

Talouspolitiikan arviointineuvoston
raportti
2018

Suomenkielinen yhteenveto

Talouspolitiikan arviointineuvosto

VATT Valtion taloudellinen tutkimuskeskus

Arkadiankatu 7, 00100 Helsinki, Finland

Helsinki, tammikuu 2019

Esipuhe

Talouselämpöpolitiikan arviointineuvosto perustettiin tammikuussa 2014 tuottamaan riippumaton arvio talouden tilasta ja harjoitetusta talouselämpöpolitiikasta. Valtioneuvoston asetuksen (61/2014) mukaan neuvoston tehtävänä on arvioida

- 1) talouselämpöpolitiikalle asetettujen tavoitteiden tarkoituksenmukaisuutta
- 2) talouselämpöpolitiikalle asetettujen tavoitteiden saavuttamista ja valittujen keinojen tarkoituksenmukaisuutta
- 3) talouselämpöpolitiikan valmistelussa käytettyjen ennuste- ja arviointimenetelmien laatua
- 4) talouselämpöpolitiikan eri osa-alueiden yhteensovittamista ja kytkentöjä yhteiskuntapolitiikan muihin osa-alueisiin
- 5) talouselämpöpolitiikan onnistumista erityisesti taloudellisen kasvun ja vakauden, työllisyyden ja julkisen talouden pitkän ajan kestävyuden kannalta
- 6) talouselämpöpolitiikan instituutioiden ja julkisen talouden rakenteiden tarkoituksenmukaisuutta.

Valtioneuvosto on nimittänyt neuvoston jäsenet viiden vuoden toimikaudeksi korkeakoulujen taloustieteellisten yksiköiden ja Suomen Akatemian ehdotuksen perusteella. Neuvoston jäsenet ovat yliopistojen professoreita, jotka osallistuvat neuvoston toimintaan oman toimensa ohella. Tämä on nykyisen neuvoston viides ja viimeinen raportti. Uusi neuvosto aloittaa työnsä maaliskuussa 2019. Samaan aikaan neuvoston toimikausi lyhenee neljään vuoteen ja neuvoston vaihtuvuuteen tulee porrastus niin, että kaksi sen jäsenistä vaihtuu kahden vuoden välein.

Tässä raportissa arviomme ensin hallituksen finanssi- ja työllisyyspolitiikkaa. Kuten edellisissäkin raporteissa, myös tässä raportissa kiinnitetään lisäksi erityishuomiota tiettyihin valittuihin teemoihin. Tämän vuoden raportti keskittyy hallituksen maakunta- ja sote-uudistuksen arviointiin.

Neuvosto ei tee omia ennusteitaan, vaan nojaa enimmäkseen valtiovarainministeriön tekemiin ennusteisiin. Suomen talouskehitystä ennustaa jo 15 instituutiota. Yhden lisäinstituution arvo olisi tässä marginaalinen. Viimeisimmät tässä raportissa käytetyt julkaisut ovat valtiovarainministeriön talven 2018 ennuste sekä työvoimatutkimuksen joulukuussa julkaistut luvut.

Talouspolitiikan arviointineuvosto hankki määrärahoillaan myös ulkopuolista tutkimusta työnsä tueksi. Nämä taustaraportit julkaistaan varsinaisen raportin yhteydessä, mutta näiden taustaraporttien kirjoittajat ovat itse vastuussa niiden sisällöstä. Taustaraporteissa esitetyt näkemykset eivät välttämättä vastaa neuvoston näkemyksiä.

Tätä raporttia varten tilattiin useita taustaraportteja. Unto Häkkinen, Taru Haula, Satu Kapiainen, Merja Korajoki, Suvi Mäklin, Mikko Peltola, Tuuli Puroharju Terveyden ja hyvinvoinnin laitokselta, sekä Mika Kortelainen ja Kaisa Kotakorpi Valtion taloudellisesta tutkimuskeskuksesta esittävät taustaraportissaan katsauksen sosiaali- ja terveydenhuollon tuottajakorvauksien käytäntöihin ja tutkimukseen, ja tekevät empiirisen tutkimuksen aiheesta suomalaisaineistolla. Luigi Siciliani Yorkin yliopistosta tarjoaa kirjallisuuskatsauksen yksityisen ja julkisen tuotannon eroista terveydenhuollossa. Mika Kortelainen ja Simon Lapointe Valtion taloudellisesta tutkimuskeskuksesta ovat tehneet kirjallisuuskatsauksen fiskaalisesta federalismista. Olli Karsio Tampereen yliopistosta on tuottanut kirjallisuuskatsauksen valinnanvapaudesta julkisesti rahoitetuissa sosiaalipalveluissa, minkä lisäksi Karsio ja Tampereen yliopiston Liina-Kaisa Tynkkynen ovat toteuttaneet yksityisten sote-palveluntuottajien haastattelututkimuksen. Lisäksi neuvoston sihteeri on tuottanut kaksi raporttia: Niklas Gäddnäs tarkastelee rakennetyöttömyyden estimointia, ja Siiri Naumanen sote-palveluiden rahoitusta maakuntauudistuksen yhteydessä.

