

Valtiovarainministeriö
Vero-osasto
Jukka Vanhanen
Reetta Varjonen-Ollus

MUISTIO
23.3.2022

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle kiinteistöverotuksen arvostamisuudistusta koskevaksi lainsäädännöksi – tiivistelmä

Taustaa

Arvostamisuudistuksen valmistelu käynnistettiin 2012 kiinteistöverotuksen kehittämishankkeessa. Laadittujen esiselvitysten ja rahoitusjärjestelyjen jälkeen varsinainen arvostamisjärjestelmien kehittäminen käynnistettiin asettamalla

- joulukuussa 2016 hanke uusien hintavyöhykkeiden luomiseksi maapohjan kiinteistöverotusta varten. Toteutuksesta vastaa Maanmittauslaitos.
- joulukuussa 2017 rakennusten arvostamisperusteiden luomiseksi kiinteistöverotusta varten. Toteutuksesta vastaa Tilastokeskus.

Arvostamisuudistuksen toimeenpanon edellyttämä säädösvalmistelu käynnistyi loppuvuonna 2017.

Hanketta varten asetetussa tuki- ja ohjausryhmässä ovat edustettuina valtiovarainministeriö, Verohallinto, Maanmittauslaitos, Tilastokeskus, Suomen Kuntaliitto ry, Digi- ja väestötietovirasto DVV ja maa- ja metsätalousministeriö MMM (Maanmittauslaitoksen tulosohtaja).

Nykytilasta

Rakennusten verotusarvot perustuvat Teknologian tutkimuskeskus VTT:n 1970-luvun selvityksiin perustuviin, tuon aikaisiin keskimääräisiin rakentamiskustannuksiin ja -käytäntöihin sekä tila- ja laatuvaatimuksiin pohjautuvaan laskennalliseen jälleenhankinta-arvoon. Kustannuksista luetaan jälleenhankinta-arvoon 75 prosenttia. Arvot määritetään euroina pinta-ala tai tilavuusyksikköä kohden ja niistä säädetään valtiovarainministeriön asetuksella. Eräiden keskeisten rakennustyyppien arvostamiseen sisältyy monien yksittäisten rakenteellisten tekijöiden huomioiminen. Arvoja tarkistetaan vuosittain rakennuskustannusindeksipohjaisesti.

Verotusarvo saadaan vähentämällä rakennuksen jälleenhankinta-arvosta sen perusteella määräytyvä vuotuinen ikäalennus, jolla otetaan huomioon iän vaikutus rakennuksen arvoon.

Maa- ja metsätalouden tuotantorakennukset arvostetaan tuloverotuksessa poistamatta olevaan hankintamenuun. Rakennelmat samoin kuin vesivoimalaitokset, arvostetaan todellisten rakentamiskustannusten perusteella.

Maapohjien arvostaminen perustuu vapaassa kaupassa maksettujen hintojen perusteella todettuun kohtuulliseen hintatasoon, ottaen huomioon useat arvostamislaisissa säädetty arvoon vaikuttavat tekijät. Verohallinnon päätöksen mukaisesti maapohjan verotusarvoa laskettaessa perusteena käytetään kuntakohtaisia tonttihintakarttoja ja arviointiohjeita, joista ilmenee rakennusmaan aluekohtaiset hinnat. Verotusarvoksi katsotaan 75 prosenttia aluehinnasta, kuitenkin vähintään 0,75 euroa. Maa- ja metsätalouden tuotantorakennusten rakennuspaikkojen verotusarvoksi katsotaan maatalousmaalle määrätty arvo kerrottuna neljällä.

Uudistuksen tarve

Kiinteistöverotukseen 1993 siirryttäessä *verotusarvoperusteet* otettiin suoraan silloisesta *varallisuusverotuksesta* puuttumatta arvostamisperusteisiin. Uudistustarve tiedostettiin kuitenkin hyvin ja valmisteluasiakirjoissa (1989 kiinteistöverotoimikunnan mietintö ja HE 50/1992 vp) korostettiin verotusarvojen ajan tasalla pitämisen tärkeyttä oikeudenmukaisuuden kannalta.

