



TAMPEREEN
YLIOPISTO



JOHTAMISKORKEAKOULU

MITEN MAAKUNTIEN TOIMINTAA RAHOITETAAN?
-TUTKIMUSHANKE

14.12.2017

Lotta-Maria Sinervo

Petra Haapala

MITEN MAAKUNTIEN TOIMINTAA RAHOITETAAN? -TUTKIMUSHANKE

- Tutkimushanke ajalla 1.8.-31.12.2017
- Hankkeen vastuullinen tutkija on HT Lotta-Maria Sinervo
- Hankkeen tutkimusapulainen on HM Petra Haapala
 - Hankkeen asiantuntijoina toimivat professorit Jarmo Vakkuri ja Lasse Oulasvirta
- Tutkimushankkeen rahoittajat Suomen Kuntaliitto, Keva, KT Kuntatyönantajat, Kuntarahoitus sekä Avaintyönantajat Avainta ry



MITEN MAAKUNTIEN TOIMINTAA RAHOITETAAN? -TUTKIMUSHANKE

Tutkimushankkeen tavoitteina on selvittää

- Millä eri tavoilla itsehallinnollisten alueiden rahoitus (omien varojen kerääminen verotuksen, kuntien/paikallishallinnon tulopohjan hyödyntämisen, valtionosuuksien jne. avulla) on *vertailukelpoisissa maissa* toteutettu
- Miten eri järjestelmät toimivat ja *millä edellytyksillä*
- Minkä tyyppinen maakuntien rahoitusjärjestelmä voisi hankkeessa tarkemmin määritellyillä edellytyksillä toimia parhaiten Suomessa, kun huomioidaan mm. itsehallinnollisuuden, tehtävien, kannustinvaikutusten ja julkisten menojen hillinnän vaatimukset



TUTKIMUKSEN VIITEKEHYS

- Julkistaloustieteen klassisen käsityksen mukaan julkisella vallalla on yhteiskunnassa kolme päätehtävää
 - Allokaatiotehtävä, tulonjakotehtävä sekä stabilisaatiotehtävä
 - Voimavarojen allokaatiotehtävän mukaan julkisen vallan tulee edistää yhteiskunnan resurssien kulutuksen sekä tuotannon tehokkuutta
 - Tulonjakotehtävä vuorostaan merkitsee pyrkimystä oikeudenmukaiseen hyvinvointiin ja tulonjakoon yhteiskunnassa
- Fiskaalisen federalismin teoreettisten perusteiden ja peruskysymyksien avulla pyritään löytämään ideaali tehtäväjako eri hallinnontasojen välille
 - Fiskaalisen federalismin teorian mukaan julkinen sekä tuloja että menoja koskeva päätöksenteko hajautetaan vähintään kahdelle hallinnon tasolle
- Valtio voi desentralisoida resurssien allokaatiotehtävän alueellisille ja paikallisille itsehallintoyksiköille, jolloin hyödykkeiden tuotanto voidaan sovittaa paikallisiin olosuhteisiin
 - Oatesin (1972) malli perustuu ajatukseen, jonka mukaan paikallistasolla tiedetään kansalaisten preferenssit paremmin
 - Tiebout (1956) puolestaan perustelee julkisten palvelujen hajauttamista sillä, että vapaasti liikkuvat asukkaat maksimoivat hyvinvointiaan muuttamalla alueelle, jotka tarjoavat heille sopivia palveluja heille sopivalla veroasteella



KUNTIEN & MAAKUNTIEN TEHTÄVÄT JA RAHOITUS POHJOISMAISSA



Kuntien asema kaikissa Pohjoismaissa on vahva, mutta maakuntatason järjestäytymisessä on suurempia vaihteluita (itsehallinnollinen asema ja legitimiteetti)

Vaikka täysin yhtenäistä aluehallintomallia ei ole, eri maiden järjestelmillä on yhtenäisiä piirteitä, kuten tietynkaltainen verotusoikeus ja suoralla kansanvaalilla valittu parlamentti

Tutkimuksessa viitataan termillä *maakunta* kaikkien vertailumaiden aluehallinnon tasoon.



