

Valtion
taloudellinen
tutkimuskeskus

Muistiot 24

Kuntien ja valtion verotussuhteet:
kiinteistöveroprosenttien alarajojen nostot
2000-luvulla

Teemu Lyytikäinen

Tuukka Saarimaa

Muistiot 24 | tammikuu 2013

VATT MUISTIOT

24

Kuntien ja valtion verotussuhteet: kiinteistöveroprosenttien alarajojen nostot 2000-luvulla

Teemu Lyytikäinen
Tuukka Saarimaa

Teemu Lyytikäinen, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus

Tuukka Saarimaa, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus

ISBN 978-952-274-049-6 (PDF)

ISSN 1798-0321 (PDF)

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus
Government Institute for Economic Research
Arkadiankatu 7, 00100 Helsinki, Finland

Helsinki, tammikuu 2013

Sisällys

| | |
|---|-----------|
| 1 Johdanto | 1 |
| 2 Kuntien ja valtion verotussuhteet | 2 |
| 2.1 Kuntien verotulot Suomessa | 2 |
| 2.2 Kiinteistöverotus | 2 |
| 2.3 Miksi kuntien kiinteistöveroprosentteja rajoitetaan? | 3 |
| 3 Kiinteistöverojen ala- ja ylärajojen korotukset 2000-luvulla | 6 |
| 3.1 Korotukset 2000-luvulla | 6 |
| 3.2 Miten rajojen nosto on vaikuttanut kuntien talouteen? | 10 |
| 4 Loppupäätelmät | 14 |
| Lähteet | 15 |

1 Johdanto

Kiinteistövero on Suomessa kunnallinen vero ja se otettiin käyttöön vuoden 1993 verouudistuksen yhteydessä¹. Vaikka kiinteistöveron tuotto ja verotulo-osuus onkin kasvanut vuosien saatossa, kiinteistöveron fiskaalinen on rooli Suomessa yhä varsin pieni². Kiinteistöveroprosentit on eriytetty kiinteistötyypin mukaan ja kunnat voivat määrätä veroprosentit laissa määrättyjen ala- ja ylärajojen puitteissa. Valtio siis rajoittaa kuntien verotusoikeutta lainsäädännöllä.

Valtio on korottanut yleistä ja vakituisten asuinrakennusten veroprosenttien ala- ja ylärajoja kahteen otteeseen kiinteistöveron käyttöönoton jälkeen, vuosina 2000 ja 2010. Nämä verot tuottavat noin 90 prosenttia kaikista kiinteistöverotuloista. Tässä muistiossa tarkastelemme näitä rajojen nostoja talousteorian sekä nostoille esitettyjen perusteluiden valossa. Molempien uudistusten yhteydessä hallituksen esityksistä käy ilmi, että tärkeimmät tavoitteet kiinteistöverojen ala- ja ylärajojen nostoille olivat tuloverotuksen nostopaineiden hillitseminen sekä kuntatalouden vahvistaminen. Ensimmäisen tavoitteen taustalla on käsitys siitä, että tuloverotus on haitallista työn tarjonnalle ja talouskasvulle, joten sen korvaaminen neutraalimmalla kiinteistöverolla on perusteltua. Toinen tavoite on puhtaasti fiskaalinen.

Muistiossa esitettävien laskelmien mukaan rajojen nostamisella ei ole ollut juurikaan vaikutusta kuntien tuloverotuksen tasoon eikä kuntatalouteen ainakaan rajojen nostohetkellä. Tämä johtuu yksinkertaisesti siitä, että kiinteistöveron tuotot ovat niin mitättömät myös rajojen korotusten jälkeen. Toisaalta useassa kunnassa kiinteistöveroprosentit ovat tällä hetkellä korkeammat kuin vuoden 1998 ylärajat, joten ylärajojen nostaminen on mahdollistanut kiinteistöveron laajemman käytön.

Muistion rakenne on seuraava. Luvussa 2 esitellään lyhyesti kuntien verotulolähteet sekä kiinteistöverojärjestelmä. Luvussa esitellään myös joitain talousteoreettisia syitä kiinteistöverojen rajoittamiselle. Luvussa 3 esitellään vuosien 2000 ja 2010 kiinteistöveroprosenttien rajojen nostojen vaikutuksia kuntien talouteen. Luvussa 4 esitetään johtopäätöksiä.

¹ Kiinteistöverolaki (654/1992).

² Loikkanen ja Lyytikäinen (2009) esittelevät suomalaista kiinteistöverojärjestelmää tarkemmin.

2 Kuntien ja valtion verotussuhteet

2.1 Kuntien verotulot Suomessa

Suomessa kuntien rahoitus koostuu kuntien omista tuloista, kuten verotuloista ja erilaisista maksutuloista, sekä valtion rahoituksesta eli pääasiassa valtionosuuksista. Vuonna 2011 kunnat keräsivät verotuloja yhteensä 19,1 miljardia euroa. Suurin tuloerä oli kunnallinen tulovero, josta muodostui yli 40 prosenttia kuntien kaikista tuloista ja 85 prosenttia verotuloista. Kuntien yhteisövero-osuus oli 1,7 miljardia euroa ja kiinteistöveroista kertyi yhteensä 1,2 miljardia euroa. Vuodesta 2010 verotulot kasvoivat yhteensä 4,1 miljardia euroa.

Kunnat voivat vapaasti määrätä kunnallisen tuloveron veroprosentin suuruuden, kun taas kiinteistöveron käyttöön liittyy rajoituksia. Kuntien yhteisöveron osuudesta päättää vuosittain valtioneuvosto. Vuonna 2012 kuntien jako-osuus yhteisöveron tuotosta on 28,34 prosenttia.

