

Rahoitus- ja resurssiohjausryhmässä valmisteltu muistio, 4.2.2016
Liite 1

ITSEHALLINTOALUEIDEN RAHOITUKSEN VAIHTOEHTOISET MALLIT

Tiivistelmä	1
1 Johdanto	2
2 Hallituksen linjaukset.....	3
3 Alueellinen tarkastelu; nykytila ja ennuste v. 2030	3
4 Rahoitusmalli, itsehallinto ja riittävän rahoituksen turvaaminen	5
4.1 Rahoitusmallin merkitys itsehallinnon kannalta	5
4.2 Rahoituksen kokonaistason mitoitus.....	6
4.3 Kustannusten hallinta ja julkinen palvelulupaus.....	8
5 Rahoitusmallien tarkastelu eri näkökulmista	9
5.1 Kannustimet kustannustehokkuuteen.....	9
5.2 Valtion budjettirajoitteen pitävyys	11
5.3 Investointien rahoitus	12
5.4 Lainanotto	12
5.5 Alueen verotusoikeuden laajuus	13
5.6 Alueellisen verotusoikeuden vaikutus verotuksen tasoon	14
5.7 Verojärjestelmän näkökulma	17
5.8 Rahoituksen kohdentaminen alueille	18
5.9 Mallien hallinnollisista kustannuksista	18

ITSEHALLINTOALUEIDEN RAHOITUKSEN VAIHTOEHTOISET MALLIT

Tiivistelmä

Itsehallintoalueiden rahoitusmallin tulisi lähtökohtaisesti olla selkeä ja läpinäkyvä sekä tukea uudistukselle asetettujen tavoitteiden saavuttamista. Lisäksi rahoitusmallin tulisi olla joustava myös siinä suhteessa, että se mahdollistaa tulevaisuudessa tarvittaessa muutosten tekemisen alueiden tehtävissä ja rakenteessa.

Muistiossa tarkastellaan itsehallintoalueiden rahoituksen kahta vaihtoehtoista mallia: täyttä valtionrahoitusta ja valtionrahoituksen ja alueiden verotusoikeuden yhdistelmää. Alueiden omien verotulojen osuus voisi olla koko maan tasolla noin kolmannes alueiden kokonaisrahoituksesta. Muistion liitteenä on tiivis katsaus aluehallinnon rahoitusta koskevaan taloustieteelliseen tutkimukseen. Tutkimuskirjallisuus tarjoaa näkökohtia rahoitusmallia koskevaan pohdintaan mutta ei yksiselitteistä vastausta siihen, kumpi rahoitusmalli on parempi. Rahoitusmallin valinta riippuu myös siitä, kuinka laajaa alueiden itsehallinto on. Tutkimuskirjallisuus ei myöskään tarjoa vastausta kysymykseen, mikä on optimaalinen omien verotulojen osuus aluehallinnon rahoituksesta.

Muistiossa on tarkasteltu myös kysymystä alueiden verotusoikeuden laajuudesta. Alueiden laajan verotusoikeuden etuna olisi se, että tuolloin vastuu palvelujen järjestämisestä ja rahoituksesta olisi pitkälti samalla taholla, mikä parantaa kannustimia hyvään taloudenpitoon. Laaja verotusoikeus myös vahvistaisi alueiden itsehallintoa. Alueiden laajaa verotusoikeutta ei voi kuitenkaan pitää todellisena rahoitusvaihtoehtona hallituksen linjaamalla aluejaolla. Päätetyt 18 aluetta ovat hyvin erilaisia tulopohjaltaan, palvelutarpeeltaan ja ennustetulta väestökehitykseltään. Alueiden tulopohjien erot johtaisivat veroprosenttien eriytymiseen alueiden välillä ja toiseksi laajan verotusoikeuden tapauksessa edellyttäisivät mittavaa alueiden välistä tasausta yhdenvertaisten palvelujen turvaamiseksi koko maassa.

Kumpikaan tässä muistiossa tarkasteltavista rahoitusmalleista ei ole ongelmaton. Rahoitusmallien ongelmien lieventäminen edellyttää molemmissa malleissa tuekseen finanssipoliittisia sääntöjä.

Verojärjestelmän selkeyden ja jossain määrin myös verotuksen tason kontrolloinnin näkökulmasta täyden valtionrahoituksen malli olisi parempi. Kustannusten hallinta, kannustimet kustannustehokkuuden lisäämiseen ja alueiden itsehallinnon turvaaminen sen sijaan puoltavat verotusoikeuden antamista alueille.

Järjestämis- ja rahoitusvastuun täydellinen eriyttäminen ja siitä seuraavat heikot kannustimet hyvään taloudenpitoon ovat täyden valtionrahoituksen ongelmia. Pitävän valtion budjettirajoitteen asettaminen itsehallintoalueille on erittäin haasteellista; alueiden budjettirajoite ei voi olla juridisesti sitova ja valtio vastaa viime kädessä alueiden alijäämistä. Ilman omaa verotusoikeutta alueet luottavat voimakkaammin valtion tukeen ja pyrkivät kasvattamaan omia menojaan tämän puitteissa.

Veronkanto-oikeus edistää paikallishallinnon tilivelvollisuutta äänestäjiä kohtaan, mikä edistää hallinnon tehokkuutta ja taloudenpidon vastuullisuutta. Alueiden verotusoikeus toisaalta saattaisi johtaa liian korkeisiin veroasteisiin ja korkeampaan menotasoon kuin on kansantalouden kannalta optimaalista. Taloustieteellisen tutkimuksen perusteella ei voida vetää johtopäätöksiä siitä, miten itsehallintoalueiden verotusoikeus vaikuttaisi kokonaisverotukseen. Verojärjestelmä kuitenkin monimutkaistuisi. Verovelvollisten näkökulmasta haittapuolena on veroasteiden eriytyminen maan eri osissa.

Verotusoikeuden antaminen itsehallintoalueille on rahoituksen kannalta merkittävä periaatekysymys. Verotusoikeutta ei tule antaa varmuuden vuoksi, jos rahoitusmallista saadaan toimivampi ilman verotusoikeutta. Käytännössä kerran myönnettyä verotusoikeutta on vaikea poistaa; sen sijaan verotusoikeuden antaminen myöhemmin on periaatteessa mahdollista.

Rahoitusmallin valinta liittyy myös kysymykseen siitä, millainen sisältö alueiden itsehallinnolle halutaan antaa. Mitä voimakkaampi valtion ohjaus on ja mitä suurempi on riippuvuus valtion rahoituksesta, sitä rajoitetummaksi itsehallinto jää taloudellisesta näkökulmasta. Kannustinongelmien korjaaminen edellyttäisi vahvaa valtionohjausta.

1 Johdanto

Tässä muistiossa arvioidaan itsehallintoalueiden kahta vaihtoehtoista rahoitusmallia eri näkökulmista. Arvioitavat mallit ovat täysi valtionrahoitus ja toisena valtionrahoitus yhdistettynä alueiden verotusoikeuteen. Oletuksena on, että omien verotulojen osuus alueiden rahoituksesta olisi koko maan tasolla alle puolet kokonaisrahoituksesta. Muistion luvussa 5.5 perustellaan, miksi tätä laajempaa verotusoikeutta ei pidetä realistisena rahoituksen vaihtoehtona.

Muistion liitteenä on tiivis katsaus aluehallinnon rahoitusta koskevaan taloustieteelliseen tutkimukseen.

Muistion lopussa rahoitusmallien tarkastelu on koottu taulukkomuotoon.

2 Hallituksen linjaukset

Hallitusohjelman mukaan sosiaali- ja terveystalouden uudistamisen tavoitteena on terveyserojen kaventaminen ja kustannusten hallinta. Uudistus toteutetaan palveluiden täydellisellä horisontaalisella ja vertikaalisella integraatiolla sekä vahvistamalla järjestäjien kantokykyä. Hallitusohjelmassa linjattiin myös, että uudistukseen sisällytetään kustannusten tehokkaan hallinnan toteuttava budjettikehysjärjestelmä.

Hallitus linjasi 20.10.2015 sote-uudistuksen rahoitusratkaisujen valmistelua. Hallituksen linjauksen mukaan lähtökohtana rahoitusuudistuksen valmistelussa ovat hallitusohjelman kirjaukset, joiden mukaan kokonaisveroaste ei saa nousta ja työn verotus ei saa kiristyä millään tulotasolla. Sote-uudistuksen rahoitusratkaisua valmistellaan hallitusohjelman linjaukset huomioiden ensisijaisesti valtion rahoitusvastuuseen perustuvana ratkaisuna, koska kunnan pääasiallisen rahoitusvastuun voidaan arvioida olevan ristiriidassa perustuslain turvaaman kunnallisen itsehallinnon kanssa. Jatkovalmistelussa arvioidaan valtion rahoitusvastuun rinnalla myös ratkaisu, joka perustuisi joltakin osin alueen omaan verotusoikeuteen.

Hallitus linjasi 7.11.2015, että perustettaville 18 itsehallintoalueelle osoitetaan seuraavat tehtävät: sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäminen, pelastustoimi, maakuntien liitoille ja ELY-keskuksille nykyään kuuluvia alueiden ja niiden elinkeinoelämän kehittämistehtäviä sekä mahdollisesti ympäristöterveydenhuolto. Samalla hallitus linjasi myös, että sosiaali- ja terveydenhuollon valtionohjausta vahvistetaan. Valtionohjauksen keskeinen väline on sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämispäätös, jonka valtioneuvosto tekee määrävuosittain. Järjestämispäätöksessä määritellään mm. valtakunnallinen ja alueiden välinen työnjako ja laajakantoisia investointeja ja tuotantorakennetta koskevat linjaukset.

Hallitus linjasi myös, että lisäksi itsehallintoalueille perustetaan niiden omistuksessa olevat, yhteiset valtakunnalliset toimitilapalvelut, henkilöstö-, talous- ja tietohallinto- ja ICT-palvelut, tutkimuksen koordinaatiopalvelut ja mahdolliset yhteiset laiteinfrastruktuuripalvelut.

3 Alueellinen tarkastelu; nykytila ja ennuste v. 2030

Hallituksen linjauksen mukaisesti itsehallintoalueita muodostetaan 18. Nämä alueet tulevat lähtökohtaisesti muodostumaan nykyiselle maakuntapohjalle, mutta tarkempi aluejako voi vielä lausuntokierrokselta saatujen näkemysten perusteella muuttua. Sosiaali- ja terveystalouden linjauksen mukaan järjestämään 15 alueen puitteissa, mutta vielä ei ole päätetty, mitkä kolme itsehallintoaluetta järjestävät sote-palvelut yhdessä jonkun toisen alueen kanssa ja mitkä tulevat olemaan 12 laajan päivystyksen yksikköä ja siten alueet, joita nuo yksiköt erityisesti palvelevat.

