

Liite 2

Taustamuistio sote-uudistuksen käyttöön. 8.2.2016

## **Maakuntien tulo-rahoituksen mallit ja Suomen julkisen hallinnon tulevaisuuskuvat**

**Taustamuistiossa hahmotetaan itsehallintoalueiden eli maakuntien rahoitusratkaisun perusteella kolme erilaista julkisen hallinnon tulevaisuuden visiota ja arvioidaan niissä rahoitusratkaisun vahvuuksia ja riskejä.**

**Tarkasteltavat visiot ovat:**

- (1) Valtion rahoittajana turvaamien vahvojen maakuntien ja kaupunkien Suomi, joka kiinnittyy yliopistojen ja korkeakoulujen sekä yritysten innovaatiojärjestelmiin ja -verkostoihin. Valtio on rahoittaja ja strateginen ohjaaja**
- (2) Vahvojen mutta rajoitetun verotusoikeuden omaavien maakuntien Suomi**
- (3) Valtionohjauksen ja valtakunnallisen yhtenäisyyden Suomi**

**Visiot 1 ja 2 eivät ole innovaatiojärjestelmiin kiinnittymisen osalta vaihtoehtoisia.**

**Yksityiskohtaisessa valtioneuhjauksessa alueellinen itsehallinto voi jäädä merkityksettömäksi. Sen vuoksi se on huonosti sopusoinnussa perustuslaista alueelliselle itsehallinnolle johdettavissa olevien tavoitteiden kanssa. Se ei pitkällä tähtäimellä myöskään anna riittäviä perusteita maakuntahallinnon vaikuttavuudelle, vaikka yksittäisissä asioissa vahvalle valtioneuhjaukselle on usein perusteita. Vahva valtioneuhjaus on perusteltua vain silloin kuin se on välttämätöntä talouden vakauden turvaamiseksi ja yksiköiden täsmällisten perusoikeuksien yhdenvertaiseksi toteuttamiseksi.**

**Maakuntien verotusoikeuteen sisältyy riski talouskasvun ja työllisyyden kannalta haitallisesta tuloverotuksen kiristymisestä. Taloustieteellisen tutkimuksen perusteella ei voida kuitenkaan tehdä yksiselitteisiä johtopäätöksiä siitä, miten maakuntaverotus vaikuttaisi verotuksen kokonaistasoon. Hyvinvointierojen kaventamisen tavoite puoltaisi niin ikään valtioneuhjautusta kunnes tarvevakioituja kustannus- ja tehokkuuseroja on saatu tasoitettua.**

**Maakuntaverotus lisää ilman muita toimia julkisen talouden suhdanneherkkyyttä ja osin vaikeuttaa julkisen talouden kokonaisuuden hallintaa. Valtion lähes täysimääräinen rahoitus ei poista käytännössä riskiä sote-uudistuksen 3 miljardin euron säästötavoitteisiin nähden liian heikoksi jäävästä budjettirajoitteesta mutta kehysten jakamattoman varauksen ja hallittujen joustomahdollisuuksien puitteissa ja tiukalla ja uskottavalla maakuntien talouden arviointimenettelyllä näitä riskejä voi ainakin jonkin verran hallita. Valtion täysimääräisessä rahoituksessa valtiolla on myös suuri vastuu siitä, että maakunnittainen rahoituksen kohdentaminen mitoitetaan asianmukaisesti perusoikeuksien toteuttamisen näkökulmasta.**

**Maakuntaverotus ei välttämättä kuitenkaan pysty tarjoamaan pitävämpää rajoitetta, koska valtioneuvostolla voi olla maakuntahallintoa paremmat mahdollisuudet arvioida myös kriittisesti sote-menojen kehitystä ja tarvetta sekä**

**tehdä siihen vaikuttavia ratkaisuja. Periaatteessa kuitenkin maakunnan veronkanto-oikeus edistäisi paikallishallinnon tilivelvollisuutta äänestäjiä kohtaan, mikä edistää hallinnon tehokkuutta ja taloudenpidon vastuullisuutta.**

**Maakuntien verotusoikeutta kannattaa harkita pitkän aikavälin ratkaisuna ja siten, että maakuntaveron veropohjaa harkitaan huolellisesti. Lisäksi käytännössä merkityksellinen alueellinen verotusoikeus edellyttää, että maakuntahallinnon koko tehtäväkokonaisuus ja sen vaatima rahoitus mitoitukseen sekä sote-palveluiden valinnanvapauden ja monikanavaisen rahoituksen yksinkertaistamisen toteutus ovat selkeästi määriteltyjä.**

**Maakuntien verotusoikeuden olisi perusteltua olla pitkäaikainen ratkaisu jolla on laaja yhteiskunnallinen hyväksyttävyyys siten, ettei verotusoikeuden olemassaolo ole yksittäisten eduskuntavaalien pääteema. Olisi perusteltua laajemmin uudistaa ansiotuloverotusta ja sen ja kulutusverotuksen suhdetta.**

**Mahdollinen valmistelu olisi, jos maakuntaveron halutaan aidosti käyttöön, tarpeen aloittaa jo tämän vaalikauden puolella. Maakuntaveron voisi olla toteutettavissa kunnolla valmisteltuna seuraavalla vaalikaudella edellyttäen, että valmistelu aloitetaan ajoissa. Maakuntaveron koskevan arvioinnin yhteydessä on tarvetta arvioida sen suhde kunnalliseen verotusoikeuteen ja sen tulevaisuuden näkymiin.**

**Kuluvalla vaalikaudella olisi näin perusteltua valmistella ja toteuttaa vision 1 pohjalta valtion rahoitukseen perustuva ratkaisu, jossa annetaan maakuntahallinnolle budjettirajoitteiden ja puhtaasti strategisiin seikkoihin kohdistuvan lainsäädännön puitteissa laajaa autonomiaa päättää voimavarojen kohdentamisesta ja toiminnastaan. Ratkaisu on lähellä Norjan ja Tanskan aluehallintoa koskevia ratkaisuja mutta antaa maakunnille muita pohjoismaita laajemmin tehtäviä. Ratkaisulla on taloudelliset perusteet sikäli, että varsinkin Tanskassa on Ruotsia paremmin onnistuttu sote-menojen kustannusten hallinnassa.**

**Rahoitusratkaisuihin näin edetä pragmaattisesti ensiksi valtionrahoituksen pohjalta ja varmistaa uudistuksen toteutuminen. Laaja veroremontti lisäisi tässä vaiheessa uudistuksen riskejä. Verotusoikeusratkaisua voidaan pikemminkin lähestyä evoluution kautta siinä vaiheessa kun maakunnat on saatu toimimaan.**

## **1. Johdanto**

Itsehallintoalueiden eli maakuntien tulo-rahoituksen eri vaihtoehtoja koskevan ratkaisun ja erityisesti maakunnallista verotusoikeutta koskevan ratkaisun taustaksi on perusteltua hahmottaa **laajempi kuva tulevaisuuden Suomen hallinnosta ja sen rahoituksesta**. Tässä muistiossa hahmotellaan itsehallinnollisten maakuntien rahoitusta koskevia ratkaisuvaihtoehtoja osana laajempia Suomen kansantalouden ja elinkeinoelämän sekä julkisen hallinnon kehittämistä koskevia visioita.<sup>1</sup> Muistiossa on tarkasteltu kuitenkin lähemmin vain sote-tehtävien rahoitusta ja arviota on tarpeen päivittää sen jälkeen kun aluehallintouudistuksessa maakunnille siirrettävät tehtävät on määritelty tarkemmin. Rahoituksen kannalta olennaisia kysymyksiä ovat laajemmat tehtävien siirrot kunnilta

<sup>1</sup> Muistiossa perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitettuista itsehallintoalueista käytetään nimitystä maakunta Kotimaisten kielten tutkimuslaitoksen (Kotus) sosiaali- ja terveysministeriölle antaman lausunnon mukaisesti. Lausunnossa suositellaan nimikettä maakunta itsehallintoalueiden nimeksi.

## Tuomas Pöysti

Alivaltiosihteeri

Sote- ja aluehallintouudistuksen projektinjohtaja

SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖ

VALTIOVARAINMINISTERIÖ

maakunnille sekä mahdollisesti väyläverkon siirtäminen valtion taseesta maakunnille kokonaan tai joiltain osin.

### ***Pohjoismaiset esimerkit poikkeavat toisistaan ja vain Ruotsissa maakunnilla valta päättää veroprocentistaan***

Sote- ja aluehallintouudistuksessa Suomen julkisen hallinnon rakenteessa otetaan selkeä askel kohti muiden pohjoismaiden julkisen hallinnon järjestelyitä. Kaikissa Suomea kooltaan vastaavissa Pohjoismaissa on aluehallinto.

Suomea väkiluvultaan pitkälti vastaavassa Norjassa on tuoreessa valtiopäivien (Suurkäräjät) päätöksessä pidetty tärkeänä, että julkisessa hallinnossa on 3 kansanvaltaan perustuvaa tasoa: valtio, maakunta tai alue ja kunta. **Tanskassa, Norjassa ja Ruotsissa on kaikissa suoralla kansanvaalilla valitun toimielimen johtama aluehallinto.**

Ruotsissa ja Norjassa alueellisella tasolla on teoriassa verotusoikeus; Norjassa valtio päättää kuntien ja 18 alueen veroprocentista. Tanskassa aluehallinnon viidellä alueella ei ole verotusoikeutta. Ainoastaan Ruotsissa aluehallinnolla eli maakäräjillä on varsinainen verotusoikeus.

Suomen oikeus- ja hallintojärjestelmällä on hyvin vahvat pohjoismaiset perinteet ja pohjoismaiset yhteiskunnat ovat hyvin lähellä toisiaan. Pohjoismaiden kokemusten ja ratkaisujen arviointi on Suomen julkisen hallinnon ja talouden näkökulmasta erityisen järkevää ja tärkeä osa sote- ja aluehallintouudistuksen tietoperustaa. Tuoreiden vertailutietojen perusteella valtion rahoituksen ja alueen kuntien rahoitukseen perustuva sekamalli Tanskassa on kohtuullisen hyvin ja Ruotsia paremmin turvannut kustannustenhallinnan.

## **2. Kansantalouden pidemmän aikavälin haasteet ja maakuntien taloudelliset erot rajaavat ratkaisumahdollisuuksia**

Maakuntien verotusoikeutta koskevaa ratkaisua harkittaessa lähtökohdaksi on tarpeen ottaa Suomen kansantalouden tila ja keskipitkän aikavälin haasteet sekä eri alueiden taloudelliset erityispiirteet.

Eri maakunnat ovat bruttokansantuotteella asukasta kohti mitattuna erilaisia, mikä johtaa käytännössä erilaiseen veronmaksukykyyn. Vauraimmassa maakunnassa Uudellamaalla BKT asukasta kohden on aluetilinpäivien perusteella (vuoden 2013 luvut käyvin hinnoin) 49 168 euroa kun heikoimmassa maakunnassa Kainuussa puolestaan 25 754 euroa ([liitetaulukko 1: BKT käyvin hinnoin asukasta kohden maakunnittain](#)). Ero **vauraimman ja heikoimman maakunnan välillä asukasta kohden lasketussa bruttokansantuotteessa on 23 000 euroa ja ostovoimakorjatuilla luvuilla laskettuna ero on 20 000 euroa** ([liitetaulukko 2: bruttokansantuote maakunnittain ostovoimakorjattuna](#)).

