

# Mikä on tuloerojen vaikutus kunnallisveroprosenttiin?

Kunnan sisäiset tuloerot vaikuttavat kunnallisveroprosentteihin. Tätä tutkittaessa on otettu huomioon myös kunnallisvaalien äänestysaktiivisuuden merkitys.

Eero Lehto  
Tutkimuskoordinaattori  
Palkansaajien tutkimuslaitos  
eero.lehto@labour.fi

Tässä artikkelissa esiteltävässä tutkimuksessa (Lehto 2012) tarkastellaan ensisijaisesti kunnallisveroprosentin määräytymistä, mutta samalla tarkastellaan myös kiinteistöveroja. Tutkimukseen sisältyvä tilastollinen analyysi testaa teoreettista hypoteesia, jonka mukaan enemmistöasemaan päässeet ns. mediaanituloluokan edut vaikuttavat kunnallisveron asettamiseen. Mediaanitulo saadaan, kun kaikki tulonsaajat asetetaan tulojen mukaan suuruusjärjestykseen. Mediaanitulo on tällöin keskimmäisen tulonsaajan tulo. Näin ollen mediaanituloinen ja kaikki, joiden tulot ovat mediaanituloja pienemmät, ovat kunnassa enemmistönä, jota kutsutaan mediaanituloluokaksi.

---

Tutkimusprojekti kunnallisista veroista alkoi Palkansaajien tutkimuslaitoksessa muutama vuosi sitten. Palkansaajasäätiö rahoitti tutkimuksen alkuvaiheen aineiston hankinnan sekä muokkauksen ja Kunnallisalan kehittämissäätiö (KAKS) rahoitti varsinaisen tutkimusosuuden.

Keski(arvo)tulo taas saadaan laskemalla yhteen kaikkien tulonsaajien tulot ja jakamalla näin saatu summa tulonsaajien määrällä.

Kannattaa huomata, että kaikissa kunnissa mediaanitulot ovat keskituloja pienemmät, koska vähän alle mediaanitulotason saavia on paljon ja koska harvojen suuret tulot ylittävät moninkertaisesti mediaanitulotason. Niinpä jos kuntalaiset äänestäisivät oman tuloluokansa edustajia ja jos äänestysprosentti olisi 100, mediaanituloinen pääsisi enemmistöasemaan ja päättämään kunnallisverosta. Taloustieteen kirjallisuudessa on osoitettu, että mediaanituloisen kannattaa tuolloin nostaa (kunnallis)veroprosenttia sitä enemmän, mitä suurempi on keskitulon ja mediaanitulojen erotus eli mitä vinompi on tulojakauma<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Tämän suuntaisen hypoteesin esittivät ensimmäisinä Meltzer ja Richard (1981).



Eero Lehto korostaa korkean äänestysprosentin merkitystä kunnallisvaaleissa, jos halutaan kaventaa tuloeroja kunnallisverotuksella.

Tässä tutkimuksessa näkökulmaa laajennetaan aikaisemmasta ottamalla huomioon myös äänestyskäyttäytymisen: mitä pienempi on äänestysprosentti, sitä enemmän suurempituloiset saavat äänivaltaa kunnissa. Tämä pohjautuu havaintoihin siitä, että pienituloiset ovat keskimääräistä laiskempia äänestäjiä. Kun äänestysprosentti on pieni, mediaanituloluokka ei pääse enemmistöasemaan ja siten vaikuttamaan kunnallisveroprosenttiin haluamallaan tavalla.

Tutkimus testaa empiirisesti ensin, pitääkö edellä esitetty hypoteesi paikkansa ilman äänestyskäyttäytymisen huomioon ottamista. Sen jälkeen tarkastellaan sellaisen väittämän paikkansapitävyyttä, jonka mukaan tuloerojen kasvu

nostaisi kunnallisveroa vain, jos äänestysprosentti on tarpeeksi korkea. Tämän jälkeen tarkastellaan kiinteistöverotusta.

Tutkimuksessa esitetään myös hypoteesi, jonka mukaan päätökset kiinteistöverosta ja kunnallisverosta ovat kytköksissä toisiinsa. Jos enemmistöasemassa oleva nostaa kunnallisveroa reaktiona epätasaiseen tulonjakoon, vähentää tämä testattavan hypoteesin mukaan tarvetta nostaa kiinteistöveroja. Erityisesti tutkitaan sitä, vaikuttaako tulonjako vakituisen asunnon kiinteistöveroon päinvastaisella tavalla kuin itse kunnallisveroon.