Alueet ovat väestöpohjaltaan hyvin erilaisia (taulukko 1). Tuoreet väestöennusteet osoittavat, että alueiden väliset erot asukasmäärissä tulevat kasvamaan entisestään tulevien vuosikymmenten aikana. Alueellisen kantokyvyn näkökulmasta itse asukasmäärää merkittävämpi tekijä on taloudellinen huoltosuhde, ts. kuinka monta työllistä on suhteessa väestöön. Alla oleva taulukko kuvaa taloudellista huoltosuhdetta nyt sekä huoltosuhteen kehitystä vuoteen 2030. Verrattuna nykyiseen kuntapoh-

jaiseen järjestelmään, tuleva itsehallintoaluerakenne tasoittaa eroja huoltosuhteessa. Alueiden välille jää kuitenkin edelleen eroja, ja väestöennusteen mukaan ne tulevat tulevaisuudessa kasvamaan.

Itsehallintoalueiden välillä on eroja myös palvelumenoissa. Alla olevassa taulukossa on laskettu yhteen sosiaali- ja terveydenhuollon sekä palo- ja pelastustoimen nettokustannukset. Viereisessä sarakkeessa on kuvattu THL:n tutkimukseen pohjautuva alueellinen sosiaali- ja terveydenhuollon tarvekerroin. Palvelutarpeiden erot selittävät osan alueiden välisistä kustannuseroista.

Taulukko 1. Alueelliset väestöennusteet, sote-menot ja tulopohjat

Maakunta/IHA	Väestö 2014	Väestön muutos 2014-2030 %	Taloudellinen huoltosuhte 2014* %	Taloudellinen	Palvelujen nettomenot 2014 €/as.**	Sote-tarvekerroin *** 2014	Kuntien verotettavat tulot 2014 €/as.****
				huoltosuhte, muutos 2014-2030 %-yksikköä			
Keski-Pohjanmaa	68 830	5 %	45,2 %	-3,7 %	3 295	1,03	13 800
Kainuu	79 258	-6 %	44,0 %	-8,1 %	3 659	1,18	13 500
Etelä-Karjala	131 764	-2 %	42,0 %	-5,2 %	3 319	1,08	15 300
Etelä-Savo	151 560	-7 %	42,4 %	-7,3 %	3 733	1,17	13 600
Pohjois-Karjala	165 258	-1 %	42,2 %	-7,1 %	3 051	1,04	12 800
Kanta-Häme	175 349	11 %	43,1 %	-3,8 %	3 135	1,01	15 600
Kymenlaakso	179 857	-3 %	42,9 %	-6,4 %	3 484	1,11	15 700
Pohjanmaa	181 158	9 %	46,9 %	-1,8 %	3 345	0,98	14 900
Lappi	181 746	0 %	43,5 %	-6,5 %	3 696	1,08	14 300
Etelä-Pohjanmaa	193 399	3 %	45,6 %	-4,2 %	3 401	1,10	13 200
Päijät-Häme	202 009	7 %	43,4 %	-4,0 %	3 085	1,05	14 900
Satakunta	223 985	-1 %	45,2 %	-5,3 %	3 384	1,05	15 400
Pohjois-Savo	248 406	-1 %	42,8 %	-6,2 %	3 371	1,14	14 100
Keski-Suomi	275 363	5 %	42,4 %	-4,6 %	3 125	1,05	14 100
Pohjois-Pohjanmaa	405 398	8 %	40,3 %	-1,3 %	3 485	1,14	14 100
Varsinais-Suomi	472 726	6 %	44,5 %	-1,8 %	3 147	0,99	15 700
Pirkanmaa	503 382	10 %	44,1 %	-0,9 %	3 080	0,98	15 700
Uusimaa	1 603 389	13 %	51,5 %	1,5 %	2 880	0,88	19 800
Koko maa	5 442 837	7 %	45,8 %	-1,9 %	3 159	1	16 200

*Työlliset / väestö. Laskettu VATT:n ennusteen mukaan

** Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä palo- ja pelastustoimen nettomenot

***THL, Sosiaali- ja terveydenhuollon tarvekerroin, kuvaa asukkaiden palvelutarvetta suhteessa maan keskiarvoon

**** Kuntien veropohja summattuna alueelle

Itsehallintoalueiden tulopohjaa voidaan arvioida kunnallisverotuksen verotettavien tulojen kautta. Tulopohja vaikuttaa suoraan alueelta kerättävän veron määrään tai veroprosentin suuruuteen. Oheisen taulukon mukaan alueiden väliset erot tulopohjassa ovat suuret, vaikka ne kaventuvat suhteessa kuntien välillä nykyään oleviin eroihin.

Alueelliset erot ikärakenteessa selittävät voimakkaasti myös alueellisia eroja palvelutarpeessa ja kustannuksissa. Näin ollen alueen oma verotusoikeus tarkoittaa myös sitä, että alueelle jätetään vastuuta ikäsidonnaisten menojen osittaisesta kattamisesta. Toisaalta valtio tulee olemaan joka tapauksessa pääosin vastuussa alueiden rahoituksesta. Valtion rahoitus tuleekin järjestää niin, että se huomioi alueiden väliset tarve-erot. Lisäksi rahoituksella voidaan kompensoida alueellisia olosuhdeeroja. Näitä kriteerejä olisi käytettävä rahoitusmallista riippumatta.

Jos valtio rahoittaa itsehallintoalueiden toiminnan kokonaisuudessaan, ei huoltosuhteen alueellinen eriytyminen ole rahoituksen riittävyys kannalta ongelma. Valtion rahoitusmallissa sote-veroprosentti olisi sama koko maassa, mikä tasaisi alueiden välisiä eroja ilman erillistä tulopohjien tasausta.

Mikäli itsehallintoalueille myönnettäisiin verotusoikeus, itsehallintoalueiden veroprosentit eroaisivat jo uudistuksen voimaantulovaiheessa alueiden erilaisista veropohjista johtuen. Vuoden 2014 tasossa tehtyjen alustavien laskelmien mukaan (valtion ja itsehallintoalueiden yhteenlaskettu) vero-

prosentti vaihtelisi 11 - 14,5 prosentin välillä, mikäli kunkin alueen veroprosentti määräytyisi kaavamaisesti laskettuna alueen kuntien yhteenlaskettujen sote-menojen ja veropohjan perusteella. Jos itsehallintoalueille annetaan verotusoikeus, tarvitaan käytännössä myös alueiden välinen verotulojen tasejärjestelmä. Jos alueiden omien verotulojen osuus kokonaisrahoituksesta on suhteellisen pieni, tulopohjan tasejärjestelmä voisi olla suhteellisen kevyt.

Itsehallintoalueiden verotusoikeuden mallissa alueellinen eriytyminen saattaisi aiheuttaa ongelmia rahoituksen riittävyyden kannalta alueilla, joilla veropohja pienenee samaan aikaan, kun sosiaali- ja terveysmenot kasvavat enemmän kuin muilla alueilla. Pidemmällä aikavälillä alueiden väliset erot veropohjassa sekä sosiaali- ja terveysmenojen kehityksessä saattaisivat johtaa veroprosenttien välisten erojen kasvamiseen. Valtionosuusjärjestelmällä ja verotulojen tasejärjestelmällä voidaan tasoittaa alueiden palvelujen rahoitusta, mutta veroprosenttien välille jäävät erot vähentäisivät kansalaisten yhdenvertaisuutta. Perustuslakivaliokunnan lausunnosta hallituksen esityksestä HE 324/2014 vp. sote-järjestämislaiksi on luettavissa periaate, että veroprosenttien erot eivät saa lain-sääntäjän toimenpiteistä johtuen ja kovin nopeasti muodostua liian erilaiksi. Alueellisessa verotusoikeudessa toisaalta luonnollisesti sallitaan veroprosenttien eriytyminen siltä osin kuin se perustuu alueen asukkaiden itsehallintonsa puitteissa tekemiin päätöksiin.

4 Rahoitusmalli, itsehallinto ja riittävän rahoituksen turvaaminen

4.1 Rahoitusmallin merkitys itsehallinnon kannalta

Valtionohjauksella ja valtion merkittävällä rahoitusvastuulla pyritään varmistamaan kansalaisten yhdenvertaisuutta sosiaali- ja terveyspalvelujen saatavuudessa sekä uudistukselle asetettujen säästö-tavoitteiden toteutumista. Hallitus on myös linjauksissaan korostanut myös sitä, että tavoitteena on alueiden aidon itsehallinnon luominen. Lähtökohtaisesti itsehallintoalueiden itsehallinto olisi hallituksen linjausten perusteella kuitenkin suppeampaa kuin kuntien itsehallinto.

Rahoitusmallin valinta kytkeytyy itsehallinnon luonteeseen ja valtion ohjaukseen. Lähtökohtaisesti kuntaa suuremmalla alueella toteutettavien itsehallintoalueiden itsehallinto ei ole niin vahvasti perustuslain suojaamaa kuin mitä kunnallinen itsehallinto on. Siten siihen voidaan periaatteessa kohdistaa kuntiin verrattuna vahvempaa valtion ohjausta. Perustuslaki ei myöskään edellytä, että itsehallintoalueelle annettaisiin oma verotusoikeus, kuten kuntien kohdalla perustuslaki edellyttää tehtäväksi.

Itsehallinto käsitteellisesti tarkoittaa oikeutta omaan päätöksentekoon ja asukkaiden välittömällä vaaleilla valitsemiin omiin päätöksentekolimiiniin sekä riippumattomuuteen muista organisaatioista, erityisesti valtiosta. Tätä korostaa itsehallintoalueiden vaaleihin perustuva demokraattinen päätöksentekojärjestelmä. Tämän vuoksi on tarpeen tarkastella itsehallinnon ja valtion ohjauksen suhdetta rahoitusmallin valintaan perustuslain näkökulmasta.

Itsehallintoalueiden tulee olla demokraattisesti, hallinnollisesti, taloudellisesti ja ammatillisesti suuria ja vahvoja organisaatioita. Maakuntajakoon perustuvina ne myös edustavat paikallisten ja alueellisten olosuhteiden tuntemusta. Demokratian sekä vallan- ja vastuunjaon oppien mukaisesti niillä tulee olla alueellaan merkittävää itsenäistä päätösvaltaa.

Käytännössä tämä tarkoittaa, että itsehallintoalueiden tulisi päättää itsenäisesti tehtäviensä hoitamisesta lukuun ottamatta niitä asioita, joissa valtion ohjaus on tarpeen kustannusten hillinnän, palveluiden saatavuuden ja laadun turvaamisen, kansalaisten yhdenvertaisuuden sekä itsehallintoalueiden taloudellisesti ja toiminnallisesti järkevän työnjaon kannalta. Viimeksi mainittuja voitaneen kutsua

valtakunnallisen sosiaali- ja terveystalouden näkökulmasta strategisiksi päätöksiksi. Hallituksen linjaama vahva valtionohjaus tulisi rajoittaa näihin asioihin. Palveluiden järjestämistä koskevat operatiiviset ammatillista ja alueellista asiantuntemusta edellyttävät asiat tulee jättää itsehallintoalueiden omaan päätösvaltaan. Tällainen tulkinta mahdollistaa itsehallinnon ja valtion vahvan ohjauksen yhteensovittamisen. Tässä tulkinnassa valtion ohjauksen vahvuutta edustaa se, että valtioneuvosto päättää aidosti valtakunnallista ohjausta edellyttävistä asioista.