Kuntien veropohjia tasataan laskennallisiin verotuloihin perustuvan valtionosuuksien tasauksen kautta³. Tasaus toimii siten, että kunnan asukasta kohti laskettuja laskennallisia verotuloja verrataan koko maan laskennallisten verotulojen avulla laskettuun tasausrajaan. Kunnan laskennallinen verotulo saadaan käyttämällä koko maan veropohjilla painotettuja keskimääräisiä (ns. laskennallisia) veroprosentteja ja kunnan omaa veropohjaa. Jos kunnan laskennalliset verotulot ovat tasausrajan alapuolella, kunnan valtionosuudet kasvavat. Jos taas kunnan laskennalliset verotulot ovat tasausrajan yläpuolella, kunnan valtionosuudet vastaavasti vähenevät.

Kunnan oma veroprosentti ei suoraan vaikuta tasauslisän tai -vähennyksen suuruuteen, koska järjestelmä perustuu koko maan keskimääräisiin veroprosentteihin. Kunta saa siis veroprosentin korotuksesta johtuvan verotulojenlisäyksen täysimääräisenä itselleen. Kunnan veroprosentin muutos saattaa kuitenkin vaikuttaa kunnan veropohjaan, jolloin se epäsuorasti vaikuttaa myös tasauslisään tai -vähennykseen. Järjestelmän tämä piirre voi vaikuttaa kuntien kilpailuun liikkuvista veropohjista sekä kuntien kannustimiin veropohjan kehittämisessä. Ennen vuotta 2012 tasausjärjestelmään laskettiin mukaan kaikki edellä mainitut kuntatason verot, mutta vuodesta 2012 eteenpäin kiinteistövero ei enää ole osa tasausjärjestelmää.

2.2 Kiinteistöverotus

Suomessa kiinteistövero on kunnallinen vero ja se koskee kaikkia kiinteistöjä, lukuun ottamatta metsiä, maatalousmaita ja yleisiä alueita, kuten katuja. Vero-

³ Järjestelmän tarkempi kuvaus löytyy mm. Verotuksen kehittämistyöryhmän loppuraportista (Valtionvarainministeriö, 2010).

prosentit on eriytetty kiinteistötyypin mukaan. Vuoden 2012 alusta alkaen veroprosenttien rajat kiinteistötyypeittäin ovat seuraavat:

- yleinen kiinteistöveroprosentti: 0,60–1,35
- vakituisen asuinrakennuksen kiinteistöveroprosentti: 0,32–0,75
- muiden asuinrakennusten veroprosentti: 0,60–1,35
- rakentamattoman rakennuspaikan kiinteistöveroprosentti 1,00–3,00
- voimalaitosten kiinteistöveroprosentti enintään 0,60–2,85

Yleinen kiinteistöveroprosentti koskee maapohjaa ja muita kuin vakituisia asuinrakennuksia. Muiden asuinrakennusten veroprosentti voi olla enintään 0,60 prosenttiyksikköä korkeampi kuin vakituiseen asumiseen käytettävien rakennusten veroprosentti.

Rakennusten verotusarvo määräytyy jälleenhankinta-arvon ja siihen tehtävien ikälennusten perusteella. Jälleenhankinta-arvolla tarkoitetaan kyseistä rakennusta vastaavan uudisrakennuksen todennäköisiä rakennuskustannuksia. Maapohjan verotusarvo puolestaan perustuu VTT:n ylläpitämiin kuntakohtaisiin tonttihintakarttoihin, joiden avulla pyritään ottamaan huomioon tontin sijainti ja liikennehyteydet.

2.3 Miksi kuntien kiinteistöveroprosentteja rajoitetaan?

Valtion asettamia rajoituksia kuntien verotukseen voidaan perustella useasta näkökulmasta. Seuraavaksi esitettävät argumentit koskevat veroprosenttien alarajoja. Voidaankin sanoa, että kiinteistöverojen ylärajoille löytyy alarajoja vähemmän perusteita taloustieteellisestä kirjallisuudesta.

Ensimmäinen mahdollinen peruste on se, että kuntien itsenäinen veropolitiikka voi aiheuttaa *horisontaalisia fiskaalisia ulkoisvaikutuksia* kuntien keskinäisestä kilpailusta johtuen. Kuntien kilpailu liikkuvasta veropohjasta voi johtaa liian alhaisiin veroprosentteihin ja liian alhaiseen julkisten palveluiden tasoon (*race-to-the-bottom*)⁴. Asettamalla kuntien veroprosenteille alarajan valtio voi pienentää näitä ongelmia. On myös syytä todeta, että näitä ongelmia voidaan pienentää myös valtionavulla tai erilaisilla tasausjärjestelmillä ilman, että veroprosenttien asettamista rajoitetaan.

Toinen peruste ovat ns. *vertikaaliset eli eri hallinnontasojen väliset ulkoisvaikutukset*. Vertikaalinen ulkoisvaikutus syntyy, jos jonkin hallinnontason veropää-

⁴ Lyytikäisen (2012) tutkimuksessa ei löydetä empiiristä näyttöä verokilpailusta.

töksillä on vaikutuksia muiden hallinnontasojen budjettirajoitteeseen. Tällainen tilanne voi syntyä esimerkiksi silloin, jos kunnat ja valtio rahoittavat toimintansa kokonaan tai osittain verottamalla samaa veropohjaa. Suomessa vertikaalisia ulkoisvaikutuksia voi syntyä etenkin tuloverotuksen tapauksessa, koska sekä valtio että kunnat verottavat ansiotuloja⁵. Mm. Keen (1998) ja Keen ja Kotsogiannis (2004) osoittavat, että tällaisessa tapauksessa ansiotulojen kokonaisverotus voi nousta optimaalista korkeammaksi⁶. Asettamalla alarajan kiinteistöverotukseen valtio voi mahdollisesti alentaa kuntien ansiotuloihin kohdistamaa verorasitusta ja näin pienentää vertikaalisia ulkoisvaikutuksia.

Kolmanneksi valtion tavoitteena voi olla kuntien pehmeän budjettirajoitteen tiukentaminen lisäämällä kuntien omaa rahoitusvastuuta ja vähentämällä valtion-apujen roolia⁷. Tällöin kuntien asukkaat eli äänestäjät maksavat kuntien kulutuksen lisääntymisen ja kunnan päättäjät ovat paremmin äänestäjien kontrollin alaisia⁸.