Kuntien verotettavissa tuloissa asukasta kohti laskettuna on niin ikään huomattavat erot eri maakunnissa. Verotettava tulo asukasta kohden on erityisen merkittävä maakunnan verotusoikeuden osalta, koska sote-uudistuksen rahoitusratkaisussa siirretään olennaisesti juuri kunnallisverotusta valtion verotukseen ja mahdollisesti maakuntaveroon. Maakunnittainen verotulojen summaaminen tasoittaa eroja mutta erot jäävät silti merkittäviksi.

## Tuomas Pöysti

Alivaltiosihteeri

Sote- ja aluehallintouudistuksen projektinjohtaja

SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖ

VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Uudellamaalla vuonna 2014 kuntien verotettava tulo asukasta kohden on 19 800 euroa kun tulopohjaltaan heikoimmassa maakunnassa Pohjois-Karjalassa kuntien verotettava tulo asukasta kohden on 12 500 euroa ([liitetaulukko 3: alueelliset väestöennusteet, sote-menot ja kuntien tulopohjat maakunnittain](#)).

**Väestökehitys ja odotettavissa oleva muu yhteiskuntakehitys tulee tulevana vuosikymmeninä entisestään syventämään alueellisia eroja tulopohjassa** ([liitetaulukko 3](#): taloudellisen huoltosuhteen ennustettu muutos 2014 - 2030). Suuri ero maakuntakohtaisessa nykyisessä ja tulevaisuuden potentiaalisessa veronmaksukyvyssä johtaa siihen, **ettei maakuntien rahoitusta voida realistisesti arvioiden pääasiallisesti hoitaa maakuntaverolla ilman huomattavia vaikeuksia hallituksen päättämässä aluejakomallissa**. Pulmia tulisi joko sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden yhdenvertaisuudesta huolehtimisessa perustuslain 6 ja 19 § edellyttämällä tavalla. Erot maakuntien välillä helposti muodostuisivat yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta ongelmallisen suuriksi vaikka nykyisessä kuntapohjaisessa järjestelmässä vastaavat ja vielä suuremmat erot ja suurempi erojen kehitys ovat sisällä. Yhdenvertaisuusongelmat olisivat luonnollisesti verotulojen tasauksella mahdollista ratkaista mutta tällöin **verotulojen tasausjärjestelmästä muodostuisi huomattavan laaja osa itsehallintoalueiden rahoitusta**, mikä monimutkaistaisi huomattavasti rahoitusjärjestelmää. Suuri tasausjärjestelmä myös heikentää vallan ja vastuun tasapainoa.

Sosiaali- ja terveysministeriössä tehdyt **koelaskelmat osoittavat, että ero ei olisi olennaisessa määrin poistunut myöskään 12 itsehallintoalueeseen perustuvassa aluejakomallissa**. Vuoden 2012 kansantalouden tilinpidon aineistoilla tehtyjen koelaskelmien mukaan olisi vaihteluväli 12 itsehallintoalueella noin 28000–47000 euroa/asukas eli pitkälti sama kuin 18 itsehallintoalueen mallissa.

**Maakunnan omaan verotusoikeuteen perustuva rahoitus** voi tämän vuoksi olla parhaimmillaankin **vain rahoituksen täydentävä osa eli rahoitusjärjestelmä koostuisi valtion ja maakuntien yhteisrahoituksesta**. Maakuntien oman verotusoikeuden perusteella kerättävä rahoitus voisi jäädä näin parhaimmillaankin alle puoleen kokonaisrahoituksesta. Alueelliset erot verotettavassa tulossa tarkoittavat, että mitä suurempi osuus tarvittavasta kokonaisrahoituksesta kerättäisiin maakuntien omalla verotusoikeudella, sitä suurempi verotulojen tasausjärjestelmä maakuntien välille tarvitaan. Sote-uudistuksen rahoitus ja resurssiohjaus -valmisteluryhmän järjestämässä ekonomistikuulemisessa 25.1.2016 tuotiin osassa lausuntoja esille, että **hyvinvointierojen kaventaminen puoltaa valtion rahoitusta silloin, kun maakuntien taloudellisen kantokyvyn ja veronmaksukyvyn erot (fiskaalisen kapasiteetin erot), sote-palveluiden tarve-erot ja tuotantokustannusten erot ovat eri alueiden kesken huomattavia**.

Tätä ajatusta jatkamalla voidaan päätyä myös siihen, että maakunnan verotusoikeutta voidaan tarvittaessa harkita myös pitkän tähtäimen ratkaisuna silloin, kun sote-uudistuksen muilla toimenpiteillä on saatu tasoitettua maakuntien välisiä tehokkuus- ja kustannuseroja tarvevakioitujen kustannustasojen perusteella arvioituina.

Maakunnan oma verotusoikeus on vain yksi mahdollinen maakunnan omien tulojen lähde. Tarkastelussa on tarpeen ottaa huomioon myös **asiakasmaksutulojen rooli ja merkitys** sekä mahdolliset tulevat tarpeet asiakasmaksujärjestelmän muuttamiseen.

Markkinahintaa alhaisemmalla hinnalla tarjottavissa **julkisissa palveluissa on yleensä suurempi kysyntä kuin mitä hyödykettä voidaan tarjota**. Lisäksi **tarjonnalla on kysyntää lisäävä vaikutus**. Tältä osin sote-uudistuksen tavoitteet peruspalveluiden saatavuuden lisäämisestä ja kunnianhimoiset, enintään vain 0,9 prosenttia vuodessa kymmenen vuoden ajan tapahtuvan menojen reaalisen kasvun kustannussäästötavoitteet ovat käytännössä erittäin helposti ristiriidassa keskenään. Sote-palveluiden kysynnän olisi

## Tuomas Pöysti

Alivaltiosihteeri

Sote- ja aluehallintouudistuksen projektinjohtaja

SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖ

VALTIOVARAINMINISTERIÖ

kustannustavoitteen saavuttamiseksi kohdennettava nykyistä enemmän erikoistason sijasta peruspalveluihin ja kokonaiskysyntä ei saisi kasvaa. Kysynnän olisi siten kohdistuttava aikaisempaa enemmän niihin henkilöihin, joilla on kustannusvaikuttavuuden kannalta perusteltu palvelutarve eli palveluohjauksen tulisi näin onnistua aikaisempaa selvästi paremmin. Perinteiset sote-palveluiden kysyntää ohjaavat mekanismit ovat jonot ja palveluntarpeen arviointi sekä varsinkin yksityisellä sektorilla asiakasmaksut.

Rahoitus -valmisteluryhmän ekonomistikuulemisessa asiakasmaksujen merkitys ja rooli kysynnän ohjauksessa olisi tarpeen ottaa tarkemmin arvioitavaksi uudistuksessa.

**Sote-uudistuksen jatkotyössä onkin tarvetta arvioida sitä, pitäisikö maakunnille antaa nykyistä lainsäädäntöä enemmän harkintavaltaa asiakasmaksujen tason suhteen.** Tällöin maakunnat voisivat suhteuttaa asiakasmaksut maakunnan omiin tarpeisiin. Asiakasmaksut ovat tyypillisesti paikalliselle ja alueelliselle hallinnolle sopiva tulonlähde.

Maakunnan verotusoikeutta ei voida tarkastella vain aluehallinnon näkökulmasta vaan laajemmasta **pidemmän aikavälin talouspolitiikan ja verojärjestelmän kokonaisuuden näkökulmasta**. Lisäksi on tarpeen ottaa huomioon kysymys, onko kansantalouden kannalta merkityksellisempää maakuntien kilpailu ja tasapaino vaiko kaupunkiseutujen kasvu ja tasapaino. Tässä yhteydessä onkin tarvetta arvioida myös mahdollisen maakuntaveron vaikutuksia kunnan verotusoikeuteen.

Yleisenä talouspoliittisena keskipitkän aikavälin haasteena Suomessa ovat heikko tuottavuuskasvu ja siitä johtuva heikko talouskasvu ja laajalti väestökehityksestä mutta myös heikommista tuottavuuden ja kasvun näkymistä johtuvat julkisen talouden kestävyysongelmat. Verojärjestelmän näkökulmasta työn verotus on kireää. Työn verotus on lisäksi taloustieteellisen veroteorian ja empiirisen tutkimuksen valossa talouskasvun kannalta haitallisin verotuksen muoto.

Verojärjestelmässä on viimeisten vuosikymmenien aikana tapahtunut hiljaisia rakenteellisia muutoksia. Niistä merkittävimpiä on, että lakisääteiset sosiaaliturvamaksut ovat kohonneet fiskaalisesti merkittäväksi verolajiksi; työnantajan ja vakuutetun sosiaaliturvamaksut olivat vuonna 2013 noin 26,8 prosenttia julkisen talouden verotuloista kun tuloverojen osuus on 39,3 prosenttia julkisen talouden verotuloista.

Työhön kohdistuu useita erilaisia verotuksen muotoja. Verovelvollinen maksaa palkkatulosta nykyisin 7 – 8 eri veroa ja maksua<sup>2</sup> ja maakuntaveromallissa tämä määrä saattaisi nousta jopa kymmeneen, mikäli sekä valtion että itsehallintoalueiden tarvitsema sote-rahoitus kerättäisiin uudella erillisellä ns. sote-verolla.

Verotuksen kohtaannon pitäminen muuttamattomana edellyttäisi valtion sote-veron ja maakuntaveron yhdistelmästä koostuvassa verotusmallissa myös kunnallisverotuksen verovähennysjärjestelmää vastaavan vähennysjärjestelmän luomista valtion sote-veron ohella myös maakuntaveroon, mikä osaltaan monimutkaistaisi vähennysjärjestelmää. Valtion rahoitusmallissa on mahdollista myös välillisen verotuksen kautta rahoittaa sote-menoja. Verotuksen selkeyden kannalta olisi perusteltua kerätä tarvittava rahoitus ansiotuloverotusta uudistamalla ja laajemmalla verouudistuksella, jossa tarkastellaan myös kulutusverotusta (mukaan lukien arvonlisäveron kiristäminen ja eri verokantojen arviointi) eikä yksinomaan erillisellä sote-verolla. Laajempaan tulo- ja kulutusverotuksen uudistukseen ei ole kuitenkaan sote-uudistuksen toteuttamisaikataulussa mahdollisuuksia. Sote-uudistus osaltaan kuitenkin lisää tarpeita laajemman verouudistuksen valmistelulle.

<sup>2</sup> Kunnallisvero, valtion ansiotulovero, yle-vero, työeläkevakuutusmaksu, työttömyysvakuutusmaksu, sairaanhoitomaksu, sairausvakuutuksen päivärahamaksu sekä mahdollinen kirkollisvero.

