

Päivämäärä
18.10.2012Dnro
1990/59/2012Valtiovarainministeriö
Vero-osasto

Viite

Asia ESITYS TULOVEROLAIN MUUTTAMISESTA KOLTTASAAMELAISTEN
ASUNTORAKENTAMISEN TUEN OSALTA

Toisen maailmansodan alueluovutusten johdosta saamelaisiin kuuluva vähemmistöryhmä, kolttasaamelaiset, menetti perinteisen asuinalueensa, kun muun muassa Petsamon alue liitettiin silloiseen Neuvostoliittoon. Alueluovutuksen johdosta kolttasaamelaiset asutettiin Suomen puolelle Inarin kuntaan perustetulle erityiselle koltta-alueelle, joka muodostuu Sevettijärvi-Näätämö ja Nellim-Keväjäjärvi kyläalueista. Asuttamisesta eli tilojen muodostamisesta, niiden rakentamisesta ja alueen kuntoonpanosta säädettiin erityisessä kolttia koskevassa lainsäädännössä, ensin eräiden kolttien asuttamisesta annetussa laissa (273/1955) ja myöhemmin kolttien maanjärjestelylaissa (593/1969). Toimenpiteisiin on kuulunut paitsi kolttatilojen muodostaminen valtion maasta, myös asuinrakennusten rakentaminen niille samoin kuin tarvittavan infrastruktuurin (tiet, vesihuolto ym.) rakentaminen tiloille ja alueelle.

Asuttaminen on alun perin tapahtunut siten, että eräiden kolttien asuttamisesta annetun lain 1 §:n mukaan 'Petsamon alueelta Inarin kuntaan siirtyneille koltille luovutetaan heitä varten valtion varoilla rakennetut rakennukset sekä niitä samoin kuin sellaisia kolttien rakennuksia varten, joiden rakentamista valtio on avustanut, tarpeellinen tonttialue valtion maasta'. Lain 3 §:n 1 momentin mukaan 'rakennukset ja tonttialueet luovutetaan, jäljempänä 2 ja 3 momentissa mainituin rajoituksin, omistusoikeuksin vastikkeetta.' Rajoitukset ovat koskeneet oikeutta luovuttaa näin saatu tila. Ilman maatalousministeriön lupaa tehty luovutus on ollut mitätön ja tällaiset rajoitukset ovat olleet voimassa 50 vuotta. Lain 4 §:n 4 momentin mukaan myös ensi kertaa lainhuutoa haettaessa tällaiselle kiinteälle omaisuudelle saanto on ollut leimaverosta vapaa.

Kolttien maanjärjestelylaissa säädettiin eräiden kolttien asuttamisesta annetun lain nojalla kolttatilan saaneiden ja heidän jälkeläistensä mahdollisuudesta saada toimeentulomahdollisuuksiensa ja asunto-olojen parantamiseksi maata, osuutta ja etuutta sekä luottoa ja muita etuja. Kolttien maanjärjestelylain mukaisesti maata saaneelle voitiin antaa lain 7 §:n mukaan luottoa ja muita etuja porotilalain (590/1969) mukaisesti.

Porotilalain 19 §:n mukaan puolestaan porotilalaissa tarkoitetun porotilan vastaanottaneelle voitiin myöntää erityisin ehdoin rakennuspalkkiota porotilan tarkoituksenmukaiseksi

käyttämiseksi tarvittavien rakennusten rakentamiseen. Näihin rakennuksiin kuuluivat asuinrakennus, sauna, kaivo sekä tarpeellinen talousrakennus.

Porotilalain 3 §:n mukaan taas maan ja luoton antamisen sekä muiden toimenpiteiden ja oikeussuhteiden osalta oli, jollei porotilalaista muuta johdu, soveltuvin osin noudatettava maankäyttölakia (353/1958) ja muuta maankäyttölainsäädäntöä.

