

Pekka Montell

Eduskunta

Valtiovarainvaliokunta

Verojaosto

Lausuntopyyntö

Hallituksen esitys 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

Yleistä lakiesityksen verovaikutuksista kunnissa

Suomen Kuntaliitto on tarkastellut hallituksen esitystä sen kunnissa nähtävien verovaikutusten osalta. Jos kohta esityksessä on päädytty osin rakentaviin ratkaisuihin (esim. valtion ja kuntien veropohjien yhdistäminen, kunnallisveroprosenttien asettamisen tarkkuus), on esitykseen tehtävä korjauksia muun muassa verojärjestelmän neutraliteetin (arvonlisäveron laskennallinen kuntapalautus) ja kohtuuttomien kustannusvaikutusten (peruskuntien kiinteistövarallisuuden järjestelyjen varainsiirtoverotus) osalta.

Koronan vaikutus kuntien veroprosentteja leikattaessa

Hyvinvointialueille siirtyviä tehtäviä vastaava kuntien verotulojen alentaminen toteutettaisiin sekä kuntien yhteisöveroa että kunnallisveroa alentamalla. Kuntien yhteisveron jako-osuutta alennettaisiin alustavan arvion mukaan 10,71 prosenttiyksiköllä siten, että se vastaisi kolmanneksen siirtoa kuntien yhteisöverosta hyvinvointialueiden rahoitukseen vuoden 2020 tasolla. Tämä uusi jako-osuus olisi uudistuksen voimaantulon jälkeen voimassa toistaiseksi. Loppuosa kuntien tuloista vähennettäisiin alentamalla



kunnallisveroprosentteja tasasuuruisesti 13,26 prosenttiyksiköllä, jolloin hyvinvointialueiden rahoitukseen siirtyisi 12,1 miljardin euron kunnallisverotulo.

On tärkeää huomata, että siirtolaskennan pohjana käytetään kuntien sote-kustannuksia vuosina 2021 ja 2022, jolloin sote-menojen arvioidaan olevan normaalitilannetta korkeammat vuodelta 2020 siirtyneen palvelukysynnän sekä koronaepidemian synnyttämien uusien palvelutarpeiden takia. Kun korona on samalla alentanut kuntien verotuloja vuonna 2020, joka on perusvuotena lopullisessa siirtolaskennassa kuntien veroprosenttileikkauksen määrittelyssä, johtaa se siihen, että veroprosentista leikataan suurempi prosenttiyksikköosuus, kuin mikä olisi toteutunut ilman korona epidemian vaikutuksia. On kohtuutonta, että koronan vaikutuksesta kuntien verotuksen taso jäljelle jäävien tehtävien rahoittamiseksi heikkenisi. Yhtenä ratkaisuna voisi olla se, että veroprosentin leikkauksessa käytettäviä sote-kustannuksia kuin verotulojakin tarkasteltaisiin pidemmällä aikajänteellä.

Tuloverolaki

Valtion verotulojen kasvattaminen ja kuntien verotulojen pienentäminen ehdotetaan toteutettavaksi nykyisen verojärjestelmän sisällä muuttamalla valtion tuloveroasteikkoa sekä useita eri ansiotuloverotuksen vähennysten parametreja. Lisäksi valtion- ja kunnallisverotuksen veropohjat yhdistettäisiin siten, että tulosta tehtävät vähennykset myönnettäisiin samoin perustein ja samansuuruisuena sekä valtionverotuksessa että kunnallisverotuksessa. Valtion- ja kunnallisverotuksen veropohjien yhdistäminen toteutettaisiin siten, että kunnallisverotuksen perusvähennys, kunnallisverotuksen ansiotulovähennys ja kunnallisverotuksen opintorahavähennys myönnettäisiin jatkossa samoin perustein myös valtionverotuksessa. Veropohjien yhdistämisellä olisi vaikutusta vain tulosta tehtäviin vähennyksiin.

Veropohjien yhtenäistäminen on omiaan parantamaan kunnallisveron tuoton efektiivisyyttä eli maksuunpannun kunnallisveron suhdetta ansiotuloihin. Tämä parantaa kuntien mahdollisuutta tehdä verotuloihinsa tosiasialisesti vaikuttavia muutoksia kunnallisveron tasoon. Kunnallisveron veropohjan supistuessa uudistuksen yhteydessä tämä muutos tärkeä ja on kannatettava.

Tavoite on, että soteuudistus olisi Ahvenanmaan rahoitusaseman kannalta neutraali. Kun ehdotuksen mukaisesti kaikkien Manner-Suomen kuntien kunnallisveroprosentteja alennettaisiin 13,26 prosenttiyksiköllä, esitetään tuloveroasteikon veroprosentteja alennettavan 13,26 prosenttiyksiköllä laskettaessa veron määrää niille verovelvollisille, joiden verotusmenettelystä annettun lain 5 §:ssä tarkoitettu kotikunta sijaitsee Ahvenanmaan maakunnassa.