## Tuomas Pöysti

Alivaltiosihteeri

Sote- ja aluehallintouudistuksen projektinjohtaja

SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖ

VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Taloustieteellisen veroteorian näkökulmasta työn verotus on suhteellisen haitallinen talouskasvun kannalta. **Tämän vuoksi Suomen talouden tilanteessa varsinkin työn verotuksen kiristymisen riskeihin on perusteltua suhtautua erittäin vakavasti. Verotuksen kiristymisriskin hallintaa on tarpeen priorisoida suhteessa muihin riskeihin.**

**Verotuksen kiristymisen riskin hallinta edellyttää, että valittavasta rahoitusmallista riippumatto mallissa on uskottavat finanssipolitiikan säännöt, jotka maakunnan tasolla asettavat budjettirajoitteet maakunnan päätöksenteolle. Lisäksi on tarpeen, että maakunnan tason päätöksenteossa sisäistetään resurssiniukkuuden hallinta ja kustannustehokkuuden ylläpito ja parantaminen osaksi maakunnan ja sen toimintojen johtamista. Tämä puoltaa sellaista maakuntien valtiosuusjärjestelmää, jossa ei olisi kustannustenjaon tarkistusta toteutuneen kustannuskehityksen vaan yleisempien hintaindikaattorien perustella ja että rahoitus perustuu riittävässä laajuudessa kapitaatiomalliin (väestömäärä) sekä riskeihin varautumisen ja kapasiteetin ylläpidon rahoitukseen tarvekriteereillä korjatuilla kertoimilla. Suorite- tai menoperusteinen valtionrahoitus sen sijaan ei tue kustannustenhallintaa. Perusoikeuksien toteuttamiseen liittyvä rahoitusperiaate luonnollisesti edellyttää, että valtion tulee arvioida maakunnille säädettyjen tehtävien ja niille osoitetun rahoituksen tasapainoa.**

**Verotuksen kiristymisen riskin hallinta edellyttää, että maakunnan verotusoikeuden toteuttamisessa edetään varovaisesti ja suunnitelmallisesti riittävän perusteellisen valmistelun pohjalta. Mahdollisen maakuntaveron veropohjaa olisikin huolella mietittävä.**

## **Maakuntaveron fiskaalisen federalismin näkökulmasta ja mallin rajoitukset sekä kannustimien merkitys**

Fiskaalista federalismia koskevassa kirjallisuudessa tuodaan esille hallinnon eri tasojen välisiin suhteisiin liittyviä seikkoja (ks. sote-uudistusta varten laadittu kirjallisuuskatsaus). Fiskaalisen federalismin kirjallisuuden perusteella osittain omaan verotusoikeuteen perustuva malli näyttäisi lähtökohtaisesti tarjoavan paremman vallan ja vastuun tasapainon maakunnallisella tasolla ja siten voivan tukea kustannustenhallintaa.

Hallinnon tasojen välisten suhteiden lisäksi on tarpeen arvioida yksilöiden valintoja ja näiden kannustimia yksiköiden toimiessa eri rooleissa. Informaation jakautuminen epätasaisesti vaikuttaa olennaisesti siihen, miten erilaiset vero- ja rahoitusmallit voivat toimia. Fiskaalisen federalismin malleissa on myös itsessään Suomen maakuntaveron koskevan kannalta ristiriitaisia periaatteita. Lisäksi on tarpeen kiinnittää niihin ehtoihin, jotka kirjallisuudessa oletetaan olevan voimassa, jotta fiskaalisen federalismin kirjallisuudessa suositeltu periaate toteutuisi.

Keskivertoäänestäjän eli mediaaniäänestäjän tulojen suhde maakunnan tulojen keskiarvoon vaikuttaa taloustieteellisen näkökulman perusteella äänestäjän käyttäytymiseen ja siten siihen, kuinka hyvin verotusoikeudesta ja verotuksen kiristymisen uhkasta seuraava paine auttaa pitämään kustannuskehitystä hallinnassa. Mitä matalampi on mediaaniäänestäjän tulotaso suhteessa maakunnan tulojen keskiarvoon, sitä korkeampaa veroastetta äänestäjä preferoi mikäli äänestyspäätös tehdään oman edun maksimoinnin perusteella. Julkisilla sote-palveluilla on tärkeä tulonjakoa tasaava vaikutus ja tehtävä ja pääsääntöisesti fiskaalisen federalismin kirjallisuudessa tulonjakotehtävä soveltuisi paremmin valtakunnan kuin paikallisen tason tehtäväksi. Äänestäjät eivät myöskään riittävästi pysty arvioimaan veroasteen nostamisen

## Tuomas Pöysti

Alivaltiosihteeri

Sote- ja aluehallintouudistuksen projektinjohtaja

SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖ

VALTIOVARAINMINISTERIÖ

syitä jollei palveluiden vaikuttavuuden ja kustannusten raportointia ole saatu hyvin läpinäkyväksi ja helposti käytettäväksi. Sote-palveluissa ja niiden arvioinnissa käytännössä korostuu myös alan ammattilaisten (lääkärit, sosiaalityöntekijät, sairaanhoitajat, sosiaalialan eri ammattilaiset) ja näiden muodostamien ammattikuntien vahva asema tiedon tuottamisessa. Tällöin maakuntahallinnon luottamushenkilöillä on varsin vaikeaa arvioida kriittisesti maakunnan sote-ammattilaisten tuottamaa tietoa palvelutarpeista ja kustannuksista. Tätä informaation epätasapainoa osaltaan voisi vähentää vahva, omasta tuotannosta riippumaton järjestäjä -toiminto, minkä vuoksi järjestämistehtävän ja tuotantotehtävän ajatuksellinen ja toiminnallinen erottaminen on periaatteessa tärkeää. Sitä on käytännön kuntaorganisaatioissa kuitenkin ollut käytännössä vaikeaa toteuttaa. Hyvin tärkeää on, että maakuntahallinnon johdon käytettävissä olisi omasta organisaatiosta riippumatonta arviointitietoa. Valtioneuvoston tasolla lienee kuitenkin maakuntahallintoa helpommin hallittavissa ammattikuntien vahvasta tiedollisesta asemasta johtuva tasapaino, koska valtioneuvostossa ministereiden käytettävissä ovat uudessa sote-ohjausjärjestelmässä sosiaali- ja terveysministeriön tulevan ohjausyksikön sekä valtiovarainministeriön valmistelutyö ja esimerkiksi Terveiden ja hyvinvoinnin laitos THL:ään organisoitava sote-palveluiden järjestämisen ja tuotannon kustannusten, laadun, vaikuttavuuden ja kustannusvaikuttavuuden valtakunnallisesti yhtenäisin kriteerein tehtävä arviointi sekä tätä täydentävä maakuntien yhteishankintayksikön tekemä markkina-analyysi yksityisen ja kolmannen sektorin kilpailuttamalla käytettävissä olevista tuotantomahdollisuuksista ja markkinahinnoista.

Johtopäätöksenä on, että maakunnallinen verotusoikeus vaatii toimiakseen kustannusten hallinnan välineenä hyvin toimivan raportointi- ja arviointijärjestelmän. Tämän luomisen näkökulmasta uudistuksessa kannattaisi edetä vaiheittain siten, että uudistus käynnistetään valtionrahoituksella ja vasta raportointijärjestelmän ollessa käytössä ja tarvekatioitujen tehokkuuserojen tasoituttua harkitaan mahdollista maakuntaveroa ja sille sopivaa tulopohjaa.

Fiskaalisen federalismin kirjallisuudessa ei tarkastella talouskasvua ja sen edellytyksiä. Tämä laajempi tarkastelu on kuitenkin välttämätön maakunnan verotusoikeuden kaltaisen ison järjestelmäratkaisun yhteydessä. **Taloustieteellisessä tutkimuksessa on havaittu kaupungistumisen ja talouskasvun etenevän rinnakkain.** Talouskasvu Suomessa on johtunut pitkälti teknologian kehityksestä ja sen hyödyntämisen kyvystä johtuvasta kokonaistuottavuuden kasvusta. Jatkossa talouskasvu näyttäisi vielä enemmän olevan kiinni kokonaistuottavuuden kasvusta, jota onnistunut tutkimus-, kehitys- ja innovaatiotoiminta määrittää. **Tutkimus-, kehitys- ja innovaatiotoiminta on vahvasti keskittynyt muutamiiin yliopistokaupunkeihin** vaikka kansainvälisessä ja pohjoismaisessa vertailussa Suomi ei ole vielä erityisen vahvasti keskittynyt yhteiskunta. Yliopistokaupunkien sisäiset verkostot ja niissä tapahtuva oppiminen ja uusien ratkaisujen imitointi toimivat merkittävänä innovaatioiden ja sitä kautta tuottavuuden kasvun lähteinä. Kaupunkiseudut ovat erittäin merkittäviä talouskasvun kannalta ratkaisevassa inhimillisen pääoman muodostamisessa. Digitalisaatio ja sen antamat hajauttamisen mahdollisuudet eivät näyttäisi muuttavan tätä perusdynamikkaa. Lisäksi mahdollinen lisäväestönkasvu näyttäisi väestöennusteiden ja kansainvälisten esimerkkien perusteella painottuvan lähinnä samoihin suurempiin yliopistokaupunkeihin.

**Rahoitusratkaisuissa onkin kysyttävä, onko tulevaisuuden Suomessa alueellinen kilpailu enemmän kaupunkien välistä kilpailua vaiko maakuntien välistä kilpailua.**

Talouskasvun ja sen edellytysten kannalta olennainen kysymys tulevaisuudessa on mahdollisen maakuntaverotuksen ja kunnallisverotuksen välinen suhde sekä se, että kasvukaupunkien ja maakuntien välille ei syntyisi haitallista kilpailuasetelmaa vaan että maakunnat ja maakuntahallinto liittyisivät osaksi kasvukaupunkien ympärille tulevaa verkostoa. Sote-uudistuksen rahoitus- valmisteluryhmän ja perustuslakiasiantuntijoiden kuulemisissa nousi myös esille, että laajuudeltaan merkittävän maakuntaverotuksen seurauksena nousee jollain aikataululla väistämättä kysymyksiä kunnallisen verotusoikeuden hyväksyttävyydestä

## Tuomas Pöysti

Alivaltiosihteeri

Sote- ja aluehallintouudistuksen projektinjohtaja

SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖ

VALTIOVARAINMINISTERIÖ

(legitimiteetti) ja tarkoituksenmukaisuudesta. Toisaalta hajautuneessa kuntarakenteessa maakuntataso saattaisi olla monissa osissa maata optimaalisempi verotuksen taso kuin kunta mutta tätä kysymystä ei ole vielä arvioitu.

### 3. Kolme hallinnon ja sen rahoituksen tulevaisuudenkuvaa

Tarkemmin mahdollisen maakunnan oman verotusoikeuden perusteluita arvioidaan tässä hahmottelemalla rahoitusratkaisuista kolme erilaista tulevaisuuden hallinnon tulevaisuudenkuvaa ja erittelemällä laadullisella analyysillä niihin liittyviä vahvuuksia, heikkouksia ja riskejä. Mallit on muodostettu erityisesti verotusoikeuden ja rahoituksen mutta yleisemmin alueellisen itsehallinnon vahvuuden ja laajuuden perusteella.

Lähtökohtana on, että perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitetun itsehallinnon olennaisiin tunnuspiirteisiin kuuluu, että **kansanvaltaisesti valitulla alueen ylimmällä päätöksentekoaikavälillä on aidosti valtaa päättää itsehallintoalueen taloudesta ja toiminnasta**. Perustuslaki ei kuitenkaan kuntaa suurempien itsehallintoalueiden osalta edellytä verotusoikeutta.

