Kuntaliitto
Kommunförbundet

Lausunto

Dnro 1685/03/2015

5.10.2015

Eduskunnan verojaosto

Lausuntopyyntönne

hallituksen esityksestä eduskunnalle vuoden 2016 tuloveroasteikkolaiksi sekä laeiksi eräiden muiden lakien muuttamisesta

Pitkä taantuma, väestön ikääntymiseen liittyvät kustannuspaineet sekä aikaisempina vuosina kuntatalouteen kohdistetut valtionosuusleikkaukset ja tehtävien lisäykset heikentävät kuntien mahdollisuuksia vastata tulevaisuuden muuttuviin palvelutarpeisiin. Kuntien ja kuntayhtymien kehitysarvion mukaan kuntatalouden tilannekuva pysyy lähivuodet hyvin kireänä hallituksen käynnistämistä sopeutustoimista huolimatta.

Julkisen talouden suunnitelmassa kuntien menoja kevennetään valtion toimenpiteistä johtuen 540 miljoonalla eurolla vuoden 2019 tasolla. Tämän lisäksi kuntien tehtäviä ja velvoitteita tulisi alentaa yhdellä miljardilla eurolla. Päätösten toteutus ja kustannusvaikutukset riippuvat kuitenkin pitkälti kuntien omista päätöksistä eikä esitetynkaltaisia menosäästöjä tai tulojen lisäyksiä ole odotettavissa niin nopeassa aikataulussa kuin nyt ennakoidaan. Tämä luo edelleen merkittäviä korotuspaineita kunnallisveroprosentteihin.

Hallituksen esityksen mukaiset veroperustemuutokset vähentävät kuntien verotuloja merkittävästi vuonna 2016. Ansiotuloverotukseen vuonna 2016 tulevat muutokset vähentävät kunnallisveron tuottoa arviolta 262 miljoonalla eurolla, kun hallituksen esityksen lisäksi huomioidaan aiemmat päätökset vuonna 2016 voimaan tulevista muutoksista. Kuntatalouden kannalta on keskeistä, että hallituksen esityksessä on linjattu hallitusohjelman kirjausta mukaillen veroperustemuutoksien aiheuttamat verotulomenetykset kompensoitavaksi kunnille.

Veroperustemuutosten vaikutukset kunnallisverotuksessa (miljoonaa euroa)	2016
Valtionverotuksen asteikkotarkistus	-49
- josta tuloverotasteikon tarkistus	-16
- josta perusvähennykset korotus	-20
- josta työtulovähennykset korotus	-13
Työtulovähennyksen korotus	-218
Asuntolainan korkovähennyksen rajoittaminen 10 %-yks. per vuosi	14
Yksityishenkilöiden korkeakouluille antamat lahjoitukset verovapaiksi	-1
Merityötulovähennysken muutos	5
Avainhenkilölain jatkaminen	-13
KAIKKI YHTEENSÄ (esitetty kompensoitavaksi valtionosuuksien lisänä)	**-262**

Muutosten vaikutukset yht.verotuksessa ed. vuoden tasoon verrattuna (miljoonaa euroa)	2016
Määräaikaisen 5 %-yksikön korotuksen päättyminen vuonna 2016	**-258**
YHTEENSÄ	**-258**

Yhteisöveron korotetun jako-osuuden päättyminen heikentää kuntien rahoitusasemaa arviolta 258 miljoonalla eurolla. Kiinteistöveron muutokset edellyttävät kuntien omia päätöksiä veroprosenttien korotuksista tuottaakseen lisää verotuloja kunnille. Kuntien verotulot tulevat veroperustemuutosten johdosta siis laskemaan arviolta 520 miljoonalla eurolla. Näistä 262 miljoonaa euroa esitetään kompensoitavaksi valtionosuusjärjestelmässä, mutta yhteisöveron jako-osuuden aleneminen aiheuttaa vakavia vaikeuksia monille kunnille.

www.kunnat.net
www.kommunerna.net

Suomen Kuntaliitto
Toinen linja 14,00530 Helsinki
PL 200, 00101 Helsinki
Puh. 09 7711,faksi 09 771 2291
etunimi.sukunimi@kuntaliitto.fi

Finlands Kommunförbund
Andra linjen 14,00530 Helsingfors
PB 200, 00101 Helsingfors
Tfn 09 7711, fax 09 771 2291
fornamn.efternamn@kommunforbundet.fi

Yhteisöveron jako-osuuden korotusta on käytetty tasoittamaan suhdannevaikutusta kuntien verotuloihin. Kuntien rahoitusasema on vaikea ja korotetun jako-osuuden päättyminen luo omalta osaltaan suoria paineita kunnallisveroprosentteihin. Arvioitu 258 miljoonan euron verotulojen menetys aiheuttaa keskimäärin 0,25 %:n korotuspaineen kunnallisveroon. Suurimmillaan korotuspaine on yksittäisessä kunnassa 1,25 prosenttiyksikköä (Pyhäjärvi) ja useammassa suuremmassakin kaupungissa yli keskimääräisen korotuspaineen (esimerkiksi Helsinki 0,4 %-yks., Espoo 0,3 %-yks. ja Vaasa 0,4 % -yks.).

