Tulisiko hyvinvointialueilla olla verotusoikeus?

Timo Viherkenttä

Vuonna 2023 aloittavien hyvinvointialueiden, joille on siirtymässä sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisvastuu, rahoitus tulee ainakin aluksi valtion budjetista. Itsehallintoideologian lisäksi myös kannustintekijöillä voitaisiin perustella alueille annettavaa verotusoikeutta. Verotusoikeuteen liittyisi toisaalta monia ongelmia siinä kontekstissa, johon nämä hyvinvointialueet Suomessa asettuvat.

1. Aluksi

Uusien *hyvinvointialueiden* on määrä aloittaa toimintansa vuonna 2023. Näille uusille organisaatioille kuuluisi julkisen sektorin vastuulla olevan sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämistehtävä. Kunnilta poistuisi vastuu tästä tehtäväkentästä.[1]

Hyvinvointialueiden rahoitus koostuisi ainakin aluksi valtion budjettirahoituksesta ja suhteellisesti pienehkössä määrin alueiden omista asiakasmaksutuloista. Hyvinvointialueille ei ole ainakaan aluksi tulossa verotusoikeutta.

Valtioneuvosto asetti maaliskuussa 2020 *parlamentaarisen maakuntaverokomitean*, jonka tehtävänä oli selvittää ja arvioida maakuntien verotusoikeutta maakuntien rahoituslähteenä (uusien organisaatioiden nimeksi tuli sittemmin hyvinvointialue). Komitea jätti mietintönsä maaliskuussa 2021 (Valtioneuvosto 2021). Komiteassa oli jäseninä yksi kansanedustaja jokaisesta eduskuntapuolueesta, Kuntaliiton ja Veronmaksajien edustajat sekä neljä sekalaista tohtoria (*Seija Ilmakunnas, Jukka Pekkarinen, Lotta-Maria Sinervo* ja minä). Apuna oli suurehko, pääosin valtiovarainministeriön virkamiehistä koostunut sihteeristö.

[1] *Tuleviin hyvinvointialueisiin liittyvät kohdat tässä artikkelissa perustuvat syksyllä 2020 annettuun hallituksen esitykseen 241/2020. Uudellamaalla järjestely poikkeaisi muusta maasta. Tähän sisältyisi myös se, että Helsingin kaupungille jäisi tehtäviä, joita muita kunnilla ei enää olisi.*

OTT Timo Viherkenttä (timo.viherkentta@aalto.fi) on Aalto-yliopiston työelämäprofessori ja Helsingin yliopiston verooikeuden dosentti. Hän toimi maaliskuussa 2021 mietintönsä jättäneen maakuntaverokomitean jäsenenä.

Lokakuussa 2020 maan hallitus yllätti komitean tiedottamalla alueiden verotusoikeuteen viitaten, että ”hallitus sitoutuu verotusta ja rahoitusta koskevan lainsäädännön valmistumiseen hallituskauden aikana sekä sen voimaantuloon viimeistään vuonna 2026”. Tämä kannanotto aiheutti komiteassa hämmennystä mutta ei lopulta suoraan vaikuttanut komitean työhön.

Komitea käsitteli maakuntaveroa puoltavia ja sitä vastaan puhuvia näkökohtia monipuolisesti ja tarkasteli myös eri vaihtoehtoja mahdolliseksi veroksi. Työtä auttoi se, että sihteeristöllä oli käytettävissään laaja maakuntatasoinen data sekä tulevia vuosikymmeniä koskevia skenaarioita. Kun kyseessä oli parlamentaarinen komitea, käsittely oli tietysti luonteeltaan erilaista kuin se olisi ollut tieteellisessä tutkimuksessa. Lähes 200-sivuisen mietinnön loppupäätelmä (s. 149) kuului:

> *Komitea toteaa, että maakuntaveron käyttöönoton tarpeellisuutta tulisi arvioida siinä vaiheessa, kun hyvinvointialueiden rahoitusmallin toimivuudesta on saatu riittävästi kokemusta ja jos tehtäväkenttää mahdollisesti olennaisesti laajennetaan. Tällöin tulisi tarkastella laajasti julkisen sektorin tehtäviä, rahoitusta ja veronsaajien asemaa.*[2]

Peruskysymys siitä, tulisiko maakunnilla olla verotusoikeus, jakaa vahvasti mielipiteitä. Tämä ei ole yllättävää, koska asiaan liittyy sekä puolesta että vastaan puhuvia aspekteja ja myös poliittisia ulottuvuuksia. Vaalikaudella 2015–2019 käsitellyn sote- ja maakuntauudistuksen yhteydessä *talouspolitiikan arviointineuvosto* päätyi seuraavaan tiivistykseen: ”Kysymys maakuntien verotusoikeudesta on haastava. Siihen liittyy arvokysymyksiä sekä vastakkaisia ja vaikeasti kvantifioitavia kannustinmekanismeja. Loppujen lopuksi perustelut verotusoikeuden puolesta vaikuttavat vahvemmilta kuin perustelut sitä vastaan.”[3]

Tässä artikkelissa tarkastellaan verotusoikeutta hyvinvointialueiden/maakuntien mahdollisena tulolähteenä osin komiteanmietinnön valossa mutta myös muuten. Aihepiiri on moniulotteinen ja fiskaalista federalismia koskeva yleinen tutkimuskirjallisuus on tietysti mittava. Eri osa-alueita ei olekaan mahdollista käsitellä tässä alkuunkaan kattavasti. Seuraavassa arvioidaan lähinnä Suomessa realistista vaihtoehtoa, jossa maakuntien rahoitus olisi valtionrahoituksen ja omien verotulojen *yhdistelmä*.

Mahdollisen maakuntaveron etuihin ja haittoihin vaikuttaa luonnollisesti myös se, minkälainen tämä vero olisi. Seuraavassa on paljolti tausta-ajatuksena *ansiotuloihin kohdistuva pienehkö vero*, jota komitea piti käsittelemistään vaihtoehdoista Suomen verojärjestelmän kannalta vähiten ongelmallisena. Jaksossa 2.6 esitetään erikseen joitakin näkökohtia ansiotuloveroon nimenomaisesti liittyvistä kysymyksistä.

