

Parlamentaarisen maakuntaverokomitean mietintö

VALTIONEUVOSTON JULKAISUJA 2021:15

vn.fi



VALTIONEUVOSTO
STATSRÅDET

Valtioneuvoston julkaisu 2021:15

Parlamentaarisen maakuntaverokomitean mietintö

Valtioneuvosto Helsinki 2021

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston
verkkokirjakauppa**

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Valtioneuvosto

© 2021 tekijät ja valtiovarainministeriö

ISBN pdf: 978-952-383-880-2

ISSN pdf: 2490-0966

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2021

Parlamentaarisen maakuntaverokomitean mietintö

Valtioneuvoston julkaisu 2021:15**Julkaisija** Valtioneuvosto**Yhteisötekijä** Parlamentaarisen maakuntaverokomitean sihteeristö**Kieli** suomi**Sivumäärä**

169

Tiivistelmä

Parlamentaarisen maakuntaverokomitean tehtävänä oli selvittää ja arvioida maakuntien verotusoikeutta maakuntien rahoituslähteenä. Komitean toimeksianto perustui pääministeri Marinin hallitusohjelman kirjaukseen, jonka mukaan maakuntien verotusoikeus valmistellaan parlamentaarisessa komiteassa.

Komitea tarkasteli maakuntaveron lähtökohtia sekä Suomeen perustettavien hyvinvointialueiden tehtäviä ja rahoitusta kolmen skenaarion avulla. Komitea arvioi maakuntaveroa eri näkökulmista ja tarkasteli sen edellyttämiä muutoksia vero- ja tasausjärjestelmään.

Keskeisimmät maakuntaveron käyttöönottoa tukevat argumentit liittyvät alueellisen itsehallinnon sisältöön, taloudellisiin kannusteisiin sekä investointien rahoitukseen. Maakuntaveron käyttöönottoa vastaan puhuvista seikoista keskeisimmät ovat sen työn verotukseen aiheuttama kiristymispaine sekä alueiden eroista seuraavat riskit verotuksen alueellisten erojen kasvuun ja palveluiden yhdenvertaisuuden heikkenemiseen.

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.

Komiteamietintöön sisältyy neljän jäsenen eriävät mielipiteet.

Asiasanat

maakuntavero, maakuntaverokomitea, hyvinvointialueet, hyvinvointialueiden rahoitus, parlamentaarinen komitea, verotus, veropohja, verojärjestelmä, verotulot

ISBN PDF 978-952-383-880-2**ISSN PDF**

2490-0966

Julkaisun osoite <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-880-2>

Betänkande från den parlamentariska kommittén för landskapsskatt

Statsrådets publikationer 2021:15

Utgivare	Statsrådet		
Utarbetad av	Sekretariatet för den parlamentariska kommittén för landskapsskatt		
Språk	finska	Sidantal	169

Referat

Den parlamentariska kommittén för landskapsskatt hade till uppgift att utreda och bedöma landskapens beskattningsrätt som inkomstkälla för landskapen. Kommitténs uppdrag hade sin grund i statsminister Sanna Marins regeringsprogram där det står skrivet att beskattningsrätten för landskapen ska beredas i en parlamentarisk kommitté.

Med hjälp av tre scenarier granskade kommittén utgångspunkterna för landskapsskatten och uppgifterna för och finansieringen av de välfärdsområden som ska bildas i Finland. Kommittén bedömde landskapsskatten ur tre olika perspektiv och granskade de ändringar i skatte- och utjämningsordningen som landskapsskatten förutsätter.

De viktigaste argumenten för att införa en landskapsskatt har att göra med den regionala självstyrelsen, ekonomiska incitament och finansiering av investeringar. En av de viktigaste faktorerna som talar emot införandet av en landskapsskatt är att skatten skapar ett tryck att strama åt beskattningen av arbete samt att det finns en risk, som beror på att det redan finns skillnader mellan regionerna, att skillnaderna mellan regionerna växer och att jämlikheten i servicen försvagas.

Kommittén konstaterar att en bedömning av hur nödvändigt det är att införa en landskapsskatt bör göras vid en tidpunkt då det finns tillräckligt med erfarenhet av hur väl finansieringen av välfärdsområdena fungerar och om det eventuellt sker en väsentlig utvidgning av uppgiftsfältet. Då bör det göras en bred granskning av offentliga sektorns uppgifter, finansieringen av offentliga sektorn och skattetagarnas ställning.

Betänkandet från kommittén innehåller också avvikande åsikter från fyra av kommitténs medlemmar.

Nyckelord landskapsskatt, kommittén för landskapsskatt, välfärdsområde, finansiering av välfärdsområden, parlamentarisk kommitté, beskattning, skattebas, skattesystem, skatteinkomster

ISBN PDF 978-952-383-880-2 **ISSN PDF** 2490-0966

URN-adress <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-880-2>

Report of the Parliamentary Committee on County Tax

Publications of the Finnish Government 2021:15**Publisher** Finnish Government**Corporate author** Secretariat of the Parliamentary Committee on County Tax**Language** Finnish**Pages** 169**Abstract**

The task of the Parliamentary Committee on County Tax was to investigate and evaluate the right of the counties to collect taxes as their funding source. The Committee's mandate was based on Prime Minister Marin's Government Programme, which states that a parliamentary committee will conduct preparatory work on the right of counties to collect taxes.

The Committee examined the basic principles of the county tax as well as the tasks and funding of the wellbeing services counties to be established in Finland with the help of three scenarios. The Committee assessed the county tax from different perspectives and examined the changes to the tax and compensation system required by it.

The main arguments supporting the introduction of a county tax are related to the content of regional self-government, financial incentives and funding investments. The key disadvantages of introducing a county tax are the ensuing pressures to increase taxes on labour, the risk of increasing regional differences in taxation resulting from differences between the counties, and the risk of undermining the equality of services.

The Committee notes that the necessity of introducing a county tax should be evaluated when sufficient experience has been gained of how the funding model for the wellbeing services counties works, and in the eventuality that the scope of the counties' tasks is substantially expanded. In this case, a comprehensive examination of the public sector's tasks, the funding and the status of tax recipients would be needed.

The Committee's report includes the dissenting opinions of four of its members.

Keywords county tax, Committee on County Tax, wellbeing services counties, funding of wellbeing services counties, parliamentary committee, taxation, tax base, tax system, tax revenue**ISBN PDF** 978-952-383-880-2**ISSN PDF** 2490-0966**URN address** <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-880-2>

Sisältö

Valtioneuvostolle	9
1 Komitean tehtävät	11
2 Nykytilan kuvaus	13
2.1 Yleistä.....	13
2.2 Hyvinvointialueiden väestö	13
2.3 Sosiaali- ja terveydenhuollon menot ja palvelutarve	21
2.3.1 Yleistä.....	21
2.3.2 Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutarve.....	23
2.4 Monikanavainen sote-rahoitus	25
2.5 Väestöennusteen mukainen kuva tulevaisuudesta.....	27
2.6 Arvioita sote-menojen tulevasta kehityksestä.....	32
2.7 Veropohja.....	34
2.8 Verojärjestelmä.....	40
2.8.1 Yleistä.....	40
2.8.2 Ansiotulojen verotus.....	41
2.8.3 Hyvän verojärjestelmän ominaisuudet.....	43
2.9 Kuntien verotusoikeus	44
2.10 Kuntien tulorakenne ja valtionosuusjärjestelmä	46
2.11 Asiakasmaksut.....	48
2.12 Julkinen talous.....	49
3 Sote-uudistus	51
3.1 Hyvinvointialuejärjestelmä	51
3.1.1 Yleistä.....	51
3.1.2 Hyvinvointialueiden rahoitus	51
3.1.3 Hyvinvointialueiden rahoituksen tarkistaminen.....	52
3.1.4 Hyvinvointialueen lisärahoitus.....	54
3.1.5 Valtion rahoitukseen liittyvät voimaantulo ja siirtymäsäännökset	55
3.1.6 Hyvinvointialueiden investointien ohjaus	56
3.1.7 Hyvinvointialueiden itsehallinto	57
3.1.8 Uudenmaan erillisratkaisu	58
3.1.9 Ahvenanmaan maakunta.....	58
3.1.10 Hyvinvointialueiden tehtävien mahdollinen laajentaminen	59
3.2 Verotus.....	59
3.2.1 Verotulojen siirto kunnilta valtiolle.....	59

3.2.2	Veropohjien yhdistäminen	60
3.2.3	Vaikutukset verovelvollisille	60
3.2.4	Muita muutoksia verotukseen	61
4	Muiden Pohjoismaiden järjestelmien kuvaus	62
4.1	Yleistä	62
4.2	Ruotsi	62
4.3	Tanska	63
4.4	Norja	65
5	Maakuntaveron veropohja	68
5.1	Tarkasteltavat verolajit	68
5.2	Ansiotulovero	68
5.3	Pääomatulovero	71
5.4	Kiinteistövero	75
5.5	Yhteisövero	76
5.6	Välilliset verot	77
5.7	Yhteenvedo	78
6	Kolme skenaariota hyvinvointialueiden tehtävistä ja rahoituksesta	79
6.1	Yleistä	79
6.2	Skenaario 1: ei maakuntaveroa, rajattu tehtäväkenttä	79
6.3	Skenaario 2: "pieni" maakuntavero	82
6.3.1	Skenaarioiden 2 esittely ja sen arviointia	82
6.3.2	Esimerkkilaskelma: skenaariot 2a ja 2b	85
6.4	Skenaario 3: "suuri maakuntavero", laaja tehtäväkenttä	95
6.4.1	Skenaarioiden 3 esittely ja sen arviointia	95
6.4.2	Esimerkkilaskelma: skenaario 3	97
6.5	Painelaskelmat hyvinvointialueiden rahoitukselle ja kustannuksille vuosille 2030 ja 2040	101
6.5.1	Kustannuskehitys	102
6.5.2	Valtion rahoitus hyvinvointialueille	102
6.5.3	Verotulot	103
6.5.4	Verotuloihin perustuva tasaus	104
6.5.5	Painelaskelmien tulokset	104
6.6	Yhteenvedo	111
7	Maakuntaveron arviointi eri näkökulmista	113
7.1	Johdanto	113
7.2	Perustuslain maakuntien rahoitusmallille asettamat edellytykset	114
7.2.1	Perustuslakivaliokunnan aikaisempia kannanottoja	114
7.2.2	Verotuksen alueelliset erot perustuslain yhdenvertaisuusperiaatteen näkökulmasta	116
7.2.3	Kuntien verotusoikeus	117
7.3	Kannustimet, pehmeä budjettirajoite ja kustannusten hillintää tukevat tekijät	118

7.4	Tehtävien ja rahoituksen tasapaino sekä rahoituksen riittävyys	121
7.5	Alueellinen yhdenvertaisuus	124
7.6	Itsehallinto	125
7.7	Hyvinvointialueiden lainanotto ja investointien rahoitus	127
7.8	Verojärjestelmä ja verotuksen taso	128
7.9	Julkisen talouden kokonaisuus	130
7.10	Yhteenvedo	132
8	Maakuntaveron edellyttämät muutokset verojärjestelmään, rahoitusmalliin ja ohjaukseen	136
8.1	Verojärjestelmä	136
8.1.1	Yleistä	136
8.1.2	Tuloverotus	136
8.1.3	Ennakkoperintä ja verotusmenettely	137
8.1.4	Veronkanto, verontilitykset ja verotuskustannukset	137
8.1.5	Veronsaajien oikeudenvallvonta	138
8.1.6	Verohallinnon tietojärjestelmät	139
8.2	Rahoitusmalli	139
8.3	Hyvinvointialueiden ohjaus	140
8.4	Verotuloihin perustuva tasaus	141
8.5	Siirtymätasaus	143
8.6	Valmisteluajakataulu	143
9	Johtopäätökset	145
	Liitteet	150
	Liite 1: Eriävä mielipide: kansanedustaja Arja Juvonen	150
	Liite 2: Eriävä mielipide: kansanedustaja Anna-Kaisa Ikonen	153
	Liite 3: Eriävä mielipide: kansanedustaja Mari Holopainen ja kansanedustaja Pia Lohikoski	155
	Liite 4: Verotuloihin perustuvan tasauksen laskenta	158
	Liite 5: Vaihtoehtoiset laskelmat	159
	Lähteet	168

VALTIONEUVOSTOLLE

Valtioneuvosto asetti 5.3.2020 parlamentaarisen komitean toimikaudeksi 9.3.2020–31.12.2020 selvittämään maakuntaveron käyttöönottoa. Komitean asettamisen taustalla on pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelman kirjaus, jonka mukaan maakuntien verotusoikeus valmistellaan parlamentarisessa komiteassa vuoden 2020 loppuun mennessä. Maakuntaverokomitean työn loppuun saattamiseksi valtioneuvosto jatkoi 22.12.2020 komitean toimikautta 28.2.2021 asti.

Komitean puheenjohtajaksi nimitettiin kansanedustaja Esko Kiviranta, Keskustan eduskuntaryhmä (varajäsen kansanedustaja Markus Lohi, Keskustan eduskuntaryhmä) ja varapuheenjohtajaksi kansanedustaja Johanna Ojala-Niemelä, Sosiaalidemokraattinen eduskuntaryhmä (kansanedustaja Johannes Koskinen, Sosiaalidemokraattinen eduskuntaryhmä).

Komitean jäseniksi nimitettiin kansanedustaja Arja Juvonen, Perussuomalaisten eduskuntaryhmä (kansanedustaja Kaisa Juuso, Perussuomalaisten eduskuntaryhmä), kansanedustaja Anna-Kaisa Ikonen, Kokoomuksen eduskuntaryhmä (varajäsen 3.11.2020 saakka kansanedustaja Antti Häkkänen, Kokoomuksen eduskuntaryhmä ja 3.11.2020 alkaen kansanedustaja Matias Marttinen, Kokoomuksen eduskuntaryhmä), kansanedustaja Mari Holopainen, Vihreä eduskuntaryhmä (kansanedustaja Inka Hopsu, Vihreä eduskuntaryhmä), kansanedustaja Jussi Saramo (21.12.2020 saakka), Vasemmistoliiton eduskuntaryhmä ja kansanedustaja Pia Lohikoski (alkaen 21.12.2020), Vasemmistoliiton eduskuntaryhmä (varajäsen 21.12.2020 saakka kansanedustaja Pia Lohikoski, Vasemmistoliiton eduskuntaryhmä ja 21.12.2020 alkaen kansanedustaja Merja Kyllönen, Vasemmistoliiton eduskuntaryhmä), kansanedustaja Joakim Strand, Ruotsalainen eduskuntaryhmä (kansanedustaja Sandra Bergqvist, Ruotsalainen eduskuntaryhmä), kansanedustaja Antero Laukkanen, Kristillisdemokraattinen eduskuntaryhmä (kansanedustaja Sari Essayah, Kristillisdemokraattinen eduskuntaryhmä), kansanedustaja Harry Harkimo, Liike Nyt -eduskuntaryhmä, valtiotieteen tohtori, dosentti Jukka Pekkarinen, työelämäprofessori, OTT Timo Viherkenttä, Aalto-yliopiston kauppakorkeakoulu, työelämäprofessori, VTT Seija Ilmakunnas, Jyväskylän yliopiston kauppakorkeakoulu, tutkija, yliopistonlehtori, HTT Lotta-Maria Sinervo, Tampereen yliopisto, toimitusjohtaja Teemu Lehtinen, Veronmaksajain Keskusliitto ry ja varatoimitusjohtaja Timo Reina, Suomen Kuntaliitto ry.

Komitean työtä valmisteli sihteeristö ja pääsihteerinä toimi osastopäällikkö, ylijohtaja Terhi Järvikare valtiovarainministeriöstä. Sihteeristöön kuuluivat myös hallitusneuvos Eeva

Mäenpää (30.4.2020 saakka), hallitusneuvos Minna-Marja Jokinen (1.5.2020–21.10.2020), finanssineuvos Markku Nissinen, hallitusneuvos Panu Pykönen, finanssineuvos Tanja Rantanen, budjettineuvos Tero Tyni, neuvotteleva virkamies Timo Annala, neuvotteleva virkamies Filip Kjellberg, neuvotteleva virkamies Fransiska Pukander ja neuvotteleva virkamies Matti Sillanmäki (alkaen 22.10.2020) valtiovarainministeriöstä, neuvotteleva virkamies Antti Väisänen (31.1.2021 saakka) ja johtaja Raija Volk (alkaen 1.2.2021) sosiaali- ja terveysministeriöstä, erityisasiantuntija Risto Alatarvas valtioneuvoston kansliasta ja kehittämisspäällikkö Jukka Hakola Suomen Kuntaliitto ry:stä. Sihteeristön työhön osallistivat myös finanssiasiantuntija Unna Heimberg ja neuvotteleva virkamies Miikka Vähänen valtiovarainministeriöstä.

Maakuntaverokomitea on pitänyt 18 kokousta. Saatuaan työnsä päätökseen komitea luovuttaa mietintönsä kunnioittavasti valtioneuvoston käyttöön. Mietintöön sisältyy kansanedustaja Arja Juvosen, Perussuomalaisten eduskuntaryhmä, kansanedustaja Anna-Kaisa Ikonen, Kokoomuksen eduskuntaryhmä, kansanedustaja Mari Holopaisen, Vihreä eduskuntaryhmä ja kansanedustaja Pia Lohikosken, Vasemmistoliiton eduskuntaryhmä, eriävät mielipiteet.

Helsingissä 11 päivänä maaliskuuta 2021

Esko Kiviranta

Johannes Koskinen	Arja Juvonen
Anna-Kaisa Ikonen	Mari Holopainen
Pia Lohikoski	Joakim Strand
Antero Laukkanen	Harry Harkimo
Jukka Pekkarinen	Timo Viherkenttä
Seija Ilmakunnas	Lotta-Maria Sinervo
Teemu Lehtinen	Timo Reina

1 Komitean tehtävät

Parlamentaarinen maakuntaverokomitea asetettiin selvittämään maakuntaveron käyttöönottoa. Komitean asettaminen perustui pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelman kirjaukseen, jonka mukaan maakuntien verotusoikeus valmistellaan parlamentaarisessa komiteassa vuoden 2020 loppuun mennessä. Maakuntaverokomitean työn loppuun saattamiseksi komitean toimikautta jatkettiin 28.2.2021 saakka.

Komitean tehtävänä oli selvittää ja arvioida maakuntien verotusoikeutta maakuntien rahoituslähteenä.

Asettamispäätöksen mukaan komitean tuli selvittää, millaisia muutoksia verojärjestelmään ja verotulojen tasausjärjestelmään tarvittaisiin, jos uusien itsehallinnollisten alueiden rahoitus perustuisi kuntien tavoin valtion rahoituksen ja maksutulojen lisäksi maakuntien verotusoikeuteen. Maakuntien verotusoikeutta ja siihen liitettävää verotulojen tasausjärjestelmää tuli tarkastella laajana kokonaisuutena ja arvioida vaikutuksia eri näkökulmista.

Komitean tuli tarkastella maakuntaveron soveltumista Suomen verojärjestelmään. Ensimmäisessä tarkasteltaisiin ansiotuloista perittävän maakuntaveron käyttöönoton edellytyksiä ja vaikutuksia. Komitean tuli tarkastella ja arvioida, miten maakuntatason verotus vaikuttaisi koko verojärjestelmän selkeyteen, läpinäkyvyyteen, tehokkuuteen ja käytännön toimivuuteen. Komitean tuli tarkastella ja arvioida maakuntaveron vaikutuksia verotuksen ja erityisesti työn verotuksen tasoon sekä verotuksen alueellisiin eroihin. Hallitusohjelman mukaan mahdollisen maakuntaveron käyttöönotolla ei ole tarkoitus nostaa verotuksen tasoa.

Asettamispäätöksen mukaan maakuntaveroa tuli tarkastella:

- suhteessa valmisteilla olevaan sote-ratkaisuun ottaen huomioon mahdollinen Uudenmaan erilliskorjaus,
- maakuntien tehtäviin ottaen huomioon mahdollinen tehtävien laajeneminen,
- muuhun rahoitukseen ottaen huomioon myös monikanavarahoituksen purku ja sote-ratkaisulle asetettuihin yleisiin tavoitteisiin.

Tarkastelussa tuli ottaa huomioon myös julkisen talouden kokonaisuus ja vaikutukset pidemmällä aikavälillä. Lisäksi komitean tuli tarkastella maakuntaveron vaikutuksia maakuntien ohjaukseen ja itsehallintoon sekä järjestelmän kannustimiin.

Vaikutukset kuntien verotusoikeuteen tuli selvittää ja arvioida. Komitean tuli ottaa myös kantaa siihen, mikä olisi eri tekijät huomioon ottaen suositeltava ajankohta verotusoikeuden käyttöönottoon. Perustuslain vaatimukset kansalaisten yhdenvertaiseen kohteluun oli otettava huomioon.

2 Nykytilan kuvaus

2.1 Yleistä

Tässä luvussa kuvataan Suomeen perustettavien hyvinvointialueiden väestöä, sosiaali- ja terveystarveita ja palvelutarvetta sekä alueiden veropohjia. Luvussa kuvataan myös väestöennusteeseen perustuen odotettavissa olevaa väestön ja palvelutarpeen kehitystä. Luvussa kuvataan myös verojärjestelmän, kuntien verotusoikeuden ja valtionosuusjärjestelmän sekä julkisen talouden nykytilaa.

2.2 Hyvinvointialueiden väestö

Tulevien hyvinvointialueiden väestö vaihtelee suuresti niin asukasmäärältään, ikärakenteeltaan kuin työllisyystilanteeltaankin. Hyvinvointialueen väestörakenteella on merkitystä maakuntaveroa pohdittaessa, sillä väestöltään erilaisille alueille muodostuu myös toisistaan eroavat veropohjat sen suhteen, että verotuottokertymä euroina per asukas vaihtelee, varsinkin tilanteessa, jossa verotusoikeus koskisi ensisijaisesti ansiotuloja.

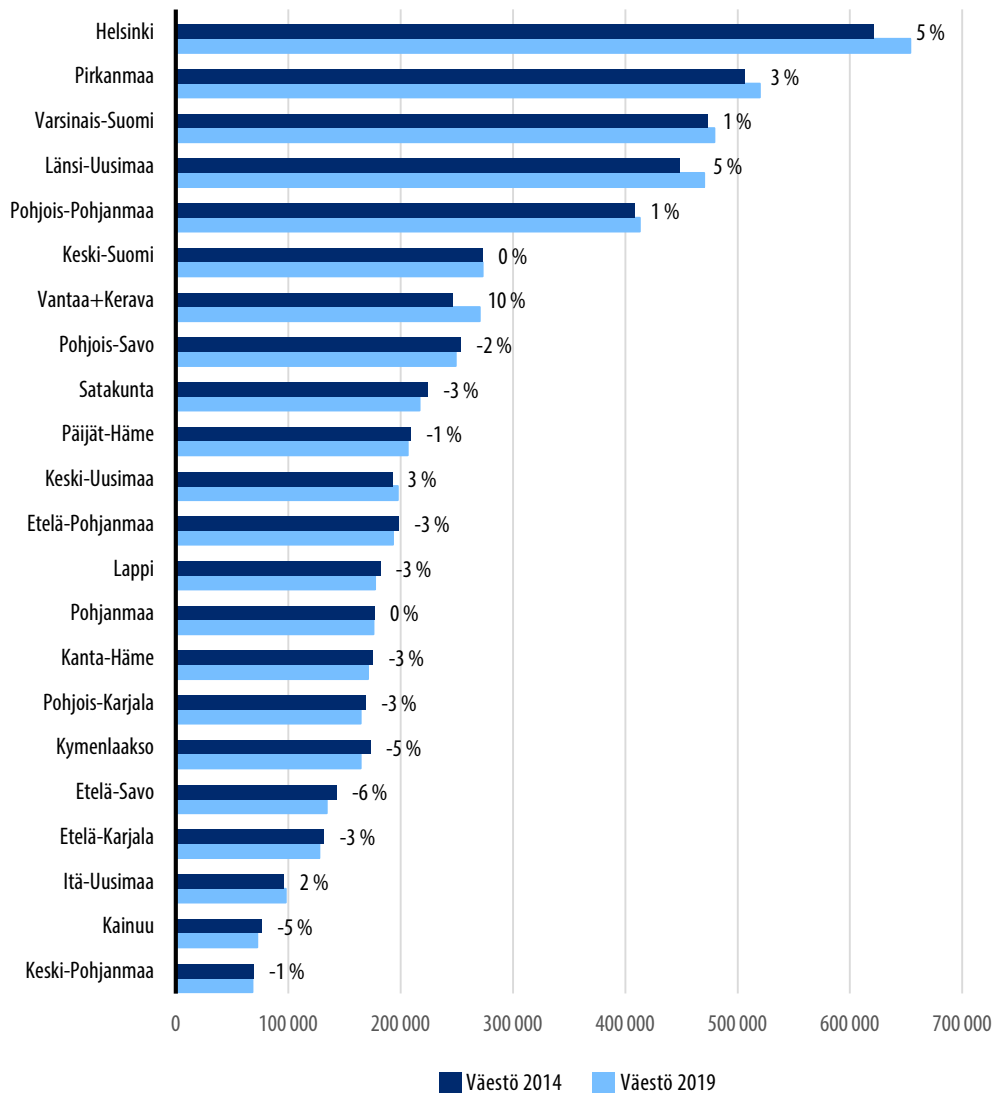
Tarkastelussa käydään lyhyesti läpi sote-uudistuksen myötä perustettavien hyvinvointialueiden väestöpohjaa. Aluejakona käytetään vuoden 2021 alussa voimaan astuvaa maakuntajakoa, minkä lisäksi Uusimaa on jaettu viiteen osaan hallituksen sote-uudistusta koskevan esityksen mukaisesti. Tausta-aineistona on käytetty pääosin Tilastokeskuksen väestörakennetilastoja vuodelta 2019¹.

Hyvinvointialueet ovat asukasmäärältään hyvin erikokoisia. Väestö vaihtelee Keski-Pohjanmaan noin 68 000 asukkaan ja Helsingin noin 650 000 asukkaan välillä. Hyvinvointialueiden väkiluvun mediaani on 185 000 asukasta. Helsinki on alueista asukasmäärältään ylivoimaisesti suurin ja kaupunki on myös viimeisen viiden vuoden aikana ollut yksi eniten kasvaneista alueista. Vantaan ja Keravan muodostama hyvinvointialue on vuosien 2014–2019 aikana kasvanut eniten; lähes 10 prosenttia, Helsinki vastaavasti reilut 5 prosenttia. Kasvavia alueita oli tällä ajanjaksolla kahdeksan, loput hyvinvointialueista ovat menettäneet väestöään, joskin monilla alueilla muutos on ollut erittäin vähäistä.

¹ Suomen virallinen tilasto (SVT): Väestörakenne. Helsinki: Tilastokeskus [viitattu: 14.1.2021]. <http://www.stat.fi/til/vaerak/index.html>

Väestönmuutoksen ajureina ovat viime vuosina olleet sekä laskeva luonnollinen väestönlisäys että kaupungistumisesta seurannut muuttoliike.

Kuvio 2.1 Hyvinvointialueiden väestö vuosina 2014 ja 2019 sekä väestönmuutos 2014–2019

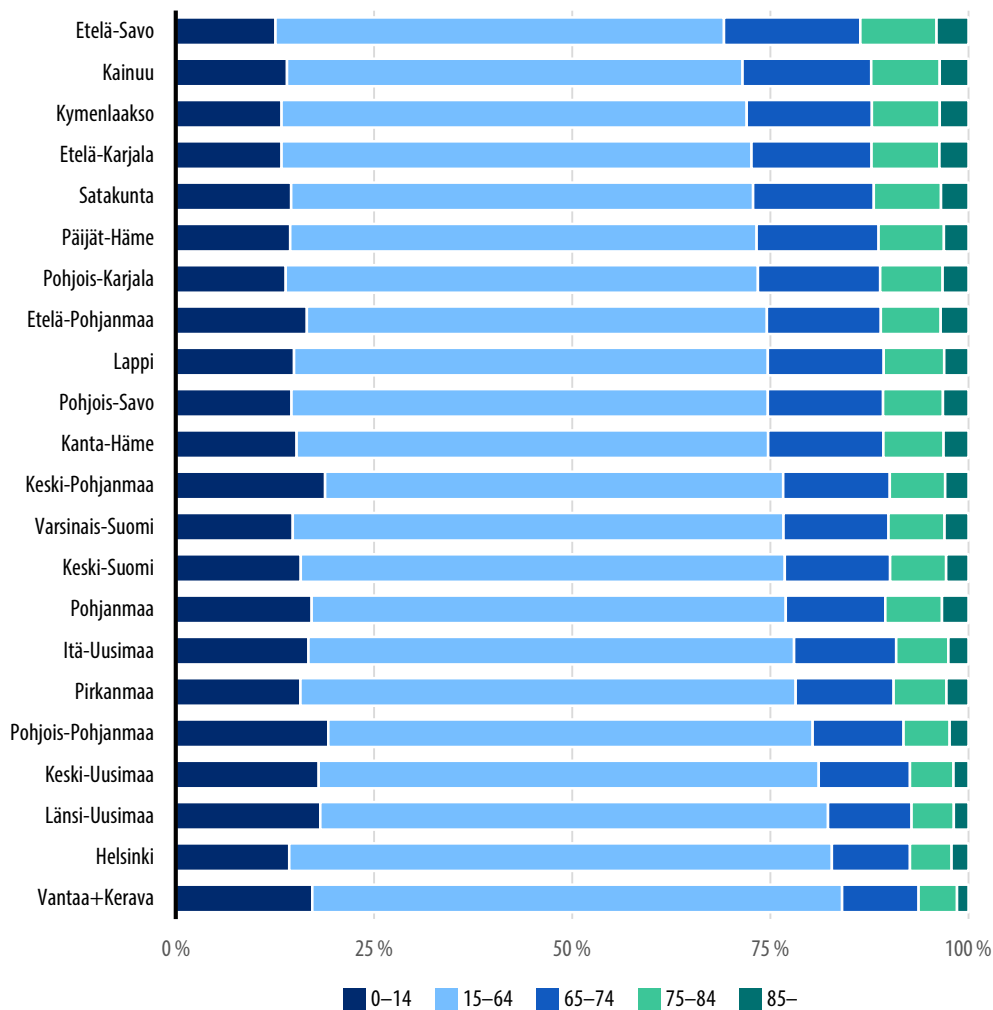


Lähde: Tilastokeskus (luokittelu VM)

Hyvinvointialueen ikärakenne vaikuttaa mahdollisen maakuntaveron veropohjaan sekä sosiaali- ja terveystalveluiden kustannuksiin. Hyvinvointialueet poikkeavat toisistaan ikärakenteen osalta merkittävästi, ja väestöennusteen mukaan eriytymiskehitys tulee jatkumaan myös tulevien vuosikymmenten aikana. Ikäihmisiä oli eniten Etelä-Savon sekä Kainuun alueilla, missä 65 vuotta täyttäneiden osuus oli noin 30 prosenttia

koko hyvinvointialueen väestöstä vuonna 2019. Vastaava osuus oli pienin Uudenmaan eri alueilla sekä Pohjois-Pohjanmaalla; noin 15–20 prosenttia väestöstä. Sote-palveluja eniten käyttävät 85 vuotta täyttäneet muodostavat alueesta riippuen 1,5–4 prosenttia väestöstä.

Kuvio 2.2 Hyvinvointialueiden ikärakenne vuonna 2019, lajiteltu vanhusikäluokkien mukaan

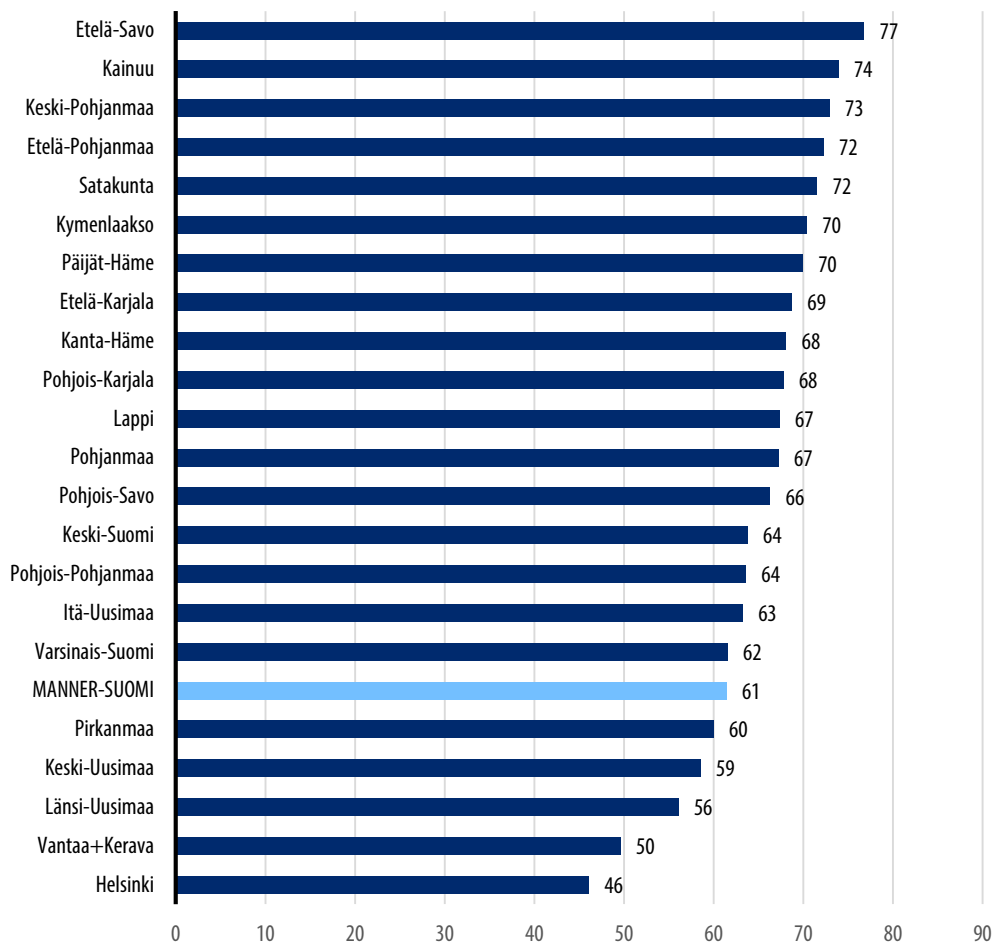


Lähde: Tilastokeskus (luokittelu VM)

Väestön ikärakennetta voidaan kuvata ja vertailla myös väestöllisen huoltosuhteen avulla. Tunnusluku kertoo, kuinka monta lasta ja vanhuuseläkeikäistä alueella on 100 työkäistä (15–64 vuotiaat) kohti. Mitä korkeampi arvo on, sitä heikompana väestöllinen kantokyky nähdään. Vaikka huoltosuhdetta heikentävät sekä lapset että vanhuuseläkeikäiset, on tunnusluku käytännössä korkein niillä alueilla, joilla ikäihmisten osuus on suurin. Näillä alueilla iäkkäimpien ikäluokat ovat lapsi-ikäluokkaa huomattavasti suurempia.

Väestöllinen huoltosuhde on korkein, noin 75, Etelä-Savossa ja Kainuussa (joissa ikäihmisiä on myös eniten), kun se taas toisessa ääripäässä Uudenmaan hyvinvointialueilla pysyttelee noin 45–60 tienoilla.

Kuvio 2.3 Hyvinvointialueiden väestöllinen huoltosuhde vuonna 2019



Lähde: Tilastokeskus (luokittelu VM)

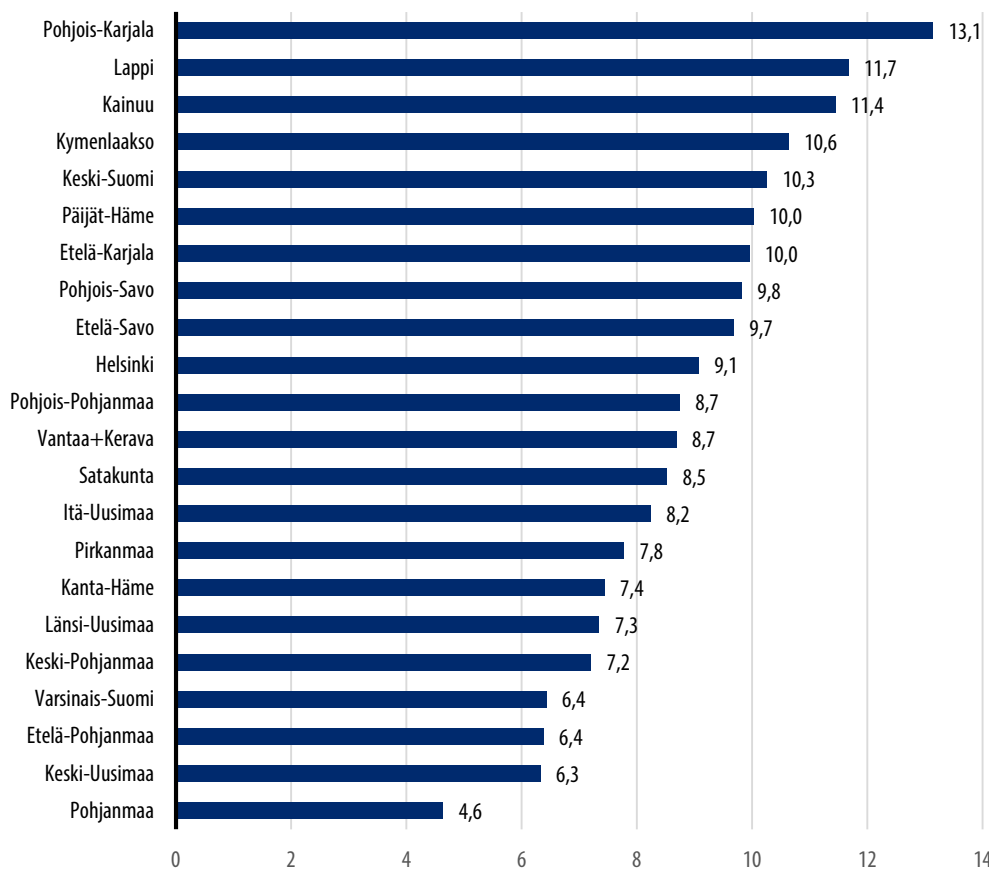
Hyvinvointialueiden väestön työllisyystilanne vaihtelee niin ikään. Vuoden 2019 työnvälitystilaston kuukasitilastosta johdettu keskimääräinen työttömyysaste vaihteli Pohjanmaan vajaan 5 prosentin ja Pohjois-Karjalan noin 13 prosentin välillä². Lisäksi työkyvyttömyyseläkettä saavien osuus on joillakin alueilla merkittävä, jopa 10 prosenttia

² Suomen virallinen tilasto (SVT): Työnvälitystilasto. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö [viitattu: 14.1.2021]. <http://www.stat.fi/til/tyonv/index.html>

25–64-vuotiaista³. Korkea työttömyys sekä työkyvyttömyys heikentävät alueen ansiotuloveropohjaa ja voivat lisätä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutarvetta.

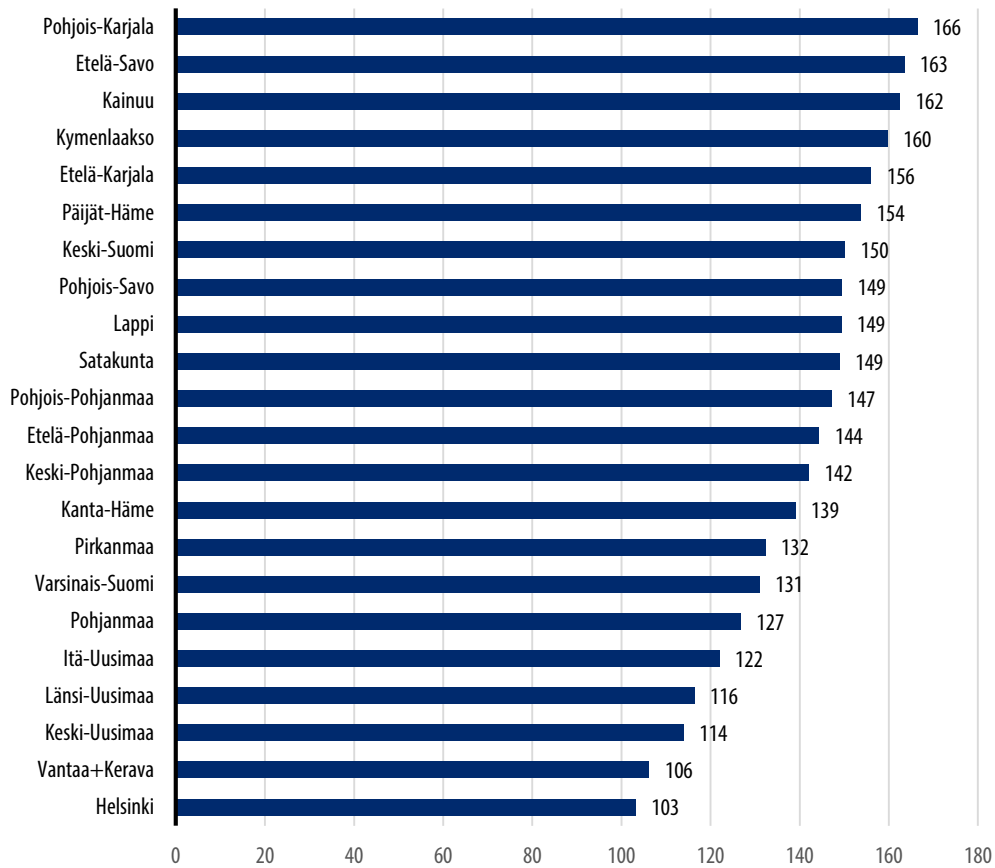
Työttömyystilanne heijastuu myös alueiden taloudelliseen huoltosuhteeseen, jolla kuvataan työttömien ja työvoiman ulkopuolella olevien määrää suhteessa työllisten määrään. Eräillä alueilla taloudellinen huoltosuhde on jo noin 150, eli 100 työllistä kohti on 150 työvoiman ulkopuolella olevaa. Jos palvelutarve on tämän lisäksi suuri, voi asetelma johtaa tulojen ja menojen epätasapainoon.

Kuvio 2.4 Työttömien osuus työvoimasta (%) vuonna 2019. Hyvinvointialueiden kuntien keskiarvo.



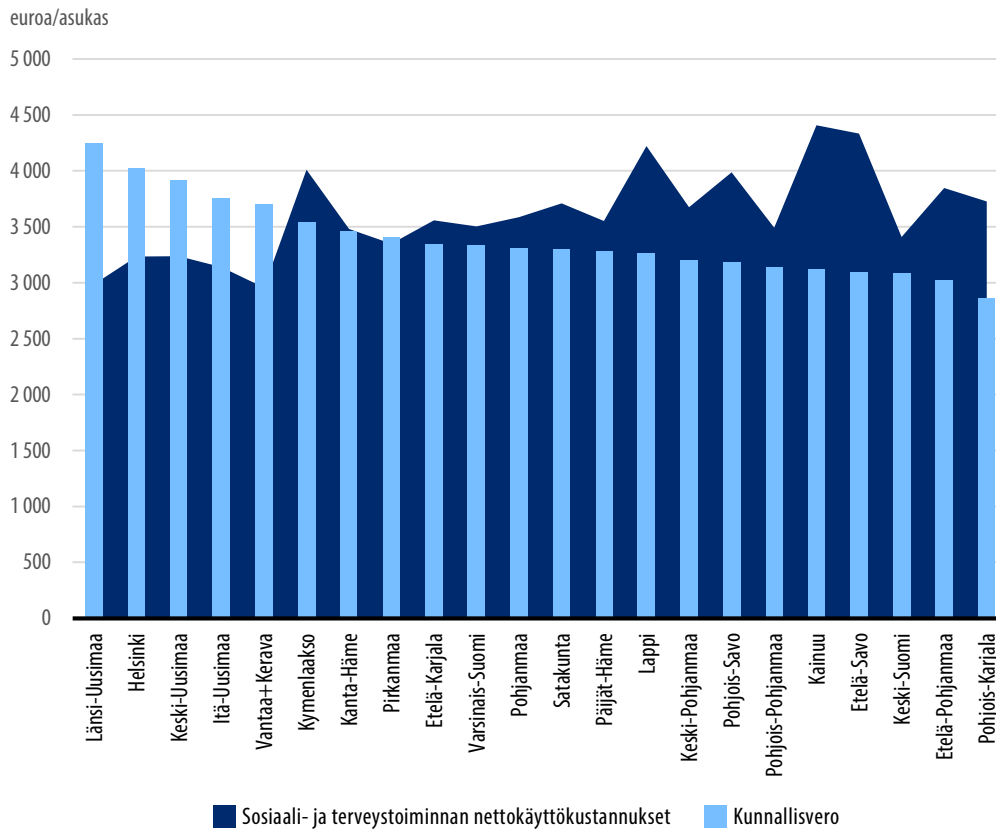
Lähde: TEM, työnvälitystilasto (luokittelu VM)

³ Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Sotkanet.fi. [viitattu: 14.1.2021]. <https://sotkanet.fi/sotkanet/fi/metadata/indicators/306>

Kuvio 2.5 Taloudellinen huoltosuhde vuonna 2018.

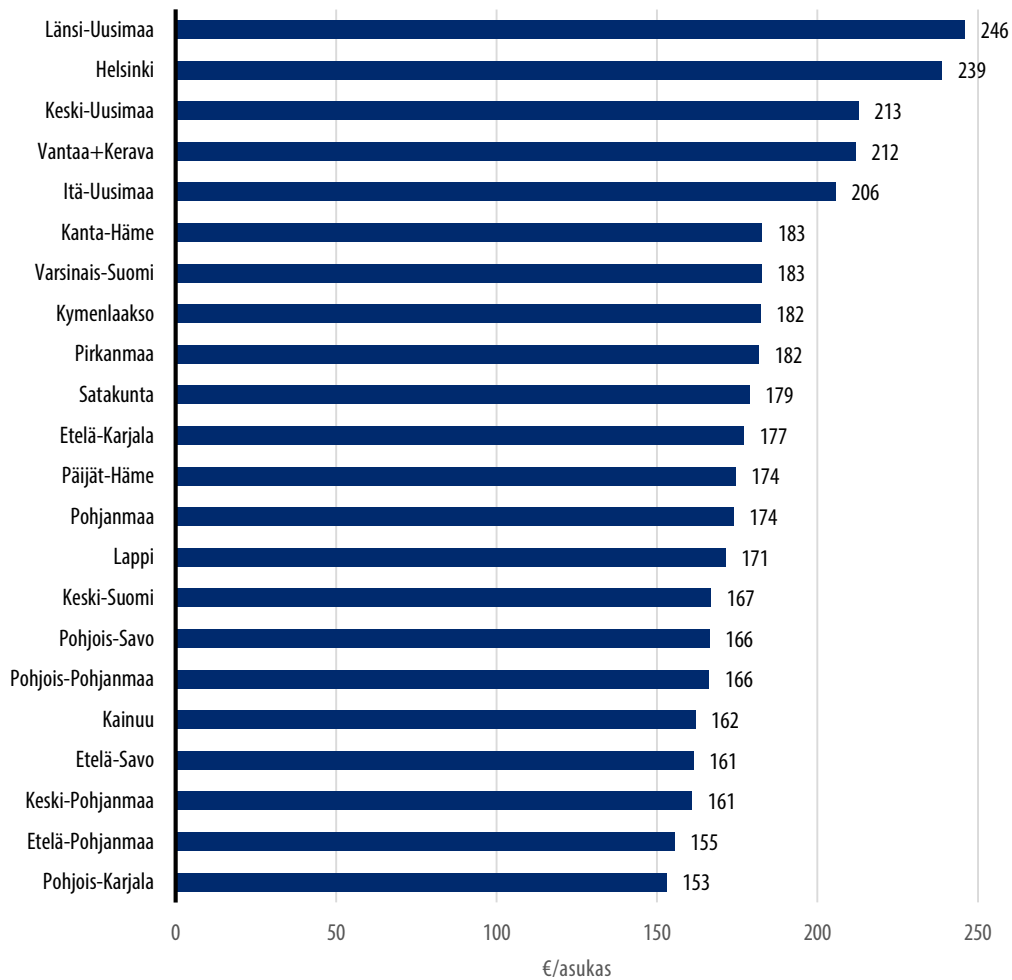
Lähde: Tilastokeskus (luokittelu VM)

Suuret alueelliset erot tulee huomioida rahoitusjärjestelmän suunnittelussa. Väestön ikärakenne sekä työssäkäynti vaikuttavat merkittävästi asukkaiden veronmaksukykyyn, mutta myös esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutarpeeseen. Verotulojen ja sote-kustannusten suhdetta kuvataan kuviossa 6. Ansiotuloista perittävä kunnallisvero ei riitä kattamaan sote-menoja suurimmassa osassa hyvinvointialueita. Tulojen ja menojen epäsuhtaan vaikuttaa väestörakenteen ja palvelutarpeen lisäksi myös palveluiden järjestämistapa sekä laatu.

Kuvio 2.6 Sote-kustannukset verrattuna kunnallisveron tuottoon vuonna 2019.

Lähde: Tilastokeskus (luokittelu VM)

Hyvinvointialueiden tulorakenteiden ja -tasojen erilaisuutta voidaan kuvata kunnallisveroprosentin yksikkötuotolla. Koko maan tasolla yksi veroprosenttiyksikkö tuottaa keskimäärin noin 175 euroa asukasta kohti, mutta hyvinvointialueiden välillä on suuria eroja. Uudenmaan hyvinvointialueilla ja Helsingissä veroprosentin tuotto on 200–250 euroa/asukas, pienimmillään se jäisi noin 150 euroon asukasta kohti. Yksikkötuottojen vaihtelet kuvaavat hyvinvointialueiden välisiä eroja tulotasossa ja ansiotulojen rakenteessa. Jos suuri osa alueen asukkaista on pieni- ja keskituloisia, on myös verovähennysten vaikutus suuri. Tämä johtaa nimellisen ja efektiivisen veroprosentin eriytymiseen ja alhaisempaan veroprosentin yksikkötuottoon.

Kuvio 2.7 Veroprosentin yksikkötuotto hyvinvointialueittain vuoden 2020 tasossa

Lähde: VM

Kuntatasolla kunnallisveroprosentin yksikkötuotto vaihtelee hyvinvointialueita enemmän. Suurin veroprosentin yksikkötuotto on lähes neljä kertaa suurempi kuin pienin yksikkötuotto. Suurimmalla osalla kuntia yksikkötuotto on kuitenkin 100–150 euroa asukasta kohden. Kunnallisveroprosentin tuotto on keskimäärin matalin pienemmissä kunnissa ja kasvaa siirryttäessä suurempiin kaupunkeihin ja niiden kehyskuntiin.

Taulukko 2.1 Yhteenvedo kuntien veroprosenttien yksikkötuotoista vuoden 2020 tasossa

Vero-% yksikkötuotto, €/as	Kuntien lkm
Alle 100 €	1
100–150 €	185
150–200 €	98
200–300 €	10
Yli 300 €	1
Koko maa	175 €/as
Minimi	92 €/as
Maksimi	367 €/as

Lähde: VM

2.3 Sosiaali- ja terveydenhuollon menot ja palvelutarve

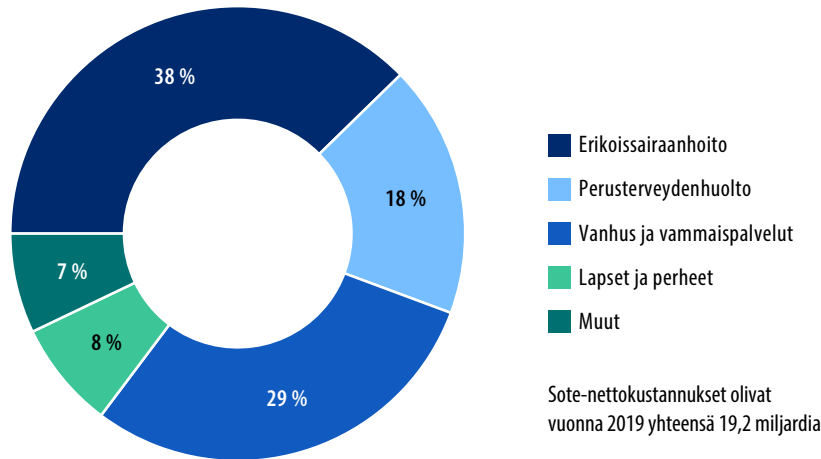
2.3.1 Yleistä

Manner-Suomen kuntien ja kuntayhtymien sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen käyttökustannukset⁴ olivat vuonna 2019 noin 22,3 miljardia euroa. Huomioiden asiakasmaksut (1,5 miljardia euroa) ja muut toimintatuotot olivat nettomääräiset kustannukset 19,1 miljardia euroa ja kasvua edellisestä vuodesta oli 5,1 prosenttia. Asukasta kohti tämä tarkoittaa noin 3 500 euroa. Noin 56 prosenttia nettomenoista kohdentui terveydenhuoltoon, missä erikoisairaanhoido merkittävimpana eränä lähes 38 prosenttia kokonaismenoista (7,3 miljardia euroa). Vanhus- ja vammaispalvelut olivat noin 29 prosenttia ja lasten ja perheiden palvelut noin 8 prosenttia nettokustannuksista. Kustannukset ovat viimevuosina kasvaneet keskimääräistä enemmän lastensuojelussa, vanhusten ja vammaisten palveluasumisessa, kotihoidossa ja erikoissairaanhoidossa⁵.

4 Käyttökustannukset = toimintamenot (ml. sisäiset menot) + käyttöomaisuuden poistot + vyörytyserät. Menoista on vähennetty kuntien ja kuntayhtymien keskinäiset erät (kuntien myyntitulot kunnilta ja kuntayhtymiltä sekä kuntayhtymien myyntitulot kunnilta ja kuntayhtymiltä).

5 Suomen virallinen tilasto (SVT): Kuntatalous [verkkajulkaisu]. ISSN=2343-4147. Helsinki: Tilastokeskus [viitattu: 18.2.2021]. Saantitapa: <http://www.stat.fi/til/hta/>

Kuvio 2.8 Sote-nettokäyttökustannukset vuonna 2019



Sosiaali- ja terveydenhuollon kustannukset vaihtelevat kunnittain merkittävästi. Vuonna 2019 vaihteluväli asukasta kohti tarkasteltuna oli Manner-Suomen kunnissa noin 2 500 eurosta 6 900 euroon. Syitä kuntakohtaisille eroille on monia. Esimerkiksi erot palvelutarpeessa (sairastavuus, ikärakenne ja sosioekonomiset tekijät), mutta myös olosuhdetekijät ja erot palvelujen järjestämisen- ja tuottamistavoissa sekä toimintakulttuurissa vaikuttavat eroihin. Myös palvelujen tuotantokustannukset vaihtelevat alueittain esimerkiksi palkkojen tai kiinteistökustannusten osalta.

Perustason palveluissa alueellisia eroja voi selittää osaltaan myös työterveyspalvelujen, korkeakouluopiskelijoiden terveydenhuollon sekä yksityisten palvelujen saatavuus ja käyttö. Vuonna 2018 työnantajan järjestämän työterveyshuollon piirissä oli Kelan korvaustietojen mukaan 1 907 000 työntekijää, mikä oli 2,8 prosenttia enemmän kuin vuotta aiemmin. Vuonna 2018 työnantajan järjestämän työterveyshuollon hyväksytyt kustannukset olivat 844 miljoonaa euroa ja korvauksia näistä maksettiin 360 miljoonaa euroa⁶.

Kela järjestää vuoden 2021 alusta opiskelijaterveydenhuollon palvelut sekä yliopisto-opiskelijoille että ammattikorkeakoulujen opiskelijoille. Palvelujen tuottajana toimii Ylioppilaiden terveydenhoitosäätiö (YTHS). Toiminta rahoitetaan valtion toimesta (77 %) ja opiskelijoiden pakollisella veroluonteisella maksulla Kelalle (23 %). Toiminnan piirissä on noin 270 000 opiskelijaa.⁷

6 Suomen virallinen tilasto: Tilasto työterveydenhuollosta [verkkajulkaisu]. 2018, Taulukko: Työnantajien työterveyshuollon piiriin kuuluvat työntekijät ja maksetut korvaukset. Helsinki: Kela [viitattu 18.2.2021.]. Saantitapa: <http://raportit.kela.fi/linkki/4873735>

7 YTHS, tiedote 28.12.2020.

Kela korvasi yksityislääkärin palveluja, hammashoidon palveluja sekä yksityisiä hoito- ja tutkimuskäyntejä vuonna 2019 yhteensä noin 143 miljoonaa euroa. Lisäksi yksityisiä sairauskuluvakuutuksia on jo 1,2 miljoonalla suomalaisella. Yksityisen hoidon korvausten arviointi sisältyy monikanavaisen rahoituksen purkamista valmistelevan virkamiesryhmän toimeksiantoon.⁸

Hyvinvointialueiden mukaan summattuna kunnilta siirtyvien palvelujen kustannusten vaihteluväli (3 000–4 400 euroa/asukas) pienenee, mutta on edelleen varsin suuri. Sote-menojen vuosittainen vaihtelu on koko maan tasolla suurta korostuen kuitenkin vielä alueellisessa tarkastelussa. Vuonna 2019 sosiaali- ja terveydenhuollon nettomenot kasvoivat nimellisesti suurimmillaan lähes 12 prosenttia edellisvuoteen verrattuna ja pienimmillään kasvua ei ollut hyvinvointialueiden tasolla tarkasteltuna. Keskimäärin kasvua oli 5,1 prosenttia edellisvuoteen verrattuna.

THL:n raportin mukaan terveydenhuollon menot olivat Suomessa 2018 noin 9,0 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen, kun se vuonna 2017 oli Ruotsissa 11,0 prosenttia, Tanskassa 10,5 prosenttia ja Norjassa 10,2 prosenttia⁹. Terveydenhuollon menot ovat Suomessa Pohjoismaisittain vertailtuna melko alhaisella tasolla, jos niitä suhteutetaan bruttokansantuotteeseen. Maiden välistä vertailua hankaloittaa kuitenkin erot palvelujärjestelmissä. OECD-maiden korkeimmat BKT:hen suhteutetut menot olivat Yhdysvalloissa lähes 17 prosenttia.

2.3.2 Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutarve

Kuten edellä kuvattiin, väestön ikärakenne vaihtelee alueittain merkittävästi. Tämä heijastuu suoraan palvelutarpeeseen. Palvelutarpeeseen perustuva rahoitus on käytössä kuntien nykyisessä peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmässä ja se on vielä keskeisempi osa tulevien hyvinvointialueiden rahoituksessa. Siinä palvelutarpeeseen perustuva osuus on noin 80 prosenttia.

Tarvekerroin kuvaa kunnan asukkaiden sote-palvelujen tarvetta ja suhteuttaa kuntakohtaisen tarpeen koko maan keskiarvoon. Tarvekerroin perustuu tietoihin kuntien väestön ikä- ja sukupuolirakenteesta, sairastavuudesta ja sosioekonomisesta asemasta. THL:n uusin tutkimus on vuodelta 2020 ja se perustuu aiempaa laajempaan aineistoon ja kattavampaan

8 Suomen virallinen tilasto: Kelan sairausvakuustilasto 2019 [verkkojulkaisu]. ISSN = 1796–0479. Helsinki: Kela [viitattu 18.2.2021]. Saantitapa: <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2020062345396>

9 Tässä kansainvälisen System of Health Accounts (SHA) luokituksen mukaisessa vertailussa olivat mukana kuntien palvelujen lisäksi myös yksityiset terveyspalvelut sekä lääkehuolto, mutta sosiaalipalvelut eivät olleet mukana lukuun ottamatta pitkäaikaishoitoa. Terveydenhuollon menot ja rahoitus 2018, THL Tilastoraportti 23/2020.

sairastavuusluokitukseen¹⁰. Vuonna 2018 tarvekerroin oli korkein Etelä-Savossa (1,25) ja Kainuussa (1,22) ja toisaalta matalin Länsi-Uudellamaalla (0,78) ja Vantaa-Keravalla (0,80). Tarvevakioidut menot kuvaavat alueen sote-menojen suhdetta palvelutarpeeseen¹¹. Pohjanmaalla tarvevakioidut menot ovat 13 prosenttia keskimääräistä korkeammat ja Pohjois-Karjalassa 12 prosenttia keskimääräistä alhaisemmat. Nämä tulokset heijastuvat kääntäen sote-uudistuksessa kaavailtuun hyvinvointialueiden rahoitusmalliin. Pohjois-Karjalan rahoitus olisi kasvamassa ja Pohjanmaan laskemassa selvästi uudistuksen yhteydessä.

