

Ramin Izadi, Saara Kuhalainen, Antti Moisio,
Mikko Nurminen, Heikki Pursiainen,
Antti Saastamoinen, Tuomo Suhonen,
Lassi Tervonen

Kuntien tehtävien ja velvoitteiden vaikutusten arviointi

Joulukuu 2015

Valtioneuvoston selvitys-
ja tutkimustoiminnan
julkaisusarja 1/2016

KUVAILULEHTI

Julkaisija ja julkaisuaika	valtioneuvoston kanslia, 11.1.2016		
Tekijät	Ramin Izadi, Saara Kuhalainen, Antti Moisio, Mikko Nurminen, Heikki Pursiainen, Antti Saastamoinen, Tuomo Suhonen, Lassi Tervonen. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT		
Julkaisun nimi	Kuntien tehtävien ja velvoitteiden vaikutusten arviointi		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 1/2016		
Asiasanat	kuntien tehtävät, kustannus-hyötyanalyysi, vaikutusarviointi		
Julkaisuaika	tammikuu, 2016	Sivuja 94	Kieli Suomi

Tiivistelmä

Raportissa esitetään kustannus-hyötyanalyysiin perustuva tarkastelukehikko kuntien tehtävien arviointiin. Hankkeen keskeinen tavoite on ollut kehittää taloustieteeseen perustuva systemaattinen lähestymistapa, jota voidaan soveltaa lakimuutosten vaikutusten arviointiin kuntien talouden ja kuntalaisten hyvinvoinnin näkökulmasta. Selvityksen esimerkkiaineistona on yhteensä 24 kuntien eri tehtäviä koskevaa lakimuutosta tai lakiehdotusta. Lakimuutokset koskevat kahdeksatoista lähinnä opetus- ja kulttuuritoimen sekä sosiaali- ja terveystalouden tehtävää.

Tarkasteltavia lakimuutoksia/-ehdotuksia arvioidaan käyttäen yhtenäistä lähestymistapaa. Aluksi esitetään yhteenveto politiikkamuutoksen taustasta ja mahdollisista vaikutuksista. Tämän jälkeen arvioidaan kustannusten ja hyötyjen kohdentumista ja suuruusluokkaa kolmella tasolla: kohderyhmään kuuluvien henkilöiden, muiden kuntalaisten ja muun yhteiskunnan näkökulmasta. Hyödyistä ja kustannuksista pyritään esittämään numeerinen arvio silloin, kun se on mahdollista. Lisäksi esitellään lyhyesti kutakin politiikkamuutosta koskevaa kansainvälistä tutkimuskirjallisuutta. Tehtävät, joista on valmiina hyvää tutkimustietoa, ovat suhteellisen harvinaisia. Niiden tehtävien osalta, joissa tutkimustietoa ei ole lainkaan tai sitä on vain hyvin vähän, tehdään luettelo keskeisistä odotettavissa olevista kustannuksista ja hyödyistä.

Tämä julkaisu on toteutettu osana valtioneuvoston vuoden 2015 selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa (www.vn.fi/teas).

Julkaisun sisällöstä vastaavat tiedon tuottajat, eikä tekstisisältö välttämättä edusta valtioneuvoston näkemystä.



SISÄLLYS

1. Johdanto	4
2. Kustannus-hyötyanalyysistä	5
2.1 Milloin politiikalla voidaan lisätä hyvinvointia?	7
2.2 Kustannus-hyötyanalyysin ongelmat	8
2.3 Käytetty kustannus-hyötykehikko	9
3. Poliittikamuutokset	10
3.1 Sosiaali- ja terveysministeriön alaiset tehtävät.....	10
3.1.1 Sosiaalihuoltolain uudistus	10
3.1.2 Terveysthuoltolain uudistus.....	13
3.1.3 Työmarkkinatuki uudistus	21
3.1.4 Vammaispalvelulaki (S)	26
3.1.5 Vanhuspalvelulaki.....	29
3.1.6 Asiakasmaksujärjestelmän uudistus (S).....	34
3.1.7 Omaishoidon tuen uudistaminen (S)	38
3.1.8 Päivystyksen keskittäminen.....	43
3.2 Opetus- ja kulttuuriministeriön alaiset tehtävät.....	46
3.2.1 Etsivä nuorisotyö	47
3.2.2 Toisen asteen koulutuksen järjestäminen	49
3.2.3 Esiopetus	54
3.2.4 Oppimisen ja koulunkäynnin tuki	57
3.2.5 Varhaiskasvatus	60
3.2.6 Opiskeluhoollon järjestäminen.....	66
3.2.7 Ammatillisen koulutuksen yhteishaku.....	68
3.2.8 Ylioppilaskirjoitusten sähköistäminen	72
3.3 Muut poliittikamuutokset	75
3.3.1 Maankäyttö- ja rakennuslaki.....	75
3.3.2 Ympäristönsuojelulaki.....	80
LÄHTEITÄ JA TAUSTA-AINEISTOJA	87

1. JOHDANTO

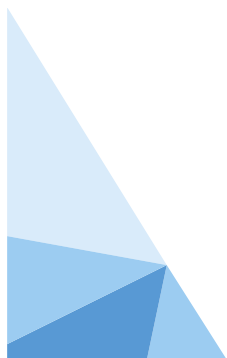
Vuonna 2014 käyttöön otettu julkisen talouden suunnitelma edellyttää aiempaa tarkempia arvioita kuntien tehtävissä tapahtuvien muutosten kustannusvaikutuksista. Vaikutusten arviointi on aiemmin ollut tasoltaan vaihtelevaa ja osin hyvin puutteellista, mikä on vaikeuttanut muun muassa julkisen talouden suunnittelua ja hallintaa. Käsillä olevassa selvitysraportissa kuvataan hankkeessa kehitetty tarkastelukehikko kuntien tehtävien arviointiin. Hankkeen keskeinen tavoite on ollut kehittää taloustieteeseen perustuva systemaattinen lähestymistapa, jota voidaan soveltaa lakimuutosten vaikutusten arviointiin kuntien talouden ja kuntalaisten hyvinvoinnin näkökulmasta.

Hankkeessa tuotettu raportti pyrkii osaltaan palvelemaan kuntatalouden suunnittelua ja ohjausta sekä säädösvaikutusten arviointia. Kehitetty tarkastelukehikko voi helpottaa nykyisessä etukäteisarvioinnissa olevien ongelmien paikantamista ja arvioinnin laadun hallintaa. Hankkeen tulokset ovat hyödyllisiä myös mahdollisten jälkikäteisarviointien suunnittelussa. Hankkeen tarkoituksena on myös havainnollistaa, että pelkkien kuntatalouden kustannusvaikutusten arviointi ei ole riittävä arviointiperuste, koska muutoksista on kustannuksia tai hyötyjä myös palvelujen käyttäjille ja muille kansalaisille. Siten mielekäs politiikka-arviointi koskee paitsi kunnallistaloudellisia kustannuksia, myös yhteiskunnallisia kustannuksia ja hyötyjä.

Selvityksen aineistona on yhteensä 24 kuntien eri tehtäviä koskevaa lakimuutosta tai lakiehdotusta. Hankkeen ohjausryhmä valitsi tarkastelun kohteena olevat politiikkatoimet. Lakimuutokset koskevat kahdeksaatoista lähinnä opetus- ja kulttuuritoimen sekä sosiaali- ja terveyspalvelujen tehtävää. Lakimuutoksien vaikutuksia arvioidaan hankkeessa kehitetyn kustannus-hyötyanalyysiin perustuvan lähestymistavan avulla.

Kaikkia tarkastelussa olevia lakimuutoksia/-ehdotuksia arvioidaan johdonmukaisesti käyttäen samaa lähestymistapaa. Kunkin tehtävämuutoksen kohdalla esitetään aluksi yhteenveto politiikkamuutoksen taustasta ja mahdollisista vaikutuksista. Tämän jälkeen arvioidaan kustannusten ja hyötyjen kohdentumista ja suuruusluokkaa kolmella tasolla: kohderyhmään kuuluvien henkilöiden, muiden kuntalaisten ja muun yhteiskunnan näkökulmasta. Hyödyistä ja kustannuksista pyritään esittämään numeerinen arvio silloin, kun se on mahdollista. Lisäksi esitellään lyhyesti kutakin politiikkamuutosta koskevaa kansainvälistä tutkimuskirjallisuutta. Tehtävät, joista on löydettävissä laadukasta tutkimustietoa, ovat suhteellisen harvinaisia. Niiden tehtävien osalta, joissa tutkimustietoa ei ole lainkaan tai sitä on vain hyvin vähän, tehdään luettelo keskeisistä odotettavissa olevista kustannuksista ja hyödyistä.

Selvityksen luvussa 2 kuvataan lyhyesti kustannus-hyötyanalyysin perustuskäsitteitä ja esitetään selvityksessä käytettävä tarkastelukehikko. Luvussa 3 käydään kehitetyn systemaattisen lähestymistavan avulla läpi valittujen kuntatehtävien kustannuksia ja hyötyjä.



2. KUSTANNUS-HYÖTYANALYYSISTÄ

Tämä selvitys perustuu taloustieteellisen kustannus-hyötyanalyysiin (KHA). Toisin sanoen politiikkamuutoksia pyritään arvioimaan niiden kustannusten ja hyötyjen kautta. Kustannus-hyötyanalyysi on johdonmukainen ja periaatteessa yksinkertainen tapa arvioida politiikkamuutosten mielekkyyttä. Jos hyödyt ovat kustannuksia suuremmat, politiikkamuutos on taloustieteellisessä mielessä kannattava. Yleisessä keskustelussa politiikkamuutoksia arvioidaan usein hyvinvoinnin, tuottavuuden ja tehokkuuden näkökulmasta. Mutta koska hyvinvoinnilla, tehokkuudella, tuottavuudella sekä itse kustannuksilla ja hyödyillä on arkikäyttöön verrattuna hyvinkin erilainen merkitys taloustieteessä, on tässä aluksi syytä määritellä niiden merkitys ja käyttötarkoitus.

Taloustiede tutkii ihmisten käyttäytymistä ja heidän välistään vuorovaikutusta heidän valintojensa kautta. Valinnat ovat tieteenalan tutkimuskohteena, koska niistä voidaan saada empiiristä tietoa (usein markkinatransaktioiden kautta) ja siten testata käyttäytymistä koskevia teorioita. Ihmisten valinnat perustuvat heidän mieltymyksiinsä, jotka otetaan annettuina, mutta joiden oletetaan olevan johdonmukaisia seuraavilla tavoilla:

1. Henkilö osaa järjestää paremmuusjärjestykseen minkä tahansa äärellisen joukon valinta-vaihtoehtoja.
2. Jos henkilö asettaa paremmuusjärjestyksessä banaanin ennen omenaa ja omenan ennen appelsiinia, niin hän ei aseta appelsiinia ennen banaania.
3. Henkilö asettaa paremmuusjärjestyksessä kaksi banaania yhden banaanin edelle.

Kun henkilö joutuu valintatilanteeseen, hän valitsee aina sen vaihtoehdon, joka on hänen omien mieltymystensä mukaisessa paremmuusjärjestyksessä ensimmäisenä. Paremmuus tarkoittaa tässä henkilön konkretisoitunutta valintaa, ei siis objektiivista ”hyvää”, eikä edes henkilön itsensä käsitystä hyvästä, mikäli se on ristiriidassa hänen valintansa kanssa. Kutsomme henkilön valintaa hänen hyötynsä maksimoivaksi valinnaksi, koska se on ensimmäisenä henkilön asettamassa paremmuusjärjestyksessä.

Maksuhalukkuus kustakin valinnasta paljastaa siitä saatavan hyödyn yllä esitetystä mielessä. Jos henkilö on valmis maksamaan banaanista 3 € ja omenasta 2 €, se merkitsee sitä, että henkilön banaanista saatava hyöty on suurempi kuin omenasta saatava hyöty. Valintoihin liittyy hyötyjen lisäksi myös kustannuksia. Esimerkissämme valinnan kustannus on banaanin tai omenan hinta. Jos banaanin hinta on 2 € ja omenan 1,50 €, henkilön nettohyöty (hyöty miinus kustannus) banaanista on 1 € ja omenasta 0,5 €. Tällaisen valinnan edessä henkilö siis valitsisi banaanin. Maksettavan hinnan lisäksi valinnoista syntyy kustannuksia niin sanottujen vaihtoehtokustannusten muodossa. Vaihtoehtokustannukset ovat (implisiittisiä) kustannuksia siitä, että valinnan tehdessään henkilö menettää mahdollisuuden toiseksi parhaaseen vaihtoehtoon. Eittämättä henkilö kokee kustannuksia siitä, että ei voi saada enää omenaa valitessaan banaania. Eittämättä myös politiikkamuutoksiin liittyy vaihtoehtokustannuksia. Viemällä politiikkaa tiettyyn suuntaan, menetetään ne hyödyt, mitkä olisivat syntyneet toisilla valinnoilla.

On tärkeä huomata, että hyödyllä tarkoitetaan ainoastaan henkilön valinnoista pääteltävissä olevaa hyödykkeen arvoa henkilölle itselleen. Vain yksilöt voivat tehdä valintoja ja siten kokea hyötyjä ja haittoja (ks. esim. Pursiainen, 2014). KHAn näkökulmasta ei siis ole olemassa valtion, kunnan tai edes yhteiskunnan hyötyjä. Yhteiskunnan hyödyistä puhuttaessa tarkoitetaan yksinkertaisesti yksilöiden hyötyjen summaa. Siten arvioidessamme esimerkiksi jonkin politiikan kustannuksia ja hyötyjä, jokaisen hyöty- ja kustannuserän täytyy kohdistua jollekulle yksi-

lölle tai joukolle yksilöitä. Esimerkiksi verotulojen kasvu tai julkisen sektorin säästötoimet eivät KHA:n näkökulmasta voi olla hyötyjä tai kustannuksia, koska valtio tai kunnat eivät voi kokea hyötyä.

Ihmisten toimintaa markkinoilla tarkkailemalla voidaan selvittää myös monien ei-vaihdettavien hyödykkeiden arvoja henkilöille. Havainnollistetaan esimerkillä hyödyn käsitettä tällaisessa tilanteessa: Poika haluaisi mennä viikonlopuksi katsomaan vanhempiaan. Tarkistettuaan junalipun hinnan, joka on 300 €, hän päättää kuitenkin olla lähtemättä. Kuultuaan pojan päätöksestä, vanhemmat tarjoutuvat maksamaan 150 € junamatkan hinnasta. Poika hyväksyy tarjouksen ja menee viikonlopuksi vanhempiensa luokse. Mitä tästä tarinasta voidaan oppia KHA:n näkökulmasta? Ensinnäkin pojan alkuperäisen valinnan perusteella voidaan sanoa, että viikonlopun arvo (hyöty) pojalle on pienempi kuin 300 €. Koska poika oli kuitenkin lopulta valmis maksamaan 150 €, voidaan sanoa, että hänen viikonlopusta saamansa hyöty oli arvoltaan vähintään 150 €. Näin ollen pojan valintojen perusteella tiedetään, että viikonlopun arvo (hyöty) hänelle oli 150 €-300 €. Lisäksi tiedetään, että viikonlopun arvo vanhemmille oli vähintään 150 €. Arvon yläraja vanhemmille ei kuitenkaan selviä heidän valinnoistaan, koska poika ei yrittänyt neuvottelemalla testata, kuinka paljon vanhemmat olisivat olleet maksimissaan valmiita tulemaan vastaan.

Yksi taloustieteen keskeisistä tuloksista on, että hyvin toimivat markkinat johtavat tehokkaaseen lopputulokseen. Tehokkuus tarkoittaa tässä yhteydessä sitä, että jokainen kumpaakin osapuolta hyödyttävä vaihtokauppa on toteutettu. Yllä olevan esimerkin lopputulos on tehokas, koska poika saa vapaasti käydä kauppaa viikonloppunsa käytöstä vanhempiensa kanssa. Jos kuitenkin vanhempien tilinsiirtoa pojalle esimerkiksi verotettaisiin, voi olla, että molempia osapuolia hyödyttävä vierailu jäisi tekemättä. Siinä tapauksessa, että vierailu jäisi tekemättä veron vuoksi, syntyy ns. tehokkuus- tai hyvinvointitappioita.¹

On tietysti monia tilanteita, joissa markkinat toimivat epätäydellisesti, eivätkä johda tehokkaaseen lopputulokseen. Yksi tällainen vääristävä tekijä on valintojemme aiheuttamat ulkoisvaikutukset. Ulkoisvaikutuksilla tarkoitetaan henkilön valinnasta muihin kohdistuvaa hyötyä/haittaa, jota henkilö ei ota huomioon valintaa tehdessään. Yllä olevassa esimerkissämme pojan päätöksellä viikonloppunsa käytöstä oli selvästi positiivinen ulkoisvaikutus hänen vanhemmilleen. Ulkoisvaikutuksen suuruus oli vähintään 150 €, koska vähintään tuon summan vanhemmat olivat valmiita maksamaan saadakseen poikansa viikonlopuksi kotiin. Esimerkissämme ulkoisvaikutus sisäistettiin ja tehokkaaseen lopputulokseen päästiin, koska osapuolet pääsivät neuvottelemaan kompensatioista. Tämä ei kuitenkaan ole useinkaan mahdollista, koska ulkoisvaikutusten osapuolet eivät ole tekemisissä toistensa kanssa, jolloin julkisen vallan on syytä korjata tilanne hyvinvointia maksimoivaan lopputulokseen pääsemiseksi. KHA:n tarkoitus on näyttää, kuinka suuria nämä markkinoiden epätäydellisyydestä johtuvat hyvinvointitappiot ovat ja selvittää minkälaisia toimenpiteitä julkisen vallan on tehtävä korjatakseen ne.

Kuvitellaan, että esimerkkinä poika ei ole yhteydessä vanhempiinsa, ja päättää vain olla lähtemättä todettuaan lippujen olevan liian kalliita. Nyt kumpaakin osapuolta hyödyttävä matka jää toteutumatta, koska osapuolet ovat epätietoisia toistensa mieltymyksistä ja valinnoista. Tehdään KHA matkan toteutumisesta:

¹ Tulee myös ymmärtää tehokkuuden ja tuottavuuden ero tuotantotaloudellisessa mielessä. Toiminta on tehokasta, kun käytössä olevista panoksista saadaan maksimaalinen tuotos. Siinä mielessä tuotantotaloudellinen tehokkuuden määrittely voidaan rinnastaa yllä annettuun markkinoiden tehokkuuteen, että kummassakin tapauksessa kaikki hyvinvointia parantavat toimet on tehty/saavutettu. Tuottavuus sen sijaan viittaa tuotosten ja panosten suhteeseen, eikä se välttämättä vielä implikoi tehokkuutta. Vaikka yllä oleva esimerkki ei ole paras havainnollistamaan tuottavuuskäsitettä, karkeasti voidaan kuitenkin sanoa, että esimerkki tuottavuusparannuksesta olisi, jos poika saisi samalla rahalla kaksi junamatkaa, eli tuotoksen (junamatka) ja panoksen (lippuun käytetty raha) suhde on kasvanut.

Hyödyt:

- pojalle 150–300 €
- vanhemmille 150 €+
- yhteensä 300 €+

Kustannukset:

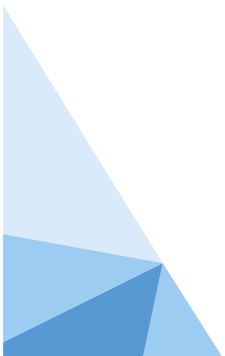
- 300 €

Matkan hyödyt ovat suuremmat kuin sen kustannukset, ja niinpä matkan toteutumien lisäksi yhteiskunnan (lue: pojan ja vanhempien) hyvinvointia. Asia voidaan korjata verottamalla vanhemmilta 150 €, ja subventoimalla junamatkaa samalla summalla. Nyt matka toteutuu, vaikka poika ja hänen vanhempansa olivat täysin epätietoisia toistensa valinnoista. Tällaisen toimenpiteen toteuttaminen tietysti vaati sen, että päättäjillä on tieto ulkoisvaikutuksen suuruudesta.

2.1 Milloin politiikalla voidaan lisätä hyvinvointia?

Taloustieteen keskeinen tulos on, että kaupankäynti vapailla, täydellisen kilpailun markkinoilla tuottaa yllä olevassa kustannus-hyötymielessä hyvinvointia maksimoivan lopputuloksen. Toisielämässä markkinat ovat kuitenkin harvoin täydellisiä ja sisältävät erilaisia markkinahäiriöitä. Aktiivisella markkinoihin puuttumisella voi olla monenlaisia poliittisia ja filosofisia oikeutuksia, mutta yllä esitetyssä hyvinvoinnin maksimointimielessä oikeutus puuttua markkinoihin tulee juuri markkinahäiriöiden korjaamisesta. Muita perusteita puuttumiselle ei voi olla, sillä sen avulla ei voida lisätä hyvinvointia hyvin toimivilla markkinoilla, vaan aiheutetaan hyvinvointitappioita, kuten esimerkki aiemmin osoitti. Markkinahäiriöt johtavat lopputulokseen, joka ei maksimoi kokonaisyhteiskunnan hyvinvointia. Erilaisia markkinahäiriöitä on useita, kuten alla olevasta listauksesta käy ilmi.

- Epätäydellinen kilpailu. Jos jollain yrityksellä on mahdollisuus vaikuttaa hintoihin, syntyy tilanne, jossa tuotetaan liian vähän ja pyydetään liian korkeaa hintaa hyvinvointia maksimoivaan tasoon nähden. Lainsäädännöllä voidaan puuttua mm. monopoleihin ja kartelleihin.
- Informaation asymmetria. Jos toisella markkinaosapuolella puuttuu jokin olennainen tieto, joka toisella on, saattavat kumpaakin osapuolta hyödyttävät kaupat jäädä syntymättä. Yllä olevassa esimerkissä pojalla ei välttämättä olisi tietoa vanhempien halusta maksaa osaa matkastaan.
- Ulkoisvaikutukset. Ulkoisvaikutuksia syntyy, kun hyödykkeen tuottaminen tai kuluttaminen vaikuttaa muihinkin kuin markkinaosapuoliin (ostaja ja myyjä) itseensä. Jos ulkopuolinen hyöty hyödykkeen kuluttamisesta (rokotteet), kutsutaan ulkoisvaikutusta positiiviseksi. Jos hän taas kärsii siitä (tupakka), kutsutaan ulkoisvaikutusta negatiiviseksi. Positiivisen ulkoisvaikutuksen hyödykkeitä kulutetaan liian vähän ja negatiivisen liian paljon. Valtio voi korjata näitä häiriöitä luomalla kannustimia kyseisten hyödykkeiden kulutukselle esimerkiksi subventoimalla ja asettamalla haittaveroja.
- Julkishyödykkeet. Julkishyödykkeitä ovat hyödykkeet, joiden käyttöä on vaikea estää. Tällaisia ovat esimerkiksi maanpuolustus, hengitysilmä ja katuvalaistus. Tällaisista hyödykkeistä on vaikea periä maksua, joten niitä tuotettaisiin markkinoilla liian vähän. Tätä voidaan korjata tuottamalla kyseisiä hyödykkeitä julkisesti.



2.2 Kustannus-hyötyanalyysin ongelmat

Yllä esitettyyn ajattelumalliin sisältyy myös heikkouksia. Keskeisin niistä on yksilöiden hyötyjen aggregointi. Koska yhteiskunnan hyödyt saadaan vain summaamalla yksilöiden hyödyt, analyysissä ainoastaan maksuhalukkuudella on väliä riippumatta esimerkiksi maksukyvyistä. Näin ollen esimerkiksi politiikka, jossa huono-osainen henkilö kärsii 100 € edestä mutta hyväosainen hyötyy 101 € edestä, lisää yhteiskunnan hyvinvointia. Periaatteessa eri ihmisten hyötyjä voitaisiin analyysissä painottaa eri tavalla, mutta tällaiset painot olisivat luonteeltaan varsin mielivaltaisia. Jos painotuksia halutaan tehdä, painotusten tulisi perustua yksilöiden ominaisuuksiin, sillä kuten edellä todettiin, vain yksilöt voivat kokea hyötyjä. Siten esimerkiksi aluepoliittiset painotukset eivät ole mielekkäitä, kuten Pursinainen (2014) toteaa. Koska käsillä olevan selvityksen tarkoitus ei ole ottaa kantaa tulonjaollisiin seikkoihin, pitäydymme painottamaan kaikkien hyötyjä yhtä paljon. Joka tapauksessa, puhtaan kustannus-hyötyanalyysin näkökulmasta tulonjaolliset seikat ovat irrelevantteja, sillä KHA:n kannalta on samantekevää kuka hyödyn kokee.

Toinen ongelma on hyvinvoinnin maksimoinnin käyttäminen hyvän politiikan kriteerinä. Ei ole mitään tieteellistä perustelua, jonka vuoksi yllä kuvatun kaltaisen hyvinvoinnin maksimoinnin pitäisi ohjata politiikkaa. Usein politiikkaa ohjaa esimerkiksi tasa-arvonäkökulma. Hyvinvoinnin maksimoinnin käyttäminen politiikan perusteena implisiittisesti antaa ymmärtää, että ihmiset itse tietävät paremmin kuin politiikan tekijät, mikä heille on parasta. Hyvinvoinnin maksimointi vastaa ihmisten omille valinnoilleen antamansa arvostuksen maksimointia. Joka tapauksessa on varmasti hyödyllistä tietää, millaisen politiikan ihmiset itse valitsisivat, jos saisivat päättää. Tähän kustannus-hyötyanalyysi tarjoaa vastauksen.

Kolmas ongelma liittyy KHA:n käytännön toteutukseen politiikkatoimenpiteiden arvioinnissa. Poliittikkatoimenpiteisiin liittyy väistämättä suuri joukko erilaisia kustannuksia ja hyötyjä, joiden tunnistaminen ja rahamääräinen arvottaminen on haasteellista ja aikaa vievää. Monia hyötyjä ja kustannuksia ei ole mahdollista arvioida suoraviivaisesti tarkastelemalla taloudellisten toimijoiden tekemien transaktioiden arvoja, vaan niiden arvottaminen vaatii tuekseen esimerkiksi tilastolliseen mallinnukseen perustuvaa huolellista tutkimustyötä. Yleisesti KHA:ssa joudutaankin empiiristen ongelmien takia sivuuttamaan monia potentiaalisesti tärkeitä kustannus- ja hyötyeriä. Toisaalta, vaikka KHA:ssa pystyttäisiinkin huomioimaan kaikki relevantit kustannus- ja hyötyvaikutukset, laskelmiin voi liittyä aikaulottuvuudesta aiheutuvaa epävarmuutta: monet politiikkatoimenpiteiden vaikutukset syntyvät pitkän aikavälin kuluessa. Tulevaisuudessa syntyviä kustannuksia ja hyötyjä voi olla vaikea luotettavasti arvioida. Ja vaikka kustannukset ja hyödyt voitaisiinkin varsin tarkasti arvioida, voi vaikutusten nettohyötyarvo riippua hyvin paljon siitä, millä diskonttokorolla tulevaisuuden eriä painotetaan.²

Yllä olevista haasteista johtuen KHA:ta ei useinkaan ole mahdollista toteuttaa toivotulla luotettavuus- ja tarkkuustasolla. Tämä ei kuitenkaan tee KHA-kehikosta tarpeetonta, sillä jo pelkkä erilaisten politiikkatoimenpiteisiin liittyvien kustannus- ja hyötyerien tunnistaminen ja vertailu voi auttaa politiikkasuositusten tekemisessä.

² Lisäksi on syytä huomata, että tässä selvityksessä kulloistakin politiikkamuutosta on käsitelty yksittäisinä muutoksina vailla vaikutuksia muutoksen ulkopuolisiin toimiin. Toki käytännössä on niin, että jos resursseja lisätään toimintoon A, niin varat tähän voidaan ottaa toiminnosta B. Mutta koska säästöt olisi yhtä hyvin voitu kohdentaa toimintoon C, ei tällaisia muutoksen ulkopuolisia vaikutuksia ole mahdollista arvioida. Siten pitäydymme arvioimaan vain politiikkamuutoksen suoria vaikutuksia toimintoon A.

2.3 Käytetty kustannus-hyötykehikko

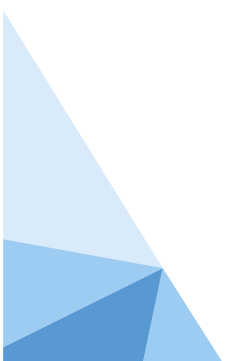
Seuraavaksi esittelemme lyhyesti tämän raportin analyysin pohjana käytetyn kustannus-hyötykehikon. Jokainen politiikkamuutos arvioidaan käyttäen tätä samaa mallipohjaa. Johdonmukainen mallipohjan soveltaminen kaikkiin politiikkamuutoksiin takaa, että muutoksia arvioidaan samoin kriteerein. Toki joidenkin politiikkamuutosten kohdalla mallipohjan kaikki kohdat eivät välttämättä ole soveltuvia. Pohja jakautuu kahteen osuuteen. Ennen varsinaista politiikkatoimen kustannusten ja hyötyjen erittelyä, esitämme yhteenvedon jokaisen politiikkamuutoksen taustasta ja mahdollisista vaikutuksista. Tämän jälkeen varsinaisessa kustannus-hyötyanalyysissä kustannukset ja hyödyt analysoidaan kolmella tasolla, jotka on listattu alla.

1. Henkilöt, joita politiikkamuutos suoraan koskettaa (Taso 1)
2. Muut kuntalaiset (Taso 2)
3. Muu yhteiskunta (Taso 3)

Kustannusten ja hyötyjen käsittely on siis jaettu taulukkoihin, joissa tarkastelemme sitä, keenen kustannukset ja hyödyt kohdentuvat ja mikä on näiden kustannusten- ja hyötyjen suuruus. Identifioimme jokaisella tasolla erikseen sitä, kehen kustannukset ja hyödyt kohdentuvat. Ensimmäisellä tasolla tämä usein on suoraviivaista, mutta muiden kuntalaisten ja muun yhteiskunnan hyötyjen ja kustannusten kohdentuminen on usein väistämättä tulkinnanvaraista. Usein hyötyjä ja kustannuksia näillä tasoilla käsitelläänkin kokonaisuhyvinvoinnin kannalta, sillä selkeää kohdentumista on vaikea määrittää. Tulee kuitenkin tulkinnoissa muistaa, että myös tasoilla 2 ja 3, hyötyjen ja kustannusten kokijoina ovat viimekädessä yksilöt, eikä ”kunta” tai ”yhteiskunta” kokonaisuudessaan.

Toisena osana analyysia pyrimme arvioimaan hyötyjen ja kustannusten suuruutta. Kuten edellä jo totesimme, tarkkojen euromäärien kustannusten ja hyötyjen määrittäminen ei useinkaan ole mahdollista. Tarkkojen summien sijaan pyrimmekin ensisijaisesti tunnistamaan ne kustannus- ja hyötyerät, jotka kullekin yllä mainitulle ryhmälle voivat aiheutua politiikkamuutoksen seurauksena. Tasolla 1 tämä voi tarkoittaa esimerkiksi muutoksia palvelumaksuissa, kun taas tasoilla 2 ja 3 kustannukset ja hyödyt ilmenevät usein esimerkiksi verotuksen kautta. Tällaisten selkeiden taloudellisten/rahallisten erien lisäksi nostamme esiin mahdollisia kustannuksia ja hyötyjä, jotka voivat syntyä palvelun laadun muutoksista ja henkilöiden vaihtoehtoiskustannuksista heidän ajankäyttönsä suhteen. On kuitenkin selvää, että tällaisten kustannusten rahallinen arvottaminen on tässä yhteydessä mahdotonta. Ne tulee kuitenkin ottaa huomioon, koska vapaa-aika on hyödyke, jolle kuluttaja implisiittisesti asettaa jonkin arvon.

Yllä käsitellyn kehikon lisäksi pyrimme arvioimaan kutakin politiikkamuutosta kansainvälisen tutkimuskirjallisuuden valossa. Jos mahdollista, raportoimme politiikkamuutokseen liittyviä kirjallisuudesta löydettyjä tuloksia. Harvan politiikkamuutoksen kohdalla tosin on mahdollista löytää tutkimusta, joka tutkisi juuri kyseisenlaatuista muutosta. Joka tapauksessa kirjallisuudesta on kuitenkin useimmiten löydettävissä jossain määrin vastaavien toimien vaikutuksia tutkivaa kirjallisuutta. Tutkimuskirjallisuutta käsitellään pääsääntöisesti varsinaisten kustannus-hyötytaulukoiden jälkeen omassa kappaleessaan.



3. POLITIIKKAMUUTOKSET

3.1 Sosiaali- ja terveysministeriön alaiset tehtävät

3.1.1 Sosiaalihoitolain uudistus

Tehtävä: Sosiaalihoitolain uudistus

Lait: Sosiaalihoitolaki (1301/2014)

Sisältö: Lakimuutoksen tarkoituksena on ollut vahvistaa sosiaalihoillon peruspalveluja. Lakimuutoksella pyritään edistämään ja ylläpitämään hyvinvointia, takaamaan tasa-arvoiset palvelut ja yleisesti parantamaan sosiaalihoillon toimivuutta esimerkiksi paremman viranomaisyhteistyön kautta. Tuen hakemisen kynnyistä madalletaan tarjoamalla sosiaalipalveluja muiden palvelujen yhteydessä. Lapsiperheille on järjestettävä välttämättömät palvelut yleisenä perhepalveluna eikä osana lastensuojelupalveluita. Muita ennaltaehkäiseviä palveluja ovat muun muassa sosiaaliohjaus (16 §), sosiaalinen kuntoutus (17 §) ja nuorisopalvelutakuu (17 §, 36 §, 42 §). Uusi kunnan tehtävä on lapsen ja vanhemman välisten tapaamisten valvonta. Lain tarkoitus on myös lisätä eri toimijoiden välistä yhteistyötä. Asiakslähtöisyyttä lisää sosiaalipalvelujen kokonaisuuden määrittäminen asiakkaan tarpeiden mukaan.

Kohderyhmät: Sosiaalipalvelujen asiakkaat ja lapsiperheet kotipalveluissa.

Tarkasteltavat politiikkamuutokset

Politiikkamuutos: Lapsiperheiden oikeus kotipalveluun ennaltaehkäisevänä toimenpiteenä.

Status: Kotipalvelua koskeva uudistus (19 §) tuli voimaan 1.1.2015.

Muutoksen sisältö: Lapsiperheillä on oikeus kotipalveluun, kun se on lapsen hyvinvoinnin kannalta välttämätöntä. Kotipalvelu, perhetyö, tukihenkilöt sekä vertaisryhmätoiminta ovat vastedes saatavilla ilman lastensuojelun asiakkuutta. Ehkäisevien palveluiden on tarkoitus vähentää lastensuojelutoimenpiteiden tarvetta sekä parantaa lastensuojelupalvelun laatua. Kotipalvelu on ensisijaisesti maksullinen, mutta maksua alennetaan tai se poistetaan, jos henkilön tai perheen toimeentulon edellytykset vaarantuisivat maksun myötä.

Muutosta edeltävä tilanne: Kotipalvelu ja perhetyö oli määritelty ja järjestetty eri kunnissa eri tavalla. Palvelut olivat pääsääntöisesti osa lastensuojelupalveluita ja painopiste oli selkeästi vähemmän ennaltaehkäisevissä toimenpiteissä.

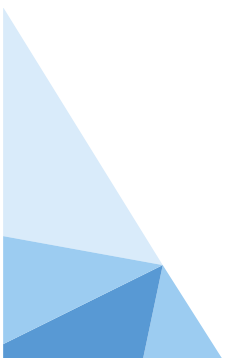
Tilinpäälliset kustannukset: Hallituksen esityksen mukaan sosiaalihoitolain uudistuksesta aiheutuva kustannusten lisäys kotipalveluiden osalta on 20 miljoonaa euroa (HE 164/2014). Kokonaiskustannusarvio uudistuksesta hallituksen esityksessä on noin 32 miljoonaa euroa. Kuntaliitto on toisaalta arvioinut, että koko uudistuksen kustannukset olisivat vähintään 100 miljoonaa euroa.³

Johdanto: Lapsiperheen kotipalvelun tarkoitus on auttaa arjessa selviytymisessä. Kotipalvelulla tarkoitetaan "asumiseen, hoitoon ja huolenpitoon, toimintakyvyn ylläpitoon, lasten hoitoon ja kasvatukseen, asiointiin sekä muihin jokapäiväiseen elämään kuuluvien tehtävien ja toimintojen suorittamista ja niissä avustamista" (Sosiaalihoitolaki 19 §).

³http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/kolumnit/blogi/2015/20150422palvelutkp/Kuntaliitto_kuntien%20tehtävien%20kustannusvaikutukset_20150422.xlsx

Kotipalvelulla on siis vaikutusta sekä vanhempiin että lapsiin. Jos lapsen vanhemmat eivät ota huomioon lapsen hyötyä omissa päätöksissään, kysymys on taloustieteen termein lapsiin kohdistuvasta negatiivisesta ulkoisvaikutuksesta. Tällöin politiikkatoimilla voidaan mahdollisesti parantaa tilannetta joko luomalla vanhemmille kannustimia ottaa lapsensa paremmin huomioon tai rajoittamalla lapsiin kohdistuvia haitallisia vaikutuksia muilla keinoin. Ongelmana on lapsiin kohdistuvan ulkoisvaikutuksen kvantifiointi. Tämä on olennaista, koska yleensä halutaan verrata politiikkatoimenpiteen kustannuksia siitä saataviin hyötyihin. Korjaavalla toimenpiteellä saadun hyödyn suuruus taas riippuu ulkoisvaikutuksen suuruudesta. Aikuisten ihmisten kohdalla tätä hyötyä kuvaillaan rahallisella arvostuksella eli maksuhalukkuudella (haittoja taas kuvaillaan kompensatiovaatimuksilla). Tämän jälkeen politiikkatoimenpiteen hyödyllisyyttä voidaan arvioida vertailemalla näitä maksuhalukkuuksia toimenpiteen kustannuksiin. Lapsiin maksuhalukkuuden arviointi ei ole sovellettavissa, sillä lapset harvoin tekevät taloudellisia päätöksiä. Siten politiikan arviointiin tässä yhteydessä joudutaan käyttämään jotain toista keikkaa. Joka tapauksessa kustannus-hyötyanalyysin periaatteita voidaan käyttää analyysin lähtökohtana lastenkin kohdalla olettaen, että vanhempien arvostukset kuvaavat myös lasten arvostuksia.

Yhteenveto: Uudistuksen kustannukset ovat kotipalvelun tuottamisesta syntyvät kustannukset, jotka todennäköisesti kasvavat, jos kotipalvelun käyttö lisääntyy. Nämä kustannukset jakautuvat palvelumaksujen suuruudesta riippuen palvelun käyttäjille ja veronmaksajille. Hyötyjä on huomattavasti vaikeampi arvioida. Palvelua käyttävät vanhemmat hyötyvät palvelusta, mutta eivät välttämättä palvelun kokonaiskustannusten edestä. Lapset saattavat myös hyötyä palvelusta, mikäli se esimerkiksi ennaltaehkäisee perheessä syntyviä ongelmia, huostaanottoja ja lastensuojelun tarvetta. Lasten hyödyt syntyvät uudistuksen mahdollistamasta vaihtoehtoisesta elämästä. Uudistuksesta hyötyvät myös veronmaksajat, joille lankeaa mahdollisesti vähemmän lastensuojelupalvelujen kustannuksia, mikäli uudistus toimii toivotulla tavalla. Lisäksi on myös veronmaksajien etu, että lapsi menestyy mahdollisimman hyvin, eikä esimerkiksi joudu sosiaalipalvelujen asiakkaaksi aikuisena. Suurin osa esitetyistä hyödyistä on spekulatiivisia ja riippuu siitä, toimiiko uudistus toivotulla tavalla.



Muutoksesta saatavat hyödyt, hyötyjen kohteet ja arvio niiden suuruudesta (jos on):

Keneen hyöty kohdistuu	Hyöty
Lapset ja heidän vanhempansa	<p>Kotipalvelun hyödyntäminen helpottuu, kun lapsiperheet ovat oikeutettuja siihen myös ilman lastensuojelun asiakkuutta. Tämä lisää kotipalvelun käyttöä ja täten nykyistä useammat hyötyvät siitä.</p> <p>Vanhempien hyöty kotipalvelusta riippuu siitä, kuinka paljon he arvostavat sitä. Koska kotipalvelun käyttö on vapaaehtoista, kaikki palvelun käyttäjät väistämättä hyötyvät siitä – muussa tapauksessa he eivät käyttäisi sitä. Jos ennen uudistusta kotipalvelulle ei syntynyt markkinoita, on kyse siitä, että palvelun tuottamisen kustannukset ovat ihmisten arvostusta suuremmat. Palvelun käyttäjien hyöty palvelusta on yhtä suuri kuin se summa, jonka he olisivat palvelusta valmiita maksamaan. Tästä maksuhalukkuudesta täytyy vielä vähentää heidän maksamansa hinta, jolloin saadaan käyttäjien nettohyöty.</p> <p>Lasten kokemaa hyötyä on vaikea kvantifioida. Periaatteessa se koostuu siitä hyötyerosta, joka vallitsee kahden vaihtoehdoisen elämän välillä. Toisessa elämässä uudistus on toteutunut ja kotipalvelu on perheen saatavilla, toisessa elämässä taas ei.</p>
Muut kuntalaiset	Ks. seuraava kohta.
Muu yhteiskunta	<p>Yhteiskunnan hyöty voi syntyä säästetyistä verovaroista. Säästöt voivat syntyä esimerkiksi siitä, että huostaanottojen ja lastensuojelupalvelujen käyttö vähentyy. Tämä puolestaan riippuu siitä, toimivatko muutoksen tuomat uudistukset todella ennaltaehkäisevinä. Jotta uudistus toisi säästöjä veronmaksajille, kotipalvelun kustannusten tulee olla pienemmät kuin ne kustannukset, jotka olisivat syntyneet huostaanotoista jne. ilman ennaltaehkäisyä.</p> <p>Yhteiskunta voi hyötyä myös pidemmällä aikavälillä siitä, että uudistuksen seurauksena lapsi pääsee elämään vaihtoehdoisen elämän, joka esimerkiksi lisää hänen tuottavuuttaan ja vähentää hänen aikuisena käyttämiään sosiaalipalveluja. Ilman näyttöä tällaiset vaikutukset jäävät kuitenkin arvailujen varaan. Lisäksi hyötyjen suuruutta voidaan havaita vain viiveellä, kun on havaittu lasten käytös myöhemässä elämässä.</p>
Arvio hyötyjen suuruudesta	
Lapset ja heidän vanhempansa	Hyöty palvelua käyttäville vanhemmille on yhtä suuri kuin heidän arvostuksensa palvelua kohtaan. Lapsen hyöty on aikaisemmin kuvatun kahden vaihtoehdoisen elämän hyötyeron suuruinen.
Muut kuntalaiset	Ks. seuraava kohta.
Muu yhteiskunta	Muu yhteiskunta voi hyötyä siitä, jos palvelu vähentää lastensuojelupalvelujen, muiden sosiaalipalveluiden käyttöä ja huostaanottojen määrää. Hyödyt ovat säästettyjen verovarojen suuruiset.

