

18.7.2014

Valtiovarainministeriö
Vero-osasto
Jukka Vanhanen

Lausuntopyyntönne

Luonnoksesta hallituksen esitykseksi kiinteistöverolain 11 ja 12 §:n muuttamisesta

Valtiovarainministeriö on 25.6.2014 pyytänyt Suomen Kuntaliitolta lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi kiinteistöverolain 11 ja 12 §:n muuttamisesta.

Esityksessä ehdotetaan korotettavaksi yleisen sekä vakituisten asuinrakennusten kiinteistöveroprosenttien ala- ja ylärajoja. Alarajojen korotuksien vaikutukset sekä ylärajojen korotuksien oletetut vaikutukset esitetään perittäviksi kunnilta vähentämällä kuntien valtionosuuksia.

Kun kiinteistöverotuksen ala- ja ylärajoja nostettiin vuosina 2000 ja 2010, niin hallitusten esitysten mukaan uudistusten tärkeimmät tavoitteet olivat kunnallisverotuksen nostopaineiden hellittäminen sekä kuntatalouden vahvistaminen. Näiden tulisi olla muutoksen keskeiset tavoitteet myös nyt esitetyn muutoksen kohdalla.

Kiinteistöveroprosenttien rajojen korotusten tuottojen ja oletettujen tuottojen perimistä valtiolle ei tule toteuttaa. Esitettyjen leikkauksien kohdentaminen kuntien kesken on erittäin ongelmallista, koska kaikki esillä olleet mallit kohtelevat kuntia epätasa-arvoisesti ja sattumanvaraisesti ja loukkaavat kuntien itsenäistä verotusoikeutta.

Kiinteistövero on kunnallinen vero jonka merkitystä tulee kasvattaa eikä sen tuottoja tule ohjata valtiolle miltään osin***Kiinteistövero on kunnallinen vero***

Perustuslain 121 §:n mukaan kunnilla on verotusoikeus. Perustuslain mukaan verovelvollisuuden ja veron määräytymisen perusteista säädetään lailla. Kiinteistöverolain 1 §:n mukaan kiinteistövero menee kiinteistön sijaintikunnalle. Vaikka hallituksen esityksen luonnoksessa ei sinällään esitetä puuttumista kunnan verotusoikeuteen, niin korotusta vastaavan kiinteistöveron tuoton ohjaaminen valtionosuuksien vähennyksenä valtiolle on perustuslaillisesti arveluttavaa. Leikkauksen oikeudenmukaiseen kohdentamiseen liittyy myös monia muita ongelmia. Kiinteistövero tulee säilyttää kunnallisena verona ja sen tuottoa ei tule ohjata miltään osin valtiolle.

Kiinteistöveron aseman vahvistuminen hallituskauden aikana kuntien verotulojen lähteenä

Kesäkuussa 2011 laadittuun hallitusohjelmaan kirjattiin tavoitteiksi, että kuntien kykyä selvitä tehtävistään ja velvoitteistaan pääosin omalla verotulorahoituksellaan edistetään ja, että kiinteistöveron osuus kuntien verotuloista kasvaisi vaalikauden aikana. Kiinteistöverotuksen arvostamisperusteita on kehitetty hallituskauden aikana ja kunnat ovat nostaneet aktiivisesti omia kiinteistöveroprosenttejaan. Hallituskauden alkaessa vuonna 2011 kiinteistöverotulot muodostivat keskimäärin 6,3 % kuntien verotuloista. Uusimpien ennusteiden mukaan vuonna 2014 osuus on nousemassa 7,2 %:in.

Jos tarkastellaan hallituskautta, vuosia 2011–2014, niin vuoden 2011 kiinteistöverotuksessa yleinen kiinteistöveroprosentti oli alle nyt esitetyn uuden alarajan 105 kunnassa. Vuoden 2014 kiinteistöverotuksessa näin oli enää 43 kunnassa. Vastaavasti vakituisten asuinrakennuksen kiinteistöveroprosentit olivat vuonna 2011 108 kunnassa alle esitetyn uuden alarajan, mutta vuonna 2014 näin oli enää 38 kunnassa.

