

JUHLAJULKAISU

LASSI KILPI

1920 • 4/2 • 1990

SUOMALAINEN LAKIMIESYHDISTYS

Vammala 1989 Vammalan Kirjapaino Oy

ISSN 0356-7222

ISBN 951-855-116-2

ISBN 978-951-855-868-5 (PDF)

Kunnallisverotus ja kuntien itsehallinto

Historiaa

Paikallishallinnon tie nykyaikaiseen kunnallishallintoon on maasamme satojen vuosien mittainen. Tiheimmin asutuilla ja väkirikkaimmilla paikkakunnilla paikallishallinnon kehitys on ollut jonkin verran muita alueita poikkeava. Kaupungeissa on ollut vanhastaan voimassa ns. Mauno Eerikinpojan kaupunkilaki 1300 luvulta. Tämän mukaan kaupungeissa oli vouti eli kuninkaan käskynhaltija, pormestari ja raatimiehet. Raatimiesten raatia alettiin kutsua maistraatiksi. Kustaa II Adolfin 1600-luvulla toteuttamassa uudistuksessa tulivat hallintoelimiksi myös kaupunkien vanhimmat.

Maaseudulla oli totuttu hoitamaan oikeudenkäyntiä ja muitakin asioita käräjillä. Käräjiltä jäivät vähitellen hallinnolliset asiat pois ja ne siirtyivät 1600—1700-luvuilla pitäjänkokouksille. Pitäjänkokousten ensimmäisiä asioita oli kirkon ja pappilan rakentaminen sekä papin valinta. Näin seurakunnat alkoivat pitää huolta sekä maallisesta että hengellisestä hallinnosta¹. Seurakuntien hallinto sai esikuvia ja vaikutteita kirkollisesta perinteestä.

Sekä kaupunkien että maaseudun paikallishallinnolla oli perustavissa asioissa samoja piirteitä. Haluttiin ratkaista yhteiset asiat omassa piirissä. Yhteisten asioiden, silloisen paikallisen julkisen hallinnon, menoja varten kerättiin hallintoalueelta veroja ja muita tuloja samoin omien päätösten mukaan.

Veroperusteet päätti kukin paikallishallintoyksikkö itse. Tästä johtuen verotusolot muodostuivat kirjaviksi. Paikalliset olosuhteet olivat osaltaan ohjaamassa verotustapaa.

Puolivälissä 1800-lukua alkoi olemaan paineita paikallishallinnon tehostamiseksi. Pitäjänkokoushallinto ei enää vastannut asukkaiden vaatimuksia. Kun naapurimaassamme Ruotsissa toteutettiin paikallishal-

¹ Hannu Soikkanen, Kunnallinen itsehallinto kansanvallan perusta, Maalaiskuntien itsehallinnon historia, Helsinki 1966, ss. 24—63.

linnon uudistus vuonna 1862 säätämällä kunnallislaki, oltiin meilläkin tähän kypsiä. Helmikuun 6 päivänä 1865 annettiin asetus kunnallishallituksesta maalla (4/65). Seurakunnan rinnalle oli luotu maallinen yhteisö, maalaiskunta.

Kaupunkien paikallishallinto sai joulukuun 8 päivänä 1873 oman kunnallislakinsa, asetuksen kunnallishallituksesta kaupungissa (49/73). Näin oli siirrytty koko maan osalta uuteen kunnallishallintoon. Se perustui aikaisemman kaupunkihallinnon sekä käräjä- ja pitäjänkokoushallinnon periaatteisiin, joiden lähtökohtana oli asukkaiden itsehallinto.

Siirtyminen uuteen kunnallishallintoon ei tapahtunut yht'äkkisesti vaan useissa kunnissa pitkäaikaisenkin siirtymisvaiheen jälkeen. Tämä heijastui myös kuntien määrätessä veroja kunnan menojen rahoittamiseksi. Vuoden 1865 asetus kunnallishallituksesta maalla antoi kunnille oikeuden määrätä veroja mutta jätti veron perusteet avoimiksi. Pitäjänhallinnon aikaan vallinnut verotuksen kirjavuus jatkui. Sama tilanne oli kaupunkien hallinnossa. Sielläkin verotusperusteet vaihtelivat kaupungeittain.

Kunnallisveron perusteena saattoi olla tulo tai omaisuus. Veroa määrättiin joskus myös sillä perusteella, mihin yhteiskuntaluokkaan henkilö kuului. Veroperuste riippui siitä kuuluiko verovelvollinen maanomistajiin, mäkitypalaisiin, torppareihin, itsellisiin, loisiin, käsityöläisiin, eläkkeensaajiin, mylläreihin, tuulimyllyn omistajiin, papistoon jne. Miehellä saatettiin määrätä veroa enemmän kuin naisella. Kunnan kassaerillisyydestä johtuen veroja määrättiin erikseen vaivaishoitorahastoon, koulukassaan, tienpitoa varten ja kunnantuvan rakentamiseen².