Kustannuserät, kustannusten kärsijät ja arvio niiden suuruudesta:

Keneen kustannus kohdistuu	Kustannus
Lapset ja heidän vanhempansa	Palvelua käyttävät vanhemmat joutuvat maksamaan palvelusta.
Muut kuntalaiset	Ks. seuraava kohta.
Muu yhteiskunta	Veronmaksajat joutuvat maksamaan suurimman osan kotipalvelun tuottamisen aiheuttamista kustannuksista. Koska politiikkamuutos lisää kotipalvelun käyttöä, myös veronmaksajien kustannukset voivat kasvavaa.
Arvio kustannusten suuruudesta	
Lapset ja heidän vanhempansa	Palvelua käyttävien vanhempien kustannus on palvelun hinnan suuruinen.
Muut kuntalaiset	Ks. seuraava kohta.
Muu yhteiskunta	Kustannukset ovat kotipalvelun tuottamisen kustannusten suuruiset siltä osalta, jota palvelumaksut eivät kata.

Onko vaikutuksia tutkittu? Jos on, niin kirjallisuus ja mielenkiintoisia tuloksia:

Muun muassa Kuntaliitto on tutkinut tämän lakimuutoksen vaikutuksia (Kuntaliitto, 2015). Kuntaliitto toteutti huhtikuussa 2015 kyselyn kunnille ja kuntayhtymille. Vastanneiden kuntien piirissä asui noin 1 500 000 suomalaista, joten kyselyä voidaan pitää kattavana vaikka vastauksia saatiinkin vain 28 kunnalta/kuntayhtymältä. Kyselyn mukaan kotipalvelun kysyntä ja sen muutokset sekä palveluun osoitetut resurssit vaihtelevat paljon kuntien välillä. Lakimuutoksen jälkeen on paikoin havaittu palvelun kysynnän kasvua, vaikka toisaalta tietyillä alueilla kasvua ei juuri ole havaittu. Tämän voidaan olettaa liittyvän siihen, että joillakin alueilla palvelujen kysyntä on ollut suurta jo ennen lakimuutoksen voimaan astumista. Resurssien osalta moni kunta on jo investoinut lisää kotipalveluihin. Toisaalta vastauksista ilmenee, että nykyisilläkin resursseilla kasvaneeseen kysyntään pystytään vastaamaan. Kysynnän kuitenkin ennustetaan yhä kasvavan, kunhan tieto lakimuutoksesta ja palveluiden saatavuuden parantumisesta saavuttaa paremmin palvelun potentiaaliset käyttäjät. Kunnat näkevätkin, että kuntien taloudellinen tilanne asettaa vastaisuudessa suurimmat haasteet kotipalvelun kehittämiseksi. Kuntien erilaiset tilanteet ja kyvyt järjestää palvelut voivat asettaa kansalliset eriarvoiseen asemaan. Siten ylemmän tason ohjaus palvelun kehittämiseksi kunnissa voi olla tarpeen. Esimerkiksi Sipu ja Vepsäläinen (2010) ovat opinnäytetyössään tarkastelleet aluehallintoviraston harjoittaman ohjauksen vaikutusta kotipalveluiden järjestämiseen.

3.1.2 Terveystuolain uudistus

Tehtävä: Terveystuolain järjestäminen

Lait: Terveystuolain (1326/2010), Sosiaali- ja terveystuolain asetustuolain (340/2011)

Sisältö: Laki täsmensi hoitotakuuta ja sääti samaan sairaanhoitopiiriin kuuluvien kuntien terveydenhuollon järjestämisestä. Laki lisäsi potilaan valinnanvapautta hoitopaikan ja hoito-henkilökunnan suhteen. Ensihoidon sisältö ja sen järjestämiseen liittyviä seikkoja määriteltiin sekä terveydenhuoltolaissa että sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön asetuksessa.

Kohderyhmät: Terveydenhuoltopalvelujen asiakkaat

Tarkasteltavat politiikkamuutokset

Politiikkamuutos 1: Ensihoidon järjestäminen ja palvelutason määrittely

Status: Laki on tullut voimaan 1. toukokuuta 2011 ja sitä on pitänyt soveltaa vuoden 2013 alusta alkaen.

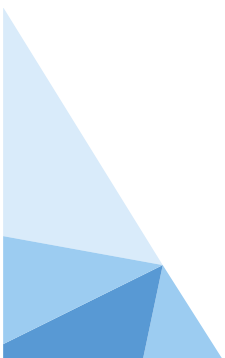
Muutoksen sisältö: Erikoissairaanhoidosta vastaavan sairaanhoitopiiriin tulee järjestää ensihoito ja tehdä palvelutasopäätös, johon kuuluu sisällön lisäksi järjestämistapoihin liittyviä seikkoja. Ensihoidon henkilöstölle määriteltiin kelpoisuusvaatimus ja hoidon painopistettä siirrettiin kentälle lisäämällä hoitotason yksikköjä.

Muutosta edeltävä tilanne: Ensihoitopalvelut kuuluivat terveystieteiden ministeriön järjestävän kunnan tai kuntayhtymän tehtäviin. Ensihoidon palvelutasopäätöstä ei tarvinnut tehdä. Ensihoitohenkilöstöllä ei ollut sitovia kelpoisuusvaatimuksia.

Tilinpäätöksen kustannukset: Koivuranta-Vaaran ja Punnosen (2014) selvityksen mukaan ensihoidon nettokustannukset kasvavat vuodesta 2013 vuoteen 2014 arviolta 18 miljoonaa euroa. Suomen Yrittäjien (Suomen Yrittäjät, 2015) mukaan kustannukset ovat nousseet 200 miljoonasta eurosta 300 miljoonaan euroon. Kustannuslaskentatavat ovat olleet vaihtelevia kunnissa, mikä vuoksi tarkkaa arviota uudistuksen kustannuksista on mahdoton esittää.

Johdanto: Ensihoitopalveluihin kuuluvat sairaankuljetus, ensihoito, lääkinellinen pelastustoiminta sekä kiireelliset avohoidon kuljetustehtävät. Ensihoidon palvelutason määrittelyssä esitettiin eri potilaiden saavutettavuusajat (esim. 8 minuuttia kiireellisissä tapauksissa), mikä käytännössä tarkoitti ensihoidon palvelutason nostamista useissa sairaanhoitopiireissä ja etenkin kiireellisissä tapauksissa. Kun järjestämisvastuu siirtyy kunnilta tai kuntayhtymiltä sairaanhoitopiireille, voidaan teoriassa ensiavun yksikköjä keskittää ja sijoittaa entistä tehokkaammin, jotta mahdollisia toiminnan skaalaetuja pystytään hyödyntämään. Toisaalta tämä saattaa tarkoittaa palvelutason laskua syrjäisissä kunnissa ja joidenkin pienessäkin toimintaympäristössä toimiviksi todettujen ratkaisujen korvautumista uusilla, mahdollisesti tehottomimmilla ratkaisuilla.

Yhteenveto: Ensihoitopalvelun asiakkaille palvelutason nosto on hyödyksi, sillä heidän odotusaikansa lyhenevät ja hoidon laatu nousee. Toisaalta joissakin tapauksissa uudistus on johtanut potilaan odotusajan pidentymiseen. Vaikka palvelutaso keskimäärin on noussut, uudistus on vaatinut suuret kustannukset. Jotta uudistus olisi kustannus-hyöty -näkökulmasta järkevä, tulee hyötyjen olla kustannuksia suuremmat. Tässä tapauksessa uudistuksella saavutettuja hyötyjä on vaikea arvioida, sillä joissain tapauksissa ensihoidon nopea saatavuus on voinut pelastaa hengen ja joissain tapauksissa vähentää potilaan odotusaikaa. Mikäli uudistus on johtanut usean henkilön hengen pelastamiseen sekä pysyvien vammojen ehkäisyyn, hyödyt ovat todennäköisesti kustannuksia suurempia. Tämä johtuu siitä, että henkilön rahamääräinen hyöty henkiin jäämisestä sekä pysyvän vamman välttämisestä on erittäin merkittävä. Tällöin ensihoidon keskittyminen erityisesti kiireellisiin tapauksiin on kustannus-hyöty -näkökulmasta perusteltua.



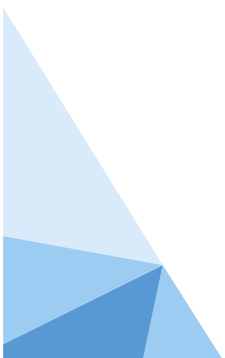
Muutoksesta saatavat hyödyt, hyötyjen kohteet ja arvio niiden suuruudesta (jos on):

Keneen hyöty kohdistuu	Hyöty
Potilaat	<p>Ensihoidon palvelutasopäätöksiin kuuluu palvelun nopeuden sekä laadun paraneminen. Mikäli ambulanssi tulee 15 minuutin sijaan 8 minuutissa, on potilaan hyöty kasvanut. Jokin sairaanhoitopiiri voi toki asettaa pienemmät saavutettavuustavoitteet kuin toinen, jolloin potilaiden odotusajat vaihtelevat sairaanhoitopiireittäin. Hyödyn suuruutta on vaikea määrittellä, sillä joillakin henkilöillä säästetyt minuutit voivat pelastaa hengen ja joillakin säästää aikaa.</p> <p>Ensihoidon työntekijöiden kelpoisuusvaatimukset parantavat palvelun laatua, sillä potilaalla on suurempi mahdollisuus saada tarvitsemaansa hoitoa paikanpäällä. Hyötyä on yhtä vaikea määrittää kuin edellisessäkin esimerkissä.</p>
Muut kuntalaiset	Vaikutukset ovat samanlaisia kuin seuraavassa kohdassa, mutta kuntatasolla.
Muu yhteiskunta	Yhteiskunnallinen hyöty ensihoidosta on potilaan työntekopotentiaalin säilyttäminen sekä tulevien terveystapojen ehkäisy. Näin ollen henkilön kuoleman ehkäisystä saadaan tulevaisuudessa hyötyä BKT:n kasvuna, joka välillisesti voi hyödyttää kaikkia kansalaisia. Hoidon nopeudella voidaan välttää myös potilaan tilan huononeminen ja terveystapojen kasvu tulevaisuudessa.
Arvio hyötyjen suuruudesta	
Potilaat	<p>Hyödyn suuruus on hoitoon pääsyn nopeutumisen suuruinen. Hyöty on tällöin joko ajallinen tai terveydellinen. Lisäksi hoidon laadun paranemisesta koituva hyöty on potilaan arvostuksen suuruinen.</p> <p>Liikenneviraston selvityksen mukaan yhden liikennekuoleman arvo on noin 1,9 miljoonaa euroa ja pysyvän vamman noin miljoona euroa. Potilaan henkilökohtainen hyöty (eli maksuhaltuus) kuoleman välttämisestä on 1,4 miljoonaa euroa, pysyvän vamman välttämisestä 779 000 euroa ja tilapäisen vamman välttämisestä 141 000 euroa. Luvut ovat vain suuntaa antavia, mutta indikoivat sitä, että ensihoidon nopeutumisella ja paremmalla laadulla voidaan saavuttaa merkittäviä hyötyjä.</p>
Muut kuntalaiset	Ei arviota.
Muu yhteiskunta	Liikenneviraston selvityksen mukaan yhteiskunnallinen yksikkökustannus liikennekuolemasta on 504 000 euroa, 301 000 euroa pysyvästä vammasta ja tilapäisestä vammasta 7000 euroa. Kun nämä laskee yhteen potilaan henkilökohtaisten hyötyjen kanssa, saadaan kuoleman, pysyvän vamman ja tilapäisen vamman ehkäisyn hyödyt selville. Jos uudistus on

	esimerkiksi johtanut 50 ihmisen hengen pelastumiseen ja 100 ihmisen vaikean vamman ehkäisyyn vuodessa, olisivat rahamääräiset hyödyt teknisen laskelman mukaan 195 miljoonaa euroa vuodessa (1,9*50+1*100). Tämä on kuitenkin vain suuntaa antava esimerkki, joka korostaa potilaiden henkilökohtaisen hyödyn vaikutuksen suuruutta kustannus-hyötyanalyysissä.
--	---

Kustannuserät, kustannusten kärsijät ja arvio niiden suuruudesta:

Keneen kustannus kohdistuu	Kustannus
Potilaat	Odotusajoissa ja saavutettavuudessa on kansallisia suosituksia, mutta niiden noudattaminen riippuu sairaanhoitopiirin omista tavoitteista. Joissakin tapauksissa ensihoidon odotusaika on saattanut kasvaa. Ensihoidon keskittäminen sairaanhoitopiireihin voi johtaa siihen, että syrjäseudun asukkaat joutuvat odottamaan kauemmin kuin ennen. Kustannus on tässä tapauksessa se lisäaika ja pitkittyneen odotuksen mahdollisesti aiheuttama lisävamma, joka ambulanssin odotuksessa kuluu.
Muut kuntalaiset	Uudistus on lisännyt kuntien kustannuksia lähes kaikissa sairaanhoitopiireissä. Tämä taas johtaa kuntalaisten verotaakan suurenemiseen. Sellaisissa kunnissa, joissa ensihoidon järjestäminen aiemmin on ollut vähäistä ja se on esimerkiksi järjestetty ostopalveluna yksityissektorilta, kustannusten kasvu on ollut suurinta. Suomen Sairaankuljetusliiton selvityksen (2011) mukaan yksityisestä palveluntuottajasta siirtyminen julkiseen on kallista lähinnä työntekijöiden palkkojen ja etujen kasvun vuoksi. Lisäksi uudet koulutusvaatimukset nostavat palkkaa. Myös yksityisten sairaankuljetusyritysten määrä on vähentynyt noin kahdestasadasta noin neljäänkymmeneen. Kustannus yrityksen sidosryhmille on ansiotulojen ja pääomatulojen lasku.
Muu yhteiskunta	Mikäli uudistus ei ole johtanut keskimäärin parempaan palveluun, sitä ei olisi kannattanut tehdä. Valviran raportin (2014) mukaan palvelutason tavoitteet on kuitenkin pääsääntöisesti saavutettu.
Arvio kustannusten suuruudesta	
Potilaat	Kustannus on odotusajan kasvu, joka saattaa olla pelkkästään ajallinen kustannus tai toisaalta terveyteen vaikuttava kustannus.
Muut kuntalaiset	Kustannusten kasvu veronmaksajille riippuu sairaanhoitopiirin laskutuksesta ja ensihoidon menojen kasvusta. Markkinoilta poistuneiden yritysten kustannus sidosryhmille on ansio- ja pääomatulojen väheneminen.



Muu yhteiskunta	Kelpoisuusehdot ja palvelutasopäätökset voivat johtaa kustannusten nousuun, jolloin muulle yhteiskunnalle voi aiheutua kustannuksia esimerkiksi veronnousuna.
-----------------	---

Politiikkamuutos 2: Terveysthuollon hoitopaikan valinta

Status: Vuoden 2011 toukokuun alusta lähtien hoitopaikan sai valita oman kunnan tai yhteistoimintayksikön sisällä ja vuoden 2014 alusta koko maasta.

Muutoksen sisältö: Potilas voi ennakoilmoituksella vaihtaa terveysasemaa, josta hankkii terveyspalvelunsa. Laajennetun valinnanvapauden myötä potilas voi valita myös muun kuin kotikunnassaan sijaitsevan terveysaseman. Erikoissairaanhoidon palveluita tarjoavan yhteistoimintayksikön vaihto tulee tapahtua yhteisymmärryksessä lääkärin kanssa.

Muutosta edeltävä tilanne: Vain kiireellisissä tapauksissa sai käyttää toisen kunnan tai sairaanhoitopiirin palveluja.

Tilinpäidolliset kustannukset: Ei kustannuksia

Johdanto: Terveyspalvelujen asiakkaiden valinnanvapaus johtaa kilpailun lisääntymiseen palveluntuottajien välillä, mikä taas voi johtaa palvelun laadun parantumiseen. Koska terveyspalvelu ei yleensä ole standardoitu tuote, ts. palvelun sisältö on erilainen joka kerralla, ei tavallinen kilpailua koskeva talousteoriat sellaisenaan sovi terveyspalveluihin. Terveyspalveluilla saattaa lisäksi olla ulkoisvaikutuksia, eli yhden henkilön terveyspalvelu (esimerkiksi rokotus) johtaa positiivisiin vaikutuksiin muilla henkilöillä (tauti ei leviä). Terveyspalvelujen markkinat ovat myös säänneltyjä, palveluntuottajat eivät ole voittoa tavoittelevia yrityksiä ja informaatio on epätäydellistä. Epätäydellinen informaatio tässä tapauksessa tarkoittaa sitä, että asiakkaan on vaikea havaita palvelun laatua ja verrata eri tuottajien palveluita keskenään. Esimerkiksi sairaaloiden kustannuslaskenta ja näin ollen korvaus hoidosta perustuu hyvin vaihteleviin käytäntöihin, jolloin vertailukelpoista informaatiota ei välttämättä ole tarjolla. Tällöin kilpailun lisääntyminen markkinoilla ei välttämättä johda toivotunlaiseen lopputulokseen.

Yhteenveto: Kilpailu julkisesti tuotetuissa terveyspalveluissa johtaa laadun paranemiseen, mikäli palvelun hinnalla ei voi kilpailla. Palveluiden entistä parempi laatu hyödyttää asiakkaita, mutta laadun kustannukset saattavat olla suuremmat kuin niistä saatavat hyödyt. Lisäksi laatu saattaa tarkoittaa jotain muuta kuin kliinistä laatua, sillä terveyspalvelujen asiakkaille ei välttämättä ole kaikkea informaatiota kliinisestä laadusta. Laadulla kilpailu saattaa siis johtaa oheispalvelujen, kuten viihtyvyyden parantamiseen. Informaation tuottaminen ydinpalveluista terveyspalvelujen asiakkaille korjaisi epätäydellisen informaation aiheuttamaa vääristymää.

Muutoksesta saatavat hyödyt, hyötyjen kohteet ja arvio niiden suuruudesta (jos on):

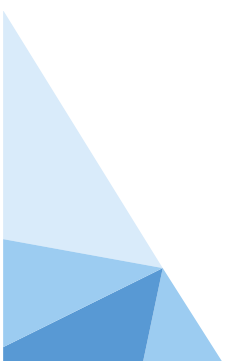
Kenen hyöty kohdistuu	Hyöty
Potilas	Uudistus on hyöty potilaalle, sillä hän voi mennä lähimpään yksikköön hoitoon, valita omasta mielestään laadukkaimman palvelun tai parhaimman palveluvalikoiman. Valinnanvaran lisäys on aina hyöty, sillä näin potilas voi valita palveluntuotta-

	jan, jota arvostaa eniten. Hyödyn lisäys on ajallisen kustannuksen pieneneminen tai uuden palveluntuottajan ja vanhan palveluntuottajan välinen arvostusero.
Muut kuntalaiset	Terveydenhuollon asiakkaita menettävien kuntien asukkaat hyötyvät, mikäli kyseiset kunnat saavat resurssien uudelleen allokoinnin myötä kustannussäästöjä enemmän kuin niiden muille kunnille maksamien palvelumaksujen arvo. Asiakkaita saavien kuntien asukkaat taas hyötyvät, jos saadut tulot palveluista ylittävät uusista asiakkaista koituneet lisäkustannukset. Käytännössä asiakkaiden kokemat hyödyt realisoituvat palvelun laadussa, koska terveysasemat eivät juurikaan kilpaile hinnoilla.
Muu yhteiskunta	Valinnanvapauden lisäys saattaa tasoittaa sairaaloiden asiakasmääriä. Mikäli esimerkiksi Pirkanmaalla leikkaukseen tarvitsisi jonottaa vuoden ja Rovaniemellä vain kolme kuukautta, asiakkaita siirtyisi Rovaniemelle. Valintaan vaikuttavat tietysti myös sairaalan arvostus sekä mahdolliset matkakustannukset. Toisaalta pidemmät jonot voivat olla merkki palvelun laadusta (suuntaan taikka toiseen), jolloin jonotusajat on otettava huomioon yksilöiden kokemissa hyödyissä ja kustannuksissa. Kun potilaat saavat valita ”hyviä palveluita”, näiden palveluiden tuottajien määrä lisääntyy ja ”huonojen” palvelujen tuottajien määrä oletettavasti vähenee pitkällä aikavälillä. Tämä kannustaa yksiköjä kehittämään palveluita. Oletuksena on, että terveyspalvelun asiakkailla on käytössään kaikki informaatio päätöksentekoon, eli he tietävät, mikä on ”hyvä” palvelu ja mikä ”huono” palvelu.
Arvio hyötyjen suuruudesta	
Potilas	Uuden palvelun lisäarvostus verrattuna nykyiseen palveluun.
Muut kuntalaiset	Mahdollinen kustannusten lasku, kun palvelut tuotetaan aiempaa tehokkaammin. Tämä johtuu tehostomien yksiköiden korvaamisesta tehokkailla yksiköillä. Hyöty on veronalennuksen suuruisen. Eniten hyötyvät kunnat, jotka nykyisellään tuottavat tehostomasti palveluita ja joiden asukkaat alkavat käyttää muiden kuntien palveluita.
Muu yhteiskunta	Hyöty on sama kuin edellisessä kohdassa.

Kustannuserät, kustannusten kärsijät ja arvio niiden suuruudesta:

Keneen kustannus kohdistuu	Kustannus
Potilas	Aidon valinnanvapauden tiellä saattaa olla esteitä johtuen eri alueilla eri tavalla järjestetyistä palveluista. Uuden terveyskeskuksen valintaan tarvitaan kirjallinen ilmoitus sekä nykyiseen että uuteen terveyskeskukseen ja erikoissairaanhoido-

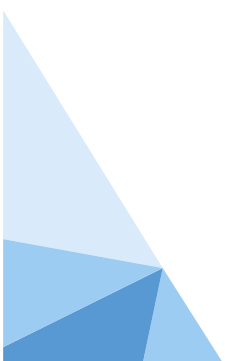
	<p>palvelu on valittava yhteisymmärryksessä lähetteen antavan lääkärin tai hammaslääkärin kanssa. Tämä saattaa vaikeuttaa valinnanvapautta tai ainakin luoda vaihtamiskustannuksia asiakkaalle. Vaihtamiskustannuksia voi syntyä myös siitä, että epätäydellisen informaation vallitessa asiakas ei kykene valitsemaan itselleen sopivinta hoitopaikkaa heti ensimmäisenä vaihtoehtonaan.</p> <p>Valinnanvapauden lisääntyminen saattaa johtaa ”hyvän” terveysaseman tai sairaalan ruuhkautumiseen ja näin ollen siihen, että joidenkin potilaiden hyvinvointi vähenee esimerkiksi jonotuksen vuoksi. Kustannus on tällöin lisäodotuksen suuruinen.</p>
Muut kuntalaiset	<p>Se, millaiset kustannukset eri yksiköillä on ja miten ne laskevat toisiaan, vaikuttaa kuntalaisten kustannuksiin. Esimerkiksi Matti käy naapurikunnan terveysasemalla röntgenissä ja siitä laskutetaan Matin kuntaa 100 euroa. Matin omassa kunnassa röntgen olisi kuitenkin maksanut 80 euroa. Nyt veronmaksajat joutuvat maksamaan 20 euroa enemmän kuin ilman uudistusta. Toisaalta asia saattaa olla toisinpäin, jolloin naapurikunnan röntgenin käyttö tulee halvemmaksi kuin oman kunnan röntgenin käyttö.</p> <p>Tämän lisäksi kunnan palvelutaso voi laskea, jos moni kuntalainen aktiivisesti hakeutuu muuhun kuntaan hoidettavaksi. Tämä näkyy huonompana palveluna niille kuntalaisille, jotka edelleen käyttäisivät kyseisen kunnan palveluita.</p> <p>Ks. lisäksi seuraava kohta.</p>
Muu yhteiskunta	<p>Koska terveyspalveluissa hinta on usein kiinteä potilaalle, palveluntuottaja lisää markkinaosuuttaan parantamalla laatua. Laadun parantaminen saattaa tarkoittaa kliinisen laadun parantamista, jonojen lyhentämistä (esim. uuden lääkärin palkkaaminen) tai oheispalvelujen, kuten kahvilan ja odotustilojen parantamista. Koska hoidon kliinisen laadun arviointi on potilaalle hankalaa epätäydellisen informaation vuoksi, sairaalan valintaan voi vaikuttaa merkittävästi oheispalvelut, kuten ympäristö, hyvä ruoka sekä miellyttävä henkilökunta (Goldman & Romley, 2008). Terveyspalvelujen tuottajilla on kannustin kehittää näitä helposti havaittavia palveluja. Tämä ei kuitenkaan ole ongelma, mikäli potilaalla on kaikki tarvittava informaatio päätöksenteon tekemiseen ja hän todella arvostaa kahvilaa ydinpalvelua enemmän. Tällöin sairaalan valinta kahvilan perusteella on potilaalle paras ratkaisu ja potilaan hyöty on palvelujen lisäarvostuksen suuruinen.</p> <p>Erityisesti tilanteissa, joissa terveydenhuoltopalvelun sisältö ei ole standardoitu ja informaatiota on näin ollen vaikea saada, mahdollisuus edellä mainittuun kilpailuun on suuri. Tällöin potilaan valinnanvapaus ei johda hyvin tuotetun ydinpalvelun suosimiseen, sillä potilaalla ei ole mahdollisuutta arvioida palvelua. Perusterveydenhuoltopalveluiden sisältö on suhteellisen standardoitu eri laitoksissa, kun taas erikoissai-</p>



	<p>raanhoidossa näin ei ole. Sormeensa leikannut henkilö tietää, millainen toimenpide hänelle suoritetaan (tikkaaminen), jolloin hän osaa arvioida palveluntuottajan diagnoosia ja toimenpidettä.</p> <p>Kilpailu voi johtaa kilpavarusteluun sairaaloiden välillä. Kun molemmat sairaalat investoivat samaan, kalliiseen laitteistoon, syntyy päällekkäisyyksiä. Tällöin sairaalan asiakkaat eivät hyödy laiteinvestoinnista sen kustannuksien verran. Investoinnin maksajina voivat olla kuntalaiset, mikä tarkoittaa verotaakan lisääntymistä. Markkinaehtoisessa tilanteessa potilaat joutuisivat maksamaan korkeamman palvelumaksun paremmasta varustelusta, mutta terveydenhuoltojärjestelmässä potilas maksaa vain määrätyn omavastuuosuuden. Kun tämä osuus on samanlainen kaikilla sairaaloilla ja terveysasemilla, potilas valitsee sen, jossa hoito on laadukkainta (eli jossa on tehty suurimmat investoinnit). Turhan investoinnin nettokustannukset ovat potilaiden hyödyt investoinnista miinus investoinnin kustannukset.</p>
Arvio kustannusten suuruudesta	
Potilas	<p>Mahdolliset jonotuskustannukset suositun sairaalan/terveysaseman ruuhkautumisen vuoksi. Kasvaneet matkakustannukset, jos uusi hoitopaikka sijaitsee entistä kauempana.</p> <p>Mahdollinen kustannus siitä, että valittu hoitopaikka ei ole oikea potilaan kannalta.</p>
Muut kuntalaiset	<p>Liiallisten investointien rahoitus, eli kunnallisveron nousu. Toisaalta palveluiden tuottamiskustannukset saattavat laskea. Palvelun laadun heikkeneminen omassa kunnassa, jos moni kuntalainen hakeutuu kunnan hoitoon oman kunnan ulkopuolelle. Kuntalaisten siirtyminen toisen kunnan palveluiden käyttäjiksi voi aiheuttaa tiettyssä kunnassa ylimääräistä kapasiteettia, jonka sopeuttaminen voi olla hidasta. Tämä taas voi aiheuttaa lisäkustannuksia kyseisessä kunnassa.</p>
Muu yhteiskunta	<p>Terveyspalvelujen kokonaiskustannusten nousu. Kokonaiskustannukset saattavat myös laskea, mikä olisi kilpailun aikaansaama markkinaehtoinen tulema.</p>

Onko vaikutuksia tutkittu? Jos on, niin kirjallisuus ja mielenkiintoisia tuloksia:

Sairaalan valintaa ja kilpailun vaikutusta sairaalapalvelujen kysyntään on tutkittu laajasti (ks. esim. Tay, 2003 ja viitteet siinä). Tay (2003) huomauttaa, että usein nämä tutkimuskirjallisuuden haarat ovat olleet erillisiä. Sairaalapalveluiden markkina-analyyseissä on usein jätetty laatutekijät huomioitta vaikka sairaalavalintakirjallisuudessa erinäiset laatutekijät maantieteellisen välimatkan ohella on havaittu merkitseviksi tekijöiksi sairaalan valinnassa. Myös omassa analyysissään Tay havaitsee, että välimatka ja sairaalan laatu ovat merkittäviä valintaan vaikuttavia tekijöitä. Esimerkiksi iäkkäiden potilaiden keskuudessa välimatkan arvostus on suurempaa, sillä vanhemmat potilaat todennäköisem-



min hakevat palveluita lähisairaalaan. Siten demografiset tekijät tulisi ottaa huomioon sairaalapalveluiden kysyntää määritettäessä. Koska laatu vaikuttaa merkittävästi sairaalapalveluiden kysyntään, se tulisi ottaa huomioon, kun arvioidaan kilpailun vaikutusta sairaalapalveluiden tarjontaan. Tämän mukaan esimerkiksi uuteen teknologiaan aikaisessa vaiheessa panostavien sairaaloiden kysyntä kasvaa voimakkaasti. Laadun vaikutus kuitenkin riippuu asiakkaiden laadun ja välimatkan keskinäisestä arvostuksesta sekä kilpailevien sairaaloiden laadusta ja sijainnista. Esimerkiksi yhden sairaalan laadun nosto vaikuttaa herkimmin lähellä sijaitseviin sairaaloihin.

3.1.3 Työmarkkinatuki uudistus

Tehtävä: Työmarkkinatuki

Lait: Hallituksen esitys laiksi julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 164/2005). Hallituksen kehyspäättöksessä 2013 päätettiin laajentaa uudistusta.

Sisältö: Pitkäaikaistyöttömät siirtyvät aktivointikaudelle, jonka aikana heille tarjotaan palveluita ja toimenpiteitä tehostetusti. Työmarkkinatuen rahoitus siirrettiin osittain kunnille.

Kohderyhmät: Vähintään 500 päivää (ja vuoden 2015 jälkeen 300 päivää) työmarkkinatukea saaneet

Tarkasteltavat politiikkamuutokset

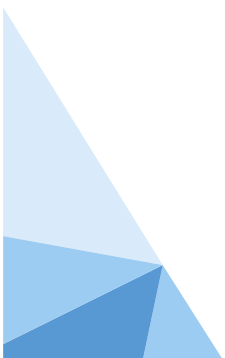
Politiikkamuutos: Pitkäaikaistyöttömien aktivointi

Status: Muutos tuli voimaan 1. tammikuuta 2006. Laajennus tuli voimaan 1. tammikuuta 2015.

Muutoksen sisältö: Yli 500 päivää (yli 300 päivää vuoden 2015 jälkeen) työmarkkinatukea saaneiden työttömien tulee osallistua tarjottaviin aktivointitoimenpiteisiin. Aktivointitoimenpiteillä tässä viittaamme nyt laajasti sekä TE-toimistojen että kunnan tarjoamiin palveluihin. Oikeus työmarkkinatukeen loppuu, mikäli työtön kieltäytyy ottamasta työvoimapolitiittista toimenpidettä vastaan, hän eroaa tai hänet omasta syystä erotetaan. Työmarkkinatuen rahoitus muuttui niin, että kunta maksaa nyt puolet passiivisen pitkäaikaistyöttömän työmarkkinatuesta ja 70 prosenttia yli 1000 päivää työmarkkinatukea saaneen, passiivisen pitkäaikaistyöttömän tuesta. Passiivinen pitkäaikaistyötön tarkoittaa henkilöä, joka ei osallistu aktivointitoimenpiteeseen. Aktivointitoimenpiteisiin osallistuneiden henkilöiden tuet maksaa edelleen valtio.

Muutosta edeltävä tilanne: Valtio rahoitti työmarkkinatuen ja aktivointitoimenpiteistä kieltäytymisen sanktioita lisättiin aiempaan nähden.

Tilinpäälliset kustannukset: Riipisen et al. (2014) mukaan täysin luotettavia arvioita aktivointipalveluiden kustannuksista ei ole saatavissa. Raportissa kuitenkin todetaan, että vuoden 2006 uudistus johti aktivointipalvelujen kasvuun ja siitä seuranneeseen kustannusten nousuun. Työvoimakoulutuksen osalta he toteavat kustannusten nousseen aikavälillä 2006–2012, mutta tätä kustannusten nousua ei voida luotettavasti kytkeä aineiston perusteella uudistukseen. Riipinen et al. (2014) ovat arvioineet, että vuoden 2015 laajennus yli 300 päivää työmarkkinatuella olleisiin, tuottaisi noin 56,5 miljoonan euron lisämenoerän työmarkkinatuen kuntaosuuksina. Tämä on varsin kaukana ministeriön asettamasta 150 miljoonan euron tavoitteesta (Riipinen et al., 2014). Kuntaliitto on puolestaan arvioinut uudistuksen kustannusvaikutukseksi jopa 220 miljoonaa euroa.



Johdanto: Aktivointitoimenpiteiden tarkoitus on parantaa työllistymistä suoraan tai epäsuorasti. Teoriassa toimenpiteen pitäisi nostaa henkilön tuottavuutta, jolloin hänen olisi helpompi työllistyä vallitsevalla palkkatasolla. Tutkimuskirjallisuuden mukaan aktivointitoimenpiteen tyyppi ja aktivoinnin uhka vaikuttavat työllistymiseen. Aktivoinnin uhka tarkoittaa sitä, että työtön pyrkii avoimille työmarkkinoille, koska ei halua joutua aktivointitoimenpiteisiin (ns. uhkavaikutus). Uhkavaikutuksen aiheuttama työllistyminen on aiempaan verrattuna kustannus pitkäaikaistyöttömälle, mutta hyöty muille veronmaksajille. Työttömille tarjottavia aktivointipalveluja ovat kokeilu, työnhaku- ja uravalmennus, palkkatuettu työllistäminen, työvoimakoulutus, opiskelu sekä kuntouttava työtoiminta. Yleisimmät aktivointitoimenpiteet pitkäaikaistyöttömille ovat olleet kuntouttava työtoiminta ja valmentava koulutus sekä toisaalta julkisen ja kolmannen sektorin tukityöllistäminen.

Yhteenveto: Aktivointipalveluun osallistujan näkökulmasta työmarkkinatuki uudistus saisi aikaan nettohöytyjä vain, mikäli pitkäaikaistyöttömän työllistyminen aktivointitoimenpiteiden vuoksi parantuisi. Tutkimusten mukaan vuoden 2006 uudistus ei ole kuitenkaan vaikuttanut työllistymiseen merkittävästi, jolloin kaikille osapuolille on koitunut vain kustannuksia. Tämä johtuu siitä, että aktivointitoimenpiteet rahoitetaan veronmaksajien rahoilla ja ajallisesti nämä toimet tuottavat pitkäaikaistyöttömille kustannuksia. Toki hyötyjä voi realisoitua muiden palveluiden vähenevänä käyttönä aktivointitoimenpiteisiin osallistumisen johdosta. Aktivointipalvelun (kasvaneesta) järjestämisestä voi syntyä myös työllistämisaikutuksia uusien kouluttajien palkkaamisesta ja yritysten saamista palkkatuesta. Vuoden 2015 uudistuksen vaikutuksista ei ole vielä tietoa.

Muutoksesta saatavat hyödyt, hyötyjen kohteet ja arvio niiden suuruudesta (jos on):

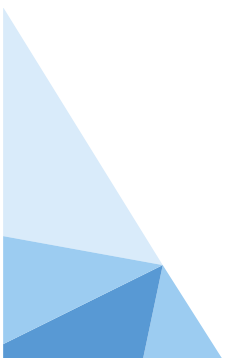
Keneen hyöty kohdistuu	Hyöty
Pitkäaikaistyötön	Pitkäaikaistyötön hyötyy aktivointitoimenpiteestä, mikäli hän haluaa työllistyä ja kokee aktivointitoimenpiteiden auttavan tässä tavoitteessa. Toimenpiteiden hyödyn suuruus työttömälle on tällöin odotettujen ansiotulojen lisäys. Toisaalta työtön menettää vapaa-aikaa ja työttömyystukia työllistyessään. Jos pitkäaikaistyöttömän tuottavuus on niin alhainen, ettei hän saisi töitä ilman palkkatukea, tuettu työllistäminen on henkilölle suora hyöty. Jos pitkäaikaistyötön sai haluamiaan toimenpiteitä jo ennen uudistusta, ei uudistus tuo henkilölle merkittävää lisähyötyä. Koska aktivointitoimenpiteitä on erilaisia, myös sillä on väliä, millaisen toimenpiteen työtön saa. Henkilö voi kokea saavansa hyötyä toimenpiteestä A, muttei toimenpiteestä B. Uudistus tuo siis hyötyjä vain siinä tapauksessa, jos toimenpiteiden kohdentuminen paranee uudistuksen myötä.
Muut kuntalaiset	Pitkäaikaistyöttömän työllistyminen johtaa yhtäältä tukimenojen vähenemiseen ja toisaalta lisää verotuloja, kun aiemmin työttömänä ollut henkilö alkaa maksaa työstään ansioveroa. Näin ollen muiden kuntalaisten verotaakka pienenee. Vuoden 2006 uudistuksen vaikutuksesta työllistymiseen ei kuitenkaan ole näyttöä (Hämäläinen et al. 2009).
Muu yhteiskunta	Työllistämisen hyödyt samat kuin edellisessä kohdassa.
Arvio hyötyjen suuruudesta	
Pitkäaikaistyötön	Tutkimusten mukaan vuoden 2006 uudistus ei ole johtanut pitkäaikaistyöttömien työllistymiseen entistä parem-

	min, vaan pelkästään aktivointitoimenpiteiden määrä on kasvanut. Ainoastaan työtön, joka ei ennen saanut haluamaansa aktivointitoimenpidettä, mutta saa sen nyt, hyötyy uudistuksesta. Hyöty on saadun palvelun arvostuksen menetetyt vapaa-ajan arvostuksen välisen erotuksen suuruinen.
Muut kuntalaiset	Koska työllistyminen ei ole merkittävästi parantunut, muille kuntalaisille ei ole koitunut hyötyjä. Yritysten omistajien hyöty on palkkatuen saamisesta syntyvä mahdollinen voitto.
Muu yhteiskunta	Ks. edellinen kohta.

