

TULEVAISUUDEN VALINTA

*Verot ja yhteiskuntakeskustelu
vuoden 2011 eduskuntavaalien alla*

Ajatushautomoto Lokus

SISÄLTÖ

Johdanto	6
----------------	---

Luku 1

Edward Andersson

<i>Suomen voimassa oleva verojärjestelmä sekä sen muuttamistarpeet ja -mahdollisuudet</i>	13
---	----

Luku 2

Edward Andersson

<i>Tuleva verouudistus: työryhmän ehdotukset</i>	31
--	----

Luku 3

Elina Pylkkänen

<i>Veropolitiikan teko Suomessa ja Ruotsissa</i>	49
--	----

Luku 4

Mikael Enberg

<i>Verotulot – kunnan peruspilari</i>	77
---	----

Luku 5

Jaakko Kiander

<i>Ansiotulojen verotus – mihin suuntaan?</i>	99
---	----

Luku 6

Benita Öling

<i>Yritysverotus</i>	129
----------------------------	-----

Luku 7

Helena Ålgars

<i>Maaseutuelinkeinojen veropolitiikkaa</i>	153
---	-----

Luku 8

Peter Lund

<i>Veropolitiikka ja energia</i>	185
--	-----

Luku 9

Sebastian Gripenberg

<i>Yleinen ja hyödyllinen – yleishyödyllisten yhteisöjen verotuksesta</i>	219
---	-----

Luku 10

Nils Torvalds

<i>Verotuksen oikeudenmukaisuus</i>	239
---	-----

<i>Henkilötiedot</i>	250
----------------------------	-----

JOHDANTO

Kun ajatushautomo Lokus päätti keväällä 2010 veropoliittisen pamfletin julkaisemisesta, oli oletuksena, että veropolitiikka on vuoden 2011 eduskuntavaalien tärkeimpiä kysymyksiä ja sen jälkeisten hallitusneuvottelujen pääaihe.

Emme silloin tienneet kaikkia nyt tätä kirjoittaessa Euroopan markkinatalousmaiden edessä olevia ja niitä vaivaavia haasteita. Ne ovat eri puolilla hyvin samantlaisia ja liittyvät Kreikassa, Espanjassa, Portugalissa ja Irlannissa sekä maiden velkaantuneisuuteen että veropolitiikkaan. Kriisi on vakava ja tulee todennäköisesti heiluttamaan EU:n valuutta- ja finanssijärjestelmää vielä kauan eduskuntavaalien jälkeenkin.

Yleisesti melko vakaaksi koettu eurooppalainen hyvinvointiyhteiskunta on kriisin vuoksi kaksinkertaisen haasteen edessä. Toisaalta sen on vastattava globalisaation haasteisiin, ja toisaalta toimittava niin ettei EU ja euroalue hajoa.

Kaikilla edessä olevilla päätöksillä on veropoliittisia ulottuvuuksia ja suurinta osaa niistä käsitellään tavalla tai toisella tämän kirjasen sivuilla.

Tavoitteenamme ei ollut kirjoittaa tyhjentävää ja lopullista kirjaa Suomen verojärjestelmästä. Emme ole edes pyrkineet yhteen ainoaan – ja oikeaan – lähestymistapaan. Verojärjestelmät syntyvät ajan myötä ja eri-

laisissa olosuhteissa. Osa määräyksistä jää verolainsäädäntöön silloinkin kun niiden säätämiseen johtaneet olosuhteet ovat muuttuneet. Joskus verouudistus viehdään läpi suurena ja periaatteellisena, vaikka se vähän myöhemmin, ja suuremmista puheista, hylätään poliittisesti epämukavana tai epäoikeudenmukaisena.

Tälläkään alalla ei siis ole suuria ja ikuisia totuuksia. Tästä syystä olemme lähestyneet asiaa subjektiivisemmin: miten yhteiskunnan eri ryhmät näkevät verotuksensa? Lähestymistapa ei tarkoita, että olisimme temmeltäneet pelkästään subjektiivisten toivomusten viidakossa. Olemme vain antaneet eri ryhmille tilaisuuden esittää oman näkemyksensä verotuksesta.

Kun kirja nyt on valmis, näyttää päätös ainakin suurin piirtein oikeaan osuneelta. Verotusjärjestelmämme on syntynyt vuosien saatossa eri eturyhmien köydenvedon tuloksena. Esitystapa antaa siten lukijalle mahdollisuuden ymmärtää mihin eri tahot ovat omalta osaltaan pyrkineet. Veropoliittinen lopputulos on sen jälkeen syntynyt osapuolten erilaisen vaikutusvoiman vektoreiden kokonaisuudesta.

Verotuspolitiikassa emme elä vapaan mielikuvituksen maailmassa. On olemassa rakenteita ja yksi tavoite on ollut näiden rakenteiden paljastaminen. Tässä mielessä on syytä viitata kirjan neljään ensimmäiseen lukuun. Kahdesta ensimmäisestä vastaa Edward Andersson.

Vero-oikeuden professorina Edward Andersson tuskin kaipaa tässä yhteydessä laajempaa esittelyä. Hän

on seurannut veropoliittista keskustelua ja osallistunut siihen ns. miesmuistin aikana. Tästä syystä hän on kirjoittanut sekä yleisen katsauksen että kommentin Hetemäen työryhmän ensimmäiseen väliraporttiin (Verotuksen kehittämistyöryhmän väliraportti).

Anderssonin kahden luvun yhteyteen Elina Pylkkänen on kirjoittanut kriittisen ja mielenkiintoisen katsauksen Suomen ja Ruotsin tavoista tehdä veropoliittisia päätöksiä. Pylkkänen on valtiovarainministeriön virkamies ja kirjoittanut siinä ominaisuudessa Hetemäen työryhmälle taustamuistioita.

Neljäs luku käsittelee kuntien verotusta ja on Mikael Enbergin kirjoittama. Hänen näkökulmansa on Kuntaliiton taloudellisen asiantuntijan. Luvussa kannattaa kiinnittää huomiota ansiotulovähennykseen. Aikaisempi veropoliittinen totuus, joka ohjasi myös poliittista mielipideilmastoa, lähti aina olettamuksesta, että kunnallisvero ei ole progressiivinen. Nyt asetelmat ovat muuttuneet.

Pamfletin seuraava osio käsittelee kolmea eri yhteiskuntaryhmää. Mielenkiintoista tässä yhteydessä on, että kaikki kolme ryhmää saavat eri kohtelun, vaikka veropoliittinen doktriini edellyttäisi että kaikkia käsiteltäisiin samalla tavalla. Erikoiskohtelu on kuitenkin välttämätöntä johtuen siitä, että ryhmien tulot syntyvät niin eri tavalla.

Osion ensimmäinen kirjoitus käsittelee palkansaajien verotusta. Hieman mutkia oikoen voisi väittää, että kuvaus koskee tässä luvussa tulonjakotilastojen desii-

lejä 2–9. Vielä kirjoitusvaiheessa Palkansaajien tutkimuslaitoksen (PT:n) esimiehenä toimineen kirjoittajan Jaakko Kianderin esitys on ehkä kirjan teoreettisiin ja edellyttää siksi erityistä paneutumista.

Palkansaajien verotuksen vastapainoksi on Benita Öling kirjoittanut luvun yrittäjäverotuksesta. Kianderin ja Ölingin kirjoitusten kriittinen lukutapa osoittaa miten herkkää tasapainoilua veropäätösten tekijöiltä edellytetään. Ilman yrittäjiä ei ole palkansaajia ja ilman palkansaajien kulutusta ei ole juurikaan tilaa yrittämiselle. Benita Ölingin arkipäivä kuuluu tilintarkastusyriyteen Ernst & Young'in leivissä pienyrittäjien pohjanmaalaisessa maisemassa.

Yhteiskunnallisten ryhmien osio päättyy Helena Ålgarsin selvitykseen maa- ja metsäverotuksen hienouksista. Luvussa kohtaamme jälleen esimerkin yhteiskunnallisesta erityiskohtelusta, jota kaiken kukkuraksi ohjataan osittain Brysselistä. Ålgars on ruotsinkielisen tuottajajärjestön SLC:n juristi.

Kolmannen osion otsikkona voisi Marcel Proustia mukaillen olla vaikkapa Kadonnutta vero-objektia etsimässä. Luku käsittelee nimittäin sitä miten valtiovarainministeriö voisi löytää uutta veropohjaa.

Osio alkaa Aalto-yliopiston energiaprofessorin Peter Lundin kriittisellä katsauksella maamme energia- ja ympäristöveroihin. Edellisen budjettiriihen kokemukset osoittavat selkeästi, että ne verot joita niin hanakasti kutsutaan ympäristöveroiksi, ovatkin itse asiassa energiaveroja joiden vaikutukset voivat olla syvässä ristirii-

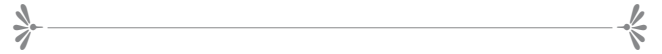
dassa kaikkien hyvien aikomusten kanssa.

Toinen kirjoitus käsittelee yleishyödyllisten yhteisöjen verotusta. Sitä mukaa kun omistusrakenteet ovat muuttuneet, on verottaja iskenyt ahneet silmänsä niihin, joskus suuriin, joskus pieniin omaisuuksiin, jotka ovat säätiöiden, yhdistysten ja muiden yhteisöjen hallinnassa. Kirjoittaja – Sebastian Gripenberg – työskentelee Svenska studiecendralenin palveluksessa ja on lähes intohimoisesti kiinnostunut kaikesta sen kaltaisten yhteisöjen elämään liittyvästä.

Pamfletin päättävä luku on yritys osoittaa että veropoliittisen keskustelun – ja samalla yhteiskunnan – ulkopuolelle jää yhä useampi kansalainen. Koska he eivät osallistu keskusteluun, ja kaiken lisäksi myös äänestävät aika harvoin jos ollenkaan, heidän näkemyksensä ja etunsa jäävät helposti huomaamatta. Myös tästä olisi syytä keskustella eduskuntavaalien alla.

Nils Torvalds

ENSIMMÄINEN LUKU



*Suomen voimassa oleva
verojärjestelmä sekä sen
muuttamistarpeet ja -mahdollisuudet*

Edward Andersson

VEROTUKSEN TAVOITTEISTA

Valtio ja kunnat hoitavat suuren määrän tehtäviä, joista järjestäytyneessä yhteiskunnassa on huolehdittava. Näiden tehtävien rahoittamiseksi on tarpeen kerätä veroja. Yhteiskunnalla ei ole muita sen suuruusluokan tulolähteitä, että ne voisivat korvata verotuksen. Mutta verojärjestelmä voidaan rakentaa monella eri tavalla, jotka eivät ole vaikutuksiltaan identtisiä. Erittäin tärkeä näkökohta rakennettaessa verojärjestelmää ja muutettaessa voimassa olevaa järjestelmää on, että sen tulisi mahdollisimman vähän vaikuttaa taloudelliseen aktiiviteettiin yhteiskunnassa. Verothan määräytyvät verovelvollisten ansaitsemien tulojen, yritysten kehittämisen lisäarvon sekä monen muun kriteerin perusteella, joihin kaikkiin vaikuttaa se, miten vahvaa yhteiskunnan talous on. Verojärjestelmän tulee siis mahdollisimman vähän heikentää tätä aktiivisuutta.

Verojärjestelmän on myös oltava oikeudenmukainen. Mutta oikeudenmukaisuus ei ole täsmällinen käsite, vaan se, mitä kukin meistä pitää oikeudenmukaisena on suuressa määrin riippuvaista taustastamme, yleisestä elämäkatsomuksestamme ja monista muista seikoista, joilla ei ole verojärjestelmään välitöntä yhteyttä. Tosin voidaan jokseenkin kiistattomasti sanoa, että samassa asemassa olevia verovelvollisia on kohdeltava yhtäläisesti. Mutta mitkä erilaisuudet ovat relevantteja ja miten ne on otettava huomioon? Verojärjestelmän sisältö riippuu viime kädessä poliittisen

enemmistön käsityksestä siitä, mikä on oikeudenmukaista ja tarkoituksenmukaista sekä poliittisista kompromisseista.

VEROTUKSEN KANSAINVÄLISTYMISESTÄ

Nykyisessä kansainvälistyneessä maailmassa kansainvälinen verokilpailu on uusi ilmiö, joka vaikuttaa verojärjestelmän sisältöön ja sulkee pois joitakin mahdollisia ratkaisuja. Tämä pätee erityisesti EU:n piirissä, missä toisaalta vallitsee työvoiman, tavaroiden, palvelujen ja pääoman vapaa liikkuvuus ja toisaalta EU-tuomioistuimella on valta valvoa, että yksittäiset jäsenvaltiot verolainsäädännössään noudattavat EU:n perussopimusta. Sekä Suomi että monet muut jäsenvaltiot ovat saaneet tietyt verosäännöksensä hylätyiksi tuomioistuimessa. Toisissa tapauksissa ehkä tiedetään tuomioistuimen aiempien ratkaisujen perusteella, ettei tiettyä veroratkaisua saa valita säännöksiä uudistettaessa.

EU:lla on kylläkin melko pieni valta säätää verolakeja, jotka ovat yhteisiä kaikille jäsenvaltioille. Tästä huolimatta tapahtuu jatkuvasti pientä jäsenvaltioiden verojärjestelmien ja verotuksen tasojen yhtenäistymistä. Erityisesti Suomen kaltaiset pienet jäsenvaltiot eivät voi ylläpitää säännöksiä, jotka radikaalisti poikkeavat suurten jäsenvaltioiden vastaavista säännöksistä. Jos otamme työtulon verotuksen esimerkiksi, työntekijöiden vapaa liikkuvuus merkitsee suurta poismuuton

vaaraa, jos jollakin valtiolla on selvästi korkeampi verotaso kuin muilla jäsenvaltioilla. Tämä koskee erityisesti hyvin koulutettuja, korkeapalkkaisia henkilöitä.

Jokainen verojärjestelmä koostuu suuresta määrästä erilaisia veroja, jotka eri perusteilla tuottavat julkisyhteisöille verotuloja. Ei olisi mahdollista tyydyttää yhteiskunnan varaintarvetta esim. vain tuloveroilla, sillä verokannat muodostuisivat niin korkeiksi, että sekä väärinkäytösten että poismuuton riskit kasvaisivat liian suuriksi. Jos toisaalta koko tai lähes koko verotaakka päätettäisiin kerätä toisen suuren veromuodon eli arvonlisäveron kautta, sen verokanta muodostuisi niin korkeaksi, että laillinen ja lainvastainen maahantuonti muodostuisi suureksi ongelmaksi. Tämä ei puolestaan sopisi lainkaan EU:n luonteeseen vapaakauppa-alueena, jolla ei ole varsinaisia sisäisiä tullirajoja eikä sisäistä tullivalvontaa.

OECD, joka on maailman kehittyneimpien valtioiden järjestö, mittaa ja vertaa eri maiden verorasitusta. Veroaste mitataan prosentteina BKT:sta, eli saadaan luku, joka näyttää verojen tai julkisen talouden osuuden koko bruttokansantuotteesta. Korkein veroaste on jo kauan ollut Ruotsissa ja Tanskassa, jossa prosenttiluku vuosina 2006–08 oli lähellä 50 prosenttia ja sitä ennen jopa yli 50. Suomi oli vuosisadan vaihteessa kolmannella tilalla veroasteella, joka oli enimmillään noin 47 prosenttia. Viime vuosina Suomen veroaste on alentunut noin 43 prosenttiin ja sijoituksemme on ollut 7. Nykyisen matalasuhdanteen vallitessa valtioiden me-

not kasvavat mutta verotulot alenevat. Tämän vuoksi on ilmeistä, että veroaste tulee nousemaan sekä meillä että muualla. Tällöin on vielä entistä tärkeämpää, että löydetään veropoliittisia ratkaisuja, jotka eivät ole esteenä talouden kasvulle.

SUOMEN VEROTUKSEN RAKENNE JA VEROASTE

Vuonna 2008 Suomessa kannettiin veroja 79,6 miljardia euroa. Tästä määrästä valtion osuus oli 39,6 miljardia, kuntien osuus 17,5 miljardia ja kansaneläkelaitoksen osuus 4 miljardia. Lähes 18,3 miljardia koostui eläkevakuutus- ja muista sosiaaliturvaan kuuluvista maksuista, jotka eivät ole veroja sanan suppeassa merkityksessä mutta ovat veroja hyvin lähellä. Valtion tulo- ja menoarvion loppusummasta verot edustavat tulopuolella normaalivuotena yli 80 prosenttia. Finanssikriisin aikana verotulot alenevat mutta valtion menot kasvavat. Erotus on katettava lainoilla, jotka tulevaisuudessa on maksettava takaisin keräämällä enemmän veroja.

Kuntien verotulot koostuvat lähes yksinomaan kunnallisveron tuotosta, joskin kunnallinen kiinteistövero sen veroprosenttien viimeksi tapahtuneen korotuksen jälkeen on saanut suuremman merkityksen. Valtion verotulot ovat sen sijaan monipuolisempia. Karkeasti valtiolle kertyvät verot voidaan jakaa välittö-

miin ja välillisiin veroihin. Välittömistä veroista tärkein on luonnollisten henkilöiden progressiivinen tulovero sekä yhteisöiltä kannettava yhteisövero (tuotto 2008 noin 14,5 miljardia). Perintö- ja lahjaveron tuotto on noin 500 miljoonaa euroa. Tärkein välillinen eli kulutusvero on arvonlisävero (tuotto vuonna 2008 noin 14,7 miljardia). Valmisteverot tuottivat noin 5 miljardia ja tärkeimmät niistä ovat nestemäisten polttoaineiden, alkoholijuomien ja tupakan valmisteverot. Ryhmään muut verot kuuluvat mm. auto- ja ajoneuvoverot sekä varainsiirtovero (näiden verojen tuotto noin 2,5 miljardia).

EU:lla ei ole valtaa säätää jäsenvaltioille ylikansallisia veroja. Mutta EU:n sisällä ei saa kantaa tulleja ja myös unionin ulkopuolelta tulevista tavaroista ja palveluista kannettavien tullien merkitys on vähenemässä. Näiden tullien kantaminen kuuluu jäsenvaltioille, mutta kertyneet varat tilitetään EU:lle. Välillisten verojen ja erityisesti arvonlisäveron osalta EU:lla on valta direktiivein määrätä, että kaikilla jäsenvaltioilla on yhtenäiset säännökset siitä, miten arvonlisä lasketaan. Sen sijaan jäsenvaltiot saavat itse vahvistaa alv-verokantansa 15 prosentin (Luxemburg) ja 25 prosentin (Ruotsi ja Tanska) rajoissa. Suomella oli kauan 22 prosentin verokanta, mutta 1.7.2010 alkaen Suomen verokanta on 23 prosenttia. Tärkeimpien valmisteverojen osalta EU on tyytynyt vahvistamaan minimiverokannat. Viineille, joita suurissa viinin tuottajamaissa pidetään tavallisena maataloustuotteena, ei ole vahvistettu minimiverokan-

taa. Suomen valmisteverokannat muille alkoholijuomille, tupakalle ja nestemäisille polttoaineille ylittävät selvästi EU:n asettamat minimiverokannat.

Välittömän verotuksen alalla EU:lla ei ole mitään lainsäädäntövaltaa. Muutamia direktiivejä on saatu aikaan kaikkien jäsenvaltioiden yhteisellä päätöksellä. Monivuotiset yritykset saada aikaan yhtenäisiä säännöksiä siitä, miten verotettava yhteisötulo on määritettävä, eivät ole johtaneet tulokseen.

