VALTIOVARAINMINISTERIÖ

19.4.2018

Vero-osasto
Neuvotteleva virkamies Fransiska Pukander
Neuvotteleva virkamies Timo Annala

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan verojaosto

MAAKUNTIEN VEROTUSOIKEUDESTA MAAKUNTA- JA SOTE-UUDISTUKSEN YHTEYDESSÄ

1. Yhteenveto

Maakunnan verotusoikeuden puolesta ja vastaan voidaan esittää hyviä perusteluita. Alueellisen itsehallinnon näkökulmasta verotusoikeus olisi perusteltu. Myös taloudellisten kannustimien näkökulmasta voidaan esittää verotusoikeutta puoltavia näkökohtia. Johtuen maakuntien välisistä huomattavista eroista veropohjissa sekä sote-menoissa, verotusoikeuteen liittyy kuitenkin merkittäviä ongelmia. Yksinomaan maakuntien verotusoikeuteen perustuvaa rahoitusmallia ei pidetä realistisena.

Verojärjestelmän näkökulmasta maakuntien verotusoikeuteen liittyy riskejä verotuksen kokonaistason ja erityisesti työn verotuksen tason hallinnan, sekä veropoliittisen päätöksenteon hajautumisen kannalta. Rahoitusmallin valintaan vaikuttaa myös maakuntien tehtävät ja valtion ohjauksen merkitys niissä.

Hallitus on linjannut, että tarvetta ja mahdollisuuksia maakunnalliselle verotusoikeudelle selvitetään vielä myöhemmin, hyödyntäen kokemuksia valtionrahoituksesta.

2. Maakuntien verotusoikeuteen liittyvä taustavalmistelu sote-valmistelun yhteydessä

Maakuntien verotusoikeuteen perustuvaa rahoitusmallia selvitettiin yhtenä vaihtoehtona maakunta- ja sote-uudistuksen valmistelussa. Valmistelun lähtökohtana oli sote-uudistuksen tavoitteet: yhdenvertaisuuden lisääminen sosiaali- ja terveyspalveluissa, hyvinvointi- ja terveyserojen vähentäminen, kustannusten kasvun hillitseminen sekä sen varmistaminen, että kokonaisveroaste ei nouse eikä työn verotus kiristy. Tavoitteena oli selvittää, millainen rahoitusmalli parhaiten soveltuisi Suomeen perustettaville maakunnille, huomioiden niiden tehtävät, väestörakenne sekä taloudellinen kantokyky. Valmistelussa tarkasteltiin pääasiassa kahta vaihtoehtoa maakuntien rahoittamiseksi: täyttä valtionrahoitusta, sekä valtionrahoitusta yhdistettynä maakuntien verotusoikeuteen. Yksinomaan maakuntien verotusoikeuteen perustuvaa rahoitusmallia ei pidetä realistisena, johtuen eroista maakuntien veropohjissa sekä väestörakenteessa. Valmistelun

taustamateriaaliksi[1] laadittiin taloustieteellinen kirjallisuuskatsaus maakuntien verotusoikeudesta (2.2.2016), järjestettiin ekonomistikuuleminen (25.1.2016) sekä laadittiin taustamuistiot *Itsehallintoalueiden rahoituksen vaihtoehtoiset mallit (4.2.2016)* ja *Maakuntien tulorahoituksen mallit ja Suomen julkisen hallinnon tulevaisuuskuvat (8.2.2016)*.

Asiaa käsiteltiin Sote-uudistuksen Rahoitus- ja resurssiohjausryhmässä sekä Sote-projektiryhmässä. Projektiryhmä laati asiasta ratkaisusuosituksensa 8.2.2016. Valmistelun perusteella hallitus linjasi 5.4.2016[2], että hallitus ei tällä vaalikaudella valmistele lakiesityksiä maakuntaveron käyttöönotosta.

3. Keskeiset näkökohdat

Maakunnan verotusoikeuden puolesta ja vastaan voidaan esittää hyviä perusteluita. Tutkimuskirjallisuus tarjoaa lähtökohtia maakuntien verotusoikeuden pohdintaan mutta ei suoraan tarjoa vastausta siihen, mikä rahoitusmalli olisi maakunnille optimaalinen. Itsehallinnon periaatteiden näkökulmasta verotusoikeus olisi perusteltu. Perustuslaki ei kuitenkaan edellytä maakunnan verotusoikeutta. Toisaalta myöskään maakunnan verotusoikeudesta säätäminen ei olisi edellyttänyt perustuslain muuttamista, koska perustuslain mukaan itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla. Pidemmällä aikavälillä perustuslain täydellisyysperiaate huomioiden voisi kuitenkin olla perusteltua säätää maakuntien verotusoikeudesta perustuslain tasolla, jos maakunnille päätettäisiin antaa verotusoikeus.