14.12.2017

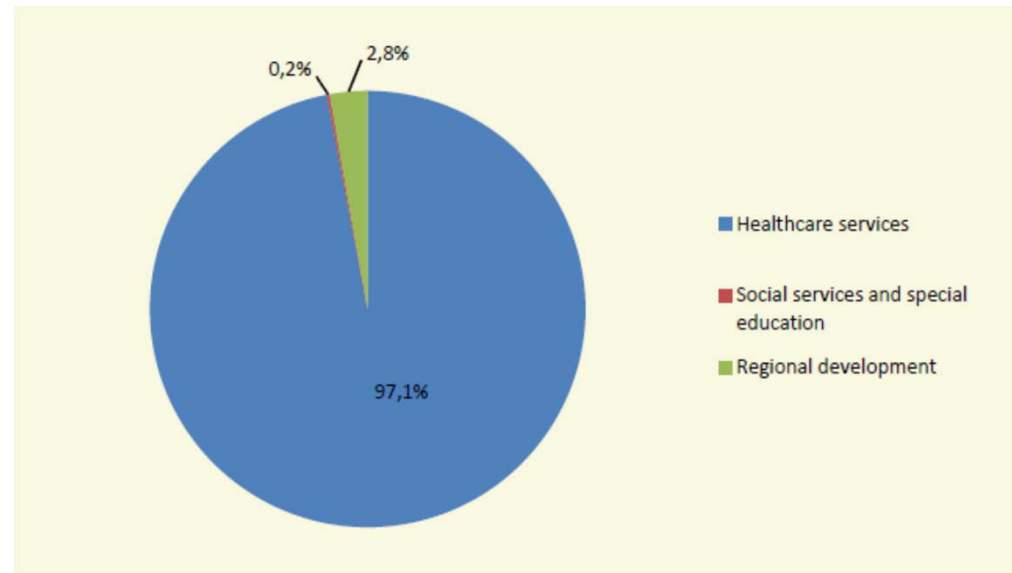


TANSKAN MAAKUNTIEN RAHOITUS

Suuri paikallishallinnon uudistus 2007, jonka myötä maakuntien lukumäärä ja tehtävämäärä väheni, samalla maakunnilta poistui verotusoikeus

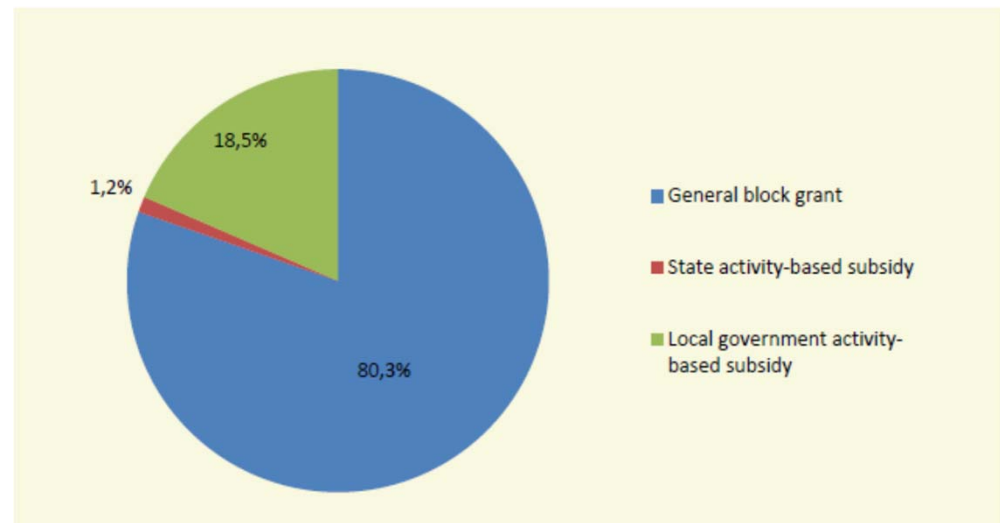
Maakuntien eri tehtävät rahoitetaan hieman eri tavoin

