

Valtion  
taloudellinen  
tutkimuskeskus

# Muistiot 16

Kainuun hallintokokeilun  
kustannusvaikutukset

*Kari Hämäläinen*

*Antti Moisio*

Muistiot 16 elokuu 2011



# VATT MUISTIOT

16

## Kainuun hallintokokeilun kustannusvaikutukset

Kari Hämäläinen  
Antti Moisio

Kiitämme Ulla Hämäläistä sekä VATT-torstaiseminaarin ja Jyväskylän kauppakorkeakoulun XXVIII kesäseminaarin osallistujia hyödyllisistä keskusteluista ja parannusehdotuksista. Haluamme esittää erityiskiitokset Kainuun maakuntakuntayhtymän Talousjohtajalle Asta Toloselle hänen meille toimittamistaan aiheistoista ja kustannuskäsitteitä koskevista kommentteistaan.

Kari Hämäläinen, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus

Antti Moisio, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus

ISBN 978-951-561-996-9 (PDF)

ISSN 1798-0321 (PDF)

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus  
Government Institute for Economic Research  
Arkadiankatu 7, 00100 Helsinki, Finland  
Email: [etunimi.sukunimi@vatt.fi](mailto:etunimi.sukunimi@vatt.fi)

Helsinki, elokuu 2011

Kansi: Niilas Nordenswan

# Sisällys

<b>1 Johdanto</b>	<b>1</b>
<b>2 Kainuun hallintokokeilu</b>	<b>3</b>
2.1 Kokeilun tausta ja nykytilanne	3
2.2 Hallintokokeilun kustannusvaikutuksia koskevia tähänastisia arvioita	4
<b>3 Tutkimusmenetelmä</b>	<b>7</b>
<b>4 Aineistot</b>	<b>9</b>
<b>5 Tulokset</b>	<b>11</b>
5.1 Sosiaali- ja terveyspalveluiden kustannuskehitys	11
5.2 Vertailumaakunnan kuvaaminen ja herkkyysanalyysi	16
<b>6 Yhteenveto ja johtopäätökset</b>	<b>19</b>
<b>Lähteet</b>	<b>21</b>



# 1 Johdanto

Kuntien ja valtion välinen työnjako on yksi kuntatalouden tämän hetken kuumimmista puheenaiheista. Viimeisen vuoden aikana on tehty useita erilaisia ehdotuksia koskien kuntien palvelujen uudelleen organisoimista erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa. Lisäksi pääkaupunkiseudulla on keskusteltu kii-vaasti metropolihallinnosta. Ehdotuksissa eräänä vaihtoehtona on ollut esillä maakunnallinen väliportaahan hallintotaso tai vastaava alueellinen toimielin, joka ottaisi hoitaakseen koko sosiaali- ja terveydenhuollon tai alueen maankäyttöä ja asumista koskevia tehtäviä tai molempia.

Erilaiset uudistushankkeet kaipaavat kipeästi tuekseen lisätietoa muun muassa erilaisten aluemallien ja väliportaahan hallinnon toimivuudesta suomalaisessa toimintaympäristössä. Tähän liittyen keskeisen mielenkiinnon kohteeksi on noussut niin sanottu ”Kainuun malli”, joka tarkoittaa Kainuussa vuoden 2005 alussa aloitettua hallintokokeilua<sup>1</sup>. Kokeilua varten on perustettu Kainuun maakunta-kuntayhtymä, joka nykyisin vastaa alueen kahdeksan kunnan terveydenhuollosta, sosiaalipalveluista (pl. päivähoito) ja toisen asteen koulutuksesta. Maakunta-kuntayhtymän asioista päättää vaaleilla valittu maakuntavaltuusto. Kokeilun tavoitteena on paitsi lisätiedon saaminen maakuntatason päätöksenteosta ja palvelujen järjestämisestä, myös konkreettisesti peruspalvelujen laadun ja saatavuuden turvaaminen koko Kainuussa.

Kainuun maakunta-kuntayhtymä saa tulonsa kuntayhtymän jäsenkunnilta niin, että jäsenkunnat maksavat vuosittain kiinteän osan vero- ja valtionosuustuloistaan yhtymälle. Maakunta-kuntayhtymän on hoidettava sille annetut tehtävät tällä rahoituksella. Jäsenkunnat toimivat muutoin samalla tavalla kuin kunnat Suomessa yleensä.

Kainuun hallintomalli poikkeaa olennaisesti muissa maissa käytössä olevista välitason hallintoratkaisuista, koska Kainuun maakunta-kuntayhtymällä ei laajoista tehtävistään huolimatta ole omaa verotusoikeutta, vaan maakuntahallinto neuvottelee rahoituksesta vuosittain alueen kuntien kanssa. Jos kokeilua varten olisi perustettu välitason hallinto esimerkiksi muiden pohjoismaiden mallin mukaisesti, olisi Kainuun maakuntavaltuustolla oma verotusoikeus ja se olisi myös valtionosuuden saaja. Vaikka maakuntavaltuuston ja jäsenkuntien välinen neuvotteluasetelma näyttää arviointiraporttien perusteella toimineen tähän saakka tyydyttävästi, on selvää, että maakuntavaltuusto ei ole kunnista täysin riippuma-

---

<sup>1</sup> Kainuun hallintokokeilun piti alun perin jatkua vuoden 2012 loppuun asti, minkä jälkeen olisi päätetty hankkeen päättämisestä tai vakinaistamisesta. Hallitus esitti kuitenkin syksyllä 2010 kokeilun jatkamista neljällä vuodella 2016 loppuun saakka. Lakiesitys kokeilun jatkamisesta hyväksyttiin Eduskunnassa ke-väällä 2011 ja presidentti hyväksyi lain 13.5.2011. Asiasta päätetään Eduskunnassa vuoden 2011 aikana. Uudessa laissa kokeilun alueen kunnille annetaan toimivalta päättää kokeilun jatkamisesta vuoden 2012 jälkeen.

ton. Tällä seikalla voi parhaimmillaan olla kustannusten kasvua hillitsevä vaikutus, mutta asetelma voi myös vaikeuttaa palvelujen pitkäjänteistä kehittämistä ja palvelurakennemuutosten läpivientä.

Kainuun hallintokokeilun vaikutuksia on arvioitu vuonna 2010 Tampereen yliopiston toimesta (Jäntti ym. 2010). Valtiovarainministeriön toimeksiannosta tehdyssä tutkimuksessa Kainuun kokeilua tarkastellaan muun muassa kunnallishallinnon, aluekehityksen, elinkeinopolitiikan ja palvelujen järjestämisen näkökulmista. Arvioinnin tulosten osalta julkisuudessa on keskeiseen asemaan noussut palvelujen kustannuksia koskeva osa. Arviointiraportissa näet todetaan, että Kainuun hallintokokeilun ansiosta Kainuussa on pystytty hillitsemään kustannusten kasvua enemmän kuin muualla Suomessa. Arvioinnin mukaan Kainuun hallintokokeilusta saadut tulokset ovat niin hyviä, että ”Kainuun mallia” voitaisiin soveltaa monilla muillakin alueilla Suomessa. Kainuun hallintomallia onkin jo ehditty esittää malliksi paitsi Kainuun kaltaisille vanhenevan ja vähenevän väestön alueille, myös Helsingin metropolialueelle. Kainuun hallintokokeilulla näyttäisi siis olevan Kainuuta huomattavasti laajempi poliittinen merkitys.

Kainuun hallintokokeilua on tarkasteltu myös Valtiontalouden tarkastusviraston (VTV, 2009) ja OECD:n (2010) tuoreissa raporteissa. Molemmat tahot ovat arvioineet Kainuun kokeilun vaikutuksia varovaisen kriittisesti. VTV kiinnittää kriittistä huomiota hallintokokeilusta tehdyn arvioinnin menetelmään, jossa kustannusvaikutuksia arviotaessa Kainuulle ei muodosteta vertailuryhmää. OECD toteaa omassa raportissaan, että Kainuun kokeilulla on saatu aikaan hyviä tuloksia erityisesti uusien toimintamallien esiin nostamisessa, mutta että kokeilun vaikutuksista tiedetään tällä hetkellä vielä liian vähän.

Käsillä olevan tutkimuksen tavoitteena on tuottaa uutta tietoa Kainuun hallintokokeilun kustannusvaikutuksista. Tutkimusasetelma perustuu mahdollisimman hyvin Kainuun maakuntaa kuvaavan maakuntien yhdistelmän löytämiseen. Vertailumaakunta muodostetaan etsimällä painot, joiden avulla vertailumaakunta saadaan mahdollisimman samanlaiseksi kuin Kainuu sekä kokeilua edeltävältä kustannuskehitykseltään että muilta taustaominaisuuksiltaan. Kainuun ja vertailumaakunnan väliset kokeiluajan erot kuvaavat hallintokokeilun kustannusvaikutuksia. Havaittujen vaikutusten merkitsevyyttä kuvataan vertaamalla niitä keinotekoisesti muihin maakuntiin tehtyjen lumekokeilujen vaikutuksiin. Lopuksi tarkastellaan, ovatko saadut tulokset herkkiä aikaperiodin, taustamuuttujien tai kustannuskäsitteiden muutoksille.

Tutkimuksen luvussa kaksi kuvataan lyhyesti Kainuun hallintokokeilu ja hallintokokeilua käsitteleviä viimeaikaisia tutkimuksia ja arviointeja. Luku kolme keskittyy tutkimusmenetelmän kuvaukseen ja luvussa neljä kuvataan tutkimuksessa käytetty aineisto. Luvussa viisi esitetään analyysin tulokset ja luvussa kuusi tehdään tutkimuksen yhteenveto.



## 2 Kainuun hallintokokeilu

### 2.1 Kokeilun tausta ja nykytilanne

Eduskunta sääti vuonna 2003 lain Kainuun hallintokokeilusta. Kokeilu alkoi vuonna 2005 ja alkuperäisen suunnitelman mukaan sen piti päättyä vuonna 2012. Kokeilua ollaan kuitenkin jatkamassa vuoteen 2016 saakka (Kainuun maakuntakuntayhtymä 2011). Hallintokokeilu koski aluksi yhdeksää Kainuun maakunnassa sijaitsevaa kuntaa, mutta kokeilussa mukana olevien kuntien määrä supistui kahdeksaan, kun Vuolijoki yhdistyi Kajaaniin vuonna 2007. Kainuun maakunnan alueen kunnista ainoastaan Vaala ei ole ottanut osaa hallintokokeiluun. Hallintokokeilun tavoitteena on ollut palvelujen laadun ja saatavuuden turvaaminen koko Kainuussa sekä kokemusten saaminen maakuntatason päätöksenteosta ja palvelujen järjestämisestä.

Hallintokokeilua varten on perustettu Kainuun maakuntakuntayhtymä, jolle on jäsenkunnilta siirretty terveydenhuolto kokonaisuudessaan sekä lisäksi sosiaalipalvelut (pl. päivähoido) ja toisen asteen koulutus. Lisäksi kuntayhtymä hoitaa kuntien taloushallintoon ja IT- palveluihin liittyviä tehtäviä. Yhteensä noin 60 prosenttia jäsenkuntien tehtävistä on siirretty maakuntakuntayhtymälle. Kuntayhtymässä ylintä päätösvaltaa käyttää vaaleilla valittava maakuntavaltuusto (VM 2010).

Kainuun maakuntayhtymä poikkeaa muista kuntien organisoimista kuntayhtymistä paitsi laajuutensa puolesta myös siinä, että sillä on vaaleilla valittu päätöksentekoeelin ja siinä, että sen jäsenkuntien rahoitus perustuu kiinteään maksuun. Muissa Suomen kuntayhtymissä päätöksentekoeelin koostuu kuntien nimittämistä jäsenistä ja esimerkiksi erikoissairaanhoidossa sairaanhoitopiirien jäsenkunnat maksavat osuutensa kustannuksista palvelujen käytön perusteella.