Arvostamisperusteisiin ei silti puututtu silloinkaan, kun varallisuusverotuksesta luovuttiin 2006 lukien ja varojen arvostamisesta verotuksen tarpeisiin säädettiin arvostamislaisa.

Rakennukset arvostetaan edelleen olennaisesti 1970-luvun arvostamisperusteilla. Sitten rakentamisen kustannukset ja menetelmät, siihen liittyvä sääntely sekä rakennusten toiminnallisuuteen ja laatuun liittyvät vaatimukset ovat muuttuneet ja ne ovat muuttuneet eri tavoin eri rakennustyypeillä. Maapohjan arvostamisessa ongelmana on samoin verotusarvojen jälkeenyäneisyys. Viimeiset laajemmat maapohjien hintapäivitykset ovat yli 15 vuoden takaa ja hintakehityksessä on tapahtunut huomattavaa eriytymistä kuntien sisällä ja niiden välillä.

Verotusarvojen määräytymisperusteet eivät riittävästi kuvaa rakennusten ja maapohjien hintaeroja. Ongelmana ei ole niinkään verotusarvojen mataluus, vaan se, että verotusarvot eivät ole keskenään oikeassa suhteessa käypiin arvoihin, mistä aiheutuu *epätasavertaisuutta kiinteistönomistajien kesken*.

Uudistustarve on korostunut arvojen yhä eriytyessä ja veroprosenttien noustessa: mitä korkeampi verotuksen taso, sitä tärkeämpää on turvata veropohjan neutraalisuutta ja oikeudenmukaisuutta.

Uudistuksen tavoitteet

Tavoitteena on uudistaa vanhentuneet kiinteistöverotuksen arvostamisperusteet vastaamaan paremmin nykypäivän kustannus- ja hintatasoa sekä alueellisia hintaeroja ja siten *parantaa arvostamisjärjestelmän tasapuolisuutta ja neutraalisuutta*. Päämääränä on uudistus, jossa verotusarvot kokonaisuutena heijastavat nykyistä paremmin käypiä arvoja.

Uudistuksessa pääasiana on verotusarvojen ajanmukaistaminen ottamalla käyttöön Maanmittauslaitoksessa ja Tilastokeskuksessa mittavaa valmistelua vaatineet arvostamisjärjestelmät. Sen vaatimat laintasoiset säädösmuutokset jäävät verrattain vähäisiksi.

KESKEISET EHDOTUKSET

Rakennusten arvostaminen

Rakennusten arvostaminen pohjautuisi vuosittain tarkistettavaan uudisrakentamisen keskimääräisiin rakennusluokkakohtaisiin uudisrakentamiskustannuksiin. Tilastokeskus määrittelee ne uuden 2018 rakennusluokituksen mukaisille yli 100 rakennusluokalle. Niistä on muodostettu 31 hintaryhmää, joihin sijoitettujen rakennusluokkien käyttötarkoitukset ja yksikköhinnat (euroa / m² tai euroa / m³) ovat lähellä toisiaan.

Nykyisestä poiketen *huomioon otettaisiin rakentamiskustannusten alueelliset erot*. Rakentamiskustannukset ovat yleisesti alempia alueilla, joilla myös rakennettujen kiinteistöjen markkinahinnat

ovat matalia, ja kääntäen. Rakentamiskustannuksilla on selvä korrelaatio markkinahintoihin, joihin ei kaikilla alueilla. Alueluokkia olisi kuusi, halvimmilla alueilla yksikkörakennuskustannus olisi asuinrakennuksilla 80 prosenttia kalleimpien alueiden kustannuksista.

Tilastokeskuksen määrittämistä uudisrakentamiskustannuksista verotusarvon perusteena olevaan yksikköarvoon luettaisiin ns. varovaisuusperiaatteen mukaisesti 50 prosenttia, nykyisen 75 prosentin sijasta.

