



19.4.2018

Pyydetty asiantuntijalausunto koskien: HE 15/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi
<https://www.eduskunta.fi/valtiopaivaasiakirjat/HE+15/2017>

HE 57/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi annetun hallituksen esityksen (HE 15/2017 vp) täydentämiseksi maakuntien rahoitusta koskevien ja eräiden muiden säännösten osalta
<https://www.eduskunta.fi/valtiopaivaasiakirjat/HE+57/2017>

HE 71/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi annetun lain hallituksen esityksen (HE 15/2017 vp) täydentämisestä Ahvenanmaan rahoitusasemaa koskevien säännösten osalta
<https://www.eduskunta.fi/valtiopaivaasiakirjat/HE+71/2017>

HE 15/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi annetun hallituksen esityksen (HE 15/2017 vp) täydentämiseksi maakuntien arvonlisäverokustannusten korvaamista sekä eräitä rahoitusratkaisuja koskien
<https://www.eduskunta.fi/valtiopaivaasiakirjat/HE+15/2018>

HE 16/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi
<https://www.eduskunta.fi/valtiopaivaasiakirjat/HE+16/2018>

Lausunnon antaja:

Lotta-Maria Sinervo

HTT (Kunnallistalous)

Yliopistonlehtori (Julkinen talousjohtaminen)

Johtamiskorkeakoulu

33014 Tampereen yliopisto

puh. 050 5099042

sähköpostiosoite lotta-maria.sinervo@uta.fi

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan verojaostolle

PYYDETTY LAUSUNTO

Tässä lausunnossa tarkastelen hallituksen esitystä 15/2017 koskien maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveyshuollon järjestämistä sekä asiana olevia muita hallituksen esityksiä (57/2017, 71/2017, 15/2018, 16/2018) niiltä osin kuin niissä käsitellään maakuntien rahoitukseen liittyviä kysymyksiä. Käsiteltävien asioiden esitysmateriaali on varsin massiivinen ja sisältää runsaasti yksityiskohtia. Keskityn erityisesti lakiehdotukseen maakuntien rahoituksesta. Jatkossa viittaan maakuntien perustamiseen ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiseen maakuntauudistus-käsitteellä.

Tarkastelen maakuntien rahoitusta seuraavista näkökulmista: (1) maakuntauudistuksen tavoitteet, 2) maakuntien tehtävät sekä 3) maakuntien rahoitus kannustimien kannalta. Huomioin lausunnossani pyydetyn verotusaikeuden näkökulman. Hyödynnän lausunnossani vertailevaa tutkimusta Pohjoismaiden maakuntien rahoituksesta (Sinervo et al. 2018). Tutkimuksessa vertailtiin pohjoismaisten maakuntien tehtäviä ja niiden rahoitusta. Lausuntoni liitteenä on lyhyt tiivistelmä pohjoismaisen vertailun keskeisistä näkökulmista. Lausuntoni lopussa on muutamia yleisiä huomioita liittyen käsiteltäviin asioihin.



Maakuntauudistuksen tavoitteet ja keinot

Hallituksen esityksen mukaan Suomeen muodostetaan 18 maakuntaa. Maakunnat olisivat julkisoikeudellisia yhteisöjä, joilla on alueellaan itsehallinto. Maakuntien ylin päättävä toimielin olisi vaaleilla valittava maakuntavaltuusto. Maakunnat hoitaisivat niille laissa säädettäviä tehtäviä. Keskeisiä tehtäviä olisivat sosiaali- ja terveydenhuolto ja pelastustoimi. Lisäksi erikseen valmistellaan eräiden elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten, työ- ja elinkeinotoimistojen ja aluehallintovirastojen sekä maakuntien liittojen ja ympäristöterveydenhuollon tehtävien siirtäminen maakuntien vastuulle. Maakuntalaissa säädettäisiin niiden toimintaa, taloutta ja hallintoa koskevat säännökset.

Maakuntauudistuksella tavoitellaan nykyistä yhdenvertaisempia palveluja, hyvinvointi- ja terveyserojen vähentämistä sekä kustannusten kasvun hillintää. Peruspalveluja vahvistetaan ja digitaalisia palveluja hyödynnetään paremmin. Uudistuksen tavoitteena on kuroa umpeen iso osa julkisen talouden kestävyysvajeesta. Hallituksen 10 miljardin euron säästötavoitteesta noin 3 miljardia euroa on tarkoitus saada sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksista vuoteen 2029 mennessä. Kolmen miljardin euron säästötavoitteen saavuttaminen edellyttää, että menot saavat jatkossa kasvaa vain 0,9 prosenttia vuodessa, kun nyt ne kasvavat 2,4 prosenttia vuosittain. (lähde: alueuudistus.fi)

Esityksessä todetaan myös, että maakuntien toiminta rahoitetaan pääosin valtion rahoituksella ja osaksi palvelujen käyttäjiltä perittävillä asiakasmaksuilla. Rahoituksesta säädettäisiin maakunnan rahoituslailla. Lähtökohtana on, että valtion rahoitus olisi kattava maakuntien järjestämisvastuulle kuuluvien kaikkien tehtävien hoitamiseen. Maakuntien tulot muodostuisivat valtion rahoituksesta ja palveluista perittävistä asiakas- ja käyttömaksuista. Maakunnilla ei olisi muita merkittäviä tulonlähteitä. Rahoitus määräytyisi laskennallisen perushinnan perusteella. Perushinta olisi väline, jolla säädettäisiin maakuntien kokonaisrahoituksen määrää ja rahoituksen jakautumista eri määräytymisperusteille. Rahoitus kohdennettaisiin maakunnille osin maakunnan asukasluvun (10 %) ja osin palvelujen tarpeen (89 %) ja olosuhdetekijöiden (1 %) kertomien perusteella. Valtion rahoitus olisi maakunnille yleiskatteellista.

Maakuntauudistuksen peruslinjausten mukaan maakunnilla ei olisi omaa verotusoikeutta, ainakaan välittömästi uudistuksen voimaantulon jälkeisinä vuosina. Maakunnilla olisi vain rajattu lainanotto-oikeus (lyhytaikaisiin taroituksiin maksuvalmiuden turvaamiseksi). Jos maakunnille osoitetaan uusia tai muita tehtäviä, kokonaisrahoitusta lisätään (rahoitusperiaate). Maakunnan tulisi saamansa valtion rahoituksen ja perimiensä maksutulojen turvin rahoittaa sekä palvelujen toimintamenot että tarpeelliset, lähinnä laitteiden ja kaluston investoinnit (jotka sisältyvät valtioneuvoston hyväksymään investointisuunnitelmaan). Valtion rahoituksen tarkastamisessa maakuntien toteutuneita kustannuksia ei otettaisi huomioon täysimääräisinä, vaan rahoituksen tarkastamiseen liittyisi kustannusten kasvun rajoitin, jonka tavoitteena olisi ohjata maakuntia kustannustehostamiseen.

Maakuntauudistuksella on useita tavoitteita, yhtäältä perustaa itsehallinnolliset maakunnat ja toisaalta turvata yhdenvertaiset palvelut kaikkialla Suomessa. Keskeisenä taloudellisena tavoitteena on saada aikaan kolmen miljardin euron säästö. Jotta näihin tavoitteisiin voitaisiin päästä, tulisi rahoitustavan tukea ja toimia välineenä tavoitteiden saavuttamisessa.

