KAUPPAKAMARI

LAUSUNTO
4.3.2021

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan verojaosto
HE 241/2020 vp

LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ EDUSKUNNALLE HYVINVOINTIALUEIDEN PERUSTAMISTA JA SOSIAALI- JA TERVEYDENHUOLLON UUDISTUSTA KOSKEVAKSI LAINSÄÄDÄNNÖKSI

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan verojaosto on pyytänyt Keskuskauppakamarilta asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi. Keskuskauppakamari kiittää mahdollisuudesta lausua.

Tiivistys Keskuskauppakamarin huomioista:

- Hallituksen esitys sosiaali- ja terveydenhuollon uudistukseksi ei mahdollista uudistukselle asetettujen tavoitteiden saavuttamista, eikä esityksellä pystytä hillitsemään sotekustannusten kasvua. Kustannusten kasvun hillitsemisellä on suuri merkitys verotuksen näkökulmasta, koska paisuvat julkisen talouden menot luovat veroille korotuspaineita.
- Keskuskauppakamarin arvion mukaan uudistuksen toteuttaminen esitetyllä tavalla johtaisi verotuksen kiristymiseen ja kokonaisveroasteen nousuun. Hallituksen linjaus siitä, että verorakenteen muutokset eivät saa uudistuksen voimaan astuessa aiheuttaa verotuksen kiristymistä, ei ole riittävä.
- Kuntien pitkään jatkunut velkaantuminen ja heikko taloustilanne luo paineita kunnallisverojen kiristyksille, ja esitetty uudistus tulee vain kiihdyttämään korotuspaineita.
- Koska esitys ei sisällä minkäänlaisia kannusteita sote-palveluiden tuottavuuden ja tehokkuuden parantamiselle, tulee uudistus kiihdyttämään sote-kustannusten kasvua entisestään. Tämä puolestaan tulee luomaan paineita verojen korotuksille myös valtion verotuksessa.
- Veroilla kerättyjä julkisia varoja on käytettävä mahdollisimman tehokkaasti ja niin, että ne luovat mahdollisimman suurta lisäarvoa veronmaksajille. Tästä syystä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden järjestämislain 8 §:n vaatimus ”riittävästä omasta palvelutuotannosta” tulisi poistaa ja hyvinvointialueille tulee antaa mahdollisuus valita tehokkain ja laadukkain tuotantotapa järjestämilleen palveluille.
- Kuntien osuutta yhteisöverotuotosta ei pidä leikata esitetyllä tavalla vaan kuntien osuus yhteisöverosta on säilytettävä nykyisellään. Kunnilla on oltava riittävät kannusteet kuntien elinvoimatehtävän ja työllisyyden hoitamiseen.
- Keskuskauppakamari ei kannata valmisteilla olevaa maakuntaveroa.

Tarkemmat perustelut - Yleistä

Keskuskauppakamarin näkemyksen mukaan hallituksen esitys sote-uudistukseksi ei mahdollista uudistukselle asetettujen tavoitteiden saavuttamista. Uudistuksella tavoitellaan esityksen mukaan hyvinvointi- ja terveyserojen kaventamista, yhdenvertaisten ja laadukkaiden sosiaali- ja terveydenhuoltopalveluiden turvaamista, palveluiden saatavuuden ja saavutettavuuden parantamista sekä kustannusten kasvun hillitsemistä.

Euroopan komission vuoden 2018 arvion mukaan väestönikääntymisestä aiheutuvien kustannusten kasvu Suomessa vaatii julkisen talouden sopeuttamista 2 prosentilla suhteessa BKT:hen, jotta julkisen velan suhde BKT:hen saadaan vakautettua. Tämän 4-5 miljardin vakauttamisen Euroopan komissio katsoo olevan saavutettavissa sosiaali- ja terveydenhuollon rakenteellisella uudistamisella.

Velan suhde BKT:hen on koronakriisin jälkeen entistä jyrkemmällä kasvu-uralla ja velan kasvun taittamiseen vaadittava sopeuttamisen mittaluokka on kasvanut merkittävästi. Sote-uudistuksen merkitys osana julkisen talouden kestävyyden parantamista on siten vain kasvanut entisestään. Uudistuksen tärkeimpänä tavoitteena tulee olla kustannusten kasvun hillintä sekä tuottavuuden ja palvelujen laadun ja saavutettavuuden parantaminen. Hallituksen esitys ei kuitenkaan sisällä elementtejä, joiden avulla kustannusten kasvua voitaisiin hillitä. Kustannusten kasvun hillitsemisen sijaan uudistus tulee päinvastoin kasvattamaan kustannuksia entisestään.

