

9.3.2021

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan verojaostolle

OTT Timo Viherkenttä
Työelämäprofessori, Aalto-yliopisto
Vero-oikeuden dosentti, Helsingin yliopisto

**Asia: Hallituksen esitys eduskunnalle hyvinvointialueiden perustamista ja sosi-
aali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koske-
vaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja
13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi (241/2020 vp.)**

1. Veromuutokset osana uudistusta¹

Kysymyksessä oleva uudistus (jäljempänä *sote-uudistus*) vaikuttaa hyvin merkittävästi Suomen verojärjestelmän kokonaisrakenteeseen. Verojärjestelmä muuttuu siinä mielessä epätavallisella tavalla, että verorakenteen suuri muutos ei ole uudistuksen varsinainen tarkoitus vaan *sivuvaikutus*.

Verojärjestelmän uudistumisen olennaisin piirre on, että muutokset ovat erittäin suuria eri *veron-
saajien* aseman kannalta, mutta välittömät vaikutukset verovelvollisille ovat hyvin pieniä. Merkit-
täviäkin vaikutuksia voi syntyä ajan mittaan myös veronmaksajille sitä kautta, miten uudistus vai-
kuttaa verojärjestelmän rakenteeseen ja toki myös julkisen talouden eri toimijoiden menoihin. Näi-
den seikkojen arvioiminen pitemmällä aikavälillä on tässä vaiheessa jokseenkin mahdotonta.

Hallituksen esitykseen sisältyvät huomattavat rakenteelliset muutokset koskevat *tuloverotusta*. Uu-
distukseen liittyy yksittäiskysymyksiä myös muihin veromuotoihin liittyen. Niitä ei seuraavassa
käsitellä. Ne perusratkaisut, joihin hallitus on tuloverotuksessa päätenyt, on mielestäni toteutettu

¹ Lausunnossa käsitellään hallituksen esityksestä vain verotukseen liittyviä asioita.

9.3.2021

lainsäädäntöteknisesti sinänsä huolellisesti. Seuraavassa esitettävät näkökohdat kohdistuvat pääosin yleisempiin, rakenteellisiin seikkoihin sekä siihen, onko kaikkien mukana olevien elementtien sisällyttäminen esitykseen tässä vaiheessa ollut perusteltua.

2. Valtion ja kuntien asema veronsaajina

2.1. Perusratkaisu

Hyvinvointialueiden rahoitukseen on erilaisia vaihtoehtoja, joita esityksessä on vertailevasti tarkasteltu. Lopputuloksena on päädytty ainakin tässä vaiheessa alueiden rahoittamiseen *valtion budjetista* täydennettynä hyvinvointialueiden omilla maksutuloilla. Ratkaisu on perusteltu.

Yhtenä vaihtoehtona aiemmin ollut ajatus, jossa *kunnat* osallistuisivat hyvinvointialueiden rahoitukseen, on hylätty. Tämä on oikein, koska hyvinvointialueille jatkossa kuuluvat asiat eivät enää kuuluisi kuntien tehtäviin, vaan kummallakin paikallishallinnon tasolla olisi oma tehtäväkenttensä julkisen hallinnon kokonaisuudessa. Tätä ei merkittävästi muuta se, että kunnille jäisi terveyden edistämiseen liittyviä tehtäviä. Esityksessä lausutaan myös, että ratkaisu, jossa kunnille osoitettaisiin merkittävä rahoitusvastuu kuntasektorin ulkopuolisten viranomaisten menoihin, ei olisi perustuslain mukainen.

Valtion rahoitustarpeen osalta esitetään, että hyvinvointialueiden rahoitus hoidetaan valtion *yleiskatteellisin tuloin* eikä käyttöön otettaisi erillistä ”sote-veroa”. Tämä on hyvien budjettiperiaatteiden mukaista ja kannatettava ratkaisu.

Ainakaan uudistuksen ensimmäisinä vuosina uusille hyvinvointialueille ei ole esitetty *verotusoi-keutta*. Verotusoikeuskysymystä on lyhyesti käsitelty hallituksen esityksessä. Asiaa tulevaisuuteen nähden selvittäneen *maakuntaverokomitean* on tietävästi määrä antaa mietintönsä tätä kuulemista seuraavana päivänä. Kun olen komitean jäsen, en tässä lausunnossa kommentoi sitä vaihtoehtoa.

