



OULUN YLIOPISTO  
UNIVERSITY of OULU

OULUN YLIOPISTON KAUPPAKORKEAKOULU

**Sanna-Kaisa Luiro**

**VEROTUKSEN FISKAALISEN TAVOITTEEN TOTEUTUMINEN  
KIINTEISTÖVEROUUDISTUKSESSA**

Pro gradu -tutkielma

Laskentatoimi

Toukokuu 2019

Yksikkö Laskentatoimen yksikkö			
Tekijä Luuro Sanna-Kaisa		Työn valvoja Pulkkinen, M., OTK, lehtori	
Työn nimi Verotuksen fiskaalisen tavoitteen toteutuminen kiinteistöverouudistuksessa			
Oppiaine Laskentatoimi	Työn laji Pro gradu	Aika Toukokuu 2019	Sivumäärä 54
Tiivistelmä			
<p>Verotuksen ensisijainen tehtävä on fiskaalinen eli julkisen sektorin toiminnan rahoittaminen. Valtion velan kasvun ja väestön ikääntymisen myötä kiinteistöveron fiskaalinen tavoite on nousupaineen alla. Kiinteistövero on luonteeltaan fiskaalinen vero, jonka tuotto on vakaa ja suhdanteista riippumaton sekä veropohja on lähes liikkumatonta. Kansainvälisesti vertailtuna kiinteistöveron asema Suomessa on pieni ja veropohjassa on laajentamisen varaa.</p> <p>Nykyinen kiinteistövero on ollut Suomessa käytössä vuodesta 1993 lähtien. Kiinteistöveron pitäisi olla kiinteistön arvoon perustuva vero, mutta rakennusten ja maapohjien verotusarvot ovat jääneet jälkeen kustannus- ja hintakehityksestä. Koska kiinteistöjen arvostamisjärjestelmää ei ole juuri päivitetty kiinteistöveron käyttöönoton jälkeen, kiinteistöjen suhteelliset verotusarvot ja efektiiviset veroasteet vaihtelevat kuntien välillä ja kuntien sisällä. Tämän seurauksena verovelvolliset ovat epäoikeudenmukaisessa asemassa kiinteistöveron maksun suhteen.</p> <p>Kiinteistöverojärjestelmässä havaittujen epäkohtien vuoksi järjestelmään ollaan parhaillaan tekemässä uudistusta. Valtionvarainministeriö on asettanut hankkeet kiinteistöverotusta varten uusien hintavyöhykkeiden luomiseksi ja rakennusten arvostamisjärjestelmän uudistamiseksi. Valtiovarainministeriö on 17.8.2018 antanut lausuntopyyntön hallituksen esitysluonnoksesta laeiksi varojen arvostamisesta verotuksessa annetun lain, kiinteistöverolain sekä verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain 6 §:n muuttamisesta.</p> <p>Tämän tutkimuksen tavoitteena on selvittää, miten verotuksen fiskaalinen tavoite toteutuu kiinteistöverouudistuksessa. Lisäksi tutkimuksessa tarkastellaan verorasituksen oikeudenmukaista jakautumista uuden kiinteistöverojärjestelmän myötä. Oikeudenmukaisuuden toteutumista arvioidaan muun muassa yhteiskunnallisen oikeudenmukaisuusteoreetikon John Rawlsin oikeudenmukaisuusteorian valossa. Tutkimustulosten perusteella tehdään johtopäätös siitä, mitä kiinteistöverouudistuksessa pitäisi vielä ottaa huomioon. Kyseessä on veropoliittinen tutkimus, jossa tutkimuskysymyksiin vastataan aiemmin tehtyjen tutkimusten ja teoreettisen aineiston avulla.</p> <p>Tutkimustulosten mukaan kiinteistöveron fiskaalisen tavoitteen toteutuminen ei edellytä kiinteistöverouudistusta, mutta hallituksen esitysluonnoksen mukainen uudistus tukisi fiskaalisen tavoitteeseen pääsemistä. Uudistuksen myötä kiinteistöverorasitus jakautuisi vertikaalisesti oikeudenmukaisemmin verovelvollisten kesken. Vaikka kiinteistöveron painoarvoa ei tulisi kasvattamaan tulevaisuudessa, verovelvollisten riittävä oikeudenmukainen kohtelu edellyttää arvostamisjärjestelmän uudistamista. Oikeudenmukaisuus toteutuisi uudessa järjestelmässä paremmin, mikäli rakennusten ikälennusten enimmäismäärä pienennettäisiin. Tutkimustuloksia voidaan käyttää hyödyksi kesken olevan kiinteistöverouudistuksen toteuttamisen kehittämisessä.</p>			
Asiasanat oikeudenmukaisuus, arvostamisjärjestelmä, kiinteistön verotusarvo, ikälennukset			
Muita tietoja			

## SISÄLLYS

<b>1</b>	<b>JOHDANTO</b> .....	<b>5</b>
1.1	Tutkimuksen tausta .....	6
1.2	Tutkimuksen tavoitteet ja tutkimusongelmat .....	8
1.3	Tutkimuksen rajaus .....	9
1.4	Tutkimuksen rakenne .....	10
<b>2</b>	<b>VEROTUKSEN TAVOITTEET</b> .....	<b>12</b>
2.1	Fiskaalinen tavoite .....	14
2.2	Verotuksen oikeudenmukaisuus .....	19
<b>3</b>	<b>KIINTEISTÖVERON MUODOSTUMINEN</b> .....	<b>22</b>
3.1	Kiinteistöverovelvollisuus .....	23
3.2	Kiinteistöveroprosentti .....	23
3.3	Rakennusten verotusarvo .....	24
3.4	Maapohjan verotusarvo .....	25
<b>4</b>	<b>VEROTUSARVOJEN ONGELMAKOHDAT</b> .....	<b>27</b>
4.1	Rakennusten arvostamisen ongelmakohtia .....	28
4.2	Maapohjan arvostamisen ongelmakohtia .....	29
4.3	Sijaintierot .....	30
4.4	Laatu .....	31
<b>5</b>	<b>KIINTEISTÖVEROUUDISTUS</b> .....	<b>32</b>
5.1	Rakennusten arvostamisjärjestelmän uudistus .....	33
5.2	Maapohjien arvostamisjärjestelmän uudistus .....	35
5.3	Kiinteistöverouudistuksen vaikutukset .....	41
<b>6</b>	<b>YHTEENVETO</b> .....	<b>43</b>
	<b>LÄHTEET</b> .....	<b>52</b>

## KUVIOT

Kuvio 1. Verohallinnon vuonna 2018 keräämät verot (Verohallinto 2018e). .....	14
Kuvio 2. Vuosina 2014-2019 maksuunpannut Kiinteistöverot (mukailten Verohallinto 2019). .....	15
Kuvio 3. Kuntien ja kuntayhtymien verotulojen koostuminen Suomessa vuonna 2017 (Kuntaliitto 2018) .....	17
Kuvio 4. Kiinteistöveron muodostuminen nykyjärjestelmässä pääpiirteittäin (Verohallinto 2018a.) .....	22

## TAULUKKO

Taulukko 1. Kiinteistöveroprosenttien vaihteluvälit vuosina 2018, 2009 ja 1993 (Kiinteistöverolaki 654/1992). .....	16
--	----

## 1 JOHDANTO

Nykyinen kiinteistövero on ollut Suomessa käytössä vuoden 1993 alusta lähtien. Kiinteistövero korvasi asuntotulon verotuksen, kiinteistötulon hankintaverotuksen, katumaksun ja manttaalimaksun. Kiinteistövero otettiin käyttöön ensisijaisesti vanhoihin veroihin liittyvien epäkohtien vuoksi. Toisaalta mielenkiinto kiinteistöveroa kohtaan heräsi maailman globalisoitumisen myötä, kun taloudellisen toiminnan kansainvälistyessä kiinteistöverot eivät siirry ulkomaille. (Niskakangas, 2011, 129.)

Kiinteistöveron määrään vaikuttavat eri kiinteistöveroprosentit sekä maapohjan ja rakennuksen verotusarvot. Hallitus antaa vuosittain eduskunnalle esityksen kiinteistöveroprosenttien vaihteluväleistä, vaihteluvälit määritellään kiinteistöverolaissa (654/1992) ja jokainen kunta määrää oman kiinteistöveroprosentin vaihteluvälin puitteissa. Kiinteistövero maksetaan kiinteistön sijaintikunnalle.

Kiinteistöveron pitäisi olla kiinteistön arvoon perustuva vero, mutta käytännössä näin ei enää ole. Rakennusten ja maapohjien verotusarvot ovat jääneet jälkeen kustannus- ja hintakehityksestä. Kiinteistöjen arvot ovat yleisesti ottaen nousseet viimeisten vuosikymmenten aikana. Myös rakennustekniikka ja –standardit ovat muuttuneet. Tästä huolimatta kiinteistöveron perusteena oleva arvostamismenetelmä on pysynyt muuttumattomana kiinteistöveron voimassaoloaikana. Rakennusten verotusarvon määrittämiseen käytettäviä kriteereitä ei ole päivitetty 1970 –luvun jälkeen ja maapohjien arvostus on vuodelta 1993. (Peltola, 2014, 7.) Koska verotusarvot eivät ole ajan tasalla, nykyjärjestelmä aiheuttaa epätasapuolisuutta ja epäoikeudenmukaisuutta verovelvollisten kesken.

Kiinteistöverojärjestelmässä havaittujen epäkohtien vuoksi järjestelmään ollaan parhaillaan tekemässä uudistusta. Valtionvarainministeriö (2012) on asettanut hankkeet kiinteistöverotusta varten uusien hintavyöhykkeiden luomiseksi ja rakennusten arvostamisjärjestelmän uudistamiseksi. Maanmittauslaitos valmistelee rakennusten arvostamiseen uutta hinta-aluekarttaa koko Suomen alueelle. Tilastokeskuksessa on tekeillä rakennusluokitusjärjestelmä, joka tuottaa kaikille

rakennustyypeille keskimääräisen rakentamiskustannuksen yksikköarvon, jonka perusteella rakennuksen verotusarvo määräytyy. Sekä hinta-aluekartan että rakennusluokitusjärjestelmän valmistumista tavoitellaan vuoden 2019 loppupuoliskolle. Valtiovarainministeriö on 17.8.2018 antanut lausuntopyyntön hallituksen esitysluonnoksesta laeiksi varojen arvostamisesta verotuksessa annetun lain, kiinteistöverolain sekä verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain 6 §:n muuttamisesta. Esitysluonnokseen kiinteistöverouudistuksesta on saapunut määräaikaan mennessä 38 lausuntoa, joista suuressa osassa kannatetaan arvostamisjärjestelmän uudistamista. Hallituksen esitys asiasta on tarkoitus antaa keväällä 2020 ja uudistusta tavoitellaan käyttöönotettavaksi vuonna 2022.

Jotta uuden kiinteistöverotusjärjestelmän luomisessa onnistuttaisiin mahdollisimman hyvin, uudistukseen liittyen on tehty useita selvityksiä. Yrjänä Haahtela (2013) teki selvityksen kiinteistöjen käyvän hinnan määrittämisestä kiinteistöverotusta varten. Risto Peltola (2014) tutki kiinteistöjen arvostamisperusteiden kehittämistarvetta kiinteistöverotuksessa. Hän tutki verotuksen tasapuolisuuden toteutumista nykyisessä kiinteistöverotuksessa käyttäen mittarina kiinteistöjen verotusarvojen ja käypien arvojen suhdetta sekä kiinteistöverojen ja kauppahintojen suhdetta. Lisäksi Risto Peltola (2015) antoi ehdotuksen maapohjien arviointimenetelmän kehittämiseksi kiinteistöverotuksessa. Selvityksissä on tuotu esille nykyisessä kiinteistöjen arvostamisjärjestelmässä olevat puutteet ja kehitystarpeet, joihin uudella hankkeella sekä järjestelmän uusimisella pyritään vastaamaan.

## **1.1 Tutkimuksen tausta**

Verotuksella on yhteiskunnassa monia tehtäviä, mutta verotuksen ensisijainen tehtävä on fiskaalinen eli julkisen sektorin toiminnan rahoittaminen. Tehtävä haluttaisiin suorittaa mahdollisimman yksinkertaisesti, vaivattomasti ja tehokkaasti, mutta monimutkaistuvien taloudellisten ilmiöiden lisääntyessä tehtävä ei ole helppo. Painetta kiinteistöverouudistuksen onnistumiselle lisää valtion velan kasvu ja väestön ikääntyminen, joiden myötä fiskaalisen tehtävän merkitys korostuu entisestään. Kiinteistöveron painoarvon kasvattaminen kuntien tulolähteenä on myös kirjattuna hallitusohjelmaan. Onneksi kiinteistöverolla on joitakin hyviä puolia, joista on hyötyä verotuksen fiskaalisen tavoitteen toteutumisessa. Kiinteistöveron tuotto on

vakaa, helposti ennustettavissa, veropohja on lähes liikkumatonta ja suhdanteetkaan eivät kiinteistöveron tuottoon vaikuta. Veropohjassa on myös tulevaisuuden varalta laajentamisen varaa tällä hetkellä verovapaisiin kohteisiin, kuten maa- ja metsätalousmaahan. (Saxberg, 2010, 61.)

Taloudessa tapahtuvilla muutoksilla on taipumus rapauttaa verojärjestelmää. Globalisaatio asettaa haasteita verojärjestelmän toimivuudelle, aiheuttaa verokilpailua ja lisää paineita verotuksen keventämiselle. Globalisaatiosta ja verotuksen painopisteestä puhuttaessa vähemmän liikkuvat veropohjat ovat vahvoilla. (Korkman, Lassila, Määttänen & Valkonen, 2009, 14–15.) Kiinteistövero nousee houkuttelevaksi verokohteeksi, kun maapohjat eivät siirry ulkomaille verotuksen takia ja rakennukset ovat kohtuullisen liikkumattomia. Kiinteistövero ei myöskään toimi työnteon, yrittäjyyden tai kouluttautumisen kannustimina tai kannustinloukkuina. Kiinteistövero rasittaa enemmän varakkaita, jotka yleensä omistavat arvokkaampia kiinteistöjä. Kiinteistöveron nostamisen voidaan ajatella alentavan markkina-arvoa, joka rasittaa enemmän iäkkäitä kuin nuorempia, joilla asunnon hankkiminen on vielä suunnitteluasteella. Kunnille vero antaa hieman liikkumatilaa ja sitä voi käyttää kunnan houkuttelevuuden parantamisessa. Kansantaloudelle kiinteistövero on pienempi paha työn ankaraan verottamiseen verrattuna. Kansainvälisestä näkökulmasta tarkasteltuna kiinteistövero on Suomessa matala ja sen nostamisen aiheuttamat kielteiset vaikutukset eivät ole todennäköisesti kovin merkittäviä. (Korkman ym. 2009, 32.)

Onnistuessaan kiinteistöverouudistuksen pitäisi täyttää hyvän verojärjestelmän ominaisuuksia. Hyvän verojärjestelmän taustalla olevat määritelmät kuten oikeudenmukaisuus, helppous tai neutraalisuus ovat subjektiivisia arvokysymyksiä, joista ihmisillä on eri käsityksiä. Joidenkin mielestä esimerkiksi oikeudenmukaisuus kiinteistöverotuksessa tarkoittaa verotuksen kiristymistä varallisuuden kasvaessa ja joidenkin mielestä oikeudenmukaisuus toteutuu silloin, kun kaikki maksavat saman summan kiinteistöveroa. Oikeudenmukaisuus määritelmänä ei ole yksiselitteinen. Oikeudenmukaisuus käsitteenä on lähellä tasa-arvoa ja reiluutta, mutta kuka henkilö on oikea sanomaan sen, milloin verorasitus jakautuu oikeudenmukaisesti, tasa-arvoisesti tai reilusti verovelvollisten kesken? Toteutuuko tasa-arvo silloin, kuin kaikki maksavat saman summan veroja tuloista ja menoista riippumatta ja

veronmaksukykyisyys jätetään huomiotta vai pitäisikö verotus suhteuttaa tuloihin ja varallisuuteen nähden?

Jutta Keränen (2018) on tutkinut asuinkiinteistöjen kiinteistöverotuksen muutosmahdollisuuksia oikeudenmukaisen verotuksen turvaamiseksi. Hän pyrki vertailemaan Suomen kiinteistöverojärjestelmää kansainvälisesti kolmen muun maan verojärjestelmään. Hän totesi vertailun olevan haastavaa verotusjärjestelmän erilaisen rakenteen vuoksi, eikä löytänyt vertailumaiden käytännöistä apua Suomen kiinteistöverojärjestelmän kehittämiseksi. Keränen tutkimustulosten mukaan kiinteistöverotuksessa pitäisi ottaa käyttöön vähävaraisten verovelvollisten huojennus, mahdollistaa rakennuksien eri osien verottaminen eri veroprosenteilla ja verotusarvojen pitäisi olla julkisesti nähtävillä.

Koska vallalla olevien yhteiskunnallisten arvojen vuoksi tiedemiesmäinen verotuksen kehittäminen on mahdotonta, poliittisten päättäjien on oltava tarkoin perillä verotuksen ohjausvaikutuksista kansalaisten käyttäytymiseen. Verouudistusten vaikutuksia voidaan arvioida laskelmilla, mutta arvioiminen on haastavaa kansalaisten eri elinkaaren vaiheissa olevien erilaisten tulotasojen vuoksi. Järkevän veropolitiikan suunnittelu muodostuu kokonaisuudesta, jossa on huomioitu rahoituksen kerääminen, oikeudenmukaisuustavoitteet, veron hyvät ja huonot käyttäytymisvaikutukset, sekä verojen keräämisen aiheuttamat hallinnolliset kustannukset. Poliittisten päättäjien tehtäväksi jää eri verojen vertailu edellä luetellut seikat huomioiden, verotuksen tarkasteleminen kokonaisuutena ja lopulta mahdollisimman oikeuden arvovalintojen tekeminen hyvän verotusjärjestelmän aikaansaamiseksi. (VATT –työryhmä, 2013, 3–5.)