Itsehallinnon näkökulma

Maakuntauudistuksen myötä Suomeen perustetaan itsehallinnolliset maakunnat, joita valtio rahoittaisi. Itsehallintoa voidaan tässä tapauksessa pitää rajallisena ja rajattuna. Itsehallintoon kuuluu olennaisena osana taloudellinen autonomia, joka edellyttää maakunnan mahdollisuutta vaikuttaa sekä omiin tuloihinsa että omiin menoihinsa. Omien tulojen osalta tämä on käytännössä tarkoittanut verotusoikeutta. Verotusoikeuden on nähty kannustavan tehokkaaseen taloudenpitoon ja sisältänyt poliittisen vastuun. Ajatuskulku tässä on se, että kun itsehallinnollinen yksikkö vastaa omasta taloudestaan (tuloistaan ja menoistaan), yksiköllä on intressi käyttää tuloja mahdollisimman tuloksekkaasti. Itsehallinnollinen yksikkö ja sen vaaleilla valitut päätöksentekijät ovat myös tilivelvollisia resurssienkäytöstä veronmaksajille ja äänestäjilleen (poliittinen vastuu).

Perinteisesti verotusoikeuden ja siihen liittyvän oman talousvastuun menoista ajatellaan kannustavan taloudenhoidossa tehokkuuteen. Alue- tai paikallishallintoyksikön itsehallinnon (ja suorilla kansavaaleilla valitun ylimmän päättävän elimen) ja verotusoikeuden on ajateltu tuovan mukanaan vastuun itse päätettyjen menojen rahoituksesta, taloudenhoidosta sekä tilivelvollisuudesta äänestäjille. Tällöin voidaan puhua itsehallintoyksikön omasta sisäisestä budjettirajoitteesta, jolloin maakunnat vastaisivat itse rahojensa riittävydestä. Hallituksen esitysmateriaalien perusteella voidaan tarkastella maakuntien itsehallintoa talousautonomian kautta. Käytännössä tämä tarkoittaa maakuntien mahdollisuuksia vaikuttaa omiin tuloihinsa ja omiin menoihinsa.



Suunnitelmien mukaan suomalaisilla maakunnilla ei juurikaan olisi päätäntävaltaa tulojensa osalta. Valtion rahoituksen laskennan lähtökohta on perushinta. Perushinta olisi laskennallisten kustannusten ja määräytymisperusteiden asukaskohtainen hinta. Koska perushinta on laskennallinen, maakunnalla ei ole mahdollisuuksia vaikuttaa rahoituksen määräytymisen perusteisiin. Laskennallisissa kustannuksissa eivät siis näkyisi maakunnan omat ponnistelut kustannustehokkuudessa tai tuloksellisuudessa.

Valtion rahoituksen kohdentamisessa on otettu kantaa, miten valtion rahoitus jaetaan maakunnille. Maakuntien rahoituslakiehdotuksen perusteluissa todetaan, että rahoitus kohdennettaisiin maakunnille asukasmäärän (10 %), palvelutarpeiden (89 %) ja hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen (1 %) perusteella. Näiden perusteiden osalta on syytä pohtia, miten maakunnat itse voivat vaikuttaa saamiinsa resursseihin. Asukkaiden sijoittumisen (muuttoliike) näkökulmasta maakunnan sijainnilla on keskeinen merkitys. Tähän maakunta ei luonnollisestikaan voi itse vaikuttaa. Maakunnan asukkaista syntyvät palvelutarpeet, jolloin maakunnan vaikutusmahdollisuudet ovat myös vähäiset. Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen osalta voidaan huomioida maakunnan omat ponnistelut. Muiden kriteerien osalta maakuntien itsehallinto tulojen osalta on hyvin minimaalinen. Asiakas- ja käyttömaksut muodostavat osan maakuntien rahoituksesta ja ne tuovat pientä joustovaraa maakuntien talouteen. Lainsäädännössä asetetaan kuitenkin maksuille ylärajat.

Itsehallintoon liittyy myös yleinen toimiala, joka tarkoittaa sitä, että maakunnilla olisi päätäntävaltaa myös menoistansa. Esityksessä todetaan, että maakunta hoitaisi pääsääntöisesti vain sille lailla säädettyjä tehtäviä ja voisi maakuntalaissa säädetyn tavoin hoitaa tehtäviään yhteistoiminnassa muiden maakuntien kanssa. Maakunnalla ei olisi vastaavan kaltaista yleistä toimialaa kuin kunnilla. Tehtäväalansa rajoissa maakunta voisi ottaa järjestettäväkseen myös yksittäisiä kuntien tehtäviä, jos maakunnan alueen kaikki kunnat ovat näin sopineet ja rahoittavat tehtävän. Suunniteltujen maakuntien tehtävät tulisivat olemaan lakisääteisiä, jolloin tehtävien osalta maakunnilla ei olisi päätäntävaltaa. Maakuntien päätäntävalta liittyisi palvelujen järjestämisen kysymyksiin (millä palvelutasolla ja millä toimintatavalla). Palvelujen järjestämisen kysymyksissä maakunnilla olisi vapautta. Erilaiset järjestämisen tavat voisivat näkyä myös maakuntien kustannuksissa. Toki suuri merkitys on myös maakunnan sijainnilla, maantieteellisellä koolla ja siitä aiheutuvilla tekijöillä (esim. harva asutus), jotka vaikuttavat palvelujen järjestämisen kustannuksiin.

Kun maakuntien pääsääntöisenä tehtävänä olisi sosiaali- ja terveystalouden palvelujen järjestäminen, tulisi maakunnan itsehallinnon tarkoittaa maakunnan mahdollisuutta päättää sekä tuloista että menoista. Esitysmateriaalin mukaan tulopuolella ei olisi itsehallintoa ja menopuolen itsehallinto olisi "sopeuttajan" rooli. Itsehallinto tarkoittaisi tällöin tehokkaampien palvelujen järjestämistapojen keksimistä, sopeutumista annetun rahoituskehykseen ilman mahdollisuutta itse vaikuttaa kehykseen. "Sopeuttajan" rooli näkyy vahvasti esitetyssä maakunnan rahoitustavassa, sillä maakunnat olisivat valtion tiukan ohjauksen alaisina. Yleisesti itsehallinto kuitenkin ymmärretään laajempänä päätösvalta.

Ruotsissa maakunnilla on itsehallinto, yleinen toimiala ja myös verotusoikeus. Maakunnan vastaavat itse taloudestaan, talouden ohjauksesta ja resurssien riittävyydestä. Maakuntien taloudellinen autonomia nähdään keskeisenä osana maakuntien itsehallintoa. Ruotsalaiset maakunnat ovat erityisen itsenäisiä myös siinä mielessä, että valtionosuusjärjestelmässä ei ole erityisiä valtionosuuksia maakuntien taloudellisiin vaikeuksiin. Ruotsissa maakunnat itse kantavat vastuun rahoituksen riittävyydestä. Tässä on kuitenkin huomattava, että ruotsalaisen maakuntien tehtäväkenttä on huomattavasti kapeampi kuin suunniteltujen suomalaisten maakuntien.

Verotusoikeuden rinnalla on oltava aina jonkinlainen tasausjärjestelmä. Verotulojen ja kustannusten tasausjärjestelmä on myös ruotsalaisilla maakunnilla. Tasausjärjestelmä nähdään olevan keskeinen osa maakuntien rahoitusta, sillä maakuntien asukkaiden tulotasot (rahoituksen lähteet) ja palvelujen järjestämisen konteksti (rahoituksen tarpeet) vaihtelevat maakunnittain. Yleisesti hyväksyttynä oikeudenmukaisuutena pidetään tasapuolisia mahdollisuuksia palvelujen järjestämiseen, joka on tasausjärjestelmän tavoitteena. Koska suunnitelmien mukaan suomalaisille maakunnille ei olisi tulossa verotusoikeutta, myöskään tasausjärjestelmää ei ole suunnitelmassa.

