

VERONMAKSAJAIN KESKUSLIITTO RY

LAUSUNTO

20.5.2022

Valtiovarainministeriö
kirjaamo.vm@gov.fi

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle kiinteistöverotuksen arvostamisuuudistusta koskevaksi lainsäädännöksi.
VM115:00/2018; VN1531/2020

LAUSUNTO LUONNOKSESTA KIINTEISTÖVEROTUKSEN ARVOSTAMISUUUDISTUKSEKSI

1. Yleisarvio luonnostellusta uudistuksesta ja sen aikataulusta

Luonnosteltu uudistus olisi hallitusohjelman vastainen. Hallitusohjelman mukaan ”uudistus ei saa johtaa kohtuuttomiin muutoksiin kenenkään kiinteistöverossa ja sitä arvioidaan tästä näkökulmasta ennen kuin se annetaan”. Kumpikaan ehto ei luonnoksessa toteudu.

Asumisen verotus kiristyisi jopa luonnoksessa esitettyjen hyvin puutteellisten ja epärealistisin taustaoletuksin laadittujen arvioiden mukaan sadoilla tuhansilla kansalaisilla jopa sadoilla euroilla vuodessa. Todellisuudessa on riski verotuksen kiristymisestä vielä huomattavasti laajemmin ja enemmän, kuin luonnoksessa on arvioitu.

Luonnoksesta puuttuvat asianmukaiset arviot uudistuksen vaikutuksista. Alueelliset arviot eivät ole uusien alueellisten hintakarttojen mukaisia, vaan vaikutuksia on tarkasteltu vain karkeasti postinumeroalueittain. Näinkin tarkasteltuna keskimääräiset muutokset ovat suuria. Postinumeroalueiden sisäisistä eroista ei kuitenkaan tiedetä mitään, yksittäisistä kiinteistöistä puhumattakaan. Lähes olemattomiksi jäävien vaikutusarvioiden pohjalta ei näin laajamittaista ja kaikkia kansalaisia koskevaa verouudistusta pidä säätää.

Luonnoksen karkeiden vaikutusarvioiden pohjana on lisäksi perusteeton ja epärealistinen oletus, että kaikki kunnat muuttaisivat omatoimisesti kiinteistöveroprosenttejaan laskennallisten arvostusmuutosten perusteella. Mitään syytä olettaa näin tapahtuvan ei ole. Yhtä hyvin kunnat voivat pitää kiinteistöveroprosenttinsa ennallaan, jolloin verotus kiristyisi voimakkaasti. Kuntien päätäntävaltaa omien kiinteistöveroprosenttiansa asettamisessa ei jostakin syystä luonnoksessa esitetä rajattavaksi mitenkään edes uudistuksen voimaantulovuonna. Tämä poikkeaa esimerkiksi sote-uudistuksessa noudatetusta menettelystä, jossa kuntien päätäntävalta kunnallisveroprosenteista poistettiin uudistuksen käynnistysvuonna kokonaan.

Luonnoksessa on esitetty verotuksen kiristymisen hillitsemiseksi täysin tehotonta muutosrajoitinta, joka on lisäksi rajattu vain kolmeksi vuodeksi. Mikäli kiinteistöverotuksen arvostusuudistus halutaan tulevaisuudessa toteuttaa kaikkien kiinteistönomistajien kannalta kohtuullisella tavalla, kiinteistöverojen kiristymistä on hillittävä huomattavasti esitettyä voimakkaammin tiukalla ja pysyvällä muutosrajoittimella.

Luonnoksen puutteellisten tarkastelujen perusteella on mahdotonta arvioida, kuinka hyvin luonnoksessa esitetyllä kiinteistöjen arvostusmenetelmällä ja hinta-aineistolla onnistutaan käytännössä selvittämään kiinteistöjen käyvät arvot riittävällä tarkkuudella. Mikäli uusi arvostusmenetelmä on käytännössä epätarkka, voi se helposti johtaa kohtuuttomaan yliverotukseen yksittäistapauksissa.

Kiinteistöverotuksen arvostamisuudistusta ei tule esittää eduskunnalle tämän luonnoksen pohjalta, vaan se pitää palauttaa perusteelliseen jatkovalmisteluun. Koko uudistus on samalla hyvä lykätä tulevalle vaalikaudelle, jotta nyt huomattavan puutteellista esitystä on mahdollista korjata riittävästi ja esitystä pystytään myös käsittelemään luotettavien ja kattavien vaikutusarvioiden pohjalta.

