



13.12.2022

## HYVINVOINTIALUEIDEN UUSIEN TEHTÄVIEN JA NIIDEN RAHOITUKSEN SEKÄ MAAKUNTAVERON TARKASTELU – Kohti monialaista maakuntaa

Valtiovarainministeriö asetti 16.6.2021 itsehallinnollisten hyvinvointialueiden uusia tehtäviä ja näistä johtuvien rahoitusjärjestelyjen muutosten selvittämistä, arviointia ja säädöstarpeiden valmistelua varten hankkeen ajalle 1.7.2021–31.12.2022. Hankkeen toteuttaminen perustui pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman toimeenpanoon, ja on ollut sidoksissa hallituksen toimikauteen. Hallitusohjelman mukaan itsehallinnolliset alueet mahdollistavat vaiheittaisen siirtymisen monialaisiin maakuntiin ja hallitus käynnistää valmistelun maakuntaveron käyttöönotosta. Hankkeen käynnistämisen edellytyksenä oli sote-uudistusta koskevan lainsäädännön voimaantulo (HE 241/2020 vp). Lisäksi maakuntaveroa on valmisteltu erikseen parlamentaarisisessa komiteassa.

Hanke toteutettiin kolmessa projektissa, joiden työskentely eteni ajallisesti ja asiallisesti vaiheittain. Projektityöskentelyä ohjasi valtiovarainministeriön virkamiesohjausryhmä, jonka tehtävänä on seurata ja edistää sekä tarvittaessa sovittaa yhteen projektien etenemistä. Alla kuvataan lyhyesti projektien tehtävät ja johtopäätökset.

### Projekti A: Hyvinvointialueiden uudet tehtävät

Projektin tehtävänä oli selvittää, arvioida ja valmistella itsehallinnollisten hyvinvointialueiden tehtäviä ja toimintaa. Työskentelyssä tuli huomioida parlamentaarisesti valmisteltu selvitys siitä, mitä tehtäviä kunnilta, kuntayhtymiltä ja valtiolta voitaisiin siirtää maakunnille. Tarkoituksena oli itsehallinnollisten hyvinvointialueiden tehtävien arviointi sekä kunnilta, kuntayhtymiltä ja valtiolta siirrettäviä tehtäviä koskeva valmistelu.

Tarkastelu toteutettiin hallinnonalakohtaisesti siten, että kukin ministeriö arvioi oman lainsäädäntönsä mukaiset tehtävät hyvinvointialueille siirtämisen näkökulmasta ja arvioinnit koottiin 31.1.2022 julkaistuun väliraporttiin<sup>1</sup>. Yhteenvetona tästä arvioinnista projektiryhmä esitti, että hyvinvointialueiden tehtäviksi siirrettäisiin

1. Kuntien hoitamat ympäristöterveydenhuollon tehtävät
2. Ehkäisevän päihdetyön tehtävät siten kuin ne nykyisin sisältyvät kuntien sosiaali- ja terveystalouteen
3. Oleskeluluvan saaneiden alaikäisenä ilman huoltajaa maahan tulleiden lasten
4. ja nuorten asumisen ja tuen järjestämisen tehtävät
5. Erityisryhmien asumiseen liittyvät tehtävät sekä
6. Öljy- ja kemikaalivahinkojen jälkitorjuntatehtävät

<sup>1</sup> Hyvinvointialueiden uusien tehtävien ja niiden rahoituksen sekä maakuntaveron tarkastelu – kohti monialaista maakuntaa, Projekti A: Hyvinvointialueiden uudet tehtävät. Valtioneuvoston julkaisu 2022:7, julkaistu 31.1.2022.  
<[https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163794/VN\\_2022\\_7.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163794/VN_2022_7.pdf?sequence=1&isAllowed=y)>.

Johtopäätöksenä esitettiin, että lainsäädännön muutokset tulisi valmistella ja tehtäväsiirrot toteuttaa omina erillisinä hankkeinaan vuosina 2022–2025 siten, että jälkimmäisin niistä, kuntien hoitamien ympäristöterveydenhuollon tehtävien siirto, tulisi voimaan 1.1.2026.

### **Projekti B: Rahoitusjärjestelmä**

Hyvinvointialueiden rahoitus perustuu pääosin laskennalliseen valtion rahoitukseen, joka määräytyy pääosin sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutarvetta kuvaavien vakioitujen tekijöiden perusteella. Hyvinvointialueiden rahoituksesta annettua lakia muutettiin kesällä 2022 (HE 68/2022, nk. *korjaussarja*) ja muutosesitystä valmistellaan eduskunnalle annettavaksi viikolla 47 (nk. *kertakorvaus ja siirtymätasaus*). Lisäksi vuoden 2022 aikana päivitettiin useita kertoja kunnilta siirtyvät kustannukset ja rahoitus sekä hyvinvointialuekohtaiset rahoituslaskelmat, joita koskevat lopulliset laskelmat vahvistettiin 17.11.2022.