Kokemukset Ruotsin maakunnista osoittavat, että huolimatta maakuntien omasta sisäisestä budjettirajoitteesta, maakunnilla voi olla ongelmia alijäämien, tuottavuuden ja velkaantuneisuuden kanssa. Lisäksi on hyvä myös huomioida erot maakuntien tehtäväkentässä Ruotsin ja Suomen suunnitelmien välillä. Vaikka Ruotsissa maakuntien tehtäväkenttä on suppeampi, maakunnat ovat taloudellisesti erilaisissa tilanteissa. Voidaan kuvitella, että mitä laajempi tehtäväkenttä maakunnilla on, sitä enemmän on eroja taloudellisten asemien ja tilanteiden välillä.

Maakuntien verotusoikeuteen liittyy myös yleisessä keskustelussa ollut käsitys siitä, että kokonaisveroaste nousisi, jos maakunnille tulisi verotusoikeus. Ruotsissa maakuntien ja kuntien veropohja on pääosin sama (ansiotulot), jolloin voidaan nähdä olevan kyse alue- ja paikallishallinnon veropohjan uudelleenjaosta. Ruotsissa maakuntien keskimääräinen veroaste 10-12 %, kuntien n. 18-23 %, yhteenlaskettuna veroaste on siis korkeampi



kuin Suomessa kuntien veroaste (19,87 %). Tästä ei voida kuitenkaan päätellä, että maakuntaveron nostaisi kokonaisveroastetta. Huomionarvoista on myös se, että Tanskassa vuoden 2007 uudistuksessa maakunnilta poistettiin verotusoikeus, yhtenä perusteluna oli kokonaisveroasteen nousun hillintä. Uudistuksen myötä tosin lisättiin terveydenhuollon palvelujen resursointia, joka käytännössä on tarkoittanut valtion rahoituksen keräämistä lisää muilla veroilla tai tavoilla. Yksiselitteisesti ei voida sanoa, että maakuntaveron nostaisi kokonaisveroastetta, jos kyse on saman veropohjan uudelleen jaosta. Toki on olemassa riski, että uusi vero voi myös johtaa kokonaisveroasteen nousuun.

TIIVISTETTY: Jos tavoitteena on rakentaa *itsehallinnollinen* aluehallinto, tulisi maakunnilla olla myös yleistä toimialaa, oma talousvastuu itsehallinnollisista tehtävistä ja osavastuu valtion ja paikallisen itsehallinnon yhteisistä tehtävistä. Itsehallinnollinen aluehallinto edellyttäisi itsenäisyyttä myös rahoitustavan suhteen. Käytännössä tämä tarkoittaa maakunnan omia tuloja verotusoikeuden kautta, jolloin maakunnalla on todellinen mahdollisuus vaikuttaa omiin tuloihinsa ja omiin menoihinsa ja maakunta vastaisi itse rahoituksensa riittävydestä.

Säästötavoitteen näkökulma

Maakuntien rahoituslakiehdotuksessa todetaan, että kyseisen lain tarkoituksena on säännellä maakuntien valtion rahoituksen kokonaistasosta ja kohdentumisesta maakuntakohtaisesti. Kun pidetään mielessä, että maakuntauudistukselle on asetettu huomattavat säästötavoitteet, rahoitusratkaisun olisi sisällettävä talouden hallintaan, ohjaukseen ja valvontaan liittyviä mekanismeja. Tällöin valtion rahoituksen avulla voitaisiin ohjata maakunnat toimimaan kustannustehokkaasti. Maakuntien tiivis ohjaus ja valvonta voidaan nähdä perusteltuna, kun maakuntien toiminta rahoitetaan pääasiassa valtion rahoituksella. Tällöin rahoitusjärjestelmän tavoitteena on varmistaa aluehallinnon rahoituskehyksen pitävyys. Erilaisia ohjaus- ja valvontamekanismeja sekä finanssipoliittisia sääntöjä laaditaan menojen kasvun hillitsemiseksi. Toisaalta tällöin voidaan nähdä, ettei maakunnilla ole merkittävää päätäntävaltaa siihen, millaisia palveluja sekä miten ja millä tavalla ne järjestävät niitä asukkailleen. Tällöin ei saavuteta itsehallinnon tavoitetta, eikä turvata yhdenvertaisia palveluja eri puolilla maata. Rahoituslakiehdotuksessa korostuu rahoitusmallin määrittelemisen kustannussäästötavoitteen näkökulmasta.

Suomeen suunniteltu rahoitustapa on jossain määrin verrannollinen Tanskan kanssa. Tanskassa maakunnat ovat valtion rahoittamia. Valtio käytännössä määrittelee maakuntien kiinteän rahoituskehyksen (neuvottelumenettelyn kautta) ja myös ohjaa ja valvoo rahoituskehyksen pitävyyttä. Maakunnille seuraavat taloudelliset sanktiot, jos ne ylittävät budjettinsa. Sanktioita ei ole tähän mennessä tarvinnut määrätä, joten ne ovat toimineet tehokkaana pelotteena. Tanskasta kerätty aineisto osoittaa, että valtion rahoituksen avulla on saatu ohjattua maakuntia kustannustehokkaaseen ja tuottavuutta edistävään suuntaan. Tässä on kuitenkin huomattava, että tanskalaiset maakunnat ovat pääsääntöisesti yhden tehtävän maakuntia ("health regions"). Tehtäväkentän kapea-alaisuus osaltaan vaikuttaa maakuntien rahoitustapaan. Lisäksi on huomioitava, että rahoitus on osaksi toimintoperustaista, jolla on myös negatiivisia kannustinvaikutuksia (toimintojen lisääminen palvelujen laadun sijaan).

Kiinteä rahoituskehys voi toki ohjata mahdollisimman onnistuneeseen resurssien käyttöön, mutta on huomattava, että maakuntien osalta tehtävät ovat lakisääteisiä, joka käytännössä tarkoittaa lisärahoituksen "automaattista" myöntämistä budjetin ylittyessä. Kun maakuntien tehtävien rahoitusvastuu on valtiolla, tarkoittaa se, että valtio myös vastaa rahoituksen riittävydestä. On vaikea kuvitella, että tulisi tilannetta, jossa maakunnissa ei järjestettäisi lakisääteisiä palveluja marraskuusta eteenpäin, koska valtio ei olisi myöntänyt lisärahoitusta. Vaikka Tanskassa terveyspalveluista vastaavilla maakunnilla ovat kiinteät rahoituskehykset, on huomattava, että kokonaisuudessaan Tanskan terveydenhuollon kokonaiskustannukset ovat Suomen tasoa huomattavasti korkeammat (vuonna 2015 Tanska 4963 €/as, Suomi 3646 €/as). Tämä osaltaan kuvastaa myös terveydenhuollon resursointia. Tanskassa vuoden 2007 uudistuksen taustalla ei myöskään ollut säästöpainetta, vaan enemmän huoli yhdenvertaisten palvelujen turvaamisesta lisäresursoinnin avulla. Vastaava kehitys on nähtävissä myös Norjassa, jossa erikoissairaanhoidon siirtäminen valtion vastuulle ja resursoinnin lisäys oli keinoina yhdenvertaisuuden turvaamiseen.