Aiheeseen liittyy vähän sekavaa terminologiaa. Tässä artikkelissa viitataan termillä ”hyvinvointialue” nyt perusteilla oleviin alueisiin ja termeillä ”maakunta” ja ”alue” sekä hyvin-

[2] *Mietintöön liittyi neljän jäsenen eriävät mielipiteet. Vihreitä ja Vasemmistoliittoa edustaneet jäsenet korostivat yhteisessä eriävässä mielipiteessään maakuntaveron etuja valtionrahoitukseen verrattuna. Kokoomuksen edustaja ei yhtynyt komitean johtopäätöksiin siltä osin kuin ne jättivät oven auki maakuntaverolle myöhemmin. Perussuomalaisia edustanut jäsen vastusti mietintöön sisältynyttä viittausta maakuntien tehtävien mahdolliseen myöhempään laajentamiseen monialaisten maakuntien suuntaan.*

[3] *Talouspolitiikan arviointineuvosto (2019), 112.*

vointialueisiin että mahdollisiin monialaisempiin maakuntiin.

2. Maakuntaveroa puoltavia ja sitä vastaan puhuvia seikkoja

2.1 Itsehallinto

Lienee jokseenkin riidatonta, että verotusoikeudesta nauttivan toimijan *itsehallinto* on lähtökohtaisesti suurempaa kuin sellaisen organisaation, jolla ei ole vastaavaa päätösvaltaa omaan rahoitukseensa. Maakuntaverokomitean mukaan (s. 145) verotusoikeutta pidetään yhtenä keskeisenä paikallisen itsehallinnon tunnusmerkkinä.

Itsehallinnon käsitteeseen liittyy myös *oikeudellisia* elementtejä. Suomen perustuslain 121.4 §:n mukaan itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla. Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirjan mukaan ainakin osan paikallisviranomaisten taloudellisista voimavaroista tulisi muodostua paikallisista veroista ja maksuista, joiden suuruudesta niillä on oikeus päättää lain asettamissa rajoissa.[4]

Eduskunnan perustuslakivaliokunta lausui vuonna 2017 tuolloin esitetyn sote- ja maakuntauudistuksen yhteydessä, että lainsäätäjän harkintavalta maakuntien verotusoikeuden suhteen on laaja. Itsenäinen verotusoikeus olisi valiokunnan mielestä perustuslain 121.4 §:n kannalta perusteltu, mutta ehdoton maakunnalliselle itsehallinnolle asetettava vaatimus se ei ole.[5]

Itsehallinnolla on kytkentä jäljempänä jaksossa 2.2. käsiteltäviin taloudellisiin kannustimiin. Itsehallinnolle voidaan kuitenkin antaa myös *itseisarvoista, ei-välineellistä merkitystä*, jonka perusarvona on asukkaiden oikeus päättää alueensa asioista.

Jos mahdollisimman suurta itsehallintoa pidetään korkea-asteisena tavoitteena, verotusoikeutta voidaan siitä näkökulmasta pitää tärkeänä osana maakuntien asemaa. Itsehallinto ilman verotusoikeutta saatetaan tässä ajattelussa nähdä vajaana. Itsehallinnollisiksi luonnehdittavilla alueilla onkin kansainvälisesti usein jonkinasteinen verotusoikeus.

Mahdollisimman täydellinen itsehallinto ei silti ole itsestään selvä tavoite. Vaikka alueen asukkaiden mahdollisuutta päättää omista asioistaan voidaan pitää lähtökohtaisesti arvokkaana, ei ole selvää, millä hallinnon tasolla päätösvaltaa tulisi minkäkin verran olla. Alueiden päätöksillä voi myös olla horisontaalisia ja vertikaalisia ulkoisvaikutuksia, Suomen tapauksessa yhtäältä muiden alueiden ja toisaalta kuntien ja valtion suuntaan. Erilaisiin hallintomalleihin liittyvien valtaoikeuksien voidaan ajatella olevan jatkumo, jolla itsehallintoa voi olla enemmän tai vähemmän. Kun perustetaan uudet hallintoalueet ja niille uudet organisaatiot, ei ole outoa sekään, jos näille alueille ei välittömästi luovuteta maksimaalista itsehallintoa.

[4] *Paikallisena itsehallintona pidetään tässä sopimuksessa (SopS 66/1991) myös kuntaa suurempien alueiden itsehallintoa. Hallituksen esityksessä 241/2020 ehdotettiin, että eduskunta hyväksyisi annettavaksi ilmoituksen, jonka mukaan kyseistä veroja koskevaa kohtaa ei sovellettaisi hyvinvointialueisiin.*

[5] *PeVL 26/2017 vp. Kysymys voidaan asettaa niinkin päin, että tulisiko mahdollisesta verotusoikeudesta säätää perustuslaissa. Perustuslakivaliokunta ei ole ottanut tähän nimenomaisesti kantaa, mutta siitä voitaneen päätellä, ettei perustuslaissa säätäminen olisi välttämätöntä.*

Perustettavien hyvinvointialueiden tehtävä on sosiaali- ja terveydenhuoltopalveluiden ja pelastustoimen järjestäminen. Tämä on suurimmaksi osaksi vahvasti lakisidonnaista. Itsehallinnon tosiasiallinen päätöksentekokenttä on huomattavan rajallinen, koska lakisääteisiä minimitasoja ei voida alittaa. Myös vähimmäistasojen yläpuolella palvelutasojen erilaisuuteen eri alueilla voi liittyä jännitteitä suhteessa koko maan asukkaiden yhdenvertaisuuteen, etenkin kun kyse on sosiaali- ja terveyspalveluista. Valtiolla on perinteisesti katsottu olevan velvollisuus huolehtia siitä, että erot sosiaali- ja terveyspalveluissa pysyvät maassa kohtuullisella tasolla.

