



Miten maakuntien toimintaa rahoitetaan?

**Lotta-Maria Sinervo, Petra Haapala,
Lasse Oulasvirta, Jarmo Vakkuri**

Avainta ry • KEVA • Kuntaliitto • Kuntarahoitus • KT Kuntatyöntajat
• Johtamiskorkeakoulu • Tampereen yliopisto

Miten maakuntien toimintaa rahoitetaan

Lotta-Maria Sinervo, Petra Haapala,
Lasse Oulasvirta, Jarmo Vakkuri



Alkusanat

Valmisteilla olevassa sote- ja maakuntaudistuksessa maakuntien rahoitusratkaisu perustuu valtionrahoitukseen. Tähän on päädytty sekä aikataulullisten että myös maakuntien toiminnan käynnistymiseen liittyvien tarpeiden vuoksi.

Laajempi keskustelu maakuntien rahoituksesta on kuitenkin käymättä ja valmistelu eri vaihtoehtojen osalta tekemättä.

Sikäli kun julkista keskustelua on käytykin, on se ollut verraten pinnallista keskityen lähinnä siihen, kannatetaanko ”maakuntaveroa” vai ei. Osin tähän on varmasti vaikuttanut myös tietopohjan puutteellisuus koskien erityisesti meille läheisten Pohjoismaiden malleja ja kokemuksia.

Tämän selvityksen rahoittajilla on maakuntien rahoitukseen yhteinen mielenkiinto, vaikkakaan ei lopullista käsitystä siitä, millainen rahoitusmalli olisi meille sopivin. Siihen vaikuttavat useat eri tekijät, kuten tästä selvityksestäkin hyvin ilmenee.

On selvää, että keskustelu on vasta alussa ja mahdolliset uudet askeleet otettaneen aikaisintaan seuraavan hallituksen ja eduskunnan toimesta. Toivomme, että tästä selvityksestä on hyötyä maakuntien - ja siihen liittyen myös valtion ja kuntien - rahoitusjärjestelmien jatkosta käytävälle keskustelulle sekä tehtävälle valmistelutyölle ja päätöksille.

Haluamme lämpimästi kiittää Tampereen yliopiston Johtamiskorkeakoulun asiantuntijoita tämän tutkimushankkeen toteuttamisesta. Samoin haluamme kiittää kaikkia tieteellisen paneeliin sekä haastatteluihin osallistuneita ja muilla tavoin tutkimushankkeen valmistumiseen myötävaikuttaneita.

Timo Reina, Suomen Kuntaliitto

Timo Kietäväinen, KEVA

Esa Kallio, Kuntarahoitus

Mika Juutinen, KT Kuntatyönantajat

Vesa Laine, Avainta, avaintyönantajat ry

Tiivistelmä

Miten maakuntien toimintaa rahoitetaan? -tutkimushankkeen tavoitteena on selvittää maakuntien toiminnan rahoituksen vaihtoehtoja pohjoismaisen vertailun avulla. Tutkimuksessa selvitetään, miten Tanskassa, Ruotsissa ja Norjassa toteutetaan aluehallintotason toiminnan rahoitus sekä, minkälaisilla edellytyksillä nämä rahoitusjärjestelmät toimivat. Lisäksi tutkimuksessa arvioidaan tehdyn vertailun perusteella rahoitusjärjestelmävaihtoehtojen toimivuuden edellytyksiä tulevaisuuden Suomessa.

Tutkimushanke toteutetaan kirjallisuuskatsauksena sekä pohjoismaisena vertailuna. Kirjallisuuskatsauksen perusteella muodostetaan viitekehys vertailun toteuttamiseksi. Eri julkisen hallinnon hajauttamisen ja keskittämisen näkökulmia tarkastellaan fiskaalisen federalismin teorian periaatteiden ja peruskysymyksiensä avulla. Tutkimuksessa kerätään kustakin vertailumaasta laaja aineisto teemahaastatteluin. Tämän lisäksi tutkimushankkeessa hyödynnetään vertailumaiden asiakirja-aineistoa. Rahoitusjärjestelmävaihtoehtojen sovellettavuuden arvioinnissa tulevaisuuden Suomeen hyödynnetään tieteen, tutkimuksen ja käytännön asiantuntijoilta kerättyä aineistoa.

Pohjoismaisen vertailun pohjalta maakuntien toiminnan rahoitusvaihtoehdot ovat toiminnan rahoittaminen valtion rahoituksella, maakunnan rajoittamattomilla tai rajoitetuilla omilla verotuloilla. Jokaiseen rahoitusvaihtoehtoon liittyy toimivia elementtejä, mutta myös haasteita. Käytännössä rahoitusjärjestelmä koostuu kuitenkin useista eri osista ja rahoituselementeistä.

Tanskassa maakunnilla ei ole verotusoikeutta, vaan niiden tulot tulevat valtionosuuksina sekä kuntien maksuosuuksina. Maakunnat ovat pääosin yhden tehtävän maakuntia, joiden rahoittamiseen valtion rahoitus mielletään sopivaksi ratkaisuksi. Tanskan maakunnat ovat valtion tiukan ohjauksen ja valvonnan alaisina. Niiden toiminnalle määritellään kiinteä rahoituskehys, jonka rikkomisesta voidaan määrätä sanktioita.

Ruotsissa maakunnat ovat hyvin itsenäisessä asemassa, ne vastaavat itse toiminnastaan ja taloudestaan. Pääosa maakuntien tehtävistä rahoitetaankin maakuntien omilla, rajoittamattomilla verotuloilla. Maakuntien taloudellisia eroja tasataan tasausjärjestelmällä, joka on Ruotsin aluehallintotason toiminnan rahoituksen yksi keskeisimmistä ominaispiirteistä. Tasausjärjestelmä koskee sekä verotuloja että kustannuksia.

Norjan maakuntien rahoitusjärjestelmän voidaan ajatella asettuvan Tanskan ja Ruotsin maakuntien rahoitusjärjestelmien välimaastoon. Norjan maakunnilla on rajoitettu verotusoikeus. Tämä tarkoittaa, että maakuntien veroasteen kattorajan määrittää eduskunta. Maakunnat voivat kattorajan puitteissa määrittää itse veroprosenttinsa. Myös Norjassa käytössä on verotulojen ja kustannuserojen tasausjärjestelmä, jonka lisäksi myös erilaiset alueelliset avustukset ovat tärkeä osa alue- ja paikallishallinnon toiminnan rahoitusta. Huomionarvoista on, että Norjassa maakunnilla on suhteellisen vähän tehtäviä.

Tutkimuskirjallisuuden ja tehdyn vertailun perusteella voidaan todeta, ettei ole olemassa yhtä oikeaa tai optimaalista maakuntien rahoitustapaa. Rahoitusmallin valintaa ohjaavat sen tavoitteet, maakuntien tehtäväkokonaisuus ja niiden laajuus. On myös syytä todeta, ettei rahoituksen näkökulmasta ole olemassa myöskään täysin vertailukelpoista kohdemaata. Jokaisen maan yhteiskunnallinen järjestäytyminen on syntynyt pitkän historian, kulttuurin ja poliittisen prosessin tuloksena. Rahoitusmallit ovat näin ollen ainutlaatuisia, eikä niitä sellaisinaan voi soveltaa toisenlaiseen yhteiskuntaan.

Nykyisten suunnitelmien mukaan suomalaisten maakuntien aloittaessa toimintansa 2020, maakunnat ovat valtion rahoituksessa. Suunnitelmat muistuttavat lähinnä Tanskan maakuntien rahoitusta, vaikkakin tanskalaisen rahoitusjärjestelmän keskeinen elementti kuntien yhteisrahoitus puuttuu.

Rahoitusmallin valinnassa on otettava huomioon rahoitettavien tehtävien kokonaisuus ja luonne. Valtakunnallisiksi 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, jolla on yleinen toimiala, kuuluu rahoitusratkaisuun maakuntien oma talousvastuu. Käytännössä tämä tarkoittaa verotusoikeutta, johon olennaisena osana liittyy maakuntien välisten erojen tasausjärjestelmä. Jos tavoitteena on erityisesti varmistaa valtakunnallisiksi katsottujen terveystalvelujen yhdenvertaisuus, voisi rahoitusvastuukin olla painotetusti valtiolla. Yhdenvertaisuuden turvaamisen näkökulmasta, myös asiakasmaksuilla tulisi olla vähäinen merkitys sosiaali- ja terveydenhuollon talvelujen rahoituksessa. Jos tavoitteena sen sijaan on julkisten talvelujen kustannusten hillintä ja hallinta, rahoitusratkaisussa painottuisivat kiinteä rahoituskehys ja kehysmenettely. Yhdellä rahoitusratkaisulla ei kuitenkaan voida saavuttaa useita tavoitteita.

Sisällys

Alkusanat	3
Tiivistelmä	5
Sisältö	6
1 Miten maakuntien toimintaa rahoitetaan? -tutkimusasetelma	7
1.1 Johdanto.....	7
1.2 Tutkimuksen toteuttaminen	8
1.2 Tutkimuksen viitekehys.....	10
2. Maakuntien toiminnan rahoitus Pohjoismaissa	17
2.1 Tanskan maakuntien rahoitus.....	17
2.2. Kokemuksia Tanskan maakuntien rahoitusmallista	21
2.3 Ruotsin maakuntien rahoitus	24
2.4 Kokemuksia Ruotsin maakuntien rahoitusmallista	27
2.5 Norjan maakuntien rahoitus	30
2.6 Kokemuksia Norjan maakuntien rahoitusmallista.....	37
3. Pohjoismaiden maakuntien toiminnan rahoituksen keskeiset ominaispiirteet .	39
4. Maakuntien rahoitusmallien sovellettavuus tulevaisuuden Suomessa	44
4.1 Rahoitus suhteessa tehtäviin.....	44
4.2 Rahoituksen rakenne	46
4.3 Rahoituksen kokonaisuus – rahoituskehys.....	47
4.4 Ohjaus ja valvonta	48
4.5. Maakunnan itsehallinnollinen asema – kunta-maakunta-valtio -suhteet ...	48
4.6 Maakunnalle sopivat veromuodot	50
4.7 Rahoitusmalleihin liittyvät kannustimet	50
4.8 Rahoitusmallin mahdolliset vaikutukset	51
5. Päätelmät ja loppusanat	53
Lähteet ja kirjallisuutta	56
Liite 1	59
Liite 2	62

Miten maakuntien toimintaa rahoitetaan? -tutkimusasetelma

1.1 Johdanto

Suomen aluehallintoa on useissa tutkimuksissa kuvailtu eurooppalaisena poikkeuksena, sillä Suomelta on puuttunut suoralla kansanvaalilla valittu alueellinen valtuusto. Aluehallinto nähdään organisatorisesti pirstaleisena kokonaisuutena. Lisäksi tehtävien- ja työnjako keskusvallan ja itsehallintoyksiköiden välillä on paikoitellen häilyvä. Kun Suomi liittyi Euroopan Unioniin 1900-luvun lopulla, perustettiin maahan 20 maakuntayhtymää maankäytön ja alueellisen kehittämisen suunnittelua varten sekä säädettiin erillinen laki maakuntajaosta. Samoihin aikoihin maakuntien liitot nimettiin EU:n aluepolitiikan vaatimiksi alueiden kehittämisestä vastaaviksi viranomaisiksi, jotka omasivat välillisen demokraattisen legitimitetin kunnallisvaalien kautta. Suuren yleisen silmissä maakuntaliitot näyttäytyvät kuitenkin melko tuntemattomina. Kuntayhtymät sekä isot kunnat hoitavat kansalaisille läheisiksi mielletyt alueelliset tehtävät, kuten erikoissairaanhoidon ja toisen asteen koulutuksen. (Sandberg 2016, 20; Sippola 2016, 9-10.) Meneillään olevalla maakuntauudistuksella tavoitellaan modernia ja kustannustehokasta suomalaista julkishallintoa, joka palvelee kaikkia maan kansalaisia tasa-arvoisesti. Uudistuksella pyritään turvaamaan tärkeät palvelut ja sujuvoittamaan asiointia.

Nykyisen pääministerin Juha Sipilän hallituksen linjausten mukaisesti Suomeen ollaan perustamassa 18 maakuntaa, jotka aloittavat toimintansa tammikuussa 2020. Niiden vastuulle tullaan siirtämään tällä hetkellä kuntien vastuulla olevat sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävät, nykyisten maakuntaliittojen tehtävät sekä osa valtion aluehallinnon tehtävistä. Lisäksi maakunnat vastaavat lain perusteella niille annettavista muista alueellisista palveluista. Maakuntien tehtävien perustana on ajatus selkeästä jaosta eri hallinnontasojen, kuntien, maakuntien ja valtion välillä. Näin maakuntauudistus muuttaa laajasti suomalaista julkishallintoa ja toimintatapoja. Muodostettavat maakunnat ovat itsehallinnollisia toimijoita, joiden päättäjät tullaan valitsemaan suorilla kansanvaaleilla. Kunnat eivät näin ollen voi käyttää valtaa maakunnissa, mutta maakunnat eivät myöskään tule olemaan osa valtion hallintoa.

Maakuntien rahoitusjärjestelmä on saanut osakseen paljon huomiota viime aikoina, erityisesti sen vuoksi, että maakunnilla ei ole verotusoikeutta uudistuksen voimaantullessa. Maakuntien tulonlähteinä ovat valtion rahoitus sekä asiakas- ja käyttömaksut. Maakunnilla ei edellä mainittujen lisäksi tule olemaan muita merkittäviä tulonlähteitä. Valtion roolina on toimia maakuntien toiminnan ja taloudenpidon ohjaajana. Se voi tarvittaessa myöntää maksuongelmiin lyhytaikaista lainaa, valtiontaukausta tai harkinnanvaraista lisärahoitusta. Maakuntien itsehallinto on verotusoikeuden puuttuessa myös herättänyt laajasti yhteiskunnallista keskustelua.

Miten maakuntien toimintaa rahoitetaan? -tutkimushankkeen tarkoituksena on tuottaa uudistuksesta käytävää keskustelua varten jäsennettyä tietoa maakuntien toiminnan rahoittamisen vaihtoehtoista.

1.2 Tutkimuksen toteuttaminen

Tämän tutkimuksen tavoitteena on selvittää maakuntien toiminnan rahoituksen vaihtoehtoja pohjoismaisen vertailun avulla. Tutkimuksessa selvitetään, miten pohjoismaissa toteutetaan aluehallintotason toiminnan rahoitus sekä, millä edellytyksillä nämä rahoitusjärjestelmät toimivat. Lisäksi tutkimushankkeen tavoitteena on selvittää pohjoismaisen vertailun pohjalta, minkä tyyppinen rahoitusjärjestelmä voisi toimia ja millä edellytyksillä tulevaisuuden Suomessa.

Tutkimushankkeen rahoittajat ovat Suomen Kuntaliitto, Kuntarahoitus, KEVA, KT Kuntatyönantajat ja Avainta Avaintyönantajat. Tutkimushankkeen vastuullinen tutkija on HT Lotta-Maria Sinervo. Tutkimushankkeen tutkimusapulainen on HM Petra Haapala. Lisäksi tutkimushankkeen asiantuntijoina toimivat professorit Jarmo Vakkuri ja Lasse Oulasvirta. Tutkimushanke toteutetaan ajalla 1.8.-31.12.2017 Tampereen yliopiston Johtamiskorkeakoulussa.

Tutkimushankkeen tavoitteita ja rajoituksia on tarkennettu rahoittajien ja tutkimushankkeen toteuttajien kesken. Tutkimuksen tavoitteena ei ole arvioida, eikä analysoida Suomessa meneillään oleva sote- ja maakuntauudistusta, eikä siihen liittyvää valmistelu- tai lainsäädäntöaineistoa. Tutkimushankkeessa ei myöskään arvioida valtionosuus- tai asiakasmaksujärjestelmiä tai niiden lainsäädäntöä. Tutkimuksen tavoitteen kannalta on tärkeää kytkeä eri rahoitusjärjestelmävaihtoehdot hoidettaviin tehtäviin. Näin kyetään selvittämään rahoitusjärjestelmien toimivuuden edellytyksiä. Tutkimuksessa pyritään hyödyntämään vertailukelpoista aineistoa, mutta tarkoituksena ei kuitenkaan ole toteuttaa syvällistä analyysiä maakuntien tehtävien saralla. Tutkimuksessa tunnistetaan maakuntien alueellisten olosuhteiden vaikutukset niiden tulopohjaan sekä palveluiden kysynnän kautta myös menopohjaan. Näin ollen tutkimuksessa tunnistetaan tarpeet tasata tulo- ja menopohjan eroja. Tutkimuksessa selvitetään tasausjärjestelmien merkitys rahoitusjärjestelmävaihtoehtojen osalta, mutta valtionosuusjärjestelmään mahdollisesti sisältyviä tasausmekanismeja tai esimerkiksi valtionosuuksien jakokriteereitä, ei kuitenkaan analysoida syvällisemmällä tasolla. Tutkimushankkeessa tutkitaan maakuntia kokonaisuuksina, näin ollen muun muassa rahanjakokysymykset tai tasaustarpeiden laskeminen maakuntien välillä jäävät tutkimuksen ulkopuolelle. Tutkimuksessa ei myöskään ole tarkoitus tutkia maakuntien optimaalista kokoa tai lukumäärää. Rajoitusten ulkopuolelle jäävät myös sosiaali- ja terveyspalveluiden rahoittamisen yksityiskohdat.

Tutkimushanke toteutetaan kirjallisuuskatsauksena sekä pohjoismaisena vertailuna. Vertailun tarkoituksena on kartoittaa Tanskan, Ruotsin ja Norjan maakuntien toiminnan rahoitusmallit, niiden edellytyksiä sekä käytännön kokemuksia ja käsityksiä rahoitusmallien toimivuudesta. Tutkimushankkeen kirjallisuuskatsauksen tavoitteena on paneutua paikallisen julkistalouden peruseriaatteisiin. Kirjallisuuskatsauksen perusteella muodostetaan viitekehys pohjoismaisen vertailun toteuttamiseksi.

Tutkimuksen kirjallisuuskatsaus kohdistuu alue- ja paikallishallinnon tehtävänjaon ja rahoituksen tutkimuskirjallisuuteen. Tutkimuksen viitekehys pohjautuu paikallisen julkistalouden peruskysymyksiin. Näitä eri julkisen hallinnon hajauttamisen ja keskittämisen näkökulmia tarkastellaan fiskaalisen federalismin teorian periaatteiden avulla. Fiskaalisen federalismin teorian peruskysymyksiä ovat muun muassa, minkälaisia ja minkä kokoisia julkisen sektorin eri tasojen tulisi olla, mitkä olisivat niille sopivat

tehtävät ja miten niiden toimintaa tulisi rahoittaa? Näiden lisäksi fiskaalisen federaalismin teoria käsittelee sitä, miten eri hallinnontasojen menojen ja tulojen erotuksena syntyvät fiskaaliset vajeet ovat katettavissa erilaisilla tulonsiirtomekanismeilla, kuten valtionapujärjestelmillä tai muilla alueellisten tuloerojen tasausmekanismeilla.

Tutkimushankkeessa on kerätty dokumentti- ja asiakirja-aineisto sekä teemahaastatteluin laaja aineisto Tanskasta, Ruotsista ja Norjasta. Haastateltavat on valittu niin, että he edustavat julkishallinnon eri tasojen näkökulmia suhteessa aluehallinnon tasoon. Tutkimusasetelman kannalta keskeistä on kuntien ja maakuntien sekä maakuntien ja valtion välinen suhde niin tehtävänjaon kuin rahoituksen kannalta. Myös rahoituskehyksen kokonaisuuden, talouden hallinnan, ohjauksen ja valvonnan näkökulmat on huomioitu haastateltavien valinnassa. Haastateltavat olivat Tanskan, Ruotsin ja Norjan maakuntien ja kuntien edunvalvontajärjestöjen keskeisiä toimijoita, ohjaavan ja valtionosuuksista vastaavan ministeriön (valtiovarainministeriö, alue- ja paikallishallinto ja uudistusministeriö) keskeisiä toimijoita sekä alue- ja paikallishallinnon uudistuksissa mukana olleita ja niitä tutkineita asiantuntijoita. Haastateltavien lukumäärä kokonaisuudessaan oli 26. Haastattelut toteutettiin ajalla 16.8.-8.11.2017. Haastateltavien suostumuksesta teemahaastattelut nauhoitettiin ja aineisto litteroitiin. Tämän tutkimushankkeen loppuraportin liitteenä on haastateltavaaineiston tarkempi kuvaus (liite 1).

Pohjoismaista kerättyä asiakirja- ja haastatteluaineistoa hyödynnetään rahoitusmallien keskeisten ominaispiirteiden kuvaamisessa ja tunnistamisessa. Teemahaastattelujen tavoitteena on kartoittaa erityisesti kokemuksia ja käsityksiä rahoitusmallien edellytyksistä ja toimivuudesta. Teemahaastatteluaineiston analyysin tuloksia hyödynnetään rahoitusmallien kokemuksia ja päätelmiä koskevissa luvuissa.

Tutkimushankkeessa tehdyn vertailun pohjalta tarkastellaan sovellettavuuden kysymyksiä tulevaisuuden Suomessa tutkimustavoitteiden mukaisesti. Tällöin toteutus-tapana on tieteellinen paneeli, jonka jäsenet edustavat eri tieteen- ja tutkimusaloja. Tieteellisen paneelin työskentely on ollut kaksivaiheista. Ensimmäisessä vaiheessa tieteellisen paneelin jäsenet arvioivat hankkeen tutkimusasetelman keskeiset teemat oman tieteenalansa ja asiantuntemuksensa valossa. Tarkoituksena oli varmistaa, että relevantit rahoitusjärjestelmävaihtoehdot ja näkökulmat otetaan huomioon. Tieteellisen paneelin jäsenet toimittivat arvionsa kirjallisesti 15.10.2017 mennessä. Hankkeen tutkimusasetelmaa ja aineistonkeruuta tarkennettiin tieteellisen paneelin jäsen-ten arviointien perusteella.

Tieteellisen paneelin toisessa vaiheessa arvioitiin tutkimushankkeessa toteutetun kirjallisuuskatsauksen ja vertailumaista kerätyn aineiston pohjalta tunnistettujen rahoitusjärjestelmävaihtoehtojen sovellettavuutta tulevaisuuden Suomessa. Tämä toteutettiin focus group -keskusteluna 27.11.2017. Keskustelu nauhoitettiin ja aineisto litteroitiin. Focus group -keskustelun vetäjänä toimi Pasi-Heikki Rannisto. Tieteellisen paneelin jäseniä olivat Raija Huhtanen, Olav Jern, Antti Moisio, Eija Mäkinen, Lasse Oulasvirta, Markku Pekurinen, Siv Sandberg ja Jarmo Vakkuri. Tieteellisen paneelin aineistoa täydennettiin kahdella teemahaastattelulla 4.-5.12.2017. Tutkimushankkeen puitteissa järjestettiin seminaari otsikolla ”Tuleeko meille maakuntavero?” 14.12.2017. Seminaariin sisältyi paneelikeskustelu, jonka jäseniä olivat Terhi Järvikare, Esa Kallio, Timo Kietäväinen, Mika Riipi ja Eero Suutari. Myös tämä paneelikeskustelu nauhoitettiin ja aineistoa hyödynnetään tieteellisen paneelin aineiston rinnalla maakuntien toiminnan rahoitusmallien sovellettavuuden analyysissä.

Tutkimushankkeen loppuraportti etenee tutkimuksen viitekehysten esittelyllä. Tämän jälkeen käsitellään maakuntien toiminnan rahoitusmallit ja kokemuksia mallien toimivuudesta maakohtaisesti. Luku kolme tiivistää Tanskan, Ruotsin ja Norjan maakuntien rahoitusmallien keskeiset ominaispiirteet ja kokemukset. Luvun neljä tavoitteena on tarkastella rahoitusmallien sovellettavuuden näkökulmia tulevaisuuden Suomessa. Loppuraportti päättyy luvun viisi päätelmiin ja loppusanoihin.

1.2 Tutkimuksen viitekehys

Julkistaloustieteen klassisen käsityksen mukaan julkisella vallalla on yhteiskunnassa kolme päätehtävää. Nämä tehtävät ovat resurssien allokaatiotehtävä, tulonjakotehtävä sekä stabilisaatiotehtävä. Resurssien eli voimavarojen allokaatiotehtävän mukaan julkisen vallan tulee edistää yhteiskunnan resurssien kulutuksen sekä tuotannon tehokkuutta. Tulonjakotehtävä vuorostaan merkitsee pyrkimystä oikeudenmukaiseen hyvinvointiin ja tulonjakoon yhteiskunnassa. Stabilisaatiotehtävällä puolestaan tarkoitetaan julkistalouden vakaan kehityksen turvaamista. Tämä voidaan julkistaloustieteen oppien mukaisesti toteuttaa suhdanteita vakauttamalla, ylläpitämällä työllisyyttä ja vakaata rahanarvoa sekä vaihtotaseen tasapainoa (Musgrave 1959; Musgrave & Musgrave 1980, 11-17). Kolmen päätehtävän lisäksi esiin voidaan nostaa myös valtion regulaatiotehtävä, eli julkisen vallan tarve säännellä yhteiskunnan jäsenten käyttäytymistä asettamalla ja luomalla erilaisia pelisääntöjä (Oulasvirta 1996, 19).