Hallintokokeilusta huolimatta jäsenkunnat toimivat muilta osin kuten muutkin kunnat. Hallintokokeilussa mukana olevat kunnat mm. verottavat asukkaitaan samoin kuin kunnat muualla Suomessa ja kunnat ovat valtionosuuden saajia tavalliseen tapaan. Saamistaan vero- ja valtionosuustuloista kunnat maksavat maakuntakuntayhtymälle vuosittain sovittavan kiinteän osan rahoituspohjaan kuuluvasta tuloistaan (vuonna 2010 osuus oli 60 prosenttia). Verotuloista rahoituspohjaan otetaan mukaan kuntien kunnallisverot, kiinteistöverot ja yhteisöverot. Rahoituspohjaan kuuluvat kunnallisverotulot lasketaan viimeisimmän maksuunpannun verotuksen perusteella siten, että jokaisen kunnan kunnallisveroa korjataan Kainuun kuntien keskimääräisen kunnallisveroprosentin mukaiseksi. Valtionosuuksista rahoituspohjaan ovat sisältyneet vuoteen 2009 saakka yleinen valtionosuus, sosiaali- ja terveysministeriön valtionosuus ja verotuloihin perustuva valtionosuusien tasaus. Vuonna 2010 valtionosuusuudistuksen voimaantulon jälkeen kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta erotetaan yleinen

osa, sosiaali- ja terveydenhuollon osuus, verotuloihin perustuva valtionosuuksien tasaus ja erityisen harvan asutuksen perusteella määräytyvä lisävaltionosuus osaksi maakuntahallinnon rahoitus pohjaa. Rahoitus pohjan ulkopuolelle jäävät opetustoimen valtionosuudet ja mahdolliset harkinnanvaraiset avustukset ja valtionosuuden korotukset. Kainuun hallintokokeilun rahoitusta pohtinut työryhmä (VM 2010) on ehdottanut Kainuun rahoitusmallin jatkamista nykyisessä muodossaan, mikäli kokeilu jatkuu vuoden 2012 jälkeen.

Yleisesti Kainuun mallin rahoituksesta voidaan todeta, että kiinteä kuntien maksuosuus voi parhaimmillaan toimia eräänlaisena kehysmenettelyn kaltaisena rajoitteena menojen kasvulle. Käytännössä kuitenkin kuntien maksuosuus on Kainuun kokeilussa joutanut, jos kuntien maksuosuudet eivät ole kattaneet menoja: vuonna 2008 kuntien maksuosuutta nostettiin 58,5:stä 60,1 prosenttiin sen jälkeen, kun maakuntakuntayhtymälle oli vuosina 2006–2007 kertynyt alijäämää 17,4 miljoonaa euroa. Tilanne, jossa maakuntakuntayhtymän valtuusto päättää suhteellisen suvereenisti menoistaan, mutta neuvottelee vuosittain kuntien kanssa tuloistaan, voi osoittautua toiminnan pitkäaikaisen kehittämisen kannalta hankalaksi. Tilanne voi olla hankala myös taloudellisuuden näkökulmasta etenkin, jos neuvottelutilanne johtaa tilanteeseen, jossa kunnat ovat lopulta aina pakotettuja lisäämään rahoitustaan, kun vaihtoehtona on kuntayhtymän alijäämä tai palvelujen supistaminen.

## **2.2 Hallintokokeilun kustannusvaikutuksia koskevia tähänastisia arvioita**

Kainuun hallintokokeilun vaikutuksia on hiljattain arvioitu Tampereen yliopistossa. Arvioinnin loppuraportin mukaan (Jäntti ym. 2010) kokeilun seurauksena Kainuun kustannusten kasvua on pystytty hillitsemään enemmän kuin muualla Suomessa. Tulokseen on päästy vertaamalla Kainuuta koko maan lukuihin ja tähän vertailuun perustuen arviointiraportissa on esitetty mm. seuraavaa (Jäntti ym. 2010, s. 40):

”Kainuussa kustannusten kasvu on hallintokokeilun aikana ollut hitaampaa kuin koko maassa keskimäärin. Hallintokokeilua edeltäneeseen aikaan verrattuna muutos on merkittävä. Ennen kokeilua Kainuun kuntien kustannusten kasvuvauhti oli kiivaampaa kuin koko maassa keskimäärin; hallintokokeilun aikana kustannukset ovat kasvaneet koko ajan muuta maata maltillisemmin. Tämä näkyy myös esimerkiksi Kuntaliiton vuosittain tekemästä suurten ja keskisuurten kaupunkien terveydenhuollon kustannusselvityksestä. Kainuu kuului suurimpiin koko sosiaali- ja terveyssektorin kustannusten hillitsijöihin vuonna 2008: kustannukset alenivat edellisvuoteen verrattuna (Suomen Kuntaliitto 2009). Myös terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) tilastoista selviää, että Kainuussa on pystytty tuottamaan sosiaali- ja terveyspalvelut muuta maata pienemmin kustannuksin: vuonna 2008 terveyden- ja vanhustenhuollon tarvevakioidut menot olivat Kainuussa 11 % pienemmät kuin maassa keskimäärin ja peräti neljänneksen pienemmät kuin kalteimmalla HYKS:n sairaanhoitoalueella (Hujanen, Häkkinen & Peltola 2010).”

Valtiontalouden tarkastusvirasto esitti hallintokokeilusta astetta kriittisemmän näkemyksen (VTV 2009). Kainuun hallintokokeilun tilaa koskevassa tarkastusraportissa todetaan, että kokeilulla on ollut vain vähäinen vaikutus maakunnan kehitykseen. Tarkastusvirasto kiinnittää erityistä huomiota Kainuun hallintokokeilun arvioinnin puutteelliseen toteuttamistapaan. Tarkastusvirasto on arviointisuunnitelman perusteella pitänyt erityisenä puutteena mm. sitä, että arvioinnissa ei ole alun perin pyritty hyödyntämään vertailumaakuntia. Tarkastusviraston mukaan ilman vertailuryhmän käyttöä arvioinnissa ei kyetä erottamaan kokeilun vaikutuksia yleisen taloudellisen kehityksen, alueen merkittäviin toimialoihin kohdistuvien ulkoisten markkinatekijöiden tai muiden alueellisten kehittämistoimenpiteiden vaikutuksista. Tarkastuksen perusteella kokeilun myönteiset vaikutukset eivät ole niin selkeitä kuin tarkastusajankohtana käytettävissä olleissa väliarvioinneissa on tuotu esiin.

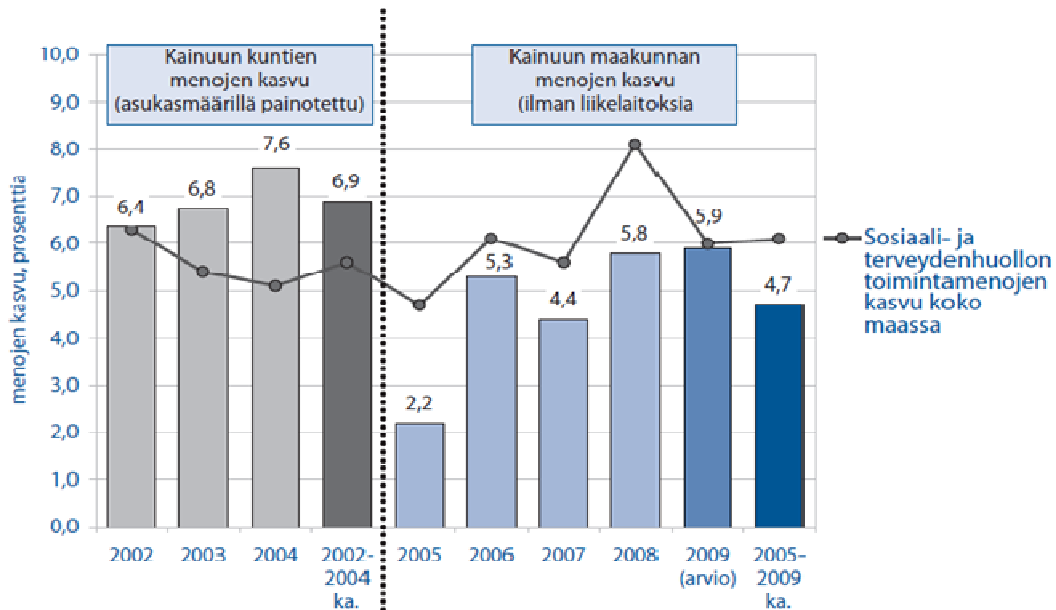
Valtionalouden tarkastusviraston kritiikki huomioidaan hallintokokeilua arvioivan tutkimushankkeen loppuraportissa. Kustannusvaikutuksia koskevien päätelmien tueksi arviointiraportissa esitetään kuvio, joka kuvaa menojen kehitystä Kainuussa ja koko maassa ennen ja jälkeen Kainuun hallintokokeilun aloittamisen. Kuvioista tai sitä käsittelevässä tekstistä ei valitettavasti selviä mitä menoja tarkalleen ottaen kuvataan (toiminta-, käyttö-, vai nettomenoja), onko kyseessä kiinteähintaiset vai käypähintaiset menot ja onko tarkastelun kohteena sosiaali- ja terveysmenot sekä ennen että jälkeen vuotta 2005. Lähes sama kuvio yhdellä vuodella lisättyä (Kuva 1) on esitetty myöhemmin Kainuun kokeilun rahoitusvaihtoehtoja pohtineen valtiovarainministeriön raportissa (VM 2010, s. 19). Tarkempi tutustuminen kyseisen kuvion aineistoon osoittaa, että kuvion piirtämisessä käytetty aineisto on puutteellista, eivätkä eri vuosina ja eri ryhmien (Kainuu, koko maa) kehitystä kuvaavat tiedot ole täysin vertailukelpoisia. Kuviossa esimerkiksi verrataan koko maan sosiaali- ja terveydenhuollon (sote) menojen muutoksia Kainuun vastaaviin lukuihin vuosina 2002–2004, mutta vuosina 2005–2009 Kainuun luvut ovat kokonaistoimintamenoja, eivätkä sote-menoja. Kuviossa on eräitä muitakin ongelmia.<sup>2</sup> Kainuun maakunnan kustannuksia ei siis voida luotettavasti verrata koko maan lukuihin kyseisen kuvion perusteella, eikä sen perusteella voida tehdä päätelmiä Kainuun hallintokokeilun kustannusvaikutuksista.

---

<sup>2</sup> Vuolijoen kunta on jäänyt pois kuvion aineistoista vuosille 2002–2004, vaikka se on mukana hallintokokeilussa ja se yhdistyi vasta vuonna 2007. Toiseksi, kuviossa vuosien 2002–2004 koko maan luvut ovat SOTE-toimintamenojen (1000 euroa) prosenttimuutoksia, mutta Kainuun kuntia kuvaavat prosenttimuutokset on laskettu kuntakohtaisten muutosten asukasluvulla painotettuna keskiarvona. Kainuun ja koko maan prosenttimuutokset on siten laskettu eri tavalla.

Kuvio 1 Menojen kehitys Kainuussa ja koko maassa (lähde: VM 2010)

Kuvio 4. Menojen kasvuvertailu 2002–2009 (kiinteillä hinnoilla)



Valtiovarainministeriön Kainuun maakunnan rahoitusmalleja koskevassa työryhmäraportissa (VM, 2010) käsitellään myös Kainuun hallintokokeilun vaikutuksia. Raportissa todetaan, että Kainuun menojen kasvu oli kokeilun viitenä ensimmäisenä vuotena keskimäärin 77 prosenttia valtakunnallisesta menojen kasvusta.

Kainuun maakunta-kuntayhtymän talousarviossa vuodelle 2011 lasketaan lisäksi, että ilman Kainuun hallintokokeilua menot olisivat vuosina 2005–2009 olleet yhteenlaskettuna noin 58–100 miljoonaa euroa suuremmat kuin ko. vuosina toteutunut menojen kasvu oli.

