

Hyvinvointialueiden rahoitusmallin kannustinvaikutukset

Mika Kortelainen, Kaisa Kotakorpi ja Teemu Lyytikäinen

Parlamentaarisen maakuntaverokomitean mietintö korostaa maakuntaveron lisäävän alueiden välisiä eroja ja aiheuttavan kiristymispainetta verotukseen. Pidämme näitä huolia liioiteltuina, ja kommentoimme tässä kirjoituksessa esimerkiksi johtopäätösten taustalla olevia laskelmia. Tuomme esiin, että valtionrahoitukseen liittyvän mallin kannustinongelmat ovat tutkimuskirjallisuuden perusteella todellisia, ja havainnollistamme mallin aiheuttamaa painetta menojen kasvuun. Tästä seuraava julkisten menojen kehitys on keskeinen tekijä myös verotuksen kiristymispaineen arvioimisen kannalta.

Yksi suunnitteilla olevan sosiaali- ja terveydenhuollon (sote-) uudistuksen onnistumisen edellytyksistä on toimivan rahoitusmallin löytäminen perustettaville hyvinvointialueille. Rahoitusmallin suunnittelun yhteydessä ratkaistaan, annetaanko hyvinvointialueille verotusoikeus. Verotusoikeuden arviointia ja valmistelua varten perustettiin parlamentaarinen maakuntaverokomitea, joka antoi mietintönsä maaliskuussa

2021. Mietinnön yhteenvedossa keskeisinä johtopäätöksinä todetaan: ”Keskeisimmät maakuntaveron käyttöönottoa tukevat argumentit liittyvät alueellisen itsehallinnon sisältöön, taloudellisiin kannusteisiin sekä investointien rahoitukseen. Maakuntaveron käyttöönottoa vastaan puhuvista seikoista keskeisimmät ovat sen työn verotukseen aiheuttama kiristymispaine sekä alueiden eroista seuraavat riskit verotuksen alu-

YTT Mika Kortelainen (mika.kortelainen@utu.fi) on professori Turun yliopistossa ja johtava tutkija Valtion taloudellisessa tutkimuskeskuksessa. KTT Kaisa Kotakorpi (kaisa.kotakorpi@tuni.fi) on professori Tampereen yliopistossa ja tutkimusprofessori Valtion taloudellisessa tutkimuskeskuksessa. VTT Teemu Lyytikäinen (teemu.lyytikainen@vatt.fi) on johtava tutkija ja tutkimusohjaaja Valtion taloudellisessa tutkimuskeskuksessa.

eellisten erojen kasvuun ja palveluiden yhdenvertaisuuden heikkenemiseen.”

Tässä kirjoituksessa kommentoimme mietintöä, johon myös Timo Viherkentän kirjoitus tässä aikakauskirjan numerossa perustuu. Keskitymme erityisesti maakuntaverokomitean mietinnön johtopäätöksiin rahoitusmallin luomien taloudellisten kannusteiden ja alueellisen eriarvoisuuden näkökulmasta. Lopussa teemme huomioita myös verotuksen kiristymispaineesta, johon rahoitusmallin luomilla kannusteilla voi olla vaikutusta.

1. Rahoitusmallin luomat taloudelliset kannusteet

Jos hyvinvointialueiden rahoitus katetaan kokonaisuudessaan valtion rahoituksella, järjestelmä ei kannusta tehokkaaseen palvelutuotantoon ja voi kannustaa jopa turhaan menojen kasvuun. Yksi keskeinen syy tähän on niin sanottu pehmeän budjettirajoitteen ongelma. Ongelma nostetaan esiin myös maakuntaverokomitean mietinnössä. Seuraavassa pyrimme selkiyttämään ongelman taustalla olevia argumentteja ja sen merkitystä valottavia tutkimustuloksia. Lisäksi tuomme esiin, miten täyteen valtionrahoitukseen perustuva rahoitusmalli loisi selkeän paineen kustannusten nousuun ja heikentää myös terveyden edistämisen kannusteita.