Fiskaalisen federalismin teorian mukaan julkinen sekä tuloja että menoja koskeva päätöksenteko hajautetaan vähintään kahdelle hallinnon tasolle. Fiskaalisen federalismin teoreettisten perusteiden ja peruskysymyksien avulla pyritään löytämään sopiva tehtävänjako Musgravelaisen julkistalousoopin määrittelemien tehtävien hoitamiseksi eri hallinnon tasojen välille. Kirjallisuudessa pohditaan hajautuksen syitä, hajautetun julkisen sektorin eri tasoja ja vastuullisia organisaatioita sekä valtion suhdetta alue- ja paikallishallinnon yksiköihin. Tuomalan (2009, 297) mukaan hajautustavan valinnassa on kyse sekä teknisestä että poliittisesta valinnasta. Palvelujen tuottajataso rajanvetäminen ei kuitenkaan aina ole yksinkertaista tai itsestään selvää. Palvelutuottajatasoa määriteltäessä on huomiota syytä kiinnittää palvelujen ulkoishyötyihin ja -haittoihin. Yleisesti tärkeänä periaatteena pidetään sitä, että kunkin palvelun tuottamat hyödyt ja hyvinvoinnin edistäminen kohdistuisi pääsääntöisesti sille kunnalle tai maakunnalle, josta palvelun rahoitukseen tarvittavat verot voidaan kerätä.

Edellä mainituista tehtävistä yksinomaan valtiolle kuuluviksi mielletään kansantalouden vakaudesta huolehtiminen ja tulonjako. Vakauttamistehtävän katsotaan kuuluvan keskusvallan vastuulle, sillä valtion sisäisten alueiden ei ole järkevää harjoittaa täysin omaa, erillistä finanssipolitiikkaansa. Tavoitellut hyödyt valuvat herkästi myös muille alueille. Alue- tai paikallishallinnontaso voivat kuitenkin toimia valtion harjoittamien vakauttamistoimenpiteiden välikappaleina tai avustajina. Näin toimitaan esimerkiksi Pohjoismaissa. Luoman ja Moisio (2005, 3) mukaan kuntia voidaan joidenkin tehtäviensä kannalta pitää valtion etäispäätteinä. Kunnat voivat esimerkiksi toimeentulojärjestelmien hoitamisella vakauttaa taloudellista tilannetta paikallistasolla. Näin ollen paikallistasoa ei voida pitää täysin irtautuneena julkisen vallan vakauttamistehtävästään.

Tulonjaon näkökulmasta erityisesti progressiivisen verotuksen ja tulonsiirtojen katsotaan kuuluvan valtiolle. Pohjoismaissa kunnat kuitenkin osallistuvat tulonsiirtojen toteuttamiseen esimerkiksi juuri maksamalla taloudellisia tukia kuntalaisille. Myös osa kuntien perimistä palvelumaksuista ovat tosiasiaa tulosidonnaisia. (Luoma & Moisio 2005, 3.) Resurssien allokoimiseen kohdistuvat tehtävät puolestaan mielletään sopiviksi sekä valtiolle että muille hallinnon tasoille. Valtio voi hajauttaa resurssien allokaatiotehtävän alueellisille ja paikallisille itsehallintoyksiköille, jolloin hyödykkeiden tuotanto voidaan sovittaa paikallisiin olosuhteisiin. Oatesin (1972) mukaan sellaisten paikallisesti kulutettavien hyödykkeiden, joiden kysyntä vaihtelee alueittain, tuotanto tulee järjestää paikallisesti. Hajautettua järjestelmää perustellaan siten, että paikallistasolla on keskusvaltaa parempi tietämys asukkaiden preferensseistä.

Oatesin (1972) malli perustuu ajatukseen, jonka mukaan kansalaiset paljastavat preferenssinsä todenmukaisesti. Mikäli näin ei kuitenkaan tapahdu, voidaan puhua vapaamatkustaja-ongelmasta. Tällöin kansalaiset ilmoittavat tarpeensa alakanttiin, jotta he välttyvät maksamasta maksuhalukkuutensa mukaista hintaa julkishyödykkeistä. Tiebout (1956) puolestaan perustelee julkisten palvelujen hajauttamista sillä, että alue- ja paikallistasolla toimivat yksiköt kilpailevat vapaasti liikkuvista asukkaistaan. Tieboutin (1956) mukaan alueiden välillä ei lähtökohtaisesti ole eroavaisuuksia, kansalaisten välillä sen sijaan on. Muuttamalla kansalaiset järjestävät itsensä alueille, joissa paikallinen palvelutarjonta sekä niiden rahoittamiseksi tarvittava verotus sopivat heidän tarpeisiinsa parhaiten. Tällöin voidaan sanoa kansalaisten ilmaisevan preferenssinsä äänestämällä jaloillaan. Ne kansalaiset, jotka arvostavat kyseistä paikallista julkishyödykettä, muuttavat alueelle, jossa sen tuotanto on suurta. Päinvastoin toimivat ne, joiden tarpeita paikallinen hyödyke ei vastaa. Näin paikallisella tuotannolla saavutetaan hyvinvointihyötyjä.

Kansalaisten vapaa muuttoliike voi johtaa sisäisesti homogeenisiin, mutta keskenään hyvin erilaisiin alueisiin. Tiebout (1956) on kuitenkin myös määritellyt ehdot, joiden avulla tasapainoinen tilanne voidaan saavuttaa, eikä asukkaiden ole enää mahdollista lisätä hyvinvointiaan muuttamalla toiselle alueelle. Ehdot ovat seuraavat: 1. muuttoon ei sisälly kustannuksia 2. kaikilla kansalaisilla on todenmukainen ja täydellinen käsitys eri alueiden tarjoamista palveluista sekä niiden rahoituksesta 3. valittavien kuntien kokonaismäärän on oltava tarpeeksi suuri, jolloin niiden välille syntyy aitoa kilpailua 4. asukkaiden tulot eivät riipu siitä, missä he kulloinkin asuvat, sillä kaikki elävät pääomatuloilla palkkatulojen sijaan 5. tarjotuilla julkisilla palveluilla ei ole kuntien välisiä ulkoisvaikutuksia 6. on olemassa ihanteellinen kuntakoko, jossa asukasmäärä määräytyy sen mukaan, jolle palvelun tuottaminen on edullisinta sekä 7. vapaa liikkuvuus tasapainottaa kuntakoon.

Mikäli paikallisen tuotannon rahoittamiseksi käytetään muita veroja tai tuotantoon liittyy huomattavia ulkoisvaikutuksia, on täysin hajautettu päätöksenteko Gordonin (1983) mukaan tehotonta, eikä se johda hyvinvoinnin maksimoitumiseen. Tehokkuuden näkökulmasta tarkasteltuna ne toimet, joilla on merkittäviä vaikutuksia alueelta toiselle, tulisi järjestää paikallishallinnon sijaan keskusvallan toimesta (Tuomala 2009, 301). Tilanteiden elvyttämiseksi valtio voi myös asettaa joillekin verolajeille pohjan ja toisille katon.

Tieboutin (1972) mallissa alueiden välinen muuttoliikenne mielletään positiivisek-

si, mutta käytännössä tämä ei kuitenkaan ole näin yksiselitteistä. Mallissa ei huomioida muuttoon kohdistuvia kustannuksia tai kaikkia oleellisia kansalaisten liikkuvuuteen vaikuttavia seikkoja. Esimerkiksi asuntojen saatavuus vaikuttaa oleellisesti kansalaisten liikkuvuuteen alueelta toiselle. Tähän vastauksena on esitetty jaloillaan äänestämisen sijaan kansalaisten mahdollisuutta vaikuttaa oman kotikuntansa asioihin (kansalaisvaikuttaminen) (esim. Hirschan 1970; Mueller 1991). Kuitenkin myös äänestäminen voi johtaa erilaisiin paradokseihin (esim. Arrow'n paradoksiin). Näin ollen kysynnän paljastaminen tai äänestäminen eivät kumpikaan tarjoa täysin auktoa perustaa paikallisten julkishyödykkeiden tarjonnalle.

Rahoituslähteiden jako valtion ja paikallisten ja alueellisten itsehallinnon yksiköiden välillä

Klassisen julkistalousteorian mukaan keskusvaltiolle tulisi varata sellaiset veromuodot, joilla voidaan stabiloida eli vakauttaa kansantaloutta ja jakaa tuloja yhteiskunnassa, kun taas kunnille ja maakunnille tulisi jättää sellaiset verot, jotka eivät aiheuta verotuksen kohteiden, pääomien ja tuotannontekijöiden tehotonta muuttamista kunnasta toiseen. Paikallinen julkistalouden rahoitusta käsittelevä kirjallisuus korostaa paikallistason tulojen vakauden ja ennustettavuuden välttämättömyyttä (ks. Bailey 1999; Fisher 1996). Kunnille ja maakunnille sopisivat klassisen julkistalousteorian mukaan parhaiten hyötyperiaatteen mukaiset verot (palvelusta saatava hyöty ja maksettu vero vastaavat toisiaan). Kuten edellä mainitaan myös sellaiset verot, jotka kohdistuvat vähäisen liikkuvuuden omaavaan veropohjaan, esimerkiksi kiinteään omaisuuteen kohdistuvat verot, sopisivat kunnille ja maakunnille. (Ks. Oates 1972; Groenewegen 1990.)

Perinteisesti paikallistasolle optimaalisena verotulon lähteenä nähdään juuri kiinteistöverot. Kiinteistöveroja pidetään vakaina tulonlähteinä, sillä kiinteistöjen verotusarvoa määritellään harvoin. Tämän lisäksi kiinteistöveron maksu ei ole sidoksissa asuinkuntaan, jolloin poismuuttaminen ei vaikuta verovelvollisuuteen. Kiinteistövero ei kuitenkaan ole tulonlähteenä täysin ongelmaton, sillä kiinteistöjen ja maan muodostama veropohja ei välttämättä jakaudu alueellisesti tasaisesti (King 1984, 211). Kiinteistövero mahdollistaa myös osittain haitalliseksi mielletyn veronsiirron. Tällaisesta keskusteltaessa viitataan tilanteeseen, jossa jokin muu taho, kuin kunnan (tai maakunnan) palveluja käyttävä asukas, maksaa osuuden palvelujen kustannuksista.

Paikallista julkistalouden rahoitusta käsittelevä kirjallisuus korostaa paikallistason tulojen vakauden ja ennustettavuuden välttämättömyyttä (ks. Bailey 1999; Fisher 1996). Lähtökohtaisesti yksityisten henkilöiden tulojen ja yritysten voittojen verotusta pidetään epävakaina tulonlähteinä paikallistasolla. Julkistalouden kirjallisuudessa tällaiset veromuodot kuuluvat pikemminkin keskusvaltiolle, joka kestää paremmin verotuottojen herkän muutosalttiuden ja joka vastaa valtakunnallisesta suhdannepolitiikasta. Todellisuudessa kuitenkin erityisesti Pohjoismaissa näitä verolähteitä verotetaan myös paikallishallinnon tasolla. Pohjoismaissa kunnilla ja maakunnilla on ollut perinteisesti oikeus suhteelliseen tuloverotukseen, jossa ne saavat päättää veroasteesta. Kuitenkin yritysverotus hoidetaan Pohjoismaissakin keskitetysti yhtenäisellä veroasteella, vaikka alue- ja paikallishallinto on saattanut saada osansa asianosaisesta verotuotosta.

Alue- ja paikallishallintoyksiköiden vapaa kilpailu palvelutuotanto- ja veropäätöksillä voi johtaa tilanteeseen, jossa alueiden verotus- ja palvelutaso ovat tavoiteltua matalampia tai muutoin epäoptimaalisia koko yhteiskunnan kannalta. Jos alue- ja paikallishallintoyksiköille on annettu oikeus tuloverotukseen ja vapaa päätösvalta tuloverotusasteesta niin kuin Pohjoismaissa, tutkimuskirjallisuudessa katsotaan, että veron pitäisi olla pikemminkin suhteellinen kuin progressiivinen. Kunnittain tai maakunnittain vaihteleva progressiivinen verotus aiheuttaisi raskaasti verotettujen tuloluokkien poismuuttoaallon edullisimpiin kuntiin tai maakuntiin. Seurauksena voisi olla paikallisten ”veroparatiisien” synty ja kansantalouden kannalta tehoton ”verosuunnittelun” aiheuttama muuttoliike kunnasta ja alueelta toiseen. Tämän tyyppinen veropohjan ja veronmaksajien muuttoliike maan sisällä aiheuttaa haitallisia ulkoisvaikutuksia. Yhden alueen veronalennus vähentää muiden alueiden verotuloja veronmaksajien muuttaessa edullisen verotuksen alueelle.

Ulkoisvaikutuksia voi syntyä myös siitä, että yhden alueen menojen lisäys tyypillisesti lisää myös naapurialueiden asukkaiden hyvinvointia. Esimerkiksi, jos kunta A rakentaa verovaroillaan uuden uimahallin tai teatterin, voivat myös naapurikuntien B, C ja D asukkaat hyödyntävät niitä, vaikka eivät osallistukaan mainittujen laitosten ylläpitoon maksamalla veroja kuntaan A. Kunta A lähtökohtaisesti huomioi vain omien kuntalaistensa tarpeet palvelutuotantoa mitoittaessaan, eikä ylikunnalliseen palvelukysyntään varauduta etukäteen. Lopputuloksena voi olla epäoptimaalisen alhaisella veroasteella rahoitettu palvelutuotanto, jollei valtio puutu tilanteeseen. Esimerkin tilanteessa tämä voisi tarkoittaa uimahallin rakentamisen valtionapua tai teatterin ylläpitokustannuksiin tarkoitettua valtionosuutta. Ylikunnallista asiointia voidaan ehkäistä myös muodostamalla riittävän isoja, esimerkiksi koko asiointialueen kattavia itsehallintoyksiköitä, jolloin ylikunnallinen asiointi muuttuukin alueen sisäiseksi.

Kulutusverotuksen osalta kuntasektorin verotuksessa voi epäkohtana olla myös verotuksen, kuten kunnallisen tai maakunnallisen kulutusveron, kohdentuminen kunnan ulkopuolisiin asukkaisiin (ns. tax exporting eli verovienti). Paikalliset maan sisäiset erot kulutusveroissa voivat johtaa pitkiin ostosmatkoihin ja matkustamiskustannuksiin kuluttajien hakiessa asuinkuntaansa alhaisempaa verokantaa käyttäviä kuntia. Kolmantena hajautetun verojärjestelmän epäkohtana on hajautuksesta aiheutuvat hallinnolliset kustannukset ja verohallinnon mittakaavaetujen toteutumatta jääminen (Oates 1972, 149-152).

Lisäksi erilaisia hyötyyn ja kustannusvastaavuuteen perustuvat maksut mielletään sopiviksi tulonlähteiksi alue- ja paikallistasolle. Tällöin käyttäjä, joka hyötyy tuotetusta hyödykkeestä, myös maksaa siitä. Hyvänä esimerkkinä tästä ovat vaikkapa kunnallisen vesilaitoksen palvelut.

Valtionavut, valtionosuudet ja veropohjan tasaus ovat myös luonnollinen osa hajautettua palvelujen tuotannon rahoitusjärjestelmää. Yhteiskunnan tavoitteena on pitää erot palvelujen tasossa ja laadussa mahdollisimman pieninä. Tämä edellyttää valtion taloudellista tukea heikommille kunnille tai maakunnille. Tukea tarvitsevat myös sellaiset kunnat tai maakunnat, joiden syrjäinen sijainti, ikäjakauma, työttömyysaste tai sairastavuus aiheuttavat haasteita julkiselle palvelutuotannolle. Tasointa voidaan hoitaa paitsi valtion rahoituskanavilla, valtionosuuksilla tai kuntasektorille jaettavilla verojen jako-osuuksilla porrastamalla, tai sitten puhtaasti kuntien ja maakuntien omien tulojen uudelleenjaolla.

Alue- ja paikallishallinnon talouden ohjaus

Yleisimmät alue- ja paikallishallinnon ohjauksessa käytetyt finanssipoliittiset säännöt ovat vaatimus budjettitasapainosta ja velanoton, veronkannon sekä menojen kasvun rajoitteet. Vaatimus budjettitasapainosta kattaa tulojen ja menojen vastaavuuden. Tätä finanssipoliittista sääntöä voidaan kuitenkin toteuttaa monella eri tapaa. Vaatimus budjettitasapainosta voi olla talousarviota koskeva tai yhtä vuotta pitempää taloussuunnitelmaa koskeva. Tasapainosääntöjä voidaan soveltaa niin käyttötalouteen, koko budjettiin tai laajimmillaan myös budjetin ulkopuolisiin eriin. Sitova vaatimus voi kohdistua myös siihen, että tilinpäätös ei saa olla alijäämäinen. Jos alijäämiä on kertynyt taseeseen, kunnalla tai maakunnalla voi olla velvoite kattaa alijäämä taloussuunnitelmassa yleensä muutaman seuraavan vuoden ajanjaksolla. (Sutherland ym. 2005; Moisio 2011.)

Velkaantumisen rajoitteissa säännellään tyypillisesti lainanottoa ja sen tarkoitusta. Yleisin sääntö on, ettei lainaa saa ottaa käyttömenojen rahoitukseen, jolloin se on sallittua ainoastaan investointitarkoituksiin. Ankarammillaan lainanotto voi myös olla kokonaan kiellettyä. Lainanottoon voidaan vaatia lupa valtion tasolta, etenkin jos kyseessä on suuri lainasumma. Uuden velanoton lisäksi rajoitteita voidaan laatia myös sen tasolle ja hoitokustannuksille. (Sutherland ym. 2005; Moisio 2011.)

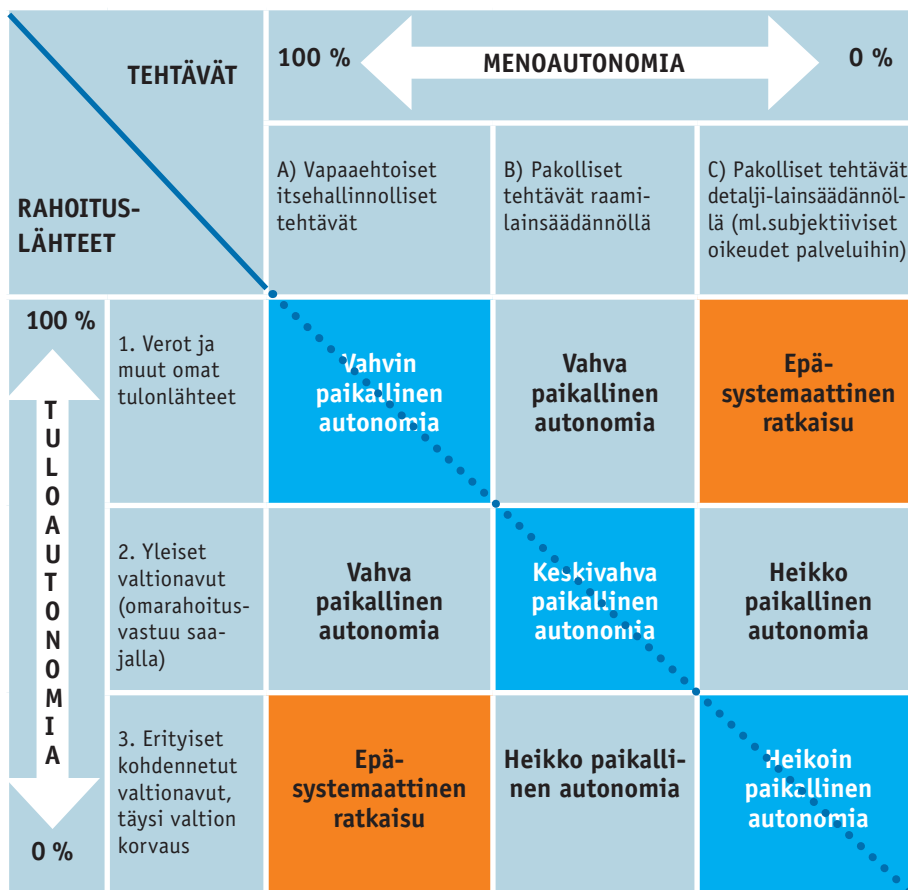
Meno- ja tulorajoitteiden keskeisin tavoite on rajoittaa alue- ja paikallistason liiallista kasvua. Tuloja voidaan rajoittaa esimerkiksi kokonaisuutena valtionosuusjärjestelmää hyödyntäen, asettamalla veroasteille kattorajoja tai kontrolloimalla veropohjaa. Menoja puolestaan voidaan rajoittaa asettamalla niille nimellinen katto tai säätelämällä menojen kasvuastetta. Tämän rajoitus voi perustua harkintaan tai eri tekijöihin, jotka ottavat huomioon väestörakenteen ja -määrän muutokset sekä kustannus- ja ansiokehityksen. (Sutherland ym. 2005; Moisio 2011.)

Olellainen osa edellä kuvattujen sääntöjen rakentamisessa on se, millaisia seurauksia sääntöjen rikkomisesta seuraa ja miten asetettuja sääntöjä voidaan tehokkaasti ja tarkoituksenmukaisesti valvoa. Sääntöjen kiertämismahdollisuudet tulee kyetä estämään, mutta samanaikaisesti tulee pyrkiä riittävään finanssipoliittiseen joustavuuteen.

Tehtävänjaon ja rahoituslähteiden keskinäinen johdonmukaisuus

Julkistalouden kirjallisuus normatiivisine päätelmineen tukee tehtävänjaon ja niistä aiheutuvien menojen rahoituksen johdonmukaisen logiikan noudattamista (mm. Oulasvirta & Turala 2009). Tarkoituksenmukainen tehtävienjako ja tehtävien luonteeseen sovitettu rahoitus edistää kuntien ja maakuntien talousvastausta ja kannustaa tehokkuuteen. Toisaalta johdonmukainen jako antaa mahdollisuudet myös valtion asettamien valtakunnallisten tavoitteiden toteuttamiseen alue- ja paikallishallinnon kautta.

Kun tavoitteena on systemaattinen ja oikealla tavalla kannustava kuntien ja maakuntien tehtävien ja rahoituksen jakoratkaisu, on tehtävät luokiteltava niiden luonteen mukaisesti. Samoin myös rahoituslähteet on luokiteltava niiden luonteen mukaisesti. Jako voidaan systematisoida menojen päättämiseen liittyvät menoautonomian ja tulonlähteisiin liittyvän päätösvallan eli tuloautonomian mukaan (Oulasvirta ja Turala 2009, 320). Seuraavassa kuviossa yksi diagonaalissa oleva jana kuvaa johdonmukaista valtion kuntiin ja maakuntiin kohdistuvaa politiikkaa suhteessa niille annettuihin tehtäviin ja rahoitusvälineisiin.



KUVIO 1. Johdonmukainen finanssiautonomia tehtävien jaossa ja niiden rahoituksessa.

Kuvion mukainen politiikka merkitsisi esimerkiksi sitä, että jos maakunnan tehtävänä olisi täysin valtiolliseksi katsottava tehtävä (ns. toimeksiantotehtävä), sen rahoituksen tulisi olla sataprosenttisesti tai lähes sataprosenttisesti valtion rahoittama. Näiden tehtävien rahoitus ei kuuluisi maakunnan omille veronmaksajille. Käytännössä tämä edellyttäisi valtion lisärahoitusta, jos tehtäviä tai niihin liittyviä velvoitteita lisättäisiin. Jos taas maakunnan tehtävä olisi itsehallinnollinen, vapaasti maakunnan päätettävissä oleva tehtävä, myös rahoituksen tulisi tulla maakunnan veronmaksajilta. Tämä takaisi talousvastuun menopäätöksistä ja oikeanlaiset kannustinvaiikutukset. Jos kyse olisi esimerkiksi valtion ja alue- ja paikallishallintoyksiköiden yhteiseksi katsottavasta tehtävästä, josta säädetään raami- tai puitelainsäädännöllä, valtio voisi antaa siihen yleisluonteisen sektorikohtaisesti määräytyvän laskennallisen valtionosuuden tavalla, joka jättää kyseisen tehtävän palveluja järjestävälle maakunnalle määrätyn omarahoitusvastuun. Oheisen kuvion yksi mukaisella johdonmukaisuudella voitaisiin varmistaa tarpeellinen paikallinen ja alueellinen itsehallinto, valtion keskitetyn ohjauksen tarve sekä oikeat paikalliset ja valtakunnalliset kannustinvaiikutukset.

Tutkimuskirjallisuuden keskeisiä näkökulmia kootusti:

- Tutkimuskirjallisuuden mukaan ideaalia palvelujen järjestämisen ja rahoittamisen mallia ei ole olemassa.
- Julkisen hallinnon organisoinnissa ei ole yhtä oikeaa tapaa määrittää valtion, maakuntien ja kuntien välistä suhdetta. On olemassa perusteita sille, miksi tietyntylaiset tehtävät soveltuvat valtion keskushallinnon toteutettavaksi ja vastaavasti sille, miksi joidenkin tehtävien organisoinnissa on perusteltua painottaa paikallista ja alueellista näkökulmaa. Näitä koskevat käytännön ratkaisut eivät ole kuitenkaan tutkimuskirjallisuudessa täysin yksiselitteisiä. Tähän vaikuttaa mm. se, ettei esimerkiksi sosiaali- ja terveyspalvelujen osalta ole poliittista yksimielisyyttä siitä, mitkä palvelut ovat painotetusti valtion, alue- ja paikallishallinnon tehtäviä tai yhteistyössä järjestettäviä ja rahoitettavia tehtäviä. Käytännön ratkaisuja määrittävät yhteiskuntien kulloisetkin poliittiset ja ideologiset painotukset. Rahoitusjärjestelmän konkreettisen organisoinnin ongelmat heijastavat tätä yleistä lähtökohtaa.
- Julkisten palvelujen rahoituksen, organisoinnin ja tuottamisen yhteys on monimutkainen. Se mikä voi olla tehokasta rahoituksen näkökulmasta, ei välttämättä ole tehokasta palvelujen järjestämisen tai tuottamisen kannalta. Esimerkiksi rahoituksen keräämisen ja kokoamisen näkökulmasta voi olla tehokasta keskittää verotus suurelta osin valtiolle. Toisaalta taas desentralisaation etuja voidaan saada järjestämällä ja tuottamalla palvelut itsehallinnollisissa alue- ja paikallishallinnon yksiköissä lähellä palvelujen käyttäjiä. Tällöin tarvitaan valtiosuusjärjestelmän muodossa tehtyjä tulonsiirtoja itsehallintoyksiköille, jotka järjestävät keskeisiä julkisia palveluja ja rahoittavat niistä syntyvät menot.
- Alue- ja paikallishallinnon itsehallintoa koskevassa valtion politiikassa voidaan pyrkiä tuottavuus- ja taloudellisuussyistä palvelujen tuotannossa hallinnollisen yksikkökoon kasvattamiseen. Se voi olla perusteltua palvelujen rahoituksen kannalta, jolloin menojen kattamiseen saadaan laajempi verotuspohja. Palvelujen järjestämisen ja tuottamisen kannalta yksikkökoon kasvattaminen ei välttämättä ole perusteltua. Lisäksi on huomattava, että hallinnollisten rajojen siirtäminen ei sinänsä ratkaise kustannustehokkuuden ongelmaa. Suuressakin hallintoyksikössä itse palvelutuotanto voidaan järjestää pikemminkin pienissä kuin suurissa tuotantoyksiköissä. Toisaalta pienikin hallintoyksikkö voi järjestää palvelut suuressa tuotantoyksikössä tai hallintoyksiköiden yhteistyöllä. Tällöin suurtuotannon mittakaavaedut voidaan saavuttaa kasvattamatta hallinnollista yksikkökoko.

