ihmisiä, koska he ovat keskimäärin muita terveempiä.<sup>37</sup>

Tämä ongelma ratkaistaan sillä, että tuottajille maksetaan enemmän korkean riskin asiakkaista. Mikäli tuottajille maksetaan enemmän vanhoista kuin nuorista asiakkaista, niillä ei ole kannustinta valikoida asiakkaita tämän ominaisuuden suhteen.<sup>38</sup> Tuottajilla on kuitenkin edelleen kannustin valikoida matalamman riskin asiakkaita ikäryhmien sisältä. Periaatteessa valikoinnin kannustimet ovat olemassa niin kauan kun kaikki riskit on huomioitu rahoitusmallissa. Tätä riskin hinnoittelua rajoittavat useat tekijät.

Ensinnäkin voi olla riskejä, jotka tuottaja havaitsee jossain määrin, mutta rahoitusmallin suunnittelija ei. Tällaisia riskitekijöitä ei voi malliin sisällyttää. Yksi olennainen esimerkki Suomen tapauksessa on tieto päällekkäisistä vakuutuksista, joita käsitellään jäljempänä.

Toiseksi tietyt riskikompensaatiot ovat sellaisia, että tuottajat voivat vaikuttaa niihin itse. Palveluiden käyttö heijastelee tuottajan riskiä varsin hyvin, mutta ongelma on, että palveluiden käyttö riippuu paitsi asiakkaan terveydentilasta myös tuottajan omista valinnoista. Riskitekijöiden tulisikin olla tuottajan näkökulmasta eksogeenisiä.

Kolmanneksi oikeiden riskipainojen valitseminen ei ole vain tekninen harjoite kustannusten ennustamiseksi. Ennustamisessa käytettävä toteutuneita kustannuksia kuvaava data voi heijastella tarpeiden vaihtelun lisäksi saatavuuden eriarvoisuutta ja järjestelmän muuta tehottomuutta. Voi olla, että yhteiskunta haluaa aktiivisesti ohjata palveluita tietyille ryhmille ja lisätä näiden ryhmien painoarvoa korvausmallissa tämän tavoitteen saavuttamiseksi.

---

<sup>36</sup> Periaatteessa potilaiden puolella on vastaava tehottoman valikoitumisen riski eri palveluntarjoajille. Suomen tapauksessa palveluvalikoima ei kuitenkaan vaihtelee tuottajien välillä.

<sup>37</sup> Tuottajat eivät voi kieltäytyä asiakkaista, mutta tämä ei ratkaise valikoitumisongelmaa, koska tuottajat voivat kohdentaa palveluitaan eri riskiryhmille sijaintia, palveluiden laatua ja markkinointia koskevilla valinnoilla. Häkkinen ym. (2019) käsittelevät asiakkaiden valikoinnin mekanismeja ja empiiristä evidenssiä.

<sup>38</sup> Tässä jätetään huomiotta se, että paitsi että riskitekijä tulee hinnoitelluksi, hinta tulee asettaa oikealle tasolle. Mikäli tuottajia ylikompensoidaan korkean riskin yksilöistä, heillä on tietenkin kannustin valikoida heitä asiakkaiksi.



Ehdotetun valinnanvapausmallin kapitaatiokorvauksille asetettu suuri painoarvo luo paineita löytää oikea malli ja parametrit, jotta valikointiongelmalta vältyttäisiin. On hyvin ongelmallista, että näiden tuottajakorvausmallien suunnittelu on alkanut vasta hiljattain ja juuri ennen kuin valinnanvapauspilottien on tarkoitus alkaa. Taustaraportissaan Häkkinen ym. (2019)<sup>39</sup> käsittelevät tuottajakorvausmallien laadinnan kannalta keskeisiä kysymyksiä, erityisesti riskikompensaatiota. Raportissa käydään läpi Hollannin, Saksan ja Ruotsin kokemuksia ja tehdään ensimmäinen suomalaisaineistolla toteutettu analyysi perusterveydenhuollon tuottajien korvauksista. Muiden maiden kokemusten perusteella voidaan todeta, että tuottajakorvausmallin suunnittelu on haasteellista. Haasteet liittyvät erityisesti sellaisten riskitekijöiden löytämiseen, jotka vähentävät valikoinnin uhkaa ja ovat tuottajien näkökulmasta eksogeenisia. Kansainvälisen kokemuksen perusteella ns. kermankuorintaongelmat voivat jatkua vielä vuosikymmeniä mallien laadinnan ja kehityksen jälkeen.

Malli, joka ennustaa terveydenhuollon kustannuksia hyvin yksilötasolla, voi olla hyvin monimutkainen. Tämä ei ole välttämättä ongelma, ja monimutkaisuudesta voi olla myös hyötyä, jos tuottajien on vaikeampi "manipuloida" korvauksia. Uudet tekniikat, kuten koneoppiminen, todennäköisesti helpottavat mallien laatimista, vaikka niitä ei olekaan vielä käytetty laajamittaisesti riskikompensaatiomallien laadinnassa eivätkä ne vielä ole saavuttaneet merkittävää ennustetarkkuutta. Suurin osa kapitaatiomallien suunnittelutyöstä on nojannut lineaarisiiin regressiomalleihin. Estimointimenetelmän lisäksi kapitaatiomallin suunnittelussa täytyy tehdä valinta, pyritäänkö kustannusten mahdollisimman hyvään ennusteeseen vai hyödynnetäänkö ns. optimaalisen riskikorvauksen lähestymistapaa, jossa parametriarvot valitaan tietyn terveydenhuollon tavoitefunktion maksimoimiseksi (Ellis ym. 2018). Suomessa ensimmäiset tarkastelut ovat seuranneet aiempaa tutkimusta ja käyttäneet lineaarista regressiomallia ja kustannusten ennustamisen tavoitefunktioita. Muitakin lähestymistapoja voi harkita järjestelmän jatkokehityksessä. (Häkkinen ym. 2019.)

Häkkinen ym. (2019) toteuttamassa empiirisessä tarkastelussa yksilöiden sairastavuutta mitataan lääkkeiden erityiskorvausoikeuksilla. Muita kontrollimuuttujia ovat ikäryhmätekijät ja lukuisat taustamuuttujat, kuten henkilön perhe- ja työmarkkinatilanne.

---

<sup>39</sup> THL on vastuussa myös kapitaatiomallin suunnittelusta valinnanvapauspilotteihin ja itse valinnanvapausmalliin.

Tarkastelua rajoittaa aineiston saatavuus. Ensinnäkin kustannustietoja on käytetty kahdesta lähteestä (konsulttiyhtiöltä (FCG) ja tietystä sairaanhoitopiiristä), ja nämä lähteet antavat eri kuvan kokonaiskustannusten tasosta. Vaikka eri kustannustiedot johtavat hyvin samanlaisiin parametriestimaatteihin eri riskitekijöille, kustannustiedon keruuta tulisi kehittää. Aineiston saatavuus rajoittaa myös käytettävissä olevia sairastavuusindikaattoreita, jotka nyt perustuvat tietoihin, joiden perusteella Kela voisi nykyisellään toteuttaa maksuliikenteen palveluntuottajille. Empiirisen tarkastelun perusteella nämä sairastavuusindikaattorit eivät ennusta kustannuksia kovin hyvin, ja jatkokehityksessä tulisikin löytää indikaattoreita, jotka sekä ennustaisivat kustannuksia että olisivat sisällytettävissä rahoitusmalliin. (Häkkinen ym. 2019.)

Häkkinen ym. (2019) tulosten perusteella merkittävä osa yksilön terveysriskistä jää tämänhetkisinä aineistoilla hinnoittelematta. Tuottajia alikorvattaisiin yksilöistä, joiden aiemmat toteutuneet kustannukset ovat keskimääräistä korkeammat. Tämä alikorvaus synnyttää kannustimen valikointiin. Erityinen ongelma Suomen järjestelmässä liittyy työterveyshuollon piirissä olevien ihmisten ylikorvauksiin, koska tietoa työterveyshuollon sopimuksista ei ole käytettävissä. Laajemminkin työterveyshuolto on suomalaisen järjestelmän erityispiirre, joka tuo mukanaan lisähaasteita valinnanvapausjärjestelmän ja siihen liittyvien tuottajakorvausmallien suunnittelulle. Käsittelemme tätä kysymystä seuraavassa alaluvussa.

Tuottajakorvausmallien suunnittelu on haastava tehtävä, joka vaatii riittävästi asiantuntemusta, aineistoa ja resursseja. Yksittäinen maakunta on liian pieni suhteessa tämän tehtävän tärkeyteen, ja tästä syystä on hyvä, että kapitaatiomallin hallinnointi ja kehittäminen on keskitetty eikä jätetty maakuntien vastuulle kuten Ruotsissa.

## **5.4. Työterveyshuolto ja päällekkäiset terveystakuutukset**

Esitimme aiemmassa raportissamme, että työterveyshuollon rooli on hallituksen sote-uudistuksen yksi keskeinen ratkaisematta jäänyt kysymys. Tämä arviomme pätee edelleen. Sote-keskusten lisäksi monilla ihmisillä on pääsy terveydenhuoltoon yksityisen terveystakuutuksen tai työterveyshuollon kautta. Nämä muodostavat kaksinkertaisen vakuutuksen suhteessa maakuntien tarjoamaan terveydenhuoltoon.

Nämä kaksinkertaiset (tai päällekkäiset) vakuutukset vaikuttavat tuottajakorvausmallien laadintaan ja terveydenhuollon kustannuksiin kolmella tavalla.

Ensinnäkin kaikki maakunnan asukkaat listautuvat sote-keskusten asiakkaiksi ja ovat siten tavallisen julkisen terveystakuutuksen piirissä huolimatta siitä, onko heillä terveydenhuoltoa yksityisen terveystakuutuksen tai työterveyshuollon kautta. Sote-keskus saa kapitaatiokorvauksen myös niistä asiakkaista, joilla on päällekkäinen vakuutus ja jotka siten todennäköisesti tarvitsevat vähemmän sote-keskuksen palveluita. Tämä johtaa mekaaniseen julkisen sektorin terveydenhuoltokustannusten kasvuun, ellei asiaa huomioida kapitaatiomallin riskikompensaatiossa.