On myös otettava huomioon, että entisestään monimutkaistuva ja nopeasti muuttuva toimintaympäristö edellyttää, että toimivaltaa on riittävästi sillä tasolla, johon toimintaympäristön muutokset kohdistuvat ja jossa kohdataan kansalaiset ja muut asiakkaat sekä heidän muuttuvat tilanteensa ja tarpeensa. Tätä näkökulmasta itsehallinnon kautta toteutettu hajautettu toimivalta turvaa mahdollisuudet reagoida muutoksiin. Kysymys on myös siitä, kuka kantaa ensisijaisesti riskin kustannuskasvatuksesta. Alueen osittaiseen omaan verotusoikeuteen perustuvassa mallissa voidaan lähteä siitä, että itsehallintoalue kantaa tästä ensisijaisen riskin ja valtion rahoitusosuus pidetään kiinteänä.

Valtion ohjausvallan edellä mainittua laajempi tulkinta johtaisi itsehallinnon kapeutumiseen ja sen myötä niiden demokraattisen legitimitetin heikkenemiseen. Yksityiskohtainen itsehallintoalueiden asioihin puuttuminen keskushallinnon taholta myös rajoittaisi itsehallintoalueiden osaamisen hyödyntämistä ja edellyttäisi keskushallinnon merkittävää kasvattamista erityisesti ministeriötasolla. Tämä olisi vastoin pitkään jatkunutta keskushallinnon kehittämistyötä, jossa valtioneuvosto valmistelussaan ja päätöksenteossään keskittyisi poliittisesti ja strategisesti merkittäviin asioihin.

Pitkälle operatiiviseen johtamiseen ulottuva valtionohjaus olisi periaatteellisesti ristiriidassa alueen oman verotusoikeuden kanssa. Jos valtion ohjaus kuitenkin rajoitetaan edellä kuvatulla tavalla strategiseen päätöksentekoon, tämän ristiriidan merkitys pienenee. Mikäli itsehallintoalueille tulee verotusoikeus, osana finanssipoliittisten sääntöjen kokonaisuutta tulee pohdittavaksi määräaikaisen tai jopa pysyvän verokaton tarve itsehallintoalueille. Verotusoikeus nostaa myös kysymyksen tarpeesta säätää itsehallintoalueiden tulopohjan tasauksesta.

4.2 Rahoituksen kokonaistason mitoitus

Itsehallintoalueiden rahoituksen kokonaistason mitoitukseen vaikuttavat väestön palvelutarve sekä julkisen talouden käytettävissä olevat resurssit.

Itsehallintoalueilla tulee olla edellytykset huolehtia lainsäädännön turvaamista sosiaali- ja terveyspalveluista. Perustuslain 19 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut perustuslain 6 §:n tarkoittamalla tavalla yhdenvertaisesti.

Sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännön lähtökohtana useissa erityislaeissa on turvata ihmisille palvelut tarveperusteisesti. Tarveharkinta perustuu ammattihenkilöiden tekemälle tarvearviolle. Esimerkiksi terveydenhuoltolain (1326/2010) 7 a §:n 1 momentin mukaan terveydenhuollon palveluvalikoimaan kuuluvat lääketieteellisesti ja hammaslääketieteellisesti perusteltu sairauksien ennaltaehkäisy, sairauden toteutukseksi tehtävät tutkimukset sekä taudinmääritys, hoito ja kuntoutus. Terveydenhuollossa tarveperusteisuus tarkoittaa lääketieteelliseen vaikuttavuuteen perustuvaa arviota.

Sosiaalihuollon tuen tarpeisiin vastaamisesta sosiaalihuoltolain (1301/2014) 11:ssä. Suurin osa sosiaalihuoltolain mukaisista sosiaalipalveluista on ns. määrärahasidonnaisia palveluja, joiden myöntämisessä kunta voi käyttää harkintaa. Myös näiden palvelujen myöntämisen pitää kuitenkin aina perustua yksilölliseen palvelutarpeen arviointiin, eikä mitään asiakasryhmää voida sulkea palvelun piiristä kunnan ohjeistuksen perusteella. Lisäksi laissa on säädetty palvelukohtaisia oikeuksia tietty-

jen palvelujen saamiseen. Näitä palveluja ovat lapsiperheiden kotipalvelun (19 §) lisäksi lapsen ja hänen vanhempansa välisten tapaamisten valvonta (27 §) sekä päihdeettömyyttä tukevat sosiaalipalvelut raskaana oleville henkilöille (24 §).

Tarveperustasta säädetään lisäksi muun muassa potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (785/1992) 3 §:ssä, päihdehuoltolain (41/1986) 3 §:ssä sekä mielenterveyslain (1116/1990) 4 §:ssä.

Lähtökohtaisesti perustuslaki ja tarveperustalle rakennettu sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntö muodostavat kehikon sille ”julkiselle palvelulupaukselle”, jonka toteuttamiseksi itsehallintoalueiden rahoitus on mitoitettava. Sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntö mahdollistaa kuitenkin julkisten voimavarojen huomioimisen julkisin varoin kustannettavissa palveluissa.

Sosiaali- ja terveystalouden taso täytyy sovittaa yhteen julkisen talouden tilan kanssa ottaen huomioon julkisen talouden pidemmän aikavälin kestävyys. Käytännössä tämä yhteensovitus tehdään osana vaalikauden ensimmäisen julkisen talouden suunnitelman valmistelua, jossa asetetaan julkisen talouden rahoitusasematavoitteet, valtiontalouden kehukset ja päätetään tavoitteiden saavuttamiseksi tarvittavista toimenpiteistä (ml. hallinnonaloja koskevat linjaukset ja veropolitiikan linjat).

Perustuslain 22 § mukainen velvoite siitä, että julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen, on otettava huomioon rahoitusmallin valintaa koskevassa ratkaisussa. Rahoitusmallin osalta on olennaista, mille taholle vastuu rahoituksen keräämisestä ja mitoittamisesta osoitetaan. Lähtökohtaisesti perustuslain 22 § velvoittaa valtiota. Valtio voi kuitenkin huolehtia tästä velvoitteestaan antamalla itsehallintoalueille lainsäädännöllä verotusoikeuden. Tämä vastaisi rahoitusmallin osalta nykytilaa, jossa järjestämisvastuu on kunnilla (tai kuntayhtymillä), joille on annettu verotusoikeus tämän tehtävän rahoittamiseksi. Valtion osallistuu rahoitukseen ja tasaa alueellisia eroja valtionosuusjärjestelmän avulla.

Uudistuksen tavoitteena on hallituksen linjausten mukaan hidastaa sosiaali- ja terveydenhuollon menojen reaalikasvu ns. nollalaskelman 2,4 prosentista 0,9 prosenttiin vuodessa. Tällä linjauksella pyritään turvaamaan julkisen talouden kestävyyttä. Menokasvun hidastaminen on tarkoitus saada aikaan lisäämällä kustannusvaikuttavuutta ja tehostamalla toimintaa. Jotta sosiaali- ja terveydenhuoltomenojen kasvu hidastuu toivotulla tavalla, on edellytyksenä, että alueiden johto ja päätöksentekijät sisäistävät kustannusten hallinnan yhdeksi toimintaa ohjaavaksi keskeiseksi tavoitteeksi. Uudistuksessa pyritään saavuttamaan nämä tavoitteet ensisijaisesti parantamalla sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden kustannusvaikuttavuutta.

Jos itsehallintoalueen rahoitus perustuu täysin valtion rahoitukseen, kantaa valtio vastuun rahoituksen riittävydestä. Tällöin on valtion vastuulla kerätä ja mitoittaa rahoitus siten, että kukin itsehallintoalue kykenee järjestämään asukkaiden tarpeen mukaiset palvelut. Valtio osallistuu rahoituksen kautta järjestämisvastuun kantamiseen. Valtion itsehallintoalueille osoitettavan rahoituksen mitoituksessa pyritään edellä mainitun säästötavoitteen toteutumiseen, mutta se on toissijainen suhteessa valtion vastuuseen huolehtia siitä, että lakisäateisiin palveluihin osoitetaan riittävä rahoitus.

Valtion rahoitus on täyden valtionrahoituksen mallissa se tekijä, joka lyhyellä aikavälillä joustaa, jos alueet eivät pysty hoitamaan niille osoitettuja tehtäviä. Maakunnilla voi olla oikeus ottaa lainaa, mutta viimesijainen vastuu maakuntien alijäämistä on aina valtiolla.

Tämä merkitsee sitä, että ohjausmalliin tulee sisällyttää mekanismi, jossa rahoituksen riittävyttä vuosittain arvioidaan. Käytännössä rahoitusperiaatteen toteutumista arvioidaan julkisen vuotuisen talouden suunnitelman ja valtion talousarviovalmistelun yhteydessä.

Valtion tulee osoittaa eri alueille rahoitus myös huomioiden se työnjako, jonka valtio lainsäädännössä tai valtioneuvosto järjestämispäätöksessä eri alueille määrittää. Mikäli alueille annetaan uusia tehtäviä tai velvoitteita, valtion täytyy osoittaa niihin riittävä rahoitus. Resurssiohjauksen tulee siten olla linjassa sekä lainsäädännöllä että järjestämispäätöksellä määriteltävän sisältöohjauksen kanssa.

Jos itsehallintoalueen rahoitus perustuu täysin tai pääasiassa valtionrahoitukseen, rahoituksen riittävyyskysymys tehtäviä annettaessa on vielä tärkeämpi kuin nykyisessä kuntien järjestämisvastuuseen perustuvassa järjestelmässä, koska kunnilla on oman verotusoikeuden kautta mahdollisuus vaikuttaa taloutensa tasapainoon verotusta muuttamalla. Valtion vastuu rahoituksen riittävydestä on erityisen korostunut täyden valtionrahoituksen mallissa.

Jos alueilla on verotusoikeuden kautta mahdollisuus kerätä riittävä rahoitus palvelutarpeeseen vastaamiseksi, valtio on osaltaan huolehtinut palvelujen turvaamisveloitteestaan. Kustannusten kasvun ensisijainen riski on tällöin itsehallintoalueella. Jos alueen omalle verorahoitukselle asetetaan verokatto, joka rajoittaa alueen mahdollisuuksia selviytyä tehtävän hoitamisesta, on asiaa arvioitava tältä osin kokonaisuus huomioiden uudelleen. Myös verotusoikeuden tapauksessa voitaisiin rahoituksen kokonaistaso mitoittaa lähtökohtatilanteessa samalla tavalla kuin täyden valtionrahoituksen tapauksessa, mutta valtionrahoitus olisi alueen omia verotuloja vastaavan määrän pienempi. Alueen valtionrahoituksen määrää ei tämän jälkeen sidottaisi alueen omien verotulojen tasoon. Oma kysymyksensä on, kohdistuuko palvelutarpeen kasvusta aiheutuva menopaine valtion rahoitusosuuteen, alueen omaan rahoitusosuuteen vai molempiin.

