



Kuntien ja hyvinvointialueiden kestävyys ja ohjaus

- Vaikka kuntatalouden merkitys osana julkista taloutta pienenee sote-uudistuksen myötä, tulee kuntatalouden ohjaukseen kiinnittää edelleen huomiota osana julkisen talouden kokonaisohjausta. Lisäksi yksittäisiä kuntia koskevia mikro-ohjauksen välineitä on edelleen mahdollista kehittää usealla eri tavalla.
- Valtionosuusjärjestelmän kehittämistarpeita tulee arvioida sote-uudistuksen jälkeen suhteessa kuntien jäljelle jääviin tehtäviin ja toimintaympäristön muutoksiin. Kuntien eriytymiskehityksen vuoksi valtionosuusjärjestelmän kautta on yhä vaikeampi tasata kuntien välisiä olosuhde-, tarve- ja tulopohjaeroja. Valtionosuusjärjestelmän kehittämiseen on useita mahdollisuuksia, mutta ennen uudistusta tarvitaan tietoa kuntien taloudesta sote-uudistuksen jälkeen.
- Koska hyvinvointialueiden rahoitus perustuu valtion osoittamaan yleiskatteelliseen tarveperustaiseen rahoitukseen, on valtion rooli hyvinvointialueiden ohjauksessa merkittävä. Valtion rahoitukseen perustuvassa rahoitusmallissa hyvinvointialueiden toimivaltaa lainanottoon ja investointien tekemiseen on perusteltua rajoittaa.
- Rahoitusjärjestelmään tehtävien suurempien muutosten tulee linkittyä hyvinvointialueiden mahdolliseen verotusoikeuteen sekä kannustimien että julkisen talouden kestävyysnäkökulmasta.
- Hyvinvointialueiden verotusoikeus vaatisi käytännössä verojärjestelmän kokonaisuudistusta. Tämä vaatii huolellisen ja useamman hallituskauden kestävä valmistelun. Hyvinvointialueiden verotusoikeutta koskevassa valmistelussa tulisi arvioida kuntien verotusoikeutta sekä kuntien ja hyvinvointialueiden tehtävänjakoa.

Kuntatalouden mikro-ohjausta on mahdollista kehittää edelleen

Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtävien siirto hyvinvointialueille muuttaa merkittävästi kuntataloutta vuodesta 2023 alkaen. Kuntatalouden koko pienenee, ja väestön ikärakenteen muutoksesta aiheutuva välitön menopaine siirtyy pois kunnilta. Toisaalta kunnat ovat uudistuksen jälkeenkin merkittäviä julkisen talouden toimijoita, joille kuuluu monilta osin vastuu sivistyksellisten perusoikeuksien toteutumisesta. Kuntatalouden makro-ohjausta uudistettiin 2010-luvun puolivälissä osana julkisen talouden kokonaisuohjauksen uudistamista. Makro-ohjauksen kehittämistarpeita on pohdittu osana valtiovarainministeriön joulukuussa 2021 asettamaa julkisen talouden ohjauksen kehittäminen -hanketta Valtiovarainministeriö (2022a) Lähtökohtaisesti kuntatalouden makro-ohjaukseen ei esitetä merkittäviä muutoksia seuraavalle vaalikaudelle.

Kuntatalouden mikro-ohjauksen eli yksittäisten kuntien ohjauksen kehittämistarpeita on arvioitu helmikuussa 2022 julkaistussa Kuntapolitiikka käännekohtassa? –raportissa Valtiovarainministeriö (2022b). Yleisesti ottaen uusia finanssipoliittisia sääntöjä, kuten kuntien lainanoton, investointien tai verotuksen rajoittamista, ei raportissa pidetty Suomen kontekstissa tarkoituksenmukaisina. Sen sijaan raportissa nostettiin esiin useita nykyisten ohjausvälineiden kehittämismahdollisuuksia.