Toiseksi päällekkäiset vakuutukset todennäköisesti aiheuttavat käyttäytymisvaikutuksia, jotka lisäävät terveydenhuoltokustannuksia entisestään: parempi terveydenhuollon palveluiden saatavuus johtaa palveluiden käytön lisääntymiseen. Empiirisen evidenssin perusteella tämä on merkityksellinen ilmiö niin terveydenhuollossa ylipäänsä (Einav ja Finkelstein 2018) kuin päällekkäisten vakuutusten kontekstissa (Buchmuller ym. 2004, Vera-Hernández 1999). Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että henkilö, joka saa hoitoa yksityisen terveystakuutuksen tai työterveyshuollon kautta, saattaa hakea hoitoa samaan vaivaan sote-keskuksesta, mikä kasvattaa terveydenhuoltokustannuksia.

Kolmantena tekijänä julkisia terveydenhuoltomenoja voivat kasvattaa siirtymät yksityisten terveystakuutusten piiristä julkisrahoitteisiin sote-keskuksiin. Se, kuinka paljon tällaisia siirtymiä tapahtuu, riippuu sote-keskusten hoidon laadusta ja jonojen pituudesta. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö (2008b) on arvioinut näiden siirtymien mittaluokaksi 2–5 prosenttia lyhyellä aikavälillä ja enintään 10 prosenttia seuraavan viiden vuoden aikana, joskaan ei ole selvää, mihin tämä arvio perustuu. Näiden siirtymien tarkka arviointi on tietenkin vaikeaa tässä vaiheessa.

Kuinka nämä kolme haastetta voidaan huomioida ja kuinka niitä voidaan torjua kapitaatiomallissa tai muilla keinoin?

Ensinnäkin edellä käsitelty mekaaninen vaikutuskanava tulisi sisällyttää kapitaatiomalliin niin, että kapitaatiokorvaus huomioisi henkilön mahdollisuuksia hyödyntää muita terveydenhuoltopalveluita. Lisäksi tässä pitäisi huomioida yksityisen terveystakuutuksen tai työterveyshuollon kattavuus. Työterveyshuollon osalta malliin voidaan sisällyttää

työmarkkinastatus, joka tietenkin korreloi sen kanssa, onko henkilöllä pääsy työterveyshuoltoon. Tämä korrelaatio ei ole kuitenkaan täydellinen, koska useimmilla itsensätyöllistäjillä ja monilla pienten yritysten työntekijöillä ei ole työterveyshuoltoa.

Suurempi ongelma on kuitenkin työterveyshuollon kattavuuden vaihtelu. Työterveyshuollon lakisääteinen minimi riippuu alasta, mutta on yleisesti ottaen melko matala. Sen tärkein komponentti on työpaikkaselvitys, ja terveystarkastus on pakollinen tietyillä aloilla. Tästä eteenpäin työterveyshuollon kattavuus on jatkumo erilaisia sopimuksia, jotka ulottuvat aina erikoissairaanhoidon saakka. Taulukossa 5.2 esitetään työntekijöiden jakauma työnantajan keskimääräisten työterveyshuoltokustannusten mukaan (kustannukset, joiden perusteella työnantaja on hakenut korvausta Kelalta).

Taulukko 5.2: Työntekijöiden jakauma työnantajan keskimääräisten työterveyshuollon kustannusten mukaan

Keskimääräiset työterveyshuollon kustannukset, euroa per työntekijä	Työntekijöiden määrä
0–100	109 972
100–200	108 351
200–300	175 064
300–400	368 182
400–500	435 890
> 500	638 486
<b>Yhteensä</b>	<b>1 835 945</b>

Lähde: Kela

Ongelma on, ettei julkinen sektori kerää työterveyshuollon sopimuksia koskevia tietoja eikä työterveyshuollon kattavuutta siten voida sisällyttää tuottajakorvausmalleihin. Lisäksi työterveyshuollon sopimukset ovat moniulotteisia, ja niiden tiivistäminen yhteen lukuun kapitaatiomallia varten voisi olla hyvin vaikeaa. Joka tapauksessa tämä kysymys on niin tärkeä, että hallituksen pitäisi selvittää, voisiko ja kannattaisiko työnantajia velvoittaa antamaan valtiolle ainakin joitakin tietoja työterveyshuoltonsa kattavuudesta.<sup>40</sup> Vähintä, mitä voidaan tehdä, on, että korvausmallien

<sup>40</sup> Asian huomioimatta jättämisen mahdollisia lisäkustannuksia eli kapitaatiomallin ylikompensointia ei voida tässä vaiheessa arvioida kovin suurella varmuudella. Häkkinen ym. (2019) arvioivat, että ylikompensaatio työllistä asiakasta kohti on yli 30 prosenttia, mikäli työllisyysstatusta ei huomioida kapitaatiomallissa. Toisaalta tässä ei ole voitu huomioida sitä, miten hyvin työllisyysstatus toimii työterveyshuollon kattavuuden mittarina. Lisäksi tämä estimaatti pitää sisällään vain suoran kustannuksen eikä esimerkiksi käyttäytymisvaikutuksista tai asiakasvalikoinnista johtuvia tehottomuuksia.

kehittäjät testaisivat malleja, joihin on sisällytetty kunkin työllisen henkilön työnantajan keskimääräiset työterveyshuollon kustannukset.

Toisaalta päällekkäisten vakuutusten kustannuksia kasvattavat käyttäytymisvaikutukset liittyvät potilaiden kannustimiin, eikä niitä voida ratkaista vain tuottajien korvausmallia muuttamalla. Yksi mahdollinen ratkaisu olisi tarjota sote-keskuksessa rajatumpi palveluvalikoima sellaisille asiakkaille, joilla on päällekkäisiä vakuutuksia. Jos esimerkiksi työterveyshuollon asiakas listautuisi sote-keskuksen asiakkaaksi, hänelle olisi tarjolla vain niitä palveluita, joita ei ole tarjolla työterveyshuollon kautta. Jos tällainen ratkaisu ei ole mahdollinen, päällekkäiset vakuutukset kasvattavat terveydenhuollon kustannuksia. Tällaisen ratkaisun toteuttamiskelpoisuutta rajoittavat rajallinen tieto työterveyshuollon kattavuudesta ja se, että sote-keskusten palveluvalikoiman rajaaminen työterveyshuollon kattavuuden perusteella alentaisi työterveyshuoltopalveluiden kysyntää ja sitä kautta niiden kattavuutta.

Kolmantena tekijänä eri vakuutusmuotojen välisten siirtymien huomiointi on hankala kysymys, koska näiden siirtymien ennustaminen on vaikeaa. Jos työterveyshuolto ja muut päällekkäiset vakuutukset voidaan huomioida tuottajakorvauksissa vain osittain (esimerkiksi työmarkkinastatusmuuttujalla), muutokset päällekkäisten vakuutusten kattavuudessa tulisi huomioida tuottajakorvausmallissa. Toisin sanoen mikäli työterveyshuollon asiakkaille asetettaisiin matala painoarvo tuottajakorvausmallissa, tätä painoarvoa tulisi kasvattaa, mikäli työterveyshuollon kattavuus myöhemmin kaventuisi.<sup>41</sup>

Kapitaatiokorvausten tulisi olla pienemmät niiden asiakkaiden osalta, joilla on päällekkäinen vakuutus, ja tämän tulisi heijastella myös päällekkäisen vakuutuksen kattavuutta. Oikea kapitaatiokorvauksen taso ei riipu vain siitä, kuinka paljon työterveyshuollon asiakkaat käyttävät julkisia terveydenhuoltopalveluita nykyjärjestelmässä, vaan myös siitä, miten erilaisten päällekkäisten vakuutusten kattavuus kehittyy uudessa järjestelmässä.

---

<sup>41</sup> Toisaalta jos työterveyshuollon sopimusten eri ulottuvuudet ovat alkujaan hyvin sisällytettyinä tuottajakorvausmalliin, työterveyshuollon sopimusten muutokset eivät välttämättä vaadi muutoksia itse tuottajakorvausmalliin, vaan sopimusmuutokset tulevat huomioiduksi korvauksissa työterveyshuollon sopimusten sisältöjen muuttuessa.

## 5.5. Palvelujen saatavuus

Kustannussäästöjen lisäksi hallitus pyrkii uudistuksellaan parantamaan palvelujen saatavuutta ja vähentämään eriarvoisuutta. Hallituksen esityksen mukaan alueelliset ja sosioekonomiset erot palveluiden saatavuudessa ovat kasvaneet siihen pisteeseen, että ne ovat merkittäviä perustuslain näkökulmasta.

Uudistus karsii perusterveydenhuollon markkinoille tulon esteitä merkittäväällä tavalla. Ruotsissa valinnanvapausuudistuksien myötä tuottajien määrä on kasvanut (Burström ym. 2017). Ruotsin uudistukset ovat myös yleisesti ottaen parantaneet palvelujen saatavuutta hoitokäynneillä mitattuna, mutta on syytä huomioida, ettei näillä uudistuksilla ensisijaisesti tavoiteltu kustannussäästöjä (Jonsson 2017).

Suomen uudistuksessa kustannuskasvun hillintä on keskiössä. Tämänhetkiset arviot sosiaali- ja terveysmenojen kasvusta heijastelevat ikääntyvän väestön myötä kasvavaa kysyntää. Mikäli kustannussäästöjä ei pystytä toteuttamaan täysimääräisesti tuottavuusparannuksien, kustannuskasvun hillintä heikentää palveluiden saatavuutta tai laatua, vaikka kokonaismenot kasvaisivatkin nykytasolta. Näin ollen tilanteessa, jossa kysyntä kasvaa ja työikäisen väestön määrä supistuu, saatavuuden säilyttäminen nykytasollakin olisi haastavaa.

