



5.3.2020

Maakuntien verotusoikeuteen liittyviä näkökulmia

Tässä muistiossa tarkastellaan maakuntien verotusoikeutta eri näkökulmista.

Verotusoikeus on osa laajempaa kysymyksenasettelua. Verotusoikeutta ei tule tarkastella erillisenä kysymyksenä, vaan suhteessa maakunnan tehtäviin, muuhun rahoitukseen ja sote-ratkaisulle asetettaviin tavoitteisiin. Tarkastelussa tulee ottaa huomioon myös julkisen talouden kokonaisuus.

Muistiossa nostetaan esiin useita kysymyksiä, joiden huolellinen jatkoselvittäminen on välttämätöntä ennen verotusoikeutta koskevaa päätöksentekoa.

Aikaisempi valmistelu¹

Maakuntien verotusoikeuteen perustuvaa rahoitusmallia selvitettiin yhtenä vaihtoehtona pääministeri Sipilän hallituskaudella käynnissä olleen maakunta- ja sote-uudistuksen valmistelussa. Tavoitteena oli selvittää, millainen rahoitusmalli parhaiten soveltuisi Suomeen perustettaville maakunnille, huomioiden niiden tehtävät, väestörakenne sekä taloudellinen kantokyky. Valmistelussa tarkasteltiin pääasiassa kahta vaihtoehtoa maakuntien rahoittamiseksi: täyttä valtionrahoitusta sekä valtionrahoitusta yhdistettynä maakuntien verotusoikeuteen.

Yksinomaan maakuntien verotusoikeuteen perustuvaa rahoitusmallia ei pidetty realistisena johtuen eroista maakuntien veropohjissa sekä väestörakenteessa.

Maakunnan verotusoikeuden todettiin olevan laajakantoinen verojärjestelmän muutos ja sen mahdollisen käyttöönoton tulisi perustua riittävän laaja-alaiseen valmisteluun. Valmistelun perusteella pääministeri Sipilän hallitus linjasi 5.4.2016², että vaalikaudella ei valmistella lakiesityksiä maakuntaveron käyttöönotosta.

¹ Edellisen valmistelukierroksen materiaaleja:

Maakuntien verotusoikeus, projektiryhmän ratkaisusuositus: <https://vm.fi/documents/1477425/2782435/Maakuntien+verotusoikeus+projektiryhm%C3%A4n+ratkaisusuositus+8.2.2016.pdf>

Maakuntien verotusoikeus, projektiryhmän linjaus: <https://vm.fi/documents/1477425/2782435/Maakunnan+verotusoikeus+9.2.2016.pdf>

Taustamuistio Maakuntien tulorahoituksen vaihtoehtoiset mallit: <https://vm.fi/documents/1477425/2782435/Maakuntien+tulorahoituksen+mallit+8.2.2016.pdf>

Kirjallisuuskatsaus itsehallintoalueiden verotusoikeudesta: <https://vm.fi/documents/1477425/2782435/Kirjallisuuskatsaus+itsehallinto+verotus+2.2.2016.pdf>

Muistio Itsehallintoalueiden rahoituksen vaihtoehtoiset mallit: <https://vm.fi/documents/1477425/2782435/Itsehallintoalueiden+rahoituksen+vaihtoehtoiset+mallit+4.2.2016.pdf>

Yhteenveto itsehallintoalueiden rahoitusmallia koskevasta ekonomistikuulemisesta: https://vm.fi/documents/1477425/2782435/Ekonomistikuuleminen+25.1.2016_yhteenveto.pdf

² <https://vnk.fi/documents/10616/2287640/Hallituksen+sote-linjaukset+5.4.2016/7382c141-45aa-433f-af74-6fc579e76de0>

Jatkovalmistelu

Pääministeri Marinin hallitus on käynnistänyt sote-uudistuksen valmistelun. Valmistelussa otetaan huomioon edellisten vaalikausien valmistelu ja perustuslailliset reunaehdot.