Omakoti- ja paritalojen osalta yksikköarvoa alennettaisiin lisäksi ns. markkinahintakertoimen pohjalta kolmessa kuntaryhmässä 96–83,5 prosenttiin. Omakotitaloja ei usein rakenneta markkinaehtoisesti myytäväksi tai vuokrattavaksi vaan omaan käyttöön, jolloin rakennuksen rakentamiskustannukset voivat epäkiinnostavilla sijainneilla ylittää siitä uutenakin saatavan myyntihinnan. Alennus perustuu Tilastokeskuksen selvitykseen, jossa omakotitalojen kauppahintoja verrattiin uudisrakentamiskustannuksiin.

Lisäksi omakoti- ja paritalojen osalta varovaisuuskertoimena käytettäisiin 50 prosentin sijasta 45 prosenttia. Perusteena on se, että em. kauppahintoihin pohjautuvassa Tilastokeskuksen selvityksessä ovat väistämättä aliedustettuina kiinteistöt, joihin kohdistuva kysyntä on vähäistä mm. sijaintinsa johdosta. Samalla vältetään sitä, että vakituisten asuinrakennusten piirissä verorasitusta siirtyisi liian paljon asuinkerrostaloilta pientaloille.

Verotusarvoon vaikuttaisivat rakennuksen pinta-ala tai tilavuus, käyttötarkoituksesta ja sijainnista riippuva yksikköarvo sekä ikä. Muiden yksittäisten verotusarvoon nyt vaikuttavien ominaisuustietojen huomioon ottamisesta luovuttaisiin.

Maa- ja metsätalouden tuotantorakennusten arvostamistapaa ei ehdoteta muutettavaksi, vaan ne arvostettaisiin myös vastaisuudessa tuloverotuksessa poistamatta olevaan hankintamenuun.

Hallinnollisen tehokkuuden vuoksi *vähäiset, alle 10 m² suuruiset talousrakennukset vapautettaisiin kiinteistöverosta.* Nykyisin Verohallinnon ohjeistuksen pohjalta kevytrakenteisiä alle 5m² omakotitalojen ja vapaa-ajanasuinrakennusten pihapiirissä olevia kevytrakenteisiä piharakennuksia ei tarvitse ilmoittaa kiinteistöverotukseen.

Ehdotettua 50 prosentin varovaisuusperiaatetta sovellettaisiin vastaavasti rakennelmiin ja rakennuksiin, jotka arvostetaan todellisten rakentamiskustannusten perusteella.

Ikäalennusjärjestelmä uudistettaisiin määrittämällä Tilastokeskuksen selvityksen pohjalta eri rakennusluokille uudet, nykyistä suuremmat ikäalennusprosentit, jotka nykyisestä lineaariseen arvonalenemiseen perustuvasta ikäalennuksesta poiketen alentaisivat verotusarvoa jäännösarvomenetelmän mukaisesti alkuvuosina myöhempiä vuosia enemmän. Nykyinen laskentatapa ei oikealla tavalla kuvaa iän vaikutusta rakennuksen arvoon.

Ikäalennusten enimmäismäärää korotettaisiin siten, että ikäalennukset alentaisivat verotusarvon alimmillaan 25 prosenttiin uuden rakennuksen arvosta, nykyisen 30 prosentin sijasta.

Nykymenttelystä, jonka mukaan peruseräparannukset tai huomattavat kunnossapitotyöt otetaan huomioon alentamalla ikäalennusta ”harkinnan mukaan”, ehdotetaan luovuttavaksi. Toimenpide kannustaa huolehtimaan rakennusten kunnossapidosta, mikä on kansantaloudenkin kannalta suotavaa, ja sitä on laajalti kannatettu.

Maapohjan arvostaminen

Maanmittauslaitoksessa kehitetyn arvostamismenetelmän avulla tuotetut hintatiedot otettaisiin käyttöön verotusarvon perusteena olevia aluehintoja määritettäessä. Vanhentuneista tonttihintakartoista ja arviointiohjeista luovuttaisiin ja siirryttäisiin pitkälti automatisoituun eri rekisterien tietoja hyödyntävään ja vuosittain päivittyviä aluehintatietoja tuottavaan arvostamismenetelmään. Tonttikauppojen ohella otettaisiin huomioon myös asunto- ja omakotikauppojen hintataso, jos rakentamattomia kiinteistöjä koskevien kauppojen määrä on riittämätön hintatason selvittämiseksi.

