

Itsehallintoalueiden verotusoikeudesta

Tässä muistiossa käydään läpi tutkimuskirjallisuutta sote-uudistuksen yhteydessä muodostettavien itsehallintoalueiden verotusoikeudesta tehtävän päätöksen taustaksi. Muistion pääviestit esitetään alla.

- Lähtökohtaisesti voidaan pitää suotavana, että alueiden menot katettaisiin ainakin osittain alueiden omilla tuloilla.
- Itsehallintoalueiden vastuualue (tehtävistä merkittävin on sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäminen) tekee vaikeaksi uskottavan *no bailout* -periaatteen, minkä johdosta valtion voimakas taloudellinen ohjaus on perusteltu. Taloudellisen ohjauksen merkittävä haaste on uskottavan sanktiojärjestelmän kehittäminen.
- Itsehallintoalueiden hyvän taloudenpidon edistäminen ilman alueiden omaa verotusoikeutta on haastavaa.
- Itsehallintoalueiden verotusoikeus lisää sekä alueiden keskinäistä ja että alueiden ja valtion välistä haitallista osa-optimointia veropäätöksissä.
- Itsehallintoalueiden verotusoikeus voisi lisätä alueellisia eroja terveydenhuollon saatavuudessa ja tasossa.
- Itsehallintoalueiden verotusoikeus voi lisätä palveluntuotannon tehokkuutta lisääntyneen tiivertävyyden ja alueiden välisen kilpailun kautta.
- Tutkimuksen perusteella ei voida vetää johtopäätöksiä siitä, miten itsehallintoalueiden verotusoikeus vaikuttaisi kokonaisverotukseen.

Muistion ensimmäisessä osassa esitellään ns. fiskaalisen federalismin kirjallisuus, joka käsittelee julkisen sektorin hajauttamisen hyötyjä ja haittoja. Muistion toisessa osassa keskustellaan alueiden taloudellisesta ohjauksesta.

1 Hajauttaminen ja keskittäminen fiskaalisen federalismin kirjallisuudessa

Tässä osiossa käydään tiiviisti läpi erilaisia näkökohtia itsehallintoalueiden rahoituksen järjestämiseen paikallisen julkistaloustieteen ja erityisesti taloustieteellisen fiskaalisen federalismin kirjallisuuden pohjalta. Pohjana katsaukselle toimii Oates (2005). Osiossa 1.1 esitellään ns. ensimmäisen sukupolven mallien perustulokset hajauttamisen hyödyistä ja kustannuksista sekä optimaalisesta hajauttamisen tasosta. Osiossa 1.2 esitellään ns. toisen sukupolven kirjallisuuden näkökulmia siihen, millä eri tavoilla eri politiikan tasot ovat vuorovaikutuksessa keskenään hajautetun päätöksenteon puitteissa. Osiossa 1.3 tehdään yhteenveto ja pyritään ymmärtämään kysymystä itsehallintoalueiden verotusoikeudesta tulosten valossa.

1.1 Hajautetun päätöksenteon hyödyistä ja kustannuksista

Fiskaalisen federalismin ensimmäisen sukupolven mallit loivat perusteen hajautetulle julkiselle tuotannolle.

Oatesin desentralisaatioteoreema (Oates 1972) esitti, että mikäli julkinen valta tuottaa hyödykkeitä jotka kulutetaan paikallisesti ja mikäli näiden hyödykkeiden kysyntä vaihtelee alueittain, näiden

hyödykkeiden tuotanto on parempi järjestää paikallisesti. Verrokkina mallissa toimi tilanne, jossa keskusvalta päättää yhtäläisen tuotannon tason kaikkialle maahan.¹

Toinen ensimmäisen sukupolven keskeinen tulos tulee ns. Tiebout-mallista (Tiebout 1956), joka voidaan ymmärtää seuraavasti. Lähtökohtaisesti alueiden välillä ei ole eroja, mutta kansalaisten välillä on. Paikallinen tuotanto mahdollistaa sen, että kansalaiset muuttamalla järjestävät itse itsensä alueisiin, joiden paikallinen tuotanto sopii heille parhaiten. Ne, jotka arvostavat paikallista julkishyödykettä muuttavat alueelle, jossa sitä tuotetaan paljon ja ne, jotka arvostavat sitä vähän, tekevät päinvastoin. Näin paikallisella tuotannolla saavutetaan hyvinvointihyötyjä.

