

Valtiovarainministeriölle

Uskonnollisten yhteisöjen yhteiskunnallisista tehtävistä aiheutuvien kustannusten korvaaminen VM110:00/2013

Lausunto työryhmän muistiosta, jossa käsitellään evankelis-luterilaisten ja ortodoksisten seurakuntien sekä muiden uskonnollisten yhteisöjen yhteiskunnallisista tehtävistä aiheutuvien kustannusten korvaamista

Kirkolliskokous esittää asiassa pyydettyä lausuntonaan valtiovarainministeriölle kunnioittavasti seuraavan:

1 Työryhmän tehtävä ja ehdotukset

Valtiovarainministeriön vero-osasto nimesi kesällä 2012 pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelman kirjausta noudattaen valtiovarainministeriön sekä opetus- ja kulttuuriministeriön sisäisen virkamiestyöryhmän tekemään selvityksen Suomen evankelis-luterilaisten ja ortodoksisten seurakuntien sekä muiden rekisteröityjen uskonnollisten yhdyskuntien yhteiskunnallisista tehtävistä ja niistä aiheutuvista kustannuksista. Työryhmän tuli myös esittää vaihtoehtoisia tapoja, joilla valtio voi osallistua kustannuksiin.

Työryhmän lokakuussa 2013 valmistuneessa muistiossa on esitetty kolme vaihtoehtoa seurakuntien yhteiskunnallisten tehtävien korvaamiseen. Esitellyistä vaihtoehdoista työryhmä esittää, että seurakuntien yhteisövero-osuus poistetaan ja evankelis-luterilaiselle seurakunnalle myönnetään lakisääteinen valtionavustus 114 miljoonan euron suuruisena vuodesta 2015 lähtien. Valtionavun määrää tarkistetaan vuosittain kuluttajahintaindeksin muutosta vastaten. Lisäksi evankelis-luterilaisen seurakunnan verotuskustannuksia alennetaan noin 6 miljoonalla eurolla, koska seurakunnat eivät enää olisi yhteisöveron veronsaajia. Muille uskonnollisille yhdyskunnille myönnettäisiin samassa yhteydessä 1 miljoonan euron lisämääräraha opetus- ja kulttuuriministeriön kautta jaettavaksi hakemusten perusteella.

Muina vaihtoehtoina on esitetty yhteisövero-osuuden säilyttäminen sekä hautausmaksun käyttöönotto ja yhteisövero-osuudesta luopuminen.

Työryhmä katsoo, että yhteisöveroon perustuva korvaus seurakunnille on hitaan talouskasvun ja yhä kansainvälistyvän yritystoiminnan olosuhteissa entistäkin epävarmempi tulonlähde. Koska tiedetään, että haudattavien määrä tulee lähivuosina ja -vuosikymmeninä kasvamaan, on lakisääteinen valtionapu työryhmän mielestä suositeltavin korvaustapa vakautensa ja ennustettavuutensa vuoksi.

2 Seurakunnat yhteisöveron saajina

Seurakuntien asema veronsaajana on määritelty tuloverolain (1535/1992) 1 §:ssä, jonka mukaan ansiotulosta sekä yhteisön ja yhteisetuuden tulosta suoritetaan veroa valtiolle, kunnalle ja seurakunnalle. Lain 124 §:n 2 momentin mukaan yhteisöjen ja yhteisetuuksien veron jakautumisesta eri veronsaajien kesken säädetään verontilityslaisissa (532/1998). Seurakuntien jäsenten kirkollisverovelvollisuudesta säädetään tammikuussa 2013 voimaan tullessa laissa evankelis-luterilaisten seurakuntien jäsenten velvollisuudesta suorittaa veroa seurakunnalle (1013/2012).

Vuoden 1993 alusta voimaan tullessa yhteisöverotuksen uudistuksessa seurakuntien osuudella yhteisöveron tuotosta korvattiin uudistusta edeltänyt yhteisöjen kirkollisverovelvollisuus. Yhteisöjen kirkollisverovelvollisuuden taustalla oli alun perin osaltaan se, ettei kirkollisverotuksessa tehty eroa luonnollisten ja oikeushenkilöiden välillä. Myöhemmin yhteisöjen kirkollisverovelvollisuutta on perusteltu myös sillä, että seurakunnat osallistuvat laajasti eräiden yhteiskunnallisten palvelujen tuottamiseen. Tähän näkökantaan ovat viitanneet muun muassa kirkko ja valtio -komitea (KM 1977:21) ja opetusministeriön asettama kirkko ja valtio -työryhmä (KM 1982:47). Myös valtion ja kirkon taloussuhteita käsitellyt toimikunta (KM 1997:7) perusteli seurakuntien yhteisövero-osuuden säilyttämistä seurakuntien yhteiskunnallisilla tehtävillä. Seurakuntien yhteiskunnallisina palvelutehtävinä on pidetty muun muassa väestökirjanpitoa, hautausmaiden perustamista ja ylläpitoa, kulttuurityötä, diakoniatyötä sekä sosiaali- ja nuorisotoimintaa. Perustetta ei kuitenkaan ole mainittu yhteisöveroa koskevissa säännöksissä tai niiden esitöissä eikä yhteisöveron tuotto-osuutta ole "korvamerkitty" tiettyihin tarkoituksiin, vaan seurakunnat voivat käyttää sitä kaikkeen toimintaansa.