1.1 Pehmeä budjettirajoite

Sote-palvelujen järjestämisen siirtäminen hyvinvointialueille voi periaatteessa johtaa säästöihin, mutta verotusoikeuden puuttuminen voi heikentää merkittävästi maakuntien kannustimia tehostaa palvelujen tuotantoa (Kortelainen ja Lapointe 2019; Talouspolitiikan ar-

viointineuvosto 2019). Pelkästään valtionrahoitukseen perustuvassa järjestelmässä hyvinvointialueilla ei ole mahdollisuutta jakaa esimerkiksi tuotannon tehostamisen tai sairauksien ennaltaehkäisyn kautta saavutettuja säästöjä takaisin alueen veronmaksajille eli äänestäjille. Mahdolliset säästöt saataisiin aikaan valtion määräyksellä, kun hyvinvointialueiden rahoitusta on tarkoitus kasvattaa alkuvaiheen jälkeen vain 80 prosentilla ennakoidusta kustannuskehityksestä.

Kun hyvinvointialueen rahankäyttö ei vaikuta asukkaiden veroasteeseen (kuin siltä pieneltä osalta, mikä kullakin hyvinvointialueella on valtion menotaloudessa), on asukkaiden ja maakunnan poliitikkojen intresseissä käyttää kaikki saamansa valtion rahoitus sekä pyrkiä saamaan valtiolta lisää rahoitusta. Kyseessä ei ole pelkästään teoreettinen argumentti, sillä tutkimuskirjallisuudessa on löydetty näyttöä siitä, että valtion näkökulmasta tiukaksi suunniteltu budjettikuri on tämän tyyppisissä rahoitusjärjestelmissä pehmentynyt rahoituksen riittämättömyyden tai esimerkiksi poliittisten syiden takia (Kortelainen ja Lapointe 2019). Valtion on vaikea kieltäytyä myöntämästä lisärahoitusta alueille erityisesti silloin, kun alueilla on vaikeuksia perusoikeuksiin liittyvien julkisten palvelujen tuotannossa. Tällaisista pehmeistä budjettirajoitteista on empiiristä näyttöä useista maista ja ongelman on havaittu olevan erityisen relevantti terveydenhuoltopalvelujen tapauksessa (Kornai 2009; Bordignon ja Turati 2009; Wright 2016; Kortelainen ja Lapointe 2019).

Yksi esimerkki pehmeästä budjettirajoitteesta terveydenhuollossa on Norjasta, jossa 1990-luvun loppupuolelta lähtien sairaaloista vastanneet 19 maakuntaa saivat rahoituksensa valtiolta yleiskatteellisena rahoituksena, meno-

korvauksena ja kiinteänä osuutena paikallisista verotuloista. Tjerbo ja Hagen (2009) tarkastelivat tutkimuksessaan pehmeän budjettirajoituksen syntymistä valtion ja maakuntien välillä. Vaikka valtio oli etukäteen sitoutunut tiukkaan budjettikuriin, siinä ei käytännössä pysytty, vaan maakuntien kustannukset ja alijäämät kasvoivat. Osapuolet syyttivät toisiaan kustannusten hillinnän epäonnistumisesta ja maakuntien alijäämistä. Maakunnat väittivät, että alijäämät johtuivat riittämättömästä valtionrahoituksesta ja vaativat lisärahoitusta valtiolta. Rahoitusongelmista johtuen järjestelmää jouduttiin myöhemmin muuttamaan ja siirtämään sairaalat maakunnilta valtiolle.

1.2 Valtion rahoitukseen perustuva rahoitusmalli luo paineen kustannusten nousuun

Täysi valtionrahoitus luo hyvinvointialueille selvän kannusteen käyttää kaikki rahoitus, joka niille myönnetään. Esimerkiksi Viherkenttä ei tässä lehdessä ilmestyvässä kirjoituksessaan pidä tätä kovin merkittävänä seikkana, koska ”alueet tulevat sotemenojen kasvaessa olemaan ehkä siinä määrin tiukoilla, että tällainen tilanne [jossa rahaa olisi liikaa] olisi käytännössä melkoisen harvinainen”. Mielestämme ongelma on kuitenkin todellinen. Täyden valtionrahoituksen kannusterakenne ja rahoituksen tarkistaminen jälkikäteen toteutuneita kustannuksia vastaavaksi aiheuttavat mekanismin, jonka vuoksi keskimääräiset sote-menot tulevat todennäköisesti olemaan suunniteltuja laskennallisia menoja korkeammat. Havainnollistamme mekanismia alla kuvioiden 1–4 avulla.

