

Lausunto

10.3.2021

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnalle

Kaisa Kotakorpi

Taloustieteen professori, Tampereen yliopisto

kaisa.kotakorpi@tuni.fi

050 – 318 2487

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

Teema: Uudistuksen taloudelliset vaikutukset, mm. vaikutukset julkisen talouden kestävyYTEEN, kuntatalouteen ja valtiontalouteen, rahoitusmallin toimivuus ja hyvinvointialueiden rahoituksen riittävyys

Uudistuksen potentiaaliset kustannusvaikutukset

Esityksessä säädetään hyvinvointialueiden perustamisesta ja sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämisen siirtämisestä hyvinvointialueiden vastuulle. Uudistus voi luoda säästöpotentiaalia – tai potentiaalia kustannusten kasvun hillintään – ainakin kahta kautta: (i) Perus- ja erikoistason palveluiden kokoaminen yhden järjestäjän ja budjetin alle voi hillitä kustannusten nousua, sillä se poistaa vanhaan järjestelmään liittyneitä kannustinongelmia (osaoptimoinnin riski, jos palveluiden erilliset järjestäjät eivät huomioi oman toimintansa vaikutuksia toisen kustannuksiin). Tätä säästöpotentiaalia tosin vähentää Uudenmaan erillISRatkaisu, joka sisältää edelleen osaoptimoinnin riskin. (ii) Aiempaa suurempi väestöpohja palveluiden järjestämiselle, ja mm. siihen liittyvät järjestäjän mittakaavaedut, voivat mahdollisesti johtaa säästöihin.

Uudistukseen liittyy toisaalta myös tekijöitä, jotka voivat kasvattaa kustannuksia. Tähän suuntaan vaikuttaa ainakin palveluiden rahoitusvastuun ja järjestämisvastuun täydellinen

eriyttäminen: Ainakin alkuvaiheessa hyvinvointialueiden rahoitus perustuisi täysin valtion rahoitukseen (asiakasmaksuja lukuun ottamatta), toisin kuin kuntien sote-rahoitus nykyjärjestelmässä. Hyvinvointialueiden verotusoikeuden käyttöönottoa valmistellaan, mutta sen toteutumiseen näyttää liittyvän epävarmuutta. Rahoitusmallin ja verotusoikeuden vaikutuksista tarkemmin alla.

Uudistukseen liittyvät muutoskustannukset vaikuttavat olevan melko kattavasti huomioitu esityksessä. Epävarmuutta liittyy kuitenkin esimerkiksi siihen, miten joidenkin nykyisten käytäntöjen muuttaminen uudistuksen yhteydessä (ulkoistusopimusten purku, julkisten toimijoiden välisen kilpailun mahdollinen rajoittaminen) vaikuttaa kustannuskehitykseen; näitä mahdollisia vaikutuksia ei ole esityksessä otettu huomioon.

Rahoitusmalli luo puutteelliset kannusteet kustannusten hillintään

Uudistuksen todelliset taloudelliset vaikutukset riippuvat kuitenkin oleellisesti siitä, onko hyvinvointialueilla kannusteita hillitä kustannusten kasvua. Vaikka uudistus loisi säästöpotentiaalia, ilman riittäviä kannusteita säästöt todennäköisesti jäävät toteutumatta. Nyt esitetyssä mallissa kannusteet ovat puutteelliset.

Esitetyssä järjestelmässä säästöt tulisivat valtion määräyksellä: alkuvaiheen jälkeen on tarkoitus kattaa perusuran mukaisesta ennustetun palveluntarpeen kasvun aiheuttamasta kustannusten noususta vain 80 prosenttia. Valtiolla voi kuitenkin olla heikot mahdollisuudet sitoutua suunniteltuun menokuriin.