Kustannuserät, kustannusten kärsijät ja arvio niiden suuruudesta:

Keneen kustannus kohdistuu	Kustannus
Pitkäaikaistyötön	<p>Uudistuksen aiheuttama kustannus (haitta) työttömälle voi syntyä kolmella tavalla riippuen työttömän arvostuksesta. Ensinnäkin työtön saattaa kieltäytyä aktivointitoimenpiteestä, jolloin hän menettää oikeutensa työmarkkinatukeen. Uudistuksen kustannus on tällöin vanhan tulotason ja uuden tulotason (esimerkiksi toimeentulotuki) välinen erotus. Uudistus ei ole kuitenkaan selittänyt merkittäväällä tavalla toimeentulotukimenojen kasvua (Riipinen et al. 2014). Työmarkkinatuen ja toimeentulotuen välisen erotuksen on tällöin oltava siis suurempi kuin aktivointitoimenpiteestä työttömille aiheutuva kustannus. Muuten toimeentulotuen saajien määrä olisi merkittävästi kasvanut.</p> <p>Toisessa tapauksessa työtön ei halua aktivointitoimenpidettä, mutta valitsee sen silti tuen saamiseksi. Tässä tapauksessa työttömän kustannus on toimenpiteeseen käytetyn ajan suuruinen, mutta koska työtön on toimenpiteen valinnut, tämä kustannus on pienempi kuin saatavan tuen määrä. Työtön voi myös haluta tietyn toimenpiteen A, mutta saakin toimenpiteen B. Tässä tapauksessa hänen kustannuksensa on tähän väärään toimenpiteeseen kulunut aika, sillä hän olisi voinut käyttää ajan myös toimenpiteessä A. Kustannus ei kuitenkaan ole suurempi kuin toimenpiteen aikaisen tulotason ja toimeentulotuen välinen ero. Jos se olisi, henkilö valitsisi toimeentulotuelle pudottautumisen.</p> <p>Kolmannessa tapauksessa henkilö osallistuu työmarkkinoille, koska työn vaihtoehtokustannus laskee. Aktivointitoimenpide on ajallinen kustannus, joka pienentää työttömyyden houkuttelevuutta. Tästä seuraa uhkavaikutus, eli työtön haluaa työllistyä ennen aktiivikauden alkua tai sen aikana, sillä hän kokee työllistymisen hyödyn olevan suurempi verrattuna työttömyyteen. Jos henkilön palkka työstä on 1800 euroa, työttömyystuki plus vapaa-ajan arvostus 2000 euroa ja toimenpiteiden kustannukset 300 euroa, henkilö valitsee työllistymisen. Uudistus on tällöin kyseiselle henkilölle kustannus, sillä palkka on pienempi kuin henkilön työttömyystuki plus vapaa-ajan</p>

	<p>arvostus ilman aktivointitoimenpiteen kustannusta (1800 < 2000). Tutkimuskirjallisuuden mukaan uhkavaikutus ei kuitenkaan toimi pitkäaikaistyöttömillä. Tämä saattaa johtua siitä, että pitkäaikaistyöttömällä ei ole realistisia työllistymismahdollisuuksia.</p>
Muut kuntalaiset	<p>Kunnan ominaisuudet, kuten demografia ja työttömyysaste, vaikuttavat työmarkkinatukiudistuksen kustannuksiin. Lisäksi valtion kompensatio vaikuttaa kuntalaisten kustannuksiin. Kompensatio voi olla täysmääräinen, eli valtio rahoittaa kaikki kustannukset, jos henkilö osallistuu toimenpiteisiin (pois lukien kuntouttava työtoiminta). Tässä tapauksessa ne kunnat, jotka maksavat suhteellisesti eniten veroja, mutta saavat vähiten kompensatiota, kärsivät eniten. Mikäli kunnat eivät saa riittävää kompensatiota ja niiden työttömyysmenot kasvavat, ne kunnat kärsivät suhteellisesti eniten, joissa pitkäaikaistyöttömiä on paljon. Tällöin kustannusten kasvu johtuu siitä, että osa työmarkkinatuesta siirtyy valtiolta kuntien harteille ja aktivointitoimenpiteiden tuottaminen maksaa. Riipisen et al. (2014) mukaan kunnat ovat olleet uudistuksessa nettohyötyjiä lisääntyneen kompensation kautta.</p> <p>Pitkäaikaistyöttömien aktivointipalvelujen määrän kasvattaminen voi johtaa siihen, että ko. palveluja on vähemmän tarjolla muille työttömille. Koska aktivointitoimenpiteen luonne pitkäaikaistyöttömälle on pakonomainen, ts. kieltäytymisestä seuraa työmarkkinatuen menetyks, muun työttömän palvelusta saama hyöty on todennäköisesti suurempi. Tällaisella henkilöllä on mahdollisuus kieltäytyä aktivointitoimenpiteestä, jolloin palvelun kuluttamisen valitseminen merkitsee positiivista hyötyä. Aktivointitoimenpiteiden määrä kuitenkin suureni myös muiden kuin pitkäaikaistyöttömien joukossa (Hämäläinen et al. 2009). Riipinen et al. (2014) kyselytutkimuksen mukaan aktivointitoimenpiteitä on kunnissa alettu kohdistaa pitkäaikaistyöttömille aiempaa enemmän ja tämä on vastaajakuntien mukaan johtanut muiden kuin pitkäaikaistyöttömien aktivointipalvelujen tason heikentymiseen.</p> <p>Tukityöllistämisen lisääminen aktivointikeinona voi aiheuttaa ulkoisvaikutuksia muille kuntalaisille. Välillisesti kustannuksia voi aiheuttaa myös se, jos aktivointipalveluiden johdosta henkilö todennäköisemmin tulee työllistetyksi palkkatuella. Tällöin palkkatuella saattaa olla syrjäyttämisaikutus niin, että muut työnhakijat menettävät työmahdollisuuden tai muut yritykset joutuvat epäedulliseen asemaan, johtuen alan sisäisestä kilpailusta. Dahlbergin ja Forslundin (2005) mukaan Ruotsissa syrjäyttämisaikutus on noin 65 prosenttia, eli 100 tuettua työpaikkaa johtaa 65 työpaikan katoamiseen.</p>
Muu yhteiskunta	<p>Ks. edellinen kohta.</p> <p>Uudistuksen kokonaiskustannukset ovat aktivointitoimenpiteiden tuottamiskustannukset. Uudistus on nettohyödyiltään positiivinen vain, mikäli pitkäaikaistyöttömien työllistäminen onnistuu niin, että kustannussäästöt (kasvaneet verotulot + etuuskien väheneminen) ovat suurempia kuin aktivointipalveluiden tuottamiskustannukset.</p>



Arvio kustannusten suuruudesta	
Pitkäaikaistyötön	Kustannuksien suuruus pitkäaikaistyöttömälle on joko menetety vapaa-ajan arvostus, tulotason pieneneminen tai menetety tukitason sekä vapaa-ajan arvostuksen ja uuden ansiotason/muun nousseen hyvinvoinnin arvostuksen välinen ero. Empiiristen tulosten perusteella suurimmalle osalle pitkäaikaistyöttömistä kustannukset ovat usein menetety vapaa-ajan suuruiset.
Muut kuntalaiset	Kustannukset riippuvat valtion kompensatiosta, työttömien määrästä kunnassa ja aktivointitoimenpiteiden kustannuksista. Lisäksi aktivoinnin onnistuminen eli pitkäaikaistyöttömien työllistyminen vähentää kustannuksia. Vaikutus ilman valtion kompensatiota on negatiivinen. Valtioneuvoston selonteon mukaan vuoden 2015 uudistus lisää kuntien menoja noin 150 miljoonalla eurolla. Kyseessä on valtion rahoitusvastuun kunnille siirtämisestä syntyvä summa. Kuntaliiton mukaan arvio on liian optimistinen ja olettaa laskevan työmarkkinatukikehityksen.
Muu yhteiskunta	Koska työmarkkinatuen rahoitusosuuksilla julkisen sektorin sisällä ei ole kokonaiskustannusten kannalta merkitystä, kustannukset koostuvat täysin aktivointitoimenpiteiden tuottamisesta.

Onko vaikutuksia tutkittu? Jos on, niin kirjallisuus ja mielenkiintoisia tuloksia:

Suomessa aktivointitoiminnan vaikutuksia ovat tutkineet mm. Hämäläinen et al. (2009) ja Tuomala (2010). Vuoden 2006 työmarkkinatuki uudistus ei johtanut pitkäaikaistyöttömien työllistymiseen (Hämäläinen et al. 2009). Lisäksi aktivointitoimenpiteiden uhka ei johtanut työttömien merkittävään työelämään siirtymiseen (Tuomala 2010). Myös Rosholm ja Svarer (2008) sekä Geerdsen (2006) tutkivat uhkavaikutusta. Tulosten mukaan uhkavaikutus on merkittävä työttömyyden vähentymisen selittäjä, mutta pääsääntöisesti tilanteissa, joissa henkilö on ollut vain vähän aikaa työttömänä. Rosholmin ja Svarerin (2008) mukaan uhkavaikutus muuttuu olemattomaksi 60 työttömyysviikon jälkeen. Vuoden 2015 työmarkkinatukimuutos lyhensi työmarkkinatuen passiiviaikaa 500 päivästä 300 päivään. Työtön on tällöin ehtinyt olla noin puolitoista vuotta työttömänä, jolloin uhkavaikutuksen suuruus on hyvin pieni tai olematon. Uhkavaikutuksen katoaminen pitkäaikaistyöttömillä saattaa johtua siitä, että työllistyminen ei ole realistinen vaihtoehto.

Kansainvälisessä kirjallisuudessa aktivointiohjelmien (active labor market policies) toimivuudesta on laajasti tutkimusta. Hyvä kirjallisuuskatsaus ohjelmien toimivuuteen mikrotasolla on esimerkiksi julkaisussa Card, Kluve & Weber (2010). Esimerkiksi Ruotsissa ja Saksassa aktivointiohjelmilla on negatiivinen lyhyen aikavälin ja positiivinen pitkän aikavälin (noin 4-5 vuoden) vaikutus työllistymiseen (Sianesi 2004; Gerfin et al. 2005). Ohjelmien negatiivinen vaikutus työllistymiseen ohjelmien alussa johtuu ainakin osittain siitä, että työtön ei toimenpiteissä ollessaan etsi töitä (Jespersen et al. 2008). Tämän vuoksi esimerkiksi vuoden 2015 työmarkkinatuen uudistamista tulee tutkia pitkällä aikavälillä.

Erialaisten aktivointitoimenpiteiden vaikutusta ansiotasoon on myös tutkittu. Esimerkiksi yksityisen sektorin palkkatuella on havaittu olevan merkittävä vai-

kutus sekä henkilön tulevaan työllistymiseen että ansiotasoon (mm. Gerfin & Lechner 2002, Jespersen et al. 2008). Suomessa yksityisen sektorin tukityöllistäminen, oppisopimuskoulutus sekä ammatillinen työvoimakoulutus lisäävät työllistymismahdollisuuksia parhaiten (Hämäläinen & Tuomala 2006). Toimenpiteiden onnistumiseen vaikuttaa kuitenkin se, miten ne on kohdennettu. Esimerkiksi vajaakuntoisille julkisen sektorin palkkatuen työllistämisaikutukset ovat paremmat kuin työvoimakoulutuksen työllistämisaikutukset (Hämäläinen 1999). Tähän viittaa myös Klem (2013), kun hän tutkii Suomen kuntien sosiaalihuollon järjestämien työllistymisen tukitoimia. Klem havaitsee, että vaikka toimilla usein pystytään ylläpitämään asiakkaiden työkykyä, toimet johtavat harvoin työllistymiseen.

3.1.4 Vammaispalvelulaki (S)

Tehtävä: Vammaispalvelut

Lait: Sosiaali- ja terveysministeriön asettaman työryhmän esittämä lakiehdotus. Laki sovitaisi yhteen nykyisen vammaispalvelulain (380/1987) ja kehitysvammalain (519/1977) uudeksi vammaispalveluja koskevaksi erityislaiksi.

Sisältö: Vammaisten henkilöiden palveluita yhdenmukaistetaan niin, että maksuperusteet ja asiakkaiden rajuusperusteet olisivat samanlaisia samansisältöisissä palveluissa. Vammaisten henkilöiden itsenäistä suoriutumista tuetaan erinäisillä palveluilla. Uudistus auttaa ratifioimaan YK:n yleissopimuksen vammaisten henkilöiden oikeuksista.

Kohderyhmät: Vammaiset henkilöt

Tarkasteltavat politiikkamuutokset

Politiikkamuutos: Vammaisten henkilöiden erityispalvelujen lisääminen ja palvelujen saantiperusteiden yhdenmukaistaminen

Status: STM:n lakiehdotus. Hallitusohjelmassa 2015 puhutaan uudistuksen uudelleenarvioinnista, mutta hallitusneuvottelujen taustamuistion tavoitteissa kuitenkin mainitaan vammaispalvelulain toteutuminen sekä YK:n vammaissopimuksen hyväksyminen. Lakiehdotuksen sisältö voi siis muuttua.

Muutoksen sisältö: Vammaisen henkilö saisi apua itsenäiseen suoriutumiseen ja valmennusta kotona asumiseen tuen ja muiden palveluiden avulla. Henkilökohtaisen avun voimavararajaus poistettaisiin, jolloin yhä useampi vammaisen henkilö saisi palvelua. Voimavararajaus tarkoittaa sitä, että vammaisella henkilöllä tulee olla voimavaroja määrittää avun sisältö ja toteutustapa. Vammaispalvelulaki saattaa eri kuntien vammaiset henkilöt ja eri tavalla vammautuneet henkilöt yhdenvertaiseen asemaan.

Muutosta edeltävä tilanne: Vammaisten henkilöiden saamat palvelut vaihtelevat merkittävästi kunnittain ja vammoittain. Osittain tämä johtuu päällekkäisistä yleislaeista ja kahdesta erityislaista. Henkilökohtaisen avun saamisedylläyttyksenä on voimavararajaus. Tuki- ja valmennuspalvelut eivät ole subjektiivisia oikeuksia.

Tilinpäidolliset kustannukset: Lakiesityksen tehneen työryhmän mukaan kustannusnousu tehtävien lisäyksestä on 21,8 miljoonaa euroa.

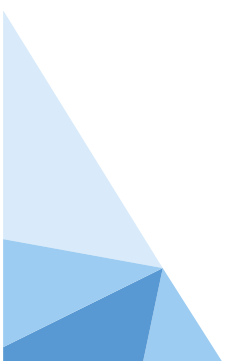
Johdanto: Kustannus-hyötöylyanalyysin taustaoletuksena ovat tietyt oletukset henkilön mieltymyksistä: henkilö osaa laittaa valintansa loogiseen paremmuusjärjestykseen ja hän pitää parempana kahta yksikköä kulutettavaa hyödykettä kuin yhtä. Koska vammaispalveluiden kohteena olevat henkilöt eivät aina kykene itsenäisesti tällaisiin rationaalisiin valintoihin, ei heidän yksilöllisten hyötöjensä ja kustannusten tarkastelu ole täysin mielekästä. Vammaisuutta on kui-

tenkin hyvin erilaista ja voidaan myös olettaa, että mieltymyksiä koskevat ehdot täyttyvät vammaista avustavalla henkilöllä tai hänen etuaan valvovalla henkilöllä. Siten kustannus-hyötyanalyysiä sovelletaan tässä oletuksella, että mieltymyksiä koskevat ehdot täyttyvät.

Yhteenveto: Vammaispalvelulain uudistus tarkoittaa käytännössä vammaisten kokonaispalvelujen lisäämistä ja painotuksen siirtämistä avohoitoon ja kotona asumiseen. Palveluiden tuotantokustannukset nousevat, mutta vammaisten henkilöiden hyöty kasvaa palvelumahdollisuuksien ja valinnanvapauden lisääntyessä.

Muutoksesta saatavat hyödyt, hyötyjen kohteet ja arvio niiden suuruudesta (jos on):

Keneen hyöty kohdistuu	Hyöty
Vammainen henkilö ja hänen huoltajansa	<p>Palvelua saavien määrä sekä palveluiden kirjo kasvavat. Hyöty on yleisesti ottaen saadun palvelun arvostuksen suuruinen.</p> <p>Lainmuutoksen tavoitteena oleva kuntien vammaispalveluiden tarjonnan yhtenäistäminen voi parantaa esimerkiksi omaisten, huoltajien tai kunnan tarjoamalla resursseilla heikossa asemassa olevien vammaisten vastaanottamien palveluiden laatua ja sitä kautta vammaisen henkilön yhteiskunnallisia toimintaedellytyksiä ja työkykyä. Lainmuutoksen ansiosta hyötyä voi koitua esimerkiksi parantuneesta elämänlaadusta sekä odotetun eliniän ja ansiotulojen kasvusta.</p> <p>Lisäksi palvelurakenteen muuttuminen laitoshoidosta kotona annettaviin palveluihin vaikuttaa vammaisen henkilön kokemaan hyötyyn. Mikäli vammainen henkilö tai hänen huoltajansa/omaisensa arvostavat enemmän kotiasumista, heidän hyötynsä uudistuksen myötä kasvaa. Toisaalta tästä tulee kustannuksia, mikäli vammainen henkilö pakotetaan vasten tahtoaan asumaan kotonaan. Arviolta noin 600 kehitysvammalaitoksessa asuvaa henkilöä sekä terveydenhuollon laitoksessa asuvaa 150 aikuista siirtyy vaiheittain lain voimaantulon jälkeen asumispalvelujen, perhehoidon ja omaishoidon piiriin.</p>
Muut kuntalaiset	<p>Mikäli henkilön työkyky paranee parantuneiden vammaispalveluiden myötä, hänen työpanoksensa tulee aiempaa todennäköisemmin työmarkkinoiden käyttöön. Tällöin kuntalaiset hyötyvät hänen aikaansaamansa tuotoksen, verotulojen ja mahdollisten inhimillisen pääoman ulkoisvaikutusten kautta.</p>
Yhteiskunta	<p>Mahdolliset kuntoutumisen yhteiskunnalliset hyödyt voivat olla kuntalaisten hyötyjä suuremmat tuottavuushyötyjen kohdistuessa osin tai kokonaan kunnan rajojen ulkopuolelle (esim. muuttoliikkeen seurauksena).</p> <p>Yhteiskunnan muille kansalaisille voi syntyä hyötyä myös</p>



	vammaisen henkilön saamien valmennus- ja tukipalvelujen ennaltaehkäisevän luonteen kautta. Ennaltaehkäisevät sosiaalipalvelut saattavat johtaa palveluiden vähäisempään kulutukseen tulevaisuudessa. Kun henkilön ei itse tarvitse maksaa tulevia sosiaali- ja terveystalvveluja, hän ei ole valmis maksamaan niitä ehkäisevistä palveluista. Yksityisillä markkinoilla ei näin ollen syntyisi ennaltaehkäisevien sosiaali- ja terveystalvveluiden vaihdantaa, joten niiden subventointi korjaa markkinoiden vääristymää. Ennaltaehkäisevien sosiaalipalvelujen vaikutuksesta ei kuitenkaan ole olemassa merkittävää tutkimustietoa ja siitä saatavat hyödyt ovat epävarmoja, kun taas kustannukset ovat varmoja.
Arvio hyötyjen suuruudesta	
Vammaisen henkilö ja hänen huoltajansa	Hyöty on uusien palveluiden arvostuksen suuruinen. Tämä saattaa olla pieni hyöty, sillä palveluja subventoidaan voimakkaasti. Yksittäisten henkilöiden kohdalla positiiviset vaikutukset voivat olla erittäin suuret, mikäli palveluiden paraneminen edesauttaa kuntoutumista.
Muut kuntalaiset	Epävarmat yksittäisten henkilöiden parantuneen kuntoutumisen aiheuttamat tuottavuushyödyt.
Yhteiskunta	Epävarmat yksittäisten henkilöiden parantuneen kuntoutumisen aiheuttamat tuottavuushyödyt. Kustannussäästöt tulevissa sosiaali- ja terveystalvveluissa.

Kustannuserät, kustannusten kärsijät ja arvio niiden suuruudesta:

Keneen kustannus kohdistuu	Kustannus
Vammaisen henkilö ja hänen huoltajansa	<p>Kustannukset uudistuksesta ovat hyödyn menetykset niille henkilöille, jotka menettävät oikeutensa johonkin palveluun tai joutuvat valitsemaan palvelun, jota eivät haluaisi. On vaikea arvioida, kuinka moni menettää palvelun lakimuutoksen seurauksena, sillä osa nykyisistä palvelunkäyttäjistä siirtyy toisen lain perusteella saatavaan, samansisältöiseen palveluun. Tästä esimerkkinä ovat vanhuksat, jotka siirtyvät vanhuspalvelulain palveluiden piiriin. Vammaispalvelulain mukaisissa erityispalveluissa saattaa kuitenkin olla pienempi asiakasmaksuprosentti kuin vastaavassa yleislain mukaisesti annetussa palvelussa, joten palvelunvaihdos voi vaikuttaa myös asiakaspalvelumaksuihin. Kustannus on tällöin maksujen nousun suuruinen.</p> <p>Uudistuksessa lisätään vammaisten henkilöiden ja heidän huoltajiensa kustannuksia siten, että jotkin oikeuksista muutetaan vastaamaan muiden kuntalaisten oikeuksia. Esimerkiksi vammaisen lapsen päivähoitomaksut asetetaan samalle tasolle kuin muidenkin ja päivähoidon maksuttomasta kuljetuksesta luovutaan.</p>
Muut	Uudistus vaikuttaa muihin kuntalaisiin esimerkiksi verotuk-

kuntalaiset	sen kiristymisenä, sillä uudistuksen kustannukset tulevat ainakin osittain kunnan vastuulle. Kunnissa, joissa on paljon palvelujen ehdot täyttäviä vammaisia henkilöitä, kustannukset nousevat suhteellisesti eniten. Lisäksi vaikutukset riippuvat kuntien tämänhetkisistä käytännöistä ja siitä, minkä lain perusteella vammaisille henkilöille annetaan palveluja.
Yhteiskunta	Etenkin kotona asumista ja avopalveluja tuetaan esimerkiksi tarjoamalla lyhytaikaista apua ja päiväaikaista toimintaa. Mikäli vammaiset henkilöt eivät arvosta avopalveluja ja kotona asumista laitoksessa annettavaa samansisältöistä palvelua enemmän ja, jos avohoito on kalliimpaa kuin laitoshoido, vammaisen henkilön siirtyminen avohoidon palveluun on yhteiskunnallinen kustannus. Hallitusohjelmassa on mainittu sekä uudistuksen uudelleenarviointi että sen tavoitteiden toteutuminen (YK:n vammais-sopimuksen ratifiointi ja lakien yhdistäminen). Vammaisten henkilöiden samanarvoistaminen kustannusneutraalisti, tarkoittaisi palveluiden vähenemistä/asiakasmaksujen korotusta osalle vammaisia ja heidän omaisiaan. Mikäli uudistuksen tarkoitus ei kuitenkaan ole huonontaa kenenkään palveluita, se lisää väistämättä kustannuksia.
Arvio kustannusten suuruudesta	
Vammaisen henkilö ja hänen huoltajansa	Ei tietoa.
Muut kuntalaiset	Ks. seuraava kohta.
Yhteiskunta	STM:n esityksen mukaan kustannukset nousisivat porrastetusti niin, että vuonna 2020 ne olisivat 21,8 miljoonaa euroa.

3.1.5 Vanhuspalvelulaki

Tehtävä: Vanhuspalvelujen järjestäminen

Lait: Laki ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista (28.12.2012/980) ja lait ko. lain (1351/2014) ja ko. lain 15 §:n, 2 §:n ja 11 §:n muuttamisesta (1323/2014, 267/2015, 416/2015).

Sisältö: Lain tarkoitus on tukea ikääntyneen väestön hyvinvointia, terveyttä, toimintakykyä ja itsenäistä suoriutumista järjestämällä ensisijaisesti avohoidtoa laitoshoidon sijaan sekä järjestämällä erinäisiä hyvinvointia edistäviä palveluita niille ikääntyville ihmisille, joilla on siihen tarvetta.

Kohderyhmät: Ikääntynyt väestö, eli vanhuseläkkeeseen oikeuttavassa iässä olevat henkilöt ja iäkkäät henkilöt eli ne, joiden fyysinen, kognitiivinen, psyykinen tai sosiaalinen toimintakyky on heikentynyt ikääntymisen vuoksi.

Tarkasteltavat politiikkamuutokset

Politiikkamuutos 1: Vanhuspalvelut järjestetään ensisijaisesti avohoidolla laitoshoidon sijaan.

Status: Tuli voimaan 1.1.2015.

Muutoksen sisältö: Pitkäaikaishoito ja -huolenpito toteutetaan ensisijaisesti kotiin järjestettävien palveluiden avulla. Laitoshoidon tarviin lääketieteelliset perusteet tai se tulee perustella asiakas- tai potilasturvallisuuteen liittyvillä syillä.

Muutosta edeltävä sisältö: Hallituksen esityksen mukaan aikaisemmin voimassa olleessa vanhuspalvelulaissa on ollut tavoitteena laitoshoidon vähentäminen. Poliitiikkamuutos vahvistaa tätä tavoitetta.

Tilinpäälliset kustannukset: Hallituksen esityksen (HE 240/2014) mukaan ”Voidaan arvioida, että iäkkäiden palvelujen kustannusten kasvu hidastuisi noin 272 miljoonaa euroa vuoden 2015 rahassa, mikäli palvelurakenne muuttuu tavoitteen mukaiseksi. Laskelmassa on otettu huomioon, että palveluja tarvitsevien määrä kasvaa ikääntyneiden määrän kasvun myötä. Lisäksi laskelmassa on otettu huomioon, että laitoshoidon vähentämisen myötä on lisättävä avopalveluja. Laskelma sisältää myös arvion Kelan menojen lisääntymisestä. Laitoshoidon vähentyessä Kelan asumistuet lisääntyisivät enintään 2,8 miljoonaa euroa ja Kelan lääkekorvausmenot lisääntyisivät enintään 6,5 miljoonaa euroa vuodesta 2017 alkaen. Asiakkaiden lääkekustannukset kasvaisivat laitoshoidon vähentämisen vuoksi enintään 3,1 miljoonaa euroa.

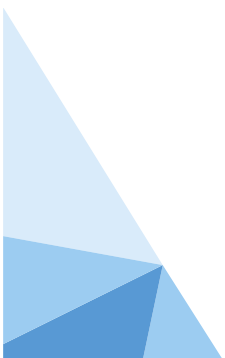
Jos ehdotettu laki tulisi voimaan vuoden 2015 alussa, sen vaikutuksia arvioitaessa voidaan ottaa huomioon vain se osa kustannusten kasvun hidastumisesta, joka syntyy aikavälillä 2015—2017 eli noin 114 miljoonaa euroa vuodessa. Keinovalikoima palvelurakenteen muutoksen toteutuksessa on poikkeuksellisen laaja, joten yksittäisten toimenpiteiden kustannusvaikutusten erottaminen toisistaan on vaikeaa.”

Yllä olevissa hallituksen esityksen sisältämissä arvioissa on huomioitava, että rakennepoliittisen ohjelman muut toimet ovat mahdollisesti vaikuttaneet kustannuskehitykseen, jolloin kustannusten kasvun hidastumista ei voida täsmällisesti liittää vain yksinomaan tähän lakimuutokseen.

Johdanto: Avohoidossa potilas asuu kodissaan laitoksen sijaan. Jos kaikki vanhukset valitsevat mieluummin avohoidon kuin laitoshoidon, on politiikkamuutoksessa kyse ns. pareto -parannuksesta. Tällaisessa tilanteessa kenenkään kokema hyöty ei pienene mutta ainakin joidenkin suurenee. Tämä on kuitenkin epätodennäköistä, sillä lienee vanhuksia, jotka olisivat mieluummin laitoshoidossa kuin avohoidossa.

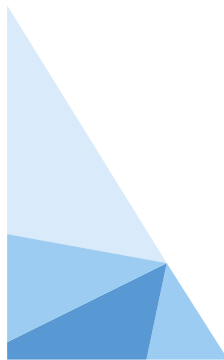
Avohoidon voidaan nähdä laitoshoidon substituuttina eli sen korvaavana palveluna. Palveluissa on kuitenkin eroja, joten ei voida puhua täydellisestä substituutista ainakaan kaikkien vanhusten kohdalla. Avohoidolla viitataan tässä yhteydessä laajasti kaikenlaisiin kotona tapahtuviin hoitomuotoihin.

Yhteenveto: Avohoidon suosivat vanhukset hyötyvät muutoksesta, kun taas vanhukset, jotka olisivat mieluummin laitoshoidossa, kokevat kustannuksia. Näiden ryhmien suuruus määrittää sen, mikä on muutoksen hyötyjen vai kustannusten nettovaikutus vanhusten suhteen. Mikäli hallituksen esitys pienentävistä kustannuksista pitää paikkansa, veronmaksajat hyötyvät muutoksesta. Uudistuksen nettovaikutusta koko yhteiskunnan kannalta on kuitenkin vaikea arvioida.



Muutoksesta saatavat hyödyt, hyötyjen kohteet ja arvio niiden suuruudesta (jos on):

Keneen hyöty kohdistuu	Hyöty
Vanhukset	<p>Jotta politiikkamuutoksen hyötyjä ja kustannuksia voitaisiin tarkastella, pitäisi tietää vanhusten kotipalveluiden ja laitoshoidon (ml. tehostettu palveluasuminen) arvostus (maksuhalukkuus). Huonokuntoisten vanhusten (esimerkiksi Alzheimerin tautia sairastavien) maksuhalukkuutta on kuitenkin hyvin vaikea selvittää, joten tällaisen ryhmän hyötyjä on myös vaikea tarkastella.</p> <p>Lakimuutoksen hyödyt koituvat niille vanhuksille, jotka suosivat kotihoitoa laitoshoidon sijaan. Tämä ryhmä haluaisi käyttää kotihoidon palvelua ilman lakimuutostakin, joten he hyötyvät muutoksesta. Sen sijaan laitoshoidon suosivat vanhukset eivät hyödy kotipalveluiden painottamisesta.</p>
Muut kuntalaiset	Ks. seuraava kohta.
Muu yhteiskunta	<p>Kotihoidon tukemisella voi olla positiivisia hyötyvaikutuksia vanhusten omaisiin, mikäli omaiset haluavat vanhuksen olevan ennemmin kotihoidossa kuin laitoshoidossa. Kotihoidossa olevien omaiset voivat ehkä käydä tapaamassa vanhusta helpommin ja olla mukana tämän elämässä tiiviimmin.</p> <p>Mikäli avohoito on tehokkaampi hoitovaihtoehto kuin laitoshoidon ja vanhusten saama palvelumäärä pysyy samana, yhteiskunnan hyöty on näiden kahden hoitomuodon kustannusten erotus. Tällöin on siis kyse siitä, että hoidon yksikkökustannukset alenevat eli sama palvelu tuotetaan aikaisempaa pienemmällä resursseilla. Kyse ei tietenkään ole täysin samasta palvelusta, mutta laitos- ja avohoito voidaan nähdä substituutteinä eli toisensa korvaavina hyödykkeinä.</p>
Arvio hyötyjen suuruudesta	
Vanhukset	Jos vanhus arvostaa avohoitoa enemmän kuin laitoshoidon, hänen hyötynsä politiikkamuutoksesta on näiden arvostusten erotuksen suuruinen.
Muut kuntalaiset	Ks. seuraava kohta.
Muu yhteiskunta	Jos muutos tekee vanhusten tapaamisen omaisille helpomaksi, hyöty omaisille on tämän helpottumisen suuruinen. Sitran (2015) raportin mukaan vanhusten kotona asumisen tukea lisäämällä saadaan tilinpidollisia säästöjä. Kotitalousvähennysmallissa lisätään 75 vuotta täyttäneiden ostovoimaa, jonka avulla vanhukset voivat itse valita paremmin omien preferenssien mukaisesti tarvittavat kotitalouspalvelut. Esimerkiksi, jos kotitalouspalvelut lykkäävät 14 000 ikäihmisen tarvetta palveluasumiseen puolella vuodella, säästöjä kertyy 330 miljoonaa euroa. Kyseisen raportin kustannussäästöarviot perustuvat KPMG:n (2015) laskelmiin. Nämä mahdolliset säästöt voivat hyödyttää yhteiskunnan jäseniä esimerkiksi madaltuvien verojen muodossa.



Kustannuserät, kustannusten kärsijät ja arvio niiden suuruudesta:

Keneen kustannus kohdistuu	Kustannus
Vanhukset	Vanhusten maksuosuudet voivat muuttua kotihoidon painotuksen myötä. Laitoshoidoa preferoiville vanhuksille koituu kustannuksia, jos he lakimuutoksen myötä joutuvat enenevässä määrin käyttämään myös yksityisesti tuotettuja palveluita, jotka he maksavat itse täysimääräisenä. Kyseiset vanhukset kokevat kustannuksia myös silloin, jos he tyytyvät avohoitoon, vaikka heidän hyötynsä olisi suurempi laitoshoidossa.
Muut kuntalaiset	Ks. seuraava kohta.
Muu yhteiskunta	Kustannuksia syntyy avohoitoon tarvittavien verovarojen mahdollisesta lisäyksestä. Jos siis laitoshoidon on tehokkaampi tapa hoitaa vanhuksia kuin avohoito, kustannukset lisääntyvät. Toisaalta, mikäli avohoito on tehokkaampi tapa hoitaa vanhusta kuin laitoshoidon, kustannukset vähenevät. Avohoidon painottaminen hoitomuotona voi vääristää ihmisten käyttäytymistä, jolloin on mahdollista, että kotihoidon kulutetaan liikaa. Toisin sanoen, jos avohoitoon päädytään helpommin niissäkin tapauksissa, joissa avohoito ei olisi soveliaista, väärän hoitomuodon valinnasta syntyy kustannuksia.
Arvio kustannusten suuruudesta	
Vanhukset	Jos vanhus olisi mieluummin laitoshoidossa kuin avohoidossa, hänelle koituu kustannuksia laitos- ja avohoidon arvostusten erotuksen verran. Jos vanhus hankkii muutoksen vuoksi laitoshoidon esimerkiksi yksityisiltä palveluntarjoajilta, kustannusten suuruus on palvelusta perittävä maksu.
Muut kuntalaiset	Ks. seuraava kohta.
Muu yhteiskunta	Kustannukset ovat mahdollisen lisäverotuksen ja subventoinnista aiheutuvan hyvinvointitappion suuruisia.

Onko vaikutuksia tutkittu? Jos on, niin kirjallisuus ja mielenkiintoisia tuloksia:

Pursiainen ja Seppälä (2013) tutkivat vanhusten maksuhalukkuutta vanhuspalveluiden suhteen. Kyselytutkimuksen keskeinen tulos oli, että hoivatarpeet ja -toiveet vaihtelevat suuresti. Suurin osa ihmisistä kuluttaisi hoivapalveluja mieluummin kotonaan vaikka palveluasumista tuettaisiin voimakkaasti. Toisaalta myös merkittävä osa haluaisi muuttaa palvelutaloon, vaikka sitä tuettaisiin vain vähän. Tutkimuksessaan Pursiainen ja Seppälä tarkastelevat myös, kuinka maksuhalukkuus vaihtelee henkilöiden sosio-ekonomisen aseman mukaan. He löytävät esimerkiksi, että korkeamman tulotason ja koulutuksen omaavat vanhukset ovat selvästi haluttomampia vaihtamaan palveluasumiseen oman kodin sijaan. Vaikka terveydelliset syyt pääasiassa määrittävätkin laitoshoidon hakeutumisen, voidaan kuitenkin olettaa, että myös sosio-ekonomiset ja demografiset näkökohdat todennäköisesti vaikuttavat avo- ja laitoshoidon kustannuksiin ja hyötyihin alueittain (ks. esim. Luppa et al., 2010). Jos alueelliset erot demografisissa tekijöissä selittävät merkittävästi laitoshoidon kysyntää, voidaan olettaa, että myös vanhusten arvostukset kyseisiä palveluja kohtaan poikkeavat alueittain. Esimerkiksi Guo et al. (2015) havait-

sevat yhdysvaltalaisella aineistolla, että vaikka kotihoidon kustannusten lisääminen merkittävästi vähentää laitoshoidon käyttöä, kustannushyöty on vain osittainen. Yleisenä politiikka-johtopäätöksenä Guo ym. tuovatkin esille avo-/kotihoitoon ja laitoshoidon kohdentamista niitä eniten arvostaville ja niistä eniten hyötyville. Muun muassa Kim ja Lim (2015) tutkivat Etelä-Korean subventoidun julkisen vanhusten hoidon vaikutuksia ja toteavat, että lisääntynyt kotihoito vähensi lääkekuluja erityisesti heikoimmassa kunnossa olevilla vanhuk- silla. Suomalaisessa kontekstissa Lumio (2015) on tutkinut vanhuspalveluiden rakennemuutosta Tampereella ja toteaa, että laitoshoidon purkamisella tehos- tetun palveluasumisen hyväksi saavutettaisiin merkittäviä säästöjä. Lumio to- sin huomauttaa, että uusien/korvaavien palveluiden kehittäminen on aiheutta- nut kustannuksia, jotka osaltaan ovat syöneet säästöjä.

Politiikkamuutos 2: Kunnan on järjestettävä hyvinvointia edistävät palvelut (terveystarkas- tukset, vastaanotot, kotikäynnit ja kuntoutus) niitä tarvitseville ikääntyneille ihmisille.

Status: On tullut voimaan 1.7.2013.

Muutoksen sisältö: Kunnan tulee tarjota terveystarkastuksia, vastaanottoja tai kotikäyntejä niille ikääntyneeseen väestöön kuuluville, joiden elämässä on palveluntarvetta lisääviä riskitekijöitä. Palveluihin tulee sisällyttää hyvinvoinnin ja toimintakyvyn turvaamiseen tähtäävää neuvontaa, sosiaalisten ja terveydel- listen ongelmien varhaista tunnistamista sekä sosiaalihuoltoa, sosiaaliturvaa, kuntoutusta, sairaanhoitoa ja lääkehoitoa koskevaa ohjausta.

Muutosta edeltävä tilanne: Kotikäynnit ja terveystarkastukset olivat vapaaeh- toisia kunnalle ja hyvinvointia edistäviin palveluihin ei kuulunut sosiaalisia ai- neksia.

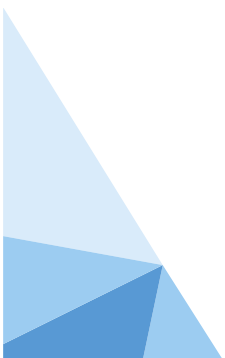
Tilinpäälliset kustannukset: Ei tiedossa.

Johdanto: Hyvinvointia edistävät palvelut siirtävät onnistuessaan laitoshoidon päätymistä myöhemmäksi. Kyse on siis ennaltaehkäisystä.

Yhteenveto: Nettohyödyn määrittää se, hyödyttävätkö hyvinvointia edistävät palvelut vanhuksia ja yhteiskuntaa enemmän kuin siihen tarvittavat rahat aihe- uttavat kustannuksia veronmaksajille. Näin tapahtuu esimerkiksi tilanteessa, jossa hyvinvointia edistävät palvelut ennaltaehkäisevät vanhusten terveydelli- siä ongelmia ja tulevat täten halvemmaksi kuin vanhusten hoitaminen olisi tul- lut ilman ko. palveluita.

Muutoksesta saatavat hyödyt, hyötyjen kohteet ja arvio niiden suuruu- desta (jos on):

Keneen hyöty kohdistuu	Hyöty
Vanhukset	Politiikkamuutoksesta aiheutuvat hyödyt vanhuksille ovat ne hyödyt, joita he eivät saisi muista sote-järjestelmistä.
Muut kuntalaiset	Ks. seuraava kohta.
Muu yhteis- kunta	Mikäli hyvinvointia edistävät palvelut ennaltaehkäisevät vaka- vampia ja kalliimmin hoidettavia sairauksia ja muita ongelmia, yhteiskunnan jäsenten hyöty on näiden sairauksien ja ongel- mien hoitokustannusten ja hyvinvointia edistävien palvelujen tuotantokustannusten rahamääräinen erotus. Vanhuksille tehtävät kotikäynnit saattavat vähentää omaisten tarvetta huolehtia vanhuksista. Koska omaishoito on aikaa vievää ja voi olla fyysisesti ja henkisesti raskasta, huolehtimis-



	tarpeen vähentymisellä voi olla positiivisia vaikutuksia omaisten terveyteen ja hyvinvointiin
Arvio hyötyjen suuruudesta	
Vanhukset	Hyödyt ovat hyvinvointia edistävien palveluiden tuoman hyödyn suuruisia.
Muut kuntalaiset	Ks. seuraava kohta.
Muu yhteiskunta	Veronmaksajille hyöty on hyvinvointia edistävien palveluiden tuomien säästöjen suuruinen. Lisäksi vanhusten omaisten taakka vanhuksesta huolehtimisesta voi vähentyä ja täten omaisten hyöty voi kasvaa tämän taakan vähenemisen verran.

Kustannuserät, kustannusten kärsijät ja arvio niiden suuruudesta:

Keneen kustannus kohdistuu	Kustannus
Vanhukset	Ei kustannuksia.
Muut kuntalaiset	Ks. seuraava kohta.
Muu yhteiskunta	Mahdollinen vanhuspalvelumenojen kasvu aiheuttaa kustannuksia veronmaksajille.
Arvio kustannusten suuruudesta	
Vanhukset	Ei kustannuksia.
Muut kuntalaiset	Ks. seuraava kohta.
Muu yhteiskunta	Kustannukset ovat vanhuspalvelumenojen kasvusta johtuvien maksettavien verojen suuruisia.

Onko vaikutuksia tutkittu? Jos on, niin kirjallisuus ja mielenkiintoisia tuloksia:

Ennaltaehkäisevillä kotikäynneillä voidaan saavuutta hyötyjä, jos parantuneiden vanhuspalveluiden seurauksena omaishoidon tarve vähenee ja siten omaisten hyvinvointi paranee raskaan omaishoitotaakan kevennyttyä. Näitä omaishoidon negatiivisia vaikutuksia omaisten hyvinvointiin ovat tutkineet muun muassa van den Berg, Fiebig, Hall (2014) sekä Schmitz ja Westphal (2015). Molemmat tutkimukset raportoivat omaishoidolla olevan negatiivisia vaikutuksia omaisten hyvinvointiin. Siten ikääntyvien ihmisten hyvinvointia edistävien palveluiden parantamisella voi olla myös välillisesti kokonaishyvinvointia edistäviä vaikutuksia omaisten (tai muiden hoitajien) hyvinvoinnin lisäyksenä. Suoremmin ennaltaehkäisevien toimien vaikuttavuutta on tarkastellut Kehusmaa (2014). Kehusmaa listaa tutkimuksia, joissa on tarkasteltu erilaisten liikuntainterventioiden ja kotikäyntien vaikutusta palveluntarpeeseen. Tulokset viittaavat pääsääntöisesti siihen, että mitä aiemmin ennaltaehkäisevät toimet aloitetaan, sitä paremmin vaikutuksia havaitaan.