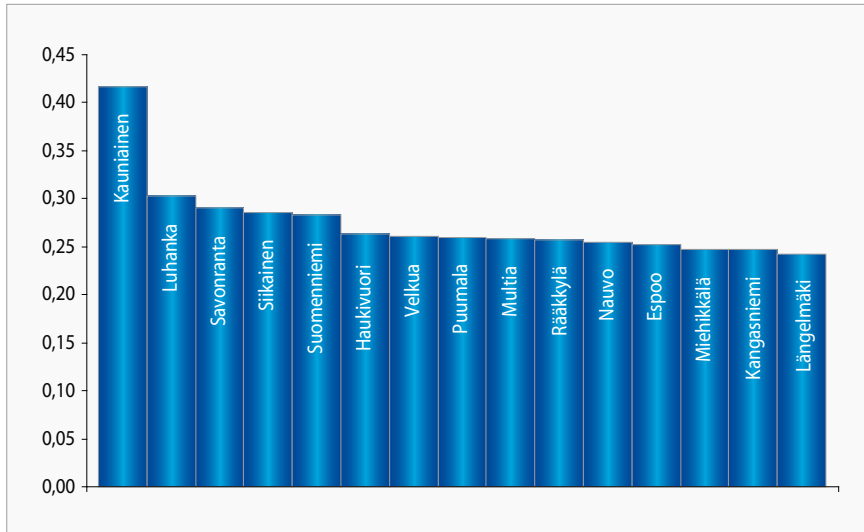
Tutkimuksen tilastoaineisto on vuosilta 1995–2006, ja se kattaa kaikki Suomen tuon ajan 431 kuntaa. Tutkimuksen ko-

ko aineisto muuttujineen on muunneltu vastaamaan vuoden 2006 kuntajakoa.

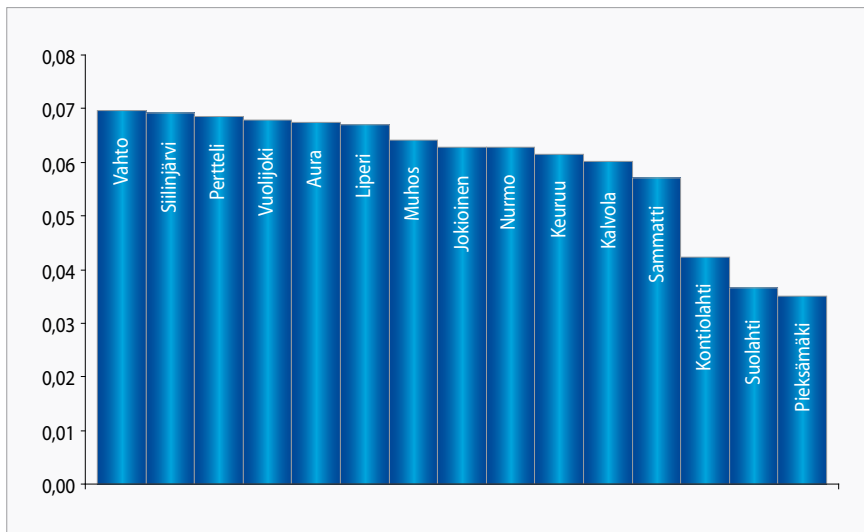
### Vähennykset tekevät kunnallisverotuksesta progressiivisen

Voitaisiin ajatella, että pyrkimys käyttää hyväksi kunnallisverotuksen alaisen tulojen vinoa jakaumaa ei vaikuta muodollisesti tasaveron kaltaisesta kunnallisverosta päättämiseen. Päätösvaltaa käyttävän mediaanitulolaisen motiivi nostaa veroa voi kuitenkin syntyä siitä, että erilaiset vähennykset kuten ansiotulovähennys, tulonhankkimisvähennys ja perusvähennys tekevät kunnallisesta tuloverotuksesta

Kuvio 1. Suurimmat tuloerot mittarilla "keskitulo miinus mediaanitulo" vuonna 2006, 15 suurinta kuntaa.



Kuvio 2. Pienimmät tuloerot mittarilla "keskitulo miinus mediaanitulo" vuonna 2006, 15 pienintä kuntaa.



progressiivisen. Tuolloin niiden, joiden tulot ovat keskitason alapuolella, kannattaa nostaa kunnallisveroprosenttia ja näin saada suurempituloiset maksamaan suhteessa vielä enemmän veroa. Samansuuntaisen kannustimen aikaansaavat tietyt pakolliset, pienituloisille suunnatut menot kuten toimeentulotuki.