Useat asiantuntijat ovat osallistuneet neuvoston kokouksiin, tuottaneet tietoa raporttia varten, tai kommentoineet tekstiä. Kiitämme THL:n Unto Häkkistä, STM:n Sinikka Saloa ja Vuokko Lehtimäkeä, VATT:n Mika Kortelaista ja Simon Lapointea, VM:n Miikka Vanhasta, Kuntaliiton Minna

Punakalliota ja Sanna Lehtosta, sekä HUS:n Janne Aaltosta heidän näkemyksistään ja asiantuntemuksestaan. Haluamme kiittää myös VM:n Veliarvo Tammista ja Ilari Aholaa kärsivällisistä vastauksista neuvoston kysymyksiin. Satu Metsälampi, Siiri Naumanen ja Niklas Gädtnäs ovat tarjonneet pätevää tutkimusapua neuvostolle. Kiitämme valtiovarainministeriön kunta- ja alueosastoa sekä sosiaali- ja terveysministeriön sosiaali- ja terveydenhuollon ohjausosastoa heidän kommenteistaan sote- ja maakuntareformin kuvaukseemme. Kiitämme myös VATT:n Tiina Heinilää, Auli Karraa, Marjo Nybergiä, Riitta Kajanderia ja Anita Niskasta heidän avustaan hallinnossa ja viestinnässä.

Itse raportti julkaistaan englanniksi, koska se on neuvoston työkieli. Suomenkielinen yhteenveto julkaistaan raportin yhteydessä. Raportti tullaan julkaisemaan myös suomeksi, käännöksen valmistuessa kevään aikana.

Helsingissä 23. tammikuuta 2019

Roope Uusitalo
Puheenjohtaja

Mikko Puhakka
Varapuheenjohtaja

Torben M. Andersen

Anneli Anttonen

Kaisa Kotakorpi

Seppo Orjasniemi
Pääsihteeri

Allan Seuri
Tutkija

1. Yhteenvedo

Suomen talouden kasvuvauhti hidastuu vähitellen tulevina vuosina. Talous kasvoi nopeasti vuosina 2017 ja 2018 kasvuvauhtien ollessa 2,8 % ja 2,5 % tasolla. Kahden vuoden nopean talouskasvun jälkeen BKT:n odotetaan kasvavan 1,5 prosenttia vuonna 2019. Nykyisten ennusteiden mukaan kasvuvauhti hidastuu vuoden 2020 jälkeen kohti noin yhden prosentin keskipitkän ajan kasvuvauhtia.

Nopea kasvu viimeisten kahden vuoden aikana on helpottanut hallitusohjelmassa asetettujen politiikkatavoitteiden saavuttamista. Työllisyysastetavoite saavutettiin jo marraskuussa 2018. Jos kasvu jatkuu odotetusti, työllisyysaste pysyy 72 prosentin yläpuolella hallituskauden loppuun, kevääseen 2019 saakka.

Nopea talouskasvu ja hallituksen päätökset ovat edesauttaneet finanssipolitiikalle asetettujen tavoitteiden saavuttamista. Hallituskauden ensimmäisessä Julkisen talouden suunnitelmassa tavoitteeksi asetettiin julkisyhteisöjen alijäämän poistaminen hallituskauden loppuun mennessä. Lisäksi hallitus asetti Vakaus- ja kasvusopimuksen mukaisen keskipitkän aikavälin tavoitteen rakenteelliselle alijäämälle 0,5 prosenttiin suhteessa BKT:hen.

