Aalto-yliopisto
Kauppakorkeakoulu

OTT Timo Viherkenttä
Senior Fellow
16.10.2023

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan verojaostolle

Lausunto hallituksen esityksestä laiksi kiinteistöverolain muuttamisesta (39/2023 vp.)

Esityksen ylivoimaisesti merkittävin asia koskee maapohjan yleisen veroprosentin eriyttämistä yleisestä veroprosentista ja maapohjan prosentin alarajan nostamista yleisen veroprosentin alarajaa korkeammaksi. Tätä voidaan pitää kahdellakin tavalla rakenteellisesti huomattavana muutoksena. Ensinnäkin kunnallisessa päätöksenteossa tulee jatkossa erikseen arvioitavaksi yhtäältä yleisen veroprosentin ja toisaalta maapohjan veroprosentin taso. Toiseksi maapohjan verotus kiristyy monissa kunnissa ja kiinteistövero painottuu nykyistä enemmän maapohjaan.

> ***Pidän esitystä ilman muuta perusteltuna. Maapohjaan kohdistuvaa kiinteistöveroa on tutkimuksessa vakiintuneesti pidetty ominaisuuksiltaan erityisen hyvänä verona. Maapohja sopii myös erinomaisesti paikallisverotuksen kohteeksi. Esitys merkitsee rakenteellista parannusta niin kiinteistöveroon kuin pienellä panoksella koko verojärjestelmäänkin.***
>
> ***Tämän muutoksen lisäksi on erittäin tärkeää, että heti seuraavaksi toteutetaan pitkään valmisteltu kiinteistöjen arvostamista koskeva uudistus.***

Maapohjan kiinteistöveron etuja on selostettu asianmukaisesti hallituksen esityksen perusteluissa. Etuna on perinteisesti pidetty erityisesti sitä, että maapohjan arvoon kohdistuva vero ei vääristä päätöksentekoa kuten lähes kaikki muut verot. Lisäksi maapohjan kiinteistövero soveltuu hyvin paikallishallinnon tulonlähteeksi sekä suhteellisen ajallisen vakautensa ansiosta että maapohjan liikkumattomuuden takia. Huomionarvoista on myös se, että monista muista veroista poiketen kiinteistöverot ovat Suomessa kansainvälisessä vertailussa suhteellisen lieviä. Olen itse ehdottanut nyt esitettävää muutosta rakenteellisesti vastaavaa uudistusta selvityksessäni *Kuntien verotulorahoituksen näkymät ja kehittämistarpeet* vuonna 2021.[1]

[1] Kuntien verotulorahoituksen näkymät ja kehittämistarpeet - Valto (valtioneuvosto.fi), s. 29.

Esityksessä ehdotetaan maapohjan veroprosentin alarajan nostamista suhteellisen tuntuvasti, noin 40 prosentilla. Maapohjan prosenttia olisi korotettava selvässä enemmistössä kuntia. Osassa kuntia prosentti on nykyisin alarajalla, jolloin korotus olisi vähintään tuo 40 prosenttia. Kunnissa, joissa maapohjan verotusarvot ovat korkeahkoja ja nykyiset veroprosentit matalia, kiinteistökohtaiset korotukset voivat olla euromääräisestikin suurehkoja. Tällaisia kuntia ovat muun muassa Helsinki ja Espoo. Asunnon kiinteistöverokustannukset voivat näissä kaupungeissa helposti nousta useillakin sadoilla euroilla vuodessa ilman, että kyse on varsinaisesta ökyasunnosta. Vanhastaan näyttää siltä, että kiinteistöveron korotukset kuohuttavat erityisesti omakotitalojen omistajia, kun vero ei kätkeydy yhtiövastikkeiden taakse kuten asunto-osakeyhtiöissä.

Vaikka esitettävä veron nousu ei ole vähäinen, pidän sitä vielä kohtuullisen suuruisena suhteessa muutoksesta saataviin hyötyihin.

Suurin osa verotuksen lisääntymisestä kohdistuu asuinkiinteistöihin. Kiinteistöveron korottaminen pienentää eroa omistusasumisen ja vuokra-asuntojen verotuksellisessa asemassa tilanteissa, joissa vuokratulo on verotuksen piirissä. Tämä lähentyminen on paikallaan. Esityksen perustelujen teksti jää tältä osin vähän puutteelliseksi, kun siinä ei tule esille, että vuokra-asumisen epäedullisempi verokohtelu liittyy sekä juoksevaan tuloon että myynvoittoihin. Monien institutionaalisten sijoittajien vuokratuotot jäävät kylläkin tuloverotuksen ulkopuolelle.