Hallitusohjelman mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon uudistukseen sisällytetään kustannusten tehokkaan hallinnan toteuttava budjettikehysjärjestelmä. Sillä pyritään varmistamaan uudistuksella tavoiteltavat kustannussäästöt, jotka realisoituvat pidemmällä aikavälillä. Tässä muistiossa on tulokittu, että hallitusohjelmassa mainitulla budjettikehysjärjestelmällä tarkoitetaan itsehallintoalueen talouden ohjaussääntöjen muodostamaa kokonaisuutta, joka uskottavasti toteuttaa kustannusten hallinnan. Yleisesti ottaen rahoitusmalli ja alueiden tehtävien luonne vaikuttavat siihen, millaisia sääntöjä tarvitaan. Säännöt voivat koskea menoja, tuloja, budjetin tasapainottamista tai velkaantumista.

4.3 Kustannusten hallinta ja julkinen palvelulupaus

Sosiaali- ja terveydenhuollon kustannuskehityksen hallinta ja lainsäädännön edellyttämän julkisten palvelujen tason täyttäminen saattavat osoittautua toisilleen vastakkaisiksi tavoitteiksi. Ensisijaisesti uudistuksessa pyritään järjestelmälliseen kustannusvaikuttavuuden parantamiseen, mikä luo edellytykset julkisten palveluiden järjestämiseen samanaikaisesti kustannusten hallinnan kanssa. Kustannusten hallinnan tavoitteen pitäisi kuitenkin ohjata myös innovaatioiden kehittämistä ja hyödyntämistä siten, että teknologisesta kehityksestä haettaisiin myös tehokkaampia tapoja tuottaa lainsäädännön edellyttämät palvelut.

Kustannuskehityksen hallinnan tulisi olla suhdanteista riippumatta tärkeänä näkökulmana. Käytännössä helposti käy niin, että taloudellisen tilanteen ja rahoitusmahdollisuuksien heikentyessä säästöjen näkökulma painottuu, jolloin myös lainsäädännöllä tehdään säästöpäätöksiä. Taloudellisen tilanteen parantuessa taas huomio enemmän kiinnittyy palveluiden laajuuteen ja riittävyteen sekä siinä tehtäviin laadullisiin parannuksiin. Kustannustenhallinta ja lainsäädännön edellyttämän palvelutason toteuttamisen välillä on aitoa ristiriitaa vain silloin jos palvelutuotanto on järjestetty maksimaalisen tehokkaasti. Lainsäädännön mukaisen palvelutason mitoituksessa ja itsehallintoalueiden talou-

den ohjauksessa on tärkeää olla pitkäjänteinen keskipitkän ja pitkän aikavälin näkökulma, jossa palvelutaso ei riipu talouden suhdanteista.

Teoriassa maksimitehokkuus (paras saavutettavissa oleva kustannusvaikuttavuus) voidaan sosiaali- ja terveydenhuollossa saavuttaa kahdella eri tavalla riippuen siitä, kumpi on kiinnitetty: budjettirajoite vai palvelujen taso. Annetulla rahoituksen määrällä (budjettirajoite) on saavutettu paras mahdollinen väestön terveyden ja hyvinvoinnin taso, eikä parempaa ole käytössä olevilla hoitomenetelmillä nykytiedon valossa mahdollista saavuttaa. On myös mahdollista, että väestön terveydelle ja hyvinvoinnille asetetut tavoitteet (palvelulupaus) on saavutettu edullisimmalla mahdollisella tiedossa olevalla tavalla ja toimintaa ei voi nykyisestä parantaa.

Käytännössä sosiaali- ja terveydenhuollossa voimavaroja voidaan käyttää selvästi nykyistä tehokkaammin ja parantaa järjestelmän kustannusvaikuttavuutta. Esimerkiksi seitsemän Euroopan maan terveydenhuollon suorituskykyä (kustannukset, tuottavuus, laatu, vaikuttavuutta) verrannut EuroHOPE¹ -tutkimus osoitti, että suomalaisten sairaaloiden hoidon laatua voidaan parantaa ilman, että hoidon kustannukset kasvavat. (Sairaalahoitoon hakeutuneiden sydäninfarktipotilaiden kuolleisuus on Suomessa selvästi korkeampi kuin Ruotsissa ja Norjassa. Kuolleisuus Suomen parhaimmissa sairaanhoitopiireissä ja sairaaloissa oli tutkimuksessa yhtä suuri tai korkeampi kuin Ruotsissa ja Norjassa keskimäärin.) Hoitoa keskittämällä, hoitomenetelmiä kehittämällä ja toisten kokemuksista oppimalla voidaan parantaa sairaalahoidon laatua ja taloudellisuutta ja siten sairaalahoidon kustannusvaikuttavuutta.

Hallitus on linjannut 7.11.2015, että järjestämispäätöksessä määritellään mm. lainsäädäntöä tarkentava sosiaali- ja terveydenhuollon julkinen palvelulupaus. Kuten edellä jaksossa 4.2 on todettu, rakentuu sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntö tarveperusteiselle ”palvelulupaukselle”. Valtioneuvoston järjestämispäätöksellä voidaan jossain määrin täsmentää tämän toteutusta, mutta ei määrittää tarjottavia palveluita lainsäädännössä säädettyä suppeammaksi. Siten järjestämispäätöksen kautta voitaisiin päättää esimerkiksi palvelujen toteuttamistapaan liittyvistä seikoista. Tosin tähän oikeuttava valtuussäännös tulee olla lain tasolla varsin tarkkarajaisesti säädetty.

5 Rahoitusmallien tarkastelu eri näkökulmista

5.1 Kannustimet kustannustehokkuuteen

Kannustimilla on merkittävä rooli toiminnan tehostamisessa. Vaihtoehtoisten rahoitusmallien suhteen tarkasteltuna kustannuksia hillitsevät kannustimet ovat väistämättä sellaisia, joissa hyöty kustannusvaikuttavasta toiminnasta tai vastuu mahdollisesta alijäämästä kohdistuu itsehallintoalueelle. Mikäli näin ei ole, ei synny suoraa kannustinelementtiä.

Kumpikaan rahoitusmalli sellaisenaan ei suoraan johda toiminnan tehostamiseen, mutta alueen oma verotusoikeus parantaa alueen kannustimia kustannustehokkaaseen toimintaan. Jos täyden valtionrahoituksen järjestelmässä palveluntuotantoa tehostetaan, alueen asukkaat voivat saada tehokkuushyödyn takaisin vain lisääntyneinä palveluina. Jos valtio siirtää kunkin alueen aikaansaaman tehokkuushyödyn pois alueelta, alueella ei ole kannustimia tehostaa toimintaansa. Verotusoikeuden sisältämässä rahoitusmallissa asukkaat voivat (epäsuorasti) valita, haluavatko he saada tehok-

¹ Health Economics, December 2015, Volume 24, Issue Supplement 52. European Health Care Outcomes, Performance, and Efficiency. Guest Editors: Unto Häkkinen, Tor Iversen, Timo T. Seppälä, Mikko Peltola and Clas Rehnberg

kuushyödyn lisääntyneinä palveluina vai alentuneina veroina. Näin ollen tehokkuuden kasvaminen hyödyttää tässä mallissa alueiden asukkaita enemmän.

Kansainvälisten vertailujen mukaan paikallis- tai aluehallinnolla on yleensä verotusoikeus. Täyden valtionrahoituksen mallit ovat harvinaisia, poikkeuksena tästä kuitenkin Iso-Britannian malli sekä Tanskan malli erikoissairaanhoidon osalta. Taloustieteellisen tutkimuskirjallisuuden perusteella voidaan pitää suotavana, että alueiden menot katettaisiin ainakin osittain alueen omilla tuloilla. Verotusoikeus lisää päätöksenteon vastuunkantoa ja läpinäkyvyyttä. Demokraattisessa järjestelmässä äänestäjät voivat reagoida omilla päätöksillään niin verotuksen tasoon kuin palvelujen saatavuuteen ja laatuun. Äänestäjiltä poliitikoille tuleva paine pitää menot kurissa on vahvempi silloin, kun tulo- lähteenä ovat suurelta osin alueen omat verotulot. Verotusoikeuden laajuudella ei ole merkitystä tässä suhteessa; kannustin on olemassa, vaikka omien verotulojen osuus olisi pieni.²

Sairaaloiden tuottavuutta koskeva pohjoismainen tutkimus näyttäisi tarjoavan viitteitä jaetun rahoituksen suuntaan. Sairaaloiden tuottavuus on Ruotsissa heikompi ja vaihtelu suurempi kuin Tanskassa ja Norjassa. Ruotsissa maakunnat rahoittavat sairaaloiden toimintaa ja määrittelevät itsenäisesti korvausperusteet. Tanskassa ja Norjassa rahoitus on pääosin valtion vastuulla, valtio myös säätelee toimintaa ja sairaaloiden korvausperusteet ovat osin valtakunnallisesti yhtenäiset. Sairaaloiden tuottavuuden ja laadun välillä tutkijat eivät havainneet yhteyttä³.

Jos itsehallintoalueilla olisi verotusoikeus, olisi optimaalista, että alueiden väliset erot tehokkuudessa ja palveluiden tuottamisen kustannuksissa näkyisivät veroprosentin tasossa. Alueiden välisen palvelutarjonnan ja veroprosenttien vertailu saattaisi kannustaa tehokkuuden lisäämiseen. Käytännössä äänestäjien saattaisi kuitenkin olla vaikea hahmottaa palveluiden tuottamisen tehokkuutta pelkästään veroprosentteja vertailemalla, koska alueiden veroprosentit eroaisivat myös muista syistä, kuten veropohjien eroista, johtuen. Valtio voisi lisätä asukkaiden tietoisuutta ja samalla myös painetta alueiden päätöksentekoa kohtaan julkistamalla vuosittain itsehallintoalueiden keskenään vertailukelpoisia suoritustietoja (esimerkiksi palvelujen kustannukset, veroprosentti, palvelujen saatavuus ja näiden perusteella laskettavat tehokkuusluvut).

Toisaalta on mahdollista, että alueet tuottaisivat veroprosenttia korottamalla parempilaatuisia palveluita. Mikäli alueen tulot ovat riittävän korkeat, alueen talous voisi pysyä tasapainossa, vaikka menotaso olisi korkea. Koska uudistuksen yhtenä keskeisenä tavoitteena on sosiaali- ja terveystalouden kustannusten hallinta, myös kustannusten nousua olisi tarpeen seurata maakunnan talouden tasapainon lisäksi, esimerkiksi yhtenä arviointimenettelyn kriteerinä. Veroprosentin tasoa rajoittamalla voitaisiin samoin epäsuorasti hillitä kustannusten nousua.

Rahoitusmallin lisäksi kustannusten hillintään vaikuttaa merkittävästi myös se, miten valinnanvapauslainsäädäntö toteutetaan. Lisäksi rahoitusmallista riippumatta keskeistä on palveluiden tuotantotasolla tapahtuvat päätökset.