Maankäyttölain 105 §:n 5 momentin mukaan palkkiot ja avustukset, joita 76–80 §:ssä tarkoitetaan, ovat olleet vapaat veroista. Näitä ovat olleet viljelys-, asuntoviljelys- tai kalastustilalla tai niihin verrattavalle tilalle sen raivausta, rakentamista ja muuta kuntoonpanoa varten myönnettyt uutistilan perustamispalkkiot ja avustukset. Lisäksi maankäyttölain 105 §:n 2 momentissa säädettiin yleisestä määräaikaisesta verovapaudesta seuraavasti: "Asukas, hänen lapsensa ja muut perheenjäsenensä ovat, jos asukas saa 76 §:n 1 tai 2 momentin nojalla uutistilan perustamispalkkiota, siltä kalenterivuodelta, jonka aikana hän on tehnyt hallintasopimuksen tai sanottua sopimusta tekemättä ostanut mainituissa lainkohdissa tarkoitettun tilan tai lisäalueen, ja viideltä, tai jos hallintasopimus on tehty tai sanottu ostaminen tapahtunut 31 päivään maaliskuuta jälkeen, kuudelta seuraavalta kalenterivuodelta vapaat suorittamasta valtiolle, kunnalle ja kirkolle alueen tulo- ja omaisuusverotuksessa maatalouskiinteistön tuloksi katsottavista tuloista tuloveroa samoin kuin alueesta ja sillä olevista rakennuksista omaisuuden perusteella suoritettavaa veroa. Samoin on verovelvollinen vapaa suorittamasta veroa tulon ja omaisuuden perusteella sellaisesta alueen ulkopuolella olevasta rakennuksista, joka on hankittu alueen käyttöä varten. Veroa määrättäessä älköön verovelvollisen muista varoista kuitenkaan vähennettävä edellä mainittuun omaisuuteen kohdistuvaa velkaa älköönkään muista tuloista sanotunlaisen velan korkoa."

Poro- ja kolttatiloilla tilan perustamisvaiheessa huomattavan osan rakentamisesta ja tilan kuntoonpanosta ovat muodostaneet tilan asuin- ja talousrakennusten ja kolttatiloilla lisäksi kalapirttien rakentaminen. Koska koltta- ja porotilojen perustamisessa on sovellettu maankäyttölakia, on edellä mainituin perustein katsottu, että myös porotila- ja kolttalainsäädännön nojalla myönnetty rakentamisavustukset ja -palkkiot ovat olleet verosta vapaita.

Kolttalainsäädäntö uusittiin vuonna 1984 voimaantulleella kolttalailla (611/1984), samalla kun säädettiin luontaiselinkeinolaki (610/1984) perinteisten elinkeinojen tukemista varten. Vuoden 1984 kolttalaissa pääpaino oli tilojen asuinrakennusten tukemisessa. Samoin muussa tukemisessa siirryttiin valtion töistä rahoittamiseen. Valtio ei siten enää vastannut itse toimenpiteiden toteuttamisesta, vaan myönsi tarkoitukseen valtionlainaa ja avustusta. Vaikka laissa edelleen säädettiin uusien kolttatilojen muodostamisesta, myös maankäyttötoiminnassa siirryttiin enenevässä määrin kohti olemassa olevien tilojen hankinnan lainoittamista. Elinkeinon harjoittamiseen liittyvässä tukemisessa tukiehdot siirrettiin pääosin porotalouden ja luontaiselinkeinojen harjoittamisen tukemista koskevaan lainsäädäntöön eli luontaiselinkeinolakiin, joskin kolttien etuudet säilyivät jonkin verran luontaiselinkeinolain mukaisia etuja suotuisempina.

Vuoden 1984 kolttalaissa ja luontaiselinkeinolaissa sekä niiden nojalla annetuissa koltta-asetuksessa (716/1984) ja luontaiselinkeinoasetuksessa (715/1984) tilojen muodostamisesta ja rahoittamisesta säädettiin varsin yksityiskohtaisesti. Vaikka kolttien osalta pääpaino oli asumiseen soveltuviin tilojen muodostamisessa, tiloille annettiin tavallisesti kuitenkin jonkin verran muuta maata, yleensä metsämaata, samoin kuin voimassa olevan kolttalain (253/1995) mukaankin voidaan antaa.

