

Timo Viherkenttä
Vero-oikeuden dosentti, Helsingin yliopisto
Toimitusjohtaja, Valtion Eläkerahasto¹

28.4.2017

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnalle

Asia: HE 15/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi

Annettu teema: *”Hallituksen esityksen arviointia verorakenteen näkökulmasta; Tarkoitus on nostaa esiin ja arvioida niitä periaatteellisia näkökohtia, joita näin mittavaan verorakenteen muutokseen liittyy.”*

1. Veromuutokset osana sote- ja maakuntauudistusta

Sote- ja maakuntauudistus vaikuttaa merkittävästi Suomen verojärjestelmän kokonaisrakenteeseen. Verorakenteen suuri muutos ei kuitenkaan ole uudistuksen varsinainen tarkoitus vaan *sivuvaikutus*.

Verotuksen muutosten keskeinen elementti on se, että muutokset ovat suuria eri *veronsaajien* aseman kannalta, mutta vaikutukset verovelvollisille ovat pieniä.

Uudistuksen yhtenä tavoitteena on vähentää sote-menojen kasvua ensi vuosikymmenen loppuun mennessä vuositasolla 3 miljardilla eurolla. Jos tässä onnistutaan, sillä voidaan olettaa olevan suuria vaikutuksia myös verotukseen, koska sikäli kuin säästyviä varoja ei käytetä muihin tarkoituksiin, verotuloja tarvittaisiin tuolloin vastaavasti vähemmän. Sitä, miten pienempi verotulojen tarve vaikuttaisi 2020-luvun lopun verojärjestelmään, hallituksen esityksessä ei ymmärrettävästi ole hahmoteltu. Tavoite 3 miljardin euron säästöstä on kuitenkin valtaisan haastava, ja ainakin alkuvuosina uudistus aiheuttanee myös tuntuvia lisäkustannuksia.

Jäljempänä tarkastellaan hallituksen esityksen mukaisiin muutoksiin liittyviä seikkoja erityisesti kuntien ja valtion kannalta, eräitä palvelutuotannon tuloverotuksen erityiskysymyksiä sekä mahdollista tulevaisuuden vaihtoehtoa, jossa maakunnilla olisi verotusoikeus.

Hallituksen esityksessä olevat muutokset koskevat pääasiassa tuloverotusta. Uudistukseen liittyy yksittäiskysymyksiä myös muihin veromuotoihin liittyen. Niitä ei tässä käsitellä.

¹ Lausunnossa esitetyt näkemykset eivät ole Valtion Eläkerahaston.

2. Valtion ja kuntien asema veronsaajina

2.1. Muutos

Verorakenteen kannalta keskeinen muutos on maakuntien valtiollisen rahoituksen edellyttämä verotulojen mittava siirtäminen kunnallisverotuksesta valtionverotukseen. Tämä muuttaa perustavanlaatuisesti veronsaajien asemaa ansiotulojen verotuksessa. Nykyisin pienistä ansiotuloista ei makseta valtionveroa lainkaan ja ansiotulojen verotus on ylipäänsä valtaosaltaan kunnallisverotusta. Tulevaisuudessa olisi toisin. Ansiotuloveroja arvioidaan siirtyvän kunnilta valtiolle noin 11 miljardin euron verran. Tämä merkitsee kunnallisen tuloverotuksen tuoton alenemista selvästi alle puoleen nykyisestä ja valtion ansiotuloverotuksen tuoton kasvua mittaluokaltaan kolminkertaiseksi.

Kun siirrellään yli 11 miljardin veroeuron määrää, voidaan ajatella pyrittävän joko (i) siihen, että mahdollisimman vähän muuttuu tai (ii) hyödyntämään tähän liittyvää mahdollisuutta verotuksen rakenteiden laajempaan uudistamiseen. Nyt on valittu korostuneesti vaihtoehto (i). Vaihtoehto (ii) olisi voinut pitää sisällään tuloverotuksen rakenteellisen uudistamisen tai laajemmin myös eri verolajit.

