


Kiinteistövero

– taloustutkijoiden lemmikki
ja kansalaisten inhokki

Ekonomistit pitävät kiinteistöveroa
tehokkaana veromuotona, mutta
kuntapäätäjät ovat haluttomia lisäämään
sen merkitystä – miksi?

Teemu Lyytikäinen
Erikoistutkija
VATT
teemu.lyytikainen@vatt.fi





Teemu Lyytikäisen mukaan Suomen kiinteistöverot vaikuttavat nykyisellään rakentamisen kannusteisiin – maapohjan verottaminen erillään rakennuksista olisi taloudellisesti tehokas tapa kerätä verotuloja.

Kiinteistövero on veropoliittisia kannanottoja esittävien taloustieteilijöiden kesto-suosikki. Muita veroja ehdotetaan usein korvattavaksi kiinteistöverolla, jota pidetään tehokkaana tapana kerätä verotuloja. Kuntien valtuustosaleissa kiinteistöveroon ei kuitenkaan tilastojen valossa suhtauduta yhtä innokkaasti kuin tutkijankammioissa. Kunnallisen tuloveron kertymä on noin 3000 euroa asukasta kohden, mutta kiinteistöveroja kerätään vain 220 euroa asukasta kohden. Arvioin tässä kirjoituksessa taloustieteilijöiden väitettyä kiinteistöverojen tehokkuudesta Suomessa, mutta pyrin myös tarjoamaan selityksiä kuntien toiminnalle pohtimalla yksittäisen kunnan taloudellisia kannusteita ja kuntapäätäjien poliittisia kannusteita käyttäen kiinteistövero.

Miksi kiinteistövero on taloustieteilijöiden lemmikki?

Taloustieteilijöiden into kiinteistövero kohtaan johtuu paljolti siitä, että kiinteistövero pidetään tehokkaana verona, joka ei vääristä kotitalouksien ja yritysten valintoja. Väitteen arvioinnissa voi käyttää yksinkertaista nyrkkisääntöä. Kiinteistövero ei vääristä valintoja silloin, jos sen määrä ei riipu kiinteistön omistajan toimista.¹ Tämän kriteerin toteutuminen riippuu kiinteistöverojärjestelmän yksityiskohdista.

Suomen kiinteistöverojärjestelmässä² erityyppisiä kiinteistöjä verotetaan eri prosenteilla. Kunnat valitsevat soveltamansa veroprosentit valtion määräämistä vaihteluväleistä. Kunnat voivat soveltaa kaikkiaan kuutta eri veroprosenttia erilaisiin kiinteistöihin. Noin 90 prosenttia kiinteistöverotulois-

¹ Esimerkiksi ansiotulovero voi vääristää työ- ja vapaa-ajan välistä valintaa, koska veron määrä riippuu siitä, onko henkilö töissä ja kuinka paljon hän tienaa.

² Loikkasen ja Lyytikäisen (2009) artikkelista löytyy yksityiskohtaisempi kuvaus Suomen kiinteistöverojärjestelmästä, ja siinä analysoidaan kattavammin kiinteistöverojen käyttäytymisvaikutuksista ja kohtaantoa. Lisäksi artikkelissa esitellään kansainvälistä vertailutietoa kiinteistöverojen roolista julkisten menojen rahoittamisessa.

On harhaluulo, etteivät Suomen kiinteistöverot vaikuta taloudenpitäjien kannustimiin.

ta kertyy kuitenkin yleisestä kiinteistöverosta ja vakituisen asuinrakennuksen kiinteistöverosta, ja keskityn kirjoituksessani niihin.

Vakituisen asuinrakennuksen veroprosentin vaihteluväli on 0,32–0,75 prosenttia. Se kohdistuu rakennuksen jälleenhankinta-arvoon, joka arvioidaan rakennuksen koon ja maan keskimääräisten rakennuskustannusten perusteella vähennettynä ikäalennuksilla. Vakituisen asuinrakennuksen vero ei selvästikään toteuta vääristämättömän veron ehtoa, koska verotusarvo riippuu rakennuksen koosta, joka on maanomistajan päätettävissä. Asuinrakennuksen vero voi vaikuttaa asuntorakentamisen määrään vähentämällä asuntorakentamisen kannattavuutta suhteessa muihin investointeihin.