Motiivi nostaa kunnallisveroprosenttia on oletettavasti sitä suurempi, mitä suurempi on keskitulon ja mediaanitu-

lon erotus. Kunnallisveroprosentin nosto saattaa johtaa suurempiin menoihin tai muita tuloja säätelevien tariffien kusten kiinteistöverotariffien tai erilaisten kunnallisten maksujen alentamiseen. Käytännössä esimerkiksi kiinteistöverojen merkitys kunnallistaloudelle on ollut kuitenkin niin vähäinen suhteessa kunnallisveroon, ettei kiinteistöverotariffien mahdollinen lasku kompensoi täysin kunnallisveroprosentin nousua. Esimerkiksi vuonna 2006 kunnallinen tulove-

## Mediaanituloluokalle on edullista nostaa kunnallisveroprosenttia.

ro tuotti runsaat 13 miljardia euroa ja kiinteistöverot yhteensä vain vajaat 800 miljoonaa euroa. Vakituudesta asunnosta perittävän kiinteistöveron voisi kuvitella olevan sellainen, joka voisi reagoida käänteisesti kunnallisveroprosentin muutoksiin.

**Suuret tuloerot johtavat kunnallisveroprosentin nousuun, jos äänestysprosentti on tarpeeksi suuri**

Tutkimuksen keskeisimmät tulokset ovat:

- Tuloerojen kasvu pyrkii nostamaan kunnallisveroprosenttia.
- Tuloerojen kasvu nostaa kunnallisveroprosenttia selvimmin, jos kunnallisvaalien äänestysprosentti on tarpeeksi korkea.
- Tuloerojen kasvu pyrkii alentamaan vakituisen asunnon kiinteistöveroprosenttia.
- Keskitulojen kasvu pyrkii alentamaan sekä kunnallisveroprosenttia että vakituisen asunnon kiinteistöveroprosenttia.

Tutkimuksen keskeisin tulos on, että kun kunnallisverotuksen alaisissa tuloissa esiintyy suuria eroja, joita mitataan joko keski- ja mediaanitulojen erotuksella tai Gini-kertoimella<sup>2</sup>, kunnallisveroprosentti pyrkii nousemaan mutta vastaavasti vakituisen asuinrakennuk-

<sup>2</sup> Gini-kerroin on tuloerojen eräs mittari, joka saa arvoja 0:n ja 1:n (tai 0 ja 100 prosentin) välillä. Mitä epätasaisemmin tulot ovat jakautuneet, sitä suurempi on Gini-kerroin.

---

## Tuloerojen kasvaessa kunnallisveroprosentti pyrkii nousemaan.

---

sen kiinteistöveroprosentti laskee. Tällainen vaikutus syntyy kaikkien äänestäessä: enemmistövalta kunnanvaltuustossa keskittyy niille, joiden tulot yltyvät enintään mediaanitasolle. Tämä ryhmä on tulojaon vinouden vuoksi suurempi kuin se ryhmä, jonka tulot ylittävät mediaanitulot. Tältä osin tutkimustulokset ovat samansuuntaisia kuin Borgen ja Rattsön (2004) Norjan kunta-aineistolla saamat tulokset.

Tutkimus vahvistaa Meltzerin ja Richardin (1981) jo aiemmin esittämän hypoteesin, jonka mukaan tuloerojen kasvaessa enemmistövaltaa käyttävä mediaanituloisen pyrkii lisäämään tulojen uudelleenjakoa esimerkiksi nostamalla veroastetta. Kunnallisverotuksenkin tämä pätee, koska erilaiset vähennykset tekevät siitä progressiivisen. Niinpä tuloerojen kasvaessa yhä suurempi osa veroista koituu suurempituloisten maksettavaksi. Se, että vakituisten asuinrakennuksen kiinteistövero reagoi tuloerojen kasvuun päinvastaisella tavalla, kertonee siitä, että kunnallisveron muutoksen vaikutuksia pyritään vaimentamaan verolla, jota ei kerätä ansiotulojen perusteella.

Kun keskitulojen kasvu pyrkii alentamaan sekä kunnallisveroa että vakituisten asunnon kiinteistöveroa, vaikuttaa tulo- ja varallisuustaso myös siihen, mikä merkitys kunnallisilla palveluilla on eri tuloluokissa oleville ihmisille. Tulotason nousun myötä ihmiset käyttävät enemmän esimerkiksi yksityisiä terveydenhuoltopalveluita.