Hautaustoimilain (457/2003), jossa evankelis-luterilaisen kirkon seurakunnille ja seurakuntayhtymille säädettiin velvollisuus ylläpitää yleisiä hautausmaita, 22 §:n mukaan yleisten hautausmaiden ylläpidosta aiheutuviin kustannuksiin käytettävissä olevasta rahoituksesta on säädetty erikseen. Säännöksen perusteluissa (HE 204/2002 vp.) todetaan, että hautausmaiden ylläpidosta vastaaminen kuuluu viime kädessä yhteiskunnalle. Kun tällainen välttämätön yhteiskunnallinen tehtävä annetaan evankelis-luterilaisen kirkon seurakuntien tehtäväksi, on perusteltua, että valtio huolehtii myös seurakuntien taloudellisista edellytyksistä tehtävän hoitamiseen. Valtiovallan tulisi siten lakisääteisesti turvata yleisten hautausmaiden ylläpitoon käytettävissä oleva rahoitus. Pykälässä ei määritellä, millä tavalla tämä tulee toteuttaa, tai kuinka suuren osuuden hautaustoimen kustannuksista rahoituksen tulisi kattaa. Perustelujen mukaan pykälässä tarkoitettu rahoitus sisältyisi nykyisellään evankelis-luterilaisten seurakuntien yhteisöveron tuotosta saamaan osuuteen.

Hautaustoimen lisäksi seurakunnille on annettu väestökirjanpitoon liittyviä viranomaistehtäviä väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetussa laissa (661/2009). Seurakunnat vastaavat myös kulttuurihistoriallisesti arvokkaiden kirkollisten rakennusten suojelusta, mitä tehtävää voidaan pitää yhteiskunnan asiana osana yleistä rakennussuojelua kuten edellä mainitussa kirkko ja valtio -komitean mietinnössä todetaan. Rakennussuojelulainsäädännössä päädyttiin 1960-luvulla ratkaisuun siitä, että laki kulttuurihistoriallisesti huomattavien rakennusten suojelusta (572/1964) oli rakennussuojelua koskeva yleislaki, jota täydensivät kirkollisten rakennusten osalta kirkkolakiin sisällytetyt säännökset ja valtion omistamien rakennusten osalta asetus. Vuonna 2010 voimaan tullessa laissa rakennusperinnön suojelamisesta (498/2010) tämä järjestelmä on säilytetty kirkollisten rakennusten osalta. Tämä jako on merkinnyt myös sitä, että kirkollisen rakennussuojelun kustannukset ovat jääneet kirkon ja sen seurakuntien vastuulle.

Seurakuntien saama yhteisöveron tuoton jako-osuus on vaihdellut lähes vuosittain. Yhteisöveron tuottojen noustessa seurakuntien jako-osuutta alennettiin 3,36 prosentista vuosien 1998–2000 aikana 1,63 prosenttiin. Vuosien 2001–2008 aikana seurakuntien jako-osuus on vaihdellut 1,7 ja 1,94 prosentin välillä, ja vuodesta 2009 lähtien vuosittainen jako-osuus on säädetty määräaikaissa laeissa. Verontilityslain 12 §:n mukaan seurakuntien jako-osuus yhteisöveron tuotosta on nykyään 2,22 prosenttia kuitenkin siten, että verovuonna 2014 jako-osuus on 2,81 prosenttia (12 c §) ja verovuonna 2015 osuus on 2,71 prosenttia (12 d §). Myös jako-osuuden tuotto on vaihdellut vuosittain suhdannekehitysten mukaan jääden esimerkiksi vuosina 2009 ja 2012 hautaustoi-
men nettokustannuksia vähäisemmäksi.