## **1.2 Tutkimuksen tavoitteet ja tutkimusongelmat**

Tämän tutkimuksen tavoitteena on selvittää, kuinka kiinteistöverouudistus tukee verotuksen fiskaaliseen tavoitteeseen pääsemistä ja jakautuuko verorasitus uudistuksen jälkeen verovelvollisten kesken aiempaa oikeudenmukaisemmalla tavalla. Tutkimustulosten perusteella tehdään johtopäätös siitä, onko olemassa joitain kiinteistöverouudistuksen hallituksen esitysluonnoksesta puuttuvia seikkoja, joille pitäisi antaa enemmän merkitystä tai joita pitäisi selvittää paremmin. Tutkimuksessa



käydään läpi verotuksen fiskaalinen tavoite, verotuksen oikeudenmukaisuutta, kiinteistöverotuksen nykyjärjestelmä pääpiirteittäin, nykyjärjestelmän arvostuksen ongelmakohdat, kiinteistöverouudistus ja kiinteistöverouudistuksen vaikutuksia.

Kyseessä on veropoliittinen tutkimus, jossa aiemmin tehtyjen tutkimusten sekä teoreettisen aineiston avulla pyritään saamaan vastaukset seuraaviin tutkimuskysymyksiin:

Miten verotuksen fiskaalinen tavoite toteutuu kiinteistöverouudistuksen myötä?

Jakautuuko kiinteistöverorasitus aiempaa oikeudenmukaisemmin verovelvollisten kesken uudistuksen jälkeen?

Mitä uudistuksessa pitäisi vielä ottaa huomioon fiskaalisen tavoitteen ja oikeudenmukaisuuden kannalta?

Tutkimuksen aihe on tutkimuksen tekohetkellä ajankohtainen parhaillaan käynnissä olevan kiinteistöverouudistuksen vuoksi. Aiheesta on käyty viime aikoina paljon keskustelua mediassa. Tämä ei sinänsä ole ihme, sillä koskettaahan verouudistus kaikkia kiinteistöjen omistajia. Verovelvollisia on niin liike-elämän, teollisuuden, kotitalouksien kuin julkisten toimijoiden keskuudessa. Mediassa on muun muassa pelätty kiinteistöverotuksen muuttumista yhä pahemmaksi rahastukseksi, arvioitu muutoksen oikeudenmukaisuutta ja ehdotettu kiinteistöveron suhteuttamista kotitalouden tuloihin. Suurelta osin huolta vaikuttaa aiheuttavan juuri fiskaalisen tavoitteen toteutumiseen ja oikeudenmukaisuuteen liittyvät seikat, joihin tässä tutkimuksessa pyritään vastaamaan.

### **1.3 Tutkimuksen rajaus**

Tutkimus keskittyy kiinteistöverotuksen nykyisessä arvostamisjärjestelmässä havaittuihin epäkohtiin ja hallituksen esitysluonnoksen mukaisiin järjestelmään kaavailtuihin muutoksiin epäkohtien poistamiseksi. Tutkimus arvioi havaittujen epäkohtien ja muutoksien vaikutuksia verotuksen fiskaalisen tavoitteen toteutumisessa oikeudenmukaisella tavalla. Tutkimuksen pohjalta tuodaan esille

seikkoja, joita olisi vielä tarpeen ottaa huomioon kiinteistöverouudistuksessa verotuksen fiskaalisen tavoitteen ja verovelvollisten oikeudenmukaisen kohtelun turvaamiseksi.

Tutkimuksessa ei ole tarkoitus perehtyä kiinteistöverojärjestelmässä tai kiinteistöverotuksen säännöksissä oleviin mahdollisiin muihin kuin rakennusten ja maapohjien arvostamisessa havaittuihin epäkohtiin ja korjaustoimenpiteisiin. Tutkimuksessa ei oteta kantaa esimerkiksi siihen, pitäisikö kiinteistöverotuksen veropohjaa laajentaa tällä hetkellä verovapaisiin kohteisiin tai arvioi eri veroprosenttien systematiikan toimivuutta. Ainoastaan kiinteistöveroprosenttien muuttumista ja tasoa kiinteistöverouudistuksen jälkeen analysoidaan fiskaalisen tavoitteen toteutumisen ja verorasituksen oikeudenmukaisen jakautumisen kannalta.

#### **1.4 Tutkimuksen rakenne**

Tutkimuksen teorettinen viitekehys on valikoitunut käsiteltävänä olevien tutkimuskysymysten perusteella. Tarkoituksena on esitellä tutkimuskysymyksiin liittyvän aihepiirin kannalta keskeiset tekijät. Tutkimuksen toisessa kappaleessa käydään läpi verotuksen fiskaalista tavoitetta ja verotuksen oikeudenmukaisuutta. Oikeudenmukaisuuden toteutumista kiinteistöverouudistuksessa tarkastellaan muun muassa John Rawlsin oikeudenmukaisuuden yhteiskunnallisen teorian valossa. Fiskaalisen tavoitteen toteutumista ja verotulojen kertymistä tarkastellaan eri näkökulmista, kuten suhteutettuna Suomen kokonaisverojärjestelmään, kuntien kokonaistuloihin ja vertaamalla kansainväliseen verotasoon. Toimivan ja pitkälle kantavan verojärjestelmän kehittämisessä on mietittävä tarkoin, millä keinoin fiskaaliseen tavoitteeseen halutaan päästä. Siksi kappaleessa avataan oikeudenmukaisuuden lisäksi muita veron luonteeseen liittyviä seikkoja, jotka ovat huomioitava hyvää verojärjestelmää rakennettaessa.

Kolmannessa kappaleessa tutustutaan kiinteistöverotuksen muodostumiseen nykyjärjestelmässä pääpiirteittäin, sillä se katsotaan tämän tutkimuksen kannalta riittäväksi tasoksi. Kappaleessa tutustutaan kiinteistöverovelvollisuuteen, eri kiinteistöveroprosentteihin sekä rakennusten – ja maapohjien verotusarvojen muodostumiseen nykyjärjestelmässä. Tarkemmalle tasolle mentäessä kiinteistöveron

muodostuminen sisältää paljon yksityiskohtaisia säännöksiä sekä poikkeuksia, joilla on vaikutusta kiinteistöveron muodostumiseen.

Neljännessä kappaleessa tuodaan esille nykyjärjestelmän ongelmakohdat rakennusten ja maapohjien arvostamisessa. Kuntien sisällä olevista arvostuseroista ja kiinteistöjen arvostuksen laadusta on omat alalukunsa. Kappaleessa viisi käydään läpi meneillään olevan kiinteistöverouudistuksen tavoitteet, tämänhetkiset uudistusehdotukset maapohjien ja rakennusten arvostamisjärjestelmässä sekä arviot kiinteistöverouudistuksen vaikutuksista. Kiinteistöverouudistuksen vaikutuksista on tehty monia yksityiskohtaisia vaikutusarviointeja, mutta tässä tutkimuksessa keskitytään yleisiin muutoksiin ja kotitalouksille aiheutuviin muutoksiin.

Kappaleissa neljä ja viisi lähteinä on käytetty useissa kohdissa Maanmittauslaitoksella työskentelevän Risto Peltolan tutkimuksia kiinteistöjen arvostamisperusteiden kehittämistä (2014) sekä maapohjien aluehintojen arviointimenetelmän kehittämistä (2015). Peltolan tekemät tutkimukset ovat tärkeässä asemassa tämän tutkimuksen kannalta, sillä hänen tekemillä selvityksillään vaikuttaa olevan suuri painoarvo uuden kiinteistöverojarjestelmän muodostumisessa. Viimeinen kappale on tutkimuksen yhteenveto, jossa tuon esille tutkimukseni johtopäätökset tutkimuskysymyksiin vastaamalla.

## 2 VEROTUKSEN TAVOITTEET

Hyvää verojärjestelmää voi kuvata monella tavalla. Hyvä verojärjestelmä on sellainen, joka jakaa verorasituksen oikeudenmukaisesti, on mahdollisimman neutraali sekä yksinkertainen ja helppo toimeenpanna (VATT –työryhmä, 2013, 2). Niskakankaan (2012, 52) mukaan hyvä verojärjestelmä on sellainen, jossa verotus tukee talouden ja yhteiskunnan muita tavoitteita, verorasitus jakautuu oikeudenmukaisesti verovelvollisten kesken ja on mahdollisimman kustannustehokas ja vaivaton sekä Verohallinnolle että verovelvollisille. Määtän (2007, 65) mukaan hyvä verojärjestelmä on yksinkertainen, oikeudenmukainen ja edistää taloudellista kasvua.

Jos hyvän verojärjestelmän määrittely ei ole aivan yksiselitteistä, ei ole hyvän verojärjestelmän toteuttaminenkaan. Siksi verotusjärjestelmän tavoitteita sekä tavoitteiden toteutumista on verotusjärjestelmää uudistettaessa tärkeä tarkastella eri näkökulmista. Esimerkiksi jonkun tietyn veron poistaminen voi samalla sekä yksinkertaistaa verotusta, lisätä veronvälttämistoimia ja sitä myöten lisätä hallinnollisia kustannuksia. Sellaista verotusjärjestelmää, jossa kaikki hyvän verojärjestelmän ominaisuudet olisi huomioitu täydellisesti, on turha tavoitella. (Määttä, 2007, 66.)

Verotuksen ensisijainen tavoite on fiskaalinen; julkisen sektorin toiminnan rahoittaminen. Fiskaalisen tavoitteen suhteellinen merkitys on kasvanut viimeisten vuosikymmenten aikana pääasiassa valtion velkaantumisen vuoksi (Myrsky, 2013, 100). Verotus voi olla tuloihin nähden suhteellista, progressiivista tai regressiivistä. Pääosa verotuksesta on suhteellista eli kaikki maksavat veroa yhtä suuren prosenttiosuuden. Progressiivisessa verotuksessa veroprosentti kasvaa tulojen noustessa. Joissakin verotuksissa voi olla myös regressiivisiä piirteitä eli suurituloisen maksama vero on tuloihin nähden pienempi kuin pienituloisen. Kansainvälisesti tarkasteltuna verotus on muutaman vuosikymmenen ajan mennyt kohti alenevaa progressiota ja jopa tasaveroa. (Niskakangas, 2011, 32–35.)

Mikäli verotuksella ei olisi verojen keräämisen lisäksi muita vaikutuksia, verotusta voitaisiin kutsua neutraaliksi. Täysin neutraali verotus ei vaikuta verovelvollisen

valintoihin, sitä on vaikea välttää tai reagoida veron muutoksiin. Neutraali verotus ei esimerkiksi vaikuta asumismuodon valintaan, sillä joka tapauksessa maksettavaksi tulisi sama summa veroja. Täysi neutraalisuus on mahdotonta saavuttaa ja yleensä verotuksessa on pyritty saavuttamaan mahdollisimman neutraali verolainsäädäntö. Tällöin verotus vaikuttaisi mahdollisimman vähän verovelvollisen valintoihin. Useammin vero on neutraali jonkun tietyn valinnan suhteen. (Myrsky, 2013, 100.)

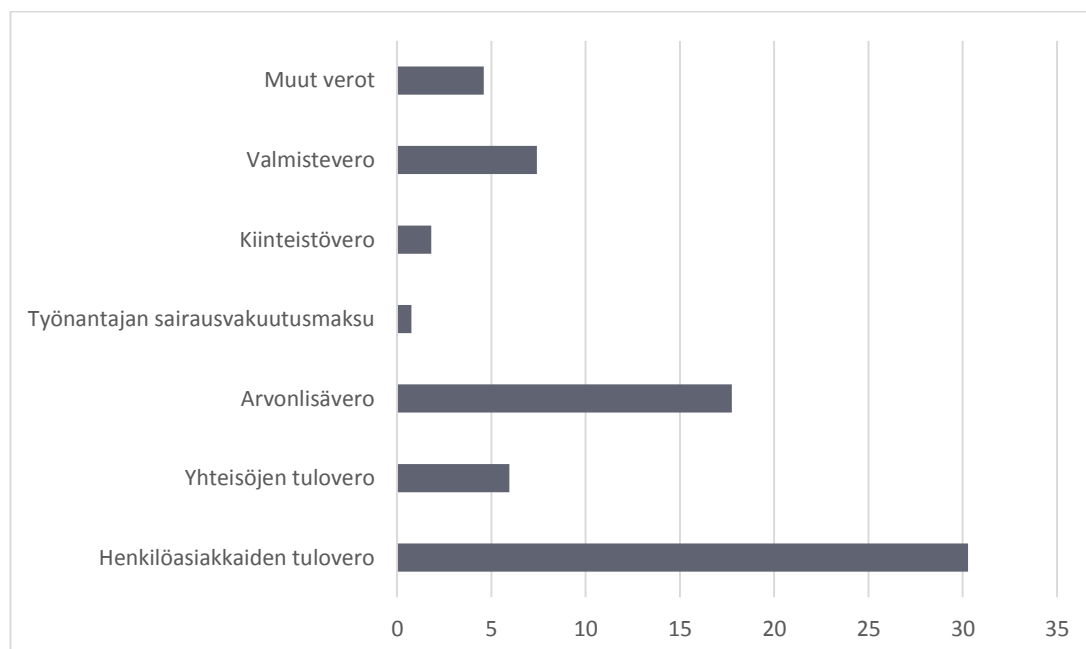
Joissain tilanteissa neutraliteettiperiaatteesta poikkeamiseen voi olla perusteltuja syitä, sillä verotuksen avulla on mahdollista ohjata kansalaisten käyttäytymistä ja sitä kautta yhteiskuntapoliittisten tavoitteiden toteutumista. Tätä kutsutaan ohjaavaksi veropolitiikaksi. Ohjaavassa veropolitiikassa verotuksella on fiskaalisen tavoitteen lisäksi esimerkiksi tulonjakopoliittisia tavoitteita. Tällöin verotuksen avulla pyritään verojen keräämisen ohella tasoittamaan kansalaisten tulonjakoa. Muita verotuksen tavoitteita voivat olla kasvupoliittiset, sosiaalipoliittiset, asuntopoliittiset, terveyspoliittiset, suhdannepoliittiset, kulttuuripoliittiset tai ympäristöpoliittiset tavoitteet. (Myrsky, 2013, 99–100.)

Kiinteistöveroä pidetään neutraalina verona maapohjan osalta siinä mielessä, että maata ei ole tarjolla rajattomasti ja veroilla ei pysty vaikuttamaan maan määrään. Toisaalta maan rajallisuuden vuoksi kiinteistövero on tehokas vero, koska maaverolla ei ole vaikutusta tarjonnan vähenemiseen ja veroa on hankala välttää. Kiinteistön käyttötarkoitusta voidaan kuitenkin muuttaa tehokkaammaksi ja maaveron yksi ominaisuus on edistää maan tuottavaa käyttöä. Tämän ominaisuuden voimakkuus riippuu käyttötarkoituksen muutoksen aiheuttamasta vaikutuksesta kiinteistöveron määrässä. Esimerkiksi etenkin pääkaupunkiseudun ja sen kehysalueen kunnissa rakentamattomille rakennuspaikoille on määrätty suuremmat veroprosentit, kuin rakennetuille vastaaville tonteille. Myös rakennuksiin kohdistuva vero vaikuttaa rakennuksen tehokkaaseen käyttöön, mutta vaikutus eroaa maapohjan verosta siten, että rakennuksien tarjonta voi muuttua. (Niskakangas, 2011, 133.)

## 2.1 Fiskaalinen tavoite

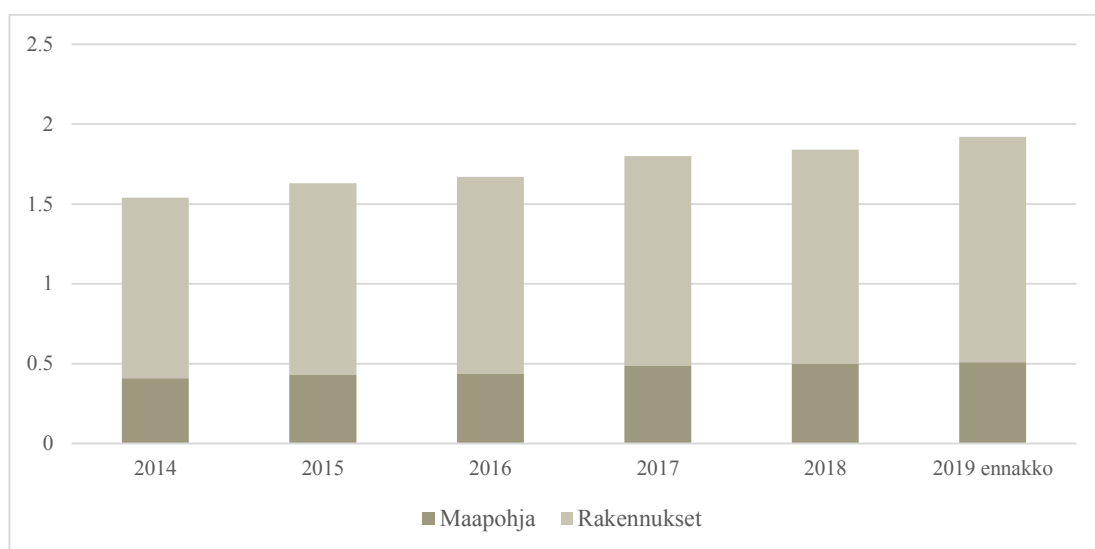
Verotuksen fiskaalinen tavoite asetetaan niin, että verotuloilla saadaan rahoitettua julkisen sektorin toiminta. Vaihtoehtoisesti julkiset menot pidetään verokertymän rajoissa. Koska verojen kerääminen on rajallista kansantalouden ja toimintamekanismien puolesta, käytännössä tulot määräävät julkisten menojen maksimikoon. Fiskaalinen tavoite on nousupaineen alla muun muassa väestön ikääntymisen myötä. (Niskakangas, 2011, 24.)

Kuviosta 2 voi nähdä Verohallinnon keräämien verojen verokertymän verolajeittain vuonna 2018. Verohallinto keräsi veroja yhteensä 68,581 miljardia euroa. Eniten verotuloja kertyi henkilöasiakkaiden tuloverosta, 30,289 miljardia euroa. Kiinteistövero kerättiin 1,815 miljardia euroa, joka on alle 3 prosenttia Verohallinnon kaikista keräämistä veroista. Luvuissa ei ole mukana muiden viranomaisten keräämiä veroja, joista merkittävin on Trafin keräämä ajoneuvovero. Esimerkiksi vuonna 2017 Trafi keräsi ajoneuvoveroja 1,169 miljardia euroa. (Verohallinto 2018e.)



