

Valtiovarainvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kiinteistöverolain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kiinteistöverolain muuttamisesta (HE 26/2015 vp): Asia on saapunut valtiovarainvaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Asiantuntijat

Verojaosto on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Jukka Vanhanen, valtiovarainministeriö
- finanssineuvos Elina Pylkkänen, valtiovarainministeriö
- johtava lakimies Matti Merisalo, Verohallinto
- veroasiantuntija Jukka Hakola, Suomen Kuntaliitto
- veroasiantuntija Tero Honkavaara, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- asiantuntija Antti Kohopää, Energiateollisuus ry
- johtaja Timo Sipilä, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
- lakimies Johanna Aho, RAKLI ry
- ekonomisti Helena Pentti, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- talous- ja veroasiantuntija Juho Järvinen, Suomen Kiinteistöliitto ry
- KTM, toiminnanjohtaja Kaija Savolainen, Suomen Omakotiliitto ry
- veroasiantuntija Satu Grekin, Suomen Yrittäjät ry
- pääekonomisti Ralf Sund, Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry
- pääekonomisti Mikael Kirkko-Jaakkola, Veronmaksajain keskusliitto ry

Verojaosto on saanut kirjallisen lausunnon:

- Teollisuuden Voima Oyj
- Keskuskauppakamari
- Vuokralaiset VKL ry
- Pohjolan Voima Oy

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kiinteistöverolakia.

Valiokunnan mietintö VaVM 3/2015 vp

Muiden kuin vakituisten asuinrakennusten veroprosentin enimmäismäärää korotettaisiin siten, että se voi olla enintään 1,00 prosenttiyksikköä kunnan määräämää vakituisten asuinrakennusten veroprosentin enimmäismäärää korkeampi nykyisen 0,6 prosenttiyksikön sijasta. Voimalaitosrakennuksen ja –rakennelman kiinteistöveroprosentin enimmäismäärä korotettaisiin 2,85 prosentista 3,10 prosenttiin. Rakentamattoman rakennuspaikan veroprosentin enimmäismäärä korotettaisiin 3,00 prosentista 4,00 prosenttiin, ja rakentamattoman rakennuspaikan määritelmää tarkistettaisiin muun muassa rakennuspaikkaa koskevien rakennuskieltojen osalta.

Yleisen kiinteistöveroprosentin ja vakituisten asuinrakennusten kiinteistöveroprosentin vaihteluvälin ala- ja ylärajaa korotettaisiin. Yleisen kiinteistöveroprosentin vaihteluväli nousisi 0,80—1,55 prosentista 0,86—1,80 prosenttiin ja vakituisten asuinrakennusten veroprosentti 0,37—0,80 prosentista 0,39—0,90 prosenttiin.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian. Sitä sovellettaisiin ensimmäisen kerran vuodelta 2016 toimitettavassa kiinteistöverotuksessa, kuitenkin siten, että yleisen kiinteistöveroprosentin ja vakituisten asuinrakennusten veroprosentin vaihteluvälin muutosta sovellettaisiin ensimmäisen kerran vuodelta 2017 toimitettavassa verotuksessa.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Valiokunta puoltaa esityksen hyväksymistä muuttamattomana.

Taustaa

Hallituksen esitys on jatkoa viime vuosina korostuneelle suuntaukselle kasvattaa kiinteistöveron osuutta kuntien verotuloista. Tämä on johtunut osin pyrkimyksestä siirtää verotuksen painopistettä työn verotuksesta muuhun verotukseen, mutta se liittyy erityisesti kiinteistöverotuksen etuihin kunnallisena verotusmuotona. Kiinteistövero on — kuten tunnettua — veropohjaltaan vakaa ja ennakoitava toisin kuin monet muut veromuodot. Sen ohella se on omiaan ohjaamaan kuntia tehokkaaseen maankäyttöön. Lisäksi tiedetään, että kiinteistöverolla on vain vähäinen vaikutus yleiseen taloudelliseen toimeliaisuuteen. Se on näin kunnallisen itsehallinnon ja talouden dynamiikan kannalta yleisesti suotuisa ja perusteltu verotusmuoto. Oikeantasoisena ja yhdistettynä johdonmukaisesti muuhun veropolitiikkaan se ei myöskään kavenna kohtuuttomasti kuluttajien ostovoimaa.

