

Timo Reina

Eduskunta

Valtiovarainvaliokunta

Lausuntopyyntönnö 17.3.2021

HE 241/2020 vp / maakuntaverot

Kiitän mahdollisuudesta lausua hyvinvointialueiden perustamista koskevasta lainsäädännöstä ja siihen liittyen maakuntaverosta mahdollisena hyvinvointialueiden rahoitusmuotona.

Totean alkuun, että olin jäsenenä maakuntaverokomiteassa, joka julkisti mietintönsä 11.3.2021, ja yhdyin sen johtopäätöksiin.

Nostan tässä lausunnossa esille seikkoja, joihin on syytä kiinnittää erityistä huomioita arvioitaessa mahdollisen maakuntaveron käyttöönoton vaikutuksia.

Sote-uudistuksen rahoituksen ennakoitavuus

Nyt eduskunnan käsittelyssä oleva hallituksen esitys hyvinvointialueiden perustamisesta merkitsee jo yksistään itsenäisen Suomen historiassa kenties laajinta julkisten palvelutehtävien sekä niihin liittyvän rahoituksen uudelleenorganisointia. Tämän lisäksi, kuten hallituksen esityksessäkin todetaan, hyvinvointialueille myöhemmin mahdollisesti myönnettävä verotusoikeus muuttaisi olennaisesti hyvinvointialueiden rahoituksen kokonaisuutta.

Sote-uudistusta on valmisteltu sekä viime että tällä vaalikaudella ainakin alkuvaiheessa valtionrahoitukseen perustuen. Mikäli uudistuksen toimeenpanovaiheessa rahoitusjärjestelmää muutettaisiin osittain maakuntaveroon perustuvaksi, loisi se merkittävän epävarmuus- ja epäjatkuvuustekijän hyvinvointialueiden toiminnan käynnistämiseksi ja vakiinnuttamiseksi.

Toisaalta on selvää, että hyvinvointialueiden valtionrahoitukseen ja sen määrätymisperusteisiin kohdistunee nopeitakin muutostarpeita. Samoin kritiikki



muun muassa valtionrahoituksen kannustinvajeisiin kustannusten hillinnän näkökulmasta on aiheellista. Näitä ja muita ongelmia kuitenkin voidaan ja pitääkin ensisijaisesti korjata valtionrahoitusta kehittämällä.

Jotta voidaan aidosti arvioida seuranta- ja tutkimustietoon sekä päättäjä- ja käyttäjäkokemuksiin perustuen rahoitusjärjestelmän toimivuutta kokonaisuudessaan sekä tarpeita maakuntaveron käyttöönotolle sitä vasten, tulisi hyvinvointialueiden olla toiminnassa useita vuosia, kenties vaalikausiakin.

Vasta tätä kautta on nähdäkseni mahdollista todentaa, onko valtionrahoitukseen perustuvassa järjestelmässä sellaisia ongelmia, jotka mahdollinen maakuntaveron ratkaisi ilman, että se aiheuttaisi samalla uusia ongelmia toisaalle.

Maakuntaveron edellyttämän valmisteluajataulun osalta maakuntaverokomitean mietinnössä (s. 144) todetaan, että ”hallituksen esityksen valmistelulle ja eduskuntakäsittelylle tulisi varata useampi vuosi ennen maakuntaveron suunniteltua käyttöönottoajankohtaa”.

Maakuntaveron vaikutukset yhdenvertaisuuteen

Suomessa ei tiettävästi ole ennen nyt työskennellyttä parlamentaarista komiteaa laaja-alaisesti selvitetty maakuntaveron veropohjaa, veroastetta tai tasauksen tarvetta eikä varsinkaan tehty laskelmia maakuntaveron vaikutuksista. Myöskään maakuntaverosta aiemmin esitettyjä kannanottoja ei siten ole voitu perustaa tällaisiin, varsin olennaisiin, tietoihin.

Maakuntaverokomitean mietintö osoittaa, että ansiotuloverotus soveltuu selvästi parhaiten maakuntaveron veropohjaksi. Vaikka mietintöön sisältyviin laskelmiin ja skenaarioihin sisältyy monia oletuksia ja herkkyystekijöitä, viittaavat ne vahvasti siihen, että jo melko pieni ansiotuloihin perustuva maakuntaveron lisäisi eriarvoisuutta maakuntien rahoituksessa ja kansalaisten verorasituksessa. Näin tapahtuisi, vaikka laskelmissa sovelletaan nykyistä kuntien verotuloihin perustuvaa tasausjärjestelmää voimakkaampaa tasausta.

Sote-kustannusten kasvupaineen ja heikon verotulopohjan keskittyminen samoille alueille on tässä keskeinen selittäjä. Tulos on ristiriidassa sote-uudistukselle asetetun yhdenvertaisuuden vahvistamistavoitteen kanssa. Tästä seuraa myös, että oletettavasti koko hyvinvointialueiden rahoitusjärjestelmä pitäisi uudistaa maakuntaveron käyttöönoton yhteydessä, jotta eriarvoisuusongelma voisi ratketa. Myös siirtymäkauden järjestelyjä luultavasti tarvittaisiin.

Maakuntavero voidaan myös nähdä mahdollisuutena sote-kustannusten kasvun hillintään. Tästäkään ei kuitenkaan ole yksiselitteistä tutkimus- tai koke-musperäistä tietoa. Ei voida sulkea pois sitäkään vaihtoehtoa, että kun sote-palvelujen kysyntä on lähes rajatonta, voisi tähän kasvavaan kysyntään vas-taaminen kustannusten hillinnän sijasta johtaa myös niiden kasvuun ja siten (työn) verotuksen kiristymiseen.