**Kuvio 1. Verohallinnon vuonna 2018 keräämät verot (Verohallinto 2018e).**

Viimeisen kymmenen vuoden aikana maksuunpannun kiinteistöveron määrä on yli kaksinkertaistunut. Kasvu johtuu veroprosenttien ja verotusarvojen nousuista. Kuviosta 2 voi tarkastella kiinteistöveron kehitystä viimeisen kuuden vuoden aikana. Vuosina 2015-2019 kiinteistövero on kasvanut prosentuaalisesti edelliseen vuoteen verrattuna 2,22–7,78 prosenttia (Verohallinto 2019). Kiinteistöveroa määrättiin vuonna 2018 kahdelle miljoonalle asiakkaalle yhteensä 1,833 miljardia euroa. Kiinteistöverojen perusteena olevat verotusarvot olivat vuoden 2018 laskennassa 231 miljardia euroa, josta rakennuksiin kohdistui 80 prosenttia ja maapohjiin 20 prosenttia. Vuonna 2018 kiinteistöverosta noin 73 prosenttia kertyy rakennuksista ja 27 prosenttia maapohjista. Maapohjia siis verotetaan tavallisesti korkeammalla veroprosentilla kuin rakennuksia. Suurin osa verokertymästä muodostuu rakennuksista maksettavasta verosta. (Verohallinto, 2018b.)



**Kuvio 2. Vuosina 2014-2019 maksuunpannut Kiinteistöverot (mukaillen Verohallinto 2019).**

Kiinteistöveron määrään vaikuttaa suoraan se, mille tasolle kunnat asettavat omat kiinteistöveroprosenttinsa kiinteistöverolain (654/1992) asettaman vaihteluvälin puitteissa. Taulukosta 1 voi nähdä kiinteistöverolain mukaiset kiinteistöveron vaihteluvälit vuosina 1993, 2009 ja 2018. Kiinteistöveroprosenttien ala- ja ylärajat ovat nousseet melko paljon vuoden 1993 jälkeen, jolloin kiinteistövero otettiin käyttöön. Harvat kunnat ovat soveltaneet vaihteluvälin suurimpia veroprosentteja kiinteistöveroprosenteissa.

**Taulukko 1. Kiinteistöveroprosenttien vaihteluvälit vuosina 2018, 2009 ja 1993 (Kiinteistöverolaki 654/1992).**

	2018	2009	1993
Yleinen kiinteistöveroprosentti	0,93–2,00	0,50–1,00	0,20–0,80
Vakituisten asuinrakennusten veroprosentti	0,41–1,00	0,22–0,50	0,10–0,80
Muiden asuinrakennusten veroprosentti	0,93–2,00	0,50–1,00	0,20–0,80
Yleishyödyllisen yhteisön veroprosentti	0,00–2,00	0,00–1,00	-
Rakentamattoman rakennuspaikan veroprosentti	2,00–6,00*	1,00–3,00**	-
Voimalaitosten veroprosentti	0,93–3,10	0,50–2,50	0,20–1,00 ***

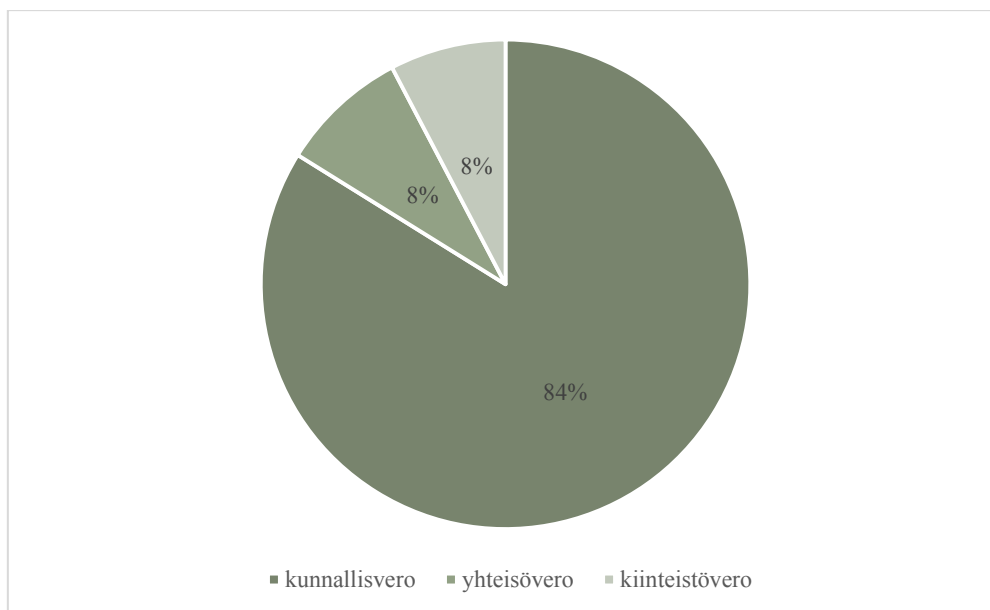
\* 14 pääkaupunkiseudun ja sen lähialueen kunnissa rakentamattoman rakennuspaikan veroprosentti on vähintään 3,00 prosenttiyksikköä kunnan yleistä kiinteistöveroprosenttia korkeampi, mutta enintään 6,00

\*\* 14 pääkaupunkiseudun ja sen lähialueen kunnissa rakentamattoman rakennuspaikan veroprosentti on vähintään yhden prosenttiyksikön kunnan yleistä kiinteistöveroprosenttia suurempi, mutta enintään 3,00

\*\*\* ydinvoimalaitokseen kuuluvien rakennusten ja rakennelmien veroprosentti voi kuitenkin olla enintään 1,80

Kunnille ja kuntayhtymille verotulot ovat merkittävin tulonlähde. Kuntien tuloista noin puolet kertyvät veroista, kuten kunnallisverosta, yhteisöverosta ja kiinteistöveroista, neljännes maksuilla ja myyntituloilla ja noin viidennes valtionosuuksilla. Veroprosenttien ala- ja ylärajojen muuttamisella on tähdätty kiinteistöveron osuuden kasvattamiseen kuntien verotuloista. Kiinteistövero on veroista ainut, joka tilitetään kokonaan kunnille. Kuviosta 3 voi nähdä, että kiinteistöveron osuus kuntien verotuloista on edelleen melko pieni. Vuonna 2017 50,8 prosenttia kuntien ja kuntayhtymien tuloista koostuivat verotuloista. Näistä verotuloista 84 prosenttia kertyi kunnallisverosta, 8 prosenttia yhteisöverosta ja 8 prosenttia kiinteistöverosta. (Kuntaliitto, 2018.)





**Kuvio 3. Kuntien ja kuntayhtymien verotulojen koostuminen Suomessa vuonna 2017 (Kuntaliitto 2018)**

Myös kansainvälisesti vertailtua Suomessa kiinteistöveron osuus paikallistason tulolähteenä on melko pieni. Useassa maassa kiinteistövero on merkittävä osa paikallistason verotuloista ja kokonaisverotuloista. Kiinteistöveron osuus paikallistason verotuloista vaihtelee OECD-maissa suuresti. (Arhippainen & Pyykkönen, 2000, 17.)

Verolle asetetut fiskaaliset tavoitteet vaikuttavat verotuksen tasoon. Fiskaalisten verojen kohdalla verotuksen tasoa määrittää verotulojen tarpeet eli julkisen sektorin menojen suuruus, jonka mukaan veron tasoa ja veropohjaa voidaan säädellä. Koska kiinteistövero maksetaan kiinteistön sijaintikunnalle, fiskaalisen tavoitteen taso määräytyy kuntien menotarpeiden mukaan. Kunnille sopivat veromuodot taas riippuvat siitä, millaisia tehtäviä kunnat saavat hoitaakseen. Tällä hetkellä kuntien menotarpeista yksi suurimmista on terveyden- ja sairaanhoidon menot (Niskakangas 2011, 132).

Veron fiskaalinen joustavuus kuvaa sitä, kuinka hyvin tietyllä verolla on mahdollisuus vastata lisäverotulojen tarpeeseen. Tähän tarkoitukseen sopivat parhaiten laajapohjaiset verot. Laajapohjaisillakaan veroilla lisäveroja ei pysty tuottamaan loputtomasti, sillä tietyssä pisteessä verotulot alkavat laskea ihmisten

käyttäytymisen seurauksena. Haasteena on määritellä se, missä vaiheessa veroprosentti on niin korkea, että verotulot alkavat laskea. Kapeapohjaisilla, usein ohjaavilla verolla lisäverojen tuottaminen on hankalampaa. Ohjaavan veron käytössä lähtökohta verotason määräytymiselle pitäisi olla se, onko verolla mahdollista saada aikaan tavoiteltuja yhteiskuntapoliittisia asioita. Lisäverotulojen kasvattamistarpeeseen liikkumavaraa antaa verojärjestelmän hyödyntäminen useita veroja korottamalla sen sijaan, että vain yhtä veroa korotettaisiin. (Määttä, 2007, 66–68.)

Verotuottovakauteen vaikuttaa se, kuinka hyvin verot kertyvät, miten helposti vero on vältettävissä ja kuinka suuria ovat verojäämät. Esimerkiksi ajoneuvoveron verotuottovakaus on hyvällä tasolla, koska maksamaton vero johtaa ajoneuvon käyttökieltoon. Lisäksi verotuottovakauteen vaikuttaa suhdannevaihtelut. Esimerkiksi laskusuhdanne vaikuttaa ajoneuvoverojen tuottoon laskevasti. Verotuottovakauden näkökulmasta positiivista on verojärjestelmän koostuminen joukosta erilaisia veroja, jotka reagoivat eri tavalla suhdannevaihteluihin. Tällöin toisen veron tuotto voi korvata toisen veron menetyksen suhdannevaihtelussa. (Määttä, 2007, 66.)

Verotuottojoustavuudella kuvataan sitä, miten verotuotot reagoivat inflaatioon. Verot poikkeavat reaalityottojen kehittymisen suhteen toisistaan melko paljon. Kunkin veron verotuottojoustavuudella on vaikutusta verotuksen rakenteeseen, mikäli inflaatiokorjauksia ei tehdä. Mikäli vero ei ole neutraali verotuottojoustavuuden kehittymisen suhteen, reaalityottojen alentuessa vaaditaan verotason kiristämistä reaalityottojen aikaisemman tason säilyttämiseksi. Reaalityottojen kasvaessa vaaditaan taas inflaatiokorjausta toiseen suuntaan. Inflaation vuoksi kiinteistöverotuksessa verotusarvojen säännöllinen tarkistaminen on tärkeässä asemassa, sillä verotusarvojen tarkistamattomuus johtaa reaalityottojen laskuun. Jotta voimme kutsua kiinteistöveroä verotuottojoustavuudeltaan neutraaliksi, on kiinteistöjen verotusarvojen pysyttävä mukana hintakehityksessä. Tällöin reaalityotot pysyvät aikaisemmalla tasolla. (Määttä, 2007, 68–71.)

Erityisesti kuvion 2 sekä taulukon 1 perusteella voidaan todeta, että kiinteistöveron merkitys verotuksen fiskaalisen tavoitteen toteutumisessa on kasvanut viimeisen

vuosikymmenen aikana. Kiinteistöveron voi ajatella laajapohjaisena, fiskaalisesti joustavana sekä helposti verotuottojoustavaksi saattamisen vuoksi kuuluvan fiskaalisten verojen kategoriaan, joiden merkitys korostuu mentäessä kohti fiskaalisesti joustavaa verojärjestelmää. Edellä mainitut seikat sekä väestön ikääntymisen aiheuttama kuntien menotarpeiden kasvu, kansainvälinen vertailu, kiinteistöveron veropohjan liikkumattomuus sekä kiinteistöverotuoton vakaus huomioiden voisi olettaa kiinteistöveron merkityksen fiskaalisena verona kasvavan myös tulevaisuudessa.

## 2.2 Verotuksen oikeudenmukaisuus

Edellisen kappaleen alussa tuotiin esille kolme eri kuvausta hyvästä verojärjestelmästä. Näissä kuvauksissa kaikissa toistui sana oikeudenmukainen tai verorasituksen oikeudenmukainen jakautuminen verovelvollisten kesken. Kiinteistöverouudistuksen pitäisi siis olla valmistuessaan oikeudenmukainen. Mutta mitä oikeudenmukaisuus sitten tarkoittaa?

Oikeudenmukaisuudesta on olemassa lukuisia eri teorioita. Eri teorioiden oikeaoppisuuden osoittamiseksi tarjotaan perusteluja, mutta hyvin pian tarkoin perustellut teoriat saavat vastaanansa vastaväitteitä. Nykyisin oikeudenmukaisuuskeskusteluissa on usein esillä John Rawlsin (1921–2002) oikeudenmukaisuusteoria. Rawls oli yksi tunnetuimmista poliittisten oikeudenmukaisuuden ongelmien pohdintojen sekä oikeudenmukaisen yhteiskunnan kehittämisen teoreetikoista 1900-luvulla. Hänen oikeudenmukaisuusteorian olemus pohjautuu reiluuteen ja hänen mukaansa teoriaa pitäisi käyttää demokraattisessa yhteiskunnassa poliittisten, sosiaalisten sekä taloudellisten suuntaviivojen muodostamisen tukena. (Päivänsalo & Mäkinen, 2009.)

Rawlsin oikeudenmukaisuusteoria lähtee liikkeelle ajatuskokeesta, jossa käsitteinä ovat alkuasema ja tietämättömyyden verho. Alkuasemassa ihmiset pyrkivät edistämään omaa hyvinvointiaan tietämättömyyden verhon takaa valintoja tekemällä. Valitsijat ovat tietämättömiä hyvästä yhteiskunnasta tai omasta paikasta siellä, sosiaalisesta asemasta, sukupuolesta, rodusta tai älykkyydestä. Tämän ansiosta valitsijat eivät voi olla etuoikeutetussa tai epäedullisessa asemassa valintoja

tehdessään. Siksi valitsijoiden tekemät valinnat käytettävistä periaatteista oman hyvinvointinsa parantamiseksi ovat niitä, joiden avulla oikeudenmukaisuus toteutuu. Ajatellaan, että edellä mainitussa tilanteessa valinnat tehdään todennäköisesti reiluuden nimissä. Ajatuskokeessa ihmisten valitsemat periaatteet olisi siten oltava oikeudenmukaisen yhteiskunnan kehittämisen taustalla. (Rawls, 1971, 207–208.)

Rawlsin teoria oikeudenmukaisuudesta muodostuu niistä kahdesta periaatteesta, jotka valitsijat tekisivät edellisen kappaleen kaltaisessa tilanteessa. Ensimmäisen on vapausperiaate, jonka mukaan yhteiskunnassa jokaisella on tasa-arvoinen oikeus perusvapauksiin. Yhden henkilön vapaus ei saa olla esteenä toisen henkilön samantyyppiselle vapaudelle. Toinen periaate on kaksiosainen ja se koostuu yhtäläisten mahdollisuuksien periaatteesta ja vähäosaisten asemaa koskevasta eroperiaatteesta. Yhtäläisten mahdollisuuksien periaate nojautuu reiluusajattelulle, jonka mukaan jokaisella on oltava yhtäläiset mahdollisuudet tärkeiden yhteiskunnallisten asemien saavuttamiseksi. Vähäosaisten asemaa koskeva eroperiaate tarkoittaa sitä, että mahdolliset poliittisista päätöksistä aiheutuneet eriarvoisuudet tulee hyödyttää heikommassa asemassa olevia yhteiskunnassa. Toisin sanoen epäoikeudenmukaisuus voidaan sallia enintään silloin, kuin se hyödyttää vähempiosaisia. Teorian mukaan nämä kaksi periaatetta olisivat sopivat ohjaamaan yhteiskunnan perusrakenteen oikeudenmukaisesta muodostumisesta. Näiden periaatteiden pohjalta niin oikeudet ja velvollisuudet kuin sosiaaliset ja taloudelliset edut jakautuisivat mahdollisimman oikeudenmukaisesti. (Rawls, 1971, 213–214.)

Yleisesti oikeudenmukaisuutta voidaan tarkastella kolmen periaatteen pohjalta. Näitä ovat ansionmukaisuuden, yhdenvertaisuuden ja perustellun odotuksen periaatteet. Ansionmukaisuusperiaatteen mukaan hyvää tekevää ihmistä kuuluu palkita ja pahaa tekevää rangaista. Yhdenvertaisuusperiaatteen mukaan samanlaisten tapausten kohdalla menetellään samalla tavalla. Perustellun odotuksen periaatteen mukaan sopimuksien ja lupauksen pitämiseen on voitava luottaa. (Niskakangas, 2011, 62.)

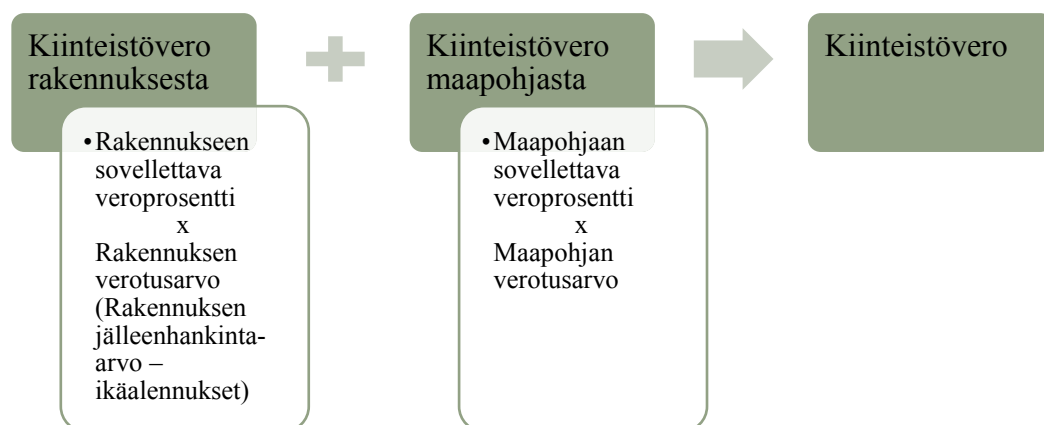
Verotuksessa oikeudenmukaisuudella viitataan käytännössä horisontaaliseen tai vertikaaliseen oikeudenmukaisuuteen. Horisontaalinen oikeudenmukaisuus on lähellä Suomen perustuslaissakin sisältyvää yhdenvertaisuusperiaatetta. Horisontaalisen oikeudenmukaisuuden mukaan samanlaisessa taloudellisessa

tilanteessa olevien tulisi maksaa sama määrä veroja. Verovapaita alueita tulisi välttää tiiviin veropohjan toteuttamiseksi. Vertikaalisen oikeudenmukaisuuden mukaan verojen tulisi kasvaa tulojen kasvaessa vähintään samassa suhteessa. (Niskakangas, 2011, 62.)

