



HEIKKI NIEMELÄINEN

Kuntien
luottokelpoisuusarvio
ja veropohjan käyttö
maakuntaudistuksen
yhteydessä

Perustelumuistio
Kuntien takauskeskuksen
kannanottoon 30.11.2016



KUNTIEN TAKAUSKESKUS | MUNICIPAL GUARANTEE BOARD

Tiivistelmä

Kuntien luottokelpoisuusarvion mahdollinen heikentyminen ja eriytyminen valtion luottokelpoisuusarviosta nostaa kuntien luottokelpoisuusarviointiin perustuvan, noin 35 miljardin euron suuruisen vieraan pääoman ehtoisen rahoituksen kustannuksia. Yhtenä arviona käytetyn 0,5 prosenttiyksikön suuruisen korkokustannuksen nousu merkitsisi 175 miljoonan euron suuruisia vuosittaista ylimääräistä kustannuserää kuntayhteisöjen ja sosiaalisen asuntotuotannon rahoituksessa.

Hallituksen esitys ei tue kuntien institutionaalisen viitekehyksen korkeaa ennustettavuutta tavalla, joka vastaa korkeinta mahdollista luottokelpoisuutta. Ennustettavuuden säilyminen edellyttää kuntien ja Kuntaliiton lausuntojen huomioon ottamista. Kehityksen tulee olla vakaata, muutokset lukumäärältään rajoittuneita ja niiden tulee edetä vähittäisesti.

Hallituksen esitys heikentää kuntien verotusoikeuden perustuslaillista suojaa samoin kuin verotuksella kerätyn asukkaiden itsehallinnollisen omaisuuden suojaa. Hallituksen esityksen kehittämisessä tulee ottaa huomioon, että kuntien mahdollisuus ylläpitää rahoituksen tasapainoa omilla päätöksillään edellyttää perustuslain suojan ylläpitämistä kunnallisen verotusoikeuden lisäksi verotuksella kerätyn asukkaiden itsehallinnon piiriin kuuluvassa omaisuudessa.

Asukkaiden itsehallinnolliselle omaisuudelle on kehittynyt itsenäisen Suomen historian kuluessa omaisuuden suoja, joka perustuu yhtäältä lainsäädäntöön ja toisaalta myös vakiintuneeseen oikeuskäytäntöön omaisuutta siirrettäessä. Mikäli maakuntaudistuksen yhteydessä kunnallisen omaisuuden arvon alentuminen korvataan vakiintuneiden oikeuskäytäntöjen mukaisesti, on korvausmenettely luottoluokitusarvion suhteen neutraali. Tällöin myös kuntien verotuetun omaisuuden määrän tulisi säilyä ennen maakuntaudistusta olevalla tasolla.

Hallituksen esityksen mukaiset valtiorahoitteiset maakunnat eivät kuulu paikallisen itsehallinnon piiriin. Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan mukainen maakuntien oikeus omiin varoihin voidaan järjestää kunnallisen veropohjan ja olemassa olevan kunnallisveroa ja veron kantoa koskevan lainsäädännön piirissä. Menettelyssä maakunnat käyttäisivät yhdessä kuntien kanssa alueensa kunnallista veropohjaa. Menettely korostaa veropohjan rinnakkaiskäytön koordinaatiota, joka voidaan toteuttaa esimerkiksi ulottamalla Kuthanekin toiminta maakuntatason koordinaatioon ja muuttamalla Kuthanek viranomaisorganisaatioksi.

Johdanto

Kuntien takauskeskuksen tehtävänä on kuntien yhteisen varainhankinnan turvaaminen ja kehittäminen. Tehtävä ulottuu myös sosiaalisen asuntotuotannon rahoitukseen. Vakiintuneen tulkinnan mukaan Kuntien takauskeskus ja Kuntarahoitus Oyj muodostavat kuntien yhteisen varainhankintajärjestelmän, joka myöntää edullista luototusta kuntayhteisöille ja sosiaalisen asuntotuotannon yhteisöille. Edullinen luototus ja mahdollisuus edulliseen luototukseen heijastuu kuntayhteisöjen ja sosiaalisen asuntotuotannon yhteisöjen lainakantaan, jonka suuruus on vuonna 2016 noin 35 miljardia euroa. Kuntarahoituksen osuus tästä on noin 20 miljardia euroa.