Viimeksi kuluneiden 15–20 vuoden aikana lähes kaikki kehittyneet, korkean verorasituksen valtiot ovat alentaneet henkilökohtaisen tulon verotustaan. Samaan aikaan on myös syntynyt verokilpailua yhtiöveroprosenteista, joita on useimmissa maissa alennettu huomattavasti siten, että EU-valtioiden keskiarvo nykyisin on noin 25 prosenttia, vastaavan luvun oltua 20 vuotta sitten noin 40 prosenttia. Näiden alennusten aiheuttama verotulojen vähentyminen on monessa tapauksessa voitu kompensoida tiukemmilla säännöksillä siitä, miten verotettava tulo lasketaan. Toisaalta esitetään jatkuvasti toivomuksia uusista verovähennyksistä ja hallituksille tuottaa vaikeuksia vastustaa niitä. Niinpä meidänkin maassamme on säädetty joukko uusia vähennyksiä, jotka vähentävät tuloverotuksen tuottoa. Esimerkkinä näistä olkoon kotitalousvähennys, jolla epäilemättä on ollut myös positiivisia vaikutuksia siten, että se on johtanut uusien työtilaisuuksien syntymiseen ja vähentänyt ns. harmaan työn määrää talous- ja korjaussektoreilla. Mitä yhteisöveroon tu-

lee, verokannan alennukset 1990-luvun alussa johtivat jopa merkittävästi kasvaviin verotuloihin. Veroratkaisu ei kuitenkaan ollut tähän pääsyytä, vaan yhtiöveron tuoton nousuun vaikutti maamme viennin nopea kasvu 1990-luvun alun jälkeen, erityisesti elektroniikka-alalla (Nokia).

Veronmaksajien keskusliitto laatii vuosittain luotettavan tilastoaineiston perusteella vertailevan katsauksen palkansaajien verotuksesta tärkeimmissä OECD-valtioissa. Syksyltä 2009 oleva tuorein julkaisu osoittaa, että pientulonsaajien verotus Suomessa ei enää kuulu korkeimpiin tutkittujen 18 maan joukossa. Henkilölle, joka ansaitsee 23 800 euroa verotettavana tulona maksaa Suomessa keskimäärin 22,2 prosenttia tuloveroa, kun vastaava luku eräissä muissa valtioissa nousee aina 33 prosenttiin. Tarkasteltaessa korkeampia tulotasoja (36 400 euron, 55 000 euron ja 119 000 euron vuositulot) Suomi kuuluu edelleen ankarimmin verotattavien maiden joukkoon, joskin jokaisella tasolla löytyy jokin valtio, jonka verotus on Suomen verotusta ankarampi. Selvää on kuitenkin, että meillä vuodesta 1997 alkaen toteutettu tietoinen valtion tuloverotuksen lieventämispolitiikka on muuttanut Suomen suhteellisen position EU:n piirissä jonkin verran edullisemmaksi. Tätä valaisee myös korkeimpien marginaaliveroprosenttien kehitys: Vuonna 1996 tuloveroasteikkomme korkein prosenttiluku oli 39, mutta vuonna 2010 se on jo alentunut 30 prosenttiin. Ilman näitä alennuksia Suomi olisi luultavasti ollut lähes kaikissa tuloluokis-

sa huipulla, sillä lähes kaikki muut valtiot ovat niin ikään alentaneet tuloverotustaan. Kun nämä valtion tuloverotuksen alentamiset on kytketty työmarkkinoiden kohtuullisiin palkkaratkaisuihin, ne ovat myös olleet omiaan hillitsemään maamme kustannuskehitystä. Tästä huolimatta suhteellinen kilpailukykyämme on jonkin verran huonontunut johtuen muita maita nopeammasta kustannuskehityksestä.

Valitettavasti kunnallistalouden vaikeudet ovat pakottaneet lähes kaikki kunnat nostamaan veroprosenttinsa, mikä on vähentänyt valtion veronalennuspolitiikan tehoa. Vuodesta 1990 keskimääräinen kunnallisveroprosentti maassamme on noussut luvusta 16,67 (1990) lukuun 17,65 (2000) ja peräti 18,98 prosenttiin vuonna 2010. Kaikki merkit viittaavat siihen, että tämä kehitys tulee jatkumaan. Suurena syynä tähän on se, että valtio on jatkuvasti määrännyt kunnille uusia tehtäviä, jotka niiden on rahoitettava kokonaan tai osaksi. On kuitenkin todettava, että kunnallisveroprosentin korotus lähes kaikissa kunnissa ei merkitse sitä, että kunnallisverorasitus olisi kaikille verovelvollisille kasvanut yhtä paljon. Vuodesta 1997 alkaen meillä on kunnallisverotuksessa ollut ansiotulovähennys, joka tehdään palkka- ja niistä vastaavista tuloista. Se tulee ennen kaikkea pientuloisten henkilöiden hyväksi: henkilöille, joiden vuositulo on 15 000 – 20 000 euroa, tämä vähennys merkitsee 20 prosentin verokannan kunnassa sitä, että verotus tapahtuu suurin piirtein 15 prosentin mukaan. Ansiotulovähennys

pienenee vuositulojen kasvaessa ja sen vaikutus poistuu kokonaan runsaan 90 000 euron vuositulon kohdalla. Tämä vähennys merkitsee kunnille niin suurta verotulojen vähennystä, että se on ollut merkittävänä syynä siihen, että kunnat ovat joutuneet nostamaan veroprosenttinsa.

Julkisen taloutemme selvä heikkeneminen johtaa luultavasti siihen, ettei valtion tuloveron alentamisia voida odottaa lähivuosina, enintään progressiivisen asteikon indeksitarkistuksia. Kun kunnalliset veroprosentit ja ehkä myös eräät pakolliset sosiaaliturvamaksut tulevat nousemaan, me saamme varautua ansiotulon hieman ankarampaan verotukseen. Ei ole epätodennäköistä, että kehitys tulee olemaan samanlainen monissa muissa OECD-valtioissa. Tuloveron tuotto on suuresti riippuvainen työllisyysilanteesta: jos suurella osalla väestöstä on työtä ja työttömiä siis on vähän, tulovero tuottaa paremmin. Suuri työttömyys ei vain vähennä tuloveron tuottoa vaan se myös lisää yhteiskunnan kustannuksia työttömien huoltamiseksi.

Suuri kysymys on, mitä lähteitä yhteiskunnalla on, kun sen pitäisi kantaa lisää verotuottoja ja siten ratkaista uhkaava valtion talouden kriisi. Ainoat kaksi vaihtoehtoa, jotka voivat tuottaa edes läheskään tarvittavat lisätulot, ovat tuloverotus ja arvonlisäverotus. Melko yleisesti katsotaan, että arvonlisäveron korotus tuottaa vähemmän kokonaistaloudellista haittaa kuin tuloveron korotus. Arvonlisäveromme nosto 23 prosenttiin 1.7.2000 alkaen on jo toteutunut. EU:n määräysten ra-

joissa on mahdollista korottaa arvonlisäprosentti aina 25 prosenttiin, mikä on se verokanta, jotka Ruotsi ja Tanska ovat jo kauan soveltaneet. Yksi prosenttiyksikkö vastaa lähes 700 miljoonan euron lisätuottoa.

Valmisteverot ovat maassamme jo verraten korkeat. Sekä alkoholi- että tupakkaveron lisäkorotusten voidaan arvioida johtavan lisättyyn lailliseen ja lainvastaiseen tuontiin ja pahimmassa tapauksessa jopa verotuoton laskuun tavoitellun lisätulon sijasta. Nestemäisten polttoaineiden valmisteveron kohdalla riskit ehkä eivät ole samat, mutta sekä bensiinin että dieselpolttoaineen vero vaikuttaa yritysten ja myös kansalaisten kustannuksiin eikä niitä voida sen vuoksi rajattomasti korottaa. Varsinkin maamme harvaan asutuilla alueilla monet ihmiset ovat täysin riippuvaisia autosta päästäkseen töihin sekä tekemään ruoka- ja muita ostoksia. Johtopäätös on siis se, ettei valmisteveroja voida korottaa siinä määrin, että sillä olisi ratkaiseva valtiontaloudellinen vaikutus. Sama koskenee myös auto- ja ajoneuvoveroja, jotka kiistatta tekevät auton käytön maassamme kalliimmaksi kuin useimmissa EU:n jäsenvaltioissa.

TULOVEROTUKSEN UUDISTAMISTARPEET

Tuloverotustamme uudistettiin vuoden 1993 alusta siten, että tulot jaetaan ansio- ja pääomatuloihin. Ansiotulosta maksetaan (pääosin suhteellista) veroa kun-

nalle sekä progressiivista veroa valtiolle. Pääomatuloista maksetaan veroa vain valtiolle 28 prosentin asteikon mukaan. Valtiovarainministeriössä on alivaltiosihteeri Martti Hetemäen johdolla vireillä selvitystyö sekä tuloverotuksemme että verojärjestelmämme muiden osien uudistamiseksi. Työryhmän ehdotukset tulevat julkisuuteen tämän vuoden lopussa, emmekä vielä tarkalleen tiedä, mitä ne tulevat sisältämään.

On paikallaan yrittää esittää, mihin ajatuksiin jako ansio- ja pääomatuloihin perustuu. Tämä uudistus toteutettiin edellisen suuren talouskriisin aikana 1990-luvun alussa. Silloin luonnollisten henkilöiden pääomatulot olivat varsin vaatimattomia ja niiden verotuksen positiivinen vaikutus valtion talouteen oli pienempi kuin silloin lähes rajoittamattomien korkovähennysten negatiivinen vaikutus. Monet pääomatulon lajit (sekä korkotulot että luovutusvoitot) olivat tuolloin suurelta osalta verovapaita. Inflaatio oli kauan ollut voimakas, mikä puhui pääomatulojen täysimääräistä verotusta vastaan, koska tämä olisi johtanut fiktiivisen tulon verottamiseen. Vuonna 1992 oli suurena vaarana, että pääoma olisi hakeutunut pois Suomesta, jos sitä olisi verotettu liian ankarasti. Lopputuloksesta hallitus ja eduskunta päätyivät näiden näkökohtien perusteella verojärjestelmään, jossa kaikki pääomatulot olivat 25 prosentin suhteellisen veron alaisia eikä enää ollut verovapaita pääomatulon muotoja. Korkovähennyksiä rajoitettiin ja muut kuin elinkeinonharjoittajat saivat jatkossa vähentää korkomenonsa vain pääomatu-

loista, mikä alensi korkovähennyksen vaikutuksen pääomatuloveroprosentin suuruiseksi (silloin 25 prosenttia, nykyisin 28 prosenttia).

Ansiotulon verorasitus oli 1990-luvun alkuvuosina hyvin korkea ja korkeimmat marginaaliveroprosentit nousivat yli 60 prosenttia. Kun verouudistus toteutettiin, oltiin kyllä tietoisia siitä, että ansiotulon ja pääomatulon verorasituksen ero muodostui liian suureksi, mutta silloinen valtiontalouden tila ei sallinut ansiotuloveron alentamista. Vuoden 1996 jälkeen ansiotulon veroprosentit ovat alentuneet, niin kuin edellä on todettu, ja pääomatulon verokanta on korotettu 28 prosenttiin. Verorasituksen ero on siis pienentynyt, mutta se on edelleen liian suuri. On kuitenkin syytä muistaa, että pääomatulosta aletaan kantaa 28 prosentin vero jo ensimmäisestä pääomatulo-eurosta, kun palkansaaja saavuttaa 28 prosentin keskimääräisen veroasteen vasta 30–35 000 euron vuositulon kohdalla.

Mainitsin jo inflaation merkityksen pääomatuloa verotettaessa. Teknisistä syistä ei voida verotuksessa käyttää indeksointia siten, että pääomatulon saajaa verotettaisiin vain reaalisesta tulosta / voitosta. Sen vuoksi verokannan on oltava verraten alhainen. Inflaation vaikutusta on helppo kuvata esimerkillä: Jos A saa 6 prosentin koron mutta pääoman arvo samanaikaisesti alenee 4 prosentin inflaation johdosta, A:n reaalitytulo on vain 2 prosenttia, mutta häntä verotetaan täydestä 6 prosentin tulosta. Veron ollessa 28 prosenttia siihen kuluu 1,68 prosenttia ja A:lle jää reaalkorosta

0,32 prosenttia. Jos verokanta olisi 35 prosenttia, veroon kuluisi enemmän kuin A:lle on kertynyt reaalkorkoa.

Myyntivoittojen kohdalla aikaperspektiivi on usein hyvin pitkä. Jos B osti kiinteistön 1968 10 000 euron hinnalla ja hän myy sen nyt 130 000 eurolla, hänen nimellinen voittonsa on 120 000 euroa. Mutta kun vuoden 1968 jälkeinen inflaatio on ollut noin 800 prosenttia, hänen reaalin voittonsa on vain 40 000 euroa. 120 000 euron nimellisestä voitosta veroon kuluisi 33 600 euroa. Onneksi verolakimme tuntee ns. hankintameno-olettaman. Sen ansiosta vero olisi tässä tapauksessa 21 840 euroa, mikä sekin on enemmän kuin puolet reaalisesta voitosta.

Nämä esimerkit osoittavat, ettei voida verottaa nimellistä pääomatuloa kovin korkealla prosentilla, jos tarkoituksena on, että verovelvollinen saisi pitää osan todellisesta voitostaan. Ratkaisevaa lopputuloksen kannalta on, miten korkea inflaatio on ollut. Kun se on viime vuosina ollut verraten alhainen, pääomatulon verotus on ehkä ollut hieman lievempi kuin lakia säädettyä ajateltiin. Mutta veroprosenttia ei voida vuosittain muuttaa. Sitä vastoin löytyy hyviä perusteita pääomatuloveroprosentin vähäiselle nostolle tässä valtiontalouden tilassa. Mitään valtiontalouden ongelmia ei tällä tavoin kuitenkaan ratkaista, koska yhden prosenttiyksikön korotus pääomatuloveroprosenttiin lisännee veron tuoton 50 – 100 miljoonalla eurolla; määrän suuruus riippuu inflaatiosta sekä yhteiskunnas-

sa yleisesti vallitsevasta taloudellisesta aktiivisuudesta. Pieni korotus olisi pikemminkin perusteltu oikeudenmukaisuussyistä.

Osinko, joka on eräs pääomatulon muoto, on se osa voitostaan, jonka osakeyhtiö jakaa osakkeenomistajilleen. Yhtiön voitto on jo tullut verotetuksi ja yhtiö voi normaalisti jakaa osinkona enintään niin suuren osan voitostaan, joka sille jää sen oman veron maksamisen jälkeen. Kun jaettu osinko on myös osakkaan veronalaista tuloa, puhutaan osakeyhtiön voiton kahdenkertaisesta verotuksesta. On kovin erilaisia käsityksiä siitä, miten tähän kahdenkertaiseen verotukseen tulisi suhtautua. Vuonna 1990 Suomi otti käyttöön ns. yhtiöveron hyvitysjärjestelmän (*avoir fiscal*), jota silloin sovellettiin myös monissa EU:n silloisissa jäsenvaltioissa. Tässä järjestelmässä osakkeenomistaja sai omasta osinkonsa verosta vähentää koko sen yhtiöveron, jonka yhtiö oli jo maksanut, mikä käytännössä johti saatujen osinkojen verovapauteen, siis osakkaan kannalta erittäin edulliseen ratkaisuun. Tästä järjestelmästä Suomi luopui 2005 ja se korvattiin nykyisellä järjestelmällä, jossa luonnollista henkilöä osingonsaajana verotetaan 70 prosentista siitä osingosta, jonka hän on saanut pörssi-yhtiöistä. Tämä merkitsee, jos lasketaan yhteen yhtiön vero (26 prosenttia) ja osakkaan vero 70 prosentista saatua osinkoa, jaetulle yhtiövoitolle 40,5 prosentin verorasitusta. Täydellä kahdenkertaisella verotuksella vastaava luku olisi nykyisillä verokannoilla 46,7 prosenttia.

Kun Suomi luopui yhtiöveron hyvitysjärjestelmästä katsottiin, että pienten ja keskisuurten noteeraamattomien osakeyhtiöiden omistajille, jotka yleensä itse työskentelevät yhtiössään, olisi säilytettävä vapaus kahdenkertaisesta verotuksesta tiettyyn rajaan asti. Tämä raja asetettiin 90 000 euroon osakasta ja verovuotta kohhti. Jotta osinko saisi tämän edullisen käsittelyn sen tulee olla pääomatulona, mikä puolestaan on mahdollista jos yhtiöllä on niin suuri nettovarallisuus, että se voi maksaa osinkoa aina 9 prosenttiin tästä varallisuudesta. Muut osingot luetaan ansiotuloksi. Nämä säännökset merkitsevät suunnilleen sitä, että 90 000 euron osingon verovapaus tulee varakkaiden vanhojen ja kannattavien perheyhtiöiden osakkeenomistajien hyväksi. Tulevassa verouudistuksessa tämä säännöstö ei voine säilyä. Päästäkseen verojen jälkeen 90 000 euron tuloon palkansaajan täytyy ansaita suunnilleen kaksinkertainen määrä, kun verraten vähäinen määrä osakkeenomistajia siis voi ansaita aina 90 000 euroon asti verovapaata tuloa. Tämä asettaa nämä henkilöt verotuksessa asemaan, joka on kohtuuttoman paljon edullisempi kuin palkansaajan verotus. Sinänsä voi olla paikallaan tukea pieniä ja keskisuuria osakeyhtiöitä jonkinlaisella osinkoverotuksen huojennuksella, mutta tätä koskevat säännökset eivät voi jatkossa olla näin ilmeisen tasapainottomia.

TULEVAISUUDEN NÄKYMÄ

On ilmeistä, että verojärjestelmäämme tulee ensi eduskuntakautena merkittäviä muutoksia. Mutta niitä taloudellisia ongelmia, jotka Suomella on edessään ja joista tärkeimmät ovat viime vuosien talouskriisi sekä maamme väestön ikärakenteen nopea muuttuminen epäedullisemmaksi, ei voida ratkaista pelkästään veropoliittisilla toimenpiteillä. OECD on monessa yhteydessä korostanut sellaisten uudistusten tarpeellisuutta, joiden perusteella saadaan nuoret aikaisemmin mukaan työelämään sekä ikääntyvät pysymään työelämässä kauemmin. Joskaan tämä ei ehkä vaikuta kovinkaan ajankohtaiselta nykyisen suuren työttömyyden vallitessa, se on pitkällä tähtäyksellä välttämätöntä, kun ajatellaan maamme mahdollisuuksia säilyttää se elintaso, jonka me olemme saavuttaneet.



TOINEN LUKU



*Tuleva verouudistus:
työryhmän ehdotukset*

Edward Andersson

Valtiovarainministeriön alivaltiosihteeri Martti Hetemäen johdolla toimiva työryhmä, jonka tehtävänä on valmistella muutoksia verojärjestelmäämme, antoi juhannusviikolla välimietintönsä, mutta sen lopullinen mietintö tulee joulukuussa. Maamme uusi hallitus päätti kuitenkin samoihin aikoihin olla esittämättä suurempaa tai pienempää verouudistusta ennen huhtikuun eduskuntavaaleja. Sinänsä tarpeellinen uudistus jää siten uuden hallituksen ja eduskunnan tehtäväksi.