Kun tuotannon rahoittamiseksi käytetään muita veroja tai tuotantoon liittyy ulkoisvaikutuksia², täysin hajautettu päätöksenteko on tehoton (Gordon 1983). Tämän korjaamiseksi keskusvalta voi esimerkiksi asettaa joillekin verolajeille lattia ja toisille katon, tai ohjata paikallista tuotantoa.

Kunnat kilpailevat keskenään palvelutuotanto- ja veropäätöksillään, ja tämä kilpailu johtaa helposti tilanteeseen, jossa alueiden verotus ja palvelutaso ovat optimaalista matalampia. Mikäli veropohjassa on liikkuvuutta, yhden alueen veronalennus vähentää muiden alueiden verotuloja. Tämä on ulkoisvaikutus, jota alue ei ota huomioon käyttäytymisessään. Menopäätöksiin voi liittyä erilaisia ulkoisvaikutuksia, mutta koska alueet yleensä tuottavat paikallisesti kulutettavia hyvinvointipalveluja, yhden alueen menojen lisäys tyypillisesti lisää muiden alueiden (asukkaiden) hyvinvointia. Esimerkiksi kun kunta rakentaa verovaroillaan virkistysalueen, tätä voivat myös naapurikuntien asukkaat hyödyntää.

Ensimmäisen sukupolven mallit käsittelivät rahoituskysymyksiä lähinnä sen kautta, mitä veroja paikallisen tuotannon rahoittamiseksi kannattaa käyttää. Vastaus oli tyypillisesti kiinteistöveroja ja käyttömaksuja.

1.2 Hajautetun päätöksenteon politiikka

Toisen sukupolven mallit ovat korostaneet ns. julkisen valinnan ja informaation epätäydellisyyden näkökohtia. Julkisen valinnan teoria korostaa, että poliittiset päätöksentekijät maksimoivat omaa hyötyään ja näin politiikan eri tasoille syntyy ristiriitoja. Informaation epätäydellisyydessä on kyse siitä, että eri toimijat – äänestäjät, paikallishallinto ja keskushallinto – eivät havaitse toistensa ominaisuuksia tai käyttäytymistä täydellisesti.

Kun kansallinen suvereniteetti ja viimekätinen vastuu kansalaisten hyvinvoinnista lepäävät keskuksen harteilla, julkisen sektorin sisälle syntyy moraalikato ja yhteismaan ongelma. Moraalikadossa on kyse siitä, että alueilla on kannustin ottaa liikaa riskiä, koska ne voivat luottaa siihen, että keskus tulee apuun riskin lauetessa (Persson & Tabellini 1996). Yhteismaan ongelmassa on kyse siitä, että

¹ Kyseinen verrokki ei ole tietenkään realistinen, koska keskusvalta jakaa monia resursseja (kuten tiemäärärahoja) tyypillisesti ei-yhtäläisesti alueiden kesken. Tähänkin kuitenkin liittyy tehotomuutta. Kun ns. pienin voittava koalitiio päättää määrärahoista, syntyy kaksi ongelmaa. Ensinnäkin määrärahojen allokointi on tehoton, koska määrärahat kanavoitetaan alueille, joita voittava koalitiio edustaa. Toiseksikin järjestelmä tuottaa epävarmuutta, koska koalitiot vaihtuvat aina vaalien yhteydessä. (Besley & Coate 2003)

² Termiä ulkoisvaikutus käytetään tässä muistiossa rajatussa merkityksessä: sillä viitataan muihin toimijoihin (muihin alueisiin tai muihin verottaviin toimijoihin) kohdistuviin vaikutuksiin (englanniksi *spillover*, vrt. *externality*). Suomessa tässä yhteydessä puhutaan toisinaan osaoptimoinnista. Osaoptimoinnissa alue valitsee itselleen optimaalisen päätöksen, mutta koska päätöksellä on vaikutuksia muihin alueisiin joita ko. alue ei ota huomioon, valinta on yhteiskunnan kannalta epäoptimaalinen.