3.1.6 Asiaksmaksujärjestelmän uudistus (S)

Tehtävä: Sosiaali- ja terveystieteiden asiaksmaksujärjestelmä

Lait: STM:n lakiesitys. Vuoden 2015 hallitusohjelma saattaa tuoda muutoksia lakiesityksen sisältöön.

Sisältö: Sosiaali- ja terveystalvvelujen asiakasmaksujärjestelmää yhdenmukaistetaan kuntien kesken ja sitä kehitetään niin, että asiakasmaksut eivät muodostu esteeksi palvelujen käyttöle. Tähänastiseen valmisteluun kuuluvat palveluasumisen sekä kotona annettujen palveluiden asiakasmaksut.

Kohderyhmät: läkkäät, vammaiset henkilöt ja lapsiperheet

Tarkasteltavat politiikkamuutokset

Politiikkamuutos: Asumis- ja kotipalveluiden asiakasmaksujen uudistus

Status: STM:n lakiehdotus, joka tulee lakina voimaan vuoden 2017 alussa. Hallitusohjelmassa 2015 esitetään yleisesti asiakasmaksujen korotusta, josta päätetään vuoden 2016 talousarvioesityksen yhteydessä.

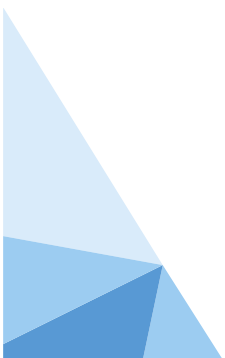
Muutoksen sisältö: Palvelu- ja tukiasumiseen sekä kotona annettaviin palveluihin säädetään tuloista ja palvelutuntimäärästä lineaarisesti riippuva hoito- ja palvelumaksu. Tehostetussa palveluasumisessa enimmäismaksuprosentti nousee, palvelu- ja tukiasumisen asiakasmaksuihin tulee vähimmäiskäyttövarasäännös ja ateriapalveluihin enimmäismaksumäärä. Vähimmäiskäyttövara tarkoittaa sitä rahasummaa, mikä asiakkaalle on jätävä henkilökohtaiseen käyttöön kuukaudessa.

Muutosta edeltävä tilanne: Asiakaspalvelumaksut määräytyvät kunnissa pääsääntöisesti porrastetusti palveluun käytetyn tuntimäärän mukaan. Eri portaiden tuntimäärät sekä asiakasmaksuprosentit vaihtelevat kunnittain. Palvelu- ja tukiasumisessa ei ole vähimmäiskäyttövarasäännöstä.

Tilinpäidolliset kustannukset: STM:n esityksen mukaan maksutulot vähenisivät noin 73 miljoonaa euroa. Kuntaliitto arvioi kuntien maksutulojen vähenevän 93—101 miljoonaa euroa.

Johdanto: Sosiaali- ja terveystalvvelut voivat olla asiakkaalle ilmaisia, niissä voi olla kaikille sama asiakasmaksu tai asiakasmaksu voi määräytyä tulojen tai perhesuhteiden mukaisesti. Asiakasmaksu vähentää sosiaali- ja terveystalvvelujen käyttäjien moraalikatoa. Moraalikato tarkoittaa tässä sitä, että palveluja kulutetaan (tai tuotetaan) enemmän kuin on tarpeen, koska palvelun käyttäjä ei maksa kaikkia kustannuksia itse. Tällöin asiakkaiden hyvinvoinnin rahallinen arvo liikakulutuksesta on pienempi kuin palvelujen todelliset kustannukset. Asiakasmaksulla voidaan näin ollen vaikuttaa palvelujen kulutukseen. Lisäksi asiakasmaksuilla vaikutetaan toisiaan korvaavien palveluiden, eli substituuttien, suhteellisiin hintoihin. Tässä tapauksessa esimerkiksi palveluasumisen hinnanlasku voi johtaa laitoshoidon kysynnän laskuun. Asiakasmaksujen muutoksen kokonaisvaikutuksen laskemisessa tulee siis ottaa huomioon vaikutus palvelun kysyntään ja tarjontaan sekä vastaava vaikutus substituuttipalveluiden kysyntään ja tarjontaan.

Yhteenveto: Palveluasumisen ja kotona annettavien palvelujen asiakasmaksu-uudistus on pelkästään tulonsiirrollinen, mikäli palvelun tarjonta tai kysyntä ei muutu. Vaikutukset riippuvat palvelujen käytön kokonaismäärästä ja toisaalta eri palvelujen asiakasmaksujen eroista. Koska palveluasuminen sekä kotona annettavat palvelut eivät ole subjektiivisia oikeuksia, kunta voi vähentää palvelun tarjontaa. Tällöin palvelun asiakkaiden kokonaishyödyn muutos on palvelun hinnan vähenemisestä saatu hyöty miinus palvelun tarjonnan vähenemisestä menetetty hyöty. Asiakkaiden nettohyöty riippuu siis palvelun tarjonnan muutoksesta. Palvelun tarjonnan kasvaessa uudistuksen nettohyödyt ovat negatiiviset, mikäli sosiaali- ja terveystalvvelujen kokonaismäärä kasvaa. Mikäli subventoitavat palvelut taas korvaavat jotakin muuta, kalliimpaa palvelua, uudistuksen nettohyödyt ovat positiiviset. Tässä tapauksessa palvelujen allokaatio muuttuu aiempaa tehokkaammaksi ja palvelujen kokonaismäärä pysyy muuttumattomana.



Muutoksesta saatavat hyödyt, hyötyjen kohteet ja arvio niiden suuruudesta (jos on):

Keneen hyöty kohdistuu	Hyöty
lääkäät, vammaiset henkilöt ja lapsiperheet	Vähän koti- ja asumispalveluja käyttävät hyötyvät uudistuksesta, sillä heidän asiakasmaksunsa pienenevät lineaarisen mallin käyttöönoton myötä. Ateriapalvelun maksukatto hyödyttää niitä henkilöitä, jotka maksavat tällä hetkellä maksukattoa suurempaa maksua. Hyöty on asiakasmaksun vähentymisen suuruinen. Mikäli uudistus johtaa myös palvelun määrän lisääntymiseen, asiakkaat hyötyvät lisäpalvelun saamisesta arvostuksensa verran. Hyöty lisäpalvelusta ei ole kuitenkaan kustannusten lisääntymisen suuruinen, sillä palvelua subventoidaan voimakkaasti (arvostus voi olla vaikka 100 euroa, asiakasmaksu 90 euroa ja palvelun todellinen kustannus 300 euroa). Jos asiakas arvostaisi palvelua koko tuotantokustannusten verran, hän olisi hankkinut palvelun aiemmin yksityisiltä markkinoilta.
Muut kuntalaiset	Kotipalvelujen ja palveluasumisen asiakaspalvelumaksujen laskemisen pitäisi johtaa laitoshoidon liiallisen subventoinnin aiheuttamien vääristymien osittaiseen korjaamiseen. Kun laitoshoidolle vaihtoehtoisen palvelun hintaa lasketaan, osan laitoshoidon kysynnästä pitäisi siirtyä tähän palveluun. Koska laitoshoidon hoitomuoto on kalliimpi kuin esimerkiksi tehostettu palveluasuminen, kannattaa muutos, mikäli subventoinnin määrä ei ylitä kustannussäästöjä ja palveluasumisen tarjonta todella lisääntyy. Tällöin kustannussäästö voi realisoitua veronalennuksena muille kuntalaisille. Mikäli tarjonta on kuitenkin vakio, subventointi hyödyttää vain nykyisiä palvelunkäyttäjiä ja aiheuttaa ylikysyntää palvelulle. Tällöin laitoshoidon asiakkaat eivät pysty vaihtamaan palvelua tarjonnan riittämättömyyden vuoksi.
Yhteiskunta	<p>Ks. edellinen kohta</p> <p>Asiakasmaksuperusteiden yhdenmukaistaminen kuntien välillä parantaa järjestelmän tehokkuutta, mikäli erot asiakasmaksuissa eivät johdu tuottavuuseroista. Oletetaan, että kunnassa A palvelu tuotetaan 100 euron hinnalla ja asiakasmaksu on 25 euroa ja, että kunnassa B palvelu tuotetaan 110 eurolla ja asiakasmaksu on 20 euroa. Tällöin asiakkaan kannattaa muuttaa kuntaan B ja kuluttaa palvelua siellä, vaikka palvelu tuotetaan halvemmalla kunnassa A. Toisaalta maksujen yhdenmukaistaminen saattaa johtaa aiempaa tehottomampaan tilanteeseen, jos kunnan B alhainen asiakasmaksu johtuu paremmasta tuottavuudesta (palvelun tuotantokustannus 90 euroa).</p> <p>Asiakasmaksujen lineaarisuus on tehokkaampi tapa järjestää maksu kuin asiakasmaksun porrastaminen. Porrastaminen tarkoittaa sitä, että yksi palvelutunti maksaa saman verran kuin kolme palvelutuntia. Suuri osa asiakkaista käyttää palveluja vähemmän kuin, mitä he samalla maksulla voisivat käyttää. Porrastaminen saattaa aiheuttaa sen, että palvelua halutaan käyttää turhaan lisää tai että vähän palvelua käyttävät valitsevat jonkun muun palvelumuodon, koska he joutuisivat maksamaan saman verran kuin enemmän palvelua käyttävät.</p>
Arvio hyötyjen suuruudesta	

lääkäät, vammaiset henkilöt ja lapsiperheet	Hyödyn suuruus palveluiden nykyisille käyttäjille on asiakasmaksun pienenemisen suuruinen. Jos tarjonta lisääntyy, asiakkaat saavat hyötyä palvelun arvostuksen verran. Asiakkaiden hyödyn lisääntyminen tässä tapauksessa on palveluiden tuotantokustannuksia pienempi, sillä palveluita subventoidaan voimakkaasti.
Muut kuntalaiset	Muiden kuntalaisten mahdollinen hyöty on kalliin laitoshoidon korvautuminen muilla palveluilla, mikäli näiden muiden palveluiden subventointi tekee ne laitoshoidon houkuttelevammaksi. Hyödyn realisoituminen riippuu siitä, pystyvätkö asiakkaat todellisuudessa valitsemaan palvelun, eli vastaako tarjonta kysyntään.
Yhteiskunta	Ks. edellinen kohta. Muista tehokkuushyödyistä ei ole arviota.

Kustannuserät, kustannusten kärsijät ja arvio niiden suuruudesta:

Keneen kustannus kohdistuu	Kustannus
lääkäät, vammaiset henkilöt ja lapsiperheet	<p>Uudistus nostaa joidenkin asiakkaiden, kuten pariskuntien ja hyvätuloisten asiakasmaksuja. Kustannus on asiakasmaksun nousun suuruinen.</p> <p>Uudistus voi johtaa kotihoidon sekä palveluasumisen tarjonnan vähenemiseen johtuen kuntien asiakasmaksutulojen vähenemisestä. Uudistus voi tällöin johtaa palvelun jonottamiseen tai toiseksi mieluisimman palvelun valintaan. Tämä on kustannus niille, jotka uudistuksen vuoksi menettävät palvelunsa. Jos palvelujen tarjonta pysyy samana tai kasvaa, ei asiakkaille tule kustannuksia uudistuksesta.</p>
Muut kuntalaiset	<p>Asiaksmaksu-uudistuksen vaikutus riippuu siitä, miten palvelujen kysyntä ja tarjonta käytännössä muuttuvat kunnassa. Jos tarjonta vastaa kysyntää, kunnan kustannukset kasvavat palvelujen tuotantokustannusten nousun verran. Mikäli palvelun tarjontaa ei lisätä poliittisella päätöksellä, kuntien on järkevä vähentää palvelumääräänsä niin, että se vastaa alentunutta asiakasmaksutasoa. Kustannuksia voi tässä tapauksessa kasvattaa palvelulle vaihtoehtoisten, mahdollisesti sitä kalliimpien palveluiden tarjonnan kasvu.</p> <p>Koska kuntien käytännöt eroavat tällä hetkellä toisistaan merkittävästi, uudistus koskettaa eniten niitä kuntia, joissa ei vielä ole käytössä lineaarista asiakaspalvelumaksuallia ja vähimmäiskäyttövaraa. Lisäksi vähävaraisten vanhusten osuus ja kunnan muu demografia vaikuttavat kustannusten suuruuteen.</p>
Yhteiskunta	<p>Käytännössä esitys on tulonjaollinen, sillä tulonsiirrot ovat kunnan veronmaksajilta vähän palveluita käyttäville sekä pienituloisille kotipalvelun ja palveluasumisen asiakkaille. Tehokkaampi tapa olisi subventoinnin sijaan suora tulonsiirto asiakkaalle, jotta hän voisi itse valita haluamansa palvelun. Toisaalta voidaan ajatella, että palveluasumisen sekä kotihoidon subventointi kompensoi esimerkiksi laitoshoidon liiallista subventointia ja näin ollen korjaa jo olemassa olevaa vääristymää (laitoshoidon liiallista kulutusta). Subventointi voi aiheuttaa myös sen, että koti- ja asumispalveluja käytetään</p>

	omaishoidon sijaan. Tällöin palvelujen allokaatio muuttuu aiempaa tehottomammaksi, sillä omaishoito vaatii vähemmän kustannuksia. Kulutuksen siirtyminen palvelusta A palveluun B johtaa palveluiden tuottamiskustannusten erotuksen suuruiseen kustannukseen/kustannussäästöön.
Arvio kustannusten suuruudesta	
lääkäät, vammaiset henkilöt ja lapsiperheet	Mikäli palveluiden tarjonta pidetään samalla tasolla tai sitä lisätään, hyödyt asiakkaille ovat kustannuksia suuremmat. Kun tarjontaa vähennetään, kustannus asiakkaalle on menetety palvelun arvostus miinus mahdollinen toiseksi parhaan palvelun arvostus.
Muut kuntalaiset	Kustannusten suuruus riippuu ko. kunnasta ja sen palvelujen asiakkaiden tulotasosta, palvelutarpeesta ja muista seikoista.
Yhteiskunta	Kustannukset ovat sosiaali- ja terveyspalvelujen kokonaiskustannuksien muutoksen suuruiset. Toisin sanoen palvelujen kokonaismäärä joko nousee, pysyy samana tai laskee. Jos se pysyy samana, palveluiden allokaatio voi silti muuttua ja kustannukset nousta/laskea.

Onko vaikutuksia tutkittu? Jos on, niin kirjallisuus ja mielenkiintoisia tuloksia:

Palvelun hinnanlasku johtaa normaalisti palvelun aiempaa suurempaan kysyntään. Koska terveyspalveluiden subventointi on merkittävää, asiakasmaksujen muutokset eivät aiheuta suurta kysynnän muutosta. Tätä ns. kysynnän hintajoustoa ei tarkastella tässä, mutta lyhyt kirjallisuuskatsaus aiheesta löytyy esimerkiksi julkaisusta Klavus et al. (2004). On hyvä olla selvillä kysynnän hintajoudesta, sillä se vaikuttaa asiakasmaksuilla kerättävän summan suuruuteen. Esimerkiksi asiakasmaksun lasku voi johtaa tilanteeseen, jossa kysyntä ei muutu, eli hinnanlasku on tulonsiirto nykyisille käyttäjille. Toisaalta asiakasmaksun nousu voi johtaa tilanteeseen, jossa kysyntä ei muutu ja näin ollen asiakasmaksuilla kerättävät tulot kasvavat.

3.1.7 Omaishoidon tuen uudistaminen (S)

Tehtävä: Omaishoidon tuki

Lait: STM:n lakiehdotus sopimusomaishoidosta. Hallitusohjelmassa 2015 esitettiin epäsuorasti muutoksia lakiehdotukseen.

Sisältö: Omaishoidon tuen myöntämisen kriteerit muuttuvat ja tuen kattavuus kasvaa. Omaishoitajien palkkiot nousevat ja tukipalveluja lisätään. Vuoden 2015 hallitusohjelma esittää tätä vähäisempiä muutoksia.

Kohderyhmät: Omaishoitajat ja omaishoidettavat

Tarkasteltavat politiikkamuutokset

Politiikkamuutos: Omaishoitajien hoitopalkkion ja tuen vahvistaminen

Status: Sosiaali- ja terveysministeriön lakiehdotus (laki sopimusomaishoidosta). Vuoden 2015 hallitusohjelma viittaa ehdotuksen sisällöllisiin muutoksiin.

Muutoksen sisältö: Sopimusomaishoidosta tulee subjektiivinen oikeus, mikäli vaatimukset täyttyvät. Määrittely lisää sopimusomaishoidettavien ja omaishoitajien määrää arviolta 20 000 sopimuksella. Hoitopalkkioissa otetaan käyttöön

kolme luokkaa kahden sijaan ja niiden tasoa nostetaan. Omaishoitajat saavat enemmän tukipalveluja, kuten terveystarkastuksia, vapaapäiviä sekä vastuutyöntekijän neuvontaa. Sipilän hallitusohjelmassa 2015 mainitaan uudistuksista pelkästään hoitajien vapaiden tukeminen. Omaishoidon määrää aiotaan myös lisätä sekä parantaa työikäisten mahdollisuuksia omaisten hoitoon. Ohjelmassa ei kuitenkaan mainita keinoja tähän.

Muutosta edeltävä tilanne: Omaishoito ei ole subjektiivinen oikeus. Kunnat päättävät palkkioluokkien lukumäärästä ja palkkion perusteista, mutta minimihoitopalkka on määritetty.

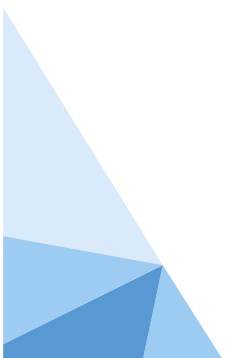
Tilinpäälliset kustannukset: STM:n esityksen mukaan kustannukset vuonna 2020 olisivat 468,1 miljoonaa vuodessa ja tämän jakautuminen kuntien ja valtion kesken riippuisi uudistuksen rahoitusmallista. Uuden hallitusohjelman mukaan omaishoidon tuen kustannukset ovat vuosittain 75 miljoonaa euroa ja kustannussäästöt yhdessä perhehoidon kehittämisen kanssa kasvavat 220 miljoonaan euroon vuodessa vuoteen 2020 mennessä.

Johdanto: Omaishoitoa tehdään Suomessa sekä ilmaiseksi että omaishoidon tuen avulla. Hoitaja saa omaishoidon tukea, mikäli hän tekee kunnan kanssa sopimuksen omaishoidosta. Omaishoitosopimusten määrän kasvattaminen saattaa johtaa kustannussäästöihin, jos tällä korvataan ainakin osittain muita palvelumuotoja, eli omaishoito on muiden palvelujen substituutti. Kustannussäästöt johtuvat omaishoidon alhaisista kustannuksista verrattuna muihin vastaaviin palveluihin. Mikäli omaishoidon sopimuksia myönnetään vain jo olemassa olevaan sopimuksettomaan omaishoitoon, uudistus on vain tulonsiirrolinen. Jotta siis hallitusohjelmassakin mainittu kustannussäästö toteutuisi, ihmisten käyttäytymisen ja näin ollen palvelujen allokaation on muututtava.

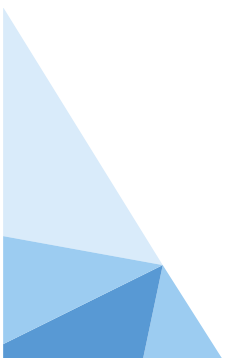
Yhteenveto: Omaishoitajat hyötyvät uudistuksesta kasvaneiden palkkioiden ja etuuksien verran sekä sopimusten tarjonnan lisääntymisenä. Omaishoidettavat hyötyvät valinnanvapauden lisääntymisestä sekä mahdollisesta hoidon laadun parantumisesta. Veronmaksajat maksavat uudistuksen, mutta heidän nettokustannuksensa riippuu siitä, korvaako omaishoito muita hoitomuotoja. Mikäli omaishoito korvaa täysin muita hoitomuotoja, veronmaksajien nettohyöty on positiivinen, eli heidän verotaakkansa kevenee. Tämä riippuu tietysti siitä, käytetäänkö kustannussäästöt veronalennukseen. Oletettavasti omaishoito ei kuitenkaan ole täydellinen substituutti muille hoitomuodoille, jolloin kustannussäästöjen suuruus ei ole sitä, mitä lakiehdotuksessa tai hallitusohjelmassa esitetään. Lisäksi Suomessa on suuri määrä sopimuksettomia omaishoitajia, jolloin sopimusten lisääminen saattaa täysmääräisesti mennä näiden henkilöiden omaishoitoon. Kyseessä on tällöin tulonsiirrollinen politiikkamuutos. Uudistuksella on siis kustannussäästöjä vain, mikäli omaishoidon (ei siis sopimusomaisohoidon) osuus kaikista vaihtoehtoisista palveluista nousee ja siis palvelujen allokaatio muuttuu.

Muutoksesta saatavat hyödyt, hyötyjen kohteet ja arvio niiden suuruudesta (jos on):

Keneen hyöty kohdistuu	Hyöty
Omaishoitajat	Omaishoitajat saattavat hyötyä eri tavoin uudistuksesta. Entiset sopimusomaisohoitajat hyötyvät palkkion nousun ja etuuksien arvostuksen verran ja entiset sopimuksettomat omaishoitajat hyötyvät palkkiosta ja etuuksista täysmääräisesti saatuaan sopimuksen (miinus muiden tukien/ansioiden mahdollinen väheneminen). Näiden henkilöiden käytös ei muutu, jolloin uudistus on tulonsiirrollinen. Jos omaishoitajaksi nyt haluaa yhä useampi palkkion ja etuuksien nousun vuoksi, näille henkilöille



	<p>hyödyn lisäys on pienempi kuin ensimmäisessä tapauksessa. Tämä johtuu siitä, että hyödyn lisäys on korkeintaan palkkion ja etuuksien nousun suuruinen. Hyödyn lisäys omaishoitajuudesta ei voi olla tätä suurempi, sillä muuten nämä henkilöt olisivat jo aiemmin halunneet omaishoitajiksi. Mikäli hallitusohjelman mukaisesti vain vapaapäivien pitämistä helpotetaan, ei omaishoitajiksi haluavien määrä kasvane merkittävästi. Tämä johtuu siitä, että hyödyn lisäys uudistuksesta on melko marginaalinen.</p> <p>Ne henkilöt, jotka eivät ole voineet ryhtyä omaishoitajiksi sopimusten rajallisen määrän vuoksi, hyötyvät sopimuksen saamisesta. Tällainen henkilö hyötyy muutoksesta omaishoitajuuden arvostuksen sekä ansiotason muutoksen verran. Esimerkiksi henkilö A on töissä 1 500 euron kuukausipalkalla, mutta haluaisi omaishoitajaksi 700 euron palkalla. Hänen omaishoitajuuden arvostuksensa palkkion lisäksi on näin ollen suurempi kuin 800 euroa kuukaudessa. Arvostus ei ole suurempi kuin nykyinen palkka, sillä muuten A toimisi omaishoitajana palkatta. Jos sopimuksia nyt lisätään niin, että A saa toimia omaishoitajana, hän hyötyy muutoksesta ilman palkkion tai tuen nousuakin omaishoitajuuden arvostuksen ja palkan sekä entisen tulotason välisen erotuksen verran (esim. $900 + 700 - 1\,500 = 100$).</p>
Omaishoidettavat	<p>Ne potilaat, jotka uudistuksen myötä täyttävät sopimusomaishoidon kriteerit ja jotka haluavat omaishoitoa, mutta saavat tällä hetkellä muuta palvelua, hyötyvät uudistuksesta. Hyödyn suuruus on palvelun vaihtamisesta syntyvä lisäarvostus. Tähän voi liittyä mahdollisesti myös asiakasmaksujen pienentyminen. Hoidettava, jonka omainen tekee jo nyt saman työn maksutta, ei hyödy sopimuksen saamisesta, ellei se vaikuta hoidon määrään ja laatuun. Hoidettavan ja hoitajan läheisen suhteen vuoksi on kuitenkin mahdollista, että hoitajan saamalla tulonlisäyksellä on suora vaikutus hoidettavaan, jolloin hoidettavan hyöty oletettavasti kasvaa ainakin vähän.</p> <p>Alkuperäisen uudistuksen mukaiset omaishoitajien tukipalvelut saattavat parantaa hoidon laatua omaishoidettaville. Mikäli asiakasmaksut pysyvät ennallaan, muutoksen nettohyödyn pitäisi olla positiivinen. Uuden hallitusohjelman mukainen vapaapäivien tukeminen ei välttämättä ole hyöty hoidettavalle, jos hän arvostaa omaishoitoa vapaapäivän hoitoa enemmän (ks. kustannukset). Toisaalta hoitajan vapaapäivä saattaa vaikuttaa hoidon laatuun positiivisesti, jolloin uudistuksen vaikutus hoidettavaan on epäselvä.</p>
Muut kuntalaiset	Riippuen uudistuksen sisällöstä, rahoitusrakenteesta ja vaikutuksista, kuntalaisten verotaakka saattaa keventyä (ks. kustannukset).
Yhteiskunta	Uudistuksen tehokkuushyöty tulee kalliin palvelun korvaamisesta halvalla palvelulla. Hyödyn saavuttamiseksi näiden palvelujen on oltava toisiaan korvaavia ja ihmisten käyttäytymisen on tosiasiaassa muututtava. Kuten edellisessä laatikossa, verotaakka saattaa keventyä, mikäli kustannussäästöt toteutuvat ja ne käytetään yle-



	seen veronalennukseen.
Arvio hyötyjen suuruudesta	
Omaishoitajat	Alkuperäisen esityksen mukaan omaishoitajien keskimääräinen palkka nousisi noin 235 euroa kuukaudessa. Tämä ja suunnitellut tukipalvelut ovat hyödynlisäyksen suuruus nykyisille omaishoitajille. Hallitusohjelman mukaiset vapaapäivien tukemiset lisäävät omaishoitajan hyötyä vapaa-ajan arvostuksen verran (miinus mahdolliset kustannukset sijaishoidosta).
Omaishoidettavat	Uusille omaishoidettaville hyöty on kahden palvelun arvostuseron ja mahdollisten asiakasmaksujen vähenemisen suuruisen. Entisille omaishoidettaville hyöty on hoidon laadun parantumisen arvostuksen suuruisen. Vaikutus on kuitenkin epäselvä, sillä omaishoitajan vapaapäivien lisäys saattaa olla myös kustannus.
Muut kuntalaiset	Hyöty on omaishoidon mahdollisen kustannussäästön aiheuttama verotaakan pieneminen. Ks. kustannukset
Muu yhteiskunta	Kuten edellisessä laatikossa, hyödyn suuruus on mahdollisten kustannussäästöjen määrä. Ks. kustannukset

Kustannuserät, kustannusten kärsijät ja arvio niiden suuruudesta:

Keneen kustannus kohdistuu	Kustannus
Omaishoitajat	Omaishoitajuudella on tutkimuksen mukaan negatiivisia mielenterveydellisiä vaikutuksia ainakin lyhyellä aikavälillä (mm. Schmitz & Westephal 2015, Coe & van Houtven 2009). Omaishoitajuuden kustannuksia saattaa esimerkiksi myös olla negatiivinen vaikutus ansio- ja työllistymismahdollisuuksiin pitkällä aikavälillä (Glendinning et al. 2009). Mikäli henkilö on valinnut olla omaishoitaja, voidaan kuitenkin ajatella hänen hyötynsä omaishoitajuudesta olevan suuremmat kuin kustannukset. Kustannus olisi, jos henkilö joutuisi olemaan omaishoitaja, vaikka hän ei haluaisi.
Omaishoidettavat	Hallitusohjelman mukainen uudistus saattaa olla kustannus omaishoidettavalle, mikäli hoidettava ei arvosta hoitajan vapaapäivän aikaista sijaishoitoa omaishoidon verran. Lisäksi omaishoidettava saattaa itse maksaa sijaishoidon asiakasmaksun, joka vuonna 2015 oli 11,30 euroa päivässä.
Muut kuntalaiset	Kuntalaisten kustannukset uudistuksessa riippuvat rahoitusmallin valinnasta. Työryhmän ehdotuksen mukaan uudistuksen voisi maksaa joko Kela tai kunta. Hallitusohjelman mukaisissa uudistuksissa kunnat saavat kustannussäästöjä. Tämä riippuu, kuten aiemmin on mainittu, ihmisten käyttäytymisen muutoksista ja siitä oletuksesta, että omaishoito on muiden hoitomuotojen substituutti. Sellaisissa kunnissa, joissa omaishoito ei korvaa

	muita hoitomuotoja ja sopimuksia lisätään paljon, kustannukset ovat suurimpia.
Muu yhteiskunta	Jos oletetaan, että avohoitoa ja laitoshoidoa tarvitaan vähemmän lisääntyneen omaishoidon vuoksi, näiden palvelujen kustannukset vähenevät. Tärkeää on se, että omaishoidettavien määrä kasvaa, eikä se, että sopimusomaihoidettavien määrä kasvaa. Mikäli omaishoidettavien määrä pysyy samana, mutta omaishoitosopimusten määrä kasvaa, kyseessä on vain tulonsiirto näille uusille sopimusomaihoidajille.
Arvio kustannusten suuruudesta	
Omaishoitajat	Ei kustannuksia.
Omaishoidettavat	Kustannus on asiakasmaksu hoitajan vapaapäivänä ja mahdollisesti ”huonomman” palvelun käyttö.
Muut kuntalaiset	Vahvennetussa kuntamallissa kuntien kustannukset nousevat keskimäärin 232,6 miljoonaa euroa vuonna 2020, kun Kelan rahoitusmallissa kuntien kustannukset laskevat noin 44,6 miljoonaa euroa (STM:n esitys). Kustannuksissa ei ole otettu huomioon kustannussäästöjä vaihtoehtoisista palveluista. Hallitusohjelman mukaisessa uudistuksessa kuntien kokonaiskustannukset eivät kasva, sillä omaishoitajasopimusten lisäämisellä oletetaan saatavan kustannussäästöjä.
Muu yhteiskunta	Alkuperäisen esityksen mukaiset kustannukset olisivat 468,1 miljoonaa euroa vuonna 2020. Rahoitusmallin valinta vaikuttaa vain kustannusten jakaantumiseen kuntien ja valtion välillä. Hallitusohjelman mukaiset kustannukset ovat 75 miljoonaa euroa vuodessa. Hallitusohjelmassa ei ole ilmoitettu uusien sopimusten aiheuttamia kustannuksia, vaan siinä on suoraan laskettu omaishoidolla ja perhehoidolla saatava kustannussäästö, joka on 220 miljoonaa euroa vuodessa vuonna 2020. Todennäköisesti kustannussäästöt ovat tätä selvästi pienemmät. Kehusmaan et al. (2013) arvon mukaan omaishoito säästää laskennallisessa mielessä arviolta 20 000 euroa vuodessa hoidettavaa kohden. Tämä arvio perustuu kuluihin, jotka koituisivat, jos henkilö ei olisi omaishoidettavana. Heidän arvioissaan on kuitenkin mukana vain se osa omaishoitoa, joka korvaa virallisia palveluita ja siten omaishoidon työmäärää on oletettavasti aliarvioitu. Sekä STM:n että hallitusohjelman laskelmat kustannussäästöistä perustuvat oletettavasti tähän tulokseen.

Onko vaikutuksia tutkittu? Jos on, niin kirjallisuus ja mielenkiintoisia tuloksia:

Lapsien (tai muiden läheisten) harjoittaman epävirallisen omaishoidon (informal care) vaikutuksia ns. virallisen (laitos/koti)hoidon käyttöön ja kustannuksiin on tutkittu varsin laajasti (Bonsang, 2009; Bolin et al., 2008; Van Houtven & Norton, 2004, 2008; Charles & Sevak, 2005).⁴ Kautta linjan tutkimukset osoittavat, että epävirallinen hoito on virallisen hoidon substituutti ja, että virallisen

⁴ Virallinen hoito ei tässä yhteydessä välttämättä siis tarkoita laitoshoidoa vaan esimerkiksi myös kotihoitoa, jonka hoitavat terveydenhoitoalan ammattilaiset.

hoidon käyttöasteet ja kustannukset laskevat suuremman epävirallisen hoidon hyödyntämisen johdosta. Siten omaishoidon kannustimien parantaminen voidaan nähdä varsin tehokkaana keinona vähentää virallisen hoidon kustannuksia. Tulee tuki muistaa, että omaishoidon kannustimien lisäämiseen käytetyt resurssit voivat ylittää ne kustannussäästöt, joita virallisissa palveluissa voidaan saavuttaa. Lisäksi joidenkin virallisen hoidon palveluiden kohdalla epävirallisella omaishoidolla voi olla enemmänkin komplementaarinen luonne, jolloin epävirallista hoitoa annetaan virallisen hoidon lisänä (Bolin et al., 2008). Lisäksi epävirallisen hoidon vaikutukset riippuvat osin siitä, tarkastellaanko vähän ammattitaitoa vaativia tehtäviä vai korkean ammattitaidon tehtäviä (Bonsang, 2009). Odotetusti epävirallinen omaishoito vähentää juuri matalan ammattitaidon virallisen hoidon käyttöä korkean ammattitaidon virallisen hoidon sijaan. Vaikka epävirallisella hoidolla pystytäänkin tutkimustulosten mukaan merkittävästi vähentämään virallisen hoidon käyttöä, tulee muistaa, että esimerkiksi väestön kehitys tulee vaikuttamaan omaishoidon tarjontaan. Kuten Bolin et al. (2008) huomauttavat, väestön ikääntyminen ja pitenevät työurat aiheuttavat haasteita myös omaishoidon tarjontaan.

3.1.8 Päivystyksen keskittäminen

Tehtävä: Terveydenhuollon päivystys

Lait: Sosiaali- ja terveysministeriön asetus kiireellisen hoidon perusteista ja päivystyksen erikoisalakohtaisista edellytyksistä (782/2014)

Sisältö: Laaditaan valtakunnallisesti yhtenäinen pohja päivystyshoidolle ja säädetään pääperiaatteet päivystyspalvelujen saatavuudesta, saavutettavuudesta ja laadusta.

Kohderyhmät: Terveydenhuollon asiakkaat

Tarkasteltavat politiikkamuutokset

Politiikkamuutos: Ympäri vuorokautinen perusterveydenhuollon päivystys on jatkossa järjestettävä yhteispäivystyksenä erikoissairaanhoidon kanssa.

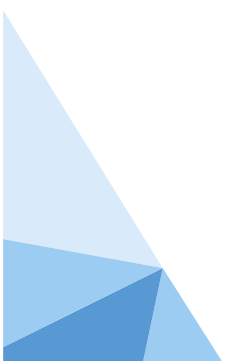
Status: On tullut voimaan 1.1.2015.

Muutoksen sisältö: Perusterveydenhuollon ympärivuorokautiset päivystykset järjestetään jatkossa yhteispäivystyksenä erikoissairaanhoidon kanssa. Tämä tarkoittaa sitä, että yksiköt, joissa on ainoastaan perusterveydenhuollon ympärivuorokautista päivystystä, lopettavat toimintansa. Päivystystä siis keskitetään pienemmistä yksiköistä suurempiin yksiköihin.

Muutosta edeltävä tilanne: Terveydenhuollon päivystystoiminta on jaettu perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon päivystystoimintaan.

Tilinpäidolliset säästöt ja kustannukset: STM:n muistio ilmoittaa muutoksen tuovan 75 581 700 euroa säästöjä ja toisaalta aiheuttavan 12 720 000 euroa lisäkustannuksia. Täten nettovaikutus on 62 861 700 euroa säästöä, mutta laskelma ei ota huomioon kaikkia hyötyjä ja kustannuksia. Todellisuudessa muutoksen tuoma hyöty lienee ilmoitettuja säästöjä pienempi.

Johdanto: Päivystyksellä tarkoitetaan paikkaa, jonne viedään lääketieteellisesti arvioiden kiireellistä hoitoa tarvitsevat potilaat. Potilaat voidaan jakaa kolmeen ryhmään: niihin, jotka käyttäisivät muutoksen jälkeen jatkavia palvelupaikkoja myös ilman muutosta (ryhmä 1) ja niihin, jotka käyttäisivät lakautettavia palvelupaikkoja ilman muutosta (ryhmä 2). Lisäksi voi olla yksilöitä, jotka lakkaavat käyttämästä päivystyspalveluja muutoksen vuoksi (ryhmä 3).

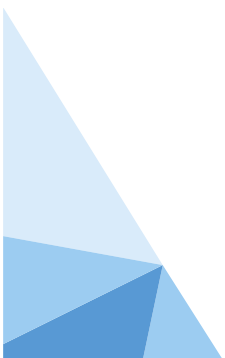


Yhteenveto: Poliittikamuutoksen seurauksena kaikki päivystyspalveluja käyttävät ihmiset voivat hyötyä, mikäli keskittäminen parantaa päivystyksen laatua. Lisäksi koko yhteiskunta voi hyötyä, jos samat päivystyspalvelut tuotetaan aikaisempaa pienemmällä panoksella eli, jos toiminta tehostuu. Tähän sisältyy oletus, että panosten säästäminen johtaa esimerkiksi verotuksen kevenemiseen.

Toisaalta poliittikamuutoksesta kärsivät ne ihmiset, joiden matka lähimpään päivystyspaikkaan kasvaa. Koska palvelu keskittyy, ryhmille 2 ja 3 ei kyse ole enää täysin samasta palvelusta lisääntyneiden matka- ja aikakustannusten vuoksi. Säästöt siis madaltavat joidenkin ihmisten hyötyä eli aiheuttavat heille kustannuksia. Onkin vaikea sanoa, onko muutoksen nettovaikutus hyöty vai kustannus.

Muutoksesta saatavat hyödyt, hyötyjen kohteet ja arvio niiden suuruudesta (jos on):

Keneen hyöty kohdistuu	Hyöty
Hoidettavat	<p>Ryhmät 1 ja 2 hyötyvät päivystyksen keskittymisestä, mikäli se johtaa hoidon laadun paranemiseen jäljelle jäävissä yksiköissä. Ryhmä 3 lakkaa käyttämästä päivystyspalveluja siksi, että päivystykseen hakeutumisen kustannukset ovat uudistuksen jälkeen suuremmat kuin sairastamisen kustannukset. Kustannusten nousu on seurausta pidentyneestä matkasta päivystyspaikkoihin, eli kasvaneista matka- ja aikakustannuksista.</p> <p>Terveyspalvelut eivät tuota hyötyä ainoastaan silloin, kun hoidettavat kuluttavat palveluja. Ihmiset saattavat arvostaa myös sitä, että palveluja on ylipäätään olemassa; kun yksilö tietää, että tarpeen tullen tarjolla on päivystystä, voi pelkkä tieto tästä olla hänelle hyödyksi. Voidaan esimerkiksi ajatella yksilöä, joka ei elämänsä aikana käytä kertaakaan päivystyspalveluja, mutta hän hyötyy siitä ikään kuin vakuutuksen muodossa, sillä tarvittaessa hänelle on aina tarjolla päivystystä. Kun palvelujen taso nousee, sekä hoidettavien saama hyöty että niiden hyöty, jotka mahdollisesti joskus käyttävät kyseistä palvelua, kasvavat.</p> <p>Toisaalta keskittyminen poistaa myös joitain palvelupisteen läheisyyteen liittyviä hyötyjä, ks. kustannukset.</p>
Muut kuntalaiset	Ks. seuraava kohta.
Yhteiskunta	<p>Mikäli terveydenhuollon voimavarat (henkilökunta, laitteet, tilat jne.) ovat suuremmissa yksiköissä pieniä yksiköitä tehokkaammassa käytössä, saavutetaan pienemmät kustannukset hoitokertaa kohti. Suuremmat yksiköt tuottavat siis kustannussäästöjä. Tällöin on kyse tuotannon tehostumisesta, sillä nyt sama palvelu tuotetaan pienemmällä panoksella (jos ryhmän 2 saamaa palvelua voidaan enää pitää samana kasvaneen etäisyyden vuoksi). Lisäksi uudistuksen myötä potilaita ei tarvitse enää kuljettaa päivystyksestä toiseen.</p> <p>Voi myös olla, että päivystyspaikkoja on sijainnut aikaisemmin liian tiheästi, ja ihmiset ovat saattaneet käyttää niitä liian</p>



	usein. Ihmiset siis ovat saattaneet hakeutua päivystykseen liian pienen syyn vuoksi. Mitä vähemmän päivystyksessä käyminen aiheuttaa kustannuksia, sitä enemmän sitä käytetään. Matka- ja aikakustannusten kasvu nostaa päivystykseen menemisen kustannuksia, joten päivystykseen ei enää mennä yhtä helposti kuin ennen. Jos uudistus siis vähentää turhia päivystyskäyntejä, saatetaan terveydenhuollossa säästää rahaa, jota voidaan käyttää muuhun ihmisiä hyödyttävään asiaan, kuten veronalennuksiin.
Arvio hyötyjen suuruudesta	
Hoidettavat	Ryhmälle 1 ja 2 hyödyn suuruus on mahdollisesti parantuneen hoidon laadun suuruinen. Ryhmälle 3 uudistus ei tuo hyötyjä.
Muut kuntalaiset	STM:n muistio ilmoittaa hyödyiksi kunnille 75 581 700 euroa, mutta tämä laskelma ottaa huomioon vain kustannusten vähennyksen toimintaa lopettavissa yksiköissä ja säästöt terveyskeskusten toimintamenoissa. Todellisuudessa muutokseen sisältyy myös muita hyötyjä ja kustannuksia.
Muu yhteiskunta	Jos ihmiset vähentävät turhaa päivystyksessä käymistä, syntyy säästöjä, jotka voidaan käyttää esimerkiksi veronalennuksiin. Tällöin hyöty on veronalennusten suuruinen.

