

Reijo Knuutinen

LAUSUNTO

9.3.2021

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan verojaosto

Asia:

HE 241/2020 vp 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

Hallituksen esityksessä 241/2020 ehdotetaan säädettäväksi hallitusohjelman mukaisen sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämistä koskevan uudistuksen toteuttamisen edellyttämät keskeiset lait. Esitys sisältää säännökset hyvinvointialueiden alueista, tehtäväsiirroista, hallinnon ja taloudenhoidon järjestämisestä sekä rahoituksesta, kuntien valtionosuusjärjestelmän muutoksista, verotukseen tehtävistä muutoksista, henkilöstön ja omaisuuden siirroista sekä uuden hallintotason perustamisen edellyttämistä muutoksista hallinnon yleislakeihin.

Olen tutustunut hallituksen esitykseen ja lausun esityksestä sen *veroasioita* käsitteleviä eräitä osia koskien kunnioittavasti seuraavaa:

1 Johdanto

Hallituksen esitys sisältää lukuisia ja myös merkittäviä muutoksia verotukseen. Esityksen mukaan tuloverotusta koskevat muutokset on tarkoitus kuitenkin toteuttaa verovelvollisten näkökulmasta mahdollisimman neutraalisti: kokonaisveroaste tai yksittäisen verovelvollisen verotus ei tämän paketin seurauksena muuttuisi – tai ei ainakaan kiristyisi. Esitetyt muutokset koskevat pääasiallisesti veronsaajien keskinäistä asemaa.

Keskeiset muutokset koskevat luonnollisten henkilöiden ansiotuloista perittävien verojen sekä yhteisöjen voitoistaan maksamien tuloverojen jakautumista valtion ja kuntien kesken. Esityksessä on käsitelty verotukseen liittyviä seikkoja kuitenkin myös muidenkin verolajien kuin tuloverotuksen osalta. Keskityn tässä lausunnossa pääasiassa kuitenkin tuloverotusta koskeviin muutoksiin ja linjauksiin. Varainsiirtoverotusta koskevat seikat liittyvät ennen kaikkea muutosvaiheisiin, ja kysymykset sen osalta ovat enemmän teknisiä, jolloin niihin ei liity yleistä veropoliittista kiinnostavuutta. Kiinteistövero ja yhteisövero käsittelen lähinnä kuntien verotulojen rakenteen näkökulmasta.

Verotulojen allokointia koskevia muutoksia siis tarvitaan, koska esityksen mukaisesti kunnilta siirtyy iso joukko lakisääteisiä tehtäviä hyvinvointialueille: kuntien verotuloja tulee tehtävien ja vastuiden siirtoa vastaavalla määrällä laskea, ja valtion – joka ainakin alkuvaiheessa vastaa hyvinvointialueiden rahoituksesta – vastaavalla määrällä nostaa. Kuntien verotulojen alentaminen toteutettaisiin kunnallisveroa ja kuntien yhteisövero-osuutta ja alentamalla.

2 Keskeisimmät verotusta koskevat muutokset

Yksityiskohtaisemmin tarkastellen veronsaajien välisen verotulojen jakautumisen näkökulmasta esityksen keskeisimpiä linjauksia tai muutoksia ovat seuraavat:

- Valtion tuloja tulee lisätä ja kuntien vastaavasti vähentää siirtyvän rahoitusvastuun (suuruusluokaltaan 19,9 miljardin euron) verran.
- Sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuksia ehdotetaan poistettavaksi kunnilta arviolta 6,5 miljardia euroa, joten verotuksen kautta hoidettavaksi jäisi 13,4 miljardia euroa.¹
- Hallitusohjelman mukaisesti verorakenteen muutokset eivät saa voimaan astuessaan aiheuttaa verotuksen kiristymistä.²
- Kuntien tuloveroprosenttiin tehtäisiin kaikkien kuntien osalta 13,26 prosenttiyksikön leikkaus, jonka seurauksena ansiotuloista perittävän kunnallisveron määrä vähenisi 12,82 miljardia euroa.
- Yhteisöveron allokoinnissa kuntien osuutta lasketaan ja valtion osuutta nostetaan noin 10,7 prosenttiyksikön verran, minkä johdosta valtion osuus yhteisöveroista kasvaa noin 0,6 miljardia euroa.
- Ehdotuksen mukaan kaikkien kuntien tulisi määrätä vuoden 2023 tuloveroprosentiksi vuoden 2022 tuloveroprosentti vähennettynä kaikissa kunnissa yhtä suurella prosenttiyksiköllä.
- Hyvinvointialueilla ei tässä ainakaan alkuvaiheessa ole omaa verotusoikeutta, sekä ainakin ennen mahdollista omaa verotusoikeutta vain rajattu oikeus lainanottoon.

