Lausunto
VATT/96/07.01/2018

18.4.2018

Eduskunnan verojaosto

Lausunto koskien Hallituksen esitystä eduskunnalle HE 15/2017 vp[1]

Lausunnossa arvioidaan edellä mainittua hallituksen esitystä maakuntien verotusoikeuden näkökulmasta.

Esityksen mukaan maakuntien rahoitus tulee pääosin valtiolta, eikä niillä olisi omaa verotusoikeutta. Tämä on ehdotetun maakuntauudistuksen keskeinen valuvika. Siirtymäaikana tämä järjestely voi olla tarpeellinen, mutta pidemmällä aikavälillä maakuntien tulisi itse hankkia merkittävä osa rahoituksesta oman veroinstrumentin avulla.

Esityksessä todetaan (luku 3.2.2, s. 163), että ”*Maakuntien omaan verotusoikeuteen perustuva rahoitusmalli olisi taloustieteellisen tutkimuskirjallisuuden näkökulmasta perusteltu vaihtoehto. Sen perusteella alueiden laaja verotusoikeus tarjoaisi paremmat kannustimet kustannustehokkaaseen toimintaan kuin täysi valtion rahoitus. Tuolloin vastuu palvelujen järjestämisestä ja rahoituksesta olisi samalla taholla, mikä parantaa kannustimia hyvään taloudenpitoon. Näistä näkökulmista myös rajoitettu verotusoikeus tarjoaisi paremmat kannustimet kuin täysi valtion rahoitus.*” Tässä lausunnossa avataan hieman tarkemmin miksi tämä toteamus on totta.

Esityksen mukaisessa järjestelmässä maakunnilla ei ole hyviä keinoja jakaa esimerkiksi tuotannon tehostamisen kautta syntyneitä säästöjä takaisin maakunnan veronmaksajille. Jos maakunnilla olisi oma veroinstrumentti, kannustimet toiminnan tehostamiseen syntyisivät luonnollisesti verotuksen ja maakuntavaalien kautta: Palveluiden tehokkaampi järjestäminen johtaisi alempaan veroprosenttiin ja äänestäjät puolestaan palkitsisivat ne maakuntapoliitikot, jotka tuottaisivat parhaan palvelu-vero -paketin. Kun raha tulee valtiolta, maakuntapoliitikkojen ja paikallisten äänestäjien intresseissä on kuluttaa kaikki rahat. Tämä on klassinen yhteisresurssin ongelma, jossa kannustin vapaamatkustamiseen syntyy, kun hyödyt jäävät yhteen maakuntaan, mutta kaikki maakunnat kantavat kustannukset (Weingast ym. 1981 ja Saarimaa ja Tukiainen 2015).

Säästökannustimet voivat heiketä entisestään pehmeän budjettikurin seurauksena. Pehmeällä budjettikurilla tarkoitetaan tilannetta, jossa valtio viime kädessä pelastaa

[1] HE 15/2017 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi.

VALTION TALOUDELLINEN TUTKIMUSKESKUS VATT
VATT INSTITUTE FOR ECONOMIC RESEARCH
PL/PO BOX 1279 (Arkadiankatu 7), FI-00101 Helsinki, FINLAND
PUH./TEL. +358 295 519 400 www.vatt.fi

taloudelliseen ahdinkoon joutuneet maakunnat (Kornai ym. 2003 ja Weingast 2009). Mitä tapahtuu jos maakunnan rahat loppuvat vaikkapa jo marraskuussa? Tässä tilanteessa valtion olisi vaikeaa sitoutua tiukkaan budjettikuriin, koska maakuntien lakisääteiset tehtävät on hoidettava myös loppuvuoden ajan. Ilmeisenä vaarana on että maakunnat käyttävät liikaa rahaa, koska ne voivat sälyttää osan menoistaan valtion eli muiden maakuntien asukkaiden maksettaviksi.

Verotusoikeuden puuttuminen on erikoista myös hajautetusta palvelutuotannosta koituvien hyötyjen näkökulmasta. Julkisen palvelutuotannon alueellinen hajauttaminen on järkevää, jos sen avulla julkisen palvelun laatu tai taso voidaan räätälöidä alueellisten tarpeiden ja toiveiden mukaan (Oates 1972 ja 2005). Räätälöinti on kuitenkin kömpelöä tilanteessa, jossa paikallistasolla ei voida päättää palveluiden lisäksi myös verorasituksesta.

