

Hallintovaliokunta
EDUSKUNTA

Asiantuntijakuulemistilaisuus 23.4.2014
Kuntaliiton lisämateriaali

VNS 4/2014 VP JULKISEN TALOUDEN SUUNNITELMASTA VUOSILLE 2015–2018

Kiinteistöverotulojen leikkaaminen kunnilta 2015

Perustuslain 121 §:n mukaan kunnilla on verotusoikeus. Perustuslain mukaan verovelvollisuuden ja veron määräytymisen perusteista säädetään lailla. Kiinteistöverolain 1 §:n mukaan kiinteistövero menee kiinteistön sijaintikunnalle. Kiinteistöveron tuoton ohjaaminen valtionosuuksien vähennyksenä valtiolle on siten perustuslaillisesti arveluttavaa. Leikkauksen oikeudenmukaiseen kohdentamiseen liittyy myös monia muita jäljempänä selvitettäviä ongelmia.

Hallitusohjelman mukaan kuntien kykyä selvitä tehtävistään ja velvoitteistaan pääosin omalla verotulorahoituksellaan edistetään. Lisäksi kiinteistöveron osuutta kuntien verotuloista kasvatetaan vaalikauden aikana.

Kiinteistöverotuksen arvostamisperusteita on kehitetty hallituskauden aikana ja kunnat ovat nostaneet aktiivisesti omia kiinteistöveroprosenttejaan. Hallituskauden alkaessa vuonna 2011 kiinteistöverotulot muodostivat keskimäärin 6,3 % kuntien verotuloista. Uusimpien ennusteiden mukaan vuonna 2014 osuus on nousemassa 7,2 %:in. Jos kiinteistöverotuloja siirretään esitetysti kunnilta valtiolle, niin osalta kunnilta otetaan pois mahdollisuus lisätä kiinteistöverotulojaan omilla toimillaan. Toimenpide on selkeästi hallitusohjelman vastainen.

Valtion toimenpiteiden vaikutus kohdentuu lisäksi kuntien ja kuntalaisten välillä epätasa-arvoisesti. Alarajojen nosto nostaa kiinteistöveroja 63 kunnassa yhteensä noin 38 milj. eurolla. Ylärajojen nosto ei nosta kiinteistöverotuloja yhdessäkään kunnassa ilman kunnanvaltuuston päätöstä veroprosentin korotuksesta. Esimerkiksi vuonna 2010, jolloin ylärajoja korotettiin viimeksi, ennen korotusta ylärajalla oli yleisen kiinteistöveroprosentin osalta 24 kuntaa, mutta korotuksen jälkeen vain 6 kuntaa. Vastaavasti vakituisen asuinrakennuksen osalta 6 kuntaa oli ylärajalla ennen korotusta ja vain 2 sen jälkeen. On siis epärealistista olettaa kovin monen kunnan käyttävän hyväksi ylärajan korotuksen suomaa korotusmahdollisuutta välittömästi muutoksen jälkeen kunnan jo verottaessa kiinteistöjä korkealla veroprosentilla.

Kehyspäätöksen yhteydessä on esitetty leikattavaksi kunnilta kiinteistöverorajojen korotuksien perusteella 54 milj. euroa, vaikka välittömät verovaikutukset jäävät alhaisemmiksi. Leikkauksien kohdentaminen kuntien kesken on erittäin ongelmallista monesta syystä, toteutetaan se millä mallilla tahansa.

Jos alarajojen korotuksen tuomat lisäverotulot leikataan pelkästään vuonna 2015, niin viime vuosina veroprosenttinsa alarajalta uuden alarajan yläpuolelle nostaneet kunnat, saisivat pitää verotulonsa, mutta ne kunnat, jotka eivät ole korotusta vielä tehneet, menettäisivät tulot. Jos taas kaikilta kunnilta leikattaisiin kiinteistöveroja

esimerkiksi vanhan ja uuden alarajan erotuksen verran, niin voitaisiin sanoa, että valtiosta tulee kiinteistöverotuksen toinen veronsaaja.

Toisaalta muu peruste, esimerkiksi asukasperusteinen leikkaus, ei ota huomioon kuntien erilaista tilannetta kiinteistöverotuksen osalta. Se ei myöskään perustu veroperustemuutokseen tai siitä saataviin hyötyihin, joten se koetaan epäoikeudenmukaiseksi.

