Lausunto
Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

19.04.2021
Dnro: VATT/127/07.01/2021

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

Yleistä sote-uudistuksesta

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

Yhdenmukaisten palvelujen toteutuminen riippuu palveluiden järjestämisestä 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.

Jäljelle jäävien kuntien palvelujen rahoitus hoidettaisiin nykyisenkaltaisella järjestelmällä, jossa valtionrahoitus on osittaista ja kunta kattaa loput kustannukset omilla verotuloilla. Hyvinvointialueiden rahoitus puolestaan perustuisi täyteen valtion rahoitukseen (asiakasmaksuja lukuun ottamatta). Tämä on merkittävä muutos nykyiseen järjestelmään, jossa palvelujen järjestämisvastuussa olevalla taholla on myös rahoitusvastuuta. Järjestämisvastuun ja rahoitusvastuun eriyttäminen heikentää hyvinvointialueiden kannusteita kustannusten säästämiseen.

Vaikutukset kuntien talouteen

Ikääntymisestä johtuva palvelutarpeen kasvu tulisi ilman uudistusta aiheuttamaan merkittäviä paineita sote-menojen kasvuun epäsuotuisen väestökehityksen kunnissa. Samalla näiden kuntien mahdollisuudet rahoittaa kasvavia menoja omilla verotuloilla heikkenisivät. Sote-kustannusten ja rahoitusvastuun siirtyminen laajemmalle alueelle vähentää painetta veroasteiden nousuun epäsuotuisen väestökehityksen kunnissa, ja vähentää riskiä niiden ajautumisesta kriisiin.

Uudistuksen välittömiä vaikutuksia kuntien talouteen ja verorahoituksen tarpeeseen on rajoitettu valtionosuuksiin liittyvällä pysyvällä siirtymätasauksella, joka rajaa uudistuksen välittömät vaikutukset kuntatalouden tasapainoon +/-60 euroon verrattuna uudistusta edeltävään kuntatalouden tasapainoon. Pidemmällä aikavälillä uudistus todennäköisesti lieventää kuntaverojen eriytymiskehitystä.

Hyvinvointialueiden kannusteet heikot ilman verotusoikeutta

Sote-palvelujen rahoitusvastuun ja järjestämisvastuun eriyttäminen valtiolle ja hyvinvointialueille voi johtaa menojen kasvuun verrattuna nykyisen kaltaiseen rahoitusjärjestelmään, jossa osa

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

rahoituksesta tulee kuntien verotuloista. Vaikka sote-palvelujen järjestämisen siirtäminen hyvinvointialueille voi periaatteessa johtaa säästöihin osaoptimoinnin vähenemisen ja järjestämiseen liittyvien mittakaavaetujen myötä, verotusoikeuden puuttuminen heikentää merkittävästi kannustimia tuotannon tehostamiseen. Ilman omaa veroa hyvinvointialueella ei ole tapoja jakaa esimerkiksi tuotannon tehostamisen kautta syntyneitä säästöjä takaisin alueen asukkaille. Kun hyvinvointialueen rahankäyttö ei vaikuta asukkaiden veroasteeseen, on asukkaiden ja hyvinvointialueen poliitikkojen intresseissä käyttää kaikki saamansa valtion rahoitus ja mahdollisesti pyrkiä saamaan valtiolta lisää rahoitusta.

Pehmeä budjettirajoite

Esitetyssä järjestelmässä potentiaaliset säästöt tulisivat valtion määräyksellä, kun hyvinvointialueiden 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 hyvinvointialueet tai myöntää hyvinvointialueille 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. Jälkimmäisessä tapauksessa lisärahoituksen kieltämisen voitaisiin arvioida johtavan epätasapuolisiin palveluihin ja jopa vakaviin terveydellisiin seurauksiin. Tällöin lisärahoituksen myöntämiseen voi olla suuri alttius ja suunnitelluissa menoleikkauksissa pysyminen voi osoittautua käytännössä hankalaksi.

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

Hyvinvointialueiden valtionosuusjärjestelmän epätarkkuus korostuu ilman verotusoikeutta

Ehdotettu 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 hyvinvointialueiden terveyden edistämisen kannusteisiin, kun hyvinvointialue 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. Hyvinvointialueen verotusoikeus parantaisi ennaltaehkäisyn kannusteita, koska hyvinvointialue 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.