Verorakenteen kannalta keskeinen muutos on hyvinvointialueiden valtiollisen rahoituksen edellyttämä verotulojen mittava siirtäminen kunnilta valtionverotukseen. Tämä muuttaa perustavanlaatuisesti veronsaajien asemaa ennen kaikkea ansiotulojen, mutta myös yhteisöjen verotuksessa. Ansio-
tulovero arvioidaan siirtyvän kunnilta valtiolle vuositasona lähes 13 miljardin euron verran.² Kuntien osuutta yhteisöveron tuottoon alennettaisiin lisäksi kolmanneksella, mikä tarkoittanee runsaan puolen miljardin euron mittaluokkaa.

Kun siirrellään vuositasona yli 13 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 korostetusti vaihtoehto (i). Vaihtoehto (ii) olisi voinut pitää sisällään tuloverotuksen kokonaisarvioinnin tai laajemmin myös muita verolajeja.

² Tässä lausunnossa mainitut euromäärät eivät ehkä kaikin kohdin vastaa tarkoin esitystä, koska laajan esityksen eri kohdissa selostetaan vaikutuksia vähän vaihtelevin sanankäntein. Esityksen fiskaalisissa vaikutusarvioissa esitetyt euromäärät tarkentuvat joka tapauksessa myöhemmin.

9.3.2021

Veronmaksajille aiheutuvien sisällöllisten muutosten minimointi on omalla tavallaan ymmärrettävää, kun otetaan huomioon sote-uudistuksen laajuus ja monimutkaisuus ilman laajempaa veroreformiakin. Laaja-alainen verotuksen uudistaminen olisi osana tätä esitystä tuskin saanut ansaitsemaansa yhteiskunnallista huomiota eikä sellaisen uudistuksen valmistelukaan olisi ollut parhaalla tavalla tehtävissä tässä yhteydessä.

Voidaan kuitenkin kysyä, liittyykö tähän kaikkien veronmaksajien verorasituksen ennallaanpitämiseen samalla suuri menetetty mahdollisuus. Kun valtio on keräämässä yli 13 miljardin ”uudet” verotulot, olisi kaikkien aikojen tilaisuus arvioida rohkeasti, *onko eri veromuotojen nykyinen painotus verojärjestelmän kokonaisuuden kannalta paras ratkaisu*. Tällaisessa yhteydessä olisi tilaisuus esimerkiksi loikkaan, jossa ansiotuloverotuksen annettaisiinkin aidosti keventyä ja osa valtion kasvavista menoista rahoitettaisiin korottamalla energia- ja muuta ympäristöverotusta sekä – ensisijaisesti alennettujen verokantojen nostamisella tai poistamisella – arvonlisäverotusta.

Vaikka veronsaajat ovat mittavasti vaihtumassa, esityksen voidaan sanoa edustavan veropolitiikan vanhaa, mutta osin ongelmallista viisautta ”*vanha vero on hyvä vero*”.

Kun verotuksen muutoksista vuonna 2023 on joka tapauksessa tarkoitus antaa myöhemmin uudet esitykset, olisi myös voitu jatkaa veropoliittisten – ehkä isompienkin sellaisten - ratkaisujen valmistelua ja tehdä niitä koskevat esitykset myöhemmin. Niitä olisi tällöin voitu käsitellä sote-uudistusesityksen käsittelystä erillään.

2.2.Kunnat veronsaajina

2.2.1. Kuntien verorakenteen muutos

Nykyisin kuntien noin 22 miljardin euron verotuloista 84 prosenttia kertyy fyysisten henkilöiden ansiotuloveroista ja loppuosa noin puoliksi yhteisövero-osuudesta ja kiinteistöverosta. Yhteisöveron merkitys vaihtelee suuresti kunnittain, kuten myös se, kuinka suuri osa yhteisöverotuotosta 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. Yhteisöveron osuus kuntien verotuloista nousee hieman huolimatta siitä, että kuntien osuutta yhteisöverosta alennetaan yhdellä kolmasosalla 20,87 prosenttiin. Kun kiinteistöveroa ei olla tässä yhteydessä muuttamassa, sen osuus kuntien verotuloista nousee melko merkittävästi verotulojen kokonaismäärän alentuessa.