Kansanvaltaiselle hallinnon päätösvallan näkyvyyteen ja legitiimisyyteen on pohjoismaisten kokemusten valossa tarpeen myös kiinnittää huomiota. Aluevaalien äänestysaktiivisuus on nimittäin helposti jäänyt pohjoismaissa kunta- ja valtakunnallisia vaaleja heikommaksi ja alueellisen tason rooli poliittisessa järjestelmässä epäselväksi.

#### Vaihtoehto 1:

##### **(1) Valtion rahoittajana turvaamien vahvojen kaupunkien ja maakuntien Suomi, joka kiinnittyy yliopistojen ja korkeakoulujen sekä yritysten innovaatioverkostoihin**

Pitkällä aikavälillä **tuottavuuden** kasvu ja kustannusvaikuttavuuden myönteinen kehitys riippuvat olennaisimmin mahdollisuuksista ja **kyvystä hyödyntää uutta osaamista ja teknologiaa sekä innovaatioita**. Sosiaali- ja terveydenhuolto ja aluehallinto eivät ole tässä suhteessa mitenkään poikkeavia toimialoja. Tutkimuksen ja kehittämisen sekä yhteyden mahdollisimman korkeatasoiseen tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoimintaan tulisi tällöin olla kaikilta maakunnilta vaadittava seikka. Tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoimintaan tarvitaan myös maakuntien rajat ylittävää yhteistyötä systemaattisena toimintamuotona.

Osaamisen ja teknologian hyödyntäminen käytännössä vaativat toimivaa yhteyttä tutkimus- ja kehittämistoimintaan sekä erityisesti yliopistojen ja korkeakoulujen ympärille ja niiden kanssa toimivista yrityksistä ja yhteisöistä muodostuviin kehittäjäyhteisöihin ja laajempaan innovaatioekosysteemiin eli tutkimus- ja kehittämistoimintaa harjoittavien yliopistojen, tutkimuslaitosten sekä yritysten ja yhteisöjen verkostoihin. **Innovaatioverkostoilla on myös lisääntyvä merkitys alueellisen kehittämisen tavoitteiden saavuttamiselle sekä elinkeinotoiminnan edistymiselle**. Toimivat innovaatioverkostot eivät ole kuitenkaan hallinnollisesti luotuja vaan omalakisia. Olennaisen tärkeää niissä on, että yliopistot ja korkeakoulut kehittävät ja ohjaavat toimintaa nimenomaan tutkimuksen ja siihen liittyvän kehittämisen kansainvälisestä näkökulmasta eikä niin, että tutkimus, opetus ja kehittäminen ovat alisteisia lyhyen tähtäimen elinkeino- tai muille poliittisille tavoitteille ja niihin liittyvälle hallinnolliselle ohjaukselle. Ohjaussuhteen on tällöin tarpeen toimia niin, että maakunnilla on



## Tuomas Pöysti

Alivaltiosihteeri

Sote- ja aluehallintouudistuksen projektinjohtaja

SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖ

VALTIOVARAINMINISTERIÖ

omissa tehtävissään velvoite hyödyntää yliopistojen ja korkeakoulujen sekä yritysten innovaatioverkostoja ja työtä ja luoda osaltaan sille edellytyksiä mutta ei ohjata sitä.

On tutkimukseen perustuvia selkeitä havaintoja siitä, että yliopistoihin kiinnittyvät **innovaatioekosysteemit sekä kaupunkiseudut ovat talouskasvulle välttämättömien uusien innovaatioiden luomisessa ja myös alueellisen kasvun luomisessa ja työllisyyden ylläpitämisessä ja parantamisessa merkittäviä**. Kaikkien maakuntien omaehtoista kiinnittymistä tällaisiin innovaatioekosysteemeihin olisi uudistuksessa tarpeen edistää. Samoin olisi tarpeen edellyttää maakunnilta yhteistyötä tämän mahdollistavissa alueellisissa rakenteissa.

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen käyttöön on sosiaali- ja terveysministeriö teettänyt selvityshenkilöraportin sosiaali- ja terveydenhuollon ohjauksen kehittämistarpeista ([Sosiaali- ja terveydenhuollon kustannusvaikuttava ja tehokas ohjaus](#), STM:n raportteja ja muistioita 2016:5). Selvityshenkilötyössä on tullut vahvasti esille sosiaali- ja terveydenhuollon tutkimuksellisen kehittämisohjauksen ja valtion strategisella tasolla harjoittaman rakenteellisen kehittämisohjauksen tarve. Nopea ennustettu kustannusten kasvu yhdessä resurssien niukkuuden kanssa edellyttää rahoitustasosta riippumatta niin sosiaalihuollossa kuin terveydenhuollossa sekä nämä yhdistävässä integroidussa sote-palvelussa radikaaleja innovaatioita ja uudenlaisia toimintatapoja. Tutkimuksellisessa kehittämisessä ja koulutuksessa sekä osassa innovaatioita ja palveluiden järjestämistä maakuntajakoon perustuvien itsehallintoalueiden ei ole järkevää toimia yksin vaan selkeästi järjestetyssä yhteistyössä toisten maakuntien kanssa. Olennaista on, että saadaan osaamiskeskittymiä ja yhteistyöfoorumeita, joissa voidaan yhdistää yliopistojen ja korkeakoulujen sekä yliopistosairaaloiden osaamista samoilla paikkakunnilla toimivien sosiaalialan osaamiskeskusten osaamiseen. Edelleen on tärkeää, että jokainen maakunta nojautuu omassa kehittämistoiminnassaan myös tällaisen laajemman osaamiskeskittymän antamiin voimavaroihin.

Hallituksen 7.11.2015 sote-uudistuksesta tehdyissä linjauksissa päätettiin, että jatkossakin on 5 yliopistollista sairaalaa. Hyvin toimivassa päivystyksen ja terveydenhuollon järjestelmässä päivystys on porrastettu ja koko terveydenhuollon järjestelmässä voidaan tukeutua 12 laajan ympärivuorokautisen päivystyksen sairaaloiden ja viime kädessä yliopistollisten sairaaloiden osaamisresursseihin. Sosiaalialan osaamiskeskukset on tarkoitus täydellisen horisontaalisen integraation periaatteen mukaisesti nivoa osaksi tätä kokonaisuutta. Hallituksen linjauksessa tarkoitettujen 12 laajan ympärivuorokautisen päivystyksen sairaalayksiköiden on omassa toiminnassaan hyvin tärkeää kiinnittyä ja tukeutua yliopistollisten sairaaloiden ja vastaavan tasoisten sosiaalialan päivystysyksiköiden ja osaamiskeskusten resursseihin.

Uudessa sote-organisaatiossa ei ole erillistä hallinnollista tasoa terveydenhuoltolain mukaisten erityisvastuualueen tehtävien hoitamista varten. Tätä ja edellä kuvattujen integroitujen, yliopistoihin ja korkeakouluihin kiinnittyvien osaamiskeskittymien ja kehittämisyhteistyön menettelyille olisi tarve luoda puitteet ja veloitteet sote-uudistusta koskevassa lainsäädännössä. Selvityshenkilötyön perusteella esimerkiksi erva-aluejako tai Kaste -ohjelman mukainen aluejako voisi olla perusta kehittämisestä koskeville yhteistyöalueille.

**Rahoitusratkaisussa tulee näin löytää mallit, jotka osaltaan tukevat 5 erityisvastuualueen pohjalta koottavalla alueella maakuntien rajat ylittävää yhteistyötä** ja toteuttaa osaamiskeskittymät, joiden tarve on tunnistettu sote-ohjausta koskevan selvityshenkilötyön yhteydessä. Tämä voidaan hoitaa ilman erillistä hallinnon tasoa osoittamalla osa erityisvastuualueen tehtäviä yliopistollisen sairaalan ylläpidosta vastaavan maakunnan tehtäväksi ja koordinaatiotehtävät yliopistollisen sairaalan vaikutusalueen maakuntien yhteiselle toimielimelle sekä säätämällä tässä tarkoituksessa edellytettävistä maakuntien yhteistyöstä sote-järjestämislaissa. Maakuntien yhteistyössä yhteistyöalueilla olisi perusteltua hoitaa sote-tutkimukseen, koulutukseen ja kehittämiseen sekä maakuntien rajat

## Tuomas Pöysti

Alivaltiosihteeri

Sote- ja aluehallintouudistuksen projektinjohtaja

SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖ

VALTIOVARAINMINISTERIÖ

ylittävien palvelukokonaisuuksien suunnitteluun ja koordinaation liittyviä tehtäviä, joita ei ole mahdollista tai taloudellisesti tai vaikuttavuuden kannalta tarkoituksenmukaista jokaisen itsehallintoalueen hoitaa yksin. Yliopistollisten keskussairaaloiden ohella yliopistosairaalapaikkakunnilla toimivat sosiaalialan osaamiskeskukset voivat olla runkona tälle yhteistyölle ja liittää siihen muut osaamiskeskukset. Sosiaaliasiamiestoiminta on myös tuotu esimerkkinä tällaiselle maakuntaa laajemmalle maakuntien yhteistyöalueelle sopivasta toiminnasta.

Tätä yhteistyötä on perusteltua hyödyntää myös aluehallinnon tehtävissä, erityisesti yhtä maakuntaa laajempaa väestöpohjaa ja volyyymiä vaativissa valmistelutehtävissä. Erityisvastuualueiden pohjalta tehtävä yhteistyöalueiden kokoaminen voi olla myös jokaista maakuntaa harvemmillä toimijoilla koottavien aluehallintotehtävien (osa pelastustoimen tehtävistä, osa ELY-keskuksilta siirrettävistä tehtävistä) pääasiallinen aluejako silloin kun tehtävää ei hoideta vain kahden tai kolmen nykyisen maakunnan yhteistyötehtävänä. Sen sijaan strateginen maakunnan kehittämistehtävä ja strategisia asioita koskeva päätösvalta tulee olla jokaisen maakunnan tehtävänä.