keskushallinnon budjetti voidaan nähdä yhteismaana, jota alueet hyödyntävät tehottoman paljon. Kun alue onnistuu saamaan rahaa keskushallinnolta, se saa tämän rahan käytöstä tietyn hyödyn, mutta kustannuksista se kantaa vain osan (ks. esim. Goodspeed 2002).

Vertikaaliset ulkoisvaikutukset ovat hieman samankaltainen kysymys kuin yhteismaan ongelma. Vertikaaliset ulkoisvaikutukset syntyvät tilanteissa, joissa sama veropohja on jaettu eri toimijoiden kesken. Veropohjan jouston veroasteen suhteen voidaan ajatella olevan lähes poikkeuksetta negatiivinen. Eli kun tiettyä asiaa verotetaan, tätä asiaa on vähemmän, olkoon se sitten työtä, pääomaa tai kulutusta. Kun kunta nostaa kunnallisveroaan, tämä vähentää tehdyn työn määrää ja siten alentaa valtion keräämän tuloveron tuottoa. Tämä on ulkoisvaikutus, jota kunta ei ota huomioon. Tässä tilanteessa verotus tulee olemaan optimaalista korkeampi. (Keen & Kotsogiannis 2002)

Kirjallisuudessa on usein tarkasteltu alueiden asukkaita vain sen kautta, että nämä ilmaisevat äänestämällä preferenssinsä poliitikoille, tai vaihtoehtoisesti äänestävät jaloillaan ja muuttavat toiselle alueelle. Äänestäjät voivat kuitenkin myös edistää tilivelvollisuutta palkitsemalla poliitikkoja laadukkaasta palveluntuotannosta. Seabright (1996) ja Tommasi & Weinchelbaum (2003) mallintavat optimaalista hajautettua päätöksentekoa koordinaation ja tilivelvollisuuden ristiriitana. Voimakkaampi keskittäminen mahdollistaa alueiden tuotannon ja verotuksen ulkoisvaikutuksen sisäistämisen, mutta toisaalta heikentää hallinnon tilivelvollisuutta kansalaisia kohtaan.

1.3 Yhteenveto

Yllä esitellyssä kirjallisuudessa on eritelty eri tekijöitä, jotka puhuvat hajauttamisen puolesta tai sitä vastaan. Tutkimuksessa ei tyypillisesti eritellä paikallisesti tuotettavia hyödykkeitä, mutta jotain voidaan sanoa eri argumenttien soveltuvuudesta käsillä olevaan kysymykseen.

Yksi tutkimuskirjallisuuden perustuloksista on, että koska asukkaiden preferenssit hyödykkeen suhteen vaihtelevat, on optimaalista, että hyödykkeen kulutus vaihtelee alueittain. Sosiaali- ja terveydenhuollon suhteen voidaan kuitenkin ajatella, että preferenssit eivät vaihtelee merkittävästi (havaittavien demografisten taustamuuttujien havaitsemisen jälkeen), ja vaikka vaihtelisivatkin, yhteiskunnalla on omat preferenssinsä siitä, että terveydenhuollon saatavuus ja taso olisi yhtäläinen koko maassa. Näin ollen hajauttamisen hyödyt olisivat matalammat ja peruste omalle verotukselle pienempi.

Sosiaali- ja terveydenhuollossa on kyse perusoikeuksista. Tästä johtuen moraalikato on erittäin vaikeasti vältettävissä; valtio ei todennäköisesti pysty uskottavasti sitoutumaan *no bailout*-periaatteeseen, jossa se jättäisi alueen ilman lisärahoitusta budjetin ylittyessä. Tämä voidaan tulkita argumentiksi verotusoikeuden puolesta: alueen asukkaiden on sanktioitava itseään (korkeamman verotuksen kautta) ennen valtion pelastuspaketin saamista. Sama pätee yhteismaan ongelmaan.