Kuntien takauskeskus on ottanut aiemmin kantaa hallituksen esitykseen sote- ja maakuntauudistukseksi ja maakuntauudistusta koskevaan valmisteluun. Kannanotot ovat painottuneet riskiluokitukseen, joka perustuu rahoitusalan viranomaissääntelyyn ja lainsäädäntöön. Kannanottojen jälkeen Kuntien takauskeskus on käynyt vuotuiset keskustelut Standard & Poor's ja Moody's -luottoluokituslaitosten kanssa. Lisäksi kuntien kannanotot maakuntauudistusta koskevaan hallituksen esitykseen ovat saapuneet.

Uuden informaation myötä takauskeskus katsoo tarpeelliseksi syventää ja laajentaa aiempia kannanottojaan. Täydennyksen keskeisenä sisältönä on hallituksen esityksen tarkastelu luottoluokitusmenettelyn näkökulmasta. Tätä näkökulmaa takauskeskus ei aiemmissa, rahoitussääntelyn riskiluokitusta painottavissa lausunnoissaan ja kannanotoissaan ole vielä tarkastellut. Luottoluokitusarviot perustuvat luottolaitosyhteisöjen toimintaan, joka on saavuttanut keskeisen aseman markkinatoimijoiden parissa ja myös puolivirallisen aseman rahoitussääntelyssä.

Takauskeskus arvioi, että hallituksen esityksen mukainen maakuntauudistus tulee heikentämään arviota kuntien luottokelpoisuudesta pysyvällä tavalla ja eriyttämään sen valtion luottokelpoisuudesta. Tästä muodostuva lisäkustannus kohdistuu kuntien, kuntayhtymien ja sosiaalisen asuntotuotannon toimijoiden siihen lainakantaan, jonka luottokelpoisuus perustuu viime kädessä kuntien verotusoikeuteen. Lisäkustannuksen suuruuden eräänä arviona voi todeta, että esimerkiksi 50 prosenttipisteen lisäkustannus koron nousuna aiheuttaa noin 175 miljoonan euron vuotuisen euromääräisen lisäkustannuksen, kun lainakannan suuruus on noin 35 miljardia euroa.¹

Takauskeskukselle ominaisen varainhankinnan kehittämis- ja turvaamisvelvoitteen näkökulmasta takauskeskus tuo esiin tarpeelliset muutokset, joiden myötä maakuntauudistus voitaisiin tehdä kuntien luottokelpoisuutta ylläpitävällä ja edellä arvioidut kustannukset välttävällä tavalla. Luottoluokitustoiminnan menettelyt ovat julkista tietoa ja muun muassa

¹ Toteutuvaa lisäkustannusta on vaikea etukäteen ennustaa. Esimerkiksi yliopistolaitoksen kiinteistöhuoltoa koskevan uudistuksen yhteydessä valtiovarainministeriön hallitusneuvos Helena Tarkka arvioi vuonna 2009 jättämässään eriävässä mielipiteessä yliopistolainsäädännön puutteiden aiheuttavan rahoituksen lisäkustannuksia 1–3 prosenttiyksikköä vuodessa. Vuonna 2016 tehdyssä arvioissa lisäkustannuksen suuruus osoittautui noin 1,29 prosenttiyksikön suuruiseksi. Siten arvio 0,5 prosenttiyksikön lisäkustannuksesta on maltillinen. Mikäli lisäkustannus arvioitaisiin yliopistolaitoksen toteutuneen lisäkustannuksen mukaiseksi, sen suuruus olisi jopa yli 400 miljoonaa euroa vuodessa.

