

31.1.2016

Liite 4

Rahoitusmallia koskeva ekonomistikuuleminen 25.1.2016

Kuultavat: Seija Ilmakunnas, Heikki A. Loikkanen, Antti Moisio, Lasse Oulasvirta, Pekka Rissanen, Mika Sainio, Heidi Silvennoinen, Tarmo Valkonen

Tähän muistioon on koottu keskeisiä huomioita kuultavina olleiden asiantuntijoiden esityksistä, kirjallisista muistioista ja kuulemistilaisuudessa käytetyistä puheenvuoroista.

Seija Ilmakunnas (PT):

- Ilmakunnas näki ison riskin kustannusten nousuun valinnanvapauden myötä. Rahoitusmallin merkitystä kustannusten hallinnan kannalta hän ei pitänyt välttämättä yhtä suurena.
 - o Kansalaisten terveystalvveluita koskevat odotukset ovat usein korkeasti mitoitettuja ja huonosti suunniteltu valinnanvapausmalli voi helposti johtaa julkisen terveydenhuollon lisäkustannuksiin.
- Hyvinvointitavoitteiden saavuttamisen ja kansalaisten yhdenvertaisen kohtelun kannalta on tärkeää tarkastella myös maksupolitiikkaa.
- Ilmakunnas piti valtion rahoitusmallia parempana. Toteutuneen kehityksen valossa kannattaa olla varovainen sen suhteen, että paikallinen verotusoikeus toisi automaattisesti vahvaa painetta vastustaa verotuksen kiristyspaineita. Lisäksi äänestäjien mahdollisuudet käytännössä arvioida alueiden veroasteiden erojen syitä ovat rajalliset varsinkin, jos itsehallintoalueet saamat monia muita tehtäviä kuin sote-palveluiden järjestäminen. Puhtaan valtion rahoituksen malli yksinkertaistaa hallinnollisia käytäntöjä ja vähentää hallinnon kustannuksia. Koska malli on yksinkertaisempi ja läpinäkyvämpi, se voi myös antaa mahdollisuuden selkeämpiin kannustinjärjestelmiin. Koska sote-palveluiden rahoitus hoidettaisiin valtakunnallisesti samoin periaattein, se poistaisi kansalaisten asuinalueesta johtuvia eroja palveluiden rahoituksessa. Malli mahdollistaisi myös sote-palveluiden rahoituspohjan laajentamisen myös pääomatuloihin.

Lasse Oulasvirta (Tampereen yliopisto):

- Hallituksen linjaukset ja ratkaisut huomioiden paras ratkaisu olisi valtion ja alueiden yhteisrahoitus. Kyseessä on kunnallinen maakuntatason itsehallinto, jonka rahoitusratkaisun pilarit voivat noudattaa samoja periaatteita kuin peruskunnilla.
- Itsehallintoalueiden verotusoikeuden taso voi noudattaa tehtävien luonteen ja rahoituksen vastaavuuden periaatetta. Tämä tarkoittaa yksinkertaisesti sitä, että mitä enemmän maakunnallisen itsehallinnon tehtävät ovat yksityiskohtaisesti valtion ohjaamia, sitä enemmän rahoitus on valtion rahoitusta. Tämä ratkaisu tuottaa talousvastuun oikeille tahoille.
- Valtionapujen osuus tulisi olla suuri, koska sote-tehtävät ovat lakisääteisiä. Tämä ei suinkaan heikennä talousvastuuta, koska avut tulee antaa kuten peruskunnillekin laskennallisin tarve- ja olosuhdekriteerein, jotka kannustavat taloudellisuuteen.

Antti Moisio (VATT):

- Moisio kävi esityksessään läpi keskeisiä talousteorian pohjalta näkemyksiä hajauttamisen hyödyistä ja haitoista.
- Moisio problematisoi hajauttamista. Hajautus tuottaa väistämättä eroja. Jos halutaan yhtäläistä ja koordinoitua, keskittäminen on parempi ratkaisu.