Kaupungeissa olivat verotusolot maaseudun tapaan alunperin varsin kirjavat. Kaupunkilaki jätti veroperusteet kaupungin itsensä määrättäviksi. Verotuskohteena olivat erityisesti kauppiaat, käsityöläiset ja kiinteistönomistajat. Veroina olivat käytössä muun muassa tonttiäyrit, pelto- ja laidunrahat, tuulaaki ja eräät valmisteverot eli aksiisit³.

Kunnallisverotusta koskevan lainsäädännön kannalta vuonna 1873 annettu asetus kunnallishallituksesta kaupungissa oli historiallisestikin merkittävä. Silloin lopetettiin kaupunkien oikeus määrätä itse verotuksen perusteet. Uudessa laissa säädettiin kunnallisen verotuksen perusteeksi verovelvollisen saama tulo. Näin oli ensimmäisen kerran kunnallisverotuksen peruste sidottu lakiin. Lakisääteisenä ja tuloon perustuvana kunnallisverotus on edelleenkin.

² Kyösti Järvinen, Suomen maalaiskunnat ja niiden talous 1890-luvun alussa, 1899, ss. 167—177.

³ Suomen kaupunkilaitoksen historia I, Suomen Kaupunkiliitto, Vantaa 1981, ss. 100—104.

Kunnallisverotus ja kuntien itsehallinto

Myös maalaiskunnissa siirryttiin tuloon perustuvaan verotukseen vuonna 1898 annetulla asetuksella maalaiskuntain kunnallishallinnosta (21/98), joka korvasi vuoden 1865 vastaavan asetuksen. Uusi asetus oli eräin poikkeuksin sisällöltään vuonna 1873 annetun kaupunkiasetuksen kaltainen.

Sekä 1873 että 1898 vuosien asetukset säätivät, että kunnan oli itse toimitettava verotus. Sitä varten kunnat valitsivat taksoitus- ja tutkijalautakunnat sekä taksoitussihteerit.

Kuntien oma »takseeraus» jatkui aina 1950-luvun loppuun. Vuoden 1960 alusta voimaantulleella verotuslailla (482/58) kunnallisverotus sekä valtion tulo- ja varallisuusverotus yhdistettiin samaan menettelyyn. Kunnallisverotuksen ovat siitä saakka toimittaneet valtion elimet, verolautakunta ja lääninverolautakunta. Kunta on kuitenkin saanut olla mukana vero- ja tutkijalautakuntien valinnassa. Nykyisin kunnanvaltuusto valitsee molempien lautakuntien jäsenet puheenjohtajaa lukuunottamatta. Lääninverolautakuntien kaikki jäsenet määrätään kuntien keskusjärjestöjen ehdottamista henkilöistä. Kunnallisen verotuksen tason eli veroäyrin hinnan on kunta aina saanut määrätä.

Verotuslakia valmisteltaessa oli esillä kysymys, loukataanko kuntien itsehallintoperiaatteita siirtämällä kunnan verotusoikeus valtion viranomaisille. Näin ei katsottu käyvän erityisesti siitä syystä, että kunnallisverotus oli jo 1800-luvulta saakka ollut säännöksiin sidottua hallintolainkäyttöä.

Kunnallisveron merkityksestä

Kunnallisvero on aina ollut kuntien suurin tuloerä. Vuonna 1890 veroina kannetut tulot olivat koko maassa 62,6 %. Määrä on suhteellisesti laskenut. Esim. vuonna 1960 verotulojen osuus kaikista kuntien tuloista oli vajaat 50 % ja viime vuosina noin 42 %. Yksittäisten kuntien kohdalla verojen osuus vaihteli vuonna 1890 alle 29 %:sta aina 80 %:iin. Viime vuosina vaihtelut ovat olleet vajaasta 30 %:sta noin 60 %:iin.

Kunnan verotulojen määrään vaikuttaa luonnollisesti veroäyrin hinta. Se on vaihdellut kunnittain yleensä niin, että niissä kunnissa, joissa veroäyrien määrä on suhteellisen vähäinen, äyrinhinta on ollut keskimääräistä korkeampi. Viime vuosina veroäyrin hinnan vaihtelut ovat olleet 14 pennistä 19 penniin. Verotettavien tulojen vaihtelut olivat vuodelta 1987 toimitetussa kunnallisverotuksessa 83 283 markasta (Kauksiainen) 22 311 markkaan (Merijärvi) asukasta kohti laskettuna.