Kuntien takauskeskus on esittänyt ne julkaisuissaan nettisivuillaan (Suomen kuntatalouden instituutiot ja luottokelpoisuus, 20.12.2012) Standard & Poor's -luottoluokitusyhteisön osalta. Moody's-luottoluokittajan menetelmäselosteet on julkisesti saatavilla luottoluokittajan lähteistä.

Luottokelpoisuuden perustekijät ja hallituksen esitys

Standard & Poor's (S&P) tarkastelee luottoluokitusmenettelyssään luokiteltavan instituution rakennetta ja toimintaa erillisinä kokonaisuuksina.²

Takauskeskuksen arvion mukaan hallituksen esityksen mukaisessa maakuntauudistuksessa on kuntien luottoluokituksen heikentävästi vaikuttavia institutionaalisia tekijöitä seuraavan jaottelun (1–3) mukaisesti. S&P:n arviointiperuste on korostettu harmaalla. Sen jälkeen on esitetty Kuntien takauskeskuksen arvio hallituksen esityksen mukaisesta maakuntauudistuksesta ja sen toteuttamistavasta.

1. Ennustettavuus

Keskeinen institutionaalisen viitekehysten arviointiperuste on toiminnan ennustettavuus ja luottoluokiteltavan kyky vaikuttaa omaan toimintaympäristöönsä:

Parhaimman luottokelpoisuuden saaminen edellyttää institutionaaliselta viitekehykseltä suurta ennustettavuutta. Parhaimmassa luottokelpoisuudessa viitekehys ja sen määrittelemä järjestelmä ovat kehittyneitä ja vakaita, niissä tapahtuvat muutokset ovat lukumäärältään rajoittuneita ja ne toteutetaan vähittäisesti ja ennakoiden.

Vähittäin tapahtuvassa muutosprosessissa viitekehys määrittelee läpinäkyvästi tarkasteltavan yksikön rahoitusperustan ja tehtävistä aiheutuvien menojen kehityksen vähintään seuraavan viiden–seitsemän vuoden aikana.

Parhaimmassa luottokelpoisuusluokassa viitekehys perustuu perustuslakiin, muuhun lainsäädäntöön ja asetuksiin. Korkein luottokelpoisuus edellyttää myös tarkasteltavalta yksiköltä kykyä vaikuttaa merkittävästi sitä koskevaan lainsäädäntöön, ja tarvittaessa yksikön tulee pystyä estämään sitä koskevat haitalliset lainsäädäntöhankkeet.

S&P 2010: 11³

Arvio ennustettavuudesta: Hallituksen esitystä koskevassa arviossa suurin painoarvo on perusteltua antaa S&P:n arviointiperusteen tiivistävälle toteamukselle, jonka mukaan korkein luottokelpoisuus edellyttää kuntien toiminnan viitekehysten laillista perustaa ja kuntien kykyä merkittävästi vaikuttaa kuntia koskevaan lainsäädäntöön. Viime kädessä kuntien tulee pystyä estämään sitä koskevat haitalliset lainsäädäntöhankkeet.

² Luottoluokitusmenettelyyn voi laajemmin perehtyä Kuntien takauskeskuksen julkaisuissa *Suomen kuntatalouden instituutiot ja luottokelpoisuus I ja II*. Saatavilla: <http://www.kuntientakauskeskus.fi/julkaisut>

³ Standard & Poor's 2010. *Methodology For Rating International Local And Regional Governments*. Katso lisää: <http://www.standardandpoors.com/ratingsdirect>. (Päivitetyissä versioissa ei ole olennaisia muutoksia.)