Maakuntien rahoitukseen liittyisivät myös valtion ja maakuntien väliset neuvottelut osana julkisen talouden suunnitelman valmistelua ja sen vuotuista tarkistusta. Neuvottelut käytäisiin maakunnittain ja niissä arvioitaisiin maakunnan taloutta, kustannuskehitystä ja mahdollisten sopeuttamistoimien tarvetta sekä käsiteltäisiin maakuntien investointisuunnitelmia. Tanskassa neuvottelumenettely on koettu toimivaksi käytännöksi ja osaksi kiinteän ja sitovan rahoituskehyksen määrittelyä. Tosin Tanskan maakunnat ovat kooltaan yhtenäisiä ja niitä on vain viisi, joka osaltaan selittää neuvottelumenettelyn toimivuutta. Suomessa maakunnat tulevat olemaan hyvin eri kokoisia, joten niiden neuvotteluasetelmatkin tulevat olemaan erilaiset. Lisäksi Suomen suunnitelmien mukaan neuvottelujen merkitys olisi erilainen ja keskittyisi lähinnä maakuntien talouden tilan arviointiin ja seurantaan. On myös vaikea nähdä, että maakunnat voisivat näiden neuvottelujen kautta vaikuttaa rahoituskehukseensä.



Jotta säästötavoitteisiin voitaisiin päästä, maakuntien rahoitusjärjestelmän tulisi sisältää elementtejä, jotka ohjaavat ja kannustavat maakuntaa haluttuun toimintaan. Valtion rahoituksen laskennan lähtökohta on perushinta. Perushinta olisi laskennallisten kustannusten ja määräytymisperusteiden asukaskohtainen hinta. Koska perushinta on laskennallinen, maakunnalla ei ole mahdollisuuksia vaikuttaa rahoituksen määräytymisen perusteisiin. Laskennallisissa kustannuksissa eivät siis näy maakunnan omat ponnistelut kustannustehokkuudessa tai tulokellisuudessa. Vaikka perushinta rahoituksen myöntäjän näkökulmasta olisi väline maakunnan kokonaisrahoituksen sääntelyyn, perushinta ei itsessään kannustaisi maakuntia tehostamaan toimintaansa, koska tehostamisen vaikutukset eivät näkyisi rahoituskehityksessä (taloudelliset seuraukset).

Suunnitelmien mukaan rahoitusjärjestelmään sisältyisi myös kustannusten kasvun rajoitin. Huolimatta toteutuneesta kustannustasosta, maakuntien rahoitusta ei korotettaisi samassa määrin. Rajoittimien idean voi ymmärtää säästötavoitteen keinona, mutta maakunnan näkökulmasta rajoitin on ongelmallinen. Rajoitin ei huomioi yksittäisten maakuntien omia toimia kustannustehokkuudesta tai tuottavuuden parantamisessa. Rajoittimen osalta maakunnat ovat eri arvoisessa asemassa, sillä kaikilla maakunnilla ei olisi samanlaista kustannustehostamispotentiaalia. Esimerkiksi maakunnat ovat voineet tehostaa oman toimintansa ”maksimiin”, jolloin potentiaalia ei ole käyttämättä. Tällöin todellisia kustannuksia pienempi rahoituskehys voisi käytännössä johtaa palvelutason heikennyksiin. Maakunnassa, jossa tehostamistoimenpiteitä ei ole tehty, pienempi rahoituskehys voisi johtaa kustannustehostamispotentiaalin käyttöönottoon.

Maakuntien talouden hallinta

Maakuntalakiehdotuksessa määritellään maakunnan talouden hallinnan keinoja. Maakuntien talousarvio ja -suunnitelma olisi laadittava siten, että maakunnan toiminnan ja investointien rahavirta on tasapainossa tai ylijäämäinen viimeistään talousarviovuotta seuraavan vuoden eli taloussuunnitelmakauden toisen vuoden päättyessä. Maakuntalakiehdotuksen maakuntataloutta koskevat pykälät pohjautuvat kuntalain taloutta koskeviin pykäliin. Huomionarvoista on kuitenkin se, että suunniteltujen maakuntien itsehallinto tulee olemaan hyvin rajattu verrattuna kunnalliseen itsehallintoon. Maakunnat voivat olla rajatun itsehallinnon piirissä velvollisia vain resurssien allokoinnin ja käytön onnistumisesta, rahoituksen riittävyyden vastuu kuuluu valtiolle. Tällöin voidaan myös pohtia, kenellä ovat välineet maakuntien talouden tasapainosta huolehtimiseen? Maakuntien tuloautonomia on olematon ja käytännössä maakuntavaltuusto tulee koostumaan ”menopäättäjäistä”. Toki maakunnille jää vapautta päättää tavoista, joilla se lain määräämää toimintaansa toteuttaa. Olennainen kysymys on, missä määrin maakunta voi toimintatavoillaan vaikuttaa menoihinsa, hallita ja hillitä niiden kasvua, mutta samalla varmistaa riittävän tasoiset lakisääteiset palvelut.

Aiemmissa tutkimuksissa on selvitetty mm. kuntien sote-kustannuseroja (Meklin & Pukki 2017). Tutkimuksen yksi tärkeä havainto oli se, että väestöään menettäneiden kuntien asukaskohtaiset kustannukset pyrkivät kasvamaan kasvukuntia nopeammin. Tämä viittaa siihen, että väestöään menettävät kunnat eivät saa sopeutetuksi palvelujaan samaan tahtiin pienevän palvelutarpeen mukaisesti. Tämä johtuu siitä, että osa sote-kustannuksista on kiinteitä, jotka reagoivat hitaasti väestömuutokseen. Tämä varmasti pitää paikkansa myös maakunnissa: väestöään menettävät maakunnat eivät saa sopeutetuksi kustannuksia väestömuutokseen. Maakuntien talouden hallinnan kannalta on tärkeää huomata, että kun tulot tulevat maakunnille asukasperusteisesti tarve huomioituna, muuttuvat tulot asukasmäärän mukaan, mutta sen sijaan kustannukset eivät supistu ”samassa tahdissa”. Muutamassa vuodessa osa maakunnista on kurjassa jamassa. Tätä ei ole huomioitu rahoitusjärjestelmää suunniteltaessa.

Maakuntauudistukseen liittyy ajatus suuruuden ekonomian hyödyistä: maakunnat suurempina yksiköinä voisivat tehokkaammin, tuottavammin ja vaikuttavammin järjestää palvelut. Kuitenkin maakuntien vastuulle tulevat tehtävät ovat luonteeltaan hyvin erilaisia, esimerkiksi pelkästään sosiaali- ja terveyspalvelut pitävät sisällään laajan kirjon erilaisia palveluja, jotka luonteensa ja järjestämistapansa puolesta eroavat toisistaan merkittävästi. Suuruuden ekonomian logiikka ei toimi samalla tavoin kaikkien palvelujen osalta. Lisäksi on huomioitava myös, logiikka ei myöskään toimi samalla tavalla palvelujen organisoinnissa ja tuottamisessa. Jos kyseessä ovat lähi-palvelut, jotka vaativat ihmiskontaktia ja hyvää saavutettavuutta, mittakaavaetuja ei voida tavoitella samassa määrin kuin esimerkiksi teknisissä volyymipalveluissa kuten vedenjakelussa.