Kasvaneen työttömyyden ja muutoinkin vaimean talouskehityksen sekä kasvavien verovähennyksien johdosta kunnallisveron kertymän ennakoidaan vuonna 2016 kasvavan vain 0,5 %:lla. Yhteisöveron kertymän arvioidaan laskevan pääosin jako-osuusmuutoksen johdosta noin -15,4 %. Kokonaisuudessaan kuntien verotulojen arvioidaan ilman veroprosenttien korotuksia jäävän -0,6 prosenttia vuotta 2015 alemmaksi. Tässä taloudellisessa tilanteessa yhteisöveron korotettua jako-osuutta tulisikin jatkaa tulevina vuosina, jotta ansiotuloverotuksen kiristymiseltä vältyttäisiin.

Verovähennysten kasvattaminen kasvattaa eroja kunnallisveroprosenteissa

On ehdottoman tärkeää, että veroperustemuutosten aiheuttamat verotulomenetykset kompensoidaan kunnille, kuten on esitetty. Samalla on hyvä huomata miten vähennysten lisääminen vaikuttaa erityisesti kunnallisverotuksessa kasvattaen epätasaisesti kuntien välisiä eroja kunnallisveroprosenttien ja tosiasiallisesti maksettavien efektiivisten veroasteiden välillä.

Peruspalvelujen valtionosuudesta jo runsas neljännes (2,2 mrd. euroa) on kompensaatiota. Veroperusteiden muutoksista aiheutuvia verotulomenetyksiä on kompensoitu kunnille vuodesta 2003 alkaen alla olevan taulukon mukaisesti.

Veroperustemuutosten vaikutus kuntien verotuloihin ja niiden kompensaatio vuosina 1997–2015, milj. euroa (Lähde: Kuntatalousohjelma 2016–2019)

Vuodet	Verotulojen vähennys	Kompensaatio	Kompensaatiotapa
1997 - 2003*	827	0	Ei kompensaatiota
2003 - 2009	1288	1 215	STM vos (Euroa/as)
2010 - 2015	955	955	Vos-lisäys= veromenetys (peruspalvelujen vos)
Yhteensä	**3070**	**2170**	

* vuonna 2003 tehtiin kaksi erillistä päätöstä veroperustemuutoksista. Ensimmäisen vaikutuksia ei kompensoitu, toisen kompensoitiin täysimääräisesti

* vuonna 2006 veromenetyksiä kompensoitiin nostamalla verotuloihin perustuvan valtionosuuden tasauksen tasausrajaa, toimenpide lisäsi kuntien valtionosuutta 128 milj.

Kunnallisveron vähennysten kasvaessa vuosi vuodelta kunnallisveroprosenttien ja efektiivisen kunnallisveroasteen ero on kasvanut. Vuonna 2000 keskimääräinen kunnallisveroprosentti oli 17,65 %, kun sen vuonna 2015 ennakoidaan olevan 19,84 %. Nousua on siten ollut 2,19 prosenttiyksikköä. Vähennykset huomioiva efektiivinen veroaste on samaan noussut 14,55 %:sta arviolta 14,94 %:in eli vain 0,39 prosenttiyksikköä voimakkaasti kasvaneiden vähennysten johdosta. Keskimäärin efektiivinen veroaste on vuonna 2015 vähennysten johdosta arviolta 4,9 prosenttiyksikköä alempi kuin keskimääräinen kunnallisveroprosentti. Hallituksen esityksen mukaisten verovähennysten muutosten johdosta ero tulee kasvamaan edelleen. Yksittäisissä kunnissa efektiivinen veroaste laskee ennusteessamme suurimmillaan 0,4 prosenttiyksikköä ja suurimmillaan kunnallisveroprosentin ja efektiivisen veroasteen erotus nousee jo 8,84 prosenttiyksikköön.