Nykyisten ennusteiden mukaan nämä finanssipolitiikan tavoitteet lähes saavutetaan vuoteen 2019 mennessä, jolloin julkisyhteisöjen alijäämän arvioidaan olevan 0,4 prosenttia ja rakenteellisen vajeen 0,8 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen. Valtiovarainministeriön viimeisimmän ennusteen mukaan paikallishallinnon vaje saavuttaa tavoitteensa (0,5 %), valtionhallinnon vaje (0,7 %) on hieman yli tavoitteen (0,5 %) ja sosiaaliturvarahastojen ylijäämä (0,8 %) jää hieman alle tavoitteen (1 %). Myös julkisen talouden bruttovelka suhteessa bruttokansantuotteeseen on

laskenut alle 60 prosentin kynnsarvon jo vuonna 2018, ja sen ennustetaan olevan 58,4 prosenttia vuonna 2019.

Sekä työllisyystilanne että julkisen sektorin rahoitusasema ovat merkittävästi paremmat verrattuna vuoden takaiseen ennusteeseen. Nopea kasvu vuonna 2017 ja vuoden 2018 alkupuoliskolla oli positiivinen yllätys ennustelaitoksille.

Huolimatta näistä positiivisista yllätyksistä julkisen talouden pitkän aikavälin näkymät pysyvät huolestuttavina. Valtiovarainministeriön arvion mukaan kestävyysvaje on yhä lähes 4 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen. On kuitenkin huomioitava, että viimeinen arvio sisältää väestöennusteen muutosten vaikutukset ikäsidonnaisiin menoihin, mutta ei huomioi sote-uudistuksen potentiaalisia vaikutuksia eikä puolustusmenojen suunniteltua kasvua.

Valtiovarainministeriön kestävyysvajeearvio olettaa, että työllisyyden viimeaikaisen kasvun taustalla ovat pääasiassa suhdannetekijät. Laskelmissa työllisyysaste kasvaa 73 prosenttiin vuoteen 2023 mennessä, mutta kääntyy laskuun saavuttaen 70,8 prosentin tason vuonna 2033.

Optimistisempi laskelma, joka olettaa, että työllisyyden viimeaikainen kasvu on pysyvää ja työllisyysaste nousee tulevaisuudessa eläkeuudistuksen myötä, pienentää kestävyysvajetta 1,4 prosenttiyksiköllä nykyisiin arvioihin verrattuna. Myös tässä skenaariorissa menojen tai tulojen säätö on tulevaisuudessa välttämätöntä.

Hallitusohjelmassa sitouduttiin tekemään päätöksiä, jotka johtaisivat kestävyysvajeen poistamiseen. Suuri osa kestävyysvajeesta oli tarkoitus kattaa parantamalla tuottavuutta terveydenhuollossa. Sote-uudistus on edelleen eduskunnan käsittelyssä. Vaikka uudistus hyväksyttäisiin, on epätodennäköistä, että se tulee johtamaan tavoiteltuun kustannusten alenemiseen.

1.1. Arvio finanssipolitiikasta

Edellisessä raportissaan neuvosto kritisoi hallitusta ekspansiivisesta finanssipolitiikasta noususuhdanteen huipulla, vuonna 2018. Jälkeenpäin arvioituna tämä kritiikki on edelleen aiheellinen. Rakenteellinen alijäämä oli 0,4 prosenttia vuonna 2017 ja kasvoi 1,1 prosenttiin suhteessa bruttokansantuotteeseen vuonna 2018. Samanaikaisesti BKT kasvoi 2,5

prosenttia ja tuotantokuilu kääntyi positiiviseksi. Näin ollen suhdanteen tasoittamisen sijaan hallituksen finanssipolitiikka oli suhdannevaihtelua kärjistävä vuonna 2018.

Vuoden 2019 budjetti on paremmin linjassa vallitsevan suhdannetilanteen ja keskipitkän aikavälin näkymien kanssa. Finanssipolitiikkaa kiristetään hieman ja rakenteellisen jäämän odotetaan pienentyvän 1,1 prosentista vuonna 2018 0,8 prosenttiin vuonna 2019. Valtiontalouden vajetta pienennetään 1,5 miljardilla eurolla. Myös paikallishallinnon alijäämä pienenee. Eläkerahastojen ylijäämä pysyy lähellä sen nykyistä tasoa, mutta muut sosiaaliturvarahastot kääntyvät alijäämäisiksi. Tämä johtuu pääasiassa työttömyysvakuutusmaksujen pienentämisestä.