Palveluiden keskimääräisen saatavuuden lisäksi saatavuuden eriarvoisuus on myös tärkeä huomioon otettava asia. Yksi hyvinvointivaltion keskeisistä tavoitteista on tarjota asukkaille yhtäläiset sosiaali- ja terveystaloudelliset palvelut tarpeen eikä niinkään maksukykyyn mukaan (universalismi). Hallituksen uudistus voi vaikuttaa saatavuuden eriarvoisuuteen useilla tavoilla sekä alueiden että sosioekonomisten ryhmien välillä.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuun siirtäminen kunnilta maakunnille vähentää todennäköisesti saatavuuden alueellisia eroja. Kun menoja koskevat päätökset keskitetään, menojen vaihtelu alueiden välillä vähenee. Jos maakunnat pystyvät hyödyntämään kasvavia skaalatuottoja palveluntuotannossa, tämä hyödyttää erityisesti pienten kuntien asukkaita. Toisaalta yksityisen tuotannon ja kilpailun roolin korostamisessa on alueellinen ulottuvuus, koska markkinamekanismit toimivat todennäköisesti paremmin kaupunkimaisilla korkean väestötiheyden alueilla.

Maakunnilla on valtava vastuu järjestelmän toimimisesta. Uudistus jättää maakunnille tilaa tehdä omia päätöksiä esimerkiksi kannustinkorvauksista

ja muista korvauksista (kolmasosa sote-keskusten kokonaiskorvauksista), asiakassetelien käytöstä ja useista muista järjestelmän toiminnan kannalta tärkeistä seikoista. Siinä määrin kun maakunnat tekevät erilaisia valintoja ja niillä on käytettävissään eritasoista asiantuntemusta, saatavuuden eriarvoisuus voi heikentyä.

Tarkasteltaessa saatavuuden eriarvoisuutta eri väestöryhmien välillä keskeinen kysymys perusterveydenhuollon saatavuuden osalta on sote-keskusten ja suunhoidon yksiköiden tuottajakorvausmalli. Anell ym. (2018) ovat havainneet, että ruotsalaisten perusterveydenhuollon yksiköiden riskikompensointi vaikuttaa siihen, millaisille alueille yksiköt sijoittuvat.

Toimivan tuottajakorvausmallin rakentaminen on vaikea tekninen haaste. Siinä on myös poliittinen ulottuvuus, jota ei voida sivuuttaa. Mikäli mallissa käytettäisiin suoraan aiempaa palvelujen käyttöä kuvaavasta aineistosta estimoituja parametreja, malli auttaisi ylläpitämään olemassa olevaa saatavuuden eriarvoisuutta. Kuntien valtionosuusjärjestelmän kehittämistä arvioivassa tutkimuksessaan Vaalavuo ym. (2013) suosittelevat, että mallin kehittämiseen tulisi sisällyttää myös normatiivisia kriteereitä. Sama pätee tässäkin. On poliitikkojen tehtävä tunnistaa ne epäoikeudenmukaiset tavat, joilla palveluiden saatavuus vaihtelee väestöryhmien välillä, ja huomioida nämä suoran valinnan palveluntuottajien korvausmalleissa. Yleisestikin erityistoimenpiteitä tulee kohdentaa niille ryhmille, joiden katsotaan olevan erityisen heikossa asemassa terveydenhuollon saatavuuden suhteen. Sama pätee sosiaalipalveluihin.

Edellä käsitelty päällekkäisten vakuutusten ongelma on mahdollisesti merkittävä eriarvoisuuden lähde uudessa järjestelmässä. Yleisesti ottaen työterveyshuolto Suomessa pahentaa palveluiden saatavuuden eriarvoisuutta. Mikäli kapitaatiomalli ei huomioi tätä riittävällä tavalla, eriarvoisuudet pahentuvat ja hoitoa kohdentuu liikaa niille väestöryhmille, joilla jo nyt on muita parempi palveluiden saatavuus.

Mikäli tuottavuusparannukset eivät synny täysimääräisinä ja asiakasmaksut nousevat, palveluiden saatavuuden eriarvoisuus voi pahentua. Vaikka asiakasmaksuissa on jonkin verran progressiivista tulosisällönsuhteutta, ne ovat kokonaisuutena regressiivisiä. Tällainen kehityskulku olisi jännitteinen suhteessa sen perinteisen hyvinvointivaltion tavoitteen kanssa, että kaikilla asukkailla tulisi olla yhtäläinen pääsy palveluihin, jotka riippuvat palveluntarpeesta eivätkä maksukyvyistä.

## 5.6. Kokeilut ja uudistuksen toimeenpano

Uudistuksen valmistelua ja toimeenpanoa tuetaan kokeiluilla, joita toteutetaan tällä hetkellä ja joita on tarkoitus jatkaa sen jälkeen, kun eduskunta on hyväksynyt uudistuslait. Lisäksi itse uudistus on tarkoitus panna toimeen asteittain neljän vuoden aikana.

Palvelusetelikokeiluja toteutetaan nykyainsäädännön puitteissa. Ne ovat valtion rahoittamia, joskin myös kunnilta vaaditaan jonkin verran omarahoitusta. Valtion rahoitusta myönnettiin kahdella hakukierroksella, mutta rahoitusta ei myönnetty kaikille sitä hakeneille kunnille. Kokeilut alkoivat vuoden 2017 alussa ja jatkuvat vuoteen 2019 saakka, minkä jälkeen niitä jatketaan valinnanvapauspilotteina uuden lainsäädännön mukaan.<sup>42</sup>

Tällä hetkellä on käynnissä kymmenen palvelusetelikokeilua. Kokeilujen nimi juontaa juurensa siihen, että ne toimeenpannaan palvelusetelilain puitteissa. Yhdessäkään uudistuksessa ei kokeilla uudistuksen jälkeistä setelijärjestelmää. Sen sijaan jokaisessa kokeilussa keskitytään johonkin uudistuksen muista valinnanvapauselementeistä: sote-keskuksiin, suunhoidon yksiköihin tai henkilökohtaisiin budjetteihin.

Yksittäisen teeman sisälläkin kokeilut poikkeavat toisistaan huomattavasti. Jos otetaan esimerkiksi kuusi sote-keskuksia koskevaa kokeilua, kolmessa näistä viedään keskukseen sosiaalipalveluita terveydenhuollon lisäksi, yhdessä näistä käytetään suoriteperusteista korvausjärjestelmää ja yhdessä kannustinkorvauksia. Yhdessä kokeilussa asukkaille tiedotetaan valinnan mahdollisuudesta kirjeitse, toisessa asukkaat eivät voi valita perusterveydenhuollon tuottajaksi omaa työterveyshuollon tuottajaansa ja niin edespäin.

Palvelusetelikokeiluilla on kaksi julkilausuttua tavoitetta: hallinnollinen kehittäminen ja vaikutusarviointi. Edellisen suhteen kokeilut tuottavat tietoa, joka auttaa kehittämään tietojärjestelmiä valinnanvapauslainsäädäntöä ajatellen. Tämä on hyödyllinen tavoite. Vaikka emme pystykään arvioimaan, miten hyödyllisiä itse kokeilut ovat tämän tavoitteen näkökulmasta, on periaatteessa ainakin mahdollista, että kokeilut tuottavat tältä osin hyödyllistä tietoa.

Samaa ei voida sanoa vaikutusarvioinnin osalta. Uudistuksen verkkosivuston mukaan kokeiluilla selvitetään ”asiakkaan

---

<sup>42</sup> Valinnanvapauspilotit on tarkoitus toteuttaa vuosina 2019–2021. Tämän osion huomiot pätevät pitkälti myös näihin pilotteihin.



valinnanvapauden vaikutuksia sosiaali- ja terveyspalvelujen saatavuuteen ja laatuun” ja sitä, miten ”palvelujen hinnoittelu- ja korvausmallit vaikuttavat sosiaali- ja terveyspalvelujen kokonaiskustannuksiin”. Vaikutusarviointi vaatii selkeän politiikkatoimenpiteen ja verrokkiryhmän, jotka molemmat puuttuvat palvelusetelikokeiluista.

Ihanteellinen kokeilu jaottelee osallistujat kokeilu- ja verrokkiryhmään satunnaisella tavalla. Ilman satunnaistamista tai mitään muuta uskottavan verrokkiryhmän muodostamisen tapaa (ks. keskustelu luonnollisista koeasetelmista jäljempänä) useat havaitsemattomat tekijät voivat olla yhteydessä sekä politiikkatoimenpiteeseen että tarkasteltaviin lopputulemiin, joten ei voida olla varmoja, johtuvatko havaitut muutokset politiikkatoimenpiteestä vai havaitsemattomista taustatekijöistä. Tämä on yleinen ongelma tilanteissa, joissa osallistujat päättävät itse osallistumisestaan kokeiluun. Tämä pätee esimerkiksi palvelusetelikokeiluihin. Meneillään olevissa kokeiluissa ei voida hylätä sitä mahdollisuutta, että kokeiluun hakeneet kunnat ovat eteenpäin katsovia ja olisivat toteuttaneet kustannuksia hillitseviä ja laatua parantavia toimenpiteitä ilman kokeiluakin.

Toinen ongelma on se, että palvelusetelikokeiluissa ei kokeilla tiettyä politiikkatoimenpidettä. Koska kunnat voivat vapaasti toteuttaa erilaisia toimenpiteitä, mitään havaittavia eroja osallistujien ja verrokkikuntien välillä ei voida liittää tiettyyn politiikkatoimenpiteeseen, vaikka kokeiluissa olisikin verrokkiryhmä. Ainoa asia, jota tällaisista kokeiluista voidaan oppia, on kokeilun itsensä vaikutus, joka tuskin on kiinnostavaa päätöksenteon näkökulmasta.

Uudistuksia suunniteltaessa luonnollinen ehdokas vaikutusarviokokeiluun on uudistus itse. Tapauksissa, joissa tämä ei ole mahdollista esimerkiksi perustuslain rajoitteiden vuoksi, pitäisi tunnistaa uudistuksen keskeiset mekanismit ja testata kokeilulla näitä.