² Havainnollistava esimerkki: Alueen menot ovat 10 milj. euroa, ja valtionrahoitusta ei ole. Jos alue tehostaa toimintaansa 10 prosentilla, se voi jakaa veronalennuksina miljoona euroa asukkailleen. Ajatellaan sitten, että menot ovat 10 milj. euroa, mutta valtio kattaa tästä 9 milj. euroa ja loput kerätään veroina. Jos alue tehostaa toimintaansa 10 prosentilla, se voi edelleen jakaa veronalennuksina miljoona euroa.

³ Kittelsen SAC, Anthun KS, Goude F, Huitfeldt IMS, Häkkinen U, Kruse M, Medin M, Rehnberg C, Rättö H. Costs and quality at the hospital level in the Nordic countries. *Health Economics*, 2015, 24 (Suppl. 2): 140-163.

5.2 Valtion budjettirajoitteen pitävyys

Täyden valtionrahoituksen mallissa itsehallintoalueen pehmeän budjettirajoitteen ongelma on ilmeinen. Pehmeä budjettirajoite muodostuu, kun ylempi organisaatio ottaa kokonaan tai osittain kannettavakseen alemman organisaatiotason vajeen. Tutkimuskirjallisuuden mukaan paikallistason pehmeän budjettirajoitteen mahdollisuutta lisää erityisesti paikallistason suuri riippuvuus valtionosuuksista. Jos paikallistaso ei kykene rahoittamaan tehtävistään aiheutuvia menoja pääosin omilla tuloillaan ja jos sille on määrätty yhteiskunnallisesti tärkeitä tehtäviä, valtion on lähes mahdotonta välttää lisärahoituksen antamista. Itsehallintoalueiden tehtävät ovat lakisääteisiä peruspalveluita, joiden muuttaminen on hidasta, joten välitön paine kohdistuu valtionrahoituksen tasoon.

Valtiolla on täyteen valtionrahoitukseen perustuvassa mallissa viimesijainen vastuu huolehtia perusoikeuksien toteutumisesta, ja näin ollen valtio viime kädessä vastaa myös itsehallintoalueiden alijäämistä. Jos alueiden rahoitus perustuu pääsääntöisesti alueen omaan verotusoikeuteen, on valtio huolehtinut rahoituksen turvaamisesta lähtökohtaisesti antamalla alueelle lailla mahdollisuuden veronkanton tehtävän hoitamiseksi.

Verotusoikeuden sisältävä rahoitusmalli olisi kannustinnäkökulmasta rakennettava niin, että valtionrahoitus ei lähtökohtaisesti joustaisi. Tuolloin valtio ei osoittaisi taloudellisissa vaikeuksissa olevalla alueella lisärahoitusta, vaan itsehallintoalue kattaisi alijäämän sopeuttamalla menojaan, veroprosenttia korottamalla ja lainanotolla. Alueiden velkaantumisen ja veroasteen nousun estämiseksi tarvittaisiin kuitenkin erilaisia ohjauskeinoja. Näitä voisivat olla esimerkiksi talouden tasapainoa koskevat säännöt, velkaantumisrajoitteet ja verokatto. Alueen taloudellisen kantokyvyn arviointimenettelyyn liittyvä todellinen ja uskottava riski alueen liittämisestä toiseen alueeseen on myös tehokas ohjauskeino.

Täyden valtionrahoituksen mallissa – ottaen huomioon alueen tehtävien luonne – on vaikea löytää finanssipoliittisten sääntöjen kokonaisuutta, joka vähentäisi pehmeän budjettirajoitteen ongelmaa. Lähinnä kyseeseen tulevat itsehallintoalueen talouden tasapainottamista koskevat säännöt ja arviointimenettely, joka voi johtaa huonon taloudenpidon seurauksena alueen itsenäisyyden menettämiseen.

Täyden valtionrahoituksen mallissa rahoituksen taso ohjaisi itsehallintoalueen talousarvion laadintaa ja asettaisi menokaton alueelle. Menokatto ei kuitenkaan olisi juridisesti sitova. Mikäli itsehallintoalueen rahoitus osoittautuu riittämättömäksi, ensisijaisesti alueen tulisi itse löytää keinot taloutensa tasapainottamiseen. Itsehallintoalueen käytössä olevat keinot ovat kuitenkin rajoitetut. Sen tehtäväkenttä on suhteellisen kapea ja koostuu suurelta osin lakisääteisistä hyvinvointipalveluista. Tästä johtuen alueen mahdollisuudet menotason nopeaan alentamiseen palveluja vaarantamatta ovat heikot.

Mikäli talouden epätasapainoa ei saataisi korjattua alueen omin toimin, valtio voisi myöntää alueelle harkinnanvaraista valtionavustusta, jonka myöntämiselle tulisi olla tiukat lakisääteiset perusteet. Jos harkinnanvaraista valtionavustusta olisi helppo saada, se pehmentäisi itsehallintoalueen budjettirajoitetta. Harkinnanvaraisen valtionavustuksen myöntämiseen voisi myös liittää itsehallintoalueen talouden tilan ja sosiaali- ja terveystalouden järjestämisedellytysten arviointimenettelyn, joka voi johtaa alueen liittämiseen johonkin toiseen alueeseen.

Itsehallintoalueen taloudessa mahdollisesti syntyvä ylijäämä tulisi voida säästää myöhempiä tarpeita varten. Tämä lisäisi taloudenpidon joustavuutta ja kannustimia. Päinvastaisessa tilanteessa itsehallintoalueen seuraavan vuoden (tai vuosien) rahoitusta voitaisiin leikata edes osittain annettua lisärahoitusta vastaavalla määrällä. Tällöin valtionrahoitus ei kasvaisi täysimääräisesti alijäämän kattamiseksi, vaan itsehallintoalueen tulisi kattaa alijäämä kokonaan tai osittain itse seuraavien vuo-

sien kuluessa. Mikäli alueen tilanne on kriisiytynyt, tulevien vuosien rahoituksen leikkaaminen saattaisi tosin vain heikentää tilannetta entisestään. Alueelle voi jäädä pitkäkestoinen taloudellinen ja toiminnallinen rasite, joka vaikuttaa alueen palvelukykyyn ja asukkaiden saamiin palveluihin.

Alueen talouden jälkikäteinen arviointimenettely ja siihen liittyvä pelko alueen itsenäisyyden menettämisestä on ohjauskeinona tehokas. Mikäli arviointimenettelyn kriteerit on asetettu onnistuneesti, niin pelkästään uhka arviointimenettelyyn joutumisesta ohjaisi alueita hyvään taloudenpitoon. Arviointimenettelyssä valtio puuttuu voimakkaasti itsehallinnolliseen alueen toimintaan ja talouteen, ja kyse on viimesijaisesta menettelystä, johon joudutaan, kun alue on vakavissa taloudellisissa vaikeuksissa.

Arviointimenettely edellyttää osaamista ja resursointia myös valtionhallinnolta. Ei voida pitää tarkoituksenmukaisena tilannetta, jossa arviointimenettelyyn joutuisi vuosittain useita alueita. Usean alueen taloudellisen tilanteen vaikeutuminen voisi olla seurausta siitä, että alueiden kannustimet hyvään taloudenpitoon eivät ole toimineet, tai koko rahoitusjärjestelmän rakenteellisesta ongelmasta. Se voi olla merkki myös siitä, että valtion rahoitus suhteessa tehtäviin on kokonaisuutena alimitoitettu tai rahoituksen jako alueiden kesken ei ole optimaalinen. Ensimmäisinä vuosina alijäämää saattaa syntyä myös sen takia, että uudistus ei tuota säästöjä niin nopealla aikataululla kuin on oletettu. Toisaalta, kun alueita on linjattu olevan 18, on jo lähtökohtaisesti tiedossa, että useammalla alueella palvelujen järjestämisen kantokyky on selkeästi muita heikompi. Tämä voi johtaa siihen, että osa alueista pärjää vertailuissa joko palvelujen laadun tai kustannusvaikuttavuuden osalta muita heikommin tai niitä joudutaan tukemaan yhä kasvavassa määrin.

5.3 Investointien rahoitus

Itsehallintoalueiden keskitettyjen valtakunnallisten yhtiö- ja palvelukeskusrakenteiden vuoksi itsehallintoalueiden suorat investointitarpeet ovat rajoitetumpia kuin mitä ne olisivat ilman niitä. Yhtiöiden investoinnit näkyvät itsehallintoalueiden käyttötaloudessa vuokra- ja muina kuluina.

Itsehallintoalueiden kiinteistöjen ja toimitilojen omistus on tarkoitus keskittää itsehallintoalueiden omistamaan osakeyhtiöön. Jotta kiinteistöosakeyhtiö ei velkaantuisi pitkällä aikavälillä, tulee kiinteistöjen käytöstä perittävien vuokrien vastata kiinteistöä kiinteistöyhtiölle aiheutuvia kustannuksia. Alueilla on lisäksi omiakin investointitarpeita, kuten terveydenhuollon laitteet. Alueiden investoinnit ovat hoidettavissa tarkasteltavien rahoitusmallien puitteissa. Investointien rahoitus ei näin ollen ole rahoitusmallin valinnan kannalta ratkaiseva kysymys.

On kuitenkin huomattava, että täyden valtionrahoituksen tapauksessa valtion alueille osoittaman rahoituksen tulee riittää myös tarvittaviin alueiden suoriin investointeihin. Jos itsehallintoalueella on verotusoikeus, niin sillä on enemmän rahoitusmahdollisuuksia ja samalla päätösvaltaa investointiensuhteen. Rajoitetut rahoitusmahdollisuudet saattaisivat puolestaan johtaa rahoitusratkaisuihin, jotka eivät kokonaistaloudellisesti tarkasteltuna olekaan edullisimpia.

5.4 Lainanotto

Rahoitusmallilla on vaikutusta alueen ja alueiden omistaman kiinteistöosakeyhtiön asemaan lainamarkkinoilla. Valmistelussa on ollut esillä malli, jossa kiinteistöt ja toimitilat siirretään itsehallintoalueiden kiinteistöosakeyhtiöön velkoineen. Kuntien ja kuntayhtymien omistamien sote-kiinteistöjen nykyiset lainat ovat nollariskisiä. Velkojen suojan osalta tilanne saattaa olla ongelmallinen, jos perustettavan yhtiön riskiluokitus ei olisi sama.

Täydenkään valtionrahoituksen mallissa alueen lainanotto ei voi olla osa valtion lainanottoa. Yhtiön nollariskiluokitus edellyttäisi joko valtion takausta tai alueiden verotusoikeutta. Täyden valtionrahoituksen malli merkitsisi todennäköisesti valtion takausvastuiden kasvua.

Jos alueilla on verotusoikeus, niillä voisi olla myös lainanotto-oikeus. Samalla tulisi selvittää, tarvitaanko velkaantumisrajoitetta. Itsehallintoalueen konsernin velan määrän tai suhteellisen velkaantuneisuuden tulisi joka tapauksessa olla yksi seurattavista taloudellisen kantokyvyn kriteereistä, jotta estetään hallitsematon velkaantuminen.