Sote-uudistuksen valmistelu tapahtuu hallitusti ja vaiheittain. Ensimmäisessä vaiheessa maakuntien rahoitus perustuu pääosin valtion rahoitukseen eikä verotusoikeutta tavoitella otettavaksi vielä tässä vaiheessa käyttöön. Maakuntaveron valmisteltaisiin niin, että sen käyttöönotto olisi mahdollista uudistuksen toisessa vaiheessa, kun maakuntien rahoitusta uudistetaan seuraavan kerran.

Hallitusohjelman mukaan maakuntien verotusoikeus valmistellaan parlamentarisessa komiteassa vuoden 2020 loppuun mennessä. Sen käyttöönoton aikataulusta päätetään erikseen.

Perustuslakivaliokunnan tulkinta maakunnan verotusoikeudesta

Sote- ja maakuntauudistuksen yhteydessä perustuslakivaliokunta otti kantaa perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitetun kuntaa suuremman itsehallintoalueen (maakunnan) verotusoikeuteen. Perustuslakivaliokunnan mukaan lainsäätäjän harkintavalta maakuntien verotusoikeuden suhteen on laaja. 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, mutta ehdoton maakunnalliselle itsehallinnolle asetettava vaatimus se ei ole.

Perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslain 121 §:n 4 momentista tai sen esitöistä ei ole luettavissa samanlaisia vaatimuksia maakuntien itsehallinnolle kuin perustuslain 121 §:n 1–3 momentista kunnan asukkaiden itsehallinnolle. Perustuslain 121 §:n 4 momentissa ei ole säädetty kuntaa suurempien itsehallintoalueiden verotusoikeudesta eikä perustuslainsäätäjän voida muutoinkaan katsoa tarkoittaneen kuntaa suurempien alueiden itsehallinnon olevan samanlaista kuin kunnan asukkaiden itsehallinto, jolla on pitkät historialliset perinteet ja nimenomaisesti säädetty erityiset valtiosääntöoikeudelliset takeet (PeVL 26/2017 vp, s. 20).

Kannustimet ja kustannuskehityksen hillintä

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen rahoitusmallin tulee täyttää kaksi periaatetta. Ensinnäkin rahoitusmallin kautta on kyettävä rahoittamaan peruspalveluksina turvatut sote-palvelut. Toiseksi rahoitusmallin tulee kannustaa resursien tehokkaaseen käyttöön ja kustannusten hillintään.

Taloustieteen näkökulmasta maakunnan omaan verotusoikeuteen perustuva rahoitusmalli luo kannustimet kustannusten nousun hillintään. Malliin sisältyy sisäänrakennettuna oikeasuuntaiset kannusteet. Sosiaali- ja terveydenhuollon toiminta ja talous kytkeytyvät kiinteästi toisiinsa. Jokainen palvelujen järjestämisestä koskeva päätös on aina samalla rahoituspäätös. Kustannustietoisuus toteutuu parhaiten, kun järjestämisvastuu ja rahoitusvastuu ovat samoissa käsissä. Kun maakunnat rahoittavat itse verotusoikeuden näkökulmasta merkityksellisen osan palveluiden kustannuksista omalla rahalla, maakunnilla on tältä osin selvä kannustin kustannusten hillintään ja siten maakunnan omaan verotukseen perustuva malli kannustaa kustannustehokkaaseen toimintaan. Toisaalta pienikin verotus voisi toimia kannustimena, mikäli maakunta vastaisi lähes täysmääräisesti menojen muutoksista.