Koska satunnaiskokeilut ovat harvinaisia yhteiskuntatieteissä, tutkijat usein hyödyntävät ns. luonnollisia koeasetelmia, joissa politiikan toimeenpano itsessään luo verrokkiryhmän ilman eksplisiittistä satunnaistamista. Luonnolliset kokeet ovat hyvä vaihtoehto satunnaistamiselle, kun satunnaistaminen on liian kallista, vaivalloista tai eettisesti kyseenalaista. Luonnollisia koeasetelmia syntyy usein silloin, kun tietty uudistus toimeenpannaan asteittain. Tällaisessa tilanteessa ihmiset tulevat uuden politiikan piiriin eri aikaan eri alueilla, mikä mahdollistaa tutkijoille politiikan vaikutusten arvioinnin. Hyvä suomalainen esimerkki tästä on

peruskoulu-uudistus, joka pantiin toimeen asteittain eri osissa maata vuosien 1972 ja 1977 välillä. Tämä asteittaisuus teki mahdolliseksi arvioida uudistuksen vaikutuksia esimerkiksi sukupolvien väliseen tuloliikkuvuuteen, ja se tuotti yleisestikin tietoa koulutuspolkujen vaikutuksista (Pekkarinen ym. 2009).<sup>43</sup>

Tuottajakorvausten vaikutuksia Ruotsin valinnanvapausuudistusten yhteydessä on arvioitu hyödyntäen korvausmallien ajallista ja alueellista vaihtelua (Anell ym. 2018). Yleisemmin uudistusten vaikutuksia on kuitenkin arvioitu lähinnä yksinkertaisilla ennen-jälkeen-tarkasteluilla, jotka ovat verrokkiryhmän puuttumisen vuoksi vähemmän luotettavia varsinaisten syy-seuraussuhteiden tutkimiseen.

Suomen valinnanvapausuudistus on tarkoitettu toimeenpanna ajallisesti porrastaen mutta ilman alueellista vaihtelua. Henkilökohtaiset budjetit ja asiakassetelit on tarkoitettu ottaa käyttöön heinäkuussa 2020 sote-keskusten aloittaessa tammikuussa 2021<sup>44</sup> ja suunhoidon yksiköiden tammikuussa 2022.

Haluamme korostaa sitä, että vaikutusarviointi ei ole ainoa syy tehdä kokeiluja ja toimeenpanna uudistuksia asteittain. Kokeilut, joista puuttuu asianmukainen verrokkiryhmä ja selkeä politiikkatoimenpide, voivat olla hyödyllisiä hallinnollisen kehittämisen näkökulmasta. Asteittainen toimeenpano auttaa hallitsemaan isoihin uudistuksiin liittyviä riskejä, koska asteittaisuus antaa päätöksentekijöille aikaa reagoida esiin nouseviin ongelmiin. On hyvä, että valinnanvapausuudistuksessa on näitä elementtejä.

Ilman vaikutusarvioinnin näkökulmaakin olisi ollut kannattavaa panna valinnanvapauslainsäädäntö toimeen asteittaisemmin laajentamalla valinnanvapaus koskemaan erityyppisiä palveluita ja tuottajia yksi kerrallaan. Tämä olisi vähentänyt uudistukseen liittyviä riskejä ja antanut maakunnille lisää aikaa muutokseen sopeutumiseen. Tällainen vaihtoehto mainitaan lyhyesti hallituksen esityksessä. Nykyinen lähestymistapa valittiin, koska tehtiin poliittinen sopimus, jonka mukaan maakuntauudistuksesta ja laajasta valinnanvapaudesta tulisi päättää yhtä aikaa. Näiden kahden asian linkittäminen ei kuitenkaan ollut välttämätön sosiaali- ja terveydenhuollon tehokkaan ja oikeudenmukaisen järjestämisen näkökulmasta.

---

<sup>43</sup> Kyse on tässä siitä, että koulutusjärjestelmä jakaa oppilaat eri koulutuspoluille, Suomen tapauksessa tärkeimmin yleissivistävään ja ammatilliseen koulutukseen toisella asteella.

<sup>44</sup> Valtio voi myöntää maakunnalle luvan aikaistaa tai lykätä sitä enintään vuodella riippuen maakunnan valmiuksista.

Vaikutusarviointi on palvelusetelikokeilujen julkilausuttu tavoite. Tässä tavoitteessa epäonnistutaan väistämättä, koska kokeiluissa ei ole asianmukaista verrokkiryhmää tai kontrolloitua politiikkainterventiota. Palvelusetelikokeilut ovat esimerkki valitettavasta taipumuksesta asettaa vaikutusarviointitavoitteita kokeiluille, jotka eivät voi tuottaa uskottavaa tietoa vaikutuksista. Tulevaisuudessa politiikkakokeilut tulisi joko suunnitella hyvin vaikutusarvioinnin näkökulmasta tai vaikutusarviointia ei tulisi lainkaan asettaa niiden tavoitteeksi.

Alueellinen porrastus valinnanvapausuudistuksen toimeenpanossa olisi ollut yksi tapa, jolla uudistuksen vaikutuksia olisi voitu arvioida tulevaisuudessa. Tällainen arviointi olisi tuottanut arvokasta tietoa myös julkisrahoitteisen sosiaali- ja terveydenhuollon jatkokehityksen näkökulmasta.

## **5.7. Maakunnat ja niiden rahoitus**

### **5.7.1. Maakuntien rahoituksen pääperiaatteet**

Maakuntauudistuksella perustetaan 18 maakuntaa, jotka ovat vastuussa sosiaali- ja terveydenhuoltopalveluiden järjestämisestä. Maakunnilla tulee suunnitelmien mukaan olemaan myös muitakin vastuita, kuten työllisyys- ja elinkeinopalvelut sekä pelastustoimi.<sup>45</sup> Vaikka nämä ovat tärkeitä tehtäviä, keskitymme tässä maakuntien rooliin sosiaali- ja terveystalouden järjestämisessä, koska se on maakuntien tehtävistä ylivoimaisesti tärkein.<sup>46</sup>

Maakunnat ovat keskenään erilaisia väestön määrän, tulotason, ikärakenteen ja terveyden suhteen. Väestörikkain maakunta (Uusimaa) on 24 kertaa niin suuri kuin pienin maakunta, Keski-Pohjanmaa (alle 70 000 asukasta). Vuonna 2014 keskimääräinen verotettava tulo Uudellamaalla oli 19 800 euroa asukasta kohti, kun taas Pohjois-Karjalassa se oli 12 500 euroa. Yli 84-vuotiaiden osuus vaihtelee 6–12 prosenttiin ja verenpainelääkitystä käyttävien osuus 5–12 prosenttiin.

---

<sup>45</sup> Kuten uudistuksen suhteen muutenkin, myös näiden muiden tehtävien osalta on epävarmuutta, ehditäänkö niitä koskevat lait hyväksyä hallituskauden aikana.

<sup>46</sup> Tässä luvussa viitataan maakuntien rahoitukseen, ja sillä viittamme maakuntien sosiaali- ja terveystalouden järjestämiseen myönnettävään rahoitukseen. Muiden tehtävien osalta rahoitusperiaatteet ovat joidenkin yksityiskohtien osalta erilaiset.

Tämä vaihtelu maakuntien välillä on luonnollisesti vähäisempää kuin vaihtelu kuntien välillä, ja tämä on yksi syy siirtää järjestämisvastuu korkeammalle hallinnon tasolle. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuun siirtäminen kuntia suurempiin yksiköihin on ollut uudistustavoite Suomessa jo pidemmän aikaa. Tämän taustalla on ollut huoli siitä, että suuri määrä itsehallinnollisia kuntia tuottaa palveluiden saatavuuteen ja laatuun vaihtelua, joka on liian suurta suhteessa yhteiskunnallisiin tavoitteisiin ja perustuslain vaatimuksiin. Monia kuntia pidetään lisäksi liian pieninä asukkaiden terveydentilan stokastisten vaihteluiden tasaamiseen ja skaalatuottojen saavuttamiseen.

Hallitus on tehnyt päätöksen olla myöntämättä maakunnille verotusoikeutta. Asiakasmaksuja lukuun ottamatta maakunnat saavat kaiken rahoituksensa valtiolta yleiskatteellisena rahoituksena. Tämän vuoksi valtiolla on merkittävä vastuu siitä, miten julkisrahoitteinen terveydenhuoltojärjestelmä toimii tulevaisuudessa.

Laissa määritellään rajoitin, minkä verran maakuntien kokonaisrahoitusta kasvatetaan vuosittain. Kuvailimme maakuntien rahoitusmallin ja kokonaisrahoituksen kehityksen alaluvussa 5.1.

Mitä tulee maakuntien väliseen rahanjakoon, maakunnat saavat rahoitusta väestömäärän suhteen niin, että rahoitusta jaettaessa huomioidaan väestön ikärakenne, sosioekonominen asema, sairastavuus ja tiettyjä alueellisia muuttujia, kuten väestötiheys. Rahoitusmalli rakentuu nykyisen kuntien valtionosuusjärjestelmän pohjalle ja perustuu Vaalavuon ym. (2013) tutkimukseen, jossa tutkittiin yksilötasolla sosiaali- ja terveydenhuoltokustannusten selittäjiä. Tutkimus on samankaltainen kuin Häkkisen ym. (2019) taustaraportti.

Maakuntien rahoitusmallin ja palveluntuottajien korvausmallien ei tarvitse olla samoja. Selkein syy on se, että maakunnat ja niiden sisällä toimivat yksityiset tuottajat tuottavat eri palveluita ja maakunnat ovat vastuussa erikoissairaanhoidosta. Eroavaisuuksia on muitakin. Riskitekijöiden kontrollointi on vähemmän tärkeää maakunnille, koska niiden väestöpooli on suurempi kuin yksityisten tuottajien ja siten ne ovat vähemmän herkkiä terveydentilan stokastisille vaihteluille. Myös valikoitumisongelma on maakuntien osalta vähäisempi, koska maakuntien on vaikeampi valikoida asukkaitaan kuin yksityisten tuottajien.

Edellä olevasta voidaan tehdä kaksi johtopäätöstä. Ensinnäkin maakuntien optimaalinen rahoitusmalli on luultavasti yksinkertaisempi kuin tuottajien.

Kannustamme maakuntien rahoitusmallin kehittäjiä testaamaan, missä määrin maakuntien välinen rahanjako muuttuisi, jos mallia yksinkertaistettaisiin esimerkiksi poistamalla sieltä sairastavuusindikaattorit.<sup>47</sup>

### 5.7.2. Argumentit verotusoikeuden puolesta ja sitä vastaan

Valtiota alemmien hallinnon tasojen verotusoikeuden puolesta ja sitä vastaan on lukuisia argumentteja, jotka liittyvät eri tasojen väliseen strategiseen vuorovaikutukseen.