Neljänneksi valtion tavoitteena voi yksinkertaisesti olla kiinteistöveron merkityksen kasvattaminen verotulolähteenä, koska kiinteistövero on tiettyjen ehtojen valitessa vääristämätön vero. Talousteorian mukaan maahan kohdistuva kiinteistövero ei vaikuta maanomistajien käyttäytymiseen, mikäli maanomistaja ei voi suoraan vaikuttaa tontin arvoon.

Toisaalta valtion asettamat rajoitukset kuntien veropäätöksiä kohtaan voivat olla myös haitallisia. Rajoitukset voivat esimerkiksi heikentää mittatikkukilpailun (*yardstick competition*) hyviä puolia⁹. Kilpailu liikkuvasta veropohjasta voi myös olla suotavaa, koska se rajoittaa kuntien mahdollisuuksia kasvattaa verotuloja tilanteessa, jossa paikallishallinnon toiminta on poliitikkojen ja byrokraattien omaa etua tavoittelevaa.

Suomessa vuosina 2000 ja 2010 toteutettuja kiinteistöverojen vaihteluvälin muutoksia voidaan tarkastella näistä talousteoreettisista lähtökohdista. Hallituksen esityksessä vuoden 2000 korotusten vaihteluvälien noston syiksi mainittiin peruspalvelujen turvaaminen ja tuloveroprosentin nousun estäminen¹⁰. Lisäksi hallituksen esityksessä mainitaan, että alarajan korottamisella voidaan tasoittaa kuntien välisiä kiinteistöveroprosentin eroja.

⁵ Vertikaalinen ulkoisvaikutus voi syntyä myös tilanteessa, jossa eri hallinnontasoilla on nimellisesti eri veropohjat, mutta näihin kohdistuvilla veroilla on sama tosiasiallinen kohtaanto.

⁶ K. myös Boadway ym. (1998) sekä Deveraux ym. (2007).

⁷ Ks. Weingast (2009) sekä Oates (2005 ja 2008).

⁸ Ks. esim. Hoxby (1999) ja Glaeser (1996).

⁹ Tässä tapauksessa äänestäjät voivat käyttää muiden kuntien politiikkaa mittatikkuna arvioidessaan oman kuntansa päättäjien onnistumista. Useiden kuntien olemassaolo siis osaltaan ratkaisee äänestäjien ja päättäjien välisen epätäydellisen informaation ongelman. Ks. Besley ja Case (1995).

¹⁰ HE 100/1999.

Vuoden 2010 korotuksista hallituksen esityksessä korostetaan kiinteistöveron sopivuutta kuntatasolle vakaan tuottonsa ja liikkumattoman veropohjansa vuoksi¹¹. Esityksessä korotuksia perustellaan jälleen tuloverotukseen kohdistuvien korotuspaineiden lieventämiseksi, kuten vuoden 2000 uudistuksen yhteydessä. Lisäksi hallitus katsoi korotusten edistävän maan ja rakennuskannan tehokasta käyttöä ja edesauttavan kustannustehokkaiden yhdyskuntarakenteiden muodostumista. Esityksessä mainitaan myös kuntatalouden kehityksen turvaaminen.

Molemmissa esityksissä mainitaan siis fiskaalinen tavoite eli kuntatalouden turvaaminen. Lisäksi molemmissa esityksissä mainitaan tuloverotuksen kiristyspaineeet, mikä voidaan tulkita vertikaalisten ulkoisvaikutusten lieventämistavoitteeksi. Vuoden 2010 osalta hallituksen esityksessä mainitaan myös kiinteistöveron mahdollisia positiivisia vaikutuksia maan ja rakennuskannan käyttöön. Suomessa ei kuitenkaan ole käytössä puhtaasti tontin arvoon kohdistuvaa kiinteistöveroä, koska yleistä kiinteistöveroprosenttia sovelletaan myös liikerakennuksiin. On siis epäselvää, missä määrin kiinteistöveroprosenttien sallitun vaihteluvälin muutokset johtavat maan ja rakennuskannan tehokkaampaan käyttöön.

¹¹ HE 119/2009.

3 Kiinteistöverojen ala- ja ylärajojen korotukset 2000-luvulla

3.1 Korotukset 2000-luvulla

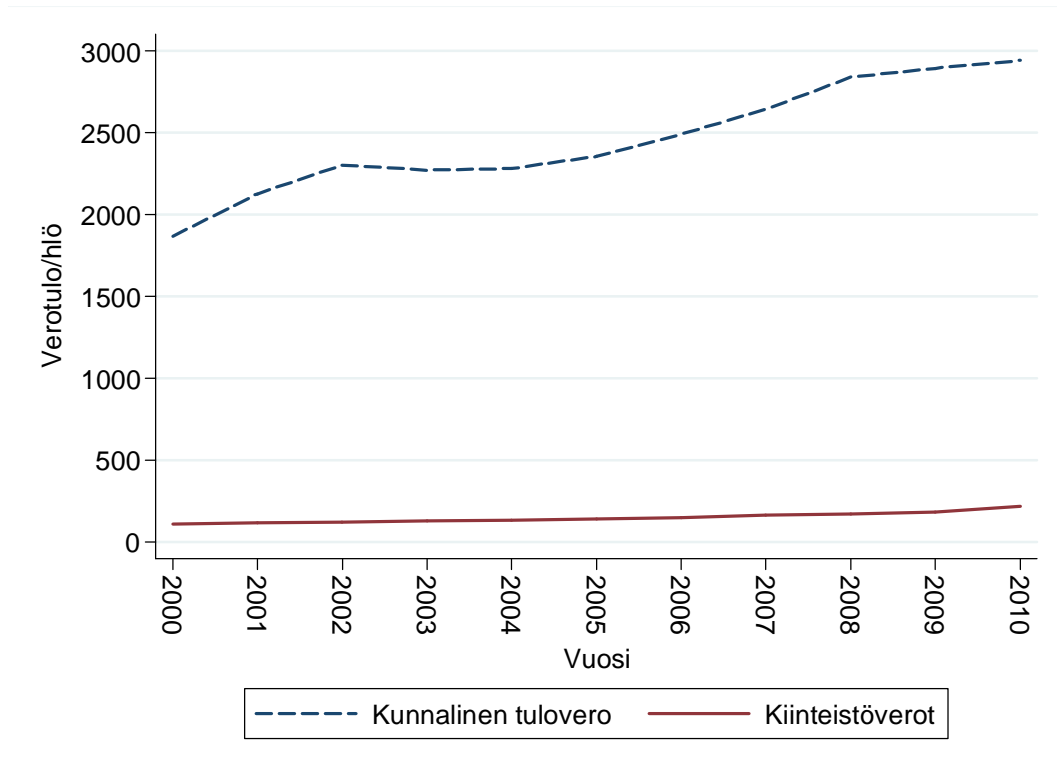
Kunnat voivat valita kiinteistöveroprosenttinsa valtion asettamien ala- ja ylärajojen puitteissa. Kiinteistöveron tullessa voimaan vuonna 1993 yleisen kiinteistöveron vaihteluväli oli 0,2–0,8 prosenttia ja vakituisten asuinrakennusten 0,1–0,4 prosenttia. Vuonna 1999 yleisen kiinteistöveron yläraja nostettiin 1 prosenttiin ja vakituisten asuinrakennusten yläraja 0,5 prosenttiin. Vuonna 2000 yleisen kiinteistöveron ja vakituisten asuinrakennusten kiinteistöveron alarajoja korotettiin. Korotusten yhteisvaikutuksesta yleisen kiinteistöveroprosentin vaihteluväli kasvoi tällöin 0,50–1,00 prosenttiin ja vakituisten asuinrakennusten 0,22–0,50 prosenttiin¹².