Rakennuksen arvo on kuitenkin vain osa kiinteistön arvosta. Etenkin vetovoimaisilla kaupunkialueilla maan arvo on merkittävämpi komponentti. Asuinkiinteistön maapohjaan sovelletaan yleistä kiinteistöveroa, jonka sallittu vaihteluväli on 0,6–1,35 prosenttia. Asuintontin verotusarvo määräytyy lähialueilla tehtyjen maakauppojen perusteella. Verotusarvo ei siis riipu siitä, minkälainen rakennus tontilla on. Näin ollen yleinen kiinteistövero vaikuttaisi olevan talouden toimintaa vääristämätön vero. Tämä ei kuitenkaan tarkkaan ottaen pidä paikkaansa. Yleinen kiinteistövero nimittäin kohdistuu myös liikerakennuksiin ja -tontteihin. Liiketonttien verottaminen ei muuta käyttäytymistä, mutta liikerakennusten sisältyminen veropohjaan rikkoo yleisen kiinteistöveron neutraaliuden, koska lii-

kerakennuksen verotusarvo riippuu rakennusinvestoinnin suuruudesta.

Kiinteistövero vaikuttaisi siis olevan vääristämätön vero, jos se kohdistuu maan arvoon. Usein kiinteistöverojen painoarvon kasvua kannattavat ekonomistit täsmentävätkin, että kiinteistöveron tulisi kohdistua maahan. Esimerkiksi arvovaltaisten ekonomistien laatima *Mirrlees Review*³ on esittänyt muiden verojen kevennysten rahoittamista juuri maaverolla. Idean neutraalista maaverosta esitti kaiketi ensimmäisenä 1800-luvun lopulla Henry George, joka esitti, että kaikki muut verot voitaisiin korvata maan arvon verolla ilman, että maanomistajat muuttaisivat maankäyttöä.

Maapohjan veron on osoitettu olevan neutraali vero, kunhan maan verotusarvo määritellään sopivasti siten, että maanomistaja ei pysty vaikuttamaan verotusarvoon. Useissa maissa kiinteistövero kohdistuu koko kiinteistön yhteenlaskettuun arvoon. Maaveron käyttöönottoa pidetään käytännössä liian vaikeana, koska maan verotusarvon arvioiminen on hankalaa.⁴ Suomessa käytännön hankaluudet on kuitenkin voitettu: Valtion teknillinen tutkimuskeskus (VTT) arvioi tonttien verotusarvon samalla alueella toteutuneiden maakauppojen perusteella, joten verotusarvo ei riipu maanomistajan toimista.

Suomen kiinteistöverojärjestelmä mahdollistaisi siis Henry Georgan ja myöhempien sukupolvien unelmoiman neutraalin maaveron. Yleisen kiinteistöveron soveltaminen maapohjan lisäksi myös liikerakennuksiin rikkoo yleisen kiinteistöveron neutraaliuden. Valtiovarainministeriön asettama verotuksen kehittämisryhmä ehdotti, että maapohjalle määrätään erikseen veroprosentti, joka kohdistuu kaikkeen maapohjaan yhtenäisesti (Valtiovarainministeriö 2010).

³ Ks. www.ifs.org.uk/mirrleesReview.

⁴ Neutraalia maaveroa ei voi perustaa ns. residuaali-maan-arvoon, joka saadaan vähentämällä arvioidut rakennuskustannukset koko kiinteistön arvosta, koska tällöin maan verotusarvo riippuu rakennusinvestoinnin suuruudesta.

Maapohjaa voidaan verottaa ilman, että maanomistaja pystyisi vaikuttamaan veron määrään.

Maapohjan verottamista voidaan pitää myös oikeudenmukaisena tapana paikallisten julkisten palvelujen rahoittamiseen, koska paikallisten palvelujen laatu lisää alueen haluttavuutta ja nostaa näin ollen maan arvoa. Tällöin palveluista eniten hyötyvät maksavat myös suuremman osan niiden kustannuksista.

Maaveron toimivuutta julkisten palvelujen hinnoittelijana epäillään usein siksi, että syrjäseuduilla maan hinta on matala, jolloin verotulot jäävät pieniksi. Yksinkertainen ratkaisu ongelmaan on veroasteen korottaminen niin, että rahamääräinen verotulo on riittävä. Maapohjaa voidaan periaatteessa verottaa rajattomasti ilman, että maan optimaalinen käyttötarkoitus muuttuu. Kun tontin veroa nostetaan, tontin arvo laskee ja omistaja kokee tappion, mutta kannusteet rakentaa tontille isompi tai pienempi talo eivät muutu.