**Mistä itsehallintoalueet voivat päättää:** Maakuntien ylimpien päätöksentekaelinten tehtävinä tässä vaihtoehdossa on päättää erityisesti seuraavista asioista:

- 1) sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden järjestämisestä ja siinä käytettävistä integroiduista palvelukokonaisuuksista ja palveluiden priorisoinneista. Palveluita koskeva päätöksenteko voi pitää sisällään myös alueellisen palvelulupauksen lainsäädännön puitteissa. Päätöksenteko käsittää myös sen, miten palveluissa tukeudutaan laajan ympärivuorokautisen sairaalan ja siihen liittyvän vaativan sosiaalipäivystyksen osaamiseen. Päätettäviä asiakirjoja ovat järjestämissopimus yhteistyömaakuntien kanssa ja järjestämispäätösehdotus sosiaali- ja terveysministeriölle. Olennaisia päätettäviä asioita ovat palvelukokonaisuudet ja sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden tuotantorakenne (tuotantoverkosto) ja palvelurakenne, mitkä käsittävät päätöksenteon siitä, missä määrin palvelut järjestetään maakunnan omana tuotantona ja missä määrin käytetään muiden maakuntien, yksityisen sektorin ja kolmannen sektorin palveluita.
- 2) sosiaali- ja terveydenhuollon ja aluehallinnon palveluiden käyttäjälähtöisestä kehittämisestä sekä vaikuttavuuden ja laadun samoin kuin kustannustehokkuuden parantamisesta
- 3) maakunnan asukkaiden intressien edustamisesta suhteessa laajan ympärivuorokautisen päivystyksen yksiköihin sekä yliopistollisiin sairaaloihin ja sosiaalialan osaamiskeskuksiin
- 4) mahdollisesti nykyistä laajemmin asiakasmaksuista
- 5) maakunnallisesta sote-palveluiden palvelulupauksesta
- 6) alueellisessa kehittämisessä käytettävistä yhteistyöverkostoista ja yhteistyösuhteista
- 7) maakuntastrategiasta, joka sisältää palvelutuotantostrategian ja maakunnan kehittämisstrategian
- 8) maakunnan taloussuunnitelmasta ja talousarviosta
- 9) maakunnan investoinneista lakiin perustuvien rahoitustasapainoa koskevien puitteiden asettamisrajoissa. Toimitilainvestoinnit tehdään kuitenkin pääosin valtakunnallisen toimitilayhtiön kautta maakuntien yhteisin päätöksin mutta itsehallintoalueet voivat oman rahoitusasemansa puitteissa tehdä omia investointeja. Valtionosuus sisältää rahoitusosuuden investointeihin siten, että maakunnan rahoituslaskelman mukainen toiminnan ja investointien rahavirta voisi olla tasapainossa tai ylijäämäinen toiminta- ja taloussuunnittelukaudella. Valtionosuuteen laskettaisiin näin mukaan käyttömenojen lisäksi osuus investointien rahoittamiseen. Maakunta päättää investoinneista itse tämän mallin puitteissa. Sote-järjestämislailla ja sen nojalla annettavalla asetuksella ja

## Tuomas Pöysti

Alivaltiosihteeri

Sote- ja aluehallintouudistuksen projektinjohtaja

SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖ

VALTIOVARAINMINISTERIÖ

- valtioneuvoston järjestämissä päätöksellä ohjataan tarvittavalla tavalla laajoja sairaalainvestointeja niissä tapahtuvan kilpavarustelun estämiseksi.
- 10) hankinnoista ja tukipalveluista siltä osin kuin näitä ei ole päätetty keskittää maakuntien yhteisiin hankintayksiköihin ja tukipalvelukeskuksiin.
  - 11) maakunnan hallintosäännöstä ja palveluiden järjestämisen sekä oman tuotannon organisaatiosta sekä henkilöstöstä lain antamissa yleisissä puitteissa.
  - 12) voimavarojen kohdentamisesta itsehallintoalueen eri tehtäväalueille lainsäädännön puitteissa ja eri tehtäväalueiden tulostavoitteista. Itsehallintoalue voi siis päättää saamansa könttäsommavaltionosuuden sekä omien tulojensa käyttämisestä eri käyttötarkoituksiin. Lisäksi voisi olla erityisiä valtionosuuksia lähinnä siinä tapauksessa, että itsehallintoalueet vastaavat jonkin lakisääteisen sosiaalisen etuuden tai korvauksen maksamisesta (vrt. esimerkiksi valtion talousarvion momentti 33.20.52 (valtionosuus työmarkkinatuesta) sosiaali- ja terveysministeriön pääluokassa). Itsehallintoalue voi käyttää laskennallisiin valtionosuuskriteereihin nähden kertyneen ylijäämän tai säästön todellisiin kuluihin nähden palveluiden kehittämiseen tai muihin kohteisiin. Valtionosuuskriteerit perustuvat pääsääntöisesti kapitaatiomalliin ja itsehallintoalueet saavat rahoituksen kapasiteetin ylläpitoon ja riskeihin varautumiseen, eivät sote-kustannuksiin tai sote-suoritteisiin.
  - 13) pelastustoimen palveluiden järjestämisestä ja tuottamisesta
  - 14) harkintavaltaa sisältävistä alueellista lupa- ja rahoituspäätöksistä ja elinkeinoelämän kehittämisen toimenpiteistä sisältäen päätökset kehittämisrahoituksen myöntämisestä
  - 15) maankäytön alueellisesta suunnittelusta ja maakuntakaavoista
  - 16) ympäristöterveydenhuollon järjestämisestä ja ympäristöterveydenhuollon toimialan päätöksistä.

Vaihtoehtoon voidaan liittää myös Norjan järjestelmää vastaava yhtenäinen maakuntaverotus, jossa maakunnat saavat valtakunnallisesti eduskunnan päättämää maakunnallista veroprosenttia vastaavan osuuden tuloveron tuotosta hyväkseen. Suomessa tämä voidaan toteuttaa määrittelemällä maakunnat tuloveron tai jonkin vastaavan veron veronsaajiksi.

**Millä maakunnat kilpailevat:** Vaihtoehdossa maakunnat kilpailevat tehokkuudella ja sitä kautta kehitettävien palveluiden laadulla ja lisäarvolla sekä mahdollisesti asiakasmaksuilla. Mahdollisesti saatavat tehokkuusvoitot voidaan käyttää myös lisäpalveluihin. Rahoitusjärjestelmä antaa mallissa mahdollisuuden käyttää palveluiden parantamiseen tai muihin palveluihin rahoitusmallin perusteita paremmasta kustannustehokkuudesta saatavat säästöt.

**Budjettirajoite:** Maakunnan on hoidettava tehtävänsä sille myönnettyjen valtionosuuksien sekä asiakasmaksutulojen ja muiden tulojen puitteissa. Valtionosuudet sisältävät myös laskennallisen rahoituksen investointeihin. Kahden tai neljän vuoden taloussuunnittelujaksolla maakunnan rahoituslaskelman osoittaman **toiminnan ja investointien rahavirran tulee olla tasapainossa tai ylijäämäinen.**

Maakunta voi ottaa valtion takauksella tai valtion talousarviosta laissa tai lain perusteella asetetun rajoitetun puitteissa lainaa maksuvalmiutta ja investointeja varten. Velkaantuminen ja alijäämä käynnistävät arviointimenettelyn, jossa arvioidaan, onko maakunnalla väestökehitys, taloudellinen huoltosuhde sekä alijäämän, velan ja kustannusten kehitys sekä maakunnan kyky järjestää sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut ja muut aluehallinnon palvelut sekä palveluiden kustannuskehitys.

**Budjettirajoitteen pitävyys mallissa riippuu siitä, kuinka uskottava on valtion rahoituksen muodostama katto ja maakunnan talouden tasapainotavoitteen saavuttamatta jäämisestä seuraava arviointimenettely,** jota hallituksen 7.11.2015 tekemässä linjauksessa kutsutaan kriisimenettelyksi kriisikuntamenettelystä otetun esikuvan mukaisesti. Budjettirajoitteen tehokkuuden määrittelee näin se, kuinka uskottava viime

## Tuomas Pöysti

Alivaltiosihteeri

Sote- ja aluehallintouudistuksen projektinjohtaja

SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖ

VALTIOVARAINMINISTERIÖ

kädessä on uhka maakunnan itsenäisyyden menettämisestä talouden tasapainotuksen epäonnistuttua. Valtiolla on mallissa osaltaan yksiselitteisen selkeä vastuu huolehtia rahoituksen mitoituksen tasapainosta maakunnan tehtävien kanssa ja siten perusoikeuksien toteuttamisen edellyttämästä rahoituksesta.

Maakunnalla on sen sijaan riskienhallintatehtävä huolehtia sairastavuus- ja hyvinvointiriskeihin varautumisesta ja hoitamisesta valtion kapitaatio- ja riskeihin ja palvelutarpeeseen varautumisen pohjalta osoittaman ja siten yleisellä tasolla realistisesti mitoitettun rahoituksen puitteissa.

**Vahvuudet ja riskit:** Mallissa maakunnalla on verotusoikeutta lukuun ottamatta vahva asema ja toimivalta eli kokonaisuutena arvioiden kohtuullisen vahva asema. Mallin voi arvioida kohtuullisen hyvin kannustavan maakuntia ottamaan vastuuta oman alueensa asioista ja kehittämisestä. Samalla varjopuolena on, että valtion kyky toteuttaa alueellisen hallinnon kautta sektorikohtaisia yhteiskuntapolitiikan tavoitteita heikkenee. Maakuntien yhteistyö omaa maakuntaa laajemmilla yhteistyöalueilla voidaan sisällyttää rahoitusjärjestelmään. Järjestelmä kestää hyvin sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden valinnanvapauteen liittyvän potilaiden liikkuvuuden. Järjestelmä antaa tilan kuntien ja kaupunkien keskeiselle roolille.

Valta ja vastuu ovat periaatteessa tasapainossa mutta järjestelmä näyttää olevan kallellaan valtioon päin. Maakunnalla on valtioon, joka toimii rahoittajana, nähden vahva asema. Tämä saattaa johtaa taloustieteessä yhteismaan ongelmaksi kutsuttuun ilmiöön, jossa maakunta käyttää liikaa resursseja rahoitukseen nähden ja pyrkii korjaamaan tilanteen vaatimalla lisärahoitusta (ns. **mankumistalous**). **Malli vastaa yleisiä periaatteita siitä, että itsehallintoon liittyy taloudellinen autonomia. Verotusoikeuden puuttuminen johtaa kritiikkiin ja tuntumaan siitä, että itsehallinto on liian rajoitettua ja siten legitimizeettiongelmiin.** Verotusoikeuden puuttuminen osaltaan **vähentää maakunnan kannustimia talouden tasapainottamiseen** ja toiminnan kustannustehokkuuden kehittämiseen.

Pohjoismaiset mallit eivät Ruotsia lukuun ottamatta kuitenkaan sisällä varsinaista itsenäistä verotusoikeutta, joka sisältää oikeuden päättää veroprosentista. Tämän takia mallissa on valtiosääntöoikeudellinen riski siitä, että perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitettu itsehallinto jäisi liian suppeaksi. Perustuslaki ei kuitenkaan edellytä verotusoikeutta.

Hyvänä puolena vallan ja vastuun tasapainossa on, että valtiolla on selvä vastuu rahoituksen ja tehtävien tasapainosta. Rahoitusvastuu ja viimekätinen vastuu turvata perusoikeuksien toteutuminen kohtaavat. Hyviin puoliin voidaan lukea, että rahoitusmalli antaa hyvät mahdollisuudet tasoittaa hyvinvointieroja.

Rahoitusvastuu on lisäksi kokonaisuudessaan toimijalla, jolla on hyvä informaatioperusta arvioida rahoituksen kohdentumista ja tehokkuutta. Ammattimaisen arvioinnin ja valtakunnallisten tietojärjestelmien ja niihin nojautuvan data-analytiikan ja ammattimaisen arvioinnin perusteella valtiolla on periaatteessa yhtä hyvät ja jopa paremmat mahdollisuudet koota ja analysoida valtakunnallisen tason toiminnanohjauksessa käytettäviä tietoja kuin alueellisilla toimijoilla.