2

Maakuntien toiminnan rahoitus Pohjoismaissa

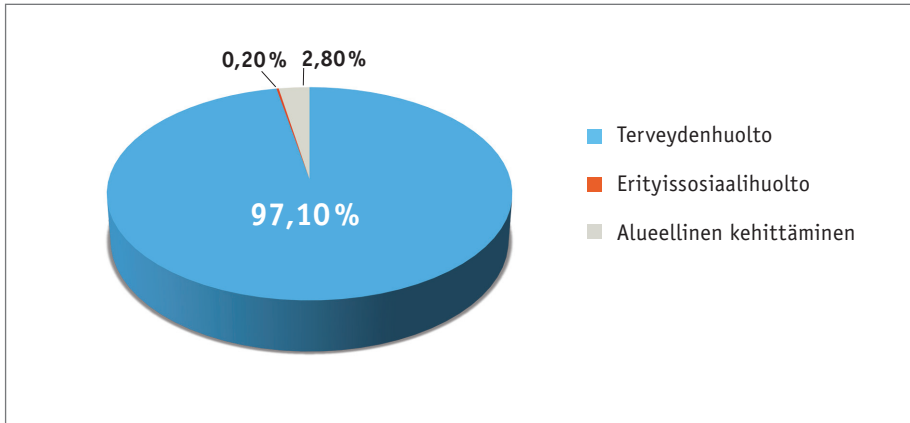
Jokaisen maan aluehallintomalli on keskeinen osa yhteiskunnan järjestäytymistä. Eri maiden aluehallinnon toiminta, tehtävät ja rahoitustapa ovat ainutlaatuisia kyseiseen yhteiskuntaan, sen kehitykseen, kulttuuriseen ja poliittiseen historiaan kytkeytyviä ratkaisuja. Vaikka ratkaisut eroavat, on eri maiden aluehallintomalleilla yhtenäisiä piirteitä, kuten esimerkiksi suoralla kansanvaaleilla valittu parlamentti tai tietynkaltainen verotusoikeus. Aluehallinnon itsehallinnollinen asema ja legitimitetti kuitenkin vaihtelevat maiden välillä.

Tässä tutkimushankkeessa paneudutaan Tanskan, Ruotsin ja Norjan (jatkossa Pohjoismaiden) aluehallintomalleihin. Pohjoismaat tunnetaan hyvinvointiyhteiskuntina, joissa hyvinvointipalvelut halutaan turvata kansalaisille julkisin varoin. Hyvinvointiyhteiskunta-ajatusmalliin kuuluu vahva alue- ja paikallishallinto. Muutama vuosikymmen sitten Pohjoismaiden aluehallintomallit muistuttivat toisiaan, mutta eri maissa toteutetut hallinnonuudistukset ovat johtaneet aluehallintomallien suurempaan eriytymiseen. Tanskassa toteutettiin vuonna 2007 massiivinen julkishallinnon rakennuudistus. Norjassa puolestaan siirrettiin 2000-luvun alussa erikoissairaanhoidon tehtävät maakunnilta valtion vastuulle. Ruotsissa on edelleen voimassa niin kutsuttu perinteinen, pitkän historian omaava aluehallintomalli, mutta myös se on uudistus- ja paineiden alaisena. Tutkimusraportissa viitataan termillä maakunta kaikkien vertailumaiden aluehallinnon tasoon.

2.1 Tanskan maakuntien rahoitus

Tanskan maakuntien tehtäviin lukeutuvat terveydenhuollon palvelut, alueellinen kehittäminen ja kasvun edistäminen, maaperän saastumisen estäminen ja raaka-ainelouhinnan valvonta sekä erityissosiaalihuollon palvelut. Vuoden 2007 jälkeen maakunnat ovat olleet vastuussa myös liikenneyritysten perustamisesta. Liikenneyritykset puolestaan huolehtivat julkisen liikenteen toimivuudesta, aikatauluista, lippujen hinnoista ja ostopalveluista. Alueellisen kehittämisen saralla maakuntien on laadittava erilaisia strategioita, joilla varmistetaan johdonmukainen keskittyminen kasvuun ja kehitykseen. Kuntien tehtäviin puolestaan kuuluu huolehtia sosiaalipalveluista, lasten päivähoitopalveluista, lastensuojelusta, koulutuksesta (ensiotetuksesta kymmenenteen luokkaan saakka), vanhustenhuollosta, kulttuuripalveluista sekä osittain maahanmuuttajien kotouttamiseen liittyvistä palveluista (joista, merkittävä osuus on kuitenkin valtion vastuulla). Näiden lisäksi kunnat vastaavat myös pelastustoimesta, työttömyyden hoitamisesta ja elinkeinojen sekä matkailun edistämisestä. Nykyisellään Tanskassa on viisi maakuntaa ja 98 kuntaa. (Ministry for Economic Affairs and the Interior 2014, 41-42.)

Maakuntien merkittävin tehtävä on terveydenhuollon palveluiden järjestäminen. Kuviossa kaksi kuvataan maakuntien tehtäväkenttää.



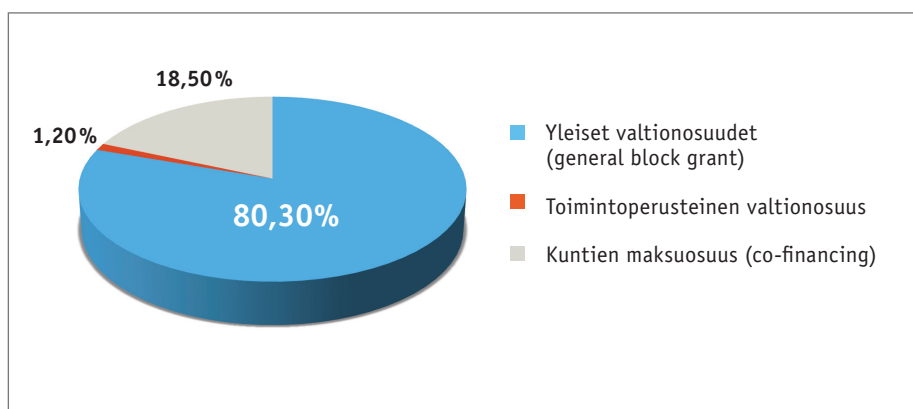
KUVIO 2. Tanskan maakuntien tehtävät.

Tanskassa maakuntien vastuulle kuuluu huolehtia terveydenhuollon palveluista, mutta niiden ennaltaehkäisevä osa on kuntien vastuulla. Maakuntien vastuu terveydenhuollosta kattaa sairaalahoidon (sis. psykiatrisen hoidon ja ambulanssipalvelut), yleis- ja erikoislääkärien vastaanotot sekä lääkeavustukset. Näiden lisäksi avustusta annetaan hammashoitoon, psykologin palveluihin ja fysioterapiaan. (Ministry of Economic Affairs and the Interior 2014, 42; Mehtonen 2016, 6-7.)

Tanskan maakuntien tehtävät rahoitetaan valtionosuuksina ja kuntien maksuosuuksina (nk. yhteisrahoitus). Eri tehtäviä rahoitetaan hieman eri tavoin, eikä yhdelle edellä kuvatuista tehtäväläisistä varattuja tuloja voida kohdistaa jollekin toiselle tehtäväläiselle. Koska terveydenhuollosta huolehtiminen on maakuntien merkittävin tehtävä, myös suurin osa kustannuksista (noin 97%) kohdistuu sille saralle. Yli kolme neljäsosaa terveydenhuollonpalveluista rahoitetaan yleisellä valtionosuudella. Jotta kaikilla viidellä maakunnalla olisi tasavertaiset mahdollisuudet tarjota terveyspalveluja, avustus myönnetään osittain perusmääräisenä ja osittain erilaisten jakoperusteiden mukaan, jotka heijastavat aluekohtaisia menoja. Kriteereissä huomioidaan maakuntien ikä- ja sosioekonomiset rakenteet, joilla on vaikutuksia terveyspalveluiden kysyntään. Yleisen valtionavustuksen lisäksi maakunnat saavat valtion toimintoperusteista avustusta, joka on noin prosentin verran terveydenhuollon palveluiden rahoituksesta. Toimintoperusteista avustusta määritellään vuosittain alueellisten kannustimien vahvistamiseksi. Rahoitus tältä osin riippuu siitä, kuinka hyvin maakunnat toteuttavat sovitun toiminnan ja yltyvätkö ne asetettuun 2% tuottavuustavoitteeseen. (Ministry for Economic Affairs and the Interior 2014, 42-44.) Kuntia kannustetaan ennaltaehkäisevän terveydenhuollon hoitamiseen rahoitusmallilla, jonka mukaan kuntien tulee maksaa noin 20 % terveydenhuollon kustannuksista. Kunnan kyetessä ennaltaehkäisemään sairaalaläheteitä, pienenevät tämän myötä myös kuntien maakunnille maksamat maksuosuudet. Maakuntien tulee päästä sopimukseen terveydenhuollon järjestämisestä niihin kuuluvien kuntien kanssa. Näin varmistetaan alue- ja paikallistason välinen yhteistyö ja esimerkiksi hoitoprosessien toimivuus yksityisten ja kunnallisten terveyspalveluiden sekä alueellisten sairaaloiden välillä.

(Mehtonen 2016, 6-7.) Huomionarvoista on, että suurin osa (98 %) tanskalaisista ei maksa asiakasmaksuja perusterveydenhuollossa. Tanskan terveysvakuutuslainsäädännön mukaan kansalaiset voivat valita kahden eri vakuutusluokan välillä. Suurin osa on valinnut vakuutusluokan, jossa potilailla ei perusterveydenhuollossa ole lainkaan asiakasmaksuja. Tässä vakuutusluokassa erikoissairaanhoidon pääsy edellyttää lähettää perusterveydenhuollon lääkäriltä (ns. omalääkärijärjestelmä). Toinen vaihtoehto on valita vakuutusluokka, jossa perusterveydenhuollon palveluista maksetaan asiakasmaksuja, mutta erikoislääkärin vastaanotolle voi hakeutua ilman lähetekäytäntöä (n. 2 % tanskalaisista on valinnut tämän vaihtoehdon). (THL 2018.)

Kuvio kolme kuvaa maakuntien terveystalouden rahoitusta.



KUVIO 3. Tanskan maakuntien terveystalouden rahoitus.

Maakuntien kehittämistehtävien hoitaminen rahoitetaan niin ikään valtion- ja kuntien maksuosuuksilla. Valtionosuuden suuruus on riippuvainen kunkin maakunnan tehtäväkohtaisista kustannuksista. Nämä puolestaan vaihtelevat alueiden asukasluvun ja infrastruktuurin rakenteiden mukaan. Esimerkiksi vuonna 2014 valtionosuudet maakuntien kehittämistehtävän rahoittamiseksi olivat noin 2,2 miljardia Tanskan kruunua, joka vastaa noin 76% kokonaistuloista kyseisellä tehtäväalalla. Näin kuntien maksuosuuksien panos vastaa loppua 24% kokonaistuloista. Maakuntien erityissosiaalipalveluiden tehtäväalueen rahoitus tulee kuntien maksuosuuksista. Maakunnat toimivat operaattoreina, jotka järjestävät erityissosiaalihuollon palveluita niitä tarvitseville kuntalaisille. (Ministry for Economic Affairs and the Interior 2014, 45; Vintin 2016, 57; OECD 2016a.)

Maakuntien menoista päätetään yhteistyössä maakuntien ja valtion välisissä rahoituskehysneuvotteluissa. Kehysneuvotteluissa sovitaan vuosittaisista sopimuksista (economic agreements) valtion ja maakuntien edunvalvontajärjestön (Danske Regioner) välillä. Kuntien edunvalvontajärjestö (Kommunes Landsforening) käy omat erilliset neuvottelunsa valtion kanssa. Maakuntien ja valtion välisellä sopimuksella var-

mistetaan maakuntien menojen kasvun hallinta, asettamalla niiden kasvulle katto. Neuvotteluissa sovitaan myös maakuntien investointitasosta, tällekin tasolle asetetaan katto. Periaatteena on tasapainottaa budjetit koko aluehallinnon tasolla, ei vain yksittäisissä maakunnissa. Talouden kehysneuvotteluiden tulokset sitovat yhtä lailla sekä kuntia että maakuntia. Lisäksi niiden rikkomiseen liittyy taloudellisia sanktioita. Edunvalvontajärjestö allokoii rahoituskehysten kokonaisbudjetin viiden maakunnan kesken. (Ministry for Economic Affairs and the Interior 2014, 45-51; Andersson, Jern & Sandberg 2017, 17-18.)

Tanskan maakunnilla ei ole oikeutta ottaa lainaa kansallisilta pääomamarkkinoilta, myös investointitarkoitukseen lainaaminen on rajoitettua. Maakuntien investoinnit rahoitetaan tähän tarkoitukseen osoitetuilla valtionosuuksilla ja erikseen sovituilla lainaosuudella. (Local Congress of Local and Regional Authorities 2013.)

Maakuntien rahoitusjärjestelmään kuuluvat myös sitovat budjetit. Maakuntien on toimittava siten, ettei alijäämää synny. Mikäli riski alijäämän kertymiseen kuitenkin ilmenee, on maakuntien ryhdyttävä välittömästi korjaaviin toimenpiteisiin. Jos alijäämää syntyy korjaavista toimenpiteistä huolimatta, johtaa se talous- ja sisäasiainministeriön valvonnan tiukentumiseen. Kyseistä tilannetta ei kuitenkaan tähän mennessä ole ollut. (Ministry for Economic Affairs and the Interior 2014, 49-51.)

Tanskan paikallishallinto koki vuoden 2007 aikana suuren uudistuksen, jossa paikallishallintoyksiköiden määrää, tehtävänjakoa ja rahoituksen perustaa muutettiin merkittävästi. Uudistuksen avulla haluttiin varmistaa tehokas julkinen sektori, joka kykenee tarjoamaan laadukkaita julkisia palveluja ilman kasvavaa verotuksen tasoa. Uudistuksessa kuntien määrä väheni lähes kolmanneksella, 271:stä 98:aan. Saman uudistuksen yhteydessä 14 maakuntaa lakkautettiin ja niiden tilalle muodostettiin viisi suurempaa aluetta. Terveystieteiden palveluiden järjestäminen oli hyvin keskeinen vuoden 2007 uudistukseen vaikuttava tekijä. Maakuntien määrän vähentämisen tarkoituksena oli hallita terveydenhuollon menoja, parantaa hoidon laatua sekä vähentää maantieteellisiä eroja palvelujen/hoidon tarjoamisessa. (Ministry for Economic Affairs and the Interior 2014, 8-9; Local Congress of Local and Regional Authorities 2013, 8-9; OECD 2010, 123-125.)

Vuoden 2007 uudistuksen yhteydessä useita maakuntien tehtäviä siirrettiin peruskunnille (mm. vammaispalveluasumiseen ja kaavoitukseen liittyviä tehtäviä). Myös osa maakuntien verotuloista ohjattiin tehtävien siirron myötä kunnille. Lisäksi veroja tukijärjestelmää koskevaa lainsäädäntöä yksinkertaistettiin. Uudistuksen jälkeen Tanskan maakunnilla ei ole ollut verotusoikeutta. Tanskan maakunnat eivät täysin täytä Euroopan neuvoston itsehallinnon peruskirjan mukaista määritelmää paikallishallinnosta. Tämän vuoksi Tanska onkin tehnyt varauman Euroopan neuvoston itsehallinnon peruskirjaan. (Mehtonen 2016, 4; Ministry for Economic Affairs and the Interior 2014, 26-30.)

Maakuntien päätöksenteosta ovat vastuussa demokraattisilla vaaleilla valitut valtuustot. Maakuntien vaalit järjestetään Tanskan kuntavaalien yhteydessä. (Mehtonen 2016, 4; Vinten 2016, 56.) Rahoituskehyksistä neuvotellaan edunvalvontajärjestöjen ja valtion välillä. Tanskassa on erilliset edunvalvontajärjestöt kunnille (Kommunes Landsforening) ja maakunnille (Danske Regioner). Kahden edunvalvontaorganisaation malli on perua ajalta ennen vuoden 2007 uudistusta, jolloin Tanskassa oli kaksi tasavahvaa itsehallinnollista tasoa. Kun vanhat maakunnat lakkautettiin, myös nii-

den etujärjestö Amstrådsföreningen lopetti toimintansa. Tilalle perustettiin Danske Regioner vastaamaan viiden uuden maakunnan toiminnasta. (Andersson, Jern & Sandberg 2017, 18.) Maakuntien edunvalvontaorganisaatio käy kunnista erilliset neuvottelut rahoituskehyksestä valtion kanssa vuosittain. Edunvalvontaorganisaatio huolehtii myös standardien kehittamisestä, lainsäädännön ehdotuksista ja yhteistyöstä muiden organisaatioiden kanssa. Lisäksi se osallistuu työnantajajärjestönä työehtosopimusneuvotteluihin maakuntien puolesta. (Local Congress of Local and Regional Authorities 2013, 8-9.)

Tanskan kunnilla on vahva itsehallinnollinen asema, johon lukeutuu verotusoikeus, yleinen toimivalta sekä laaja tehtävien kirjo. Maakuntien itsehallinto on vuoden 2007 uudistuksen jälkeen huomattavasti rajallisempi kuin kuntien. Maakunnilla ei ole yleistä toimialaa, sen sijaan niiden toiminnasta ja taloudesta säädetään erillisessä laissa. Niille määriteltyjen tehtävien lisäksi maakunnilla ei ole oikeutta ottaa vapaaehtoisesti muita tehtäviä hoidettavakseen. (Ministry for Economic Affairs and the Interior 2014, 8-9, 19-20; Mehtonen 2016, 4-5 Andersson, Jern & Sandberg 2017, 17-18.)

Maakuntien ja kuntien menojen bruttokansantuoteosuus on lähes 40%. Julkisen sektorin henkilöstöstä yli puolet työskentelee kuntien palveluksessa, hieman alle 20% maakuntien palveluksessa ja noin 20% valtion hallinnon eri yksiköissä. (Denmark Statistics.) Tanskassa kuntien tuloista verot muodostavat yli 70% ja laskennalliset valtionosuudet neljänneksen kokonaistuloista (noin 25%). Näiden lisäksi osa kuntien tuloista muodostuu asiakasmaksuista, jotka vastaavat prosentuaalisesti noin 14%. Kuntien tärkein rahoituksenlähde on kunnallinen tulovero, joka kerätään valtion tuloveron yhteydessä. Kunnat saavat pääasiassa päättää itse kunnallisveroasteesta, mutta käytännössä tätä kuitenkin edeltää valtion ja kuntasektorin välinen neuvottelumenettely. Keskimääräinen tuloveroaste vuonna 2014 vaihteli 24% ja 25.9% välillä. Kuntien verotulot koostuvat tuloveron lisäksi maa-, yritys- ja tutkijaveroista. Kiinteistövero menee pääasiassa valtiolle, mutta kunnat saavat siitä osuuden. Sekä tulo että maaveroasteisiin kunnat voivat itse vaikuttaa, muut verot kannetaan samaan prosenttiin perustuen koko maassa. (Mehtonen 2016, 11-18.)

2.2. Kokemuksia Tanskan maakuntien rahoitusmallista

Tanskasta koottu dokumentti- ja teemahaastatteluaineisto osoittaa, että maakuntien toiminnan rahoitusjärjestelmään ja valtion rahoitukseen ollaan suhteellisen tyytyväisiä. Maakunnat luopuivat verotusoikeudestaan, kun niiden tehtäväkenttä kapeeni uudistuksen yhteydessä huomattavasti. Tanskan maakunnista haluttiinkin luoda niin sanottuja yhden tehtävän maakuntia ("health regions"), joiden vastuulla on terveydenhuollonpalveluiden järjestämiseen. Maakuntien eri tehtäviä rahoitetaan hieman eri tavoin, mutta pääosin maakuntien tulot koostuvat yleisistä valtionosuuksista. Koska yhdenvertaisuus ja tasa-arvoisuus ovat terveydenhuollon keskeisiä arvoja, koettiin, että valtion suora rahoitus sopii tällaisten palvelujen rahoitustavaksi.

Tanskasta kerätyn teemahaastatteluaineiston perusteella ilmeni, että vuoden 2007 uudistukseen ja erityisesti maakuntien verotusoikeuden poistamiseen, liittyi huoli kolmen eri hallinnontason samaan veropohjaan kohdistuvan verotusoikeuden aiheut-

Tanskan maakuntien rahoituksen keskeisimpiä ominaispiirteitä:

- Tanskan maakuntien eri tehtävät rahoitetaan hieman eri tavoin.
- Maakuntien tehtäviä ovat alueellinen kehittäminen ja kasvun edistäminen, erityissosiaalihuolto ja merkittävimpana terveydenhuollon palvelut.
- Pääosin maakuntien tehtävät rahoitetaan valtionosuuksina.
- Perusterveydenhuollossa ei ole asiakasmaksuja.
- Maakuntien rahoitukseen ei sisälly tasausjärjestelmää, sillä valtionosuuskriteereissä huomioidaan sosio-ekonomiset ja demografiset tekijät.
- Tanskan maakuntien rahoituskehiksestä neuvotellaan edunvalvontajärjestön ja valtion välillä. Edunvalvontajärjestö puolestaan allokoii resurssit viiden maakunnan kesken. Yksittäiset maakunnat eivät näin ollen voi vaikuttaa tulojensa määrään.
- Maakunnat kuitenkin vastaavat itsenäisesti resurssien allokoinnista saamansa rahoituskehiksen puitteissa.
- Asetetut budjetit ovat sitovia sekä kunta- että maakuntatasolla. Rangaistuksena budjetin rikkomisesta on sanktioita. Tanskan maakunnat ovatkin valtion tiukan ohjauksen ja valvonnan alaisina.

tamasta epäselvyydestä ja hämmennyksestä kansalaisten keskuudessa. Verotusoikeuteen liittyvä kannustinvaikutus ei näin ollen toimisi, kun kansalaiset eivät tunnistanee eri hallinnontasojen veroasteita, eivätkä tienneet minkä puolesta he äänestävät. Verotusoikeuden poistamisella haluttiin myös vaikuttaa kokonaisveroasteen pienemiseen.

Maakuntien edunvalvontaorganisaation ja valtion välinen neuvottelumenettely on koettu toimivaksi käytännöksi maakuntien kokonaisrahoituskehysten määrittelyssä ja maakuntien kustannusten hallinnassa. Edunvalvontaorganisaatio edustaa viittä suunnilleen samankokoista maakuntaa, jotka ovat suhteellisen tasaveroisissa neuvottelusemissä. Käytäntöä pidetään toimivana myös siinä mielessä, että maakunnat pystyvät jossain määrin vaikuttamaan rahoituskehukseen (vs. valtion sanelema rahoituskehys). Neuvottelumenettelyyn sisältyvät investointien kattorajat ovat kuitenkin viimeaikaisen keskustelun aiheina, sillä ne aiheuttavat huolta riittävästä investointien tasosta ja kattorajojen pitkäaikaisista vaikutuksista.

Tanskassa erityisten/tehtäväkohtaisten/korvamerkittyjen valtionosuuksien (treasure bills) määrä on viime vuosina ollut kasvussa. Rahoituskehystä suunniteltaessa tehtäväkohtaisten valtionosuuksien määrä vähennetään yleisistä valtionosuuksista. Tyypillisesti tehtäväkohtaisia valtionosuuksia myönnetään sellaisiin tarkoituksiin, joiden avulla halutaan turvata esimerkiksi vähemmistöjen oikeuksien toteutuminen. Huomiota on kuitenkin se, että tehtäväkohtaisten valtionosuuksien määrän kasvuun on vaikuttanut mediahuomio. Media on aktiivisesti nostanut esiin yhteiskunnan epäkohtia tai odottamattomia tapahtumia. Näihin on usein tartuttu osoittamalla kohdennettu valtionosuus kyseisen epäkohdan hoitamiseksi. Valtion taholla tämä käytäntö koetaan toimivaksi, sillä sen avulla kyetään ohjaamaan ja valvomaan maakuntien toimintaa ja taloutta entistäkin tarkemmin. Maakuntien taholla tehtäväkohtaisten valtionosuuksien nähdään rajoittavan (maakuntien) toimintavapautta ja varojen priorisoinnin mahdollisuuksia. Lisäksi esiin nostettiin tällaisen rahoitustavan aiheuttamat tehokkuusongelmat. Maakuntien tarpeet eroavat toisistaan, eikä tehtäväkohtaisia valtionosuuksia voida kohdistaa muuhun kuin niille määriteltyihin tarkoituksiin.

