

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

9.6.2017

Eduskunnan sosiaali- ja terveystoimikunnalle

Asia: HE 47/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 2 §:n muuttamisesta
<https://www.eduskunta.fi/valtiopaivaasiakirjat/HE+47/2017>

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
<https://www.eduskunta.fi/valtiopaivaasiakirjat/HE+15/2017>

Asia: HE 52/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveystoimien tuottamisesta
<https://www.eduskunta.fi/valtiopaivaasiakirjat/HE+52/2017>

Esityksiä on pyydetty tarkastelemaan erityisesti veroseuraamusten ja kustannusvaikutusten näkökulmasta. Seuraavassa keskitytään verojärjestelmään. Tarkastelu kohdistuu kolmeen aihepiiriin:

1. Muutokset verojärjestelmän rakenteeseen
2. Eräät sosiaali- ja terveydenhuollon tuotannon tuloverokysymykset
3. Näkökohtia mahdollisesta maakuntaverosta

Lähinnä hallituksen esitykseen 15/2017 vp. sisältyvät asiat koskevat pääasiassa tuloverotusta. Uudistukseen liittyy yksittäiskysymyksiä myös muihin veromuotoihin liittyen. Niitä ei tässä käsitellä.

Olen antanut valtiovarainvaliokunnalle osin samansisältöisen lausunnon.

1. Muutokset verojärjestelmän rakenteeseen

Sote- ja maakuntauudistuksen vaikutus verojärjestelmämme kokonaisrakenteeseen on suorastaan historiallisen suuri. Merkittävänä verojärjestelmämuutoksena tämä on poikkeuksellinen yhtäältä, koska kyseessä ei ole uudistuksen varsinainen tarkoitus vaan *sivuvaikutus*, ja toisaalta koska vaikutukset *veronmaksajille* ovat pieniä.

¹ Tarkastelevat asiat liittyvät Valtion Eläkerahaston asemaan enintään välillisesti.

Uudistus vaikuttaa veronmaksajien asemaan lähinnä välillisesti ja ennen kaikkea sitä kautta, jos verotulojen tarve tulevaisuudessa muuttuu sote- ja maakuntauudistuksen seurauksena. Sote-uudistuksen yhtenä tavoitteena on vähentää menojen kasvua ensi vuosikymmenen loppuun mennessä vuositasolla 3 miljardilla eurolla. Jos tässä onnistutaan ja jos säästyviä varoja ei käytetä muihin tarkoituksiin, verotulojen tarve pienenee määrällä, jolla olisi tuntuvaa merkitystä veronmaksajille. 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 tuntuja lisäkustannuksia.

Valtion ja kuntien asema veronsaajina

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

Kun siirrellään yli 11 miljardin veroeuron määrää, voidaan ajatella pyrittävän joko (i) siihen, että mahdollisimman vähän muuttuu tai (ii) hyödyntämään 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 muutosten minimointia voidaan tässä pitää ymmärrettävänä, kun otetaan huomioon sote- ja maakuntauudistuksen mutkikkuus ilman laajempaa veroreformiakin. Toisaalta on hieman kaiholla todettava, että mahdollisuutta pohtia, mikä olisi perustelluin tapa kerätä valtiolle uudet (tässä kunnilta poistuvat) yli 11 miljardia euroa, ei ehkä enää koskaan tule.²

Kunnat veronsaajina

Nykyisin kuntien noin 22 miljardin euron verotuloista 85 prosenttia kertyy fyysisten henkilöiden ansiotuloveroista ja loppuosa noin puoliksi yhteisövero-osuudesta ja kiinteistöverosta. Uudistuksessa ansiotuloverojen osuus supistuvasta kokonaiskertymästä alenee noin 70 prosenttiin, yhteisöveron nousee noin 10:een ja kiinteistöveron noin 17 prosenttiin. Ansiotuloveron 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.

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

³ Sote- ja maakuntauudistukseen liittymättömästi hallituksen tiedotteen 25.4.2017 mukaan kuntien taloutta vahvistetaan kiinteistöveroa korottamalla ja yhteisövero-osuutta nostamalla varhaiskasvatusmaksujen alentamisen kompensoimiseksi.

Uudistuksella ei oleteta olevan suuria vaikutuksia kuntakohtaisiin veroprosenttieroisiin. Kun prosentit ovat jatkossa alle puolet nykyisistä, suhteelliset erot kuitenkin kasvavat. 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 kuntien päätöksistä. Näin ollen ei pystytä arvioimaan myöskään sitä, kasvavatko verotuksen alueelliset erot uudistuksen jälkeen ja kohdistuvatko uudistuksen vaikutukset kansalaisiin tasavertaisesti asuinpaikasta riippumatta.”