10 Häkkinen & Holster, Sote-rahoituksen tarvevakiointi, Raportti 6/2020, THL.

11 Tarvevakioidut menot eivät kerro suoraan palvelujen laadusta tai saatavuudesta. Myös yksityisten palvelujen tai työterveyshuollon käyttö jää tarkastelun ulkopuolelle.

Taulukko 2.2 Tarvekaioidut menot maakunnittain vuonna 2018.

Maakunta	Nettomenot, euroa/asukas	Nettomenot, indeksi (Koko maa=100)	Tarvekerroin (Koko maa = 1,00)	Tarvekaioidut menot, indeksi (Koko maa=100)
Kerava ja Vantaa	2620	82	0,80	103
Länsi-Uusimaa	2754	86	0,78	111
Helsinki	2762	87	0,84	103
Itä-Uusimaa	2873	90	0,92	98
Keski-Uusimaa	2943	92	0,86	107
Pirkanmaa	3168	99	1,00	99
Pohjois-Pohjanmaa	3169	99	1,00	99
Keski-Suomi	3189	100	1,05	96
Päijät-Häme	3195	100	1,09	92
Kanta-Häme	3237	102	1,06	96
Varsinais-Suomi	3252	102	1,04	99
Pohjanmaa	3315	104	0,92	113
Etelä-Karjala	3351	105	1,10	95
Pohjois-Karjala	3364	106	1,20	88
Keski-Pohjanmaa	3365	106	1,06	99
Satakunta	3454	108	1,10	98
Etelä-Pohjanmaa	3473	109	1,13	96
Pohjois-Savo	3628	114	1,16	98
Kymenlaakso	3670	115	1,17	98
Lappi	3884	122	1,15	106
Etelä-Savo	3890	122	1,25	98
Kainuu	4142	130	1,22	107

Lähde: THL, Tarvekaioidut menot 2018

2.4 Monikanavainen sote-rahoitus

Pääministeri Marinin hallitusohjelman mukaan osana sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta valmistellaan erillisinä asioina parlamentaarisessa komiteassa monikanavaisen rahoituksen purkaminen vuoden 2020 loppuun mennessä. Maakuntaverokomitean

toimeksiannon mukaisesti maakuntaveroa tulisi tarkastella myös suhteessa monikanavaisen rahoituksen purkuun.

Sosiaali- ja terveydenhuollon rahoitus on Suomessa monikanavainen. Rahat palvelujen järjestämiseen kerätään monesta eri lähteestä ja kohdennetaan palveluihin usean eri rahoittajan kautta. Tärkeimpiä rahoittajia ovat kunnat, valtio, kotitaloudet, työnantajat, palkansaajat, yrittäjät, etuudensaajat ja yksityiset vakuutusyhtiöt. Monikanavarahoituksen keskeisenä ongelmana voidaan pitää siihen liittyvää osaoptimointimahdollisuutta: päätöksentekijät katsovat tilannettaan omasta näkökulmastaan, joka ei aina johda yhteiskunnan kannalta parhaaseen tulokseen.

Sairaanhoitovakuutuksen etuuksien ja korvausten rahoittamiseksi kaikilta vakuutetuilta peritään sairausvakuutuksen sairaanhoitomaksua kunnallisverotuksessa verotettavan tulon perusteella. Vakuutettujen rahoitusosuus on jaettu palkansaajien ja yrittäjien sekä etuudensaajien kesken. Sairaanhoitovakuutuksen menot rahoitetaan valtion osuudella (67 %) ja vakuutettujen sairaanhoitomaksulla (33 %). Eläke- ja etuustulosta peritään edelleen 0,97 prosenttiyksikköä korkeampaa sairaanhoitomaksua kuin ansiotulosta. Lisäksi valtion varoista rahoitetaan rajat ylittävästä terveydenhuollosta maksettavat korvaukset siltä osin kuin Suomessa annettujen sairaanhoitoetuuksien perusteella ulkomailta saadut kulu- jen korvaukset eivät niitä kata. Valtioneuvosto vahvistaa sairausvakuutusmaksujen maksuprosentit valtioneuvoston asetuksella. Sairausvakuutuksen rahoittamiseksi perittävät maksut seuraavat etuusmenojen ja ansiotason kehitystä.

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö on asettanut 12.11.2020 monikanavarahoituksen purkamisen selvittämistä varten neljä virkamiehistä koostuvaa valmisteluryhmää, jotka tekevät valmistelutyötä myöhemmin käynnistettävän parlamentaarisen valmistelun tueksi¹². Työssä tarkastellaan monikanavarahoitusta sairausvakuutuksen sairaanhoitovakuutuksen korvausten ja etuuksien näkökulmasta. Valmisteluryhmien tehtävänä on koota ratkaisuvaihtoehtoja monikanavarahoituksen purkamiseksi aiempien hallituskausien aikana tehtyjen työryhmätöiden ja muiden selvitysten pohjalta sekä selvittää vaihtoehtojen vaikutuksia. Tarkastelussa ovat erityisesti:

- Yksityisen sairaanhoidon hoito- ja tutkimuskorvaukset (ns. Kela-korvaukset)
- Kelan järjestämä ja korvaama lääkinnällinen kuntoutus
- Matkakorvaukset
- Lääkekorvaukset

12 STM, Monikanavarahoituksen purkamisen valmisteluryhmät, asettamispäätös, 12.11.2020.

Aiemmin sairaanhoitovakuutuksen korvausten ja etuuksien purkamisen osalta on työryhmän asettamis päätöksessä tunnistettu kaksi etenemismahdollisuutta:

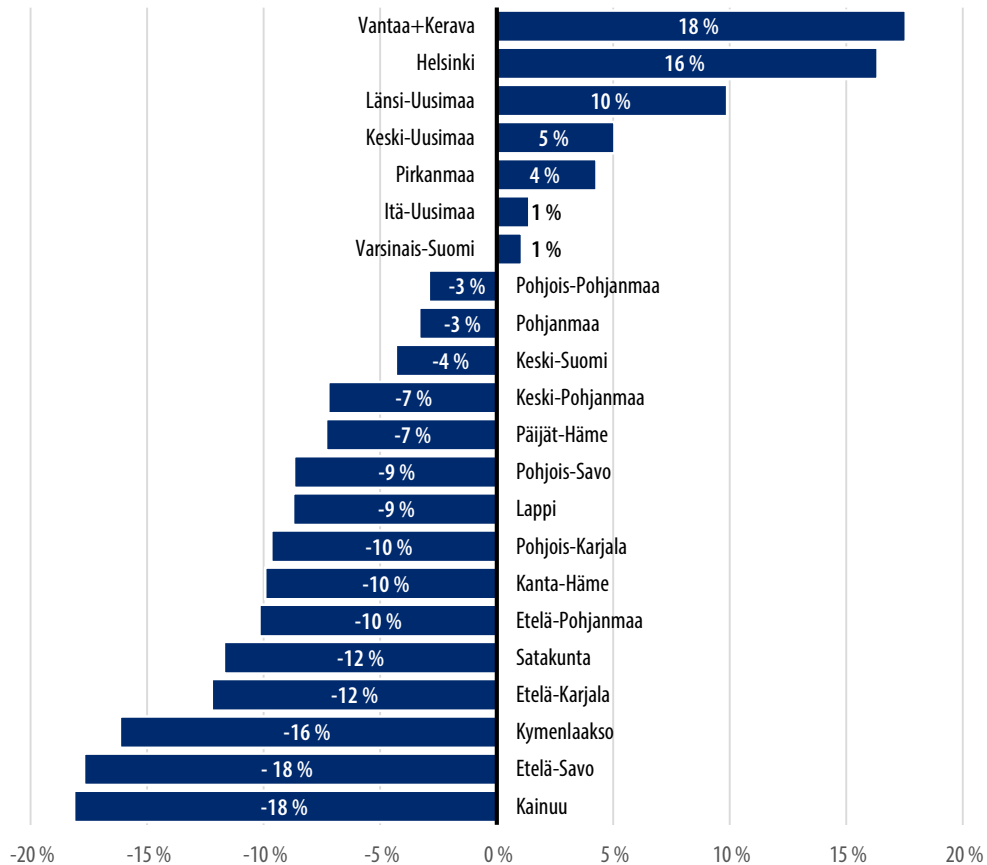
- Osan korvauksista ja etuuksista lakkauttaminen, mikä edellyttää korvaavan palvelu- ja asiakasmaksulainsäädännön valmistelua asiakkaiden oikeuksien turvaamiseksi.
- Osan korvauksista ja etuuksista säilyttäminen ja niiden rahoituksen muuttaminen siten, että hyvinvointialueet osallistuvat niiden rahoitukseen.

Monikarahoitukseen liittyvän työn ollessa vielä alkumetreillä sen kytkentää maakuntaverouudistukseen on liian aikaista rakentaa. Kumpikin edellä mainituista etenemisvaihtoehdoista lisää hyvinvointialueille syntyvää kustannuspainetta joko järjestämistehtävän kasvun tai rahoitustehtävän kautta ja vaatisi hyvinvointialueiden rahoituksen tarkastamista. Toisaalta lopputuloksella voi olla vaikutusta valtion sairausvakuutuksen rahoitukseen sekä vakuutettujen maksuihin.

2.5 Väestöennusteen mukainen kuva tulevaisuudesta

Tilastokeskuksen vuonna 2019 julkaiseman väestöennusteen mukaan alueiden eriytyvä väestökehitys tulee jatkumaan seuraavan kahden vuosikymmenen aikana¹³. Ennusteen mukaan väestö kasvaa ainoastaan muutamalla hyvinvointialueella tulevina vuosina. Väestönkasvu on voimakkainta Vantaan ja Keravan hyvinvointialueella sekä Helsingissä, joissa ennusteen mukainen väestönkasvu on jopa yli 15 prosenttia vuoteen 2040 mennessä. Hyvinvointialueista suurin osa tulee kuitenkin menettämään väestöään; paikoittain jopa yli 15 prosenttia tulevan kahdenkymmenen vuoden aikana. Ennusteen mukainen kehitys eriyttää hyvinvointialueiden väestöpohjaa entisestään.

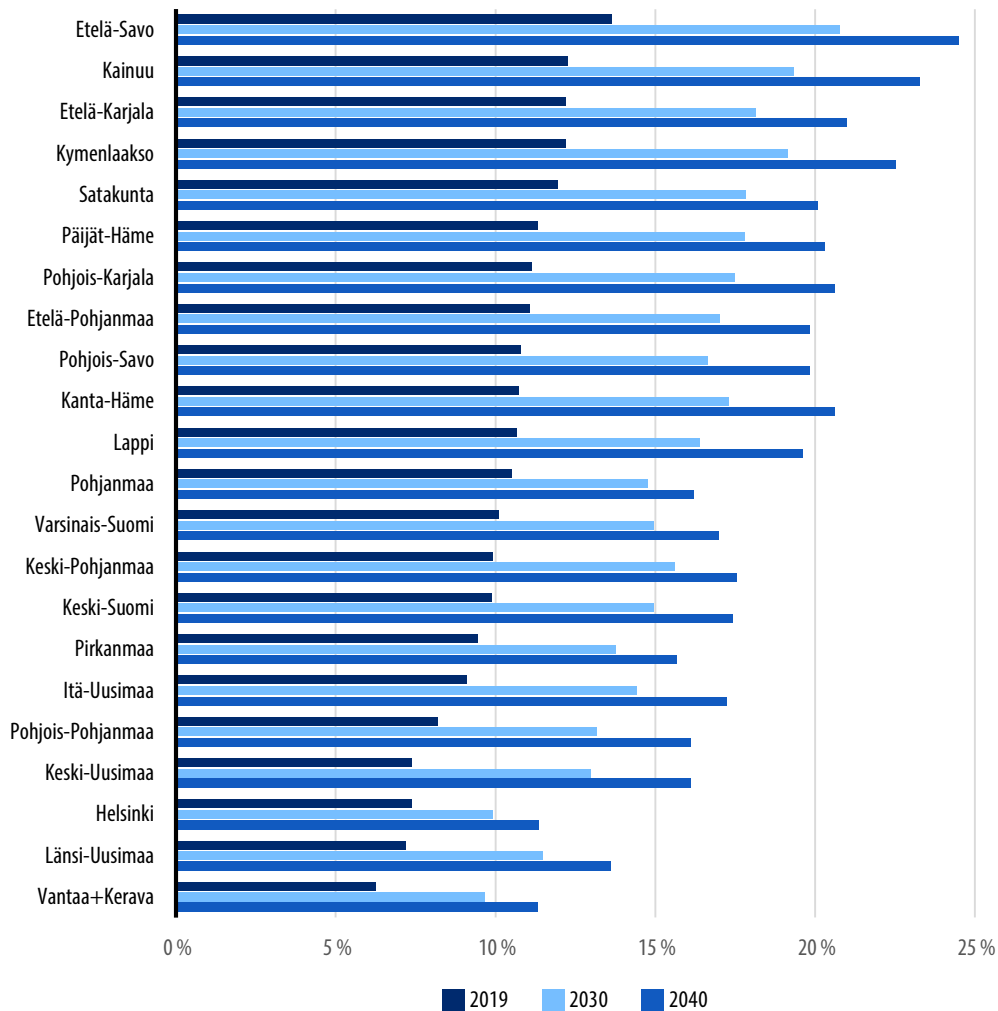
13 Suomen virallinen tilasto (SVT): Väestöennuste. Helsinki: Tilastokeskus [viitattu: 14.1.2021].<http://www.stat.fi/til/vaenn/index.html>

Kuvio 2.9 Ennusteen mukainen väestönmuutos vuosien 2019–2040 aikana.

Lähde: Tilastokeskus (luokittelu VM)

Väestönmuutosta selittää sekä luonnollinen väestönlisäys että muuttoliike. Väestöennusteen mukaan syntyvyys tulee seuraavien vuosikymmenten aikana olemaan kuolleisuutta alemmalla tasolla lähes kaikilla alueilla, mikä johtaa väestön supistumiseen. Uudenmaan alueilla sekä Varsinais-Suomessa ja Pirkanmaalla negatiivista luonnollista väestönlisäystä paikkaa kuitenkin osittain muuttoliike. Valtaosassa alueita luonnollisen väestönlisäyksen negatiivinen kehitys on ennusteen mukaan kuitenkin niin voimakasta, ettei oletettu muuttoliike riitä nostamaan väestönkehitystä positiiviseksi.

Väestön ikärakenne tulee myös muuttumaan. Väestöennusteen mukaan vanhusväestön osuus tulee kasvamaan voimakkaasti kaikilla hyvinvointialueilla, mikä vaikuttaa väestön palvelutarpeeseen ja sen myötä sosiaali- ja terveydenhuollon kustannuksiin. 75 vuotta täyttäneiden osuus hyvinvointialueiden väestöstä kasvaa ennusteen mukaan tietyillä alueilla yli 20 prosenttiin vuonna 2040, mikä tarkoittaa monilla alueilla noin 10 prosenttiyksikön kasvua. Vanhusväestön osuus kasvaa myös pääkaupunkiseudulla, mutta kehitys on ennusteen mukaan muita alueita maltillisempaa.

Kuvio 2.10 75 vuotta täyttäneiden osuus hyvinvointialueen väestöstä vuosina 2019, 2030 ja 2040.

Lähde: Tilastokeskus (luokittelu VM)

75 vuotta täyttäneiden ikäryhmää on syytä tarkastella myös määrällisesti todellisen palvelutarpeen havainnollistamiseksi. Taulukossa 2.3 kuvataan 75 vuotta täyttäneiden kehitystä tulevien vuosikymmenten aikana. Iäkkäämpiä asukkaita on tietenkin määrällisesti eniten suurilla hyvinvointialueilla, missä myös ikäluokan kasvu tulee olemaan voimakasta. Monilla Uudenmaan alueilla 75 vuotta täyttäneiden ikäryhmä tulee yli kaksinkertaistumaan vuoteen 2040 mennessä. Vaikka vanhusväestön osuus asukkaista onkin suuri monilla pienemmillä hyvinvointialueilla (katso edellinen kuvio), tulee ikäryhmän koko kasvamaan näillä alueilla maltillisesti Uudenmaan alueisiin verrattuna.

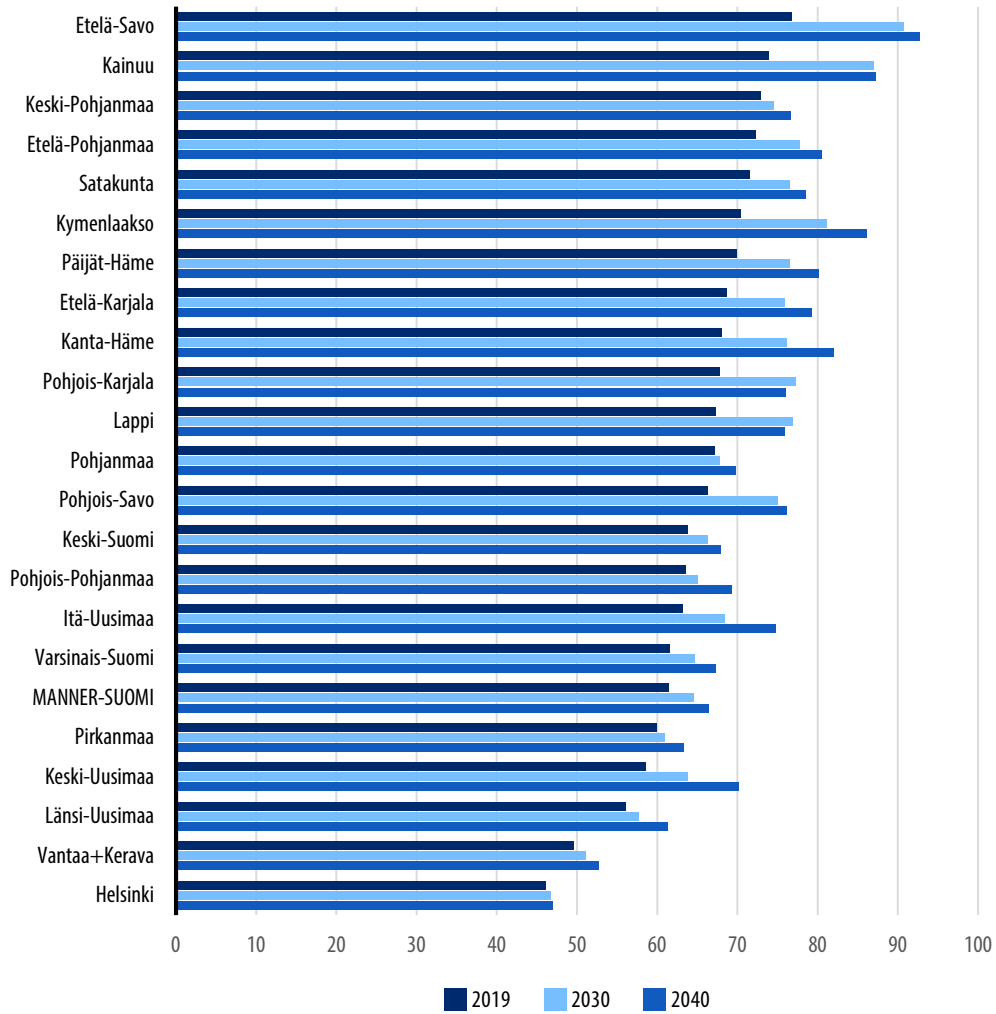
Taulukko 2.3 75 vuotta täyttäneet hyvinvointialueittain väestöennusteen mukaan.

Alue	2019	2030	2040	Muutos 2019–2040
Helsinki	48 189	71 733	86 338	79 %
Vantaa+Kerava	16 943	29 049	35 962	112 %
Länsi-Uusimaa	33 747	57 334	70 311	108 %
Itä-Uusimaa	8 880	14 194	17 048	92 %
Keski-Uusimaa	14 574	26 438	33 402	129 %
Varsinais-Suomi	48 369	72 683	82 245	70 %
Satakunta	25 886	36 245	38 413	48 %
Kanta-Häme	18 351	27 835	31 726	73 %
Pirkanmaa	49 063	74 064	84 907	73 %
Päijät-Häme	23 362	35 488	38 794	66 %
Kymenlaakso	20 044	28 664	31 061	55 %
Etelä-Karjala	15 601	21 666	23 518	51 %
Etelä-Savo	18 310	25 121	27 055	48 %
Pohjois-Savo	26 830	39 662	45 115	68 %
Pohjois-Karjala	18 326	27 363	30 622	67 %
Keski-Suomi	26 941	40 166	45 491	69 %
Etelä-Pohjanmaa	21 387	31 069	34 430	61 %
Pohjanmaa	18 467	25 767	27 584	49 %
Keski-Pohjanmaa	6 750	10 292	11 100	64 %
Pohjois-Pohjanmaa	33 856	54 030	64 539	91 %
Kainuu	8 863	12 494	13 778	55 %
Lappi	18 902	27 680	31 703	68 %
Manner-Suomi	521 641	789 037	905 142	74 %

Lähde: Tilastokeskus (luokittelu VM)

Ikärakenteen muutos näkyy myös väestöllisen huoltosuhteen heikkenemisenä. Suhteessa työikäiseen väestöön lapsia sekä vanhuuseläkeikäisiä tulee olemaan entistä enemmän. Joillakin alueilla huoltosuhteen heikkeneminen kuitenkin tasaantuu tarkastelujakson loppupuolella ja vahvistuu (laskee) jopa tietyillä alueilla vuoden 2030 ja 2040 välillä. Väestöennusteen mukaan huoltosuhteen piikit tulevat näin ollen ajoittumaan hyvinvointialueille eri tavoin.

Kuvio 2.11 Toteutunut väestöllinen huoltosuhte vuonna 2019 sekä väestöennusteen mukainen huoltosuhte vuosina 2030 ja 2040.



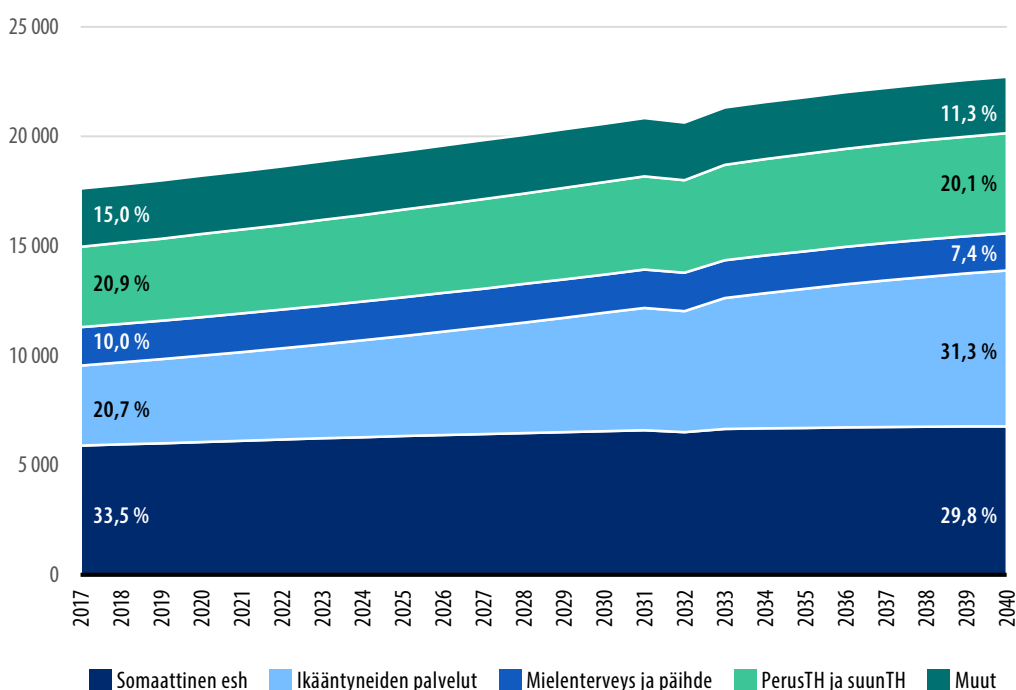
Lähde: Tilastokeskus (luokittelu VM)

2.6 Arvioita sote-menojen tulevasta kehityksestä

Väestön ikääntyminen tulee näkymään palvelutarpeen kasvuna ja kasvavina sote-menoina erityisesti 2020 ja 2030-luvuilla. THL on arvioinut SOME-mallilla¹⁴ tulevia meno-uria koko maan tasolla ja alueellisesti. Sote-menojen arvioidaan kasvavan reaalisesti noin 16 prosenttia vuoden 2017 lähtötasosta vuoteen 2030 ja noin 29 prosenttia vuoteen 2040 mennessä. Suhteellisesti eniten kasvavat ikääntyneiden palvelut, joiden osuus kokonaismenoista arvioidaan kasvavan noin 31,3 prosenttiin. Perusterveydenhuollon osuus näyttäisi pysyvän melko samana ja erikoissairaanhoidon laskevan hieman.¹⁵

Kuvio 2.12 Sote-menojen arvioitu kehitys vuoteen 2040 mennessä.

Sote-menojen arvioitu reaalikasvu 2017–2040, milj. euroa



Lähde: THL, Some-malli, 9/2020.

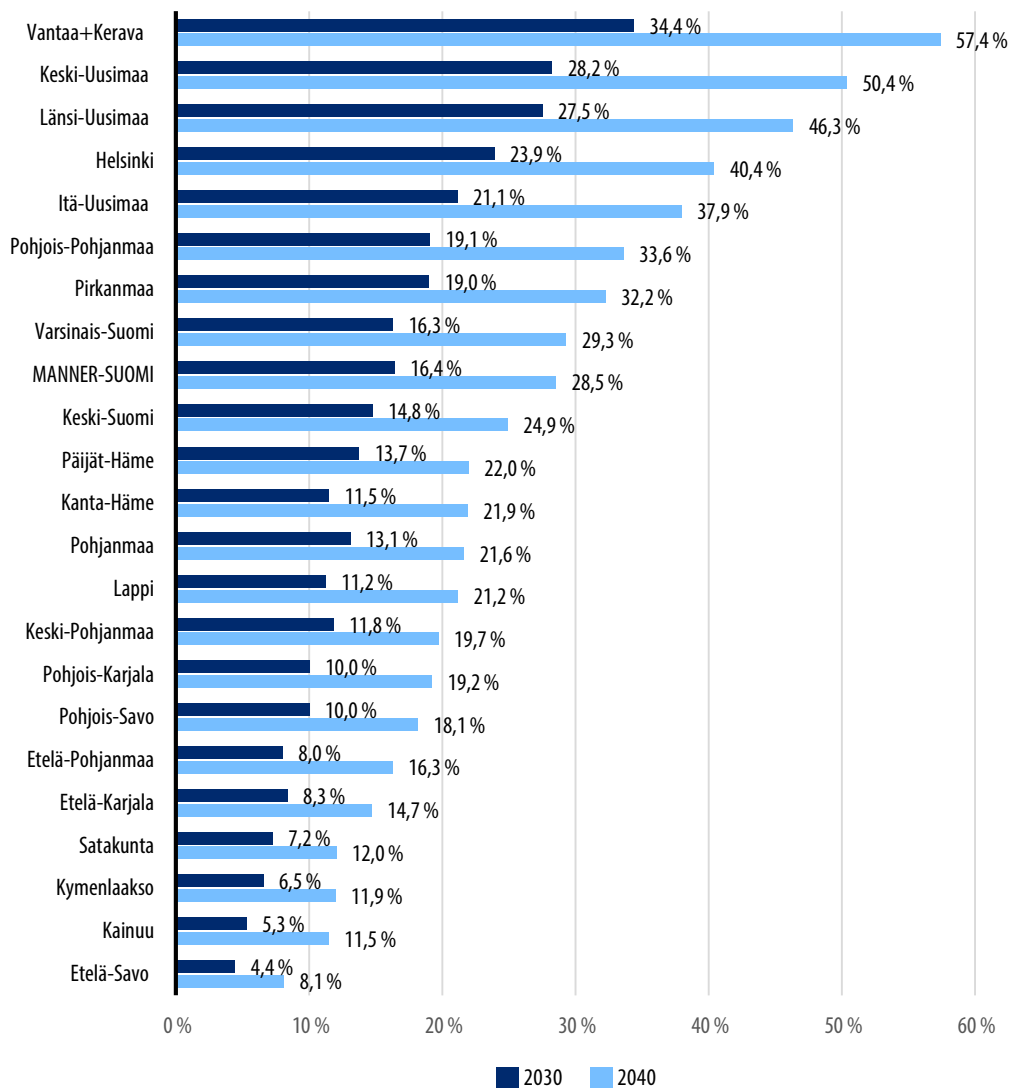
Tarkasteltaessa arvioita alueellisesti huomataan, että kehitys on hyvin epätasaista. Se noudattaa suurelta osin alueellisia väestöennusteita. Sote-menot kasvavat väestön ikääntyessä, mutta myös kokonaisväestön kasvaessa. Tästä syystä väestötappioalueille

¹⁴ Sosiaaliturvan menojen ennustemallilla (Some) voidaan laskea palvelujen, etuuksien ja eläkkeiden menoennusteita väestöennusteita hyödyntäen.

¹⁵ Peruslaskelmassa ei tehdä oletuksia siirtymistä eri palvelumuotojen välillä.

menot eivät kasva kovinkaan nopeasti, kun taas Uudenmaan alueilla kasvu on todella voimakasta. Suurin kasvu näyttäisi olevan Vantaa-Keravan alueella, missä sote-menojen kasvu vuoteen 2040 mennessä on yli 57 prosenttia.

Kuvio 2.13 Sote-menojen kasvun alueelliset erot



Lähde: THL, Some-malli, 9/2020.

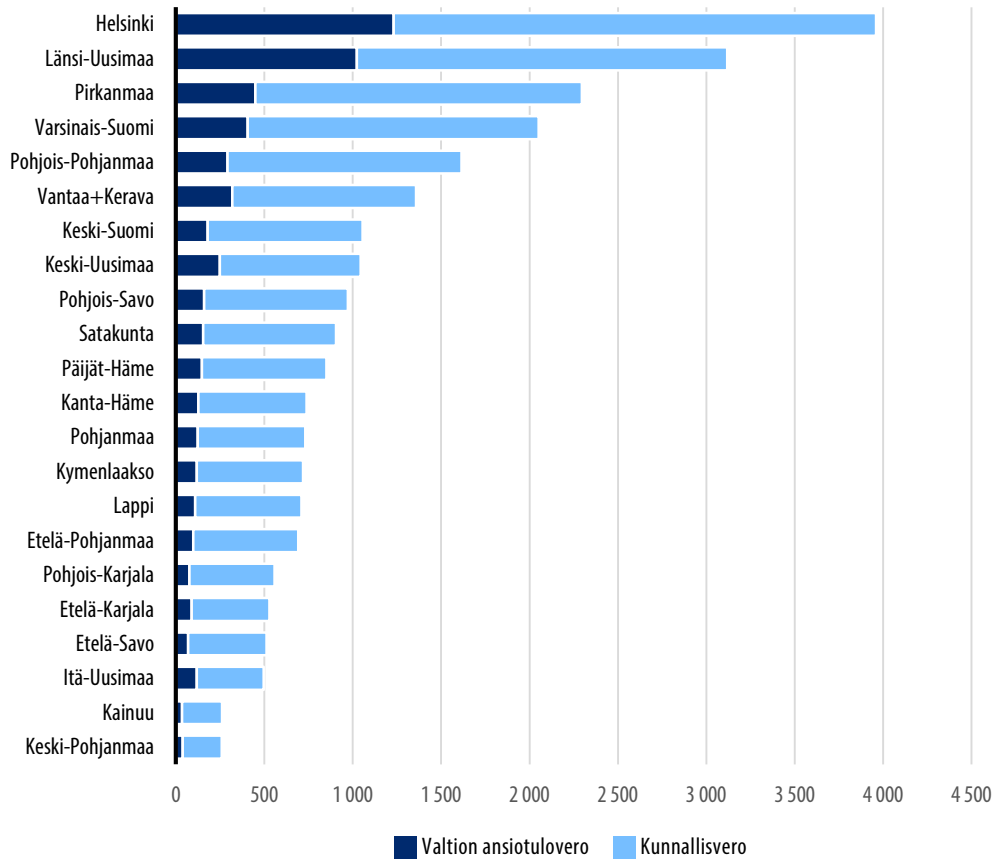
2.7 Veropohja

Tässä luvussa tarkastellaan Suomeen perustettavien hyvinvointialueiden asukkaiden veronmaksukykyä ansiotuloverotuksen veropohjien avulla. Eri verolajien soveltuvuutta hyvinvointialueiden rahoitukseen tarkastellaan luvussa 5.

Kuviossa 2.14 esitetään kunnallisvero ja valtion progressiivinen tulovero hyvinvointialueittain vuoden 2020 tasossa arvioituna¹⁶. Lähes 40 prosenttia ansiotuloveroista maksuun pannaan Helsingin ja Uudenmaan hyvinvointialueilla. Merkittävin ansiotulojen alueelliseen jakaumaan vaikuttava tekijä on asukasluku. Lisäksi alueiden välisiin eroihin vaikuttavat verovelvollisten saamien ansiotulojen taso ja koostumus sekä kunnallisveroprosenttien erot. Valtion verotuksen taso on sama koko maassa.

¹⁶ Luvussa 2 esitetyt hyvinvointialuekohtaiset tarkastelut perustuvat valtiovarainministeriön maaliskuun 2020 ennusteeseen. Vuoden 2020 luvuissa on mukana COVID-19 pandemian veropohjaa ja verokertymiä heikentävä vaikutus. Alueiden välisiin eroihin sillä ei tässä tarkastelussa ole vaikutusta. Ennuste verovuoden 2020 veroista on tehty vuoden 2018 pohja-aineistolla, joka on ajantasaistettu vuoden 2020 tasoon ja veropohjan alueellinen jakaantuminen perustuu vuoden 2018 lukuihin. Pandemian vaikutuksista yksittäisten alueiden veropohjiin ei ole vielä käytävissä tietoa ja verokertymäarvioihin sisältyy tavallista enemmän epävarmuutta.

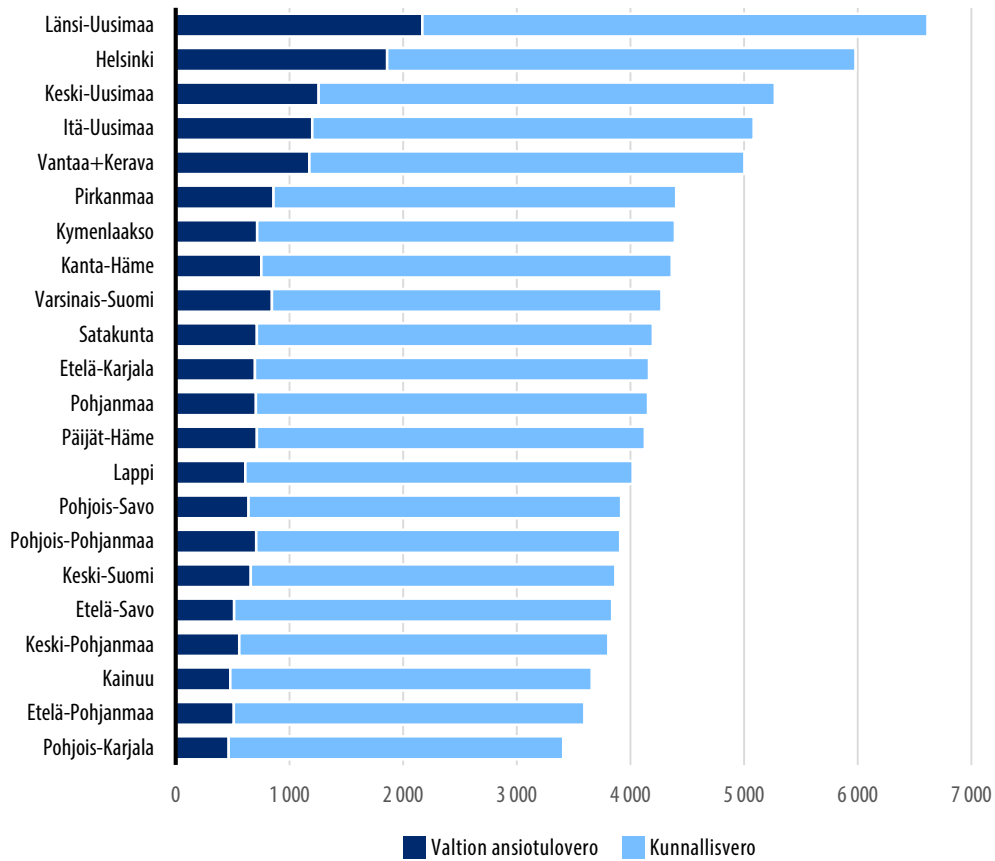
Kuvio 2.14 Kunnallisvero ja valtion progressiivinen tulovero hyvinvointialueittain v. 2020 tasossa, miljoonaa euroa.



Lähde: VM

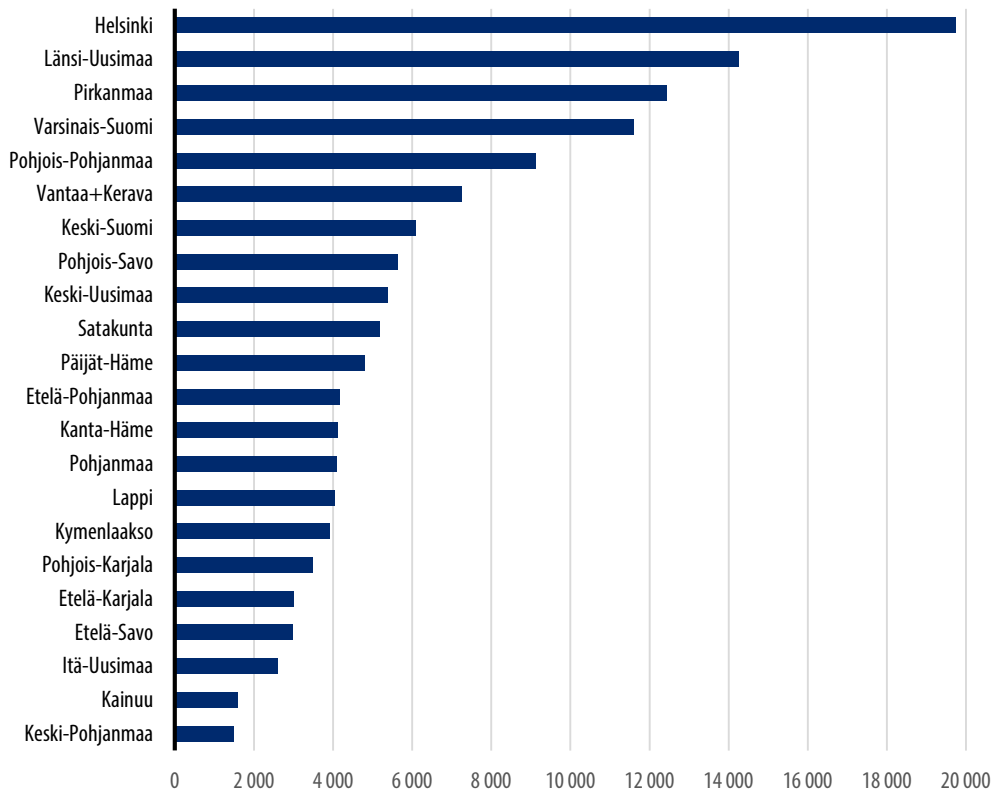
Kuviossa 2.15 esitetään kunnallisvero ja valtion progressiivinen tulovero asukasta kohden hyvinvointialueittain. Korkeimman asukaskohtaisen verotuoton hyvinvointialueella Länsi-Uudellamaalla asukaskohtainen verokertymä on lähes kaksi kertaa niin suuri kuin matalimman asukaskohtaisen kertymän hyvinvointialueella Pohjois-Karjalassa.

Kuvio 2.15 Kunnallisvero ja valtion progressiivinen tulovero hyvinvointialueittain v. 2020 tasossa, euroa per asukas.



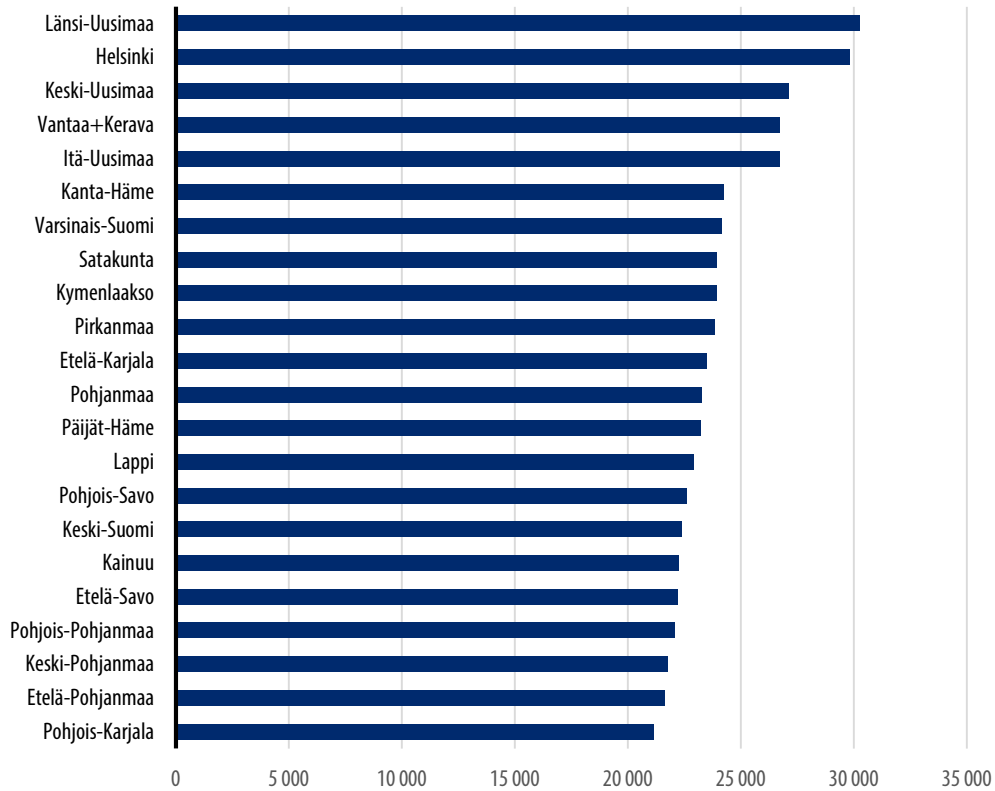
Lähde: VM

Kuviossa 2.16 esitetään veronalaiset ansiotulot hyvinvointialueittain. Veronalaisista tuloista runsaat 35 prosenttia kertyy Helsingin ja Uudenmaan hyvinvointialueilla.

Kuvio 2.16 Veronalaiset ansiotulot hyvinvointialueittain v. 2020 tasossa, miljoonaa euroa

Lähde: VM

Kuviossa 2.17 esitetään veronalaiset ansiotulot asukasta kohden hyvinvointialueittain. Korkeimman asukaskohtaisen ansiotulon hyvinvointialueella Länsi-Uudellamaalla asukaskohtainen ansiotulo on lähes puolitoistakertainen verrattuna matalimman asukaskohtaisen ansiotulon hyvinvointialueeseen Pohjois-Karjalaan. Koko Suomen keskiarvo on 24 891 euroa.

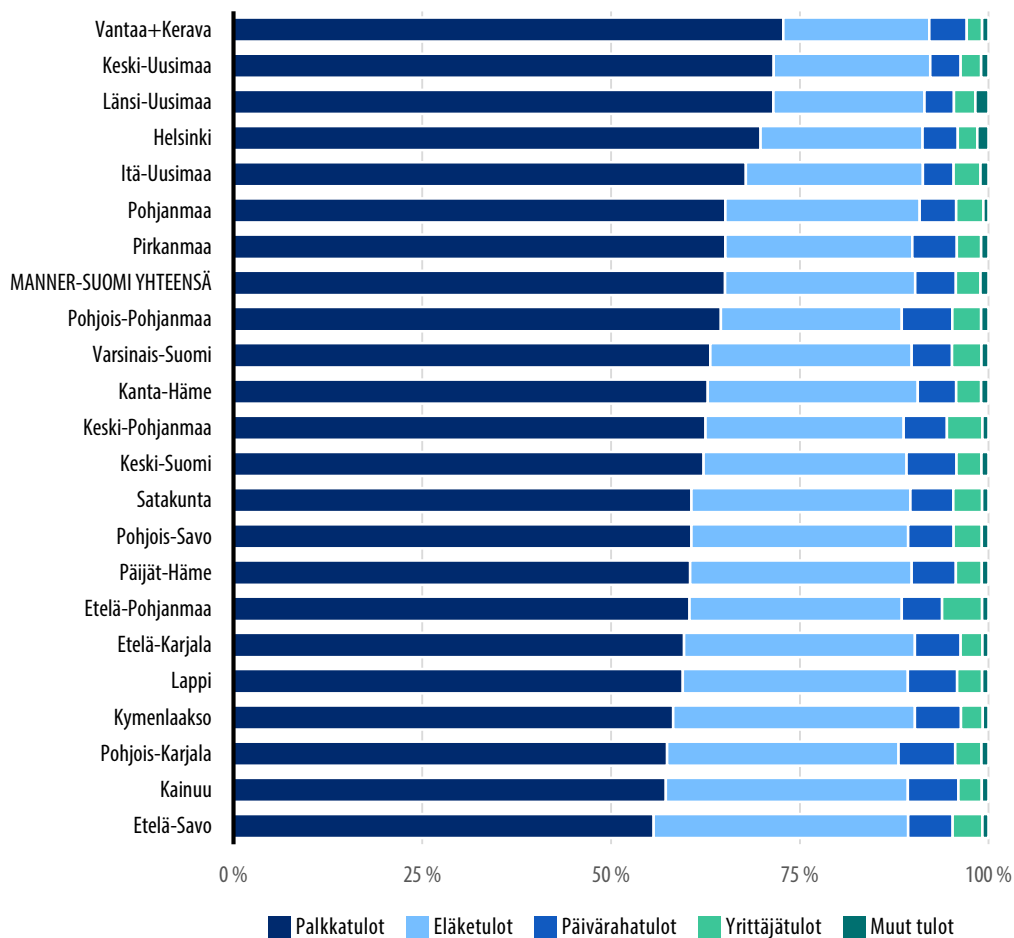
Kuvio 2.17 Veronalaiset ansiotulot hyvinvointialueittain v. 2020 tasossa, euroa per asukas

Lähde: VM

Ansiotulojen määrän lisäksi sillä, mistä tulolajeista ne koostuvat, on merkitystä alueiden veronkantokyvyn kannalta. Ansiotulon eri lajeja verotetaan eri tavoin (ks. tarkemmin luku 2.6) ja esimerkiksi pienistä eläke- tai palkkatuloista ei makseta veroja lainkaan johtuen ansiotuloerotuksessa ensisijaisesti pieni- ja keskituloisille myönnettävistä vähennyksistä, jotka nostavat veronmaksukynnystä. Jos hyvinvointialueiden asukkaissa on paljon verovelvollisia, joiden tulot jäävät veronmaksukynnyksen alapuolelle, verotuloja on vaikeampi kasvattaa veroprosenttia korottamalla kuin alueilla, joiden asukkaista suuremmalla osalla tulot ylittävät veronmaksukynnyksen.

Kuviossa 2.18 esitetään ansiotulokertymän rakenne eli eri ansiotulolajien osuus kaikista ansiotuloista hyvinvointialueittain. Esimerkiksi Vantaan ja Keravan hyvinvointialueella palkkatulojen osuus kaikista ansiotuloista on 73 prosenttia, kun se Etelä-Savossa on vain 56 prosenttia. Vastaavasti eläketulojen osuus on 19 prosenttia Vantaan ja Keravan hyvinvointialueella ja 34 prosenttia Etelä-Savossa.

Kuvio 2.18 Eri ansiotulolajien osuus kaikista ansiotuloista hyvinvointialueittain vuoden 2020 tasossa, %.



Lähde: VM

2.8 Verojärjestelmä

2.8.1 Yleistä

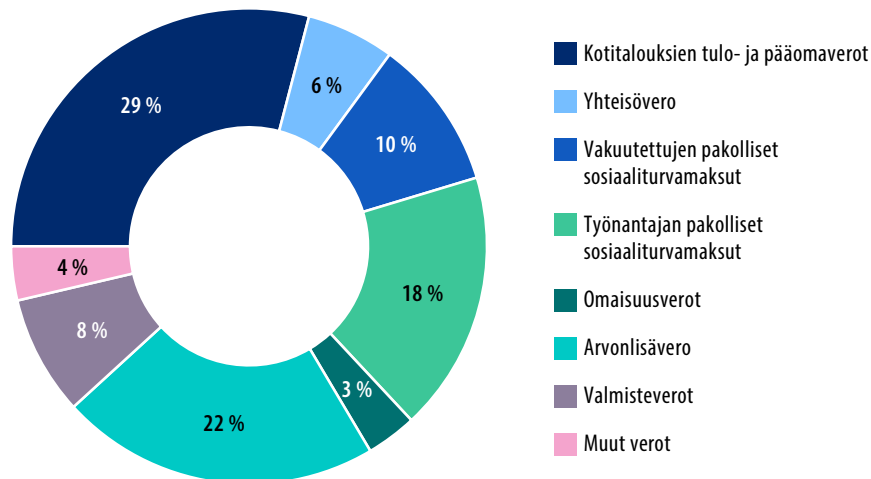
Verotuksen ensisijaisena tavoitteena on julkisen sektorin toiminnan rahoittaminen verotuloilla. Tämän lisäksi verotuksella voidaan pyrkiä edistämään oikeudenmukaista tulonjakoa tai ohjaamaan talouden eri toimijoiden käyttäytymistä. Tavoitteena tulee kuitenkin olla, että verojärjestelmä vääristää mahdollisimman vähän talouden toimintaa. Lähtökohtana Suomessa on laaja veropohja ja matalat verokannat. Vuosien varrella verojärjestelmään on kuitenkin syntynyt lukuisia poikkeuksia tästä periaatteesta. Esimerkiksi verotukia on tällä hetkellä noin 200¹⁷.

Suomen verojärjestelmä koostuu välittömistä veroista ja välillisistä veroista. Välittömillä veroilla tarkoitetaan veroja, jotka tulevat suoraan verovelvollisen maksettavaksi ja määräytyvät verovelvollisen omien tulojen perusteella. Välillisiä veroja puolestaan ovat verot, jotka on tarkoitettu väärytettäväksi tavaran tai palvelun hinnassa lopullisen kuluttajan maksettavaksi.

Suomessa on tällä hetkellä yhteensä noin 40 veroa ja veronluonteista maksua. Verojen tuotto oli yhteensä noin 101 miljardia euroa vuonna 2019. Veronsaajina Suomessa ovat valtio, kunnat, seurakunnat, Kansaneläkelaitos sekä työeläke- ja työttömyysvakuutusrahas-
tot. Lisäksi kerätään EU:lle tilitettäviä veronluonteisia maksuja.

Valtion talousarvion luokittelun mukaisesti tuloon ja varallisuuteen perustuvia veroja ovat ansio- ja pääomatuloverot (sisältäen yleisradioveron ja rajoitetusti verovelvollisten maksaman lähdeveron), yhteisövero, korkotulojen lähdevero sekä perintö- ja lahjaverot. Liikevaihtoon perustuvia veroja ovat arvonlisävero, vakuutusmaksuvero ja apteekkivero. Valmisteveroiksi luetaan tupakkaverot, alkoholijuomaverot, virvoitusjuomaverot, energiaverot ja eräiden juomapakkausten valmisteverot. Näiden lisäksi muita veroja ovat muun muassa autovero, varainsiirtovero, arpajaisvero, ajoneuvovero ja jätevero.

17 <https://vm.fi/verotuet>

Kuvio 2.19 Verot ja veronluonteiset maksut vuoden 2019 tasossa, %.

Lähde: Tilastokeskus, VM

Kuntien verotulot koostuvat kunnallisverosta, kiinteistöverosta ja kuntien osuudesta yhteisöveron tuottoon. Valtion verotulot puolestaan kertyvät useasta verolajista, kuten esimerkiksi tuloverosta, yhteisöverosta, arvonlisäverosta ja valmisteveroista. Kirkollisveroa maksetaan seurakunnille. Veroasteeseen luettavia sosiaalivakuutusmaksuja ovat sairausvakuutuksen sairaanhoitomaksu ja päivärahamaksu, eläkevakuutusmaksut, työttömyysvakuutusmaksu, tapaturmavakuutusmaksu sekä ryhmähenkivakuutusmaksu.

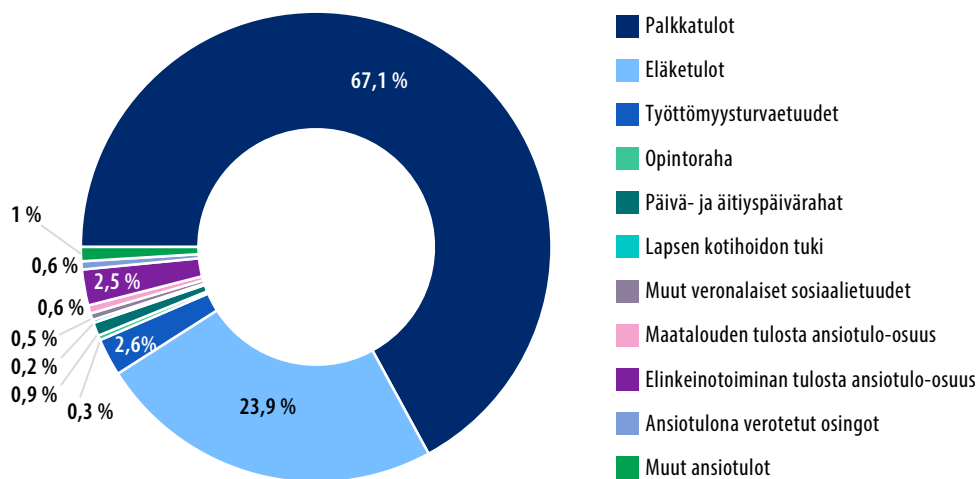
2.8.2 Ansiotulojen verotus

Suomessa on käytössä eriytetty tuloverojärjestelmä. Tämä tarkoittaa sitä, että ansio- ja pääomatuloja verotetaan erikseen. Ansiotulojen verotusoikeus on valtiolla, kunnilla ja seurakunnilla. Lisäksi kaikesta ansiotulosta peritään sairausvakuutuksen sairaanhoitomaksu ja palkkatulosta lisäksi sairausvakuutuksen päivärahamaksu, työeläkevakuutusmaksu sekä työttömyysvakuutusmaksu.

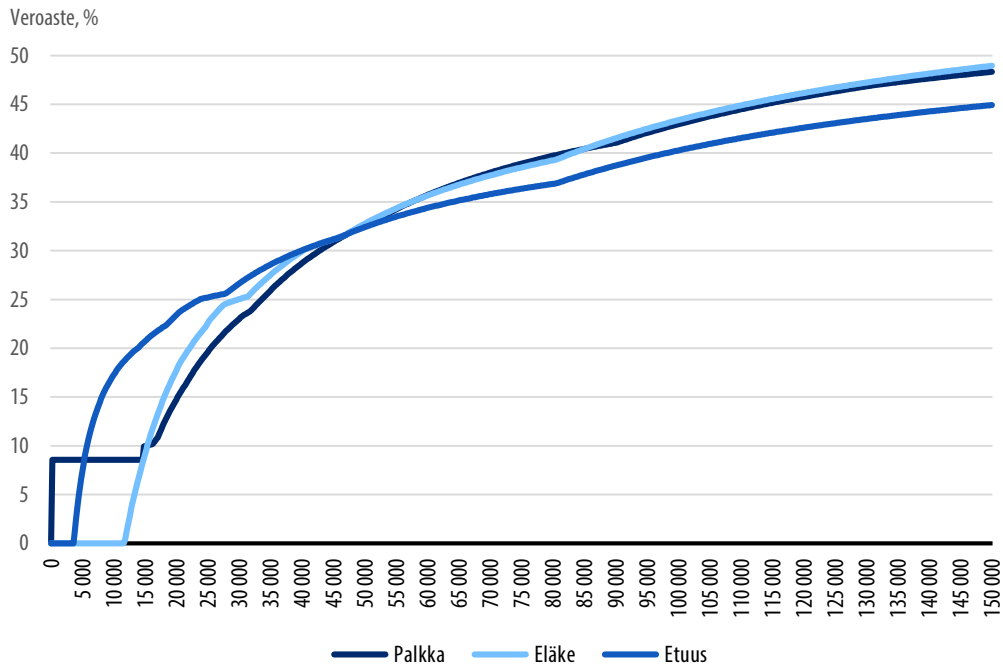
Ansiotulojen verotus perustuu laajaan tulokäsitteeseen. Veronalaista ansiotuloa on kaikki verovelvollisen rahana tai rahanarvoisena etuutena saamat tulot, ellei niitä erikseen ole säädetty verovapaiksi. Ansiotuloksi katsotaan kaikki tulo, joka ei ole pääomatuloa. Ansiotuloa on siten esimerkiksi palkkatulo, eläketulo ja päivärahatulo, kuten työttömyys-, äitiys- ja sairauspäivärahat. Yritystulo jakautuu ansio- ja pääomatuloon siten, että ensin erotetaan laissa säädetty pääomatulo-osuus ja loppuosa verotetaan ansiotulona. Verovapaaksi tuloksi on säädetty muun muassa tietyt sosiaalietuudet, kuten lapsilisä, asumistuki sekä viimesijaisena tukena maksettava toimeentulotuki.

Tällä hetkellä ansiotulojen veropohja määritellään erikseen valtion- ja kunnallisverotuksessa. Veronalainen tulo on sama, mutta valtionverotuksessa ja kunnallisverotuksessa tehtävät vähennykset eroavat toisistaan. Myös erilaisia ansiotuloja verotetaan eri tavalla, koska niistä myönnetään eri vähennyksiä valtion- ja kunnallisverotuksessa. Eläketulosta tehdään valtionverotuksessa ja kunnallisverotuksessa eläketulovähennykset, joita ei saa muista tuloista. Palkkatulosta tehdään tulonhankkimisvähennys, työtulovähennys ja kunnallisverotuksen ansiotulovähennys, joita ei puolestaan saa eläketulosta. Nämä edellä mainitut vähennykset ovat tietyn tyyppisen ansiotulon perusteella viran puolesta myönnettäviä vähennyksiä, jotka alentavat kyseisen tulotyyppin veroastetta. Sosiaalietuuksien verotuksessa mainittuja vähennyksiä ei myönnetä.

Kuvio 2.20 Veronalaiset ansiotulot vuoden 2019 tasossa, %.



Lähde: VM

Kuvio 2.21 Veroaste eri tulotasoilla eri tulonsaajilla vuoden 2021 tasossa, %.

Lähde: VM

2.8.3 Hyvän verojärjestelmän ominaisuudet

Hyvän verojärjestelmän ominaisuuksina voidaan pitää mm. tehokkuutta, neutraalisuutta, oikeudenmukaisuutta, ennustettavuutta ja oikeusvarmuutta sekä ymmärrettävyyttä ja yksinkertaisuutta.¹⁸

Tehokkaassa ja neutraalissa verojärjestelmässä verotus vääristää mahdollisimman vähän markkinoiden toimintaa ja päätöksentekoa. Tehokas ja neutraali verojärjestelmä myös kohdistaa verot siten, että se vähentää taloudellista toimeliaisuutta mahdollisimman vähän. Verojärjestelmään kohdistuu myös hallinnollisen tehokkuuden vaatimus. Verotuksen hallinnollinen tehokkuus on sitä suurempi, mitä vähemmän lainmukaisen verotuksen toteutumisesta aiheutuu hallinnollisia kustannuksia.

¹⁸ Hyvän verojärjestelmän ominaisuuksia käsitellään laajemmin ja tarkemmin mm. teoksissa Myrsky, Matti: Suomen veropolitiikka. Helsinki 2013.; Niskakangas, Heikki: Veropolitiikka. Helsinki 2011.; Tikka, Kari S.: Veropolitiikka. Helsinki 1990.

