

20.5.2022

Valtiovarainministeriölle

VN/1531/2020

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle kiinteistöverotuksen arvostamisuuuudistusta koskevaksi lainsäädännöksi

1. Yleistä

Lausuntopyynnön kohteena oleva harvinaisen pitkään ja perusteellisesti valmisteltu uudistus on erinomaisen tärkeä. Kiinteistöjen arvostamista koskeva sääntely on keskeisessä asemassa kiinteistöveron fiskaalisen tehtävän, tasapuolisuuden ja yleisen hyväksyttävyyden kannalta. Arvostamisjärjestelmä on kuitenkin pahoin rämettynyt, mikä tulee hyvin esille myös luonnoksesta hallituksen esitykseksi. Nykyjärjestelmän puutteet koskevat sekä maapohjan että rakennusten arvostamista.

Kiinteistöveron käyttönoton yhteydessä 1990-luvun alussa uusi vero perustettiin varallisuusverotuksessa käytettyihin verotusarvoihin. Oli hyvin tiedossa, että arvostamisjärjestelmä ei vastannut hyvän lainsäädännön vaatimuksia. Arvostamisjärjestelmän uudistamista samaan aikaan uuden veron lanseeraamisen kanssa ei kuitenkaan pidetty realistisena tehtävän laajuuden ja vaatavuuden vuoksi. Sittenminkään järjestelmää ei ole kuluneiden 30 vuoden aikana perusteellisesti uudistettu. Nyt tähän on enemmän kuin korkea aika.

Kiinteistöveron uuden arvostamisjärjestelmän tuleminen sovellettavaksi ajoittuisi lähelle sote-uudistuksen ja siihen liittyvien veromuutosten voimaantuloa. Tämä on siinä mielessä hyvä, että kiinteistöveron suhteellinen osuus kuntien verotulorahoituksessa on sote-uudistuksen yhteydessä nousemassa merkittävästi.¹ Kasvava suhteellinen merkitys kuntataloudessa korostaa osaltaan asianmukaisten arvostamisperusteiden tärkeyttä. Tosin sote-uudistukseen liittyvä kiinteistöveron ottaminen osin huomioon verotuloihin perustuvassa valtionosuuksien tasauksessa levittää veropohjan vaikutuksia myös kiinteistöjen sijaintikuntien ulkopuolelle.

On erittäin tärkeää, että kiinteistöverorasituksen jakautumiseen vaikuttavat poliittisluonteiset valinnat tehdään avoimesti eikä niitä piiloteta arvostamisperusteisiin. Nyt esillä olevassa kokonai-

¹ Olen käsitellyt tähän liittyviä kysymyksiä laajemmin selvityksessä [Kuntien verotulorahoituksen näkymät ja kehittämistarpeet - Valto \(valtioneuvosto.fi\)](#), 2021.

20.5.2022

suudessa tätä merkitsee erityisesti sitä, että tällaisia valintoja ei tulisi sisältyä lainkaan arvostamisperusteisiin, kun taas erityyppisiin kiinteistöihin sovellettavia veroprosentteja koskevat ratkaisut ovat poliittiseen päätöksentekoon luontevasti kuuluvia. On hyvä, että esityksessä on parissa kohdassa avoimesti sanottu, että hallitus pitää jotain ratkaisua perusteltuna (tiedossani ei ole, onko näitä kysymyksiä jo käsitelty hallituksessa vai arvailaanko luonnoksessa hallituksen tulevia kantoja).

2. Arvostamista koskevista muutoksista

On selvää, että niin maapohjan kuin rakennustenkin arvostaminen vuotuisen veron tarpeisiin on vaikea tehtävä eikä ole realistista ajatella arvostamisjärjestelmää, joka olisi kaikin tavoin kiistatta moitteeton. Esitettävä uusi järjestelmä pohjautuu huomattavan laajaan valmisteluun, jonka lähtökohdat näyttävät systemaattisesti perustelluilta. Maanmittauslaitoksessa ja Tilastokeskuksessa on käsitykseni mukaan tehty mittava työ sopivien arvostamismenetelmien kehittämiseksi verotuksessa käytettävien arvojen määrittämiseksi. Kun kiinteistöihin liittyvät viranomaistietokannat ovat Suomessa yleisesti hyvällä tasolla, yksityiskohtana ihmetyttää maatilana rakennusmaa-alueen yhteydessä esiintyvä seikka – joka vaikuttaa mahdollisesti myös ehdotettavaan sääntelyyn – että Verohallinnolla ei ole tietoa yleiskaavoista.