Erityisen vaikeassa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyä (ns. kriisikuntamenettely) koskevaa sääntelyä on viime vuosina kehitetty ja tätä kehitystyötä tulisi jatkaa tulevalla vaalikaudella. Menettely tulisi voida käynnistää perustuen oikeaan tietoon kunnan talouden tilasta. Arviointimenettely tulisikin voida käynnistää myös silloin, jos sen edellytysten täyttymiseen on vaikutettu esimerkiksi kirjanpitolain vastaisilla kirjauksilla. Koska menettelyn tavoitteena on kunnan asukkaiden palvelujen turvaaminen, tulisi jatkossa arvioida myös mahdollisten muiden kuin taloudellisen tunnuslukujen käyttöä arviointimenettelyn käynnistämisen kriteereinä.

Viime hallituskausien aikana poliittinen sitoutuminen arviointimenettelyn käytäntöihin on myös vaihdellut merkittävästi. Arviointimenettely on ajoittain nähty poliittisessa valmistelussa vahvasti kunnalliseen itsehallintoon ja kuntarakenteeseen liittyvänä kysymyksenä, vaikka menettelyssä on kysymys kunnan asukkaiden perusoikeuksista, jotka ovat ensisijaisia suhteessa kunnalliseen itsehallintoon. Lisäksi arviointimenettelyyn liittyvä poliittinen kannanmuodostus on ollut ajoittain etupainotteista, mikä on heikentänyt menettelyn uskottavuutta ja kaventanut virkavalmistelun liikkumavaraa. Arviointimenettely vaatiikin jatkossa nykyistä vahvempaa poliittista sitoutumista, minkä lisäksi arviointimenettelyyn liittyvä virkavalmistelu ja poliittinen kannanmuodostus tulisi erottaa jatkossa selkeämmin toisistaan.

Kunnan tehtävien ja talouden tasapaino edellyttää kunnan toiminnan ja talouden tavoitteellisuutta ja suunnitelmallisuutta sekä pidemmän aikavälin strategista näkemystä toimintaympäristön kehityksestä. Kunnan investointien ja niihin verrattavien pitkäaikaisten sopimusten suunnitteluun sekä vaikuttavuuden ja vaihtoehtojen tarkasteluun tulisi panostaa jatkossa selvästi nykyistä voimakkaammin. Tarve korostuu sote-uudistuksen jälkeen, kun kuntien talouden sopeutusmahdollisuudet ja riskinsietokyky kaventuvat. Tämä voidaan toteuttaa lähtökohtaisesti ilman säännösmuutoksia. Sääntelyn täsmentämistarpeita tulisi kuitenkin arvioida investointien riskien hallitsemiseksi koko kuntakonsernin tasolla.

Yksi kuntatalouden ohjauksen ongelmista on se, että kuntalaissa säädetyt tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen raportointivelvoitteet eivät välttämättä anna nykyisin tarpeeksi kattavaa kuvaa kunnan toiminnasta, eivätkä näin ollen aina palvele parhaimmalla tavalla kunnan omaa päätöksentekoa tai valtion kuntatalouden seurantaa. Kuntien raportointivelvoitteita olisi mahdollista tarkentaa, mutta myös joiltain osin

keventää. Erilaisten kunnan päättämien tavoitteiden raportointia voitaisiin yhdistää nykyistä paremmin tilinpäätösraportointiin, jotta olennaiset kunnan toimintaa kuvaavat asiat olisivat kootusti saatavilla niin kunnan oman päätöksenteon kuin valtion ohjauksen näkökulmasta. Myös kunnan tilintarkastuksen ja tilinpäätöstietojen luotettavuutta tulisi edelleen kehittää esimerkiksi julkishallinnon hyvän tilintarkastustavan avulla ja raportointikäytäntöä parantamalla siten, että tilintarkastuksen riippumattomuus sekä riittävä resursointi voitaisiin varmistaa.

Kuntien eriytymiskehitys haastaa rahoitusjärjestelmän kestävyys

Sote-uudistuksella on merkittävä vaikutus kuntien toimintaan ja talouteen. Kuntien rajalliset ja vaihtelevat resurssit ovat keskeisimpiä syitä sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtävien järjestämisvastuun siirrolle hyvinvointialueille. Uudistus aiheuttaa yksittäisten kuntien tulorakenteessa merkittäviä muutoksia verotulojen ja valtionosuuksien suhteessa.