Myös OECD käsittelee Kainuun hallintokokeilun vaikutuksia tuoreessa Suomea koskevassa Public Governance -raportissaan. OECD:n arviossa todetaan, että Kainuun kokeilu on mahdollistanut mittakaavahyötyjen saavuttamisen ja uusien toimintatapojen soveltamisen kuntien yhteistyössä. OECD kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että kokeilun vaikutuksista on vaikeata sanoa mitään lopullista, koska kokeilu on vielä kesken ja koska hallintokokeilun kustannus- ja tehokkuusvaikutuksista ei ole olemassa sektorikohtaista tietoa. OECD:n mukaan Kainuun kokeilun potentiaalinen ongelma päätöksenteon kannalta on päätöksenteon puutteellinen läpinäkyvyys, ja se, ettei veronmaksaja-äänestäjillä ole Kainuussa samoja vaikutusmahdollisuuksia kunta- ja maakuntatasolla.

### 3 Tutkimusmenetelmä

Kainuun hallintokokeilun kustannusvaikutusten arvioiminen vaatii käsitystä siitä, miten kustannukset olisivat kehittyneet Kainuussa ilman kokeilua. Aiemmissä arvioinneissa vertailukohtana on ollut sosiaali- ja terveydenhuollon toimintamenojen kasvu koko maassa. Suomen maakuntien joukossa on kuitenkin huomattavasti paremmin Kainuuta vastaavia maakuntia. Vaikuttavuusarvio saadaan tarkemmaksi painottamalla enemmän Kainuuta muistuttavia maakuntia. Luonteva lähtökohta painojen etsimiselle on tavoitella mahdollisimman pieniä eroja hallintokokeilua edeltävässä kustannuskehityksessä Kainuun ja vertailumaakunnan välille.

Abadie ja Gardeazabal (2003) esittivät tätä ajatusta hyödyntävän analyysikehikon tutkimuksessa, jossa he arvioivat Baskialueen terroritoimien vaikutusta Baskimaan taloudelliseen kehitykseen. Tutkimuskehikon siirtäminen Kainuun hallintokokeilun arviointiin tapahtuu esittämällä sosiaali- ja terveysalan kustannuksissa tapahtuvat muutokset muodossa

$$\Delta C_{it} = \delta_t + \theta_t Z_i + \lambda_t \mu_i + \varepsilon_{it}. \quad (1)$$

Yhtälössä (1) kustannusmuutoksiin,  $\Delta C_{it}$ , vaikuttavat kaikkia maakuntia koskevat suhdannetekijät  $\delta_t$ , maakuntakohtaiset havaittavat tekijät  $Z_i$  sekä kahteen viimeiseen termiin kootut havaitsemattomat tekijät. Nämä jakaantuvat ajassa muuttuvaan havaitsemattomaan maakuntatekijään,  $\lambda_t \mu_i$ , sekä havaitsemattomaan satunnaismuutokseen  $\varepsilon_{it}$ .

Merkitään hallintokokeilua edeltävää aikaa kirjaimella E ja Kainuun maakuntaa numerolla 1 kaikkiaan  $K+1$ :n maakunnan joukosta. Tavoitteena on löytää painot  $w^*$ , jotka summautuvat yhteen ja jotka tasapainottavat hallintokokeilua edeltävät kustannusmuutokset  $\overline{\Delta C}_1^E = \sum_{k=2}^{K+1} w_k^* \overline{\Delta C}_k^E$  ja muutoksiin vaikuttavat havaittavat tekijät  $Z_1 = \sum_{k=2}^{K+1} w_k^* Z_k$ . Abadien ym. (2010) tulosten perusteella painojen avulla muodostettu vertailumaakunta tasapainottaa maakuntien väliset havaittavat erot ja kokeilua edeltävän, pitkän ajan kustannuskehityksen vain, jos se tasapainottaa myös maakuntien välillä esiintyvät havaitsemattomat erot. Tällöin hallintokokeilun vaikutukset Kainuun kustannuskehitykseen hetkellä  $t$ ,  $\nabla_{it}$ , saadaan vähentämällä hallintokokeilun aikainen, toteutunut kustannuskehitys  $\Delta C_{1t}$  optimipainoilla lasketuista muiden maakuntien kustannuskehityksistä,

$$\nabla_{it} = \Delta C_{1t} - \sum_{k=2}^{K+1} w_k^* \Delta C_{kt}. \quad (2)$$

Tyypillisesti vaikuttavuusarvioiden tilastollinen päättely perustuu havaintojen lukumäärään kasvuun. Asymptoottisia tuloksia ei voi kuitenkaan hyödyntää hallintokokeilun kaltaisessa alueellisessa kokeilussa, jossa kokeilulle altistuu ainoastaan yksi havaintoalue. Abadie ym. (2010) ehdottivat tämän kaltaisen tapaustutkimusten tilastollisen päättelyn avuksi lumekokeilujen muodostamista aineiston kaikkiin kokeilun ulkopuolisiin alueisiin. Ajatuksen soveltaminen tässä tutkimuksessa tarkoittaa keinotekoisen hallintokokeilun (lumekokeilun) muodostamista jokaiseen Suomen maakuntaan ja niiden vaikutusten arviointia yhtälön (2) mukaisesti. Mikäli todellisen hallintokokeilun vaikutukset ovat suuria verrattaessa niitä muiden maakuntien lumekokeilujen vaikutusten jakaumaan, voidaan uskottavasti väittää hallintokokeilun vaikuttaneen Kainuun maakunnan kustannuskehitykseen.

## 4 Aineistot

Tutkimuksessa käytetyt tilastoaineistot koostuvat Kainuun ja muiden maakuntien kustannusaineistoista, sekä lukuisista toimintaolosuhteisiin, väestön ominaisuuksiin ja muihin palvelutarpeeseen vaikuttavista tekijöistä. Tässä luvussa kuvataan keskeiset aineistot ja niihin liittyvät tärkeimmät huomiot.

### Kustannustiedot

Kainuun maakuntakuntayhtymä muodostaa kustannustilastoinnille haasteen, sillä maakuntakuntayhtymän vuoksi Tilastokeskuksen Kuntien talous- ja toimintatilastot eivät suoraan sisällä vertailukelpoista tietoa Kainuun kuntien palvelujen kustannuksista<sup>3</sup>. Tämä johtuu siitä, että Kainuun kokeilussa mukana olevien kuntien tilinpäätökset eivät enää sisällä menotietoa esimerkiksi terveydenhuollon kustannuksista, koska kyseisen palvelun järjestää maakuntakuntayhtymä.<sup>4</sup> Toisaalta osa sosiaalitoimesta, kuten lasten päivähoito, on Kainuussa edelleen peruskuntien vastuulla. Jotta Kainuun maakunnalle (pl. Vaalan kunta, joka ei osallistu hallintokokeiluun) saadaan vertailukelpoiset luvut muihin maakuntiin nähden, pitää kokeilussa mukana olevien kahdeksan Kainuun kunnan menot siis summata Kainuun maakuntayhtymän menoihin. Lisäksi lukuihin pitää tehdä tiettyjä korjauksia, jotta välttyään mm. menojen päällekkäisiltä kirjauksilta. Tätä varten kustannuksia koskeva aineisto saatiin Kainuun hallintokokeilun osalta vuosille 2005–2009 Kainuun maakuntakuntayhtymältä (talousjohtaja Asta Tolonen). Tässä aineistossa Kainuun kunnat ja maakuntakuntayhtymien tiedot on yhdistetty kokonaan tasolla mahdollisimman vertailukelpoiseen muotoon.

Riittävän pitkän seuranta-ajan aikaansaamiseksi kustannustietoja kerättiin Kainuun kunnista (pl. Vaala) myös hallintokokeilua edeltäviltä vuosilta (2000–2004) ja kuntatason tiedot summattiin yhteen. Muiden kuin Kainuun maakuntien taloustiedot saatiin koko periodilta 2000–2009 Tilastokeskuksen Kuntien talous- ja toimintatilastosta.

Tutkimuksessa päädyttiin käyttämään asukaskohtaisia nettomenoja ja niiden vuosimuutoksia. Tällä tavalla voitiin välttää toiminta- ja käyttömenoja koskevia vertailuongelmia. Esimerkiksi vuonna 2003 Suomussalmen ja Puolangan kunnat muodostivat yhdessä Ylä-Kainuun Palvelukeskuksen, jossa Puolangan koko sosiaali- ja terveydenhuolto siirtyi Suomussalmelle, jonka seurauksena vuonna 2003 Suomussalmen toiminta- ja käyttömenot kasvoivat merkittävästi. Nettomenoissa ei ole tätä vääristymää. Toisaalta nettomenojenkaan avulla ei vertailuon-

<sup>3</sup> Nettokustannukset = käyttökustannukset – käyttötuotot

Käyttökustannukset = toimintamenot + poistot ja arvonalentumiset + vyörytyserät

Käyttötuotot = toimintatulot + vyörytyserät

<sup>4</sup> Yksittäisten kuntien maakuntakuntayhtymälle maksamat maksuosuudet näkyvät tilinpäätöksissä konttasumma-menona kunnan yleishallinnon luokassa, eikä maksuosuutta ole eritelty tehtävittäin.

gelmia pystytä täysin välttämään: vuonna 2004 Kajaanissa siirryttiin ammatillisessa peruskoulutuksessa ja ammattikorkeakouluissa liikelaitosmalliin, jolloin Kajaanin kaupungin tilinpäätöksessä ao. menot käytännössä nollautuivat. Tämä näkyy Kainuun kokonaisnettomenojen pienenemisenä vuonna 2004. On huomattava, että muutkaan liikelaitokset eivät tässä kuulu tarkastelun piiriin sen paremmin Kainuun kuin muiden maakuntien osalta.

### **Taustatiedot**

Tutkimuksessa tarvittavat taustatiedot on koottu virallisista rekistereistä. Sosiaali- ja terveystieteiden sekä kokonaismenojen muutoksia selittävät muuttajat on kerätty pääasiassa Tilastokeskuksen Aluetietokannasta sekä Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitoksen ylläpitämästä SotkaNetistä. Maakuntakohtaiset sairastavuusindeksit on poimittu Kansanterveyslaitoksen terveystietokannasta. Tarkemmin muuttujia ja niiden keskiarvoja käsitellään tulosten yhteydessä.

Kainuun maakuntaan kuuluvan Vaalan puuttuminen hallintokokeilualueesta on huomioitu asukasta kohti laskettujen kustannusten nimittäjässä. Muutoin Vaala on osa Kainuun maakuntaa kuvaavia muuttujia, sillä Vaalaa olisi ollut käytännössä mahdoton poistaa indikaattorimuuttujista. Itse analyysiin valinta ei juuri vaikuta sillä Vaala on varsin pieni osa Kainuun maakuntaa ja varsinaisena mielenkiinnon kohteena on kustannusten muutos, jolloin tasoon vaikuttavien tekijöiden vaikutus katoaa.



## 5 Tulokset

### 5.1 Sosiaali- ja terveystalveluiden kustannuskehitys

Vaikuttavuusarvio perustuu sosiaali- ja terveystalveluiden nimellisten nettokustannusten vuosimuutoksiin ajanjaksolla 2000–2009. Kustannuskäsitteiden eroista huolimatta kuvion 2 nettoluvut mukailevat pitkälti kuviossa 1 esitettyjä Kainuun maakunta-kuntayhtymän laskemia kustannusmuutoksia<sup>5</sup>. Reilumpia eroja syntyy ainoastaan vuosina 2003, 2006 ja 2007, jolloin tässä tutkimuksessa käytetyt nimelliset nettomuutokset ovat hieman suurempia kuin Kainuun maakunta-kuntayhtymän ilmoittamat kustannusmuutokset. Pienoisista eroista huolimatta molempien kustannussarjojen perusteella Kainuun sote-kustannusten kehitys on ollut hallintokokeilun aikana maltillisempaa kuin kokeilua edeltävinä vuosina. Muuta Suomea kuvaavat nettokeskiarvoluvut seurailevat vielä Kainuun lukuja tarkemmin arviointiraportin kustannusmuutoksia.