Vaikka verotulomenetykset on kunnille kompensoitu, niin valtionosuuksiin tehdyt muut leikkaukset ja lisääntyneet tehtävät ovat ajaneet kuntien veronkorotuksiin. Kunnat, joissa efektiivinen veroasteen ja kunnallisveroasteen ero on suuri, joutuvat nostamaan veroprosenttejaan muita enemmän kerätäkseen palveluiden järjestämiseen tarvittavat verotulot. Vuonna 2013 heikoimman verotuoton kunnan olisi ollut nostettava tuloveroprosenttia 3,6 kertaisesti saadakseen saman asukaskohtaisen tuoton kuin korkeimman verotuoton kunta. Tämä johtuu kuntakohtaisista eroista keskimääräisissä ansiotulojen tasossa ja siitä, että vähennykset kohdentuvat alemmilla tulotasoilla voimakkaasti kunnallisverotukseen.

Kunnan tuloveroprosentin tuotto vuosina 2001–2013 kunnittain, ylin ja alin tuotto, euroa/as (Lähde: Kuntatalousohjelma 2016–2019)

Vuosi	Ylin	Alin	Ääripäiden ero	Koko maa
2001	321	68	254	120
2005	290	72	218	129
2009	309	85	224	155
2013	348	97	251	170

Kuntien välisten erojen tasaamiseksi verovähennyksiä tulee pystyä siirtämään entistä enemmän tehtäväksi valtion verotuksessa. Kaikilta osin se ei tällä hetkellä ole mahdollista, mutta esimerkiksi ansiotulovähennyksen osalta osa vähennyksestä voitaisiin kohdentaa kuntien sijaan valtion veroon. Jatkossa asia on huomioitava esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenneuudistuksen rahoitukseen liittyvien veroratkaisujen yhteydessä. Tässä yhteydessä vähennysten aiheuttama rasitus on mahdollista siirtää pääosin muille veronsaajille kuin kunnille jolloin alueelliset erot veroprosenteissa on mahdollista minimoida.

Veroperustemuutosten vaikutusarvioinnista

Veroperustemuutokset on esitetty kompensoitavaksi kunnille tehtyjen vaikutusarviointien perusteella. Vaikutusarviointien tulee olla luotettavia ja perusteltuja.

Hallituksen esityksen perusteella ulkomailta tulevan palkansaajien maksamien lähdeverojen määrät ovat pysyneet kohtuullisen samana viime vuosina. Hallituksen esityksessä on esitetyt ns. avainhenkilölain jatkamista vuosille 2016–2019 aiempaa vastaavana. Muutoksen on katsottu lisäävän valtion verotuloja ja toisaalta vähentävän kunnallisveron tuottoa. Kunnallisveron tuoton arvioidaan tämän seurauksena jäävän noin 13 miljoonaa euroa alemmaksi.

Vastaava veroperustemuutos on ollut voimassa määräaikaisena jo pitkään. Kun lain voimassa oloa on jatkettu, niin kuntien verotulojen vuotuiseksi menetykseksi on arvioitu 0,5 miljoonaa euroa nyt esitetyn 13 miljoonan euron sijaan. Kuten hallituksen esityksestä nähdään, niin lähdeveron määrä on kyseisen lain perusteella vuosina 2012–2014 ollut aika vakaa. Täten on selvää, että kompensaation olisi aiempina vuosina tullut olla merkittävästi suurempi, kuin silloisissa kompensaatioissa käytetty arvio. Tästä johtuen kunnille on aiempina vuosina (2003–2015) jäänyt kompensoimatta kymmeniä miljoonia euroja veroperustemuutoksien aiheuttamia verotulojen menetyksiä. Vaikutusarviointia ei ole siten suoritettu riittävällä tarkkuudella ja tämän johdosta menetykset tulee korvata kunnille.

Yhteenveto

Veroperustemuutosten aiheuttamien verotulojen menetysten kompensointi kunnille on kuntien taloustilanne huomioiden äärimmäisen tärkeää. Aiempina vuosina tehtyjen vaikutusarvioiden selkeät virheet tulee oikaista ja menetykset hyvittää kunnille.

Yhteisöveron jako-osuuden määräaikaisen korotuksen loppuminen aiheuttaa kunnille huomattavat verotulomenetykset ja aiheuttaa merkittäviä veronkorotuspaineita kunnallisverotukseen. Ansiotuloverotukseen kohdistuvien veronkorotuksien välttämiseksi korottua jako-osuutta tulisikin jatkaa.

Kunnallisveron vähennysten kasvattaminen johtaa kuntien veroprosenttien eriytymiseen verovähennysten kohdentuessa suhteellisesti enemmän alemmille tulotasoille. Pidemmällä aikavälillä kehitys ei ole toivottava vaan verovähennyksiä tulee pystyä siirtämään enemmän valtion vastuulle.

Muilta osin Kuntaliitolla ei ole luonnokseen huomautettavaa.

SUOMEN KUNTALIITTO

Ilari Soosalu
Johtaja, Kuntatalousyksikkö

Jukka Hakola
Veroasiantuntija