

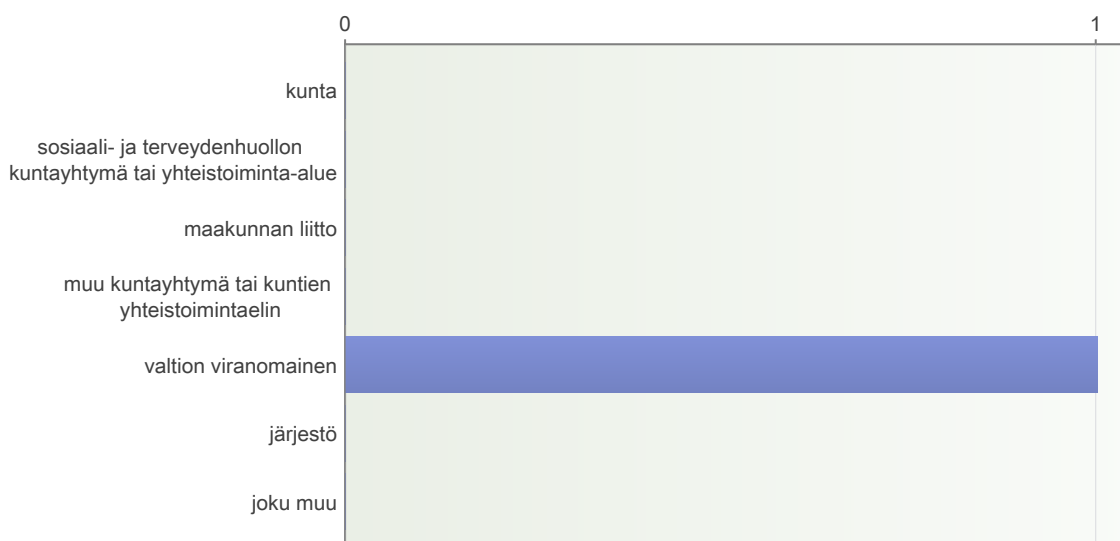
1. TAUSTATIEDOT

Vastaajien määrä: 1

| Vastaajatahon virallinen nimi | Vastauksen kirjanneen henkilön nimi | Vastauksen vastuuhenkilön yhteystiedot | Lausuntopyyntöä käsittelevä päivämäärä toimielimessä | Toimielimen nimi |
|---|-------------------------------------|---|--|------------------|
| Valtion taloudellinen tutkimuskeskus (VATT) | Mika Kortelainen | Arkadiankatu 7, PL 1279, 00101 Helsinki | | |

2. Onko vastaaja

Vastaajien määrä: 1



3. 1. Voidaanko esityksellä kaventaa väestön terveys- ja hyvinvointieroja sekä parantaa palvelujen yhdenvertaistasaatavuutta? Jos ei, niin miten ehdotusta tulisi siltä osin muuttaa?

Vastaajien määrä: 1

- Suomi sai jo 1990-luvulla huomautuksia mm. WHO:lta siitä, että sosioekonomiset terveyserot olivat isoja. Ainakin tuloluokan mukaan jaettujen väestöryhmien väliset erot ovat tästä vielä huomattavasti kasvaneet [Tarkiainen, Martikainen, Laaksonen & Valkonen 2012]. Ongelma kuitenkin on, että sen paremmin terveyserojen kuin niiden kasvun syistä ei ole luotettavaa tutkimusta. Näin ollen, ainakin taloustieteellisen arviointitutkimuksen näkökulmasta, on vaikea arvioida kaventuisivatko väestön terveyserot esityksen toteutuessa tai miten esitystä pitäisi muuttaa, jotta terveyserot kaventuisivat.

Toisaalta on arveltu, että yksi potentiaalinen tekijä merkittävien terveys- ja hyvinvointierojen taustalla olisi suuret erot palvelujen saatavuudessa ja laadussa eri kuntien välillä. Koska esitys siirtää terveys- ja sosiaalipalvelujen järjestämisen kunnilta maakunnille, on mahdollista että tämä tasaa palveluihin käytettävissä olevia resursseja kuntien välillä ja sitä kautta voisi parantaa palvelujen yhdenvertaista saatavuutta. Toisaalta riskinä on että erityisesti pienissä kunnissa palvelujen saavutettavuus heikkenee, jos uudistuksen seurauksena kunnassa lopetetaan tai vähennetään palvelutuotantoa.

Lähteet

Tarkiainen, L.; Martikainen, P.; Laaksonen, M. and Valkonen, T. (2012). Trends in life expectancy by income from 1988 to 2007: decomposition by age and cause of death, *Journal of epidemiology and community health* 66 : 573-578.

4. 2. Antaako esitys riittävät edellytykset saavuttaa 3 miljardin euron kustannusten kasvun hillinnän tavoite? Jos ei, miten tavoitteen saavuttamisen edellytyksiä voitaisiin parantaa?

Vastaajien määrä: 1

- Ehdotetussa järjestelmässä valtio rahoittaa maakuntien toiminnan täysimääräisesti, vaikka sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisvastuu on maakunnilla. Rahoituksen voi ajatella siten, että maakunnille annetaan valtionosuuksia ja valtionosuusprosentti on 100. Tämä tarkoittaa sitä, että maakunnilla itsellään ei ole juurikaan kannustimia säästää rahaa, koska rahat tulevat valtiolta tai Suomen kaikilta veronmaksajilta, ei pelkästään maakunnan asukkailta. Maakuntien rahoitusvastuun puuttuminen on ehkä keskeisin ero verrattuna esimerkiksi Ruotsiin, jonka aluehallinto on muutoin järjestetty hyvin samalla tavoin kuin kaavailussa mallissa. Ruotsissa maakunnat vastaavat terveydenhuoltopalvelujen järjestämisestä, mutta niillä on myös verotusoikeus ja vastuu palvelujen rahoituksesta.

Ehdotetussa järjestelmässä maakunnilla ei myöskään käytännössä ole tapoja jakaa esimerkiksi tuotannon tehostamisen kautta syntyneitä säästöjä takaisin maakunnan veronmaksajille eli äänestäjille, koska maakunnilla ei ole käytettävissään veroinstrumenttia. Mikäli maakunnilla olisi oma veroinstrumentti, säästökannustimet syntyisivät luonnollisesti verotuksen kautta. Palveluiden tehokkaampi järjestäminen näkyisi alempana veroprosenttina ja äänestäjät palkitsisivat ne poliitikot, jotka tuottaisivat parhaan palvelu-vero - yhdistelmän. Kun maakuntien rahankäyttö ei vaikuta asukkaiden veroasteeseen, on asukkaiden ja maakunnan poliitikkojen intresseissä käyttää kaikki saamansa valtion rahoitus.

Käytännössä esitetyssä järjestelmässä potentiaaliset säästöt tulisivat valtion määräyksellä, kun maakuntien rahoitusta tarkistetaan vuosittain. Samankaltainen käytäntö on tällä hetkellä käytössä kuntien valtionosuuksien perushintojen tarkistamisen yhteydessä (ks. ehdotettu Maakuntien rahoituslaki 5 ja 6 §). Ei ole vahvaa näyttöä siitä, että tämänkaltainen perushintojen tarkistaminen olisi johtanut säästöihin kuntasektorilla. Näyttää pikemminkin siltä, että kuntien valtionosuudet ovat kasvaneet systemaattisesti kuntien toteutuneiden menojen mukaan, joskin pienellä viiveellä. On epäselvää, miksi maakuntien tapauksessa tilannen olisi toinen.

Tässä yhteydessä on syytä nostaa esille myös maakuntien mahdollisesti kohtaama ”pehmeä” budjettikuri. Usein paikallishallinto ei kohtaa aitoa ”kovaa” budjettirajoitetta, koska valtio viime kädessä pelastaa taloudelliseen ahdinkoon joutuneet paikallishallinnot. Tämä johtaa ns. yhteisresurssien (engl. common pool) ongelmaan, jossa maakunnat käyttäytyvät liian tuhlaavasti, koska ne voivat säilyttää osan kustannuksista valtion eli käytännössä muiden alueiden asukkaiden maksettaviksi. Esityksen mukaisessa järjestelmässä tämä on periaatteessa mahdollista, koska maakunnat voivat esimerkiksi ottaa lyhytaikaista lainaa (ks. myös ehdotettu Maakuntien rahoituslaki 7 §).

Terveys- ja sosiaalipalvelujen järjestämisen siirtäminen kunnilta maakunnille sekä tietojärjestelmien yhtenäistäminen voisivat periaatteessa hillitä kustannusten kasvua toiminnan tehostumisen kautta, mutta mahdolliset parannukset tehokkuudessa ja/tai palveluiden laadussa eivät välttämättä aiheuta säästöjä. Lisäksi on epätodennäköistä että uudistuksen alkuvaiheessa syntyisi säästöjä, koska uudistus edellyttää varsinkin ensimmäisinä vuosina merkittäviä investointeja tietojärjestelmiin sekä palvelutoiminnan valvontaan.

5. 3. Toteutuuko demokratia esityksessä riittäväällä tavalla? Jos ei, miten esityksen kansanvaltaisuutta voisi vahvistaa?

Vastaajien määrä: 1

- Vaalit ovat hyvä tapa huolehtia siitä, että päätöksiä tehdään asukkaiden preferenssien mukaan. Vaalien tärkein tehtävä on luoda päätöksentekijöille kannustimia toimia äänestäjien toiveiden mukaisesti. Demokratian toteutumisen tärkein edellytys on siis, että äänestäjillä on kannustin ilmaista oma mielipiteensä vaaleissa siitä, millaisia palveluja haluaa ja kuinka paljon on niistä valmis maksamaan. Äänestäjät eroavat toisistaan näiden mielipiteiden osalta, ja vaalien tärkein tehtävä on kerätä tietoa näiden mielipiteiden jakaumasta ja siten kannustaa päätöksentekijöitä tekemään sellaisia päätöksiä mitä äänestäjät tyypillisesti näyttäivät haluavan.

Esityksen perusteella vaikuttaa kuitenkin siltä, että maakunnilla on hyvin rajalliset mahdollisuudet muokata palvelujen määrän ja laadun ja niistä koituvan verotaakan kokonaisuutta. Eli sitä asiaa mistä ihmiset keskeisesti äänestävät esimerkiksi kuntavaaleissa.

Erityisen huolestuttavaa on se, että esityksen mukaan kaikki maakuntien rahoitus tulee valtiolta eikä lainkaan asukkailta verotuksen muodossa. Tämä tarkoittaa että maakuntavaalien äänestäjä ei pääse vaikuttamaan tärkeimpään asiaan eli julkisen sektorin kokoon. On siis epäselvää, onko esimerkiksi vasemmalle suuntautuneella äänestäjällä yhtään eri tavoitteet näissä vaaleissa kuin oikealle suuntautuneella äänestäjällä, vaikka todellisuudessa heidän mielipiteensä palvelujen laadusta, määrästä ja rahoituksesta poikkeaisivat paljonkin. Maakuntavaalit eivät siis toteuta demokratian keskeisiä tavoitteita, koska maakunnilla on hyvin rajatusti vaikutusvaltaa.

Olisi myös demokratian lisäksi taloudellisen tehokkuuden kannalta erittäin tärkeää, että maakuntavaltuusto päättäisi myös verotuksesta, jolla palvelut vähintään osittain rahoitettaisiin. Äänestäjien ja poliitikkojen kannustimet voivat olla vääristyneitä, jos valtuusto päättää vain menoista (terveys- ja muut palvelut), mutta ei niiden kustannuksista (verot) (ks. esim. Oates 1999). Kun menoista päätetään paikallistasolla, mutta rahoituksen tullessa valtiolta, törmätään ns. pehmeän budjettirajoitteen ongelmaan (engl. soft budget constraint, Kornai 1979), missä maakunnilla on kannustin käyttää liikaa rahaa. Jos valtiolta tuleva rahoitus loppuu esimerkiksi marraskuun lopussa, on hyvin epätodennäköistä että sairaalat suljettaisiin joulukuuksi. Tämä kannustaa maakuntia kilpailemaan keskenään menojen avulla ns. yhteisressursista (engl. common pool), joka tässä tapauksessa on koko maan veropohja. Empiirisen näytän valossa, Suomen kunnissa ymmärretään tällaiset kannustimet ja niihin osataan reagoida (Saarimaa ja Tukiainen 2015).