Asuinrakennukset arvostetaan koko maassa kaavamaisesti samalla arvostusmenetelmällä. Maapohja, jota verotetaan kunnan yleisellä veroprosentilla, arvostetaan kuitenkin erilailla eri puolilla maata. Maapohjan arvostus perustuu alueen kauppahintojen kehitykseen ja maapohjan merkitys kunnan kiinteistöverotuksessa vaihtelee 10 %:n ja 50 %:n välillä. Alhaisten verotusarvojen kunnissa ei saada aikaiseksi merkittäviä verotuloja per asukas yleistä kiinteistöveroprosentti korottamalla, kun taas kaupunkiseuduilla pienikin veroprosentin korotus voi olla merkittävä. Täten korkeamman ja matalamman veroprosentin kunnissa veron euromäärä voi vastaavan kiinteistön osalta olla lähes samalla tasolla, vaikka veroprosenteissa on suurikin tasoero. Koska kiinteistöveroprosentin korotuksen tuotto on useissa kunnissa vaatimaton verotusarvojen alhaisuuden johdosta, niin kuntien paine kunnallisveroprosenttien nostoon kasvaa entisestään, jos leikkaus toteutetaan keinotekoisesti jakamalla.

Toisaalta aiheuttamisperustekin kohdistuu satunnaisesti kuntien kesken. Esimerkiksi vuonna 2014 yli 20 kuntaa nosti vakituisen asuinrakennuksen kiinteistöveroprosenttia alarajan tuntumassa siten, että ilman korotusta se olisi tullut kehyspäättökseen päätöksen piiriin vuonna 2015. Voiko siis olla oikein, että vain niiltä kunnilta, jotka on pakotettu nostamaan veroprosentit vuodelle 2015, peritään lisäverotulot takaisin? Kunnat ovat kiinteistöveroprosentteja määrittellessään voineet ottaa huomioon esimerkiksi keskimääräistä korkeammat maapohjan verotusarvot oman kunnan alueella ja siten säädellä esimerkiksi asumiskustannusten nousua pitämällä kiinteistöveroprosentit kohtuullisella tasolla. Toisaalta alhaisempien verotusarvojen kunnissa veroprosentit saattavat olla jo ylärajoilla, mutta vuoden 2014 verotusarvojen huomattavan korotuksen jälkeen prosenttien edelleen korottaminen on ongelmallista.

Kehysriihen päätöksen yhteydessä myös ylärajojen nostoille on oletettu laskennallinen tuotto. Tuotto ei perustu todellisuuteen, koska veroprosentin nousu ja siten lisäverotulojen saaminen edellyttää kuntien omia päätöksiä veroprosenttien korotuksista. Moni kunta korotti kiinteistöveroprosenttejaan vuodelle 2014 ja lisäksi vuonna 2014 tuli voimaan kiinteistöjen verotusarvoja korottava uudistus. Siten yli 30 kunnassa kiinteistöverot nousivat vuonna 2014 yli 30 % ja noin 80 kunnassa yli 20 %. Veroprosenttien noston ja verotusarvojen muutosten jälkeen keskimääräinen kiinteistöveron korotus oli vuonna 2014 noin 12 %. Näin massiivisen kaikkia kuntia koskevaan kiinteistöveron tason korottamisen jälkeen ei ole todennäköistä, että kunnat suurissa määrin suunnittelevat kiinteistöveroprosenttien korottamista vuodelle 2015.

Kuntien kiinteistöjen arvostaminen

Rakennukset arvostetaan koko maassa samalla tavalla riippumatta rakennuksen sijainnista. Arvostaminen perustuu laskennalliseen neliöperusteiseen jälleenhankinta-arvoon. Rakennusten arvon määrittämisen taustalla vaikuttavat kriteerit on laadittu 1970-luvulla ja rakennusten verotusarvon määrittämisen perusteena käytetty rakennusten jälleenhankinta-arvo on indeksitarkistuksista huolimatta jäänyt huomattavasti jälkeen rakentamiskustannusten nykytasosta rakennusteknisten vaatimusten kasvaessa. Rakennusten verotusarvot ovat kauttaaltaan siten alhaisella tasolla, mutta arvostusperusteet ovat yhtenäiset koko maassa.