Kustannuserät, kustannusten kärsijät ja arvio niiden suuruudesta:

Keneen kustannus kohdistuu	Kustannus
Hoidettavat	<p>Perusterveydenhuollon päivystyksen asiakkaiden yksityiset kustannukset kasvavat ryhmässä 2 menetetyin ajan muodossa, sillä etäisyys päivystykseen kasvaa. Etäisyyden kasvu voi myös kasvattaa heidän terveydellisiä riskejään, kun päivystykseen ei pääse yhtä nopeasti kuin aikaisemmin.</p> <p>Ryhmään 2 uudistus saattaa vaikuttaa myös niin, että päivystykseen ei kasvaneiden kustannusten vuoksi mennä niin usein, kuin aikaisemmin olisi tehty. Tämä voi johtaa väestön aikaisempaa huonompaan terveyteen. Terveyden tuottamat positiiviset ulkoisvaikutukset siis vähenevät, sillä ihmisten terveys on hyväksi paitsi heille itselleen myös muille – terve ihminen ei esimerkiksi tartuta muita.</p> <p>Lisäksi lähellä sijaitseva päivystys voi aiheuttaa hyötyä ”vakuutuksen” muodossa, ja palvelujen keskittäminen poistaa nämä hyödyt. Voi olla esimerkiksi niin, että kun matka lähimpään päivystyspisteeseen kasvaa, turvallisuuden tunne vähenee, ja täten ryhmään 2 kuulevien hyöty alenee. Toisaalta lähellä oleva päivystyspaikka saattaa aiheuttaa ns. moral hazard -tilanteen, jossa yksilö käyttäytyy vakuutuksen vuoksi varomattomammin kuin käyttäytyisi ilman vakuutusta. Optimaalista päivystyspaikkojen tiheyttä on kuitenkin vaikea määrittää.</p>
Muut kuntalaiset	Päivystyspalveluiden siirtyminen kauemmaksi voi aiheuttaa sen, että palveluja menettävä kunta menettää haluttavuuttaan asuinpaikkana. Tämä voi puolestaan johtaa alueen näivettymiseen ja täten alueella asuvien ihmisten kustan-

	nusten kasvuun ja hyvinvoinnin alentumiseen.
Muu yhteiskunta	Terveystieteiden tutkimuskeskusten tutkimukset lisääntyvät, mikäli potilaita joudutaan kuljettamaan pidettyneen matkan päähän perusterveydenhuollon päivystykseen.
Arvio kustannusten suuruudesta	
Hoidettavat	Muutoksesta ei aiheudu kustannuksia ryhmälle 1. Ryhmälle 2 kustannusten suuruus on kasvaneen matkan aiheuttamat kustannukset. Ryhmä 3 kärsii puuttuvan hoidon aiheuttamien kustannusten verran.
Muut kuntalaiset	Päivystysyksikön menettävän alueen asukkaat voivat kärsiä aikaisemmin ilmoitettujen kustannusten lisäksi, mikäli yhden palvelun poistuminen edistää myös muiden palveluiden poistumista. Palveluiden poistuessa kustannus on kyseisten palveluiden puuttumisen aiheuttamien kustannusten suuruinen.
Muu yhteiskunta	STM:n muistio ilmoittaa kustannuksiksi toimintakustannusten lisäyksen keskitetyn palvelun yksiköissä 12 000 000 euroa, sairaanhoitopiirien menojen lisäystarpeen 70 000 euroa ja Kelan matkakorvausten lisääntymisen 650 000 euroa. Todellisuudessa muutos aiheuttaa muitakin kustannuksia, joiden suuruutta on vaikeaa määrittää.

Onko vaikutuksia tutkittu? Jos on, niin kirjallisuus ja mielenkiintoisia tuloksia:

Muun muassa Jiménez Rubio (2011) on tutkinut terveydenhuoltopalveluiden keskittämisen vaikutuksia niin sanotun fiskaalisen desentralisaation näkökulmasta (ks. myös Cantarero & Pascual, 2008). Rubio tutki kanadalaisella alueella, kuinka terveyspalvelujen hajauttaminen on vaikuttanut lapsikuolleisuuteen alueittain ja havaitsi, että vaikutukset ovat lapsikuolleisuutta vähentäviä. Toki tässä tulee huomata, että päivystyspalvelut ovat pääsääntöisesti hyvin erilaisia palveluita kuin lapsikuolleisuuteen keskeisesti vaikuttavat terveyspalvelut ja tekijät. Sen sijaan Kobayashi et al. (2015) ovat tutkineet simulatiomallin avulla keskittämisen vaikutuksia hoidon saantiin ja matka-aikoihin. Heidän mallinsa tuottaa arvioita, joissa keskittämällä ei ole merkittäviä negatiivisia vaikutuksia matka-aikoihin tai hoidon yhdenmukaiseen saantiin. Alueelliset havaitut erot hoidonsaannissa voivat olla kuitenkin vahva kannustin panostaa hajauttamisen kautta tasapuolisempaa palveluun (ks. esim. Masseria & Giannoni, 2011). Toisaalta keskittämällä ja volyymin kasvattamisella voidaan mahdollisesti parantaa hoidon laatua, kun yhdessä yksikössä toimii useita asiantuntijoita ja lääkärit ovat kokeneempia suurempien toimenpidevolyymien johdosta, kuten esimerkiksi al-Ayoubi et al. (2012) ja Leppäniemi (2007) huomauttavat.

3.2 Opetus- ja kulttuuriministeriön alaiset tehtävät

Tässä alaluvussa tarkastellaan useita yksilöiden koulutukseen liittyviä politiikkamuutoksia. Yksinkertaisuuden vuoksi ja turhan toiston välttämiseksi luvussa pääsääntöisesti sivuutetaan ns. koulutuksen ulkoisvaikutusten, kuten tuottavuuden läikkymisvaikutusten, kautta muille kuntalaisille ja yhteiskunnalle lakimuutoksista aiheutuvat hyöty- ja kustannuserät. Tällaiset ulkoisvaikutukset ovat potentiaalisesti erittäin merkittäviä, ja niiden olemassaoloa pidetäänkin eräänä tärkeimmistä koulutuksen julkisen tuen perusteluista (Stiglitz, 2000). Toisaalta koulutuksen ulkoisvaikutukset ovat, erityisesti yksittäisten pienten politiikkamuutosten kohdalla,

varsin spekulatiivisia ja erittäin hankalasti todennettavissa empiirisesti. Niiden olemassaolon mahdollisuus on joka tapauksessa syytä pitää mielessä tarkasteltaessa politiikkamuutoksia, jotka potentiaalisesti vaikuttavat yksilöiden koulutukseen osallistumiseen ja oppimistuloksiin.

3.2.1 Etsivä nuorisotyö

Tehtävä: Etsivä nuorisotyö

Lait: Nuorisolaki 7 b §.

Sisältö: Etsivän nuorisotyön ensisijaisena tehtävänä on auttaa alle 29-vuotiaita nuoria, jotka ovat koulutuksen tai työmarkkinoiden ulkopuolella. Se yrittää auttaa nuorta ohjautumaan työhön ja koulutukseen sekä erilaisiin palveluihin, joita ovat muun muassa työttömäksi ilmoittautuminen, työpaja ja toimeentuloon liittyvät palvelut.

Kohderyhmät: Alle 29-vuotiaat nuoret, jotka ovat koulutuksen tai työmarkkinoiden ulkopuolella.

Tarkasteltavat politiikkamuutokset

Politiikkamuutos: Etsivän nuorisotyön järjestäminen

Status: On tullut voimaan 1.1.2011.

Muutoksen sisältö: Kunnan on tarvittaessa toteutettava etsivää nuorisotyötä. Kunta voi myös hankkia palvelun nuorten palveluja tuottavalta yhteisöltä.

Muutosta edeltävä tilanne: Etsivä nuorisotyö on vapaaehtoista kunnille.

Tilinpäälliset kustannukset: Vuonna 2013 rahoitettiin 11 962 750 euron valtionavustuksella 364,15 henkilötyövuotta. Kokonaisuudessaan henkilömäärä oli 488. Avustuksella ei siis kateta kaikkia etsivän nuorisotyön kustannuksia, vaan osa niistä jää kuntien maksettavaksi.

Johdanto: Etsivän nuorisotyön taustalla lienee ajatus nuorten syrjäytymisen estämisestä. Tämä voi johtaa tulevien sosiaaliturvamenojen ym. vähenemiseen. Lisäksi etsivä nuorisotyö voi ainakin teoriassa helpottaa potentiaalisten työntekijöiden ja työnantajien tai opiskelijoiden ja oppilaitosten kohtaamista.

Yhteenveto: Kohderyhmän nuoret hyötyvät etsivästä nuorisotyöstä, jos se onnistuu edistämään nuoren pääsyä koulutukseen ja työmarkkinoille. Tällöin se siis edistää opiskelijoiden ja oppilaitosten sekä työntekijöiden ja työnantajien kohtaamista. Onnistuessaan etsivä nuorisotyö voi lisäksi hyödyttää veronmaksajia, jos se madaltaa verotusta työttömyyskorvausten ym. etuuksien vähentyessä. Toisaalta ko. etuuksien määrä voi myös lisääntyä, jos yhä useampi ilmoittautuu ohjauksen myötä työttömäksi tai hakee esimerkiksi toimeentulotukea. Hyötyjen suuruuden määrittäminen koko yhteiskunnan kannalta onkin vaikeata.

Muutoksesta saatavat hyödyt, hyötyjen kohteet ja arvio niiden suuruudesta (jos on):

Keneen hyöty kohdistuu	Hyöty
Nuorisio	Kohderyhmään kuuluville nuorille etsivän nuorisotyön hyöty on syrjäytymisen estyminen ja mahdollisesti esimerkiksi työelämään tai opiskelemaan pääseminen. Nuoren saama hyöty on siis palkkatulo, opiskelupaikka (ja sen kautta opintotuki), sosiaalietuudet tai jokin toimenpide, johon etsivät nuorisotyö nuori-

	<p>ren ohjaa, kuten työpaja. Samalla hän voi kuitenkin menettää vapaa-ajasta ja sosiaalietuuksista koituvia hyötyjä. Koska etsivä nuorisotyö perustuu vapaaehtoisuuteen, ei kohderyhmän nuorella ole välttämättä halukkuutta osallistua siihen. Palvelua siis käyttävät vain nuoret, jotka kokevat siitä saavat hyödyt siihen käytettäviä kustannuksia (mm. vapaa-ajan arvo) suuremmaksi.</p> <p>Mikäli työmarkkinoilla työnhakija ja työnantaja eivät jostain syystä kohta, etsivä nuorisotyö saattaa auttaa tilanteen korjaamisessa. Tutkimustietoa etsivän nuorisotyön kaltaisen intervention vaikutuksista ei kuitenkaan juuri ole, joten hyötyjen olemassaolon ja niiden suuruuden määrittäminen ei ole mahdollista.</p>
Muut kuntalaiset	Ks. seuraava kohta.
Muu yhteiskunta	Etsivä nuorisotyö saattaa kannustaa ja auttaa ihmisiä työelämään, jolloin esimerkiksi sosiaaliturvamenot vähenevät. Tällöin yhteiskunta hyötyy sosiaaliturvien pienenemisen verran, mikäli nämä rahat käytetään vaikkapa veronalennuksiin. Kuitenkin etsivä nuorisotyö myös yrittää auttaa nuoria muun muassa ilmoittautumaan työttömäksi, mikä puolestaan kasvattaa veronmaksajien maksuja työttömyyskorvauksen verran. On siis vaikea sanoa, vähentääkö vai lisääkö etsivä nuorisotyö työttömyyskorvaus- ja sosiaaliturvamenoja. Ilman tutkimustietoa etsivän nuorisotyön tuottamia yhteiskunnallisia hyötyjä voidaan pitää epävarmoina.
Arvio hyötyjen suuruudesta	
Nuoriso	OKM:n Etsivä nuorisotyö 2013 -raportista käy ilmi, että vuonna 2014 etsivät nuorisotyöntekijät tavoittivat 16 740 nuorta, joista 12 270 oli mukana toimenpiteissä (OKM, 2014). Toimenpiteisiin osallistumisesta koituu nuorille hyötyä, joka esimerkiksi työllistyneille voi olla palkkatulojen suuruinen, työttömäksi ilmoittautuneille työttömyyskorvauksen suuruinen ja opiskelun aloittaneille koulutuksen arvon ja opintotuen suuruinen. Jotta todelliset hyödyt ja suuruudet saataisiin selville, tarvitaan pidempiaikaisia seurantatutkimusta toimenpiteiden vaikutuksista kohderyhmän nuorten myöhempään elämään.
Muut kuntalaiset	Ks. edellinen kohta.
Muu yhteiskunta	Ks. edellinen kohta.

Kustannuserät, kustannusten kärsijät ja arvio niiden suuruudesta:

Keneen kustannus kohdistuu	Kustannus
Nuoriso	<p>Nuorten holhouksesta (nuorisotyön työntekijöiden yhteydenotoista) johtuva menetetty aika vähentää kyseisten nuorten hyötyä. Nämä kustannukset kohdistuvat siis nuoriin, jotka haluavat joko tapauksessa kieltäytyä palvelusta.</p> <p>Harjoitteluun, töihin tai muuhun vastaaviin palveluihin ohjatuille nuorille kustannukset ovat menetetty vapaa-aika ja mahdollisesti menetetyt sosiaalietuudet ja vastaavat korvaukset.</p>
Muut	Muille kuntalaisille kustannuksia ovat etsivään nuorisotyöhön

kuntalaiset	käytettävät verorahat.
Muu yhteiskunta	Veronmaksajille koituu kustannuksia etsivään nuorisotyöhön käytettävistä valtionosuuksista ja potentiaalisesti kasvavista työttömyyskorvausmaksuista.
Arvio kustannusten suuruudesta	
Nuoriso	Kustannukset ovat menetetyt vapaa-ajan ja menetettyjen sosiaalietuuksien ja vastaavien korvausten suuruisia.
Muut kuntalaiset	Etsivän nuorisotyön henkilötyövuosien määrä vuonna 2014 oli 419, joista OKM:n valtionavustuksella rahoitettiin 81 prosenttia. Valtionavustukset eivät siis kata henkilöstökustannuksia kokonaan, vaan ne koituvat osaksi maksettavaksi muille kuntalaisille verojen kautta. Tämä osa on etsivän nuorisotyön kustannusten ja valtionavustuksen erotuksen suuruinen.
Muu yhteiskunta	Veronmaksajille koituu kustannuksia valtionavustuksista, jotka vuonna 2014 olivat 12 645 800 euroa.

Onko vaikutuksia tutkittu? Jos on, niin kirjallisuus ja mielenkiintoisia tuloksia:

Etsivää nuorisotyötä ei ole juuri tutkittu. Hämäläinen, Hämäläinen ja Tuomala (2014) tutkivat kuitenkin vuonna 2005 voimaan tulleen nuorisotakuun vaikutuksia Suomessa. Nuorisotakuussa interventio kohdistui alle 25-vuotiaisiin, joille taattiin tietyn ajan kuluessa työttömäksi ilmoittautumisesta työpaikka, koulutuspaikka tai jokin muu aktivointitoimenpide. Tutkimuksen mukaan nuorisotakuu ei saanut aktivoitua niitä henkilöitä, joilla on eniten vaikeuksia päästä työmarkkinoille. Sen sijaan jo ammatillisen koulutuksen saaneiden nuorten kohdalla aktivointiaste nousi 2 %, avoimien työttömyyspäivien määrä väheni 7 päivällä ja ei-subventoitujen työpäivien määrä nousi 7 päivällä. Nuorisotakuu ei siis ole onnistunut parantamaan kouluttamattomien nuorten työmarkkinanäkymiä ja vaikutukset muihin nuoriin ovat olleet vähäisiä. Jos voidaan olettaa, että etsivän nuorisotyön vaikutukset ovat samansuuntaisia, ei sen hyöty muulle yhteiskunnalle ole kovinkaan suuri.

3.2.2 Toisen asteen koulutuksen järjestäminen

Tehtävä: Toisen asteen koulutuksen järjestäminen

Lait: Hallituksen esitys 310/2014

Sisältö: Valtionosuuden rahoitusmallia muutettaisiin niin, että se perustuisi opiskelijamäärien sijaan tuloksellisuuteen. Tähän sisältyy rahoituksen lopettaminen tutkintoon johtamattomiin ammattiopintoihin sekä toisen asteen perustutkintokoulutuksen rahoituksen rajaaminen kolmeen opiskeluvuoteen.

Kohderyhmät: Toisen asteen opiskelijat ja aikuisopiskelijat

Tarkasteltavat politiikkamuutokset

Politiikkamuutos 1: Tutkintoon johtamattomien ammattiopintojen rahoitus lopetetaan.

Status: Hallituksen esitys. Lakien oli tarkoitus tulla voimaan 1. tammikuuta 2017. Eduskunta ei hyväksynyt keväällä 2015 esitystä.

Muutoksen sisältö: Valtion koulutuksen järjestäjille antama rahoitus tutkintoon johtamattomien ammattiopintojen järjestämiseen lopetetaan. Tutkintoon

johtamattoman koulutuksen rahoituksella on toteutettu esimerkiksi erilaisia sertifikaattikoulutuksia, jotka usein ovat edellytyksenä ammatin harjoittamiseen tietyillä aloilla. Osa näiden koulutusten kysynnästä siirtynee yksityisrahoitteisesti toteutetun koulutuksen piiriin.

Muutosta edeltävä tilanne: Tutkintoon johtamattomien ammattiopintojen rahoitus säilyy nykyisenlaisena. Rahoitus perustuu koulutuksen keskimääräisiin kustannuksiin.

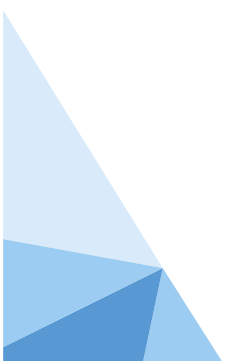
Tilinpäälliset säästöt: Hallituksen esityksessä ilmoitettu arvio 25 miljoonaa euroa.

Johdanto: Uudistuksen hyödyt ja kustannukset riippuvat siitä, miten se vaikuttaa ihmisten käyttäytymiseen. Tällainen uudistus on hyödyllinen, jos se korjaa vääristäviä politiikkatoimenpiteitä poistamalla huonoja kannustimia. Ilman käyttäytymisvaikutuksia uudistuksen hyödyt ja kustannukset kumoavat toisensa, eli kysymys on pelkistä tulonsiirroista.

Yhteenveto: Uudistuksen nettohyödyt riippuvat koulutuksen järjestäjien reaktiosta uudistukseen. Mikäli rahoitusvaje paikataan esimerkiksi kunnan budjetista, ei uudistuksella ole vaikutuksia nettohyötyyn, vaan ainoastaan siihen, miten kustannukset jakautuvat. Jos taas vajetta ei paikata, osa tutkintoon johtamattomasta koulutuksesta muuttuu yksityisrahoitteiseksi, ja sille muodostuu hinta. Tällöin koulutusta eniten arvostavat, yleensä tuottavimmat ihmiset, hankkivat sitä. Tämä on hyödyllistä, koska se vähentää sellaisten ihmisten määrää, jotka arvostavat koulutusta sen kustannuksia vähemmän. Uudistuksen myötä veronmaksaja ei joudu kustantamaan tuottamatonta koulutusta. Uudistuksen nettohyödyt ovat siis luultavasti positiivisia, joskaan ei säästöjen suuruisia.

Muutoksesta saatavat hyödyt, hyötyjen kohteet ja arvio niiden suuruudesta (jos on):

Keneen hyöty kohdistuu	Hyöty
Toisen asteen opiskelijat	Ei vaikutuksia.
Muut kuntalaiset	Tutkintoon johtamattomien ammattiopintojen rahoituksen lopettamisesta hyötyvät mahdollisesti ne kunnat, joissa on suhteellisesti muita kuntia vähemmän muutoksen kohteena olevia opiskelijoita. Tämä riippuu kuitenkin siitä, miten valtio käyttää säästyneet rahat. Näin tapahtuu esimerkiksi, jos säästetyt rahat käytetään yleiseen veronalennukseen. Tällaisten kuntien hyötyminen johtuu siitä, että säästöt eivät juuri kohdistu niihin, mutta säästetyt rahat saattavat kohdistua niihin esimerkiksi veronalennuksina.
Muu yhteiskunta	Nykyisellä politiikalla on kahdenlaisia kustannuksia. Toisaalta varat opintojen rahoittamiseen kerätään vääristävillä (ihmisten käyttäytymistä muuttavilla) veroilla. Toisaalta taas koulutuksen tukeminen itsessään kannustaa sellaisia ihmisiä opiskelemaan, jotka eivät arvosta opintojaan yhtä paljon kuin niiden todelliset kustannukset ovat. Tällaisten ihmisten koulututtamisesta ei saada veronmaksajien rahoille vastinetta, koska kouluttaminen on kalliimpaa kuin koulutettavan oma rahallinen arvostus koulutustaan kohtaan. Kustannus-hyötyanalyyseissä



	<p>hyöty määritellään nimenomaan rahallisena arvostuksena, eli maksuhalukkuutena. Arvostus toki riippuu maksukyvyistä sekä koulutautuville että veronmaksajille, jotka koulutuksen maksavat. Tämä ei kuitenkaan muuta analyysiä, jossa kaikkien ihmisten hyötyjä painotetaan samalla tavalla. On myös tärkeä huomata, että maksukyky ei vaikuta koulutuspäätöksen tekoon, mikäli lainamarkkinat toimivat kunnolla.</p> <p>Uudistuksen jälkeen tilanne muuttuu. Kannustimen poistuessa opintoja suorittavat pääasiassa sellaiset opiskelijat, joiden on kannattavinta opiskella. Muutoksen yhteiskunnalliset hyödyt riippuvat säästettyjen rahojen käyttökohteesta. Kohteen ollessa veronalennus, yhteiskunnalliset hyödyt koostuvat kahdesta erästä: Veronalennus tuo suoraan suuruisensa hyödyn veronmaksajille. Toisaalta, veronalennuksen myötä myös verotuksen hyvinvointitappio pienenee.</p>
Arvio hyötyjen suuruudesta	
Toisen asteen opiskelijat	Ei luotettavaa tietoa.
Muut kuntalaiset	Uudistus voi vaikuttaa yhteiskunnalle koituvien hyötyjen jakautumiseen epätasaisesti kuntien välillä.
Muu yhteiskunta	Hyödyn suuruus riippuu säästöjen käyttökohteesta. Esimerkiksi, jos se on veronalennus, hyöty on säästöjen (arviolta 25 miljoonaa euroa) ja verotuksen hyvinvointitappion pienenemisen suuruinen.

Kustannuserät, kustannusten kärsijät ja arvio niiden suuruudesta:

Keneen kustannus kohdistuu	Kustannus
Toisen asteen opiskelijat	Kustannusten kohdistuminen riippuu koulutuksen järjestäjien reaktiosta rahoitusjärjestelmän muutokseen. Mikäli kunnat (esimerkkinä koulutuksen järjestäjästä) yksinkertaisesti paikkaavat rahoitusaukon omista verovaroistaan, kustannukset kohdistuvat kunnallisveronmaksajille. Jos taas kunnat lopettavat tutkintoon johtamattomien ammattiopintojen rahoituksen kokonaan, se siirtyy yksityisille markkinoille. Tällöin kustannuksen kantavat ne opiskelijat, joilta jää tutkintoon johtamattomia opintoja suorittamatta uudistuksen takia. Myös ne opiskelijat kärsivät, jotka joutuvat uudistuksen seurauksena hankkimaan koulutusta yksityisiltä markkinoilta. Tämän lisäksi opiskelijat voivat joutua hankkimaan haluamansa koulutuksen kauempaa jonkin muun kunnan alueelta.
Muut kuntalaiset	Vaikutukset on esitetty edellisessä kohdassa.
Muu	Ei vaikutuksia.

yhteiskunta	
Arvio kustannusten suuruudesta	
Toisen asteen opiskelijat	Alle 25 miljoonaa euroa, sillä uudistuksen takia opintoja suorittamatta jättäneet eivät arvosta opintoja koko 25 miljoonan edestä.
Muut kuntalaiset	Jos kunta reagoi paikkaamalla rahoituksen omista verotuloistaan, kustannukset ovat kuntalaisille 25 miljoonaa euroa. Tällöin uudistuksen hyödyt ovat +/-0. Kustannukset vain jakautuvat eri tavalla suomalaisten kesken (paljon kohde-ryhmän opiskelijoita sisältävät kunnat kantavat kustannuksista suhteessa enemmän kuin muut kunnat).
Muu yhteiskunta	Ei vaikutuksia.

Onko vaikutuksia tutkittu? Jos on, niin kirjallisuus ja mielenkiintoisia tuloksia:

Koulutuksen ulkoisvaikutuksista on laaja kirjallisuus, joka näyttää viittaavaan siihen, että erityisesti toisen asteen koulutuksella on vain vähän positiivisia ulkoisvaikutuksia (Iranzo & Peri, 2009). Jos näin on, koulutusta on pidettävä normaalina investointihyödykkeenä, jolloin koulutuksen subventoinnin pienentäminen on aina hyvinvointia lisäävä toimenpide. Ilman ulkoisvaikutuksia subventointi siis aina kannustaa sellaisia ihmisiä kouluttautumaan, joita ei yhteiskunnallisesta näkökulmasta kannattaisi kouluttaa. Voidaan myös nähdä, että jos koulutusta vähemmän arvostavat eivät osallistu koulutukseen, enemmän motivoituneiden opiskelijoiden ryhmä suoriutuu paremmin opinnoistaan ns. vertaisvaikutuksen johdosta. Tämän politiikkamuutoksen kohdalla on oletettavaa, että ne, jotka politiikkamuutoksen vuoksi jättävät nyt koulutuksen käymättä, ovat jo lähtökohtaisesti vähemmän motivoituneita hankkimaan koulutusta. Vertaisvaikutus koulutuksessa on laajalti tutkittu aihe. Esimerkiksi julkaisussa Sacerdote (2011) on laaja katsaus vertaisvaikutuksen tutkimukseen. Muun muassa Hill (2014) ja Lavy et al. (2012) löytävät merkkejä negatiivisesta vertaisvaikutuksesta oppilaiden suorituksiin.

Politiikkamuutos 2: Toisen asteen koulutuksen rahoituksen rajaaminen kolmeen opiskeluvuoteen.

Status: Hallituksen esitys. Lakien oli tarkoitus tulla voimaan 1. päivänä tammikuuta 2017.

Muutoksen sisältö: (Valtion) Rahoitus koulutuksen järjestäjille toisen asteen koulutuksen järjestämiseen rajataan kolmeen opiskeluvuoteen.

Muutosta edeltävä tilanne: Opiskeluvuodet rajoittavat rahoitusta vain löyhästi.

Johdanto: Suomessa toisen asteen opinnot ovat maksuttomia, ja opintoja on mahdollista jatkaa vielä kolmen opintovuoden jälkeen, minkä johdosta osalla opiskelijoista ei välttämättä ole riittäviä kannustimia valmistua nopeasti. Valtion rahoituksen rajaaminen kolmeen opiskeluvuoteen voi olla yhteiskunnan kannalta optimaalista, mikäli tämä muuttaa koulutuksen järjestäjien ja opiskelijoiden käyttäytymistä.

Yhteenveto: Kuten ensimmäisessä politiikkamuutoksessa, uudistuksen nettohyödyt riippuvat siitä, miten koulutuksen järjestäjät reagoivat. Opiskelun rahoituksen rajaaminen kolmeen vuoteen on vain tulonsiirrollinen, mikäli kunnat paikkaavat rahoitusvajeen ”omasta pussistaan”. Sen sijaan, jos kunnat lakimuu-

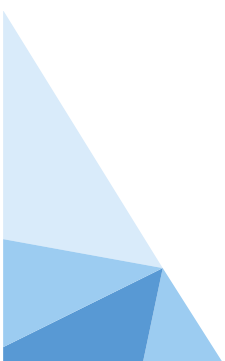
toksen johdosta alkavat rajoittaa opintoaikoja, muutoksesta koituu hyötyjä kustannussäästöinä ja kustannuksia kouluttamatta jäävien yksilöiden menetettynä tuottavuutena.

Muutoksesta saatavat hyödyt, hyötyjen kohteet ja arvio niiden suuruudesta (jos on):

Keneen hyöty kohdistuu	Hyöty
Toisen asteen opiskelijat	Ei hyötyjä.
Muut kuntalaiset	Uudistuksesta hyötyisivät suhteellisesti eniten ne kunnat, joissa ei ole paljon toisen asteen opiskelijoita. Tämä riippuu siitä, käytetäänkö valtion uudistuksella säästämät rahat tällaisen kunnan eduksi esimerkiksi veronalennuksien muodossa. On muistettava, että säästöt itsessään eivät ole hyötyjä tai kustannuksia ennen kuin niiden käyttökohde on selvillä. Tässä tapauksessa säästöt voivat esimerkiksi olla puhdas kustannus nykyiselle sukupolvelle, jolta palveluja leikataan. Se voi olla hyöty jollekin tulevalle sukupolvelle, joka vastaavasti maksaa alhaisempaa veroa säästöjen vuoksi.
Muu yhteiskunta	Nykyinen järjestelmä kannustaa opiskelijoita valmistumaan myöhemmin kuin olisi veronmaksajien kannalta tehokasta. Opiskeluvuosien rajaaminen lieventää tätä ongelmaa.
Arvio hyötyjen suuruudesta	
Toisen asteen opiskelijat	Ei hyötyjä.
Muut kuntalaiset	Ei luotettavaa tietoa.
Muu yhteiskunta	Veronmaksajat hyötyvät mahdollisesti opiskeluvuosien rajoittamisesta, koska ne pienentävät koulutuksen kustannuksia niiden osalta, jotka olisivat aikaisemmin opiskelleet kolme vuotta pidempään. Hyödyn suuruus riippuu saatujen säästöjen käyttökohteesta.

Kustannuserät, kustannusten kärsijät ja arvio niiden suuruudesta:

Keneen kustannus kohdistuu	Kustannus
Toisen asteen opiskelijat	Mikäli rahoitusuudistus johtaa joissain kunnissa opinto-oikeuden epäämiseen kolmannen opiskeluvuoden jälkeen, osa heikoimmista opiskelijoista todennäköisesti jättää opintonsa kesken tai jättää opinnot kokonaan aloittamatta. Tällaiset opiskelijat menettävät koulutuksen tuoman ansiolisän. Osa opiskelijoista voi myös siirtyä opiskelemaan toiseen kuntaan, joka rahoittaa kolmannen vuoden ylittäviä opintoja. Tällaisten opiskelijoiden opiskelukustannukset kasvavat



	matkustamisen takia.
Muut kuntalaiset	Kustannusten kohdistuminen riippuu kuntien reaktiosta rahoitusjärjestelmän muutokseen. Mikäli kunnat yksinkertaisesti paikkaavat rahoitusaukon omista verovaroistaan, kustannukset kohdistuvat kunnallisveronmaksajille.
Muu yhteiskunta	Ei vaikutuksia.
Arvio kustannusten suuruudesta	
Toisen asteen opiskelijat	Ne opiskelijat, jotka opiskelisivat kolmea vuotta pidempään kärsivät uudistuksesta. Vaikutuksista ei ole luotettavaa tietoa.
Muut kuntalaiset	Ei luotettavaa tietoa.
Muu yhteiskunta	Ei luotettavaa tietoa.

3.2.3 Esiopetus

Tehtävä: Esiopetus

Lait: Perusopetuslaki 628/1998 26 a §.

Sisältö: Lapsella on velvoite osallistua esiopetukseen.

Kohderyhmät: Esiopetusikäiset lapset ja näiden vanhemmat.

Tarkasteltavat politiikkamuutokset

Politiikkamuutos: Esikouluikäisellä on velvoite osallistua esiopetukseen.

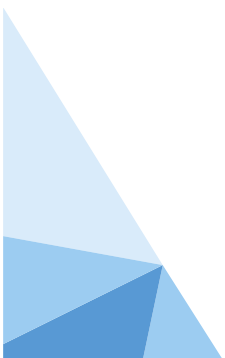
Status: On tullut voimaan 1.1.2015.

Muutoksen sisältö: Lasten esikouluopetukseen osallistuminen muuttuu oikeudesta velvollisuudeksi.

Muutosta edeltävä tilanne: Kunnalla on velvollisuus järjestää ilmainen esiopetus, mutta lapsella ei ole velvollisuutta osallistua siihen.

Tilinpäidolliset kustannukset: Hallituksen esityksessä kustannukset liittyvät noin kahteen prosenttiin nyt esiopetukseen osallistumattomista lapsista. HE:ssä arvioidut kustannukset ovat 400 000 euroa, josta valtion osuus on 102 000 euroa.

Johdanto: Muutoksen myötä lapsen tulee osallistua vuoden mittaiseen esiopetukseen tai muuhun sen tavoitteet saavuttavaan toimintaan oppivelvollisuuden alkamista edeltävänä vuotena. Lasten ja nuorten koulutaipaleen vähimmäiskesto siis kasvaa. Koulutus kasvattaa ainakin teoriassa ihmisen tuottavuutta, mikä tarkoittaa muun muassa korkeampia tuloja tulevaisuudessa. Tämä voidaan siis nähdä lasta hyödyttävänä asiana. Toisaalta velvoite voidaan nähdä kustannuksena, koska jos vanhemmat näkisivät lapsen esiopetuksen hyödyllisenä, he laittaisivat lapsen sinne ilman pakkoakin. Voi kuitenkin olla, etteivät kaikki vanhemmat ota huomioon lapsen esiopetuksesta mahdollisesti saamia hyötyjä tai ovat tietämättömiä niistä eivätkä siksi laita lastaan esi-

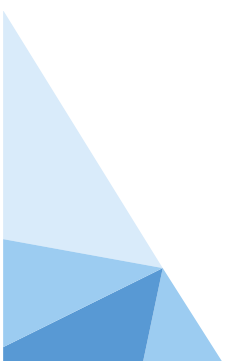


opetukseen. Tällöin vanhempien päätöksellä on lapsen kohdistuvia negatiivisia ulkoisvaikutuksia.

Yhteenveto: Jos vanhemmat eivät huomioi lapsen esiopetuksesta saamaa hyötyä, pakollisuus voi korjata tilannetta niin, että lopputulos on lapsen ja yhteiskunnan kokonaishyödyn kannalta parempi. Lapset hyötyvät esiopetuksesta muun muassa kasvaneiden (tulevaisuudessa saatavien) tulojen muodossa. Muu yhteiskunta voi hyötyä pakollisesta esiopetuksesta pidemmällä aikavälillä, jos se esimerkiksi vähentää tulevaisuudessa verovaroista maksettavia sosiaalityöitä. Toisaalta veronmaksajille syntyy muutoksesta myös kustannuksia, ja veroista osansa joutuvat maksamaan myös ne, jotka eivät haluaisi laittaa lastaan esiopetukseen ja ne, joilla ei ole esikouluikäisiä lapsia. Ensimmäiseen ryhmään kuuluvat kokevat kustannuksia lisäksi siitä, että he pitäisivät lapsensa mieluummin kotona tai jossain muualla kuin esiopetuksessa.

Muutoksesta saatavat hyödyt, hyötyjen kohteet ja arvio niiden suuruudesta (jos on):

Keneen hyöty kohdistuu	Hyöty
Lapset ja vanhemmat	<p>Esiopetuksen oletettavia hyötyjä lapsille ovat muun muassa kasvaneet tulot aikuisena, lisääntynyt todennäköisyys koulunpäättämiseen ja työmarkkinoille osallistumiseen sekä koulukypsyyden ja koulumenestyksen parantuminen. Esiopetus mahdollistaa varhaisen puuttumisen esimerkiksi oppimisvaikeuksiin, jolloin oppilaan tarvitsema tuki tulee halvemmaksi kuin myöhäisemmässä vaiheessa kumuloituneiden vaikeuksien ratkaisuyritykset. Vaikutukset ovat usein merkittävämpiä huono-osaisille lapsille kuin parempiosaisille lapsille (ks. tutkimustulokset alla).</p> <p>Esiopetuksen velvoittavuus korjaa tilanteen, jossa vanhemmat eivät jostain syystä ota huomioon lapsen esiopetuksesta saamia hyötyjä. Velvoittava esiopetus voi myös muuttaa kotiäitien ja -isien työnteon kannustimia. Jos kotona oleva vanhempi päätyy muutoksen myötä töihin, uudistuksen hyöty on hänelle työnteosta saatu palkka.</p>
Muut kuntalaiset	Ks. seuraava kohta.
Muu yhteiskunta	<p>Jos esiopetus kasvattaa todennäköisyyttä koulusta valmistumiseen ja työllistymiseen, se voi vähentää tulevaisuuden sosiaalimaksuja. Sosiaalimaksujen määrä voi myös vähentyä, mikäli esiopetus lisää kotiäitien ja -isien työssäkäyntiä. Myöhemmän koulunkäynnin aikana se voi vähentää muiden tukipalvelujen tarvetta.</p>
Arvio hyötyjen suuruudesta	
Lapset ja vanhemmat	<p>Lapset hyötyvät oppimisedellytysten lisääntymisestä. Hyödyt ovat lapselle kasvaneiden tulojen suuruiset aikuisiässä. Vanhemmille hyöty on myös kasvaneiden tulojen suuruinen, jos vanhempi päättää mennä töihin lapsen esiopetuksen johdosta.</p>
Muut kuntalaiset	Ks. seuraava kohta.
Muu yhteiskunta	<p>Jos esiopetus vähentää tulevaisuuden sosiaalimenoja ja nämä säästyneet rahat käytetään esimerkiksi veronalennuksiin, hyötyvät veronmaksajat säästyneiden rahojen verran.</p>



Kustannuserät, kustannusten kärsijät ja arvio niiden suuruudesta:

Keneen kustannus kohdistuu	Kustannus
Lapset ja vanhemmat	<p>Esiopetuksen velvoite voi vähentää lapsen vapaa-aikaa, ja on siinä mielessä lapselle kustannus, vaikkakin lapsi voi hyötyä esiopetuksesta monella tapaa. Lisäksi esiopetus voi vähentää lasten ja vanhempien yhteistä aikaa, jota arvostaville vanhemmille ja lapsille syntyy siten kustannuksia. Lisäksi jos kotiäiti tai -isä menee politiikkamuutoksen seurauksena töihin, on mahdollisten sosiaalietuuksien menetys hänelle kustannus. Toki tätä sosiaalietuuksien menetystä kompensoivat saadut palkkatulot, jolloin tulee tarkastella palkkatulon ja etuuksien välisen erotuksen suuruutta arvioitaessa hyötyjä ja kustannuksia.</p> <p>Ne vanhemmat, jotka ilman muutosta olisivat pitäneet lapsensa kotona esiopetuksen sijaan, kokevat haittaa. He kokevat saavansa lapsen kotona pitämisestä enemmän hyötyä (johon he saattavat sisällyttää myös lapsen hyödyn) kuin lapsen esiopetuksesta. Heidän hyötynsä siis pienenee pakollisuuden myötä.</p>
Muut kuntalaiset	Ks. seuraava kohta.
Muu yhteiskunta	Pakollinen esiopetus voi lisätä kuntien ja valtion menoja ja kiristää verotusta. Tällöin kaikki veronmaksajat (myös he, joilla ei ole esikouluikäisiä lapsia tai jotka eivät haluaisi laittaa lastaan esiopetukseen) joutuvat maksamaan esiopetuksesta. Lisääntynyt verotus puolestaan vähentää taloudellista tehokkuutta.
Arvio kustannusten suuruudesta	
Lapset ja vanhemmat	<p>Pakollinen esiopetus aiheuttaa lapselle myös vapaa-ajan menettämisen suuruiset kustannukset. Lisäksi niille, joilla on lapsia, mutta jotka eivät halua laittaa heitä varhaiskasvatukseen, kustannusten suuruus on verotuksen lisäksi lasten päivähoitoon laittamisen aiheuttaman kustannuksen suuruinen.</p> <p>Jos kotiäiti tai -isä päätyy muutoksen myötä töihin ja menettää sosiaalietuuksia, kokee hän kustannuksia näiden etuuksien suuruuden verran.</p>
Muut kuntalaiset	Ks. seuraava kohta.
Muu yhteiskunta	Kustannukset ovat pakollisesta esiopetuksesta aiheutuva kokonaisbudjetin kasvusta johtuvan kiristyvän verotuksen ja siitä aiheutuvan tehokkuustappion suuruisia.

Onko vaikutuksia tutkittu? Jos on, niin kirjallisuus ja mielenkiintoisia tuloksia:

Esikoulun vaikutuksia on tutkittu erittäin laajasti. Ruhm ja Waldfoegel (2012) on varsin kattava katsaus useisiin tutkimustuloksiin. Yleisesti voidaan todeta, että esiopetuksen hyödyt riippuvat pitkälle lapsen taustasta. Hyödyt ovat suurimpia heikko-osaisilla, kun taas paremmista oloista tuleville lapsille hyödyt ovat epä-

selvempiä. Joissain tapauksissa hyödyt voivat olla jopa negatiivisia näille lapsille. Myös esiopetuksen laadulla on iso rooli hyötyjen suuruuteen.