- Erityissosiaalihuollon palvelut rahoitetaan kuntien maksuosuuksina
- Alueelliset kehittämistehtävät rahoitetaan yleisinä valtionosuuksina ja kuntien maksuosuuksina
- Terveysthuollon palvelut rahoitetaan yleisinä valtionosuuksina, toimintoperusteisina valtionosuuksina ja kuntien maksuosuuksina



TANSKAN MAAKUNTIEN RAHOITUS (TERVEYSPALVELUT)

- Noin 80 % yleinen valtionosuus (general block grants)
 - Sosio-ekonomiset ja demografiset kriteerit
 - Korvamerkitty erityisrahoitus tiettyihin tehtäviin
- 1-2 % toimintoperusteinen valtionosuus (State activity-based subsidy) – terveydenhuollon palvelut
 - Määritellään vuosittain alueellisten kannustimien vahvistamiseksi - tuottavuuskannustin
 - Toimintoperusteinen rahoitus riippuu siitä, miten maakunnat yltyvät sovittuun 2 % tuottavuustavoitteeseen
 - Terveydenhuollon palvelujen tuottavuus on parantunut, mutta nyt on näkyvissä negatiivisia kannustinvaikutuksia



- Noin 18 % kuntien maksuosuudet (Local government activity-based subsidy, co-financing)
 - Ennaltaehkäisy terveydenhuollon palveluissa



TANSKA – KESKEISIÄ HAVAINTOJA JA KIPUKOHTIA



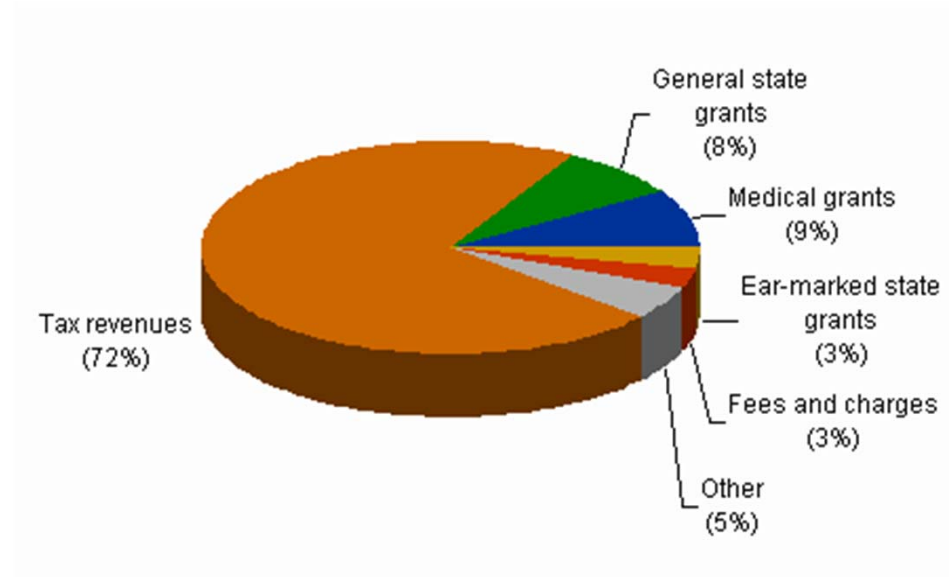
- Maakunta pääsääntöisesti yhden tehtävän aluehallinto
 - Maakunnan eri tehtävät rahoitetaan hieman eri tavoin
 - Valtion suora rahoitus sopii terveydenhuollon palvelujen rahoitustavaksi (yhdenvertaisuus ja tasa-arvo)
- Toimintaperusteisteenen rahoitus saattaa aiheuttaa tehokkuusongelmia ja kannustaa toiminnan volyymin kasvattamiseen (negatiivinen kannustinvaikutus)
- Terveyspalvelujen rahoitusjärjestelmään sisältyy kuntien maksuosuus (co-financing, yhteisrahoitus)
 - Yhteisrahoituksen idea on kannustaa kuntia satsaamaan ennaltaehkäisevään terveydenhuoltoon. Kannustimen vaikutukset ovat kuitenkin häilyviä ja epäselviä
- Erityisten/ korvamerkittyjen valtionosuuksien määrä on kasvussa. Erityiset/korvamerkityt valtionosuudet voivat aiheuttaa tehokkuusongelmia
- Maakunnilla on sanktioitu tuottavuustavoite – tuo taloudellista epävarmuutta maakuntien taloudenpitoon
- Maakunnat ovat valtion tiukan ohjauksen ja valvonnan alaisina
 - Budjettineuvottelut/rahoituskehys vuosittain, osapuolina edunvalvontaorganisaatio ja valtio
 - Maakunnat eivät voi vaikuttaa käytettävissä olevien tulojen määrään, eikä maakunnilla ole lainanotto-oikeutta
 - Maakunnat eivät saa ylittää budjettia, eivätkä tehdä alijäämää (seurauksena sanktioita)



