



NÄKÖKULMA

Kuntarahoitus

Kuntien efektiivinen veroaste

Mitä se kuvaa ja miksi sote-uudistuksessa kuntaverojen tasaleikkaus olisi kannattanut kohdistaa efektiiviseen eikä bruttomääräiseen veroasteeseen?

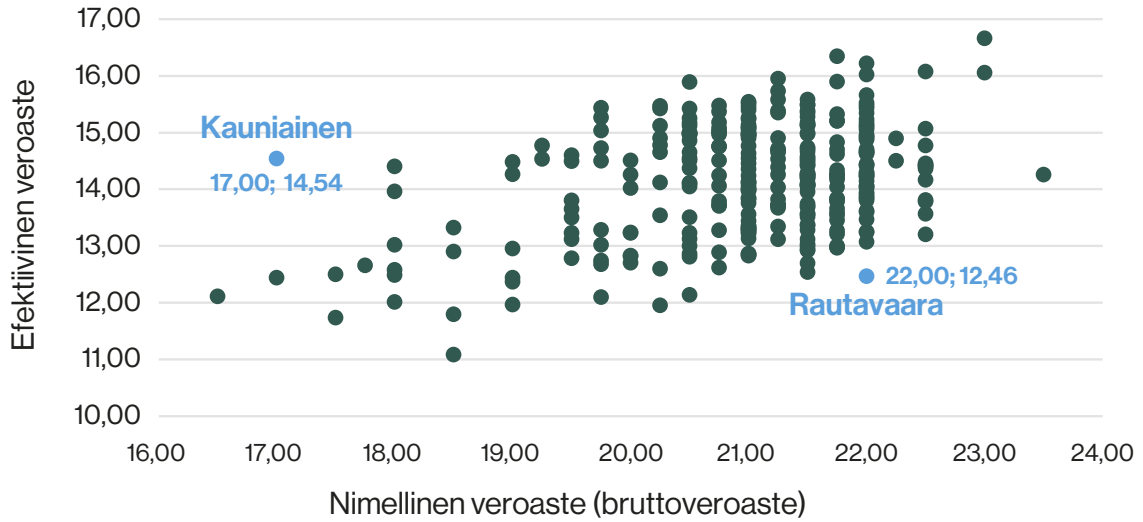
Kunnallisverotuksesta puhuttaessa keskitytään yleensä nimellisiin veroasteisiin. Erilaisten verovähennysten vuoksi nimelliset kuntaverot, eli bruttoveroasteet, eivät kuitenkaan vastaa kuntien todellista veroastetta. Verovähennysten myötä kunnallisverokin on progressiivinen, vaikka verokantoja on vain yksi: pienituloiset maksavat kuntaveroa ansiotuloistaan suhteellisesti pienemmän osuuden kuin suurituloiset. Kun lopullinen kunnallisverokertymä suhteutetaan kuntalaisten yhteenlaskettuihin ansiotuloihin, saadaan niin sanottu efektiivinen veroaste.

Efektiivisen ja bruttomääräisen veroasteen suhde kuvaa kunnan veropohjan vahvuutta

Mikäli kunnassa on suhteessa paljon pienituloisia, efektiivinen veroaste voi olla huomattavankin paljon bruttoveroastetta matalampi. Kunnissa, joissa taas asuu paljon hyvätulaisia, efektiivinen veroaste poikkeaa bruttoveroasteesta vähemmän. Kuntaliiton keräämien tietojen perusteella esimerkiksi Rautavaaran efektiivinen veroaste on vuonna 2022 noin 7,5 prosenttiyksikköä bruttoveroastetta pienempi, mutta Kauniaisissa ero on vain noin 2,5 prosenttiyksikköä. Kauniaisen efektiivinen veroaste on itse asiassa yli kaksi prosenttiyksikköä korkeampi kuin Rautavaaralla, vaikka bruttoveroaste on viisi prosenttiyksikköä Rautavaaraa matalampi.

