Kuntaliitto
Kommunförbundet

Hallituksen esitys 15/2017 vp eduskunnalle maakuntien perus-tamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistus-ta koskevaksi lainsäädännöksi

Verojaosto 29.3.2017

Kuntaliitto
Kommunförbundet

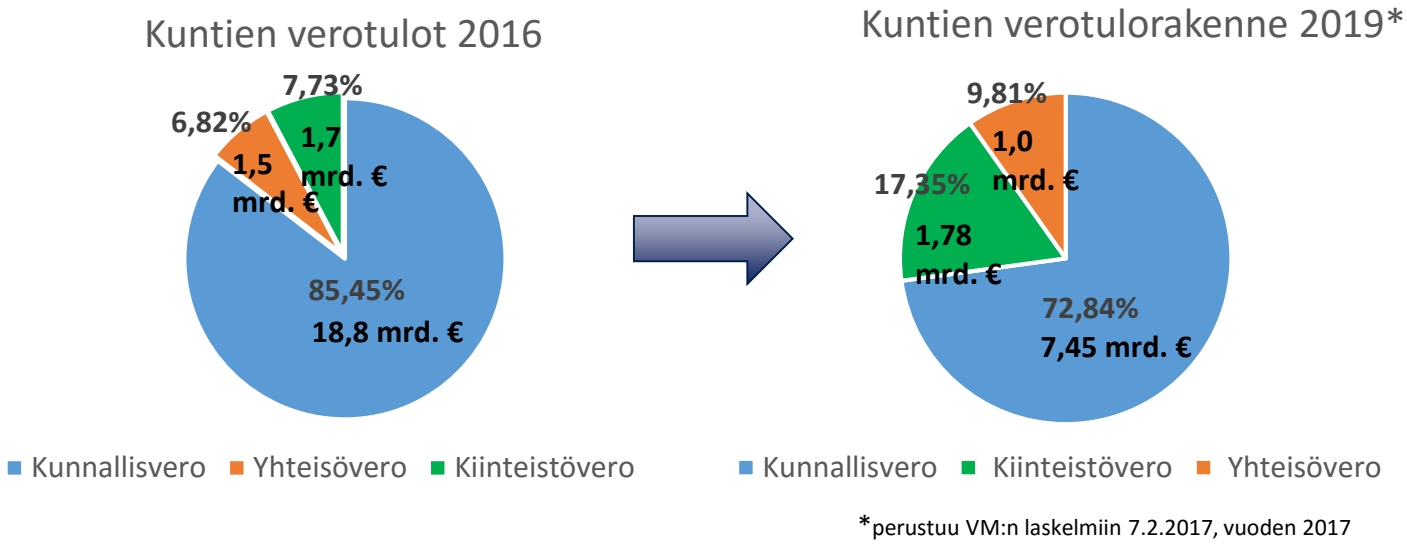
Keskeisiä asioita kuntien kannalta

- Verotusoikeuden rajoittaminen
- Verotulojen suhteellisten osuuksien muutos
- Verorahoituksen rakenteen muutos
- Maakuntien verotusoikeus
- Rahoitusperiaatteen toteutuminen ottaen huomioon uudistuksen kaikki ulottuvuudet
- Arvonlisäverolinjaukset
- Rakennejärjestelyiden varainsiirtoverovapaus
- Ahvenanmaan ratkaisut

Verotusoikeuden rajoittaminen

- Esitys kunnallisveroprosenttien alentamisesta 12,47 %-yksiköllä rajaa perustuslain mukaista kunnallista verotusoikeutta
  - » Positiivisena voidaan pitää sitä, että luonnosvaiheessa esitetyistä kuntien veroprosenttien rajoituksista seuraaville vuosille on luovuttu
- Tilanteessa, jossa kunnilla on tiedossa pois siirtyvien tehtävien kustannukset sekä tulossa olevat muutokset valtionosuusrahoitukseen ja muutokseen liittyvät vaikutusarviot on tehty mahdollisimman tarkasti, kunnilla tulisi kuitenkin olla oikeus määrätä kunnallisveroprosentistaan vapaasti ottaen huomioon vastuunsa ja velvoitteensa vuodelle 2019
- Kuntien verotusoikeuden rajoituksella voi olla seurauksia myös kuntien luottokelpoisuudella ja kuntien lainarahan hinnalle