Kustannusten kasvun hillinnän kannalta ongelmallisia ovat ainakin seuraavat seikat:

Ensinnäkin on selvää, että hyvinvointialueilla on kannustin käyttää kaikki se rahoitus, joka niille myönnetään. Tätä kannustinta vahvistaa se, että annetun rahoituksen alittaminen johtaisi kustannustason tarkistuksen kautta rahoituksen laskuun tulevina vuosina. Se, että kustannustason tarkistus tehdään koko maan tasolla ei poista tätä ongelmaa, koska rahoituksen aleneminen tietysti heijastuu yksittäisille hyvinvointialueille. Mikäli palveluntuotantoa onnistuttaisiin tehostamaan, tämä voisi toki näkyä mahdollisuutena tarjota laadukkaampaa / enemmän palveluja.

Toisekseen, rahoitusmalliin sisältyy riskejä laskennallisten kustannusten ylittämisestä:

Täyteen valtion rahoitukseen perustuva järjestelmä johtaa todennäköisesti ns. pehmeän budjettirajoitteen ongelmaan. Tällä tarkoitetaan tilannetta, jossa valtio myöntää taloudelliseen ahdinkoon joutuneille alueille lisärahoitusta. Tutkimuskirjallisuuden sekä muista maista saatujen kokemusten perusteella pehmeän budjettirajoitteen ongelma on erityisen todennäköinen

terveyspalvelujen tapauksessa (Kortelainen & Lapointe, 2019), vaikka sitä pyrittäisiin hillitsemään sääntelyn avulla. Rahoituksesta vastaavan valtion voi olla vaikea havaita, johtuvatko ahdinkoon joutuneen hyvinvointialueen ongelmat palvelutuotannon tehottomuudesta vai hyvinvointialueen toiminnasta riippumattomista tekijöistä (esim. tarve- ja kustannustasoon nähden riittämättömästä rahoituksesta). Lisärahoituksen kieltäminen jälkimmäisessä tapauksessa johtaisi epätasapuolisiin palveluihin ja sen voitaisiin arvioida loukkaavan perustuslaillisia oikeuksia. Tällöin suunnitelluissa menoleikkauksissa pysyminen voi osoittautua käytännössä vaikeaksi.

Esitetyt valtionrahoituksen määräytymisperusteet voivat lisäksi osaltaan vaikuttaa haitallisesti kannusteisiin, kun hyvinvointialue saa sitä enemmän rahoitusta, mitä sairaampaa sen väestö on. Tämä voi olla perusteltua tarvevakioinnin näkökulmasta, mutta rahoitusmalli vähentää kannusteita esim. panostaa ennaltaehkäisevään työhön. Näitä haasteita pyritään osin korjaamaan terveyden edistämisen kertoimen avulla, joka kuitenkin on vain pieni osa hyvinvointialueiden rahoituksesta (1 %). Päävastaiten kannusteiden luominen järjestelmän eri osissa monimutkaistaa järjestelmää ja vaikeuttaa sen vaikutusten ennakoitua. Valtion rahoituksen määräytymisperusteiden laatiminen siten, että kaikilta kannustinongelmilta vältyttäisiin, on haastavaa.

Verotusoikeus parantaisi kannusteita

Merkittävä osa yllä mainituista ongelmista voitaisiin välttää antamalla hyvinvointialueille verotusoikeus, mikä pakottaisi ne ottamaan osavastuun palveluiden rahoittamisesta ja kannustaisi tehokkaampaan palvelutuotantoon ilman valtion ohjausta.

Verotusoikeuden myöntäminen hyvinvointialueille tarkoittaisi sitä, että järjestämis- ja osittainen rahoitusvastuu olisi samalla toimijalla. Tämä vähentäisi oleellisesti pehmeän budjettirajoitteen ongelmaa sekä kannustaisi tehokkaaseen palveluntuotantoon: Syntyneet säästöt jäisivät hyvinvointialueen asukkaiden hyödyksi, ja ne voitaisiin käyttää myös verojen alentamiseen.

Verotusoikeus parantaisi myös terveyden edistämisen kannusteita, koska hyvinvointialue joutuisi itse kattamaan osan sairastavuuden kasvun kustannuksista (tai hyötyisi sairastavuuden vähenemisestä). Verotusoikeus vähentäisi myös sääntelyn kustannuksia, kun valtionosuusjärjestelmän ei tarvitsisi perustua yhtä tarkkoihin arvioihin kustannuksista, ja se voitaisiin täten laatia karkeammaksi ja kannustavammaksi. Myöskään esimerkiksi yhtä raskasta investointien ohjausmallia ei todennäköisesti tarvittaisi, jos hyvinvointialueilla olisi osavastuu palveluiden rahoittamisesta.