Esityksessä (luku 3.2.2, s. 164) tunnustetaan pehmeän budjettikurin ongelmat ja ratkaisuksi ehdotetaan, että ”[pehmeän budjettirajoitteen] *Ongelmaa voidaan jossain määrin pienentää finanssipoliittisilla säännöillä ja tehostamalla maakuntien ohjausta.*”

Valtion tiukka ohjauskaan ei ole ongelmatonta. Jos maakunta joutuu palauttamaan käyttämättä jäävät rahat, tai jos pelkona on, että valtio leikkaa rahoitusta tulevaisuudessa juuri maakunnan säästäväisyyteen vedoten, sen kannattaa tietenkin käyttää kaikki rahat. Toisaalta jos budjettikuri on tiukka, maakunnan pitää varautua yllättäviin kulueriin, jotta se selviäisi lakisääteisistä tehtävistään myös loppuvuonna. Nämä kaksi tekijää yhdessä voivat johtaa siihen, että budjettikauden alussa kitsastellaan, vaikka järkeviä rahankäyttökohteita olisi, ja vastaavasti kauden lopussa kaikki rahat käytetään käyttökohteiden järkevyydestä riippumatta. Hiljattain ilmestyneen tutkimuksen mukaan tämä on aito ongelma. Liebmanin ja Mahoheyn (2017) mukaan Yhdysvaltain liittovaltion virastoissa vuoden viimeisellä viikolla käytetään 8,7 % koko vuoden ostopalvelumenoista. Tämä on viisi kertaa vuoden muiden viikkojen keskiarvo. Tutkijat havaitsivat myös, että viimeisen viikon ostot ovat laadultaan huonompia.

Maakuntien verotusoikeus ratkaisee ainakin osittain myös tämän tiukkaan budjettikuriin liittyvän ongelman. Mahdollinen ylijäänyt raha voidaan siirtää kansalaisille alempien verojen kautta sen sijaan, että se tuhlataan tehottomasti. Toisaalta maakuntien verotusoikeus voi johtaa optimaalista korkeampaan verotukseen, jos myös valtio ja kunnat verottavat samaa veropohjaa. On kuitenkin epätodennäköistä että optimaalinen maakuntatason veroaste olisi nolla.

Esityksessä HE 15/2017 vp perustellaan (luku 3.2.2, s. 164) maakuntien verotusoikeuden puuttumista keskeisesti seuraavalla: ”*Maakuntien laajaan verotusoikeuteen perustuvaa mallia ei kuitenkaan voida nykytilanteessa pitää todellisena rahoitusmallivaihtoehtona johtuen perustettavien maakuntien suuresta määrästä ja niille osoitettavista tehtävistä. Maakunnat ovat asukasmääriltään ja ikärakenteiltaan hyvin erilaisia, minkä vuoksi niiden sosiaali- ja terveysmenoissa on huomattavat erot.*”

Perustelu on huono. Suomessa ja monissa muissa maissa on paikallistasoilla verotusoikeus, vaikka alueet ovat hyvin erilaisia.

Maakuntatason vero olisi parannus nykyehdotukseen, mutta kaikkea rahoitusta ei välttämättä kannata kerätä maakuntatasolla, jos maakuntien välillä on merkittäviä palvelutarve-eroja. Tässä tilanteessa voi olla järkevää, että valtio tukee maakuntia palvelutarpeen mukaan, kuten kuntien valtionosuusjärjestelmässä tehdään. Hyvä järjestelmä olisi yhdistelmä maakuntien omaa verorahoitusta ja valtionosuuksia nykyisen kuntien rahoitusrakenteen tapaan.

Esityksen mukaan maakuntien rahoitus muodostuu pääosin samalla tavalla kuin kuntien valtionosuudet etenkin sote-kustannusten osalta. Tämä voi olla selkein ratkaisu siirtymäaikana, mutta kuntien ja maakuntien saaman valtion rahoituksen määräytymisperusteet ja kokonaismäärä tulisi arvioida uudelleen mahdollisimman pian uudistuksen jälkeen. Esimerkiksi VATT:n tutkimuksen mukaan kuntien valtionosuusjärjestelmässä on vakavia puutteita (Pursiainen ym. 2015). Tällä hetkellä kuntien valtionosuudet kannustavat ihmisiä asumaan alhaisen tuottavuuden alueilla ja vähentävät näin heidän liikkuvuutta sinne, missä he olisivat tuottavimpia.

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT

Anni Huhtala
ylijohtaja

Janne Tukiainen
johtava tutkija

Tuukka Saarimaa
johtava tutkija

Lähteet

Liebman, J. R. ja Mahoney, N. (2017). Do Expiring Budgets Lead to Wasteful Year-End Spending? Evidence from Federal Procurement. American Economic Review 107, 3510-3549.

Kornai, J., Maskin, E. ja Roland, G. (2003). Understanding the Soft Budget Constraint. Journal of Economic Literature 41, 1095-1136.

Oates, W. E. (1972). Fiscal Federalism. New York, NY: Harcourt Brace Jovanovich.

Oates, W. E. (2005). Toward A Second-Generation Theory of Fiscal Federalism. International Tax and Public Finance 12, 349–373.

Pursiainen, H., Saarimaa, T. ja Tukiainen, J. (2015). Hyvän valtionosuusjärjestelmän periaatteet. VATT Analyysi 70.

Saarimaa, T. ja Tukiainen, J. (2015). Common Pool Problems in Voluntary Municipal Mergers. European Journal of Political Economy 38, 140–152.

Weingast, B. R. (2009). Second generation fiscal federalism: The implications of fiscal incentives. Journal of Urban Economics 65, 279–293.

Weingast, B R., Shepsle, K. A. ja Johnsen, C. (1981). The Political Economy of Benefits and Costs: A Neoclassical Approach to Distributive Politics. Journal of Political Economy 89, 642–664.