Maapohjan arvostamisen lähtökohtana on vallitseva hintataso, joten tonttien verotusarvot vaihtelevat alueittain. Verotusarvoa määrittävät aluehinnat eivät kuitenkaan usein vastaa markkinoiden hintatasoa, koska arvostamisessa sovellettujen aluehin-

tavyöhykkeiden rajausta ei välttämättä vastaa suhteellisia hintaeroja tai viitearvoja on päivitetty liian harvoin. Päivitysten puuttuessa tai niiden kohdistuessa vain asutuskeskuksiin erot kuntien ovat kasvaneet. Kunnan alueella päivittämättömyys näkyy niin, ettei eri alueiden erilaista hintakehitystä ole pystytty huomioimaan. Tällöin verotuksen tasapuolisuus on kärsinyt.

Valtionvarainministeriössä on käynnissä hallituksen käynnistämä kiinteistöverotuksen kehittämishanke, jonka yhtenä keskeisenä tavoitteena on kiinteistöjen arvostamisen kehittäminen. Hankkeen toimesta on 11.4.2014 julkaistu esiselvitys ”Kiinteistöjen arvostamisperusteiden kehittämistarve kiinteistöverotuksessa”. Selvitys vahvistaa käsitystä siitä, että kiinteistöjen arvostaminen ei tällä hetkellä vastaa hyvälle verojärjestelmälle asetettuja tasapuolisuuden ja oikeudenmukaisuuden vaatimuksia. Kiinteistöjen verotusarvot ovat jääneet jälkeen alkuperäisestä tavoitetasosta vallitsevaan hinta- ja kustannustasoon verrattuna, arvostamisperusteet eivät ole tarpeeksi selkeät eivätkä verotusarvot määräydy tasapuolisesti kiinteistöjen välillä verrattuna kiinteistön markkina-arvoihin. Eriarvoisuutta esiintyy niin kuntien välillä kuin kuntien sisälläkin.

Selvityksen mukaan kiinteistöveron arvostamisperusteisiin liittyvät ongelmat ovat yhtenä syynä siihen, että nykyjärjestelmässä kiinteistövero ei aina määräydy tasapuolisella tavalla. Muita ongelmia ovat kunnissa sovellettavien rakentamiseen ja lupamenettelyihin liittyvien käytäntöjen ja käsitteiden epäyhtenäisyys, minkä vuoksi kaikista rakennuksista tiedot eivät ole välittyneet eteenpäin verotusta varten. Ongelmana on ollut myös Verohallinnolle välittyvien kiinteistötietojen puutteellisuus ja tietojen tarkastamiseen liittyvät esteet.

Kiinteistöverotuksen kehittämistyöryhmän toimesta on käynnissä arvostamisperusteiden kehittämiseen liittyvä jatko-työ. Arvostamisperusteiden kehittämisessä lähtökohtana on, että uuden arvostamismenetelmän tulisi olla selkeä, yksinkertainen ja oikeudenmukainen. Arvostamismenetelmän tulisi kestää aikaa siten, että verotusarvot kehittyisivät todellisen kustannus- ja hintatasoa vastaavasti. Nykyinen arvostamisjärjestelmä ei enää vastaa hyvälle verojärjestelmälle asetettuja vaatimuksia.

Linkki kiinteistöverotuksen kehittämisryhmän esiselvitykseen:

http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/075_verotus/20140411Kiinte/Kiinteistoejen_arvostamisperusteet.pdf

Kuntaliiton arvio kehysvaikutuksesta kuntiin

Julkisen talouden suunnitelman 2015–2018 mukaan valtion toimenpiteet heikentävät kuntataloutta vuonna 2015 nettomääräisesti arviolta reilulla 200 milj. eurolla verrattuna vuoteen 2014. Suurimmat kuntataloutta heikentävät tekijät ovat valtiovarainministeriön mukaan valtionosuusleikkaukset sekä pitkäaikaistyöttömien työmarkkinatuen rahoitusvastuun siirtyminen kunnille.

Kuntaliitto on tuottanut kehyspäätösten vaikutuksista kuntatalouteen oman arvionsa (liite 1). Arvio on Kuntaliiton näkemys siitä, kuinka paljon valtion vuoden 2015 kehyspäätös muuttaa nettona (kustannusten muutoksesta on vähennetty kuntien valtionosuuksien muutos) kuntien tulosta. Arvion mukaan valtion toimenpiteet heikentävät kuntataloutta vuonna 2015 nettomääräisesti noin **220 milj. eurolla**. Kun valtion toimenpiteisiin otetaan mukaan myös aiemmin päätetty pitkäaikaistyöttömyyden työmarkkinatuen rahoitusvastuun siirto kunnille vuonna 2015 sekä peruspalvelujen yleisen valtionosuuden leikkaus vuonna 2015 niin valtion toimenpiteet heikentävät kuntataloutta vuonna 2015 yhteensä jo **555 milj. eurolla**. Aivan kuten valtiovarainministeriö arvioi, suurimmat kuntataloutta heikentävät tekijät ovat työmarkkinatuen rahoitusvastuun siirtyminen kunnille ja valtionosuusleikkaukset.