Hyvä verojärjestelmä on oikeudenmukainen. Oikeudenmukaisuuden kriteerin arvioiminen on sinällään haasteellista ja tulkinnanvaraista, koska oikeudenmukaisuuden sisällölle ei voida asettaa objektiivisia kriteerejä. Oikeudenmukaisuuden tarkastelussa yleensä erotetaan toisistaan horisontaalinen ja vertikaalinen oikeudenmukaisuus. Horisontaalisen oikeudenmukaisuuden näkökulmasta samanlaisessa asemassa olevia tulisi kohdella verotuksessa samalla tavalla. Vertikaalisen oikeuden mukaisuuden näkökulmasta taas erilaisessa asemassa olevia tulisi kohdella verotuksessa eri tavalla. Esimerkiksi verotuksen progressiivisuus toteuttaa vertikaalista oikeudenmukaisuutta, koska se ottaa huomioon verovelvollisten veronmaksukyvn.

Oikeusvarmuus ja ennustettavuus ovat keskeisiä hyvän verojärjestelmän ominaisuuksia. Oikeusvarmuudessa on kyse odotuksesta, että verotus toimitetaan lain mukaisesti oikein ja että verovelvollinen on voinut ennustaa ratkaisun. Myös toimiva oikaisu- ja muutoksenhakujärjestelmä on oikeusvarmuuden edellytys. Laajassa tarkastelussa verotuksen ennustettavuus edellyttää lisäksi, että verovelvollisilla tulisi olla mahdollisuuksia arvioida toimintansa verovaikutuksia myös pidemmällä aikavälillä.

Hyvä verojärjestelmä on myös ymmärrettävä ja yksinkertainen. Ymmärrettävää ja yksinkertaista verojärjestelmää voidaan pitää perusteltuna niin tehokkuuden, oikeusvarmuuden kuin ennustettavuudenkin näkökulmasta.

2.9 Kuntien verotusoikeus

Perustuslain 121 §:n 3 momentin mukaan kunnilla on verotusoikeus. Lailla säädetään verovelvollisuuden ja veron määräytymisen perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta. Verotusoikeuden on katsottu perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön mukaan olevan kuntien itsehallinnon ydinaluetta ja kuuluvan kunnallisen itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin. Kunnallisen verotusoikeuden keskeiseksi sisällöksi on perustuslakivaliokunnan käytännössä muodostunut, että verotusoikeudella tulee olla reaalin merkitys kuntien mahdollisuuksille päättää itsenäisesti taloudestaan (esim. PeVL 16/2014 vp sekä siinä mainitut lausunnot). Tätä on tulkittu siten, että kunnalla on oikeus päättää vapaasti veroprosentistaan.

Kuntien verotulot koostuvat kunnallisverosta, kiinteistöverosta ja kuntien osuudesta yhteisöveron tuottoon. Kuntien verotuloista keskimäärin 84 prosenttia kertyy kunnallisverosta, noin 8 prosenttia yhteisöverosta ja noin 8 prosenttia kiinteistöverosta.

Kuntien tuloveroprosenttien väliset erot ovat kasvaneet 2010-luvulla. Vuonna 2010 Manner-Suomen kunnissa alin veroprosentti oli 16,5 ja ylin 21,0 prosenttia. Vuonna 2020 alin veroprosentti on 17,0 ja ylin on 23,5 prosenttia. Keskimääräinen painotettu

tuloveroprosentti on noussut 1,00 prosenttiyksiköllä vuosien 2010–2020 välisenä aikana. Kunnallisveroprosentti on noussut tällä ajanjaksolla 278 kunnassa.

Väestön ikääntyminen ja muuttoliike vaikuttavat ansiotulojen kehitykseen ja rakentamiseen. Myös ansiotulojen rakenteella on vaikutusta kunnallisverotuottoon, koska eri tulo-lajeihin kohdistuu erilaisia vähennyksiä. Keskimäärin palkkatulojen osuus ansiotuloista on kaksi kolmannesta ja eläketulojen noin neljännes. Kuntakokoluokittain ansiotulojen rakenteessa on eroja. Suurimmissa kaupungeissa palkkatulojen osuus on noin 70 prosenttia ja pienimmissä kunnissa noin puolet. Viime vuosina eläketulojen osuus ansiotuloista on noussut kaikissa kuntakokoluokissa.

Työn verotuksen keventämiseksi verovähennyksiä on vuosien saatossa kasvatettu, mikä on pienentänyt kunnallisveron veropohjaa. Kuntien nimellinen keskimääräinen tuloveroprosentti on noin 20 prosenttia, kun efektiivinen veroprosentti (kunnallisvero suhteutettuna veronalaisiin ansiotuloihin) on vain 14,5 prosenttia. Samalla kunnallisveron veronmaksukynnys on noussut, ja nykyisin kunnallisverotuksen vähennykset kohdistuvat mittavasti myös keskituloisiin palkansaajiin.

Valtion päättämät kunnallisveroperusteiden muutokset on kompensoitu kunnille vuodesta 2003 lähtien. Veroperustemuutoksista johtuvien verotulomenetysten korvaus maksetaan kunnille osana valtionosuuksien maksatusta; läpinäkyvyyden lisäämiseksi kompensoitiot erotettiin vuoden 2020 talousarviossa omalle määrärahamomentilleen. Ne eivät kuitenkaan ole luonteeltaan valtionosuutta, vaan korvausta kunnilta saamatta jääneestä verotulosta. Veromenetysten kompensoitoiden määräraha vuoden 2020 varsinaisessa talousarviossa on 2 269 miljoonaa euroa.

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on kiinnitetty viime vuosien aikana useampaan kertaan huomiota kuntien tuloveroprosenttien välisten erojen kasvuun ja sen vaikutuksiin asukkaiden yhdenvertaisuuteen. Kunnilla on hyvin erilaiset mahdollisuudet sopeuttaa talouttaan ja selviytyä palveluvalvoiteistaan. Sopeuttaminen kunnan verotuloja lisäämällä voi valiokunnan mukaan johtaa kuntakohtaisten tuloveroprosenttien vielä nykyistä suurempaan vaihteluun. Asia on noussut esille erityisesti kuntien valtionosuusjärjestelmän uudistamisen ja valtionosuuksiin kohdistuvien leikkausten arvioinnin yhteydessä (esim. PeVL 16/2014 vp, PeVL 12/2011 vp).

Sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien siirtyessä hyvinvointialueille siirtyviä tehtäviä vastaava kuntien verotulojen alentaminen toteutettaisiin sekä kuntien yhteisöveroa että kunnallisveroa alentamalla. Kuntien yhteisöveron jako-osuutta alennettaisiin alustavan arvion mukaan 10,71 prosenttiyksiköllä. Tämä uusi jako-osuus olisi uudistuksen voimaantulon jälkeen voimassa toistaiseksi. Loppuosa kuntien tuloista vähennettäisiin alentamalla kunnallisveroprosentteja tasasuuruisesti 13,26 prosenttiyksiköllä.

Kiinteistöveroa suoritetaan kunnille kiinteistön arvon perusteella siten kuin kiinteistöverolaissa (654/1992) säädetään. Kunnanvaltuusto määrää kunnan kiinteistöveroprosenttien suuruuden vuosittain etukäteen samalla, kun se vahvistaa varainhoitovuoden tuloveroprosentin. Kiinteistöveroprosenteille on kiinteistöverolaissa määritelty ala- ja ylärajat. Kuntien osuus yhteisöveron tuottoon määräytyy kuntien jako-osuuden perusteella siten kuin verontilityslaissa (532/1998) säädetään. Kuntien yhteisövero-osuuteen sisältyy paikallisten yritysten toimintaan perustuvien verojen lisäksi metsäerä.

2.10 Kuntien tulorakenne ja valtionosuusjärjestelmä

Kuntien ja kuntayhtymien tulot muodostuvat pääosin verotuloista, valtionosuuksista ja toimintatuotoista. Koko maan tasolla verotulot muodostavat suurimman osan kuntien käyttötuloista; vuonna 2019 noin 60 prosenttia. Verotuloista selvästi merkittävin on kunnallisvero, jonka osuus kokonaistuloista on noin 50 prosenttia. Yhteisö- ja kiinteistöverojen osuudet ovat noin 5 prosenttia kokonaistuloista. Valtionosuudet sekä toimintatuotot muodostavat kumpikin noin 20 prosenttia kuntien käyttötuloista koko maan tasolla. Tulorakenne kuitenkin vaihtelee merkittävästi yksittäisten kuntien välillä. Valtionosuuksien osuus kunnan tuloista on pienimmillään -2 prosenttia ja enimmillään 61 prosenttia.

Seuraavassa luvussa käydään lyhyesti läpi kuntien peruspalveluita koskevan valtionosuusjärjestelmän rakenteita ja määräytymiskäytännöt. Nykyistä valtionosuusjärjestelmää on avattu tarkemmin vuonna 2019 tehdyssä kuntien valtionosuusjärjestelmän kehittämistarpeita koskevassa esiselvityksessä (Valtiovarainministeriön julkaisuja – 2019:18).

Valtionosuuksilla tarkoitetaan kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain (1704/2009) mukaista valtionosuutta sekä opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain (1705/2009) mukaista rahoitusta. Järjestelmän keskeisenä tarkoituksena on varmistaa, että kaikilla kunnilla on olosuhteista, palvelutarpeista ja kuntien tulopohjan eroista huolimatta edellytykset selvittää lakisääteisistä tehtävistään. Tämän tulisi toteutua eri osissa maata kohtuullisella vero- ja maksurasituksella.

Valtionosuusjärjestelmän euromääräisesti merkittävämpi osa, valtiovarainministeriön hallinnoima kunnan peruspalvelujen valtionosuus, muodostaa pääosan kuntien valtionosuusrahoituksesta. Vuonna 2019 sen määrä oli yhteensä noin 8,5 miljardia euroa. Rakenteeltaan peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmä koostuu kahdesta eri komponentista: tarve- ja olosuhde-erojen tasauksesta sekä kuntien välisten tulopohjan erojen tasauksesta. Lisäksi peruspalvelujen valtionosuuteen kuuluvat erityisen harvan asutuksen, saaristokunnan ja saamen kotiseutualueen lisäosat sekä valtionosuuteen tehtävät vähennykset ja lisäykset.

Tarve- ja olosuhde-erojen tasaus (ns. laskennallinen valtionosuus) koskee lakisääteisiin valtionosuustehtäviin tarkoitettuja valtionosuuksia. Valtionosuustehtäviä ovat tämänhetkisen lainsäädännön mukaan sosiaali- ja terveydenhuolto, varhaiskasvatus, esi- ja perusopetus, kirjastotoimi, yleinen kulttuuritoimi ja taiteen perusopetus. Sote-uudistuksen myötä kuntien valtionosuustehtävät kuitenkin muuttuvat sosiaali- ja terveydenhuollon siirtyessä hyvinvointialueille.

Laskennallisesta valtionosuudesta suurin osa muodostuu ikärakenteen (noin 67 %) ja sairastavuuden (noin 24 %) perusteella. Sote-uudistuksen yhteydessä kunnan peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmää kuitenkin muutettaisiin, jotta valtionosuusjärjestelmän perusteena käytettävät valtionosuusperusteet kuvaisivat uudistuksen jälkeen kuntien jäljelle jääviä tehtäviä ja niihin liittyviä tarve-eroja. Uudistuksen myötä sairastavuuden osatekijä poistuisi valtionosuusjärjestelmästä ja ikäluokkien yksikköhinnat muuttuisivat niin, että lapsi-ikäluokat painottuisivat enemmän opetustoimen jäädessä kuntien merkittävämäksi tehtäväksi. Lisäksi laissa säädettäisiin vain yhdestä yhtenäisestä 16 vuotta täyttäneiden ikäluokasta. Muut määräytymistekijät, joita ovat muun muassa kaksikielisyys, vieraskielisyys ja työpaikkaomavaraisuus, säilyvät ennallaan, mutta osin muutettaisiin niiden laskentatapaa. Lisäksi valtionosuusjärjestelmään lisättäisiin uusina määräytymistekijöinä asukasmäärän kasvun lisäosa ja hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kerroin.

Valtio osallistuu lakisääteisten peruspalvelujen laskennallisten kustannusten kattamiseen valtionosuusprosentin mukaisella osuudella. Vuonna 2020 valtionosuusprosentti on 25,49. Loppuosa laskennallisesta kustannuksesta, 74,51 prosenttia vuonna 2020, on kuntien itse rahoittamaa (omarahoitusosuus).

Kuntien tuloja tasataan valtionosuusjärjestelmään sisältyvällä verotuloihin perustuvalla valtionosuuden tasauksella. Verotuloihin perustuvan tasauksen osuus on nykyisin noin 10 prosenttia koko valtionosuudesta. Nimensä mukaisesti tulopohjan tasaus tasaa kunnan valtionosuuden määrää sen perusteella, miten kunnan laskennallisten verotulojen määrä poikkeaa maan keskimääräisestä laskennallisesta verotulosta. Maan keskimääräisestä verotulosta käytetään termiä tasausraja. Tasauksessa huomioon otettaviin verotuloihin lasketaan kunnallisvero, kuntien osuus yhteisöverosta ja kiinteistövero ydinvoimalaitosten osalta. Tasauksessa verotulot määritetään laskennallisesti, mikä tarkoittaa sitä, että sekä kunnallisvero että kiinteistövero lasketaan maan keskimääräisten veroprosenttien mukaan. Tämä takaa sen, että yksittäisen kunnan veroprosentin muutos ei vaikuta sen tasauksen määrään.

Tasauksessa huomioon otettavien verotulojen perusteella kunta saa valtionosuuksiin tasauslisää, mikäli sen laskennalliset verotulot ovat pienemmät kuin tasausraja. Tasausliksän määrä on 80 prosenttia kunnan laskennallisen verotulon ja tasausrajan erotuksesta. Kunnan valtionosuuksiin tehdään tasausvähennys, mikäli sen laskennalliset verotulot ovat

suuremmat kuin tasausraja. Tasausvähennys on lievästi progressiivinen, ja se on vähintään 30 prosenttia tasausrajan ylittävältä osalta. Sote-uudistuksen yhteydessä tasausjärjestelmää esitetään muutettavaksi niin, että tasauslisän määrä olisi 90 prosenttia kunnan laskennallisen verotulon ja tasausrajan erotuksesta, ja että tasausvähennys olisi kiinteät 10 prosenttia tasausrajan ylittävältä osalta.

2.11 Asiakasmaksut

Kunnat ja kuntayhtymät voivat rahoittaa toimintaansa myös keräämällä asiakasmaksuja. Nykyisen asiakasmaksulainsäädännön yleisperiaatteen mukaan kunta voi periä maksuja, jollei palvelua ole erikseen säädetty laissa maksuttomaksi. Kunnilla on siis verrattain laaja määräämisvalta maksuihinsa. Asiakasmaksulaissa on erikseen säännökset palveluista, joista maksuja ei saa periä, sekä lisäksi maksukatosta, jonka täytyttyä palvelu on asiakkaalle kokonaan tai osittain maksuton. Asiakasmaksulailla ja sen nojalla annetulla asetuksella myös rajoitetaan maksujen enimmäistasoa. Kaikkien maksujen osalta maksun enimmäismäärää rajoittaa asiakasmaksulain säännös, jonka mukaan palvelusta perittävä maksu saa olla enintään palvelun tuottamisesta aiheutuvien kustannusten suuruinen. Lisäksi laissa ja sen nojalla annetussa asetuksessa on joidenkin maksujen osalta nimenomaisesti säädetty maksujen euro- tai prosenttimääräisestä enimmäistasosta. Edellä mainituista johdettujen asiakasmaksuissa on vaihtelua niin palveluittain kuin myös alueellisesti¹⁹.

Sosiaali- ja terveydenhuollon käyttökustannuksista noin 7 prosenttia (1,5 miljardia euroa) katettiin asiakasmaksuilla vuonna 2019. Asiakasmaksujen osuudet vaihtelevat maakuntatasolle summattuna noin 6–8 prosentin välillä suhteessa käyttökustannuksiin. Euromääräisesti kertymä on pysynyt melko samana viime vuodet. Noin puolet kertymästä syntyy ikääntyneiden ympärivuorokautisesta hoidosta ja erikoissairaanhoidosta. Palveluiden välillä on suurta vaihtelua siinä, kuinka suuri osuus niiden kustannuksista katetaan asiakasmaksuilla. Esimerkiksi täysi-ikäisten perustason suun terveydenhuollossa asiakasmaksujen on arvioitu rahoittavan jopa 40 prosenttia palvelujen kustannuksista.

Uudistettu asiakasmaksulaki astuu voimaan 1.7.2021²⁰. Siinä on kyse asiakasmaksulain osittaisesta uudistamisesta ja se koskee kuntien ja kuntayhtymien järjestämän sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuja. Uudistus muun muassa laajentaa palvelujen maksuttomuutta sekä tuo palveluasumisen asiakasmaksut sääntelyn piiriin. Osaltaan uudistus yhdenmukaistaisi asiakasmaksuja myös valtakunnallisesti, vaikkakin alueiden välisiä eroja maksuihin ja maksukertymään voisi edelleen jäädä.

19 Laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista 734/1992.

20 STM, tiedote 30.12.2020.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistäsiirtoihin siirtyminen hyvinvointialueille vaatii muutoksia myös asiakasmaksulainsäädäntöön. Jatkossa asiakasmaksuja määräisivät ja perisivät hyvinvointialueet kuntien sijaan. Hyvinvointialueiden sisällä maksut näin ollen yhdenmukaistuisivat. Asiakasmaksulain uudistamisen toinen vaihe on edelleen tarpeen ja sen virkavalmistelua jatketaan. Uudistaminen nivoutuu sisällöllisesti ja aikataulullisesti yhteen muiden kehittämishankkeiden ja sote-uudistuksen toimeenpanon sekä hyvinvointialueiden asemaa koskevan jatkokehittämisen kanssa.

2.12 Julkinen talous

Valtiovarainministeriön talven 2020 kokonaistaloudellisessa ennusteessa Suomen bruttokansantuotteen arvioidaan supistuvan 3,3 prosenttia vuonna 2020 ja sen jälkeen kasvavan 2,5 prosenttia vuonna 2021. Talouden toipuminen alkaa pandemian aiheuttaman epävarmuuden poistuessa vuoden 2021 kuluessa. Vuoden 2021 loppua kohden kiihtyvä kasvu nostaa myös vuoden 2022 talouskasvua. BKT:n arvioidaan kasvavan 2,0 prosenttia v. 2022 ja 1,4 prosenttia v. 2023. Keskipitkällä aikavälillä kasvu hidastuu, kun työpanoksen kasvu hidastuu. Kuitenkin vajaan 1½ prosentin vauhdissa pysyvä kasvu on potentiaalisen tuotannon kasvuvauhtia nopeampaa.

Työllisyys on heikentynyt varsin selvästi v. 2020. Työllisten määrän ennustetaan supistuvan v. 2021 vielä hieman ja kääntyvän kasvuun v. 2022. Työllisten määrä saavuttaa vuoden 2019 tason vasta vuoden 2023 aikana ja työllisyysaste nousee n. 73 prosenttiin v. 2023. Työttömyysaste jää 7,8 prosenttiin v. 2020 ja nousee 8,0 prosenttiin v. 2021.

Suomessa työikäisen väestön määrän väheneminen rajoittaa talouden kasvumahdollisuuksia pidemmällä aikavälillä. Toisen BKT:n kasvun lähteen, työn tuottavuuden kasvun arvioidaan olevan myös vaatimatonta. Siten BKT:n kasvu on jäämässä tulevaisuudessa maltilliseksi, sillä se kasvaa ainoastaan työn tuottavuuden ansiosta. Työn tuottavuuden kasvu on hidastunut lähihistoriassa niin Suomessa kuin maailmanlaajuisestikin.

Julkisen talouden alijäämä kasvoi mittavaksi v. 2020 heikon suhdannetilanteen ja COVID-19-epidemian vuoksi toteutettujen tukitoimien vuoksi. Alijäämä pysyy suurena v. 2021, kun vuoden alkupuolelle jatkuvan epidemian hoito ja sen vaikutuksia lieventävät tukitoimet pitävät julkiset menot korkealla tasolla. Tilanteen normalisoituessa alijäämä pienenee asteittain tulevina vuosina mutta julkinen talous jää taantuman jälkeen heikompaan tilaan kuin ennen epidemian alkua. Lähivuosina näkyvässä oleva talouskasvu ei riitä vahvistamaan julkisen talouden rahoitusasemaa ennalleen, ja julkinen talous pysyy selvästi alijäämäisenä. Julkisessa taloudessa vallitsee rakenteellinen menojen ja tulojen välinen epätasapaino.

Julkinen velka on kasvanut nopeasti vuoden 2020 aikana. Velkasuhteen arvioidaan nousevan v. 2020 liki 10 prosenttiyksikköä vajaan 70 prosenttiin. Seuraavina vuosina velkasuhteen kasvu hidastuu, mutta jatkuu edelleen nousten 75 prosenttiin vuosikymmenen puoliväliin mennessä.

Julkinen talous oli rakenteellisesti alijäämäinen jo taantumaa edeltäneessä suhdannehuipussa. Väestön ikääntyminen on heikentänyt julkista taloutta merkittävästi jo kymmenen vuoden ajan, kun paljon julkisia palveluja ja etuuksia käyttävien ikääntyneiden määrä on kääntynyt nopeaan kasvuun. Samalla työikäinen väestö, joka veroillaan rahoittaa julkiset palvelut ja sosiaaliturvan, on alkanut supistua. Väestön ikääntyminen aiheuttaa menopaineita julkiseen talouteen myös tulevaisuudessa, kun erityisesti paljon sosiaali- ja terveyspalveluita käyttävän yli 75-vuotiaan väestön määrä kasvaa. Siksi julkinen velkasuhde näyttäisi kasvavan koko 2020-luvun ajan. Julkisen velan kasvu lisää julkisen talouden vastuita ja väistämättä myös riskejä ja syö pelivaraa tulevaisuudessa. Velkaantuminen kohdistuu erityisesti siihen hallinnon tasoon, joka on vastuussa merkitykseltään suurten palveluiden järjestämisestä ja rahoittamisesta.

3 Sote-uudistus

3.1 Hyvinvointialuejärjestelmä

3.1.1 Yleistä

Vuoden 2020 alusta Manner-Suomessa on 294 kuntaa, jotka ovat vastuussa julkisen sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä ja rahoittamisesta väestölleen. Sote-uudistuksessa Suomeen on tarkoitus muodostaa 21 hyvinvointialuetta, joille siirrettäisiin kuntien vastuulla nykyisin olevat sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtävät. Uudenmaalla sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämistä vastuu poikkeaisi muun maan ratkaisusta siten, että Helsingin kaupungille jäisi kuitenkin edelleen niiden järjestämistä vastuu. Lisäksi palvelujen järjestämisestä vastaisi Uudellamaalla neljä hyvinvointialuetta ja terveydenhuollossa lisäksi HUS-yhtymä. HUS-yhtymä olisi järjestämistä vastuussa niistä vaativan erikoissairaanhoidon toiminnoista, joista laissa erikseen säädettäisiin tai joista sovittaisiin järjestämissopimuksessa.

Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen jäisi kuntien tehtäväksi mutta edistämistehtävä olisi myös hyvinvointialueiden tehtävä. Opiskeluhuollon kuraattori- ja psykologitehtävät siirtyisivät hyvinvointialueille.

Nykyinen sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenne on pirstaleinen suhteessa sekä palvelujen sisällölliseen järjestämistä vastuuseen että toimijoiden määrään ja kokoon. Ehdotetulla järjestämistä vastuun siirrolla muodostettaisiin yhtenäinen sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenne, joka kokoaisi voimavarat asukasmäärältään ja taloudelliselta kantokyvyltään isommille järjestämistä vastuullisille päätöksenteon ja hallinnon tasoille. Uudistus varmistaisi näin riittävän vahvat palvelujen järjestäjät tulevaisuudessa, jossa väestö ikääntyy ja työikäinen väestö keskittyy suurimpiin kaupunkeihin. Lisäksi ehdotettu järjestämistä vastuun ja rahoituksen kokoaminen kannustaisi huolehtimaan asiakkaiden palveluista tarpeperusteisesti ja kustannusvaikuttavasti.

3.1.2 Hyvinvointialueiden rahoitus

Hyvinvointialueiden toiminta rahoitetaan pääosin valtion rahoituksella ja osaksi palvelujen käyttäjiltä perittävillä asiakasmaksuilla. Valtion rahoitus määräytyisi laskennallisesti pääosin hyvinvointialueen palvelujen tarpeen ja olosuhdetekijöiden perusteella.

Pelastustoimen rahoitukseen vaikuttaisi lisäksi riskikerroin. Valtion rahoitus olisi hyvinvointialueille yleiskatteellista.

Kuntien nettokustannukset ovat noin 34,4 miljardia euroa vuonna 2020. Tästä hyvinvointialueille siirtyvien tehtävien osuus olisi 19,86 miljardia euroa. Kuntiin jäävien tehtävien kustannus olisi 14,53 miljardia euroa. Rahoitusvastuun siirtyessä kunnilta valtiolle on valtion tuloja lisättävä ja kuntien tuloja vastaavasti vähennettävä niiltä pois siirtyvän rahoitusvastuun verran. Tämän takia valtion verotuloja ehdotetaan kasvatettavaksi kiristämällä valtion ansiotuloverotusta. Jotta kokonaisveroaste ei kasvaisi, veloitetaan kunnat alentamaan kunnallisveroa. Kunnallisveron vähennys olisi kaikille kunnille tasasuuruinen ja viimeisten arvioiden mukaan 13,26 prosenttiyksikköä. Myös kuntien osuutta yhteisöveron tuotosta alennettaisiin ja valtion osuutta vastaavasti kasvatettaisiin. Valtionosuudesta siirrettäisiin sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuustehtäviä vastaavat valtionosuudet eli noin 70 prosenttia valtionosuuden kokonaismäärästä. Samalla osuudella vähennettäisiin veroperustemuutoksista aiheutuvia valtionosuuden korvauksia.

Hyvinvointialueella ei olisi lähtökohtaisesti oikeutta ottaa pitkäaikaisesta lainaa. Hyvinvointialue voisi kuitenkin ottaa valtioneuvoston myöntämän lainanottovaltuuden puitteissa pitkäaikaista lainaa investointien rahoittamiseksi. Lisäksi säädettäisiin kiireellisen ja välttämättömän investoinnin lisälainoitusmahdollisuudesta. Hyvinvointialueiden olisi laadittava lainakehyksen sisältämistä investoinneista investointisuunnitelma, jonka hyväksyisivät osaltaan sosiaali- ja terveysministeriö ja sisäministeriö.

3.1.3 Hyvinvointialueiden rahoituksen tarkistaminen

Hyvinvointialueiden rahoitusmallin perustuslaillisenä reunaehtona voidaan pitää sitä, että valtion tulee huolehtia siitä, että riittävien sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen palvelujen rahoitus turvattaisiin. Rahoitusmallin tulisi samalla sisältää tämän tavoitteen kanssa yhteensopivat kannusteet kustannusten kasvun hallintaan. Tällä turvattaisiin osaltaan julkisen talouden kestävyyttä.

Hyvinvointialueiden valtion rahoituksen perusteena käytettäisiin hyvinvointialueiden sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen tehtävistä aiheutuneita käyttökustannuksia sekä suunnitelman mukaisia poistoja, joista vähennetään vuosikohtaisesti hyvinvointialueiden perimät asiakas- ja käyttömaksut, hyvinvointialueiden saamat myyntitulot sekä valtionavustukset. Käyttökustannuksina ei pidettäisi hankintoihin sisältyvää arvonlisäveroa.

Valtion rahoituksen taso kullekin varainhoitovuodelle perustuisi hyvinvointialueiden edellisen vuoden laskennallisiin kustannuksiin. Koko maan tasolla hyvinvointialueiden

rahoituksen taso ehdotetaan tarkistettavaksi vuosittain. Tarkistuksen tulisi mahdollisimman tarkasti vastata rahoituksen tarpeeseen vaikuttavien tekijöiden kehitystä, mutta samalla ottaa huomioon hyvinvointialueille jäävä kannuste toiminnan ja palvelujen kehittämiseen ja uudistamiseen. Rahoituksen tason tulisi myös olla hyvinvointialueiden etukäteen ennakoitavissa, mikä tukee itsehallinnollista päätöksentekoa ja mahdollistaa suunnitelmallisen toiminnan.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutarpeen kasvu otettaisiin etukäteen huomioon sosiaalimenojen kehityksen pitkän aikavälin ennustemallin (SOME-malli) osoittaman muutoksen mukaisesti siten, että SOME-mallin osoittamasta palvelutarpeen kasvusta otettaisiin huomioon 80 prosenttia. Laskennallista arviota palvelutarpeen kasvusta ei tulisi ottaa etukäteen täysimääräisesti huomioon, jotta hyvinvointialueille jää kannuste kehittää toimintatapojaan ja uudistaa palveluja. Hyvinvointialueiden alkuvaiheen rahoituksen turvaamiseksi rajoite ei olisi voimassa uudistuksen voimaantulovuonna ja sitä seuraavana vuonna.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen SOME-malli arvioi nykytilanteessa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutarpeen vuosittaiseksi laskennalliseksi kasvuksi noin 1 prosentti seuraavan kymmenen vuoden aikana. SOME-malli ei sisällä oletuksia tuottavuuden kasvusta eli kyseessä on väestörakenteen muutoksen vaikutus palvelutarpeeseen nykyisillä rakenteilla ja palvelutasolla. Palvelutarpeen arvioitua vuosittaista kasvua korotettaisiin 0,2 prosenttiyksiköllä uudistuksen siirtymäaikana vuosina 2023–2029.

Kustannustason muutos otettaisiin huomioon talousarviovuoden rahoituksessa hyvinvointialueiden rahoitukseen sovellettavan kustannustason nousua kuvaavan indeksin (hyvinvointialueiden hintaindeksi) avulla. Hyvinvointialueiden hintaindeksi muodostettaisiin hyvinvointialueiden kustannusten kehitystä kuvaavien indeksien painotettuna keskiarvona, kuten nykyään kuntien valtionosuuksissa käytettävä peruspalvelujen hintaindeksi.

Hyvinvointialueiden järjestämisvastuulle kuuluvien tehtävien laajuuden tai laadun muutos otettaisiin huomioon valtion rahoituksen tarkistuksessa, jos se aiheutuisi laista tai asetuksesta, lakiin tai asetukseen perustuvasta valtion viranomaisen määräyksestä tai valtion talousarviosta.

Pelastustoimen rahoituksen tason tarkistaminen poikkeaisi osin sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen rahoituksen tarkistamisesta, koska pelastustoimessa ei ole sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja vastaavaa palvelutarpeen kasvupainetta. Pelastustoimen rahoituksessa otettaisiinkin huomioon vain kustannustason muutos sekä mahdolliset tehtävien muutokset.

Hyvinvointialueiden rahoituksen taso koko maan tasolla tarkistettaisiin jälkikäteen vuosittain tehtävällä kustannustason tarkistuksella. Kustannustason tarkistuksella tarkoitetaan laskennallisen rahoituksen tarkistamista vastaamaan toteutuneita nettokustannuksia.

Sama mekanismi on nykyisin käytössä kuntien peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmässä sillä erotuksella, että siinä puhutaan kustannustenjaon tarkistuksesta, koska valtio osallistuu peruspalvelujen rahoitukseen vain osittain, eli vuosittaisen valtionosuusprosentin mukaisesti (vuoden 2020 tasolla noin 25 %).

Kustannustason tarkistus ehdotetaan tehtäväksi täysimääräisenä. Tällöin laskennallinen rahoitus ja toteutuneet nettokustannukset vastaisivat vuosittain toisiaan.

Kustannustason tarkistus tehtäisiin ajallisesti vuoden viiveellä tilinpäätösten valmistamisen jälkeen. Esimerkiksi vuoden 2023 tarkastelu otettaisiin huomioon vuoden 2025 rahoituksessa.

Esityksen mukaisesti hyvinvointialueiden keräämät asiakasmaksut laskettaisiin yhteen koko maan tasolla ja vähennettäisiin käyttökustannuksista valtion rahoituksen tason määrittämiseksi. Koska asiakasmaksujen nettoutus tehtäisiin koko maan tasolla, eivät muutokset yksittäisen alueen keräämissä asiakasmaksuissa vaikuttaisi kyseisen alueen saamaan valtion rahoitukseen kuin pieneltä osin. Rahoituksen näkökulmasta tämän voi nähdä kannustavan asiakasmaksujen keräämiseen, mutta alueiden päättäjillä voi olla muitakin tavoitteita. Toisaalta asiakasmaksujen periminen mahdollistaa palvelujen käytön ohjauksen monin eri tavoin, sillä asiakasmaksuilla on luultavasti ainakin vähäistä vaikutusta palvelujen käyttöön. On myös huomioitava, että asiakasmaksukertymät muuttuvat heti vuonna 2023, kun hyvinvointialueet harmonisoivat nykyiset kuntakohtaiset asiakasmaksutasot. Toisaalta käynnissä oleva asiakasmaksulainsäädännön uudistus osaltaan vaikuttaa maksujen määräytymistekijöihin ja kertymiin. Maksuja, korvauksia ja palkkioita koskevat muutosvaikutukset todentuvatkin vasta hyvinvointialueiden aluevaltuustojen päätösten perusteella, ja siten ne voivat euromääräisesti pienentyä tai suurentua nykytilaan nähden.

3.1.4 Hyvinvointialueen lisärahoitus

Jos edellä mainitun perusteiden hyvinvointialueelle tulevan rahoituksen taso ei turvaa perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettuja riittäviä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja tai perusoikeuksien toteutumiseen liittyviä pelastustoimen palveluja hyvinvointialueella, hyvinvointialueella on oikeus saada valtiolta lisärahoitusta. Lisärahoituksen rahoittaa valtio. Lisärahoitusta voidaan myöntää talousarviovuoden aikana hyvinvointialueen hakemuksesta tai valtiovarainministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön tai sisäministeriön

aloitteesta. Lisärahoitukseen koskevaan päätökseen voidaan ottaa ehtoja palvelujen vaikuttavuutta, laatua, määrää tai järjestämisen tehokkuutta koskien.

Hyvinvointialueiden saamaa lisärahoitusta ei otettaisi erikseen huomioon koko maan rahoituksen tasossa, mutta se tulisi ehdotetussa rahoitusmallissa otetuksi huomioon osana toteutuneita kustannuksia rahoituksen jälkikäteisessä tarkistuksessa.

Lisärahoituksen saaminen toistuvasti olisi yhtenä hyvinvointialueista annetussa laissa säädettävän hyvinvointialueiden arviointimenettelyn käynnistämisen kriteerinä muiden taloudellisten tunnuslukujen ohella. Tällöin arviointiryhmä arvioisi hyvinvointialueen mahdollisuuksia ja käytettävissä olevia keinoja turvata riittävien sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen palvelujen rahoitus. Lisäksi arviointimenettely voitaisiin käynnistää palvelujen järjestämisedellytyksiin liittyvien kriteerien perusteella.

3.1.5 Valtion rahoitukseen liittyvät voimaantulo ja siirtymäsäännökset

Hyvinvointialueiden uudentyyppisen valtion rahoituksen käyttöönottoon liittyisi siirtymäsäännöksiä.

Hyvinvointialueiden rahoituslain mukaiset määräytymisperusteet ja valtion rahoituksen kustannuspohja poikkeavat sisällöllisesti monelta osin nykyisestä kuntien peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmästä. Tarkoituksena on laissa säätää siirtymäaika vuosille 2023–2029, jonka kuluessa hyvinvointialueiden tulisi sopeuttaa toimintaansa nykyisen järjestelmän kustannusperusteisesta rahoituksesta uuden järjestelmän mukaiseen laskennalliseen rahoitukseen. Toiminnan hallitun mukauttamisen mahdollistamiseksi hyvinvointialueiden ensimmäisinä toimintavuosina muutokset nykytilaan olisivat maltillisemmat kuin siirtymäkauden lopussa.

Laskennallinen rahoitusmalli ehdotetaan otettavaksi käyttöön heti uudistuksen voimaantulovuotena, jolloin koko maan rahoituksen tasoon tehtäisiin rahoituslain mukaiset tarkistukset ja myös hyvinvointialuekohtaiset muutokset määräytymistekijöissä otettaisiin heti huomioon. Voimaantulovuonna hyvinvointialuekohtaisten siirtyvien kustannusten ja laskennallisen rahoituksen erotus kuitenkin tasattaisiin täysimääräisesti hyvinvointialueiden välillä siirtymätasauksella.

Vuosittainen rahoituksen muutos nykytilanteeseen verrattuna siirtymäkaudella on enintään

vuosi: 0 euroa/as
 vuosi: +/- 10 euroa/as
 vuosi: +/- 30 euroa/as
 vuosi: +/- 60 euroa/as
 vuosi: +90 / -75 euroa/as
 vuosi: +150 / -90 euroa/as
 vuosi: +200 / -100 euroa/as

Enimmäismuutoksen ylittävä osuus tasattaisiin toistaiseksi pysyvällä siirtymätasauksella.

3.1.6 Hyvinvointialueiden investointien ohjaus

Investointien ohjaus on osa hyvinvointialueiden toiminnan ja talouden ohjausta. Investointien ohjauksella pyritään estämään perusteettomia investointeja ja omaisuuden luovutuksia ja siten varmistamaan hyvinvointialueiden rahoituksen riittävyys. Hyvinvointialueiden rahoitusta määritettäessä huomioidaan vuosittain jälkikäteen niiden toteutuneet kustannukset, joihin investoinnit vaikuttavat suunnitelman mukaisina poistoina. Lisäksi investointien ohjauksella pyritään varmistamaan investointien tarkoituksenmukaisuus valtakunnallisesti ja yhteistyöalueittain.

Hyvinvointialueet hallinnoivat itse omia kiinteistöjään. Hyvinvointialueiden rahoitus ei sisällä erillistä investointirahoitusta eikä hyvinvointialueilla ole itsenäistä oikeutta pitkäaikaisen lainan ottamiseen muutoin kuin investointeja varten erillisen lainanottovaltuuden mukaisesti. Hyvinvointialueet laativat vuosittain esityksen neljää seuraavaa tilikautta koskevasta investointisuunnitelmasta. Esityksessä ovat mukana investoinnit ja niiden rahoitus, investointeja vastaavat sopimukset sekä esimerkiksi kiinteistöjen luovutukset. Valtioneuvosto vahvistaa jokaiselle alueelle vuosittain lainanhoitokykyyn perustuvan kiintiön pitkäaikaisen lainan ottamiselle investointeja varten (ns. lainanottovaltuus). Lainanottovaltuuden määrittäminen on laskennallinen toimenpide siitä, millaisesta lainojen lisäyksestä hyvinvointialue selviäisi normaalin rahoituksensa puitteissa. Hyvinvointialueen lainoille on mahdollista myöntää valtioneuvoston taksat.

Sellaisissa poikkeustapauksissa, joissa julkisen talouden, valtioneuvoston tai hyvinvointialueen rahoitusasema heikentyy merkittävästi ja poikkeuksellisesti, lainanottovaltuus voidaan vahvistaa laskennallista määrää pienemmäksi. Toisaalta valtioneuvosto voi myöntää hyvinvointialueelle poikkeuksellisen lainanottovaltuuden, jos investointitarve on kiireellinen ja välttämätön laissa säädettyjen palvelujen turvaamiseksi ja jos sitä ei voida rahoittaa

hyväksytyin lainanottovaltuuden puitteissa tai muilla tavoin. Koska lisälainanottovaltuus kasvattaa valtion rahoituksen määrää ja johtaa hyvinvointialueen lainanhoitokykyä suurempaan lainamäärään, se on yksi hyvinvointialueen arviointimenettelyn käynnistämisen kriteereistä.

3.1.7 Hyvinvointialueiden itsehallinto

Hyvinvointialueiden toimintaa, taloutta ja hallintoa sekä hallinnon ja talouden tarkastusta koskevat keskeiset säännökset kootaan hyvinvointialueesta annettavaan lakiin vastaavalla tavalla kuin kuntien osalta niistä on säädetty kuntalaissa. Hyvinvointialueiden hallintoa ja taloutta koskevassa sääntelyssä jätetään liikkumavaraa itsehallintoon kuuluvalla päätöksenteolle ja kunkin hyvinvointialueen alueellisten erityispiirteiden huomioon ottamiselle. Nykyisen kuntalain tapaan hyvinvointialueiden hallintoa koskeva sääntely on siten luonteeltaan mahdollistavaa.

Hyvinvointialueen ylimpänä toimielimenä toimii valtuusto, jonka jäsenet hyvinvointialueen asukkaat valitsevat yleisillä ja yhtäläisillä vaaleilla. Aluevaltuuston toimivalta on samanlainen kuin kunnanvaltuuston toimivalta. Hyvinvointialueen päätösvalta kuuluu aluevaltuustolle, joka voi hallintosäännön perusteella siirtää toimivaltaansa muille hyvinvointialueen viranomaisille. Valtuusto myös nimittää pääsääntöisesti muut hyvinvointialueen toimielimet ja voi erottaa toimielimen epäluottamuksen perusteella. Hyvinvointialueen hallinto perustuu siten lähtökohtaisesti asukkaiden itsehallintoon.

Hyvinvointialueen toimiala on rajoitettu lakisääteisiin ja lakisääteisiä tehtäviä tukeviin tehtäviin (ns. rajoitettu yleinen toimiala). Lisäksi hyvinvointialueiden tehtävien hoito on lähtökohtaisesti sidottu hyvinvointialueen alueeseen. Hyvinvointialueen itselleen ottaman tehtävän hoitaminen ei saa laajuudeltaan vaarantaa sen lakisääteisten tehtävien hoitamista. Hyvinvointialueella ei siten ole samanlaista yleistä toimialaa kuin kunnilla, vaan sen mahdollisuudet ottaa päätöksensä perusteella tehtäviä hoidettavakseen ovat huomattavasti rajatummat kuin kunnalla. Rajauksen perusteet ovat pitkälti samat kuin viime vaalikaudella ehdotetussa maakuntauudistuksessa. Rajaus perustuu osaltaan siihen, että hyvinvointialueen rahoitus perustuu valtion rahoitukseen ja muunlainen linjaus tarkoittaisi, että hyvinvointialue voisi kasvattaa kustannuksiaan ja toisaalta kohdentaa rahoitustaan muidenkin kuin niiden tehtävien hoitoon, johon rahoitusta maksetaan. Rahoitusratkaisun lisäksi yleisen toimivallan rajauksella on haluttu myös välttää kilpailutilanteelta kuntien yleisen toimivallan kanssa.

Hyvinvointialueen ohjausta koskevat säännökset vahvistavat sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen valtiollista ohjausta suhteessa nykytilaan. Valtakunnallisen ohjauksen tavoitteena on varmistaa, että itsehallinnollisilla hyvinvointialueilla on kyky varmistaa

hyvinvointialueen asukkaiden perusoikeuksien toteutuminen. Valtion ohjaus on kuitenkin luonteeltaan strategisen tason ohjausta, joka keskittyy hyvinvointialueen järjestämistehäviin. Ohjauksella ei puututa yksityiskohtaisesti tai velvoittavasti hyvinvointialueen tehtäviin ja palvelutuotantoon.

3.1.8 Uudenmaan erilliskorjaus

Lähtökohtaisesti Uudenmaan rahoituskorjaus olisi samanlainen kuin muualla maassa, mutta koko maan rahoituskorjaus asettaisi joitakin reunaehdoja erilliskorjaukselle. Uudenmaan rahoituskorjaus ja verovaikutukset eivät voisi poiketa maan muiden hyvinvointialueiden vastaavista, joten kuntien tuloja ja kustannuksia siirtyisi samoilla perusteilla kuin muualla maassa. Leikkaukset koskisivat käytännössä kuntien peruspalvelujen valtionosuutta, kunnallisveroa, yhteisöveroa ja veroperustemuutoksista johtuvia veromenestysten korvauksia.

Uudellamaalla sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtävien järjestämisvastuu kuuluisi neljälle hyvinvointialueelle ja Helsingin kaupungille. Uudenmaan rahoituskorjaus perustuisi muun maan tavoin pääosin valtion rahoitukseen. Kuntien tulojen siirto ja itsehallinnollisten alueiden rahoitus toteutettaisiin vastaavalla mallilla kuin koko maassa.

Koko maan hyvinvointialueiden rahoituskorjauksessa Uudenmaan hyvinvointialueet ja Helsinki olisivat samassa asemassa kuin hyvinvointialueet muualla maassa. Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtävien rahoitus perustuisi valtion rahoitukseen ja hyvinvointialueiden rahoituksen määräytymisperusteet olisivat samanlaiset koko maassa. Uudenmaan itsehallinnollisten alueiden ja Helsingin rahoitukseen ei voisi kohdistaa muutoksia ilman, että ne vaikuttaisivat myös muiden hyvinvointialueiden rahoitukseen.

Uudenmaan hyvinvointialueiden ja Helsingin rahoituksen muutokseen vaikuttaa, miten hyvinvointialueille siirtyvien tehtävien kustannukset ja rahoituksen määräytymisperusteiden mukainen hyvinvointialuerahoitus vastaisivat toisiaan.

3.1.9 Ahvenanmaan maakunta

Ahvenanmaan itsehallintolain 27 §:n 36 kohdan mukaan valtakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat veroja ja maksuja. Lain 18 §:n 5 kohdan nojalla maakunnalla on lainsäädäntövalta kuitenkin asioissa, jotka koskevat maakunnalle tulosta perittävää lisäveroa ja tilapäistä ylimääräistä tuloveroa sekä elinkeino- ja huviveroja, maakunnalle perittävien maksujen perusteita ja kunnalle tulevaa veroa. Sote-uudistus ei koske Ahvenanmaata, koska sosiaali- ja terveydenhuolto kuuluu Ahvenanmaan itsehallintolain mukaan

Ahvenanmaan toimivaltaan. Maakuntaveron mahdollinen käyttöönotto Manner-Suomessa tulisi olla neutraali sekä Ahvenanmaan maakunnan verotuksellisen toimivallan että rahoitusaseman näkökulmasta.

3.1.10 Hyvinvointialueiden tehtävien mahdollinen laajentaminen

Sote-uudistuksen voimaantulovaiheessa Suomeen perustettavien hyvinvointialueiden tehtävät koostuvat sosiaali- ja terveystalvetaista sekä pelastustoimesta.

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelman mukaan itsehallinnolliset alueet mahdollistavat vaiheittaisen siirtymisen monialaisiin maakuntiin ja tämä valmistellaan parlamentaarisesti vuoden 2020 loppuun mennessä. Valtioneuvosto asetti hallitusohjelmassa tarkoitetun aluehallinnon ja monialaisten maakuntien selvitystyön tekemiseen parlamentaarisen ohjausryhmän, valmisteluryhmän ja sihteeristön toimikaudeksi 11.6.–31.12.2020. Parlamentaarisen selvitystyön tavoitteena oli selvittää, millä edellytyksin ja mitä tehtäviä kunnilta, kuntayhtymiltä ja valtiolta voitaisiin siirtää hallitusohjelman mukaisesti muodostettaville kuntaa suuremmille itsehallinnollisille alueille.

Selvitystyön loppuraportti julkaistiin 12.1.2021 (Valtiovarainministeriön julkaisuja – 2021:1). Raportissa käsitellään laajasti ja monipuolisesti tehtävien siirtoon liittyviä kysymyksiä. Selvitystyön lopputulemana ehdotettiin, että sote-uudistusta koskevan hallituksen esityksen mukaisille hyvinvointialueille siirrettäisiin kuntien nykyisin hoitamat ympäristöterveydenhuollon tehtävät 1.1.2026 alkaen. Ympäristöterveydenhuollon tehtäviin kuuluvat terveydensuojelu, tupakkavalvonta, eläinlääkintähuolto ja elintarvikevalvonta.

Lisäksi selvityksessä esitetään harkittavaksi tehtävien laajentamisen jatkotarkastelu. Selvityksen mukaan mahdollinen jatkotarkastelu tulisi tehdä toimintaympäristön muuttuessa ja hyvinvointialueiden toiminnan vakiintuessa myös ympäristöterveydenhuollon tehtävien osalta. Toteutuessaan mahdollinen jatkotarkastelu tulisi selvityksen mukaan kohdistaa maakuntien liittojen nykyisin hoitamiin tehtäviin, mutta mahdollisesti myös muihin alueiden kehittämisen kannalta merkittäviin tehtäviin.

3.2 Verotus

3.2.1 Verotulojen siirto kunnilta valtiolle

Sote-uudistuksen yhteydessä kuntien tuloja siirretään valtiolle hyvinvointialueiden toiminnan rahoittamiseksi. Verotuksen osalta siirto tapahtuu pääasiassa ansiotuloverotuksen kautta alentamalla kaikkien kuntien kunnallisveroprosentteja tämän hetkisen arvion

mukaan 13,26 prosenttiyksiköllä ja kiristämällä valtionverotusta vastaavasti. Lisäksi kuntien osuutta yhteisöveron tuotosta pienennetään yhdellä kolmasosalla ja valtion osuutta kasvatetaan vastaavasti.

Ansiotuloverotuksen muutokset toteutetaan nykyisen verojärjestelmän sisällä. Valtionverotuksen kiristäminen toteutetaan muuttamalla tuloveroasteikkoa sekä useita eri ansiotuloverotuksen vähennysten parametreja.

3.2.2 Veropohjien yhdistäminen

Sote-uudistuksen yhteydessä valtion- ja kunnallisverotuksen veropohjat yhdistetään. Tämä tarkoittaa sitä, että tulosta tehtävät vähennykset myönnetään jatkossa samoin perustein ja samansuuruisena sekä valtionverotuksessa että kunnallisverotuksessa. Kunnallisverotuksen perusvähennys, kunnallisverotuksen ansiotulovähennys ja kunnallisverotuksen opintorahavähennys myönnettäisiin jatkossa samoin perustein myös valtionverotuksessa. Vähennysten nimet muutettaisiin perusvähennykseksi, ansiotulovähennykseksi ja opintorahavähennykseksi. Merityötulovähennyksen niin sanottu cross trade -vähennys myönnettäisiin jatkossa myös valtionverotuksessa. Valtion- ja kunnallisverotuksen eläketulovähennykset yhdistettäisiin siten, että kunnallisverotuksen eläketulovähennyksen rakenteeseen perustuva eläketulovähennys myönnettäisiin samoin perustein ja saman suuruisena valtion- ja kunnallisverotuksessa.

3.2.3 Vaikutukset verovelvollisille

Ansiotuloverotukseen tehtävät muutokset toteutetaan niin, että niillä on mahdollisimman vähän vaikutusta verovelvollisten verotuksen tasoon. Uudistuksella ei ole tarkoitus keventää eikä kiristää kenenkään verotusta.

Uudistuksen jälkeen ansiotuloista maksetaan nykyistä enemmän veroa valtiolle, mutta vähemmän kunnalle, jolloin kokonaisuutena verotuksen taso säilyy lähes ennallaan. Muutosta ei ole kuitenkaan mahdollista toteuttaa siten, että yhdenkään verovelvollisen verotus ei lainkaan muuttuisi. Hallitusohjelman mukaisesti uudistus toteutetaan niin, että verorakenteen muutokset eivät saa voimaan tullessaan aiheuttaa verotuksen kiristymistä. Tämän hetkisen arvion mukaan ansiotulojen verotusta on kevennettävä noin 195 miljoonalla eurolla, jotta ansiotuloverotus ei kiristyisi.

3.2.4 Muita muutoksia verotukseen

Hyvinvointialueiden verotuksellinen asema tuloverotuksessa vastaa jatkossa muiden julkisyhteisöjen verotuksellista asemaa.

Valtion- ja kunnallisverotuksen invalidivähennyksistä luovutaan ja vastaava rahamäärä kohdennetaan vammaispalveluiden kehittämiseen. Kun kuntayhtymät siirretään varoineen ja velkoineen voimaanpanolaissa säädetyllä tavalla hyvinvointialueille tai HUS-yhtymälle, omaisuuden siirroista ei ole tarkoitus aiheuttaa tulo-, arvonlisävero- tai varainsiirtoveroseuraamuksia.

Hankintaneutraalisuuden parantamiseksi hyvinvointialueille korvataan muuta kuin liiketoimintaa ja verotonta liiketoimintaa varten tehtyihin verollisiin hankintoihin sisältyvä arvonlisävero sekä sosiaali- ja terveydenhuollon verottomiin hankintoihin sisältyvä laskennallinen vero samalla tavalla kuin kuntasektorille nykyisin.

Hyvinvointialueiden verotuksellinen asema arvonlisäverotuksessa vastaa muiden julkisyhteisöjen verotuksellista asemaa. Muut sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisvastuussa olevat julkisyhteisöt sekä hyvinvointiyhtymät rinnastetaan hyvinvointialueeseen.

4 Muiden Pohjoismaiden järjestelmien kuvaus

4.1 Yleistä

Tässä luvussa tarkastellaan Ruotsin, Tanskan ja Norjan maakuntien rahoitusmalleja. Tekstissä kuvataan lyhyesti maiden paikallishallinnon rakenteita, maakuntien tehtäviä sekä niiden rahoitusta. Luvun lopussa olevaan taulukkoon on koottu tehtäviä, joita mikäkin hallinnon taso järjestää kussakin maassa.

4.2 Ruotsi

Ruotsissa on kaksitasoinen paikallishallinto, joka muodostuu 290 kunnasta (kommuner) ja 21 maakunnasta (regioner). Maakunnilla on neljä lakisääteistä tehtävää, joista ylivoimaisesti merkittävimpiä ovat perusterveydenhuolto ja erikoissairaanhoido, jotka muodostavat noin 87 prosenttia maakuntien kustannuksista. Terveystenhuollon tehtäviin kuuluu myös alle 23-vuotiaiden hammashoido. Lisäksi maakunnat vastaavat aluekehittämisestä (3 % kustannuksista) sekä julkisesta liikenteestä yhdessä kuntien kanssa (10 % kustannuksista).²¹ Tämän lisäksi maakunnat voivat ottaa hoitaakseen kulttuuriin, sivistykseen ja matkailuun liittyviä tehtäviä. Kuntien tehtäväkirjo on maakuntiin verrattuna laaja, mikä näkyy myös kuntien budjeteissa. Kuntien kokonaiskustannukset olivat vuonna 2019 lähes kaksinkertaiset maakuntiin verrattuna.²²

Sekä kunnilla että maakunnilla on verotusoikeus, joka koskee ainoastaan ansiotuloja. Verotuloilla katetaankin suurin osa maakuntien kustannuksista; vuonna 2019 noin 70 prosenttia maakuntien tuloista muodostuivat verotuloista. Jokainen kunta ja maakunta päättävät kunnallisveroprosentistaan itse, eikä veroasteelle ole asetettu ylärajaa. Kuntien ja maakuntien veroprosenttia tarkastellaan usein yhteenlaskettuna kokonaisuutena.²³ Vuonna 2020 yhteenlaskettu veroprosentti on korkeimmillaan 35,15 prosenttia ja alimmillaan

21 Sveriges Kommuner och Regioner: Sektorn i siffror. [Viitattu 14.1.2021] <https://skr.se/ekonomijuridikstatistik/ekonomi/sektornisiffror.1821.html>

22 Sveriges Kommuner och Regioner: Regionernas åtaganden. [Viitattu 14.1.2021] <https://skr.se/tjanster/kommunerochregioner/faktakommunerochregioner/regionernasataganden.27748.html>

23 Sveriges Kommuner och Regioner: Fakta om kommuner och regioner. [Viitattu 14.1.2021] <https://skr.se/tjanster/kommunerochregioner/faktakommunerochregioner.432.html>

29,18 prosenttia. Maakuntien veroprosentti on korkeimmillaan 12,08 prosenttia ja alimmillaan 10,83 prosenttia vuonna 2020 ja vastaavasti kuntien veroprosentit vaihtelevat 23,8 ja 17,1 prosentin välillä. Keskimääräinen yhteenlaskettu veroprosentti on noussut vuodesta 2000 noin 1,9 prosenttiyksiköllä 30,4 prosentista 32,3 prosenttiin.²⁴

Verotulojen lisäksi Ruotsin maakuntien tehtäviä rahoitetaan valtionosuuksien ja -avustuksien kautta; nämä muodostavat noin 20 prosenttia maakuntien tuloista. Valtionosuusjärjestelmään kuuluu verotulojen sekä kustannusten tasaus, joka joko lisää tai vähentää maakunnan valtionosuutta. Viime vuosina ainoastaan Tukholman maakunnan valtionosuuteen on tehty vähennys verotulojen tasauksen seurauksena. Loput 10 prosenttia maakuntien tuloista muodostuvat maksu-, myynti- ja vuokratuloista.

Verotusoikeuden koetaan olevan olennainen osa maakuntien vahvaa perustuslaissa säädettyä itsehallintoa. Maakunnat vastaavat itse omasta toiminnastaan ja taloudellisesta tilanteestaan, eikä valtio voi puuttua edes taloudellisesti vaikeassa tilanteessa olevan maakunnan toimintaan. Maakuntien lainanottoakaan ei ole rajoitettu. Maakuntien taloudelliset tilanteet vaihtelevatkin jonkin verran; useissa maakunnissa on alijäämäongelmia. Velkaongelmia ei kuitenkaan ole, vaikka lainakanta onkin kasvussa.²⁵

4.3 Tanska

Tanskassa paikallishallinto koostuu 98 kunnasta (kommuner) ja viidestä maakunnasta (regioner). Nykyiset maakunnat perustettiin vuoden 2007 alueuudistuksen yhteydessä, jolloin myös niiden tehtäviä karsittiin ja siirrettiin kuntien tai valtion vastuulle. Nykyisin maakuntien päätehtävänä on terveyden- ja sairaanhoidon järjestäminen sekä eräät erityis- sosiaalihuollon palvelut. Terveyden- ja sairaanhoidon osuus maakuntien käyttömenoista on noin 97 prosenttia. Lisäksi maakunnat vastaavat aluekehittämisestä ja yhdessä kuntien kanssa julkisesta liikenteestä liikenneyritysten kautta, joiden osuus käyttömenoista on noin 3 prosenttia.²⁶

Tanskan maakunnilta poistettiin verotusoikeus vuoden 2007 uudistuksen myötä, ja näin ollen toiminta rahoitetaan kokonaan valtionosuuksilla ja kuntien maksuosuuksilla. Eri

24 Ekonomifakta: Kommunalskatter. [Viitattu 14.1.2021] <https://www.ekonomifakta.se/Fakta/Skatter/Skatt-pa-arbete/Kommunalskatter/>

25 Sinervo et al. 2017. Miten maakuntien toimintaa rahoitetaan?

26 Finansministeriet: Opgaver for kommuner og regioner. [Viitattu 14.1.2021] <https://fm.dk/arbejdsomraader/kommuner-og-regioner/og-gaver-for-kommuner-og-regioner/>

tehtäviä rahoitetaan hieman eri tavoin, eikä korvamerkittyjä tuloja voi siirtää sektorilta toiselle.²⁷

Verotusoikeuden poistumisen myötä maakuntien itsehallinto on kuntiin verrattuna heikko, ja valtion ohjaus sekä toiminnan että talouden suhteen on voimakasta. Maakunnat voivat hoitaa vain laissa niille määrättyjä tehtäviä, eikä yleistä toimialaa näin ollen ole. Talouden ohjauksen osalta Tanskassa on käytössä niin kutsuttu sopimusjärjestelmä (aftalesystemet), jonka puitteissa valtio ja paikallishallinto neuvottelevat menokehyksistä vuosittain. Maakuntien edunvalvontajärjestö Danske Regioner edustaa maakuntia neuvotteluissa, joissa määritellään toimintamenojen ja investointien kokonaistaso. Sopimuksen perusteella valtio määrittelee valtionosuuden määrän, jolla varmistetaan rahoitus palvelujen järjestämiseen. Jos maakunta ylittää sovitun menokehyn, voi siitä langeta sanktio.²⁸

Valtionosuus (bloktilskud) muodostaa noin 82 prosenttia maakuntien tuloista. Valtionosuus määritellään väestöllisten ja sosioekonomisten kriteereiden perusteella ja sitä osoitetaan terveyden- ja sairaanhoitoon sekä aluekehittämiseen. Lisäksi maakunnat voivat saada valtionavustuksia saavuttaessaan taloussopimuksessa määritellyjä tavoitteita. Avustukset muodostavat noin 1 prosenttia maakuntien tuloista ja näillä pyritään kannustamaan maakuntia kehittämään ja tehostamaan toimintaansa, erityisesti sairaanhoidossa. Kunnat rahoittavat osan sekä terveyden- ja sairaanhoidon palveluista, että aluekehittämisestä. Kunnilta tuleva osuus muodostaa noin 17 prosenttia maakuntien tuloista. Lisäksi erityissosiaalihuollon rahoitus tulee täysimääräisesti kunnilta.²⁹

Kuntien maksuosuus sairaanhoidon kustannuksista toimii myös kannustimena. Kunnat voivat ennaltaehkäisevän terveydenhuollon kautta vähentää maakuntien vastuulla olevan sairaanhoidon rasitusta. Kustannusten laskiessa kuntienkin osuus maksuista maakunnille pienenee. Kunnat kattavat maksuillaan noin 20 prosenttia terveyden- ja sairaanhoidon kustannuksista.

