

EDUSKUNTA

Valtiovarainvaliokunta - verojaosto

sara.kuitunen@eduskunta.fi

VALTIOVARAINVALIOKUNTA – VEROJAOSTO 10.3.2021 / HE 241/2020 vp

Asiantuntijalausunto

Markku Pekurinen, tutkimusprofessori (emeritus), DPhil (economics)

1 Tarveperusteinen valtion rahoitus on perusteltu – verotusoikeuden puuttuminen rajoittaa hyvinvointialueiden itsehallintoa

Hyvinvointialueiden toiminta rahoitetaan lakiesityksen mukaan pääosin valtion rahoituksella ja osaksi asiakasmaksuilla.

Hyvinvointialueiden valtionrahoitus toteutetaan siirtämällä kunnilta sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen kustannuksia vastaavat valtionosuudet ja kuntien omarahoitus alueiden toiminnan rahoittamiseen. Kunnilta siirtyy tuloja ja kustannuksia hyvinvointialueille noin 19,9 miljardia euroa vuoden 2020 kustannustasolla. Tästä valtionosuuksia on noin 6,5 miljardia euroa ja kunnilta siirrettäviä verotuloja noin 13,4 miljardia euroa. Kaikkien kuntien kunnallisveroprosentteja alennetaan 13,26 %-yksikköä¹.

Verotulojen ja valtionosuuksien siirron kokonaismäärä kunnilta hyvinvointialueille vastaa siirtyvän järjestämisvastuun kustannuksia koko maan tasolla ja on siten perusteltu ja taloudellisilta vaikutuksiltaan koko maan tasolla neutraali. Yksittäisten kuntien kohdalla siirtyvien tulojen (verotulot ja valtionosuudet) ja kustannusvastuiden ero voi olla merkittävä. Tämän vaikutuksia vaimennetaan tasausjärjestelmällä ja viiden vuoden porrastetulla siirtymätasauksella.

Hyvinvointialueiden rahoitus on yleiskatteista ja kohdennetaan alueille sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen palvelutarpeita ja olosuhdetekijöitä kuvaavien tekijöiden sekä asukasluvun perusteella. *Tarvetekijät kuvaavat käytettävissä olevien tietojen asettamissa rajoissa riittävän tarkasti hyvinvointialueiden väestöjen palvelujen suhteellista tarvetta. Esitetty tarveperusteinen rahoitusmalli on palvelujen järjestämisen kannalta perusteltu.*

Hyvinvointialueiden rahoitusta tarkistetaan koko maan tasolla vuosittain periaatteessa palvelutarpeiden ja kustannustason muutoksia vastaavasti sekä ottaen huomioon mahdollisten tehtävämuutosten kustannukset. Rahoituksen tasoa tarkistetaan koko maan tasolla jälkikäteen, jos ilmenee ettei rahoitus ole ollut koko maan tasolla riittävä sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen palvelujen järjestämiseksi.

Hyvinvointialueilla ei ole vielä uudistuksen käynnistyessä niiden itsehallinnon kannalta olennaista verotusoikeutta.

Muista hyvinvointialueista poiketen, Helsingin kaupungilla on verotusoikeus ja mahdollisuus käyttää omaa verorahoitusta sosiaali- ja terveystalouden palvelujen järjestämiseen väestölleen. Tämä katsotaan kaupungin avustukseksi palvelujen järjestämiseen eikä sitä oteta huomioon koko maan tasolla hyvinvointialueiden toteutuneita kustannuksia jälkikäteen arvioitaessa.

Valtiovarainministeriön ohjaus tulee olemaan tiukkaa, mikä on ymmärrettävää valtion rahoittaessa valtaosan kustannuksista. Esimerkiksi investointien ohjaus muistuttaa vuosikymmenien takaista

¹ Nämä ja muut HE:ssä esitetyt talousluvut tarkentuvat vielä useampaan kertaan ennen sote-uudistuksen toimeenpanoa.

lääkintöhallituksen tapaa ohjata terveydenhuollon investointeja. Kolikon toinen puoli on, että *hyvinvointialueiden itsenäinen liikkumavara päätöksenteossa tulee, valtion vahvan ohjauksen takia sekä verotusoikeuden puuttuessa olemaan rajallista ja itsehallinto vajavaista.*

2 Valtion rahoitus ei yksin riitä turvaamaan kasvavaa palvelujen tarvetta

Esitetty rahoituksen tason tarkistusmenettely² on valtiontalouden hallitun kehityksen ja sosiaali- ja terveydenhuollon kustannusten kasvun rajoittamisen kannalta toimiva, mutta väestön perusoikeuksien toteutumisen kannalta ongelmallinen.