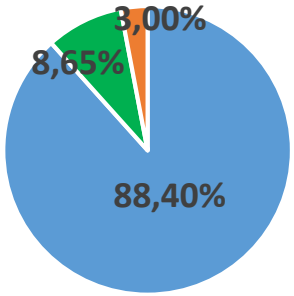
Kuntien verotulot 2016 vs. 2019



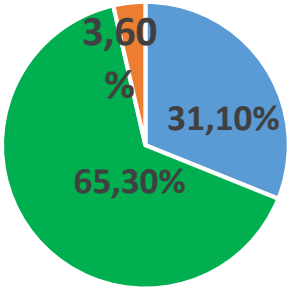
*perustuu VM:n laskelmiin 7.2.2017, vuoden 2017

Verotulorakenne 2019* eroaa kunnissa

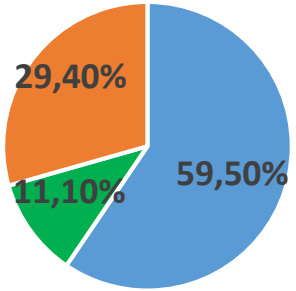
Kunnallisveron osuus suurin Limingalla



Kiinteistöveron osuus suurin Eurajoella



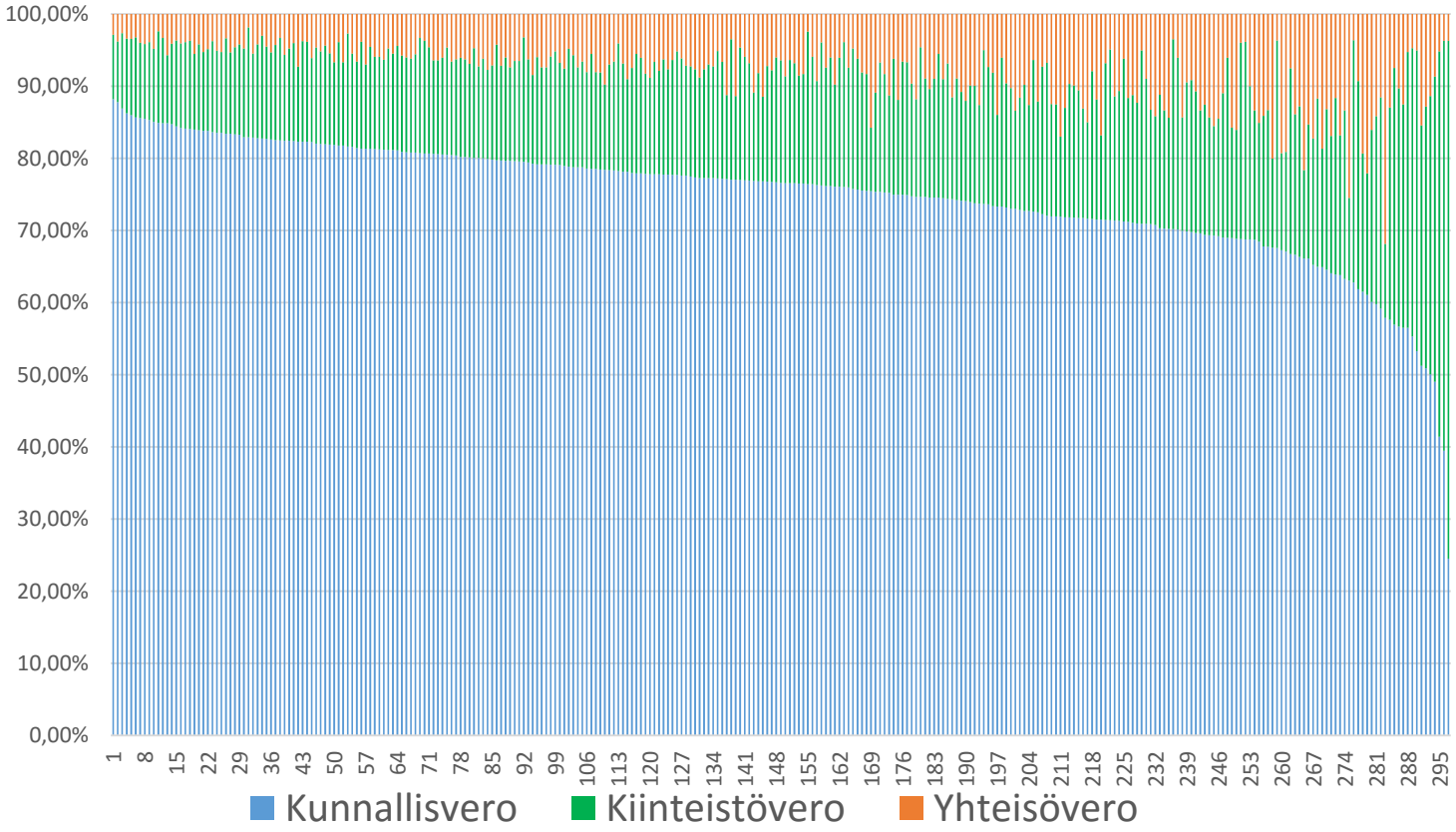
Yhteisöveron osuus suurin Pyhäjärvellä



Kunnallisvero Kiinteistövero Yhteisövero

*perustuu VM:n laskelmiin 7.2.2017, vuoden 2017 tasossa

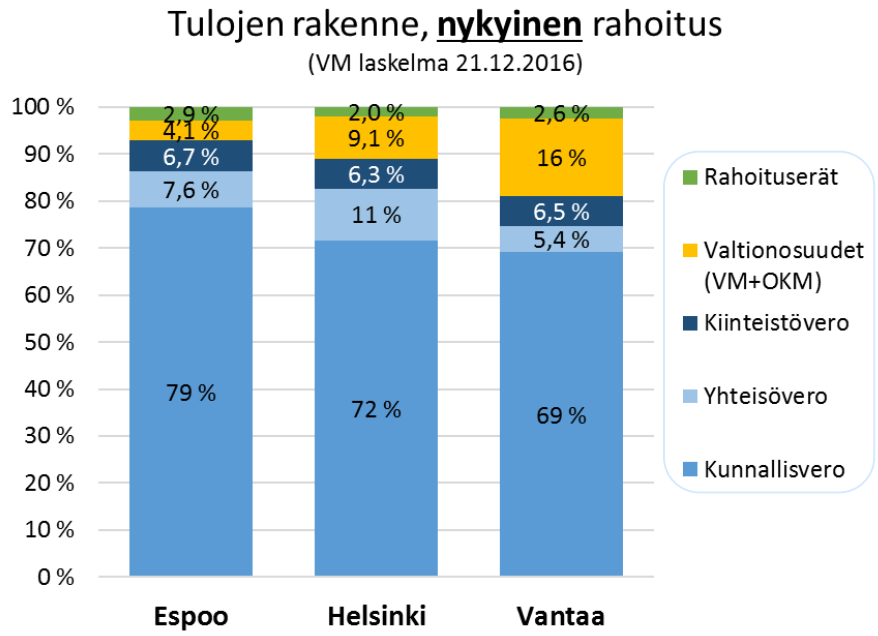
Kuntien verotulorakenne 2019*, kaikki kunnat