Vuoden 1984 kolttalakia säädettäessä oli voimassa maatilatalouden tuloverolaki (543/1967), jonka 5 §:n 1 momentin 4 kohdassa (847/1970) säädetään avustusten verottamisesta. Kyseisen lainkohdan mukaan maatalouden verovuoden veronalaisia tuloja olivat muun muassa:

'valtiolta maataloustuotannon tukemiseksi saadut avustukset ja korvaukset, lukuun ottamatta pinta-alalisää sekä uudis- ja kivenraivauspalkkioita ynnä muita niihin verrattavia maanparannusavustuksia ja verovelvollisen tai hänen perheensä asunnoksi taikka muuten heidän yksityistaloudessaan käytettäväksi tarkoitetun rakennuksen, rakennelman tai sen osan hankintaa ja perusparannuksia varten saatuja avustuksia, kuitenkin niin, että koneiden, kaluston ja laitteiden hankkimista ja perusparannuksia varten saadut avustukset ja korvaukset tuloutetaan 8 §:ssä ja salaojitusavustukset 10 §:ssä säädetyllä tavalla sekä rakennusten ja rakennelmien hankintaan ja perusparannuksiin saadut avustukset vähentämällä ne vastaavista hankinta- tai perusparannusmenoista.'

Edellä mainitut aikaisempaan lainsäädäntöön sovelletut maataloutta koskeneet tulon veronalaisuutta koskeneet poikkeussäännökset sekä maatilatalouden tuloverolakiin sisältynyt maatalouden harjoittajien asuntoavustusten poikkeussäännös huomioon ottaen on ollut luonnollista, että kolttien saamia asuinrakennusten rakentamisavustuksia on pidetty verovapaina, kun samaan aikaan on lisäksi sekä tulo- ja varallisuusverolain (1240/1988) 57 §:n 17 kohdan ja mainitun lain kumonneen tuloverolain (1535/1992) 92 §:n 16 kohdan mukaan yleisesti verosta vapaaksi säädetty valtion ja kuntien varoista asuntojen korjaustoimintaan saatu avustus.

Maatilatalouden tuloverolaissa (543/1967) on säädetty alun perin sekä maatalouden että metsätalouden tulojen verottamisesta. Valtion metsämaasta muodostettujen tilojen pelkästään asumistarkoituksiin tarvittavaa suuremman pinta-alan tarkoituksena oli mahdollistaa myös pienimuotoisen metsätalouden harjoittaminen. Vuoden 1984 kolttalakia säädettäessä kolttatilat ovat kuuluneet maatilatalouden tuloverolain soveltamisalaan, koska tuolloin metsämaata verotettiin pinta-alaverotuksen mukaisesti, huolimatta siitä, että kyseinen laki ei ole koskenut kolttien perinteisiin elinkeinoihin kuuluvan porotalouden verotusta. Vaikka maatalous ja metsätalous muodostivat yhden tulolähteen, asunnon rakentamiseen myönnetty avustukset on kuitenkin käsitelty nimenomaan maatalouden, ei metsätalouden tulona. Porotalouden tuloa koskevat säännökset ovat sen sijaan sisältyneet yleiseen tulon verottamista koskevaan lainsäädäntöön ainakin tulo- ja varallisuusverolaista (1043/1974) alkaen.

Metsätalouden tulon verottamista sisältävät säännökset sisältyvät lisäksi nykyisin tuloverolakiin (1535/1992), johon ne on siirretty lailla (1541/1992). Sen jälkeen, kun metsäverotuksen uudistuksen siirtymäaika päättyi vuonna 2005, kumottiin maatilatalouden tuloverolaista metsäverotusta koskevat säännökset kokonaan eräiden metsätalouden puhtaaseen tuloon liittyvien säännösten kumoamisesta annetulla lailla (1156/2005). Näin ollen maatilatalouden tuloverolaki joitakin poikkeuksia lukuun ottamatta vain harvoin on enää kolttien saamien tulojen tuloverotuksen säädösperustana, sillä koltat eivät juurikaan harjoita varsinaista maataloutta.

