

Kasvu ja vaikuttaminen -osasto; Työehdot-osasto

4.3.2021

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan verojaosto

HE 241/2020 vp

Lausunto 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

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan verojaosto on pyytänyt Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry:ltä kirjallista 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.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uuden hallintotason, hyvinvointialueiden, perustamisen ja toiminnan kannalta keskeiset lait, joita ovat laki hyvinvointialueesta, laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä, laki pelastustoimen järjestämisestä, laki sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä Uudellamaalla sekä niiden yhteinen voimaannanolaki, laki hyvinvointialueiden rahoituksesta sekä ehdotukset kuntien valtionosuutta koskevan lainsäädännön, verolainsäädännön, hyvinvointialueiden henkilöstöä koskevan lainsäädännön sekä eräiden yleishallintoa koskevien lakien muuttamiseksi.

SAK kiittää lausuntopyynnöstä ja lausuu asiassa seuraavaa.

Esityksen tavoitteista verojärjestelmän näkökulmasta

Hallitusohjelman mukaan uudistuksen myötä tapahtuvat verorakenteen muutokset eivät saa voimaan astuessaan aiheuttaa verotuksen kiristymistä. Hallituksen esitys tuo esiin saman tavoitteen ja myös, kuinka verorakenteen muutokset eivät voimaan astuessaan saa aiheuttaa muutoksia hyvinvointialueella siirtyvän toiminnan asemaan verotuksessa.

Uudistuksen on tarkoitus myös omalta osaltaan hillitä julkisen talouden kustannusten kasvua. Jos julkisen talouden kustannukset kasvavat, kunnilla voi tulla tarve nostaa kunnan veroastetta ylöspäin. SAK painottaa, että veroasteen kehitystä tulee tarkkailla myös uudistuksen käyttöönoton jälkeen. Uudistuksen rahoituksen ja verojärjestelmän osalta seuranta- sekä päivitystarve on alustavasti tunnistettu hallituksen esityksessä.

Esityksen keskeisinä tavoitteina on kaventaa ihmisten hyvinvointi- ja terveyseroja, turvata yhdenvertaiset ja laadukkaat sosiaali-, terveys- ja pelastuspalvelut kaikille Suomessa asuville sekä parantaa näiden palvelujen saatavuutta ja saavutettavuutta. Näiden tavoitteiden voidaan nähdä olevan ensisijaisina verotukseen liittyviin tavoitteisiin nähden.

Kasvu ja vaikuttaminen -osasto; Työehdot-osasto

4.3.2021

Esityksen verolainsäädäntöä koskevista muutoksista

Yhtenä uudistuksen ominaisuutena on valtion ja kunnallisverotuksen veropohjien yhdistäminen. Verotuksen painopistettä siirretään siis kunnilta valtiolle. Perustuslain yhdenvertaisuusperiaatteen mukaisesti kuntien asukkaiden verotus ei lähtökohtaisesti saisi kiristyä tai keventyä tällaisen hallinnollisen muutoksen vuoksi; verojärjestelmän muutoksen tulisi verovelvollisen näkökulmasta olla mahdollisimman neutraali.

Veropohjien yhdistäminen on tarkoitus toteuttaa niin, että kunnallisverotuksen perusvähennys, kunnallisverotuksen ansiotulovähennys ja kunnallisverotuksen opintorahavähennys myönnettäisiin jatkossa samoin perustein myös valtionverotuksessa. Vähennysten nimiin tehtäisiin myös tarvittavat muutokset pykälätasolla. Lisäksi vain valtion tuloverosta tehtäviä vähennyksiä, kuten invalidivähennystä, esitetään poistettavaksi. Veropohjien yhdistämistä ja hallituksen esitysluonnoksessa olevaa veromallia voidaan pitää selkeämpänä ja ymmärrettävämpänä kokonaisuutena kuin nykyistä eriytettyä mallia.