Teoriassa voidaan nähdä, että mitä enemmän maakunta joutuu tasapainotto-
maan taloutensa verotuksen tai lainanoton avulla (eikä esimerkiksi valtion har-
kinnanvaraisella lisärahoituksella), sitä parempi kannuste maakunnalla olisi
välttää alijäämää, kun kasvavia menoja olisi rahoitettava omilla tuloilla. Samalla
olisi vähemmän tarvetta julkisen talouden ohjaukselle. Maakunnan omaan (osit-
taiseen) verotusoikeuteen perustuvassa mallissa pystytään siten myös vähen-
tämään yksinomaiseen valtion rahoitukseen liittyvää tarvetta luoda hallinnolli-
sesti raskas ohjausjärjestelmä. Lisäksi maakunnan oma verotusoikeus lieven-
tää niin kutsuttua pehmeän budjettikurin ongelmaa. Pehmeällä budjettikurilla
tarkoitetaan tilannetta, jossa palvelujen rahoittajataho ei voi pitää tiukasta bud-
jettikurista kiinni, koska kyse on lakisääteisistä tehtävistä kansalaisten perusoi-
keuksien toteutumiseksi. Tällöin toiminnan järjestäjätaho voisi käyttää palvelui-
hin budjetoitua enemmän rahaa, koska tietää, että rahoittajataho joutuu joka
tapauksessa rahoittamaan palvelut.

Perustuslaissa tarkoitettujen riittävien sosiaali- ja terveystalouden rahoitusta
turvaa maakuntien verotusoikeuteen perustuvassa mallissa viime kädessä se,
että verotuksen tasoa kyetään maakunnan omilla päätöksillä kasvattamaan tai
että maakunnat voisivat tarvittaessa ottaa lainaa. Maakuntien välillä olisi kuiten-
kin eroavaisuuksia kantokykyyn liittyvässä tulo- ja kustannusrakenteessa. Myös
maakuntien väliset sosiaali- ja terveydenhuollon tarve-erot ovat Suomessa suu-
ret. Mitä suurempia maakunnat olisivat, sitä pienempiä maakuntien väliset erot
olisivat. Riippumatta maakuntien määrästä niiden omaan verotukseen perustu-
vassa mallissa tarvitaan joka tapauksessa palvelujen rahoituksen turvaamiseksi
valtion rahoitusta johtuen palvelutarpeen ja tulopohjan alueellisista eroista.

Alueiden välillä on suuret erot myös veropohjissa. Esimerkiksi kunnallisverotuk-
sen asukaskohtaisten verotettavien tulojen välillä on korkeimman ja matalim-
man maakunnan välillä melkein kaksinkertainen ero. Vaikka maakuntia olisi vä-
hemmän, rahoitusmalliin tulisi sisällyttää tulopohjien tasaus, mikä monimutkais-
taisi rahoitusjärjestelmää. Mitä suurempi osuus maakuntien tuloista tulisi vero-
tusoikeuden kautta, sitä suurempaa verotulojen tasausta rahoitusmalli edellyt-
tää.

Johtopäätöksenä maakunnan verotusoikeudesta voidaan todeta, että taloustie-
teellisen tutkimuskirjallisuuden perusteella se voisi hillitä kustannuksia valtion-
rahoitusmallia tehokkaammin. Maakunnan omaan verotusoikeuteen pääsään-
töisesti tukeutuvassa rahoitusmallissa taloudelliset kannusteet ovat oikean-
suuntaiset. Toisaalta verotusoikeus voi johtaa myös korkeampiin kustannuksiin,
jos maakunnan asukkaat priorisoivat haluta palvelujen laatua tai kattavuutta
matalamman veroprosentin sijasta. Pääministeri Sipilän hallituksen maakunta-
ja sote-uudistuksen valmistelun yhteydessä päädyttiin siihen, että valtionrahoi-
tus olisi parempi turvaamaan terveys- ja hyvinvointierojen kaventamista ja pe-
rusoikeuksien yhdenvertaista toteuttamista erityisesti 18 tulopohjaltaan hyvin
erilaisen maakunnan mallissa.

Vaikutus verotuksen tasoon ja kokonaisveroasteeseen

Maakuntien verotusoikeutta arvioitaessa tulisi ottaa huomioon myös verotusoi-
keuden vaikutukset kokonaisveroasteeseen ja erityisesti työn verotuksen ta-
soon.