Tilivelvollisuuden osalta alueiden verotusoikeus kasvattaisi päättäjien tarkkailun ja laadusta palkitsemisen potentiaalisia hyötyjä, kun palveluntuotannon tehostumisen hyöty voitaisiin ulosmitata veronalennuksina.³ Sosiaali- ja terveydenhuoltoon liittyvän informaation epäsymmetrian asukkaat eivät kuitenkaan havaitse itse kaikkia laadun elementtejä.

³ Sama pätee innovaatioihin ja tuottavuuden kasvuun, vaikka näitä ei tutkimuskirjallisuudessa juuri käsitellä. Mikäli alueilla on merkittävä rooli palveluiden järjestämisen ”teknologian” kehittämisessä, verotusoikeus kannustaisi niitä tähän kehittämiseen, kun hyöty voitaisiin ulosmitata veronalennuksin.

Alueiden laajojen tehtävien vuoksi alueet todennäköisesti verottaisivat ansiotuloa, minkä haitallisen seurauksena syntyisivät vertikaaliset ulkoisvaikutukset. Toisaalta tätä vaikutusta vastaan toimii perinteinen verokilpailu, eikä ole selkeää, kumpi vaikutus dominoi (tästä lisää alempana).

Lopuksi voidaan nostaa esiin päämies-agentti-ongelma äänestäjien ja poliitikkojen välillä. Itsehallintoalueet vastaavat sosiaali- ja terveydenhuollosta, ja on hyvin mahdollista että äänestäjät haluavat päättäjiksi sosiaali- ja terveydenhuollon ammattilaisia. Tässä tilanteessa voi olla, että ko. ammattilaiset päättäjinä ajavat osittain omaa ja taustaryhmänsä etua, mikä voi olla äänestäjien edun vastainen. Esimerkiksi sote-ammattilaiset eivät välttämättä halua leikata sote-palveluista, vaikka äänestäjät tahtoisivat palveluiden sijasta matalampia veroja. Mikäli näin on, verotusoikeuden hyöty jäisi vähäisemmäksi. On hyvin vaikea sanoa, miten merkittävä tämä ongelma on.⁴

Kysymys siitä, muodostuisiko kokonaisveroaste Suomessa korkeammaksi vai matalammaksi itsehallintoalueiden verotusoikeuden puitteissa on vaikea. Yhtäältä verotusoikeus mahdollistaisi kilpailun veroasteilla, mikä alentaa verotusta. Toisaalta alueiden laajojen tehtävien vuoksi alueet todennäköisesti verottaisivat ansiotuloa, mikä johtaisi vertikaalisiin ulkoisvaikutuksiin ja korkeampaan verotukseen. On mahdotonta sanoa tässä vaiheessa tutkimuksen perusteella, kumpi vaikutus dominoi.⁵ Lisäksi kokonaisveroaste pitkällä aikavälillä riippuu muistakin tekijöistä kuin verokilpailusta ja vertikaalisista ulkoisvaikutuksista. Esimerkiksi taloudellisen ohjauksen epäonnistuessa ehkäisemään moraalikatoa ja yhteismaan ongelmaa alueiden menot kasvavat ja lopulta tulevat valtion veroilla maksettavaksi.

Yhteenvedona voidaan todeta, että verotusoikeuden puolesta puhuvat lähinnä itsehallintoalueisiin liittyvät fiskaaliset riskit, ja ilman verotusoikeutta taloudellisen ohjauksen on toimittava erityisen hyvin.

2 Taloudellisen ohjauksen käytännöt ja keinot

Oates (2005) listaa seuraavia tekijöitä, jotka voivat parantaa alueiden taloudenpitoa. Tekijät on listattu tässä järjestyksessä ”pehmeämmistä” keinoista ”kovempiin” niin, että mitä paremmin pehmeät keinot toimivat, sitä vähemmän tarvitaan kovia keinoja. Osa näistä voidaan rajata jo tässä vaiheessa soveltumattomaksi alueuudistukseen; itsehallintoalueet eivät esimerkiksi voi mennä konkurssiin.