Kiinteistöverot muodostavat itsessään merkittävän osan kuntien veropohjaa. Veron laskennallinen tuotto on tänä vuonna arviolta 1,6 mrd euroa, mikä edustaa hieman yli kahdeksaa prosenttia kuntien verotuloista. Kiinteistöverotulot ovat kasvaneet viime vuosien korotuksilla noin 655 milj. euroa eli lähes 70 prosenttia vuodesta 2009.

Tämänkertaiset korotusehdotukset koskevat yleisen kiinteistöveroprosentin ja vakituisten asuinrakennusten veroprosentin ala- ja yläajamuutosten lisäksi myös niitä enimmäismääriä, joita kunnat voivat soveltaa rakentamattomien rakennuspaikkojen, muiden kuin vakituisten asuinrakennusten sekä eräiden laitosten¹ veroprosentteihin. Korotusesitys on vaihteellinen niin, että yleistä

Valiokunnan mietintö VaVM 3/2015 vp

kiinteistöveroprosenttia ja vakituisten asuinrakennusten veroprosenttia koskevat muutokset tulisivat voimaan vasta vuoden 2017 alusta ja muut ensi vuoden alusta.

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen tavoitteena on lisätä kiinteistöverotuloja kaikkiaan noin 100 milj. eurolla hallituskauden aikana. Muutokset on tarkoitus toteuttaa maltillisin korotuksin. Nyt esitetyt muutokset vastaavat noin 50 milj. euron lisäystä kuntien verotuloihin vuosina 2016 ja 2017, jos kunnat korottavat veroprosentteja esityksen taustaoletusten mukaisesti². Vuosina 2018 ja 2019 koskevat ratkaisut on tarkoitus tehdä myöhemmin, kun käynnissä olevan kiinteistöverotuksen arvostamisperusteiden uudistustyön tulokset ovat käytettävissä.

Valiokunnan kannanotto

Valiokunta pitää esitystä lähtökohtaisesti hyväksyttävänä ja vaikutuksiltaan hallittavana. Se lisää kuntien liikkumavaraa kiinteistöverotuksen perusajatuksen mukaisesti ja vähentää painetta nostaa yleistä kunnallisveroa. Toisaalta vaikutukset eri verovelvollistahoille ovat yksittäisinä muutoksina melko vähäisiä. Lisäksi ne riippuvat muiden kuin alarajojen noston osalta viime kädessä siitä, miten kunnat käyttävät hyväkseen veroprosenttien uusia vaihteluvälejä. Alarajojen noston vaikutuksia tasoittaa taas se, että muutokset tulevat näiltä osin voimaan vasta vuoden 2017 alusta³.

Esitykseen on suhtauduttu asian valiokuntakäsittelyssä puolestaan jossain määrin ristiriitaisesti. Muutoksen suuntaa on pidetty monin osin järkevänä ja ehdotuksia perusteltuina ostovoimaa koskevin reunahuomautuksin. Korotuksia on toisaalta vastustettu mm. sen vuoksi, että ne painottuvat erityisesti pääkaupunkiseudulle ja sen ympäristöön ja nostavat asumisen hintaa entisestään. Viime vuosina kertynyttä lisätuottoa ei ole käytetty vastaavasti myöskään kunnallisveron alennuksiin. Esitystä on pidetty lisäksi voimallaitoksille kohtuuttomana ja hallituksen energia- ja ilmastopolitiikan vastaisena, koska se kohdistuu pääosin vähäpäästöiseen vesivoiman ja ydinvoiman tuotantoon. Siinä ei ole otettu myöskään huomioon sitä muutosta, jonka sähkön hinnan voimakas lasku pohjoismaisessa pörssissä on aiheuttanut energiamarkkinoilla.

Kritiikin kohteena olevia näkökohtia on käsitelty myös hallituksen esityksen perusteluissa. Esityksessä on pyritty ottamaan sen vuoksi huomioon aiempaa paremmin kuntien erilaisuus ja mahdollisuus kasvattaa kiinteistöveron tuottoa myös kasvukeskusten ulkopuolisissa pienissä kunnissa. Korotukset on kohdistettu siksi myös voimallaitosten ja vapaa-ajan asuntojen enimmäisveroprosentteihin. Toisaalta on todettu, ettei hallituksen tuottotavoitetta saavuteta korottamatta yleistä kiinteistöveroprosenttia sekä rakennusten ja vakituisten asuinrakennusten veroprosenttia, koska näiden kohteiden osuus verotuotosta on noin 90 prosenttia.