Projektissa selvitettiin ja arvioitiin itsehallinnollisten hyvinvointialueiden rahoitusta ja rahoitusjärjestelmää osana julkista taloutta. Työskentelyn lähtökohtana otettiin huomioon hyvinvointialueiden uusia tehtäviä (projekti A) ja maakuntaveron (projekti C) koskevat linjaukset. Projektissa laadittiin kuvausta hyvinvointialueiden uusien tehtävien ja maakuntaveron mahdollisesta käyttöönotosta johtuvista hyvinvointialueen rahoitusjärjestelmän muutostarpeista ja vaihtoehdoista.

Johtopäätöksenä tunnistettiin, että hyvinvointialueiden rahoitusjärjestelmä toimii lainsäädännössä suunnitellulla tavalla aikaisintaan vuonna 2025, koska lähtötilanteessa syntyy paljon laskentaan ja sitä kautta rahoituksen määrään liittyviä epävarmuuksia. Siirtymäkausi päättyy vasta 2029. Maakuntaveron käyttöönotto muuttaisi merkittävästi koko hyvinvointialueiden rahoitusjärjestelmää ja edellyttäisi laajojen ja monimutkaisten kysymysten ratkaisemista. Perustuslain edellyttämällä tavoin hyvinvointialueiden rahoituksessa lähtökohtana on, että tehtävistä säädettyä on huolehdittava rahoitusperiaatteen mukaisesti hyvinvointialueen tosiasiallisista edellytyksistä suoritua velvoitteistaan – tämä vaade pätee riippumatta siitä, rahoittaako valtio hyvinvointialueiden toiminnan kokonaisuudessaan vai rahoittavatko hyvinvointialueet toimintaansa osittain omilla verotuloillaan. 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 kestävyyttä.

Verotusoikeus siirtäisi vastuuta palvelujen rahoittamisesta myös hyvinvointialueelle itselleen, jolloin valtiolla ei olisi enää yksinomaista vastuuta rahoituksen riittävydestä. Tämä edellyttäisi lukuisia muutoksia hyvinvointialueiden rahoitusjärjestelmään, kuten:

1. Lisärahoituksen tarpeen, kriteerien ja menettelyjen uudelleenarviointi;
2. Arviointimenettelyn käynnistävien kriteerien tarkastelu ja määrittely;
3. Valtion rahoituksen tason jälkikäteistarkastuksen toteutuksen arviointi siten, että malli kannustaa kustannusten kasvun hillintään;
4. Verotusoikeuden laajuudesta riippuen tulee tarkastella ja määritellä hyvinvointialueiden ohjausta, alijäämän kattamisvelvoitetta sekä hyvinvointialueen mahdollisuuksia ottaa lainaa;
5. Kokonaan uutena elementtinä rahoitusjärjestelmään tarvitaan verotulojen tasaus, koska verokertymä on hyvin erilainen eri hyvinvointialueilla. Tarvetekijät monessa tapauksessa korostavat näitä eroja niin, että korkeamman tarpeen alueille verokertymä on heikompi. Jos veroprosentti on rajoitettu matalaksi

- ja vapaaehtoiseksi, tasausjärjestelmään liittyy erityisenä asiana sen ratkaiseminen, miten käsitellään alueita, jotka määrittelevät veroprosentin nollassi;
6. Hyvinvointialueiden rahoitusjärjestelmään liittyvä siirtymäaika ja siirtymätasaus on arvioitava uudelleen, mikäli verotusoikeus tulisi käyttöön ennen siirtymäkauden päättymistä. Verotusoikeuteen siirtyminen edellyttää myös siihen liittyvän siirtymäkauden selvittämistä ja määrittelyä;
  7. Rahoituksen määräytymiskriteerien muutostarpeiden arviointi (ml. uusien tehtävien kriteerien tarkastelu).

Yhteenvetona projektissa todettiin, että verotusoikeuden myötä hyvinvointialueiden rahoitusmalliin tulisi sisällyttää verotuloihin perustuva tasausjärjestelmä sekä mahdollisesti myös siirtymätasaus. Lisäksi tulisi arvioida verotusoikeuden vaikutus muun ohella hyvinvointialueiden valtion ohjaukseen, valtion rahoituksen vähentämiseen, lainanotto-oikeuteen ja investointeihin sekä hyvinvointialueiden arviointimenettelyyn, lisärahoitukseen ja talouden tasapainovaatimukseen. Kokonaisuutena katsottuna kyse olisi erittäin merkittävästä ja laajavaikutteisesta lainsäädäntöhankkeesta.