Kun kuntien rahoitettavista tehtävistä siirtyy pois karkeasti puolet, kunnallisen verotuksen tason tulee alentua radikaalisti. Esitykseen sisältyvä ehdotus, jonka mukaan kuntien vuoden 2019 veroprosentti on edellisvuoden veroprosentti alennettuna 12,47 prosenttiyksiköllä on kuitenkin poikkeuksellinen ja siihen liittyy 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 samalla, kun se päättää vuoden 2018 prosentista; laissa säädettäisiin vain näiden veroprosenttien erotuksesta (2019 prosentti = 2018 prosentti miinus 12,47).

Vuoden 2019 veroprosenttien sitominen 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. Kun näiden linjausten toteutumisen arviointi kohdistuu vuoteen 2019, kuntien verotusoikeuden rajoittamista juuri tarkasteluvuodeksi voidaan pitää kovin pitkälle menevänä keinona varmistaa tavoitteiden toteutuminen.

Myös kuntien yhteisöveron määrä alenee, vaikka sen suhteellinen osuus kuntien verotuloista kasvaa. Yhteisövero on kunnallisena verona 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 sinänsä 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 tätä ajatusta. Ensinnäkin jaettavaa olisi olennaisesti vähemmän, kun kunnallisveroprosentit alenevat reilusti alle puoleen. Vielä tärkeämpi näkökohta on se, että kuntien yhä hallitsevammaksi tehtäväksi on muodostumassa varhaiskasvatus ja koulutus, jotka koskevat vain harvoin kakkosasukkaita.

Kiinteistöveron osuus kuntien verotuloista kasvaa, mikä on oikea suunta niin tutkimuskirjallisuuden kuin kansainvälisen vertailun valossa. Kiinteistövero on sekä paikkasidonnainen että tuotoltaan varsin stabiili ja aiheuttaa myös haitallisia käyttäytymisvaikutuksia monia muita veroja vähemmän.

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

Vaikka kiinteistöveroprosentteja on viime vuosina korotettu, osana uudistusta olisi voinut olla kunnallisen verotuksen painopisteen siirtäminen lisää kiinteistöveron suuntaan.

Valtio veronsaajana

Valtionverotuksen osalta 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 kenenkään 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.

2. Palvelutuotannon tuloverotuksesta

Siihen, että sote-palvelut tuotetaan jatkossa suurelta osin yrityksissä, mukaan lukien maakuntaomisteiset yhtiöt, liittyy eräitä tuloverotuksellisia näkökohtia.

Terveyspalvelut ovat toimiala, jolla on laajahkot verosuunnittelumahdollisuudet, mihin on kiinnitetty julkisuudessaakin huomiota. Kaksi peruselementtiä ovat olleet yhtäältä joissakin yrityksissä hyödynnetty huomattavat korkovähennykset ja toisaalta organisointimallit, 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 sinänsä vaikeasti arvioitavaa ulottuvuutta:

Ensinnäkin jos palvelutuotantoa siirtyy merkittävästi organisaatioihin, joissa osa työtulota ei ole täysimääräisen ansiotuloverotuksen kohteena, julkisen talouden hyödyt jäävät mahdollisia menosäästöjä pienemmiksi. Tässä ei ole kyse verotulojen kokonaismäärän kannalta suuresta tekijästä, mutta asiaan liittyy fiskaalisten näkökohtien lisäksi kysymyksiä myös verotuksen tasapuolisuuden kannalta.

Toiseksi kilpaillussa markkinassa voi käydä niin, että verotuksellisesti tehokkaimmin organisoituneet toimijat saavat suuremman markkinaosuuden kuin mihin varsinainen toiminnallinen tehokkuus johtaisi. Tämä nakertaa sitä sote-uudistukselta toivottavaa hyötyä, joka perustuu ajatukseen palvelujen tuottamisesta prosesseiltaan tehokkaissa organisaatioissa.

Keskustelua toimintaperiaatteista saattaa herätä myös maakuntaomisteisissa yhtiöissä niiden kilpaillessa kentällä, jolla verosuunnitteluun perustuvat verorasituksen erot eri toimijoiden kesken voivat olla suuria. Kysymykseksi voi tällöin nousta se, kuinka pitkälle menevään, ehkä aggressiiviseksikin luonnehdittavaan verosuunnitteluun maakunnallisissa yhtiöissä ryhdytään. Nähtäväksi jää esimerkiksi se, missä määrin maakunnalliset yhtiöt tuottavat lääkäripalveluita työsuhteessa olevien lääkäreiden voimin ja missä määrin ne käyttävät osakeyhtiöinä toimivia lääkäreitä.