Uudistuksen tavoitteiden määrittely esitysluonnoksessa on suorastaan lukijaa ilahduttava:

”Tavoitteena on selkeä, ymmärrettävä ja yksinkertainen arvostamisjärjestelmä, joka olisi läpinäkyvä ja jonka arvonmäärityisperusteet olisivat kaikkien saatavilla. Tavoitteena on ajantasaiset ja jatkuvasti päivittyvät verotusarvot, jossa tehokkaasti hyödynnetään viranomaisrekistereihin kerättyjä tietoja systemaattisesti ja tilastoanalyysisovelluksilla digitalisaation tarjoamia mahdollisuuksia hyödyntäen. Tavoitteena on massamenettelyyn soveltuva kustannustehokas sekä viranomaisille ja kiinteistönomistajille hallinnollisesti helppo menetelmä.”

Näyttää siltä, että asetetut tavoitteet oltaisiin myös merkittävin osin saavuttamassa, käytännön rajoitteet huomioon ottaen. Maapohjan arvostamisessa Maanmittauslaitoksen kauppahintatiedoista ja muista tiedoista johdettavien aluekohtaisten keskimääräisten hintojen hyödyntäminen lienee paras käytettävissä oleva tapa verotusarvojen määrittämiseksi. Rakennusten verotusarvojen määrittämiseksi kaavailut uudet säännöt näyttävät sisältävän jossain määrin enemmän puhtaammin päätösperäisiä elementtejä. Tältäkin osin ratkaisujen perustelut näyttävät pääosin asianmukaisilta. Uuden arvostamissääntelyn voidaan hyvin korkealla luottamustasolla sanoa johtavan nykyjärjestelmää olennaisesti parempiin lopputuloksiin.

Vuotuisen arvostamiseen perustuvassa kiinteistöverotuksessa on klassinen kysymys, kuinka tarkkaan arvostamisperusteiden tulisi vastata käypää arvoa. Luonnoksessa on lähdetty varovaisuusperiaatteesta, jonka mukaan käyvistä arvoista tehdään avoimesti tuntuvia prosenttimääräisiä alennuksia niin maapohjan kuin rakennusten arvostamisessa. Tätä voidaan pitää käytännön kannalta hyvänä, etenkin kun millään arvostamisperusteilla on vaikea täysimääräisesti hallita suhteellisia arvojen muutoksia reaaliaikaisesti. Tarkasti käyvien arvojen kanssa flirttailevat verotusarvot ovat käytännössä herkkä riitojen lähde niin hallinnollisissa kuin tuomioistuinprosesseissa, vaikka alennetuilla arvoilla ja korkeammilla veroprosenteilla voidaan tietysti päätyä samoihin lopputuloksiin kuin käyvillä arvoilla ja matalammilla veroprosenteilla.

20.5.2022

Uudistuksessa ollaan kiinnittämässä erityistä huomiota alueellisiin näkökohtiin. Tätä voidaan perustella sillä, että etenkin maapohjan nykyisiä verotusarvoperusteita leimaa jälkeensä jääneisyys samalla, kun alueellisessa kehityksessä on ollut nähtävissä osin merkittävääkin eriytymistä. Arvostamisen alueellista eriyttämistä ollaan toteuttamassa uudistuksessa monellakin tavalla. Nämä ovat suurelta osin ilmeisen perusteltuja. Kun otetaan huomioon näiden elementtien kokonaisuus, luonnoksesta jää jossain määrin se vaikutelma, että pientaloissa ja erityisesti haja-asutusalueilla asuvien asemasta pyritään huolehtimaan erityisesti, vaikka pientalojen verorasitus näyttääkin laskennallisesti keskimäärin hieman nousevan suhteessa kerrostaloihin.²

Osin alueellisiin seikkoihin liittyen esityksessä pistää silmään maa- ja metsätaloustoimialan edullinen käsittely. Toisin kuin voisi ehkä luulla, toimialan asema kiinteistöverotuksessa ei ole vielä nykyisin maksimaalisen edullinen, vaan uudistukseen sisältyisi muun muassa tuotantorakennusten sekä asema- ja rantakaavan ulkopuolisten rakentamattomien maa-alueiden verotuksen keveneminen. Vaikka näihin on osin hallinnollisia syitä, poliittinen harkinta saattaa olla ulottunut näissä kohdin myös arvostamisperusteisiin.

