

Maakuntien verotusoikeus: projektiryhmän ratkaisusuositus

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen projektiryhmä on käsitellyt ja hyväksynyt rahoitus ja resurssiohjaus -valmisteluryhmässä valmistellun selvityksen ja arvioinnin rahoituksen vaihtoehtoisista malleista (liite 1) sekä myös keskustellut erilaisia julkisen hallinnon visioita rahoituksen näkökulmasta käsittelevästä alivaltiosihteeri Tuomas Pöystin muistiosta ja merkinnyt sen tiedoksi (liite 2). Selvityksen valmistelun yhteydessä rahoitus ja resurssiohjaus -valmisteluryhmälle on laadittu virkatyönä kirjallisuuskatsaus verotusoikeutta ja hallinnon tasojen välisiä suhteita käsittelevästä kirjallisuudesta (liite 3). Valmisteluryhmä järjesti myös ekonomisteille suunnatun asiantuntijakuulemisen, josta on laadittu yhteenveto (liite 4). Kuulemisessa esitetyt näkökohdat ja valmisteltu aineisto on ollut valmistelu- ja projektiryhmien käytettävissä.

Projektiryhmä on selvityksiä arvioidessaan päätenyt seuraavaan ehdotukseen.

Maakuntien ja sosiaali- ja terveydenhuollon rahoitus ehdotetaan järjestettäväksi ensimmäisessä vaiheessa valtionrahoituksella, jota asiakasmaksutulot ja muut vastaavat maakuntien omat tulot täydentävät. Maakuntaveron käyttöönotto on siinä määrin laajalle ulottuva ja verojärjestelmää merkittävästi muuttava hanke, että se edellyttää perusteellista valmistelua. Maakuntaveron käyttöönotto ei ole tämän vuoksi mahdollista 1.1.2019.

Projektiryhmä pitää julkisen talouden keskipitkän ja pidemmän aikavälin vakauttamisen ja kestävyuden sekä perusoikeuksien toteuttamisen kannalta välttämättömänä uudistuksen toteuttamista.

Maakuntien rahoituksesta sosiaali- ja terveystalouden järjestämiseksi on päätettävä ja säädettävä riippumatta maakuntien muiden tehtävien rahoituksesta ja siihen liittyvän valmistelun aikataulusta. Sosiaali- ja terveystalouden rahoituksen tulee edistää parhaalla mahdollisella tavalla palveluiden järjestämisuudistuksen tavoitteiden toteuttamista ja turvata asukkaiden oikeutta lakisääteisiin palveluihin. Valmisteltavassa mallissa tulee varmistaa toiminnan uudistaminen ja kehittäminen sekä rahoituksen kestävyys.

Projektiryhmä toteaa, että valtionrahoituksessa valtiolla on suuri vastuu maakunnille osoittaman rahoituksen mitoituksen osuvuudesta. Valtionrahoitus edellyttää sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen ja maakuntien talouden ja toiminnan ohjausmalliin menettelyä, jossa säännöllisesti arvioidaan rahoituksen riittävyys lakisääteisten tehtävien hoitamiseen. Rahoitusperiaatteen toteutumisesta tulee huolehtia silloinkin kun maakunnilla on verotusoikeus.

Maakunnan verotusoikeuden puolesta ja sitä vastaan voidaan esittää hyviä perusteluita. Pidemmällä aikavälillä verotusoikeus olisi paremmin sopusoinnussa perustuslaissa säädetyin itsehallinnon kantavien periaatteiden kanssa. Perustuslaki ei kuitenkaan edellytä maakunnan verotusoikeutta. Verotusoikeutta puoltaa pidemmällä aikavälillä maakunnan taloudenhoitoa koskeva vallan ja vastuun tasapaino, minkä vuoksi se voisi periaatteessa johtaa myös maakunnan taloudenhoidossa pitävämpään budjettirajoitteeseen. Arvioinnissa ja asiantuntijoiden kuulemisessa on tullut kuitenkin esille, ettei verotusoikeus välttämättä kuitenkaan johda sitovampaan budjettirajoitteeseen.