Kiinteistöveron tuotot ovatkin kuntien tekemien veroprosenttien korotusten ja verotusarvojen korottamisen johdosta kasvaneet vuodesta 2011 vuoteen 2014 lähes 26 %. Yleinen kiinteistö-

veroprosentti on vastaavana aikana noussut yli 10 % ja vakituisten asuinrakennusten kiinteistöveroprosentti lähes 7 %. Vastaavana aikana kunnallisveroprosentit ovat nousseet vain noin 3 %, vaikka hallitus on kasvattanut kunnallisverosta tehtävien vähennysten määrää. Ei voida siis sanoa, etteivätkö kunnat olisi korottaneet kiinteistöveroprosenttejaan ilman siihen pakottavaa lainsäädäntöä. Esitys siitä, että osa kiinteistöveron tuotosta ohjataan valtiolle, ei kannusta kuntia panostamaan kiinteistöveron kehittämiseen ja esimerkiksi kiinteistötietokantojen tietosisällön parantamiseen. Kiinteistöveroa tulee kehittää aiemmin linjatun mukaisesti arvostamisperusteita kehittämällä ja veropohjaa päivittämällä.

Kiinteistöveropohjan erot kuntien välillä johtavat eroihin kuntien kiinteistöveroprosenteissa

Asuinrakennukset arvostetaan nykyisin kaavamaisesti koko maassa samalla arvostusmenetelmällä ja vastaavan rakennuksen kiinteistöveroarvo on sama koko maassa sijainnista riippumatta. Maapohjan, jota verotetaan kunnan yleisellä veroprosentilla, arvo vaihtelee kuitenkin eri puolilla maata. Maapohjan arvostus perustuu alueen kiinteistöjen kauppahintojen kehitykseen ja maapohjan merkitys kunnan kiinteistöverotuksessa vaihtelee 10 %:n ja 50 %:n välillä riippuen alueen hintatasosta. Kunnissa joissa maapohjan verotusarvot ovat alhaiset, ei yleistä kiinteistöveroprosentti korottamalla saada aikaiseksi merkittäviä verotuloja per asukas, kun taas kaupunkiseuduilla pienikin veroprosentin korotus voi olla merkittävä. Täten veronmaksajan näkökulmasta korkeamman ja matalamman veroprosentin kunnissa veron euro-määrä voi vastaavan kiinteistön osalta hyvinkin olla lähes samalla tasolla vaikka veroprosenteissa on merkittävä tasoero. Erot kuntien kiinteistöveroprosenteissa johtuvatkin pitkälti eroista veropohjissa.

Luonnoksessa esitettyjen muutosten vaikutukset kuntien tuloihin kohdistuvat satunnaisesti

Hallituksen esityksen luonnoksen mukaisesti toimittaessa kunnat joutuisivat hyvin eriarvoiseen asemaan sen perusteella ovatko ne korottaneet kiinteistöveroprosenttejaan vuoteen 2014 mennessä vai suunnitelleet tekevänsä niin vasta esimerkiksi vuoden 2015 kiinteistöverotuksessa. Ne kunnat, jotka ovat jo korottaneet kiinteistöveroprosenttejaan esimerkiksi vuosina 2012–2014 yli esitettyjen uusien kiinteistöveroprosenttien alarajojen, eivät hyödy tai häviä muutoksessa alarajojen muutoksen osalta, mutta kunnat joissa kiinteistöveroprosentit ovat edelleen olleet uutta alarajaa alhaisemmalla tasolla, joutuvat ehdotuksen mukaan muutoksen maksumiehiksi. Tätä ei voida pitää hyväksyttävänä eikä kiinteistöveron tuottoja tulisi laisinkaan ohjata valtiolle.