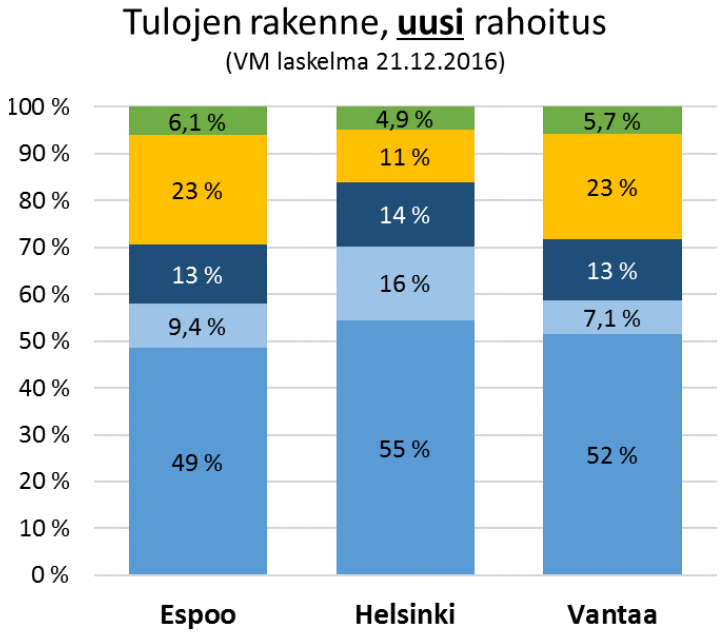


*perustuu VM:n alustaviin laskelmiin 21.12.2016, vuoden 2016 tasossa

Kuntaliitto
Kommunförbundet

Tulojen rakenne muuttuu jokaisessa kunnassa





Kokonaistaloudellinen tarkastelu tarpeen

- Hallituksen esitykseen sisältyvät ja uudistuksen edetessä päivittyvät kuntien ja maakuntien väliset siirtolaskelmat ja laskelma kuntien kustannusten ja tulojen muutoksesta on esitetty selkeästi uudistuksen verkkosivuilla
  - Katsomme, että ehdotettuun kuntien valtionosuusjärjestelmään sisältyvät tasausmekanismit (muutosrajoitin sekä siirtymätasaus) rajoittavat riittävästi uudistuksesta kuntiin aiheutuvia suoria talouden muutoksia
- Kokonaistaloudellinen talouden tarkastelu, erityisesti arvio uuden kunnan talouden kestävyydestä, on kuitenkin puutteellinen
- Kunnan taloutta tulisi tarkastella kokonaisuutena eikä yksittäisten rahoitusrakenteiden muutosten kautta, jotta saadaan kattavampi kuva tulevaisuuden kunnan talouden selviytymisen edellytyksistä
- Kuntiin kohdistuvien kokonaistaloudellisten vaikutusten arvioimiseksi hallituksen esitykseen tulee sisällyttää vaikutusarviointia myös siitä, miten
  - omaisuusjärjestelyillä,
  - henkilöstön siirrolla,
  - kiinteistömuutoksilla tai
  - kiinteistöistä maksettavalla vuokratuotoilla,
  - mahdollisuudella sopia tehtävistä kuntien ja maakuntien välillä ja
  - vastuujaolla työllisyyden hoidosta on vaikutusta kuntien talouteen ja toimintaan

Maakuntien verotusoikeus

- Maakunnille tulisi turvata aito itsehallinto, mikä edellyttää maakuntien verotusoikeuden toteuttamista uudistuksen myöhemmässä vaiheessa
  - » Valtionrahoitukseen perustuva malli on esitysluonnoksessa johtanut maakuntien aivan liian tiukkaan ja yksityiskohtaiseen valtionohjaukseen
- Kansainvälisten vertailujen mukaan paikallis- tai aluehallinnolla on yleensä vähintäänkin osittainen omaan verotusoikeuteen perustuva verorahoitus
- Verotusoikeus lisäisi päätöksenteon vastuunkantoa ja läpinäkyvyyttä
  - » Verotusoikeuden puuttuminen on ongelmallinen myös järjestelmän kannustimien kannalta. Kannustimilla on merkittävä rooli toiminnan tehostamisessa, jota uudistuksella tavoitellaan
- Maakuntien verotusoikeuden valmistelu tulee aloittaa mahdollisimman pian
  - » Valmistelun yhteydessä on syytä tarkastella laajemmin kuntien ja maakuntien veropohjaa tulevaisuutta ajatellen

Arvonlisäverotus

- Nykyjärjestelmässä kunnat saavat verottoman toiminnan hankintoihin sisältyvän arvonlisäveron palautuksena Verohallinnolta
- Arvonlisäverottomina ostettujen sosiaali- ja terveyspalveluiden osalta saadaan ns. laskennallista palautusta, joka on 5 % ostohinnasta
  - » Järjestelmä on luotu kilpailuneutraliteetin varmistamiseksi
- Palautuksina saadut arvonlisäverot jäävät kuitenkin kuntien lopulliseksi kustannukseksi, koska ne on otettu huomioon muissa kuntien ja valtion välisissä rahavirroissa (valtionosuudet ja yhteisöveron jako-osuus)

Arvonlisäverotus

- Maakunnille ei esitetä vastaavaa palautusoikeutta, vaan arvonlisäverot muodostuvat suoraan maakunnan kustannukseksi
  - » Valtion arvonlisäverotulot nousevat vastaavasti
  - » Esityksen mukaisessa maakuntien rahoituksessa ei ole huomioitu arvonlisäverojen osuutta
  - » Maakuntien rahoitus päätetään edellisenä vuotena
    - Miten vuoden 2019 arvonlisäverokustannusten korvauksen riittävyys varmistetaan?

Arvonlisäverotus

- Hallituksen esityksessä on esitetty arvonlisäverotuksen laskennallisen palautuksen soveltamisalaan perustavaa laatua olevia muutoksia
  - » Katsomme, etteivät ehdotetut muutokset ole välttämättömiä uudistuksen johdosta ja niitä ei ole perusteltua ainakaan tässä vaiheessa viedä eteenpäin
  - » Esitetyt muutokset aiheuttavat lisäkustannuksia kunnille ja vaarantavat kilpailuneutraliteetin toteutumisen

- Kunnille jää sosiaali- ja terveyspalveluista vastuulleen ainakin varhaiskasvatus, työterveyshuolto sekä koulupsykologit