Vuonna 2010 yleisen ja vakituisten asuinrakennusten kiinteistöverojen vaihteluväliä korotettiin jälleen. Tällöin yleisen kiinteistöveron vaihteluväli muuttui 0,5–1,0 prosentista 0,6–1,35 prosenttiin. Vakituisten asuinrakennusten kiinteistöverojen vaihteluväli muuttui 0,22–0,5 prosentista 0,32–0,75 prosenttiin.

Kuvasta 1 nähdään kunnallisen tuloveron ja kiinteistöverojen tuotto henkeä kohden vuosina 2000–2010. Kunnallinen tulovero on paljon kiinteistöveroja merkittävämpi tulonlähde kunnille. 2000-luvulla kunnallisen tuloveron tuotto on noussut noin 1800 eurosta 3000 euroon. Samaan aikaan kiinteistöverojen tuotto on noussut noin 100 eurosta 220 euroon. Kiinteistöverojen osuus kuntien verotuloista on siis jonkin verran noussut.

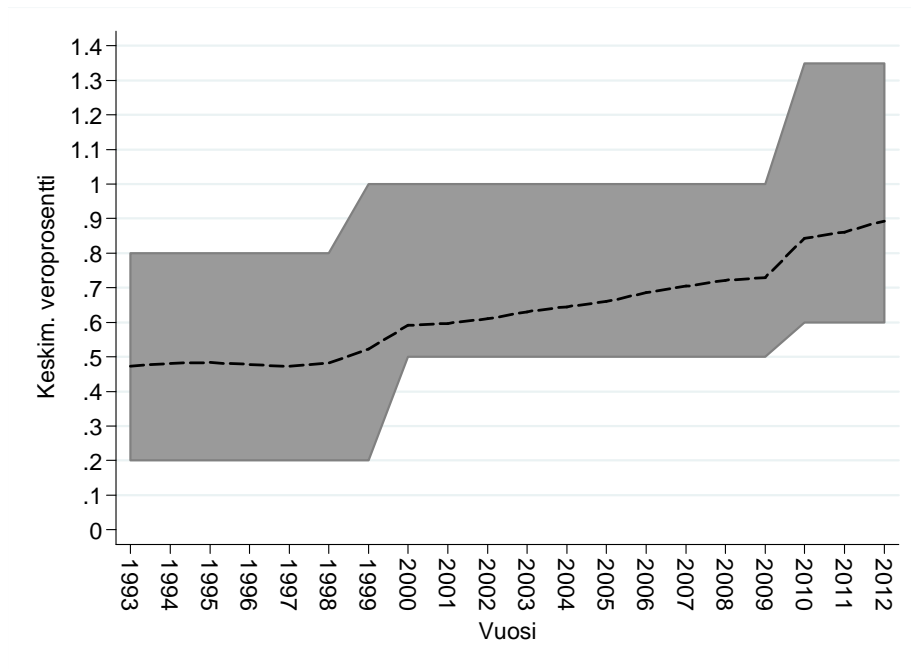
¹² Samalla otettiin käyttöön rakentamattoman rakennuspaikan korotettu kiinteistöveroprosentti. Ks. tarkemmin Lyytikäinen (2009).

