

Valtiovarainvaliokunnan mietintö n:o 72 hallituksen esityksen johdosta laiksi verotuslain 72 §:n muuttamisesta

Eduskunta on 30 päivänä lokakuuta 1990 lähettänyt valtiovarainvaliokunnan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen n:o 223 laiksi verotuslain 72 §:n muuttamisesta.

Eduskunnan päätöksen mukaisesti valtiovarainvaliokunta on pyytänyt asiasta perustuslakivaliokunnan lausunnon, joka on tämän mietinnön liitteenä.

Valiokunta on käsitellyt tämän asian yhteydessä eduskunnan valiokuntaan 30 päivänä lokakuuta 1990 lähettämän ed. Sarapään ym. lakialoitteen n:o 104 laiksi kunnallisesta sähköntuotantomaksusta sekä 11 päivänä toukokuuta 1990 valmistelevasti käsiteltäväksi lähettämän ed. Laineen ym. toivomusaloitteen n:o 98 kiinteistöverotuksen toteuttamista koskevasa suunnitelmasta luopumisesta.

Voimassa olevat kunnallista harkintaverotusta koskevat säännökset sisältyvät vuonna 1958 annettuun verotuslakiin. Harkintaverotusta sovelletaan liikkeestä ja muusta kiinteistöstä kuin varsinaisesta maatalouskiinteistöstä saatuun tuloon silloin, kun tulolähteen tulo ennen muiden paitsi luonnollisten vähennysten ja velan korkojen sekä indeksi- ja kurssitappioiden vähentämistä on jäänyt niin vähäiseksi, ettei sitä kiinteistön tai liikkeen laatuun ja laajuuteen nähden voida hyväksyä kunnallisveron suorittamisen perusteeksi tai jos tällaista tuloa ei ole jäänyt lainkaan. Näissä tapauksissa kunnallisverotusta toimitettaessa on harkittava se kohtuullinen määrä, jonka perusteella verotus on toimitettava.

Hallitus ehdottaa, että osana kokonaisveroudistusta liike tulon kohdistuva harkintaverotus kunnallisverotuksessa poistettaisiin. Tässä vaiheessa ei ehdoteta luopumista kiinteistöstä saadun tulon harkintaverotuksesta. Myös liike tulolähteeseen kuuluvat kiinteistöt jäisivät ehdotuksen mukaan edelleen harkintaverotuksen soveltamisalan piiriin. Ehdotuksen mukaan kiinteistöstä saatuun tuloon voitaisiin soveltaa harkintaverotusta kuitenkin vain sil-

loin, kun liike tulolähteen tulo on jäänyt niin vähäiseksi, ettei se vastaa kiinteistön harkintaperusteiden mukaan määräytyvää tuloa.

Ehdotettua muutosta sovellettaisiin ensimmäisen kerran vuodelta 1991 toimitettavassa verotuksessa. Eräiden kuntien verotulojen kannalta harkintaverotuksella on ollut keskimääräistä suurempi merkitys. Koska näiden kuntien verotulojen kertyminen vuonna 1991 saat- taitai ilman eri toimenpiteitä liike tulon harkintaverotuksen poistamisen johdosta kohtuut- tosti pienentyä, hallitus ehdottaa, että harkintaverotuksen supistamista ei otettaisi huomioon vielä määrättäessä ennakkoja vuodelle 1991.

Lakialoitteessa n:o 104 ehdotetaan säädettäväksi laki kunnallisesta sähköntuotantomaksusta. Sen mukaan suurimmat sähköntuotantolaitokset olisivat velvollisia maksamaan sähköntuotantomaksua niille kunnille, joissa sähköntuotantolaitos sijaitsee. Tuotantolaitokset määritellään lakiehdotuksessa niiden tuotantotehon perusteella.

Toivomusaloitteessa n:o 98 ehdotetaan eduskunnan hyväksyttäväksi toivomus, että hallitus luopuisi suunnitelmista uuden kiinteistövero- tuksen toteuttamiseksi maassamme ja keskeyttäisi tätä koskevat valmistelut.