Verotusoikeuden keskeisenä riskinä on pidetty mahdollista kokonaisveroasteen nousua. Näin voisi käydä, jos hyvinvointialueet eivät ottaisi veroprosentin valinnassa huomioon sitä, että niiden asettama vero voi heikentää valtion ja kuntien mahdollisuuksia kerätä verotuloja samasta veropohjasta (esim. ansiotuloista). Empiirinen näyttö tästä ongelmasta on kuitenkin huteraa. Lisäksi hyvinvointialueiden välille syntyisi verokilpailutilanne, mikä voisi osaltaan alentaa veroasteita.

Jos hyvinvointialueiden rahoitusta verrataan nykyiseen kuntien sote-rahoitukseen, verotusoikeutta puoltavat argumentit ovat jopa nykyjärjestelmää voimakkaampia: rahoituspohjan erojen tasaaminen valtionrahoituksen kautta ei ole yhtä tärkeää kuin pienempien järjestäjien (kuntien) tapauksessa, ja toisaalta verotusoikeuden puuttumisen haitalliset kannustinvaikutukset ovat suurempien alueiden kohdalla todennäköisesti merkittävämpiä. Jos usea hyvinvointialue toteaa rahoituksen riittämättömäksi, valtion mahdollisuudet reagoida tilanteeseen ovat rajalliset. Suurilla hyvinvointialueilla ei myöskään välttämättä koeta vastaavaa uhkaa esim. liitoksista, kuin pienten kuntien kohdalla.

Se, että hyvinvointialueiden verotusoikeutta ei oteta käyttöön heti uudistuksen alkuvaiheessa, on kuitenkin hyvin perusteltua. Siirtymävaiheen rahoitus on hyvä turvata valtion rahoituksena, ja hyvinvointialueiden toiminnan on hyvä antaa käynnistyä rauhassa, ennen kuin rahoitusvastuuta siirretään niille.

Taloustieteellinen tutkimuskirjallisuus puoltaa selvästi verotusoikeuden antamista hyvinvointialueille valtionrahoituksen ohella. Tätä kirjallisuutta ovat koonneet yhteen esim. Kortelainen ja Lapointe (2019) ja Talouspolitiikan arviointineuvosto (2019); ks. myös Kortelainen, Kotakorpi, Lyytikäinen & Saxell (2020).

Vaikutukset julkisen talouden kestävyYTEEN

Arviot vaikutuksista valtiontalouteen ja julkisen talouden kestävyYTEEN perustuvat siihen, että rahoitusmallin mukaiset säästöt toteutuvat. Puutteellisten kannusteiden vuoksi on merkittävä riski, että toivottuja vaikutuksia julkisen talouden kestävyYTEEN ei saavuteta. Kuten yllä todettiin, hyvinvointialueilla on selkeät kannusteet käyttää *vähintään* kaikki niille allokoitu rahoitusmallin mukainen rahoitus, ja lisäksi esim. pehmeän budjettirajoitteen vuoksi on merkittävä riski, että rahoitusmallin mukaiset kustannukset ylittyvät.

Toisin sanoen, rahoitusmallin mukainen kustannuskehitys antaa todennäköisimmin alarajan toteutuville kustannuksille. Hallituksen esityksessä esitetty arvio uudistuksen vaikutuksista kokonaismenojen kehitykseen, ja siten julkisen talouden kestävyYTEEN, on tästä syystä optimistinen.

Lähteet:

Kortelainen, M., Kotakorpi, K., Lyytikäinen, T. & Saxell, T. (2020). [Sote-uudistus jää tyngäksi ilman maakuntien verotusoikeutta](#). VATT-blogi, 25.9.2020.

Kortelainen, M. & Lapointe, S. (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](#)