Keskuskauppakamarin mukaan sillä, pystytäänkö sote-uudistuksella hillitsemään sosiaali- ja terveydenhuollon kustannusten kasvua, on suuri merkitys verotuksen näkökulmasta. Julkisen talouden paisuvat menot luovat veroille korotuspaineita. Suomen kokonaisveroaste on jo nyt yksi OECD-maiden kireimmistä ja monien kansainvälisten arvioiden mukaan ansiotulojen kireä verotus haittaa Suomen kilpailukykyä. Suomi tarvitsee rakenteellisia uudistuksia, jotka parantavat julkisen talouden kestävyyttä sekä talouden kilpailukykyä ja mahdollistavat sitä kautta kansainvälisesti kilpailukykyisen verotuksen. Suomi ei tarvitse rakenteellisia uudistuksia, jotka entisestään kasvattavat julkisia menoja ja siten käytännössä johtavat pitkällä aikavälillä siihen, että Suomen kokonaisveroaste nousee.

Hyvinvointialueiden rahoitus – Kunnallisveron vähennys 13,26 prosenttiyksiköllä kaikissa kunnissa sekä verorakenteen muut muutokset

Esityksen mukaan valtio rahoittaisi hyvinvointialueita yleiskatteellisesti. Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden rahoitusvastuun siirtyessä kunnilta valtiolle, on valtion tuloja lisättävä ja kuntien tuloja vastaavasti vähennettävä niiltä pois siirtyvän rahoitusvastuun verran. Tämän takia valtion verotuloja ehdotetaan kasvatettavaksi kiristämällä valtion ansiotuloverotusta. Jotta kokonaisveroaste ei kasvaisi, velvoitetaan kunnat alentamaan kunnallisveroa 13,26 prosenttiyksiköllä kaikissa kunnissa. Lisäksi valtion- ja kunnallisverotuksen veropohjat yhdistettäisiin siten, että tulosta tehtävät vähennykset myönnettäisiin samoin perustein ja samansuuruisena sekä valtionverotuksessa että kunnallisverotuksessa. Myös kuntien osuutta yhteisöveron tuotosta alennettaisiin ja valtion osuutta vastaavasti kasvatettaisiin.

Esityksen perusteluiden mukaan verotusta koskevien muutosten lähtökohtana on hallituksen linjaus siitä, että verorakenteen muutokset eivät saa voimaan astuessaan aiheuttaa verotuksen

kiristymistä. Perustuslain näkökulmasta uudistus on toteutettava siten, että verotuksen alueelliset erot eivät uudistuksen seurauksena kasva kohtuuttomiksi, ja että uudistuksen vaikutukset kohdistuvat tasavertaisesti kansalaisille.

Keskuskauppakamarin arvion mukaan uudistuksen toteuttaminen esitetyllä tavalla johtaa väistämättä verotuksen kiristymiseen ja kokonaisveroasteen nousuun. Hallituksen linjaus siitä, että verorakenteen muutokset eivät saa uudistuksen voimaan astuessa aiheuttaa verotuksen kiristymistä, ei ole riittävä.

Vaikka verotus ei uudistuksen voimaanastumisen vuonna 2023 kiristyisi, on hyvin mahdollista, että asteittaiset veronkiristykset alkaisivat jo heti seuraavana vuonna. On myös mahdollista, että kunnat korottavat veroprosenttejaan jo vuodeksi 2022 varautuakseen uudistukseen ja kiristymistä tapahtuisi etupainotteisesti.

KUNNALLISVEROTUS

Uudistus loisi paineita kunnallisverojen korotuksille. Sote-uudistuksella on erittäin merkittäviä vaikutuksia kuntien talouteen ja uudistus jättää kunnat hyvin erilaiseen asemaan. Vaikutukset kohdistuvat esityksenkin mukaan erityisesti kuntien käyttötalouteen. Samalla, kun kuntien tulot ja käyttötalousmenot puolittuisivat nykyisestä, kuntien taseiden alijäämät sekä velat säilyisivät käytännössä ennallaan. Saman aikaisesti kuntien investointitarve ei tule vähenemään, vaan varsinkin kasvukeskuksissa investointitarpeet ovat kasvussa. Investoinnit koskevat jo nyt merkittävästi perusopetusta, varhaiskasvatusta sekä infrahankkeita.

Kuntatalous on kriisissä, eikä esitetty uudistus tule helpottamaan tilannetta. Uudistuksen jälkeen kuntien keinot taloutensa tasapainottamiseksi ovat nykyistä rajallisemmat. Uudistus ajaa vaikeuksiin myös niitä kasvavia kuntia, jotka tällä hetkellä pärjäävät kohtalaisesti. Keskuskauppakamarin arvion mukaan kunnallisverotus kiristyisi kuntien taloustilanteesta johtuen tulevina vuosina muutenkin, mutta esitetty uudistus tulee kiihdyttämään korotuspaineita entisestään, nykyistä useammassa kunnassa.

VALTION VEROTUS

Keskuskauppakamari pitää todennäköisenä, että esitetty uudistus aiheuttaa korotuspaineita myös valtion verotukseen. Koska esitys ei sisällä minkäänlaisia tehokkuuteen tai tuottavuuden parantamiseen kannustavia elementtejä, tulisi uudistus entisestään kiihdyttämään sote-menojen kasvua.