Veronmaksajille aiheutuvien sisällöllisten muutosten minimointia voidaan tässä yhteydessä pitää ymmärrettävänä lähtökohtana, kun otetaan huomioon sote- ja maakuntauudistuksen laajuus ja monimutkaisuus ilman laajempaa veroreformiakin. Toisaalta voidaan hieman kaiholla todeta, että tilannetta, jossa voitaisiin pohtia, mikä olisi verojärjestelmän kannalta paras tapa kerätä valtiolle uudet (tässä kunnilta poistuvat) yli 11 miljardia euroa, ei ehkä enää koskaan tule.²

2.2. Kunnat veronsaajina

Nykyisin kuntien noin 22 miljardin euron verotuloista 85 prosenttia kertyy fyysisten henkilöiden ansiotuloveroista ja loppuosa noin puoliksi yhteisövero-osuudesta ja kiinteistöverosta. Yhteisövero-osuuden merkitys vaihtelee suuresti kunnittain, samoin se, kuinka suuri osa yhteisöverotulosta on varsinaista yhteisöjen tuloveroa ja kuinka suuri metsäerää.

Uudistuksessa fyysisten henkilöiden tuloverojen osuus supistuvasta kokonaiskertymästä alenee noin 70 prosenttiin, yhteisöveron nousee noin 10:een ja kiinteistöveron noin 17 prosenttiin. Kunnallisen tuloveron osuuden aleneminen seuraa kaikkien kuntien veroprosentin alentamisesta suoraan lailla noin 12,5 prosenttiyksiköllä vuonna 2019. Yhteisöveron osuus kuntien verotuloista nousee huolimatta siitä, että kuntien osuutta yhteisöverosta alennetaan noin 30:stä noin 20 prosenttiin. Kiinteistöveroa ei olla muuttamassa.³

Muodostuva kunnallinen verorakenne on nykyiseen verrattuna tasapainoisempi, kun perinteisen kunnallisveron hallitsevuus pienenee. Eri veromuotojen suhteellisen merkityksen muutoksia olennaisempi asia on kuitenkin kuntien verotulojen kokonaismäärän olennainen aleneminen.

Uudistuksella ei oleteta olevan suuria vaikutuksia kuntakohtaisiin veroprosenttieroihin. Kun prosentit ovat jatkossa alle puolet nykyisistä, suhteelliset erot kuitenkin kasvanevat. Veroprosenttien kehitys eri kunnissa riippuu jatkossa niin taloudellisen toimeliaisuuden ja kunnan menotalouden kehityksestä kuin kuntien harkinnastakin. Hallituksen esityksessä todetaan avoimesti:

”Uudistuksen vaikutuksia verovelvollisten verotuksen tasoon tai kunnallisveroprosentteihin eri kunnissa vuoden 2019 jälkeen ei pystytä luotettavasti arvioimaan, koska ne ovat riippuvaisia

² Tässä lausunnossa on jätetty pois luvuista arvonlisäverojen kertyminen valtiolle ja korvaaminen maakunnille.

³ Minulla ei ole tietoa, mitä vaikuttaa hallituksen tiedotteessa 25.4.2017 mainittu kuntien talouden vahvistaminen kiinteistöveroa korottamalla ja yhteisövero-osuutta nostamalla varhaiskasvatusmaksujen alentamisen kompensoimiseksi.

kuntien päätöksistä. Näin ollen ei pystytä arvioimaan myöskään sitä, kasvavatko verotuksen alueelliset erot uudistuksen jälkeen ja kohdistuvatko uudistuksen vaikutukset kansalaisiin tasa-vertaisesti asuinpaikasta riippumatta.”

On selvää, että kun kuntien rahoitettavista tehtävistä siirtyy pois karkeasti puolet, kunnallisen verotuksen tason tulee alentua radikaalisti. Esitykseen sisältyvä ehdotus, jonka mukaan kuntien vuoden 2019 on edellisvuoden veroprosentti alennettuna 12,47 prosenttiyksiköllä on kuitenkin poikkeuksellinen ja siihen liittyy periaatteellisia kysymyksiä myös perustuslain 121.3 §:ssä taatun kuntien verotusoikeuden kannalta. Kun nyt ei ole arvioitavana esityksen perustuslainmukaisuus, totean vain lyhyesti, että en sinänsä pidä ratkaisua perustuslain vastaisena. Kuntien verotusoikeuden alaa ja sisältöä säännellään lainsäädännössä monin tavoin ja siihen on useissa yhteyksissä tehty merkittäviä muutoksia.⁴ Tässä kunta myös itse päättää vuoden 2019 veroprosentista vuoden 2018 prosentista päätässään; näiden tulee vain olla samat.

