

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi kiinteistöverotuksen arvostamisuudistusta koskevaksi lainsäädännöksi, VN/1531/2020

Valtiovarainministeriö on 25.3.2022 pyytänyt minulta lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi kiinteistöverotuksen arvostamisuudistusta koskevaksi lainsäädännöksi. Kiitän mahdollisuudesta perehtyä luonnokseen ja lausua siitä. Keskeiset johtopäätöksetni ovat seuraavat:

- **Ehdotettua kiinteistöverotuksen arvostamisjärjestelmän uudistusta ei kannataisi lainkaan toteuttaa. Tähän on useita syitä.**
- **Ehdotettu uudistus ei ratkaisisi nykyisen arvostamisjärjestelmän keskeisintä ongelmaa: eroa olemassa olevan rakennetun kiinteistön verotusarvon ja todellisen käyvän arvon välillä. Päinvastoin uudistus todennäköisesti pahentaisi ongelmaa. Ehdotetusta uudistuksesta seuraisi myös uusia ongelmia, kuten arvostamistason epäennustettavuus.**
- **Ehdotetusta uudistuksesta seuraisi väistämättä kiinteistöverotuksen merkittävä kiristyminen. Ehdotus näyttäisi olevan tältä osin selvässä ristiriidassa niin omiin tavoitteisiinsa kuin Sanna Marinin hallitusohjelman kirjauksiin. Jos uudistuksen keskeisin todellinen tavoite on korottaa huomattavasti kiinteistöverotuksen tasoa, tämä tulisi tuoda hallituksen esityksessä selvästi esille.**
- **Ehdotusta uudistuksesta seuraava verotuksen kiristyminen on joka tapauksessa ongelmallista veronmaksukykyisyyden periaatteen näkökulmasta. Kiinteistöistä ei pääsääntöisesti irtoa omistajalle vuotuista tuottoa, jolla tämä voisi maksaa veron. Siksi verotuksen taso ei voi olla kohtuuttoman korkea.**
- **Jos tavoitteena ei ole korottaa merkittävästi verotuksen tasoa, ei ole tarkoituksenmukaista toteuttaa toimeenpanokustannuksiltaan kallista uudistusta, joka ei tuota hyötyjä, vaan säilyttää nykyjärjestelmän ongelmat.**
- **Kiinteistöverotusta koskevaa lain tasoista sääntelyä tulisi kuitenkin eräiltä osin täsmentää ja arvostamisperusteiden läpinäkyvyyttä lisätä.**

Jäljempänä tässä lausunnossa käsitellään yksityiskohtaisemmin edellä esitettyjä johtopäätöksiä ja niiden perusteluita.

Yleisiä näkökohtia kiinteistöverosta

Kiinteistöjä pidetään yleisesti ottaen *hyvinä verotuksen kohteina*. Tähän on useita syitä. Kiinteistöistä kannettavan veron määrä ei ole kovinkaan herkkä suhdanteille eikä veropohja (yleensä) siirry ulkomaille. Kiinteistövero tarjoaa siten julkisyhteisöille varsin vaakaan verotulojen lähteen. Kiinteistövero voidaan perustella myös taloustieteellisillä tehokkuusnäkökohdilla.¹

Kiinteistöveroon liittyy kuinkin erityisesti *yksi merkittävä ongelma*. Kiinteistöistä ei useinkaan irtoa omistajalle vuotuista tuottoa, jolla tämä voisi maksaa kiinteistöveron. Tämä koskee myös tilannetta, jossa kiinteistön käypä arvo nousee. Kiinteistön markkina-arvon nousu ei lisää kiinteistön omistajan veronmaksukykyä, jos ei oteta lukuun sitä tilannetta, jossa omistaja joutuu myymään kiinteistön veron maksamisen rahoittamiseksi. Niissäkin tilanteissa, joissa kiinteistö tuottaa omistajalleen realisoitunutta tuottoa esimerkiksi vuokratulon muodossa, tuotto verotetaan jo kertaalleen tuloverotuksessa. Kiinteistövero on siis perusluonteeltaan hyvin ongelmallinen veromuoto *veronmaksukykyisyyden näkökulmasta*.