Käsitlemme ensin perusteluita verotusoikeuden puolesta. Ensinnäkin maakuntien riippuvuus valtion rahoituksesta luo ilmiselvän pehmeän budjettirajoitteen riskin, joka tunnustetaan hallituksen esityksessä. Hallitus ei voi sitoutua olemaan pelastamatta rahoitusvaikeuksiin joutuvaa kuntaa, koska terveydenhuolto on perustuslain vahvasti suojaama perusoikeus. Maakunnat tietävät tämän, ja se voi vaikuttaa niiden käyttäytymiseen monella tavalla: maakunnat voivat lisätä menojaan, tai ne voivat investoida riskipitoisempiin tai alhaisemman prioriteetin palveluihin tietäen, että valtio lopulta takaa korkean prioriteetin palveluiden saatavuuden.

Menolisäysmekanismin puolesta on empiiristä näyttöä, jota käydään läpi Kortelaisen ja Lapointen (2019) taustaraportissa. Yksi mielenkiintoinen tutkimus on Tjerbon ja Hagenin (2009) artikkeli, jossa tarkastellaan norjalaisia sairaaloita. 1990-luvun loppupuolelta lähtien Norjan sairaaloista vastanneet 19 maakuntaa saivat rahoituksensa valtiolta yleiskatteellisena rahoituksena, menokorvauksena ja kiinteänä osuutena paikallisista verotuloista. Tutkijoiden mukaan järjestely johti siihen, että osapuolet syyllistivät toinen toistaan järjestelmän ongelmista. Maakunnat väittivät, että alijäämät johtuivat riittämättömästä rahoituksesta, ja vaativat lisärahoitusta valtiolta.

Pehmeä budjettirajoite synnyttää ulkoisvaikutuksen, koska yhden maakunnan lisärahoitus katetaan muilta maakunnilta kerättävistä verotuloista. Verotusoikeus lieventäisi tätä ulkoisvaikutusta, koska maakunta joutuisi kattamaan budjetin ylitykset omiin asukkaisiinsa

---

<sup>47</sup> Sairastavuusindikaattoreiden poistaminen nykymallista niin, että muut parametriarvot eivät muutu, muuttaisi maakuntien rahoitusta keskimäärin prosentilla (enintään 2,5 prosentilla) tai 34 eurolla asukasta kohti (enintään 79 eurolla). Jos muita parametriarvoja ei pidettäisi kiinteänä, ne nappaisivat osan sairastavuusindikaattorien vaihtelusta. Katso myös Naumasen (2019) taustaraportti.

kohdistuvilla veronkorotuksilla. Tämä parantaisi niin maakunnan luottamushenkilöiden ja viranomaisten kuin maakunnan asukkaiden kannustimia ylläpitää menokuria.

Useat seikat voivat lieventää pehmeän budjettirajoitteen ongelmaa. Maakunnan poliitikkojen huoli omasta maineesta voi kannustaa maakuntia pysymään budjetissa. Nykyuudistukseen liittyy myös rahoitusohjausjärjestelmä, jota hallinnoi valtiovarainministeriö. Koska maakunnat saavat rahoituksensa valtiolta, niiden menot sisältyvät julkisen talouden suunnitelmaan. Osana julkisen talouden suunnitelman laadintaa valtio ja maakunnat käyvät vuosittain neuvotteluja. Näitä neuvotteluja johtaa valtiovarainministeriö, ja hallituksen esityksen (HE 17/2015) mukaan näiden neuvottelujen tavoite on ennen kaikkea kustannusten kasvun hillitseminen.

Hallituksen esityksessä määritellään, milloin maakunta voi saada lisärahoitusta. Jos rahoitus arvioidaan riittämättömäksi useammassa kuin seitsemässä maakunnassa tai maakunnissa, joiden väestömäärä ylittää 40 prosenttia koko maan väestöstä, rahoitusta lisätään kaikille maakunnille. Mikäli ongelma koskettaa vähäisempää määrää maakuntia ja pienempää väestöosuutta, rahoitusongelmissa olevat maakunnat saavat lisärahoitusta tai lyhytaikaista lainaa valtiovarainministeriöltä. Maakuntien rahoituksen riittävyttä arvioi valtiovarainministeriö.

Uudistuslainsäädäntöön sisältyy myös arviointimenettelyn uhka maakunnille, jotka eivät pysy budjetissaan. Valtiovarainministeriö voi käynnistää arviointimenettelyn, jos maakunta saa lisärahoitusta. Arviointiryhmä laatii sitten ehdotuksen maakunnan talouden tervehdyttämiseksi. Perimmäisenä uhkana ministeriö voi käynnistää prosessin maakuntien yhdistämisestä.

Ehdotettu ohjausjärjestelmä vaikuttaa järkevältä. Empiirinen evidenssi tukee ajatusta, että tällainen ohjaus vähentää pehmeän budjettirajoitteen ongelmia (ks. Kortelainen & Lapointe 2019). Paljon toki riippuu siitä, miten järjestelmä toimii käytännössä.

On syytä korostaa sitä, että budjetin ylittyminen ei ole välttämättä merkki fiskaalisesta leväperäisyydestä eikä se välttämättä kerro maakuntien reaktioista pehmeään budjettirajoitteeseen. Uudistuksen säästötavoite on hyvin kunnianhimoinen, ja on mahdollista, ettei rahoitus yksinkertaisesti riitä. Tässä mielessä ”pehmeä” budjettirajoite on maakunnille vakuutus kustannussokkeja vastaan. Tämä vakuutus on luultavasti tärkeämpi

pienemmille maakunnille. Myös uusissa maakuntien lisärahoitusta täsmentävissä pykälissä on kyse siitä, että palveluiden saatavuus turvataan. Kuten minkä tahansa vakuutuksen kanssa, kolikon toinen puoli on se, että kustannussokkeja on vaikea erottaa huonosta taloudenpidosta.

Pehmeän budjettirajoitteen ongelman lieventämisen lisäksi verotusoikeus antaisi maakunnille kannustimia parantaa tuottavuutta. Ehdotetussa järjestelmässä maakunta, joka onnistuu parantamaan tuottavuuttaan, pystyy tekemään lisäpanostuksia tarjoamiensa palveluiden laatuun ja saatavuuteen. Verotusoikeuden puitteissa tällainen maakunta pystyisi palveluihin satsaamisen lisäksi tai niiden sijaan alentamaan veroja. Koska julkisrahoitteiset terveyspalvelut ja käteen jäävä tulo eivät ole maakunnan asukkaiden näkökulmasta täydellisiä substituutteja, verotusoikeus parantaa maakunnan kannustimia panostaa tuottavuuteen.

Kolmas tähän liittyvä perustelu verotusoikeuden puolesta on se, että verotusoikeus antaisi maakunnille mahdollisuuksia mukauttaa palvelutarjontaa paikallisten mieltymysten mukaan. Tämä on fiskaalisen federalismin kirjallisuudessa yleinen argumentti desentralisaation puolesta. Tämä perustelu on kuitenkin vähemmän tärkeä terveydenhuollon kuin monien muiden palveluiden kohdalla. Terveystuottoa pidetään perusoikeutena ja siksi sen kohdalla korostetaan palveluiden yhdenvertaisuutta yhteiskunnallisena tavoitteena.

Myös verotusoikeutta vastaan on esitetty argumentteja. Ensinnäkin verotusoikeus voi luoda ns. vertikaalisia ulkoisvaikutuksia eri hallinnon tasojen välillä, mikä voi johtaa optimaalista korkeampaan kokonaisveroasteeseen. Vertikaalinen ulkoisvaikutus syntyy, kun toisen hallinnon tason veronkorotus supistaa toisen hallinnon tason veropohjaa. Esimerkiksi jos kaksi (tai useampi) hallinnon tasoa verottaa työtuloja, tuloveron korotus yhdellä hallinnon tasolla voi johtaa työn tarjonnan vähentymiseen, mikä vähentää muiden hallinnon tasojen verotuloja.<sup>48</sup> Mikäli maakunnat eivät ota huomioon tätä veronkorotustensa negatiivista vaikutusta muun julkisen sektorin veropottiin, kokonaisveroaste voi nousta tehottoman korkealle. Myös hallituksen esityksessä maakuntien verotusoikeuden keskeisenä uhkakuvana esitetään kokonaisveroasteen nousua.

---

<sup>48</sup> Vertikaalisen ulkoisvaikutuksen syntyminen ei edellytä samoja veropohjia. Tuloverotuksen kiristyessä työn tarjonnan vähentyminen vähentää kotitalouksien tuloja, mikä puolestaan supistaa kulutusta. Näin ollen toisen hallinnon tason tuloveron kiristys alentaa toisen hallinnon tason kulutusverotuksen tuottoa.

Toisaalta verotusoikeus voi johtaa maakuntien väliseen verokilpailuun, johon liittyy horisontaalisia ulkoisvaikutuksia. Verotustaan alentava maakunta houkuttelee asukkaita muista maakunnista, joiden verotulot supistuvat muuttoliikkeen seurauksena. Tämä ”kilpajuoksu pohjalle” voi periaatteessa johtaa optimaalista matalampaan verotuksen tasoon ja alirahoitettuihin julkisiin palveluihin. Horisontaalinen ulkoisvaikutus toimii siis vastakkaiseen suuntaan kuin vertikaalinen ulkoisvaikutus. Lyytikäinen (2012) ei kuitenkaan havaitse tällaista verokilpailua suomalaisten kuntien välillä.