Kunnallisvero on jatkossakin selvästi merkittävin kuntien tulonlähteistä. Sen lisäksi kunnilla säilyy edelleen osa yhteisöveron tuotosta sekä kiinteistövero. Verotulojen lisäksi kunnat saavat edelleen valtionosuuksia sekä valtiovarainministeriön hallinnonalaan kuuluvina peruspalvelujen valtionosuuksina että opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalaan kuuluvina valtionosuuksina. Valtion rahoitusosuus on noin neljäsosa peruspalvelujen kokonaiskustannuksista, joten kunnat rahoittavat loppuosan pääosin omilla verotuloillaan.

Monien sellaisten vanhusväestövaltaisten kuntien, joiden tuloista valtionosuudet ovat muodostaneet aikaisemmin merkittävän osan, valtionosuudet kehittyvät uudistuksen jälkeen maltillisesti tai jopa negatiivisesti. Tällaiset kunnat ovat aikaisempaa riippuvaisempia omien verotulojensa kehityksestä. Vastaavasti aikaisemmin suhteellisen vähän valtionosuuksia saaneet suuret ja kasvavat kunnat, joissa on paljon lapsia ja nuoria, saavat uudistuksen jälkeen suhteellisen paljon valtionosuuksia ja ovat tulopohjan kehityksen osalta aikaisempaa riippuvaisempia valtionosuuksien kehityksestä. Osalla kunnista talouden liikkumavara voi olla uudistuksen jälkeen hyvin rajoitettu, jolloin esimerkiksi korvaus- ja uusinvestointien rahoittaminen voi olla vaikeaa.

Kuntien eriytymiskehitys jatkuu sote-uudistuksen jälkeenkin. Tämä haastaa valtionosuusjärjestelmää, sillä mitä suuremmat olosuhde-, tarve- ja tulopohjaerot kuntien välillä muodostuvat, sitä vaikeampaa järjestelmällä on tasata eroja siten, että järjestelmä samalla myös kannustaisi kuntia taloudelliseen ja toiminnalliseen tehokkuuteen.

Uudistuksen jälkeen keskeistä on, miten jäljelle jäävät kustannukset ja tulot kehittyvät pitkällä aikavälillä. Tulorahoituksen heikkous näkyy kunnissa velkamäärän kasvuna sekä veroasteen nousupaineena. Kunnallisveroprosenttien vaihteluväli on jo nykyisin varsin suuri (6,5 %-yksikköä). Mikäli ero alhaisimpien ja korkeimpien kunnallisveroprosenttien välillä jatkaa kasvuaan, on aiheellista pohtia, milloin erot kunnallisveroprosentin suuruudessa ovat kansalaisten yhdenvertaisuuden kannalta jo liian suuria.

Kuntien peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmän kehittämiseen on useita mahdollisuuksia, mutta järjestelmän uudistamista ei tulisi kiirehtiä

Kuntien peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmään tehdään sote-uudistuksen myötä eräitä järjestelmän toimivuuden kannalta välttämättömiä muutoksia. Muutokset ovat kuitenkin kokonaisuudessaan pienenhököjä, ja

järjestelmän perusrakenne säilyy pääosin nykyisen kaltaisena. Sote-tehtävien poistuminen kunnilta muuttaa merkittävästi kuntien tuloja ja kustannuksia, mikä vaikuttaa merkittävästi kuntien välisiin valtionosuuksien suhteellisiin osuuksiin. Muutoksia tasataan sote-muutosrajoittimella ja järjestelmänmuutoksen tasauksella, jotka ovat toistaiseksi pysyviä. Pitkällä aikavälillä nämä tasauselementit olisi kuitenkin ainakin osittain sulautettava muuhun valtionosuuteen.

