Lausunto
Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

25.2.2021
Dnro: VATT/423/07.01/2020

Asia: HE 241/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi

Erityisteema: rahoitus

Yleistä uudistuksesta

Esityksessä säädetään hyvinvointialueiden perustamisesta ja sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisen siirtämistä hyvinvointialueiden vastuulle. Tavoitteena on yhdenmukaiset ja laadukkaat palvelut sekä kustannusten kasvun hillintä.

Ikääntymisestä johtuva palvelutarpeen kasvu aiheuttaa merkittäviä paineita menojen kasvuun. Laajempien alueiden myötä väestön ikääntymiseen ja sairastavuuteen liittyvät kustannukset siirtyisivät pois yksittäisten kuntien vastuulta, mikä vähentää riskiä epäsuotuisen väestökehityksen kuntien ajautumisesta kriisiin.

Yhdenmukaisten palvelujen toteutuminen riippuu palveluiden järjestämisestä kullakin hyvinvointialueilla. Kustannusten nousua voi odottaa hillitsevän eritasoisten palveluiden kokoaminen yhden järjestäjän ja budjetin alle. Tämä poistaa vanhaan järjestelmään liittyneitä kannustinongelmia (osaoptimointi). Myös aiempaa suuremman väestöpohjan ansiosta voi syntyä säästöjä mittakaavaetujen myötä. Tosin Uudenmaan erillisratkaisu sisältää edelleen osaoptimoinnin riskin.

Ainakin alkuvaiheessa rahoitus perustuisi täyteen valtion rahoitukseen (asiakasmaksuja lukuun ottamatta). Maakuntaveron käyttöönottoa valmistellaan mutta sen toteutumiseen näyttää liittyvän vielä epävarmuutta.

Hyvinvointialueiden kannusteet heikot ilman verotusoikeutta

Rahoitusvastuun ja järjestämisvastuun eriyttäminen voi johtaa menojen kasvuun verrattuna nykyisen kaltaiseen rahoitusjärjestelmään, jossa osa rahoituksesta tulee kuntien verotuloista. Vaikka sote-palvelujen järjestämisen siirtäminen maakunnille voi periaatteessa johtaa säästöihin osaoptimoinnin vähenemisen ja mittakaavaetujen myötä, verotusoikeuden puuttuminen heikentää merkittävästi maakuntien kannustimia tuotannon tehostamiseen. Ilman maakuntaveroa maakunnalla ei ole tapoja jakaa esimerkiksi tuotannon tehostamisen kautta syntyneitä säästöjä takaisin alueen asukkaille. Kun maakuntien rahankäyttö ei vaikuta asukkaiden veroasteeseen, on asukkaiden ja maakunnan poliitikkojen intresseissä käyttää kaikki saamansa valtion rahoitus ja mahdollisesti pyrkiä saamaan valtiolta lisää rahoitusta.

VALTION TALOUDELLINEN TUTKIMUSKESKUS VATT
VATT INSTITUTE FOR ECONOMIC RESEARCH
PL/PO BOX 1279 (Arkadiankatu 7), FI-00101 Helsinki, FINLAND
PUH./TEL. +358 295 519 400 www.vatt.fi

Pehmeä budjettirajoite

Esitetyssä järjestelmässä potentiaaliset säästöt tulisivat valtion määräyksellä, kun maakuntien rahoitusta tarkistetaan vuosittain. Tarkoituksena on alkuvaiheen jälkeen lisätä rahoitusta vain 80 prosentilla perusuran mukaisesta kustannuskehityksestä. Valtiolla voi kuitenkin olla heikot mahdollisuudet sitoutua suunniteltuun menokuriin.

Täyteen valtion rahoitukseen perustuva järjestelmä johtaa todennäköisesti ns. pehmeän budjettirajoitteen ongelmaan. Pehmeällä budjettikurilla tarkoitetaan tilannetta, jossa valtio viime kädessä pelastaa taloudelliseen ahdinkoon joutuneet maakunnat tai myöntää maakunnille lisärahoitusta. Tutkimuskirjallisuuden sekä muista maista saatujen kokemusten perusteella pehmeän budjettirajoitteen ongelma on erityisen relevantti terveyspalvelujen järjestämisen tapauksessa (Kortelainen & Lapointe, 2019).

Rahoituksesta vastaavan valtion voi olla hankala havaita, johtuvatko ahdinkoon joutuneen hyvinvointialueen ongelmat palvelujen tehottomasta järjestämisestä vai tarve- ja kustannustasoon nähden riittämättömästä rahoituksesta. Lisärahoituksen kieltäminen jälkimmäisessä tapauksessa johtaisi epätasapuolisiin palveluihin ja sen voitaisiin arvioida loukkaavan perustuslaillista oikeutta. Tällöin lisärahoituksen myöntämiseen voi olla suuri alttius ja suunnitelluissa menoleikkauksissa pysyminen voi osoittautua käytännössä hankalaksi.

Verotusoikeuden myöntäminen maakunnille vähentäisi pehmeän budjettirajoitteen ongelmaa sekä kannustaisi maakuntia järjestämään sote-palvelut tehokkaammin tai kustannuksia säästäen ilman valtion ohjausta.

