

Kunnallinen verotus ja sen progressiivisuus

Miten kuntien tuloja tulisi lisätä, jotta ne voivat vastata kasvavaan palvelutarpeeseen? Keskeistä on kuntien valtionosuuksien palauttaminen sille tasolle, jolla ne olivat ennen 90-luvun lamaa. Mutta myös kuntien verotuloja voidaan lisätä ja samalla jakaa verojen maksutaakkaa nykyistä solidaarisemmin.

Viime aikoina on julkisessa keskustelussa esitetty uudenlaisia malleja kuntien tulojen keräämiseksi. On puhuttu ns. kunnallisesta veromallista. Sillä tarkoitetaan kuntien valtionosuuksien korvaamista kunnallisverolla joko kokonaan tai ainakin suurimmaksi osaksi. Samalla valtio luopuisi tuloveron keräämisestä kokonaan tai suurimmaksi osaksi.

Muun muassa SDP:n puheenjohtaja Eero Heinälouma on useassa yhteydessä esittänyt tällaista Ruotsin kaltaista kuntaveromallia. Samanlaisen ehdotuksen on aikaisemmin esittänyt kokoomus.

Idea kuulostaa sinänsä yksinkertaiselta. Valtion tuloveron arvioidaan tuottavan tänä vuonna noin seitsemän miljardia euroa. Valtio maksaa samaan aikaan kunnille varsinaisia valtionosuuksia ja muita tulonsiirtoja noin 7,5 miljardia euroa. Kunnat saavat siis valtiolta suunnilleen yhtä paljon kuin valtio perii tuloveroa.

Jos kunnat perisivät saman summan kunnallisverona, järjestelmä yksinkertaistuisi huomattavasti, koska monimutkaisesta valtionosuuksien laskennasta voitaisiin luopua.

Mitä tästä seuraisi? Jos valtionosuudet vain korvattaisiin kunnallisverolla ilman muita toimia, lisäisi se

tuloeroja todella huomattavasti ainakin kahdella tavalla.

Valtionosuudet tasaavat kuntien eroja

Ensinnäkin kuntien väliset tuloerot kasvaisivat huomattavasti. Valtionosuuksilla ja niihin liitetyillä verotulojen tasauksella tasataan nykyään merkittävästi kuntien veropohjien eroja. Tällä on huomattava alueellisia eroja tasaava vaikutus.

Kunnallisveropohja eli verotettava tulo oli vuonna 2004 kunnissa keskimäärin 12 700 euroa asukasta kohti. Korkein tuo tulopohja oli Kauniaisissa (26 900 euroa/asukas) ja alhaisin Pylkönmäellä (6 900 euroa/asukas). Ero rikkaimman ja köyhimmän kunnan välillä on nelinkertainen. Kuntien väliset tuloerot ovat siten valtavat. Vaikka Kauniainen onkin poikkeustapaus, ei Pylkönmäki sitä ole vaan suurimmassa osassa Suomen kuntia verotettava tulo jää selvästi keskiarvon alapuolelle.

Ilman valtionosuuksia ja verotulojen tasausta kunnalliset palvelut olisivat todella heikoissa kantimissa melkein kaikissa Suomen kunnissa. Kauniainen ei saa valtionosuuksia, joten se voisi säilyttää uudistuksessa nykyisen kunnallisveroprosenttinsa (16). Sen sijaan eniten valtionosuuksia saava Utsjoki joutuisi korottamaan kunnallisveronsa nykyisestä 19,5 prosentista 50 prosenttiin, jos se haluaisi säilyttää nykyiset tulonsa ja Savukoski peräti 60 prosenttiin. Keskimäärin kunnallisveroa pitäisi korottaa noin kymmenen prosenttiyksikköä nykyisestä (18,4 prosenttia), jotta sillä korvattaisiin käyttötalouden valtionosuudet.

On selvää, että valtionosuuksista luopuminen edellyttäisi edelleen selkeää verotulojen tasausta kuntien kesken, jottei alueellinen eriarvoisuus kasva. Heinäluoman edellyttämä ”jonkinlainen” taseus ei riittäisi. Sinänsä on tietysti ymmärrettävää, jos SDP ja kokoomus isojen kaupunkien suurina puolueina eivät ole kovin kiinnostuneita syrjäseutujen ongelmista.