Todennäköisesti maakuntien asukasmäärät, ikärakenne sekä taloudellinen
kantokyky muodostuisivat hyvin erilaisiksi riippuen toki maakuntien lukumää-
rasta ja väestöpohjasta. Tämä tarkoittaisi sitä, että maakuntien veropohjat olisi-
vat hyvin erilaiset, mikä puolestaan johtaisi maakuntien veroprosenttien eriyty-
miseen. Maakunnissa, joissa verotettava tulo asukasta kohden on alhainen, ve-

roprosentteja olisi korotettava, jotta saadaan kerättyä riittävästi verotuloja. Lisäksi palvelutarve on usein suurempi heikomman tulopohjan alueilla. Vahvemman veropohjan maakunnissa verotuloja kertyisi taas huomattavasti pienemmällä veroprosentilla. Kuten edellä on todettu, veropohjan erot edellyttäisivät sitä, että rahoitusjärjestelmään sisältyisi myös verotulojen taseaus.

Veroprosenttien eriytyminen vähentäisi kansalaisten yhdenvertaisuutta ja voisi muodostua ongelmalliseksi perustuslain yhdenvertaisuusperiaatteen näkökulmasta. Kun huomioidaan myös olemassa olevat erot kunnallisveroprosenttien välillä, erot eri maakunnissa asuvien kansalaisten verorasituksessa saattaisivat kasvaa yhdenvertaisuusperiaate huomioiden kohtuuttoman suuriksi (esimerkiksi PeVL 67/2014 vp).

Maakuntien verotusoikeus asettaisi haasteita työn verotuksen tason hallinnalle sekä verojärjestelmän rakenteelle. Maakuntien verotusoikeuden myötä sosiaali- ja terveysmenojen kasvupaine kohdistuisi ansiotuloveron tuottoon muodostaen näin riskin työn verotuksen kiristymiselle. Valtion verotuksessa veropohja kattaa ansiotulojen lisäksi pääoma- ja yritystulot sekä kulutus- ja valmisteverojen veropohjat. Näin ollen sote-menojen kasvu ei valtion rahoitusmallissa aiheuta suoria paineita työn verotuksen kiristämiseksi. Maakuntien verotusoikeus myös kaavailisi eduskunnan veropoliittista päätäntävaltaa. Jos työn verotuksen kiristyminen haluttaisiin estää, maakuntien tuloverotuksen kiristymiseen tulisi vastata valtion tuloverotuksen keventämisellä. Maakuntien välinen verokilpailu saattaisi hillitä veroprosenttien nousupaineita, mutta toisaalta maakuntien päättäjien näkökulmasta verotuksen kiristäminen parempien sote-palveluiden turvaamiseksi voisi olla perusteltua – varsinkin, jos valtio huolehtisi verotuksen kokonaistason pitämisestä maltillisena. Tutkimuskirjallisuuden perusteella verotusoikeus voisi aiheuttaa sekä maakuntien keskinäistä että maakuntien ja valtion välistä haitallista osaoptimointia veropäätöksissä.

Edellä kuvattuja haitallisia vaikutuksia voitaisiin jossain määrin lieventää rajoittamalla maakuntien verotusoikeutta asettamalla veroprosentille ylärajaa.

Veronsaajien määrän lisääntyminen saattaisi myös heikentää verojärjestelmän selkeyttä ja läpinäkyvyyttä.

Vaikutukset kuntien verotusoikeuteen

Kuntien perustuslain 121 §:ssä turvattuun itsehallintoon kuuluu lähtökohtaisesti rajoittamaton verotusoikeus. Maakuntien osalta perustuslakivaliokunta on todennut, ettei verotusoikeus ole niiden itsehallinnon ehdoton edellytys. Maakuntien osalta on siten pidettävä mahdollisena myös rajoitettua verotusoikeutta, joka täydentäisi valtion rahoitusta.