Kunnallisvero on kuntien ainoa merkittävä vero. Tänä päivänä kun-

nat kantavat myös koiraveroa, jonka tuotto on vähäinen (viime vuosina reilut 20 milj.mk). Merkittävämpi on veronluontoiseksi maksuksi mainittu katumaksu, jonka tuotto vuonna 1987 oli vajaat 400 milj.mk. Katumaksun nousu alunperin suunnitellulle tasolle pysäytettiin valtiovalan toimesta lailla (1063/86). Koiraverosta luopumisesta on silloin tällöin keskusteltu ja katumaksun korvaamista uudella kiinteistöverolla ehdotti vuonna 1989 mietintönsä jättänyt kiinteistöverotoimikunta (1989: 2). Aikoinaan kunnilla oli oikeus kantaa ns. köyhäinsadannesta kuolinpesästä. Tätä koskeva säännöstö, joka oli peräisin vuodelta 1698, kumottiin kuitenkin vuonna 1980.

Vertauksen vuoksi mainittakoon, että valtiolla on nykyisin noin 30 veroa ja veronluontoista maksua. Niiden tuotto kattaa noin 85 % valtiontalouden kokonaismenoista (v:n 1989 tulo- ja menoarvion mukaan yht. 124,2 mrd.mk). Kunnallisveroa vastaava valtion tulovero on arvioitu vuodelle 1989 alle 30 %:ksi kaikista valtion tuloista. Vuoden 1987 tuloista maksuunpantiin valtion tuloveroa 30,5 mrd.mk. Kunnallisveroa maksuunpantiin vastaavalta vuodelta kaikkiaan 36,3 mrd.mk ja sen osuus kuntien tuloista on reilut 40 % niinkuin edellä jo mainittiin.

Kunnallisverolla katettiin maassamme sekä kuntien että kuntainliittojen menoja. Paikallis- ja aluehallintojärjestelmäämme ei ole mahtunut maakuntaveroa, jota kannetaan esim. Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa. Itsehallintoon nojautuva aluehallinto on maassamme ainakin vielä tänä päivänä sekava ja hajanainen. Se perustuu pääasiassa alueellisiin kuntainliittoihin. Kun kunnat ovat kuntainliittojen jäseniä ja ylläpitäjiä, alueellista itsehallintoa toteutetaan tätä kautta.

Kunnallisverotus on alunperin ollut kuntien itsehallinnon vankin peruskivi. Kunnallisverotuksen kautta kunta saa omaa tuloa, jonka käytöstä se voi periaatteessa itsenäisesti päättää. Rajoituksena käytölle ovat tietenkin ne lukuisat lait, jotka sitovat kuntien toimia. Mitä suurempana osana kunnan verotulot sen kaikista tuloista ovat sitä vahvempi on kunnan itsehallinnollinen asema. Kunnallishallinnon periaatteiden kannalta ei ole yhdentekevää rahoitetaanko menot kunnallisverolla vai esim. valtionavulla. Valtionapu tuo mukanaan itsehallinnolle vierasta valvontaa, joka ulottuu myös kunnan rahoittamaan osuuteen valtionavunalaisesta toiminnasta. Valtiolta saatavista avustuksista soveltuu itsehallintoon parhaiten verotulojen täydennys. Sitä suoritetaan niille kunnille, joiden verotettavat tulot asukasta kohti ovat alle keskimääräisen tason. Verotulojen täydennys tulee ikäänkuin puuttuvien verotulojen sijaan. Siihen ei liity samanlaista valvontaa kuin esimerkiksi tehtäväkohtaisiin valtionosuuksiin.

Kunnallisverosäännösten kehittymisestä

Sen jälkeen kun valtion- ja kunnallisverotus yhdistettiin vuoden 1960 alusta samaan menettelyyn, on verotussäännöksiä pyritty yhtenäistämään. Vähennykset on pyritty saamaan samansisältöisiksi molemmissa verotuksissa. Sama koskee veronalaisen tulon käsitettä. Kaikilta osin näin ei ole kuitenkaan voinut toimia, koska kunnallisverotuksen periaatteet poikkeavat osaksi valtion tuloverotuksesta. Poikkeamista mainittakoon kunnallisveron määrän suhteellisuus, josta poiketaan vain pienituloisten kohdalla myöntämällä heille perusvähennys. Kunnallisverotus toimitetaan jokaisessa kunnassa (kuntia 1. 1. 1989 460 kpl). Kunnallisverotukseen liittyy kysymys tulon jakamisesta kuntien kesken, milloin verovelvollisen toiminta on ulottunut useamman kunnan alueelle. Kiinteistö- ja liiketulon harkintaverotusta ei tunneta valtionverotuksessa. Kunnallisverotuksessa myönnetään lapsivähennys, jota vastaava vähennys on nyt poistettu valtion tuloverotuksesta. Oman ongelmakentänsä muodostaa valtion kassaan sekä ennakoon että lopullisesti kertyvien kunnallisverojen tilittäminen asianomaisille kunnille.

