

Lausunto Eduskunnan valtiovarainvaliokunnalle

Eduskunnan talousvaliokunta on pyytänyt allekirjoittaneelta kirjallista asiantuntijalausuntoa koskien hallituksen esitystä 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 (HE 241/2020 vp)

1. Yleistä

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uuden hallintotason, hyvinvointialueiden, perustamisen ja toiminnan kannalta keskeiset lait, joita ovat laki hyvinvointialueesta, laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä, laki pelastustoimen järjestämisestä, laki sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä Uudellamaalla sekä niiden yhteinen voimaannanolaki, laki hyvinvointialueiden rahoituksesta sekä ehdotukset kuntien valtionosuutta koskevan lainsäädännön, verolainsäädännön, hyvinvointialueiden henkilöstöä koskevan lainsäädännön sekä eräiden yleishallintoa koskevien lakien muuttamiseksi.

Sosiaali- ja terveystalvetu ja sekä pelastustointa koskevan uudistuksen tavoitteena kaventaa hyvinvointi- ja terveyseroja, turvata yhdenvertaiset ja laadukkaat sosiaali- ja terveys- sekä pelastustoimen palvelut, parantaa turvallisuutta, palveluiden saatavuutta ja saavutettavuutta, turvata ammattitaitoisen työvoiman saanti, vastata yhteiskunnallisten muutosten mukaan tuomiin haasteisiin ja hillitä kustannusten kasvua.

Esityksen mukaan Suomeen muodostetaan 21 hyvinvointialuetta, joille siirrettäisiin kuntien vastuulla nykyisin olevat sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen tehtävät.

Lausunnon teemaksi on ilmoitettu maakuntaverot. HE:n lisäksi on viitattu parlamentaarisen maakuntaverokomitean mietintöön (<https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162924>).

Lausunnonantaja rajaa lausuntonsa koskemaan maakuntaveroon liittyviä mahdollista kannustinvaikutusta.

2. Maakuntaveron valmistelussa esitettyjä eräitä näkökohtia

Arvioitaessa maakuntaveron mahdollisia hyötyjä toiminnan tehokkuuden näkökulmasta on ensinnäkin todettava, että ehdotetussa rahoitusmallissa hyvinvointialueille ei olla luomassa erityisiä kannustimia säästöihin tai toiminnan tehostamiseen, tai ainakaan tämä ei ilmene hallituksen esityksestä.

Valtion rahoitus demografisesti hyvin erilaisilla hyvinvointialueilla synnyttää ns. yhteisresurssin ongelman. Haastetta voidaan kutsua myös pehmeän budjettirahoituksen ongelmaksi. Kun rahoitus tulee valtiolta, hyvinvointialueen päätöksentekijöiden kannattaa ehkä pyrkiä kasvattamaan hyvinvointialueen menoja, koska kustannusten ylittyessä valtio – käytännössä pääosin muiden alueiden veronmaksajat - maksavat kulut, joita tietty hyvinvointialue ei itse pysty kattamaan.

Parlamentaarisen maakuntaverokomitean mukaan keskeisimmät maakuntaveron käyttöön ottoa tukevat argumentit liittyvät alueellisen itsehallinnon todelliseen sisältöön, taloudellisiin kannustimiin sekä investointien rahoitukseen. Verotusoikeus motivoisi päättäjiä ja kannustaisi tehokkaaseen

taloudenpitoon, kun valta ja vastuu palveluiden tuottamisesta ja rahoittamisesta olisivat samalla taholla. Verotusoikeuden myötä alueen päättäjät olisivat asukkaille tilivelvollisia sekä palveluiden että verotuksen tasosta. Alueellinen verotusoikeus myös lieventäisi edellä kuvatun pehmeän budjettirajoitteen ongelmaa siirtämällä vastuuta mahdollisesta lisärahoituksesta alueille.

Maakuntaveron käyttöön ottamista vastaan puhuisi se, että valtion rahoitukseen liittyvän menokehityksen merkitys kustannusten hallinnassa heikkenisi. Tiukka menokehitys voi rajoittaa menoja tehokkaammin kuin verotusoikeuteen perustuva rahoitusmalli. Alueiden väliset erot palvelutarpeissa ja rahoitusperusteissa voisivat heikentää tehokkuuskannustintien toteutumista. Jos sosiaali- ja terveyspalveluita rahoitettaisiin omilla verotuloilla, nämä erot johtaisivat alueiden veroprosenttien eriytymiseen. Haittana nähdään myös työn verotuksen kiristymispaine sekä tulevien hyvinvointialueiden erilaisuus, mistä syystä alueiden veroprosentit eriytyisivät. Eriytymiskehitys voisi vaarantaa alueiden asukkaiden yhdenvertaisuuden palveluiden ja verotuksen tason suhteen.

Komitea toteaa johtopäätöksensä, että maakuntaveron käyttöönoton tarpeellisuutta tulisi arvioida siinä vaiheessa, kun hyvinvointialueiden rahoitusmallin toimivuudesta on saatu riittävästi kokemusta ja jos tehtäväkenttää mahdollisesti olennaisesti laajennetaan. Tällöin tulisi tarkastella laajasti julkisen sektorin tehtäviä, rahoitusta ja veronsaajien asemaa.

3. Maakuntaveron kannustinvaikutuksista

Eri valtiopäivillä käsiteltyjä sote-esityksiä on leimannut pyrkimys löytää malleja, joilla voidaan tasapainottaa hoitotavoitteet ja kustannukset. Tämä on ilman pandemiaakin tärkeää jo väestön ikääntymisestä johtuen.