Ratkaisu vuoden 2019 veroprosenttien sitomisesta lailla on silti altis arvostelulle. Kun kunnilla on oikeus päättää kaikkien aikaisempien ja myöhempien vuosien tuloveroprosentistaan, tämän vapauden vieminen yhden vuoden osalta on silmiinpistävä epätavallista. Hallituksen esityksessä viitataan hallitusohjelman linjauksiin kokonaisveroasteen nousun estämisestä ja siitä, ettei työn verotus kiristy millään tulotasolla. Kuntien verotusoikeuden rajoittamista juuri tavoitteiden toteutumisen tarkasteluvoodeksi voidaan pitää kovin pitkälle menevänä keinona varmistaa tavoitteiden toteutuminen.

Kun kuntien veroprosentit sidotaan lailla joko mittavan uudistuksen tai hallitusohjelman veropoliittisten tavoitteiden takia, voidaan ehkä perustellusti kysyä, olisiko sama jatkossa yhtä mahdollista vaikkapa suhdannepoliittisista syistä.

Myös kuntien yhteisöveron määrä alenee, vaikka sen suhteellinen osuus kuntien verotuloista kasvaa. Yhteisövero on kunnallisena veropohjana ongelmallinen paitsi yleisen suhdanneherkkyytensä vuoksi, erityisesti siksi, että yksittäisten yritysten suuri rooli kunnan verolähteenä on riskikeskittymä. Työntekotapojen uudistuminen rapauttaa myös perusteita yhteisöveron jakamiseen kuntien kesken työpaikkojen suhteessa.

Kuntien oikeudella yhteisöveron tuottoon voi olla myönteisiä vaikutuksia taloudellisesta toimintaympäristöstä huolehtimisen kannalta. Kuntien keskinäinen kilpailu yrityksistä ei kuitenkaan automaattisesti ole kokonaistaloudellisesti hyödyllistä.

Ansiotuloverotuksessa keskusteluun nousee aika ajoin kysymys kunnallisveron tuoton mahdollisesta jakamisesta *kotikunnan ja kakkosasunnon sijaintikunnan kesken*. Sote- ja maakuntauudistus ei tue ajatusta verotulojen jakamisesta. Ensinnäkin jaettavaa olisi olennaisesti vähemmän, kun kunnallisveroprosentit alenevat reilusti alle puoleen. Vielä tärkeämpi näkökohta on se, että kuntien yhä hallitsemammaksi tehtäväksi on muodostumassa varhaiskasvatus ja koulutus, jotka koskevat vain harvoin kakkosasukkaita.

Kiinteistöveron osuus kuntien verotuloista kasvaa, mikä on oikea suunta niin tutkimuskirjallisuuden kuin kansanvälisen vertailun valossa. Kiinteistövero on sekä paikkasidonnainen että tuotoltaan varsin stabiili ja aiheuttaa myös haitallisia käyttäytymisvaikutuksia monia muita veroja vähemmän. Vaikka kiinteistöveroprosentteja on viime vuosina korotettu, osana nyt arvioitavaa uudistusta olisi voinut olla kunnallisen verotuksen painopisteen suurempikin siirtäminen kiinteistöveron suuntaan.

⁴ Aiemminhan kunnallisverotus kohdistui myös yhteisöjen tuloon ja pääomatuloon. Kiinteistöverolainsäädännössä taas määrätään rajat kuntien päätettävissä oleville veroprosenteille.