Kiinteistöverolla ei edellä mainitun vuoksi voida tavoitella *kovinkaan suuria verotuottoja*. Tämä asia tulisi huomioida, kun harkitaan kiinteistöverotuksen uudistamista. Ei esimerkiksi voida ajatella, että kiinteistöveron korotuksilla voitaisiin juurikaan korvata niitä verotulomenetyksiä, jotka aiheutuvat siitä, että osa aiemmin kunnille maksetusta tuloverosta maksetaan SOTE-uudistuksen myötä valtiolle.

Nykyisen kiinteistöverotuksen lähtökohdat

Nykymuotoinen kiinteistöverotus on ollut voimassa noin 30 vuoden ajan.² Kiinteistöverotuksessa sovellettavat verokannat olivat alun alkaen hyvin alhaisia. Vastaavasti kiinteistöverotukseen säädettiin arvostamisjärjestelmä, jossa kiinteistöt arvostetaan *kaavamaisesti verotusarvoihin, jotka eivät ylitä kiinteistön käypää arvoa*. Tällä tavoin onnistitiin luomaan veromuoto, joka *tuottaa kunnille vakaata verotuloa eikä ole ongelmallinen veronmaksukykyisyyden periaatteen näkökulmasta*. Samalla kiinteistöveron *hallinnolliset kustannukset jäivät verraten pieniksi*.

Kiinteistöverotuksen nykyinen arvostamisjärjestelmä perustuu maapohjan ja rakennusten *erillisarvostamiseen*. Rakennukselle ja maapohjalla määritetään erilliset ja toisistaan riippumattomat verotusarvot. *Maapohja* arvostetaan kiinteistön sijaintipaikkakunnan hintatason perusteella. *Rakennus* puolestaan arvostetaan vastaavan

¹ Loikkanen, Heikki – Lyytikäinen, Teemu: Kiinteistöverotus rahoituslähteenä ja ohjausvälineenä. Teoksessa Verotuksen ja sosiaaliturvan uudistaminen: miksi ja mihin suuntaan? (toim. Eerola, Essi – Kari, Seppo – Pehkonen, Jaakko). VATT-julkaisut 54/2009 s. 233 ss. sekä Viherkenttä, Timo: Uusi kiinteistövero. Lakimiesliiton kustannus 1993 s. 9 ss.

² Myllymäki, Janne: Kiinteistöverotus 25 vuotta. Verotus-lehti 5/2018 s. 581 ss.

uudisrakennuksen todennäköisten rakentamiskustannusten perusteella. Rakennuksen arvostamisessa ei oteta lainkaan huomioon rakennuksen sijaintia.³

Nykyisen arvostamisjärjestelmän keskeinen ongelma

Kiinteistöjen käyvissä arvoissa on viimeisten vuosikymmenten aikana tapahtunut voimakasta *alueellista eriytymistä*. Kiinteistöjen käyvät arvot ovat nousseet pääkaupunkiseudulla sekä muissa kasvukeskuksissa, kuten Tampereella ja Turussa ja näiden kaupunkien ympäryskunnissa. Sen sijaan monilla taantuvilla alueilla kiinteistöjen käyvät arvot ovat alentuneet. Nykyinen kiinteistöjen arvostamisjärjestelmä on muodostunut tämän kehityksen myötä hyvin ongelmalliseksi.⁴

Nykyisen arvostamisjärjestelmän ongelmat liittyvät erityisesti *rakennusten arvostamiseen*. Rakennuksen sijainti ei nykyisin vaikuta rakennuksen verotusarvoon, vaikka rakennuksen sijainnilla on todellisuudessa hyvin suuri vaikutus rakennetun kiinteistön arvoon. Kiinteistöjen käyvien arvojen alueellisen eriytymisen myötä kasvukeskusten ulkopuolella olevan rakennetun kiinteistön verotusarvo ylittää monessa tapauksessa kiinteistön käyvän arvon. Nykyinen kiinteistöjen arvostamisjärjestelmä, jossa rakennuksen sijainti ei vaikuta rakennuksen verotusarvoon, on tämän vuoksi erittäin ongelmallinen.