Siltä osin kuin valtion asettama budjettirajoite sitoo maakuntavaltuuston toimintaa, voidaan valtuustojen ajatella päättävän tärkeistä asioista kuten siitä, minkä tyyppisiin palveluihin rajallista budjettia käytetään. Koska kuitenkin maakuntien tärkeimmässä tehtävässä eli terveydenhuollossa asukkaiden valinnanvapaus osaltaan määrittää palvelujen tuotantoa, on hieman epäselvää, kuinka paljon maakuntavaltuusto voi käytännössä vaikuttaa tarjottuihin palveluihin ja niiden tehokkaaseen ja laadukkaaseen tuottamiseen.

Esityksessä demokratia toteutuu siis erittäin heikosti, koska äänestäjillä ei ole kannustimia paljastaa toiveitaan ja tarpeitaan vaaleissa. Tähän paras mahdollinen korjaus olisi se, että maakuntavaltuusto vastaisi myös, ainakin osasta, rahoituksesta veroja keräämällä. Vähintäänkin niin, että mikäli valtion myöntämä rahamäärä loppuu kesken vuoden, tulee maakunnan rahoittaa kaikki sen ylittävät menot käyttömaksujen korotuksilla tai veroilla.

Loppuosa tästä lausunnosta keskittyy vastaamaan suunnitellun vaalijärjestelmän yksityiskohtiin. Mutta jos tätä keskeistä valuvikaa ei korjata, on epäselvää miksi koko vaaleja tarvitaan sen sijaan, että käytännön järjestelyjä hoitaisi yksinkertaisesti valtion aluevirastot. Vaalit ja maakuntavaltuustot vievät kuitenkin paljon työnpanosta ja aikaa äänestäjiltä, ehdokkailta ja valtuutetuilta, eikä raskasta hallintoa kannata järjestää, jos maakuntavaltuustot eivät saa päättää mistään tärkeästä.

Asian voi ilmaista myös fiskaalista federalismia koskevan kirjallisuuden näkökulmasta. Niin sanotun desentralisaatioteoreeman (Oates, 1972) mukaan julkisen palvelutuotannon alueellinen hajauttaminen on järkevää, jos sen avulla julkisen palvelun laatu tai taso voidaan räätälöidä alueittain. On epäselvää, miten räätälöinti tulee tapahtumaan, jos maakunnan veronmaksajat eivät osallistu suoraan palveluiden rahoittamiseen paikallisen verotuksen kautta.

Jos maakuntavaltuusto päättäisi tärkeistä asioista, esityksen kuvaileva järjestelmä olisi toimiva. Maakunnilla on omat valtuustot, hallitukset ja nämä valitaan vaaleilla, eli järjestelmä vastaa Suomen kuntavaalien järjestelmää. Ei ole mitään syytä epäillä, että kyseinen järjestelmä olisi jotenkin erityisen huono. Ainakin se näyttää toimivan melko hyvin poliittisen valikoitumisen näkökulmasta (Meriläinen ja Tukiainen 2016).

Esityksessä pyritään edistämään poliittista osallistumista monella tavalla. Yksi tärkeä huomio on, että maakuntahallituksen koko on melko suuri. Valtuuston suuri koko voi olla hallinnollisesti raskas ja siten aiheuttaa kustannuksia, mutta siitä on myös hyötyä kansanvaltaisuuden näkökulmasta. Ensinnäkin äänestäjille on tärkeää paikallinen poliittinen edustus (Saarimaa ja Tukiainen 2016). Suuressa valtuustossa myös pienten paikkakuntien on mahdollista saada omia edustajia läpi (Hyytinen et al. 2014). Paikallisdemokratian tukemiseksi suuri valtuusto on luultavasti siis hyväksi. Toiseksi Lyytikäinen ja Tukiainen (2013) ovat osoittaneet kuntavaalien yhteydessä, että suurempi valtuusto kasvattaa äänestysaktiivisuutta. On myös todennäköistä, että vaalien järjestäminen samaan aikaan kuntavaalien kanssa lisää äänestamisaktiivisuutta (esim. Garmann 2016). Näin ollen esitys vaikuttaa hyvältä kattavan poliittisen edustuksen kannalta.

On kuitenkin syytä korostaa, että esimerkiksi korkea äänestysaktiivisuus ei ole itsetarkoitus. Itse asiassa se voi olla jopa haitallista, jos se tarkoittaa sitä, että yhä useampi äänestäjä ei ole hankkinut tietoa siitä, mitkä ehdokkaat ajavat kyseisille äänestäjille tärkeitä asioita ja miten hyvin. On sekä teoreettisia (esim. Ghosal ja Lockwood, 2009 ja Krasa ja Polborn, 2009) että empiirisiä tarkasteluja (Lo Prete ja Revelli, 2014, Hodler et al., 2015), jotka osoittavat, että korkea äänestysaktiivisuus joi johtaa huonompaan politiikan tekoon kaikkien kannalta ja vähemmän kyvykkäiden poliitikkojen valintaan valtaan. Tämän lisäksi on osoitettu (Banerjee et al., 2014 ja Kendall et al., 2015), että tiedon antaminen äänestäjille lisää äänestysaktiivisuutta, eli yksi keskeinen äänestämättä jättämisen syy on rationaalinen ja liittyy siihen, että äänestäjä ei ole halunnut hankkia tietoa riittävästi. Tämä tarkoittaa sitä, että paras politiikka demokratian kannalta on äänestäjien informoiminen, ei suoranaisesti esimerkiksi äänestämisen tekeminen helpommaksi, esimerkiksi useat samanaikaisilla vaaleilla.

Samanaikaisissa vaaleissa onkin se ongelma, että äänestäjät ovat molemmissa vaaleissa luultavasti huonommin informoituja kuin olisivat vaalien ollessa eri aikaan, koska joutuvat omaksuma suuremman määrän tietoa yhtä aikaa. Esityksessä on esitetty melko vaatimattomasti keinoja, joilla saataisiin juuri sellaiset ihmiset, jotka eivät ole kiinnostuneita yhteisistä asioista hankkimaan lisää tietoa. Esimerkiksi asukasraadit luultavasti antavat lisää tietoa vain niille asukkaille, jotka ovat jo valmiiksi kiinnostuneita. Informaation tuottamiseksi voisi olla hyödyllistä esimerkiksi jakaa kaikille asukkaille tietoa siitä, mistä asioista maakuntavaltuusto päättää. Jotta voitaisiin arvioida, auttaako tällainen tiedonvälitys, tulisi tiedon jakaminen kuitenkin ainakin ensimmäisellä kerralla satunnaistaa, jotta syntyisi hyvä tutkimusasetelma.

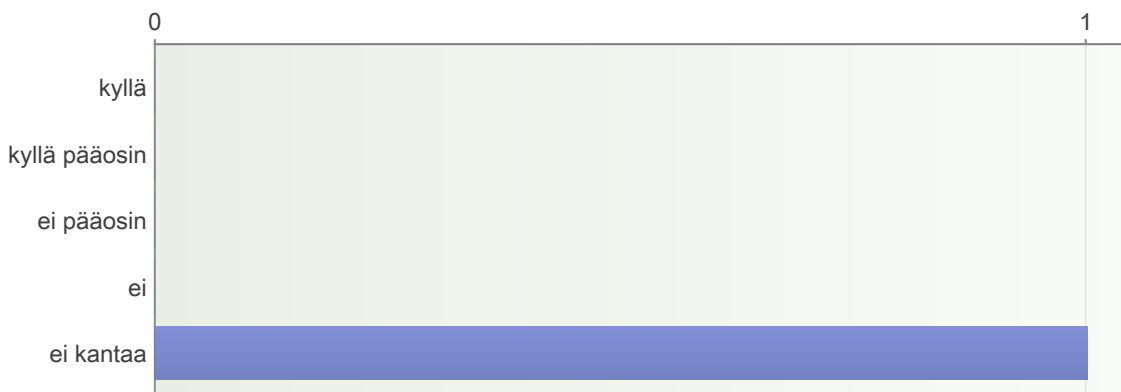
Lähteet

- Banerjee A., D. Green, J. McManus, R. Pande (2014). Are poor voters indifferent to whether elected leaders are criminal or corrupt?. A vignette experiment in rural India. *Political Communications* 31, 391–407.
- Ghosal S., B. Lockwood (2009). Costly voting when both information and preferences differ: is turnout too high or too low? *Social Choice and Welfare* 33, 25–50.
- Hodler R., S. Luechinger, A. Stutzer (2015). The effects of voting costs on the democratic process and public finances. *American Economic Journal: Economic Policy* 7, 141–171.

- Hyytinen A., T. Saarimaa, J. Tukiainen (2014). Electoral vulnerability and size of local governments: Evidence from voting on municipal mergers. *Journal of Public Economics* 120, 193-204.
- Kendall C., T. Nannicini, F. Trebbi (2015). How do voters respond to information?. Evidence from a randomized campaign. *American Economic Review* 105, 322–353.
- Kornai J. (1979). *Economics of shortage*. North-Holland, Amsterdam.
- Krasa S., M. Polborn (2009). Is mandatory voting better than voluntary voting? *Games and Economic Behavior* 66, 275–291.
- Lo Prete A., F. Revelli (2014). Voter turnout and city performance. Working Papers 10, Società Italiana di Economia Pubblica.
- Lyytikäinen T., J. Tukiainen (2013). Are Voters Rational. VATT Working Paper 50 (updated 2016).
- Meriläinen J., J. Tukiainen (2016). Primary Effect in Open-list Elections. VATT Working Papers 79.
- Oates, W. E. (1972). *Fiscal Federalism*. NY: Harcourt Brace Jovanovich.
- Oates W. (1999), An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature* 37, 1120-1149.
- Saarimaa T., J. Tukiainen (2015). Common Pool Problems in Voluntary Municipal Mergers. *European Journal of Political Economy* 38, 140–152.
- Saarimaa T., J. Tukiainen (2016). Local Representation and Strategic Voting: Evidence from Electoral Boundary Reforms. *European Journal of Political Economy* 41, 31-45.

6. 4. Muodostaako maakuntalaki tarkoituksenmukaisen yleislain tulevien maakuntien hallinnon ja talouden järjestämiselle?

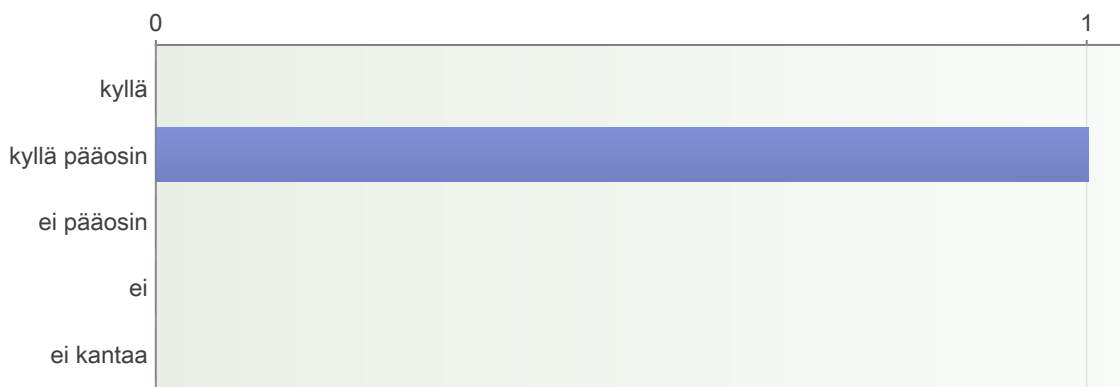
Vastaajien määrä: 1



Avoimet vastaukset: ei kantaa

7. 5. Maakuntalain 2 luvussa määritellään maakunnan tehtävät. Onko maakunnalle esitetty tehtäväkokonaisuus uudistuksen tavoitteiden näkökulmasta tarkoituksenmukainen?

