

Kuntien verojärjestelmä:

kannustimet, kuntien väliset erot ja skenaario
verotuottojen kehityksestä

Laura Peni, Toni Riipinen, Janne Tukiainen, Tomi Viitala

VALTIONEUVOSTON SELVITYS- JA
TUTKIMUSTOIMINNAN JULKAISUSARJA 2021:9

tietokayttoon.fi

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:9

Kuntien verojärjestelmä: kannustimet, kuntien väliset erot ja skenaario verotuottojen kehityksestä

Laura Peni, Toni Riipinen, Janne Tukiainen, Tomi Viitala

Valtioneuvoston kanslia Helsinki 2021

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston
verkkokirjakauppa**

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Publication distribution**Institutional Repository
for the Government
of Finland Valto**

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Publication sale**Online bookstore
of the Finnish
Government**

vnjulkaisumyynti.fi

Valtioneuvoston kanslia

© 2021 tekijät ja Valtioneuvoston kanslia

ISBN pdf 978-952-383-004-2

ISSN pdf 2342-6799

Taitto Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2021

Kuntien verojärjestelmä: kannustimet, kuntien väliset erot ja skenaario verotuottojen kehityksestä

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:9

Julkaisija	Valtioneuvoston kanslia		
Tekijä/t	Laura Peni, Toni Riipinen, Janne Tukiainen, Tomi Viitala		
Kieli	suomi	Sivumäärä	144
Tiivistelmä	<p>Kuntien rahoitus nojautuu kolmeen asiaan: Verotuloihin, valtionosuuksiin ja toimintatuloihin. Verotuotot ovat pääosin kasvaneet kaikissa kuntaluokissa ja verolajeissa. Kuntien verotuotot muodostuvat käytännössä kolmesta verolajista eli kunnallisverosta, kiinteistöverosta sekä yhteisöverosta. Koko maan tasolla noin 80 % kuntien verotuotoista tulee kunnallisverosta.</p> <p>Verotuotoissa vallitsevat erot kuntien välillä voidaan selittää hyvin kuntien taustamuuttujilla. Tutkimuksessa luotu tilastollinen malli selittää yli 90 % kuntien välillä vallitsevasta kunnallisverotuottojen variaatiosta. Suomen väestön ikärakenteen kehitys näkyy selvästi tutkimuksessa luoduissa verotuottoskenaarioissa. Verotuottojen kehityksen ennakoidaan olevan heikointa 2020-luvun loppupuoliskolla, jolloin ikärakenne Suomessa on heikoimmillaan. Kuntatalouden tasapainon ylläpito voi osoittautua haasteelliseksi, mikäli kustannukset kasvavat samaa tahtia kuin tähän asti 2000-luvulla.</p> <p>Kuntien verojärjestelmää tulee arvioida yhdessä kunnille annettujen tehtävien kanssa. On mahdollista, että nykyistä verojärjestelmää muutetaan lähivuosina kolmiportaiseen, jos selvitettävänä oleva maakuntaverot otetaan käyttöön. Hyvän verojärjestelmän selkeys- ja yksinkertaisuuskriteerien näkökulmasta nykyisen kuntaverojärjestelmän rakenteellisia muutoksia ei voida pitää suositeltavina ainakaan ennen, kuin mahdollisen maakuntaveron valmistelua koskevat linjaukset on tehty.</p>		
Klausuuli	Tämä julkaisu on toteutettu osana valtioneuvoston selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa. (tietokayttoon.fi) Julkaisun sisällöstä vastaavat tiedon tuottajat, eikä tekstisisältö välttämättä edusta valtioneuvoston näkemystä.		
Asiasanat	tutkimus, tutkimustoiminta, kuntatalous, kuntien tulot, verotulot, verojärjestelmä		
ISBN PDF	978-952-383-004-2	ISSN PDF	2342-6799
Julkaisun osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-004-2		

Kommunalt skattesystem: incitament, skillnader mellan kommuner och ett scenario för utveckling av skatteintäkter

Publikationsserie för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 2021:9

Utgivare Statsrådets kansli

Författare Laura Peni, Toni Riipinen, Janne Tukiainen, Tomi Viitala

Språk finska **Sidantal** 144

Referat Kommunal finansiering baseras på tre frågor: skatteintäkter, statliga bidrag och driftsintäkter. Skatteintäkterna har ökat främst i alla kategorier av kommuner och skatter. I praktiken består kommunala skatteintäkter av tre typer av skatter, dvs. kommunal skatt, fastighets-skatt och bolagsskatt. På nationell nivå kommer cirka 80% av kommunala skatteintäkter från kommunala skatter.

Skillnader i skatteintäkter mellan kommuner kan väl förklaras av kommunala bakgrundsva-riabler. Den statistiska modellen som skapades i studien förklarar mer än 90% av variati-onen i kommunala skatteintäkter mellan kommuner. Utvecklingen av den finländska be-folkningens åldersstruktur syns tydligt i de skatteintäktsscenarioer som skapades i studien. Utvecklingen av skatteintäkterna förväntas bli den svagaste under andra halvan av 2020-talet, då åldersstrukturen i Finland är som svagast. Att upprätthålla balansen mellan de kommunala finanserna kan vara svårt om kostnaderna ökar i samma takt som under 2000-talet.

Det kommunala skattesystemet måste bedömas tillsammans med de uppgifter som kommunerna tilldelats. Det är möjligt att det nuvarande skattesystemet kommer att ändras till tre nivåer de närmaste åren om den provinsiella skatt som undersöks införs. Med hänsyn till kriterierna för tydlighet och enkelhet i ett bra skattesystem kan strukturella förändringar av det nuvarande kommunala skattesystemet inte anses lämpligt, åtminstone förrän riktlinjer har utarbetats för beredning av en eventuell provinsskatt.

Klausul Den här publikationen är en del i genomförandet av statsrådets utrednings- och forsknings-plan. (tietokayttoon.fi) De som producerar informationen ansvarar för innehållet i publikat-ionen. Textinnehållet återspeglar inte nödvändigtvis statsrådets ståndpunkt

Nyckelord forskning, forskningsverksamhet, kommunal ekonomi, kommunernas inkomster, skatteinkomster, skattesystem

ISBN PDF 978-952-383-004-2

ISSN PDF 2342-6799

URN-adress <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-004-2>

Municipal tax system: incentives, differences between municipalities and a scenario for the development of tax revenues

Publications of the Government's analysis, assessment and research activities 2021:9

Publisher Prime Minister's Office

Authors Laura Peni, Toni Riipinen, Janne Tukiainen, Tomi Viitala

Language Finnish **Pages** 144

Abstract Municipal funding is based on three issues: Tax revenues, state contributions and operating revenues. Tax revenues have increased mainly in all categories of municipalities and types of taxes. In practice, municipal tax revenues consist of three types of taxes, ie municipal tax, real estate tax and corporate tax. At the national level, about 80% of municipal tax revenues come from municipal taxes.

Differences in tax revenues between municipalities can be well explained by municipal background variables. The statistical model created in the study explains more than 90% of the variation in municipal tax revenues between municipalities. The development of the age structure of the Finnish population is clearly visible in the tax revenue scenarios created in the study. The development of tax revenues is expected to be the weakest in the second half of the 2020s, when the age structure in Finland is at its weakest. Maintaining the balance of municipal finances can prove challenging if costs increase at the same rate as in the 21st century.

The municipal tax system must be assessed together with the tasks assigned to the municipalities. It is possible that the current tax system will be changed to three levels in the next few years if the provincial tax under investigation is introduced. From the point of view of the criteria of clarity and simplicity of a good tax system, structural changes to the current municipal tax system cannot be considered advisable, at least until the guidelines for the preparation of a possible provincial tax have been drawn up.

Provision This publication is part of the implementation of the Government Plan for Analysis, Assessment and Research. (tietokayttoon.fi) The content is the responsibility of the producers of the information and does not necessarily represent the view of the Government.

Keywords research, research activities, municipal economy, municipal income, tax revenues, tax system

ISBN PDF 978-952-383-004-2

ISSN PDF 2342-6799

URN address <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-004-2>

Sisältö

1	Johdanto	8
1.1	Tutkimuksen tausta, tavoite ja tutkimusmetodologia.....	8
1.2	Raportin rakenne.....	9
2	Hyvän verojärjestelmän ominaispiirteet	10
2.1	Verotuksen tavoitteet	12
2.2	Neutraali ja ohjaava verotus.....	13
2.3	Hyvän verojärjestelmän ominaisuudet	16
2.3.1	Yleistä.....	16
2.3.2	Tehokkuus.....	17
2.3.3	Oikeudenmukaisuus ja yhdenvertaisuus	18
2.3.4	Oikeusvarmuus ja ennustettavuus	21
2.3.5	Selkeys, yksinkertaisuus, johdonmukaisuus ja läpinäkyvyys	23
2.4	Verokilpailu.....	24
2.5	Yhteenveto	25
3	Verotuottojen kehitys 2014–2018	27
3.1	Verotuottojen kehitys maakunnittain; maakuntakeskukset vs. muut kunnat	29
3.1.1	Maakuntakeskukset ja suuret kaupungit	30
3.1.2	Kaupunkimaiset kunnat	34
3.1.3	Taajaan asutut kunnat.....	36
3.1.4	Maaseutumaiset kunnat	38
3.1.5	Johtopäätöksiä maakunnittaisesta tarkastelusta	39
3.2	Verotuottojen kehitys eri kokoluokan kunnissa	41
3.2.1	Kunnallisvero	42
3.2.2	Kiinteistövero	47
3.2.3	Yhteisövero.....	50
3.3	Eri verolajien kertymän ja kokonaisverotuottojen välinen yhteys	53
3.4	Johtopäätöksiä verotuottojen kehityksestä erityyppisissä kunnissa	57
4	Verotuottoja selittävät tekijät	60
4.1	Lähtökohdat analyysille	60
4.2	Hyödynnetty tilastoaineisto.....	61

4.3	Tilastolliset tarkastelut ja tilastollisen mallin rakenne	64
4.4	Tulokset.....	69
5	Ennusteskenaariot verotuotoista	75
5.1	Ennustemallien yleinen rakenne	75
5.2	Eri verolajien ennustemallien ominaispiirteet	77
5.3	Tulokset.....	78
5.3.1	Verotulojen kehitys valtakunnallisesti	79
5.3.2	Verotulojen kehitys kunnissa ja maakunnissa; kiihtykö eriytymiskehitys?	81
5.3.3	Verotulojen kehitys eri kuntaryhmissä	88
5.4	Yhteisöverotuottojen kehitys ja pohdintaa skenaarioista.....	93
6	Johtopäätökset	99
	Liite 1. Lisätarkasteluita verotuottojen kehityksestä eri kuntaryhmissä.....	105
	Liite 2. Kuntakohtaisia eroja verotuotoissa selittävä malli (kiinteät vaikutukset mukana)	120
	Liite 3. Lisätarkasteluita kiinteistöverosta	122
	Liite 4. Veromuutossimulaatiot	130
	Lähteet.....	142

1 Johdanto

1.1 Tutkimuksen tausta, tavoite ja tutkimusmetodologia

Kuntien rahoitus nojautuu kolmeen asiaan: Verotuloihin, valtionosuuksiin ja toimintatuloihin. Valtakunnallisella tasolla verotulot muodostavat kuntien tuloista valtaosan, mutta erot tulorakenteessa kuntien ja kuntaryhmien välillä ovat suuria. Tämän tutkimuksen tavoite on tilastollisen analyysin toteuttaminen kuntien verotuloihin vaikuttavista tekijöistä sekä kuntien välillä vallitsevista eroista verotuotoissa ja niiden kehityksessä. Lisäksi tutkimuksessa on toteutettu verojuridinen tarkastelu hyvän verojärjestelmän ominaispiirteistä kuntatalouden kontekstissa.

Tutkimuksen teoreettisen viitekehyksen muodostavat talous- ja rahoitusteoria yhdessä laskentatoimen sekä verojuridiikan kanssa. Hanke on luonteeltaan tilastolliseen analyysiin nojautuva. Tutkimuksen osana on muodostettu Tilastokeskuksen väestöennusteisiin nojautuva skenaarioanalyysi verotuottojen kehityksestä 2020–2040 sekä simulaatioita kiinteistöverotuksen ja kunnallisverotuksen muutoksista.

Ennusteskenaarioiden osalta on syytä todeta, että niitä ei tule pitää varsinaisina ennusteina tulevasta kehityksestä, vaan mahdollisina skenaarioina tiettyjen oletusten vallitessa. Voidaan hyvin perusteiden kyseenalaistaa, olisiko tarkkojen ennusteiden laatiminen 20 vuoden ajanjaksolle kuntatasolla edes teoriassa mahdollista. Näin pitkän ajanjakson kuluessa tapahtuu lähes varmasti sekä järjestelmätason muutoksia että ennakoimattomia shokkeja, jotka vaikuttavat tulevaan kehitykseen. Lisäksi tarkat ennusteet edellyttäisivät, että verotuottoihin vaikuttavien taustamuuttujien kehityksestä olisi väestön ikärakenteen lisäksi olemassa muitakin ennusteita kuntatasolla. Verotuottoennusteskenaariot ovat eräs mahdollinen ja sisäisesti looginen kuva mahdollisesta kehityksestä.

Keskeisiä tutkimuskysymyksiä ovat:

- Mistä kuntien väliset erot verotuotoissa ja niiden kehityksessä johtuvat?
- Millaisia kannustinvaikutuksia nykyiseen verojärjestelmään sisältyy?
- Miten nykyinen verojärjestelmä täyttää hyvän verojärjestelmän ominaisuudet erityyppisten kuntien osalta?
- Millainen olisi hyvä verojärjestelmä kuntien nykyisten ja tulevien tehtävien rahoituksen näkökulmasta huomioiden kuntien eriytymiskehitys ja Suomen verojärjestelmän kokonaisuus?

1.2 Raportin rakenne

Tutkimuksen aluksi luvussa kaksi kuvataan verojärjestelmän rakenteen verojuridinen tarkastelu ja sen keskeiset johtopäätökset. Tämän jälkeen siirrytään tutkimuksen tilastolliseen osuuteen. Luku kolme kuvailee verotuottojen kehitystä kunnat eri tavoin ryhmitellen nojautuen Verohallinnolta kerättyyn tilastoaineistoon eri veromuotojen tuottojen kehityksestä tarkasteluajanjaksona 2014–2018. Tarkasteluajanjakson pituus on määräytynyt saatavilla olevan tilastoaineiston perusteella. Luvussa neljä suoritetaan tilastolliset analyysit kuntien verotuotoissa vallitsevien erojen taustalla vaikuttavista tekijöistä, ja luku viisi sisältää ennusteskenaariot verotuottojen kehityksestä. Kuudes luku kokoaa tutkimuksen keskeiset havainnot ja johtopäätökset yhteen. Lisäksi tutkimuksen liitteissä käydään läpi kiinteistö- ja kunnallisveromuutossimulaatioiden havainnot sekä suoritetaan täydentäviä tarkasteluita kiinteistöverotuotoista.

2 Hyvän verojärjestelmän ominaispiirteet

Kansallisvaltioiden alueen julkinen talous ja julkisten palveluiden järjestämisvastuu jakautuvat tyypillisesti kahdelle tai useammalle hallinnon tasolle. Suomessa veronsaajatasoja on kaksi: valtio ja kunnat.¹ Maakuntaveron mahdollista käyttöönottoa arvioidaan sen omassa työryhmässään, eikä asiaa tarkastella laajemmin tässä yhteydessä.²

Julkisten tehtävien ja palveluiden tarkoituksenmukaista jakoa valtion ja paikallisten yksiköiden välillä on tutkittu laajasti.³ Vastaavasti paikallisten yksiköiden, kuten maakuntien ja kuntien, verotusvallan ulottuvuudesta ja sen lisäämisestä on käyty keskustelua pitkään. Kansainvälisessä tutkimuskirjallisuudessa on nähty kaksi pääasiallista vaihtoehtoa tämän toteuttamiseksi: valtion kokonaisverotuloista paikallisille yksiköille allokoitavan osuuden kasvattaminen erilaisin jakoperusteiden tai paikallisten yksiköiden harjantavallan lisääminen esimerkiksi olemassa olevia veromuotoja koskevassa päätöksenteossa tai kokonaan uusia verotusoikeuksia myöntämällä. Valtion näkökulmasta paikallisten yksiköiden verotusvallan lisääminen on nähty haasteellisena valtiontalouden hallinnan ja tasapainon näkökulmasta. Valtion vahvaa määräysvaltaa voidaan pitää perusteltuna myös taloudellisesti heikommin toimeen tulevien alueiden toiminnan turvaamisessa ja alueellisen eriarvoistumisen ehkäisemisessä.⁴ Toisaalta alueellisen

¹ Kunnallisveroa maksavat evankelis-luterilaisen tai ortodoksisen seurakunnan jäsenet maksavat lisäksi kirkollisveroa, jonka määrä vaihtelee seurakunnittain. Valtion, kuntien ja seurakuntien lisäksi veronsaajiin kuuluu myös Kansaneläkelaitos.

² Maaliskuussa 2020 toimikautensa aloittanut Maakuntaverokomitea (hankenumero VM037:00/2020) selvittää ja arvioi maakuntien verotusoikeutta maakuntien rahoituslähteenä. Komitean tulee selvittää, millaisia muutoksia verojärjestelmään ja verotulojen taustajärjestelmään tarvittaisiin, jos maakuntien rahoitus perustuisi kuntien tavoin valtion rahoituksen ja maksutulojen lisäksi maakuntien verotusoikeuteen. Ks. komitean hankesivu: <https://vm.fi/hanke?tunnus=VM037:00/2020> (vierailtu 3.7.2020).

³ Ns. fiskaalisen federalismin teorian perusteista ks. esim. Musgrave – Musgrave 1989 ja pohjoismaisesta näkökulmasta Borge – Rattsø 2012. Ks. myös Verotuksen kehittämistyöryhmän loppuraportti 2010, s. 107–109.

⁴ Messere – de Kam – Heady 2003, s. 223–224. Ks. myös Verotuksen kehittämistyöryhmän loppuraportti 2010, s. 90.

verotusvallan lisääminen voi myös lisätä alueiden taloudenpidon vastuullisuutta ja lisätä taloudellista tehokkuutta.⁵

Tarkasteltaessa paikalliselle tasolle parhaiten soveltuvia veromuotoja on tärkeää ottaa huomioon myös paikalliselle tasolle annettujen tehtävien sisältö.⁶ Toteutuessaan parhaillaan valmisteilla oleva sote-uudistus siirtäisi sosiaali- ja terveyspalvelut sekä pelastustoimen kunnilta maakunnille (hyvinvointialueille), mikä olisi merkittävä muutos sekä kuntien tehtävien sisältöön että kustannusten jakautumiseen ja rahoitukseen. Pitkällä aikavälillä olennaisin vaikutus kuntien näkökulmasta olisi, että väestön ikääntymiseen ja sairauksiin liittyvät kustannukset ja niistä seuraavat kuntatalouden riskit siirtyisivät pois yksittäisten kuntien vastuulta.⁷

Suomen nykyisessä järjestelmässä kuntien tulot muodostuvat verotuloista, valtionosuuksista ja toimintatuloista. Valtakunnallisella tasolla verotulot muodostavat kuntien merkittävimmän tulolähteen, mutta kuntakohtaisesti tarkasteltuna tulostruktuurit poikkeavat toisistaan merkittävästi.⁸ Kuntien verotulot koostuvat ansiotuloista perittävästä kunnallisverosta, kuntien osuudesta yhteisöveron tuottoon ja kiinteistöverosta. Näistä ensin mainittu on fiskaalisesti merkittävin. Erityisesti pienemmissä kunnissa myös valaitosten kiinteistöverotuotot voivat muodostua merkittäviksi tulolähteiksi.

Suomen nykyisessä verojärjestelmässä kunnallisverotuksen kannalta keskeisiä kysymyksiä ovat tulojen jakautuminen ansio- ja pääomatuloihin, joista vain ensiksi mainitut ovat kunnallisverotuksen kohteena⁹, veronalaisen ansiotulon ja siitä tehtävien vähennysten eli veropohjan määrittäminen, tuloveroprosentin määrittäminen, yhteisöverotulojen jakaantuminen kuntien kesken, mukaan lukien metsäerän määrittely, sekä kiinteistöverotuksen perusteiden ja veroprosentin määrittäminen.¹⁰ Kunnat päättävät tuloveroprosentista itsenäisesti ja kiinteistöveroprosentista säädetyn vaihteluvälin sisällä.

⁵ Messere – de Kam – Heady 2003, s. 54–55. Ks. myös Borge – Rattsø 2012, s. 15–16.

⁶ Verotuksen kehittämistyöryhmän loppuraportti 2010, s. 85.

⁷ Sote-uudistuksen sisällöstä ja mm. ajankohtaisista rahoituslaskelmista, ks. hankkeen verkkosivut <https://soteuudistus.fi/> (vierailtu 4.10.2020).

⁸ Ks. myös Kalluinen 2020.

⁹ Alijäämähyvityksen kautta pääomatuloilla on kuitenkin liityntä myös kunnalliseen verotukseen. Myös yrittäjätulojen ja listaamattomista yhtiöistä saatujen osinkojen jakautuminen pääoma- ja ansiotuloihin on kuntanäkökulmasta merkityksellistä kunnallisverotuksen kohdistuessa vain ansiotulo-osuuteen.

¹⁰ Myrsky 2010, s. 491.

Tulolajikysymykseen, veropohjan laajuuteen ja yhteisöverotulojen jakautumiseen kunnilla ei sen sijaan ole itsenäistä päätösvaltaa. Veropolitiikan näkökulmasta keskeisenä kysymyksenä on pidetty myös paikallisten veromuotojen eroja siinä, kuinka alttiita ne ovat haitalliselle verokilpailulle.¹¹

Seuraavassa tarkastelemme vero-oikeudellisessa tutkimuksessa hahmoteltuja hyvän verojärjestelmän ominaisuuksia sekä yleisesti että erityisesti Suomen kuntatalouden näkökulmasta. Analyysin lähtökohdaksi otetaan vero-oikeudellisessa tutkimuksessa hahmotellut hyvän verojärjestelmän ominaisuudet, jotka ovat luonteeltaan yleismaailmallisia¹². Oikeuskirjallisuudessa on aiemmin huomautettu, että hyvän verojärjestelmän ominaisuuksien toteutuminen olisi tarpeen ottaa nykyistä laajemmin huomioon myös kunnallisverotuksessa.¹³

Verolajikohtaisessa tarkastelussa keskitymme erityisesti niihin verolajeihin, jotka ovat kuntatalouden kannalta keskeisiä.¹⁴

2.1 Verotuksen tavoitteet

Verotuksen tärkeimmäksi tavoitteeksi määritellään yleisesti fiskaalinen tavoite eli varojen kerääminen yhteiskunnan toimintojen ja palveluiden rahoittamiseksi. Fiskaalista tavoitetta voidaan suhteuttaa julkisiin menoihin tai vastaavasti julkisten menojen määrää voidaan pyrkiä mitoittamaan siten, että verovarot riittävät niillä rahoitettavien toimintojen hoitamiseen. Fiskaalisen tavoitteen asettaminen ja suhteuttaminen sekä suhde velanottoon ovat myös poliittisia valintoja. Suomen verrattain korkea verotuksen taso huomioon ottaen talouden pidemmän aikavälin kestävyys edellyttäneen tehokkuusnäkökulmien painottamista ja julkisten menojen sopeuttamista.

Fiskaalinen tavoite on keskeinen myös kuntatasolla, joskin kuntien mahdollisuudet lisätä verotulojaan omalla päätöksenteollaan ovat huomattavan rajalliset: käytännössä vaihtoehtoina ovat kunnallisveroprosentin tai kiinteistöveroprosentin¹⁵ korotus. Tämän

¹¹ Verotuksen kehittämistyöryhmän loppuraportti 2010, s. 87.

¹² Myrsky 2013, s. 77.

¹³ Myrsky 2010, s. 495.

¹⁴ Yksityiskohtaisemman tarkastelun ulkopuolelle jää siten esimerkiksi valtion fiskaalisen tavoitteen kannalta olennainen kulutusverotus.

¹⁵ Säädetyn vaihteluvälin rajoissa.

vuoksi kuntatalouden kestävyys onkin välttämätöntä ottaa huomioon myös valtakunnan veropolitiikan tasolla. Kuntatalouden näkökulmasta tulee lisäksi ottaa huomioon, että julkisten palveluiden tuotantokustannukset voivat vaihdella esimerkiksi väestörakenteen erojen, tulotason ja veropohjan sekä väestötiheyden vuoksi. Paikalliset erot heijastuvat kunnallisveroprosentteihin, mutta myös valtion tasapainottavia toimenpiteitä tarvitaan.¹⁶

Fiskaalisen tavoitteen lisäksi verotuksella toteutetaan myös jakopoliittisia tavoitteita eli tuloerojen tasaamista. Valtakunnan tasolla keskeisin jakopoliittikan toteuttamiskeino on ansiotulon progressiivinen verotus. Kunnallisverotuksessa ansiotuloverokanta on sama kaikilla tulotasoilla, mutta käytännössä progressio toteutuu myös kunnallisverotuksessa erilaisten vähennysten kautta. Myös alueellisen tasa-arvon toteutuminen voidaan nähdä jakopoliittisena, kuntien rahoituksessa huomioon otettavana kysymyksenä.

Verotuksella voidaan pyrkiä edistämään myös monia muita tavoitteita. Verotuksen muista mahdollisista tavoitteista voidaan mainita esimerkiksi investointeihin, yrittäjyyteen sekä tutkimus- ja kehitystoimintaan kannustaminen, osaavan työvoiman houkuttelu sekä ympäristö-, terveys-, sosiaali- ja aluepoliittiset tavoitteet.¹⁷

2.2 Neutraali ja ohjaava verotus

Sekä verojärjestelmät että niiden sisällä tehtävät yksittäiset verotusta koskevat ratkaisut voidaan jakaa vaikutuksiltaan neutraaleihin ja ohjaaviin eli interventionistisiin. Verotusta voidaan pitää neutraalina silloin, kun sen vaikutukset yksityisen sektorin toimijoihin liittyvät yksinomaan niiden velvollisuuteen suorittaa säädetty vero. Neutraali verotus ei siis ohjaa tai vääristä yritysten tai luonnollisten henkilöiden valintoja suhteessa siihen, minkälaisia valintoja nämä tekisivät taloudessa, jossa veroja ei perittäisi. Neutraalia verotusta on perusteltu sen taloudellisella ja yhteiskunnallisella tehokkuudella. Neutraalin verotuksen kannattajat katsovat, että verotuksella ei tulisi pyrkiä vaikuttamaan markkinoiden toimintaan.¹⁸ Vero-oikeudellisessa ja taloustieteellisessä tutkimuskirjallisuudessa neutraalia verotusta pidetään laajalti tavoiteltavana hyvän ve-

¹⁶ Verotuksen kehittämistyöryhmän raportti 2010, s. 86.

¹⁷ Verotuksen tavoitteista tarkemmin ks. esim. Tikka 1990 s. 25–46 ja Niskakangas 2011 s. 24–51.

¹⁸ Niskakangas 2011. s. 52–53.

rojärjestelmän ominaisuutena. Tikka on todennut, että hyvässä verojärjestelmässä verotuksen tulisi olla neutraalia silloin, kun sille ei ole asetettu nimenomaista ohjaavaa tavoitetta.¹⁹ Neutraalin verojärjestelmän perusominaisuutena on pidetty laajaa veropohjaa ja suhteellisen matalia verokantoja.²⁰

Käyttäytymisvaikutuksiltaan mahdollisimman neutraalina on pidetty määrältään kiinteää veroa, joka jokaisen on maksettava tuloistaan ja muista olosuhteistaan riippumatta. Usein mainittuna esimerkkinä tällaisesta neutraalista verosta on maapohjan kiinteistövero.²¹ Kiinteistöjen verotusarvoja ollaan parhaillaan uudistamassa ajanmukaisemmiksi ja yhtenäisemmiksi, mutta uudistuksen tavoitteena ei ole nostaa tai laskea kiinteistöverotuksen tasoa. Uudistuksella pyritään lisäämään kiinteistöverotuksen oikeudenmukaisuutta ja läpinäkyvyyttä. Kiinteistöjen verotusarvojen pääosin noustessa kiinteistöveroprosenttien ala- ja ylärajoja on tarkoitus alentaa. Uudistuksen yhteydessä on tavoitteena säätää myös maapohjan oma kiinteistöveroprosentti.²² Tavoitteita voidaan pitää perusteltuina myös hyvän verojärjestelmän kriteerien näkökulmasta. Viherkenttä on todennut, että verojärjestelmän kokonaisuuden kannalta ja kunnon ansiotuloverotuksen korotuspaineiden helpottamiseksi kiinteistöveron voitaisiin antaa kohota vähintään verotusarvojen nousun myötä.²³ Kiinteistöverotusta pidetään yleisesti paikallistasolle parhaiten soveltuvana veromuotona.²⁴ Toisena tyypillisenä esimerkkinä neutraalista verosta on mainittu niin sanottu puhtaaseen voittoon kohdistuva vero.

Vaikkei verotus olisi täysin neutraalia, voi se olla neutraalia tietyn taloudellisen, esimerkiksi sijoitusmuotoa koskevan valinnan osalta.²⁵

Ohjaavalla verotuksella pyritään vaikuttamaan yksityisen sektorin käyttäytymiseen. Ohjaavalla verotuksella on tyypillisesti muitakin kuin fiskaalisia tavoitteita. Ohjaavaa verotusta voidaan toteuttaa veropohjan laajentamisen ja veronkorotusten tai toisaalta

¹⁹ Tikka 1990, s. 49.

²⁰ Verotuksen neutraalisuudesta ja sen eri muodoista ks. esim. Nissinen 2019, s. 65–68. Ks. myös Yritysverotuksen asiantuntijatryöryhmän raportti 2017.

²¹ Ks. esim. VATT 2013, s. 8.

²² Kiinteistöverouudistuksesta ks. tarkemmin: <https://vm.fi/kiinteistoverouudistus> (vierailltu 3.7.2020).

²³ Viherkenttä 2020, s. 6.

²⁴ Ks. Verotuksen kehittämistyöryhmän raportti 2010 s. 87, jossa viitataan myös mittavaan paikallishallintojen näkökulmaa korostavaan tutkimuskirjallisuuteen.

²⁵ Ks. esim. VATT 2013, s. 8.

veropohjan supistamisen ja kohdennettujen verovapautusten, -huojennusten ja jaksoituksen keinoin. Esimerkkinä ensin mainitusta voidaan nostaa esiin erilaiset sanktioluontoiset haittaverot ja jälkimmäisestä puolestaan yritysten investointeihin kannustavat laajennetut poisto-oikeudet ja T&K&I-vähennykset. Parhaimmillaan ohjaava verotus voi synnyttää hyvinvointia lisääviä käyttäytymisvaikutuksia ja verotuksella voidaan pyrkiä korjaamaan taloudellisesta toiminnasta aiheutuvia ulkoisvaikutuksia.²⁶ Toisaalta ohjaava verojärjestelmä muodostuu usein monimutkaiseksi ja lisää hallinnollisia kustannuksia. Ohjaavan verotuksen kohdentumista ja vaikutuksia voi lisäksi olla hankala ennakoida tai ylipäätään arvioida.²⁷

Ansiotuloverotuksella on keskeinen merkitys sekä fiskaalisen tavoitteen että tulonjakopolitiikan näkökulmasta. Veron tarkoitus ei ole ohjaava, mutta ansiotuloverotuksen on useissa tutkimuksissa havaittu vaikuttavan verovelvollisten käyttäytymiseen muun muassa työn tarjonnan ja työuraa koskevien päätösten osalta.²⁸ Ansiotuloverotukseen liittyvät työn tekemisen yleiset kannustinvaikutukset tulee ottaa huomioon myös kuntatason tarkastelussa. Vaikka kunnallisverokannat ovat valtion ansiotuloverotuksesta poiketen suhteellisia, progressio toteutuu kunnallisverotuksessa erilaisten verovähennysten kautta. Paikallisen tason progressiiviseen verotukseen liittyy aina riski suurituloisten poismuutosta, minkä vuoksi kunnallisverokantojen tasolle vietyä progressiota ei ole pidetty mahdollisena.²⁹

Mikään verojärjestelmä ei ole täysin neutraali ja painotukset neutraalin ja ohjaavan verotuksen välillä vaihtelevat eri aikoina. Myös pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma³⁰ sisältää sekä luonteeltaan neutraaleja että ohjaavia veropoliittisia toimenpiteitä. Fiskaalisia tavoitteita pyritään turvaamaan kansainvälistä ja kansallista veropohjaa tiivistämällä. Verotuksella halutaan toisaalta myös ohjata ilmastonmuutoksen hillintää sekä kannustaa kestäviin tuotanto- ja kulutusvalintoihin. Verotuksen tulee lisäksi tukea talous- ja työllisyyspolitiikalle asetettuja tavoitteita, kansainvälistä kilpailukykyä

²⁶ Ks. esim. VATT 2013, s. 9.

²⁷ Niskakangas 2011, s. 53–54. Ks. myös Tikka 1990, s. 49–50, jossa esimerkkeinä verotukselle asetettujen tavoitteiden huonosta toteutumisesta mainitaan mm. virheelliset suhdanne-ennusteet, virheelliset oletukset verotuksen käyttäytymisvaikutuksista tai virheellinen oletus verotuksen kohtaannosta.

²⁸ Ks. esim. Verotuksen kehittämistyöryhmän loppuraportti 2010, s. 43 alkaen.

²⁹ Verotuksen kehittämistyöryhmän loppuraportti 2010, s. 89.

³⁰ Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta. Saatavilla verkossa: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-808-3> (vierailtu 24.6.2020).

ja koko Suomen elinvoimaisuutta. Viimeksi mainitulla tavoitteella voidaan nähdä olevan yhteys myös toimivaan kuntatalouteen ja edelleen kuntien riittävien tulojen turvaamiseen.

2.3 Hyvän verojärjestelmän ominaisuudet

2.3.1 Yleistä

Hyvälle verojärjestelmälle on sekä suomalaisessa että kansainvälisessä vero-oikeuden tutkimuksessa asetettu lukuisia kriteereitä ja vaatimuksia.³¹ Verojärjestelmän perusvaatimuksina on pidetty tehokkuutta, oikeudenmukaisuutta ja oikeusvarmuutta.³²

Kuten jäljempänä tuodaan ilmi, hyvän verojärjestelmän ominaisuuksien välillä voidaan havaita myös keskinäisiä jännitteitä, ja kaikki ominaisuudet eivät aina puolla yhtenäisiä sääntelyratkaisuja.³³ Vaikka kaikkia hyvän verojärjestelmän ominaisuuksia on harvoin mahdollista täyttää samaan aikaan täydellisesti, tulisi ne kuitenkin ottaa kokonaisuutena huomioon eri järjestelmä- ja sääntelyvaihtoehtoja punnittaessa ja perusteltaessa.

Hyvän verojärjestelmän ominaisuuksista irtautumista ei ole pidetty perusteltuna edes kevään 2020 jälkeisessä poikkeuksellisessa taloustilanteessa. Poikkeustilanteen on kuitenkin katsottu voivan antaa aihetta eri näkökohtien painotusten arvioimiseen. Kuntatalouden hankalan tilanteen ennakoitiin johtavan kunnallisveroprosenttien nousuun useissa kunnissa, mutta tämä vältettiin valtion varsin mittavilla tukitoimilla. Toisaalta verojärjestelmän kokonaisuuden kannalta tulee ottaa huomioon, että kuntatalouden

³¹ Ks. Nissinen 2019, s. 48–49, jossa on esitetty aiempaan tutkimuskirjallisuuteen perustuva yhteenvetotaulukko kansainvälisissä tutkimuksissa eri aikakausina hahmotelluista hyvän verojärjestelmän ominaispiirteistä.

³² Knuutinen 2009, s. 33.

³³ Määttä 2007, s. 66.

tukeminen yhteisöveron jako-osuuden kasvattamisella³⁴ alentaa valtion yhteisöverotuottoja.³⁵

2.3.2 Tehokkuus

Hyvän verojärjestelmän tulee olla tehokas. Vero-oikeudellisessa kirjallisuudessa tehokkuutta on tapana tarkastella sekä tavoiterationaalisesta, fiskaalisesta että hallinnollisesta näkökulmasta.

Tehokkaassa verojärjestelmässä verolainsäädännölle asetetut tavoitteet toteutuvat häiriöttömästi ja verot määrätään ja peritään kaikilta verovelvollisilta laissa säädetyn mukaisesti. Verotuksen toimittamisen tulee olla myös hallinnollisten kustannusten näkökulmasta tehokasta, minkä toteutumista voidaan edistää esimerkiksi säätämällä verolait riittävän selkeiksi ja lisäämällä automaatiota verotusmenettelyssä.³⁶ Hyvässä verojärjestelmässä lakiperusteinen verotus voidaan toteuttaa alhaisin kustannuksin. Hallinnollisen tehokkuuden ja yksilöllisen oikeudenmukaisuuden välillä voidaan havaita jännitettä, sillä siinä missä oikeudenmukaisuusnäkökulmat voisivat puoltaa yksilöllisten olosuhteiden mahdollisimman tarkkaa tutkimista ja huomioon ottamista, hallinnollisten kustannusten näkökulmasta kaavamaisemmat ratkaisut esimerkiksi tulonhankkimismenojen osalta ovat perusteltuja.³⁷

Taloustieteellisessä keskustelussa tehokkuudella viitataan verotuksen toteuttamiseen mahdollisimman pienin yhteiskunnallisina kustannuksina. Tällöin tehokkuuden toteutumisen edellytyksenä on, että verotuksesta aiheutuvat hyvinvoinnin menetykset eivät saisi nousta korkeammiksi kuin verotuottojen käyttämisestä aiheutuva hyvinvoinnin lisäys. Taloustieteellisesti tehokkaassa verojärjestelmässä verotus ohjaa, vääristää ja häiritsee verovelvollisten taloudellista toimintaa tai sijoituspäätöksiä mahdollisimman

34 Ks. valtioneuvoston julkaisu Kuntatalouden tukipaketti neljännessä lisäbudjettiesityksessä 2.6.2020, jossa on esitelty sekä valtionosuuksien että yhteisöveron jako-osuuden määräaikainen kasvattaminen. Saatavilla verkossa: <https://valtioneuvosto.fi/documents/10623/17688657/Kuntatalouden+tukipaketti%2C+4.+lis%C3%A4talousarvioesitys/6f24b555-ca70-b195-c53e-4910aabc453/Kuntatalouden+tukipaketti%2C+4.+lis%C3%A4talousarvioesitys.pdf> (vierailtu 3.7.2020).

35 Viherkenttä 2020, s. 1–4.

36 Niskakangas 2011, s. 66–67. Hallinnollisesta tehokkuudesta ks. myös Nissinen 2019, s. 71–74.

37 Tikka 1990, s. 54.

vähän, jolloin resurssit kohdistuvat mahdollisimman tehokkaasti. Pyrkimyksenä on siis neutraali verotus mahdollisimman pienin hyvinvointi- ja tehokkuustappioiden.³⁸

Tuloveroon on katsottu väistämättä liittyvän paikallisen tason tehokkuusongelmia, sillä se paitsi ohjaa työn ja vapaa-ajan valintaa, johtaa myös paikallisten julkisten palveluiden ”hinnan” nousuun tulojen nousun suhteessa.³⁹

Järjestelmätason tehokkuutta tarkasteltaessa on tarkoituksenmukaista kiinnittää huomiota myös paikallisen tason taloudellisiin kannustimiin. Kansainvälisissä tutkimuksissa on havaittu, että merkittävän määrän omista verotuloistaan keräävät paikallisyksiköt ovat tyypillisesti vastuullisempia suhteessa alueensa asukkaisiin ja käyttävät keräämänsä varat taloudellisesti tehokkaampaan palvelutuotantoon ja investointeihin. Vastaavasti tulonsiirrot paikallisyksiköiden tai paikallisyksiköiden ja keskusvallan välillä vähentävät paikallisyksiköiden taloudellisia kannustimia ja siten vastuunkantoa toiminnan tehokkuudesta ja paikallisen talouskasvun edistämisestä.⁴⁰

2.3.3 Oikeudenmukaisuus ja yhdenvertaisuus

Oikeudenmukaisuutta hyvän verojärjestelmän ominaisuutena on vero-oikeudellisessa tutkimuskirjallisuudessa tarkasteltu sekä horisontaalisesta että vertikaalisesta näkökulmasta. Horisontaalinen oikeudenmukaisuus edellyttää samassa taloudellisessa asemassa olevien verovelvollisten yhdenvertaista kohtelua verotuksessa. Vertikaalinen oikeudenmukaisuus puolestaan edellyttää tulojen kasvaessa verojen kasvavan vähintään vastaavassa suhteessa. Vertikaalisen oikeudenmukaisuuden toteutumisen ei ole katsottu edellyttävän progressiivista verotusta, vaan kriteerin on nähty lähtökohdallisesti täyttyvän myös suhteellisessa verotuksessa. Ansiotulojen progressiivista verotusta on kuitenkin pidetty perusteltuna sosiaalisen oikeudenmukaisuuden näkökulmasta.⁴¹ Oikeudenmukaisuuden kriteerin täyttämisen ja sen toteutumisen arviointi on haasteellista, sillä oikeudenmukaisuuden sisällölle ei voida asettaa objektiivisia kriteerejä. Kysymys on osittain veropoliittisessa keskustelussakin havaittavista arvoista ja niitä koskevista valinnoista. Käytännön veropoliittisissa ja lainsäädäntöä koskevissa ratkaisuissa oikeudenmukaisuutta koskeva arviointi on välttämätöntä suhteuttaa myös

38 Ks. esim. Niskakangas 2011, s. 68 ja Määttä 2007, s. 14–15. Ks. myös Yritysverotuksen asiantuntijatyöryhmän raportti 2017, s. 18–21 ja Nissinen 2019, s. 64–65.

39 Verotuksen kehittämistyöryhmän loppuraportti 2010, s. 89.

40 Weingast 2009, s. 283.

41 Niskakangas 2011, s. 62–64.

muiden hyvän verojärjestelmän ominaisuuksien ja verotukselle asetettavien tavoitteiden punnintaan.

Suomen tuloverojärjestelmässä on havaittu ongelmallisuutta horisontaalisen oikeudenmukaisuuden näkökulmasta erityisesti korkeimpien tuloluokkien osalta, joissa progressiivinen ansiotuloverotus nousee huomattavasti pääomatulojen verotusta korkeammalle tasolle. Pääomatulojen vain lievästi progressiivista, tasoltaan kohtuullista verotusta on kuitenkin pidetty perusteltuna sijoitustoiminnan edistämisen ja pääoman saatavuuden näkökulmasta. Horisontaalisen oikeudenmukaisuuden toteutumista edistää tehokkaimmin verojärjestelmä, jossa veropohja on tiivis ja veron välttämisen mahdollisuudet mahdollisimman tehokkaasti estetty.⁴²

Siirrettäessä tarkastelu valtakunnalliselta tasolta kuntatasolle voidaan perustellusti nostaa esiin kysymys horisontaalisen oikeudenmukaisuuden toteutumisesta sekä yksittäisten verovelvollisten tulorakenteen näkökulmasta että eri kunnissa asuvien verovelvollisten välillä. Selvää on, että kunnallisveroprosenttien vaihtelusta seuraa, että vastaavassa taloudellisessa asemassa olevien, eri kunnissa asuvien verovelvollisten asema poikkeaa ainakin jonkin verran toisistaan. Näitä eroja ei liene käytännössä realistista täysin eliminoida. Kunnallisverotuksessa eroja muodostuu myös siitä riippuen, kuinka suuri osa verovelvollisen kokonaistuloista on kunnallisverotuksen kohteena olevaa ansiotuloa ja kuinka suuri osa vain valtion verotuksen kohteena olevaa pääomatuloa.

Oikeudenmukaisuutta on vero-oikeudellisessa tutkimuksessa tarkasteltu myös niin sanotun etuperiaatteen ja maksukykyperiaatteen näkökulmasta. Etuperiaatteen mukaan verojen suorittaminen nähdään maksuna julkisista palveluista ja veroja tulisi maksaa niiden suhteessa. Puhtaaseen etuperiaatteeseen perustuvalle verotukselle ei ole nähty sijaa pohjoismaisessa hyvinvointivaltiossa, jossa oikeudenmukaisempaan on pidetty verojen suorittamista maksukyvyn mukaan.⁴³ Maksukykyperiaatetta on pidetty myös yleismaailmallisesti oikeudenmukaisena perustana verotukselle. Tuloja (eikä

42 Niskakangas 2011, s. 62.

43 Etuperiaatteesta ja maksukykyperiaatteesta ks. tarkemmin esim. Nissinen 2019, s. 95–101.

esimerkiksi varallisuutta) on tyypillisesti pidetty parhaana osoituksena maksukykyisyydestä.⁴⁴ Maksukykyisyyden kannalta relevanttia on tarkastella nimenomaan nettotuloja. Maksukykyisyysperiaatteeseen on tapana liittää myös realisoitumisvaatimus, jonka mukaan arvonnousua ei tulisi verottaa ennen sen realisoitumista.⁴⁵

Etuperiaatteelle voidaan kuitenkin antaa merkitystä arvioitaessa paikallisen oikeudenmukaisuuden toteutumista. Tästä näkökulmasta voidaan todeta, että paikallinen ansiotuloverotus ei ota huomioon etujen, kuten esimerkiksi palveluiden saatavuutta, vaan kunnallisveroprosentti on kaikille kunnan asukkaille sama riippumatta siitä, kuinka lähellä kunnan tarjoamia palveluita verovelvolliset asuvat.⁴⁶

Etuperiaatteella on perusteltu myös julkisessa keskustelussa säännöllisesti esillä olutta kuntien verotusvallan laajentamista pääomatuloihin tai pääomatuloverotuottojen ohjaamista kunnille nimenomaisesti määriteltyjen jako-osuuksien kautta. Näin voitaisiin varmistua siitä, että kaikki kunnallisiin palveluihin oikeutetut asukkaat osallistuisivat myös palveluiden rahoittamiseen maksukykyisyyden puitteissa ja suhteessa. Toisaalta pääomatuloveroja maksavat henkilöt osallistuvat nykyisessäkin järjestelmässä kuntien palveluiden rahoittamiseen välillisesti valtionosuuksien kautta. Pääomatulojen tuominen kunnallisverotuksen piiriin saattaisi entisestään lisätä kuntien eriarvoistumista suurten pääomatulojen keskittyessä tietyille alueille. Pääomatulojen verottaminen kuntatasolla heikentäisi myös verotulojen ennustettavuutta ja saattaisi lisätä kuntien välistä verokilpailua, kuten jäljempänä on tuotu esiin. Etenkään pääomatulojen saattamista suoraan kunnallisverotuksen piiriin ei näistä syistä voida suositella. Pääomatuloverotuottojen ohjaaminen kunnille jako-osuuksien kautta olisi hyvän verojärjestelmän kriteerien näkökulmasta suositeltavampi vaihtoehto, sillä se mahdollistaisi edellä mainittujen haasteiden huomioon ottamisen jakoperusteiden määrittelyssä. Riski kuntien taloudellisen eriarvoistumisen lisääntymisestä olisi kuitenkin tämänkin vaihtoehdon haasteena.

Maapohjan arvoon perustuvaa kiinteistöveroa on pidetty myös etuperiaatteen näkökulmasta oikeudenmukaisena, kun paikallisten palveluiden saatavuus vaikuttaa maan hintaan. Maapohjaan kohdistuvaa kiinteistöveroa onkin laajalti pidetty hyvin kuntatasolle soveltuvana veromuotona.⁴⁷

⁴⁴ Knuutinen 2009, s. 43–45.

⁴⁵ Tikka 1990, s. 51.

⁴⁶ VATT 2013, s. 28.

⁴⁷ VATT 2013, s. 27–28. Ks. myös Tikka 1990, s. 50.

Oikeudenmukaisuuden ja edellä käsitellyn tehokkuuden välillä voidaan havaita jännite erityisesti ansiotulojen verotuksen progressiivisuuden näkökulmasta. Maksukykyperiaatteen näkökulmasta arvioituna oikeudenmukaisuuden on katsottu puoltavan korkeaa progressiota tehokkuusnäkökulmien taas puoltaessa matalaa progressiota tai tasaveroa.⁴⁸

Järjestelmätason ja paikallisalueiden välisen oikeudenmukaisuuden näkökulmasta kansainvälisessä tutkimuskirjallisuudessa on todettu, että määrältään vaihtelevia valtion paikallisalueille kohdistamia taloudellisia tukia voitaisiin pitää oikeudenmukaisena silloin, kun ne vähentävät alueellista eriarvoisuutta tai korjaavat ulkoisvaikutuksia.⁴⁹

2.3.4 Oikeusvarmuus ja ennustettavuus

Oikeusvarmuutta on pidetty yhtenä keskeisenä hyvän verojärjestelmän ominaisuutena. Oikeusvarmuus edellyttää verotuksen toimittamista lain mukaisesti ja toisaalta verovelvollisen mahdollisuutta ennakoita tulevan verotuspäätöksen sisältö. Verotuksen legaliteettiperiaate, eli lailla säätämisen vaatimus, ilmenee perustuslaista.⁵⁰ Oikeusvarmuuden toteutuminen tulee ottaa huomioon niin verolakien säätämisen kuin soveltamisenkin yhteydessä. Lakeja säätäessä tulee kiinnittää huomiota erityisesti lain peittävyteen eli siihen, että hahmotettavissa olevat ongelmat olisivat sääntelyn perusteella ratkaistavissa ja hankalia soveltamisongelmia tai poliittisesti vaikeita kysymyksiä ei ainakaan tietoisesti lykättäisi oikeuskäytännössä ratkaistaviksi.⁵¹ Myös toimiva oikaisu- ja muutoksenhakujärjestelmä on oikeusvarmuuden edellytys.⁵²

Laajassa merkityksessään oikeusvarmuus pitää sisällään myös tulevan lainsäädännön ennustettavuuden eli verovelvollisten mahdollisuuden arvioida toimintansa verovaikutuksia pidemmällä aikavälillä. Veronsaajien näkökulmasta ennustettavuuden toteutumisen voidaan nähdä edellyttävän myös ennakonpidätysten hyvää vastaavuutta

⁴⁸ Tikka 1990, s. 51.