Täyden valtionrahoituksen mallissa itsehallintoalueen lainanottomahdollisuuden tulisi olla rajattu, koska itsehallintoalueella ei ole muita tuloja kuin valtion sille osoittama rahoitus.

5.5 Alueen verotusoikeuden laajuus

Tutkimuskirjallisuuden näkökulmasta alueiden laaja verotusoikeus tukisi parhaiten alueellista itsehallintoa sekä tarjoaa paremmat kannustimet kustannustehokkaaseen toimintaan kuin suppea verotusoikeus tai täysi valtionrahoitus.⁴ Tuolloin vastuu palvelujen järjestämisestä ja rahoituksesta olisi pitkälti samalla taholla, mikä parantaa kannustimia hyvään taloudenpitoon. Laaja verotusoikeus vahvistaisi myös alueiden itsehallintoa. Näistä näkökulmista myös rajoitettu verotusoikeus olisi perustellumpi kuin puhdas valtionrahoitus.

Verotusoikeutta voi tarkastella myös maakuntien tehtävien kautta. Sosiaali- ja terveystalvet muodostavat valtaosan maakuntien tehtävistä. Hyvinvointi- ja terveyserojen kaventaminen edellyttää vahvaa valtionohjausta. Mitä yksityiskohtaisempaa valtion ohjaus on, sitä enemmän rahoituksen tulisi olla valtion rahoitusta.

Laajaa verotusoikeutta ei voi pitää todellisena rahoitusmallivaihtoehtona johtuen alueiden lukumäärää koskevasta linjauksesta. Alueiden asukkaiden tulopohja ja todennäköisesti verorasitus vaihtelevat sitä enemmän, mitä pienempiä alueet ovat. Mitä suurempi osuus verotuloilla on alueiden rahoituksessa ja mitä suuremmat erot alueiden välillä on veropohjassa, sitä enemmän tarvitaan alueiden välistä verotulojen tasausta. Alueiden väliset erot veropohjassa ovat pienempiä kuin kuntien välillä, mutta erot ovat edelleenkin merkittäviä. Alueilla, joissa verotettava tulo asukasta kohden on alhainen, veroprosentteja olisi korotettava, jotta saadaan kerättyä riittävästi verotuloja. Veroprosenttien suuret erot – ottaen huomioon lisäksi kuntien veroprosenttien väliset suuret erot - vähentäisivät kansalaisten yhdenvertaisuutta.

Laaja verotusoikeus asettaisi merkittäviä paineita tasausjärjestelmän toimivuudelle. Mitä enemmän alueita on, sitä suurempi olisi tasauksen merkitys ja sitä läpinäkymättömämpi järjestelmä olisi. Samalla myös alueiden kannustimet tehokkaaseen tuotantoon heikkenevät, sillä tasausjärjestelmä perustuu aina laskennallisiin suureisiin, jotka eivät tavoita kaikkia eroja alueiden tarpeissa ja olosuhteissa. Osa alueista jäisi taloudelliselta kantokyvyltään heikoiksi, ja niiden satunnaisvaihtelut olisivat suuret. Tasaus olisi ennen kaikkea alueiden tulopohjien eli rahoituskapasiteetin erojen tasausta, ja kustannuserojen tasaus jäisi vähäisemmäksi. Toisaalta täyden valtionrahoituksen malli sekä suppean alueen oman verotusosuuden malli asettaa vastaavasti merkittävät paineet rahoituksen kohdentamiselle. Valtion on kyettävä kohdentamaan rahoitus oikeudenmukaisesti ottaen huomioon sekä alueen palvelutarpeet, järjestämisen edellytykset että se työnjako, joka alueiden välille säädetään joko lainsäädännöllä sekä järjestämispäätöksellä.

⁴ Laajalla verotusoikeudella tarkoitetaan tässä sitä, että alueiden omat verotulot olisivat reilusti yli puolet alueiden kokonaisrahoituksesta.

Tutkimuskirjallisuuden perusteella alueiden tulojen tasauksella voi olla kunnan tai alueen talousku-
ria heikentäviä vaikutuksia ja se voi lisätä painetta valtion budjettiin. Voimakas tulopohjien tasaus
saattaa heikentää alueiden kannusteita huolehtia elinkeinotoiminnan kehittämisestä, talouden kas-
vusta ja veropohjan kilpailukyvyistä. Tasaus vaikuttaa hillitsevällä tavalla mm. alueiden väliseen
muuttoliikkeeseen ja työvoiman liikkuvuuteen.⁵

Laajan verotusoikeuden puitteissa alueiden oma harkintavalta palvelutason määrittämisessä olisi
suurempi, mikä todennäköisesti tarkoittaisi palvelutason eriytymistä alueiden välillä. Palvelutason
eriytymistä tapahtuisi todennäköisesti myös siksi, että alueiden tulopohjissa on suurta vaihtelua.
Työllisten terveydentila on lähtökohtaisesti keskimääräistä parempi, minkä lisäksi korkean työllii-
syyden alueilla mahdollisuudet korkean palvelutason ylläpitämiseksi olisivat keskimääräistä pa-
remmat.

Omien verotulojen suuri osuus lisää periaatteessa ja käytännössäkin jonkin verran alueiden rahoit-
uksen suhdannevaihteluita. Käytännössä kunnallisveron suhdannevaihtelu on ollut suhteellisen
pientä. Itsehallintoalueiden veropohja tulisi todennäköisesti olemaan sama kuin kunnallisveron.
Suhdanneherkät veropohjat eivät sovellu hyvinvointipalveluiden rahoitukseen. Tämän johdosta on
sote-uudistuksen yhteydessä tarvetta arvioida kuntien osuutta yhteisöveron tuotosta, koska ilman
muutoksia yhteisöveron tuoton merkitys kuntien jäljellä jäävässä rahoituksessa suhteellisesti kasvaa
merkittävästi ja suhdanneherkkyysongelma liittyy juuri yhteisöveron tuottoon. Näin ilman muutok-
sia sote-uudistuksessa kuntien rahoituksen suhdanneherkkyys on kasvamassa.

Samalla tavalla kuin kunnallisverotuksessa, työn verotuksen keventäminen ja ansiotuloverotuksen
indeksitarkistukset pienentäisivät itsehallintoalueiden verotuloja ja tämä vaikutus olisi sitä suurem-
pi, mitä suurempi osuus itsehallintoalueiden tuloista olisi omia verotuloja.

5.6 Alueellisen verotusoikeuden vaikutus verotuksen tasoon

Hallituksen linjauksen mukaisesti kokonaisveroaste ei saa nousta eikä työn verotus kiristyä sote-
uudistuksen yhteydessä. Tämä linjaus koskee ainakin uudistuksen voimaantulovaihetta, jolloin vaa-
timuksen toteutuminen lienee mahdollista varmistaa alentamalla kuntien veroprosentteja valtion
ja/tai itsehallintoalueiden verotuksen kiristymistä vastaavasti. Tämä voitaisiin todennäköisesti to-
teuttaa säätämällä kunnallisveroprosenteille väliaikainen katto. Pidemmällä aikavälillä kokonaisve-
roasteeseen vaikuttavat monet muutkin tekijät kuin sosiaali- ja terveydenhuoltomenojen kehitys.

Tutkimuskirjallisuuden perustella ei voida suoraan sanoa, miten itsehallintoalueiden verotusoikeus
vaikuttaisi kokonaisveroasteeseen. Yleisesti ottaen pidetään suositeltavana, että alueiden tarjoamien
palveluiden rahoitus perustuu ainakin osittain omaan verotusoikeuteen, jolloin äänestäjien päättäjiin
kohdistama paine kannustaa tuottamaan palvelut tehokkaasti. Mikäli toiminnan tehostaminen onnis-
tuu, alue voi alentaa veroprosenttiaan. Toisaalta verotusoikeus antaa mahdollisuuden lisätä menoja
(mikä voi olla myös alueen asukkaiden preferenssien mukaista) korottamalla itsehallintoalueen ve-
roprosenttia, jolla puolestaan olisi kokonaisveroastetta nostava vaikutus.

Alueiden välistä verokilpailua pidetään yhtenä tärkeänä tekijänä toiminnan tehostamisen kannusta-
misessa ja verotuksen nousupaineiden hillitsemisessä. Tutkimuskirjallisuudessa on kuitenkin viittei-
tä siihen suuntaan, että mitä isompia alueet ovat, sitä vähemmän ne kilpailevat asukkaista alhaisilla
verokannoilla. Kilpailu asukkaista voi tapahtua muillakin tavoin, kuten tulonsiirroilla tai palveluil-
la. Mitä suurempia alueet ovat, sitä suuremmiksi muuttamisen kustannukset voivat muodostua. Pal-

⁵ VATT:n tutkimuksessa todetaan, että nykyinen kuntien valtionosuusjärjestelmä on tehoton ja ylläpitää ei-toivottuja rakenteita. Hyvän valtionosuusjärjestelmän periaatteet, VATT Analyysi 1-2015.

velujen laatueroista ja veroprosenttien eroista johtuva muuttoliike alueiden välillä ei todennäköisesti tulisi olemaan kovin suurta.

Itsehallintoalueiden verotusoikeuteen liittyy puhdasta valtionrahoitusta suurempi riski kokonaisveroasteen noususta, kun veroprosenteista päättävien tahojen lukumäärä kasvaisi. Hallinnon eri tasojen välisiä haitallisia ulkoisvaikutuksia syntyy silloin, kun toimijat keräävät veroja samasta pohjasta eivätkä ne huomioi oman verotuksensa haittavaikutuksia muiden tuloihin. Nämä vaikutukset riippuvat tasojen määrästä: mitä enemmän tasoja, sitä korkeammaksi verotus voi muodostua. Valtio voi pienentää haitallista ulkoisvaikutusta pitämällä päätösvaltaa veropohjista itsellään ja antaa paikallis-tasolle päätösvaltaa vain veroprosentista, mikä vastaa Suomen tilannetta. Tutkimuskirjallisuudessa ei suositella paikallistason verotusoikeudesta luopumista vertikaalisten ulkoisvaikutusten vuoksi.

Jos itsehallintoalueen vero muodostaisi vain pienen osan verovelvollisen kokonaisverorasituksesta, sen merkitys saattaisi jäädä epäselväksi verovelvolliselle, mikä osaltaan voisi vähentää alueiden päättäjiin verotuksen osalta kohdistuvaa painetta. Toisaalta verovelvollisella todennäköisesti olisi käsitys siitä, onko alueen verotus yli vai alle maan keskitason. Äänestäjien saattaisi kuitenkin olla vaikea arvioida oman alueensa palveluiden tuottamisen kustannustehokkuutta veroprosentteja vertailemalla, koska alueiden veroprosentit tulisivat joka tapauksessa eroamaan veropohjien eroista johtuen.

Koska itsehallintoalueiden veropohjana olisi todennäköisesti kunnallisverotuksen verotettava tulo, vaarana on nimenomaan työn verorasituksen nousu, mitä pidetään työllisyyden ja talouskasvun kannalta erityisen haitallisena. Viime kädessä vastuu verotuksen kokonaistasosta on valtiolla, ja itsehallintoalueiden verotuksen mahdollisen kiristymisen myötä valtion veropolitiikan liikkumavara saattaisi hieman vähentyä.