Vastaajien määrä: 1



Avoimet vastaukset: kyllä pääosin

- Julkisten palveluiden tehtävänjakoa valtion, maakuntien ja kuntien välillä määrittää pitkälle se kuinka paikallisesti palvelut olisi järkevintä tuottaa. Maanpuolustus on esimerkki palvelusta, joka on järkevintä tuottaa valtion tasolla, sillä palvelun käyttäjäkuntaa ei ole mielekästä rajata ja kaikki voivat hyötyä palvelusta ilman, että muiden hyöty laskee. Perinteisesti on nähty, että paikallisesti, esim. kunnan, kannattaa tuottaa sellaisia palveluita joiden käyttäjäkunta on varsin selvästi rajattavissa ja jotka eivät tuota merkittäviä ulkoisvaikutuksia. Paikallinen tuottaja ei välttämättä pysty parhaalla mahdollisella tavalla huomiomaan näitä ulkoisvaikutuksia omassa palveluntuotannossaan. Toisaalta, palvelun alueellinen hajauttaminen on taas järkevää, jos palvelun alueellisella räätälöimisellä palvelut vastaavat kunkin alueen kysyntää ja ominaisuuksia. Esitettyssä Maakuntalain luvussa 2 on maakunnalle on pääasiallisesti siirretty sellaisia tehtäviä, joihin voidaan nähdä liittyvän merkittäviä ulkoisvaikutuksia kuten sosiaali- ja terveyspalvelut sekä ympäristötoimeen ja alueidenkäytön suunnitteluun liittyviä tehtäviä. Tämän valossa on perusteltua tuottaa palveluita kuntia laajemmalla alueella. Toisaalta sote-palveluiden kysynnän kohdalla esiintyy merkittävää alueellista vaihtelua, jolloin palveluita on myös mielekästä räätälöidä maakunnittain. On tosin epäselvää, miten räätälöinti tulee tapahtumaan, jos maakunnan veronmaksajat eivät esimerkiksi osallistu suoraan palveluiden rahoittamiseen paikallisen verotuksen kautta. Tällöin on vaikea nähdä, kuinka palvelut voisivat täysin vastata paikallisiin preferensseihin.

8. 6. Maakuntalain 5 luvussa säädetään maakunnan asukkaiden osallistumisoikeuksista. Ovatko osallistumisoikeudet turvattu esityksessä riittävällä tavalla?

Vastaajien määrä: 1

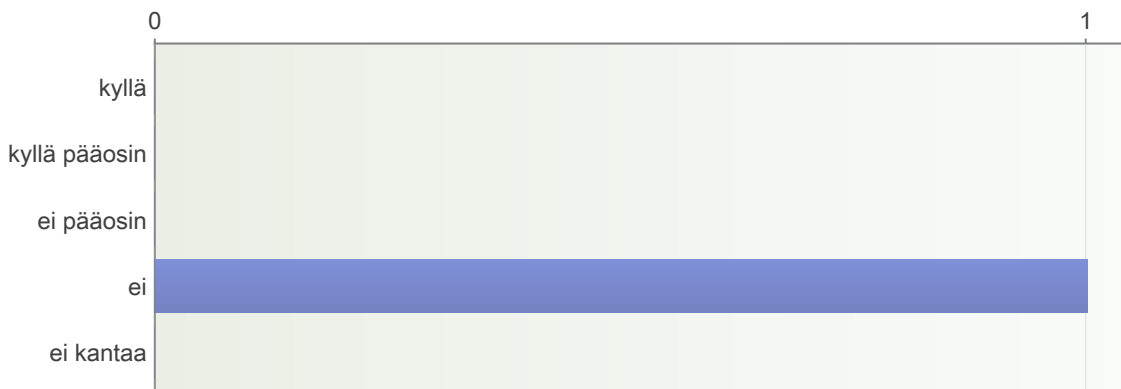


Avoimet vastaukset: kyllä pääosin

- Esityksessä asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia maakunnassa on kuvattu varsin yleisellä tasolla (ks. 23 §). Lisäksi ehdotetut vuorovaikutteiset osallistumiskeinot vaikuttavat varsin vaatimattomilta. Esimerkiksi asukasraadit luultavasti antavat lisää tietoa ja/tai mahdollisuuksia vaikuttaa, mutta yleensä vain niille asukkaille jotka ovat jo valmiiksi kiinnostuneita ja aktiivisia.

9. 7. Maakuntalain 9 luvussa säädetään maakunnan palvelulaitoksesta. Onko siitä esitetty säädettäväksi tuottamisen organisoinnin näkökulmasta tarkoituksenmukaisesti?

Vastaajien määrä: 1



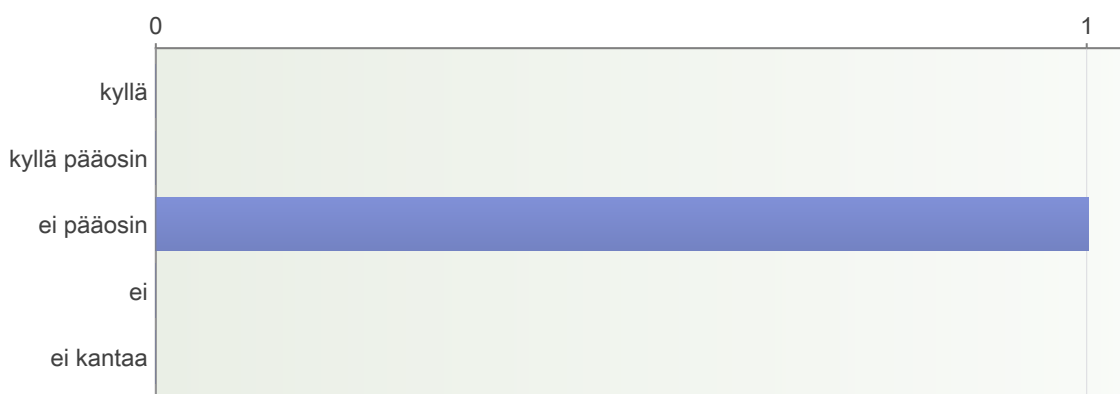
Avoimet vastaukset: ei

- Lakiehdotuksessa tuottamisen organisointi ei ole säädetty tarkoituksenmukaisesti, koska maakunnan palvelutuotannon järjestämistä ja tuottamista ei ole täysin erotettu toisistaan. Maakuntalain yksityiskohtaisissa perusteluissa sanotaan, että maakunnan palvelulaitos voisi perustaa tytäryhteisöjä ja sitä koskisi myös yhtiöittämisvelvollisuus sen toimiessa kilpailutilanteessa markkinoilla. Samanaikaisesti maakunnan palvelulaitoksen tehtävänä on tuottaa maakunnan sille järjestämisvastuunsa perusteella osoittamat tehtävät (esim. valinnanvapauden ulkopuolella olevat terveys- ja sosiaalipalvelut). Koska maakunnan palvelulaitoksella on sekä järjestämiseen että tuottamiseen liittyviä tehtäviä joko palvelulaitoksen tai sen omistaman tytäryhtiön kautta, uudistus ei erottaisi palveluiden järjestämistä ja tuottamista täysin toisistaan. Järjestämisen ja tuottamisen erottaminen on kuitenkin perusteltua erityisesti silloin, kun se vääristää kilpailua ja saa aikaan tehottomuutta palveluntuotantoon. On syytä huomata, että silloin kun maakunta vastaa sekä palveluiden

järjestämisestä että tuotannosta, voi syntyä ongelmia kilpailuneutraliteetin näkökulmasta (ks. OECD, 2012). Kilpailun tasapuolisuus on uhattuna, jos maakunnan oma, kilpailullisilla markkinoilla toimiva yhtiö saa maakunnalta suoraa tukea toimintaansa ja voi tehdä yhteiskunnan kustannuksella jopa tappiota. Tällainen toiminta voi vääristää kilpailua: esimerkiksi tehottomasti toimiva maakuntakonsernin yritys voi houkuttaa maakunnalta saadun tuen avulla tehtyjen investointien ansiosta potilaita, mikä vähentää muiden yritysten halukkuutta tulla markkinoille ja haittaa siten kilpailua. Kilpailua voi haitata myös se, että maakuntakonserni voi tehdä yhteistyösopimuksia muiden tuottajien kanssa ja valvoa niiden toimintaa (toisin kuin muut, kilpailullisilla markkinoilla toimivat yritykset). On myös syytä huomata, että palvelulaitos päättäisi itse sille tuottamisvastuulla olevien palvelujen hankkimisesta kilpailuttamalla muulta palvelutuottajalta. Käytännössä maakunnan palvelulaitokselle, jolla on myös omaa tuotantoa, jätettäisiin mallissa siten portinvartijan rooli. Sen ohjauksen alle, asiakkaan valinnanvapauden ulkopuolelle, on jäämässä suuri joukko palveluita, joita tällä hetkellä tuottavat monet pienet yritykset, joilla on kyseisten palveluiden erikoisosaaminen (esim. fysioterapia). Koska maakunnan palvelulaitos voi itse päättää tuotannosta tai mahdollisesta kilpailuttamisesta, voi vaarana olla että maakunnan palvelulaitos pyrkii maksimoimaan omaa tuotantoaan ja ohjaamaan asiakkaat sen piiriin. Pahimmassa tapauksessa tämä voisi tarkoittaa joidenkin palvelujen osalta kilpailun vähenemistä sekä joidenkin pienten sote-yritysten katoamista markkinoilta. Lähteet: OECD (2012) Competitive neutrality: maintaining a level playing field between public and private business. s. 1-94. <http://www.oecd.org/daf/ca/corporategovernanceofstate-ownedenterprises/50302961.pdf>

10. 8. Maakunnan talouden ohjaus perustuu erityisesti maakuntalakiin ja maakuntien rahoituslakiin. Ohjaavatko maakuntien rahoitusmalli ja maakuntalain mukainen taloudenohjausmekanismi maakuntien taloudenhoitoa tarkoituksenmukaisella tavalla?

Vastaajien määrä: 1



Avoimet vastaukset: ei pääosin

- Taloudellisen tehokkuuden kannalta olisi erittäin tärkeää, että maakunta päättäisi myös verotuksesta, jolla palvelut vähintään osittain rahoitettaisiin. Äänestäjien ja poliitikkojen kannustimet voivat olla vääristyneitä, jos valtuusto päättää vain äänestäjille mieleisistä asioista (terveys- ja muut palvelut), mutta ei niiden kustannuksista (verot). Kun maakuntien rahankäyttö ei vaikuta asukkaiden veroasteeseen, on asukkaiden ja maakunnan poliitikkojen intresseissä käyttää kaikki saamansa valtion rahoitus. Käytännössä esitetystä järjestelmässä potentiaaliset säästöt tulisivat valtion määräyksellä, kun maakuntien rahoitusta tarkistetaan vuosittain. Samankaltainen käytäntö on tällä hetkellä käytössä kuntien valtionosuuksien perushintojen tarkistamisen yhteydessä (ks. ehdotettu Maakuntien rahoituslaki 5 ja 6 §). Ei ole vahvaa näyttöä siitä, että tämänkaltainen perushintojen tarkistaminen olisi johtanut säästöihin kuntasektorilla. Näyttää pikemminkin siltä, että kuntien valtionosuudet ovat kasvaneet systemaattisesti kuntien toteutuneiden menojen mukaan, joskin

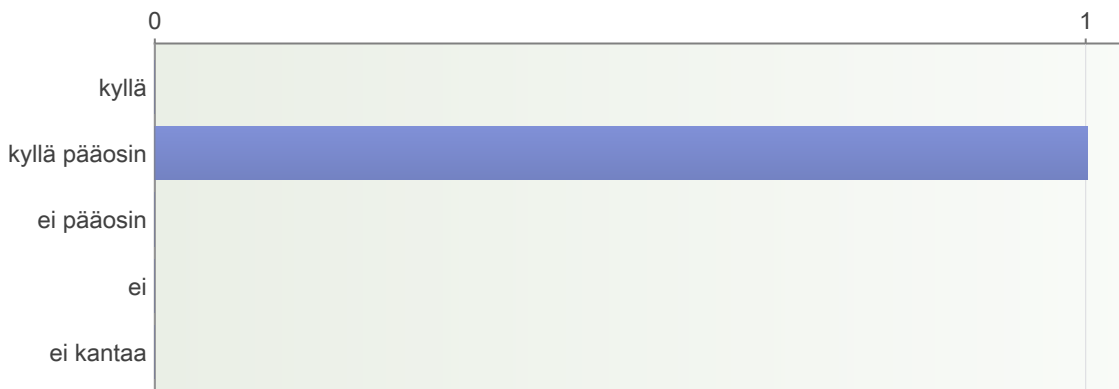
pienellä viiveellä. On epäselvää, miksi maakuntien tapauksessa tilannen olisi toinen. Kun menoista päätetään paikallistasolla, mutta rahoituksen tullessa valtiolta, törmätään myös ns. pehmeän budjettirajoitteen ongelmaan (engl. soft budget constraint), missä maakunnilla on kannustin käyttää liikaa rahaa. Jos valtiolta tuleva rahoitus loppuu esimerkiksi marraskuun lopussa, on hyvin epätodennäköistä että sairaalat suljettaisiin joulukuuksi. Tämä kannustaa maakuntia kilpailemaan keskenään menojen avulla ns. yhteisresurssista (engl. common pool), joka tässä tapauksessa on koko maan veropohja. Empiirisen näytän valossa, Suomen kunnissa ymmärretään tällaiset kannustimet ja niihin osataan reagoida (Saarimaa ja Tukiainen 2015). Paras mahdollinen korjaus rahoitusta ja sen käyttöä käsitteleviin ongelmiin olisi se, että maakuntavaltuusto vastaisi myös, ainakin osasta, rahoituksesta veroja keräämällä.