⁴⁹ Albouy 2012, s. 832.

⁵⁰ Suomen perustuslain 81.1 § edellyttää valtion verosta säätämistä lailla, joka sisältää säännökset verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta. PL 121.3 §:n mukaan vastaavat edellytykset koskevat myös kuntien verotusoikeutta.

⁵¹ Tikka 1990, s. 55.

⁵² Niskakangas 2011, s. 59–61. Verotuksen muutoksenhakujärjestelmästä tarkemmin ks. esim. Rabinä – Myrsky – Myllymäki 2017.

lopullisen verotuksen kanssa tai ainakin sitä, että tieto erosta on mahdollisimman varhaisessa vaiheessa tiedossa, jotta lopullisen verotuksen oikaisuihin voidaan varautua. Ennustettavuuden näkökulmasta on tavoiteltavaa, että verolakien käsitteistö olisi yhdenmukainen sekä verolainsäädännön sisällä että suhteessa muuhun lainsäädäntöön.⁵³

Sekä fiskaalisen tavoitteen että verotuksen ennakoitavuuden näkökulmasta on tärkeää kiinnittää huomiota veropohjan pysyvyyteen. Yhteisöveroa on juuri tästä syystä pidetty kuntatasolle erityisen huonosti soveltuvana veromuotona, sillä yritystoiminta on luonteeltaan helposti liikkuvaa ja sen tuotot ovat alttiita suhdannevaihteluille. Suhdannevaihtelut johtaisivat paikallistasolla sekä veropohjan että verotulojen vaihteluun, ja valtion on katsottu pystyvän kantamaan suhdannevaihteluista johtuvan riskin alueita paremmin. Koska suurin osa kuntien tuottamista palveluista on suhdanteista riippumattomia hyvinvointipalveluita, voidaan kuntien rahoituksen vaihtelevuus nähdä verotulojen ja sitä kautta myös verotuksen ennakoitavuuden näkökulmasta ongelmallisena.

Suhdannevaihteluiden ja niistä seuraavan heikon ennustettavuuden vuoksi myös pääomatulojen verotus on katsottu perustelluksi toteuttaa vain valtion tasolla.⁵⁴ Jos pääomatuloveron tuottoja päädyttäisiin yhteisöveron tuottojen tavoin ohjaamaan kunnille jako-osuuksina, tulisi ennustettavuuteen kiinnittää erityistä huomiota jakoperusteita määriteltäessä ja järjestelmää suunniteltaessa. Monimutkaiset jakoperusteet voivat hankaloittaa veronsaajien talouden ennustamista tai aiheuttaa epävarmuutta, jos jakoperusteet ovat hankalasti ymmärrettävissä.

Oikeusvarmuuden toteutumisen näkökulmasta veropolitiikan tulisi olla mahdollisimman johdonmukaista. Verolainsäädännön muutosten tulisi perustua huolelliseen valmisteluun ja tarpeellisuusharkintaan. Toisaalta tulisi pyrkiä välttämään myös päättämättömyyttä ja sääntelyn pysähtyneisyyttä ja lainsäädännössä havaitut epäkohdat tulisi korjata nopeasti. Yllätykselliset verolainsäädännön muutokset voivat olla perusteltuja silloin, kun niiden tarkoituksena on veron välttämisen ehkäiseminen.⁵⁵

Oikeusvarmuus tai siinä havaittavat puutteet heijastuvat valtakunnan veropolitiikan tasolta kuntatasolle suoraan mahdollisten veropohjan määrittelyä koskevien tulkintaky-

⁵³ Tikka 1990, s. 55.

⁵⁴ Verotuksen kehittämistyöryhmän raportti, s. 90 ja 102.

⁵⁵ Niskakangas 2011, s. 61–62 ja Tikka 1990 s. 55–56. Ks. myös VATT 2013, s. 6, jossa painotetaan tarvetta veropolitiikan johdonmukaisuudelle ja ennakoitavuudelle sekä esitetään näiden toteutumista Suomen veropolitiikassa koskevaa kritiikkiä.

symysten sekä välillisesti kuntien vastuulla olevien tehtävien rahoitustarpeesta seuraavien taloudellisten paineiden myötä. Oikeusvarmuuden voidaan nähdä toisaalta edellyttävän ja toisaalta olevan ristiriidassa verotuspäätösten pysyvyyden kanssa, sillä toimitettuun verotukseen tehtävät jälkikäteiset muutokset voivat johtaa yllättäviin seurauksiin niin veronmaksajille kuin veronsaajillekin. Muutoksenhakumenettelyssä annettavat päätökset saattavat johtaa merkittäviinkin veronpalautuksiin. Kuntien näkökulmasta esimerkiksi kiinteistöverotuksen jälkikäteinen muuttaminen voi siten muodostaa taloudellisia riskejä. Yksinomaan kuntien verotuksen tasolla oikeusvarmuus ja ennakoitavuus toteutunevat kuitenkin paremmin kuin valtion verotuksessa, sillä mahdollisia muuttujia on vähemmän ja veropohja on edellä kuvatun mukaisesti valtion veropohjaa vakaampi.

2.3.5 Selkeys, yksinkertaisuus, johdonmukaisuus ja läpinäkyvyys

Selkeyttä ja yksinkertaisuutta hyvän verojärjestelmän kriteereinä voidaan perustella sekä tehokkuuden, oikeudenmukaisuuden että yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Sekava ja monimutkainen lainsäädäntö voi vaarantaa myös oikeusvarmuuden toteutumisen, sillä se vähentää verotusratkaisujen ennakoitavuutta ja asettaa verovelvolliset eriarvoiseen asemaan näillä käytettävissä olevien resurssien vuoksi. Edellä esitetyn mukaisesti monimutkainen sääntely ja siitä seuraava heikko ennakoitavuus aiheuttaa haasteita myös veronsaajien näkökulmasta.

Toisaalta yksinkertaisuuden ja oikeudenmukaisuuden välillä on havaittavissa jännitettä, sillä verotuksen oikeudenmukaisuuden toteutuminen monimutkaistuvassa taloudellisessa toimintaympäristössä edellyttää riittävän yksityiskohtaista sääntelyä. Oikeuskirjallisuudessa onkin korostettu myös verolainsäädännön tarvetta mukautua ja kehittyä taloudellisten ilmiöiden kehittyessä. Jyrkän yksinkertaisuusvaatimuksen sijaan realistisena tavoitteena on pidetty verotuksen monimutkaisuuden hillitsemistä.⁵⁶

Johdonmukaisessa verojärjestelmässä on mahdollisimman vähän aukkoja. Johdonmukainen verojärjestelmä on lähtökohdiltaan symmetrinen, jolloin saajalleen veronalainen tulo on maksajan verotuksessa vähennyskelpoinen meno.⁵⁷ Hyvä verojärjestelmä on myös läpinäkyvä.

⁵⁶ Niskakangas 2011, s. 69.

⁵⁷ Niskakangas 2011, s. 69–70.

2.4 Verokilpailu

Verokilpailusta keskusteltaessa viitataan perinteisesti valtioiden väliseen kilpailuun, jota voidaan harjoittaa esimerkiksi yhteisöverokantoja alentamalla tai ottamalla käyttöön erilaisia kohdennettuja verokannustimia. Valtioiden harjoittaman verokilpailun tavoitteena on edistää yritysten tai osaavien työntekijöiden sijoittautumista tai tiettyjen korkean arvonlisän toimintojen keskittämistä kyseisiin valtioihin. Valtioiden välistä verokilpailua rajoittavat osaltaan sekä EU-vero-oikeuden että kansainvälisen vero-oikeuden sääntely.

Verokilpailua voi kuitenkin tapahtua myös kuntien välillä. Veronmaksajia voidaan houkutella sijoittautumaan tiettyihin kuntiin esimerkiksi keskimääräistä alhaisemman kunnallisveroprosentin (ja parempien palveluiden) kautta. Sama pätee kiinteistöverotukseen, jonka kilpailukykyisellä tasolla voidaan vakituisten asukkaiden lisäksi pyrkiä houkuttelemaan esimerkiksi vapaa-ajan asujia. Kiinteistöveroprosenttien alarajoja on pidetty perusteltuina haitallisen verokilpailun ehkäisemisen näkökulmasta.⁵⁸

Oikeuskirjallisuudessa kuntien välistä verokilpailua ei ole pidetty toivottavana. Sen sijaan on nostettu esiin huoli siitä, että kuntien verotusoikeutta mahdollisesti laajennettaessa tulisi välttää keinotekoisien verokilpailuasetelman luomista kuntien välille. Myrsky on todennut, että valtion tulisi kantaa lainsäädännöstä aiheutuvat pakolliset menot tai ainakin antaa kunnille nykyistä laajemmat mahdollisuudet kattaa niitä verotuksella.⁵⁹ Perustason ylittävien palveluiden osalta on sen sijaan huomautettu, että paikallishallintojen tulisi rahoittaa ainakin marginaaliset menonlisäykset siten, että yksittäinen kunta ei voisi vyöryttää minimitason ylittävän palvelutarjonnan kustannuksia muiden kuntien rasitteeksi.⁶⁰

Myös kansainvälisessä tutkimuskirjallisuudessa on kiinnitetty huomiota alueelliseen verokilpailuun ja siihen liittyviin ongelmiin. Julkisen sektorin kokoa ja taloudellista tasapainoa voidaan hallita tehokkaimmin valtion kontrollissa. Valtion kontrolli mahdollistaa myös veropohjan yhtenäisyyden säilyttämisen sekä paikallisten verokeitaiden syntymisen ja alueellisen eriarvoistumisen ehkäisemisen.⁶¹ Erityisesti pohjoismaisesta näkökulmasta tarkasteltuna alueiden välistä verokilpailua on pidetty jopa uhkana hyvinvointivaltiolle. Alueiden välinen tulontasaus on puolestaan nähty hyvinvointivaltion

⁵⁸ Verotuksen kehittämistyöryhmän loppuraportti 2010, s. 104.

⁵⁹ Myrsky 2010, s. 497.

⁶⁰ Verotuksen kehittämistyöryhmän loppuraportti 2010, s. 86.

⁶¹ Messere – de Kam – Heady 2003, s. 54–55.

välttämättömänä edellytyksenä. Toisaalta kilpailun mahdollisena positiivisena vaikutuksena on nähty alueellisen taloudenpidon tehokkuuden ja vastuullisuuden lisääntyminen.⁶² Alueiden välistä kilpailua voidaan pitää tehokkaana ja hyödyllisenä, kun kilpaillaan veropohjasta tehokkaalla palvelutuotannolla. Verokannoilla tapahtuva kilpailun sijaan on ongelmallisempaa.

2.5 Yhteenveto

Kokoavina päätelminä voidaan todeta, että kunnallisveron fiskaalinen merkitys on keskeinen kuntatalouden näkökulmasta. Ansiotuloista perittävään kunnallisveroon liittyy väistämättä kuitenkin vastaavia työn tekemiseen liittyviä yleisiä kannustinvaikutuksia kuin valtion ansiotuloverotukseenkin.

Toisaalta ansiotuloverotuksen keventäminen verovähennysten kautta on johtanut nimellisten ja efektiivisten kunnallisverokantojen eriytymiseen kunnissa. Erityisesti kunnissa, joissa pienituloisten osuus väestöstä korostuu, verotuottojen lisääminen kunnallisverokantaa nostamalla voi edellyttää huomattavaa verokannan nostoa. Vaikka ansiotuloista tehtäviä verovähennyksiä voidaan perustella veronmaksukykyisyysperiaatteella, niitä tulee voida arvioida kriittisesti kunnallisveron näkökulmasta. Kunnallisverotuksessa nykyistä laajempaa vähennysjärjestelmää tai verokantojen tasolla toteutettavaa progressiota ei voida pitää suositeltavana siihen liittyvien haitallisten kannustinvaikutusten, eikä alueellista eriarvoisuutta ja verokilpailua lisäävien riskien vuoksi.

Erityisesti maapohjan kiinteistövero voidaan pitää lähes kaikkien hyvän verojärjestelmän ominaisuuksien näkökulmasta hyvin kuntatasolle soveltuvana veromuotona, vaikka sen fiskaalinen merkitys onkin väistämättä rajallinen.

Yhteisöveron tai pääomatuloveron suhteellisen merkityksen korostamista ei edellä tarkemmin kuvatuista syistä voida suositella kuntatasolle. Yhteisöveron jako-osuudet (yritystoimintaerä ja metsäerä) ovat kuitenkin tärkeitä tulonlähteitä kunnille ja myös niiden perusteiden määrittelyssä on tärkeää ottaa huomioon hyvän verojärjestelmän ominaisuuksien toteutuminen. Toisinaan on nostettu esille mahdollisuus ohjata myös pääomatuloveron tuottoa kunnille. Pääomatuloverotuottojen ohjaamista kunnille voitaisiin perustella erityisesti etuperiaatteella. Etuperiaatteen merkitys hyvän verojärjestelmän ominaisuutena ei ole kuitenkaan keskeinen. Lisäksi pääomatuloverotuottojen

⁶² Borge – Rattsø 2012, s. 36 alkaen.

ohjaamiseen kunnille liittyy riski kuntien eriarvoisuuden lisääntymisestä, haitallisesta verokilpailusta ja kuntatalouden ennakoitavuuden heikkenemisestä.

Kuntien verojärjestelmää tulee arvioida yhdessä kunnille annettujen tehtävien kanssa ja osana kuntien rahoitusjärjestelmää. Jos sosiaali- ja terveystaloudelliset palvelut siirtyvät kunnilta maakunnille valmisteilla olevan sote-uudistuksen mukaisesti, voitaneen myös kuntien veropohjan laajentamisen ja verotuottojen lisäämisen paineiden odottaa helpottavan.

Kuten alussa on todettu, on mahdollista, että nykyisestä kaksipiirteisestä järjestelmästä siirrytään lähivuosina kolmipiirteiseen, jos selvitettävänä oleva maakuntaverot otetaan käyttöön. Hyvän verojärjestelmän selkeys- ja yksinkertaisuuskriteerien näkökulmasta nykyisen kuntaverojärjestelmän rakenteellisia muutoksia ei voida pitää suositeltavana ainakaan ennen, kuin mahdollisen maakuntaveron valmistelua koskevat linjaukset on tehty. Verojärjestelmän rakenne- tai jakokriteerien uudistukset voisivat sen sijaan tulla jatkoselvitettävänä vaihtoehtoina kyseeseen tulevaisuudessa, jos maakuntaveroa ei päätetä ottaa käyttöön.

3 Verotuottojen kehitys 2014–2018

Edellä on tarkasteltu teoreettisesta näkökulmasta hyvän verojärjestelmän ominaispiirteitä kuntatalouden kontekstissa. Johtopäätökset tästä analyysistä voidaan tiivistää niin, että kunnallisveron fiskaalinen merkitys kuntataloudelle on keskeinen. Kiinteistöverotus on monilta ominaisuuksiltaan hyvin kuntatasolle soveltuva veromuoto, mutta yhteisöveroon liittyy useita piirteitä, joiden vuoksi sen painottaminen kuntatalouden rahoittamisessa ei ole suositeltavaa.

Seuraavaksi kuntien verotuottoja siirrytään tarkastelemaan empiirisesti. Ensimmäisessä vaiheessa luvussa kolme kuvataan verotuottojen kehitys erityyppisissä kunnissa. Tämän jälkeen luvussa neljä tarkastellaan sitä, voidaanko verotuotoissa kuntien välillä vallitsevia eroja selittää kuntien taustamuuttujilla. Luvussa viisi muodostetaan ennusteskenaariot Tilastokeskuksen kunnittaisiin väestöennusteisiin nojautuen verotuottojen kehityksestä seuraavien 20 vuoden aikana.

Aiemmasta tutkimuksesta tiedetään, että Suomen kunnat eroavat merkittävästi toisistaan taloudelliselta kehitykseltään. Sekä kuntien menojen, tulojen että kuntatalouden tasapainon kehitys eroaa kunnasta ja kuntaryhmästä toiseen. Erot taloudellisessa kehityksessä kuntien välillä liitetään usein yhteiskunnan kaupungistumiseen. Logiikka on se, että väestön keskittyminen muutamille kaupunkiseuduille johtaa eri syiden takia verotulojen myönteiseen kehitykseen näillä alueilla, mikä mahdollistaa vahvan julkistalouden. Vastaavasti suuri joukko kuntia sijaitsee muuttotappioalueilla, joissa väestön menetys ja samanaikainen ikääntyminen johtavat vastakkaisuuntaiseen prosessiin heikentäen kuntatalouden rahoitus pohjaa.

Tässä tutkimuksessa keskitytään nimenomaan kuntien verotuottojen tarkasteluun. Kuntatalouden rahoitus nojautuu Suomessa käytännössä kolmeen veromuotoon, eli kunnallisveroihin, yhteisöverotuottoihin sekä kiinteistöveroihin. Näiden lisäksi valtionosuuksilla on osalle kunnista suuri merkitys. Verotuottojen voidaan katsoa olevan kuntataloudelle tärkeimmät, ja valtionosuuksia voidaan ajatella täydentävänä järjestelmänä. Mitä pienempi on valtionosuuksien osuus kunnan tuloista, sitä elinvoimaisempaa kuntaa voidaan taloudellisesti pitää.

Seuraavassa on tarkasteltu maakuntien ja kuntien verotuottojen kehitystä vuosina 2014–2018. Ajanjakso on melko lyhyt, mikä vaikeuttaa pidempikestoisten trendien tunnistamista. Tarkasteluperiodin on määrittänyt Verohallinnolta saatavilla oleva kuntakohtainen tilastotieto. Tarkastelu perustuu verovuoden lopullisiin veroihin, jotka eroavat jonkin verran kuntien tilinpäätösten verotuloista, koska verovuoden verot keriyvät useamman kalenterivuoden aikana.

Verotuottojen kehitystä tarkastellaan maakunnittain sekä ryhmittelemällä kunnat eri tavoin kuntaryhmiin. Tarkastelu on toteutettu veromuodoittain edellä yksilöidyistä kolmesta keskeisestä veromuodosta.

Kunnat on tarkasteluissa ryhmitetty kuntaryhmiin neljän muuttujan suhteen:

- maakunnittain ja maakuntien sisällä maakuntakeskukset vs. muut kunnat,
- kuntakokoluokka,
- toteutunut väestönkasvu sekä
- taajama-aste

Tilastoaineistot on kerätty Verohallinnon tilastotietokannasta sekä Tilastokeskuksen alueaikasarja-aineistosta. Kunnallisverojen ja kiinteistöverotuottojen osalta analyysi liittyy tietyn kunnan alueelta kerättyihin verotuottoihin. Yhteisöveron osalta näkökulma on toinen verojärjestelmän rakenteen takia. Yhteisöverojen jakaminen kunnille perustuu verontilityslakiin ja sen 13 pykälään. Jakaminen toteutetaan kahdessa vaiheessa. Ensimmäisestä vaiheesta eli ryhmäjako-osuudesta säädetään laissa. Ryhmäjako-osuudessa määritellään, kuinka yhteisöverotuotot jaetaan kuntien ja valtion kesken. Valtio saa yhteisöverotuotoista noin 70 % ja kunnat noin 30 %. Toisessa vaiheessa kuntien ryhmäjako-osuus jaetaan kaikkien kuntien kesken. Tämä jako nojautuu kuntien yritystoiminta- ja metsäeriin. Laissa säädetään näiden laskentaperusteista.

Jos yhteisöllä tai yrityksellä on vain yksi toimipaikka, maksuunpantu yhteisövero kohdistetaan jako-osuuslaskennassa toimipaikan sijainnin mukaiseen kuntaan. Jos yhteisöllä on useampi toimipaikka, niiden maksama yhteisövero kohdistetaan kunnille toimipaikkojen tarjoamien työpaikkojen suhteessa. Monitoimipaikkaisten konserniyhtiöiden yhteisöverot lasketaan kuitenkin ensin yhteen ja kohdennetaan sen jälkeen koko konsernin henkilöstön sijoittumisen mukaisesti. Tällä neutralisoidaan mahdolliset konserniavustukset, jolloin avustusta antavan yrityksen sijaintikunta kärsisi. Toimipaikkojen ajankohtainen henkilöstömäärätieto saadaan Tilastokeskuksesta.

Metsäerän laskenta puolestaan perustuu bruttokantorahatuloon, eli hakkuumääristä ja kantohinnoista laskettuun arvioon metsänomistajien saamista puunmyyntituloista. Aluejakona käytetään entisiä Suomen Metsäkeskuksen alueyksiköitä. Kunkin alueyksikköalueen bruttokantorahatulot jaetaan suhteessa eri kuntien metsämaapinta-aloihin. Luonnonsuojelualueita ei lasketa mukaan metsämaapinta-alueisiin. Niiltä kertymättä jääneet puunmyyntitulot arvioidaan erikseen ja lisätään metsäerään.

Yritystoiminta- ja metsäerä lasketaan yhteen jokaisen Suomen mannerkunnan osalta. Jokaisen kunnan osuus ryhmäjako-osuudesta on kunnan osuus kaikkien mantereen

kuntien yritystoiminta- ja metsäeristä. Yksityiskohtana voidaan myös mainita, että yhteisöverojen kuntakohtaisen osuuden määräytyminen tehdään yritystoiminta- ja metsäerän kahden viimeksi valmistuneen verovuoden keskiarvon perusteella. Yksittäinen kunta siis hyötyy yhteisöveroaan tietyssä vuonna kasvattavista yrityksistä viivästyneesti saamalla suuremman jako-osuuden tuleville vuosille. Ahvenanmaan yhteisöverot tilitetään omana kokonaisuutenaan ja niiden kuntakohtaiset jako-osuuslaskennat ovat mantereesta poikkeavia.

Lopputuloksena yhteisöveron jakojärjestelmästä seuraa se, että edellä kuvatulla tavalla maksuunpannut ja tiettyyn kuntaan kohdistetut yhteisöverotuotot voivat erota huomattavasti kunnan saamasta yhteisöverotuoton jako-osuudesta, jossa myös metsäerä on huomioitu. Tässä tutkimuksessa on tarkasteltu jako-osuuksia, koska ne ovat kuntien kannalta relevantti erä. Myös tiettyyn kuntiin toimipaikkojen henkilöstömäärien kautta kohdistettuja yhteisöverotuottoja on tarkasteltu, mutta näitä tuloksia ei raportoida. Eroista voidaan lyhyesti todeta niiden voivan olla erittäin huomattavia yksittäisen kunnan kohdalla.

Seuraavassa kuvataan havainnot verotuottojen kehityksestä maakunnittain sekä kuntakokoluokittain. Toteutuneen väestönmuutoksen sekä taajama-asteen mukaiset havainnot on koottu liitteeseen yksi. Verotuottojen kehitykseen liittyvänä yleisenä huomiona on hyvä todeta, että tarkasteluajanjaksona kehitykseen ovat luonnollisesti vaikuttaneet myös verotuksen tasoon tehdyt muutokset eri kunnissa.

3.1 Verotuottojen kehitys maakunnittain; maakuntakeskukset vs. muut kunnat

Ensimmäinen tarkastelunäkökulma on maakunnittainen. Julkisuudessaakin on käyty keskustelua siitä, miten väestönmuutos johtaa paitsi koko Suomen tasolla eriytyvään kehitykseen, myös alueellisesti siihen, että keskusten verotuottojen kehitys on myönteisempää kuin kehysalueiden. On esimerkiksi mahdollista, että kuntien roolit voivat alueiden sisällä eriytyä niin, että elinkeinoelämä keskittyy tiettyyn kuntaan, toisen kunnan roolin painottuessa asumiseen.

Tilastoista voidaankin todeta, että maakuntien keskuskaupungit ja niiden kehyskunnat ovat useimmiten keränneet muuttovoittoa maakunnan muista kunnista. Vastaavasti kauempana keskuksista sijaitsevat kunnat ovat monessa tapauksessa menettäneet väestöään. Koska väestöään menettävät kunnat kärsivät yleensä nimenomaan työikäisen väestön poismuutosta, voivat huoltosuhde ja veropohja heikentyä merkittävästikin alueellisen eriytymishypoteesin mukaisesti.

Seuraavassa tarkastelussa mielenkiinnon kohteena on nimenomaan maakuntakeskusten sekä maakunnan muiden kuntien verotulojen kehityksen erot tarkastelujaksolla 2014–2018. Tilastollisessa mielessä lähtökohtana voidaan pitää sitä, että mikäli keskuskuntien asukasta kohden lasketut verotulot kasvavat nopeammin kuin maakuntien muiden kuntien, tapahtuu verotuotoissa eriytymiskehitystä. Verotulojen kehitykseen vaikuttaa kaksi asiaa: veropohjan kehitys sekä verotuksen kireys. Seuraavassa tarkasteltavaan maakuntatason kehitykseen on vaikuttanut molemmat tekijät, eli myös kunnallisveroaste on voinut muuttua kunnassa. Myöhemmin kuntaryhmittäisen tarkastelun kohdalla tarkastellaan myös yksikköverotuottoa ja sen kehitystä. Verotuottojen kehitystä maakunnittain on tarkasteltu vertaamalla maakuntakeskusten verotuottojen kehitystä kunkin maakunnan suuriin kaupunkiin, kaupunkimaisiin kuntiin, taajaan asuttuihin kuntiin ja maaseutumaisiin kuntiin. Nämä eri kuntaryhmät on määritelty seuraavasti:

Suuret kaupungit: Yli 50 000 asukkaan kunnat.

Kaupunkimaiset kunnat: Vähintään 90 % asuu taajamissa tai suurimman taajaman väkiluku on vähintään 15 000, mutta kunnan väkiluku on yhteensä alle 50 000.

Taajaan asutut kunnat: Väestöstä vähintään 60 %, mutta alle 90 % asuu taajamissa, ja suurimman taajaman väkiluku on vähintään 4 000, mutta alle 15 000.

Maaseutumaiset kunnat: Alle 60 % asuu taajamissa ja suurimman taajaman väkiluku on alle 15 000 sekä ne kunnat, joiden väestöstä vähintään 60 % asuu taajamissa ja suurimman taajaman väkiluku on alle 4 000.

3.1.1 Maakuntakeskukset ja suuret kaupungit

Taulukossa 1 on koottu yhteen kaikkien Manner-Suomen maakuntien maakuntakeskusten ja suurten kaupunkien asukasta kohti laskettujen verotuottojen kehitys veromuodoittain sekä verotuotot vuonna 2018.

Taulukko 1. Yhteenvetotaulukko: Maakuntakeskukset ja suuret kaupungit. Manner-Suomen maakuntien maakuntakeskusten asukasta kohti lasketut verotuotot 2018 sekä verotuottojen muutos 2014–2018.

Maakunta	Maakunta- keskus	(1) Tuotto	(1) Muutos	(2) Tuotto	(2) Muutos	(3) Tuotto	(3) Muutos
Etelä-Karjala	Lappeenranta	3 389 €	-0,84 %	350 €	7,54 %	287 €	-0,72 %
Etelä-Pohjanmaa	Seinäjäki	3 347 €	-0,63 %	394 €	22,93 %	217 €	-12,29 %
Etelä-Savo	Mikkeli	3 159 €	2,67 %	361 €	8,42 %	234 €	12,07 %
Kainuu	Kajaani	3 290 €	2,03 %	275 €	4,48 %	139 €	-14,45 %
Kanta-Häme	Hämeenlinna	3 536 €	2,71 %	410 €	22,35 %	223 €	2,06 %
Keski-Pohjanmaa	Kokkola	3 364 €	6,96 %	326 €	10,10 %	312 €	6,96 %
Keski-Suomi	Jyväskylä	3 132 €	0,13 %	350 €	19,26 %	174 €	8,78 %
Kymenlaakso	Kotka	3 629 €	6,38 %	290 €	10,33 %	172 €	-19,27 %
Kymenlaakso	Kouvola	3 445 €	5,56 %	341 €	13,48 %	232 €	3,81 %
Lappi	Rovaniemi	3 309 €	0,33 %	490 €	20,65 %	156 €	-7,81 %
Pirkanmaa	Tampere	3 348 €	-0,61 %	327 €	13,64 %	293 €	-2,78 %
Pohjanmaa	Vaasa	3 373 €	0,84 %	315 €	23,83 %	343 €	-30,54 %
Pohjois-Karjala	Joensuu	2 903 €	-1,18 %	277 €	3,92 %	264 €	12,53 %
Pohjois-Pohjanmaa	Oulu	3 329 €	1,27 %	281 €	24,92 %	213 €	19,93 %
Pohjois-Savo	Kuopio	3 293 €	1,02 %	328 €	3,67 %	193 €	3,21 %
Päijät-Häme	Lahti	3 336 €	3,04 %	345 €	24,36 %	219 €	-0,04 %
Satakunta	Pori	3 152 €	2,35 %	294 €	15,50 %	187 €	-17,60 %
Uusimaa	Helsinki	4 015 €	1,01 %	406 €	20,68 %	859 €	60,95 %
Varsinais-Suomi	Turku	3 194 €	-0,35 %	293 €	12,49 %	487 €	6,92 %

Maakunta	Kunta- tyyppi	(1) Tuotto	(1) Muutos	(2) Tuotto	(2) Muutos	(3) Tuotto	(3) Muutos
Etelä-Karjala	Suuret kaupungit	3 389 €	-0,84 %	350 €	7,54 %	287 €	-0,72 %
Etelä-Pohjanmaa	Suuret kaupungit	3 347 €	-0,63 %	394 €	22,93 %	217 €	-12,29 %
Etelä-Savo	Suuret kaupungit	3 159 €	2,67 %	361 €	8,42 %	234 €	12,07 %
Kanta-Häme	Suuret kaupungit	3 536 €	2,71 %	410 €	22,35 %	223 €	2,06 %
Keski-Suomi	Suuret kaupungit	3 132 €	0,13 %	350 €	19,26 %	174 €	8,78 %
Kymenlaakso	Suuret kaupungit	3 537 €	5,98 %	316 €	12,01 %	202 €	-7,46 %
Lappi	Suuret kaupungit	3 309 €	0,33 %	490 €	20,65 %	156 €	-7,81 %
Pirkanmaa	Suuret kaupungit	3 348 €	-0,61 %	327 €	13,64 %	293 €	-2,78 %
Pohjanmaa	Suuret kaupungit	3 373 €	0,84 %	315 €	23,83 %	343 €	-30,54 %
Pohjois-Karjala	Suuret kaupungit	2 903 €	-1,18 %	277 €	3,92 %	264 €	12,53 %
Pohjois-Pohjanmaa	Suuret kaupungit	3 329 €	1,27 %	281 €	24,92 %	213 €	19,93 %
Pohjois-Savo	Suuret kaupungit	3 293 €	1,02 %	328 €	3,67 %	193 €	3,21 %
Päijät-Häme	Suuret kaupungit	3 336 €	3,04 %	345 €	24,36 %	219 €	-0,04 %
Satakunta	Suuret kaupungit	3 152 €	2,35 %	294 €	15,50 %	187 €	-17,60 %
Uusimaa	Suuret kaupungit	3 981 €	1,75 %	378 €	19,46 %	502 €	17,77 %
Varsinais-Suomi	Suuret kaupungit	3 150 €	-0,37 %	286 €	9,44 %	348 €	10,39 %

1 / 2 / 3 = Kunnallisverotuotto / Kiinteistöverotuotto / Yhteisöverotuotto
Verotuoton muutos = 2014–2018 muutos

Taulukon perusteella maakuntakeskusten ja suurten kaupunkien verotuottojen suuri kuva on samankaltainen (osassa maakuntia maakuntakeskus on ainoa suuri kaupunki). Valtaosa keskuskuntien verotuloista koostuu kunnallisverotuloista, jotka Joensuuta lukuun ottamatta ylittivät 3 000 euroa asukasta kohden vuonna 2018. Helsingin kunnallisverotuotto erottuu muusta maasta ylittäen 4 000 euroa asukasta kohti. Tämä ylittää selvästi myös muiden suurimpien maakuntakeskusten eli Turun ja Tampereen kunnallisverokertymän asukasta kohti. Verotuottojen yhteys kunnan kokoon ei ole yksiselitteinen niin, että suuremmassa kunnassa verotuottoja kertyy pienempää enemmän. Toiseksi ja kolmanneksi eniten asukasta kohden laskettuja kunnallisveroja keräsivät maakuntakeskuksista Kotka ja Hämeenlinna. Heikoin verokertymä oli Joensuun lisäksi Jyväskylässä ja Porissa. Kunnallisverotuotot ovat muuttuneet asukasta kohti tarkasteluajanjaksona melko vähän. Poikkeuksen tähän muodostavat ennen kaikkea Kokkola, Kotka ja Kouvola, joissa kunnallisverotuotto on kasvanut 5–7 %.

Nämä esimerkkikaupungit osoittavat samalla, miten verotuksen kireys vaikuttaa luonnollisella tavalla verokertymään, mutta toisaalta nimellinen kunnallisveroprosentti ei selitä kokonaisuudessaan verotuloissa vallitsevia eroja veropohjien erilaisuuden takia. Edellä mainituista kaupungeista Kotkassa kunnallisveroprosentti oli 2018 korkein, 21,50. Sen sijaan Hämeenlinnassa, joka keräsi kolmanneksi eniten asukasta kohti laskettuja verotuottoja, kunnallisveroprosentti oli 20,75 ja toisaalta heikoimman kertymän Joensuussa veroprosentti oli 20,50. Hämeenlinnan kunnallisveroprosentti oli siis vain 0,25 prosenttiyksikköä korkeampi kuin Joensuun, mutta asukasta kohti laskettu kunnallisverokertymä 2018 oli 633 euroa (noin 22 %) korkeampi. Veropohjien erot voivat siis olla merkittäviä.

Taulukosta 1 käy hyvin ilmi myös kunnallisverotuottojen ratkaiseva fisikaalinen merkitys kuntataloudelle. Kiinteistöverotuotto ja yhteisöveron tuotto muodostavat pääsääntöisesti alle 10 % kunnallisverotuloista maakuntakeskuksissa ja maakuntien suurissa kaupungeissa. Huomionarvoisena havaintona voidaan kuitenkin nostaa esille se, että kiinteistöverotuotot ovat kasvaneet useassa maakunnassa melko paljon lyhyeen tarkasteluajanjaksoon suhteutettuna. Kiinteistöverotuotto on esimerkiksi Pohjois-Pohjanmaalla ja Oulussa noussut noin 25 % muutamassa vuodessa. Myös esimerkiksi Pohjanmaalla ja Vaasassa, Lapissa ja Rovaniemellä sekä Päijät-Hämeessä ja Lahdessa kiinteistöverotuotto on kasvanut voimakkaasti. Heikkoa kehitys on ollut lähinnä Joensuussa, Kuopiossa ja Kajaanissa, jotka ovat samalla maakuntiensa ainoat suuret kaupungit (Kajaani ei täytä suuren kaupungin kriteereitä). Kiinteistöveron kehitystä mm. veroprosenttien ja verotusarvojen osalta on tarkasteltu lähemmin liitteessä kolme.

Yhteisöverotuotossa Helsinki erottuu muista maakuntakeskuksista lähes kaksinkertaisella tuotolla seuraavaksi suurimpaan verokertymään (Turku) nähden. Yhteisöverotuotossa on myös tapahtunut huomattavia muutoksia tarkasteluajanjaksona. Helsingissä kertymä on kasvanut 71 % ja toisessa ääripäässä Vaasassa tuotto on laskenut

noin 31 %. Jo tämä tarkastelu osoittaa empiirisesti sen, että yhteisöverotuottojen vaihtelu on selvästi suurempaa kuin kahden muun verolajin, vaikka yhteisöveron jakojärjestelmä edellä kuvatulla tavalla osaltaan hillitsee vuodesta toiseen tapahtuvaa muutosta jako-osuuksissa yksittäisen kunnan näkökulmasta⁶³.

3.1.2 Kaupunkimaiset kunnat

Taulukkoon 2 on koottu Manner-Suomen kaupunkimaisten kuntien verotuottojen kehitys 2014–2018 sekä asukasta kohti lasketut verotuotot 2018.

Taulukko 2. Yhteenvetotaulukko: Kaupunkimaiset kunnat. Manner-Suomen maakuntien kaupunkimaisten kuntien asukasta kohti lasketut verotuotot 2018 sekä verotuottojen muutos 2014–2018.

Maakunta	Kunta- tyyppi	(1) Tuotto	(1) Muutos	(2) Tuotto	(2) Muutos	(3) Tuotto	(3) Muutos
Etelä-Karjala	Kaupunkimaiset kunnat	3 370 €	3,10 %	373 €	33,50 %	132 €	-35,27 %
Etelä-Savo	Kaupunkimaiset kunnat	3 251 €	1,84 %	396 €	38,53 %	272 €	9,41 %
Kainuu	Kaupunkimaiset kunnat	3 290 €	2,03 %	275 €	4,48 %	139 €	-14,45 %
Kanta-Häme	Kaupunkimaiset kunnat	3 323 €	1,72 %	327 €	22,46 %	235 €	5,21 %
Keski-Pohjanmaa	Kaupunkimaiset kunnat	3 364 €	6,96 %	326 €	10,10 %	312 €	6,96 %
Kymenlaakso	Kaupunkimaiset kunnat	3 480 €	1,61 %	341 €	40,34 %	258 €	11,71 %
Lappi	Kaupunkimaiset kunnat	3 447 €	6,17 %	320 €	9,10 %	228 €	5,20 %
Pirkanmaa	Kaupunkimaiset kunnat	3 614 €	3,68 %	246 €	9,43 %	184 €	13,66 %
Pohjanmaa	Kaupunkimaiset kunnat	3 651 €	2,97 %	397 €	9,37 %	558 €	16,73 %

⁶³ Tämä näkyy myös tilastoissa. Jos yhteisöverotuottoja ja niiden kehitystä tarkasteltaisiin tiettyyn kuntaan toimipaikkojen henkilöstömäärien kautta kohdistettuja maksuunpantuja yhteisöverotuottoja jako-osuuksien sijaan, suurimmat verotuottomuutokset olisivat yli 20 % vuodessa yksittäisen kunnan kohdalla.

Maakunta	Kunta- tyyppi	(1) Tuotto	(1) Muutos	(2) Tuotto	(2) Muutos	(3) Tuotto	(3) Muutos
Pohjois-Pohjanmaa	Kaupunkimaiset kunnat	3 365 €	0,93 %	247 €	22,96 %	163 €	44,51 %
Pohjois-Savo	Kaupunkimaiset kunnat	3 168 €	3,18 %	275 €	9,53 %	219 €	-16,15 %
Päijät-Häme	Kaupunkimaiset kunnat	3 339 €	1,97 %	282 €	6,95 %	132 €	-23,53 %
Satakunta	Kaupunkimaiset kunnat	3 595 €	8,96 %	243 €	31,08 %	738 €	5,53 %
Uusimaa	Kaupunkimaiset kunnat	4 204 €	4,03 %	312 €	23,14 %	198 €	-4,52 %
Varsinais-Suomi	Kaupunkimaiset kunnat	3 702 €	3,93 %	268 €	7,02 %	182 €	-4,73 %

Vuoden 2018 verotuotot

1 / 2 / 3 = Kunnallisverotuotto / Kiinteistöverotuotto / Yhteisöverotuotto

Verotuoton muutos = 2014–2018 muutos

Verotuotot maakuntien kaupunkimaisissa kunnissa ovat kehittyneet pääosin maakuntakeskuksia suotuisammin. Asukasta kohti laskettuja kunnallisverotuottoja keräsivät vuonna 2018 eniten Uudenmaan kaupunkimaiset kunnat: yli 4200 euroa. Seuraavaksi suurin kertymä oli Varsinais-Suomessa, Pohjanmaalla ja Pirkanmaalla. Pienin kunnallisverokertymä oli puolestaan Pohjois-Savon, Etelä-Savon ja Kainuun kaupunkimaisissa kunnissa. Kunnallisverokertymä oli kaupunkimaisissa kunnissa keskimäärin maakuntakeskuksia ja maakuntien suuria kaupunkeja korkeampi. Kunnallisverotuotto on kasvanut jokaisen maakunnan kaupunkimaisissa kunnissa.

Kiinteistöverotuotto on maakunnittain melko samalla tasolla niin maakuntakeskuksissa, suurissa kaupungeissa kuin kaupunkimaisissakin kunnissa. Yhtenevä on myös havainto siitä, että kiinteistöverotuotot ovat lyhyt tarkasteluajanjakso huomioiden kasvaneet voimakkaasti.

Yhteisöverotuotto on kehittynyt jossain määrin eri tavoin. Ensinnäkin aineistoista erottuu maakuntia, joissa asukasta kohti laskettu yhteisöverotuotto on selvästi korkeampi kaupunkimaisissa kunnissa kuin suuremmissa kunnissa (Satakunta). Toisaalta yhteisöverotuoton muutoksessa voi olla suuria eroja maakunnan sisällä. Uusimaa voidaan nostaa esimerkiksi; Helsingin yhteisöverotuotto on kasvanut noin 71 %, ja samaan aikaan maakunnan kaupunkimaisissa kunnissa tuotto on laskenut. Yhtenevä havainto on kuitenkin se, että muutokset yhteisöverotuotossa ovat myös kaupunkimaisissa kunnissa selvästi suuremmat kuin muutokset kahden muun verolajin tuotoissa.

3.1.3 Taajaan asutut kunnat

Siirryttäessä edelleen pienemmän kokoluokan kuntiin, jotka tyypillisesti myös sijaitsevat kauempana maakuntakeskuksesta, seuraava kuntaryhmä ovat taajaan asutut kunnat, joiden verotuottojen kehitys on koottu taulukkoon 3.

Taulukko 3. Yhteenvetotaulukko: Taajaan asutut kunnat. Manner-Suomen maakuntien taajaan asuttujen kuntien asukasta kohti lasketut verotuotot 2018 sekä verotuottojen muutos 2014–2018.

Maakunta	Kunta- tyyppi	(1)	(1)	(2)	(2)	(3)	(3)
		Tuotto	Muutos	Tuotto	Muutos	Tuotto	Muutos
Etelä-Pohjanmaa	Taajaan asutut kunnat	2 835 €	3,52 %	229 €	20,84 %	190 €	3,05 %
Etelä-Savo	Taajaan asutut kunnat	3 189 €	7,66 %	237 €	29,97 %	237 €	-3,82 %
Kainuu	Taajaan asutut kunnat	2 858 €	2,46 %	350 €	19,53 %	290 €	-4,75 %
Kanta-Häme	Taajaan asutut kunnat	3 532 €	4,92 %	231 €	14,28 %	126 €	2,80 %
Keski-Suomi	Taajaan asutut kunnat	3 246 €	4,11 %	256 €	14,26 %	285 €	10,96 %
Lappi	Taajaan asutut kunnat	3 354 €	5,04 %	673 €	20,35 %	186 €	4,24 %
Pirkanmaa	Taajaan asutut kunnat	3 161 €	5,12 %	263 €	13,93 %	185 €	17,81 %
Pohjanmaa	Taajaan asutut kunnat	3 502 €	2,97 %	196 €	5,93 %	118 €	-15,59 %
Pohjois-Karjala	Taajaan asutut kunnat	2 811 €	1,63 %	240 €	10,77 %	238 €	-0,99 %

Maakunta	Kunta- tyyppi	(1) Tuotto	(1) Muutos	(2) Tuotto	(2) Muutos	(3) Tuotto	(3) Muutos
Pohjois-Pohjanmaa	Taajaan asutut kunnat	2 802 €	3,65 %	335 €	27,45 %	145 €	-6,84 %
Pohjois-Savo	Taajaan asutut kunnat	3 205 €	2,43 %	250 €	10,57 %	197 €	-24,15 %
Päijät-Häme	Taajaan asutut kunnat	3 058 €	3,21 %	315 €	10,65 %	153 €	-9,08 %
Satakunta	Taajaan asutut kunnat	3 149 €	3,01 %	248 €	25,21 %	164 €	0,10 %
Uusimaa	Taajaan asutut kunnat	3 566 €	3,31 %	377 €	15,02 %	190 €	-7,75 %
Varsinais-Suomi	Taajaan asutut kunnat	3 428 €	5,73 %	288 €	13,71 %	200 €	3,06 %

Vuoden 2018 verotuotot

1 / 2 / 3 = Kunnallisverotuotto / Kiinteistöverotuotto / Yhteisöverotuotto

Verotuoton muutos = 2014–2018 muutos

Taajaan asutuissa kunnissa kunnallisveron tuotto oli keskimäärin jonkin verran suuria kaupunkeja ja kaupunkimaisia kuntia pienempää, ja vaihtelee noin 2 600 ja 3 600 euron välillä asukasta kohti. Eniten kunnallisveroja keräsivät Uudenmaan, Kanta-Hämeen ja Pohjanmaan taajaan asutut kunnat ja vähiten Pohjois-Karjala. Kunnallisverotuoton kehitys on sen sijaan ollut hyvin samankaltaista kuin muissa kuntakokoluokissa maakunnittain.

Kiinteistöveron suuri kuva on samankaltainen muihin kuntaryhmiin nähden erityisesti kiinteistöverotuottojen melko voimakkaan kasvun osalta. Taajaan asuttujen kuntien osalta esiin nousee Lappi, jossa kiinteistöverotuotto oli muihin maakuntiin verrattuna erityisen korkea; vajaat 700 euroa asukasta kohden. Tämä selittyy vapaa-ajankiinteistöillä, joita maakunnassa on paljon suhteessa asukasmäärään.

Yhteisöverotuoton osalta selkeä havainto on se, että tuotto on taajaan asutuissa kunnissa kehittynyt alueilla keskimäärin heikosti. Suurimmat muutokset ovat olleet negatiivisia ja merkittävämpää positiivista muutosta on tapahtunut vain Keski-Suomessa ja erityisesti Pirkanmaalla. Kuva on yhtenevä suhteessa muihin kuntatyyppeihin siltä

osin, että myös taajaan asuttujen kuntien kohdalla yhteisöverotuoton muutos on ollut keskimäärin voimakkaampaa kuin muiden verolajien kertymän muutos.

3.1.4 Maaseutumaiset kunnat

Viimeisenä tarkastelutasona taulukossa 4 on esitetty verotuottojen kehitys kaikkein pienimmissä ja usein syrjäisimmissä kunnissa eli maaseutumaissa kunnissa.

Taulukko 4. Yhteenvetotaulukko: Maaseutumaiset kunnat. Manner-Suomen maakuntien maaseutumaisten kuntien asukasta kohti lasketut verotuotot 2018 sekä verotuottojen muutos 2014–2018.

Maakunta	Kunta-tyyppi	(1)	(1)	(2)	(2)	(3)	(3)
		Tuotto	Muutos	Tuotto	Muutos	Tuotto	Muutos
Etelä-Karjala	Maaseutumaiset kunnat	3 028 €	4,81 %	317 €	14,68 %	295 €	30,09 %
Etelä-Pohjanmaa	Maaseutumaiset kunnat	2 728 €	3,48 %	258 €	19,56 %	214 €	4,56 %
Etelä-Savo	Maaseutumaiset kunnat	2 556 €	4,94 %	446 €	15,43 %	413 €	13,15 %
Kainuu	Maaseutumaiset kunnat	2 685 €	3,90 %	461 €	24,53 %	313 €	5,58 %
Kanta-Häme	Maaseutumaiset kunnat	3 181 €	8,95 %	231 €	24,22 %	159 €	1,52 %
Keski-Pohjanmaa	Maaseutumaiset kunnat	2 604 €	-0,07 %	272 €	27,57 %	257 €	1,69 %
Keski-Suomi	Maaseutumaiset kunnat	2 542 €	4,80 %	315 €	23,55 %	337 €	15,73 %
Kymenlaakso	Maaseutumaiset kunnat	2 823 €	4,45 %	355 €	22,82 %	274 €	16,97 %
Lappi	Maaseutumaiset kunnat	2 799 €	5,09 %	636 €	21,83 %	264 €	2,21 %
Pirkanmaa	Maaseutumaiset kunnat	2 821 €	4,33 %	344 €	12,21 %	281 €	24,64 %
Pohjanmaa	Maaseutumaiset kunnat	2 842 €	3,10 %	289 €	25,49 %	252 €	-9,04 %
Pohjois-Karjala	Maaseutumaiset kunnat	2 523 €	1,19 %	268 €	12,33 %	307 €	8,57 %

Maakunta	Kunta-tyyppi	(1)	(1)	(2)	(2)	(3)	(3)
		Tuotto	Muutos	Tuotto	Muutos	Tuotto	Muutos
Pohjois-Pohjanmaa	Maaseutumaiset kunnat	2 567 €	2,47 %	340 €	32,32 %	233 €	0,89 %
Pohjois-Savo	Maaseutumaiset kunnat	2 569 €	5,66 %	272 €	19,19 %	346 €	11,88 %
Päijät-Häme	Maaseutumaiset kunnat	2 726 €	4,52 %	425 €	9,98 %	294 €	15,80 %
Satakunta	Maaseutumaiset kunnat	2 744 €	3,42 %	557 €	41,89 %	247 €	-13,56 %
Uusimaa	Maaseutumaiset kunnat	3 477 €	5,66 %	291 €	7,09 %	164 €	-6,02 %
Varsinais-Suomi	Maaseutumaiset kunnat	3 050 €	6,67 %	399 €	19,06 %	170 €	31,59 %

Vuoden 2018 verotuotot

1 / 2 / 3 = Kunnallisverotuotto / Kiinteistöverotuotto / Yhteisöverotuotto

Verotuoton muutos = 2014–2018 muutos

Maaseutumaiset kunnat erottuvat maakuntien muista kunnista erityisesti matalampien kunnallisverotuottojen takia, jotka vaihtelevat noin 2 500 ja 3 100 euron välillä asukasta kohti. Uudenmaan maaseutumaisissa kunnissa tuotto oli kuitenkin muuta maata selkeästi korkeampaa, vajaat 3 500 euroa asukasta kohden. Yli 3 000 euron kunnallisverotuoton keräsivät lisäksi Kanta-Hämeen, Varsinais-Suomen ja Etelä-Karjalan maaseutumaiset kunnat. Matalinta tuotto oli Pohjois-Karjalassa, Keski-Suomessa ja Etelä-Savossa. Kunnallisverotuottojen kehitys tarkasteluajanjaksona on samankaltaista muiden kuntatyyppien kanssa eli muutokset ovat olleet melko pieniä.