Lähtökohtaisesti mallissa on vahva budjettirajoite. Taloustieteellisen kirjallisuuden perusteella on kuitenkin **selvä riski siitä, että maakunnat verotusoikeuden puuttuessa luottavat valtion tukeen ja pyrkivät kasvattaman menoja** tai eivät ryhdy riittäviin toiminnan kehittämistä koskeviin toimenpiteisiin. Pitävän valtion budjettirajoitteen asettaminen on näin käytännössä varsin vaikeaa. Riski kustannusten ylittymisestä jäänee siten viime kädessä valtiolle.

## Tuomas Pöysti

Alivaltiosihteeri

Sote- ja aluehallintouudistuksen projektinjohtaja

SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖ

VALTIOVARAINMINISTERIÖ

## Vaihtoehto 2

### Vahvojen verotusoikeudella varustettujen maakuntien Suomi

Vaihtoehto 2 on pitkälti sama kuin edellä vaihtoehto 1. Vaihtoehdossa kuitenkin maakuntaveron on maakunnan valtuuston itsensä päättämän veroprosentin suuruinen. Maakuntaveron osuus maakunnan kokonaisrahoituksesta voi olla kuitenkin noin 10–30 prosentin suuruusluokkaa kokonaisrahoituksesta.

**Mistä voivat päättää:** Maakunnat voivat päättää samoista asioista kuin vaihtoehdossa 1. Lisäksi maakunta voi päättää tuloverotuksessa perittävästä maakuntaveroprosentistaan valtion laissa säätämän enimmäisrajoitteen puitteissa.

**Millä maakunnat kilpailevat:** Maakunnat kilpailevat tässä vaihtoehdossa palveluiden laadulla ja määrällä sekä maakunnallisella veroprosentilla samoin kuin mahdollisesti asiakasmaksujen tasolla.

**Budjettirajoite:** Maakunnan on hoidettava tehtävänsä sille myönnettyjen valtionosuuksien ja maakuntaveron tuoton sekä asiakasmaksutulojen ja muiden tulojen puitteissa. Valtionosuudet sisältävät myös laskennallisen rahoituksen investointeihin. Neljän vuoden taloussuunnittelujaksolla maakunnan rahoituslaskelman osoittaman toiminnan ja investointien rahavirran tulee olla tasapainossa tai ylijäämäinen.

Maakunta voi ottaa lyhyt ja pitkäaikaista lainaa ja valtion vahvistaman rajoitteen puitteissa investointeja varten. Maakunnat voisivat lainsäädäntömuutosten jälkeen olla Kuntien takauskeskuksen jäsenyhteisöjä ja saada Kuntarahoituksen edullista rahoitusta lainanoton alhaisen riskitason johdosta. Velkaantuminen ja alijäämä käynnistävät arviointimenettelyn, jossa arvioidaan, onko maakunnalla väestökehitys, taloudellinen huoltosuhde sekä alijäämän, velan ja kustannusten kehitys sekä maakunnan kyky järjestää sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut ja muut aluehallinnon palvelut sekä palveluiden kustannuskehitys. Arvioinnissa voidaan ottaa huomioon maakunnan verotulopohja ja sen kehitys.

Maakunnan sote-kustannusten kehitys periaatteessa heijastuu heti päätöksentekoon veroprosentista.

**Vahvuudet ja riskit:** Mallissa maakunnalla on vahva asema ja toimivalta. Mallin voi arvioida kannustavan maakuntia ottamaan vastuuta oman alueensa asioista ja kehittämisestä. Samalla varjopuolena on, että valtion kyky toteuttaa alueellisen hallinnon kautta sektorikohtaisia yhteiskuntapolitiikan tavoitteita heikkenee. Maakuntien omaa kehittämisroolia heikentää, että maakuntaveroilta rahoitettavan osuuden osalta eri maakuntien yhteistyön järjestäminen edellyttää monimutkaisempia rahoitusjärjestelyitä kuin vaihtoehdossa 1.

**Valta ja vastuu ovat periaatteessa tasapainossa** mutta maakunnalla on valtioon pääasiallisena rahoittajana nähden vahva asema, mikä saattaa johtaa taloustieteessä yhteismaan ongelmaksi kutsuttuun ilmiöön. Malli vastaa yleisiä periaatteita siitä, että itsehallintoon liittyy taloudellinen autonomia. Teoriassa mallissa on vahva budjettirajoite, koska ennen kääntymistä valtion puoleen lisärahoituksen saamiseksi maakunnan tulee omilla toimillaan ja tuloillaan pyrkiä tasapainottamaan taloutensa. Tällöin budjettipaineiden pitäisi heti heijastua keskusteluun veroprosentista. Valtio voisi edellyttää vahvemmin valtion antaman rahoituksen riittävyttä koska itsehallintoalue voi huolehtia verotuksella täydentävästä osasta. Tällöin valtion ei tarvitse arvioida niin yksityiskohtaisesti osoittamansa rahoituksen riittävyttä perusoikeuksien ja lainsäädännön edellyttämällä tavalla kuin yksinomaan valtionrahoitukseen perustuvassa mallissa. Lähtökohtaisesti kustannusten ylittämisen riski on maakunnilla.

## Tuomas Pöysti

Alivaltiosihteeri

Sote- ja aluehallintouudistuksen projektinjohtaja

SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖ

VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Käytännössä budjettirajoite voi kuitenkin jäädä heikoksi. [Liitteenä 4 olevasta tietolaatikosta tarkemmin](#) ilmenevällä tavalla kunnat ovat tasapainottaneet talouttaan myös kunnallisverotusta kiristämällä osana laajempaa sopeuttamistrategiaansa. Tähän on toisaalta vaikuttanut kuntien velvoitteiden lisääntyminen sekä valtionosuuksien leikkaukset. VATT:n tutkijoiden laatiman analyysin mukaan kuntatalouden sopeuttamisesta äkillisiin tulojen ja menojen muutoksiin mukaan kunnat käyttävät taloudenhoidon keinoja (verotus, menosopeutus, velkaantuminen).<sup>3</sup> Äänestäjillä voi olla vaikeuksia hahmottaa palveluiden laatua ja tehokkuutta veroprosentteja vertailemalla.

Mallissa on näin myös reaalin riski sille, että se johtaa liian korkeisiin veroasteisiin ja optimaalista korkeampaan menotasoon. Samalla verojärjestelmä monimutkaistuu talouspolitiikan harjoittamista ja siten hyvinvoinnin turvaamista haittaavalla tavalla.

Vaihtoehdossa ongelmana onkin, että valta ja vastuu eivät käytännössä välttämättä ole kaikilta osin tasapainossa. Valtio voi päättää tehtävistä ja ohjata toimintaa mutta maakunnan odotetaan huolehtivan osin itse rahoituksestaan. Tämä vastaava pulma valtion ja kuntien suhteessa on osin johtanut verotuksen kiristymiseen.

Vaihtoehto on periaatteessa fiskaalista federalismia koskevan tutkimuskirjallisuuden mukainen. Käytännössä nykyisten tietojärjestelmien ja massadatan (big data) analytiikan aikakaudella paikallisella ja alueellisella toimijalla ei ole sellaista informaatioetua valtakunnalliseen toimijaan nähden, jota fiskaalisen federalismin tutkimuskirjallisuudessa paikallisella tasolla oletetaan olevan.

**Maakuntien rahoitusta arvioitaessa näyttäisi siis siltä, että malli, jossa valtio päättää tehtävistä mutta maakunnalla on osin verotuksella rahoitusvastuu, saattaa johtaa verotuksen kiristämiseen.** Taloustieteellisen kirjallisuuden havainnot ja teoreettiset argumentit osaltaan tukevat tätä empiirisiin havaintoihin perustuvaa riskiä. Alueellisella tasolla palveluiden käyttäjien ja myös alueen oman tuotannon edut ovat lähellä päätöksentekoa kun yleiset hyvää verojärjestelmää ja verotuksen tasoa sekä rahoitustasapainoa koskevat seikat voivat olla päätöksenteossa etäisempiä. Tällöin päätöksenteossa painottuu helposti palveluiden turvaamisen näkökulma verrattuna priorisointeihin mikä osaltaan lisää riskiä verotuksen kiristymisestä.

Mallin suurin heikkous onkin riski talouskasvun kannalta haitallisesta työn verotuksen kiristymisestä. Heikkoutena on myös sen verojärjestelmään ja muuhun rahoitusjärjestelmään tuottama monimutkaisuus. Mallissa riskinä on, että kunnallinen ja maakunnallinen verotus joutuvat hankalaan kilpailuasetelmaan keskenään.

### Vaihtoehto 3

#### Valtionohjauksen ja valtakunnallisen yhtenäisyyden Suomi

Tässä vaihtoehdossa valtio ohjaa yksityiskohtaisemmin kuin vaihtoehdoissa 1 ja 2 maakuntien toimintaa. Tavoitteena on valtakunnallisesti mahdollisimman yhtenäiset ratkaisut, joissa **painotetaan asuinpaikasta riippumatonta yhdenvertaisuutta ja yhtenäisvaltiota.** Samoin tässä mallissa painotetaan **yhteiskuntapolitiikan eri sektoreiden tavoitteiden mahdollisimman yhtenäistä toteuttamista** valtakunnan eri osissa siinäkin tapauksessa,

---

<sup>3</sup> Valtioneuvoston kanslia: Antti Moisio, Heikki Pursiainen ja Tuukka Saarimaa, VATT: Kuntatalouden ennustettavuus ja sopeutuminen talousarvioiden ja tilinpäätösten valossa, Valtioneuvoston kanslian raporttisarja 3/2013.

## Tuomas Pöysti

Alivaltiosihteeri

Sote- ja aluehallintouudistuksen projektinjohtaja

SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖ

VALTIOVARAINMINISTERIÖ

että toimeenpanotehtävät on osoitettu itsehallintoalueiden eli maakuntien tehtäväksi. Valtion harjoittaman ohjauksen tehtävänä on lisäksi varmistaa hallinnon tehokkuus. Suurimmat erot edellisiin vaihtoehtoihin ovat:

1. valtionrahoitusta ei osoiteta yleiskatteellisena valtionosuutena vaan itsehallintoalueelle osoitetaan erikseen rahoitus sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiseen ja muiden aluehallinnon tehtävien järjestämiseen. Itsehallintoalueiden (maakuntien) yleisen rahoituslain sijasta sote-tehtävien rahoitusta koskevat säännökset otetaan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislakiin.
2. aluehallinnon rahoitustehtävissä nykyistä valtion talousarvion mukaista budjetointitarkkuutta vastaava tarkkuus säilytetään siten, että valtionviranomaiset eri lakien mukaisesti osoittavat maakunnille rahoituksen välitettäväksi edelleen kyseisen rahoituksen mukaisten substanssilakien mukaiseen käyttötarkoitukseen.

Maakunnilla ei ole tässä mallissa verotusoikeutta tai niille määritellä roolia verotulojen saajana. Valtio ohjaa lisäksi yksityiskohtaisemmin menojen jakaumaa eri käyttötarkoituksiin. Sosiaali- ja terveydenhuollossa lisäksi valtio ohjaa valtioneuvoston järjestämispäätöksellä ja investointikehyksillä merkittäviä investointeja. Edelleen maakuntien velvollisuutena lakiin perustuen olisi hoitaa toimitilaratkaisut maakuntien valtakunnallisen toimitilapalveluyhtiön kautta. Samalla tavoin mahdollisesti myös muiden valtakunnallisten palvelukeskusten käyttö olisi pakollista laissa yhteistyövelvoitteen piiriin kuuluvissa palveluissa.