11. 9. Muut vapaamuotoiset huomiot maakuntalaista.

Ei vastauksia.

12. 10. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain 4 §:ssä säädettäisiin palvelujen saatavuudesta ja saavutettavuudesta. Säännöksen mukaan palvelut on toteutettava väestön tarpeet huomioon ottaen lähellä asiakkaita, mutta säännöksen mukaisten edellytysten täytyessä palveluja voidaan koota suurempiin kokonaisuuksiin. Onko säännös palvelujen saatavuuden näkökulmasta tarkoituksenmukainen?

Vastaaajien määrä: 1



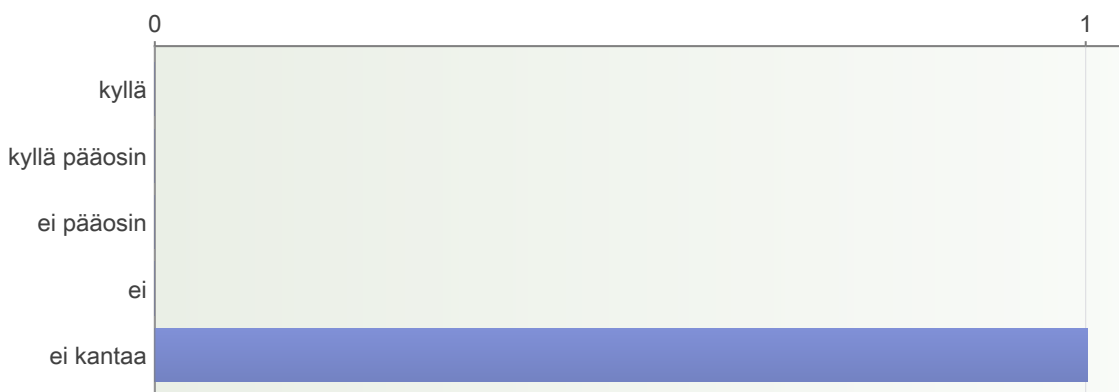
Avoimet vastaukset: kyllä pääosin

- Voi olla perusteltua, että palveluita kootaan suurempiin kokonaisuuksiin tai yksiköihin, kun palveluiden saatavuus ja laatu edellyttävät -Erytisoaamista – hoitutulokset voivat olla erityisosaamista vaativissa toimenpiteissä (esim. vaativat operaatiot ja leikkaukset) parempia, kun lääkäri tekee niitä useammin. -Kalliita investointeja – kalliit investoinnit syövät maakuntien resursseja eikä ole välttämättä perusteltua, että esimerkiksi kaikilla tuottajilla on käytössään kallis laitteisto. Päällekkäisen ja kalliin toiminnan vuoksi on mahdollista, että laitteistoinvestointi maksaa enemmän kuin mitä se hyödyttää potilaita, koska laitteisto on saatavilla jo muualla. Investointien vaatimat resurssit ovat pois muusta toiminnasta, minkä vuoksi muiden palveluiden laatu ja saatavuus voi olla huonompi. -Palveluiden tehokas tuotanto voi edellyttää keskittämistä – valtion ei tulisi tukea tehotonta ja liian kallista palveluntuotantoa (esim. tavanomaisia sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita liian pienellä väestöpohjalla). Kun palveluita keskitetään, voi syntyä kustannussäästöjä; joskin tästä ei ole olemassa vahvaa ja täysin yksiselitteistä tutkimusnäyttöä (ks. Gaynor ym., 2012, Dranove ja Lindrooth, 2003, Vogt ja Town, 2006). Mikäli kustannussäästöjä tulee, niitä voidaan käyttää esimerkiksi saatavuuden ja laadun parantamiseen muissa tilanteissa. Toisaalta: -Tiedetään, että palveluiden keskittäminen kasvattaa joidenkin

potilaiden tapauksessa maantieteellistä etäisyyttä hoitopaikkaan ja voi siten haitata palvelujen saatavuutta. Tutkimuskirjallisuudesta tiedetään yleisesti, että etäisyys on yksi tärkeimmistä, hoitoon hakeutumista selittävistä tekijöistä (ks. esim. Gaynor ja Town, 2011). -On paljon vahvaa tutkimusnäyttöä siitä, että toimintojen keskittäminen voi haitata kilpailua ja epäsuorasti myös palveluiden saatavuutta – kun kilpailua on vähemmän, laatu ja palveluiden saatavuus voivat olla heikompia (ks. esim. Gaynor ja Town, 2011). Lähteet: Dranove, D., Lindrooth, R. (2003) Hospital consolidation and costs: another look at the evidence. *Journal of Health Economics*, 22 (6), s. 983–997 Gaynor, M., Laudicella, M., Propper, C. (2012) Can governments do it better? Merger mania and hospital outcomes in the English NHS. *Journal of Health Economics*, Vsk. 31, s. 528-543. Gaynor, M., Town, R. (2011) Chapter Nine – Competition in health care markets. *Handbook of Health Economics* 2, s. 499-637. Vogt, W., Town, R. (2006) How has hospital consolidation affected the price and quality of hospital care? Robert Wood Johnson Foundation Synthesis Report 9.

13. 11. Maakunnat muodostavat 5 yhteistyöaluetta, joista kussakin on 3–4 maakuntaa. Yhteistyöalueeseen kuuluvat maakunnat laativat sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain 16 §:n mukaisen yhteistyösopimuksen. Siinä maakunnat sopivat keskinäisestä yhteistyöstä palvelujen järjestämisessä ja toteuttamisessa. Sopimus on oikeudellisesti maakuntia sitova. Onko sopimuksen sitovuus perusteltua?

Vastaajien määrä: 1



Avoimet vastaukset: ei kantaa

14. 12. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain 16 §:n mukaan laadittavassa yhteistyösopimuksessa on sovittava toimenpiteet palvelujen integraation varmistamiseksi. 23 §:n mukaisesti palvelun tuottajan velvollisuutena on valmistaa palveluketjujen integraation toteutuminen ja toimittava integraation edellyttämässä yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa. Ovatko säännökset riittäviä asiakaslähtöisen integraation toteutumiseksi?

Vastaajien määrä: 1

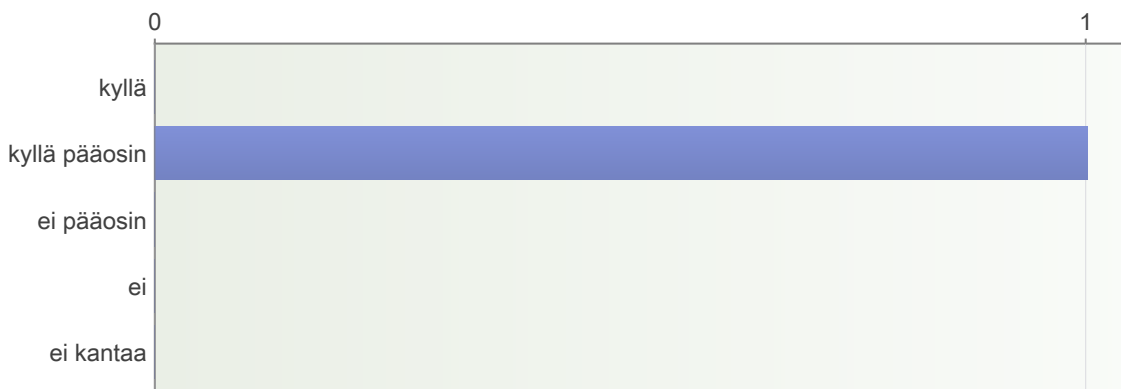


Avoimet vastaukset: kyllä pääosin

- Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain 16 § koskee palveluiden integraatiota maakuntien yhteistyösopimuksessa ja 23§ kuvaa palveluntuottajan velvollisuudet varmistaa integraation toteutumisen. Maakuntien (ja valtion) tulisi näiden lisäksi varmistaa integraation toteutumisen myös maakuntien sisällä. Palveluntuottajilla tulisi integraation toteutumisen näkökulmasta olla myös taloudellinen ja toiminnallinen vastuu huolehtia palveluiden integraatiosta. Jos tällaista vastuuta ei ole, tuottajat voivat edelleen vyöryttää kustannuksia jollekin toiselle taholle, esimerkiksi perusterveydenhuollosta erikoissairaanhoidon tai sosiaalihuoltoon tai kilpailullisella markkinalla toimivasta yrityksestä kunnan omaan palveluntuotantoon.

15. 13. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain mukaan valtion ohjausta vahvistetaan sosiaali- ja terveystaloudessa (19 §, 4 luku, 6 luku). Onko tämä uudistuksen tavoitteiden näkökulmasta perusteltua?

Vastaajien määrä: 1



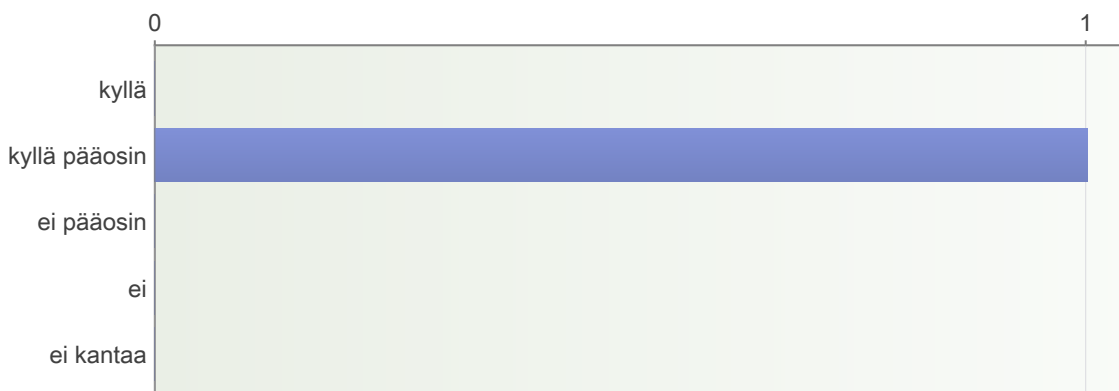
Avoimet vastaukset: kyllä pääosin

- Valtion ohjauksen vahvistaminen on perusteltua, koska maakunnilla ei ole verotusoikeutta eikä niillä ole siten verotuksen kautta syntyviä säästöintressejä. Kun maakuntien rahankäyttö ei vaikuta asukkaiden veroasteeseen, on asukkaiden ja maakunnan intresseissä käyttää kaikki saamansa valtion rahoitus, kuten edellä todettiin. Jotta maakuntien menot pysyvät kurissa ja potentiaalisia säästöjä saadaan, on valtion palvelurakenteen, menojen ja investointien ohjaus on tästä näkökulmasta välttämätöntä. Valtion ohjauksessa tulisi lisäksi kiinnittää huomiota kilpailun toimivuuteen maakunnissa. Tämä on uudistuksen tavoitteiden