Maapohjat arvostettaisiin 70 prosenttiin aluehinnasta nykyisen 75 prosentin sijasta.

Asemakaava-alueiden ulkopuoliset rakentamattomat veronalaiset kiinteistöt arvostettaisiin 20 prosenttiin rakennetun kiinteistön maapohjan arvosta. Aluehinnat on määritelty rakennettavaksi myytyjen maa-alueiden kauppahintatietojen perusteella, eivätkä ne ole perusteltu viitearvo alueilla, joihin ei uskottavasti kohdistu kysyntää rakennusmaana näköpiirissä olevassa tulevaisuudessa.

Maa- ja metsätalouden tuotantorakennusten rakennuspaikkojen arvostamiseen ei ehdoteta muutosta, vaan arvo perustuu maatalousmaan tai metsämaan arvoon kerrottuna luvulla neljä.

Maatilan rakennusmaa-alueen veronalaisuutta rajoitettaisiin tilanteissa, joissa asemakaava-alueen ulkopuolinen verovapaa maa- tai metsätalousmaa on muuttunut veronlaiseksi sen johdosta, että verovollinen on myynyt ja voi edelleen myydä alueelta maata rakentamiskäyttöön. Sääntöä sovellettaisiin enää vain ranta-asemakaavalta tapahtuviin myynteihin, ei yleiskaava-alueilla.

Luonnonsuojelualueiden verovapaus laajennettaisiin koskemaan myös luonnonsuojelulain nojalla suojeltuihin luontotyyppeihin ja erityisesti suojeltavien lajien esiintymispaikkoihin kuuluvia alueita.

Läpinäkyvyyden lisäämiseksi luotaisiin hintakarttapalvelu, jonka kautta jokainen voisi saada Verohallinnon sähköisen karttapalvelun kautta tiedot Maanmittauslaitoksen tuottamista aluehinnoista koko maassa.

Veroprosentit

Verotusarvojen muuttuessa eri kunnissa eri suuntiin on veroprosenttien vaihteluvälejä tarkistettava.

Maapohjan veroprosentti eriytettäisiin yleisestä kiinteistöveroprosentista jo siitäkin syystä, että eräillä alueilla maapohjien verotusarvo nousee siinä määrin, että saman veroprosentin soveltaminen maapohjiin ja rakennuksiin voisi kestävästi kiristää maapohjan verotusta.

Veroprosenttien alarajat määriteltäisiin liberaalisti siten, että mikään kunta ei joutuisi pakotetusti kiristämään minkään veropohjan osa-alueen verotusta. Ylärajat asetettaisiin tiukasti, mutta siten, että mikään kunta ei myöskään joutuisi luopumaan nykyisistä verotuloista minkään veropohjan osa-alueen osalta.

Veroprosenttien vaihteluvälit:

	Ehdotus	Nykyinen
Maapohja	0,13–2,00	0,93–2,00
Vakituinen asuinrakennus	0,35–1,00	0,41–1,00

Rakennukset yleinen	0,53–1,70	0,93–2,00
---------------------	-----------	-----------

Voimalaitosten veroprosentin enimmäismäärä korotettaisiin ns. varovaisuuskertoimen alentamisesta (0,75 -> 50 %) aiheutuvan veropohjan arvon alenemista vastaavasti 3,10:sta 4,65:een.

Vapaa-ajanasuinrakennusten veroprosentin enimmäismäärän ylärajaksi ehdotetaan 1,90 mikä sallii kaikille kunnille nykyisen verokertymän.