**Mistä itsehallintoalueet voivat mallissa päättää:** Maakuntien ylimpien päätöksentekoelementtien tehtävinä tässä vaihtoehdossa on päättää erityisesti seuraavista asioista:

- 1) sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden järjestämisestä ja siinä käytettävistä integroiduista palvelukokonaisuuksista ja palveluiden priorisoinneista. Palveluita koskeva päätöksenteko voi pitää sisällään myös alueellisen palvelulupauksen lainsäädännön puitteissa. Päätöksenteko käsittää myös sen, miten palveluissa tukeudutaan laajan ympärivuorokautisen sairaalan ja siihen liittyvän vaativan sosiaalipäivystyksen osaamiseen. Päätettäviä asiakirjoja ovat järjestämissopimus ja järjestämispäätösehdotus sosiaali- ja terveysministeriölle. Olennaisia päätettäviä asioita ovat palvelukokonaisuudet ja sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden tuotantorakenne (tuotantoverkosto) ja palvelurakenne, mitkä käsittävät päätöksenteon siitä, missä määrin palvelut järjestetään maakunnan omana tuotantona ja missä määrin käytetään muiden maakuntien, yksityisen sektorin ja kolmannen sektorin palveluita.
- 2) sosiaali- ja terveydenhuollon ja aluehallinnon palveluiden käyttäjälähtöisestä kehittämisestä sekä vaikuttavuuden ja laadun samoin kuin kustannustehokkuuden parantamisesta
- 3) maakunnan asukkaiden intressien edustamisesta suhteessa laajan ympärivuorokautisen päivystyksen yksiköihin sekä yliopistollisiin sairaaloihin ja osaamiskeskukseen
- 4) alueellisessa kehittämisessä käytettävistä yhteistyöverkostoista ja yhteistyösuhteista
- 5) itsehallintoalueen strategiasta, joka sisältää palvelutuotantostrategian ja maakunnan kehittämisstrategian
- 6) maakunnan taloussuunnitelmasta ja talousarviosta. Tässä päätöksenteossa itsehallintoalueen on kuitenkin otettava huomioon laissa ja valtion talousarviossa sekä niitä toimenpaneissa valtion päätöksissä määritelty menojen sitominen eri käyttötarkoituksiin.

## Tuomas Pöysti

Alivaltiosihteeri

Sote- ja aluehallintouudistuksen projektinjohtaja

SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖ

VALTIOVARAINMINISTERIÖ

- 7) itsehallintoalueen pienemmistä investoinneista lakiin perustuvien rahoitustasapainoa koskevien puitteiden asettamisessa rajoissa. Toimitilainvestoinnit tehdään kuitenkin pääosin valtakunnallisen toimitilayhtiön kautta.
- 8) itsehallintoalueen hallintosäännöstä ja palveluiden järjestämisen sekä oman tuotannon organisaatiosta sekä henkilöstöstä
- 10) pelastustoimen palveluiden järjestämisestä ja tuottamisesta
- 11) harkintavaltaa sisältävistä alueellista lupa- ja rahoituspäätöksistä ja elinkeinoelämän kehittämisen toimenpiteistä sisältäen päätökset kehittämisrahoituksen myöntämisestä valtion näihin tarkoituksiin osoittamien voimavarojen puitteissa
- 12) maankäytön alueellisesta suunnittelusta ja maakuntakaavoista
- 13) ympäristöterveydenhuollon järjestämisestä ja ympäristöterveydenhuollon toimialan päätöksistä.

**Millä maakunnat kilpailevat:** Vaihtoehdossa maakunnat kilpailevat kehitettävien palveluiden laadulla ja lisäarvolla.

**Budjettirajoite:** Maakunnan on hoidettava tehtävänsä sille myönnettyjen valtionosuuksien ja muun valtion rahoituksen sekä asiakasmaksutulojen ja muiden tulojen puitteissa. Neljän vuoden taloussuunnittelujaksolla maakunnan rahoituslaskelman osoittaman toiminnan ja investointien rahavirran tulee olla tasapainossa tai ylijäämäinen.

Maakunta voi ottaa valtion takauksella tai valtion talousarviosta lyhytaikaista lainaa (enintään 3 vuoden lainat). Maakunnalla ei ole erikseen tarvetta muuhun lainanottoon, koska merkittävät investoinnit valtio rahoittaa erikseen ja merkittävimmät investoinnit toteutetaan itsehallintoalueiden yhteisten palvelukeskusten kautta.

Maakunnan velkaantumisen ja alijäämä käynnistävät arviointimenettelyn, jossa arvioidaan, onko maakunnalla väestökehitys, taloudellinen huoltosuhde sekä alijäämän, velan ja kustannusten kehitys sekä maakunnan kyky järjestää sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut ja muut aluehallinnon palvelut sekä palveluiden kustannuskehitys.

**Budjettirajoitteen pitävyyttä vahvistaa valtion yksityiskohtainen rahoitusohjaus**, jolla pyritään varmistamaan maakunnassa käytettävien ratkaisujen tehokkuus. Valtiolla on mallissa osaltaan yksiselitteisen selkeä vastuu huolehtia rahoituksen mitoituksen tasapainosta maakunnan tehtävien kanssa. Valtion keinona tässä on myös yksityiskohtaisen ohjauksen mahdollisuus. Malli pyrkii estämään maakuntien velkaantumisen ja siten hallitsemaan julkisen talouden velkaantumista.

**Vahvuudet ja riskit:** Mallissa maakunnalla on suhteellisen heikko itsenäinen asema ja toimivalta. Itsehallinto on tässä mallissa enemmän valtion tehtävien toteuttamista alueella.

**Malli luottaa valtionohjauksen voimaan saavuttaa tehokkuus- ja tuottavuustavoitteet.** Mallin perustelut ovat erityisesti volyyymieduissa ja siinä, että finanssipolitiikkaan liittyviä riskejä on pyritty erityisesti hallitsemaan. Erityisesti ICT:n ja tiedon integraation osalta järjestelmä antaa, jos valtion ohjauksessa ja maakuntien yhteisen palvelukeskuksen toiminnassa onnistutaan, hyvät mahdollisuudet tiedon yhtenäisyyteen ja täydelliseen asiakastiedon integraatioon.

Mallissa jää avoimeksi, missä määrin se kannustaa maakuntia ottamaan vastuuta oman alueensa asioista ja kehittämisestä. Tältä osin malli muistuttaa pitkälti nykytilaa mutta siinä on sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen ja alueellisen rahoituksen ja kehittämisen tehtävät



## Tuomas Pöysti

Alivaltiosihteeri

Sote- ja aluehallintouudistuksen projektinjohtaja

SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖ

VALTIOVARAINMINISTERIÖ

sekä merkittävästi muita aluehallinnon tehtäviä koottu itsehallinnollisille maakunnille, mikä sellaisenaan merkitsee hallinnon kokoamista ja suurempaa maakunnallista vastuuta.

Valtion kyky toteuttaa alueellisen hallinnon kautta sektorikohtaisia yhteiskuntapolitiikan tavoitteita säilyy nykyisellään. Maakuntien yhteistyö omaa maakuntaa laajemmilla yhteistyöalueilla voidaan sisällyttää rahoitusjärjestelmään. Järjestelmä kestää hyvin sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden valinnanvapauteen liittyvän potilaiden liikkuvuuden.

**Malli ei kuitenkaan kannusta alueelliseen yhteistyöhön ja kehittämiseen mikä voi pidemmällä tähtäimellä merkitä tehokkuustappioita ja edellyttää lisäksi toimiakseen laajempaa valtion keskushallintoa.** Toimivuuden kannalta on tarpeen riittävän vahvasti resursoitu sosiaali- ja terveydenhuollon ohjausyksikkö sosiaali- ja terveysministeriössä. Myös investointeja toteuttavat maakuntien yhteiset yksiköt tulee resursoida tarpeeksi vahvasti.

Vallan ja vastuun tasapaino herättää kysymyksiä. **Periaatteessa rahoittajana toimivalla valtiolla on selkeä asema ja vastuu. Maakunnalla on mallissa valtioon nähden heikko asema.** Järjestely saattaa johtaa taloustieteessä yhteismaan ongelmaksi kutsuttuun ilmiöön mutta tämä korjataan valtion yksityiskohtaisella ohjauksella. Malli ei vastaa yleisiä periaatteita siitä, että itsehallintoon liittyy taloudellinen autonomia. Tämän takia mallissa on **merkittävä valtiosääntöoikeudellinen riski** siitä, että perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitettu itsehallinto jäisi liian suppeaksi. Perustuslaki ei kuitenkaan edellytä verotusoikeutta. Hyvänä puolena vallan ja vastuun tasapainossa on, että valtiolla on selvä vastuu rahoituksen ja tehtävien tasapainosta.

## 4. Tie eteenpäin - mikä malli ratkaisun perustaksi?

Vaihtoehto 3 vahvasta valtionohjauksesta on helpoiten toteutettavissa ja eri ministeriöille on asiallisesti siihen johtavia ehdotuksia muun muassa ministeri Lauri Tarastin selvityshenkilötyötä varten. Siihen on yhdistettävissä hallitusohjelmassa ja useissa aikaisemmissa muistioissa tarkoitettu vahvempi valtionohjaus. Se myös sisällöllisesti jatkaa perinteistä yhtenäisvaltion mallia maassa, jonka väkiluku on kansainvälisessä vertailussa pieni.

Vaihtoehto sisältää kuitenkin olennaisen valtiosääntöriskin siitä, ettei malli vastaa perustuslaissa itsehallinnolle asetettavia vaatimuksia. Vaihtoehto 3 ei pidemmällä tähtäimellä anna perusteita itsehallinnolle nojautuvalle tulevaisuuden hallinnolle. Siinä asiallisesti ottaen kyseessä on sosiaali- ja terveydenhuollon ja muiden aluehallinnon tehtävien valtiollistaminen. Tällöin joudutaan **aidosti kysymään vaaleilla valittavan maakuntahallinnon tarpeellisuutta ja merkitystä. Vaihtoehdossa ei ole riittävästi tilaa alueen omalle innovatiivisuudelle ja vastuunotolle**, mikä on alueellisen itsehallinnon mielekkyyden ja vaikuttavuuden perusedellytys. **Vaihtoehtoa 3 ei voida näin pitää pidemmällä tähtäimellä mahdollisena ratkaisuna.**

Vaihtoehdot 1 ja 2 ovat sisällöllisesti hyvin lähellä toisiaan. Niitä erottavat ainoastaan vaihtoehdossa 2 maakunnalle annettava verotusoikeus ja siihen liittyvä kustannusten ylitysriskin jako ja arvio tuon riskin jaon tehokkuudesta ja toimivuudesta.

Pohjoismaissa Norjan ja Tanskan ratkaisut ovat lähellä vaihtoehtoa 1 ja Ruotsin ratkaisut lähellä vaihtoehtoa 2 mutta Suomessa pyritään maakunnille antamaan muita pohjoismaita selvästi laajemmin sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäviä ja muita tehtäviä.