näkökulmasta perusteltua, koska kilpailun puute tai vääristyminen voi johtaa huonompaan laatuun ja resurssien väärienlaiseen allokaatioon. Kilpailu voi esimerkiksi vääristyä, jos jokin, mahdollisesti maakunnan tai jonkun muun toimijan omistama yhtiö onnistuu saamaan määräävän markkina-aseman. Maakunnan tuotannon ja investointien ohjaus voi olla erityisen perusteltua kilpailuneutraliteetin tai kilpailun tasapuolisuuden näkökulmasta, koska maakuntien palveluiden tuotantoa ja järjestämistä ei ole täysin erotettu toisistaan (ks. vastaus kysymykseen 14). Erityistä huomiota tulisi kiinnittää maakunnan yhtiöiden kannattavuuteen (esim. siihen, voivatko ne tehdä tappiota) ja niiden maakunnilta mahdollisesti saamiin suoriin tukiin ja toiminnan läpinäkyvyyteen (ks. esim. OECD, 2012). Myös Hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa (31.8.2016) todetaan, ettei palvelulaitoskonsernin toiminta saa estää taloudellista läpinäkyvyyttä, jota EU:n valtiontukia koskeva lainsäädäntö edellyttää. Parempi läpinäkyvyys voi vähentää valtiolta saadun rahoituksen käyttöä yhteiskunnan kannalta huonoihin tarkoituksiin. Kilpailullisella markkinalla toimivien yritysten toiminnan kontrollointi on perusteltua, mikäli kilpailu potilaista kannustaa tuottajia tekemään yhteiskunnan näkökulmasta tarpeettomia investointeja (ja maakunnat haluavat käyttää kaiken saamansa rahoituksen). Tällaisia ovat ne investoinnit, jotka maksavat yhteiskunnalle enemmän kuin mitä potilaat niistä hyötyvät (ks. Saxell, 2014, Kessler ym., 2000, Gaynor, 2006, Barros ym., 2012, Mankiw ym., 1986). Liiallinen investoiminen voi näkyä esimerkiksi siinä, että potilaat saavat investoinnin jälkeen vain hieman parempaa hoitoa kuin aikaisemmin tai tuottajilla on käyttämätöntä kapasiteettia – esimerkiksi laitteistoa käytetään harvoin. Lähteet: Barros, P., Martinez-Giralt, X. (2012) Health economics – an industrial organization perspective. Routledge, Lontoo ja New York. Gaynor, M. (2006) What do we know about competition and quality in health care markets? NBER Working Paper No. 12301, s. 1-42. Kessler, D. P., and M. B. McClellan. 2000. Is hospital competition socially wasteful? The Quarterly Journal of Economics 115 (2): 577–615. Mankiw, N. G., Whinston M. D. (1986) Free entry and social inefficiency. The RAND Journal of Economics, Vsk. 17, s. 48-58. OECD (2012) Competitive neutrality: maintaining a level playing field between public and private business. s. 1-94. <http://www.oecd.org/daf/ca/corporategovernanceofstate-ownedenterprises/50302961.pdf> Saxell, T. (2014) Terveystuottopalveluiden kilpailu voi johtaa kilpavarusteluun. VATT Policy Brief, 4-2014, s. 1-8.

16. 14. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain 22 §:n mukaan maakunnan on omassa toiminnassaan erotettava sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäminen ja palvelujen tuottaminen. Onko järjestämisen ja tuottamisen erottaminen uudistuksen tavoitteiden näkökulmasta tarkoituksenmukaista?

Vastaajien määrä: 1



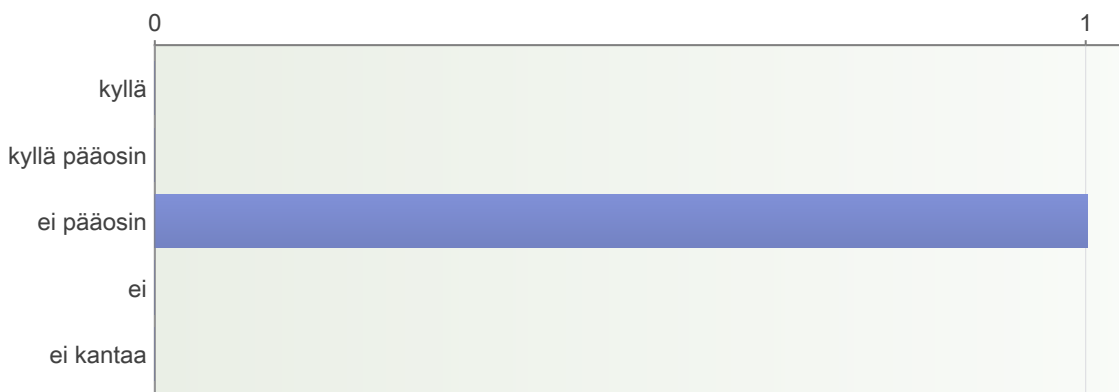
Avoimet vastaukset: kyllä pääosin

- Järjestämisen ja tuottamisen erottaminen on hyvin perusteltua mutta huonosti toteutettu lakiehdotuksessa. Järjestämisen (tilaamisen) ja tuottamisen erottaminen on perusteltua, koska tilaaja-tuottajamalli voi vääristää

kilpailua ja saada aikaan tehottomuutta palveluntuotantoon. Kun maakunta vastaa palveluiden järjestämisestä ja tuotannosta, voi kilpailuneutraliteetti tai kilpailun tasapuolisuus olla uhattuna (ks. OECD, 2012). Näin voi käydä, jos maakunnan oma, kilpailullisella markkinalla toimiva yhtiö saa maakunnalta suoraa tukea toimintaansa ja voi tehdä yhteiskunnan kustannuksella jopa tappiota. Tällainen toiminta voi vääristää kilpailua: esimerkiksi tehottomasti toimiva maakuntakonsernin yritys voi houkuttaa maakunnalta saadun tuen avulla tehtyjen investointien ansiosta potilaita, mikä voi vähentää muiden yritysten halukkuutta tulla markkinoille ja haittaa siten kilpailua. Kilpailua voi haitata myös se, että maakuntakonserni voi tehdä yhteistyösopimuksia muiden tuottajien kanssa ja valvoa niiden toimintaa (toisin kuin muut, kilpailullisella markkinalla toimivat yritykset). On syytä huomata, että järjestämisen ja tuottamisen yhdistämiseen liittyvät haitat ja riskit voivat olla paljon merkittävämpiä kuin siitä saatavat hyödyt (esim. maakunnan yhtiö onnistuu toiminnallaan luomaan kilpailupainetta). Lähteet: Hallituksen esityksen yksityiskohtaiset perustelut, 31.8. 2016. OECD (2012) Competitive neutrality: maintaining a level playing field between public and private business. s. 1-94. <http://www.oecd.org/daf/ca/corporategovernanceofstate-ownedenterprises/50302961.pdf>

17. 15. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain 22 §:n mukaan maakunnalla on yhtiöittämisvelvollisuus maakunnan hoitaessa sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäviä kilpailutilanteessa markkinoilla tai jos palvelut ovat valinnanvapautta koskevissa säännöksissä tarkoitetun laajan valinnanvapauden piirissä. Onko ratkaisu tarkoituksenmukainen?

Vastaajien määrä: 1



Avoimet vastaukset: ei pääosin

- Ratkaisu on tarkoituksenmukainen siltä osin, että valinnanvapauden piirissä olevien palvelujen yksityisiä ja julkisia tuottajia tulisi kilpailuneutraliteetinkin näkökulmasta koskea mahdollisimman yhtenäiset periaatteet. Ratkaisu ei ole kuitenkaan yksinään riittävä neutraliteetin takaamiseksi, koska useat tekijät viittaavat siihen, että maakuntien palveluiden järjestämistä ja tuotantoa ei ole täysin erotettu toisistaan (ks. vastaus edelliseen kysymykseen).

18. 16. Muut vapaamuotoiset huomiot sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaista.

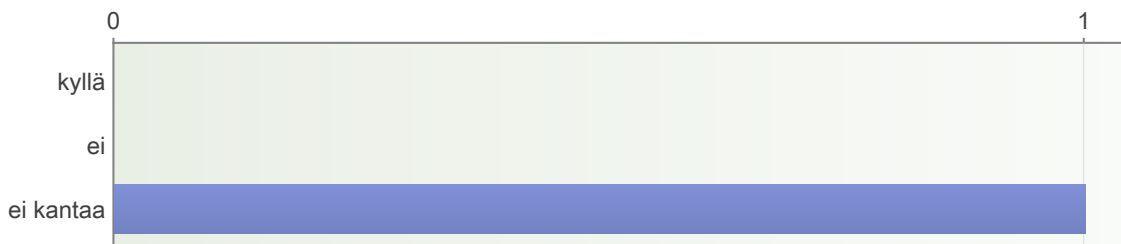
Vastaajien määrä: 1

- Palveluiden järjestäminen (tilaaja) ja tuottaminen tulisi erottaa nykyistä lakiehdotusta voimakkaammin toisistaan, koska tilaaja-tuottajamalli ja yleisemmin kilpailun epätasapuolisuus voivat vääristää kilpailua ja saada aikaan tehottomuutta palveluntuotantoon. Näin voi käydä, jos maakunnan omat yhtiöt ovat epätasapuolisessa asemassa muihin kilpailullisella markkinalla toimiviin yhtiöihin verrattuna (maakunnan yhtiöt voivat esim. saada suoraa tukea maakunnilta tai toimia tehottomasti).

Järjestämisen ja tuottamisen erottaminen on huonosti toteutettu lakiehdotuksessa, joka on tämän tavoitteen suhteen jopa jossain määrin ristiriitainen. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain 22 §:n mukaan maakunnan on omassa toiminnassaan erotettava sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäminen ja palvelujen tuottaminen. Toisaalta maakunnilla on lakiehdotuksessa useita palveluiden järjestämiseen, tuottamiseen ja valvontaan liittyviä tehtäviä, joita ei ole kunnolla erotettu toisistaan (ks. kysymys 14 ja Hallituksen esityksen yksityiskohtaiset perustelut, 31.8. 2016).

19. 17. Kysymys vain kunnille: Voimaanpanolaissa on tarkoitus säätää siitä, mihin maakuntaan kunnat kuuluvat uudistuksen tullessa voimaan. Katsotaanko kunnassanne, että sen tulee kuulua voimaanpanolain 5 §:ssä esitettyyn maakuntaan?

Vastaajien määrä: 1



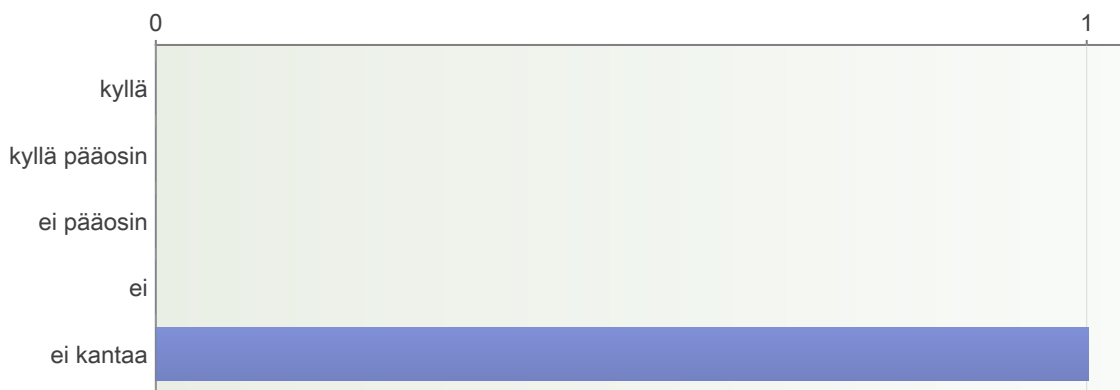
Avoimet vastaukset: ei kantaa

20. 18. Kysymys vain kunnille: Mikäli vastasitte edelliseen kysymykseen ei, mihin maakuntaan kunnan tulisi kuulua ja miksi? (Kunnan tulee toimittaa valtuuston päätösasiakirja sosiaali- ja terveysministeriöön)

Ei vastauksia.

21. 19. Väliaikaishallinnosta sekä väliaikaisen valmistelutoimielimen tehtävistä ja toimivallasta säädetään voimaanpanolain 2 luvussa. Onko väliaikaishallinnosta säädetty riittävällä tavalla?