¹ Esityksen sivulla 212 on jälkimmäisen luvun osalta virhe.

² Esityksen s. 212 todetaan, että "[v]altion verotuloja ehdotetaan kasvatettavaksi kiristämällä valtion ansiotuloverotusta." Koska verotusta nimenomaan ei kiristetä, niin parempi sanavalinta ja muotoilu tässä olisi ehkä ollut "nostamalla valtion ansiotulosta menevien verojen veroprosentteja eri tuloluokissa", tai lyhyesti vain "muuttamalla valtion tuloveroasteikkoa". Itse ajatus tulee kuitenkin esityksen sivulla 212 avatuksi, eikä jää epäselväksi.

Erityisesti tuloverotuksen näkökulmasta esityksen keskeisiä muutoksia tai linjauksia ovat lisäksi muun ohessa seuraavat:

- Valtion- ja kunnallisverotuksen veropohjat yhdistettäisiin siten, että tulosta tehtävät vähennykset myönnettäisiin molemmissa samoin perustein ja saman suuruisina: kunnallisverotuksen perusvähennys, kunnallisverotuksen ansiotulovähennys ja kunnallisverotuksen opintorahavähennys myönnettäisiin jatkossa samoin perustein myös valtionverotuksessa.
- Näiden vähennysten osaltakin tarkoitus on, että uudistuksesta aiheutuvat muutokset verovelvollisten verotukseen uudistuksen voimaantulovuonna olisivat mahdollisimman neutraalit, ja että verorakenteen muutokset eivät voimaan astuessaan aiheuta verotuksen kiristymistä.
- Hallituksen esityksen mukaan muutoksia ei ole mahdollista toteuttaa siten, että yhdenkään verovelvollisen verotus ei missään oloissa muuttuisi. Jotta veromuutokset voidaan toteuttaa siten, että verotuksen kiristymät yksittäisten verovelvollisten tasolla minimoidaan, verotusta itse asiassa hieman kevennetään uudistuksen yhteydessä.³

3 Yleisarvio esityksestä verotusta koskevilta osin

Kaiken kaikkiaan hallituksen esitys vaikuttaa *huolellisesti mietityltä ja valmistellulta siihen sisältyvien veroasioiden suhteen*. Esityksestä saa – eräitä vähäisiä poikkeuksia lukuun ottamatta – selvän ja ymmärrettävän kokonaiskuvan siitä, mitä muutoksia verotukseen ollaan tekemässä, miksi muutoksia tehdään ja miten muutokset aikajanelle asettuvat. Sote-verouudistus toteutetaan siten, että verorakenteen muutokset eivät saa voimaan astuessaan aiheuttaa verotuksen kiristymistä.

Laajan esityksen eräissä verotuloja koskevissa numerotiedoissa vaikuttaa olevan pientä huojuntaa, tai vaihtoehtoisesti sitä, mistä numerot kulloinkin muodostuvat, ei ole ilmaistu täysin selvästi. Tätä puutetta pidän kuitenkin vähäisenä kahdesta syystä: Ensinnäkin esityksestä käyvät hyvin selvästi ilmi ne periaatteet, joiden varaan muutokset rakentuvat. Koska muutokset astuvat voimaan myöhemmin, ovat numerot joka tapauksessa alustavia arvioita. Toiseksi esityksessä todetaan, että koska vuoden 2023 veropohjaa sekä kunnilta valtiolle siirrettävien verotulojen määrää koskevat ennusteet tulevat päivittymään ja veroperusteisiin tulee todennäköisesti muutoksia ennen lakien voimaantuloa, tullaan vuoden 2022 aikana antamaan uusi hallituksen esitys, jossa ehdotetaan muutoksia nyt esitettäviin ansiotulojen veroperusteisiin.⁴

Muutamissa kohdissa (ks. s. 174, 276, 447, 448) hallituksen esityksessä viitataan tutkimuskirjallisuuteen, ilman sen tarkempia viittauksia joko suoraan kirjallisuuslähteisiin taikka sitten tekstin sisäisiin viittauksiin. Silloin jos argumentoinnissa vahvasti nojaututtaisiin tutkimuskirjallisuuteen, olisi lähteet – tai esimerkkejä niistä – syytä mainita. Veropoliittista tutkimusta voidaan nimittäin tehdä useista erilaisista lähtökohdista (taloudellinen tehokkuus,

³ HE 241/2020 vp s. 290–291.