Kuva 1. Kunnallisen tuloveron ja kiinteistöverojen tuotto, 2000–2010

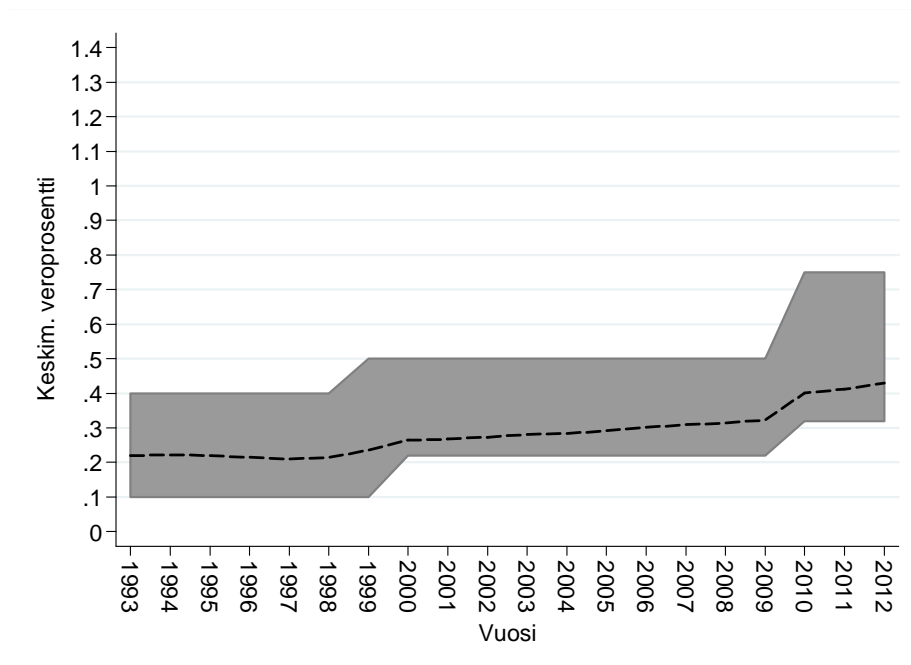


Kuvasta 2 nähdään yleisen kiinteistöveron veroprosenttien keskiarvon kehitys vuodesta 2000 vuoteen 2010. Vuosien 2000 ja 2010 alarajojen nostot näkyvät kuviosta selkeästi. Kuvasta 3 nähdään vakituisten asuinrakennusten veroprosentin vastaava kehitys. Kuvien 2 ja 3 mukaan näyttäisi siltä, että yleisen kiinteistöveron veroprosentti on noussut vakituisten asuinrakennusten veroprosenttia enemmän. Yleisen kiinteistöveron veroprosentit ovat myös hieman enemmän alarajan yläpuolella verrattuna vakituisten asuinrakennusten veroprosenttiin.

Kuva 2. Yleisen kiinteistöveroprosentin keskiarvo sekä ala- ja ylärajat, 2000–2010

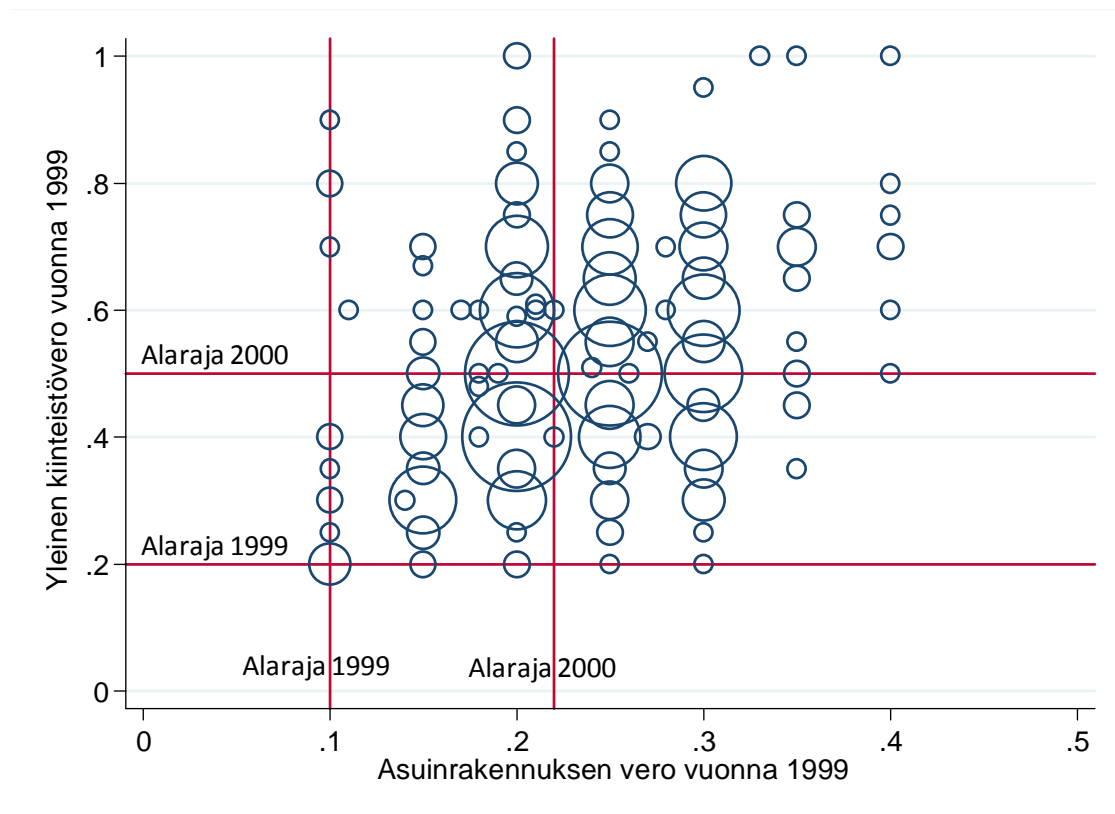


Kuva 3. Vakituisten asuinrakennusten kiinteistöveroprosentin keskiarvo sekä ala- ja ylärajat, 2000–2010