Kuvio 2. Asukasta kohden laskettujen sote-nettomenojen muutos, Kainuu vs. muu Manner-Suomi



<sup>5</sup> Kainuun hallintokokeilun arvioinnissa (Jäntti ym. 2010) esitetään, että luvut ovat kiinteähintaisia, mutta myöhemmin Kainuun maakuntakuntayhtymästä toimitettujen tietojen perusteella on selvinnyt, että luvut olivat nimellisiä.

Kainuun luvuissa silmiinpistävä piirre on kustannusten kasvuvauhdin äkillinen hidastuminen hallintokokeilun ensimmäisenä vuotena. Aiemmissa arvioinneissa havainto on laitettu kokonaisuudessaan hallintokokeilun ansioksi. Tulkinta on ongelmallinen useastakin syystä. Ensinnäkin poikkeuksellinen pudotus osuu kahden eri aineiston saumakohtaan. Pienetkin tasoerot aineistojen loppu- ja alkukohdassa heijastuvat kyseisen vuoden muutosprosenttiin. Toiseksi vuonna 2005 Kainuussa alkoi työnantajan sosiaaliturvamaksukokeilu, mikä vapautti kunnat, kuntayhtymät ja Kainuun maakuntahallinnon velvollisuudesta suorittaa työnantajan sosiaaliturvamaksua.<sup>6</sup> Vaikutus jäänee kuitenkin pieneksi johtuen tukeen tehdyistä rajoituksista, joiden perusteella työnantaja voi saada enintään 100 000 euroa tukea kolmen vuoden aikana. Tämä on kuitenkin oiva esimerkki kustannusmuutoksesta, joka ei johdu hallintokokeilusta ja joka vaikuttavuusarvioiden tulkinnoissa pitäisi huomioida. Kainuun kustannusten kasvuvauhdin vuonna 2005 tapahtuneelle taitumiselle luo lisävarjon se, että kaikkina muina seuranta-vuosina kustannukset ovat kasvaneet huomasti vauhdikkaammin. Voisi olettaa hallintokokeilun käynnistämiseen liittyvän erinäisiä ongelmia, joiden seurauksena poikkeuksellisen suuret kustannussäästöt levittyisivät useammalle vuodelle.

Suurin kysymysmerkki hallintokokeilun ensimmäisen vuoden alhaiselle menojen kasvuluvulle nousee Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) ylläpitämästä SotkaNetistä. Kyseisestä tietokannasta on saatavilla Tilastokeskuksen tehtäväryhmittäin maakuntatasolle summaama sosiaali- ja terveystoimen kustannustieto. Liitekuvio A1 osoittaa Kainuun maakunta-kuntayhtymän toimittamien lukujen olevan hyvin linjassa SotkaNetistä saatavien Tilastokeskuksen arvioiden kanssa lukuun ottamatta vuotta 2005<sup>7</sup>. SotkaNetin lukujen perusteella kyseisen vuoden sote-nettokustannusten kasvuvauhti on yli kaksi prosenttiyksikköä tässä tutkimuksessa hyödynnettyjä lukuja korkeampi.<sup>8</sup>

<sup>6</sup> Laki työnantajan sosiaaliturvamaksusta vapauttamisesta Kainuun maakunnassa vuosina 2005–2009, säädös N:o 1094/2004

<sup>7</sup> Kustannuksia koskeva epätietoisuus osoittaa yhden Kainuun hallintokokeilua koskevan epäkohdan. Kokeilua ja sen arviointia suunniteltaessa olisi ehdottomasti pitänyt ratkaista, miten saadaan kerättyä aiempaan tapaan tarvittava kustannustieto tilanteessa, jossa kokeilun alueen kunnat eivät enää täytä talous- ja toimintatilastoa aiempaan tapaan.

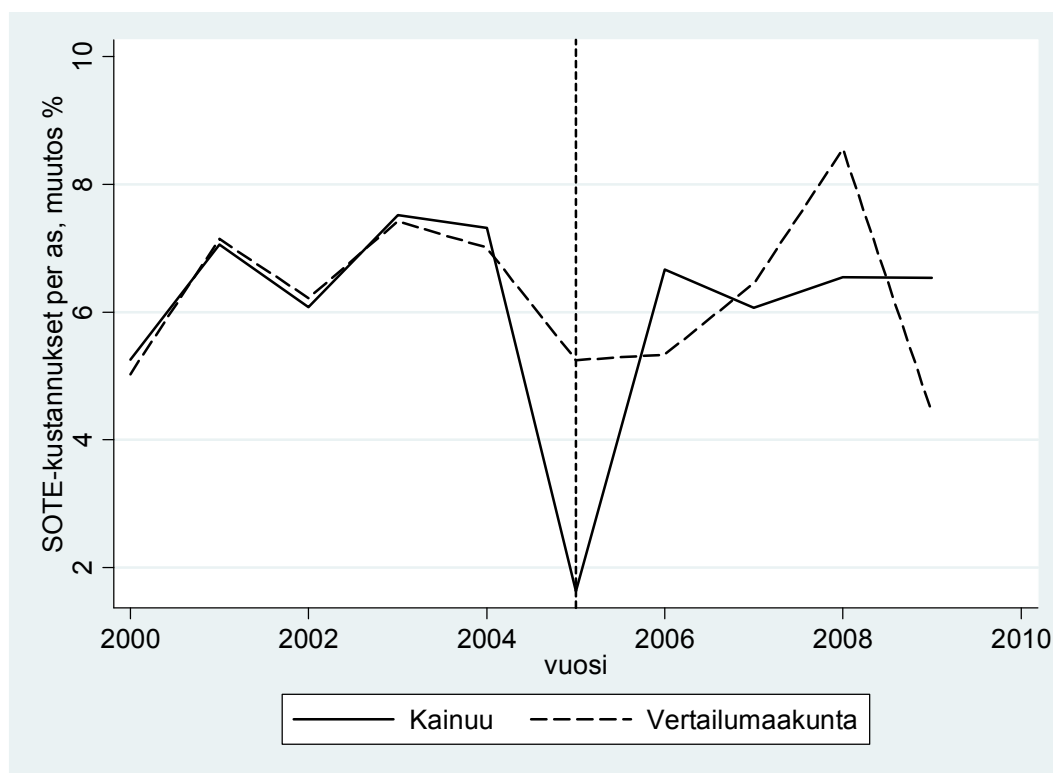
<sup>8</sup> Sotkanetin tehtäväkohtaiset kustannustilastot eivät myöskään anna selvää vastausta kysymykseen vuoden 2005 menomuutoksen syistä. Sotkanet -tietokannan perusteella voidaan havaita, että sosiaali- ja terveystoimen menojen vuoden 2005 muutos oli hieman pienempi kuin kahtena edeltävänä vuonna (ks. Liitetaulukko C1 raportin lopussa). Suuria tehtäväkohtaisia menojen supistumisia nähtiin perusterveydenhuollossa, vanhusten laitospalveluissa, suojatyö- ja kehitysvammatoiminnassa ja lasten muussa kuin päiväkotihoidossa. Toisaalta samoissa menoluokissa ovat menot v. 2006 kasvaneet merkittävästi, joten saatu ”menosäästö” on kurottu välittömästi umpeen. Menot puolestaan kasvoivat vuonna 2005 erityisen paljon erikoissairaanhoidossa, lasten päiväkotihoidossa, vammaisten laitospalveluissa sekä sosiaali- ja terveydenhuollon hallinnossa. Kainuun maakunnan tilinpäätöstietojen perusteella, jotka koskevat vain maakunta-kuntayhtymän menoja vuosina 2005–2009 (Liitetaulukko C2), havaitaan merkittäviä vähennyksiä perusterveydenhuollon, vammaisten laitospalvelujen, kotihoidon, muiden lasten ja perheiden palveluissa. Myös näiden tehtävien osalta menot ovat usein kasvaneet voimakkaasti heti vuonna 2006.

Muun Suomen sote-kustannusten kehitystä kuvaavaa kuviota hallitsevat vuosien 2001 ja 2008 poikkeukselliset piikit kustannuskehityksessä, jotka selittyvät pitkälle palkkakustannusten kasvulla. Kuntien velvoitteita lisättiin vuonna 2001, mikä yhdessä kolmen prosentin sopimuskorotusten kanssa kasvatti palkkakustannuksia tuona vuonna lähes kuuden prosentin verran. Vuoden 2008 luvussa heijastuu puolestaan kuntakentän ja erityisesti Tehyn aiempia vuosia korkeammat sopimuskorotukset. Hieman yllättäen vuoden 2008 sopimuskorotukset eivät heijastu Kainuun lukuihin. Kainuu näyttäisi säästyneen kyseisen vuoden palkkojen korotuksista. Tilanne kuitenkin tasoittuu vuoden 2009 aikana. Kainuun maakunta-kuntayhtymän alueella kustannukset kasvoivat aiempaan malliin samalla, kun muualla Suomessa tapahtui selvä sote-kustannusten kasvuvauhdin korjausliike alaspäin. Tämän seurauksena vuosien 2008 ja 2009 erot Kainuun ja muun Suomen kustannusten kasvuvauhteissa jotakuinkin nollautuvat.

Aiemmat hallintokokeilun kustannuskehitystä koskevat vaikuttavuusarviot on muodostettu vähentämällä Kainuun sote-kustannusten kasvuprosenteista muun Suomen vastaavat keskiarvoluvut (Jäntti ym. 2010; VM 2010). Kuvio 2 kyseenalaistaa tämän arviointiasetelman. Hallintokokeilua edeltävinä kahtena vuonna Kainuun kustannukset ovat kasvaneet noin kaksi prosenttiyksikköä muuta maata nopeammin. Miksi muun Suomen keskiarvo kuvastaisi Kainuun kehitystä kokeiluajana ilman hallintokokeilua, kun se ei vastaa Kainuun kokemuksia kokeilua edeltävänä aikana?

Oleellinen kysymys on siis: mitä Kainuussa olisi tapahtunut ilman hallintokokeilua ajanjaksolla 2005–2009? Tähän kysymykseen voidaan vastata, jos löydämme vertailumaakunnan, jonka kustannuskehitys vastaa Kainuun kustannuskehitystä hallintokokeilua edeltävällä ajanjaksolla. Tässä tutkimuksessa vertailumaakunta muodostetaan antamalla Suomen maakunnille sitä suurempia painoja mitä enemmän ne muistuttavat Kainuun maakuntaa. Lopputuloksena saadaan kuvion 3 mukainen vaikuttavuusarvio.