Jos maakunnat vastaisivat sote-tehtävistä, tehtävien poistuminen kunnista tarkoittaisi kuntien käyttötalouden puolittumista. Rajoitetun verotusoikeuden omaavien maakuntien talous muodostaisi tällöin vähintään yhtä suuren ja nopeammin kasvavan osan julkisesta taloudesta.

Kuntien verotusoikeuden on katsottu perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön mukaan olevan kuntien itsehallinnon ydinaluetta. Maakuntien verotusoikeutta koskevan valmistelun yhteydessä olisi kuitenkin tarpeen selvittää myös se, voisiko uuden perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaisen verotustason nojalla olla perusteita samalla rajoittaa kuntien verotusoikeutta ottaen huomioon muun muassa merkittävät muutokset kuntien tehtäväalaa ja kustannuksiin (erityisesti sote-kustannuspaineet). Pysyvä kuntien verotusoikeuden rajaaminen vaatisi todennäköisesti muutoksia perustuslakiin.

Sote- ja maakuntauudistuksen yhteydessä (hallituksen esitys HE 15/2017 vp) ehdotettiin kuntien verotusoikeuden rajaamista määräajaksi. Ehdotettu yhden vuoden rajausta katsottiin perustuslakivaliokunnan lausunnossa (PEVL 65/2018 vp) perustelluksi ja hyväksyttäväksi laajaan ja perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettujen riittävien sote-palvelujen turvaamiseen kytkeytyvään uudistuksen siirtymäajan järjestelyinä. Sote- ja maakuntauudistuksen valmisteluvaiheessa esillä oli myös pidempi rajoitusaika. Uudistuksen valmistelun alkuvaiheessa käydyissä keskusteluissa perustuslakiasiantuntijoiden kanssa he eivät alustavasti nähneet kolmenkaan vuoden rajoitusaikaa suoraan perustuslain vastaisena. Alkuvaiheen suunnitelma kolmen vuoden pituiseen rajoitusaikaan kaatui kuitenkin ainakin osittain varainhankintaan. Kuntien varainhankinta perustuu tällä hetkellä rajoittamattomaan veronkanto-oikeuteen.

Vaikutukset valtionrahoituksen tasoon ja kohdentamiseen

Valtionrahoituksen tasoon, merkitykseen ja kohdentamismekanismeihin vaikuttaisi maakuntien omien verotulojen taso. Mitä suurempi maakuntien omien verotulojen osuus olisi, sitä vähäisempi merkitys valtionrahoituksella olisi ja päinvastoin.

Merkittävä omien verotulojen osuus toimisi niin sanottuna joustomekanismina tilanteissa, joissa verotulojen, valtion rahoituksen ja asiakasmaksujen muodostama rahoituspohja ei riittäisi tarvittavien sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamiseksi. Jos taas omien verotulojen osuus olisi verrattain vähäinen, niin sanotut joustomekanismit riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamiseksi pitäisi sisältyä valtionrahoitukseen. Valtionrahoitukseen painottuva malli edellyttäisi myös valtiolta vahvempaa ohjausta maakuntien kustannusten kasvun rajoittamisessa sekä lainsäädäntöön että mahdollisesti valtion maakuntiin muuten kohdistamaan ohjaukseen perustuen. Edelleen se, millainen tasausjärjestelmä rahoitusmalliin sisältyisi, vaikuttaisi edellä mainittujen tekijöiden arviointiin.

Jos maakunnille asetettaisiin verokatto asukkaiden verorasituksen rajaamiseksi, vaatisi tämä lähtökohtaisesti joustomekanismin luomista valtionrahoitukseen, ellei verokaton ylittäminen olisi tiettyjen talouteen ja palvelujen järjestämiseen liittyvien kriteerien täytyessä mahdollista. Viimeksi mainittu taas olisi kytköksissä maakunnan lainanotto-oikeuteen ja -mahdollisuuksiin.