Verotussäännösten sisällön yhtenäistäminen on ollut perusteltua erityisesti verotuksen yksinkertaistamista ajatellen. Kuntapuoli on ollut aina lämmin yksinkertaistamisajatukselle, jota kautta helpotetaan sekä verottajan että verovelvollisen työtä ja säästetään kustannuksia. Säännösten yhtenäistamisestä on kuitenkin seurannut kunnallisen verotuspohjan kaventumista. Esimerkkeinä mainittakoon kunnallisverotuksessa myönnettävien vähennysten saattaminen samalle tasolle kuin valtionverotuksessa sekä kiinnitettyjen velkojen korkojen rajoitetusta vähennysoikeudesta ja liiketulon tulolähdejaosta luopuminen. Aivan viimeaikaisista toimenpiteistä on mainittava konserniavustuksesta verotuksessa koskevien säännösten ulottaminen myös kunnallisverotukseen. Verotussäännösten yhtenäisyyden alttarille on uhrauksia tehnyt yleensä vain kuntapuoli.

Verotussäännösten kehittäminen on ollut ja erityisesti verotuslain voimaantulon jälkeen eli vuodesta 1960 alkaen vankasti valtiojohtoista. Kunnallisverotuksen merkitys kuntien tulojen turvaajana on jäänyt liian vähälle huomiolle. Samaa intoa kuin kuntien menojen lisäämiselle olisi pitänyt riittää kuntien tulopuolen ja erityisesti kunnallisverotuksen kehittämiseksi. Poikkeuksellisesti on kunnallisverotuksen pohjaa laajennettu. Näin tapahtui 1980-luvulla kun eräät sosiaaliset edut saatettiin veronalaisiksi. Samalla kuitenkin kunnat veloitettiin osallistumaan uusittujen järjestelmien kustannuksiin vähintään samalla määrällä kuin verotuspohja vahvistui. Kunnallisveropohjaa on heikennetty

muutoinkin kuin valtion- ja kunnallisverosäännösten sisällön yhtenäistämisellä. Esimerkkinä mainittakoon arpajaisvero, joka on säädetty vuodesta 1986 lähtien meneväksi kokonaan valtiolle. Näin on tapahtunut siitä huolimatta, että arpajaisvero korvaa myös kunnallista tuloveroa arpajaistulon osalta. Vastoin yksinkertaisia verotusperiaatteita valtio on säättänyt näistä tuloista menevän kunnallisveron itselleen.

Kuntapuolelta on tehty useita ehdotuksia kunnallistalouden verotuspohjan laajentamisesta myös muulla tavoin kuin veroäyrin hintaa nostamalla. Ehdotukset osan liikenne-, liikevaihto- sekä perintö- ja lahjaveron tuotosta säättämisestä kunnille on valtiovarainministeriössä tyrmätty enemmittä selvityksittä. Vuonna 1982 asetettiin valtiovarainministeriön yhteyteen veronsaajien neuvottelukunta, jossa kuntapuolikin oli edustettuna. Neuvottelukunnan tehtävänä oli mm. tehdä aloitteita verolainsäädännön kehittämiseksi erityisesti kunnallis- ja kirkollisverotuksen osalta. Neuvottelukunnassa selvitettiin muun muassa nykyistä verojärjestelmää. Siihen liittyen tarkoituksena oli selvittää, miten on perusteltua ja oikeudenmukaista jakaa verotuskohteet veronsaajien kesken⁴. Tämä ei ollut valtiovarainministeriön mieleen ja neuvottelukunta lakkautettiin vuoden 1988 alusta. Tällöin oli jo ryhdytty toimiin ns. kokonaisverouudistuksen toteuttamiseksi.

Kunnallisverolainsäädännön kehittämistä on vielä menneeltä ajalta palautettava mieliin, ettei kuntapuolta ole aina edes kuultu uusittaessa tai muutettaessa po. säännöksiä. Ottaen huomioon kunnallisveron merkityksen kunnille ja niiden hallintoperiaatteille on tietenkin perusteltua, että kuntapuoli on edustettuna jo valmistelussa.

Kunnallisverotus ja verouudistus

Pääministeri Harri Holkerin hallituksen ohjelman yksi keskeisiä kohtia on verouudistus. Verouudistuksella tarkoitetaan valtion tulo- ja varallisuusveroa, kunnallisveroa ja kirkollisveroa sekä näihin liittyvää kansaneläkevakuutus- ja sairausvakuutusta koskevien säännösten uusimista. Hallitusohjelmassa lausutaan nimenomaan, että kuntien verotulot turvataan uudistuksen kaikissa vaiheissa.