Hetemäen työryhmä on noudattanut melko suurta julkisuutta ja sen työpaperit ovat olleet luettavissa Internetissä. Sen vuoksi välimietintö ei sisällä suurempia yllätyksiä. Se osoittaa selvästi, että veropoliittisten toimenpiteiden pelivara on melko pieni. Vaikka on selvää, että valtion on saatava lisää verotuloja, ei voida sanoa tämän näkökohdan olevan mietinnössä kovin selvästi esillä. Työryhmä asetettiin ennen kuin maailmanlaajuinen finanssikriisi oli käynyt ilmeiseksi ja työryhmän pohdinnat ja maltilliset esitykset tähtäävät lähinnä normaaleihin suotuisiin taloudellisiin oloihin. Tämä on sinänsä hyvä asia, mutta tekee käsitykseni mukaan vähemmän todennäköiseksi, että sen ehdotukset voitaisiin sellaisinaan toteuttaa.

Rakenteeltaan työryhmän mietintö poikkeaa melkoisesti maassamme aiemmin laadituista veropoliittisista lainvalmistelumietinnöistä. Työryhmä, jonka jäsenten enemmistö on kansan- tai liiketaloustieteilijöitä ja jolla on taloudellisesti osaava sihteeristö, on nimitäin pyrkinyt tekemään talousteoriasta johtopäätök-

siä uudistusten suunnasta. Tällöin on ilmennyt joukko mielenkiintoisia ajatuksia, jotka ovat vaikuttaneet sekä uudistusehdotukseen kokonaisuudessaan että yksittäisiin ratkaisuehdotuksiin. Paljon empiiristä tukea ei ole kuitenkaan löytynyt teoreettisille johtopäätöksille. Ei voida tietää, miten nämä johtopäätökset menestyvät poliittisessa päätöksenteossa, mutta työryhmä on kyllä tietoinen lähivuosien rajoitetusta talouspoliittisesta liikkumavarasta. Asetan jopa kysymyksen, tuleeko tämä liikkumavara enää milloinkaan olemaan niin suuri kuin se oli muutamana hyvänä vuotena 2000-luvun alussa. Väestön vanheneminen heikentää merkittävästä huoltosuhteesta, mistä tulee aiheutumaan eläke- ja terveydenhoitomenojen huomattava kasvu.

Työryhmä kuvaa niitä kansainvälisen ympäristön muutoksia, jotka vaikuttavat Suomen talouteen ja vaativat verojärjestelmämme uudistamista. Muun muassa viitataan siihen, että investoinnit ovat käyneet yhä liikkuvammiksi ja että eri maiden verosäännökset yhä enemmän vaikuttavat yritysten toimintavaltion valintaan. Kansainvälinen verokilpailu on siis muuttunut ankarammaksi. Tämä ilmenee erityisesti yhteisöverokannan alentamisena, mutta suuri merkitys on myös hyvin koulutettujen ja ansaitsevien luonnollisten henkilöiden tuloverotuksen tasolla, sillä nämä henkilöt voivat helposti luopua Suomesta asumis- ja työskentelymaana.

Tavaroihin ja palveluihin suunnatun välillisen verotuksen todetaan olevan paljon vähemmän riippuvainen

suhdanteiden muutoksista. Tämä puoltaa työryhmän mielestä verotuksen painopisteen siirtämistä enemmän välillisen verotuksen suuntaan. Taloudellisen kasvun kannalta työryhmä katsoo välillisen verotuksen olevan luonnollisten henkilöiden tuloverotusta tarkoituksenmukaisempi verotusmuoto. Ankaralla yritysverotuksella on taloudellisen kasvun kannalta kaikkein kielteisin vaikutus. Yhteisövero nostaa investointien tuottoväimätimuksia ja alentaa sen vuoksi investointihaluja. Korkea yhteisövero lisää myös pyrkimyksiä kansainväliseen verosuunnitteluun. Lisäperusteena verotuksen painopisteen siirtämiselle kulutusverotuksen ja erityisesti arvonlisäverotuksen suuntaan työryhmä viittaa siihen, että tuloverotus rasittaa kotimaista tuotantoa ja vientiä, kun taas arvonlisävero on tältä osin neutraali, kun se rasittaa myös tuontia sekä tulee vähennetyksi vientistä (Suomen vienti on yleensä arvonlisäverotuksen kohteena toimitusmaassa).

Ympäristöveroiksi usein katsotut verot koostuvat yleensä energiatuotteiden lisäverosta, jäteverosta yms. Näitä lähellä ovat tupakka- ja alkoholiverot, jotka kohdistuvat terveydelle vaaralliseen kulutukseen. Muista veroista poiketen näillä veroilla pyritään vaikuttamaan yritysten ja yksityisten käyttäytymiseen. Korottamalla näitä veroja ja vastaavasti tuloverotusta alentamalla voidaan työryhmän mielestä saavuttaa ns. tuplahyöty: voidaan vähentää sekä vähemmän toivottavaa kulutusta että tuloverotuksen kielteisiä seurauksia.

Työryhmä oivaltaa tietenkin, että verotuksen pai-

nopisteen siirtäminen välillisen verotuksen suuntaan muuttaa yhteiskunnassa vallitsevaa tulonjakoa. Erityisesti tulojen ostovoima alenee pientulonsaajilla, jotka käyttävät lähes kaikki tulonsa kulutukseen ja nimenomaan välttämättömien hyödykkeiden hankintaan. Tästä työryhmä lausuu tutkimusten osoittavan, että on tehokkaampaa tukea pientulonsaajia suorilla tulonsiirroilla kuin pitämällä kulutusverotuksen taso alhaisena. Tulonsiirrot voivat kuitenkin olla sekä raskassou-
tuisia että kalliita; tästä työryhmä ei välimietinnössään sanoa paljoakaan.

LUONNOLLISTEN HENKILÖIDEN ANSIO- JA PÄÄOMATULOJEN VEROTUS

Välimietinnössä lähdetään siitä, että ansiotulon ja pääomatulon verotuksen erillinen verotus säilytetään. Työryhmällä on oikea käsitys siitä, että näiden kahden tulolajin verorasituksen välinen ero on liian suuri. Tähän voidaan puuttua nostamalla jonkin verran pääomatuloveroprosenttia (28 prosenttia > 30 prosenttia) sekä jonkin verran alentamalla ansiotulojen valtionverotusta.

Pääomatuloveroprosentin korotus, joka käsittää myös korkotulojen lähdeveron alaiset korot, on mielestäni toimenpide, johon olisi voitu ryhtyä jo tänä vuonna tai ainakin esittää vuodelle 2011. Niin kauan kuin inflaatio on matala, tällaiseen korotukseen tus-

kin voidaan kohdistaa vakavia vastaväitteitä. Ongelmia sen sijaan syntyisi, jos inflaatioprosentti jälleen nousi niin, että esim. korkotulon tai luovutusvoiton vero, joka lain mukaan lasketaan nimellisestä tulosta / voitosta, nousisi liian suureen osaan reaalitylöstä tai jopa sen yli. Johdantokirjoituksessani (ks. sivu 25) tätä on valaistu konkreettisilla esimerkeillä. Jos tällainen tilanne syntyisi, lainsäätäjän olisi puututtava asiaan.

Pääomatulojen verotukseen työryhmä ei esitä muita muutoksia kuin noteerattujen ja noteeraamattomien osakeyhtiöiden osinkojen verotukseen. Tätä ehdotusta käsitellään jäljempänä.

Työryhmä ei esitä konkreettisia ehdotuksia ansiotulon verotuksen alentamisesta, mutta ilmoittaa esittävänsä niitä loppumietinnössään. Nyt työryhmä vain kertoo esittävänsä sellaisia muutoksia tuloveroasteikkoon, että veron tuotto (joka 2008 oli 8,2 miljardia euroa) alenisi kahdella miljardilla. Tämä olisi huomattava alennus, jota tuskin voidaan kokonaan toteuttaa lähivuosien taloudellisessa tilanteessa. Ehdotukseen kuuluu myös, ettei ylin marginaalivero ylittäisi 50 prosenttia. Tämä merkitsisi melko huomattavaa veron alennusta suurimpien ansiotulojen saajille. Marginaaliveroon sisältyvät progressiivinen valtionvero, keskimääräiset kunnallis- ja kirkollisverot, sairausvakuutusmaksu ja myös pakolliset eläke- ja työttömyysvakuutusmaksut. Työryhmä toteaa, että on olemassa sekä kunnallisveron että työeläkemaksun korotuspaineita, mikä voi tehdä tyhjäksi ehdotettavan ansiotulo-

verotuksen lievennyksen.

Työryhmä esittää mielenkiintoisia ja perusteellisia perusteluja ansiotulon verotuksen alentamiselle ja erityisesti sille, että lievennysten painopiste tavallaan olisi suuritulonsaajien verotuksessa. Perustelujen mukaan viime vuosien empiirinen ja teoreettinen tutkimus on osoittanut, että vallitsee yhteys verotuksen sekä työntekohalun ja tehdyn työn määrän välillä. Marginaaliveron tasolla on tällöin suuri merkitys, samoin kuin sillä, mikä rahallinen ero on veron jälkeisen (netto)palkkatulon ja ilman työntekoa saatujen sosiaalisten etuuksien määrän välillä. Tarjotun työn vastaanottohalu on vähäistä, jos työn tekeminen lisää käytettävissä olevaa rahamäärää vain vähän ja ehkä samanaikaisesti vielä syntyy verovelvolliselle byrokraattisia vaikeuksia. Asumistuet näyttelevät keskeistä roolia ”köyhyysloukkujen” problematiikassa.

Tulopyramidin huipulla olevien henkilöiden verotuksen suhteen työryhmä viittaa ruotsalaisiin ja englantilaisiin selvityksiin, joiden mukaan verokannan nosto progressiivisen asteikon yläpäässä ei tuota lisää verotuloja vaan saattaa jopa pienentää veron tuottoa. Suurimpien ansiotulojen verotuksen alentamisehdotusta puolletaan sillä, että se vahvistaisi Suomen asemaa kilpailussa parhaista kyvyistä. Teknologinen vallankumous ja yhä kehittyneempi kansainvälinen työnjako merkitsevät sitä, että inhimillinen pääoma on saanut entistä suuremman merkityksen talouskasvun kannalta, kun taas aineellisen pääoman (tehtaat, koneet yms.)

merkitys on vähentynyt. Ankarat progressiivinen tuloverotus pienentää inhimillisen osaamispääoman tuottoa ja motivoi yksilöt hakeutumaan alhaisemman verotuksen maihin. Työryhmän ehdotus merkitsisi sitä, että ansiotulon ja pääomatulon verotuksen tasot lähentyisivät toisiaan. Tämä olisi merkittävä muutos parempaan.

Työryhmän ehdotuksen mukaan ansiotulon verotuksen lievennykset tulisi kohdistaa palkka- ja niitä vastaaviin tuloihin. Tämän toteuttamiseksi lievennykset olisi toteutettava osaksi korotetuilla verovähennyksillä eikä pelkästään asteikkoa muuttamalla. Tästä saattaisi seurata, että eläketulot ja sosiaalitulot jälleen tulisivat palkkatuloa ankarammin verotetuiksi, vaikka tämä epäkohta on eläketulojen osalta juuri saatu poistetuksi vuoden 2007 jälkeisillä uudistuksilla. Onkohan tätä tarkoitettu?

Työryhmä ei esitä muutoksia verotettavan ansiotulon laskemissäännöksiin. On kuitenkin luultavaa, että loppumietinnössä tullaan esittämään joitakin muutoksia runsaslukuisiin verovähennyksiin. Valtiontaloudellista vaikutusta on sellaisten vähennysten muutoksilla, jotka nyt merkittävästi vähentävät veron tuottoa. Ajattelen lähinnä korkovähennystä ja kotitalousvähennystä. Korkovähennysten verovaikutus on nyt 28 prosenttia ja se nousisi 30 prosenttiin ehdotetulla pääomatuloverokannan korotuksella. On paljon mahdollista, että joitakin rajoituksia esitetään. Mutta en usko, että löytyy poliittista tahtoa korkovähennyksen poistamiselle kokonaan muiden kuin tulonhankintaan liittyvi-

en korkojen osalta, ainakaan sikäli kuin on kyse ensimmäisen oman asunnon hankkimisesta johtuvista koroista. Kotitalousvähennys on puolestaan monella tavalla perusteltu ja hyödyllinen, mutta siitä on ehkä tehty liian edullinen.

YRITYSVEROTUS

Lukuun ottamatta aivan pienimpiä yrityksiä yritystoimintaa harjoitetaan maassamme lähes yksinomaan osakeyhtiömuodossa. Yksityisiä elinkeinonharjoittajien sekä avointen ja kommandiittiyhtiöiden osakkaita verotetaan muiden luonnollisten henkilöiden tavoin progressiivisesti, mutta erityispiirteenä on tulon jakaminen ansio- ja pääomatulon osuuksiin. Osakeyhtiötä verotetaan sen sijaan tasaverokannalla, joka on 26 prosenttia. Sitä ehdotetaan alennettavaksi 22 prosenttiin. Ehdotuksen perusteluna on globaalin verokilpailun vaatimus. Pelätään, että suomalaiset yritykset verosyistä muuttavat pääkonttori- ja muita toimintojaan ulkomaille ja että ulkomaiset yritykset eivät ole halukkaita perustamaan Suomeen tytäryhtiö- tai muita toimintoja, jos yhtiöverokantamme on liian korkea. Alhainen yhtiöverokanta pienentää myös riskiä siitä, että ulkomaiset emoyhtiöt sisäisen hinnoittelun kautta siirtävät voittojaan pois Suomen verotuksen piiristä.

Osakeyhtiö on periaatteessa kahdenkertaisen verotuksen kohteena, kun ensin verotetaan yhtiötä sen voi-

tosta ja sitten verotetaan osakasta hänelle tuosta voitosta jaetusta osingosta. Verouudistuksessa on otettava huomioon sekä yhtiön että osakkaan vero. Hetemäen työryhmä ehdottaa verotuksen painopisteen jonkinlaista siirtämistä yhtiön verotuksesta osakkaan osinkotulon verotukseen. Tämä kompensoisi osaksi sitä verotulojen menetystä, joka syntyisi yhtiöveroprosentin alentamisesta. Välimietinnössä ei esitetä mitään muutoksia säännöksiin, joiden mukaan verotettava yhtiötulo määritetään. Nyt tehdyt muutosehdotukset liittyvät yksinomaan osinkojen verotukseen. Luultavasti loppumietintöön tulee kuitenkin sisältymään joitakin verotettavan yhtiötuloon laskentaan liittyviä muutosehdotuksia.

OSINKOVEROTUS

Osingonsaajan verotuksessa erotetaan toisistaan noteeratusta ja noteeraamattomasta osakeyhtiöstä saadut osingot. Edelliset osingot katsotaan normaaliksi sijoitustuotoksi, kun taas perhe- ja muista yksityisistä yhtiöistä saatuihin osinkoihin liittyy yritystoiminnan ja yritysriskin elementtejä. Noteerattujen ja noteeraamattomien yhtiöiden osinkojen verotuskäsittely on erilainen jo nykyisten säännösten mukaan ja työryhmän tuleva ehdotus noteeraamattomien yhtiöiden verotuskäsittelystä on jo etukäteen ollut suuren mielenkiinnon kohteena. Nykyiset verosäännökset ovat tältä

osin liian edulliset ja on voitu lähteä siitä, että ehdotetaan tiukennusta.

Luonnollisten henkilöiden saamien pörssi-yhtiöiden osinkojen verotus on yksinkertaista. Nykysäännösten mukaan niistä luetaan tuloksi 70 prosenttia. Tämä johtuu siitä, että on haluttu jonkin verran lieventää kahdenkertaista verotusta. Kun veroprosentti on 28, osingon saaja maksaa siis niistä veroa 19,6 prosenttia. Työryhmä ehdottaa näille osingoille täyttä kahdenkertaista verotusta uudella 30 prosentin pääomatuloverokannalla. Tällöin 100 euron osingosta menisi veroa 30 euroa, nykyisen 19,6 euron sijasta, siis melko huomattava tiukennus. Yhtiövoiton jaetun osan kokonaisverorasitukseen vaikuttaa kuitenkin myös yhtiöverokanta. Jos sitä alennetaan ehdotuksen mukaan 26 prosentista 22 prosenttiin, kokonaisverorasituksen määrä olisi 45,4 prosenttia, nykyisen 40,5 prosentin sijasta... Tämä verotaso ei kansainvälisessä vertailussa poikkeakaan keskimääräisestä tasosta. Mitä alempi on yhtiöverokanta, sitä vähemmän tarvetta on rajoittaa kahdenkertaista verotusta.

Noteeraamattomista yhtiöistä saadun osingon verottaminen on veropoliittisesti paljon vaikeampi kysymys. Näissä pieniyhtiöissä osakkeenomistajat hyvin usein työskentelevät itse. Kaikkien yrittäjien verotuksen tulisi olla suurin piirtein samalla tasolla yritysmuodosta riippumatta. Nykyjärjestelmässä saatu osinko jaetaan pääomatulo-osuuteen ja ansiotulo-osuuteen yrityksen nettovarallisuuden perusteella. Jaettu osin-

ko verotetaan lievästi pääomatulona aina 9 prosenttiin nettovarallisuudesta, mutta ylimenevä osa on ansiotuloa. Mitä pienempi nettovarallisuus yhtiöllä on, sitä pienempi osa osingosta saadaan pääomatuloksi. Osingon pääomatulo-osuus on jopa kokonaan verovapaa aina 90 000 euroon asti osingonsaajaan kohti vuodessa. Tällaista verovapautta ei nauti kukaan muu kuin (käytännössä) suurten kannattavien perheyhtiöiden omistajat, ja ulkomailla tällaiset verovapaudet ovat tuntemattomat.

Hetemäen työryhmä on tehnyt melko tarkkoja teoreettisia selvityksiä nykyisestä osinkoverotusjärjestelmästä ja sen muuttamistarpeista. Se pitää järjestelmää varsin epäneutraalina ja toteaa 9 prosentin tuoton verovapauden nousevan paljon yli keskipitkän markkinakoron. Työryhmän johtopäätös on, että nykyjärjestelmä suosii sijoituksia alhaisen riskin ja alhaisen tuoton kohteisiin, mitä työryhmä pitää yhteiskunnan resurssien haitallisena vääristymänä.

Työryhmä on hakenut noteeraamattomien yhtiöiden osinkojen verotukseen sellaisia malleja, joilla ei ole nykyjärjestelmän haitallisia vaikutuksia mutta silti otavat huomioon näiden yhtiöiden erityispiirteet, jotka puoltavat niiden osinkojen pörssiyhtiöiden osinkoja lievempää verotusta. Valittu malli on löytynyt Norjan ja Belgian verolaeista. Työryhmän ehdotus on, että pääomatulo-osinkojen 90 000 euron verovapaus poistetaan ja korvataan ns. normaalituoton lievemmällä verotuksella. Tämän tuoton prosenttimäärä vahvis-

tettaisiin vuosittain keskipitkien valtionlainojen korkotason mukaan, vähennettynä yhtiöveron osuudella. Jos korkotaso olisi 5 prosenttia ja yhtiövero 22 prosenttia, olisi siis 3,9 prosenttia se korkotaso, jonka mukaan yhtiön nettovarallisuuden normaalituotto laskettaisiin. Siltä osin kuin yhtiö jakaa tämän suuruista osinkoa siitä verotettaisiin (ilman euomääräistä ylärajaa) vain 35 prosenttia, mikä merkitsisi 8,2 prosentin veroa ja yhdessä yhtiöveron kanssa 30,2 prosentin verorasitusta. Se olisi suurin piirtein sama kuin luonnolliset henkilöt maksaisivat pääomatuloistaan.

