



21.12.2016

Hanke uusien hintavyöhykkeiden luomiseksi kiinteistöverotusta varten

Asettaminen	Valtiovarainministeriö on tänään asettanut hankkeen uusien hintavyöhykkeiden luomiseksi kiinteistöverotusta varten.
Tausta	Kiinteistöverotuksen kehittämishankkeessa (VM036:00/2012) on selvitetty kiinteistöverotuksen nykyjärjestelmän kehittämis- ja uudistamistarvetta. Valtiovarainministeriö on tilannut maapohjien ja rakennusten arvostamisen nykyjärjestelmästä selvitykset (Haahtela 2013; Peltola 2014), joissa on tuotu esille nykyjärjestelmän ongelmakohtia ja esitetään, kuinka arvostamisjärjestelmää tulisi uudistaa.

Selvitysten mukaan rakennusten ja rakennelmien sekä maapohjien arvostamisjärjestelmät on uudistettava, koska verotusarvot ovat yleisesti jääneet jälkeen kustannus- ja hintakehityksestä. Maapohjien osalta kauppahintojen kehityksessä on tapahtunut alueellista eriytymistä, joka tulisi ottaa nykyistä paremmin huomioon verotusarvostuksessa.

Uudistamishankkeen tavoitteena on luoda selkeä, ymmärrettävä, ajantasainen ja käytännön verotukseen soveltuva arvostamisjärjestelmä. Uusien arvostamisperusteiden soveltaminen lisäisi kiinteistöverotuksen oikeudenmukaisuutta ja läpinäkyvyyttä. Veron määräytymisperusteiden yksityiskohtainen kuvaus olisi avoimesti kaikkien nähtävillä ja todennettavissa. Uudelta menetelmältä edellytetään myös kustannustehokkuutta siten, että verotusarvojen päivittämisessä voidaan tehokkaasti hyödyntää kerättyjä tietoja rakentamiskustannusten kehityksestä sekä toteutuneiden kiinteistö- ja asunto-kauppojen hinnoista.

Peltolan (2014) esiselvityksen sekä kiinteistöverojärjestelmälle asetettujen tavoitteiden pohjalta Maanmittauslaitoksen (MML) tutkimuskonsortio kehitti uuden menetelmän maapohjien arvostamiseksi valtioneuvoston rahoittamana tutkimushankkeena. Menetelmä on esitelty valtioneuvoston kansli-an sarjassa julkaistussa raportissa:

Risto Peltola: *Maapohjien aluehintojen arviointimenetelmän kehittäminen kiinteistöverotuksessa*, joulukuu 2015.

(http://vnk.fi/artikkeli/-/asset_publisher/tutkimusryhma-esittaa-uuden-menetelman-kayttoonottoa-maapohjien-verotusarvojen-maarittamiseksi).



Ehdotetun arvostamismenetelmän soveltaminen verotuksessa edellyttää, että hintavyöhykealueet määritellään uudelleen koko maan alueelle. Kehitetyn menetelmän avulla se voidaan toteuttaa kustannustehokkaasti hyödyntäen Maanmittauslaitoksen kiinteistörekisteriä sekä kiinteistöjen ja asuntojen kauppahintatietoja, joiden perusteella maapohja jaetaan yhtenäistä arvoa rajaaviin hintavyöhykkeisiin. Uuden arvostamismenetelmän käyttöönotto päivittäisi maapohjien verotusarvot lähemmäs vallitsevaa hintatasoa ja korjaisi eri alueiden välisiä suhteellisia eroja arvotuksessa vastaamaan vallitsevia hintasoeroja.

Tavoite/tehtävä

Hankkeen tavoitteena on luoda uusi hintavyöhykekartta kiinteistöverotuksen maapohjien verotusarvojen määrittämistä varten koko maan alueelle. Yhtenäisen hinnan alueet perustuvat markkinahintoihin eli toteutuneisiin kiinteistöjen ja osin myös asuntojen kauppahintoihin.

