VERONMAKSAJAIN KESKUSLIITTO RY
Kalevankatu 4
00100 HELSINKI

LAUSUNTO
4.4.2018

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan verojaosto

Hallituksen esitys 15/2017 vp sekä sitä täydentävät hallituksen esitykset 57/2017 vp, 71/2017 vp ja 15/2018 vp sekä hallituksen esitys 16/2018 vp

Lausunto hallituksen esityksestä maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi sekä hallituksen esityksestä laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

1. Esityksen tavoitteet

Esityksissä ehdotetaan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuun siirtämistä kunnilta uusille perustettavaksi ehdotetuille maakunnille.

Sote- ja maakuntauudistus on paitsi mittava julkishallinnon ja toimintatapojen uudistus, myös suuri verouudistus. Lausunnossa otetaan kantaa hallituksen esitysten ehdotukseen maakuntien rahoituslaiksi sekä ehdotuksiin kuntien rahoitusta koskevan lainsäädännön ja verolainsäädännön muuttamiseksi.

Sote- ja maakuntauudistuksella tavoitellaan kolmen miljardin euron säästöä sote-menoissa vuoteen 2030 mennessä. Uudistuksen reunaehtona on hallituksen linjaus, jonka mukaan kokonaisveroaste ei nouse ja työn verotus ei kiristy millään tulotasolla.

2. Rahoitusvastuun siirto ja uusien maakuntien rahoitus

Sote-uudistuksen rahoitus ei perustu maakuntaveron käyttöönottoon, mikä on oikea lähtökohta verojärjestelmän kannalta

Esityksen mukaan perustettavien maakuntien toiminta rahoitetaan pääosin valtion rahoituksella ja osaksi palvelujen käyttäjiltä perittävillä asiakasmaksuilla. Valtion rahoitus olisi maakunnille yleiskatteellista. Rahoitus määräytyisi laskennallisesti osin maakunnan asukasluvun ja osin palvelujen tarpeen ja olosuhdetekijöiden perusteella. Maakunnille ei esitetä verotusoikeutta, mikä on oikea lähtökohta verojärjestelmän kannalta.

Sosiaali- ja terveyspalvelujen rahoittamisvastuun siirto kunnilta valtiolle luo nykyistä järjestelmää paremmat puitteet sosiaali- ja terveyspalveluiden kokonaisvaltaiselle ohjaamiselle ja siten esityksessä tavoiteltujen päämäärien saavuttamiselle.

Sosiaali- ja terveydenhuollon rahoitusvastuun siirto valtiolle luo maakuntaveroa paremmat edellytykset uudistuksen reunaehtona olevalle verotuksen kiristymisen estämiselle – kustannuspaineet on purettava toimintaa tehostamalla ja järkeistämällä, ei verotusta kiristämällä

Maakuntaveron käyttöönotto, eli uuden itsenäisen maakuntatason verottajan lisääminen kaikkien nykyisten verottajien rinnalle, olisi erityisen ongelmallista verotuksen kokonaistason kurissapitämisen kannalta. Kaksi verottaisi kaikella todennäköisyydellä raskaammin kuin yksi, jos nykyisten kunnanvaltuustojen itsenäisesti päättämien kunnallisverojen päälle tulisivat vielä uusien maakuntavaltuustojen itsenäisesti päättämät maakuntaverot.

Itsenäisen verotusoikeuden turvin maakunnilla olisi aina mahdollisuus säästöjen sijaan korottaa veroja. Siten maakuntaveron käyttöönotto olisi uhannut muuttaa tavoitellut kolmen miljardin euron säästöt kolmen miljardin euron veronkiristyksiksi.

Esityksessä on arvioitu, että maakuntien verotusoikeuteen olisi liittynyt valtion rahoitusta suurempi riski kokonaisveroasteen noususta, kun veroprosenteista päättävien tahojen lukumäärä olisi kasvanut nykyisestä. Se olisi ollut ristiriidassa hallituksen linjauksen kanssa, jonka mukaan työn verotus ei millään tulotasolla kiristy ja kokonaisveroaste ei nouse.

Valtion rahoitusvastuu mahdollistaa kokonaisvaltaisen veropolitiikan harjoittamisen

Esityksen mukaan valtion rahoitusmalli on yksinkertaisempi ja selkeämpi kuin maakuntien verotusoikeuden sisältävä verojärjestelmä. Erillisten itsenäisesti verottavien tasojen määrää ei pidä lisätä jatkossakaan, jotta haitalliselta osittaisoptimoinnilta vältyttäisiin.