Lisäksi on huomioitava, että hallituksen rakennepoliittinen ohjelma sisältää edelleen sellaisia toimenpiteitä, joiden valmistelu on kesken ja joiden vaikutuksia arvioidaan myöhemmin vuoden 2014 aikana. Esimerkiksi seuraavat toimet voivat vaikuttaa kuntien taloudelliseen asemaan vuoden 2015 valtion budjetin ja siihen liittyvän peruspalvelubudjetin kautta:

- vanhusten laitospaikkojen vähentäminen
- terveydenhuollon päivystyksen uudistaminen
- paperimuotoisten potilasasiakirjojen arkistoinnista luopuminen
- kuntien valvontatehtävien uudelleen arviointi
- perusterveydenhuollon, erikoissairaanhoidon ja sosiaalityön integraation syventäminen
- terveydenhuollon todistustenantovelvoitteen karsiminen
- terveydenhuollon ja sosiaalihuollon integraation syventäminen.

Näiltä osin tarkoituksena on, että tarvittavat lakiesitykset annetaan eduskunnalle vielä syysistuntokaudella 2014. Näihin toimenpiteisiin liittyvät säästövaikutukset otettaisiin huomioon siinä tahdissa, kun on olemassa riittävän täsmälliset tiedot niiden vaikutuksista.

Liitteestä 2 löytyy lisätietoa muun muassa kehysriihessä esitetyistä tuloveromuutoksista ja niiden kompensoinnista kunnille sekä kiinteistöverotulojen leikkaamisen vaikutuksista kuntien verotuloihin.

- Liite 1 Kehysriihipäätösten vaikutukset kuntatalouteen 2015-2018, netto milj. €
- Liite 2 Kehysriihen veroperustemuutosten vaikutukset kuntien verotuloihin verrattuna tuottoarvioon ennen kehysriihen päätöksiä.

SUOMEN KUNTALIITTO

Ilari Soosalu
johtaja

Minna Punakallio
pääekonomisti

Lähde: Kuntaliitto 26.5.2014

Arvio kehysriihpäätösten vaikutuksista kuntatalouteen 2015-2018, netto milj. €

Kehysriihpäätösten vaikutukset kuntatalouteen (milj. €):	2015	2016	2017	2018
OKM				
Toisen asteen koulutuksen kuntarahoitus ja järjestäjäverkon uudistaminen			-121,5	-121,5
Oppivelvollisuuden nosto	-59	-118	-118	-118
Koulurakennusten korjausrahast	-10,5	-10,5	-10,5	-10,5
Kirjastorakennusten korjausrahast	-1,1	-1,1	-1,1	-1,1
Perusopetuksen laadun parantamisen rahoituksen valtionavustuksen leikkaus, hankerahaa	-57	-57	-57	-57
Toisen asteen aikuiskoulutuksen valtion tuen lakkauttaminen	-2,4	-2,4	-2,4	-2,4
Subjektiiivisen päivähoito-oikeuden rajaus		-24	-24	-24
Kotihoidontuen puolittaminen	0	20	70	150
Perusopetuksen vähimmäistuntimäärän lisäys 3 vvh		-15	-30	-30
MUUT				
Perustoimeentulotuen maksatuksen siirto Kelalle			24	24
STM/Kaste-rahoitus				
MaKeRa	-4,6	-4,6	-4,6	-4,6
Rakennerahastot				
EVO (tutkimus)	-10	-10	-10	-10
Lääkäri- ja hammaslääkärikoulutuksen valtiontuen leikkaus	-5	-5	-5	-5
Joukkoliikenteen ostojen vähentäminen (10 %)	-5	-5	-5	-5
Vesihuollon ja tulvasuojelun tukeminen	-10	-10	-10	-10
Maatalousyrittäjien lomituspalvelujen (leikkaus?)	-2,5	-2,5	-2,5	-2,5
Kuntien vesihuolto- ja ympäristöhankkeiden valtionavustuksen lopetus	-1	-3,5	0	0
Kuntien yhdistymisavustusten vähentäminen				
Uuden sosiaalihuoltolain toimeenpano	-16	-16	-16	-16
Turvakotien toiminnan siirto valtion vastuulle	0	0	0	0
MAKSUT				
Harkinnanvaraisen valtionosuuden poisto	-35	-35	-35	-35
Valtionosuuksien leikkaus johtuen asiakasmaksujen korotuksista	-40	-40	-40	-40
Veroperustemuutosten vaikutus, netto, ml. Kompensoinnit	0	0	0	0
Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksut	15	15	15	15
Päivähoitomaksujen tarkistaminen	25	25	25	25
Ympäristö- ja maa-aineslain mukaiset valvontamaksut				
Elintarvikevalvonnan maksujen korottaminen	2	2	2	2
Nettovaikutus kunnille, yhteensä	-217,1	-297,6	-356,6	-276,6
Muut kuntatalouteen vaikuttavat päätökset	2015	2016	2017	2018
Työmarkkinatukiudistus	-150	-150	-150	-150
Valtionosuusleikkaus vuodelle 2015	-188	-188	-188	-188
Nettovaikutus kunnille, ml. kehys ja muut valtion toimet 2015	-555	-636	-695	-615