Väestön sosiaali- ja terveyspalvelujen tarpeen ennakoidaan kasvavan lähivuosina noin 1,0–1,2 prosenttia vuodessa³. Tätä ei kuitenkaan oteta huomioon valtion rahoituksessa täysimääräisesti, vaan *jo tiedossa olevasta hyvinvointialueiden rahoitustarpeen kasvusta jätetään 20 prosenttia huomioon ottamatta vuodesta 2025 alkaen.*

Kun keskimääräisen väestönkasvun arvioidaan koko maan tasolla jäävän vuoteen 2030 mennessä yhteen prosenttiin⁴, *hyvinvointialueiden rahoituksessa varaudutaan käytännössä ainoastaan väestönkasvusta aiheutuvien palvelutarpeiden muutoksiin.* Kun samaan aikaan vanhusväestön määrän arvioidaan kasvavan 24 prosenttia ja ikääntyneiden hoivan kustannusten noin 50 prosenttia, *on hyvinvointialueiden rahoitukseen syntymässä ilmeinen rahoitusongelma.*

Rahoituslain perusteluissa (7§) otaksutaan, että antamalla hyvinvointialueille tarvetta niukempi rahoitus, alueilla olisi kannuste sosiaali- ja terveydenhuollon kustannusten kasvun hillintään. Näin voi olla, mutta luontevampaa on ennakoida menettelyn johtavan *moraalikatoon. Rahoituksen ollessa riittämätön se ei ole myöskään uskottava.* Kokemukset sosiaali- ja terveydenhuollon alibudjetoinnista on kunnissa ja sairaanhoitopiireissä tuttu ilmentymä niukan rahoitusraamin seurauksista.

On ilmeistä, että pelkästään valtion rahoitukseen nojautuminen heikentää hyvinvointialueiden kannusteita toimia taloudellisesti. Hyvinvointialueet ovat taloudesta tilivelvollisia valtiolle ja palveluista alueensa väestölle. Palvelujen puutostilanteissa ”syyttävä sormi” on helppo osoittaa valtiovallan suuntaan pikemminkin kuin uudistaa palvelujen tuottamisen tapaa.

Vakavasti tulisi harkita verotusoikeuden myöntämistä, Helsingin lisäksi myös muille hyvinvointialueille. Verotusoikeuden myötä, hyvinvointialueilla olisi mahdollisuus paikata ilmeistä valtion rahoituksen riittämättömyyttä ottaen huomioon alueelliset palvelutarpeet ja päättäjien arvot. *Verotusoikeus lisäisi hyvinvointialueiden vastuuta taloudenpidosta ja tilivelvollisuutta alueen asukkaille, vahvistaisi alueiden aitoa itsehallintoa ja uskottavuutta itsenäisinä toimijoina.*

² Koko maan tasolla sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen valtion rahoituksen määrää tarkistetaan seuraavalle talousarviovuodelle etukäteen ottaen huomioon i) palvelutarpeiden muutoksesta 80 % (vuodesta 2025 alkaen), ii) kustannustason muutos ja iii) hyvinvointialueiden tehtävien muutos. Yksittäisellä hyvinvointialueella on mahdollisuus anoa valtiolta lisärahoitusta, jos rahoituksen taso ei riitä palvelujen saatavuuden turvaamiseen alueen väestölle. Koko maan rahoituksen taso tarkistetaan vuosittain jälkikäteen hyvinvointialueiden tilinpäätöstietojen perusteella sen varmistamiseksi, ettei rahoituksen taso erkane todellisista kustannuksista.

³ Juha Honkatukia. SOME-mallin arvio sosiaalipalveluiden ja terveydenhoidon kustannuksista. SOME-mallin kuvaus. Muistio 21.6.2020 https://thl.fi/documents/2616650/5897794/THL_SOME_KUVAUS-TEKSTI190820.pdf/009b7f9d-b4e9-14ef-bb59-a89f88b2a4d5?t=1597828603228

3 Kustannusten kasvun hillintä, integraatio & hyvinvointialueiden verotusoikeus

Rahoituslaissa esitetty *valtionrahoituksen tarkistusmenettely*, joka ottaa huomioon väestön palvelutarpeiden muutoksen vajavaisesti, *hillitsee jo sellaisenaan merkittävästi toimialan totuttua kustannuskehitystä*.

Lakiesityksen vaikutusarvion mukaan kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon menot kasvoivat 2001–2018 reaalisesti keskimäärin 2,5 % vuodessa. Vielä 2015–2019, jolloin kunnat jo varautuivat edelliseen sote-uudistukseen pyrkimällä rajoittamaan sote-menojen kasvua, menot kasvoivat reaalisesti keskimäärin 1,3 % vuodessa⁴. *Lakiesityksen mukainen rahoitusmalli rajaisi menojen reaalikasvun keskimäärin noin 1 prosenttiin vuoteen 2030 saakka*.