Maakuntien veronkantokyvyn suurehkot erot vähentävät merkittävään verotusoikeuteen perustuvan ratkaisun käytännön toteuttamismahdollisuuksia ja mahdollisuuksia edistää vallan ja vastuun tasapainoa. Maakuntaverotus valtion ja kunnan verotuksen rinnalla heikentäisi mahdollisuuksia verojärjestelmän kehittämistä kokonaisuutena ja loisi riskejä työn verotuksen kiristymiselle. Valtionrahoitukseen perustuvassa mallissa lähtökohtaisesti maakunnan

kannustimet tasapainoiseen taloudenpitoon ovat heikommat mikä saattaa edistää maakunnan talouden kriisiytymistä. Valtionrahoitus olisi parempi turvaamaan terveys- ja hyvinvointierojen kaventamista ja perusoikeuksien yhdenvertaista toteuttamista erityisesti 18 tulopohjaltaan hyvin erilaisen maakunnan mallissa.

Maakunnan verotusoikeudella on väistämättä heijastusvaikutuksia kuntien asemaan. Nämä olisi perusteltua arvioida valmistelussa ja ottaa huomioon myös kunnan tulevaisuutta koskeva työ.

Maakunnan verotusoikeutta koskevien rahoitusratkaisujen tulee perustua pitkälle ulottuvaan Suomen kansantalouden ja sen kasvun edellytyksiä sekä julkista taloutta ja hallintoa samoin kuin verojärjestelmää kokonaisuutena koskevaan visioon, jossa asetetaan tavoitteet kuntien ja maakuntien keskinäiselle asemalle ja rahoitus pohjalle. **Maakunnan verotusoikeutta ei voida näin ratkaista yksinomaan sosiaali- ja terveydenhuollon tai aluehallinnon näkökulmista vaan huomioon on otettava laajemmat talouspolitiikka ja verojärjestelmän kokonaisuutta sekä kuntien ja alueiden sekä yksilöiden ja yritysten asemaa sekä perustuslakia koskevat seikat.**

Jos maakunnan verotusoikeus haluttaisiin ottaa käyttöön, on samalla tarpeen arvioida myös kunnallisen verotusoikeuden laajuutta, sopivaa veropohjaa ja sitä voiko kunnalla ja maakunnalla olla molemmilla verotusoikeus ja voiko se kohdistua samaan veropohjaan, mikä on niille sopiva veropohja sekä mikä on kuhunkin hallinnon tasoon sopiva verotuksen laajuus ja verotuksen suhde hallinnon tehtäviin. Selvityksessä on näin arvioitava tarpeet myös tarvittaessa muuttaa perustuslain 121 §:n säännöksiä.

Rahoituskokonaisuutta koskevaa selvitystä on tarpeen tehdä osaltaan monikanavarahoituksen yksinkertaistamista ja valinnanvapautta koskevassa valmistelussa sekä maakuntahallinnon muiden tehtävien rahoitusta koskevassa selvityksessä. Laaja verotusta ja rahoitusta koskeva kokonaisarvio olisi perusteltua tehdä, kun maakuntien tehtävät ovat selvillä ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisuudistus toteutettu, ja sen vaikutuksista käytännössä on saatu ensimmäiset kokemukset. Tällöin vuosi 2021 olisi mahdollinen.

Maakunnan verotusoikeudella olisi järjestelmäratkaisuna perusteltua olla laaja yhteiskunnallinen ja parlamentaarinen hyväksyttävyyys.

Rahoitusratkaisuissa on perusteltua näin edetä pragmaattisesti ensiksi valtionrahoituksen pohjalta ja varmistaa sote-uudistuksen toteutuminen. Laaja veroremontti lisäisi tässä vaiheessa uudistuksen riskejä. Verotusoikeusratkaisua voidaan pikemminkin lähestyä evoluution kautta siinä vaiheessa, kun maakuntien toiminta on saatu käynnistymään.