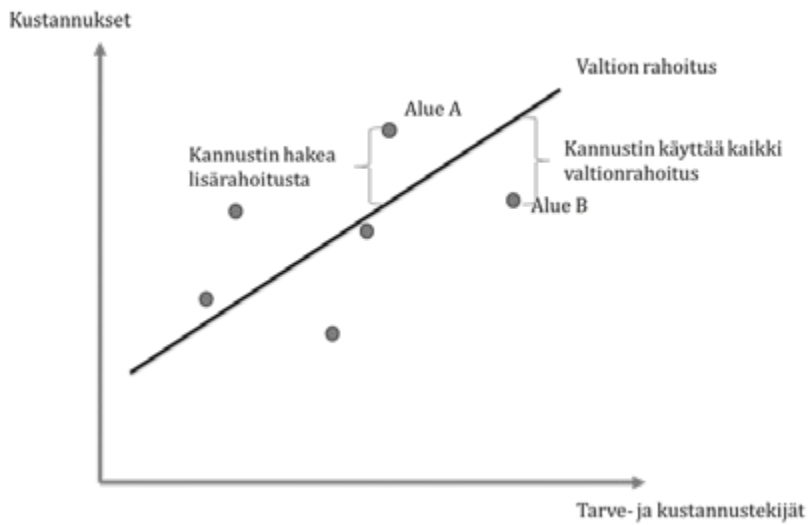
Kuvioiden 1–4 pallot kuvaavat kuvitteellisia hyvinvointialueita. Pystyakselilla on sote-palvelujen kustannukset ja vaaka-akselilla on

kustannuksiin vaikuttavia tarve- ja kustannustekijöitä (ts. rahoituskriteerit). Kuviossa 1 hyvinvointialueiden sote-kustannukset ovat uudistusta edeltävällä tasolla.

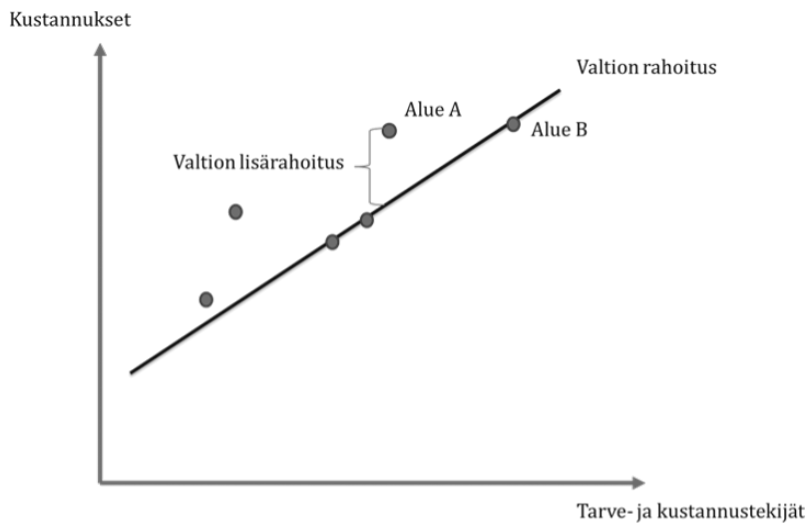
Musta viiva kuvaa sote-esityksen mukaista valtion rahoitusta kullakin rahoituskriteereiden tasolla. Rahoitus perustuu THL:n (Häkkinen ym. 2020) analyysiin kustannusten ja rahoituskriteerien tilastollisesta yhteydestä. Kuvion 1 mukaisesti täyteen valtionrahoitukseen liittyy kuitenkin väistämättä epätarkkuutta ja yksittäisten alueiden kustannustasot poikkeavat tästä yhteydestä. Hieman yksinkertaistaen ja arkikielistäen voidaan osan hyvinvointialueista ajatella saavan tarpeeseen nähden liikaa rahoitusta (esim. Alue B) ja osan saavan liian vähän rahoitusta (esim. Alue A). Alueella B ja muilla alueilla mustan viivan alapuolella ei ole kannustinta jättää käyttämättä saamaansa rahoitusta, jolloin kustannukset nousevat näillä alueilla Kuvion 2 mukaisesti. Alueella A ja muilla viivan yläpuolisilla alueilla puolestaan on kannustin hakea lisärahoitusta säilyttääkseen kustannustasonsa. Edellä kuvatun pehmeän budjettirajoituksen ongelman vuoksi todennäköisyys lisärahoituksen saamiseen on suuri. Näin täyden valtion rahoituksen luomat taloudelliset kannusteet luovat painetta keskimääräisen kustannustason nousuun uudistusta edeltävään tilanteeseen verrattuna.¹

¹ Alue B voi myös pyrkiä nostamaan menojaan jopa valtionrahoitusta korkeammaksi, jolloin sekin hakisi lisärahoitusta ainakin väliaikaisesti. Valtion on todennäköisesti vaikea erottaa, mitkä lisärahoituspyynnöt johtuvat siitä, että rahoitus on todellista tarvetta alhaisempi, ja mitkä muista tekijöistä kuten tehottomasta palvelutuotannosta. Tarkastusmenettely luo tosin jonkinlaisen pidäkkeen pysyvän lisärahoituksen käytölle.