Rakennusten arvostamisessa ollaan tekemässä merkittäviä rakenteellisia muutoksia, kun rakennustyyppiluokittelua uudistetaan, vanha jälleenhankinta-arvoajattelu korvataan kustannusarvomenetelmällä, ikäalennusjärjestelmä muutetaan ja perusparannusten ottamisesta huomioon luovutaan. Muutokset näyttävät pääosin perustelluilta. Rakennusten arvojen alueelliset erot ovat perinteisesti hankala kysymys, kun pelkillä rakennuksilla ei juuri käydä kauppaa ja on vaikea saada selvää käsitystä siitä, kuinka täysimääräisesti kiinteistöjen arvojen alueelliset erot johtuvat maapohjan hintaeroista. Kun rakennuksiin ja maapohjaan voi tulla sovellettavaksi eri veroprosentti – ja jatkossa entistä useammin – rakennusten ja maapohjan erillinen arvostaminen on kuitenkin välttämätöntä. Jonkinasteinen epävarmuus jää siitä, kuinka hyvin alueelliseen tarkasteluun perustuvat elementit rakennusten arvostamisessa osuvat kohdalleen, mutta minulla ei ole edellytyksiä tätä arvioida.

Perusparannusten huomioonottamisesta luopumiseen liittyy verorasituksen tasapuolisuuden kannalta sekä plussia että miinuksia. Huomattavien perusparannusten jälkeen verotusarvo voi jatkossa jäädä tuntuvasti alemmaksi kuin toisten yhtä arvokkaiden rakennusten. Toisaalta nykyisin vain osa perusparannuksista tulee huomioonotetuksi, joten menettelystä luopuminen parantaa tältä osin tasapuolisuutta. Sillä, etteivät perusparannukset vaikuttaisi veroa lisäävästi, voidaan odottaa myös olevan positiivisia kannustinvaikutuksia. Hallinnolliset tekijät puoltavat niin ikään selvästi luopumista peruskorjausten ottamisesta huomioon.

Yksi esimerkki rakennusten arvostamiseen liittyvistä vaikeuksista koskee huomattavan vanhoja rakennuksia, joista suuri osa on lähes arvottomia, mutta jotkin lukeutuvat valtakunnan arvokkaimpiin. Näyttää siltä, ettei uudistuksessakaan ole löydetty keinoa tämän eriytymisen täydeksi haltuunotoksi. Esityksessä on selostettu asianmukaisesti tähän liittyviä vaikeuksia eikä kaikin tavoin hyvää ratkaisua kysymykseen liene esitettävissä.

² Esimerkiksi sitä, että omakotitalon ja paritalon perusarvon perusteena olevista uudisrakennuskustannuksista otettaisiin huomioon 50 prosentin sijasta 45 prosenttia, perustellaan osin sillä, että vakituisten asuinrakennusten piirissä verorasitusta ei liiaksi siirtyisi asuinkerrostaloilta pientaloille. Tässä voidaan sanoa poliittisluonteisten näkökohtien uivan arvostamisperusteisiin. Sinänsä on hyvä, että tämä ”tunnustetaan” perusteluissa.

20.5.2022

3. Veroprosentteja koskevat muutokset

Verotusarvojen muuttumiseen tulisi uudistuksessa huomattavia suhteellisia eroja, mutta kokonaisuutena arvot nousisivat. Uudistuksen tavoitteena ei kuitenkaan ole verotuksen kiristäminen. Tämä pyritään toteuttamaan uudistamalla kiinteistöveroprosenttien vaihteluvälejä. Lähtökohtana on vaihteluvälien asettaminen siten, että kunnat eivät joudu kiristämään verotusta tahtomattaan. Tämän toteuttaminen ei ole yksinkertaista, kun erilaisten kiinteistöjen arvostukset muuttuvat eri tavoin ja eri kuntien kiinteistökannoissa on suuria eroja. Käsitykseni mukaan tavoitteen toteuttamisessa on onnistuttu suhteellisen hyvin.

Kiinteistöverolla on moneen muuhun veroon verrattuna taloudellisten vaikutusten kannalta suotuisia piirteitä. Kansainvälisessä vertailussa kiinteistöveron suhteellinen osuus verotuloista on Suomessa melko matala. Olisikin perusteita sille, että kiinteistöveron fiskaalista roolia vahvistetaisiin tavalla, joka vähentäisi paineita muun verotuksen kiristämiseen tai antaisi mahdollisuuksia talouskehityksen kannalta haitallisempien verojen alentamiseen. Tämä puoltaisi sitä, että verotusarvojen nousemisen annettaisiin vaikuttaa kiinteistöveroja nostavasti. On kuitenkin ymmärrettävää, että tätä ei haluta tehdä valtiovallan päätöksillä rakenteellisesti tärkeän verotusarvojen uudistamisen yhteydessä. Sen lisäksi, että verotuksen kiristäminen voisi vaarantaa arvostamisuudistuksen hyväksyntää, voidaan pitää läpinäkyvyyksiempiä parempana, että verotuksen mahdollisia kiristyksiä ei toteuteta verotusarvojen kautta.