Verokilpailu

Hyvinvointialueiden 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 hyvinvointialue 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 hyvinvointialueiden välille syntyisi myös horisontaalinen verokilpailutilanne, mikä voi alentaa veroasteita.

Verokilpailua merkittävämpi tekijä julkisten menojen ja siten kokonaisveroasteen kehityksen kannalta on todennäköisesti palvelun järjestäjien kannusteet. Verotusoikeuden myötä hyvinvointialueille syntyvä kannuste kustannusten säästöön vaikuttaa oletettavasti kokonaisveroastetta alentavasti.

Vaikuttaisiko hyvinvointialueen verotuksen taso kannustavuuteen?

Valtionrahoitus on mallissa laskennallista ja yleiskatteellista (maakunnan menot eivät suoraan vaikuta sen saamaan rahoitukseen). Tällöin matalakin hyvinvointialueen vero riittäisi luomaan kannustimet kustannusten säästöön. Rahoitusmalli, jossa hyvinvointialueiden toiminta rahoitettaisiin osin omista verotuloista, ja osin valtiolta tulevalla rahoituksella, vastaisi pitkälti nykyistä kuntien rahoitusmallia.

Kannustavuuden kannalta keskeistä on, että valtionosuus alittaa hyvinvointialueen kustannukset ja ylimenevä osa katetaan täysin omilla verotuloilla. Tällöin hyvinvointialueen sote-palvelujen kustannusten säästöt koituvat täysimääräisesti alueen veronmaksajien hyödyksi. Korkeampi hyvinvointialueen verotuksen taso kuitenkin lieventäisi valtion rahoituksen määräytymisperusteiden kannustinongelmia. Kannusteet esim. sairastavuuden ennaltaehkäisyyn ovat sitä vahvemmat, mitä suuremman osan sairastavuuden muutoksista kustannuksista hyvinvointialue kattaa omilla verotuloilla.

Huomioita maakuntaverokomitean mietinnöstä

Komitean mietinnössä on kuvattu ansiokkaasti maakuntaveron käyttöönoton lähtökohtia ja erilaisia malleja on arvioitu kattavilla laskelmilla. Laskelmien taustaoletukset on raportoitu läpinäkyvästi ja laskelmien epävarmuus tuodaan esille. Johtopäätöksissä painottuu luottamus valtion hallinnollisen ohjauksen onnistumiseen ja epäluottamus hyvinvointialueiden taloudellisten kannusteiden vaikuttavuuteen. Talouspolitiikan arviointineuvosto (2019) päätyy Kortelaisen ja Lapointen (2019) kirjallisuuskatsauksen perusteella eri kannalle.

Mietinnön johtopäätöksissä korostuu huoli hyvinvointialueiden erilaisuudesta ja verorasituksen alueellisista eroista. Tämä huoli vaikuttaa osittain liioitellulta ja se on ratkaistavissa hyvinvointialueiden ja kuntien rahoitusjärjestelmän kokonaisuuden puitteissa.

Mietinnön liitteessä 5 esitetään laskelma, jossa maakuntaveron myötä valtionrahoitusta on vähennetty kiinteällä euromäärällä asukasta kohden eikä suhteessa laskennallisiin kustannuksiin. Tämä malli johtaisi vain hyvin pieniin eroihin verorasituksessa asukasta kohden vuoden 2020 tasossa (-12/+22 euroa asukasta kohti vaihtoehdossa 2a)

Pidemmällä aikavälillä vuosina 2030 ja 2040 erot verorasituksessa näyttävät painelaskelmien mukaan kasvavan, mutta ei ole selvää antavatko nämä laskelmat luotettavan kuvan tulevasta kehityksestä. Painelaskelmissa kustannukset kasvavat perusuran mukaisesti mutta rahoitus kasvaa vain 80% perusurasta. Tällöin valtion rahoitusosuus laskee ajan myötä ja verorasituksen erot kasvavat mekaanisesti. Laskelma, jossa valtion rahoitusosuus pidettäisiin kiinteänä antaisi oikeamman kuvan siitä, toimivatko tarve- ja kustannustekijöiden ja tulopohjan tasausjärjestelmät jatkossakin yhtä hyvin kuin 2020 tasossa. Tällainen laskelma vastaisi nykyistä rahoitusmallia, jossa valtionosuusprosentti on kiinteä. Sote-uudistus mahdollistaa säästöt osaoptimoinnin poistuessa ja mittakaavaetujen myötä. Siksi hyvinvointialueiden kustannusten voisi myös olettaa kasvavan perusuraa hitaammin, jolloin painelaskelma antaa liioitellun arvion veroaste-erojen kehityksestä.