Sekä maakuntien että kuntien lainanotto-oikeutta on rajoitettu. Maakunnat voivat lähtökohtaisesti ottaa lainaa sosiaali- ja sisäministeriön myöntämällä poikkeusluvalla. Ilman poikkeuslupaa maakunta voi ottaa lainaa tiettyihin laissa määrättyihin tarkoituksiin, kuten tiettyihin kiinteistöjen ja liikenneväylien korjauskustannuksiin. Vahvan taloudellisen ohjauksen seurauksena Tanskan maakunnilla ei ole merkittäviä

27 Danske Regioner: Finansiering. [Viitattu 14.1.2021] <https://www.regioner.dk/aftaler-og-oekonomi/oekonomisk-styring/finansiering>

28 Finansministeriet: Aftalesystemet. [Viitattu 14.1.2021] <https://fm.dk/arbejdsomraader/kommuner-og-regioner/aftalesystemet/>

29 Finansministeriet: Aftaler om den kommunale og regionale økonomi for 2020. [Viitattu 14.1.2021] <https://fm.dk/udgivelser/2019/september/aftaler-om-den-kommunale-og-regionale-oekonomi-for-2020/>

alijäämä- tai velkaantumisongelmia. Sanktioita menokehyksen ylittämistä ei näin ollen ole tarvinnut määrätä.³⁰

4.4 Norja

Vuoden 2020 alussa Norjassa astui voimaan uusi aluejako, jonka myötä Norjan kaksitasoinen paikallishallinto muodostuu 356 kunnasta (kommuner) ja 11 maakunnasta (fylker). Uudistuksen myötä kuntien lukumäärä putosi noin 70 kunnalla ja maakuntien vastaavasti kahdeksalla.³¹

Maakuntien tehtäväkirjo on kuntiin verrattuna suppea. Tärkeimpänä tehtävänä nähdään toisen asteen koulutus, joka muodostaa yli 50 prosenttia maakuntien kustannuksista. Vuonna 2002 erikoissairaanhoidon siirrettiin maakunnilta valtion hoidettavaksi, ja perusterveydenhuolto on kuntien vastuulla. Näin ollen maakunnilla ei ole terveydenhoitoon liittyviä tehtäviä hammashoitoa lukuun ottamatta. Lisäksi maakunnat vastaavat julkisesta liikenteestä, tieverkoston ylläpitämisestä, liikenneturvallisuudesta sekä maakuntakirjastoista.³²

Sekä kunnilla että maakunnilla on verotusoikeus; verotulot muodostavat noin 40 prosenttia paikallishallinnon tuloista. Maakuntien verotusoikeus koskee yleistä tuloveroa (ansio- ja pääomatulot) sekä luonnonvaraveroa, kunnat voivat myös kantaa omaisuusveroa. Verotusoikeus on kuitenkin nimellinen, sillä Norjan parlamentti määrittelee enimmäisveroasteen tuloverolle ja luonnonvaraverolle. Yleisen tuloveron kokonaisveroaste on 22 prosenttia vuonna 2020. Kokonaisveroprosentti jaetaan hallinnontasojen kesken niin, että kuntien veroaste on enintään 11,1 prosenttia, maakuntien 2,45 prosenttia ja loput 8,45 prosenttia valtion. Käytännössä lähes kaikki paikallishallinnon yksiköt soveltavat korkeinta mahdollista tuloveroastetta, vaikka voisivatkin päättää alemmasta veroprosentista.³³

Lisäksi maakuntien toimintaa rahoitetaan valtionosuuksilla, jotka muodostavat noin 35 prosenttia kokonaistuloista. Maakunnille myönnettävä valtionosuus muodostuu maakunnan väestörakenteen ja palvelutarpeen mukaan. Lisäksi valtionosuuksiin sisältyy Pohjois-Norjan aluetuki sekä harkinnanvarainen tuki. Valtionosuusjärjestelmään kuuluu

30 Sinervo ym. 2017. Miten maakuntien toimintaa rahoitetaan?

31 Kommunal- og moderniseringsdepartementet: Kommuner og regioner. [Viitattu 14.1.2021] <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/id921/>

32 NDLA: Fylker og kommuner – de regionale og lokale styringsnivåene. [Viitattu 14.1.2021] <https://ndla.no/subjects/subject:3/topic:1:168542/topic:1:126082/resource:1:7831?filters=urn:filter:19dae192-699d-488f-8218-d81535ce3ae3>

33 Finansdepartementet: Prop. 1 LS (2020–2021). [Viitattu 14.1.2021] <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-l-20202021/id2768694/?ch=2>

myös verotulojen tasaus. Maakunnat, joiden verotulo alittaa maan keskiarvon, saavat valtionosuuteensa lisäyksen, joka on 87,5 prosenttia maakunnan ja koko maan keskiarvon erotuksesta. Vastaavasti koko maan keskiarvon ylittävän maakunnan valtionosuuteen tehdään vähennys, joka on 87,5 prosenttia erotuksesta.³⁴ Loput maakuntien tuloista muodostuvat maksutuotoista ja muista tuloista.

Suppean tehtäväkentän ja nimellisen verotusoikeuden takia Norjan maakuntien itsehallinto nähdään varsin rajallisena kuntiin verrattuna. Maakuntien ja kuntien toimiala on negatiivisesti määritelty, eli ne voivat teoriassa ottaa hoitaakseen tehtäviä joita ei laissa ole määrätty toiselle viranomaiselle. Käytännössä kuitenkin suuri osa tehtävistä valtuutetaan paikallishallinnolle poliittisen päätöksenteon kautta.

Valtiolla on merkittävä rooli aluehallinnon menojen valvonnassa. Maakunnat on veloitettu laatimaan tasapainoiset budjetit, eikä alijäämäistä budjettia voi kattaa lainalla. Jos alijäämää kuitenkin syntyy, tulee se kattaa kahden vuoden sisällä. Maakunnat ja kunnat, joiden talous ei pysy tasapainossa, listataan ROBEK-rekisteriin, minkä myötä valtion taloudellinen ohjaus lisääntyy. Listalle joutuneilta kunnilta ja maakunnilta vaaditaan toimenpidesuunnitelma talouden sopeuttamiseksi. Budjettitasapainon saavuttavilla maakunnilla ja kunnilla on lainanotto-oikeus investointitarkoituksiin.³⁵

Norjan maakuntien taloudellinen tilanne on tällä hetkellä hyvä, eikä ROBEK-listalla ei ole yhtäkään maakuntaa. Laajoja alijäämä- tai velkaantumisongelmia ei ole, vaikkakin maakuntien lainakanta on ollut kasvussa. Hyvää taloudellista tilannetta nähdään selittävän ainakin se, että maakuntien vastuulle kuuluvien palveluiden kustannuksia on verrattain helppo ennustaa.³⁶

Maakuntien tehtävät, rahoitusmallit ja itsehallinnon taso eroavat paljon toisistaan. Eri järjestelmiä tarkasteltaessa onkin olennaista huomioida rahoituksen ja tehtävien muodostama kokonaisuus.

34 Kommunal- og moderniseringsdepartementet: Inntektssystemet for kommunar og fylkeskommunar 2021. [Viitattu 14.1.2021] https://www.regjeringen.no/contentassets/744de1ad6f0f4df09311c33edd01ae99/2021/h-2468-n_groent-hefte_trykk_ts.pdf

35 Kommunal- og moderniseringsdepartementet: Register om betinget godkjenning og kontroll (ROBEK) [Viitattu 14.1.2021] <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommuneokonomi/robek-2/id449305/>

36 Sinervo ym. 2017. Miten maakuntien toimintaa rahoitetaan?

Taulukko 4.1 Toiminta hallinnon tason mukaan Ruotsissa, Tanskassa ja Norjassa. P = paikallishallinto, A = aluehallinto, V = valtio.

Toiminta	Ruotsi	Tanska	Norja
Koulutus			
Varhaiskasvatus	P	P	P
Esi- ja perusopetus	P	P	P
Toisen asteen koulutus	P	V	A
Sosiaali- ja terveydenhuolto			
Perusterveydenhuolto	A	A	P
Erikoissairaanhoido	A	A	V
Hammashoito	A+P	P	A
Sosiaalihuolto	P	P+A	P
Vanhustenhuolto	P	P	P
Vammaispalvelut	P	P	P
Terveydenhuollon ennaltaehkäisy	A	P	P
Työvoimakeskukset			
Työvoimakeskukset	V	P	V
Maahanmuuttajien kotouttaminen	V	V+P	P
Infrastrukturi	P	P	P+A+V
Maankäyttö ja rakentaminen	P	P+A	P
Kirjastoitoimi	P	P	P+A
Palo- ja pelastustoimi	P	P	P
Liikunta ja kulttuuri	P	P	P+A
Julkinen liikenne	A+P	A+P	A
Aluekehittäminen	A	A	A

5 Maakuntaveron veropohja

5.1 Tarkasteltavat verolajit

Tässä luvussa tarkastellaan eri veropohjien soveltuvuutta maakuntaveron veropohjaksi. Maakuntaverokomitean asettamiskirjeessä todetaan, että komitean tulee ensisijaisena vaihtoehtona selvittää ansiotuloista perittävää maakuntaveroa. Koska maakuntaveron käyttöönotto olisi merkittävä rakenteellinen uudistus julkisen sektorin rahoitukseen, komitean raportissa on syytä tarkastella myös muita vaihtoehtoja.

Tässä luvussa tarkastellaan ansiotuloveron, pääomatuloveron, yhteisöveron sekä kiinteistöveron soveltuvuutta Suomeen perustettavien hyvinvointialueiden rahoitukseen. Välillisten verojen ei katsota soveltuvan hyvinvointialueiden rahoitukseen, joten niitä käsitellään vain hyvin lyhyesti. Kokonaan tarkastelun ulkopuolelle jäävät sosiaaliturvan, kuten eläkkeiden ja sairausvakuutuksen, rahoittamiseksi kerättävät veronluonteiset vakuutusmaksut sekä useammat muut verot, joiden ei katsota soveltuvan hyvinvointialueiden rahoituslähteiksi fiskaalisen merkityksensä pienuudesta tai muista syistä johtuen. Suomen verojärjestelmää kuvataan luvussa 2.

5.2 Ansiotulovero

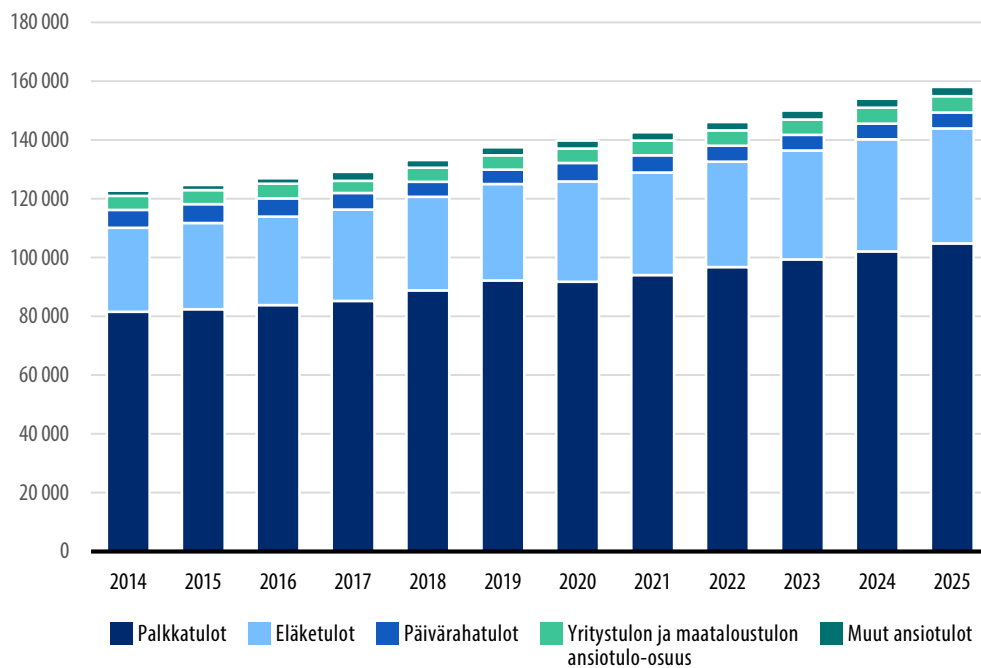
Ansiotuloja ovat mm. palkka-, eläke- ja päivärahatulo sekä yritystulon ansiotulo-osuus. Verotusoikeus ansiotuloihin on valtiolla ja kunnilla.

Ansiotuloveropohja on euromääräisesti suurin veropohja ja suurin osa suomalaisista verovelvollisista luonnollisista henkilöistä maksaa ansiotuloveroa. Ansiotuloveroa maksavia henkilöitä oli Suomessa vuonna 2019 n. 4,7 miljoonaa. Lähtökohtaisesti kaikki ansiotulo on veronalaista, verovapaata ansiotuloa ovat vain erikseen määritellyt tulot kuten asumistuki sekä toimeentulotuki. Osa verovelvollisista jää tulojen pienuuden vuoksi veronmaksukynnyksen alapuolelle. Veronmaksukynnys vuonna 2021 on n. 14 800 €/v. palkkatuloilla, n. 11 800 €/v. eläketuloilla ja n. 3 800 €/v. päivärahatuloilla.

Kuviossa 5.1 esitetään ansiotulot jaoteltuna eri tulolajeihin vuosina 2014–2025 (vuodet 2020–2024 perustuen valtiovaraministeriön joulukuun 2020 ennusteeseen). Kuviosta käy ilmi, että palkkatulot ovat noin 67 prosenttia ansiotuloista ja ovat selkeästi suurin ansiotuloerä. Kuviosta käy ilmi myös, että ansiotulot ovat viime vuosina kasvaneet jonkin verran vuodesta toiseen ja niiden kehitys on tyypillisesti varsin vakaata. Ansiotulojen

kehitys on helpommin ennustettavissa kuin esimerkiksi pääomatulojen, joiden vuosittaiset vaihtelut saattavat olla suuria ja arvaamattomia.

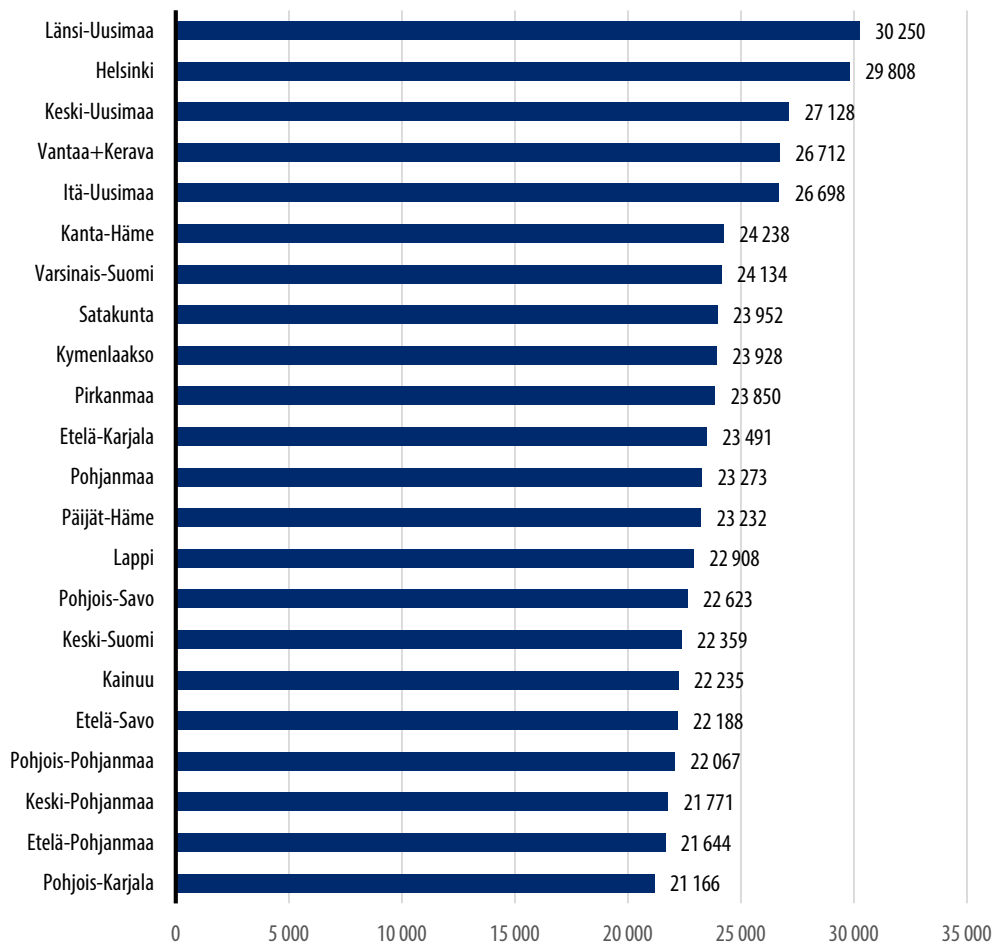
Kuvio 5.1 Ansiotulot tulolajeittain 2014–2025



Lähde: VM

Kuviossa 5.2 esitetään arvio³⁷ ansiotuloista tuleville hyvinvointialueille jaoteltuina euroina per asukas vuonna 2020. Koko maan keskiarvo on 24 891 euroa ja asukaskohtaiset ansiotulot ovat sitä pienemmät kaikilla muilla hyvinvointialueilla paitsi Uudenmaan hyvinvointialueilla ja Helsingissä. Korkeimman asukaskohtaisen tulon hyvinvointialueella Länsi-Uudellamaalla tulot ovat noin 1,4-kertaiset verrattuna Pohjois-Karjalaan, missä asukaskohtaiset ansiotulot ovat matalimmat.

37 Arvio perustuu valtiovarainministeriön maaliskuun 2020 ennusteeseen.

Kuvio 5.2 Ansiotulot hyvinvointialueittain v. 2020, €/asukas

Lähde: VM

Ansiotuloista perittävän maakuntaveron veropohjaksi soveltuisi parhaiten sote-verouudistuksen mukainen yhdistetty valtion- ja kunnallisverotuksen veropohja (ks. tarkemmin luku 3.2). Tämä veropohja mahdollistaisi maakuntaveron käyttöönottoon liittyvän valtion verotulojen siirtämisen maakunnille siten, että verovelvollisten verotuksen taso ei muuttuisi. Valtion tuloveroasteikon marginaaliveroprosentteja alennettaisiin maakuntaveroprosentin verran ja koska veropohja olisi sama, verotuksen taso pysyisi ennallaan. Käytännössä maakuntaveron, kuten kunnallisveronkin, olisi vähennysjärjestelmän takia progressiivinen, vaikka veroprosentti olisi ns. tasaveroprosentti. Tämä on seurausta ansiotuloverotuksessa erityisesti palkka- ja eläketuloista myönnettävistä vähennyksistä, jotka on kohdistettu pieni- ja keskituloisille.

Vakauden ja ennustettavuuden sekä laajan veropohjan vuoksi voidaan katsoa, että ansiotulot soveltuisivat Suomeen perustettavien hyvinvointialueiden rahoituspohjaksi.

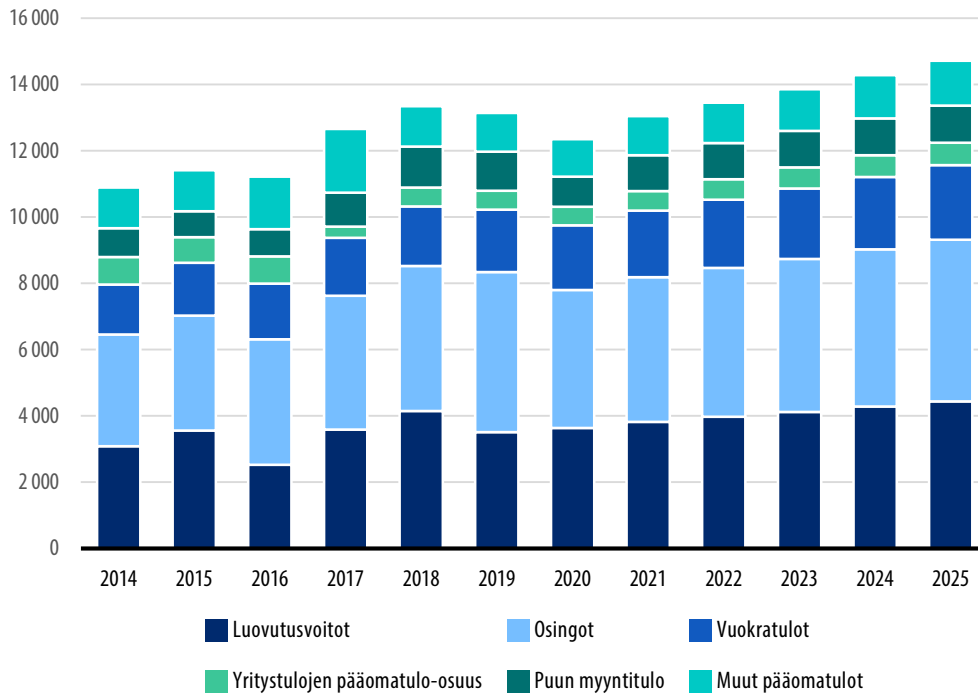
Maakuntaveron käyttöönoton yhteydessä verotulojen siirto valtiolta hyvinvointialueille olisi mahdollista toteuttaa verovelvollisten kannalta neutraalisti. Ansiotuloveron ongelmana tulevien hyvinvointialueiden rahoituspohjana on se, että sosiaali- ja terveysmenojen kasvupaine kohdistuisi suoraan ansiotuloihin ja työn verotukseen toisin kuin täysin valtion rahoitukseen perustuvassa mallissa, jossa rahoituspohjana ovat kaikki valtion tulot.

5.3 Pääomatulovero

Pääomatuloja ovat esimerkiksi luovutusvoitot, pääomatulo-osingot, korkotulot ja vuokratulot. Pääomatuloveroa maksavia henkilöitä oli vuonna 2019 Suomessa n. 2,1 miljoonaa.

Kuviossa 5.3 esitetään pääomatulot jaoteltuna eri tulolajeihin vuosina 2014–2025 (vuodet 2020–2025 perustuen valtiovarainministeriön joulukuun 2020 ennusteeseen). Kuviosta käy ilmi, että suurimpia pääomatuloja ovat luovutusvoitot ja osingot. Pääomatulot vaihtelevat vuosittain selvästi ansiotuloja enemmän. Vaihteluiden taustalla voi olla talouden suhdannevaihteluiden lisäksi myös esimerkiksi yksittäisiä suuria yrityskauppoja, minkä vuoksi erityisesti luovutusvoittojen vuosittaiset vaihtelut voivat olla suuria. Pääomatulojen vuosittaisia vaihteluja on usein vaikea ennustaa.

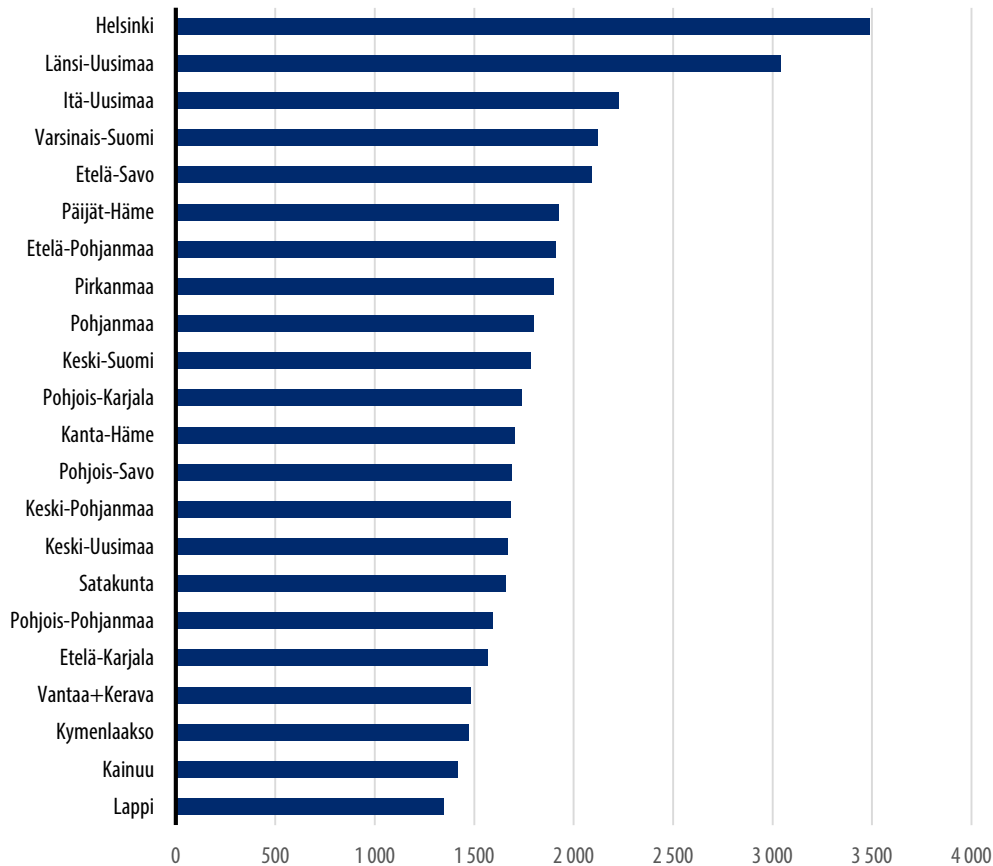
Kuvio 5.3 Pääomatulot tulolajeittain vuosina 2014–2025



Lähde: VM

Kuviossa 5.4 esitetään arvio³⁸ pääomatuloista vuonna 2020 keskimäärin asukasta kohden tulevilla hyvinvointialueilla. Kuvioista käy ilmi, että pääomatulojen alueelliset erot ovat selvästi suuremmat kuin ansiotulojen. Koko maan keskiarvo on 2 087 €/asukas. Sitä suuremmat asukaskohtaiset pääomatulot ovat Uudenmaan hyvinvointialueilla ja Helsingissä sekä Etelä-Savossa. Korkeimman asukaskohtaisen pääomatulon hyvinvointialueella Helsingissä tulot ovat noin 2,6-kertaiset verrattuna Lappiin, missä asukaskohtaiset pääomatulot ovat matalimmat.

38 Arvio perustuu valtiovarainministeriön maaliskuun 2020 ennusteeseen.

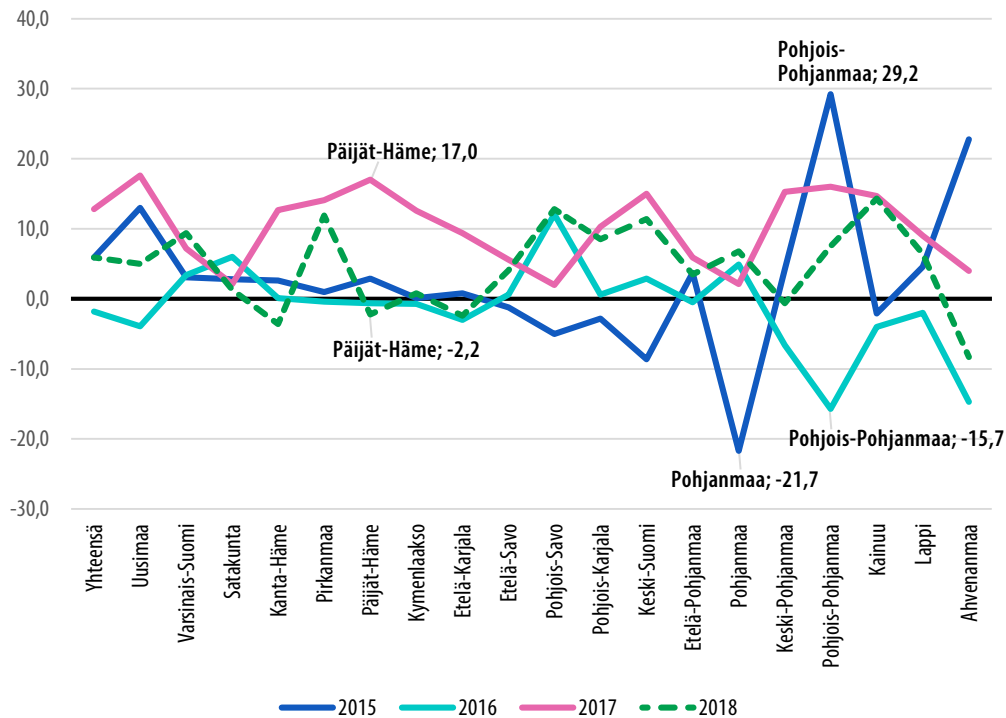
Kuvio 5.4 Pääomatulot hyvinvointialueittain vuonna 2020, €/asukas

Lähde: VM

Kuviossa 5.5 esitetään pääomatulojen vuosimuutos (%) nykyisissä maakunnissa vuosina 2014–2018. Kuvioista käy ilmi se, miten voimakkaita pääomatulojen vuosittaiset vaihtelut voivat olla ja miten epätasaisesti ne voivat kohdistua alueittain.

Esimerkiksi sininen viiva kuvaa pääomatulojen muutosta vuonna 2015 edelliseen vuoteen verrattuna eri maakunnissa (muutos prosentteina, pystyakseli). Vaaka-akselin ensimmäinen piste ”Yhteensä” kuvaa pääomatulojen vuosimuutoksia koko maassa eri vuosina ja vastaavasti esimerkiksi piste ”Pohjanmaa” pääomatulojen vuosimuutoksia Pohjanmaalla eri vuosina. Esimerkiksi vuonna 2015 pääomatulot alenivat Pohjanmaalla 21,7 prosenttia ja kasvoivat Pohjois-Pohjanmaalla 29,2 prosenttia.

Kuvio 5.5 Pääomatulojen vuosimuutos maakunnittain



Lähde: Verohallinnon tilastotietokanta

Pääomatulojen sisällyttämistä hyvinvointialueiden veropohjaan puoltaisi periaatteessa se, että tällä tavoin kaikki palveluita käyttävät henkilöt myös osallistuisivat suoraan niiden rahoittamiseen maksukykynsä mukaisesti. Pääomatulot eivät kuitenkaan sovellu hyvin alueelliseksi rahoituspohjaksi. Niiden vuosittaiset vaihtelut ovat suuria ja niiden ennustaminen on vaikeaa. Tämän lisäksi pääomatulot, samoin kuin niiden vuosittaiset vaihtelut, kohdentuvat alueellisesti epätasaisesti. Pääomatuloverojen sisällyttäminen hyvinvointialueiden välittömään rahoituspohjaan lisäisi alueiden suhdanneherkkyyttä ja hankaloitaisi alueiden taloussuunnittelua. Todennäköisesti tulojen vuotuiset vaihtelut lisäisivät painetta valtion lisärahoitukseen. Pääomatulojen jäädessä maakuntaveron ulkopuolelle pääomatulojen saajat osallistuisivat hyvinvointialueiden rahoitukseen välillisesti valtiolle maksamiensa verojen ja valtion hyvinvointialueille osoittaman rahoituksen kautta.

Pääomatuloihin perustuva maakuntaveron saattaisi myös aiheuttaa alueiden välistä verokilpailua. Vahvempien veropohjien alueet pystyisivät tarjoamaan matalampaa prosenttia houkutelakseen suurituloisia asukkaita ja heidän siirtymisensä alueelta toiselle voisi heikentää tilannetta entisestään niillä alueilla, joilla veropohja on heikompi. Verokilpailuun liittyviä ongelmia voitaisiin mahdollisesti pienentää ohjaamalla osuus pääomatuloveron tuotosta hyvinvointialueille jako-osuuksien kautta, vastaavalla tavalla kuin yhteisöverosta

ohjataan nykyisin osuus kunnille. Tämä ei kuitenkaan vähentäisi alueiden riippuvuutta suhdanteista tai parantaisi verotuottojen ennustettavuutta. Menettely ei myöskään kasvattaisi alueiden itsehallintoa, koska ne eivät voisi itse vaikuttaa saamiensa pääomatuloverojen perusteisiin. Kyseenalaista onkin, miten paljon tilanne itsehallinnon näkökulmasta eroaisi valtionrahoitusmallista, jossa pääomatulojen saajat osallistuvat välillisesti hyvinvointialueiden rahoitukseen valtiolle maksamansa pääomatuloveron kautta.

Kaiken kaikkiaan pääomatuloverojen ei katsota soveltuvan hyvinvointialueiden rahoitus-pohjaksi johtuen veropohjan alueellisista eroista, pääomatulojen suhdanneherkkyydestä ja niiden ennustamisen vaikeudesta.

5.4 Kiinteistövero

Kiinteistöveroa maksetaan rakennuksista ja maapohjasta. Kiinteistöjen verotusoikeus on Suomessa kunnilla, jotka saavat vapaasti määrätä veroprosenttinsa valtion asettamissa rajoissa, joista säädetään lailla. Yleinen kiinteistöveroprosentti voi vaihdella välillä 0,93–2,00 prosenttia. Yleisen kiinteistöveroprosentin lisäksi veroprosentit on määritelty erikseen asuinkiinteistöille, vapaa-ajan asunnoille, voimalaitoksille sekä rakentamattomalle rakennuspaikalle. Veropohjan määrää valtio.

Kiinteistöveroa pidetään tutkimuskirjallisuudessa aluetasolle hyvin soveltuvana verona. Sen tuotto on suhteellisen vakaata ja veropohjien liikkuvuus on vähäistä. Päätävältä kiinteistöveron tuottoon vaikuttavista tekijöistä, kuten kaavoituksesta ja alueellisesta infrastruktuurista, on usein aluetasolla. Kiinteistövero otettiin Suomessa käyttöön kuntien verona vuonna 1993, jolloin sillä korvattiin kiinteistöjen harkintaverotus, asuntotulon verotus ja katumaksu sekä manttaalimaksu. Kiinteistövero soveltuu hyvin kuntien tulolähdeksi, koska sen tuotto on vakaata, hyvin ennustettavaa ja kunnilla on mahdollisuus itse vaikuttaa veropohjaan esimerkiksi kaavoituksen kautta.

Mikäli hyvinvointialueille myönnettäisiin kiinteistöverotusoikeus, kiinteistöveroa siirrettäisiin joko kokonaan tai osittain kunnilta hyvinvointialueille. Tapaa, jolla kiinteistövero jaettaisiin kuntien ja hyvinvointialueiden välillä, tulisi selvittää erikseen. Kiinteistöveron jakaminen tulisi toteuttaa niin, että siihen liittyvät mahdolliset osioptimointiongelmien ja haitalliset ulkoisvaikutukset olisivat mahdollisimman pieniä. Esimerkiksi vastaavan tyylinen jako-osuus kuin kunnille nykyisin jaetaan yhteisöverosta tuskin tulisi kyseeseen, koska silloin kunnat voisivat päättää hyvinvointialueiden verotuloista, tai päin vastoin.

Mikäli kiinteistöveroa siirrettäisiin kunnilta hyvinvointialueille, samassa yhteydessä tulisi pohtia myös kiinteistöveropohjaan vaikuttavia tehtäviä ja niiden mahdollista siirtoa

kunnilta hyvinvointialueille, jotta tasapaino tehtävien ja niiden rahoituksen välillä säilyisi ja mahdolliset kannustimet toteutuisivat parhaalla mahdollisella tavalla.

Kiinteistöveroä pidetään yhtenä taloudellisen toiminnan kannalta vähiten haitallisista veroista ja esimerkiksi OECD on suosittanut Suomelle kiinteistöverotuksen kiristämistä. Käytännössä kunnat ovat kuitenkin olleet haluttomia korottamaan kiinteistöveroä. Kunnista vain kaksi on nostanut muun kuin vakituisen asunnon kiinteistöveroprosenttinsa lain sallimalle enimmäistasolle. Yksikään kunta ei sovelia korkeinta mahdollista yleistä kiinteistöveroprosenttia tai vakituisen asunnon kiinteistöveroprosenttia ja vain muutamassa kunnassa kiinteistöveroprosentit ovat lähellä ylärajaa. Kiinteistöveroä pidetään kansalaisten keskuudessa varsin epäsuosittuna verona. Lisäksi kiinteistöveron mahdollisten korotusten kohdentumista pienituloisille on pidetty ongelmallisena. Kiinteistövarallisuus ei välttämättä suoraan heijastu veronmaksukykyyn, eikä esimerkiksi kiinteistön myyminen ja siirtyminen halvempaan asuntoon ole aina mahdollista. Kiinteistöveron korotuksia ei myöskään voida kaikilta osin kompensoida esimerkiksi ansiotuloverotusta keventämällä, koska kaikkien pienituloisimmat eivät maksa ansiotuloveroa.

Mikäli veropohja jaettaisiin kuntien ja hyvinvointialueiden välillä on nähtävissä ilmeinen riski siitä, että kiinteistöverotus kiristyisi, mikäli sekä kunnat että hyvinvointialueet tekisivät kiinteistöveroä koskevia päätöksiä huomioimatta niiden vaikutuksia toiseen samaa veropohjaa verottavaan tahoon ja kiinteistöverotuksen kokonaistasoon. Verotuksen kiristymisriskiä lisääisi se, että sosiaali- ja terveystenon nousupaine kohdistuisi hyvinvointialueiden rahoituksen kautta myös kiinteistöveroon.

Käytännössä sellainen tilanne, jossa kiinteistöihin kohdistuisi kahden eri paikallishallinnon tason verotus, ei ole tarkoituksenmukainen ja sen toteuttamiskelpoisuus voidaan kyseenalaistaa. Veron yhteisvaikutusta olisi vaikea kontrolloida, kun siitä päätettäisiin kahdessa eri paikassa. Kun otetaan huomioon se jo edellä mainittu piirre, että kiinteistövero ei ota huomioon verovelvollisen välitöntä maksukykyä, kiinteistöverotuksen jo nyt tunnistetut ongelmat kasvaisivat.

5.5 Yhteisövero

Kunnille ohjataan Suomessa osuus yhteisöveron tuotosta. Valtio määrää veroperusteet sekä kuntien saaman osuuden, josta säädetään lailla. Kuntien osuutta yhteisöveron tuotosta on perusteltu mm. sillä, että näin kunnille syntyy kannustimia elinkeinotoiminnan tukemiseen. Empiiristä tutkimusnäyttöä tästä ei ole.

Yhteisövero on suhdanneriippuvainen vero ja sen tuotto saattaa vaihdella vuosittain voimakkaasti ja arvaamattomasti. Viimeisen 20 vuoden ajanjaksolla julkisyhteisöjen

yhteisöverokertymän vuosimuutos on enimmillään ollut +47,1 prosenttia ja alimmillaan –46,0 prosenttia³⁹. Tutkimuskirjallisuudessa paikallistason verojen yhtenä tärkeänä ominaisuutena pidetään vakautta ja ennustettavuutta. Tällä perusteella yhteisöveron soveltuvuutta alueelliseksi veroksi voidaan pitää kyseenalaisena.⁴⁰ Yhteisövero monipuolista hyvinvointialueiden verorahoitusta, mutta toisi samalla siihen suhdanneherkkyyttä ja arvaamattomuutta. Sosiaali- ja terveystalouden rahoituksen kannalta tämä olisi ilmeisen ongelmallista.

Mikäli yhteisövero otettaisiin osaksi hyvinvointialueiden omaa verorahoitusta, se todennäköisesti toteutettaisiin samalla tavalla kuin kunnilla nykyisin, eli hyvinvointialueet saisivat osuuden yhteisöveron tuotosta. Hyvinvointialueilla ei tällöin olisi päätäntävaltaa yhteisöveron tasosta. Sellaista mallia, jossa kullakin hyvinvointialueella olisi oikeus määrätä oma yhteisöverokantansa, ei voida pitää toteuttamiskelpoisena. Alueiden välinen kilpailu yhteisöverokannoilla voisi johtaa yritysten ja työpaikkojen keskittymiseen alueille, jotka pystyisivät tarjoamaan alemmaa verorasitusta ja tämä todennäköisesti heikentäisi heikomman rahoituspohjan alueiden asemaa entisestään.

Mikäli hyvinvointialueille ohjattaisiin osuus yhteisöveron tuotosta, se tulisi toteuttaa siirtämällä niille osa kuntien saamasta osuudesta. Yhteisöveron siirtäminen hyvinvointialueille valtiolta lisäisi paikallishallinnon rahoituksen suhdanneriippuvuutta, mitä ei voi pitää perusteltuna. Yhteisöveron tuottoa voitaisiin siirtää kunnilta hyvinvointialueille joko kokonaan tai osittain. Tällöin tulisi pohtia myös elinkeinopoliittisten tehtävien siirtämistä, jotta tehtävät ja niiden rahoitus olisivat tasapainossa ja näihin mahdollisesti liittyvät kannustimet toteutuisivat mahdollisimman hyvin.

5.6 Välilliset verot

Välillisiä veroja ovat verot, jotka on tarkoitettu vyörytettäväksi tavaran tai palvelun hinnassa lopullisen kuluttajan maksettavaksi. Välillisiä veroja ovat mm. arvonlisävero sekä valmisteverot, kuten esimerkiksi energiaverot ja alkoholijuomaverot. Verotuoton näkökulmasta selkeästi merkittävin näistä on arvonlisävero.

Välilliset verot soveltuisivat huonosti hyvinvointialueiden rahoituslähteiksi. Alueiden väliset erot veropohjan, verokantojen tai muiden veroperusteiden määrittelyssä saattaisivat johtaa haitalliseen verokilpailuun tai kilpailun vääristymiseen Suomen sisällä. Verotukselliset erot alueiden välillä voisivat olla ongelmallisia myös EU-säännösten kannalta.

39 Yhteisöveron vaihteluita käsitellään raportissa ”Yritysverotuksen asiantuntijatyöryhmän raportti, Valtiovarainministeriön julkaisu – 12/2017”, s. 31.

40 Ks. esimerkiksi Peni et al.

Mikäli hyvinvointialueilla olisi arvonlisäverotusoikeus, alueiden välille tulisi veroraja, eli jouduttaisiin määrittämään kullakin hyvinvointialueella tapahtuvat tavaroiden ja palvelujen myynnit vastaavien sääntöjen mukaisesti kuin nykyisin määritetään verotusvaltio. Lisäksi jouduttaisiin luomaan ilmoitus- ja valvontajärjestelmä hyvinvointialueiden rajoille. Arvonlisäverotus on liiketoimikohtaista eikä yrityskohtaista, mikä osaltaan aiheuttaisi hankaluuksia ja moninkertaistaisi arvonlisäverotukseen liittyvän hallinnollisen taakan. EU:n arvonlisäverodirektiivi kieltää ottamasta käyttöön muita liikevaihtoveron luonteisia veroja.

Alueellisista välillisistä veroista tai veronhuojennuksista on jonkin verran esimerkkejä EU-maissa. Esimerkiksi Italiassa on käytössä alueellisia jäteveroja, ajoneuvoveroja sekä polttoaineveron alennuksia ja Belgiassa useita alueellisia veroja, kuten esimerkiksi perintövero.

Arvonlisäveroa lukuun ottamatta muiden välillisten verojen veropohjat ovat kooltaan varsin pieniä ja monien niistä ennustetaan pienenevän tulevaisuudessa (esim. energiaverojen veropohja). Lähes kaikki ovat myös yksikköveroja, eivätkä verotasot siten seuraa yleistä hintatasoa. Edellä mainituista syistä näiden muiden välillisten verojen verotuotot pienenevät, ellei verotusta kiristetä. Verotuksen kiristämispäätökset ovat tyypillisesti epäsuosittuja, mikä osaltaan voisi asettaa haasteita hyvinvointialueiden rahoituksen riittävyydelle.

5.7 Yhteenveto

Alueiden rahoituksen tulee olla vakaata ja ennustettavaa. Tämä korostuu tulevien hyvinvointialueiden tapauksessa, koska niiden tehtävät koostuvat kokonaan tai pääosin sosiaali- ja terveyspalveluista ja pelastustoimesta, joiden rahoituksen ei tule olla riippuvaista talouden suhdanteista. Sosiaali- ja terveyspalveluiden rahoituspohjan on myös oltava riittävän suuri ja veron tulisi kohdistua laajalti alueiden äänestäjiin ja palveluiden käyttäjiin.

Tässä luvussa on tarkasteltu ansiotuloveroa, pääomatuloveroa, kiinteistöveroa ja yhteisöveroa hyvinvointialueiden mahdollisina veropohjina. Näiden tarkastelujen perusteella voidaan todeta, että hyvinvointialueiden veropohjaksi soveltuisi ansiotulovero. Se kohdistuisi kattavasti alueiden äänestäjiin ja sen veropohja on suhteellisen vakaa.

Pääomatulovero ja yhteisövero eivät soveltuisi sosiaali- ja terveyspalveluiden alueelliseen rahoitukseen voimakkaiden vuosittaisten vaihteluiden, vaikean ennustettavuutensa sekä alueellisen epätasaisuutensa vuoksi. Lisäksi kunnat saavat nykyisin osuuden yhteisöveron tuotosta ja koska elinkeinopoliittisia tehtäviä ei ole siirtymässä kunnilta hyvinvointialueelle, yhteisöverotuoton siirtäminen ei ole perusteltua. Kiinteistövero soveltuu hyvin alueelliseksi veroksi, mutta kiinteistöjen verotusoikeus on Suomessa kunnilla, eikä sen poistamista kunnilta pidetä tarkoituksenmukaisena.

6 Kolme skenaariota hyvinvointialueiden tehtävistä ja rahoituksesta

6.1 Yleistä

Maakuntaveron tarkoituksenmukaisuutta ja rakennetta pohdittaessa on huomioitava se, että hyvinvointialueiden tehtävien laajuudella ja itsehallinnon asteella on suuri merkitys siihen, millainen rahoitusmalli parhaiten soveltuisi niille ja täyttäisi rahoitukselle asetettuja tavoitteita. Maakuntaveroon liittyviä kysymyksiä tarkastellaan tässä kolmen eri skenaarion avulla:

Skenaario 1: Ei verotusoikeutta, rajattu tehtäväkenttä.

Skenaario 2: Verotusoikeuden merkitys pieni, rajattu tehtäväkenttä.

Skenaario 3: Verotusoikeuden merkitys suuri, laaja tehtäväkenttä.

Lähtötilanteena tarkasteluissa on valmisteilla olevan sote-uudistuksen mukainen hyvinvointialueiden rahoitusmalli ja tehtäväkenttä. Skenaario 1 vastaa tätä. Skenaarioissa 2 ja 3 hyvinvointialueiden tehtäväkenttää ja rahoitusmallia laajennetaan.

Skenaarioita pohditaan yleisellä tasolla ja lisäksi skenaarioista 2 ja 3 esitetään esimerkkilaskelmia havainnollistamaan niiden ominaisuuksia ja vaikutuksia hyvinvointialueille. Laskelmat pohjautuvat valtiovarainministeriön syyskuun 2020 kokonaistaloudelliseen ennusteeseen.

6.2 Skenaario 1: ei maakuntaveroa, rajattu tehtäväkenttä

Ensimmäisessä skenaariossa hyvinvointialueiden tehtäväkenttä ja rahoitusmalli vastaavat valmisteilla olevan sote-uudistuksen linjauksia. Hyvinvointialueiden tehtäväkenttä koostuu sosiaali- ja terveystalouksista sekä pelastustoimesta. Alueiden toimintaan ja talouteen kohdistuu vahva valtion ohjaus, rahoitus tulee pääosin valtiolta (asiakasmaksuilla ja myyntituloilla on pieni merkitys) ja vastuu alueiden järjestämisvastuulle kuuluvien palvelujen rahoituksen riittävydestä on valtiolla.

Tähän rahoitusmalliin on katsottu liittyvän ongelmia mm. kannustimiin liittyen, kun hyvinvointialueiden ei ole mahdollista siirtää palveluiden tehokkaan tuottamisen luomia kustannussäästöjä asukkaiden hyödyksi matalamman veroprosentin muodossa. Toisaalta tuotantoa tehostamalla on mahdollista parantaa asukkaille tarjottavia palveluita tai alentaa asiakasmaksuja, mikä hyödyttää asukkaita. Valtion rahoitus ja budjetin kehysmenettely mahdollistavat kustannusten hillinnän ja turvaavat julkisen talouden kestävyyttä. Tarveperusteisella valtion rahoituksella pystytään turvaamaan alueellisesti yhdenvertaista palveluiden tarjontaa. Verotusoikeuteen liittyvien kannustimien puuttuessa kustannusten nousun hillitseminen edellyttää vahvaa valtion ohjausta. Alueiden lisärahoituksen rahoittaa valtio. Käytännössä siihen, riittääkö valtion osoittama rahoitus palvelujen järjestämiseen, vaikuttaa moni tekijä. Rahoituksen laskennallisia määräytymisperusteita on aina haasteellista sovittaa sosiaali- ja terveyspalveluiden tarpeeseen. Jokaiseen allokointimalliin liittyy ongelmia. Hyvinvointialueiden palvelujen laajuudessa ja laadussa sekä palvelutuotannon tehokkuudessa on eroja alueiden välillä. Rahoituksen riittämättömyys voi aiheutua myös siitä, että tarveperusteinen laskennallinen rahoitus ei vastaa alueen todellista palvelutarvetta ja siitä aiheutuvaa rahoitustarvetta. Voidaan pitää todennäköisenä, että jossain vaiheessa jokin alue joutuu hakemaan lisärahoitusta valtiolta.

Verotusoikeuden puuttumiseen on katsottu liittyvän ns. pehmeän budjettirajoitteen ongelman. Alueilla ei ole kannustinta kustannussäästöihin, vaan ne saattavat pyrkiä käyttämään kaiken valtiolta saamansa rahan ja lisäksi kasvattamaan rahoitusta. Sosiaali- ja terveyspalvelut ovat tehtäviä, jotka kytkeytyvät vahvasti perusoikeuksien toteutumiseen, mistä johtuen budjettirajoite on joka tapauksessa hieman ”pehmeä”. Valtio joutuu viime kädessä turvaamaan välttämättömien peruspalveluiden saatavuuden, mikäli yksittäinen hyvinvointialue ei pysty niitä tarjoamaan. Sosiaali- ja terveyspalveluihin liittyy joka tapauksessa vahvaa valtion ohjausta.

Valmisteilla olevaan Suomeen perustettavien hyvinvointialueiden rahoitusmalliin sisältyy palveluiden tuottamisen tehostamista ja kustannusten hillintää tukevia elementtejä. Merkittävin näistä on se, että arvioidusta palvelutarpeen kasvusta huomioidaan 80 prosenttia hyvinvointialueiden rahoituksessa. Tarvittaessa hyvinvointialueen taloudellisia sekä sosiaali- ja terveyspalvelujen ja pelastustoimen palvelujen järjestämiseen liittyviä edellytyksiä selvittää tehtävistään arvioidaan hyvinvointialueen arviointimenettelyssä, joka viime kädessä voi johtaa hyvinvointialueiden yhdistämisiin. Jos hyvinvointialue hakee lisärahoitusta tai joutuu arviointimenettelyn piiriin, hyvinvointialueen ohjausta voidaan tiukentaa.

Valmisteilla olevaa sote-uudistusta on kritisoitu hyvinvointialueiden itsehallinnon rajallisuudesta mm. verotusoikeuden puuttumisen ja hyvinvointialueiden rajatun toimialan vuoksi. Käytännössä, kun alueiden tehtävät koostuvat sosiaali- ja terveyspalveluista sekä pelastustoimesta, joihin liittyy vahvaa valtion ohjausta ja lainsäädännön (mm. perustuslaki) asettamia edellytyksiä, itsehallinto on joka tapauksessa kunnallista itsehallintoa

rajoitetumpaa. Valtion ohjaus vaikuttaa keskeisesti asukkaiden vaikutus- ja päätöksentekomahdollisuuksiin ja hyvinvointialueiden oikeuteen päättää itse taloudestaan. Hyvinvointialueita voidaan kuitenkin pitää selkeästi itsehallinnollisina toimijoina. Valtion kullekin hyvinvointialueelle osoittama rahoitus on yleiskatteellista, ja kunkin hyvinvointialueen valtuusto vastaa siitä, miten rahoitus kohdennetaan tehtävien hoitamiseen. Hyvinvointialueilla on myös verraten laaja harkintavalta sen suhteen, miten palvelut käytännössä järjestetään. Toisaalta on selvää, että valtiolla on oltava vaikutusmahdollisuuksia sellaisiin päätöksiin, joiden kustannukset jäävät viime kädessä sen maksettavaksi.

Rahoitusmallia on kritisoitu myös siksi, että hyvinvointialueiden ei katsota täyttävän voimassa olevia, EU-sääntelyyn perustuvia niin sanottuja nollariskisyyden edellytyksiä puuttuvan verotusoikeuden vuoksi (ks. tarkemmin luku 7.7). Tällä on vaikutusta lainarahoituksen hintaan. Investointien ohjaus on osa hyvinvointialueiden toiminnan ja talouden ohjausta. Hyvinvointialueiden rahoitus ei sisällä erillistä investointirahoitusta eikä hyvinvointialueilla ole itsenäistä oikeutta pitkäaikaisen lainan ottamiseen muutoin kuin investointeja varten erillisen lainanottovaltuuden mukaisesti.

Se, että hyvinvointialueiden rahoituksen mitoitus on valtion käsissä, parantaa lähtökohteisesti edellytyksiä valtion vastuulla olevan finanssipolitiikan kokonaisuuden hallintaan. Koko julkisen talouden sekä sosiaali- ja terveystalouden rahoituksen näkökulmasta tässä skenaariossa merkityksellistä on se, että rahoitus on talouden suhdanteiden muutoksista riippumatta vakaa. Rahoitus tulee tarveperusteisesti valtiolta, eikä rahoituksen määrä esimerkiksi talouden taantumien aikana pienene alueiden verotulojen alenemisen vuoksi. Ns. normaaleilla suhdannevaihteluilla ei olisi lainkaan vaikutusta sosiaali- ja terveystalouden rahoitukseen ja poikkeuksellisessakin tilanteessa valtio todennäköisesti pyrkisi kantamaan päävastuun suhdannevaihteluiden vaikutuksista.

Verotuksen tason näkökulmasta merkityksellistä on se, että valtion käytettävissä olevat rahoituskeinot ovat laajat ja monipuoliset. Valtion käytössä on laaja veropohja, johon sisältyy sekä välillisiä että välittömiä veroja, eikä sosiaali- ja terveystalouden menojen kasvupainetta ole kytketty ansiotuloverotukseen. Rahoitusmalli ei monimutkaista verojärjestelmää. Tarveperusteinen rahoitus johtaa kotitalouksien tasaisempaan verotukseen alueiden välillä kuin omaan verotusoikeuteen perustuva rahoitusmalli.

6.3 Skenaario 2: ”pieni” maakuntaverot

6.3.1 Skenaariot 2 esittely ja sen arviointia

Toisessa skenaariossa hyvinvointialueiden tehtäväkenttä on sama kuin ensimmäisessä tai mahdollisesti jonkin verran laajempi. Mikäli alueiden tehtäväkenttä pysyisi valmisteltavan sote-uudistuksen linjausten mukaisena, tämä skenaario vastaisi tilannetta, jossa maakuntaverot otettaisiin käyttöön osana nyt valmisteilla olevaa sote-uudistusta. Skenaariossa 2 valtaosa hyvinvointialueiden rahoituksesta tulee valtiolta, mutta omalla verotusoikeudella kerätään osa kokonaisrahoituksesta. Lähtötilanteessa verotusoikeuden merkitys alueiden rahoituksessa on suhteellisen pieni.

Tässä skenaariossa paras vaihtoehto veromalliksi on ansiotuloista perittävä vero. Se kohdistuu kattavasti kaikkiin alueiden verovelvollisiin ja mahdollistaisi siirron valtion rahoituksesta alueiden omaan verorahoitukseen verovelvollisten kannalta neutraalisti. Veropohjana olisi valtion- ja kunnallisverotuksen verotettava tulo sellaisena kuin se sote-uudistuksen yhteydessä esitetään määritettäväksi (ks. tarkemmin luku 3.2) ja valtion verotusta voitaisiin voimaantulovaiheessa keventää maakuntaveron määrää vastaavasti kaikilla tulotasoilla. Maakuntaveroprosentti olisi muutoksen voimaantulovuonna sama kaikissa maakunnissa, mutta sen jälkeen alueet määräisivät veroprosenttinsa itsenäisesti. Maakuntaveroprosentille ei asetettaisi ylärajaa, minkä johdosta alueiden veroprosentit alkaisivat mitä todennäköisimmin eriytyä. Periaatteessa maakuntaveroprosentille olisi myös mahdollista asettaa yläraja tai vaihteluväli, jonka avulla voitaisiin hillitä verotuksen kiristymistä ja veroprosenttien eriytymistä. Tällöin hyvinvointialueiden verotusoikeus olisi rajoitettu.

Maakuntaveron prosentti ei tässä skenaariossa olisi kovin korkea. Jäljempänä esimerkkilaskelmissa maakuntaveroprosentteina on 2 prosenttia ja 5 prosenttia, mutta luonnollisesti prosentti voisi olla jokin muukin. Tarkasteluista kuitenkin havaitaan, että alueiden väliset erot kasvavat sitä suuremmiksi, mitä suurempi maakuntaveroprosentti on.

Myös sellainen vaihtoehto on mahdollinen, jossa veroprosentti olisi nolla (0) verotusoikeuden voimaantulovaiheessa. Tämä tarkoittaisi sitä, että hyvinvointialueilla olisi mahdollisuus ottaa käyttöön maakuntaverot, mikäli niillä olisi ongelmia rahoituksen riittävyyden kanssa tai ne haluaisivat tarjota asukkaalle enemmän tai parempia palveluita. Valtion rahoitusta ei tällaisessa mallissa leikattaisi, eikä valtion verotusta kevennettäisi. Niillä hyvinvointialueilla, joilla valtion rahoitus riittäisi kustannusten kattamiseen, ei olisi tarvetta ottaa käyttöön maakuntaverot. Sen sijaan ne hyvinvointialueet, joiden kustannusten kattamiseen nyt valmisteilla oleva tarveperusteinen valtion rahoitusmalli ei riittäisi, voisivat ottaa tai joutuisivat ottamaan käyttöön maakuntaveron. Tämä johtaisi näiden alueiden asukkaiden verotuksen kiristymiseen. Maakuntaverolla siis voitaisiin pyrkiä lieventämään ensimmäisessä vaiheessa voimaan tulevaan rahoitusmalliin liittyviä ongelmia.

Maakuntaveron käyttöönotto edellyttäisi sote-rahoitusmallin uudelleenkasittelyä. Verotusoikeuden myötä hyvinvointialueen taloudenhoitoa koskevia säännöksiä (mm. lisärahoitusta ja talouden tasapainoa koskevia vaatimuksia), mahdollisuutta pitkäaikaiseen lainanottoon ja arviointimenettelyn kriteereitä, tulisi tarkastella uudelleen.

Lähtökohtaisesti tässä skenaariossa alueiden itsehallinto vahvistuisi skenaarioon 1 verrattuna, kun hyvinvointialueiden päättäjillä olisi mahdollisuus vaikuttaa tehtävien rahoitukseen. Lähtökohtaisesti oma verotusoikeus parantaisi kannustimia kustannusten hillintään, kun alueiden asukkaat voisivat hyötyä palveluiden tehokkaasta tuotannosta alemman verorasituksen kautta. Toisaalta verotusoikeus mahdollistaisi myös kustannusten kasvattamisen verotusta kiristämällä. Käytännössä verotusoikeuden luomiin kannustimiin vaikuttaisi se, että hyvinvointialueiden tehtävät koostuisivat kokonaan tai pääosin sosiaali- ja terveystoimesta sekä pelastustoimesta. Hyvinvointialueiden tosiasialliset mahdollisuudet päättää taloudestaan olisivat edelleen rajatut, sillä mahdollisuudet sopeuttaa taloutta kustannusten osalta olisivat hyvin rajalliset, jos kustannusten kasvun hillintään liittyviä tavoitteita ei palvelujen tehostamisen kautta saavutettaisi. Hyvinvointialue ei voi jättää lakisääteisiä palveluja antamatta.