Rakentamattoman rakennuspaikan veroprosentti määritettäisiin siten, että pks- ja kehyskunnissa veroprosentin vaikuttavuus asuntotonttien tarjontaan säilyy (alaraja maapohjan yleinen % + 1,40 %, nykyisen + 3,00 %:n sijasta). Yläraja 6,00 -> 3,00 % sallii kunnille nykyisen vaikuttavuuden ja samalla rajoittaa veroprosentin käyttöä sen tavoitteiden vastaisesti puhtaasti fiskaalisiin tarkoituksiin.

Verotuksen kiristymistä siirtymävaiheessa rajoittava ”jarrusääntö”

Arvostuksen saattaminen maapohjan kauppahintojen ja rakentamiskustannusten nykytason mukaiselle kohtuulliselle tasolle merkitsee osalle kiinteistöistä suhteellisesti ja euromääräisesti vähäistä suurempaa verokustannuksen nousua siitäkin huolimatta, että kunnat asettaisivat veroprosenttinsa tuottoneutraalisti.

Kohtuuttomien kertanousujen rajoittamiseksi ehdotetaan 3 vuoden siirtymäajaksi ”jarrusääntöä”, jonka mukaisesti kiinteistövero ei maksuunpantaisi siltä osin kuin veron määrä edellisestä vuodesta nousee enemmän kuin 30 prosentilla ja samalla 200 eurolla. Poikkeuksen tästä muodostaisivat erikseen todetut verotusarvon nousuun vaikuttaneet seikat.

Jarrusääntö on hallinnollisesti hankala, mutta koettu tarpeelliseksi. Se on kuntien ja verovelvollisten kannalta siten ongelmallinen, että sen johdosta kunnat, saavuttaakseen budjetoidun kertymän, joutuvat asettamaan veroprosentit korkeammaksi kuin ilman jarrusääntöä. Asetelmaa vaikeuttaa, että jarrusäännön vaikutusarviointiin liittyy muita uudistustoimenpiteitä enemmän epävarmuutta.

VAIKUTUSARVIOINTIA

Uudistuksen vaikutuksia on arvioitu vuoden 2020 kiinteistöverotusaineiston perusteella soveltamalla siihen uusia verotusarvoperusteita. Näin saatuja uusia laskennallisia verotusarvoja on verrattu aineistossa oleviin nykyinsäädännön mukaisiin verotusarvoihin.

Vaikutukset veron määrään on laskettu määrittämällä kunnittain se veroprosentti, joka tuottaisi kunnalle uudistuksen jälkeen saman verotuoton uudesta veropohjasta kuin aiempi veroprosentti tuotti vanhasta veropohjasta.

Kullekin kiinteistölle on sitten laskettu uuden verotusarvon ja uuden veroprosentin perusteella uusi laskennallinen kiinteistövero, jota on verrattu nykytilanteen mukaisiin veroihin. Tämä vaikutusarvioinnissa käytetty *tuottoneutraalisuusolettama* on välttämätön, jotta uudistuksen vaikutukset voidaan erottaa kuntien veroprosentteja koskevien päätösten vaikutuksista, joita ei luonnollisestikaan voida ennakoita.

Kiinteistöveron tuotto ei siis laskennassa muutu lainkaan. Kun kiinteistöjen verotusarvot päivittyvät vastaamaan paremmin markkinahintoja, jakautuu tuottoneutraalissa uudistuksessa verorasitus vain eri lailla kunnan sisällä. Esimerkiksi niillä kiinteistöillä, joiden verotusarvot nousevat enemmän