RUOTSIN MAAKUNTIEN RAHOITUS

Ruotsissa maakunnilla on pitkä historia ja niillä on aina ollut verotusoikeus. Maakuntien tehtäviä ovat terveydenhuolto, erikoissairaanhoido ja alle 20-vuotiaiden hammashuolto sekä julkinen liikenne.

- Maakuntien tehtävät rahoitetaan pääosin omilla verotuloilla (72 %) sekä valtionosuuksilla (n. 20 %)
 - Keskimääräinen veroaste 10-12 %
- Yleiset valtionosuudet lasketaan *tasausjärjestelmän* avulla
 - Tulojen tasaus
 - Menojen tasaus
- Korvamerkittyjen valtionosuuksien (3 %) määrä kasvussa



RUOTSI – KESKEISIÄ HAVAINTOJA JA KIPUKOHTIA



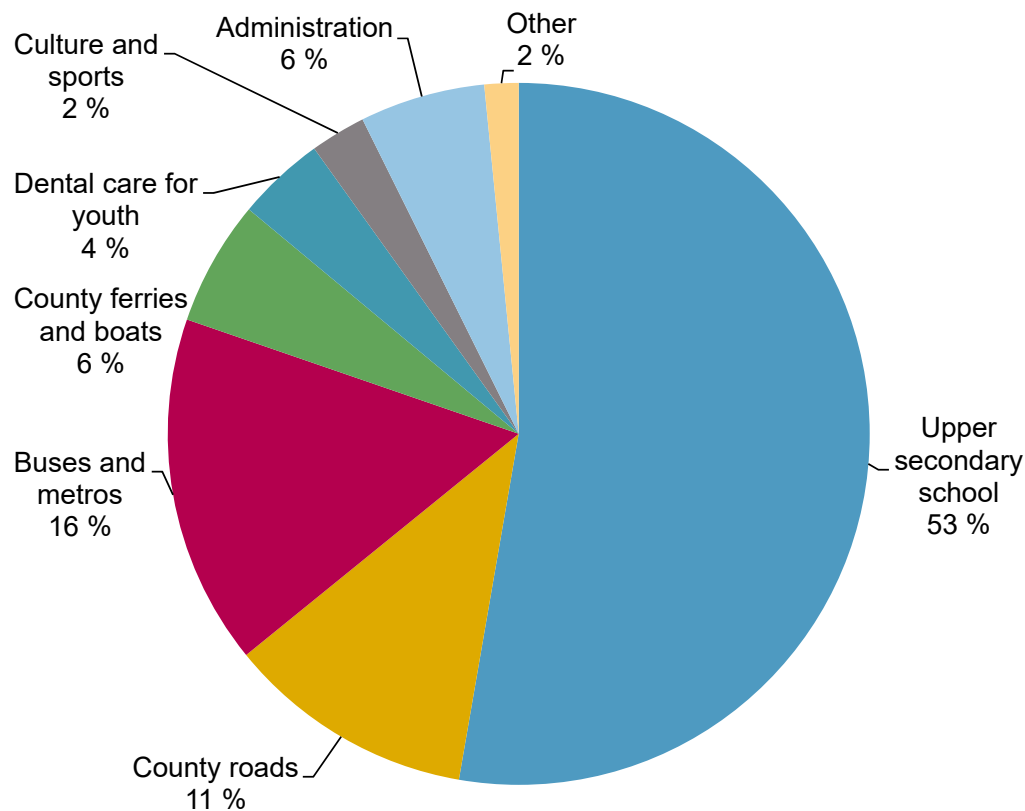
- Maakuntien rahoitusjärjestelmän tavoitteena on taata maakuntien itsehallinto, taloudellinen itsenäisyys ja poliittinen vastuu
- Maakunnat voivat vaikuttaa verotuloihinsa, maakunnat päättävät itsenäisesti veroprosenttinsa (ansiotuloista)
- Maakunnilla on velvollisuus laatia budjetit tasapainoon ja kattaa syntyneet alijäämät kolmen vuoden aikana (ei sanktioita)
- Maakunnilla on rajoittamaton lainanotto-oikeus investointeihin
- Maakunnat vastaavat itsenäisesti taloudellisesta asemastaan, eikä valtiolla ole keinoja puuttua maakuntien taloudellisiin vaikeuksiin
- Erityisten/ korvamerkittyjen valtionosuuksien määrä on kasvussa. Ne voivat luoda tehokkuusongelmia, sillä tarpeet vaihtelevat maakunnittain
- Maakuntien taloudelliset asemat ovat erilaisia
 - Maakunnilla on tuottavuus- ja alijäämäongelmia
 - Maakunnat eivät kuitenkaan ole velkaantuneita
 - Maakuntien taloudellisia vaikeuksia selittää talouden hallinnan ja johtamisen ongelmat
 - Maakunnan poliitikkojen haastava asema. Kuntalaiset eivät ole kiinnostuneita maakuntatason politiikasta
- *Tasausjärjestelmä on välttämätön osa maakuntien toiminnan rahoitusta*
- Jos maakuntien vastuulle lisätään tehtäviä tai laajennetaan olemassa olevia, tulee vastaava osuus liittää myös valtion rahoitukseen, jolloin maakuntien ei tarvitse turvautua ainoastaan veroprosentin nostamiseen (rahoitusperiaate)