Veronmaksajain Keskusliitto vaatii luonnostellun uudistuksen palauttamista perusteelliseen jatkovalmisteluun, jotta sen huomattavat puutteet voidaan korjata, ja koko esitystä on mahdollista arvioida kattavien ja luotettavien vaikutusarvioiden pohjalta. Korjausten ja vaikutusarvioiden edellyttämä aika huomioiden uudistus on syytä lykätä ensi vaalikaudelle.

2. Huomioita luonnoksesta

Hallitusohjelman linjaukset, joiden mukaan ”kiinteistöverouudistus ei saa johtaa kohtuuttomiin muutoksiin kenenkään kiinteistöverossa” ja ”uudistusta arvioidaan kohtuullisten muutosten näkökulmasta”, eivät toteudu

Hallitusohjelman mukaan ” kiinteistöverouudistus ei saa johtaa kohtuuttomiin muutoksiin kenenkään kiinteistöverossa”. Luonnosteltu uudistus on tämän hallitusohjelman kirjauksen vastainen.

Uudistuksen vaikutuksia on luonnoksessa arvioitu hyvin puutteellisesti. Julkaistuista laskelmista ilmenee vain varsin karkeita jakaumatietoja, joissa on oletettu kaikkien kuntien muuttavan kiinteistöveroprosenttejaan niin, että kiinteistöveron tuotto pysyy ennallaan. Jopa tämän epärealistisen lähtöoletuksen mukaan tehdyt laskelmat osoittavat, että kiinteistövero kiristyisi hyvin monella voimakkaasti.

Luonnoksessa julkaistujen ja edellä mainituilla epärealistisilla taustaoletuksilla tehtyjen laskelmien mukaan yli 200 000 asunnon ja noin 50 000 loma-asunnon kiinteistövero kiristyisi yli sadalla eurolla vuodessa, vaikka kunnat alentaisivat kiinteistöveroprosenttejaan täysimääräisesti keskimääräisen verotason pitämiseksi ennallaan. Noin 37 000 asunnon kiinteistövero kiristyisi yli 255 euroa vuodessa ja noin 17 000 vapaa-ajan asunnon vero kiristyisi puolestaan yli 180 euroa vuodessa. Jopa satojen eurojen korotukset satojen tuhansien asuntojen ja mökkien veroihin ovat kohtuuttomia muutoksia kansalaisten kiinteistöverotuksessa.

Käytännössä verotuksen kiristyminen olisi vielä huomattavasti luonnoksessa arvioitua laajempaa myös siitä syystä, että kuntien päätöksiä kiinteistöveroprosenteista ei luonnoksessa esitetä mitenkään rajoitettavaksi tämän hyvin merkittävän arvostusperusteiden uudistuksen yhteydessä.

Edellä mainitut karkeat jakaumatiedotkin kertovat huomattavan laajasta kiristymisestä, mutta vielä suurempina kiristykset näyttäytyisivät monien yksittäisten kiinteistöjen kohdalla. Yksittäisiä kiinteistöjä koskevia suurimpia vaikutuksia ei luonnoksen karkeiden jakaumatarkastelujen perusteella ole kuitenkaan mahdollista arvioida. Hallitusohjelman mukainen arviointi olisi tehtävä myös yksittäisten kiinteistöjen tasolla, jotta varmistettaisiin, ettei kohtuutonta muutosta tapahtuisi ”kenenkään kiinteistöverossa”. Tämän hallitusohjelman ehdon toteutuminen jää luonnoksessa vaille vastausta.

Luonnoksesta puuttuu perusteellinen kiinteistökohtainen arviointi. Uudistuksen tarkoituksena on, että kiinteistöjen verotusarvot vastaisivat nykyistä paremmin niiden käyviä arvoja. Esitysluonnoksessa todetaan, että valmistelun aikana on selvitetty nykyisten ja uusien kiinteistöverotusarvojen suhdetta omakotitalojen ja osakehuoneistojen kauppahintoihin. Otos on käsittänyt noin 500 kauppa ja sen perusteella on tehty päätelmä, että uudistus nostaisi kalliimpien asuntojen verotusarvot lähemmäs kauppahintoja ja poistaisi nykyisen epäneutraalisuuden. Käytetty 500 asunnon otos ei ole millään muotoa riittävä kiinteistöverotuksen kohteena olevien asuinkiinteistöjen lukumäärään nähden, jotta vaikutuksista voitaisiin tehdä luotettavia johtopäätöksiä.