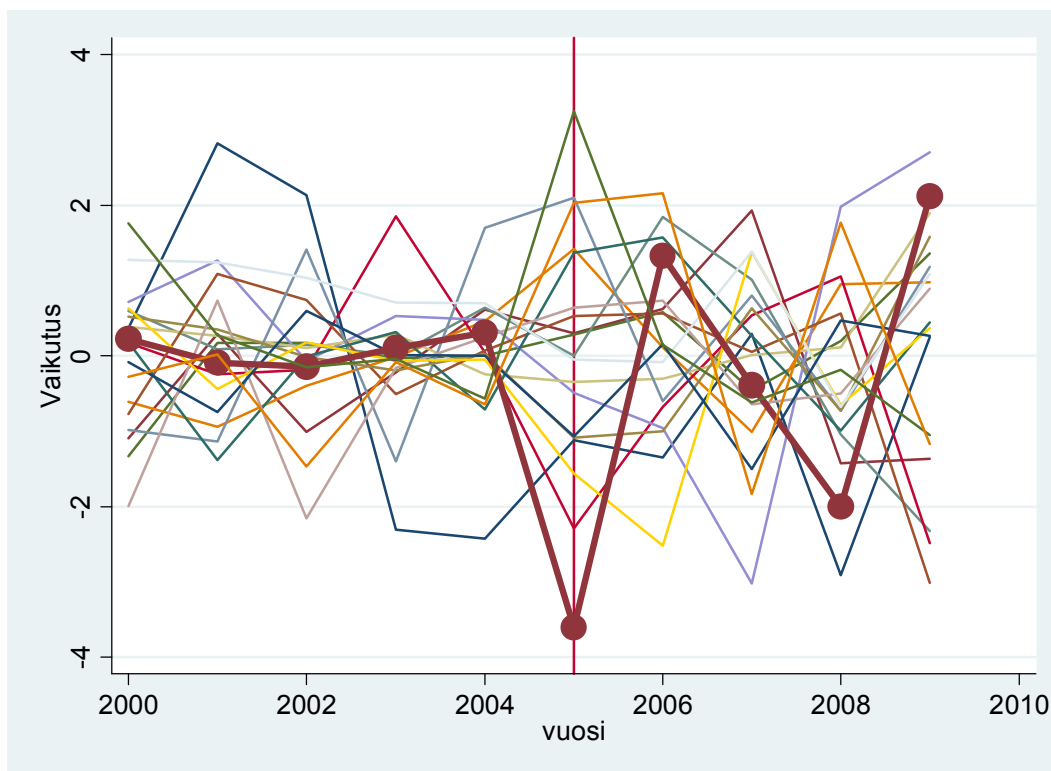
Kuvio 3. Asukasta kohden laskettu sote-nettomenojen muutos Kainuu vs. muodostettu vertailumaakunta



Arvioinnin perusteena oleva vertailumaakunta pystyy kuvaamaan Kainuun maakunnan sosiaali- ja terveystalouden kustannuskehityksen melko tarkasti hallintokokeilua edeltävinä vuosina. Hallintokokeilun mahdollisiin kustannusvaikutuksiin viittaa se, että Kainuun kustannuskehitys erkaneekin vertailu-urasta vuoden 2004 jälkeen. Vaikuttavuusarvio poikkeaa kuitenkin merkittävästi aiemmista laskelmista, joiden perusteella Kainuun sote-kustannusten kehitys on ollut kaikkina hallintokokeilun vuosina vertailukohtaa maltillisempaa. Kuvio 3 osoittaa näin tapahtuneen ainoastaan vuosina 2005 ja 2008.

Kahden maakunnan vertaaminen keskenään ei mahdollista havaittujen erojen merkitsevyyden arvioimista. Tapaustutkimuksissa vaikutusten tilastolliseen päätelyyn voidaan soveltaa permutaatioajattelua. Tämä tapahtuu hyödyntämällä samaa arviointikehikkoa jokaiseen Suomen maakuntaan ja katsomalla, havaitaanko niissä Kainuun mittaluokkaa olevia eroja ihan ilman hallintokokeilujakin. Tämä tuottaa jokaiselle maakunnalle kuvion 3 kaltaisen lumevaikutuksen olemattomasta hallintokokeilusta. Nämä kuvitteelliset vaikutukset on kaikkien maakuntien osalta kerätty kuvioon 4, jossa paksunnettu viiva on todellisen hallintokokeilun vaikuttavuusarvio ja ohuemmat viivat ovat vastaavalla arviointikehikolla saatuja lumevaikutuksia muille maakunnille.

Kuvio 4. Asukasta kohden laskettu Sote-nettomenojen ero Kainuussa ja lumerot 18 muussa maakunnassa



Kainuun hallintokokeilun aikaisia muutoksia voidaan pitää poikkeuksellisen suurina, mikäli vastaavia muutoksia ei havaita muissa maakunnissa. Kuvion 4 perusteella tyypillinen sote-nettokustannusten kasvuvauhdin heilahtelu on kahden prosenttiyksikön luokkaa suuntaan tai toiseen. Selvästi poikkeava tapahtuma Kainuussa on vuoden 2005 kasvuvauhdin lähes neljän prosenttiyksikön hidastuminen. Aiemman keskustelun perusteella on kuitenkin epäselvää, missä määrin tämä havainto kuvastaa hallintokokeilun aitoja vaikutuksia.

Melkoisen merkittävänä voidaan pitää myös vuosien 2008 ja 2009 muutoksia, jotka yhteenlaskettuina kumoavat toisensa. Kahden viimeisen havaintovuoden erot perusurasta johtuvat siitä, että vuoden 2008 kunta-alan palkankorotukset jakautuivat Kainuun maakunnassa jostakin syystä kahdelle vuodelle. Tämän johdosta havaitut erot johtuvat vertailuryhmässä tapahtuneissa muutoksissa ei siis siitä, että hallintokokeilu olisi ensin laskenut ja sitten äkillisesti kasvattanut Kainuun kustannuksia. Yhteenvetona voidaan sanoa, että havaintojen perusteella Kainuun hallintokokeilu ei ole hillinnyt tai kiihdyttänyt sosiaali- ja terveystalouden kustannusten kasvuvauhtia vuosina 2006–2009. Myös hallintokokeilun ja vuoden 2005 kustannuskehityksen väliseen yhteyteen liittyy erittäin suuria kysymysmerkkejä.

## 5.2 Vertailumaakunnan kuvaaminen ja herkkyysanalyysi

Tämän tutkimuksen tulokset perustuvat keinotekoiseen vertailumaakuntaan, joka vastaa kustannuskehitykseltään mahdollisimman hyvin hallintokokeilua edeltävää Kainuuta. Vertailumaakunnan muodostaminen ei vaadi tietoa hallintokokeilun aikaisesta kustannuskehityksestä, joten analyysi voidaan suorittaa tässä mielessä sokkona. Taulukosta 1 selviää, että Kainuun kustannuskehitystä ilman hallintokokeilua kuvaa neljän maakunnan painotettu keskiarvo. Optimiratkaisussa loput 14 maakuntaa saivat nollopainot.

*Taulukko 1. Vertailumaakunnan muodostuminen*

Maakunta	Paino
Uusimaa	0
Itä-Uusimaa	0
Varsinais-Suomi	0
Satakunta	0
Kanta-Häme	0
Pirkanmaa	0
Päijät-Häme	0.35
Kymenlaakso	0
Etelä-Karjala	0
Etelä-Savo	0
Pohjois-Savo	0.21
Pohjois-Karjala	0
Keski-Suomi	0
Etelä-Pohjanmaa	0
Pohjanmaa	0
Keski-Pohjanmaa	0.23
Pohjois-Pohjanmaa	0
Lappi	0.22

Taulukon 2 perusteella muodostettu vertailumaakunta muistuttaa taustatekijöiltään huomattavasti enemmän Kainuuta kuin aiemmissa arvioinneissa hyödynnetty muun Suomen keskiarvo. Ainoa poikkeus on havaittavissa yli 75-vuotiaiden kohdalla, joiden osuus Kainuussa sattuu olemaan täsmälleen sama kuin muiden Manner-Suomen maakuntien keskiarvo. Erityisen huomionarvoista on hallintokokeilua edeltävien vuosien kustannuskehitys, mikä muodostetussa vertailumaakunnassa vastaa erinomaisesti Kainuun kehitystä.

Taulukko 2. Taustatekijöiden keskiarvot ajanjaksolla 2000–2004

	Kainuu	vertailu- maakunta	Manner- Suomi pl. Kainuu	paino (%)
sote-nettokust. muutos (2003)	7.5	7.4	6.2	21.9
sote-nettokust. muutos (2004)	7.3	7.0	5.9	24.8
koulutustaso- indikaattori	247	258	270	14.5
alle 7-vuotiaiden osuus (%)	6.8	7.5	7.6	0.0
yli 75-vuotiaiden osuus (%)	7.5	7.2	7.5	1.8
työttömyysaste (%)	20.2	14.8	12.9	3.5
pitkäaikaistyöttömien osuus (%)	20.2	26.0	26.1	0.0
KELAn sairastavuus- indeksi	128	109	107	0.0
yhden henkilön koti- talouksien osuus (%)	36.2	36.9	37.3	2.5
Verotettavat tulot/as (€)	9646	10476	11132	0.2
ruotsinkielisten osuus (%)	0.1	2.5	6.3	30.5

Huom: Viimeinen sarake ilmaisee, minkä painon muuttuja saa ennustevirheen minimoivassa vertailumaa-  
kunnassa.

Kustannuskehitystä selittävien tekijöiden joukossa on useita muuttujia, joita hyö-  
dynnetään osana valtionosuusjärjestelmää. Nämä muuttujat auttavat selittämään  
kustannusten tasoeroja. Tässä tutkimuksessa on kuitenkin keskitytty kustannuk-  
sissa tapahtuviin muutoksiin, joiden selittäjinä kaikkien taulukossa 2 esitettyjen  
muuttujien merkitys ei ole aivan yksiselitteinen. Ajassa muuttumattomat kustan-  
nustasoon vaikuttavat tekijät nimittäin kumoutuvat muutoksia tarkasteltaessa.

Analyysikehikkoa muodostettaessa on tehty erinäisiä muuttujia ja ajanjaksoa  
koskevia valintoja, jotka voivat periaatteessa vaikuttaa vaikuttavuusarvioon. Yli-  
päättään arviointituloksiin pitää suhtautua suurella varauksella, jos tulokset ovat

herkkiä pienille tilastollisen mallin muutoksille. Tästä syystä liitteissä on esitetty lukuisia vaikuttavuusarvioita, joiden avulla hahmotellaan, miten herkkä vaikuttavuusarvio on tutkimusasetelman muutoksille.

Edellä esitelty vaikuttavuusarvio perustui asetelmaan, joka minimoi Kainuun ja vertailumaakunnan erot kustannuskehityksessä hallintokokeilua edeltävällä ajanjaksolla 2000–2004. Laki hallintokokeilusta säädettiin kuitenkin jo vuoden 2003 alussa. Kainuussa on täten vuoden 2004 suunnittelu suoritettu tietoisina tulevasta hallintokokeilusta. Ei ole täysin poissuljettua, että tieto hallintokokeilun alkamisesta on ennakoitvaikutusten kautta vaikuttanut kustannuskehitykseen jo ennen vuotta 2005. Tämä on helppo huomioda päättämällä hallintokokeilua edeltävä ajanjakso vuoteen 2003. Liitekuvioiden A2 perusteella ainoa muutos johtopäätöksissä koskee vuotta 2004, jolloin Kainuun kustannukset ovat nousseet parisen prosenttiyksikköä vertailumaakuntaa nopeammin. Toinen mielenkiintoinen havainto on se, että vuosien 2000–2003 avulla muodostettu vertailumaakunta vastaa taustatekijöiltään hieman paremmin Kainuuta kuin vuosien 2000–2004 avulla muodostettu vertailumaakunta.

Kahdessa seuraavassa herkkyyksanalyysissä muuntelemme taustatekijöinä toimivia muuttujia. Liitekuvioiden A3 kustannuskehitystä selittää ainoastaan aiempien vuosien kustannusmuutokset ilman muita taustatekijöitä. Liitekuvioiden A4 puolestaan taustatekijöinä ovat aiempien kustannusmuutosten keskiarvo ja asukasta kohden lasketut verotettavat tulot. Kuvioiden perusteella taustatekijät vaikuttavat lähinnä siihen, miten hyvin vertailumaakunta kykenee toistamaan hallintokokeilua edeltävän kustannuskehityksen. Taustatekijöissä tehdyt vaihdokset eivät kuitenkaan vaikuta tutkimuksessa esitettyjä johtopäätöksiä hallintokokeilun kustannusvaikutuksista.

Lopuksi koko analyysi toistettiin käyttäen kokonaisnettokustannuksia sosiaali- ja terveystalouden nettokustannusten sijaan. Nämä laskelmat huomioivat myös hallintokokeilun mahdolliset vaikutukset opetus- ja kulttuuritoimen kustannuskehitykseen. Vaikuttavuusarvio on esitetty lyhyiden kommenttien kanssa liitteessä B. Johtopäätökset pysyvät täsmälleen samoina kuin sosiaali- ja terveystalouden kustannuskehityksen kohdalla.