Neuvosto arvioi hallituksen nykyisen finanssipolitiikan virityksen olevan kutakuinkin sopiva. Samalla se huomauttaa, että suurin yksittäinen finanssipoliittinen päätös tehtiin budjettiprosessin ulkopuolella. Työttömyysvakuutusmaksujen pienentäminen yhteensä 0,8 prosenttiyksiköllä vähentää julkisen sektorin tuloja 600 miljoonalla eurolla, mikä ajoittuu suhdanteen kannalta huonosti. Työllisyysrahastolla on puskurirahasto, jolla voidaan tasoittaa maksuprosentin muutoksia. Puskurirahaston koko on toistuvasti osoittautunut riittämättömäksi ja työttömyysvakuutusmaksuja on jouduttu muuttamaan suhdannetta vahvistavalla tavalla, jotta puskurirahasto pysyy sille asetettujen rajojen sisällä. Viimeisin maksuprosentin alentaminen tehtiin, kun ennusteet osoittivat puskurirahaston lähestyvän ylärajaansa vuonna 2019 ja todennäköisesti ylittävän sen vuonna 2020.

Hallituksen finanssipolitiikka on ollut lähes riittävän kireä keskipitkän aikavälin politiikkatavoitteiden kannalta. Jos nykyinen ennuste osoittautuu oikeaksi, hallituksen asettamat keskipitkän aikavälin tavoitteet saavutetaan vuonna 2020.

Nykyiset finanssipolitiikan keskipitkän aikavälin tavoitteet ovat kuitenkin riittämättömiä varmistamaan julkisen talouden kestävyuden pitkällä aikavälillä. Koko kestävyysvajeen kattaminen julkisia menoja ja tuloja sopeuttamalla vaatisi rahoitusjäämän pysyvää kohentumista neljällä prosenttiyksiköllä bruttokansantuotteeseen suhteutettuna. Julkisen talouden välitön täysi sopeuttaminen tulevaan ikääntymisestä johtuvaan menojen kasvuun ei todennäköisesti olisi parasta mahdollista politiikkaa, mutta kuitenkin pidemmällä aikavälillä julkisen talouden sopeutus on välttämätöntä. Mitä kauemmin sopeutusta lykätään, sitä suuremmaksi sekä ongelma että tarvittava sopeutus kasvavat.

1.2. Arvio työllisyyspolitiikasta

Kautensa alussa hallitus asetti erittäin kunnianhimoisen tavoitteen työllisyysasteen nostamisesta 72 prosenttiin. Useimpien talouden seuraajien, mukaan lukien Talouspolitiikan arviointineuvosto, yllätykseksi tavoite saavutettiin jo marraskuussa 2018.

Myönteinen taloussuhdanne on luonnollisesti ollut keskeinen syy työllisyyden kohentumiselle. Suomen talouden kasvuvauhti ei kuitenkaan ole ollut poikkeuksellisen korkea muihin maihin verrattuna viimeisten kahden vuoden aikana. Pikemminkin Suomi erottuu vertailussa maana, jossa kasvu käynnistyi myöhemmin kuin muualla.

Hallitus on tehnyt politiikkavalintoja, joilla on luultavimmin ollut positiivinen vaikutus työllisyysasteeseen. Hallituksen politiikkatoimien ja suhdannetilanteen kohentumisen vaikutusta työllisyyteen on vaikea arvioida, eikä sitä toistaiseksi ole tehty vakuuttavalla tavalla.

Hallituskaudella tehdyistä uudistuksista kilpailukyky sopimuksella on todennäköisesti ollut suurin vaikutus työllisyyteen. Sopimus vähensi työvoimakustannuksia ja siten lisäsi työvoiman kysyntää. Yksikkötyökustannusten pienentyminen osoittautui olevan kestävä, sillä palkankorotukset eivät ole kumonnet niitä vaikutuksia, joita aiheutui sivukulujen siirrosta työnantajilta työntekijöille. Myöskään lomarahojen vähentäminen tai työehtosopimusten pidentäminen ei johtanut nopeampiin palkankorotuksiin sopimusten päätyttyä. Maltillisten palkkojen nousun ja pakollisten työnantajamaksujen pienentymisen seurauksena suomalaisten yritysten kustannuskilpailukyky parani selvästi verrattuna sen aiempaan tasoon.