Maakuntia koskettaisi myös vastaavanlainen arviointimenettely kuin on kuntalaissa. Arviointimenettely voisi käynnistyä, mikäli kaikilla maakunnilla ei ole riittäviä taloudellisia ja toiminnallisia edellytyksiä huolehtia sosiaali- ja terveydenhuollosta. Arviointimenettelyyn johtaisi maakunnan rahoituksen riittämättömyyttä (negatiivinen vuosikate, toiminnan ja investointien rahavirta negatiivinen ja maakunnalle on myönnetty harkinnanvarainen rahoitusavustus) kuvaavat tunnusluvut. Arviointimenettely voisi käynnistyä, jos 1) maakunnassa sosiaali- ja terveydenhuollon tarpeenmukainen palveluiden saatavuus tai saavutettavuus on merkittävästi huonompi kuin muissa maakunnissa, 2) maakunnassa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen laatu on merkittävästi huonompi kuin muissa maakunnissa, 3) maakunnassa sosiaali- ja terveydenhuollon tarvevakioidut asiakaskohtaiset kustannukset ovat merkittävästi korkeammat kuin muissa maakunnissa (arviointissa huomioitava erot tarvetekijöissä,



kuten sairastavuudessa ja pitkissä etäisyyksissä), 4) maakunta ei kykene varmistamaan sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisen edellyttämää henkilöstöä ja osaamista sekä 5) maakunnan kyky järjestää sosiaali- ja terveyspalveluja on muusta kuin edellä mainitusta syystä vakavasti ja pysyvästi vaarantunut. Tämä arviointiperuste voi näkyä esimerkiksi tilanteissa, jossa maakunta on merkittävältä osalta palveluiden riippuvainen muiden maakuntien palveluista tai maakunnalla ei ole riittäviä voimavaroja ja osaamista asukkaiden palvelujen tarpeen arviointiin ja suunnitteluun sekä palvelutuotannon ohjaukseen. Arviointimenettely voisi johtaa maakuntajaon selvittämiseen ja mahdolliseen maakuntaliitokseen.

Arviointimenettelyn osalta on syytä huomioida, että vastuu rahoituksen riittävydestä on valtiolla. Tällöin tilanne voisi olla sellainen, että maakunta päätyy arviointimenettelyyn, koska lakisääteisten palvelujen tarve on osoittautunut pidemmällä aikavälillä suuremmaksi tai nopeammin kasvavaksi kuin maassa keskimäärin. Arviointimenettelyyn voisi päätyä myös maakunta, jossa vähenevän väestön myötä laskenut palvelutarve on pienentänyt rahoituskehystä, mutta kustannukset eivät ole pienentyneet samassa määrin (kiinteät kustannukset). Arviointimenettelyn osalta jälleen herää kysymys, onko maakunnilla keinoja varmistaa rahoituksensa riittävyys? Lakisääteisiä tehtäviä ei voi jättää hoitamatta, mutta tuloihinkaan ei pysty vaikuttamaan.

Maakuntauudistuksen säästötavoitteiden kannalta on kokonaan oma kysymyksensä, ovatko maakuntauudistukselle asetetut säästötavoitteet realistisia.

Yhdenvertaisuuden näkökulma

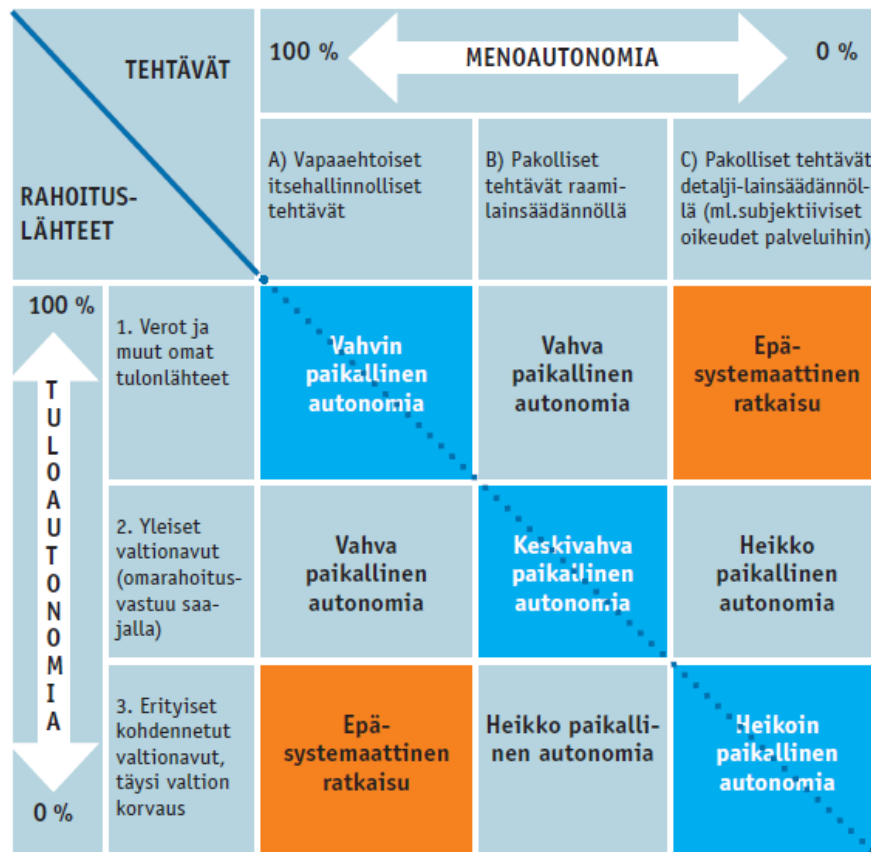
Yksi maakuntauudistukselle asetetuista tavoitteista koskee yhdenvertaisten palvelujen turvaamista. Tämä on yleisesti terveyspalvelujen osalta hyväksytty ja oikeudenmukaiseksi nähty periaate. Tanskassa maakuntien tehtäväkentän ja rahoitusmuodon muutosta (vuonna 2007) perusteltiin osittain myös yhdenvertaisten palvelujen turvaamisella. Valtion rahoitus nähtiin sopivaksi rahoitusmuodoksi, sillä kyse oli terveydenhuollon palveluista, jossa yhdenvertaisuus ja tasa-arvo ovat keskeisiä julkisia arvoja. Tanskassa perusterveydenhuollossa ei myöskään ole asiakasmaksuja, joka itsessään turvaa yhdenvertaisuutta. Suomen maakuntien tehtäväkenttä tulee kuitenkin olemaan laaja. Ehdotetun rahoitusjärjestelmän tulisi tällöin turvata yhdenvertaisuutta hyvin erilaisten palvelujen osalta, joiden tarpeet myös vaihtelevat maakunnittain. Ehdotetussa rahoitusjärjestelmässä pyritään huomioimaan maakuntien erilaiset tarpeet rahoituksen kohdentamisessa. Maakuntien rahoituksessa myös asiakas- ja käyttömaksutuloilla tulee olemaan merkitystä.

Itsehallinnon kannalta yhdenvertaisuutta voidaan pitää "kilpailevana" arvona. Itsehallinto tarkoittaa maakunnan omaa päätöksentekoa liittyen palvelutason ja toimintatavan kysymyksiin ja tällöin on todennäköisestä, että palvelut eivät olisi yhdenvertaisia koko maassa.

Maakuntien rahoitus tehtävien kannalta

Rahoitusmallin yksi olennainen näkökulma on se, mitä tehtäviä ollaan rahoittamassa. Rahoitustavan pitäisi olla yhteydessä tehtäväkenttään, tehtävien monipuolisuuteen ja niiden laajuuteen. Suomeen kaavailtujen maakuntien tehtäväkenttä on huomattavan laaja, verrattuna Pohjoismaihin. Pohjoismaissa maakuntahallintoa on kuvattu tiimalasimallilla, jossa valtion ja kuntien väliin asettuvat maakunnat osuvat tehtäväkentältään tiimalasin kapeimpaan kohtaan. Poikkeuksellisen laajan tehtäväkirjon lisäksi keskeisenä erona pohjoismaisiin vertailukohteisiin nähdään se, että Suomessa sekä sote-palvelut integroidaan maakuntien vastuulle. Vertailumaissa sote-palvelujen järjestäminen on hajautettu kuntien ja maakuntien kesken niin, että sosiaalihuollon palveluista vastaavat peruskunnat.

