Sosiaali- ja terveysvaliokunta – asiantuntijalausunto; VATT-työryhmä

3.7.2018

Mika Kortelainen, johtava tutkija, tutkimusohjaaja
Valtion taloudellinen tutkimuskeskus (VATT)

Lausunnon pääsisältö

- Yleisiä kommentteja maakuntien rahoituslakiin ja ehdotettuun rahoitusjärjestelmään

- Kommentteja ehdotettuihin pykälämuutoksiin

Maakuntien rahoituksesta

- Ehdotetussa järjestelmässä valtio rahoittaa maakuntien toiminnan lähes täysimääräisesti, vaikka tehtävien järjestämisvastuu on maakunnilla.
  - valtionosuusprosentti on hyvin korkea
- Maakunnilla ei käytännössä ole tapoja jakaa esimerkiksi tuotannon tehostamisen kautta syntyneitä säästöjä äänestäjille, koska maakunnilla ei ole käytettävissään veroinstrumenttia.
- Mikäli maakunnilla olisi oma veroinstrumentti, säästökannustimet syntyisivät luonnollisesti verotuksen kautta.
  - Palveluiden tehokkaampi järjestäminen näkyisi alempana veroprosenttina ja äänestäjät palkitsisivat ne poliitikot, jotka tuottaisivat parhaan palvelu-vero -yhdistelmän.

Pehmeä budjettikuri (1/2)

- Kun maakuntien rahankäyttö ei vaikuta asukkaiden veroasteeseen, on asukkaiden ja maakunnan poliitikkojen intresseissä käyttää kaikki saamansa valtion rahoitus sekä pyrkiä nostamaan valtion rahoitusta.

- Kirjallisuudessa onkin nähty, että järjestelmä, jossa paikallishallinto nojaa vahvasti valtion rahoitukseen palvelujen tuottamiseksi vailla merkittävää omaa rahoitusta, voi johtaa löysempään budjettikuriin maakunnissa (Rodden ym., 2003).

- Pehmeän budjettikurin on havaittu olevan erityinen haaste terveyspalvelujen tuotannossa (Kornai, 2009).
  - Esim. Norjassa maakuntien vastatessa sairaalatoiminnasta ja valtion niiden rahoituksesta , vahvaa budjettikuria ei pystytty saavuttamaan (Tjerbo & Hagen, 2009)

Pehmeä budjettikuri (2/2)

- Maakuntien mahdollisesti viiveellä nousevia valtionosuuksia todennäköisesti lisää nyt ehdotettuun lakiluonnokseen tehdyt muutokset.
  - maakuntien rahoituksen tason sekä mahdollisen maakunnan lisärahoituksen kriteereitä on löysennetty (pykälät 6 ja 7)
- Käytännössä lakimuutokset voivat siten pehmentää budjettikuria, koska valtion pitää viime kädessä auttaa maakuntaa, joka ei saadulla rahoituksella pystyisi järjestämään palveluita.
- Lisärahoitusta voi saada ”riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamiseen”

  → yhteisresurssien ongelma

Kommentteja erinäisiin pykälämuutoksiin

Rahoituksen määräytymistekijöiden painokertoimet

- Ehdotuksessa maakuntien rahoituslaiksi painokertoimet on säädetty nyt lain tasolla.
- Kuinka painokertoimia tullaan jatkossa tarkistamaan, jos tarvetta muutoksille ilmenee?
- Olisiko asetustasoinen kertoimien sääntely perustellumpaa mahdollisten muutosten näkökulmasta?

Mitä ovat *riittävät* palvelut?

- Ehdotuksessa maakuntien rahoituslaiksi puhutaan riittävien palveluiden turvaamisesta rahoituksella.

- Riittävien palveluiden tarkempaa määritelmää ei kuitenkaan ehdotuksen perusteluissa anneta.
  - Esim. maakuntien yhdenvertaisuudet mahdollisuudet tuottaa samat palvelut kaikille vs. kansalaisten subjektiivisten palvelutarpeen yhdenvertainen täyttäminen.

Kriteerit valtion rahoituksen tason nostolle

- Lakiehdotuksen perusteluista ei käy ilmi millä perusteilla raja-arvot (riittävät palvelut uhattuna 7 maakunnassa ja/tai 40% väestöstä) valtion rahoituksen nostolle on valittu.

- Valitut raja-arvot voivat olla ongelmallisia erityisesti pienempien ja keskisuurten maakuntien kohdalla.
  - Esim. kuuden pienimmän maakunnan rahoitusvaje ei vielä riittäisi tason nostoon.

Maakuntien lisärahoituksen perustelut

- Lakiehdotuksessa maakuntien rahoituslaiksi todetaan:

Määrärahan perusteluihin voidaan edellä tässä momentissa säädetyn varmistamiseksi ottaa määrärahan käytöstä palvelujen vaikuttavuutta, laatua, määrää tai järjestämisen tehokkuutta koskevia määräyksiä.

- Näitä määräyksiä tulee seurata erilaisin mittarein.

- Tulee kuitenkin huomata, että vaikuttavuuden, laadun ja tehokkuuden mittaamiseen voi liittyä merkittävää menetelmällistä epävarmuutta, joka voi vaikuttaa muun muassa rahoituksen ennakoitavuuteen.

Arviointimenettelyn käynnistäminen

- Arviointimenettely käynnistyisi ehdotuksen mukaan automaattisesti vuoden 2025 jälkeen tapauksissa, joissa maakunta saa lisärahoitusta omasta hakemuksestaan yhtenä vuonna tai kahtena perättäisenä vuonna valtion aloitteesta.
  - Toisin sanoen, jos maakunta ei lisärahoituksen avulla pysty parantamaan toimintaansa tässä ajassa, arviointimenettely käynnistyy.

- Rajaako tämä käytännössä mahdollisten laatu- ja vaikuttavuustavoitteiden saavuttamisen aikajänteen 1-2 vuoteen?
  - Korostuvatko lyhyen aikavälin tavoitteet muiden tavoitteiden kustannuksella?