Jos kiinteistöverotuottoja siirretään esitetystä kunnilta valtiolle, niin osalta kunnilta otetaan pois mahdollisuus lisätä kiinteistöverotulojaan omilla toimillaan. Toimenpide on selkeästi hallituksen oman ohjelman vastainen. Valtion toimenpiteiden vaikutus kohdentuu lisäksi kuntien ja kuntalaisten välillä epätasa-arvoisesti. Alarajojen nosto nostaa kiinteistöveroja 63 kunnassa yhteensä noin 38,2 milj. eurolla. Yli 90 % vaikutuksista kohdistuu ainoastaan 10 kuntaan ja yksistään Espooseen kohdistuu 54 % alarajan tuoton vaikutuksista. Hallituksen esityksen luonnoksessa myös ylärajojen nostoille on oletettu laskennallinen tuotto, joka esitetään perittäväksi kunnilta valtiolle. Tuotto ei perustu todellisuuteen, koska veroprosentin nousu ja siten lisäverotulojen saaminen edellyttää kuntien omia päätöksiä veroprosenttien korotuksista.

Vuonna 2014 tuli voimaan uudistus, joka korotti kiinteistöjen verotusarvoja. Uudistuksen vaikutukset vaihtelivat kunnittain korotusten rakenteen vuoksi. Monessa kunnassa, joissa korotukset olivat tästä syystä merkittävät, pitäydyttiin veroprosenttien korotuksesta vuonna 2014. Vuonna 2014 37 kunnassa kiinteistöverot nousivat yli 30 % ja 86 kunnassa yli 20 %. Veroprosenttien noston ja verotusarvojen muutosten jälkeen keskimääräinen kiinteistöveron korotus oli vuonna 2014 noin 12 %. Näin massiivisen kaikkia kuntia koskevan kiinteistöveron tason korottamisen jälkeen on epärealistista olettaa kovin monen kunnan käyttävän hyväksi ylärajan korotuksen suoma korotusmahdollisuutta välittömästi muutoksen jälkeen kunnan jo verottaessa kiinteistöjä korkealla veroprosentilla.

Kuten hallituksen esityksen luonnoksessakin on kerrottu, niin vaikutukset kohdistuvat voimakkaasti muutama kuntaan. Esimerkiksi Espoossa esitetyt alarajojen muutokset nostavat maksuunpantavia kiinteistöveroja keskimäärin 27 % vuonna 2015, joka on esitetty perittävän kokonaisuudessaan valtiolle. Lisäksi on esitetty, että kunnalta peritään myös laskennallinen osuus kiinteistöveron tuotosta ylärajojen noston vaikutuksesta. Jotta valtiolle ohjattava määrä saadaan kerättyä, niin Espoon kiinteistöverotuottojen tulee nousta lähes 29 % vuonna 2015. Vastaavan euromäärän kerääminen vastaa Espoossa yli 0,3 prosenttiyksikön korotusta kunnallisveroprosenttiin. Eurajoella perittäväksi esitettävän euromäärän kerääminen kunnallisveron kautta edellyttää 0,4 prosenttiyksikön korotusta kunnallisveroon. Ottaen huomioon, että maksuunpantavien kiinteistöverojen määrä esimerkiksi Espoossa kasvoi tehtyjen korotusten

seurauksena jo vuonna 2014 yli 10 %, niin korotuksia voidaan pitää hyvin merkittävinä. Jos kunta lisäksi haluaisi keventää kunnallisveroprosenttiin kohdistuvaa painetta välttääkseen työntekoon kohdistuvaa verorasitusta, niin kiinteistövero tulisi nostaa reilusti edellä mainittua enemmänkin. Ylärajojen korotus mahdollistaa toisaalta kaikille kunnille veronkorottamisen, mutta kun mahdolliset tuotot ohjataan esityksen mukaan valtiolle valtionosuuksia vähentämällä, niin muutos ei vähennä painetta korottaa kunnallisveroprosentteja. Valtionosuuksista kiinteistöveron ala- ja ylärajojen korotusten perusteella tehtävät vähennykset kohdistuvat hyvin epätasaisesti kuntien välillä. Asukaskohtaisesti valtiolle kiinteistöveron tuotoista perittäväksi esitetyt määrät vaihtelevatkin kunnittain 1,68 ja 83,18 euron välillä.