2.2. Valtio veronsaajana

Valtionverotuksen kannalta uudistuksen keskeinen ratkaisu on, että maakuntien rahoitukseen tarvittava (aluksi) 11,5 miljardin verotulo kerätään valtiolle kokonaan tuloverotuksella. Toiseksi päädyttiin erittäin perustellusti siihen, ettei sote-menojen tai yleisemmin maakuntien menojen rahoittamiseksi oteta käyttöön erillistä veroa vaan asianomaiset menot rahoitetaan yleiskatteellisin tuloin. Kolmanneksi valtion ansiotuloverotuksen veroasteikkoa ja vähennysjärjestelmää muokataan siten, että verovelvollisten kannalta muutokset ovat käytännössä mahdollisimman pieniä. Ja neljänneksi: jotta kenkään verotus ei juuri kiristyisi, verotusta kevennetään kokonaisuutena arviolta 200 miljoonalla eurolla. Tälle kevennykselle ei liene erikseen suunniteltu rahoitusta.

Kun ansiotulojen valtionverotus kokonaisuutena lähes kolminkertaistuu ja yhteisövero tulee entistä painotetummin valtiolle kertyväksi veroksi, tuloverotus ohittaa arvonlisäverotuksen valtion suurimpana tulolähteenä.

3. Palvelutuotannon tuloverotuksesta

Uudistuksen välittömät vaikutukset verovelvollisten asemaan ovat yleisesti ottaen vähäisiä uudistuksen mittavuuteen nähden. Sote-palveluiden tuottamiseen jatkossa suurelta osin yrityksissä, mukaan lukien maakuntaomisteiset yhtiöt, liittyy kuitenkin huomionarvoisia tuloverotuksellisia näkökohtia.

Terveyspalvelut ovat toimiala, jolla on laajahkot verosuunnittelumahdollisuudet, mihin on kiinnitetty julkisuudessaakin huomiota. Kaksi peruselementtiä ovat tässä olleet yhtäältä joissakin yrityksissä hyödynnetyt huomattavat korkovähennykset ja toisaalta organisoitumallit, joissa erityisesti lääkärit toimivat omistamiensa osakeyhtiöiden ja myös holdingyhtiöiden välityksellä. Niin korkovähennyset kuin yhtiörakenteiden hyödyntämistä on lainsäädännössä pyritty suitsimaan, mutta varsin pehmeästi.

Sote-uudistuksessa verosuunnitteluproblematiikkaan liittyy muun muassa kaksi merkitykseltään vaikeasti arvioitavaa ulottuvuutta:

Ensinnäkin jos palvelutuotanto siirtyy organisaatioihin, joissa merkittävä osa työtuloa ei ole täysimääräisen ansiotuloverotuksen kohteena, julkisen talouden hyödyt jäävät mahdollisia menosäästöjä pienemmiksi.

Toiseksi kilpaillussa markkinassa voi muodostua tilanne, jossa verotuksellisesti tehokkaimmin organisoituneet toimijat saavat suuremman markkinaosuuden kuin mihin varsinainen toiminnallinen tehokkuus johtaisi. Tämä saattaa syödä uudistuksen tuottavuushyötyjä. Keskustelua toimintaperiaatteista saattaa herätä myös maakunnallisissa yhtiöissä niiden kilpaillussa kentällä, jolla organisoitumistapoihin liittyvät verorasituksen erot eri toimijoiden kesken ovat suuria.

4. Näkökohtia maakuntaverosta

Maakuntien rahoitukseen on erilaisia vaihtoehtoja, joista esityksessä on päädytty ainakin tässä vaiheessa rahoittamiseen valtaosin valtion budjetista. Tätä täydennetään maksutuloilla. Ratkaisu on perusteltu.

Yhtenä vaihtoehtona ollut ajatus, jossa kunnat osallistuisivat maakuntien rahoitukseen, on hylätty. Tämä on oikein, koska maakunnille jatkossa kuuluvat tehtävät eivät kuulu kuntien tehtäviin.

Jatkossa ryhdytään mahdollisesti selvittämään budjettirahoituksen vaihtoehtona maakuntaveroa, jolla rahoitettaisiin osa maakuntien menoista. Maakuntaveroon liittyviä seikkoja on lyhyesti käsitelty myös hallituksen esityksessä. Asiasta ei olla nyt päättämässä.