Huolimatta siitä, että uusien asuntojen rakentamiseen myönnettävät avustukset on poistettu maatilatalouden tuloverolaistakin maatilatalouden tuloverolain muuttamisesta annetulla lailla (1541/1992) samassa yhteydessä, kun voimassa oleva tuloverolaki säädettiin, tuloverotuksessa kolttien asuntoavustusten verokohtelua on jatkettu samanlaisena kuin se on ollut kolttalainsäädäntöä alun perin säädettäessä.

Lapin verotoimistossa on kuitenkin herännyt kysymys näiden asuntoavustusten oikeasta verokohtelusta. Koska yksiselitteistä säännöstä yksityistalouden asuinrakennusten rakentamiseen myönnettyjen avustusten ja tukien verovapaudesta ei enää ole löydettävissä kolttila koskevasta lainsäädännöstä tai verolainsäädännöstä, verotoimisto lähtee siitä, että jatkossa valtion kolttilain nojalla myöntämät uuden rakennuksen rakentamista koskevat avustukset ovat veronalaista tuloa. Maataloushallinnon tietoon on saatettu, että verottaja muuttaa tähänastista verotuskäytäntöään, jollei verolainsäädäntöä muuteta siten, että aikaisempaa verotuskäytäntöä voidaan jatkaa.

Asuttamisen alkuvaiheessa olennaista oli turvata kolttille asuntojen lisäksi mahdollisuudet jatkaa samanlaista monimuotoisiin luontaiselinkeinoin, kalastus ja porotalous mukaan lukien, perustuvan luontaisalouden harjoittamista. Kun samalla kuitenkin on ollut tarpeen turvata kolttille mahdollisuudet integroitua suomalaiseen yhteiskuntaan, oma kieli ja kulttuuritausta kuitenkin säilyttäen, kolttien tukemisessa pääpaino on siirtynyt monipuolisempaan elinkeinotoiminnan ja kulttuuriin kuuluvien instituutioiden tukemiseen. Samalla kuitenkin koltta-alueen asuttuna ja elinvoimaisena säilyminen edellyttää, että alueella on riittävästi nykyisen asumistason kohtuullisesti täyttäviä asuntoja.

Huolimatta siitä, että maatilatalouden tuloverolain muuttamista koskeneen hallituksen esityksen (HE 204/1992) perustelujen mukaan maatilataloudessakin esitettiin siirryttäväksi laajaan tulokäsitteeseen ja että esityksessä nimenomaisesti ehdotettiin yksityistalouden rakennuksiin saatujen avustusten verovapauden poistamisesta, maa- ja metsätalousministeriön käsityksen mukaan kolttien asuntorakentamisen tuen poikkeavalle verokohtelulle on edelleen olemassa erityiset perusteet.

Maa- ja metsätalousministeriö kiinnittää ensinnäkin huomiota siihen, että nykyiset kolttilain nojalla säädetyt enimmäistukirajat avustuksen saamiseksi ovat hyvin tiukat. Kolttilain nojalla tuen myöntämisen edellytyksenä on, että tuen saaja asuu koltta-alueella ja että hänen pysyväisluonteiset tulonsa ovat vuonna 2012 enintään 42 600 euroa vuodessa, puolisoilla yhteensä enintään 55 900 euroa. Vuoteen 2010 saakka nämä rajat olivat vielä matalammat, yksinäisillä henkilöillä 32 000 euroa ja puolisoilla 42 000 euroa vuodessa.

Tältä osin tuessa voidaan katsoa olevan kysymys sosiaalisiin perusteisiin verrattavissa olevin perustein myönnettävästä tuesta.

Kolttilain mukaisia yksityistalouteen myönnettäviä rakentamisen tukia saaneiden henkilöiden keskimääräiset tulot ovat olleet vielä matalammat, vuosina 2002 - 2011 noin 24 000 euroa vuodessa (ks. liite 1). Tulojen määrä ei olennaisesti poikkea tarkasteltaessa yksinomaan asuntorakentamisen avustusta saaneiden tuloja.