Maapohjan arvostamisen osalta ei ole vastaava rakenteellista ongelmaa. Maapohjan verotusarvossa on jo nykyisin otettu huomioon kiinteistön sijainti ja alueellinen hintataso. Tämän vuoksi maapohjien verotusarvot eivät nykyisinkään ylitä vastaavissa määrin käypiä arvoja kuin rakennusten verotusarvot.

Uusi arvostamisjärjestelmä ei korjaa ongelmaa

Luonnoksessa hallituksen esitykseksi ehdotettu *uusi arvostamisjärjestelmä* perustuisi nykyisen arvostamisjärjestelmän tapaan rakennuksen ja maapohjan erillisarvostamiselle. Rakennusten arvostaminen perustuisi nykyiseen tapaan vastaavan uudisrakennuksen rakentamiskustannuksiin, joskin rakennusten alueelliset erot huomioon ottaen. Maapohjan osalta otettaisiin nykyiseen tapaan huomioon kiinteistön sijainti.

Ehdotetussa uudessa arvostamisjärjestelmässä *säilyisi nykyisen järjestelmän keskeinen ongelma*. Rakennuksen verotusarvo ei perustuisi käypään arvoon, minkä vuoksi rakennuksen sijainti ei vaikuttaisi riittävästi verotusarvoon. Nykyisten alueellisten rakennuskustannusten alueellisten erojen huomioon ottamien ei käytännössä korjaisi ongelmaa, koska *olemassa olevien rakennusten käyvät arvot vaihtelevat huomattavasti enemmän sijainnin mukaan kuin rakentamiskustannukset*. Käytännössä tilanne on monessa tapauksessa se, että olemassa olevaa rakennusta vastaavaa rakennusta ei lainkaan

³ Rabinä, Timo – Myllymäki, Janne: Kiinteistöjen ja huoneisto-osakkeiden verotus 2016 s. 467 ss.

⁴ Ks. esim. Myllymäki, Janne: Kiinteistön verotusarvon enimmäismäärä kiinteistöverotuksessa. Defensor Legis 5/2019 s. 742 ss. ja Myllymäki 2018 s. 590 ss.

rakennettaisi sijaintipaikalleen nykyisin kustannuksin. Edellä esitetystä seuraa jo yksinään se, että ehdotettua uudistusta ei ole tarkoituksenmukaista toteuttaa.

Maapohjan arvostamisessa on edellä todetusti jo nykyisin otettu huomioon kiinteistön sijaintipaikan hintataso. Tästä syystä maapohjan arvostamiseen ei liity vastaavia ongelmia kuin rakennuksen arvostamiseen. Tähän nähden ei voida pitää tarkoituksenmukaisena toteuttaa kallista ja merkittävää epävarmuutta aiheuttavaa uudistusta.

Onko käypiin arvoihin pyrkiminen ylipäänsä tarkoituksenmukaista?

Ehdotetun uudistuksen keskeinen lähtökohta näyttää olevan, että arvostamisjärjestelmä on sitä parempi, mitä paremmin sen mukaiset verotusarvot vastaavat kiinteistöjen käypiä arvoja. Voidaan kuitenkin esittää kysymys, onko tällainen lähtökohta lainkaan tarkoituksenmukainen, vai tulisiko tavoitteena olla jatkossakin nykyisen kaltainen *hallinnollisesti yksinkertainen järjestelmä, jossa kiinteistöt arvostetaan käyvät arvot selvästi alittaviin kaavamaisiin verotusarvoihin ja jossa veroprosentit ovat alhaisia.*

On myös hyvä ottaa huomioon, että viimeisten vuosikymmenten aikana tapahtunut kiinteistön arvojen alueellinen eriytyminen on johtanut siihen, että kiinteistöverotuksen *veropohja on muualla kuin muualla kuin suurimmat verotulojen tarvitsijat.* Suurin osa kiinteistöverotuksen veropohjasta on nykyisin Helsingissä ja muualla pääkaupunkiseudulla sekä Tampereen ja Turun seuduilla. Suurimmassa rahantarpeessa olevat kunnat eivät puolestaan ole mainituilla alueilla. Käypään arvoon perustuva arvostamisjärjestelmä ei ole välttämättä tällaisessa tilanteessa lainkaan tarkoituksenmukainen ratkaisu, vaan saattaa pikemminkin kärjistää ongelmia. Tilanne ei ole tyydyttävästi ratkaistavissa yksinomaan veroprosentteja korottamalla.