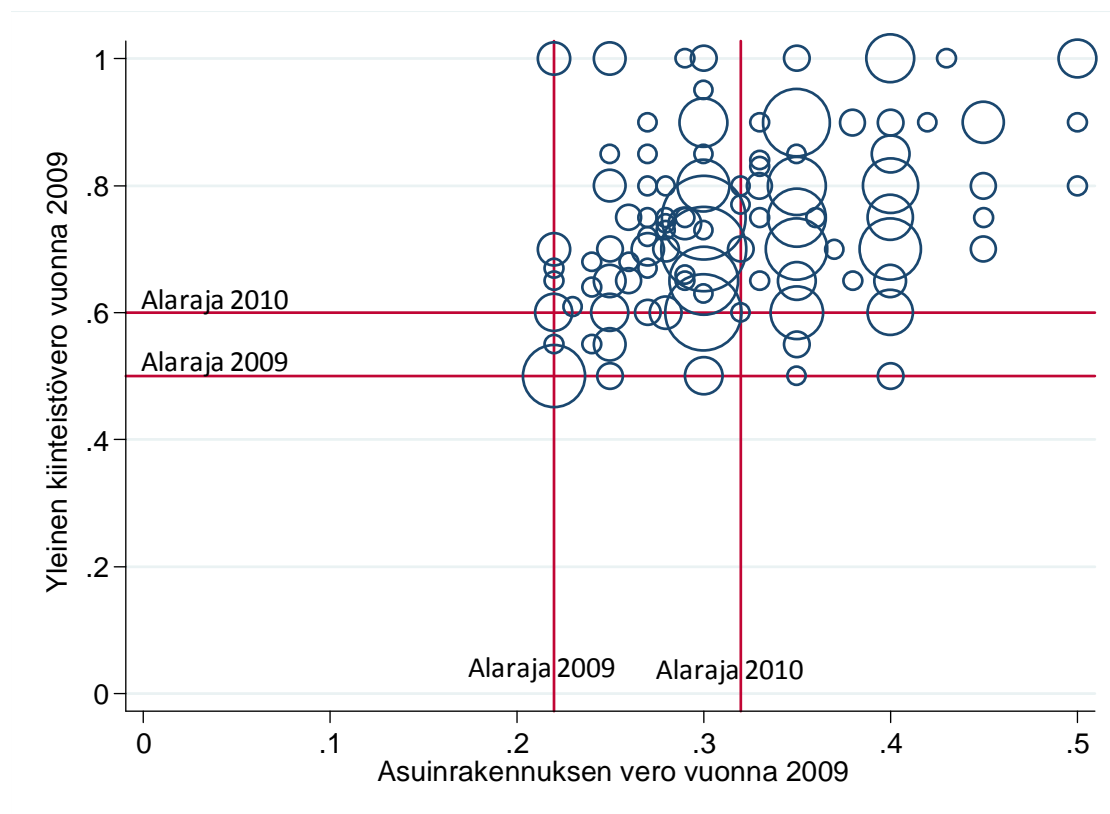
Kuvasta 4 nähdään kiinteistöveroprosenttien jakauma vuonna 1999. Kuvan vaakakselilla on vakituisten asuinrakennusten prosentit ja pystyakselilla vastaavasti yleisen kiinteistöveron prosentit vuonna 1999 eli ennen alarajojen nostoa. Kuvassa ympyrän koko on suhteessa kyseisessä solussa olevien kuntien lukumäärään. Vuosien 1999 ja 2000 veroprosenttien alarajat on kuvattu viivoilla. Vuoden 2000 yleisen kiinteistöveroprosentin alarajan nosto oli sitova 162 kunnalle eli lähes 40 prosentille kunnista. Toisin sanoen näillä kunnilla yleinen kiinteistöveroprosentti oli vuonna 1999 uuden alarajan alapuolella. Vakituisten asuinrakennusten veroprosentin nosto oli puolestaan sitova 199 kunnalle.

Kuva 4. Vuoden 2000 alarajojen nostot



Kuvasta 5 nähdään kiinteistöveroprosenttien jakauma vuodelta 2009. Kuvasta nähdään, että vakituisten asuinrakennusten veroprosentin nosto vaikutti suurempaan osaan kunnista kuin yleisen kiinteistöveroprosentin nosto. Tämä ei ole yllättävää, koska vakituisten asuinrakennusten veroprosentin nosto oli suhteellisesti selvästi suurempi kuin yleisen kiinteistöveroprosentin nosto.

Kuva 5. Vuoden 2010 alarajojen nostot



3.2 Miten rajojen nosto on vaikuttanut kuntien talouteen?

Taulukossa 1 kuvataan vuonna 2000 toteutetun alarajojen noston taloudellista merkitystä. Taulukon luvut ovat kuntien painottamattomia keskiarvoja. Sen yläosassa tarkastellaan alarajojen noston vaikutusta kiinteistöveroprosenttiin ja verotuloihin. Pakkonostokunnilla tarkoitetaan taulukossa kuntia, joiden veroprosentti oli vuonna 1999 vuoden 2000 uuden alarajan alla. On luonnollisesti mahdollista, että osa näistä kunnista olisi korottanut veroastetta ilman alarajan nostoakin. Siksi taulukossa tarkastellaan vertailun vuoksi myös kuntia, joihin alarajan nosto ei suoraan vaikuttanut. Taulukon alaosassa kuvataan toimintakuluja, tuloveroja ja niiden muutoksia, mikä auttaa alarajojen noston suhteellisen merkityksen arvioinnissa. Laskennallinen veroprosentin pakkokorotus ja lisäverotulo on laskettu seuraavasti kunnille, joiden vuoden 1999 veroprosentti alitti vuoden 2000 alarajan:

Laskennallinen veroprosentin pakkokorotus = $\text{Alaraja}_{2000} - \text{Veroprosentti}_{1999}$

Laskennallinen lisäverotulo = $(\text{Alaraja}_{2000} - \text{Veroprosentti}_{1999}) * \text{Veropohja}_{2000}$

Taulukko 1. Vuoden 2000 alarajojen nostot ja kuntien talous

| | Yleinen kiinteistövero | | Asuinrakennuksen vero | |
|--|------------------------|----------------|-----------------------|----------------|
| | Pakkonosto- kunnat | Muut kunnat | Pakkonosto- kunnat | Muut kunnat |
| Kuntien lukumäärä | 162 | 268 | 199 | 231 |
| Laskennallinen veroprosentin pak- kokorotus | 0,140 | . | 0,039 | . |
| Laskennallinen lisäverotulo (€/hlö) | 7,5 | . | 4,7 | . |
| Veroprosentin nousu | 0,146 | 0,023 | 0,053 | 0,010 |
| Verotulon muutos (€/hlö) | 8,4 | 3,1 | 6,5 | 1,5 |
| Toimintakulut 2000 (€/hlö) | 3494,8 | 3729,6 | 3560,0 | 3710,9 |
| Toimintakulujen muutos (€/hlö) | 145,8 | 187,7 | 156,6 | 185,1 |
| Tuloveroprosentti 2000 | 18,2 | 18,2 | 18,0 | 18,3 |
| Tuloveroprosentin muutos | 0,14 | 0,08 | 0,13 | 0,08 |
| Tuloverokertymä 2000 (€/hlö) | 1414,3 | 1557,1 | 1548,0 | 1464,4 |

Yleisen kiinteistöveron alarajan nosto vuonna 2000 koski 162 kuntaa pakottaen niitä nostamaan yleistä kiinteistöveroa keskimäärin 0,14 prosenttiyksiköllä. Laskennallinen pakkokorotuksen tuoma lisäverotulo oli keskimäärin 7,5 euroa asukasta kohden. Vakituisen asuinrakennuksen veron alarajan nosto koski 199 kuntaa. Asuinrakennuksen veron keskimääräinen pakkokorotus oli 0,04 prosenttiyksikköä, mikä olisi nostanut verotuloja alle 5 eurolla asukasta kohden. Koko maan tasolla vuoden 2000 alarajojen nosto kasvatti verotuloja laskennallisesti yhteensä 16 miljoonaa euroa.