Oma verotusoikeus lieventäisi pehmeän budjettirajoitteen ongelmaa. Kuten skenaariossa 1, budjettirajoitteen voidaan kuitenkin arvioida säilyvän jonkin verran ”pehmeänä”, koska valtiolla on viime kädessä vastuu perusoikeuksiin kuuluvien palveluiden tarjoamisesta kansalaisille. Perustuslain mukaan julkisen vallan on huolehdittava perusoikeuksien toteutumisesta. Julkinen valta viittaa viimesijaisesti valtioon, joka voi kuitenkin huolehtia tästä velvoitteestaan osoittamalla itsehallintoalueille lainsäädännöllä verotusoikeuden. Mikäli omien verotulojen osuus olisi pieni tai verotusoikeutta olisi rajoitettu, valtiolla olisi suurempi vastuu rahoituksen riittävydestä.

Sosiaali- ja terveystalouden palvelutarpeen ja veropohjien alueellisista eroista johtuen voidaan pitää todennäköisenä, että jos palveluita rahoitettaisiin osin omalla verotusoikeudella, alueiden välille muodostuisi eroja sekä palveluiden että verotuksen tasossa. Alueiden välille muodostuvat veroprosenttien erot saattaisivat kertoa enemmän eroista palvelutarpeissa ja rahoituspohjissa kuin asukkaiden preferensseissä. Tämä voisi heikentää verotusoikeuteen liittyvien kannustinten toimintaa. Kannustimien kannalta merkitystä olisi myös sillä, miten hyvin verovelvolliset pystyisivät havaitsemaan alueen veroprosentin tason. Ansiotuloja verottavien tahojen lukumäärä kasvaisi nykyisestä, mikä vähentäisi järjestelmän läpinäkyvyyttä. Ansiotuloerotuksen kokonaisuus samoin kuin ennakonpidätysprosentti koostuisi palkansaajalla 8–9 verosta ja maksusta. Samaa veropohjaa verottavien tahojen lisääntyessä verovelvolliselle voisi jäädä epäselväksi, mikä vaikutus eri tahoilla olisi verorasituksen tasoon. Maakuntaveron käyttöönotto lisäisi järjestelmän monimutkaisuutta.

Mikäli sote-kustannusten kasvua ei pystytä hillitsemään, kasvava palvelutarve luo paineita verotuksen kiristämiseen. Jos alueiden menoja rahoitettaisiin ansiotuloista perittävällä maakuntaverolla, kiristyspaine kohdistuisi ansiotuloverotukseen ja työn verotukseen toisin kuin valtion rahoitusmallissa, jossa valtion veropohja on huomattavasti laajempi. Samaa veropohjaa verottavien tahojen määrän lisääntyminen voisi lisätä eri tahojen haitallista osaoptimointia ja kasvattaa verotuksen kiristymispaineita. Hyvinvointialueiden verotuksen kiristyminen kaventaisi valtion veropolitiikan liikkumavaraa.

Mikäli valtio keventäisi ansiotuloverotusta, verotuksen keventäminen kohdistuisi vähennyjärjestelmän kautta myös maakuntaveron tuottoon. Tämä kasvattaisi nimellisen ja efektiivisen maakuntaveroprosentin välistä eroa. Jotta hyvinvointialueiden rahoituspohja ei pienenesi, valtio joutuisi kompensoimaan verotulojen menetykset niille, samoin kuin nykyään menetellään kuntien osalta. Veromenetysten kompensoitiot heikentävät rahoitusjärjestelmän läpinäkyvyyttä.

Verotusoikeuteen olisi välttämätöntä liittää tasausjärjestelmä alueellisen yhdenvertaisuuden turvaamiseksi. Alueiden välinen tulopohjien erojen tasaus olisi hyvinvointialueiden välistä. Tasausjärjestelmässä niiden alueiden, joiden asukaskohtainen verotulo on yli tasausrajan (esimerkiksi keskimääräinen verotulo), valtionosuuden määrään tehtäisiin vähennys ja tasausrajan alapuolella olevien alueiden valtionosuutta lisättäisiin. Tasausvähennys kohdistuisi kuntien valtionosuusjärjestelmän tavoitin Helsinkiin ja Länsi-Uudenmaan alueeseen. Rahoitusjärjestelmän yleistä hyväksyttävyyttä voisi lisätä, että valtio vastaisi kokonaisuudessaan alueiden välisestä tasauksesta. Tämän merkitys on sitä suurempi, mitä suurempi on alueiden omien verotulojen osuus kokonaisrahoituksesta.

Keskeinen kysymys tässä skenaariossa on, mitkä olisivat verotusoikeuden haitat ja hyödyt verrattuna nyt valmisteilla olevaan hyvinvointialueiden rahoitusmalliin. Verotusoikeus voisi parantaa kannustimia kustannusten hillintään ja se lisäisi maakuntien itsehallintoa. Toisaalta verotusoikeus todennäköisesti kasvattaisi alueiden välisiä eroja palveluiden ja verotuksen tasossa ja heikentäisi eri alueilla asuvien kansalaisten yhdenvertaisuutta. Kaikki nämä riippuisivat maakuntaveron ja hyvinvointialueiden rahoitusmallin toteutuksista ja niiden yhteisvaikutuksista. Verotusoikeus vähentäisi alueiden riippuvuutta valtionhallinnosta ja siirtäisi vastuuta rahoituksen riittävydestä valtiolta alueille.

Merkittävä ero skenaarioon 1 verrattuna olisi verotusoikeuden merkitys hyvinvointialueiden lainanoton kannalta. Rajoittamattoman verotusoikeuden, jolle ei ole asetettu ylärajaa, on katsottu mahdollistavan hyvinvointialueiden velanoton nollariskisyyden. Jos hyvinvointialueilla olisi rajoittamaton, kuntiin verrattava verotusoikeus, ei lähtökohtaisesti olisi perusteita kaikkien investointien voimakkaaseen ohjaukseen tai lainanoton rajoittamiseen. Vaihtoehtona voisi olla myös hyvinvointialueiden rajoitettu verotusoikeus, jolloin

maakuntaveroprosentille säädettäisiin yläraja tai vaihteluväli. Rajoitetun verotusoikeuden omaava alue ei todennäköisesti täyttäisi edellä mainittuja nollariskisyyden edellytyksiä.

6.3.2 Esimerkkilaskelma: skenaariot 2a ja 2b

Hyvinvointialueille myönnettävän suppean verotusoikeuden vaikutuksia havainnollistetaan kahden esimerkkilaskelman avulla. Esimerkit eroavat ainoastaan maakuntaveroprosentin osalta.

Hyvinvointialueiden kustannuksiksi oletetaan nettokustannukset syksyn 2020 arvion mukaisina v. 2020 tasossa, eli 19 863 miljoonaa euroa. Hyvinvointialueiden tehtävien ei siis oleteta lisääntyvän. Osa hyvinvointialueiden rahoituksesta kerättäisiin ansiotuloista perittävällä maakuntaverolla.

Skenaariossa 2a maakuntaveroprosentti olisi 2 prosenttia ja skenaariossa 2b se olisi 5 prosenttia.

Verotuotto siirrettäisiin valtiolta ja valtion rahoitusta hyvinvointialueille pienennettäisiin vastaavasti. Valtion rahoitusta pienennettäisiin alentamalla kokonaisrahoituksen määrää maakuntaveron tuoton verran. Rahoituksen pienennys kohdistettaisiin hyvinvointialueille sote-uudistuksessa esitettyjen rahoitusperusteiden mukaisilla suhteilla. Käytännössä tämä tarkoittaisi sitä, että niiden hyvinvointialueiden rahoitus pienenesi eniten, joiden laskennallinen rahoitus sote-uudistuksessa on suurin. Koko maan tasalla valtion rahoituksen leikkaus ja maakuntaveron tuotto olisivat voimaantulovaiheessa samansuuruiset, mutta yksittäisen hyvinvointialueen osalta nämä olisivat erisuuruiset. Teknisesti valtion rahoituksen pienentäminen voitaisiin tehdä muullakin tavalla, esimerkiksi yhtä suurena euromääräisenä asukaskohtaisena leikkauksena. Tällöin kuitenkin luovuttaisiin sote-uudistusta koskevassa hallituksen esityksessä ehdotetuista hyvinvointialueiden rahoituksen kohdistamisperusteista. Komitean käyttöön tehtiin esimerkkilaskelmia vaihtoehtoisista rahoituksen leikkaustavoista, ne esitetään liitteessä 5.

Taulukossa 6.1 esitetään valtion rahoituksen leikkauksen vaikutukset hyvinvointialueittain.

Taulukko 6.1 Valtion rahoituksen leikkauksen vaikutus, euroa/asukas

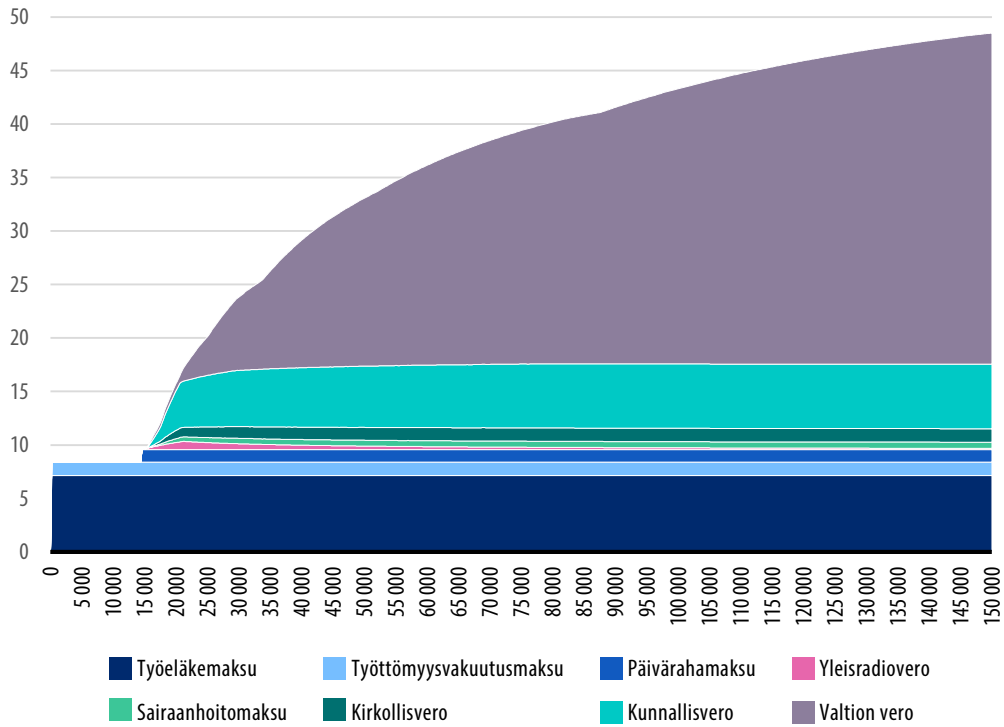
	Laskennallinen rahoitus (sote-uudistus)	Valtion rahoituksen vähennys	Uusi laskennallinen rahoitus
	euroa/as	euroa/as	euroa/as
Helsinki	3 181	-338	2 843
Vantaa+Kerava	3 082	-328	2 754
Länsi-Uusimaa	3 010	-320	2 690
Itä-Uusimaa	3 459	-368	3 091
Keski-Uusimaa	3 146	-335	2 811
Varsinais-Suomi	3 719	-396	3 324
Satakunta	3 867	-411	3 455
Kanta-Häme	3 720	-396	3 325
Pirkanmaa	3 546	-377	3 169
Päijät-Häme	3 808	-405	3 403
Kymenlaakso	4 068	-433	3 635
Etelä-Karjala	3 878	-413	3 465
Etelä-Savo	4 358	-464	3 894
Pohjois-Savo	4 035	-429	3 605
Pohjois-Karjala	4 204	-447	3 757
Keski-Suomi	3 693	-393	3 300
Etelä-Pohjanmaa	3 948	-420	3 528
Pohjanmaa	3 581	-381	3 200
Keski-Pohjanmaa	3 820	-406	3 413
Pohjois-Pohjanmaa	3 581	-381	3 200
Kainuu	4 420	-470	3 950
Lappi	4 481	-477	4 006

Lähde: VM

Maakuntaveron voimaantulovaiheessa veroprosentti olisi sama kaikilla hyvinvointialueilla. Valtion tuloveroasteikon kaikkia marginaaliveroprosentteja alennettaisiin maakuntaveroprosentin verran. Verovelvollisten veroprosentit eivät muuttuisi.

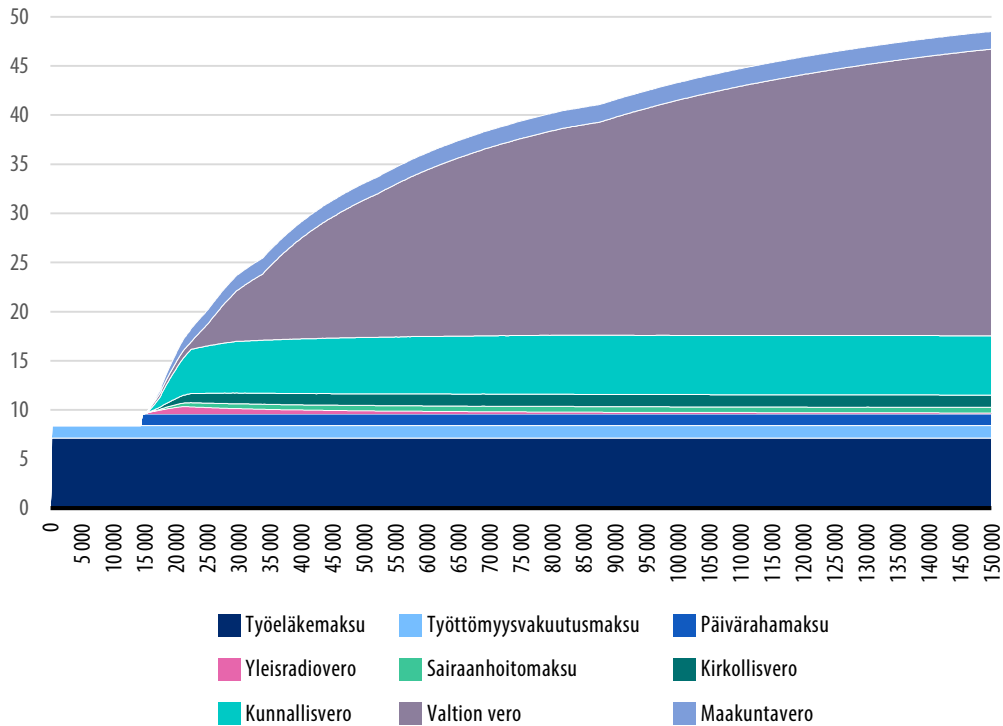
Kuvioissa 6.1 ja 6.2 havainnollistetaan maakuntaveron vaikutusta palkkatulon veroasteen rakenteeseen. Verotuksen taso ei muutu.

Kuvio 6.1 Palkkatulon veroasteen muodostuminen eri veroista sote-veromallin mukaisena.



Lähde: VM

Kuvio 6.2 Palkkatulon veroasteen muodostuminen eri veroista skenaario 2a:n mukaisena, eli sote-veromalli + 2 % maakuntaveron.



Lähde: VM

Taulukossa 6.2 esitetään yhteenveto skenaarion 2a (2 % maakuntaveron) vaikutuksista hyvinvointialueiden rahoitukseen miljoonina euroina sekä asukasta kohden.

Taulukoissa esitetään maakuntaveron vaikutukset ilman verotuloihin perustuvaa valtionosuuden tasausta, sekä tasauksen kanssa. Tasauksen avulla tasataan eroja hyvinvointialueiden välillä. Tasauksen laskentaperusteet poikkeavat esimerkkilaskelmissa jonkin verran kuntien valtionosuusjärjestelmässä nykyisin käytettävistä perusteista⁴¹. Tasauksen tasausraja on 100 prosenttia, eli se vastaa koko maan keskimääräistä asukaskohdasta laskennallista verotuloa. Tasaustasaus saavat tasausrajan alapuolella olevat maakunnat täysimääräisesti (100 %) niiden oman laskennallisen verotulon ja tasausrajan erotuksesta. Tasausrajan yläpuolella tasaustasausvähennysprosentti on 80 prosenttia. Lähtökohtaisesti voidaan arvioida, että hyvinvointialueiden osalta tarvitaan varsin voimakasta tulosten tasausta. Tämä johtuu siitä, että tasausrajan yläpuolella olevat hyvinvointialueet saavat

⁴¹ Kunnissa tasausrajan alapuolella olevien tasaustasausprosentti on 80 ja tasausrajan yläpuolella olevien tasaustasausvähennysprosentti on 30.

selvästi keskimääräistä enemmän verotuloja ja samaan aikaan niiden perusrahoitusta alennetaan selvästi vähemmän kuin muissa maakunnissa. Taulukossa 6.3 esitetään skenario 2a:n osalta tasauksen vaikutus alueiden tuloihin hyvinvointialueittain. Tasauksen perusteella tuloja pienennettäisiin Helsingissä ja Uudenmaan neljällä hyvinvointialueella. Muut alueet saisivat tasauslisää, eli niiden tulot lisääntyisivät tasauksen myötä.

Tulot miinus kustannukset kuvaa sitä, miten kunkin hyvinvointialueen yhteenlasketut tulot (verotulot, valtionosuudet ja tasaus) riittäisivät kattamaan kustannukset. Jos luku on positiivinen, tulot ovat suuremmat kuin kustannukset ja jos se on negatiivinen, kustannukset ovat suuremmat kuin tulot. Rahoituksen muutos kuvaa sitä, mikä olisi maakuntaveron käyttöönoton vaikutus hyvinvointialueen rahoitukseen verrattuna sote-uudistuksessa esitetyn mukaiseen rahoitukseen.

Taulukko 6.2 Skenaario 2a (2 % maakuntaverot) vaikutukset hyvinvointialueiden rahoitukseen v. 2020 tasossa.

	Skenaario 2a, miljoonaa euroa				Skenaario 2a, euroa per asukas			
	Ilman tasausta		Tasauksen kanssa		Ilman tasausta		Tasauksen kanssa	
	Tulot miinus kustannukset	Rahoituksen muutos	Tulot miinus kustannukset	Rahoituksen muutos	Tulot miinus kustannukset	Rahoituksen muutos	Tulot miinus kustannukset	Rahoituksen muutos
Helsinki	60	99	3	42	92	153	5	65
Vantaa-Kerava	42	29	31	18	158	110	118	69
Länsi-Uusimaa	37	84	-7	40	79	182	-16	86
Itä-Uusimaa	22	5	19	2	224	47	196	19
Keski-Uusimaa	-23	19	-31	11	-117	96	-159	55
Varsinais-Suomi	19	-13	24	-8	40	-27	50	-16
Satakunta	-16	-12	-11	-8	-72	-56	-52	-35
Kanta-Häme	8	-6	11	-3	48	-32	63	-17
Pirkanmaa	10	-4	17	2	20	-8	32	4
Päijät-Häme	19	-12	25	-6	91	-56	119	-28
Kymenlaakso	-30	-12	-28	-10	-183	-73	-168	-58
Etelä-Karjala	5	-8	8	-5	41	-61	66	-36
Etelä-Savo	-34	-20	-26	-12	-246	-146	-191	-90
Pohjois-Savo	-37	-24	-26	-13	-148	-97	-103	-52
Pohjois-Karjala	35	-23	47	-12	214	-142	285	-70
Keski-Suomi	19	-16	31	-4	70	-57	114	-14
Etelä-Pohjanmaa	-29	-21	-16	-8	-150	-110	-83	-43
Pohjanmaa	-35	-5	-30	-0	-197	-31	-169	-2
Keski-Pohjanmaa	-10	-6	-6	-2	-141	-84	-86	-29
Pohjois-Pohjanmaa	-28	-19	-10	-0	-68	-45	-24	-1
Kainuu	-26	-11	-22	-7	-353	-151	-297	-95
Lappi	-9	-24	-3	-18	-52	-134	-17	-99
Manner-Suomi	0	0	0	0	0	0	0	0

Lähde: VM

Taulukko 6.3 Tulojen muutos euroa asukasta kohti kun huomioidaan verotuloihin perustuvan tasauksen vaikutus, skenaario 2a

	Verotulot, euroa/as	Tulojen tasaus euroa/as	Verotulot + tasaus euroa/as
Helsinki	491	-82	409
Vantaa+Kerava	438	-36	402
Länsi-Uusimaa	502	-90	412
Itä-Uusimaa	415	-23	392
Keski-Uusimaa	430	-36	395
Varsinais-Suomi	369	16	385
Satakunta	356	25	381
Kanta-Häme	364	20	384
Pirkanmaa	369	17	386
Päijät-Häme	349	33	382
Kymenlaakso	360	20	379
Etelä-Karjala	352	30	382
Etelä-Savo	318	60	378
Pohjois-Savo	333	50	382
Pohjois-Karjala	305	76	382
Keski-Suomi	335	49	384
Etelä-Pohjanmaa	310	72	382
Pohjanmaa	350	34	384
Keski-Pohjanmaa	323	60	383
Pohjois-Pohjanmaa	336	50	385
Kainuu	319	62	381
Lappi	341	41	382

Lähde: VM

Taulukossa 6.4 esitetään yhteenveto skenaarion 2b (5 % maakuntaveron) vaikutuksista hyvinvointialueiden rahoitukseen miljoonina euroina sekä asukasta kohden. Vaikutukset esitetään sekä ilman verotuloihin perustuvaa tasausta että tasauksen kanssa.

Tulot miinus kustannukset kuvaa sitä, miten kunkin hyvinvointialueen yhteenlasketut tulot (verotulot, valtionosuudet ja tasaus) riittäisivät kattamaan kustannukset. Jos luku on positiivinen, tulot ovat suuremmat kuin kustannukset ja jos se on negatiivinen, kustannukset

ovat suuremmat kuin tulot. Rahoituksen muutos kuvaa sitä, mikä olisi maakuntaveron käyttöönoton vaikutus hyvinvointialueen rahoitukseen verrattuna sote-uudistuksessa esitetyn mukaiseen rahoitukseen.

Taulukko 6.4 Skenaarion 2b (5 % maakuntaveron) vaikutukset hyvinvointialueiden rahoitukseen v. 2020 tasossa.

	Skenaario 2b, miljoonaa euroa				Skenaario 2b, euroa per asukas			
	Ilman tasausta		Tasauksen kanssa		Ilman tasausta		Tasauksen kanssa	
	Tulot miinus kustannukset	Rahoituksen muutos	Tulot miinus kustannukset	Rahoituksen muutos	Tulot miinus kustannukset	Rahoituksen muutos	Tulot miinus kustannukset	Rahoituksen muutos
Helsinki	207	246	66	105	320	380	101	161
Vantaa-Kerava	85	72	58	45	322	274	220	172
Länsi-Uusimaa	163	211	52	100	351	454	113	215
Itä-Uusimaa	29	11	22	4	294	117	223	46
Keski-Uusimaa	5	47	-15	27	26	239	-77	136
Varsinais-Suomi	-0	-32	13	-19	-1	-67	27	-39
Satakunta	-34	-30	-23	-19	-155	-139	-104	-88
Kanta-Häme	0	-14	6	-7	1	-80	37	-44
Pirkanmaa	4	-11	20	5	8	-21	38	10
Päijät-Häme	2	-29	16	-14	8	-139	78	-69
Kymenlaakso	-48	-30	-43	-24	-291	-181	-255	-145
Etelä-Karjala	-6	-19	2	-12	-49	-151	12	-90
Etelä-Savo	-63	-49	-44	-31	-463	-362	-325	-225
Pohjois-Savo	-73	-60	-45	-32	-292	-241	-180	-129
Pohjois-Karjala	0	-59	30	-29	2	-353	181	-175
Keski-Suomi	-4	-39	25	-10	-16	-144	93	-35
Etelä-Pohjanmaa	-61	-53	-29	-21	-314	-274	-147	-107
Pohjanmaa	-43	-14	-30	-1	-244	-78	-172	-6
Keski-Pohjanmaa	-18	-14	-9	-5	-267	-209	-129	-71
Pohjois-Pohjanmaa	-56	-47	-11	-1	-136	-114	-26	-3
Kainuu	-42	-28	-32	-17	-579	-377	-438	-236
Lappi	-45	-60	-29	-44	-251	-333	-163	-246
Manner-Suomi	0	0	0	0	0	0	0	0

Lähde: VM

Taulukossa 6.5 esitetään maakuntaverolla katettava osuus hyvinvointialueiden kustannuksista.

Taulukko 6.5 Maakuntaverolla katettava osuus kustannuksista, %

Verolla katettava osuus kustannuksista, %

	Skenaario 2a	Skenaario 2b
Länsi-Uusimaa	16 %	40 %
Helsinki	15 %	38 %
Vantaa-Kerava	14 %	36 %
Keski-Uusimaa	13 %	32 %
Itä-Uusimaa	13 %	31 %
Manner-Suomi yhteensä	11 %	26 %
Pirkanmaa	10 %	26 %
Varsinais-Suomi	10 %	25 %
Kanta-Häme	10 %	25 %
Päijät-Häme	10 %	24 %
Keski-Suomi	9 %	23 %
Pohjanmaa	9 %	23 %
Etelä-Karjala	9 %	23 %
Pohjois-Pohjanmaa	9 %	23 %
Satakunta	9 %	23 %
Kymenlaakso	9 %	21 %
Keski-Pohjanmaa	8 %	21 %
Pohjois-Savo	8 %	20 %
Pohjois-Karjala	8 %	20 %
Etelä-Pohjanmaa	8 %	19 %
Lappi	8 %	19 %
Etelä-Savo	7 %	18 %
Kainuu	7 %	17 %

Lähde: VM

Taulukoista käy ilmi mm. se, että vaikka veroprosentti olisi sama, kuten sen lähtötilanteessa tulee olla, omilla verotuloilla rahoitettava osuus kustannuksista vaihtelisi hyvinvointialueittain huomattavasti. Helsingin ja Uudenmaan neljän hyvinvointialueen rahoituksen määrä kasvaisi omien verotulojen osuuden lisääntyessä niiden kokonaistuloista. Muualla

maassa muutos olisi päinvastainen, valtion rahoituksen osuuden pienentyessä myös kokonaisrahoitus vähenisi. Sote-uudistuksen mukaiseen rahoitukseen verrattuna oman verotulon osuuden kasvu hyödyttäisi Uudenmaan aluetta. Muualla maassa rahoitus pienenesi sote-rahoitukseen verrattuna.

Komitean työn yhteydessä on tehty laskelmia, joissa tasauslisäprosentti ja tasausraja olisivat edellä esitettyjä korkeammat. Tavoitteena on ollut etsiä mallia, joka kaventaisi enemmän rahoituksen muutoksia hyvinvointialueiden välillä. Ongelmaksi muodostuu kuitenkin se, että tasaukseen tarvittava euromäärä kasvaisi selkeästi ja jos muutoksen tulee olla kustannusneutraali valtion ja hyvinvointialueiden välillä, vastaava euromäärä on vähennettävä hyvinvointialueiden rahoituksesta. Mahdollisuudet rajoittaa muutoksia ovat näin varsin vähäiset.

6.4 Skenaario 3: ”suuri maakuntaverot”, laaja tehtäväkenttä

6.4.1 Skenaarion 3 esittely ja sen arviointia

Kolmannessa skenaariossa hyvinvointialueiden tehtäväkenttä on laaja ja omien verotulojen osuus alueen rahoituksesta suuri. Alueilla on päätäntävaltaa eri tehtävien painotuksen suhteen ja itsehallinnon aste on suuri. Niillä voisi olla myös yleinen toimiala. Periaatteessa alueiden verotusoikeus voisi kohdistua useampiin verolajeihin. Verotuloja voitaisiin siirtää joko kunnilta tai valtiolta. Tämä riippuisi ainakin osin siitä, miltä taholta tehtäviä siirrettäisiin hyvinvointialueille. Sitä, mistä verotuloja alueille siirrettäisiin, tulisi tarkastella myös verojärjestelmän kokonaisuuden ja siihen liittyvien kannustinten kannalta. Jos alueiden oma verorahoitus koostuisi eri verolajeista, näitä pohdittaessa merkitystä olisi myös sillä, millaisia tehtäviä niille säädettäisiin. Esimerkiksi osuus yhteisöveron tuotosta voisi olla perusteltu siinä tapauksessa, että alueille säädettäisiin elinkeinopolitiikkaan liittyviä merkittäviä tehtäviä.

Tässä skenaariossa alueiden itsehallinnon aste on lähtökohtaisesti suurempi kuin skenaarioissa 1 ja 2. Alueet voisivat painottaa sekä tehtäviä että niiden rahoitusta siten, että ne parhaiten vastaisivat alueiden asukkaiden ominaisuuksia ja preferenssejä.

Käytännössä tässäkin skenaariossa pääosa alueiden tehtävistä muodostuisi sosiaali- ja terveystoimesta sekä pelastustoimesta. Tämä rajoittaisi alueiden itsehallintoa tehtävien suhteen, koska merkittävä osa niistä olisi lainsäädännöllä määritelty. Myös rahoituksen osalta tämä rajoittaisi itsehallintoa: etenkin heikomman veropohjan ja suuremman palvelutarpeen alueilla verotuksen vähimmäistaso käytännössä määrittäisi lakisäateisten palveluiden

rahoittamistarpeen mukaan. Alueiden väliset erot verorasituksen ja/tai palveluiden tasossa todennäköisesti kasvaisivat. Erot verorasituksen tasossa saattaisivat heijastella ennemminkin eroja veropohjassa ja palvelutarpeessa kuin asukkaiden preferensseissä. Heikomman veropohjan ja suuremman palvelutarpeen alueilla valinnanmahdollisuudet tehtävien ja verorasituksen tason suhteen olisivat heikommat kuin vahvemmillä alueilla.

Alueiden välille saattaisi syntyä kilpailua sekä verotuksen tasolla että tarjottavilla palveluilla. Vahvemman veropohjan omaavilla alueilla voisi olla mahdollista tarjota alemmaa veroprosenttia, mikä saattaisi houkuttaa verovelvollisia näille alueille ja näin entisestään kasvattaa veropohjien välisiä eroja. Riskinä voidaan nähdä se, että alueiden väliset erot sekä palveluiden että verotuksen tason välillä kasvaisivat selvästi. Toisaalta verokilpailu voisi kannustaa toiminnan tehostamiseen.

Lähtökohtaisesti omien verotulojen suuri merkitys parantaisi kannustimia kustannusten hillintään. Päättäjillä olisi kannustimia kohdentaa resursseja asukkaiden toivomalla tavalla ja järjestää palvelut tehokkaasti verorasituksen pitämiseksi mahdollisimman alhaisena. Näitä kannustimia kuitenkin saattaisi heikentää laajaan veropohjaan ja tehtäväkenttään liittyvä läpinäkyvyyden puute. Jos verotusoikeus kohdistuisi valtion ja kuntien kanssa jaettuihin veropohjiin ja kunkin veron tasoon vaikuttaisi useampi taho, verovelvolliselle voisi jäädä epäselväksi, kuka verotuksen tasosta oikeasti päättää. Verovelvollisen voisi olla vaikea havaita kunkin verottavan tahon vaikutus kokonaisverorasitukseensa.

Vaikutukset verojärjestelmän toimivuuteen riippuisivat siitä, millä tavoin hyvinvointialueiden veropohjan laajentaminen toteutettaisiin. Mikäli ansiotuloveron lisäksi kiinteistövero ja yhteisövero jaettaisiin kuntien ja hyvinvointialueiden kesken, verojärjestelmän selkeys ja läpinäkyvyys vähenisivät selvästi. Verovelvollisten olisi nykyistä vaikeampaa havaita se, mistä heidän verorasituksensa koostuisi. Myös hyvinvointialueiden välinen verorasituksen ja siihen vaikuttavien päätösten vertailu vaikeutuisi. Verotuksen kokonaistason kannalta veropohjien jakaminen usean tahon kesken ja mahdollinen osaoptimointi voisi johtaa verotuksen kiristymiseen.

Kuntien verotulot koostuvat ansiotuloverosta, kiinteistöverosta ja yhteisöverosta. Näiden soveltuvuutta hyvinvointialueiden rahoitukseen tarkastellaan luvussa 5. Kiinteistövero sopii tyypiltään hyvin paikallishallinnon rahoitukseen, koska sen tuotto ja veropohja ovat vakaita. Käytännössä kiinteistöveron jakaminen kuntien ja hyvinvointialueiden välillä todennäköisesti johtaisi verotuksen tason nousuun. Kiinteistöveron siirtoa kokonaan kunnilta hyvinvointialueille ei pidetä perusteltuna, koska kiinteistöveron katsotaan soveltuvan hyvin kuntien veroksi. Yhteisöveron tuotto saattaa vaihdella vuosittain voimakkaasti ja sitä on vaikea ennustaa, minkä vuoksi se ei sovellu hyvin paikallishallinnon veroksi. Jos sekä kunnat että hyvinvointialueet saisivat osuuden yhteisöveron tuotosta, paikallishallinnon rahoituksen suhdanneriippuvuus kasvaisi, mitä ei voi pitää perusteltuna.

Skenaariossa 3 suuri osa sosiaali- ja terveystalouden rahoituksesta katettaisiin alueiden omilla verotuloilla ja tämä kohdistaisi kasvavien menojen rahoituspainetta niihin. Alueiden veronkiristyspainat olisivat suurempia kuin skenaarioissa 1 ja 2, ja verotuksen kiristyspainat kohdistuisivat suppeampaan veropohjaan kuin vaihtoehtoisissa, joissa valtion osuus sosiaali- ja terveystalouden rahoituksesta olisi suurempi.

Alueiden talouden ja koko julkisen talouden kannalta alueiden toiminnan ja rahoituksen itsehallinnon kasvattaminen voisi periaatteessa parantaa resurssien kohdentumista ja tehokkuuskannustimia. Toisaalta suhdannevaihteluiden vaikutus palveluihin kasvaisi. Kun omien verotulojen osuus olisi suuri, verotulojen vuosittaiset ja alueelliset vaihtelut heijastuisivat skenaarioita 1 ja 2 voimakkaammin alueiden talouteen. Hyvinvointialueiden tehtävien luonteen takia valtio joutuisi kuitenkin vastaamaan voimakkaiden suhdannevaihteluiden tasoittamisesta.

Tässä skenaariossa olisi kaksi aluehallinnon tasoa, joiden rahoituksessa omilla verotuloilla olisi suuri merkitys. Veropohjat olisivat osittain samat. Molemmilla olisi merkittäviä tehtäviä, joihin kohdistuisi asukkaiden yhdenvertaisuuden vaatimus ja joihin liittyisi perusoikeuslottuvuus. Sekä kunnilla että maakunnilla olisi yleinen toimiala. Tämä ei olisi välttämättä optimaalinen tilanne hallinnontasojen välisen työnjaon näkökulmasta.

Koska hyvinvointialueiden verotusoikeudella olisi merkittäviä vaikutuksia aluehallinnon rahoituksen näkökulmasta sekä verojärjestelmään kokonaisuutena, olisi tässä yhteydessä perusteltua arvioida samalla myös vaikutuksia kuntien verotusoikeuden laajuuteen ja veropohjaan. Hyvinvointialueiden verotusoikeudesta säädettäessä tulisi huomioida tosiasialliset vaikutukset kuntien verotusoikeuteen, esimerkiksi kunnan reaaliin mahdollisuuksiin päättää omasta veroprosentistaan, ja alueelliseen yhdenvertaisuuteen huomioiden mahdollisen maakunta- ja kunnallisveron yhteisvaikutukset veronmaksajien asemaan.

6.4.2 Esimerkilaskelma: skenaario 3

Laajemman tehtäväkentän sekä verotusoikeuden merkitystä pyritään havainnollistamaan esimerkin avulla. Esimerkilaskelmaan on otettu mukaan kiinteistövero ja yhteisövero niiden vaikutusten havainnollistamiseksi, vaikka niiden ei käytännössä katsota soveltuvan hyvinvointialueiden rahoituslähteiksi ainakaan ilman, että niiden tuotto siirrettäisiin pois kunnilta.

Hyvinvointialueiden kustannuksiksi oletetaan nettokustannukset syksyn 2020 arvion mukaisina v. 2020 tasossa, eli 19 863 miljoonaa euroa. Lisäksi muiden tehtävien kustannuksia oletetaan siirtyvän valtiolta yhteensä 1 000 miljoonaa euroa. Hyvinvointialueiden

kustannukset olisivat siis yhteensä 20 863 miljoonaa euroa. Niistä 70 prosenttia eli 14 604 milj. euroa katettaisiin omilla verotuloilla⁴².

Esimerkkilaskelmassa hyvinvointialueiden verorahoitus koostuisi yhteisöverosta, kiinteistöverosta sekä ansiotuloverosta. Kuntien yhteisövero-osuus 1 145 milj. euroa siirrettäisiin kokonaan hyvinvointialueille, kiinteistöverosta puolet eli 953 milj. euroa ja loput eli 12 507 milj. euroa omasta rahoituksesta kerättäisiin ansiotuloverotuksen maakuntaverolla. Loput kustannuksista eli 6 259 milj. euroa katettaisiin valtion rahoituksella. Maakuntaveroprosentiksi muodostuisi 12,63.

Kunnilta siirtyisi rahoitusta 2 097 milj. euroa. Kunnilta siirrettävää rahoitusta korvattaisiin kasvattamalla kunnallisveroa ja kuntien valtionosuuksia. Kuntien verotulojen alenemista ei olisi mahdollista kokonaan korvata siirtämällä ansiotuloveroa valtiolta verovelvollisten kannalta neutraalisti, koska valtion tuloveroasteikon alin prosentti olisi maakuntaveron käyttöönoton myötä jo niin alhainen, että sitä ei voitaisi alentaa kunnallisveroprosenttien korottamista vastaavasti riittävästi. Ansiotuloveron kasvattamisen, kiinteistöveron pienentämisen ja yhteisövero-osuuden poistamisen vaikutukset eivät kohdistuisi neutraalisti yksittäisille kunnille. Sinänsä kuntien verotulojen leikkaamisen korvaaminen voitaisiin paremmin kohdistaa valtionosuuksien kautta. Kunnat kuitenkin tyypillisesti preferoivat omia verotuloja valtionosuuksiin.

Hyvinvointialueille siirtyviä tehtäviä ei tässä käsitellä tarkemmin. Tehtäviä oletetaan yksinkertaisuuden vuoksi siirtyvän 1 mrd. euron verran valtiolta. Tämän voi nähdä olevan ristiriidassa sen kanssa, että kunnilta siirretään tuloja hyvinvointialueille. Tässä esimerkissä keskitytään kuitenkin kuvaamaan rahoituksen siirtämisen vaikutuksia. Mikäli kunnilta siirtyisi tehtäviä hyvinvointialueille, kunnille korvattavien verotulojen menetys pienenesi.

Taulukko 6.6 Sote-kustannukset ja niiden rahoitus, Sote-HE ja skenaario 3

	Kustannukset M€	Valtion rahoitus M€	Verotulot M€
Sote-rahoitus	19 863	19 863	0
Skenaario 3	20 863	6 259	14 604
Muutos	1 000	-13 604	14 604

Lähde: VM

⁴² Omilla verotuloilla katettavaksi osuudeksi on valittu 70 % perustuen Ruotsin maakuntien rahoituksen tarjoamaan esimerkkiin.

Taulukossa 6.7 esitetään skenaarion 3 vaikutukset hyvinvointialueiden rahoitukseen miljoonina euroina sekä asukasta kohden, sekä ilman verotulojen tasausta että sen kanssa.

Tulot miinus kustannukset kuvaa sitä, miten kunkin hyvinvointialueen yhteenlasketut tulot (verotulot, valtionosuudet ja tasaus) riittävät kattamaan kustannukset. Jos luku on positiivinen, tulot ovat suuremmat kuin kustannukset ja jos se on negatiivinen, kustannukset ovat suuremmat kuin tulot. Rahoituksen muutos kuvaa sitä, mikä olisi maakuntaveron käyttöönoton vaikutus hyvinvointialueen rahoitukseen verrattuna sote-uudistuksessa esitetyn mukaiseen rahoitukseen.

Taulukko 6.7 Skenaarion 3 vaikutukset maakuntien rahoitukseen.

	Skenaario 3, miljoonaa euroa				Skenaario 3, euroa per asukas			
	Ilman tasausta		Tasauksen kanssa		Ilman tasausta		Tasauksen kanssa	
	Tulot miinus kustannukset	Rahoituksen muutos	Tulot miinus kustannukset	Rahoituksen muutos	Tulot miinus kustannukset	Rahoituksen muutos	Tulot miinus kustannukset	Rahoituksen muutos
Helsinki	777	833	264	319	1 200	1 285	407	492
Vantaa-Kerava	193	190	128	125	731	719	483	471
Länsi-Uusimaa	503	565	209	272	1 083	1 217	451	585
Itä-Uusimaa	57	41	30	14	589	425	312	148
Keski-Uusimaa	57	104	22	69	289	529	110	350
Varsinais-Suomi	-63	-98	-20	-56	-131	-206	-42	-117
Satakunta	-89	-85	-55	-51	-407	-389	-250	-232
Kanta-Häme	-34	-49	-7	-22	-198	-287	-38	-128
Pirkanmaa	-38	-52	25	11	-73	-100	48	21
Päijät-Häme	-56	-90	-8	-42	-271	-436	-38	-203
Kymenlaakso	-101	-86	-82	-68	-604	-519	-492	-407
Etelä-Karjala	-37	-52	-18	-33	-287	-405	-138	-256
Etelä-Savo	-130	-129	-87	-86	-951	-944	-635	-629
Pohjois-Savo	-191	-176	-106	-91	-763	-704	-422	-363
Pohjois-Karjala	-103	-168	-17	-82	-624	-1 015	-104	-495
Keski-Suomi	-80	-117	8	-29	-291	-428	30	-107
Etelä-Pohjanmaa	-163	-158	-63	-58	-840	-815	-323	-298
Pohjanmaa	-73	-44	-33	-4	-415	-248	-187	-21
Keski-Pohjanmaa	-42	-38	-17	-13	-608	-556	-248	-196
Pohjois-Pohjanmaa	-165	-155	-15	-4	-401	-376	-36	-11
Kainuu	-90	-78	-60	-48	-1 229	-1 066	-819	-656
Lappi	-134	-157	-100	-123	-751	-878	-560	-687
Manner-Suomi	0	0	0	0	0	0	0	0

Lähde: VM

Helsingin ja Uudenmaan neljän hyvinvointialueen rahoituksen määrä kasvaisi omien verotulojen osuuden lisääntyessä niiden kokonaistuloista. Muualla maassa muutos olisi päinvastainen, valtion rahoituksen osuuden pienentyessä myös kokonaisrahoitus vähenisi. Sote-uudistuksen mukaiseen rahoitukseen verrattuna oman verotulon osuuden kasvu hyödyttäisi Uudenmaan aluetta. Muualla maassa, muutamaa poikkeusta lukuunottamatta, rahoitus pienenesi valtionrahoitukseen verrattuna. Muutos sote-rahoitukseen verrattuna olisi erityisen suuri skenaariossa 3. Kokonaistulojen ero Uudenmaan ja muun maan välillä kasvaisi erittäin suureksi. Tulot kattaisivat kustannukset vain Uudellamaalla. Muualla erotus olisi negatiivinen huolimatta verotuloihin perustuvasta tasauksesta.

6.5 Painelaskelmat hyvinvointialueiden rahoitukselle ja kustannuksille vuosille 2030 ja 2040

Tässä luvussa arvioidaan eri skenaarioiden vaikutusta hyvinvointialueiden rahoitukseen pidemmällä aikavälillä. Vuosille 2030 ja 2040 tehdyissä painelaskelmissa arvioidaan aluekohtaisia soten ja pelastustoimen kustannusuria, valtion hyvinvointialueille kohdentamaa rahoitusta sekä hyvinvointialuekohtaista verokertymää eri verotasoilla. Painelaskelmat pohjautuvat valtiovarainministeriön syyskuun 2020 kokonaistaloudelliseen kehysennusteeseen, sekä pitkän aikavälin projektioihin keskeisimmistä tulo- ja hintakehitystä mittavista indekseistä. Laskelmiin liittyy luonnollisesti merkittävää epävarmuutta, sillä ne ovat herkkiä käytetyille oletuksille tulevasta kehityksestä.

Laskelmien tavoitteena on kuvata, miten hyvinvointialueiden rahoitus riittäisi kustannusten kattamiseen ja toisaalta millainen muutospainne kullakin alueella olisi maakuntaveroon. Laskelmat ovat karkeita ja sisältävät lukuisia oletuksia tulevasta kehityksestä. Niissä ei ole pystytty esimerkiksi ottamaan huomioon hyvinvointialueiden rahoituksen jälkikäteistarkastuksen tasoa, vaan oletetaan, että rahoitus kehittyy sote-uudistusta koskevan hallituksen esityksen mukaista uraa. Laskelmissa ei myöskään ole ennakoitu alueiden omia toimenpiteitä tai mahdollista lisärahoitustarvetta. Tästä syystä laskelmissa kustannukset kasvavat nopeammin kuin valtion rahoitus. Hallituksen esityksen mukaan näin ei kuitenkaan todellisuudessa voi käydä. Joko alueiden menot tai rahoitus tai molemmat sopeutuvat kohti tasapainoa. Myöskään muutuskustannuksia ei pystytä ennakoimaan. Verotusoikeuden sisältävässä rahoitusmallissa rahoituksen sopeutuminen tapahtuisi pääosin verorahoituksen kautta. Rahoituksen sopeutumistarve näkyy näissä painelaskelmissa veroprosentin korotuspaineena. Laskelmassa käytetyt verotasot ovat 0 prosenttia, 2 prosenttia ja 5 prosenttia. Nämä valikoituivat tarkasteltaviksi tasoiksi parlamentaarisen komitean keskusteluissa. Laskelmavaihtoehto, jossa maakuntaveron lähtötaso olisi 0 prosenttia, mahdollistaisi verotusoikeuden käyttämisen, mutta lähtötasolla siitä ei seuraisi vähennyksiä valtion rahoitukseen. Vaihtoehtoissa, joissa lähtötasolla maakuntaveron olisi 2 prosenttia

tai 5 prosenttia, tätä vastaava osuus vähennettäisiin valtion rahoituksen kokonaistasosta. Leikkaus kohdentuisi yksittäisiin hyvinvointialueisiin rahoituksen määräytymiskriteerien suhteessa.

6.5.1 Kustannuskehitys

Hyvinvointialuekohtaisten kustannusten lähtötasona ovat arviot kunnilta siirtävistä kustannuksista vuodelta 2020⁴³. Aluekohtaisten kustannusten kasvuoletuksissa vuosille 2030 ja 2040 hyödynnetään aluekohtaisia väestöennusteita. Tämä on tehty THL:n SOME-mallin mukaisilla arvioilla palvelutarpeen kasvusta, missä huomioidaan palvelujen käytön ikäryhmäkohtainen nykytila ja projisoidaan tulevaa kehitystä väestörakenteen muutoksilla. Palvelutarpeen lisäksi kustannusten oletetaan kasvavan hyvinvointialueindeksin ennustetun kasvun mukaan. Pelastustoimen kustannukset kasvavat laskelmassa kuluttajahintaindeksin ennusteen mukaan.

Laskelmat ovat karkeita arvioita tulevasta kustannuskehityksestä eikä niissä ole otettu huomioon aluekohtaisia toimia esimerkiksi tuottavuuden parantamiseksi tai toisaalta ikärakenteen muutoksen vaikutuksia sairastavuuteen.

6.5.2 Valtion rahoitus hyvinvointialueille

Laskelmissa on arvioitu valtion rahoituksen aluekohtaista kehittymistä hyvinvointialueiden rahoituslakiesityksen mukaiseen malliin perustuen. Valtion rahoituksen kokonaistaso kasvaa vuosittain koko maan palvelutarpeen ja hyvinvointialueindeksin mukaan. Vuosina 2023–2029 arviota palvelutarpeen kasvusta korotetaan 0,2 prosenttiyksiköllä. Vuodesta 2025 alkaen palvelutarpeen arvioidusta kasvusta huomioidaan 80 prosenttia, millä pyritään osaltaan kannustamaan alueita kustannusten kasvun hillintään. Rahoituksen määrääikaisesta korotuksesta johtuen kustannusten kasvun hillintä alkaa näkyä laskelmissa varsinaisesti vasta 2030-luvulla. Koko maan taso allokoidaan vuosittain alueille THL:n SOME-mallin aluekohtaisella palvelutarve-ennusteella (väkiluvun ja väestörakenteen muutos huomioidaan arvioissa, mutta esimerkiksi kaksikielisyys ja vieraskielisyys on vakioitu) ottaen huomioon laskennallisen rahoituksen lähtötilanne. Pelastustoimen aluekohtainen laskennallinen rahoitus perustuu väestöennusteeseen (pelastustoimen riskikerroin vakioitu). Laskelmissa rahoitusurat perustuvat hallituksen esityksen mukaiseen rahoitusmalliin edellä kuvatuin rajoituksin. On selvää, että valtion rahoitusmalli, kuten lisärahoitus

43 Kunnilta siirtyvä kustannuspohja on sama, jota on käytetty hyvinvointialueiden rahoituslaskelmissa hallituksen esityksen osalta. Tarkempia laskelmia löytyy sote-uudistuksen verkkosivuilta, soteuudistus.fi.

ja jälkikäteistarkistuksen täysimääräisyys, olisi arvioitava uudestaan, jos hyvinvointialueille tulisi verotusoikeus.

6.5.3 Verotulot

Verotulojen painelaskelmassa väestön, ikärakenteen ja työvoiman muutokset Verohallinnon verotustietokanta-aineistoon toteutetaan korotuskertoimia muokkaamalla. Verotustietokanta-aineisto on (periaatteessa) kokonaisaineisto ja tilastovuonna korotuskerroin on yksi kaikille henkilöille. Muutokset tehdään kaikille tiettyyn kohderyhmään kuuluville henkilöille samansuuruisina ja mahdollisimman pieninä kuitenkin siten, että halutut tasot saavutetaan. Kaikki korotuskertoimien muutokset tehdään yhdellä ohjelmalla, jonka alussa kullekin ajantasaistetulle vuodelle annetaan omat parametriarvot. Parametrit perustuvat TK:n väestöennusteeseen ja VM:n työvoimatutkimuksen pohjalta tehtyyn ennusteeseen. Ajantasaistus tehdään vuoteen 2040 saakka.

Ajantasaistus etenee ensin siten, että kuvataan nykytilanne (väestön lukumäärä, työlliset, työttömät yms.) ja tehdään kuntakohtaiset väestöennusteen mukaiset väestön ja ikärakenteen muutokset. Kuntakohtaisen väestömuutoksen ja ikärakennemuutoksen jälkeen muutetaan työllisten ja työttömien lukumääriä VM:n ennusteen mukaisiksi. Viimeisen kokonaistaloudellisen ennusteen mukaan lähivuosina työttömien määrä vähenee ja työllisten lisääntyy. Kun työllisten määrä lisääntyy samalla kun työikäinen väestö pienenee, on työllisten määrän lisäys tehty paitsi työttömistä, myös työvoiman ulkopuolella olevista.

Korotuskertoimien muutosten keskeisinä tavoitteina on saada ennusteiden mukaisiksi seuraavat: a) väestönkasvu kokonaistasolla, b) väestömuutokset kuntakohtaisesti, c) työttömien ja työllisten lukumäärät kokonaistasolla (työttömyysasteet), d) työllisten ja muiden työikäisten lukumäärät kokonaistasolla (työllisyysasteet) sekä e) nuorten (alle 74-vuotiaiden) ja vanhojen (väh. 74-vuotiaiden) lukumäärät. Nämä muutokset on tehty useille vuosille sen arvioimiseksi, ovatko korotuskerroinmuutokset johdonmukaisia eri vuosina.

Verotuloarviot on laskettu näitä aineistoja käyttävällä TUJA-simulointimallilla. Laskelmien taustalla ovat seuraavat oletukset: vuodesta 2025 vuoteen 2040 ansiotulot (ml. eläkkeet) nousevat vuosittain 2,4 prosenttia. Euromääräisiä tuloveroperusteita on korotettu myös vuosittain 2,4 prosenttia, jolloin ansiotulojen verotus säilyy (keskimäärin) ennallaan. Tämä perustuu siihen, että veroaste on verojen osuus veronalaisista tuloista. Jos tulot nousevat x prosenttia ja verot nousevat x prosenttia, tuloveroaste säilyy ennallaan. Verot puolestaan lisääntyvät x prosenttia, jos kaikkia euromääräisiä veroperusteita korotetaan x prosenttia. Tämä selittyy sillä, että verovähennykset lasketaan tavanomaisilla laskutoimituksilla (kerto-, jako-, vähennys- ja yhteenlaskut), joilla on tällainen ominaisuus. Myös asteikon mukainen vero määräytyy samalla tavalla. Prosenttiparametrit (esim.

kunnallisveroprosentti) eivät ole euromääräisiä, ja ne on pidetty ennallaan. Tällaisilla laskentaoletuksilla on pyritty siihen, että arvio verotulojen muutoksesta on verotuksen osalta neutraali, ja se heijastaa lähinnä väestörakenteen muutosta.

6.5.4 Verotuloihin perustuva tasaus

Verotulojen tuottoerot ovat varsin suuret maan eri osissa. Selkeimmin tämä näkyy Uudenmaan ja muun maan välillä. Mikäli hyvinvointialueille annetaan verotusoikeus niin sen myötä valtionrahoituksessa olisi otettava käyttöön erillinen verotuloihin perustuva tasaus. Verotuloihin perustuva tasaus on mitoitettava siten, että hyvinvointialueiden rahoitus turvataan mahdollisimman pitkälle.

Hyvinvointialueiden tasausmekanismi on perustaltaan samanlainen kuin kuntien välisessä tulojen tasauksessa.⁴⁴ Laskentaesimerkeissä tasausraja on 100 prosenttia eli se vastaa koko maan keskimääräistä asukaskohtaista laskennallista verotuloa. Tasauslisäprosentti on 100 prosenttia, jolloin tasausrajan alapuolella (keskimääräistä matalammat laskennalliset verotulot) hyvinvointialue saa tasauslisää täysimääräisesti alueen oman laskennallisen verotulon ja tasausrajan erotuksesta. Tasausrajan yläpuolella on tarpeen käyttää nykyistä kuntien tasausmenettelyä korkeampaa tasausvähennysprosenttia, koska keskimääräistä korkeamman verotulon alueet hyötyvät verotusoikeudesta muuta maata enemmän ja toisaalta näiltä alueilta leikataan muuta maata vähemmän valtion rahoitusta. Tämän takia laskelmissa leikkausprosenttina on käytetty 80 prosenttia. Kuntien tasauksessa käytetään nykyisin progressiivisesti vähintään 30 prosentin leikkuria. Tasauslaskelmassa ei käytettäisi hyvinvointialueiden omaa veroprosenttia, vaan kaikille alueille yhtä suurta laskennallista verotuloa. Tällä taataan mahdollisimman pitkälle se, että hyvinvointialueen muuttaessa veroprosenttiaan se ei vaikuttaisi alueen tasauksen määrään.

6.5.5 Painelaskelmien tulokset

Laskelmien tulokset esitetään taulukossa 6.8 laskennallisena paineena maakuntaveroon. Kuten edellä todettua, laskelmat sisältävät lukuisia oletuksia tulevasta kehityksestä. Vaihtoehto "0 % vero", kuvaa muutospainetta joka syntyy valtion rahoitusmallista vuoteen 2030 mennessä. 0 %:n vero kuvaa siis sote-uudistuksen mukaista rahoitustilanteen muutosta (valtion rahoitus suhteessa siirtyvään kustannukseen). Siinä hyvinvointialueilla ei lähtökohtaisesti ole maakuntaveron tuottoa, eikä siten myöskään valtion rahoitusta ole tarvetta leikata. Taulukon 6.8 perusteella hyvinvointialueilla, joissa muutos on plusmerkkinen,

⁴⁴ Esimerkki kuntien tulojen tasausjärjestelmän laskennasta on liitteessä 4.

valtion rahoitus ei riittäisi kattamaan kustannuksia. Miinusmerkkinen luku tarkoittaisi, että rahoitus riittäisi kustannuksiin verrattuna.

Alueilla missä paine on positiivinen (veroprosentin korotuspaine), valtion rahoitus ei kattaisi kustannuksia. Niillä alueilla missä paine on negatiivinen (veroprosentin laskuvaraa), valtion rahoitus on korkeampi kuin arvioitu kustannus. Valtion rahoituksen aiheuttaman paineen vaihteluväli vuonna 2030 on 1,8 prosentin laskuvarasta 0,9 prosentin korotuspaineeseen. Keskimääräinen muutos poikkeaa nollasta, koska valtio rahoittaa toistaiseksi pysyvän muutostasauksen kustannukset. Verotuloihin perustuvalla tasausjärjestelmällä ei ole vaikutusta tähän tarkasteluun.

Taulukko 6.8 Maakuntaveron käyttöönoton aiheuttama laskennallinen paine veroon vuonna 2030

Hyvinvointialue	Ilman tasausta vuonna 2030			Tasauksella vuonna 2030		
	0 % vero	2 % vero	5 % vero	0 % vero	2 % vero	5 % vero
	Laskennallinen paine veroon			Laskennallinen paine veroon		
Helsinki	0,24	-0,47	-1,53	0,24	-0,12	-0,66
Vantaa ja Kerava	-0,26	-0,75	-1,50	-0,26	-0,59	-1,09
Länsi-Uusimaa	0,43	-0,33	-1,48	0,43	0,05	-0,52
Itä-Uusimaa	-1,02	-1,21	-1,50	-1,02	-1,06	-1,14
Keski-Uusimaa	0,74	0,37	0,20	0,74	0,55	0,66
Varsinais-Suomi	-0,42	-0,22	0,08	-0,42	-0,29	-0,10
Satakunta	0,09	0,47	1,02	0,09	0,34	0,70
Kanta-Häme	-0,50	-0,23	0,16	-0,50	-0,31	-0,03
Pirkanmaa	-0,20	-0,13	-0,04	-0,20	-0,21	-0,25
Päijät-Häme	-0,99	-0,55	0,10	-0,99	-0,74	-0,37
Kymenlaakso	0,64	1,18	2,01	0,64	1,08	1,77
Etelä-Karjala	-0,67	-0,24	0,39	-0,67	-0,39	0,01
Etelä-Savo	0,73	1,83	3,49	0,73	1,48	2,62
Pohjois-Savo	0,33	0,98	1,96	0,33	0,70	1,24
Pohjois-Karjala	-1,79	-0,69	0,11	-1,79	-1,16	-1,08
Keski-Suomi	-0,89	-0,45	0,20	-0,89	-0,73	-0,50
Etelä-Pohjanmaa	0,27	1,07	2,27	0,27	0,64	1,19
Pohjanmaa	0,73	0,94	1,56	0,73	0,76	1,12
Keski-Pohjanmaa	0,39	1,01	1,94	0,39	0,65	1,04
Pohjois-Pohjanmaa	0,13	0,54	1,15	0,13	0,25	0,43
Kainuu	0,89	2,05	4,35	0,89	1,69	3,44
Lappi	-0,56	0,44	1,93	-0,56	0,21	1,35
Manner-Suomi	-0,03	-0,01	0,02	-0,03	-0,01	0,02
min	-1,79	-1,21	-1,53	-1,79	-1,16	-1,14
maks	0,89	2,05	4,35	0,89	1,69	3,44

Lähde: VM

Vaihtoehto "2 % vero" ("5 % vero") kuvaa rahoitusmallia, missä hyvinvointialueiden verotus olisi lähtötilanteessa kaksi prosenttia (viisi prosenttia) ja vastaava rahamäärä vähennettäisiin valtion rahoituksesta. Tämä muuttaa aluekohtaisia tuloksia merkittävästi. Tämä johtuu yhtäältä valtion rahoitukseen tehtävästä vähennyksestä, joka kohtelee alueita eri tavalla,

ja toisaalta verotulokertymästä, joka vaihtelee alueittain merkittävästi. Kahden prosentin veromallissa myös näissä laskelmissa (sisältäen tasauksen) ääripäät löytyvät Pohjois-Karjalasta -1,16 ja Kainuusta +1,69. Jos verotuksen taso olisi lähtötilanteessa viisi prosenttia, alkaisi hyötyjien joukko painottua Uudenmaan alueille. Myös Pohjois-Karjalan tilanne olisi hyvä, mutta Kainuussa ja Etelä-Savossa korotuspaine olisi jo varsin korkea. Alueiden väliset erot kasvaisivat näillä oletuksilla selvästi.