⁴ HE 241/2020 vp s. 213.

tulonjakovaikutukset jne.), joten lähdekritiikille tulisi antaa mahdollisuuksia. Viittausten puute ei ole tässä kuitenkaan merkittävä, koska näissä kohdin tutkimuskirjallisuuteen viitataan pikemminkin siitä näkökulmasta, että sen pohjalta ei suoraan tai yksiselitteisesti saada vastauksia esillä oleviin kysymyksiin.

Kun näin merkittäviä verotusta koskevia muutoksia harvemmin tehdään, antaisi tämä sinänsä mahdollisuuden tehdä verotukseen samassa yhteydessä muitakin rakenteellisia muutoksia, mikäli sellaisille katsottaisiin olevan syytä tai tarvetta. On kuitenkin ymmärrettävää ja varmaan järkevääkin, että esitykseen ei ole sisällytetty kovin paljon erilaisia muuttujia, vaan verotus on pyritty käsittelemään tässä siirtymäkauden yli mahdollisimman neutraalilla tavalla.

4 Näkökohtia verotulojen jakautumista koskevista muutoksista

Kuntien verotulojen rakenne

Kaiken kaikkiaan kuntien tulot koostuvat pääasiassa verotuloista, valtionosuuksista ja toimintatuloista.⁵ Nyt käsillä oleva esitys on vaikuttaa merkittävästi sekä veroihin että valtionosuuksiin.

Kuntien verotulot koostuvat ansiotuloihin kohdistuvasta kunnallisverosta, kiinteistöverosta sekä jako-osuudesta yhteisöveron tuottoon. Kuntien verotuloista keskimäärin 84 prosenttia kertyy kunnallisverosta, noin 8 prosenttia kiinteistöverosta ja noin 8 prosenttia yhteisöverosta.

Veropohjaa ja vero-objekteja ajatellen kiinteistövero on näistä ainoa, joka allokoituu kokonaisuudessaan kunnille; ansiotuloista⁶ ja yritysten voitoista meneviä verotuloja jaetaan valtion ja kuntien kesken. Valtion budjettiin meneekin sitten isompi joukko erilaisia veroja, joista fiskaalisesti merkittäviä ovat muun muassa arvonnäisäverot ja valmisteverot.

⁵ Verotulojen osuus kuntien tuloista on ollut keskimäärin noin 58 prosenttia. Toimintatulot (kuten myyntituotot ja maksutulot) ovat kattaneet noin 1/4 kuntien kokonaistuloista, noin 1/5 kuntien tuloista on muodostunut valtionosuuksista. Tulorakenteessa on kuitenkin suuria eroja eri kuntien välillä: suurimpien kuntien tuloista lähes 64 prosenttia koostuu verotuloista, alimmillaan verotulojen osuus tuloista on 23 prosenttia. HE 241/2020 vp s. 91.

⁶ Tässä vaiheessa voi huomauttaa erästä yksityiskohdasta: Esityksen s. 174 todetaan, että ansiotuloverojärjestelmää on uudistettu viimeksi ansio- ja pääomatuloverouudistuksen yhteydessä vuonna 1993. Sen jälkeen ansiotuloverotusta on muutettu vuosittain pääosin keventämällä työn verotusta. Asia riippuu kuitenkin tarkastelun aikajänteestä. Kuten esityksen s. 91 todetaan, keskimääräinen painotettu tulovero-prosentti on noussut kunnallisverotuksessa 1,29 prosenttiyksiköllä vuosien 2009–2019 välisenä aikana. Vuonna 2010 valtion tuloverotuksessa taulukon korkein veroprosentti oli 30 %, nyt vuosikymmentä myöhemmin 31,25 %. Lisäksi vertailussa tulisi ehkä huomioida veronluonteiset työeläkemaksut ja niiden kehitys.

Kiinteistövero

Esityksen mukaisesti kuntien rahoitusrakenne muuttuu merkittävästi, kun iso joukko tehtäviä siirtyy hyvinvointialueiden hoidettavaksi, valtion rahoittamana. Verotulojen rakennetta ajatellen kiinteistöverojen suhteellinen osuus nousee, sillä ne kertyvät jatkossakin kunnille täysimääräisesti.