Arvonlisäverotus

- Kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon kiinteistöihin ja niiden hoitokuluihin on sitoutunut satojen miljoonien eurojen edestä arvonlisäveroja, jotka ovat tähän asti saatu kunnissa palautuksina
- Arvonlisäveroesityksessä tehtyjen linjausten perusteella osa näistä arvonlisäveroista tulee aiheuttamaan kuntakonserneille tarpeettomia lisäkustannuksia
- Kunnat velvoitetaan vuokraamaan sote-kiinteistöt maakunnille
  - » Siltä osin, kun kiinteistöt jäävät maakunnan käyttöön vuokraus voidaan tehdä arvonlisäverollisesti ja kuntien vähennysoikeus säilyy
  - » Siltä osin, kun vuokraus kohdistuu valinnanvapauden piiriin tulevaan toimintaan, niin arvonlisäveromenojen vähennysoikeus menetetään
    - Tällä on suoria vaikutuksia kuntien kustannuksiin ja esimerkiksi sosiaalisen asumisen kustannuksiin

Arvonlisäverotus

- Kuntalain mukainen yhtiöittämisvelvoite tulee edellyttämään kiinteistön vuokraustoiminnan yhtiöittämistä
- Uudistuksen seurauksena vuokraustoiminnasta tai toiminnan uudelleen järjestelyistä kuntakonserneille syntyvät arvonlisäverokustannukset on
  - » huomioitava rahoituslaskelmissa tai
  - » pystyttävä muutoin ottamaan huomioon esimerkiksi vuokratasoa määriteltäessä

Varainsiirtovero

- Uudistuksen seurauksena ei saa syntyä tilanteita joissa varainsiirtoverotus aiheuttaa lisäkustannuksia kiinteistöomaisuuden muutoin tarpeellisissa uudelleen järjestelyissä
- Voimaanpanolaissa ehdotetaan säädettäväksi, että varainsiirtoverotuksessa ei syntyisi veroseuraamuksia siirrettäessä kuntayhtymät varoineen ja velkoineen voimaanpanolaissa tarkoitetulla tavalla maakunnille ja näiden varojen siirtyessä edelleen voimaanpanolaissa tarkoitetulle valtakunnalliselle osakeyhtiölle
- Kunnat joutuvat uudistuksen seurauksena siirtämään kiinteistöjään vastaavasti omistamiinsa yhtiöihin kun-talain yhtiöittämisvelvoitteen perusteella ja lisäksi kunnilla on muutoin tarpeen järjestellä kiinteistöomistuksiaan maakuntauudistuksen johdosta
- Kuntien ja kuntayhtymien omistamien kiinteistöjen järjestelyitä ja yhtiöittämisiä tulee kohdella uudistuksessa varainsiirtoverotuksessa samalla tavoin
  - » Voimaanpanolakiin tulee sisällyttää kuntien kiinteistöomaisuuden osalta vastaavat varainsiirtoverovapautta koskevat säännökset, joilla varmistetaan, ettei kunnille tai niiden yhtiöille synny varainsiirtoveroseuraamuksia siirrettäessä maakunnille tai niiden yhtiöille vuokrattavia kiinteistöjä velkoineen kunnallisiin yhtiöihin

Ahvenanmaan kysymykset

- Ahvenanmaan osalta valtion verotukseen esitetty maakuntavähennys
  - » ongelmallinen yhdenvertaisuuden kannalta
  - » Vähentää merkittävästi verotuksen läpinäkyvyyttä
    - Muiden kuntien osalta menettely todettu toteuttamiskelvottomaksi ja verojärjestelmän kannalta huonoksi
- Tasoitusperusteen muuttaminen
  - » Tasoitusperusteen laskentaperusteita tulee avata
  - » Suuruudesta tulee neuvotella Ahvenanmaan maakunnan kanssa
  - » Lakimuutos voidaan hyväksyä vasta Ahvenanmaan maakuntapäivien antaman suostumuksen jälkeen kuten Itsehallintolain 47 § edellyttää

Lopuksi

- Kuntien verotusoikeutta ei tulisi rajoittaa
- Kuntien talouden kestävyyttä arvioitaessa tulee huomioida kaikki uudistuksen ulottuvuudet
- Maakuntien verotusoikeuden valmistelu tulee aloittaa
- Arvonlisäverotuksen linjauksista johtuvat lisäkustannukset tulee huomioida
- Kuntien oikeutta arvonlisäverolain laskennalliseen palautukseen ei tule rajata
- Uudistuksen johdosta tapahtuvien kuntakonsernien rakennejärjestelyjen varainsiirtoverovapaus tulee varmistaa