Hallituksen nyt käsiteltävänä olevasta sote-esityksestä ei ilmene, mitä ovat ne kannustimet, joilla kustannusten kasvua hillittäisiin esitettyssä sote-mallissa. Kannustimet voisivat koskea sekä asiakkaita että tuottajia. Mikäli tällaisia pidäkkeitä kustannusten kasvattamiselle ei ole, herää kysymys, miten uudistus rahoitetaan.

Hallituksen esitystä lukiessa syntyy mielikuva, että mikäli kustannukset ylittyvät, valtiolta pyydetään lisää rahaa. Tiettyyn rajaan asti lisärahoituksen myöntämiseen saattaisi olla jopa velvollisuus, sillä perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan kunkin hyvinvointialueen asukkaille on turvattava riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut.

Mikäli maakuntaverolla katettaisiin alueen sote-palvelut kokonaisuudessaan, johtaisi tämä voimakkaaseen verotuksen eriytymiseen. Hallituksen esityksessä hyvinvointialueita olisi 21, mikä on selvästi yli optimin, jos tavoitellaan taloudellisesti tehokasta tuotantotapaa. Hyvinvointialueet ovat kantokyvyltään hyvin erilaisia. Tämä tulee lisäämään valtion lisärahoituksen tarvetta.

Maakuntaveron puolesta puhuisi se, että *malli voisi olla kaksiosainen, jossa se perustuisi valtionrahoitukseen, jota täydennetään maakuntaverolla*. Valtion rahoituksella saataisiin aikaiseksi perustaso, jota käytännössä tulisi täydentää maakuntaverolla. Näin hyvinvointialueille syntyisi kannustin tehokkaaseen toimintaan. Mallin tehokkuusvaikutusten näkökulmasta ydin on juuri mallin kaksiosaisuudessa, jossa valtion rahoitus on perusosa ja hyvinvointialueen omarahoituksella maksetaan loput. Tällä voisi olla ainakin tietty *disiplinoiva vaikutus rahankäyttöön*.

Toisaalta voidaan kysyä, kuinka hyvin *disiplinoiva vaikutus* käytännössä toteutuisi. Esimerkiksi kunnallisveron suuruuteen vaikuttavat taloudenhoidon tehokkuuden ohella myös demografiset

olosuhteet. Sama tulee koskemaan hyvinvointialueita. Miten hyvin sitten maakuntavaalit palkitsevat hyvästä taloudenpidosta tai rankaisevat sen epäonnistuesssa, on sekin epäselvää, sillä äänestäjät arvostavat alemman veroprosentin ohella sote-palvelutasoa, vaikka se maksaisikin. Aina voi esittää, että aluetason ongelmat syntyvät ennemminkin valtakunnallisen ohjauksen ja rahanjaon yksityiskohdista kuin toiminnasta paikallisella tasolla, ja asia voi näin myös olla. Kritiikkinä maakuntaveron disiplinaavaa vaikutusta koskevalle argumentille voidaan esittää, että kyse on *suhteellisen abstraktista vaikutusketjusta, jonka toimivuuteen liittyy epävarmuuksia*. Ei ole selvää, missä määrin odotettu disiplinaava vaikutus konkreettisesti ohjaisi alueellisia päättäjiä tehokkaampaan toimintaan. Tunnetusti verotusoikeus voi johtaa myös veronkorotuksiin.

Edellä kuvattu kaksiosainen malli lieventää kritiikkiä. Voidaan myös argumentoida, että vajavainen kannustin on parempi vaihtoehto kuin se että ei ole kannustinta ollenkaan.

Hallituksen esityksessä suurena puutteena on pidettävä eri hyvinvointialueiden toiminnan laadukkuutta, tuloksellisuutta ja tehokkuutta koskevien riittävien kannustimien puuttumista. Myöskään alueellisia kustannuseroja palveluiden tuottamisessa ei ole tähän mennessä otettu riittävästi huomioon. Hallituksen esityksessä kuvatut terveydenhuollon tuotantomallit perustuvat pitkälti jo olemassa oleville toimintatavoille. Dynaamisia tehokkuushyötyjä voisi tuottaa digitaalinen terveydenhuolto, mutta jostain syystä tämä tehostamisen mahdollisuus jää hallituksen esityksessä vähälle huomiolle. Julkisen ja yksityisen palvelutuotannon yhteensovittamisessa nyt esitettyä suuremmalle joustavuudelle olisi tarvetta jo siksi, että julkisen sektorin on vaikea saada palkattua lääkäreitä, kun taas yksityisellä sektorilla resursseja on vajaakäytössä. Mikäli ehdotettua sote-tuotantomallia ei saada nyt esitettyä toimivammaksi, tästä aiheutuva ylimääräistä rahanmenoa ei voi kompensoida maakuntaverolla tai millään muullakaan yksittäisellä ratkaisulla. Säädetään maakuntaverosta tai ei, olennaista on pureutua esitetyn sote-mallin taustalla oleviin ongelmiin ja pyrkiä löytämään niihin ratkaisuja.

Mikäli maakuntaveron otetaan myöhemmin käyttöön, merkitsee tämä merkittävää, ehkäpä paradigmaattista muutosta verotusjärjestelmään, jonka vaikutuksia on syytä selvittää kattavasti. Muutosta osittain loiventaisi malli, jossa maakuntaveron muodostaa osan sote-rahoituksesta. Mikäli maakuntaveron ei tule, on syytä kysyä, ovatko hyvinvointialueet itsehallinnollisia yksiköitä vaiko ennemminkin ministeriöiden johdolla toimivia välihallinnon yksiköitä.

Espoossa 22. päivänä maaliskuuta 2021

Petri Kuoppamäki
Professori, OTT