- Moisio esitti vaihtoehtoisten rahoitusmallien hyviä ja huonoja puolia, mutta kallistui enemmän maakuntien verotusoikeuden puolelle. Toisaalta hän totesi, että jos alueella ei ole lainkaan päätösvaltaa menoista, alueen verotusoikeus voi olla tarpeeton.
- Valtionrahoitusmallissa suurena ongelmana on pehmeä budjettirajoite ja sen mukanaan tuoma maakuntien ”mankuminen”. Maakunnat saattavat jopa preferoida täyttä valtionrahoitusta, koska on helpompaa saada lisärahaa valtiolta kuin omilta veronmaksajilta.
- Pehmeän budjettirajoitteen ongelman poistaminen edellyttää voimakkaita fipo-sääntöjä.
- Moisio totesi, että kunnallisveroasteen nousu ei ole Suomessa ollut merkki verokilpailun puutteesta vaan pikemminkin kuntien tehtävien määrän kasvusta.
- Verotuksen vertikaalisten ulkoisvaikutusten ongelma ei Suomen tapauksessa ole kovin suuri. Valtio päättää veropohjasta ja –perusteista, kunnilla oikeus päättää vain veroprosentista. Samoin maakunnilla olisi oikeus päättää vain veroprosentista. Tutkimuskirjallisuus ei kehoita luopumaan paikallishallinnon verotusoikeudesta vertikaalisten ulkoisvaikutusten vuoksi.

Heikki A. Loikkanen (emeritusprofessori, Helsingin yliopisto):

- Loikkanen käy kirjallisessa muistiossaan tiiviisti läpi fiskaalisen federalismin keskeiset periaatteet
- Kirjallisessa lausunnossaan hän toteaa, että jos lähtökohdaksi otetaan hallituksen tekemän linjaukset, päällimmäisin vaihtoehto on valtion ja alueiden yhteisrahoitus.
- Rahoitusratkaisun olennainen osa koskee sitä, mikä veropohja (tai osuus jonkun veron tuotosta) aluetasolla olisi ja sen osana on vastattava, muuttuuko tilanne kuntatason puolella. Jos valtiolta tuleva rahoitus on suhteellisen runsasta ja vakaata ja vakaus koskee myös tehtävien hoidon menoja, tuloverotusta tulisi siirtää alueille kuntapuolelta, jolla suunnalla kiinteistöveron (eräin huojennuksin) rooli kasvaisi. Kunnat saisivat myös aiempaa vähemmän VOS:ia. Kuntien yhteisövero-osuus tulisi poistaa ja siirtää valtiolle kokonaan, joka osaltaan antaa rahoitus pohjaa aluetason rahoitukseen.
- Rahoitukseen kuuluvat myös käyttäjämaksut, vaikka niiden osuus rahoituksessa ei olisi kovin suuri. Maksut ovat tärkeitä kysynnän säätelyssä määrättyiltä osin. Toisaalta maksupolitiikalla vaikutetaan innovaatioihin, niiden leviämiseen ja käyttöönoton laajuuteen.
- Toisaalta: myös valtiokeskeinen rahoitus on sinänsä mahdollinen eri muodoissaan. Silloin aluetason rooli muuttuu lähemmäksi administratiivista palvelujärjestelmän hoitajaa jos sitä tarvitaan.

Pekka Rissanen (Tampereen yliopisto)

- Ei kirjallista lausuntoa.
- Ei ottanut kantaa rahoitusmalliin.
- Rissanen korosti, että kyseessä on osittaistarkastelu: kysytään sote-alueiden rahoituksesta eikä sosiaali- ja terveyshuollon kokonaisrahoituksesta.
- Hän nosti esille professioiden aseman päätöksenteossa. Professioneilla on niin vankka asema, että alueellisella päätöksentekijällä ei välttämättä ole tosiasiallisia mahdollisuuksia pitää yllä budjettikuria.

Heidi Silvennoinen (VTV):

- Silvennoinen ei ottanut avoimesti kantaa kummankaan mallin puolesta. Hän esitti kuitenkin enemmän valtionrahoitusta puoltavia näkökohtia.
- Täyden valtionrahoituksen mallissa valtion kontrollimahdollisuus on suurempi. Menokontrolli ja siten kannustin kustannustehokkuuteen tulisi sitä kautta, että valtionrahoitus muodos-

taisi menokaton alueen sote-menoille. Soteveroasteen asettaminen muodostuisi keskeiseksi, sillä tärkeiden hyvinvointipalveluiden saatavuus tulee turvata. Tässä tapauksessa olisi myös oltava hyvin toimiva valtionosuusjärjestelmä rahoituksen kohdentamiseksi alueille. Sen sijaan verotulojen tasausjärjestelmää sote-verotuksen osalta ei tarvittaisi.