3 Kirkolliskokouksen kannanotot työryhmämuistiossa esitettyihin vaihtoehtoihin

Kirkolliskokous katsoo, että työryhmämuistion luvussa 2.1 on riittävällä tavalla tuotu esille niitä tehtäviä, joita on pidettävä evankelis-luterilaisten seurakuntien yhteiskunnallisina tehtävinä. Osa seurakuntien yhteiskunnallista tehtävistä on lailla niille annettuja, osa seurakuntien palvelutehtävistä puolestaan täydentää kuntien sosiaalisia tehtäviä ja niitä voidaan pitää yhteiskunnan kannalta välttämättöminä. On perustelua, että valtio huolehtii seurakuntien taloudellisista edellytyksistä lakisääteisten yhteiskunnallisten tehtävien hoitamiseen. Valtion korvaus yhteiskunnallisten tehtävien hoidosta tulee olla riittävä korvaamaan täysimääräisesti tehtävistä aiheutuvat kustannukset.

3.1 Yhteisövero

Työryhmämuistiossa esitettyä vaihtoehtoa seurakuntien lakisääteisten yhteiskunnallisten tehtävien kompensoimisesta osuudella yhteisöveron tuotosta voidaan pitää osittain perusteltuna historiallisten näkökohtien pohjalta. Seurakuntien oikeuden saada jako-osuus yhteisöjen tuloistaan mak-
samasta verosta voidaan katsoa sinänsä vahvistavan seurakuntien asemaa veronsaajina. Lisäksi yhteisöveron jako-osuuden määräaikaista muutoksia on voitu joustavasti käyttää välineenä, jolla on muun muassa tasapainotettu seurakuntien taloutta kompensoimalla sekä yhteisö- että kirkollisveroperusteisiin vaikuttaneita veroratkaisuja.

Yhteisöveron jako-osuuteen yhteiskunnallisista tehtävistä saatavana korvauksena liittyy kuitenkin useita epävarmuustekijöitä. Yhteisöveron tuotto on vaihdellut vuosittain merkittävästi. Tämä on puolestaan vaikeuttanut seurakuntien ja seurakuntayhtymien toiminnan ja talouden suunnittelua ja aiheuttanut niiden taloudelliseen tilanteeseen epävarmuutta. Kirkolliskokous yhtyy työryhmän näkemykseen siitä, että jos katsotaan yhteisöveron olevan valtion suorittamaa korvausta seurakuntien lakisääteisistä tehtävistä, korvauksen vuosittaista vaihtelua ja vaikeaa ennustettavuutta on vaikea perustella, kun tehtävistä aiheutuvat kustannukset kehittyvät suhteellisen tasaisesti.

Ottaen huomioon tehtävien kustannuskehitys työryhmän esittämä, ennakoitun yhteisöverokertymän määrän mukaan säädeltävä kiinteä jako-osuus yhteisöveron tuotosta ei ole riittävä ratkaisu. Jako-osuuden tason tulisi kehittyä kustannustasoa vastaavasti. Kirkolliskokouksen näkemyksen mukaan talouden suhdannevaihtelut, yritysmaailman kansainvälistyminen ja tehokas verosuunnittelu aiheuttavat myös sen, että yhteisöverokertymää on vaikea ennakoida, eikä tuoton vakautta voida siten taata.

Lisäksi ongelmallista on, että yhteisöveron tuotto ei jakaudu yhteiskunnallisista tehtävistä yksittäisille seurakuntatalouksille aiheutuvien kustannusten mukaan. Yhteisöveron tuoton epätasaista jakautumista on pyritty korjaamaan siten, että yksittäisen seurakuntatalouden jako-osuudesta puolet määräytyy kuten kuntien jako-osuus ja puolet seurakuntaa tai seurakuntayhtymää vastaavan kunnan tai kuntien asukaslukujen suhteessa. Kun seurakuntien saamaan yhteisöveron tuottoon vaikuttavat osittain alueen yritysten maksama yhteisövero, paikkakunnalla tapahtuvat yritystoi-

minnan muutokset ovat saattaneet aiheuttaa suuriakin ennakoimattomia vaikutuksia seurakunnan talouteen.

3.2 Lakisääteinen valtionavustus

Kun lähtökohdaksi otetaan valtion velvollisuus huolehtia seurakuntien taloudellisista edellytyksistä niille annettujen yhteiskunnallisten tehtävien hoitamiseen, on työryhmän ehdottamaa vaihtoehtoa korvata seurakuntien yhteisövero-osuus lakisääteisellä valtionavun muodossa maksettavalla korvauksella pidettävä suhdanneherkkää yhteisövero-osuutta vakaampana vaihtoehtona. Tämä edellyttää kuitenkin, että korvauksen taso on säädetty laissa mahdollisimman sitovasti. Lisäksi tasoa on ehdotetulla tavalla tarkistettava vuosittain indeksisidonnaisesti. Tarkoituksenmukaista on myös seurata esimerkiksi hautaustoimen volyymin kasvun vaikutuksia seurakunnille aiheutuviin kustannuksiin ja säännöllisesti tarkistaa korvauksen riittävyys yhteiskunnallisista tehtävistä aiheutuvien kustannusten korvaamiseen.