Vertikaalinen oikeudenmukaisuus perustuu veronmaksukykyisyysperiaatteeseen. Vertikaalisen oikeudenmukaisuusajattelun mukaan toiset ihmiset ovat paremmassa asemassa verojen maksun suhteen ja heidän pitäisi maksaa enemmän veroja. Toisaalta veronmaksukykyyn mittaamiselle on omat haasteensa, kun veronmaksukykyyn vaikuttavia seikkoja on tulojen lisäksi muun muassa pakolliset menot, perheen koko ja koostumus sekä varallisuus. Veronmaksukykyisyysperiaatteen vaihtoehtoisena lähtökohtana on tuotu esille etuperiaate, jonka mukaan veroja maksettaisiin sen mukaan, kuinka paljon henkilö hyödyntää julkisia palveluja. Suomessa tällainen etuperiaatteellinen ajattelu veropolitiikan taustalla ei ole juuri saanut jalansijaa. (Määttä, 2007, 88–89.)

### 3 KIINTEISTÖVERON MUODOSTUMINEN

Kiinteistöverolaissa (654/1992, jäljempänä KiVL) säädetään kiinteistön arvon perusteella kunnalle vuosittain maksettavasta kiinteistöverosta. Kiinteistövero koskee pääsääntöisesti maata ja rakennuksia. Kiinteistöveron määrä on tietty prosentti kiinteistön eri osien kiinteistöveron määräämisvuotta edeltävän kalenterivuoden 31.12 verotusarvoista (Verohallinto, 2018a). Kiinteistöihin rinnastettavia ovat vuokramaalla olevat rakennukset ja rakennelmat, erottamattomat määräalat sekä rakennusmaa joka kuuluu yhteisalueeseen tai yhteismetsään. Kunnat eivät suorita kiinteistöveroä omalla alueella sijaitsevasta omistamaan kiinteistöstä. Kiinteistöverolaissa on erikseen säädetty kiinteistöverovapaat poikkeukset, kuten esimerkiksi metsät, maatalousmaat, vesialueet, torit, kadut, tiet ja hautausmaat. (KiVL 1:1–3 §.)



**Kuvio 4. Kiinteistöveron muodostuminen nykyjärjestelmässä pääpiirteittäin (Verohallinto 2018a.)**

Kiinteistön ja rakennusten verotusarvo perustuu varojen arvostamisesta verotuksessa annetun lain (1142/2005, jäljempänä ArvL) 5 luvun ja sen nojalla annettuihin säännöksiin ja päätöksiin. Kiinteistön verotusarvo määrätään erikseen maapohjan ja rakennusten osalta (ArvL 28 §). Jos kiinteistön kiinteistöveron alaisten osien ja etuuksien verotusarvojen yhteismäärä on kiinteistöveron alaisten osien ja etuuksien yhteenlaskettua käypää arvoa suurempi, katsotaan kiinteistön kiinteistöveron alaisten osien ja etuuksien arvoksi niiden käypä arvo. Käyvällä arvolla tarkoitetaan sitä

käypää arvoa, joka omaisuudella oli verovuoden päättyessä omistajan hallussa ja sillä paikalla, missä omaisuus oli tai omaisuuden todennäköistä luovutushintaa, jos se on edellä mainittua arvoa suurempi. (ArVL 32 §.)

### **3.1 Kiinteistöverovelvollisuus**

Kiinteistöverovelvollinen on kiinteistön omistaja eli se, joka omistaa kiinteistön kalenterivuoden alkaessa tai vaihtoehtoisesti omistajan veroinen haltija eli se, jolla on pysyvä hallintaoikeus tai laissa määritelty tietynlainen vastikkeeton hallintaoikeus kiinteistöön. Rakennuksesta kiinteistöverovelvollinen on rakennuksen omistaja riippumatta hänen oikeudestaan rakennuksen tai rakennelman sijaintipaikan maapohjaan. Yhteisomistuksessa olevalta kiinteistöltä verovelvollinen on kukin omasta kiinteistön määräosasta. (KiVL 2:5–9 §).

### **3.2 Kiinteistöveroprosentti**

Hallitus antaa vuosittain eduskunnalle esityksen kiinteistöveroprosenttien vaihteluväleistä, vaihteluvälit määritellään kiinteistöverolaissa (654/1992) ja jokainen kunta määrää oman kiinteistöveroprosentin vaihteluvälin puitteissa. (Myrsky, 2013, 55.) Maapohjaa koskee pääsääntöisesti yleinen kiinteistöveroprosentti. Poikkeuksia ovat rakentamattomat rakennuspaikat ja yleishyödylliset yhteisöt. Mikäli yleishyödyllisen yhteisön omistamalla kiinteistöllä sijaitseva rakennus on pääsääntöisesti yleisessä tai yleishyödyllisessä käytössä, voi maapohjaan sovellettava kiinteistöveroprosentti olla yleistä kiinteistöveroprosenttia alhaisempi. Rakentamattomien rakennuspaikkojen kiinteistöveroprosentti voidaan määrätä kiinteistöveroprosenttia korkeammaksi, enintään kuitenkin kuuteen prosenttiin. Rakennusten veroprosentti riippuu rakennuksen pääasiallisesta käyttötarkoituksesta. Rakennusten veroprosentteja ovat yleinen –, vakituisen asuinrakennusten –, muiden asuinrakennusten –, eräiden laitosten –, yleishyödyllisten yhteisön – ja rakentamattoman rakennuspaikan veroprosentti. (KiVL, 3:11–14 §.)

### 3.3 Rakennusten verotusarvo

Rakennusten verotusarvossa huomioidaan rakennuksen jälleenhankinta-arvo vähennettynä vuotuisilla ikäalennuksilla (ArvL, 5:30 §). Jälleenhankinta-arvolla tarkoitetaan arviointihetken mukaista rakennusta vastaavan uudisrakennuksen todennäköisten arvonlisäverottomien rakennuskustannusten määrää, jos rakennus rakennettaisiin uudelleen arviointihetkellä. Jälleenhankinta-arvon laskemisesta säädetään tarkemmin valtiovarainministeriön asetuksella (1036/2018, jäljempänä jälleenhankinta-arvo asetus) jälleenhankinta-arvon laskemisesta. Jälleenhankinta-arvot muodostuvat rakennustyyppikohtaisista pinta-alaan tai tilavuuteen perustuvista varustetason mukaan korjatuista euromääräisistä perusarvoista. Lisäksi joidenkin rakennustyyppien jälleenhankinta-arvoon vaikuttaa perusarvoa korottavia tai alentavia tekijöitä, kuten rakennuksen ikä ja rakennusmateriaali. Arvot tarkistetaan vuosittain vastaamaan rakennuskustannusindeksin muutosta. Eri rakennustyyppiä on pientalo, asuinkerrostalo, vapaa-ajan asunto, talous- ja autotallirakennus, toimistorakennus, myymälärakennus, teollisuusrakennus ja muut rakennukset ja rakennelmat. Arvostuksessa käytettävä rakennustyyppi riippuu pääasiassa rakennuksen ominaisuustiedoista. (Verohallinto, 2018c.)

Jälleenhankinta-arvo asetuksessa arvojen perusteena on käytetty 75 prosenttia keskimääräisiin rakennuskustannuksiin perustuvista arvoista, joita korjataan vuosittain rakennuskustannusindeksin muutoksella. Kun jälleenhankinta-arvosta on vähennetty ikäalennukset (1–10 % per vuosi), saadaan rakennuksen verotusarvo. Vuotuisen ikäalennuksen määrä riippuu joidenkin rakennustyyppien kohdalla siitä, onko rakennuksen kantava rakenne puuta vai kiveä. Ikäalennusprosenttien on tarkoitus kuvata rakennuksen arvon alenemista tilanteessa, jossa rakennusta on hoidettu ja kunnossapidetty normaalisti eli rakennuksen sekä rakennukseen kuuluvien kiinteiden varusteiden ja laitteiden edellyttämät välttämättömät huolto- ja korjaustoimet on suoritettu. Ikäalennusten enimmäismäärä on asuinrakennuksilla 70 prosenttia, muilla kuin asuinrakennuksilla sekä voimalaitosrakennuksilla ja –rakennelmilla 80 prosenttia ja vesivoimalaitokseen kuuluvilla rakennuksilla ja rakennelmilla, ydinvoimalaitoksilla ja tuulivoimalaitoksilla 60 prosenttia. Rakennusten arvostamisessa alueelliset erot jäävät huomiotta. (Verohallinto, 2018c.)



Yleensä rakennukset arvioidaan noudattaen jälleenhankinta-arvoasetusta sellaisenaan. Rakennuksen tason olennaisesti poiketessa keskimääräisestä rakennustasosta, on arvoja mahdollista korottaa tai alentaa enintään 30 prosentilla. Jälleenhankinta-arvoja voidaan alentaa myös silloin, kun rakennus tai rakennelma on vaurioitunut tai muutoin menettänyt arvoaan enemmän kuin ikäalennukset edellyttävät. Ikäalennuksia voidaan alentaa silloin kun rakennuksessa tai rakennelmassa on sen valmistumisen jälkeen tehty peruskorjauksia tai huomattavia kunnossapitotöitä. (ArvL 30:3 §.) Maa- ja metsätalouteen kuuluvan tuotantorakennuksen verotusarvo on tuloverotuksessa verovuoden päättyessä poistamatta oleva hankintameno (ArvL 31:2 §).

### **3.4 Maapohjan verotusarvo**

Maapohjan verotusarvoon vaikuttaa kiinteistön sijainti, käyttötarkoitus, rakennusoikeus, liikenneyhteydet, sopivuus rakennustarkoituksiin, kunnallistekninen valmiusaste sekä kohtuullinen hintataso, joka on laskettu alueella maksettujen kauppahintojen perusteella. Arvostamislain nojalla Verohallinto vahvistaa vuosittain verotusta varten tarkemmat laskentaperusteet rakennusmaan verotusarvon laskemiseksi. (ArvL, 29 §.)

Rakennusmaan verotusarvo lasketaan kuntakohtaisten tonttihintakarttojen ja arviointiohjeiden mukaan. Tonttihintakartasta ilmenee asemakaavan mukaisen käyttötarkoituksen perusteella määrätty aluehinta neliometriä kohti. Neliometrikohtaiset aluehinnat perustuvat keskimääräisiin käypiin arvoihin, jotka on laskettu pääsääntöisesti toteutuneiden rakentamattoman maan kauppahintojen perusteella. Hintatason lisäksi sijainti, liikenneyhteydet, kaavatietojen mukainen käyttötarkoitus sekä rakennusoikeus on huomioitu aluehintojen muodostamisessa. Haja-asutusalueilla on käytössä kuntakohtainen perushinta ja erikseen korkeampi perushinta muita rakennuspaikkoja korkeampien hintojen loma- ja rantarakennuspaikoille. Haja-asutusalueilla rakennuspaikkojen tavanomaista suurempi koko huomioidaan alennuskaavaa soveltamalla niin, että haja-asutusalueiden rakennuspaikkojen aluehinta laskee rakennuspaikan kasvaessa yli 3000 neliömetrin suuruiseksi. Alennuskaavasta huolimatta aluehinta on aina vähintään euron neliometriä kohden ja verotusarvo 75 prosenttia aluehinnasta eli

0,75 euroa. Rakennusmaan verotusarvo on kuitenkin aina enintään rakennusmaan käypä arvo. (Verohallinto 2018c & Verohallinto 2018d.)

Vaikka metsät ja maatalousmaat ovat lähtökohtaisesti kiinteistöverosta vapaita, niille on määritetty verotusarvot muuta verotusta varten arvostamislaisissa. Alle kahden hehtaarin erilliset kiinteistöt kuuluvat yleensä kiinteistöverotuksen piiriin ja ne arvostetaan samalla tavalla rakennusmaan kanssa (Verohallinto, 2014). Myös asemakaavan mukaan rakennusmaaksi kaavoitettu maatilaan kuuluva alue on kiinteistöveron alaista (ArvL 29:1 §). Muun muassa maatilan tuotantorakennuspaikkojen, maa-ainesten ottoalueiden ja joidenkin erityisalueiden arvostamiseen on omat säännökset, joihin ei perehdytä tässä tutkimuksessa.

#### 4 VEROTUSARVOJEN ONGELMAKOHDAT

Nykyisessä kiinteistöverotuksessa kiinteistöjen verotusarvot vastaavat heikosti kauppahintoja kaikissa kunnissa. Sekä suhteellisen verotusarvon (verotusarvo/kauppahinta) että efektiivisen veroasteen (vero/kauppahinta) vaihtelu on suurta. Suhteellisen verotusarvon mediaani vaihtelee eri rakennustyyppien keskuudessa 31 ja 65 prosentin välillä. Matalimmat suhteelliset verotusarvot ovat pientaloilla ja vapaa-ajan kiinteistöillä. Syynä on todennäköisesti asuinkiinteistöjen hintojen nousu suhteessa muihin kiinteistöihin viimeisen 25 vuoden aikana. Korkeimmat suhteelliset verotusarvot ovat toimistorakennuksilla. Efektiivisen kiinteistöveroasteen mediaani vaihtelee kaikissa rakennustyypeissä 0,09 ja 0,47 % välillä. (Peltola, 2014, 40.)

Kuntakohtaisesti sekä suhteelliset verotusarvot että efektiiviset kiinteistöveroasteet ovat matalimpia kalliimpien hintatasojen kunnissa. Tämä voi johtua siitä, että asuntojen hinnat ovat kasvaneet nopeimmin kalliimpien hintatasojen kunnissa. Lisäksi kalliimpien alueiden etenkin kalleimmilla alueilla vähäisten tonttikauppojen vuoksi verotusarvostuksessa on mahdollisesti täytynyt noudattaa suurempaa varovaisuutta. (Peltola, 2014, 42.)

Suhteellisen verotusarvon hajonta vaihtelee suuresti myös kuntien sisällä ja erityisesti Helsingissä ja Turussa. Suhteellisen verotusarvon hajonnan suuruus on yhteyksissä hintojen suureen hajontaan kuntien sisällä, sillä esimerkiksi Helsingissä asuntojen suuret hintaerot näyttävät heijastuvan suhteelliseen verotusarvoon. Näin ollen nykyjärjestelmässä asuntojen hintaerot eivät heijastu tarpeeksi tehokkaasti verotusarvoihin. Toisaalta rakennusten arvostamisessa tavoiteltava jälleenhankintahinta ei vastaa täysin markkinahintaa. Sen sijaan maapohjien arvostuksessa alueen markkinahinnat ovat arvostamisen perusteena. (Peltola, 2014, 46 – 47.) Aineistona tutkimuksessa on ollut Verohallinnon kiinteistöverotuksen aineisto vuodelta 2010, varainsiirtoverotuksen tiedot as oy –muotoisten asuntojen kaupoista vuosilta 1987 – 2011, Maanmittauslaitoksen omakotitalokauppatiedot vuosilta 2007 – 2011 ja Maanmittauslaitoksen kiinteistöjen kauppahintarekisteritiedot vuosilta 1985 –2011 (Peltola, 2014, 36).

#### 4.1 Rakennusten arvostamisen ongelmakohtia

Rakennusten arvostamisen perusteena käytettävien jälleenhankinta-arvojen on tarkoitus vastata vastaavan uudisrakennuksen todennäköisiä rakennuskustannuksia arviointihetkellä. Jälleenhankinta-arvot eivät ole kuitenkaan pysyneet mukana rakennuskustannusten kehityksessä. Myös jälleenhankinta-arvon määrittämisen kriteerit ovat monimutkaiset sekä osin vanhentuneet. Kriteerit on laadittu 1970-luvulla ja sen jälkeen rakentaminen Suomessa on kehittynyt niin rakentamisstandardien, normiohjauksen kuin rakennustekniikan osalta. Kriteerit sen sijaan ovat pysyneet muuttumattomina. Rakennusten arvostamistasoa on päivitetty ainoastaan rakennuskustannusindeksin kehityksen mukaan vuosittain, mutta tämä ei ole ollut riittävää sille, että jälleenhankinta-arvot vastaisivat vastaavan uudisrakennuksen todennäköisiä rakennuskustannuksia nykypäivänäkin. (Peltola, 2014, 7).

Rakennuksen käyttötarkoituksesta ja kantavasta rakenteesta riippuva kaavamainen yhdestä kymmeneen prosentin vuosittainen ikälennus ei välttämättä heijasta markkina-arvon alenemista. Käytännössä rakennusten arvot laskevat hitaammin kuin ikälennukset pienentävät rakennusten verotusarvoja. Rakennuksen ikä voi vaikuttaa markkinahintaan usealla tavalla. Esimerkiksi asunto-osakeyhtiöiden kohdalla rakennuksen ikä vaikuttaa markkinahintaan sekä nostavasti että laskevasti. Nostavasti vaikuttavat yleinen vaurastuminen, kysynnän lisääntyminen ja tarjonnan väheneminen. Laskevasti vaikuttavat asuntojen kuluminen ja laadullinen sekä tyyllinen vanheneminen. (Peltola, 2014, 17.) Omakotitalojen kohdalla nykyjärjestelmässä oleva ikälennus vastaa paremmin ikävuosien vaikututusta kauppahintoihin. Asuntomarkkinoilla ikä vaikuttaa kauppahintoihin vain 40 – 50 vuoteen saakka. Näin ollen jälleenhankinta-arvosta vähennettävän jopa 80 prosentin enimmäismäärä ikälennuksena on liian suuri. (Peltola, 2014, 27.) Verrattaessa jälleenhankinta-arvoja asuntomarkkinoiden hintoihin on muistettava, että rakennuksen arvostamisen lähtökohta ei ole markkina-arvon tavoittelu.