Hyödyt

Tutkimuskirjallisuudessa yleisimmät hyödyt esikoulusta ovat liittyneet parempaan koulutustasoon ja parempiin tuloihin tulevaisuudessa. Esimerkiksi Dumas ja Lefranc (2010) havaitsivat ranskalaisella aineistolla, että yhden lisäopetusvuoden vaikutus palkkaan aikuisena oli noin 3 % ja pienensi todennäköisyyttä ensimmäisen kouluvuoden uudelleenikäymiseen 2 %:lla. Esikoulun aloitus vuodella myöhemmin oli myös yhteydessä 4 % pienempään todennäköisyyteen lukiosta valmistumiseen. Havnes ja Mogstad (2011) havaitsivat, että Norjassa laajasti subventoitu lastenhoito/esiopetus 3-6-vuotiaille lapsille pienensi lukion keskeyttämisen todennäköisyyttä 6 %:lla ja kasvatti todennäköisyyttä aloittaa korkeakoulutus 7 %:lla. Interventio myös kasvatti todennäköisyyttä saada aikuisena ainakin keskimääräisiä tuloja 5 %:lla, pienensi todennäköisyyttä saada alhaisia tuloja 3,6 %:lla ja pienensi todennäköisyyttä pelkällä sosiaalituella elämiseen melkein 5 %:lla. Berlinski, Galiani ja Manacorda (2008) tutkivat esikoulun vaikutusta Uruguayssa ja huomasivat, että 15-vuotiaat esikoulun käyneet lapset olivat saaneet 0,8 vuotta enemmän opetusta ja olivat 27 % todennäköisemmin koulussa kuin esikoulun käymättömät lapset. Berlinski, Galiani ja Gertlerin (2009) mukaan esikouluopetuksen laajennus Argentiinassa paransi kolmannen luokan koetuloksia 8 %:lla ja kasvatti lasten tarkkaavaisuutta sekä luokassa osallistumista.

Myös vaikutuksia muihin kuin lapsen itseensä on tutkittu. Baker, Gruber ja Milliganin (2008) ja Lefebvre, Merrigan ja Roy-Desrosiers'n (2011) mukaan subventoitu esiopetus kasvatti lasten äitien työssäkäyntiä 7-14 %:lla Kanadan Quebecissä. Temple ja Reynoldsin (2007) mukaan kustannus-hyöty-analysissä korkealaatuisten esikouluohjelmien (Chicago Child-Parent Centers, High/Scope Perry Preschool Program ja Carolina Abecedarian Project), jotka ovat tarkoitettu heikommassa asemassa oleville lapsille, hyöty oli oletuksesta riippuen 5,98–10,15 dollaria per investoitu dollari. Heckman, Moon, Pinto, Savelyev, Yavitz (2010) tulevat samaan johtopäätökseen tutkimuksessaan koskien Perry Preschool Program -intervention vuotuista tuotto prosenttia, joka sijoittui 7–10 % väliin.

Kustannukset

Baker, Gruber ja Milliganin (2008) ja Lefebvre, Merrigan ja Roy-Desrosiers'n (2011) tutkimuksissa tutkittiin Kanadan Quebecin subventoidun esikoulun ja päivähoidon vaikutuksia lasten ala-asteen koulutuloksiin sekä lasten ja vanhempien välisiin suhteisiin ja vanhempien terveyteen. Tulokset olivat pääasiassa negatiivisia. Magnuson, Ruhm ja Waldfogel (2007a) tutkivat yhdysvaltalaisella datalla subventoidun päiväkodin/esikoulun vaikutuksia. Tulosten mukaan koetulokset kasvoivat ala-asteella lyhyellä aikavälillä, mutta myös lapsien käyttäytymisongelmat lisääntyivät. Kognitiiviset saavutukset olivat suurempia ja pysyvämpiä heikko-osaisilla. Magnuson, Ruhm ja Waldfogel (2007b) kuitenkin havaitsivat, että esikoulutuksessa syntyneitä oppilaiden tasoeroja voidaan kuitenkin menestyksellisesti kuroa umpeen varsinaisen koulun ensimmäisten luokkien aikaisilla opetuksen laadun parannuksilla.

3.2.4 Oppimisen ja koulunkäynnin tuki

Tehtävä: Kolmiportainen oppimisen ja koulunkäynnin tuki

Lait: 642/2010 16 §, 16 a §, 17 §

Sisältö: Perusopetuslain mukaan opetukseen osallistuvalla on oikeus saada riittävää oppimisen ja koulunkäynnin tukea heti tuen tarpeen ilmetessä⁵. Oppimisen ja koulunkäynnin tuen kolme tasoa ovat yleinen, tehostettu ja erityinen tuki. Perusopetuslaissa säädettyjä tukimuotoja ovat esimerkiksi tukiopeutus, osa-aikainen erityisopetus, tulkitsemis- ja avustajapalvelut sekä erityiset apuvälineet. Näitä tukimuotoja voi käyttää kaikilla tuen tasolla sekä yksittäin että samanaikaisesti toisiaan täydentävinä. Tuen tarve vaihtelee tilapäisestä jatkuvaan, vähäisestä vahvempaan tai yhden tukimuodon tarpeesta useamman tukimuodon tarpeeseen siirryttäessä yleisestä tuesta kohti tehostettua ja erityistä tukea.

Kohderyhmät: Peruskoulun oppilaat, jotka tarvitsevat ennalta ehkäisevää ja varhaista tukea.

Tarkasteltavat politiikkamuutokset

Politiikkamuutos: Kolmiportainen tuki.

Status: On tullut voimaan 1.1.2011.

Muutoksen sisältö: Kunnan on järjestettävä riittävä oppimisen ja koulunkäynnin tuki. Perusopetuslakiin tehdyillä muutoksilla (642/2010) vahvistettiin oppilaan oikeutta suunnitelmalliseen, varhaiseen ja ennalta ehkäisevään oppimisen ja koulunkäynnin tukeen. Tuen avulla ongelmien syntymistä ehkäistään ennalta poistamalla oppimisen esteitä ja tunnistamalla oppimisvaikeudet varhain. Oppilaan tuen tarve arvioidaan systemaattisesti ja tuki suunnitellaan tämän pohjalta.

Muutosta edeltävä tilanne: Aikaisemmin tuki oli vahvemmin vain korjaavaa tukea. Vahvaa tukea tarvitseville oppilaille tehtiin erityisopetus päätös, mikä merkitsi usein siirtämistä erityisluokkaan tai erityiskouluun. Usein myös kaikkien oppiaineiden oppimäärät yksilöllistettiin, mikä merkitsi opiskelua alempien tavoitteiden mukaisesti. Tukea annettiin vasta vaikeuksien kumuloiduttua.

Tilinpäälliset kustannukset: Hallituksen esityksen mukaan lakimuutoksella ei ole merkittäviä kustannusvaikutuksia. Kuntaliiton arvio on 20 miljoonaa euroa.

Johdanto: Jokaiselle oppilaalle annettava **yleinen tuki** on osa kaikkea kasvatus- ja opetusta. Sen tehtävänä on oppilaan tukeminen tavoitteiden saavuttamisessa. Tuen tarpeen kasvaessa oppilaan tulee saada tehostettua tukea.

Tehostettu tuki on oppilaan oppimisen ja koulunkäynnin jatkuvampaa, voimakkaampaa ja yksilöllisempää tukemista. Oppilas voi tällöin tarvita useampaa tuen muotoa. Tehostettua tukea annetaan oppilaalle laadittavan oppimissuunnitelman mukaisesti.

Jos oppilaalle annettu tehostettu tuki ei riitä auttamaan oppilasta selviytymään koulutyöstä, tehdään hänelle **erityistä tukea** koskeva hallintopäätös. Oppilaalle laaditaan henkilökohtainen opetuksen järjestämistä koskeva suunnitelma (HOJKS), josta on käytävä ilmi erityistä tukea koskevan päätöksen mukaisen opetuksen ja muun tuen antaminen.

Ohjauksen ja oppilaalle annettavan tuen tehtävänä on tukea oppimista sekä tervettä kasvua ja kehitystä niin, että perusopetuksen oppimäärän suorittaminen on mahdollista.

Yhteenveto: Oppimisen ja koulunkäynnin tuen tarkoitus on ennaltaehkäistä vaikeuksien kumuloidumista. Tuki parantaa etenkin heikosti pärjäävien oppilaiden oppimistuloksia. Tuen tarkoitus on myös parantaa motivaatiota ja myönteistä suhtautumista koulunkäyntiin. Oppilaan ja huoltajan osallisuuden korostaminen vaikuttaa näihin asioihin kaikkien oppilaiden osalta. Tuki voi lisätä

⁵ Perusopetuslaki 30 § 1 mom. (642/2010)

kaikkien hyvinvointia koulu yhteisössä. Porrastus tuessa lisänee tehokkuutta, koska sen avulla voidaan antaa helpommin sen tason tukea, jota oppilas tarvitsee. Tämä tehostuminen voi kasvattaa tuen positiivisia vaikutuksia entisestään ja täten vähentää tulevia työttömyyskorvauksia ym. sosiaalimenoja. Toisaalta politiikkamuutoksesta tulee kustannuksia veronmaksajille, mikäli se lisää valtion tai kuntien menoja. Jos menot eivät kasva, oppilaille voi syntyä kustannuksia, mikäli tuen lisääntyneet menot ovat pois muusta opetuksesta.

Muutoksesta saatavat hyödyt, hyötyjen kohteet ja arvio niiden suuruudesta (jos on):

Keneen hyöty kohdistuu	Hyöty
Oppilaat	Tuen hyötyjä oppilaille ovat muun muassa koulumenestyksen parantuminen ja siitä mahdollisesti aiheutuvat positiiviset vaikutukset myöhempään elämään esimerkiksi tuottavuudessa, työllistymisessä, koulusta valmistumisen todennäköisyydessä ja tuloissa. On mahdollista, että kolmiportaisuus mahdollistaa sopivanasteisen tuen. Esimerkiksi vain tilapäisesti opetuksessa jälkeen jäänyt oppilas voi saada lyhytaikaista tukea. Ilman kolmiportaisuutta tuen painopiste olisi enemmän korjaavassa toiminnassa eikä kyseinen oppilas ehkä kuluttaisi tukea lainkaan ja saisi sen hyötyjä. Kolmiportaisuus voi siis lisätä tuen tehokkuutta.
Muut kuntalaiset	Ks. seuraava kohta.
Muu yhteiskunta	Tuesta voi olla hyötyä veronmaksajille, jos se on tehokas tapa ehkäistä syrjäytymistä ja täten esimerkiksi vähentää yksilön todennäköisyyttä elää myöhemmin sosiaali tuilla.
Arvio hyötyjen suuruudesta	
Oppilaat	Hyödyt tuesta ovat parempien oppimistulosten sekä hyvinvoinnin ja koulutusmyönteisyyden lisääntymisen ja niiden mahdollisten tulovaikutusten suuruusia.
Muut kuntalaiset	Ks. seuraava kohta.
Muu yhteiskunta	Jos porrastettu tuki on kustannustehokkaampi keino parantaa oppilaiden suoriutumista kuin jotkin muut keinot, hyödyt ovat tämän kustannuseron suuruiset. Lisäksi tuki voi tuottaa parempia tuloksia muihin keinoihin verrattuna.

Kustannuserät, kustannusten kärsijät ja arvio niiden suuruudesta:

Keneen kustannus kohdistuu	Kustannus
Oppilaat	Mikäli tukeen käytettävät resurssit ovat pois jostain muusta opetusbudjetin osasta, kuten opetuksesta ja opetusmateriaaleista, se saattaa vähentää oppilaiden hyötyä (ainakin niiden, jotka eivät saa tukea). Jos oppilas ei haluaisi tukea, mutta hän joutuu kuitenkin tukitoimien kohteeksi opettajan ja huoltajan aloitteesta, koituu oppilalle kustannuksia.
Muut kuntalaiset	Ks. seuraava kohta.
Muu yhteiskunta	Valtion ja kuntien tuen järjestämiseen liittyvät menot.
Arvio kustannusten suuruudesta	

Oppilaat	Jos tuen kustannusten kasvu on pois muusta opetuksesta, kustannukset ovat menetettyjen opetusresurssien suuruisia (ainakin niille, jotka eivät saa tukea). Tukiopetukseen vasten omaa tahtoaan joutuville kustannukset ovat mahdollisesti menetetyt vapaa-ajan suuruisia.
Muut kuntalaiset	Ks. seuraava kohta.
Muu yhteiskunta	Käyttöönotto tehtiin 45 miljoonan euron suuruisella valtion avustuksella, joka sisälsi runsaasti koulutusta opettajille ja myös tutkimuksia aiheesta. Tällä rahalla kunnat esimerkiksi palkkasivat koordinaattoreita toiminnan kehittämiseen ja uudistukseen.

Onko vaikutuksia tutkittu? Jos on, niin kirjallisuus ja mielenkiintoisia tuloksia:

Lavy ja Schlosserin (2005) tutkimuksessa tukiopetuksen järjestäminen Israelilaisissa lukioissa kasvatti näiden oppilaiden yo-kokeiden tuloksia 22 %:lla ja keskimääräistä lukiosta valmistumisen todennäköisyyttä 6 %:lla. Banerjee et al. (2007) mukaan tukiopetus paransi oppilaiden koulutuloksia intialaisissa peruskouluissa. Koulutulosten paraneminen oli suurinta heikoimmin pärjävillä lapsilla. Jacob ja Lefgren (2004) puolestaan tutkivat kesäopetuksen ja luokalle jättämisen vaikutuksia chicagolaisissa peruskouluissa. Tutkimuksen mukaan interventiot kasvattivat kolmannen luokan oppilaiden saavutuksia 20 %:lla verrattuna koko vuoden oppimisen määrään. Kuudenteen luokkaan mennessä hyödyt olivat hävinneet.

Lavy & Schlosserin (2005) ja Banerjeen et al. (2007) tutkimuksissa kustannus-hyötyanalyysin mukaan tukiopetus voi olla tehokkaampi vaihtoehto kuin muut vaihtoehtoiset opetukselliset interventiot. Tutkimuksissa tukiopetuksella ei ollut vaikutusta siihen osallistuvien oppilaiden luokkatovereihin.

3.2.5 Varhaiskasvatus

Tehtävä: Lasten päivähoidon järjestäminen

Lait: Varhaiskasvatuslaki (ent. laki lasten päivähoitosta) 19.1.1973/36, Asetus lasten päivähoitosta 21.8.1992/806 6 §, Laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista 3.8.1992/734 7 §. Varhaiskasvatuslainsäädännön uudistus on parhaillaan käynnissä. Uudistuksen 1. vaihe saatiin päätökseen päivähoitolain muutoksen 8.5.2015 myötä. Alla keskitytään vain jo toimeenpantuihin politiikkamuutoksiin.

Sisältö: Varhaiskasvatuslain mukaan kunnan pitää järjestää päivähoito kaikille alle kouluikäisille lapsille, joiden vanhemmat eivät saa vanhempainrahaa tai äitiyspäivärahaa. Päivähoitosta maksetaan maksukyvyyn mukaisesti, mutta enintään laissa säädetty 283 euroa/lapsi/kuukausi. Henkilökunnan kelpoisuudesta ja lukumäärästä suhteessa hoidettaviin säädetään asetuksessa.

Kohderyhmät: Kaikki kunnan alle oppivelvollisuusikäiset (0-6) lapset

Tarkasteltavat politiikkamuutokset

Politiikkamuutos 1: Ryhmäkokojen rajoittaminen

Status: On tullut voimaan 1.8.2015.

Muutoksen sisältö: Päivähoidon ryhmäkokoja rajoitetaan siten, että päiväkodin yhdessä ryhmässä saa olla yhtä aikaa läsnä enintään kolmea hoito- ja kasvatustehtävissä olevaa henkilöä vastaava määrä lapsia.

Muutosta edeltävä tilanne: Ryhmäkokoja ei ollut rajoitettu, mutta henkilökunnan ja lasten suhdetta säänneltiin niin, että seitsemää yli 3-vuotiasta lasta kohden täytyi olla vähintään yksi hoitaja ja neljää alle 3-vuotiasta lasta kohden vähintään yksi hoitaja.

Tilinpäälliset säästöt: Ei säästöjä.

Johdanto: Kyseessä oleva lakimuutos ei aseta lisärajoituksia henkilökunnan ja lasten määrän suhteelle. Ainoastaan ryhmäkokoja rajoitetaan.

Yhteenveto: Tarkasteltu muutos koskee ainoastaan yhtä hoidon järjestämisen yksityiskohtaa, eikä kustannuksia oleteta olevan. Hyötyjen suuruus siis ratkaisee uudistuksen kannattavuuden. Yhtään painavaa syytä ei löydy, miksi päivähoiton henkilökuntaa rajoittavalla säädöksellä saataisiin aikaan sellainen parannus hoidon laatuun, jota henkilökunta ei itse osaisi ottaa huomioon toimintaa pyörittäessään.

Muutoksesta saatavat hyödyt, hyötyjen kohteet ja arvio niiden suuruudesta (jos on):

Keneen hyöty kohdistuu	Hyöty
Lapset ja näiden vanhemmat	Suhteessa edeltävään tilanteeseen, jossa ryhmäkokoja ei ollut rajoitettu, uudistuksesta saatavat hyödyt ovat epäselvät. Hallituksen esityksessä (341/2014) hyötyinä esitetään seuraavaa: <i>”Lasten ja kasvattajien määrä sekä sitä kautta lasten kokema vuorovaikutussuhteiden määrä eivät kasva tarpeettoman suuriksi varhaiskasvatuksessa. Tämä edistää varhaiskasvatukseen asetettujen tavoitteiden toteutumista ja lapsen yksilöllisten tarpeiden huomioimista. Rajoitettu lasten ja kasvatushenkilöstön määrä vähentäisi myös ryhmässä olevaa melun tasoa ja lasten kokemaa stressiä”</i> . Esitetyt hyödyt ovat jokseenkin epämääräisiä, eikä niitä ole yritetty kvantifioida. Koska toimenpiteellä ei arvioida olevan kustannusvaikutuksia, tähän esitykseen sisältyy oletus siitä, että päiväkodit eivät toteuta ilmaista parannusta, vaan järjestävät päivähoiton nykyisin huonommin kuin voisivat sen tehdä samoilla kustannuksilla. Näin on vain siinä tapauksessa, että lakiesityksen tekijät tietävät jotakin, mitä päiväkodin henkilökunta ei tiedä. On hyviä syitä ajatella asian olevan pikemminkin päinvastoin. Mikäli näin kuitenkin on, silti parempaan ratkaisuun päästäisiin luovuttamalla kyseinen informaatio henkilökunnalle ja antamalla heidän sen perusteella toimia parhaalla mahdollisella tavalla. Mikäli näin ei ole, rajoite estää päiväkodin henkilökuntaa toimimasta parhaalla mahdollisella tavalla. Toinen perustelu tällaiselle ajattelulle voi olla se, että päiväkodin henkilökunnan oma etu on jollain tavalla ristiriidassa lasten edun kanssa. Mikäli päiväkodin henkilökunnan oma etu ajaa ryhmäkokoja liian suuriksi, tätä vääristymää voidaan korjata rajoittamalla ryhmäkokoja.

Muut kuntalaiset	Ei vaikutuksia.
Yhteiskunta	Ei vaikutuksia.
Arvio hyötyjen suuruudesta	
Lapset ja näiden vanhemmat	Uudistuksella ei ole perusteltuja hyötyjä, koska sen ainoa vaikutus on toiminnan rajoittaminen.
Muut kuntalaiset	Ei vaikutuksia.
Yhteiskunta	Ei vaikutuksia.

Kustannuserät, kustannusten kärsijät ja arvio niiden suuruudesta:

Keneen kustannus kohdistuu	Kustannus
Lapset ja näiden vanhemmat	Ei vaikutuksia.
Muut kuntalaiset	Ei vaikutuksia.
Yhteiskunta	Uudistus koskee vain ryhmien kokoa, ei henkilökunnan määrää. Näin ollen muutoksesta ei koidu välittömiä kustannuksia. Kuitenkin esimerkiksi tilojen remontointi ryhmäkoovaatimukseen sopiviksi saattaa aiheuttaa kustannuksia. Nykyisin seitsemää yli 3-vuotiasta lasta kohden täytyy olla vähintään yksi hoitaja ja neljää alle 3-vuotiasta lasta kohden vähintään yksi hoitaja. Muutos ei koske näitä vaatimuksia. Koska muutoksella ei oleteta olevan kustannuksia, on aiheellista kysyä, miksi muutosta ei päiväkodeissa ole jo toteutettu.
Arvio kustannusten suuruudesta	
Lapset ja näiden vanhemmat	Ei vaikutuksia.
Muut kuntalaiset	Ei vaikutuksia.
Yhteiskunta	Ei vaikutuksia.

Onko vaikutuksia tutkittu? Jos on, niin kirjallisuus ja mielenkiintoisia tuloksia:

Yleisesti ryhmäkoon vaikutuksia tutkiva kirjallisuus osoittaa, että pienemmissä koululuokissa (n.15 oppilasta) olevat oppilaat menestyvät koulunkäynnissä paremmin kuin normaaleissa luokissa (n.24 oppilasta) opiskelevat (Krueger & Whitmore 2001; ks. myös Kirjavainen et al., 2015). Koululuokkien kokoja tutkivan kirjallisuuden tulokset eivät kuitenkaan välttämättä sovellu päiväkotiryhmien koon vaikutusten arviointiin, sillä ympäristöt ovat monelta osin täysin erilaiset. Ryhmäkokokirjallisuudessa ei myöskään tutkita hyvin suuria tai hyvin pieniä luokkia. Francis (2014) on sen sijaan tutkinut esikouluryhmäkokojen vaiku-

tusta ja on havainnut, että pienempi esikouluryhmä vaikuttaa positiivisesti etenkin lapsen kognitiivisiin kykyihin, erityisesti luku- ja kirjoitustaitoon (ks. myös Barnett et al., 2004).

Politiikkamuutos 2: Lasten varhaiskasvatuksen subventointi

Status: Varhaiskasvatuslaki 19.1.1973/36, Laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista 3.8.1992/734

Muutoksen sisältö: Muutos päivähoitomaksuihin (spekulatiivinen)

Muutosta edeltävä tilanne: Lasten päivähoitoa subventoidaan verovaroista niin, että maksettavaksi taloudelle tulee korkeintaan 283 euroa/lapsi/kuukausi.

Tilinpäälliset säästöt: Ei säästöjä.

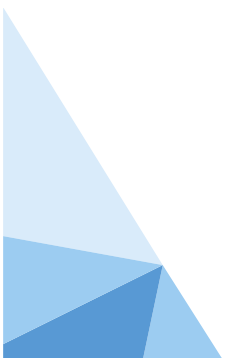
Johdanto: Tässä sovelletaan kustannus-hyötyanalyysiin periaatteita yleisesti päivähoitomaksuihin. Kyseessä ei ole siis mikään ehdotettu politiikkamuutos. Yleisesti ottaen tällaisella subventiolla on hyvinvoinnin maksimoinnin (katso johdantodokumentti käsitteen määrittelylle) näkökulmasta kaksi oikeutusta. Ensinnäkin, sillä voidaan korjata jostain ulkoisvaikutuksesta aiheutuvaa markkinavirhettä: tässä tapauksessa päivähoitosta lapsiin kohdistuvaa positiivista ulkoisvaikutusta. Toiseksi, sillä voidaan korjata verotuksesta tai muista politiikkatoimenpiteistä aiheutuvia vääristymiä.

Yhteenveto: Päivähoidon subventiota voidaan perustella kustannus-hyötyanalyysin periaatteilla. Ensinnäkin subvention avulla voidaan kannustaa vanhempia ottamaan lapsen etu paremmin huomioon, jos he eivät sitä täysimääräisesti huomioi päätöksessään käyttää päivähoitopalveluja. Toiseksi, päivähoiton subventioimisella voidaan korjata verotuksesta syntyvää hyvinvointitappiota. Toisin sanoen päivähoiton subventio voi kannustaa vanhempia siirtymään työelämään. Tällöin subventio toimii kuten tuloveron alennus. Toisaalta subvention nettovaikutukset voivat olla joidenkin perheiden kohdalla negatiiviset, jos he eivät arvosta päivähoitoa koko tuen edestä, eivätkä siirry työelämään sen seurauksena.

Muutoksesta saatavat hyödyt, hyötyjen kohteet ja arvio niiden suuruudesta (jos on):

Keneen hyöty kohdistuu	Hyöty
Lapset ja näiden vanhemmat	Palvelun käyttäjät voidaan jakaa kahteen ryhmään, joiden hyödyt poikkeavat toisistaan. Ensimmäinen ryhmä käyttäisi palvelua ilmankin tukea, kun taas toinen ryhmä ryhtyy käyttämään palvelua vain tuettuna. Ensimmäiseen ryhmään kuuluville lapsiperheille tukea voidaan ajatella suorana tulonsiirtona veronmaksajilta, joka ei muuta heidän käyttäytymistään lainkaan. Heidän saamansa hyöty on siis täsmälleen yhtä suuri kuin subventoitu summa. Jälkimmäiseen ryhmään kuuluvat eivät käyttäisi päivähoitoa ilman tukea, koska he eivät pidä palvelua siitä perittävän maksun arvoisena, eli hyötyvät siitä sen kustannuksia vähemmän. Päivähoidon arvo heille on pienempi kuin sen kustannukset/hinta (täsmälleen siksi he eivät käytä palvelua ilman tukea). Subventio kuitenkin muuttaa heidän käyttäytymistään, koska se riittää kannustamaan heitä päivähoitopalvelun käyttöön. Tästä johtuen subvention

	hyödyn täytyy olla tälle jälkimmäiselle ryhmälle pienempi kuin subventoitu summa (muutoin he käyttäisivät palvelua ilman-kin). Tavallaan siis subventiolla houkutelaaan ihminen tekemään jotain, mitä hän ei muuten tekisi.
Muut kuntalaiset	Ei vaikutuksia.
Muu yhteiskunta	<p>Hyöty voidaan saada siitä, että subventio muuttaa ihmisten käyttäytymistä, eli päivähoidon käyttö lisääntyy. Jos vanhemmat eivät ota huomioon sitä, että päivähoidosta voi olla merkittäviä hyötyjä heidän lapsilleen, niin päivähoitopalveluja kulutettaisiin liian vähän ilman subventioita (Ruhm ja Waldfogel, 2012).</p> <p>Toinen merkittävä käyttäytymisvaikutus on vanhempien työsäkäynti. Työn verotus vähentää työnteon kannattavuutta. Kaikille osapuolille muutoin kannattava työsopimus saattaa jäädä tuloveron takia syntymättä. Tätä ilmiötä kutsutaan verotuksen hyvinvointitappioksi. Jos esimerkiksi äidin pitäisi yhteiskunnallisen hyödyn näkökulmasta mennä töihin eikä olla kotona (eli menisi töihin, jos ei olisi tuloveroa), päivähoidon subventio voi auttaa. Tällaiselle äidille päivähoidon subventio on näet sama kuin veronalennus. Se saattaa vähentää verotuksen negatiivista kannustinvaikutusta tarpeeksi, jotta henkilö hakeutuu töihin.</p> <p>Jotta päivähoidon subventointi olisi järkevää, tässä mainittujen hyötyjen täytyy olla suurempia kuin toisen ryhmän aiheuttamien yhteiskunnallisten kustannusten.</p>
Arvio hyötyjen suuruudesta	
Lapset ja näiden vanhemmat	Hyödyn suuruus on subvention suuruinen niille vanhemmille, jotka olisivat muutenkin käyttäneet päivähoitopalvelua. Hyöty on subventiota pienempi niille vanhemmille, jotka eivät ilman tukea olisi käyttäneet päivähoitoa.
Muut kuntalaiset	Ei vaikutuksia.
Muu yhteiskunta	Veronmaksajat hyötyvät, koska työntekoon kannustetut vanhemmat maksavat tuloveroa. Hyöty on verotuksen aiheuttaman hyvinvointitappion suuruinen.

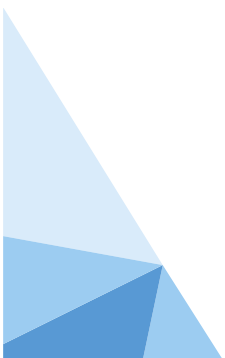


Kustannuserät, kustannusten kärsijät ja arvio niiden suuruudesta:

Keneen kustannus kohdistuu	Kustannus
Lapset ja näiden vanhemmat	Ei vaikutuksia.
Muut kuntalaiset	Ei vaikutuksia.
Muu yhteiskunta	Ensimmäisen ryhmän (ne vanhemmat, jotka käyttäisivät palvelua joka tapauksessa) aiheuttama yhteiskunnallinen kustannus on subventoidun summan suuruinen, sillä jokainen subventoitu euro on verotettu. Ensimmäisen ryhmän nettohyvinvointivaikutus on siis nolla (jos verotuksen hyvinvointitappiota ei lasketa). Toisen ryhmän (vanhemmat, jotka ryhtyvät käyttämään palvelua maksujen vuoksi) aiheuttama yhteiskunnallinen kustannus on myös täsmälleen subventoidun summan suuruinen. Tämän ryhmän nettohyvinvointivaikutus on kuitenkin negatiivinen, koska subvention hyödyt ovat välttämättä pienemmät kuin summa, jolla subventoidaan.
Arvio kustannusten suuruudesta	
Lapset ja näiden vanhemmat	Ei vaikutuksia.
Muut kuntalaiset	Ei vaikutuksia.
Muu yhteiskunta	Esitetty yllä.

Onko vaikutuksia tutkittu? Jos on, niin kirjallisuus ja mielenkiintoisia tuloksia:

Ruhm ja Waldfogel (2012) on kattava katsaus lukuisiin tutkimuksiin. Päivähoidon ryhmäkokojen vaikutusta tutkimuksissa ei selvitetä, mutta päivähoidon ja esikoulun pitkän aikavälin hyödyistä ne antavat viitteitä. Katsauksessa päästään vanhempainvapaan pituuden vaikutuksia lapsiin tutkimalla epäsuorasti käsiksi myös päivähoidon vaikutuksiin, sillä pitemmät vanhempainvapaat merkitsevät usein myöhäisempää päivähoitoon siirtymistä. Vaikka aiheesta ei ole vielä runsaasti tutkimusta, ensimmäiset tulokset eivät johdonmukaisesti osoita pitkällä vanhempainvapailta olevan kausaalista suhdetta pitkän aikavälin muutuksiin, kuten kouluarvosanoihin ja lasten tuloihin. Jotain todisteita on siitä, että lyhyemmällä, lapsen varhaisiin kuukausiin sijoittuvilla, vapailta saattaa olla jonkinlaisia myönteisiä vaikutuksia. Päivähoidon ja esikoulun myönteisistä vaikutuksista on sen sijaan runsaampi näyttö (ks. alla tarkempia tuloksia). Tulokset johdonmukaisesti osoittavat niillä olevan positiivinen vaikutus ainakin keskipitkän aikavälin hyvinvointia mittaaviin muutuksiin, kuten terveyteen ja koulumenestykseen. Heikosta sosio-ekonomisesta taustasta tulevat lapset hyötyivät selvästi enemmän päivähoitosta/esikoulusta kuin parempiossaisten vanhempien lapset. Vaikutusten suuruus ja jopa suunta riippuu myös päivähoito-/esiopetuksen laadusta: positiiviset vaikutukset tulivat esille vain tutkimuksissa, joiden asetelmissa tutkittiin ympäristöjä, joissa oli tarjolla suhteellisen korkeatasoista päivähoitoa/esiopetusta.



Alle on listattu joitakin tutkimuskirjallisuudessa löydettyjä päivähoidon ja esiopetuksen yleisiä hyötyjä. Nämä eivät siis ole päivähoidon subvention hyötyjä. Tässä käsitelty kirjallisuus on pääosin sama kuin mitä käsitelimme jo esiopetuksen velvoittavuuteen liittyvän politiikkamuutoksen yhteydessä.

Yhden lisäesiopeutusvuoden vaikutus palkkaan noin 2 %, esiopetuksen vaikutus todennäköisyyteen saada ainakin keskimääräisiä tuloja noin 5 % ja pienentää todennäköisyyttä elää pelkällä sosiaalituella noin 5 %:lla (Dumas & Lefranc, 2010; Havnes & Mogstad, 2011). Esiopetus pienentää todennäköisyyttä koulun keskenjättämiseen 27–31 % ja nostaa todennäköisyyttä lukiosta valmistumiseen 4–6 % (Dumas & Lefranc, 2010; Havnes & Mogstad, 2011; Berliński, Galiani ja Manacorda, 2008; Hazarika & Viren, 2010). Suurimmat esiopetuksen vaikutukset ovat huono-osaisilta tai köyhemmistä oloista tulevilta lapsilta. Esiopetus voi myös kasvattaa lasten äitien työssäkäyntiä 7–14 %:lla (Baker, Gruber ja Milligan, 2008; Lefebvre, Merrigan ja Roy-Desrosiers, 2011).

3.2.6 Opiskeluhuollon järjestäminen

Tehtävä: Opiskeluhuollon järjestäminen

Lait: Oppilas- ja opiskelijahuoltolaki (1287/2013), laki sosiaalihuollon ammatillisista kelpoisuusvaatimuksista (272/2005) 6 §.

Sisältö: Toisen asteen opiskelijoille tulee järjestää opiskeluhuollon psykologi- ja kuraattori-palvelut sekä koulu- ja opiskeluterveydenhuoltopalvelut. Myös koulukuraattorien kelpoisuusvaatimukset kiristyvät.

Kohderyhmät: Toisen asteen opiskelijat.

Tarkasteltavat politiikkamuutokset

Politiikkamuutos: Opiskeluhuollon järjestäminen toisen asteen opetukseen.

Status: On tullut voimaan 1.8.2014.

Muutoksen sisältö: Kunnan on järjestettävä toisen asteen opiskelijoille vastaavat opiskeluhuollon kuraattori- ja psykologipalvelut kuin perusasteen oppilaille. Koulukuraattorien kelpoisuusvaatimukset tiukentuvat ja tehtävään pääsemiseksi vaaditaan sosiaali- ja terveysalan ammattikorkeakoulututkinto. Lisäksi palvelunsaannin määräaikoihin on laissa tehty muutoksia.

Muutosta edeltävä tilanne: Kunnilla ei ole velvollisuutta järjestää opiskeluhuollon kuraattori- ja psykologipalveluita toisen asteen opetuksessa. Kuraattorin kelpoisuusvaatimuksena on tehtävään soveltuva ammattitutkinto tai muu soveltuva koulutus.

Tilinpäidolliset kustannukset: Hallituksen esitys: vuonna 2015 arvio 26,2 miljoonaa euroa, josta valtio maksaa puolet ja kunnat maksavat toisen puolen. HE:ssä kustannukset ovat pääasiassa palkkakustannuksia. Kuntaliitto on arvioinut kustannuksiksi 50 miljoonaa euroa.

Johdanto: On mahdollista, että ilman kuntien järjestämiä kuraattori- ja psykologiapalveluita opiskelijat käyttäisivät kyseisiä palveluja liian vähän yhteiskunnan näkökulmasta tarkasteltuna. Tämä liittyy esimerkiksi palvelun ulkoisvaikutuksiin – myös muut ihmiset voivat hyötyä siitä, että yksilö käyttää opiskeluhoitoa. Politiikkamuutoksella voidaan siis lisätä palveluiden käyttöä ja lähes tytäen palveluiden optimaalista käyttöä. Optimaalisella käyttötasolla tarkoitetaan sellaista palveluiden käyttöä, jolloin rajahyöty on yhtä suuri kuin

rajakustannus, eli tasoa, jossa viimeisen käytetyn palveluyksikön tuoma yhteiskunnallinen hyöty on yhtä suuri kuin sen aiheuttamat kustannukset.

Yhteenveto: Muutoksen nettovaikutuksesta on vaikea sanoa mitään. Uuden palvelun ja kelpoisuusvaatimusten tiukentumisen voi olettaa parantavan koulukuraattorien ammatillista tasoa, jolloin opiskelijoiden saama hyöty kuraattori-palveluista kasvaa. Jos uudistuksen myötä opiskeluhuoltoon saadaan lisäresursseja, niin verotus kiristyy, ellei rahoja oteta jostain muualta. Se aiheuttaa kustannuksia verotettaville. Toisaalta, jos resursseja ei lisätä, opiskeluhuollon lisäresurssit vähentävät resursseja jostain muualta. Keskeistä on, käyttävätkö toisen asteen opiskelijat opiskeluhuollon palveluita tällä hetkellä yhteiskunnan näkökulmasta liian vähän – jos näin on, politiikkamuutos korjaa tätä markkina-virhettä. Tällöin nettovaikutus voi olla positiivinen.

Muutoksesta saatavat hyödyt, hyötyjen kohteet ja arvio niiden suuruudesta (jos on):

Keneen hyöty kohdistuu	Hyöty
Toisen asteen opiskelijat ja esi- ja perusopetuksen oppilaat	Mahdolliset hyödyt kohdistuvat opiskeluhuollon asiakkaana oleviin opiskelijoihin. Hyödyt koostuvat esimerkiksi parantuneesta mielenterveydestä tai koulumenestyksestä. Hyötyjä saadaan, jos opiskelijat eivät ilman opiskeluhuoltoa olisi saaneet samoja terveys- ja sosiaalipalveluja muualta tai jos opiskeluhuollosta saatu hyöty on suurempi tai sen kustannukset pienempiä kuin muissa terveys- ja sosiaalipalveluissa. Tutkimustietoa opiskeluhuollon vaikutuksista toisen asteen opiskelijoihin Suomesta tai lähimaista ei ole, joten hyötyjen olemassaolo ja suuruus on epäselvää. Esi- ja peruskoululaisten, jotka olivat jo ilmaisen opiskeluhuollon piirissä, hyödyn lisäys tulee kelpoisuusvaatimuksien tiukentumisesta. Nämä opiskelijat saattavat nyt siis saada ammattitaitoisempaa palvelua kuin aikaisemmin.
Muut kuntalaiset	Ks. seuraava kohta.
Muu yhteiskunta	On mahdollista, että parantuneesta opiskeluhuollosta hyötyvät myös muut kuin kohteena olevat opiskelijat. Näin voi olla esimerkiksi jos opiskeluhuolto lisää todennäköisyyttä valmistumiseen ja vähentää tulevia sosiaaliturvamenoja.
Arvio hyötyjen suuruudesta	
Toisen asteen opiskelijat ja esi- ja perusopetuksen oppilaat	Ei luotettavaa tietoa.
Muut kuntalaiset	Ei luotettavaa tietoa.
Muu yhteiskunta	Ei luotettavaa tietoa.

Kustannuserät, kustannusten kärsijät ja arvio niiden suuruudesta:

Keneen kustannus kohdistuu	Kustannus
Toisen asteen	Kustannuksia voi olla, jos opiskelijahuollon vaatimat lisä-

opiskelijat ja esi- ja perusopetuksen oppilaat	resurssit vähentävät opetukseen ja opetusmateriaaleihin kohdistuvia resursseja. Turhat käynnit ja keskustelut kuraattorien ym. kanssa ovat myös kustannus, mutta luultavasti varsin pieni.
Muut kuntalaiset	Kuntalaisten kustannukset riippuvat siitä, missä määrin opiskelijahuollon vaatimat lisäresurssit ja tiukentuneet kelpoisuusvaatimukset lisäävät koulutuksen kokonaisbudjettia. Jos kokonaisbudjetti ei kasva, kustannukset kohdistuvat lähinnä opiskelijoihin. Jos kokonaisbudjetti kasvaa, opiskeluhuoltoon tarvittavat lisäresurssit peritään kuntalaisilta joko lisääntyneinä veroina tai muualta vähentyneinä palveluina.
Muu yhteiskunta	Kustannukset lisääntyvät, jos lisäresurssit ja kuraattorien koulutusajan pidentyminen johtavat lisääntyneisiin valti-onosuuksiin.
Arvio kustannusten suuruudesta	
Toisen asteen opiskelijat ja esi- ja perusopetuksen oppilaat	Mahdollisesti opetuksesta ym. resurssien vähentämisen aiheuttamat kustannukset.
Muut kuntalaiset	Ei luotettavaa tietoa.
Muu yhteiskunta	Valtion opetusmenojen mahdollisen lisäyksen aiheuttamat kustannukset (lisääntyneet verot).

Onko vaikutuksia tutkittu? Jos on, niin kirjallisuus ja mielenkiintoisia tuloksia:

Fletcher (2008) on tutkinut lukiolaisten mielenterveyden (masennus) vaikutusta koulutusvalintoihin. Hän havaitsee, että naisopiskelijoiden keskuudessa heikompi mielenterveys liittyy suurempaan todennäköisyyteen keskeyttää lukio ja toisaalta se vähentää todennäköisyyttä hakeutua korkeamman asteen koulutukseen. Myös Fletcher (2010) on tutkinut masennuksen vaikutusta koulutukseen ja havaitsee samansuuntaisia tuloksia masennuksen negatiivisesta vaikutuksesta koulutukseen.

3.2.7 Ammatillisen koulutuksen yhteishaku

Tehtävä: Yhteishaun järjestäminen

Säädösperusta: Asetus 4/2013, asetukset 30/2008, 1047/2012 sekä 294/2014

Sisältö: Koulutuksen järjestäjät tallentavat ammatillisen koulutuksen ja lukiokoulutuksen hakerekisteriin koulutustarjontaa koskevat tiedot, opiskelijaksi ottamisen perusteet sekä muut opiskelijaksi ottamisen edellyttämät tiedot. Koulutuksen järjestäjät tallentavat hakerekisteriin myös tiedot opiskelupaikan vastaanottaneista.

Kohderyhmät: Ammatillisen perustutkinnon suorittaneet

Tarkasteltavat politiikkamuutokset

Politiikkamuutos: Ammatillisen koulutuksen opiskelijavalintakriteerien muutos

Status: Säädös on tullut voimaan 1.1.2013. Sovellettiin ensimmäisen kerran syksyn 2013 yhteishaussa otettaessa opiskelijoita tammikuussa 2014 alkaneeseen koulutukseen.

