



LIITE 38/1

HEIKKI NIEMELÄINEN

Maakuntaveron
toteuttamista koskeva
selvityspyyntö

28.4.2020



KUNTIEN TAKAUSKESKUS | MUNICIPAL GUARANTEE BOARD

Kuntien takauskeskus esittää tämän muistion mukaista selvityspyyntöä maakuntaverotuksesta. Selvityspyyntö on osoitettu varatuomari Hannele Kerolalle ja KTT Timo Rauhaselle. Selvityksen tavoiteaikatauluna on toukokuun 15. päivä 2020.

1. JOHDANTO

Selvityksen tarkoituksena on esitys sellaisesta verotukseen liittyvästä lainsäädännöstä, jolla maakuntaverot voitaisiin toteuttaa tässä selvityspyynnössä jäljempänä esitettävät reunaehdot täyttävällä tavalla.

Reunaehdot liittyvät pääministeri Sannan Marinin hallitusohjelman mukaisesti edellisten vaalikausien valmisteluun, perustuslaillisiin reunaehtoihin ja näiden lisäksi rahoituksen EU-sääntelyyn.

Selvityksen oikeudellisena lähtökohtana on professori Kaarlo Tuorin Kuntien takauskeskukselle tekemät selvitykset maakuntaverosta (<https://kuntientakauskeskus.fi/ajankohtaista/>). Selvitysten mukaan maakuntien verotusoikeudesta voidaan säätää tavallisella lailla. Maakuntien itsenäinen verotusoikeus perustuisi perustuslain 121 §:n 4 momentissa säädettyyn itsehallintoon kuntia suuremmilla hallintoalueilla. Lailla olisi säädettävä verovelvollisuuden ja veron määräytymisen perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta.

Takauskeskuksen selvityspyyntö liittyy takauskeskuksen lakisääteiseen tehtävään turvata ja kehittää kuntien yhteistä varainhankintaa. Edellisten vaalikausien valmistelussa on esitetty, että kuntien ja kuntayhtymien vastuulla olevia velkoja siirtyisi maakuntien vastuulle määrä, joka saatavilla olevan arvion mukaan olisi vuonna 2023 noin 4,5 miljardia euroa. Velkojen siirto edellyttää velkoja antaneiden luottolaitosten hyväksyntää.

Takauskeskuksen on perusteltua luoda kehittämis- ja turvaamistehtävänsä mukainen ratkaisuehdotus, joka luo siirrolle edellytyksen. Edellytys toteutuu, kun maakuntien rahoitushuolto on järjestetty kehittyneisyydeltään kuntien rahoitushuoltoa vastaavalla tavalla. Kuntien rahoitushuollon perustana on kuntien verotusoikeuden nollariskisyys, jonka tulee toteutua myös maakuntien rahoitushuollossa, maakuntien verotusoikeudessa ja säädettävissä verolakien yksityiskohdissa sekä niistä muodostuvassa kokonaisuudessa.

2. SELVITYSPYYNNÖN REUNAEDOT HALLITUSOHJELMASSA

Selvityspyynnön taustana on pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelma. Hallitusohjelmassa todetaan hallituksen käynnistävän sote-uudistuksen valmistelun, jossa otetaan huomioon edellisten vaalikausien valmistelu ja perustuslailliset reunaehdot.

Edellisten lisäksi hallitusohjelmassa todetaan, että maakuntien rahoitus perustuu pääosin valtion rahoitukseen ja että sote-rahoitusjärjestelmä uudistetaan tarvevakioituihin kriteereihin perustuvaksi. Lisäksi hallitus käynnistää välittömästi valmistelun maakuntaveron käyttöönotosta. Verorakenteen muutokset eivät saisi voimaan astuessaan aiheuttaa verotuksen kiristymistä.

Erillisinä asioina valmistellaan parlamentaarissa komiteassa maakuntien verotusoikeus.

Sote- ja pelastustoimen kiinteistöjen tilajohtamista kehitetään kokonaisvaltaisen kiinteistöasiantuntijan ja omistajan aikaansaamiseksi joko alueellisten kiinteistönpitäjien tai valtakunnallisen maakuntien yhteisesti omistaman toimijan pohjalta. Hallitus arvioi valmistelun alkuvaiheessa jatkotoimet. Maakunnilla tulee olla aito mahdollisuus vaikuttaa tilojen hallintaan ja käyttöön.

Reunaehto: Hallitusohjelmaan liittyvät reunaehdot toteutuvat tai niillä on mahdollisuus toteutua olennaisilta osiltaan, kun maakuntien verotusoikeus laaditaan siten kuin Euroopan paikallishallinnon peruskirja edellyttää.

3. SELVITYSPYYNNÖN REUNAEDDOT RAHOITUKSEN EU-SÄÄNTELYSSÄ

Edellisten vaalikausien valmistelun ja Marinin hallitusohjelman mukaan maakuntien valtiolta saama rahoitus perustuu tarvevakioituihin kriteereihin. Tarvevakioinnin vuoksi maakuntien valtiolta tulevaan rahoitukseen voi muodostua katveja tilanteessa, jossa rahoituksen toteutuva tarve poikkeaa tilapäisen satunnaisuuden tai jonkin muun syyn vuoksi tarvevakiointiin perustuvasta rahoituksesta.