- Toimivat luottomarkkinat, jotka tuottavat markkinakuria ja informaatiota alueen taloudenpidosta. Tämä edellyttää ensinnäkin sitä että alue voi ottaa lainaa ja tälle lainalle on olemassa

⁴ Stadelmann ym. (2015) toteavat, että Sveitsissä armeijaura ennustaa armeijamyönteisyyttä poliitikkojen äänestyskäyttäytymisessä. Aiheesta on hyvin vähän tutkimusta. Vuoden 2012 kunnallisvaalien Ylen vaalikoneen aineistosta voidaan karkeasti erottaa ilmoitetun ammatin perusteella sote-ammattilaiset ja muut ehdokkaat. Sote-ammattilaiset olivat vähemmän valmiita leikkaamaan palveluista (7,7 % vs. 10,4 %) ja enemmän valmiita nostamaan veroja (37,7 % vs. 35,7 %) kunnan talouden tasapainottamiseksi (edellisessä $p < 0,01$; jälkimmäisessä $p < 0,1$).

⁵ Brühlhart & Jametti (2006) toteavat, että vertikaaliset ulkoisvaikutukset dominoivat, kun taas Feld ym. (2010) vetävät tutkimuksessaan vastakkaisen johtopäätöksen. Devereux ym. (2007) havaitsivat teorian mukaisesti, että tulos riippuu tarkasteltavasta hyödykkeestä. Devereux ym. (emt.) itse tarkastelevat tupakan ja bensiinin veroja.

Teemaan liittyvä kysymys on se, kuinka alueet reagoivat, kun valtio muuttaa sen hyödykkeen veroastetta, jota alueetkin verottavat. Tämäkin on teoreettisesti ehdollinen kysymys, eikä empiirinen tutkimukseen anna yksiselitteisiä vaikutuksia. Fredriksson & Mamun (2008) ja Goodspeed (2000) löytävät positiivisen riippuvuuden paikallisten ja kansallisten verojen välillä hyödyke- ja tuloverotuksen osalta vastaavasti, kun taas Besley & Rosen (1998) ja Brühlhart & Jametti (2006) löytävät negatiivisen riippuvuuden hyödyke- ja tuloverotuksen osalta vastaavasti.

jälkemarkkinat, ja toiseksi sitä että on olemassa riski, että alueen ajautuessa maksukyvyttö-
mäksi velkojia ei pelasteta täysimääräisesti.

- Liikkuvuus ja toimivat asuntomarkkinat tuottavat signaaleja päätöksentekijöille siitä, millä alueilla ihmiset haluavat asua. Huonosti talouttaan hoitava alue kokee lisääntyntä pois-
muuttoa ja vähentynyttä sisäänmuuttoa, mikä kannustaa hyvään taloudenpitoon.
- Valtionosuusjärjestelmän on toimittava niin, että se toteuttaa allokatiiviset ja tulonjaolliset
tavoitteensa ilman, että alueet saavat huonolla taloudenpidolla lisää varoja.
- Luotettava ja tehokas oma veronkanto, joka takaa sen että menopäätöksiä tehdessään alue
punnitsee asukkailleen tulevia hyötyjä (esim. lisääntynyt palveluntuotanto) kustannuksia (li-
sääntynyt verotus) vasten.
- Lainsäädännölliset budjettirajoitteet jotka estävät alueen käyttötalouden vajeet.
- Rajoitukset alueiden velanotolle ja velan määrälle.
- Hyvin suunniteltu alueiden konkurssimenettely.

Seuraavassa käydään läpi sitä, mitä elementtejä tarkoituksenmukainen valtionosuusjärjestelmä, bud-
jettirajoitteet ja velkasääntely voisivat sisältää, riippuen siitä onko alueilla omaa verotusoikeutta vai
ei. Tässä muistiossa ei käsitellä alueiden mahdollisen velanoton yksityiskohtia, mutta koska alue ei
voi mennä konkurssiin, ns. markkinakuri ei tule muodostamaan merkittävää osaa alueiden talou-
denpidossa. Asuntomarkkinoiden toimivuutta tai sen parantamista ei tässä muistiossa käsitellä.