Yksi asukkaiden päätösvallan käyttöön liittyvä erityiskysymys kohdistuu maakuntaverokomitean päällimmäisenä pitämään malliin, jossa vero kohdistuisi *ansiotuloihin* mutta ei pääomatuloihin. Pääomatulojahan on hyvin monen tyyppisiä: korkojen, myyntivoittojen, vuokratulojen ja useimpien osinkojen lisäksihän niitä ovat Suomen verojärjestelmässä muun muassa puunmyyntitulot sekä yritystulon ja maatalouden tulon pääomatulo-osuudet. Pääomatulojen jäämiseen maakuntaveropohjan ulkopuolelle on sinänsä järkeenkäyviä syitä. Ei olisi kuitenkaan ongelmatonta, että verotuksen tasosta olisivat päättämässä kaikki, mutta pelkästään pääomatuloja saavat eivät maksaisi maakuntaveroa lainkaan ja muutenkin verorasitus kohdistuisi täysimääräisenä vain pelkkiä ansiotuloja saaviin. Pääomatulojen saajat osallistuisivat toki maakunnan menojen maksamiseen valtionrahoituksen kautta, mutta sitä tekevät muutkin veronmaksajat.

Pääomatulokysymyksen merkittävyydestä voi olla eri näkemyksiä, mutta asetelma, jossa osa äänestää omista veroistaan ja osa naapurien veroista, kovertaa itsehallinnollisen päätöksenteon asemaa maakuntaveron perusteluna.[6] Vastaava ilmiö on jo nykyisin kunnallisverotuksessa, mutta ainakin soteen keskittyvillä hyvinvointialueilla äänestyspäätöksen voi kuntia selvemmin pelkistää kysymykseen ”korkeammat verot ja paremmat palvelut vai päinvastoin”.

2.2 Taloudelliset kannustimet, tehokkuus ja kustannusten hillintä

Itsehallinnon lisäksi keskeisenä maakuntien verotusoikeutta puoltavana perusteluna on pidetty ajatusta siitä, että menoista ja tuloista päättämisen kuuluminen samalle toimijalle tuo päätöksentekoon paremmat taloudelliset kannustimet. Verotusoikeusmallissa alueen päättäjät ovat äänestäjille tilivelvollisia sekä tuotetuista palveluista että verorasituksen tasosta. Palveluiden tehokkaasta tuottamisesta syntyvä säästö voidaan kohdistaa alueen äänestäjien hyödyksi matalamman veroprosentin kautta ja kustannusten kasvu joudutaan puolestaan viime sijassa kattamaan kiristämällä verotusta.

Verotusoikeus mahdollistaakin valtion määrittämää rahoituksen määrää paremmin alueen menojen ja verorasituksen tason mitoittamisen asukkaiden preferenssien mukaiseksi. Tarve määrätä veroja kustannusten kattamiseen voi toimia kustannuksia hillitsevänä elementtinä, mutta toki asukkaat voivat myös aidosti haluta parempia palveluja ja olla valmiita korkeampiin veroihin.

Ajatus siitä, että oma verorahoitus vahvistaa päätöksentekijöiden tilivelvollisuutta ja on omiaan kannustamaan tehokkaampaan taloudenpitoon, on lähtökohtaisesti relevantti myös

[6] *Ansiotulot/pääomatulot-asetelma poikkeaa luonteeltaan siitä, että osa äänestäjistä on niin pienituloisia, että he eivät sen vuoksi maksa veroja.*

siinä tapauksessa, että osa alueen rahoituksesta tulee ulkoa kuten valtiolta.

Vaihtoehtoon, jossa alueella ei ole verotusoikeutta vaan rahoitus tulee valtiolta, liittyy puolestaan niin sanottu *pehmeän budjettirajoitteen* ongelma. Etenkin jos alueen vastuulla olevat palvelut ovat lakisääteisiä ja välttämättömiä ja perustuvat merkittävältä osin suoraan kansalaisten perusoikeuksiin, valtiovallan on viime kädessä turvattava palveluiden saamisen edellytykset, mikä voi johtaa valtiolta alueelle myönnettävään lisärahoitukseen. Tämä voi aiheuttaa alueiden päätöksenteossa *moraalikatoon* ja *yhteismaahan* liittyviä ongelmia ja heikentää ehkä merkittävästi kustannusten hillintää.[7]

Nämä verotusoikeutta tukevat perustelut ovat tutkimuskirjallisuudessa laajasti esille tuotuja näkökohtia.[8] Kyseiset seikat ovat tärkeitä ja sellaisinaan puoltavat alueille annettavaa verotusoikeutta. Voidaan sanoa, että verotusoikeuden jättäminen myöntämättä on tämän valossa perusteltua vain jos (i) näiden näkökohtien ei katsota syystä tai toisesta soveltuvan perustettaviin hyvinvointialueisiin/maakuntiin, (ii) verotusoikeuden puuttumisen haittoja voidaan tehokkaasti torjua ja/tai (iii) verotusoikeuden huonot puolet arvioidaan siihen liittyviä etuja painavammiksi.

On vaikea väittää, etteivät edut, jotka liittyvät tulojen ja menojen pitämiseen ainakin osin samoissa käsissä, lainkaan koskisi nyt perusteilla olevia alueita. Näiden näkökohtien tosiasiallisen konkreettisen merkityksen arvioiminen on vaikeampaa.

Yksi kysymyksistä liittyy alueille siirrettävien tehtävien luonteeseen. Hyvinvointialueiden tehtäviä ovat sosiaali- ja terveydenhuolto ja pelastustoimi. Nämä ovat ylivoimaiselta valtaosaltaan lakisidonnaisia tehtäviä, joihin liittyy yleisen järjestämisvelvollisuuden lisäksi runsaasti täsmällistä ja tiukkaa lainsäädäntöä sekä valtiollista ohjausta. Valtiolla on myös perustuslakiin pohjaava velvollisuus huolehtia, ettei lakisääteisten palvelujen taso poikkea suuresti eri osissa maata. Perustuslaki rajaa osaltaan myös palvelujen järjestämisen tapoja.[9] Hyvinvointialueiden todellinen liikkumavara palveluiden laajuudessa ja laadussa ja järjestämistavoissa onkin huomattavan rajallinen.[10] Tämä kaventaa tuntuvasti aidon päätöksenteon kenttää hyvinvointialueilla, mikä jättää kysymyksen siitä, onko tämä kenttä niin laaja, että verotusta koskevalle päätösvallalle on todellinen tarve. Toki tämä kenttä ei ole olematon, vaan palveluja voidaan tarjota lakisääteisiä vaatimuksia enemmän tai laadukkaampina tai tuottaa tehokkaammin.