Tuloerojen vaikutuksen osalta edellä saadut tulokset – ilman äänestysprosentin huomioimista – olivat tilastollisesti verraten vahvoja mutteivät tilastollisin kriteerein aivan kiistattomia. Muun muassa tämän vuoksi tutkittiin erikseen sitä, riippuuko tuloerojen vaikutus kunnallisveroprosenttiin ja vakituisten asunnon kiinteistöveroprosenttiin äänestysaktiivisuudesta. Tämän tutkimista motivoi tieto, että pienempituloiset ovat laiskempia äänestämään.

Onkin ilmeistä, että äänestysprosentin pieneneminen siirtää enemmistövaltaa kunnassa suurempituloisille. Niinpä osoittautuikin, että mainitut tuloero-vaikutukset riippuvat keskeisesti äänestysprosentista. Tyypillisesti tuloerojen kasvu alkaa nostaa kunnallisveroprosenttia vasta silloin, kun äänestysprosentti ylittää runsaat 60 prosenttia. Tämän mukaan noin puolet väestöstä elää kunnissa, joissa äänestysprosentti jää tämän rajan alapuolelle. Sen sijaan vakinaisen asuinrakennuksen kiinteistöveroon äänestyskäyttäytyminen ei vaikuta yhtä selvästi. Joidenkin tulosten mukaan äänestysprosentin olisi kuitenkin oltava selvästi yli 60 prosenttia, jotta tuloerojen kasvu vaikuttaisi kiinteistöveroa pienentävästi.

Olettamusta, jonka mukaan äänestysprosentin nousu vahvistaa pienitulois-

---

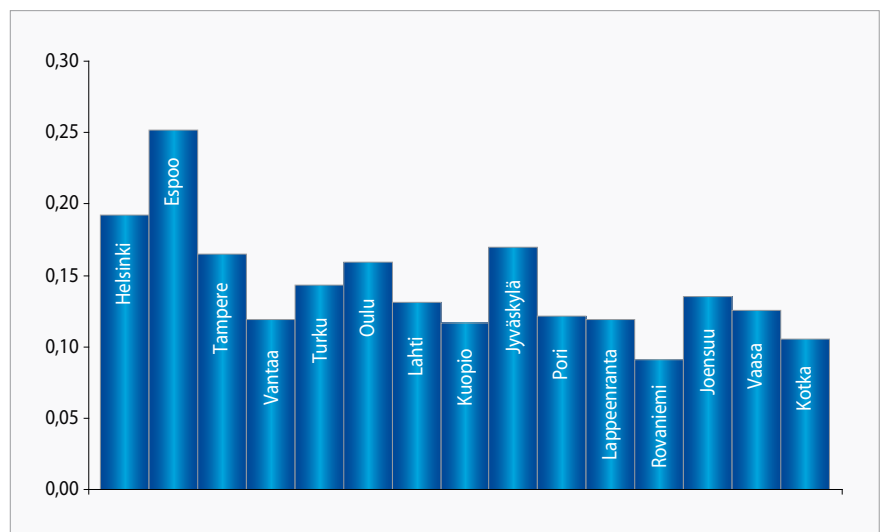
”Tyypillisesti tuloerojen kasvu alkaa nostaa kunnallisveroprosenttia vasta silloin, kun äänestysprosentti ylittää runsaat 60 prosenttia.”

---

ten ja siten mediaanituloisen valtaan pääsyä, tukevat myös havainnot äänestysprosentin suorasta vaikutuksesta veroprosentteihin. Saatujen tulosten mukaan äänestysprosentin nousu nostaa kunnallisveroprosenttia ja vastaavasti laskee vakituisten asuinrakennuksen kiinteistöveroprosenttia.

Vaikka edellä saadut tulokset koskevat kuntia, voidaan ne yleistää koskemaan laajemminkin tuloerojen ja äänestysviikauden vaikutusta veroihin. Kun eduskuntavaalien äänestysprosentti on pienentynyt yli 10 prosenttiyksiköllä 1960–1970-lukujen lukemista, on päätösvaltaa eduskunnassa ilmeisesti siirtynyt suurempituloisille. Kaiketi se aikaansaa myös veroasteen alentamispaineita valtion ansioverotuksen osalta. Se,

Kuvio 3. Asukasmäärältään 15 suurimman kunnan tuloerot mittarilla ”keskitulo miinus mediaanitulo” vuonna 2006.



## Kokoomus vaikuttaa alentavasti kunnallisveroprosenttiin, ja muiden puolueiden vaikutus on joko neutraali tai nostava.

että tämänsuuntainen tulos voidaan tilastollisesti identifoida paremmin kunta-aineistosta kuin valtiota kuvaavasta aineistosta, johtuu siitä, että valtioita on vain yksi mutta kuntia yli 400.