Kiinteistövero oli maaseutumaisissa kunnissa kolmea poikkeusta lukuun ottamatta merkittävämpi verotulojen lähde yhteisöverotuottoon verrattuna. Kiinteistöveron tuotto vaihteli 2018 noin 200 ja 650 euron välillä. Kiinteistöverotulojen kehitys on ollut maaseutumaisissakin kunnissa vahvaa. Kasvu on ollut erityisen suurta Satakunnassa: noin 42 prosenttia.

3.1.5 Johtopäätöksiä maakunnittaisesta tarkastelusta

Edellä olevasta tarkastelusta käy ilmi maakuntatasolla ainakin kolme seikkaa: Kunnallisverotuoton fiskaalinen merkitys on sekä keskuskunnille että eri tavoin luokitelluille muille kunnille ratkaiseva. Kunnallisvero muodostaa suuruusluokaltaan noin 80 % kuntien kaikista verotuloista. Toisaalta kiinteistöverotuottojen kehitys on ollut voima-

kasta erityisesti lyhyt tarkasteluajanjakso huomioiden, ja kolmanneksi yhteisöverotuottojen vaihtelu vuodesta toiseen ylittää selvästi kahden muun veromuodon tuoton vaihtelun.

Maakunnittainen tarkastelu paljastaa myös, että maakuntakeskukset ja kaupunkimaiset kunnat keräävät ympäröiviä kuntia enemmän erityisesti kunnallisverotuloja. Tämä indikoi, että työpaikat ja hyvätuloisempi väestönosa on keskittynyt kaupunkeihin jo pidemmän ajanjakson aikana. Kehitys ei ole tuore, koska eri kuntatyyppien kunnallisverotuottojen muutos tarkasteluajanjaksona 2014–2018 muistuttaa toisiaan eli eriytyminen on tapahtunut jo aiemmin pidemmän ajanjakson kuluessa. Maakuntien sisäinen eriytymiskehitys ei siis tarkasteluajanjaksona ole merkittävästi kiihtynyt tai hidastunut.

Mielenkiintoinen havainto on myös se, että kaupunkimaiset kunnat pärjäävät asukasta kohti kerättyjen kunnallisverotuottojen osalta hyvin suhteessa maakuntakeskuksiin tai suuriin kaupunkeihin. Tämän voi tulkita viittaavan suurimmissa maakunnissa osin siihen, että kaupungeissa työssäkäyvät hyvätuloiset hakeutuvat asumaan kaupunkimaisiin kehyskuntiin (ns. Nurmijärvi-ilmiö). Esimerkiksi Uudellamaalla, Varsinais-Suomessa ja Pirkanmaalla kaupunkimaisten kuntien kunnallisverotuotto on korkeampaa kuin maakuntakeskusten ja suurten kaupunkien, mikä voi viitata Helsingin, Turun ja Tampereen kehyskuntien vetovoimaan asuinpaikan valinnan suhteen. Kaupunkimaisten kuntien kunnallisverotuottojen kasvu on ollut myös aavistuksen suuria kaupunkeja nopeampaa. Uudellamaalla myös taajaan asutut ja maaseutumaiset kunnat menestyvät kunnallisverotuottojen suhteen muuhun maahan nähden hyvin, joskin ero näiden maakuntien kaupunkien ja kaupunkimaisten kuntien verotuottoihin on merkittävä. Uusimaa kokonaisuutena erottuukin tarkastelussa muusta maasta, mikä heijastanee taloudellisen toimeliaisuuden keskittymistä Suomessa Uudellemaalle kaikkine tästä seuraavine heijastevaikutuksineen.

Yhteisöverotuotot ovat eri kuntaryhmissä maakunnittain muuttuneet selvästi enemmän sekä kasvavaan että vähenevään suuntaan kahteen muuhun verolajiin verrattuna. Viimekätinen syy näihin havaintoihin on se, että yhteisöverotuotto riippuu suoraan yhteisöiden ja erityisesti yritysten liiketoiminnan kannattavuuden kehityksestä. Yritysten kannattavuudella ei ole olemassa trendiä eli se ei kehity suuntaan tai toiseen trendinomaisesti. Sen sijaan liiketoiminnan kannattavuus riippuu voimakkaasti talouden suhdannevaiheesta. Yhteisöverotuotot muodostavatkin selkeän väylän, jonka kautta maailmantalouden ja kansantalouden suhdanteet välittyvät suoraan kuntatalouteen. Toki vaikutusta vähentää yhteisöverotuottojen rajallinen fiskaalinen merkitys kunnille.

Mikäli yhteisöverotuottoja tarkasteltaisiin yksittäisten kuntien tasolla, todettaisiin, että yksittäisen kunnan tasolla yhteisöverotuottoihin liittyy myös selvä satunnaislementti.

Taloushistoriasta voi tunnistaa hyviä esimerkkejä siitä, miten silkkä sattuma voi vaikuttaa yksittäisen kunnan tasolla merkittävästi. Esimerkkinä toimivat vaikkapa eräs matkapuhelinvalmistaja hieman kauempaa historiasta tai tietyt pelikehitysyrietykset viime vuosina. Tällaiset menestystarinat ovat kuntien näkökulmasta ennakoimattomia, eikä kunta voi niihin vaikuttaa millään tavalla, mutta vaikutus yhteisöverotuottoihin voi olla huomattava.

Yhteisöverotuotot asukasta kohti ovat väkiluvultaan suuremmissa maakunnissa selvästi korkeammat maakuntien keskuksissa ja suurissa kaupungeissa verrattuna pienempiin kuntiin. Väestöltään pienemmissä maakunnissa yhteisöverotuottojen ero kaupunkien ja maaseudun välillä ei ole yhtä suuri. Yhteisöverotuottojen kasvu on ollut suuremmissa kaupungeissa pääosin maaseutumaisia alueita suotuisampaa. Havainnot liittyvät todennäköisesti siihen, että kannattava elinkeinotoiminta keskittyy alueilla kaupunkeihin ja kaupunkimaisiin kuntiin. Lapin maakunta kuitenkin erottuu suuresta kuvasta, sillä yhteisöverotuotot ovat kasvaneet merkittävästi maaseutumaisissa ja taajaan asutuissa kunnissa. Tässä todennäköisesti näkyy mm. matkailuelinkeinon kasvu Lapissa ja myös metsäerä voi vaikuttaa yhteisöveron tuottoon eri kunnissa.

3.2 Verotuottojen kehitys eri kokoluokan kunnissa

Seuraavaksi tarkastelunäkökulma siirretään erityyppisten kuntien verotulojen kehitykseen koko valtakunnan alueella. Ensimmäinen tarkastelu liittyy verotuottojen kehitykseen kuntaryhmissä, joissa kunnat on ryhmitelty eri luokkiin asukasluvun mukaan. Suomen kunnat jaettiin seitsemään kuntaryhmään asukasluvun mukaan seuraavasti:

Ryhmä 1: Yli 100 000 asukasta

Ryhmä 2: 40 001–100 000 asukasta

Ryhmä 3: 20 001–40 000 asukasta

Ryhmä 4: 10 001–20 000 asukasta

Ryhmä 5: 5 001–10 000 asukasta

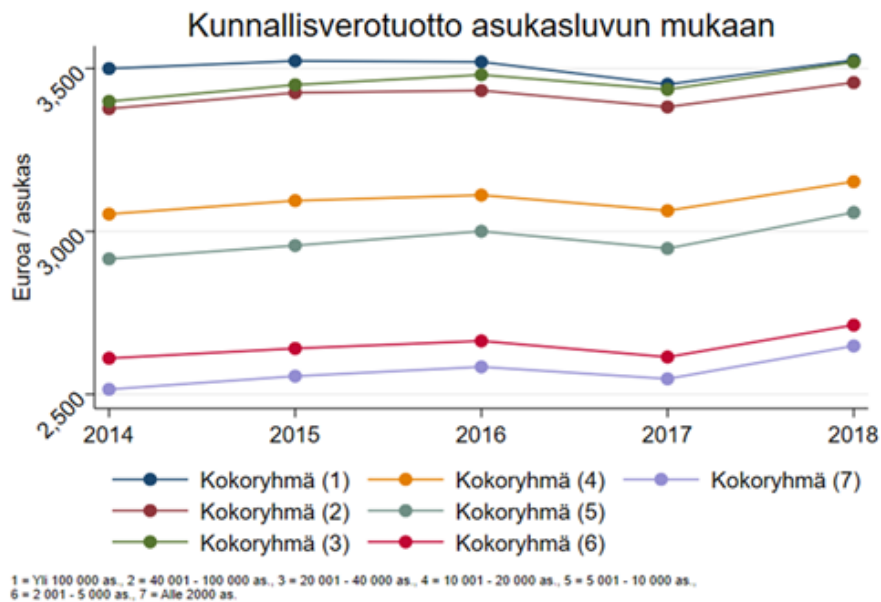
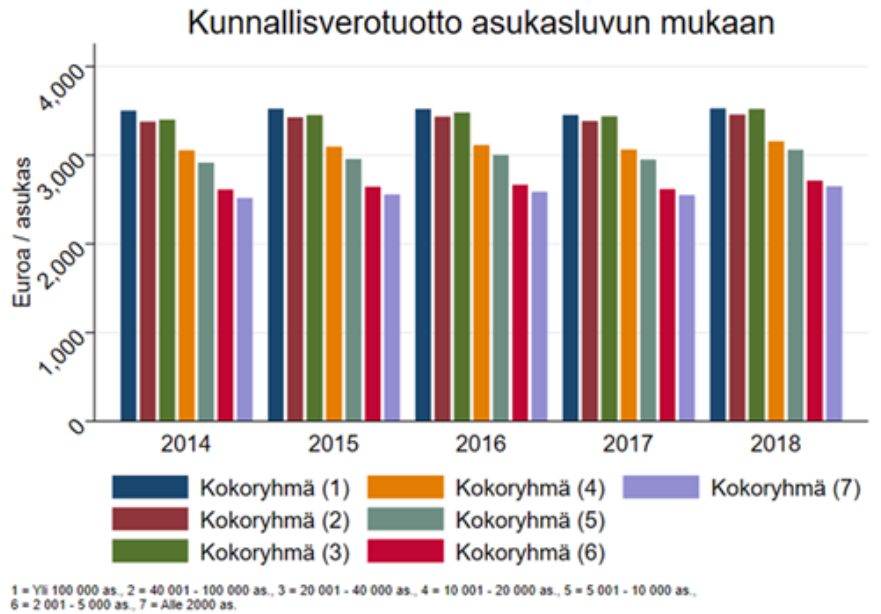
Ryhmä 6: 2 001–5 000 asukasta

Ryhmä 7: Enintään 2 000 asukasta

3.2.1 Kunnallisvero

Kuten kuviosta 1 voidaan todeta, kolmessa suurimman kokoluokan kuntaryhmässä asukasta kohti lasketut kunnallisverotuotot eroavat tarkasteluajanjaksona vähän. Kolmen asukasluvultaan suurimman kuntaryhmän kunnallisverokertymä asukasta kohti oli keskimäärin noin 3 400–3 500 euroa asukasta kohden. Kunnallisverokertymässä havaitaan selkeä muutos, kun siirrytään alle 20 000 asukkaan kuntiin. Tässä kuntakokoryhmässä kunnallisverokertymä asukasta kohti oli yli 10 % matalampi kuin kolmessa suurimmassa kuntakokoryhmässä (noin 3 000 euroa per asukas). Siirryttäessä edelleen pienempiin kuntiin, todetaan, että kunnallisverokertymä asukasta kohti laskee edelleen. Kaikkein pienimmät kunnat saivat asukasta kohti kunnallisverotuottoja noin 2 600 euroa eli karkealla tasolla noin 75 % suurimpien kuntien kertymästä. Ero on huomattava; tarkoittaahan se kääntäen sitä, että yhden asukkaan palveluiden rahoittamiseen on pienimmissä kunnissa käytössä kunnallisverotuottoja 25 % vähemmän kuin suurimmissa kunnissa.

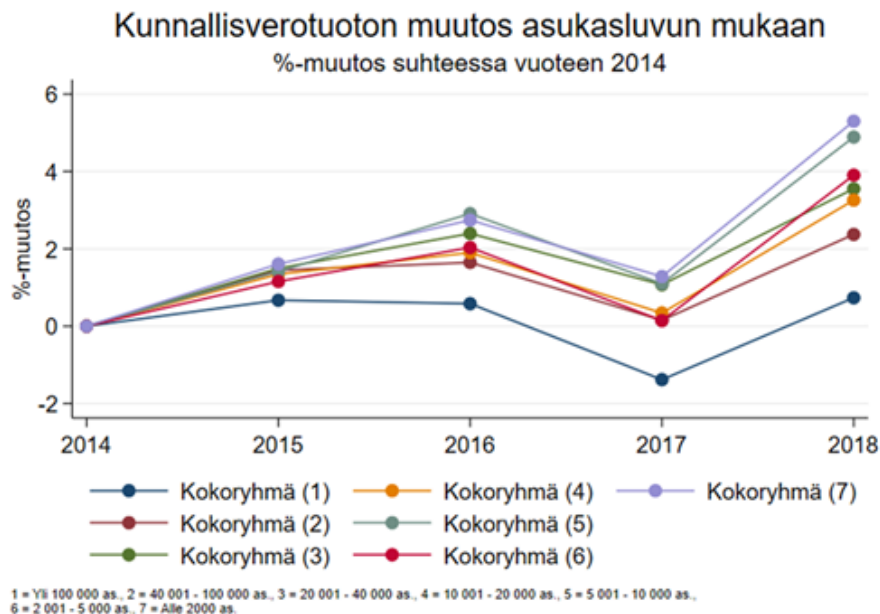
Kuvio 1. Kunnallisverotuotto kuntakokoluokittain



Kuviosta 1 voidaan todeta myös, että kunnallisverotuotto asukasta kohti on kehittynyt eri kokoisissa kuntaryhmissä hyvin samankaltaisesti. Tarkasteluajanjaksona 2014–

2018 verotuotot ovat kasvaneet jonkin verran, ja vuosi 2017 näkyy tilastoissa lievänä poikkeamana negatiiviseen suuntaan verotuottojen kehityksessä. Kuviosta 2 voidaan tehdä myös huomionarvoinen havainto, että asukasta kohti laskettujen kunnallisverotuottojen kasvu on ollut jonkin verran nopeampaa kaikkein pienimmissä kunnissa (noin 5 %) verrattuna suurimpiin kuntiin. Vuoden 2014 jälkeen henkeä kohden laskeut verotuotot ovat kussakin kuntaryhmässä pääosin kasvaneet. Kunnallisverotuottojen osalta kuntaryhmien välinen eriytymiskehitys kuntien kokoluokan mukaan on siis jonkin verran kaventunut ääripäiden välillä 2014–2018.

Kuvio 2. Kunnallisverotuoton muutos kuntakokoluokittain 2014–2018

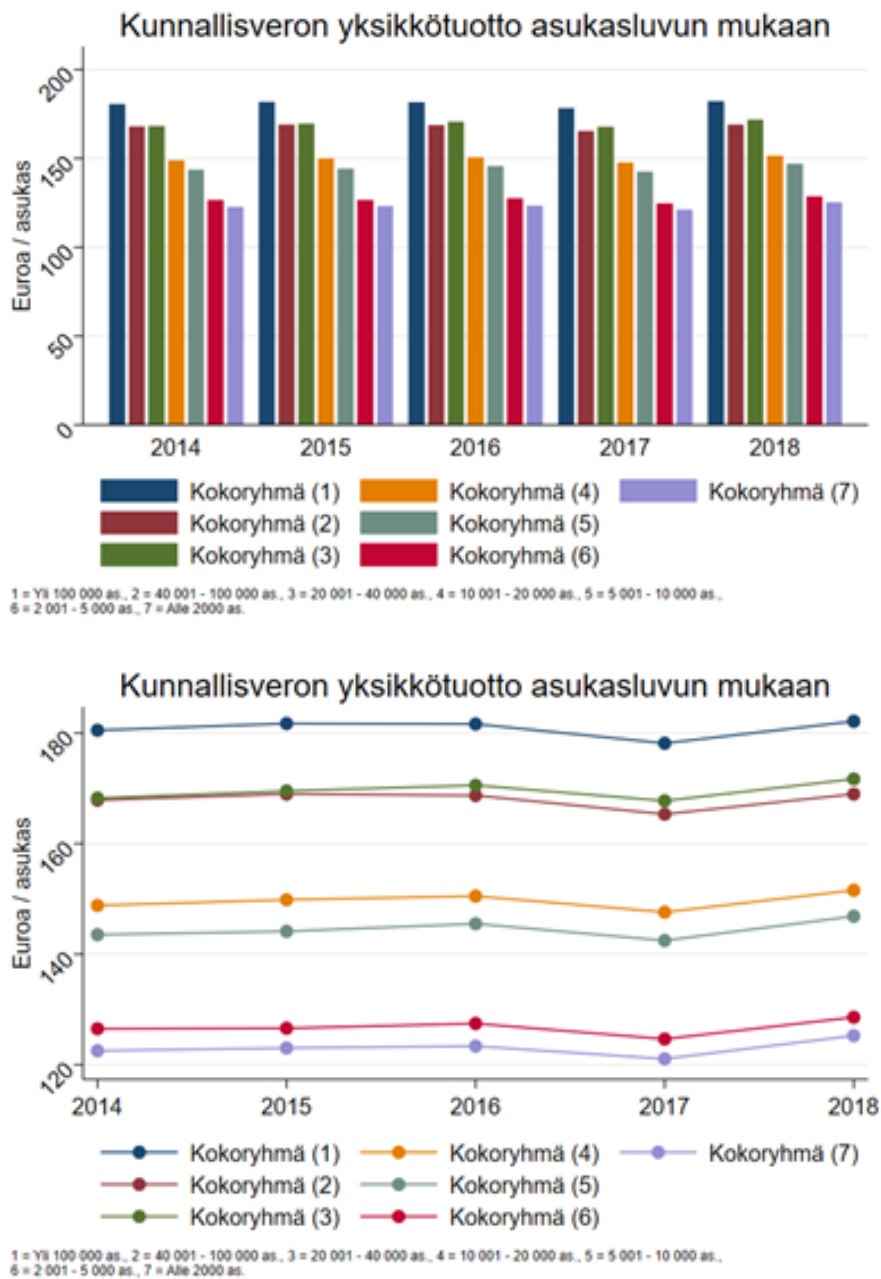


Verotuottojen kasvuun vaikuttaa myös verotuksen taso, eikä kuvioiden 1 ja 2 avulla siten voida suoraan havainnoida kuntien välillä veropohjassa vallitsevia eroja, tai niiden kehittymistä. Tiettyyn rajaan asti kunta voi kompensoida veropohjan heikkoutta tai huonoa kehitystä korottamalla veroprosenttia. Tämä voi johtaa siihen, että verotuotot asukasta kohti vaikuttavat tällaisessa kunnassa kehittyvän paremman veropohjan kuntia paremmin, mutta tosiasiallisesti tällaisessa tilanteessa kunta, joka on ”pakotettu” korottamaan tästä syystä veroprosenttiaan, on heikommassa taloudellisessa asemassa.

Tätä voidaan tarkastella suhteuttamalla kunnallisverotuotto verotuksen kireyteen jakamalla asukaskohtainen kunnallisverotuotto kunkin kunnan tuloveroprosentilla. Tästä käytetään nimitystä yksikköverotuotto. Kuviossa 3 on tarkasteltu yksikköverotuottojen

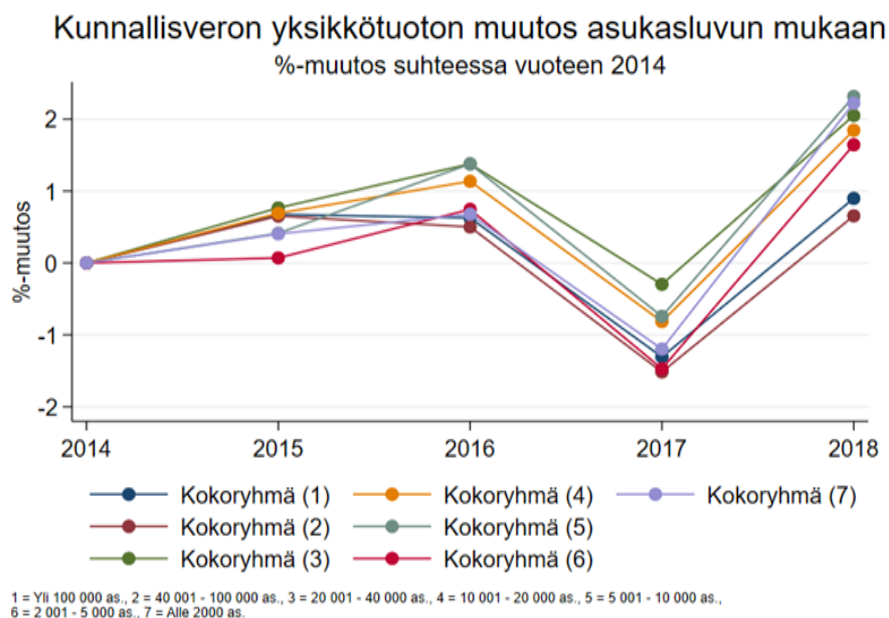
eroja eri kuntakokoluokissa ja kuviossa 4 yksikköverotuoton kehitystä tarkasteluajanjaksona eli lähestytty tätä kautta sitä, havaitaanko kuntien välisen eriytymiskehityksen kehittyneen tiettyyn suuntaan.

Kuvio 3. Kunnallisveron yksikkötuotto kuntakokoluokittain



Kuntien eroavia veropohjia kuvaava yksikköverotuotto eroaa eri kuntakokoryhmissä. Kaikkein pienimmissä kunnissa yksikköverotuotto on alhaisin (noin 120 euroa) ja kaikkein suurimmissa kunnissa korkein (noin 180 euroa). Yksikköverotuoton eroissa on säännönmukaisuutta niin, että kaksi pienintä kuntakokoryhmää ovat lähellä toisiaan, seuraavaksi suurimmat kaksi kokoryhmää ovat lähellä toisiaan ja edelleen toiseksi ja kolmanneksi suurimpien kuntien yksikköverotuotto on keskimäärin lähellä toisiaan. Suurimmat kunnat erottuvat jossain määrin muista. Toisin sanoen kuntien veropohjat ovat näiltä osin eriytyneitä.

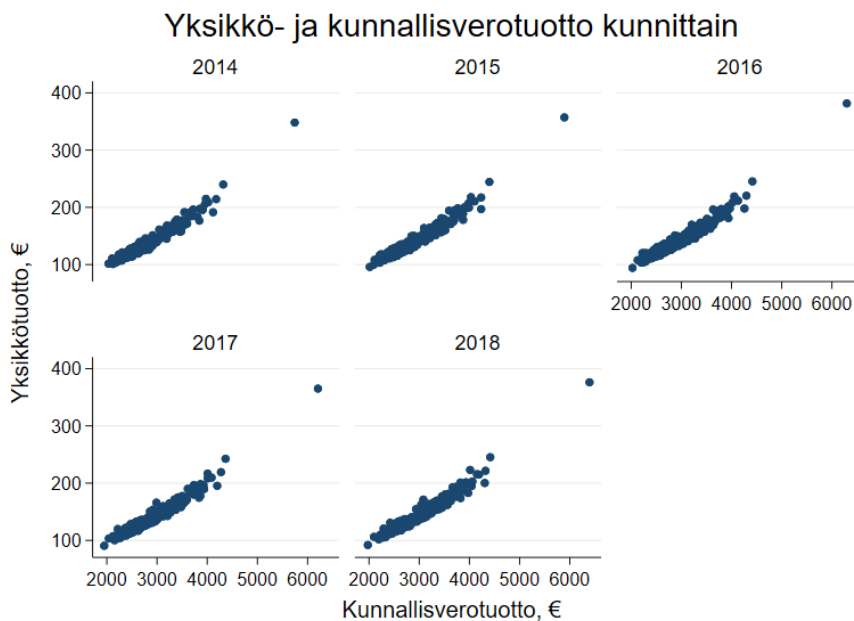
Kuvio 4. Yksikkötuoton muutos kuntakokoluokittain 2014-2018



Yksikköverotuottojen kehitys tarkasteluajanjaksona on kuitenkin ollut samankaltaista kuin kunnallisverotuottojen asukasta kohti eli yksikköverotuotto on kehittynyt eri kuntakokoluokissa melko yhtenevästi. Vuoden 2017 notkahdus näkyy myös yksikköverotuoton muutoksessa. Kuten kunnallisveron tuotto asukasta kohti, myös yksikköverotuotto on kasvanut kaikista pienimmissä kunnissa keskimäärin muita kuntia nopeammin. Lisäksi suurimpien kuntien yksikköverotuotto on kehittynyt keskimäärin muita kuntia hitaammin, joten yksikköverotuoton kehityksen tarkastelu tuottaa samankaltaisen havainnon verrattuna verotuottojen kehitykseen asukasta kohti: Kuntien väliset erot eivät ole kasvaneet, ja osittain ne ovat hieman kaventuneet 2014-2018 kuntakokoluokittain, tosin erot kehityksessä kuntaryhmittäin ovat pieniä.

Veropohjan ja verotuksen kireyden välisen systemaattisen suhteen tunnistamiseksi yksittäisten kuntien tasolla yksikköverotuoton ja asukaskohtaisen kunnallisverotuoton suhdetta on tarkasteltu sirontakuviolla (kuvio 5).

Kuvio 5. Yksikköverotuoton ja asukasta kohti lasketun kunnallisverotuoton yhteys



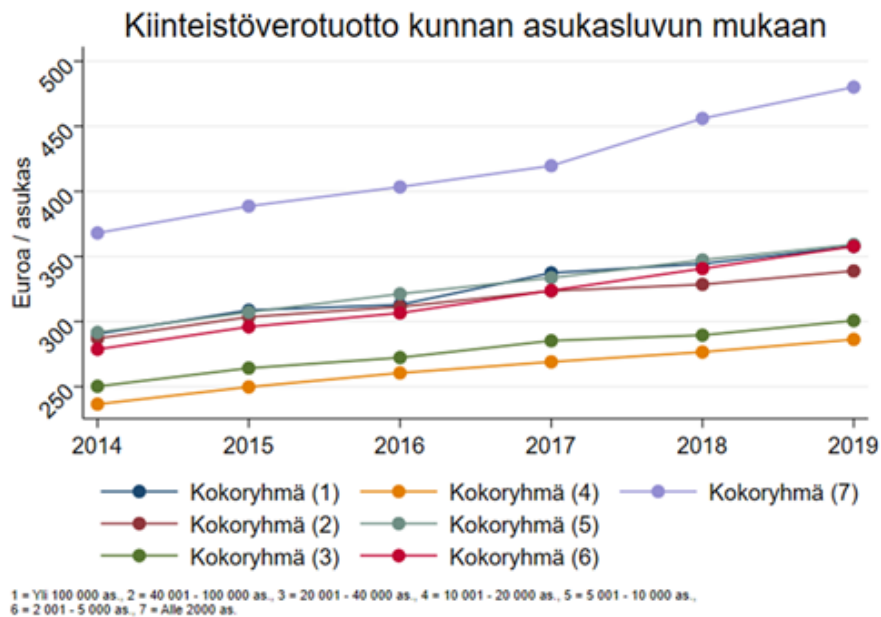
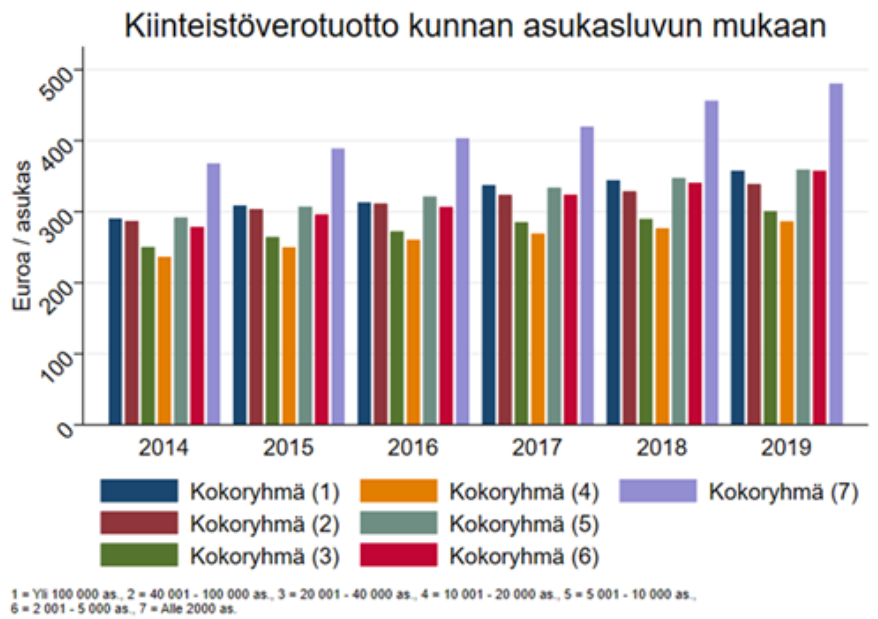
Kuviosta 5 voidaan todeta, että korkeamman asukasta kohti lasketun kunnallisverotuoton kunnissa on myös tyypillisesti korkeampi yksikköverotuotto. Tämä siis tarkoittaa sitä, että kuntien väliset erot verotuotossa heijastavat ennen kaikkea eroja veropohjassa.

3.2.2 Kiinteistövero

Kuvion 6 perusteella kiinteistöverotuottojen osalta asukasluvun mukaisessa luokittelussa mielenkiintoisin havainto on se, että kaikkein pienimmät kunnat erottuvat muista suuremmalla asukasta kohti lasketulla kiinteistöverotuottokertymällä. Tähän vaikuttaa osaltaan vapaa-ajanasuminen. Pienimmissä kunnissa on usein vakituiseen asukasmäärään nähden paljon vapaa-ajankiinteistöjä, mikä kasvattaa asukasta kohti laskettua kiinteistöverotuottokertymää. Vuonna 2018 kaikkein pienimmät kunnat keräsivät kiinteistöveroa vajaat 500 euroa asukasta kohden, kun muissa kunnissa summa vaihteli

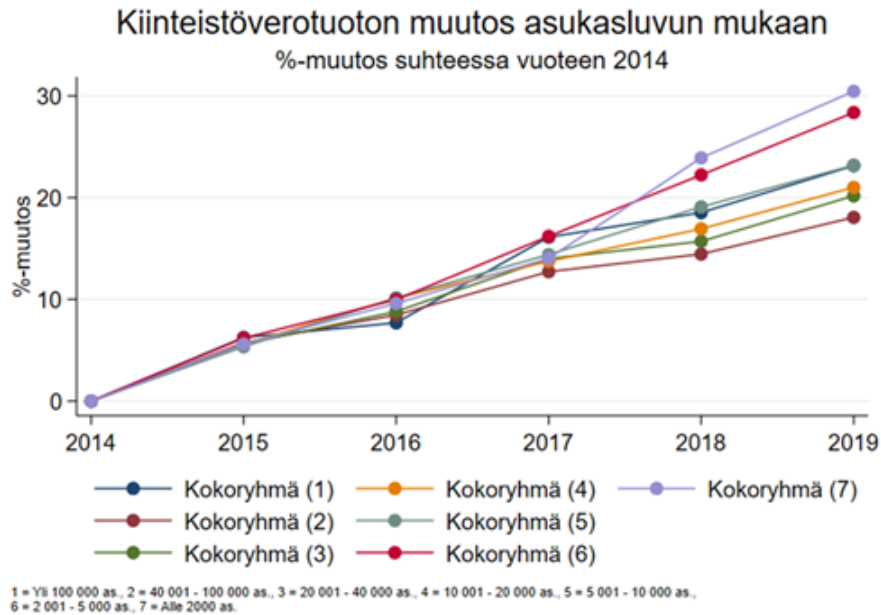
noin 300–350 euroa asukasta kohti. Jos kiinteistöverotuloja tarkasteltaisiin kiinteistövero maksanutta kohti, kuva muuttuisi ja suurimmat kunnat keräisivät selvästi eniten kiinteistövero per verovelvollinen.

Kuvio 6. Kiinteistöverotulo kuntakokoluokittain



Havainnot liittynevät ainakin osittain siihen, että kaikkein pienimmät kunnat ovat olleet jo pidempään muuttotappioalueita, mikä on johtanut siihen, että kuntien kiinteistömässä on melko suuri nykyiseen asukaslukuun verrattuna. Kiinteistöverotuotot ovat kaikissa kuntaryhmissä kasvaneet merkittävästi. Verotuottojen kasvu oli vuosina 2014–2019 noin 18–30 %. Kasvu on ollut suurinta kaikkein pienimmissä kunnissa. Ero ei selity veroprosentteihin tehdyillä muutoksilla. Esimerkiksi kaikkein pienimpien kuntien yleinen kiinteistöveroprosentti on noussut 2014–2019 keskimäärin 0,17 prosenttiyksikköä, kun nousu suurimmissa kunnissa on ollut keskimäärin 0,15 prosenttiyksikköä. Vastaavat kiinteistöveroprosentin muutokset vakituisen asumisen osalta ovat pienimmissä kunnissa 0,08 ja suurimmissa kunnissa 0,09 ja muun asumisen osalta pienimmissä kunnissa 0,19 ja suurimmissa kunnissa 0,18 prosenttiyksikköä (liite 3).

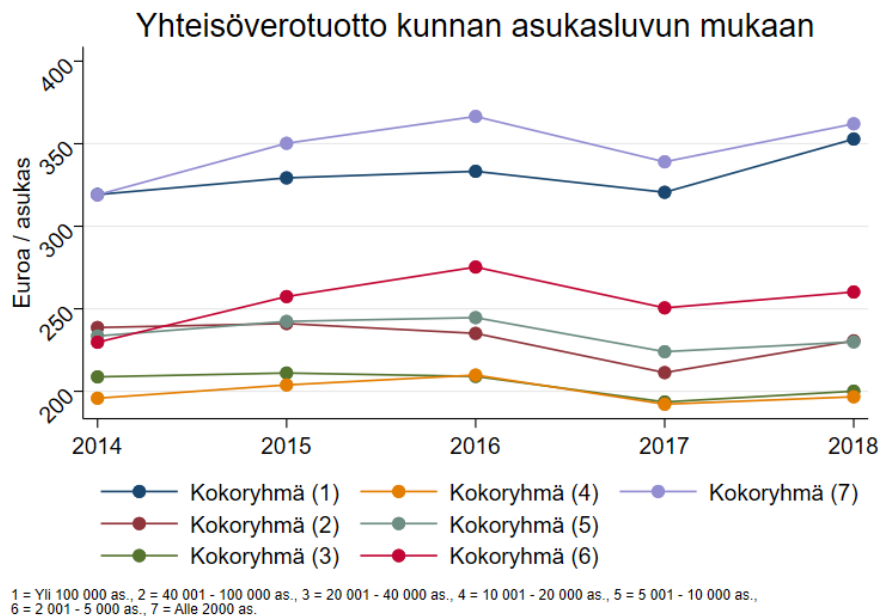
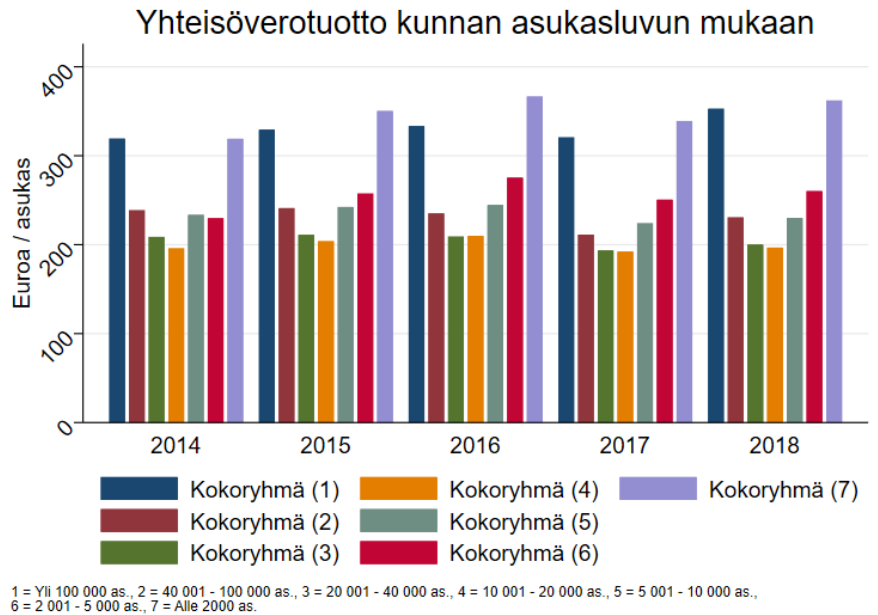
Kiinteistöverotuottojen vahva kehitys on läpileikkaava havainto eri tarkastelutasoilla tehdyissä tarkasteluissa. Kiinteistöverotuottojen fiskaalinen merkitys on kasvusta huolimatta edellä todetusti rajallinen, mutta tältä osin on kuitenkin hyvä huomata, että kaikkein pienimmissä kunnissa kiinteistöverotuotot asukasta kohti olivat noin 20 % verrattuna kunnallisverotuottoihin asukasta kohti, kun suuremmissa kuntakokoryhmissä kiinteistöverotuotot voivat jäädä alle 10 % kunnallisverotuotoista asukasta kohti. Kun samaan aikaan muistetaan, että nimenomaan kaikkein pienimmissä kunnissa kiinteistöverotuotot ovat kasvaneet nopeimmin, voidaan vetää johtopäätös, että erityisesti pienimmissä kunnissa kiinteistöverotuottojen tuottopotentiaali voi olla huomionarvoinen. Liitteen neljä simulaatiotarkastelut viittaavat samaan suuntaan.

Kuvio 7. Kiinteistöverotuoton muutos kuntakokoluokittain 2014–2018

3.2.3 Yhteisövero

Yhteisöverotuoton kehityksen osalta päädytään kuvion 8 perusteella jossain määrin yllättävään havaintoon. Odotusten mukaisesti kaikkein suurimmat kunnat erottuvat valtaosasta muista kuntakokoryhmistä korkeammalla tuotolla. Tässä näkyy elinkeinotoiminnan keskittyminen Suomessa suuriin kaupunkeihin ja aivan erityisesti pääkaupunkiseudulle. Sen sijaan ensi näkemältä havainto siitä, että kaikkein pienimmät kunnat erottuvat nekin muista kuntakokoryhmistä jopa korkeammilla asukasta kohti lasketuilla yhteisöverotuotoilla suurimpiin kaupunkeihin verrattuna, vaikuttaa yllättävältä.

Kuvio 8. Yhteisöverotuo kunkokoluokittain

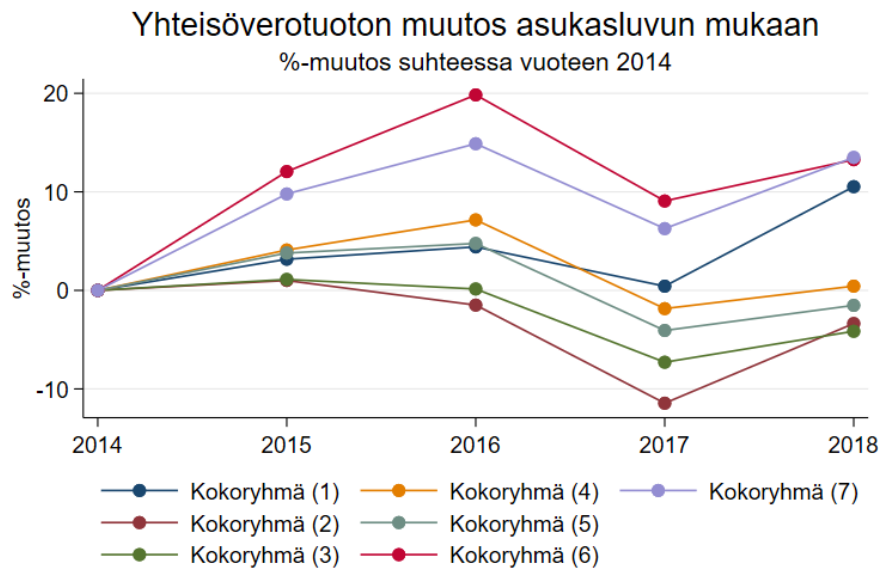


Tähän eräs mahdollinen syy on se, että kaikkein pienimmät kunnat ovat pääosin myös maaseutumaisia kuntia, joissa metsätalouden merkitys on suuri. Toisin sanoen kaikkein pienimpien kuntien kohdalla metsäerä voi osittain selittää havainnon asukasta kohti lasketusta korkeasta yhteisöverotutosta.

Johtopäätöstä tukee myös se, että mikäli tarkasteltaisiin jako-osuuksien sijaan maksunpantuja kuntaan kohdistettuja, kaikkein pienimmät kunnat eivät olisi enää kärjessä, vaan vähiten yhteisöveroa asukasta kohti saava kuntaryhmä. Muut kuntakoryhmit eivät merkittävästi eroa toisistaan asukasta kohti laskettujen jako-osuuksien suhteen. Tästä voi vetää johtopäätöksen, että valtaosassa Suomen kuntia on melko toisiaan muistuttavat elinkeinorakenteet ja tätä myöten tasainen yhteisöveron kertymä. Erot olisivat luonnollisesti suurempia yksittäisten kuntien tasolla kuntaryhmiin verrattuna.

Vertaamalla kuvioita 6 ja 8 voidaan lisäksi todeta, että valtaosassa Suomen kuntia kiinteistöveron fiskaalinen merkitys on jonkin verran suurempi kuin yhteisöveron. Poikkeuksen muodostavat lähinnä kaikkein suurimmat kunnat, joissa asukasta kohti lasketut yhteisövero- ja kiinteistöverotuotot ovat lähellä toisiaan. Kuviosta 9 voidaan todeta, että tarkasteluajanjaksona suurimpien kuntien lisäksi kahdessa pienimmässä kuntakoryhmissä yhteisöverotuotto on kasvanut. Muissa tuotto on joko laskenut tai pysynyt samalla tasolla. Vuotuiset vaihtelut ovat suuria.

Kuvio 9. Yhteisöverotuoton muutos kuntakokoluokittain 2014–2018



3.3 Eri verolajien kertymän ja kokonaisverotuottojen välinen yhteys

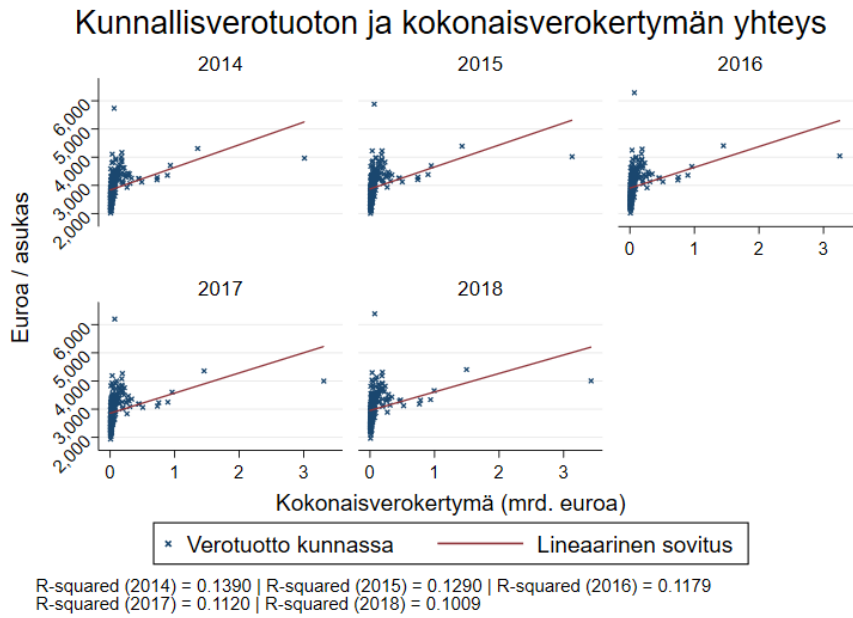
Edellä on eri tavoin tarkasteltu tilastoista havaittavissa olevaa verotuottojen kehitystä erityyppisissä kunnissa ja kuntaryhmissä. Tarkastelusta voidaan todeta, että eri kuntaryhmien, saati yksittäisten kuntien, väliset erot verotuotoissa ovat suuria. Tutkimuksen seuraavat luvut keskittyvät siihen, miten näitä eroja voidaan selittää kuntien erilaisilla taustamuuttujilla. Luvun neljä alussa keskustellaan myös periaatteellisesti siitä, mikä määrittää eri veromuotojen tuottojen erot kuntatasolla (kuntaryhmätasolla).

Ennen varsinaisiin tilastollisiin analyysiin siirtymistä seuraavassa on toteutettu tiivis tarkastelu siitä, yhdistääkö kuntien kokonaisverotuottoja jokin ”ylätason” ilmiö eri veromuotojen osalta. Edellä läpikäydystä tarkastelusta tiedämme, että kuntien eri verolajeilla kerättyjen tuottojen osuus vaihtelee kunnasta ja kuntaryhmästä toiseen. Voidaan argumentoida, että hyvän kokonaisverotuoton kuntia yhdistäisi eri verolajien tasapaino: kustakin lähteestä kerätään tasapainoinen määrä veroa, eikä mikään yksittäinen verolaji korostu suhteettomasti muihin nähden. Seuraavaksi tarkastellaan tilastollisesti tätä hypoteesia, että hyvän verotuoton kunnille olisi yhteistä eri verolajien tasapainoinen tuotto.

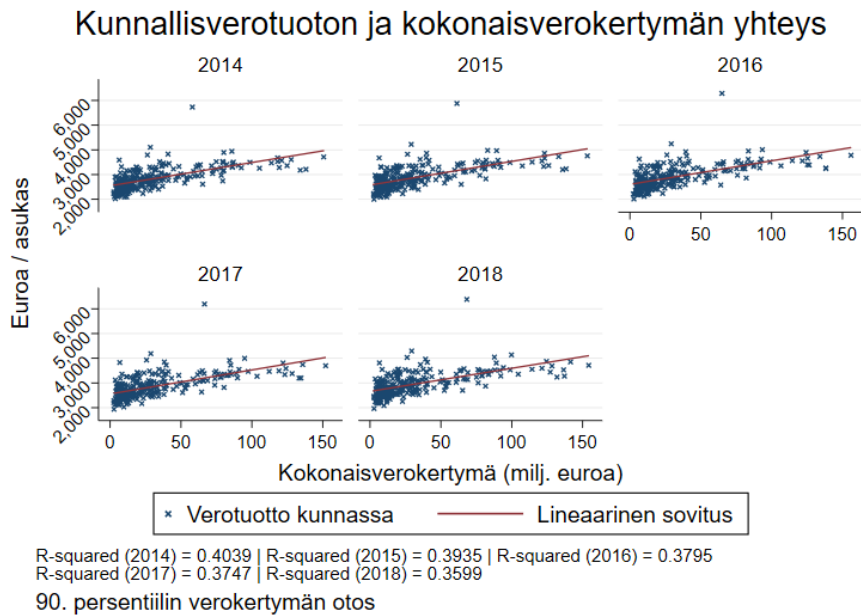
Tarkastelu toteutetaan ensin analysoimalla, mikä eri verolajien yhteys kokonaisverotuottoon on tilastollisesti. Tämän lisäksi on luotu indeksi kuvaamaan kolmen keskeisen verolajin tasapainoisuutta kunnassa, ja tarkasteltu tämän indeksin tilastollista yhteyttä kokonaisverotuottoihin.

Eri veromuotojen ja kokonaisverotuottojen välisen yhteyden tarkastelu on toteutettu tavanomaisella lineaarisella sovitteella, ja yhteyden voimakkuutta voidaan arvioida mallin selitysasteella, joka sijoittuu 0:n ja 1:n väliin. Näistä luvuista edellinen kuvaa puuttuvaa yhteyttä ja jälkimmäinen täydellistä lineaarista yhteyttä. Asukasta kohden lasketun kunnallisverotuoton ja kunnan kokonaisverokertymän välinen lineaarinen yhteys on tarkastelujakson 2014–2018 aikana ollut positiivinen, muttei erityisen voimakas, kun kaikki kunnat ovat tarkastelussa mukana. Otokseen sisältyy kuitenkin useita voimakkaasti muista poikkeavia havaintoja. Nämä ääritapaukset poistamalla mallin selitysaste nousee noin 0,4:ään, ja lineaarinen yhteys on siten huomattavasti selkeämpi (90. persenttiin verokertymän otos). Kuvioissa 10 ja 11 on esitetty graafisesti tämä kunnallisverotuoton ja kokonaisverokertymän yhteys.