Kiinteistöverojen hyviä puolia ovat stabiili veropohja, vähäinen herkkyys suhdanteille sekä budjettitekninen helppous. *Näiden seikkojen valossa rakenteellinen muutos on hyvin perusteltavissa.* Osa kunnista on pieniä ja resurssit ovat vähäisemmät, valtion tasolla on enemmän resursseja vastata haasteisiin, jotka ovat seurausta verokilpailusta, taloudellisista suhdanteista kuten myös näiden seurauksena verotulojen vaihtelusta ja epävarmuudesta.

Kuntien osuus yhteisöveron tuotosta

Yhteisöverot muodostavat noin 8 prosenttia kuntien verotuloista, mutta kuten hallituksen esityksessä todetaan, yhteisöveron osuus yksittäisten kuntien tuloista vaihtelee kuitenkin huomattavasti.⁷ Yhteisöverotulot jaetaan valtion ja kuntien kesken verontilityslaisissa säädettyjen jako-osuuksien mukaisesti. Kunnille kuuluva osuus jakautuu eri kuntien välillä niissä sijaitsevien toimipaikkojen henkilömäärien perusteella.⁸ Lisäksi metsävaltaisilla kunnilla yli 90 prosenttia yhteisövero-osuudesta voi muodostua ns. metsäerän perusteella, jolloin yhteisövero voi olla yli viidenneksen kunnan verotuloista.⁹

Yhteisöverojen tuotto on herkempi taloudellisille suhdanteille kuten myös erilaisille kriisi- ja poikkeustilanteille, mistä esimerkkiä ei tarvitse kaukaa hakea. Vuonna 2020 koronapandemian seurauksena tapahtunut talouden notkahdus alensi myös yhteisöveron tuottoa merkittävästi, vaikka verotuotot eivät pudonnetkaan aivan niin paljon kuin kaikkein pahimmissa skenaarioissa pelättiin.¹⁰

Verontilityslain 12 §:n mukaan valtion jako-osuus on 66,70 prosenttia ja kuntien jako-osuus 33,30 prosenttia yhteisöverosta (17.12.2020/1073). Lailla 1073/2020 muutettu 12 § tuli voimaan 1.1.2021.

⁷ Yhteisöveron osuus kuntien verotuloista vaihtelee suuresti kuntien välillä minimin ollessa 0,5 prosenttia ja maksimin 30 prosenttia. HE 241/2020 vp s. 104.

⁸ Verontilityslain (532/1998) 13 §:n mukaan, jos yhteisöllä on toimipaikka vain yhdessä kunnassa, yhteisön vero lisätään tämän kunnan laskentaerään. Jos yhteisöllä on toimipaikka useassa kunnassa, yhteisön vero lisätään näiden kuntien laskentaeriin yhteisön toimipaikkojen kunnittaisten henkilöstömäärien suhteessa.

Konsernisuhteessa olevien yhteisöjen verot lasketaan kuitenkin yhteen ja lisätään asianomaisten kuntien laskentaeriin kyseiseen konserniin kuuluvien yhteisöjen toimipaikkojen kunnittaisten henkilöstömäärien suhteessa. Lisäksi osa kunnille jaettavasta yhteisöverosta allokoidaan kunnille ns. metsäerän perusteella.

⁹ HE 241/2020 vp s. 104.

¹⁰ Yhteisöveroa kertyi vuonna 2019 noin 5,85 miljardia euroa (ennuste) ja vuonna 2020 noin 5,35 miljardia euroa (ennuste). Valtion vuoden 2021 talousarvio.

Verontilityslain 12 f §:ssä on kuitenkin säädetty erikseen yhteisöveron jako-osuuksista vuosille 2020–2027: osana koronavirusepidemiaan liittyvää kuntien tukemisen toimenpiteiden kokonaisuutta kuntien jako-osuutta yhteisöverosta korotettiin 10 prosenttiyksiköllä (42,13 prosenttiin verovuodelle 2020).

Hallituksen esityksessä todetaan, että yhteisövero ei suhdanneherkkyytensä vuoksi sovellu hyvin kuntien tehtävien rahoituslähteeksi.¹¹ Vaikka perustelu tässä kohdin (s. 214) onkin varsin suoraviivaisesti esitetty, niin myös tältä osin *rakenteellinen muutos vaikuttaa perustellulta*.