Lyhyellä aikavälillä myös rakennusten arvoon kohdistuva vero voi vaikuttaa neutraalin maaveron kaltaiselta. Rakennuskanta on hyvin pitkäikäistä, ja uustuotanto on vähäistä suhteessa rakennuskantaan, jolloin kanta sopeutuu hyvin hitaasti. Rakennusten kiinteistöverojen välittömät vaikutukset ovatkin varmasti hyvin pieniä, mutta rakennuskannan pitkäikäisyyden takia toisaalta myös erittäin kauaskantoisia. Rakennusten verojen neutraalisuus voi kuitenkin pitää käytännössä paikkansa alueilla, jotka on jo täyteen rakennettuja, tai alueilla, joilla maankäytön rajoitukset muodostavat sitovan ylärajan rakennustehokkuudelle. Jos rakennustehokkuuden rajoitteet ovat sitovia, valtaosa tonteista rakenne-

Rakentamattoman tontin kiinteistövero nopeuttaa asuntotuotantoa.

taan maksimitehokkuuteensa huolimatta rakennuksen kiinteistöverosta. Tällöin rakennuksen vero voi edelleen vaikuttaa rakennusinvestoinnin ajoitukseen mutta ei suuruuteen (Lyytikäinen 2009).

Kiinteistöverojen käyttäytymisvaikutuksia on tutkittu Suomessa vain vähän. Lyytikäinen (2009) analysoi Suomen kiinteistöverojen vaikutusta asuinrakentamiseen teoreettisesti ja empiirisesti. Päähuomio on kuitenkin rakentamattoman asuntotontin korotetulla kiinteistöverolla, jota kunnat voivat halutessaan soveltaa. Korotetulla kiinteistöverolla onkin tilastollisesti merkitsevä asuntotuotantoa nopeuttava vaikutus. Asuinrakennuksen kiinteistöveroa ja yleistä kiinteistöveroa koskevat tulokset ovat valitettavan epätarkkoja, koska veroprosentit muuttuvat hyvin vähän ajan myötä.

Käyttäytymisvaikutuksien lisäksi verojen toinen tärkeä ominaisuus poliittisen päätöksenteon kannalta on niiden tulonjakovaikutukset. Yleensä verojen tulonjakovaikutusten arviointi on vaikeaa, koska veron tosiasiallinen kohtaanto ei usein vastaa nimellistä kohtaantoa – so. veron viimekätinen maksaja voi olla eri toimija kuin sen tilittäjä. Esimerkiksi hyödykkeen kysynnän ja tarjonnan joustavuudesta hinnan suhteen.

Maapohjan veron tulonjakovaikutusten arviointi on kuitenkin suoraviivaista, koska maan tarjonta on kiinteä. Maapohja ei vähene eikä muuta ulkomaille, vaikka sen vero nostettaisiin kuinka korkeaksi. Siksi maapohjan vero alentaa maan hintaa mutta ei muuta asuntojen ja liiketilöiden vuokria. Maapohjan vero siis kohdis-

tuu aina maanomistajan maksettavaksi. Tarkkaan ottaen vero kohdistuu niille, jotka omistavat maata veron korotushetkellä. Maanomistajia ovat rakentamattomien tonttien omistajat, omistusasujat, vuokranantajat ja liikekiinteistöjen omistajat – vuokratontit ovat luonnollisesti poikkeus. Pienituloisimmat harvoin kuuluvat näihin ryhmiin. Siksi maapohjan vero on kaiketi varsin progressiivinen.

Rakennusten arvoon kohdistuvien kiinteistöverojen tulonjakovaikutuksia on vaikeampi arvioida. Asuntojen ja liikerakennusten vero vähentää rakentamisinvestoinnin kannattavuutta ja voi siksi pitkällä aikavälillä vaikuttaa rakennuskantaan. Tällöin veron kohtaanto riippuu tarjonnan ja kysynnän joustavuudesta. Edellä todettiin jo, että jos rakennustehokkuuden rajoitukset ovat sitovia tai alue on jo täyteen rakennettu, myös rakennuksiin kohdistuvat verot ovat käytännössä maaveron kaltaisia vääristämättömiä veroja. Tällöin ne kohdentuvat kiinteistöjen omistajien maksettavaksi samoin kuin maavero.