## 4.2 Maapohjan arvostamisen ongelmakohtia

Arvostamislain 29 §:n mukaan maapohja arvostetaan kohtuulliseen käypään arvoon ja kohtuullisuudella tarkoitetaan sitä, että epävarmoissa tilanteissa arvioinnissa tulee sovellettavaksi alhaisemmat arvot. Osa laissa mainituista käypään arvoon liitetyistä lisämääritteistä ovat tulkinnallisia. Ensinnäkin laki ei kerro, tarkoittavatko lisämääreet käyvästä arvosta poikkeamista. Rakennusoikeudesta puhuttaessa laki ei avaa sitä, tarkoitetaanko laissa rakennusoikeudella asemakaavan, yleiskaavan vai myös poikkeamisluvan mukaista rakennusoikeutta. Paikkakunnan hintatasosta puhuttaessa on tulkinnallista, sovelletaanko yhdellä paikkakunnalla aina yhtä hintatasoa vai onko paikkakunnan sisällä vaihtelevalla sijainnilla merkitystä maapohjan arvostamisessa. Arvostamislain 29 §:n mukaan verotusarvoa määrättäessä on huomioitava myös laadultaan ja sijainniltaan vastaavista kiinteistöistä paikkakunnalla vapaassa kaupassa normaaleissa oloissa maksettujen hintojen perusteella todettu kohtuullinen hintataso. Lainkohta jättää avoimeksi, voiko maapohjan arvostamisen tukena käyttää vain maapohjien kauppoja vai myös asuntokauppoja. (Peltola, 2014, 29–30.)

Maapohjan verotusarvoon vaikuttavan rakennusoikeuden tulkinnallisuudet ovat myötävaikuttaneet esimerkiksi siihen, että Helsingin kaupungilla on jäänyt saamatta kiinteistöveroja noin 18 miljoonaa euroa vuodessa. Tämä johtuu siitä, että maapohjan verotusarvossa ei ole huomioitu asemakaavan mukaisen rakennusoikeuden reipasta ylittämistä Helsingin kantakaupungissa. Lopputulemaan on johtanut useat syyt. Ensinnäkin 1960–1980-luvulla tehtiin rakennussuojelua edistäviä asemakaavoja, joissa kaavoittaja on ilmeisesti pyrkinyt hillitsemään rakennusten purkamista merkitsemällä uuteen asemakaavaan olennaisesti pienempi rakennusoikeus olemassa olevaan rakennuksen rakennusalaan verrattuna. Toisekseen rakennukset ovat olleet valmiita ennen asemakaavan tekoa. Kolmanneksi asemakaavan tulkinta on voinut olla ajoittain suurpiirteistä. Helsingin ulkopuolella verotulomenetykset ovat selvästi pienempiä. (Peltola, 2014, 32–33.)

Erityisesti Helsingin kantakaupunkia koskevaan maapohjien arvostamisongelmaan ja sen aiheuttamiin verotulojen menetyksiin on saatu linjaus korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjapäätöksen (KHO 2018:45) myötä. Kyseessä oli yhtiö, joka käytti

omistamaansa 1940 kerrosneliömetrin kiinteistöä voimassaolevaa asemakaavaa suuremman rakennusoikeuden asuinrakennuksen rakennuspaikkana. Vuosikirjapäätöksessä korkein hallinto-oikeus katsoi, että maapohjan verotusarvoa vahvistettaessa on huomioitava se, mihin kiinteistön omistaja on tarkoittanut maapohjaa käytettävän. Verovuonna voimassa olevalla asemakaavan mukaisella 1100 kerrosneliömetrin rakennusoikeudelle ei annettu merkitystä asiassa. Yhtiön omistaman tontin maapohjan verotusarvon vahvistamisessa käytettävänä rakennusoikeutena oli pidettävä yhtiön tosiasiallisesti hyödyntämää alkuperäisen asemakaavan mukaista 1940 kerrosneliömetrin rakennusoikeutta.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun perusteella Verohallinto on tehnyt korjausliikkeen asiassa. Verovuodesta 2019 alkaen edellä mainituissa voimassa olevan asemakaavan mukaisen rakennusoikeuden ylittämässä tilanteissa kiinteistöverotuksessa sovelletaan tosiasiallisesti hyödynnetyn rakennusalan mukaista rakennusoikeutta. Tämä lisää maapohjan arvostamisessa huomioitavan rakennusoikeuden määrää ja nostaa kiinteistöveroja pääasiassa Helsingin kantakaupungin asuinrakennustaloissa. (Verohallinto 2018c.)

### 4.3 Sijaintierot

Tonttien väliset erot kuntien sisällä eivät heijastu verotusarvoon. Suhteelliset erot (verotusarvo/kauppahinta) kunnan sisäisissä verotusarvoissa ovat huomattavia ja erot kasvavat kuntakoon pienetessä. Erot johtuvat pääasiassa maapohjan arvon riittämättömästä huomioinnista kiinteistöverotuksessa. Vaikka tontit olisivat hyvin eriarvoisia, usein yhtä rakennusoikeuden tai tontin pinta-alan yksikköarvoa käytetään koko alueen sisällä. Tonttihintakartoissa olevat hinta-alueet vaikuttavat liian suurilta. Vanhoissa kaupunginosissa eroihin vaikuttaa lisäksi rakennusten ikälennukset, jotka aiheuttavat rakennuksille liian matalia verotusarvoja. Horisontaalisen tasa-arvon näkökulmasta tällaiset erot kunnan sisäisissä verotusarvoissa yhdenvertaisuutta ajatellen ovat ongelma. (Peltola, 2014, 30.) Vuonna 1994 käyttöönotetut tonttihintakartat ovat sekä arvostustasoltaan että vyöhykkeiden suhteellisten hintojen osalta päivityksen tarpeessa (Peltola, 2014, 32).

#### 4.4 Laatu

Laatu kiinteistöjen arvostuksessa ei ole käsitteenä yksiselitteinen. Tarkkuutta on pidettävä laadun yhtenä osatekijänä ja jos kiinteistöjen arvostuksessa on noudatettu ohjeita, on arvostus tehty tarkasti. Jotain mittaria kuitenkin kaivattaisiin laadun tarkistamiseksi. Arvostuksen epätarkkuuden jonkinlaisena mittarina voidaan käyttää suhteellisen verotusarvon logaritmista hajontaa. Kyseistä mittaria käytettäessä havaitaan, että verotusarvot eivät kuvaa riittävästi markkina-arvoltaan erilaisia kiinteistöjä. Tämä mittari osoittaa erityisesti asunto-osakeyhtiö muotoisten kiinteistöjen arviointitarkkuuden olevan heikko. Heikko arviointitarkkuus johtaa verotuksen epäoikeudenmukaisuuteen ja kiinteistöveron regressiivisyyteen. (Peltola, 2014, 48–49.)

## 5 KIINTEISTÖVEROUUDISTUS

Valtionvarainministeriön vuonna 2012 käynnistämän kiinteistöveron kehittämishankkeen lähtökohtana on ollut kiinteistöverotuksen tasapuolisuuteen liittyvien muutostarpeiden selvittäminen ja kiinteistöveron osuuden kasvattaminen kuntien verotuloista. Kiinteistövero haittaa vähemmän taloudellista toimeliaisuutta ja talouskasvua esimerkiksi työn ja yrityksen verottamiseen verrattuna. Siksi kansainväliset talousjärjestöt, kuten OECE, EU sekä IMF ovat kiinteistöveron painoarvon kasvattamisen kannalla. (HE luonnos VM115:00/2018.)

Uusi kiinteistöjen arvostamismenetelmä perustuisi kiinteistöjen markkinahintoihin. Markkinahintojen suosiminen arvostuksessa johtuu osittain Euroopan parlamentin ja neuvoston niin sanotusta Fair Value –direktiivistä 2001/65/EY. Direktiivi velvoittaa kaikkia Euroopan unionia kotipaikkanaan pitäviä säännellyillä markkinoilla julkisesti noteerattuja yhtiöitä laatimaan tilinpäätökset kansainvälisiä kirjanpito- ja tilinpäätösstandardeja (IAS ja IFRS) noudattaen. Saman direktiivin 42 b artiklan mukaan rahoitusvälineiden käypä arvo määritellään markkina-arvon perusteella, mikäli luotettavat markkinat on määriteltävissä. Mikäli luotettavien markkinoiden määrittelyssä on vaikeuksia, markkina-arvo voidaan johtaa sen osien tai samanlaisen välineen markkina-arvosta. Huolimatta siitä, että direktiivi koskee vain julkisesti noteerattuja yhtiöitä, on direktiivin mukaista arvostusmenettelyä pyritty soveltamaan julkisen talouden pitoon. (Haahtela, 2013, 8.)

Kiinteistöverotuksen uudistamishankkeen tarkoituksena on saada aikaan selkeä, ymmärrettävä ja yksinkertainen arvostamisjärjestelmä rakennuksille ja maapohjille. Kiinteistöverouudistuksen tavoitteena on uudistaa rakennusten ja maapohjien arvostamisjärjestelmät, koska verotusarvot täytyy saada vastaamaan nykyistä kustannus- ja hintakehitystä. Uuden järjestelmän avulla verotusarvot ovat päivitettävissä yhtenäisellä ja objektiivisella menetelmällä eri alueiden väliset suhteelliset rakentamiskustannusten erot huomioiden. Tavoitteena ei ole muuttaa kokonaiskiinteistöveron määrää eikä uudistuksen oleteta vaikuttavan kuntien kokonaiskiinteistöverotuottojen määrään. Kiinteistöverotusarvojen noustessa veroprosenttien ylä- ja alarajoja on tarkoitus alentaa. Osittain verorasitus jakautuisi uudella tavalla eri kiinteistöjen kesken ja uudistus voi vaikuttaa yksittäisen



verovelvollisen kiinteistöveron määrään. Kunnat saavat jatkossakin päättää kiinteistöveroprosenttiansa määrän vaihteluvälin rajoissa. (Valtiovarainministeriö, 2012.)

Valtiovarainministeriö on antanut 17.8.2018 lausuntopyynnön hallituksen esitysluonnoksesta laeiksi varojen arvostamisesta verotuksessa annetun lain, kiinteistöverolain sekä verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain 6 §:n muuttamisesta. Esitysluonnoksessa ehdotetuissa muutoksissa otetaan kantaa vain arvostamisperusteiden muuttamiseen. Ehdotetuilla muutoksilla ei pyritä vaikuttamaan kiinteistöverotuksen painoarvoon. Mahdolliset vaihteluvälien muutokset sisältyvät eri esityksiin. (HE luonnos VM115:00/2018. 2.) Hallituksen esitysluonnokseen kiinteistöverouudistuksesta on saapunut määräaikaan mennessä 38 lausuntoa, joista valtaosassa kannatetaan ylipäätään arvostamisjärjestelmän uudistamista. Hallituksen esitys asiasta on tarkoitus antaa keväällä 2020 ja uudistusta tavoitellaan käyttöönotettavaksi vuonna 2022.

## **5.1 Rakennusten arvostamisjärjestelmän uudistus**

Rakennusten arvostamisjärjestelmän uudistamishankkeen tarkoituksena on saada aikaan eri rakennustyypeille keskimääräisen rakentamiskustannuksen yksikköarvon tuottava rakennusluokitusjärjestelmä. Uusi rakennusten arvostamisjärjestelmä huomioi maantieteellisen alueen, rakennustyyppin sekä rakennuksen iän ja koon verotusarvon laskemisessa. Myös uudet rakennustyyppit on huomioitu järjestelmässä. Rakennusten arvostamisjärjestelmän uudistamishankkeesta vastaa Tilastokeskus. (Valtiovarainministeriö, 2012.)

P. Paavilaisen (kiinteistöveroseminaari, 14.12.2018) mukaan Tilastokeskus kehittää uuden rakennusluokitusjärjestelmän sekä päivittää yksikköhinta-aineiston, jossa jokaiselle uudistetun rakennusluokituksen rakennustypille määritellään verotukseen soveltuva yksikköhinta (neliö/kuutio). Näin ollen uusi hinnoittelujärjestelmä muodostuu rakennusluokituksesta, rakennusten rekisteritiedoista sekä luokkakohtaisesti estimoiduista rakennuskustannusten yksikköhinnoista. Rakennusluokituksessa rakennukset luokitellaan rakennuksen pääasiallisen käyttötarkoituksen mukaan.

Uusi nykypäivän rakentamista vastaava ja aiempaa kattavampi rakennusluokitin on jo valmistunut ja julkaistu Tilastokeskuksen sivuilla. Luokittelussa jokaiselle luokalle on määritelty edustava rakennus, jossa tilat ja tilavaatimukset vastaavat käyttötarkoitukseluokan ominaispiirteitä (Tilastokeskus, 2018, 11). Rakennukset hinnoitellaan eli jokaiselle edustavalle rakennukselle muodostetaan estimaattiarvo eli tyypillinen arvo. Rakennusluokituksessa on 15 kaksinumerotason pääluokkaa, 38 kolminumerotason luokkaa ja 99 nelinumerotason luokkaa. Rakennusluokittimella on useita käyttökohteita, joista yksi on uudisrakentamisen volyyymi-indeksi. (Tilastokeskus, 2018, 8–9.) P. Paavilaisen (kiinteistöveroseminaari, 14.12.2018) mukaan volyyymi-indeksiä käytetään hinnoittelujärjestelmässä rakennusten verotusarvojen estimoinnissa. Hinnoittelujärjestelmän avulla hinnoitellaan koko Suomen 2,3 miljoonan rakennuksen kanta tehokkaasti massamenettelyllä.

Uusi rakennusten arvostamisjärjestelmä eroaisi nykyisestä siten, että nykyjärjestelmän jälleenhankinta-arvot korvattaisiin rakennustyyppikohtaisella perusarvolla. Tämä perusarvo tulisi olemaan 70 prosenttia käyttötarkoitukseluokaltaan samanlaisten rakentamismääräysten ja –käytäntöjen mukaisista aluekohtaisista keskimääräisistä rakentamiskustannuksista. Aluekohtaiseksi hinnat saadaan ottamalla käyttöön kuntakohtaiset sijaintikertoimet, joita kaavaillaan välille 0,79 ja 1. Eri luokkia tulisi olemaan kuusi ja jokainen kunta kuuluisi johonkin luokkaan alueellisten rakentamiskustannusten hinnan perusteella. Näin ollen rakentamiskustannusten alueelliset erot vaikuttaisi rakennusten verotusarvoon. (HE luonnos VM115:00/2018, 25–28).

Jatkossa käytetyllä rakennusmateriaalilla ei olisi merkitystä ikäalennuksen vuosittaiseen määrään, vaan ikäalennuksen määrä olisi kaikilla 1,25 prosenttia. Ikäalennusten enimmäismäärä säilyisi ennallaan. Rakennuksiin tehdyillä perusparannuksilla ja huomattavilla kunnossapitotöillä ei olisi jatkossa vaikutusta ikäalennusten määrään. Maa- ja metsätalouden tuotantorakennukset arvostettaisiin edellä mainitulla tavalla nykyjärjestelmässä olevan arvostamismenetelmän sijaan, jossa verotusarvona käytetään tuloverotuksessa poistamatonta hankintahintaa. (HE luonnos VM115:00/2018, 28–31.)

Rakennusluokille estimoidaan omat yksikköhinnat siitä syystä, että A. Pennasen (kiinteistöveroseminaari, 14.12.2018) mukaan rakennusten kustannuserot voivat poiketa todella paljon riippuen rakennuksesta. Kustannuseroihin vaikuttavat rakennuksen palvelukyky, tapa suunnitella, rakennuspaikan olosuhteet ja suhdannevaihtelut, joista suurimpana vaikuttajana on rakennuksen palvelukyky. Esimerkiksi leikkaussalin rakentamiskustannukset ovat moninkertaiset varastoon verrattuna, sillä leikkaussalin ilmassa ei saa olla tulehduksia aiheuttavia bakteereja, leikkaukset vaativat voimakasta valaistusta, instrumenttien on jatkettava toimintaa sähkökatkostenkin aikana ja äänieristykselle on omat laatuvaatimukset.

## **5.2 Maapohjien arvostamisjärjestelmän uudistus**

Maapohjan arvostamisjärjestelmän uudistamishankkeen tarkoituksena on saada aikaan koko maan kattava hintavyöhykekartta, jonka perusteella maapohjan verotusarvo määritetään. Uusi hintavyöhykekartta rakennettaisiin markkinahintojen eli toteutuneiden kiinteistöjen ja osin myös asuntojen kauppahintatietojen perusteella. Jatkossa vyöhykekarttaa päivitetään hintojen kehittyessä vuosittain. Verotusarvojen määräytymisperusteiden on tarkoitus tulla kaikkien nähtävillä kiinteistöveron oikeudenmukaisuutta ja läpinäkyvyyttä parantamaan (Valtiovarainministeriö, 2012). Hinnoittelujärjestelmän halutaan olevan selkeä, ymmärrettävä, ajantasainen, läpinäkyvä ja käytännön verotukseen soveltuva. Myös järjestelmän kustannustehokkaaseen ylläpito- ja päivittämismahdollisuuteen kiinnitetään huomiota. Maapohjien arvostamisjärjestelmän uudistamishankkeesta vastaa Maanmittauslaitos. (Peltola 2015, 6.)