## 6 Yhteenveto ja johtopäätökset

Kainuun hallintomalli on kiinnostava kokeilu paitsi suomalaisesta myös kansainvälisestä näkökulmasta. Suomessa kokeilu on erityisen ajankohtainen juuri nyt, kun kuntien ja valtion työnjaosta, kuntarakenteesta ja palvelurakenteista käydään merkittävää poliittista kädenvääntöä. Mikäli Kainuun hallintokokeilu osoittautuu menestykselliseksi, olisi luonnollista, että malli otettaisiin käyttöön muillakin alueilla. Kansainvälisestä näkökulmasta Kainuun kokeilun tulokset ovat vähintään yhtä kiinnostavia, sillä useat EU:n ja OECD:n jäsenmaat ovat parhaillaan uudistamassa paikallishallintoaan. Kainuun kokeilu on kansainvälisestä näkökulmasta erikoinen myös siksi, että toisin kuin monissa muissa maissa, Kainuun mallissa vaaleilla valitulle maakuntahallinnolle on annettu merkittäviä tehtäviä ilman omaa verotusoikeutta. Tämän johdosta Kainuun kokeilussa kunnat säilyvät itsenäisinä ja ovat avainasemassa järjestelmän rahoittajina.

Kainuun hallintokokeilu on vielä kesken. Kokeilun jatkamista koskeva laki on jo voimassa, mutta tällä hetkellä Kainuun kunnissa vielä pohditaan kokeiluun osallistumista. Kokeilun vaikutuksista on jo ehditty esittää arvioita. Julkisuudessa esitettyjen tietojen mukaan Kainuun hallintokokeilu on hillinnyt Kainuun menojen kasvua. Käsitys perustuu laskelmiin, joissa Kainuuta on verrattu joko koko muuhun maahan tai Kainuun omaan kehitykseen kokeilua edeltävinä kolmena vuonna. Näihin lähtökohtiin perustuen esimerkiksi Kainuun maakuntakuntayhtymän talousarviossa vuodelle 2011 mainitaan, että ilman hallintokokeilua Kainuun menot olisivat yhteenlaskettuina ylittäneet toteutuneen menojen kasvun noin 58–100 miljoonalla eurolla vuosien 2005–2009 aikana.

Edellä kuvatulla tavalla laskettuna Kainuun kokeilu vaikuttaa olevan huomattava menestys. Tutkijan näkökulmasta tällaiset ”vaikutusarviot” perustuvat kuitenkin kovin karkeisiin laskelmiin. Ei ole myöskään mitenkään itsestään selvää, että Kainuuta pitäisi kustannuskehityksen osalta verrata koko maahan. Kainuuhan on maassamme hyvin poikkeuksellinen alue, jossa väestön ikärakenne, työttömyys ja kuntien syrjäisyys tekevät peruspalvelujen järjestämisestä keskimääräistä vaikeampaa. Tällöin olisi luonnollisempaa verrata Kainuuta mahdollisimman samanlaisiin maakuntiin eikä kaikkien Suomen maakuntien keskiarvoon.

Kainuun hallintokokeilun kustannusvaikutusten arvioiminen vaatii käsitystä siitä, miten kustannukset olisivat kehittyneet Kainuussa ilman kokeilua. Vaikutusarvion muodostamiseen tarvitaan siksi vertailukohta, johon kokeilu ei ole vaikuttanut ja jonka kustannuskehitys olisi vastannut Kainuun kehitystä ilman hallintokokeilua. Hallintokokeilun vertailukohtaa kyetään parantamaan painottamalla enemmän Kainuuta muistuttavia maakuntia. Luonteva lähtökohta painojen etsimiselle on pyrkimys saada vertailumaakunnan ja Kainuun ero hallintokokeilua edeltävässä kustannuskehityksessä mahdollisimman pieneksi.

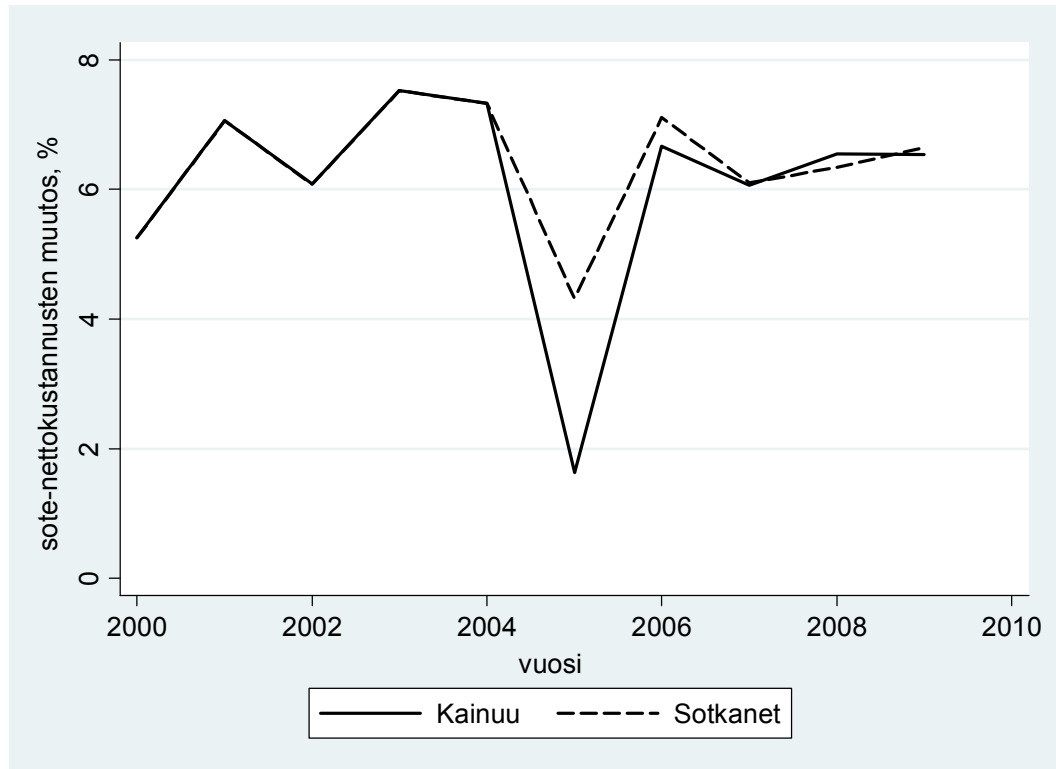
Tässä tutkimuksessa muodostamme Kainuun maakunnalle ekonometrisella menetelmällä vertailuyksikön, joka koostuu sosiaali- ja terveydenhuollon menojen osalta neljästä maakunnasta: Päijät-Häme, Pohjois-Savo, Keski-Pohjanmaa ja Lappi. Kyseiset maakunnat valitaan käyttämällä useita taustatekijöitä ja tutkimuksessa osoitetaan, että vertailumaakunta muodostaa vaikutusarviolle koko maan keskiarvoa huomattavasti paremman lähtökohdan. Tulosten perusteella Kainuun hallintokokeilu ei ole hillinnyt tai kiihdyttänyt sosiaali- ja terveystalve-lujen nettokustannusten kasvuvauhtia vuosina 2006–2009. Mikäli Kainuun maakunta-kuntayhtymän toimittamissa luvuissa vuonna 2005 esiintyvä kustannusten kasvuvauhdin äkillinen hidastuminen lasketaan pelkästään hallintokokeilun ansioksi, tämän tutkimuksen piste-estimaatit antavat hallintokokeilun kustannussäästöksi 33 miljoonaa euroa. Kustannussäästö pienenee 31,4 miljoonalla eurolla, mikäli Kainuun maakunta-kuntayhtymän lukujen sijasta vaikuttavuusarviointi perustuisi Tilastokeskuksen kustannuslukuihin.

Tutkimuksen vaikuttavuusarvio vähintäänkin puolittaa, ja suurimmillaan kumoo, aiemmissa arviointiraporteissa Kainuun hallintokokeilun ansioksi luetut kustannussäästöt. Tulokset eivät kuitenkaan tarkoita, että kokeilu sinänsä olisi huono tai epäonnistunut. Kainuun hallintokokeilu on antanut ja antaa varmasti jatkossakin kiinnostavaa lisätietoa uudenlaisen toimintamallin vaikutuksista moniin keskeisiin kysymyksiin, joista kustannukset ovat yksi merkittävä tekijä.

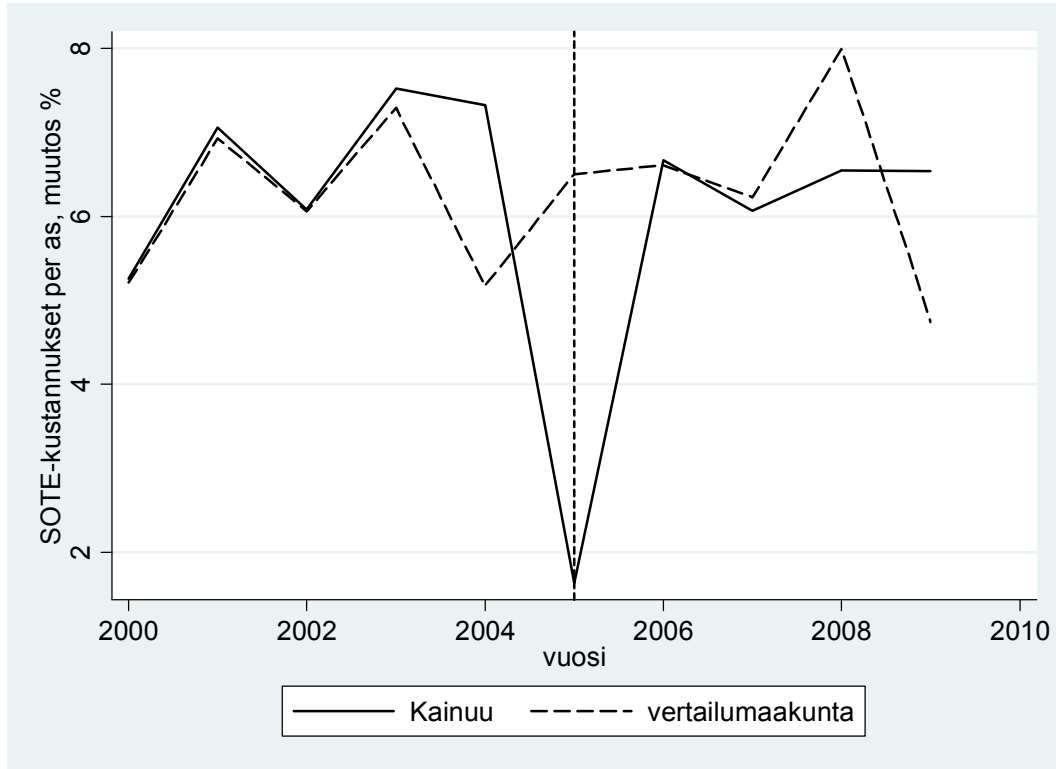
## Lähteet

- Abadie, Alberto – Gardeazabal, Javier (2003): The Economic Costs of Conflict: A Case Study of the Basque Country.” *American Economic Review*, 93(1): 113–32.
- Abadie, Alberto – Diamond, Alexis – Hainmueller, Jens (2010): Synthetic Control Methods for Comparative Case Studies: Estimating the Effect of California’s Tobacco Control Program, *Journal of the American Statistical Association*, 105, 493-505
- Jäntti Anni – Airaksinen Jenni – Haveri Arto (2010): Reveries – from free-falling to controlled adaptation. The effects of the Kainuu self-government experiment. Valtiovarainministeriön julkaisuja 20/2010, Edita, Helsinki, 2010.
- Kainuun maakunta (2011): [http://maakunta.kainuu.fi/valmistelun\\_eteneminen](http://maakunta.kainuu.fi/valmistelun_eteneminen)
- OECD (2010): Public Governance Review of Finland. Working Together to Sustain Success. OECD Public Governance Reviews, GOV/PGC(2010)13.
- Valtiontalouden tarkastusvirasto (2009): Kainuun hallintokokeilun tila. Tuloksellisuustarkastuskertomus 201/2009.
- Valtiovarainministeriö (2010): Kainuun maakunnan rahoitus 2013. Valtiovarainministeriön julkaisuja 13/2010.