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

9.3.2021

2.2.2. Ansiotulojen verotus

Kunnallisen ansiotuloveron osuuden aleneminen seuraa esityksessä kaikkien kuntien veroprosenttien alentamisesta suoraan lailla vuonna 2023. Esityksen laskelmissa alentamisen suuruus on toteutuneisiin verotuottoihin perustuen 13,26 prosenttia, mutta luvun on määrä vielä tarkentua. Tarkoitus on, että uudistuksesta aiheutuvat muutokset verovelvollisten verotukseen uudistuksen voimaantulovuonna olisivat mahdollisimman neutraalit, ja että verorakenteen muutokset eivät voimaan tullessaan aiheuttaisi ainakaan verotuksen kiristymistä.

Kun veroprosenttien alentamisesta vuonna 2023 säädettäisiin lailla edellä kuvatulla tavalla, uudistus ei ensimmäisenä vuonna vaikuttasi kuntien välisiin veroprosenttieroisiin.³ Kun prosentit olisivat jatkossa alle puolet nykyisistä, suhteelliset erot kylläkin kasvaisivat kerralla paljon. Tämä tuo veroprosenttien erot silmiinpistävämmiksi, mutta absoluuttiset erot ovat asiallisesti perustellumpi tapa arvioida asiaa.

Kun kuntien rahoitusvastuulla olevista kokonaismenoista poistuu karkeasti puolet ja ylikin, kunnallisen verotuksen tason tulee tietenkin alentua radikaalisti. Esitykseen sisältyvä ehdotus lailla sidottavasta kuntien vuoden 2023 veroprosentista on silti poikkeuksellinen ja siihen liittyy kysymyksiä myös perustuslain 121.3 §:ssä taatun kuntien verotusoikeuden kannalta. Esityksessä nojaututaan tässä perustuslakivaliokunnan lausuntoon edellisellä vaalikaudella käsitellyssä olleesta esityksestä (PeVL 26/2017). Perustuslakivaliokunta katsoi, että silloinen ehdotus ei sopinut hyvin perustuslain 121.3 §:n sanamuotoon ja esitöissä ilmaistuun ajatukseen, jonka mukaan kunnilla on oikeus päättää kunnallisen veron suuruudesta laissa säädettyjen määräytymisperusteiden mukaan, mutta valio-kunta ei pitänyt ehdotusta osana silloisen esityksen kokonaisuutta perustuslain vastaisena. Kun nyt käsiteltävä hallituksen esitys vastaa näiltä osin olennaisin kohdin aiempaa esitystä, perustuslakivaliokunnan vuoden 2017 lausunto näyttää tässä yhteydessä täysipainoisen relevantilta.

Esityksen katsominen perustuslain mukaiseksi ei tietysti estä arvioimasta ratkaisun perusteita muuten. Esityksen mukaan ”on katsottu välttämättömäksi säätää, että alentaminen tapahtuisi ainakin kerran samoin perustein”. Välttämättömyys on tässä voimakkaahko ilmaisu. Esityksessä viitataan hallitusohjelman linjauksiin kokonaisveroasteen nousun estämisestä ja siihen, ettei työn verotus kiristyisi millään tulotasolla. Näille tavoitteille on toki hyviä syitä. Silti se, että kuntien vuosisatainen oikeus kunnallisveroprosentista päättämiseen kahlitaan yhdeksi vuodeksi hallituksen poliittisten tavoitteiden toteuttamiseksi on periaatteellisesti pitkälle menevää. Mahtaneeko tämä erota perustavanlaatuisesti siitä, että näin tehtäisiin vaikkapa suhdannepoliittisista syistä, mitä meillä olisi tuskin vanhastaan pidetty hevin mahdollisena. Toki voi olla talouspoliittiselta kannalta hyvä, jos tällainenkin mahdollisuus on työkalupakissa. Kun vastaava ratkaisu sisältyi jo edellisellä vaalikaudella annettuun hallituksen esitykseen, tämäntyyppisellä menettelyllä näyttää joka tapauksessa olevan laaja poliittinen hyväksyttävyyys.