Kehysriihen veroperustemuutosten vaikutukset kuntien verotuloihin verrattuna tuottoarvioon ennen kehysriihen päätöksiä (verrattuna vuoden 2014 tasoon)

Vaikutukset kunnallisverotuksessa (miljoonaa euroa)	2015	2016	2017	2018
Työtulovähennyksen korotus	-65	-65	-65	-65
Perusvähennyksen korotus	-17	-17	-17	-17
Työmatkakustannusten vähennysoikeuden rajoittaminen	28	30	44	60
Asuntolainan korkovähennyksen lisärajoittaminen 5 prosenttiyksiköllä per vuosi	10	21	36	51
Ansiotaso- ja inflaatiotarkistuksien tekemättömyys	0	-26	-53	-83
YHTEENSÄ	-44	-57	-55	-54
Aiemmin päätetyt muutokset				
Asuntolainan korkovähennyksen rajoittaminen 5 prosenttiyksiköllä v.2015	10	10	10	10
Osinkoverotuksen muutokset	11	11	11	11
Avainhenkilölain jatkaminen	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5
Opintolainan korkovähennyksen poistaminen OKM opintotukimallin mukaisesti	4,5	4,5	4,5	4,5
YHTEENSÄ (aiemmin päätetyt)	25	25	25	25
KAIKKI YHTEENSÄ	-19	-32	-30	-29
Ehdotettu kompensoitavaksi valtionosuuksissa (verovähennysten muutokset)	19			

Aiempien päätösten vaikutukset yhteisöverotuksessa (miljoonaa euroa)	2015	2016	2017	2018
T&K-kannustimen voimassa olon päättyminen jo vuoden 2014 lopussa	155	0	0	0
Tuotannollisten poistojen korotettujen poistojen voimassa olon päättyminen jo v. 2014 lopussa	33	0	0	0
YHTEENSÄ	188	0	0	0
Muutokset otettu huomioon kompensoinneissa yhteisöveron jako-osuuksia vahvistettaessa syksyllä 2013				

Vaikutukset Kiinteistöverotuksessa (miljoonaa euroa)	2015	2016	2017	2018
Yleisen kiinteistöveroprosentin alarajan nosto (+0,2 %-yks.)	21,7	21,7	21,7	21,7
Yl. Kiint.veroprosentin ylärajan nosto (+0,2 %-yks.) oletuksella, että kunnat nostaa	12,3	12,3	12,3	12,3
Vak.asuinrakennuksen kiinteistöveroprosentin ala- ja ylärajan nosto (+0,05 %-yks.)	16,8	16,8	16,8	16,8
Vak.as.rak. kiint.veroprosentin ylärajan nosto (+0,05 %-yks.) oletuksella että kunnat nostaa	3,2	3,2	3,2	3,2
YHTEENSÄ	54	54	54	54
Kompensointi (tuotto otetaan pois kunnilta)	-54	-54	-54	-54

Kehysriihen vaikutukset kuntien verotuloihin yhteensä		-3	-1	0
Vaikutukset kompensointien jälkeen	0	0	0	0