On joka tapauksessa luonteva ajatus, että verotusoikeudella on sitä enemmän merkitystä mitä laajempi on menoja koskevan tosiasialli-

[7] *Pehmeää budjettirajoitetta voi liittyä myös järjestelmään, jossa alueella on verotusoikeus, jollei ole realistista, että alueen tarvitsema rahoitus voidaan hankkia verotuksella.*

[8] *Erinomainen katsaus tutkimuskirjallisuuteen sisältyy julkaisuun Kortelainen ja Lapointe (2019).*

[9] *Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan lisäksi antaa vain viranomaiselle.*

[10] *Järjestämistapoja ollaan sote-uudistuksessa rajoittamassa myös selvästi enemmän kuin perustuslaki edellyttää ja voidaan kysyä, ovatko muun muassa ulkoistamista koskevat rajoitukset lian pitkälle meneviä.*

sen päätöksenteon piiriin kuuluva harkinnanvarainen alue. Maakuntaverokomitea kytkikin verotusoikeuden perusteet alueiden tehtävien laajuuteen ja katsoi edellä lainatussa loppupäätelmässään, että verotusoikeutta kannattaisi harkita vasta, jos alueiden tehtäväkenttää tulevaisuudessa olennaisesti laajennetaan.[11]

Huolimatta ”laajempi tehtäväkenttä – enemmän perusteita verotusoikeudelle” -ajatuksen luontevuudesta on myös yksi toiseen suuntaan puhuva tekijä. Juuri sote-palveluissa valtionrahoitukseen liittyvä pehmeän budjettirajoitteen ongelma voi nimittäin olla erityisen korostunut, kun ei ole helppoa osoittaa vähemmän tärkeitä tehtäviä, joista alue voi säästää. Tämä voi korostua näköpiirissä olevassa tulevaisuudessa, jossa eri alueiden lähtökohtaiset taloudelliset resurssit ovat hyvin erilaiset.

Yksi tilivelvollisuuteen liittyvä kysymys verotusoikeusmallissa on, kuinka aidosti äänestäjien ajatellaan pystyvän arvioimaan alueen päättäjien ratkaisuja – olkoonkin, että kansanvalta yleisestikin nojaa tällaiseen ajatukseen. Äänestäjien voi olla kovin vaikea tietää sitä, missä määrin esimerkiksi palvelutason heikkous tai verotuksen taso johtuu alueen vaikeammista lähtökohdista taloudellisen pohjan tai tarvetekijöiden suhteen ja missä määrin päätöksentekijöiden ratkaisuista. Punnitun kannan muodostaminen maakuntaveroprosenttiin saattaisi olla suurelle osalla äänestäjistä haastavaa, jos kyse on ansiotulosta, johon kohdistuu lisäksi valtionverotus, kunnallisverotus, kirkollisverotus, sairausvakuutuksen sairaanhoito- ja päivärahamaksu, työttömyysvakuutusmaksu, eläkemaksu ja Yleisradiovero. (On myönnettävä, etten esimerkiksi itse muista ulkoa kotikaupunkini Helsingin kunnallisveroprosenttia, vaikka saan palkkaa verotuksen tutkimisesta ja opettamisesta.)

Yksi keskeisistä kysymyksistä on, minkälainen maakuntien rahoituksen malli on kustannusten hillinnän kannalta tehokkain. On sinänsä looginen ajatus, että kustannusten näkyminen alueen asukkaiden verorasituksessa on omiaan kannustamaan alueen päätöksentekijöitä kustannustehokkuuteen tai ainakin kustannuskuriin. Valtiollisen rahoituksen mallissahan alueen asukkaat eivät rahallisesti hyödy suoraan kustannustehokkaasta palvelutuotannosta vaan hyötyä voi tulla vain palvelutason paranemisena (joka sekin on toki merkittävää).[12] Syksyllä 2020 annettu hallituksen esitys on saanut runsaasti arvostelua heikoista kannustimista eikä tämä arvostelu liene kokonaan aiheetonta.

Yksi ulottuvuus tässä on se, että valtionrahoitusmallissa alueilla on ehkä heikot kannusteet siihen, että rahoja voidaan jättää myös käyttämättä. Tässä saattaa olla johonkin mittaan perää, mutta alueet tulevat sotemenojen kasvaessa olemaan ehkä siinä määrin tiukoilla, että tällainen tilanne olisi käytännössä melkoisen harvinainen.

Valtionrahoituksessa kustannusten hillinnän mekanismi on yksinkertaisesti se, että alueille osoitettava rahoitus määritellään valtion kehys- ja budjettiprosessissa. Tästä tuleva budjettirajoite saattaa olla myös tiukempi kuin alu-

[11] *Hyvinvointialueiden tehtäväkentän laajentamista on arvioitu erillisessä parlamentaarisessa selvitystyössä (Valtiovarainministeriö 2021). Selvitystyössä ehdotettiin laajentamista 2026 vain ympäristöterveydenhuoltoon.*

[12] *Talouspolitiikan arviointineuvosto (2019) totesi, että ”koska julkisrahoitteiset terveyspalvelut ja käteen jäävä tulo eivät ole maakunnan asukkaiden näkökulmasta täydellisiä substituutteja, verotusoikeus parantaa maakunnan kannustimia panostaa tuottavuuteen”.*

een äänestäjiltä tulevaan paineeseen verotusoikeusmallissa perustuva kannustin. Verotuksen kiristämisen optio voi tarjota helpomman tien kustannusten kasvattamiseen kuin epävarma rahan kerjääminen valtiolta.