Hallituksen esityksestä saadut kuntien lausunnot ovat valmistuneet. Kuntaliiton valtuuskunta on esittänyt niistä lausunnon 24.11., jonka tässä yhteydessä keskeinen sisältö on seuraava:⁴

Uudistus on valmistettava ja toimeenpantava niin, että se ei johda veronkorotus-tarpeisiin kunnissa vaan päinvastoin mahdollistaa toimintojen tehostamisen. Verokatosta tulee luopua ja omaisuusjärjestelyt toteuttaa siten, että ne mahdollistavat kuntien ja maakuntien yhteisomistussuhteet sekä velkasuhteet kuntien ja maakuntien välillä. Lausunnonantajat vastustivat lähes yksimielisesti määräaikaista verokattoa kunnille ja ehdotettuja omaisuusjärjestelyitä kuntien ja maakuntien välillä. Maakuntiin siirtyvien kuntayhtymien maapohjat tulee säilyttää kuntien omistuksessa.

Kuntaliiton lausunnon tiedote 24.11.2016

On ilmeistä, että mikäli kuntien ja Kuntaliiton lausuntoa ei huomioida maakuntauudistuksen jatkovalmistelussa, kuntien toiminnan ennustettavuus alenee, koska kunnilla ei ole kykyä vaikuttaa niiden itsehallinnollista asemaa muuttavaan lainsäädäntöön. Ennustettavuuden alentaminen vaikuttaa heikentävästi luottokelpoisuusarvioon.

Parhaimman luottokelpoisuuden ylläpito edellyttää myös muutosten rajoittuneisuutta, vähäisyyttä ja ennakoitua toteuttamista. On ilmeistä, että hallituksen esityksen mukainen maakuntauudistus ei vastaa näitä tunnusmerkkejä. Maakuntauudistuksen toteuttaminen asteittaisena, esimerkiksi muutamassa maakunnassa aloittaen ja niistä edelleen vuosien saatossa uudistusta muihin maakuntiin laajentaen, soveltuisi paremmin korkeimman luottoluokituksen kuntatoimijoille ja kehittyvään itsehallintoon. Samoin muutoksen kohdistaminen ja rajoittaminen olennaisiin muutosta edellyttäviin kohteisiin vastaisi niihin odotuksiin, jotka kohdistuvat korkeimman luottoluokituksen omaavien toimijoiden toimintaan.

Hallituksen esityksessä on laaja laskennallinen arvio kuntien talouden kehittymisestä, mikäli hallituksen esitys toteutuu. Vaikka tuo laskennallinen arvio sinänsä vastaa tekniseltä suoritustavaltaan odotuksia korkeinta luottoluokitusta vastaavasta toiminnasta, on laskentamalli vain suuntaa antava kuntien toiminnan muuttuessa vähemmän ennustettavaksi.

Kokonaisarvio ennustettavuudesta: Hallituksen esitys ei tue kuntien institutionaalisen viitekehysten korkeaa ennustettavuutta tavalla, joka vastaa korkeinta mahdollista luottokelpoisuutta. Ennustettavuuden säilyminen edellyttää kuntien ja Kuntaliiton lausuntojen huomioon ottamista. Kehityksen tulee olla vakaata, muutokset lukumäärältään rajoittuneita ja niiden tulee edetä vähittäisesti.

⁴ Sote- ja maakuntauudistuksesta annetut lausunnot edellyttävät muutoksia lakiluonnoksiin. Kuntaliiton tiedote 24.11.2016. Saatavilla: <http://www.kunnat.net/fi/Kuntaliitto/media/tiedotteet/2016>.

2. Rahoituksen ja tehtävien tasapaino

Hallituksen esityksen ilmeisin kehitystarve koskee edellä mainittuja seikkoja, jotka liittyvät kuntien mahdollisuuteen vaikuttaa toimintaympäristöönsä. Sama tavoite ilmenee myös rahoituksen ja tehtävien tasapainoa koskevassa osiossa, joka on muutoin pääpiirteittäin korkeinta luottoluokitusta vastaava:

S&P edellyttää tarkasteltavalla yksiköllä olevan riittävästi toiminnan vapauksia sopeuttaa sekä rahoitustaan että tehtäviään talouden vaihteluja vastaavalla tavalla. Edelleen S&P toteaa korkeimman luottoluokituksen edellytyksenä olevan kurinalainen kansallisella tasolla määritelty talouspolitiikka, joka tähtää alijäämien ja velkaantuneisuuden vähentämiseen. Velalle ja maksuvalmiudelle tulee olla kurinalaisesti noudatetut rajoitteet, jotka vähentävät niihin kohdistuvia markkinariskejä.