Tarvevakioidun rahoituksen katvealueiden ilmentymisen varalta maakuntien rahoitushuolto on perusteltua järjestää tavalla, jossa rahoituksen saatavuus on turvattu nykyistä kuntien ja kuntien määräysvallassa olevien yhteisöjen ("kuntayhteisöjen") rahoituksen saatavuutta vastaavalla tavalla. Nykytilassa kuntayhteisöjen maksuvalmius nojaa viime kädessä keskuspankkijärjestelmään ja sen on järjestetty tavalla, jossa kuntayhteisöillä on kunnalliseen verotusoikeuteen liittyvä nollariskiluokitus. Nollariskiluokitus perustuu EU-vakavaraisuusasetukseen.

Reunaehto: Maakuntien verotusoikeus tulee järjestää EU-vakavaraisuusasetuksen artiklan 115 mukaan:

"Saamisia alue- ja paikallisviranomaisilta on käsiteltävä kuten saamisia valtiolta siinä maassa, jonka lainkäyttövallan piirissä ne toimivat, mikäli saamiset eivät eroa toisistaan viranomaisen veronkanto-oikeuden ja erityisten institutionaalisten järjestelyjen vuoksi, jotka vähentävät maksukyvyttömyysriskiä."

Reunaehto edellyttää, että maakuntaverotus tulee järjestää tavalla, joka ei aseta maakunnalle rajoitetta (verokattoa) kerätä erimuotoisilla veroilla varoja itselleen, vaikka yksittäiset veromuodot olisivatkin rajoitettuja. Reunaehto edellyttää myös, että maakunnan verotusoikeutta käyttäen hankituilla varoilla joko lailla perustetaan tai tulkinallisesti todetaan olevan sellainen omaisuudensuoja, joka turvaa institutionaalisten järjestelyjen osalta maakuntien nollariskiluokituksen artiklan 115 mukaisesti.

Edellinen ehto ei estä maakunnan verotusoikeuden käytön rajoittamista pelkästään niiden toimintojen rahoittamiseen, joissa maakunnalla on toimivalta. Luontevaa olisi kohdistaa maakuntien verotusoikeus rahoitushuollon keskuspankkikytkennän luomisen lisäksi maakuntien sellaisten toimintojen rahoitukseen, joissa maakunnallisen itsehallinnon merkitys korostuu. Näistä keskeisin olisi kiinteistöhuollon rahoittaminen, koska Marinin hallitusohjelma korostaa maakuntien aitoa mahdollisuutta vaikuttaa tilojen hallintointiin ja käyttöön. Sairaanhoidon kuntayhtymätoiminnassa näiden kustannusten osuus on suuruusluokassa 10 % kokonaiskustannuksista (HUS-aineisto) ja kuntaveroon suhteutettuna noin runsas prosenttiyksikkö kuntaverotuksen kokonaismäärästä.

Reunaehtoien tiivistelmä: Edellä mainitut reunaehdot tiivistyvät sellaiseen maakuntien verotusoikeuteen, jossa toteutuu Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja ja EU-vakavaraisuusasetuksen edellytykset maakuntien nollariskiluokitukselle. Maakuntien verotusoikeuden tulee toteutua ilman verokattoa ja sillä tulee rahoittaa toimintoja, joissa itsehallinnon merkitys on korostunut. Reunaehtoien lisäksi on tarkoituksenmukaista, että maakuntien verotusoikeus järjestetään mahdollisemman pienellä muutoksella suhteessa nykytilaan, ellei suuremmalle muutokselle voida esittää painavia perusteluja.

4. SELVITYSPYYNNÖN YKSITYISKOHTAINEN ESITYS

Kuntien takauskeskus esittää, että varatuomari Hannele Kerola ja KTT Timo Rauhanen selvittävät edellä esitettyjen reunaehtoien mukaisesti hallitusohjelmassa esitetyn maakuntaveron vaatimat lainsäädännön muutokset:

1. **Nykytila ja sen arviointi:** Selvitetään kuntien verotulojen rakenne, veropohjat, verontilitykseen liittyvä lainsäädäntö ja sen käytännön soveltaminen. Selvityksen liitteessä kuvataan lyhyesti naapurimaiden paikallistason verojärjestelmiä.

2. **Tavoitteet:** Maakunnilla on Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan ja EU-vakavaraisuusasetuksen mukainen verotusoikeus, jolla maakunnat voivat saada verotuloja sellaisten toimintojen rahoittamiseen, joissa paikallisen itsehallinnon merkitys on korostunut ja joka tuottaa maakunnille kehittyneen rahoitushuollon, jonka mittarina on maakuntien nollariskiasema.
3. **Keskeiset ehdotukset ja niiden vaikutukset:** Tehdään ehdotus maakuntien verotusoikeuden toteuttamiseksi ja arvioidaan sen vaikutusta veronmaksajien kannalta. Lähtökohtana on itsehallinnollisten maakuntien riittävän laaja päätösvalta sillä rajoituksella, että maakuntien verotusoikeudesta voidaan tarvittaessa säätää tavalla, joka mahdollistaa kokonaisverorasituksen säilymisen ennallaan verojärjestelmän muutoksen yhteydessä.

Selvityksen tarkoittama asiakirja tulee otsikoida:

”Ehdotus maakunnille säädettävästä selkeästä ja yksinkertaisesta verotusoikeudesta, sen laajuudesta sekä vaadittavista lainsäädännön muutoksista.”

Selvityksen on tarkoitus valmistua 15.5.2020 mennessä.

Helsingissä 28.4.2020

Kuntien takauskeskus



Heikki Niemeläinen
toimitusjohtaja