Taulukossa 6.9 esitetään vastaavien laskelmien tulokset euroa/asukas.

Taulukko 6.9 Maakuntaveron käyttöönoton aiheuttama rahoituksen muutos vuonna 2030, euroa/as

Hyvinvointialue	Ilman tasausta vuonna 2030			Tasauksella vuonna 2030		
	0 % vero	2 % vero	5 % vero	0 % vero	2 % vero	5 % vero
	€/as	€/as	€/as	€/as	€/as	€/as
Helsinki	-72	140	458	-72	36	198
Vantaa ja Kerava	69	197	390	69	154	283
Länsi-Uusimaa	-134	103	459	-134	-16	160
Itä-Uusimaa	267	315	389	267	278	296
Keski-Uusimaa	-198	-98	-54	-198	-146	-174
Varsinais-Suomi	97	50	-19	97	66	22
Satakunta	-20	-106	-231	-20	-77	-159
Kanta-Häme	117	54	-37	117	72	6
Pirkanmaa	45	29	8	45	49	58
Päijät-Häme	218	121	-21	218	162	81
Kymenlaakso	-150	-273	-465	-150	-250	-409
Etelä-Karjala	151	54	-88	151	89	-1
Etelä-Savo	-151	-380	-720	-151	-308	-541
Pohjois-Savo	-70	-208	-411	-70	-148	-261
Pohjois-Karjala	351	134	-21	351	226	210
Keski-Suomi	188	95	-42	188	154	105
Etelä-Pohjanmaa	-54	-213	-448	-54	-128	-235
Pohjanmaa	-161	-207	-342	-161	-168	-245
Keski-Pohjanmaa	-80	-206	-394	-80	-133	-210
Pohjois-Pohjanmaa	-27	-113	-240	-27	-53	-89
Kainuu	-185	-424	-892	-185	-349	-706
Lappi	122	-95	-415	122	-45	-290
Manner-Suomi	7	2	-5	7	2	-5
min	-196	-424	-892	-198	-349	-706
maks	351	315	459	351	278	296

Lähde: VM

Siirryttäessä tarkastelussa vuoteen 2040, korostuvat muutokset entisestään. Toisaalta alueilla on ollut paremmin aikaa suunnitella ja sopeuttaa omaa toimintaansa. Laskelmissa näkyy myös sote-uudistukselle asetettu kustannusten hillintätavoite, joka alkaa näkyä vasta 2030-luvulla. Tästä syystä myös Uudenmaan alueille veron laskuvara on pienempi kuin vuoden 2030 tarkastelussa. Joka tapauksessa näillä oletuksilla alueiden väliset

erot veropaineissa (tasaus huomioiden) ovat lähes neljä prosenttiyksikköä kahden prosentin lähtötasolla ja jopa kuusi prosenttiyksikköä, jos lähdetään liikkeellä viiden prosentin verolla.

Taulukko 6.10 Maakuntaveron käyttöönoton aiheuttama laskennallinen paine veroon vuonna 2040

Hyvinvointialue	Ilman tasausta vuonna 2040			Tasauksella vuonna 2040		
	0 % vero	2 % vero	5 % vero	0 % vero	2 % vero	5 % vero
	Laskennallinen paine veroon			Laskennallinen paine veroon		
Helsinki	0,51	-0,10	-1,03	0,51	0,22	-0,23
Vantaa ja Kerava	-0,02	-0,32	-0,79	-0,02	-0,20	-0,48
Länsi-Uusimaa	0,74	0,10	-0,87	0,74	0,47	0,06
Itä-Uusimaa	-0,93	-0,86	-0,76	-0,93	-0,72	-0,42
Keski-Uusimaa	1,40	1,29	1,43	1,40	1,45	1,85
Varsinais-Suomi	-0,11	0,41	1,19	-0,11	0,33	0,97
Satakunta	0,51	1,16	2,12	0,51	1,05	1,85
Kanta-Häme	-0,18	0,42	1,32	-0,18	0,37	1,19
Pirkanmaa	0,13	0,45	0,92	0,13	0,34	0,63
Päijät-Häme	-0,76	0,00	1,13	-0,76	-0,18	0,68
Kymenlaakso	1,23	2,11	3,46	1,23	2,06	3,33
Etelä-Karjala	-0,38	0,36	1,45	-0,38	0,23	1,14
Etelä-Savo	1,42	2,95	5,26	1,42	2,67	4,54
Pohjois-Savo	0,87	1,87	3,37	0,87	1,59	2,68
Pohjois-Karjala	-1,92	-0,33	1,34	-1,92	-0,78	0,19
Keski-Suomi	-0,65	0,12	1,27	-0,65	-0,16	0,56
Etelä-Pohjanmaa	0,81	2,01	3,82	0,81	1,61	2,80
Pohjanmaa	1,35	1,81	2,77	1,35	1,63	2,30
Keski-Pohjanmaa	0,92	1,91	3,36	0,92	1,55	2,48
Pohjois-Pohjanmaa	0,59	1,41	2,64	0,59	1,11	1,89
Kainuu	1,83	3,48	6,43	1,83	3,18	5,67
Lappi	-0,14	1,36	3,61	-0,14	1,15	3,08
Manner-Suomi	0,33	0,59	0,98	0,33	0,59	0,98
min	-1,92	-0,86	-1,03	-1,92	-0,78	-0,48
maks	1,83	3,48	6,43	1,83	3,18	5,67

Lähde: VM

Taulukossa 6.11 esitetään vastaavien laskelmien tulokset euroa/asukas.

Taulukko 6.11 Maakuntaveron käyttöönoton aiheuttama rahoituksen muutos vuonna 2040, euroa/as

Hyvinvointialue	Ilman tasausta vuonna 2040			Tasauksella vuonna 2040		
	0 % vero €/as	2 % vero €/as	5 % vero €/as	0 % vero €/as	2 % vero €/as	5 % vero €/as
Helsinki	-187	37	376	-187	-80	83
Vantaa ja Kerava	7	103	249	7	63	151
Länsi-Uusimaa	-285	-39	332	-285	-181	-24
Itä-Uusimaa	303	280	251	303	235	137
Keski-Uusimaa	-462	-424	-469	-462	-480	-609
Varsinais-Suomi	31	-118	-338	31	-93	-275
Satakunta	-146	-331	-602	-146	-301	-527
Kanta-Häme	54	-124	-383	54	-108	-345
Pirkanmaa	-37	-127	-257	-37	-95	-177
Päijät-Häme	209	-1	-310	209	49	-185
Kymenlaakso	-362	-621	-1 013	-362	-605	-974
Etelä-Karjala	108	-101	-409	108	-66	-320
Etelä-Savo	-375	-781	-1 382	-375	-705	-1 192
Pohjois-Savo	-229	-494	-884	-229	-421	-703
Pohjois-Karjala	471	80	-325	471	192	-45
Keski-Suomi	170	-32	-332	170	42	-145
Etelä-Pohjanmaa	-202	-502	-947	-202	-402	-694
Pohjanmaa	-369	-497	-753	-369	-446	-626
Keski-Pohjanmaa	-235	-485	-854	-235	-393	-625
Pohjois-Pohjanmaa	-155	-368	-682	-155	-290	-488
Kainuu	-482	-914	-1 679	-482	-835	-1 480
Lappi	39	-370	-974	39	-312	-830
Manner-Suomi	-100	-179	-296	-100	-179	-296
min	-482	-914	-1 679	-482	-835	-1 480
maks	471	280	376	471	235	151

Lähde: VM

Tehdyillä painelaskelmilla on pyritty arvioimaan rahoituksen riittävyyttä ja painetta maakuntaveron korotukseen vuosina 2030 ja 2040. Laskelmat osoittavat, että alueelliset erot

muodostuvat varsin suuriksi jo pienilläkin veroasteilla. Erot suurentuvat maakuntaveron osuuden kasvaessa rahoituksessa. Taustalla vaikuttaa väestörakenteen muutoksen vaikutus alueiden erilaisuuden kasvuun. Valtion tarveperusteinen rahoitus ja alueen verotulot kulkevat eri suuntiin. Uudellamaalla maakuntaveron tuotto on selvästi korkeampi kuin muualla maassa. Toisaalta valtion rahoituksen pienentäminen vähentää rahoitusta eniten hyvinvointialueilla, joissa palvelutarpeen paino on suurin ja maakuntaveron tuotto on pienin.

Painelaskelmat sisältävät lukuisia oletuksia eikä niistä voi suoraan päätellä, mitkä alueet ” pärjäävät ” ja mitkä eivät. Jos alueiden omat toimenpiteet rahoitusmallin muutokseen ja erilaiset tasaukset pystyttäisiin huomioimaan laskelmissa, hyvinvointialueiden rahoituslanne ei todennäköisesti näyttäisi näin huonolta. Maakuntaveron alueelliset erot uhkaavat jäädä niistä huolimatta korkeiksi, ja mahdollisen verotusoikeuden toteutuessa tarvitaan voimakasta tulojen tasausta, mahdollisesti myös erillistä siirtymätasausta. Tämä voi osaltaan heikentää verotusoikeudelle asetettuja tavoitteita.

6.6 Yhteenveto

Tässä luvussa on tarkasteltu hyvinvointialueiden vaihtoehtoisia rahoitusmalleja kolmen eri skenaarion avulla. Skenaario 1 vastaa sote-uudistuksen mukaista hyvinvointialueiden rahoitusmallia ja skenaariossa 2 rahoitusmalliin liitetään maakuntaveron, jonka osuus alueiden rahoituksesta on suhteellisen pieni. Skenaariossa 3 alueiden tehtäviä ja rahoitus pohjaa laajennetaan huomattavasti sote-uudistuksessa esitetystä.

Yleisesti voidaan todeta, että mitä pienempi oman verotusoikeuden merkitys olisi, sitä paremmin pystyttäisiin turvaamaan alueellinen yhdenvertaisuus ja sitä pienemmät olisivat ansiotuloverotuksen kiristyspainet. Verotusoikeus kasvattaisi paikallishallinnon ja sen myötä koko julkisen sektorin rahoituksen suhdanneherkkyyttä. Toisaalta verotusoikeus kasvattaisi alueiden itsehallintoa ja voisi parantaa tehokkuuskannustimia.

Skenaario 3 kuvaa tilannetta, missä hyvinvointialueiden tehtävät laajenisivat merkittävästi nykyisestä. Tällöin tehtävien ja rahoituksen jakoa kuntien, hyvinvointialueiden ja valtion välillä tulisi laajasti harkita uudelleen. Tällaista hyvinvointialueiden tehtävien merkittävää laajennusta ei ole näköpiirissä, minkä vuoksi myöskään hyvinvointialueiden omien verotulojen osuuden kasvattaminen merkittäväksi ei ole perusteltua. Veropohjan laajentaminen ansiotuloverosta muihin verolajeihin johtaisi suuriin muutoksiin sekä hyvinvointialueiden että kuntien rahoituksessa. Käytännössä hyvinvointialueiden rahoitusmallin vaihtoehtoisiksi jäävät skenaarioiden 1 ja 2 mukaiset mallit.

Skenaarioiden vaikutuksia tarkastellaan esimerkkilaskelmien ja vuosille 2030 ja 2040 tehtyjen projektoiden avulla. Esimerkkilaskelmista ja tulevaisuusprojektioista voidaan päätellä, että alueiden välisistä kustannusten ja tulopohjien eroista seuraa, että alueiden veroprosentteihin ja rahoitusasemaan syntyisi eroja jo verotusoikeuden käyttöönottovaiheessa ja niiden arvioidaan kasvavan tulevaisuudessa. Erot olisivat sitä suurempia, mitä suurempi verotusoikeuden osuus hyvinvointialueiden tuloista olisi.

7 Maakuntaveron arviointi eri näkökulmista

7.1 Johdanto

Tässä luvussa arvioidaan eri näkökulmista maakuntaveron soveltuvuutta Suomeen perustettavien hyvinvointialueiden rahoitukseen.

Teoreettisen viitekehyksen alueiden rahoitusmallin tarkasteluun tarjoaa julkistaloustieteen ja fiskaalisen federalismin kirjallisuus. Tutkimuskirjallisuuden perusteella ei kuitenkaan löydy yksiselitteistä vastausta siihen, millainen alueellinen rahoitusmalli parhaiten soveltuisi Suomeen. Muiden Pohjoismaiden maakuntien rahoitusratkaisuista voi myös hakea esimerkkejä, mutta nekään eivät tarjoa suoraan Suomeen sovellettavissa olevaa mallia. Yhtä optimaalista rahoitusmallia ei ole olemassa, vaan rahoitusmallin valinnassa on huomioitava sille asetettavat tavoitteet, hyvinvointialueiden tehtävien laajuus ja luonne, alueiden omien rahoituspohjien rakenne sekä niiden asema osana julkista taloutta.

Alueiden rahoitusmallille voidaan asettaa useita eri tavoitteita. Nämä voivat kuitenkin olla keskenään ristiriitaisia, eikä kaikkia tavoitteita ole mahdollista saavuttaa yhdellä mallilla. Eri näkökulmista tarkasteltuna vaihtoehtoisten rahoitusmallien eri ominaisuudet korostuvat. Esimerkiksi alueellisen yhdenvertaisuuden näkökulmasta valtion rahoitus soveltuu paremmin alueiden tehtävien rahoittamiseen etenkin tilanteessa, missä alueiden välillä on merkittäviä eroja taloudellisessa kantokyvyssä ja tehtävien rahoitustarpeessa. Toisaalta esimerkiksi alueellisen itsehallinnon näkökulmasta katsoen oma verotusoikeus on sopivampi. Hyvinvointialueiden rahoitusmallin valinnassa onkin viime kädessä kyse valinnasta eri tavoitteiden ja näkökulmien painottamisen välillä.

Maakuntaveron tarkastelu liittyy sosiaali- ja terveyspalveluiden uudistukseen ja alueiden rahoitusmallin tulisi edistää uudistukselle asetettuja tavoitteita. Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelman mukaan sosiaali- ja terveyspalveluiden uudistuksen keskeisinä tavoitteina on kaventaa hyvinvointi- ja terveyseroja, turvata yhdenvertaiset ja laadukkaat sosiaali- ja terveyspalvelut kaikille suomalaisille, parantaa palveluiden saatavuutta ja saavutettavuutta, turvata ammattitaitoisen työvoiman saanti, vastata yhteiskunnallisten muutosten mukanaan tuomiin haasteisiin ja hillitä kustannusten kasvua. Hyvinvointialueiden rahoitusmalli joutuu tasapainoilemaan palveluiden rahoituksen turvaamisen, alueellisen yhdenvertaisuuden ja kustannusten hillinnän välillä. Pääministeri Marinin hallituksen

ohjelman mukaan mahdollisen maakuntaveron käyttöönotolla ei ole tarkoitus nostaa verotuksen tasoa.

Sote-uudistuksen voimaantulovaiheessa Suomeen perustettavien hyvinvointialueiden tehtävät koostuvat sosiaali- ja terveystaloudesta sekä pelastustoimesta. Hallitusohjelman mukaisesti hyvinvointialueiden tehtäväkentän laajentamista on selvitetty parlamentaarisesti. Aluehallinnon ja monialaisten maakuntien parlamentaarisen selvitystyön loppuraportissa (Valtiovarainministeriön julkaisu 2021:1) ehdotetaan, että sote-uudistusta koskevan hallituksen esityksen mukaisille hyvinvointialueille siirrettäisiin kuntien nykyisin hoitamat ympäristöterveydenhuollon tehtävät 1.1.2026 alkaen. Lisäksi selvityksessä esitetään harkittavaksi monialaisten maakuntien tehtävien laajentamisen jatkotarkastelu. Toteutuessaan mahdollinen jatkotarkastelu tulisi selvityksen mukaan kohdistaa maakuntien liittojen nykyisin hoitamiin tehtäviin, mutta mahdollisesti myös muihin alueiden kehittämisen kannalta merkittäviin tehtäviin. Vaikka hyvinvointialueiden tehtäviä laajennettaisiin selvityksessä esillä olleiden laajimpienkin vaihtoehtojen mukaisesti, selvästi suurin osa alueiden tehtävistä koostuisi edelleenkin sosiaali- ja terveystaloudesta. Tämä on olennaista hyvinvointialueiden rahoituksen kannalta: rahoitusmallin on turvattava alueiden edellytykset järjestää palvelut yhdenvertaisesti ja talouden eri suhdannevaiheissa ja poikkeustilanteissa.

Maakuntaveron tarkastelussa olennaisia näkökulmia ovat ainakin perustuslain asettamat edellytykset, kannustimet toiminnan tehostamiseen ja kustannusten hillintään, tehtävien ja rahoituksen tasapaino, alueellisesti yhdenvertaisten palveluiden turvaaminen, vaikutukset verojärjestelmään, verotuksen tasoon ja julkiseen talouteen, alueellinen itsehallinto sekä rahoitusmallin vaikutus hyvinvointialueiden rahoituksen riittävyyteen, lainanottoon ja investointien rahoitukseen.

7.2 Perustuslain maakuntien rahoitusmallille asettamat edellytykset

7.2.1 Perustuslakivaliokunnan aikaisempia kannanottoja

Perustuslakivaliokunta linjasi viime vaalikaudella ehdotetun sote- ja maakuntauudistuksen (HE 15/2017 vp) yhteydessä perustuslain asettamia reunaehtoja perustuslain 121.4 §:ssä tarkoitettulle itsehallinnolle. Valiokunta totesi (PeVL 26/2017 vp), että perustuslain sanamuoto perustuslain 121.4 §:ssä tarkoitettun itsehallinnon sisällöstä jättää lainsäätäjälle enemmän harkintavaltaa, millaiseksi maakunnallinen itsehallinto muodostuu kuin kunnallisen itsehallinnon osalta.

Valiokunnan mielestä perustuslain 22 §:n mukaiseen perusoikeuksien toteuttamisveloitteeseen kuuluu valtion vastuu huolehtia siitä, että maakunnilla on käytännön edellytykset suoritua tehtävistään (PeVL 10/2015 vp ja PeVL 37/2009 vp). Valiokunta piti myös maakuntien rahoituksen perusteltuna lähtökohtana, että tehtävistä säädettäessä on huolehdittava rahoitusperiaatteen mukaisesti maakuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoritua velvoitteistaan.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 15/2018 vp lisäksi todennut, että sote-palveluissa rahoitusperiaatteen merkitystä korostaa perustuslain 19 §:n 3 momentin ja 22 §:n mukainen turvaamisvelvollisuus. Maakuntien rahoitusta tulee soveltuvin osin arvioida perustuslakivaliokunnan rahoitusperiaatetta koskevan käytännön valossa. Ratkaisevassa asemassa maakuntien sote-palvelujen järjestämistehtävän asianmukaisen hoitamisen turvaamisessa on nimenomaan valtion rahoituksen riittävyys ja sen oikea kohdentaminen. Olennaista on, että sote-palvelujen rahoituksen on riittävästi vastattava palvelutarvetta ja turvattava se, etteivät sote-palveluista perittävät asiakasmaksut suuruudellaan siirrä palveluja niitä tarvitsevien ulottumattomiin. Valiokunnan kannanotot koskevat sekä rahoituksen riittävyttä yleisesti että yksittäisiin tai kaikkiin maakuntiin kohdistuvia poikkeustilanteita.

Maakuntien verotusoikeuden osalta perustuslakivaliokunta on lausunut aikaisempien sote-valmistelujen yhteydessä seuraavaa.

Lausunnot PeVL 75/2014 vp ja PeVL 67/2014 vp koskivat hallituksen esitystä 324/2014 vp, jossa sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskeva uudistus ehdotettiin toteutettavaksi kuntayhtymiin perustuvan mallin pohjalta. Rahoituksen järjestämisen osalta valiokunta totesi, että ”yhtenä vaihtoehtona sosiaali- ja terveyspalvelujen rahoitus voitaisiin toteuttaa myös siirtämällä tehtävät perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitetuille kuntaa suuremmille itsehallintoalueille, joilla olisi verotusoikeus.” Tältä osin perustuslakivaliokunta totesi myös, että ”Lisäksi on olemassa muita mahdollisia rahoitusmalleja.”

Edellisellä vaalikaudella valmistellun sote- ja maakuntauudistuksen yhteydessä perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan (PeVL26/2017 vp), että ”lainsäätäjän harkintavalta maakuntien verotusoikeuden suhteen on laaja. Itsenäinen verotusoikeus olisi valiokunnan mielestä perustuslain 121 §:n 4 momentin kannalta perusteltu, mutta ehdoton maakunnalliselle itsehallinnolle asetettava vaatimus se ei ole.”

Perustuslakivaliokunnan aikaisempien lausuntojen perusteella voidaan todeta, että kuntaa suurempien itsehallintoalueiden verotusoikeus olisi itsehallinnon kannalta perusteltua, mutta ehdoton edellytys se ei ole. Näin ollen perustuslain näkökulmasta on olemassa myös muita mahdollisia rahoitusvaihtoehtoja kuin maakuntien oma verotusoikeus.

Perustuslakivaliokunta ei ole ottanut lausunnoissaan kantaa siihen, tulisiko kuntaa suurempien itsehallintoalueiden verotusoikeudesta säätää perustuslaissa. Valiokunnan lausunnoista voidaan kuitenkin tulkita, että tätä ei pidetä välttämättömänä ainakaan alkuvaiheessa. Kysymys tulisi todennäköisesti arvioitavaksi tulevaisuudessa riippuen maakuntien itsehallinnon muodosta ja kehityksestä.

7.2.2 Verotuksen alueelliset erot perustuslain yhdenvertaisuusperiaatteen näkökulmasta

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Säännös ilmaisee paitsi vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta myös ajatuksen tosiasiallisesta tasa-arvosta. Yhdenvertaisuussäännös kohdistuu myös lainsäätäjään. Lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa kansalaisia tai kansalaisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Toisaalta lainsäädännölle on ominaista, että se kohtelee tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin edistääkseen muun muassa tosiasiallista tasa-arvoa.

Yleistä yhdenvertaisuussäännöstä täydentää perustuslain 6 §:n 2 momentin sisältämä syrjintäkielto, jonka mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Säännöksessä luetellut erotteluperusteet ovat syrjintäkiellon ydinaluetta. Luettelo ei ole kuitenkaan tyhjentävä, vaan eri asemaan asettaminen ilman hyväksyttävää perustetta on kielletty myös muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Yhtenä tällaisena syynä voidaan pitää esimerkiksi asuinpaikkaa.

Ansiotulojen verotuksessa on alueellisia eroja. Valtionverotus on sama koko maan alueella eikä siitä voida poiketa, mutta kunnallisveroprosentit eroavat toisistaan. Tällä hetkellä ero matalimman ja korkeimman kunnallisveroprosentin välillä on Manner-Suomessa 6,50 prosenttiyksikköä.

Verotuksen alueellisten erojen tulee olla yhdenvertaisuusperiaate huomioiden hyväksyttävät. Perustuslakivaliokunta on arvioinut kunnallisveroprosenttien välistä eroa yhdenvertaisuusperiaatteen näkökulmasta muun muassa lausunnoissaan PeVL 40/2014 ja PeVL 67/2014. Perustuslakivaliokunta ei pitänyt tuolloin voimassa ollutta kunnallisveroprosenttien kuuden prosenttiyksikön eroa perustuslain vastaisena. Lausunnossaan 67/2014 valiokunta kuitenkin katsoi, että ehdotettujen lainsäädäntötoimien johdosta mahdollisesti jopa 11 prosenttiyksikköön nouseva ero eri kuntien asukkaiden välillä on jo varsin suuri ja tuolloin ehdotettu sääntely muodostui valiokunnan mukaan kokonaisuutena arvioiden perustuslain 121 §:n 2 ja 3 momentin sekä perustuslain 6 §:n 1 momentin vastaiseksi.

Jos hyvinvointialueille säädettäisiin verotusoikeus ansiotuloihin, tulisi samalla arvioida verotusoikeuden vaikutuksia verotuksen alueellisiin eroihin. Valmistelun yhteydessä tulisi varmistua siitä, että erot eivät kasvaisi perustuslain yhdenvertaisuusperiaate huomioiden liian suuriksi. Siitä, mikä on hyväksyttävää verotuksen alueellisissa eroissa, ei ole olemassa yksiselitteistä arviota. Edellä mainituista perustuslakivaliokunnan aikaisemmista lausunnoista voidaan päätellä, että tuolloin vallinneissa olosuhteissa kunnallisveroprosenteissa ollut kuuden prosenttiyksikön ero oli vielä hyväksyttävää, mutta 11 prosenttiyksikön ero olisi ollut jo liian suuri.

Sote-uudistuksen yhteydessä kunnallisveroprosentteja alennetaan kaikkien kuntien kohdalla yhtä monella prosenttiyksiköllä. Kunnallisveroprosenttien saman suuruisen alentamisen johdosta matalimman ja korkeimman kunnallisveroprosentin välinen ero ei kasva ehdotetun uudistuksen voimaantuloavuonna. Kunnallisveroprosenttien välinen ero tosin kasvaa suhteellisesti, koska ero säilyy prosenttiyksikköinä samana, mutta kunnallisveroprosentit olisivat jatkossa huomattavasti pienemmät. Suhteellisen eron kasvulta ei voida uudistuksen yhteydessä välttyä, koska kaikkien kuntien veroprosentteja tulee alentaa saman suuruisesti, jotta uudistus kohdistuisi verovelvollisiin yhdenvertaisesti.

Kansalaisten näkökulmasta merkityksellistä on ansiotuloverotuksen kokonaisuus, joka muodostuisi mahdollisen maakuntaveron käyttöönoton myötä valtion, kunnan ja hyvinvointialueen kantamista veroista sekä ansiotuloista perittävistä pakollisista maksuista ja mahdollisesta kirkollisverosta. Jos maakuntaveroprosentit olisivat voimaantulovaiheessa samat koko maan alueella, verotuksen alueelliset erot eivät muuttuisi uudistuksen voimaantulovaiheessa. Tulevaisuudessa maakuntaveroprosenttien eriytyessä ansiotuloverotuksen alueelliset erot kuitenkin kasvaisivat kunnallisveroprosenttien välisten erojen lisäksi eri suuruisten maakuntaveroprosenttien myötä. Koska maakuntaveroprosentit olisivat ainakin alkuvaiheessa varsin pieniä, niiden suhteelliset erot kasvaisivat nopeasti varsin suuriksi. Valtion verotus olisi edelleen sama koko Manner-Suomen alueella. Arvioitaessa maakuntaveron vaikutuksia verotuksen alueellisiin eroihin tulisi asiaa tarkastella kokonaisuutena yhdessä kunnallisveroprosenttien erojen kanssa. Arvioinnissa olisi merkitystä myös sillä, muodostuisivatko erot suoraan lainsäädännön seurauksena vai kuntien ja hyvinvointialueiden omien toimien seurauksena.

7.2.3 Kuntien verotusoikeus

Perustuslain 121 §:n sanamuodon mukaan Suomi jakaantuu kuntiin. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan säännös ilmentää itsehallinnon suojan lisäksi lainsäätäjän tarkoitusta siitä, että Suomen hallinto rakentuu keskushallinnon alapuolella olennaisesti kuntien ja kunnallisen itsehallinnon varaan (ks. PeVL 26/2017 vp). Valiokunnan mielestä perustuslain 121 §:stä johtuu, että maakuntatason itsehallinto ei voi kokonaan korvata kunnallista

itsehallintoa. Tämä merkitsee, että säädettäessä tavallisella lailla maakunnan itsehallinnosta on perustuslain 121 §:n vuoksi turvattava, ettei tämä tee merkityksettömäksi kunnallista itsehallintoa tai olennaisesti kavenna sen merkitystä.

Perustuslain 121 §:n 3 momentin mukainen kuntien verotusoikeus kuuluu kuntien itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin (ks. PeVL 16/2014). Verotusoikeuden keskeiseksi sisällöksi on valiokunnan käytännössä muodostunut se, että oikeudella tulee olla reaalinen merkitys kuntien mahdollisuuksien kannalta päättää itsenäisesti taloudestaan (PeVL 12/2011 vp, s. 2/II, PeVL 29/2009 vp, s. 2/II).

Perustuslakivaliokunta on katsonut, ettei sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämis- ja tuotamistehtävien siirto pois kunnilta merkitse niin ratkaisevaa kuntien tehtävien kaventamista, että se sellaisenaan olisi ristiriidassa kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojan kanssa (PeVL 26/2017 vp).

7.3 Kannustimet, pehmeä budjettirajoite ja kustannusten hillintää tukevat tekijät

Tutkimuskirjallisuudessa oman verotusoikeuden katsotaan lähtökohtaisesti kannustavan alueita tehokkaaseen taloudenpitoon ja kustannusten hillintään. Kustannuksia hillitsevät kannustimet ovat sellaisia, joissa hyöty kustannuksia hillitsevästä toiminnasta tai vastuu mahdollisesta alijäämästä kohdistuvat suoraan toimijalle. Palveluiden tehokkaasta tuottamisesta syntyvä kustannussäästö voidaan kohdistaa alueen äänestäjien hyödyksi matalamman veroprosentin kautta, ja alijäämä joudutaan kattamaan viime sijassa korottamalla veroprosenttia. Toisaalta, jos äänestäjät preferoivat enemmän tai parempia palveluita, kannustimia voi olla myös verotuksen tason nostamiseen. Verotusoikeuden myötä alueen päättäjät ovat äänestäjille tilivelvollisia sekä tuotetuista palveluista että verorasituksen tasosta. Jos alueella ei ole verotusoikeutta, sen on mahdollista tarjota enemmän tai parempia palveluita ainoastaan toimintaa tehostamalla.

Suomessa erityisen haasteen asettaa hyvinvointialueiden sote-menojen ja veropohjien erilaisuus, minkä seurauksena alueiden mahdollisuudet rahoittaa toimintaansa omilla tuloilla ovat erilaiset. Lisäksi alueiden koko- ja olosuhde-erot merkitsevät sitä, että alueiden tehostamis- ja sopeuttamismahdollisuuksissa on eroja. Tämä lähtökohtaisesti lisäisi veroprosenttien alueellisia eroja ja heikentää alueellista yhdenvertaisuutta. Alueiden veroprosenttien väliset erot eivät johtuisi yksinomaan eroista äänestäjien preferensseissä, vaan myös eroista alueiden taloudellisissa tilanteissa. Tämä voisi heikentää kannustimien toimintaa, jos asukkaat eivät pystyisi erottamaan alueellisten tekijöiden ja päättäjien toiminnan vaikutuksia toisistaan. Kannustinten toimintaa saattaisi heikentää myös se, jos verovelvolliset

eivät järjestelmän monimutkaisuudesta johtuen pystyisi havaitsemaan saamiensa palveluiden ja verorasituksensa yhteyttä. Jos rahoitus tulisi osin valtiolta ja osin omista verotuloista, äänestäjille ei välttämättä olisi selvää, kenelle vastuu huonoiksi koetuista palveluista kuuluu. Verovelvollisten voisi myös olla vaikea havaita maakuntaverorasituksensa tasoa silloin, kun vero kannettaisiin osana muuta ansiotuloverotusta.

Verotusoikeuden voidaan katsoa lieventävän niin sanotun pehmeän budjettirajoitteen ongelmaa. Pehmeä budjettirajoite muodostuu, kun ylempi organisaatio ottaa kokonaan tai osittain kannettavakseen alemman organisaatiotason alijäämiä.⁴⁵ Tutkimuskirjallisuuden mukaan paikallistason pehmeän budjettirajoitteen mahdollisuutta lisää erityisesti paikallistason suuri riippuvuus valtionosuuksista. Jos alueille on määrätty yhteiskunnallisesti tärkeitä tehtäviä, joiden hoitamiselle asetetaan lisäksi valtakunnallisesti yhtenäisiä tavoitteita, valtion on käytännössä mahdotonta välttää lisärahoituksen antamista alueille. Alueet tietävät tämän, ja se voi vaikuttaa niiden käyttäytymiseen monella tavalla: ne voivat lisätä menojaan tai panostaa riskipitoisempiin tai alhaisemman prioriteetin palveluihin tietäen, että valtio lopulta takaa korkean prioriteetin palveluiden saatavuuden.⁴⁶ Suomeen perustettavien hyvinvointialueiden tehtävät ovat pääasiassa sosiaali- ja terveystaloudellisia ja sote-uudistuksen yhtenä tavoitteena on alueellisen yhdenvertaisuuden lisääminen, minkä seurauksena budjettirajoite on aina jonkin verran pehmeä. Kortelainen ja Lapointe (2019) toteavat, että Suomeen suunnitellun maakuntahallinnon pehmeän budjettirajoitteen ongelmaa voi pienentää ennaltamäärätyillä menettelytavoilla maakuntien alijäämätilanteissa. Lisäksi he katsovat että verotusoikeudella voitaisiin lisätä kannustimia parempaan taloudenpitoon.

Tutkimuskirjallisuudessa mainitaan pehmeään budjettirajoitteeseen liittyvänä ongelmana myös moraalikato sekä yhteismaan ongelma. Moraalikadossa on kyse siitä, että alueilla on kannustin ottaa liikaa riskiä, koska ne voivat luottaa siihen, että keskushallinto tulee viime kädessä apuun riskin lauetessa. Yhteismaan ongelmassa puolestaan on kyse siitä, että keskushallinnon budjetti voidaan nähdä yhteismaana, jota alueet voivat hyödyntää tehottoman paljon. Alueet hyötyvät keskushallinnolta saamastaan rahasta, mutta kantavat kustannukset vain osin. Näiden ongelmien välttämiseksi keskushallinnon tulisi uskottavasti sitoutua ns. no bailout –periaatteeseen eli siihen, että alueen ylittäessä budjettinsa, keskushallinto ei antaisi lisärahoitusta. Tähän voi olla käytännössä vaikea sitoutua esimerkiksi silloin, kun alueilla on perusoikeuksien toteutumiseen liittyviä tehtäviä.

45 Kortelainen ja Lapointe (2019) käsittelevät kattavasti pehmeää budjettirajoitetta ja siihen liittyvää tutkimusta katsauksessaan, jossa arvioitiin pääministeri Sipilän hallituksen valmistelemaa maakunta- ja sote-uudistusta kannustimien näkökulmasta.

46 Talouspolitiikan arviointineuvoston raportti 2018, <https://www.talouspolitiikanarviointineuvosto.fi/wordpress/wp-content/uploads/2019/04/Raportti2018.pdf>.

Pienikin verotusoikeus voisi luoda hyvinvointialueille valtion rahoitusta parempia kannustimia kustannusten hillintään, mikäli alue tuolloin vastaisi ensisijaisesti itse mahdollisesta alijäämästään. Verotusoikeuden sisältävä rahoitusmalli olisikin rakennettava niin, että lähtökohtaisesti alueilla ei olisi oikeutta valtion lisärahoitukseen. Tuolloin alue kattaisi alijäämän sopeuttamalla menojaan, veroprosenttia korottamalla tai lainanotolla. Toisaalta alueiden verotusoikeus voisi johtaa verorasituksen ja siten myös kustannusten nousuun. Sote-uudistukselle asetettu tavoite parantaa sote-palvelujen saatavuutta ja lisätä yhdenvertaisuutta eri alueiden välillä saattaisi osaltaan lisätä painetta veroprosentin korotukseen toiminnan tehostamisen sijasta. Toisaalta valtion ohjauksella voidaan pyrkiä hillitsemään veroprosentin korottamista, esimerkiksi asettamalla arviointimenettelyn yhdeksi kriteeriksi maan keskitasoa korkeamman veroprosentin tason.

Rahoitusmallilla ja valtion muulla ohjauksella voidaan pienentää pehmeän budjettirajoitteen ongelmaa. Hallituksen esittämässä hyvinvointialueiden rahoitusmallissa keskeinen mekanismi kustannusten kasvun hillitsemiseksi on se, että arvioidusta sosiaali- ja terveyspalveluiden palvelutarpeen kasvusta huomioidaan vuodesta 2025 lukien hyvinvointialueiden rahoituksessa etukäteen 80 prosenttia. Tämä luo hyvinvointialueille kannustimen tehostaa toimintaansa ja siten hidastaa kustannusten kasvua. Tätä kannustinta tehostaa se, että hyvinvointialueen toistuva rahoitusali jäämä johtaa arviointimenettelyn käynnistämiseen. Samalla tavoin kuin nykyisessä kuntien valtionosuusjärjestelmässä, hyvinvointialueiden rahoitukseen sisältyy toisena keskeisenä kannustinelementtinä toteutuneiden kustannusten vertailu laskennalliseen rahoitukseen. Rahoitusjärjestelmä on rakenteellisesti tuottavuuteen ja kustannustehokkuuteen kannustava, koska hyvinvointialue saa pitää itsellään hyödyn, mikäli se pystyy järjestämään palvelunsa laskennallista rahoitusta edullisemmin. Säästynyt rahoitus on myöhemmin käytettävissä hyvinvointialueen itse määrittämällä tavalla. Keskeistä on, että rahoituksen mitoitus ja rakenne osaltaan kannustavat tuottavuuden parantamiseen. Lisäksi alueille annettavalle lisärahoitukselle voidaan asettaa palvelujen vaikuttavuutta, laatua, määrää tai järjestämisen tehokkuutta koskevia ehtoja, ja toistuva lisärahoituksen saaminen voi johtaa arviointimenettelyn käynnistymiseen.

Muita ohjauskeinoja ovat alueiden talouden tasapainoa ja velkaantumista koskevat vaatimukset sekä arviointimenettely, joka voidaan käynnistää laissa säädettyjen kriteerien täyttyessä ja joka voi johtaa alueen itsenäisyyden menettämiseen. Alueiden rahoituksen perustuessa valtion rahoitukseen vaatimus talouden tasapainottamisesta on tiukempi kuin silloin, kun alueella on omia verotuloja. Talouden ohjauksen sitovuu-teen vaikuttaa se, miten sääntöjen rikkominen sanktioidaan. Käytännössä on havaittu, että kuntasektorilla arviointimenettely tai sen uhka on tehokas ohjauskeino. Kuntien arviointimenettelystä saatujen kokemusten perusteella kunnat pyrkivät välttämään arviointimenettelyyn joutumista.

Valtio voi hillitä alueiden kustannuskehitystä muiden ohjauskeinojen ohella hyvinvointialueille osoitettavan rahoituksen määrää sääntelemällä. Vuodesta 2003 lähtien Suomessa käytössä ollut valtiontalouden kehysmenettely on muodostunut keskeiseksi finanssipoliitiikan säännöksi pyrittäessä hillitsemään valtion menojen kasvua. Kehysjärjestelmä on toiminut pääsääntöisesti hyvin, ja kehysäännön noudattamisella on ollut poliittinen tuki niin hallituksessa kuin eduskunnassa laajemminkin. Sote-uudistuksen myötä sote-palvelujen menot siirtyvät kokonaan valtion budjettitalouden menoja koskevan kehysmenettelyn piiriin. Toisaalta myös ennakoimattomat menotarpeet voivat lisääntyä esimerkiksi hyvinvointialueiden lisärahoitustarpeiden myötä. Talouspolitiikan arviointineuvosto totesi vuoden 2018 raportissaan maakunta- ja sote-uudistuksen lisäävän menokehysten tehokkuutta julkisyhteisöjen menojen tulevan kasvun hallitsemisessa. Arviointineuvosto toisaalta totesi, että jos sosiaali- ja terveydenhuoltomenot jatkavat kasvuaan, tiukka valtiontalouden kehys pakottaisi leikkaamaan muita menoja.⁴⁷ Tämä voitaisiin kuitenkin välttää jättämällä joustavuutta tuovat riittävän suuret varaukset valtiontalouden kehyksiin siinä yhteydessä, kun vuoden 2023 eduskuntavaalien jälkeen muodostettava hallitus päättää seuraavalla vaalikaudella noudatettavasta kehysäännöstä.

Käytännössä tehokkuuskannustinten toiminta on riippuvaista monista asioista, kuten hyvinvointialueiden tehtävien ja rahoituksen muodostamasta kokonaisuudesta, alueellisista olosuhteista, valtion rahoitusmalliin liittyvistä kannustimista ja rahoitusmallin yksityiskohdista, kuten mahdollisesta valtion lisärahoituksesta. Valtionrahoitukseen liittyvää pehmeän budjettirajoitteen ongelmaa voidaan pienentää paitsi verotusoikeudella myös valtion ohjauksella ja alueiden taloudenpitoa koskevilla uskottavilla fiskaalisilla säännöillä.

7.4 Tehtävien ja rahoituksen tasapaino sekä rahoituksen riittävyys

Alueiden tehtävien ja niiden rahoituksen tulisi olla tasapainossa. Tarkoituksenmukainen tehtävienjako ja tehtävien luonteeseen sovitettu rahoitus edistää kuntien ja maakuntien talousvastausta ja kannustaa tehokkuuteen⁴⁸. Jos tehtäväkenttä on valtion määrittelemä ja tiukasti rajattu ja alueiden päätäntävalta tehtävien toteuttamisen suhteen on vähäistä, myös rahoituksellinen itsehallinto voi olla vähäistä niin, että rahoitus tulee kokonaan tai pääosin valtiolta. Jos taas alueiden tehtäväkenttä on aidosti itsehallinnollinen eli tehtävät ovat vapaasti alueen äänestäjien päätettävissä, alueilla tulisi olla päätäntävaltaa myös rahoituksen suhteen, eli rahoituksen tulisi perustua merkittäviltä osin alueen omiin

47 Talouspolitiikan arviointineuvoston raportti 2018, <https://www.talouspolitiikanarviointineuvosto.fi/wordpress/wp-content/uploads/2019/04/Raportti2018.pdf>

48 Sinervo ym. 2017, s. 14.

verotuloihin. Tällöin sekä valta päättää palveluista että vastuu niiden rahoituksesta olisi alueilla, mikä tuottaisi päättäjille kannustimia asukkaiden preferoiman palveluiden ja verotuksen tason yhdistelmän tuottamiseen.

Suomeen perustettavien hyvinvointialueiden tehtävistä ja rahoituksesta säädettäessä on huolehdittava rahoitusperiaatteen mukaisesti alueiden tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan. Rahoitusperiaatteella tarkoitetaan sitä, että valtion on hyvinvointialueelle tehtäviä osoittaessaan huolehdittava siitä, että hyvinvointialueella on riittävät taloudelliset edellytykset tehtävän hoitamiseen. Rahoituksen on riittävästi vastattava hyvinvointialueiden vastuulle kuuluvien tehtävien palvelutarvetta ja turvattava se, että palvelut ovat myös tosiasiallisesti asukkaiden saatavissa kaikilla hyvinvointialueilla. Tätä korostaa julkisen vallan, viime kädessä valtion, vastuu huolehtia perusoikeuksien toteuttamisesta. Perusoikeuksien toteutumisesta on voitava varmistua myös poikkeustilanteissa, esimerkiksi taloudellisen kriisin sattuessa. Oikeuksien on toteuduttava myös alueellisesti ja muutoin yhdenvertaisesti. Rahoitusperiaatteen toteutumista on arvioitava hyvinvointialuekohtaisesti, eikä pelkästään koko maan tasolla.

Valtion vastuu alueiden rahoituksen riittävydestä on erityisen korostunut pääosin valtion rahoitukseen perustuvassa rahoitusmallissa. Jos alueilla olisi verotusoikeus, merkitystä on sillä, mikä osuus alueen rahoituksesta katettaisiin valtion rahoituksella ja mikä osuus omilla verotuloilla. Mikäli alueiden verotusoikeus olisi laaja, voidaan katsoa, että valtio olisi huolehtinut velvoitteestaan turvata palvelut antamalla lainsäädännöllä alueille verotusoikeuden kautta mahdollisuuden tehtävän rahoittamiseen. Jos verotusoikeutta rajoitetaan, valtion viimekätinen vastuu rahoituksen riittävydestä kasvaa.

Hyvinvointialueiden väliset erot palvelutarpeissa ja järjestämisen olosuhteissa on huomioitava valtion rahoituksessa riippumatta siitä, onko alueilla verotusoikeus, jotta voidaan varmistaa kunkin hyvinvointialueen riittävät edellytykset järjestää palveluja asukkailleen ja siten alueellinen yhdenvertaisuus. Sote-uudistuksen rahoitusmallissa valtion rahoituksella tasoitetaan hyvinvointialueiden välillä olevia olosuhde- ja tarve-eroja ja siten lisätään elinkeino- ja väestörakenteeltaan erilaisten hyvinvointialueiden asukkaiden yhdenvertaista kohtelua ja heidän tosiasiallisia mahdollisuuksiaan saada perusoikeuksien toteutumisen kannalta välttämättömiä palveluja.

Sote-uudistukseen sisältyvässä rahoitusmallissa on otettu huomioon ne pääsääntöisesti tutkimusaineistoon perustuvat tekijät, joilla on selvästi osoitettua merkitystä hyvinvointialueen asukkaiden sosiaali- ja terveystalouden käytön tarpeisiin ja kustannuksiin. Lisäksi rahoitusmalliin sisältyvä siirtymätasausjärjestely mahdollistaa kaikille hyvinvointialueille hallitun toiminnan mukauttamisen laskennallisen rahoituksen tasoon. Rahoituksen riittävyttä palvelujen järjestämiseen arvioidaan vuosittain julkisen talouden suunnitelman ja talousarvion valmistelun yhteydessä. Myös Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen

vuosittaiset arviointiraportit ja sosiaali- ja terveysministeriön johdolla alueiden kanssa käytävät neuvottelut ovat osa rahoituksen riittävyyden arviointia.

Käytännössä siihen, riittääkö valtion osoittama rahoitus tosiasiallisesti palvelujen järjestämiseen, voi vaikuttaa moni tekijä. Hyvinvointialueiden palvelujen laajuudessa ja laadussa voi olla eroa, tai palvelutuotanto voi olla joillakin alueilla tehottomampaa. Rahoituksen riittämättömyys voi kuitenkin johtua myös siitä, että tarveperusteinen laskennallinen rahoitus ei vastaa alueen tosiasiallista palvelutarvetta ja siitä aiheutuvaa rahoitustarvetta. Sote-uudistuksen jälkeen rahoitusmallin toimivuutta onkin seurattava ja arvioitava. Käytännössä arvioitaisiin, miten ilmaantuvia ongelmia olisi mahdollista korjata ja rahoitusmalliin sisältyviä laskentaperusteita kehittää. Kun rahoitusmallin toimivuudesta on kertynyt useamman vuoden kokemusta, olisi myös mahdollista arvioida maakuntaveron käyttöönottamisen vaikutuksia hyvinvointialueiden palvelujen järjestämiseen. Myös kuntien mahdollisuuksia niille jäävien investointien ja palveluiden, kuten koulutuksen ja liikunnan edistämisen, rahoitukseen on syytä seurata. Kuntiin jäävät palvelut ovat osin suoraan kytköksissä sosiaali- ja terveysmenoihin, ja niillä on ennaltaehkäiseviä terveys- ja hyvinvointivaikutuksia muun muassa lasten ja nuorten kannalta.

Eryteisesti niillä alueilla, joilla on sote-uudistuksen siirtymäkauden jälkeen sopeuttamistarvetta, maakuntaveron voidaan nähdä yhdeksi ratkaisuksi ylläpitää palvelutasoa ja varmistaa rahoituksen riittävyyttä. Hyvinvointialueiden kustannusten ja veropohjien erilaisuus aiheuttaa kuitenkin sen, että käytännössä alueiden mahdollisuudet kustannusten kattamiseen omilla verotuloilla eivät ole tasavertaiset. Niillä hyvinvointialueilla, joilla asukaskohtaiset kustannukset ovat korkeat ja veropohja pieni, veroprosenttia voidaan joutua korottamaan selvästi enemmän kuin niillä hyvinvointialueilla, joilla asukaskohtaiset kustannukset ovat pienemmät ja veropohja vahvempi. Tästä seuraa se, että rahoitusmalliin olisi välttämätöntä liittää verotuloihin perustuva tasausjärjestelmä.

Komitean työn yhteydessä tehtyjen laskelmien perusteella näyttää siltä, että maakuntaveron käyttöönotolla ei pystyttäisi korjaamaan rahoituksen riittävyyttä kaikilla hyvinvointialueilla. Maakuntaveron ja siihen liittyvä valtion rahoituksen leikkaaminen johtaisivat suuriin rahoituksen muutoksiin hyvinvointialueiden välillä. Näitä eroja ei riittävästi pystytä paikkaamaan verotuloihin perustuvalla tasauksella. Heikoimmassa tilanteessa olisivat ne alueet, joissa maakuntaveron tuotto on heikoin ja samaan aikaan niiltä vähennettävän valtionrahoituksen määrä olisi suhteellisesti suurin. Laskelmien perusteella tulojen tasauksella pystytään jonkin verran tasaamaan vaikutuksia mutta ei riittävästi. Ongelmat korostuvat tehdyissä painelaskelmissa, joita on tehty vuoteen 2030 ja 2040 saakka.

Laskelmien perusteella voidaan myös havaita, että osalla hyvinvointialueista rahoitustilanne heikkenisi sekä sote-uudistuksen perusrahoitusratkaisussa että uudelleen maakuntaveron käyttöönoton myötä. Tämä ei ole tarkoituksenmukaista alueellisen itsehallinnon

näkökulmasta ja maakuntaveron käyttöönotto tulisi johtamaan näillä alueilla maakuntaveron korotuksiin. Rahoitusmallin tavoitteena on turvata palvelujen järjestämisen edellytykset kaikilla hyvinvointialueilla. Tähän tavoitteeseen sopii huonosti se, että yksittäinen hyvinvointialue häviää sekä hyvinvointialueen perusrahoitusratkaisussa että maakuntaveron käyttöön otettaessa.

7.5 Alueellinen yhdenvertaisuus

Oikeus riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin on Suomessa turvattu perusoikeutena jokaiselle asuinpaikasta riippumatta. Yksi sote-uudistuksen keskeisistä tavoitteista on turvata yhdenvertaiset ja laadukkaat sosiaali- ja terveyspalvelut kaikille suomalaisille. Palveluiden turvaamisen kannalta olennaista on edellä luvussa 7.4 käsitelty rahoituksen riittävyys ja kun kyse on alueiden rahoitusmallista, yhdenvertaisuudessa korostuu alueellinen ulottuvuus. Yhdenvertaisuuden merkitystä korostaa tässä yhteydessä se, että hyvinvointialueille siirrettävät tehtävät painottuvat voimakkaasti perusoikeuksien toteuttamiseen. Alueiden palvelutarpeiden, olosuhteiden ja tulopohjien erilaisuus asettaa haasteita rahoitusmallille riippumatta siitä, perustuuko se valtion rahoitukseen vai osin myös omiin verotuloihin.

Keskimääräistä suuremmat asukaskohtaiset sote-menot ja toisaalta keskimääräistä heikompi veropohja keskittyvät samoille hyvinvointialueille. Heikompi tulopohja tarkoittaa myös huonompia edellytyksiä periä tulosidonnaisia asiakasmaksuja. Tästä seuraa, että alueiden lähtökohdat omilla verotuloilla rahoitettujen palveluiden tarjoamiseen ovat erilaiset. Luvussa 6 esitettyjen skenaariotarkastelujen perusteella alueiden väliset erot kasvavat tulevaisuudessa. Omiin verotuloihin perustuvassa rahoitusmallissa heikomman rahoituspohjan ja suuremman palvelutarpeen hyvinvointialueilla voidaan pitää todennäköisenä, että painetta veroprosentin korottamiseen syntyy. Verotuksen kiristämispaine kohdistuisi alueellisesti epätasaisesti. On mahdollista, että toisilla alueilla ei pystyttäisi keskimääräistä korkeammallakaan veroprosentilla tarjoamaan samantasoisia palveluita kuin hyvinvointialueilla, joiden taloudellinen tilanne on parempi. Pienempien asukaskohtaisten kustannusten ja vahvemman veroprosentin hyvinvointialueet voisivat tuottaa palvelut matalammalla veroprosentilla. On mahdollista, että verotusoikeus kasvattaisi alueellisia eroja palveluiden saatavuudessa ja tasossa sekä verotuksen tasossa. Mikäli alueelliset erot kasvaisivat suuriksi, tämä voisi muodostua ongelmalliseksi perustuslain yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta ottaen huomioon myös kuntien veroprosenteissa olevat suuret erot.

Alueiden väliset suuret erot niin palvelutarpeissa kuin tulopohjissa tarkoittavat sitä, että hyvinvointialueiden omaan verotusoikeuteen perustuva rahoitus voi tämän vuoksi olla parhaimmillaankin vain rahoituksen täydentävä osa. Siinäkin tapauksessa alueiden rahoitusjärjestelmään olisi välttämätöntä liittää tasausjärjestelmä, joka tasaisi myös verotuottojen välisiä eroja hyvinvointialueiden välillä. Tasausjärjestelmä olisi laadittava siten, että se

tasaisi alueiden välisiä eroja, mutta säilyttäisi mahdollisimman hyvin verotusoikeuteen liittyvät kannustimet toiminnan tehostamiseen, eikä monimutkaistaisi rahoitusjärjestelmää liikaa.

7.6 Itsehallinto

Kuntaa suurempien alueiden itsehallinnosta ei Suomessa ole kunnallista itsehallintoa vastaavaa sääntelypohjaa tai vakiintunutta tulkintakäytäntöä. Perustuslain 121 §:n mukaan tällaisesta itsehallinnosta säädetään lailla ja sen tarkoituksena on mahdollistaa esimerkiksi maakuntien järjestäminen itsehallinnon periaatteiden mukaisesti. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että tällaisen itsehallinnon keskeinen elementti on kansanvaltaisuuden toteutuminen eli päätöksenteon perustuminen vaaleilla valitun ylimmän toimielimen (valtuusto) keskeiseen asemaan. Lisäksi maakunnan tehtävistä on säädettävä lailla ja perusoikeuksien turvaamisen näkökulmasta maakunnille on osoitettava riittävä rahoitus sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiseen (rahoitusperiaate). Perustuslakivaliokunta ei ole edellyttänyt maakunnille säädettäväksi yleistä toimialaa tai verotusoikeutta, vaikka onkin katsonut näiden vahvistavan itsehallintoa (ks. tarkemmin PeVL 26/2017 vp, s. 18–30).

Hyvinvointialueiden itsehallinnon kannalta merkitystä on sekä valitulla rahoitusratkaisulla että hyvinvointialueiden toimintaan kohdistuvalla valtion sääntelyllä ja ohjauksella. Lähtökohtaisesti itsehallinnollisen alueen tulisi voida itse omalla vastuullaan ja omilla päätöksillään päättää siitä, miten se käytännössä järjestää tehtäviensä hoidon. Hyvinvointialueille annettavista tehtävistä tulisi pääasiassa säätää niin sanotulla puitelainsäädännöllä, joka mahdollistaa alueen oman harkinnan yksityiskohtaisessa toteutustavassa. Se, miten paljon alue voi itse tosiasiallisesti vaikuttaa tehtäviensä järjestämistapaan voi vaikuttaa myös päättäjien työskentelymotivaatioon sekä äänestäjien kiinnostukseen oman alueen asioita ja päätöksentekoa kohtaa, ja näin koko maakunnallisen itsehallinnon legitimizeettiin.

Verotusoikeus on yksi Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjasta nousevista paikallisen itsehallinnon keskeisistä ominaispiirteistä. Edellisen sote-uudistuksen valmistelun yhteydessä perustuslakivaliokunta katsoi (PeVL 26/2017 vp), että vaikka maakuntien itsenäinen verotusoikeus olisi perustuslain 121 §:n 4 momentin kannalta perusteltu, ehdoton maakunnalliselle itsehallinnolle asetettava vaatimus se ei kuitenkaan ole. Aiemmissa sote-malleissa valtion kuntiin verrattuna tiukempaa maakuntiin kohdistunutta ohjausta on perusteltu verotusoikeuden puuttumisella. Kääntäen voidaan ajatella niin, että mitä suurempi on alueen itse omalla vastuulla keräämä rahoitus, sitä yleispiirteisempää valtion ohjauksen tulisi olla. Taloudelliseen itsehallintoon kuuluu mahdollisuus vaikuttaa omiin tuloihin ja menoihin. Verotusoikeus kasvattaisi hyvinvointialueiden mahdollisuuksia sopeuttaa palvelutuotantoaan asukkaiden preferenssien mukaisesti.

Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä alueellisen itsehallinnon keskeisenä ominaispiirteenä on pidetty verotusoikeuden ohella myös mahdollisuutta yleiseen toimialaan. Yleisen toimialan on aiemmissa sote-esityksissä katsottu olevan sidoksissa maakunnille esitettyyn rahoitusratkaisuun. Kun maakuntien rahoitusratkaisu on perustunut lakisääteisten tehtävien hoitoon osoitettuun valtion rahoitukseen, maakunnan yleiseen toimialaan on suhtauduttu pidättyväisesti. Verotusoikeus liittyykin luontevimmin järjestelmään, jossa maakunnilla olisi yleinen toimiala. Itsehallinnon vahvistumisen lisäksi yleinen toimiala voisi jossain määrin vahvistaa myös niitä kannustimia, jotka liittyvät palvelujen tehokkaan tuottamisen tuomiin kustannussäästöihin. Hyvinvointialueiden yleinen toimiala tulisi kuitenkin sovittaa yhteen kuntien yleisen toimialan kanssa siten, ettei näiden välille synny epätervettä kilpailuasetelmaa.

Vaikka hyvinvointialueen itsehallinto on verotusoikeuden sekä rajoittamattoman yleisen toimialan puuttumisen takia merkittävästi rajatumpaa kuin kunnalla, hyvinvointialuetta voidaan kuitenkin pitää selkeästi itsehallinnollisena toimijana. Valtion kullekin hyvinvointialueelle osoittama rahoitus on yleiskatteellista, ja kunkin hyvinvointialueen valtuusto vastaa siitä, miten rahoitus kohdennetaan tehtävien hoitamiseen. Koska suuri osa hyvinvointialueen tehtävistä on lakisääteisiä, määrärahasidonnaisia tehtäviä, joissa hyvinvointialueella on harkintavaltaa niin määrärahan mitoituksessa kuin palvelujen kohdentamisessa ja etusijajärjestyksestä päätettäessä, hyvinvointialueen liikkumavara tehtävien hoitamisessa on käytännössä merkittävä. Myös niiltä osin kuin tehtävä on järjestettävä määrärahasta riippumattomana subjektiivisena oikeutena tai tehtävä on järjestettävä tarvesidonnaisesti, hyvinvointialueella on verraten laaja harkintavalta sen suhteen, miten palvelu käytännössä järjestetään.

Koska hyvinvointialueiden verotusoikeudella olisi merkittäviä vaikutuksia aluehallinnon rahoituksen näkökulmasta, olisi tässä yhteydessä perusteltua arvioida samalla myös vaikutuksia kuntien verotusoikeuden laajuuteen ja veropohjaan. Hyvinvointialueiden verotusoikeudesta säädettyä tulisi huomioida sen tosiasialliset vaikutukset kuntien verotusoikeuteen. Kuntien verotusoikeus on perustuslain turvaama ja kuuluu kunnallisen itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin. Kunnilla on lisäksi yleinen toimiala. Verotusoikeuden tarkoituksena on osaltaan varmistaa kuntien mahdollisuudet hoitaa muitakin kuin lakisääteisiä tehtäviä.

7.7 Hyvinvointialueiden lainanotto ja investointien rahoitus

Valtion rahoitukseen perustuvassa rahoitusmallissa hyvinvointialueen toimivaltaa investointien tekemiseen ja lainanottoon on perusteltua rajoittaa, koska valtio rahoittaisi viime kädessä myös lainoilla rahoitetut investoinnit. Jos hyvinvointialueilla olisi rajoittamaton, kuntiin verrattava verotusoikeus, eli veroprosentille ei olisi asetettu ylärajaa, on sen sijaan vaikeaa löytää perusteluja kaikkien investointien voimakkaaseen ohjaukseen tai lainanoton rajoittamiseen. Investointien ohjauksella olisi kuitenkin tällöinkin tarpeellista varmistaa merkittävien investointien tarkoituksenmukaisuus valtakunnallisesti ja yhteistyöalueittain.