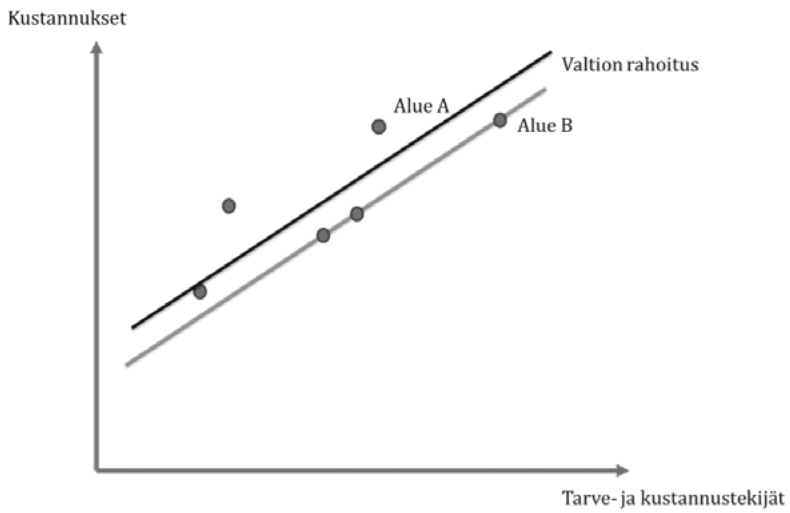
Kuvio 1. Hyvinvointialueiden täyden valtionrahoituksen malli residuaaleineen



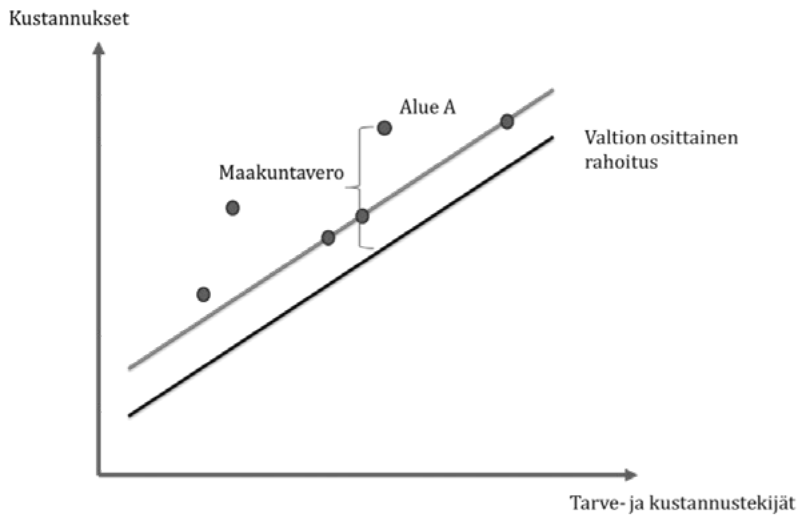
Kuvio 2. Täysi valtionrahoitus kasvattaa sote-kustannuksia, jos hyvinvointialueet reagoivat kannusteisiin



Kuvio 3. Valtion rahoituksen kasvu jälkikäteistarkistuksessa luo uusia kannustimia menolisäyksiin



Kuvio 4. Valtion rahoituksen ja maakuntaveron yhdistelmä kannustaa kustannussäästöihin



Kuviossa 3 hyvinvointialueiden rahoitusta tarkistetaan jälkikäteen vastaamaan toteutunutta kustannuskehitystä, jolloin säännönmukainen valtionrahoitus nousee jatkossa alkuvaihetta korkeammalle tasolle. Harmaa viiva kuvaa alkuperäistä valtionrahoitusta ja musta viiva kuvaa jälkikäteistarkistuksen mukaista rahoitusta. Tarkistuksen jälkeen esim. Alue B saa jälleen kustannustasoaan korkeampaa rahoitusta ja sillä on kannustin käyttää kaikki rahoitus.