Kuvio 10. Kunnallisverotuoton ja kokonaisverokertymän yhteys (kaikki kunnat)



Kuvio 11. Kunnallisverotuoton ja kokonaisverokertymän yhteys (90. persenttiin otos)

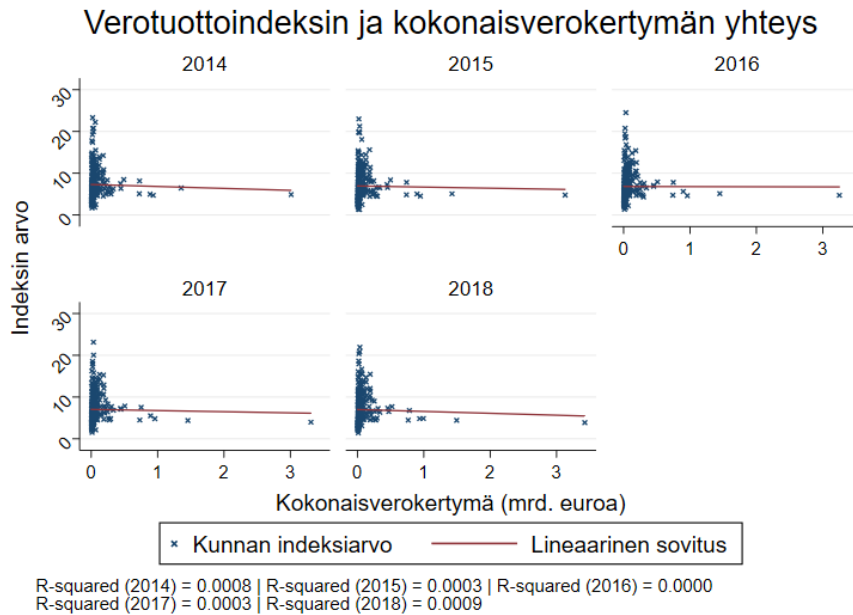


Vastaava tarkastelu kiinteistöverotuotosta osoittaa, että asukasta kohden lasketun kiinteistöverotuoton ja kunnan kokonaisverokertymän välinen yhteys käytännössä puuttuu. Sama johtopäätös pätee niin koko otosta käytettäessä kuin ääripään havainnot aineistosta korjaamallaakin. Vastaava havainto tehdään tarkasteltaessa yhteisöverotuottojen yhteyttä kokonaisverokertymään: yhteyttä ei ole käytännössä olemassa eli mallin selitysaste on hyvin lähellä 0.

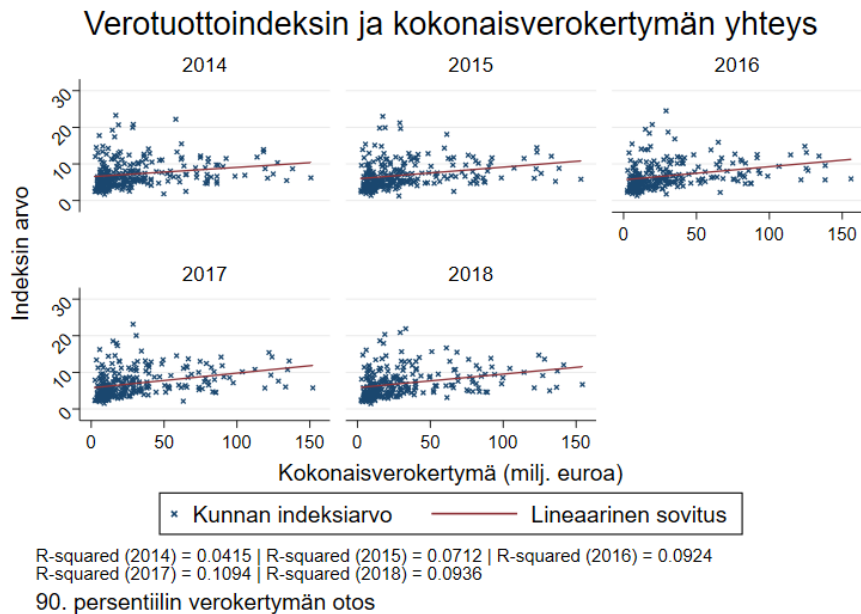
Yhteenvedona kunnallisverotuoton yhteys kokonaisverokertymään on voimakkain ja selkeästi todettavissa. Yhteisöverotuotolla ja kiinteistöverotuotolla ei käytännössä ole yhteyttä kokonaisverokertymään. Nämä ovat odotusten mukaisia havaintoja jo sen perusteella, että kunnallisveron fiskaalinen merkitys on kuntataloudelle ratkaiseva. Joka tapauksessa suoritettut tarkastelut ovat mielenkiintoisia ja todentavat tilastollisesti sen, että kuntien verotuottojen kehitys on Suomen nykyisessä järjestelmässä riippuvainen siitä, miten kunnallisverotuotot kehittyvät. Kiinteistöverotuotoilla tai yhteisöverotuotoilla voi olla huomattavaakin merkitystä yksittäisissä kunnissa (kuntaryhmissä), mutta kokonaisuuden kannalta näiden veromuotojen tuotto on toisarvoista suhteessa kunnallisverotukseen kuntatalouden verokertymästä keskusteltaessa.

Täydentävänä tarkasteluna verotuksen tasapainoisuuden ja kokonaisverokertymän yhteydestä muodostettiin myös kokonaisindeksi laskemalla asukasta kohden laskettujen eri verolajien suhteellisista eroista omat indeksit ja laskemalla näiden keskihajonta. Perusindeksiksi valittiin kunnan vähiten tuottava verolaji. Mahdollinen kokonaisindeksin ja kokonaisverokertymän välinen yhteys liittyy tässä tarkastelussa siis hypoteesiin, jonka mukaan asukasta kohden laskettu kokonaisverokertymä olisi suurempi kunnissa, joissa on suhteessa tasaisemmin eri verolajien tuloja verrattuna kuntiin, joissa jakauma on epätasaisempi. Tulokset on havainnollistettu kuvioissa 12 ja 13.

Kuvio 12. Verotuottoindeksin ja kokonaisverokertymän yhteys (koko otos)



Kuvio 13. Verotuottoindeksin ja kokonaisverokertymän yhteys (90. persenttiin otos)



Verotuottojen tasainen jakautuminen suuren kokonaisverokertymän kunnissa ja epätasainen jakautuminen pienemmän kokonaisverokertymän kunnissa näkyisi indeksin ja verokertymän negatiivisena korrelaationa. Kuviossa 12 ja 13 tämä tarkoittaisi sitä, että lineaarisen sovituksen punainen viiva suuntautuisi alaspäin. Näin ei kuitenkaan osoittaudu olevan, sillä selkeää yhteyttä ei ole tai yhteys vaikuttaa positiiviselta korrelaatiolta. Tämäkään tarkastelu ei siis tue hypoteesia tasapainoisen eri verolajien tuoton yhteydestä korkeaan kokonaisverokertymään.

Yhteenvedona voidaan todeta, että suoritettut tarkastelut eivät tue ajatusta siitä, että hyvän asukaskohtaisen kokonaisverotuottokertymän kuntia yhdistäisi se, että nämä kunnat keräävät tasaisesti tuottoja eri verolajeista. Kunnallisverotuotto on keskeinen kokonaisverokertymän kannalta.

3.4 Johtopäätöksiä verotuottojen kehityksestä erityyppisissä kunnissa

Eri tavoin ryhmiteltynä kuntien välillä on selkeitä eroja eri verolajien tuotoissa asukasta kohden. Kunnat ovat siis verotuottokehitykseltään eriytyneitä. Tarkastelujaksolla 2014–2018 (kiinteistöveron kohdalla 2014–2019) ei kuitenkaan ole havaittavissa selkeää eriytymiskehityksen voimistumista, sillä ryhmien ääripäiden suhteelliset erot ovat pysyneet samalla tasolla, ja monessa tapauksessa jopa kaventuneet. Kunnallisverotuoton osalta tämä pätee riippumatta siitä, tarkastellaanko asukasta kohti laskettuja kunnallisverotuottoja vai yksikköverotuottoja. Ainoastaan asukasta kohden lasketuissa kiinteistöverotuotoissa on havaittavissa kasvavia eroja asukasluvultaan erikokoisissa kunnissa, ja lisäksi asukasta kohden lasketut yhteisöverotuotot ovat jonkin verran eriytyneet lisää kuntien väestönkasvun ääripäiden välillä.

Verotulot ovat pääosin kasvaneet kaikissa kuntaluokissa ja verolajeissa, mitä selittää osin finanssikriisin jälkeisen pitkän taantumajakson päättyminen ja talouskasvun käynnistyminen tarkastelujakson aikana. Myös verotukseen tehdyt muutokset ovat vaikuttaneet kehityskuvaan. Hypoteesi, jonka mukaan korkean kokonaisverotuoton kuntia yhdistää se, että ne saavat tasaisesti tuloja kaikista kolmesta keskeisestä verolajista, ei saa tukea tilastollisesta tarkastelusta; eri verolajien suhteellisen osuuden tasapainolla ei näytä olevan tilastollista yhteyttä kokonaisverotuottoihin.

Seuraavassa on tiivistetty keskeiset havainnot verotulojen toteutuneesta kehityksestä veromuodoittain:

Kunnallisvero

Asukasta kohden lasketut kunnallisverotuotot ovat olleet melko samalla tasolla kolmen väestöltään suurimman kuntaryhmän välillä. Yli 100 000 asukkaan kaupunkeja lukuun ottamatta tulot ovat kaikissa kuntaryhmissä kasvaneet tarkastelujaksolla, eikä selkeää eriytymisen voimistumista ole havaittavissa (yksikköverotuotolla arvioituna tai asukasta kohti laskettuna). Pienimmät kunnat keräävät kuitenkin asukasta kohden huomattavasti vähemmän kunnallisveroja kuin suurimmat kunnat. Kuntien veropohjat ovat selvästi eriytyneitä, vaikka tämän eriytymiskehityksen ei tarkasteluajanjaksona havaita kasvaneen.

Asukasta kohden laskettu kunnallisveron tuotto on myös selkeästi korreloitunut positiivisen väestönmuutoksen kanssa. Tarkastelu on osin yhteydessä kokoluokan mukaiseen tarkasteluun, sillä suurimmat kunnat ovat usein nopeimmin kasvavia ja päinvastoin. Nopeimmin kasvavat kunnat keräävät muita enemmän kunnallisveroja per asukas, mutta tarkasteluajanjaksona kunnallisveron tuotto per ansiotuloja saanut on itse asiassa kasvanut eniten väestöään nopeimmin menettäneissä kunnissa. Erot ovat kuitenkin melko pieniä, eikä kuntaryhmien välinen eriytyminen väestönmuutoksen suhteen ole voimistunut tarkastelujaksolla.

Suhteessa taajama-asteeseen suuret kaupungit ja kaupunkimaiset kunnat erottuvat muista jonkin verran korkeammalla kunnallisverotuotolla asukasta kohti, ja matalinta tuotto on ollut maaseutumaisissa kunnissa. Kunnallisverotuoton kasvu asukasta kohden on ollut hitainta suurissa kaupungeissa, ja siten myöskään taajama-asteen perusteella muodostettujen kuntaluokkien välillä ei ole havaittavissa eriytymisen voimistumista.

Paljon kunnallisverotuloja asukasta kohden kerääviä kuntia näyttää yhdistävän kunnan suuri asukasluku (yli 20 000 asukasta), nopea väestönkasvu ja kaupunkimaisuus. Heikommin kunnallisverotuloja kerääviä kuntia puolestaan yhdistää vähäinen ja pienentyvä väestöpohja sekä maaseutumaisuus.

Kiinteistövero

Kiinteistöverotuotoissa kaikkein pienimmät kunnat ovat keränneet asukasta kohden suurimmat kiinteistöverotuotot. Havainto on päinvastainen, jos kehitystä tarkastellaan kiinteistöveroa maksaneita asukkaita kohden. Pienten kuntien asukasta kohden laskettu kiinteistöverokertymä on myös kasvanut eri kokoluokista kaikkein nopeimmin, mutta tarkasteluajanjaksona huomattavaa kasvua on tapahtunut kaikissa ryhmissä. Asukasta kohti lasketun kiinteistöverokertymän eriytyminen on jonkin verran lisääntynyt.

Väestönmuutoksen mukaan tarkasteltuna kiinteistöverotuotot asukasta kohden ovat korkeimmat väestöään nopeasti kasvattaneissa kunnissa. Toisaalta tuotto on kasvanut nopeimmin eniten väestöään menettäneissä kunnissa (noin 30 % viidessä vuodessa), eikä eriytyminen siten ole lisääntynyt.

Taajama-asteen mukaan tarkasteltuna kiinteistöverotuotot asukasta kohden ovat selvästi korkeimmat kaupunkimaisissa kunnissa. Taajaan asutuissa kunnissa kasvu on puolestaan ollut nopeinta, ja tarkastelujaksolla muutos on ollut jopa 30 %. Erot luokkien välillä ovat jonkin verran kaventuneet.

Paljon kiinteistöveroja asukasta kohden kerääviä kuntia yhdistää siis aineiston perusteella erityisesti nopea väestönkasvu ja kaupunkimaisuus, jotka nostavat kiinteistöjen arvoa. Lisäksi korkealla veroprosentilla saavutetaan suurempi kiinteistöveron tuotto. Heikosti kiinteistöveroja kerääviä kuntia yhdistää aineistossa puolestaan pieni koko ja matala veroprosentti. Kiinteistöverotuoton ja kokonaisverokertymän välinen yhteys on heikko. Liitteessä kolme on toteutettu tiettyjä lisätarkasteluita kiinteistöveroon liittyen.

Yhteisövero

Yhteisöveron osalta keskeisin havainto on sen suuri volatilitteetti vuodesta toiseen kahden muun veromuodon tuottoon verrattuna. Yhteisöveron tuotto asukasta kohti on ollut korkein kaikkein suurimmissa ja pienimmissä kunnissa. Suurimpien kuntien kohdalla kyse on siitä, että elinkeinoelämä keskittyy Suomessa suuriin kaupunkeihin, kaupunkiseuduille ja erityisesti pääkaupunkiseudulle. Pienimpien kuntien kohdalla mm. jako-osuusjärjestelmä todennäköisesti vaikuttaa asiaan.

Sama näkyy tarkasteltaessa yhteisöverotuottoja ryhmitellen kunnat toteutuneen väestönkasvun mukaan. Nopeimmin kasvavat ja nopeimmin väestöään menettävät kunnat ovat saaneet tuottoja eniten. Suurimmat kunnat ja nopeimmin kasvavat kunnat sekä pienimmät kunnat ja nopeimmin väestöään menettävät kunnat ovat osittain samoja kuntia. Taajama-asteen mukaan luokitellen eniten yhteisöverotuottoa ovat saaneet kaupunkimaiset ja taajaan asutut kunnat, jotka ovat myös kasvattaneet tuottoa eniten tarkasteluajanjaksona.

4 Verotuloja selittävät tekijät

4.1 Lähtökohdat analyysille

Edellisessä kappaleessa tarkasteltiin kuntien verotulojen kehittymistä 2014–2018 ryhmittelemällä kunnat eri tavoin kuntaryhmiin ja tarkastelemalla eroja verotulojen kehityksessä. Tilastotarkastelu osoitti selvästi, miten kunnat ja kuntaryhmät eroavat toisistaan asukasta kohti lasketuissa verotuloissa.

Tässä luvussa astutaan analyysissa askel pidemmälle ja tarkastellaan ekonometrisesti verotuloja selittäviä tekijöitä tai oikeammin mikä selittää eroja verotuloissa kuntien välillä. Kunnilla on kolme keskeistä veromuotoa eli kunnallis-, kiinteistö- ja yhteisövero. Mikäli tilanne olisi se, että kunnat eivät eroaisi toisistaan millään tavalla, tietyllä verotuksen tasolla jokainen kunta saisi identtiset verotulot asukasta kohti. Tämä edellyttäisi sitä, että kuntien väestö olisi kaikilta ominaisuuksiltaan identtinen, kuntien elinkeinorakenne olisi identtinen, eikä mikään muukaan erottaisi kuntia toisistaan.

Todellisuudessa tilanne on luonnollisesti hyvin erilainen. Kunnat eroavat lukemattomissa yksityiskohdissa toisistaan, mikä johtaa samalla myös siihen, että verotulot voivat erota luvussa kolme kuvatulla tavalla kunnasta toiseen huomattavasti.

Mitkä ovat keskeiset syyt sille, että edellä mainittujen kolmen veromuodon tuotto eroaa kunnittain? Kuten edellä on osoitettu, kunnallisvero on kunnille merkitykseltään ylivoimainen veromuoto. Kunnallisveroa ihmiset maksavat ansiotuloistaan kunnan päättämän veroprosentin mukaisesti ja huomioiden erilaiset tuloista tehtävät vähennykset. Kunnallisveroa ei makseta pääomatuloista. Kunnallisveron osuus tuloista riippuu kunnallisveroprosentin lisäksi ansiotulojen määrästä ja lajista, koska ne määrittelevät vähennykset, joita tulonsaaja saa. Palkka- ja yrittäjätuloista saa ansiotulovähennyksen ja eläketulosta kunnallisverotuksen eläketulovähennyksen. Perusvähennys lasketaan kaikkien ansiotulojen perusteella. Myös verosta tehtävä työtulovähennys pienentää pienituloisten palkansaajien maksamaa kunnallisveron määrää. Kunnallisvero on nimellisesti tasavero, mutta todellisuudessa vähennysten takia progressiivinen eli kunnallisveron osuus tulosta nousee ansioiden kasvaessa.

Viime kädessä kuntalaisten maksama kunnallisvero riippuu joka tapauksessa tulojen määrästä. Tulot puolestaan riippuvat monesta asiasta; onko kuntalainen työssäkäyvä vai nauttiiko hän erilaisista julkisista etuuksista, mille toimialalle hän työllistyy, mikä on ansiotaso jne. Tällaisiin kysymyksiin puolestaan vaikuttavat erilaiset taustamuuttajat,

kuten henkilön koulutus, ikä, terveydentila, kunnan elinkeinorakenne, työllisyystilanne jne.

Vastaavasti kiinteistövero maksetaan Suomessa maan ja sillä olevien rakennusten arvoon perustuen vuosittain tontin tai tilan sijaintikunnalle. Kiinteistöön sisältyvät rakennukset ja maapohja, joiden arvo määritetään valtiovarainministeriön ja Verohallinnon säännösten perusteella. Kunta voi määrittää erilaisia kiinteistöveroprosentteja kiinteistön käyttötarkoituksen mukaan tietyissä rajoissa. Rakennusten verotusarvo määritellään rakennuksen koon, laatu- ja varustetason, ikäalennuksen, rakennustyyppin ja valmiusasteen perusteella. Rakennuksen sijainti ei vaikuta verotusarvoon eli perusteet ovat samat koko maassa. Tonttien eli maapohjan verotusarvot puolestaan perustuvat kuntakohtaisiin tonttihintakarttoihin ja Verohallinnon arviointiohjeisiin. Maapohjasta maksetaan veroa tavallisesti yleisen kiinteistöveroprosentin mukaan.

Yhteisöveron osalta kuntien saamat jako-osuudet lasketaan luvussa kolme kuvatulla mekanismilla. Näiltä osin kyse on hallinnollisesta prosessista, jossa esimerkiksi jako-osuus kuntakentän ja valtion välillä on eduskunnan päätös, ei johonkin taloudelliseen lainalaisuuteen palautuva asia. Pohjimmiltaan yhteisövero, joka Suomessa saadaan kerättyä, riippuu yritystoiminnan kannattavuudesta. Yritykset (ja muut yhteisöt verolainsäädännön määräämällä tavalla) maksavat vuotuisesta kirjanpidollisesta verotettavasta tuloksestaan eli voitostaan 20 % tuloveroa. Yritysten kannattavuus puolestaan riippuu lukuisista tekijöistä ja tyypillisesti vaihtelee vuodesta toiseen, mikä näkyy hyvin myös yhteisöverotuoton vaihteluina vuodesta toiseen.

Pohjimmiltaan pyrkimyksessä selittää kuntien välillä vallitsevia eroja verotuotoissa on kyse näiden eri verolajien tuoton määrittävien fundamenttien vangitsemisesta tilastolliseen muotoon. Tämä edellyttää sitä, että verotuottoja selittävät taustamuuttujat ovat käytettävissä kuntatasolla. Kaikkia kuntien välillä vallitsevia eroja ei tilastoida. Tämä tarkoittaa sitä, että myöskään eroja verotuotoissa kuntien välillä ei ole mahdollista vangita täydellisesti tilastolliseen malliin. Osa tästä varianssista kyetään selittämään, osaa ei. Tähän viitataan jäljempänä mallien selitysasteella.

4.2 Hyödynnetty tilastoaineisto

Tilastollinen työ kuntien välisistä eroista verotuloissa ja kuntien verotulojen ennustamisesta on rakennettu Verohallinnon ja Tilastokeskuksen aineistojen varaan. Työssä on

käytetty Verohallinnon tilastotietokantaa, Kuntien avainluvut -tietokantaa sekä StatFin-tietokantaa⁶⁴.

Verohallinnon tilastotietokanta on tilastollisen työn keskeisenä mielenkiinnon kohteena. Tietokannasta on haettu kunnittain eri veromuotojen⁶⁵ keskeisimmät tiedot, kuten verotulot ja -prosentit⁶⁶ verovuosilta 2014–2018. Vaikka tietokannasta löytyy myös verovuoden 2019 tiedot kiinteistö- ja yhteisöverojen osalta, näiden tietojen käyttämistä tilastollisessa tarkastelussa rajoittavat tilastomallien kannalta keskeisten muiden tilastojen puutteellisuus⁶⁷. Verohallinnon PxWeb-tietokantaan on kerätty verotietojen tilastot kunkin vuoden vallitsevan aluejaon mukaisesti vuosille 2014–2018. Näin ollen tilastollisessa työssä on jouduttu ottamaan huomioon tänä aikana toteutuneet kuntaliitokset, jotta tilastoaineisto on saatu muokattua aineistoon liitettävien muiden tilastotietojen kanssa yhtenevän aluejaottelun mukaiseksi. Vuosina 2015–2018 on tapahtunut yhteensä yhdeksän kuntaliitosta⁶⁸, joista kaksi ovat olleet osakuntaliitoksia. Aineiston yhteensovittamiseksi 2020 alueajon mukaiseksi kuntien verotulot, verovelvollisten lukumäärät ja muut nimelliset arvot on laskettu yhteen kuntaliitosta edeltävältä ajalta myöhemmin yhdistyneiden kuntien tapauksessa. Veroprosenttien kohdalla kuntaliitokset on sen sijaan huomioitu siten, että kuntaliitosta edeltävänä aikana on käytetty kuntaliitoksen jälkeen säilyneen kunnan veroprosenttia.

Kuntien avainluvut -tietokannasta on haettu keskeisimmät demografiset ja muut kuntatasolla saatavilla olevat alueelliset tiedot kuntien verotuloja selittävistä taustatekijöistä, kuten väestön ikärakenteesta, kouluttautumisen tasosta sekä kuntien toimialarakenteesta. Lopulliseen aineistoon on valittu yhteensä 63 muuttujaa tietokannasta.

⁶⁴ Tietokantojen lähteet: Verohallinnon tilastotietokanta (<http://vero2.stat.fi/PXWeb/pxweb/fi/Vero/>), Kuntien avainluvut -tietokanta (https://pxnet2.stat.fi/PXWeb/pxweb/fi/Kuntien_avainluvut/), StatFin-tietokanta (<http://pxnet2.stat.fi/PXWeb/pxweb/fi/StatFin/>).

⁶⁵ Tutkimus keskittyy yksityishenkilöiden tuloverotukseen, yhteisöjen ja yhteisetuoksien tuloverotukseen ja kiinteistöverotukseen.

⁶⁶ Kuntien kiinteistöveroprosentit saadaan Verohallinnon tietokannasta. Kunnallisveroprosentit on sen sijaan haettu Kuntaliiton sivuilta (<https://www.kuntaliitto.fi/talous/verotus/kuntien-veroprosentit/kuntien-veroprosentit/kuntien-veroprosentit-ja-efektiiviset-veroasteet>).

⁶⁷ Esimerkiksi Tilastokeskuksen alueellista BKT:n kehitystä kuvaava tilasto jatkuu ainoastaan vuoteen 2017 asti.

⁶⁸ Vuonna 2015 Maaninka yhdistyi Kuopioon, Lavia yhdistyi Poriin ja Tarvasjoki yhdistyi Lietoon. Vuonna 2016 Jalasjärvi yhdistyi Kurikkaan, Hämeenkoski yhdistyi Hollolaan, Köyliö yhdistyi Säkylään ja Nastola yhdistyi Lahteen. Vuonna 2017 Luvia yhdistyi Eurajokeen ja Juankoski yhdistyi Kuopioon. Vuonna 2020 Valtimo yhdistyi Nurmekseen.

Aineistoon valitut muuttajat käsittävät tilastot vuosilta 2014–2018 lukuun ottamatta toimialojen työpaikkojen tilastoja, joista puuttuvat vuoden 2018 tiedot. Tietokannan tilastot perustuvat vuoden 2020 aluejakoon.

StatFin-tietokannan osalta tutkimuksen kannalta keskeisimmässä asemassa ovat Tilastokeskuksen väestöennusteet, jotka käsittävät vuoteen 2040 asti laaditut ennusteet kuntien väestön ja ikärakenteen vuosittaisista muutoksista. Väestöennusteet perustuvat alueellisiin trendilaskelmiin syntyvyydestä, kuolevuudesta ja muuttoliikkeestä⁶⁹. Näitä väestöennusteita on hyödynnetty luvussa viisi tarkasteltavissa skenaarioissa verotuottojen mahdollisesta kehityksestä 2020–2040. Tietokannasta on lisäksi haettu tilastollista työtä tukevia taustatietoja, kuten kuntien elinkeinorakenteen tilastoja sekä maakuntien ja Suomen koko kansantalouden arvonlisäyksen tilastot ajalta 2014–2018.

Edellä kuvatut tilastot on yhdistetty yhdeksi yhtenäiseksi aineistoksi, joka käsittää Manner-Suomen kuntien keskeiset verotiedot ja taustamuuttajat ajalta 2014–2018. Lähtökohta tilastolliselle työlle on edellä mainittu eli kuntien täytyy erota toisistaan, jotta havaitut erot verotuotoissa ovat selitettävissä. Haaste on se, että vain osa kuntien välillä vallitsevista ja verotuottoihin vaikuttavista eroista kyetään vangitsemaan olemassa oleviin kuntatason tilastoihin. Osa eroista jää havaitsematta, mikä tarkoittaa sitä, että kuntien välillä vallitsevien verotuottoerojen täydellinen selittäminen ei ole mahdollista. Joka tapauksessa kunnat eroavat toisistaan myös havaittavalla tavalla monella eri tavalla. Erot verotukseen vaikuttavissa tekijöissä ovat sekä alueellisia että ajasta riippuvaisia.

Esimerkiksi verokertymän kokoa selittävät suoraan erot veroprosenteissa (*ceteris paribus* / muut tekijät ennallaan pitäen). Yleisesti ottaen verotus on kiristynyt monessa verolajissa 2014–2018, mikä havaitaan taulukosta 5. Esimerkiksi kunnallisverotuksen tuloveroprosentti on kasvanut tänä aikana keskimäärin 0,11 prosenttiyksikköä vuodessa. Myös kiinteistöverotus on keskimäärin kiristynyt. Yhteisöjen tuloverotuksen veroprosentti ei sen sijaan ole muuttunut 2014–2018 aikana, ja toisaalta yhteisötuoksien tuloveroprosentti on pienentynyt 1,5 prosenttiyksiköllä vuonna 2017. Veroprosentti-muutosten lisäksi myös verotuksen muissa perusteissa on tapahtunut muutoksia. Esimerkiksi kunnallisverotuksessa perusvähennyksen enimmäismäärää on korotettu tasaisesti 2014–2018, minkä vaikutus on verokertymää pienentävä.

⁶⁹ Tilastokeskuksen väestöennusteen laatuseloste (https://www.stat.fi/til/vaenn/2019/vaenn_2019_2019-09-30_laa_001_fi.html).

Taulukko 5. Keskimääräisten veroprosenttien kehitys 2014–2018

Keskimääräiset veroprosentit, % ⁷⁰	(1)	(2)	(3)	(4)
2014	20,47	0,47	1,03	0,96
2015	20,66	0,49	1,06	1,01
2016	20,74	0,50	1,09	1,03
2017	20,81	0,51	1,13	1,06
2018	20,91	0,52	1,15	1,07

(1)=Tuloveroprosentti

(2)=Vakituisen asumisen kiinteistöveroprosentti

(3)=Muun asumisen kiinteistöveroprosentti

(4)=Yleinen maapohjan veroprosentti

Tilastollisissa malleissa on huomioitu kaikille kunnille yhteiset verotukseen ja esimerkiksi taloudelliseen suhdannetilanteeseen vaikuttavat tekijät vuoden kiinteillä vaikutuksilla. Lisäksi osassa malleissa on huomioitu ajasta riippumattomat kuntien väliset pysyvät erot, joiden voidaan ajatella selittävän eroja verotuloissa. Tällaiset erot voivat kuvata eroja esimerkiksi kuntien maantieteellisessä sijainnissa, ilmastossa tai kulttuurissa, mitkä voivat vaikuttaa suorasti tai epäsuorasti eroihin verotuloissa. Toisaalta kuntien pysyvien erojen huomioiminen poistaa myös valikoitumisongelman, joka syntyy, mikäli heikon veropohjan kunnat harjoittavat muita kuntia tiukempaa verotusta. Ilman kuntien pysyvien erojen kontrolloimista veroprosentit ovat endogeenisiä kunnan veropohjaan vaikuttaville muille ajasta riippumattomille tekijöille, millä on vääristävä vaikutus malleissa estimoitavien veroprosenttien kertoimien arvoon.

4.3 Tilastolliset tarkastelut ja tilastollisen mallin rakenne

Tutkimuksen kuluessa on kokeiltu lukuisaa joukkoa tilastollisia malleja selittämään kuntien välillä vallitsevia eroja verotuotoissa. Kokeiluiden perusteella varmistui kaksi keskeistä havaintoa. Ensinnäkin samaa mallispesifikaatiota ei ole syytä käyttää sekä selittämään verotuottoeroja että muodostamaan luvussa viisi käsiteltäviä verotuottoskenaarioita. Tämä johtuu ennen kaikkea siitä, että verotuottoskenaarioiden taustalla olevat tilastolliset mallit on väistämättä rakennettava Tilastokeskuksen väestöennus-

⁷⁰ Vuoden 2020 aluejaon mukaan Manner-Suomen kunnissa.

teiden varaan. Tämä tarkoittaa sitä, että näihin malleihin ei voi liittää väestön ikäjakaman lisäksi suurta joukkoa muita kuntien taustamuuttujia. Syitä on kaksi. Kun malleihin lisätään paljon muita muuttujia, väestön ikäjakaman selitysarvo verotuottojen vaihtelussa heikkenee. Toiseksi väestöennusteen lisäksi muita ennusteita kuntien taustamuuttujien tulevasta kehityksestä ei edes ole olemassa, joten tilastollinen malli, joissa näitä on mukana selittämään verotuottoeroja, on hyödytön tulevaisuuden skenaarioiden laatimisessa. Sen sijaan verotuottoerojen selittämisessä on syytä käyttää rikkaampia malleja, joissa on runsaammin muita muuttujia väestön ikärakenteen lisäksi, jotta mallin selitysvoima paranee ja tuloksiin sisältyy mielekästä informaatiota verotuottoeroihin vaikuttavista taustamuuttujista.

Toiseksi yhteisöverotuotoissa vallitsevia eroja on vaikea selittää kuntien taustamuuttujilla, ja aivan erityisesti skenaarioita tuottojen kehityksestä ei voi nojata Tilastokeskuksen väestöennusteeseen eli kuntien väestön ikärakenteen muutokseen. Väestön ikärakenne ei yksinkertaisesti selitä yhteisöverojen variaatiota kuntien välillä. Luultavasti perussy on se, että edellä kuvatulla tavalla yhteisöveron kaksivaiheinen jakojärjestelmä on luonteeltaan hallinnollinen, eivätkä väestön ikärakenteen kautta välittyvät kuntien taustamuuttujat selitä lopputulemaa riittävästi.

Näistä syistä luvun neljä tarkastelussa kuntien verotuottojen eroja selittävistä tekijöistä myös yhteisövero on mukana, mutta ennusteskenaarioita yhteisöveron kehityksestä ei ole tehty. Tutkimuksen kuluessa tilastolliset tarkastelut on toteutettu myös maksuunpantuja ja kuntiin kohdistettuja yhteisöverotuottoja selittävistä tekijöistä ja laadittu näistä ennusteskenaarioita. Odotusten mukaisesti nämä skenaariot vaikuttavat mielekkäämmiltä kuin jako-osuuksien kehityksen skenaariot. Näitä skenaarioita ei kuitenkaan raportoida, koska niiden lisäarvo kuntakentän kannalta on hyvin rajallinen. Yhteisöverothan jaetaan kuntiin jakojärjestelmän kautta.

Verotuottoeroja selittävään tilastolliseen malliin on valikoitunut mukaan seuraavat taustamuuttujien ryhmät ja niiden sisällä seuraavat muuttujat.

Taulukko 6. Verotuottoeroja selittävään tilastolliseen malliin valikoituneet muuttajat

Ikäryhmät	Muuttujan kuvaus
ikäryhmä1	0–9-vuotiaiden osuus, %
ikäryhmä2	10–19-vuotiaiden osuus, %
ikäryhmä3	20–29-vuotiaiden osuus, %
ikäryhmä4	30–39-vuotiaiden osuus, %
ikäryhmä5	40–49-vuotiaiden osuus, %
ikäryhmä6	50–59-vuotiaiden osuus, %
ikäryhmä7	60–69-vuotiaiden osuus, %
ikäryhmä8	70–79-vuotiaiden osuus, %
ikäryhmä9	80–89-vuotiaiden osuus, %
ikäryhmä10	Yli 89-vuotiaiden osuus, %

Veroprosentit ja työllisyys	Muuttujan kuvaus
tuloveroprosentti	Kunnalliveroprosentti
vakituinenasuminen	Vakituisten asuinrakennusten kiinteistöveroprosentti
muuasuminen	Muiden asuinrakennusten kiinteistöveroprosentti
yleinenmaapohjaprosentti	Yleinen maapohjan veroprosentti
työllisyysaste	Työllisyysaste, %

Koulutus	Muuttujan kuvaus
koulutusluokka1	Ei perusasteen jälkeistä tutkintoa, 20+ -vuotiaat, %
koulutusluokka6	Alemman korkeakouluasteen tutkinnon suorittaneet, %
koulutusluokka7	Ylemmän korkeakouluasteen tutkinnon suorittaneet, %
koulutusluokka8	Tutkijakoulutusasteen tutkinnon suorittaneet, %

Työpaikat	Muuttujan kuvaus
palvelut_työpaikat	Palvelujen työpaikkojen osuus, %
teollisuus_työpaikat	Teollisuuden työpaikkojen osuus kaikista työpaikoista, %
rakentaminen_työpaikat	Rakentamisen työpaikkojen osuus kaikista työpaikoista, %
kauppa_työpaikat	Kaupan työpaikkojen osuus kaikista työpaikoista, %
mara_työpaikat	Majoitus- ja ravitsemistoiminnan työpaikkojen osuus kaikista työpaikoista, %
koulutus_työpaikat	Koulutuksen työpaikkojen osuus kaikista työpaikoista, %

Työpaikat	Muuttujan kuvaus
sote_työpaikat	Terveys- ja sosiaalipalvelujen työpaikkojen osuus kaikista työpaikoista, %
ict_työpaikat	Informaatiosektorin työpaikkojen osuus kaikista työpaikoista, %
Muut	Muuttujan kuvaus
yrittäjät_osuus	Yrittäjien osuus työllisistä, %
vuokraosuus	Vuokra-asunnoissa asuvien asuntokuntien osuus, %
asuntokunnat_keskikoko	Asuntokuntien keskikoko (henkilöä)
asuntojenkoko	Asuntojen pinta-ala, m ² /henkilö
kesämökitasukastakohden	Kesämökit 1000 asukasta kohden
kerrosala_asuinrakennukset	Asuinrakennusten kerrosala, %
kerrosala_liikerakennukset	Liike- ja toimistorakennusten kerrosala, %
kerrosala_teollisuus	Teollisuus- varasto- ja liikenteen rakennusten kerrosala, %
kerrosala_opetushoitoalajamuut	Opetus- ja kokoontumisrakennusten, hoitoalan ja muiden rakennusten kerrosala, %
mikroyritykset	Mikroyritysten osuus yrityskannasta, %
pienetyritykset	Pienten yritysten osuus yrityskannasta, %
keskisuuretyritykset	Keskisuurten yritysten osuus yrityskannasta, %
suuretyritykset	Suurten yritysten osuus yrityskannasta, %

Kaikki selittävät muuttajat liittyvät luontevasti edellä läpikäytyihin perustekijöihin, jotka määrittävät eri veromuotojen tuoton. Kunnan väestön ikärakenne liittyy useisiin tekijöihin erityisesti kunnallisverotuottojen taustalla, kuten väestön jakautumiseen aktiivi- ja passiiviväestöön ja huomioi mm. sen, että työuran eri vaiheessa olevien ihmisten ansiotaso eroaa. Veroprosentit huomioivat mallissa sen, että veroasteet ovat edellä kuvatulla tavalla muuttuneet tarkasteluajanjaksona ja lisäksi mahdollistavat simulaatioiden tekemisen veromuutosten vaikutuksista. Työllisyysaste liittyy keskeisesti tietyn kunnan taloudelliseen ympäristöön ja huomioi samalla myös mm. osaltaan talouden suhdannevaihetta.

Koulutusluokat ovat keskeinen yksittäisen kunnan väestöä kuvaava muuttuja. Yhdessä väestön ikärakenne ja koulutusaste huomioivat mallissa todennäköisesti keskeisimmät verotuottoihin vaikuttavat väestön demografiset tekijät. Kunnan toimialarakenne puolestaan huomioi sen, että elinkeinorakenne eroaa selvästi kuntien välillä, eri toimialoilla on mm. erilainen ansiotaso, ja tätä kautta elinkeinorakenne vaikuttaa verotuottoihin. Viimeinen ryhmä eli ryhmä ”muut” käsittää muuttujia, joista valtaosa on suoraan kiinteistöverotuottojen taustalla vaikuttavia taustatekijöitä. Yrittäjien osuus on itsenään kiinnostava muuttuja, koska tämä tieto on olemassa kuntatasolla, ja sen

avulla voidaan tilastollisesti analysoida yrittäjien osuuden suoraa vaikutusta verotuotoihin.

Tilastollisen mallin osalta on hyvä huomata, että malliin ei tule lisätä esimerkiksi suoraan tietoa ansiotuloista per kunta, vaikka ajatus saattaa vaikuttaa loogiselta. Esimerkiksi kunnallisverotuotto on määritelmällisesti kunnallisveroprosentti kerrottuna ansiotuloilla. Tällaisen regression toteuttaminen ei olisi mielekäs tai perusteltu tilastollinen tarkastelu.

Kokonaisuutena malliin valitut selittävät muuttujat käsittävät valtaosan ylipäättään saatavilla olevista kuntatason taustatekijöistä, ja niiden voidaan olettaa huomioivan melko kattavasti tietyn kunnan perustavanlaatuiset taustatekijät, jotka heijastuvat myös verotuotoihin. Kuten edellä todettiin, viime kädessä verotuotot määräytyvät rationaalisten ja melko yksinkertaisten riippuvuussuhteiden kautta. Kovin ”eksoottisten” verotuottoja selittävien taustamuuttujien etsiminen ei ole perusteltua. On yleisesti tunnettu tosiasia, että ajassa muuttuvia tekijöitä, kuten verotuottoja, voidaan yrityksen ja erehdyksen kautta ”selittää” toisilla ajassa muuttuvilla tekijöillä, joilla ei ole mitään todellista yhteyttä selitettävään ilmiöön. Tilastolliset mallit tulee rakentaa toimialaymmärrykseen nojautuen; ei esimerkiksi kalastelemalla mahdollisimman korkeita selitysasteita.

Lopuksi todettakoon, että malli on estimoitu sekä ”puhtaasti” edellä olevilla selittävillä muuttujilla että lisäämällä malliin kuntakohtaiset kiinteät vaikutukset. Jälkimmäiset ovat tilastollinen tapa huomioida kuntien välillä vallitsevat pysyvät erot, joita mallin muut selittävät tekijät eivät huomioi⁷¹. Näin toimien on mahdollista luoda malli, joka selittää käytännössä täysin kuntien välillä vallitsevat erot verotuotoissa. Haittapuolena on se, että kiinteiden vaikutusten lisääminen heikentää ”aitojen” taustatekijöiden selitysarvoa verotuottojen osalta ja se, että kiinteät vaikutukset muodostavat ”mustan laatikon” eli on vaikea sanoa mitä nämä kuntien välillä olevat pysyvät erot ovat, mikä ei ole toivottavaa, kun tavoitteena on nimenomaan näiden erojen tunnistaminen. Mallit on estimoitu pienimmän neliösumman menetelmällä.

⁷¹ Kiinteiden vaikutusten pienimmän neliösumman menetelmällä estimoidussa mallissa käytännössä poistetaan yli ajan muuttumattomien (havaittujen tai havaitsemattomien) muuttujien vaikutus. Tällaisia yli ajan muuttumattomina pysyviä asioita voidaan ajatella olevan esimerkiksi tekstissä mainitut kulttuuri, pysyvät toimintatavat jne. Käytännössä tämä tehdään vähentämällä jokaisen muuttujan osalta luokansisäinen keskiarvo tarkasteluperiodilta muuttujan havaitusta arvosta. Muuttujilla, jotka eivät muutu yli ajan, keskiarvo ja havaittu arvo ovat yhtä suuret, eli vähennyslasku tuottaa lopputulokseksi 0, jolloin tällaiset muuttujat tippuvat analyysistä. Jäljelle jää muuttujien luokansisäinen, tässä tapauksessa yksittäisen kunnan, varianssi analyysia varten.

4.4 Tulokset

Tilastollisen mallin tulokset verotuotoissa vallitsevia eroja selittävästä tekijöistä ilman kunnan kiinteitä vaikutuksia on esitetty taulukossa 7 ja kiinteiden vaikutusten kanssa liitteessä 2.

Taulukko 7. Tilastollisen analyysin tulokset eri verotuottoja ja kokonaisverotuottoja selittävästä tekijöistä

Eri verolajit Muuttuja	Ilman kunnan kiinteitä vaikutuksia			
	Kunnallisvero	Kiinteistövero	Yhteisövero	Kokonaisvero
Alle 10-vuotiaiden osuus	-42,8	19,6	10,7	-12,6
20–29-vuotiaiden osuus	-49,3	5,1	11,7	-32,5
30–39-vuotiaiden osuus	-59,6	2,9	14,7	-42,1
40–49-vuotiaiden osuus	-20,8	-5,6	6,1	-20,3
50–59-vuotiaiden osuus	-13,5	18,1	20,1	24,6
60–69-vuotiaiden osuus	-22,3	0,7	17,6	-4,1
70–79-vuotiaiden osuus	-14,7	-3,4	21,8	3,7
80–89-vuotiaiden osuus	-95,2	8,0	14,0	-73,2
Yli 89-vuotiaiden osuus	-44,5	-43,7	0,1	-88,1
Kunnallisveroprosentti	87,3	-37,4	-7,1	42,9
Vakituisen asumisen veroprosentti	-43,6	210,7	79,3	246,3
Muun asumisen veroprosentti	-142,3	22,4	-42,9	-162,8
Yleinen maapohjan veroprosentti	228,4	169,7	-78,0	320,1
Työllisyysaste	28,8	1,8	0,9	31,5
koulutusluokka1	-0,8	-1,4	12,3	10,1
koulutusluokka6	-12,4	-13,8	13,9	-12,4
koulutusluokka7	124,6	23,1	12,9	160,5
koulutusluokka8	-106,1	-49,0	-8,4	-163,5
Palvelualan osuus työpaikoista	5,5	-6,4	-6,5	-7,4
Teollisuuden osuus työpaikoista	2,2	-8,7	-4,9	-11,4

Eri verolajit Muuttuja	Ilman kunnan kiinteitä vaikutuksia			Kokonaisvero
	Kunnallisvero	Kiinteistövero	Yhteisövero	
Rakentamisen osuus työpaikoista	9,6	0,3	-6,0	3,9
Kaupan osuus työpaikoista	-7,6	-7,3	-4,3	-19,2
Maran osuus työpaikoista	-5,7	-1,3	11,6	4,6
Koulutusalan osuus työpaikoista	1,4	-5,5	-8,1	-12,2
Soten osuus työpaikoista	-4,9	1,3	-2,2	-5,7
ICT:n osuus työpaikoista	-3,0	2,0	1,2	0,2
Yrittäjien osuus	-33,0	-12,0	-9,4	-54,4
Vuokra-asunnossa asuvien osuus	4,3	-2,2	4,9	7,0
Asuntokuntien keskipöytä	-495,3	-59,0	145,0	-409,3
Asuntojen pinta-ala, m ² /henkilö	20,8	10,4	-5,9	25,3
Kesämököt 1000 asukasta kohden	-0,1	0,4	0,0	0,3
Liikerakennusten kerrosalan osuus	-3,0	21,6	-2,6	16,0
Teollisuus-, varasto- ja liikenteen rakennusten kerrosalan osuus	5,2	11,2	2,1	18,5
Muiden rakennusten kerrosalan osuus (esim. opetus- ja hoitoalan rakennukset)	-3,8	15,5	11,1	22,7
Pienten yritysten osuus	-2,0	-0,6	0,1	-2,5
Keskisuurten yritysten osuus	-1,6	-4,6	0,8	-5,4
Suurten yritysten osuus	-6,8	-2,8	0,3	-9,3
Vakio	1821,6	177,9	-947,5	1051,9
Otoskoko	1162	1162	1162	1162
Selitysaste	0,91	0,60	0,43	0,82

Taulukon mallit on estimoitu vuoden kiinteillä vaikutuksilla. Tilastollisesti merkitsevät ($p < 0,1$; kunnatasolla klusteroidut keskivirheet) estimaatit esitetään vihreällä taustavärillä.

Tulosten purkaminen voidaan aloittaa mallin kyvystä selittää eri veromuotojen tuottojen ja kokonaisverotuottojen välillä vallitsevia eroja kuntien välillä. Tämä voidaan todeta taulukon riviltä ”selitysaste”. Kunnille ylivoimaisesti fiskaalisesti tärkein veromuoto on kunnallisvero. Malli toimii erittäin hyvin tämän veromuodon kohdalla. Mallin selitysaste on 0,91, mikä tarkoittaa sitä, että malli kykenee selittämään yli 90 % variaatiosta kuntien välillä hyödyntäen edellä kuvattuja taustamuuttujia ja turvautumatta kuntien kiinteiden erojen tilastolliseen huomioimiseen. Selitysaste on erittäin korkea. Johtopäätöksenä voidaankin todeta, että kunnallisverotuotoissa vallitsevat erot kuntien välillä voidaan selittää kuntien taustamuuttujilla.

Muiden veromuotojen osalta mallin selityskyky on alhaisempi. Kiinteistöverotuotoissa kuntien välillä vallitsevista eroista voidaan selittää noin 60 %, ja odotetulla tavalla yhteisöveron osalta malli toimii heikoimmin. Mallin taustamuuttujat selittävät noin 40 % yhteisöverotuottojen varianssista kuntien välillä. Kokonaisverotuottojen osalta luotu malli selittää 80 % tuottojen eroista kuntien välillä, mikä on korkea selitysaste.

Mitkä tekijät sitten selittävät mallin mukaan kuntien välisiä eroja? Tilastollisessa päätelyssä keskeisessä roolissa ovat usein muuttujien saamat kertoimet ja niiden tilastollinen merkitsevyys. Tilastollinen merkitsevyys tarkoittaa sitä, että tietyn muuttujan yhteys selitettävän muuttujan kehitykseen on todellinen, eikä johdu sattumasta. Tätä kuvataan tilastollisen merkitsevyyden tasolla, joka kertoo millä varmuudella yhteys ei johdu sattumasta. Taulukossa 7 on merkitty vihreällä värillä ne muuttujat, joiden yhteys verotuottoihin ei 90 % varmuudella johdu sattumasta. Malli on lineaarinen eli muuttujan saama negatiivinen etumerkki kuvaa sitä, että muuttujan kasvaessa vaikutus verotuottoihin on laskeva ja päinvastoin. Mitä suurempi muuttujan itseisarvo on, sitä enemmän se vaikuttaa verotuottoihin.

Tuloksia voidaan havainnollistaa esimerkin kautta. Tarkasteltaessa kunnallisverotuottojen osalta eri ikäryhmien saamia kertoimia, todetaan, että esimerkiksi alle 10-vuotiaiden osuus saa tilastollisesti merkitsevän (vihreä väri) kertoimen -42,9. Kerroin tarkoittaa sitä, että alle 10-vuotiaiden väestöosuuden kasvaessa prosentoin, kunnallisverotuotto asukasta kohti laskee keskimäärin 42,9 euroa. Muiden kertoimien tulkinta on vastaava. Esimerkiksi kunnallisveroprosentin saama kerroin 87,3 tarkoittaa sitä, että malli ennustaa kunnallisveroprosentin prosenttiyksikön noston kasvattavan kunnallisverotuottoja asukasta kohti keskimäärin 87,3 euroa.

Tarkastellaan tätä taustaa vasten ensimmäisessä vaiheessa kunnallisverotuottoihin vaikuttavia tekijöitä. Kun väestössä lasten ja nuorten aikuisten osuus kasvaa suhteessa nuoriin, kunnallisverotuotot asukasta kohti laskevat. Sen sijaan keski-ikäisten, 40–59-vuotiaiden, osuuden kasvu suhteessa nuoriin ei vaikuta kunnallisverotuottoihin, mutta vanhempien ikäluokkien (60-vuotiaasta alkaen) osuuden kasvu suhteessa nuoriin laskee jälleen kunnallisverotuottoja (lukuun ottamatta 70–79- ja yli 89-vuotiaita).

Näitä tuloksia voi tulkita niin, että kunnallisverotuottoja kasvattaa väestö, joka painottuu parhaassa työiässä oleviin, jotka ovat myös työurallaan vaiheessa, jossa ansiotaso on korkeimmillaan. Vanhusväestön ja lasten korkea osuus laskee kunnallisverotuottoja.