Valiokunta on käsitellyt asian ja todennut hallituksen esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen tarkoituksenmukaiseksi. Hallituksen esityksen perusteluihin yhtyen valiokunta on päättänyt asettua puoltamaan hallituksen esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen hyväksymistä. Valtiovarainvaliokunta on saanut valtiovarainministeriöltä hallituksen ehdotuksen, jonka mukaan vuoden 1991 tulo- ja menoarvioon otettaisiin määräraha kertaluonteisten harkin- nanvaraisten avustusten maksamiseksi sellais- ten voimallaitosten sijaintikunnille, joiden voi- malaitoksilta saamien verotulojen arvioidaan vähenevän olennaisesti harkintaverotuksen muutoksen johdosta. Tämän johdosta valio-

kunta on poistanut voimaantulo- ja soveltamissäännöksen 3 momentin, jonka mukaan kunnat olisivat vielä vuonna saaneet harkinta-verotusta koskevan ennakonkannon.

Käsitlemiensä aloitteiden suhteen valiokunta on asettunut kielteiselle kannalle.

Valiokunta kunnioittaen ehdottaa,

että Eduskunta päättäisi hyväksyä hallituksen esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen näin kuuluvana:

L a k i

verotuslain 72 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

kumotaan 12 päivänä joulukuuta 1958 annetun verotuslain (482/58) 72 §:n 1 momentin 4 kohta ja

muutetaan 72 §:n 1 momentin 3 kohta sekä 2, 3 ja 4 momentti,

sellaisina kuin niistä ovat 2 momentti 21 päivänä marraskuuta 1986 annetussa laissa (823/86), 3 momentti 21 päivänä tammikuuta 1983 annetussa laissa (70/83) ja 4 momentti 31 päivänä joulukuuta 1974 annetussa laissa (1024/74), seuraavasti:

72 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

Voimaantulo- ja soveltamissäännös

(1 ja 2 mom. kuten hallituksen esityksessä)
(3 mom. *poist.*)

Samalla valiokunta, jonka käsittelyn pohjana on ollut hallituksen esitys, ehdottaa,

että lakialoitteeseen n:o 104 sisältyvä lakiehdotus hylättäisiin.

Vielä valiokunta ehdottaa,

että toivomusaloite n:o 98 hylättäisiin.

Helsingissä 27 päivänä marraskuuta 1990

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Mäki-Hakola, varapuheenjohtaja Luttinen, jäsenet Ahonen, Hokkanen, Isohookana-Asunmaa, Kettunen, Kääriäinen, Laaksonen, Lahti-Nuut-

tila, Malm, Mattila, Ranta, Rusanen, Sasi, Savolainen ja Tenhiälä sekä varajäsenet Pekkarinen, Pohjanoksa, T. Roos, Seppänen ja Valli.

Vastalauseita

I

Mielestämme kunnallisesta harkintaverosta ei pitäisi luopua liiketulonkaan harkintaveron osalta. Siksi ehdotamme, että hallituksen esitys hylätään ja että toivomusaloite n:o 98 hyväksytään, jotta liiketulon harkintaveron tuottoa ei pantaisi maksuun kuntalaisille.

Hallituksen esitys liittyy suurituloisia suosivan yhtiöveron hyvitysjärjestelmän käyttöönottoon ja on siinä mielessä linjakas hallituksen kokonaisverouudistuksen kanssa.

Helsingissä 27 päivänä marraskuuta 1990

Esko Seppänen

Timo Laaksonen

II

Hallituksen esitys liiketuloon kohdistuvan harkintaverotuksen poistamiseksi kunnallisverotuksessa on oikea ja Keskustan pitkään vaativa toimenpide.

Harkintaverotuksella on ollut poikkeuksellisen suuri merkitys kunnille, joissa toimivat suuret voimayhtiöt eivät toimialastaan ja luonteestaan johtuen näytä voittoa.

Harkintaveron poistaminen merkitsisikin useille voimalaitoskunnille noin kahden pennin rasisetta veroäyriä kohti, Eurajoen kunnassa jopa kuuden pennin rasisetta.

Harkintaverotuksen tähänastisessa uudistuksessa ajatus on ollut korvata muulla sopivalla tavalla kohtuuttomat veromenetykset voimalaitospaikkakunnille.