Kokonaisvaltaista veropolitiikkaa voidaan toteuttaa vain valtakunnallisesti. Esitetty rahoitusmalli takaa kulloisenkin hallituksen ja eduskunnan mahdollisuuden harjoittaa veropolitiikkaa, eli säätää verotuksen kokonaistasoa ja rakennetta.

Hallituksen säästötavoite edellyttää tiukkaa menokuria, joka on mahdollista selkeällä valtion ohjauksella ja maakuntien vahvalla sitoumuksella yhteiseen kustannusraamiin

Pehmeän budjettirajoitteen ongelma on todellinen haaste valtion rahoittaessa maakuntien järjestämää sosiaali- ja terveydenhuoltoa. Siten hallituksen tavoittelema kolmen miljardin euron säästö on mahdollinen vain tiukan ja hyvin pitävän menokontrollin avulla.

Budjettirajoitteen toteutumista edesauttavat esitetyt seuranta- ja neuvontamenettelyt. Lisäksi, mikäli maakunnan kyky järjestää lakisääteisiä palveluja vaarantuu, käynnistetään arviointimenettely. Arviointimenettelyssä voidaan esittää myös maakuntajakoselvityksen asettamista, jos siinä arvioitaisiin maakuntien yhdistymisen olevan ratkaisu tilanteeseen.

Sote-palveluiden kustannuspaineet on purettava toimintaa tehostamalla ja järkeistämällä, mikä edellyttää selkeää valtion ohjausta ja maakuntien tinkimätöntä sitoutumista yhteiseen kustannusraamiin.

3. Verotuksen ja kuntatalouden muutokset

Ansiotuloverotuksessa suuri muutos

Rahoitusvastuun siirtyessä kunnilta valtiolle, valtion tuloja lisätään ja kuntien tuloja vastaavasti vähennetään niiltä pois siirtyvän rahoitusvastuun verran. Maakunnille siirtyvien tehtävien nettokustannukset ovat vuoden 2017 tasossa noin 17,5 miljardia euroa.

Suurin veromuutos kohdistuu ansiotuloverotukseen, jossa hallituksen esityksen 15/2017 vp aikaisten tietojen perusteella noin 12,5 kunnallisveroprosenttiyksikköä siirretään valtion ansiotuloverotukseen. Kaikkien kuntien kunnallisveroprosentti alennetaan saman verran, koska valtionverotus kiristyy myös saman verran kaikkialla Suomessa. Kunnallisveron tuotto pienenee yhteensä noin 11,1 mrd. euroa vuoden 2017 tasossa.

Jotta työn verotus ei hallituksen linjauksen mukaisesti kenelläkään kiristy, valtion verotus voi kiristyä enintään saman verran kuin kunnallisvero alenee

Valtion verotusta pyritään kiristämään lähtökohtaisesti saman verran kuin kuntien verotuloja alennetaan. Koska veronkiristys halutaan toteuttaa nykyisen valtionverotuksen parametreja säätämällä, eikä kunnallisverotuksessa verotettavaan tuloon perustuvalla sote-verolla, veronkiristystä ei ole käytännössä mahdollista saada täsmäämään tarkalleen kunnallisveroprosentin leikkausta vastaavan kevennyksen kanssa.

Jotta verotus ei millään tulotasolla kiristyisi siirron johdosta, hallitus esittää mallia, jonka myötä tuloverotus kevenee kokonaisuudessaan 235 milj. euroa. Monilla veroprosentti pysyy käytännössä ennallaan, mutta melko satunnaisesti verotus joillakin kevenee. Esimerkiksi 20 000 euron vuosittaisella päivärahaetuudella verotus kevenee 0,6 prosenttiyksikköä. Joissakin yksittäistapauksissa verotus voi esityksen mukaan myös kiristyä yli prosenttiyksiköllä. Ehdotusta on syytä täsmentää myöhemmin vuoden 2020 veroperusteista päätettäessä, jotta verotuksen kiristymisiltä voidaan välttyä.

Ansiotuloverotuksen lisäksi kuntien osuutta yhteisöveron tuotosta ehdotetaan alennettavaksi, kun valtion osuutta vastaavasti kasvatetaan. Myös kuntien valtionosuuksia ehdotetaan vähennettäväksi siirtyviä tehtäviä vastaavalta osalta.