Tavoitteena on, että jokaiselle kiinteistölle voidaan laskea maapohjan verotusarvo uutta hintavyöhykekarttaa hyödyntämällä siten, että jokaiselle kiinteistölle saadaan yksilöivällä kiinteistötunnuksella maapohjan arvo. Maapohjien hintakarttaa päivitetään seuraavina vuosina hintakehitystä kuvaavia indeksejä käyttäen sekä tietyin aikavälein suoritettavalla uudelleenlaskennalla. Tarkoitukseen soveltuvista indekseistä ja laskennan syklistä päätetään hankkeen ohjausryhmässä.

Tulokset

Maapohjien verotusarvojen laskenta aloitetaan heti, ja hintavyöhykkeet valmistuvat koko maan kattavasti vaiheittain (nk. Tarkka-menetelmä, ks. liite). Suureen osaan kunnista maapohjien verotusarvot ovat määriteltynä 1 - 2 vuotta ennen koko maan verotusarvojen laskennan valmistumista

Hankkeen tuloksia ovat:

1. Menetelmäkuvaus verotusarvokarttojen tuottamisesta
2. Vastuiden ja roolien määrittelyt (ml. tietovarantojen ylläpitäjät)
3. Ylläpitoprosessin kuvaaminen ja käytänteistä sopiminen
4. Tarvittavat muutosehdotukset lainsäädäntöön
5. Tarvittavan laskentaohjelman kehittäminen ja tarvittavat muut kehitystyöt tietojärjestelmissä ja rajapinnoissa hintavyöhykekarttojen tuottamiseksi.
6. Uuden hintavyöhykekartan tuottaminen
7. Määritelty rajapintapalvelu tai siirtotiedostomuoto, jonka välityksellä hintavyöhykkeiden arvot ja kiinteistökohtaiset hintavyöhyketiedot toimitetaan Verohallintoon erikseen sovituin määrajoin
8. Toteutusesitys palvelusta, jonka kautta kansalaiset voivat hakea maapohjan vyöhykearvot.

Tavoitteena on luoda spatiaalisen analyysin menetelmin, markkinahintoihin perustuva, koko maan kattava hintavyöhykekartta. Hankkeen edessä on tarkoitus tehdä laskelmia muutosten suuruusluokasta verrattuna nykyisiin verotusarvoihin. Kiinteistöverolait valmistellaan hankkeen aikana uusien hintavyöhykkeiden pohjalta.

Hankkeen toteutusvaihtoehdon valinta ja organisointi

Maanmittauslaitos vastaa hankkeen toteutuksesta. Maanmittauslaitoksen erikseen organisoima työryhmä johtaa ja suorittaa tavoitteen mukaisen työn. Verohallinto nimeää tarpeellisen määrän asiantuntijoita työryhmään. Työhön voi käyttää myös muita Maanmittauslaitoksen ulkopuolisia resursseja.

Työryhmän työtä ohjaa sidosryhmien edustajista koostuva tuki- ja ohjausryhmä, joka kokoontuu säännöllisesti varsinaista selvitystä tekevien tutkijoiden ja ohjausryhmän jäsenten kesken sovittun aikataulun mukaan. Tuki- ja ohjausryhmään kuuluvat maa- ja metsätalousministeriön, Maanmittauslaitoksen, valtiovarainministeriön, Verohallinnon ja Suomen Kuntaliitto ry:n edustajat.

Tuki- ja ohjausryhmän kokoonpano:

Elina Pylkkänen	Puheenjohtaja, valtiovarainministeriö
Jere Rajalin	Jäsen, maa- ja metsätalousministeriö
Päivi Jäske	Jäsen, Verohallinto
Irma Lähetkangas	Jäsen, Maanmittauslaitos
Jukka Hakola	Jäsen, Suomen Kuntaliitto ry

Aikataulu

Hanke käynnistetään 21.12.2016. Hanke päättyy 31.12.2019.

Rahoitus

Hanketta varten myönnetään 550 000 euron määräraha, jonka rahoittavat kunnat valtionosuusleikkauksena. Jatkovuosina arvostamisen päivitysten kustannukset katetaan osana kuntien verotuskustannuksia (maksusuutta korottamatta).

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä


Martti Hetemäki

Osastopäällikkö, ylijohtaja


Terhi Järvikare

Liite

Hankesuunnitelma

Jakelu

Tuki- ja ohjausryhmän puheenjohtaja ja jäsenet

Tiedoksi

Valtiovarainministeriö
- Budjettiosasto
- Kunta- ja aluehallinto-osasto
Maa- ja metsätalousministeriö
Maanmittauslaitos
Tilastokeskus
Verohallinto
Suomen Kuntaliitto ry

Liite 1.