Toisena argumenttina verotusoikeutta vastaan voidaan pitää sitä, että verotusoikeus tukee maakuntien autonomiaa, joka lisää maakuntien välistä vaihtelua palveluissa ja sitä kautta asukkaiden terveydentilassa. Muita tuottavammissa maakunnissa palveluntarjonta on parempaa ja/tai verotus matalampaa. Myös tämä argumentti on esillä hallituksen esityksessä. Kuten monilla politiikkalohkoilla, myös tässä on ristiriita kannustinten parantumisen ja eriarvoisuuden välillä. Emme halua ottaa kantaa arvokysymyksiin mutta haluamme huomioida, että maakuntien välistä eriarvoisuutta voidaan vähentää tulonsiirroilla, kuten nyt tehdään kuntien valtionosuusjärjestelmän puitteissa. Vaikka maakunnilla olisi yhtä paljon autonomiaa kuin nykyisillä kunnilla, palveluiden alueellinen vaihtelu joka tapauksessa todennäköisesti supistuisi, koska maakuntia on vähemmän ja ne ovat suurempia kuin kunnat.

Kolmantena perusteluna verotusoikeutta vastaan hallitus esittää, että verotusoikeuden myöntäminen maakunnille olisi ”merkittävä muutos, joka monimutkaistaisi verojärjestelmää”, koska ”[V]erovelvollinen maksaa palkkatulosta jo nykyisin 7–8 veroa”. Tämä perustelu ei vaikuta kovin relevantilta. Vaikka verojen lukumäärä toisinaan sisällytetään verojärjestelmän monimutkaisuutta koskeviin tarkasteluihin, tämä liittyy enemmän mitattavuuteen kuin siihen, että se todella olisi merkittävä tekijä verojärjestelmän monimutkaisuuden kannalta (ks. esim. Tran-Nam & Evans 2013).

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

Verotusoikeus tarjoaisi arvokkaita kannustimia maakunnille – niiden päättäjille ja asukkaille – pysyä budjetissa ja parantaa palveluntuotannon tehokkuutta. Hallituksen säästötavoite on hyvin kunnianhimoinen. Mikäli



maakunnilla olisi omia verotuloja, niillä olisi paremmat mahdollisuudet kokeilla eri tapoja järjestää palvelut asukkailleen ja paremmat kannustimet ottaa käyttöön malleja, jotka vaikuttavat toimivilta. Jos maakunnat ovat nimellisesti autonomisia mutta niillä ei ole omia tulonlähteitä, on ilmeinen riski, että eri hallinnon tasot alkavat syyttää toisiaan, jos kustannusten hillinnässä epäonnistutaan.

Vertikaaliset ulkoisvaikutukset ovat mahdollinen ongelma uudessa verottavassa hallinnon tasossa. On mahdollista, että verotusoikeus nostaisi kokonaisveroastetta suhteessa tähänhetkiseen suunnitelmaan. Veroasteen nousu voisi kuitenkin heijastella myös terveystalouteen kohdistuvaa kysyntää, jota ei pystytä tyydyttämään valtiolta saatavalla rahoituksella. Mikäli maakuntaverot nostaisi kokonaisverotusta, se olisi tehotonta vain siinä määrin kuin se heijastelee vertikaalisia ulkoisvaikutuksia. Kuten vuoden 2015 raportissa esitimme, taloudellisen toimeliaisuuden kannalta merkityksellistä on julkisen sektorin verotuksen ja menojen rakenne, ei niinkään kokonaisveroaste.

Tutkimusevidenssin perusteella vertikaalisten ulkoisvaikutusten keskiössä olevat käyttäytymisvaikutukset ovat melko vaikeita (ks. Matikka ym. 2015). Näitä ulkoisvaikutuksia voidaan myös lieventää koordinoimalla eri hallinnon tasojen verotusta (esimerkiksi nostamalla kunnissa kiinteistöverotulojen painoarvoa suhteessa tuloveroihin). Tämä voi toimia, mikäli eri veropohjien välillä ei ole merkittäviä linkkejä (eli edellisessä esimerkissä, mikäli kiinteistöverojen korottaminen ei merkittävästi vaikuta työnteon kannustimiin).

Omien verotulojen lisäksi maakuntien pitäisi edelleen kuitenkin saada tulonsiirtoja valtiolta. Valtiota alempien hallinnon tasojen rahoituksen optimaalinen rakenne koostuu todennäköisesti yhdistelmästä eri rahoitusmuotoja (omat verotulot ja valtionavut) eikä pelkästään yhdestä rahoitusmuodosta. Valtion rahoitus antaa maakunnille vakuutuksen kustannussokkeja vastaan, kun taas verotusoikeus lieventää tällaisen vakuutuksen kannustinongelmia.

## **5.8. Neuvoston näkemykset**

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen päätavoitteena on hillitä menojen kasvua kolmella miljardilla eurolla sekä parantaa palvelujen saatavuutta ja kaventaa terveyseroja.

**Kustannussäästöt.** Perustelut uudistuksen kolmen miljardin euron kustannussäästötavoitteelle ovat edelleen epäselvät, eivätkä hallituksen esitykset täsmennä niitä mekanismeja, joilla kustannussäästö saavutetaan. Säästötavoitteesta kiinnipitäminen voi johtaa palveluiden laadusta tinkimiseen, mikäli tuottavuus ei kasva odotetulla tavalla. Koska kustannussäästöt ovat hyvin epävarmoja, niiden käyttäminen uudistuksen tärkeänä perusteena on kyseenalaista.

**Julkinen ja yksityinen tuotanto ja tuottavuus.** Hallitus odottaa sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen parantavan tuottavuutta, kun kilpailu kiristyy lisääntyneen yksityisen palvelutuotannon myötä. Uudistuksen valmistelussa ei ole kiinnitetty riittävää huomiota merkittävän ja äkillisen yksityisen tuotannon osuuden kasvun seurauksiin eikä kansainvälisen kilpailua koskevan tutkimusevidenssin sovellettavuuteen. Talousteoria ja empiirinen tutkimus eivät anna selkeitä vastauksia siihen, onko yksityisen palveluntuotannon laatu parempaa tai kustannukset matalampia verrattuna julkisen sektorin omaan tuotantoon. Evidenssi julkisen ja yksityisen tuotannon tai kilpailun vaikutuksista perusterveydenhuollossa on vähäistä ja viittaa parhaimmillaankin maltillisiin vaikutuksiin. Ehdotettu valinnanvapausmalli luo kannustimia, jotka voivat johtaa tehottomuuteen, kuten kustannusten siirtoon yksityiseltä julkiselle sektorille. Lukuisista maista on saatavilla verrattain hyvää tutkimusevidenssiä, joka osoittaa, että terveydenhuollon tuottajat reagoivat tällaisiin kannustimiin.

**Tuottajakorvaukset.** Tuottajakorvaukset vaikuttavat palveluiden saatavuuteen, laatuun ja kustannuksiin. Jos korvaussäännöt eivät riittävästi heijastele yksittäisten asiakkaiden kustannuksia, tuottajilla on kannustin asiakkaiden valikointiin, mikä lisää eroja palvelujen saatavuudessa. Kokemukset muista maista osoittavat, että ns. kermankuorinnan ongelmat voivat olla merkittäviä ja pitkäaikaisia. Toisaalta jos korvaussäännöt liittyvät tekijöihin, joihin palveluntuottajat voivat itse vaikuttaa, tämä kasvattaa kustannuksia. Hoivan laatu voi myös kärsiä, jos hoitoratkaisuja määrittää taloudellinen kannattavuus lääketieteellisen tarpeen sijasta.

Tuottajien korvausmallien suunnitteleminen on vaikeaa. Se vaatii asiantuntemusta, kattavia aineistoja ja resursseja. Ongelmana on, että näiden sääntöjen suunnittelu on alkanut vasta hiljattain, vain vähän aikaa ennen valinnanvapauspilottien suunniteltua alkua eikä tarvittavan aineiston saatavuutta ole saatu varmistettua. Kapitaatiomallin suunnittelu ja jatkokehitys ovat tärkeitä, ja vastuu tästä on keskitetty (eikä jätetty yksittäisille maakunnille).

**Työterveyshuolto ja päällekkäiset vakuutukset.** Työterveyshuollon rooli ja päällekkäisten vakuutusten kysymys jäävät ratkaisematta nykyisessä uudistuksessa. Päällekkäisillä vakuutuksilla on mahdollisesti kolme vaikutusta. Ensinnäkin julkisen sektorin kustannukset kasvavat, kun työterveyshuollon ja yksityisten vakuutusten piirissä olevat ihmiset listautuvat sote-keskusten asiakkaiksi, ellei heidän vähäisempää palveluiden tarvettaan oteta huomioon riittäväällä tavalla tuottajakorvauksissa. Toiseksi päällekkäisillä vakuutuksilla on taipumus lisätä palveluiden kysyntää, mikä voi edelleen kasvattaa kustannuksia. Kolmantena tekijänä julkisen sektorin kustannuksia kasvattavat mahdolliset siirtymät yksityisesti rahoitetusta julkisesti rahoitettuun terveydenhuoltoon.

Näistä ensimmäinen tekijä voidaan ainakin osittain ottaa huomioon tuottajien korvausmallissa, mutta aineiston puutteellisuus estää sen tällä hetkellä. Tulisi arvioida, voidaanko työnantajia velvoittaa raportoimaan työterveyshuoltosopimustensa kattavuudesta. Tätä odotellessa voidaan harkita jo havaittavien tekijöiden, kuten työnantajakohtaisten keskimääräisten työterveyshuoltokustannusten, käyttöä.

**Palvelujen saatavuus.** Se, parantaako uudistus palvelujen saatavuutta, riippuu siitä, miten tavoitteet kustannusten alentamiseksi ja saatavuuden parantamiseksi sovitetaan yhteen. Mikäli markkinoille tulee uusia tuottajia riittävästi, uudistus todennäköisesti parantaa palvelujen saatavuutta jonojen lyhentyessä. Palvelujen laatu ja kattavuus sen sijaan riippuvat tuottajakorvausten tasosta ja rakenteesta. Perustuslakivaliokunta on linjannut, että mikäli palvelut vaarantuvat, lisärahoitusta tulee myöntää. Koska palveluiden riittävyyden arviointi on haastavaa ja harkinnanvaraista, ei ole selvää, poistavatko lisäpykälät riskin siitä, että säästötavoite johtaa laadun heikkenemiseen. Uudistus pyrkii samanaikaisesti tuottamaan säästöjä ja parantamaan palveluiden saatavuutta ja laatua. Näiden tavoitteiden välinen jännite on edelleen ratkaisematta.