Professori Anderssonin johdolla valmistui taannoin ehdotus kunnallisesta sähköntuotantomaksusta, jonka ajatuksen kaikki tämän asian osapuolet olivat valmiita hyväksymään. Ehdotuksella voitaisiin kompensoida harkintaverotuksen poistamisen pahimmat epäkohdat.

Hallitukselle Anderssonin malli ei ole kuitenkaan kelvannut lupauksista huolimatta. Halli-

tus esittääkin kertakorvauksena noin 30 miljoonan markan korvausta po. voimalaitoskunnille. Tällainen harkinnanvarainen korvaus on mitätön suuruudeltaan ja todella "kertakorvausluonteinen".

Keskusta ei voi pitää esitystä alkuunkaan riittävänä tilanteessa, jossa voimalaitoskuntien veromenetykset tulevat olemaan pitkälti yli 100 miljoonaa markkaa.

Ehdotammekin, että eduskunta hyväksyisi verotuslain 72 §:n muutoksen yhteydessä ed. Sarapään ym. lakialoitteen, joka vastaa prof. Anderssonin edellä mainittua ehdotusta.

Harkintaverotuksen poistaminen merkitsee kuitenkin poikkeuksellisen suuria verotulomenetyksiä joukolle voimalaitoskuntia, joissa toimivat suuret yritykset eivät toimialastaan ja luonteestaan johtuen näytä voittoa.

Edellä esitetyn perusteella ehdotamme,

että Eduskunta hyväksyisi lakialoitteen n:o 104 pohjalta seuraavan lakiehdotuksen:

Laki

kunnallisesta sähköntuotantomaksusta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Sähköntuotantoyritys on velvollinen maksamaan tässä laissa tarkoitettua kunnallista säh-

köntuotantomaksua niille kunnille, joissa sijaitsee sähkölaitos tai rakennettu säännöstelyallas.

Sähköntuotantomaksu maksetaan niiden voimalaitosten osalta, joiden vuotuinen tuotantoteho on vähintään 25 MW. Laitoksesta, jonka tuotannosta vähintään kolme neljäsosaa menee laitoksen omistavan yrityksen tai kunnan omaan käyttöön, ei kuitenkaan suoriteta maksua.

2 §

Kunnallinen sähkövoimamaksu määrätään erikseen vesivoimalaitokselta, ydinvoimalaitokselta ja muulta voimalaitokselta niiden kWh-määrän mukaisesti. Maksu määrätään erikseen asetuksella ja sidotaan kuluttajahintaindeksiin kunkin vuoden tammikuun indeksiluvun mukaan pitäen lähtökohtana tammikuun 1991 indeksilukua.

Sähköntuotantomaksusta vähennetään se kunnallisvero, mikä sähkölaitoksesta määrä-

tään verotuslain 72 §:n nojalla asianomaisessa kunnassa suoritettavaksi liiketulon ja kiinteistötulon perusteella.

3 §

Kunnallinen sähköntuotantomaksu määrätään verotuslain mukaisessa menettelyssä.

Jos tuloverotuksen muutos vaikuttaa sähköntuotantomaksun määrään, verotoimiston on oikaistava sähköntuotantomaksu vastaavasti.

4 §

Tätä lakia sovelletaan verovuosilta 1991—2000 toimitettavissa verotuksissa.

5 §

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä kuuta 199 .

Helsingissä 27 päivänä marraskuuta 1990

Mauri Pekkarinen
Seppo Kääriäinen

Hannu Tenhiälä

Tytti Isohookana-Asunmaa
Kalevi Mattila

EDUSKUNNAN
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Liite

Helsingissä

9 päivänä marraskuuta 1990

Lausunto n:o 14

Valtiovarainvaliokunnalle

Valtiovarainvaliokunta on 6 päivänä marraskuuta 1990 päivätyllä kirjeellään eduskunnan päätöksen mukaisesti pyytänyt perustuslakivaliokunnalta lausunnon hallituksen esityksestä n:o 223 laiksi verotuslain 72 §:n muuttamisesta.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina lainsäädäntöjohtaja Seppo Mäkelä valtiovarainministeriöstä, professori Edward Andersson, oikeustieteen tohtori Kauko Sipponen, professori Kari S. Tikka ja tutkijaprofessori Kaarlo Tuori.