Kuviossa 4 otetaan käyttöön maakuntaverot (lähtötilanne on kuvion 2 mukainen). Nyt mustan viivan kuvaama valtion rahoitus on osittais- ja hyvinvointialueet kattavat loput kustannukset omilla verotuloilla. Kaikilla hyvinvointialueilla on tässä mallissa kannusteet kustannussäästöihin.

Tässä kuvatun, pehmeästä budjettirajoitteesta ja rahoitusjärjestelmän rakenteesta aiheutuvan kehityskulun toteutumisesta ei luonnollisesti ole varmuutta, mutta kustannustaso nousee ainakin alkuvaiheessa, vaikka kaikki hyvinvointialueet eivät reagoisikaan järjestelmän kannusteisiin täysin. Myös pidemmällä aikavälillä vuosittainen kustannusten tarkistus todennäköisesti hankaloittaa leikkausten toteuttamista käytännössä.²

Verotusoikeuden puuttuminen voi johtaa kustannusten kasvuun myös heikentämällä sai-

rauksien ennaltaehkäisyn kannusteita. Valtion rahoitus perustuu suurelta osin sairastavuuteen. Tämä on perusteltua tarvevakioinnin näkökulmasta, mutta toisaalta sairastavuuteen perustuva rahoitus vähentää kannusteita pannaan ennaltaehkäisevään työhön alueella. Hyvinvointialueen oma verotusoikeus parantaisi ennaltaehkäisyn kannusteita, koska hyvinvointialue joutuisi itse kattamaan osan sairastavuuden kasvun kustannuksista tai hyötyisi sairastavuuden vähenemisestä.

2. Alueellinen eriarvoisuus

Maakuntaverokomitean mietinnön johtopäätöksissä korostuu huoli hyvinvointialueiden erilaisuudesta ja verorasituksen alueellisista eroista. Näihin päätelmiin liittyvien laskelmien taustaoletukset on raportoitu mietinnössä läpinäkyvästi ja laskelmien epävarmuus tuodaan esille. Huoli alueellisen eriarvoisuuden korostumisesta maakuntaveron käyttöön oton yhteydessä vaikuttaa kuitenkin ainakin osittain liioitellulta ja se olisi nähdäksemme ratkaistavissa hyvinvointialueiden ja kuntien rahoitusjärjestelmän kokonaisuuden puitteissa.

Mietinnön liitteessä 5 esitetään laskelma, jossa maakuntaverot otetaan käyttöön ja samalla valtionrahoitusta on vähennetty kiinteällä euromäärällä asukasta kohden, eikä suhteessa alueen laskennallisiin kustannuksiin. Tämä malli johtaisi vain hyvin pieniin eroihin verorasituksessa asukasta kohden vuoden 2020 tasossa (-12/+22 euroa asukasta kohti vaihtoehdossa 2a). Esimerkiksi tätä mallia ei kuitenkaan raportissa korosteta eikä siitä keskustella raportin johtopäätöksissä, vaan arvioiden ja johtopäätösten lähtökohdaksi otetaan malli, jossa erot verorasituksessa ovat suuremmat.

² Samankaltainen käytäntö on tällä betkellä käytössä kuntien valtionosuuksien perusbintojen tarkistamisen yhteydessä. Ei ole vahvaa näyttöä siitä, että tämänkaltainen perusbintojen tarkistaminen olisi johtanut säästöihin kuntasektorilla. Näyttää pikemminkin siltä, että kuntien valtionosuudet ovat kasvaneet systemaattisesti kuntien toteutuneiden menojen mukaan, joskin pienellä viiveellä. On epäselvää, miksi hyvinvointialueiden tapauksessa tilanne olisi toinen, varsinkin jos hyvinvointialueilla ei ole käytössään täydentävää omaa rahoitusta.

Pidemmällä aikavälillä (vuosina 2030 ja 2040) erot verorasituksessa näyttävät painelaskelmien mukaan kasvavan, mutta ei ole selvää antavatko nämä laskelmat luotettavan kuvan tulevasta kehityksestä. Seuraavien seikkojen vuoksi erot todennäköisesti ylikorostuvat laskelmissa. Ensinnäkin 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 vuoden 2020 tasossa. Tällainen laskelma vastaisi nykyistä kuntien rahoitusmallia, jossa valtionosuusprosentti on kiinteä. Toiseksi, sote-uudistuksen tarkoitus on luoda potentiaalia kustannusäästöille osaoptimoinnin poistussa ja mahdollisesti myös mittakaavaetujen myötä. Siksi hyvinvointialueiden kustannusten voisi myös olettaa kasvavan perusuraa hitaammin, jolloin painelaskelma antaa liioitellun arvion veroaste-erojen kehityksestä.