Neuvosto on toistuvasti kritisoinut valtiovarainministeriötä epärealistisen korkeiden ja kvasi-eksperimentaalisen empiirisen tutkimuksen kanssa ristiriidassa olevien työvoiman kysyntäjoustopien käytöstä. Realistisimpienkin arvioiden mukaan kilpailukyky sopimus on voinut lisätä työpaikkojen määrää yli 20 000:lla.

Hallituksen politiikka on lisännyt työvoiman kysyntää yksikkötyökustannuksia pienentämällä. Hallitus on lisäksi toteuttanut useita uudistuksia, jotka lisäävät työn tarjontaa. Ansiosidonnaisten työttömyyskorvausten enimmäiskestoja leikattiin vuonna 2017. Työnteon kannustimia on lisätty keventämällä työn verotusta, hillitsemällä etuuksien kasvua ja alentamalla varhaiskasvatusmaksuja. Työttömien pakolliset ja

säännölliset haastattelut otettiin käyttöön vuonna 2017. Aktiivimalli toteutettiin vuoden 2018 alussa. Kaikki edellä mainitut toimet myötävaikuttavat potentiaalisesti työllisyyden kasvuun. Valitettavasti luotettavia empiirisiä arvioita näiden uudistusten vaikutusten suuruudesta ei vielä ole saatavilla.

Eläketurvakeskuksen arvion mukaan vuoden 2017 eläkeuudistus kasvattaa työllisyysastetta pitkällä aikavälillä melkein kahdella prosenttiyksiköllä. Sopimus eläkeuudistuksesta tehtiin syksyllä 2014 eli ennen nykyistä hallituskautta. Tästä huolimatta vuonna 2017 voimaan astunut eläkeuudistus on todennäköisesti suurin työllisyyttä pitkällä aikavälillä lisäävä politiikkatoimenpide, joka on tehty kuluneella hallituskaudella.¹

1.3. Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen päätavoitteet ovat hillitä menojen kasvun kolmella miljardilla eurolla sekä palvelujen saatavuuden parantaminen ja terveyserojen kaventaminen.

Kustannussäästöt. Perustelut uudistuksen kolmen miljardin euron kustannussäästötavoitteelle ovat edelleen epäselvät, eivätkä hallituksen esitykset täsmennä niitä mekanismeja, joilla kustannussäästö saavutetaan. Säästötavoitteesta kiinnipitäminen voi johtaa palveluiden laadusta tinkimiseen, mikäli tuottavuus ei kasva odotetulla tavalla. Koska kustannussäästöt ovat hyvin epävarmoja, niiden käyttäminen uudistuksen tärkeänä perusteena on kyseenalaista.

Julkinen ja yksityinen tuotanto ja tuottavuus. Hallitus odottaa sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen parantavan tuottavuutta, kun kilpailu kiristyy lisääntyneen yksityisen palvelutuotannon myötä. Talousteoriat ja empiirinen tutkimus eivät anna selkeitä vastauksia siihen, onko yksityisen palveluntuotannon laatu parempaa tai kustannukset matalampia verrattuna julkisen sektorin omaan tuotantoon. Evidenssi julkisen ja yksityisen tuotannon tai kilpailun vaikutuksista perusterveydenhuollossa on vähäistä ja viittaa parhaimmillaankin maltillisiin vaikutuksiin. Ehdotettu valinnanvapausmalli luo kannustimia jotka voivat johtaa tehottomuuteen,

¹ Tämän kappaleen viimeinen virke kuului aiemmassa, 23.1.2019 julkaistussa käännöksessä seuraavasti: "Tästä huolimatta vuonna 2017 voimaan astunut eläkeuudistus on todennäköisesti suurin työllisyyttä lisäävä politiikkatoimenpide kuluneella hallituskaudella.". Virkettä muokattiin väärintulkintojen välttämiseksi vastaamaan tarkemmin englanninkielistä tekstiä. Selvyyden vuoksi todettakoon vielä, että eläkeuudistus ei ole tähän mennessä juurikaan vaikuttanut työllisyyskehitykseen.

kuten kustannusten siirtoon yksityiseltä julkiselle sektorille. Lukuisista maista on saatavilla verrattain hyvää tutkimusevidenssiä, joka osoittaa että terveydenhuollon tuottajat reagoivat tällaisiin kannustimiin.