-
- 1 Näillä laitoksilla tarkoitetaan voimallaitoksia sekä ydinpolttoaineen loppusijoituslaitokseen kuuluvia rakennuksia ja rakennelmia.
 - 2 Esityksessä on oletettu, että kunnat nostavat voimallaitosrakennusten ja -rakennelmien, muiden kuin vakituisten asuntojen sekä rakentamattomien rakennuspaikkojen veroprosentit uudelle ylärajalle, jos ne soveltavat ylärajaa jo nykyisin. Tästä syntyvä tuotto olisi noin 28 milj. euroa. Loppuosa kertyy yleisen kiinteistöveroprosentin (21 milj. euroa) ja vakituisten asuinrakennusten (7,3 milj. euroa) kiinteistöveroprosenttien alarajojen korotuksista.
 - 3 Uudet alarajat merkitsevät käytännössä sitä, että 60 kunnan on tarkistettava yleistä ja 25 kunnan vakituisten asuinrakennusten veroprosenttia.

Valiokunnan mietintö VaVM 3/2015 vp

Perusteluissa on tuotu esiin lisäksi se, miten viimeaikaiset korotukset ovat muuttaneet eri kiinteistöveroprosenttien keskinäisiä suhteita. Yleisen kiinteistöveroprosentin suhteellinen ero voimalaitosrakennuksien ja -rakennelmien kiinteistöveroprosenttien enimmäismäärään samoin kuin vakituisten asuinrakennusten veroprosentin ero muiden asuinrakennusten veroprosenttiin on kaventunut. Esitys tasapainottaa myös tätä muutosta. Hallitus on lisäksi pienentänyt voimalaitoksille aluksi kaavaillemaansa veroprosentin enimmäismäärää 3,35 prosentista 3,10 prosenttiin nykyisestä 2,85 prosentista.

Valiokunta pitää esityksen perusteluissa olevia argumentteja hyväksyttävänä eikä katso kritiikin antavan aihetta muutoksiin. Todettakoon lisäksi, että voimalaitosten osuus arvioidusta 50 milj. euron verotuotosta on noin 4,6 milj. euroa, mitä ei voida pitää energia-alan kokoon tai investointiedellytyksiin nähden erityisen suurena. Enimmäismääriin esitetyt muutokset eivät myöskään nosta automaattisesti kiinteistöveroprosentteja, joskin juuri voimalaitoskunnat ovat soveltaneet varsin yleisesti asteikon yläpäästä toisin kuin kiinteistöverotuksessa muutoin.

Kiinteistöverotukseen liittyy toisaalta edellä esitettyjä näkökohtia laajempi tarve uudistaa verotuksen perusteena olevaa tietopohjaa. Valiokunta käsittelee sen vuoksi seuraavassa vielä lyhyesti valtiovarainministeriössä vireillä olevaa kiinteistöverotuksen uudistushanketta. Hankkeessa saatava tieto avaa myös mahdollisuuden pohtia yleisesti kiinteistöverotuksen rakennetta, tasoa ja oikeaa kohtaantoa. Sen avulla veromallia on myös mahdollista muuttaa vähemmän regressiiviseksi⁴. Odotusarvo on kaikkiaan se, että muutoksilla voidaan paitsi poistaa nykyisin vinoumia, myös lisätä tietopohjan avoimuutta ja parantaa siten veron yleistä hyväksyttävyyttä.

Kiinteistöverotuksen uudistushanke

Asian käsittelyn yhteydessä on tullut jälleen ilmi kiinteistöverotuksen rakenteen ja tietopohjan puutteet. Veropohjaa jää niiden vuoksi katveeseen Kuntaliiton näkemyksen mukaan jopa 500 milj. euroa vuosittain. Tämä johtuu mm. tiedonkulun puutteista sekä sovellettavasta arvostamismenetelmästä, johon ei ole tehty juurikaan muutoksia lain voimaantulon jälkeen vuonna 1993. Näin siitä huolimatta, että rakentaminen ja sitä koskevat määräykset sekä maapohjien alueelliset suhteelliset arvot ovat muuttuneet. Lisäksi, vaikka arvostamistasoa on päivitetty vuosittain, kiinteistöjen verotusarvot ovat jääneet jälkeen alkuperäisestä tavoitetasosta vallitsevaan hinta- ja kustannustasoon nähden. Oman ongelmansa luovat taantuvien paikkakuntien arvonsa menettävät kiinteistöt.