Tanskan maakuntien rahoitusjärjestelmään kuuluvan toimintoperusteisen valtionosuuden koettiin olevan toimiva terveydenhuollon palveluiden rahoittamisessa, sillä palveluiden tuottavuus ja sitä myöden palvelujen saatavuus on parantunut. Tähän oltiin erityisesti tyytyväisiä maakuntien aloittaessa toimintansa, mutta sittemmin näkyvissä on ollut myös negatiivisia kannustinvaikutuksia. Toimintoperusteinen valtionosuus on kannustanut maakuntia kasvattamaan toimintojensa määrää, eikä panostamaan tavoiteltuihin hyviin hoitotuloksiin. Toimintoperusteisen valtionosuuden vaikutukset näkyvät maakunnissa toiminnan volyymin kasvuna.

Kun toimintoperusteinen valtionosuus otettiin Tanskassa käyttöön, esiteltiin se taloudellisena palkintona maakunnille tuottavuustavoitteeseen ylttämisestä. Nyt se kuitenkin nähdään enemmän rangaistuksena, sillä se aiheuttaa taloudellista epävarmuutta maakunnille. Mikäli 2% tuottavuustavoitteeseen ei päästä, maakuntien rahoituskehys ei toteudu täysmääräisenä. Tällöin jää maakuntien vastuulle keksiä keinot jo syntyneiden ja talousarviovuoden aikana syntyväksi arvioituneiden kustannusten kattamiseen. Todellisuudessa kaikki viisi maakuntaa ovat tähän mennessä ylittäneet asetettuun tuottavuustavoitteeseen, mutta se ei kuitenkaan poista taloudenpidon epävarmuutta.

Terveyspalveluiden rahoitusjärjestelmään sisältyvien kuntien maksuosuuksien

(co-financing, yhteisrahoitus) tavoitteena on kannustaa kuntia satsaamaan ennaltaehkäisevään toimintaan. Kannustimen vaikutukset nähtiin kuitenkin häilyvinä, sillä ei voida olla varmoja, millaisia/kuinka merkittäviä vaikutuksia esimerkiksi tupakoinnin vähentämiseen tähtäävillä kampanjoilla on maakuntien tarjoamien terveydenhuollon palveluiden kysyntään. Lisäksi yhteisrahoitus luo kuntiin epävarmuutta, sillä kaikkia sairaalakäyntejä ei voida ennaltaehkäistä (esim. synnytykset). Yhteisrahoitus toteutetaan Tanskassa myös toimintoperusteisesti, jolloin sillä nähtiin olevan vastaavia negatiivisia kannustinvaikutuksia kuin vastaavin perustein maksettavilla valtionosuuksilla. Sen koettiin kannustavan maakuntia kasvattamaan toimintansa volyymin, esimerkiksi pitämään potilaita sairaaloissa pidempään.

Maakuntien vastuulla olevien terveystalouksien ja toisaalta taas kuntien hoitamien ennalta ehkäisevien palvelujen osalta rajanvedon kysymykset ovat hankalia. Kuntien taholta koettiin maakunnan tehtävien ”valuva” kuntien hoidettavaksi. Rajanvedon ongelmia liittyi myös esimerkiksi potilaiden sairaalasta kotiuttamiseen ja siirtymiseen jatkohoitoonpaikkaan. Maakuntien koettiin suosivan maakunnan vastuulla olevia vaihtoehtoja (erityissosiaalipalvelut), kuntien kannalta edullisempien vaihtoehtojen sijaan. Vastaavia ongelmia liittyi myös potilaan siirtyessä maakuntien ylläpitämiin sairaaloihin. Näissä tilanteissa kunnan mahdollisuus vaikuttaa kustannusten syntyyn on olematon, tällöin kunta jää laskun maksajan rooliin.

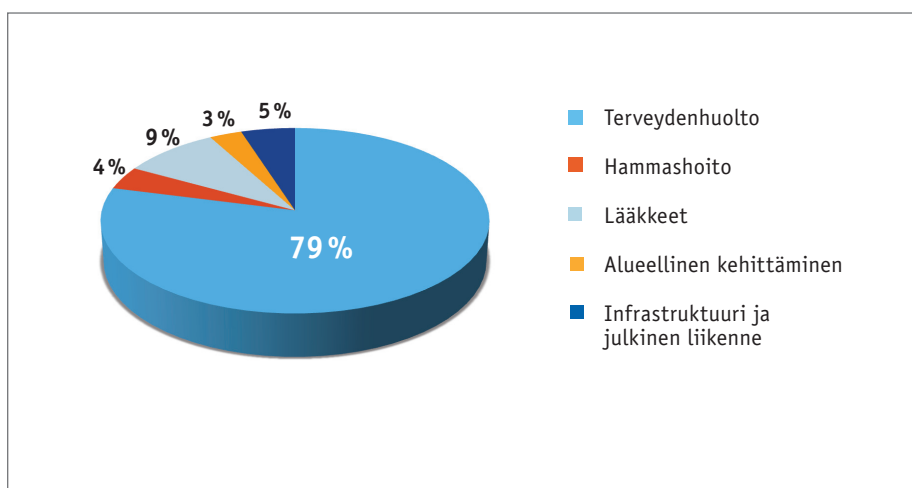
Teemahaastatteluaineiston perusteella voidaan sanoa, että kiinteä rahoituskehys, taloudellisten sanktioiden uhka, tiukka valvonta ja ohjaus valtion taholta on koettu siinä mielessä toimivaksi, ettei Tanskan maakunnilla ole budjetin ylitysongelmia, alijäämäongelmia tai velkaantumisongelmia. Sanktiot ovat toimineet tehokkaana pelotteena tai positiivisina kannustimina, sillä niitä ei ole tarvinnut määrätä. Talouden ohjauksen ja valvonnan näkökulmasta Tanskan maakuntia ei voida pitää täysin itsehallinnollisina yksiköinä, sillä niiden taloudellinen itsehallinto kohdistuu resurssien allokointiin ja priorisointiin.

Aineiston perusteella havaittiin myös, että niin valtion kuin kuntienkin taholta koettiin, että terveystalouksien järjestäminen ”käsivarren mitan päässä” nähtiin toimivana ratkaisuna. Kunnissa oltiin tyytyväisiä siihen, että vaikeammin hallittavat ja taloudellisesti riskialttiimmat tehtävät ovat maakuntien vastuulla. Vaikka keskustelua maakuntien tehtävistä käydään aika ajoin ja maakuntien asema nähdään uhanalaisena Tanskassa, kehityksen suunta nähtiin pikemminkin tehtävien siirtämisellä valtiolle kuin kunnille. Tällä hetkellä Tanskassa uudistetaan terveystalouksien organisointia maakunnissa (nk. supersairaalat). Uudistuksen myötä sairaaloista tulee isompia yksiköitä ja samalla niiden määrä vähenee.

2.3 Ruotsin maakuntien rahoitus

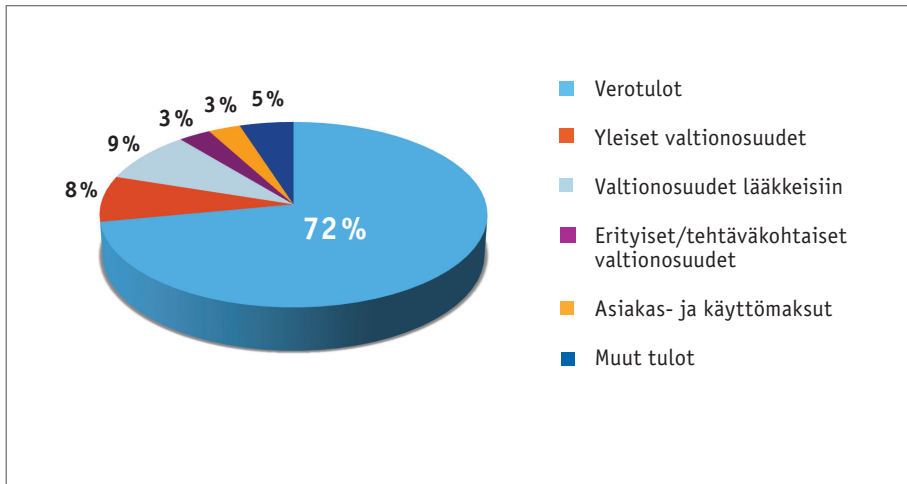
Ruotsin kaksitasoinen paikallishallinnon järjestelmä juontaa juurensa 1800-luvulle, jolloin kuntia oli 2498 ja maakuntia 25. Sittenkin kuntien ja maakuntien lukumäärä on sekä vähennetty että lisätty erilaisten hallinnon uudistuksien yhteydessä. Tällä hetkellä Ruotsissa on 290 kuntaa ja 21 maakuntaa, jotka vaihtelevat keskenään alueiden koon, asukasluvun, veropohjan ja ikärakenteen mukaan. (OECD 2017a, 152-153; Forss & Nynerod 2011, 2-3.)

Ruotsin maakuntien alueilla toimivat demokraattisesti valitut maakärjäkunnat (landsting) tai aluekunnat (regionkommun). Maakärjäkuntia on 20, vaikka maakuntia on 21, sillä Gotlanti on samanaikaisesti sekä kunta että maakunta. Ne maakärjäkunnat, jotka ovat saaneet valtiolta luvan toimia aluekehittämismääräyksinä, voivat käyttää nimitystä aluekunta (regionkommun). Maakärjäkuntien lakisääteisiin tehtäviin kuuluvat terveydenhuolto, erikoissairaanhoido, alle 20-vuotiaiden hammashoito ja julkinen liikenne. Kunnat vastaavat sosiaalipalveluista, päivähoitosta, koulutuksesta, vanhusten ja vammaisten hoidosta sekä paikallisesta infrastruktuurista. Aluekunnan statuksen saaneet maakunnat toimivat aluekehittämismääräyksinä ja vastaavat alueellisen kehittämissuunnitelman laadinnasta. (OECD 2017a, 153, 156; Sandberg 2016, 28.) Kuviossa neljä kuvataan maakuntien tehtäväkenttää Ruotsissa.



KUVIO 4. Ruotsin maakuntien tehtäväkenttä

Ruotsissa sekä kunnilla että maakunnilla on valtuudet verotukseen. Maakuntien tehtävät rahoitetaan pääosin omilla verotuloilla (n. 70%) ja valtionosuuksilla (n. 20%). Sekä maakunnat että kunnat saavat päättää, miten toteuttavat lakisääteisten palvelujen tarjoamisen asukkailleen. Molempien tulee kuitenkin huomioida lakisääteiset vaatimukset liittyen julkisten palveluiden saatavuuteen, kustannuksiin ja laatuun. Jotta maakuntien ja kuntien lähtökohdat tarjota asukkailleen vaatimusten mukaisia julkisia palveluita olisivat tasavertaiset, Ruotsissa on kunnilla ja maakunnilla tulojen ja menojen tasausjärjestelmä. (OECD 2017a, 162, 169-170; Forss & Nylander 2011, 4-6; Ministry of Finance and Swedish Association of Local Authorities and Regions 2008.) Kuviossa viisi kuvataan maakuntien toiminnan rahoitusta.



KUVIO 5. Ruotsin maakuntien rahoitus.

Ruotsissa kuntien osuus maan bruttokansantuotteesta ja työllisyydestä on noin neljännes ja maakuntien suunnilleen 5%. Koska kunnat vastaavat laajemmasta tehtävien kirjosta kuin maakunnat, myös niiden budjetti on lähes kaksinkertainen maakuntiin verrattuna. (OECD 2017a, 161.) Kunnallisella tasolla menoja oli vuonna 2014 noin 568 miljardia Ruotsin kruunua. Maakunnilla vastaava luku oli 294 miljardia. (Statistics Sweden 2016.) Kuntien tuloista yli 60% prosenttia on verotuloja, noin 20% valtionosuuksia ja n. 6 % asiakasmaksuja. Lisäksi muiden tulojen, kuten vuokra- ja myyntitulojen osuus on n. 10%. Myös maakuntien merkittävä osuus tuloista koostuu veroista, yli 70 %, valtionosuuksista noin 20% ja noin 10% asiakasmaksuista ja muista maksuosuuksista. Ruotsissa sekä kunnilla että maakunnilla on oikeus verottaa ainoastaan ansiotuloja. Veroaste on kuitenkin vapaasti asetettavissa. Tämän vuoksi kunnilla ja maakunnilla on mahdollisuudet hallita omia tulojaan sekä tasapainottaa palvelujen tuottamisesta koituvia menoja. Maakunnat vastaavat itsenäisesti investoinnistaan. Myöskään lainottoa ole liioin rajoitettu. Maakunnat ja kunnat ovat yksityisen Kommuninvestin jäseniä, jonka kautta ne voivat hankkia lainarahoitusta. (OECD 2010; OECD 2017a, 162; Forss & Nyreod 2011, 4-5.)

Ruotsissa tulovero on ainoa paikallinen verolaji. Vuonna 2016 kunnallistasolla tuloveroaste vaihteli 17,12% ja 23,93% välillä. Maakuntatasolla puolestaan tuloveroasteen vaihtelu tapahtui 10,69% ja 12,08% välillä. (Statistics Sweden 2016.) Tuloveroaste on keskimäärin ollut sekä kunnallisella että maakunnallisella tasolla melko vakaa viime vuosien aikana. Ruotsin paikallishallinnon edunvalvontaorganisaatio (Sverige Kommuner och Landsting) päättää tulevan vuoden tuloveroasteesta talousarviomenettelyissään. Talousarvion päätöksiä voidaan kuitenkin tarkistaa ja seuraavan vuoden tuloveroprosenttia voidaan muuttaa kuukauden ilmoitusajalla. Ruotsissa paikallishallinnon rahoitukseen liittyy periaate, jonka mukaan keskusvallan tehdessä kuntien ja maakuntien toimintaan vaikuttavia päätöksiä (esimerkiksi tehtävien ja vastuiden uudelleenmäärittämistä), tulee vastaava muutos huomioida myös valtion rahoitukseen. Näin

ollen maakuntien tai kuntien ei tarvitse turvautua ainoastaan veronkorotukseen rahoitukseen uusia julkisia palveluita. (OECD 2017a, 191; Forss & Nyrrerod 2011, 8.)

Valtionosuudet Ruotsissa jakautuvat erityisiin/tehtäväkohtaisiin valtionapuihin ja yleisiin valtionosuuksiin. Viime vuosina maakuntien erityiset/tehtäväkohtaiset valtionavut ovat kasvaneet voimakkaasti muun muassa maakuntien maahanmuuttotehtävien takia. Vuonna 2015 maakunnat saivat 59 miljardia Ruotsin kruunua valtionapuja, joista 24,5 miljardia oli yleisiä valtionapuja ja 34,5 erityisiä valtionapuja. (Regeringens skrivelse 2916/17:102, s. 42-43).

Ruotsin valtionosuuksien ja -apujen saralla tehtiin merkittävä uudistus vuonna 1996 ja samalla perustalla on edelleen nykyinen järjestelmä, useista tarkistuksista huolimatta. Järjestelmä on periaatteessa samanlainen niin peruskunnilla kuin maakunnilla, sen perustuessa kolmeen osaan: 1) yleiseen asukas pohjaiseen yleisosuuteen, 2) kustannusrakenne-erojen tasaukseen ja 3) tulopohjan tasaukseen, jolla tasaan verotuspohjan eroja. Edellä mainitut tasaukset tehdään kuntien ja maakuntien asukasta kohti laskettuihin keskimääräisiin kustannuksiin ja tulopohjiin nähden ja tasaus tehdään kuntien ja maakuntien välillä. (SOU1998:151, SOU 2000:127.)

Kustannuserojen tasaus lasketaan palvelutarvetta ja kustannusrakenne-eroja kuvaavilla tekijöillä. Tässä suhteessa järjestelmä muistuttaa Suomen kuntien lakisäästeisten perustehtävien valtionosuuksia, jotka ovat myös laskennallisia, eivätkä kuntakohtaisesti perustu tilinpäätöksen mukaisiin toteutuneisiin kustannuksiin, vaan kunnan laskennallisiin kustannuksiin. Laskennallisista kustannuksista erotetaan kuntien omarahoitusosuus ja toisaalta valtiolle kuuluva rahoitusosuus. Sen lisäksi tasaukseen liittyy maakuntien tulopohjan tasausjärjestelmä vastaavasti kuten suomalaisilla kunnilla.

Vahvistaakseen budjettiprosessia sekä kunnat että maakunnat ovat olleet vuodesta 2000 lähtien velvollisia laatimaan budjettinsa tasapainoon niin, että tulot vastaavat juoksevia menoja. Alue- ja paikallistasolla on kuitenkin erityisolosuhteissa mahdollista laatia alijäämäinen budjetti. Tällaisten erityisolosuhteiden määrittelemisen tahtuu tapauskohtaisesti. Mikäli tilikausi on alijäämäinen, tulee alijäämä kattaa kolmen vuoden kuluessa. Rangaistusta tämän rajoitteen rikkomisesta ei kuitenkaan ole säädetty. (Nyström 2015, 223.)

2.4 Kokemuksia Ruotsin maakuntien rahoitusmallista

Ruotsin maakunnilla ja niiden verotusoikeudella on pitkä historia. Maakuntien rahoitusjärjestelmän tavoitteena on taata maakuntien itsehallinto, taloudellinen itsenäisyys ja poliittinen vastuu. Maakunnat vastaavat itse taloudellisesta asemastaan, eivätkä ne ole valtion tiukan ohjauksen tai valvonnan alaisina. Valtiolla ei ole keinoja puuttua (edes) taloudellisten vaikeuksien aikana maakuntien toimintaan. Maakuntien taloudelliset asemat ovat erilaisia. Maakunnilla on tuottavuus- ja alijäämä ongelmia, muttei velkaongelmia. Velan kokonaismäärä on kuitenkin kasvussa. Maakuntien taloudellisia vaikeuksia selittävät talouden hallinnan ja johtamisen ongelmat. Lisäksi maakuntapoliitikoilla nähtiin olevan hyvin haasteellinen asema, sillä kuntalaiset eivät osoita kiinnostuneisuutta maakuntatason politiikkaan.

Ruotsista kerättyssä dokumentti- ja teemahaastatteluaineistossa maakuntien omien tulojen merkitystä korostettiin maakunnan toiminnan rahoituksen näkökulmasta. Ve-

Ruotsin maakuntien rahoituksen keskeisimpiä ominaispiirteitä:

- Maakuntien toiminnan rahoituksen keskiössä on verotusoikeus sekä kattava tasausjärjestelmä.
- Ruotsissa maakunnilla on vastuullaan useita tehtäviä, terveydenhuolto, erikoissairaanhoido, alle 20-vuotiaiden hammashoito sekä julkisen liikenteen tehtäviä.
- Maakuntien toiminta rahoitetaan pääsääntöisesti omilla verotuloilla ja veroaste on kunkin maakunnan vapaasti asetettavissa. Tasausjärjestelmä puolestaan kattaa verotulojen ja kustannuserojen tasaamisen ja sillä on erittäin keskeinen merkitys Ruotsin maakuntien rahoituksessa ja taloudellisten erojen tasaamisessa.
- Maakuntien rahoituskehys on kunkin maakunnan omalla vastuulla, mutta lakeja ja normeja tulee kuitenkin noudattaa. Edunvalvontajärjestö neuvottelee valtionosuuksista valtion kanssa.
- Ruotsin maakuntien toimintaan ja talouden hallintaan ei kohdistu vahvaa ohjausta tai valvontaa valtion taholta.

rotusoikeus koettiin keskeiseksi itsehallintoa ja poliittista vastuuta vahvistavaksi tekijäksi. Maakuntien verotusoikeutta pidettiin itsestäänselvyytenä, eikä keskustelua muista rahoitustavoista ollut näkyvissä.

Huolimatta maakuntien taloudellisesta itsenäisyydestä, erityisten/tehtäväkohtaisten valtionosuuksien määrä on kasvussa myös Ruotsissa. Vastaavanlainen kehityskulku kuin Tanskassa median aktiivisesti esille nostamista epäkohdista ja tapahtumista näytti osaltaan selittävän määrän kasvua. Valtion taholta tarkasteltuna tämä näyttäytyy tiettyjen epäkohtien korjaamisena ja avunantona maakunnille, mutta maakuntien taholta erityisten valtionosuuksien koetaan häiritsevän maakuntien itsehallintoa ja luovan tehokkuusongelmia. Erityiset, tehtäväkohtaiset valtionosuudet voidaan käyttää ainoastaan siihen tarkoitukseen, johon ne ovat myönnetty. Maakuntien tilanteet kuitenkin vaihtelevat, eikä median esille nostamat epäkohdat näyttäydy samalla tavalla tai ole olemassa eri puolilla maata.

Teemahaastatteluaineisto osoittaa, että maakuntien rahoitukseen kuuluvan tasausjärjestelmän koettiin olevan välttämätön osa rahoitusjärjestelmää ja siihen oltiin pääsääntöisesti tyytyväisiä myös maakuntatasolla. Ainoastaan Tukholman maakunta on ilmaissut tyytymättömyyttään, sillä se on ainoa maakunta, joka maksaa tulojen tasausta muille maakunnille. Koska palvelujen tuottamisen kustannukset pääkaupunkiseudulla ovat keskimääräistä korkeampia, kustannuserojen tasaamisessa Tukholman maakunta saa taloudellista avustusta. Määrällisesti se on kuitenkin pienempi, kuin mitä maakunta tulojen tasaamisen yhteydessä maksaa. Tasausjärjestelmää ja erityisesti siihen kuuluvia kriteereitä tarkastellaan tasaisin väliajoin, jotta ne vastaisivat yhteiskunnallisia olosuhteita.

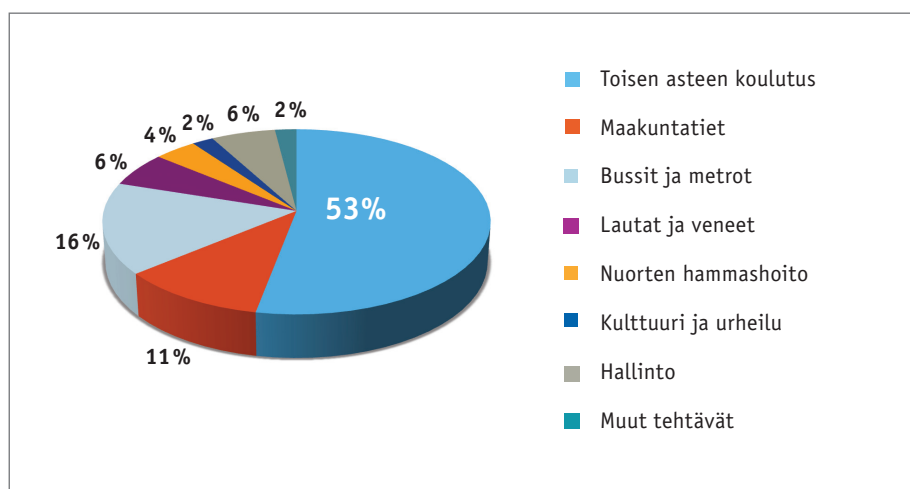
Vaikka tasausjärjestelmällä pyritään tasaamaan taloudellisia eroja ja varmistamaan tasavertaiset mahdollisuudet palvelujen järjestämiseen maakuntien välillä, ovat Ruotsin maakunnat tästä huolimatta hyvin erilaisissa taloudellisissa asemissa tällä hetkellä. Taloudelliset vaikeudet ovat myös kasautuneet yksittäisiin maakuntiin, jotka saattavat kamppailla vaikeuksien kanssa vuosikausia. On kunkin maakunnan omalla vastuulla selviytyä taloudellisista vaikeuksista ja hallita talouttaan paremmin. Valtiolla ei ole enää erityisiä valtionosuuksia maakuntien taloudellisiin vaikeuksiin, eikä valtion taholta maakuntien ”pelastamista” ole koettu valtion tehtäväksi, johon oltiin tyytyväisiä. Taloudellisissa vaikeuksissa maakunta voi hakea konsultointiapua kuntien ja maakuntien edunvalvontaorganisaatiolta. Apu ei kuitenkaan ole maakuntia sitovaa.

Myös Ruotsissa maakuntien ja kuntien väliseen tehtävänjakoon liittyy vastaavia rajanvedon ongelmia kuin Tanskassa. Tämä ilmenee erityisesti maakuntien terveyspalvelujen ja kuntien sosiaalipalvelujen välillä. Esimerkiksi vanhuksen terveydentilan arviointi kotiuttamisen ja jatkohoitoon siirtymisen osalta saattaa vaihdella sen mukaan tehdäänkö arviointi maakunnassa vai kunnassa.

Pitkästä historiastaan huolimatta, Ruotsissa on jo useiden vuosien ajan käyty keskustelua aluehallintouudistuksesta, jossa maakuntien lukumäärää vähennettäisiin 6-9 nykyisen 21 sijaan. Uudistus ei kuitenkaan toteudu lähivuosina, sillä poliittisella tasolla ei ole päästy yksimielisyyteen rajanvedoista. Maakuntatasolla uudistus olisi ollut toivuttu, sillä sen avulla kyettäisiin tasaamaan maakuntien välisiä eroja ja kasvattamaan tehokkuutta laajemmassa mittakaavassa. Vaikka uudistus ei toteudukaan lähivuosien aikana, maakuntien lukumäärän vähentämisestä ja alueellisista rajanvedoista käydään edelleen intensiivistä keskustelua (eri hallinnon tasoilla).