Tuottajakorvaukset. Tuottajakorvaukset vaikuttavat palveluiden saatavuuteen, laatuun ja kustannuksiin. Jos korvaussäännöt eivät riittävästi heijastele yksittäisten asiakkaiden kustannuksia, tuottajilla on kannustin asiakkaiden valikointiin, mikä lisää eroja palvelujen saatavuudessa. Kokemukset muista maista osoittavat, että ns. kermankuorinnan ongelmat voivat olla merkittäviä ja pitkäaikaisia. Toisaalta jos korvaussäännöt liittyvät tekijöihin, joihin palveluntuottajat voivat itse vaikuttaa, tämä kasvattaa kustannuksia. Hoivan laatu voi myös kärsiä, jos hoitoratkaisuja määrittää taloudellinen kannattavuus lääketieteellisen tarpeen sijasta.

Tuottajien korvausmallien suunnitteleminen on vaikeaa. Se vaatii asiantuntemusta, kattavia aineistoja ja resursseja. Ongelmana on, että näiden sääntöjen suunnittelu on alkanut vasta hiljattain, vain vähän aikaa ennen valinnanvapauspilottien suunniteltua alkua, eikä tarvittavan aineiston saatavuutta ole saatu varmistettua.

Työterveyshuolto ja päällekkäiset vakuutukset. Työterveyshuollon rooli ja päällekkäisten vakuutusten kysymys jäävät ratkaisematta nykyisessä uudistuksessa. Päällekkäisillä vakuutuksilla on mahdollisesti kolme vaikutusta. Ensinnäkin julkisen sektorin kustannukset kasvavat, kun työterveyshuollon ja yksityisten vakuutusten piirissä olevat ihmiset listautuvat sote-keskusten asiakkaiksi, ellei heidän alempaa palveluiden tarvettaan oteta huomioon riittävällä tavalla tuottajakorvauksissa. Toiseksi päällekkäisillä vakuutuksilla on taipumus lisätä palveluiden kysyntää, mikä voi edelleen kasvattaa kustannuksia. Kolmantena tekijänä julkisen sektorin kustannuksia kasvattavat mahdolliset siirtymät yksityisesti rahoitetusta julkisesti rahoitettuun terveydenhuoltoon.

Palvelujen saatavuus. Se, parantaako uudistus palvelujen saatavuutta, riippuu siitä, miten tavoitteet kustannusten alentamiseksi ja saatavuuden parantamiseksi sovitetaan yhteen. Mikäli markkinoille tulee uusia tuottajia riittävästi, uudistus todennäköisesti parantaa palvelujen saatavuutta jonojen lyhentyessä. Palvelujen laatu ja kattavuus sen sijaan riippuvat tuottajakorvausten tasosta ja rakenteesta. Uudistukselle asetettu tiukka säästötavoite voi vaarantaa saatavuuden parantumisen.

Uudistuksen vaikutukset saatavuuden eriarvoisuuteen ovat epäselvät. Järjestämisvastuun siirtäminen kunnilta maakunnille todennäköisesti

vähentää eroja alueiden välillä. Toisaalta yksityisen tuotannon ja kilpailun korostumisessa on myös alueellinen ulottuvuus, koska markkinamekanismi toimii paremmin kaupunkialueilla. Uudistus voi epäonnistua saatavuuden sosioekonomisten erojen kaventamisessa esimerkiksi yksityisten sairausvakuutusten ja työterveyshuollon tarjoaman päällekkäisen vakuuttamisen vuoksi.

Alueuudistus ja maakuntien rahoitus. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuun siirtäminen kunnille voi vähentää palvelujen eriarvoisuutta ja johtaa tuottavuusparannuksiin, mikäli maakunnat pystyvät hyödyntämään tuotannon skaalaetuja.

Argumentit maakuntien verotusoikeuden puolesta ovat vahvempia kuin argumentit sitä vastaan. Verotusoikeuden puute ei ole kuitenkaan kiireellinen kysymys, koska verotusoikeus voidaan myöntää maakunnille myös myöhemmässä vaiheessa.

Toimeenpano. Koska ehdotetut uudistukset ovat merkittäviä ja vaikutukset epävarmoja, olisi kannatettavaa edetä varovaisemmin ja enemmän asteittain. Erityisesti valinnanvapautta olisi syytä laajentaa porrastetummin kuin nykyisessä esityksessä tehdään esimerkiksi laajentamalla valinnanvapaus koskemaan yksittäisiä palveluita kerrallaan. Maakuntauudistuksen ja laajamittaisen valinnanvapauden yhtäaikainen toimeenpano on saanut alkunsa poliittisesta sopimuksesta, eikä sitä voida perustella yksinomaan terveydenhuoltosektorin kehittämisen edun näkökulmasta.