Jos hyvinvointialueiden verotusoikeus olisi rajoitettu ja verotusoikeuden turvin hankittava rahoitus vain osa hyvinvointialueen taloutta, tilanne olisi todennäköisesti jossain määrin erilainen. Pankkien vakavaraisuuskriteereistä säädetään EU:n asetuksessa luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten vakavaraisuusvaatimuksista (EU575/2013, EU:n vakavaraisuusasetus). Asetuksen 115 artiklan 2 kohdan mukaan saamia alue- ja paikallisviranomaisilta on käsiteltävä kuten saamia valtiolta siinä maassa, jonka lainkäyttövallan piirissä ne toimivat, mikäli saamiset eivät eroa toisistaan viranomaisen veronkanto-oikeuden ja erityisten instituutionalisten järjestelyjen vuoksi, jotka vähentävät maksukyvyttömyysriskiä. Tämä tarkoittaa käytännössä ns. nollariskipainoa eli sitä, että luottoon ei katsota kohdistuvan luottoriskiä eikä sitä varten tarvitse varata omia varoja. Finanssivalvonnan vakiintuneen tulkinnan mukaan saamiset suomalaisilta kunnilta ja kuntayhtymiltä täyttävät artiklan 2 kohdan vaatimukset ja niiden riskipaino on siten nolla. Perusteena on pidetty kuntien rajoittamatonta veronkanto-oikeutta ja sitä, että kunnat eivät voi päätyä konkurssiin. Tulkintaa riskipainosta ei kuitenkaan voida tehdä kansallisesti, vaan se tulisi hakea Euroopan pankkiviranomaisen (EBA) ylläpitämän prosessin kautta. Asian voi lopullisesti päättää vain EU:n tuomioistuin.

Edellä sanottu tarkoittaa hyvinvointialueiden kannalta sitä, että vain rajoitetun verotusoikeuden omaava hyvinvointialue ei todennäköisesti täyttäisi nollariskisyyden edellytyksiä. Tällä olisi vaikutusta hyvinvointialueiden saaman lainarahoituksen hintaan. Hyvinvointialueiden maksettavaksi tulevat korkeammat lainanhoitokulut jäisivät viime kädessä valtion ja veronmaksajien vastattaviksi. Hyvinvointialueiden toiminnan alkuvaiheessa niiden tarvitseman rahoituksen nollariskisyys pyritään varmistamaan mahdollisuudella myöntää hyvinvointialueiden ottamille lainoille valtioneuvoston takaus. Tämä kuitenkin lisäisi merkittävästi valtion nyt jo huomattavan suurien takausvastuita, varsinkin jos valtioneuvoston myöntämisestä tehtäisiin pysyvä käytäntö, jolla turvattaisiin hyvinvointialueiden nollariskisyys verotusoikeuden sijaan.

7.8 Verojärjestelmä ja verotuksen taso

Verojärjestelmän näkökulmasta olennaista on maakuntaveron vaikutus verojärjestelmän toimivuuteen sekä verotuksen tasoon. Luvuissa 5 ja 6 esitettyjen tarkastelujen perusteella päädytään siihen, että käytännössä Suomessa toteuttamiskelpoinen maakuntaveromalli perustuisi ansiotuloverotukseen. Tässä luvussa esitettävän pohdinnan lähtökohtana on ansiotuloista perittävä maakuntaverro.

Talousteorian näkökulmasta verotuksella on lähtökohtaisesti haitallinen vaikutus taloudelliseen toimintaan. Verotuksen negatiiviset vaikutukset talouskasvun ja tuottavuuden kannalta aiheutuvat lähinnä siitä, että veroilla on vaikutusta taloudellisen vaihdannan kannustimiin ja tätä kautta kotitalouksien ja yritysten käyttäytymiseen. Taloudellisesti tehokkaan verojärjestelmän keskeisenä ominaisuutena pidetäänkin sitä, että se vaikuttaa kotitalouksien ja yritysten päätöksiin mahdollisimman vähän. Pitkälti tästä syystä hyvän verojärjestelmän keskeisenä ominaisuutena on pidetty laajan veropohjan ja matalien verokantojen periaatetta.⁴⁹

Ansiotulojen verotus on kuitenkin Suomessa kireää muilla kuin pienituloisilla ja rajaveroasteet nousevat korkeiksi jo matalilla tulotasoilla. Työn verotuksen kireys on verojärjestelmämme keskeinen ongelma ja sen merkitys korostuneet tulevaisuudessa. Väestön ikääntymässä työllisten määrä vähenee ja työllisyysasteen ja työnteon kannustimien merkitys julkisen talouden tasapainon kannalta kasvaa. Lähtökohtaisesti ansiotulojen verotus heikentää työnteon kannustimia. Vaikutuksen voimakkuus riippuu siitä, miten herkästi tehdyn työn määrä reagoi verotuksen muutoksiin eli siitä, miten suuri työn tarjonnan jousto on.

Tutkimuskirjallisuuden perusteella alueiden verotusoikeus lisää sekä alueiden keskinäistä että alueiden ja valtion välistä haitallista osaoptimointia veropäätöksissä⁵⁰. Haitallisia ulkoisvaikutuksia syntyy, jos useampi taho verottaa samaa veropohjaa, mutta ei huomioi omien veropäätöstensä vaikutusta muihin toimijoihin ja verotuksen kokonaistasoon.

Alueiden välinen verokilpailu voi toimia kannustimena toiminnan tehostamiseen, mutta siihen voi liittyä myös haitallisia ulkoisvaikutuksia. Kilpailu alueiden välillä voisi johtaa tilanteeseen, jossa palveluiden ja verotuksen taso ovat optimaalista matalampia. Jos veropohja on liikkuvaista, yhden alueen veronalennus voi houkutella lisää asukkaita tälle alueelle ja pienentää näin muiden alueiden veropohjaa. Tämä vaikutus voi korostua, jos alueiden verotus on progressiivista ja kilpailu suurituloisista veronmaksajista johtaa heidän keskittymiseen alueille, jotka pystyvät tarjoamaan matalampia veroprosentteja. Tämä

49 Yritysverotuksen asiantuntijatyöryhmän raportti, VM 12/2017, s. 16 ja 19.

50 Kirjallisuuskatsaus itsehallintoalueiden verotuksesta 2.2.2016, s. 1.

voi kasvattaa alueiden tulopohjien välisiä eroja entisestään. Käytännössä muuttopäätöksiin vaikuttavat verotuksen tason lisäksi myös muut tekijät, kuten työllisyystilanne, palveluiden taso sekä asumisen hinta.

Pääministeri Marinin hallituksen sote-uudistusta koskevan linjauksen mukaan verorakenteen muutokset eivät saa voimaan astuessaan aiheuttaa verotuksen kiristymistä. Hallitusohjelman mukaan mahdollisen maakuntaveron käyttöönotolla ei ole tarkoitus nostaa verotuksen tasoa. Valmisteilla olevassa sote-uudistuksessa on tarkoitus yhdistää valtion- ja kunnallisverotuksen veropohjat (ks. tarkemmin luku 3.2). Myös maakuntaveron voimaantuloon perii tästä veropohjasta, mikä mahdollistaisi uudistuksen voimaantulovaiheessa verotulojen siirron valtiolta hyvinvointialueille verovelvollisten kannalta neutraalisti. Valtion verotusta voitaisiin keventää maakuntaveron vastaavasti. Uudistuksen voimaantulo vuoden jälkeen verotuksen kiristämiseen olisi painetta osalla hyvinvointialueita. Todennäköisesti verotus kiristyisi osalla alueista ja verotuksen alueelliset erot kasvaisivat. Pidemmällä aikavälillä verotuksen kiristämispaine voisi koskea kaikkia alueita. Verotuksen kiristymistä ja alueellisten erojen kasvua voitaisiin rajata asettamalla maakuntaverolle katto. Verokatto voitaisiin toteuttaa esimerkiksi säätämällä laissa veroprosentille ehdoton enimmäismäärä. Toinen vaihtoehto voisi olla säätää verolle eräänlainen ”pehmeä katto” esimerkiksi siten, että tietyn rajan ylittäminen tarkoittaisi hyvinvointialueen joutumista arviointimenettelyyn.

Sote-menojen kasvupaine kasvattaa riskiä verotuksen kiristämiseen kokonaistasolla riippumatta siitä, rahoitetaanko sote-menot yksinomaan valtion vai sekä valtion että hyvinvointialueiden veroilla. Maakuntaveron käyttöönotto kohdistaisi verotuksen kiristymispainetta nimenomaan ansiotuloverotukseen. Valtion rahoitukseen perustuvassa hyvinvointialueiden rahoitusmallissa verotuksen kiristyspaineet kohdistuvat koko valtion veropohjaan, joka on merkittävästi laajempi. Valmisteilla olevassa sote-uudistuksessa sosiaali- ja terveysten rahoitus siirretään kunnilta valtiolle. Samalla sosiaali- ja terveysten kasvun aiheuttama verotuksen kiristymispaine siirtyy pois kunnallisverotuksesta, joka on ansiotulojen verotusta. Maakuntaveron käyttöönotto siirtäisi osan tästä kiristymispainesta takaisin ansiotuloverotukseen. Ansiotuloverotuksen kiristymispaineita kasvattaisi myös ansiotuloja verottavien tahojen määrän lisääntyminen. Eri tahojen välinen osapointointi voisi johtaa verotuksen kiristymiseen.

Suomeen perustettavien hyvinvointialueiden väliset erot ovat niin suuret, että maakuntaveron käyttöönoton arvioidaan johtavan alueiden veroprosenttien eriytymiseen (ks. tarkemmin luku 6). Kun lisäksi huomioidaan kunnallisveroprosenttien väliset erot, alueelliset erot verorasituksen tasossa todennäköisesti kasvaisivat nykyisestä. Sotemenojen siirtäminen pois kunnilta pienentää painetta kunnallisveroprosenttien korottamiseen joissakin kunnissa, mutta osassa kuntia tilanne on päinvastainen. Sote-uudistuksessa valtionosuusjärjestelmän muutoksilla kohtuullistetaan uudistuksen vaikutusta

kuntiin. Veroprosentin muutospainne rajataan tällä tavoin korkeintaan +/-0,6 prosenttiyksikköön. Kuntien talouden kehityksestä ja veroprosenttien korotuspaineista pidemmällä aikavälillä ei ole vielä tehty skenaariolaskelmia. Valtionrahoitukseen perustuvassa mallissa sote-menojen kasvu ei luo paineita verotuksen alueellisten erojen kasvuun. Jos valtio päättäisi kiristää mitä tahansa veroa, veron vaikutukset kohdentuisivat verovelvollisiin samalla tavalla asuinpaikasta riippumatta, koska valtionverotus on sama koko valtakunnan alueella. Mikäli verotuksen alueelliset erot kasvavat nykyisestä merkittävästi, se heikentää alueellista yhdenvertaisuutta ja voi muodostua ongelmalliseksi perustuslain yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta.

Veronsaajien määrän lisääntyminen heikentäisi verojärjestelmän selkeyttä ja läpinäkyvyyttä, joita pidetään hyvän verojärjestelmän ominaisuuksina. Palkkatuloista maksetaan jo nykyisin 7–8 eri veroa ja maksua 5–6 veronsaajalle (riippuen siitä, kuuluuko verovelvollinen kirkkoon vai ei) ja maakuntaveron myötä veronsaajien ja verojen määrä lisääntyisi. Ansiotuloja verottavien tahojen lisääntyminen voisi myös heikentää verotusoikeuteen liittyvää kannustinvaikutusta, jos verovelvollisten olisi vaikea hahmottaa eri veronsaajien osuutta kokonaisverorasituksestaan. Uuden veronsaajan muodostuminen lisäisi myös verotuskustannuksia etenkin voimaantulovaiheessa.

Hyvinvointialueiden verotusoikeus heikentäisi verotuksen kokonaisuuden koordinaatiota ja kaventaisi valtion veropoliittista päätäntävaltaa. Jos ansiotulojen ja työn verotuksen kiristyminen haluttaisiin estää, valtion ansiotuloverotusta tulisi keventää hyvinvointialueiden verotuksen mahdollista kiristymistä vastaavasti. Vastaavasti hyvinvointialueiden verotuksen kiristäminen voisi kumota valtion ansiotuloverokevennyksen vaikutuksia joillakin alueilla. Mikäli valtio olisi esimerkiksi hallitusohjelmassa sitoutunut työn verotuksen kiristymisen estämiseen, hyvinvointialueet voisivat korottaa veroprosenttejaan ilman, että niiden tarvitsisi pidemmän päälle huolehtia äänestäjien verorasituksen kasvusta. Myös kuntien veroprosentteja koskevilla päätöksillä olisi tähän vaikutusta.

Verojärjestelmän näkökulmasta maakuntaveron käyttöönottoa ei voida pitää perusteltuna.

7.9 Julkisen talouden kokonaisuus

Julkistaloustieteen klassisen käsityksen mukaan julkisella vallalla on yhteiskunnassa kolme päätehtävää. Nämä tehtävät ovat resurssien allokaatiotehtävä, tulonjakotehtävä sekä kansantalouden vakautustehtävä. Keskusvaltiolle tulisi varata sellaiset veromuodot, joilla voidaan vakauttaa kansantalouden kehitystä ja jakaa tuloja yhteiskunnassa. Kunnille ja maakunnille tulisi taas jättää sellaiset verot, jotka eivät aiheuta verotuksen kohteiden, pääomien ja tuotannontekijöiden tehotonta muuttamista kunnasta toiseen. Paikallista julkistalouden rahoitusta käsittelevä kirjallisuus korostaa paikallistason tulojen vakauden

ja ennustettavuuden välttämättömyyttä. Yksityishenkilöiden tulojen ja yritysten voittojen verotus ovat lähtökohtaisesti epävakaita tulonlähteitä paikallistasolla. Kunnille ja maakunnille katsotaan sopivan parhaiten hyötyperiaatteen mukaiset verot sekä sellaiset verot, jotka kohdistuvat vähäisen liikkuvuuden omaavaan veropohjaan.⁵¹

Hyvinvointialueiden rahoituksen on oltava vakaata ja ennustettavaa. Sosiaali- ja terveyspalveluiden menojen kehitykseen vaikuttaa erityisesti väestön palvelutarve. Seuraavan vuosikymmenen aikana vanhusväestön määrä kasvaa, mikä lisää hoivapalveluiden tarvetta. Väestön ikärakenteen muutos lisää eläketulojen osuutta tulorakenteessa ja siten vaikuttaa myös ansiotuloverojen kehitykseen. Sosiaali- ja terveydenhuollon menojen arvioidaan koko maan tasolla kasvavan nopeammin kuin ansiotuloverojen tuoton, ja alueellisesti erot ovat suurempia johtuen väestörakenteen ja -kehityksen alueellisista eroista. Palvelutarpeen ja sote-kustannusten alueellisten erojen kasvu asettaa haasteita alueiden rahoitusjärjestelmälle riippumatta siitä, onko alueilla verotusoikeutta vai ei.

Alueiden mahdollisuudet mukauttaa toimintaansa esimerkiksi suhdannevaihtelujen seurauksena supistuviin verotuloihin ovat pienet. Näin ollen hyvinvointialueiden rahoituspohjan tulisi olla vakaasti kehittyvä. Lähtökohtaisesti valtio kantaisi vastuuta suhdannevaihtelujen tasaamisesta ja peruspalvelujen rahoituspohjan riittävydestä myös silloin, kun hyvinvointialueilla olisi verotusoikeus.

Alueelliseen verotusoikeuteen perustuva sote-palveluiden rahoitusmalli kasvattaisi valtion rahoitusmalliin verrattuna julkisten palveluiden rahoituksen suhdanneherkkyyttä. Finanssipolitiikan kokonaisuus on valtion vastuulla niin kotimaisesta kuin julkista taloutta koskevan EU-sääntelyn ja -koordinaation näkökulmasta. Tämän kokonaisuuden hallintaan valtionrahoitus antaa paremmat edellytykset kuin entistä useampien verotuksesta päättävien hallinnon tasojen malli.

Julkisen talouden näkökulmasta keskeinen tavoite sote-uudistuksessa ja siihen liittyvässä rahoitusratkaisussa on menojen kasvun hillintä. Mikäli sosiaali- ja terveysmenojen kasvua ei pystytä hillitsemään, on joko leikattava muita julkisia menoja, kiristettävä verotusta tai kasvatettava velanottoa. Kaikkiin näihin vaihtoehtoihin sisältyy merkittäviä haittavaikutuksia. Julkisten menojen leikkaaminen on aina poliittisesti hankalaa ja heikentää usein yhteiskunnassa jo valmiiksi heikommassa asemassa olevien ihmisten asemaa. Suomen kokonaisveroaste on jo nykyisellään korkealla tasolla (OECD-maiden viidenneksi korkein⁵²). Erityisesti työn ja yritystoiminnan verotuksen kiristys hidastaa talouskasvua ja heikentää työllisyyttä. Suomen julkisen talouden velkasuhde kääntyi jyrkkään kasvuun

51 Sinervo ym. 2017, s. 10–12.

52 OECD 2020.

COVID-19-pandemian vuoksi. Velkasuhteen kasvu on jatkumassa myös kriisin jälkeen, sillä väestön ikääntyminen kasvattaa automaattisesti julkisia menoja. Käsillä olevasta kriisistä toipumisen jälkeen julkisen talouden puskureiden kerryttäminen olisi tärkeää, jotta myös tuleviin kriiseihin voidaan reagoida niiden edellyttämällä tavalla ja talouden automaattisen vakauttajat voivat toimia vapaasti.

Pidemmällä aikavälillä julkisen talouden tehtäviä ja rahoitusta on tarkasteltava kokonaisuutena ja pyrittävä löytämään mahdollisimman tehokas kuntien, hyvinvointialueiden ja valtion välinen tehtävien ja rahoituksen jako.

7.10 Yhteenveto

Tässä luvussa on tarkasteltu maakuntaveroa ja hyvinvointialueiden rahoitusta eri näkökulmista. Keskeinen havainto tässä, kuten muissakin maakuntaverokomitean raportissa esitetyissä tarkasteluissa, on se, että Suomeen perustettavien hyvinvointialueiden väliset erot sekä palvelutarpeessa ja sote-menoissa että rahoituspohjissa asettavat alueiden rahoitusmallille erityisiä haasteita. Toinen keskeinen seikka on se, että hyvinvointialueiden tehtävät koostuvat alkuvaiheessa pelkästään ja mitä todennäköisemmin lähitulevaisuudessa ainakin pääosin sosiaali- ja terveystoimesta sekä pelastustoimesta. Näiden tehtävien rahoituksessa vakaus ja ennustettavuus on olennaisen tärkeää. Perusoikeuksien toteutumisen kannalta välttämättömät palvelut on pystyttävä turvaamaan alueellisesti yhdenvertaisella tavalla kaikissa suhdannetilanteissa. Viime kädessä valtion tulee huolehtia hyvinvointialueiden osalta taloudellisista edellytyksistä hoitaa niille säädetyt perusoikeuksien toteuttamistehtävät.

Perustuslakivaliokunnan aikaisempien kannanottojen perusteella voidaan todeta, että hyvinvointialueiden verotusoikeus ei ole perustuslain näkökulmasta välttämätön. Verotusoikeuden vaikutuksia tulisi arvioida myös perustuslain yhdenvertaisuusperiaatteen näkökulmasta ja varmistua siitä, että alueelliset erot verovelvollisten verorasituksessa eivät kasva liian suuriksi. Tässä tarkastelussa on huomioitava ansiotuloverotuksen kokonaisuus eli hyvinvointialueiden verotuksen lisäksi valtion- ja kunnallisverotus. Siitä, mikä on hyväksyttävää verotuksen alueellisissa eroissa, ei ole olemassa yksiselitteistä arviota.

Tutkimuskirjallisuuden mukaan alueiden oma verotusoikeus lähtökohtaisesti luo kannustimia palvelutuotannon tehostamiseen. Alueiden päättäjät ovat vastuussa äänestäjille sekä palveluiden tasosta ja saatavuudesta että verorasituksen tasosta. Äänestäjät voivat hyötyä tehokkaasta palvelutuotannosta matalamman veroprosentin kautta tai toisaalta saada korkeammalla veroprosentilla parempia palveluita. Oma verotusoikeus lieventää myös pehmeän budjettirajoitteen ongelmaa. Käytännössä tehokkuuskannustinten toteutuminen ei kuitenkaan ole itsestään selvää. Siihen voi vaikuttaa moni tekijä, kuten

rahoitusmallin ja valtion muun ohjauksen yksityiskohdat sekä se, miten hyvin äänestäjät todellisuudessa pystyvät havaitsemaan palvelujen ja kokonaisverorasituksen tasoon vaikuttavat tekijät.

Kustannusten kasvun hillintää tukevia elementtejä on sekä valtion rahoitukseen että omiin verotuloihin perustuvassa rahoitusmallissa. Verotusoikeuden vaikutuksia kustannusten hillintään on vaikea arvioida. Lähtökohtaisesti verotusoikeus kannustaisi kustannusten hillintään. Toisaalta valtion kehys- ja budjettiprosessissa mitoitettava valtionrahoitus voi toimia tehokkaana kustannusrajoittimena. Jos rahoitus tulee valtiolta, kustannuksia voidaan hillitä rahoituksen määrää sääntelemällä. Sote-uudistuksen myötä sote-palvelujen menot siirtyisivät kokonaisuudessaan valtion kehysmenettelyn piiriin, joka on osoittautunut käytännössä toimivaksi keinoksi hillitä valtion menojen kasvua. Tosin sote-menojen luonne ja suuri painoarvo valtion talousarviossa saattaisivat asettaa uusia haasteita kehysmenettelyn toimivuudelle menojen kasvun hillinnässä. Sote-uudistuksessa hyvinvointialueiden rahoitusmalliin liittyy kustannusten hillintää tukevia elementtejä, ja lisäksi valtion muulla ohjauksella voidaan tukea menokuria.

Tehtävien ja rahoituksen tasapainon ja rahoituksen riittävyyden kannalta olennaista on, että hyvinvointialueiden tehtävistä ja rahoituksesta säädettäessä huolehditaan rahoitusperiaatteen mukaisesti alueiden tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan. Jokaisella on perustuslain mukaan oikeus riittäviin sosiaali- ja terveystalouteen. Perusoikeuksien toteutumisesta on voitava varmistua myös poikkeustilanteissa, esimerkiksi taloudellisen kriisin sattuessa. Oikeuksien on toteuduttava myös alueellisesti ja muutoin yhdenvertaisesti. Viime kädessä vastuu on valtiolla. Alueiden väliset suuret erot sote-palvelutarpeessa, palvelujen nykytilassa ja sopeuttamismahdollisuuksissa ovat haaste rahoitusmallille siitä riippumatta, onko alueilla verotusoikeus, mutta verotusoikeuden tapauksessa lisähaastetta aiheuttaisivat veropohjien suuret erot.

Alueellisen yhdenvertaisuuden näkökulmasta hyvinvointialueiden omiin verotuloihin perustuvaan rahoitusmalliin liittyy ongelmia. Keskimääräistä suuremmat asukaskohtaiset sote-menot ja toisaalta keskimääräistä heikompi veropohja keskittyvät samoille hyvinvointialueille. Tästä seuraa, että alueiden lähtökohdat omilla verotuloilla rahoitettujen palveluiden tarjoamiseen ovat erilaiset. Tulopohjien ja palvelutarpeiden alueellisten erojen arvioidaan edelleen kasvavan tulevaisuudessa. Alueiden välisistä tulopohjaeroista johtuen hyvinvointialueiden rahoitusjärjestelmään olisi välttämätöntä liittää tasausjärjestelmä, joka tasaisi myös verotuottojen välisiä eroja alueiden välillä. Lisäksi hyvinvointialueiden rahoituksen tulisi suurelta osin perustua valtion rahoitukseen ja omien verotulojen olla korkeintaan sitä täydentävä osa.

Verotusoikeuden on tyyppillisesti katsottu kuuluvan alueelliseen itsehallintoon. Perustuslakivaliokunta ei kuitenkaan ole katsonut sen olevan maakuntien itsehallinnon välttämätön

ominaispiirre. Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä alueellisen itsehallinnon keskeisenä ominaispiirteenä on pidetty verotusoikeuden ohella myös mahdollisuutta yleiseen toimialaan. Yleisen toimialan on aiemmissa sote-esityksissä katsottu olevan sidoksissa maakunnille esitettyyn rahoitusratkaisuun. Hyvinvointialueille on ainakin aloitusvaiheessa tulossa tiukasti rajattu toimiala. Verotusoikeus liittyy luontevammin järjestelmään, jossa hyvinvointialueilla olisi yleinen toimiala. Tätä tulisi kuitenkin arvioida yhdessä kuntien yleisen toimialan kanssa. Tarkoituksenmukaisena ei voida pitää sitä, että kahdella alueellisella toimijalla, kunnilla ja hyvinvointialueilla, olisi yhtä aikaa rajoittamaton yleinen toimiala. Koska hyvinvointialueiden verotusoikeudella olisi merkittäviä vaikutuksia aluehallinnon rahoituksen näkökulmasta, olisi tässä yhteydessä perusteltua arvioida samalla myös vaikutuksia kuntien verotusoikeuden laajuuteen ja veropohjaan.

Verotusoikeuden merkitys hyvinvointialueiden investointeihin ja lainanottoon on suuri. Ilman verotusoikeutta hyvinvointialueilla ei pääsääntöisesti ole mahdollisuutta ottaa pitkäaikaista lainaa johtuen valtion rahoitusvastuusta. Jos hyvinvointialueilla olisi rajoittamaton, kuntiin verrattava verotusoikeus, on vaikeaa löytää perusteluja kaikkien investointien voimakkaaseen ohjaukseen tai lainanoton rajoittamiseen. Valtion rahoitukseen perustuvassa rahoitusmallissa hyvinvointialueen toimivaltaa investointien tekemiseen ja lainanottoon on perusteltua rajoittaa. Verotusoikeudella olisi vaikutusta myös hyvinvointialueiden saaman lainarahoituksen hintaan. Jos alueilla olisi rajoittamaton verotusoikeus, hyvinvointialueet todennäköisesti täyttäisivät ns. nollariskisyyden edellytykset. Tämä tarkoittaisi käytännössä sitä, että ne saisivat rahoitusta edullisin ehdoin valtion ja kuntien tavoin. Sen sijaan vain rajoitetun verotusoikeuden omaavat hyvinvointialueet eivät todennäköisesti täyttäisi nollariskisyyden edellytyksiä. Tämä nostaisi hyvinvointialueiden saaman lainarahoituksen hintaa, ja korkeammat lainanhoitokulut jäisivät viime kädessä hyvinvointialueiden (osa)rahoituksesta vastaavan valtion ja hyvinvointialueiden veronmaksajien vastattavaksi. Hyvinvointialueiden ottamat lainat voitaisiin pyrkiä pitämään nollariskisinä myöntämällä niille rajoitetun verotusoikeuden käyttöönoton jälkeenkin valtioneuvoston takaus. Tämä kuitenkin lisäisi merkittävästi valtion takausvastuita, jotka olivat jo ennen koronakriisistä aiheutuvia toimenpiteitä EU-maiden korkeimmat suhteessa bruttokansantuotteeseen. Myös valtion takauskannan kasvu on ollut Suomessa viime vuosina EU-maiden nopeinta.

Verojärjestelmän näkökulmasta maakuntaveron käyttöönottoa ei voida pitää perusteltuna. Alueiden verotusoikeus lisäisi sekä alueiden keskinäistä että alueiden ja valtion välistä haitallista osaoptimointia veropäätöksissä. Alueiden välinen verokilpailu voi toimia kannustimena toiminnan tehostamiseen mutta siihen voi liittyä myös haitallisia ulkoisvaikutuksia, kuten heikkojen veropohjien alueiden heikkeminen entisestään. Maakuntaveron käyttöönotto kohdistaisi sosiaali- ja terveysmenojen kasvusta aiheutuvia verotuksen kiristämispaineita ansiotuloverotukseen. Valtion rahoitukseen perustuvassa mallissa kiristymispaineet kohdistuisivat laajemmin kaikkiin valtion veroihin sisältäen mm. kulutusverotuksen. Lisäksi valtion rahoituksessa verotuksen kiristymispaine kohdistuisi kansalaisiin

alueellisesti yhdenvertaisella tavalla. Maakuntien verotusoikeuden myötä alueelliset erot verorasituksen tasossa todennäköisesti kasvaisivat. Veronsaajien määrän lisääntyminen heikentäisi verojärjestelmän selkeyttä ja läpinäkyvyyttä, joita pidetään hyvän verojärjestelmän ominaisuuksina. Hyvinvointialueiden verotusoikeus heikentäisi verotuksen kokonaisuuden koordinaatiota ja kaventaisi valtion veropoliittista päätäntävaltaa.

Julkisen talouden näkökulmasta keskeistä sote-palveluiden rahoitusmallissa on se, että se mahdollisimman hyvin hillitsisi kustannuksia. Suomen talouden pidemmän aikavälin näkymät olivat väestön ikääntymisestä johtuen haastavia jo ennen COVID-19-pandemiaa ja sen aiheuttamaa talouskriisiä. Kriisin jälkeen tilanne on entistäkin hankalampi. Alueelliseen verotusoikeuteen perustuva sote-palveluiden rahoitusmalli kasvattaisi valtion rahoitusmalliin verrattuna julkisten palveluiden rahoituksen suhdanneherkkyyttä ja vaikeuttaisi julkisen talouden kokonaisuuden hallintaa.

8 Maakuntaveron edellyttämät muutokset verojärjestelmään, rahoitusmalliin ja ohjaukseen

8.1 Verojärjestelmä

8.1.1 Yleistä

Maakuntaveron käyttöönotto olisi merkittävä muutos verojärjestelmään ja uuden veron käyttöönotosta seuraisi useita muutostarpeita verolainsäädäntöön. Käyttöönotto olisi perusteltua toteuttaa siten, että vaikutukset verovelvollisille olisivat mahdollisimman neutraalit eikä vero aiheuttaisi käyttöönottovaiheessa ansiotuloverotuksen kiristymistä. Jotta näin tapahtuisi, veroprosentin tulisi käyttöönottovuonna olla sama koko maassa ja valtion verotusta tulisi keventää vastaavalla määrällä. Näin ollen myös Helsingin kaupungin osalta lähtökohtana olisi, että se keräisi erillistä maakuntaveroa kunnallisverosta erillään. Seuraavassa käsitellään yleisellä tasolla maakuntaveron käyttöönotosta aiheutuvia muutostarpeita verolainsäädäntöön.

8.1.2 Tuloverotus

Koska hyvinvointialueista tulisi uusi veronsaaja, tulisi tämä huomioida tuloverolain säännöksissä kautta linjan. Lain 1 §:ssä tulisi säätää veronmaksuvelvollisuudesta siten, että ansiotuloista maksettaisiin veroa myös hyvinvointialueille valtion, kunnan ja seurakunnan lisäksi.

Maakuntaverolaskentaperusteista tulisi säätää tuloverolaissa. Tästä olisi luontevaa säätää lain VI osan 2 luvussa, joka sisältää tällä hetkellä säännökset kunnallisveron laskentaperusteista. Hyvinvointialueille ja Helsingin kaupungille suoritettaisiin veroa maakunnan ja Helsingin kaupungin vahvistaman tuloveroprosentin mukaan. Tuloveroprosentin vahvistamista koskevat säännökset tulisi sisällyttää hyvinvointialueista annettuun lakiin kuntalakea vastaavasti. Jos maakuntaveroprosentille päätettäisiin säätää enimmäismäärä, tulisi siitä säätää tuloverolaissa. Jos verolle päädyttäisiin säätämään eräänlainen ”pehmeä enimmäismäärä”, kuten esimerkiksi arviointimenettelystä veroprosentin ylittäessä tietyn tason, tulisi sitä koskevat säännökset sisällyttää hyvinvointialueista annettuun lakiin.

Koska maakuntaveron käyttöönotolla ei olisi tarkoitus kiristää verotusta, tulisi veroprosentin olla veron käyttöönottovuonna sama kaikissa alueissa ja Helsingin kaupungissa. Tästä voitaisiin ottaa väliaikainen säännös tuloverolakiin. Samassa yhteydessä valtionverotuksen parametrejä tulisi muuttaa siten, että valtionverotusta kevennettäisiin maakuntaveron määrää vastaavasti.

Veropohjana maakuntaverossa olisi luontevaa käyttää samaa yhdistettyä veropohjaa, joka ehdotetaan toteutettavaksi sote-uudistuksen yhteydessä vuodesta 2023 alkaen. Tämän osalta hyvinvointialueiden verotusoikeus tulisi huomioida verotettavan tulon laskemista koskeissa säännöksissä sekä ansiotulolajin tappioiden vähentämistä koskeissa säännöksissä.

Maakuntaveron tulisi huomioida verosta tehtävien vähennysten yhteydessä. Esimerkiksi työtulovähennys ja kotitalousvähennys ovat verosta tehtäviä vähennyksiä, jotka tehdään ensisijaisesti valtiolle suoritettavasta tuloverosta. Siltä osin kuin verosta tehtävä vähennys ylittää valtiolle suoritettavan tuloveron määrän, se tehdään kunnallisverosta, sairausvakuutuksen sairaanhoitomaksusta ja kirkollisverosta näiden verojen suhteessa. Tältä osin maakuntaveron tulisi perusteltua huomioida eri vähennyksissä kunnallisveroa vastaavalla tavalla. Maakuntaveron tulisi perusteltua huomioida kunnallisveroa vastaavalla tavalla myös alijäämähyvitystä koskevassa vähennysjärjestelmässä.

8.1.3 Ennakkoperintä ja verotusmenettely

Maakuntaveron kannettaisiin ennakonpidätyksenä valtionveron, kunnallisveron ja kirkollisveron tapaan ja se sisältyisi ennakonpidätysprosenttiin. Ennakkoperintälakiin ja -asetukseen tulisi siten tehdä maakuntaveron käyttöönoton edellyttämät muutokset.

Verotusmenettelyn ja muutoksenhaun osalta maakuntaveron sovellettaisiin verotusmenettelylain säännöksiä. Maakuntaveron tulisi siten huomioida verotusmenettelylain säännöksissä. Maakuntaveron maksettaisiin sille hyvinvointialueelle, johon verovelvollisen kotikunta kuuluu.

8.1.4 Veronkanto, verontilitykset ja verotuskustannukset

Veronkannon osalta sovellettavaksi tulisivat veronkantolain säännökset. Tämä tulisi huomioida ja tehdä tarvittavat muutokset veronkantolakiin. Verosta vapauttamisessa ensisijaisesti toimivaltainen viranomainen on Verohallinto. Kunnalla on kuitenkin oikeus ottaa ratkaisuvallta kunnalle tulevien verojen osalta. Jos hyvinvointialueille haluttaisiin vastaava

oikeus pidättää oikeus päättää maakuntaverosta vapauttamisesta, tulisi tästä säätää veronkantolaissa.

Verot tilitettäisiin hyvinvointialueille ja Helsingin kaupungille verontilityslaisissa säädettyllä tavalla. Verontilityslakiin tulisi siten ottaa säännökset maakuntaveron tilityksistä veronsaajille.

Koska hyvinvointialueista tulisi uusi veronsaaja, tulisi alueiden osallistua myös verotuskustannuksiin. Verotuskustannuksia ovat valtion varsinaisen talousarvion mukaiset ja edellisen vuoden tilinpäätöksen perusteella tarkistetut Verohallinnon toimintamenot. Verotuskustannusten jakautumisesta veronsaajien kesken säädetään Verohallinnosta annetussa laissa. Alueille tulisi määritellä osuus verotuskustannuksista ja tehdä tätä vastaava muutos Verohallinnosta annettuun lakiin.

8.1.5 Veronsaajien oikeudenvallonta

Verotusmenettelystä annetun lain mukaan Veronsaajien oikeudenvallontayksikkö ja kunta saavat hakea muutosta verotukseen sekä yhtymän tulon vahvistamiseen ja sen jakoon. Seurakunta saa hakea muutosta kirkollisverotukseen ja Kansaneläkelaitos vakuutetun sairausvakuutusmaksuun.

Verohallinnosta annetun lain mukaan veronsaajien oikeudenvallonnasta huolehtii Verohallinnon yhteydessä oleva Veronsaajien oikeudenvallontayksikkö. Yksikkö käyttää veronsaajien puhevaltaa verotusta koskevassa asiassa asianosaisena siten kuin Verohallinnosta annetussa laissa ja muualla laissa säädetään.

Kunnan, seurakunnan ja Kansaneläkelaitoksen muutoksenhakuoikeutta voivat mainittujen veronsaajien lisäksi käyttää Veronsaajien oikeudenvallontayksiköstä riippumattomasti ne yksikön veroasiamiehet, jotka tähän tehtävään on nimetty. Nämä veroasiamiehet avustavat kuntaa, seurakuntaa ja Kansaneläkelaitosta muutoinkin oikeudenvallontaan liittyvissä asioissa.

Hyvinvointialueiden muutoksenhakuoikeudesta ja oikeudenvallonnasta olisi perusteltua säätää kuntia vastaavalla tavalla.

8.1.6 Verohallinnon tietojärjestelmät

Uuden veron käyttöönnotosta seuraisi muutostarpeita Verohallinnon tietojärjestelmiin. Tästä seuraavat hallinnolliset kustannukset tulisi huomioida valmistelun yhteydessä ja turvata Verohallinnon resurssit veron käyttöönoton toteuttamiseksi.

8.2 Rahoitusmalli

Sote-uudistusta koskevassa hallituksen esityksessä hyvinvointialueiden rahoitus perustuu kattavaan valtion rahoitukseen. Valtion rahoituksen perusteena käytettäisiin hyvinvointialueiden sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen tehtävistä aiheutuneita käyttökustannuksia sekä suunnitelman mukaisia poistoja, joista vähennetään vuosikohtaisesti hyvinvointialueiden perimät asiakas- ja käyttömaksut, hyvinvointialueiden saamat myyntitulot sekä valtionavustukset. Käyttökustannuksina ei pidettäisi hankintoihin sisältyvää arvonlisäveroa.

Kuten luvussa 7 on todettu, perustuslain näkökulmasta hyvinvointialueiden rahoituksen perusteltuna lähtökohtana on pidettävä, että tehtävistä säädettäessä on huolehdittava rahoitusperiaatteen mukaisesti hyvinvointialueiden tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan. Riippumatta siitä, rahoittaako valtio hyvinvointialueiden toiminnan kokonaisuudessaan vai rahoittavatko hyvinvointialueet toimintaansa osittain omilla verotuloillaan, rahoitusmallin kokonaisuudessaan on riittävästi vastattava hyvinvointialueiden vastuulle kuuluvien tehtävien palvelutarvetta. Lisäksi mallin on turvattava se, että palvelut ovat myös tosiasiallisesti asukkaiden saatavissa kaikilla hyvinvointialueilla. Rahoitusmallin tulisi samalla sisältää mainittujen perustuslaillisten näkökohtien kanssa yhteensopivat kannusteet kustannusten kasvun hallintaan. Tällä turvattaisiin osaltaan julkisen talouden kestävyttä.

Perustuslain mukaan julkisen vallan on huolehdittava perusoikeuksien toteutumisesta. Julkinen valta viittaa viimesijaisesti valtioon, joka voi kuitenkin huolehtia tästä velvoitteestaan osoittamalla itsehallintoalueille lainsäädännöllä verotusoikeuden. Valtion vastuu alueiden rahoituksen riittävydestä on erityisen korostunut pääosin valtion rahoitukseen perustuvassa rahoitusmallissa. Verotusoikeudella lähtökohtaisesti parannettaisiin hyvinvointialueiden mahdollisuuksia huolehtia rahoituksen riittävydestä ja siirrettäisiin vastuuta rahoituksen riittävyden turvaamisesta valtiolta alueelle itselleen, etenkin jos verotusoikeutta ei ole rajoitettu.

Maakuntaveron käyttöön ottaminen edellyttäisi sote-uudistusta koskevassa hallituksen esityksessä ehdotetun hyvinvointialueiden rahoitusmallin uudelleentarkastelua. Verotusoikeuden myötä hyvinvointialueet vastaisivat niille kuuluvien tehtävien kustannusten

rahoittamisesta osin omilla verotuloillaan. Lähtökohtaisesti valtaosa hyvinvointialueiden rahoituksesta tulisi kuitenkin edelleen valtiolta myös verotusoikeuden käyttöönoton jälkeen.

Verotusoikeuden käyttöönoton yhteydessä valtion rahoituksen tasoa pienennettäisiin alentamalla kokonaisrahoituksen määrää maakuntaveron tuoton verran. Samalla valtion rahoituksen jälkikäteistarkastusta olisi tarpeen muuttaa. Valtion rahoitukseen perustuvassa rahoitusmallissa rahoituksen taso koko maan tasolla tarkistettaisiin jälkikäteen vuosittain tehtävällä kustannustason tarkistuksella vastaamaan toteutuneita kustannuksia. Hyvinvointialueiden verotusoikeuden käyttöönoton yhteydessä tulisi määrittää, millä tavalla valtion rahoituksen tason jälkikäteistarkistus toteutetaan, jotta rahoitusmalli kannustaa kustannusten kasvun hillintään.

Sote-uudistusta koskevassa hallituksen esityksessä ehdotetun kaltaisesta hyvinvointialueiden oikeudesta lisärahoitukseen voitaisiin lähtökohtaisesti luopua. Lähtökohtana on, että lisärahoitusta myönnetään vain, mikäli hyvinvointialue ei pystyisi omilla päätöksillään turvaamaan palvelujen järjestämistä. Lisärahoituksen myöntämisen sijaan hyvinvointialueita tulisi ensisijaisesti ohjata toteuttamaan valtion ja hyvinvointialueiden ohjaus- ja neuvotteluprosessissa todettuja hyvinvointialueilla toteutettavissa olevia kustannusten hallinnan kannalta välttämättömiä toimenpiteitä ja muita mahdollisia toimenpiteitä. Vastaavasti tilanteessa, jossa hyvinvointialueilla olisi verotusoikeus, niillä olisi mahdollisuus toteuttaa erilaisia toiminnan ja talouden sopeuttamistoimia ennen veronkorotuksiin turvautumista. Viime kädessä hyvinvointialueilla olisi kuitenkin mahdollisuus kattaa lisärahoitustarpeita omilla verotuloillaan, jolloin lisärahoitusmekanismille ei olisi tarvetta.

Rahoitusmallin muutostarpeita voidaan arvioida yksityiskohtaisemmin, kun hyvinvointialueiden verotusoikeuden tarkempi toteuttamistapa on linjattu, mukaan lukien mikä osuus hyvinvointialueiden rahoituksesta on tarkoitus rahoittaa omilla verotuloilla.

8.3 Hyvinvointialueiden ohjaus

Hyvinvointialueiden ohjaus muodostuu taloudellisen ja toiminnallisen ohjauksen kokonaisuudesta ja sen toimivuutta tulee tarkastella suhteessa asetettuihin tavoitteisiin.

Hyvinvointialueiden talouden ohjauksen kannalta edellä käsitelty rahoitusmalli ja siihen sisältyvät kannustimet ovat keskeisiä. Tämän lisäksi valmisteilla olevassa sote-uudistuksessa hyvinvointialueen taloudenhoitoa ohjataan säännöksillä, jotka liittyvät alijäämän kattamiskauden pituuteen, lainanottoon ja arviointimenettelyyn. Hyvinvointialueen taloussuunnitelma olisi laadittava siten, että se on tasapainossa tai ylijäämäinen viimeistään talousarviovuotta seuraavan vuoden päättyessä. Hyvinvointialueen

talousarviossa ja taloussuunnitelmassa rahoitustarvetta ei voitaisi kattaa pitkäaikaisella lainalla johtuen valtion viimesijaisesta rahoitusvastuusta. Investointia varten hyvinvointialue voisi kuitenkin ottaa pitkäaikaisen lainan, jos valtioneuvosto on antanut siihen valtuuden.

Mahdollisen verotusoikeuden myötä hyvinvointialueen talouden tasapainoa ja lainanottoa koskevia vaatimuksia olisi tarpeen arvioida uudelleen. Mikäli omien verotulojen osuus maakuntien rahoituksesta olisi pieni ja rajoitettu, ja suurin osa rahoituksesta tulisi edelleen valtiolta, talouden ohjauksen muutostarpeet olisivat pieniä. Lähinnä harkittavaksi tulisi alijäämän kattamiskauden pidentäminen. Jos sen sijaan alueiden verotusoikeus olisi rajoittamaton ja sillä olisi tosiasiallista merkitystä hyvinvointialueiden toiminnan rahoituksessa, hyvinvointialueen taloudenhoidon liikkumavaraa olisi perusteltua lisätä. Alueella olisi perusteltua olla mahdollisuus ottaa pitkäaikaista lainaa, mutta samalla alueen velkaantumisen rajoittamista tulisi harkita. Veroprosenttien nostamisen hillitsemiseksi arviointimenettelyn yhdeksi kriteeriksi voisi harkita veroprosentin tasoa suhteessa maan keskimääräiseen tasoon.

Mitä suurempi on hyvinvointialueiden omien verotulojen osuus, sitä strategisempaa ja valtakunnallisiin tavoitteisiin keskittyvää valtion ohjauksen tulee olla. Investointien ohjauksen osalta tämä voisi tarkoittaa esimerkiksi sitä, että valtio voisi edelleen ohjata sairaalainvestointeja ja siten resurssien tehokasta kohdentumista valtakunnallisella tasolla ja yhteistyöalueittain.

8.4 Verotuloihin perustuva tasaus

Verotulojen tuottoerot ovat varsin suuret maan eri osissa. Selkeimmin tämä näkyy Uudenmaan ja muun maan välillä. Mikäli hyvinvointialueille annetaan verotusoikeus niin sen myötä olisi otettava käyttöön erillinen verotuloihin perustuva tasaus.

Mahdollinen verotusoikeus lisää poikkileikkaustilanteessa hyvinvointialueiden rahoituksen eroja myös sen vuoksi, että verontuottoa vastaavasti joudutaan todennäköisesti pienentämään valtion rahoitusta. Uudenmaan ansioveron tuotto on selvästi muuta maata korkeampi, minkä lisäksi siltä leikataan suhteellisesti muuta maata vähemmän valtionrahoitusta. Uudellamaalla väestö on nuorempaa ja terveempää, joten pääosin palvelutarpeeseen painottuvan rahoituksen vähentäminen kohdistuu suhteellisesti enemmän muihin hyvinvointialueisiin kuin Uudellemaalle. Useimmilla muilla hyvinvointialueilla muutokset ovat päinvastaiset, veron tuotto on keskimääräistä heikompaa ja valtionrahoituksen leikkaus suurempi. Oletuksena tässä on, että vähennys tehdään hyvinvointialueittain laskennallisen valtion rahoituksen suhteessa.

Edellä mainittujen syiden takia verotuloihin perustuva tasaus on mitoitettava siten, että hyvinvointialueiden rahoitus turvataan mahdollisimman pitkälle. Laskennallisena vertailukohtana voidaan pitää nykyistä kuntien peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmään sisältyvää tulojen tasausta. Tasausmekanismi on perustaltaan samanlainen kuin kuntien välisessä tulojen tasauksessa.

Laskentaesimerkeissä tasausraja on 100 prosenttia eli se vastaa koko maan keskimääräistä asukaskohtaista laskennallista verotuloa. Tasauslisäprosentti on 100 prosenttia, jolloin tasausrajan alapuolella (keskimääräistä matalammat laskennalliset verotulot) hyvinvointialue saa tasauslisää täysimääräisesti alueen oman laskennallisen verotulon ja tasausrajan erotuksesta. Tasausrajan yläpuolella on tarpeen käyttää nykyistä kuntien tasausmenetelyä korkeampaa tasausvähennysprosenttia, koska keskimääräistä korkeamman verotulon alueet hyötyvät verotusoikeudesta muuta maata enemmän ja toisaalta näiltä alueilta leikataan muuta maata vähemmän valtion rahoitusta. Tämän takia laskelmissa leikkausprosenttina on käytetty 80 prosenttia. Kuntien tasauksessa käytetään nykyisin progressiivisesti vähintään 30 prosentin leikkuria. Tasauslaskelmassa ei käytettäisi hyvinvointialueiden omaa veroprosenttia vaan kaikille alueille yhtä suurta laskennallista verotuloa. Tällä taataan mahdollisimman pitkälle se, että hyvinvointialueen muuttaessa veroprosenttiaan se ei vaikuttaisi alueen tasauksen määrään.

Hyvinvointialueittain keskimääräistä korkeammat verotulot olisivat Helsingissä ja Uudenmaan neljällä hyvinvointialueella. Muilla hyvinvointialueilla laskennallinen verontuotto olisi maan keskimäärää matalampi. Tasausvähennys kohdistuisi siis Uudenmaan hyvinvointialueille ja Helsinkiin, muut hyvinvointialueet saisivat tasauslisää.

Lähtökohtaisesti kaikilla hyvinvointialueilla on sama veroprosentti. Hyvinvointialueiden muuttaessa veroprosenttiaan laskennallinen painotettu veroprosentti muuttuu tasauslaskennassa. Suurin paino olisi Helsingin ja Uudenmaan hyvinvointialueilla, joten niiden veroprosenttiratkaisut vaikuttaisivat eniten laskennallisen painotetun veroprosentin tasoon.

Erikseen ratkaistava asia olisi ns. nollaverotilanteen mukainen muutos. Miten tasaus olisi laskettava siinä tapauksessa, että muutamat hyvinvointialueet ottaisivat veron käyttöön palveluiden rahoituksessa mutta muut pitäisivät veroprosentin nollassa. Tulisiko kaikki hyvinvointialueet sisällyttää tasaukseen, vaikka osalla veroprosentti olisi nolla. Vastaava tilanne syntyy sote-uudistuksen jälkeen kuntien verotuloihin perustuvassa tasauksessa, kun määritetään laskennallisia kiinteistöveroprosentteja ja sen mukaista laskennallista kiinteistöverotuloa. Kuntapuolella vaikutus on kuitenkin selvästi pienempi kuin mahdollisessa hyvinvointialueiden tasauksessa. Siinä osa hyvinvointialueista voisi joutua osallistumaan tulojen tasaukseen, vaikka ne määrittäisivät veroprosentin nollassi, eikä niillä olisi lainkaan verotuloa. Toisaalta jos tulojen tasaukseen sisältyisi vain niiden

hyvinvointialueiden verotulot, jotka keräävät veron tuottoja, tasauksen painoarvo rahoituksessa jäisi vähäiseksi.

8.5 Siirtymätasaus

Jos hyvinvointialueet saavat verotusoikeuden on arvioitava rahoituksen muutoksen suuruutta ja mahdollisesti sen perusteella tehtävän siirtymätasauksen tarvetta. Esimerkkilaskelmien perusteella rahoituksen muutos olisi 2 prosentin verotuotolla noin +/- 100 euroa asukasta kohti. Erot kasvavat, mikäli verotusoikeutta laajennetaan esimerkiksi 5 prosenttiin. Muutokseen vaikuttaa veron tuoton lisäksi vastaava valtion rahoituksen leikkaaminen. Siirtymätasauksia ei tarvita tilanteessa, jossa veroprosentti määriteltäisiin lähtökohtatilanteessa nollassa.

Muutostilanteessa Helsinki ja Uudenmaan neljä hyvinvointialuetta saisivat lisää tuloja, suurimmillaan Länsi-Uusimaa lähes 100 euroa asukasta kohti. Muilla hyvinvointialueilla rahoitus pienenee. Vähennys olisi hieman yli 100 euroa asukasta kohti kolmella hyvinvointialueella – Lapissa, Kainuussa ja Etelä-Savossa. Näissä luvuissa on huomioitu myös tulojen tasaus, joka tasoittaa muutoksia huomattavasti. Ilman tulojen tasausta rahoituksen muutokset olisivat selvästi suuremmat. Esimerkkilaskelmien perusteella rahoituksen lisäys olisi suurimmillaan noin 185 euroa asukasta kohti ja vähennys -166 euroa asukasta kohti.

Tasauksen tarve riippuisi useasta linjattavasta tekijästä. Olennaista on veroprosentin taso, hyvinvointialueiden rahoituksen muutos ja alueiden erot suurentuvat esitettävän veroprosentin ja vastaavasti valtion rahoituksen leikkauksen kasvaessa. Merkitystä on myös sillä, miten tulojen tasauksen laskentaperusteet määritetään. Toisin sanoen mitä prosentteja käytetään tasausrajan, tasauslisän ja tasausvähennyksen määrittelyssä. Toisaalta jos tasausta ei sisällytetä verotusoikeuden yhteyteen, niin rahoituksen muutokset kasvavat olennaisesti. Siirtymätasauksen tarve olisi tällöin suurempi.

Jos maakuntaverot otettaisiin käyttöön sote-uudistuksen rahoituksen siirtymäkauden aikana, tämä tulisi ottaa huomioon verotusoikeuden mahdollista uutta siirtymäsäännöstä laadittaessa. Päällekkäisiä siirtymäkausia ei ole järkevä ylläpitää vaan tulisi muodostaa uusi siirtymätasaus, jossa otettaisiin huomioon sote-uudistuksen jälkeinen tilanne.

8.6 Valmisteluaikataulu

Maakuntaveron käyttöönotto tarkoittaisi uuden veron lisäämistä verojärjestelmään. Kyseessä olisi siten merkittävä muutos verojärjestelmään ja uuden veron käyttöönotosta seuraisi useita muutostarpeita verolainsäädäntöön. Perustuslain mukaisesti verosta tulee

säätää lailla, joka sisältää säännökset verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta. Jos maakuntaveron olisi ansiotuloista perittävä vero ja veropohjana olisi sama veropohja kuin mikä sote-uudistuksen yhteydessä ehdotetaan valtionverotukseen ja kunnallisverotukseen, maakuntaveron koskevien säännösten lisääminen verolainsäädäntöön olisi alustavien tarkasteluiden perusteella lainsäädäntöteknisesti suhteellisen selkeää.

Maakuntaveron käyttöönotossa ei kuitenkaan olisi kyse vain uuden veron lisäämisestä verojärjestelmään, vaan verotusoikeus tarkoittaisi hyvinvointialueiden rahoitusjärjestelmän uudistamista kokonaisuudessaan. Verotusoikeuden myötä rahoitusmalliin tulisi sisällyttää verotuloihin perustuva tasausjärjestelmä sekä mahdollisesti myös siirtymätasaus. Lisäksi tulisi arvioida verotusoikeuden vaikutus muun ohella hyvinvointialueiden lainanotto-oikeuteen ja investointeihin sekä hyvinvointialueiden arviointimenettelyyn ja talouden tasapainovaatimukseen. Kokonaisuutena katsottuna kyse olisi erittäin merkittävästä ja laajavaikutteisesta lainsäädäntöhankkeesta.

Verotusoikeuden valmistelulle ja hallituksen esitysluonnoksen laatimiselle tulisi varata asian laajuus ja merkittävyys huomioiden riittävästi valmistelu-aikaa ja resursseja. Aikataulu asetettaessa tulisi huomioida muun muassa tarpeet lainsäädännön laajaan läpikäymiseen, huolellisiin vaikutusarviointeihin sekä perustuslakiarvioiden laatimiseen. Lisäksi valmistelun vaatimalle poliittiselle käsittelylle tulee varata riittävä aika. Lausuntokierrokselle lähetettävän hallituksen esitysluonnoksen valmistelun vaatiman ajan lisäksi tulee huomioida, että lausuntokierroksen tulee kestää laajoissa hankkeissa vähintään kahdeksan viikkoa, jonka jälkeen tulee olla riittävästi aikaa oletettavasti laajan lausuntopalautteen läpikäyntiin ja mahdollisten muutosten tekemiseen. Lainsäädännön arviointineuvoston käsittelyaika on lisäksi noin neljä viikkoa, jonka jälkeen on myös oltava riittävä aika lausunnon läpikäyntiin ja mahdollisten muutosten tekemiseen. Lakien voimaantuloajankohtaa arvioidessa on huomioitava myös eduskuntakäsittelyn vaatima aika. Kaikki edellä mainitut valmistelu-aikatauluun vaikuttavat seikat huomioiden, hallituksen esityksen valmistelulle ja eduskuntakäsittelylle tulisi varata useampi vuosi ennen maakuntaveron suunniteltua käyttöönottoajankohtaa.

9 Johtopäätökset

Verotusoikeutta pidetään yhtenä keskeisenä paikallisen itsehallinnon tunnusmerkkinä. Alueelliseksi rahoitusmalliksi ei kuitenkaan ole olemassa yhtä oikeaa vaihtoehtoa, vaan rahoitusmallin valinnassa on otettava huomioon rahoitusmallille asetettavien tavoitteiden lisäksi alueiden tehtävät ja erityispiirteet.

Sote-uudistuksen voimaantulovaiheessa hyvinvointialueiden tehtävät koostuvat sosiaali- ja terveyspalveluista sekä pelastustoimesta. Hyvinvointialueiden rahoitusmallin kannalta on olennaista, että rahoitus on palvelutarpeeseen nähden riittävää ja rahoitusmalli turvaa palveluiden järjestämisen edellytykset kaikilla hyvinvointialueilla. Julkisella vallalla, viime kädessä valtiolla, on vastuu huolehtia perusoikeuksien toteutumisesta.

Rahoitusmallin kannalta haasteellista on se, että sosiaali- ja terveyspalveluiden palvelutarpeen ja kustannusten alueelliset erot ovat suuret. Niillä alueilla, joilla asukaskohtaiset sosiaali- ja terveyskustannukset ovat keskimääräistä korkeammat, veropohja on keskimääräistä heikompi. Vertailuissa korostuu Uudenmaan ja muun maan ero palvelutarpeen ja verotuottojen osalta. Pelkästään valtion rahoitukseen perustuvassa mallissa valtio vastaa alueiden välisestä tarve- ja olosuhde-erojen tasauksesta. Jos alueilla olisi verotusoikeus, veropohjien alueelliset erot korostuisivat ja rahoitusmalli edellyttäisi myös laskennallisten asukaskohtaisten verotulojen eroihin perustuvaa tasausjärjestelmää.

Keskeisimmät maakuntaveron käyttöönottoa tukevat argumentit liittyvät alueellisen itsehallinnon todelliseen sisältöön, taloudellisiin kannusteisiin sekä investointien rahoitukseen. Lähtökohtaisesti verotusoikeus motivoisi päättäjiä ja kannustaisi tehokkaaseen taloudenpitoon, kun valta ja vastuu palveluiden tuottamisesta ja rahoittamisesta olisivat samalla taholla. Verotusoikeuden myötä alueen päättäjät olisivat asukkaille tilivelvollisia sekä palveluiden että verotuksen tasosta. Alueellinen verotusoikeus myös lieventäisi ns. pehmeän budjettirajoitteen ongelmaa siirtämällä vastuuta mahdollisesta lisärahoituksesta alueille. Samalla kuitenkin valtion rahoitukseen liittyvän menokehyksen merkitys kustannusten hallinnassa heikkenisi. Tiukka menokehys voi rajoittaa menoja tehokkaammin kuin verotusoikeuteen perustuva rahoitusmalli.

Alueiden väliset erot palvelutarpeissa ja rahoituspohjissa voisivat heikentää tehokkuuskannustinten toteutumista. Jos sosiaali- ja terveyspalveluita rahoitettaisiin omilla verotuloilla, nämä erot johtaisivat alueiden veroprosenttien eriytymiseen. Tämä käy ilmi

maakuntaverokomitean käyttöön tehdyistä tulevaisuusprojektioista. Hyvinvointialueiden veroprosenttien väliset erot voisivat heijastaa ennemminkin eroja palvelutarpeessa ja tulopohjissa kuin asukkaiden preferensseissä. Asukkaiden voisi olla vaikea havaita yhteyttä palvelutuotannon tehokkuuden ja verorasituksen tason välillä. Tämä heikentäisi tehokkuuskannustimia.

Alueellista verotusoikeutta on perusteltu sillä, että sen myötä hyvinvointialueiden mahdollisuuksia nostaa pitkäaikaista lainaa investointien rahoittamiseksi ei olisi tarpeen rajoittaa. Rajoittamattoman verotusoikeuden myötä hyvinvointialueiden lainanotolle mahdollistuisi todennäköisesti ns. nollariskisyys. Ns. nollariskisyys voisi olla mahdollista toteuttaa myös valtiontakauksen kautta. Vaikka hyvinvointialueille syntyisi verotusoikeuden myötä itsenäinen pitkäaikaisen lainanoton mahdollisuus, se ei välttämättä poistaisi tarvetta investointien kansallisen tason ja yhteistyöaluetason strategiseen ohjaukseen.