Suomen suurimmista kaupungeista tuloerot ovat suurimmat Espoossa ja Helsingissä, mutta ne ovat verraten suuret myös Tampereella ja Jyväskylässä. Sen sijaan Vantaalla, Kuopiossa, Rovaniemellä ja Kotkassa tuloerot ovat varsin pienet. Ensin mainitussa ryhmässä äänestäminenkin on vilkkaampaa kuin tasan tulonjaon kunnissa. Tästä huolimatta äänestysprosentit niissäkin jäävät niin pieniksi, että vain Espoossa ja mahdollisesti Helsingissä suurehkot tuloerot voivat aikaansaada kunnallisveroa nostavan paineen. Suurimmista kaupun-

geista äänestysprosentti on pieni Vantaalla, Lahdessa, Kuopiossa ja Oulussa. Mutta koska tuloerotkin ovat näissä pieniä (Vantaa ja Kuopio) tai enintään kohdallaisia (Lahti ja Oulu), ei paineita kunnallisveroprosentin nostoon olisi syntynyt, vaikka äänestysprosentti olisi korkea.

Kuvioon 4 sisältyvät ne 15 kuntaa, joissa tuloerot ovat suurimmat, ja lisäksi ne 15 kuntaa, joissa tuloerot ovat pienimmät. Näyttää siltä, että äänestysprosentti olisi keskimäärin korkeampi ainakin niissä pikkukunnissa, joissa tuloerot ovat suuret. Tulosten mukaan kunnallisverotuksessa verotettavien tulojen suuret erot nostaisivat kunnallisveroprosenttia näissä kunnissa. Siellä, missä tuloerot ovat pienet, mediaanituloilla ei edes ole tarvetta nostaa kunnallisveroprosenttia hyötyäkseen suurituloisista. Mutta toisaalta näissä kunnissa äänestysprosentti näyttää olevan keskimäärin matala, minkä seurauksena enemmistöasemaan pääsee mediaanituloista suurempituloinen, jolla taas ei edes olisi halua nostaa kunnallisveroprosenttia tulojentasaustarkoituksessa.

Tutkimuksessa saatiin myös selville, että

- kokoomuksen saamien paikkojen lisäys kunnanvaltuustossa pyrkii laskemaan kunnallisveroprosenttia

- tuloerojen kasvu nostaa myös yleistä kiinteistöveroprosenttia, jos äänestysprosentti on tarpeeksi korkea

- kiinteistöveron tuotto asukasta kohhti määräytyy pitkälti väestö- ja elinkeinorakenteen mukaan, joskin tuloerojen kasvu pyrkii sitä nostamaan, jos äänestysprosentti on tarpeeksi korkea.

Eri puolueiden vaikutuksesta verotuksen tasoon voidaan tehdä se johtopäätös, että kokoomuksen vaikutus on kunnallisveroprosenttia laskeva ja taas kiinteistöverotariffien osalta neutraali. Muiden puolueiden vaikutus kunnan päättämiin veroihin on joko neutraali tai niitä nostava.

Yleistä kiinteistöveroa kannetaan laajasti muilta kuin kunnallisveron maksajilta. Tätä taustaa vasten ei ole yllätys, että mediaanituloluokalla on tulosten mukaan pyrkimys kiristää tätä veroa tuloerojen kasvaessa, jos kunnallisvaalien äänestysprosentti nousee tarpeeksi korkeaksi. Keskimäärin näin ei kuitenkaan ole. Ilman äänestyskäyttäytymistä kunnallisveron alaisissa tuloissa olevien erojen vaikutus yleiseen kiinteistöveroon on jopa negatiivinen.

Tilastollinen analyysi koko kiinteistöveron tuotosta osoitti, että väestö- ja elinkeinorakenne sekä väestön vauraus lisäävät merkittävästi kiinteistöverokertymää. Kunnat pyrkivät myös sysäämään tämän veron rasitusta mahdollisuuksiensa mukaan muiden kuin vakinaisten asukkaiden maksettavaksi, eli kiinteistöveroa peritään myös lomasukkailta. ■

### KIRJALLISUUS

Borge, L.-E. & Rattsö, J.(2004), Income Distribution and Tax Structure: Empirical Test of Meltzer-Richard Hypothesis, *European Economic Review*, 48, 805–826.  
 Lehto, E. (2012), The Impact of Inequality on the Municipal Income Tax in Finland, *Palkansaajien tutkimuslaitos, Työpapereita* 275.  
 Meltzer, A.H. & Richard, S.F. (1981), A Rational Theory of the Size of Government, *Journal of Political Economy*, 89, 914–927.

Kuvio 4. Tuloerot ja äänestysprosentti.