Rahoitusmallin uudistamistarpeita olisi perusteltua arvioida siinä vaiheessa, kun alueiden toiminta on alkanut vakiintua ja nykyisen rahoitusmallin sekä hyvinvointialueiden ohjauksen toimivuudesta on kerätty riittävästi kokemuksia. Rahoitusjärjestelmän uudistamisen valmistelu hyvinvointialueiden toiminnan käynnistämisen vaiheessa toisi merkittävää epävarmuutta alueiden toiminnan suunnitteluun. Uudistuksen vaiheittaisessa voimaantulovaiheessa hyvinvointialueille on tärkeää antaa työrauha toiminnan käynnistämiseen.

Hyvinvointialueiden rahoitusjärjestelmän uudistamistarpeiden arviointi tulisi liittää niiden tehtäväkentän sekä alueiden lukumäärän mahdollisten muutostarpeiden tarkasteluun. Samassa yhteydessä tulisi tarkastella kuntien tehtäviä ja niiden verotusoikeuden laajuutta sekä mahdollisesti myös tarvetta uudistaa verotusjärjestelmää kokonaisvaltaisemmin

Yllä kuvatun lisäksi työryhmä yhtyi johtopäätöksensä parlamentaarisen maakuntaverokomitea päätelmiin<sup>2</sup>: ”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.”

### **Projekti C: Maakuntaverot**

Projektissa tehtävänä oli projektien A ja B tehtävien toteuttamisen mukaisesti valmistella maakuntaveron sääntelyä ja käyttöönottoa ottaen huomioon hyvinvointialueiden uudet tehtävät ja niistä johtuvien rahoitusjärjestelmän muutosten valmistelu. Työskentelyn lähtökohtana tuli ottaa huomioon hyvinvointialueiden uusia tehtäviä koskevat linjaukset. Maakuntaveroprojektiin näkemyksen mukaan projektissa A ehdotetut uudet tehtävät eivät ole sellaisia, joiden siirrolla olisi merkittävää vaikutusta maakuntaveroa koskevaan arviointiin.

Projektin työskentelyn lähtökohtana oli parlamentaarisen maakuntaverokomitean työ. Valtioneuvosto asetti 5.3.2020 parlamentaarisen komitean toimikaudeksi 9.3.2020–31.12.2020 selvittämään maakuntaveron käyttöönottoa. Komitean tehtävänä oli selvittää ja arvioida maakuntien verotusoikeutta maakuntien

<sup>2</sup> Parlamentaarisen maakuntaverokomitean mietintö. Valtioneuvoston julkaisuja 2021:15, julkaistu 11.3.2021. <[https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162924/VN\\_2021\\_15.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162924/VN_2021_15.pdf?sequence=1&isAllowed=y)>

rahoituslähteenä. Komitean mietintö valmistui 11.3.2021. Mietinnössä arvioidaan maakuntaveroa laajasti eri näkökulmista ja tarkastellaan sen edellyttämiä muutoksia verojärjestelmään ja verotuloihin perustuvaan tulopohjien tasausjärjestelmään.

Periaatteessa verotusoikeus voisi parantaa hyvinvointialueiden taloudellisia kannustimia ja erityisesti lieventää niin sanotun pehmeän budjettirajoitteen ongelmaa. Pehmeän budjettirajoitteen ongelma on ilmeinen, koska hyvinvointialueiden tehtävillä on vahva kytkös perusoikeuksien toteutumiseen. Verotusoikeus myös vahvistaisi alueiden itsehallintoa ja lisäisi alueellista demokratiaa. Nämä näkökulmat korostuvat taloustieteellisessä kirjallisuudessa.

Suomen hyvinvointialueiden ominaisuus ja maakuntaveron yksi keskeinen ongelma on kuitenkin se, että hyvinvointialueet ovat keskenään hyvin erilaisia ja kasvava rahoitustarve sekä heikko veropohja keskittyvät samoille alueille. Pidemmillä aikavälillä alueiden eriytymisen arvioidaan lisääntyvän. Tämä nostaa tarpeen voimakkaan tasausmekanismin käyttöönotolle, mikä kuitenkin heikentäisi veron keskeistä perustetta eli sen luomia kannustimia. Maakuntaveron käyttöönotto aiheuttaisi kiristyspaineita ansiotuloverotukseen, kun sosiaali- ja terveystalouden kustannusten kasvua rahoitettaisiin ansiotuloista perittävällä verolla. Se myös vähentäisi valtion veropolitiikan liikkumavaraa, mikäli esimerkiksi työn verotuksen pitämiseksi tietyllä tasolla valtio joutuisi reagoimaan hyvinvointialueiden veropäätöksiin.