Yksittäisten kuntien talouteen kohdistuvia muutospaineita on onnistuttu rajoittamaan kuntien valtionosuusjärjestelmää muokkaamalla, jottei uudistus aiheuttaisi kohtuutonta painetta kunnallisveroprosentin kohoamiselle

Kunnille uudistuksen jälkeen jäävissä kustannuksissa ja tuloissa on kuntien välillä suuria eroja. Nämä erot johtuvat pääsääntöisesti tarve- ja olosuhdetekijöistä, mutta myös eroista palvelujen laadussa, saatavuudessa ja tehokkuudessa.

Kustannusten siirtymisestä ja kunnallisveron alentamisesta aiheutuvia muutoksia yksittäisten kuntien talouteen ehdotetaan rajoitettavaksi valtionosuusjärjestelmään sisällytettävällä pysyvällä määräytymistekijällä ja valtionosuusjärjestelmämuutoksen tasauksella.

Esityksen mukaan järjestelmämuutoksen tasaus toteutetaan vaiheittain neljän vuoden aikana siten, että uudistus ei aiheuta yhdellekään kunnalle yhteensä yli yhden tuloveroprosenttiyksikön muutospainetta.

Jatkossa kunnallisveroprosentin korotuspaineet voivat helpottaa nykytilanteeseen verrattuna myös siksi, että sote-uudistuksen myötä väestön ikääntymiseen ja sairastavuuteen liittyvät kustannukset ja niistä seuraavat kuntatalouteen kohdistuvat riskit siirtyvät pois yksittäisten kuntien vastuulta.

Kiinteistövero tulisi pitää kokonaan valtionosuuksien tasausjärjestelmän ulkopuolella, jotta kunnilta ei vietäisi kannustimia elinvoiman ja asuntotarjonnan kohentamiseksi

Esityksessä ehdotetaan kiinteistöveron osittaista lisäämistä valtionosuuksien tasaukseen, mikä on ristiriidassa kuntien elinvoiman kehittämisen kanssa. Kiinteistöveron liittäminen tasausjärjestelmään vähentää kuntien kaavoituskannustimia, kun kunnan veropohjan kasvu johtaakin valtionosuuksien pienenemiseen. Samalla kun tämä voi vähentää esimerkiksi asuntojen kaavoitusta se heikentää kuntien mahdollisuuksia rahoittaa vaadittuja infrainvestointeja uusille alueille.

4. Johtopäätökset

Esitys valtion rahoitusvastuuseen perustuvasta sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksesta voi olla toimiva perusta sote- ja maakuntauudistuksella tavoitellun säästötavoitteen saavuttamiseksi samalla, kun työn verotuksen kiristyminen ehkäistään. Säästötavoitteen toteutuminen edellyttää kuitenkin pitävää menokuria

Veronmaksajain Keskusliitto pitää valtion rahoitusvastuuseen perustuvaa esitystä sote- ja maakuntauudistuksesta verotuksen osalta kannatettavana.

Hallituksen tavoittelema kolmen miljardin euron säästö sote-menoissa edellyttää hyvin tiukkaa menokontrollia - julkisista palveluista voidaan säästää esimerkiksi toimintaa tehostamalla vain, mikäli niihin annetaan vähemmän rahaa.

Sote-palveluiden tuottavuuden jatkuva parantaminen on tarpeen, jotta palveluiden riittävä saatavuus ja laatu voidaan turvata myös tarvittavien tiukkojen rahoitusraamien puitteissa.

Vain valtion rahoitukseen perustuvan verotuksen kokonaistason hallinnan myötä voidaan varmistaa se, että tavoitellut säästöt eivät purkaudu uusien itsenäisten verottajien osittaisoptimoinnin myötä veronkorotuksiksi.

Esityksessä on otettu tarkoituksenmukaisesti huomioon hallituksen linjaus, jonka mukaan työn verotus ei kenelläkään kiristy. Tämä edellyttää sitä, että valtion verotus kiristyy enintään saman verran kuin kunnallisvero alenee. Jotta yksittäisissä kunnissakin vältytään verotuksen kiristymispaineelta, kuntatalouden muutokset on pyritty esityksessä rajaamaan maltillisiksi.

Teemu Lehtinen
toimitusjohtaja

Mikael Kirkko-Jaakkola
pääekonomisti