Miksi kunnat eivät innostu kiinteistöverosta?

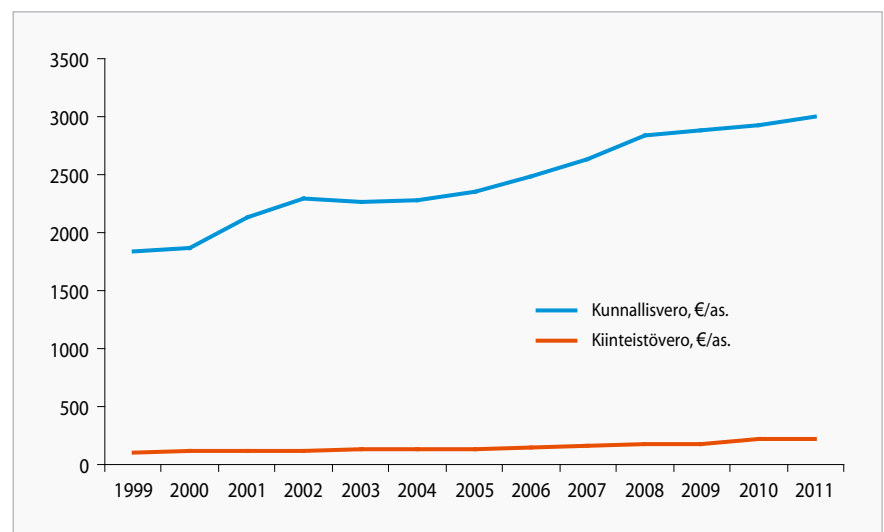
Useissa maissa kiinteistövero on ainoa vaihtoehto paikallistason veroksi. Syy-

Maaveron maksavat maanomistajat, joista suuri osa on hyvätuloisia.

nä on usein väestötietojärjestelmien kehittymättömyys. Kiinteistöverolasku voidaan käydä pudottamassa jokaiseen postiluukkuun, kun taas paikalliseen tuloveroon tarvitaan luotettava tieto kunkin palkansaajan asuinpaikasta. Suomessa kattava ja ajantasainen väestörekisteri mahdollistaa paikalliset tuloverot. Kunnallinen tulovero onkin kuntien pääasiallinen verotulojen lähde, ja kiinteistöverojen osuus kuntien tuloista on jäänyt varsin pieneksi.

Suomen nykyinen kiinteistöverojärjestelmä on ollut käytössä vuodesta 1993. Kuntien menot ovat kasvaneet voimakkaasti tänä aikana. Pääosa kasvaneista menoista on katettu valtionosuuksilla ja kunnallisella tuloverolla. Kuvioista 1 nähdään, että 2000-luvulla kunnallisvero asukasta kohti on noussut noin 1 800 eurosta 3 000 euroon. Samalla kiinteistöverotulot asukasta kohti ovat kasvaneet

Kuvio 1. Kunnallisvero ja kiinteistövero asukasta kohden Suomessa 1999–2011.



100 eurosta 220 euroon. Kiinteistövero-
rojen osuus kuntien verotuloista on siis
noussut, joskin hyvin hitaasti.

Valtion päättävalta kiinteistövero-
jen suhteen rajoittuu kiinteistöveroas-
teiden ala- ja ylärajojen asettamiseen.
Hallitus on nostanut veroprosenttien
alarajoja kahteen otteeseen. Viimeksi
alarajoja korotettiin vuonna 2010 ja
edellisen kerran vuonna 2000. Nämä
vuodet erottuvat selvästi kuviosta 2.
Kuntien keskimääräiset kiinteistövero-
prosentit nousivat selvästi vuosina 2000
ja 2010. Vuoden 2010 voimakas nousu
keskimääräisissä veroprosenteissa ei se-
lity pelkästään alarajojen noston aiheut-
tamilla pakkonostoilla.