Verouudistuksen lähtökohtana oli välittömän verotuksen korkea taso. Erityisesti oli huomion kohteena marginaaliverotus. Tätä kautta tul-

⁴ Esa Aalto, Verotuslähteiden jako valtion ja kuntien kesken, Suomen Kunnat -lehti 4/1985 ss. 16—19 ja 5/1985 ss. 22—24 sekä Eero Koivukoski, Kunnallista verotuspohjaa laajennettava, Suomen Kunnat -lehti 15/1985 ss. 23—27, sekä Suomen Kunnat -lehden pääkirjoitus 2/1986: Kuntien verotuspohja kaipaa vahvistusta.

laan valtion tulo- ja varallisuusverotuksen ongelmiin. Kunnallisvero on tosin osa marginaaliveroa mutta ongelmat syntyvät nimenomaan valtionverosta. Marginaaliveroa on tuloverotuksessa kasvattanut nopeasti nimenomaan progressiivinen valtionvero eikä suhteellinen kunnallisvero.

Verouudistukseen lähdetessä ei puhuttu eikä haluttu puhua kannettavan veromäärän vähentämisestä, koska tämä olisi edellyttänyt julkisen talouden menojen supistamista. Menojen supistamiseen ei ollut silloin lääkkeitä eikä niitä ole helppo yleensääkään löytää. Marginaaliveron alentaminen nähtiin mahdolliseksi saattamalla verotuksen piiriin tuloja aikaisempaa enemmän ja karsimalla verotuksessa myönnettäviä vähennyksiä.

Veronalaisten tulojen lisääminen ja vähennysten supistaminen näytti sopivan myös kunnallisväen ajatuksiin. Tätä kautta oli mahdollista kasvattaa myös kunnallisverotuksen pohjaa. Uudistussuunnitelmat herättivät kunnallisväessä toiveikkuutta. Veropohjan laajentamisella saataisiin lisää omaa tulopohjaa ja näin enemmän liikkumavaraa itsehallinnossa.

Kunnallisväen toiveikkuutta ei kestänyt kauan. Jo ennenkuin ryhdyttiin varsinaisiin verouudistustoimiin saatiin esimakua siitä, mihin valtiovalan toimet tähtäävät. Talousneuvosto antoi vuoden 1986 lopulla tulopoliittisen selvitystoimikunnan tehtäväksi laatia laskelmia tulevasta verouudistuksesta⁵. Keväällä 1987 valmistuneissa laskelmissa lähdettiin siitä, että kunnallisverotuksen lapsivähennystä korotettiin rajusti, 10 000—25 000 mk:aan porrastettuna lapsiluvun mukaan (aikaisemmin 3 100—3 900 mk). Ajatuksen tausta kaipaa lyhyen selvityksen.

Vanhastaan on sosiaalipoliittisia toimia hoidettu myös verotuksen kautta. Tästä ovat esimerkkeinä sekä valtion- että kunnallisverotuksessa käytännössä olleet lapsivähennykset sekä vähennykset sairaskulujen ja veronmaksukyvyyn heikentymisen vuoksi. Yhä enemmän on saanut kannatusta ajatus, jonka mukaan sosiaaliset avustukset pitää hoitaa verotuksesta erillään⁶. Suorat avustustoimet johtavat parempaan ja oikeudenmukaisempaan tulokseen kuin välillinen tukeminen verotuksen kautta. Suorassa tukemisessa ei ole ns. välinputoojia. Heitä on sensijaan verotuksen kautta tapahtuvassa tukemisessa silloin kun esim.

⁵ Tulopoliittisen selvitystoimikunnan muistio »Laskelmia verouudistuksesta», 1987, ja Eero Koivukoski, Kunnallisverotus kokonaisverouudistuksessa, Suomen Kunnat -lehti 14/1987 ss. 6—9.

⁶ Sosiaalisten verovähennysten ja tulonsiirtojen selvittelytoimikunnan mietintö (1972: B 97). Tässä mietinnössä ehdotettiin mm. verotuksen lapsivähennysten korvaamista korottamalla jo silloin valtion varoista maksettavia lapsilisä.

lapsivähennyksestä ei verovelvollinen pääse osalliseksi täysimääräisesti pienten veronalaisten tulojensa vuoksi.

Suoran tukemisen etuja on korostettu myös siinä keskustelussa, jota on käyty meneillään olevan verouudistuksen yhteydessä. Erityisesti lapsivähennys ja muut tähän verrattavat perhepoliittiset vähennykset ovat olleet esillä. Tulopoliittisen selvitystoimikunnan ottama kanta lapsivähennyksessä on toteutunut niin, että vähennyksen määräksi hallitus esitti ja eduskunta myös hyväksyi 9 500 markkaa lapselta. Näin kävi säädettäessä uusi tulo- ja varallisuusverolaki (1240/88).