Suomalaisille maakunnille kaavailut tehtävät ovat myös luonteeltaan hyvin erilaisia, osa niistä voidaan nähdä olevan "valtakunnallisia" ja osa "paikallisia". Osa tehtävistä voi sisältää piirteitä molemmista. Esimerkiksi työvoima- ja työllistämispalvelut voidaan nähdä painotetusti valtion tehtävinä, mutta ne voidaan toisaalta nähdä myös paikallista osaamista edellyttävinä palveluina. Tehtävien rahoituksen kannalta tehtävien luonteen analysointi olisi tärkeää. On tärkeää pohtia, onko kyseessä valtakunnallinen vai paikallistason tehtävä. Ideaalitalanteessa rahoitustapa olisi sovitettu tehtävien luonteeseen (vrt. maakuntien eri tehtävien erilaiset rahoitustavat Tanskassa). Tarkoituksenmukaista tehtävienjakoa ja tehtävien luonteeseen sovitettua rahoitusta voidaan tarkastella seuraavan kuvion yksi kannalta.



Tarkoituksenmukainen tehtävienjako ja tehtävien luonteeseen sovitettu rahoitus edistäisi maakuntien talousvas-tuuta ja kannustaisi tehokkuuteen. Kysymykset tehtävänjaosta kuitenkin heijastelevat poliittisia valintoja. Myös tehtävien luonteen tunnistaminen ja määrittelemine on suuressa määrin poliittinen kysymys.

Mikäli maakunnilla on vastuullaan ainoastaan lakisääteisiä, valtiollisia tehtäviä, rahoituksen ohjaaminen valtion-osuuksin on mahdollista. Valtion rahoitus on Tanskassa koettu toimivaksi terveydenhuollon palvelujen rahoitus-tavaksi, sillä se tukee keskeisiä julkisia arvoja, yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa (ehkäisee/vähentää eriarvoistu-mista). Terveydenhuollon palvelujen rahoitukseen keskitetty malli sopii verraten hyvin, mutta sosiaalipalvelut ja aluekehittämisen palvelut ovat kuitenkin logiikaltaan erilaisia. Mitä laajempi tehtäväkenttä maakunnilla, sitä enemmän erilaisia elementtejä rahoitusjärjestelmään olisi hyvä sisältyä.

Maakuntien rahoituslakiehdotuksen mukaan rahoituksessa ei tulla ottamaan huomioon tehtävien luonnetta, vaan kaikki maakuntien tehtävät rahoitetaan valtion rahoituksella.

Maakuntien rahoitus kannustimien näkökulmasta

Maakunnan toiminnan rahoitustapa vaikuttaa siihen, miten maakunnassa toimitaan. Rahoitusmallin valinnassa on siten huomioitava malliin sisältyvät kannustimet. Perinteisesti verotusoikeuden ja siihen liittyvän oman ta-lousvastuun menoista ajatellaan kannustavan taloudenhoidossa tehokkuuteen. Tällöin voidaan puhua itsehallin-toyksikön omasta sisäisestä budjettirajoitteesta, jolloin maakunnat vastaavat itse rahojensa riittävydestä. Valti-on rahoituksesta puuttuu verotusoikeuden mukanaan tuoma tehokkuus- ja tilivelvollisuuskannustin. Tällöin voi-daan puhua ulkoisesta budjettirajoitteesta, jolloin rahojen riittävyys on rahoituksen myöntäjän eli valtion vastuul-la. Ulkoista budjettirajoitetta voidaan pitää joustavampana ja pehmeämpänä kuin itsehallintoyksikön omaa bud-jettirajoitetta. Ulkoista budjettirajoitetta voidaan hillitä kiinteällä rahoituskehyksellä ja esimerkiksi Tanskan tapaan sanktioimalla rahoituskehyksen ylitys, mutta viime kädessä rahojen riittävyden vastuun kantaa valtio.

Valtion rahoitukseenkin perustuvaan rahoitusmalliin voidaan pyrkiä rakentamaan kannustimia, jotka kannustavat haluttuun toimintaan. Tällaisia kannustimia voivat olla esimerkiksi Tanskan kuntien maksuosuus. Tanskassa aluehallinnon vastuulle kuuluu merkittävä osa terveydenhuollon palveluista. Niiden ennaltaehkäisevä osuus on kuitenkin kuntien vastuulla. Kuntia kannustetaan ennaltaehkäisevän terveydenhuollon hoitamiseen rahoitusmal-lilla, jonka mukaan niiden tulee maksaa n. 20 % terveydenhuollon kustannuksista. Tämän kaltaisella rahoitus-mallilla pyritään estämään kustannusten valuminen maakunnille. Vaikka Suomeen suunnitelluille maakunnille



19.4.2018

siirretäänkin vastuu sekä sosiaali- että terveydenhuollon palveluista, niiden ennaltaehkäisevä osuus jää peruskuntien vastuulle. Suomen suunnitelmien mukaan, maakuntien rahoitukseen ei tule kuntien maksuosuuksia. Maakuntalakiehdotukseen sisältyy pykälä, jonka mukaan maakunnan ja kuntien on neuvoteltava valtuustokausittain niiden tehtävien hoitamiseen liittyvästä yhteistyöstä, tavoitteista ja työnjaosta. Tähän ei kuitenkaan liity taloudellisia kannustimia.

Toki huomionarvoista on se, että myös Tanskassa yhteisrahoitusosuuden toimintoperusteisuus on aiheuttanut ongelmia ja lisäksi kannustimen vaikutusten arviointi on vaikeaa. Myöskään kuntien panostukset ennalta ehkäisevään toimintaan eivät suoraan näy kuntien maksuosuudessa.

Suomen suunnitelmien mukaan maakunnat saisivat rahoituksensa asukasmäärään perustuen sekä palvelujen tarvetta kuvaavien ja olosuhdetekijöiden perusteella. Valmistelussa on hyvin yritetty tunnistaa kustannuksia aiheuttavat tekijät. Rahoitusmalliin liittyy kuitenkin riski. Maakuntien tulot muuttuvat pääosin asukkaiden ja heistä syntyvien tarvetekijöiden perusteella, mutta sote-palvelujen kustannukset eivät muutu vastaavalla tavalla. Tähän vaikuttaa se, että kustannukset ovat merkittävältä osalta kiinteitä. Rahoituksen kannustinvaikutusten kannalta tällä saattaa olla vaikutusta. Jos maakunta on pystynyt vähentämään palvelutarvetta palveluprosessejaan tehostamalla, pienenee maakunnan saama rahoitus. Tällöin pienempi rahoitus ei riitäkään kiinteiden kustannusten kattamiseen. Maakunta sen sijaan saa lisää rahoitusta, jos laskennallinen rahoitustarve kasvaa. Täten rahoitusmalli ei kannustaisi maakuntia toiminnan tehostamiseen.