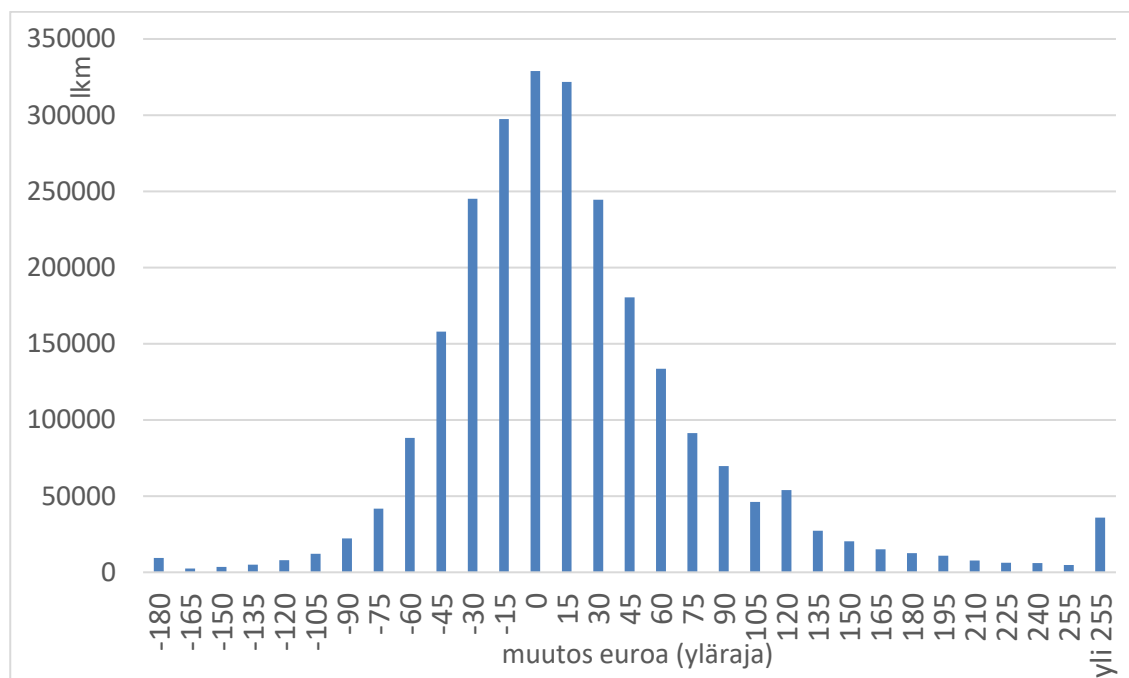
kuin muilla saman kunnan ja saman veroprosentin kiinteistöillä keskimäärin, verotus kiristyy. Vastaavasti niillä, joilla verotusarvot kasvavat vähemmän kuin muilla keskimäärin (tai alenevat), verotus kevenee.

Vaikutukset kotitalouksille

Uudistuksen vaikutukset kotitalouksille koskevat ensisijaisesti omistusasunnossa asuvia ja sijoitusasuntoja omistavia kotitalouksia. Uudistuksen ei sen sijaan odoteta vaikuttavan markkinoilla määräytyvään vuokratasoon, sillä yksittäinen vuokranantaja ei voi vaikuttaa yleiseen hintatasoon. Yksittäisen kiinteistön veron alentuminen sen sijaan vaikuttaisi kiinteistön arvoon korottavasti, ja veron nousu vastaavasti alentavasti.

Suurimmalla osalla kotitalouksia kiinteistöveron kokonaismuutos on varsin vähäinen. Arvion mukaan, joka perustuu noin 80 prosenttia asunnoista kattavaan otokseen, lähes puolella kotitalouksista asuinrakennusten ja maapohjan yhteenlaskettu kiinteistöverotus alenisi. Verotus kiristyisi vähän yli puolella kotitalouksista, mutta vain noin 5 prosentilla kotitalouksista korotus olisi yli 135 euroa vuodessa.

Veron muutos asuntoa kohden, rakennus ja maapohja yhteensä, otosaineisto.



Asuntotonttien verotus kiristyy koko maan tasolla keskimäärin noin 10 prosenttia, sillä niiden verotusarvot ovat jääneet muita tonttityyppejä enemmän jälkeen markkina-arvoista. Kuntakohtainen vaihtelu on kuitenkin suurta, ja noin 100 kunnassa asuintonttien verotus kevenee. Kerrostalotonttien verotus kiristyy koko maan tasolla noin 7 prosenttia, rivitalotonttien noin 15 prosenttia ja muiden asuinpientalotonttien noin 20 prosenttia. Kuntakohtainen vaihtelu on tässäkin merkittävää.