Pehmeän budjettirajoitteen ongelma on silti valtionrahoitusmallin potentiaalinen heikkous. Aihetta on analysoitu tutkimuskirjallisuudessa monenlaisin metodein peliteoriasta empiirisiin tutkimuksiin. Suomessa rakentuvaa asetelmaa on havainnollistettu siten, että jos valkotakkisten ylilääkärien rivistö ilmoittaa ihmisten kuolevan, jollei lisärahoitusta saada, valtio ei voi olla myöntymättä. Perusoikeuksien toteuttamisvelvoitteeseen on katsottu kuuluvan valtion vastuu huolehtia siitä, että alueilla on tosiasialliset edellytykset suoriutua tehtävistään ja että budjettirajoitteella ei voida rajoittaa lakisääteisten palvelujen saatavuutta. Edellisellä vaalikaudella käsitellyn sote- ja maakuntauudistuksen yhteydessä muodostui niinkin pitkälle menevä käsitys, että koska joissakin tilanteissa voi olla välttämätöntä osoittaa maakunnille lisärahoitusta, valtion budjetissa on jo etukäteen varauduttava tällaisen rahoituksen myöntämiseen.[13] Valtionrahoitukseen liittyvän kustannuskurin täyttä uskottavuutta onkin syytä pitää epävarmana.

Budjettirajoitteen pehmeysriskin vastavoimaksi valtionrahoitusmalli tarvitsee tuekseen mekanismeja, jotka vähentävät alueiden houkutusta nojata budjettikurista huolehtimisen sijasta Kruununhakaan suuntaaviin karvalakki/valkotakkilähetystöihin. Tällaisia mekanismeja sisältyy suunniteltuun ensimmäisten vuosien ratkaisuun, mutta niiden riittävyys voi olla kyseenalainen. Viimekätinen uhka hyvinvointialueen itsenäisyyden menettämisestä ja alueen liittämisestä toiseen alueeseen voi toimia Keski-Pohjanmaan osalta, mutta suuremmat hyvinvointialueet voivat olla *too big to fail* – Varsinais-Suomen hyvinvointialuetta ei hevin yhdistetä johonkin pieneen naapuriin. Voi silti löytyä esimerkiksi tehokkaampiakin valtion kiristyvän otteen tyyppisiä keinoja alueiden kannustamiseksi budjettikuriin.

Ei ole varmaa vastausta siihen, onko verotusoikeus vai valtionrahoitus kustannusten hillinnän kannalta tehokkaampi malli. Tämä riippuu myös päätöksentekokulttuuriin liittyvistä asioista. Valtion kehysprosessi ja siihen kytketty hallitusohjelman menosääntö toimi korona-aikaan asti pitkään kohtalaisen tehokkaana valtion menokehityksen rajaajana. Kevään 2021 kehysratkaisujen jälkeen ei ole kuitenkaan selvää, mikä menosäännön merkitys on jatkossa. Jos kehyskurissa palataan esikoronaaliseen aikaan, valtion muiden menojen kanssa kilpaileva alueiden budjettimomentti voi olla kustannusten hallinnassa tehokkaampi kuin alueiden omiin päätöksiin perustuva rahoituksen mitoitus. Jos taas kehysmenettely ei toivu kevään 2021 kolhuista, kustannusten hillintä on epävarmempien vuotuisten päätösten varassa. Lisäkysymys on, vuotaako valtionrahoitus merkittävästi ylimääräisen lisärahoituksen kautta vai onko lisärahoitus vain marginaalinen hiushalkeama. Tästä aletaan saada kokemuksia uudistuksen ensimmäisinä vuosina.

2.3 Palveluiden rahoituksen turvaaminen

Vaikka moni meistä pitää tärkeänä kustannusten hillinnän tavoitetta, on myös muistettava välttämättömien sote-palveluiden turvaamisen tärkeys. Maakuntaverokomitea lausui johtopäätöksissään, että ”hyvinvointialueiden rahoi-

[13] *Ks. näistä eduskunnan valiokuntien kannanotoista mm. PeVL 15/2018 ja VaVL 5/2018.*

tusmallin kannalta on olennaista, että rahoitus on palvelutarpeeseen nähden riittävää ja rahoitusmalli turvaa palveluiden järjestämisen edellytykset kaikilla hyvinvointialueilla" (s. 145). Sekin on hyväksyttävä, että äänestäjien preferenssit voivat olla myös sellaiset, että kustannukset saavatkin olla korkeammat, jos palvelut tulevat paremmin turvatuiksi.

Riittävän rahoituksen vaatimus koskee sekä rahoituksen mitoitusta ylipäänsä että odottamattomampia tilanteita. Jos alueella on verotusoikeus, tarpeiden vaatima rahoitus voidaan hankkia alueen omin päätöksin eikä kaikki rahoitus joudu valtiovarainministeriön budjettiosaston sektorihenkilön mahdollisesti kylmän arvioinnin kohteeksi. Rahoituksen hankkiminen tarvittaessa nopeasti ja keskenkin vuotta edellyttää myös käytännössä toimivaa lainanottomahdollisuutta verotuksen tueksi.

2.4 Eri alueiden asema ja asukkaiden yhdenvertaisuus

Perustettavat hyvinvointialueet ovat keskenään hyvin erilaisia. Sen lisäksi, että ne ovat huomattavan erikokoisia, niiden taloudellisessa pohjassa on suuria eroja. Sosiaali- ja terveydenhuollon tarvetekijät poikkeavat myös paljon. Erityisen vakava seikka on, että hyvinvointialueiden erojen taloudessa, väestökehityksessä ja tarvetekijöissä arvioidaan kasvavan selvästi edelleen tulevaisuudessa.

Hyvinvointialueiden erot asettavat haasteita myös rahoitusjärjestelmälle. Valtionrahoituksen oikeansuuruinen kohdistaminen eri alueille on vaativa tehtävä. Nyt valmisteltavana olevassa uudistuksessa rahoitus määräytyisi laskennallisesti pääosin alueiden palvelutarpeiden sekä olosuhdetekijöiden perusteella. Palastustoimen rahoitukseen vaikuttaisi lisäksi riskikerroin.

Valtionrahoituksen ja verotusoikeuden yhdistelmässä lisäulottuvuutena nousevat esiin alueiden veropohjien eroista johtuvat erot verotuottopotentiaalissa. Suomen tilanteessa on selvää, että alueiden väliset erot veropohjassa ovat niin suuret, ettei verotusoikeuden myöntämistä alueille voida ajatella ilman merkittävää tasausjärjestelmää, jolla näiden erojen vaikutusta pehmennetään. Tämä oli riidaton lähtökohta myös maakuntaverokomitean työssä.