Sen lisäksi, että asiaan liittyy kysymyksiä valtion ja kuntien päätöksentekijäroolien kannalta, ratkaisu, jossa kunnallisverotusta alennetaan saman verran kaikissa kunnissa, ei ole substanssimielessä

³ Kunnallisveroprosenttien erot nykyisin enimmillään 6,5 prosenttiyksikköä. Perustuslakivaliokunta on vuonna 2014 (PeVL 40/2014 ja 67/2014) pitänyt jokseenkin nykytasoisia eroja yhdenvertaisuuden näkökulmasta vielä hyväksyttävänä. Sen sijaan 11 prosenttiyksikköön nousevat erot olisivat tuolloisten kannanottojen valossa olleet ilmeisesti jo perustuslain vastaisia.

9.3.2021

ilmiselvä. Kun hyvinvointialueille siirtyvät menot vaihtelevat tuntuvasti kunnittain, veroja alennetaan vuonna 2023 joissakin kunnissa ”liikaa” ja toisissa liian vähän poistuviin kustannuksiin verrattuna.

Veronalennusten lakisääteinen kaavamaisuus aiheuttaakin sen, että vuodelle 2023 kielletyt verorasitusmuutokset voivat purkautua joko vuonna 2022 tai vuodesta 2024 alkaen (tai sekä että). Kuntien syksyllä 2021 tekemät vuoden 2022 veroprosenttipäätökset pitävät sisällään päätöksen myös vuoden 2023 veroprosentista. Oikean tason määrittäminen ei ehkä ole tuolloin helppoa, kun koko kuntatalous on mullistumassa 2023. Vuodesta 2024 alkaen kuntien veroprosentit ovat jälleen normaalilla tavalla kuntien päätettävissä ja viimeistään tuolloin on epäilemättä odotettavissa merkittävääkin kuntakohtaista vaihtelua veroprosenttipäätöksissä.⁴

Edellä esitetyn valossa voidaankin kysyä, onko esityksessä menty liian pitkälle sen turvaamisessa, että kenenkään verotus ei saa juuri muuttua vuonna 2023, vaikka eri kuntiin syntyy erisuuriset laskennalliset verotulojen muutostarpeet. *Olisiko voitu luottaa kuntiin* siinä, että ne alentavat omilla päätöksillään kunnallisverotusta poistuvia tehtäviä riittävässä määrin vastaavasti. Voi toki olla realismia, että kunnissa olisi helpompaa alentaa vuonna 2023 veroprosenttia vaikkapa vain 12 prosenttiyksiköllä kuin normaalitilanteessa nostaa prosenttia yhdellä prosenttiyksiköllä, minkä vuoksi päätösvallan jättäminen kunnille voisi johtaa ansiotuloverotuksen kiristymiseen. Ainakin se luultavasti johtaisi erisuuruisiin alennuksiin eri kunnissa. Silti ilmaan jää kysymys siitä, mikä viimemainittu hyöty on veronalennusten ja -kiristysten kategorisesta kieltämisestä yksittäisenä vuonna.

Veronmaksajien verorasitukseen vuonna 2023 aiheutuvat muutokset, etenkin verotuksen kiristymisen, pyritään pitämään esityksessä hyvin pieninä kuntien tuloveroprosenttien, valtion tuloveroasteikon sekä vähennysjärjestelmän säätämisellä. Tavoitteen toteuttamisessa on sinänsä onnistuttu käsitykseni mukaan esityksessä hyvin. Ei liene mahdollista, että toimenpiteiden vaikutus kaikkien verovelvollisten verotukseen olisi aivan täsmälleen sama, eikä millimetritarkkuus ole tässä myöskään välttämätöntä, vaikka verovelvollisten rasituksen ei lähtökohtaisesti tulisiakaan muuttua lainkaan ilman, että sitä nimenomaan halutaan.