Verotuksen kokonaistason säätelyn mahdollistamiseksi itsehallintoalueiden verotusoikeudelle olisi perusteltua asettaa yläraja ja mahdollisesti myös alaraja. Tällä voitaisiin ohjata epäsuorasti myös alueen menotaso. Vasta-argumenttina voidaan todeta, että tiukka katto veroprosentille pehmentää valtion budjettirajoitetta ja vähentää itsehallinnon liikkumatilaa. Jos veroprosentin tasoa säädellään, riskinä saattaa olla, että veroprosentille asetetusta katosta muodostuukin lattia, eli itsehallintoalueiden verotuksen tosiasiallinen taso asettuu ylärajan tuntumaan. Kuntien kiinteistöveroprosenttien asettaminen on toisaalta osoittanut, että kunnat eivät ole suinkaan asettaneet kaikkia veroprosentteja kiinteistöveroprosentin ylärajalle, vaan käytössä on ollut koko vaihteluväli. Itsehallintoalueen veroprosentin mahdollinen katto/vaihteluväli tulisi asettaa siten, että se rajoittaisi kokonaisveroasteen nousua, mutta antaisi riittävästi liikkumavaraa itsehallintoalueiden taloudenpidolle.

Kunnat voivat asettaa vapaasti tuloveroprosenttinsa. Kuntien keskimääräinen tuloveroprosentti on noussut 2,4 prosenttiyksikköä vuodesta 1997 vuoteen 2015, mikä on osaltaan kiristänyt ansiotulojen verotusta. Samalla korkeimman ja matalimman kunnallisveroprosentin välinen ero on kasvanut. Keskimääräisen kunnallisveroprosentin nousua selittävät osaltaan valtionosuuksiin tehdyt muutokset sekä kuntien tehtävien ja velvoitteiden kasvu.

Kunnissa talouden sopeuttaminen ei ole tapahtunut kuitenkaan pelkästään tuloveroprosentin korotusten kautta. Vaikka keskimääräinen veroprosentti on noussut, jotkut kunnat ovat pystyneet alentamaan veroprosenttiaan. VAT:n selvityksessä⁶ tarkasteltiin kuntien talouden ennustevirheitä ja sopeutumista yllättäviin meno- ja tulomuutoksiin vuosina 2000–2010. Selvityksen mukaan kunnat

⁶ Kuntatalouden ennustettavuus ja sopeutuminen talousarvioiden ja tilinpäätösten valossa, Valtioneuvoston kanslian raporttisarja 3/2013

sopeutuvat äkillisiin muutoksiin tuloissa tai menoissa käyttämällä kaikkia käytössään olevia keinoja (verotus, menosopeutus, velkaantuminen).

Kuntien tuloveroprosentin kehitys

Taulukosta x käy ilmi, että kuntien keskimääräinen tuloveroprosentti on noussut 2,4 prosenttiyksikköä vuodesta 1997 vuoteen 2015. Samalla korkeimman ja matalimman kunnallisveroprosentin välinen ero on kasvanut.

	Keskimääräinen kunnallisvero-%	Muutos ed.vuodesta, %-yksikköä	Korkein kunnallisvero-%	Alin kunnallisvero-%
1997	17,42		19,75	15,00
1998	17,53	0,11	19,75	15,00
1999	17,6	0,07	19,75	15,50
2000	17,65	0,05	19,75	15,50
2001	17,67	0,02	19,75	15,00
2002	17,78	0,11	19,75	15,00
2003	18,03	0,25	20,00	15,50
2004	18,12	0,09	20,00	16,00
2005	18,29	0,17	21,00	16,00
2006	18,39	0,10	21,00	16,00
2007	18,45	0,06	21,00	16,00
2008	18,54	0,09	21,00	16,00
2009	18,59	0,05	21,00	16,50
2010	18,97	0,38	21,00	16,25
2011	19,16	0,19	21,50	16,25
2012	19,25	0,09	21,75	16,25
2013	19,38	0,13	22,00	16,25
2014	19,74	0,36	22,50	16,50
2015	19,84	0,10	22,50	16,50

Kuntien veroprosentin tasoon ja kehitykseen vaikuttavat monet tekijät. Yksi näistä on verotettavien tulojen kehitys, mihin vaikuttavat kunnan väestörakenteen kehitys ja yleinen talouskehitys. Kuntien verotettavien tulojen kehitykseen ja kunnallisveron tuottoon vaikuttavat myös ansiotuloveroperusteisiin tehtävät muutokset. Ansiotulojen veroperusteiden muutokset ovat vähentäneet kuntien verotuloja nettomääräisesti yhteensä 3,1 (josta on kompensoitu 2,2) mrd. euroa vuosina 1997–2015. Veroperustemuutokset on kompensoitu kunnille täysimääräisesti valtionosuuksien kautta vuodesta 2003 lähtien, joten niillä ei ole vaikutusta kuntatalouden rahoitusasemaan.

Toinen kuntien veroprosenttiin vaikuttava tekijä on kuntien menokehitys. Siihen vaikuttaa kuntien päätösten lisäksi myös valtion kunnille osoittamat tehtävät ja velvoitteet. Valtiovarainministeriön selvityksen (Kuntien tehtävien kartoitus, VM 2/2013) mukaan viime vuosikymmenten aikana kuntien lakisääteiset tehtävät ja niihin liittyvät yksityiskohtaisemmat velvoitteet ovat lisääntyneet. Lisäksi väestön ikärakenteen muutos on jo alkanut vaikuttaa palvelutarpeeseen ja menokehitykseen.

Kuntien veroprosentin kehitykseen vaikuttaa myös valtionosuuksien taso. Valtionosuuksia leikattiin tuntuvasti niin 1990-luvun lopulla kuin 2010-luvun alussakin, mikä on lisännyt painetta veroprosenttien korotuksiin.

Kuntien veroprosentin korottamista on toisaalta saattanut joissakin tapauksissa hillitä se, että yksi ns. kriisikuntamenettelyn kriteereistä on kunnan veroprosentin taso verrattuna maan keskimääräiseen veroprosenttiin.

Tarkastelut osoittavat, että kuntatalouden toimintamenot pyrkivät kasvamaan korkeasuhteessa tulojen noustessa. Tähän on saattanut vaikuttaa myös se, että kuntalain kunnan talouden tasapainotusta koskeva sääntely on ollut varsin väljää. Yksittäisen kunnan päätöksenteossa menojen kasvua on vaikea hillitä tulojen äkillisesti noustessa; tämän osoittavat mm. poikkeuksellisen suurien yhteisö-verotulojen saaneiden kuntien kokemukset. Talouden laskusuhteissa menojen nopea leikkaaminen on puolestaan osoittautunut vaikeaksi. Tosin kuntataloudessa menokasvua pystytään matalasuhteissa selkeästi hillitsemään, minkä osoittaa muun muassa viime vuosien toteutumatioto kuntatalouden kehityksestä.

5.7 Verojärjestelmän näkökulma

Verojärjestelmän näkökulmasta valtion rahoitusmalli olisi yksinkertaisempi ja selkeämpi kuin itsehallintoalueiden verotusoikeuden sisältävä järjestelmä. Verotusoikeuden myöntäminen itsehallintoalueille olisi merkittävä muutos, joka monimutkaistaisi verojärjestelmää ja vähentäisi sen läpinäkyvyyttä. Verovelvollinen maksaa palkkatulosta nykyisin 7 – 8 eri veroa ja maksua⁷ ja itsehallintoalueen veromallissa tämä määrä saattaisi nousta jopa kymmeneen, mikäli sekä valtion että itsehallintoalueiden sote-rahoitus kerättäisiin uudella erillisellä ns. sote-verolla. Itsehallintoalueen verotusoikeuden sisältävässä rahoitusmallissa olisikin perusteltua harkita valtion sote-rahoituksen keräämistä nykyistä verojärjestelmää uudistamalla ilman erillistä uutta veroa.

Verotusoikeuden myöntäminen itsehallintoalueille kasvattaisi veronsaajien lukumäärää ja siitä seuraisi muutoksia veronkanto- ja verontilitysjärjestelmiin. Mikäli itsehallintoalueiden veropohjana olisi kunnallisverotuksen verotettava tulo, useimpien verojärjestelmän muutosten tekninen toteuttaminen olisi todennäköisesti kuitenkin suhteellisen yksinkertaista. Verojärjestelmän selkeyttä kuitenkin heikentäisi entisestään eri verosta tehtävien vähennysten jakaantuminen useammalle veronsaajalle.

Valtion rahoitusmallissa valtion osuus tuloveroista kasvaisi, ja mahdolliset työn verotuksen kevennykset sekä ansiotuloverotuksen indeksitarkistukset kohdistuisivat entistä suuremmalta osin valtion verotukseen. Itsehallintoalueen verotusoikeuden mallissa ansiotuloverokevennykset vähentäisivät myös itsehallintoalueiden verotuottoja ja silloin tulisi ratkaista, rakennettaisiinko itsehallintoalueille vastaava verotulomenetyksen kompensatiomenettely, kuin nykyisin on käytössä kunnille.

Kokonaisveroasteen koordinointi saattaisi myös olla hieman helpompaa valtion rahoitusmallissa, kun verotuksen tasosta päättävien tahojen määrä ei kasvaisi. Erityisesti työn veroasteeseen vaikuttavia tahoja olisi itsehallintoalueiden verotusmallissa nykyistä enemmän, mikä saattaisi vaikeuttaa työn verotuksen tason säätelemistä. Rahoituksen kerääminen suurelta osin itsehallintoalueiden sote-verolla tarkoittaisi sitä, että sote-menojen kasvusta seuraava veronkiristyspaine kohdistettaisiin

⁷ Kunnallisvero, valtion ansiotulovero, yle-vero, työeläkevakuutusmaksu, työttömyysvakuutusmaksu, sairaanhoitomaksu, sairausvakuutuksen päivärahamaksu sekä mahdollinen kirkollisvero.

myös suurelta osin suoraan tuloverotukseen ja työn verotukseen. Valtion rahoitusmallissa sote-menojen kasvu voitaisiin kattaa tuloverotuksen lisäksi välillisen verotuksen kautta tai menojen uudelleenkohdennuksella.