Sote-uudistuksen jälkeen valtionosuusjärjestelmän kehittämistarpeita tulee arvioida suhteessa kuntien jäljelle jääviin tehtäviin ja toimintaympäristön muutoksiin. Kehittämisen tavoitteena tulisi olla rahoitusjärjestelmä, joka huomioisi nykyistä tehokkaammin kuntien eriytyvät olosuhteet muun muassa väestökehityksen, palveluiden laadun, yhdenvertaisuuden ja saavutettavuuden sekä ruotsinkielisten ja vieraskielisten tarpeiden osalta. Valtionosuusjärjestelmä kehittämiseen on useita mahdollisuuksia, joita on esitelty laajemmin mm. valtiovarainministeriön Kuntapolitiikka käännekohtassa? -raportissa (valtiovarainministeriö 2022).

Ennen varsinaista valtionosuusuudistusta olisi hyödyllistä saada tietoa rahoitusjärjestelmän toimivuudesta sote-uudistuksen jälkeen. Näin järjestelmän uudistaminen vastaisi parhaalla mahdollisella tavalla kuntien rahoituksen uutta kokonaisuutta. Valtionosuusjärjestelmän uudistamisessa tulisi lisäksi huomioida TE-palvelu-uudistuksen vaikutukset. TE-palvelujen uudistukseen liittyy toteutuessaan rahoitusratkaisuja, jotka vaikuttavat osaltaan kuntien peruspalvelujen valtionosuuteen.

Järjestelmää kehitettäessä tulisi selvittää laskentaperusteiden tietopohjan parantamista. Erillisiin tutkimuksiin perustuen olisi mahdollista arvioida tarpeita muuttaa yksittäisten valtionosuuskriteerien, kuten esimerkiksi vieraskielisyyden painoarvoa. Tutkimuksia ja selvityksiä tulisi käynnistää jo ennen varsinaista valtionosuusjärjestelmän laajempaa kehittämistyötä.

Kuntien valtionosuusjärjestelmän kehittämistyössä olisi mahdollisuus arvioida myös sitä, säilytetäänkö nykyinen hallinnollinen jako valtiovarainministeriön peruspalvelujen valtionosuuden ja opetus- ja kulttuuriministeriön opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuuden välillä. Hallinnollisen jaon muuttamiseen vaikuttaa olennaisesti se, siirtyvätkö TE-palvelut kuntien järjestämisvastuulle. Valtionosuuksien hallinnollista jakoa tulee tarkastella myös kuntatalouden ohjauksen näkökulmasta. Valtioneuvoston työnjaossa vastuu kuntatalouden ohjauksesta osana julkisen talouden kokonaisohjausta kuuluu valtiovarainministeriölle, jolla tulisi olla käytössään riittävä määrä ohjauskeinoja.

Valtionosuusjärjestelmän kehittämisessä tulisi kiinnittää huomiota myös verotuloihin perustuvaan valtionosuuden tasaukseen. Kiinteistövero palautetaan sote-uudistuksen yhteydessä 50 prosentin osuudella tasauksen laskentaperusteisiin. Voimalaitokset eivät lähtökohtaisesti kuulu tasauksessa huomioitaviin verotuloihin ydinvoimalaitoksia lukuun ottamatta. Niistä saatavat kiinteistöverotulot ovat parhaimmillaan merkittäviä ja voivat mahdollistaa esimerkiksi kunnallisveroprosentin huomattavan alentamisen. Voimalaitosten vähintään osittaista sisällyttämistä verotuloihin perustuvaan valtionosuuden tasaukseen tulisi selvittää. Asia on ajankohtainen, sillä tuulivoimalaitoksia ja -puistoja on parhaillaan rakenteilla tai suunnitteilla kuntiin yhä enemmän. Samassa yhteydessä tulisi tarkastella myös tulevan kaivosveron asemaa tasauksessa.

Kuntien valtionosuusjärjestelmää kehitettäessä olisi arvioitava, miten järjestelmä ottaisi paremmin huomioon kuntien eriytymiskehityksen ja sen aiheuttamat paineet kuntien palvelujen järjestämiseen. Lähtökohtaisesti valtionosuusjärjestelmää kehittämällä voidaan hoitaa vain rajallisesti kuntien eriytymiseen liittyviä ongelmia. Mikäli Suomessa luovuttaisiin yhtenäiskuntamallista ja siirryttäisiin tietoisesti kuntien tehtävien eriyttämiseen,

tulee arvioida, pitääkö valtionosuusjärjestelmään sisällyttää erilaisia kriteerejä sen mukaan, miten laajat yksittäisen kunnat tehtävät ovat. Jos tehtävien eriyttäminen merkitsisi samalla rahoitusjärjestelmien eriyttämistä tai jakamista useampaan osaan, monimutkaistaisi se rahoitusjärjestelmän kokonaisuutta. Samalla se mahdollistaisi kuitenkin esimerkiksi isoimpien kuntien laajempien tehtävien erillisrahoituksen.