Verotusoikeutta puoltaisi maakunnan taloudenhoitoa koskeva vallan ja vastuun tasapaino, kun verotusoikeus ja vastuu rahankäytöstä olisivat samoissa käsissä. Taloustieteellisessä kirjallisuudessa on esitetty myös perusteita, joiden mukaan verotusoikeutta puoltaisivat kannustimet maakunnan tehtävien tehokkaaseen järjestämiseen. Maakuntien välisten suurien erojen vuoksi olisi maakuntaveron käyttöönoton yhteydessä käytännössä säädettävä myös verotulojen tasauksesta maakuntien välillä, mikä heikentäisi omaan verotusoikeuteen liittyviä kannustimia.

Maakuntien veronkantokyvyn erot vähentävät merkittävään verotusoikeuteen perustuvan verotusratkaisun toteuttamismahdollisuuksia. Lisäksi maakuntaverotus valtion ja kuntien verotuksen rinnalla heikentäisi mahdollisuuksia verojärjestelmän kehittämiseen kokonaisuutena ja loisi riskejä työn verotuksen kiristymiselle. Valtiorahoitus olisi parempi turvaamaan terveys- ja hyvinvointierojen kaventamista ja perusoikeuksien yhdenvertaista toteuttamista erityisesti 18 tulopohjaltaan hyvin erilaisen maakunnan mallissa. Viime kädessä vastuu sosiaali- ja terveyspalveluiden turvaamisesta on kuitenkin valtiolla.

Kysymystä maakunnan verotusoikeudesta ei voida ratkaista yksinomaan sosiaali- ja terveydenhuollon tai aluehallinnon näkökulmista vaan huomioon on otettava laajemmat talouspolitiikkaa ja verojärjestelmän kokonaisuutta sekä kuntien ja alueiden sekä yksilöiden ja yritysten asemaa sekä perustuslakia koskevat seikat. Maakunnan verotusoikeudella olisi väistämättä heijastusvaikutuksia kuntien asemaan, minkä vuoksi maakunnan verotusoikeutta arvioitaessa olisi tarpeen

[1] Taustamateriaali löytyy Alueuudistus.fi – sivustolta: http://alueuudistus.fi/soteuudistus/hallituksen-linjaukset
[2] http://valtioneuvosto.fi/artikkeli/-/asset_publisher/hallitus-linjasi-sote-ja-aluehallintouudistusta?_101_INSTANCE_3wyslLo1Z0ni_groupId=10616

arvioida myös kunnallisen verotusoikeuden laajuutta, sopivaa veropohjaa sekä sitä, voiko kunnalla ja maakunnalla molemmilla olla verotusoikeus.

Laaja verotusta ja rahoitusta koskeva kokonaisarvio olisi perustelua tehdä, kun maakuntien tehtävät ovat selvillä ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisuudistus toteutettu, ja sen vaikutuksista käytännössä on saatu ensimmäiset kokemukset.

3.1 Erot maakuntien tulo- ja menorakenteessa

Perustettavat maakunnat ovat hyvin erilaisia asukasmääriltään ja ikärakenteiltaan sekä taloudelliselta kantokyvyltään. Maakuntien väliset erot käyvät ilmi taulukosta 1, jossa kuvataan maakuntien väestön rakennetta sekä veropohjaa.

Maakunta[3]	Väestö 2017	Väestön muutos 2017–2030, %	Taloudellinen huoltosuhde [4]2016, %	Työikäisten[5] suhde väestöön 2017–2030, %-yksikköä	Sote-nettomenot 2017, €/as[6]	Sote-tarvekerroin 2017, 1= koko maan ka	Kuntien verotettavat tulot 2016, €/as (n.)
Uusimaa	1 655 624	11 %	116,53	-3 %	2 788	0,86	22 200
Varsinais-Suomi	477 677	4 %	141,84	-3 %	3 111	0,99	17 600
Satakunta	220 398	-2 %	161,31	-3 %	3 334	1,06	16 800
Kanta-Häme	172 720	2 %	145,51	-4 %	3 243	1,02	17 500
Pirkanmaa	514 333	6 %	145,73	-3 %	3 146	0,98	17 500
Päijät-Häme	208 048	1 %	158,83	-4 %	3 177	1,07	16 100
Kymenlaakso	168 691	-3 %	173,12	-5 %	3 666	1,14	17 900
Etelä-Karjala	129 865	-2 %	165,01	-4 %	3 403	1,10	17 000
Etelä-Savo	138 822	-6 %	171,05	-6 %	3 802	1,20	16 300
Pohjois-Savo	251 570	1 %	157,12	-5 %	3 713	1,16	15 600
Pohjois-Karjala	166 441	-2 %	175,94	-6 %	3 488	1,17	14 300
Keski-Suomi	273 779	1 %	160,14	-4 %	3 224	1,05	16 000
Etelä-Pmaa	195 583	0 %	151,87	-4 %	3 465	1,12	14 700
Pohjanmaa	176 272	5 %	134,50	-2 %	3 246	0,98	17 300
Keski-Pmaa	68 780	2 %	151,88	-2 %	3 490	1,03	15 500
Pohjois-Pmaa	411 856	5 %	159,86	-3 %	3 229	1,03	15 900
Kainuu	73 959	-7 %	171,66	-7 %	3 980	1,19	15 300
Lappi	179 223	-2 %	161,12	-6 %	3 844	1,08	16 300