Alueellisiin veroaste-eroihin voi vaikutta myös kuntien valtionosuusjärjestelmän kautta. Sote-esityksessä on kuntien veroasteiden muutoksia pyritty rajoittamaan siirtymätasauksella (+/-60 e/asukas). Siirtymätasauksen höllentäminen oletettavasti tasoittaisi veroasteiden alue-eroja, sillä korkean veroasteen kunnissa myös sote-palvelutarpeet ovat korkeat, joten niistä on siirtymässä paljon kustannuksia hyvinvointialueille. Myös kuntien valtionosuuprosenttia muuttamalla ja kuntien veropohjan tasausjärjestelmällä voidaan vaikuttaa veroasteiden alue-eroihin

Toisena keskeisenä perusteena maakuntaveroa vastaan pidetään mietinnössä työn verotuksen kiristymispainetta. Tätäkin huolta voidaan pitää liioiteltuna. Valtiolla on kuitenkin hyvät mahdollisuudet asettaa verorakenne halutuksi alentamalla valtion tuloveroa maakuntaveron verran. Valtio voi omilla toimillaan myös estää verotuksen myötäsyklisyyttä.

Kokonaisveroasteen kannalta taas pitkällä aikavälillä keskeistä on julkisten menojen kehitys. Maakuntaveron luomat kannusteet menojen säästöön edesauttavat osaoptimoinnin poistumisen ja mittakaavaetujen säästöpotentiaalin realisoitumista. Täysin valtion rahoittamassa mallissa puolestaan pehmeän budjettirajoitteen ongelma heikentää mahdollisuuksia suunniteltujen säästöjen toteutumiseen. Hyvinvointialueiden kannattaa käyttää kaikki saamansa rahoitus ja pyrkiä saamaan lisärahoitusta. Kun valtionrahoitusta tarkistetaan toteutuneiden kustannusten mukaan

jälkikäteen, syntyy menoja kasvattava mekanismi. Maakuntaveron luomista kannusteista koituvat säästöt voivat myös johtaa verotuksen keventymiseen pitkällä aikavälillä ja valtio voi omalla veropolitiikallaan kohdistaa tämän kevenemisen työn verotukseen.

Voimakasta tulopohjan tasausta pidetään mietinnössä ongelmallisena. Sen todetaan vähentävän omien verotulojen merkitystä. Tämä toteamus ei vaikuta perustellulta. Laskennallisiin verotuloihin perustuva tasausjärjestelmä ei muuta omien verotulojen merkitystä keskimäärin vaan tasaa sen alue-eroja.

Valtionohjauksen rooli rahoitusmallissa

Keskustelussa hyvinvointialueen verotusoikeudesta vähemmälle huomiolle on jäänyt valtionohjauksen rooli. Käytännössä hyvinvointialueiden verotusoikeus mahdollistaisi kuitenkin oleellisesti kevyemmän valtionohjauksen kuin puhtaasti valtion rahoitukseen perustuva järjestelmä. Esimerkiksi uudistuksen yhteydessä suunniteltu hyvin raskas investointien ohjausmalli on tarpeen pääasiassa siksi, ettei hyvinvointialueille syntyisi mahdollisuutta käyttää valtion rahoitusta holtittomasti ilman perusteellista arviota investointien hyödyllisyydestä. Toisaalta tämänkaltaisen raskaan ohjausmallin voi pelätä hidastavan myös tuottavuutta parantavia investointeja, ja se voi kääntyä uudistuksen tavoitteita vastaan. Jos hyvinvointialue vastaisi itse investointien rahoituksesta, tämänkaltaisesta liiallisesta sääntelystä voitaisiin samalla luopua.

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.

Talouspolitiikan arviointineuvosto (2019). Economic Policy Council Report 2018. URL: https://www.talouspolitiikanarviointineuvosto.fi/wordpress/wp-content/uploads/2019/01/Report2018_fixed.pdf

Parlamentaarisen maakuntaverokomitean mietintö, Valtioneuvoston julkaisuja 2021:15. URL: https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162924/VN_2021_15.pdf?sequence=1&isAllowed=y