Tulorajojen tiukkuudella on pyritty säilyttämään avustusvarat nimenomaan luontaiselinkeinoissa toimivien henkilöiden käytettävissä siten, että esimerkiksi puoliset, joista kumpikin käy palkkatyössä ja tulorajat ylittyvät, eivät olisi oikeutettuja kolttilain mukaisiin tukiin, vaan heidän yksityistalouden tukensa toteutuisivat kaikkia kansalaisia koskevien sosiaali- ja muiden tukien perusteella. Alueen heikkojen työllistymismahdollisuuksien vuoksi usein kuitenkin palkkatyössä käyvillä puolisoillakin tulot jäävät enimmäistulorajan alle. Kaikkein niukimmat tulot on usein eläkeläisillä ja porotalouden harjoittajilla, joilla ne ovat hyvin pienet ja voivat jäädä alle 10 000 euronkin vuodessa. Vaihtelua tulojen määrässä esiintyy siten näinkin matalilla tulorajoilla jokseenkin paljon.

Tuettavan asunnon huoneistoala on pääsääntöisesti enintään 110 neliometriä ja asuntorakentamisessa koltta-alueella keskimääräiset hyväksytyt rakennuskustannukset ovat vuodesta 2009 lähtien olleet noin 185 000 euroa rakennushanketta kohden.

Vuosina 2002–2011 asuntojen, talousrakennusten ja kalapirttien rakentamiseen ja peruskorjaukseen sekä tien ja vesihuollon rakentamiseen on myönnetty avustuksia yhteensä 129 kappaletta, yhteensä 1 820 200 euroa (ks. liite 2). Lisäksi näihin kohteisiin on myönnetty 71 valtionlainaa yhteensä 1 375 500 euroa. Lainojen korko on kiinteä 3 prosenttia. Korko on lakia säädettäessä ollut subventoitu laina, mutta nykyisellä korkotasolla korko ei juurikaan eroa tavanomaisin ehdoin myönnettyjen lainojen korosta, saattaa jopa joissakin tapauksissa vastaavaan kohteeseen myönnettynä ylittääkin sen.

Edellä mainituista avustuksista noin 6 kpl vuodessa koskee sellaista uudisrakentamista, jota voimassa oleva verolainsäädäntö ei katso verovapaaksi tuloksi. Näihin kohteisiin myönnettyjen avustusten määrä on yhteensä noin 132 000 euroa vuodessa eli noin 22 000 euroa tuensaajaa kohden. Pienimmät avustukset ovat muutaman tuhannen euron suuruisia. Asuinrakennuksen rakentamiseen myönnetyt avustukset (viime vuosina keskimäärin kaksi kpl vuodessa) ovat nykyisellään kuitenkin keskimäärin noin 80 000 euroa. Ottaen huomioon hakijoiden tulotason ja avustuksen määrän on selvää, että veronalaisena avustuksensaajat joutuisivat maksamaan avustuksesta noin 40 prosenttia veroa. Ottaen huomioon avustuksen osuuden rakennushankkeen rahoituksesta, 40–45 prosenttia, veronalaisuudesta on seurauksena, ettei hanketta voida toteuttaa, sillä puuttuva osuus on niin olennainen, ettei ilman sitä rakentaminen ole mahdollista. Kolttien matala tulotaso huomioon ottaen tavanomaisin ehdoin myönnettävää pankkilainaa tuskin on saatavissa. Valtionlaina ja avustus yhdessä kattavat jo nyt 90 % asuinrakennushankkeen hyväksyttävistä kustannuksista. Maa- ja metsätalousministeriö ei pidä tarkoituksenmukaisena lainsäädäntöä, jossa koltille myönnettäisiin yli 100 prosentin rahoitus asuntorakentamiseen sen johdosta, että he voisivat maksaa saamastaan avustuksesta tuloveroa ja loppu rahoitus riittäisi vielä rakennushankkeen toteuttamiseen.