Kunnallisverotuksen rajusti korotetulla lapsivähennyksellä oli toinenkin tarkoitus. Näin haluttiin siirtää julkisen vallan perhepoliittista vastuuta valtiolta kunnille. Valtionverotuksesta poistettiin kokonaan kunnallisverotuksen lapsivähennystä vastaava huoltajavähennys. Samoin valtionverotuksesta poistettiin yksinhuoltajavähennys, joka jätettiin tuntuvasti korotettuna edelleen kunnallisverotukseen, lastenhoitajan palkan sosiaaliturvavähennys ja puoliso-vähennys, jolloin lapsesta tuleva puoliso-vähennyksen korotus on myös poistettu. Valtionverotuksessa myönnetään vain erityinen lapsenhoitovähennys (12 000 mk), milloin perhe on elättänyt alle 7-vuotista lasta.

Uusi lapsiperheiden vähennysjärjestelmä verotuksessa tarkoittaa siirtää väestöpoliittista vastuuta valtakunnan tasolta paikallisiin toimenpiteisiin. Tämä merkitsee kehityksen pyörän taaksepäin kääntämistä. Väestöpoliittisia toimia hoidetaan tänä päivänä koko maata koskevinä eikä paikallisina asioina. Hyvänä esimerkkinä ovat meilläkin valtion varoista maksettavat lapsilisät. Tätä kautta olisi asia voitu nytkin hoitaa oikeudenmukaisemmin kuin kunnallisverotuksen kautta.

Paitsi sitä, että roimasti korotettu kunnallisverotuksen lapsivähennys ja siihen liittynyt valtion tuloverotuksen järjestelyt siirsivät perhepoliittista vastuuta valtiolta kunnille, aiheutettiin toimenpiteillä muitakin vakavia seurauksia. Niissä kunnissa, joissa on paljon lapsirikkaita perheitä, kaventui verotuspohja keskimääräistä enemmän. Kun tällaiset kunnat sijaitsevat sellaisilla alueilla, joissa verotettavat tulot ovat tulotason pienuudesta johtuen muutoinkin niukat, on lopputulos tältäkin kannalta katsoen kaikkea muuta kuin tasapuolinen. Epätasaisuutta lisää vielä korotettu ja uusittu kunnallisverotuksen perusvähennys (8 000 mk, aikaisemmin 5 200 mk), joka pienenee aikaisempaa hitaammin ja poistuu kokonaan vasta 48 000 markan verotettavasta tulosta. Korotettu lapsivähennys tuo verovelvollisia entistä enemmän perusvähennyksen piiriin. Edellä mainitut väliinputoojat, jotka jäävät ilman taroitettua perhetukea, lisääntyvät.

Kunnallisen verotuspohjan heikentäminen on samalla itsehallinto-

periaatteiden vesittämistä niinkuin edellä jo mainittiin. Itsehallinnon perusteita kavennettiin erityisesti jo muutoinkin vähäosaisten kuntien kohdalta. Vastapainoksi tulopohjan menetyksille säädettiin vuosia 1989—1990 koskeva muutos sosiaali- ja terveydenhuollossa sovellettavaan ns. Valtava-valtionosuusasteikkoon. Siinä ylimpään kantokykyluokkaan kuuluvien kuntien avustusmäärää alennettiin 1—2 %-yksiköllä ja vastaavasti korostettiin alimpien kantokykyluokkien kunnissa (1070/88). Tulomenetysten korvaamiseen tähtää myös uusitut säännökset verotulojen täydennyksestä (1273/88). Molemmat kompensatiojärjestelyt tulivat voimaan 1. 1. 1989. Edellä on jo käsitelty valtionosuuden ja verotulojen täydennyksen suhdetta itsehallintoperiaatteisiin.

Uusi ja edeltäjänsä laajempi TVL on kunnallisverotuksessa keskeinen laki. Sen perusteella määrätään henkilöverotuksen veroäyrit, jotka ovat koko maan osalta yli 80 % kaikista veroäyristä. Kunnittaista vaihtelua tälläkin kohtaa on. Positiivista laissa on tulopohjan laajennus vaikka alkuperäisiin tavoitteisiin ei päästykään. Samaa on sanottava vähennysten karsimisesta. Näiltä osin kunnallisväki suhtautuu uudistukseen myönteisesti. Kunnallisverotuksen tulopohjan laajennukset ja vähennysten supistamiset ovat sopusoinnussa itsenäisen kunnallisen toiminnan vahvistamispyrkimysten kanssa. Kun edellä puheena olleiden lapsi- ja perusvähennysjärjestelmien muutosten seurauksena kunnallisverotuksen pohja on kuitenkin kokonaisuudessaan kaventumassa, niinkuin etukäteisarvot osoittavat, on lopputulos kunnallishallintoa heikentävä.