Laajat maakunnille annettavat tehtävät herättävät pidemmällä aikavälillä **kysymyksen** myös perustuslain 121 §:n 3 momentissa säädetyn **kuntien verotusoikeuden legitimitetistä.**

## Tuomas Pöysti

Alivaltiosihteeri

Sote- ja aluehallintouudistuksen projektinjohtaja

SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖ

VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Laajat maakuntahallinnon tehtävät ja kuntia laajempi maakuntien osuus julkisessa taloudessa puoltavat pidemmällä aikavälillä jopa sitä, että verotusoikeus olisi kuntien sijasta maakunnilla. Tällaista ratkaisua ei voida tehdä nopeasti. Kysymys nousee väistämättä jollain aikataululla esille ja siitä on myös tullut keskustelua valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa.

Vaihtoehdossa 2 eli maakunnallisessa verotusoikeudessa olisi tarpeen pystyä osoittamaan myös riittävä maakunnallisen verotuksen lähtötaso, jotta maakunnallisella verotusoikeudella olisi asiallisesti itsenäistä merkitystä rahoitusjärjestelmässä. Tällä hetkellä parhaimmat tekniset valmiudet rahoitusratkaisuun on lähinnä sosiaali- ja terveydenhuollon rahoituksen osalta. Maakunnallisen verotusoikeuden veropohja olisi tarpeen huolella miettiä osana laajempaa tuloverotuksen uudistamista.

Pysyvä laajempi rahoitusratkaisu vaatii sen sijaan vielä valmistelua, minkä vuoksi maakunnallista verotusta ei laajempaan saada välttämättä ja riittävän huolellisesti valmisteltuna käyttöön 1.1.2019 mennessä. Tekninen valmius koskee tässä vaiheessa ainoastaan osaa sosiaali- ja terveydenhuollon rahoitusta ja toteutus tämän osalta johtaisi myös verojärjestelmän monimutkaistumiseen ja verotuksen koordinaation vaikeutumiseen.

Veropolitiikan ja laajemmin talouspolitiikan vaikuttavuuden kannalta olisi perusteltua, että verotusoikeuden antaminen yhdistettäisiin laajempaan verouudistukseen, jossa yleisemmin uudistettaisiin ansiotuloverotusta ja tarkasteltaisiin myös sen suhdetta kulutusverotukseen. Tällöin tarkastellaan myös yhteisöverotusta ja sen tuottojen jakoa. Tätä laajempaa veroratkaisua ei käytännössä pystytä valmistelemaan samassa aikataulussa sote-uudistuksen kanssa.

### **Maakunnalliseen verotukseen liittyy tässä vaiheessa riski verotuksen kiristymisestä.**

Britanniassa on sosiaali- ja terveydenhuollon alueellisen järjestämistä vastuun ja alueellisen toimijan itsenäisyyden laajentamisessa edetty vaiheittain. Tällöin alueellisten toimijoiden autonomiaa on vahvistettu sitä mukaa kuin ne ovat osoittaneet pystyvänsä tulokselliseen toimintaan. Tätä vaiheittaista etenemistä voisi harkita soveltuvin osin myös Suomessa.

Tällöin voitaisiin **sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen ja aluehallintouudistuksen rahoitusratkaisussa lähteä liikkeelle vaihtoehdolla 1 eli valtion rahoituksesta laajalla maakuntien autonomialla**. Siinäkin maakunnan saamaan valtiosuuteen olisi pystyttävä yhdistämään ja mitoituksessa ottamaan huomioon sektorikohtaisten tehtävien rahoituksen kokoaminen ja siirtäminen osaksi maakunnan yleistä valtiosuutusta. *Käytännön syistä näin siirtymäaikana tässäkin vaihtoehdossa voidaan siirtymäaikana muiden aluehallintotehtävien kuin sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisessä mahdollisesti käyttämään erillisille valtion talousarvion momenteille budjetoitavaa ja erillisiin lakeihin perustuvaa rahoitusta mutta tämän tulisi olla poikkeusluonteinen*. Muuten olisi itsehallinnon riittävän autonomian sekä alueiden omaehtoisen kehittämisen edellytysten turvaamiseksi mahdollisimman laajalti pyrittävä jo itsehallintoalueiden perustamisesta lähtien mallin 1 mukaisiin rahoitusratkaisuihin.

**Maakunnan osittaiseen verotusoikeuteen perustuvaa, vaihtoehdon 2 mukaista ratkaisua kannattaa harkita pidemmän aikavälin mallina**. Se on parhaiten toteuttavissa sen jälkeen kun itsehallinnollisten maakuntien toiminta on käynnistynyt ja tehtäväalue kokonaisuudessaan selkeytynyt sekä valinnanvapaudesta ja sote-rahoituksen monikanavaisuuden yksinkertaistamisesta on selkeät ratkaisut. Maakuntaverotuksen toimivuuden edellytyksenä on, että riskit tuloverotuksen hallitsemattomasta kiristymisestä saataisiin vältettyä ja että maakuntien omalla verotuksella kerättävä osuus maakuntien rahoituksesta voidaan järkevällä tavalla mitoittaa. Tämä edellyttää käytännössä myös verojärjestelmän tarkastelua kokonaisuutena vaikka pelkästään nykyiseen sote-rahoitukseen liittyvänä se voitaisiin teknisesti ottaa käyttöön nopeamminkin.

## Tuomas Pöysti

Alivaltiosihteeri

Sote- ja aluehallintouudistuksen projektinjohtaja

SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖ

VALTIOVARAINMINISTERIÖ

On myös tärkeää, että mahdollinen maakunnallinen verotus voitaisiin sovittaa yhteen valinnanvapauden ja monikanavaisen sote-rahoituksen yksinkertaistamisen kanssa.

**Maakunnan verotusoikeudesta on hyötyä vain, jos siitä muodostuu pitkäaikainen ratkaisu ja toimiva osa niin maakuntien rahoitusta kuin verojärjestelmää. Mikäli hallitus katsoo sen perustelluksi, olisi vuonna 2019 päättyvällä vaalikaudella mahdollista tehdä asiaa koskeva valmistelu siten, että mahdollinen maakunnallinen verotusoikeus voitaisiin ottaa erillisellä lainsäädännöllä käyttöön vaalikaudella 2019 - 2022.** Valmistelussa olisi tällöin tarpeen katsoa laajemmin myös tuloverotuksen uudistamista ja suhdetta kulutusverotukseen. Maakuntaveron käyttöönotto seuraavalla vaalikaudella edellyttää jo nyt tehtävää pohjavalmistelua minkä vuoksi verojärjestelmän rakenteellisen kehittämisen suunta on tarpeen linjata jo nyt. Ratkaisulla olisi hyvä olla laaja parlamentaarinen tuki.

## Tuomas Pöysti

Alivaltiosihteeri

Sote- ja aluehallintouudistuksen projekti johtaja

SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖ

VALTIOVARAINMINISTERIÖ

### **Liitetaulukko 1: Bruttokansantuote asukasta kohti maakunnittain 2010-2013 käyvin hinnoin**

	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
<b>Uusimaa</b>	47548,5	48276,2	48161,8	49167,8
<b>Varsinais-Suomi</b>	31486	33761,3	33810,8	33836,3
<b>Satakunta</b>	31711,2	33600,9	34610,1	34162,6
<b>Kanta-Häme</b>	27266,2	29384,6	32016,7	31676,2
<b>Pirkanmaa</b>	33266,8	35861,1	35288,2	34881
<b>Päijät-Häme</b>	27878,8	29459,7	30713,2	29913,5
<b>Kymenlaakso</b>	29152,5	31418,4	31951	32121,8
<b>Etelä-Karjala</b>	31285,7	35255,9	35101	35439,1
<b>Etelä-Savo</b>	25198	26545,7	27700,5	28287,9
<b>Pohjois-Savo</b>	27754,6	30237,3	30239,3	30451,5
<b>Pohjois-Karjala</b>	24888,4	27945,8	27921,7	28835,1
<b>Keski-Suomi</b>	27173,9	29188,4	29895,7	29739,5
<b>Etelä-Pohjanmaa</b>	26984,4	28807,6	29570,5	30142,4
<b>Pohjanmaa</b>	36651,1	37030,9	37837	37826,8
<b>Keski-Pohjanmaa</b>	30420,7	33187	32623,7	32804,9
<b>Pohjois-Pohjanmaa</b>	30624	31319,6	31741,8	32022,7
<b>Kainuu</b>	24815,1	26628,1	27031,4	25754,1
<b>Lappi</b>	28638,8	29961,1	31588,5	33171
<b>Ahvenanmaa - Åland</b>	41205	42341	45760	46803,2

Lähde: Tilastokeskus, aluetilinpito.

## Tuomas Pöysti

Alivaltiosihteeri

Sote- ja aluehallintouudistuksen projektinjohtaja

SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖ

VALTIOVARAINMINISTERIÖ

### **Liitetaulukko 2: Ostovoimakorjattu bruttokansantuote, euroa asukasta kohden maakunnittain. Viitevuoden 2000 hinnoin**

	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
<b>Uusimaa</b>	41140,2	40850,5	39413,1	39419,9
<b>Varsinais-Suomi</b>	28206,5	29552,3	28540,2	27760,6
<b>Satakunta</b>	25367,4	25845,9	25999	24830,7
<b>Kanta-Häme</b>	22260,9	23306,4	24654,3	23642,7
<b>Pirkanmaa</b>	30092,5	31711,2	30363	29058,6
<b>Päijät-Häme</b>	22789,5	23466,5	23731,6	22325,5
<b>Kymenlaakso</b>	25897	27104	26992,5	26491,3
<b>Etelä-Karjala</b>	28377	30912,6	30370	29956,4
<b>Etelä-Savo</b>	19815,3	20332,9	20565	20334,9
<b>Pohjois-Savo</b>	22350,4	23642,9	22908,1	22392,2
<b>Pohjois-Karjala</b>	20881,2	22852,5	22181,5	22212,2
<b>Keski-Suomi</b>	23357,6	24482,1	24442	23617,1
<b>Etelä-Pohjanmaa</b>	21739,9	22604,8	22168,7	21795,4
<b>Pohjanmaa</b>	30031,6	30111,8	30082,4	28963,6
<b>Keski-Pohjanmaa</b>	23035,6	24053,6	22987,4	22663,5
<b>Pohjois-Pohjanmaa</b>	28806,3	28461	28207,2	27739,4
<b>Kainuu</b>	20090,6	20957	20872,5	19277,4
<b>Lappi</b>	24106,5	24219,3	25601,8	26470,7
<b>Ahvenanmaa - Åland</b>	34102,5	34327,9	36194,8	36417,9

Lähde: Tilastokeskus. Aluetilinpito.

## Tuomas Pöysti

Alivaltiosihteeri

Sote- ja aluehallintouudistuksen projektinjohtaja

SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖ

VALTIOVARAINMINISTERIÖ

### Liitetaulukko 3. 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.****
				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

Lähde: valtiovarainministeriö, sote-uudistusprojektissa koottu taulukko ja laskelma

**Faktalaatikko ja taulukko 4: Kuntien tuloveroprosentin kehitys**

**Kuntien tuloveroprosentin kehitys**

Taulukosta 4 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.

## Tuomas Pöysti

Alivaltiosihteeri

Sote- ja aluehallintouudistuksen projektinjohtaja

SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖ

VALTIOVARAINMINISTERIÖ

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