Kiinteistöverouudistuksen vaikutuksia yksittäisen kiinteistön verotukseen ei luonnoksen perusteella ole ylipäätään mahdollista ennakoita. Vaikutusarviointiin liittyviä epävarmuustekijöitä on kuvattu esityksessäkin ja todettu esimerkiksi, että vaikutusarvioinnin oikeellisuus selviää vasta sen jälkeen, kun kiinteistönomistajilta on saatu tulkinnallisista tilanteista palautetta vuoden 2024 kiinteistöverotusta varten lähetetyistä kiinteistötietoja koskevista selvityksistä. Tällainen arvioiden epämääräisyys ei ole hyväksyttävää.

Esitetyn kiinteistöjen arvostusmenetelmän ja hinta-aineiston toimivuutta kiinteistöjen käypien arvojen selvittämisessä ei pystytä luonnoksen perusteella arvioimaan. Epätarkkuus arvostuksissa johtaisi helposti kohtuuttomaan yliverotukseen yksittäistapauksissa

Luonnoksen puutteellisten tarkastelujen perusteella ei selviä, kuinka hyvin luonnoksessa esitetyllä kiinteistöjen arvostusmenetelmällä ja hinta-aineistolla onnistutaan myös käytännössä selvittämään kiinteistöjen käyvät arvot riittävällä tarkkuudella. Mikäli uusi arvostusmenetelmä on käytännössä epätarkka, voisi se helposti johtaa kohtuuttomaan yliverotukseen yksittäistapauksissa. Arvostusmenetelmän osuvuutta on selvitettävä lisää uudistuksen jatkovalmistelussa.

Luonnoksen mukaan uudistuksen tarkoituksena ei ole kiristää yleisesti kiinteistöverotusta. Näin kuitenkin tapahtuisi käytännössä, sillä kuntien päätöksentekoa kiinteistöveroprosenteista ei esitetä uudistuksen yhteydessä rajattavaksi

Luonnoksen mukainen uudistus nostaisi kiinteistöjen verotusarvoja hyvin laajasti ja merkittävästi. Jotta tämä ei johtaisi kiinteistöverotuksen yleiseen kiristymiseen missään kunnassa, kaikkien kuntien pitäisi muuttaa omia kiinteistöveroprosenttejaan vuodelle 2024 verotusarvojen muutosta vastaavasti. Kuntien ratkaisuja kiinteistöveroprosenteista ei kuitenkaan esitetä mitenkään rajoitettavaksi tässä siirtymävaiheessa.

Tämä poikkeaa olennaisesti menettelystä sote-uudistuksen yhteydessä, jossa kuntien ei anneta päättää kunnallisveroprosenteista lainkaan siirtymävuonna 2023. Kaikkien kuntien vuoden 2022 kunnallisveroprosenttia alennetaan kaavamaisesti 12,64 prosenttiyksikköä vuonna 2023. Jostakin syystä esitetyssä kiinteistöverouudistuksessa uhkaava verotuksen kiristymistä ei ole haluttu torjua lainkaan vastaavalla siirtymävuoden rajoituksella.

Luonnoksen oletus, että kaikki kunnat muuttaisivat omatoimisesti kiinteistöveroprosenttejaan laskennallisten arvostusmuutosten perusteella, on perusteeton ja epärealistinen. Yhtä hyvin kunnat voivat pitää kiinteistöveroprosenttinsa ennallaan, jolloin verotus kiristyisi voimakkaasti.

Riski verotuksen kiristymisestä on ilmeinen, kun kunnat joutuvat päättämään uudet kiinteistöveroprosentit nopeasti ja epävarman tiedon varassa. Uudistuksen kaavailtu toimeenpano vuonna 2024 olisi erityisen hankala kuntien päätöksenteon kannalta. Sote-uudistus on vasta vuonna 2023 tullut voimaan, ja sen mittavat vaikutukset kuntatalouteen alkavat paljastua vasta silloin. Kuntien olisi päätettävä vuonna 2023 täysin uudessa tilanteessa ja epävarman tiedon varassa vuodelle 2024 sekä kunnallisveron mahdollisesta muuttamisesta, että uusista kiinteistöveroprosenteista esitetyn mittavan arvostusuudistuksen oloissa.