Nämä ovat loogisia ja odotusten mukaisia havaintoja, mutta yllättävänä voidaan pitää sitä, että nuorten aikuisten osuus suhteessa nuoriin vaikuttaa laskevasti kunnallisverotuottoihin. Tilastollisessa analyysissä tulee eteen lähes poikkeuksetta epäintuitiivisia havaintoja, jotka voivat johtua esimerkiksi siitä, että muuttuja vangitsee myös jonkin taustalla vaikuttavan ilmiön, jota ei mallissa suoraan huomioida. Tässä havainnossa voi olla kyse tästä tai esimerkiksi siitä, että 20–29-vuotiaissa on paljon opiskelijoita ja työelämän ulkopuolella olevia ja 30–39-vuotiaat puolestaan ovat usein pikkulapsivaiheessa, jolloin tulotaso voi jäädä alhaisemmaksi kuin seuraavissa ikäluokissa, joiden lapset ovat nuorisoa tai muuttaneet pois kotoa. Ikäryhmien vaikutuksen kunnallisverotuottoihin per asukas voi tiivistää niin, että verotuotot ovat korkeat kunnassa, jonka väestöstä suuri osa on työurallaan parhaassa vaiheessa olevia henkilöitä, joiden lapset ovat nuoruusiässä.

Kunnallisveroprosentin kasvu siis nostaa kunnallisverotuottoja per asukas eli myös varsinaiset tilastolliset analyysit tukevat luvun kolme kuvailevia tarkasteluita. Lähinnä kiinteistöverotuottoon liittyvät kiinteistöveroprosenttimuuttujien saamat tilastollisesti merkitsevät kertoimet kunnallisverotuoton kohdalla ovat haasteellisia selittää yksiselitteisesti. Sen sijaan työllisyysasteen positiivinen vaikutus kunnallisverotuottoihin on odotettu tulos.

Koulutusluokkien osalta ylemmän korkeakoulututkinnon suorittaneiden osuus kasvattaa selvästi asukasta kohti laskettuja kunnallisverotuottoja, mikä on intuitiivinen havainto. Sen sijaan se, että tutkijakoulutuksen suorittaneiden osuus laskee verotuottoja, vaikuttaa erikoiselta havainnolta. Tässä voi olla kyse mm. siitä, että tällaisia henkilöitä on monessa kunnassa vain vähän ja muuttuja vangitsee jotain muuta kuin tutkijakoulutuksen vaikutuksen. Toisaalta on myös niin, että useat tutkijakoulutuksen saaneet työskentelevät melko matalan tulotason töissä, kuten projekteissa jne., mikä voi myös selittää havaintoa.

Kunnan elinkeinorakenteen osalta voidaan todeta, että rakenteella ei ole merkittävää vaikutusta kunnallisverotuottoon asukasta kohti. Kaupan toimialan osuus työpaikoista on tilastollisesti negatiivisessa yhteydessä kunnallisverotuottoihin, vaikkakin kerroin on itseisarvoltaan lähellä nollaa. Selitys on todennäköisesti se, että kaupan ala on melko matalapalkkainen ala, mikä heijastuu verotuottoihin. Myös yrittäjien osuus saa negatiivisen kertoimen. Taustalla voi jälleen olla se, että muuttuja heijastaa jotain

muuta taustalla vaikuttavaa tekijää, mutta yhtä lailla on niin, että erityisesti yksityisyritysten tulotaso on heikompi kuin vastaavaa työtä tekevien palkansaajien, mikä voi myös selittää havaintoa.

Ehkä yllättävin havainto tuloksissa on asuntokuntien keskikoon voimakas negatiivinen vaikutus kunnallisverotuottoihin. Eräs mahdollinen selitys on se, että suurissa perheissä esimerkiksi molempien vanhempien työssäkäynti voi olla vähäisempää. Todennäköisesti kuitenkin tämä muuttuja vangitsee jotain muuta taustalla vaikuttavaa syytä kunnissa, joissa on paljon suuria perheitä. Tätä tukee se, että kun kuntien väliset pysyvät erot huomioidaan tilastollisesti, asuntokuntien keskikoon erillisvaikutus kunnallisverotuottoihin per asukas häviää (liite 2). Tämä viittaa siihen, että kyseinen muuttuja perusmallissa todella vangitsee jotain muuta taustalla vaikuttavaa taustatekijää, eikä niinkään varsinaisesti asuntokunnan koon erillisvaikutusta kunnallisverotuottoihin.

Lähinnä kiinteistöverotukseen liittyvistä muuttujista myös kunnallisverotuottoihin asukasta kohti vaikuttavat kasvattavasti asuntojen pinta-ala henkilöä kohti sekä teollisuus-, varasto- ja liikenteen rakennusten kerrosalan osuus. Edellinen liittyy siihen, että muuttuja vangitsee kunnan väestön yleistä varallisuutta tai ansiotulojen tasoa ja jälkimmäinen sitä, että kunnassa on vilkasta elinkeinoelämää. Lopuksi voidaan todeta, että erikokoisten yritysten sijainnilla kunnassa on vain vähän vaikutusta (muuttujien itseisarvot ovat pieniä).

Kokonaisuutena tulkiten kunnallisverotuottoja asukasta kohti selittäviä tekijöitä voidaan luonnehtia seuraavasti:

- Tulokset vahvistavat sen, että hyvin tunnetut perusasiat selittävät käytännössä kokonaan kuntien välillä vallitsevat erot kunnallisverotuotoissa asukasta kohti.
- Kunnallisverotuotoltaan hyvällä kunnalla on seuraavia piirteitä:
 - Kunnan väestörakenne on ”terve” ja painottuu työrallaan parhaassa vaiheessa oleviin ikäluokkiin, joiden perheet ovat nuorisovaiheessa.
 - Kunnan väestö on koulutettua.
 - Kunnan elinkeinoelämä on ylipäätään vilkasta. Elinkeinorakenteella sinällään ei ole kriittistä merkitystä, mutta elinkeinoelämää on oltava ja korkea työllisyysaste on tärkeä.

Muiden veromuotojen tuotoista voidaan lyhyesti nostaa esille se, että kiinteistöveron tuottoon kunnan väestön ikärakenteella ei ole vaikutusta, kun muut tekijät huomioidaan. Kiinteistöveroprosentit vaikuttavat vahvasti kiinteistöveron tuottoon. Tämä vahvistaa edeltävän kuvailevan tarkastelun tulokset kiinteistöveroprosentin vaikutuksesta. Kiinteistöveron tuottoon vaikuttaa kunnallisverotuottoja vastaavasti korkeakoulutetun

väestön osuus. Tämä heijastanee enemmän tällaisen kunnan väestöpohjan yleistä ansiotulotasoa ja varallisuutta kuin suoraa vaikutusta koulutusasteen ja kiinteistöverotuoton välillä. Kaupan alan osuus työpaikoista vaikuttaa sekin kunnallisverotuloja vastaavasti laskevalla tavalla kiinteistöverotuloihin ja selitys on todennäköisesti sama kuin korkeakoulutetun väestön osuuden kohdalla. Varsinaiset kiinteistöverotukseen suoraan liittyvät muuttajat eli asuntojen pinta-alat ja erityyppisten rakennusten kerrosalojen osuudet ovat intuitiivisia ja loogisia.

Yhteisöverotulojen osalta 50–59, 60–69 ja 70–79-vuotiaiden väestöosuuksien yhteys yhteisöverotuloihin on niitä kasvattava. Sitä miksi yleinen maapohjan veroprosentti vaikuttaa yhteisöveroja laskevasti, on vaikea suoraan selittää ja myös koulutusluokkien vaikutus kuuluu samaan kategoriaan. Elinkeinorakenteen kohdalla erikoinen havainto on se, että muiden toimialojen osuus työpaikoista on negatiivisessa yhteydessä yhteisöverotuloihin, mutta ravitsemus- ja matkailualan työpaikkojen osuus positiivisessa.

Liitteen kaksi kiinteiden vaikutusten mallista voidaan nostaa esille se, että kun edellä läpikäytyyn malliin lisätään kuntien kiinteät vaikutukset, mallit selittävät variaation kuntien välisissä verotuloissa lähes täydellisesti. Näin toimien samalla muiden selittävien muuttujien selitysvoima laskee, mikä näkyy sekä tilastollisessa merkitsevyydessä että muuttujien saamissa itseisarvoissa.

5 Ennusteskenaariot verotuotoista

5.1 Ennustemallien yleinen rakenne

Luvussa neljä läpikäydyistä syistä johtuen tutkimuksessa ei ollut mahdollista suoraan hyödyntää kuntien välisiä verotuottoeroja selittävää mallia ennusteskenaarioiden laatimiseen. Sen sijaan tutkimuksessa kokeiltiin vaihtoehtoisia tapoja muodostaa kunnittaiset verotulojen ennusteet Tilastokeskuksen väestöennusteiden valossa ja lopulta päädyttiin käyttämään vaihtoehtoisia malleja verolajeittain.

Ennusteskenaariot riippuvat siitä, miten verotuotot reagoivat väestön ikärakenteen muutokseen ja missä määrin väestön ikärakenteen voidaan olettaa olevan endogeeninen muille ajassa muuttuville tekijöille, jotka selittävät verotuloja. Tilastokeskuksen väestöennusteet ovat ainoat käytettävissä olevat varsinaiset ennusteet tulevaisuuden kehityksestä, joten ennustemallien on oltava rakenteeltaan sellaisia, joissa väestön ikärakenne kykenee selittämään kuntien välillä vallitsevia eroja verotuotoissa. Samaan aikaan on kuitenkin ilmeistä, ettei ikärakenne tai ikärakenteen kanssa kytkeytyneet muut tekijät ole ainoita verotuloihin vaikuttavia tekijöitä. Näin ollen pelkästään väestöennusteisiin tukeutuminen verotulojen ennustamisessa on riittämätön tapa ennusteiden muodostamiselle. Ennusteskenaariomallien luomisessa on pyritty muodostamaan tasapaino näiden kahden näkökulman välillä. Käytännössä malleihin on väestön ikärakenteen lisäksi lisätty pienin mahdollinen määrä muita muuttujia, jotka on koettu välttämättömiksi skenaarioiden mielekkyyden kannalta.

Tätä taustaa vasten ennusteskenaariomallien yleinen piirre on se, että malleihin on lisätty bruttokansantuote (BKT) huomioimaan tarkasteluajanjaksona vallinnut yleinen talouden suhdanne ja mahdollistamaan oletuksen tekeminen ennustekauden talouskasvusta. Tarkasteluajanjakso on ollut lyhyt ja taloudellisen aktiviteetin kannalta poikkeuksellinen Suomessa. Tämän huomioimiseksi ennustekaudella 2020–2040 BKT on tuotu malliin sekä Suomen koko kansantalouden että maakunnan tasolla. Verotuloja

ennustettaessa tutkimuksessa on oletettu bruttokansantuotteen kasvavan vuosittain yhdellä prosentilla⁷².

Estimoiduissa malleissa selitettävä muuttuja ovat asukaskohtaiset verotulot. Mallien avulla voidaan siis muodostaa ennusteskenaariot sekä asukaskohtaisista verotuotoista että kokonaisverotuottomuutoksista, joissa huomioidaan myös väestön kokonaisuuden muutos alueilla ja kunnissa.

Mallien yhteinen piirre on myös se, että niissä on selittävinä muuttujina ikäluokkien lisäksi eri koulutusasteiden suorittaneiden suhteelliset osuudet. Ikäryhmät on muodostettu Tilastokeskuksen tilastojen pohjalta vastaavalla tavalla kuin verotuottoja selittävässä mallissa luvussa neljä. Myös väestön koulutustaso tuodaan malliin lukua neljä vastaavalla tavalla⁷³. Väestön koulutustaso tuodaan malleihin ikärakenteen lisäksi, koska nykypäivän (tai 2014–2018 välisen ajan) riippuvuussuhde väestön koulutuksen ja ikärakenteen välillä eroaa todennäköisesti 20 vuoden päästä vallitsevasta riippuvuussuhteesta. Käytännössä esimerkiksi tulevaisuudessa vanhemmat ikäryhmät ovat koulutetumpia kuin tänä päivänä. Mikäli koulutustasoa ei huomioitaisi, ikäryhmien saamat kertoimet, joihin ennusteskenaariot pohjautuvat, heijastaisivat nykypäivänä vallitsevaa suhdetta koulutuksen ja verotulojen välillä, mikä vääristäisi ennusteita. Kun ikäryhmien kertoimet vakioidaan koulutusasteella, tämä ongelma vältetään. Ennusteskenaarioita varten mallit kalibroidaan vuoden 2018 tilastoilla koulutusasteiden osuuksista⁷⁴.

⁷² Valtakunnallisen arvonlisäyksen volyymin (vuoden 2019 viitehinnan mukaan tilastoitu) tapauksessa prosentin vuosikasvu alkaa Tilastokeskuksen arvioimasta vuoden 2019 bruttokansantuotteen tasosta, jolloin ensimmäinen ennuste on laskettu vuodelle 2020. Maakuntien arvonlisäyksen volyymin tapauksessa (vuoden 2010 viitehinnan mukaan tilastoitu) ensimmäinen ennuste on luotu vuodelle 2018, koska Tilastokeskuksen viimeisin tieto (tai arvio) arvonlisäyksestä ulottuu vuoteen 2017.

⁷³ Muuttujat kuvaavat yli 20-vuotiaiden väestöryhmän osuutta, millä ei ole perusasteen jälkeistä tutkintoa, alemman ja ylemmän korkeakoulututkinnon suorittaneiden osuutta sekä tutkijakoulutusasteen tutkinnon suorittaneiden osuutta.

⁷⁴ Myös veroprosenttien osalta mallit kalibroidaan vuoden 2018 tilastoilla. Lisäksi kiinteistöverojen malli kalibroidaan vuoden 2018 rakennuskannan tilastoilla.

5.2 Eri verolajien ennustemallien ominaispiirteet

Edellä kuvatun yhteisen rakenteen lisäksi eri veromuotojen tuottojen skenaarioita varten luoduilla malleilla on seuraavia erityispiirteitä.

Kunnallisveroja estimoivassa mallissa asukaskohtaisia verotuloja selitetään kunnan ikäryhmien osuuksilla, koulutusasteiden osuuksilla, kunnallis- ja kiinteistöveroprosenteilla sekä valtakunnallisella bruttokansantuotteella. Lisäksi mallissa vakioidaan vuosi-dummyjen avulla kaikkiin kuntiin yhteisesti vaikuttavat tekijät, kuten verotuksessa tai yleisessä suhdannekehityksessä tapahtuneet muutokset. Vuosi-dummyjen hyötyä voidaan havainnollistaa seuraavalla esimerkillä. Tiedämme, että 2014–2018 kunnallisverotus on muuttunut sekä veroprosenttien että ansiotuloista tehtävien vähennysten osalta. Malli, joka huomioisi veroprosenttien muutokset, muttei perusvähennyksen ehtojen muuttumista, aliarvioisi kansantalouden yleisen suhdannekehityksen kohentumisen vaikutuksen verotulotasoon, jos perusvähennyksen taso ja arvonlisäys olisivat keskenään korreloituneita esimerkiksi yhteisen kasvutrendin kautta. Näin on myös todellisuudessa, jolloin vuosi-dummyja tarvitaan poistamaan edellä kuvattu näennäisen korreloitumisen ongelma.

Kiinteistöverojen mallissa asukaskohtaisia verotuloja selitetään kunnan ikäryhmien osuuksilla, koulutusasteiden osuuksilla, rakennuskannan tiedoilla, kunnallis- ja kiinteistöveroprosenteilla sekä maakunnan arvonlisäyksen tasolla. Tutkimuksessa on kehitetty ensiksi kiinteistöverojen selittämistä valtakunnallisella arvonlisäyksellä, mutta lopulta päädytty käyttämään maakunnan arvonlisäystä estimaatin tarkkuuden lisäämiseksi. Mallissa ikäryhmien vaikutus verotuloihin vakioidaan koulutusrakenteen lisäksi myös rakennuskannan rakenteella. Tämä ratkaisu perustuu oletukseen siitä, että nykyajan rakennuskannan arvopohjan riippuvuussuhde vallitsevaan väestönrakenteeseen eroaa 20 vuoden päästä vallitsevasta riippuvuussuhteesta. Esimerkiksi muuttotappiollisissa kunnissa kiinteistöjen arvonalentumiset voivat nopeutua kiihtyvän muuttoliikkeen sekä suurten ikäluokkien poistumisen seurauksena, minkä voidaan ajatella johtavan rakennuskannan muuttumiseen erityisesti tietynlaisiin rakennustyypeihin kohdistuvien arvonalentumisten ja tästä lopulta seuraavien purkujen kautta⁷⁵. Ennusteiden muodostamista varten malli kalibroidaan vuoden 2018 tilastoiduilla luvuilla rakennuskannan osuuksista.

⁷⁵ Esimerkiksi asuinrakennusten arvon voidaan olettaa reagoivan herkemmin kunnan muuttotappion tasoon verrattuna muihin rakennustyypeihin.

Kokonaisverojen ennusteet on muodostettu laskemalla kunnallis- ja kiinteistöverojen ennusteet yhteen jokaiselle vuodelle kunnittain. Termi kokonaisvero viittaa siis seuraavassa jatkuvasti yhteenlaskettuihin kunnallisvero- ja kiinteistöverotuottoihin, mutta ei huomioi yhteisöveroja, ellei toisin mainita.

5.3 Tulokset

Taulukossa 8 on esitetty edellä kuvattujen verotuloskenaarioiden taustalla vaikuttavien tilastollisten mallien estimoimat kertoimet eri ikäryhmille.

Taulukko 8. Ikäryhmien saamat kertoimet eri verolajien ennustemalleissa

Ikäryhmä	(1)	(2)
Alle 10-vuotiaiden osuus	-85.52*** (11.90)	1.54 (2.71)
20–29-vuotiaiden osuus	-30.52*** (8.77)	1.95 (2.94)
30–39-vuotiaiden osuus	-12.59 (9.69)	9.07* (4.13)
40–49-vuotiaiden osuus	55.16*** (12.29)	5.55 (4.84)
50–59-vuotiaiden osuus	-32.95*** (9.69)	8.62* (3.81)
60–69-vuotiaiden osuus	-23.79** (9.39)	2.98 (3.11)
70–79-vuotiaiden osuus	17.64** (7.55)	3.02 (3.62)
80–89-vuotiaiden osuus	-104.35*** (13.79)	0.81 (4.01)
Yli 89-vuotiaiden osuus	10.91 (29.05)	4.15 (4.35)

(1) = Kunnallisverojen malli, (2) = Kiinteistöverojen malli ***p<0.01, **p<0.05, *p<0.1 (kuntatasolla klusteroidut keskivirheet suluisissa)

Ikäryhmien saamat kertoimet ovat verotuottoennusteiden näkökulmasta keskeisessä roolissa. Edellä todetulla tavalla väestön ikärakenteen ja verotuottojen välisen kausaalivaikutuksen sijasta mallien tavoite on estimoida **ikäryhmien ja näiden heijastamien muiden tekijöiden yhteisvaikutusta verotuloihin**. Tiettyjen taustatekijöiden osalta ikäryhmien vaikutus halutaan kuitenkin korjata kyseisten tekijöiden vaikutuksen

osalta, jotta ikäryhmien kertoimien pohjalta laadittavat ennusteet olisivat luotettavamat.

Tarkastelemalla kertoimia mallikohtaisesti havaitaan, että kunnallisverojen malli antaa verotulojen muutoksen näkökulmasta myönteisimmän painoarvon 40–49-vuotiaiden ikäryhmälle ja kielteisimmän painoarvon 80–89-vuotiaiden ikäryhmälle. Edellisen ikäryhmän osuuden kasvaminen yhdellä prosenttiyksiköllä johtaa mallin perusteella keskimäärin noin 55 euroa suurempiin asukaskohtaisiin verotuloihin. Toisaalta jälkimmäisen ikäryhmän osuuden kasvaminen yhdellä prosenttiyksiköllä johtaa noin 104 euroa pienempiin per capita -verotuloihin. Molemmat tulokset ovat tilastollisesti merkitseviä.

Kiinteistöverojen malli ennustaa positiivisen vaikutuksen asukaskohtaisiin verotuloihin riippumatta tarkasteltavasta ikäryhmästä. Mallin perusteella 30–39-vuotiaiden ikäryhmällä on myönteisin vaikutus verotuloihin. Sen sijaan 80–89-vuotiaiden ikäryhmä vaikuttaa vähiten kiinteistöverotuloihin. Ainoastaan 30–39-vuotiaiden ja 50–59-vuotiaiden ikäryhmien kertoimet ovat tilastollisesti merkitseviä.

5.3.1 Verotulojen kehitys valtakunnallisesti

Taulukossa 9 on esitetty kansantalouden prosentin vuosikasvun perusskenaarion mukaiset verotuloskenaariot asukasta kohti kunnallisverojen ja kiinteistöverojen osalta valtakunnallisesti.

Taulukko 9. Valtakunnalliset asukasta kohti lasketut verotuottoennusteet

Valtakunnalliset tilastot		Kunnallisverot		Kiinteistöverot		Kokonaisverot	
Periodi	Verotulot	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)
2014–2018	Yhteensä, mrd. €	18,6	3,52 %	1,7	19,47 %	20,3	4,76 %
	Per capita, €	3395,2	2,67 %	309,0	18,49 %	3704,2	3,89 %
2020–2025	Yhteensä, mrd. €	20,9	7,32 %	1,9	1,01 %	22,7	6,79 %
	Per capita, €	3784,5	6,84 %	338,6	0,56 %	4123,1	6,31 %
2026–2030	Yhteensä, mrd. €	21,4	-0,74 %	1,9	0,63 %	23,3	-0,63 %
	Per capita, €	3872,0	-0,84 %	340,2	0,52 %	4212,2	-0,73 %
2031–2035	Yhteensä, mrd. €	21,4	0,38 %	1,9	1,32 %	23,3	0,45 %
	Per capita, €	3871,8	0,57 %	345,1	1,52 %	4217,0	0,64 %
2036–2040	Yhteensä, mrd. €	21,9	1,99 %	1,9	1,40 %	23,8	1,94 %
	Per capita, €	3974,5	2,49 %	352,8	1,90 %	4327,3	2,44 %

(1)=Periodin vuotuisen verotuoton keskiarvo, (2)=Muutos-%

Molempia veromuotoja koskeva yleinen havainto on se, että verotuoton vuosittainen variaatio pienenee oleellisesti, kun toteutuneesta verotuoton kehityksestä siirrytään ennustetun verotuoton kehitykseen. Tämä johtuu saatavilla olevista taustamuuttujien ennusteista ja oletuksista. Väestön ikärakenne ei muutu nopeasti vuodesta toiseen, vaikka koko ennusteajalla tapahtuneet muutokset olisivat merkittäviä. Lisäksi oletus BKT:n prosentin trendikasvusta pätee vuodesta toiseen. Näistä seuraa se, että erityisesti kiinteistöverotulojen kehitys tasaantuu merkittävästi siirryttäessä toteutuneesta kehityksestä ennusteisiin.

Kunnallisverotuottoskenaarion mukaan kunnallisverotulojen kasvu kiihtyy 2020–2025, jolloin kumulatiiviset verotulot kasvavat valtakunnallisesti noin 7,3 prosenttia asukaskohtaisten verotulojen kasvaessa noin 6,8 prosenttia. Tämän jälkeen kasvu kuitenkin pysähtyy ja verotulot lähtevät hienoiseen laskuun 2026–2030, jolloin kumulatiiviset verotulot pienenevät noin 0,7 prosenttia. 2030-luvun ensimmäisellä puoliskolla kumulatiiviset verotulot kasvavat noin 0,4 prosenttia ja 2036–2040 verotulot vastaavasti kasvavat noin 2,0 prosenttia. Tämä vaikutus on suoraan seurausta ennustetusta väestörakenteen muutoksesta, jonka mukaan Suomen väestön ikärakenne on epäedullisimmillaan 2020-luvun loppupuolella.

Kiinteistöveron osalta malli ennustaa kumulatiivisten ja asukaskohtaisten verotulojen kasvun hidastuvan oleellisesti 2020–2040. Mallin mukaan kumulatiiviset kiinteistöverot kasvavat 2020–2025 enää noin 1,0 prosenttia, kun 2014–2018 niiden kasvuvauhti oli jopa 19,5 prosenttia. Kumulatiivisten kiinteistöverojen kasvuvauhti kasvaa tasaisesti 2026–2040, mutta saavuttaa korkeimmillaankin vain noin 1,4 prosentin kasvuvauhdin 2036–2040⁷⁶. Asukaskohtaisten kiinteistöverojen kehitys on yhteneväää kumulatiivisten kiinteistöverojen kehityksen kanssa.

Kokonaisverotuotot ilman yhteisöverotuloja riippuvat käytännössä skenaariossa kunnallisverotulojen kehityksestä (taulukko 10). Kuntien ikärakenteen ja ikärakenteen heijastamien taustatekijöiden muutoksen seurauksena kumulatiivisten ja asukaskohtaisten kokonaisverotulojen vuosittainen kasvuvauhti hidastuu 2020–2025, muuttuu negatiiviseksi 2026–2030 (tarkoittaen verotulojen vähenemistä), jonka jälkeen kasvuvauhti muuttuu takaisin positiiviseksi, mutta kasvuvauhti on maltillinen. Liitteessä neljä on lisätarkasteluna toteutettu simulaatio, jossa tehdään oletuksia sekä kiinteistöveroasteen että kunnallisveroasteen tulevasta kehityksestä mm. mahdollista sote-uudistusta silmällä pitäen.

⁷⁶ Taulukoissa 9 ja 10 kuvatut periodit eivät ole kaikissa tapauksissa samanpituiset. Näin ollen eri periodien aikana tapahtuneet muutokset verotuloissa eivät ole täysin verrattavissa toisiinsa.

Taulukko 10. Kokonaisverotulojen kehitys 2020–2040

Periodi	(1)	(2)	(3)
2014–2018	91,7 %	8,3 %	20,3
2020–2025	91,8 %	8,2 %	22,7
2026–2030	91,9 %	8,1 %	23,3
2031–2035	91,8 %	8,2 %	23,3
2036–2040	91,8 %	8,2 %	23,8

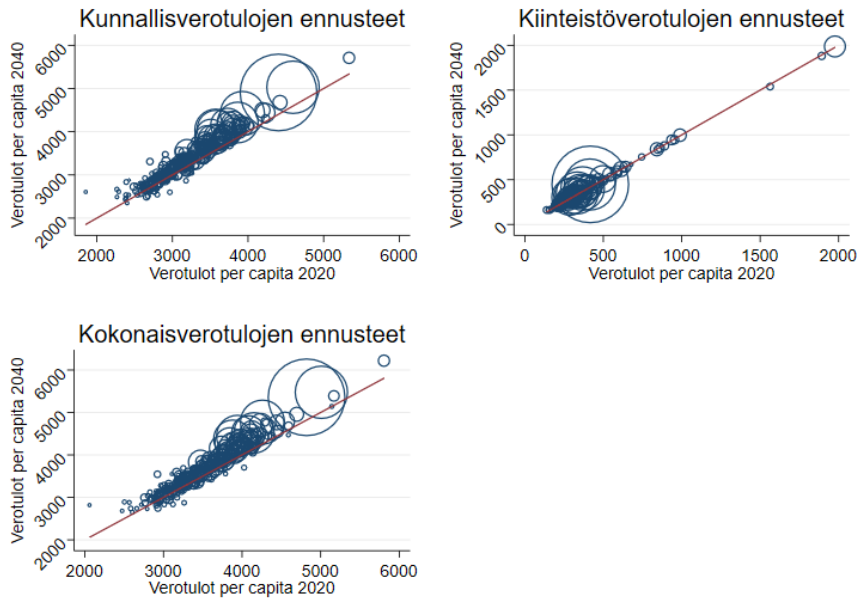
(1)=Kunnallisverojen osuus,

(2)=Kiinteistöverojen osuus,

(3)=Vuotuiset verotulot yhteensä keskimäärin periodilla, mrd. €, ilman yhteisövero

5.3.2 Verotulojen kehitys kunnissa ja maakunnissa; kiihtyykö eriytymiskehitys?

Kuvio 14 havainnollistaa asukasta kohti laskettujen verotulojen muutosta verokertymältään erikokoisissa kunnissa. Kuviossa ympyröiden keskipisteet kuvaavat asukaskohtaisia verotuloja kunnissa. Suurempi ympyrän kehä viittaa suuremman verokertymän kuntaan. Punaisen viivan yläpuolella sijaitsevat havainnot ovat kuntia, jotka kasvattavat asukaskohtaisia verotulojaan seuraavan 20 vuoden aikana.

Kuvio 14. Verotuttoennusteet eri kunnissa 2020–2040

Sirontakuvioiden perusteella vaikuttaa siltä, että kunnat, joiden kunnallisverotulot olivat korkeammat vuonna 2020, kasvattavat asukaskohtaisia verotulojaan keskimäärin muita kuntia enemmän. Tämän päivän verokertymän yhteyttä tuleviin asukaskohtaisiin verotottoihin voidaan tarkastella myös tilastollisesti. Taulukossa 11 on kuvattu tulokset regressiomallista, jossa asukaskohtaisten verotulojen ennusteiden muutosta 2020–2040 on selitetty vuoden 2020 kumulatiivisen verotulon logaritmillä. Asukaskohtaisten verotulojen ”jousto” voidaan tutkia ottamalla logaritmuunnos estimaatin arvosta⁷⁷.

⁷⁷ Logaritmuunnos saadaan kaavalla $\beta \cdot \log_{10}(1+X100)$, jossa X on kumulatiivisten verotulojen prosenttimuutos ja β on kumulatiivisten verotulojen kertoimen arvo, joka saadaan mallista.

Taulukko 11. Tämän hetken verokertymän vaikutus ennustettuun verotuoton muutokseen

	(1)	(2)	(3)
Verotulot yhteensä 2020 (estimaatin arvo)	48,0	4,48	53,6
p-arvo	0,0	0,0	0,0
5 % muutoksen vaikutus	2,3	0,2	2,6
10 % muutoksen vaikutus	4,6	0,4	5,1
20 % muutoksen vaikutus	8,8	0,8	9,8

(1)=Kunnallisveroennusteet,

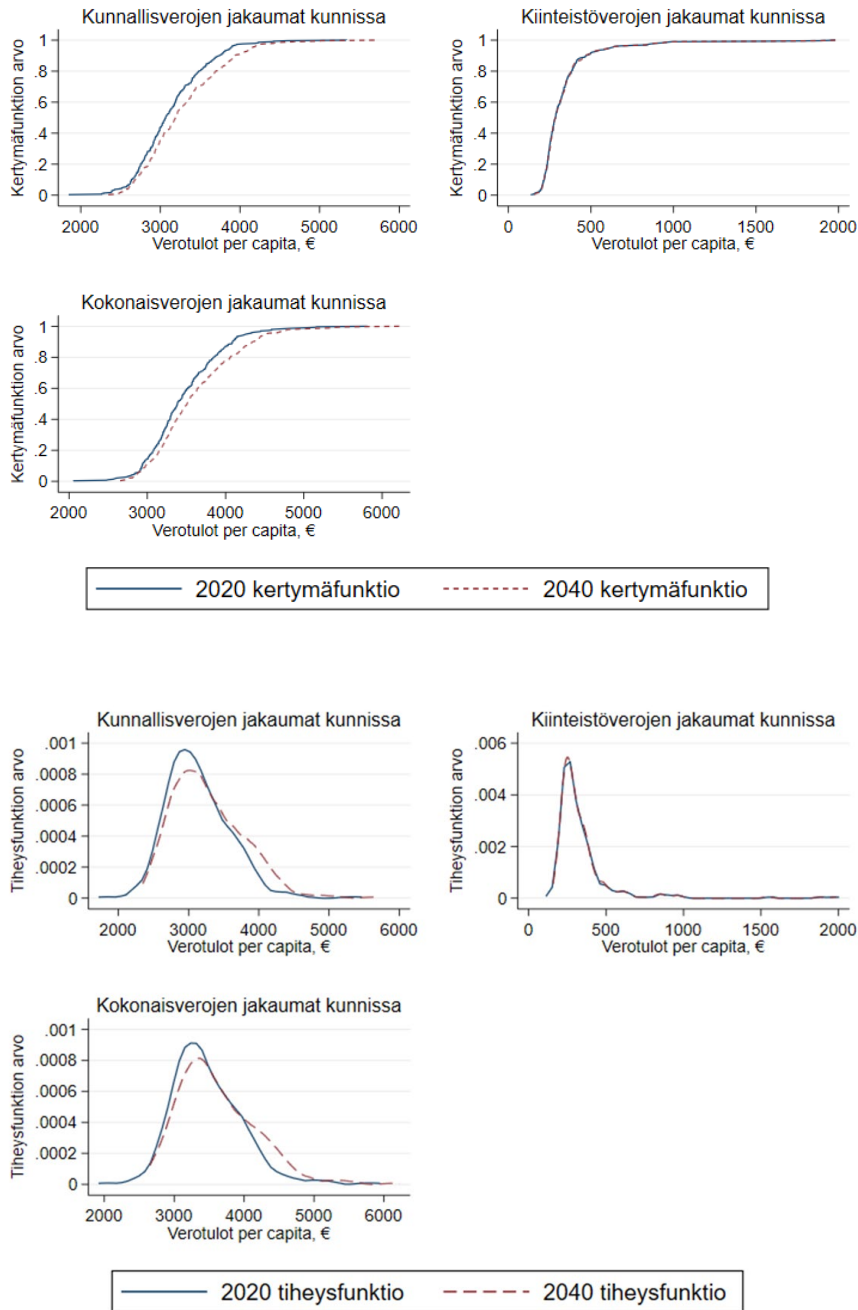
(2)=Kiinteistöveroennusteet,

(3)=Kokonaisveroennusteet

Taulukosta nähdään, että tämän päivän verokertymän yhteys tulevaan kehitykseen on merkittävä kunnallisverojen mallissa. Mallin tulosten tulkinta on se, että esimerkiksi 10 % korkeammat asukaskohtaiset verotulot vuonna 2020 ennustavat noin 4,6 euroa korkeampaa muutosta asukaskohtaisissa verotuloissa seuraavan 20 vuoden aikana. Koska kunnallisveron tämän päivän verokertymä ennustaa myös tulevaa verokertymää asukaskohtaisella verotuotolla mitattuna, skenaarion voidaan tulkita ennustavan kuntien välisen eriytymiskehityksen jatkumista, jos eriytymistä tarkastellaan asukaskohtaisen verotuoton kehityksen näkökulmasta.

Samaa asiaa voidaan tarkastella myös kuntien suhteellisen aseman näkökulmasta. Kuvio 15 havainnollistaa verolajikohtaisesti asukaskohtaisten verotulojen jakautumista kunnissa tänä päivänä sekä 20 vuoden päästä.

Kuvio 15. Verotulojen jakauma kunnissa tänä päivänä ja vuonna 2040

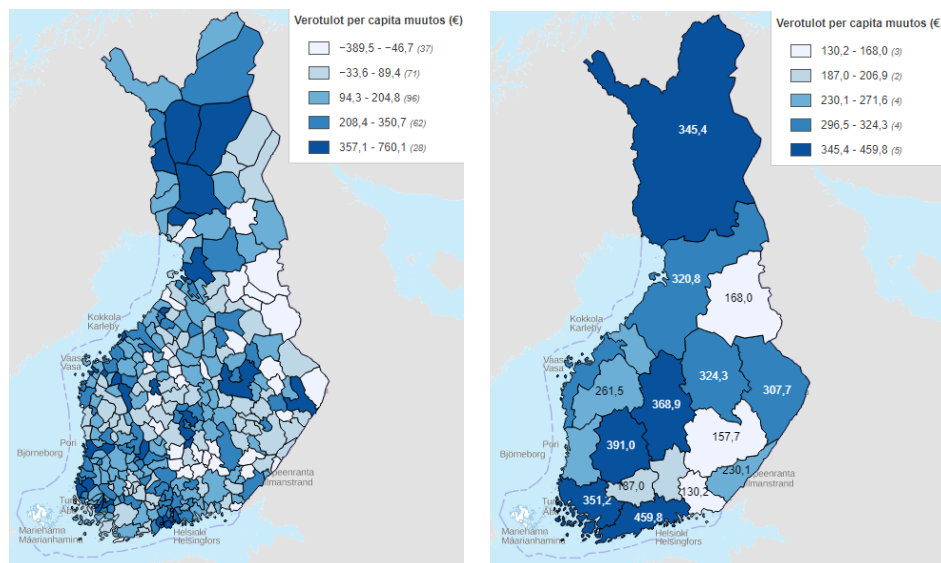


Kuvion 15 avulla voidaan tarkastella kahdella tavalla sitä, eroavatko asukaskohtaiset verotulot skenaarion mukaan nykyistä enemmän kuntien välillä vuonna 2040 tähän päivään verrattuna. Kuviossa on esitetty verotulojen jakautuminen kertymä- ja ti-

heysfunktion avulla. Kertymäfunktion avulla tarkasteltuna katkoviivan etäisyys eheästä viivasta kuvaa tietyn tulotason persenttiin kuntien aseman muutosta 2020–2040 aikana. Kuviosta voidaan todeta mm., että mediaanikunnan (50. persenttiin) verotuotto kasvaa kunnallisverojen tapauksessa, mutta säilyy samalla tasolla kiinteistöverojen tapauksessa. Yleisesti ottaen kuvion tulokset viittaavat kuntien välisten erojen jonkinasteiseen lisääntymiseen kunnallisveroissa. Tämän hetken korkeamman verotuottotason kuntien asukaskohtaiset verotuotot kasvavat enemmän kuin tämän hetken matalamman verotuottotason kuntien tuotot. Tämä näkyy kuviosta 15 katkoviivan suurempana etäisyytenä eheästä viivasta korkeamman verotuottotason kunnissa. Sama voidaan todeta tiheysfunktiokuvaajista. Vuonna 2040 kuntien asukaskohtaisten verottojen jakauma (katkoviiva) on jonkin verran leveämpi kuin tänä päivänä (kiinteä viiva) eli kuntien väliset erot vaikuttavat kasvavan hieman koko kuntakentän tasolla tarkasteltaessa.

Yksittäisten kuntien ja kuntaryhmien tasolla kunnat jakautuvat ennusteskenaarioiden mukaan eri ryhmiin odotettavissa olevassa asukaskohtaisten verotulojen kehityksessä. Osassa kuntia asukaskohtaiset verotuotot kasvavat, osassa säilyvät lähes ennallaan ja osassa vähenevät. Kuntien lisäksi toinen mielenkiintoinen aluetaso on maakunnat. Näistä molemmista on koottu verotuottomuutoskenaario kuvioon 16, jossa esitetään asukasta kohti lasketut verotuottomuutokset 2020–2040 kunnittain (vasemmanpuoleinen) ja maakunnittain (oikeanpuoleinen).

Kuvio 16. Ennustettu verotulojen kehitys kunnittain ja maakunnittain 2020–2040



Maakuntien osalta havaitaan, etteivät asukaskohtaiset verotulot laske missään maakunnassa. Sen sijaan kuntien osalta havaitaan merkittäviäkin verotuottojen alenemia osassa kuntia nykytilanteeseen verrattuna.

Yhteenvedona voidaan todeta, että ennusteskenaario viittaa kuntien välisen eriytymiskehityksen jatkumiseen seuraavien 20 vuoden aikana, kun eriytymistä mitataan asukaskohtaisten verotuottojen kehityksellä. Skenaarion perusteella voidaan myös todeta, että maakuntienkin välillä on eroja skenaarioissa verotuottojen kehityksestä, mutta erot ovat selvästi pienempiä kuin mahdolliset erot yksittäisten kuntien välillä.

Maakuntien kehitystä on tarkasteltu lähemmin taulukossa 12. Taulukon luvut kuvaavat periodikohtaisia keskiarvoja kumulatiivisten ja asukasta kohden laskettujen kokonaisverotulojen tasosta toteutuneen kehityksen 2014–2018 ja ennustetun kehityksen 2020–2040 osalta.

Taulukko 12. Verotuottojen kehitys ja ennustettu kehitys maakunnittain 2014–2040

Kokonaisverotulojen kehitys maakunnissa (pl. yhteisöverot)	2014–2018		2020–2025		2026–2030		2031–2035		2036–2040	
	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)
Maakunta	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)
Etelä-Karjala	3606	0,5	3898	0,5	3952	0,5	3890	0,5	3967	0,5
Etelä-Pohjanmaa	3194	0,6	3652	0,7	3745	0,7	3655	0,7	3701	0,6
Etelä-Savo	3330	0,5	3744	0,5	3805	0,5	3729	0,4	3753	0,4
Kainuu	3313	0,2	3631	0,3	3773	0,2	3656	0,2	3612	0,2
Kanta-Häme	3670	0,6	3966	0,7	3963	0,6	3898	0,6	3989	0,6
Keski-Pohjanmaa	3351	0,2	3705	0,3	3756	0,2	3678	0,2	3758	0,2
Keski-Suomi	3312	0,9	3916	1,1	4009	1,1	3988	1,1	4085	1,1
Kymenlaakso	3694	0,6	3887	0,6	3863	0,6	3790	0,6	3873	0,5
Lappi	3607	0,6	4048	0,7	4232	0,7	4181	0,7	4180	0,7
Pirkanmaa	3584	1,8	4175	2,2	4249	2,3	4250	2,3	4375	2,4
Pohjanmaa	3468	0,6	3909	0,7	3956	0,7	3937	0,7	4046	0,7
Pohjois-Karjala	3053	0,5	3662	0,6	3803	0,6	3759	0,6	3781	0,6
Pohjois-Pohjanmaa	3292	1,4	3921	1,6	4048	1,7	3989	1,6	4028	1,6
Pohjois-Savo	3347	0,8	3760	0,9	3898	0,9	3859	0,9	3895	0,9
Päijät-Häme	3490	0,7	3847	0,8	3832	0,8	3771	0,7	3897	0,8

Kokonaisverotulojen kehitys maakunnissa (pl. yhteisöverot)	2014–2018	2020–2025	2026–2030	2031–2035	2036–2040
Satakunta	3493 0,8	3643 0,8	3686 0,8	3618 0,7	3723 0,7
Uusimaa	4313 7,1	4629 8,0	4720 8,5	4792 8,9	4929 9,3
Varsinais-Suomi	3529 1,7	3916 1,9	3949 1,9	3942 1,9	4089 2,0

(1)=Verotulot per capita, €

(2)=Verotulot yhteensä, mrd. €

Tuloksista havaitaan, että sekä asukaskohtaisten että kokonaisverotulojen kehitys vaihtelee maakunnittain. Toisaalta verrattaessa esimerkiksi 2020-luvun ensimmäisen puoliskon keskimääräistä verotuottoa 2030-luvun jälkimmäisen puoliskon verotuottoon, havaitaan, että kokonaisverotuotto kasvaa ainoastaan Keski-Suomessa, Pirkanmaalla, Pohjanmaalla, Pohjois-Pohjanmaalla, Uudellamaalla sekä Varsinais-Suomessa ja laskee kaikissa muissa maakunnissa.

Kuviosta 16 ja taulukosta 12 erottuu erityisesti Uudenmaan maakunta, jossa kokonaisverotulot kasvavat asukasta kohden lähes 500 euroa 2020–2040. Verotulojen kehitys on voimakasta myös Pirkanmaan, Keski-Suomen sekä Varsinais-Suomen maakunnissa, joissa asukasta kohti laskettu kokonaisverotuotto kasvaa yli 400 euroa 2020–2040. Heikoiten verotuotto kasvaa ennusteiden perusteella Kainuun ja Kymenlaakson maakunnissa, joista ensimmäisen asukasta kohti laskettu verotuotto on 223 euroa jälkimmäisen per capita -verotuoton kasvaessa vastaavasti noin 216 euroa 2020–2040.

Kokonaisuutena tulokset viittaavat siihen, että maakunnittain palveluiden järjestämiseen käytettävissä olevat keskimääräiset verotuotot a) eroavat selvästi maakunnittain vuonna 2040 ja b) erot osittain kasvavat tänä päivänä vallitseviin eroihin asukaskohtaisissa verotuotoissa. Tässä kohtaa on huomioitava, että nämä maakunnittaiset skenaarit on luotu nykyisen järjestelmän puitteissa eli verotuottoennusteet nojautuvat kuntien verotuottoihin, eikä arvioissa ole huomioitu esimerkiksi mahdollista maakuntaveron käyttöönottoa tai muita järjestelmätason mahdollisia muutoksia.

5.3.3 Verotulojen kehitys eri kuntaryhmissä

Seuraavaksi siirrytään tarkastelemaan verotuottoskenaarioita samoissa kuntaryhmissä, joita on tarkasteltu luvussa kolme (kunnat ryhmiteltynä taajama-asteen, kokoluokan ja toteutuneen väestönmuutoksen mukaan)⁷⁸. Taulukoissa 13 ja 14 on esitetty skenaariot asukasta kohti laskettujen verotuottojen sekä kokonaisverotuottojen kehityksestä näissä eri kuntaryhmissä.

Taulukko 13. Ennuste asukasta kohti lasketuista keskimääräisistä verotuottokertymistä eri kuntaluokissa⁷⁹

Asukasta kohti laskettujen kokonaisverotuottojen kehitys kuntaluokitteluilla (pl. yhteisöverot)		Verotuotto (€ / asukas)				
		2014–2018	2020–2025	2026–2030	2031–2035	2036–2040
Luokittelu-peruste	Kuntatyyppi					
Väestö ja taajama-aste	Kaupunkimaiset kunnat	3861	4009	4002	3938	4035
	Maaseutumaiset kunnat	3021	3425	3478	3354	3365
	Suuret kaupungit	3717	4163	4242	4238	4340
	Taajaan asutut kunnat	3369	3683	3718	3613	3656
Toteutunut väestönmuutos	Nopeasti kasvava	4002	4353	4402	4431	4564
	Kasvava	3672	4069	4126	4091	4181
	Väestöään menettävä	3410	3766	3788	3695	3756
	Väestöään nopeasti menettävä	2990	3334	3385	3248	3246
Asukas-luku	Yli 100 000 as.	3823	4346	4454	4494	4616
	40 001–10 000 as.	3726	4022	4067	4035	4131
	20 001–40 000 as.	3729	3941	3952	3886	3967
	10 001–20 000 as.	3354	3722	3759	3665	3717

⁷⁸ Kuntaluokittelut perustuvat VM:n 2020:13 julkaisussa *Kunnat käännekohdassa? Kuntien tilannekuva 2020* käytettyihin luokitteluihin.

⁷⁹ Taulukoiden 13 ja 14 luvut kuvaavat periodikohtaisia keskiarvoja, jotka on laskettu kuntatyypiltään keskimääräiselle kunnalle.

Asukasta kohti laskettujen kokonaisverotuottojen kehitys kuntaluokitteluilla (pl. yhteisöverot)		Verotuotto (€ / asukas)				
		2014–2018	2020–2025	2026–2030	2031–2035	2036–2040
Luokittelu-peruste	Kuntatyyppi					
	5 001–10 000 as.	3304	3601	3630	3529	3571
	2 001–5 000 as.	2958	3384	3430	3297	3299
	Alle 2 000 as.	2977	3366	3452	3306	3296

Taulukko 14. Ennuste kokonaisverotulojen kehityksestä eri kuntaluokissa⁸⁰

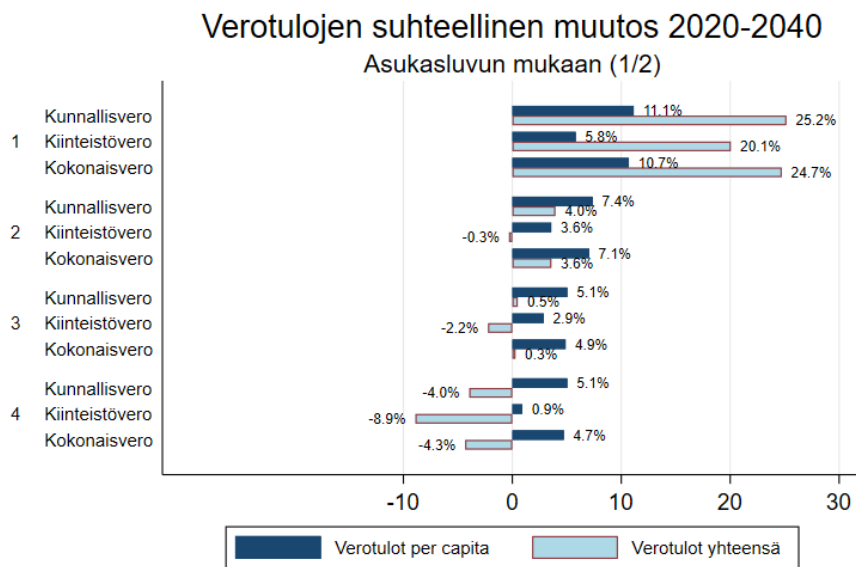
Kokonaisverotulojen kehitys kuntaluokitteluilla (pl. yhteisöverot)		Verokertymä (milj. €)				
		2014–2018	2020–2025	2026–2030	2031–2035	2036–2040
VM:n luokittelu-peruste	Kuntatyyppi					
Väestö ja taajama-aste	Kaupunkimaiset kunnat	104,4	108,7	108,0	105,8	107,5
	Maaseutumaiset kunnat	12,8	13,4	12,9	12,0	11,6
	Suuret kaupungit	540,5	638,7	674,2	693,6	718,8
	Taajaan asutut kunnat	45,5	47,7	46,6	44,3	44,0
Toteutunut väestönmuutos	Nopeasti kasvava	578,9	694,4	748,7	787,7	828,2
	Kasvava	146,8	170,8	176,6	177,7	182,5
	Väestöään menettävä	52,8	55,1	53,8	51,3	51,0
	Väestöään nopeasti menettävä	19,8	19,5	18,4	16,8	16,0
Asukasluku	Yli 100 000 as.	943,2	1141,6	1222,4	1274,5	1332,0
	40 001–100 000 as.	220,3	238,4	240,1	236,3	238,7
	20 001–40 000 as.	103,2	107,4	106,2	103,3	104,5
	10 001–20 000 as.	49,8	53,6	52,7	50,2	49,9
	5 001–10 000 as.	25,0	25,6	24,7	23,2	22,8
	2 001–5 000 as.	10,2	10,6	10,1	9,2	8,8
	Alle 2 000 as.	4,4	4,5	4,4	4,1	3,9

Yleisenä huomiona voidaan todeta, että kokonaisverotuottokertymän muutos vaihtelee eri kuntaluokissa enemmän kuin asukasta kohden laskettu verotuotto. Perussyynä

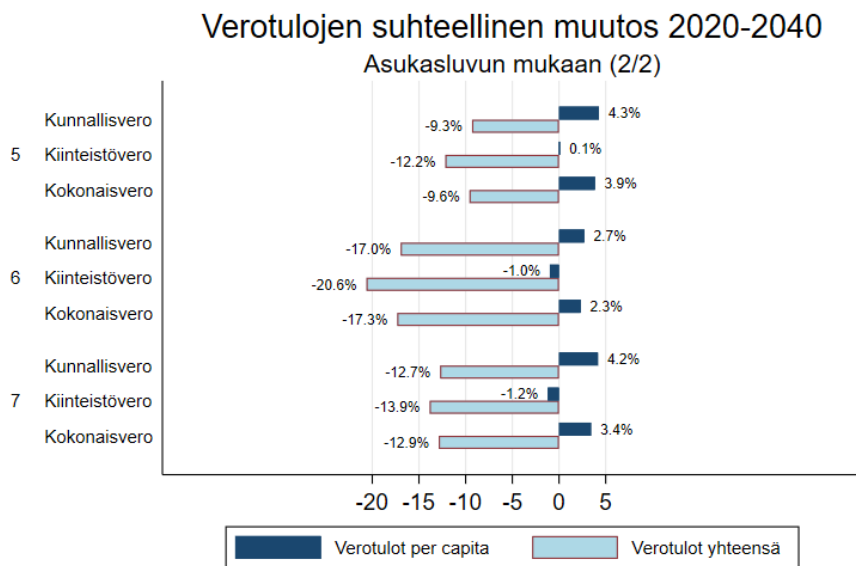
⁸⁰ Taulukoiden 13 ja 14 luvut kuvaavat periodikohtaisia keskiarvoja, jotka on laskettu kuntatyyppiltään keskimääräiselle kunnalle.

tähän ovat erot väestön määrän kehityksessä eri kunnissa. Ennusteskenaarioita on havainnollisempaa tarkastella eri kuntaryhmissä taulukoiden sijaan kuvioiden muodossa. Kuviossa 17 on havainnollistettu verotuottoennustetta eri kokoluokan kunnissa.