S&P 2010: 11–12.

Arvio rahoituksen ja tehtävien tasapainosta: Kuntien luottokelpoisuuden⁵ kattona on valtion luottokelpoisuus. Kuntien osalta luottokelpoisuus edellyttää, että kunnilla on riittävästi vapauksia sopeuttaa verotulojaan, maksujaan ja velvoittavasta lainsäädännöstä vapaata toimintaansa talouden vaihteluja vastaavalla tavalla.

Hallituksen esitys perustuu ajattelulle, jonka mukaan tavallisella lainsäädännöllä voitaisiin puuttua kuntien perustuslailla turvattuun verotusoikeuteen ja lisäksi tavallisella lailla voitaisiin kuntien verotuloilla kerättyä omaisuutta siirtää vastikkeetta pois kunnilta. Hallituksen esitys tyhjentäisi kuntien verotusoikeuden perustuslaillista suojaa samoin kuin verotusoikeuden käyttöön perustuvan asukkaiden itsehallinnollisen omaisuuden suojaa. Hallituksen esitys on tältä osin ilmeisen ongelmallinen kuntien luottokelpoisuuden ylläpidon näkökulmasta.

Kehitysehdotus on myös ilmeinen. Hallituksen esitystä tulee muuttaa tavalla, joka ottaa huomioon perustuslaissa turvattun kunnallisen verotusoikeuden suojan ja antaa vastaavan, vakiintuneen oikeuskäytännön mukaisen suojan verotuloilla kerätyille asukkaiden itsehallinnon piiriin kuuluvalla omaisuudelle.

Kokonaisarvio rahoituksen ja tehtävien tasapainosta: Hallituksen esitys heikentää kuntien verotusoikeuden perustuslaillista suojaa samoin kuin verotuksella kerätyn asukkaiden itsehallinnollisen omaisuuden suojaa. Hallituksen esityksen kehittämisessä tulee ottaa huomioon, että kuntien mahdollisuus ylläpitää rahoituksen tasapainoa omilla päätöksillään edellyttää perustuslain suojan ylläpitämistä kunnallisen verotusoikeuden lisäksi verotuksella kerätyn asukkaiden itsehallinnon piiriin kuuluvassa omaisuudessa.

⁵ Tässä muistiossa käytetty sanonta ”kuntien luottokelpoisuus” viittaa täsmällisesti Kuntarahoituksen ja Kuntien takauskeskuksen luottoluokitukseen ja noissa luottoluokituksissa oleviin kuntien epäsuoriin luottokelpoisuusarvioihin. Standard&Poor’s ja Moody’s luokittelevat Kuntarahoitus Oyj:n ja Kuntien takauskeskuksen. Luokitukset perustuvat keskeisiltä osin kuntien taloudelliseen tilanteeseen.

3. Velkaantuneisuus

Ennustettavuuden ja rahoituksen ja tehtävien tasapainon lisäksi on perusteltua tässä yhteydessä tarkastella kuntien velkaantumista.

S&P arvioi kuntatalouksien velkaantuneisuutta kolmen arviointiperusteen kautta: (i) arvioidut velat ja korot tulevaisuudessa; (ii) velkojen kustannusten mahdolliset markkinaheilahtelut; sekä (iii) arvioidut muut mahdolliset pitkän ajan velvoitteet, kuten eläkkeet.

Korkeimman laskennallisen arvon (pistearvo 1) voi saada, mikäli verotuttujen velkojen suhde kuntayhteisön toimintatuottoihin on alle 30 prosenttia, ja mikäli korkojen suhde toimintatuottoihin on alle 5 prosenttia.