Esitettävillä muutoksilla kuntien osuutta yhteisöveron lasketaan ja valtion osuutta nostetaan noin 10,7 prosenttiyksikön verran, minkä johdosta valtion osuus yhteisöveroista kasvaa noin 0,6 miljardia euroa. Tämä tarkoittaa sitä, että kunnille aikaisemmin menneestä osuudesta siirretään noin kolmannes valtion puolelle. Hallituksen esityksessä (s. 212) kuitenkin todetaan, että kuntien yhteisövero-osuuden osittaiselle säilyttämiselle on katsottu löytyvän perusteita kuntien elinkeino- ja työllisyyspolitiikan kannustimena.

5 Näkökohtia vähennysten ja veropohjien yhtenäistämisen osalta

Päälinjana on, että sote-verouudistuksessa muutokset toteutetaan neutraalisti, siirtämällä osa verotuloista siirtyvien tehtävien mukana veronsaajien välillä. Tässä yhteydessä esitetään kuitenkin myös sitä, että ansiotuloista tehtäviä vähennyksiä yhdenmukaistetaan kunnallisverotuksen ja valtion progressiivisen verotuksen kesken. Päälinjanahan on ollut se, että ansiotulojen verotus on kunnallisverotuksessa suhteellista mutta valtion verotuksessa progressiivista. Käytännössä kuitenkin kunnallisverossakin on ollut progressiivisuutta erilaisista vähennyksistä johtuen. Erilaisten vähennysten vuoksi kuntien tuloveroprosentit (nimellinen veroaste) ei myöskään vastaa todellista efektiivistä veroastetta kunnissa.

Tuloverotuksessa pyritään nettotulon verottamiseen. Ansiotulojen puolella on usein varsin yksiselitteistä, mikä on bruttotulojen määrä.¹² Sen sijaan erilaiset vähennykset muodostavat ansiotulojen verotuksessa käytännössä laajan ongelmakentän. Kuten hallituksen esityksessä (s. 106–107) kuvataan, vähennyksiä on erilaisia. Niitä voidaan myös ryhmitellä hieman eri tavoin, kuten vaikkapa seuraavasti:

- (1) Verovelvollisilla on ensinnäkin yleisesti oikeus vähentää veronalaisesta tulostaan tulon hankkimisesta ja säilyttämisestä aiheutuneet menot siten kuin tuloverolaissa säädetään. Tällaisia ns. *luonnollisia vähennyksiä* ovat mm. työhuonevähennys ja ammattikirjallisuus.
- (2) Toiseksi verojärjestelmä sisältää muita vähennyksiä, jotka myönnetään *yksilökohtaisesti sosiaalisin perustein*, veronmaksukykyä huomioiden. Esimerkkeinä voidaan mainita invalidivähennys ja elatusvelvollisuusvähennys.

¹¹ HE 241/2020 s. 214.

¹² Bruttotuloja ajatellen ongelmallista on lähinnä luontoisetujen määrittäminen ja arvottaminen.

- (3) Kolmanneksi verojärjestelmä sisältää vähennyksiä, joiden tavoitteena on vaikuttaa verotuksen tasoon, eli käytännössä *keventää verotusta* alhaisilla tulotasoilla. Koska valtion tuloverotus alkaa (vuonna 2021) vasta 18 600 euron tuloista, on tällaisia vähennyksiä ollut ennen kaikkea kunnallisverotuksen puolella, esimerkkinä kunnallisverotuksen eläketulovähennys. Koska nämä vähennykset ovat sellaisia, joilla pyritään vaikuttamaan verotuksen tasoon yleisesti kaikissa samoilla tulotasoilla olevien verovelvollisten osalta, Verohallinto tekee nämä vähennykset automaattisesti ns. viran puolesta. Hallituksen esityksessä (s. 107) todetaan, että koska tällaiset vähennykset painottuvat pieni- ja keskituloisille, niin yhdessä valtion progressiivisen tuloveroasteikon kanssa tämä on tarkoittanut sitä, että Suomessa ansiotuloverotuksen progressio on muodostunut jyrkäksi ja marginaaliveroasteet korkeiksi.¹³
- (4) Neljänneksi verojärjestelmä sisältää vähennyksiä, joiden tavoitteet ovat joko kokonaan tai ainakin osittain *verotuksen ulkopuolisia*, kuten esimerkiksi edistää tiettyä toimintaa. Esimerkkinä tämän tyyppisistä vähennyksistä voidaan mainita kotitalousvähennys, joka poikkeaa useimmista muista vähennyksistä myös siksi, että sitä ei tehdä tuloista vaan veroista.