Uudistuksen vaikutukset saatavuuden eriarvoisuuteen ovat epäselvät. Järjestämisvastuun siirtäminen kunnilta maakunnille todennäköisesti vähentää alueiden välisiä eroja. Toisaalta yksityisen tuotannon ja kilpailun korostumisessa on myös alueellinen ulottuvuus, koska markkinamekanismi toimii paremmin kaupunkialueilla.

Uudistus voi epäonnistua saatavuuden sosioekonomisten erojen kaventamisessa, koska siihen liittyy päällekkäisiä vakuutuksia ja mahdollinen ylihoiton riski ryhmälle, jolla on jo verrattain hyvä pääsy terveysterveyspalveluihin, ja koska historiallisten kustannusten käytöllä

tuottajakorvausmallin suunnittelussa ylläpidetään olemassa olevia saatavuuseroja. Uudistuksen vaikutukset saatavuuden eriarvoisuuteen riippuvat siitä, onnistutaanko kapitaatiomalli laatimaan niin, että korkean riskin asiakkaista maksetaan riittävästi.

**Alueuudistus ja maakuntien rahoitus.** Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuun siirtäminen maakunnille voi vähentää palvelujen eriarvoisuutta ja johtaa tuottavuusparannuksiin, mikäli maakunnat pystyvät hyödyntämään tuotannon skaalaetuja.

Argumentit maakuntien verotusoikeuden puolesta ovat vahvempia kuin argumentit sitä vastaan. Verotusoikeuden puute ei ole kuitenkaan kiireellinen kysymys, koska verotusoikeus voidaan myöntää maakunnille myös myöhemmässä vaiheessa. Mikäli maakunnille päätetään antaa verotusoikeus, on selvitettävä mahdollisuudet minimoida vertikaaliset ulkoisvaikutukset esimerkiksi vähentämällä tuloverotuksen roolia kuntatasolla (ja kasvattamalla samalla kiinteistöveron ja valtionapujen roolia).

**Toimeenpano.** Koska ehdotetut uudistukset ovat merkittäviä ja vaikutukset epävarmoja, olisi kannatettavaa edetä varovaisemmin ja asteittain. Erityisesti valinnanvapautta olisi syytä laajentaa porrastetummin kuin nykyisessä esityksessä esimerkiksi laajentamalla valinnanvapaus koskemaan yksittäisiä palveluita kerrallaan. Maakuntauudistuksen ja laajamittaisen valinnanvapauden yhtäaikainen toimeenpano on saanut alkunsa poliittisesta sopimuksesta, eikä sitä voida perustella yksinomaan terveydenhuoltosektorin kehittämisen edun näkökulmasta.

Meneillään olevat palvelusetelikokeilut voivat olla hyödyllisiä hallinnollisen kehittämisen näkökulmasta, sillä niistä saadaan tietoa esimerkiksi tietojärjestelmien kehittämisen tueksi. Toinen palvelusetelikokeilujen tavoite on vaikutusarviointi. Kokeilut kuitenkin väistämättä epäonnistuvat tässä tavoitteessa, koska niihin ei sisälly asianmukaista verrokkiryhmää tai selkeästi määriteltyä politiikkatoimenpidettä. Palvelusetelien ja henkilökohtaisten budjettien toimeenpano hyötyisi asteittaisemmasta uudistamisesta.

# Lähdeluettelo

Abadie, A. and Gardeazabal, J. (2003). The Economic Costs of Conflict: A Case Study of the Basque Country. *The American Economic Review*, 93(1), 113-132.

Angelis, J., Glenngård, A.H. and Jordahl, H. (2017). Management practices and the quality of primary care. IFN Working Paper No. 1174.

Anell, A., Dackehag, M. and Dietrichson, J. (2018). Does risk-adjusted payment influence primary care providers' decision on where to set up practices? *BMC Health Services Research*, 18: 179.

Balafoutas, L., Kerschbamer, R., Sutter, M. (2017). Second-Degree Moral Hazard in a Real-World Credence Goods Market. *The Economic Journal*, 127 (599): 1–18.

Bloom, N., Propper, C., Seiler, S. & Van Reenen, J. (2015). The impact of competition on management quality: evidence from public hospitals. *Review of Economic Studies*, 82: 457-489.

Buchmueller, T.C., Couffinhal, A. & Grignon, M. (2004). Access to physician services: does supplemental insurance matter? Evidence from France. *Health Economics* 13, 669–687.

Burström, B., Burström, K., Nilsson, G., Tomson, G., Whitehead, M. & Winblad, U. (2017). Equity aspects of the Primary Health Care Choice Reform in Sweden – a scoping review. *International Journal for Equity in Health*, 16–29.

Böckerman, P., Skedinger, P. & Uusitalo, R. (2018). Seniority rules, worker mobility and wages: Evidence from multi-country linked employer-employee data. *Labour Economics*, 51: 48–62.

Capps, C., Carlton, D. & David, G. (2017). Antitrust treatment of nonprofits: should hospitals receive special care? NBER Working Paper 23131.

Dafny, L. (2005). Games hospitals play: Entry deterrence in hospital procedure markets. *Journal of Economics and Management Strategy*, 14(5), 513-542.

Dagpengekommisionen, (2015). Dagpengekommisionens samlede anbefalinger. Saatavilla osoitteessa <https://bm.dk/media/6092/hovedrapport-pdf.pdf>

Dietrichson, J., Ellegård, L. M., & Kjellsson, G. (2018). Patient choice, entry, and the quality of primary care: Evidence from Swedish reforms. Working paper 2016:36, Department of Economics, Lund University.

Duggan, M.G. (2000). Hospital ownership and public medical spending. *Quarterly Journal of Economics*, 115(4), 1343-1373.

Dulleck, U. and Kerschbamer, R. (2006). On Doctors, Mechanics, and Computer Specialists: The Economics of Credence Goods. *Journal of Economic Literature*, 44(1): 5-42.

Talouspolitiikan arviointineuvosto. (2017). Talouspolitiikan arviointineuvoston raportti 2016.

Talouspolitiikan arviointineuvosto. (2018a). Talouspolitiikan arviointineuvoston raportti 2017.

Talouspolitiikan arviointineuvosto. (2018b). Lausunto valtiovarainvaliokunnalle 23. maaliskuuta 2018. Saatavilla osoitteessa <https://www.talouspolitiikanarviointineuvosto.fi/wordpress/wp-content/uploads/2018/04/Lausunto-valtiovarainvaliokunnalle-20180329.pdf>

Talouspolitiikan arviointineuvosto. (2018c). Lausunto Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnalle 19. huhtikuuta 2018. Saatavilla osoitteessa <https://www.talouspolitiikanarviointineuvosto.fi/wordpress/wp-content/uploads/2018/04/Lausunto-sosiaali-ja-terveysvaliokunnalle-20180419.pdf>

Talouspolitiikan arviointineuvosto. (2018d). Lausunto Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnalle 2. heinäkuuta 2018. Saatavilla osoitteessa <https://www.talouspolitiikanarviointineuvosto.fi/wordpress/wp-content/uploads/2018/07/Talouspolitiikan-arviointineuvosto-2018-07-03.pdf>

Einav, L. & Finkelstein, A. (2018). Moral hazard in health insurance: What we know and how we know it. *Journal of the European Economic Association* 16(4), 957-982.

Ellis, R., Martins, B. & Rose, S. (2018). Risk adjustment for health plan payment. In T. McGuire & R. van Kleef (Eds.): Risk adjustment, risk sharing and premium regulation in health insurance markets. Academic Press.

European Fiscal Board (2018). Annual Report 2018, October 2018. Saatavilla osoitteessa [https://ec.europa.eu/info/publications/2018-annual-report-european-fiscal-board\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/2018-annual-report-european-fiscal-board_en)

Gadsby, E. (2013). Personal budgets and health: a review of the evidence. Policy research unit in commissioning and the health Saatavilla osoitteessa [http://blogs.lshtm.ac.uk/prucomm/files/2013/04/Personal-Budgets-review-of-evidence\\_FINAL-REPORT.pdf](http://blogs.lshtm.ac.uk/prucomm/files/2013/04/Personal-Budgets-review-of-evidence_FINAL-REPORT.pdf)

Gaynor, M., Ho, K. & Town, R. (2015). The Industrial Organisation of Health-Care Markets. *Journal of Economic Literature*, 53(2): 235-284.

Gaynor, M., Propper, C. & Seiler, S. (2016). Free to Choose? Reform, Choice, and Consideration Sets in the English National Health Service. *American Economic Review*, 106(11): 3521-3557.

Gravelle, H., Liu, D., Propper, C., & Santos, R. (2018). Spatial competition and quality: Evidence from the English family doctor market. CHE Research Paper 151.

Gäddnäs, N. (2019). An evaluation of the structural unemployment rate in Finland, Taustaraportti Talouspolitiikan arviointineuvostolle.

Hart, O., Shleifer, A. and Vishny, R. W. (1997). The Proper Scope of Government: Theory and an Application to Prisons. *Quarterly Journal of Economics* 112 (4): 1127-1161.

Hakola, T. & Uusitalo, R. (2005). Not so voluntary retirement decisions? Evidence from a pension reform. *Journal of Public Economics*, 89(11-12): 2121-2136.

Havik, K., Mc Morrow, K., Orlandi, F., Planas, C., Raciborski, R., Röger, W., Rossi, A., Thum-Thysen, A., Vandermeulen, V. (2014). The Production Function Methodology for Calculating Potential Growth Rates & Output

Gaps, *European Economy Economic Paper*, No 535, DG ECFIN, European Commission.

Heimberger, P., Kapeller, J., & Schütz, B. (2017). The NAIRU determinants: What's structural about unemployment in Europe? *Journal of Policy Modeling*, 39(5), 883–908.

Hetemaa, T., Ilmarinen, K., Keskimäki, I., Koivusalo, M., Liukko, E., Parhiala, K. & Reissell, E. (2018). Asiakasmaksut Suomessa. In M. Vaalavuo (Ed.): Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksujen kohdentuminen, vaikutukset ja oikeudenmukaisuus. Valtioneuvoston kanslia.