S&P 2010: 39.

Maakuntaudistusta esitetään tehtäväksi tavalla, jossa kuntayhteisöjen toimintatuotot⁶ vähenevät noin puoleen alkuperäisestä ja kuntayhteisöjen velka kuitenkin säilyy ennallaan. On selvää, että verotuttujen velkojen⁷ suhde toimintatuottoihin kasvaa tavalla, joka ei tue korkeaa luottokelpoisuutta. Mikäli maakuntaudistuksesta koituva kuntien omaisuuden arvon aleneminen korvattaisiin kunnille ja kunnat käyttäisivät saamansa varat velanhoitoon, verotuttujen velkojen määrän tulisi laskea luottokelpoisuusarviota säilyttävällä tavalla.

Kokonaisarvio velkaantuneisuudesta: Aukkaiden itsehallinnolliselle omaisuudelle on kehittynyt itsenäisen Suomen historian kuluessa omaisuuden suoja, joka perustuu yhtäältä lainsäädäntöön ja toisaalta myös vakiintuneisiin oikeuskäytäntöön omaisuutta siirrettäessä. Mikäli maakuntaudistuksen yhteydessä kunnallisen omaisuuden arvon alentuminen korvataan vakiintuneiden oikeuskäytäntöjen mukaisesti, on korvausmenettely luottoluokitusarvion suhteen neutraali. Tällöin myös kuntien verotuetun omaisuuden määrän tulisi säilyä ennen maakuntaudistusta olevalla tasolla.

Luottokelpoisuusarviointiin liittyy menetelmien lisäksi myös vakiintuneita käytäntöjä, joiden kautta luottoluokiteltavia arvioidaan. Suomalaiset kuntatoimijat ovat vuosien saatossa johdonmukaisesti ja menestyksellisesti viestittäneet Suomen olevan osa pohjoismaista ja kuntakeskeistä hyvinvointiyhteiskuntaa, joka yleisesti tunnustetaan luottokelpoisuutta vahvistavana. Mikäli maakuntaudistus toteutetaan valtion hallinnon piiriä laajentamalla ja vastaavasti kuntien itsehallinnon piiriä supistamalla, kunnallisen itsehallinnon merkitys supistuu ja se siirtyy pohjoismaisen hyvinvointimallin reunalle. Tämä siirtymä näkyy myös luottokelpoisuutta arvioivissa lausunnoissa.

⁶ Tässä yhteydessä toimintatuotot määritellään tavalla, joka kattaa toimintaan liittyvät tulot, myös verotulot ja saadut valtionosuudet.

⁷ Velat, joiden takausmaksun turvana on viime kädessä kunnan veropohja.

Kokonaisarvio kuntien itsehallinnon merkityksestä: Mikäli kunnallisen tai asukkaiden itsehallinnon merkitys hyvinvointiyhteiskunnan järjestäjänä ja tuottajana vähenee, sen oikeutus kansantalouden veropohjan käyttöön ohentuu, joka aiheuttaa sen luottokelpoisuusarvioon kohdistuvaa painetta. Nämä ongelmat väistyvät, mikäli maakuntaudistus toteutetaan kunnallisen tai asukkaiden itsehallinnollisen veropohjan piirissä.

Veropohjan käyttö, verotusoikeus ja oikeus omiin varoihin

Sipilän hallituksen maakuntaudistusta koskevassa osiossa ei ole otettu kantaa, tulisiko maakunnat rahoittaa valtionveroon liittyvästä veropohjasta⁸ vai vaihtoehtoisesti kunnallisveroon liittyvästä veropohjasta. Hallituksen esitykseen on sittemmin valmistelun kuluessa muodostunut näkemys, jonka mukaan maakuntien rahoitus tulee perustaa valtion veropohjan varaan, vaikka toisaalta Sipilän hallituksen tarkoituksena on ollut maakuntaitsehallinnon muodostaminen. Yksi itsehallinnon keskeisiä piirteitä on oikeus omiin varoihin.

