Valtiovarainministeriö
2.6.2019

Kiinteistöveron asema verotuloihin perustuvassa valtionosuuden tasauksessa

Kiinteistövero aseman huomioiminen tasauksessa valtionosuusjärjestelmässä

Vuoteen 2006 saakka kiinteistövero oli koko painollaan verotuloihin perustuvassa tasauksessa. Kunkin kiinteistöveroluokan laskennallinen kiinteistövero laskettiin ko. luokan painotetun kiinteistöveroprosentin mukaisesti. Tämä menettely koski siis yhdenvertaisesti kaikkia kiinteistöveroluokkia.

Vuonna 2007 tasauksen laskentaperusteisiin tehtiin muutos voimalaitosten osalta. Niiden laskennallisen kiinteistöveron määrä laskettiin yleisen kiinteistöveroprosentin mukaisena, joka on tasoltaan selvästi matalampi kuin voimalaitosten oma veroprosentti. Vuonna 2007 laskennallinen yleinen kiinteistöveroprosentti oli 0,73 ja voimalaitosten 2,20.

Edellä mainittua menettelyä sovellettiin vuoteen 2012, jolloin kiinteistövero poistettiin kokonaisuudessaan verotuloihin perustuvasta valtionosuuden tasauksesta. Tällä oli merkittävä vaikutus kuntien valtionosuuteen, koska pääosassa (noin 75 %) kunnista verotuloihin perustuva tasaus pieneni tehdyn muutoksen perusteella. Tästä suuresta tuloihin vaikuttavasta muutoksesta johtuen kuntien palaute oli pääosin kielteinen kiinteistöveron poistamiseen tasauksesta. Samanlainen näkemys oli tuolloin myös mm. Suomen Kuntaliitolla.

Esitys kiinteistöveron palauttamisesta tasaukseen sote- ja maakuntauudistuksen valmistelussa

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuun siirtoa koskevan uudistuksen myötä verotuloihin perustuvan valtionosuuden tasauksen merkitys ja vaikutus muuttuvat kuntien verotulorakenteen muuttuessa. Kuntien verotuloista kunnallisveron painoarvo pienenee, kiinteistöveron ja yhteisöveron suhteelliset osuudet puolestaan kasvavat.

Sote- ja maakuntauudistuksen valmistelussa kiinteistöveron asemaan palattiin sen takia, että siirtyvillä tuloilla on merkittävä vaikutus verotuloihin ja sitä kautta verotuloihin perustuvaan tasaukseen. Kunnallisveroprosentteja leikataan alustavan arvion mukaan 12,47 prosenttiyksiköllä. Tämän lisäksi yhteisöveroa siirretään maakuntiin noin 500 miljoonalla eurolla. Sen sijaan kiinteistövero jää kokonaisuudessaan kuntien veroksi. Valmistelun lähtökohtana on ollut, että tasauksen muutoksia tulee arvioida osana rahoitusmuutosten laajempaa kokonaisuutta. Samassa yhteydessä tuli tarve arvioida myös kiinteistöveron asemaa tasauksessa. Sen suhteellinen osuus kuntien kokonaisveroista kasvaa voimakkaasti, käytännössä yli kaksinkertaistuu.

Kiinteistöveron palauttamista verotuloihin perustuvaan tasaukseen tukee se, että sillä pystytään tasaamaan oleellisesti uudistuksen aiheuttamia kunnittaisia muutoksia kuntien tuloihin. Kiinteistöveron huomioimista tasauksessa tukevat myös useat kansainväliset selvi-

tykset, mm. OECD:n näkemyksen mukaan tasaukseen tulisi ottaa kaikki keskeiset verolajit.

Uudessa tilanteessa on arvioitava verotuloihin perustuvan valtionosuuden tasausjärjestelmän toimivuutta. Siihen vaikuttavat merkittävällä tavalla verojärjestelmään tehtävät muutokset eli verotuksen painopisteen siirtyminen kunnallisverotuksesta valtionverotukseen. Käytännössä tämä tarkoittaa, että tasausjärjestelmän piirissä huomioitavien verotulojen määrä alenee huomattavasti nykyiseen tilanteeseen verrattuna. Tästä johtuen on myös tarkasteltava kiinteistöveron huomioimista tasauksessa sekä ns. tasausvähennyksen laskentatapaa ja tasauslisän ns. omavastuun määrää.

Lakiesityksen mukaan kunnalle myönnettäisiin verotuloihin perustuvaa valtionosuuden lisäystä (tasauslisä), jos kunnan laskennallinen verotulo asukasta kohden on pienempi kuin koko maan keskimääräinen laskennallinen verotulo (tasausraja). Kunta saisi tasauslisää 90 prosenttia tasausrajan ja kunnan asukasta kohden lasketun laskennallisen verotulon erotuksesta. Tasaus voi jossain tilanteissa vähentää omaa aktiivisuutta veropohjan vahvistamiseen, jos kunnan omien toimien tuloksena saatu tulonlisäys valuu kokonaan tasaukseen. Näin oli valtionosuusjärjestelmässä ennen vuotta 2015. Tuolloin järjestelmään lisättiin em. kannustavuuselementti, jonka mukaan kunnan tasauslisä ei ole täysimääräinen kunnan oman laskennallisen verotulon ja tasausrajan erotuksesta. Tämä kannustavuusosa esitetään säilytettäväksi myös uudessa valtionosuusjärjestelmässä, tosin sitä hieman pienentäen (80 % -> 90 %). Tällä pyritään takaamaan se, että kunnan onnistuessa laajentamaan veropohjaansa, se saa pitää osan verotuotosta itsellään.

Jos kunnan laskennallinen verotulo asukasta kohden ylittää tasausrajan, kunnan valtionosuuteen tehtäisiin tasausvähennys. Tasausvähennys olisi 15 prosenttia tasausrajan ylittävästä asukaskohtaisesta euromäärästä.

Laskennassa otettaisiin huomioon voimassa olevan lain mukaisesti verontilityslain (532/1998) 3 a §:n tarkoittama laskennallinen kunnallisvero ja kunnan osuus yhteisön tuloverosta (*yhteisövero*). Voimassa olevaan sääntelyyn verrattuna tilanne muuttuisi kiinteistöveron osalta. Tasauksessa otettaisiin huomioon 50 prosenttia kunnan laskennallisesta kiinteistöverosta. Tasauksessa voimalaitoksista otettaisiin kuitenkin huomioon vain ydinvoimalaitokset ja niiden sekä ydinpolttoaineen loppusijoituslaitosten osalta laskennassa käytettäisiin kiinteistöverolain (654/1992) 11 §:n tarkoittaman kuntien yleisten kiinteistöveroprosenttien perusteella laskettua keskimääräistä yleistä kiinteistöveroprosenttia.

Kun otetaan huomioon, että kiinteistövero on tasauksessa vain 50 %:n osuudella ja tasauksessa on em. kannustavuuselementti, voitaneen arvioida, että kunnilta ei viedä kannustimia elinvoiman ja asuntotarjonnan kohentamiseksi.