Tavoitetta ansiotulojen verorasituksen nousun välttämisestä vaikeuttavat hieman *kirkollisveroon* tulevat muutokset. Kun vähennyksiä siirtyisi valtionverotuksen puolelle, kirkollisverotus kiristyy ilman erityistoimia esityksen mukaan noin 60 miljoonalla eurolla. Tähän on vaikea suoraan puuttua pelkästään valtiovallan ratkaisuin ja asia jääkin – jos ilmaisu sallitaan – herran haltuun. Kun monien seurakuntien talous on tiukoilla, kirkollisveroprosentteja tuskin kaikkialla alennetaan muutosten neutraloimiseksi, joten monien kirkkoon kuuluvien verotus voi vähän kiristyä vuonna 2023.

Verovelvolliskohtaiset vaikutukset (tai paremminkin niiden jääminen toteutumatta) perustuvat hallituksen esityksen mukaisesti kunnallisveroprosenttien alentamiseen, valtionverotuksen asteikon uudistamiseen sekä veroperustemuutoksiin. Esityksen mukaan vuoden 2022 aikana annetaan kuitenkin

⁴ Esityksessä käsitellään myös muita vaihtoehtoja kuten ratkaisuja, joissa kuntien veroprosentteja alennettaisiin kultakin kunnalta hyvinvointialueille siirtyviä todellisia tai laskennallisia kustannuksia vastaavasti (valtionosuus huomioon ottaen). Vaikka näillekin vaihtoehdoille voidaan esittää perusteluja, niiden vaikutuksia eri verovelvollisille ja eri kunnille pidettiin ongelmallisen suurina.

9.3.2021

kin uusi esitys, jossa ehdotetaan muutoksia näihin perusteisiin. On tietysti poikkeuksellinen menettely, että hallituksen esitykseen sisältyviä muutoksia ei ajatellakaan sovellettaviksi, vaan niiden tilalle on tarkoitus antaa uudet esitykset myöhemmin. Tarkoituksena lienee lisätä luottamusta kaavaintujen asiaratkaisujen toteutumiseen. Olisin silti pitänyt luonnollisena ja riittävänä, että suunnitellut ratkaisut olisi tässä esityksessä tyydytty selostamaan, mutta lopulliset eurot ja prosentit sisältävät varsinaiset säännösehdotukset olisi jätetty vuonna 2022 annettavaan esitykseen. Näin olisi voitu menetellä siinäkin tapauksessa, ettei olisi halua lähteä edellä jaksossa 2.1. vilautettuun rokeampaan verojärjestelmän uudistamiseen.

Edellisen vaalikaudella käsiteltyyn uudistusehdotukseen verrattuna esityksessä on uutuutena valtion- ja kunnallisverotuksen veropohjien yhdistäminen. Tämä muutos on ilahduttava ja merkitsee valitettavan harvinaista tuloverojärjestelmän selkeyttämistä.

2.2.3. Yhteisövero

Myös kuntien yhteisöveron määrä alenee, vaikkakin sen suhteellinen osuus kuntien verotuloista jonkin verran kasvaa. Yhteisövero ei ole kuntien rahoituslähteenä ongelmaton eikä hallituksen esityksestäkään välity erityistä innostusta sitä kohtaan. Esityksessä (4.1.8.) todetaan, että ”yhteisövero ei myöskään suhdanneherkkyytensä vuoksi sovellu hyvin kuntien tehtävien rahoituslähteeksi” ja ”myös kuntien yhteisövero-osuuden osittaiselle säilyttämiselle on katsottu löytyvän perusteita kuntien elinkeino- ja työllisyyspolitiikan kannustimena” (kursivointi tässä).

Yhteisöjen tulo on kunnallisena veropohjana hankala paitsi yleisen suhdanneherkkyytensä vuoksi, erityisesti siksi, että yksittäisten yritysten suuri rooli kunnan verolähteenä on riskikeskittymä etenkin pienehköissä mutta kyllä suuremmisakin kunnissa. Työntekotapojen uudistuminen mutkistaa myös perusteita yhteisöveron jakamiseen kuntien kesken työpaikkojen suhteessa. Myös yhteisöverotuoton jakoon liittyvään metsäerään liittyy omia kysymyksiään. Ja vaikka kuntien oikeudella yhteisöveron tuottoon voi olla joitakin myönteisiä vaikutuksia taloudellisesta toimintaympäristöstä huolehtimisen kannalta, kuntien keskinäinen kilpailu yrityksistä ei automaattisesti ole kokonaistaloudellisesti hyödyllistä.