Luonnoksessa on esitetty täysin tehotonta muutosrajoitinta, joka on lisäksi rajattu vain kolmeksi vuodeksi. Kohtuullisuutta voitaisiin riittävästi edistää vain tiukalla ja pysyvällä muutosrajoittimella

Luonnoksesta puuttuu kokonaan tehokas muutosrajoitin, jolla estettäisiin kiinteistöveron kohtuuton kiristyminen uudistuksen vaikutuksesta. Esitetyssä muutosrajoittimessa mahdollistettaisiin vähintään 30% kiristyminen kolmena vuotena, jonka jälkeen kiristyksiä ei enää rajoitettaisi lainkaan. Kiinteistövero voisi siis moninkertaistua muutamassa vuodessa.

Mikäli kiinteistöverotuksen arvostusuudistus halutaan tulevaisuudessa toteuttaa hallitusohjelman mukaisesti kohtuuttomat muutokset välttämällä, tarvitaan huomattavasti esitettyä tiukempi muutosrajoitin, joka on myös pysyvä.

Tiukemman muutosrajauksen seurauksena myös verotuoton ennallaan säilyttävät ”neutraalit” kunnittaiset kiinteistöveroprosentit olisivat luonnollisesti korkeammat kuin luonnoksen mukaan lasketut. Tämä tarkoittaisi käytännössä sitä, että sekä kiinteistönomistajien uudistuksen seurauksena saamat ”voitot” että ”häviöt” pienenisivät esitykseen verrattuna. Lisäksi muutokset jaksottuisivat pidemmälle ajalle. Tämä on välttämätöntä, jotta kiinteistöjen arvostusperusteita voidaan uudistaa niin, että kohtuuttomilta muutoksilta voidaan välttyä kaikkien kansalaisten maksamissa kiinteistöveroissa.

Oikaisuvaatimusten räjähdysmäinen kasvu ja niiden käsittelyn ruuhkautuminen ovat odotettavissa, mikäli uudistus toteutetaan luonnoksen mukaisella aikataululla ja puutteellisin arvioihin perustuen. Tämä olisi ongelma kansalaisten oikeusturvan kannalta

On selvää, että mikäli uudistus toteutetaan luonnoksessa esitetyssä aikataulussa, kiinteistöverotusta koskevien oikaisuvaatimusten määrä tulisi lisääntymään räjähdysmäisesti muutoksen voimaantulon jälkeen. Tätä on ennakoitu myös esitysluonnoksessa. Tarkemmat aluekohtaiset hinnat ovat käytettävissä vasta myöhemmin, eikä niitä ole esitysluonnoksen taustamateriaalissa. Valtiovarainministeriön arvion mukaan verotusarvojen perusteena olevia hinta-alueita ja aluehintoja julkaistaisiin vasta joskus vuoden 2024 aikana avoimessa karttapohjaisessa palvelussa. On verovelvollisten kannalta kohtuutonta, mikäli heillä ei ole mahdollisuutta ennakoita ja arvioida kiinteistöverouudistuksen heille aiheuttamia taloudellisia vaikutuksia riittävästi. Käypiin arvoihin tähtäävä massa-arvostus johtaa helposti kohtuuttomiin, ylisuuriin arvoihin useissa yksittäistilanteissa. Myös tarvittavan rajoitussäännöksen soveltamisen ennakoitaan aiheuttavan muutoksenhakuja kiinteistöverotukseen.

Luonnoksessa ei ole riittävästi arvioitu Verohallinnon mahdollisuuksia selviytyä oikaisuvaatimusten käsittelystä kohtuullisessa ajassa. On yleisesti tunnettua, että oikaisuvaatimusten käsittely on Verohallinnossa ollut pahoin ruuhkautunut vuodesta 2019 alkaen ja kiinteistöverotuksessa oikaisuvaatimusten keskimääräinen käsittelyaikaennuste on jo tällä hetkellä yksityishenkilöillä 16-18 kuukautta ja yhteisöillä 24-26 kuukautta. Liian hätäinen ja puutteellisin arvioihin perustuvan lain säätäminen tässä tilanteessa tarkoittaisi käytännössä verovelvollisten oikeusturvan vaarantumista. Myös tästä syystä uudistusta tulee lykätä, kunnes Verohallinnolla on valmiudet selviytyä uudistuksen aiheuttaman oikaisuvaatimusruuhkan käsittelystä.