Hyvinvointialueiden rahoitus ja lainanottovaltuuksien määrittäminen keskeinen osa hyvinvointialueiden kokonaisuohjausta

Valtion ohjausrooli hyvinvointialueiden osalta tulee olemaan merkittävä, sillä hyvinvointialueiden rahoitus perustuu pääosin yleiskatteiseen ja laskennalliseen valtion rahoitukseen, minkä lisäksi kunkin alueen investointimahdollisuudet perustuvat laskennallisiin lainanottovaltuuksiin. Myös mahdollisten lisärahoituspyyntöjen osalta valtion rooli on keskeinen rahoituksen riittävyyden ja palveluiden turvaamisen näkökulmasta.

Yleiskatteinen valtion rahoitus turvaa itsehallintoa, ja laskennallisen rahoitusjärjestelmän katsotaan yleisesti kannustavan taloudelliseen tehokkuuteen. Rahoitusjärjestelmän haasteena voi pitää sitä, että se ei huomioi alueiden välisiä eroja muun muassa palveluiden nykyisen järjestämistavan, palveluiden saatavuuden sekä henkilöstön riittävyyden ja saatavuuden suhteen. Myös palkkaharmonisointiin tai ICT-järjestelmiin liittyvät muutuskustannukset vaihtelevat alueiden välillä.

Koska hyvinvointialueiden rahoitus perustuu pääosin valtionrahoitukseen, hyvinvointialueiden oma taloudellinen liikkumavara on varsin rajattu. Järjestelmä on ongelmallinen myös kannusteiden näkökulmasta. Rahoituksen tasoa tarkistetaan vuosittain THL:n laskeman palvelutarpeen kasvuarvion mukaisesti, kuitenkin niin että vuodesta 2025 lähtien arvioitua palvelutarvetta rajataan 80 prosenttiin ennakoidusta kasvusta. Hyvinvointialueiden rahoitus tarkistetaan kuitenkin aina jälkikäteen vastaamaan toteutuneita kustannuksia täysimääräisesti, joten valtio vastaa käytännössä lopulta aina hyvinvointialueiden kustannusten noususta.

Valtion ohjausrooli on keskeinen myös hyvinvointialueiden lainanoton ja investointien näkökulmasta. Hyvinvointialueet eivät voi ottaa verotusoikeuden puuttuessa vapaasti pitkäaikaista lainaa, koska tällöin valtion rahoituksen määrä ja valtion riskit kasvaisivat ilman, että valtio voisi siihen vaikuttaa. Hyvinvointialueissa säädetään tämän vuoksi erikseen hyvinvointialueiden lainanottovaltuudesta ja investointien ohjauksesta. Hyvinvointialueen lainanottoa ja investointien suunnittelua ja ohjaamista koskevilla säännöksillä estetään sekä valtion että hyvinvointialueiden talouden ja toiminnan riskien kasvaminen esimerkiksi velkaantumisesta johtuen. Riskien hallinnalla varmistetaan perustuslain edellyttämien riittävien sosiaali- ja terveystalouden toteutuminen ja hyvinvointialueiden käytännön edellytykset suoriutua tehtävistään. On kuitenkin syytä huomioida, että lainanoton rajoitteet eivät koske lyhytaikaista lainanottoa, millä turvataan mm. kassanhallintaa.

Jatkossa valtiolle kertyy raportoitua tietoa hyvinvointialueiden taloudesta, investoinneista ja niiden tulevasta kehityksestä sekä lainanotosta investointien rahoittamiseksi. Lainanottoon ja investointeihin liittyvän sääntelyn ja ohjauksen kehittämistarpeita tulee arvioida tämän tiedon perusteella.