Kuntien yhteisövero-osuuden alentaminen kolmanneksella on tässä vaiheessa mielestäni kohtalaiten tasapainoinen ratkaisu. Kuntaryhmän osuuden mitoituksessa on ainakin lyhyellä tähtäyksellä paikallaan ottaa huomioon myös se, että yhteisöveron merkitys vaihtelee suuresti kunnittain ja osassa kuntia merkitys on suuri. Lähivuosina voisi olla kuitenkin paikallaan arvioida perusteellisesti yhteisöveron asemaa uudistuvassa kuntataloudessa.

Tuloverolain 124 §:n 3 momentissa tarkoitettu *osittain verovapaiden yhteisöjen* (tiettyihin tuloihin sovellettava) tuloveroprosentti vastaa kuntien osuutta yhteisöveron tuotosta. Kuntien yhteisövero-osuuden pienentyessä osittain verovelvollisten yhteisöjen veroprosentti alenisi vuonna 2023 4,17 prosenttiin. Kun valtion ja kuntien yhteisövero-osuuksia on muuteltu ehtimiseen, osittainen verovapaiden yhteisöjen veroprosentti on heitellyt vuodesta toiseen. Tämä heilunta on aiheutunut kokonaan näihin yhteisöihin liittymättömästä valtion ja kuntien taloussuhteiden säätämisestä. Esimerkiksi vuodelle 2020 näiden yhteisöjen veroprosentti nousi kesken vuoden 6,43 prosentista 8,87 prosenttiin ja nyt vuodelle 2023 esitettävä prosentti on alle puolet tuosta tasosta.

9.3.2021

Tätä pitkään jatkunutta käytäntöä ei voida pitää hyvänä. Verolainsäädännössä ensisijaista tulisi olla verovelvollisten verorasituksesta päättämisen. Kyseisille yhteisöille varmaan sopii esityksessä ehdotettu veroprosentin alentaminen eikä minullakaan ole mitään sitä vastaan, mutta myös näiden verovelvollisten veroprosentin tulisi jatkossa olla lainsäätäjän aito ratkaisu eikä ihan muiden syiden mukana pomppiva jakojäännös (kansanomaisesti, ei matemaattisesti ilmaistuna).

2.2.4. Kiinteistövero

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

Osana kuntasektorin kokonaistalouden ja verorakenteen uudistamista olisi perusteltua olla verotuksen painopisteen suurempikin siirtäminen ansiotuloverotuksesta kiinteistöveron suuntaan. En silti katso, että nyt annettu esitys olisi ollut paras asiayhteys korottaa kiinteistöveroprosenttien vaihteluvälejä. Tämä johtuu siitä, että verotusarvot lienevät lähivuosina keskimäärin kohoamassa niiden yhdenmukaistamisen yhteydessä. Luontevaa olisi antaa kiinteistöveron suhteellisen merkityksen kasvaa siinä yhteydessä, kun entistä tasapuolisemmat, mutta keskimäärin korkeammat verotusarvot tulevat käyttöön. Suunnitelmat kiinteistöveroprosenttien vaihteluvälien alentamisesta samassa yhteydessä joutaisivatkin unohdettaviksi.⁵

2.3. Valtio veronsaajana

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen rahoituksen siirtyminen kuntasektorilta keskeisesti valtion rahoituksen piiriin nostaa tuntuvasti valtion verotulojen tarvetta. Edellä jaksossa 2.1. viitattiin siihen, ettei tässä yhteydessä olla toteuttamassa tuloverotuksen ulkopuolella ulottuvaa valtionverotuksen rakenteen uudistamista. Alla muutama kommentti nyt esitettävistä valtion veroja koskevista ratkaisuista.

Valtionverotuksen sisällön kannalta uudistuksen keskeinen ratkaisu on, että hyvinvointialueiden rahoitukseen tarvittava (aluksi) runsaan 13 miljardin euron lisäverotulo kerätään valtiolle kiristämällä ansiotuloverotusta kunnallisverotuksen alenemista vastaavalla määrällä sekä nostamalla valtion osuutta yhteisöveron tuotosta. Nämä muutokset vaikuttavat merkittävästi valtion verokertymän rakenteeseen. Kun ansiotulojen valtionverotus kokonaisuutena lähes kolminkertaistuu ja yhteisövero tulee entistä painotetummin valtiolle kertyväksi veroksi, tuloverotus ohittanee arvonlisäverotuksen valtion suurimpana tulolähteenä.