Kuvio 17. Verotuottojen ennustettu muutos 2020–2040 eri kokoluokan kunnissa



1 = Yli 100 000 as. 2 = 40 001-100 000 as. 3 = 20 001-40 000 as. 4 = 10 001-20 000 as.
5 = 5 001-10 000 as. 6 = 2 001-5 000 as. 7 = Alle 2 000 as.



1 = Yli 100 000 as. 2 = 40 001-100 000 as. 3 = 20 001-40 000 as. 4 = 10 001-20 000 as.
5 = 5 001-10 000 as. 6 = 2 001-5 000 as. 7 = Alle 2 000 as.

Verotuottomuutosten osalta kuviosta voidaan ensinnäkin todeta hyvin havainnollisella tavalla, miten ennustetut asukasta kohti lasketut verotuotot sekä kumulatiiviset kokonaisverokertymät eroavat väestönmuutoksen myötä. Voidaan hyvin perusteiden todeta, että kuntien tulevan rahoitusaseman kannalta asukasta kohti laskettu verotuottoennuste on merkittävämpi, koska palveluiden tarve määräytyy asukkaiden määrän mukaan. Jos asukasluku pienenee, myös palveluiden rahoitustarve pienenee. Joka tapauksessa on havainnollista todeta, että pienimpien kokoluokkien kunnissa asukasta kohti laskettu verotuotto voi nousta 2-4 % vuosina 2020–2040, mutta samaan aikaan kokonaisverotuotot laskea 10-17 %.

Asukasta kohti laskettujen verotuottojen kasvuennuste eri kokoluokan kunnissa vaihtelee niin, että suurimmissa kaupungeissa verotuotot kasvavat keskimäärin noin 11 %, ja pienissä 2 000–5 000 asukkaan kunnissa vain noin 2 %. Kääntäen tämä tarkoittaa palveluiden rahoituksen näkökulmasta sitä, että suurimmissa kaupungeissa olisi käytettävissä palveluiden järjestämiseen asukasta kohti vuonna 2040 11 % enemmän verotuloja vuoteen 2020 verrattuna, samalla kun pienissä kunnissa kustannusten ”kasvuvara” olisi vain joitain prosentteja keskimääräisellä tasolla.

Historialliseen kehitykseen nojautuen verotuottojen kehitys vaikuttaa joka tapauksessa haasteelliselta kuntatalouden tasapainon ja palveluiden rahoituksen näkökulmasta. Aiemmasta tutkimuksesta tiedämme, että kuntien nettokäyttömenojen kehitys edeltävän noin 20 vuoden aikana 2002–2018 on ollut nopeaa. Taulukossa 15 on esitetty kuntien nettokäyttömenojen kasvu 2002–2018⁸¹.

Taulukko 15. Kuntien käyttö- ja nettokäyttömenojen kasvu 2002–2018 eri senttileissä

Sentiili	Käyttömenojen muutos asukasta kohti 2002–2018 (%)	Nettokäyttömenojen muutos asukasta kohti 2002–2018 (%)
5	50	60
10	60	66
50	82	88
90	106	108
95	121	114

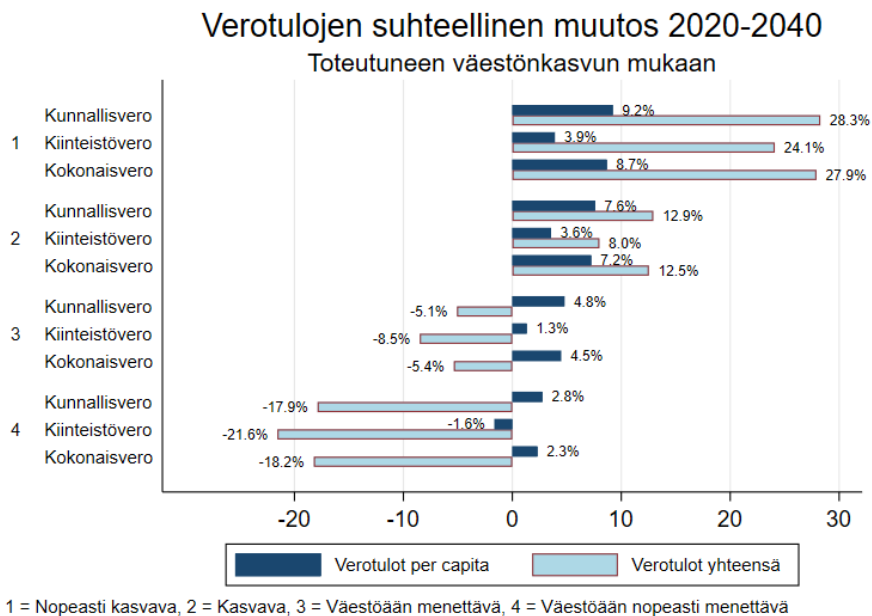
⁸¹ Lähde: Tempo Lecon Oy, Kuntien rahoitusperiaate, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019.

Taulukosta voidaan todeta, että mediaanikunnassa nettokäyttömenojen kasvu asukasta kohti tarkasteluajanjaksona on ollut 88 %. Jos tätä verrataan verotuottoskenaarioon, joka suurimpienkin kuntien osalta päättyy verotuottojen noin 11 % kasvuun 2020–2040, voidaan todeta, että yhdistelmä ei vaikuta mahdolliselta.

On mahdollista, että verotuottoennusteskenaario on liian pessimistinen mm. taustalla olevan lyhyen ja poikkeuksellisen 2014–2018 tarkasteluajanjakson takia, johon estimaatit nojautuvat. Joka tapauksessa vaikuttaa selvältä, että kuntien kustannukset eivät voi kasvaa vastaavalla tavalla 2020–2040, kuin mitä tapahtui 2002–2018; ainakaan ilman merkittävää verotuksen kiristymistä. Toki on myös muistettava, että verotuottoskenaarioista puuttuu yhteisöverotuotto, mutta sen kasvuvauhti tuskin merkittävästi eroaa kunnallisverotuottojen kasvuvauhdista. Kaiken kaikkiaan mahdollisuudet palveluiden rahoittamiseen vaikuttavat ennusteiden ja toteutuneen kehityksen valossa haasteellisilta.

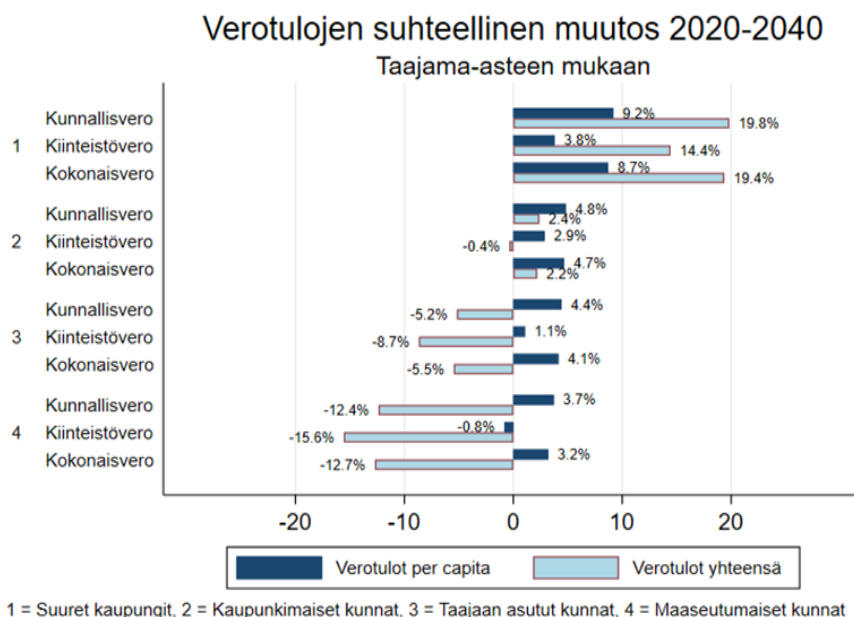
Kuviossa 18 on havainnollistettu verotuottoennusteskenaariot, kun kunnat on ryhmitelty toteutuneen väestönkasvun mukaan.

Kuvio 18. Verotuottojen ennustettu muutos 2020–2040 toteutuneen väestönmuutoksen mukaisissa kuntaryhmissä



Kehityksen yleiskuva on kunnat näin ryhmitellen samankaltainen kuin kokoluokittain. Väestöään kasvattavissa kunnissa asukasta kohti lasketut verotuotot kehittyvät myönteisemmin ja väestötappioalueilla heikommin. Kokonaisuutena verotuottojen kehitys vaikuttaa kuitenkin heikolta. Samat havainnot pätevät lähes sellaisenaan myös silloin, kun kunnat ryhmitellään taajama-asteen mukaan (kuvio 19).

Kuvio 19. Verotuottojen ennustettu muutos 2020–2040 taajama-asteen mukaisissa kuntaryhmissä



5.4 Yhteisöverotuottojen kehitys ja pohdintaa skenaarioista

Edellä olevasta tarkastelusta on jätetty pois yhteisöverotuottojen ennusteskenaariot. Syy tähän on siis se, että kehitystä ei voi ennakoita Tilastokeskuksen väestöennusteeseen nojautuen, koska kuntien väestön ikärakenne ei selitä tuoton variaatiota kuntien välillä.

Kuntakohtaisia tai kuntaryhmittäisiä yhteisöverotuoton ennusteita ei näistä lähtökohdista ole mahdollista muodostaa, mutta koko maan tasolla yhteisöverotuoton ennuste on mahdollinen. Edelläkin käsitellyllä tavalla yhteisöveroa maksetaan viime kädessä yhteisöiden elinkeinotoiminnan tuloksesta eli käytännössä yritysten voitoista. Yritysten

voitoilla ei pidemmällä tarkasteluajanjaksolla ole mitään trendiä. Ne eivät voi trendinomaisesti nousta sen enempää kuin laskeakaan hyvin luonnollisista syistä. Käytännössä liiketoiminnan kannattavuus määräytyy ennen kaikkea kilpailuasteen perusteella. Talusteoriassa on olemassa erilaisia markkinarakenteita, joissa kannattavuus sekä toisaalta myös hyvinvointivaikutukset eroavat toisistaan. Menemättä tarkemmin näihin voidaan tiivistää, että monopolitoiminnassa yritysten kannattavuus on suurimmillaan ja ns. täydellisen kilpailun tilanteessa hinnat vastaavat kustannuksia, eikä voitoja siinä mielessä kuin sanaa arkikäytössä käytetään, ole olemassa.

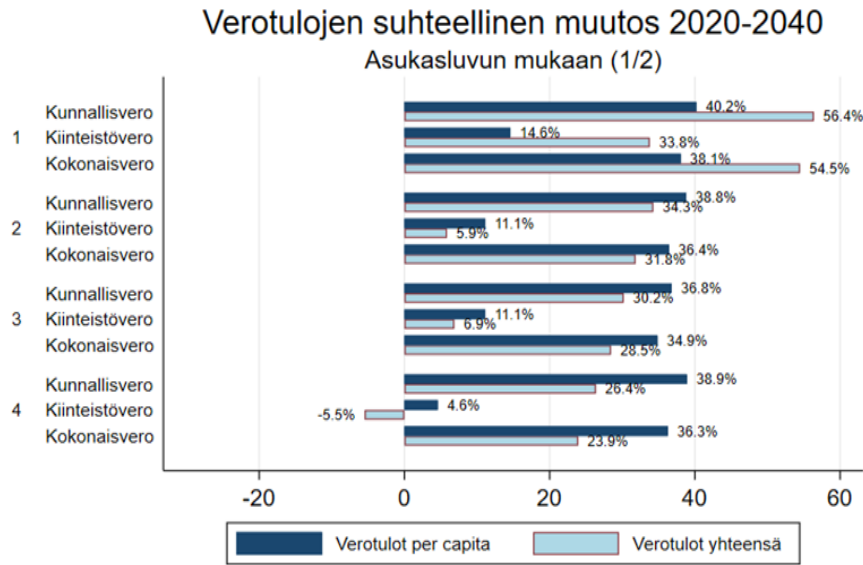
Kirjanpidollinen kannattavuus, johon yhteisöverojen kerääminen nojautuu, eroaa sekin talusteorian tarkoittamasta kannattavuudesta ja vaihtelee toimialoittain mm. toiminnan pääomavaltaisuuden suhteessa. Joka tapauksessa ei ole perusteita olettaa, että Suomen kansantalouden kilpailullisuus muuttuisi merkittävästi suuntaan tai toiseen 2020–2040.

Tämän perusteella kerättyjen yhteisöverojen ennakoiti on melko yksinkertaista. Edellä skenaarioissa on tehty oletus prosentin vuotuisesta kansantalouden kasvuvauhdista. Tämä tarkoittaa sitä, että kansantalous olisi 2040 noin 20 % suurempi kuin vuonna 2020. Muut asiat, kuten yritystoiminnan kilpailullisuus vakioiden tästä seuraa suoraan johtopäätös, että yhteisöiltä kerätyt yhteisöverot vuonna 2040 ovat noin 20 % korkeammat kuin 2020 eli yhteisöverotuottojen ennakoitu taso valtio ja kuntakenttä yhteen laskien vuonna 2040 olisi noin 20 % nykyistä suurempi. Yhteisöveron kohdalla vuotuiset vaihtelut tulevat jatkossakin olemaan suuria, ja hyvin todennäköisesti jakojärjestelmä on joiltain osin erilainen vuonna 2040, joten tämän verotuoton jakautumista kuntien välillä ei voi ennakoida.

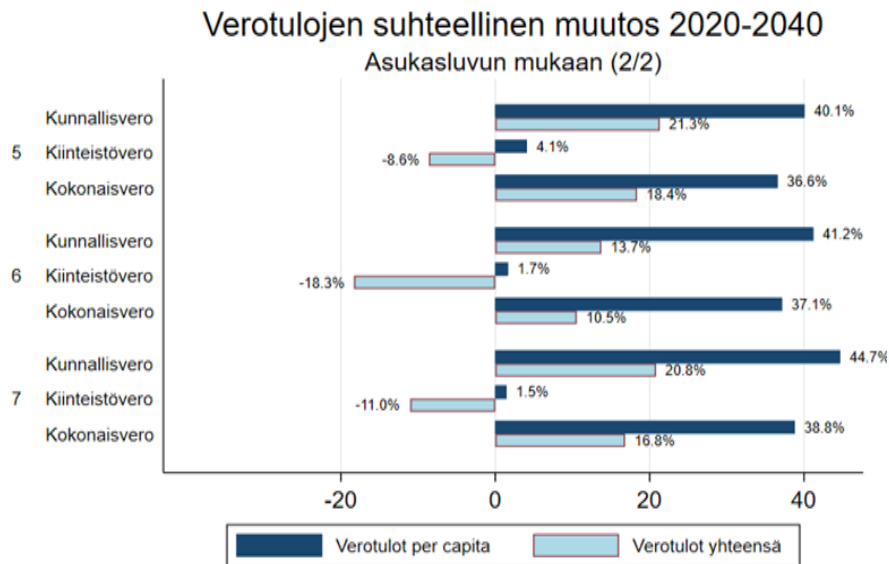
Tämän yhteisöveroon liittyvän yksinkertaisen laskelman kautta voidaan myös havainnollistaa sitä, miten tulevaisuuden kehityksen suhteen tehtävät oletukset voivat vaikuttaa radikaalisti verotuottoskenaarioihin. Jos oletamme, että Suomen kansantalouden kasvuvauhti olisikin keskimäärin prosentin sijasta kolme prosenttia vuodessa 2020–2040, tämä tarkoittaisi sitä, että Suomen kansantalous ja samalla yhteisöverotuotot olisivat vuonna 2040 noin 80 % nykyistä korkeammat, ei 20 %.

Tämä heijastuisi radikaalisti myös muihin verotuottoihin, ja myös kuntatalouden kestävyys sekä palveluiden rahoitusmahdollisuudet näyttäytyisivät aivan toisessa valossa. Kuviossa 20 on havainnollistettu, miltä verotuottoskenaario näyttäisi eri kokoluokan kunnissa, jos oletetaan, että Suomen kansantalous kasvaisi 2020–2040 keskimäärin kolme prosenttia vuodessa.

Kuvio 20. Verotulojen ennustettu muutos 2020–2040 eri kokoluokan kunnissa, kun BKT:n kasvun oletetaan olevan 3 % vuodessa



1 = Yli 100 000 as. 2 = 40 001-100 000 as. 3 = 20 001-40 000 as. 4 = 10 001-20 000 as.
5 = 5 001-10 000 as. 6 = 2 001-5 000 as. 7 = Alle 2 000 as.

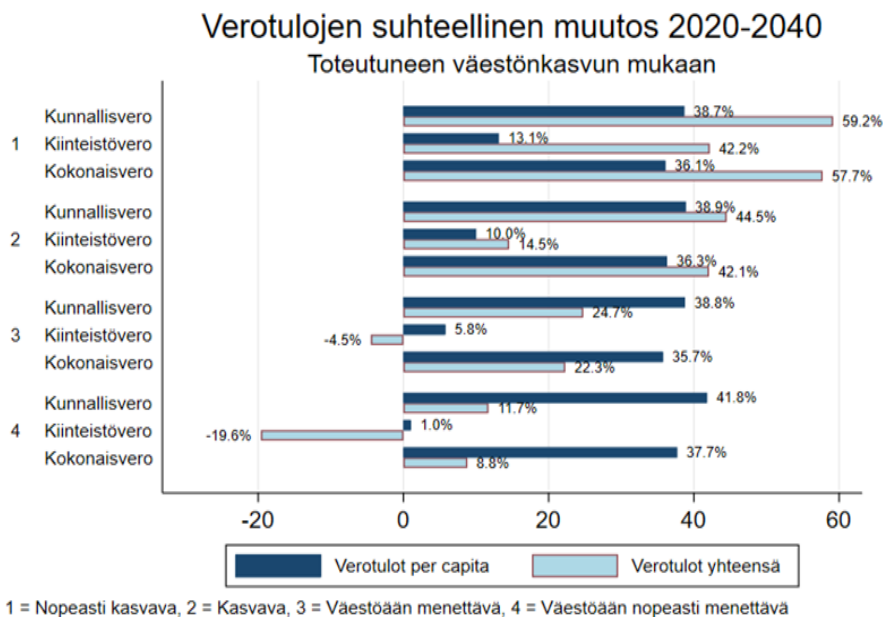


1 = Yli 100 000 as. 2 = 40 001-100 000 as. 3 = 20 001-40 000 as. 4 = 10 001-20 000 as.
5 = 5 001-10 000 as. 6 = 2 001-5 000 as. 7 = Alle 2 000 as.

Kuvion 20 perusteella verotulot asukasta kohti ilman yhteisöverotuloa kasvaisivat tällä oletuksella kuntakokoryhmästä riippuen 35-39 %, pääosan kasvusta ollessa seurausta kunnallisverotulon kasvusta. Tässä skenaariossa myöskään yhteenlasketut

kokonaisverotulot eivät laskisi missään kuntaryhmässä; eivät edes väestöään 2014–2018 voimakkaimmin menettäneissä kunnissa (kuvio 21).

Kuvio 21. Verotulojen ennustettu muutos 2020–2040 toteutuneen väestönmuutoksen mukaan, kun BKT:n kasvun oletetaan olevan 3 % vuodessa



Tämä esimerkki osoittaa erään koko tutkimuksen perusjohtopäätöksen. Kuva tulevien vuosikymmenien kehityksestä kuntien verotulojen ja samalla palveluiden rahoitusmahdollisuuksien näkökulmasta on aivan toinen, kun oletusta talouskasvusta muutetaan. Suomen kuntatalouden ja muun julkistalouden näkökulmasta keskeinen ja käytännössä ainoa ratkaiseva asia onkin tuleva talouskasvu. Mikäli julkisen talouden kestävyttä ja Suomen kilpailukykyä tukevia rakenteellisia uudistuksia ei toteuteta tai ulkoisten tekijöiden takia kuten esimerkiksi kansainvälisen talouden heikon kehityksen vuoksi myös seuraava vuosikymmen menetetään taloudellisessa mielessä, kuten tapahtui suurelta osin 2010-luvulla, Suomen kansantalous ja samalla kuntatalous ovat lähellä umpikujaa samaan aikaan kun väestön ikärakenne on heikoimmillaan. Tilanne Suomessa on se, että viimeiset vuodet julkistalouden velkaantuminen on peittänyt todellisen tilanteen ja tasapainoa on ylläpidetty velkaantumalla. Tämä ei ole loputtomiin vaihtoehtona. Kuntatalouden pidemmän aikavälin haasteita ei voi ratkaista ilman tehtävien karsimista tai verotuksen kiristämistä, mikäli kansantalouden kasvu jää 0-1 prosenttiin vuodessa.

Verojärjestelmän kehittämisen osalta tästä seuraa loogisesti ainakin kaksi johtopäätöstä. Ensinnäkin kuntatalouden haasteet ovat ennen muuta koko kansantalouden haasteista riippuvia. Kuntakentältä tuskin löytyy sellaisia työkaluja, että haasteet voisi ratkaista kuntien toimenpitein. Toisekseen luvussa kaksi kuvatulla tavalla hyvää verojärjestelmää voidaan lähestyä eri näkökulmista. Suomen nykyisessä tilanteessa vaikuttaisi siltä, että verojärjestelmän kannustevaikutuksia olisi syytä painottaa, koska verotus on yksi keskeinen asia, joka vaikuttaa myös siihen, miten talouskasvun jatkossa käy. Tämä saattaa edellyttää myös menopaineiden kriittistä tarkastelua sekä erilaisten kuntien tehtävien priorisoimista.

Liitteessä neljä on suoritettu kaksi simulaatiotarkastelua veromuutosten vaikutuksesta. Toisessa tarkastellaan kiinteistöverotuksen kolminkertaistamisen vaikutusta ja toisessa sote-uudistuksen myötä kuntien tuloverotukseen mahdollisesti tehtävän veroprosentin alentamisen vaikutuksia. Näiden perusteella vaikuttaa siltä, että ainakin teknisesti kiinteistöverotusta kiristämällä on mahdollista lisätä kuntien verotuottoja huomattavasti. Samaan aikaan kunnilta poistuu karkealla tasolla noin 50 % kustannuksista sote-kustannusten myötä, joten näiltä osin verojärjestelmä tarjoaa mahdollisuuksia. On kuitenkin muistettava, että kiinteistöverotuksen kolminkertaistaminen olisi erittäin suuri muutos ja johtaisi verorasituksen voimakkaaseen nousuun sekä myös muihin mm. oikeudenmukaisuuteen liittyviin vaikutuksiin.

Lopuksi on syytä kiinnittää huomiota suunnitteilla olevan sote-uudistuksen merkitykseen kuntataloudelle. Toteutuessaan uudistus tarkoittaisi sitä, että sote-palvelut poistuisivat kuntien vastuulta. Kuntien tehtävistä käyttökustannuksiltaan korkeimmat ovat sosiaali- ja terveystalouden sekä koulutuksen järjestämistä vastaavat. Väestön ikääntymisen takia menojen kasvupaineen voidaan ennakoida kohdistuvan tulevana vuosikymmeninä nimenomaan sote-palveluihin, erityisesti pitkäaikaishoivaan. Vastaavasti matalan syntyvyyden tilanteessa koulutuksen sekä myös varhaiskasvatuksen menopaineiden voidaan olettaa olevan maltilliset ja jopa laskevat.

Kuntakentän keskeisten palveluiden kustannuskehityksestä on tehty aiempaa selvitystyötä mm. valtiovarainministeriössä⁸². Näissä on arvioitu, että sote-uudistuksen myötä kunnilta poissiirtyvien sote-palveluiden kulutuksen määrän lisäys 2025–2040 olisi keskimäärin 0,9 % vuodessa. Sen sijaan opetustoimessa, varhaiskasvatus mukaan lukien, volyymin arvioidaan tänä ajanjaksona laskevan keskimäärin 1,0 % vuodessa.

Käytännössä taustalla on se, että kuntien opetuksen järjestämiselvoitteen kohteena olevien lasten ja nuorten lukumäärä laskee huomattavasti. Tällä hetkellä perusopetuksen aloittaa noin 58 000 lasta vuodessa. Sen sijaan tällä hetkellä syntyvien lasten

⁸² Suomen julkisen talouden kestävyys, Valtiovarainministeriön julkaisu – 2020:59.

aloittaessa perusopetuksen vuonna 2028 ikäluokan suuruus on noin 46 000 lasta. Palvelutarve laskee perusopetuksen aloittavien lasten osalta seitsemässä vuodessa siis noin 20 prosentilla.

Ikäluokkien pientymisen vaikutuksia varhaiskasvatuksen sekä esi- ja perusopetuksen julkisiin kustannuksiin voidaan tarkastella palveluiden piirissä olevien kuntien asukkaiden määrän sekä erityisesti palveluiden järjestämisestä aiheutuneiden toteutuneiden kustannusten perusteella. Koska varhaiskasvatus sekä esi- ja perusopetus ovat kaupunkien ja kuntien järjestämiä peruspalveluita, vaikuttaa palvelujen järjestämisen kustannuksiin palvelutarpeen (ikäluokan koko) lisäksi myös usea muu palvelujen tarjontaan liittyvä tekijä, kuten kouluverkko, laatu, tehokkuus jne.

Toteutuneiden kustannusten muutoksen perusteella voidaan arvioida, missä määrin kunnat ovat pystyneet sopeuttamaan palvelurakenteita vastaamaan pienentyntä palvelutarvetta. Opetustoimen kustannuksista noin 80 % muodostuu henkilöstö- ja tilakustannuksista. Jos palvelurakenteita ja kustannustasoa olisi mahdollista sopeuttaa samassa suhteessa ikäluokkien pientymisen kanssa, palveluiden järjestämiskustannukset laskisivat edellä todetun mukaisesti 20 % siihen mennessä, kun koko perusopetuksen volyyymi on alentunut vastaamaan pienentyneitä ikäluokkia. Nykyisen kustannustason perusteella kustannussäästö olisi noin 1,5-2 mrd. euroa, josta valtion rahoitusosuus on noin neljäsosa⁸³.

Tämän valossa, jos sote-uudistus toteutuu, vaikuttaa siltä, että kuntien mahdollisuudet rahoittaa järjestämisvastuullaan olevat palvelut ovat selkeästi paremmat kuin ilman uudistusta ennakoitu verotulojen kehitys huomioiden. Samassa yhteydessä on kuitenkin todettava, että 2002–2018 tapahtunut kuntien nettokäyttömenojen voimakas kasvu on tuolloin ollut laaja ilmiö, joka on näkynyt käytännössä kaikissa merkittävässä tehtäväluokissa; ei yksinomaan sote-palveluiden kustannuksissa. Tätä taustaa vasten vaikuttaa mahdolliselta, että kuntien kustannusten kehitys on liian nopeaa sote-uudistuksen jälkeenkin verotuottojen kehitykseen verrattuna. Lisäksi epävarmuutta luo oppivelvollisuuden laajentaminen toiselle asteelle, minkä lopullisia kustannusvaikutuksia on vaikea arvioida. Tämä voi vaikuttaa odotettuun koulutuksen kustannuskehitykseen.

Joka tapauksessa, jos sote-uudistus toteutuu ja jos kuntien vastuulle jäävän koulutuksen ja varhaiskasvatuksen kustannuskehitys on laskeva, on mahdollista, että verotuottojen hidaskin kehitys riittää ylläpitämään kuntakentän rahoitustasapainon myös eri kuntaryhmissä.

⁸³ Opetus- ja kulttuuriministeriö, Pasi Rentolan muistio.

6 Johtopäätökset

Kuntien verotuotot ovat kasvaneet

Verotuotot ovat pääosin kasvaneet kaikissa kuntaluokissa ja verolajeissa, mitä selittää osin finanssikriisin jälkeisen pitkän taantumajakson päättymisen ja talouskasvun käynnistyminen tarkastelujakson aikana. Toki myös esimerkiksi verotuksen kiristymisen on vaikuttanut asiaan. Tarkasteluajanjakso, jolta oli saatavilla Verohallinnosta kuntakohtaista tilastotietoa eri veromuodoista, on kuitenkin melko lyhyt 2014–2018 (kiinteistöveron osalta 2014–2019).

Julkisuudessaakin on paljon keskusteltu alueellisesta eriytymiskehityksestä, jonka eräs ulottuvuus ovat erot verotuotoissa asukasta kohti kuntien välillä. Eri tavoin ryhmiteltyinä kuntien välillä onkin selkeitä eroja eri verolajien tuotoissa. Tarkasteluajanjaksona ei ole kuitenkaan havaittavissa selkeää eriytymiskehityksen voimistumista, sillä ääripäitä edustavien kuntaryhmien suhteelliset erot ovat pysyneet melko samalla tasolla tai jopa kaventuneet. Tämä pätee riippumatta siitä, tarkastellaanko asiaa asukasta kohti laskettujen kunnallisverotuottojen tai yksikköverotuottojen kautta.

Tasoerot verotuotoissa asukasta kohti ovat kuitenkin selviä kuntaryhmittäin. Esimerkiksi veromuodoista fiskaalisesti tärkein, kunnallisvero, eroaa tuotoltaan kolmessa suurimman kokoluokan kuntaryhmässä melko vähän. Veron tuotto oli vuonna 2018 noin 3 400–3 500 euroa asukasta kohti. Sen sijaan siirryttäessä pienempiin kuntakoluokkiin todetaan, että kaikkein pienimmät kunnat keräsivät kunnallisverotuottoja noin 2 600 euroa asukasta kohti. Ero on merkittävä ja tarkoittaa käytännössä sitä, että yhden asukkaan palveluiden rahoittamiseen on pienimmissä kunnissa käytössä kunnallisverotuottoja 25 % vähemmän kuin suurimmissa kunnissa. Vastaavia eroja voidaan tunnistaa myös muiden verolajien osalta sekä kunnat muulla tavoin ryhmitellen. Vastaavia eroja voidaan tunnistaa myös yksikköverotuottojen osalta, mikä osoittaa, että kuntien välillä vallitsee eroja veropohjassa.

Kunnallisveron fiskaalinen merkitys on ylivoimainen

Kuntien verotuotot muodostuvat käytännössä kolmesta verolajista eli kunnallisverosta, kiinteistöverosta sekä yhteisöverosta. Näistä kunnallisveron eli kuntalaisten ansiotuloistaan maksamien verojen fiskaalinen merkitys on ylivoimainen kahteen muuhun verolajiin verrattuna. Koko maan tasolla noin 80 % kuntien verotuotoista tulee kunnallisverosta. Valtaosassa kuntia kiinteistöveron tuotto on jonkin verran korkeampi asukasta kohti kuin yhteisöveron tuotto. Kiinteistöveron tuotto on samalla kasvanut lyhyt

tarkasteluajanjakso huomioiden erittäin nopeasti suuressa osassa kuntia. Yhteisöveron tuotto eroaa kahdesta muusta veromuodosta erityisesti siinä, että tuoton vaihtelu vuodesta toiseen on suurempaa.

Paljon kunnallisverotuloja asukasta kohden kerääviä kuntia näyttää yhdistävän kunnan suuri asukasluku (yli 20 000 asukasta), nopea väestönkasvu ja kaupunkimaisuus. Heikommin kunnallisverotuloja kerääviä kuntia puolestaan yhdistää vähäinen ja pienentyvä väestöpohja sekä maaseutumaisuus. Paljon kiinteistöveroja asukasta kohden kerääviä kuntia puolestaan yhdistää aineiston perusteella erityisesti nopea väestönkasvu ja kaupunkimaisuus (sekä korkea veroprosentti). Heikommin kiinteistöveroja kerääviä kuntia yhdistää pieni koko ja matala veroprosentti. Yhteisöveron tuotto asukasta kohti on ollut korkein kaikkein suurimmissa ja pienimmissä kunnissa. Suurimpien kuntien kohdalla kyse on siitä, että elinkeinoelämä keskittyy Suomessa suuriin kaupunkeihin, kaupunkiseuduille ja erityisesti pääkaupunkiseudulle. Pienimpien kuntien kohdalla jako-osuusjärjestelmä todennäköisesti vaikuttaa asiaan ja ns. metsäerä näkyy asukasta kohti lasketussa tuotossa.

Kunnallisverotuoton yhteys kokonaisverotuottoihin havaitaan selvästi tilastollisesti. Sen sijaan yhteisöveron ja kiinteistöveron sekä kokonaisverotuottojen välinen yhteys on heikko. Myöskään hypoteesi siitä, että korkean verotuoton kuntia yhdistäisi verotuottojen tasainen jakautuminen eri veromuotoihin, ei saa tukea tilastollisista tarkasteluista.

Verotuotoissa vallitsevat erot asukasta kohti voidaan selittää kunnan taustatekijöillä

Verotuotoissa vallitsevat erot kuntien välillä voidaan selittää hyvin kuntien taustamuuttujilla. Tutkimuksessa luotu tilastollinen malli selittää yli 90 % kuntien välillä vallitsevasta kunnallisverotuottojen variaatiosta. Kunnallisverotuottoja asukasta kohti selittäviä tekijöitä voidaan luonnehtia seuraavasti:

- Kunnallisverotuotoltaan hyvällä kunnalla on seuraavia piirteitä:
 - Kunnan väestörakenne on ”terve” ja painottuu työurallaan parhaassa vaiheessa oleviin ikäluokkiin, joiden perheet ovat nuorisovaiheessa.
 - Kunnan väestö on koulutettua.
 - Kunnan elinkeinoelämä on ylipäätään vilkasta. Elinkeinorakenteella sinällään ei ole kriittistä merkitystä, mutta elinkeinoelämää on oltava ja työllisyysaste on tärkeä.

Muiden veromuotojen tuottoa asukasta kohti ei kyetä yhtä hyvin selittämään käytettävissä olevilla taustamuuttujilla. Kuitenkin kiinteistöveron tuoton variaatiostakin asukasta kohti kuntien välillä voidaan selittää noin 60 %. Kiinteistöveron tuottoon kunnan väestön ikärakenteella ei ole vaikutusta, kun muut tekijät huomioidaan. Kiinteistöveroprosentit vaikuttavat vahvasti kiinteistöveron tuottoon. Yhteisöverojen tuotot ovat heikoimmin selitettävissä kuntatasolla. Kokonaisverotuottojen vaihtelusta asukasta kohti kuntien välillä on mahdollista selittää tilastollisella mallilla yli 80 %, mikä on korkea selitysaste.

Ennusteskenaariot viittaavat verotuottojen hitaaseen kehittymiseen seuraavien 20 vuoden aikana

Tutkimuksessa luotiin Tilastokeskuksen väestöennusteeseen nojautuen skenaariot kunnallisvero- ja kiinteistöverotuottojen kehittymisestä seuraavien 20 vuoden aikana. Näitä skenaarioita ei ole syytä pitää varsinaisina ennusteina. Käytännössä ennusteiden laatiminen 20 vuoden aikajanelalla on mahdotonta jo siitä syystä, että näin pitkänä ajanjaksona verojärjestelmää todennäköisesti muutetaan joiltain osin, kuntakenttä voi muuttua muotoaan ja Suomessa kohdataan ennakoimattomia kriisejä. Skenaariot ovat yksi mahdollinen kuva, miltä kehitys voi näyttää.

Skenaarioennusteiden taustalla on oletus, että Suomen kansantalous kasvaa seuraavien 20 vuoden aikana keskimäärin prosenttiin vuodessa. Tämä vastaa karkealla tasolla kasvua, joka vallitsi keskimäärin 2010-luvulla, mutta historiallisessa katsannossa kasvuvauhti on hidas.

Asukasta kohti laskettujen verotuottojen ennakoidaan kuntakokoluokasta riippuen olevan vuonna 2040 vuoteen 2018 verrattuna noin 2-11 % korkeammat. Kun ennakoitu väestömuutos huomioidaan, kumulatiivisten verotuottojen ennakoidaan laskevan pienemmissä kuntakoryhmissä ja kasvavan erityisesti kaikkein suurimmissa kunnissa. Suomen väestön ikärakenteen kehitys näkyy selvästi verotuottoskenaarioissa. Verotuottojen kehityksen ennakoidaan olevan heikointa 2020-luvun loppupuoliskolla, jolloin ikärakenne Suomessa on heikoimmillaan.

Historialliseen kehitykseen nojautuen kuntakentän kyky palveluiden rahoittamiseen vaikuttaa haasteelliselta. Kuntien nettokäyttömenot kasvoivat 2002–2018 keskimäärin (mediaani) asukasta kohti noin 88 %. Nyt verotuottojen ennakoidaan kasvavan seuraavan 20 vuoden aikana vain joitain prosentteja. Eräs haaste on sekin, että peilaten verotuottojen taustalla vaikuttavia tekijöitä, mitään yksittäisiä tekijöitä, joihin vaikuttamalla kunnat voisivat kasvattaa verotuottojaan, on vaikea esittää. Verotuksen kiristäminen on luonnollisesti ainakin tietyissä rajoissa tällainen keino. On kuitenkin syytä todeta, että kunnallisverotuksen kireydessä vallitsee jo nyt suuria eroja kuntien välillä.

Manner-Suomen korkein kunnallisveroprosentti on 23,5 ja matalin 17,0, joten kuntien mahdollisuudet kiristää verotusta vaihtelevat ja mikäli korotukset kohdistuisivat enemmän niihin kuntiin, joissa veroprosentti on jo nyt korkea, erot korostuisivat edelleen.

Esimerkiksi kuntatason elinkeinopolitiikalla on tuskin saatavissa nopeita vaikutuksia. Kunnat voivat luoda ympäristön, jolla pyrkivät houkuttelemaan koulutettua ja ”tuottavassa” iässä olevaa väestöä sekä yritystoimintaa, mutta vaikutukset ovat hitaita. Lisäksi suuriin trendeihin, kuten väestön keskittymiseen erityisesti pääkaupunkiseudulle, on vaikea vaikuttaa millään keinolla.

Sote-uudistuksen toteutuminen voi vaikuttaa myönteisesti kuntatalouden tasapainoon. Sote-palveluiden myötä noin puolet kuntien kustannuksista poistuu, mutta ehkä tärkeämpää tulevaisuuden kannalta on se, että sote-palveluiden kustannusten ennakoidaan kasvavan eri tehtäväluokkien kustannuksista voimakkaimmin lähivuosikymmeninä. Sen sijaan koulutuksen kustannusten arvioidaan keskimäärin jopa laskevan ikäluokkien pienenemisestä johtuen. Koulutus on jatkossakin kuntien vastuulla. Kustannusten tulevaan kehittymiseen liittyy kuitenkin erilaisia epävarmuuksia.

Talouden kasvuvauhti vaikuttaa olennaisesti verotuottoihin. Mikäli oletetaan, että Suomen kansantalous kasvaisi 2020–2040 yhden prosentin sijaan kolmen prosentin vuotuista tahtia, verotuottojen kehitys olisi huomattavasti myönteisempi. Tällöin skenaario ennakoii kuntakokoluokasta riippuen asukasta kohti noin 35-40 % verotuottojen kasvua. Tutkimuksen keskeinen johtopäätös onkin se, että kuntakentän tuleva rahoitusasema ja samalla kyky rahoittaa palvelut riippuu keskeisesti Suomen talouskasvusta. Tilanne on hyvin haasteellinen, mikäli 2010-luvun kansantalouden kehitys jatkuu myös seuraavina vuosikymmeninä. Mainittakoon, että oletus kolmen prosentin vuotuisesta talouskasvusta edustaa pidemmän ajanjakson tarkastelussa realistista tasoa, johon Suomessa on päästy. Talouskasvu Suomessa määräytyy käytännössä tuottavuuden kehityksen kautta. Keskeinen syy Suomen talouden haasteille on jo pidempään ollut heikko tuottavuuskehitys, mutta aiempi taloushistoria viittaa siihen, että mainittu noin kolmen prosentin vuotuinen talouskasvu on saavutettavissa, vaikka työikäisen väestön määrä tällä hetkellä vähenee. Kuntakentällä on kuitenkin vain vähän työkaluja vaikuttaa kansantalouden tulevaan kehitykseen.

Nopeita rakenteellisia muutoksia verojärjestelmään ei ole syytä tehdä

Kuntien verojärjestelmää tulee arvioida yhdessä kunnille annettujen tehtävien kanssa. Edellä todetusti, jos sosiaali- ja terveystaloudelliset palvelut siirtyvät kunnilta maakunnille valmiilla olevan sote-uudistuksen mukaisesti, kuntatalouden tasapainon säilyttäminen tulevina vuosikymmeninä voi helpottua. On mahdollista, että nykyisestä kaksiportaisesta järjestelmästä siirrytään lähivuosina kolmiportaiseen, jos selvitettävänä oleva

maakuntaverot otetaan käyttöön. Hyvän verojärjestelmän selkeys- ja yksinkertaisuuskriteerien näkökulmasta nykyisen järjestelmän rakenteellisia muutoksia ei voida pitää suositeltavana ainakaan ennen, kuin mahdollisen maakuntaveron valmistelua koskevat linjaukset on tehty.

Selkeys- ja yksinkertaisuuskriteerien lisäksi hyvän verojärjestelmän ominaispiirre on myös tehokkuus. Tehokkuuden ja kannustinvaikutusten voidaan tulkita korostuvan jatkossa, koska edellä todetulla tavalla talouskasvu on ensiarvoisen tärkeää kuntakentän verotuloille. Kunnallisveron fiskaalinen merkitys on keskeinen kuntatalouden näkökulmasta. Ansiotuloista perittävään kunnallisveroon liittyy väistämättä vastaavia työn tekemiseen liittyviä yleisiä negatiivisia kannustinvaikutuksia kuin valtion ansiotuloerotukseenkin. Ansiotulosta tehtäviä verovähennyksiä on syytä arvioida kriittisesti myös kunnallisveron näkökulmasta, eikä kunnallisverotuksessa voi suositella nykyistä laajempaa progressiota.

Yhteisöveron tai pääomatuloveron merkityksen kasvattamista suhteellisesti muihin veromuotoihin nähden ei verotulojen huonon ennustettavuuden vuoksi voi suositella kuntatasolle. Yhteisöveron jako-osuudet ovat kuitenkin nykyisin tärkeitä tulonlähteitä kunnille. Toisinaan on nostettu esiin myös mahdollisuus pääomatuloerotottojen ohjaamiseen kunnille, mitä on perusteltu etuperiaatteella. Pääomatuloerotottojen ohjaamiseen kunnille liittyy riski kuntien eriarvoisuuden lisääntymisestä, haitallisesta verokilpailusta ja kuntatalouden ennakoitavuuden heikkenemisestä.

Mikäli nykyistä verojärjestelmää tarkastellaan kuntaryhmätasolla, eri veromuotojen tuotot eroavat, mutta pääasiassa luonnollisista kuntien taustamuuttujista johtuvista syistä. Esimerkiksi fiskaaliselta merkitykseltään tärkeimmän eli kunnallisveron tuotto eroaa ennen kaikkea kunnan väestön ansiotason mukaan, mitä voitaneen pitää luonnollisena asiana. Yhteisöveron osalta nykyinen jako-osuusjärjestelmä tasaa eroja verotuloissa verrattuna järjestelmään, jossa kunta saisi pitää suoraan alueellaan sijaitsevasta yritystoiminnasta kerätyt verotulot. Voidaan toki nostaa esiin kysymys, tulisiko kuntien saada suurempi osuus yhteisöveron tuotosta tai tulisiko jako-osuusjärjestelmän tasata kuntien välisiä eroja nykyistä enemmän. Jälkimmäinen kysymys on luonteeltaan lähinnä normatiivinen, johon ei ole yhtä oikeaa vastausta. Valtion ja kuntien välisen jako-osuuden osalta voidaan nostaa esille se, että mikäli näin tehtäisiin, valtiontalous heikkenisi vastaavasti. Lisäksi muutos korostaisi yhteisöverotottojen merkitystä kuntakentälle, mitä edellä mainituista syistä on vaikea suositella.

Tiettyjä piirteitä siitä, että nykyinen verojärjestelmä kohtelee eri kuntia ja kuntaryhmiä eriarvoisesti, on mahdollista tunnistaa. Eräänä tällaisena voidaan nostaa esille se, että kunnallisverotuksen vähennykset vaikuttavat eri tavoin eri kuntiin ja ovat johtaneet kasvaviin eroihin nimellisten ja efektiivisten veroprosenttien välillä eri kunnissa. Tämä voi olla haaste kunnalle, joka väestön rakenteensa takia joutuu pitämään yllä

korkeampaa nimellistä veroprosenttia verokkikuntiin verrattuna, koska tämä voi esimerkiksi vaikuttaa hyvän ansiotason asukkaiden asettumispäätöksiin. Tätä haastetta on kuitenkin vaikea ratkaista. Kunnallisverotuksen vähennysten karsiminen on todennäköisesti vaikeaa, koska se tarkoittaisi verotuksen kiristymistä pieni- ja keskituloisten kohdalla.

Kiinteistövero soveltuu ominaisuuksiltaan kuntatasolle hyvin. Kiinteistöverolla on vähän haitallisia kannustinvaikutuksia taloudelliseen toimintaan, ja verotuottojen ennustettavuus on hyvä. Tutkimuksessa suoritettavat simulaatiot osoittavat, että kiinteistöverolla voi myös olla huomattavaa fiskaalista potentiaalia, mikäli sitä kiristetään merkittävästi. Potentiaali vaikuttaisi myös korostuvan pienemmissä kunnissa. Kiinteistöveron kiristämiseen liittyy kuitenkin myös mm. tulonjako- ja oikeudenmukaisuuskysymyksiä, joiden takia huomattavaa verorasituksen nostoa voi olla vaikea toteuttaa. Toteutessaan sote-uudistus voi kuitenkin tarjota mahdollisuuden siirtää verotuksen painopistettä kunnallisverotuksesta kiinteistöverotuksen suuntaan ainakin jossain määrin. Tämä vähentäisi verojärjestelmästä seuraavia negatiivisia kannustinvaikutuksia.

Kaiken kaikkiaan verojärjestelmän ja verotuottojen osalta on kuitenkin muistettava se tosiasia, että Suomi on jo nyt eräs globaalilla tasolla kireimmän verotuksen maista. Riski verorasituksen kasvulle on selkeä erityisesti, mikäli verotuksen kolmas porras maakuntaverotuksen muodossa otetaan käyttöön. Viime kädessä kuntatalouden tasapaino riippuu verotuottojen (ja valtionosuuksien) lisäksi menoista. Myös kuntien tehtäviä ja niistä aiheutuvia kustannuksia tulee voida arvioida kriittisesti.

Liite 1. Lisätarkasteluita verotuottojen kehityksestä eri kuntaryhmissä

Päätöksissä useaan otteeseen todetulla tavalla eräs perussy s kuntatalouden ja kuntien verotuottojen eriytyvälle kehitykselle on väestönmuutos, jossa Suomen väestö keskittyy tietyille alueille ja suuri osa maasta on muuttotappioaluetta. Seuraavassa verotuottojen kehitystä on tarkasteltu toteutuneen väestönmuutoksen mukaan kunnat ryhmitellen. Tarkastelutaso on osittain päällekkäinen päätöksin kuntakokoluokittaisen tarkastelun kanssa, koska väestöään kasvattavat kunnat ovat tyypillisesti jo ennalta suuria kaupunkeja. Tässäkin Uusimaa ja erityisesti pääkaupunkiseutu erottuu muusta Suomesta. Vastaavasti väestöään menettävät kunnat ovat usein pieniä kuntia. Tosin viime vuosina myös melko suuret kunnat ovat olleet negatiivisen väestönkehityksen kohteena.