Kustannusten kasvun hillitseminen ei ole mahdollista pelkästään valtion rahoitusta vähentämällä, varsinkin kun samanaikaisesti hyvinvointialueiden mahdollisuutta päättää palveluiden tuotantorakenteesta rajoitetaan. Rahoituksen leikkurit, joita esitys sisältää, eivät ole uskottavia. On todennäköistä, että hyvinvointialueet tulisivat käyttämään esitykseen sisältyvää oikeutta lisärahoitukseen, kun myönnetyn rahoituksen taso vaarantaa sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisen.

Kustannuksia lisää ja siten verojen korotuspaineita kasvattaa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain 8 §:n vaatimus hyvinvointialueen ”riittävästä omasta palvelutuotannosta”. Nykyisin

yksityinen ja kolmas sektori ovat laajasti mukana sote-palveluiden tuottamisessa. Esitys kaventaisi tätä mahdollisuutta. Yksityistä sektoria tulisi hyödyntää sote-palveluiden tuottamisessa nykyistä enemmän, ei vähemmän. Tuottavuus ja tehokkuus eivät kasva, jos julkista tuotantoa suojellaan perusteettomasti kilpailulta. On verorahojen vastuutonta käyttöä, jos niitä ei pyritä käyttämään mahdollisimman tehokkaasti. Hyvinvointialueiden mahdollisuutta järjestää sote-palveluiden tuotanto tehokkaimpia ja laadukkaimpia palveluntuottajia hyödyntäen, ei tule rajata.

Keskuskauppakamarin näkemyksen mukaan veroilla kerättyjä julkisia varoja on käytettävä mahdollisimman tehokkaasti ja niin, että ne luovat mahdollisimman suurta lisäarvoa veronmaksajille. Tästä syystä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden järjestämislain 8 §:n vaatimus ”riittävästä omasta palvelutuotannosta” tulisi poistaa.

YHTEISÖVERO

Tehtävien siirto kunnilta hyvinvointialueille rahoitetaan esityksen mukaan pääasiassa siirtämällä kunnallisverotuottoa valtiolle sekä pienentämällä valtionosuuksia. Esityksen mukaan pelkästään kunnallisveron tuoton ja valtionosuuksien alentaminen johtaisi siihen, että yhteisöverotuoton suhteellinen osuus kuntien rahoituksessa kasvaisi selvästi nykyistä suuremmaksi. Tästä syystä kuntien yhteisövero-osuutta ehdotetaan esityksessä alennettavaksi yhdellä kolmasosalla ja valtion osuutta korotettavaksi vastaavasti. Verontilityslain 12 §:n mukainen pysyvä kuntien yhteisöveron jako-osuus alenisi 10,43 %-yksikköä eli 20,87 prosenttiin ja valtion pysyvä jako-osuus kasvaisi 79,13 prosenttiin. Verontilityslain 12 f §:n mukaiset verovuosien 2023-2027 kuntien yhteisöveron jako-osuudet alenisivat yhdellä kolmasosalla.

Keskuskauppakamarin näkemyksen mukaan kuntien osuutta yhteisöverotuotosta ei pidä leikata esitetyllä tavalla. Sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen palvelut, jotka siirtyvät kunnilta hyvinvointialueille, vastaavat noin puolta kuntien nykyisistä tehtävistä. Kuntien on rakennettava roolinsa uudestaan. Kuntien uusi rooli tulee rakentumaan sivistystoimen lisäksi vahvasti elinvoimatehtävien ympärille. On aivan oikein, että yhteisöverotuoton suhteellinen osuus kuntien rahoituksessa kasvaisi, koska niin kasvaa myös elinvoimaisuuden ja työllisyyden edistämiseen liittyvien tehtävien suhde suhteessa kuntien muihin tehtäviin. **Kuntien osuus yhteisöverosta on säilytettävä nykyisellään, koska kunnilla on oltava riittävät kannusteet kuntien elinvoimatehtävän ja työllisyyden hoitamiseen.**

Valmisteilla oleva maakuntavero

Keskuskauppakamari ei kannata valmisteilla olevaa maakuntaveroa, koska se arvioi uuden verotusoikeudella varustetun itsehallinnollisen tahon johtavan kokonaisveroasteen kiristymiseen.

Keskuskauppakamari kuitenkin huomauttaa, että jos esitys etenee, on jo tässä vaiheessa varmistettava, että hyvinvointialueet ovat riittävän itsenäisiä toimimaan myös verotusoikeuden omaavina itsehallinnollisina toimijoina.

Olisi demokratian kannalta kestämätön tilanne, jos hyvinvointialueet käyttävät tulevaisuudessa verotusoikeuttaan ja keräävät veroja, mutta aluevaaleilla valituilla luottamushenkilöillä ei ole

valtaa täysimääräisesti päättää, miten kerätyillä verotuotoilla parhaiten järjestetään palvelutuotanto hyvinvointialueilla.

KESKUSKAUPPAKAMARI

Johanna Sipola
Johtaja