Ahvenanmaalla asuvan verovelvollisen kohdalla progressiivisen veroasteikon marginaaliveroprosentit olisivat siten yhtä monta prosenttiyksikköä alemmat kuin millä kunnallisveroprosentteja alennetaan Manner-Suomessa. Edellä mainitulla laskennalla tulisi varmistaa, ettei verovelvollisen asema muutu tai verotus tosiasiaassa kiristy Ahvenanmaan maakunnassa.

Verotusmenettelylaki

Verotuksen painopisteen siirto veronsaajalta toiselle on esitetty säädettäväksi siten, että kaikkien kuntien kunnallisveroprosenttia leikataan suhteellisesti yhtä suurella määrällä 13,26 prosenttiyksiköllä. Kuntien mahdollisuutta suhteuttaa verotulojen leikkaantuminen jäljelle jäävien kustannusten tasoon on rajoitettu uudistuksen voimaantulovuonna 2023. Koska kunnallisveroprosentit olisivat jatkossa nykyistä huomattavasti alhaisemmat, ilmoittaisivat kunnat tuloveroprosenttinsa vuodesta 2024 alkaen prosenttiyksikön kymmenyksen tarkkuudella nykyisen neljännesprosenttiyksikön tarkkuuden sijaan. Nämä muutokset verotusmenettelylakiin ovat Kuntaliiton näkemyksen mukaan hyvin perusteltuja tavoiteltavien vaikutusten saavuttamiseksi.

Verontilityslaki

Vaikka verotuksen painopisteen siirtyminen kunnilta valtiolle toteutetaan pääasiassa ansiotuloverotuksen piirissä, on verrattain volatiilin yhteisöveron suhteellisen osuuden rajoittaminen kuntien verotuloista katsottu tavoiteltavan arvoiseksi. Kuntien yhteisövero-osuutta esitetään alennettavaksi yhdellä kolmasosalla ja valtion osuutta korotettavaksi vastaavasti. Esityksen leikkauksen jälkeisiä verosaajaryhmien jako-osuuksia laskiessa ei kuitenkaan ole otettu huomioon 1.1.2021 voimaan tullutta muutosta verontilityslaki 12 §:n, jonka mukaan kuntien yhteisöveron jako-osuutta korotettiin pysyvästi kahdella prosenttiyksiköllä kompensoimaan varhaiskasvatuksen asiakasmaksulakia muuttamalla alennettujen varhaiskasvatusmaksujen aikaansaamaa alennamaa kuntien toimintatuotoissa. Kun kyseiset tehtävät jäävät kuntien vastuulle sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen toteutumisen jälkeenkin, tulisi asiakasmaksutuottojen päätösperäisen aleneman kattamiseksi osoitettu yhteisöveron tuoton jako-osuus jäädä kuntien käyttöön.

Arvonlisäverolaki 130 a §:

Esityksen mukaan kunnilla olisi mahdollisuus tarjota terveydenhuollon palveluita vapaaehtoisena palveluna. Kunnan omana tuotantona järjestämiin terveydenhuollon palveluihin liittyvät hankintojen arvonlisäverot saadaan 130§:n mukaisesti palautuksena. Jos kunta kuitenkin hankkii osan palvelusta

alihankintana yksityiseltä palveluntarjoajalta verottomana terveydenhuolto-palveluna, niin esityksen mukaan kunnalla ei olisi oikeutta laskennalliseen palautukseen hankinnasta kuten nykyisin. Tämä aiheuttaisi hankintaneutraali-teetti ongelman. Myös kunnalla tulee tästä syystä säilyttää oikeus laskennal-liseen palautukseen myös sote-palveluiden osalta.

Kyseisessä pykälässä esitetään säädettäväksi myös varhaiskasvatukseen liit-tyvästä laskennallisesta palautuksesta. Kohdassa viitataan 38 a §:n mukai-seen varhaiskasvatukseen, kun nykyisessä laissa puhutaan 38 a §:n mukai-sesta sosiaalihuollosta. Nykyisessä verotuskäytännössä esiopetus katsotaan osaksi sosiaalihuoltoa. Lakiesityksessä kuntien sosiaalihuoltoa varten tehdyt verottomat hankinnat on kuitenkin rajattu laskennallisen palautuksen ulko-puolelle. Missään ei myöskään ole avattu sitä, että katsotaanko esiopetus tässä yhteydessä osaksi 38 a §:n mukaista varhaiskasvatusta. Laista ja sen perusteluista tulisi selkeästi käydä ilmi, että kunnalla on oikeus laskennalli-seen palautukseen myös yksityiseltä palveluntarjoajalta hankitun esiopetuk-sen osalta.