Uudistus kiristäisi esitysluonnoksen mukaan sukupolvenvaihdosten perintö- ja lahjaverotusta, mutta vaikutuksia ei pystytä arvioimaan. Uudistuksen heijastusvaikutukset muuhun verotukseen on selvitettävä huomattavasti perusteellisemmin

Esitysluonnoksessa on selostettu myös kiinteistöverouudistuksen vaikutuksia yritysten ja maatalojen sukupolvenvaihdostilanteisiin. Uudistus kiristäisi esityksen mukaan yritysten sukupolvenvaihdosten perintö- ja lahjaverotusta, mutta maatalojen sukupolvenvaihdostilanteisiin muutoksella ei ilmeisesti olisi suurta vaikutusta. Esityksessä kuitenkin todetaan, että käytettävissä olevien tietojen puutteellisuuden vuoksi uudistuksen vaikutuksia yritysten nettovarallisuuden laskentaan ja sukupolvenvaihdosten verotukseen ei voida luotettavasti arvioida.

Esitys jättää toisin sanoen täysin avoimeksi sen, mikä merkitys kiinteistöverouudistuksella olisi yritysten sukupolvenvaihdostilanteisiin. Uudistuksen heijastusvaikutukset muuhun verotukseen on selvitettävä huomattavasti perusteellisemmin ennen esityksen antamista eduskunnalle, jotta voidaan varmistua, ettei muutoksella ole suuria ennakoinnattomia vaikutuksia sukupolvenvaihdostilanteisiin

Hallitusohjelman mukaan ”kiinteistöverouudistuksen yhteydessä selvitetään, miten verovelvollisen alhainen maksukyky voidaan ottaa huomioon”. Luonnos ei kuitenkaan sisällä mitään esitystä verovelvollisen maksukyvyn huomioimisesta

Hallitusohjelmassa todetaan, että ”kiinteistöverouudistuksen yhteydessä selvitetään, miten verovelvollisen alhainen maksukyky voidaan ottaa huomioon”. Esitykseen ei kuitenkaan sisälly ehdotusta verovelvollisen alhaisen maksukyvyn huomioon ottamisesta. Esitysluonnoksen mukaan VM:ssä on tehty selvitys verovelvollisen alhaisen maksukyvyn huomioon ottamisesta kiinteistöverouudistuksen yhteydessä. Selvityksen mukaan moni seikkaa puoltaa maksukykyisyyden huomioimista asumistukea kehittämällä.

Esitysluonnoksen mukaan sosiaali- ja terveysministeriössä on vireillä valmistelu eläkkeensaajan asumistuesta annetun lain sekä yleisestä asumistuesta annetun lain muuttamiseksi siten, että kiinteistövero hyväksyttäisiin nykyistä laajemmin asumistukeen oikeuttavaksi asumismenoksi. Asiaa koskeva esitys olisi esitysluonnoksen mukaan tarkoitus antaa yhtäaikaaisesti kiinteistöveroa koskevan esityksen kanssa, mutta tietoa asian edistymisestä tai mahdollisen esityksen sisällöstä ei ole. On myös epäselvää, miten tehokkaasti mahdollinen muutos huomioisi verovelvollisen alhaisen maksukyvyn. Voidaan todeta, ettei nyt käsillä oleva esitysluonnos millään lailla huomioi verovelvollisen alhaista maksukykyä.

Uudistusta on lykättävä sekä kuntien että kansalaisten kannalta turvallisempaan ajankohtaan. Vaadittavat huomattavat korjaukset ja asianmukaisten vaikutusarvioiden laatimisen ja julkaisemisen edellyttämä aika huomioiden uudistus on syytä lykätä seuraavalle vaalikaudelle

Sote- ja kiinteistöverouudistusten järkevä vaiheistus ja kuntien säästäminen kohtuuttomalta tulopohjan epävarmuudelta ovat perusteltuja syitä lykätä koko kiinteistöverouudistus kuntien päätöksenteon ja taloudenpidon kannalta parempaan ajankohtaan. Toisaalta uudistuksen lykkääminen mahdollistaa myös sen korjaamisen niin, että uudistus on kaikkien kiinteistönomistajien kannalta kohtuullinen. Myös asianmukaiset vaikutusarviot on silloin mahdollista tehdä.

Riittävä lisäaika kiinteistöverotuksen arvostusuudistuksen huolelliseen jatkovalmisteluun, puutteiden korjaamiseen ja vaikutusten perusteelliseen selvittämiseen on tarpeen. Tätä kansalaisiin hyvin mittavasti vaikuttavaa verouudistusta ei siksi tule yrittää hätäisesti säätää enää kuluvalle vaalikaudella.

Teemu Lehtinen
Toimitusjohtaja

Kati Malinen
Lakiasiainjohtaja