Kunnan toteutuneen väestönmuutoksen mukaisessa luokittelussa kunnat jaettiin neljään ryhmään vuosien 2014–2018 keskimääräisen vuosittaisen väestönmuutosprosentin mukaan:

Nopeimmin kasvava: Yli 1 % kasvu

Kasvava: 0–1 % kasvu

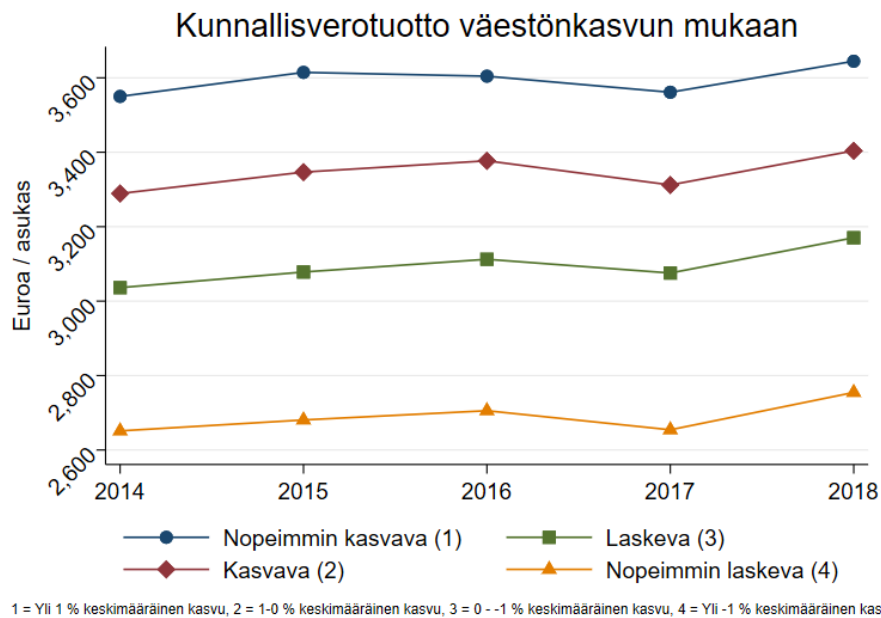
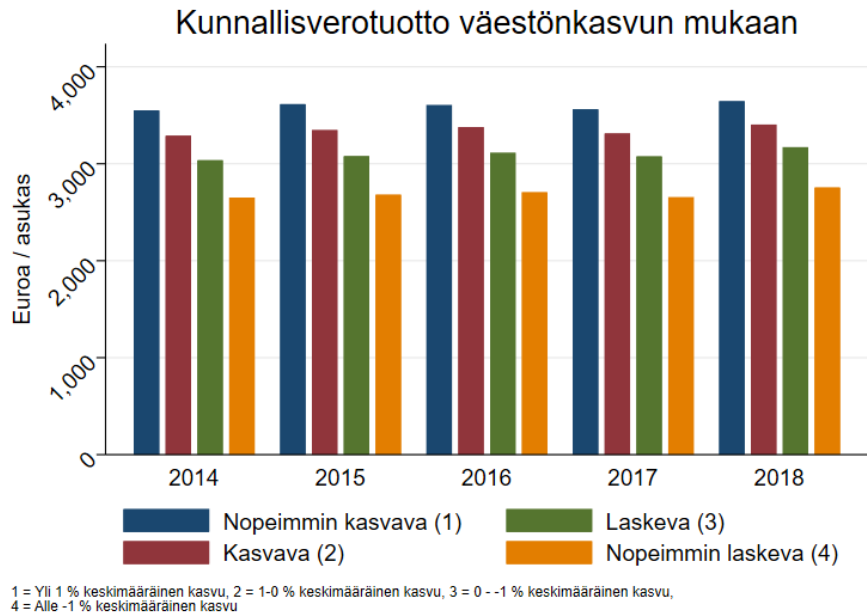
Laskeva: -1–0 % kasvu

Nopeimmin laskeva: Alle -1 % kasvu

Kunnallisvero

Kuviosta 1 voidaan todeta, että asukasta kohden lasketut kunnallisverotuotot ovat lähes lineaarisessa yhteydessä kunnan väestönkasvuun. Nopeimmin kasvavissa kunnissa kertymä oli vuonna 2018 noin 3 600 euroa ja nopeimmin väestöään menettäneissä hieman alle 2 800 euroa.

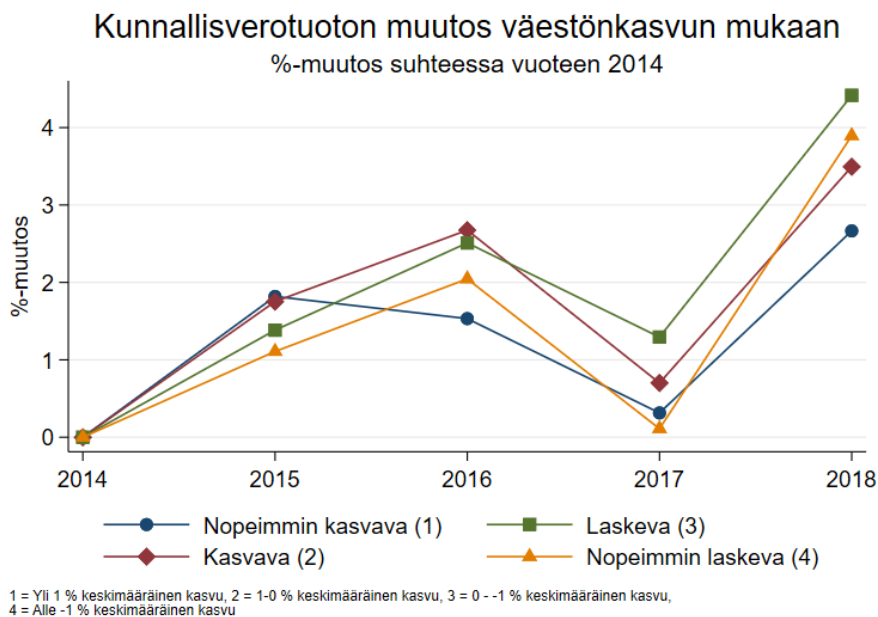
Kuvio 1. Kunnallisverotuotto toteutuneen väestönmuutoksen mukaan tarkasteltuna



Havainto on hyvin looginen ja palautuu siihen, että nopeimmin kasvavat kunnat keräävät työikäistä väestöä muodostaen eri tavoin dynaamisen ympäristön myös elinkeinoelämälle. Tämä puolestaan heijastuu myös ansiotasoon, joka puolestaan määrittää asukasta kohti lasketun kunnallisverotuoton. Toisaalta nopeimmin väestöään menettävät kunnat ovat alueita, joista työikäinen väestö muuttaa pois ja väestön ikääntymisen korostuu. Tästä seuraa se, että väestöstä suuri osa elää tulonsiirtojen, kuten eläkkeiden varassa ja toisaalta alue ei tarjoa myöskään samalla tavalla mahdollisuuksia elinkeinoelämälle, mikä heijastuu myös töissä olevien asukkaiden ansiotasoon.

Tätä taustaa vasten jossain määrin yllättävä havainto on se, että asukasta kohti laskettujen kunnallisverotuottojen kehitys on ollut myönteisintä väestöään menettäneissä kunnissa (kuvi 2).

Kuvio 2. Kunnallisverotuoton muutos 2014–2018 toteutuneen väestönmuutoksen mukaan tarkasteltuna

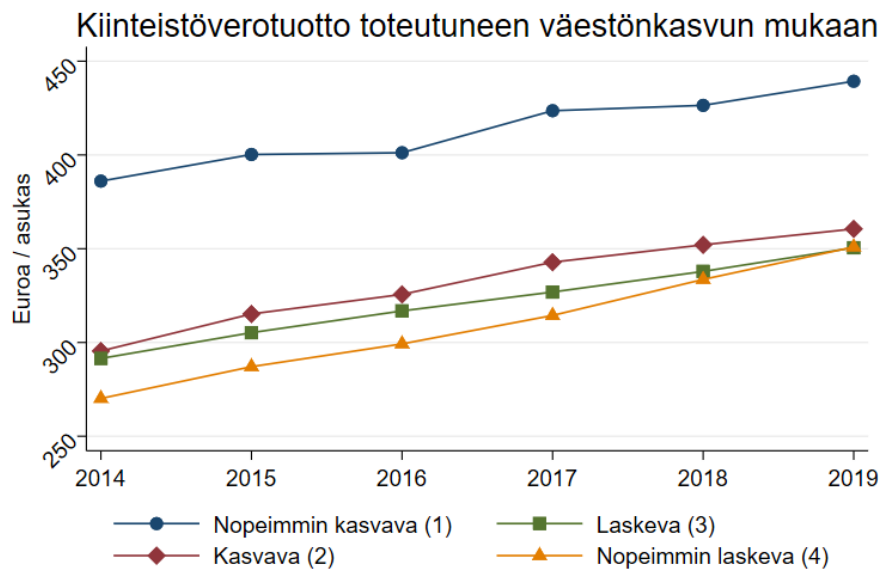
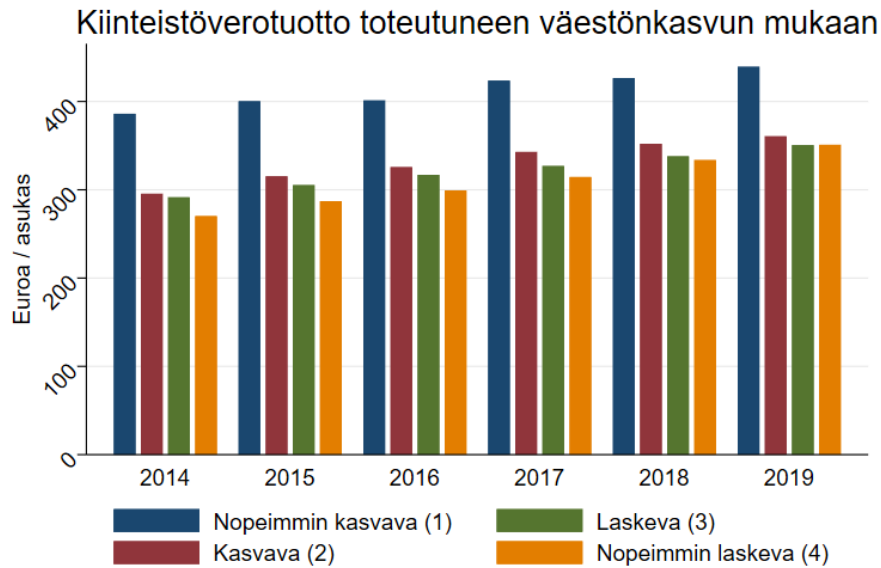


Erot eivät kuitenkaan ole suuria. Ainakin osittain kehityskuvan selittää myös Suomen järjestelmä. Esimerkiksi Suomen työmarkkinoiden rakenne, jossa palkoista sovitaan pääsääntöisesti yleissitovissa työehtosopimuksissa, tasoittaa eroja palkkojen kehityksessä eri alueilla ja tätä myöten myös eroja kunnallisverotulojen kehityksessä. Toki kunnilla itselläänkin on vaikutusvaltaa kehitykseen kunnallisveroprosentin myötä.

Kiinteistövero

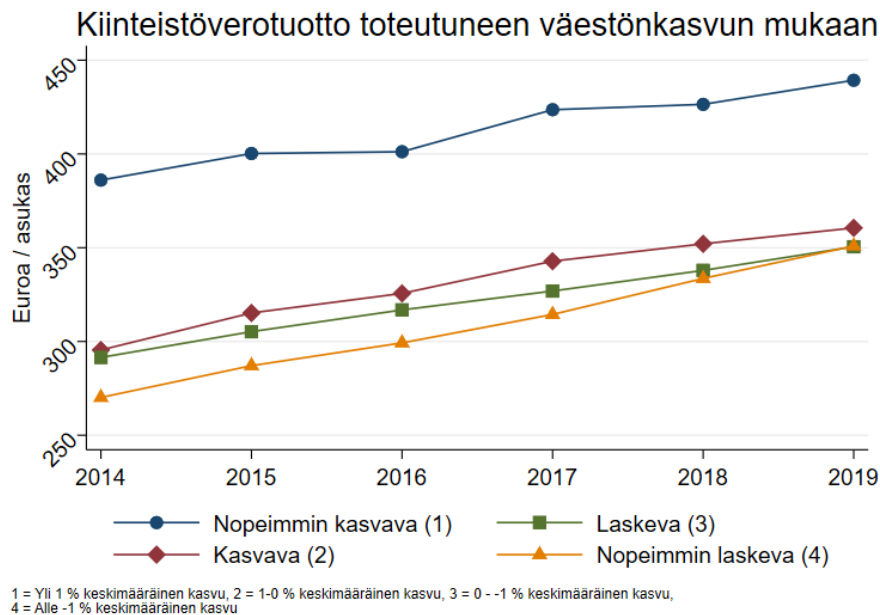
Kuviosta 3 voidaan todeta, että kiinteistöverotuloissa nopeimmin kasvavat kunnat erottuvat muista korkeammalla verotutolla. Muiden väestönmuutoksen mukaan muodostettujen kuntaryhmien välillä erot jäävät pieniksi. Nopeimmin kasvavissa kunnissa kertymä oli vuonna 2019 vajaa 450 euroa asukasta kohden, kun taas muissa ryhmissä se oli keskimäärin noin 350 euroa.

Kuvio 3. Kiinteistöverotulo toteutuneen väestönmuutoksen mukaan tarkasteltuna



uvion 4 perusteella ero eri kuntaryhmien välillä on kuitenkin kaventunut, sillä kiinteistöverotulot asukasta kohti kasvoivat eniten nopeimmin väestöään menettävissä kunnissa ja vähiten nopeimmin kasvavissa kunnissa. Jälleen, mikäli kehitystä tarkasteltiin kiinteistöveroa maksanutta kohti, eikä asukasta kohti, kuva olisi toinen ja nopeimmin kasvavat kunnat olisivat eniten kiinteistöveroa kasvattaneita.

Kuvio 4. Kiinteistöverotulon muutos 2014–2018 toteutuneen väestönmuutoksen mukaan tarkasteltuna



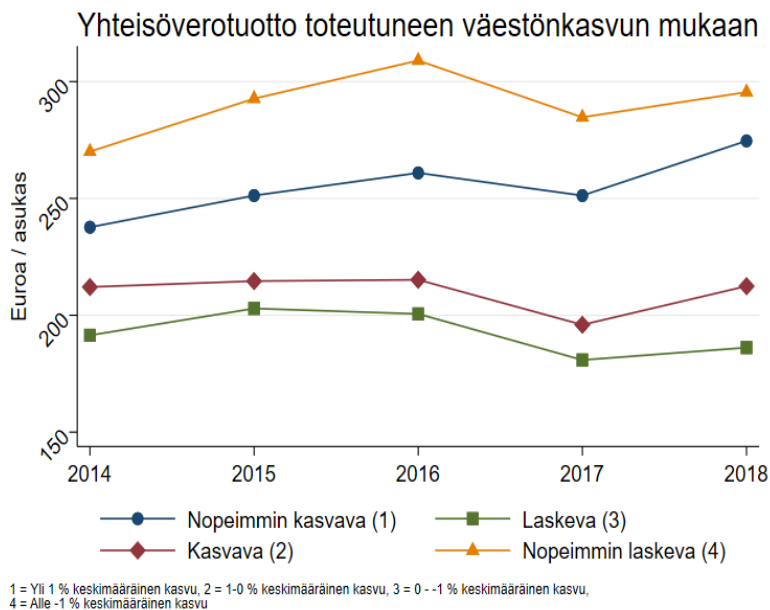
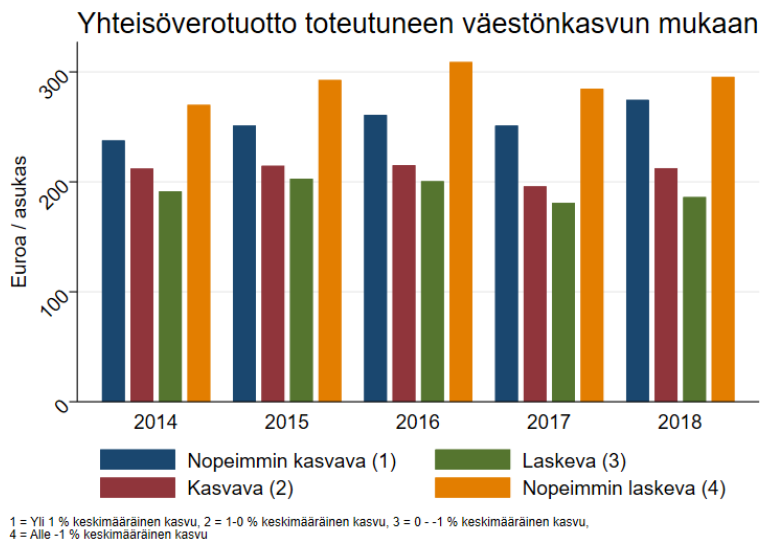
Nämä havainnot tukevat asukasluvun mukaan ryhmittelyn yhteydessä tehtyjä johtopäätöksiä siitä, että erityisesti kaikkein pienimpien kuntien kohdalla kiinteistöverolla voi olla merkittävä fisikaalinen potentiaali. Nopeimmin väestöään menettäneet ja kaikkein pienimmät kunnat ovat suurelta osin samoja kuntia, joten näissä kunnissa kiinteistöveron fisikaalinen merkitys suhteessa muihin veromuotoihin on suurin ja toisaalta kiinteistöverotulojen kehitys asukasta kohti on ollut tarkasteluajanjaksona vahvinta.

Yhteisövero

Kuvion 5 perusteella yhteisöverotulojen kehityksen osalta kuva näyttää melko samankaltaiselta riippumatta siitä, tarkastellaanko kehitystä väkiluvun vai väestönmuutoksen kautta. Väestönmuutoksen kautta tarkasteltuna nopeimmin väestöään menettäneet kunnat ovat keränneet asukasta kohti yhteisöverotuloja eniten ja seuraavana

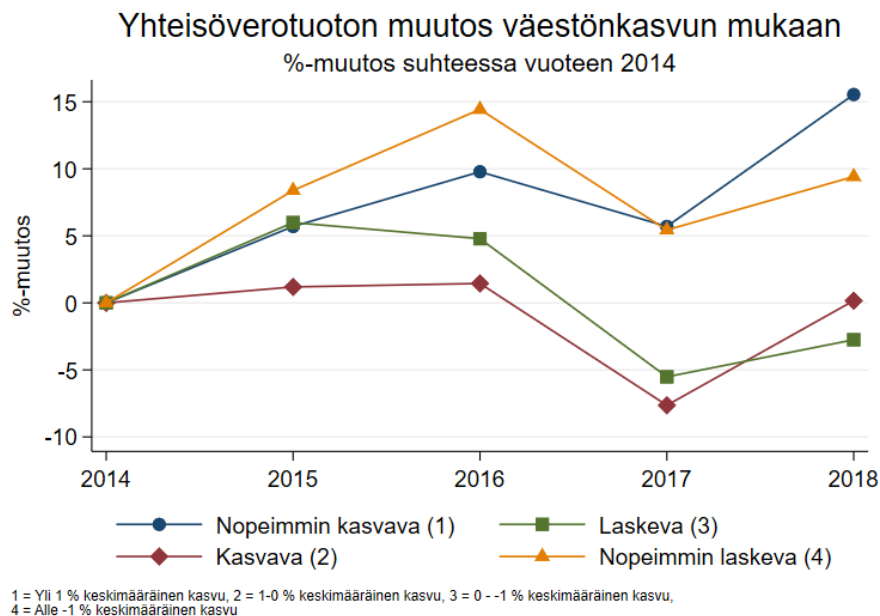
tulee nopeimmin kasvaneiden kuntien kuntaryhmä. Asukasluvun mukaan tarkasteltunahan kaikkein suurimmat sekä pienimmät kunnat erottuivat muista. Tämä havainto tukee sitä, että nopeimmin kasvavat ja kaikkein suurimmat kunnat ovat suurelta osin samoja kuntia, kuten myös nopeimmin väestöään menettävät ja kaikkein pienimmät kunnat. Yhteisöverotulojen kehityksen osalta kuvaa voivat siis selittää samat asiat, joista keskusteltiin edellä asukasluvun yhteydessä.

Kuvio 5. Yhteisöverototto toteutuneen väestönmuutoksen mukaan tarkasteltuna



Kuviossa 6 on esitetty yhteisöverotuoton muutos eri kuntaryhmissä. Tähän liittyen voidaan todeta, että jos tarkasteltaisiin yhteisöveron jako-osuuksien sijaan kuntiin kohdistettuja maksuunpantuja yhteisöverokertymiä, kuva olisi toinen. Tällöin kasvavat ja nopeimmin kasvavat kunnat erottuisivat nopeampana yhteisöverokertymän kasvuna. Jälleen voidaan todeta, että yhteisöveron jako-osuusjärjestelmä tasoittaa yhteisöverokertymää ja hyödyttää erityisesti pienimpiä ja nopeimmin väestöään menettäviä kuntia.

Kuvio 6. Yhteisöverotuoton muutos 2014–2018 toteutuneen väestönmuutoksen mukaan tarkasteltuna



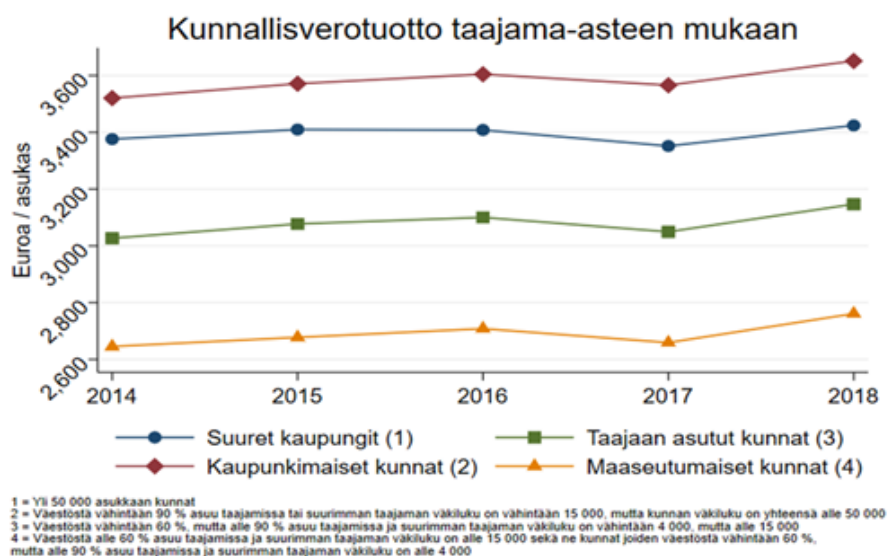
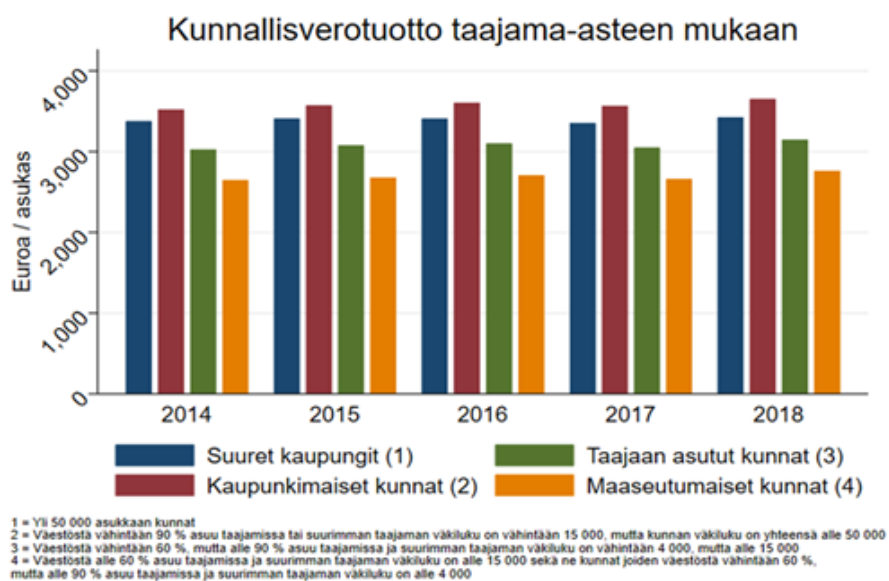
Seuraavaksi kuntaryhmien verotuottojen kehitystä on tarkasteltu koko valtakunnan tasolla samalla tavalla kuin päätekstissä maakunnittain eli jakamalla kunnat ryhmiin taajama-asteen mukaisesti (suuret kunnat, kaupunkimaiset kunnat, taajaan asutut kunnat ja maaseutumaiset kunnat).

Kunnallisvero

Kuviosta 7 voidaan todeta, että asukasta kohti laskettu kunnallisverokertymä on suurin kaupunkimaisissa kunnissa, vuonna 2018 keskimäärin reilut 3 600 euroa. Pienin kertymä on puolestaan maaseutumaisissa kunnissa, joissa kertymä oli vuonna 2018 keskimäärin vajaat 2 000 euroa. Ero on merkittävä. Se tarkoittaa sitä, että asukasta

kohti palvelujen järjestämiseen on maaseutumaisissa kunnissa käytettävissä kunnallisverotuottoja keskimäärin vain hieman yli puolet siitä, mitä kaupunkimaisissa kunnissa.

Kuvio 7. Kunnallisverotuotto taajama-asteen mukaan tarkasteltuna

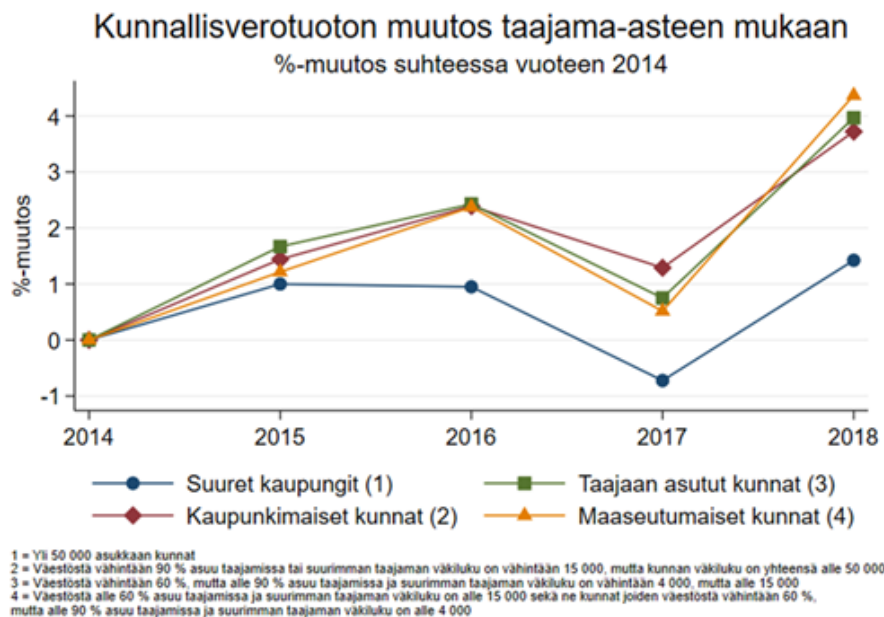


Huomionarvoista on myös se, että tässä tarkastelussa suuret kaupungit eivät ole kärjessä vaan kaupunkimaiset kunnat. Jos yhdistetään samaan kuvaan se, että toisaalta kunnallisverotuotot ovat asukasta kohti suurimmat nopeimmin kasvavissa kunnissa, voidaan ensinnäkin todeta, että kaikkein nopeimmin kasvavien kuntien joukossa on myös kaupunkimaisia kuntia suurten kaupunkien lisäksi. Toisaalta tiedämme maakuntatason tarkastelusta edeltä, että maakunnittain maakuntakeskuksen ja suurten kaupunkien ohella kaupunkimaiset kunnat ovat verotuottojen kehityksessä pärjänneet hyvin.

Kaiken kaikkiaan sekä valtakunnallisen tason tarkastelu eri tavoin kuntia ryhmitellen että maakunnittaiset tarkastelut vaikuttavat tukevan hypoteesia siitä, että suurimmat keskuskeskukset hyödyttävät myös niiden ympärillä olevia ns. kehyskuntia ja tietyssä mielessä tukea saa tätä kautta ajatus siitä, että eri alueilla on keskuksen ja ympäryskuntien muodostamia kokonaisuuksia, joissa kunnilla on eri rooleja. Uudenmaan merkitystä ei voi väheksyä millään tarkastelutasolla. Uudellamaalla ja pääkaupunkiseudulla on niin suuri painoarvo, että tämän alueen sisäinen dynamiikka vaikuttaa kuvaan koko Suomen kehityksestä.

Kuvion 8 perusteella kunnallisverotuotto on kasvanut samankaltaisesti muissa ryhmissä paitsi suurissa kaupungeissa, joissa kasvu on ollut muita noin kaksi prosenttiyksikköä hitaampaa.

Kuvio 8. Kunnallisverotuoton muutos 2014–2018 taajama-asteen mukaan tarkasteltuna

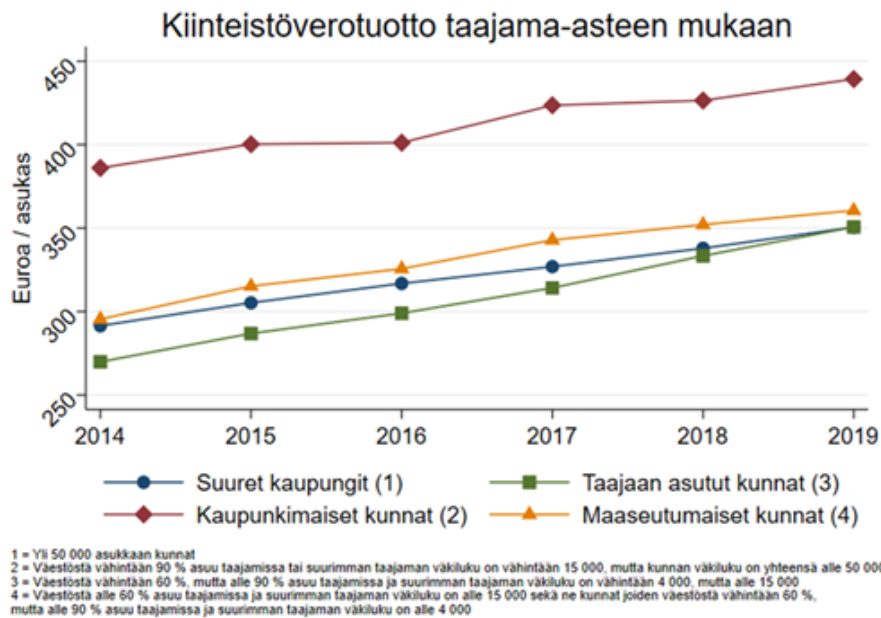
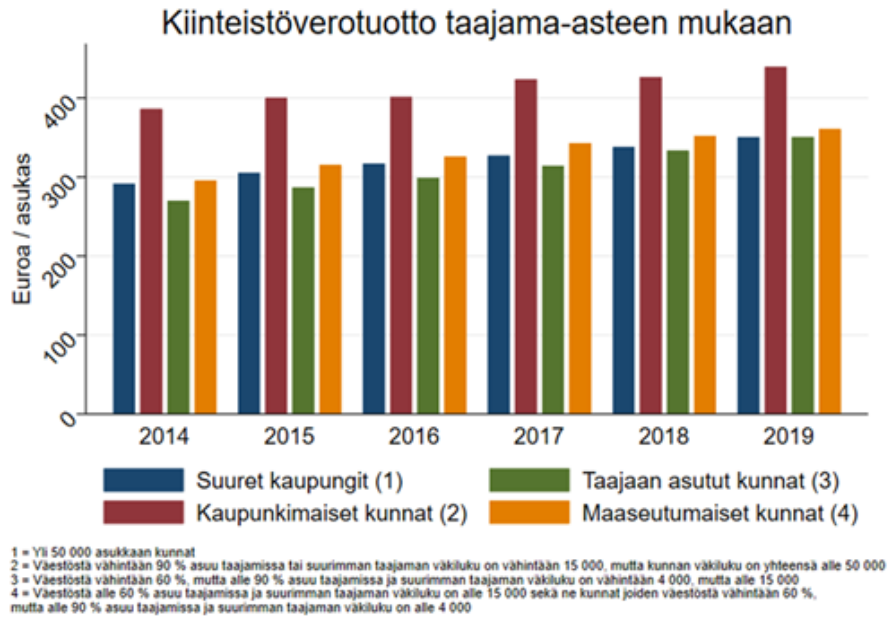


Kehityskuva on siis hyvin samankaltainen kuin väestönmuutoksen mukaan tarkasteltuna. Tästä voidaan todennäköisesti vetää johtopäätös, että nopeimmin kasvavat kaikkein suurimmat kaupungit, Helsinki ja pääkaupunkiseutu etunenässä, kasvavat osittain myös verotuottojen kehityksen kannalta "heikommalla" tavalla, eli alueelle muuttaa väestöä, joka ei ainakaan välittömästi näy myönteisellä tavalla verotuotoissa.

Kiinteistövero

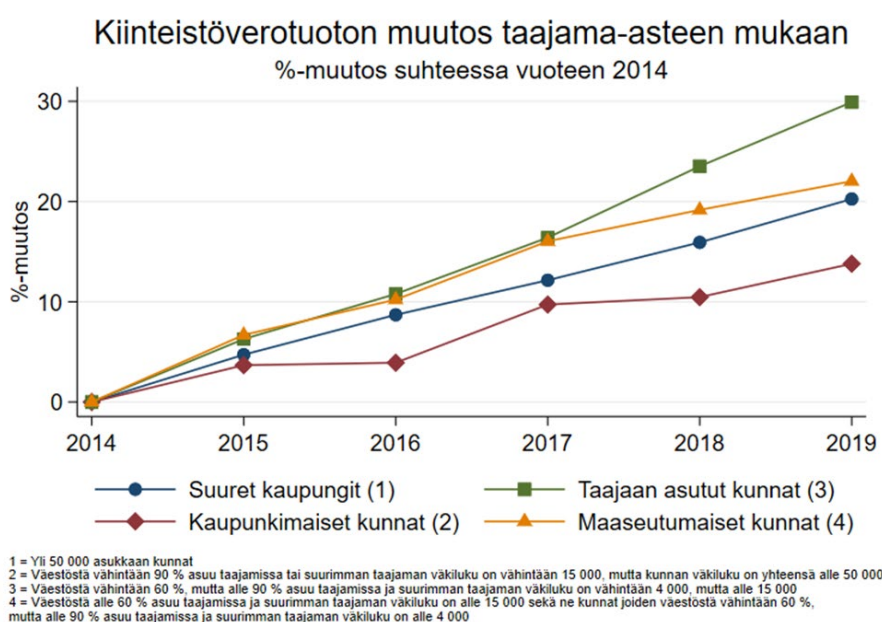
Kuvion 9 perusteella myös kiinteistöverotuotto on suurin kaupunkimaisissa kunnissa, mitkä erottuvat selkeästi omaksi ryhmäkseen. Tuotto oli vuonna 2019 vajaat 450 euroa, kun taas muissa ryhmissä tuotto oli noin 350 euroa.

Kuvio 9. Kiinteistöverotulo taajama-asteen mukaan tarkasteltuna



Kiinteistöverotulot asukasta kohti ovat kuitenkin kasvaneet eniten taajaan asutuissa kunnissa, joissa kasvu on vuosina 2014–2019 ollut noin 30 %. Hitainta kasvu on ollut kaupunkimaisissa kunnissa, joissa kasvu on ollut vajaat 15 %. Erot kiinteistöverotuloissa kuntaryhmittäin ovat siis aavistuksen kaventuneet. Joka tapauksessa myös näin tarkasteltuna kiinteistövero on veromuoto, josta saatavat verotulot ovat kehittyneet erityisen myönteisesti veronsaajan näkökulmasta.

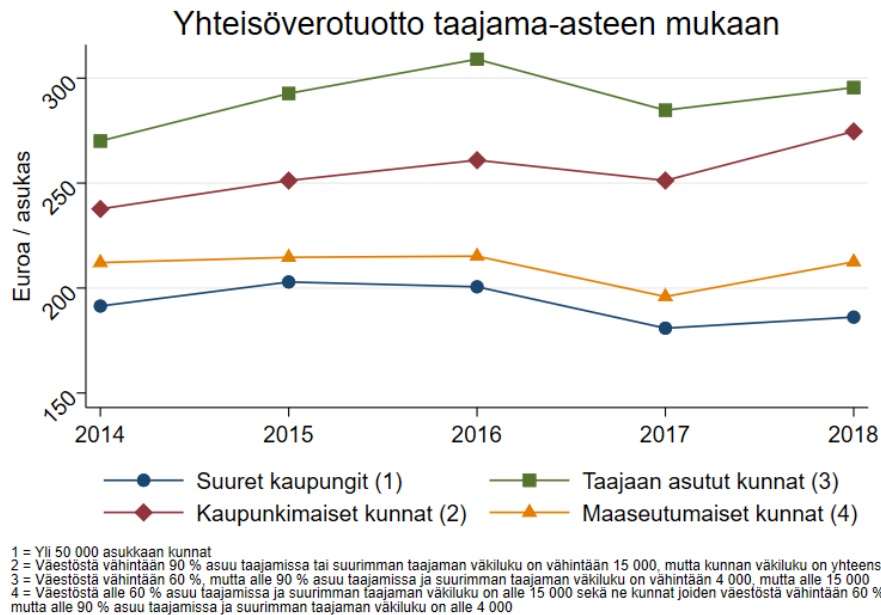
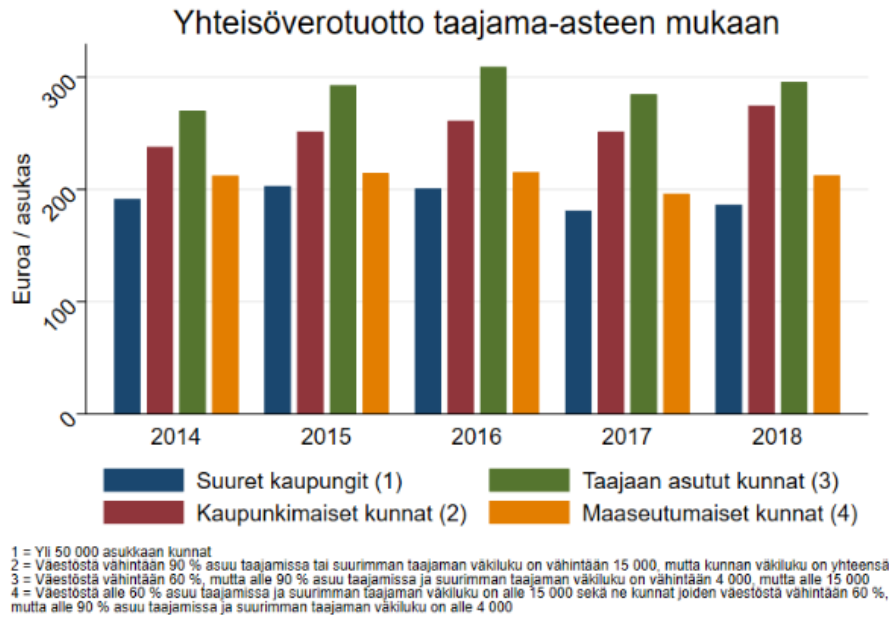
Kuvio 10. Kiinteistöverotulon muutos 2014–2019 taajama-asteen mukaan tarkasteltuna



Yhteisövero

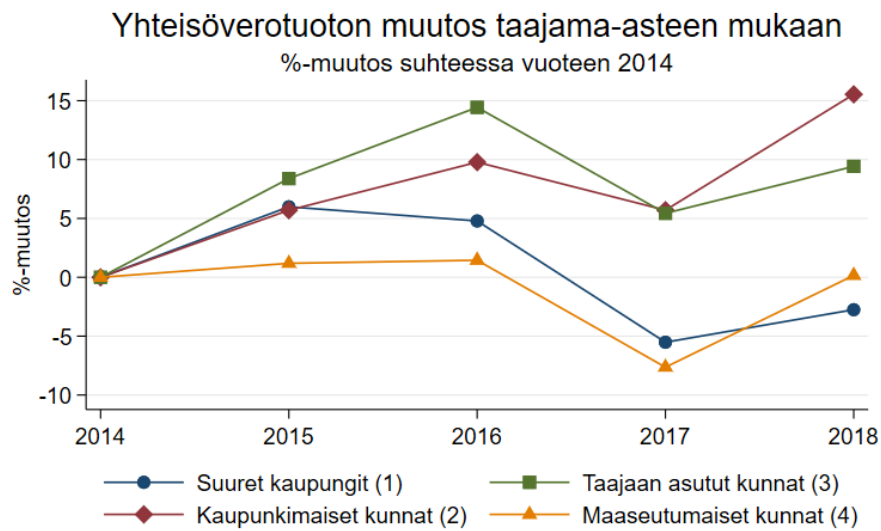
Yhteisöverotulojen kehitys on kuvion 11 perusteella osittain mielenkiintoinen. Edellä suoritetuista tarkasteluista tiedämme, että kaikkein suurimmat kaupungit sekä kaikkein pienimmät kaupungit saavat asukasta kohti suurimmat yhteisöverotulot. Kuvion 11 havainto siitä, että suuret kaupungit eivät ole suurimpia tuottojen saajia, täytyy tarkoittaa sitä, että asukasluvultaan 50 000–100 000 asukkaan kunnissa on suuri joukko kuntia, joissa yhteisöveron tuotto on selkeästi matalampi kaikkein suurimpiin kaupunkeihin verrattuna. Tämäkin osaltaan tukee näkemystä siitä, että kaikkein suurimmat kunnat ovat monella tavalla muista kunnista erottuva ryhmä jälleen erityisesti pääkaupunkiseutu muistaen. Toisaalta kuvion 11 havainnot tarkoittavat myös sitä, että maaseutumaisissa kunnissa on pienimpien kuntien ohella myös joukko muita kuntia, joissa yhteisöverotulo ei ole yhtä myönteinen kuin kaikkein pienimmissä kunnissa.

Kuvio 11. Yhteisöverotuotto taajama-asteen mukaan tarkasteltuna



Yhteisöverotulojen kehitys on kuvion 12 perusteella ollut melko samankaltaista maaseutumaisissa ja suurissa kaupungeissa. Kahdessa muussa kuntaryhmässä tuottojen kehitys on ollut selvästi suotuisampaa veronsaajan näkökulmasta.

Kuvio 12. Yhteisöverotulon muutos 2014–2018 taajama-asteen mukaan tarkasteltuna



1 = Yli 50 000 asukkaan kunnat
 2 = Väestöstä vähintään 90 % asuu taajamissa tai suurimman taajaman väkiluku on vähintään 15 000, mutta kunnan väkiluku on yhteensä
 3 = Väestöstä vähintään 60 %, mutta alle 90 % asuu taajamissa ja suurimman taajaman väkiluku on vähintään 4 000, mutta alle 15 000
 4 = Väestöstä alle 60 % asuu taajamissa ja suurimman taajaman väkiluku on alle 15 000 sekä ne kunnat joiden väestöstä vähintään 60 %, mutta alle 90 % asuu taajamissa ja suurimman taajaman väkiluku on alle 4 000

Liite 2. Kuntakohtaisia eroja verotuotoissa selittävä malli (kiinteät vaikutukset mukana)

Muuttuja	Kunnallis- vero	Kiinteistö- vero	Yhteisö- vero	Kokonais- vero
Alle 10-vuotiaiden osuus	-6,9	1,6	6,8	1,4
20–29-vuotiaiden osuus	16,6	4,1	1,3	22,1
30–39-vuotiaiden osuus	-0,2	11,3	-1,7	9,4
40–49-vuotiaiden osuus	11,4	8,6	-7,7	12,2
50–59-vuotiaiden osuus	36,0	7,9	1,7	45,6
60–69-vuotiaiden osuus	16,1	3,7	-2,3	17,5
70–79-vuotiaiden osuus	29,3	4,0	-2,9	30,5
80–89-vuotiaiden osuus	3,2	2,4	9,9	15,4
Yli 89-vuotiaiden osuus	-3,4	-0,3	28,7	25,0
Kunnallisveroprosentti	149,8	-3,1	11,8	158,5
Vakituisen asumisen veroprosentti	-117,5	162,0	88,8	133,4
Muun asumisen veroprosentti	12,8	57,4	-31,5	38,7
Yleinen maapohjan veroprosentti	58,7	130,2	-50,5	138,4
Työllisyysaste	8,3	1,5	0,1	9,8
koulutusluokka1	4,1	4,7	-11,7	-2,9
koulutusluokka6	9,8	4,2	-17,7	-3,6
koulutusluokka7	11,9	3,5	6,5	21,9
koulutusluokka8	97,2	-28,9	14,7	83,0
Palvelualan osuus työpaikoista	3,6	0,6	-0,7	3,5
Teollisuuden osuus työpaikoista	0,0	-1,7	-0,8	-2,6
Rakentamisen osuus työpaikoista	1,3	-0,3	0,1	1,1

Muuttuja	Kunnallis- vero	Kiinteistö- vero	Yhteisö- vero	Kokonais- vero
Kaupan osuus työpaikoista	-2,7	-2,3	1,2	-3,8
Maran osuus työpaikoista	1,0	-2,5	3,9	2,4
Koulutusalan osuus työpaikoista	-2,0	-1,2	3,6	0,4
Soten osuus työpaikoista	-1,7	-1,6	-1,2	-4,4
ICT:n osuus työpaikoista	-2,2	-1,4	0,4	-3,1
Yrittäjien osuus	6,4	-0,9	0,7	6,2
Vuokra-asunnossa asuvien osuus	-4,9	-3,1	2,3	-5,8
Asuntokuntien keskikoko	-19,4	-41,7	24,4	-36,7
Asuntojen pinta-ala, m ² /henkilö	-5,2	-5,0	12,2	2,0
Kesämökki 1000 asukasta kohden	0,5	0,6	0,0	1,0
Liikerakennusten kerrosalan osuus	-1,9	6,0	-6,3	-2,2
Teollisuus-, varasto- ja liikenteen rakennusten kerrosalan osuus	0,1	2,5	-0,5	2,1
Muiden rakennusten kerrosalan osuus (esim. opetus- ja hoitoalan rakennukset)	-6,1	0,2	-1,4	-7,4
Pienten yritysten osuus	-0,4	0,0	-0,2	-0,5
Keskisuurten yritysten osuus	1,0	-0,2	-0,9	-0,1
Suurten yritysten osuus	-1,2	0,0	-1,0	-2,1
Vakio	-1964,5	-513,2	-233,6	-2711,3
Otoskoko	1162	1162	1162	1162
Selitysaste	0,996	0,997	0,96	0,99

Taulukon mallit on estimoitu vuoden kiinteillä vaikutuksilla. Tilastollisesti merkitsevät ($p < 0,1$; kuntatasolla klusteroidut keskivirheet) estimaatit esitetään vihreällä taustavärillä.

Liite 3. Lisätarkasteluita kiinteistöverosta

Seuraavassa tarkastellaan kiinteistöverotukseen liittyviä yksityiskohtia kuntaryhmittäin. Tarkastelun painopiste on kiinteistöverotuksen kireyden analysoinnissa erityyppisissä kunnissa. Kaikkia kuntaryhmiä yhdistävä havainto on se, että yleinen kiinteistöveroprosentti on kiristynyt trendinomaisesti 2014–2019 (taulukko 1).

Taulukko 1. Yleisen kiinteistöveroprosentin kehitys kuntaryhmissä

Keskimääräinen yleinen kiinteistöveroprosentti eri kuntaryhmissä	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Kaupunkimaiset kunnat	1,03	1,08	1,10	1,14	1,14	1,18
Maaseutumaiset kunnat	0,92	0,97	0,99	1,03	1,05	1,06
Suuret kaupungit	1,09	1,13	1,15	1,19	1,20	1,21
Taajaan asutut kunnat	0,98	1,03	1,05	1,06	1,06	1,07
Nopeasti kasvava	0,98	1,00	1,00	1,05	1,05	1,07
Kasvava	0,95	1,03	1,05	1,09	1,10	1,10
Väestöään menettävä	1,00	1,04	1,05	1,08	1,09	1,10
Väestöään nopeasti menettävä	0,94	0,99	1,01	1,05	1,06	1,08
Yli 100 000 as.	0,98	1,02	1,04	1,10	1,12	1,13
40 001–100 000 as.	1,13	1,19	1,20	1,23	1,23	1,24
20 001–40 000 as.	1,05	1,09	1,10	1,13	1,13	1,14
10 001–20 000 as.	0,96	1,01	1,03	1,05	1,06	1,06
5 001–10 000 as.	0,95	0,99	1,01	1,04	1,06	1,07
2 001–5 000 as.	0,92	0,98	0,99	1,03	1,04	1,06
Alle 2 000 as.	0,93	0,97	0,99	1,04	1,07	1,10

Taajama-asteen mukaan tarkasteltuna yleinen kiinteistöveroprosentti on ollut korkein suurissa kaupungeissa 2014–2019. Toisaalta verotus on kiristynyt samalla ajanjaksolla eniten kaupunkimaisissa kunnissa, joissa keskimääräinen veroprosentti on kohonnut noin 0,15 prosenttiyksikköä. Toteutuneen väestönkasvun mukaan tarkasteltuna erot eri kuntaryhmien välillä ovat hyvin maltilliset. Esimerkiksi vuonna 2019 ero korkeinta ja matalinta keskimääräistä veroprosenttia käyttävien kuntaryhmien välillä oli vain noin 0,03 prosenttiyksikköä. Asukasluvun mukaan tarkasteltuna veroprosentin tasossa nähdään jo enemmän alueellista vaihtelua. Maapohjan verotus on ollut sään-

nöllisesti kireintä 40 001–100 000 asukkaan kunnissa, joiden keskimääräinen veroprosentti oli noin 1,24 % vuonna 2019. Toisaalta verotus on kiristynyt 2014–2019 eniten pienimmissä alle 2 000 asukkaan kunnissa. Alle 40 001 asukkaan kunnissa veroprosentti on myös noussut enemmän, mitä pienempään kokoluokkaan siirrytään eli asukasluvultaan pienemmät kunnat ovat kiristäneet verotustaan enemmän.