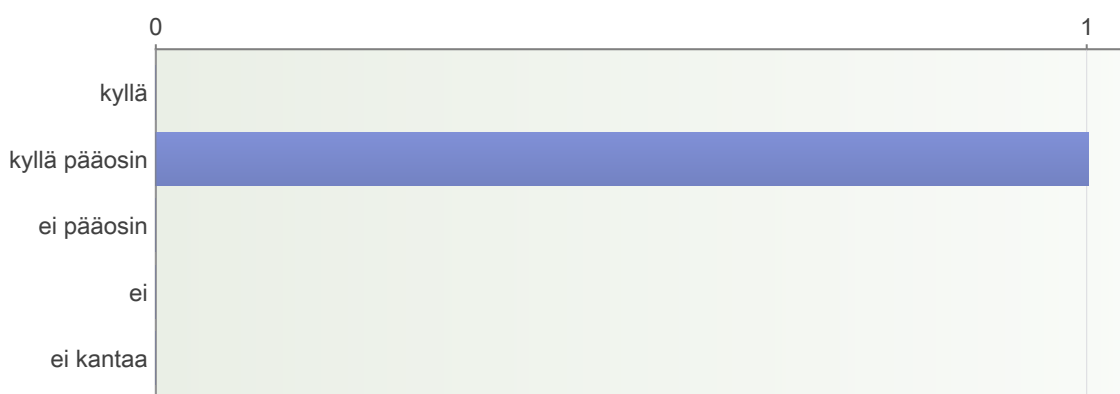
Vastaajien määrä: 1



Avoimet vastaukset: ei kantaa

22. 20. Voimaanpanolain 14 §:n mukaan kunnallisia sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja tuottavissa organisaatioissa työskentelevä henkilöstö siirtyisi maakuntien palvelukseen liikkeenluovutuksen periaatteiden mukaisesti. Lisäksi henkilöstö, joka muualla kunnan hallinnossa tai tukipalveluissa tekee pääasiallisesti sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäviä, siirtyisi maakuntien palvelukseen. Onko henkilöstön siirtymisestä esitetty säädettäväksi henkilöstön aseman näkökulmasta tarkoituksenmukaisesti?

Vastaajien määrä: 1



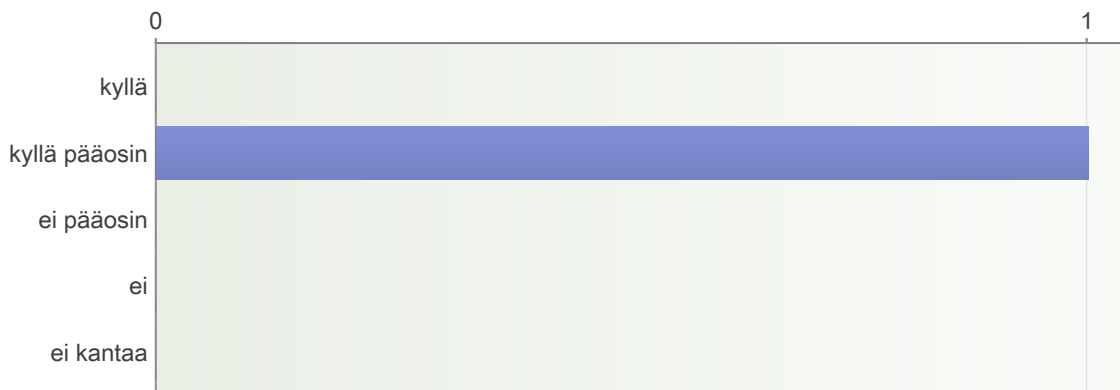
Avoimet vastaukset: kyllä pääosin

- Henkilöstöä siirtyy kunnista huomattava määrä, 213 000 henkeä. Kustannussäästöjen kannalta on hyvä asia, että kuntaliitoksien mukaista irtisanomissuojaa ei ole tulossa. Työntekijät siirtyvät vanhoina työntekijöinä ja työ sopimukset säilyvät ennallaan. Maakuntien toiminta voi vaarantua, jos avainhenkilöstöä irtisanoutuu muutoksen yhteydessä. Perusteluissa mainitaan vain ohimennen henkilöstön sitoutumisen tärkeys, mutta avainhenkilöstön lähtöön liittyviä riskejä ei ole tunnustettu. Palkkakustannusten nousu voi esitetyn negatiivisen

skenaarion mukaan olla todella suurta (700 milj. euroa). Uudistuksella tavoiteltujen säästöjen kannalta on keskeistä, että palkkakustannusten nousu pysyy minimissään. Palkkakustannusten kannalta haasteellisempi vaihe on terveydenhuollon markkinoiden luominen. Kilpailutuksen alkuvaiheessa on odotettavissa lisääntyvässä määrin investointeja yksityisiin palveluihin ja päällekkäisen kapasiteetin muodostumista. Terveydenhuollon alalla työn tarjonta voi olla lyhyellä aikavälillä hyvin jäykkää, joten yksityistämisen aiheuttama äkillinen kysynnän kasvu saattaa johtaa hallitsemattomaan palkkakustannusten kasvuun eri toimijoiden (yksityisten ja julkisten) kilpaillessa parhaasta henkilökunnasta. Koska kilpailutilanteessa palkkojen nousua ei voida koordinoida enää lainkaan, markkinoiden luonti on syytä tehdä hallitusti ja mielellään vaiheittain.

23. 21. Voimaanpanolain 4 luvun mukaan lakisääteisten kuntayhtymien koko omaisuus sekä kuntien irtain omaisuus siirtyy maakunnille. Kuntien toimitilat ja kiinteistöt jäävät kuntien omistukseen. Onko omaisuusjärjestelyjä koskeva ratkaisu hyväksyttävä?

Vastaajien määrä: 1



Avoimet vastaukset: kyllä pääosin

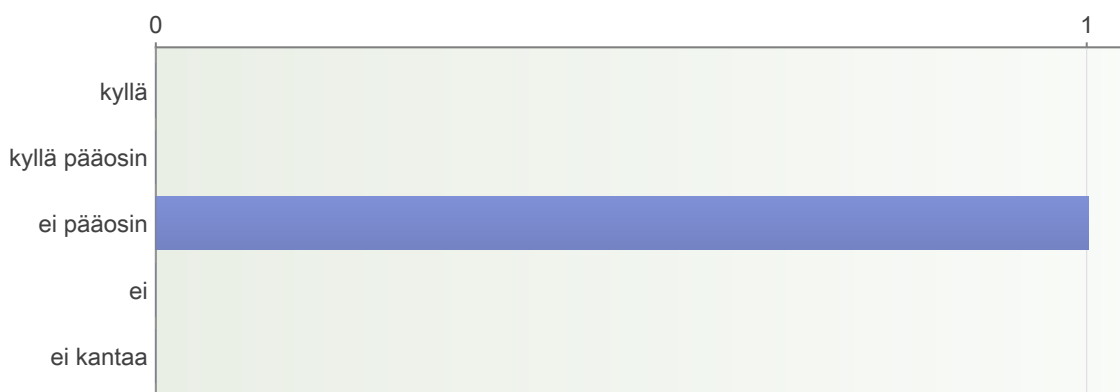
- Esityksen mukaan tilat siirtyisivät kunnilta ja kuntayhtymiltä maakunnille vähintään kolmivuotisella vuokrasopimuksella ja irtaimisto (ml. immateriaalioikeudet) kokonaan. Koska terveydenhuollon rahoitusvastuu poistuu kunnilta, syntyy niille muutoksen yhteydessä kannustimet yrittää paikata talouttaan kaikin tavoin. Omaisuuden siirrosta voi näin ollen syntyä riitatilanteita. Kuntien tiloille ei ole markkinahintaa, joten vuokratason määrittely ei ole yksinkertaista. Tarve perinteisten terveyskeskuksien kaltaisille tiloille saattaa poistua, jos perusterveydenhuolto pilkotaan osamarkkinoiksi ja alueille syntyy useita pieniä toimijoita. Tällöin vanhat tilat saattavat muuttua osin arvottomiksi ja taloudelliseksi taakaksi kunnille. Ilman markkinoitakin toimintojen todennäköinen keskittäminen maakuntakeskuksiin aiheuttaa saman vaikutuksen. Toisaalta huolena on, miten vältetään kuntien turhat terveydenhuollon investoinnit ennen lain toimeenpanoa (vrt. kuntaliitoksien ongelmat). Tältä kannalta kiinteistöjen jättäminen kunnille on oikea ratkaisu.

24. 22. Jos vastasitte edelliseen kysymykseen ei tai ei pääosin, millä tavoin omaisuusjärjestelyt pitäisi toteuttaa?

Ei vastauksia.

25. 23. Voimaanpanolain 41 §:ssa säädettäisiin kunnan tuloveroprosentista vuosina 2019 – 2021. Pidätkö veronmaksajien yhdenvertaisen aseman näkökulmasta perusteltuna, että kuntien veroprosentteja esitetään rajoitettavaksi kolmen vuoden määräajaksi?

Vastaajien määrä: 1

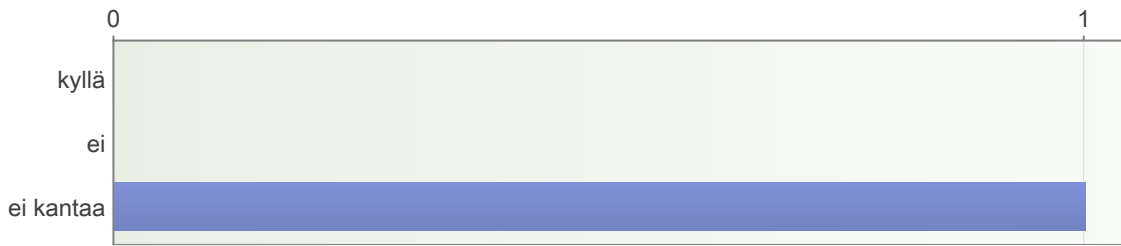


Avoimet vastaukset: ei pääosin

- Perusteluissa kerrotaan tiiviisti, että kuntien tuloveroprosenttia lasketaan 12,3 prosenttiyksikköä. Uudistuksen jälkeen kunnat saavat nostaa verotustaan vuodesta 2019 vuoteen 2021 enintään 1 prosenttiyksikköä. Poikkeuksena korotus olisi sallittu vain ”jos se olisi välttämätöntä maksuvalmiuden turvaamiseksi”. Lisäksi valtio varautuu muutostuen antamiseen kunnille. Ehdotettua, stabilisoivaa toimenpidettä voidaan pitää perusteltuna sen määräaikaisuuden (3 vuotta) takia ja siksi että ilman sääntelyä yksittäiset kunnat voisivat periaatteessa heti uudistuksen jälkeen nostaa kunnallisveroprosentin huomattavasti enemmän kuin toiset kunnat. Toisaalta uudistuksen seurauksena kuntien tuloveron taso laskee ja suhteelliset erot kuntien välillä kasvavat huomattavasti. Veronmaksajien yhdenvertaisuuden kannalta veroprosenttien konvergenssia samaan tasoon ei ole syytä rajoittaa. Veromuutoksien rajoitus sekä erityisesti valtion varautuminen muutostukeen myös heikentää kuntien budjettirajoitteen uskottavuutta ja saattaa lisätä turvautumista muutostukeen. Tämän vuoksi veroprosenttien muutoksien rajoittaminen on huono instrumentti veronmaksajien yhdenvertaisuuden edistämiseen.

26. 24. Voimaanpanolain 42 §:n mukaan maakunnan on perustettava sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain tarkoittamat maakunnan palvelulaitoksen tytäryhtiöt, jotka tuottavat lailla erikseen säädetyn laajan valinnanvapauden piiriin kuuluvia palveluita siten, että yhtiöittäminen on toteutettu 31.12.2020. Onko esitetty siirtymäaika riittävä maakunnan yhtiömuotoisen tuotannon organisoimiseksi?

Vastaajien määrä: 1



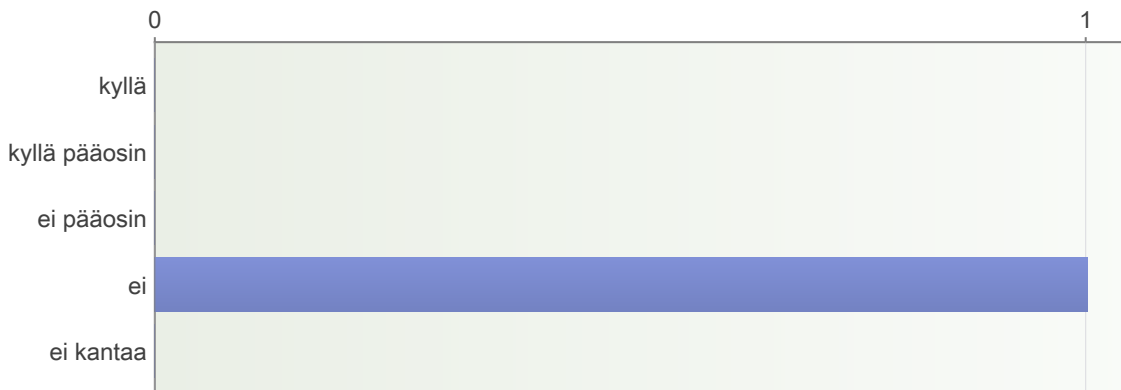
Avoimet vastaukset: ei kantaa

27. 25. Muut vapaamuotoiset huomiot voimaanpanolaista.