Asuinrakentamiseen voidaan myöntää enintään 45 prosenttia avustusta ja 45 prosenttia tukikelpoisista eli maa- ja metsätalousministeriön antamien ohjekustannusten mukaisista kustannuksista koroltaan subventoitua valtionlainaa. Jos avustuksesta olisi maksettava veroa, tarkoittaisi se käytännössä, ettei tukikelpoisilla koltilla olisi enää riittävästi varoja rahoittaa koko asuntohanketta. Tämä puolestaan merkitsisi avustusten myöntämisen loppumista ja kolttayhteisön kehityksen taantumista. Tällä voi puolestaan olla huomattavan haitallisia seurauksia koltasaamelaisten kulttuurille.

Edellä esitetyn johdosta maa- ja metsätalousministeriö esittää, että valtiovarainministeriö ryhtyisi toimenpiteisiin, jotta tuloverolain 92 §:ään lisättäisiin uusi 16 a kohta seuraavasti:

Veronalaista tuloa eivät ole:

16 a) luonnollisen henkilön kolttalain (253/1995) nojalla asunnon tai muun yksityistaloudessa tarvittavan rakennuksen tai rakennelman rakentamiseen, laajentamiseen tai peruskorjaukseen saama avustus ja valtionlainaan liittyvä tuki;

Edellä mainituin tavoin muutettuna verovapaat tulot sisältäisivät myös avustukset rakennelmiin, jotka käsittävät kaivon tai tien rakentamisen.

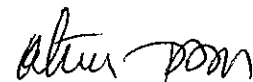
Muutoksen johdosta tähän asti noudatettu verotuskäytäntö ei muuttuisi. Muutoksella ei olisi käytännössä vaikutusta valtion tuloihin, koska ilman muutosta avustusten myöntäminen tarkoitukseen lakkaa ja varat todennäköisesti käytetään maatalouden investointien tukemiseen, jolloin avustusten verotus taas toteutetaan poistomenettelyn avulla.

Maa- ja metsätalousministeri



Jari Koskinen

Lainsäädäntöneuvos



Katriina Pessa

LIITTEENÄ

taulukko koltta-avustusta saaneiden tuloista
taulukko myönnettyistä avustuksista

TIEDOKSI

Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
Kolttien luottamusmies

Kolttalain (253/1995) mukaiset rakentamisavustukset yksityistalouteen, hakijoiden tulot viimeisen 10 vuoden aikana tehdyissä päätöksissä (v. 2002-2011)
(tulot = hakijan ja puolison yhteenlasketut veronalaiset kokonaistulot vuodessa)

Kohde	Hakijoiden tulot* keskimäärin €/v	Vaihteluväli, €	Avustuspäätökset, yhteensä kpl	€
Kaikki rakentamisavustukset	24 040	4 003-52 094	129	1 820 200
Asuinrakennuksen peruskorjaus	22 530	4 003-50 257	68	497 200
Uudisrakentaminen: asuin- ja talousrakennukset	24 390	6 143-52 094	33	1 161 000
Kalapirttirakentaminen	28 204	9 319-42 606	18	135 600

*tulot huomioitu keskiarvossa vain kerran, jos hakijalle useita päätöksiä samana kalenterivuonna

Kolttalain (253/1995) mukaiset rakentamisavustukset ja -lainat yksityistalouteen viimeisen 10 vuoden aikana (v. 2002-2011)						Liite 2
Kohde	Avustus		Laina		Huom.	
	kpl	€	kpl	€		
Asuinrakennuksen rakentaminen	17	1 015 300	16	903 500		
Asuinrakennuksen peruskorjaus	68	497 200	33	290 900		
Talousrakennuksen rakentaminen ja peruskorjaus	18	158 400	13	120 200	uudet talousrakennukset 16 kpl	
Kalapirtin rakentaminen ja peruskorjaus	18	135 600	8	58 300	uudet kalapirtit 14 kpl	
Muu (tien rakentaminen, vesihuolto)	8	13 700	1	2 600		
Yhteensä	129	1 820 200	71	1 375 500		