Meillä on kuntataloudesta pitkä kokemus verotuloihin perustavasta valtionosuuksien tasauksesta. Tasaus perustuu kuntien laskennallisiin verotuloihin siten, että kuntien omat päätökset veroprosenteista eivät vaikuta tasauksen suuruuteen. Saman tyyppinen mekanismi on rakennettavissa myös maakuntien mahdolliseen verotusoikeuteen. Tähän liittyy silti joitakin kysymyksiä.

Ensinnäkin kokonaisuus, joka koostuu merkittävältä osin tarvetekijäperusteisista valtionrahoituksen jakamissäännöistä ja toisaalta alueiden veropohjan erilaisuutta kompensoivasta tasausjärjestelmästä, olisi monimutkainen ja vain eksperteille avautuva. Toki voidaan kysyä, onko yksityiskohtia tarpeenkaan kovin monien hallita. Monimutkaisuus kuitenkin vaikeuttaa järjestelmän parametreista päättämistä, ja kokonaisuuden toimivuuden seuranta ja arviointi on vaativaa.

Toiseksi on poliittisesti vaikea kysymys, kuinka paljon tasausjärjestelmällä tulee tasata maakuntien veropohjien eroja. Kysymys ei ole ylivoimainen ratkaistavaksi, kun siihen on kuntienkin suhteen pystytty. Komitean laskelmat osoittavat, että tasauksen pitää olla erittäin voimakasta, jotta verotukseen kohdistuvien

paineiden erot eri maakunnissa pysyvät siedettävinä. Tämä aiheuttaa tietysti nikottelua alueilla, joiden verotuloja ”siirretään” köyhemmille alueille. Toki myös valtionrahoituksessa vahvemman tulopohjan alueiden asukkaat maksavat välittömästi ja välillisesti enemmän siihen valtiontalouden isoon sammioon, josta alueita rahoitetaan. Tällainen valtion menojen ja verojen keskinäinen kohdistaminen ei silti ole samalla tavalla luontevaa kuin erillisen tasauksen saajien ja maksajien toteaminen.

Komitean peruslaskelmissa kaikkien alueiden saamaa valtionrahoitusta alennettiin samalla prosenttimäärällä maakuntaveron tullessa käyttöön. Näissä laskelmissa alueiden väliset erot jäivät ongelmallisen suuriksi jo hyvin pienellä maakuntaverolla ja voimakkaalla tasauksella. Mietinnön liitteessä 5 esitetyssä vaihtoehtoisessa laskelmassa, jossa alueiden rahoitusta alennettiin samalla euromäärällä asukasta kohden, erot olivat selvästi pienemmät, mutta silti erityisesti tulevaisuudessa tuntuvat.

Äärimmäinenkin veropohjien tasausjärjestelmä jättäisi jäljelle erot siinä, minkä verran kukin maakunta saisi lisätuloja tai luopuisi tuloistaan omilla veropäätöksillään. Jos maakunta haluaa lisätuloja tietyn euromäärän asukasta kohti, tämä voisi vaatia heikon veropohjan maakunnassa lähes kaksinkertaisen veronkorotuksen korkeamman tulotason maakuntiin verrattuna. Tätä rakenteellista piirrettä on vaikea tasoittaa, jos ja kun lähdetään siitä, että maakunta saa pitää omalla päätöksellään tehtävästä omien asukkaidensa rasittamisesta tulevat rahat. Ero tarkoittaa kuitenkin sitä, että maakuntien tosiasialliset edellytykset veroruuvin käyttöön olisivat hyvin erilaisia.

Maakuntien erilaisuuden problematiikkaa on omiaan vaikeuttamaan se, että paineet korkeampiin veroihin olisivat suuremmat niissä maakunnissa, joissa myös kunnallisverot ovat keskimäärin korkeampia. Vuonna 2021 korkeimman ja matalimman kunnallisveroprosentin ero on Manner-Suomessa 6,5 prosenttiyksikköä. Kunnallisveroerojen kehitystä soteuudistuksen toteuduttua on vaikea arvioida[14], mutta jos erot kunnallisveron ja maakuntaveron yhteenlasketuissa määrissä nousisivat vielä tätä suuremmiksi, syntyisi jo vakavia kysymyksiä kansalaisten yhdenvertaisuudesta.

2.5 Hyvinvointialueiden lainanotto ja investointien rahoitus

On monella tavoin olennainen kysymys, kuinka itsenäinen oikeus alueilla on investoinneista päättämiseen sekä investointien vaatimaan ja myös muuhun lainanottoon. Verotusoikeusjärjestelmä ja valtionrahoitus ovat tässä eri asemassa.

Valtionrahoitusmallissa on perusteltua, että valtiolla on olennainen rooli ainakin merkittäviä investointeja koskevassa päätöksenteossa. Sama koskee pitkälti alueiden lainanottoa. Näin myös on ainakin tulossa olevan uudistuksen alkuvuosina. Vahvasti itsehallinnollisten, rajoittamattomalla verotusoikeudella varustettujen alueiden tapauksessa valtiolliselle päätöksenteolle on vähemmän perusteita, koska rahojen riittämisen investointien kustannuksiin voidaan sanoa olevan selkeämmin alueen omissa käsissä.

Lainanottoon liittyy merkittävä alueiden verotusoikeuteen kytkeytyvä erityispiirre. Eu-

[14] *Sote-uudistuksen ensimmäisenä vuonna kaikkia kunnallisveroprosentteja on määrä alentaa suoraan lailla yhtä monta prosenttiyksikköä sote-rahoituksen siirtyessä pois kunnilta (HE 241/2020).*

roopan unionin pankkisääntelyn[15] mukaan saamisia alue- ja paikallisviranomaisilta käsitellään luottolaitosten vakavaraisuuslaskennassa valtiolta olevien saamisten tavoin, mikäli saamiset eivät eroa toisistaan viranomaisen veronkanto-oikeuden tai maksukykyisyysriskiä vähentävien erityisten instituutionalisten järjestelyjen vuoksi. Tämä tarkoittaa käytännössä niin sanottua *nollariskiluokkaa*, joka mahdollistaa edullisemman lainanoton.