Muutoksen sisältö: Henkilö, jolla on perusopetuksen jälkeen suoritettu ammatillinen perustutkinto, muu ammatillinen tutkinto tai korkeakoulututkinto, ei voi hakeutua yhteishaussa ammatilliseen koulutukseen. Koulutuksen järjestäjä päättää sellaisten henkilöiden hakumenettelystä ammatilliseen koulutukseen (esimerkiksi aikuiskoulutuksen hakupalvelut).

Muutosta edeltävä tilanne: Aikaisempi ammattitutkinto ei rajoita yhteisha-kuun osallistumista.

Tilinpidoilliset kustannukset: Ei kustannuksia

Johdanto: Pitkäksi venyvässä koulutusputkessa oleminen on kustannus-hyötyanalyysin mielessä tehotonta, koska opiskelun kustannukset kohdistuvat veronmaksajiin, kun taas hyödyt kohdistuvat pääasiassa kouluttautujaan itseensä. Tämä mekanismi luo kalliita ja vääristäviä kannustimia koulutuksen ”kulutukseen”. Alla käsitellään kahta eri tilannetta samanaikaisesti, joista jälkimmäinen on mahdollisesti realistisempi kuvaus todellisuudesta. Ensimmäisessä tapauksessa uudistus ei muuta opiskelupaikkojen määrää, eli toisin sanoen nykyisessä järjestelmässä uudelleen kouluttautuja estää jotakuta toista saamasta ainoatakaan opiskelupaikkaa. Toisessa tapauksessa uudistus vähentää opiskelupaikkoja, eli ennen uudistusta kaikki halukkaat saivat jonkun opiskelupaikan.

Yhteenveto: Uudistus aiheuttaa kustannuksia ainoastaan niille toisen asteen ammattitutkinnon suorittaneille, jotka haluavat uudelleen kouluttautua yhteisvalinnan kautta. Hyötyjiä ovat sekä veronmaksajat, jotka säästävät koulutuksen kustannuksissa, että vapautuvaan opiskelupaikkaan sisään pääsevät, ensimmäistä tutkintoaan suorittavat opiskelijat. Uudistus muuttaa opiskelun kannustinvaikutuksia oikeaan suuntaan, eli vähentää uudelleen kouluttautumisen kysyntää. On perusteltua ajatella, että uudelleen kouluttautujien kärsimä kustannus opiskelupaikan menetyksestä (koulutuksen arvostus) on pienempi kuin veronmaksajien saama hyöty ja vapautuvasta koulutuspaikasta saatava hyöty. Veronmaksajien hyöty riippuu toki myös siitä, kuinka säästetyt rahat käytetään.

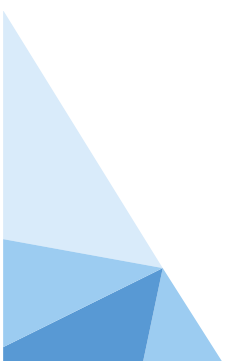
Muutoksesta saatavat hyödyt, hyötyjen kohteet ja arvio niiden suuruudesta (jos on):

Keneen hyöty kohdistuu	Hyöty
Koulutukseen hakijat	Muutoksen hyödyt kohdistuvat niihin henkilöihin, joille avautuu ammatillinen koulutuspaikka siitä syystä, että joku ammattitutkinnon jo suorittanut henkilö ei voi osallistua yhteisvalintaan. Tämä riippuu oletuksesta, että kyseiset henkilöt jäisivät kokonaan ilman opiskelupaikkaa ennen uudistusta, eikä politiikkamuutos vaikuta opiskelupaikkojen määrään. Hyödyn suuruus koulutuspaikan saaneille on sama kuin näiden henkilöiden arvostus (maksuhalukkuus) koulutuspaikkaa kohtaan.
Muut kuntalaiset	Ei vaikutuksia.
Muu yhteiskunta	Mahdollista on myös se, että opiskelupaikkojen määrä pienenee. Toisin sanoen ennen uudistusta, ammattitutkinnon suorittaneen henkilön yhteisvalinnassa syrjäyttämä hakija sai opiskelupaikan luultavasti jostain muualta. Hän siis ei välttämättä jäänyt ilman opiskelupaikkaa. Tällöin uudistuksen jälkeen opiskelupaikkoja vähenee yhtä paljon kuin ammattitutkinnon suorittaneita henkilöitä, joita muutos koskee.

	<p>Tässä tilanteessa kysymys ei ole vain siitä, kuka henkilö mihinkin opiskelupaikkaan valitaan, vaan myös itse opiskelupaikkojen määrä muuttuisi. Uudistus siis saattaa vähentää verojen kautta koituvia koulutuksen kustannuksia veronmaksajille. Vastaavasti muutoksen kohteena olevat ammattitutkinnon suorittaneet menettävät mahdollisuuden uudelleen kouluttautua yhteisvalinnan kautta. Tämä on kustannus heille. Uudelleen kouluttautumisella on suuret vaihtoehtokustannukset henkilölle itselleen (menetetty työtulot). Tästä syystä ei ole perusteetonta ajatella, että koulutuksen kustannus veronmaksajille on usein suurempi kuin uudelleen koulutautujien saama hyöty koulutuksesta.</p> <p>Myös jo yhden ammattitutkinnon suorittaneiden aikaisempi työelämään siirtyminen voi olla yhteiskunnallinen hyöty, sillä se pienentää sosiaaliturvan ja opintotukien vääristäviä kannustinvaiikutuksia. Tämä hyötyerä on kuitenkin jo epäsuorasti tullut huomioitua yllä, sillä vääristävät vaikutukset johtuvat nimenomaan siitä, että koulutuksen kustannukset kohdistuvat veronmaksajiin, kun taas hyödyt kohdistuvat pääasiassa kouluttautujalle itselleen.</p> <p>On todennäköistä, että uudistuksen myötä jotkut hakeutuvat toisen asteen ammatillisen koulutuksen sijaan korkeakouluhin uudelleen kouluttautumista varten. Täten uudistus voi lisätä kilpailua korkeakoulujen opiskelupaikoista ja mahdollisesti myös kasvattaa joidenkin korkeakoulujen opiskelijamääriä. Tästä hyötyvät ne opiskelijat, joille korkeakouluun hakeutuminen nostaa tuottavuutta. Tätä kautta osa koulutuskustannuksia voi siirtyä toisen asteen koulutuksesta vastaavilta kunnilta korkeakoulutuksesta vastaavalle valtiolle. Tällöin kuntalaiset hyötyvät kun koulutuksesta vapautuvat resurssit voidaan käyttää muihin palveluihin.</p>
Arvio hyötyjen suuruudesta	
Toisen asteen opiskelijat	<p>Kun opiskelupaikkojen määrä ei muutu: Koulutuspaikan saaneiden arvostus opiskelupaikkaa kohtaan.</p> <p>Kun opiskelupaikkojen määrä vähenee: Kukaan opiskelija ei hyödy.</p>
Muut kuntalaiset	Ei vaikutuksia.
Muu yhteiskunta	<p>Kun opiskelupaikkojen määrä ei muutu: Muu yhteiskunta ei hyödy.</p> <p>Kun opiskelupaikkojen määrä vähenee: Hyöty on yhtä suuri kuin yhden koulutuspaikan kustannus per ammattitutkinnon suorittanut henkilö, joka olisi hakenut yhteisvalinnassa ja päässyt sisään uudelleen koulutettavaksi.</p>

Kustannuserät, kustannusten kärsijät ja arvio niiden suuruudesta:

Keneen kustannus kohdistuu	Kustannus
Ammattitutkinnon suorittaneet	<p>Muutoksen mahdolliset kustannukset kohdistuvat niihin ammattitutkinnon omaaviin henkilöihin, jotka ilman muutosta olisivat hakeneet yhteishaussa ammatilliseen koulutukseen ja päässeet sisään. Tämä ryhmä on tietenkin täsmälleen yhtä suuri kuin vastaava muutoksesta välittömästi hyötyvien ryhmä, mikäli opiskelupaikkojen määrä ei muutu.</p> <p>Kysymys on siis siitä, onko opiskelupaikka arvokkaampi hyötyjille vai kärsijöille. Tätä ei voida etukäteen tietää. Uudelleen kouluttautuvan vaihtoehtokustannukset, eli koulutuksen aikana menetetyt työtulot, ovat odotusarvoltaan suuremmat kuin ensimmäistä tutkintoaan suorittavan. Toisaalta ensimmäisen tutkinnon voidaan olettaa olevan yksilölle myöhempiä tutkintoja arvokkaampi, koska siinä sekä koulutuksen aikaansaama inhimillisen pääoman kasvu että koulutuksen jälkeinen työuran pituus on todennäköisesti suurempi. Tämän perusteella voidaan arvioida, että opiskelupaikka saattaa olla arvokkaampi ensimmäistä tutkintoaan suorittavalle.</p> <p>On myös huomioitava, että uudistus rajoittaa kaikkien mahdollisuutta uudelleenkouluttautumiseen ammatillisen koulutuksen kautta – myös niiden, jotka hyötyvät saadessaan ensimmäisen opiskelupaikkansa nopeammin. Lukuisat nuoret tekevät ensimmäisen koulutusvalintansa vailla varmaa tietoa eri ammattien työmarkkinanäkymistä tai omista ammatillisista vahvuuksista/mieltymyksistä, päätyen usein epäoptimaalisiin valintoihin. Uudistus voi siis aiheuttaa kustannuksia varsin suurelle joukolle ihmisiä, jotka kokevat päätyneensä väärään ammattiin.</p> <p>Uudistuksen yksilötason kustannukset voivat jäädä pieniksi, mikäli uudistuksesta kärsivät ihmiset pääsevät kuitenkin edelleen kouluttautumaan uudelleen yhteisvalinnan sijaan muita reittejä pitkin, esimerkiksi korkeakoulujen yhteishaun tai aikuiskoulutuksen hakupalveluiden kautta. Tällöin kustannukset muodostuvat lähinnä siitä, että saavutettu opiskelupaikka on osalle ihmisistä huomionompi kuin tilanteessa, jossa toisen asteen yhteisvalintaan osallistumista ei ole rajoitettu.</p>
Muut kuntalaiset	Ei vaikutuksia.
Muu yhteiskunta	Ei vaikutuksia.
Arvio kustannusten suuruudesta	
Toisen asteen opiskelijat	Riippumatta siitä, mitä opiskelupaikkojen määrälle ta- pahtuu: Kustannus on sellaisten ammattitutkinnon suorittaneiden henkilöiden arvostus opiskelupaikkaa koh-



	taan, jotka olisivat hakeneet yhteisvalinnassa ja päässeet sisään uudelleen koulutettavaksi.
Muut kuntalaiset	Ei luotettavaa tietoa.
Muu yhteiskunta	Riippumatta siitä, mitä opiskelupaikkojen määrälle tapahtuu: Ei kustannuksia muulle yhteiskunnalle.

3.2.8 Ylioppilaskirjoitusten sähköistäminen

Tehtävä: Ylioppilaskirjoitusten järjestäminen

Lait: Ei tiedossa

Sisältö: Ylioppilastutkinto on lukion oppimäärään perustuva kansallinen tutkinto, jonka avulla arvioidaan, ovatko opiskelijat omaksuneet lukion opetussuunnitelman mukaiset tiedot ja taidot sekä saavuttaneet lukiokoulutuksen tavoitteiden mukaisen riittävän kypsyys. Tutkinto antaa yleisen korkeakoulukelpoisuuden suomalaisiin korkeakouluihin. Ylioppilastutkintolautakunta on käynnistänyt tutkinnon ja siihen liittyvän hallinnon sähköistämistoimenpiteet hallitusohjelman 22.6.2011 mukaisesti. Ohjelmassa todetaan: "Valmistellaan tieto- ja viestintätekniikan käyttöönottoa asteittain ylioppilaskirjoituksissa." Projektilla tavoitellaan muutosta lukion opetukseen. Päättävöitteena ovat siis muut kuin taloudelliset hyödyt.

Kohderyhmät: Lukio-opiskelijat

Tarkasteltavat politiikkamuutokset

Politiikkamuutos: Ylioppilaskirjoitusten sähköistäminen

Status: Projekti käynnissä. Ensimmäiset sähköiset ylioppilastutkinnon kokeet järjestetään vuonna 2016 (saksa, maantiede ja filosofia).

Muutoksen sisältö: Paperinen ylioppilaskirjoitus muutetaan kokonaisuudessaan sähköiseksi.

Muutosta edeltävä tilanne: Ylioppilaskirjoitukset tehdään kynällä ja paperilla ja kuljetetaan fyysisesti tarkastajille.

Tilinpäidolliset kustannukset ja hyödyt: Suorat tilinpäidolliset hyödyt vuoteen 2022 mennessä ovat noin 4,4 miljoonaa euroa. Kustannukset ovat taas noin 24 miljoonaa euroa.

Johdanto: Ylioppilastutkintolautakunnan digabi-projekti on tehnyt oman kustannus-hyötyanalyysinsä projektista, johon viitataan ja jota hyödynnetään tässä mahdollisuuksien mukaan. Digabi luettelee joukon "ei-taloudellisia" hyötyjä, jotka kohdistuvat pääasiassa lukiolaisiin itseensä. Muunlaisia hyötyjä taloustieteellisessä mielessä ei ole kuitenkaan tässä käytetyssä analyysissä. Myös digabin luettelemat hyödyt ovat taloudellisia hyötyjä. Niiden arvoa vain ei osata määrittää.

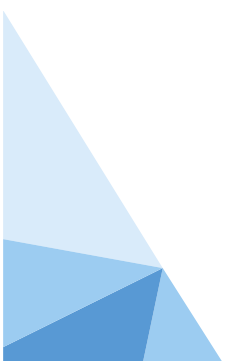
Kustannukset on helpompi arvioida, sillä niihin ei sisälly muita kuin suorita transaktioita. Kustannukset on digabin tekemässä analyysissä aivan oikein identifioitu. Kustannukset on jaettu kolmeen erään: kehittämiskustannukset, käyttö- ja ylläpitokustannukset sekä kustannukset kunnille.

Yhteenveto: Projektin suorat tilinpäidolliset kustannukset ylittävät projektin hyödyt noin 20 miljoonalla eurolla. Hyötyihin ei ole kuitenkaan voitu laskea hyötyä opetuksen laadun ja kokeiden laadun paranemisesta, koska niitä ei

osata laskea. Myöskään sähköisestä ylioppilaskirjoituksesta saatavan digitaalisen tutkimusaineiston hyötyä ei tunneta.

Muutoksesta saatavat hyödyt, hyötyjen kohteet ja arvio niiden suuruudesta (jos on):

Keneen hyöty kohdistuu	Hyöty
Lukiolaiset ja näiden vanhemmat	<p>Ensimmäinen oletetuista hyödyistä on se, että lukiot lisäävät tieto- ja viestintätekniikkaa opetuksessa, koska sen hallintaa edellytetään sähköisessä ylioppilaskokeessa. Tämä on hyöty, mikäli se lisää opetuksen laatua ja sitä kautta opiskelijan tuottavuutta opinnoissa ja työelämässä.</p> <p>Toinen hyöty koskee kokeiden sisällön kehittämistä. Ylioppilaskoe asettaa kokelaat paremmuusjärjestykseen heidän haetuessaan jatko-opintoihin korkeakoulutukseen. Kokeen sisällön kehittäminen voi asettaa kokelaat aikaisempaa tehokkaampaan paremmuusjärjestykseen siinä mielessä, että tuottavimmat tai parhaimman potentiaalin omaavat opiskelijat pääsevät korkeakouluihin. Parannuksesta saatua hyötyä voidaan ajatella korkeakouluihin ”oikein” valittujen ja ”väärin” valittujen tuottavuuksien erotuksena. Tämä on siis hyöty valituille opiskelijoille ja kustannus niille, jotka eivät tule valituksi uudistuksen vuoksi.</p>
Muut kuntalaiset	<p>Keventyvä logistiikka säästää tila- ja henkilöstökuluja myös kouluille. Koulujen säästöt ovat kuntien (tai koulutuksen järjestäjien) säästöjä, joten hyöty kohdistuu niihin kuntalaisiin, joiden eduksi säästetyt rahat käytetään.</p>
Muu yhteiskunta	<p>Keventyvä logistiikka säästää ylioppilastutkintolautakunnan tila-, logistiikka- ja henkilöstökuluja. Sähköistäminen mahdollistaa tehtävänlaadintaan ja kokeiden sensorointiin liittyvän etätyöskentelyn tietoturvallisesti, mikä säästää matkakustannuksia. Suurimmat säästöt syntyvät kuitenkin papereiden siirtelyn tarpeen poistumisesta. Digabin mukaan hyöty kohdistuu lautakunnalle, mutta koska hyöty voi kohdistua vain yksilöihin, täytyy säästöjen ajatella kohdistuvan veronmaksajille kokonaisuudessaan. Tosiasiassa vasta säästettyjen rahojen vaihtoehtoinen käyttökohde paljastaa todellisen saadun hyödyn.</p> <p>Toinen hyötyerä syntyy järjestelmän kilpailuttamisesta. Digabin mukaan siirtyminen yhden toimittajan ympäristöstä helpommin kilpailutettaviin teknologioihin tuo säästöjä. On kuitenkin epäselvää mistä esitetty summa (200000 €/vuosi) syntyy. Kysymys kilpailuttamisen tuomista säästöistä jää avoimeksi.</p> <p>Kolmas hyöty, joka mainitaan ”ei-taloudellisena”, on mahdollisuus käyttää sähköisen ylioppilaskirjoituksen tuloksia aineistona tutkimuksissa. Tämäkin on taloudellinen hyöty. Tutki-</p>



	musaineistoa voidaan ajatella julkishyödykkeenä, josta saata-va hyöty riippuu aineistosta tehdyn tutkimuksen tuloksien vai-kuttavuudesta. Tutkimuksesta saatavaa hyötyä on kuitenkin hyvin vaikea mitata.
Arvio hyötyjen suuruudesta	
Lukiolaiset ja näiden vanhemmat	Hyöty on mahdollinen lisä nuorten tuottavuuteen ja näin ollen tulevaan ansiotasoon. Korkeakouluihin ”oikein” valittujen hen-kilön hyöty verrattuna ”väärin” valittujen hyödyn menetykseen.
Muut kuntalaiset	Logistiikan ja järjestelyn keventymisestä johtuvat kustannus-säästöt, jotka käytetään esimerkiksi veronalennukseen tai tiettyjä kuntalaisia hyödyttäviin palveluihin.
Muu yhteiskunta	Tässä esitetyt summat ovat suoraan digabin omista laskelmita. Summa on saatu yksinkertaisesti ynnäämällä vuosittaiset erät ajalta 2013–2022. Tämä ei ole oikea tapa laskea projektin arvoa, vaan laskelmissa pitäisi käyttää kustannusten ja hyöty- jen diskontattua nykyarvoa, jossa on painotettu lähitulevai- suuden kustannus- ja hyötyeriä enemmän kuin kaukaisia eriä. Esimerkiksi tässä projektissa kustannukset painottuvat lähitu- levaisuuteen, kun taas hyödyt painottuvat kauemmas, jolloin kustannukset tulevat aliarvioitua ja hyödyt yliarvioitua. Alla olevista luvuista saa kuitenkin käsityksen hyötyjen ja kustan- nusten suuruusluokasta: Logistiikka ja etätyöskentely: 4350000 euroa Kilpailutus: miljoona euroa

Kustannuserät, kustannusten kärsijät ja arvio niiden suuruudesta:

Keneen kustannus kohdistuu	Kustannus
Lukiolaiset ja näiden vanhemmat	Sähköisen yo-tutkinnon edellyttämän tietokoneen hankinta-kustannukset. Osa opiskelijoista omistaa soveltuvan laitteen sähköisistä ylioppilaskirjoituksista huolimatta, mutta osa joutuu hankkimaan laitteen kirjoituksia varten.
Muut kuntalaiset	Tilojen varustamiseen liittyvät kustannukset kohdistuvat kuntalaisiin. Oletetaan, että koko yhteiskunnan kannalta uudistuksen hyödyt ylittävät sen kustannukset. Tällöin ne kunnat, joissa on vähän ylioppilaskokelaita, kärsivät uudis-tuksesta, koska uudistuksen hyödyt eivät lankea näiden kuntien asukkaille lainkaan, mutta osa kustannuksista taas lankeaa. Vastaavasti keskimääräistä enemmän kokelaita isännöivän kunnan asukkaat hyötyvät uudistuksesta, koska osan kokelaiden kustannuksista maksavat muiden kuntien veronmaksajat.
Muu yhteiskunta	Seuraavat erät kohdistuvat yleisesti veronmaksajiin ylioppi-lastutkintolautakunnalle osoitettujen verovarojen muodossa:

	Ulkoinen työ / Palvelujen osto Oma henkilötyö Muut kustannukset Siirtymävaiheen ylimääräiset tehtävät
Arvio kustannusten suuruudesta	
Lukiolaisten ja näiden vanhemmat	Ei tiedossa.
Muut kuntalaiset	Tilojen varustaminen: 10 miljoonaa euroa (karkea arvio)
Muu yhteiskunta	Ulkoinen työ / Palvelujen osto: 9 420 000 € Oma henkilötyö: 1 938 000 € Muut kustannukset: 225 000 € Siirtymävaiheen ylimääräiset tehtävät: 2 400 000 €

Onko vaikutuksia tutkittu? Jos on, niin kirjallisuus ja mielenkiintoisia tuloksia:

Opetuksen digitalisaation vaikutuksista koulutustuloksiin on varsin paljon tutkimustietoa. Muun muassa Higgins et al. (2012) on kattava yhteenveto tehdystä tutkimuksesta (ks. myös Condie et al., 2007). Tulokset vaikutuksista ovat kuitenkin varsin moninaisia (ks. esim. Ilomäki, 2008). Esimerkiksi OECD (2015) raportoi, että ICT teknologian käytöllä on varsin vähäiset vaikutukset PISA-tuloksiin maiden välillä.

3.3 Muut politiikkamuutokset

3.3.1 Maankäyttö- ja rakennuslaki

Tehtävä: Maankäyttö- ja rakennuslaki

Lait: Maankäyttö- ja rakennuslain muutos (204/2015)

Sisältö: Lakimuutoksen tarkoituksena on ottaa elinkeinoelämä huomioon kaavoituksessa aikaisempaa enemmän. Tämä tarkoittaa kilpailun edistämistä ja sitä, että yrityksille kaavoitetaan riittävästi sijoituspaikkoja.

Lisäksi nykyisen hallitusohjelman mukaan maankäyttö- ja rakennuslaki muuttuu suuntaan, jossa valtion ohjausta pienennetään ja kuntien itsehallintoa lisätään. Tämä tarkoittaa esimerkiksi sitä, että ELY-keskusten ja kuntalaisten valitusmahdollisuuksia rajoitetaan kaava-asioissa. ELY-keskusten tehtävä muuttuu muutenkin: niiden päätösvaltaa siirretään kunnille ja rooli kaava- ja rakennuspäätöksissä muuttuu valvovasta ja ohjaavasta konsultoivaksi. Lisäksi maakuntakaavoja ja kuntien yhteisiä yleiskaavoja ei tarvitse enää hyväksyttää ympäristöministeriössä. Muutosten tarkoituksena on kaavaprosessin nopeuttaminen ja rakentamisen helpottaminen.

Kohderyhmät: Kuntien päättäjät, kuntalaiset, kunnassa toimivat yritykset

Tarkasteltavat politiikkamuutokset

Politiikkamuutos 1: Kilpailun toimivuuden näkökulman lisääminen maankäyttö- ja rakennuslakiin

Status: Muutos on tullut voimaan 1. huhtikuuta 2015.

Muutoksen sisältö: Yrityksille tulee osoittaa laadultaan ja määrältään riittävästi sijoittautumispaikkoja.

Muutosta edeltävä tilanne: Ko. näkökulmaa ei ole ollut maankäyttö- ja rakennuslaissa.

Tilinpäidolliset kustannukset: Ei tiedossa.

Johdanto: Toimiva kilpailu edellyttää vapaata pääsyä markkinoille. Kaavoitus, eli maa-alueiden käytön suunnittelu, voi vaikuttaa mahdollisuuteen päästä kilpailemaan muiden yritysten kanssa.

Kaavoitus jakautuu eri tasoihin. Näitä ovat valtakunnan taso (valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet), väliportaan taso (maakuntakaava) ja kuntataso (yleiskaava, asemakaava ja ranta-asemakaava). Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet laatii ympäristöministeriö, maakuntakaavan suunnittelevat maakuntien liitot ja kuntatason kaavoitus jää kuntien huolehdittavaksi. Ympäristöministeriö ja ELY-keskukset ohjaavat ja valvovat kuntien kaavoitusta.

Yhteenveto: Yleensä taloustieteessä kilpailun edistämisen nähdään kasvattavan yhteiskunnan kokonaishyötyä. Muutoksen nettohyöty yhteiskunnalle lienee siis positiivinen, mikäli se korjaa kilpailun epätäydellisyyksistä johtuvia markkinavirheitä. Monopoli- tai oligopolitilanteessa olevien yritysten hyödyt pienenevät, mutta yhteiskunnan kokonaishyöty kasvaa.

Muutoksesta saatavat hyödyt, hyötyjen kohteet ja arvio niiden suuruudesta (jos on):

Keneen hyöty kohdistuu	Hyöty
Kunnassa toimivat yritykset	Yrittäjille elinkeinoelämän huomioiminen kaavoituksessa tarkoittaa sitä, että heidän on entistä helpompi löytää sijoituspaikka yritystoiminnalleen. Näin he myös saavat aikaisempaa paremman mahdollisuuden päästä kilpailemaan markkinoille, joilla on tilaa yrityksille ts. joilla on mahdollista tehdä voittoa. Markkinoille haluavat yrittäjät ja näiden yritysten omistajat siis hyötyvät.
Muut kuntalaiset	Ks. seuraava kohta.
Muu yhteiskunta	Mikäli elinkeinoelämän aiempaa suurempi huomioiminen johtaa kilpailun ja yritysten sijoituspaikkojen kasvuun, tarjonta hyödykemarkkinoilla kasvaa ja hinnat madaltuvat. Esimerkiksi ruoan hinta alenee, kun ruokakauppojen määrä kasvaa ja kilpailu lisääntyy. Siten kuluttajat hyötyvät hintojen laskusta. Muutos voi myös johtaa mahdollisen epätäydellisestä kilpailusta johtuvan markkinavirheen korjaantumiseen. Voi olla, että aikaisemmin yrityksellä ei ole ollut mahdollista päästä kilpailemaan muiden toimijoiden kanssa kaavoituksen vuoksi. Tällöin rikotaan täydellisen kilpailun ehtoa, jonka mukaan markki-

	noille tulee olla vapaa pääsy. Mikäli markkinoille ei ole vapaa pääsyä, saatetaan päätyä oligopolitilanteeseen, jossa tarjoajia on vain vähän ja hintataso on korkeampi kuin täydellisillä markkinoilla. Tällöin on siis kyse kilpailun epätäydellisyydestä. Jos muutos poistaa kilpailun epätäydellisyyksiä, se on hyödyksi kaikille yhteiskunnan jäsenille (paitsi oligopoliasemassa olevien yritysten omistajille) madaltuvien hintojen muodossa.
Arvio hyötyjen suuruudesta	
Kunnassa toimivat yritykset	Markkinoille pääsevät uudet yrittäjät ja näiden yritysten omistajat hyötyvät, sillä yritykset tulevat markkinoille vain, jos niillä on mahdollista tehdä voittoa, joka on siten saadun hyödyn suuruus.
Muut kuntalaiset	Ks. seuraava kohta.
Muu yhteiskunta	Yritysten asiakkaat hyötyvät madaltuvista hinnoista. Hyödyn suuruuden määrittää muutosta edeltävien ja sen jälkeisten hintojen erotus.

Kustannuserät, kustannusten kärsijät ja arvio niiden suuruudesta:

Keneen kustannus kohdistuu	Kustannus
Kunnassa toimivat yritykset	Monopoli- tai oligopoliasemassa olevien yritysten yrittäjät ja niiden omistajat kärsivät, koska näiden yritysten voitot pienenevät kasvaneen kilpailun vuoksi. Keskeinen taloustieteen tulos kertoo, että nettovaikutus yhteiskunnalle monopoli- tai oligopolitilanteen loppumisesta on kuitenkin positiivinen.
Muut kuntalaiset	Ks. seuraava kohta.
Muu yhteiskunta	Kuntien ajaessa omaa etuaan ne saattavat kaavoittaa kauppapaikkoja liikaa. Tämä voi tapahtua asuinrakennusten kustannuksella, ja asuinrakennusten madaltunut tarjonta voi johtaa hintojen nousuun asuntomarkkinoilla. Tämä aiheuttaa kustannuksia niille, jotka haluavat ostaa tai vuokrata asunnon kunnasta. Toisaalta hallitusohjelmaan on myös kirjattu, että rakennusten käyttötarkoituksen muuttamista toimisto- ja liiketiloista asunnoiksi edistetään.
Arvio kustannusten suuruudesta	
Kunnassa toimivat yritykset	Aikaisemmin monopoli- tai oligopolivoitoista nauttineet yrittäjät ja näiden yrittäjien omistajat kärsivät. Heidän kustannuksensa on muutosta edeltävien ja sen jälkeisten voittojen erotus.
Muut kuntalaiset	Ks. seuraava kohta.
Muu yhteiskunta	Kunnan asukkaat voivat kärsiä, jos kauppapaikkoja kaavoitetaan liikaa. Kustannusten määrittäminen on vaikeaa, mutta mikäli liikerakentaminen kasvattaa asuntojen hintoja, kyseinen hinnannousu on kustannus niille, jotka haluavat hankkia kyseisestä kunnasta asunnon.

Onko vaikutuksia tutkittu? Jos on, niin kirjallisuus ja mielenkiintoisia tuloksia:

Markkinoille tulon esteitä kaavoituksesta johtuen on viime vuosina tutkittu varsin laajasti ns. entry/exit -kirjallisuuden piirissä (ks. esim. Aguirregabiria & Suzuki, 2015). Esimerkiksi Schivardi & Viviano (2011) havaitsivat, että markkinoille tulon esteet merkittävästi kasvattavat markkinoilla olevien yritysten voittomarginaaleja. Markkinoilla olevat yhtiöt ovat myös sitä tehottomampia, mitä enemmän markkinoita on rajoitettu. Kaavoitus voidaan nähdä yhtenä keinona rajoittaa markkinoita. Esimerkiksi Nishida (2014) tutkii kaavoituksen vaikutusta markkinarakenteeseen vähittäismyynnissä ja havaitsee, että kaavoitusrajoitusten poistaminen lisäisi yritysten määrää merkittävästi.

Politiikkamuutos 2: Yksittäisen kuntalaisen valitusmahdollisuuksia kaava-asioissa rajoitetaan.

Status: Kirjattu hallitusohjelmaan.

Muutoksen sisältö: Rakentamismahdollisuuksia helpotetaan lyhentämällä päätösprosessia valitusmenettelyjä rajoittamalla. Jatkossa valitusoikeus korkeimpaan hallinto-oikeuteen edellyttää valitusluvan saamista ja valitustapausten oikeudenkäyntimaksuja korotetaan.

Muutosta edeltävä tilanne: Yksittäisen kuntalaisen valitusmahdollisuudet ovat olleet suurempia ja valittaminen halvempaa.

Tilinpäälliset kustannukset: Ei tiedossa.

Johdanto: Kaavoituksesta valittaminen voi vaikeuttaa rakentamismahdollisuuksia. Tämä aiheuttaa kustannuksia niille, jotka haluaisivat rakentaa kaavoitetulle alueelle. Toisaalta, jotta yksilö valittaisi, hänelle tulee koitua kustannuksia valitettavasta asiasta. Näiden kustannuksien tulee olla suurempia kuin valittamisesta aiheutuvat kustannukset. Kun siis valittamisen hintaa nostetaan ja valittamista vaikeutetaan, nousee kynnys valittaa.

Yhteenveto: Valitusoikeuden rajaamisen hyöty on oletettavasti suurempi kuin sen kustannus. Tämä johtuu siitä, että yksittäiselle valittajalle kustannus on todennäköisesti pienempi kuin se hyöty, jonka muut ihmiset saivat siitä, että alueelle kaavoitetaan ja rakennetaan heille hyödyllisiä palveluita.

Muutoksesta saatavat hyödyt, hyötyjen kohteet ja arvio niiden suuruudesta (jos on):

Keneen hyöty kohdistuu	Hyöty
Kuntien päättäjät	Kuntien ylimmän johdon valta lisääntyy. Tämän seurauksena he voivat ajaa omaa ja heitä äänestäneiden henkilöiden etua helpommin kaavoitukseen liittyvissä asioissa.
Muut kuntalaiset	Ks. seuraava kohta.
Muu yhteiskunta	Rakennusalan yrittäjät hyötyvät, koska kaavaprosessin nopeuttaminen ja rakentamisen helpottaminen vähentävät yritysten kustannuksia ja lisäävät näiden voittoja (pitkällä aikavälillä kustannusten lasku tosin johtaa lisääntyneeseen kilpailuun ja voitot palautuvat aikaisemmalle tasolle). Tämä voi johtaa rakentamisen lisääntymiseen alueilla, joissa asuntojen tai muiden rakennusten kysyntä on korkea. Kun rakentaminen lisääntyy,

	<p>tyy, myös tarjonta rakennusmarkkinoilla lisääntyy, mikä voi hidastaa esimerkiksi asuntojen hintojen nousua korkean asuntokysynnän alueilla. Tästä hyötyvät ihmiset, jotka haluavat muuttaa kyseisille alueille. Toisaalta nykyiset asunnonomistajat kärsivät, koska heidän asuntonsa arvon nousu nyt hidastuu.</p> <p>Ihmiset hyötyvät myös siitä, että ulkopuoliset eivät enää pysty hidastamaan tai estämään heidän rakennushankkeitaan entiseen tapaan. Tämä kasvattanee yhteiskunnan kokonaishyötyä, koska nyt yksittäisten valittajien on vaikeampaa hidastaa hankkeita, jotka olisivat suuremmalle joukolle hyödyksi. Toisaalta samasta syystä muutos myös aiheuttaa joillekin kustannuksia, sillä rivikansalaisen valitusmahdollisuudet pienenevät.</p> <p>Koska valittaminen voi hidastaa ja kokonaan estää rakennushankkeita, voidaan ajatella, että valittamisella on negatiivisia ulkoisvaikutuksia. Täten ihmiset saattavat valittaa ”liian pienestä”, jos valittaminen on liian halpaa. Valitusmaksujen korottaminen lisää kynnystä valittaa, eivätkä yksilöt valita kuin silloin, kun valittamisen hinta on pienempi tai yhtä suuri kuin hankkeen toteutumisesta heille aiheutuva haitta. Tietenkin voi olla, että hanke toteutuu valittamisesta huolimatta, minkä yksilöt voivat huomioida valittaessaan, jolloin heidän päätökseensä vaikuttaa myös valituksen onnistumisen todennäköisyyttä. Tällöin valituksen onnistumisen hyödyn odotusarvon tulee olla suurempi tai yhtä suuri kuin valittamisen hinta.</p>
Arvio hyötyjen suuruudesta	
Kuntien päättäjät	Kuntien ylin johto hyötyy kasvaneesta vallasta. Tämän hyödyn suuruutta on kuitenkin vaikea määrittää.
Muut kuntalaiset	Ks. seuraava kohta
Muu yhteiskunta	Hyödyn suuruus on niiden rakennushankkeiden tuoma hyöty, jotka eivät ilman lakimuutosta olisi toteutuneet. Lisäksi ihmiset hyötyvät, mikäli esimerkiksi asuntorakentaminen lisääntyy ja asuntojen hinnat alenevat. Tällöin hyödyn suuruus on hinnanalennus. Myös valittamisen negatiiviset ulkoisvaikutukset pienenevät, mutta niiden suuruutta on vaikea määrittää.

Kustannuserät, kustannusten kärsijät ja arvio niiden suuruudesta:

Keneen kustannus kohdistuu	Kustannus
Kuntien päättäjät	Ei kustannuksia.
Muut kuntalaiset	<p>Kuntalaisten valitusmahdollisuudet vähenevät ja valitusmaksut kasvavat. Tämä on kustannus kaikille niille, jotka halusivat valittaa.</p> <p>Kun kuntalaisten valitusmahdollisuudet heikkenevät, helpottuu kuntien ylimmän johdon ja rakennusliikkeiden välinen epävirallinen kanssakäyminen. Kasvaneen vallan vuoksi päättäjien lahjonnasta voi tulla kannattavampaa, toisin sanoen korruption mahdollisuus kasvaa.</p>
Muu	Valitusmahdollisuuksien rajoittaminen voi johtaa ainakin

yhteiskunta	<p>joidenkin kansalaisten kannalta epäedullisiin päätöksiin. Jos yksilö on esimerkiksi ostanut aikaisemmin asunnon alueelta, jonne kaavoitetaan jotain yksilön hyötyä alentavaa, tästä aiheutuu hänelle kustannuksia. Voidaan ajatella esimerkiksi tilanne, jossa yksilö on ostanut asunnon paikalta, jossa on merinäköala, mutta tämä merinäköala peittyy tulevaisuudessa, koska näköalan eteen on kaavoitettu uusia rakennuksia. Tämä johtanee asunnon arvon laskuun ja myös yksilön oman hyvinvoinnin laskuun, mikäli hän arvostaa merinäköalaa. Merinäköalan markkina-arvo on vanhan hinnan ja uuden hinnan erotus, mutta yksilö voi arvostaa näköalaa enemmän tai vähemmän kuin ko. erotuksen verran.</p> <p>Voitaisiin ajatella, että rakennusalan yritys ja merinäköalan menettävä yksilö voisivat neuvotella rahallisesta kompensatiosta merinäköalan menettävälle yksilölle. Tällöin kuitenkin näköalan menettävällä yksilöllä olisi kannustin valehdella arvostavansa merinäköalaa enemmän kuin todellisuudessa arvostaakaan. Lisäksi voidaan ajatella, että tällaisesta menettelystä syntyy merkittäviä neuvottelukustannuksia osapuolille.</p>
Arvio kustannusten suuruudesta	
Kuntien päättäjät	Ei kustannuksia.
Muut kuntalaiset	Valittamishaluiset yksilöt kärsivät. Heidän kustannuksensa määrittää valitusmaksujen nousu, valittamisen vaikeutuminen ja muutoksen myötä toteutuvat kaavoitustyöt, jotka haittaavat heitä, ja jotka eivät ilman muutosta olisi toteutuneet.
Muu yhteiskunta	Joillekin yksilöille voi aiheutua kustannuksia, kun esimerkiksi heidän lähistölleen kaavoitetaan jotain heidän hyötyään alentavaa. Tätä hyödyn alenemista voi kuvata muun muassa asunnon alentunut arvo.

3.3.2 Ympäristönsuojelulaki

Tehtävä: Ympäristönsuojelu

Lait: Ympäristönsuojelulaki (527/2014) ja ympäristönsuojeluasetus (713/2014)

Sisältö: Teollisuuspäästädirektiivin saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä, minkä seurauksena teollisuuslaitosten tulee ottaa käyttöön paras käyttökelpoinen tekniikka (BAT). Kansallisesti arvokkaiden soiden suojeleminen niin, että niitä ei saa käyttää turveteollisuudessa. Lupamenettelyä sähköistettiin, muutoslupamenettelyä helpotettiin ja lupien tarkastaminen jätettiin yhä useammissa tapauksissa pois. Ympäristölupien valvonnan suunnittelu säädettiin pakolliseksi ja valvonnasta tuli maksullista. Ympäristönsuojeluasetuksella määriteltiin kuntien ja valtion välistä vastuunjakoa ympäristölupamenettelyssä sekä sen valvonnassa.

Kohderyhmät: Ympäristöhaittoja aiheuttavat toiminnanharjoittajat

Tarkasteltavat politiikkamuutokset

Politiikkamuutos 1: Teollisuuspäästädirektiivin käyttöönotto

Status: Tullut voimaan 1.päivä syyskuuta 2014

Muutoksen sisältö: EU:n teollisuuspäästödirektiivin saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä ja samalla parhaan käyttökelpoisen tekniikan (BAT) käyttöönotto. Tämä tarkoittaa teollisuuslaitosten investointeja uusiin, ympäristöystävällisiin teknologioihin ja toimintatapoihin. Käytännössä direktiivi asettaa teollisuuslaitoksille päästörajan ja keinoja tavoitteen saavuttamiseksi.

Muutosta edeltävä tilanne: Laitosten ei ollut pakko ottaa käyttöön ympäristön kannalta parasta käyttökelpoista tekniikkaa.

Tilinpäälliset kustannukset: Teollisuuspäästödirektiivin aiheuttamat kertaluonteiset investointikustannukset energiantuotantoyhtiöille ovat hallituksen esityksen mukaan arviolta 765 miljoonan euron suuruiset. Eri teollisuusalojen kustannuksia voi laskea sitä mukaa, kun BAT-vaatimuksia julkaistaan ja päivitetään.

Johdanto: Teollisuuspäästödirektiivi rajoittaa teollisuuslaitoksen päästöjä, sillä se pakottaa tekemään investoinnin uuteen, vähemmän saastuttavaan teknologiaan tai toimintatapaan. Päästöillä on negatiivisia ulkoisvaikutuksia, sillä ne vaikuttavat haitallisesti ulkopuolisiin ihmisiin, kuten lähialueen asukkaisiin. Toiminnanharjoittajan kustannukset eivät tällöin sisällä kaikkia todellisia kustannuksia, jolloin on sosiaalisesti tehokasta korjata tilanne. Tilanteen korjaaminen ei kuitenkaan koskaan tarkoita päästöjen poistamista kokonaan, sillä tällöin päästöjen vähentämisestä aiheutuvat kustannukset ovat merkittävästi hyötyjä suurempia.