Hintavyöhykekarttoihin perustuva menetelmä on tarkempi ja tehokkaampi muihin menetelmiin verrattuna, koska menetelmässä sovelletaan harkintaa. Lisäksi menetelmä on verovelvollisten helposti ymmärrettävissä. Näiden seikkojen vuoksi on tarkoituksenmukaista, että tonttien arvostus perustuu jatkossakin hintavyöhykekarttoihin. Maapohjien arvostamisperiaatetta ei ole tarpeen muuttaa, mutta maapohjien arviointi tulee päivittää sellaiseksi, että se vastaa vallitsevaa hintatasoa ja heijastaa suhteellisia hintaeroja. Kiinteistöjen arvostamisjärjestelmää uudistetaan niin, että erot suhteellisissa verotusarvoissa kunnan sisällä eri alueiden välillä sekä alueiden sisällä eri tonttien välillä pienenisivät. Tätä varten maapohjien

arvot pitää selvittää paremmin. Sitä vastoin kuntien väliset erot suhteellisissa verotusarvoissa eivät ole niin suuria, että ne vaatisivat välttämättömästi kehittämistoimia. Kuitenkin maapohjien arvojen paremmalla selvittämisellä samalla kuntien väliset erot suhteellisissa verotusarvoissa pienenevät. (Peltola, 2014, 51.)

Uuden maapohjien arvostamisjärjestelmän pohjana käytetään vanhaa järjestelmää ja alueellinen hintojen yhtenäisyys säilyy. Nykyjärjestelmään verrattuna kiinteistöverouudistuksessa merkittävimmät muutokset ovat asuntohintojen hyödyntäminen maapohjan aluehintojen muodostamisessa, hintasuhteiden selvittäminen pidemmän aikavälin kauppahintatiedoilla, hintatiedon järjestelmällinen ja läpinäkyvä hyödyntäminen sekä hintaindeksien käyttö. Jatkossa yksittäisen kiinteistön verotusarvon muodostuminen voidaan selvittää helpommin menetelmän huolellisen dokumentoinnin myötä. (Peltola, 2015, 52.)

A. Kreivin (kiinteistöveroseminaari, 14.12.2018) mukaan uuden aluehintakartan hintavyöhykkeet muodostetaan käytännössä hintapisteiden, mikroalueiden ja muodostajien avulla. Hintapisteellä tarkoitetaan toteutuneita tontti-, omakotitalo- ja asuinhuoneistokauppoja. Jotta hintapiste kuvaisi mahdollisimman hyvin vakiotonttia, ne laatuvaakioidaan eli hinnassa huomioidaan kaupan ajankohta, poistetaan rakennuksen arvo sekä vakioidaan ranta sekä tontin koko pois. Hinta-pisteiden avulla muodostuu mikroalueet, joita rajaavat vesistöt, tiestöt ja rautatiet. Mikroalueille lasketaan alueella sijaitsevista hintapisteistä mediaanit, josta muodostuu hintaluokka kyseiselle mikroalueelle. Seitsemän muodostajaa tutkivat mikroalueita ja manuaalisesti yhdistelevät ja jakavat alueita tarvittaessa. He käyvät läpi mikroalueiden loogisuutta, hinta-pisteiden riittävyttä alueen hinta-alueen muodostamiseen sekä hintojen suhteiden oikeellisuutta. Karttatarkastelun, arvioiden ja ilmakuvioiden avulla muodostajat muodostavat lopulliset hinta-alueet. Haasteena hinta-alueiden muodostamisessa on Suomen rantojen heterogeisuus. Rannat on tarkoitus ottaa huomioon joko omarantaisten tonttien rantakertoimella eli rantatontit olisivat osa suurempaa hinta-aluetta mutta ranta saisi oman arviota nostattavan kertoimen tai ranta-alueille muodostetaan oma alue ilman kerrointa.

Suomessa on 3016 kappaletta postinumeroalueita. Yhdellä postinumeroalueella on 300 – 10 000 asukasta ja 100 – 2 000 kiinteistöä. Yleensä suuren asukasmäärän

omaavalla postinumeroalueella on vähemmän kiinteistöjä ja pienen asukasmäärän omaavalla on enemmän kiinteistöjä. Kiinteistöjen arvostuksen kannalta yksi postinumeroalue on yleensä homogeeninen; alueella sijaitsevat kiinteistöt ovat tyypiltään aika samanlaisia ja kysyntä alueen sisällä on aika tasaista. (Peltola 2015, 25.) Eri alueilla on kuitenkin tiettyjä ominaispiirteitä, joiden vuoksi yhden menetelmän käyttäminen koko aluehintakartan muodostamisen pohjana ei ole mielekäästä, vaan maapohjan verotusarvon laskentaan on kehitetty kolme erilaisiin tilanteisiin sopivaa menetelmää.

Kaikki kolme menetelmää pohjautuvat suurten kiinteistöjoukkojen rajaamiseen yhtenäisen hinnan mukaan ja näillä joukoilla tullaan käyttämään samaa yksikköhintaa verotusarvon muodostamisessa. Ensimmäinen menetelmä perustuu asuntokauppoihin, jotka on tehty verotettavaa tonttia lähinnä. Toinen menetelmä perustuu tonttikauppoihin, jotka on tehty verotettavaa tonttia lähinnä. Kolmas menetelmä perustuu postinumeroalueen tonttien keskihintoihin. Menetelmistä toinen on päämenetelmä, jota tullaan soveltamaan valtaosaan veropohjaa. Mikäli alueella on tehty riittävästi tonttikauppoja, on päämenetelmä käyttökelpoinen ja sitä käytetään verotusarvon laskentaan. (Peltola, 2015, 20.) Aluehinnan vähimmäismäärä (1 euro/neliometri) ei jatkossa olisi käytössä (HE luonnos VM115:00/2018, 32). Varovaisuusperiaate huomioiden markkinahintojen perusteella muodostettavien aluehintojen arvostustaso laskettaisiin aiemmasta 75 prosentista 70 prosenttiin (HE luonnos VM115:00/2018, 33).

Ensimmäistä eli asuntojen kauppahintoihin perustuvaa menetelmää sovelletaan isojen kaupunkien keskustoissa ja muilla täyteen rakennetuilla alueilla. Näillä alueilla tonttikauppoja ei ole tarpeeksi, joten maapohjia ei voi arvostaa tonttikauppoihin perustuvalla menetelmällä. Näiden alueiden osuus kaikista asuinkiinteistöistä on vain yhdestä kahteen prosenttiin, mutta niiden osuus asuinkiinteistöjen maapohjien verotusarvoista on 15–30 prosenttia. Menetelmän käyttämiseksi alueen asuntokauppojen määrä on oltava sadasta tuhanteen kertaa suurempi kuin tonttikauppojen. Yleensä asunnon hinnan kasvaessa maapohjat kallistuvat ja maapohjan osuus asunnon hinnasta kasvaa ja muutokset asuntojen hinnoissa aiheuttaa muutoksia tonttihintoihin noin vuoden viipeellä. Tämän vuoksi

asuntojen hintoja on mahdollista jossain määrin käyttää ennustimeen tavoin tonttihintojen kehitykselle. (Peltola 2015, 34–35.)

Asuntojen kauppahintoihin perustuvan menetelmän käyttökelpoisuuden varmistamiseksi Peltola (2015, 35–48) tutki asunnon ja maapohjan välistä yhteyttä sekä testasi yhteyden voimakkuutta. Mallinnuksien avulla saatiin selville, että asuntojen ja tonttien hintojen välillä on melko voimakas ja vakaa suhde. Tontin hinnan havaittiin korreloivan asunnon hintaan, mutta ei täydellisesti. Tämän vuoksi menetelmää voidaan käyttää vain paikkakuntaakohtaisesti. Yhteyden voimakkuutta testaavan mallinnuksen sekä varovaisuusperiaatteen perusteella päästiin johtopäätökseen, että tuotantoon otettavassa menetelmässä asuntojen hintatason kertoimena tulee käyttää ykköstä eli muutokset asuntohinnoissa ovat suhteellisesti saman suuruisia kuin muutokset tonttihinnoissa.

Päämenetelmässä aluehinnat muodostetaan lähimpien tonttikauppojen avulla. Valtaosalle maapohjista aluehinnat saadaan laskettua tällä menetelmällä. Päämenetelmää käytetään alueisiin, joiden ympäriltä 500 metrin etäisyydeltä on löydettävissä vähintään viisi vertailukauppaa ja asuntokauppojen määrä ei ole suurta. Valtaosalle maapohjista aluehinnat saadaan laskettua tällä menetelmällä. Menetelmässä sopivalle joukolle (3–9 vertailukauppaa) lähimpiä tonttikauppoja lasketaan spatiaalinen liukuva keskiarvo, josta saadaan lähtökohtainen edotus hinta-alueille. Muodostajat arvioivat ja tulkitsevat keskiarvojen perusteella muodostuneita alueita ja niiden sopivuutta hinta-alueiksi sellaisenaan. He tutkivat alueiden loogisuutta ja tekevät korjauksia rajoihin manuaalisesti muun muassa vesistöjen ja pääteiden läheisyydet huomioiden. (Peltola 2015, 29–31.)

Mikrosijaintitekijöiden, kuten vesistöjen ja pääteiden läheisyys huomioidaan päämenetelmässä kertoimia käyttämällä. Kertoimen käytössä haasteena on se, että esimerkiksi vesistö vaikuttaa maapohjan arvoon enemmän Etelä-Suomessa verrattuna Pohjois-Suomeen ja päätien vaikutus maapohjan arvoon Etelä-Suomen vilkkaan liikennöinnin lähistöllä negatiivisesti ja Pohjois-Suomen haja-asutusalueilla jopa positiivisesti. Asema-kaavan alueen rajan suositellaan olevan samalla hinta-alueen raja. Liukuvan keskiarvon laskennan ja mikrosijaintitekijöistä johtuvien korjausten jälkeen muodostuneiden hinta-alueiden kaikista alueella sijaitsevista

tonteista laskentaan keskiarvo eli aluehinta. Tarvittaessa aluehintaa alennetaan sopivaa kerrointa käyttäen varovaisuusperiaatetta noudattaen. Näin ollen lopullinen aluehinta muodostuu kaksinkertaisesta keskiarvosta ja menetelmän tuloksena syntyneet hintatasot ovat yksinkertaisesti alueella sijaitsevien kaikkien kiinteistöjen hintojen keskiarvo. (Peltola 2015, 32–33.)

Päämenetelmän kehittämisprosessissa tärkeää on tunnistaa kunnan kallein hintataso, sillä kalleimman hintatason tarkkuus asettaa ylärajan kaikille aluehinnoille ja näin ollen tarkkuus muodostuu arvioinnin tarkkuudeksi koko asteikolla. Tason tarkkuus on hankala määrittää tonttikauppojen vähäisyyden tai niiden epäedustavuutensa vuoksi. Siksi kalleimman hintatason alueen kauppojen edustavuutta on tarkasteltava tarvittaessa sellaisen kiinteistöarvioinnin ammattilaisen kanssa, joka tuntee alueen. (Peltola 2015, 32.)

Tonttikauppojen niukkuuden vuoksi arviolta yli 2/3:lla Suomen pinta-alasta, mutta vain noin 10–20 prosentilla veropohjasta joudutaan käyttämään postinumeroalueen tonttien keskihintoihin perustuvaa menetelmää. Näitä alueita voitaisiin kutsua reuna-alueiksi, joilla maapohja ei ole kallista, kaupat ovat kaukana toisistaan, kauppota on melko vähän ja hintamaisema on sekava. Postinumeroalueen keskihintoihin perustuvassa menetelmässä kaikille postinumeroalueille lasketaan maankäyttölajikohtaiset keskihinnat ja keskihintojen hajonta. Kaupan ajankohdan ja kohteen pinta-alan vaikutus vakioidaan laskennassa. Kauppahintojen hajonnan osoittautuessa valituilla postinumeroalueilla liian suureksi siirrytään käyttämään spatiaalisen keskihinnan menetelmää. Mikäli tuloksena on edelleen sekava ja vaikeasti perusteltavissa oleva hintamaisema, tyydytään käyttämään postinumeroalueen keskihintaan perustuvaa aluehintaa arvostamisessa. Vaikka postinumeroalueisiin perustuva menetelmä on suhteellisen karkea, se on yleensä riittävä alueille, joilla maapohjien hinnat ovat alhaisia. (Peltola, 2015, 25–26.)

Jotta uusi maapohjien hintakartta sopii verotusarvojen perusteeksi pitkällä tähtäimellä, on aluehintoja ylläpidettävä ja päivitettävä jatkuvasti. Muutokset kiinteistöjen markkina-arvoissa voidaan huomioida tietyin määrävuosin aluehintakartassa ja määrävuosien välillä aluehintoja voidaan ylläpitää indeksikorjausten avulla. (Peltola, 2015, 6.) Yli kymmenen vuoden

määrävuosittainen päivittäminen voi olla liian pitkä, mutta viisi vuotta voisi olla sopiva aikaväli aluehintojen päivittämiselle etenkin niillä alueilla tai niinä aikoina, jolloin aluehinnoissa tapahtuu voimakasta kehitystä suuntaan tai toiseen. Vakaan hintatason alueilla tai taloudellisesti vakaina aikoina päivityksen aikaväliä voisi pidentää kymmeneen vuoteen. Päivitysten aikavälin sopiva pituus on riippuvainen myös siitä, kuinka sopiva hintaindeksi välivuosien muutoksiin on käytettävissä. Välivuosien päivitysten tekemiseen sopivia hintaindeksejä on Tilastokeskuksen asuntojen hintaindeksi ja Maanmittauslaitoksen tonttien hintaindeksi. (Peltola, 2015, 47–48.)

A. Kreivin (kiinteistöveroseminaari 14.12.2018) mukaan hinta-alueiden muodostamisesta on tehty kokeilu seitsemälle kunnalle, joita olivat Hyvinkää, Lahti, Helsinki, Kuopio, Sotkamo, Kajaani ja Kitee. Kokeilun perusteella prosessi vaikuttaisi toimivan riittävän hyvin massamenettelyyn sovellettavaksi. Kritiikkiä tuli lähinnä rantoihin liittyvistä ongelmista. Lisäksi rakennettujen vuokratonttien luovutukset eivät vastaa välttämättä markkinahintaa, kun koko luovutushinnasta vähennetään rakennuksen osuus. Ongelmakohdat pyritään tunnistamaan hinta-alueiden muodostamisessa parhaan mukaan. Toisaalta mikro-alueisiin perustuva menetelmä voi olla liian karkea suurimpien kaupunkien (esimerkiksi Helsingin) hinta-alueiden muodostamiseen, sillä pienellä alueella voi olla suuriakin vaihteluita hinnoissa. Menetelmää kehitetään Maanmittauslaitoksessa ja hinta-alueiden muodostumisen laatua tarkkaillaan sisäisesti.

Uuden aluehintakartan ja sen sisään rakennettujen arvostamismenetelmien myötä maapohjien arvostamistarkkuus tulee paranemaan ja maapohjien verotusarvot saadaan lähemmäs nykyistä hintatasoa. Suhteellista verotusarvoa (maapohjan verotusarvo/tontin käypä arvo) mittarina käyttäen maapohjien suhteelliset verotusarvot nousevat jonkin verran. Myös suhteellisten verotusarvojen hajonta pienenee, jonka vuoksi verotuksen tasapuolisuus lisääntyy. (Peltola, 2015, 54.)



### 5.3 Kiinteistöverouudistuksen vaikutukset

Kuten edellisessä luvussa on todettu, kiinteistöverouudistuksen tarkoituksena ei ole vaikuttaa kiinteistöverokertymään. Kiinteistön arvostamismenetelmän uudistamisen vaikutusarviointien mahdollistamiseksi on tehtävä laskentaoletus, jonka mukaan kunnat asettavat uudet veroprosentit tuottoneutraalisti. Tuottoneutraalin oletuksen vallitessa kiinteistöverotusarvojen noustessa uusien veroprosenttien täytyy pienentyä juuri sen verran, että verokertymä ei muutu. (HE luonnos VM115:00/2018, 42.)

Mikäli kiinteistöverouudistus toteutetaan tämänhetkisten suunnitelmien mukaan, yleisesti ottaen suhteellisia muutoksia tulee selvimmän maapohjien verotusarvoihin eri kunnissa ja kuntien eri alueilla. Samoin rakennusten verotusarvoihin tulee rakennustyyppistä riippuvia suhteellisia muutoksia. Tuottoneutraalilla oletuksella kiinteistöverorasitus siirtyisi osittain suhteellisesti vähäisen tai negatiivisen muutoksen kohtaavilta kiinteistöiltä sellaisille kiinteistöille, joiden verotusarvo nousee suhteellisesti enemmän. Alueellisen rakennuskustannusten sijaintikertoimen huomioiminen rakennusten verotusarvossa aiheuttaisi muutoksia kuntien keskinäisissä veropohjaosuuksissa. Saman kunnan alueen kiinteistöjen omistajien verorasituksen jakautuminen ei muutu, sillä sijaintikerroin on sama yhden kunnan alueella kaikilla rakennustyypeillä. (HE luonnos VM115:00/2018, 42–43.)

Asuinrakennusten vaikutusarviointi on tehty runsaan 470 000 asuinrakennuksen satunnaisotannalla Verohallinnon vuoden 2017 kiinteistöverotiedoista. Arvioinnin mukaan kiinteistöverouudistusten taloudelliset vaikutukset kotitalouksiin riippuu pitkälti siitä, kuinka paljon asuinkiinteistöjen verotusarvot tulevat muuttumaan suhteellisesti. Tuottoneutraalin oletuksen vallitessa asuinrakennusten kiinteistöverorasitus jakautuisi hieman uudella tavalla riippuen nykyisestä kiinteistön perusarvon tasosta verrattuna keskimääräiseen perusarvoon. Keskimääräistä matalamman verotusarvon soveltamisesta hyötyneiden rakennusten kiinteistövero nousisi ja keskimääräistä korkeampaa verotusarvoa soveltamisesta kärsineiden rakennusten kiinteistövero laskisi. (HE luonnos VM115:00/2018, 43.)