Esityksessä on tuotu esiin, kuinka kunnat saattavat uudistuksen seurauksena alentaa kunnallisveroprosentteja oma-aloitteisesti. Tätä perustellaan sillä, että uudistuksen myötä kunnilta siirtyy pois merkittäviä tehtäviä. Lisäksi yksi kuntalain lähtökohdista on, että kuntataloudessa pyritään tasapainotilaan. Kuntien tilanne ei kuitenkaan ole samanlainen esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon menojen osalta, joten kunnallisveron tason muutokset voivat olla erilaisia eri kunnissa.

Hallituksen esityksessä pidetään todennäköisenä, että kunnallisveroprosentit alenisivat eri kunnissa eri tavalla. Käytetty muotoilu viittaa näkökulmaan, jonka mukaisesti kunnat kaikissa tilanteissa alentaisivat veroprosenttejaan. Näkemys ei ole uskottavasti perusteltu. On otettava huomioon, että kuntien nykyisestä taloudellisesta tilanteesta ja omaisuuden tulevasta siirtymisestä hyvinvointialueille seuraa kuntien taseiden merkittävä heikkeneminen. Hallituksen esityksen mukaisesti kunnille tai kuntayhtymille ei suoritettaisi korvausta omaisuussiiroista. Poikkeus tähän olisi kompensaatiosäätely, jonka mukaan valtio korvaisi omaisuusjärjestelyistä aiheutuneita kustannuksia kunnille täysimääräisesti siltä osin kuin kyse on 0,5 prosenttiyksikön veronkorotuspainetta ylittävistä osuudesta. Kompensaatiomekanismi on välttämätön myös kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojan kannalta. Kokonaisuus huomioiden on mahdollista, että osa kunnista joutuu uudistuksen jälkeen ja kompensatiosta huolimatta korottamaan kunnallisveroprosenttia laskemisen sijaan.

Kasvu ja vaikuttaminen -osasto; Työehdot-osasto

4.3.2021

Uudistuksen tulonjakovaikutukset ovat kaikissa tulodesiileissä pieniä. Koska kunnallisveroprosentin alentaminen on uudistuksen alkuvaiheessa tasasuuruinen kaikissa kunnissa, absoluuttisia eroja ei verovelvollisilla juurikaan ilmene. Suhteellisilta eroilta ei kuitenkaan voida välttyä. Kuten aikaisemmin on tuotu esiin, suurehkojakin suhteellisia eroja ilmenee kuntien välillä jo nykyiselläänkin johtuen erilaisista taustatekijöistä. SAK pitää tärkeänä, että veroasteikkomuutokset eivät muutosten tullessa voimaan kiristä palkansaajan verotusta. Olemassa olevat alueelliset erot kunnallisveroprosenteissa voivat tulevaisuudessa kasvaa entisestään, kun veroasteikkomuutoksia ei enää tehdä tasasuuruisesti kuntien saadessa itse päättää muutoksista. Tähän tulee kiinnittää huomiota tulevaisuudessa alueiden rahoitustarpeen määrittämisen yhteydessä, jotta verovelvollisten verotus ei kiristy kohtuuttomalla tavalla.

Uudistuksen on tarkoitus olla mahdollisimman neutraali verojärjestelmän näkökulmasta. Vaikka verotuottomuutokset on pääsääntöisesti pystytty ottamaan esityksessä huomioon, verotuksen painopisteen siirtämisen vaikutuksesta kirkollisverotulojen arvioidaan kasvavan uudistuksen myötä noin 60 miljoonalla eurolla. Verovaikutusta voidaan pitää merkittävänä. Esimerkiksi invalidivähennystä esitetään kumottavaksi samojen periaatteiden vuoksi; valtion tuloveropohjan laajetessa yhä useampi henkilö kuuluisi vähennyksen piiriin ja tämän myötä verotuen fiskaalinen merkitys kasvaa hallinnollisen uudistuksen myötä perusteettomasti. Hallituksen esityksessä on tuotu esiin, kuinka seurakuntien tulojen kasvu voidaan estää kolmella mahdollisella tavalla: kirkollisveroprosenttien alentaminen lainsäädännöllä, seurakuntien budjettimäärärahojen alentaminen ja kirkollisveroprosenttien vapaaehtoinen alentaminen sopimalla asiasta seurakuntien kanssa. Kirkollisveron kertymän tulee uudistuksen jälkeen olla linjassa hallituksen esityksen tavoitteiden kanssa riippumatta valittavasta tasapainottavasta toimenpiteestä.