Yhteenveto: Uudistuksen vaikutukset riippuvat parhaasta käyttökelpoisesta tekniikasta, teollisuuslaitoksen sijainnista, koosta ja muista tekijöistä. Kokonaishyödyn kannalta parhaan käytettävissä olevan tekniikan käyttöönotto on hyvä ratkaisu, mikäli investointi tuottaa enemmän hyötyjä (eli vähentää ulkoisvaikutuksia) kuin se aiheuttaa investointikustannuksia. Tämä riippuu yksittäisen laitoksen alasta ja ominaisuuksista, sillä jokaisella päästöjen tuottajalla on erilainen päästöjen optimaalinen taso. Tällä tasolla lisäinvestointi sekä investoinnista luopuminen aiheuttavat enemmän kustannuksia kuin hyötyjä, jolloin investointien määrää ei kannata muuttaa.

Muutoksesta saatavat hyödyt, hyötyjen kohteet ja arvio niiden suuruudesta (jos on):

Keneen hyöty kohdistuu	Hyöty
Teollisuuslaitosten omistajat	Hyödyt ovat seurausta siitä, että teollisuuslaitos voi ympäristöystävällisellä toiminnallaan parantaa mainettaan, jolla taas voi olla taloudellisia vaikutuksia. Toisin sanoen laitoksen omistajat voivat hyötyä yrityksensä arvonnoususta, jos parempi maine ympäristöasioissa johtaa yrityksen merkittävään arvonnousuun. Toisaalta tällöin uudistus olisi kannattanut toteuttaa jo ennen direktiivin voimaantuloa, joten oletettavasti kustannukset uudistuksesta ovat suuremmat kuin hyödyt.
Muut kuntalaiset	Ks. seuraava kohta

Yhteiskunta	<p>Päästödirektiivin käyttöönotto vähentää teollisuuden negatiivisia ulkoisvaikutuksia. Tästä saatavan hyödyn suuruus riippuu siitä, millainen käyttöönotettava tekniikka on, millainen laitos on kyseessä, missä teollisuuslaitos on ja kuinka paljon sitä käytetään. Kärjistettynä teollisuuslaitos voi aiheuttaa kymmenelle ihmiselle tai miljoonalle ihmiselle ulkoisvaikutuksia. Toisaalta laitos saattaa jo nyt käyttää melko puhdasta teknologiaa, jolloin vielä puhtaamman teknologian käyttöönotto ei synnytä suurta ulkoisvaikutusten vähenemistä.</p> <p>Uusien ympäristöystävällisten tekniikoiden käyttöönotolla voi olla työllistävä vaikutus. Hyöty on työllistyvien henkilöiden ansiotulojen nousun ja näitä tekniikoita tuottavien yritysten omistajien kasvaneiden voittojen suuruuden.</p>
Arvio hyötyjen suuruudesta	
Teollisuuslaitosten omistajat	Voiton suureneminen maineen parantuminen vuoksi, mikä todennäköisesti on melko marginaalinen ilmiö.
Kunta	Hyöty on negatiivisten ulkoisvaikutusten vähenemisen suuruinen laitoksen toimintakunnassa ja mahdollinen työllistämisaikutus.
Muu yhteiskunta	Hyöty on negatiivisten ulkoisvaikutusten väheneminen ja mahdollinen työllistämisaikutus.

Kustannuserät, kustannusten kärsijät ja arvio niiden suuruudesta:

Keneen kustannus kohdistuu	Kustannus
Teollisuuslaitosten omistajat	Päästödirektiivin ja parhaan käytettävissä olevan tekniikan käyttöönoton kustannukset teollisuuslaitoksen omistajille ovat lisäinvestoinnin suuruiset.
Muut kuntalaiset	Muille kuntalaisille koituu kustannuksia, mikäli toiminnanharjoittajien maksamat verot pienenevät tai esimerkiksi toiminnanharjoittajan työllistämisaikutus pienenee päästödirektiivin käyttöönoton myötä. Päästödirektiivin käyttöönotto aiheuttaa yritykselle investointikuluja, joilla saattaa olla vaikutuksia esimerkiksi muihin kuluihin (palkat yms.) tai valmistettujen hyödykkeiden hintoihin.
Muu yhteiskunta	Ks. edellinen kohta
Arvio kustannusten suuruudesta	
Teollisuuslaitosten omistajat	Kustannukset ovat uuden tekniikan investointikustannusten suuruiset.
Muut kuntalaiset	Mahdollinen kustannusten nousu johtuen yrityksen verotettavan tulon vähenemisestä ja työpaikkojen me-

	netyksestä. Verotulojen lasku saattaa vaikuttaa kunnallisten palvelujen määrään tai kunnallisveron tasoon, kun kunta yrittää tasapainottaa budjettiaan. Kuntalaisten kustannukset riippuvat siten heidän arvostuksistaan näitä palveluita kohtaan. Vaikutuksen suuruus riippuu kunnassa toimivan laitoksen koosta ja investoinnin suuruudesta.
Muu yhteiskunta	Vaikutukset ovat samat kuin edellisessä kohdassa. Teollisuuslaitos saattaa myös nostaa tuottamiensa hyödykkeiden hintoja, jolloin kuluttajan kustannus on hinnannousun suuruinen.

Onko vaikutuksia tutkittu? Jos on, niin kirjallisuus ja mielenkiintoisia tuloksia:

Esimerkiksi Ryan (2012) estimoivat ympäristönormien hyvinvointivaikutuksia ja havaitsee merkittäviä esteitä markkinoille tulon. Tällä on myös selkeitä hyvinvointivaikutuksia. Hitchens et al. (2002) ovat tarkastelleet BAT-normien käytönoton vaikutuksia eurooppalaisten yhtiöiden kilpailullisuuteen.

BAT-normien vaikuttavuuteen vaikuttaa myös teollisuuslaitosten sijainti ja käyttöaste. Bachmannin ja van der Kampin (2014) mukaan investointi uuteen tehtaaseen on sitä tuottavampi, mitä tiheämpi asukastiheys laitoksen ympäristössä on (ts. mitä enemmän henkilöitä hyötyy muutoksesta) ja kuinka paljon tehdasta käytetään. Jos laitosta ei käytetä paljon, vähäisien päästöjen rajoittamisen hyöty ei ole yhtä suuri kuin jatkuvasti toiminnassa olevan laitoksen päästöjen rajoittaminen.

Politiikkamuutos 2: Ympäristölupien valvonnan pakollisuus ja suunnitelmallisuus

Status: Tullut voimaan 1.9.2014.

Muutoksen sisältö: Ympäristölupien saaneiden laitosten valvonta tulee pakolliseksi. Erityisesti tämä vaikuttaa kuntiin, sillä ELY-keskuksissa valvonta on jo ollut pakollista. Valvontasuunnitelman laatiminen tulee pakolliseksi ja siinä keskitytään priorisointiin sekä riskienhallintaan. Toiminnanharjoittajille voidaan asettaa valvontamaksuja.

Muutosta edeltävä tilanne: Valvonta ja valvonnan suunnittelu ei ole ollut pakollista kunnille ja valvontamaksuja ei ole peritty.

Tilinpäätöksen kustannukset: Ei arviota.

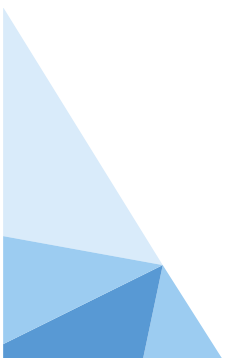
Johdanto: Valvontaviranomaisia ovat Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset sekä kunnan ympäristösuojeluviranomainen. Valvonta sisältää ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavien, ympäristöluvallisten toiminnanharjoittajien valvonnan. Ympäristölupien valvonta tarkoittaa määräaikaistarkastusten tekemistä sekä hallinnollista työtä, joka syntyy raporttien läpikäymisestä ja valvontasuunnitelmien tekemisestä. Valvontauudistuksen logiikka on samanlainen kuin ensimmäisessä politiikkamuutoksessa, sillä se pyrkii rajoittamaan negatiivisten ulkoisvaikutusten, esimerkiksi päästöjen, määrää. Uudistus korjaa ulkoisvaikutusten aiheuttamaa vääristymää vain, jos se johtaa toiminnanharjoittajan käyttäytymisen muutokseen.

Yhteenveto: Toiminnanharjoittajan kannustin pienentää ympäristöhaittaa syntyy kiinnijäämisen todennäköisyyden noususta ja siitä aiheutuvasta sanktiosta. Valvonnan lisääminen pienentää negatiivisia ulkoisvaikutuksia, mutta aiheut-

taa myös valvontakustannuksia. Jotta valvontauudistuksen nettohyöty olisi positiivinen, ulkoisvaikutusten vähenemisestä koituvan hyödyn on oltava suurempi kuin valvonnan kustannukset.

Muutoksesta saatavat hyödyt, hyötyjen kohteet ja arvio niiden suuruudesta (jos on):

Keneen hyöty kohdistuu	Hyöty
Ympäristöhaittoja tuottavat toimijat	<p>Valvonta saattaa tarjota toiminnanharjoittajalle asiantuntijaneuvontaa sekä oikeuttaa toimintaa asiakkaille. Toiminnanharjoittaja voi haluta välttää ympäristöriskin toteutumisen, sillä siitä voi koitua hänelle itselleen myös haittaa (esimerkiksi liiketoiminnan keskeytyminen, huono maine), mutta tarvittava asiantuntijuus puuttuu. Tällöin toiminnanharjoittajalla saattaa olla maksuhalukkuutta valvonnasta valvontamaksun suuruutta enemmän. Tässä tapauksessa toiminnanharjoittaja hyötyy valvonnan lisääntymisestä. Hyöty on mitä todennäköisimmin valvonnan kustannusta pienempi, sillä muuten toiminnanharjoittaja olisi hankkinut neuvontaa jo ennen uudistusta.</p>
Muut kuntalaiset	<p>Viranomaisten suorittamat valvontamaksut tuottavat kunnille (ja ELY-keskuksille) lisää tuloja joilla voidaan parantaa kuntalaisten arvostamia palveluita. Kokonaisyhyöty riippuu siitä, ovatko valvonnan todelliset kustannukset valvontamaksua suuremmat.</p> <p>Valvonta saattaa aiheuttaa negatiivisten ulkoisvaikutusten vähenemisen tai pelkästään luoda turvallisuudentunnetta. Puhdas ympäristö on julkishyödyke, eli siitä hyötyvät useat ihmiset, joita ei voi sulkea pois hyödyn nauttimisesta. Esimerkiksi kaupungin puisto on julkishyödyke. Puiston käyttöä ja siitä koituvaa hyötyä on lähes mahdoton rajoittaa. Puistossa on kuitenkin roskaa, sillä roskaajat eivät itse välitä roskaamisen seurauksista. Haitta on merkittävä muille puiston käyttäjille, eli roskaamisella on ulkoisvaikutuksia. Lakimuutoksen mukainen toimintamalli olisi valvoa roskaamista. Nyt roskaajat eivät enää uskalla roskata, sillä he pelkäävät kiinnijäämistä ja mahdollista sakkoa roskauksesta. Muutos on sosiaalisesti tehokas, mikäli valvonnan kustannukset (esim. vartijan palkkaus) eivät ole suurempia kuin puhtaasta puistosta koituva hyöty ihmisille.</p>
Yhteiskunta	<p>Valvonnan olemassaolo korjaa toiminnanharjoittajan moraalikatoa, josta on seurannut ympäristövahinkoja. Moraalikato tässä tarkoittaa sitä, että toiminnanharjoittaja ei itse vastaa ympäristöhaittojen aiheuttamista kustannuksista, jolloin hän ei välitä niiden suuruudesta (ks. puistoesimerkki edellisessä kohdassa).</p> <p>Esimerkki: Ilman valvontaa tehtaan omistaja kaataa jo-</p>

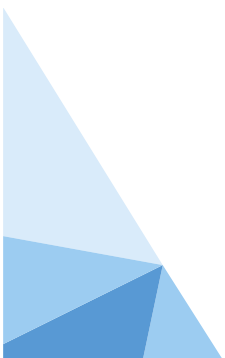


	keen jätettä. Hänen liikevoittonsa kasvaa ja saastuttamisen kustannukset menevät muille joen käyttäjille. Tehtaan omistajalla ei ole kannustinta muuttaa käyttäytymistään, ellei kiinnijäämisen todennäköisyys ja/tai sanktioiden suuruus kasva. Jos tehokkaan valvonnan vuoksi kiinnijäämisen todennäköisyys nousee sataan prosenttiin, tehdään omistaja muuttaa käyttäytymistään, mikäli saastuttamisen kustannukset (= sanktio ja esimerkiksi huonompi maine) ylittävät saastuttamisen hyödyt (= liiketoiminnan suurempi kannattavuus).
Arvio hyötyjen suuruudesta	
Ympäristöhaittoja tuottavat toimijat	Marginaalinen hyöty joissakin yksittäistapauksissa johtuen valvonnan tarjoamasta asiantuntija-avusta.
Muut kuntalaiset	Muut kuntalaiset kokevat negatiivisten ulkoisvaikutusten vähenemisen suuruisen hyödyn sekä mahdollisesta kasvaneesta turvallisuudentunteesta syntyvän arvostuksen suuruisen hyödyn.
Muu yhteiskunta	Sama kuin edellisessä laatikossa.

Kustannuserät, kustannusten kärsijät ja arvio niiden suuruudesta:

Keneen kustannus kohdistuu	Kustannus
Ympäristöhaittoja tuottavat toimijat	<p>Valvonnasta aiheutuvat kustannukset toiminnanharjoittajalle ovat ne toimenpiteet, joiden avulla ympäristölupaa pidetään yllä. Lisäksi toiminnanharjoittaja joutuu maksamaan valvonnasta valvontaviranomaisen määrittämän summan, joka perustuu ainakin osittain valvonnan aiheuttamiin kustannuksiin.</p> <p>Ilman valvontaa toiminnanharjoittaja asettaa ympäristöluvan saatuaan ympäristöriskejä vähentävät toimenpiteet tietylle tasolle. Tämä taso riippuu siitä todennäköisyydestä, jolla toiminnanharjoittaja jää kiinni ympäristöluvan rikkomisesta sekä tätä seuraavista sanktioista. Kiinnijäämiseen vaikuttaa viranomaisvalvonnan lisäksi ei-viranomaisvalvonta, esimerkiksi naapureiden valitukset. Koska määräysten noudattaminen maksaa eli sillä on kustannusvaikutuksia, toiminnanharjoittaja pyrkii minimoimaan ympäristöriskien hallinnan. Hän valitsee riskienhallinnan tason, joka vastaa kiinnijäämisen riskiä ja sen sanktioita. Valvonnan lisääntyessä toiminnanharjoittajan kiinnijäämisen todennäköisyys kasvaa, jolloin hän kasvattaa riskienhallinnan tasoa. Valvonta vaikuttaa siis toiminnanharjoittajien käyttäytymiseen tätä kautta.</p>
Muut kuntalaiset	Valvontamaksun suuruus on tärkeä aspekti, sillä liian suuri valvontamaksu haittaa sekä toiminnanharjoittajan liiketoimintaa että saattaa muuttaa tämän käyttäytymistä niin, että ympäristöriskeistä ei haluta ilmoittaa. Liian pieni

	<p>valvontamaksu taas ei kata valvonnan kustannuksia, jolloin valvonnan resursseja ei voida lisätä. Mikäli valvontaviranomaisten määrä ei lisääntynyt, lisääntynyt valvontavastuu vähentää työmäärää muista tehtävistä. Tällä saattaa olla muihin valvontatehtäviin negatiivinen vaikutus. Esimerkiksi Ruotsissa ympäristövalvontamaksujärjestelmä on alijäämäinen, sillä maksut ovat vastanneet vain noin kahta kolmasosaa valvonnan kuluista (Josefs-son 2010).</p> <p>Pienille toiminnanharjoittajille valvontamaksu on suhteellisesti suurempi kuin suurille toiminnanharjoittajille. Pelkonen & Kautto (2012) raportin mukaan juuri pienillä toiminnanharjoittajilla on suurempi riski ”kilpailla vastuutomuudella”. Lainsäädännön avulla pienten toiminnanharjoittajien kynnystä valvontapyyntöön esittämiselle on pienennetty alentamalla valvontamaksua.</p>
Muu yhteiskunta	<p>Ks. edellinen kohta</p> <p>Sosiaalisen tehokkuuden kannalta on tärkeää, että valvonnan kustannukset ovat pienemmät, kuin sillä saavutettu hyöty. Tehokas optimipiste on sellainen, jossa jokaisessa tapauksessa valvontaa lisäämällä ei saada enää yhtään hyötyjä aikaan. Tämä vaatisi kuitenkin merkittävästi hallinnollisia kuluja, kun toimijoita käsiteltäisiin tapaus kerrallaan. Prosessin täydellinen standardointi vähentää kuluja, mutta samalla osa toimijakohtaisesta informaatiosta ei tule huomioituksi. Tulee myös muistaa, että valvontaviranomaisen ja valvottavan välillä on todennäköisesti jonkinasteinen informaatioasymmetria, joka voi aiheuttaa merkittäviä valvontakuluja.</p> <p>Hyödyn suuruuteen vaikuttaa eniten valvonnan vaikutus toiminnanharjoittajan käyttäytymiseen. Mikäli valvonta on minimaalista tai sanktiot olemattomia, ei toiminnanharjoittajalla ole kannustinta pyrkiä vähentämään ympäristöriskejä.</p>
Arvio kustannusten suuruudesta	
Ympäristöhaittoja tuottavat toimijat	Kustannukset ovat valvontamaksu ja ympäristöluvan ylläpidon vaatimien toimenpiteiden kustannukset.
Muut kuntalaiset	Kustannus on valvonnan lisääntymisen vaatimista resursseista mahdollisesti johtuva kunnallisveron nousu. Tämä kustannus on suhteellisesti suurempi niissä kunnissa, joissa valvonnan piiriin kuuluvaa teollisuutta/yritystoimintaa on enemmän.
Muu yhteiskunta	Kustannusten suuruus on valvonnan lisääntymisen vaatimista resursseista mahdollisesti johtuva verojen nousu. Toiminnanharjoittaja saattaa siirtää hintoihinsa tai karsia muista kustannuksista valvonnasta aiheutuvat kulut.



	Vaikutukset hyödykkeiden hintoihin tai esimerkiksi työllisyyteen ovat kuitenkin erittäin marginaaliset, sillä valvontamaksu on lähtökohtaisesti hyvin pieni.
--	--

Onko vaikutuksia tutkittu? Jos on, niin kirjallisuus ja mielenkiintoisia tuloksia:

Esimerkiksi Gray & Shimshack (2015) ovat tarkastelleet ympäristövalvonnan toimivuutta Yhdysvalloissa ja toteavat, että ympäristövalvonnalla on saavutettu/voidaan saavuttaa merkittäviä pelotevaikutuksia ja myös tosiasiallisia ympäristövaikutuksia. Myös Telle (2013) löytää pelotevaikutuksia uniikissa kenttäkoeasetelmassaan. Toisaalta Telle löytää myös merkittävää aliraportointia silloin, kun yritykset itse raportoivat toimistaan.

LÄHTEITÄ JA TAUSTA-AINEISTOJA

Aguirregabiria, V. & Suzuki, J. (2015). Empirical Games of Market Entry and Spatial Competition in Retail Industries. In: Handbook on the Economics of Retail and Distribution, Basker, E. (ed.), Edward Elgar Publishers.

al-Ayoubi, F., Eriksson, H., Myrelid, P., Wallon, C. & Andersson, P. (2012). Uneven distribution of emergency operations and lack of trauma: a call for reorganization of acute surgical care? Scandinavian Journal of Trauma, Resuscitation and Emergency Medicine, 20 (1): 66.

Bachman, T. M. & van der Kamp, J. (2014). Environmental cost-benefit analysis and the EU (European Union) Industrial Emissions Directive: Exploring the societal efficiency of a DeNOx retrofit at a coal-fired power plant. Energy, 68: 125-139.

Baker, M., Gruber, J. & Milligan, K. (2008). Universal Child Care, Maternal Labor Supply, and Family Well-Being. Journal of Political Economy, 116 (4): 709–745.

Banerjee, A. V, Cole, S., Duflo, E. & Linden, L. (2007). Remedying Education: Evidence from Two Randomized Experiments in India. Quarterly Journal of Economics, 122: 1235–1264.

Barnett, W. S., Schulman, K. & Shore, R. Class Size: What’s the Best Fit? Preschool Policy Matters, Issue 9, NIIER.

Berlinski, S., Galiani, S. & Gertler, P. (2009). The effect of pre-primary education on primary school performance. Journal of Public Economics, 93 (1-2): 219–234.

Berlinski, S., Galiani, S. & Manacorda, M. (2009). Giving children a better start: Preschool attendance and school-age profiles. Journal of Public Economics, 92: 1416-1440.

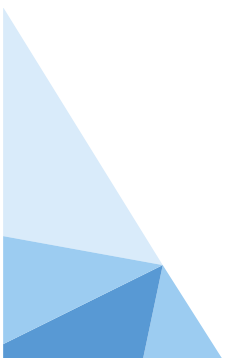
Bolin, K. Lindgren, B. & Lundborg, P. (2008). Informal and formal care among single-living elderly in Europe. Health Economics, 17: 393-409.

Bonsang, E. (2009). Does informal care from children to their elderly parents substitute for formal care in Europe? Journal of Health Economics, 28 (1): 143–154.

Card, D., Kluve, J. & Weber, A. (2010). Active labor market policy evaluations: a meta-analysis. The Economic Journal, 120 (548): 452-477.

Cantarero, D. & Pascual, M. (2008). Analysing the impact of fiscal decentralization on health outcomes: empirical evidence from Spain. Applied Economics Letters, 15 (2) : 109–111.

Charles, K. K. & Sevak, P. (2005). Can family caregiving substitute for nursing home care? Journal of Health Economics, 24 (6): 1174–1190.



Coe, N. B. & van Houtven, C. H. (2009). Caring for mom and neglecting yourself? The health effects of caring for an elderly parent. *Health Economics*, 18 (9): 991–1010.

Condie, R., Munro, B., Seagraves, L. & Kenesson, S. (2007). The impact of ICT in schools - a landscape review. British Educational Communications and Technology Agency (BECTA).

Dahlberg, M. & Forslund, A. (2005). Direct displacement effects of labour market programmes. *Scandinavian Journal of Economics*, 107 (3): 475–494.

Dumas, C. & Lefranc, A. (2010). Early schooling and later outcomes : Evidence from pre-school extension in France. Thema Working Paper, 7/2010, Université de Cergy Pontoise, France.

Fletcher, J. (2010). Adolescent depression and educational attainment: Results using sibling fixed effects. *Health Economics*, 19: 855–871.

Fletcher, J. (2008). Adolescent depression: Diagnosis, treatment and educational attainment. *Health Economics*, 17, 1215–1235.

Francis, J. (2014). Relating Preschool Class Size to Classroom Life and Student Achievement. Dissertations, Paper 894, Loyola University Chicago, http://ecommons.luc.edu/luc_diss/894.

Geerdsen, L. P. (2006). Is There a Threat Effect of Active Labour Market Programmes? A Study of ALMP in the Danish UI System. *Economic Journal*, 116: 738–750.

Gerfin, M., Lechner, M. & Steiger, H. (2005). Does subsidised temporary employment get the unemployed back to work? An econometric analysis of two different schemes. *Labour Economics*, 12 (6): 807–835.

Gerfin, M. & Lechner, M. (2002). A microeconomic evaluation of the active labour market policy in Switzerland. *The Economic Journal*, 112: 854–893.

Glendinning, C., Tjadens, F., Arksey, H., Morée, M., Moran, N. & Nies, H. (2009). Care Provision within Families and its Socio-Economic Impact on Care Providers. European Union Working Paper 2342.

Gray, W. B. & Shimshack, J. P (2011). The Effectiveness of Environmental Monitoring and Enforcement: A Review of the Empirical Evidence. *Review of Environmental Economics and Policy*, 5 (1): 3–24.

Goldman, D. & Romley, J.A. (2008). Hospitals as hotels: The Role of Patient Amenities in Hospital Demand. NBER Working Paper 14619.

Guo, J., Konetzka, T. & Manning, W. G. (2015). The Causal Effects of Home Care Use on Institutional Long-Term Care Utilization and Expenditures. *Health Economics*, 24: 4–17.

Hazarika, G. & Viren, V. (2010). The Effect of Early Childhood Developmental Program Attendance on Future School Enrollment and Grade Progression in Rural North India. IZA Discussion Paper 5209.

Havnes, B. T. & Mogstad, M. (2011). No Child Left Behind: Subsidized Child Care and Children's Long-Run Outcomes. *American Economic Journal: Economic Policy*, 3: 97–129.

Heckman, J. J., Moon, S. H., Pinto, R., Savelyev, P. A. & Yavitz, A. (2010). The rate of return to the HighScope Perry Preschool Program. *Journal of Public Economics*, 94 (1–2): 114–128.

Hill, A. J. (2014). The costs of failure: Negative externalities in high school course repetition. *Economics of Education Review*, 43: 91–105.

Higgins, S., Xiao, Z. & Katsipatakis, M. (2012). The Impact of Digital Technology on Learning: A Summary for the Education Endowment Foundation. Education Endowment Foundation Report, November 2012.

Hitchens, D., Farrell, F., Lindblom, J. & Triebswetter, U. (2002). The Impact of Best Available Techniques on the Competitiveness of European Industry. Euroopan komission raportteja, EUR 20133 EN.

Hämäläinen, K. (1999). Aktiivinen työvoimapolitiikka ja työllistymisen avoimille työmarkkinoille. Elinkeinoelämän tutkimuslaitos, Sarja B51, Helsinki.

Hämäläinen, K., Hämäläinen, U. & Tuomala, J. (2014). The labour market impacts of a youth guarantee: lessons for Europe? VATT Working Papers 60/2014, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.

Hämäläinen, K., Tuomala, J. & Ylikännö, M. (2009). Työmarkkinatuen aktivoimisen vaikutukset. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, 7/2009.

Hämäläinen, K. & Tuomala, J. (2006). Työvoimapolitiittisten toimenpiteiden vaikutusten arviointi. Työpoliittinen tutkimus 315, Työministeriö.

Ilomäki, L. (2008). The effects of ICT on school: teachers' and students' perspectives. Turun yliopiston julkaisuja, sarja B, osa, 134.

Iranzo, S. & Peri, G. (2009). Schooling externalities, technology, and productivity: theory and evidence from U.S. states. *The Review of Economics and Statistics*, 91 (2): 420–431.

Jacob, B. & Lefgren, L. (2004). Remedial Education and Student Achievement: A Regression-Discontinuity Analysis. *Review of Economics and Statistics*, 86 (1): 226–244.

Jespersen S.T., Munch, J.R. & Skipper, L. (2008). Costs and benefits of Danish active labour market programs. *Labour Economics*, 15 (5): 859-884.

Jiménez Rubio, D. (2011). The impact of decentralization of health services on health outcomes: evidence from Canada. *Applied Economics*, 43 (26): 3907–3917.

Josefsson, H. (2010). Likvärdig miljöbalkstillämpning – myt eller sanning? En miljörettslig studie. Uppsala universitetet 25.1.2010.

Kehusmaa, S. (2014). Hoidon menoja hillitsemässä. Heikkokuntoisten kotona asuvien ikäihmisten palvelujen käyttö, omaishoito ja kuntoutus. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia, 131, KELA.

Kehusmaa, S., Autti-Rämö, I. ja Rissanen, P. (2013). Omaishoidon vaikutus ikääntyneiden hoidon menoihin. *Yhteiskuntapolitiikka*, 78: 138-151.

Kim, H. B. & Lim, W. (2015). Long-term care insurance, informal care, and medical expenditures. *Journal of Public Economics*, 125: 128-142.

Kirjavainen, T., Pekkarinen, T. & Uusitalo, R. (2015). Resurssit, oppimistulokset, tulot ja taloudellinen kasvu. Julkaisussa: Tulevaisuuden peruskoulu, Ouakrim-Soivio, N., Rinkinen, A. & Karjalainen, T. (toim.), Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja.

Klavus, J., Pekurinen, M., Järvelin, J. & Mikkola, H. (2004). Asiakasmaksut terveydenhuollon rahoituksessa. *Kansataloudellinen aikakauskirja*, 4: 440-456.

Klem, S. (2013). Työllistymistä tukeva toiminta, työtoiminta ja työhönvalmennus sosiaalihuollossa: Kuntakartoitus 2013. Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen raportteja ja muistioita, 2013:23.

Kobayashi, D., Otsubo, T. & Imanaka, Y. (2015). The effect of centralization of health care services on travel time and its equality. *Health Policy*, 119 (3): 298–306.

Koivuranta-Vaara, P. ja Punnonen, H. (2014). Selvitys sairaanhoitopiirien ensihoidosta. Kuntaliiton selvityksiä. Lisätietoja saatavilla:

<http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/tilastot/soster/ensihoidoselvitys/Sivut/default.aspx> (Haettu 19.11.2015).

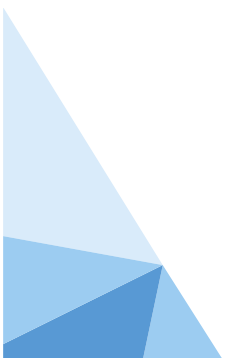
KPMG (2015). Palvelutorin ja Sitran ehdottaman kotitalousvähennysjärjestelmän yhteiskunnalliset vaikutukset. Loppuraportti. 27.3.2015.

Krueger, A. B. & Whitmore, D. M. (2001). The Effect of Attending a Small Class in the Early Grades on College-Test Taking and Middle School Test Results: Evidence from Project STAR. *Economic Journal*, 111, 1–28.

Kuntaliitto (2015). Lapsiperheiden kotipalvelun ja eräiden muiden lapsiperheiden palvelujen tilanne sosiaalihuoltolain tultua voimaan. Kuntaliiton kysely, tarkempia tietoja saatavilla osoitteessa: <http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/uutisia/2015/Sivut/Lapsiperheiden-kotipalvelun-tilanne.aspx> (Haettu 19.11.2015).

- Kuntaliitto (2014). Oppilas- ja opiskeluhoitoa koskevan lakiesityksen vaikutusten selvittäminen. http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/uutiskirjeet/kolumnit/2013/puustinenopiskeluhoito/Oppilas_ ja_opisk eluhoitoa_koskevan_lakiesityksen_vaiikutusten_selvittaminen_A_Puustinen_Korhonen_2014.pdf (Hattu 16.12.2015).
- Kuntaliiton lausunto (2014). ”Työmarkkinatuki uudistus toisi jopa satojen miljoonien lisälaskun”, Kuntalehti, 28.8.2014, <http://kuntalehti.fi/yleinen/tyomarkkinatuki uudistus-toisi-jopa-satojen-miljoonien-lisalaskun/>
- Lavy, V., Paserman, M. D. & Schlosser, A. (2012). Inside the Black Box of Ability Peer Effects: Evidence from Variation in the Proportion of Low Achievers in the Classroom. *The Economic Journal*, 122 (559): 208–237.
- Lavy, V. & Schlosser, A. (2005). Targeted Remedial Education for Underperforming Teenagers: Costs and Benefits. *Journal of Labor Economics*, 23 (4): 839–874.
- Lefebvre, P., Merrigan, P. & Roy-Desrosiers, F. (2011). Québec’s Childcare Universal Low Fees Policy 10 Years After : Effects, Costs and Benefits. CIRPÉE Working Paper 11-01.
- Leppäniemi, A. (2007). Emergency surgery at crossroads: Is it enough just to plug the hole. *Scandinavian Journal of Surgery*, 96: 182-183.
- Liikennevirasto (2010). Tieliikenteen ajokustannusten yksikköarvot 2010. Liikenneviraston ohjeita, 21/2010.
- Lumio, J. (2015). Laitoksesta kotiin – syntykö säästöjä? Ikäihmisten palveluiden muutosten kustannusvaikutukset Tampereella. Sitran selvityksiä 94/2015.
- Luppa, M., Luck, T., Weyerer, S., König, H.-H., Brähler, E. & Riedel-Heller, S. G. (2010). Prediction of institutionalization in the elderly. A systematic review. *Age and Ageing*, 39: 31-38.
- Magnuson, K. A., Ruhm, C. & Waldfogel, J. (2007a). Does prekindergarten improve school preparation and performance? *Economics of Education Review*, 26 (1): 33–51.
- Magnuson, K. A., Ruhm, C. & Waldfogel, J. (2007b). The persistence of preschool effects: Do subsequent classroom experiences matter? *Early Childhood Research Quarterly*, 22 (1): 18–38.
- Masseria, C. & Giannoni, M. (2010). Equity in access to health care in Italy: a disease-based approach. *The European Journal of Public Health*, 20(5): 504–510.
- Nishida, M. (2014). The costs of zoning regulations in retail chains: the case of the City Planning Act of 1968 in Japan. *Journal of Regulatory Economics*, 45: 305-328.
- OECD (2015). *Students, computers and learning: Making the connection, PISA*, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264239555-en>
- OKM (2014). *Etsivä nuorisotyö 2013: tilastoraportti*. Opetus- ja kulttuuriministeriö.
- Pelkonen, R. & Kautto, P. (2012). *Ympäristövalvonnan maksullisuuden vaikuttavuusarviointi*. Ympäristöministeriön raportteja 20/2012.
- Pursiainen, H. (2014). *Kustannus-hyöt्यानalyysi julkisessa päätöksenteossa: esimerkkinä alueellistamisen arviointi*. Kansantaloudellinen aikakauskirja, 2: 223-229.
- Pursiainen, H. & Seppälä, T. (2013). *Hoivakodissa vai kotihoivassa? Suurten ikäluokkien halukkuus maksaa vanhuspalveluista*. VATT Tutkimukset 173/2013.
- Riipinen, T., Järvinen, A. & Valtakari, M. (2014). *Arvio työmarkkinatuen rahoitusuudistuksen vaikutuksista*. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, 28/2014.
- Rosholm, M. & Svarer, M. (2008). The Threat Effect of Active Labour Market Programmes. *The Scandinavian Journal of Economics*, 110 (2): 385-401.
- Ruhm, C. & Waldfogel, J. (2012). Long-term effects of early childhood care and education. *Nordic Economic Policy Review*, 1 (1): 23-51.

- Ryan, S. P. (2012). The Costs of Environmental Regulation in a Concentrated Industry. *Econometrica*, 80 (3): 1019-1061.
- Sacerdote, B. (2011). Peer Effects in Education: How Might They Work, How Big Are They and How Much Do We Know Thus Far? In: *Handbook of the Economics of Education*, 1st ed., Vol. 3, Hanushek, E. A., Machin, S. & Woessmann, L. (eds.), Elsevier B.V.
- Schivardi, F. & Viviano, E. (2011). Entry Barriers in Retail Trade. *The Economic Journal*, 121: 145-17
- Schmitz, H. & Westphal, M. (2015). Short- and medium-term effects of informal care provision on female caregivers' health. *Journal of Health Economics*, 42: 174-185.
- Sianesi, B. (2004). An evaluation of the active labour market programmes in Sweden. *Review of Economics and Statistics*, 86 (1): 135-155.
- Sippu, E. & Vepsäläinen, E. (2010). Aluehallintoviraston väliintulonvaikutukset lapsiperheiden kotipalvelun järjestämiseen. Kymenlaakson ammattikorkeakoulu, Sosiaalialan koulutusohjelma, opinnäytetyö. Saatavilla: <https://www.theseus.fi/handle/10024/21949> (Haettu: 19.11.2015).
- Sitra (2015). Kotitalousvähennys arjen tukena. Pylkkänen, E., Sitran selvityksiä 95/2015.
- Sosiaali- ja terveysministeriö (2015). Vammaislainsäädännön uudistamistyöryhmän loppuraportti, Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2015:21.
- Sosiaali- ja terveysministeriö (2015). Kunnan järjestämisvastuulla olevan palveluasumisen ja kotiin annettavien palvelujen asiakasmaksut. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita, 2015:7.
- Sosiaali- ja terveysministeriö (2014). Kansallisen omaishoidon kehittämisohjelma. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita, 2014:2.
- Stiglitz, J. P. (2000). *Economics of the Public Sector: Third Edition*. W.W. Norton & Company.
- Suomen Sairaankuljetusliitto (2011). Selvitys ensihoidon järjestämisen kustannuksista. Saatavilla: http://www.sairaankuljetusliitto.fi/upload/File/Ensihoidon%20kustannukset_loppuraportti%2022.8%20lopullinen.pdf (Haettu 19.11.2015).
- Suomen Yrittäjät (2015). Ensihoito Suomessa: Yhteenvetoraportti 2015. Suomen Yrittäjät ry:n julkaisuja. Saatavilla: http://www.yrittajat.fi/File/82ccba21-1786-4455-b96e-c7e97f618cdf/Ensihoito_Suomessa.pdf (Haettu 19.11.2015)
- Tay, A. (2003). Assessing Competition in Hospital Care Markets: The Importance of Accounting for Quality Differentiation. *The RAND Journal of Economics*, 34 (4): 786-814.
- Telle, K. (2013). Monitoring and enforcement of environmental regulations. Lessons from a natural field experiment in Norway. *Journal of Public Economics*, 99: 24-34.
- Temple, J. A. & Reynolds, A. J. (2007). Benefits and costs of investments in preschool education: Evidence from the Child-Parent Centers and related programs. *Economics of Education Review*, 26 (1): 126-144.
- Tuomala, J. (2010). The threat effect of mandatory programme participation in Finland – A study of activation reform of the labour market support system. VATT Working Papers 12/2010.
- Valtionhallinnon yhteinen tietojärjestelmähankkeiden arviointikehikko: Sähköinen ylioppilastutkinto – Digabi, 10/2013.
- Valvira (2014). Valtakunnallinen selvitys ensihoidosta. Valviran selvityksiä, 2:2014. Saatavilla: https://www.valvira.fi/documents/14444/42787/Valtakunnallinen_selvitys_ensihoidosta.pdf (Haettu 19.11.2015).
- van den Berg, B., Fiebig, D. G. & Hall, J. (2014). Well-being losses due to care-giving. *Journal of Health Economics*, 35: 123-131.
- Van Houtven, C. H. & Norton, E. C. (2008). Informal care and Medicare expenditures: Testing for heterogeneous treatment effects. *Journal of Health Economics*, 27 (1): 134-156.



Van Houtven, C. H. & Norton, E. C. (2004). Informal care and health care use of older adults. *Journal of Health Economics*, 23 (6): 1159–1180.

Viranomaislähteet

Lait

Kehitysvammalaki (519/1977)

Lait lain (980/2012) muuttamisesta (1323/2014, 267/2015, 416/2015)

Laki ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveystalvveluista (980/2012)

Laki ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveystalvveluista annetun lain muuttamisesta (1351/2014)

Laki maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta (204/2015)

Laki perusopetuslain muuttamisesta (642/2010)

Laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista (734/1992)

Laki sosiaalihuollon ammatillisista kelpoisuusvaatimuksista (272/2005)

Maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999)

Nuorisolaki (72/2006)

Oppilas- ja opiskelijahuoltolaki (1287/2013)

Perusopetuslaki (628/1998)

Sosiaalihuoltolaki (1301/2014)

Terveydenhuoltolaki (1326/2010)

Vammaispalvelulaki (380/1987)

Varhaiskasvatuslaki (36/1973)

Ympäristönsuojelulaki (527/2014)

Hallituksen esitykset

HE 164/2005

HE 109/2009

HE 1/2010

HE 214/2013

HE 67/2013

HE 135/2014

HE 164/2014

HE 183/2014

HE 240/2014

HE 310/2014

HE 334/2014

HE 341/2014

Asetukset

Asetukset yhteyshaun järjestämiseen liittyen (294/2014;4/2013;1047/2012;30/2008)

Asetus lasten päivähoidosta (806/1992)

Sosiaali- ja terveysministeriön asetus ensihoitopalvelusta (340/2011)

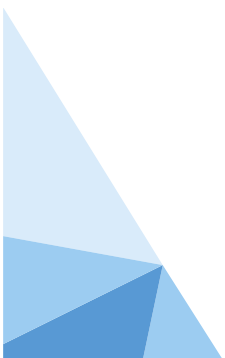
Sosiaali- ja terveysministeriön asetus kiireellisen hoidon perusteista ja päivystyksen erikoisalakohtaisista edellytyksistä (782/2014)

Ympäristönsuojeluasetus (713/2014)

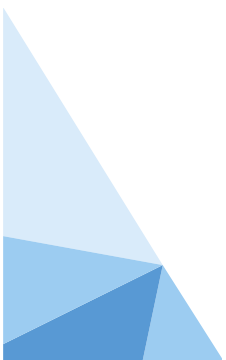
Muut

Hallitusohjelma 2015

Hallituksen kehyspäättös 2013



Sosiaali- ja terveysministeriön muistio 12.9.2014: Kiireellisen hoidon perusteista ja päivystyksen erikoisalakohtaisista edellytyksistä
STM:n lakiesitys: Sopimushoito
STM:n lakiesitys: Sosiaali- ja terveystalouden asiakasmaksujärjestelmä



VAT

VALTIONEUVOSTON
SELVITYS- JA TUTKIMUSTOIMINTA

vn.fi/teas

ISSN 2342-6799 (pdf)
ISBN 978-952-287-205-0 (pdf)