Valtiovarainministeriö on käynnistänyt vuoden 2012 alussa kehittämishankkeen (VM036:00/2012), jossa selvitetään laaja-alaisesti kiinteistöverotukseen liittyvää uudistamistarvetta. Hankkeessa ovat mukana myös Kuntaliitto ja Verohallinto. Hankkeen tiimoilta on julkaistu jo esisel-

4 Kiinteistövero on lähtökohtaisesti omaisuuteen kohdistuva objektivero, joka ei ota huomioon verovelvollisen maksukykyä. Tämä tekee verosta menettelyllisesti tehokkaan ja yksinkertaisesti toimeenpantavan. Kiinteistövero on toisaalta yksi parhaiten kertyviä veroja (yli 99 % viimeistään maksumuistutuksella). Tämä ilmenee valtiovarainministeriön muistiosta valtiovarainvaliokunnalle (Selvitys mahdollisuuksista sisällyttää kiinteistövero osaksi ennakoperintää, VM:n muistio 19.12.2014). Kertymätiedot eivät anna siten muistion mukaan aihetta siihen johtopäätökseen, että maksuvaikeudet olisivat yleisiä kiinteistöverovelvollisilla. Muistiosta todetaan lisäksi, että kiinteistövero jäi viime vuonna lähes puolella henkilöasiakkaista alle 170 euron ja että veron määrä oli 500 euroa tai sitä suurempi vain 9,3 prosentilla henkilöasiakkaista.

Valiokunnan mietintö VaVM 3/2015 vp

vitys *"Kiinteistöjen arvostamisperusteiden kehittämistarve kiinteistöverotuksessa"*, (VM helmikuu 2014). Sen yhteydessä on havaittu mm., että kuntien välillä sekä kunnan sisällä eri alueiden välillä suhteellinen ja ns. efektiivinen veroaste⁵ vaihtelevat suuresti. Esiselvitys vahvistaa ylipäänsä kuvaa kiinteistöverotuksen epätasaisuudesta ja uudistamistarpeesta. Siinä suositellaan joukkoa toimenpiteitä, joita on otettu osin jo huomioon esimerkiksi viime vuoden alusta voimaan tulleissa tarkistuksissa rakennusten verotusarvoihin ja ikäalennuksen enimmäismäärään.

Esiselvityksessä on todettu lisäksi, että tavoite kasvattaa kiinteistöveron painoarvoa kuntien tulolähteenä asettaa vaatimuksia veropohjan yhtenäisyydelle. Kysymys on yhtäältä verotusarvojen määrittämisperusteiden oikeudenmukaisuudesta ja verotuksen läpinäkyvyydestä, toisaalta tietojen ajantasaisuudesta ja siirrosta muilta viranomaisilta Verohallinnolle.

Hanke on kaikkiaan mittava, ja se on sidoksissa myös Verohallinnon Valmis-hankkeeseen. Siihen kohdistuvat odotukset ovat edellä todetuin tavoin suuret. Valiokunta pitää sen vuoksi tärkeänä, että hankkeessa edetään määrätietoisesti asetettujen tavoitteiden pohjalta niin, että uudistuksista voidaan päättää jo tämän hallituskauden aikana.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Valtiovarainvaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 26/2015 vp sisältyvän lakiehdotuksen.

Helsingissä 13.10.2015

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Timo Kalli kesk
varapuheenjohtaja Maria Tolppanen ps
jäsen Touko Aalto vihr
jäsen Timo Heinonen kok
jäsen Eero Heinäluoma sd
jäsen Kalle Jokinen kok
jäsen Kauko Juhantalo kesk
jäsen Toimi Kankaanniemi ps
jäsen Esko Kiviranta kesk
jäsen Mika Lintilä kesk
jäsen Mats Nylund r
jäsen Antti Rantakangas kesk

⁵ Suhteellista veroastetta käytetään esiselvityksessä tasapuolisuuden mittarina. Se kuvaa, miten hyvin kiinteistöjen verotusarvot vastaavat käyviä arvoja. Efektiivinen veroaste kuvaa puolestaan maksettujen kiinteistöverojen suhdetta kiinteistöjen kauppahintoihin.