Kaikki normaalituoton ylittävät osinkotulot verotettaisiin täydestä määrästä pääomatuloina, siis samalla tavalla kuin pörssiyhtiöiden osingot. Yhtiön voiton ja osakkaan osingon yhteinen verorasitus olisi tällöin 45,4 prosenttia (ks. edellä). Osingon verottamista ansiotulona ei enää esiintyisi.

Työryhmä esittää osinkoverotusesityksensä kokonaisvaikutuksesta, että ehdotus jossain määrin siirtää verotuksen painopistettä yhtiöstä osakkeenomistajiin mutta että verotuksen kokonaistaso suurin piirtein säilyisi. Verotus kiristyisi niiden osakkeenomistajien kohdalla, jotka ovat nostaneet koko yhtiövoiton tai suuren osan siitä verovapaana pääomatulo-osinkona, ehkä jopa luopumalla nostamasta yhtiöstä palkkaa. Näissä tapauksissa pidän kiristämistä perusteltuna. Selvää on kuitenkin, että syntyy poliittisia kiistoja perheyhtiöiden ja muiden noteeraamattomien yhtiöiden osinkojen verotuksesta.

VÄLILLINEN VEROTUS

Hetemäen työryhmän selkeä perusajatus on, että verotuksen painopistettä tulisi siirtää välilliseen verotukseen ja erityisesti arvonlisäverotukseen, joka on yleinen, kaikkiin tavaroihin ja palveluihin kohdistuva välillinen vero. Erityisistä välillisistä veroista eli valmiste- tai pisteveroista työryhmällä on välimietinnössä vähän sanottavaa, mutta ehdotuksia luvataan loppumietinnössä olevan. On kuitenkin yleisesti tiedossa, ettei sekä alkoholi- että tupakkaveroamme voida sanottavasti korottaa ilman että veron tuotto alkaa supistua laillisen ja laittoman tuonnin johdosta. Virvoitusjuomaveron korotuksesta sekä uudesta makeisverosta hallitus on tehnyt esitykset talousarvioesityksen yhteydessä ja niiden korotusten on määrä tulla voimaan vuoden 2011 alusta.

Arvonlisäverokanta on 1.7.2010 alkaen 23 prosenttia ja työryhmä ehdottaa sen edelleen korottamista 25 prosenttiin. Molemmat alennetut veroprosentit olisivat tällöin 11 prosenttia ja 15 prosenttia. EU:n piirissä 25 prosenttia on korkein käytössä oleva alv-prosentti. Sitä sovelletaan Ruotsissa ja Tanskassa. Tämän rajan yli ei voitane mennä. Ehdotetun korotuksen arvioidaan tuovan lisää verotuloja 1,4 miljardia euroa, siis ei edes yhtä paljon kuin työryhmä ehdottaa ansiotuloverotuksen alentamista.

Työryhmä näkee kaksi vaihtoehtoista mahdollisuutta arvonlisäveron korottamiseksi: joko nostetaan sekä yleinen että molemmat alennetut veroprosentit tai sitten luovutaan verotuesta, joka liittyy alennettuihin verokantoihin ja siirrytään yhteen yhtenäiseen verokantaan, jota tällöin ei ehkä tarvitsisi korottaa 23 prosentista. Työryhmä näyttää melko vahvasti pitävän jälkimmäistä vaihtoehtoa parempana, mutta se tajuaa kyllä, että tämä vaihtoehto on poliittisesti vaikea toteuttaa. Sen jälkeen kun Suomi syksyllä 2009 alensi elintarvikkeiden ja 1.7.2010 myös ravintolapalvelujen alv-prosentin, en usko, että enää voisi olla realistista siirtyä vain yhteen verokantaan. Tällainen muutos tulisi voimakkaasti nostamaan elintarvikkeiden, henkilökuljetusten, pääsylippujen, kirjojen ja eräiden muiden hyödykkeiden hintoja. Mitä elintarvikkeiden arvonlisäverotukseen tulee, käyttävät lähes kaikki EU-valtiot yleistä verokantaansa alempaa veroprosenttia. Olisi pakko kehittää laajat tukijärjestelmät, jotka supistaisivat muutoksesta saatavaa valtiontaloudellista hyötyä.

KÄSITTELEMÄTTÖMÄT KYSYMYKSET

Välimietintöön sisältyvät ehdotukset tulisivat pikeminkin vähentämään jonkin verran valtion verotuloja, jos ne kaikki heti toteutettaisiin. Voidaan olettaa, ettei työryhmä voi (ainakaan nykyisessä valtiontaloudellises-

sa tilanteessa) esittää kokonaisehdotusta, joka johtaisi verotulojen vähenemiseen. Senkin vuoksi on mielenkiintoista nähdä, mitä uusia ehdotuksia työryhmä esittää loppumietinnössään.

Olen jo todennut, että on syytä odottaa eräiden pisteverojen korotusehdotuksia. Niitä sisältyy jo vuoden 2011 budjettiesitykseen. Saa nähdä, puututaanko myös autoverotukseen, jota on viime vuosina huojennettu. Kiinteistöveron korottamista suosittelevat yleensä kaikki uudistusehdotukset, mm. sen vuoksi, ettei kansainvälisillä seikoilla ole siihen vaikutusta. Kansan vastarinta kiinteistöveron korottamista vastaan on kuitenkin vahvaa ja vero voi kohdistua hyvinkin ankarasti yksityisiin ja perheisiin jotka sattuvat asumaan korkean myyntiarvon omaavalla kiinteistöllä.

Hetemäen työryhmän jäseniltä on julkisesti kuultu tietoa, että loppumietinnössä tullaan ehdottamaan perintö- ja lahjaveron korottamista. Tämä on yllätys, koska tätä veroa alennettiin kaksikin kertaa vuosina 2008–2009. Nykyisin verovapaiden pienten perintöosuuksien säätäminen jälleen perintöveron alaisiksi ei voine tulla kysymykseen. Suuremmille perintöosuuksille vuoden 2008 uudistus ei tuonut mainittavaa alennusta. Niiden verotuksen kiristäminen saattaisi tuoda enemmän badwilliä kuin lisää verotuloja.

Lopuksi muutama näkökohta kuntien verotuksesta. Keskimääräinen kunnallisveroprosentti on vuosittain noussut ja on jo lähes 19 prosenttia. Osaksi nousu johtuu ansiotulovähennyksestä (TVL 105a §), jonka ansi-

osta verotulojen määrä ei ole noussut yhtä paljon kuin veroprosentti; pientulonsaajien vero ei ehkä ole noussut lainkaan. Useimpien kuntien taloudellinen tilanne on heikko, mutta silti kunnille määrätään uusia tehtäviä ja velvoitteita. Työryhmän ehdotuksista ei mikään näytä kasvattavan kuntien veropohjaa. Esim. ehdotus, että kaikki osingot noteeraamattomista yhtiöistä olisivat jatkossa pääomatuloa, vähentäisi selvästi kuntien veropohjaa. Samoin merkitsisivät ansiotulon verotukseen ehdotetut muutokset tarvetta edelleen lisätä ansiotulovähennyksen enimmäismäärää, mikä niin ikään raisittaisi kuntien taloutta.



KOLMAS LUKU



*Veropolitiikan teko
Suomessa ja Ruotsissa*

Elina Pylkkänen

Suomen ja Ruotsin julkinen sektori ja harjoitettu hyvinvointipolitiikka ovat samankaltaisia. Hyvinvointivaltion toiminnot myös rahoitetaan molemmissa maissa pääosin verovaroin ja niinpä pohjoismaalaiset ovat tottuneet korkeaan verorasitukseen ja pitävät korkeita veroja lähes itsestäänselvyytenä. Kokonaisveroaste on tosin Suomessa ollut menneinä vuosikymmeninä viitisen prosenttiyksikköä Ruotsin lähes viittäkymmentä prosenttia alempi. Veroja kerätään karkeasti luokitellen työstä, pääomasta ja kulutuksesta. Molemmissa maissa viimevuosina trendinä on ollut verotuksen painopisteen siirtyminen työn verotuksesta kulutuksen verottamiseen.

Monista yhtäläisyyksistä johtuen on kiinnostava vertailla, kuinka päätöksiä erityisesti verotuksen alueella tehdään ja miten kansalaiset ja eri instituutiot ovat mukana päätöksenteossa. Kiinnostavaa on lisäksi vertailla paitsi veropolitiikan sisältöä myös sen valmistelua. Seuraavassa tarkastellaan veroehdotusten toteuttamista ideasta laiksi Suomessa ja Ruotsissa. Päähuomio on muotojen ja sisältöjen eroissa, ei yhteneväisyyksissä.

Suomalaiset näkevät usein omat asiansa selkeästi vasta verrattuaan tilannetta Ruotsiin. Ruotsi tarjoaa monessakin mielessä soveltuvan vertailupohjan ja toimii usein muutosten esikuvana. Yhteinen historia tarjoaa vertailulle hyvät lähtökohdat. Maavertailua on helpompi tehdä, kun voi olla omin silmin paikanpäällä todistamassa tilannetta. Itselläni on reilun seitsemän vuoden virkamieskokemus Ruotsin valtiovarainminis-

teriöstä ja viimeiset kaksi vuotta olen ollut Suomen valtiovarainministeriössä. Molemmissa maissa kerätty kokemus tuottaa osin myös subjektiivisen kuvan asioista – onhan ruoho aina vihreämpää aidan toisella puolella. Yritän seuraavassa kuitenkin tarkastella päätöksentekoa veropolitiikan alueella pitäytyen mahdollisimman paljon kuvaamaan juuri maille ominaisiin ja omaksuttuihin käytäntöihin ottamatta normatiivista asennetta tarkasteluun.

ÄÄNESTÄJÄT JA PÄÄTTÄJÄT

Ruotsissa parlamentarismi ja edustuksellinen demokratia lähtevät toteutumaan jo vaaleista lähtien selkeästi poliittisista painotuksista ja linjauksista käsin. Paikallistason-, aluehallinnon- ja valtiopäivävaalit käydään kaikki samanaikaisesti, jolloin ideologiset linjaukset ovat keskeisin kannanotto myös kunnallisvaaleissa. Kansalaiset äänestävät vaaleissa puoluetta, eivät henkilöä. Viime vuosina tosin sellainen on ollut suppeasti mahdollista sitä kautta, että samalla kun äänestäjä antaa äänensä puolueelle, hän on voinut ruksia toivomansa kansanedustajaehdokkaan nimen myös äänestyslipulle. Puolueet itse ovat kuitenkin laatineet listan edustajien nimistä äänestyslipulle ja vaalien jälkeen puolueet nimeävät omat edustajansa saamiensa paikkalukujen mukaan. Vaaleihin puolueet menevät selkeillä

poliittisilla ohjelmilla ja viime aikoina mahdolliset hallituskumppanit on valittu jo ennen valtiopäivävaaleja, jolloin vaalikampanjaa voidaan käydä aitojen vaihtoehtojen välillä kullakin taholla kompromisseina saavutetuista hallitusohjelmalinjauksista. Tässä suhteessa Ruotsin politiikkaa leimaa kahden eri liittouman vastakkainasettelu ja siitä syntyvä blokkipolitiikka.

Suomessa sen sijaan äänestäjän pitää valita tietty henkilö, jota äänestää ja sitä kautta ääni tulee esille puolueen (tai vaaliliiton) saamana äänenä. Monessa tapauksessa toki äänestettävän henkilön valinta riippuu puoluekannasta. Joka tapauksessa ääni henkilöityy väistämättä aina ja niinpä todennäköisimmin ääniä saalistavat henkilöt värvätään puolueen listoille houkutuslinnuiksi. Vaikka edustajakandidaattilla ei olisikaan aiempaa kokemusta puoluepolitiikasta, pitää puoluekuri usein huolen edustajan näkemyksen ja käyttäytymisen poliittisesta linjakkuudesta. Puolueilla on tapana kerätä ääniä näkyvien ja valovoimaisten ehdokkaiden avulla, vaikka ääniä toivotaan saatavan myös puolueiden huolella laadittujen vaaliohjelmien ansiosta. Ruotsissa puolueiden huomio henkilöityy hyvin pitkälle yksinomaan puolueen puheenjohtajaan. Äänestysaktiivisuuteen tai äänestäjien puolueliikkuvuuteen Suomen ja Ruotsin välisillä vaalitapaan liittyvillä eroilla ei välttämättä ole mitään tekemistä. Suomessa äänestysaktiivisuus on alentunut 1970-luvulta lähtien kuten muissakin Pohjoismaissa, mutta Suomessa äänestamisaktiivisuus alkoi vähetä aikaisemmin ja on jäänyt

selvästi pienemmäksi kuin naapurimaissamme (Martikainen, 2010).

Eduskuntavaalien jälkeinen asetelma on selkeä, vaalit voittaneen puolueen tai vaaliliiton puheenjohtajalla on pääministerinä hallitustunnustelijan tehtävät molemmissa maissa. Jos kuitenkin riittävän edustajajenemmistön turvaavat hallituskoalitiot ovat jo vaalikampanjan ajan olleet selvillä, ei ruotsalaisten tarvitse enää kirjoittaa käyttöä aikaa hallitusohjelman muotoilemiseen tai linjausten tiedottamiseen kansalle – sillä sehän oli juuri se voittoisa vaaliteema. Ruotsin edellinen hallitus (Göran Perssonin toinen hallitus) oli tosin vaalit voittaneen puolueen yksin muodostanut vähemmistöhallitus, joka kuitenkin sai tukea – salkkuja jakamatta – kahdelta pienemmältä puolueelta. Nyt vaaleihin edetään blokkeina. Äänestäjät eivät valitse vain pääministeriehdokkaiden välillä, kuten Suomessa, vaan tiedossa on heti koko hallituksen puoluekokoonpano. Suomessa jokainen puolue menee omilla linjauksillaan vaaleihin ja hallitusneuvotteluissa tunnustellaan yhteisen sävelen löytävät puolueet hallituskoalitioksi. Tämän jälkeen alkaa kiivas hallitusohjelman laatiminen. Kansa ei voi siten etukäteen tietää, millaista linjaa vaalien jälkeen suomalaisessa politiikassa ajetaan. Vaalit voittaneen puolueen linja heijastuu kuitenkin hallitusohjelmassa selkeimmin.

POLITIIKAN LINJAUKSET

Ruotsissa puolueet linjaavat vuosittain talous- ja muuta yhteiskuntapolitiikkaansa jo traditioksi muodostuneella heinäkuussa järjestettävällä Almedalsviikoilla. Tapahtuma on saavuttanut laajan näkyvyyden, koska lähes kaikkien puolueiden johtajat linjaavat yksityiskohtaisemmin politiikkaansa kesällä, ennen istuntokauden alkua. Almedalsveckor sai alkunsa 60-luvun loppupuolella, kun gotlantilaiset sosiaalidemokraatit pyysivät Olof Palmen puhumaan tilaisuuteensa parille sadalle puolueaktiiville, koska hän joka tapauksessa oleili kesälomallaan Färön saarella perheensä kanssa. Jokavuotinen tapahtuma herättää huomiota maanlaajuisesti ja ministeriöitä myöten, koska hallituksen valmisteleman seuraavan budjetin tärkeimmät linjaukset tehdään tuolloin ja valmistelu-aikaa on vain runsas kuukausi. Tapahtumasta on vuosien varrella kasvanut oikea kunnon festivaali, josta mikään vaikuttajataho ei voi jäädä pois. Puolueiden, ammattiliittojen, etujärjestöjen, isojen yritysten ja tietenkin median on oltava paikalla.

Suomessa puolueilla ei ole ollut tapana esittää yhtä selkeäsanaisista poliittisen toiminnan lähiajan linjausta sen paremmin hallituspuolueiden kuin oppositionkaan toimesta. Koska valtion menokehys on lyöty lukkoon jo hallitusneuvotteluissa, ei vuotuisiin budjettineuvotteluihin liity enää suurta dramatiikkaa. Käytäntöön liittyy kuitenkin se salamyhkäisyys, että budjetin val-

mistelu on siirretty pois kansan ja myös eduskunnan näköpiiristä. Suomessa budjetin linjauksista päätetään suljettujen ovien sisällä hallituspuolueiden kesken. Vaikka neuvottelujen ajankohta on tiedossa ja tiedotustilaisuuksia järjestetään neuvonpitojen aikana, oppositiolle ei kuitenkaan avaudu tässä yhteydessä kuin vastanäkemysten esittäjän rooli. Varsinaista keskustelua tuntuvat käyvän vain tutut samat kasvot muutamasta alan tutkimuslaitoksesta tiedotusvälineiden kautta. Vai onko Porin jazz-festivaalien yhteydessä järjestävät Suomi-areenan keskustelut sittenkin luomassa myös Suomeen vakavasti otettavan politiikan linjakeskustelun ennen syyskauden istuntoja?

Suomalaisten luottamus poliitikkoja kohtaan ei ole kovin korkea. Tosin tässä suhteessa Suomi ei poikkea muista maista. Sen sijaan Ruotsissa luottamus on selvästi muita Euroopan maita korkeammalla. Tämä kävi ilmi Valittujen Palojen teettämästä tuoreesta tutkimuksesta, jota Helsingin Sanomat kommentoi pääkirjoituksessaan (26.7.2010). Pääkirjoitus arvioi, että Suomessa luottamusta horjuttaa se, että varsinaiset suuret päätökset tehdään lopultakin hyvin pienessä piirissä politiikan valtaeliitissä ja että päätösten sisältöön vaikuttavat puolueiden johdon lisäksi myös poliittiset valtiosihteerit ja virkamiehet, joita ei ole vaaleilla valittu.

Poliittinen kulttuuri Ruotsissa mahdollistaa monipuolisemman keskustelun niin ulkopoliitikasta kuin talousasioistakin, kuten verotuksesta ja sosiaaliturvasta. Eroavuuksia ulkopoliitikassa on analysoinut hil-

jattain mm. Kauhanen (HS 26.7.2010) ja talouspolitiikassa Vartiainen (mm. 2009). Ruotsin ja Suomen suhtautumisessa ulkopoliitiikkaan on varsin suuria eroja. Ruotsin ulkopoliitiikalle on tyypillistä valtava itseluottamus, jota löytyy niin hallitukselta kuin oppositioltakin. Ruotsi on rohkea eikä pelkää jakaa neuvojansa myös muille maille, siinä missä Suomi odottaa ja katsoo mitä muut tekevät. Suomalaisessa ulkopoliitiikka-keskustelussa arvot ovat ylellisyyttä – Ruotsissa ei juuri muusta puhutakaan. Talouspolitiikassa sen sijaan molemmat maat ovat esiintyneet – syystäkin – itsevarmasti ulospäin. Suomi sai myydyksi pankkien stressitestit ja Ruotsi pankkiveron (Affärs Världen, 2010).

Avointa ja eritoten kansalaisille suunnattua keskustelua käydään Ruotsissa myös julkisen talouden kestävydestä ja hyvinvointivaltion tulevaisuudesta, kun väestö ikääntyy ja työllisten osuus vähenee. Vuoden 2006 vaaleissa nämä kysymykset nostettiin tärkeimmäksi teemaksi Ruotsissa ja äänestäjät saivat suoraan ottaa kantaa hyvinvointivaltion suuntaamiseen vero- ja sosiaaliturvapolitiikassa. Oikeistopuolueiden muodostama allianssi vei vaalivoiton perinteisesti sosiaalidemokratien ajamalla työllisyysteemoilla (”arbetslinjen”). Vartiainen (2009) ihmettelee, että Suomessa tätä keskustelua ei ole vielä kyetty viemään suurelle yleisölle ymmärrettävällä tavalla, vaikka tämä demografinen muutos toteutuu täällä jo kymmenen vuotta aiemmin kuin Ruotsissa. Virkamiehet ja tutkimuslaitokset tosin ovat yrittäneet nostaa tätä teemaa aktiivisesti esille

(esim. Julkinen talous tienhaarassa, VM 2009).