Vähennyksiin esitetään tässä yhteydessä muutoksia edellä todetun kolmannen ryhmän osalta. Valtion- ja kunnallisverotuksen veropohjat yhdistettäisiin siten, että tulosta tehtävät vähennykset myönnettäisiin samoin perustein ja saman suuruisina sekä valtion- että kunnallisverotuksessa.

Veropohjien yhdistäminen toteutettaisiin siten, että kunnallisverotuksen perusvähennys, kunnallisverotuksen ansiotulovähennys ja kunnallisverotuksen opintorahavähennys myönnettäisiin jatkossa samoin perustein myös valtionverotuksessa. Samalla vähennysten nimet muutettaisiin perusvähennykseksi, ansiotulovähennykseksi ja opintorahavähennykseksi. Valtion- ja kunnallisverotuksen eläketulovähennykset yhdistettäisiin siten, että kunnallisverotuksen eläketulovähennyksen rakenteeseen perustuva eläketulovähennys myönnettäisiin samoin perustein ja saman suuruisena valtion- ja kunnallisverotuksessa. Myös merityötulovähennystä yhtenäistettäisiin vastaavalla tavalla. Veropohjien yhdistämisellä olisi vaikutusta nimenomaan tulosta tehtäviin vähennyksiin.¹⁴

Vaikka Verohallinto tekee nykyisinkin nämä vähennykset automaattisesti, eli niitä ei tarvitse vaatia – puhumattakaan siitä, että monikaan verovelvollinen ei osaisi kaikkia niitä itse laskea – niin veropohjien yhtenäistäminen *vaikuttaa kannatettavalta ajatukselta*. Verotuksen yksinkertaistaminen on lähtökohtaisesti aina hyvä asia, vaikka koneet nämä vähennykset helposti sinänsä laskevatkin. Oma arvonsa voi olla silläkin, että veropohjien yhtenäistäminen tekee verotuksesta tavallisen veronmaksajan silmissä piirun verran ymmärrettävämpää.

¹³ Usein ajatellaan, että korkeat marginaaliveroasteet liittyvät vain suurituloisten verotukseen, mutta sosiaaliturvajärjestelmän ja verotuksen yhteistuloksena korkeita marginaaliveroasteita voi esiintyä myös pienituloisten kohdalla.

¹⁴ Työtulovähennys on verosta tehtävä vähennys ja se myönnettäisiin jatkossakin ensisijaisesti valtion tuloverosta, mutta vähennyksen parametreja kuitenkin muutettaisiin.

Tavoitteena vähennysten yhtenäistämisenkin osalta on se, että uudistus olisi niin verotuottojen kokonaismäärän kuten myös verovelvollisten kannalta mahdollisimman neutraali. Koska kyseessä on kuitenkin merkittävä rakenteellinen muutos verojärjestelmään, jossa yhdistetään valtion- ja kunnallisverotuksen veropohjat ja muutetaan useita ansiotuloverotuksen parametreja, niin uudistusta ei ole mahdollista toteuttaa täydellisesti siten, että yhdenkään verovelvollisen verotus ei lainkaan muuttuisi. Jotta muutokset voidaan toteuttaa siten, että verotuksen kiristymät minimoidaan, on hallituksen mukaan verotusta syytä hieman keventää uudistuksen yhteydessä.¹⁵ Näin saadaan hieman pelivaraa suhteessa siihen tavoitteeseen, että kenenkään verotus ei uudistuksen johdosta kiristyisi.

6 Maakuntaverot?

Käsiteltävänä oleva hallituksen esitys lähtee siitä, että hyvinvointialueiden rahoitus tulee valtion vastuulle: poiketen kunnallisesta järjestämisestä hyvinvointialueilla ei olisi verotusoikeutta ja sen vuoksi sen tehtävien rahoitus on lähtökohtaisesti riippuvaista valtion rahoituksesta.¹⁶ Hyvinvointialueiden oikeus lainanottoon olisi myös rajattua.