Tarve rajoittaa hyvinvointialueiden investointien tekemistä ja lainanottoa koskevaa toimivaltaa olisi myös silloin, jos hyvinvointialueilla olisi rajoitettu verotusoikeus, jonka turvin hankittava rahoitus olisi vain osa hyvinvointialueen taloutta. Tällaisessakin tilanteessa valtio rahoittaa viime kädessä myös lainoilla rahoitetut investoinnit. Jos hyvinvointialueilla sen sijaan olisi rajoittamaton, kuntiin verrattava verotusoikeus, olisi

investointien voimakkaaseen ohjaukseen tai lainanoton rajoittamiseen vähemmän perusteluja. Investointien ohjauksella olisi tällöinkin kuitenkin tarpeellista varmistaa merkittävien investointien tarkoituksenmukaisuus valtakunnallisesti ja yhteistyöalueittain.

Aluevaltuustot päättävät hyvinvointialueiden palvelustrategiasta, palveluverkosta ja toimitiloista. Rahoitusmallista johtuen investointeja koskevaa hyvinvointialueen päätöksentekoa on kuitenkin ohjattava lailla sekä valtioneuvoston ja ministeriöiden päätöksillä. Tilannetta vaikeuttaa se, että ohjauksessa tulisi huolehtia myös hyvinvointialueen itsehallinnon toteutumisesta. Aiemmin toteutettuja investointeja varten nostettujen lainojen suuresta määrästä johtuen lainanottovaltuus jää ainakin toiminnan alkuvuosina joillain hyvinvointialueilla pieneksi tai sitä ei ole lainkaan. Aluevaltuustojen mahdollisuudet muokata alueen palveluverkkoa ja tehdä investointipäätöksiä ovat näin ollen varsin rajalliset.

Kuntarahoitus Oyj, jonka varainhankinnan Kuntien Takauskeskus takaa, voi myöntää rahoitusta kuntien ohella myös hyvinvointialueille, vaikka ne eivät ole jäseninä Takauskeskuksessa. Hyvinvointialueiden mahdollista takauskeskusjäsenyyttä on perusteltua arvioida vasta hyvinvointialueiden verotusoikeuden yhteydessä. Jos hyvinvointialueet liittyisivät Takauskeskuksen jäseniksi ilman verotusoikeutta, valtio tulisi hyvinvointialueiden rahoittajana viimesijaiseen vastuuseen sekä niiden että koko kuntasektorin rahoituksen varainhankinnasta. Tämä tarkoittaisi käytännössä samaa kuin valtion jäsenyys Takauskeskuksessa, mikä ei olisi valtion kannalta perusteltua.

Hyvinvointialueiden rahoituksen kehittäminen ajoittuu tuleville vaalikausille

Tulevalla vaalikaudella on tärkeää hyvinvointialueiden toiminnan vakiinnuttaminen. Merkittävien rahoitusmalliin liittyvien muutosten tulisi keskittyä nykyisen rahoitusmallin mahdollisten yksittäisten ongelmakohtien korjaamiseen.

Hyvinvointialueiden laskennallisen rahoituksen määräytymistekijöitä tarkistetaan rahoituslain perusteella määräajoin. Erityisesti sote-tarvekertoimen tarkistukset voivat aiheuttaa vaikeasti ennakoitavia muutoksia yksittäisille hyvinvointialueille. Tästä on kokemusta kuntapuoleltakin, jossa valtionosuuksien osuus kuntien rahoituksesta on koko maan tasolla vain viidennes. Hyvinvointialueiden rahoitusmallin kehittämisessä tulee kiinnittää huomiota siihen, miten rahoituksen ennakoitavuutta myös yksittäisen alueen tasolla voitaisiin parantaa.