Taloudellisessa ohjauksessa on kyse kahdesta asiasta: säännöistä ja niiden noudattamatta jäämisestä
koituvista rangaistuksista. Osion aluksi keskustellaan itsehallintoalueille mahdollisista rangaistuk-
sista, minkä jälkeen käydään läpi mahdollisia sääntöjä. Pohjana tälle osiolle toimii Aholan (2012)
virkamiestyönä tehty kirjallisuuskatsaus.

2.1 Rangaistukset

Järjestämispäätöksessä tullaan määrittelemään sosiaali- ja terveydenhuollon julkinen palvelulupaus.
Tämä julkinen palvelulupaus yhdessä muiden sosiaali- ja terveydenhuollon erityispiirteiden⁶ kanssa
takaa sen, että järjestävien alueiden määrärahat tulevat olemaan arviomäärärahan tyyppisiä. Tämä
tarkoittaa sitä, että järjestävän alueen määrärahojen loppuessa ennen määrärahakauden päättymistä
lisärahoitus määrärahakauden lopulle tulee järjestymään tavalla tai toisella. Tämä taas vaikeuttaa
hyvään taloudenpitoon kannustavan taloudellisen ohjauksen suunnittelua.

Avainkysymykseksi taloudellisen ohjauksen suunnittelussa nousee se, kuinka valtio pystyy rankai-
semaan itsehallintoaluetta huonosta taloudenpidosta ilman, että rangaistus on ristiriidassa julkisen
palvelulupauksen ja alueellisen tasa-arvon kanssa. Tämä riippuu tietenkin julkisen palvelulupauksen
laadusta, mutta jo sosiaaliset perusoikeudet rajoittavat sellaisten rangaistusten käyttöä, jotka heiken-
tävät palveluiden laatua tai saatavuutta.

Tästä näkökulmasta uskottavammat rangaistustavat kohdistuvat itsehallintoalueen autonomiaan ja
pätöksentekijöihin. Mikäli itsehallintoalueet arvostavat autonomiaansa, huonosta taloudenpidosta
voitaisiin rankaista autonomian menetyksellä, joka voisi olla asteittainen ja väliaikainen. Toisaalta
kannustimet voitaisiin asettaa suoraan itsehallintoalueen taloudenpidosta vastaavaan henkilöstöön ja
sitaa heidän palkkauksensa tai työsuhteensa jatkuvuus hyvään taloudenpitoon.

⁶ Sotessa on kyse perusoikeuksista, eikä ihmisiä voida jättää hoitamatta sen takia, että kyseisen määrärahat uhkaavat
loppua. Lisäksi sotessa on vahvoja professioita, joiden ammattietiikkaan taloudellinen priorisointi ei kuulu.

2.2 Fiskaaliset säännöt

Taloudelliset ohjauskeinot voidaan jakaa laajasti ottaen kolmeen kategoriaan: i) budjettitasapainoa, ii) velkaantumista ja iii) menoja ja tuloja koskevat rajoitteet. Lisäksi on määriteltävä valtionosuuksien maksuperusteet.

Budjettitasapainoa koskevat rajoitteet voivat olla talousarviota tai tilinpäätöstä koskevia rajoitteita, tarkastelujakso voi olla yksi tai useampi vuosi ja sääntöä voidaan soveltaa rajatusti, esimerkiksi vain käyttötalouteen tai suhdannekorjattuun alijäämään.

Edellä mainituista syistä lienee epätodennäköistä, että itsehallintoalueiden taloudellinen ohjaus voisi tapahtua tilinpäätöksen kautta. Vähintäänkin tämä tarkoittaisi vahvaa *no bailout*-periaatteen siirtoutumista: tilinpäätöksen ollessa alijäämäinen itsehallintoaluetta tulisi rankaista seuraavana vuonna.