Kuvion 2 perusteella kiinteistövero-
jen nousu on aivan viime aikoina kiih-
tynyt, mutta kuvion 1 mukaan kiinteis-
töverotulojen rahamääräinen kasvu on
edelleen vähäpätöistä kunnallisveroi-
hin verrattuna. Jos kiinteistövero on niin
erinomainen vero kuin ekonomistit väit-
tävät, miksi kunnat eivät ole nostaneet
kiinteistöverojaan hanakammin? Kysy-
mys on mielenkiintoinen, mutta auttaa-
vaa tutkimustietoa on vain vähän.

Ensimmäinen mahdollinen syy kiin-
teistöverojen hitaalle kasvulle on vero-
kilpailu. Koska kiinteistöverot kohdistu-
vat myös rakennusten arvoon, kunnat

voivat käyttää matalia kiinteistövero-
ja houkuttellakseen kuntaan rakennus-
investointeja. Kilpailutilanteessa ve-
rot ja paikalliset julkiset palvelut voivat
jäää alemmaksi kuin kuntalaiset toi-
vovat. Tällöin puhutaan race-to-the-
bottom-verokilpailusta. Tutkimukseni
perusteella Suomen kuntien valitsemat
veroasteet eivät kuitenkaan riipu naa-
purikuntien veroasteista, joten kuntien
välisestä verokilpailusta ei ole näyttöä
(Lyytikäinen 2012). Tarvitaan siis muita
selityksiä.

Kuntien valinnat heijastavat kaiketi ta-
loudellisten kannusteiden lisäksi myös
kuntapäätäjien poliittisia kannusti-
mia. Kiinteistövero kapitalisoituu maan
arvoon, joten kiinteistöveron nousus-
ta koituu haittaa korotushetkellä maan
omistaville. Tosin myös kunnallisen
tuloveron ja lisäverotuloilla tuotettujen
palvelujen voi olettaa kapitalisoituvan
kiinteistöjen hintoihin. Ei ole siis selvää,
voiko kiinteistöverojen suosiota selittää
äänestäjäkunnan hyötyjien ja häviäjien
osuuksilla.

Myös kuntalaisten osittain epäratio-
naalisillakin mielikuvilla voi olla mer-
kittävä kuntien verotuspäätöksiin. Kiin-
teistövero saa suhteettoman paljon
julkisuutta. Yleisönosastojen ja netin
keskusteluryhmien perusteella kiinteis-

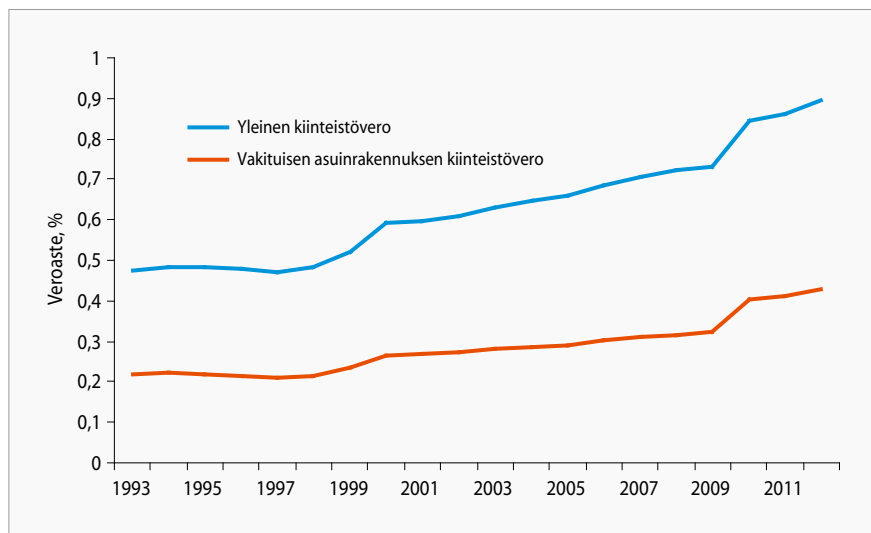
Suomessa ei ole näyttöä kuntien välisestä kiinteistöverokilpailusta.

töveron korotukset vaikuttavat lietsovan
voimakkaampia tunteita kuin kunnallis-
veron korotukset.