Uudistuksen ensimmäisessä vaiheessa ei siis oteta käyttöön maakuntien verotusoikeutta. Esityksessä on kuitenkin jätetty maakuntaverolle ovet auki. Kuten hyvin tiedetään, maakuntien verotusoikeus on ollut valmistelussa parlamentaarisessa komiteassa. Lähtökohtana tässäkin on ollut se, että maakuntaveron käyttöönotolla ei nostettaisi kokonaisverotuksen tasoa.

Maakuntaverokomitean raportti julkaistaneen lähiaikoina. Tätä lausuntoa kirjoitettaessa komitean työn sisällöstäkään ei ole ollut mitään tietoja, joten lausun asiasta vain yleisellä tasolla sekä siltä osin kuin asiaan on viitattu tarkasteltavana olevassa hallituksen esityksessä 241/2020:

Hallituksen esityksessä (s. 276) todetaan, että ilman hyvinvointialueiden verotusoikeutta, kustannusten kasvun hillinnän näkökulmasta keskeistä on, missä määrin valtio pystyisi ohjaamaan hyvinvointialueita kustannustehokkaaseen toimintaan. Keskeisessä roolissa olisivat esityksen mukaan lisärahoituksen saamiselle asetettavat ehdot sekä se, kuinka uskottavana hyvinvointialueet pitäisivät arviointimenettelyä toistuvan lisärahoituksen saamisen seurauksena. Edelleen esityksessä todetaan, että taloustieteen tutkimuskirjallisuuden perusteella alueen verotusoikeuteen ja omiin verotuloihin liittyisivät paremmat kannustimet hillitä kustannusten nousua kuin toimittaessa ainoastaan valtion rahoituksella. Verotusoikeuden myötä alueen päättäjät vastaisivat asukkaille sekä palveluiden että verorasituksen tasosta.¹⁷

Toisaalla (s. 448) kuitenkin todetaan, että valtion rahoitukseen perustuvaa mallia pidetään toimivampana verotuksen tason ja verojärjestelmäkokonaisuuden näkökulmasta. Uudistuksen reunaehdoksi on asetettu hallituksen linjaus siitä, että verorakenteen muutokset eivät saa voimaan astuessaan aiheuttaa verotuksen kiristymistä. Täysi valtion rahoitus tukisi näiden tavoitteiden saavuttamista: se parantaisi valtion mahdollisuutta ohjata verotuksen tasoa ja erityisesti työn

¹⁵ Ks. HE 241/2020 vp s. 290–291.

¹⁶ HE 241/2020 vp s. 944.

¹⁷ HE 241/2020 vp s. 276.

verotuksen kokonaisrasitusta. Taloustieteellisen tutkimuskirjallisuuden perusteella ei voida tehdä yksiselitteisiä johtopäätöksiä, miten hyvinvointialueverotus vaikuttaisi verotuksen kokonaistasoon, esityksessä todetaan. Valmistelussa on kuitenkin arvioitu, että hyvinvointialueiden (eli myöhemmin maakuntien) verotusoikeuteen liittyisi valtion rahoitusta suurempi riski kokonaisveroasteen noususta, kun veroprosenteista päättävien tahojen lukumäärä kasvaisi. Hyvinvointialueiden verotusoikeuteen liittyisi myös riski verovelvollisten veroprosenttien eriytymisestä alueittain. Verojärjestelmän näkökulmasta valtion rahoitusmalli olisi yksinkertaisempi ja selkeämpi kuin hyvinvointialueiden verotusoikeuteen pohjautuva järjestelmä.¹⁸

Tältä osin viittaukset tutkimuskirjallisuuteen olisivat olleet hyödyllisiä. Voisi kuitenkin olettaa, että tämä puute tulee korjautumaan maakuntaverokomitean raportin myötä.

Itse asian suhteen on varmaankin seikkoja kummankin näkökannan puolesta. Kaikessa taloudellisessa toiminnassa kannusteet ovat tärkeässä roolissa, mutta kannusteita on kuitenkin erilaisia, ja viime kädessä asioista ovat päättämässä ihmiset erilaisine näkemyksineen. Tavoitepluralismi on haaste monenlaisten organisaatioiden, ehkä erityisesti nimenomaan julkisen puolen organisaatioiden suhteen.