Tehtävät ja rahoitus muodostavat kokonaisuuden

Maakuntien rahoitusta ja tehtäviä on tarkasteltava kokonaisuutena. Lähtö-kohtaisesti verotusoikeus - eli mahdollisuus päättää myös tuloista ja kantaa näistä päätöksistä vastuu - vahvistaisi itsehallintoa selvästi, ja sen voidaan katsoa kuuluvan itsehallinnon keskeisiin tunnusmerkkeihin.

Toisaalta myös tehtävien luonteella on merkitystä. Kun maakuntien tehtävät muodostuvat ainakin alkuvaiheessa sosiaali- ja terveydenhuollosta sekä pe-lastustoimesta, on niissä kysymys viime kädessä perusoikeuksien toteutta-misesta varsin tiukan lainsäädännön puitteissa.

Samalla yleiskatteinen valtionrahoitus tukee myös itsehallinnollisuuden ta-voitteita antaen alueille liikkumavaraa rahoituksen kohdentamisesta ja mah-dollistaen hyötymisen laskennallisia kustannuksia tehokkaammasta palvelu-jen järjestämisestä. Sen sijaan oman verotusoikeuden puuttumisen ei tarvit-sisi johtaa itsehallintoa kaventavaan hyvinvointialueiden valtion ohjaukseen ja esimerkiksi palvelujen tuotantotavoista päättämisen rajoittamiseen lähes-kään siinä määrin, mitä hallituksen esitys toteutuessaan merkitsisi.

Maakuntaverokomitean kanssa rinnakkain on niin ikään parlamentaarisesti arvioitu maakuntien tehtävien laajentamista (Valtiovarinministeriön julkaisuja 2021-1). Tähän viitaten maakuntaverokomitea toteaa mietintönsä johtopää-töksissä (s. 148): ”Vaikka tehtäviä laajennettaisiin esillä olleiden laajempien-kin vaihtoehtojen mukaisesti, komitea katsoo, etteivät näiden tehtävien siir-rot ole vielä sellaisia, joilla hyvinvointialueiden omaa verotusoikeutta voitai-siin perustella. Hyvinvointialueiden verotusoikeus voisi tulla harkittavaksi ti-lanteessa, jossa hyvinvointialueiden tehtävät laajenisivat merkittävästi mo-nialaisemmiksi ja etenkin siinä tapauksessa, jos niille tulisi yleinen toimiala.”

Tältä osin on myös huomionarvoista, että tiettävästi missään - ainakaan Pohjoismaassa - ei ole ollut eikä ole itsehallinnollisia toimijaa, jonka tehtä-vinä olisi käytännössä ainoastaan sosiaali- ja terveydenhuolto ja jolla olisi verotusoikeus.

Pohjoismaiset mallit eivät ylipäänsä tarjoa maakuntaverosta suoraan sovellettavia ratkaisuja tai kokemuksia Suomen oloihin. Tanskassa maakuntaverosta luovuttiin suuren alue- ja kuntauudistuksen yhteydessä 2007. Norjassa maakunnilla ei ole lainkaan sote-tehtäviä ja verotusoikeus on muodollinen. Ruotsissa taas maakunnilla on paljon muitakin kuin sote-tehtäviä, mutta toisaalta sosiaalitoimen tehtävät ovat kunnilla.

Toinen maakuntaveron käyttöönottoa - ilman verokattoa - puoltava seikka liittyy maakuntien luottokelpoisuuteen, nollariskisyyteen ja lainarahoituksen saatavuuteen sekä hintaan. Toisaalta valtio rahoittaisi joka tapauksessa valtaosan maakuntien toiminnasta ja investoinneista. Valtio voi myös halutesaan taata - ja alkuvaiheessa joutuu takaamaan - maakuntien lainarahoitusta ja ns. nollariskisyys voi toteutua myös tätä kautta.

Investointien rahoitusta ja ohjausta on myös mahdollista kehittää ilman maakuntaveron käyttöönottoa eikä hallituksen esitykseen sisältyvä malli ole tässäkään suhteessa ainoa mahdollinen (Kuntaliitto on käsitellyt tätä tarkemmin lausunnossaan valtiovarainvaliokunnalle 2.3.2021). On myös todennäköistä, että valtiolla säilyy vahva intressi hyvinvointialueiden lainanottoon siinäkin tapauksessa, että niillä olisi verotusoikeus, kun huomioidaan hyvinvointialueiden tehtävien luonne, yhteistyötarpeet sekä rahoitusperiaatteen soveltuminen viime kädessä sekä käyttötalouteen että investointeihin.

Kuntien verotusoikeuteen ei pidä puuttua

Lopuksi totean, että kuntien verotusoikeus on perustuslain suojaamaa, kuten maakuntaverokomitean mietinnöstäkin (s. 44) hyvin ilmenee.

Sote-uudistus toteutuessaan leikkaa merkittävän osan kuntien verotuloista, mutta jättää velat ja mittavat investointipaineet edelleen kunnille. Samalla kuntatalouden suhteellinen velkaantuneisuus kasvaa merkittävästi ja sen volyymi supistuu huomattavasti. Tämä yhdistelmä jo yksistään aiheuttaa suuren haasteen kuntien rahoituksen riittävyyden ja saatavuuden turvaamiselle sekä järjestelmän uskottavuuden säilyttämiselle myös luottoluokittajien ja rahoittajien silmissä.

Kuntien verotusoikeuteen puuttuminen tai jo pelkkä spekulointi tällaisella saattaisi aiheuttaa kuntien talouden ja rahoituksen näkökulmasta erittäin suuren ja vaikeasti hallittavan riskin.

Edettiinpä maakuntaveron suhteen tulevaisuudessa miten tahansa, sen ei pidä - eikä sen tarvitse - edellyttää kuntien verotusoikeuteen kajoamista.