Erot maakuntien veropohjissa johtaisivat maakuntien veroprosenttien eriytymiseen. Alueilla, joissa verotettava tulo asukasta kohden on alhainen, veroprosentteja olisi korotettava, jotta saadaan kerättyä riittävästi verotuloja. Tilannetta heikentää lisäksi, että palvelutarve on usein suurempi heikomman tulopohjan alueilla. Veroprosenttien eriytyminen vähentäisi kansalaisten yhdenvertaisuutta. Kun huomioidaan myös erot kunnallisveroprosenttien välillä, erot eri alueilla asuvien kansalaisten kohtaamassa verorasituksessa saattaisivat kasvaa kohtuuttoman suuriksi. Heikon tulopohjan ja korkean palvelutarpeen maakunnissa keskimääräistä korkeampi verotus ei välttämättä yhdistyisi keskimääräistä korkeampaan palvelutasoon.

Mitä suurempi osuus omilla verotuloilla olisi maakuntien rahoituksessa ja mitä suuremmat niiden väliset erot olisivat veropohjassa, sitä enemmän tarvittaisiin alueiden välistä verotulojen

[3] Maakunnat vuoden 2020 kunta-maakuntaluokituksella (pl. taloudellinen huoltosuhde, vuoden 2017 maakuntaluokitus)
[4] Väestörakennetta mitataan ns. taloudellisella huoltosuhteella, jossa lasketaan kuinka monta työvoiman ulkopuolella olevaa ja työtöntä on yhtä työllistä kohti.
[5] 15-64-vuotiaat jaettuna väkiluku
[6] Lähde: Tilastokeskuksen kuntien talousarviokysely 2018

tasausta. Verotulojen tasaus puolestaan heikentäisi omaan verotusoikeuteen liittyviä kannustimia, kun palvelutuotannon tehostamisesta mahdollisesti saatava taloudellinen hyöty ainakin osittain valuisi muille maakunnille tasausjärjestelmän kautta.

3.2 Verojärjestelmän näkökulma

Verojärjestelmän näkökulmasta maakunnalliseen verotusoikeuteen liittyisi ongelmia. Kuten edellä todettiin, maakuntien tulo- ja menorakenteiden välisten erojen seurauksena maakuntien veroprosentit lähtisivät helposti eriytymään, jolloin verotuksen alueelliset erot voisivat kasvaa liian suuriksi.

Koska maakuntien veropohjan todennäköisesti muodostaisivat ansiotulot, koko sosiaali- ja terveysmenojen kasvupaine kohdistuisi ansiotuloveron tuottoon, muodostaen näin selvän riskin työn verotuksen kiristymiselle. Tuloverotusta pidetään talouskasvun ja työllisyyden kannalta haitallisimpana veromuotona. Valtion rahoituksen mallissa veropohja kattaa ansiotulojen lisäksi pääoma- ja yritystulot sekä kulutus- ja valmisteverojen veropohjat. Näin ollen sote-menojen kasvu ei valtion rahoitusmallissa aiheuta suoria paineita työn verotuksen kiristämiselle. Maakuntien verotusoikeus myös kaventaisi eduskunnan veropoliittista päätäntävaltaa - mikäli työn verotuksen kiristyminen haluttaisiin estää, maakuntien tuloverotuksen kiristymiseen tulisi vastata valtion tuloverotuksen keventämisellä. Maakuntien välinen verokilpailu saattaisi hillitä veroprosenttien nousupaineita mutta toisaalta maakuntapäättäjien näkökulmasta verotuksen kiristäminen parempien sote-palveluiden turvaamiseksi voisi olla perusteltua – varsinkin, jos valtio huolehtisi verotuksen kokonaistason pitämisestä maltillisena. Tutkimuskirjallisuuden perusteella verotusoikeus voisi lisätä sekä alueiden keskinäistä, että alueiden ja valtion välistä haitallista osaoptimointia veropäätöksissä.

Lisäksi veronsaajien määrän lisääntyminen heikentäisi verojärjestelmän selkeyttä ja läpinäkyvyyttä, joita pidetään hyvän verojärjestelmän ominaisuuksina. Palkkatuloista maksetaan jo nykyisin 7 – 8 eri veroa ja maksua[7] 5 -6 veronsaajalle ja maakuntaveron myötä veronsaajien ja verojen määrä lisääntyisi, mikäli kuntien ansiotuloverotusoikeus pysyisi ennallaan. Kun ansiotulon verorasitus koostuu useasta eri osasta, verovelvollisen voisi olla vaikea havaita suoraan esimerkiksi maakuntaveron ja sosiaali- ja terveyspalveluiden välistä yhteyttä. Myös työn verotuksen kokonaistason hallinta vaikeutuisi.

[7] Valtion progressiivinen tulovero, kunnallisvero, Yleisradiovero, mahdollinen kirkollisvero, sairausvakuutuksen sairaanhoitomaksu ja päivärahamaksu, työeläkevakuutusmaksu ja työttömyysvakuutusmaksu.