Asuinrakennusten verotus kevenee keskimäärin kerrostaloilla ja rivitaloilla, pientalojen verotus pysyy suunnilleen ennallaan ja talous- ja saunarakennusten verotus kiristyy. Ikäalennuksen laskennan

uudistaminen vaikuttaa tuottoneutraalissa laskennassa siten, että noin yli 20 vuoden ikäisten rakennusten verotus kevenee uudempien rakennusten verotuksen kiristyessä. Lisäksi täyden ikäalennuksen saavuttaneiden rakennusten verotus kiristyy hieman.

Vapaa-ajan asuinrakennuksia verotetaan omalla kiinteistöveroprosentillaan, jolloin niiden verotus pysyy kokonaisuutena ennallaan. Maapohjien osalta vaihtelu on suurta, mutta keskimäärin haja-asutusalueiden verotus pysyy suunnilleen samalla tasolla kuin aikaisemmin. Rantatonttien verotus kuitenkin kiristyy keskimäärin noin 15 prosenttia sisämaatonttien verotuksen keventyessä keskimäärin 35 prosenttia. Noin 90 prosentilla vapaa-ajan kiinteistöistä rakennusten ja maapohjan yhteenlaskettu verotus alenee tai nousee korkeintaan 120 euroa.

Vaikutukset yrityksille ja julkisyhteisöille

Verotusarvoperusteiden vanhentuneisuus on erityisen selvä yleisen kiinteistöveroprosentin piiriin kuuluvien rakennusten osalta. Uusien rakennuskustannusperusteisten yksikköarvojen käyttöönotto vaikuttaa siksi hyvin eri lailla eri rakennusluokkien verotusarvoihin. Vaikutusta on myös ikäalennusjärjestelmän uudistamisella. Veropohjasta suurin ryhmä on toimistorakennukset, joiden verotus kevenee tuottoneutraalissa laskennassa keskimäärin 35 prosenttia. Sen sijaan muilla suurilla veropohjaerillä, kuten varastorakennuksilla, myymälärakennuksilla ja teollisuuden ja kaivannaistoiminnan rakennuksilla verotus kiristyy. Muun muassa hotelleilla, hoitoalan rakennuksilla sekä opetusrakennuksilla taas verotus keskimäärin kevenee.

Maapohjan osalta muiden kuin asuintonttien verotus pääosin kevenee. Asuinkiinteistöjen jälkeen suurin veropohjaerä on liike- ja toimistorakennusten korttelialue, jonka verotus kevenee keskimäärin yli 40 prosenttia. Erityisesti maapohjien veromuutokset riippuvat merkittävästi sijainnista ja siitä, miten maapohjan markkina-arvo on kehittynyt suhteessa muihin alueisiin samassa kunnassa. Maapohjien verotusarvojen päivitystarpeessa on suurta vaihtelua sekä kuntien sisällä, että kuntien välillä.

Maa- ja metsätalouden tuotantorakennusten ja tuotantorakennuspaikkojen verotusarvoperusteisiin ei esitetä muutoksia. Useimmissa kunnissa yleiset maapohjien ja rakennusten veroprosentit alenevat tuottoneutraalissa laskelmassa, mikä tarkoittaa tuotantorakennusten ja -paikkojen verotuksen alenemista.

Voimalaitosten verotusarvoperusteet säilyvät lähtökohtaisesti ennallaan, joskin perusarvoon luetava osa alenisi muiden rakennusten tapaan 75 prosentista 50 prosenttiin. Ehdotettu voimalaitosten veroprosentin korotus mahdollistaa kunnille nykyisen kertymän.

Uudistuksen myötä kiinteistöveron määräytymisperusteiden avoimuus lisääntyisi merkittävästi. Kiinteistönomistajat voisivat tarkastella karttapalvelusta maapohjan keskimääräisiä aluehintoja, joihin maapohjan verotusarvot perustuisivat. Vastaavasti Tilastokeskuksen sivustolla on näkyvillä rakennustyypikohtaiset rakentamiskustannukset, joihin rakennusten uudet verotusarvot perustuvat.