Todellinen veroprosentin ja verotulojen kasvu oli pakkonostokunnissa hiukan nopeampaa, kuin pelkkä alarajan nostojen laskennallinen vaikutus. Toisaalta kiinteistöverotus kiristyi hieman myös kunnissa, joita pakkonostot eivät koskeneet.

Alarajojen noston päätavoitteena oli hillitä tuloveroasteen nousua ja vastata kuntien kasvaviin menopaineisiin. Alarajojen nostojen rahamääräinen vaikutus oli kuitenkin mitätön näiden tavoitteiden kannalta. Taulukon alaosasta nähdään, että pakkonostokuntien keskimääräiset toimintakulut asukasta kohden olivat noin 3500 euroa ja tuloverokertymä oli noin 1400 euroa. Alarajojen noston teoreettinen enimmäisvaikutus tuloveroasteeseen voidaan laskea taulukon tietojen perusteella. Yleisen kiinteistöveron pakkonostosta seurannut 7,5 euron lisäverotulo vastaa 0,53 prosenttia 1414 euron tuloverokertymästä henkilöä kohden. Lisäverotulon käyttäminen kokonaan tuloverojen leikkauksiin vastaisi siis 0,1 prosenttiyksikön laskua pakkonostokuntien tuloveroasteessa. Asuinrakennuksen veron pakkonoston vastaava teoreettinen enimmäisvaikutus tuloveroasteeseen oli vastaavasti 0,05 prosenttiyksikköä.

Alarajojen nostot olivat myös liian pieniä, jotta niiden vaikutus kuntien menoihin ja tuloveroihin voitaisiin arvioida riittäväällä tarkkuudella ekonometrisin menetelmin. Taulukosta nähdään, että toimintakulut kasvoivat vähemmän pakkonostokunnissa kuin muissa kunnissa. Tuloveroprosentin kasvu puolestaan oli voimakkaampaa pakkonostokunnissa kuin muissa kunnissa. Pakkonostokuntien ja muiden kuntien eroista ei voida kuitenkaan tehdä päätelmiä pakkonoston vaikutuksista. Erot eivät ole tilastollisesti merkitseviä, kun kuntien taustaominaisuudet ja alueelliset erot kuntataloutta kuvaavien muuttujien aikatrendeissä otetaan huomioon, mutta tilastollinen luottamusväli kattaa nollan ja teoreettisen enimmäisvaikutuksen.

Taulukossa 2 kuvataan vuoden 2010 alarajojen nostojen taloudellista merkitystä. Kuntien reagointi vuoden 2010 alarajojen nostoihin näyttää eroavan vuoden 2000 nostoista kahdella tapaa. Vuonna 2010 pakkonostokunnat korottivat veroprosenttejaan selvästi alarajan nousun vaikutusta enemmän ja myös muut kunnat korottivat veroasteitaan tuntuvasti. Yleisen kiinteistöveron alarajan nosto 0,1 prosenttiyksiköllä koski vain 27 kuntaa, joiden oli nostettava veroprosenttiaan keskimäärin vähintään 0,087 prosenttiyksiköllä. Todellinen veroprosentin nousu näissä kunnissa oli kuitenkin selvästi suurempi; 0,14 prosenttiyksikköä. Yleistä kiinteistöveroa korotettiin myös muissa kunnissa keskimäärin 0,11 prosenttiyksiköllä. Asuinrakennuksen veroprosentin nousu pakkonostokunnissa oli yli kaksinkertainen pakkokorotukseen verrattuna. Koko maan tasolla vuoden 2010 alarajojen nosto kasvatti verotuloja laskennallisesti 44 miljoonaa euroa. Vuosien 2000 ja 2010 eroa voi osittain selittää erilainen suhdannetilanne.

Toimintakuluihin ja tuloverokertymiin suhteutettuna alarajojen nostojen merkitys on yhtä vähäinen kuin vuonna 2000. Yleisen kiinteistöveron alarajan noston tuoma laskennallinen lisäverotulo vastaa 0,06 prosenttiyksikön laskua pakkonostokuntien tuloveroprosentissa. Vakituisen asuinrakennuksen veron osalta laskennallinen lisäverotulo vastaa 0,05 prosenttiyksikön laskua tuloveroprosentissa.

Taulukko 2: Vuoden 2010 alarajojen nostot ja kuntien talous

| | Yleinen kiinteistövero | | Asuinrakennuksen vero | |
|---|------------------------|-------------|-----------------------|-------------|
| | Pakkonosto-kunnat | Muut kunnat | Pakkonosto-kunnat | Muut kunnat |
| Kuntien lukumäärä | 27 | 298 | 178 | 147 |
| Laskennallinen veroprosentin pakkokorotus | 0,087 | . | 0,042 | . |
| Laskennallinen lisäverotulo (€/hlö) | 7,9 | . | 6,7 | . |
| Veroprosentin nousu | 0,139 | 0,110 | 0,096 | 0,056 |
| Verotulon muutos (€/hlö) | 15,4 | 13,3 | 17,9 | 12,9 |
| Toimintakulut 2010 (€/hlö) | 5712,5 | 5988,2 | 5765,1 | 6207,8 |
| Toimintakulujen muutos (€/hlö) | 253,4 | 230,9 | 211,7 | 258,5 |
| Tuloveroprosentti 2010 | 19,0 | 19,8 | 19,5 | 20,0 |
| Tuloveroprosentin muutos | 0,26 | 0,38 | 0,39 | 0,34 |
| Tuloverokertymä 2010 (€/hlö) | 2550,5 | 2453,9 | 2563,5 | 2338,9 |