Eräs mahdollinen syy vastarintaan on
se, että kiinteistövero ei kohdistu talou-
delliseen transaktioon vaan kiinteistön
laskennalliseen arvoon. Kiinteistöjen ve-
rottaminen koetaan epäoikeudenmu-
kaisena, koska kiinteistön verotusarvoa
vastaavaa rahaa ei ole likvidissä muo-
dossa olemassa. Asiaan kytkeytyy kaike-
ti turvallisuuden kaipuu. Kiinteistövero
loukkaa unelmaa velattomasta omistus-
asunnosta, jota ei viedä vaikka työpaikka
tai terveys menisi. Tilanne, jossa pienitu-
loinen kenties hyvinkin arvokkaan asun-
non omistaja joutuisi lainaamaan veroja
varten, ei myöskään vastaa oikeustajua.
Maailmalla onkin käytössä kiinteistöve-
ron lykkäys- ja huojennusjärjestelmiä
pienituloisille.

Verojen näkyvyyden ja konkreettisuus-
den vaikutuksista on julkistalouden pii-
rissä kasvava kirjallisuus. Kiinteistövero
on selvästi kouriintuntuvampi kuin suo-
raan palkasta pidätettävä tulovero tai
tuotteen hintaan sisältyvä arvonlisäve-
ro, koska kiinteistövero maksetaan kotiin
toimitettavan laskun perusteella verotta-
jan tilille. Cabral ja Hoxby (2012) pitävät
kiinteistöveron näkyvyyttä ja konkreet-
tisuutta syynä sen epäsuosiolle Yhdysval-
loissa. Heidän empiirinen analyysinsä tu-
kee tätä näkemystä. Kiinteistöverot ovat
Yhdysvalloissa suosituimpia alueilla, joilla
kiinteistövero maksetaan usein samassa
yhteydessä lainalyhennysten kanssa ja
on siis vähemmän konkreettinen.

Kuvio 2. Yleinen kiinteistövero ja vakituisen asunnon kiinteistövero Suomessa 1993–
2011, kuntien keskimääräinen veroprosentti.

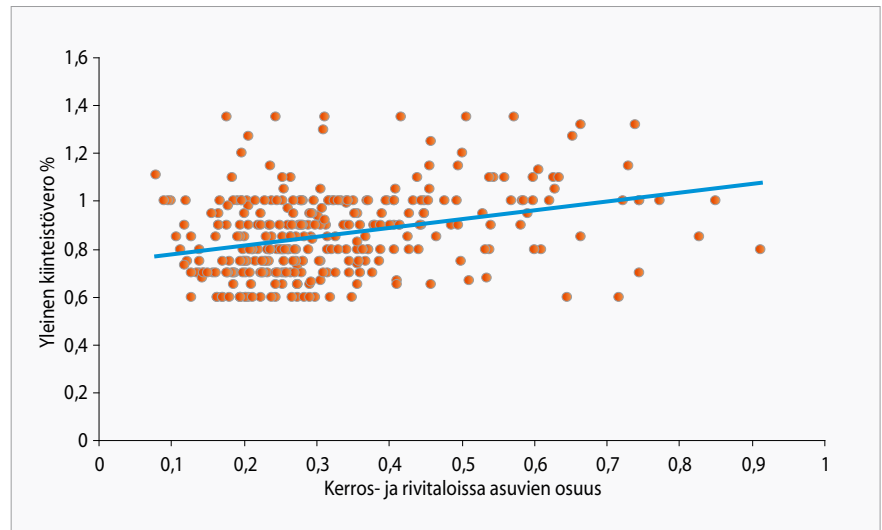


Kiinteistöveroprosentin korotuksen tuottamasta lisätulosta ei ole valunut eikä tule valumaan osaa muille kunnille.

Ajatustapa ei välttämättä sovellu täysin Suomen järjestelmään. Suomessa kiinteistövero on kouriintuntuva vain omakotitaloissa asuville. Osakehuoneiston omistajat maksavat kiinteistöveron osana yhtiövastiketta, ja suuri osa heistä ei edes miellä maksavansa kiinteistöveroa. Yleinen kiinteistöveroprosentti on kuitenkin kuvion 3 perusteella positiivisesti korreloinut kerros- ja rivitaloissa asuvien asuntokuntien osuuden kanssa, mikä viittaisi veron näkyvyyden merkitykseen. Tosin taustalla saattaa olla muita tekijöitä eikä kyseessä ole välttämättä syy-seuraus suhde.