Liitekuvio A1. Sote-nettokustannusten muutos laskettuna Kainuun kuntayhtymän luvuista (yhtenäinen viiva) ja Sotkanetin luvuista (katkoviiva)

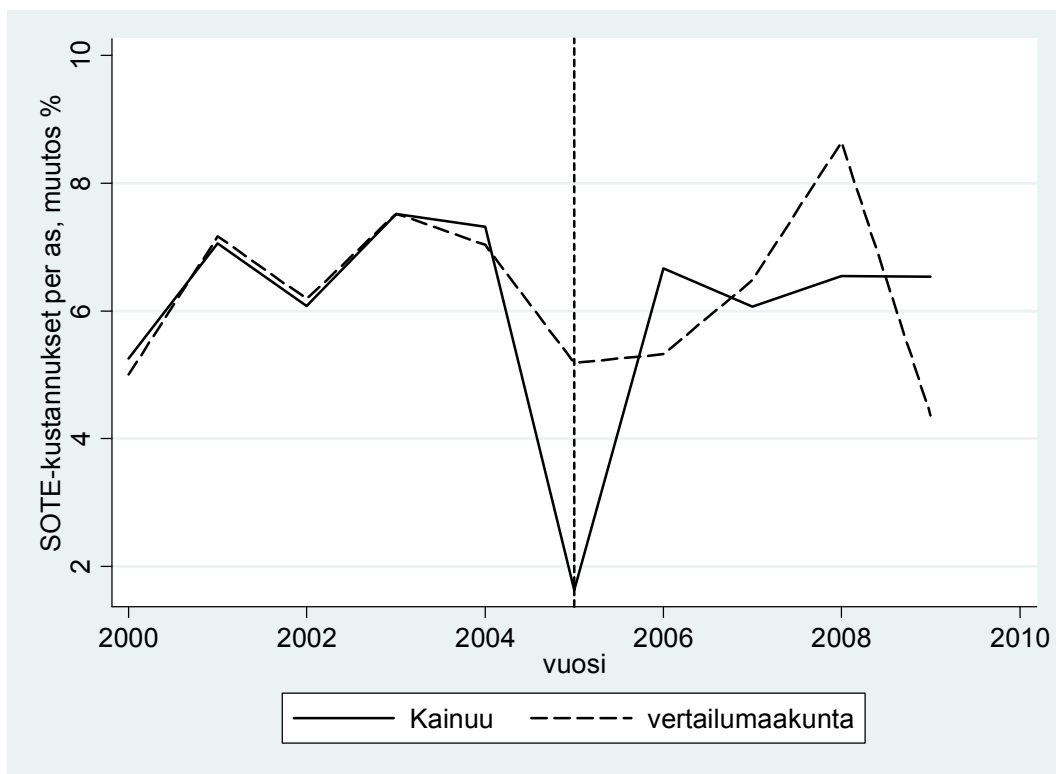


Liitekuvio A2. Asukasta kohden laskettu sote-nettokustannusten muutos Kainuu vs. muodostettu vertailukunta, kokeilua edeltävä ajanjakso 2000–2003



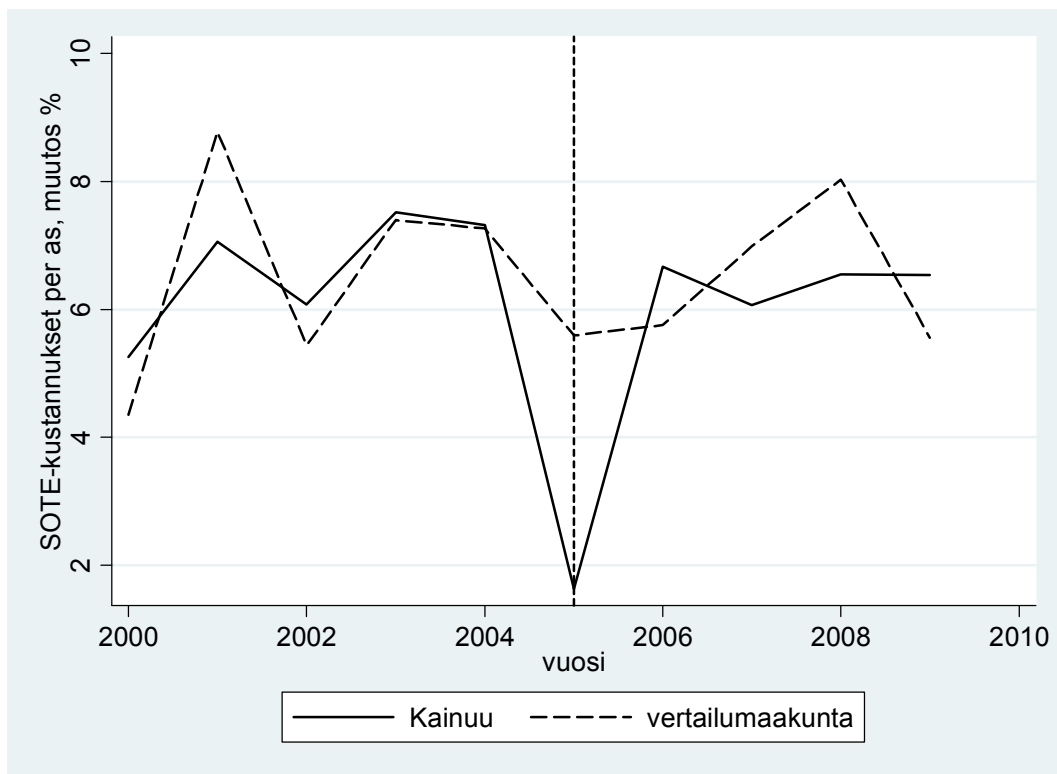
Huom. Taustatekijät ovat vastaavat kuin taulukossa 2. Taustekijöiden keskiarvot (Kainuu – vertailumaakunta): sote-muutos 2002 (6.1 - 6.1), sote-muutos 2003 (7.5 - 7.3), koulutus (247 vs. 258), alle 7v osuus (6.8 - 7.2), yli 75v osuus (7.5 - 7.5), työttömyysaste (20.2 - 17.4), pitkäaikaistyöttömyys (20.2 - 23.8), sairastavuus (128 - 120), yhden henkilön kotitaloudet (36.2 - 37.4), tulot (9646 - 9740), ruotsinkieliset(0.1 - 0.1)

Liitekuvio A3. Asukasta kohden laskettu sote-nettokustannusten muutos Kainuu vs. muodostettu vertailukunta, taustamuuttujina edeltävät kustannusmuutokset



Huom: Taustatekijöiden keskiarvot (Kainuu – vertailumaakunta): sote-muutos 2000 (5.3 - 5.1), sote-muutos 2001 (7.1 -7.2), sote-muutos 2002 (6.1 - 6.2), sote-muutos 2003 (7.5 -7.3), sote-muutos 2004 (7.3 - 7.0).

Liitekuvio A4. Asukasta kohden laskettu sote-nettokustannusten muutos Kainuu vs. muodostettu vertailukunta, taustamuuttujina edeltävien kustannusmuutosten keskiarvo ja tulot



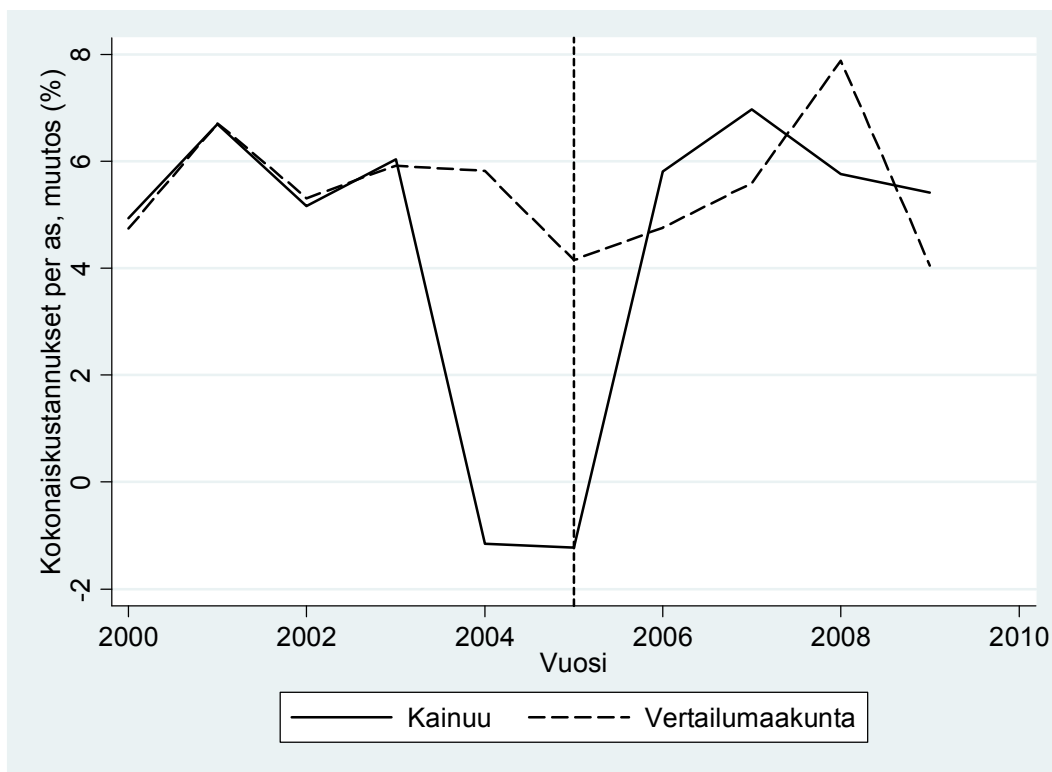
Huom: Taustatekijöiden keskiarvot (Kainuu-vertailumaakunta): kustannusmuutosten keskiarvo (6.65 - 6.65), tulot (9646 - 9731)

*Liite B. Kainuun hallintokokeilun vaikutus kokonaisnettomenojen kehitykseen*

Tekstissä sote-nettokustannuksille tehty analyysi toistetaan tässä liitteessä kokonaisnettomenojen muutokselle. Asetelmaan on tehty kaksi muutosta. Ensinnäkin hallintokokeilua edeltävä ajanjakso käsittää vuodet 2000–2003. Syynä muutokseen on vuonna 2004 tapahtunut Kajaanin ammatillisen peruskoulutuksen ja ammattikorkeakoulun yhtiöittäminen, jolloin kyseiset menot poistuivat Kajaanin kaupungin tilinpäätöksestä. Kirjanpidollinen muutos ilmenee liitekuviossa B1 kokonaiskustannusten pienenemisenä kyseisenä vuonna. Toinen muutos on taustatekijöiden kasvattaminen oppivelvollisuusiässä olevien osuudella.

Kainuun hallintokokeilun vaikutukset kokonaisnettokustannusten kasvuvauhtiin on esitetty liitekuviossa B1. Tätä vastaavat taustatekijöiden keskiarvot Kainuussa, muodostetussa vertailumaakunnassa ja muun Manner-Suomen maakunnissa on esitetty liitetaulukossa B1.