Suomessa näyttää tupsahtavan vain yksi politiikkaan, poliittiseen järjestelmään tai yksittäiseen poliittikkoon liittyvä asia kerrallaan pohdittavaksi median ja kansalaisten kanssa. Se voi olla eläkeiän korottaminen kahdella vuodella tai maahanmuuttopolitiikka tai vaikkapa vaalirahoitus. Televisioitavat eduskunnan kyselytunnit auttavat ihmisiä pääsemään paremmin eduskunnassa käytävään keskusteluun kiinni. Televisiokameroiden on tosin todettu muuttavan eduskunnassa käytävää keskustelua populistisempaan suuntaan (HS Niemelä 20.5.2010). Sen sijaan syvälinen poliittinen argumentointi ei ole ollut Suomessa tapana.

Ruotsissa talouspoliittista keskustelua johtaa selkeästi hallitus. Tätä valtaa vastaa kuitenkin samansuuruisen vastuu. Suomen ministereiden on helpompi vältellä ikävien asioiden nostamista esiin ja ministerit ovat ikään kuin altavastaajina talouskeskustelussa. Viimeksi madonluvat Suomen julkisen talouden kestävydestä esitettiin valtiovarainministeriön virkamiesten suulla (Julkinen talous tienhaarassa) ja myös keinot kestävyysvajeen kuromiseksi esitettiin ministeriöstä. Mutta valtaapitäviltä poliitikoilta on vaikea saada selkeäsanaisia ja sitovia lausuntoja esim. jämäkästä menokurista, veronkorotuksista tai eläkeiän nostamisesta. Tästä tosin vastuu lankeaa myös medialle, joka liian helposti turvautuu virkamiehiin ja kääntää vaikeiden kysymysten ratkaisut teknisiksi sen sijaan että ratkaisujen ymmärrettäisiin olevan ennen muuta poliittisia valintoja.

Vartiainen (2009) vertaa Suomen ja Ruotsin päätöksenteon vallanjakoa Chydenius-lehdessä seuraavasti. Suomessa eri intressipiirejä (lähinnä palkansaajia ja työnantajia) edustavilla etujärjestöillä on ollut täysin keskeinen rooli talous- ja sosiaalipolitiikkaa koskevassa päätöksenteossa. Maan tapaan kuuluu epävirallinen, mutta sitäkin tuloksellisempi etujärjestöjen ja yritysten sekä ministeriöiden korkeimpien virkamiesten välinen yhteydenpito. Etujärjestöjen ja elinkeinoelämän lisäksi myös ministeriöiden virkamiehillä on päätösvaltaa toisin kuin Ruotsissa. Valtiovarainministeriön organisaation korkein johto Ruotsissa on vaalikauden mittaisella poliittisella mandaatilla. Korkeimmat virassa olevat johtajat ovat eri osastojen päälliköt. Kaikki valtiosihteerit ovat poliittisia ja vaihtuvia, eikä virkamiesvaltiosihteerijä ole kuten Suomen ministeriön johdossa. Suomessa virkamiesten ja etujärjestöjen edustajien vallankäyttö tulee näkyvimmin esille siinä, että he voivat suvereenisti esittää julkisuudessa talouspolitiikasta omia linjauksiaan, vaikka valta ei muodollisesti heille kuuluisikaan. Ilmeisesti tässä Suomeen omaksutussa mallissa valtaa on jaettu sopivasti virkamiesten, etujärjestöjen ja ministerien kesken. Mutta kuka lopulta kantaa vastuun? Ainoastaan poliitikot joutuvat mittaamaan luottamuksensa äänestäjillä.

Tämä päätösvalan pilkkominen kansan valitsemien poliitikkojen ja nimitettyjen virkamiesten kesken ilmenee siinä, että puolueet haluavat miehittää omilla ehdokkaillaan julkisten laitosten ja ministeriöiden ylim-

mät virkamiespostit. Alemmilla tasoilla virkamiesten valtaa sisältävä rooli Suomessa ilmenee huomattavasti vähäisempänä työkiertona Ruotsiin verrattuna. Valta ja asema henkilöityvät tässä asetelmassa helposti ja viran hallinta saattaa monopolisoitua kun viran hoidossa karttunut tietotaito on visusti yksissä käsissä.

TOTEUTTAMINEN

Veropolitiikan toteuttamisessa maat eroavat toisistaan leimallisella tavalla. Suomen veropolitiikassa korporatioilla on keskeinen rooli, mikä tulee esille siinä, että hallitus voi luvata palkkojen neuvottelukierroksella verokevennyksiä sillä ehdolla, että palkkaratkaisut ovat maltillisia. Ruotsissa sitä vastoin veropolitiikkaa tehdään itsenäisesti verotuksen varsinaisista lähtökohdista eikä hallitus puutu palkanmuodostusprosessiin, joka on annettu hallituksesta riippumattoman sovittelijaviraston, Medlingsinstitutetin, tehtäväksi. Medlingsinstitutet on valtiollinen viranomainen, joka on vastuussa työmarkkinakiistojen sovittelusta ja joka samalla pyrkii hallitsemaan palkanmuodostusta ja vastaa virallisesta palkkatilastosta.

Suomalainen korporatismi ja tulopolitiikan yhteisymmärrys on vanhastaan nähty voimavarana erityisesti kriisitilanteissa. Tässä suhteessa Suomi on Vartiaisen (2009) mukaan tällä hetkellä aika epäselvässä tilanteessa. Perinteisestä tulopolitiikasta ollaan luopumas-

sa ilman, että tilalle olisi tulossa sellaista vaihtoehtoista toimintatapaa, jossa myös kokonaistaloudelliset näkökohdat saisivat huomiota. Viime kevättä leimasivat eri toimialojen lakot ja vaikeudet päästä sopuun työmarkkinariidoissa. Eivätkä syksyn avaukset keskusjärjestöistä anna viitteitä rauhoittumisesta.

Ruotsissa poliittisesti riippumattomat, hallituksen antamalla määräyskirjalla toimivat tutkimus- ja ennustelaitokset tuottavat tärkeää tietoa päätöksenteon pohjaksi ennakoivasti ja myös jälkikäteen arvioiden aikaisemmin tehtyjä päätöksiä. Faktoista ei kuitenkaan voi johtaa arvoja, niinpä poliittiset ratkaisut jäävät tutkimustiedosta huolimatta kuitenkin ministerin päätettäväksi.

Kansanäänestyksellä vastuun voi siirtää kansalaisille takaisin. Molemmissa maissa päätös Euroopan unioniin liittymisestä siirrettiin kansalaisten päätettäväksi. Suomessa hallitusvastuussa ollut poliittinen johto kuitenkin katsoi, että äänestys antoi mandaatin myös liittyä talous- ja rahaliittoon, kun taas Ruotsissa rahaliiton liittymistä kysyttiin kansanäänestyksessä jopa kahteen eri otteeseen. Molemmilla kerroilla enemmistö halusi olla liittymättä rahaliittoon vastoin hallituspuolueen ministereiden kantaa (ks. väitöskirja Euroopan unioniin ja rahaliittoon liittymisestä). Suomessa pääministeri teetti arvion vain talous- ja rahaliiton vaikutuksista Suomelle, mutta ei liittymisen vaihtoehtoista.

Ruotsissa valtiovarainministeri käyttää hyväkseen

virkamieskoneistoaan veropolitiikan muotoilussa. Tällöin eri tason virkamiesvalmistelijat ovat usein suorassa kontaktissa ministeriin. Veropolitiikan tavoitteen ja päämäärän on asettanut ministeri, toteutuskeinoja pohditaan virkamiesvoimin yhdessä ministerin ja hänen avustajiensa kanssa. Valmistelu tapahtuu ministeriön suojissa, mutta selvityksiä vaikutuksista tuottaa useampi yksikkö. Ministerin pitää tietää vähintäänkin kaikki laskettavissa ja todennettavissa olevat vaikutukset (esim. budjettivaikutukset ja tulonjakovaikutukset), koska myös oppositio pystyy laskemaan politiikan vaikutusarviot käytössään olevalla välineistöllä. Ja välineistöä löytyy! Eduskunnalla on käytössään yli kymmenpäinen tutkimus- ja selvitysyksikkö (Riksdagens utredningstjänst), joka käyttää täsmälleen samoja laskentavälineitä (esim. mikrosimulointimallit) sekä väestöä edustavia aineistoja kuin ministeriötkin. Hallituksen politiikka ei voi siten suojautua vastapuolen tietämättömyyden tai epäavoimuuden varaan. Kaiken lisäksi hallitus työllistää ministeriön omien apuvuimien lisäksi vielä eduskunnankin laskentakapasiteettia varmistaakseen omien esitystensä vedenpitävyyden opposition teettämien laskelmien lopputuloksissa.

Suomen talouspoliittista valmistelua kuvaa hyvin se, että keskeneräisistä asioista ei keskustella. Asioita valmistellaan salassa, vaikka vain hyvin harvoin asiakirjat, jotka liittyvät valmisteluun ovat lain mukaan salaisia. Kun asiat sitten tulevat keskusteluun, ovat ne jo kovaa vauhtia etenemässä eduskuntaan päätettävik-

si. Ainut keskustelutilaisuus yleisölle avautuu nykyajan sosiaalisessa mediassa tai perinteisempään tapaan lehlien yleisönosastoilla. Tässä suhteessa myös toimittajilta vaaditaan nopeutta ja asiantuntemusta. Usein toimittajien kiinnostus asiaan saattaa lopahtaa yhtä nopeasti kuin se syttyikin, kun siirrytään jo seuraavaan asiaan, eikä ole aikaa syventyä asiaan. Usein yleisönosastossa kirjoittavat asiantuntijat tuottavat tasokkaampaa analyysiä kuin mihin pystyvät tutkivan journalismin aikaansaannokset. Ero Ruotsin ja Suomen välillä näkyy kiinnostavasti valtakunnan ykköslehtien antamassa tilassa omalle toimitukselle ja yleisölle. Dagens Nyheterin yleisönosastolle allokoitu tila on sivun neljännes (tabloid-koko) ja Helsingin sanomien yleisönosastolle antama tila on joka päivä kaksi kokonaista isoa sivua.

VALMISTELU, VEROPERUSTEET JA MUUTOSTEN VAIKUTUKSET

Ruotsissa päätettävien asioiden valmistelu on aloitettu tiedottamalla kansalle hallituksen suuntaviivoista, vaikkei tarkkaa toteuttamistapaa kerrotakaan, usein se ole edes tiedossa. Päätösten valmistelu tehdään aina laadusta tinkimättä. Nopealla aikataululla tehtävät muutokset verotukseen valmistellaan huolella ministeriön omien virkamiesten asiantuntemuksella, mutta vähänkään enemmän pohdintaa vaativiin ja pidemmän aikavälin valmisteluun perustetaan yleensä erillinen

asiantuntijoista koostuva komitea (esim. yhtenäistä arvonlisäverokantaa pohtinut komitea, SOU 2006). Asiantuntijakomiteoissa enemmistönä ovat aihealueella pätevoitetyneet yliopistotutkijat sekä aihepiiriin erikoistuneet virkamiehet. Ruotsissa myös veropolitiikan ratkaisuisa käytetään muutenkin akateemista talousasiantuntemusta enemmän ja selkeästi rajatuilla alueilla. Komiteamietinnöt ovat korkeatasoisia, jopa akateemisen opinnäytetyön tasoisia tutkimuksia, jotka tilataan päätöksenteon taustaksi ja tueksi.

Suomalaisia vähänkään merkittävämpiä reformeja valmistelevia työryhmiä leimaa etujärjestöjen voimakas edustus ja sitä kautta saavutettu tärkeiksi katsottujen etupiirien hyväksyntä. Sosiaaliturvaa uudistanut SATA-komitea on tästä tyyliesimerkki (Soininvaara 2010) ja toinen eläkeiän nostamista valmistelee työryhmät. Tuloksena molemmista oli laihat saavutukset toimenpiteiksi ja vaikeus päästä kompromisseihin millään merkittävällä ja sitovilla linjauksilla (esim. HS ja Voima 2/2010). Komiteoiden sijaan yhä useammin perustetaan työryhmiä, jotka eivät yleensä tee tai teetä yhtä perusteellisia selvityksiä aihepiiriin liittyvästä teieteellisestä tutkimuksesta ja ratkaisuvaihtoehdoista päätöksenteon tueksi toisin kuin komiteoilla on perinteisesti ollut tapana.

Ruotsissa ministeri on selkeästi asioiden eteenpäin viejä, asioista päättävä ja samalla täyden vastuun kantaja. Vastuu heijastuu käytäntöön esim. siinä, että ministeri palkkaa itselleen niin hyvät poliittiset valtiosihteeri

ja avustajat kuin mahdollista. Yleensä valtiosihteereillä on vastuualueeseensa sopiva koulutus sekä kokemusta poliittisesta toiminnasta (ministeristä riippuen painotus vaihtelee). Esimerkiksi valtiovarainministeriksi päästyään Anders Borg valitsi valtiosihteereikseen professoritasoista osaamista finanssi- ja rahapolitiikan alueilta. Vastuu näkyy ministerin päivittäisessä tekemisessä myös siinä, että usein ministeri on itse mukana osastoilla tehtävässä työssä. Makrotalouden sekä valtion tulojen ja menojen ennusteiden valmistelussa ministeri ja hänen esikuntansa haluavat olla kaiken aikaa mukana ja nähdä luvut omin silmin sekä kuulla niiden perustelut asianomaiselta valmistelijalta. Usein ministeri avustajineen tarjoaa haastavan keskustelun valmistelevan virkamiehen kanssa. Mitään ei oteta annettuna.

Suomessa ministeriön virkamiehet saavat pääsääntöisesti toimittaa yksittäiset ennusteensa ministeriltä rauhassa. Ja kaipa paras ja objektiivinen ennuste talouskehityksestä vaatiikin enemmän kokemusta ja aihepiirin tieteellistä asiantuntemusta kuin politiikkaa tai toiveajattelua. Ruotsissa ministeri voi hyvinkin edellyttää, että seuraavien vuosien talousluvuissa näkyy virkamiehen asiantuntija-arviota selkeämmin toimeenpannun politiikan toivotut vaikutukset. Talouspolitiikassa tällainen menettely voi olla johdonmukaista, mutta ei välttämättä pohjaudu realismiin.

Avoimuus ja läpinäkyvyys ovat politiikan keskeisiä lähtökohtia tänä päivänä niin Ruotsissa kuin Suomessakin. Ruotsin valtiovarainministeriön vero-

osasto toimittaa vuosittain veropolitiikan alueella tehtävien uudistusten ja muutosten lyhyen ja pidemmän aikavälin julkistaloudellisten vaikutusten laskenta- ja arviointiperusteista selkeäsanaisen ja esimerkein tuetun raportin (Beräkningskonventioner). Raportista jokainen asiasta kiinnostunut voi helposti lukea laskelmien taustaoletukset ja tutustua budjetin laskelmissa käytettyihin menetelmiin. Vuodesta 1997 lähtien vuosittain julkaistulla raportilla pyritään niin ikään veropolitiikan avoimuuteen.

Suomessa tutkijat ovat esittäneet kritiikkiä sekä valtiovarainministeriön ennusteita kohtaan että tavasta julkaista vain johtopäätökset. Liian niukat perustelut eivät voi johtaa laajaan keskusteluun, eikä tuntemattomia oletuksia edes voida kyseenalistaa. Vaikka valtiovarainministeriön käyttämät tilastot, mikroaineistot ja laskentamethodit ovat myös muiden, riippumattomien tahojen ulottuvilla (omasta aktiivisuudesta ja kiinnostuksesta riippuen), pitäisi arvostelijoiden mukaan näiden olla paremmin tarjolla, kaikkien nähtävissä ja saatavilla. Se tekisi mahdolliseksi arvioivan julkisen keskustelun siitä, mitä tulevaisuudessa on syytä olettaa. Esimerkiksi Palkansaajien tutkimuslaitoksen johtajan, Jaakko Kianderin mukaan valtiovarainministeriön ennusteet eivät aina ole linjassa eri tutkimuslaitosten arvioiden kanssa. Etenkin valtion tulojen kehityksen ja työllisyyskehityksen ministeriö on Kianderin mukaan arvioinut jatkuvasti alakanttiin (Kauppalehti 27.2.2008).

Miksi Ruotsi ja Suomi sitten ovat eri tasoilla talouspoliittisessa valmistelussa ja siitä tiedottamisessa? Lyhyesti vastattuna epäsuhta johtuu perinteiksi muodostuneista toimintatavoista ja vähäisemmistä resursseista. Vaikka periaatteessa Suomi on samalla tasolla koulutuksessa, tieteessä, tilastojen keruussa, tietotekniikan soveltamisessa jne., niin ilmeisesti valmistelun avoimuuteen, ministeriön laskelmien taustaraportointiin ja tiedottamiseen ei ole riittävästi kiinnitetty huomiota eikä niille ole ulkopuolelta asetettu erityisiä vaatimuksia. Toinen, yhtä tärkeä selitys on kompetenssin ja laskentamallien systemaattisen kehittämisen puuttuminen ministeriöissä, mihin on syynä juuri resursien vähäisyys. Taloustieteellinen tutkimus on mennyt harppauksia eteenpäin aineistojen ja tietoteknisen edistyksen myötä. Ja vaikka meillä yliopistoissa ja tutkimuslaitoksissa onkin paljon kyvykkäitä tiedemiehiä ja tutkijoita, ei ministeriöihin ole vasta kuin viime vuosina ruvettu haluamaan tieteellistä tutkimusosaamista – toisaalta sama pätee myös Ruotsiin. Kolmas selitys on löydettävissä tutkimusaineistojen vajavaisesta hyödynnettävyydestä. Ruotsissa tilastokeskus (SCB) avustaa valtiovarainministeriön päätöksentekoa kaikella mahdollisella tavalla ja ennen muuta luovuttaa lähes kaiken keräämänsä aineiston yhteiskunnallisen päätöksenteon palvelukseen, ja ne ovat muodollisestikin samaa organisaatiota. Eikä tämä ole lainkaan vähäpätöinen asia, koska sillä on merkittäviä seurausvaikutuksia. Hyvät väestöä edustavat pitkittäisaineistot ovat välttämätön

edellytys dynaamisten mallien kehittämisessä. Dynaamisilla malleilla tarkoitetaan sekä politiikkamuutoksista aiheutuvien väestön käyttäytymisvaikutusten mallintamista että pidemmän aikavälin muutosten vaikutusten arviointia siten, että otosyksilöt vanhenevat mallissa, mikä antaa mahdollisuuden tehdä elinkaari- tai sukupolvitarkasteluja. Suomessa ei ole valmiiksi tutkijoiden tai lakien valmistelijoiden käyttöön sopivaksi muokattua pitkittäisaineistoa, vaikka tiedot onkin kerättyinä. Ja jos vaikka olisikin, nykyisten mikrosimulointimallien pohja-aineistona käytössä olevaan verrattuna laajempaa aineistoa Tilastokeskus ei voisi luovuttaa tietosuojasyistä. Tämä on todennäköisesti suurin syy sille, ettei meillä ole naapurimaistamme poiketen kehitetty dynaamisia mikrosimulointimalleja.