Verouudistukseen kuuluu myös elinkeinoverotusta ja maatilatalouden verotusta koskevien säännösten muuttaminen. EVL:ään tehtiin aluksi yksivuotisia muutoksia (1248/88), jotka eräin poikkeuksin saatettiin pysyviksi vuonna 1989 annetulla lailla (661/89). Uudet säännökset, joilla mm. kavennettiin varausmahdollisuuksia ja saatettiin myyntivoitot aikaisempaa laajemmin verotuksen piiriin, laajentavat jonkin verran myös kunnallisverotuksen pohjaa. Konserniavustuksesta verotuksessa annettu laki (825/86) ulotettiin koskemaan 1. 1. 1990 alkaen myös kunnallisverotusta (1249/88). Uudet säännökset tekevät mahdolliseksi tulonsiirrot kuntien välillä, mikä on vastoin kunnallisverotuksen periaatteita. Konserniavustusta ei kuitenkaan saada vähentää harkinnalla vahvistetusta määrästä. Investointivarauslain muutos, joka merkitsee varausten tekemismahdollisuuksien supistamista mutta myös ulottamista liiketoiminnan ohella ammatinharjoittamiseen, säädettiin myös aluksi yksivuotiseksi (1253/88) ja myöhemmin pysyvästi (660/89).

Elinkeinoverotukseen liittyy vielä kunnallisverotuksen harkintaverotuksesta luopuminen liiketulon osalta vuodesta 1991 lähtien. Tätä koskevaa lainmuutosta ei ole vielä tehty mutta maan hallituksen piirissä

asiasta on tehty periaatepäätös. Tämä on jälleen kaventamassa kuntien verotuspohjaa. Kavennus kohdistuu epätasaisesti kuntiin. Maasamme on kuntia, joille liiketoiminnasta harkintaverotuksin määrätty veroäyrit merkitsevät useita pennejä veroäyrien hinnasta. (Vuoden 1986 tulojen verotuksessa suurin vaikutus 6,31 p). Suuri osa kunnista on sellaisia, joille liike-tulon harkintaverotuksesta ei sanottavasti kerry veroäyriä. Kaiken kaikkiaan liike-tulon harkintaverotuksen poistaminen merkitsee kunnallisverona sadoissa miljoonissa markkoissa laskettavan menetyksen. Onko tämä jotenkin kompensoitavissa kunnille jää erikseen selvitettäväksi.

Harkintaverotuksesta aiotaan luopua myös kiinteistätulon osalta. Tähän tähtää edellä mainittu kiinteistöverotoimikunnan ehdotus. Uudella kiinteistöverolla on tarkoitus korvata sanottu harkintaverotus, asuntotulon verotus, katumaksu ja manttaalimaksu. Ehdotus on lausunkierroksen jälkeen selvitettävänä valtiovarainministeriössä. Jos ehdotus toteutuu, on kuitenkin pelättävissä, ettei kuntien verotuspohja tätä kautta ainakaan vahvistu.

Yhtiöveron hyvityksestä annettu laki (1232/88) säädettiin yksivuotisena 1. 1. 1990 alkaen mutta uusi järjestelmä jatkuu ilmeisesti myöhemminkin. Uudet säännökset merkitsevät jaetun osingon kaksinkertaisesta verotuksesta luopumista kunnallisverotuksessa eli siis kunnallisveropohjan kaventumista. Yhtiöveron hyvityksenä kertyneen määrän tilittämistä koskevat säännökset suosivat niitä kuntia, joille osinkoa jakavat yhtiöt ovat verovelvollisia. Jaettavasta kunnallisverosta jäävät kokonaan ilman osingonsaajien kotikunnat.

Maatilatalouden verotukseen säädetyt ja suunnitellut muutokset merkitsevät jonkin verran kuntien verotuspohjan vahvistumista. Metsätalouden verotusperusteiden tarkistaminen on osoittautunut sitkeäksi kysymykseksi (ks. esim. metsäverotoimikunta -88 mietintö, 1988: 32).