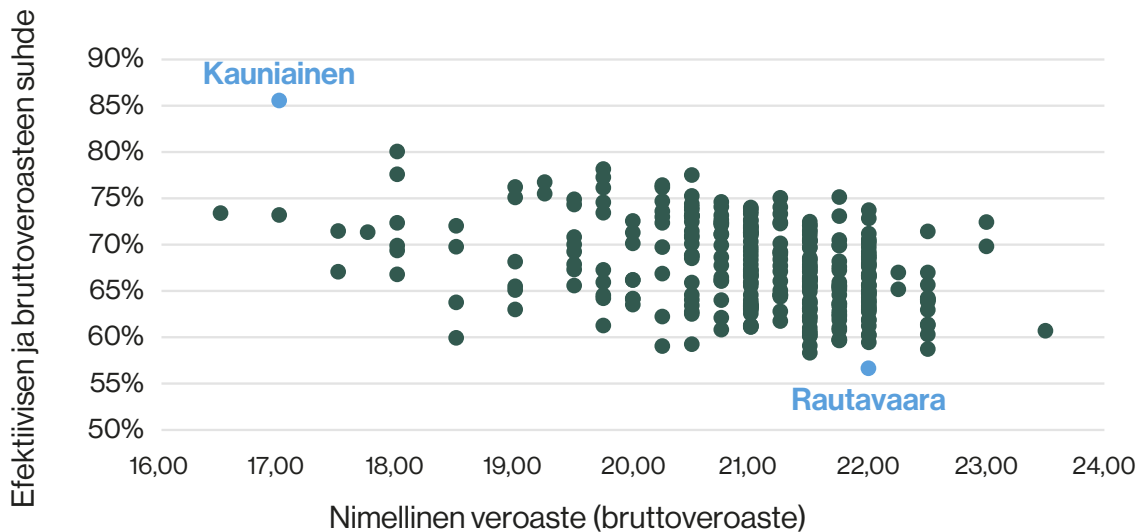
Efektiivisen ja bruttomääräisen veroasteen suhdetta voidaan käyttää kuvaamaan veropohjan vahvuutta: mitä korkeampi on efektiivinen veroaste suhteessa bruttoveroasteeseen sitä tehokkaammin kuntaveron nosto kasvattaa kunnan verokertymiä. Keskivertokunnassa efektiivisen ja bruttomääräisen veroasteen suhde on vuonna 2022 noin 67 prosenttia. Suhdeluku kuitenkin vaihtelee Rautavaaran vajaasta 57 prosentista Kauniaisten lähes 86 prosenttiin. Kuntaveron korotus, joka tuottaisi bruttona 100 euroa, kerryttää siis maksuunpantuja veroja Rautavaaralla alle 57 euroa mutta Kauniaisissa lähes 86 euroa. Verotulolisäys olisi näin Kauniaisissa yli 50 prosenttia suurempi kuin Rautavaaralla.

Nimellinen (brutto) ja efektiivinen veroaste Suomen kunnissa 2022



Lähde: Kuntaliitto, Kuntarahoitus

Efektiivisen veroasteen suhde bruttovoasteeseen Suomen kunnissa 2022



Lähde: Kuntaliitto, Kuntarahoitus

Bruttoveroasteiden tasasuuruinen leikkaus vaikuttaa merkittävästi kuntien rahoitusrakenteeseen

Kuntakohtaiset eroavaisuudet kuntaveron korotuksesta saamista hyödyistä toimivat luonnollisesti myös toiseen suuntaan. Kun bruttoveroastetta alennetaan, vahvan veropohjan kunnat menettävät todellisia asukaskohtaisia verotuloja huomattavasti enemmän kuin heikon veropohjan kunnat. Sote-uudistuksessa kuntataloudesta hyvinvointialueille siirtyvien nettokustannusten (yli 20 miljardia euroa!) vastineeksi kunnilta leikataan kutakuinkin vastaava määrä tuloja. Merkittävä osa tästä tulojen siirrosta toteutetaan kuntien bruttoveroasteiden tasasuuruusella leikkauksella, joka on kevään 2021 arvion mukaan 12,4 prosenttiyksikköä (lopullinen arvio tarkentuu keväällä 2022).

Bruttoveroasteiden tasaleikkaus johtaa varsin suuriin muutoksiin kuntien rahoitusrakenteessa. Kasvavan väestön ja vahvan veropohjan kunnissa, joissa sote-kustannusten osuus peruspalveluista on yleensä keskimääräistä pienempi, tasaleikkaus tyypillisesti vähentää kunnan omia verotuloja ”liikaa” suhteessa siirtyviin menoihin. Sote-uudistukseen sisältyvä muutosrajoitin kompensoi näiden kuntien verotulomenetyksiä kasvattamalla niiden saamia tulonsiirtoja valtiolta. Supistuvan ja ikääntyvän väestön kunnissa, joissa sote-palveluiden osuus on suuri, tapahtuu tyypillisesti päinvastoin, eli omien verotulojen osuus kasvaa.