Hallituksen esityksestä ei käy ilmi mistä syystä maakuntien rahoituksen perusteeksi on valittu eduskunnan päätösvaltaan kuuluva valtion veropohja. Tarjolla olisi ollut, ja on edelleen, kehityksen jatkuvuuden kannalta luontevana vaihtoehtona kunnallinen veropohja. Hallituksen esityksessä ei ole tehty vertailuja näiden veropohjien välillä.

Veropohjan valintaa koskeva päätös on kuitenkin ratkaisevan tärkeä. Valtion veropohjan myötä perustettavat maakunnat siirtyvät valtionhallinnon piiriin, kun kunnallisen veropohjan myötä maakunnat kuuluisivat paikallisen tai toisin sanoen asukkaiden itsehallinnon piiriin.

Veropohjan valintaa koskeva ratkaisu oli hallituksen esityksen käännepiiste, jonka myötä esitys siirtää perustettavat maakunnat itsehallinnon ulkopuolelle ja ratkaisevasti vaikeutta maakuntien toteuttamista. Vaikeutumisen perussy on ilmeinen: aiemmin kunnallisen veropohjan piirissä olevat toiminnot, niiden rahoitus ja kertynyt omaisuus tulisi siirtää valtiollisen veropohjan piiriin. Siirron vaikeutta kuvaa se, että hallituksen esityksessä ei ole kyetty luomaan edes siirron kannalta tarpeellisia ja perustuslain syvärakenteiden kanssa sopusoinnussa olevia oikeusperiaatteita.

Luultavaa, ja jopa todennäköistä on, että veropohjan valintaa koskeva valmistelu on perustunut verotuslainsäädäntöä koskevaan virheelliseen käsitykseen verotusoikeuden luonteesta ja suhteesta omia varoja koskevaan itsehallinnolliseen periaatteeseen.

Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja tarjoaa luontevan näkökulman maakuntien rahoituksen. Peruskirjan mukaan itsehallintoon kuuluu oikeus omiin varoihin. Oikeus omiin varoihin voi perustua verotusoikeuteen (kunnilla on perustuslain mukaan verotusoikeus) tai veropohjan käyttöä koskevaan oikeuteen.

⁸ Valtion veropohja muodostuu Suomen bruttokansantuotteesta ja valtionveroon liittyvästä verolainsäädännöstä, jotka molemmat yhdessä luovat viitekehyksen valtionverotuksen tuoton muodostumiselle. Vastaavasti kunnallinen veropohja muodostuu Suomen bruttokansantuotteen lisäksi kunnallisveroon liittyvästä lainsäädännöstä, jotka molemmat yhdessä luovat viitekehyksen kunnallisveron tuotolle. Veropohjaan liittyvä tuotto muodostuu, kun veropohjaan liittyvä lainsäädäntöön liitetään veronkantamisen suuruutta koskevilla päätöksillä ja veron kanto toteutetaan. Valtiollisen veropohjan käytöstä päättää eduskunta ja kunnallisen veropohjan käytöstä kunnat.

Näistä oikeuksista oikeus veropohjan käyttöön⁹ on toiminnan talouden kannalta olennainen, kun taas perustuslaillinen verotusoikeus korostaa kuntien oikeutta kunnallisveroa koskevaan lainsäädäntöön.

Maakuntien oikeus omiin varoihin ei edellytä, että maakunnilla tulisi olla oikeus omaan verolainsäädäntöön.¹⁰ Maakunnan oikeus omiin varoihin voidaan toteuttaa kunnallisveron osana ja veromenettelylain lisäyksenä. Menettelyssä itsehallinnollinen maakunta päättää talousarvionsa rahoituksen edellyttämästä tarpeesta verokertymään ja ilmoittaa kertymätarvetta vastaavan veroprosentin, jota vastaavan verokertymän Verohallinto tulouttaa maakunnan alueen kunnallisveron tuotosta maakunnalle. Menettelyssä maakunnan verokertymä ei kierrä enää kunnan kautta vaan maakunta ja sen kunnat käyttävät alueensa kunnallista veropohjaa rinnakkaisesti.