Ei vastauksia.

28. 26. Valtio rahoittaa perustettavien maakuntien toiminnan, eli vastuu sosiaali- ja terveyspalveluiden rahoittamisesta osoitetaan valtiolle. Onko ratkaisu uudistuksen tavoitteiden näkökulmasta tarkoituksenmukainen?

Vastaajien määrä: 1

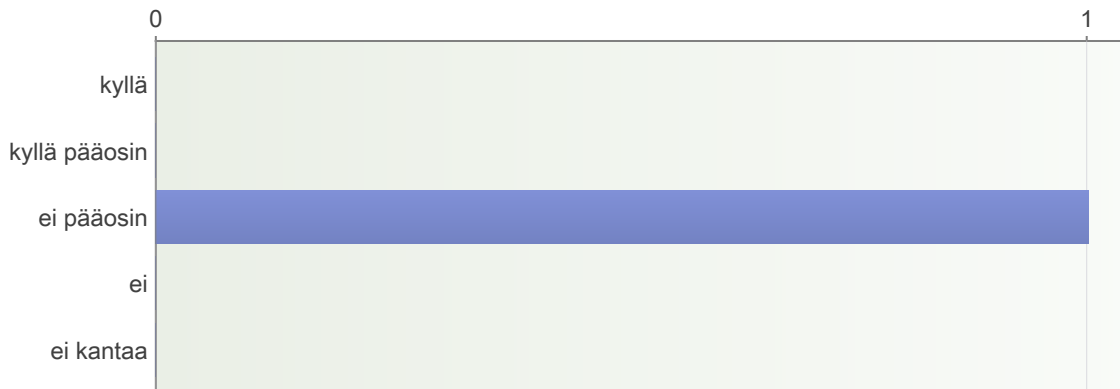


Avoimet vastaukset: ei

- Taloudellisen tehokkuuden kannalta olisi erittäin tärkeää, että maakunta päättäisi myös verotuksesta, jolla palvelut vähintään osittain rahoitettaisiin. Kun maakuntien rahankäyttö ei vaikuta asukkaiden veroasteeseen, on asukkaiden ja maakunnan poliitikkojen intresseissä käyttää kaikki valtiolta saatu rahoitus. Toisaalta kun menoista päätetään paikallis- tai maakuntatasolla rahoituksen tullessa valtiolta, törmätään myös ns. pehmeän budjettirajoitteen ongelmaan (engl. soft budget constraint), missä maakunnilla on kannustin käyttää liikaa rahaa. Jos valtiolta tuleva rahoitus loppuu esimerkiksi marraskuun lopussa, on hyvin epätodennäköistä että sairaalat suljettaisiin joulukuuksi. Tämä kannustaa maakuntia kilpailemaan keskenään menojen avulla ns. yhteisressursista (engl. common pool), joka tässä tapauksessa on koko maan veropohja. Empiirisen näytän valossa, Suomen kunnissa ymmärretään tällaiset kannustimet ja niihin osataan reagoida (Saarimaa ja Tukiainen 2015). Paras mahdollinen korjaus rahoitusta ja sen käyttöä käsitteleviin ongelmiin olisi se, että maakuntavaltuusto vastaisi myös, ainakin osasta, rahoituksesta veroja keräämällä.

29. 27. Maakuntien tuloja ovat valtion rahoitus (3 §) sekä asiakas- ja käyttömaksutulot (4 §). Lisäksi maakunnat voivat ottaa lyhytaikaista lainaa (3 §). Valtion rahoituksen kasvua rajoitetaan vuosittaisessa tarkistuksessa julkisen talouden kantokyvyn turvaamiseksi (6 ja 29 §). Onko maakunnilla riittävät taloudelliset edellytykset suoriutua lakisääteisistä tehtävistä?

Vastaajien määrä: 1

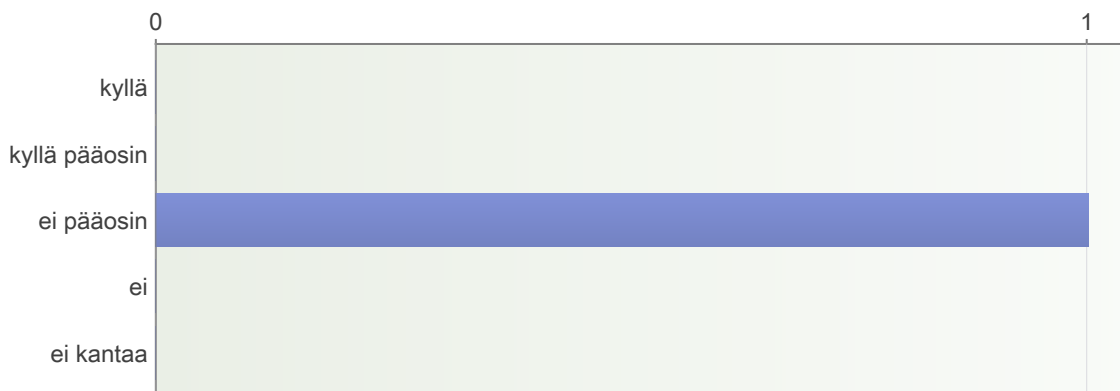


Avoimet vastaukset: ei pääosin

- Koska maakunnilla ei ole mahdollisuutta säätää verotuksen kautta rahoituksensa tasoa vastaamaan paremmin maakuntien tilannetta, on mahdollista, että maakunnilla ei ole kaikissa tilanteissa riittäviä taloudellisia edellytyksiä suoriutua tehtävistään. Vaikka riittävä rahoitus pyritäänkin takamaan jakamalla valtionrahoitus pääasiassa tarveperusteisesti, on epäselvää missä määrin tarveperustan laskenta pystyy vastaamaan kunkin maakunnan tosiasialliseen rahoitustarpeeseen. Tulee huomata, että THL:n tuottamat tarvevakioidut terveydenhuollon menot, joita rahoituksen perustana tullaan käyttämään, eivät kerro palveluiden laatutasosta tai saatavuudesta. Siten on mahdollista, että maakunta, joka tuottaa tarpeeseen nähden korkeampaa laatua, voi joutua sopeuttamaan toimiaan, koska tämän maakunnan rahoitus tiukentuu. Tämä taas voi tarkoittaa, että palvelunlaatu tosiasiallisesti laskee. On myös todettava, että tarvevakioitujen menojen määrittämisessä tulee huomioiduksi vain ne tekijät, jotka niiden määrittämiseen tarkoitettuun tilastolliseen malliin on sisällytetty. Siten on mahdollista, että huomioita jää sellaisia tekijöitä, jotka olisivat oleellisia joidenkin maakuntien tarpeen määrittämisessä. Esimerkiksi VATT on todennut yleisemmin valtionosuusjärjestelmästä, että vaikka järjestelmän tulonjakoerä pääasiallisesti onnistuu uudelleen jakamaan tuloja heikomman ansaintakyvyn alueille, niin samanlaisen ansaintakyvyn alueet saattavat silti saada hyvin erilaisia valtionosuuksien tulonjakoeriä, koska erien määrittelyssä huomioidaan vain osa ansaintakyvyn vaikuttavista tekijöistä (Saarimaa ym., 2015).

30. 28. Ovatko maakuntien valtion rahoituksen määräytymisessä käytettävät palvelujen käyttöä kuvaavat tarvetekijät (luku 3, ml. uusi hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kerroin) ja niiden painokertoimet perusteltuja?

Vastaajien määrä: 1

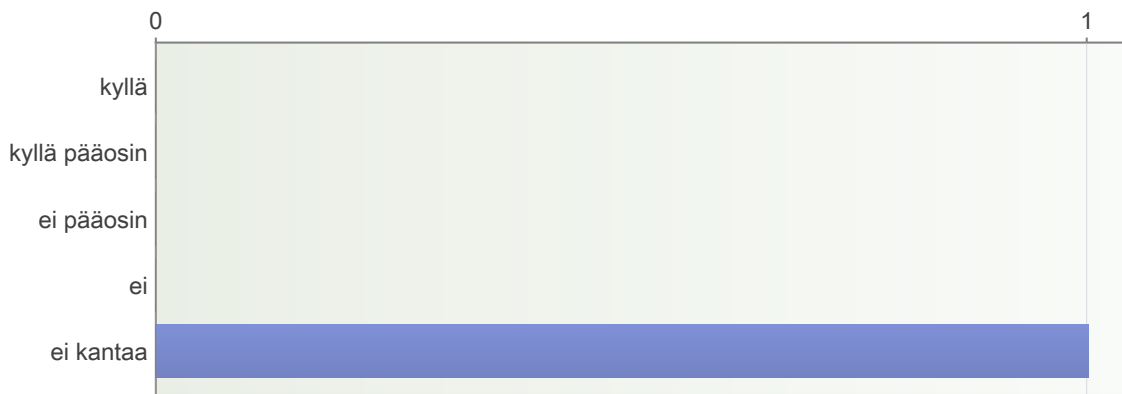


Avoimet vastaukset: ei pääosin

- Tarvetekijöiden taustalla oleva tilastollinen malli ja siitä tulevat painokertoimet eivät ole ongelmattomia. Ensinnäkin mallia ei pitäisi tulkita pelkästään tarvevakioinniksi, koska siinä on mukana runsaasti palvelujen käyttöä mittaavia muuttujia. Toiseksi mallin pitäisi palkita maakuntia sairastamisen ehkäisystä, mutta on epäselvää kuinka hyvin malli tässä onnistuu jos onnistuu lainkaan. Lisäksi on syytä huomata, että painokertoimien määrittämisessä tulee huomioiduksi vain ne tarvetekijät, jotka tilastolliseen malliin on sisällytetty. Siten on mahdollista, että huomioita jää sellaisia tekijöitä, jotka olisivat oleellisia joidenkin maakuntien tarpeen määrittämisessä. Esimerkiksi VATT on todennut yleisemmin valtionosuusjärjestelmästä, että vaikka järjestelmän tulonjakoerä pääasiallisesti onnistuukin uudelleen jakamaan tuloja heikomman ansaintakyvyn alueille, niin samanlaisen ansaintakyvyn alueet saattavat silti saada hyvin erilaisia valtionosuuksien tulonjakoeriä, koska erien määrittelyssä huomioidaan vain osa ansaintakykyyn vaikuttavista tekijöistä (Saarimaa ym., 2015). Lisäksi tulee tarkastella, onko eri tarvetekijöiden painokertoimia syytä määrittellä laissa vai riittäisikö tähän esimerkiksi asetustason määrittely. Tarvetekijöiden painokertoimien määrittely laissa voi vähentää rahoitusjärjestelmän joustavuutta suhteessa maakuntien muuttuviin tilanteisiin, jos painokertoimien muuttamiseksi vaaditaan aina lainmuutos.

31. 29. Sosiaali- ja terveydenhuollon rahoituksessa siirrytään asteittain menoperusteisesta rahoituksesta tarveperusteiseen rahoitukseen. Onko maakuntien rahoitukselle vuosille 2019–2023 esitetty siirtymäaika (27 – 28 §) riittävä?

Vastaajien määrä: 1



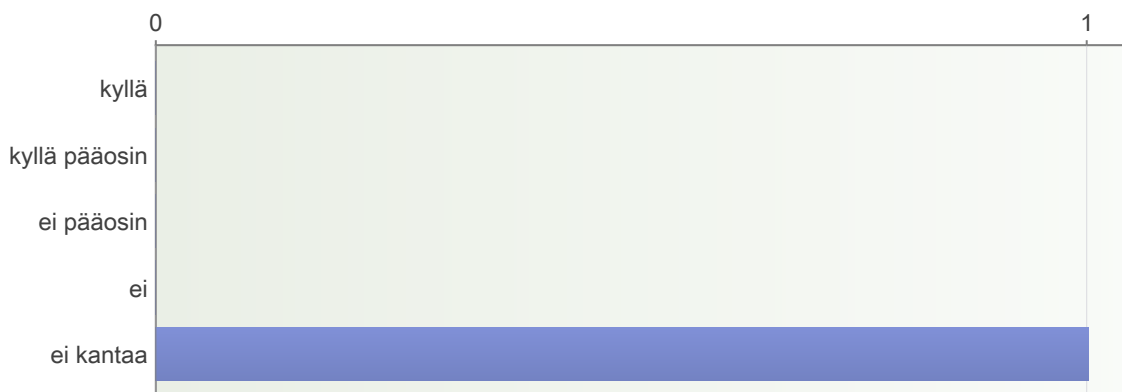
Avoimet vastaukset: ei kantaa

32. 30. Muut vapaamuotoiset huomiot maakuntien rahoituslaista.