Esityksen mukaan satunnaisesti kuntiin kohdentuvat leikkaukset jäävät pysyviksi ja valtiolle ohjataan pysyvästi osa kiinteistöveron tuotosta

Valtiovarainministeriössä on edelleen käynnissä kiinteistöverotuksen kehittämishanke, jonka tarkoituksena on uudistaa kiinteistöjen arvostamisperusteita. Tätä kehittämistyötä tulee jatkaa ja kiinteistöverotuksen korotukset tulisi ensisijaisesti tehdä verotusarvojen laskentaperusteita muuttamalla. Tällöin järjestelmää voidaan kehittää niin, että veron määrä kohdentuu nykyistä oikeudenmukaisemmin, koska pelkästään veroprosentteja korottamalla nykyjärjestelmän arvostamiseen liittyvät ongelmat korostuvat. Kehittämishankkeen esitysten pohjalta hallitus korotti kiinteistöjen verotusarvoja vuodelle 2014.

Kunnat huomioivatkin vuonna 2014 kiinteistöveroprosenttien korotuksissaan sen, että verotusarvot nousivat voimakkaasti ja ottivat inhimillisesti huomioon myös veronmaksajien aseman pitäytymällä toteutettuja suuremmista kiinteistöveroprosenttien korotuksista. Ilman verotusarvojen korotuksia kiinteistöveroprosentteja olisi todennäköisesti nostettu huomattavasti voimakkaammin vuodelle 2014, kuten esimerkiksi kunnallisveroprosentteja nostettiin. Nyt tämä veronmaksaja myönteinen lähestymistapa kostautuu niille kunnille joiden veroprosentit ovat vuonna 2014 alle ehdotettujen uusien alarajojen, koska nostamalla veroprosenttiaan vuodelle 2014 yli uuden alarajan kunnat olisivat saaneet pitää kertyvät kiinteistöverotulot niin vuonna 2014 kuin siitä eteenpäinkin.

Nyt hallituksen esityksen luonnoksessa esitetyssä muodossa osalta kunnista tullaan vuodesta 2015 eteenpäin aina vähentämään osa kiinteistöveron tuotoista valtionosuusjärjestelmän kautta. Jos vähennys nyt tehdään, niin vähennystä ei tultane perumaan mahdollisen kiinteistöverojärjestelmän uudistamisen yhteydessä eivätkä kyseiset kunnat tule koskaan saamaan kiinteistöveron tuottojaan täysimääräisesti itselleen. Sitä, että sattumanvaraisesti osa kunnista saa pitää kiinteistöveron tuottojaan täysimääräisesti ja osa kunnista ei, ei voida pitää hyväksyttävänä.

Kiinteistöveroprosenttien ala- ja ylärajoja voidaan muuttaa ja ylärajoista luopua kokonaankin, mutta kiinteistövero ei pidä käyttää valtion talouden tasapainottamiseen ottamalla osalta kuntia pois osa kiinteistöveron tuotoista. Kiinteistöveron tuotot tulee ennemmin käyttää kuntatalouden tasapainottamiseen ja helpottamaan kunnallisveroon kohdistuvia paineita vaikeassa taloustilanteessa. Esitettyjen leikkauksien kohdentaminen kuntien kesken on erittäin ongelmallista, toteutetaan leikkaukset sitten nyt luonnoksessa esitetyllä tavalla tai millä muulla mallilla tahansa, koska kaikki mallit kohtelevat kuntia epätasa-arvoisesti ja sattumanvaraisesti ja loukkaavat kuntien itsenäistä verotusoikeutta.

Tuottoarviosta ja sen perusteella esitetyn valtionosuusleikkauksen suuruudesta

Kehyspäättöksen yhteydessä ja hallituksen esityksen luonnoksessa on esitetty leikattavaksi kunnilta kiinteistöverorajojen korotuksien perusteella 54 milj. euroa, vaikka välittömät verovaikutukset jäävät alhaisemmiksi. Kuntaliiton laskelmien sekä valtiovarainministeriön valtionosuus laskelmien mukaan alarajojen korotus lisää kuntien verotuloja noin 38,2 milj. eurolla. Ylärajojen korotuksilla ei ole välittömiä vaikutuksia verotuloihin. Hallituksen esityksen luonnoksen mukaan ylärajojen korotuksen arvioidaan kasvattavan kiinteistöveron tuottoja laskennallisesti 13 milj. eurolla. Kuitenkin kunnilta on tällä perusteella valtiovarainministeriön valtionosuuslaskelman perusteella esitetty leikattavan valtionosuuksia 15,8 milj. € eli enemmän kuin luonnoksessa on vaikutukseksi arvioitu ja alarajojen korotuksen perusteella 38,2 milj. euroa.