Viime aikoina Ruotsissa veropolitiikan muotoja (ei niinkään sisältöä) koskeva arvostelu on kohdistunut lähes yksinomaan riittämättömään tiedottamiseen kansalaisille ja siitä aiheutuvaan talouspolitiikan tehotomuuteen. Veropolitiikassa tehdyt selkeät työllisyyttä edistävät toimenpiteet eivät tavoita tavallista kansaa arvostelijoiden mukaan. Erittäin laaja työn verotuksen alennus keski- ja matalilla tulotasolla (jobbskatteavdraget) ei ole tavoittanut kadunmiestä siinä mielessä, että hän osaisi laskea itselleen kuuluvan verohyvityksen määrän tai edes tiedostaisi, kuinka paljon verotus tämän toimenpiteen ansiosta hänellä on keventynyt (Esim. Linder SvD 7.1.2010). Tosin koko henkilöverotusjärjestelmää tunnetaan heikosti Ruotsissa. SIFO:n

tutkimuksen mukaan yli 70 prosenttia ruotsalaisista ei tiedä, millä tulotasolla aletaan maksaa valtionveroa (Braunerhielm & von Greiff DN 12/2008). Samaisesta kysymyksestä ei ole tutkittua tietoa Suomessa, mutta oletettavasti tilanne on kutakuinkin sama.

ANTITEESI: OPPOSITION VARJOBUDJETTI

Niin meillä Suomessa kuin Ruotsissakin oppositio tuottaa oman varjobudjettinsa hallituksen esittämän budjetin vastineeksi. Mutta siinä missä Suomessa oppositio tuottama varjobudjetti on lähinnä suusanallista tölvimistä, Ruotsin opposition varjobudjetissa käydään kohta kohdalta läpi budjetin meno- ja tuloerät kvantitatiivisilla suureilla, jotka on johdettu systemaattisesti oppositio-ideologisista linjauksista. Sen lisäksi asiakokonaisuudet keskustellaan kohta kohdalta vastakkain hallituksen edustajien kanssa. Ruotsin edistyksellisyys ja keskustelun selkeä tasoero Suomeen nähden johtuu suurelta osin siitä, että oppositiollakin on käytössään lähes yhtä tasokas laskentakoneisto kuin hallituksella, jolla on käytössään ministeriöiden koko kapasiteetti. Riksdagens utredningstjänst (RUT) palvelee kaikkia puolueita budjettilaskelmien tekemisessä ja vaikutusarvioiden laskemisessa. Tällöin hallitus ja oppositio pystyvät keskustelemaan samasta asiasta yhtä korkeatasoisesti ja samalla tarkkuustasolla. Varjobud-

jetti ei ole vain juupas-eipäs -väittelyä tai saivartelua linjauksista vaan kiista koskee aitoja painotuseroja todellisilla luvuilla.

Tämän tasoinen keskustelu olisi Suomessakin täysin mahdollista saavuttaa. Kysymys on siitä, pitävätkö kansanedustajat ja puolueet tällaisia poliittisen päätöksenteon valmisteluun liittyviä laskentapalveluja tärkeinä ja tarpeellisina. Jos budjettiin liittyviä laskelmia ja vaikutusarvioita voidaan tuottaa ministeriöissä, voidaan niitä tuottaa muuallakin. Mitään mystiikkaa ei sisälly laskentametodeihin eikä laskennassa käytettäviin tekniisiin välineisiin tai pohja-aineistoihin. Tässä suhteessa ministeriöt toimivat hyvin avoimesti, vaikkeivät oletukset ja taustalaskelmat esillä olekaan tai niistä ei selvitystä erikseen tehdäkään.

Keskustelu budjetista otetaan vakavasti myös mediassa kummassakin maassa. Viime aikoina yksittäisten veropoliittisten kysymysten esiin nostaminen koko kansan tietoisuuteen on selkeästi yleistynyt Suomessa, mutta silti keskustelu pidetään tiukasti puolueiden johtohahmojen tai korkeintaan asiantuntijatahojen välisenä. Hallituksilla ei ole ollut tapana esittää selkeästi linjauksiaan kansalaisille tai perustella harjoitettua politiikkaa kuin kysyttäessä ja ratkaisujen jo ollessa valmiina.

Ruotsissa hallitus jo ennakolta kertoo selkeästi ja yksinkertaisesti perustellen veropoliittiset toimenpiteensä kansalaisille suurimmissa päivälehdissä näytävästi debattiartikkelina ja avaa keskustelun omalta

osaltaan jo paljon ennen kuin asiasta lopulta päätetään eduskunnassa. Oppositio menettelee oman ja ”paremman” ehdotuksensa kanssa aivan samoin.

TUTKIMUS JA OMATUNTO

Ruotsin hallitus asetti pysyvän talouspolitiikan arviointielimen, Finanspolitiska rådetin, hallituksen politiikan reaaliaikaiseen seuraamiseen lähietäisyydeltä. Myös tässä finanssipoliittisessa neuvostossa akateeminen osaa-minen hallitsee arviointityötä. Neuvosto koostuu kuu-desta akateemisesti pätevöityneestä taloustieteilijästä ja kahdesta entisestä poliitikosta. Neuvosto laatii vuosit-tain hallituksen talouspolitiikkaa analysoivan raportin, tai useitakin raportteja, joka pohjautuvat kuhunkin aihepiiriin erikoistuneilta asiantuntijoilta tilattuihin osatutkimuksiin. Näin myös oppositio ja suuri yleisö (äänestäjät) saavat kuulla asiantuntija-arvion omien kä-sitystensä tueksi tai hallituksen esittämien perustelujen vastapainoksi.

Arviointia politiikasta, taloudellisesta ja työmarkki-noiden kehityksestä tehdään myös poliittisesti riippu-mattomissa, julkisissa tutkimuslaitoksissa ja virastoissa (myndigheter). Eri tarpeita varten saatetaan hyvinkin helposti perustaa kokonaan uusia virastoja, eivätkä hal-litukset kuitenkaan pyri ohjaamaan näiden toimintaa. Esimerkkeinä tällaisista itsenäisistä talouspolitiikkaan keskittyvistä ministeriön alaisista tutkimusinstituut-

tioista ovat Konjunkturinsitutet (perustettu vuonna 1937), edellä mainittu Finanspolitiska rådet (vuodes-ta 2007, jota edelsi Ekonomiska rådet), Ekspertrådet för studier i offentlig eknonomi (ESO) ja Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU). Uusimpia tutkimusinstituutioita ovat Globaliseringsrådet ja In-stitutet för framtidsstudier.

Suomessa hallituksen talouspolitiikan objektiivinen arviointi tapahtuu lähes yksinomaan ulkomaisten taloudellisten organisaatioiden toimesta (OECD, IMF, EU). Tällaisia arviointeja voidaan jopa tilata erik-seen politiikan teon tueksi ja vakuudeksi oikeasta lin-jasta. Sisäistä, kokonaisvaltaista arviointia ei esitä juu-ri mikään taho, vaikka viimeaikoina vaatimukset sen tyyppiselle instituutiolle ovat voimistuneet joka suun-nalta. Yksittäisiä päätöksiä tai osia talouspolitiikan ko-konaisuudesta kyllä arvioidaan (esim. Etlä, PT, PTT ja VATT). Ja viimeaikoina eduskunnan valtiovarainva-liokunta on kiinnittänyt huomiota valtiovarainmini-steriön varovaisiin tuloennusteisiin ja epäillyt, että tu-lojen tahallisuudella aliarvioinnilla olisi pyritty tietoisesti hillitsemään menokehitystä (Eduskunta 2009). Näis-tä epäilyistä ministeriö kuitenkin selvisi puhtain pa-perein: varovaisista kasvuennusteista seuraa varovaiset verotuloennusteet. Ja lisää päätöksenteon ja politiikan läpivalaisua on luvassa. Valtiontalouden tarkastusviras-to on asettanut työryhmän valvomaan valtiovarainmi-nisteriön finanssipoliitiikan perustana olevien ennusteiden ja olettamien luotettavuutta samalla kun se jatkaa

valtiontalouden kehysmenettelyn ja finanssipolitiikan vaikuttavuuden tarkastusta.

Pitkälle hyvinvointivaltion tulevaisuuteen ulottuvia tarkasteluja on Ruotsissa perinteisesti tehty akateemisten tutkijoiden voimin hallitusten sekä ministeriöiden eri yksiköiden tai niiden alaisten toimijoiden toimeksiannosta. Långtidsutredningen on finansdepartementin rakenneyksikön vakiintunut julkaisusarja, jossa yhteiskunnan eri osa-alueisiin syventymällä kartoitetaan tulevaisuuden uhkakuvia ja viitoitetaan mahdollisuuksia tarttua toimeen hyvissä ajoin. Käytössään raporttien laatijoilla on mahtavat ja monipuoliset tutkimusaineistot ja dynaamiset mikrosimulointimallit ja koko talouden kehityskulkua ennustavat kokonaistasapainomallit, joita hyödynnetään sekä Konjunkturinstitutissa että ministeriössä. Yhteistyöllä saadaan aikaan varmasti myös parempaa laatua.

TOTEUTUMA

Suomen ja Ruotsin välisten erojen tarkastelu on varmaan globaalista perspektiivistä tarkasteltuna pienten erojen narsismia, mutta läheltä katsoen varmaan tärkeää itsereflektiota suomalaisille. Vertaamme itseämme useimmiten juuri Ruotsiin ja niin tekevät myös tanskalaiset ja norjalaiset. Ruotsalainen pragmaattinen ja kunnianhimoinen lähestymistapa yhteisten asioiden hoidossa on huomiota herättävän tehokas ja ai-

kaansaava koneisto, joka pyörii lähes itsestään, hitaasti mutta varmasti aina määränpäähensä. Ruotsi on meistä suurin ja siksi sillä on paljon kokonsa tuomaa skaalaetua puolellaan. Se, mitä erityisesti veropolitiikassa olisi naapuristamme opittavaa, liittyy politiikan suuntaviivojen avoimiin ja selkeisiin linjauksiin sekä niiden johdonmukaiseen toteutukseen. Rutiininomainen perusteellisuus päätösten valmistelussa ja pedanttinen vaikutusten jälkikäteisarviointi olisivat myös tavoiteltavia menettelytapoja politiikan toteuttamisessa. Lohdullista on, että tämä kaikki on saavutettavissa. Jätän kuitenkin ruotsalaisille itselleen arvioitavaksi, mitä he haluaisivat Suomesta omaksua – ja niitäkin asioita varmasti löytyy.

LÄHTEET

Affärsvärlden (2010), Skatten som är exportsuccé, Bengt Ljung, Nr 17 April 2010.

Beräkningskonventioner (1997–2010), Rapporter från skatteekonomiska enheten i Finansdepartementet.

Eduskunta (2009), Valtion talousarvioiden verotuloennusteiden osuvuus, Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2009.

Martikainen, Tuomo (2010), Suomalaisen kansanvallan äänettömät yhtiömiehet, Hyvinvointikatsaus 2/2010, Tilastokeskus.

Långtidsutredningar, Finansdepartementet, Sverige.

Soininvaara, Osmo (2010), SATA-pamfletti, ilmestyy myöhemmin syksyllä 2010.

SOU (2006), På väg mot enhetlig mervärdesskatt, Slutbetänkande av Mervärdesskattesatsutredningen, Statens offentliga utredningar 2006:90, Stockholm.

Vartiainen, Juhana (2010), Suomen eläkekeskustelu ”kafkamaista”, haastattelu Kauppalehdessä helmikuussa 2010.

Vartiainen, Juhana (2009), ”Talouspolitiikka kahdessa poliittisessa kulttuurissa”, OP-Pohjola –ryhmän talousjulkaisussa, Chydenius 4/2009.



NELJÄS LUKU



Verotulot
– *kunnan peruspilari*

Mikael Enberg

Ennätysmäiset 181 kuntaa korotti tuloveroprosenttiaan viime syksynä. Aiemminkin veroprosenttia on korottanut yli 100 kuntaa, mutta koskaan ei näin moni. Lukumäärä on entistäkin merkittävämpi, kun huomioidaan, että kuntien lukumäärä on olennaisesti laskenut. Kunnallisveroprosenttia korotti 181 kuntaa 342:stä eli yli puolet kunnista korotti tuloveroprosenttiaan. Myös ennätysmäärässä kuntia nostettiin kiinteistöveroja. Kolme kuntaa neljästä nosti jotakin kiinteistöveroprosenttiaan. Lisäksi kunnat saavat korotetun osuuden yhteisöverosta. Eikö mikään riitä? Onko kuntatalous pohjaton kaivo?

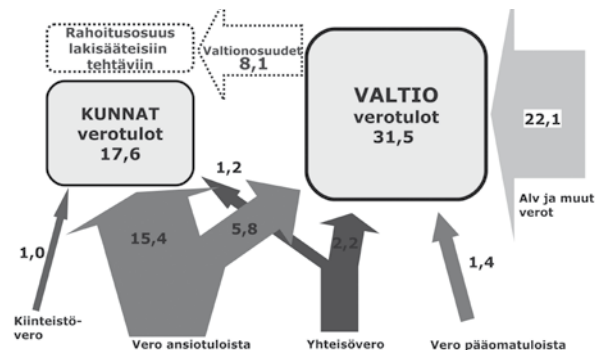
Tältä tilanne saattaa näyttää alakuloiselle veronmaksajalle syksyllä 2010.

Voidakseen rahoittaa toimintaansa kunnat verottavat asukkaidensa tuloja ja saavat osan kunnan alueella toimivien yhteisöjen (osakeyhtiöt ja osuuskunnat) maksamista veroista sekä perivät kiinteistöveroa kunnassa sijaitsevista kiinteistöistä. Verotulot ovat kuntien tärkein tulonlähde – noin puolet kuntien kaikista tuloista.

Kunnallisvero määräytyy kunnan vahvistaman tuloveroprosentin ja asukkaiden verotettavien tulojen perusteella. Kiinteistöveron määrä on kiinteistöveroprosentin mukainen osuus kiinteistön verotusarvosta. Kunnan osuus yhteisöverosta määräytyy sellaisten tekijöiden perusteella joihin kunta ei voi itse suoraan vaikuttaa.

Kaikissa kunnissa kunnallisvero on tärkein tulon-

Valtion ja kuntien verorahoitus vuonna 2009, mrd. €



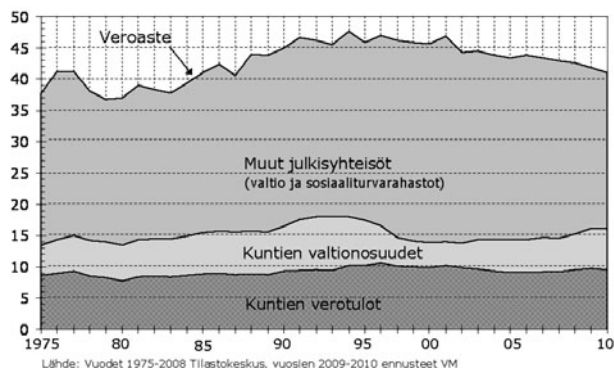
lähde. Joissakin kunnissa voi yhteisövero muodostaa lähes 40 prosenttia kaikista verotuloista, kun taas toisissa kunnissa yhteisöveron osuus voi olla vain pari prosenttia, jos kunnassa ei ole teollisuutta ja elinkeinoelämä on vaatimatonta. Kiinteistöveron merkitys on suurin kunnissa, joissa on voimallaitoksia tai paljon vapaa-ajan asuntoja sekä suurissa kaupungeissa, joissa kiinteistöjen arvot ovat korkeat.

Kiinteistövero on kaikkein vakain vero. Veropohja eli kiinteistöjen verotusarvot muuttuvat hitaasti ja kiinteistöt eivät muuta pois kunnan alueelta. Kunnallisveron veropohja vaihtelee eri aikoina kunnan asukasluvun, asukkaiden tulotasojen ja valtion määäämien verovähennysten mukaan. Yhteisövero, joka määräytyy yritysten tulosten perusteella, vaihtelee eniten. Viime vuosien matalasuhdanteen aikana yhteisöveron tuotto on laskenut. Valtio on tilapäisesti nostanut kuntien osuutta yhteisöverosta, jotta kuntien tulotaso ei romahtaisi.

Kuntien välisiä eroja verotuloissa tasataan osittain valtionosuuksissa, joita valtio maksaa kunnille rahoittaakseen osan kuntien lakisääteisten tehtävien hoitamisesta.

Kuntien verotulot suhteutettuna koko maan bruttokansantuotteeseen ovat pysyneet pidemmän aikaa suhteellisen vakaasti 9–10 prosentin tietämillä. Mie-likuva siitä, että kuntien verotus jatkuvasti kiristyy veroprosenttien noustessa, on ainakin osittain harhaa. Verotusta on nimittäin samanaikaisesti kevennetty korrottamalla tuloverotuksessa tehtäviä vähennyksiä.

Julkisyhteisöjen verojen suhde BKT:een (veroaste) %
1975–2010



KUNNALLISVERO

Ansiotulojamme verotetaan kunnan kiinteällä veroprosentilla ja lisäksi valtion progressiivisella veroasteikolla. Pääomatuloja verotetaan kiinteällä verokannalla, joka

nykyään on 28 prosenttia. Pääomatuloverojen tuotto menee kokonaisuudessaan valtiolle.

Ansiotulot ovat suurimmaksi osaksi palkkatuloja. Eläketuloja, työttömyyskorvauksia ja eräitä muita sosiaalietuuksia verotetaan myös ansiotuloina. Tulot elinkeinotoiminnasta sekä maa- ja metsätaloudesta verotetaan osittain ansiotulona ja osittain pääomatulona.

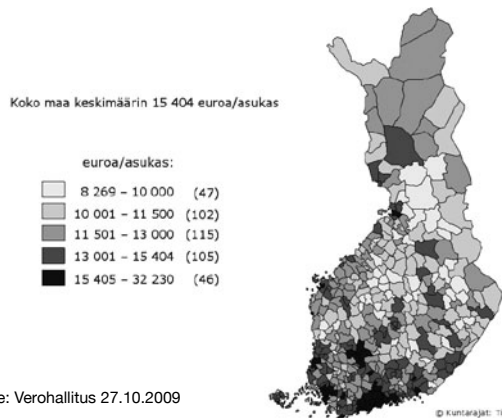
Tuloista tehtävät vähennykset kunnallisverotuksessa vastaavat karkeasti 20 prosenttia tuloista. Tärkeimmät vähennykset ovat ansiotulovähennys, vähennykset palkansaajan pakollisista vakuutusmaksuista sekä eläketulovähennys. Tuloista tehtävät vähennykset pienensivät kuntien verotuloja 3,6 miljardia euroa vuonna 2008.

Veroista tehtävien vähennysten, kuten alijäämahyvityksen asuntolainojen koroista, kotitalousvähennyksen ja uuden työtulovähennyksen määrät ovat kasvaneet hurjasti viime vuosina. Laskenta ansiotuloista aina maksettavaan kunnallisveroon asti selviää oheisesta taulukosta.

Tulot, vähennykset ja maksettava kunnallisvero vuonna 2008	
	miljoonaa euroja
Ansiotulot	103 152
Vähennykset	-19 711
Ansiotulot – vähennykset	83 441
Tuloveroprosentti (painotettu keskiarvo)	18,54 %
Kunnallisvero (ennen verosta tehtäviä vähennyksiä)	15 474
Vähennykset verosta	-333
Maksettava kunnallisvero	15 141

Asukkaiden ansiotulot ja verotettavat tulot vaihtelevat paljon kunnittain. Ero eniten ja vähiten verotettavia tuloja asukasta kohden omaavien kuntien välillä on lähes nelinkertainen.