Verotusoikeuden mahdollistamia matalampia velanhoitokustannuksia voidaan pitää yhtenä verotusoikeusmallin etuna. Nyt tulossa olevan uudistuksen alkuvaiheessa samaa tavoitellaan valtion takausjärjestelyjen kautta. Tämän vaihtoehtoisen ratkaisun yksi varjopuoli on, että Suomen valtion takausvastuut ovat jo valmiiksi kansainvälisessä vertailussakin valtavat.

Myöskään verotusoikeusjärjestelmässä ei olisi ongelmatonta lähteä suin päin siitä, että alueilla olisi rajoittamaton oikeus investointeihin ja lainanottoon. Esimerkiksi sairaalaverkon ja erityisesti suurten sairaalainvestointien arviointi myös valtakunnallisen kokonaisuuden kannalta voi olla tarpeen. Alueen mittava lainanotto itsehallinnon ja verotusoikeuden nojalla ei myöskään olisi valtion näkökulmasta ongelmaton asia.

2.6 Verojärjestelmän kokonaisuus

Maakuntaverokomitean tarkastelema vero tulisi olemassa olevien veromuotojen lisäksi, vaikkakin muuta verotusta olisi toki ajatuksena alentaa. Tästä seuraisi jonkin verran verojärjestelmän monimutkaistumista, mutta verotuksen käytännön toimeenpanon kannalta kyseessä olisi tuskin suuri ongelma tai lisäkustannus, toki veron rakenteesta riippuen.

Suurempi kysymys on se, miten verotuksen kokonaisuutta koskeva päätöksenteko muuttuisi, jos nykyisten lisäksi tulisi mukaan uusi päätösvaltaa käyttävä veronsaajataho. Tämäkin riippuu luonnollisesti siitä, minkälainen maakuntavero olisi.

Maakuntaverokomitea käsitteli erilaisia vaihtoehtoja ja päätyi lopputulemaan, jonka mukaan veropohjana tulisi käytännössä kyseeseen ansiotulot. Komitea piti tarkastelluista vaihtoehdoista Suomen verojärjestelmän kannalta vähiten ongelmallisena ansiotuloista perittävää, lähtötilanteessa 2 prosentin maakuntaveroa. Valtion rahoitusta maakunnille alennettaisiin lähtötilanteessa kokonaisuutena vastaavasti.

Ansiotulojen jääminen käteen veropohjana perustuu lähinnä siihen, että kaikkiin muihin vaihtoehtoihin liittyy vielä ilmeisempiä heikkouksia. Ansiotulotkaan eivät kuitenkaan ole veropohjana ongelmaton.

Ansiotulojen verotuksen kireyttä on laajasti pidetty Suomen verojärjestelmän keskeisenä heikkoutena. Uuden ansiotuloveroista päättävän tason ilmaantumiseen liittyisi ansiotuloverotuksen kiristymisen mahdollisuus erityisesti ajan mittaan. Suora valtionrahoitus pohjautuu luonnollisesti valtion kokonaistuloihin, joissa ansiotuloverot eivät ole hallitsevassa asemassa. Vaikka valtio alentaisi maakuntaveron vastapainoksi nimenomaan ansiotuloverotusta uuden veron tullessa voimaan, käytännön jatkuminen ei olisi ilmeistä, etenkään jos maakuntaveron taso vaihtelisi merkittävästi. Yhden verotustason päätökset voivat vaikuttaa toisten veropohjaan ja verotuksen kiristymisen todennäköisyyden voidaan myös arvioida olevan suurempaa erityisesti, jos samaan vero-objek-

[15] *EU:n asetus luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten vakavaraisuusvaatimuksista (EU 575/2013).*

tiin kohdistaa veroja useampi taho, joista kukin päättää verotuksen tasosta omasta näkökulmastaan. Tämä liittyy olennaisesti myös siihen, että kun sote-kustannukset tulevaisuudessa kasvavat, maakuntaveroon kohdistuisi luultavasti kiristymispainetta.[16]

Nykyisessäkin verojärjestelmässä asetelma, jossa useampi taho tekee päätöksiä saman verotuskohteen verotuksen tasosta, koskee nimenomaan ansiotuloja. Tähän liittyy muun muassa se ongelma, että ansiotuloihin kohdistuvan verotuksen kireyttä voidaan pitää poliittisen päätöksenteon ydinalueena. Monen päätöksentekijän tilanteessa kokonaisuuden katsominen kuuluu lähinnä valtiolle, mutta se ei ole helppoa, jos muiden veronsaajien siivut vaihtelevat suuresti.

Edellä jaksossa 2.4 on jo tarkasteltu maakuntien erilaiseen taloudelliseen pohjaan liittyviä kysymyksiä. Suomen ansiotuloverojärjestelmässä tätä korostaa se, että mataliin palkka-, eläke- ja osin myös muihin ansiotuloihin liittyy huomattavia vähennyksiä. Jos maakuntavero kohdistuisi tähän veropohjaan, veron tuottopotentiaali olisi suhteessa tuloihinkin heikompi matalampien tulojen maakunnissa.[17]

Pelkän ansiotuloverotuksen suhdetta itsehallintoon käsiteltiin edellä jaksossa 2.1. Taloudelliselta kannalta voidaan todeta, että veronalaisten pääomatulojen määrä on reilut 10 miljardia euroa vuodessa. Tämän jäämistä veropohjan ulkopuolelle voidaan perustellusti puoltaa pääomatulojen ansiotuloja selvästi suuremmalla suhdanneherkkyydellä ja etenkin maakunnittaisella volatiliteetilla sekä myös niiden keskittymisellä vauraampiin maakuntiin. Joka tapauksessa pääomatulojen puuttuminen veropohjasta lisäisi osaltaan painetta ansiotuloverotuksen nousuun ja kasvattaisi jännitteitä ansiotuloverotuksen ja pääomatuloverotuksen välillä.

2.7 Julkisen talouden kokonaisuuden hallinta

Finanssipolitiikan kokonaisuus sekä julkisen talouden kehityksen hallinta ovat valtiovallan vastuulla. Tämä tehtäväalueen kriittinen tärkeys johtuu ensisijaisesti ihan kotoperäisistä syistä, mutta myös Euroopan unionin finanssipoliittisella säännöstöllä ja talouspolitiikan koordinoinnilla on – sen uskottavuushaasteista huolimatta – oma merkityksensä.