Valtionrahoituksen kohdentamisperusteiden tulisi huomioida maakuntien erilaiset tarpeet ja olosuhteet. Lisäksi kustannusten kasvun hillitseminen edellyttäisi mekanismeja myös kustannuskehitykseen vaikuttamiseksi. Valtionrahoituksen osuudesta riippuen arvioitavaksi tulisivat mahdolliset lakisääteiset rajoittimet ja/tai kannustimet. Perustuslakivaliokunta on asettanut lausunnoissaan PeVL 15/2018 vp sekä PeVL 65/2018 vp reunaehdoja valtionrahoituksen lakisääteisen rajoittimen hyväksyttävyydelle.

Sekä yksittäisen maakunnan että valtakunnan tasolla tulisi arvioida, miten maakunnille kohdennettava valtionrahoitus, maakuntien verotulot sekä perittävät asiakasmaksut vastaisivat maakunnan tarvetta riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen rahoituksen turvaamiseksi. Riski rahoituksen riittävyydestä kohdentuisi erityisesti niille alueille, joissa veroprosentin tuotto on keskimääräistä pienempi ja palvelujen tarve keskimääräistä suurempi. Eroja pystytään kuitenkin pienentämään verotulojen tasauksella ja oikein kohdentuvilla valtionrahoituksen määräytymisperusteilla. Lisäksi riskiä voitaisiin osittain ennaltaehkäistä muodostamalla tarpeeksi suuria maakuntia, jolloin alueelliset erot jossain määrin tasaantuisivat. Toisaalta mallin ei tulisi myöskään johtaa tilanteeseen, jossa paremman verotulopohjan ja keskimääräistä alemman tarpeen maakunnat perusteettomasti hyötyisivät valtionrahoituksesta.

Vaikutus maakunnan lainanotto-oikeuteen

Hallituksen esityksen HE 15/2017 vp lähtökohtana oli, että maakunnalla ei olisi ollut oikeutta pitkäaikaisen (yli yhden vuoden) lainan ottamiseen. Esityksen taustalla oli valtion rahoitukseen perustuva maakuntien rahoitusmalli, jonka seurauksena maakunnan toimivaltaa talouteen ja rahoitukseen liittyen oli perusteltua rajoittaa.

Kunnilla on rajoittamaton veronkanto-oikeus eikä niiden oikeutta lainan ottamiseen ole rajoitettu. Asia on ajoittain, muun muassa uuden kuntalain valmistelun yhteydessä, noussut keskusteluissa esille erityisesti kuntien merkittävän velkaantumiskehityksen vuoksi. Sääntelytoimiin ei ole kuitenkaan ryhdytty. Osa-syynä tähän on kuntakonsernien laajentuminen ja kuntien lainanoton siirtyminen sangen merkittävässä määrin konserniyhtiöihin. Jo nyt kunnat tekevät esimerkiksi rakennusinvestointeja huomattavassa määrin konserniyhtiöidensä taseisiin, jolloin lainanotto ei näy peruskunnan taloudessa, vaan ainoastaan konsernitilinpäätöksen tunnusluvuissa. Tähän kehitykseen liittyen uudessa kunta-laissa siirryttiin esimerkiksi kunnan arviointimenettelyssä konsernitaseeseen tarkasteluun.

Mikäli maakunnalla olisi rajoittamaton, kuntiin verrattava verotusoikeus, on vaikeaa löytää perusteluja lainanoton rajoittamiseen. Tai, jos rajoituksia katsottaisiin perustelluksi tehdä, tulisi asiaa todennäköisesti tarkastella myös kuntien osalta.