Kunnallisvero on miltei tasavero

Toiseksi kuntalaisten väliset tuloerot kasvaisivat entisestään. Kunnallisvero on tunnetusti miltei tasavero, kun taas valtion tulovero on edelleen progressiivinen eli tulojen mukaan kasvava, vaikka progressiota onkin lievennetty viime vuosina. Jos valtion tulovero korvattaisiin kunnallisverolla, kasvaisivat pienituloisten verot huomattavasti ja suurituloisten alenisivat. Suomessa siirryttäisiin tasaveroon. Ruotsissa, missä kunnallinen veromalli on toteutettu, verotuksen progressio on Suomea lievempää.

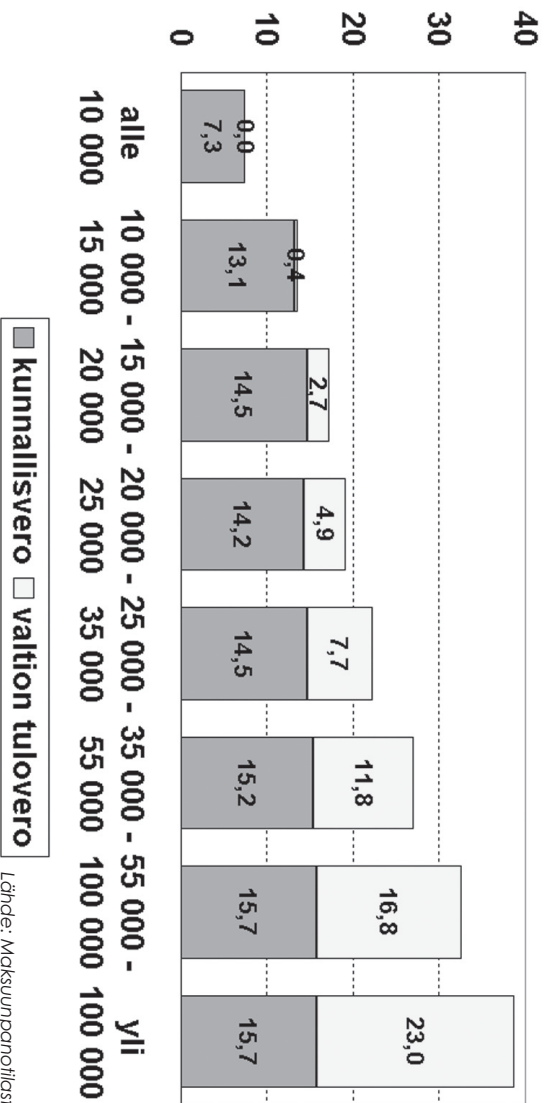
Oheiseen kuvioon on merkitty käytännössä toteutunut kunnallisveroprosentti sekä vastaava valtion tuloverotuksen toteutunut veroprosentti tuloluokittain vuonna 2004, mikä on tätä kirjoitettaessa tuorein tilastovuosi. Tiedot ovat verotuksen maksuunpanotilastosta. Maksuunpantua kunnallisveroa ja valtion tuloveroa on verrattu veronalaisiin tuloihin (pois lukien pääomatulot) tuloluokittain.

Kuvio 1. osoittaa, että valtion tulovero on aidosti progressiivinen, mutta kunnallisveron progressio loppuu jo, kun vuositulot nousevat runsaaseen 10 000 euroon. Esimerkiksi kaikkein suurituloisimmat, yli 100 000 euroa vuodessa ansainneet maksoivat kunnallisveroa vain noin yhden prosenttiyksikön verran enemmän kuin 15 000 – 20 000 euroa ansainneet.

Toinen merkittävä ero kunnallis- ja valtionverotuksessa on, että valtion tuloveron alaraja on runsaat 10 000 euroa, mutta kunnallisveroa joutuu maksamaan paljon pienemmistäkin tuloista. Kaikkein pienituloisimmat maksavat vain kunnallisveroa. Todellisuudessa monet pienituloiset joutuvatkin anomaan kunnalta toimeentulotukea voidakseen maksaa kunnallisveronsa. Näin kunta siirtää rahoja taskusta toiseen. Jos kunnallisverotuksen alaraja olisi nykyistä korkeampi, säästyisi toimeentulotukea.