Myös asumisen kiinteistöverotus on kiristynyt trendinomaisesti 2014–2019 kaikissa kuntaryhmissä. Vakituisen sekä muun asumisen kiinteistöverotus on ollut muihin kuntaryhmiin nähden kireää suurten kaupunkien lisäksi myös maaseutumaisissa kunnissa (taulukot 2 ja 3).

Taulukko 2. Vakituisen asumisen kiinteistöveroprosentin kehitys kuntaryhmissä

Keskimääräinen vakituisen asumisen kiinteistöveroprosentti eri kuntaryhmissä	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Kaupunkimaiset kunnat	0,44	0,46	0,46	0,49	0,49	0,49
Maaseutumaiset kunnat	0,48	0,50	0,51	0,52	0,53	0,53
Suuret kaupungit	0,46	0,48	0,50	0,52	0,52	0,53
Taajaan asutut kunnat	0,48	0,50	0,51	0,52	0,52	0,52
Nopeasti kasvava	0,40	0,42	0,42	0,45	0,45	0,46
Kasvava	0,44	0,47	0,48	0,50	0,50	0,50
Väestöään menettävä	0,49	0,51	0,51	0,52	0,53	0,53
Väestöään nopeasti menettävä	0,48	0,50	0,51	0,52	0,53	0,53
Yli 100 000 as.	0,41	0,44	0,44	0,48	0,48	0,50
40 001–100 000 as.	0,48	0,50	0,52	0,54	0,54	0,54
20 001–40 000 as.	0,45	0,47	0,47	0,49	0,49	0,49
10 001–20 000 as.	0,47	0,49	0,50	0,50	0,51	0,51
5 001–10 000 as.	0,47	0,49	0,50	0,50	0,51	0,51
2 001–5 000 as.	0,48	0,51	0,52	0,53	0,53	0,54
Alle 2 000 as.	0,48	0,51	0,51	0,52	0,54	0,56

Taulukko 3. Muun asumisen kiinteistöveroprosentin kehitys kuntaryhmissä

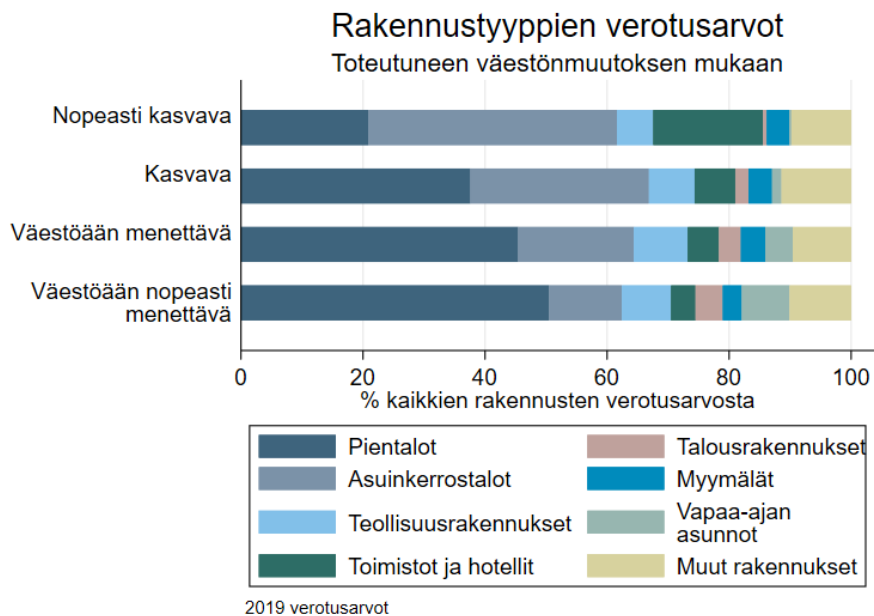
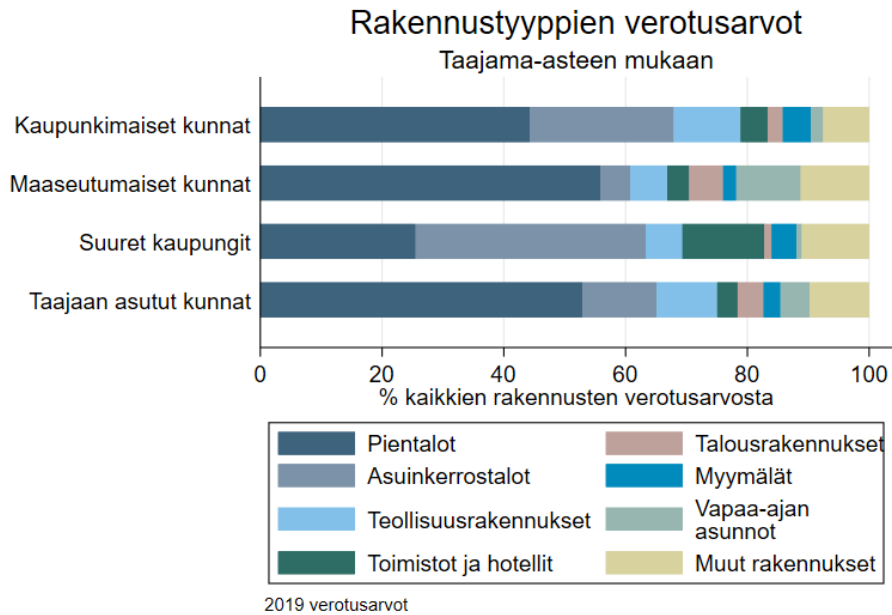
Keskimääräinen muun asumisen kiinteistöveroprosentti eri kuntaryhmissä	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Kaupunkimaiset kunnat	0,97	0,99	1,03	1,09	1,10	1,12
Maaseutumaiset kunnat	1,04	1,07	1,09	1,13	1,16	1,17
Suuret kaupungit	1,00	1,04	1,10	1,16	1,17	1,17
Taajaan asutut kunnat	1,04	1,07	1,10	1,12	1,13	1,14
Nopeasti kasvava	0,96	0,97	0,97	1,02	1,02	1,04
Kasvava	0,97	1,02	1,05	1,12	1,13	1,13
Väestöään menettävä	1,06	1,08	1,12	1,15	1,18	1,19
Väestöään nopeasti menettävä	1,03	1,06	1,09	1,12	1,15	1,16
Yli 100 000 as.	0,91	0,95	1,00	1,06	1,08	1,09
40 001–100 000 as.	1,05	1,08	1,13	1,18	1,18	1,18
20 001–40 000 as.	0,98	1,01	1,05	1,10	1,11	1,11
10 001–20 000 as.	1,03	1,06	1,09	1,12	1,13	1,15
5 001–10 000 as.	1,03	1,05	1,08	1,11	1,13	1,13
2 001–5 000 as.	1,04	1,07	1,09	1,13	1,16	1,17
Alle 2 000 as.	1,06	1,08	1,14	1,18	1,22	1,25

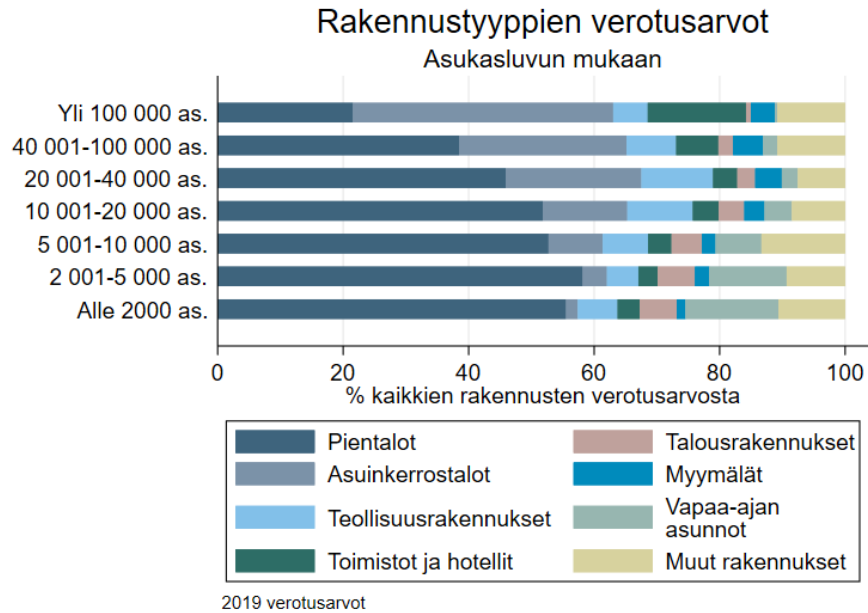
Taajama-asteen suhteen tarkasteltuna erot veroprosenttien tasoissa ovat joko kaventuneet (muu asuminen) tai säilyneet samalla tasolla (vakituinen asuminen) eri taajama-asteen kuntaryhmissä. Suhteessa toteutuneeseen väestönmuutokseen asumisen kiinteistöverotus oli puolestaan keskimäärin kireämpää vuonna 2019 väestöään menettävissä kunnissa väestöään kasvattaviin kuntiin verrattuna. Vakituisen asumisen verotus on kuitenkin kiristynyt absoluuttisesti eniten 2014–2019 aikana väestöään nopeasti kasvattavissa kunnissa (noin 0,6 prosenttiyksikköä); toisaalta näin tarkasteltuna erot kuntaryhmien välillä ovat vähäiset. Asumisen kiinteistöverotus näyttäisi olevan keskimäärin kireämpää asukasluvultaan pienemmissä kunnissa. Myös asumisen kiinteistöverotuksessa pienemmät kunnat ovat lisäksi kiristäneet verotustaan keskimäärin suurempia kuntia enemmän.

Kuntien kiinteistökanta eroaa selvästi eri kuntaryhmissä. Esimerkiksi taajama-asteen mukaan tarkasteltuna huomataan (kuviot 1), että asuinkerrostalot muodostavat suurimman osan kaikkien rakennusten verotusarvosta suurissa kaupungeissa, ja toisaalta pientalot ovat verotusarvojensa puolesta merkittävin rakennusmuoto muissa kuntaryh-

missä. Pientalojen ja asuinkerrostalojen yhteenlaskettu osuus näyttäisi olevan kuitenkin likimain vakiosuuruinen (noin 60–68 % kokonaisverotusarvosta) kuntaryhmästä riippumatta. Kaupunkimaisille kunnille teollisuusrakennukset muodostavat suhteellisesti suuremman osan kaikkien rakennusten verotusarvosta muihin kuntaryhmiin verrattuna. Toimistot ja hotellirakennukset puolestaan korostuvat suurissa kaupungeissa. Maaseutumaisissa kunnissa talousrakennukset ja vapaa-ajan asunnot muodostavat muita kuntaryhmiä suuremmat osuudet kaikkien rakennusten yhteenlasketusta verotusarvosta.

Kuvio 1. Rakennusten verotusarvojen osuudet eri kuntaryhmissä





Nopean väestönkasvun sekä suuremman väkiluvun havaitaan olevan yhteydessä pientalojen, talousrakennusten sekä vapaa-ajan asuntojen suhteelliseen pienempään osuuteen rakennusten verotusarvosta. Toisaalta väestöään nopeimmin kasvattavissa sekä väkirikkaimmissa kunnissa asuinkerrostalojen sekä toimisto- ja hotellirakennusten osuudet rakennusten verotusarvoista ovat suhteellisesti muita kuntaryhmiä korkeammat.

Rakennusten ja maapohjien verotusarvot eroavat kuntaryhmittäin myös asukasta kohden tarkasteltuna. Taajama-asteen eri kuntaryhmittä suurten kaupunkien per capita -verotusarvot ovat olleet kaupunkimaisten ja taajaan asuttujen kuntien verotusarvoja korkeammalla tasolla rakennusten verotusarvon osalta sekä kaikkia muita kuntaryhmiä korkeammalla tasolla maapohjien verotusarvojen osalta (taulukko 4).

Taulukko 4. Verotusarvojen suhde maan keskiarvoon eri kuntaryhmissä

Rakennusten (maapohjien) per capita -verotusarvojen suhde maan keskiarvoon ⁸⁴	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Kaupunkimaiset kunnat	0,94	0,94	0,94	0,94	0,94	0,94
	(0,71)	(0,71)	(0,71)	(0,7)	(0,7)	(0,7)
Maaseutumaiset kunnat	1,01	1,02	1,02	1,03	1,03	1,03
	(0,69)	(0,7)	(0,7)	(0,71)	(0,72)	(0,72)
Suuret kaupungit	1,03	1,03	1,03	1,03	1,03	1,03
	(1,31)	(1,3)	(1,3)	(1,29)	(1,28)	(1,28)
Taajaan asutut kunnat	0,94	0,94	0,95	0,95	0,96	0,95
	(0,58)	(0,58)	(0,58)	(0,58)	(0,59)	(0,59)
Nopeasti kasvava	1,04	1,03	1,03	1,03	1,03	1,03
	(1,98)	(1,96)	(1,94)	(1,92)	(1,9)	(1,9)
Kasvava	0,99	0,99	0,99	0,98	0,98	0,98
	(0,74)	(0,73)	(0,73)	(0,73)	(0,72)	(0,71)
Väestöään menettävä	0,99	0,99	1,00	0,99	0,99	0,99
	(0,6)	(0,6)	(0,6)	(0,61)	(0,61)	(0,61)
Väestöään nopeasti menettävä	0,97	0,97	0,98	0,99	0,99	0,99
	(0,54)	(0,55)	(0,55)	(0,56)	(0,56)	(0,56)
Yli 100 000 as.	1,04	1,03	1,03	1,03	1,02	1,03
	(1,59)	(1,57)	(1,56)	(1,55)	(1,54)	(1,53)
40 001–100 000 as.	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
	(0,63)	(0,64)	(0,64)	(0,63)	(0,63)	(0,63)
20 001–40 000 as.	0,94	0,94	0,94	0,94	0,94	0,94
	(0,7)	(0,7)	(0,7)	(0,69)	(0,69)	(0,69)
10 001–20 000 as.	0,95	0,95	0,96	0,96	0,96	0,95
	(0,5)	(0,51)	(0,51)	(0,51)	(0,51)	(0,51)
5 001–10 000 as.	1,01	1,02	1,02	1,02	1,03	1,02

⁸⁴ Väestöosuuksilla painotettu keskiarvo

Rakennusten (maapohjien) per capita -verotusarvojen suhde maan keskiarvoon ⁸⁴	2014	2015	2016	2017	2018	2019
	(0,66)	(0,67)	(0,67)	(0,68)	(0,68)	(0,68)
2 001–5 000 as.	0,97	0,98	0,98	0,99	1,00	1,00
	(0,7)	(0,71)	(0,72)	(0,73)	(0,74)	(0,74)
Alle 2 000 as.	1,08	1,09	1,09	1,10	1,11	1,11
	(0,87)	(0,88)	(0,89)	(0,9)	(0,91)	(0,92)
Kaikkien rakennusten verotusarvo / asukas	32 065 €	32 509 €	32 782 €	33 113 €	33 428 €	34 537 €
Kaikkien maapohjien verotusarvo / asukas	8 086 €	8 123 €	8 211 €	8 313 €	8 431 €	8 550 €

Manner-Suomen per capita -verotusarvoon suhteutettuna suurten kaupunkien maapohjien verotusarvo on ollut taulukon 4 perusteella noin 30 prosenttia korkeampi tarkasteluajanjaksona. Maapohjien verotusarvot ovat olleet alhaisimmat taajaan asutuissa kunnissa, joissa keskimääräinen asukasta kohden laskettu verotusarvo on ollut noin 40 prosenttia maan keskiarvoa alhaisempi. Rakennusten per capita -verotusarvo on ollut sen sijaan alhaisin kaupunkimaisissa kunnissa, joissa keskimääräinen asukaskohtainen verotusarvo on ollut tarkasteluajanjaksona noin 6 prosenttia maan keskiarvoa pienempää.

Toteutuneen väestönmuutoksen mukaan kunnat luokitellen erot eri kuntaryhmien välillä maapohjien per capita -verotusarvoissa ovat korostuneet. Nopeasti kasvavissa kunnissa maapohjien asukaskohtainen verotusarvo on ollut kansallista keskiarvoa keskimäärin kaksi kertaa korkeampi 2014–2019. Sen sijaan väestöään nopeasti menettävissä kunnissa maapohjien per capita -verotusarvo on ollut vain noin puolet maan keskiarvosta. Vastaavasti rakennusten per capita -verotusarvoissa ei havaita merkittäviä eroja suhteessa toteutuneeseen väestönmuutokseen.

Asukasluvun mukaan tarkasteltuna kuntien väliset erot ovat maapohjien osalta suuret, tosin pienemmät kuin erot väestönmuutoksen mukaisten kuntaryhmien välillä. Suurimmissa, yli 100 tuhannen asukkaan, kunnissa maapohjien verotusarvo on ollut asukasta kohden noin 53–59 % korkeampi maan keskiarvoon verrattuna 2014–2019. Taajama-asteen ja väestönmuutoksen kuntaryhmittäisen vertailun tapaan myös eri kokoluokan kuntien vertailussa rakennusten per capita -verotusarvojen erot jäävät vähäisiksi.

Liite 4. Veromuutossimulaatiot

Seuraavassa tarkastellaan tuloksia kahdesta veromuutoskenaarioihin liittyvästä simulaatiosta. Toisessa oletetaan, että kiinteistöverotukseen tehdään muutoksia, käytännössä kiristyksiä. Motivaatio tälle on tieto siitä, että kiinteistöverotukseen liittyy monia ominaisuuksia, joiden takia se voi olla kuntakentälle sopiva veromuoto. Erityinen tarkoitus on tarkastella empiirisesti sitä, mikä on kiinteistöverotuksen fiskaalinen potentiaali. Toinen simulaatio liittyy mahdollisten sote-uudistuksen ennakoituihin vaikutuksiin eli kunnallisverotuksen tason alentamiseen uudistuksen myötä.

Kiinteistöveroprosenttien simulaatiot

Simulaatiossa on tarkasteltu kiinteistöveroprosenttien korottamisen vaikutuksia asukaskohtaiseen kiinteistöverotuottoon. Taulukossa 1 esitetään estimointitulokset neljästä mallista. Taulukossa on esitetty eri kiinteistöveroprosenttien saamat kertoimet, jotka siis kertovat, kuinka paljon kiinteistöverotuotto asukasta kohti muuttuu, kun eri veroprosenttia muutetaan.

Taulukon ylimmällä rivillä esitetään tulokset ns. päämallille, jonka kertoimet estimoidaan käyttämällä kaikista Manner-Suomen kunnista koostuvaa aineistoa. Päämalli on sama, jolla luvussa viisi on luotu kiinteistöveroskenaariot. Muut taulukossa esitetyt mallit ovat alueellisia aineistoja hyödyntäviä osamalleja, joiden kertoimet estimoidaan rajallisemmista kunnittaisista otoksista. Osamalleissa veroprosentin vaikutuksen annetaan siis vaihdella alueellisesti, millä voidaan saavuttaa realistisempi kuva veroprosenttimuutosten kuntaryhmittäisistä vaikutuseroista. Osamallit eroavat päämallista ainoastaan estimoitavan aineiston laajuudessa.

Taulukko 1. Kaikkien kuntien ennustemallin sekä kuntaryhmittäisten osamallien estimaatit kiinteistöveroprosenttien vaikutukselle asukaskohtaiseen kiinteistöverotuottoon

	(1)	(2)	(3)
Päämalli (kaikki kunnat)	131,6	172,8	58,2
Kaupunkimaisten kuntien osamalli	150,7	294,9	8,2
Maaseutumaisten kuntien osamalli	115,7	167,4	97,0
Suurten kaupunkien osamalli	231,4	125,1	6,2
Taajaan asuttujen kuntien osamalli	111,1	147,2	37,5

(1)=Yleinen kiinteistöveroprosentti,

(2)=Vakituisen asumisen kiinteistöveroprosentti,

(3)=Muun asumisen kiinteistöveroprosentti.

Tilastollisesti merkitsevät ($p < 0,1$; kuntatasolla klusteroidut keskivirheet) estimaatit esitetään vihreällä taustavärillä.

Päämallissa kaikkien kiinteistöveroprosenttien kertoimet saavat tilastollisesti merkitsevät arvot. Tulosten perusteella vakituisen asumisen veroprosentin korottaminen johtaa suurempaan per capita -kiinteistöverotuoton lisäykseen kuin yleisen kiinteistöveroprosentin samansuuruinen absoluuttinen korotus. Tämän taustalla ovat mm. erot asukaskohtaisissa verotusarvoissa maapohjien ja rakennusten välillä (liite 3).

Alueellisten osamallien tulokset ovat samalla tavalla seurausta asukaskohtaisten verotusarvojen eroista kuntaryhmien välillä ja näistä seuraavista eroista veroprosentti-
muutosten tuottopotentiaaleissa. Esimerkiksi suurten kaupunkien yleisen kiinteistöveroprosentin verotuottovaikutus on muihin kuntaryhmiin verrattuna merkittävästi suurempi, koska suurten kaupunkien maapohjien verotusarvot asukasta kohti ovat muita kuntaryhmiä suuremmat. Kaupunkimaisten kuntien ja suurten kaupunkien kohdalla huomataan lisäksi, että muun asumisen kiinteistöveroprosentin vaikutusta ei kyetä esimoimaan tilastollisesti merkitsevästi, mikä osaltaan johtuu myös aineiston pienuudesta.

Seuraavassa on tarkasteltu näihin tuloksiin nojautuen yleisen kiinteistöveroprosentin sekä asumisen kiinteistöveroprosenttien **kolminkertaistamisen** vaikutuksia asukaskohtaiseen kiinteistöverotuottoon. Veroprosenttien kolminkertaistaminen on toteutettu vuoden 2019 tasoon nähden. Kunnittaiset erot veroprosenttien tasoissa johtavat siihen, että keskimäärin korkeampien veroprosenttien kuntaryhmissä myös veroprosen-

tin korottamisesta seuraavat vaikutukset ovat suuremmat, mutta vain silloin, jos tulokset estimoidaan päämallilla, jossa kaikille kunnille estimoidaan samat kertoimet. Osamalleissa sen sijaan erot verotuksen kiristämisen vaikutuksissa johtuvat sekä eroista veroprosenttien historiallisessa tasossa että eroista veroprosentin saamisissa kertoimissa.

Taulukossa 2 esitetään päämallin tulokset kiinteistöveroprosenttien kolminkertaistamisen vaikutuksista eri kuntaryhmissä. Taulukon ensimmäisessä sarakkeessa on esitetty per capita -kiinteistöverotuoton ennustettu muutos vuosien 2020 ja 2040 välillä, jos verotusta kiristetään kolminkertaiseksi sekä suluissa kontrafaktuaaliskenaario samojen vuosien välillä ja siinä veroprosentit pidetään ennallaan. Näiden kahden skenaarion erotuksena saadaan kiinteistöverotuksen kiristämisen vaikutus, mikä esitetään kolmannessa sarakkeessa. Viimeiset kolme saraketta kuvaavat eri kiinteistöveroprosenttien osuutta verotusmuutoksen yhteisvaikutuksesta.

Taulukko 2. Kaikkien kuntien ennustemallin tulokset kiinteistöveroprosenttien kolminkertaistamisen vaikutuksista kiinteistöverotuottoon.

Päämallin tulokset kiinteistöveroprosenttien kolminkertaistamisen⁸⁵ vaikutuksista verotuottoon (kontrafaktuaalin tulokset suluissa)

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Kaupunkimaiset kunnat	624,7	15,5	616,0	50,7 %	27,9 %	21,4 %
	(8,6)	(-0,03)				
Maaseutumaiset kunnat	598,0	1,7	600,9	46,7 %	30,6 %	22,8 %
	(-2,9)	(-0,2)				
Suuret kaupungit	654,0	97,9	640,6	49,9 %	28,6 %	21,4 %
	(13,3)	(7,5)				
Taajaan asutut kunnat	599,9	6,6	596,8	47,3 %	30,2 %	22,4 %
	(3,2)	(-0,3)				
Nopeasti kasvava	583,6	102,8	566,8	50,1 %	28,2 %	21,7 %
	(16,9)	(13,3)				

⁸⁵ Veroprosenttien kolminkertaistaminen toteutetaan suhteessa vuoden 2019 tasoon

Päämallin tulokset kiinteistöveroprosenttien kolminkertaistamisen⁸⁵ vaikutuksista verotuottoon (kontrafaktuaalin tulokset suluissa)

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Kasvava	605,1	27,0	592,6	48,7 %	29,0 %	22,3 %
	(12,5)	(1,1)				
Väestöään menettävä	620,1	7,8	615,6	47,4 %	30,0 %	22,7 %
	(4,5)	(-0,4)				
Väestöään nopeasti menettävä	599,4	2,5	604,7	47,1 %	30,5 %	22,4 %
	(-5,3)	(-0,4)				
Yli 100 000 as.	621,4	173,7	600,8	50,0 %	28,7 %	21,2 %
	(20,6)	(18,2)				
40 001–100 000 as.	664,1	37,5	652,2	50,1 %	28,7 %	21,2 %
	(11,9)	(-0,1)				
20 001–40 000 as.	608,6	15,0	600,2	50,0 %	28,4 %	21,5 %
	(8,4)	(-0,2)				
10 001–20 000 as.	594,7	7,4	592,1	47,3 %	29,9 %	22,8 %
	(2,5)	(-0,4)				
5 001–10 000 as.	591,7	3,3	591,4	47,6 %	29,9 %	22,4 %
	(0,3)	(-0,3)				
2 001–5 000 as.	598,9	1,3	602,2	46,4 %	30,9 %	22,7 %
	(-3,3)	(-0,2)				
Alle 2 000 as.	630,8	0,7	636,1	46,3 %	30,6 %	23,1 %
	(-5,3)	(-0,1)				

(1)=Per capita -kiinteistöverotuoton kasvu 2020 vs. 2040 (€)

(2)=Kumulatiivisen kiinteistöverotuoton kasvu 2020 vs. 2040 (milj. €)

(3)=Veroprosenttien korottamisen yhteisvaikutus per capita -kiinteistöverotuottoon (€)

(4)=Yleisen kiinteistöveroprosentin osuus yhteisvaikutuksesta

(5)=Vakituisen asumisen veroprosentin osuus yhteisvaikutuksesta

(6)=Muun asumisen veroprosentin osuus yhteisvaikutuksesta

Päämallin avulla muodostetuissa skenaarioissa kaikissa kuntaryhmissä verotuksen kiristäminen johtaa noin 600 euroa suurempaan asukasta kohti laskettuun kiinteistöverotuottoon verrattuna vaihtoehtoisskenaarioon, jossa kiinteistöveroprosentteja ei koroteta. Veroprosenttimuutosten kuntaryhmittäiset vaikutuserot selittyvät eroilla veroprosenttien tasoissa. Jos kaikki veroprosentit olisivat yhtä suuret kaikissa kunnissa, taulukon tulokset heijastaisivat puhtaasti päämallin veroprosenttien kertoimien suhdetta toisiinsa. Yleisen kiinteistöveroprosentin osuus verotuoton yhteisvaikutuksesta on suhteellisesti suurempi kuin, mitä taulukossa 1 esitettyjen kertoimien perusteella voitaisiin olettaa, koska yleinen kiinteistöveroprosentti on korkeampi kuin keskimääräinen asumisen kiinteistöveroprosentti.

Päämallin tuloksia on havainnollista verrata kuntaryhmittäisten osamallien tuloksiin. Taulukon 3 sarakkeet vastaavat taulukon 2 sarakkeita. Kuntaryhmittäisten osamallien tulokset vaihtelevat kuntaryhmittäin päämallin tuloksia enemmän, koska kunnat saavat malleissa toisistaan eroavia kertoimia kiinteistöveroprosenteille.

Taulukko 3. Kuntaryhmittäisten osamallien tulokset kiinteistöveroprosenttien kolminkertaistamisen vaikutuksista kiinteistöverotuottoon

Osamallien tulokset kiinteistöveroprosenttien kolminkertaistamisen vaikutuksista verotuottoon (kontrafaktuaalin tulokset suluissa).

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Kaupunkimaiset kunnat	772,2	19,1	669,5	53,5 %	43,7 %	2,8 %
	(102,7)	(2,2)				
Maaseutumaiset kunnat	627,5	1,8	652,6	37,8 %	27,3 %	34,9 %
	(-25,1)	(-0,3)				
Suuret kaupungit	659,6	98,9	710,8	79,2 %	18,8 %	2,1 %
	(-51,2)	(-1,3)				
Taajaan asutut kunnat	584,9	6,4	478,4	49,8 %	32,1 %	18,1 %
	(106,5)	(0,9)				
Nopeasti kasvava	640,6	107,2	602,8	60,3 %	30,1 %	9,7 %
	(37,8)	(9)				
Kasvava	633,1	27,7	594,1	55,3 %	31,0 %	13,7 %

Osamallien tulokset kiinteistöveroprosenttien kolminkertaistamisen vaikutuksista verotuottoon (kontrafaktuaalin tulokset suluissa).

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	(39)	(-0,1)				
Väestöään menettävä	653,9	8,3	614,7	46,6 %	30,8 %	22,7 %
	(39,2)	(0,1)				
Väestöään nopeasti menettävä	630,4	2,7	632,0	40,8 %	28,8 %	30,4 %
	(-1,6)	(-0,2)				
Yli 100 000 as.	621,6	175,6	666,6	79,2 %	18,7 %	2,0 %
	(-45)	(3,4)				
40 001–100 000 as.	713,9	39,8	722,9	71,4 %	26,4 %	2,2 %
	(-9)	(-1,9)				
20 001–40 000 as.	716,4	17,7	607,9	52,6 %	40,6 %	6,9 %
	(108,5)	(2,3)				
10 001–20 000 as.	596,0	7,5	509,7	48,8 %	33,0 %	18,2 %
	(86,3)	(0,8)				
5 001–10 000 as.	611,1	3,4	583,1	43,1 %	29,2 %	27,6 %
	(27,9)	(-0,1)				
2 001–5 000 as.	628,0	1,4	653,8	37,6 %	27,6 %	34,8 %
	(-25,8)	(-0,3)				
Alle 2 000 as.	670,7	0,7	692,3	37,8 %	27,9 %	34,4 %
	(-21,7)	(-0,1)				

(1)=Per capita -kiinteistöverotuoton kasvu 2020 vs. 2040 (€)

(2)=Kumulatiivisen kiinteistöverotuoton kasvu 2020 vs. 2040 (milj. €)

(3)=Veroprosenttien korottamisen yhteisvaikutus per capita -kiinteistöverotuottoon (€)

(4)=Yleisen kiinteistöveroprosentin osuus yhteisvaikutuksesta

(5)=Vakituisen asumisen veroprosentin osuus yhteisvaikutuksesta

(6)=Muun asumisen veroprosentin osuus yhteisvaikutuksesta

Taajama-asteen mukaan ryhmiteltynä havaitaan, että verotuottovaikutuksen kuntaryhmittäinen suuruusjärjestys säilyy osamalleissa ennallaan päämallin tuloksiin nähden.

Per capita -kiinteistöverotuotto kasvaa kummassakin mallissa eniten suurissa kaupungeissa ja vähiten taajaan asutuissa kunnissa, mikä heijastaa kyseisten kuntaryhmien eroja veroprosenttien tasoissa. Ennusteskenaario veromuutoksen vaikutuksesta kuitenkin muuttuu alueellisten osamallien ja päämallin välillä. Esimerkiksi kaupunkimaisille kunnille osamalli ennustaa yli 50 euroa suurempaa asukaskohtaista vaikutusta päämalliin verrattuna.

Osamallien mahdollisesti kiinnostavimmat tulokset nähdään sarakkeissa (4)-(6), joissa kuvataan veroprosenttien osuuksia verotuoton kasvun yhteisvaikutuksesta. Osamallien tulosten perusteella verotuoton kasvun yhteisvaikutuksesta suurin osa tulee yleisen kiinteistöveroprosentin muutoksesta suurissa kaupungeissa ja kaupunkimaisissa kunnissa. Sen sijaan maaseutumaisissa kunnissa noin 63 % yhteisvaikutuksesta on seurausta asumisen veroprosenttimuutoksesta. Taajaan asuttujen kuntien kohdalla maapohjien ja asumisen veroprosentit (yhdessä) vastaavat suunnilleen yhtä suuresta osuudesta veromuutoksen vaikutuksista. Eri veroprosenttien osuuksien voidaan tulkita kuvaavan eri kiinteistöveroprosenttien tehokkuutta asukaskohtaisen kiinteistöverotuoton kasvattamisessa erityyppisissä kunnissa.

Jos tuloksia tarkastellaan suhteessa väestönmuutoksen mukaan ryhmiteltyihin kuntiin, päämallin tuloksista poiketen osamallien ennustama muutos verotuotossa on suurin väestöään nopeasti menettävissä kunnissa (+ 632 €) ja pienin kasvavissa kunnissa (+ 594 €). Osittaisvaikutustensa perusteella yleisen kiinteistöveroprosentin kasvattaminen vaikuttaa tehokkaimmalta tavalta kasvattaa per capita -verotuottoa nopeasti kasvavissa ja kasvavissa kunnissa. Väestöään menettävissä kuntaryhmissä sen sijaan asumisen kiinteistöveroprosenttien korottaminen vaikuttaa tulosten perusteella tehokkaimmalta tavalta kasvattaa verotuottoa.

Sekä päämallien että osamallien tulosten mukaan veroprosenttien korotusskenaariossa kiinteistöverotuotto kasvaa eniten asukasluvultaan toiseksi suurimmassa, 40 001–100 000 asukkaan, kuntaryhmässä. Osamallien mukaan muodostetussa kiinteistöveroprosenttien korotusskenaariossa lähes 80 % suurimman kuntaryhmän per capita -kiinteistöverotuoton kasvusta allokoituu yleisen kiinteistöveron kasvulle. Vastaavasti pienimmälle, alle 2 000 asukkaan kuntien ryhmälle, yleisen kiinteistöveron kasvu vastaa enää noin 38 % verotuoton kokonaiskasvusta. Asukasluvultaan pienempien kuntien kohdalla etenkin muun asumisen verotuksen merkitys kasvaa. Alle 5 001 asukkaan kunnissa muun asumisen kiinteistöverotus vaikuttaa merkittävämmältä verotusmuodolta kuin vakituisen asumisen kiinteistöverotus.

Kunnallisveroprosentin simulaatiot

Pääministeri Marinin hallituksen esityksessä (HE 241/2020 vp) kuntien tuloja esitetään vähennettäväksi niiltä pois siirtyvän rahoitusvastuun verran osan kuntien lakisääteisistä tehtävistä siirtyessä sote-maakunnille. Tulojen vähennys toteutettaisiin alentamalla kuntien tuloveroprosentteja 13,26 prosenttiyksiköllä. Tämän vaikutuksia tarkastellaan simulaatiolla.

Seuraavassa esitetään edellä kuvatun sote-uudistuksen mukaisen kunnallisveroprosenttien laskuskenaarion tulokset jälleen erikseen valtakunnalliselle päämallille sekä kuntaryhmittäisille osamalleille. Skenaariot on muodostettu vähentämällä kaikkien kuntien kunnallisveroprosentteja 13,26 prosenttiyksiköllä vuonna 2023 sekä kontrafaktuaaliskenaariossa pitämällä veroprosentit ennallaan vuoden 2018 tasolla. Jälkimmäisen skenaarion tulokset esitetään taulukossa 4 suluissa. Tuloveroprosentin laskuskenaariossa käytetyt mallit ovat samat, joilla luvussa viisi muodostettiin kunnallisverotuottoskenaariot sillä poikkeuksella, että malliin on nyt lisätty kunnan kiinteät vaikutukset. Näin on toimittu, jotta tuloveroprosentin kerroin kuvaisi paremmin veroprosentin kausaalivaikutusta.

Taulukko 4. Kunnallisveroprosentin laskuskenaarion tulokset

Kunnallisveroprosentin laskuskenaarion tulokset (kontrafaktuaalin tulokset suluissa)	Päämallin tulokset			Osamallien tulokset		
	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)
Kaupunkimaiset kunnat	-905,4	-26,4	-1875,5	-1351,1	-37,5	-2472,2
	(970,1)	(22,5)		(1121,1)	(26,9)	
Maaseutumaiset kunnat	-971,9	-5,0	-1875,5	-807,6	-4,5	-1672,5
	(903,5)	(1,2)		(864,9)	(1,1)	
Suuret kaupungit	-899,6	-91,3	-1875,5	-1692,8	-200,6	-2555,3
	(975,8)	(197)		(862,5)	(192,1)	
Taajaan asutut kunnat	-914,0	-14,6	-1875,5	-943,4	-15,0	-2146,3
	(961,4)	(7,2)		(1202,9)	(9,9)	
Nopeasti kasvava	-868,8	-52,7	-1875,5	-1224,1	-152,2	-2327,4

Kunnallisvero- prosentin laskuskenaarion tulokset (kontrafaktuaalin tulokset suluissa)	Päämallin tulokset			Osamallien tulokset		
	(1006,6)	(257,8)		(1103,3)	(268,4)	
Kasvava	-868,5	-32,1	-1875,5	-1141,7	-56,5	-2236,6
	(1007)	(47,3)		(1094,9)	(47,9)	
Väestöään menettävä	-907,6	-17,0	-1875,5	-970,5	-21,9	-2009,2
	(967,8)	(7,7)		(1038,7)	(8,3)	
Väestöään nopeasti menettävä	-994,2	-8,2	-1875,5	-898,7	-8,6	-1787,5
	(881,2)	(0,5)		(888,8)	(0,7)	
Yli 100 000 as.	-877,9	-121,5	-1875,5	-1584,1	-305,9	-2555,3
	(997,5)	(396,1)		(971,2)	(399,3)	
40 001–100 000 as.	-902,2	-59,6	-1875,5	-1636,9	-102,8	-2530,8
	(973,3)	(47,8)		(894)	(42,3)	
20 001–40 000 as.	-896,7	-27,5	-1875,5	-1229,1	-36,2	-2385,3
	(978,8)	(20,7)		(1156,2)	(25,4)	
10 001–20 000 as.	-907,5	-16,0	-1875,5	-974,3	-17,2	-2139,8
	(967,9)	(8,5)		(1165,6)	(11,1)	
5 001–10 000 as.	-943,0	-8,8	-1875,5	-862,4	-8,4	-1867,6
	(932,4)	(2,8)		(1005,2)	(3,3)	
2 001–5 000 as.	-980,2	-4,3	-1875,5	-816,3	-3,9	-1672,5
	(895,3)	(0,6)		(856,2)	(0,5)	
Alle 2 000 as.	-990,2	-1,8	-1875,5	-855,8	-1,6	-1696,0
	(885,2)	(0,4)		(840,2)	(0,4)	

(1)=Per capita -kunnallisverotuoton kasvu 2020 vs. 2040 (€)

(2)=Kumulatiivisen kunnallisverotuoton kasvu 2020 vs. 2040 (milj. €)

(3)=Tuloveroprosentin laskun vaikutus per capita -kunnallisverotuottoon (€)

Päämallin tulosten perusteella veroprosenttien lasku johtaa kaikissa kunnissa samansuuruiseen per capita -kunnallisverotuoton laskuun. Kunnallisverotuoton ennustetaan laskevan noin 1 876 euroa asukasta kohden vuonna 2040 vuoteen 2020 verrattuna kuntaryhmästä riippumatta.

Kuntaryhmittäisten osamallien ennusteet sallivat tuloveroprosentin vaikutuksen alueelliset erot, mikä tekee tuloksista uskottavampia. Osamalleilla ennustetuissa skenaarioissa veroprosentin lasku johtaa merkittävimpiin per capita -kunnallisverotuoton laskuun suurissa kaupungeissa, joissa verotuoton ennustetaan laskevan noin 2 555 euroa vuonna 2040 verrattuna vuoteen 2020.

Kunnallisverotuotto laskisi vähiten maaseutumaisissa kunnissa, joissa verotuotto laskisi keskimäärin noin 1 673 euroa asukasta kohti. Alueelliset erot tuloveroprosentin laskun aiheuttamassa verotuoton laskussa heijastavat muun muassa tulotason eroja alueiden välillä. Toteutuneen väestönmuutoksen suhteen voidaan todeta, että verotuoton lasku on sitä voimakkaampaa, mitä nopeampaa toteutunut väestönkasvu on ollut. Osamallit ennustavat tuloveroprosentin laskun vähentävän nopeasti kasvavien kuntien kunnallisverotuottoa keskimäärin noin 2 327 euroa asukasta kohden. Nopeasti väestöään menettävissä kunnissa keskimääräinen verotuoton lasku olisi vastavasti noin 1788 euroa.

Kuntakokoluokittain tarkasteltuna voidaan lisäksi todeta, että veroprosentin leikkaus vaikuttaa asukasta kohden laskettuna vähiten pienempiin kuntiin. Ero asukasluvultaan suurimman ja pienimmän kuntaryhmän välillä keskimääräisessä tuloveroprosentin leikkauksen vaikutuksessa on noin 859 euroa asukasta kohden.

Tarkastelemalla edellä esitettyjen kiinteistöveroprosenttien sekä tuloveroprosentin skenaarioita yhdessä voidaan ottaa kantaa veroprosenttimuutosten vaikutuksiin kuntien talouden tasapainoon. Kuntatalouden tasapainoa voidaan esimerkiksi tarkastella laskemalla, kuinka suuri osa tuloveroprosentin laskun aiheuttamasta rahoitusvajasta olisi mahdollista paikata kiinteistöveroprosenttien korottamisella.

Taulukossa 5 esitetään edellä tarkasteltujen kiinteistövero- ja kunnallisveromuutos-skenaarioiden vaikutukset kumulatiivisessa verotuotossa 2020–2040. Taulukon sarakkeessa (3) on esitetty, kuinka suuri osa tuloveroprosentin laskun aiheuttamasta verotuottojen alenemisesta olisi paikattavissa kolminkertaistamalla maapohjan sekä asu- misen kiinteistöveroprosentit eri kuntaryhmissä.

Taulukko 5. Veroprosenttiskenaarioiden tulokset

Veroprosentti- skenaarioiden tulokset	Päämallin tulokset			Osamallien tulokset		
	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)
Kaupunkimaiset kunnat	48,9	15,5	31,7 %	64,4	16,9	26,2 %
Maaseutumaiset kunnat	6,2	2,0	31,6 %	5,5	2,1	38,4 %
Suuret kaupungit	288,3	90,4	31,3 %	392,7	100,2	25,5 %
Taajaan asutut kunnat	21,8	6,9	31,8 %	24,9	5,5	22,2 %
Nopeasti kasvava	310,5	89,5	28,8 %	420,6	98,2	23,3 %
Kasvava	79,4	25,9	32,6 %	104,3	27,8	26,7 %
Väestöään menettävä	24,7	8,2	33,0 %	30,2	8,3	27,4 %
Väestöään nopeasti menettävä	8,7	2,9	33,1 %	9,3	2,9	31,5 %
Yli 100 000 as.	517,6	155,5	30,0 %	705,2	172,2	24,4 %
40 001–100 000 as.	107,4	37,6	35,0 %	145,2	41,7	28,7 %
20 001–40 000 as.	48,2	15,2	31,5 %	61,6	15,5	25,1 %
10 001–20 000 as.	24,5	7,7	31,6 %	28,3	6,7	23,7 %
5 001–10 000 as.	11,6	3,6	31,3 %	11,7	3,6	30,3 %
2 001–5 000 as.	4,9	1,6	32,1 %	4,4	1,7	39,1 %
Alle 2 000 as.	2,2	0,7	33,7 %	2,0	0,8	40,6 %

(1)=Kumulatiivisen kunnallisverotuoton aleneminen tuloveroprosentin laskuskenaariossa (milj. €)

(2)=Kumulatiivisen kiinteistöverotuoton lisäys kiinteistöveroprosenttien kasvuskenaariossa (milj. €)

(3)=(2)/(1)

Päämallien mukaan noin kolmannes kunnallisverojen alenemasta olisi mahdollista paikata kiristämällä kiinteistöverotusta kolminkertaiseksi. Tämä osuus on likimain vakiosuuruinen tarkasteltavasta kuntaryhmästä riippumatta.

Sen sijaan osamalleilla muodostetuissa skenaarioissa kiinteistöverotulojen lisäyksen keskimääräinen osuus suhteessa kunnallisverotulojen alenemaan on huomattavasti suurempi maaseutumaisissa kunnissa kuin muissa taajama-asteen mukaan luokitelluissa kuntaryhmissä. Myös väestöään nopeasti menettävissä kunnissa sekä väkiluvultaan pienimmissä kunnissa kiinteistöverotuksen kiristämisen avulla paikattava

osuus kunnallisverotuoton alenemasta on keskimäärin muita kuntaryhmiä suurempi. Nämä erot ovat seurausta ennen kaikkea kireämmän kunnallisverotuksen suuremmasta verotuottohyödyistä suurille kaupungeille, nopeasti kasvaville kunnille sekä väkiluvultaan suurimmille kunnille, joissa tulotaso on keskimäärin muita kuntia korkeampaa. Toisaalta ne myös osoittavat päätekstissä esiin nostetun kiinteistöverotuksen potentiaalin erityisesti pienimmille kunnille.

Lähteet

Albouy David (2012). The colonial origins of comparative development: an empirical investigation: comment. *American Economic Review*

Borge Lars-Erik, Rattsø Jørn (2012). "Fiscal federalism: international experiences and the Nordic response" (ed.) A. Moision julkaisussa: *Rethinking local government: essays on municipal reform*. VATT:n julkaisu 61

HE 241/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koske- vaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 ar- tiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi

Hyvän veropolitiikan periaatteet (2013). VATT analyysi. VATT:n julkaisu 63

Kalluinen Janne (2020). "Kuntien verot 2020 – missä maksat eniten? Laskelmia kun- nallisista veroista maakunnissa, niiden keskuskaupungeissa ja Helsingin seudulla". *Veronmaksajat*, no. 87

Knuutinen Reijo (2009). Muoto ja sisältö vero-oikeudessa – erityistarkastelussa rahoit- tus- ja sijoitusinstrumentit. *Suomen Lakimiesyhdistys, SLY A-sarja* no. 292

Kunnat käännekohdassa? Kuntien tilannekuva 2020 (2020). Valtiovarainministeriön julkaisuja 13/2020

Messere Ken, de Kam Flip, Heady Christopher (2003). *Tax policy: theory and practice in OECD countries*. Oxford University Press

Musgrave R. A., Musgrave P. B. (1989). *Public finance in theory and practice*. McGraw-Hill Book Company, New York

Myrsky Matti (2010). *Veropolitiikkamme kysymyksiä*. Defensor Legis N:o 5/2010

Myrsky Matti (2013). Millainen on hyvä verojärjestelmä? *Verotus 2/2013*, Suomen ve- rolainsäädännön ja verotuskäytännön tuntemusta edistävä aikakausjulkaisu

Määttä Kalle (2007). *Veropolitiikka: teoria ja käytäntö*. Edita, Helsinki

Niskakangas Heikki (2011). *Veropolitiikka*. 1. painos. WSOYpro Oy, Helsinki

Nissinen Mika (2019). Tutkimus hyvästä verojärjestelmästä ja Suomessa harjoitettavan yritystoiminnan kansallisesta tuloverotusoikeudesta. Verotus 4/2019

Räbinä Timo, Myrsky Matti, Myllymäki Janne (2017). Verotusmenettelyn perusteet, Alma Talent, Helsinki

Suomen perustuslaki 81.1§

Suomen perustuslaki 121.3§

Tempo Lecon Oy. Kuntien rahoitusperiaate. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019.

Tikka Kari S. (1990). Veropolitiikka. Lakimiesliiton kustannus, Helsinki

Verotuksen kehittämistyöryhmän loppuraportti (2010). Valtiovarainministeriön julkaisu 51/2010

Viherkenttä Timo (2020). Näkökohtia epidemian jälkeisen ajan veropolitiikasta. Aaltoyliopiston kauppakorkeakoulu

Weingast Barry R. (2009). Second generation fiscal federalism: The implications of fiscal incentives. Journal of Urban Economics

Yritysverotuksen asiantuntijatyöryhmän raportti (2017). Valtiovarainministeriön julkaisu 12/2017

Muita lähteitä

Kiinteistöverouudistuksen internetsivut osoitteessa <https://vm.fi/kiinteistoverouudistus>

Kunnallisveroprosenttien internetsivut osoitteessa <https://www.kuntaliitto.fi/talous/verotus/kuntien-veroprosentit/kuntien-veroprosentit/kuntien-veroprosentit-ja-efektiiviset-veroasteet>

Kuntatalouden tukipaketti neljännessä lisäbudjettiesityksessä 2.6.2020. Valtioneuvoston julkaisu. Saatavilla verkossa: <https://valtioneuvosto.fi/documents/10623/17688657/Kuntatalouden+tukipaketti%2C+4.+lis%C3%A4talousarvioesitys/6f24b555-ca70-b195-c53e-4910aabc453/Kuntatalouden+tukipaketti%2C+4.+lis%C3%A4talousarvioesitys.pdf>

Kuntien avainluvut -tietokanta (Tilastokeskus) osoitteessa
https://pxnet2.stat.fi/PXWeb/pxweb/fi/Kuntien_avainluvut/

Maakuntaverokomitean internetsivut osoitteessa <https://vm.fi/hanke?tunnus=VM037:00/2020>

Sanna Marinin hallituksen ohjelma 2019. Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta. Saatavilla verkossa:
<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-808-3>

Sote-uudistuksen internetsivut osoitteessa <https://soteuudistus.fi>

StatFin-tietokanta (Tilastokeskus) osoitteessa
<http://pxnet2.stat.fi/PXWeb/pxweb/fi/StatFin/>

Verohallinnon tilastotietokanta (Tilastokeskus) osoitteessa
<http://vero2.stat.fi/PXWeb/pxweb/fi/Vero/>

tietokayttoon.fi

ISBN PDF 978-952-383-004-2

ISSN PDF 2342-6799