Maksuunpantua kunnallisveroa vastaavat verotettavat tulot 2008, euro/as.



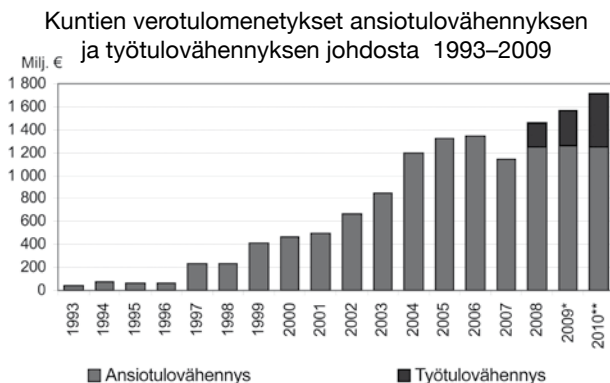
Viimeisen kahdenkymmenen vuoden ajan ovat tulot kehittyneet varsin kelvollisesti eräissä selvästi erottuvissa kasvukeskuksissa, joissa on korkeakouluja ja työpaikkakeskittymiä, usein telekommunikaatio- ja informaatiotekniikan alalla. Sen lisäksi, että tulot per asukas ovat kehittyneet suotuisasti, on kasvukeskuksiin muuttanut paljon uutta väkeä.

Kuntien väliset erot veropohjassa johtavat luonnollisesti eroihin myös veroprosenteissa. Kunnat, joissa asukasta kohden lasketut verotettavat tulot ovat suuret, voivat pitää alhaisempaa veroprosenttia kuin kun-

nat, joissa tulotaso on alhainen. Tällä hetkellä matalin veroprosentti on 16,25 ja korkein on 21,00. Erot veroprosenteissa eivät ole muuttuneet sitten 1990-luvun. Sitä vastoin kunnallisveroprosenttien painotettu keskiarvo on jatkuvasti noussut vuodesta 1997 lähtien. Aikaisemmin valtaosa veroprosenteista oli keskittynyt juuri 20 prosentin alapuolelle, mutta tämä psykologinen raja rikottiin vuonna 2003. Nykyisin jo 126 kunnassa eli enemmän kuin joka kolmannessa kunnassa sovelletaan yli 20 prosentin verokantaa.

Kunnat ovat joutuneet nostamaan veroprosenttejaan pääasiassa sen vuoksi, että kunnallisverotuksessa tehtäviä vähennyksiä on kasvatettu. Eniten on korotettu ansiotulovähennystä. Pienelle tuloryhmälle myönnettävästä melko vaatimattomasta vähennyksestä on muodostunut vuosien saatossa aina vain suuremmalle tulonsaajaryhmälle myönnettävä vähennys, jonka tasoa on korotettu nopealla tahdilla.

Ansiotulovähennys tehdään nimenomaan ansiotuloista ja vain kunnallisverotuksessa. Kun vähennys alun perin luotiin, alensi se kuntien verotettavia tuloja 0,5 prosenttia. Vuosien 1997 ja 2005 välillä vähennystä nostettiin asteittain siten, että korkeimmillaan ansiotulovähennys vastasi yli 7 prosenttia ansiotuloista. Viimeisimpien vuosien aikana on ansiotulovähennyksen rinnalle tuotu uusi työtulovähennys, joka tehdään suoraan verosta. Työtulovähennyksen on laskettu vähentävän kuntien verotuloja kuluvana vuonna noin 300 miljoonalla eurolla.



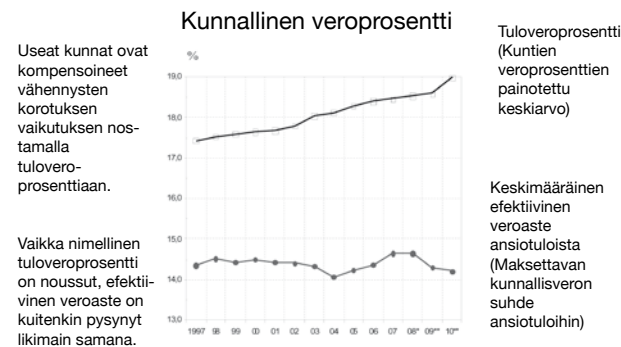
Ansiotulovähennystä on käytetty yleensä verotuksen keventämiseksi matalilla tulotasoilla. Tällainen työkalu puuttuu valtionverotuksessa, koska matalilla tulotasoilla ei makseta valtionveroa lainkaan. Ansiotulovähennystä on joskus käytetty myös osana tulopoliittisia ratkaisuja.

Myös muita vähennyksiä on korotettu viime vuosina; varsinkin eläketulovähennystä ja tänä vuonna myös perusvähennystä.

Korotetut vähennykset ovat tehneet kunnallisverotuksesta progressiivisen. Samanaikaisesti kokonaiskuva kunnallisverotuksen tasosta on heikentynyt. Veronmaksajien saama viesti verotuksen tasosta on ristiriitaista. Valtion budjettineuvotteluiden yhteydessä tiedotetaan, että verotusta kevennetään. Muutaman kuukauden kuluttua päättävät monet kunnat nostaa kunnallisveroprosenttiaan. Vaikka veroprosenttien painotettu keskiarvo kasvaa vuosittain, ei kunnal-

lisveron taso ole noussut. Kunnallisvero vuonna 1997 vastasi 14,34 prosenttia tuloista ennen vähennyksiä – vuonna 2010 vastaava osuus on hieman alhaisempi eli 14,14 prosenttia.

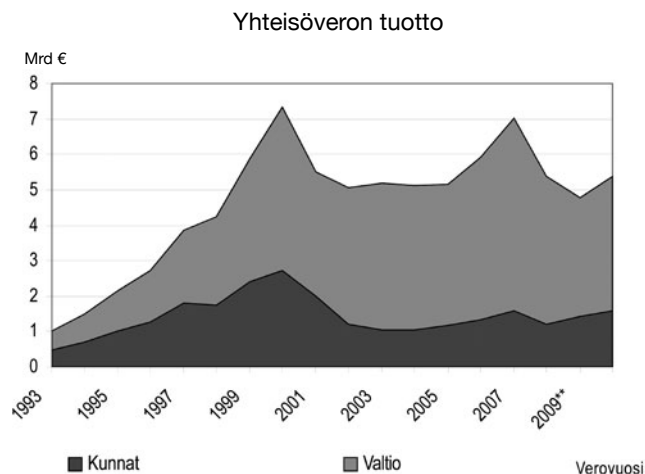
Nykyisin suurin osa vähennyksistä tehdään Verohallinnossa automaattisesti ja niiden ymmärtäminen on veronmaksajalle vaikeaa, kun koko ajan tuntee verotuksen kiristävän tai ainakin tuntuu siltä, että veroa maksetaan liikaa.



YHTEISÖVERO

Yhteisöverot kehittyivät varsin positiivisesti 1990-luvun alun laman jälkeen. Myönteinen kehitys katkesi hetkelisesti vuonna 2000, mutta veron tuotto kääntyi pian taas kasvuun ja vuonna 2008 koettiin uusi huippuvuosi.

Kuntien tulot yhteisöveroista ovat kehittyneet tasaisemmin kuin veron kokonaiskertymä, koska kuntien yhteisövero-osuutta on pienennetty.



Kun yhteisövero otettiin käyttöön, oli kuntien osuus noin 44 prosenttia. Osuutta on sittemmin asteittain alennettu siten, että nykyisin jäljellä on puolikas eli 22 prosentin osuus. Osuutta korotettiin toki väliaikaisesti 10 prosenttiyksiköllä vuosille 2009–2011, jotta viimeisimmän laskusuhdanteen myötä kuntien tulotaso ei romahtaisi.

Yhteisöverokanta on 26 prosenttia. Tästä yksittäiselle kunnalle muodostuva osuus lasketaan kahdessa vaiheessa. Ensiksi verolaissa vahvistetaan ryhmäosuus ja toiseksi ryhmäosuus jaetaan eri kuntien kesken sen mukaan miten yritykset maksavat veroja kussakin kunnassa.

Kunnan osuus riippuu kunnassa sijaitsevien yritysten maksamista veroista. Jos yritys sijaitsee useassa kun-

nassa, lasketaan yksittäisen kunnan osuus veroista yrityksen kunkin kunnan alueella olevien työntekijöiden suhteessa. Jakotapa on oikeudenmukainen, mutta kuntatasolla se on herkkä paikallistason elinkeinoelämän muutoksille.

Tämän takia kuntakohtaiset jako-osuudet vahvistetaan kahden viimeisimmän vuoden verotietojen perusteella laskettuna keskiarvona. Tällä tavalla paikallisen tason yritysten maksamien verojen muutosten vaikutus puolittuu. Lisäksi muutokset kunnan yhteisöjen verojen maksuissa näkyvät kunnan jako-osuudessa kahden vuoden viiveellä. Tämä antaa kunnalle aikaa sopeutua tulevaan muutokseen.

KIINTEISTÖVERO

Kiinteistövero on täysin kunnallinen vero. Voimaan tultuaan se korvasi useita muita veroja ja maksuja. Alun perin kiinteistövero oli hyvin säänneltyä lakisääteisine ylä- ja alarajoinen erityyppisille kiinteistöille. Rajoja on sittemmin muutettu useaan otteeseen ja jaottelua muutettu siten, että yhdistysten rakennuksia voidaan verottaa pienemmällä veroprosentilla, kun taas kaava-alueella sijaitsevaa rakentamatonta rakennuspaikkaa voidaan verottaa ankarammin. Kiinteistöveroprosenttien rajoja nostettiin merkittävästi tälle vuodelle, jonka vuoksi useat kunnat joutuivat nostamaan kiinteistöveroprosenttejaan täyttääkseen lain vaatimukset.

Tällä hetkellä yleinen kiinteistöverokanta on 0,6 – 1,35 prosenttia kiinteistön verotusarvosta. Asuinkäytössä olevien rakennusten verokanta on alhaisempi vaihteluvälin ollessa 0,32–0,75 prosenttia. Muiden asuinrakennusten eli kesämökkien ja vapaa-ajan asuntojen veroprosentti voi olla 0,6 prosenttia korkeampi. Rakentamattomalle rakennuspaikalle kaava-alueella voidaan vahvistaa korkeampi veroprosentti 1–3 prosenttia, mutta tiettyjen pääkaupunkiseudun kuntien on lain mukaan pakko käyttää korkeampaa veroprosenttia. Voimalaitosten veroprosentin yläraja on 2,85 prosenttia. Voimalaitosten veroprosentti vahvistetaan yleensä lain mukaisen ylärajan tuntumaan. Muiden kiinteistöveroprosenttien osalta hajonta on paljon suurempaa.

Veron tuotto kasvaa kiinteistöjen verotusarvojen noustessa, mutta myös korotettujen kiinteistöveroprosenttien ja parempien rekisteritietojen myötä.

Vain muutama kunta käyttää tänä päivänä kiinteistöveroprosentteja, jotka ovat ylärajalla. Sen sijaan vakituisen asuinrakennuksen veroprosentit ovat kasautuneet alarajan tuntumaan. Vapaa-ajan rakennuksille puolestaan vahvistetaan yleensä mahdollisimman korkea kiinteistöveroprosentti.

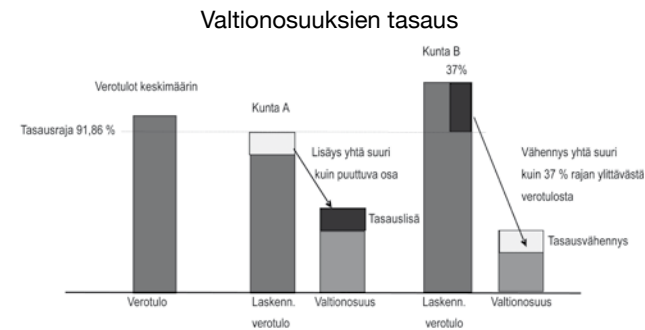
VEROTULOIHIN PERUSTUVA VALTIONOSUUKSIEN TASAUS

Valtion kunnille peruspalveluiden järjestämiseksi mak-

samia valtionosuuksia tasataan kunnan laskennallisten verotulojen perusteella. Tasauksen laskennassa eliminoidaan kunnan oman veroprosentin vaikutus, joten kunta ei voi vaikuttaa tasauksen määrään.

Kunnan laskennallisia verotuloja verrataan koko maan vastaaviin ja tämän perusteella lasketaan tasausraja, joka on noin 90 prosenttia keskiarvosta.

Jos kunnan laskennalliset verotulot ovat tasausrajan alapuolella, saa kunta asukaskohtaista tasauslisää, joka vastaa tasausrajan ja kunnan laskennallisten verotulojen erotusta. Jos kunnan laskennalliset verotulot ylittävät tasausrajan, vähennetään kunnan valtionosuuksia asukaskohtaisella tasausvähennyksellä, joka on noin 37 prosenttia laskennallisten verotulojen ja tasausrajan erotuksesta.



Tasaus tehdään verotuksen lopullisten tietojen perusteella ja tämän vuoksi tasaus tehdään kahden vuoden viiveellä.

Vuosittain noin viidesosa kunnista on ”maksajia”, kun taas neljä viidesosaa kunnista on ”saajia”. Helposti luulisi tasauksen yhteydessä, että se vie kokonaan veroprosentin noston tuomat lisätulot ja päinvastoin. Näin ei kuitenkaan ole.

Kun tasaus lasketaan koko maan keskimääräisten veroprosenttien perusteella, ei kunnan omilla veroprosenteilla ole vaikutusta tasaukseen. Kunta saa pitää korkean veroprosentin tuomat lisätulot kokonaan ja alhaisen veroprosentin menetyksiä puolestaan ei korvata kunnalle tasausjärjestelmän kautta.

Kuntaliitosten yhteydessä, kun liitoksessa mukana olevat kunnat ovat tasausrajan molemmilla puolilla, muodostuisi yhteenlasketusta tasauslisästä tai – vähennyksestä usein epäedullinen uuden kunnan kannalta. Tämän vuoksi yhteen menevät kunnat saavat kompensatiota viiden vuoden ajan alennetuista valtionosuuksista.

VÄHENNYKSET KUNNALLISVEROTUKSESSA MURENTAVAT KUNTIEN VEROPOHJAA

Kunnat luonnollisesti vastustavat kunnallisverotuksessa tehtävien vähennysten jatkuvia korotuksia. Ymmärrettävästi on tarvetta keventää myös kaikkein pienituloisimpien verotusta, mutta samanaikaisesti verovähennysten lisääminen kunnallisverotuksessa nähdään puuttumisena kunnan verotusoikeuteen.

Kun useat kunnat kuitenkin joutuvat korottamaan tuloveroprosenttiaan kompensoidakseen edes osittain verovähennysten menetykset, muodostuu eräänlainen noidankehä, jossa valtio tekee mieluisia päätöksiä verotuksen keventämisestä, mutta kunnan luottamushenkilöt joutuvat tekemään ikävät päätökset veroprosenttien korotuksista. Lopputuloksena kunnallisverosta on tullut progressiivinen vero, jossa nimelliset veroprosentit nousevat korkeuksiin, mutta verotus ei kuitenkaan kiristy.

Viime vuosina on verovähennysten lisäykset kompensoitu kunnille korkeampina valtionosuuksina. Oikeansuuruista ja oikeanmukaista kompensatiota veromenetyksistä on kuntakohtaisesti vaikea laskea. Kompensatiolaskentaa varten luodut mekanismit ovat tehneet sekä valtionosuuksista että verotuksesta niin vaikeaselkoisia, että tuskin kukaan pystyy niitä enää kokonaisuutena ymmärtämään.

Kunta- ja palvelurakennehankkeen puitelain mukaan kuntien veropohjaa on vahvistettava siirtämällä verovähennyksiä valtion vastuulle. Tämä velvoite ei ole kuitenkaan toteutunut.

YHTEISÖVERO KUNTIEN TULOLÄHTENÄ

Kuntien osuus yhteisöverosta on puolittunut sitten veron käyttöönoton. Kehityksen takana on etenkin valtiovarainministeriön pyrkimys lakkauttaa kokonaan kuntien oikeus yhteisöveroon. Kunnat ovat puolestaan

taistelleet kovasti yhteisöveron säilyttämisen puolesta. Vaikka yhteisövero jakaantuu epätasaisesti kuntien välillä, pääsevät kaikki kunnat hyötymään veron tuotosta valtionosuuksien tasausjärjestelmän kautta.

Syksyllä 2003 keskusteltiin siitä pitäisikö yhteisövero kuulua kuntien tulolähteeseen. Yhteisöveron epätasainen jakautuneisuus sekä veron suhdanneherkkyys ovat argumentteja kuntien yhteisövero-oikeuden lakauttamisen puolesta. Yhteisöveron tuotto vaihtelee vuodesta toiseen voimakkaasti sellaisissa kunnissa, joissa veron tuotto muodostuu vain muutaman yrityksen maksamista veroista. Lisäksi kunta ei voi suoraan vaikuttaa veron tuottoon päättämällä verokannasta. Yhteisövero vaikuttaa lyhyellä tähtäimellä täysin ulkopuoliselta muuttujalta, johon kunta ei voi mitenkään vaikuttaa.

Tästä huolimatta yhteisövero on tärkeä kannustin kunnille vaikuttaa alueensa elinkeinoelämään. Kunnalle on kannattavaa panostaa infrastruktuuriin, joka myös hyödyttää elinkeinoelämää. Sitä paitsi kunnan alueella toimivat yritykset käyttävät kunnan palveluita ja näiden tulisi siten osallistua myös palveluiden rahoitukseen.

Yhteisöjen verokantaa, joka tällä hetkellä on 26 prosenttia, tullaan todennäköisesti alentamaan lähivuosina. Tällöin joudutaan päättämään miten tulomenetykset kompensoidaan kunnille. Aikaisemmin vastaavissa tilanteissa on nostettu tai laskettu kuntien jako-osuutta vastaavalla määrällä. Tämä olisi luonnol-

isin ratkaisu myös tällä kertaa, mutta todennäköisesti tullaan myös keskustelemaan kompensatiosta valtionosuuksien kautta.

Kuntien näkökulmasta osakeyhtiöiden verotusoi-
keuden poistaminen kunnilta on vakava puuttuminen kuntien itsehallintoon. Kuntien omat tulot vähenevät ja riippuvaisuus valtiosta kasvaa.

Jos yhteisövero korvataan kunnille valtionosuuksina, tarvitaan valtionosuusjärjestelmään uusi yhteisövero muistuttava muuttuja, joka huomioi sen tuoton ja eikä aiheuta siirtymävaiheessa liian suuria muutoksia. Tällöin ollaan samojen ongelmallisten kysymysten äärellä kuin kunnallisverovähennysten kompensaation yhteydessä.

KIINTEISTÖVEROTUSTA VOIDAAN TÄYDENTÄÄ JA KEHITTÄÄ

Valtion suunnalta on useaan kertaan viitattu kiinteistöveroon kuntatalouden kurjuuden ratkaisemiseksi. Kunnissa ei kuitenkaan olla yhtä innostuneita tästä verotuksen muodosta. Maaseutumaisissa kunnissa verotusarvot ovat alhaiset ja veron tuotto matala, joten kiinteistöveron korotukset tuovat vain vähän lisätuloja, mutta paljon negatiivista palautetta. Samanaikaisesti ollaan huolissaan siitä, että kiinteistöverotusta laajennetaan koskemaan myös maatalous- ja metsämaata. Suurissa kaupungeissa taas ei mielellään haluta asumis-

kustannusten nousevan entisestään kiinteistöverotuksen korotuksen johdosta.