Arvonlisäverolaki 8 § ja 130 a §:

8 §:ssä säädettäisiin, että Helsingin kaupunki rinnastetaan arvonlisävero-laissa sote-maakuntaan silloin, kun se on sosiaali- ja terveydenhuollosta tai pelastustoimesta järjestämisvastuussa. Kuten edellä todettiin, niin kunnilla (myös Helsingin kaupungilla) on mahdollisuus tarjota terveydenhuollon pal-veluita vapaaehtoisena palveluna. Nyt esitetyssä 130 a §:ssä Helsingin kau-pungilla olisi 8 §:n perusteella oikeus laskennalliseen palautukseen silloin, kun se on järjestämisvastuussa terveydenhuollosta, mutta ei silloin, kun se tuottaa niitä vapaaehtoisena palveluna. Sote-maakunta tai Helsinki voivat kuitenkin tuottaa lakisääteistä palvelutasoa parempia palveluita. Tällöin ne ovat palveluista järjestämisvastuussa, mutta osa palveluista voi rinnastua kuntien vapaaehtoiisiin sote-palveluihin. Näiden kohtelu laskennallisten pa-lautusten osalta tulee olla yhtenäinen (kaikilla oikeus laskennalliseen palau-tukseen). Muunlainen linjaus olisi epäneutraali ja aiheuttaisi erityisiä rajan-veto ongelmia Helsingin kaupungin osalta.

Laki sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaanpanosta 52 §:

Pykälässä viitatus 50 §:n mukaan varoja ja toimintaa voidaan siirtää niin sote-kuntiin kuin HUS-yhtymällekin. 52 §:ssä toimintaan liittyvien tappioiden siirtymisestä esitetään säädettäväksi vain sote-maakuntien osalta.

Tappioiden tulisi siirtyä vastaavasti myös silloin, kun toimintaa siirretään HUS-yhtymälle.

Varainsiirtoverolaki

Kuntaomisteisten sote-kiinteistöjen osalta kunnat tulevat toimimaan vuokranantajina hyvinvointialueille siirtymäkauden 1.1.2023–31.12.2025 ajan, jonka jälkeen hyvinvointialueella on oikeus pidentää sopimuksen voimassaoloa vuodella. Tämän jälkeen kuntien on yhtiöitettävä sote-kiinteistönsä, jos niiden vuokrausta aiotaan edelleen jatkaa. Uudistuksen seurauksena ei saa syntyä tilanteita, joissa varainsiirtoverotus aiheuttaa lisäkustannuksia kiinteistöomaisuuden muutoin tarpeellisissa uudelleen järjestelyissä. Tästä syystä varainsiirtoverolakiin tulee säätää varainsiirtoverovapaus kuntien kiinteistöomaisuuden rakennejärjestelyihin liittyen.

Varainsiirtoverolain mukaan varainsiirtoveroa on suoritettava kiinteistön ja arvopaperin omistusoikeuden luovutuksesta. Vero on kiinteistön luovutuksessa neljä prosenttia ja arvopaperien luovutuksessa 1,6 tai kaksi prosenttia kauppahinnasta tai muusta vastikkeesta. Vastikkeen suorittamiseksi katsotaan muun muassa se, että luovutuksensaaja ottaa vastattavakseen luovuttajan velan.

Voimaannpanolaissa säädetään varainsiirtoverovapaudesta silloin, kun siirretään kuntayhtymät varoineen ja velkoineen sote-maakunnille tai HUS-kuntayhtymälle. Asiallisesti verovapaus perustuu siihen, että ko. siirrot rinnastetaan luonteeltaan elinkeinotulon verottamisesta annetussa laissa säädettävään sulautumiseen, josta ei varainsiirtoverolain mukaan ole suoritettava varainsiirtoveroa.

Esitetyt muutokset aiheuttavat täysin uuden tilanteen kuntien kiinteistöjen ja toimitilojen hallintaan. Tämä johtaa kenties jo ennen uudistusta, uudistuksen käynnistyttyä tai sidotun vuokra-ajan jälkeen tarpeeseen järjestellä kuntien kiinteistö- ja toimitilaomistuksia uudelleen. Nämä muutostarpeet ovat suoraa seurausta esitetystä lakipaketista ja muutoksista kuntien toimintaan.

Pelkästään peruskuntien hoitorakennusten tekninen arvo on noin 7,3 miljardia euroa, josta varainsiirtoveroa tulisi kiinteistö- ja toimitilaomistuksia järjesteltäessä maksettavaksi yli 290 miljoonaa euroa. Järjestelytarve kohdittaisi laskelmalla esitetyn lisäksi myös mm. palo- ja pelastuslaitoksiin sekä sote-toimistotiloihin, joiden osalta tapahtuvat luovutukset lisäisivät tuntuvasti varainsiirtoverovaikutusta.

Nämä kiinteistöjen ja muiden toimitilojen uudelleen järjestelyt ja mahdolliset yhtiöittämiset tulee vapauttaa varainsiirtoverosta uudistuksen yhteydessä niin, että järjestely voidaan toteuttaa verovapaasti vielä sidotun vuokra-ajan (3+1 vuotta) jälkeen.

SUOMEN KUNTALIITTO

Pekka Montell

veroasiantuntija