Muutamia yleisiä huomioita

Rahoitusmallin valinnassa on otettava huomioon rahoitettavien tehtävien kokonaisuus ja luonne. Valtakunnalliseksi katsottuja tehtäviä voitaisiin rahoittaa valtion rahoituksella, kun taas paikallisten tehtävien hoitamisessa omat verotulot voitaisiin nähdä sopivana rahoitusmuotona. Rahoitusmallin valinnassa tulisi myös huomioida maakuntien tavoiteltu asema. Jos tavoitteena on rakentaa itsehallinnollinen aluehallinto, kuuluu rahoitusratkaisuun maakuntien oma talousvastuu ja myös itsehallinnollisia tehtäviä (yleinen toimiala). Käytännössä tämä tarkoittaa verotusoikeutta, johon olennaisena osana liittyy maakuntien välisten erojen tasausjärjestelmä. Jos tavoitteena on erityisesti varmistaa valtakunnalliseksi katsottujen terveyspalvelujen yhdenvertaisuus, voisi rahoitusvastuukin olla painotetusti valtiolla. Yhdenvertaisuuden turvaamisen näkökulmasta, myös asiakasmaksuilla tulisi olla vähäinen merkitys sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen rahoituksessa. Jos tavoitteena sen sijaan on julkisten palvelujen kustannusten hillintä ja hallinta, rahoitusratkaisussa painottuisivat kiinteä rahoituskehys ja kehysmenettely. Yhdellä rahoitusratkaisulla ei kuitenkaan voida saavuttaa useita tavoitteita.

Maakuntien rahoitusjärjestelmästä ja rahoituksen keskeisistä periaatteista keskusteltaessa on tärkeää erottaa palvelujen rahoitus, niiden organisointi ja tuottaminen. Nämä näkökulmat sekoittuvat helposti. Erityisesti rahoituksen näkökulmasta on perusteltua rakentaa isompia yksiköitä, maakuntia, ja helpottaa näin rahoitukseen liittyvää riskien hallintaa. Suuruuden ekonomian logiikka ei kuitenkaan toimi samalla tavalla palvelujen organisoinnissa ja niiden tuottamisessa.

Tampereella 19.4.2018

Lotta-Maria Sinervo



Liite1. Tiivistelmä pohjoismaisesta vertailusta

Tanska

Pohjoismaisessa vertailussa olivat mukana Tanska, Ruotsi ja Norja. Tanskassa maakunnat ovat valtion rahoittamia ja niiden tehtävät muodostuvat pääsääntöisesti terveydenhuollon (sis. erikoissairaanhoidon) palveluista (lisäksi on erityissosiaalihuollon ja aluekehittämistehtäviä, jotka yhteensä muodostavat n. 3 % maakunnan tehtävistä). Maakuntien lukumäärää, tehtäviä ja rahoitusta uudistettiin huomattavasti vuoden 2007 alue- ja paikallishallinnon uudistuksen yhteydessä. Tuolloin maakuntien lukumäärää ja tehtävämäärää vähennettiin ja maakunnilta poistui verotusoikeus. Verotusoikeuden poistoa perusteltiin verotuksen yksinkertaistamisella ja kokonaisveroasteen nousun hillitsemisellä. Uudistuksen myötä kuntien tehtävät lisääntyivät, samalla kuin myös kuntien lukumäärä väheni.

Maakuntien erilaisia tehtäviä rahoitetaan hieman eri tavoin. Terveydenhuollon palvelut rahoitetaan yleisinä valtionosuuksina (osuus maakuntien tuloista 80,3 %), toimintoperusteisina valtionosuuksina (1,2 %) ja kuntien maksuosuuksina (18,5 %). Tanskassa ei ole perusterveydenhuollossa pääsääntöisesti asiakasmaksuja. Valtiolla on keskeinen rooli tanskalaisten maakuntien talouden ohjauksessa ja valvonnassa. Tanskan maakuntien rahoituskehyksestä neuvotellaan edunvalvontajärjestön ja valtion välillä. Edunvalvontajärjestö puolestaan allokoii resurssit viiden maakunnan kesken. Tanskalaiset maakunnat ovat hyvin samankokoisia asukasmäärältään. Yksittäiset maakunnat eivät kuitenkaan voi vaikuttaa tulojensa määrään, vaikka niiden neuvotteluasemia pidetäänkin tasapuolisina.

Valtionosuuksien kriteereissä huomioidaan sosio-ekonomisia ja demografisia tekijöitä. Valtio myös valvoo rahoituskehyksen noudattamista. Maakunnat eivät saa ylittää budjettejaan, eivätkä tehdä alijäämää sanktioiden uhalta. Maakuntien rahoitukseen kuuluvat toimintoperusteiset valtionosuudet, joihin määritellään vuosittain tuottavuuskannustin. Viime vuosina se on ollut 2 % tuottavuustavoite. Toimintoperusteiden rahoituksen osuus riippuu siitä, miten maakunnat ylittävät sovittuun tuottavuustavoitteeseen. Kannustimen myötä terveydenhuollon palvelujen tuottavuus on parantunut, mutta näkyvissä on myös negatiivisia kannustinvaikutuksia (toimintojen lukumäärän kasvattamiseen, laadukkaiden hoitotulosten sijaan). Toimintoperusteinen valtionosuus luo maakuntien budjetti- ja rahoituskehykseen epävarmuutta, sillä maakunnat eivät tiedä budjettinsa kokonaisuutta etukäteen. Rahoitukseen sisältyy myös kuntien maksuosuudet, joilla halutaan kannustaa kuntia satsaamaan ennalta ehkäisevään terveydenhuoltoon (kuntien vastuulla). Ennalta ehkäisevän toiminnan vaikutukset kuntien maksuosuuksiin ovat kuitenkin epäselvät ja häilyvät. Kuntien maksuosuudet määritellään myös toimintoperusteisesti ja samanlaisia negatiivisia vaikutuksia on syntynyt kuin valtionosuuksien osalta. Maakunnilla ei ole lainanotto-oikeutta.

Tanskan maakunnilla on rajattu itsehallinto, joka koskee resurssien allokoinnista päättämistä. Maakuntavaalien äänestysprosentit ovat laskeneet, ollen matalampia kuin kuntavaaleissa, vaikka maakunta- ja kuntavaalit järjestetään yhtä aikaa. Tanskan maakuntien taloudellinen tilanne on stabiili. Maakunnilla ei ole ongelmia rahan riittävyyden kanssa. Tässä on kuitenkin hyvä huomioida, että vuonna 2007 uudistuksen taustalla oli huoli yhdenvertaisten palvelujen turvaamisesta ja näin ollen maakuntien resurssien määrää lisättiin. Maakuntien rahoitusta koskien on mielenkiintoista, että korvamerkittyjen valtionosuuksien määrä on nousussa Tanskassa.

Ruotsi

Ruotsissa maakunnilla on pitkä historia. Maakuntien itsehallinnon juuret ovat syvällä ruotsalaisessa yhteiskunnassa, aina 1800-luvulta lähtien. Nykyään maakuntien tehtävinä ovat terveydenhuolto, erikoissairaanhoido ja alle 20-vuotiaiden hammashuolto sekä julkinen liikenne. Maakunnilla, kuten myös kunnilla, on verotusoikeus, joka koskee pelkästään ansiotuloja (maakuntien keskimääräinen veroaste 10-12 %, kuntien n. 18-23 %). Maakuntien ja kuntien veropohja on siis sama, jolloin voidaan nähdä olevan kyse alue- ja paikallishallinnon veropohjan jaosta. Veroaste on vapaasti maakuntien määriteltävissä. Maakuntien tuloista merkittävin osuus muodostuu veroista, yli 70 %, valtionosuuksista noin 20% ja noin 10% asiakasmaksuista ja muista maksuosuuksista. Maakunnilla on rajoittamaton lainanotto-oikeus investointeihin. Maakunnat (ja kunnat) ovat yksityisen Kommuninvestin jäseniä, jonka kautta ne voivat hankkia lainarahoitusta. Maakuntien rahoittamiseen sisältyy rahoitusperiaate. Jos maakuntien vastuulle lisätään tehtäviä tai laajennetaan olemassa olevia, tulee vastaava osuus liittää myös valtion rahoitukseen, jolloin maakuntien ei tarvitse turvautua ainoastaan veroprosentin nostamiseen.