14.12.2017



NORJAN MAAKUNTIEN RAHOITUS

Maakuntien tehtäviä ovat toisen asteen koulutus, kaavoitus ja alueellinen kehittämisspolitiikka ja julkinen liikenne. Vuonna 2002 vastuu erikoissairaanhoidosta siirrettiin maakunnilta valtiolle.



Maakuntien toimintaa rahoitetaan pääasiassa verotuloilla (n.40%) ja valtionosuuksina (n.33%)

- Korvamerkittyjä valtionosuuksia (n.6%)
- Asiakas- ja käyttömaksuja (n.14%)

Tasausjärjestelmän avulla tasoitetaan eroja maakuntien ja kuntien välillä

- Verojen tasaus
- Menojen tasaus

Alueellisia avustuksia esim. Pohjois-Norjaan

14.12.2017



NORJA – KESKEISIÄ HAVAINTOJA JA KIPUKOHTIA

- Maakuntien rahoituksesta suurin osa (yli 70%) veroina ja yleisinä valtionosuuksina. Maakunnilla on verotusoikeus (ansiotuloista ja luonnonvaroista). Luonnonvarojen merkitys koko julkistalouden kannalta suuri.
- Maakuntien rahoituskehys on kiinteä. Eduskunta asettaa kattorajan veroasteelle.
- Maakunnat voivat vaikuttaa tuloihinsa ”nimellisesti”.
- Tasausjärjestelmä ja alueelliset valtionavustukset ovat välttämätön osa maakuntien toiminnan rahoitusta
- Maakunnat voivat ottaa lainaa investointitarkoitukseen
- Valtiolla keskeinen rooli maakuntien talouden ohjauksessa ja valvonnassa
 - Veroprosentin kattorajan lisäksi eduskunta päättää yleisten valtionosuuksien myöntämisestä
- Mikäli maakunnilla syntyy alijäämää, joutuvat ne ns. ROBEK-listalle ja valtion tiukemman valvonnan alaisuuteen
 - Tällöin valtion taholta hyväksytään budjetti ja lainanotto investointeihin. Maakuntia ei kuitenkaan ole ollut listalla moniin vuosiin.
 - Syntyneet alijäämät tulee kattaa kahden vuoden aikana
- Maakuntien taloudellinen asema on hyvä
 - Maakunnilla ei ole budjetin ylitys- alijäämä tai velkaantumisongelmia, vaikka maakuntien velan kokonaismäärä onkin kasvanut
 - Maakuntien tehtäväkenttä on kapea. Tehtävät ovat sellaisia, joiden talouden suunnittelu ja ennakointi on suhteellisen helppoa