On mahdollista, että asumis- ja muutkin kiinteistökulut ovat nousemassa tuntuvasti energian hinnan ja korkojen nousemisen vuoksi. Tämä puoltaa osaltaan varovaisuutta kiinteistöverojen nostamisessa lähitulevaisuudessa, vaikka kiinteistövero onkin monella tapaa parhaita veroja. Kokonaisuus, jossa kiinteistövero olisi ankara ja asumiskustannuksia kevennettäisiin energian käyttöön kohdistuvien vero- tai muin tuin, on ilmastonäkökulmasta selvästi huonompi vaihtoehto kuin kiinteistöveron nousun pitäminen maltillisena.

Luonnokseen sisältyvät alennettavat veroprosenttiasteikot ja etenkin niiden alareunat kuvaavat joka tapauksessa entistä selvemmin sitä, että monista muista veroista poiketen kiinteistövero on Suomessa varsin lievä. Mahdollista lienee, että entistä matalammista veroprosenteista syntyvä visuaalinen vaikutelma heijastuu tulevaisuudessa myös prosenteja koskeviin päätöksiin.

Maapohjan veroprosenttivaihteluvälin eriyttäminen rakennusten prosenteista on merkittävä rakenteellinen muutosesitys. Maapohjaan kohdistuvaa veroa on perinteisesti pidetty taloudellisesti erityisen suotuisana verona, kuten esitysluonnoksessakin selostetaan. Maapohjan oma veroprosentti voisi periaatteessa tarjota tavan verorasituksen siirtämiseen rakennuksilta maapohjan suuntaan. Maapohjan veroprosentit, erityisesti vaihteluvälin alaraja, ovat kuitenkin luonnoksessa tavattoman matalat niin absoluuttisesti kuin suhteessa rakennusten veroprosenttien vaihteluväleihin. Taustalla lienee veropohjan koostumuksen erot eri kunnissa yhdistettynä uudistuksen lähtökohtaan, ettei kuntia pakoteta valtiovallan toimin kiristämään verotusta. Vaikka lähtökohta on poliittisesti ymmärrettävä, tältä osin seuraus on nurinkurinen, kun maapohjan erillisen veroprosentin tulisi pikemminkin johtaa rakennuksia ankarampaan eikä lievempään verotukseen.

20.5.2022

Jos veroprosenttisääntely toteutetaan luonnoksen mukaisena, joudutaan toivomaan, että kunnat käyttävät reippaasti sinänsä laajojen vaihteluvälien antamia mahdollisuuksia painottaen veroprosenttien määräämisessä maapohjaa. Jos näin ei tapahdu, valtiiovallan olisi syytä ohjata siihen tulevaisuudessa olennaisesti vahvemmin.

Luonnokseen sisältyvää säännöstä veron määrän nousun rajoittamisesta vuosien 2024–2026 kiinteistöverotuksissa on pidettävä perusteltuna verovelvollisten odotusten kannalta. Selvästi suuremmat siirtymäkauden lievennykset olisivat jo liiallisia, kun otetaan huomioon, että voimakkaasti nouseva verotus kertoo yleensä aiemmasta suhteellisesta hyödystä, samoin kuin se, että rajoitteen kuntataloudellinen merkitys ei ole aivan vähäinen.

4. Lopuksi

Valmisteltu uudistus on erittäin merkittävä ja on ensiarvoisen tärkeää, että se saadaan viivästysten jälkeen toteutetuksi nyt suunnitellussa aikataulussa. Uudistus on myös valmisteltu erityisen perusteellisesti ja esitysluonnos on laadukkaasti kirjoitettu, mukaan lukien säännöstekniset muutokset. Suurimpana heikkoutena voidaan pitää maapohjan veroprosentin vaihteluvälin matalaa tasoa suhteessa rakennusten veroprosentteihin.

Kun erilaisten kiinteistöjen arvostuksiin ja eri maksajaryhmien verorasitukseen tulisi jonkin verran – vaikkakaan ei valtavan paljon – suhteellisia muutoksia, asiassa voidaan odottaa edunvalvontalähtöistä kritiikkiä ja vaikutuspyrkimyksiä. Olisi kovin surullista, jos sen seurauksena uudistukseen liitettäisiin myönnytyksiä eri tahoille luonnokseen jo sisältyvien, kokonaisuuden kannalta pienehköjen tämäntyyppisten piirteiden lisäksi. Erityisen valitettavaa on, jos tällaisia elementtejä piilotetaan arvostamisperusteisiin.

Bagno a Ripoli 20.5.2022

Timo Viherkenttä
OTT, Professor of Practice