Ei vastauksia.

33. 31. Pidättekö esitettyjä tapoja maakuntajaon muuttamiseksi tarkoituksenmukaisena?
(erityisesti maakuntajakolain 2 ja 10 §)

Vastaajien määrä: 1



Avoimet vastaukset: ei kantaa

34. 32. Muut vapaamuotoiset huomiot maakuntajakolaista.

Ei vastauksia.

35. 33. Ovatko valtionosuusjärjestelmään esitetyt, sote-uudistuksesta aiheutuvien merkittävien kuntakohtaisten muutosten lieventämiseksi esitetyt tasausjärjestelyt ja muut muutokset hyväksyttäviä ja riittäviä (laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta 24 §, 27§ 27 b§ ja 55§)?

Vastaajien määrä: 1

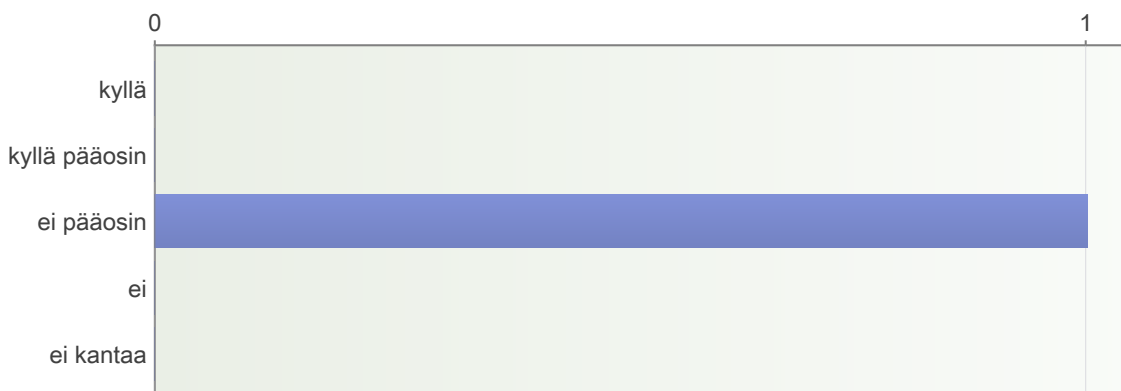


Avoimet vastaukset: ei kantaa

- On mahdotonta sanoa, ovatko tasausjärjestelyt riittäviä, koska emme voi tietää, onko kuntien nykyinen palvelujentarjonta tai rahoitus optimaalisella tasolla.

36. 34. Ovatko valtionosuuskriteerit (ml. uusi hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen -kriteeri) sekä niiden painotukset perusteltuja (laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta, luku 2 sekä luonnos valtioneuvoston asetukseksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta 3 §)?

Vastaajien määrä: 1



Avoimet vastaukset: ei pääosin

- Valtionosuusjärjestelmän ei tulisi tukea tehotonta palvelutuotantoa tai kannustaa ihmisiä asumaan alueilla, joilla palveluiden tuottaminen on kallista. Asukastiheyteen ja saaristoisuuteen liittyvät valtionosuuskriteerit tulisivat

todennäköisesti toimimaan juuri näin. Valtionosuuskriteerien tulee perustua alueen ihmisten ominaisuuksiin. Toisin sanoen valtionosuuksia tulee suunnata alueille, joilla asuu heikossa asemassa olevia ihmisiä. Jos järjestelmään halutaan tuoda aluekriteereitä, pitäisi valtionosuuksia suunnata korkean tuottavuuden alueille.

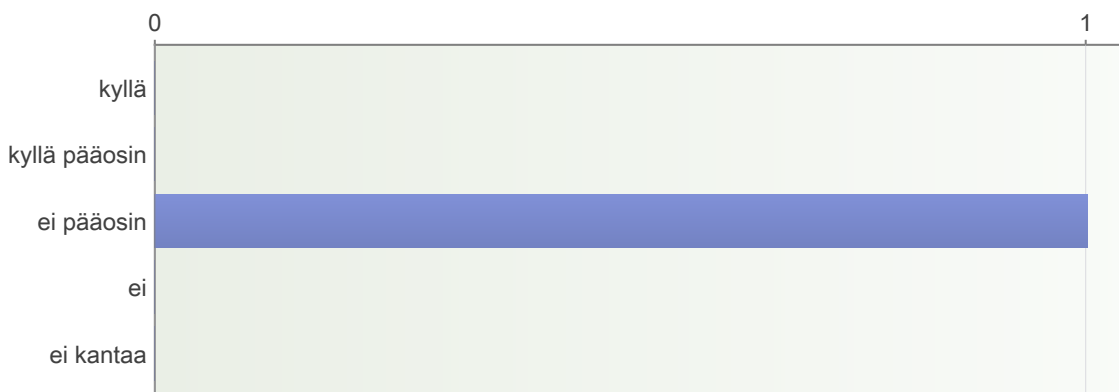
37. 35. Vapaamuotoiset huomiot hallituksen esityksen valtionosuuskokonaisuudesta.

Vastaajien määrä: 1

- Kiinteistövero ei tule liittää tasausjärjestelmään. Jos kunta kaavoittaa lisää asuntoja, sen veropohja kasvaa. Samalla kunta joutuu tekemään investointeja perusinfrastruktuuriin ja uusien asukkaiden myötä kunnan menot nousevat. Kiinteistöverotus on erinomainen tapa rahoittaa nämä kunnan kaavoituksesta koituvat kustannukset. Jos kiinteistövero liitetään tasausjärjestelmään, kaavoittaminen ja kunnan veropohjan kasvu johtaa valtionosuuksien pienenemiseen, mikä puolestaan heikentää kuntien kaavoituskannustimia. Kaupungistumiseen liittyvien tuottavuushyötyjen näkökulmasta on ensiarvoisen tärkeää, että vähäisetkin kannustimet kuntien veropohjien kehittämiseen säilytetään.

38. 36. Pidättekö maakuntien rahoituksen keräämiseksi esitettyjä valtion verojärjestelmän muutoksia hyväksyttävänä?

Vastaajien määrä: 1



Avoimet vastaukset: ei pääosin

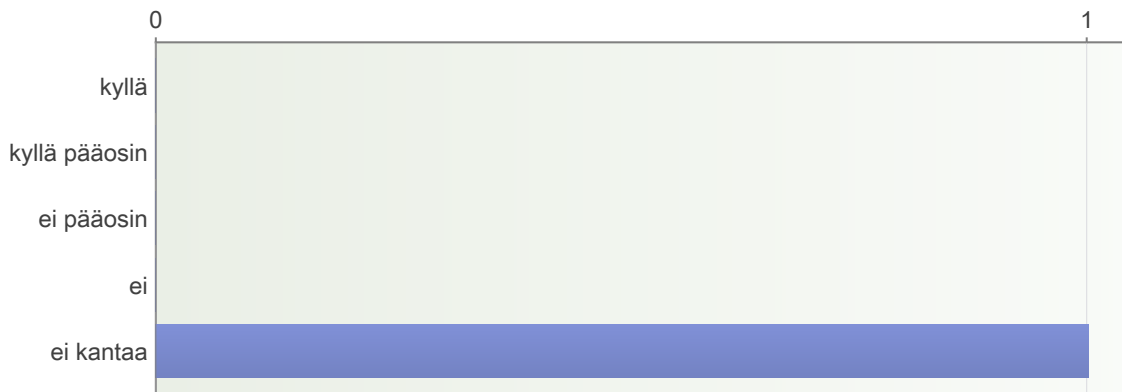
- Hallituksen tavoitteen mukaisesti kenenkään henkilön tuloverot eivät uudistuksen myötä lähtökohtaisesti muutu. Tämän tavoitteen toteutuessa ei ole hyvin perusteltua syytä olettaa että tuloverotuksen painopisteen siirtyminen kunnilta valtiolle vaikuttaisi merkittäväällä tavalla esimerkiksi työn tarjontapäätöksiin. Esitehtyn verojärjestelmän merkittävin puute liittyy siihen, että valtio vastaa verojen keräämisestä ja maakuntien terveystalouden rahoituksesta eivätkä maakunnat itse. Tätä merkittävää ongelmaa on käsitelty tarkemmin edellä muun muassa kohdissa 2 ja 3. Lisäksi kunnallisverotuksen korotusten rajoittaminen tai sääntely uudistuksen jälkeisinä vuosina voi olla haitallista siksi, että se saattaa johtaa kasvaviin tulonsiirtoihin valtiolta taloudellisesti heikosti menestyville kunnille, joiden rahoitusasema voisi parantua merkittävästi kunnallisveroprosenttia nostamalla.

39. 37. Vapaamuotoiset huomiot verolaeista.

Ei vastauksia.

40. 38. Kunnallista henkilöstöä koskevan lainsäädännön soveltamisalaa ehdotetaan muutettavaksi koskemaan myös maakuntien henkilöstöä. Maakuntien työnantajaedunvalvontaa hoitaisi uudella lailla säädettävä Kunta- ja maakuntatyönantajat KT. Onko henkilöstön asemasta ja työnantajaedunvalvonnasta esitetty säädettäväksi tarkoituksenmukaisesti?

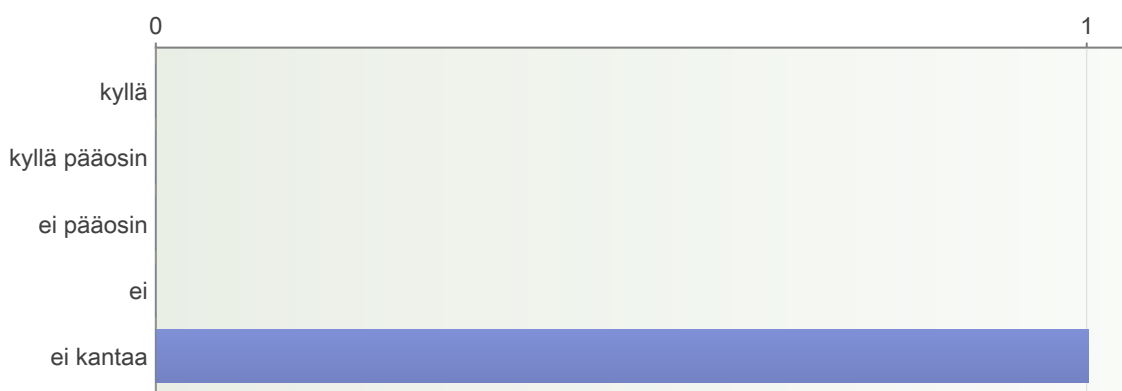
Vastaajien määrä: 1



Avoimet vastaukset: ei kantaa

41. 39. Onko eläkkeiden rahoittamisesta esitetty säädettäväksi tarkoituksenmukaisesti?

Vastaajien määrä: 1



Avoimet vastaukset: ei kantaa

42. 40. Vapaamuotoiset huomiot henkilöstön asemasta ja/tai työnantajaedunvalvonnasta sekä eläkkeistä.

Ei vastauksia.

43. 41. Miten arvioitte uudistuksen vaikuttavan oman taustaorganisaationne asemaan?

Vastaajien määrä: 1

- Suomen sosiaali- ja terveydenhuollon uudistaminen on sekä kansallisesti että kansainvälisesti merkittävä reformi, jolla tavoitellaan kansalaisten hyvinvoinnin parantamista ja järjestelmän tehostamista. On ensiarvoisen tärkeää, että uudistuksen vaikutuksia ja tavoitteiden saavuttamista voidaan arvioida luotettavasti. Tästä syystä VATT panostaa erityisesti terveystaloustieteellisen, julkisia palveluja ja paikallista julkishallintoa koskevan tutkimuksen vahvistamiseen.

44. 42. Onko maakunnilla riittävät taloudelliset edellytykset suoriutua lakisääteisistä tehtävistä uudistuksen voimaan tultua?

Ei vastauksia.

45. 43. Mihin aiheeseen/aiheisiin liittyvää valtakunnallista tukea katsotte tarvitsevanne sote- ja maakuntauudistusten alueelliseen toteutukseen (voitte valita usemman vaihtoehdon)?

Ei vastauksia.

46. 44. Muut vapaamuotoiset huomiot hallituksen esitysluonnoksesta.

Ei vastauksia.

47. 45. Yksilöidyt säädösmuutosehdotukset.

Ei vastauksia.