Velkaantumista koskevien rajoitteiden tarpeellisuus riippuu tietenkin siitä, onko itsehallintoalueilla lainanotto-oikeutta ja jos on, niin millainen tuo oikeus on. Ilman lainanotto-oikeutta mitään rajoitteita ei tarvita, ja optimaaliset velkaantumisen rajoitteet ovat luultavimmin erilaisia riippuen siitä, koskeeko lainanotto-oikeus vain investointeja vai myös käyttötaloutta.

Lainanotto-oikeuden hyvä puoli olisi se, että mikäli itsehallintoalueiden velalla olisi toimivat jälkimarkkinat, nämä markkinat tuottaisivat julkista informaatiota itsehallintoalueen taloudenpitoa koskevista odotuksista. Tämä tosin edellyttää sitä, että on olemassa mahdollisuus että sijoittajat menettävät rahansa jos itsehallintoalue ei pysty maksamaan velkojaan.

Menoja koskevat rajoitteet voivat asettaa katon kokonaismenoille tai eri menolajeille. Edellä olevan mukaisesti eri menolajeja koskevat rajoitteet tulevat harkitseminen arvoiseksi ainakin siinä tilanteessa, kun tietyillä menolajeilla on voimakkaita spillover-vaikutuksia alueiden välillä.

Sote-alueen omat tulot koostuvat asiakasmaksuista ja mahdollisista verotuloista. Sosiaali- ja terveyspalveluiden enimmäismaksut todennäköisesti tulee määrittää laissa kuten nytkin. Tämän jälkeen asiakasmaksujen kautta tapahtuvalle taloudelliselle ohjaukselle ei jää juurikaan tilaa.

Itsehallintoalueiden verotuloja rajoitetaan jo siinä vaiheessa kun määritetään se, mistä soteveroa maksetaan. Tutkimuskirjallisuudessa katsotaan yleisesti (ks. esim. Blöchliger & Petzold 2009), veron ei pitäisi olla yhteisövero, pääomavero tai voimakkaan progressiivinen ansiotulovero. Kiinteistövero nähdään tyypillisesti optimaalisena alueellisena verona.

Valtionosuuksien maksuperusteiden osalta voidaan tutkimuksen pohjalta pitää toivottavana sitä, että itsehallintoalue ei voi merkittävästi vaikuttaa maksuperusteisiin. Tällöin kysymykseen tulevat esimerkiksi demografiset taustatekijät. Mikäli valtionosuudet sidottaisiin toteutuneisiin kustannuksiin, alueella olisi kannustin ylituotantoon (koska lisätuotannon hyöty jäisi kokonaisuudessaan alueelle, mutta kustannukset jakautuisivat osin koko maahan).

2.3 Verotusoikeus ja taloudellinen ohjaus

Moisio (2011) kirjoittaa katsauksessaan seuraavasti:

Yleinen havainto tähänastisesta tutkimuksesta on, että pelkästään ylhäältä määrätyllä finanssipoliitiikan säännöstöllä ei voida taata paikallisen julkistalouden menokuria. Rahoitusmarkkinoiden ja erityisesti paikallistasolla harjoitetun oman valvonnan rooli on vähintään yhtä merkittävä. Jotta paikallisella tasolla tehtävä ”omavalvonta” toimisi, paikallisilla päätöksentekijöillä pitää olla riittävät kannustimet pyrkiä tehokkaaseen ja taloudelliseen palvelutuotantoon.

Yleisesti ottaen ilman omaa verotusoikeutta taloudellisen ohjauksen tarve on suurempi. Taustalla on se, että ilman omaa verotusta alueiden budjettirajoite on pehmeämpi eli ne luottavat voimakkaammin valtion tukeen hädän hetkellä ja pyrkivät kasvattamaan omia menojaan tämän puitteissa.⁷ Lisäksi oman verotusoikeuden puuttuminen heikentää tilivelvollisuutta, mikä heikentää kannustimia tehokkaaseen tuotantoon.⁸

⁷ Pettersson-Lidbom (2010) havaitsee, että Ruotsissa valtionavun piiriin pääseminen lisää velkaantumista.