Merkittävä kysymys itsehallintoalueiden verotusoikeuden sisältävässä rahoitusmallissa olisi se, miten valtion sote-palveluiden rahoittamiseksi tarvittavat verotulot kerättäisiin. Puhtaassa valtionrahoitusmallissa verotulot voitaisiin kerätä uudella erillisellä ns. sote-verolla, jonka veropohja olisi sama kuin nykyisin kunnallisverotuksessa. Tällöin verovelvolliskohtaisten muutosten hallitseminen olisi ainakin periaatteessa toteutettavissa alentamalla kunnallisveroprosentteja valtion sote-veroprosenttia vastaavasti. Itsehallintoalueiden verotusoikeuden sisältävässä mallissa tämän ns. sote-veron saajana olisi itsehallintoalue, mutta kahden uuden sote-veron käyttöönotto ei olisi perusteltua verojärjestelmän selkeyden ja läpinäkyvyyden kannalta. Valtion sote-rahoitus olisi tällöin parempi kerätä joko ansiotuloverotusta uudistamalla tai laajemmalla verojärjestelmän uudistamisella, johon voisi liittyä esimerkiksi arvonlisäverotuksen kiristäminen. Myös valtion rahoitusmallissa verojärjestelmän selkeyden kannalta olisi parempi kerätä tarvittava rahoitus ennemmin nykyisiä veroperusteita uudistamalla kuin erillisellä sote-verolla. Verojärjestelmän uudistaminen voisi olla verojärjestelmän näkökulmasta toivottavaa, mutta siihen liittyisi myös verovelvolliskohtaisia kohtaantongelmia, joiden ratkaiseminen todennäköisesti vaatisi lisärahoitusta.

5.8 Rahoituksen kohdentaminen alueille

Keskeinen ratkaistava kysymys liittyy siihen, onko valtion itsehallintoalueille osoittama rahoitus yleiskatteista vai osittain korvamerkittyä. Jälkimmäinen vähentäisi itsehallintoalueen mahdollisuuksia päättää rahoituksen kohdentamista eri tehtävien välillä ja heikentäisi kannustimia kustannusten hallintaan.

Itsehallintoalueen rahoituksen kohdentamisen yksityiskohtia ei ole vielä linjattu. Lähtökohtaisesti se perustuisi valtion lain ja laissa määrättyjen kriteereiden perusteella maksamaan määrärahaan. Osa rahoituksesta on perusteltua kohdentaa tasasuuruisesti ”euroa per asukas” -periaatteella. Kuitenkin merkittävä osa kohdennettavasta rahoituksesta tulee perustumaan alueiden välisiä kustannuseroja huomioon ottaviin tarvetekijöihin, kuten ikärakenteeseen ja sairastavuuteen, sekä mahdollisesti myös olosuhdetekijöihin, kuten saavutettavuuteen. Lisäksi voidaan ottaa huomioon kielisyyskysymykset ja mahdollisia muita tekijöitä. Täyden valtionrahoituksen mallissa tulee selvittää, onko tarvetta lisäksi ns. investointipreemiolle, joka on valtion taholta määritetty laskennallinen tarve investoinneille.

Rahoituksen kohdentamisessa alueille merkittävin rahoitusmallia koskeva kysymys on, onko alueilla verotusoikeutta. Alueiden verotulopohjien välillä on niin suuria eroja, että rahoitusjärjestelmään tulee todennäköisesti sisällyttää tulontasausjärjestelmä, jos alueille annetaan verotusoikeus. On pitkälti poliittinen kysymys, kuinka suuresti tulopohjien eroja tasataan.

5.9 Mallien hallinnollisista kustannuksista

Molempiin rahoitusmalliin liittyy uusia hallinnollisia kustannuksia, joiden suuruutta on valmistelun tässä vaiheessa mahdoton arvioida.

Täyden valtionrahoituksen malli on yksinkertaisempi ja läpinäkyvämpi. Toisaalta se edellyttää valtiolta alueiden talouden jatkuvaa seurantaa, koska valtion vastuu alueiden taloudesta ja toiminnasta on merkittävästi suurempi kuin jos alueilla olisi verotusoikeus. Tarvetta ohjaukseen lisää se, että alueita on suuri määrä ja niiden kantokyky eroaa toisistaan suuresti. Vahvaan valtion ohjaukseen ja valtion rahoitukseen perustuva malli asettaa pitkälle meneviä vaatimuksia rahoituksen riittävyyden

arviointille sekä rahoituksen oikeudenmukaiselle kohdentamiselle. Valtio tarvitsee ohjaukseen sekä jatkuvaan seurantaan riittävän osaamisen ja henkilöstöresurssit.

Verotukseen liittyvät hallinnolliset kustannukset olisivat pienemmät täyden valtionrahoituksen mallissa. Riippumatta siitä, kerättäisiinkö itsehallintoalueiden rahoitus täyden valtionrahoituksen mallissa erillisellä sote-verolla vai olemassa olevia veroperusteita muuttamalla, veronkanto- ja verontilitysjärjestelmiin aiheutuisi todennäköisesti vain pieniä muutoksia. Itsehallintoalueiden verotusoikeyden mallissa uuden veronsaajan lisääminen verotusjärjestelmiin lisäisi Verohallinnon kustannuksia etenkin uudistuksen voimaantulovaiheessa.

Erityisesti täyden valtionrahoituksen tapauksessa alueiden kustannuskehitystä ja taloutta kokonaisuutena on seurattava jatkuvasti, ja valtion tulee tarvittaessa ennakoivasti puuttua itsehallintoalueen talouden hoitoon ja alijäämäkehityksen taustalla oleviin syihin. Molemmissa rahoitusmalleissa valtion ohjaus tarvitsee tuekseen reaaliaikaisen seurantajärjestelmän, joka tuottaa vertailukelpoista tietoa kaikilta alueilta. Seurantajärjestelmä edellyttää toimiakseen sekä tuotannon että kustannusten yhdenmukaisen kirjaamisen ja raportoinnin. Seurantajärjestelmän tulee sisältää ennakoiva (ennustemalli) sekä menneen kustannuskehityksen raportointijärjestelmä, joista kumpikin voi osaltaan toimia automatisoidusti ja ilmoittaen merkittävät poikkeamat valvovalle taholle. Ilman edellä mainittuja on itsehallintoalueiden talouden ohjaaminen valtion taholta vaikeaa. Hyvä tietopohja vähentää myös valvonnan kustannuksia. Tällaisen tietopohjan luominen vie kuitenkin aikaa ja vaatii riittävää taloudellista panostusta.

Liite. Rahoitusmallien suppea tarkastelu

	Täysi valtionrahoitus	Alueella on verotusoikeus
Kannustimet kustannustehokkuuteen	<p>Palvelujen järjestäminen ja rahoitus on täysin eriytetty, mikä heikentää alueiden kannustimia hyvään taloudenpitoon.</p> <p>Valtion budjettirajoitteella voidaan parantaa kustannusten hallintaa, mutta rajoite ei kuitenkaan voi olla juridisesti sitova, koska valtio vastaa viime kädessä palvelujen saataavuudesta.</p>	<p>Malli tarjoaa alueille paremmat kannustimet toiminnan tehostamiseen.</p> <p>Alueen oma verotusoikeus tarjoaa parhaat kannustimet, koska tuolloin järjestämis- ja rahoitusvastuu ovat samoissa käsissä. Käytännössä voisi johtaa alueiden eriytymiseen, koska alueet ovat erilaisia taloudelliselta kantokyvyltään.</p>
Valtion vastuu	<p>Valtion vastuu rahoituksen riittävyydestä on erityisen korostunut. Pehmeän budjettirajoitteen ongelma on ilmeinen. Itsehallinto-alue lain taloussäännöksillä voidaan pienentää bailout-riskiä, mutta ei poistaa sitä.</p>	<p>Valtio osaltaan huolehtii palvelujen turvaamisvelvoitteestaan antamalla lainsäädännöllä alueille verotusoikeuden kautta mahdollisuuden tehtäviensä rahoittamiseen</p> <p>Alueella on enemmän omia mahdollisuuksia taloutensa tasapainottamiseen.</p>
Investointien rahoitus	<p>Valtion rahoituksen mitoituksessa tulee ottaa huomioon alueen omien investointien rahoitus.</p> <p>Valtakunnallisen toimitilaosakeyhtiön lainanotto saattaa edellyttää valtion takausta.</p>	<p>Alueiden omat investoinnit rahoitetaan omilla verotuloilla ja lainanotolla.</p> <p>Toimitilaosakeyhtiöllä mahdollisuus edulliseen lainanottoon, koska alueilla verotusoikeus.</p>
Lainanotto-oikeus ja asema lainamarkkinoilla	<p>Alueelle oikeus vain lyhytaikaiseen lainanottoon ja/tai rajoite lainanotolle.</p> <p>Edullinen lainanotto edellyttäneen valtion takausta.</p>	<p>Verotusoikeuden nojalla voidaan antaa oikeus pitkäaikaiseen lainanottoon.</p>
Kokonaisverotuksen taso	<p>Valtio voi ohjata paremmin verotuksen tasoa.</p> <p>Vaikutus verotuksen tasoon riippuu molemmissa rahoitusmalleissa siitä, kuinka hyvin uudistuksella onnistutaan hillitsemään menojen kasvua.</p>	<p>Verottavien yksiköiden määrän kasvu saattaa lisätä riskiä veroasteen nousuun.</p> <p>Ongelmaa voidaan lieventää alueille asetettavalla verokatolla.</p> <p>Mitä suurempi on alueiden verotusoikeus, sitä suurempi paine kohdistuu työn verotukseen.</p>

Verovelvollisen asema	Uudistus on mahdollista toteuttaa siten, että verovelvollisen asema ei muutu merkittävästi.	Itsehallintoalueiden veroprosenttien eriytyminen saattaa kasvattaa verovelvollisten välisiä eroja.
Vaikutukset verojärjestelmään	Rahoitus voidaan kerätä uudella erillisellä sote-verolla tai nykyisen verojärjestelmän uudistamisella. Valtio voi ohjata paremmin verotuksen rakennetta.	Uusi verottajataso monimutkaistaa järjestelmää ja lisää jonkin verran verotuksen kustannuksia.
Alueiden välinen tasaus	Alueiden välinen tasaus hoidetaan alueiden valtionosuusjärjestelmän sisällä (tarveperusteisten kustannuserojen tasaus)	Valtionosuuden osalta perusasetelma on sama kuin puhtaassa valtion rahoituksessa. Lisäksi tarvitaan tulojen tasausjärjestelmä, koska alueiden väliset erot veroprosentin tuotossa ovat suuret. Jos verotusoikeus on pieni, verotulojen tasaustarve on vähäisempi. Tasausten aste on poliittinen kysymys. Mitä suurempi on omien verotulojen osuus, sitä suurempaa alueiden välistä verotulojen tasausta tarvittaisiin, jotta kaikki alueet pystyvät järjestämään palvelut.
Itsehallinto ja taloudellinen liikkumavara	Täysi valtionrahoitus ei vastaa perinteistä käsitystä itsehallinnon taloudellisesta liikkumavarasta.	Alueiden taloudellinen liikkumavara on suurempi. Liikkumavaran suuruus riippuu verotulojen suhteellisesta osuudesta alueen tuloista ja siitä, kuinka tiukasti verotusoikeutta rajoitetaan.
Hallinnolliset kustannukset	Verojärjestelmän osalta hallinnolliset kustannukset ovat pienemmät. Täyden valtionrahoituksen mallissa valtion vastuu on merkittävästi suurempi, joten valtiolla tulee olla riittävät resurssit ohjausvastuun kantamiseksi.	Verojärjestelmän osalta hallinnolliset kustannukset ovat suuremmat. Muut hallinnolliset kustannukset ovat pienemmät kuin täydessä valtionrahoituksessa.