*Liitekuvio B1. Asukasta kohden laskettu kokonaisnettomenojen muutos Kainuu vs. muodostettu vertailumaakunta*





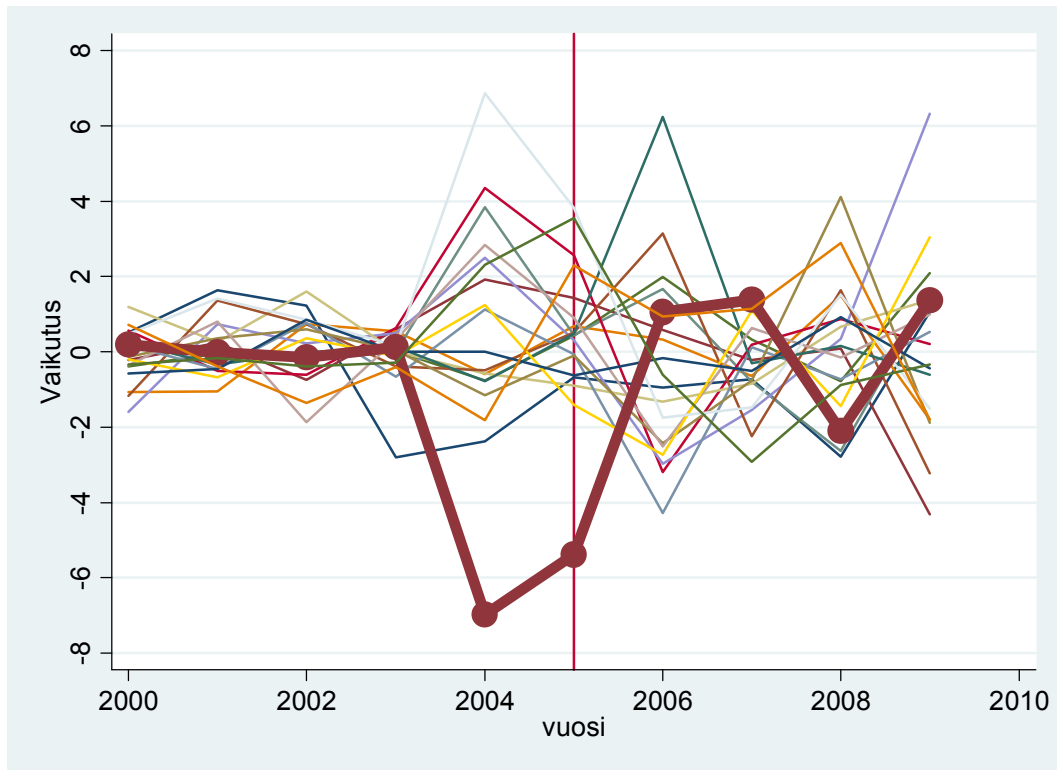
*Liitetaulukko B1. Taustatekijöiden tasapainottuminen ajanjaksolla 2000–2004*

	Kainuu	vertailu- maakunta	koko Suomi pl. Kainuu	paino (%)
kokonaisnettokust. muutos (2003)	6.0	5.9	4.7	26.5
koulutustaso- indikaattori	247	253	270	25.3
alle 7-vuotiaiden osuus (%)	6.8	7.6	7.6	0.2
7-15-vuotiaiden osuus (%)	11.5	11.6	11.3	3.8
yli 75-vuotiaiden osuus (%)	7.5	7.5	7.5	40.7
työttömyysaste (%)	20.2	14.2	12.9	0.7
pitkäaikaistyöttömien osuus (%)	20.2	26.0	26.1	0.4
KELAn sairastavuus- indeksi	128	111	107	0.2
yhden henkilön koti- talouksien osuus (%)	36.2	36.3	37.3	0.7
Verotettavat tulot/as (€)	9646	10074	11132	0.2
ruotsinkielisten osuus (%)	0.1	2.8	6.3	1.2

Huom: Viimeisen sarakkeen paino ilmaisee muuttujan saaman painon ennustevirheen minimoivassa vertailumaakunnassa

Liitekuvio B2 osoittaa Kainuussa havaittavien kustannusmuutosten olevan samaa suuruusluokkaa kuin muiden Suomen maakuntien lume-erot vuosina 2006–2009. Suurin muutos kustannuksissa aiheutuu vuoden 2004 yhtiöittämisestä, jonka johdosta kustannusten kasvuvauhti oli Kainuussa seitsemän prosenttiyksikköä alhaisempi kuin muodostetussa vertailukunnassa. Toinen merkittävä ero Kainuun ja vertailumaakunnan kustannusten kasvuvauhdissa esiintyy heti kokeilun ensimmäisenä vuonna. Tekstissä esitetyistä syistä läheskään kaikkea havaitusta erosta ei voi kuitenkaan laittaa hallintokokeilun vaikutukseksi.

Liitekuvio B2. Asukasta kohden laskettu kokonaisnettomenojen ero Kainuussa ja luse-ero 18 muussa maakunnassa



*Liitetaulukko C1 Kainuun sosiaali- ja terveydenhoidon käyttökustannukset yhteensä 1000 euroa, muutos (%)\**

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Sosiaali ja terveystoimi yhteensä	4 %	5 %	11 %	7 %	5 %	9 %	3 %	3 %
Sosiaali- ja terveystoimen hallinto	8 %	-4 %	5 %	-3 %	90 %	24 %	-19 %	-1 %
Perusterveydenhuolto (pois lukien hammashuolto) (-2005)	4 %	5 %	13 %	5 %	-21 %			
Perusterveydenhuollon avohoito (pl. hammashuolto) (2006 -)							-2 %	7 %
Perusterveydenhuollon vuodeosasto (2006 -)							15 %	-3 %
Erikoissairaanhoito	7 %	7 %	12 %	7 %	19 %	10 %	1 %	-4 %
Perusterveydenhuollon hammashuolto	6 %	3 %	9 %	3 %	-4 %	8 %	0 %	8 %
Ympäristöterveydenhuolto	3 %	7 %	9 %	5 %	-6 %	13 %	2 %	2 %
Lasten päivähoido	-6 %	-1 %	4 %	3 %	2 %	3 %	5 %	9 %
Lasten päiväkotihoido	-10 %	3 %	4 %	4 %	27 %	-2 %	13 %	15 %
Esiopetus (sosiaalitoimessa)	142 %	0 %	-2 %	10 %	2 %	-4 %	6 %	10 %
Vanhusten laitos palvelut	3 %	-5 %	-62 %	8 %	-71 %	499 %	-32 %	40 %
Vammais- ja kehitysvammahuollon laitos palvelut	8 %	0 %	11 %	4 %	65 %	-53 %	4 %	3 %
Suojatyö ja kehitysvammahuollon laitos palvelut	6 %	1 %	13 %	0 %	-44 %	79 %	9 %	5 %
Kotipalvelu	-5 %	10 %	6 %	14 %	4 %	-14 %	12 %	10 %
Muut vanhus- ja vammaisten palvelut	12 %	7 %	48 %	17 %	17 %	17 %	7 %	3 %
Lasten perhepäivähoido (2006 -)							0 %	7 %
Lasten muu päivähoito (2006 -)							-6 %	-5 %
Muut lasten ja perheiden palvelut (2006 -)							-1 %	-1 %
Lasten muu päivähoito (-2005)	-3 %	-4 %	4 %	2 %	-16 %			
Lasten ja nuorten laitos- ja perhehoito (-2005)	32 %	-2 %	26 %	10 %	0 %			
Muut lasten ja perheiden palvelut (-2005)	3 %	14 %	18 %	10 %	12 %			
Lastensuojelun laitos- ja perhehoito (2006 -)							22 %	10 %
Päihdehuolto	21 %	14 %	17 %	25 %	-1 %	5 %	18 %	-2 %
Muu sosiaali- ja terveystoimi	-2 %	9 %	9 %	3 %	10 %	16 %	12 %	12 %

\* Lähde: Sotkanet, sisältää Kainuun maakuntakuntayhtymän ja Kainuun kunnat (ml. Vaala)

*Liitetaulukko C2 Kainuun maakuntakuntayhtymän SOTE-nettomenojen\*  
muutos (%)\*\**

	2005	2006	2007	2008	2009
SOTE YHT	3 %	4 %	5 %	6 %	6 %
Soten hallinto	30 %	-95 %	-298 %	-460 %	-18 %
Erikoissh	6 %	7 %	3 %	3 %	6 %
Perusth (pl hamm)	-16 %	-36 %	4 %	9 %	11 %
Perusth hammashuolto	-1 %	11 %	1 %	4 %	9 %
Perusth vuodeosastohoito			19 %	-5 %	10 %
Vanhusten laitospalvelut	44 %	31 %	-36 %	36 %	9 %
Vammaisten laitospalvelut	-16 %	-2 %	4 %	1 %	4 %
Kotipalvelu	-26 %	22 %	18 %	10 %	0 %
Lastensuojelun laitos- ja perhehoito (Lasten ja nuorten laitoshuolto)	45 %	14 %	24 %	9 %	10 %
Muut lasten ja perheiden palvelut	-21 %	38 %	-4 %	2 %	-13 %
Muut vanhusten ja vammaisten palvelut	37 %	5 %	10 %	3 %	7 %
Päihdehuolto	5 %	15 %	16 %	0 %	1 %
Vammaisten työllistämistoiminta (Suojatyö ja keh.vammatoiminta)	-3 %	7 %	12 %	6 %	6 %
Ympäristöth	0 %	15 %	2 %	1 %	0 %
Muu sos ja terveyspalv (2006-)			15 %	20 %	16 %
Muu sosiaali- ja terveystoimi (-2005)	23 %				

\* NETTO (toimintamenot-toimintatulot, sis.poistot + vyörytys)

\*\* Lähde: Kainuun maakuntahallitus (Asta Tolonen: "Maakunta (taloustilasto) 2004 - 2009 (2010-11-11).xls"); luvut sisältävät Kainuun maakuntakuntayhtymän tehtävät eikä siten esim. päivähoitoa vuoden 2005 muutos kuntien v. 2004 yhteenlasketuista vastaavista menoista\*\*

**VATT MUISTIOT SARJASSA ILMESTYNEET JULKAISUT**  
**IN VATT MIMEO SERIES PUBLISHED PUBLICATIONS**

1. Aaltonen Juho – Kangasharju Aki – Moisio Antti: Vuoden 2009 kuntaliitokset – Kuvailutietoa kunnista. Helsinki 2009.
2. Kari Seppo: Vapaaehtoinen varautuminen vanhuusiän menoihin – laskelmia yksityisen eläkesäästämisen julkistaloudellisista nettovaikutuksista. Helsinki 2009.
3. Hämäläinen Kari: Kvantitatiivinen politiikka-arviointi – Esiselvityksen taustamuistio. Helsinki 2009.
4. Jahnsson Niklas: Paikkatietoanalyseistä kuntatutkimuksessa. Helsinki 2009.
5. Kuusi Osmo: Sivistysbarometri kansallisen keskustelun avaajana sivistyksestä ja tulevaisuuden osaamistarpeista. Selvityshenkilön raportti. Helsinki 2009.
6. Tuuli Jukka: Polttoaineveron ja muiden ympäristöverojen tulonjakovaikutukset. Helsinki 2009.
7. Eerola Essi – Kari Seppo: Verotuksen neutraalisuus eräissä pääomaveromalleissa. Helsinki 2010.
8. Harju Jarkko – Karikallio Hanna – Matikka Tuomas: Listaamattomien osakeyhtiöiden osingonjako ja taserakenteet. Helsinki 2010.
9. Kerkelä Leena: Suomen ja Viron välinen rajakauppa. Helsinki 2010.
10. Harju Jarkko – Kosonen Tuomas: Ravintoloiden arvonlisäveroalennuksen hintavaikutukset. Helsinki 2010.
11. Honkatukia Juha: Puolustusvoimien kansantaloudelliset vaikutukset. Helsinki 2010.
12. Harjunen Oskari – Saarimaa Tuukka – Tukiainen Janne: Kuntaliitosten syntyyn vaikuttavat tekijät. Helsinki 2010.
13. Kröger Outi: Suomen verotus kansainvälisessä vertailussa. Helsinki 2011.
14. Harjunen Oskari – Saarimaa Tuukka. Kuntarakenne paikkatietomenetelmien näkökulmasta. Helsinki 2011.
15. Jokimäki Hanna: Hyvinvointipalvelut osana kotitalouksien hyvinvointia. Helsinki 2011.



VALTION TALOUDELLINEN TUTKIMUSKESKUS  
STATENS EKONOMISKA FORSKNINGSCENTRAL  
GOVERNMENT INSTITUTE FOR ECONOMIC RESEARCH

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus  
Government Institute for Economic Research  
P.O.Box 1279  
FI-00101 Helsinki  
Finland

ISBN 978-951-561-996-9  
ISSN 1798-0321