Ylärajojen nostot eivät vaikuttaneet nostohetkellä kovinkaan suureen osaa kunnista. Tarkastelemme kuitenkin, kuinka paljon ylärajojen nostot ovat laskennallisesti vaikuttaneet verotuloihin. Vuonna 2010 osassa kunnista yleinen ja vakituisten asuntojen kiinteistöveroprosentit ovat korkeampia kuin vuoden 1998 ylärajat. Voimme laskea, kuinka paljon verotuloja nämä kunnat olisivat menettäneet, mikäli ylärajat olisivat säilyneet vuoden 1998 tasolla. Mikäli vuosien 2000 ja 2010 ylärajojen nostoja ei olisi tehty, kuntien verotulot olisivat laskennallisesti lähes 88 miljoonaa euroa alhaisemmat kuin nykytilanteessa.

4 Loppupäätelmät

Tässä muistiossa tarkasteltiin vuosien 2000 ja 2010 kiinteistöveroprosenttien alaja ylärajojen nostamisen vaikutusta kuntien talouteen. Muistiossa esitettyjen laskelmien mukaan rajojen nostamisella ei ole ollut juurikaan vaikutusta kuntien tuloverotuksen tasoon eikä kuntatalouteen ainakaan rajojen nostohetkellä.

Tulos johtuu yksinkertaisesti siitä, että kiinteistöveron tuotot ovat niin mitättömät suhteessa kuntien muihin tuloihin ja kokonaismenoihin myös rajojen korotusten jälkeen. Esimerkiksi vuoden 2010 yleisen kiinteistöveron alarajan noston tuoma laskennallinen lisäverotulo vastasi vain 0,06 prosenttiyksikön laskua pakkonostokuntien tuloveroprosentissa. Vakituisen asuinrakennuksen veron osalta laskennallinen lisäverotulo vastasi puolestaan 0,05 prosenttiyksikön laskua tuloveroprosentissa. Vuonna 2010 kunnallisen tuloveroprosentin keskiarvo oli 19,7.

Ylärajojen nostot eivät vaikuttaneet nostohetkellä kovinkaan suureen osaa kunnista. Pidemmällä aikavälillä ylärajojen nostoilla on kuitenkin ollut merkitystä. Usean kunnan kiinteistöveroprosentit ovat tällä hetkellä vuoden 1998 ylärajoja korkeammat, joten kunnat ovat tarttuneet mahdollisuuteen kasvattaa kiinteistöveron merkitystä rahoituslähteenä. Mikäli veroprosentit palautettaisiin vuoden 1998 ylärajoihin, kuntien verotulot vähenisivät laskennallisesti lähes 88 miljoonalla eurolla nykytilanteeseen verrattuna.

Lähteet

- Besley T. – A. Case (1995): Incumbent Behavior: Vote-Seeking, Tax-Setting, and Yardstick Competition. *American Economic Review* 85(1), s. 25–45.
- Boadway, R. – M. Maurice – V. Marianne (1998): The Consequences of Overlapping Tax Bases for Redistribution and Public Spending in a Federation. *Journal of Public Economics* 68(3), s. 453–478.
- Devereux, M.P. – B. Lockwood – M. Redoano (2007): Horizontal and Vertical Indirect Tax Competition: Theory and Some Evidence from the USA. *Journal of Public Economics* 91(3–4), s. 451–479.
- Glaeser, E. L. (1996): The Incentive Effects of Property Taxes on Local Governments. *Public Choice* 89, s. 93–111.
- Hoxby, C. (1999): The Productivity of Schools and Other Local Public Goods Producers. *Journal of Public Economics* 74(1), s. 1–30.
- Keen, M. (1998): Vertical Tax Externalities in the Theory of Fiscal Federalism. *IMF Staff Papers* 45(2), s. 454–485.
- Keen, M. – C. Kotsogiannis (2004): Tax Competition in Federations and the Welfare Consequences of Decentralization. *Journal of Urban Economics* 56(3), s. 305–313.
- Loikkanen, H. A. – T. Lyytikäinen (2009): Kiinteistöverot rahoituslähteenä ja ohjausvälineenä. Teoksessa: Verotuksen ja sosiaaliturvan uudistaminen – miksi ja mihin suuntaan? Toim. E. Eerola, S. Kari ja J. Pehkonen. VATT julkaisu 57.
- Lyytikäinen, T. (2009): Three-Rate Property Taxation and Housing Construction. *Journal of Urban Economics* 65(3), s. 305–313.
- Lyytikäinen, T. (2012): Tax Competition among Local Governments: Evidence from a Property Tax Reform in Finland. *Journal of Public Economics* 96(7–8), s. 584–595.
- Oates, W. E. (2005): Toward a Second-Generation Theory of Fiscal Federalism. *International Tax and Public Finance* 12, s. 349–373.
- Oates, W. E. (2008): On the Evolution of Fiscal Federalism: Theory and Institutions. *National Tax Journal* LXI(2), s. 313–334.
- Valtiovarainministeriö (2010): Verotuksen kehittämistyöryhmän loppuraportti. Valtiovarainministeriön julkaisu 51, Helsinki.
- Weingast, B. (2009): Second Generation Fiscal Federalism: The Implications of Fiscal Incentives. *Journal of Urban Economics* 65(3), s. 279–293.



VALTION TALOUDELLINEN TUTKIMUSKESKUS
STATENS EKONOMISKA FORSKNINGSCENTRAL
GOVERNMENT INSTITUTE FOR ECONOMIC RESEARCH

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus
Government Institute for Economic Research
P.O.Box 1279
FI-00101 Helsinki
Finland

ISBN 978-952-274-049-6 (PDF)
ISSN 1798-0321 (PDF)