1.4. Kokeilujen käyttö politiikan tukena

Hallitus on toteuttanut useita kokeiluja kautensa aikana. Näistä perustulokokeilu on saanut eniten huomiota, mutta kokeiluja on käytetty myös työllisyyspolitiikan ja terveydenhuollon arviointiin. Kokeilukulttuurin käyttöönotto mainittiin jo hallituksen ohjelmassa.

Neuvosto pitää hallituksen pyrkimystä käyttää kokeiluja politiikkamuutosten testaamisessa erinomaisena. Kokeiluissa pitäisi kuitenkin testata realistisia politiikkavaihtoehtoja ja ne tulisi suunnitella niin, että kokeilujen vaikutuksia voidaan arvioida uskottavalla tavalla.

Viimeaikaisia kokeiluja on vaikea hyödyntää päätöksenteossa. Useimmissa tapauksissa kokeilut on toteutettu ilman asianmukaista verrokkiryhmää,

minkä vuoksi kokeilun vaikutusten arviointi on mahdotonta tai vähintään hyvin haastavaa. Niissä tapauksissa, joissa asianmukainen verrokkiryhmä on olemassa, kokeiltava politiikka on niin kaukana toteuttamiskelpoisesta uudistuksesta, että kokeilun tulosten perusteella on vaikea tehdä arvioita mahdollisten tulevien uudistusten vaikutuksista.

Lukuisat sosiaali- ja terveydenhuollon uudistukseen liittyvät kokeilut sekä kuntien työllisyyskokeilu kuuluvat ensimmäiseen kategoriaan. Näitä kokeiluja on toteutettu useissa paikoissa eri puolilla maata. Missään näistä kokeiluista ei ole asianmukaista verrokkiryhmää, johon kokeiluun osallistuvien alueiden kehitystä voitaisiin verrata. Kokeilujen vaikutusarviot perustuvat osallistujien tai kokeiluja hallinnoivien viranomaisten näkemyksiä selvittäviin kyselyihin, tai vertailuihin ei-vertailukelpoisten ryhmien välillä. Lienee selvää, että tällaiset arvioinnit voivat antaa kokeilujen vaikutuksista harhaisen kuvan. Usein kokeiltavana on myös samanaikaisesti monia eri politiikkavaihtoehtoja. Tällaisissa tapauksissa on mahdoton tietää, mikä piirre kokeiluissa aiheuttaa havaittuja muutoksia.

Toisaalta perustulokokeilu on lippulaivaesimerkki huolellisesti suunnitellusta ja laajamittaisesta satunnaiskokeesta. Potentiaalisten osallistujien satunnaistaminen kokeilu- ja verrokkiryhmiin sekä riittävän suuri otoskoko varmistavat sen, että kokeilu tuottaa luotettavaa ja samankaltaisiin olosuhteisiin yleistettävää tietoa kokeiltavasta politiikasta. Valitettavasti perustulokokeilu ei ole realistinen politiikkavaihtoehto, koska se tuottaa nettohyötyjä myös suurituloisille eikä huomioi vaikutuksia, jotka syntyisivät kokeiltavan perustulon rahoittamisesta. Näin ollen perustulokokeilun hyöty sosiaaliturvajärjestelmän kehittämisessä on rajallinen.

Kokeilujen lisäksi päätöksenteon tietopohjaa voidaan parantaa kehittämällä toteutettujen uudistusten jälkikäteisarviointia. Mahdollisuus uskottavaan jälkikäteisarviointiin riippuu paljolti siitä, miten uudistus toteutetaan. Esimerkiksi ajallinen ja alueellinen porrastaminen luovat vaihtelua, jossa vertailun mahdollistavia kokeilu- ja verrokkiryhmiä syntyy usein ikään kuin luonnostaan. Lakimuutosten jälkikäteisarvioinnin mahdollisuudet tulisi esittää hallituksen esitysten yhteydessä taloudellisten vaikutusten, viranomaisvaikutusten, ympäristövaikutusten ja muiden yhteiskunnallisten vaikutusten rinnalla.