Maakuntaveron käyttöönottoa vastaan puhuvista seikoista keskeisimmät ovat sen erityisesti työn verotukseen aiheuttama kiristymispaine sekä tulevien hyvinvointialueiden erilaisuus, minkä seurauksena alueiden veroprosenttien arvioidaan tulevaisuudessa eriytyvän. Tämä voi vaarantaa alueiden asukkaiden yhdenvertaisuuden sekä palveluiden että verotuksen tason suhteen.

Valmisteilla olevassa valtion rahoitukseen perustuvassa rahoitusmallissa valtiolla on käytettävissään kaikki valtion tulot sosiaali- ja terveyspalveluiden rahoittamiseen. Sosiaali- ja terveysmenojen kasvun aiheuttama verotuksen kiristymispaine kohdistuu näin kaikkiin verolajeihin, myös esimerkiksi kulutusverotukseen ja pääomatuloverotukseen. Maakuntaveron veropohjana tulisi käytännössä kyseeseen ansiotulot. Maakuntaveron käyttöönotto kohdistaisi kiristyspaineen siten työn verotukseen, jonka kireys on jo nyt verojärjestelmämme keskeisin ongelma. Lisäksi verotuksen kiristymispaine olisi alueittain erilainen, mikä johtaisi veroprosenttien alueittaiseen eriytymiseen. Tämä heikentäisi alueellista yhdenvertaisuutta ottaen huomioon kunnallisverotuksessa jo nykyisin olevat alueelliset erot.

Ansiotuloja verottavien tahojen määrä kasvaisi, mihin sisältyisi riski ansiotuloverotuksen kiristymisestä. Kunnat ja hyvinvointialueet voisivat tehdä ansiotuloverotusta koskevia päätöksiä huomioimatta niiden vaikutuksia toistensa verotuloihin tai ansiotuloverotuksen kokonaistasoon. Tämä heikentäisi verotuksen kokonaisuuden koordinaatiota ja valtion veropolitiikan liikkumavaraa. Ansiotuloja verottavien tahojen lisääntyminen vähentäisi verojärjestelmän läpinäkyvyyttä. Verovelvollisten olisi vaikea hahmottaa eri veronsaajien osuutta kokonaisverorasituksestaan, mikä heikentäisi verotusoikeuteen liittyvää kannustinvaikeutta. Uuden veronsaajan muodostuminen merkitsisi myös lisäystä verotuskustannuksiin maakuntaveron käyttöönottoaiheessa.

Verotuksen kiristymispaineita olisi mahdollista hallita rajoittamalla maakuntaveron enimmäismäärää eli asettamalla verolle katto. Tämä kuitenkin heikentäisi hyvinvointialueiden rahoituksellista itsehallintoa verrattuna vaihtoehtoon, jossa verotusoikeutta ei rajoitettaisi. Mikäli hyvinvointialueen veroprosentti olisi suurin sallittu, päätösvalta ja velvollisuus alueen lisärahoituksen hankkimisesta olisivat käytännössä valtiolla. Jos maakuntaverolla olisi yläraja, hyvinvointialueiden lainat eivät verotusoikeuden perusteella todennäköisesti täyttäisi nollariskisyyden vaatimuksia. Erikseen olisi pohdittava, mitä tämä tarkoittaisi alueiden lainanoton kannalta. Verotusoikeuden rajoittaminen hillitsisi veroprosenttien alueellista eriytymistä, mutta se heikentäisi verotusoikeudelle asetettuja muita tavoitteita.

Maakuntaverokomitean käyttöön tehdyistä laskelmista ja tulevaisuusprojektiosta havaitaan, että maakuntaveron vaikutus hyvinvointialueiden rahoitustilanteeseen on hyvin erilainen eri alueilla ja erojen arvioidaan kasvavan tulevaisuudessa. Maakuntaveron käyttöönotto edellyttäisikin verotuloihin perustuvaa valtionosuuksien tasausjärjestelmää, jonka avulla rahoituksen määrää alueiden välillä tasattaisiin. Tasaus tarvittaisiin jo matalilla maakuntaveron tasoilla. Maakuntaveroon liitettävä tasaus monimutkaistaisi järjestelmää ja vähentäisi rahoituksen läpinäkyvyyttä.

Edellä mainituista laskelmista ja tulevaisuusprojektiosta kuitenkin havaitaan, että alueiden väliset erot muodostuisivat merkittäviksi myös tasausjärjestelmän kanssa, eikä edes voimakas tasaus kaventaisi eroja riittävästi. Mitä suurempi olisi maakuntaveroon liitettävän tasauksen merkitys, sitä parempi olisi alueiden yhdenvertaisuus. Tasauksella kuitenkin käytännössä vähennetään omien verotulojen merkitystä alueiden rahoituksessa ja mitä suurempi tasauksen merkitys on, sitä enemmän malli lähestyy luonteeltaan valtion rahoitusta.

Hyvinvointialueiden verotusoikeus vähentäisi valtion veropolitiikan liikkumavaraa ja lisäisi julkisen sektorin rahoituksen sekä verotuksen tason suhdanneherkkyyttä. Vaarana on verotuksen myötäsyklisyys, jonka johdosta verotusta kiristettäisiin talouden ollessa taantumassa tai kevennettäisiin noususuhdanteessa. Tämä heikentäisi julkisen talouden vakautta.

Komitea on tarkastellut eri vaihtoehtoja maakuntaveromalliksi. Tarkastelluista vaihtoehdoista Suomen verojärjestelmän kannalta vähiten ongelmallinen olisi skenaarion 2a mukainen ansiotuloista perittävä, lähtötilanteessa 2 prosentin maakuntaveron. Maakuntaveron perittäisiin sote-uudistusta koskevassa hallituksen esityksessä ehdotetusta yhdistetystä valtion- ja kunnallisverotuksen ansiotuloveropohjasta. Valtion verotusta kevennettäisiin maakuntaveron vastaavasti siten, että verovelvollisten verotus ei kiristyisi maakuntaveron käyttöönottovaiheessa. Myös tähän malliin liittyisi merkittäviä ongelmia rahoituksen riittävyyden ja alueellisen yhdenvertaisuuden osalta.

Edellä esitetyn perusteella voidaan todeta, että verotusoikeuden käyttöönotto voisi vahvistaa alueellista itsehallintoa esimerkiksi investointien rahoituksen osalta. Alueiden erilaisuus sekä sote-palvelutarpeen että rahoituspohjan suhteen olisi kuitenkin ongelmallista maakuntaveromallille asetettujen tavoitteiden saavuttamisen kannalta. Rahoitusmallin valinnassa keskeistä on, että se turvaa alueellisesti riittävän yhdenvertaiset palvelut ja verorasituksen myös pidemmällä aikavälillä. Rahoituksen riittävyyden turvaaminen verotusoikeuden käyttöönotolla johtaisi verorasituksen alueellisten erojen kasvuun. Maakuntaveron käyttöönotto aiheuttaisi kiristyspaineita ansiotuloverotukseen ja vähentäisi valtion veropolitiikan liikkumavaraa.

Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtävien rahoitustarve on suuruusluokaltaan noin 20 miljardia euroa. Sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävät ovat vahvasti lakisidonnaisia ja näissä palveluissa korostuu perustuslaissa edellytetty yhdenvertaisuuden turvaaminen. Edellä mainitut seikat on otettava rahoitusta koskevissa ratkaisuisa huomioon. Komitea katsoo, että pelkästään sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtävien siirtäminen hyvinvointialueille ei vielä luo perustetta maakuntaveron käyttöönottoon.

Komitean työn kanssa samaan aikaan on ollut meneillään parlamentaarinen työ, jossa on arvioitu maakuntien tehtävien laajentamista. Maakuntien tehtävien laajentamista koskevassa työssä on päädytty ehdottamaan hyvinvointialueiden tehtävien laajentamista siten, että myös ympäristöterveydenhuollon tehtävät siirrettäisiin hyvinvointialueille. Näiden tehtävien vaatima rahoitus on noin 150 miljoonan euron suuruusluokkaa. Vaikka tehtäviä laajennettaisiin esillä olleiden laajempienkin vaihtoehtojen mukaisesti, komitea katsoo, etteivät näiden tehtävien siirrot ole vielä sellaisia, joilla hyvinvointialueiden omaa verotusoikeutta voitaisiin perustella. Hyvinvointialueiden verotusoikeus voisi tulla harkittavaksi tilanteessa, jossa hyvinvointialueiden tehtävät laajenisivat merkittävästi monialaisemmiksi ja etenkin siinä tapauksessa, jos niille tulisi yleinen toimiala.

Komitea katsoo, että ennen hyvinvointialueiden rahoitusjärjestelmän uudistamista olisi perusteltua myös saada kokemuksia siitä, miten hyvinvointialueiden parhaillaan eduskuntakäsittelyssä oleva valtion rahoitusjärjestelmä toimii. Näin ollen komitea katsoo, että hyvinvointialueiden omaa verotusoikeutta olisi tarpeen tarkastella myöhemmin uudelleen. Tällöin hyvinvointialueiden valtion rahoituksen toimivuutta voitaisiin arvioida ja samalla selvittää hyvinvointialueiden tehtävien merkittävämpää laajentamista. Maakuntaveron käyttöönotto edellyttäisi koko hyvinvointialueiden rahoitusjärjestelmän uudistamista. Rahoitusjärjestelmän uudistamisen valmistelu samanaikaisesti sen kanssa, kun hyvinvointialueet käynnistävät toimintaansa, olisi ongelmallista niiden rahoituksen vakauden ja ennakoitavuuden kanssa.

Komitea toteaa, että asettamispäätöksen mukaisista tehtävistä osa edellyttää jatkoselvityksiä samalla kun hyvinvointialueiden rahoitusjärjestelmän toimivuudesta saatavia

kokemuksia kartoitetaan. Jatkoselvitykset voisivat koskea mm. investointien rahoitusta ja valtion rahoituksen vähentämisen vaihtoehtoja.

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.

Liitteet

Liite 1: Eriävä mielipide: kansanedustaja Arja Juvonen

Eriävä mielipide

Parlamentaarisen maakuntaverokomitean mietintöön

Perussuomalaiset yhtyvät parlamentaarisen työryhmän enemmistön näkemykseen siitä, että sote-palveluiden rahoitusmallin kannalta keskeinen tavoite on kustannusten hillitseminen, sekä johtopäätökseen siitä, että pelkästään sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtävien siirtäminen hyvinvointialueille ei vielä luo perustetta maakuntaveron käyttöönottoon.

Perussuomalaiset pitää ongelmallisena tilannetta, jossa hallitus on viemässä kunnilta merkittävän, mutta prosentuaalisesti kiinteäsuuruisen osan kunnallisveron tuotosta huomioimatta kuntien vallitsevassa tilanteessa erilaisia veroprosentteja sekä sote-menojen osuutta kuntien talousarvioissa. Mikäli hallitus vie väkisin sote-uudistuksen rahoitusmallin ehdotetussa muodossaan läpi, on selvää, että lukuisat kunnat ympäri maan joutuvat taloudelliseen ahdinkoon, koska jäljelle jäävä osuus kunnallisverokertymästä ei mahdollista selviytymistä lakisääteisistä tehtävistä.

Komitea on joutunut toimimaan tilanteessa, jossa sote-uudistusta yritetään väkisin viedä läpi samanaikaisesti koronakriisin hoitamisen kanssa. Koronakriisi on aiheuttanut mittavia ongelmia niin kuntien kuin sairaanhoitopiirienkin taloudelle ja toiminnalle. Kriisin vaikutukset tulevat näkymään todennäköisesti useita vuosia.

Tässä tilanteessa hallitukselta tarvittaisiin kokonaisjohtajuutta sen sijaan, että maakunnille sysätään vastuu lakisääteisten palveluiden järjestämisestä ilman, että näiden tehtävien hoitamiseen osoitetaan riittävä rahoitus valtion taholta.

Maakuntaveron ei tule ratkaisemaan ongelmaa, vaan luo ainoastaan yhden verottavan tahon lisää tilanteessa, jossa sote-kustannuspaineet kasvavat niin pitkittyvän koronakriisin kuin väestön ikääntymisenkin seurauksena. Hallituksen tulee yhtäältä varmistaa, että lakisääteisten julkisten palveluiden järjestäminen on mahdollista, ja toisaalta varmistaa, että kokonaisveroaste ei nouse nykyisestä. Hallituksen tulee myös varmistaa kansalaisten perusoikeuksien toteutuminen ja pääsy hoitoon viivytyksettä eikä pakoilla vastuutaan esimerkiksi maakuntien itsehallinnon taakse.

Perussuomalaiset katsoo, että hallituksen tärkein tehtävä tällä hetkellä on varmistaa maamme sote-järjestelmän toimintakyky koronakriisin yli. Suurten muutosten tekeminen sote-järjestelmään tai sen

rahoitukseen kriisin ollessa käynnissä on väärä ratkaisu. Sote-uudistuksella sekä siihen kytketyllä rahoitusratkaisulla on merkittäviä ja pitkäkestoisia vaikutuksia sekä kuntien toimintakykyyn, julkiseen talouteen kaikilla tasoilla, kokonaisveroasteeseen sekä kansalaisten perusoikeuksien toteutumiseen. Näin tärkeitä päätöksiä ei tule tehdä hätiköiden, vaan huolellisen valmistelun seurauksena ja perustuslakivaliokuntaa asianmukaisesti kuuntelemalla.

Perussuomalaiset kantaa huolta siitä, että perustuslakivaliokunnan tai perustuslakiasiantuntijoiden näkemyksiä eri rahoitusvaihtoehtojen perustuslainmukaisuudesta ei ole riittävästi selvitetty ennen sote-uudistuksen rahoituksesta päättämistä.

Vaihtoehtojen perustuslainmukaisuuden selvittäminen luo reunaehdot sille, missä rajoissa rahoitusratkaisu voidaan tehdä ja vaihtoehtoja linjata. Mikäli päädytään rahoitusratkaisuun, joka todetaan perustuslain vastaiseksi vasta perustuslakivaliokunnan käsittelyssä, tarkoittaa se useamman kuukauden viivettä lainsäädäntötyöhön. Samalla huomattava määrä asiantuntijoiden sekä valiokuntien aikaa ja verorahoja valuu hukkaan.

Perussuomalaiset pitää myös erikoisena sitä, ettei hallituspuolueilla ole yhteisymmärrystä rahoitusratkaisun lisäksi myöskään maakuntien tehtäväkentästä. Komitean mietinnössä todetaan, 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”.

Komitean kannanotto rahoitusmallin toimivuuden arvioinnista myöhemmin on kannatettava, mutta pohdinta hyvinvointialueiden tehtäväkentän laajentamisesta olennaisesti tekee selväksi, että komitean mietinnössä halutaan jättää ovi auki maakuntien tehtävien laajentamisesta monialaisten maakuntien suuntaan.

Hallituksen tulisi pystyä esittämään yhteinen ratkaisu eduskunnalle sen sijaan, että hallituspuolueet jättävät parlamentaarisisissa komiteoissa (maakunta ja maakuntaverokomiteat) mietintöihin eriäviä mielipiteitä. Tilanne vaarantaa hallituksen uskottavuuden ja aiheuttaa yhteiskunnassa epäluottamusta hallituksen päätöksentekokykyyn.

Perussuomalaiset katsoo, että maakuntamalli ei ole itseisarvo, vaan yksi mahdollinen vaihtoehto, kun pohditaan erilaisia vaihtoehtoja julkisin varoin järjestettävien sote-palveluiden järjestämistä mahdollisimman kustannustehokkaalla ja toimivalla tavalla. Perussuomalaiset vaatii sote-esityksen ja aluehallintouudistuksen perustuslainmukaisuuden selvittämisen lisäksi kattavaa vaikutusarviointia, jossa verrataan lopullisen esityksen kustannuksia nykytilaan verrattuna kaikki osa-alueet huomioiden, jotta eduskunta voi tehdä päätöksiä sote-uudistuksesta parhaan asiantuntijatiedon pohjalta.

Helsingissä 23.2.2021

Arja Juvonen (ps.)

Liite 2: Eriävä mielipide: kansanedustaja Anna-Kaisa Ikonen

Eriävä mielipide / kok

Kokoomus kannattaa matalaa ja kannustavaa työn verotusta, eikä voi yhtyä maakuntaverokomitean johtopäätöksiin siltä osin, kun ne jättävät oven auki uudelle kokonaisverorasitusta kiristävälle maakuntaverolle.

Mietinnön perusteellisen analyysin perusteella maakuntaveron sisältää lukuisia ongelmia. Mietinnössä sekä sen johtopäätöksissä eritellään selkeästi ja johdonmukaisesti hallituksen maakuntaveron käyttöönottoa puoltavia ja vastustavia seikkoja. Maakuntaveron kiristää työn verotusta, heikentää kokonaisverorasituksen koordinoitua ja heikentää verojärjestelmän läpinäkyvyyttä. Verotusoikeuden perusteet eivät täyty, eivätkä sille asetetut kannustintavoitteet maakunnille toteudu. Ainoa johdonmukainen johtopäätös on, ettei maakuntaveroa tarvita. Tästä huolimatta hallituspuolueet ovat keskinäisen poliittisen sopimuksen mukaan päättäneet edistää maakuntaveron.

Maakuntaveron tulisi kiristämään työn verotusta rajusti, mikä vähentäisi kansalaisten hyvinvointia merkittävästi. Suomen verotus on lähes millä tahansa mittarilla jo nyt erittäin kireää. Komitean raportissa todetaan osuvasti, että ”työn verotuksen kireys on verojärjestelmämme keskeinen ongelma ja sen merkitys korostuu tulevaisuudessa.” Korkea verokiila heikentää rajusti työn tekemisen kannustimia. Kansainvälisten vertailujen mukaan korkea työn verotus on yksi suurimmista kilpailukykyämme heikentävistä tekijöistä. Kireä työn verotus heikentää Suomen kykyä houkutella maahan korkean osaamisen työperäistä maahanmuuttoa. Maakuntien vero olisi voimakkaan myötäsyklinen ja syventäisi suhdannevaihteluiden hyvinvointitappioita.

Maakuntien verotus kohdistuisi kokonaan ansiotulojen verotukseen ja kytkisi verotuksen tason sosiaali- ja terveyspalvelujen menoihin. Hallituksen esittämässä sote-uudistuksessa hyvinvointialueille ei ole asetettu talouden tasapainottamiseksi tarvittavia työkaluja. Jos palvelujen tehokkuutta ja laatua ei pystytä parantamaan, se johtaa holtittomasti kasvaviin julkisiin menoihin. Ainoa keino tasapainottaa hyvinvointialueen taloutta olisi tuolloin työn verotuksen kiristäminen. Arvioitu sosiaali- ja terveyspalvelujen julkisten menojen räjähtävä kasvu purkautuisi kokonaan työn verotukseen. Valtio kykenee kohdistamaan verorasitusta tehokkaammin ja oikeudenmukaisemmin, kun sillä on käytössään kaikki julkisen talouden tulolajit.

Maakuntaveron heikentäisi merkittävästi kokonaisverorasituksen tason hallintaa. Suomen pieneen kokoon suhteutettuna maassa on jo nykyisellään useita verojen ja veroluontoisten maksujen kerääjää. Veronmaksajan olisi hankala havaita verotuksen tason yhteyttä palvelujen laatuun, tai ylipäänsä hahmottaa miten maksettu vero muodostuu. Kunta, maakunta ja valtio tekisivät päätöksiä verotuksesta toisistaan riippumatta, vaikka verottavat samaa veropohjaa. Työn verotuksen hillitsevää mekanismia on käytännössä mahdotonta luoda.

Verotus ja palveluiden laatu erkaantuisivat alueellisesti ja suomalaiset asetettaisiin epätasa-arvoiseen asemaan. Mietinnön mukaan niillä alueilla, joilla palveluiden tarve ja kustannukset kasvavat eniten, on samalla myös heikko ja heikkenevä veropohja maakuntaverolle. Alueellisen eriytymiskehityksen arvioidaan voimistuvan tulevaisuudessa. Matalakin veron taso edellyttäisi voimakasta tasausta alueiden välillä, mikä vähentäisi alueellisen veron perustelua sekä muuttaisi järjestelmää tarpeettoman monimutkaiseksi.

Maakuntaveron vähentäisi merkittävästi verojärjestelmän läpinäkyvyyttä ja ymmärrettävyyttä. Veronmaksajan olisi erittäin vaikea arvioida, miten kokonaisverorasitus muodostuu. Kansalaisen olisi vaikea myös arvioida missä määrin verotuksen taso on yhteydessä palveluiden laatuun. Eriytymiskehityksen seurauksena heikko palveluiden taso hyvinvointialueilla yhdistyisi korkeaan verorasitukseen. Tasausmekanismi taas heikentäisi edelleen kokonaisuuden läpinäkyvyyttä.

Komitean johtopäätöksissä tuodaan realistisesti ja neutraalisti esille maakuntaveron ongelmat. Maakuntaveron kritiikki on murskaavaa. Kokoomus katsoo, että komitean johtopäätöksenä olisi tullut esittää, että maakuntaveron käyttöönotolle ei ole perusteluita.

Komitean mietinnössä esiteltyjen seikkojen perusteella hallituksen on luovuttava maakuntaveron valmistelusta. Maakunnan verotusoikeus ei ole perusteltu edes siinä tapauksessa, että maakuntien tehtäviä laajennettaisiin tulevaisuudessa. Verotuksen uusi taso kiristää työn verotusta, heikentää verojärjestelmän läpinäkyvyyttä ja heikentää työn kokonaisverorasituksen koordinoitua.

Kokoomus myös moittii hallituksen toimintaa parlamentaaristen työryhmien suhteen. Parlamentariselle ryhmälle ei tosiasiallisesti annettu sille kuuluvaa parlamentaarista valmistelua käytännössä, vaan hallitus teki linjauksen maakuntaveron käyttöönotosta ohi komitean ja kesken komitean arviointityön. Tästä syystä kokoomus katsoo, että hallituspuolueet menettelivät parlamentaarisen valmistelun periaatteiden vastaisesti.

Helsingissä 23.2.2021

Anna-Kaisa Ikonen

Maakuntaverokomitean jäsen, kansanedustaja (kok)

Liite 3: Eriävä mielipide: kansanedustaja Mari Holopainen ja kansanedustaja Pia Lohikoski

Eriävä mielipide maakuntaverokomitean mietintöön

Marinin hallituksen sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen tavoitteena on turvata tasa-arvoiset palvelut kaikille suomalaisille. Sote-palveluiden järjestäminen siirretään hallitusohjelman mukaisesti kuntaa suuremmille itsehallinnollisille alueille. Näiden hyvinvointialueiden päätöksenteosta vastaavat suorilla vaaleilla valitut valtuutetut.

Hallitusohjelman mukaan ”maakuntien rahoitus perustuu pääosin valtion rahoitukseen. Sote-rahoitusjärjestelmä uudistetaan tarvevakioituihin kriteereihin perustuvaksi. Hallitus käynnistää välittömästi valmistelun maakuntaveron käyttöönotosta. Verorakenteen muutokset eivät saa voimaan astuessaan aiheuttaa verotuksen kiristymistä. Maakunnat voivat periä lakiin perustuvia asiakasmaksuja.”

Valtioneuvosto asetti parlamentaarisen komitean, jonka tehtävänä oli selvittää ja arvioida maakuntien verotusoikeutta maakuntien rahoituslähteenä. Tarkastelluista vaihtoehtoista Suomen verojärjestelmän kannalta paras vaihtoehto olisi skenaarion 2a mukainen ansiotuloista perittävä, lähtötilanteessa 2 prosentin maakuntaveron.

Komitean raportissa päädytään tarkastelemaan hyvinvointialueiden verotusoikeutta varsin yksipuolisesti. Kattavamman tarkastelukulman ja tutkimustiedon hyödyntäminen olisi ollut tarpeellista. Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämistä koskevan lainsäädännön uudistuksen asiantuntijakuulemisissa ja lausunnoissa on tuotu sen sijaan laajasti esiin, että itsehallinnolla ja pienelläkin maakuntaverolla on merkittäviä etuja muun muassa kannustinvaikutusten myötä. Verotusoikeus on myös tärkeä hyvinvointialueiden itsenäisen päätäntävällän turvaamiseksi.

Emme siksi voi yhtyä raportin johtopäätöksiin kaikilta osin, vaan jätämme siihen eriävän mielipiteemme.

Esittelemme tässä raportin keskeisimmät ongelmakohdat:

Alueiden itsehallinto ja tilivelvollisuus

Taloudelliseen itsehallintoon kuuluu mahdollisuus vaikuttaa omaan tuloihin ja menoihin. Kuten raportissa todetaan, verotusoikeus on yksi Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjasta nousevista paikallisen itsehallinnon keskeisistä ominaispiirteistä.

Myös eduskunnan perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslain näkökohdista käsin tarkasteltuna kuntaa suuremman itsehallintoalueen verotusoikeus olisi perusteltu ratkaisu, koska verotusoikeus luettaisiin osaksi alueiden itsehallinnon keskeisiä piirteitä, jotka sille on turvattava lailla (PeVL 26/2017 vp, s. 24). Itsenäinen verotusoikeus olisi valiokunnan mielestä perustuslain 121 §:n 4 momentin kannalta perusteltu, vaikka se ei ole ehdoton maakunnalliselle itsehallinnolle asetettava vaatimus.

Verotusoikeus vahvistaisi alueiden taloudellisesta itsenäisyyttä ja loisi vahvemman tilivelvollisuuden veroja maksavia asukkaita kohtaan. Verotusoikeus synnyttää hyvinvointialueille investointikykyä, kun niillä on omia varoja ja mahdollisuus saada lainaa. Tämäkin vahvistaa itsehallintoa ja vähentää riippuvuutta valtiosta ja monimutkaisesta investointien ohjaukselta. Raportin johtopäätöksissä nämä itsehallinnon vahvistamiseen liittyvät tavoitteet on kuitenkin käytännössä sivuutettu.

Sosiaali- ja terveyspalveluita voidaan järjestää myös valtiovetoisesti, mutta ilman verotusoikeutta jäätäisiin välimalliin, jossa alueellista päätösvaltaa on vain rajatusti ja jopa näennäisesti.

Raportin johtopäätöksissä viitataan laajempaan monialaisuuteen ikään kuin edellytyksenä, vaikka

laajimmatkin kuviteltavissa olevat lisätehtävät ja niiden budjetti ovat mikroluokassa sosiaali- ja terveyspalveluiden kokonaisuuteen verrattuna.

Toisin kuin raportin johtopäätöksissä esitetään veromallin valmistelu samanaikaisesti toimeenpanon kanssa ei ole ongelmallista, päinvastoin on haasteellista, jos valmistelua ei vietäisi eteenpäin ripeästi. Rahoitusjärjestelmässä joudutaan pitämään huolta siirtymäajoista ja jatkuvuudesta sekä korjaamaan sitä jatkuvasti. Esitetyn mukaisen hyvinvointialueiden rahoitusjärjestelmän ongelmat todennäköisesti lisääntyvät ajan kuluessa; veromallia pitäisi verrata käsillä olevaan vaihtoehtoon etuineen ja ongelmineen.

Monimutkaisuuden määrittely kohdistetaan kuitenkin lähinnä maakuntaverotarkasteluun, ja käyttöön otettavan valtionrahoitusmallin haasteet puolestaan pitkälti sivuutetaan. Esimerkiksi Tampereen yliopisto on arvioinut perusteluita sosiaali- ja terveyspalveluiden uudistuksen verotusoikeudelle todeten, että maakuntien määrä ja niiden väliset erot, mikä saattaisi johtaa veroprosenttien eriytymiseen, ei itsessään puolla veron sivuuttamista. Maakuntia on paljon vähemmän kuin kuntia, joten maakuntien suuri määrä ei ole järkevä perustelu sille, miksei valtion rahoituksen ja verotusoikeuden yhdistelmä sopisi myös maakuntien rahoitusmalliksi. Myöskään perustelu verotuksen monimutkaisuuden lisääntymisestä, kun ansiotuloista kerättävien verojen lukumäärä kasvaisi, ei ole aukoton. Erilaisten verojen lukumäärä ei ole olennaisin mittari verojärjestelmän monimutkaisuudelle tai sen aiheuttamille kustannuksille. Verotusoikeuden myöntäminen maakunnille voi tutkimuskirjallisuuden perusteella joko nostaa tai laskea kokonaisveroastetta.

Kustannusten hillintä

Raportissa maakuntaveroa on tarkasteltu kolmen skenaarion kautta. Raportin mukaan skenaariossa 2 ("pieni vero, rajattu tehtäväkenttä") alueiden itsehallinto vahvistuisi skenaarioon 1 (ei verotusoikeutta) verrattuna, kun hyvinvointialueiden päättäjillä olisi mahdollisuus vaikuttaa tehtävien rahoitukseen.

Raportissa todetaan, että "lähtökohtaisesti oma verotusoikeus parantaisi kannustimia kustannusten hillintään, kun alueiden asukkaat voisivat hyötyä palveluiden tehokkaasta tuotannosta alemman verorasituksen kautta." Raportin johtopäätöksissä päädytään kuitenkin toteamaan, että maakuntaveron käyttöönotto kohdistaisi kiristyspainetta ansiotuloverotukseen ja työn verotukseen.

Tämä ei kuitenkaan huomioi sitä, että verotusrahoituksen osaltaan vahvistavia tuottavuusparannuksia on vaikea ennakoita. Kun maakunnat rahoittavat itse verotusoikeuden näkökulmasta osan palveluiden kustannuksista omalla rahalla, on maakunnilla tältä osin selvä kannustin kustannusten hillintään ja siten maakunnan omaan verotukseen perustuva malli kannustaa kustannustehokkaaseen toimintaan. Tätä näkökulmaa ei huomioida tulevaisuusprojektioissa.

Verotusoikeuden myöntämisen itsehallintoalueille on arvioitu vähentävän pehmeän budjettirajoitteen ongelmaa sekä kannustavan maakuntia järjestämään sote-palvelut tehokkaammin tai kustannuksia säästäen ilman valtion ohjausta. Pehmeän budjettirajoitteen ongelman on havaittu liittyvät erityisesti sosiaali- ja terveyspalveluihin. Valtion on vaikea arvioida, johtaako lisärahoituksen myöntäminen tehostumukseen vai palveluiden perusteettomaan eväämiseen. Näitä seikkoja on arvioissaan tuonut esiin muun muassa Valtion taloudellinen tutkimuskeskus (VATT).

Arviota investointi- ja palvelutarpeesta tehtäisiin neuvotteluissa alueiden ja erityisesti sosiaali- ja terveysministeriön ja valtiovarainministeriön välillä, mikä voisi tarkoittaa läpinäkyvyyden ja demokraattisen päätöksentekoprosessin heikkenemistä.

Alueiden eriytyminen ja tasausjärjestelmä

Lisäksi komitean enemmistö päätyy raportin johtopäätöksissä toteamaan, että verotuksen kiristymispaine olisi alueittain erilainen, mikä johtaisi veroprosenttien alueittaiseen eriytymiseen ja heikentäisi alueellista yhdenvertaisuutta.

Rahoituksen määrää alueiden välillä voidaan kuitenkin tasata valtionosuuksien tasausjärjestelmällä. Näin on Suomessa pitkään toimittu kunnallisverotuksessa, jossa kuntien rahoituspohjien eroja on tasattu tarpeet huomioiden ja kuntien edellytyksiä tuottaa peruspalveluita näin vahvistettu. Sen sijaan asiakasmaksujen kautta tapahtuva budjetin tilkitseminen ei tuota tasa-arvoista ja kestävästä mallia menojen rahoittamiseen.

Maakuntaveron myötä syntyvä demokraattinen tilivelvollisuus varmistaisi osaltaan sen, että alueellinen verotaso tulisi perustella äänestäjille niin palveluiden laatuun ja saatavuuteen kuin niin tuottamisen tehokkuuteen liittyvillä seikoilla.

Yllä olevan perusteella emme voi sitoutua tämän työryhmän johtopäätöksiin.

Helsingissä 23.2.2021

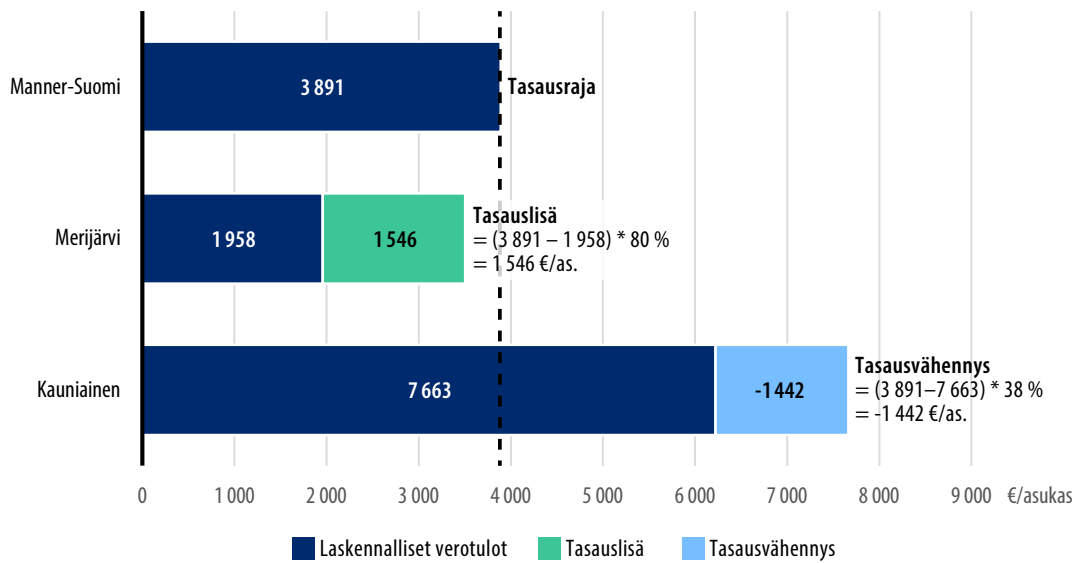
Kansanedustaja Pia Lohikoski / Vasemmistoliitto

Kansanedustaja Mari Holopainen / Vihreät

Liite 4: Verotuloihin perustuvan tasauksen laskenta

Verotuloihin perustuva valtionosuuden tasaus lisää tai vähentää kunnalle laskettua valtionosuutta tasauslisän tai tasausvähennyksen verran.

Liitekuvio 1.1: Verotuloihin perustuvan tasauksen laskenta ennen sote-uudistusta vuoden 2021 tiedoilla



Liite 5: Vaihtoehtoiset laskelmat

Liitetaulukko 2.1: Skenaario 2a – valtion rahoituksen vähennys laskennallisen rahoituksen suhteessa*

	Skenaario 2a, miljoonaa euroa				Skenaario 2a, euroa per asukas			
	Ilman tasausta		Tasauksen kanssa		Ilman tasausta		Tasauksen kanssa	
	Tulot miinus kustannukset	Rahoituksen muutos	Tulot miinus kustannukset	Rahoituksen muutos	Tulot miinus kustannukset	Rahoituksen muutos	Tulot miinus kustannukset	Rahoituksen muutos
Helsinki	60	99	3	42	92	153	5	65
Vantaa-Kerava	42	29	31	18	158	110	118	69
Länsi-Uusimaa	37	84	-7	40	79	182	-16	86
Itä-Uusimaa	22	5	19	2	224	47	196	19
Keski-Uusimaa	-23	19	-31	11	-117	96	-159	55
Varsinais-Suomi	19	-13	24	-8	40	-27	50	-16
Satakunta	-16	-12	-11	-8	-72	-56	-52	-35
Kanta-Häme	8	-6	11	-3	48	-32	63	-17
Pirkanmaa	10	-4	17	2	20	-8	32	4
Päijät-Häme	19	-12	25	-6	91	-56	119	-28
Kymenlaakso	-30	-12	-28	-10	-183	-73	-168	-58
Etelä-Karjala	5	-8	8	-5	41	-61	66	-36
Etelä-Savo	-34	-20	-26	-12	-246	-146	-191	-90
Pohjois-Savo	-37	-24	-26	-13	-148	-97	-103	-52
Pohjois-Karjala	35	-23	47	-12	214	-142	285	-70
Keski-Suomi	19	-16	31	-4	70	-57	114	-14
Etelä-Pohjanmaa	-29	-21	-16	-8	-150	-110	-83	-43
Pohjanmaa	-35	-5	-30	-0	-197	-31	-169	-2
Keski-Pohjanmaa	-10	-6	-6	-2	-141	-84	-86	-29
Pohjois-Pohjanmaa	-28	-19	-10	-0	-68	-45	-24	-1
Kainuu	-26	-11	-22	-7	-353	-151	-297	-95
Lappi	-9	-24	-3	-18	-52	-134	-17	-99
Manner-Suomi	0	0	0	0	0	0	0	0

*Laskentaperusteet: Hyvinvointialueilla on 2 prosentin maakuntaverot, veroa vastaavasti leikataan valtion rahoitusta sote-uudistuksen mukaisten määrätymisperusteiden suhteessa sekä verotuloihin perustuvan tasauksen tasusraja on 100 %, tasauslisä 100 % sekä tasausvähennysprosentti 80 %.

Liitetaulukko 2.2: Skenaario 2ab – valtion rahoituksen vähennys €/as suhteessa*

	Skenaario 2ab, Miljoonaa euroa				Skenaario 2ab, Euroa per asukas			
	Ilman tasausta		Tasauksen kanssa		Ilman tasausta		Tasauksen kanssa	
	Tulot miinus kustannukset	Rahoituksen muutos	Tulot miinus kustannukset	Rahoituksen muutos	Tulot miinus kustannukset	Rahoituksen muutos	Tulot miinus kustannukset	Rahoituksen muutos
Helsinki	30	69	-27	12	46	106	-42	18
Vantaa-Kerava	27	14	16	3	101	53	61	12
Länsi-Uusimaa	7	54	-38	10	14	117	-81	22
Itä-Uusimaa	20	3	17	0	207	30	179	2
Keski-Uusimaa	-33	9	-41	1	-168	45	-209	4
Varsinais-Suomi	24	-8	29	-2	50	-16	61	-5
Satakunta	-10	-6	-6	-2	-46	-29	-25	-9
Kanta-Häme	10	-4	13	-1	59	-21	74	-7
Pirkanmaa	6	-8	13	-2	12	-16	24	-4
Päijät-Häme	23	-7	29	-2	111	-36	139	-8
Kymenlaakso	-23	-4	-20	-2	-135	-25	-121	-11
Etelä-Karjala	9	-4	12	-1	69	-33	93	-9
Etelä-Savo	-23	-9	-15	-2	-168	-67	-113	-12
Pohjois-Savo	-26	-13	-15	-2	-103	-52	-59	-8
Pohjois-Karjala	46	-13	58	-1	276	-80	347	-8
Keski-Suomi	21	-14	33	-2	78	-50	122	-6
Etelä-Pohjanmaa	-22	-15	-9	-2	-115	-75	-48	-8
Pohjanmaa	-35	-6	-30	-1	-201	-35	-173	-6
Keski-Pohjanmaa	-8	-4	-4	-0	-120	-62	-65	-7
Pohjois-Pohjanmaa	-30	-20	-11	-2	-72	-49	-28	-5
Kainuu	-20	-5	-15	-1	-268	-66	-212	-10
Lappi	7	-8	13	-2	38	-44	74	-9
Manner-Suomi	0	0	0	0	0	0	0	0

*Laskentaperusteet: Hyvinvointialueilla on 2 prosentin maakuntaverot, veroa vastaavasti leikataan valtion rahoitusta euroa asukasta kohti sekä verotuloihin perustuvan tasauksen tasusraja on 100 %, tasauslisä 100 % sekä tasausvähennysprosentti 80 %.

Liitetaulukko 2.3: Skenaario 2ab – valtion rahoituksen vähennys €/as suhteessa, tasausvähennys 40 %*

	Skenaario 2abc, miljoonaa euroa				Skenaario 2abc, euroa per asukas			
	Ilman tasausta		Tasauksen kanssa		Ilman tasausta		Tasauksen kanssa	
	Tulot miinus kustannukset	Rahoituksen muutos	Tulot miinus kustannukset	Rahoituksen muutos	Tulot miinus kustannukset	Rahoituksen muutos	Tulot miinus kustannukset	Rahoituksen muutos
Helsinki	30	69	-7	32	46	106	-11	49
Vantaa-Kerava	27	14	18	5	101	53	68	19
Länsi-Uusimaa	7	54	-21	26	14	117	-46	56
Itä-Uusimaa	20	3	17	0	207	30	180	3
Keski-Uusimaa	-33	9	-40	2	-168	45	-201	12
Varsinais-Suomi	24	-8	24	-7	50	-16	51	-15
Satakunta	-10	-6	-8	-4	-46	-29	-36	-19
Kanta-Häme	10	-4	11	-3	59	-21	63	-17
Pirkanmaa	6	-8	7	-7	12	-16	14	-14
Päijät-Häme	23	-7	27	-4	111	-36	129	-18
Kymenlaakso	-23	-4	-22	-4	-135	-25	-131	-21
Etelä-Karjala	9	-4	11	-2	69	-33	83	-19
Etelä-Savo	-23	-9	-17	-3	-168	-67	-123	-22
Pohjois-Savo	-26	-13	-17	-5	-103	-52	-69	-18
Pohjois-Karjala	46	-13	56	-3	276	-80	337	-19
Keski-Suomi	21	-14	30	-5	78	-50	111	-17
Etelä-Pohjanmaa	-22	-15	-11	-4	-115	-75	-58	-18
Pohjanmaa	-35	-6	-32	-3	-201	-35	-183	-17
Keski-Pohjanmaa	-8	-4	-5	-1	-120	-62	-75	-18
Pohjois-Pohjanmaa	-30	-20	-16	-6	-72	-49	-38	-15
Kainuu	-20	-5	-16	-1	-268	-66	-222	-20
Lappi	7	-8	11	-3	38	-44	63	-19
Manner-Suomi	0	0	0	0	0	0	0	0

*Laskentaperusteet: Hyvinvointialueilla on 2 prosentin maakuntaverot, veroa vastaavasti leikataan valtion rahoitusta euroa asukasta kohti sekä verotuloihin perustuvan tasauksen tasusraja on 100 %, tasauslisä 100 % sekä tasausvähennysprosentti 40 %.

Liitetaulukko 2.4: Rahoituksen riittävyys kustannuksiin v. 2030, valtion rahoituksen leikkaus laskennallisen rahoituksen suhteessa

2030	ei tasausta	tasauksella	ei tasausta	tasauksella
Maakunta	%-yks paine veroon	%-yks paine veroon	€/as	€/as
Helsinki	-0,47	-0,12	140	36
Vantaa ja Kerava	-0,75	-0,59	197	154
Länsi-Uusimaa	-0,33	0,05	103	-16
Itä-Uusimaa	-1,21	-1,06	315	278
Keski-Uusimaa	0,37	0,55	-98	-146
Varsinais-Suomi	-0,22	-0,29	50	66
Satakunta	0,47	0,34	-106	-77
Kanta-Häme	-0,23	-0,31	54	72
Pirkanmaa	-0,13	-0,21	29	49
Päijät-Häme	-0,55	-0,74	121	162
Kymenlaakso	1,18	1,08	-273	-250
Etelä-Karjala	-0,24	-0,39	54	89
Etelä-Savo	1,83	1,48	-380	-308
Pohjois-Savo	0,98	0,70	-208	-148
Pohjois-Karjala	-0,69	-1,16	134	226
Keski-Suomi	-0,45	-0,73	95	154
Etelä-Pmaa	1,07	0,64	-213	-128
Pohjanmaa	0,94	0,76	-207	-168
Keski-Pohjanmaa	1,01	0,65	-206	-133
Pohjois-Pohjanmaa	0,54	0,25	-113	-53
Kainuu	2,05	1,69	-424	-349
Lappi	0,44	0,21	-95	-45
Manner-Suomi	-0,01	-0,01	2	2
min	-1,21	-1,16	-424	-349
maks	2,05	1,69	315	278

Liitetaulukko 2.5: Rahoituksen riittävyys kustannuksiin v. 2040, valtion rahoituksen leikkaus laskennallisen rahoituksen suhteessa

2040	ei tasausta	tasauksella	ei tasausta	tasauksella
Maakunta	%-yks paine veroon	%-yks paine veroon	€/as	€/as
Helsinki	-0,10	0,22	37	-80
Vantaa ja Kerava	-0,32	-0,20	103	63
Länsi-Uusimaa	0,10	0,47	-39	-181
Itä-Uusimaa	-0,86	-0,72	280	235
Keski-Uusimaa	1,29	1,45	-424	-480
Varsinais-Suomi	0,41	0,33	-118	-93
Satakunta	1,16	1,05	-331	-301
Kanta-Häme	0,42	0,37	-124	-108
Pirkanmaa	0,45	0,34	-127	-95
Päijät-Häme	0,00	-0,18	-1	49
Kymenlaakso	2,11	2,06	-621	-605
Etelä-Karjala	0,36	0,23	-101	-66
Etelä-Savo	2,95	2,67	-781	-705
Pohjois-Savo	1,87	1,59	-494	-421
Pohjois-Karjala	-0,33	-0,78	80	192
Keski-Suomi	0,12	-0,16	-32	42
Etelä-Pmaa	2,01	1,61	-502	-402
Pohjanmaa	1,81	1,63	-497	-446
Keski-Pohjanmaa	1,91	1,55	-485	-393
Pohjois-Pohjanmaa	1,41	1,11	-368	-290
Kainuu	3,48	3,18	-914	-835
Lappi	1,36	1,15	-370	-312
Manner-Suomi	-0,01	-0,01	2	2
Min	-0,86	-0,78	-914	-835
Maks	3,48	3,18	280	235

Liitetaulukko 2.6: Rahoituksen riittävyys kustannuksiin v. 2030, valtion rahoituksen leikkaus euroa/as

2030	ei tasausta	tasauksella	ei tasausta	tasauksella
Maakunta	%-yks paine veroon	%-yks paine veroon	€/as	€/as
Helsinki	-0,27	0,07	82	-22
Vantaa ja Kerava	-0,46	-0,30	121	78
Länsi-Uusimaa	-0,05	0,33	15	-104
Itä-Uusimaa	-1,12	-0,98	293	256
Keski-Uusimaa	0,63	0,81	-170	-217
Varsinais-Suomi	-0,29	-0,36	67	84
Satakunta	0,29	0,17	-67	-38
Kanta-Häme	-0,31	-0,38	72	90
Pirkanmaa	-0,09	-0,18	21	41
Päijät-Häme	-0,69	-0,88	152	193
Kymenlaakso	0,87	0,77	-201	-179
Etelä-Karjala	-0,43	-0,58	96	130
Etelä-Savo	1,26	0,91	-262	-190
Pohjois-Savo	0,67	0,39	-143	-83
Pohjois-Karjala	-1,16	-1,63	227	319
Keski-Suomi	-0,52	-0,80	109	168
Etelä-Pmaa	0,81	0,38	-161	-76
Pohjanmaa	0,95	0,77	-210	-171
Keski-Pohjanmaa	0,86	0,50	-177	-103
Pohjois-Pohjanmaa	0,55	0,26	-116	-55
Kainuu	1,44	1,08	-298	-223
Lappi	-0,17	-0,40	37	87
Manner-Suomi	-0,01	-0,01	2	2
min	-1,16	-1,63	-298	-223
maks	1,44	1,08	293	319

Liitetaulukko 2.7: Rahoituksen riittävyys kustannuksiin v. 2040, valtion rahoituksen leikkaus euroa/as

2040	ei tasausta	tasauksella	ei tasausta	tasauksella
Maakunta	%-yks paine veroon	%-yks paine veroon	€/as	€/as
Helsinki	0,11	0,43	-42	-159
Vantaa ja Kerava	0,01	0,14	-5	-44
Länsi-Uusimaa	0,43	0,80	-165	-307
Itä-Uusimaa	-0,77	-0,63	250	204
Keski-Uusimaa	1,61	1,77	-530	-585
Varsinais-Suomi	0,32	0,23	-90	-66
Satakunta	0,95	0,85	-272	-242
Kanta-Häme	0,32	0,27	-94	-79
Pirkanmaa	0,48	0,37	-136	-104
Päijät-Häme	-0,17	-0,35	47	97
Kymenlaakso	1,74	1,69	-512	-496
Etelä-Karjala	0,13	0,01	-38	-2
Etelä-Savo	2,28	1,99	-602	-526
Pohjois-Savo	1,50	1,22	-396	-323
Pohjois-Karjala	-0,90	-1,35	220	332
Keski-Suomi	0,04	-0,24	-10	64
Etelä-Pmaa	1,69	1,29	-423	-322
Pohjanmaa	1,82	1,63	-498	-448
Keski-Pohjanmaa	1,73	1,37	-439	-347
Pohjois-Pohjanmaa	1,42	1,12	-369	-291
Kainuu	2,74	2,44	-721	-642
Lappi	0,62	0,41	-168	-111
Manner-Suomi	0,59	0,59	-179	-179
min	-0,90	-1,35	-721	-642
maks	2,74	2,44	250	332

Liitetaulukko 2.8: Rahoituksen riittävyys kustannuksiin v. 2030, valtion rahoituksen leikkaus euroa/as, tasausvähennys 40 %

2030	ei tasausta	tasauksella	ei tasausta	tasauksella
Maakunta	%-yks paine veroon	%-yks paine veroon	€/as	€/as
Helsinki	-0,27	-0,04	82	13
Vantaa ja Kerava	-0,46	-0,32	121	83
Länsi-Uusimaa	-0,05	0,20	15	-61
Itä-Uusimaa	-1,12	-0,99	293	258
Keski-Uusimaa	0,63	0,79	-170	-210
Varsinais-Suomi	-0,29	-0,30	67	70
Satakunta	0,29	0,22	-67	-51
Kanta-Häme	-0,31	-0,33	72	76
Pirkanmaa	-0,09	-0,12	21	28
Päijät-Häme	-0,69	-0,82	152	180
Kymenlaakso	0,87	0,83	-201	-192
Etelä-Karjala	-0,43	-0,52	96	117
Etelä-Savo	1,26	0,98	-262	-203
Pohjois-Savo	0,67	0,45	-143	-96
Pohjois-Karjala	-1,16	-1,56	227	305
Keski-Suomi	-0,52	-0,73	109	154
Etelä-Pmaa	0,81	0,45	-161	-89
Pohjanmaa	0,95	0,84	-210	-185
Keski-Pohjanmaa	0,86	0,57	-177	-117
Pohjois-Pohjanmaa	0,55	0,33	-116	-69
Kainuu	1,44	1,14	-298	-236
Lappi	-0,17	-0,34	37	74
Manner-Suomi	-0,01	-0,01	2	2
min	-1,16	-1,56	-298	-236
maks	1,44	1,14	293	305

Liitetaulukko 2.9: Rahoituksen riittävyys kustannuksiin v. 2040, valtion rahoituksen leikkaus euroa/as, tasausvähennys 40 %

2040	ei tasausta	tasauksella	ei tasausta	tasauksella
Maakunta	%-yks paine veroon	%-yks paine veroon	€/as	€/as
Helsinki	0,11	0,33	-42	-121
Vantaa ja Kerava	0,01	0,14	-5	-44
Länsi-Uusimaa	0,43	0,67	-165	-256
Itä-Uusimaa	-0,77	-0,64	250	207
Keski-Uusimaa	1,61	1,75	-530	-577
Varsinais-Suomi	0,32	0,29	-90	-82
Satakunta	0,95	0,90	-272	-258
Kanta-Häme	0,32	0,32	-94	-95
Pirkanmaa	0,48	0,43	-136	-120
Päijät-Häme	-0,17	-0,29	47	81
Kymenlaakso	1,74	1,74	-512	-512
Etelä-Karjala	0,13	0,06	-38	-18
Etelä-Savo	2,28	2,05	-602	-542
Pohjois-Savo	1,50	1,28	-396	-339
Pohjois-Karjala	-0,90	-1,29	220	316
Keski-Suomi	0,04	-0,18	-10	48
Etelä-Pmaa	1,69	1,35	-423	-338
Pohjanmaa	1,82	1,69	-498	-464
Keski-Pohjanmaa	1,73	1,43	-439	-363
Pohjois-Pohjanmaa	1,42	1,18	-369	-307
Kainuu	2,74	2,50	-721	-658
Lappi	0,62	0,47	-168	-127
Manner-Suomi	0,59	0,59	-179	-179
min	-0,90	-1,29	-721	-658
maks	2,74	2,50	250	316

LÄHTEET

- OECD (2020), Revenue Statistics 2020, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/8625f8e5-en>
- Danske Regioner: Finansiering. [Viitattu 14.1.2021] <https://www.regioner.dk/aftaler-og-oekonomi/oekonomisk-styring/finansiering>
- Ekonomifakta: Kommunalskatter. [Viitattu 14.1.2021] <https://www.ekonomifakta.se/Fakta/Skatter/Skatt-pa-arbete/Kommunalskatter/>
- Finansdepartementet: Prop. 1 LS (2020–2021). [Viitattu 14.1.2021] <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-l-20202021/id2768694/?ch=2>
- Finansministeriet: Aftaler om den kommunale og regionale økonomi for 2020. [Viitattu 14.1.2021] <https://fm.dk/udgivelser/2019/september/aftaler-om-den-kommunale-og-regionale-oekonomi-for-2020/>
- Finansministeriet: Aftalesystemet. [Viitattu 14.1.2021] <https://fm.dk/arbejdsomraader/kommuner-og-regioner/aftalesystemet/>
- Finansministeriet: Opgaver for kommuner og regioner. [Viitattu 14.1.2021] <https://fm.dk/arbejdsomraader/kommuner-og-regioner/opgaver-for-kommuner-og-regioner/>
- Häkkinen & Holster, Sote-rahoituksen tarvevakiointi, THL Raportti 6/2020
- Kela: tilastot, yksityisen hoidon korvaukset
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet: Inntektssystemet for kommunar og fylkeskommunar 2021. [Viitattu 14.1.2021] https://www.regjeringen.no/contentassets/744de1ad6f0f4df09311c33edd01ae99/2021/h-2468-n_groent-hefte_trykk_ts.pdf
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet: Kommuner og regioner. [Viitattu 14.1.2021] <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/id921/>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet: Register om betinget godkjenning og kontroll (ROBEK) [Viitattu 14.1.2021] <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommuneokonomi/robek-2/id449305/>
- Kortelainen M. ja Lapointe S. (2019): Inefficiencies in the Financing of Finnish County Governments. Lessons from the Literature on Fiscal Federalism. VATT Research Reports 188. <https://www.talouspolitiikanarviointineuvosto.fi/wordpress/wp-content/uploads/2019/01/KortelainenLapointe-2019.pdf>
- Laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista 734/1992
- Myrsky, Matti: Suomen veropolitiikka. Helsinki 2013.
- Niskakangas, Heikki: Veropolitiikka. Helsinki 2011.
- NDLA: Fylker og kommuner – de regionale og lokale styringsnivåene. [Viitattu 14.1.2021] <https://ndla.no/subjects/subject:3/topic:1:168542/topic:1:126082/resource:1:7831?filters=urn:filter:19dae192-699d-488f-8218-d81535ce3ae3>
- Peni, L., Riipinen, T., Tukiainen, J., ja Viitala, T. (2021), Kuntien verojärjestelmä : kannustimet, kuntien väliset erot ja skenaario verotuottojen kehityksestä. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja : 2021:9, (Valtioneuvoston kanslia, 10.02.2021)
- Sinervo L-M., Haapala P., Oulasvirta L. ja Vakkuri J. (2017), Miten maakuntien toimintaa rahoitetaan?

- STM, Monikanavaraohituksen purkamisen valmisteluryhmät, asettamispäätös, 12.11.2020
- STM, tiedote 30.12.2020
- Suomen virallinen tilasto (SVT): Kelan sairausvakuustilasto 2019 [verkkojulkaisu]. ISSN = 1796-0479. Helsinki: Kela [viitattu 18.2.2021]. Saantitapa: <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2020062345396>
- Suomen virallinen tilasto (SVT): Kuntatalous [verkkojulkaisu]. ISSN=2343-4147. Helsinki: Tilastokeskus [viitattu: 18.2.2021]. Saantitapa: <http://www.stat.fi/til/cta/>
- Suomen virallinen tilasto (SVT): Työnvälitystilasto. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö [viitattu: 14.1.2021]. <http://www.stat.fi/til/tyonv/index.html>
- Suomen virallinen tilasto (SVT): Tilasto työterveydenhuollosta [verkkojulkaisu]. 2018, Taulukko: Työnantajien työterveyshuollon piiriin kuuluvat työntekijät ja maksetut korvaukset. Helsinki: Kela [viitattu 18.2.2021.]. Saantitapa: <http://raportit.kela.fi/linkki/4873735>
- Suomen virallinen tilasto (SVT): Verohallinnon tilastotietokanta [verkkojulkaisu]. 2019, Taulukko: 6.01 Yleisesti verovelvollisten merkittävimmät tuloerät alueittain. Helsinki: Verohallinto [viitattu: keväällä 2020.]. Saantitapa: <http://vero2.stat.fi/PXWeb/sq/90f41a7e-19cf-4fd7-8dea-83f5997ab70b>
- Suomen virallinen tilasto (SVT): Verot ja veronluonteiset maksut [verkkojulkaisu]. ISSN=1798-1131. Helsinki: Tilastokeskus [viitattu: 7.3.2021]. Saantitapa: <http://www.stat.fi/til/vermak/tau.html>
- Suomen virallinen tilasto (SVT): Väestöennuste. Helsinki: Tilastokeskus [viitattu: 14.1.2021]. <http://www.stat.fi/til/vaenn/index.html>
- Suomen virallinen tilasto (SVT): Väestörakenne. Helsinki: Tilastokeskus [viitattu: 14.1.2021]. <http://www.stat.fi/til/vaerak/index.html>
- Sveriges Kommuner och Regioner: Fakta om kommuner och regioner. [Viitattu 14.1.2021] <https://skr.se/tjanster/kommunerochregioner/faktakommunerochregioner.432.html>
- Sveriges Kommuner och Regioner: Regionernas åtaganden. [Viitattu 14.1.2021] <https://skr.se/tjanster/kommunerochregioner/faktakommunerochregioner/regionernasataganden>.
- Sveriges Kommuner och Regioner: Sektorn i siffror. [Viitattu 14.1.2021] <https://skr.se/ekonomijuridikstatistik/ekonomi/sektornisiffror.1821.html>
- Talouspolitiikan arviointineuvoston raportti 2018, Helsinki 2019. <https://www.talouspolitiikanarviointineuvosto.fi/wordpress/wp-content/uploads/2019/04/Raportti2018.pdf>
- THL, tarvevakiodut menot, 30.6.2020
- THL: Terveystieteiden tutkimuskeskuksen menot ja rahoitus 2018, Tilastoraportti 23/2020
- THL, Some-mallin laskelmat 9/2020
- Terveystieteiden tutkimuskeskus, Sotkanet.fi. [viitattu: 14.1.2021]. <https://sotkanet.fi/sotkanet.fi/metadata/indicators/306>
- Tikka, Kari S.: Veropolitiikka. Helsinki 1990.
- VM (2016): Pääministeri Sipilän hallituskauden maakunta- ja sote-uudistuksen valmistelutyöhön liittyvän maakuntien verotusoikeutta koskeneen selvitystyön kirjallisuuskatsaus itsehallintoalueiden verotusoikeudesta https://vm.fi/documents/1477425/2782435/Kirjallisuuskatsaus+itsehallinto_verotus+2.2.2016.pdf
- VM: Verotuet <https://vm.fi/verotuet>
- VM (2017): Yritysverotuksen asiantuntijatyöryhmän raportti. Valtiovarainministeriön julkaisu 12/2017. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-251-838-5>
- Yritysverotuksen asiantuntijatyöryhmän raportti, Valtiovarainministeriön julkaisu – 12/2017
- YTHS: tiedote 28.12.2020

SNELLMANINKATU 1, HELSINKI
PL 23, 00023 VALTIONEUVESTO
valtioneuvosto.fi
julkaisut.valtioneuvosto.fi

ISBN: 978-952-383-880-2 PDF
ISSN: 2490-0966 PDF