Kuntien kiinteistöverotuoton lisäykseksi on arvioitu runsaat 100 miljoonaa euroa, mikä ei ole jättimäinen, mutta ei myöskään aivan vähäinen määrä.[2] Ylivoimainen valtaosa tuoton kasvusta syntyy pienehkössä joukossa kaupunkeja. Kyseiset kaupungit eivät juuri lukeudu suurimmissa taloudellisissa vaikeuksissa oleviin kuntiin, mutta monissa niistä on huomattavia investointitarpeita. Useissa kaupungeissa kiinteistönomistajia hyödyttänyt maan arvonnousu kuluneina vuosina on myös johtunut suurelta osin kaupunkien toimenpiteistä. En näekään ongelmalliseksi sitä, että verotulojen kasvu kohdistuu tällä tavoin. Kuntien harkintaan jää luonnollisesti se, käytetäänkö kertyviä lisätuloja ansiotuloverotuksen keventämiseen, rahankäytön lisäämiseen vai velanoton pienentämiseen. Eri kuntien tilanteiden, tarpeiden ja priorisointien voidaan odottaa tässä vaihtelevan. Lisätuoton käyttäminen ansiotuloverotuksen keventämiseen tuo täysimääräiset edut verojärjestelmän rakenteen kannalta ja ainakin Helsingissä ja Espoossa näkyy nousseen esille tuloveroprosentin alentaminen. Monissa kunnissa taloudellinen tilanne ei kylläkään tätä ehkä hevin mahdollista.[3]

Esityksessä on tarkasteltu kuntien päätösvallan muutoksia myös perustuslain näkökulmasta, mitä ei ollut vielä lausuntokierroksella olleessa valtiovarainministeriön luonnoksessa. Lailla säädettävän veroprosentin alarajan nostaminen supistaa osin kunnan harkintavaltaa ja tässä mielessä myös kunnallisen itsehallinnon ulottuvuutta. Tätä kaventumista voidaan pitää suhteellisen

[2] Tulonhankinnassa käytettyjen kiinteistöjen kiinteistöveron vähennyskelpoisuus tuloverotuksessa pienentää hieman verotulojen nettokasvua kunnille ja vähentää muutamilla miljoonilla valtion tuloverotuloja.
[3] Osa kunnista, joissa muutoksen välitön verotulovaikutus on pieni, saa hyötyä verotuloihin perustuvan valtionosuuksien tasauksen kautta. Tämä vaikutus on kuitenkin pieni.

vähäisenä ja esitys antaa toisaalta kunnille uuden mahdollisuuden määrätä erisuuruiset veroprosentit yhtäältä maapohjalle ja toisaalta rakennusten yleiseksi tasoksi.[4] Kiinteistöveroprosentin ala- ja ylärajojen määrittämisen laissa on vanhastaan katsottu olevan kunnallisen itsehallinnon kannalta hyväksyttävää ja yhdyn esityksessä esitettyyn näkemykseen, että ratkaisuun ei liity perustuslaillisia ongelmia.

Pienehkönä elementtinä kokonaisuudessa on eräisiin kuntiin kohdistuvan rakentamattomien rakennuspaikkojen korotetun veroprosentin alarajan nouseminen 4,30 prosenttiin. Esityksessä myönnetään, että asianomaisen säännöksen (12 b §) kuntaluetteloa ei ole arvioitu sen enempää viime vuosina kuin nytkään. Tällainen olisi lähitulevaisuudessa paikallaan, sillä maapoliittiset tarpeet eri kunnissa kehittyvät helposti eri tahdissa.

Säännösten muotoilun osalta luonnos on havaitakseni asianmukainen. Esityksen mukaan kolmiulotteisia kiinteistöjä koskeva pieni tarkistus (2.1 §) ”poistaa sen mahdollisen virhetulkinnan, etteivät kiinteistörekisteriin kiinteistöinä merkittävät kolmiulotteiset kiinteistöt kuuluisi kiinteistöverolain kiinteistökäsitteen piiriin”. En ole varma, onko tällaisen tulkinnan riski merkittävä, mutta selkiytys on paikallaan.

On epäselvää, ehditäänkö uudistus saattaa voimaan ennen kuin kuntien on 17.11.2023 mennessä ilmoitettava vuoden 2024 kiinteistöveroprosentit Verohallinnolle. Kiinteistöverolain 11 §:n säännökset estävät käsitykseni mukaan pattitilanteen, mutta ainakin tyylipisteiden näkökulmasta olisi hyvä, jos lainmuutos tulisi voimaan ennen prosenttien ilmoittamisen määräaikaa.

On äärimmäisen tärkeää, että nopeasti tämän uudistuksen jälkeen toteutetaan arvostamisperiaatteiden ja -sääntöjen uudistaminen, johon on olemassa pitkälti valmis esitys. Maapohjan veroprosenttien nousu tekee uudistuksen entistäkin tärkeämmäksi. On arvioitu, että arvostamisuudistuksen yhteydessä verotusarvot keskimäärin nousisivat, mitä voitaisiin kompensoida alentamalla veroprosentteja. Jos veroprosentteja nyt nostetaan ja pian arvostamisuudistuksen yhteydessä alennetaan, syntyy kieltämättä hieman poukkoileva vaikutelma. Mielestäni se ei ole kuitenkaan millään tavoin este toteuttaa nyt esillä olevaa tai seuraavaa uudistusta.

Esityksen vaikutusarviot ovat huolelliset ja perusteelliset. Sama koski myös viime vaalikaudella laadittua luonnosta arvostamisuudistukseksi. Tuolloin eräät uudistuksen vastustajat esittivät kohtuuttomia vaatimuksia vaikutusarvioille. On syytä toivoa, että mahdollinen kritiikki nyt esitettäviä muutoksia kohtaan pyritään perustamaan asia-argumentteihin eikä vaikutusarvioiden tarkoitushakuiseen arvosteluun.

16.10.2023
OTT Timo Viherkenttä
Senior Fellow, Aalto-yliopisto
Vero-oikeuden dosentti, Helsingin yliopisto