On myös syytä huomata, että *Suomen terveysmenojen vuotuinen reaalikasvu on jo vuosina 2013–2019 ollut Kreikan rinnalla EU-maiden alhaisin ja jäänyt selvästi jälkeen muista Pohjoismaista*⁵.

Sosiaali- ja terveydenhuollon toimintojen yhteensovittaminen (integraatio) näyttäisi tuovan selkeitä taloudellisia etuja. THL:n vuosittain julkaisemien sosiaali- ja terveydenhuollon tarvevakioitujen menojen perusteella sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen jo integroineet Päijät-Häme sekä Pohjois- ja Etelä-Karjala ovat vuodesta toiseen järjestäneet väestön tarvitsemat sosiaali- ja terveyspalvelut selvästi muuta maata edullisemmin⁶.

Integraation toteutuminen todennäköisesti vähentäisi riskiä verorasituksen kiristymisestä, jos hyvinvointialueilla olisi itsenäinen verotusoikeus.

Uudenmaan erillISRatkaisu saattaisi kuitenkin muodostua käytännön ongelmaksi integraation hyötyjen ulosmittaamisessa. Erikoissairaanhoidon järjestäminen säilynee Uudellamaalla pääosin erillään muusta sosiaali- ja terveydenhuollosta ja siten sote-integraatio jää toteutumatta Uudellamaalla, jonne kohdistuu runsas neljännes (26 %) koko soten rahoituksesta. *Uudenmaan erillISRatkaisu vaikeuttaa jo sellaisenaan kustannusten kasvun hillintätavoitteen saavuttamista. Puutteelliseksi jäävä sote-integraatio saattaisi lisätä paineita verorasituksen kiristymiseen Uudellamaalla, jos hyvinvointialueilla olisi verotusoikeus*.

Yhteenvetona totean, että

- (i) Verotulojen ja valtionosuuksien siirron kokonaismäärä kunnilta hyvinvointialueille vastaa siirtyvän järjestämisvastuun kustannuksia koko maan tasolla ja on siten perusteltu ja taloudellisilta vaikutuksiltaan koko maan tasolla neutraali.*
- (ii) Tarvetekijät kuvaavat käytettävissä olevien tietojen asettamissa rajoissa riittävän tarkasti hyvinvointialueiden väestöjen palvelujen suhteellista tarvetta. Esitetty tarveperusteinen rahoitusmalli on palvelujen järjestämisen kannalta perusteltu.*
- (iii) Hyvinvointialueilla ei ole vielä uudistuksen käynnistyessä niiden itsehallinnon kannalta olennaista verotusoikeutta.*

⁴ Tilastokeskus, StatFi-tietokanta 2021.

⁵ Health at a Glance: Europe 2020. OECD December, 2020.

⁶ https://thl.fi/documents/2616650/3514854/Tarvevakioidut_menot_kunnittain_maakunnittain_ja_sairaanhoidopiireitt%C3%A4in_2018.xlsx/f37cbeb4-e6d2-6261-38a0-76a5b753d606?t=1593498463229

- (iv) Muista hyvinvointialueista poiketen, Helsingin kaupungilla on verotusoikeus ja mahdollisuus käyttää omaa verorahoitusta sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämiseen väestölleen.*
- (v) Hyvinvointialueiden itsenäinen liikkumavara päätöksenteossa tulee, valtion vahvan ohjauksen takia sekä verotusoikeuden puuttuessa olemaan rajallista ja itsehallinto vajaista.*
- (vi) On ilmeistä, että pelkästään valtion rahoitukseen nojautuminen heikentää hyvinvointialueiden kannusteita toimia taloudellisesti.*
- (vii) Vakavasti tulisi harkita verotusoikeuden myöntämistä, Helsingin lisäksi myös muille hyvinvointialueille.*
- (viii) Verotusoikeus lisäisi hyvinvointialueiden vastuuta taloudenpidosta ja tilivelvollisuutta alueen asukkaille, vahvistaisi alueiden aitoa itsehallintoa ja uskottavuutta itsenäisinä toimijoina.*
- (ix) Integraation toteutuminen todennäköisesti vähentäisi riskiä verorasituksen kiristymisestä, jos hyvinvointialueilla olisi itsenäinen verotusoikeus.*
- (x) Puutteelliseksi jäävä sote-integraatio saattaisi lisätä paineita verorasituksen kiristymiseen Uudellamaalla, jos hyvinvointialueilla olisi verotusoikeus.*