Mikäli maakuntien verotusoikeus olisi rajoitettu ja verotusoikeuden turvin hankittava rahoitus vain pieni osa maakunnan taloutta, tilanne olisi todennäköisesti jossain määrin erilainen. Tällöin olisi todennäköisesti löydettävissä perusteita myös lainanoton rajoittamiseen, sillä viime kädessä maakunnan taloudesta vastaisi kuitenkin valtio. Tilanne olisi kuitenkin perusteellisesti arvioitavissa vasta sen jälkeen, kun olisi tiedossa verotusoikeuden tosiasiallinen merkitys maakunnan taloudelle. Eli käytännössä tulisi pohtia sitä, olisiko maakunnalla todellista mahdollisuutta vastata pitkäaikaisista lainoista. Lisäksi tulisi ottaa huomioon, että rajoitetun verotusoikeuden omaava maakunta ei täyttäisi nykyisin voimassa olevia, EU-direktiiviin perustuvia niin sanottuja nollariskisyyden edellytyksiä. Tällä todennäköisesti olisi vaikutusta myös maakunnan ottaman lainarahoituksen hintaan.

Vaikutus investointien rahoitukseen ja varainhankintaan

Hallituksen esityksen HE 15/2017 vp valmistelun yhteydessä maakunnan rahoitusmallilla ja kiellolla ottaa pitkäaikaista lainaa oli vaikutuksia myös maakunnan investointien toteuttamiseen. Maakuntien toimitiloihin liittyvät investointitarpeet olisi hoidettu valtakunnallisen, maakuntien yhteisesti omistaman palvelukeskuksen kautta. Investoinnit olisi siis tehty palvelukeskuksen taseeseen ja pitkäaikaisen investointien tarvitsema lainanotto olisi näkynyt maakuntien käyttötalousmenoissa vuokratukstannuksina.

Rajoitettukin verotusoikeus todennäköisesti mahdollistaisi ainakin pienempien investointien tekemisen maakunnan omaan taseeseen. Esimerkiksi koneiden ja laitteiden osalta tämä samalla vähentäisi vaikutusta esimerkiksi leasingrahoituksen ja muun lyhytaikaisen rahoituksen käytön lisääntymiseen. Suurempien, pitkävaikutteisempien investointien, kuten rakennusinvestointien osalta tilanne saattaisi johtaa siihen, että edellä mainitussa rauenneessa hallituksen esityksessä omaksuttu linjaus maakuntien yhteisestä palvelukeskuksesta ja toimitilahallinnan keskittämisestä ei olisi yhtä helposti toteutettavissa. Vähintäänkin esimerkiksi palvelukeskuksen täyden käyttövelvoitteen asettaminen saattaisi vaikeutua ja tämän seurauksena myös tavoitteet kustannuskehityksen hillinnästä

ja toiminnan tehostamisesta toimitiloihin liittyen olisivat erittäin vaikeasti saavutettavissa. Saatettaisiin siis päätyä tilanteeseen, jossa rakennusinvestointeja toteutettaisiin sekä maakunnan, maakunnan yhtiöiden että valtakunnallisen palvelukeskuksen taseeseen. Tällä tilanteella olisi todennäköisesti jonkin verran vaikutuksia myös maakunnan investointien ohjaukseen.

Verotusoikeuden ja mahdollisen lainanotto-oikeuden seurauksena esille nousisi myös maakunnan varainhankinta. Kuntien takauskeskukselle on muodostunut sängen merkittävä rooli kuntien varainhankinnassa. Julkisuudessa esitettyjen näkemysten ja aiemman valmistelun perusteella on todennäköistä, että rajoitetun verotusoikeuden omaavalle maakunnalle esitettäisiin vaatimuksia liittymisestä Kuntien takauskeskuksen jäseneksi. Tässä tilanteessa on tiedostettava, että maakunta, jolla on vain rajoitettu verotusoikeus ei yksinään todennäköisesti voisi tulla takauskeskuksen jäseneksi, vaan syntyisi tilanne, jossa vaadittaisiin jollakin tavoin valtion mukaantuloa mainittuun järjestelmään. Tämä puolestaan synnyttäisi merkittävän riskin valtion takausvastuiden kasvamiselle.

Talouden tasapainovaatimus ja arviointimenettely

Arviointimenettelyn käyttöönottoa ja siihen liittyviä reunaehdoja tulee mahdollisessa tulevassa valmistelussa pohtia myös suhteessa rahoitusmalliin.