Menetelmäkuvaus

Kiinteistöverokarttojen tuottaminen

1. Yleistä

Nopeassa menetelmässä uusi laskenta olisi käytössä koko maassa vuonna 2018 eli laskenta valmistuisi ensi vuoden loppuun mennessä. Menetelmässä vain kalleimmat alueet arvioitaisiin tarkalla hinta-aluejaolla ja muualla arviointi olisi karkeaa valmiisiin aluejakoihin ja kauppahintojen mediaaneihin perustuvaa. Menetelmään ei liity varsinaista tietojärjestelmäkehitystä, vaan se perustuu tutkimushakkeessa käytettyihin manuaalikäytänteisiin. Menetelmä on periaatteessa kertaluoteinen mutta laskenta on tarvittaessa toistettavissa manuaalisesti. Laskennan tuloksena syntyy taukukkomuotoinen siirtotiedosto.

Tarkka menetelmä (kriging) kehitettäisiin vuonna 2017 ja otettaisiin vaiheittain tuotantokäyttöön vuosina 2017–2018. Menetelmällä laskettaisiin vuodessa 1/3 kiinteistöistä eli tarvittaessa tarkemmat arvot olisivat käytettävissä koko maasta kolmessa vaiheessa vuosina 2017–2019. Hinta-alueiden rajat muodostettaisiin kokonaan uudelleen ja irrotettaisiin pnr-alueajoista. Tässä toisessa vaiheessa olisi muitakin järjestelmämuutoksia, automatisointia ja Maanmittauslaitos voisi tarvittaessa ottaa enemmän vastuuta.

Yhdistelmäratkaisu olisin nopean ja tarkan menetelmän yhdistelmä.

2. Nopea menetelmä

Kuvaus

- Menetelmä on valmiina olemassa ja se on raportoitu valtioneuvoston kanslian julkaisussa 2015. Menetelmää on testattu jonkin verran. Menetelmä toteutetaan kuitenkin karkeammin kuin mitä valtioneuvoston julkaisussa suositellaan.
- Aloitetaan lokakuussa 2016 ja valmistuu joulukuussa 2017
- Perustuu suurimmalta osin aluemediaaneihin eli postinumeroaluejakoon tai johonkin muuhun valmiiseen aluejakoon. Lasketaan Suomeen 3 000–4 000 hinta-alueita ja kullekin alueelle 3–6 maankäyttölajille yksikköhinnat
- Valtaosalle alueita arvioinnin lähtökohtana käytetään deflatoituja ja laatuvarioituja kauppahintojen mediaaneja. Mediaanihintoja korjataan harkinnanvaraisesti siten, että vierekkäisten alueiden hintaerot ovat loogisia ja maan osuus asunnon hinnasta on looginen.
- Kalleimmilla 50–200 alueelle hinta-aluejakoa tarkennetaan 2–3-kertaiseksi kauppahintojen karttatarkastelun perusteella valtioneuvoston kanslian julkaisussa raportoidulla tavalla ja tontti- ja asuntokauppatietoa hyödyntäen. Myös kalleimmilla alueilla lasketaan ensi vaiheessa karkeat mediaanihinnat karkealla hinta-aluejaolla.
- Kauppahintadata suodatetaan.
- Rannan vaikutus otetaan huomioon kertoimilla. Kertoimet vaihtelevat siten, että merellä ja isoilla järvillä kertoimet ovat suuremmat kuin pienillä järvillä ja joella lisäksi alueellisesti etelässä suuremmat kuin pohjoisessa. Kaupunkien rakennetuilla alueilla rannan vaikutus tulee tutkia erikseen hedonisilla malleilla.
- Tuloksena saadaan
 - o Hinta-alueiden rajat ja aluehinnat
 - o Luettelo tiettyyn hinta-alueeseen kuuluvista kiinteistöistä

Toteutuksen yksityiskohtia

- Kaupan sijainti tietyllä postinumeroalueella selvitetään joko karkeasti "arvaamalla" kaupan ja pnro-alueen keskipisteen koordinaattien avulla tai muulla tavoin tarkemmin.
- Deflatointi tehdään joko Maanmittauslaitoksen indeksien tai Tilastokeskuksen asuntaindeksien avulla.
- Käytetään vuosien 2010–2016 kauppoja, jos niitä on riittävästi, tarvittaessa vanhempiakin.