Hallituksen esityksen luonnoksesta ei käy ilmi, millä perusteella kiinteistöverotulojen on arvioitu ylärajojen noston seurauksena kasvavan kyseiset 13 milj. euroa. Vaikuttaisi siltä, että jos leikkaukset toteutetaan, niin ne eivät hallituksen esityksenkään perusteella muodostu esitetyn suuruisiksi.

Laskennallisen tuoton, joka toteutuakseen vaatii erillisen kunnanvaltuuston päätöksen veroprosentin korotuksesta, periminen kunnilta on jo itsessään arveluttavaa kunnallisen verotus- ja itsemääräämisoikeuden kannalta eikä sitä tulisi toteuttaa. Jos vähennystä kuitenkin esitetään edelleen tehtäväksi, niin vähintäänkin sen laskentaperusteet tulee avata, jotta niitä voidaan kriittisesti arvioida.

Muiden kuin vakituksessa asuinkäytössä olevien asuinrakennusten ja vakituisten asuinrakennusten veroprosenttien kytköstä tulee muuttaa järjestelmän loogisuuden johdosta

Hallituksen esityksen luonnoksen sivulla 3 kohdassa "vaikutukset julkiseen talouteen" on mainittu, että yleisen kiinteistöveroprosentin alarajan korotuksen johdosta ainoastaan yhden kunnan on korotettava muun kuin vakituksessa asuinrakennuksen veroprosenttia. Kuntaliiton tietojen mukaan korotusvelvollisuus koskee tältä osin kuitenkin 6 kuntaa (Tuusula, Espoo, Turku, Liminka, Kauniainen ja Rauma) joissa kyseinen veroprosentti on alle yleisen kiinteistöveroprosentin ehdotetun uuden alarajan (0,8 %) vuonna 2014.

Kyseisestä, muille kuin vakituksille asuinrakennuksille, tarkoitetusta kiinteistöveroprosentista säännellään kiinteistöverolain 13 §:ssä. Erityinen veroprosentti voidaan pykälän mukaan määrätä yleisen kiinteistöveroprosentin vaihteluväliltä, mutta kuitenkin niin, että se saa olla korkeintaan 0,6 prosenttiyksikköä korkeampi kuin pääasiassa vakituksessa asumiseen käytettävien rakennusten veroprosentti. Hallituksen esityksen luonnoksessa ei ole esitetty muutoksia tältä osin, mutta nähdäksemme ehdotetut vakituksessa asuinrakennuksen ja yleisen kiinteistöveroprosentin ylärajojen erisuuruiset korotukset edellyttävät muutoksia myös tältä osin.

Kiinteistöverolain voimaantulosta lähtien kyseinen säännös on tarkoittanut sitä, että jos kunnan vakituksessa asuinrakennuksen kiinteistöveroprosentti on lain sallimalla ylärajalla, niin muun kuin vakituksessa asuinrakennuksen kiinteistöveroprosentti voidaan säätää yleisen kiinteistöveroprosentin ylärajaa vastaavaksi. Vuoteen 2010 asti kyseinen kytkös veroprosenttien välillä on lisäksi ollut astetta vapaampi johon tulisi nähdäksemme palata. Tällöin, vaikka vakituksessa asuinrakennuksen veroprosentti oli 0,1 prosenttiyksikköä alle säädetyn ylärajan, niin muun kuin vakituksessa asuinrakennuksen veroprosentti oli mahdollista asettaa yleisen kiinteistöveroprosentin ylärajaa vastaavaksi.