Maksuunpantavan kiinteistöveron muutokset olisivat aika maltillisia kotitalouksille. Asuinrakennusten kiinteistövero nousisi 100 kerrosneliometriä kohden yli 50 euroa

noin 12 prosentissa ja yli 100 euroa alle 0,7 prosentissa. Asuinkerrostalojen kohdalla vain muutamien rakennusten kohdalla veron nousu olisi yli 50 euroa. Eniten kiinteistövero nousisi rakennuksilla, joista poistuu kellarin verotusarvoa alentava vaikutus. Toiseksi eniten vero nousisi suurilla uusilla rakennuksilla, kun ikäalennukset eivät ole ehtineet vielä vaikuttaa juuri arvoon ja pinta-alaan perustuvan alennuksen vaikutus poistuu. Vero pienenee selvemmin suuremmassa osassa kerrostaloja kuin pientaloissa. Tämä johtuu siitä, kerrostalot ovat useammin kivitaloja pientaloihin verrattuna ja kivitalojen vuosittainen ikäalennus nousisi uudistuksessa 1,25 prosenttiin. Lisäksi ikäalennuksiin vaikuttavia peruskorjauksia on tehty suuremmassa osassa kerrostaloissa asuinpientaloihin verrattuna ja peruskorjausten ikäalennuksia alentava vaikutus poistuisi. Kokonaisuudessaan asuinpientalojen verotus kevenisi 18 prosentissa tapauksista ja kerrostalojen 95 prosentilla. Tämä tarkoittaa sitä, että suuressa kuvassa verorasitus siirtyy osittain asuinkerrostaloilta asuinpientaloille. (HE luonnos VM115:00/2018, 45–46.)

Hyvinkään asuinpientalotonteille tehdyn aluehintojen koelaskennan mukaan lähes 98 prosentissa tonteista veron määrä oli 50–175 euroa rakennusoikeuden sataa kerrosneliometriä kohden vuonna 2018. Joitakin vaihteluvälistä poikkeavia arvoja löytyy. Uudistuksen jälkeen veron määrä olisi 74–186 euroa. Näin ollen joidenkin tonttien veron määrä nousisi 74 euron alarajaan ja joidenkin tonttien veron määrä laskisi 186 euron ylärajaan. Aivan tarkkoja vaikutusarvioita ei ole mahdollista tehdä, mutta suurimmassa osassa tonteissa kiinteistöveron muutoksien oletetaan olevan enimmillään muutamia kymmeniä euroja. (HE luonnos VM115:00/2018, 49.)

Kiinteistöverouudistuksen myötä maapohjien aluehinnat olisivat kaikkien nähtävillä Verohallinnon sähköisessä karttapalvelussa, rakennustyypikohtaiset rakentamiskustannukset olisivat nähtävissä Tilastokeskuksen sivulla ja uusi rakennusluokitin auttaisi rakennusluokan määrittelyssä. Kun rakennusten ja maapohjien määräytymisperusteet ovat kaikkien nähtävillä, arvostamisperusteiden avoimuus lisääntyisi. Rakennusten kiinteistöveron painopisteen siirtyminen kerrostaloilta pientaloille saattaisi vähentää paineita nostaa vuokra-asuntojen vuokria, vaikkakin kiinteistöveron ja vuokrien välinen riippuvuus on kiistanalainen. (HE luonnos VM115:00/2018, 49.)

## 6 YHTEENVETO

Verotuksen tärkein tehtävä on saada kerättyä varat julkisen sektorin toimintaan. Valtion velkaantumisen ja väestön ikääntymisen myötä tehtävän merkitys on kasvamassa. Verojärjestelmää uudistettaessa pelkän fiskaalisen tavoitteen toteutumisen varmistaminen ei ole pitkälle kantavaa veropolitiikkaa. Uudistamisella on vaikutuksia todennäköisesti pitkälle tulevaisuuteen. Kiinteistövero neutraalina ja vakaana verona on ehkä löytämässä fiskaalisen veron aseman Suomen verojärjestelmässä. Painoarvoa täytyy antaa fiskaalisen tavoitteen toteutumisen tarkastelun ohella sille, että uudistus täyttäisi mahdollisimman hyvin hyvän verojärjestelmän tunnusmerkit. Tutkimuksen toisessa kappaleessa tuotiin esille kolme määritelmää hyvästä verojärjestelmästä. Määritelmistä pystymme päättämään vähintään sen, että hyvän verojärjestelmän on fiskaalisen tavoitteen toteutumisen lisäksi oltava mahdollisimman oikeudenmukainen verorasituksen jakautumisen suhteen.

Kiinteistöverouudistuksen tavoitteena ei ole varsinaisesti vaikuttaa kiinteistöveron määrään, mutta todennäköisesti kiinteistöverotuksen painoarvoa tullaan kasvattamaan tulevaisuudessa Suomen verojärjestelmässä. Ennustetta kiinteistöveron painoarvon kasvamiselle tukee se, että yhdeksi lähtökohdaksi kiinteistöveron kehittämishankkeelle hallituksen esitysluonnoksessa on mainittu kiinteistöveron osuuden kasvattaminen kuntien verotuloista. Toisekseen kiinteistöverolla on Suomessa kansainvälisesti vertailtuna melko pieni osuus kuntien verotuloista ja useat talousjärjestöt ovat suositelleet kiinteistöveron osuuden kasvattamista kiinteistöveron hyvien ominaispiirteiden perusteella. Maissa, joissa kiinteistöverotuksen merkitys on verrattain pieni, voi esiintyä jopa paineita kiinteistöveron kiristämiseen. Kansainvälisestä näkökulmasta tarkasteltuna Suomen kiinteistöveron osuuden kasvattaminen paikallistason tulolähteenä kiinteistöverouudistuksen yhteydessä harmonisoisi samalla kansainvälistä verotusta (Arhippainen & Pyykkönen, 2000, 18). Myös laman aikana tai työttömyyden lisääntyessä kiinteistöverotuksen kiristämistä tai kiinteistöveropohjan laajentamista voidaan käyttää yhtenä keinona kuntatalouksien parantamiseen, vaikka kiinteistöveron nostaminen tai veropohjan laajentaminen ei ongelmatonta olekaan.

Kiinteistöveron painoarvoa voi kasvattaa usealla tavalla. Helpoin tapa painoarvon kasvattamiselle kuntien tulolähteenä on kiinteistöveroprosenttien korottaminen, josta viime vuosikymmenen aikainen maksuunpannun kiinteistöveron kaksinkertaistuminen osin johtuu. Tässä kohtaa aiemmin esitellyt Peltolan (2014) kiinteistöjen arvostamisperusteiden kehittämistarpeista saadut tutkimustulokset on syytä palauttaa mieleen. Tulosten mukaan kiinteistöjen arvostamisperusteet ovat osittain vanhentuneita. Suhteellinen verotusarvo ja efektiivinen veroaste vaihtelevat suuresti niin kuntien välillä kuin sisälläkin, joka aiheuttaa epäoikeudenmukaisuutta verorasituksen jakautumisessa. Kiinteistöveroprosenttien korottamisen jatkaminen tulevina vuosina pahentaisi tätä oikeudenmukaisuusongelmaa. Siksi veroprosenttien korottaminen ei enää ole riittävä tai edes suositeltava toimenpide vastaamaan kiinteistöveron korottamisesta aiheutuvia paineita.

Toisena vaihtoehtona kiinteistöveron painoarvon kasvattamiselle on kiinteistöveron veropohjan laajentaminen esimerkiksi verovapaisiin maa- ja metsätalousmaihin. Horisontaalisesta oikeudenmukaisuuden näkökulmasta tarkasteltuna toimenpide olisi suotavaa, sillä horisontaalisen oikeudenmukaisuuden valossa verovapaita alueita tulisi välttää tiiviin veropohjan toteuttamiseksi. Veropohjan laajentuminen tukisi samalla verotuksen fiskaalisen tavoitteen toteutumista. Edelleen nykyjärjestelmässä olevat arvostamisongelmat pysyisivät ennallaan. On todennäköistä, että maa- ja metsätalousmaiden verotusarvot eivät ole pysyneet mukana hintakehityksessä. Arvostamisongelmat olisivat valmiita laajenemaan veropohjan mukana. Tämän vuoksi veropohjan laajentamista ei voi nähdä oikeudenmukaisena keinona kiinteistöveron painoarvon kasvattamiselle tässä kohtaa tai tulevaisuudessa ennen arvostamisjärjestelmän kokonaisvaltaisen uudistuksen toteuttamista. Kiinteistöverotuksen fiskaalisen tavoitteen nousupaineeseen valmistautuminen on aloitettava kiinteistöjen arvostamisjärjestelmän uusimisesta.

Kun kiinteistövero otettiin käyttöön Suomessa vuonna 1993, perustana veron määräämiselle oli kiinteistön ominaisuuksiin pohjautuva arvo. Kiinteistön verotusarvon perustamista käypään arvoon voitaneen pitää edelleen tarkoituksenmukaisena lähtökohtana verotusarvojen muodostamiselle, sillä lähtökohta antaa oikean suunnan vertikaalisesti oikeudenmukaisen arvostamisjärjestelmän muodostumiselle. Uuden kiinteistöverotusjärjestelmän pitäisi

olla sellainen, jonka avulla verotuksen fiskaalinen tavoite saadaan täytettyä. Fiskaalista tavoitetta ei voi asettaa liian suureksi tai pieneksi. Kiinteistöveron pohjana olevien verotusarvojen pitää kuvata mahdollisimman hyvin kiinteistön arvoa. Sekä maapohjien että rakennusten kohdalla on huomioita alueelliset erot. Rakennusten kohdalla on otettava huomioon nykyiset rakennusstandardit ja rakennustekniikka. Ikäalennusten suuruus täytyy saada vastaamaan paremmin rakennusten todellista kulumista tilanteessa, jossa rakennuksen hoito- ja kunnossapito on tehty normaalisti. Koska jokaisen kiinteistön verotusarvon tarkastelemiseen ei voida käyttää aikaa joka vuosi, kiinteistöverotuksen arvostaminen on toteutettava massamenettelyllä. Maapohjien ja rakennusten arvostamismenetelmien täytyy olla sovellettavissa suurimpaan osaan kiinteistöistä arvostamisen perusteina. Jotta verotusarvot eivät muodostu missään kiinteistöissä liian suuriksi, arvostamisessa on sovellettava varovaisuusperiaatetta. Kiinteistöjen hintojen muutokset eivät saa horjuttaa arvostamista vaan verotusarvojen on pysyttävä mukana markkinahintojen muutoksissa.

Teoriaosuudessa esitellyn Rawlsin oikeudenmukaisuusteorian mukaan oikeat valinnat oikeudenmukaisuuden toteutumiseksi yhteiskunnassa tulevat tehdyksi tietämättömyyden verhon takaa. Teorian mukaan valituksi tulevien periaatteiden eli tasa-arvoinen oikeus perusvapauksiin sekä epäoikeudenmukaisuuden salliminen enintään vähempiosaisten hyödyksi vaikuttaisivat oikeudenmukaisen kiinteistöverotuksen toteutumisen kannalta sopivilta periaatteilta. Teoria on kuitenkin hieman hankalasti käytäntöön sovellettavissa. Tosielämässä kiinteistöverouudistuksen taustalla työskentelevät ovat syntyneet tiettyyn asemaan yhteiskunnassa ja ympäristö on vaikuttanut heidän ajatuksiinsa oikeidenmukaisuuden toteutumisesta. Siksi kiinteistöverouudistuksen taustalla työskentelevien ihmisten valintoihin on vaikuttamassa heidän omat kokemukset ja ajatukset, vaikka heidän ajatuksena olisikin saada aikaan kaikille hyvää oikeudenmukaisella tavalla. Siksi uudistuksen taustalla työskentelevien kannattaa pyrkiä tunnistamaan oma kokemus oikeudenmukaisuuden toteutumisesta yhteiskunnassa ja ottaa näkemys kriittisen tarkastelun alle. Kuvitteellisen tietämättömyyden verhon takaa työskenteleminen voi auttaa mahdollisimman oikeiden valintojen tunnistamisessa oikeudenmukaisuuden toteutumiseksi.

Hallituksen esitysluonnoksen sisältämän ehdotuksen mukaan maapohjien aluehinnat laskettaisiin uudelleen ja rakennuskustannusten alueelliset erot näkyisivät rakennuksen perusarvossa. Näin ollen markkinahintojen kehityksestä jälkeen jääneiden kiinteistöjen verotusarvot päivittyvät ajan tasalle ja tulisivat lähemmäksi kiinteistöjen käypiä arvoja. Kiinteistöjen suhteellisten verotusarvojen ja efektiivisten verotusarvojen vaihtelut pienenisivät. Verotusarvojen tarkkuuden parantuessa kiinteistöverorasitus siirtyisi osittain asuinkerrostaloilta pientaloille. Kiinteistöverorasitus jakautuisi verovelvollisten kesken uudella tavalla, mutta vertikaalisesti aiempaa oikeudenmukaisemmin. Maksuunpannun veron suuruus olisi aiempaa selvemmin yhteydessä verovelvollisen varallisuuteen.

Kun kiinteistöjen käyvän arvon oletetaan korreloivan verovelvollisten maksukykyisyyden kanssa, maksukykyiset verovelvolliset maksaisivat suhteessa enemmän veroja verrattuna pienempituloisiin. Kiinteistövero olisi suhteellinen vero varallisuuteen nähden. Usein arvokiinteistöjen omistajat ovat varakkaita ja he pystyvät maksamaan isomman veron, mutta kiinteistön arvo ei kuitenkaan heijasta veronmaksukykyisyyttä kaikissa tilanteissa. Esimerkiksi kasvukeskuksessa sijaitsevan vanhan kiinteistön omistavalle pienituloisen lesken voi olla haastavaa suoriutua kiinteistöveron maksusta. Rawlsin oikeudenmukaisuusteorian valossa pienituloisten huojennus kiinteistöverotuksessa ei uhkaisi oikeudenmukaisuuden toteutumista, mutta huojennusta ei ole tulossa kiinteistöverouudistuksen myötä. Ainoastaan käytettäessä varallisuutta eli kiinteistön arvoa veronmaksukykyisyyden mittarina, veronmaksukyky tulee huomioitua paremmin kiinteistöverotuksessa verotusarvojen ollessa lähempänä kiinteistöjen arvoja.

Tarkkoja laskelmia kiinteistöverouudistuksen aiheuttamista veron määrän muutoksista verovelvollisille on haastava tehdä tässä vaiheessa, sillä tonttihintakartat sekä rakennusten verotusarvojen laskentakaavojen muodostaminen ovat vielä tutkimuksen tekohetkellä kesken. Kiinteistöveron muutokset osittain asuinkerrostaloilta pientaloille ja etenkin maksettavan kiinteistöveron mahdollinen nousu tuskin tulee miellyttämään verovelvollisia. Muutoksessa pitäisi kuitenkin palauttaa mieleen se, miksi muutokseen on ryhdytty. Ensinnäkin on huomattu järjestelmässä olevan epäoikeudenmukaisuutta verovelvollisten kesken, kun suhteellisissa verotusarvoissa on ollut vaihtelua. Kiinteistövero on todella maksettu

osittain ikään kuin väärin perustein. Uudistuksessa järjestelmän perusteita pyritään korjaamaan niin, että tulevaisuudessa perusteet tuottaisivat oikeamman suuruisia verotusarvoja, verot olisivat oikean suuruisia ja verorasitus jakautuisi oikeudenmukaisesti verovelvollisten kesken. Uudistuksessa vanhat virheet pyritään korjaamaan ja muuttuneetkin kiinteistöverojen määrät kuvaavat sitä, että verotuksen oikeudenmukaisuutta on saatu paremmaksi.

Kiinteistövero on veroista ainut, joka tilitetään kokonaan kunnille. Kiinteistöveron ollessa vahvasti paikallisvero, on kiinteistöverouudistuksen fiskaalisen tavoitteen tasoa ja toteutumista syytä tarkastella kunnallistalouden näkökulmasta. Kiinteistöveron osuus kuntien verotuloista on edelleen melko pieni. Kiinteistöveron fiskaalisen tavoitteen taso riippuu kuntien menotarpeista. Koska kuntien menot voivat olla lähes rajattomat, tulopuolen täytyy asettaa rajat enimmäiskustannuksille. Mikäli kuntien tulotarpeet nousisivat esimerkiksi ikääntymisen aiheuttaman kasvavien terveyden- ja sairaanhoidon menojen vuoksi, fiskaalisesti joustavalla laajapohjaisella kiinteistöverolla on mahdollista vastata tähän tarpeeseen.

Kiinteistöverouudistuksen tarkoitus ei ole vaikuttaa kiinteistöveron määrään. Jotta kiinteistöverouudistus ei vaikuttaisi kiinteistöveron tuottoon verotusarvojen tarkentuessa käypiä arvoja lähemmäksi, kiinteistöveroprosenttien ala- ja ylärajojen olisi laskettava. Kuten aiemmin on todettu, kiinteistöveron fiskaalinen tavoite on nousupaineen alla useista syistä. Viime kädessä fiskaalisen tavoitteen taso riippuu siitä, mille tasolle vaihteluvälit asetetaan ja minkä veroprosentin kunnat valitsevat vaihteluvälin sallimien rajojen puitteissa. Vuonna 2022 käytettävät kiinteistöverojen vaihteluvälit säädetään todennäköisesti vasta sen jälkeen, kun kiinteistöverouudistuksesta on lopullisesti päätetty. Ennen sitä emme voi tietää, onko kuntien mahdollista päättää veroprosentin taso siten, että verotusarvojen nousu ei vaikuttaisi kiinteistöveron fiskaaliseen tasoon tai nousu olisi enintään samaa kymmenen vuoden historiassa nähtyä kahdesta kahdeksan prosentin luokkaa vuodessa. Luultavasti kiinteistöverotuksen taso ei ainakaan tule laskemaan yleisesti ottaen kiinteistöverouudistuksen myötä. Verotusarvojen nousu mahdollistaa kiinteistöverotuoton kasvattamisen ilman, että kunnat nostavat kiinteistöveroprosentteja. Tämän vuoksi uudistus vaikuttaa tukevan verotuksen fiskaalisen tavoitteeseen pääsemistä.