Verotusoikeudella varustettujen alueiden talous saattaisi sinänsä pysyä kohtuullisesti tasapainossa eikä siten välittömästi vaikeuttaisi julkisen talouden rahoitusjäämästä huolehtimista. Mahdollinen kehitys, jossa maakunnat kattaisivat kasvavat menot veronkorotuksilla, rajoittaisi kuitenkin osaltaan valtion mahdollisuuksia verorahoitukseen. Julkisten menojen kehityksellä on myös itsenäistä merkitystä EU:n finanssipoliittisessa koordinaatiossa. Näin ollen julkisen talouden kokonaisuuden kannalta ei olisi merkityksetöntä, noudattaisivatko maakunnat matalien vai korkeiden menojen ja verojen politiikkaa, vaikka maakuntien talous olisikin tasapainossa.

Osin tähän liittyy myös suhdannepoliittinen kysymyksenasettelu. Valtio on paras taho ottamaan vastaan suhdannevaihtelut tarvitta-

[16] *Vertikaalisten ulkoisvaikutusten lisäksi maakuntaveroon voi liittyä myös horisontaalisia ulkoisvaikutuksia muiden alueiden suuntaan.*

[17] *Hallituksen esityksessä 241/2020 on ehdotettu mainittujen vähennysten yhtenäistämistä kunnallisverotuksessa ja valtionverotuksessa. Järjestelmän rakenteen kannalta olisi luontevaa, että maakuntavero kohdistuisi samaan veropohjaan.*

essa myös lainanoton kautta. Maakunnat joutuisivat luultavasti helpommin nostamaan verotustaan matalasuhdanteessa ja verotusoikeusmallissa voi olla myös suurempi riski maakuntien menojen kasvusta noususuhdanteessa verotulojen lisääntyessä. Maakuntaveroon voi siten liittyä valtionrahoitusta todennäköisemmin *myötäsyklisyyden* piirre.

3. Lopuksi

Edellä jaksossa 2.2 esitettiin seuraava näkemys: Tutkimuskirjallisuudessa oman verotusoikeuden katsotaan lähtökohtaisesti kannustavan alueita tehokkaaseen taloudenpitoon ja kustannusten hillintään. Nämä seikat ovat tärkeitä ja sellaisinaan puoltavat maakunnille annettavaa verotusoikeutta. Voidaan sanoa, että tämän valossa verotusoikeuden jättäminen myöntämättä on perusteltua vain jos (i) näiden näkökohtien ei katsota syystä tai toisesta soveltuvan perustettaviin hyvinvointialueisiin/maakuntiin, (ii) verotusoikeuden puuttumisen haittoja voidaan tehokkaasti torjua ja/tai (iii) verotusoikeuden huonoja puolia pidetään siihen liittyviä etuja painavampina.

Maakuntaveron toivottavuus riippuu lopulta siitä, minkälainen painoarvo annetaan yhtäältä niille eduille, jotka liittyvät menoista ja ainakin osin tuloista päättämisen kuulumiseen samoille päätöksentekijöille, ja toisaalta edellä kohdissa (i) – (iii) tarkoitetuille seikoille. Maakuntaveron edut ja haitat eivät myöskään ole luonnollisesti riippumattomia siitä, minkälainen tämä vero olisi.

Mielestäni tässä punninnassa on mahdollista päätyä kumpaankin lopputulokseen. Verotusoikeuden puolesta puhuvat seikat ovat pääosin sellaisia yleisluonteisia näkökohtia, joita on laajasti käsitelty fiskaalista federalismia ja yleisemmin julkista taloutta koskevassa kirjallisuudessa. Tässä artikkelissa on keskitytty enemmän niihin verotusoikeuden ongelmakohtiin, joita liittyisi nyt Suomessa valmisteltavana olevaan uudistukseen.

Katson maakuntaverokomitean enemmistön tavoin, että verotusoikeuden säätäminen nyt perustettaville hyvinvointialueille ei erilaisten sitä vastaan puhuvien seikkojen vuoksi ole ainakaan lähitulevaisuudessa perusteltua. Tähän vaikuttaa sekin, että kerran myönnetyn verotusoikeuden poistaminen myöhemmin voisi olla vaikeaa, vaikka järjestelmä nähtäisiinkin ongelmalliseksi.

Verotusoikeutta voi olla syytä arvioida uudelleen, kun on saatu kokemuksia valtionrahoitusmallin toimivuudesta. Valtionrahoitusjärjestelmääkään ei silti tule jähmettää odottamaan uutta verotusoikeuden pohtimista, vaan tarvitaan valmiutta korjata ilmeneviä puutteita ripeästi. Komitean tavoin pitäisin hyvänä, että verotusoikeuden mahdollisessa myöhemmässä arvioinnissa tarkasteltaisiin laajemmin kaikkien kolmen hallintotason – valtion, alueiden ja kuntien – rahoitusta. Maakuntaverolle voisi luontevimmin olla ruutu sellaisessa tulevaisuusvaihtoehdossa, jossa kuntien tehtäväkenttä supistuisi vielä nyt kaavailtua enemmän ja pienenevä rahoitustarve mahdollistaisi kunnallisen ansiotuloverotuksen siirtymisen historiaan. □

Kirjallisuus

Kortelainen, M. ja Lapointe, S. (2019), *Inefficiencies in the Financing of Finnish County Governments Lessons from the Literature on Fiscal Federalism*, VATT Research Reports 118, http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-274-231-5, julkaistu myös Talouspolitiikan arviointineuvoston vuotta 2018 koskevan raportin liitteenä.

Talouspolitiikan arviointineuvosto (2019), *Talouspolitiikan arviointineuvoston raportti 2018*, https://www.talouspolitiikanarviointineuvosto.fi/wordpress/wp-content/uploads/2019/04/Raportti2018.pdf.

Valtioneuvosto (2021), *Parlamentaarisen maakuntaverokomitean mietintö*, Valtioneuvoston julkaisuja 2021:15. http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-880-2.

Valtovarainministeriö (2021), *Aluehallinnon ja monialaisten maakuntien parlamentaarinen selvitystyö*, Valtiovarainministeriön julkaisuja 2021:1, http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-722-7.