Kunnallisvero on pienten tulojen osalta progressiivista lähinnä perusvähennyksen ja ansiotulovähennyksen

Kunnallisvero- ja valtion tuloveroprosentti vuonna 2004 tuloluokittain , vuositulo euroa



Lähde: Maksuunpanotilasto, verohallitus

takia. Ansiotulovähennys on nykyään suurimmillaan, kun ansiotulot ovat 14 000 euroa vuodessa. Tätä suuremmissa ansioissa vähennys pienenee vähitellen, mutta ylittää jopa 110 000 euron vuosituloihin asti. Ansiotulovähennystä ei saa eläkkeistä, työttömyyskorvauksista eikä muista sosiaalietuuksista, joten se syrjii näitä väestöryhmiä. Virallisen selityksen mukaan näin työttömiä ”kannustetaan” töihin.

Todellisen progression toteuttaminen kunnallisverossa edellyttäisi, että isoista tuloista maksettaisiin selvästi enemmän veroa kuin keskituloista. Tämä voidaan toteuttaa sekä valtion tuloveron kaltaisella asteikolla että korottamalla huomattavasti perusvähennystä ja myös niiden yhdistelmällä. Kunnallisveron muuttaminen progressiiviseksi on tarpeen tuloerojen tasoittamiseksi. Se on tarpeen siinäkin tapauksessa, että kunnallisverolla ei korvattaisi valtion tuloveroa.

Myös pääomatuloista maksettava kunnallisvero

Progression puuttumisen ohella toinen merkittävä epäkohta kunnallisverotuksessa on, että pääomatulot on vapautettu kokonaan kunnallisverosta. Niistä maksetaan kiinteää tasaveroa (vuodesta 2005 alkaen 28 prosenttia) valtiolle. Mainittakoon, että tavallinen palkansaaja maksaa veroa tuon saman 28 prosenttia jo noin 2000 euron kuukausituloista, kun mukaan lasketaan valtion tuloveron ja kunnallisveron lisäksi pakolliset työeläke- ja muut maksut. Kokoaikaisen palkansaajan keskimääräinen kuukausipalkka oli Suomessa vuonna 2005 noin 2 500 euroa, joten suurin osa palkansaajista maksaa enemmän veroa kuin pääomatuloista maksetaan.

Tämä on ehkä suurin yksittäinen epäoikeudenmukaisuus nykyisessä verotuksessa. Pääomatulojen kiinteästä veroprosentista tulee luopua ja niistä tulee maksaa samalla lailla valtion tuloveroa ja kunnallisveroa kuin muistakin tuloista. Verotuksessa pääomatulot ja ansiotulot tulee laskea yhteen. Tällöin pienistä pääomatuloista menee vähemmän veroa kuin suurista pääomatuloista.

Koska myös pääomatulot keskittyvät rikkaisiin kuntiin, edellyttää muutos myös näiden verotulojen tasausta kuntien kesken.

Pääomatuloista kertyvien verotulojen jakaminen tällä tavalla valtion ja kuntien kesken muuttaisi myös valtion ja kuntien keskinäistä tulojakoja oikeaan suuntaan. Valtio on monilla toimilla muuttanut tätä tulojakoja kuntien vahingoksi vuoden 1990 jälkeen. Kuntaliiton mukaan (*Kuntalehti* 1/2004) vuosien 1990 – 2002 toimien vaikutus oli kuntien kannalta negatiivinen 4,4 miljardia euroa vuositasolla. Toisin sanoen kuntien tulot olisivat vuonna 2002 olleet 4,4 miljardia euroa suuremmat kuin ne olivat ilman valtion toimia. Tämä vastasi noin kuudesosaa kuntien kaikista tuloista. Tilanne ei ole sen jälkeen muuttunut paremmaksi.

Pääomatulojen nykyiselle kevyelle verotukselle ei ole esitetty mitään asiallisia perusteita. Hallitukset ovat vain halunneet suosia pääomatuloja ansiotulojen kustannuksella. Näin ihmisiä on samalla kannustettu pois työntööstä elämään toisten kustannuksella ansaituilla pääomatuloilla kenelle se on mahdollista.