14.12.2017



MIKÄ RAHOITUSMALLI SUOMEEN? – KESKEISIÄ NÄKÖKULMIA

Maakuntien rahoituksen järjestämisen periaatteet ja tavoitteet

- Millainen on maakuntien itsehallinnollinen asema?
 - Millaiset mahdollisuudet maakunnilla on vaikuttaa omiin tuloihinsa ja menoihinsa?
- Millainen on maakuntien suhde valtioon ja kuntiin?
- Millainen on tehtävien luonne, onko kyse paikallisesta vai valtakunnallisesta tehtävästä?
 - Suomen maakunnille tulossa hyvin laaja tehtäväkenttä. Pohjoismaisten maakuntien tehtäväkenttä ja asema suppeampi
- Tarvitaanko eri tehtävien rahoittamiseen erilaisia rahoitusmuotoja?

Maakuntien talouden ohjaus ja valvonta

- Itsehallinnollinen asema vs. kuinka tiukassa taloudellisessa ohjauksessa maakunnat ovat/tulisi olla?
- Neuvottelumenettely? Kehysmenettely?
- ”Menokuri”, mikäli sääntöjä rikotaan, millaisia sanktioita tulisi/voidaan määrätä?

Minkälaiseen toimintaan rahoitusjärjestelmän tulisi kannustaa?

- Valtion, maakuntien ja kuntien osalta

14.12.2017



MIKÄ RAHOITUSMALLI SUOMEEN? – ENSIMMÄISIÄ HAVAINTOJA

Itsehallinto vs. virasto

- Taloudellinen autonomia tulisi koskea myös mahdollisuuksia vaikuttaa omiin tuloihin ja menoihin
- Maakuntien rahoituksen ”käynnistysvaihe” vai pysyvä rahoitusratkaisu?

Tehtävien laajuus ja monipuolisuus – erilaiset tavat rahoittaa erilaisia tehtäviä

- Terveyspalvelujen rahoitus vs. sosiaalipalvelujen rahoitus
- Tehtäväkokonaisuus, päätöksenteko, rahoitus liittyvät yhteen

Minkälaiseen toimintaan rahoitusjärjestelmän tulisi kannustaa?

- Tuottavuus- ja tehokkuusvaatimukset?
- Minkälaiseen toimintaan verorahoitus (verotusoikeus) kannustaa? Talousvastuukannustin – verotusoikeus menokurin välineenä
- ”Pehmeän budjettirajoitteen riski”

Mitkä veromuodot sopivat maakunnille?

- Ansiotulovero? Kiinteistövero?
- Eurooppalaisilla maakunnilla ei juurikaan ansiotuloverotusoikeutta (mm. autovero, bensaverot, hotelliverot, koiraverot)

14.12.2017



TUTKIMUSHANKE ETENEE

- Kirjallisuuskatsauksen viimeistely
- Aineistonkeruun loppuunsaattaminen
- *Aineiston analysointi, tulokset, päätelmät*
 - Tieteellisen paneelin ja sitä täydentävän aineiston analyysi
- Loppuraportin julkistus tammikuussa 2018



KIITOS

*Meillä opit ymmärtämään maailmaa,
jotta voit muuttaa sitä.*

14.12.2017