Lopputulos on hieman kummallinen: kunnat, jotka voisivat luottaa omien verotulojensa kasvuun, tulevat aiempaa riippuvaisemmiksi valtion tulonsiirroista. Heikkenevän veropohjan alueilla taas varmemman tulovirran eli valtionosuuksien merkitys vähenee ja epävarmojen omien verotulojen painoarvo kasvaa.

”Bruttoveroasteiden tasaleikkauksen sijaan vastaavat tulot olisi sote-uudistuksessa voitu kerätä kuntien efektiivisen veroasteen tasasuuruusella alentamisella. Tällöin bruttoveroasteet olisivat alentuneet heikon veropohjan kunnissa enemmän ja vahvan veropohjan kunnissa vähemmän.”

Efektiivisen veroasteen tasasuuruusella leikkauksella olisi ollut monia etuja

Bruttoveroasteiden tasaleikkauksen sijaan vastaavat tulot olisi sote-uudistuksessa voitu kerätä kuntien efektiivisen veroasteen tasasuuruusella alentamisella. Tällöin bruttoveroasteet olisivat alentuneet heikon veropohjan kunnissa enemmän ja vahvan veropohjan kunnissa vähemmän. Efektiiviset eli käytännössä maksuunpannut asukaskohtaiset verotulot olisivat kuitenkin vähentyneet kaikkialla yhtä paljon.

Efektiivisen veroasteen tasasuuruusella leikkauksella olisi ollut useita merkittäviä etuja:

- *Sote-uudistuksen vaikutukset kuntien rahoitusrakenteeseen olisivat jääneet huomattavasti pienemmiksi.* Kasvavissa ja suhteellisen matalan huoltosuhteen kunnissa, jotka voivat tulevaisuudessa odottaa verotulojensa kasvavan, omien verotulojen merkitys rahoituksessa olisi säilynyt korkeana ja toiminnan rahoitus olisi siten pysynyt vahvemmin kunnan omassa kontrollissa. Toisaalta kunnat, joiden veropohja on heikkenevällä trendillä, olisivat jatkossakin voineet nojata enemmän valtion tulonsiirtoihin, mikä olisi vakauttanut näiden kuntien rahoitusnäkökulmaa.
- *Kuntien bruttoveroasteiden vaihteluväli olisi merkittävästi kaventunut.* Sote-uudistus pitää kuntaverokantojen absoluuttiset erot ennallaan. Manner-Suomen kuntien bruttoveroasteiden vaihteluväli säilyy 6,5 prosenttiyksikköissä. Efektiivisten veroasteiden tasasuuruinen leikkaus sen sijaan olisi supistanut bruttoveroasteiden vaihteluvälin arviolta jopa neljällä prosenttiyksikköllä noin 2,5 prosenttiyksikköön. Tämä olisi edistänyt eri puolilla Suomea asuvien veronmaksajien yhdenvertaisuutta.
- *Myös maakuntaveron käyttöönotto olisi helpottunut.* Maakuntaveroa on pidetty pitkällä aikavälillä tarpeellisena, jotta uusilla hyvinvointialueilla olisi riittävät taloudelliset kannustimet pyrkiä säästöihin ja tehokkuuteen sote-palveluiden järjestämisessä. Maakuntaveroa ei kuitenkaan toistaiseksi ole tulossa, ja sen mahdollinen käyttöönotto on siirtymässä pitkälle tulevaisuuteen. Yksi keskeisimpiä argumentteja maakuntaveroa vastaan on ollut pelko verotuksen alueellisen eriarvoisuuden kasvusta. Hyvinvointialueiden taloudellisessa kantokyvyssä on uudistuksen jälkeenkin huomattavia eroja, ja maakuntaveron tasoon on arveltu kohdistuvan alueellisesti hyvin erisuuruisia korotuspaineita. Mikäli kuntaverojen eroja olisi sote-uudistuksen yhteydessä kavennettu toteuttamalla tulojen siirto efektiivisten veroasteiden tasasuuruusella leikkauksella, kynnys maakuntaveron käyttöönotolle olisi samalla madaltunut.



Tämän näkökulman kirjoittaja on pääekonomisti, valtiotieteiden tohtori **Timo Vesala**. Vesalan näkemyksiin ajankohtaisista talousaiheista voi tutustua myös Kuntarahoituksen suhdanne-ennusteissa ja markkinakatsauksissa sekä Kuntarahoituksen Huomisen talous-podcastissa. Podcast löytyy Kuntarahoituksen verkkosivuilta, iTunesista, Spotifysta, Soundcloudista ja Acastista.

 @TimoVesala