Veroasteiden alueellisiin eroihin voidaan vaikuttaa 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 suuret, joten niiltä on siirtymässä paljon kustannuksia hyvinvointialueille. Myös kuntien valtionosuusprosenttia muuttamalla ja kuntien tulopohjan tasausjärjestelmällä voidaan vaikuttaa veroasteiden alue-eroihin.

3. Verotuksen taso ja investoinnit

Maakuntaverokomitean mietinnössä todetaan yhtenä maakuntaveron keskeisenä haittapuoleena, että se loisi kiristyspainetta työn verotukseen ja myös kokonaisveroasteeseen. Näitä huolia voidaan pitää liioiteltuna tai mahdollisesti jopa perusteettomina. Valtiolla on hyvät mahdollisuudet säätää verorakenne työntekoa kannustavaksi alentamalla valtion tuloveroa. Maakuntaveron voisi nostaa kokonaisveroastetta, jos kunnat, maakunnat ja valtio eivät ota huomioon veronkorotusten mahdollisia haittavaikutuksia toistensa veropohjaan. Empiirisesä tutkimuskirjallisuudessa ei kuitenkaan ole selvää näyttöä tämän ongelman merkittävyydestä (Kortelainen ja Lapointe 2019).

Kokonaisveroasteen kannalta pitkällä aikavälillä keskeistä on julkisten menojen kehitys. Yleensäkin verotusoikeus kannustaa panostamaan palvelujen tuottavuuden parantamiseen enemmän kuin pelkästään valtionrahoitukseen perustuva malli, koska hyvinvointialue voi kohdistaa tuottavuuden kasvun kautta tulleet säästöt alueen omille veronmaksajilleen. Lisäksi, kuten yllä todettiin, maakuntaveron loisi täyttää valtion rahoitusta oleellisesti paremmat kannusteet tehokkaaseen palvelutuotantoon ja kustannusten kasvun hillintään ja siten ehkäisisi resurssien tuhlausta. Resurssien tehokas käyttö julkisella sektorilla on ensisijainen tavoite, jos veroasteen nousua halutaan välttää.

Lopuksi voidaan vielä todeta, että maakuntaveron käyttöönotto mahdollistaisi oleellisesti kevyemmän valtionohjauksen kuin puhtaasti valtion rahoitukseen perustuva järjestelmä ja voisi siten vähentää myös sääntelyn kustannuksia. Esimerkiksi uudistuksen yhteydessä suunniteltu hyvin raskas investointien ohjausmalli on tarpeen pääasiassa siksi, ettei hyvinvointi-

alueille 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 siten kääntyä uudistuksen tavoitteita vastaan. Jos hyvinvointialue vastaisi itse investointiensa rahoituksesta, tämänkaltaisesta raskaasta sääntelystä voitaisiin todennäköisesti samalla luopua. □

Kirjallisuus

- Bordignon, M. ja Turati, G. (2009), “Bailing out expectations and public health expenditure”, *Journal of Health Economics* 28, 305–321.
- Häkkinen, U., Holster T., Haula, T., Kapiainen, S., Kokko, P., Korajoki, M., Mäklin, S., Nguyen, L., Puroharju T. ja Peltola, M. (2020), *Sote-rabotuksen tarvevakiointi*, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Raportti 6/2020.
- Kornai, J. (2009) “The soft budget constraint syndrome in the hospital sector”, *International Journal of Health Care Finance and Economics* 9: 117–135.
- Kortelainen, M. ja Lapointe, S. (2019), *Inefficiencies in the Financing of Finnish County Governments – Lessons from the Literature on Fiscal Federalism*, Background report for the Finnish Economic Policy Council, VATT Research Reports 188.
- Talouspolitiikan arviointineuvosto (2019), *Economic Policy Council Report 2018*. https://www.talouspolitiikanarviointineuvosto.fi/wordpress/wp-content/uploads/2019/01/Report2018_fixed.pdf.
- Tjerbo, T. ja Hagen, T. P. (2009), “Deficits, soft budget constraints and bailouts: Budgeting after the Norwegian hospital reform”, *Scandinavian Political Studies* 32: 337–358.
- Wright, D. (2016), “Soft budget constraints in public hospitals”, *Health Economics* 25: 578–590.