Maakuntien verotusoikeutta puoltava tekijä on, että vastuu toiminnan järjestämisestä ja rahoituksesta olisi samalla taholla, mikä on yleisesti omiaan kannustamaan hyvään taloudenpitoon. Myös jos halutaan periaatteellisesti korostaa maakuntien itsehallinnollista asemaa, verotusoikeuden voidaan sanoa olevan vahvan itsehallinnon luonnollinen komponentti.

Maakuntien verotusoikeuteen liittyisi kuitenkin myös merkittäviä epäkohtia ja ongelmia.

Ensinnäkin valtio on vastuussa yhtäältä kansalaisten yhdenvertaisuudesta ja laajemmin perusoikeuksien toteutumisesta. Näistä syistä maakunnallisen päätöksentekovallan ala on joka tapauksessa rajoitettua ja tavoitteiden toteuttaminen voi vaatia voimakastakin valtion ohjausta. Maakuntien pääasiallinen tehtäväkenttä sote ei parhaalla tavalla sovi ratkaistavaksi maan eri osissa hyvin eri tavoin akselilla ”enemmän vai vähemmän veroja ja palveluita”.

Veropoliittisesti ei yleisesti ole hyvä, jos samaan verolähteeseen kohdistuu eri tahojen päätösvallassa olevia veroja. Tämä piirre järjestelmässämme lisääntyisi, jos maakunnat tulisivat ansiotulojen verotajaksi nykyisten ohella. Maakuntien verotusvallan käyttöön äänestäjien taholta tulevan demokraattisen kontrollin tehokkuus voi käytännössä olla suhteellisen ohut. Äänestäjälle asetetaan raskas tehtävä, jos hänen odotetaan huolellisesti arvioivan ansiotuloverotukseensa liittyen valtion, maakunnan, kunnan, mahdollisen seurakunnan (ja eläke- ja työttömyysvakuutusmaksujen osalta myös työmarkkinajärjestöjen) ratkaisuja. Kun maakunnista muodostunee vahvoja toimijoita, on vaikea uskoa, ettei päätöksentekoa myös verotuksesta ohjaisi enemmänkin organisaatioiden sisäinen logiikka.

Maakuntaveron tueksi on esitetty myös epäily, että valtiorahoitteisessa mallissa maakunnat pyrkivät kustannustehokkuuden sijasta maksimoimaan valtiolta tulevaa rahoitusta. Tämä epäily ei ehkä ole aiheeton, mutta eri asia on, johtaako tämä budjettirajoitteen liiallisen pehmyyden vaaraan enemmän kuin se, että lisärahoitusta olisi aina saatavissa maakunnan omilla veropäätöksillä.

Myös finanssipolitiikan kokonaisuus on valtion vastuulla sekä kansallisesti että Euroopan unionissa. Tähän liittyvien tavoitteiden ja vaatimusten toteuttaminen on sitä vaikeampaa, mitä merkittävämät osat julkisesta taloudesta ovat valtion päätösvallan ulkopuolella.

Maakuntien verotusoikeuden perusteita ei vahvista myöskään syntyvien maakuntien erilaisuus niinkoon kuin taloudellisen aseman osalta.

Maakunnallinen ansiotuloverotus olisi astetta perustellumpi, jos ansiotulojen kunnallisverotus samalla poistuisi. Tämä olisi iso askel, mutta sitä olisi syytä vakavasti harkita, jos maakuntien verotusoikeutta toden teolla mietittäisiin. Vaikka näköpiirissä ei ole tilannetta, jossa kuntien verorahoitus voitaisiin monien maiden tapaan hoitaa keskeisesti kiinteistöverolla, kunnallista ansiotuloverotusta parempia tapoja kuntasektorin rahoittamiseen voi olla. Kunnallisen ansiotuloverotuksen väistyminen liittyisi luontevimmin kokonaisuuteen, jossa jatkettaisiin kuntien roolin keskittämistä selkeisiin lähipalveluihin ja peruskoulun jälkeisen koulutuksen kaltaiset laajemmat vastuut siirtyisivät pois kunnilta.