2.5 Norjan maakuntien rahoitus

Norjan kaksitasoinen paikallishallinnon järjestelmä koostuu tällä hetkellä 19 maakunnasta (fylkeskommuner) ja 426 kunnasta. Maakuntien tehtäviä ovat toisen asteen koulutus, hammashoito sekä sellaiset ympäristöön, kaavoitukseen ja kulttuuripalveluihin liittyvät tehtävät, joita ei erikseen ole laskettu muiden viranomaisten vastuulle. Vuonna 2010 maakunnat saivat peruskunnilta vastuulleen joitakin julkiseen liikenteeseen ja tieverkostojen ylläpitämiseen liittyviä tehtäviä. Teiden ja tunnelien kunnossapito ja korjaus muodostavat joissakin maakunnissa merkittävän osuuden tehtävistä. Norjan kuntien tehtäviin puolestaan lukeutuu sosiaalihuolto, perusterveydenhuolto, lasten päivähoito, peruskoulu, vanhusten ja vammaisten hoito, kirjastot sekä muut vapaa-ajan palvelut sekä ympäristö- ja kaavoitusasiat. Erikoissairaanhoidon vuodesta 2002 lähtien ollut valtion vastuulla. (OECD 2016b, Norwegian Ministry of Local Government and Modernisation 2014)

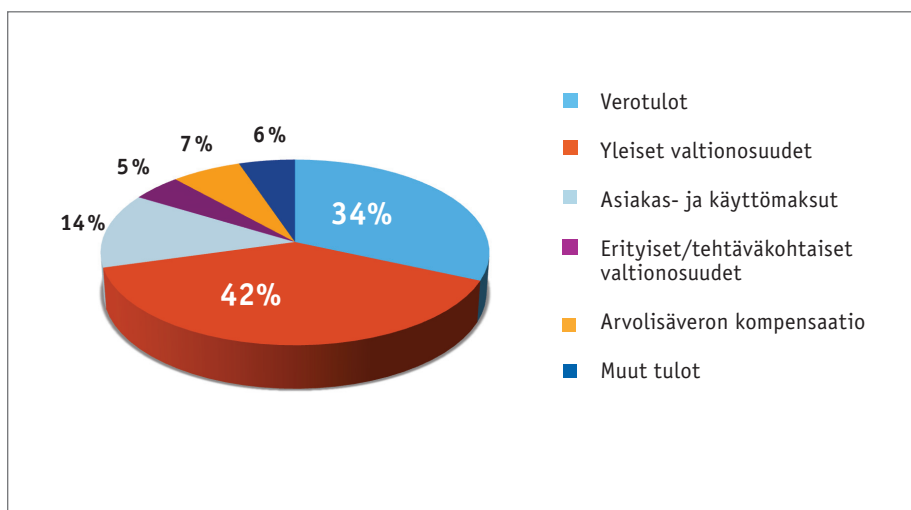


KUVIO 6. Norjan maakuntien tehtävät.

Norjassa kunnilla ja maakunnilla on negatiivisesti määritelty toimiala. Ne saavat ottaa vastuulleen sellaisia tehtäviä, joita ei lain nojalla ole määritelty toiselle viranomaistaholle hoidettavaksi. Todellisuudessa kuitenkin suuri osa alue- ja paikallishallinnon tehtävistä valtuutetaan kunnille ja maakunnille poliittisen päätöksenteon kautta. Toimintaa perustellaan siten, että kunnilla ja maakunnilla on ensisijainen vastuu sellaisten julkisten palveluiden tuottamisesta, joihin kohdistuu erityisiä vaatimuksia saatavuuden, laadun ja kustannuksien suhteen. (Baldersheim & Lawrance 2015, 140-141; Andersson, Jern & Sandberg 2017, 15.)

Norjan maakuntien tehtävät rahoitetaan pääosin omilla verotuloilla ja valtionosuuksilla. 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. (Norwegian Ministry of Local Government and Modernisation 2014, 22-24; Borge 2010, 97-100.) Kuvio seitsemän jäsentää Norjan maakuntien toiminnan rahoitusta.



KUVIO 7. Norjan maakuntien rahoitus.

Budjetoinnin näkökulmasta tarkasteltuna lasten päivähoidon, peruskoulun ja perusterveydenhuollon järjestäminen ovat kuntien merkittävimpiä tehtäväalueita. Hyvinvointipalvelut, jotka kattavat päivähoidon, peruskoulun, vanhusten hoidon, perusterveydenhuollon sekä sosiaalipalvelut muodostavat liki 80 % kuntien kokonaisbudjetista. Maakuntien merkittäviin tehtäviin puolestaan lukeutuu toisen asteen koulutuksen järjestäminen sekä julkisesta liikenteestä ja tieverkostoista huolehtiminen. Toisen asteen koulutus muodostaa yli puolet maakuntien budjetista, julkisen liikenteen ja tieverkostojen ylläpitämiseen kohdistuvat tehtävät puolestaan muodostavat yli 20% budjetista. (Borge 2010, 97-99.)

Kuntien menojen osuus maan bruttokansantuotteesta ylittää noin 17%, maakuntien puolestaan 3%. Kuntien kokonaistuloista liki 35% on verotuloja, noin 32% valtionosuuksia, n. 3% korvamerkittyä valtion avustusta, n. 3% arvolisäveron korvausta ja hieman yli 14% asiakasmaksuja. Lisäksi n. 12,5% kuntien tuloista koostuu muista lähteistä, kuten erilaisista koroista tai myyntituloista. Maakuntien kokonaistuloista verotulot muodostavat noin 34%. Maakunnat ovat kuntia enemmän riippuvaisia keskusvallan myöntämistä valtionosuuksista, asiakas- ja käyttömaksut puolestaan ovat tärkeitä kunnille. Maksuja voidaan periä useista palveluista, joista erilaiset tekniset palvelut, lastenpäivähoito ja vanhusten hoivapalvelut muodostavat suurimman osan

näistä tuloista. Maakuntien valtionosuuksien suuruus kokonaistuloista ylittää yli 42%, korvamerkittyjen valtion avustuksien osuus puolestaan on n. 5%, arvolisäveron korvauksen osuus liki 7% ja asiakasmaksujen osuus 6,6 %. Norjan maakunnilla on kuntien tavoin myös muita tulonlähteitä, joiden osuus kokonaistuloista on noin 5,6%. (Baldersheim & Lawrance 2015, 143.)

Tulovero on merkittävin paikallinen verolaji sekä kunta- että maakuntatasolla. Muut verolajit, kuten kiinteistöverot ja luonnonvaraverot ovat tärkeitä tulonlähteitä yksittäisille kunnille. Maakunnat saavat verotuloja tuloverojen lisäksi ainoastaan luonnonvaraverosta. Yleisillä- ja erityisillä valtionosuuksilla varmistetaan oikeudenmukainen tulonjako sekä alueellinen kasvu ja kehitys. Näin kyetään takaamaan kullekin kunnalle ja maakunnalle tasa-arvoiset mahdollisuudet tarjota asukkailleen korkealaatuisia julkisia palveluja, riippumatta niiden maantieteellisestä sijainnista, koosta tai verotuloista. Kunnat ja maakunnat saavat itse kohdistaa niille myönnettyt yleiset valtionosuudet tarpeiden mukaisesti. Tämän on todettu vähentävän kustannuksia ja parantavan tuotettavien palvelujen laatua. (Norwegian Ministry of Local Government and Modernisation 2014, 22-27; Borge 2010, 100-106; General Grant Scheme.)

Norjassa valtiolla on vahva rooli alue- ja paikallistason menojen valvonnassa ja talouden ohjauksessa, sillä eduskunta päättää sekä tuloveroasteista että valtionosuuksien myöntämisestä. Valtionosuuksien jakaminen perustuu erilaisiin kriteereihin, jotka heijastavat aluekohtaisia kustannuksia. Tällaisia kriteereitä ovat muun muassa erilaiset demografiset- ja sosioekonomiset tekijät sekä asuintiheys. (Norwegian Ministry of Local Government and Modernisation 2014, 25-27; Borge 2010, 104-105; General Grant Scheme.)

Norjassa sekä kunnat että maakunnat eroavat keskenään maantieteellisen koon ja asukasluvun mukaan. Lisäksi maakuntien välillä on eroavaisuuksia siinä, kuinka monta kuntaa niiden alueille kuuluu. Vuonna 2014 kuntien keskimääräinen asukasluku oli 11800, mutta tätä keskiarvoa voidaan pitää jokseenkin harhaanjohtavana, sillä useat kunnat ovat todellisuudessa hyvin pieniä ja niiden väkiluku ylittää vain hieman yli 200. Pääkaupunki Oslolla on sekä kuntien että maakuntien asema. Näin ollen Oslo vastaa sekä kuntien että maakuntien tehtävistä. Oslo on maantieteellisen kokonsa perusteella Norjan pienin maakunta, mutta asukaslukunsa puolesta suurin. (Baldersheim & Lawrance 2015, 140; Norwegian Ministry of Local Government and Modernisation 2014, 8.)

Taloudellisten eroavaisuuksien tasapainottaminen tapahtuu verojen ja kustannusten tasaamisella. Kunnat, joiden verotulotaso on alle kansallisen asukaskohtaisen keskiarvon, saavat korvauksen, joka on 60% niiden todellisten tulojen ja kansallisen keskiarvon erotuksesta. Vastaavasti ne kunnat, joiden verotulot ylittävät kansallisen keskiarvon, maksavat tasausjärjestelmän mukaisesti. Ne kunnat, joiden verotulot ovat alle 90% kansallisesta keskiarvosta, saavat lisäkorvauksen, joka on 35% todellisten kustannusten ja 90% kansallisen keskiarvon erotuksesta. On tärkeää huomata, että verojen tasaus koskee tuloveroja, varallisuus/hyvinvointiveroja sekä luonnonvaraveroja. Kiinteistöverotuloja ei oteta huomioon. Maakuntien osalta verojen tasausjärjestelmä merkitsee, että ne maakunnat joiden verotulot ovat alle kansallisen asukaskohtaisen keskiarvon, saavat avustuksen, joka vastaa 87,5% omien tulojen ja kansallisen keskiarvon välisestä erosta. Samoin kuin kunnat, joiden verotulot ylittävät kansallisen keskiarvon, myös vastaavat maakunnat saavat maksavat tulojen ja keskiarvon ero-

tusta vastaavan summan. (General Grant Scheme; Borge 2010, 105-109.)

Myös kustannusten tasaaminen on tarpeen, sillä asukaskohtainen tulojen tasaaminen ei riitä tasoittamaan taloudellisia eroja palvelujen tuottamisessa. Ne alue- ja paikallishallintoyksiköt, joiden kustannusrakenne on epäsuotuisa saavat avustusta keskusvallalta. Norjassa kustannusten tasaus kattaa kansalliset hyvinvointipalvelut, jotka kuntien osalta tarkoittavat peruskoulua, päivähoitoa, vanhusten hoivapalveluita, vammaispalveluja, sosiaalipalveluja sekä perusterveydenhuollon palveluja. Maakuntien osalta kustannusten tasaus koskee toisen asteen koulutusta, hammashuoltoa sekä julkiseen liikenteeseen liittyviä tehtäviä. Kustannusten tasaaminen tapahtuu kuntien ja maakuntien välillä. Tämä tarkoittaa, että ne kunnat ja maakunnat, joiden kustannukset (asukasta kohden) ylittävät keskiarvon saavat avustusta niiltä kunnilta ja maakunnilta, joiden kustannusrakenne puolestaan alittaa keskiarvon. (General Grant Scheme; Borge 2010, 105-106.)

Norjan tasausjärjestelmä on pääasiassa itse rahoitettua, suuret nettomääräiset siirrot keskusvallalta eivät näin ollen ole tarpeellisia. Kunnat ovat täysin itserahoitettuja sekä kustannusten tasaamisen, että verotulojen tasaamisen osalta. Ainoastaan verojen tasaaminen maakuntien osalta ja verojen tasaaminen niiden kuntien osalta, joiden verotulot ovat alle 90% keskiarvosta, rahoitetaan keskusvallan tulonsiirroilla. Yli 90% keskusvallan myöntämistä valtionosuuksista jaetaan kapitaatioperiaatteella. (General Grant Scheme; Borge 2010, 106.)

Norjassa on kuitenkin alueellisia- ja harkinnanvaraisia lisäavustuksia Etelä- ja Pohjois-Norjan kunnille sekä maakunnille. Näitä lisäavustuksia perustellaan siten, että niiden avulla kyetään edistämään esimerkiksi työllisyyttä ja väestön kasvua. Alueellisia lisäavustuksia on kolmenlaisia: pienten kuntien (asukasluku alle 3200), Etelä-Norjan maaseutukuntien (maaseutu kunnille, joiden asukasluku on yli 3200) sekä Pohjois-Norjan avustus (kunnille ja maakunnille). Myös suurimmilla kaupungeilla on oma suurkaupunkilisiä. (General Grant Scheme; Borge 2010, 106-107.)

Päätöksenteko alue- ja paikallistasolla organisoituu vuosittaisen budjetoinnin ja pidempiaikaisen taloussuunnitelman ympärille. Talouden suunnittelu kattaa arviot tulevan neljän vuoden tuloista, menoista sekä talouden painopisteistä. Suunnitelmaan sisällytetään myös tiedot velasta, korko- ja osamaksueristä. Budjetin laatimisen osalta alue- ja paikallishallintoyksiköitä koskee velvollisuus laatia budjetti tasapainoon niin, että tulot vastaavat menoja. Menojen kattaminen lainalla ei ole mahdollista, mutta budjettia voidaan tasapainottaa niin kutsuttujen ”pahojen päivien” rahastoja hyödyntämällä. Mikäli alijäämää syntyy, tulee se kattaa kahden vuoden aikana. Keskusvalta voi kuitenkin pidentää alijäämän kattamisaikaa neljään vuoteen, mikäli nopeammalla aikataululla on haitallisia vaikutuksia alueelliseen ja paikalliseen palvelutuotantoon. (Norwegian Ministry of Local Government and Modernisation 2014, 28; Borge 2010, 109.)

2000-luvun alkuun saakka alue- ja paikallishallintoyksiköiden budjettien ja lainojen hyväksyminen tapahtui valtion taholta. Vuodesta 2001 lähtien ne kunnat ja maakunnat, jotka täyttävät vaatimukset budjettitasapainosta, ovat voineet vapaasti ottaa lainaa investointitarkoitukseen. Lainanottoa ei ole rajoitettu, mutta siihen liittyy kuitenkin periaate lainan takaisinmaksukyvyistä sekä vuosittaisesta lainanlyhennyksen minimimäärästä. Ne kunnat tai maakunnat, jotka eivät täytä näitä vaatimuksia, neuvottelevat lainamahdollisuuksista ja pitkäaikaisista vuokrasopimuksista maaher-

ran ja ministeriön kanssa. Niiden budjetti myös vahvistetaan valtion taholta. Nämä kunnat ja maakunnat, listataan erityiseen rekisteriin, josta käytetään nimitystä RO-BEK (Register for Governmental Approval of Financial Obligations). Rekisterin kunnat ja maakunnat ovat median huomion kohteena ja sillä on poliittisia vaikutuksia niille puolueille, joiden paikallishallinnon yksiköitä kuuluu rekisteriin. (OECD 2016b.) Listalla ei ole vuosiin ollut yhtään maakuntia, kuntia listalla on tällä hetkellä 27. Luku on kuitenkin pienin vuosiin. (OECD 2016b; Norwegian Ministry of Local Government and Modernisation 2014, 28; Borge 2010, 109-110.)

1900-luvun lopun vuosikymmenet olivat hajauttamisen aikaa Norjassa. Tällöin useita julkisen sektorin tehtäviä allokoitiin alue- ja paikallishallintoyksiköille. Kuitenkin aivan 1990-luvun lopussa suunta kääntyi ja useita tehtäviä siirrettiin alue- ja paikallistasolta takaisin keskusvallan vastuulle. Samaan aikaan alkoi silloisten maakuntahallitusten purkaminen. (Baldersheim & Lawrance 2015, 142.) Vuonna 2002 Norjassa toteutettiin merkittävä julkishallinnon uudistus, jossa vastuu erikoissairaanhoidosta siirrettiin maakunnilta valtiolle. Valtion omistamia erikoissairaanhoidosta vastaavia julkisia terveydenhuollon yhtiöitä on tällä hetkellä neljä. Näiden yhtiöiden toimiala määritellään maantieteellisesti ja ne kaikki toimivat sosiaali- ja terveystoiministeriön alaisuudessa. Julkiset terveydenhuollon yhtiöt omistavat kaikki alueen julkiset sairaalat, jonka lisäksi ne voivat solmia sopimuksia yksityisten palveluntarjoajien kanssa. Vuoden 2002 uudistuksesta lähtien maakuntien osuus kuntasektorin työvoimasta on ollut vain alle 10 %. Norjan valtiolla on yhteensä noin 60 virastoa, joista liki kolmanneksella on oma alueorganisaatio. Usein virastojen aluejako on harvempi kuin varsinainen maakuntajako. (Fredriksson, Kettunen & Sandberg 2016, 19-21; Andersson, Jern & Sandberg 2017, 15-16.) Norjan julkishallinnon työntekijöistä liki 60% työskentelee kuntien palveluksessa ja noin 35% valtion hallinnon palveluksessa. Valtion hallinnon työntekijöistä 44% työskentelee terveydenhuoltoyhtiöiden palveluksissa ja loput 56 % muissa valtion hallinnon tehtävissä. (Statistics Norway 2016.)

Valtio myöntää taloudellisia resursseja terveydenhuollon yhtiöille pääasiassa toimintoperusteisesti sekä yleisinä valtionosuuksina. Yleisten valtionosuuksien suuruus perustuu kunkin yhtiön alueen asukaslukuun, ikäjakaumaan sekä useisiin terveyden- ja hyvinvoinninindikaattoreihin, kuten kuolleisuuteen tai vammaisten lukumäärään. Näiden lisäksi myös sosioekonomiset olosuhteet ja yhtiöiden alueellinen kustannustaso vaikuttavat keskusvallan myöntämiin valtionosuuksiin. Valtionosuudet ja toimintoperusteiset avustukset perustuvat DRG-luokitteluun, korvausaste on 50% keskimääräisistä kansallista kustannuksista. Se kattaa somaattiset hoidot, mutta myös sairaala- ja avohoitopotilaiden hoidot. Psykiatriset hoidot sekä alkoholin ja huumeiden väärinkäyttöön kohdistuvat hoidot rahoitetaan pääasiassa yleisillä valtionosuuksilla. Palvelumaksua käytetään ainoastaan avohoidossa. Samaa rahoitusrakennetta sovelletaan myös sairaalatasolla. Valtion omistamilla terveydenhuollon yhtiöillä on oikeus poiketa kansallisesta mallista suunnitellessaan sairaaloiden tulopohjaa ja rahoitusratkaisuja. Käytännössä kuitenkin DRG:n osoittamaa korvausastetta sovelletaan muuttumattomana sairaalatasolla, valtionosuuksia puolestaan allokoidaan tapauskohtaisesti tarpeiden mukaan. (Olsen & Brandborg 2016, 8-9.)

Norjassa otettiin vuonna 2014 käyttöön "Quality Based Financing" -rahoitusmalli, joka kattaa sekä julkiset että ne yksityiset sairaalat, joilla on yhteistyösopimuk-

sia valtion omistamien terveydenhuollon yhtiöiden kanssa. QBF-mallin tavoitteena on testata taloudellisten kannustimien vaikutuksia palveluiden laadun parantamiseksi ja potilasturvallisuuden edistämiseksi. Laatuindikaattoreihin perustuva rahoitusmalli edustaa kolmatta erikoissairaanhoidon rahoitustapaa ja sitä voidaan pitää olemassa olevien rahoitusmallien täydentäjänä. Rahoituksen osuus on noin 500 miljoonaa Norjan kruunua, eli noin 0,5 % yhtiöiden valtionosuuksista. Valtion omistamien terveydenhuollon yhtiöiden budjettia allokoidaan sen perusteella, kuinka sairaalat ovat saavuttaneet asetetut laatutavoitteet ja muut indikaattorit. (Olsen & Brandborg 2016, 6-7.)

Norjassa kuntien ja maakuntien toimintaa ohjaa yhtenäinen kuntalaki. Lisäksi niillä kaikilla on samanlainen institutionaalinen rakenne, jossa ylin päättävä elin on vaaleilla valittu valtuusto. Vaalit kuntien ja maakuntien valtuustojen valitsemiseksi järjestetään samaan aikaan, neljän vuoden välein. Lain nojalla on säädetty valtuustojen minimikoosta, jonka sisällä ne vaihtelevat kuntien ja maakuntien asukasluvun mukaisesti. Alue- ja paikallistasolla tehdään päätökset talouden suunnitelmista ja budjeteista. Maaherran johtama maakuntahallitus toimii valtiovallan edustajana alueellaan ja hoitaa eri ministeriöiden tehtäviä. (Baldersheim & Lawrance 2015 140-141; Norwegian Ministry of Local Government and Modernisation 2014, 14-15, 18.)

Norjassa on yksi edunvalvontaorganisaatio kunnille ja maakunnille (Kommunesektorens Organisasjon, aikaisemmalta nimeltään Kommunenes Sentralforbund). Edunvalvontaorganisaatio on aloittanut toimintansa 1970-luvun alussa. Vuonna 1976 perustettujen itsehallinnollisten maakuntien edunvalvonta on alusta asti järjestetty tämän organisaation toimesta. Nykyään edunvalvontaorganisaation jäsenistöön lukeutuu kuntien ja maakuntien lisäksi myös noin 500 niiden omistamaa yhtiötä. Edunvalvontaorganisaatio vastaa paitsi kuntien ja maakuntien edunvalvonnasta, myös niiden kehittämisestä. Se toimii Oslo lukuun ottamatta kaikkien kuntien ja maakuntien edustajana neuvotteluissa työnantajajärjestöjen kanssa. Lisäksi edunvalvontaorganisaatio on käynyt vuodesta 2001 lähtien säännöllisiä neuvotteluita valtion kanssa koskien kuntasektorin taloutta ja toimintaa. Neljä kertaa vuodessa käytävät neuvottelut eivät kuitenkaan sido edunvalvontaorganisaation jäseniä samoin kuin esimerkiksi työmarkkinaneuvottelut. Kehittämisroolissaan edunvalvontaorganisaatio tukee kuntia ja maakuntia niiden omista kehittämis- ja lainvalmistelutöissä. (Andersson, Jern & Sandberg 2017, 15-16.)

Vuonna 2014 Norjassa aloitettiin kuntauudistus, jonka myötä myös maakunnat ja niiden tehtävät ovat olleet tarkastelun alaisina. Maakuntien lukumäärän pienentämisestä huolimatta poliittisella tasolla vallitsee kuitenkin yhteinen näkemys, jonka mukaan Norjassa tulee tulevaisuudessakin olemaan demokraattisilla vaaleilla valittu aluehallinnontaso. Tämän vuoksi niiden roolia pyritään nyt vahvistamaan. (Fredriksson, Kettunen & Sandberg 2016, 19; Baldersheim & Lawrance 2015, 145; OECD 2016b.)

Norjan maakuntien rahoituksen keskeisimpiä ominaispiirteitä:

- Maakuntien tehtävät rahoitetaan pääsääntöisesti valtionosuuksilla ja omilla verotuloilla. Maakuntien verotusoikeus on kuitenkin rajattu.
- Norjan maakuntien tehtäväkenttä on melko kapea. Ne vastaavat toisen asteen koulutuksesta, hammashoidosta, joistakin ympäristö, kaa-voitus- ja kulttuuripalveluista sekä julkisesta liikenteestä ja tieverkostoista.
- Eduskunta asettaa maakuntien veroasteelle kattorajan, jonka puitteissa maakunnat saavat päättää veroasteestaan. Käytännössä kaikilla maakunnilla on jo useiden vuosien ajan ollut käytössään korkein mahdollinen veroprosentti. Maakuntien verotusoikeutta voidaan näin ollen kutsua rajatuksi tai nimelliseksi.
- Verotulojen ja kustannuserojen tasausjärjestelmä on käytössä. Tasausjärjestelmän lisäksi myös alueelliset avustukset ovat tärkeä osa Norjan maakuntien rahoitusta.
- Maakunnat vastaavat itsenäisesti resurssien allokoinnista.
- Valtiolla on keskeinen asema maakuntien ohjauksessa ja valvonnassa, sillä ne päättävät valtionosuuksien myöntämisestä ja asettavat kattorajan veroasteelle.
- Mikäli maakunnilla syntyy alijäämää, joutuvat ne valtion entistäkin tiukemman valvonnan alaisiksi ROBEK-listalle.

2.6 Kokemuksia Norjan maakuntien rahoitusmallista

Norjasta koottu dokumentti- ja teemahaastatteluaineisto osoittaa, että maakuntien toiminnan rahoituksessa korostuu niin kutsutut vapaasti käytettävät tulot. Vapaasti käytettävillä tuloilla (unrestricted income) viitattiin omiin verotuloihin ja yleisiin valtionosuuksiin, joiden kohdistamisesta maakunnat ovat itse vastuussa. Näiden tulojen käyttöön ei kohdistu tiukkaa valvontaa valtion taholta. Mahdollisuus priorisoida varojen käyttöä itsenäisesti nähtiin hyvin tärkeänä paikallisen legitimitietin kannalta. Vapaasti käytettävien tulojen osuus maakuntien toiminnan rahoituksesta on yli 70% tänä vuonna. Valtio määrittelee vapaasti käytettävissä olevien tulojen osuuden vuosittain.