Hyvinvointialueiden verotusoikeudesta

Hallituksen esitys ei tässä vaiheessa sisällä hyvinvointialueiden verotusoikeutta. Alkuvaiheessa hyvinvointialueiden rahoitus perustuu täyteen valtionrahoitukseen. Parlamentaarisen komitean on tarkoitus selvittää hyvinvointialueiden verotusoikeuteen liittyviä seikkoja.

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaisesti itsenäistä verotusoikeutta ei ole pidetty ehdottomana maakunnallisen itsehallinnon vaatimuksena, mutta kuitenkin perusteltuna ratkaisuna perustuslain 121 §:n näkökulmasta. Verotusoikeuden puuttuminen käytännössä tarkoittaa, että sosiaali- ja terveystalouden turvaaminen on suurilta osin valtion rahoituksen riittävyyden ja kohdentamisen harteilla. Hallituksen esityksessä on todettu, kuinka rajoitettukin verotusoikeus tarjoaisi

paremmat kannustimet kustannusten kasvun hillitsemiseen verrattuna täyteen valtion rahoitukseen.

Perusteet verotusoikeuden puuttumiselle hallituksen esityksestä ovat ohuet. Esitys korostaa, kuinka hyvinvointialueiden eroista johtuen niiden verotusoikeus voisi johtaa veroprosenttien eriytymiseen. Kuten aikaisemmin on tuotu esille, eriytymiskehitystä on olemassa tälläkin hetkellä. Kehityksen jatkuminen on mahdollista jo nykyisten muutosten myötä muun muassa alueiden taloudellisen tilanteen vuoksi.

Esityksessä tuodaan myös esiin, kuinka hyvinvointialueiden verotusoikeus voisi johtaa verotuksen tason kasvuun, mikä taas olisi vastoin esimerkiksi hallitusohjelman tavoitteita. Ottaen huomioon väestörakenteen kehityksen sekä lisääntyvän sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden tarpeen, verotuksen kiristämistä jouduttanee tulevaisuudessa harkitsemaan joka tapauksessa. Tämä kuitenkin riippuu suurelta osin alueiden taloudellisesta tilanteesta sekä sosiaali- ja terveystalouden kustannusten kehittämisestä, joten veroasteen muutokset alaspäin ovat myös mahdollisia.

Esityksessä kuvataan lisäksi, kuinka uusi hyvinvointialueiden vero monimutkaistaisi olemassa olevaa verojärjestelmää. Verojärjestelmän monimutkaisuuteen vaikuttavat kuitenkin myös monet muut tekijät kuin erilaisten verojen määrä, kuten esimerkiksi erilaisten vähennysten sekä muiden poikkeusten ja eri tulotasojen lukumäärä. Verojärjestelmämme selkeytyy hallituksen esityksen myötä valtion ja kuntien veropohjien yhdistämisen sekä eräiden verovähennysten kumoamisen kautta.

SAK pitää tärkeänä, että verotusoikeus on parlamentaarisen komitean selvityksessä, koska oikeutta voidaan pitää uudistuksen kulmakivenä pitkällä aikavälillä. Hallituksen esityksen rahoitusjärjestelmä sisältää sosiaali- ja terveystalouden kustannusten kasvua hillitseviä elementtejä, mutta verotusoikeus vahvistaisi näitä merkittävästi. Hyvinvointialueiden verotusoikeus tukisi myös esityksen muita tavoitteita esimerkiksi hyvinvointialueiden asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksiin liittyen. Kunnan jäsenet voisivat muun muassa äänestämällä osoittaa näkemyksensä sosiaali- ja terveystalouden rahoituksen tasosta ja käytöstä tilanteessa, jossa näistä tekijöistä päättäminen on hyvinvointialueiden, eikä valtion, vastuulla. Ideaali rahoitusmalli yhdistää valtionrahoituksen ja hyvinvointialueiden verotusoikeuden.