Rauennut hallituksen esitys HE 15/2017 vp sisälsi säännökset myös maakuntien talouden tasapainovaatimuksesta ja arviointimenettelystä. Esityksen mukaan maakunnan talousarvio ja -suunnitelma olisi tullut laatia siten, että maakunnan toiminnan ja investointien rahavirta on tasapainossa tai ylijäämäinen viimeistään talousarviovuotta seuraavan vuoden päättyessä.

Valtiovarainministeriö olisi voinut käynnistää maakunnan arviointimenettelyn, jos maakuntakonsernin vuosikate on ilman maakuntien rahoituksesta annetun lain perusteella myönnettyä harkinnanvaraista rahoituksen korotusta kaksi tilikautta peräkkäin negatiivinen; maakuntakonsernin toiminnan ja investointien rahavirta on negatiivinen kaksi tilikautta peräkkäin; maakuntakonsernin lainanhoidon tunnusluku on kaksi tilikautta peräkkäin alle yksi tai maakunnalle on myönnetty maakuntien rahoituksesta annetussa laissa tarkoitettua lisärahoitusta. Lisäksi vuodesta 2025 sääntely olisi sisältänyt ehdottoman arviointimenettelyn käynnistymisperusteen, jos maakunnalle on myönnetty rahoituslaissa tarkoitettua lisärahoitusta.

Maakunnille olisi niiden rahoitusmallin vuoksi asetettu huomattavasti kuntia tiukempi talouden tasapainovaatimus. Taustalla oli näkemys siitä, että maakuntien kustannustenhallinnan onnistumisella olisi tullut olemaan erittäin suuri merkitys valtiontalouden ja koko julkisen talouden liikkumavaralle. Lisäksi katsottiin, että perusoikeuksien toteutumisen varmistamisen ja julkisen talouden kestävyysnäkökulmasta maakunnan talouden mahdollisiin ongelmiin pitäisi puuttua mahdollisimman nopeasti, jotta korjaavia toimenpiteitä voidaan ryhtyä tekemään mahdollisimman pikaisesti. Jos tilannetta arvioitaisiin esitettyä pidemmällä ajanjaksolla, esimerkiksi valtuustokausittain, ongelmat ehtisivät pahimmassa tapauksessa kumuloitua ja kertaantua.

Mikäli maakunnilla olisi rajoitettukin verotusoikeus, niille asetettavaa talouden tasapainovaatimusta jouduttaisiin todennäköisesti tarkastelemaan. Toiminnan ja investointien rahavirran tasapaino olisi todennäköisesti toimiva tarkastelunäkökulma myös tässä tilanteessa, mutta eniten jouduttaisiin todennäköisesti pohtimaan tasapainovaatimuksen aikajännettä. Eli toisiko rajoitettu verotusoikeus sillä tavoin lisää liikkumavaraa maakunnan talouteen, että tasapainovaatimuksen aikajännettä olisi mahdollista hallituksen esitykseen HE 15/2017 vp verrattuna pidentää.

Sama aikajännettä koskeva pohdinta tulisi todennäköisesti tehtäväksi myös arviointimenettelyn käynnistämiseen liittyen. Maakuntien arviointimenettelykriteereissä pyrittiin uudistukselle asetettujen tavoitteiden ja maakuntien rahoituslain säännösten kanssa yhdenmukaisesti ohjaavaan kokonaisuuteen, jossa on tiukat kriteerit, mutta menettelyn käynnistämisessä on harkinnanvaraa. Hallituksen esityksen HE 15/2017 vp valmistelun yhteydessä laaditut kriteerit sinänsä olisivat todennäköisesti toimivat myös tarkasteltaessa maakuntaa, jolla on verotusoikeus. Niihin liittyvää aikajännettä eli käytännössä maakunnalle talouden tasapainottamiseksi annettavaa aikaa tulisi todennäköisesti jonkin verran pidentää rauenneessa hallituksen esityksessä esitettyyn verrattuna.