⁸ Borge ja Rattsøn (2008) havaitsevat, että Norjassa omaa kiinteistöveroä käyttävissä kunnissa jätehuollon keskimääräiset kustannukset ovat matalammat.

VIITTEET

Ahola, I. (2012). Kuntien finanssipoliittiset säännöt ja niiden toimivuus. *Valtiovarainministeriön keskustelualoite 1/2012*.

Besley, T. & Coate, S. (2003). Centralized Versus Decentralized Provision of Local Public Goods: A Political Economy Approach. *Journal of Public Economics* 87, 2611–2637.

Besley, T. & Rosen, H. (1998). Vertical Externalities in Tax Setting: Evidence from Gasoline and Cigarettes. *Journal of Public Economics*, 70: 383-398.

Blöchliger, H & Petzold, O. (2009). [Taxes and Grants: On the Revenue Mix of Sub-Central Governments](#). *OECD Network on Fiscal Relations Across Levels of Government*.

Brennan, G. and J. M. Buchanan. (1980). *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*. Cambridge: Cambridge University Press.

Brühlhart, M. & Jametti, M. (2006). Vertical Versus Horizontal Tax Externalities: An Empirical Test. *Journal of Public Economics*, 90: 2027-2062.

Borge, L.-E. – Rattsø, J. (2008). Property Taxation as Incentive for Cost Control: Empirical Evidence for Utility Services in Norway. *European Economic Review*, 52: 1035–1054.

Devereux, M., Lockwood, B. & Redoano, M. (2007). Horizontal and Vertical Indirect Tax Competition: Theory and Some Evidence from the USA. *Journal of Public Economics*, 91: 451-479.

Feld, L., Kirchgässner, G. & Schaltegger, C. (2010). Decentralized Taxation and the Size of Government: Evidence from Swiss State and Local Governments. *Southern Economic Journal*, 77(1): 27-48.

Fredriksson, P. & Mamun, K. (2008). Vertical Externalities and Cigarette Taxation: Do Tax Revenues Go up in Smoke? *Journal of Urban Economics*, 64: 35-48.

Goodspeed, T. (2000). Tax Structure in a Federation. *Journal of Public Economics*, 75: 493-506.

Goodspeed, T. (2002). Bailouts in a Federation. *International Tax and Public Finance* 9, 409–421.

Gordon, R. (1983). An Optimal Tax Approach to Fiscal Federalism. *Quarterly Journal of Economics* 97, 567–586.

Keen, M.J. ja Kotsogiannis, C. (2002). Does Federalism Lead to Excessively High Taxes? *The American Economic Review*, 92(1): 363-370.

Moisio, A. (2011). Finanssipolitiikan säännöt ja kuntatalous. *VATT Valmisteluraportit 10/2011*.

Oates, W. E. (1972). *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.

Oates, W. (2005). Toward a Second-Generation Theory of Fiscal Federalism. *International Tax and Public Finance*, 12: 349-373.

Persson, T. & Tabellini, G. (1996). Federal Fiscal Constitutions: Risk Sharing and Moral Hazard. *Econometrica* 64, 623–646.

Pettersson-Lidbom, P. (2010). Dynamic Commitment and the Soft Budget Constraint: An Empirical Test. *American Economic Journal: Economic Policy*, 2: 154-179.

Rodden, J. (2003). Reviving Leviathan: Fiscal Federalism and the Growth of Government. *International Organization* 57, 695–729.

Seabright, P. (1996). Accountability and Decentralization in Government: An Incomplete Contracts Model. *European Economic Review* 40, 61–89.

Stadelmann, D., Portmann, M. & Eichenberger, R. (2015). Military Careers of Politicians Matter for National Security Policy. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 116: 142-156.

Tiebout, C. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. *The Journal of Political Economy*, 64(5): 416-424.

Tommasi, M. & Weinschelbaum, F. (2007). Centralization vs. Decentralization: A Principal-Agent Analysis. *Journal of Public Economic Theory*, 9(2): 369-389.