Verotuksen kiristyminen uudessa arvostamisjärjestelmässä

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelmassa on todettu, että *kenenkään kiinteistöverotus ei kiristy kohtuuttomasti.* Sama tavoite on lausuttu myös nyt lausunnolla olevassa luonnoksessa hallituksen esitykseksi.

Hallituksen esityksen perusteella kiinteistöverotus tulisi kuitenkin uudistuksen seurauksena *yleisesti ottaen kiristymään merkittävästi.* Asia konkretisoituu jo esitetystä leikkurisäännöksessä, jolla on tarkoitus rajata verotuksen vuotuinen kiristyminen 30 prosenttiin. Kun mainittu 30 prosenttia on jo itsessään suuri verotuksen kiristys, herää kysymys, kuinka paljon verotus tuleekaan kiristymään pari vuotta uudistuksen voimaantulon jälkeen, kun leikkurisäännöksen voimassaolo lakkaa.

Edellä mainittu huomioon ottaen ehdotettu uudistusta ei tulisi toteuttaa, jos hallitusohjelman mukaisesta tavoitteesta halutaan pitää kiinni. Jos taas uudistuksen keskeisin tavoite on todellisuudessa korottaa huomattavasti kiinteistöverotuksen tasoa, tämä

tulisi tuoda hallituksen esityksessä selvästi esille. Eduskunnalla olisi tällöin paremmat mahdollisuudet arvioida, onko uudistus tarkoituksenmukainen.

Kiinteistövero on edellä tässä lausunnossa todetusti jo perusluonteeltaan *ongelmallinen veronmaksukykyisyyden periaatteen näkökulmasta*. Yleisesti ottaen ongelma on sitä suurempi, mitä korkeampi on kiinteistöverotuksen taso. Ehdotusta uudistuksesta seuraavaa kiinteistöverotuksen merkittävää kiristymistä voidaan joka tapauksessa pitää erittäin ongelmallisena veronmaksukykyisyyden periaatteen näkökulmasta, olipa uudistuksen tosiasiallisena tarkoituksena verotuksen kiristyminen tai ei. Verotuksen kiristyminen johtaisi vähintäänkin siihen, että paineet verovelvolliskohtaisten olosuhteiden huomioon ottamiselle kiinteistöverotuksessa lisääntyisivät, jolloin veron hallinnolliset kustannukset nousisivat huomattavasti.

Ennustettavuus uudessa verojärjestelmässä

Nykyisessä arvostamisjärjestelmässä maapohjien ja rakennusten verotusarvojen perusteiden kehitys on verraten vakaata ja ennustettavaa. Maapohjan verotusarvot muuttuvat tonttintahintakarttoihin tehtävien tarkistusten myötä ja rakennusten verotusarvot vahvistetaan asetuksella.

Ehdotetussa arvostamisjärjestelmässä maapohjan verotusarvot vaihtelisivat vuosittain kiinteistöjen hintatason vaihtelun myötä. Vastaavasti rakennusten verotusarvot seuraisivat nykyistä voimakkaammin markkinoita, minkä vuoksi myös rakennusten verotusarvot voisivat voisi uudessa järjestelmässä heilahdella merkittävästi. Lisäksi arvostaminen olisi kytköksissä Tilastokeskuksen rakennusluokitukseen, jonka mahdolliset muutokset voisivat niin ikään aiheuttaa muutoksia rakennusten arvostamisperusteisiin.

Ehdotettu arvostamisjärjestelmä näyttäisi edellä mainituista syistä muodostuvan hyvin epäennustettavaksi, mikä olisi hyvin ongelmallista niin verovelvollisten kuin veronsaajien näkökulmasta. Tällaista kehityssuuntaa ei voi pitää oikeana.