Kunnallinen itsehallinto edellyttää rahaa

Vaikka kuntaveromalliin liittyisi kuntien välinen verotulojen taseus ja kunnallisveron muuttaminen progressiiviseksi, se ei vielä mitenkään takaisi kunnille niiden nykyisiä tuloja eikä estäisi verotuksen muuttumista epäsolidaarisemmaksi. Vaarana on, että verotulojen taseus ja kunnallisveron progressio toteutetaan niin lievinä, että kuntien ja kuntalaisten välinen eriarvoisuus kasvaisi.

Vaikka valtionosuuksien korvaaminen kunnallisverolla periaatteessa tuntuisi vahvistavan kunnallista itsehallintoa, se ei käytännössä sitä tee, jos kuntien taloudellinen liikkumavara pysyy yhtä kapeana kuin nykyään. Uudessakin järjestelmässä valtio pystyisi tehokkaasti säätelemään kuntien tuloja ja menoja ja siten niiden tarjoamia palveluita. Valtio päättäisi edelleen

kunnallisveron perusteista, vaikka ei päättäisikään kunnallisveroprosentista. Se voisi esimerkiksi säätää Elinkeinoelämän tutkimuslaitoksen (ETLA) väläyttämän kunnallisverokaton, mikä heikentäisi köyhimpien kuntien mahdollisuuksia järjestää peruspalvelut. Toisaalta kunnallisten palvelujen siirtäminen kokonaan kunnallisin veroin ja maksuin rahoitettavaksi vapauttaisi valtion rahoitusvastuusta, jota sen pitäisi osaltaan kantaa asettaessaan kunnille lakisääteisiä tehtäviä.

Kuntaveromalli liittyy kunta- ja palvelurakenneuudistukseen sillä tavalla, että sillä pyritään muiden tavoitteiden lisäksi ajamaan myös kuntien yhdistämistä. Kun kunnat olisivat entistä riippuvaisempia kunnallisverosta, olisi kuntien verotulopohjalla ja sen eroilla nykyistä suurempi merkitys kuntien taloudelle. Tämä lisäisi painetta liittämään yhteen esimerkiksi työssäkäyntialueiden pohjalta.

Kunnallinen veromalli voisi myös johtaa kuntien väliseen verokilpailuun, jossa rikkaammat kunnat houkuttelevat asukkaita alhaisemmalla veroprosentilla. Tällä hetkellä kuntien veroprosentit poikkeavat vielä sen verran vähän toisistaan, ettei veroprosentti juurikaan vaikuta asuinkunnan valintaan. Kunnallinen veromalli voisi myös lisätä paineita palvelujen maksullisuuden lisäämiseen ja maksujen korottamiseen.

Kuntien osuutta yhteisöverosta nostettava

Entä miten kehittää kuntien muita verotulolähteitä, yhteisöveroa ja kiinteistöveroa? Niiden osuushan kuntien tulolähteenä ei ole kovin suuri.

Valtion on jatkuvasti alentanut kuntien osuutta yhteisöveron tuotosta. Se oli alun perin 45 prosenttia, kun nykyinen järjestelmä tuli voimaan vuonna 1993. Tällä hetkellä kuntien osuus on enää 22 prosenttia. Osa alennuksesta on korvattu poistamalla kunnilta arvonlisäveron palautusten takaisinperintä.

Kuntien osuutta yhteisöveron tuotosta tulee nostaa. Se tasoittaisi myös osaltaan valtion ja kuntien välistä

tulonjakoa kuntien hyväksi.

Kiinteistöveron ongelma on, että sitä joutuu maksamaan myös asunnosta sen verotusarvon mukaan. Näin se nostaa asumiskustannuksia niin omistus- kuin vuokra-asunnoissakin. Tavanomainen asuminen tulisi vapauttaa kiinteistöverosta. Sen sijaan muiden kuin asuinrakennusten kiinteistöveroä voisi nostaa.

Kirjallisuus:

Heikki Helin: *Kunnissa kaivataan vakaata ja ennustettavaa toimintaympäristää*. Kuntalehti 1/2004.

Heikki Helin: *Kuntien kassoista puuttuu ennätysmäärä valtion rahaa*. Kuntalehti 9/2005.

Heikki Helin: *Valtio luistelee vastuustaan – kuntatalous joustaa*. Kuntalehti 20/2005.