Johtopäätöksensä komitea totesi, 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.

Projektissa jatkettiin maakuntaverokomitean työtä toimeksiannon mukaisesti tekemällä teknistä lainsäädäntötarkastelua maakuntaveron käyttöönotosta. Lainsäädäntötarkastelua tehtiin maakuntaverokomitean mietinnössäkkin käsitellyn ansiotuloista perittävän veron pohjalta. Projektissa käytiin verolainsäädäntöä laajasti läpi ja koottiin yhteen lainsäädäntömuutostarpeita, joita maakuntaveron käyttöönotto edellyttäisi. Työssä havaittiin, että maakuntaveron käyttöönotto edellyttäisi verolainsäädäntöön useita erilaisia muutoksia. Muutoksia tulisi tehdä muun muassa tuloverolain, verotusmenettelylain, ennakkoperintälain, verontilityslain, veronkantolain ja Verohallintolain useaan eri lainkohtaan.

Tuloverolakiin tulisi lisätä hyvinvointialueiden veronsaaja-asemaa koskevat säännökset kautta linjan. Tuloverolakiin tulisi lisätä myös maakuntaveroa koskevat verotettavan tulon laskentaa koskevat säännökset sekä verosta tehtäviä vähennyksiä koskevat säännökset. Maakuntaveron laskentaperusteista tulisi säätää erikseen tuloverolaissa. Tämä edellyttäisi nimenomaisten säännösten lisäämistä tuloverolain VI osan 2 lukuun. Maakuntaveron käyttöönotto edellyttäisi Helsingin aseman arvioimista myös lainsäädäntöteknisesti. Jos Helsingin kaupungille tulisi erillinen maakuntaveroa vastaava vero, tulisi siitä säätää tuloverolaissa ja huomioida myös muualla verolainsäädännössä maakuntaveroa vastaavasti.

Verotusmenettelylakiin ja ennakkoperintälakiin tulisi lisätä maakuntaveroa koskevat säännökset kautta linjan, jotta maakuntaveroon sovellettavat menettelyt vastaisivat muiden tuloverojen menettelysäännöksiä. Verotusmenettelylakiin tulisi lisätä säännökset siitä, mille hyvinvointialueelle veroa maksettaisiin.

Vero tilitettäisiin hyvinvointialueille vastaavalla tavalla kuin kunnallisvero kunnille. Tämä edellyttäisi säännöksiä verontilityslakiin sekä siihen liittyviin asetuksiin. Veron käyttöönoton ensimmäiselle ja toiselle

vuodelle tarvittaisiin tilitystä koskevat siirtymäsäännökset. Siirtymäsäännöksiä tarvittaisiin myös muun muassa Verohallintolakiin verotuskustannusten laskennan osalta.

Edellä mainitun lisäksi lainsäädännön kartoituksessa havaittiin useita muita lainkohtia, joihin tulisi tehdä muutoksia maakuntaveron käyttöönoton myötä. Teknisen lainsäädäntötarkastelun lisäksi projektissa ei ollut edellytyksiä laatia yksityiskohtaisempaa maakuntaveromallia tai arvioida eri veromallien tai tasojen vaikutuksia. Kuten maakuntaverokomitean mietinnössäkkin todetaan, edellyttäisi maakuntaveron käyttöönotto koko hyvinvointialueiden rahoitusmallin uudistamista. Tämän johdosta esimerkiksi verotason ja veron vaikutusten tarkastelua ei voida tehdä erillään hyvinvointialueiden rahoitusuudistuksesta ja sen osalta tehtävistä ratkaisuista. Maakuntaveron tason ja veron vaikutusten arviointi tulisi siten tehdä yhdessä koko rahoitusjärjestelmän uudelleen tarkastelun kanssa ja sovittaa yhteen veroa ja rahoitusta koskevat ratkaisut. Projektissa ei näin ollen ollut edellytyksiä laatia maakuntaveroa koskevaa hallituksen esitystä, koska kyseisen esityksen laatiminen edellyttäisi sitä, että samalla valmisteltaisiin hallituksen esitys koko rahoitusjärjestelmää koskeviksi muutoksiksi.