Kannustimien näkökulmasta eräs olennainen kysymys pidemmällä aikavälillä on se, tuleeko järjestelmään sisältyvä jälkikäteinen kustannusten tarkistus olla täysimääräinen, vai olisiko hyvinvointialueilla mahdollista olla kustannusten tarkistuksessa tulevaisuudessa jonkinlainen omavastuu- tai omarahoitusosuus. Mikäli kustannusten tarkistus ei olisi enää täysimääräinen, lisäisi se alueiden kannustimia toteuttaa lakisääteiset palvelut laskennallisia kustannuksia matalammalla kustannustasolla. Hyvinvointialueiden omavastuu- tai omarahoitusosuutta on toisaalta vaikea yhdistää rahoitusjärjestelmään, jossa alueiden rahoitus perustuu pääosin valtion rahoitukseen ja valtiolla on viimekätinen vastuu alueiden rahoituksen ja peruspalvelujen turvaamisesta.

Sote-uudistuksen valmistelun yhteydessä tarkasteltiin myös alueiden mahdollista verotusoikeutta erityisesti parlamentaarisessa maakuntaverokomiteassa. Komitea päätyi mietinnössään siihen, että hyvinvointialueiden verotusoikeus olisi ongelmallinen toteuttaa muun muassa kokonaisveroasteen hallinnan näkökulmasta. Hyvinvointialueiden verotusoikeus oltaisiin komitean mietinnössä toteutettu kunnallisveron osittaisena siirtona.

Kunnallis- ja aluevero olisivat tällöin kuitenkin kohdistuneet työn verotukseen, mikä olisi johtanut riskiin talouskasvun ja työllisyyden kannalta haitallisesta tuloverotuksen kiristymisestä.

Yksi mahdollinen ratkaisu kokonaisveroasteen hallintaan olisi se, että kunnat eivät olisi jatkossa enää lainkaan veronsaajia ansiotuloveron osalta. Tämä olisi kuitenkin perustavanlaatuinen ja perustuslain muuttamista edellyttävä muutos ja tarkoittaisi käytännössä verojärjestelmän kokonaisuudistusta. Hyvinvointialueiden verotusoikeus ei ole näin ollen toteutettavissa nopealla aikataululla, vaan vaatii huolellisen ja useamman hallituskauden kestäväen valmistelun.

Hyvinvointialueiden verotusoikeuden yhteydessä tulisi tarkastella kuntien ja hyvinvointialueiden ohjaus- ja rahoitusjärjestelmää kokonaisuutena. Lisäksi tulisi arvioida hyvinvointialueiden ja kuntien tehtävienjakoa eli sitä, olisiko hyvinvointialueille tarkoituksenmukaista siirtää myös muita kuntien järjestämisvastuulle nykyisin kuuluvia tehtäviä. Mikäli hyvinvointialueiden tehtävämäärä kasvaisi, olisi verotusoikeudelle paremmat perusteet. Vastaavasti kuntien tehtävämäärän vähentyessä olisi mahdollista, että niiden rahoitus perustuisi esimerkiksi kiinteistöveroon, yhteisöveroon ja valtionosuuksiin. Kuntien rahoitus ja itsehallinto tulisi joka tapauksessa turvata uudistuksen yhteydessä.

Mikäli kunnilta poistettaisiin ansiotuloverotusoikeus kokonaisuudessaan ja mahdollisesti myös muita kuntien tuloja, ratkaistavaksi jäisi myös kuntien lainojen asema. Kuntien tulisi selviytyä edelleen lainanhoitovelvoitteistaan. Lainoihin liittyy lisäksi vakavaraisuusvaateeseen ja varainhankintaan liittyviä kysymyksiä. Rajoittamaton verotusoikeus on taannut kuntien vakavaraisuusvaatteet ja kohtuuhintaisen varainhankinnan. Mikäli kuntien verotusoikeuteen tehtäisiin muutoksia, tulisi arvioida, turvaisiko jäljellä jäävä rahoitus edelleen kuntien vakavaraisuuden ja varainhankinnan riittävällä tavalla.

Lähteet

Valtiovarainministeriö (2022a): Julkisen talouden ohjauksen kehittäminen. Valtiovarainministeriön julkaisuja – 2022:71.

Valtiovarainministeriö (2022b): Kuntapolitiikka käännekohdassa? Kuntien toimintaedellytysten vahvistaminen ja kuntapolitiikan tulevaisuuden skenaariot. Valtiovarainministeriön julkaisuja – 2022:5.