Käsiteltyään asian yksinomaan valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan liiketuloon kohdistuvan harkintaverotuksen poistamista kunnallisverotuksessa. Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 1991 alusta. Määrätessä vuoden 1991 ennakkoa liiketulon harkintaverotuksen poistamista ei otettaisi huomioon.

Esityksen säätämisyjärjestysperustelujen mukaan lakiehdotus on käsiteltävä siinä järjestyksessä kuin valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä on säädetty.

Valiokunnan kannanotot

Valiokunta on arvinut säätämisyjärjestykseen vaikuttavana seikkana lakiehdotuksen voimaantulosäännöstä siltä osin kuin sen mukaan vuodelle 1991 maksuun pantavaa ennakkoa määrittäessä ei oteta huomioon harkintaverotuksen poistamista.

Verotus on perustuslaissa, muun muassa hallitusmuodon 61 ja 67 §:ssä nimenomaisesti mainittu valtion tavanomainen keino varojen hankkimiseksi. Kunnallisen verotusoikeuden taas on vakiintuneesti katsottu (esim. PeVL n:o 14/1986 vp.) kuuluvan hallitusmuodon 51 §:n 2 momentissa turvattuun kuntien itsehallintoon. Näiden syiden perusteella on katsottava, että hallitusmuodon 6 §:n omaisuudenturvasäännökset eivät lähtökohtaisesti voi olla esteenä käyttää erilaisia verotuksellisia keinoja julkisyhteisöjen varojen hankkimiseksi.

Perustuslaeissa ei ole säännöksiä ennakoperinnän ja lopullisen verotuksen vastaavuudesta. Tavallisena lakina säädetyn ennakoperintälain 37 §:n mukaan ”ennakonkannossa on verovelvollisen maksettavaksi pantava määrä, joka vastaa mahdollisimman tarkoin verovelvollisen tuloista ja varallisuudesta verovuonna sovellettavien veroperusteiden mukaan suoritettavien verojen ja maksujen yhteismäärää, vähennettynä ennakonpidätyksenä ja yhtiöveron hyvityksenä kertyväksi arvioidulla määrällä”. Lisäksi lain 2 §:stä johtuu, että ”ennakonpidätystä ei toimiteta tulosta, joka lain mukaan ei ole veronalainen”.

Valiokunnan mielestä nämä säännökset ilmaisevat valtiosääntöoikeudellisestikin merkitävät vaatimukset ennakoperinnän kiinnittymisestä verovuonna laillisesti noudatettavana olevaan aineelliseen verolainsäädäntöön sekä ennakonkannon ja lopullisen verotuksen mahdollisimman suuresta vastaavuudesta. Tästä periaatteesta poikettaessa, kuten esityksessä on tehty, joudutaan uusia säännöksiä arvioimaan suhteessa pakkolainaan.

Perustuslakivaliokunnan käsityksen (PeVL n:o 6/1976 vp.) mukaan pakkolainalle on tyypillistä, että ”kansalainen joutuu suorittamaan

valtiolle tietyn varallisuuserän, joka aikanaan maksetaan hänelle takaisin”. Tähän hallitusmuodon omaisuudensuojasäännöksistä sinänsä johdettavissa olevaan periaatteeseen nähden on tässä tilanteessa huomattava, että esityksen mukainen vain verovuotta 1991 koskeva järjestely on tarkoitettu siirtymävaiheen ratkaisuksi, joka veronsaajina olevien julkisyhteisöjen kannalta helpottaa siirtymistä kevyempään verotukseen eli turvaa siirtymävaiheessa asianmukaisesti kuntien rahoitustarpeita. Kun vielä otetaan huomioon, että verovelvollisten kannalta lakiesitys merkitsee yksiselitteisesti vero-

tuksen keventymistä, ei lakiehdotus vaakaikutetun säättämisyjärjestyksen käyttämistä. Ehdotus voidaan niin ollen käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

että hallituksen esitykseen sisältyvä lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä.

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Zyskiewicz, varapuheenjohtaja Alho, jäsenet Häkämies, Jansson, Jäätteenmäki, Kekkonen, Laiti-

nen, Lamminen (osittain), Niinistö, Ollila, Pokka, Vistbacka ja Vähänäkki sekä varajäsen Anttila.