Menettelyssä oikeus kunnallisen veropohjan käyttöön jakautuu kuntien ja maakuntien kesken. Menettelyn perustuslaillisuus perustuu havainnolle, jonka mukaan kuntien verotusoikeus luo kunnille oikeuden mutta ei yksinoikeutta kunnallisen veropohjan käyttöön. Veropohjan yhteiskäyttö korostaa tarvetta maakunnan ja kuntien välisen toiminnan koordinaatioon.

Veropohjan käytön koordinointi onkin Suomessa ripeän kehityksen alla valtion ja kuntien välillä, jotka käyttävät samaa Suomen bruttokansantuotetta valtiollisen ja kunnallisen veropohjien osana. Alueella koordinaatio tapahtuisi alueellisen bruttokansantuotteen ja kunnallisveron määrittämisen kunnallisen veropohjan sisällä. Luonteva tapa koordinaation vahvistamiselle olisi esimerkiksi valtakunnallisen valtion ja kuntien välisen Kuthanek-toimielimen muuttaminen viranomaisorganisaatioksi ja Kuthanekin toiminnan ulottaminen maakuntatason koordinaatioon.

Kokonaisarvio maakunnan oikeudesta omiin varoihin: Hallituksen esityksen mukaiset valtiorahoitteiset maakunnat eivät kuulu paikallisen itsehallinnon piiriin. Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan mukainen maakuntien oikeus omiin varoihin voidaan järjestää kunnallisen veropohjan ja olemassa olevan kunnallisveroa ja veron kantoa koskevan lainsäädännön piirissä. Menettelyssä maakunnat käyttäisivät yhdessä kuntien kanssa alueensa kunnallista veropohjaa. Menettely korostaa veropohjan rinnakkaiskäytön koordinaatiota, joka voidaan toteuttaa esimerkiksi ulottamalla Kuthanekin toiminta maakuntatason koordinaatioon ja muuttamalla Kuthanek viranomaisorganisaatioksi.

⁹ Mielenkiintoinen lisätarkastelu avautuu, kun todetaan perustuslailliseen turvaamisveloitteeseen kuuluvien sosiaali- ja terveystalouden muodostavan maakunnille tosiasiallisen oikeuden omiin varoihin. Tuo tosiasiallinen oikeus omiin varoihin on jo muodostunut pakkokuntayhtymissä. Voidaankin luonnehtia, että hallituksen esitys olisi ollut perusteltua rakentaa ottaen huomioon, että maakunnilla on tehtävän tuoma ja tapauskohtaisesti jopa budjetin täydellisyyperiaatteen sivuuttava oikeus omiin varoihin, jotka jatkossa kerää kuntien asemesta eduskunta, mikäli hallituksen esitys toteutuu.

¹⁰ Kunnallisella eläkelaitoksella Kevalla ja Kuntien takauskeskuksella ei ole omaa itsenäistä verotusoikeutta omien verolakien muodossa. Omat verolait olisivat tarpeeton rasite molemmille, sillä niiden oikeus omiin varoihin on turvattu niitä koskevassa lainsäädännössä. Sattuvasti Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja ei korosta verotusoikeutta vaan oikeutta omiin varoihin.

| KUNTIEN TAKAUSKESKUS | KOMMUNERNAS GARANTICENTRAL | MUNICIPAL GUARANTEE BOARD |

Yrjönkatu 11 A 1 | FI-00120 Helsinki, Finland | Tel. +358 (9) 6227 2880 | Fax +358 (9) 6227 2882 | ID 1075583-7

www.kuntientakauskeskus.fi | www.muniguarantee.fi