Liittymät valtionosuuksien tasausjärjestelmään

Ehdotettu arvostamisuudistus liittyy vuoden 2023 alusta voimaantulevaan valtionosuuksien tasausjärjestelmän muutokseen. Kiinteistövero on tarkoitus sisällyttää valtionosuuksien tasausjärjestelmässä verotuloihin perustuvan tasauksen piiriin siten, että puolet kuntien kiinteistöveron veropohjasta otetaan huomioon tasauksen laskennassa.

Ehdotettu kiinteistöverotuksen voimakas kiristäminen yhdistettynä edellä mainittuun valtionosuusjärjestelmän muutokseen on hyvin ongelmallinen kiinteistöveron paikallisveron luoteen ja hyötyperiaatteen kannalta.⁵ Kiinteistön sijaintikunnalle annettua verotusoikeutta perustellaan sillä, että kiinteistön omistaja hyötyy kunnan toimenpiteistä, jotka kasvattavat kiinteistön arvoa. Vastaavasti kiinteistöveron tuotto kuuluu

⁵ Loikkanen – Lyytikäinen 2009 s. 236–239 sekä Viherkenttä 1993 s. 7 ja 9–13.

nimenomaan kiinteistön sijaintikunnalle, eikä muille veronsaajille. Ehdotetun arvostamisuudistuksen myötä kasvukeskusten kiinteistöjen omistajat maksaisivat huomattavasti suurempaa kiinteistöveroä, mutta höyty verokertymän kasvusta ei tulisi kasvukeskusten kuntien tai niissä kiinteistöjä omistavien henkilöiden hyväksi.

Arvostamisperusteiden läpinäkyvyyden lisääminen

Yksi nykyisen arvostamisjärjestelmän ongelma on *arvostamisperusteiden läpinäkyvätömyys*. Maapohjan arvostaminen perustuu tonttihintakarttoihin ja arvostamisperusteisiin, jotka eivät ole vastaavalla tavalla yleisesti saatavilla kuin lainsäädäntö, oikeuskäytäntö ja Verohallinnon ohjeet. Ajantasainen tieto maapohjan verotusarvon perusteena olevasta aluehinnasta on nykyisin tallennettu Verohallinnon tietojärjestelmään. Verohallinto voi pyynnöstä antaa tiedon tietyn alueen aluehinnasta, mutta arvostamisperusteista tietoa tarvitseva henkilö ei voi itsenäisesti selvittää arvostamisperusteita.

Luonnos hallituksen esitykseksi sisältää ehdotuksen verotustietojen julkisuudesta ja sallassapidosta annetun lain muuttamiseksi niin, että jokaisella olisi mahdollisuus nähdä aluekohtaiset hinnat Verohallinnon sähköisestä karttapalvelusta. Ehdotus maapohjan verotusarvojen julkisuuden lisäämisestä on kannatettava. Julkinen karttapalvelu tulisiäkin toteuttaa, vaikka arvostamisuudistuksen toteuttamisesta luovuttaisiin.

Lopuksi

Olen kirjoittanut useaan otteeseen nykyiseen kiinteistöverotuksen arvostamisjärjestelmään liittyvistä ongelmista ja arvostamisjärjestelmän uudistamistarpeesta.⁶ Joudun kuitenkin valitettavasti toteamaan, että nyt ehdotettu uudistus ei toteutuessaan korjaisi nykyisen järjestelmän ongelmia, vaan synnyttäisi uusia ongelmia. Lisäksi uudistus kiristäisi verotuksen yleistä tasoa tavalla, joka olisi ongelmallinen veromaksukykyisyyden periaatteen näkökulmasta. Ehdotetun uudistuksen toimeenpanosta aiheutuisi merkittäviä hallinnollisia kustannuksia niin Verohallinnolle kuin veronmaksajille. Nämä seikat huomioon ottaen lausun, että ehdotettua uudistusta ei tulisi lainkaan toteuttaa.

Helsingissä 27.5.2022

Janne Myllymäki
Tutkija OTL, KTL
Helsingin yliopisto

⁶ Ks. esim. *Myllymäki* 2019 s. 590 ss. ja *Myllymäki* 2018 s. 741 ss.