Resurssit ja työnjako

- Työn tekee Maanmittauslaitos, jos ei erikseen muuta mainita
- Asemakaavatiedot ja luettelo verovelvollisista kiinteistöistä saadaan verottajalta
- Muut tiedot Maanmittauslaitos tuottaa tai hankkii itse
- Tilastollinen tietojenkäsittely 0,5 htv
- Spatiaalinentilastollinen tietojenkäsittely 0,5 htv
- Tilastojen ja karttojen tulkinta, eli hinta-alueiden ja aluehintojen viimeistely 3 htv
- Rannan vaikutuksen laskenta 0,2 htv

Maanmittauslaitoksessa tarvitaan 4 htv, eli kokopäiväinen projektipäällikkö plus 3–6 muuta riippuen siitä, tekevätkö he koko- vai puolipäiväisesti. Pasilassa voisi olla 1,5 htv ja loput 2–3 toimipisteessä maakunnassa.

Työvaiheen kuvaus: Tilastojen ja karttojen tulkinta, eli hinta-alueiden ja aluehintojen viimeistely

- Pasilassa tuotetaan automaattisesti alustava hintadata taulukkona ja karttana
- Työkaluina ovat SAS ja ArcGIS, jos jälkimmäisen osalta ei löydy parempaa vaihtoehtoa
- Maakunnissa tuo hintadata jalostetaan niin, että se täyttää loogisuuskriteerit ja karkeat virheet korjataan.
- Aineisto toimitetaan verottajalle taulukkomuodossa esim. Excel.

Aikataulu

- Kauppahintadatan esikäsittely (= suodatus, karsinta) 9/16
- Pnro-alueiden mediaanihintatiedoston luonti 10/16
- Rannan vaikutuksen laskenta 12/16
- Muu tilastollinen tietojenkäsittely 2/17
- Spatiaalitentilastollinen tietojenkäsittely 2/17
- Tilastojen ja karttojen tulkinta, eli hinta-alueiden ja aluehintojen viimeistely 12/17

3. Tarkka menetelmä

Kuvaus

- Kehitetään ensi vuonna. Otetaan tuotantokäyttöön vuonna 2018. Valmis vuoden 2019 lopussa. Voidaan ottaa käyttöön vuoden 2020 verotuksessa, osittain jo vuosien 2018–2019 verotuksessa.
- Spatiaalitentilastollinen menetelmä on kriging, jota on kiinteistöjen verotusarvioinnissa kehitetty mm. Kanadassa (British Colombia, Richard Borst).
- Lasketaan vuodessa 1/3 kiinteistöistä eli tarvittaessa nuo tarkemmat arvot on koko maasta käytettävissä vuonna 2020.
- Hinta-alueiden rajat muodostetaan kokonaan uudelleen ja irrotetaan pnro-alerajoista. Hinta-alueiden lukumäärä lisätään 5 000:een.
- Myös päätien vaikutus voidaan huomioida. Päätien vaikutus vaihtelee lähinnä liikennemäärien ja raskaan liikenteen osuuden mukaan.

Resurssitarve

- 10–15 htv vuoden 2019 loppuun mennessä
- Kehitystyöhön projektipäällikkö 0,2 htv + GIS asiantuntija 2 htv
- Tuotannossa 3...4 htv/vuosi = 9... 12 htv

4. Yhdistelmäratkaisu

Toteutetaan verotusarvojen laskenta vuoden 2017 loppuun mennessä nopealla menetelmällä, jonka tulokset otetaan käyttöön vuoden 2018 verotuksessa. Tämän jälkeen siirrytään tarkan menetelmän käyttöön.

5. Menetelmien vertailua

Tarkan ja nopean menetelmän suhde

- Molemmat ovat massa-arviointimenetelmiä
- Tarkassa menetelmässä on enemmän yksilöllisen arvioinnin tarkkuutta

Suosittelimme käyttöön tarkkaa menetelmää. Kuitenkin myös kaksi muuta vaihtoehtoa ovat realistisia.