Kirkolliskokous yhtyy työryhmän arvioon siitä, että lakisääteinen korvaus toisi enemmän ennustettavuutta seurakuntien ja seurakuntayhtymien talouteen. Se myös muuttaisi yksittäisten seurakuntatalouksien tulonjakoa. Ehdotettu lakisääteinen korvaus, jolla korvattaisiin seurakunnille säädettyjä yhteiskunnallisia tehtäviä, poikkeaisi muiden uskonnollisten yhteisöjen saamasta valtionavusta, jota ei vastaavalla tavalla ole sidottu niiden tehtäviin. Sisällöllisesti ehdotetussa laissa on kyse pysyväluontoisesta korvauksesta.

Kirkolliskokous pitää tarkoituksenmukaisena, että korvaus maksettaisiin kirkon keskusrahastolle, joka huolehtisi varojen jakamisesta edelleen seurakuntatalouksille. Korvauksen seurakuntakohmainen jako kuuluu kirkollisen lainsäädännön ja päätöksenteon piiriin. Kun korvaukseen siirtymisen tulisi muuttamaan merkittäväällä tavalla tulojen jakaantumista seurakuntien ja seurakuntayhtymien välillä, saattaa tämä edellyttää seurakunnissa talouden sopeuttamistoimia. Tarkoituksenmukaista siten on, että uuteen korvaamistapaan siirryttäisiin aikaisintaan vuoden 2016 alusta.

Koska kirkon keskusrahasto tukee seurakuntien yhteiskunnallisten tehtävien hoitamista muun muassa ylläpitämällä kirkon yhteistä jäsentietojärjestelmää sekä myöntämällä vuosittain tukea seurakuntien kirkollisten rakennusten korjausrakentamiseen, tulee osa korvauksesta voida käyttää kirkon keskusrahaston näistä tehtävistä aiheutuvien kustannusten korvaamiseen.

Vuonna 2012 seurakuntien hautaustoimen nettokulut olivat 112,5 miljoonaa euroa. Kirkonkirjojenpidon nettokuluista noin 4 miljoonaa euroa voidaan arvioida kohdistuvan väestökirjanpitoon kuuluviin viranomaistehtäviin. Lisäksi kirkollisen kulttuuriperinnön nettokulut olivat yli 20 miljoonaa euroa, joista kuluista investointien osuus oli 12,5 miljoonaa euroa. Työryhmäehdotuksen mukaan korvauksen taso olisi 114 miljoonaa euroa, joka siten kattaisi vain osan seurakuntien lakisääteisistä tehtävistä. Tätä on pidettävä vähimmäistasona. Koska seurakunnat eivät olisi enää yhteisöveron saajia, on samalla pidettävä välttämättömänä, että seurakuntien veronkantokustannuksia alennetaan ehdotetulla 6 miljoonalla eurolla.

Työryhmän ehdotuksesta ei käy ilmi, poistuisiko seurakuntien yhteisövero-osuus verovuodesta 2015 vai kalenterivuodesta 2015 lähtien. Kirkolliskokouksen näkemyksen mukaan seurakunnille siirtymistä edeltäviltä verovuosilta kertyvä yhteisövero-osuus tulee tilittää kirkon keskusrahastolle.

3.3 Yleinen hautausmaksu

Työryhmämuistiossa esitettyä vaihtoehtoa yleisestä hautausmaksusta, jolloin samalla luovuttai-
siin seurakuntien yhteisöveron tuoton jako-osuudesta, ei voida pitää toteutettavana vaihtoehtona.
Se korvaisi vain osan seurakunnille annetuista lakisääteisistä tehtävistä, jolloin esimerkiksi väes-
tökirjanpitoon liittyvän viranomaistehtävän kustannukset jäisivät kirkon jäsenten maksettavaksi.

4 Kirkolliskokouksen kanta

Kirkolliskokous pitää mahdollisena seurakuntien yhteisövero-osuudesta luopumista ja siirtymistä
lakisääteisen valtionavustuksen muodossa maksettavaan korvaukseen aikaisintaan vuoden 2016
alusta lukien, mikäli lausunnon kohdassa 3.2 mainitut taloudelliset ja muut edellytykset täyttyvät.

Arkkipiispa

Kari Mäkinen

Kirkolliskokouksen pääsihteeri

Katri Kuuskoski