⁵ Osana nyt tarkasteltavaa uudistusta on kiinteistöveron ottaminen mukaan verotuloihin perustuvaan valtionosuuksien tasaukseen pääsääntöisesti 50 prosentin osuudella laskennallisesta verosta. Kun kyseessä on osa valtionosuusjärjestelmää, on tarkastele asiaa nyt lähemmin. Totean kuitenkin, että ratkaisuun liittyy ongelmallisia piirteitä. Kun kasvukeskusten asuntorakentamiseen liittyvien infrastruktuurikustannusten vastapainona ei enää olisi täysimääräistä kiinteistöveropohjan vahvistumista, kannustimet tarpeelliseen uudisrakentamiseen heikentyisivät.

9.3.2021

Nykyisin ansiotulojen verotus on pääosin kunnallisverotusta. Valtionverotuksen alaraja on varsin korkea ja valtion ansiotuloverosta huomattava osa kertyykin ylemmistä tuloluokista. Tältä osin tilanne muuttuu tulevaisuudessa, kun valtionveroa maksettaisiin jo pienistä ansiotuloista ja valtion ansiotuloverosta tulee ”koko kansan vero”.

Kuten edellä jaksossa 2.2.2. todettiin, tulosta tehtävät vähennykset valtionverotuksessa ja kunnallisverotuksessa yhdenmukaistettaisiin. Tämä selkeyttää osaltaan myös valtionverotusta ja parantaa sen havainnollisuutta myös veronmaksajien näkökulmasta. Esityksessä on hahmoteltu vaihtoehtoistakin ratkaisua, joka virtaviivaistaisi tuloverojärjestelmää enemmänkin, mutta siihen ei lähdetty, koska se olisi joko johtanut joidenkuiden verotuksen kiristymiseen tai vaatinut 500 miljoonan euron veronkevennykset, joihin ei katsottu olevan mahdollisuuksia. Kumpikin on sinänsä relevantti näkökohta, mutta voidaan kysyä, ovatko asetetut reunaehdot olleet liian tiukat ja kahlehtineet esityksen sisältöä valitettavan paljon.

3. Yhteenveto

Edellä on pidetty valittujen linjaratkaisujen teknistä toteutusta esityksessä sinänsä huolellisena. Painavimmat yllä esitetyt kommentit liittyvät alla tiivistettyihin yleisempiin seikkoihin. Kysymykset koskevat erityisesti sitä, ovatko ansiotuloverotusta koskevat ehdotukset tässä esityksessä ylipäänsä tarpeellisia.

- Ovatko perusteet kuntien vuoden 2023 tuloveroprosenttien poikkeukselliselle sitomiselle lainsäädännössä mielekkäät ja vakuuttavat vai *olisiko päätökset tullut jättää tehtäväksi normaaliin tapaan kunnissa?*

- *Oliko ansioverotusta koskevia ehdotuksia lainkaan aiheutta sisällyttää tähän esitykseen?* Yksityiskohtaisen sisällön osalta kysymys liittyy siihen, ettei esitettyjä säännöksiä ole tarkoitettukaan lopullisiksi vaan tarkoituksena on antaa myöhemmin uusi, korvaava esitys. Laajemmin kysymyksen taustalla on se, että hyvinvointialueiden rahoitukseen liittyvät mittavat muutokset veronsaajien asemassa olisivat voineet olla otollinen tilaisuus verojärjestelmän rohkeampaankin uudistamiseen, joka olisi voitu erikseen valmistella vuoden 2021 aikana.

En katso, että noissa asioissa olisi ehdottomasti tullut toimia toisin, mutta toisenlaiseen etenemiseen olisi nähdäkseni liittynyt vähemmän edellä kuvattuja heikkouksia. Kysymykset ovat esityksen kokonaisuuden kannalta osin siinä määrin pitkälle meneviä, että eduskuntakäsittely on myös suhteellisen myöhäinen vaihe niiden perusteelliseen arviointiin.