Verouudistuksen valmistelu suoritettiin pääasiassa valtion virkamiesten toimin. Maan hallitus asetti keskuudestaan ministerivaliokunnan uudistusta varten. Siltäkään osin kuin oli kysymys kunnille tärkeästä kunnallisverotuksesta, ei kuntapuoli päässyt mukaan valmistelutyöhön lukuunottamatta yhtiöveron hyvityslain ja vielä keskeneräisenä olevan kiinteistöveron kehittelyä. Vuoden 1987 loppupuolella asetetussa verouudistuksen seurantatoimikunnassa kunnilla oli edustajansa mutta tämänkin työ jäi vain laskelmien tekemiseksi eri vaihtoehdoista. Niistä toimikunnan tekemät johtopäätökset kaikuivat kuuroille korville. Erityisesti TVL:n perustavaa laatua olevat alkuvalmistelut jäivät kokonaan valtion virkamiesten ajatusten ja suunnitelmien varaan. Kuntapuolen esityksiä ja lausuntoja ei otettu huomioon maan hallituksen piirissä.

Eduskunnassakin kuntapuolen perustellut ajatukset tyrmättiin, tosin äänestyksen jälkeen.

Yhteenvetoa

Kunnallisverotus on aikojen kuluessa menettänyt asemiaan kuntien itsehallinnon kulmakivenä. Hallitusmuodon kunnille takaama itsehallinto on muutoinkin vesittynyt. Näin on käynyt erityisesti kunnille lakisääteisesti lisättyjen tehtävien vuoksi. Niiden rahoittamisessa on kunnallisverotulojen niukkuuden johdosta tukeuduttu ulkopuolista valvontaa sisältäviin valtionosuuksiin ja -avustuksiin. Kunnallishallinto on näin kokenut itsehallintoperusteiden nakertamista sekä tulojen että menojen puolella.

Kunnallisveroperusteiden lakisääteisyys on sinänsä perusteltu. Kuntien kannalta tähän liittyy käytännössä esiintullut valtiojohtoisuus. Kuntapuolen perusteltuja tarpeita ja näkemyksiä ei ole otettu tarpeellisessa määrin huomioon veroja koskevia lakeja valmisteltaessa ja säädetäessä. Hyvänä esimerkkinä kuntapuolen sivuuttamisesta on vuonna 1987 alettu kokonaisverouudistus, jonka valmistelussa kunnat sivuutettiin miltei kokonaan. Niiden taholta esitettyjä näkökohtia ei myöskään otettu huomioon. Näin uudistusta on toteutettu keskeisiltä osiltaan ja muutoinkin lähes yksinomaan valtion näkemyksin ja ehdoin.

Menojen paisuessa olisi kuntien verotuspohjaa pitänyt vahvistaa. Kuntapuolen pyrkimyksistä huolimatta tähän ei ole päästy. Entisellä verotuspohjalla toimiminen on kiristänyt kunnallista veroastetta⁷ ja kasvattanut valtionapujen osuutta menojen rahoittamisessa. Tämä suuntaus on sopinut valtion keskushallinnon ajatuksiin, joita on siivittänyt voimakas halu julkisen hallinnon ja talouden keskittämiseen. Kuntien itsehallintoa on erityisesti viime vuosikymmeninä pala palalta naikerrettu.

Keskitetty hallinnon suuntaus on aiheuttanut vastareaktioita. Pyritään palauttamaan paikallisen päätöksenteon liikkumavaraa. Esimerkkinä tästä olkoon vaikkapa vapaakuntakokeilu, johon on meilläkin ryhdytty muiden pohjoismaiden esimerkkinä seuraten. Tämänkin ajatuksen läpivieminen on osoittautunut vaikeaksi sen vuoksi, että kunnallishallinto on sidottu erityisesti valtiovallan tiukkaan ja monitahoiseen valvontaan.

Kuntien itsehallinnon kohentamispyrkimyksiin pitäisi kuulua myös

⁷ Aivan viimeaikaisesta kehityksestä mainittakoon, että vuodelle 1987 korotti väyryn hintaa 79 kuntaa. Vuonna 1988 vastaava luku oli 81 ja vuodeksi 1989 korotti väyryn hintaa kaikkiaan 101 kuntaa.

verotuspohjan vahvistaminen. Tätä ajatusta ei pidä heittää pois vaikka vastus tulee kaikesta päätellen olemaan tiukka. Verotuspohjan vahvistamista on tarkasteltava paitsi jo säädettyjen verojen tuoton uusjaon että myös uusien verojen kannalta. Esim. ympäristönsuojelun merkeissä kannettavien verojen tuoton säätäminen myös kunnille olisi täysin perusteltua ottaen huomioon ne velvoitteet, jotka kunnille ympäristönsuojelussa on säädetty⁸.

Edellä olevat kunnallisverotusta koskevat periaatteet soveltuvat pääosin myös kirkollisveroon, jonka tuotolla on kuntia suurempi merkitys seurakuntien talouteen. Kirkollisvero on nimittäin ollut viime vuosina noin 75 % seurakuntien tuloista.

⁸ Ks. laki kuntien ympäristönsuojelun hallinnosta (64/1986).