Esityksessä myös todetaan, että verotusoikeutta voi tarkastella myös hyvinvointialueiden tehtävien kautta. Uudistukselle on asetettu tavoitteeksi mm. palvelujen saatavuuden parantaminen sekä hyvinvointi ja terveyserojen kaventaminen, jotka edellyttävät valtionohjauksen vahvistamista. Mitä yksityiskohtaisempaa valtion ohjaus on, sitä enemmän rahoituksen tulisi esityksen mukaan olla valtion rahoitusta. Hyvinvointialueiden rahoituksen perustumisessa kokonaan valtion rahoitukseen on riskinä, että se saattaa heikentää hyvinvointialueen kannustimia kustannusten hillintään.¹⁹

Ihmisillä on myös erilaisia näkemyksiä verotuksen roolista yhteiskunnassa. Yhdet ovat sitä mieltä, että valtion ja kuntien verotuloja pitää lisätä, tai jopa maksimoida, kunnes rajat ns. Lafferin käyrässä tulevat vastaan.²⁰ Toiset ovat sitä mieltä, että julkista sektoria tulee supistaa ja verotuksen roolia yhteiskunnassa vähentää. Kolmannet ovat sillä kannalla, että kysymys on maksimoinnin tai minimoinnin asemasta pikemminkin verotuksen *optimoinnista*, mutta hekään eivät välttämättä ole yhtä mieltä siitä, millä kriteereillä optimointi tehdään. Jos kuitenkin oletetaan, että jonkinlainen kultainen keskitie on joka tapauksessa paras päävaihtoehto, niin optimointia on varmaankin helpompi toteuttaa, jos optimoinnin suorittajia on vähemmän.

Vaikka siirtyminen maakuntaveroon toteutettaisiin neutraalisti, ilman verotukseen tasoon tehtäviä muutoksia, niin olennaista on tietysti se, mitkä ovat vaikutukset pitkällä tähtäimellä. Veronmaksajain Keskusliitto ry julkaisi 4.3.2021 tutkimuksestaan tietoja, joiden mukaan keskeiset kuntavaikuttajat – puoluetustasta riippuen – uskovat verotuksen ajan mittaan kiristyvän, jos uusi maakuntatason verottaja lisätään kuntien ja valtion rinnalle. Koska käytettävissä ei ole tarkempi tietoja

¹⁸ HE 241/2020 vp s. 448.

¹⁹ HE 241/2020 vp s. 448.

²⁰ Lafferin käyrä on malli, joka kuvaa verokertymää veroasteen funktiona. Mallin mukaan valtion verotulot kasvavat veroasteen mukana vain tiettyyn pisteeseen asti: sen jälkeen verotulot alkavat laskea, jos verotusta edelleen nostetaan.

kyselytutkimuksen toteutuksesta ja menetelmistä, tuloksiin tulee suhtautua varauksella, mutta joka tapauksessa suuntaa antavana näitä tuloksia voinee pitää.²¹

Kysymyksenasettelu ei rajaudu myöskään ainoastaan veroihin, vaan se voi liittyä myös lainanottoon ja velkaantumiseen. Tarkoituksena on, että hyvinvointialueilla olisi ainakin ennen omaa verotusoikeutta vain rajattu oikeus lainanottoon. Oman verotusoikeuden myötä mahdollisuudet velkarahoitukseen ilmeisesti myös avautuisivat.

Esityksessä (s. 263) todetaan, että jos hyvinvointialueet voisivat ottaa vapaasti lainaa verotusoikeuden puuttuessa, valtion rahoituksen määrä ja valtion riskit kasvaisivat ilman, että valtio voisi siihen vaikuttaa. Tätä ei voida kuitenkaan ehkä lukea kääntäen siten, etteivätkö valtion riskit kasvaisi tilanteessa, jossa maakunnilla olisi verotusoikeus ja maakunta velkaantuisi.

Ystävällisin terveisin

Reijo Knuutinen

OTT, KTM, professori, Turun yliopiston kauppakorkeakoulu

reijo.knuutinen@utu.fi

²¹ <https://www.veronmaksajat.fi/ajankohtaista/Ajankohtaista/Lehdistotiedotteet/vuosi-2021/kuntapaattajat-maakuntavero-kiristaisi-verotusta-sote-heikentaisi-monen-kunnan-taloutta/#2a1e4400> . Verotuksen kiristymiseen uskoo Veronmaksajien mukaan 71 prosenttia kunnanvaltuutetuista ja peräti 82 prosenttia kuntien johtavista virkamiehistä. Vain 14 prosenttia kunnanvaltuutetuista ja 11 prosenttia virkamiehistä sitä vastoin ei usko verotuksen kiristymiseen