Koska maakunnat eroavat merkittävästi toisistaan, myös Norjassa tasausjärjestelmän tunnistettiin olevan välttämätön edellytys toimivalle alue- ja paikallishallinnon rahoitusjärjestelmälle. Tulojen ja menojen tasaamisen lisäksi Norjassa on erilaisia alueellisia- ja harkinnanvaraisia lisäavustuksia, joilla tasoitetaan taloudellisia eroavaisuuksia ja ylläpidetään tasaista kasvua. Pohjois-Norjan avustus on ainoa maakuntia koskettava alueellinen avustus. Norjan 426 kunnasta noin 300 saa erilaisia alueellisia avustuksia, joten niiden rooli toiminnan rahoituksessa ja alueellisten erojen tasaamisessa on varsin merkittävä.

Norjan maakuntien taloudellinen asema on tällä hetkellä hyvä, eikä niillä 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 luonnonvarojen (erit. vesivoimalaitokset ja öljy) todettiin vaikuttavan koko maan julkistalouteen, myös alue- ja paikallistasolla.

Erikoissairaanhoidon järjestäminen on vuodesta 2002 ollut valtion vastuulla, eikä Norjan maakunnille kuulu lainkaan terveydenhuollon tehtäviä, sillä perusterveydenhuolto on peruskuntien vastuulla. Vuoden 2002 uudistuksen taustalla vaikutti fiskaalinen epätasapaino, sillä maakunnilla oli vaikeuksia erikoissairaanhoidon palveluiden järjestämisessä. Lisäksi koettiin, että paikallisten päättäjien oli vaikea tehdä päätöksiä esimerkiksi synnytysosastojen sulkemisesta, joka valtiotasolla olisi helpompi päättää. Näin ollen valtion vastuulle siirtyi myös päätökset perustettavien sairaaloiden sijainneista. Vastuu erikoissairaanhoidosta siirtyi valtiolle, joka perusti viisi terveydenhuollon yhtiötä vastaamaan palvelujen järjestämisestä. Ensimmäisinä vuosinaan yhtiöt eivät kuitenkaan kyenneet hallitsemaan taloudenhallinnan ongelmia maakuntia paremmin. Vuonna 2007 kaksi yhtiötä yhdistyi. Yhtiöiden toiminnalle onnistuttiin alun vaikeuksien jälkeen luomaan toimivia rakenteita ja ohjausmekanismeja. Valtio kielsi maakunnilla käytössä olleen niin sanotun ”bail-out” menettelyn, eli se ei pelasta taloudellisissa vaikeuksissa olevia yhtiöitä. Näin terveydenhuollon yhtiöille siirtyi täysi vastuu omasta talouden hallinnastaan.

Terveydenhuollon yhtiöiden rahoitus koostuu pääosin yleisistä valtionosuuksista ja toimintoperusteisista valtionosuuksista. Näiden lisäksi käytössä on vuodesta 2014 ollut laatuperusteinen rahoitustapa. Tämän osuus terveydenhuollon yhtiöiden kokonaisrahoituksesta on hyvin pieni, eikä sillä näin ollen koettu olevan merkittäviä vai-

kutuksia yhtiöiden taloudenpitoon tai palvelujen laadun parantumiseen. Tällä hetkellä yhtiöiden taloudellisen aseman nähtiin olevan hyvä.

Terveydenhuollon yhtiöiden rahoitukseen kuului myös vastaavanlainen kuntien yhteisrahoitusosuus (n. 20 %, DRG-luokittelun mukainen hinnoittelu) kuin Tanskassa. Yhteisrahoitus koettiin kuitenkin toimimattomaksi, kun palvelujen järjestäjinä ja rahoittajina olivat eri tahot. Kunnat jäivät maksajan rooliin, eivätkä ne pystyneet vaikuttamaan kustannusten syntyyn. Yhteisrahoituksesta luovuttiin vuonna 2015. Terveydenhuollon yhtiöiden ja kuntien tehtävien välillä on myös Ruotsin ja Tanskan kaltaisia rajanveto-ongelmia. Norjassa ongelmat kohdistuvat erikoissairaanhoidon ja perusterveydenhuollon välille, jolloin kyse on erikoissairaanhoidon todellisesta tarpeesta ja toisaalta taas sairauden hoidosta perusterveydenhuollon piirissä (kotiuttaminen ja jatkohoitoon siirtyminen).

Norjassa parhaillaan käynnissä oleva kunta- ja alueuudistus astuu täydessä laajuudessaan voimaan vuonna 2020. Tällöin Norjassa tulisi olla 354 kuntaa ja 10-11 maakuntaa. Uudistuksessa pääpaino on vapaaehtoisilla liitoksilla, mutta tarvittaessa eduskunta voi pakottaa liitoksiin, mikäli vapaaehtoisista sopua ei synny. Uudistus astuu voimaan vaiheittain, sillä tammikuussa 2018 kaksi maakuntaa yhdistyy. Samoihin aikoihin myös kahdeksan kuntaa yhdistyy neljäksi. Maakuntien osalta tehtävienjaossa painotetaan tehtävien siirtämistä valtion tasolta maakuntatasolle. Pääpaino on aluekehittämisen ja kasvun edistämiseen liittyvissä tehtävissä, joita maakunnilla on osittain jo nyt vastuullaan. Tehtävien uudelleenjaosta ei olla vielä saatu sitovia päätöksiä, mutta selvää on, että niiden roolia tullaan vahvistamaan.

3

Pohjoismaiden maakuntien toiminnan rahoituksen keskeiset ominaispiirteet

Oheiseen taulukkoon yksi on koottu Pohjoismaiden maakuntien toiminnan rahoituksen keskeiset ominaispiirteet ja kokemuksia rahoitusmalleista. Taulukossa on Suomen tämän hetkinen suunnitelma maakuntien tehtävien ja rahoituksen osalta vuoden 2018 alussa.

TAULUKKO 1. Pohjoismaiden maakuntien rahoitusjärjestelmien keskeiset ominaispiirteet.

	Maakuntien toiminta rahoitetaan valtion rahoituksella (TANSKA)	Maakunnilla verotusoikeus (RUOTSI)	Maakunnilla rajattu verotusoikeus (NORJA)	SUOMI (tämän hetken suunnitelma)
Maakuntien lukumäärä	5	21(20)	19	18
Lainsäädännön perusta	Erilliset lait kunnille ja maakunnille	Kuntalaki koskee kuntia & maakuntia	Kuntalaki koskee kuntia & maakuntia	Erilliset lait kunnille ja maakunnille
Vaaleilla valittu valtuusto	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Kyllä
Edunvalvonnan järjestäminen	Kunnilla ja maakunnilla erilliset edunvalvontajärjestöt (Kommuner Landsforening & Danske Regioner)	Kuntien ja maakuntien yhteinen edunvalvontajärjestö (Sveriges kommuner och Landsting)	Kuntien ja maakuntien yhteinen edunvalvontajärjestö (Kommunens orgnisasjon, ent. Kommunens Sentralforbund)	Kuntien etujärjestö (Suomen Kuntaliitto). Maakuntien edunvalvonta selvityksessä.
Tehtävienjako	Maakunnat: Terveysthuolto, aluekehittäminen ja erityis-sosiaalipalvelut Kunnat: Sosiaalipalvelut, ennaltaehkäisevä terveydenhuolto, päivähoito, lastensuojelu, koulutus, vanhustenhoito, kulttuuripalvelut, pelastustoimi, työttömyydenhoito ja elinkeinon ja matkailun edistäminen	Maakunnat: Terveysthuolto, erikoissairaanhoidto, alle 20-vuotiaiden hammashoito & julkinen liikenne. Aluekunnilla aluekehittämisen tehtäviä valtiolta Kunnat: Sosiaalipalvelut, päivähoito, koulutus, vanhusten ja vammaisten hoito & paikallinen infrastruktuuri	Valtio: Erikoissairaanhoidto Maakunnat: Toisen asteen koulutus, hammashoito, ympäristö-, kaavoitus- ja kulttuuripalvelut & julkinen liikenne ja tieverkostot Kunnat: Sosiaalipalvelut, perusterveydenhuolto, päivähoito, peruskoulu, vanhusten ja vammaisten hoito, kirjastot ja muut vapaa-ajan palvelut	Maakunnat: Sosiaali- ja terveydenhuolto, pelastustoimi, maakuntaliittojen tehtävät, aluekehittämisen ja elinkeinon edistämisen tehtävät, ympäristöterveydenhuolto, alueiden käyttöönotto ja suunnittelu Kunnat: Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen; varhaiskasvatus ja peruskoulu, lukiot, muut paikalliset tehtävät, paikallinen demokratia ja elinvoima

	Maakuntien toiminta rahoitetaan valtion rahoituksella (TANSKA)	Maakunnilla verotusoikeus (RUOTSI)	Maakunnilla rajattu verotusoikeus (NORJA)	SUOMI (tämän hetken suunnitelma)
Tehtävien rahoitus	Maakuntien tehtävät ja investoinnit rahoitetaan pääsääntöisesti valtionosuuksina. Rahoitus vaihtelee hieman tehtävien mukaan.	Maakuntien toiminta ja investoinnit rahoitetaan pääsääntöisesti omilla verotuloilla.	Maakuntien toiminta ja investoinnit rahoitetaan pääsääntöisesti valtionosuuksilla ja omilla vero tuloilla.	Pääsääntöisesti rahoitetaan valtion suoralla rahoituksella.
Verotusoikeus	Ei.	Kyllä, veroaste vapaasti asetettavissa.	Kyllä, nimellinen. Eduskunta määrittää veroprosentin kattorajan. Kaikilla maakunnilla ollut korkein veroaste käytössä jo vuosikymmeniä.	Ei.
Valtion rahoitus	Terveydenhuollon palvelut rahoitetaan pääasiassa valtionosuuksilla (yleiset ja erityiset yhteensä 82%), 1% toimintoperusteisella valtionosuudella (2% tuottavuustavoite) ja noin 18% kuntien maksuosuuksilla (co-financing). Aluekehittämissuhtelevät rahoitetaan sekä yleisinä valtionosuuksina (kriteerit) että kuntien maksuosuuksina. Perusterveydenhuollossa ei ole asiakasmaksuja.	Pääasiallisesti maakuntien tulot koostuvat omista verotuloista (yli 70%) sekä valtionosuuksista (yleiset ja erityiset yhteensä n. 20%). Lisäksi osuus tuloista tulee asiakasmaksuina (n. 10%).	Valtion omistamien erikoissairaanhoidon terveydenhuollon yhtiöt rahoitetaan yleisillä valtionosuuksilla (jakokriteerit ja toimintoperusteisuus). Maakuntien toiminta rahoitetaan omilla verotuloilla (n. 40 %) ja valtionosuuksilla (yleiset ja erityiset yhteensä yli 50%). Lisäksi pieni osuus tulee asiakasmaksuina (n. 10%).	Yleiskatteellinen valtionrahoitus
Kuntien rahoitus	Kyllä. Terveydenhuollon palveluissa kuntien maksuosuus on 18 %. Erityissosiaalihuollon tehtävät rahoitetaan kuntien maksuosuuksina tarpeiden mukaisesti. Kuntien maksuosuuksien tarkoituksena on kannustaa kuntia panostamaan ennaltaehkäisevään terveydenhuoltoon. Aluekehittämissuhteleviä rahoitetaan myös kuntien maksuosuuksilla.	Ei.	Ei.	Ei.

	Maakuntien toiminta rahoitetaan valtion rahoituksella (TANSKA)	Maakunnilla verotusoikeus (RUOTSI)	Maakunnilla rajattu verotusoikeus (NORJA)	SUOMI (tämän hetken suunnitelma)
Asiakasmaksut	Tanskassa 98% kansalaisista kuuluu vakuutusluokkaan, jossa perusterveydenhuollon palveluista ei makseta asiakasmaksuja. Ainoastaan 2% kansalaisista kuuluu vakuutusluokkaan, jossa perusterveydenhuollon palveluista maksetaan asiakasmaksuja	Kyllä. Asiakas- ja käyttömaksujen osuus maakuntien kokonaistuloista on n. 10%.	Kyllä. Asiakas- ja käyttömaksujen osuus maakuntien kokonaistuloista on n. 7%.	Kyllä.
Tasausjärjestelmä	Ei. Valtionosuuskriteereissä huomioidaan sosio-ekonomiset ja demografiset tekijät. Kunnilla on nettotasausjärjestelmä.	Kyllä. Verotulojen ja kustannuserojen tasaus. Tasausjärjestelmällä keskeinen merkitys maakuntien rahoituksessa ja taloudellisten erojen tasaamisessa. Tasausjärjestelmä on sama kunnille ja maakunnille.	Kyllä. Verotulojen ja kustannuserojen tasaus. Tasausjärjestelmällä tärkeä rooli taloudellisten erojen tasapainottamisessa. Kuntien välille sallitaan enemmän eroja kuin maakuntien välille.	Valtionosuuskriteereissä huomioidaan tasaavina elementteinä sosio-ekonomiset ja demografiset tekijät.
Maakuntien talouden hallinta: Maakuntien rahoituksen kokonaisuus (rahoituskehys)	Neuvottelumenettely Maakuntien edunvalvontajärjestö neuvottelee rahoituskehyksestä valtion kanssa. Edunvalvontajärjestö allokoii resurssit maakunnille.	Pääasiassa kunkin kunnan/maakunnan vastuulla (lakien puitteissa). Tehtäväkohtaisista ja yleisistä valtionosuuksista neuvotellaan edunvalvontajärjestön ja valtion tasolla.	Neuvottelumenettely Edunvalvontajärjestö, valtiovarainministeriö ja alue- ja paikallishallintoministeriö käyvät neuvottelut maakuntien rahoituskehyksestä.	Neuvottelumenettely maakuntien ja valtiovarainministeriön välillä.
Maakuntien mahdollisuus vaikuttaa tuloihinsa	Ei. Maakuntien edunvalvontajärjestö neuvottelee rahoituskehyksestä valtion kanssa. Edunvalvontajärjestö allokoii resurssit maakunnille. Yksittäiset maakunnat eivät voi vaikuttaa tulojensa määrään.	Kyllä. Maakunnat päättävät veroprosentistaan itsenäisesti.	Kyllä, nimellisesti. Maakunnat voivat päättää veroprosentin eduskunnan määräämän katon alla.	Ei, valtionosuudet määräytyvät laskennallisten kriteerien perusteella.
Maakuntien mahdollisuus vaikuttaa menoihinsa	Maakunnat vastaavat itsenäisesti resurssien allokoinnista saamansa rahoituskehysten puitteissa.	Maakunnat vastaavat itsenäisesti resurssien allokoinnista.	Maakunnat vastaavat itsenäisesti resurssien allokoinnista.	Maakunnat vastaavat itsenäisesti resurssien allokoinnista.

	Maakuntien toiminta rahoitetaan valtion rahoituksella (TANSKA)	Maakunnilla verotusoikeus (RUOTSI)	Maakunnilla rajattu verotusoikeus (NORJA)	SUOMI (tämän hetken suunnitelma)
Ohjaus ja valvonta	Tiukka ohjaus ja valvonta valtiontasolta. Budjetit ovat sitovia kunnilla ja maakunnilla. Rangaistuksena on sanktioita. Maakuntien terveydenhuollon palvelujen rahoitusjärjestelmään kuuluvat kiinteät tuottavuustavoitteet (2%). Kun maakunta saavuttaa tuottavuustavoitteen, se saa toimintoperusteisen valtionosuuden. Jos tuottavuustavoite jää saavuttamatta, myös toimintoperusteinen valtionosuus jää saamatta.	Maakunnat itse vastuussa taloudesta ja toiminnastaan. Valtiontasolta ei tiukkaa ohjausta tai valvontaa. Edunvalvontaorganisaatio voi antaa toimintaehtotuksia tarvittaessa, ne eivät ole sitovia. Maakunnilla on kuitenkin velvollisuus laatia budjetit tasapainoon ja kattaa syntyneet alijäämät kolmen vuoden aikana. Ei sanktioita.	Keskusvallalla keskeinen rooli ohjauksessa ja valvonnassa. Eduskunta asettaa kattorajan veroasteelle ja päättää valtionosuuksien myöntämisestä. Jos kunnissa/maakunnissa syntyy alijäämää, joutuvat ne valtion tiukemman valvonnan kohteiksi ROBEK-listalle. Valtion taholta hyväksytään ROBEK-listan budjetti ja lainanotto investointeihin. Maakunnilla on velvollisuus laatia budjetit tasapainoon ja kattaa syntyneet alijäämät kahden vuoden aikana.	Valtion taloudellisella ohjauksella varmistetaan maakuntien talouden tasapainoisuus ja se, että ne pystyvät huolehtimaan tehtävistään. Lisäksi valtionohjauksen tavoitteena on turvata ihmisten perusoikeuksien toteutuminen ja palvelujen yhteensovittaminen asiakaslähtöisesti. Maakuntien ohjaus tapahtuu julkisen talouden suunnitelmaan sisältyvän maakuntien taloutta koskevan osion ja investointisuunnitelman kautta.

	Maakuntien toiminta rahoitetaan valtion rahoituksella (TANSKA)	Maakunnilla verotusoikeus (RUOTSI)	Maakunnilla rajattu verotusoikeus (NORJA)	SUOMI (tämän hetken suunnitelma)
Kokemuksia	Maakunnat ovat "yhden tehtävän" yksiköitä, jotka rahoitetaan valtion rahoituksella. Maakunnat voivat itse priorisoida, miten kohdentavat yleisen valtionosuu-den. Sanktiot toimivat positiivisina kannustimina sekä pelotteina - niitä ei ole tarvinnut määrätä. Maakunnilla ei ole ollut budjetin ylitys-, alijäämä- tai velkaantumisongelmia. Erityiset/korvamerkityt valtionosuudet voivat aiheuttaa tehokkuusongelmia. Toimintoperusteinen rahoitus saattaa aiheuttaa tehokkuusongelmia ja negatiivisia kannustimia kasvattaa toimintaa. Sanktioitu tuottavuustavoite aiheuttaa maakunnille epävarmuutta budjetin laajuudesta. Jos tuottavuustavoitteeseen ei päästä, maakunnat joutuvat keksimään keinot jo syntyneiden kustannusten kattamiseen. Kuntien maksuosuuteen liittyvän kannustimen (ennaltaehkäisevä terveydenhuolto) vaikutukset ovat häilyviä ja epäselviä.	Maakunnan rahoitusjärjestelmän tavoitteena taata maakuntien itsehallinto, taloudellinen itsenäisyys ja poliittinen vastuu. Maakunnat vastaavat itsenäisesti taloudellisesta asemastaan. Tasausjärjestelmä on välttämätön osa maakuntien toiminnan rahoitusta. Erityisten/tehtäväkohtaisten valtionosuuksien määrä on kasvussa. Maakuntien taloudelliset asemat ovat erilaisia. Maakunnilla on tuottavuusongelmia ja alijäämäongelmia. Maakunnat eivät ole velkaantuneita. Erityiset/tehtäväkohtaiset valtionosuudet luovat tehokkuusongelmia, sillä kaikilla maakunnilla ei ole samoja tarpeita. Valtio ei voi puuttua itsehallinnollisten maakuntien taloudellisiin vaikeuksiin, sillä ei ole tähän tarkoitukseen erityisiä valtionosuuksia.	Maakuntien rahoituskehys on kiinteä. Maakuntien taloudellinen asema on hyvä, eikä maakunnilla ole budjetin ylitys-, alijäämä tai velkaantumisongelmia, vaikka maakuntien velan kokonaismäärä onkin kasvanut. Maakunnilla on vähän tehtäviä. Tehtävät ovat sellaisia, joiden talouden suunnittelu ja ennakointi on suhteellisen helppoa. Tasausjärjestelmä ja alueelliset valtionavustukset ovat välttämätön osa maakuntien toiminnan rahoitusta.	

Maakuntien rahoitusmallien sovellettavuus tulevaisuuden Suomessa

Pohjoismaisen vertailun pohjalta maakuntien toiminnan rahoitusvaihtoehtoja ovat toiminnan rahoittaminen valtion rahoituksella, maakunnan rajoittamattomilla tai rajoitetuilla omilla verotuloilla. Käytännössä valittu rahoitusmalli on kuitenkin kombinaatio erilaisista osa-alueista, rahoitusmalli voikin sisältää niin valtion rahoitusta, kuntien rahoitusta kuin omia verotuloja. Kuhunkin rahoitusvaihtoehtoon liittyy toimivia ja onnistuneita elementtejä, mutta myös haasteita ja hankaluuksia. Seuraavassa rahoitusmallien sovellettavuutta tulevaisuuden Suomeen tarkastellaan kahdeksan eri teeman valossa. Teemat ovat muodostettu tieteellisen paneelin aineiston ja sitä täydentävän aineiston analyysin pohjalta.

4.1 Rahoitus suhteessa tehtäviin

Rahoitusmallin valinnassa olennaista on se, mitä tehtäviä ollaan rahoittamassa. Valinnan pitääkin olla yhteydessä maakuntien tehtäväkenttään, tehtävien monipuolisuuteen ja niiden laajuuteen. On tärkeää kytkeä erilaiset rahoitusjärjestelmävaihtoehdot hoidettaviin tehtäviin, jotta niiden toimivuuden edellytyksiä voidaan tarkastella.

Suomeen suunniteltujen maakuntien tehtäväkentästä on tulossa poikkeuksellisen laaja. Maakunnille ollaan siirtämässä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut, pelastustoimi, ympäristöterveydenhuolto, maatalouden ja maaseudun kehittämisen ja lomituspalvelut, kala- ja vesitalous, alueen ja sen elinkeinoelämän kehittäminen, yritys-, työ- ja elinkeinopalvelujen järjestäminen (ns. kasvupalvelut) sekä aluekäytön suunnittelu, ohjaus ja maakuntakaavoitus sekä rakennustoimen edistäminen. Poikkeuksellisen laajan tehtäväkirjon lisäksi keskeisenä erona pohjoismaisiin vertailukohteisiin nähdään se, että Suomessa sekä sosiaali- että terveydenhuollot palvelut integroidaan maakuntien vastuulle. Vertailumaissa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestäminen on hajautettu kuntien ja maakuntien kesken niin, että sosiaalihuollon palveluista vastaavat peruskunnat.

Toiminnan rahoituksen kannalta ei myöskään ole merkityksetöntä, onko maakunnilla yleistä toimialaa. Tutkimuksen vertailuaineisto osoittaa, ettei Tanskan maakunnilla ole yleistä toimialaa, eikä myöskään verotusoikeutta, toisin kuin Ruotsin ja Norjan maakunnilla. Suomeen suunnitelluilla maakunnilla ei myöskään tule olemaan varsinaista yleistä toimialaa. Maakunnista poiketen Suomen kunnilla on perustuslain mukaisesti sekä yleinen toimiala että verotusoikeus, joihin liittyy myös itsenäistä päättäväältä omasta taloudesta ja sen ohjauksesta.

Norjassa maakunnilla ei ole vastuullaan lainkaan terveydenhuollon tehtäviä, mikä luonnollisesti rajoittaa järjestelmän suoraa vertailtavuutta. Tanskassa puolestaan maakunnilla on vastuullaan lähes pelkästään terveydenhuollon tehtäviä, kun taas Ruotsissa tehtäväkenttä on lähimpänä Suomen suunnitelmaa, mutta kuitenkin huomattavasti suppeampi. Maakuntien toiminnan rahoituksessa olisi hyvä huomioida,

onko maakunnilla yleistä toimialaa vai ei. Jos maakunnilla on yleinen toimiala, tehtävien rahoitusmuodon tulisi tukea tätä. Tällöin verotusoikeus on perusteltu rahoitusmuoto.

Mikäli maakunnilla on vastuullaan ainoastaan lakisääteisiä tehtäviä, rahoituksen ohjaaminen valtionosuuksin on mahdollista. Valtion rahoitus on Tanskassa koettu toimivaksi terveydenhuollon palvelujen rahoitustavaksi, sillä se tukee keskeisiä julkisia arvoja, yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa (ehkäisee/vähentää eriarvoistumista). Terveydenhuollon palvelujen rahoitukseen keskitetty malli sopii verraten hyvin, mutta sosiaalipalvelut ja aluekehittämisen palvelut ovat kuitenkin logiikaltaan erilaisia. Tehtävien rahoituksen kannalta tehtävien luonteen analysoiminen on tärkeää. On tärkeää pohtia, onko kyseessä valtakunnallinen vai paikallistason tehtävä. Mikäli merkittäviä valtakunnallisia tehtäviä hajautetaan alue- ja paikallistasolle, on perusteltua, että valtio rahoittaa niitä (esimerkiksi) erityisin/korvamerkityin valtionosuuksin. Mitä laajempi tehtäväkenttä maakunnilla, sitä enemmän erilaisia elementtejä rahoitusjärjestelmään olisi hyvä sisältyä.

Aineiston analyysin pohjalta esille nousi myös käsityksiä siitä, onko tarkastelun kohteena maakunnallisten tehtävien vai terveystalouden palvelujen rahoitus. Tällöin kyse on erilaisista rahoitusjärjestelmän toimintaperiaatteista ja tavoitteista. Myös nämä olisi hyvä huomioida rahoitusjärjestelmän valinnassa.

Pohjoismaisen vertailun osalta on tärkeä huomata myös maakuntien asema ja merkitys osana julkista hallintoa. Suomessa kuntasektorin henkilökunnasta arviolta 50% tulee työllistymään kunnille ja toiset 50% maakunnille. Norjassa vain n. 10 % työskentelee maakunnissa ja loput 90% peruskunnissa, Ruotsissa ja Tanskassa maakuntien palveluksessa työskentelee n. 20-30% kuntasektorin henkilöstöstä. Lähin vertailukohteena lienee Ruotsi vuonna 1989, ennen kuin vastuu vanhusten- ja vammaisten hoidosta siirrettiin peruskunnille. Silloin maakunnissa työskenteli n. 45% koko kuntasektorin henkilökunnasta. Myös Tanska ennen vuoden 2007 uudistusta toimii parempana vertailukohteena, sillä maakuntien tehtäväkenttä ennen uudistusta oli merkittävästi nykyistä laajempi.