Viimeinen mahdollinen syy on väärinkäsitys kuntien valtionosuusjärjestelmän toiminnasta. Kiinteistövero sisältyi vuoteen 2012 asti kuntien valtionosuuksien laskennalliseen veropohjan tasaukseen. Hallitusohjelmassa todetaan, että hallitus tähtää kiinteistöveron osuuden kasvuun kuntien verotuloista. Kiinteistöveron siirtäminen verotulojen tasauksen ulkopuolelle vuoden alusta perusteltiin sillä, että se kannustaisi kuntia käyttämään kiinteistöveroja. Perustelimme Essi Eerolan kanssa kirjoittamassamme nettikolumnissa, että kyseessä on väärinkäsitys (Eerola ja Lyytikäinen 2011). Tasausjärjestelmä perustuu laskennallisiin verotuloihin, jotka lasketaan soveltamalla koko maan keskimääräisiä veroprosentteja kunkin kunnan veropohjaan. Kunnan valitsema veroprosentti ei siis vaikuttanut tasauksen määrään ennen uudistusta eikä sen jälkeen.

Kuvio 3. Kunnan yleisen kiinteistöveroprosentin yhteys kerros- ja rivitaloissa asuvien osuuteen.



Jos tasausjärjestelmä on ymmärretty väärin hallituksen piirissä, on hyvin mahdollista, että monien kuntien päättäjätkin ovat ymmärtäneet sen väärin. Kiinteistöverotusta on saattanut suitsia harhaluulo siitä, että osa veroprosentin nostamisesta koituvasta lisätulosta valuu muille kunnille tasausjärjestelmän kautta. Vero- ja tulonsiirtojärjestelmien monimutkaisuuden vaikutuksista on julkistaloustieteessä kasvava kirjallisuus. Uskon, että kuntien rahoitusjärjestelmien monimutkaisuus tulee ottaa huomioon myös kuntien käyttäytymistä tutkittaessa.

Edellä esitetystä huolimatta kuntien valitsemat veroprosentit ovat hitaassa mutta varmassa nousussa ja valtio saattaa vauhdittaa kehitystä alarajojen uusilla nostoilla. Valtio kilpailee nimittäin kuntien kanssa ansiotuloveroilla samasta veropohjasta eli palkoista. Pakottamalla kuntia nostamaan kiinteistöveroja voi valtiolle jäädä paremmat mahdollisuudet verottaa ansiotuloja. Ei ole kuitenkaan olemassa tutkimustietoa siitä, käyttävätkö kunnat kiinteistöveron pakonostoista koituvat lisäverotulot tulo-eron leikkauksiin vai kulutukseen. Myös muuta kiinteistöverotukseen liittyvää tutkimusta tarvitaan lisää, sillä kiinteis-

töverojen roolin kasvaessa järjestelmän yksityiskohdat ja käyttäytymisvaikutukset nousevat yhä merkityksellisemmiksi. ■

KIRJALLISUUS

- Cabral, M. & Hoxby, C. (2012), The Hated Property Tax: Saliency, Tax Rates, and Tax Revolts, Stanford University, julkaisematon käsikirjoitus. http://economics.stanford.edu/files/Hoxby3_2.pdf
- Eerola, E. & Lyytikäinen, T. (2011), Tasausjärjestelmän vaikutus kuntien kannustimiin – mikä muuttuu, mikä ei? VATT Kolumni, 31.10.2011. http://www.vatt.fi/ajankohtaista/kolumnit/kolumni/news_1808_id/264
- Loikkanen, H.A. & Lyytikäinen, T. (2009), Kiinteistöverot rahoituslähteenä ja ohjauksvälineenä., teoksessa Eerola, E. & Kari, S. & Pehkonen, J. (toim.): Verotuksen ja sosiaaliturvan uudistaminen – miksi ja mihin suuntaan? VATT julkaisu 57.
- Lyytikäinen, T. (2012), Tax Competition among Local Governments: Evidence from a Property Tax Reform in Finland, Journal of Public Economics, 96, 584–595.
- Lyytikäinen, T. (2009), Three-Rate Property Taxation and Housing Construction, Journal of Urban Economics, 65, 305–313.
- Valtiovarainministeriö (2010), Verotuksen kehittämissuunnitelman loppuraportti, Valtiovarainministeriön julkaisu 51/2010.