Jatkossakin kunnan erityisesti 13 §:n mukaisesti määräämään muiden kuin vakituksessa asuinkäytössä olevien asuinrakennusten kiinteistöveroprosentin tulisi pystyä vastaamaan vähintään voimassa olevan yleisen kiinteistöveroprosentin ylärajaa. Jos kunta ei määrää erityistä kiinteistöveroprosenttia muille kuin vakituksille asuinrakennuksille, niin kyseisiin rakennuksiin sovelletaan kunnan yleistä kiinteistöveroprosenttia. Nyt ehdotetussa muodossa vakituksessa asuinrakennuksen kiinteistöveroprosentin ollessa lain sallimalla ylärajalla (0,8 %) voisi muun asuinrakennuksen erityinen veroprosentti olla enintään 1,4 % (0,8 %-yks. + 0,6 %-yks.). Jättämällä erityisen kiinteistöveroprosentin säätämättä ja käyttämällä kunnan yleistä veroprosenttia myös muihin asuinrakennuksiin veroprosentti voisi ehdotetuilla vaihteluväleillä olla tätä korkeampi eli 1,55 %.

Järjestelmän loogisuuden johdosta tulisi kiinteistöverolain 13 §:ä muuttaa, jos kiinteistöveroprosenttien ylärajoja muutetaan. Kytkös vakituksessa asuinrakennusten veroprosenttien välillä voidaan poistaa kokonaan niin, että muussa kuin vakituksessa asuinkäytössä olevien asuinrakennuksen veroprosentti voitaisiin säätää yleisen kiinteistöveroprosentin rajoissa.

Jos kytköstä ei poisteta kokonaan, niin ennen vuotta 2010 vallinneeseen tilanteeseen päästäisiin säätämällä siten, että muun kuin vakituksessa asuinrakennuksen kiinteistöveroprosentti voi olla 0,85 prosenttiyksikköä vakituksessa asuinrakennuksen kiinteistöveroprosenttia korkeampi. Vähintäänkin tulee säätää siten, että muun kuin vakituksessa asuinrakennuksen veroprosentti voi olla vähintään 0,75 prosenttiyksikköä korkeampi kuin vakituksessa asuinrakennuksen veroprosentti jolloin käytettävä prosentti voisi lisättynä vakituksessa asuinrakennuksen veroprosenttiin enimmillään vastata yleisen kiinteistöveroprosentin ylärajaa johon 13 §:ssä viitataan.

Yhteenveto

Kiinteistövero on kunnallinen vero eikä sen tuottoa tule ohjata valtiolle miltei osin.

Kiinteistöveroprosenttien ala- ja ylärajoja voidaan muuttaa ja ylärajoista luopua kokonaankin, mutta kiinteistöveroa ei pidä käyttää valtion talouden tasapainottamiseksi.

seen ottamalla osalta kuntia pois osa kiinteistöveron tuotoista. Kiinteistöveron tuotot tulee ennemmin käyttää kuntatalouden tasapainottamiseen ja vähentämään painetta kunnallisveroprosenttien nostoon.

Yleisen ja vakituisen asuinrakennuksen kiinteistöveroprosenttien ala- ja ylärajoja muutettaessa tulee päivittää myös kiinteistöverolain 13 §:n säännöstä vakituisten asuinrakennusten ja muiden kuin vakituisten asuinrakennusten kiinteistöveroprosenttien kytköksestä järjestelmän loogisen toimivuuden johdosta.

Kiinteistöverojärjestelmän kehittämistä tulee jatkaa ja tähdätä siihen, että kiinteistöveropohja on mahdollisimman laaja ja, että kiinteistöjen arvostaminen tapahtuu mahdollisimman läpinäkyvästi, yksinkertaisesti ja oikeudenmukaisesti jolloin kiinteistöveron merkityksen kasvattaminen yleisesti hyväksyttävästi on tulevaisuudessa mahdollista. Kiinteistöverojärjestelmän kehittämisen kannalta on erittäin ongelmallista, että luonnoksessa esitetään sattumanvaraisesti osalle kunnista pysyviä valti-onosuusleikkauksia kiinteistöverotuottoja vastaavasti jotka jäisivät voimaan, vaikka kiinteistöverojärjestelmää uusittaisiin.

Kiinteistöverolain muutokseen liittyvien tuottojen perimisestä valtiolle tulee luopua kokonaan.

SUOMEN KUNTALIITTO



Jukka Hakola
Veroasiantuntija