Tarkan menetelmän etuja ovat

1. Tulokset ovat kaikin puolin laadukkaampia: Yhdenvertaisuusperiaate toteutuu tarkassa menetelmässä paremmin, varovaisuusperiaate on paremmin hallinnassa ja tuloksista on hyötyä paitsi Verohallinnossa myös Verohallinnon ulkopuolella.
2. Efektiivinen verokanta on lähempänä nimellistä verokantaa.
3. Resurssien optimaalinen käyttö

Nopean menetelmän pysyväiskäytön suurimpana ongelmana on

Varovaisuusperiaate

Kaikilla menetelmillä saadaan joitakin epätoivottavia tuloksia, kuten sellaisia, että verotusarvo määrätään käypää arvoa suuremmaksi (liian korkea verotusarvo). Tarkalla menetelmällä tällaisia tuloksia on hyvin vähän, nopealla menetelmällä paljon enemmän. Nopeaa menetelmää sovellettaessa liian korkean verotusarvon ongelma joudutaan ratkaisemaan alentamalla verotusarvoja kautta linjan. Tällöin verotusarvojen summa jää 20–40 % alemmaksi kuin tarkalla menetelmällä. Toisin sanoen nopealla menetelmällä joudutaan soveltamaan ankarampaa varovaisuusperiaatetta tai kaksinkertaista varovaisuusperiaatetta:

- 1) tarkan menetelmän aluehinta < käypä hinta
- 2) nopean menetelmän aluehinta < tarkan menetelmän aluehinta.

Yhdistelmäratkaisuun liittyy seuraavia ongelmia ja etuja

1. Yhdistelmäratkaisussa on ongelmana, että samalla alueelle lasketaan verotusarvo ensin vuoden 2018 verotusta varten ja uudelleen viimeistään kolmen vuoden päästä. Seurauksena on jonkin verran ylimääräistä työtä ja ylimääräisiä muutoksia verotusarvoissa, joita voi joskus olla vaikeaa perustella. Lisäksi menetelmä saattaa tuottaa ensin korkean verotusarvon, jota myöhemmin tarkalla menetelmällä joudutaan laskemaan. Ongelma on todennäköisesti melko harvinainen, koska nopealla menetelmällä joudutaan soveltamaan ankarampaa varovaisuusperiaatetta.

2. Yhdistelmäratkaisun edut: Vaikka tarkan menetelmän kehitystyö kannattaa aloittaa heti, kokemukset nopeasta menetelmästä voidaan ottaa huomioon tarkan menetelmän kehitystyössä. Saattaa esimerkiksi osoittautua, että nopea menetelmä on suuressa osassa maata aivan riittävän tarkka.

6. Ylläpito

Lähtötiedot

- Tiedot maankäytön ja kaavojen muutoksista saadaan Verohallinnolta kerran vuodessa.
- Tiedot verovelvollisista kiinteistöistä saadaan Verohallinnolta kerran vuodessa.

Hintatason muutokset

- Vuosittain joko Maanmittauslaitoksen indeksien tai Tilastokeskuksen asuntaindeksien avulla
- Lasketaan uudelleen kuuden vuoden välein. Kalliin hinnan alueilla uudelleenlaskenta tapahtuu tarvittaessa kolmen vuoden välein.
- Uudelleen laskennan tarvetta seurataan seuraavien tunnuslukujen avulla: hintataso, hintaindeksin vuosimuutos, hintojen hajonta hinta-alueen sisällä.

Hinta-aluejaon muutokset

- Hintojen hajonnan kasvu hinta-alueen sisällä indikoi myös tarvetta muuttaa hinta-aluejakoa.

Resurssitarve

- Nopea menetelmä 1 htv vuodessa, uudelleen laskenta tarvittaessa 3 htv.
- Tarkka menetelmä 3–5 htv vuosittain ylläpitoon ja 3–6 vuoden välein tapahtuvaan uudelleenlaskentaan.
- Kaava- ja maankäyttömuutostietojen ylläpidon työmäärää ei ole mukana.