Ruotsin valtionosuuksiin tehtiin merkittävä uudistus vuonna 1996 ja samalla perustalla on edelleen nykyinen järjestelmä. Järjestelmä on periaatteessa samanlainen niin kunnilla kuin maakunnilla, se perustuu 1) yleiseen asukas pohjaiseen yleisosoouteen, 2) kustannusrakenne-erojen tasaukseen ja 3) tulopohjan tasaukseen, jolla tasataan verotuspohjan eroja. Edellä mainitut tasaukset tehdään kuntien ja maakuntien asukasta kohti lasketuihin keskimääräisiin kustannuksiin ja tulopohjiin nähden ja tasaus tehdään kuntien ja maakuntien välillä. Kustannuserojen tasaus lasketaan palvelutarvetta ja kustannusrakenne-eroja kuvaavilla tekijöillä.



Ruotsissa maakuntien rahoitusjärjestelmän tavoitteena on taata maakuntien itsehallinto, taloudellinen itsenäisyys ja poliittinen vastuu. Maakunnilla on omia tuloja, joihin ne voivat vaikuttaa itsenäisesti päättämällä veroprosenttinsa. Maakunnilla on velvollisuus laatia budjetit tasapainoon ja kattaa syntyneet alijäämät kolmen vuoden aikana (ei sanktioita). Maakunnat vastaavat itsenäisesti taloudellisesta asemastaan, eikä valtiolla ole keinoja puuttua maakuntien taloudellisiin vaikeuksiin. Erityisten/korvamerkittyjen valtionosuuksien määrä on kuitenkin ollut kasvussa. Ne voivat luoda tehokkuusongelmia, sillä tarpeet vaihtelevat maakunnittain.

Ruotsin maakuntien taloudelliset asemat ja tilanteet vaihtelevat. Maakunnilla on alijäämä- ja tuottavuusongelmia, tosin maakunnat eivät ole velkaantuneita, vaikka velan kokonaismäärä onkin kasvussa. Maakuntien taloudelliset vaikeudet ovat kasautuneet yksittäisiin maakuntiin, jotka saattavat/ovat saattaneet kamppailla ongelmien kanssa vuosikausia. Valtionosuusjärjestelmään kuuluva tasausjärjestelmä on keskeinen maakuntien toiminnan rahoituksessa.

Norja

Norjassa maakuntien tehtävät ovat toisen asteen koulutus, hammashoito sekä sellaiset ympäristöön, kaavoitukseen ja kulttuuripalveluihin liittyvät tehtävät, joita ei erikseen ole laskettu muiden viranomaisten vastuulle. Teiden ja tunnelien kunnossapito ja korjaus muodostavat joissakin maakunnissa merkittävän osuuden tehtävistä. Vuonna 2002 erikoissairaanhoidon siirrettiin maakunnilta valtion rahoitus- ja järjestämisvastuulle. Norjassa kunnilla ja maakunnilla on negatiivisesti määritelty toimiala. Ne saavat ottaa vastuulleen sellaisia tehtäviä, joita ei lain nojalla ole määritelty toiselle viranomaisaholte hoidettavaksi. Todellisuudessa suuri osa alue- ja paikallishallinnon tehtävistä valtuutetaan kunnille ja maakunnille poliittisen päätöksenteon kautta. Toimintaa perustellaan sillä, että kunnilla ja maakunnilla on ensisijainen vastuu sellaisten julkisten palveluiden tuottamisesta, joihin kohdistuu erityisiä vaatimuksia saatavuuden, laadun ja kustannuksien suhteen.

Norjan kuntien ja maakuntien toiminnan rahoitukseen kohdistuu paradoksi, sillä suuri osa tuloista koostuu verotuloista, mutta kunnilla ja maakunnilla itsellään on hyvin rajallinen valta veroasteen määrittelyssä. Eduskunnan vastuulle kuuluu alueellisen ja paikallisen tason tuloveroasteen säätely. Vaikka alhaisemman veroprosentin käyttäminen periaatteessa olisi mahdollista, todellisuudessa kaikilla alue- ja paikallishallinnon yksiköillä on käytössään korkein mahdollinen veroprosentti. Voidaan sanoa, että norjalaisilla maakunnilla on nimellinen verotusoikeus. Kuntien ja maakuntien verotusoikeus koskee ansiotuloja. Tämän lisäksi kunnilla on myös muita veropohjia, mutta maakunnat saavat verotuloja myös luonnonvaraveroista, joilla on suuri merkitys yksittäisten maakuntien tulopohjassa. Maakuntien kokonaistuloista verotulot muodostavat noin 34%. Maakunnat ovat kuntia enemmän taloudellisesti riippuvaisia valtionosuuksista: valtionosuuksien suuruus kokonaistuloista on yli 42%, korvamerkittyjen valtion avustuksien osuus puolestaan on n. 5%, arvolisäveron korvauksen osuus liki 7% ja asiakasmaksujen osuus 6,6 %. Norjan maakunnilla on myös muita tulonlähteitä, joiden osuus kokonaistuloista on noin 5,6%.

Norjassa maakunnat eroavat keskenään maantieteellisen koon ja asukasluvun mukaan. Lisäksi maakuntien välillä on eroavaisuuksia siinä, kuinka monta kuntaa niiden alueille kuuluu. Taloudellisten eroavaisuuksien tasa-painottaminen tapahtuu verojen ja kustannusten tasaamisella. Tasausjärjestelmän lisäksi myös alueelliset avustukset ovat tärkeä osa Norjan maakuntien rahoitusta. Maakunnilla on vaatimus laatia budjettinsa tasapainoon, jos maakuntien taloudessa syntyy alijäämää, joutuvat maakunnat tiukamman valtion ohjauksen piiriin (ns. RO-BEK-listalle).

Norjan maakuntien taloudellinen asema on tällä hetkellä hyvä, niillä ei ole budjetin ylitys-, alijäämä- tai velkaantumisongelmia, vaikka maakuntien velan kokonaismäärä onkin kasvanut. Syy siihen, miksei maakuntia ole ollut ROBEK-listalla vuosiin, nähtiin olevan kytköksissä niiden tehtävärakenteeseen. Maakuntien tehtäväkenttä on melko kapea ja se koostuu sellaisista palveluista, joiden kustannuksia on suhteellisen helppo ennustaa. Talouden hallinta on näin ollen helpompaa kuin peruskunnilla. Lisäksi Norjan luonnonvarat vaikuttavat koko maan julkistalouteen, myös alue- ja paikallistasolla.

Lähde:

Meklin, Pentti & Pukki, Heikki (2017). Kuntien sosiaali- ja terveystoimen kustannuserojen syyt. Arttu2-tutkimushankkeen julkaisu 3. Suomen kuntaliitto. Saatavilla: http://shop.kunnat.net/product_details.php?p=3365

Sinervo, Lotta-Maria; Haapala, Petra; Oulasvirta, Lasse & Vakkuri, Jarmo (2018). *Miten maakuntien toimintaa rahoitetaan?* Tampereen yliopisto, Johtamiskorkeakoulu. Saatavilla:

https://www.kuntarahoytus.fi/sites/default/files/content_block/field_file/miten_maaoyntien_toimintaa_rahoytetaan_tutkimusraportti.pdf