Tutkimushankkeessa koottu aineisto osoittaa, että maakuntien erilaiset tehtävät vaikuttavat siihen millaista rahoitusta tarvitaan. Eri tehtäviin soveltuvat erilaiset rahoitusratkaisut. Kun lähtökohdaksi pidetään Suomen nykyistä suunnitelmaa maakuntien tehtävistä, voidaan johdonmukaisia rahoituskeinoja pohtia esimerkiksi seuraavasti:

- Jos maakunnan sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut nähdään maakunnan ja valtion yhteisinä tehtävinä, kuuluisi niihin tasoittava valtionosuusrahoitus yhdessä maakuntien oman talousvastuun takaavan verotusoikeuden kanssa. Jos terveydenhuolto määritetään täysin tai pääosin valtion tehtäväksi kuten Tanskassa ja Norjassa, niin rahoituskin kuuluu kokonaan tai pääosin valtiolle.
- Pelastustoimi on paitsi perinteinen paikallinen tehtävä vapaapalokuntajärjestelmien, myös yhä enemmän laajemmilla alueilla yhtenäisen valtakunnallisen palvelutason takaamiseen tähtäävä palvelu. Tämän tyyppistä valtakunnallista yhtenäisyyttä korostava tehtävä edellyttäisi valtion rahoitusta, tosin paikallisuuden erityispiirteet voitaisiin huomioida vero- ja maksurahoituksella.
- Jos ympäristöterveydenhuolto katsotaan valtakunnalliseksi tehtäväksi, se kuuluisi kokonaan valtion rahoitettavaksi. Samoin maatalouden lomituspalvelut voidaan

katsoa valtakunnalliseksi tehtäväksi ja täten valtion rahoitettavaksi. Sama voi koskea myös maakunnallisia kala- ja vesitaloustehtäviä.

- Työvoima- ja työllistämispalvelut voidaan nähdä painotetusti valtion tehtävinä ja siten valtion rahoitusvastuuseen kuuluvina. Työvoima- ja työllistämispalvelut voidaan toisaalta nähdä myös paikallista osaamista edellyttävinä palveluina, jolloin rahoitusvastuuta voisi olla myös alue- ja paikallistasolla.

4.2 Rahoituksen rakenne

Maakuntien rahoitusjärjestelmään sovellettavuuteen liittyy myös se, minkälaisista osista rahoitus muodostuu. Vertailuaineistossa rahoitus muodostuu pääsääntöisesti yhtäältä valtion suorasta rahoituksesta tai toisaalta omista verotuloista. Ruotsissa verotulojen osuus maakuntien kokonaistuloista on merkittävä, noin 70%. Norjassa puolestaan verotulojen osuus on selvästi pienempi, reilut 30% maakuntien kokonaistuloista. Norjassa verotulojen osuuteen vaikuttaa eduskunnan päättämä vapaasti käytettävien tulojen kokonaisuus. Erilaisia verotulo-osuuksia selittää pääosin eri maiden rahoituskäytännöt. Tästä syystä tutkimuksen dokumentti- ja haastatteluaineiston pohjalta ei voida tehdä päätelmiä verotulojen optimaalisesta osuudesta maakuntien toiminnan rahoituksessa. Lisäksi tutkimuksen kohteena olevissa maissa, maakuntien verotusoikeuteen ei ole kohdistunut muutoksia, joten vaikutuksia kokonaisveroasteeseen ei näiltä osin voida arvioida. Vertailumaiden osalta kokonaisveroaste oli vuonna 2015 korkein Tanskassa (45,90 % BKT:sta). Ruotsin kokonaisveroaste oli kyseisenä vuonna 43,28 %, ollen hieman Suomen Suomen kokonaisveroastetta (43,93 % BKT:sta) matalampi. Norjan kokonaisveroaste oli vertailumaista alin (38,31 % BKT:sta). (OECD 2017c.)

Norjassa ja Ruotsissa omien verotulojen lisäksi maakuntien toimintaa rahoitetaan valtionosuuksilla, joihin sisältyvä tulojen ja menojen tasausjärjestelmä on tärkeä. Tasausjärjestelmällä tasataan maakuntien välisiä eroja veropohjan ja kustannusrakenteen suhteen. Tällä tavoin pyritään ehkäisemään ja minimoimaan eriarvoistumista, sillä samat tehtävät koskettavat yhtä lailla kaikkia maakuntia. Tanskassa maakuntien ollessa valtion rahoituksessa, valtionosuuksien myöntämisessä huomioidaan eroja luovat sosio-ekonomiset ja demografiset tekijät. Näin ollen täysin valtion rahoituksessa toimivilla maakunnilla ei ole tarvetta tasausjärjestelmälle, vaan valtionosuudet voidaan porrastaa tasaustarkoituksessa.

Tanskassa terveyspalvelujen rahoittamiseen kuuluu valtion rahoituksen lisäksi myös kuntien maksuosuus, niin sanottu yhteisrahoitus. Myös Norjan erikoissairaanhoidon palvelujen (terveydenhuollon yhtiöt) rahoitukseen on liittynyt kuntien yhteisrahoitus. Kokemukset ovat kuitenkin osoittaneet, ettei yhteisrahoitusosuus kannustanut kuntia haluttuun toimintaan. Tieteellisen paneelin aineiston perusteella tällainen yhteisrahoitusosuus nähtiin tärkeäksi osaksi maakuntien toiminnan rahoitusta, vaikka yhteisrahoitukseen liittyvät ongelmat on syytä pitää mielessä.

Pohjoismaissa maakuntien toimintaa rahoitetaan myös asiakas- ja käyttömaksuilla. Asiakas- ja käyttömaksujen osuus maakuntien toiminnan rahoituksesta on vertailumaissa suhteellisen pieni. Niiden merkitys ja osuus maakuntien kokonaistuloista on riippuvainen tehtävienjaosta ja tehtävien luonteesta. Esimerkiksi Norjassa maakunnat

ovat kuntia enemmän riippuvaisia valtion myöntämistä valtionosuuksista, kun asiakas- ja käyttömaksut puolestaan ovat tärkeämpiä peruskunnille. Maksuja voidaan periä useista kuntien vastuulla olevista palveluista, kuten lastenpäivähoidosta ja vanhusten hoivapalveluista. Kun taas Tanskassa perusterveydenhuollossa ei käytännössä ole asiakasmaksuja ollenkaan. Vertailuaineisto osoittaa, ettei ole realistista ajatella maksutulojen kattavan merkittävää osuutta sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen kustannuksista. Ne eivät tue julkisille palveluille keskeistä tasa-arvo näkökulmaa, sillä enemmän palveluja käyttävät asukkaat maksavat (tällöin) enemmän.

4.3 Rahoituksen kokonaisuus – rahoituskehys

Rahoituskehyksellä tarkoitetaan maakuntien toiminnan rahoituksen kokonaisuutta. Rahoituskehyksestä puhutaan erityisesti silloin, kun kyse on erityisesti valtion rahoituksesta eli valtion budjetista rahoitetuista siirtomenoista kunnille ja maakunnille. Rahoituskehys myös määrittelee valtion, maakuntien ja kuntien välisiä taloudellisia suhteita. Tanskassa maakuntien rahoituksen kehyksistä neuvotellaan edunvalvontajärjestön ja valtion kesken. Kuntien edunvalvontajärjestö käy valtion kanssa omat erilliset neuvottelut rahoituskehyksistään. Maakunnat ovat väestömäärältään kuta-kuinkin samaa suuruusluokkaa, mikä osaltaan helpottaa (maakuntatason) neuvotteluja. Tanskan maakuntien edunvalvontaorganisaatio edustaa neuvottelussa kaikkia maakuntia. Rahoituskehysten varmistuttua edunvalvontaorganisaatio neuvottelee rahoituksen allokoinnista maakuntien kanssa. Tanskassa molemmilla edunvalvontajärjestöillä on samanlainen neuvottelusuhde, vaikka valtionrahoitus muodostaa pääosan maakuntien rahoituksesta, kun taas kunnat saavat pääosan tuloistaan verorahoituksena. Kun valtionrahoituksesta tiukempina aikoina kilpaillaan, on mahdollista, että kuntien ja maakuntien välille syntyy vastakkainasettelua.

Ruotsissa maakuntien rahoituskehys on pääasiassa kunkin maakunnan omalla vastuulla, tehtäväkohtaisista ja yleisistä valtionosuuksista kuitenkin neuvotellaan edunvalvontajärjestön ja valtion tasolla. Norjassa puolestaan maakuntien rahoituskehyksistä neuvotellaan edunvalvontajärjestön, valtiovarain- ja alue- ja paikallishallinnon ministeriön välillä. Eduskunta asettaa kattorajan maakuntien veroasteelle ja päättää valtionosuuksien myöntämisestä.

Suomeen kaavailun maakuntien neuvottelujärjestelmän mukaan kukin maakunta neuvottelee rahoituksensa kehyksistä valtiovarainministeriön kanssa erikseen. Laskennallisen yleiskatteellisen rahoituksen on määrä muodostaa jokaiselle maakunnalle oma rahoituksen kehys. Maakuntien rahoituslaki puolestaan määrittelee reunit koko maakuntatalouden rahoitukselle. Neuvottelujärjestelmän kannalta maakuntien suuret erot väestömäärässä luovat haasteita. Tällöin tarpeet maakuntien välillä eroavat hyvin paljon toisistaan ja neuvotteluissa on hankala saavuttaa lopputulos, joka korreloi keskeisiä julkisten palvelujen toteutuksen arvoja, yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoisuutta. Väestömäärältään eroavat maakunnat ovat myös erilaisessa neuvottelusemassa ja painoarvossa.

4.4 Ohjaus ja valvonta

Maakuntien toiminnan rahoituksen yksi elementti on rahoitusmalliin kuuluvat ohjaus- ja valvontamekanismit. Ohjaus- ja valvontamekanismit vaihtelevat sen mukaan, onko kyse valtion rahoituksesta vai omista verotuloista. Aineiston pohjalta voidaan todeta, että maakuntien tiivis ohjaus ja valvonta ovat perusteltuja, mikäli 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 päättäntävaltaa siihen, millaisia palveluja sekä miten ja millä tavalla ne järjestävät niitä asukkailleen. Tosin mikäli rahoitusvastuu on valtiolla, olisi tehtävien ja rahoituksen jaon symmetrian kannalta johdonmukaista, ettei maakunnilla olisikaan merkittävää päättäntävaltaa menojen suhteen, eikä siihen, minkä taseisia ja laatuista palveluja asukkaille järjestetään.

Suomeen suunniteltujen maakuntien on määrä aloittaa toimintansa vuoden 2020 alussa. Maakunnille ei toistaiseksi tule verotusoikeutta. Tieteellisen paneelin aineiston perusteella nähdään, että näin maakuntien aloittaessa toimintansa valtion rahoituksella on perusteltua ylläpitää tiukkaa valtion ohjausta, sillä kyseessä on kokonaan uusi julkishallinnon taso, jonka vastuulle sisällytetään laaja joukko keskenään ja luonteeltaan hyvin erilaisia tehtäviä. Tieteellisen paneelin aineiston valossa tämän tyyppinen maakuntien rahoitustapa nähdään jatkumona julkisen talouden kokonaisuohjauksen nykykäytännölle, johon maakunnat tulevat vain uusina toimijoina mukaan. Tällöin maakuntien ohjauksen ja valvonnan mekanismeihin nähtiin kuuluvan myös talouden tasapainottamisvaatimus ja alijäämän kattamisvelvollisuus. Tieteellisen paneelin keskusteluissa kävi kuitenkin ilmi, että maakuntien nyky suunnitelman mukainen rahoitusratkaisu on näin alkuvaiheessa väliaikainen ja pysyvän rahoitusratkaisun osalta huolellinen harkinta, väliaikaisen ratkaisun kokemusten analyysi ja valmistelu olisivat tarpeen.

Keskeistä kuitenkin on, että maakuntien tulee kyetä suoriutumaan niiden vastuulle lasketuista tehtävistä. Tätä voidaan kutsua rahoituksen periaatteeksi. Tällaista periaatetta sovelletaan kaikissa vertailumaissa ainakin poliittisena, ellei oikeudellisena periaatteena. Rahoitusperiaate koskee Suomessa myös kuntia. Rahoitusperiaate ulotettuna tuleviin maakuntiin merkitsisi, että valtion on huolehdittava maakuntien rahoituksen riittävydestä suhteessa lakisääteisten tehtävien ja tehtäville asetettujen vaatimusten maakunnille aiheuttamiin menoihin.

4.5. Maakunnan itsehallinnollinen asema – kunta-maakunta-valtio -suhteet

Maakuntien asemalla on keskeinen merkitys rahoitusmallin valinnan kannalta. Jos tavoitteena on maakuntien itsehallinnollinen asema, maakunnilla tulee olla suorilla kansanvaaleilla valittu ylin päättävä elin. Itsehallinnon voidaan perinteisesti nähdä asettavan (esimerkiksi) valtion ohjaukselle tietyt rajat. Toisin sanoen, mikäli valtio ohjaa itsehallinnollisia maakuntia, tulee kyseisistä ohjaus- ja valvontakeinoista sää-

tää laissa. Itsehallinto edellyttää, että maakunnilla on itsenäistä päätäntävaltaa ja joustavuutta. Tällöin tulee määritellä, kuinka pitkälle valtion ohjaus- ja valvontakei-not saavat ylittää. Taloudellisen itsehallinnon tulisi koskea myös maakuntien mahdol-lisuuksia vaikuttaa omiin tuloihinsa ja menoihinsa.

Itsehallinnollinen asema heijastaa myös maakuntien välisiä eroja. Kyse on siitä, kuinka itsehallinnollinen asema määritellään ja millainen asema maakunnille osoite-taan. Koska yhdenvertaisuus ja tasa-arvo ovat keskeisiä julkisia arvoja, erityisesti ter-veydenhuollon palveluissa, erojen tasaaminen on tärkeää. Erityisesti verotusoikeuden omaavien maakuntien toiminnan rahoituksessa tasausjärjestelmän merkitys on suuri. Norjassa verotulojen ja kustannuserojen tasaamisen lisäksi maakuntien välisiä eroja tasataan alueellisilla erityisavustuksilla. Näin kaikille maakunnille voidaan tarjota lä-hes samanlaiset taloudelliset olosuhteet palvelujen järjestämiseksi.

Tanskan maakunnissa on suorilla kansanvaaleilla valittu parlamentti, vaikka maa-kunnilla ei verotusoikeutta olekaan. Maakuntapäätäjät ovatkin ”menopäätäjii”, jot-ka päättävät resurssien allokoinnista. Tanskasta kerätyn aineiston perusteella maa-kuntapäätäjien asemaa ja merkitystä pidetään tärkeänä. Tanskan kokemukset ovat kuitenkin osoittaneet, että maakuntapäätäjän asema on haasteellinen ja tietyssä mielessä näkymätön. Vaikka maakuntavaalit järjestetään kuntavaalien kanssa, on maakuntavaalien äänestysaste huomattavasti matalampi. Tanskassa myös maakuntien asemaa pidetään uhanalaisena ja maakunnat ovat jatkuvan uudistus-, reformi- ja tar-peellisuuskeskustelun kohteena.

Ruotsalaisilla maakunnilla on rajoittamaton verotusoikeus, joten maakuntapäät-täjät ovat Ruotsissa sekä ”tulo-” että ”menopäätäjii”. Kuitenkin ruotsalaiset maa-kuntapäätäjät ovat samalla tavalla näkymättömiä kuin Tanskassa, mikä näkyy myös maakuntavaalien matalampana äänestysprosenttina. Mielenkiintoista on se, että Ruotsissa, niillä maakunnilla, jotka ovat saaneet vastuulleen aluekehittämisen teh-täviä (aluekunnat), päätöksenteon lähtökohta on muuttunut. Tämä on vahvistanut myös maakuntapäätäjän asemaa ja sen merkitystä. Näin voidaan ajatella myös ta-pahtuvan, mikäli Norjan maakuntien vastuulle lisätään nykyistä enemmän tehtäviä. Tanskan mallista voidaan puolestaan ajatella, että päätäjät ovat melko puhtaasti ter-veydenhuoltoon suuntautuneita johtuen juuri maakuntien pääasiallisesta tehtävästä (terveydenhuollon palvelujen järjestäminen).

Verotusoikeus vahvistaisi maakuntien itsehallintoa ja verotusoikeuden puuttuessa maakuntien itsehallinto olisi suppea. Oikeudellisesta näkökulmasta, perustuslain mu-kaisesti maakunnilla tulisi Suomessa olla itsehallinto. Perustuslakivaliokunnan tul-kinnan mukaisesti maakuntien itsehallinnon ei tarvitse kuitenkaan vastata kuntien itsehallintoa. On riittävää, mikäli ne toimivat itsehallinnon periaatteiden mukaises-ti. Näin ollen oikeudellisesta näkökulmasta on mahdollista säätää maakunnille ve-rotusoikeus, kuten Ruotsissa, rajoittaa verotusoikeutta kuten Norjassa tai rahoittaa toiminta valtionosuuksilla, niin kuin Tanskassa. Kun tavoitteena on, ettei veroaste nouse, tulee maakuntien verotusoikeuden kanssa edetä harkiten. Harkinta on täl-löin poliittista, ei oikeudellista. Perustuslakivaliokunta (Pevl 26/2017vp) on toden-nut lausunnossaan, että yleisen toimialan lisääminen vahvistaisi itsehallintoa, mutta sen puutetta voidaan perustella perusoikeuksien toteuttamisella ja hallitulla hallin-non uudistamiseen liittyvillä näkökohdilla. On katsottu, että verotusoikeuden an-tamisessa valtiolla on laaja harkintavalta, se olisi perusteltua itsehallinnon vuok-

si, muttei ehdoton vaatimus. Osittaisen verotusoikeuden, ylärajalla määriteltynä tai valtion keräämästä verosta maakunnille määritellyn osuuden voidaan nähdä vahvistavan maakuntien itsehallinnollista asemaa. Vero-oikeuden rajaamiseen ei näin lie ne perustuslaillista estettä, sillä perustusvaliokunta on hyväksynyt myös verottoman vaihtoehdon. Verotusoikeuden kannustinvaikutukset nähdään yleisesti järkevinä, toiminnan rahoittaminen yksinomaan valtionosuuksilla voidaan puolestaan nähdä riskialttiina budjettirajoitteen näkökulmasta. Itsehallinnollisen aseman vahvistamisen lisäksi maakuntien verotusoikeus lisäisi niiden käytännön päätäntävaltaa, siihen miten ja millä tavalla ne järjestävät palveluja asukkailleen.

4.6 Maakunnalle sopivat veromuodot

Tulovero on merkittävin paikallinen verolaji sekä kunta- että maakuntatasolla verotusoikeuden omaavissa maakunnissa, Ruotsissa ja Norjassa. Norjassa maakunnat saavat verotuloja lisäksi myös luonnonvaraveroista, joiden määrä ei ole suuri, mutta niiden merkitys on tärkeä yksittäisille maakunnille.

Tieteellisen paneelin aineiston perusteella maakunnille sopivin veromuoto olisi tulovero (ansiotuloista). Tieteellisen paneelin keskustelussa nousi kuitenkin esiin myös muita teoriassa mahdollisia veromuotoja, kuten esimerkiksi kiinteistö-, auto-, ja hotell- ja muu vastaavan tyyppinen vero. Useissa Euroopan maissa maakuntien verotusoikeus ei pohjoismaisista vertailumaista poiketen koske ansiotuloja, vaan nimenomaan edellä mainittuja veromuotoja. Tutkimuskirjallisuuden perusteella neutraalein veromuoto maakunnille olisi kiinteistövero, joka ei aiheuta muutoksia kansalaisten käyttäytymisessä. Tutkimuksen aineiston pohjalta voidaan kuitenkin olettaa tuloveron olevan optimaalisin maakuntatason veromuoto myös Suomessa. Sopivan veromuodon valinnassa kyse on kuitenkin viime kädessä julkishallinnon eri tasojen järjestäytymisestä ja eri tasojen käytössä jo olevista veromuodoista.

4.7 Rahoitusmalleihin liittyvät kannustimet

Maakunnan toiminnan rahoitukseen valittu malli vaikuttaa siihen, miten maakunnassa toimitaan. Rahoitusmallin valinnassa on siten huomioitava malliin sisältyvät kannustimet. 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 vastaavat itse rahojensa riittävydestä.

Valtion rahoituksesta puuttuu verotusoikeuden mukanaan tuoma tehokkuus- ja tilivelvollisuuskannustin. Tällöin voidaan puhua ulkoisesta budjettirajoitteesta, jolloin rahojen riittävyys on enemmänkin rahoituksen myöntäjän eli valtion vastuulla. Ulkoista budjettirajoitetta voidaan pitää joustavampana ja pehmeämpänä kuin itsehallintoyksikön omaa budjettirajoitetta. Ulkoista budjettirajoitetta voidaan hillitä kiinteällä rahoituskehyksellä ja esimerkiksi Tanskan tapaan sanktioimalla rahoituskehyn 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 yhteisrahoitusosuus. Kuten vertailuaineisto osoittaa, Tanskassa aluehallinnon vastuulle kuuluu merkittävä osa terveydenhuollon palveluista. Niiden ennaltaehkäisevä osuus on kuitenkin kuntien vastuulla. Kuntia kannustetaan ennaltaehkäisevän terveydenhuollon hoitamiseen rahoitusmallilla, jonka mukaan niiden tulee maksaa n. 20 % terveydenhuollon kustannuksista. Tämän kaltaisella yhteisrahoitusmallilla pyritään estämään kustannusten valuminen maakunnille. Vaikka Suomeen suunnitelluille maakunnille siirretäänkin vastuu sekä sosiaali- että terveydenhuollon palveluista, niiden ennaltaehkäisevä osuus jää peruskuntien vastuulle. Kuitenkaan Tanskan yhteisrahoituksen kaltaisia taloudellisia kannustimia potilaiden tai menojen/kustannuksien/kustannusvastuun siirtämiseen näiden hallinnon tasojen välille ei ole toistaiseksi määritelty. Toki huomionarvoista on se, että myös Tanskassa yhteisrahoitusosuuden toimintoperusteisuus on aiheuttanut ongelmia ja lisäksi kannustimen vaikutusten arviointi on vaikeaa. Myöskään kuntien panostukset ennaltaehkäisevään toimintaan eivät suoraan näy kuntien maksuosuudessa.

Yleisellä tasolla rahoitusjärjestelmän tulisi kannustaa maakuntia toimimaan kustannusvaikuttavasti ja tehokkaasti sekä niin, että eri tehtäville ja palveluille asetetut tavoitteet kyetään saavuttamaan. Eri rahoitusmallien tulisi kannustaa maakuntia järkevään taloudenpitoon ja -hallintaan. Terveydenhuollon näkökulmasta rahoitusratkaisujen tulisi kannustaa entistä enemmän ennaltaehkäisevään ja aikaiseen hoitoon hakeutumiseen. Lisäksi tarpeettomien lykkäysten ja ylihoidon vaara tulisi kyetään estämään. Keskeisenä tavoitteena on, että asukkailla on mahdollisuus saada yhdenvertaisesti asuinpaikasta riippumatta kustannusvaikuttavia palveluja.

Rahoitusmalleihin liittyvät kannustimet kytkeytyvät myös tehtävän- ja rahoituksen jaon perusteisiin. Johdonmukaisesti järjestetty tehtävien ja niitä vastaavan rahoituksen jako (ks. kuvio 1) minimoi epäedullisia kannustinvaikutuksia niin valtion kuin itsehallintoyksiköiden kannalta. Jos maakunnilla on epäsymmetrinen tulo- ja menotalous, se voi johtaa epäoptimaaliseen palvelujen ja niistä syntyvien kustannusten kehitykseen. Tärkeää onkin huomioida, että maakuntien tehtäväkokonaisuus, rahoitus ja päätöksenteko liittyvät toisiinsa.

4.8 Rahoitusmallin mahdolliset vaikutukset

Rahoitusjärjestelmien eri elementit vaikuttavat rahoituksen saajien käyttäytymiseen. Rahoitusjärjestelmän voidaan ajatella kannustavan haluttuun toimintaan, jolloin rahoitusmalliin voidaan myös lisätä tällaisia kannustinelementtejä. Ennakoidut rahoitusmallin vaikutukset saattavat kuitenkin osoittautua toimeenpanon aikana odotusten vastaisiksi, jolloin syntyvät vaikutukset ovat erilaisia. Vaikutukset voivat olla positiivisia, tavoiteltuja tai negatiivisia ja odottamattomia. Positiivisia ja tavoiteltuja vaikutuksia pyritään saamaan aikaan myös rahoitusmalliin erityisesti rakennettavilla kannustimilla. Jälkimmäisiä vaikutuksia puolestaan halutaan valvonnan, normittamisen tai muiden keinojen avulla rajoittaa.

Huolimatta siitä, onko maakuntien toiminnan rahoitus valtiolta tulevaa rahoitusta vai omia verotuloja, rahoitusmalleihin sisältyy monia muitakin elementtejä. Yleisil-

lä ja erityisillä valtionosuuksilla voidaan varmistaa oikeudenmukainen tulonjako sekä alueellinen kasvu ja kehitys vertailumaiden maakuntien välillä. Pohjoismaisen hyvinvointivaltioidean mukaisesti näin kyetään takaamaan kullekin maakunnalle tasa-arvoiset mahdollisuudet tarjota asukkaalleen korkealaatuisia julkisia palveluja, riippumatta niiden maantieteellisestä sijainnista, koosta tai mahdollisista verotuloista. Yleisten valtionosuuksien tulee perustua laskennallisiin periaatteisiin, joissa huomioidaan maakuntien taloudellisia eroja aiheuttavia tekijöitä.