Tulevaisuudessa maapohjien arvot tulevat todennäköisesti kasvamaan suurissa kaupungeissa ja alenemaan muuttotappiokunnissa. Kiinteistöverouudistuksessa on kiinnitetty huomiota siihen, että tulevaisuuden markkina-arvoissa tapahtuvien muutoksien vaikutukset heijastuisivat verotusarvoihin. Alueiden markkinaluonteista riippuen esimerkiksi viiden tai kymmenen vuoden sykleissä tehtävät päivitykset tonttihintakartoissa pitäisivät huolen verotusarvojen ja käypien arvojen suhteesta maapohjien osalta. Väli vuosina tehtävät muutokset hoidettaisiin sopivan hintaindeksin avulla. Rakennusten osalta verotusarvojen ajantasaisuus varmistettaisiin päivittämällä arvot rakennuskustannusindeksin muutosta vastaavaksi. Näin ollen kiinteistöjen arvojen kehityksellä on aiempaa selvempi yhteys verotusarvon kehittymiseen ja ajantasaisuuteen. Kiinteistöjen arvonnousut näkyvät nopeammin kiinteistöverotusarvoissa ja kiinteistöverotuotoissa. Kiinteistöjen arvojen laskiessa myös kiinteistöverotuotot pienenevät. Verotusarvoihin vuosittain tehtävät päivitykset ehkäisevät suhteellisten ja efektiivisten verotusarvojen vaihtelun kasvamisesta ajan myötä. Näin ollen arvostamisjärjestelmästä tulee vertikaalisesti oikeudenmukaisempi myös pidemmällä aikavälillä, eikä vain kiinteistöverouudistuksen muutoksen hetkellä. Kun kiinteistöjen arvojen kehittyminen vaikuttaa nopeammin kiinteistöverotuottoon, kunnilla jää todennäköisesti vähemmän saamatta veroeuroa. Näin ollen uudistuksien myötä tehtävät päivitykset tukevat verotuksen fiskaaliseen tavoitteen toteutumista.

Peltolan (2014) tutkimuksessa on havaittu ikäalennusten enimmäismäärän oleva liian suurina, mutta ikäalennusten enimmäismäärään ei ehdoteta muutosta hallituksen esitysluonnoksessa. Peltolan tutkimustulosten mukaan asuntojen arvojen aleneminen pysähtyy rakennuksen saavuttaessa 40 vuoden iän. Ikäalennusten tarkoituksena on kuvata rakennuksen arvon alenemista silloin, kun rakennuksen sekä rakennuksen kiinteiden varusteiden ja laitteiden hoito ja kunnossapito on suoritettu normaalisti. Koska ikäalennusten määrä ei nykyisellään kuvaa rakennuksen arvon alenemistä riittävän tarkasti, ikäalennusten enimmäismäärää kannattaisi laskea. Hallituksen esityksessä (VM115:00/2018, 30) tähän epäkohtaan otetaan kantaa siten, että riittävää tutkimustietoa ei ole saatavilla ikäalennusten enimmäismäärän arvioimiseksi. Asiassa olisi tärkeää tehdä lisätutkimuksia ennen kiinteistöverouudistuksen toteuttamista. Mikäli lisätutkimusten tekeminen ei ole tässä vaiheessa mahdollista, Peltolan tekemälle tutkimukselle ikäalennuksista



rakennusten arvon alenemisen kuvaajana voisi antaa merkitystä asiassa esimerkiksi niin, että ikäalennusten enimmäismäärää pudotettaisiin varovaisuudenperiaate huomioiden 70 prosenttiin. Lisätutkimusten tekemisen jälkeen ikäalennusten enimmäismäärään tasoa voitaisiin muuttaa myös asteittain tutkimuksista saatujen tulosten perusteella. Ikäalennusten enimmäismäärä eri rakennustyypeillä pitäisi saada vastaamaan rakennusten arvon alenemista lähemmäksi tilannetta, jossa ikäalennusten verotusarvoa alentava vaikutus päättyisi rakennuksen saavuttaessa kriittisen pisteen arvon alenemisen kannalta. Myös perusparannusten huomiotta jättäminen tulevaisuudessa ikäalennusten alentajana puoltaisi ikäalennuksen enimmäismäärän korjaamista.

Toisaalta hallituksen esitysluonnoksessa (VM115:00/2018, 30) ikäalennusten enimmäismäärän ennallaan pysymistä perustellaan sillä, että ikäalennusten enimmäismäärän alentaminen 70 prosenttiin lisäisi yli 50 prosentin kasvua kiinteistöverossa enemmistölle rakennuksista, joihin sovelletaan yleistä kiinteistöveroprosenttia. Suhteellinen korotus on toki suuri, mutta voiko ikäalennusten enimmäismäärää pitää liian korkealla tasolla siitä syystä, että kiinteistövero korotus olisi tuntuva verovelvollisen näkökulmasta? Eikö ikäalennusten merkitys arvon alenemisen kuvaajana pitäisi olla sama huolimatta rakennuksen iästä? Kun osa vanhan rakennuskannan omaavista verovelvollisista hyötyvät ikäalennusten tarkoituksen näkökulmasta liian suurista ikäalennusten enimmäismäärästä, jäävät uudempien rakennusten omistajat vaille tätä hyötyä. Tämän seurauksena verovelvolliset asettuvat eriarvoiseen asemaan sen perusteella, vastaako ikäalennusten enimmäismäärä juuri heidän omistuksessa tai hallinnassa olevan rakennuksen normaalia kulumista. Liian suuret ikäalennusten enimmäismäärät johtavat todennäköisesti liian mataliin verotusarvoihin iäkkäiden rakennusten kohdalla. Tämän vuoksi epäkohta hankaloittaa verotuksen tärkeimmän tehtävän eli fiskaalisen tavoitteen toteutumista.

Arvostamislain 29 §:n käypään arvoon liittyvien lisämääritteiden tulkinnanvaraisuuden vähentäminen parantaisi osaltaan fiskaalisen tavoitteeseen pääsemistä ja oikeudenmukaisuuden toteutumista. Esimerkiksi rakennusoikeuden tulkinnanvaraisuudesta aiheutuva pääasiassa Helsingin kaupungin verotulojen menetys on ollut aika suurta ja se on asettanut veronmaksajia epätasa-arvoiseen

asemaan. Fiskaalisen tavoitteen oikeudenmukaisen toteutumisen kannalta tällaiset tilanteet eivät ole toivottavia.

Vaikka kiinteistöveron painoarvoa ei tulnaisi kasvattamaan tulevaisuudessa, jo verovelvollisten riittävä oikeudenmukainen kohtelu edellyttää arvostamisjärjestelmän uudistamista. Kiinteistöverouudistus on ajankohtaista ja tärkeää juuri nyt, koska Peltolan (2014) kiinteistöjen arvostamisperusteiden kehittämistarpeista tehdyn tutkimuksen mukaan kiinteistöjen verotusarvot eivät vastaa kiinteistöjen kauppahintoja. Kiinteistöjen verotusarvojen taso vaihtelee kuntien välillä ja jopa kuntien sisällä niin paljon, että verovelvolliset ovat eriarvoisessa asemassa kiinteistöveron maksamisen suhteen. Käytännössä kiinteistöveron suuruuden määräävät perusteet eivät ole olleet ajan tasalla vuosiin. Riippumatta siitä, millaisen oikeudenmukaisuusajattelun lävitse tarkastelemme kiinteistöverorasituksen jakautumista, kansalaiset ovat olleet epäoikeudenmukaisessa asemassa kiinteistöveron maksun suhteen. Vaikka tutkimuksessani eri oikeudenmukaisuusteorioita on avattu aika suppeasti, tuskin minkään oikeudenmukaisuusteoria sallisi verorasituksen jakautumisen nykytavalla. Suhteelliset verotusarvot ja efektiiviset veroasteet kärsivät niin suurista vaihteluista arvostamisperusteiden vanhentumisen vuoksi, että arvostamisperusteet ja verotusarvojen ajan tasalla pysyminen vaatii korjaustoimenpiteitä joka tapauksessa.

Kiinteistöveron fiskaalisen tavoitteen toteutuminen ei edellytä kiinteistöverouudistusta, mutta hallituksen esitysluonnoksessa esitetty ehdotus vaikuttaa tukevan verotuksen fiskaalisen tavoitteeseen pääsemistä. Verotuksen fiskaaliseen tavoitteeseen päästäisiin vertikaalisesti oikeudenmukaisemmin kuin ennen uudistusta. Fiskaaliseen tavoitteeseen päästäisiin vielä oikeudenmukaisemmin, jos ikäalennuksen enimmäismäärää pienennettäisiin niin, että ikäalennusten verotusarvoa pienentävä vaikutus loppuisi noin 40-50 ikävuoteen. Vaikka pienituloisille otettaisiin käyttöön huojennus kiinteistöveron maksussa, se ei Rawlsin oikeudenmukaisuusteorian valossa vaarantaisi oikeudenmukaisuuden toteutumista. Sen sijaan huojennus hankaloittaisi verotuksen fiskaaliseen tavoitteeseen pääsyä. Huojennusta ei tämän hetkisten tietojen mukaan kuitenkaan ole tulossa. Kiinteistöveron oikeudenmukaisuuden lisääntyminen vaikuttaisi luultavasti myös kansalaisten veronmaksuymönteisyyteen positiivisesti sen jälkeen, kun

kiinteistöverouudistuksesta aiheutuvat muutokset kiinteistöveron maksuissa tasaantuisivat. Veronmaksuymyönteisyyden lisääntyminen puolestaan helpottaa verotuksen fiskaaliseen tavoitteeseen pääsemistä.

Verotusjärjestelmää uudistaessa on muistettava, että oikeudenmukaisuuden toteutumisen kannalta paras ratkaisu ei välttämättä käytännössä ole kokonaisuuden kannalta paras ratkaisu. Tällainen oikeudenmukaisuuden huomioiva ratkaisu ei välttämättä tue verotuksen muita tavoitteita tai se voi vaarantaa verotuksen tehokkuutta. Esimerkiksi vaikka vähävaraisten huojennus kiinteistöverossa ei Rawlsin oikeudenmukaisuusteorian valossa vaarantaisi kiinteistöverotuksen oikeudenmukaisuuden toteutumista, sen toteuttaminen toisi mukanaan tulkinta- ja rajanveto-ongelmia, jotka lisääisivät hallinnollisia kustannuksia.

Jotta voisimme olla varmoja kiinteistön arvostamismenetelmän oikeudenmukaisuudesta, uuden kiinteistöjen arvostamismenetelmää voitaisiin testata ennen sen käyttöönottoa. Kun uudet arvostamismenetelmät ovat kaikilta osin valmiit, jatkotutkimusaiheena voisi tutkia esimerkiksi jonkun tutkimuskohteeksi sopivan alueen kohdalla sitä, väheneekö kiinteistöveron suhteellisten verotusarvojen ja efektiivisen veroasteen vaihtelu uuden arvostamisjärjestelmän myötä.

## LÄHTEET

Arhippainen, M. & Pyykkönen, P. 2000. Kiinteistövero kunnallistaloudessa. Kunnallisan kehittämissäätöön tutkimusjulkaisut, nro 26. Helsinki.

Direktiivi 2001/65/EY: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi direktiivien 78/660/EY, 83/349/EY ja 86/635/EY muuttamisesta tietynlaisten yhtiöiden sekä pankkien ja muiden rahoituslaitosten tilinpäätöksien ja konsolidoitujen tilinpäätöksien laadinnassa noudatettavien arvostussääntöjen osalta.

Haahtela, Y. 2013. Kiinteistöjen käyvän hinnan määrittäminen kiinteistöverotusta varten. Haahtela –kehitys Oy.

HE luonnos VM115:00/2018: Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi varojen arvostamisesta verotuksessa annetun lain, kiinteistöverolain sekä verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain 6 §:n muuttamisesta.

Keränen, J. (2018). Asuinkiinteistöjen kiinteistöverotuksen muutosmahdollisuudet oikeudenmukaisen verotuksen turvaamiseksi. (Opinnäytetyö, Itä-Suomen yliopisto). Haettu osoitteesta: [http://epublications.uef.fi/pub/urn\\_nbn\\_fi\\_uef-20180743/urn\\_nbn\\_fi\\_uef-20180743.pdf](http://epublications.uef.fi/pub/urn_nbn_fi_uef-20180743/urn_nbn_fi_uef-20180743.pdf).

Kiinteistöverolaki. 20.7.1992/654.

Kiinteistöveroseminaari 14.12.2018. Saatavilla: <https://mml.videosync.fi/2018-12-14-kiinteistoveroseminaari?seek=4650>. Viitattu 20.3.2019.

Korkein hallinto-oikeus. 2018:45.

Korkman, S., Lassila, J., Määttänen, N. & Valkonen, T. 2009. Kohti parempaa verotusta – Eväitä verokeskusteluun. Elinkeinoelämän Tutkimuslaitos. Helsinki. Taloustieto Oy. Saatavilla: <https://www.etla.fi/wp-content/uploads/2012/09/B237.pdf>. Viitattu 17.5.2019.

Laki varojen arvostamisesta verotuksessa. 22.12.2005/1142.

Laskelma kuntien ja kuntayhtymien tuloista vuonna 2017. (2018). Saatavilla: [https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/menot\\_ja\\_tulot%20TP2017%20%28netti%29\\_0.pdf](https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/menot_ja_tulot%20TP2017%20%28netti%29_0.pdf). Viitattu 25.3.2019.

Myrsky, M. (2013). Suomen veropolitiikka. Alma Talent Oy. Helsinki.

Määttä, K. (2007). Veropolitiikka. Teoria ja käytäntö. Edita Prima Oy. Helsinki.

Niskakangas, H. (2011). Veropolitiikka. Sanoma Pro. Helsinki.

Peltola, R. (2014). Kiinteistöjen arvostamisperusteiden kehittämistarve kiinteistöverotuksessa. Valtiovarainministeriö.

Peltola, R. (2015). Maapohjien aluehintojen arviointimenetelmän kehittäminen kiinteistöverotuksessa. Valtioneuvoston kanslia 2015.

Päivänsalo, V. & Mäkinen, J. (2009). Rawls, John. Saatavilla: <https://filosofia.fi/node/4691>. Viitattu 20.5.2019.

Rawls, J. (1971). The main idea of the theory of justice. Saatavilla: <https://www.csus.edu/indiv/c/chalmersk/econ184sp09/johnrawls.pdf>. Viitattu 20.5.2019.

Rakennusluokitus (2018). Käyttäjän käsikirja. Helsinki: Tilastokeskus.

Saxberg, L. (2012). Kiinteistöveron merkitys kunnan tulolähteenä. (Opinnäytetyö, Lahden ammattikorkeakoulu). Haettu osoitteesta: [https://www.theseus.fi/bitstream/handle/10024/13884/Saxberg\\_Laura.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://www.theseus.fi/bitstream/handle/10024/13884/Saxberg_Laura.pdf?sequence=1&isAllowed=y).

Valtiovarainministeriö (2012). Kiinteistöverouudistus. Saatavilla: <https://vm.fi/kiinteistoverouudistus>. Viitattu 5.3.2019.

Valtiovarainministeriö (2018). HE kiinteistöjen arvostamisperusteet. Saatavilla: <https://vm.fi/hanke?tunnus=VM115:00/2018>. Viitattu 9.5.2019.

Valtiovarainministeriö (2019). Talousarvioesitys 2019. Saatavilla: <http://budjetti.vm.fi/indox/sisalto.jsp?year=2019&lang=fi&maindoc=/2019/tae/hallituksenEsitys/hallituksenEsitys.xml&opennode=0:1:3:19:21>. Viitattu 21.3.2019.

Valtiovarainministeriön asetus rakennusten jälleenhankinta-arvon perusteista. 29.11.2018/1036.

VATT – työryhmä (2013). Hyvän veropolitiikan periaatteet. VATT analyysi. Edita Prima Oy. Saatavilla: <https://www.doria.fi/bitstream/handle/10024/148898/j63.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Viitattu 22.3.2019.

Verohallinto (2014). Kokonaan kiinteistöverotuksen piiriin kuuluvan kiinteistön ja maatalaan kuuluvan kiinteistön rajanvetoa. Saatavilla: <https://www.vero.fi/syventavat-vero->

[ohjeet/kannanotot/47686/kokonaan\\_kiinteistoverotuksen\\_piiriin\\_k/](#). Viitattu 13.5.2019.

Verohallinto (2018a). Kiinteistöverolain soveltamisohje. Saatavilla: <https://www.vero.fi/syventavat-vero-ohjeet/ohje-hakusivu/48453/kiinteistoverolain-soveltamisohje/>. Viitattu 6.3.2019.

Verohallinto (2018b). Verohallinnon tilastoja: Kiinteistöverotus verovuonna 2018. Saatavilla: <https://www.vero.fi/tietoa-verohallinnosta/tilastot/kiinteistoverotilastoj/verohallinnon-tilastoja-kiinteist%C3%B6verotus-verovuonna-2018/>. Viitattu 7.3.2019.

Verohallinto (2018c). Kiinteistöjen arvostaminen kiinteistöverotuksessa. Saatavilla: <https://www.vero.fi/syventavat-vero-ohjeet/ohje-hakusivu/48219/kiinteist%C3%B6jen-arvostaminen-kiinteist%C3%B6verotuksessa/#3-rakennusten-ja-rakennelmien-arvostaminen>. Viitattu 17.3.2019.

Verohallinto (2018d). Verohallinnon päätös rakennusmaan verotusarvon laskentaperusteista. Saatavilla: <https://www.vero.fi/syventavat-vero-ohjeet/paatokset/47235/verohallinnon-p%C3%A4%C3%A4t%C3%B6s--rakennusmaan-verotusarvon-laskentaperusteista/>. Viitattu 18.3.2019.

Verohallinto (2018e). Verotulojen kehitys vuonna 2018. Saatavilla: [https://www.vero.fi/tietoa-verohallinnosta/tilastot/verotulojen\\_kehity/Verotulojen\\_kehitys\\_aiempina\\_vuosina/2018/](https://www.vero.fi/tietoa-verohallinnosta/tilastot/verotulojen_kehity/Verotulojen_kehitys_aiempina_vuosina/2018/). Viitattu 27.3.2019.

Verohallinto (2019). Verohallinnon tilastoja: Ennakkotietoa kiinteistöverotuksesta 2019. Saatavilla: <https://www.vero.fi/tietoa-verohallinnosta/tilastot/kiinteistoverotilastoj/verohallinnon-tilastoja-ennakkotietoa-kiinteist%C3%B6verotuksesta-2019/>. Viitattu 25.3.2019.