- Haasteeksi muodostuu valtionrahoituksen oikean tason löytäminen, jotta alueet voivat selvittää lakisääteistä tehtävistään kuitenkin niin, että asetetut tavoitteet kustannuskehitykselle saavutetaan. Valtionrahoituksen muodostama menokatto sote-menoille voisi toimiessaan turvata uudistukselle asetetun tavoitteen sote-menojen kustannusten kasvun hidastumisesta. Tämä tukisi julkisen talouden kokonaisuuden ohjausta, mutta tarkoittaisi suhteellisen tiukkaa valtion ohjausta.
- Nykyisessä järjestelmässä kunnat ovat paikanneet tulovajetta nostamalla veroprosenttiaan. On olemassa riski, että myös maakunnat nostavat veroprosenttejaan palveluvelvoitteen täyttämiseksi tai nousseiden kustannusten myötä. Ilman verokattoa ei siten välttämättä ole kannustinta kustannustehokkuuteen.
- Julkisen talouden kokonaisuuden näkökulmasta maakuntaveroon perustuva järjestelmä vaikuttaa hallinnollisesti raskaammalta kuin valtion sote-veroon perustuva malli, mikäli tarvitaan verotulojentasaus- ja valtionosuusjärjestelmät sekä alueille että kunnille.
- Julkisen talouden kokonaisuuden ohjauksen näkökulma korostaa tarvetta sille, että alueiden velkaantumista ja alijäämien kertymistä rajoitetaan säännöillä, jotka ovat linjassa koko julkiselle sektorille asetettujen sääntöjen ja tavoitteiden kanssa. Hyvät säännöt ovat läpinäkyviä ja helposti tulkittavia. On hyvä miettiä, kuinka asetettujen sääntöjen ja käytäntöjen noudattamista voidaan valvoa, jotta tulkintaongelmat eivät synnyttäisi kannustimia sääntöjen kiertämiseen. Tältä osin myös sääntöjen noudattamiseen liittyvään raportointiin ja seurantaan on kiinnitettävä erityistä huomiota.

Tarmo Valkonen (ETLA):

- Valtion rahoitus varmistaisi parhaiten alueiden välisen tasa-arvon ja veroasteen nousun rajoittamisen.
- Osittaisella alueiden rahoituksella on mahdollista vastuuttaa paremmin alueita toiminnasta ja budjetin tasapainottamisesta. Samalla kuitenkin ongelmaksi tulee veroasteen nousun rajoittaminen. Siksi myös osittaisessa rahoituksessa on välttämätöntä laatia menoja rajoittava kehys ja valvoa sen noudattamista. Verokatto palauttaisi tasapainotusvastuun takaisin valtiolle. Valtion osuuden olisi perustuttava tarvemittareihin sekä olosuhteiden ja työnjaon perusteella maksettaviin lisiin. Silti valtion osuuteen kohdistuisi kustannusten tarkistusvaatimusten kautta kasvatuspaineita.
- Suuri alueiden rahoitusvastuu edellyttäisi mittavia tasaavia tulonsiirtoja valtiolta suurten meno- ja veropohjaerojen vuoksi, jolloin alueiden oma vastuu hämärtyisi. Pienellä alueiden rahoitusvastuulla ei välttämättä syntyisi riittävää poliittista painetta veroasteen rajoittamiseen, varsinkin jos veroaste-erojen perustelemiseen ei pakoteta.
- Pysyvien fiskaalisten sääntöjen ohella on ratkaistava, miten hallitaan siirtymäkauden kasvavat menot siten, että niiden suuruutta rajoitetaan ja ennenkaikkea estetään niiden muuttuminen pysyviksi.
- Rahoitusratkaisusta riippumatta itsehallintoalueiden johtavien virkamiesten palkitsemisella tulisi olla yhteys rahoituksen tasapainoon ja laatu- ja saatavuuskriteerien noudattamiseen.

Seurantajärjestelmän tulisi kyetä tuottamaan ajantasaista tietoa näiden kolmen tavoitteen toteutumisesta.

- Menojen kasvun rajoittaminen ja tasapainovaatimukset ovat heikkoja vaikuttavuuden ohjajia. Tästä on esimerkkinä nykyisen kunnallisen tuotannon suuret tuottavuuserot. Järjestämispäätöksillä voidaan vaikuttaa vain rajallisesti palvelujen kustannustehokkuuteen. Tärkeämpää on, että palveluketjujen kustannustehokkuus paranee uudistuksessa. Siksi kannustejärjestelmiä luotaessa päähuomio tulisi olla suorittavassa portaassa.

Mika Sainio (Tilastokeskus):

- Sainio käsitteli lausunnossaan lähinnä maakuntatason luokittelua kansantalouden tilinpidossa.
- Osavaltiotaso ei tule olemaan mahdollinen; se on varattu liittovaltioille.
- Muissa pohjoismaissa aluehallinto on luokiteltu osaksi paikallishallintosektoria.
- Jos maakunnilla on verotusoikeus, ne luokiteltaisiin varsin todennäköisesti osaksi paikallishallintoa.
- Jos rahoitus perustuu kokonaan valtionrahoitukseen, luokitus on jossain määrin epäselvä. Varsin todennäköisesti ne olisivat osa valtionaloutta.