Hristov, A., Planas, C., Roeger, W., & Rossi, A. (2017). NAWRU Estimation Using Structural Labour Market Indicators, *European Economy Discussion Paper*, No 069. DG ECFIN, European Commission.

Häkkinen, U., Kortelainen, M., Kotakorpi, K., Haula, T., Kapiainen, S., Korajoki, M., Mäklin, S., Peltola, M. & Puroharju, T. (2019). Kapitaatiokorvaukset sote-keskuksen suoran valinnan palveluissa. Taustaraportti talouspolitiikan arviointineuvostolle.

Jonsson, P. (2017). Mitä tiedetään valinnanvapaudesta Ruotsissa? Saatavilla osoitteessa <https://thl.fi/documents/2616650/2646346/Valinnanvapaus+Ruotsissa+23.3.2017+PMJonsson.pdf/cccb397-9d77-4f6f-aac3-2aeb677c0710>

Karsio, O. (2019). Free choice in publicly organised and funded social services. Taustaraportti Talouspolitiikan arviointineuvostolle.

Kauhanen, A. (2018). Asiantuntijalausunto. Esitys työntekijästä johtuviksi irtisanomisperusteiksi työnantajan työllistäessä alle 20 työntekijää, lausuntopyynnön liite. Diaarinumero TEM/1399/03.01.01/2018.

Kauhanen, M. (2018). Asiantuntija-arvio liittyen kahteen suunniteltuun työsopimuslakia koskevaan muutokseen. Esitys työntekijästä johtuviksi irtisanomisperusteiksi työnantajan työllistäessä alle 20 työntekijää, lausuntopyynnön liite. Diaarinumero TEM/1399/03.01.01/2018.

Kauhanen, A. & Kauhanen M. (2018). Irtisanomissuojan taloudelliset vaikutukset. *Työpolittinen Aikakauskirja* 4/2018.



- Kinnunen, H. & Orjasniemi, S. (2013). Työvoiman tarjonta – tilastoluvut ja väestörakenteen muutos. *Kansantaloudellinen aikakauskirja*, 109(2):226–233.
- Kortelainen, M. & Lapointe, S. (2019). Inefficiencies in the Financing of Finnish County Governments: Lessons from the Literature on Fiscal Federalism. Background report for the Economic Policy Council.
- Kyyrä, T. & Wilke, R. (2007). Reduction in the long-term unemployment of the elderly: A success story from Finland, *Journal of the European Economic Association*, 2007, Vol. 5, 154-182.
- Kärkkäinen, O. & Tervola, J. (2018). Talouspolitiikan vaikutukset tuloeroihin ja työllisyyteen 2015-2018. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 59/2018.
- International Monetary Fund. (2008). Fiscal risks – sources, disclosure, and management. Prepared by the Fiscal affairs department, approved by Teresa Ter-Minassian. 21.3.2008. Saatavilla osoitteessa <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2008/052108.pdf> (haettu 23. tammikuuta 2019)
- Kaitila, V., Kauhanen, A, Kuusi, T., Lehmus, M, Maliranta, M. & Vihriälä, V. (2018). Suomen kasvu – menetetty vuosikymmen ja lähivuosien mahdollisuudet. ETLA raportti No. 87.
- Kuntaliitto. (2018). Palveluseteliselvitys 2018. Saatavilla osoitteessa <https://www.kuntaliitto.fi/asiantuntijapalvelut/sosiaali-ja-terveysasiat/palveluiden-jarjestaminen-ja-tuottaminen/palveluseteli>.
- Lavapuro, J., Ojanen, T., Rautiainen, P. & Valtonen, V. (2016). Sivistykselliset ja sosiaaliset perusoikeudet syrjäkylissä. *KAKS – Kunnallisalan kehittämissäätö, tutkimusjulkaisu 97*.
- Lyytikäinen, T. (2012). Tax competition among local governments: evidence from a property tax reform in Finland. *Journal of Public Economics*, 96(7-8): 584-595.
- Matikka, T., Harju, J. & Kosonen, T. (2015). Tuloverotuksen vaikutukset työn tarjontaan. Valtioneuvoston tutkimus- ja selvitystoiminnan julkaisusarja 5/2016.

- McGuire, T. (2000). Physician Agency. In A. J. Culyer and J.P. Newhouse (Eds.): Handbook of Health Economics, Volume 1.
- Valtiovarainministeriö (2018a). Katsaus valtion taloudellisiin vastuisiin ja riskeihin, kevät 2018, Valtiovarainministeriön julkaisut, 18a/2018
- Valtiovarainministeriö (2018b). Irtisanomissuoja – katsaus taloustieteelliseen tutkimuskirjallisuuteen. Esitys työntekijästä johtuviksi irtisanomisperusteiksi työnantajan työllistäessä alle 20 työntekijää, lausuntopyynnön liite. Diaarinumero TEM/1399/03.01.01/2018.
- Sosiaali- ja terveysministeriö (2018a).: Julkinen ja yksityinen palveluntuotanto valinnanvapausmallissa. Lehdistötilaisuuden materiaali. 6. maaliskuuta 2018. Saatavilla osoitteessa <https://alueuudistus.fi/documents/1477425/5331079/Yksityisen+tuotannon+osuus+sote-palveluissa.pdf/a45e6e84-ed6c-4f3c-9bb9-fa096b7ef10e/Yksityisen+tuotannon+osuus+sote-palveluissa.pdf.pdf>
- Sosiaali- ja terveysministeriö (2018b). Vastine sosiaali- ja terveysvaliokunnalle; HE 16/2018 VP Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi sekä täydentävä vastine HE 15/2017 VP. Saatavilla osoitteessa [https://www.eduskunta.fi/FI/lakiensaataminen/valiokunnat/sosiaali-ja-terveysvaliokunta/Documents/HE\\_15\\_2017\\_HE\\_16\\_2018\\_180618\\_STM\\_vastine.pdf](https://www.eduskunta.fi/FI/lakiensaataminen/valiokunnat/sosiaali-ja-terveysvaliokunta/Documents/HE_15_2017_HE_16_2018_180618_STM_vastine.pdf) (haettu 12. joulukuuta 2018)
- Moscelli, G., Gravelle, H., Siciliani, L., (2016). Market structure, patient choice and hospital quality for elective patients. CHE Research Paper 139.
- Naumanen, S. (2019). Sosiaali- ja terveydenhuollon rahoitus. Taustaraportti Talouspolitiikan arviointineuvostolle.
- OECD (2014). New tax and expenditure elasticity estimates for EU budget surveillance, OECD Economics Department Working Papers 1174.
- Orlandi, F. (2012). Structural unemployment and its determinants in the EU countries, European Economy Economic Paper, No 455. DG ECFIN, European Commission.
- Pekkarinen, T., Uusitalo, R., & Kerr, S. (2009). School tracking and intergenerational income mobility: Evidence from the Finnish

comprehensive school reform. *Journal of Public Economics*, 93(7-8), 965-973.

Pita Barros, P. and Siciliani, L. (2012). Public and Private Sector Interface. *Handbook of Health Economics*, vol. 2, 937-1001.

Valtioneuvoston kanslia (2018). Hallituksen Vuosikertomus 2017, Valtioneuvoston julkaisusarja 1/2018.

Propper, C. (2018). Competition in Health Care: Lessons from the English Experience. *Health Economics, Policy, and Law*, 13(3-4), 492-508.

Rantanen, J., Lehtinen, S., Valenti, A., & Iavicoli, S. (2017). A global survey on occupational health services in selected international commission on occupational health (ICOH) member countries. *BMC public health*, 17(1), 787. doi:10.1186/s12889-017-4800-z

Sinervo, T., Tynkkynen, L.-K. and Vehko, T. (Eds.). (2016). Mitä kuuluu perusterveydenhuolto? Valinnanvapaus ja integraatio palveluiden kehittämisen polttopisteessä. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, Report 16/2016. <http://www.julkari.fi/handle/10024/131276> (accessed 12 December 2018).

Siciliani, L. (2018). Background report for Economic Policy Council on Public-private Mix in Provision of Hospital Care across European countries. Background report for the Economic Policy Council.

Skedinger, P. (2011). Employment Consequences of Employment Protection Legislation, *Nordic Economic Policy Review*, 2(1), 45–83.

Sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunta. (2018). Valiokunnan mietintöluonnos –HE 15/2017 vp, HE 57/2017 vp, HE 71/2017 vp, HE 15/2018 vp.

Teperi, J., Porter, M., Vuorenkoski, L. & Baron, J. (2009). The Finnish health care system: A value-based perspective. *Sitra Reports* 82.

Tjerbo, T. & Hagen, T. (2009). Deficits, Soft Budget Constraints and Bailouts: Budgeting After the Norwegian Hospital Reform. *Scandinavian Political Studies*, 32: 33-358.

Tran-Nam, B. & Evans, C. (2013). Towards the Development of a Tax System Complexity Index. *Fiscal Studies*, 35(3): 341–370.

Vaalavuo, M., Häkkinen, U. & Fredriksson, S. (2013). Sosiaali- ja terveydenhuollon tarvetekijät ja valtionosuusjärjestelmän uudistaminen. THL Raportti 24/2013.

Vaarama, M., S. Törmä, S. Laaksonen and P. Voutilainen (1999). Omaishoidon Tuen Tarve ja Palvelusetelillä Järjestetty Tilapäishoito. Omaishoidon Palvelusetelikoikeilun Loppuraportti, Selvityksiä 1999:10, Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö ja Stakes.

Van Reenen, J. (2011). Does competition raise productivity through improving management quality? *International Journal of Industrial Organisation*, 29: 306-316.

Vera-Hernández, Á. M. (1999). Duplicate coverage and demand for health care. The case of Catalonia. *Health economics*, 8(7), 579-598.

Vihriälä, V. (2018). Työpaikkojen lisäyksestä ja politiikan ansiosta - täsmennys Etlan arvioon. Kirjoitus ETLAn verkkosivuilla julkaistu 23. marraskuuta 2018. Saatavilla osoitteessa <https://www.etla.fi/ajankohtaista/tyopaikkojen-lisayksesta-ja-politiikan-ansiosta-tasmennys-etlan-arvioon/>