Valiokunnan mietintö VaVM 3/2015 vp

jäsen Markku Rossi kesk
jäsen Sari Sarkomaa kok
jäsen Sami Savio ps
jäsen Kari Uotila vas
jäsen Pia Viitanen sd
varajäsen Timo Harakka sd
varajäsen Riitta Myller sd
varajäsen Peter Östman kd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Maarit Pekkanen

Valiokunnan mietintö VaVM 3/2015 vp
Vastalause

Vastalause

Perustelut

Hallituksen esityksessä muiden kuin vakituisten asuinrakennusten veroprosentin enimmäismäärää korotettaisiin siten, että se voi olla enintään 1,00 prosenttiyksikköä kunnan määräämää vakituisten asuinrakennusten veroprosentin enimmäismäärää korkeampi nykyisen 0,6 prosenttiyksikön sijasta. Voimalaitosrakennuksen ja rakennelman kiinteistöveroprosentin enimmäismäärää korotettaisiin 2,85 prosentista 3,10 prosenttiin. Rakentamattoman rakennuspaikan veroprosentin enimmäismäärää korotettaisiin 3,00 prosentista 4,00 prosenttiin, ja rakentamattoman rakennuspaikan määritelmää tarkistettaisiin muun muassa rakennuspaikkaa koskevien rakennuskieltojen osalta.

Yleisen kiinteistöveroprosentin ja vakituisten asuinrakennusten kiinteistöveroprosentin vaihteluvälin ala- ja ylärajaa korotettaisiin. Yleisen kiinteistöveroprosentin vaihteluväli nousisi 0,80—1,55 prosentista 0,86—1,80 prosenttiin ja vakituisten asuinrakennusten veroprosentti 0,37—0,80 prosentista 0,39—0,90 prosenttiin.

Esitys on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian. Sitä sovellettaisiin ensimmäisen kerran vuodelta 2016 toimitettavassa kiinteistöverotuksessa, kuitenkin siten, että yleisen kiinteistöveroprosentin ja vakituisten asuinrakennusten veroprosentin vaihteluvälin muutosta sovellettaisiin ensimmäisen kerran vuodelta 2017 toimitettavassa verotuksessa.

Kiinteistöverotuksen muutoksilla on haluttu kasvattaa kiinteistöveron osuutta kuntien verotuloista. Kiinteistöverolla on kuntien rahoituksen lähteenä useita etuja. Veron tuotto on vakaa, toisin kuin esimerkiksi suhdannevaihteluille alttiin yhteisöveron tuotto. Veropohja kehittyy tasaisesti, ja kertyvän veron määrä on helposti ja varsin tarkoin ennakoitavissa kunnan alueella sijaitsevien kiinteistöjen ja kunnan määräämien veroprosenttien perusteella. Veropohja on liikkumaton. Veromuoto täydentää muuta verojärjestelmää ja keventää osaltaan muuhun verotukseen, erityisesti tuloverotukseen, kohdistuvia paineita. Kiinteistöihin kohdistuva vero edistää maan ja rakennuskannan tehokasta käyttöä ja edesauttaa kustannustehokkaiden yhdyskuntarakenteiden muodostumista vähentäen kunnallistekniikan ja palvelutarjonnan kustannuksia.

Edellä olevan perusteella emme tässä yhteydessä esitä muutoksia hallituksen esitykseen. Olemme kuitenkin huolissamme tämän ja hallituksen muiden esitysten yhteisvaikutuksista asumisen hintaan ja siksi tätä on seurattava tarkasti. Kiinteistöveron rakennetta tulee tulevaisuutta ajatellen muuttaa vähemmän regressiiviseksi niin, että veroprosentti nousee tulojen kasvaessa.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että lakiehdotus hyväksytään muuttumattomana ja

että hyväksytään kaksi lausumaa (*Vastalauseen lausumaehdotukset*).

Valiokunnan mietintö VaVM 3/2015 vp

Vastalauseen lausumaehdotukset

Eduskunta edellyttää, että hallitus seuraa toimiensa vaikutuksia asumisen kustannuksiin ja varautuu hillitsemään nousupaineita erityisesti kasvukeskuksissa.

Eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy pikaisesti uudistamaan kiinteistöverotusta siten, että veropohja on nykyistä tiiviimpi, verotusarvot nykyistä oikeellisemmat ja vero kokonaisuudessaan vähemmän regressiivinen kuin nykyisin.

Helsingissä 13.10.2015

Timo Harakka sd
Pia Viitanen sd
Riitta Myller sd
Eero Heinäluoma sd
Touko Aalto vihr
Kari Uotila vas