Verokilpailu

Maakuntien verotusoikeus sisältää luonnollisesti mahdollisuuden palvelutason ja menojen eriytymiseen hyvinvointialueiden välillä alueiden äänestäjien toiveiden mukaisesti. Samalla myös vertikaalinen verokilpailu hallinnon tasojen välillä voi voimistua (ks. Kortelainen ja Lapointe, 2019). Tämä voi synnyttää paineita kokonaisveroasteen ja menojen kasvuun. Vertikaalisella verokilpailulla tarkoitetaan tilannetta, jossa esimerkiksi maakunta ei ota veroprosentin valinnassa huomioon sitä, että sen korkeampi veroprosentti heikentää valtion ja kuntien mahdollisuuksia kerätä verotuloja samasta veropohjasta. Empiirinen näyttö vertikaalisesta verokilpailusta on kuitenkin huteraa. Lisäksi maakuntien välille syntyisi myös horisontaalinen verokilpailutilanne, mikä voi alentaa veroasteita.

Valtionosuusjärjestelmän epätarkkuus korostuu

Rahoitusmalli perustuu THL:n laadukkaaseen tilastolliseen analyysiin tarve- ja kustannustekijöiden vaikutuksista menoihin (Häkkinen ym. 2020). Tarve- ja kustannustekijöiden merkityksen arviointiin liittyy kuitenkin väistämättä epävarmuutta. Vaikka valtionosuusmallin sisältämien tekijöiden keskimääräiset vaikutukset menoihin olisi arvioitu oikein, osa hyvinvointialueista saa tarpeisiin ja kustannustasoon nähden liikaa valtionosuuksia ja osa liian vähän. Lisäksi siirtymätasaus, joka rajaa rahoituksen muutoksen +200/- 100 euroon asukasta kohti, heikentää rahoituksen vastaavuutta tarve- ja kustannuserojen kanssa. Täyteen valtionrahoitukseen perustuvassa järjestelmässä tarve- ja kustannuserojen tasauksen väistämätön epätarkkuus korostuu, koska epätarkkuus heijastuu

suoraan hyvinvointialueen rahoitukseen. Kun valtionrahoitus on osittaista ja sitä täydennetään paikallisilla verotuloilla, voi hyvinvointialue asettaa rahoituksen tason tarpeisiin sopivaksi.

Esitetyt valtionrahoituksen määräytymisperusteet voivat osaltaan vaikuttaa haitallisesti maakuntien terveyden edistämisen kannusteisiin, kun maakunta saa sitä enemmän rahoitusta, mitä sairaampaa sen väestö on. Tämä voi olla perusteltua tarvevakioinnin näkökulmasta, mutta toisaalta sairastavuuteen perustuva rahoitus vähentää kannusteita esim. panostaa ennaltaehkäisevään työhön. Valtion rahoituksen määräytymisperusteiden laatiminen siten, että kaikilta kannustinongelmilta vältyttäisiin, on haastavaa. Maakunnan verotusoikeus parantaisi ennaltaehkäisyn kannusteita, koska maakunta joutuu itse kattamaan osan sairastavuuden kasvun kustannuksista (tai hyötyisi sairastavuuden vähenemisestä). Lisäksi valtionosuusjärjestelmä voitaisiin laatia karkeammaksi ja kannustavammaksi, kun sen ei tarvitsisi perustua yhtä tarkkoihin arvioihin kustannuksista.

Vaikuttaisiko maakuntaveron taso kannustavuuteen?

Valtionrahoitus on mallissa laskennallista ja yleiskatteellista (maakunnan menot eivät suoraan vaikuta sen saamaan rahoitukseen). Tällöin matalakin maakuntavero riittäisi luomaan kannustimet kustannusten säästöön. Kannustavuuden kannalta keskeistä on, että valtionosuus alittaa maakunnan kustannukset ja ylimenevä osa katetaan täysin omilla verotuloilla. Tällöin maakunnan sote-palvelujen kustannusten säästöt koituvat täysimääräisesti alueen veronmaksajien hyödyksi. Korkeampi maakuntaveron taso kuitenkin lieventäisi valtion rahoituksen määräytymisperusteiden kannustinongelmia. Kannusteet esim. sairastavuuden ennaltaehkäisyyn ovat sitä vahvemmat, mitä suuremman osan sairastavuuden muutoksista kustannuksista maakunta kattaa omilla verotuloilla.

Maakuntien tulotasossa on luonnollisesti suuria eroja. Mikäli maakuntavero otetaan käyttöön, tulopohjan eroja voitaisiin tarvittaessa tasata laskennallisiin verotuloihin perustuvalla veropohjan tasausjärjestelmällä ilman että kannusteet kustannussäästöihin kärsivät.

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT

Mikael Collan
Ylijohtaja

Teemu Lyytikäinen (esittelijä)
Johtava tutkija, tutkimusohjaaja

Mika Kortelainen
johtava tutkija

Kaisa Kotakorpi
Tutkimusprofessori

Tanja Saxell
Erikoistutkija

Lähteet:

Häkkinen, U., T. Holster, T. Haula, S. Kapiainen, P. Kokko, M. Korajoki, S. Mäklin, L. Nguyen, T. Puroharju, ja M. Peltola. (2020): "Sote-rahoituksen tarvevakiointi." THL-raportti, 6/2020.

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