Esitettyyn lainsäädäntöön sisältyy uutena innovaationa *yhteiskuntavastuupykälä* (HE 47/2017 vp., laki asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa 57 §), joka velvoittaa palveluja tuottavat yritykset ja yhteisöt tavanomaista laajempaan talouteen ja verotukseen liittyvien tietojen antamiseen. Tavoitteena on, että yrityksen sidosryhmät voivat arvioida muun muassa palveluntuottajan toiminnan oikeudenmukaisuutta verotuksen näkökulmasta (s. 217). Voi olla, että säännöksellä on jonkinasteinen yleisestävä merkitys tai että esille nousee menettelyjä, joita vaikkapa palveluntuottajaa valitseva kansalainen ei hyväksy. Toiminnan ”oikeudenmukaisuuden” arviointi näiden talouslukujen perusteella on kuitenkin kansalaiselle melkoinen haaste.

Jos verosuunnittelumahdollisuuksiin katsotaan jossain vaiheessa aiheelliseksi puuttua aineellisen verolainsäädännön keinoin, ei tulisi ryhtyä räätälöimään erityisiä ”soteveropykälää”, vaan kriittisen arvioon tulisi kohdistua siihen, ovatko yleiset osinkoverotusta ja yritysten korkovähennysrajoituksia koskevat säännökset riittävällä tasolla.

3. Näkökohtia maakuntaverosta

Maakuntien rahoitukseen on erilaisia vaihtoehtoja, joista esityksessä on päädytty *valtion budjettirahoitukseen*. Tätä täydennetään maksutuloilla. Ratkaisu on ainakin tässä vaiheessa 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.

Jos halutaan periaatteellisesti korostaa maakuntien itsehallinnollista asemaa, verotusoikeuden voidaan sanoa olevan vahvan itsehallinnon luonnollinen komponentti. Edetään kuitenkin väärässä järjestyksessä, jos ensin julistetaan itsehallinto ja sen jälkeen ryhdytään johtamaan tästä käsitteestä sitä, mitä kaikkea siihen pitäisi kuulua. Kun perustuslain mukaan itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla, tuntuu ilmeiseltä, että lailla voidaan säätää suppeammasta tai laajemmasta itsehallinnosta. Perusteltua onkin arvioida asialähtöisesti sitä, mistä asioista päättäminen soveltuu parhaiten millekin hallinnon tasolle.

Painavimpana maakuntien verotusoikeutta puoltavana tekijänä voidaan pitää sitä, että vastuu toiminnan järjestämisestä ja rahoituksesta olisi samalla taholla. Tämä on yleisesti omiaan kannustamaan hyvään taloudenpitoon.

Tätä näkökohtaa on kuitenkin arvioitava suhteessa maakuntien verotusoikeuteen liittyviin epäkohtiin ja ongelmiin.

Ensinnäkin valtio on viime kädessä vastuussa kansalaisten yhdenvertaisuudesta ja laajemmin perusoikeuksien toteutumisesta. Näistä syistä maakunnallisen päätöksentekovallan ala on joka tapauksessa rajoitettua ja näiden vaatimusten toteuttaminen voi vaatia voimakastakin valtion ohjausta. Vaikka paikalliseen tai alueelliseen demokratiaan sinänsä istuu se, että äänestäjät ratkaisevat, halutaanko enemmän palveluita ja korkeammat verot vai päinvastoin, juuri sote on tehtävä, jossa tämä kysymys ei sovi hyvin ratkaistavaksi maan eri osissa kovin eri tavoin.

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.

Veropoliittisesti ei ole yleensä hyvä, että samaan perusteeseen kohdistuu eri tahojen päätösvallassa olevia veroja. Tämä on omiaan vaikeuttamaan niin yksittäisten verojen substanssin kuin verotuksen kokonaisuuden suunnittelua ja siitä päättämistä. Nykyisessä ansiotuloverotuksessa on tämä piirre ja sen merkitys kasvaisi, jos maakunnat tulisivat ansiotulojen verottajaksi nykyisten ohella.

Maakuntaveron tueksi on esitetty myös epäily, että valtion rahoitteisessa mallissa maakunnat pyrkivät kustannustehokkuuden sijasta maksimoimaan valtiolta tulevaa rahoitusta. Tämä epäily ei ehkä ole aiheeton. Ei ole silti ilmeistä, että tähän liittyvä budjettirajoitteen pehmyden riski on suurempi kuin mallissa, jossa lisärahoitusta olisi aina saatavissa maakunnan omilla veropäätöksillä.

Lisäksi 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 niin koon kuin taloudellisen aseman osalta.

Maakunnallinen ansiotuloverotus olisi astetta perustellumpi, jos sillä korvattaisiin ansiotulojen kunnallisverotus. Vaikka peruskoulun jälkeisen koulutuksen kaltaiset tehtävät siirtyisivätkin jossain vaiheessa pois kunnilta, näköpiirissä ei kuitenkaan vielä liene aikaa, jona kuntien verorahoitus hoidettaisiin monien maiden tapaan keskeisesti kiinteistöverolla.