Vertailuaineiston pohjalta voidaan tarkastella esimerkiksi toimintoperusteisesti maksettavien valtionosuuksien tai yhteisrahoituksen vaikutuksia. Toimintoperusteisen laskentatapa voi olla toimiva, sillä palveluiden tuottavuutta voidaan sen avulla parantaa, mutta ajan kuluessa voi syntyä myös negatiivisia kannustinvaikutuksia. Toimintoperusteinen valtionosuus saattaa kannustaa maakuntia kasvattamaan toimintojensa volyymia, hyvän laadun tai esimerkiksi hyvien hoitotulosten kustannuksella. Tanskassa tällaisia negatiivisia vaikutuksia on syntynyt juuri toimintoperusteisen rahoitustavan myötä.

Vastaavanlaisia vaikutuksia voi syntyä myös erityisten/korvamerkittyjen valtionosuuksien myötä. Yleiset valtionosuudet mahdollistavat maakuntien itsenäisen varojen allokoinnin, joka tutkimuksen aineiston perusteella on tärkeää paikallisen legitimitetin kannalta. Erityisillä valtionosuuksilla voidaan taas varmistaa ja turvata esimerkiksi vähemmistöjen tiettyjen oikeuksien toteutuminen eri puolilla maata. Oikeudellisesta näkökulmasta käsin tarkasteltuna julkisella vallalla ja viimekädessä myös lainsäätäjällä onkin velvollisuus huolehtia, että tietyt palvelut tulevat toteutetuiksi, jolloin erityiset valtionosuudet voivat olla yksi toimiva keino. Erityiset valtionosuudet saattavat kuitenkin aiheuttaa tehottomuutta resurssien allokoinnissa. Lisäksi erityiset valtionosuudet rajoittavat maakuntien itsenäistä päätöksentekoa juuri resurssien käytön ja priorisoinnin osalta. Sekä Tanskassa kuin myös Ruotsissa on nähtävissä tällaisia vaikutuksia, vaikka molemmissa maissa erityisten/tehtäväkohtaisten valtionosuuksien määrä on kasvussa. Erityiset/tehtäväkohtaiset valtionosuudet ovat hyvin perusteltuina tarpeellisia, mutta ne rajoittavat maakuntien itsenäistä varojen priorisointia/allokointia, mikä puolestaan heikentää paikallista legitimitettiä. Kyse on tasapainottelusta maakuntien itsenäisyyden ja tehtävien luonteen ja merkityksen välillä.

Tämän tutkimuksen tarkoituksena oli selvittää maakuntien toiminnan rahoituksen vaihtoehtoja pohjoismaisen vertailun avulla. Tutkimuksessa selvitettiin, miten Pohjoismaissa toteutetaan aluehallinnon toiminnan rahoitus sekä, millä edellytyksillä nämä rahoitusjärjestelmät toimivat. Lisäksi tutkimushankkeen tavoitteena oli selvittää pohjoismaisen vertailun pohjalta, minkä tyyppinen rahoitusjärjestelmä ja millä edellytyksillä voisi toimia parhaiten tulevaisuuden Suomessa.

Erialaisten rahoitusmallien soveltuvuuden arvioinnissa tärkeä lähtökohta on se, minkälaisien periaatteiden varaan rahoitusmalli halutaan rakentaa. Toisin sanoen, mitkä ovat ylipäätään maakuntatason ja sen toiminnan tavoitteet. Jos tavoitteena on rakentaa itsehallinnollinen aluehallinto, jolla on yleinen toimiala, oma talousvastuu itsehallinnollisista tehtävistä ja osavastuu valtion ja kunnallisen itsehallinnon yhteisistä tehtävistä, rahoitusmallin on tuettava tätä tavoitetta. Itsehallinnollinen aluehallinto edellyttää itsenäisyyttä myös rahoitustavan suhteen. Käytännössä tämä tarkoittaa maakunnan omia tuloja verotusoikeuden kautta, jolloin maakunnalla on todellinen mahdollisuus vaikuttaa omiin tuloihinsa ja omiin menoihinsa.

Jos tavoitteena on varmistaa terveyspalvelujen yhdenvertaisuus ja ne katsotaan painotetusti valtakunnallisiksi ja valtion järjestämisvastuulle, on rahoitusvastuukin painotetusti valtiolla. Rahoitusmalli noudattaisi näin johdonmukaisen tehtävänjaon ja rahoituksen periaatteita (vrt. kuvio 1). Norjassa ja tietyissä mielessä Tanskassakin on päädytty siihen, että sairaanhoito on valtakunnallisen järjestämisvastuun palvelu, joka myös kuuluu valtion rahoitusvastuulle.

Koska Suomessa aluehallinnon järjestäytymisen tärkeänä tavoitteena on julkisen talouden kustannusten hillintä, hallinta ja karsiminen, merkitsee tämä erityisen huomion kiinnittämistä tehtävänjaon ja rahoitusratkaisujen kannustusvaikutuksiin eli siihen, miten ratkaisut vaikuttavat maakuntien ja toisaalta myös maakuntien ohjauksesta vastaaviin ministeriöiden toimintaan. Rahoituksen kehysmenettely ja maakuntien sisältyminen valtion julkisen talouden suunnitelmaan osana EU:n vaatimaa budjettikurimenettelyä, on keskeisessä asemassa. Jos kehysmenettely tehdään joustamattomaksi maakuntien tehtävien menojen rahoittamisen suhteen, tämä voi aiheuttaa maakunnille ongelmia lakisääteisten tehtävien menojen kattamisessa. Budjettikurin ja siihen perustuvien kehysten ja toisaalta pakollisten lakisääteisten tehtävien, esimerkiksi hoitotakuun kaltaisten velvoitteiden, hoitamisesta aiheutuvien menojen hallinnassa on löydettävä tasapainoinen ratkaisu.

Edelleen maakuntien toiminnan rahoitusta mietittäessä on muistettava, että esimerkiksi Pohjoismaissa toteutettujen ja maakuntien rahoitukseen vaikuttavien alue- ja paikallishallinnon uudistusten taustalla olevat syyt ja myös uudistusten tavoitteet vaihtelevat. Esimerkiksi Norjassa uudistusten fokus on tällä hetkellä aluehallinnon vahvistamisessa, kun taas Tanskassa vuoden 2007 ison uudistuksen taustalla vaikutti huoli yhdenvertaisten palvelujen turvaamisesta. Molemmissa maissa terveydenhuol-

lon palveluihin osoitettua rahoitusta haluttiin lisätä. Tämä lisäys näkyy myös maiden terveydenhuollon kustannuksissa (taulukko 2). Suomalaisen uudistuksen taustalla taas vaikuttaa vahvasti julkisten menojen kasvun hillintä ja supistaminen. Nämä eroavat tavoitteet on myös otettava huomioon, kun rahoitusmallin sovellettavuutta arvioidaan. Näin ollen uudistukselle Suomessa asetetut tavoitteet korostavat sitä, millaiset kannustimet maakuntauudistuksen ja sote-uudistuksen lainsäädännöstä aiheutuu käytännössä maakuntien menokäyttäytymiseen. Alla oleva tilasto osoittaa, että muihin Pohjoismaihin verrattuna Suomen terveydenhuolto on ollut jo tähän asti kustannuksiltaan varsin maltillista.

TAULUKKO 2. Terveydenhuollon kokonaiskustannukset 2015, euroa per asukas (Lähde: OECD 2017b).

	Tanska	Grönlandi	Ruotsi	Norja	Suomi
Julkinen rahoitus	4177	3121	4199	5707	2754
Yksityinen rahoitus	786		818	988	892
Terveydenhuollon kokonaiskustannukset	4963	3121	5017	6695	3646

On tarpeen muistaa, että ei ole olemassa yhtä oikeaa tai optimaalista rahoitusmallia, joka sopisi kaikille maille ja olisi näin ollen irrotettu maakontekstista. Taustalla vaikuttavat aina niin rahoitusmallin tavoitteet kuin myös rahoitettava tehtäväkokonaisuus, toisin sanoen valtion ja eri hallintotasojen välille tehdyt tehtävänjaon ratkaisut. Toinen tärkeä lähtökohta onkin se, minkälaisen tehtäväkokonaisuuden rahoitusta mietitään. Tehtävien luonteen, sen, onko kyse paikallisesta, valtakunnallisesta tehtävästä tai julkisen vallan yhteisvastuuseen kuuluvasta tehtävästä, tulisi vaikuttaa rahoituksen tapaan ja rahoituskeinoihin. Paikallisia tehtäviä voidaan rahoittaa omin verotuloin, kun taas valtakunnallisten tehtävien rahoitukseen sopii valtion rahoitus. Yhteisiksi katsottavia tehtäviä tulee rahoittaa yhteisesti tavalla, joka säilyttää oikeat kannustimet kummallakin osapuolella, valtiolla sekä toisaalta maakunnilla. Pohjoismaat eroavat toisistaan maakuntien rahoitusmallien mielessä, mutta erityisesti tavoissa järjestää ja tuottaa julkisia palveluja. Erojen taustalla näkyvät tehtävänjaon ratkaisut. Myös maakuntien kannustinmekanismeissa on eroja osin tästä syystä.

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. Jos kyseessä ovat lähipalvelut, jotka vaativat ihmiskontaktia ja hyvää saavutettavuutta, mittakaavaetuja ei voida tavoitella samassa määrin kuin esimerkiksi teknisissä volyymipalveluissa kuten vedenjakelussa. Digitaaliset palveluratkaisut luovat mahdollisuuksia myös lähipalveluihin, esimerkiksi vapauttamalla palvelutyövoimaa hallinnollisista ja muista rutiini-tehtävistä varsinaiseen palvelutoimintaan. Myös esimerkiksi etälääketieteen mahdollisuudet sekä tietojärjestelmien integrointi on hyvä huomioida.

Maakuntien toiminnan rahoituksen näkökulmasta ei ole olemassa täysin vertailukelpoista kohdetta Suomelle, vaikka Pohjoismaat muodostavatkin aika hyvä vertailuasetelman. Jokaisen maan yhteiskunnallinen järjestäytyminen, jota myös maakuntien rahoitusmalli on, on pitkän historiallisen, kulttuurisen ja poliittisen prosessin tulos. Maan sijainti, rakenne, asukastiheys, luonnonvarat, demografiset tarpeet ja sosioekonomiset tekijät, kansantalouden kasvukyky sekä julkisen talouden vakaus vaikuttavat siihen, minkälaisia aluehallinnon tehtäväkenttä ja rahoitusmalli ovat käytännössä. Eri maiden rahoitusmallit ovatkin uniikkeja, eikä niitä sellaisenaan voi soveltaa tai "siirtää" toisenlaiseen yhteiskuntaan tai toiseen maahan. Tämän pohjoismaisen vertailun perusteella voidaan kuitenkin esittää näkemyksiä tutkittujen rahoitusmallien toivuudesta ja edellytyksistä. Kootusti voidaan todeta, että Tanskan ja Norjan ratkaisut korostavat valtion vastuuta terveydenhuollossa, kun taas Ruotsissa on annettu maakunnalliselle itsehallinnolle suurempi rooli.

Maakuntien toiminnan rahoittamisen ääripäissä ovat valtion rahoitus ja maakuntien omat varat. Käytännössä maakuntien toiminnan rahoitusratkaisut sisältävät erilaisia elementtejä. Esimerkiksi maakuntien toiminnan rahoittaminen ansiotuloihin kohdistuvan verotusoikeuden kautta edellyttää maakuntien välisten taloudellisten erojen tasausjärjestelmää. Tasausjärjestelmä voidaan toteuttaa joko maakuntien välisinä tai valtion tulonsiirtoina. Verotusoikeutta voidaan pitää paikallisiksi katsottuihin, itsehallinnollisiin tehtäviin ja yleiseen toimialaan sopivina, jolloin verotusoikeuden mukanaan tuomat kannustimet vaikuttavat halutulla tavalla. Verotusoikeuden myötä maakunnat tulevat olemaan taloudellisesti erilaisissa asemissa, mutta näitä eroja voidaan ja pitää tasoittaa. Maakuntien toiminnan rahoittaminen taas valtion rahoituksella valtionosuuskin edellyttää tarkasti määriteltyä tehtävänjakoa ja valtakunnallisiksi katsottuja tehtäviä. Valtion rahoituksen kehys sovitaan neuvottelumenettelyn, jolloin neuvotteluasetelmat ovat sitä suotuisampia mitä vähemmän ja mitä samankokoisempia maakunnat ovat. Talouden ohjauksen ja valvonnan mekanismit ovat valtion rahoituksessa erilaisia kuin toiminnan rahoituksessa omin verotuloin. Valtion rahoitukseen voidaan liittää kiinteä rahoituskehys, tällöin valtion rahoitusta voidaan perustella kustannusten hillintään sopivana rahoitustapana. Tämä vaihtoehto ei kuitenkaan jätä maakunnalliselle itsehallinnolle liikkumavaraa.

Lähteet ja kirjallisuutta

Andersson A., Jern, O. & Sandberg S. (2017). Kohti uuden sukupolven kuntien ja maakuntien liittoa. KM-Selvitystyö.

Bailey S. (1999). *Local Government Economics: Principles and Practice*. Basingstoke: Macmillan.
Baldersheim H. & Rose L.E. (2016) Norway. In Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe (2016). *Regionalisation Trends in European Countries 2007-2015*. June 2016, pp. 140-145.

Borge L.-E. (2010). Local Government in Norway. In Blom-Hansen J., Borge L.-E., & Dahlberg M. (eds.) (2010). *Local government in Denmark, Norway and Sweden*. s. 95-121
Danish Regions, www.regioner.dk

Fisher R. (1996). *State and Local Public Finance*. Second Edition. Michigan State University.

Forss G. & Nyerod C. (2011). *Public Finance System Overview: Swedish Local and Regional Governments*. Standard & Poor's RatingsDirect on the Global Credit Portal. May 19, 2011

Fredriksson C., Kettunen P. & Sandberg S. (2016). Eurooppalaiset hallintojärjestelmät vertailussa. Valtioneuvoston kanslia, 20.9.2016

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

Groenewegen, P. (1990). Taxation and Decentralization. A Reconsideration of the costs and Benefits of a Decentralized Tax System. In Bennet, R. (ed.) (1990). *Dezentralization, Local Government and Markets*. Clarendon Press, Oxford.

Hirschman, A.O. (1970). *Exit, Voice and Loyalty*. Cambridge, Mass., Havard University Press

King D. (1984). *Fiscal Tiers: The Economics of Multi-Level Government*. Routledge Revivals.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. *Inntektssystemet for kommunar og fylkeskommunar 2018*. Grønt hefte. Beregningsteknisk dokumentasjon til Prop. 1 S (2017–2018)

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. *Områdegjennomgang av øremerkede tilskudd til kommunesektoren. Økt treffsikkerhet –bedre effekt –mindre byråkrati*. Rapport fra ekspertgruppe, Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Finansdepartementet, 19. desember 2017. Oslo.

Luoma K. & Moisio A. (2005). *Kuntakoko, kuntien menot ja palvelujen tuotannon tehokkuuserot*. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.

Mehtonen, M. (2016). *Tanskan Malli. Selvitys kuntatalouden ohjauksesta*. Suomen Kuntaliitto.

Ministry of Finance and the Swedish Association of Local Authorities and Regions. *First edition*, September 2008.

Ministry for Economic Affairs and the Interior of Denmark (2014). *Municipalities and Regions – Tasks and Financing*.

Mueller, D.C. (1991). *Exit, voice and disloyalty*. In Mueller (ed.) *Public Choice*. Second edition, Cambridge University Press.

Musgrave, R.A. (1959). *The Theory of Public Finance*. New York, McGraw-Hall
Musgrave R. & Musgrave P. (1980). *Public Finance in Theory and Practice*. Third Edition, McGraw-Hill Kogakusha, Tokyo

Moisio, A. (2011). Finanssipolitiikan säännöt ja kuntatalous. VATT Valmisteluraportit 10/2011 Norwegian Ministry of Local Government and Modernisation (2014). Local Government in Norway.

Nyström, H. (2015). The budgetary policy framework in Sweden and its implication for inter-governmental fiscal relations. In Junghun, K. & Blöchliger, H. (eds.). *Institutions of Inter-governmental Fiscal Relations: Challenges Ahead*. OECD Publishing, Paris.

Oates, W. (1972). *Fiscal Federalism*. New York, Harcourt-Brace-Jovanovic

OECD (2010a). The interface between national and subnational levels of government. In OECD (2010) *Better Regulation in Europe: Sweden 2010*. OECD Publishing, Paris. pp. 167-179.

OECD (2010b). The Interface between subnational and national levels of government. In OECD (2010). *Better Regulation in Europe: Denmark 2010*. OECD Publishing, Paris. pp.121-129

OECD (2016a) Denmark profile.

OECD (2016b) Norway profile.

OECD (2017a). Reforming the Swedish hourglass: More than just boundaries. In OECD (2017) *Territorial review: Sweden 2017 – Monitoring progress in multi-level governance and rural policy*. OECD Publishing, Paris. pp. 147-218

OECD (2017b). *Health Statistics for the Nordic Countries 2017, Nomesco 2017, Nordic-Medical-Statistical Committee 108:2017, Copenhagen 2017*.

OECD (2017c). Tax revenue (indicator). [DOI: 10.1787/d98b8cf5-en].

Olsen, C.B. & Brandborg, G. (2016). *Quality Based Financing in Norway. Country Background Note: Norway*. Norwegian Directorate of Health January 2016, pp. 1-16

Oulasvirta, L. (1996). *Kuntien valtionapujärjestelmä*. Tampereen Yliopisto. Acta Universitatis Tamperensis.

Oulasvirta, L. & Turala M. (2009). Financial Autonomy and Consistency of Central Government Policy Towards Local Governments. *International Review of Administrative Sciences*, June 2009, Vol 75(2):311–332 [DOI:10.1177/0020852309104178]

Regeringens Kommittedirektiv 2016:91, Översyn av kostnadsutjämnningen för kommuner och lansting.

Regeringens skrivelse 2016/17:102, Utvecklingen inom den kommunala sektorn, 2016.

Sanberg, S. (2016). Länsi-Euroopan palapeli. Teoksessa Mykkänen A. (toim.) (2016) *Maakuntaitsehallinto. KAKS –Kunnallissalan kehittämissäätö*. Vammalan Kirjapaino Oy, Sastamala s. 20-31.

Sippola, M. (2016). Itsehallinnon tarina. Teoksessa Mykkänen A. (toim.) (2016) *Maakuntaitsehallinto. KAKS –Kunnallissalan kehittämissäätö*. Vammalan Kirjapaino Oy, Sastamala, s. 9-19

SOU 1998:151: *Kostnadsutjämnning för kommuner och landsting. En översyn av statsbidrags- och utjämnningssystemet. Betänkandet av Kommulama utjämningsutredningen*. Stockholm 1998.

SOU 2000:127: *Rättvis kommunal utjämnning. Slutbetänkandet av Utjämningsdelegationen*. Stockholm 2000.

Statistics Denmark, www.dst.dk

Statistic Norway, www.sb.no

Statistics Sweden, www.scb.se

Stockholms läns landsting: Ny skatteintäktsprognos för åren 2017-2021.

Sutherland, D.; Price, R. & Joumard, I. (2005). Fiscal Rules for Sub-Central Governments: Design and Impact. OECD Economics Department Working Papers No. 465.

Sveriges Kommuner och Landsting (2010) Programberedningen för Färdsfinansieringen –Avgifter I kommuner och landsting.

Swedish Association of Local Authorities and Regions, www.skl.se

The General Grant Scheme Norway

The Norwegian Association of Local and Regional Authorities, www.ks.no

THL (2018). Esimerkkejä valinnanvapaudesta Euroopassa, saatavilla www.thl.fi/fi/web/sote-uudistus/valinnanvapaus/esimerkkeja-valinnanvapaudesta-euroopassa/tanska

Tiebout, C. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*, 64, pp. 416-427.

Tuomala M. (2009). *Julkistalous*. Tampere, Gaudeamus

Vinten, V. (2016) Denmark. In *Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe (2016). Regionalisation Trends in European Countries 2007-2015*. June 2016, pp. 56-61.

LIITE 1. Haastatteluaineiston kuvaus

	Organisaatio	Haastateltavat	Haastattelun ajankohta
Alustavat haastattelut	Tanskan, Ruotsin ja Norjan kuntien edunvalvontaorganisaatiot (Kommunernes Landsforening, KL, Sveriges Kommuner och Landsting, SKL ja Kommunens Organisasjon, KS)	Kuntatalousyksiköiden asiantuntijat	16.-18.8.2017
Tanska	Kuntien edunvalvontaorganisaatio Kommunernes Landsforening, KL	Johtava konsultti	27.9.2017
	Kuntien edunvalvontaorganisaatio Kommunernes Landsforening, KL	Asiantuntija	27.9.2017
	Maakuntien edunvalvontajärjestö, Danske Regioner	Johtava neuvonantaja/ tiimivetäjä	28.9.2017
	Maakuntien edunvalvontajärjestö, Danske Regioner	Taloushallinnon päällikkö	28.9.2017
	Valtiovarainministeriö	Johtava neuvonantaja (Health and Local Government Economics -yksikkö)	28.9.2017
	The Danish Centre of Applied Social Science	Tutkija/projektipäällikkö	29.9.2017

	Organisaatio	Haastateltavat	Haastattelun ajankohta
Ruotsi	Kuntien ja maakuntien edunvalvontaorganisaatio, Sveriges Kommuner och Landsting, SKL	Talusojohtaja	19.10.2017
	Kuntien ja maakuntien edunvalvontaorganisaatio, Sveriges Kommuner och Landsting, SKL	Osastopäällikkö, talousyksikkö	19.10.2017
	Kuntien ja maakuntien edunvalvontaorganisaatio, Sveriges Kommuner och Landsting, SKL	Asiantuntija	20.10.2017
	Valtiovarainministeriö	Asiantuntija, kunta- ja maakuntatalousosasto	20.10.2017
	Tukholman maakunta, Stockholms Läns Landsting, SLL	Asiantuntija, budjetointi- ja investointiyksikkö	19.10.2017
	Tukholman maakunta, Stockholms Läns Landsting, SLL	Asiantuntijat, ohjaus- ja valvontayksikkö	19.10.2017

	Organisaatio	Haastateltavat	Haastattelun ajankohta
Norja	Oslo Yliopisto, University of Oslo	Professori, Lääketieteen tiedekunta, Terveystieteiden palveluiden rakenne ja rahoitus	6.11.2017
	Kuntien ja maakuntien edunvalvontajärjestö, Kommunens Organisasjon, KS	Johtava neuvonantaja	7.11.2017
	Kuntien ja maakuntien edunvalvontajärjestö, Kommunens Organisasjon, KS	Asiantuntija	7.11.2017
	Kuntien ja maakuntien edunvalvontajärjestö, Kommunens Organisasjon, KS	Osaston johtaja	7.11.2017
	Kuntien ja maakuntien edunvalvontajärjestö, Kommunens Organisasjon, KS	Asiantuntija	7.11.2017
	Kuntien ja maakuntien edunvalvontajärjestö, Kommunens Organisasjon, KS	Neuvonantaja/asiantuntija, paikallishallinnon demokratia	7.11.2017
	Oslo & Akerhus University College	Tutkija/asiantuntija	7.11.2017
	Kunta- ja uudistusministeriö, Norwegian Ministry of Local Government and Modernisation	Johtava neuvonantaja,	8.11.2017
	Kunta- ja uudistusministeriö, Norwegian Ministry of Local Government and Modernisation	Johtaja	8.11.2017
	Kunta- ja uudistusministeriö, Norwegian Ministry of Local Government and Modernisation	Lakiasiantuntija	8.11.2017
Valtiovarainministeriö	Johtava neuvonantaja	8.11.2017	

LIITE 2. Teemahaastattelurunko

1. Alue- ja paikallishallinnon historia ja reformit
 - a. Lyhyt kuvaus rahoitusjärjestelmän historiasta
 - b. Maakuntien nykyinen tilanne
2. Maakuntien vastualueet ja tehtävät
 - a. Tehtävien lyhyt kuvaus
 - b. Tehtävien jako kuntien, maakuntien ja valtion välillä
 - i. Tehokkuus ja taloudellisuus näkökulmat
3. Miten maakuntien toimintaa rahoitetaan (rahoitusjärjestelmä)
 - a. Maakuntien taloudellinen tilanne –onko maakuntien välillä eroja?
 - b. Maakuntien talouden rakentuminen –pääperiaatteet
 - i. Pääasialliset tulot (verotulot, asiakasmaksut, valtionosuudet, tulonsiirrot jne.)
 - ii. Tasausjärjestelmä
 - iii. Lainanotto & investoinnit
 - iv. Pääasialliset menot
4. Maakuntien talouden hallinta
 - a. Pääperiaatteet
 - i. Mahdollisuudet vaikuttaa omiin tuloihinsa
 - ii. Mahdollisuudet vaikuttaa omiin menoihinsa
5. Taloudelliset kannustimet
 - a. Millaiseen toimintaan rahoitusjärjestelmän tulisi kannustaa?
 - i. Tehokkuus, Tuottavuus, Vaikuttavuus
6. Ohjaus ja valvonta
 - a. Kuinka maakuntien toimintaa ja taloutta ohjataan/valvotaan?
 - i. Mikä taho on vastuussa maakuntien talouden ohjauksesta ja valvonnasta?
 - b. Miten menetellään, mikäli maakunnilla on taloudellisia vaikeuksia?
7. Kokemuksia rahoitusjärjestelmän toimivuudesta