Vapaa-ajan asunnot ovat ainoa ryhmä, jossa monet kunnat käyttävät korkeimpia kiinteistöveroprosentteja. Kesäasukkaat rahoittavat kiinteistöverolla kunnan palveluita, joita käytetään yhä enemmän vapaa-ajan asumisen yleistyessä myös muihin vuodenaikoihin. Rajoitus vakituisen asumisen ja muun asumisen veroprosenttien eroavaisuudessa – 0,6 prosenttia – voitaisiin hyvin lakkauttaa.

Helsingin kaupunki on ehdottanut, että myös tonttimaata verotettaisiin sen käyttötarkoituksen perusteella. Nykyisin kaikenlaisia maapohjia verotetaan korkean yleisen kiinteistöveroprosentin mukaan, kun taas rakennuksia verotetaan käyttötarkoituksen mukaan ja asuinrakennuksia vieläpä alempien veroprosenttien mukaan. Suurissa kaupungeissa tonttimaan korkeat verotusarvot nostavat asumisen verotusta ei-toivotulla tavalla.

Kuntaliiton puolelta ollaan sitä mieltä, että kiinteistöjen verotus voisi ylipäänsä vaihdella enemmän sekä maa-alueiden että rakennusten osalta. Vähintäänkin siten, että teollisuuden ja muun elinkeinotoiminnan käytössä olevat kiinteistöt luokiteltaisiin erilaisiin ryhmiin.

Viime aikoina tuulivoimaloiden kiinteistöverotus on herättänyt keskustelua. Voimaloita verotetaan yleensä korkeamman veroprosentin mukaan, joka on korkeintaan 2,85 prosenttia. Vesi- ja tuulivoimaloiden

veroprosenttina käytetään lain mukaan kuitenkin yleistä kiinteistöveroprosenttia, mikäli voimalan teho on alle 10 megavolttiampeeria. Tuulivoimapuistoa ei koskaan veroteta voimaloiden veroprosentin mukaan, koska teho lasketaan jokaisesta tuulimyllystä erikseen. Lisäksi tuulivoimalan verotusarvosta tehdään vuosittain 10 prosentin ikävähennys, vaikka tuulivoimalan käyttöikä on keskimäärin noin 30 vuotta. Tämän johdosta tuulivoimayhtiöiden maksamat kiinteistöverot ovat huomattavasti alhaisemmat kuin mitä yhtiöt itse uskoivat ja mitä on käytetty neuvotteluissa tuulivoimaloiden sijaintikunnista. Yleisesti on laskettu, että tuulivoimala tuottaisi kunnalle noin 15 000 euroa kiinteistövero-a vuodessa. Nykyisten säännösten mukaan yhden tuulivoimalan todellinen tuotto jää noin 9 000 euroon vuodessa.

Lakia tulisi pikaisesti muuttaa siten, että saman yhtiön lähialueella sijaitsevat tuulivoimalat lasketaan yhdeksi kokonaisuudeksi ja verotusarvosta tehdään 4 prosenttia vuotuinen ikälennus, kuten muistakin tehdas- ja talousrakennuksista. Toinen vaihtoehto on poistaa nykyinen pienten vesi- ja tuulivoimaloiden erillissääntely kokonaan.

VEROPOHJAN LAAJENTAMINEN

Kun kuntien veropohjaa kavennetaan lisäämällä kunnallisverotuksessa tehtäviä vähennyksiä ja kuntien osuutta yhteisöverosta pienennetään, herää kysymys

voidaanko kuntien veropohjaa laajentaa jollakin toisella tavalla. Keskusteluissa on ennen kaikkea noussut esiin vero pääomatuloista, mutta myös jätevero sekä liikenne- ja polttoaineverot.

Ainoastaan pääomatuloja saavat henkilöt eivät maksa kunnalle veroa lainkaan, vaikka he käyttävät ja heillä on oikeus käyttää kunnan palveluja kuten kaikilla muillakin. Ongelmaa pahentaa se, että ansiotuloja pyritään muuntamaan matalammin verotettaviksi pääomatuloiksi.

Vasta-argumentteina sille, että kunnille tilitettäisiin osa pääomatuloverojen tuotosta, on mainittu veron epätasainen jakautuminen kuntien välillä, suhdanneherkkyys sekä riippumattomuus kunnan verotusoikeudesta. Nämä ongelmat voitaisiin kuitenkin ratkaista yksinkertaisempia mekanismeja käyttäen kuin mitä on tehty ja käytetään valtionosuusjärjestelmässä. Jos on tahtotila, löytyvät myös ratkaisut.



LUKU VIIISI



Ansiotulojen verotus

– mihin suuntaan?

Jaakko Kiander

Suomessa on lähes 15 vuoden ajan, vuosina 1996–2009, pyritty parantamaan työllisyyttä työn verotusta keventämällä. Vaikka vuosittaiset veroasteiden muutokset ovat olleet verraten pieniä, on runsaan vuosikymmenen kuluessa tapahtunut kuitenkin merkittävä ansiotulojen verotuksen kevennys. Valitun politiikan taustalla on ollut paitsi halu keventää 1990-luvun alun lamavuosina ankaraksi kiristynyttä tuloverotusta, myös usko siihen, että ansiotulojen keveämmällä verotuksella voidaan kasvattaa työvoiman kysyntää ja tarjontaa. Poliitiikan tulokset ovat olleet hyviä vaikka tutkimustiedon pohjalta emme edelleenkään voi sanoa kuinka suuri osa toteutuneesta työllisyyden kasvusta on johtunut verokevennysten eri vaikutuksista.

Verojen keventäminen oli pitkään mahdollista, koska valtion talous pysyi nopean talouskasvun ansiosta ylijäämäisenä. Tässä suhteessa tilanne muuttui nopeasti vuonna 2009, kun maailmantaloutta koetellut finanssikriisi aiheutti Suomen talouteen syvän taantumman, jonka seurauksena koko julkinen talous muuttui alijäämäiseksi.

TYÖN VEROTUS JA TYÖLLISYYS: TEORIA JA KÄYTÄNTÖ

Taloustieteen teoria tukee käsitystä siitä, että verotusta keventämällä voidaan parantaa työllisyyttä. Käytännön kokemukset ja kansainväliset vertailut tuottavat kui-

tenkin asiasta monisyisemmän kuvan.

Taloustieteessä erotellaan usein toisistaan verotuksen pysyvät ja lyhytaikaiset muutokset. Erottelu on osin keinotekoinen, mutta sen asema taloustieteellisessä ajattelussa on vahva. Se perustuu käsitykseen niin sanotusta luonnollisesta työttömyysasteesta.

Verotusta muutettaessa on muutoksilla yleensä lyhyen ajan vaikutuksia kokonaiskysyntään. Verojen kiristäminen supistaa veronmaksajien ostovoimaa ja vähentää kokonaiskysyntää. Verojen keventäminen vaikuttaa taas päinvastoin. Kokonaiskysynnän muutosten ei kuitenkaan uskota vaikuttavan pysyvästi rakenteelliseen työttömyyteen ja työmarkkinoiden tasapainoon. Tämä johtuu siitä, että talous hakeutuu pidemmällä aikavälillä kohti tasapainoa, mikä työmarkkinoiden osalta tarkoittaa rakenteellista (tai luonnollista) työttömyys- ja työllisyysastetta. Pysyviä muutoksia saadaan aikaan vain silloin, kun rakenteellinen työttömyys ja työllisyys muuttuvat. Verotuksen vaikutuksia tutkittaessa keskitytään tämän vuoksi useimmiten näiden pysyvien eli rakenteellisten muutosten arviointiin. Verotuksen muutokset voivat saada aikaan pysyviä muutoksia palkanmuodostukseen ja työvoiman tarjontaan, jotka vuorostaan muuttavat talouden tasapainotyöttömyyttä ja –työllisyyttä.

Usein verotuksen työllisyysvaikutuksia käsittelevien tutkimusten lähtökohtana on oletus siitä, että työmarkkinat ovat lähtökohtaisesti tasapainossa. Tasapaino-oletus tarkoittaa, että käytännössä taloudessa

vallitsee täystyöllisyys tai että työttömyys on 'luonnollisella' tasollaan. Tästä oletuksesta seuraa, että pelkkään ostovoimaan vaikuttavilla muutoksilla ei voi olla kovin merkittäviä työllisyysvaikutuksia. Usein arvioidaankin, että suomalaisessa tai eurooppalaisessa työttömyydessä ei ole kyse niinkään makrotaloudellisesta epätasapainosta kuin rakenteellisesta heikkoudesta, joka liittyy työmarkkinoiden jäykkyyteen ja heikosti koulutetun työvoiman muita ryhmiä korkeampaan työttömyyteen. Käytännön talouspolitiikassa jaottelu rakenteellisiin ja lyhytaikaisiin vaikutuksiin ei aina ole kovin selvä. Tämä johtuu siitä, että työmarkkinoiden tasapainon, rakenteellisen työttömyyden ja potentiaalisen työllisyyden arviointi on hyvin vaikeaa. On myös varsin epäselvää, kuinka suuri luonnollinen työttömyysaste kulloinkin on. Vuoden 2009 syvä taantuma muodostaa kuitenkin tästä säännöstä poikkeuksen; kysynnän puutteesta johtunut lama johti kaikissa Euroopan maissa työttömyyden nousuun rakenteellista työttömyyttä korkeammaksi.

Teoreettisten tarkastelujen mukaan tuloverotuksella on kielteinen vaikutus työvoiman tarjontaan. Verotuksen (erityisesti rajaveroasteen) kiristytessä yksilöiden tulisi vähentää työntekoa ja lisätä vapaa-aikaa, koska lisätyön tuottama veronjälkeinen hyöty vähenee verrattuna vapaa-ajan lisäyksestä saatavaan hyötyyn. Toisaalta verotuksen kiristyminen pienentää käytettävissä olevia tuloja, mikä taas voi kannustaa työskentelemään entistä enemmän elintason ylläpitämiseksi. Toisin sa-

noen veromuutosten vastakkaissuuntaiset vaikutukset (ns. tulo- ja substituoitiovaikutukset) voivat kumota toisensa.

Teoreettiset mallit ovat siten varsin herkkiä oletuksille, joita muuttamalla voidaan saada erilaisia tuloksia. Suomen tapaisessa maassa, jossa palkanmuodostus tapahtuu ainakin osin neuvottelujärjestelmän kautta ja suurin osa työvoimasta toimii palvelutoimialoilla, työn verotuksen muutosten vaikutuksia tasapainotyöllisyyteen on syytä tarkastella epätäydellisen kilpailun mallin avulla. Kilpailun vaikutus on selvempi vientiteollisuudessa, missä kustannuksia ei voida siirtää hintoihin.

Epätäydellisen kilpailun mallissa yrityksillä on jonkin verran hinnoitteluvoimaa. Tämän vuoksi myös palkoilla on jonkin verran liikkumavaraa ja työn verotuksen muutoksilla on vaikutuksia palkkoihin ja työllisyyteen; muutosten suuruus riippuu markkinoiden kilpailullisuuden asteesta ja työmarkkinatilanteesta.

Työnantajan sosiaalivakuutusmaksuprosentin aleneminen tekee työvoimasta edullisempaa, mikä lisää työvoiman kysyntää – toisin sanoen yritykset ovat tällöin annettulla palkkatasolla valmiita lisäämään työvoimaa. Toisaalta työvoimakustannusten aleneminen kasvattaa yritysten palkanmaksuvaraa, mikä johtaa ammattiliittojen palkkavaatimusten nousuun. Muutoksen lopputuloksena sekä työllisyys että palkat nousevat. Jos työmarkkinat ovat lähellä täystyöllisyyttä, siirtyy työnantajamaksujen alennus lähes täysimääräisesti palkkojen nousuun ja työllisten työntekijöiden hyväksi.

Vastaavasti tilanteessa, jossa työttömyys on suuri, työllisyysvaikutus on merkittävä.

Tuloveroasteen alentaminen saa aikaan samanlaisia työllisyysvaikutuksia. Keskimääräisen tuloveroasteen alentaminen kasvattaa palkansaajien ostovoimaa ja talouden kokonaiskysyntää, mikä johtaa työvoiman kysynnän kasvuun. Toisaalta tuloveroasteen alennus pienentää ammattiliittojen palkkavaatimuksia, koska ne ovat ensisijaisesti kiinnostuneita nettopalkoista. Tuloveroalennuksen lopputuloksena työllisyys paranee ja tasapainopalkka laskee. Palkka laskee kuitenkin verokevennystä vähemmän, joten nettopalkat paranevat muutoksen seurauksena. Muutosten suuruus riippuu työmarkkinoiden lähtökohtaisesta tilanteesta. Lähellä täystyöllisyystasoa hyöty tuloveronalennuksesta menee lähes kokonaan työntekijöiden nettoansioiden kasvuun. Jos taas työttömiä on paljon, ammattiliittojen neuvotteluvoima on heikko ja veronkevennys kanavoituu uusien työpaikkojen syntyyn.

Analyttinen tarkastelu tuottaa siten tuloksen, että verokevennyksillä voidaan parantaa työllisyyttä, jos työvoiman tarjonta on joustavaa ja jos samalla voidaan rajoittaa palkkojen nousua. Palkkareaktiota voidaan vaimentaa keskitetyn tulopolitiikan avulla, kuten Suomessa on usein tehty. Tulopolitiikan ohella samansuuntaisiin tuloksiin voidaan pyrkiä sellaisten rakenteellisten uudistusten avulla, joiden lopputuloksena työmarkkinoiden vaatimus- ja kynnyspalkat alenevat. Käytännössä tämä tarkoittaa työttömyysturvan

ja sosiaaliturvajärjestelmän minimitoimeentulonormien alentamista, jolloin politiikan sivuvaikutuksena on tuloerojen ja suhteellisen köyhyyden kasvu. Samaan lopputulokseen voidaan päästä myös verokevennysten kohdentamisella pienituloisille työntekijöille sekä tehostamalla työvoimapolitiikkaa niin, että työn vastaanottamisvelvoite tiukentuu. Suomessa on harjoitettu tämän suuntaista politiikkaa 1990-luvulta lähtien.

Teoreettisissa mallitarkasteluissa keskimääräisen verotuksen nousu ja progression kiristyminen vähentävät kilpailullisilla työmarkkinoilla työn tarjontaa ja siten työllisyyttä. Syynä tähän on se, että progressiivinen verotus vähentää lisätyön tuottamaa hyötyä. Empiiristen tutkimusten mukaan tämä vaikutus on kuitenkin suhteellisen pieni. Sen sijaan voidaan kyllä havaita, että korkean veroasteen maissa keskimääräiset vuosityöajat ovat verraten lyhyitä – ts. progressiivinen verotus näyttää johtavan työn jakamiseen. Jonkinlaista empiiristä tukea tälle tulokselle antaa se, että useissa ankaran verotuksen maissa on korkea työllisyysaste – tällaisia maita ovat Pohjoismaat, Saksa, Hollanti ja Itävalta. Toisaalta hienojakoisemmissa malleissa voidaan osoittaa, että jyrkkä progressio heikentää työnteon ja kouluttautumisen kannustimia, ja voi johtaa myös verojen kiertoon harmaan talouden avulla.

MITÄ EMPIIRINEN TUTKIMUS KERTOO VEROTUKSEN TYÖLLISYYSVAIKUTUKSISTA?

Todellisuudessa työmarkkinat eivät toimi yksinkertaisen kotitalouden työvoiman tarjontamallin mukaisesti. Työtuntien vapaa optimointi ei ole mahdollista, koska työaikoja säädellään lainsäädännöllä ja kollektiivisilla työehtosopimuksilla. Yksilöiden työvoiman tarjontapäätös koskeekin yleensä vain sitä, tehdäänkö työtä vallitsevilla ja tarjolla olevilla ehdoilla tai ei. Tällöin verotuksen marginaalisilla muutoksilla ei välttämättä ole suurta vaikutusta. Palkat eivät myöskään määräydy vapaasti kysynnän ja tarjonnan vaikutuksesta, vaan useimmissa maissa niitä säädellään työehtosopimusten, minimipalkkojen ja toimeentulonormien avulla. Näiden tekijöiden huomioinen mutkistaa veromuutosten vaikutusten arviointia. Käytännössä työvoiman tarjonnan vaihteluihin voi verotuksen muutoksia enemmän vaikuttaa työvoiman kysynnän muuttuminen – avointen työpaikkojen lisääntyessä kasvaa myös työvoiman tarjonta.

Empiiristen tutkimusten mukaan tuloverotuksen ja työvoiman tarjonnan välinen suhde ei (myöskään) ole kovin selvä. Mikroaineistojen analyysiin perustuvat yksilötason tarkastelut osoittavat, että useimpien kotitalouksien työvoiman tarjonta ei juurikaan muutu verotuksen muuttuessa. Tämä pitää paikkansa erityisesti miesten kohdalla. Miesten tekemien työtuntien määrä

ei reagoi veroasteen muutoksiin. Tämä johtuu todennäköisesti siitä, että miesten työmarkkina-asema ja sitä tukeva kotitalouksien sisäisen työnjaon malli on vahva. Niinpä poikkeuksen työvoiman tarjonnan joustamattomuudesta muodostavatkin ne ryhmät, jotka ovat lähempänä marginaalista asemaa työmarkkinoilla. Näitä ovat monissa maissa kotityön ja palkkatyön välillä vuorottelevat naiset sekä pienituloiset, heikosti koulutetut työntekijät. Molemmat ryhmät liikkuvat miehiä helpommin työmarkkinoille osallistumisen ja muiden aktiviteettien (kuten kotityön ja opiskelun) välillä. Tällöin ne myös reagoivat miehiä voimakkaammin verotukseen. Verotuksen alenemisen aikaansaama työvoiman tarjonnan lisäys alentaa tasapainopalkkatasoa ja parantaa työllisyyttä. Työvoiman tarjonta on Suomessa muuttunut aiempaa joustavammaksi myös kansainvälisen muuttoliikkeen ansiosta.

Yleiskuva empiirisistä tutkimuksista on, että kokonaisverorasituksella (eli niin sanotulla bruttoveroasteella) ei ole havaittu suurta vaikutusta kokonaistyöllisyyteen tai työttömyyteen. Tutkimusten mukaan veromuutosten vaikutukset palkkatasoon ovat suhteellisen pieniä. Keskimääräisen tuloveroasteen kiristäminen nostaa jonkin verran palkkoja, mutta kompensatio ei ole täydellinen. Vastaavasti työnantajamaksujen nostaminen alentaa hieman palkkoja, mutta ei kuitenkaan niin paljon, että seurauksena ei olisi kokonaistyövoimakustannusten nousu. Tutkimus ei tosin anna kovin selvää vastausta siihen, kumpi on työllisyyden

kannalta edullisempaa, työnantajamaksujen vai tuloveron alentaminen. Lisäksi joidenkin tutkimustulosten valossa näyttäisi siltä, että veroprogression keventäminen ei välttämättä parantaisi työllisyyttä.

Empiirisessä tutkimuksessa ei ole kovin kattavasti analysoitu veromuutosten vaikutuksia erilaisissa suhdannetilanteissa. Tämä johtuu pitkälti siitä tutkimuksen lähtökohtana olevasta epärealistisesta oletuksesta, että työttömyys on lähtökohtaisesti lähellä luonnollista tasoaan. Tämä oletus on kuitenkin usein osoittautunut virheelliseksi. Monissa maissa – myös Suomessa – on koettu suuria työttömyyden ja työllisyyden muutoksia, jotka eivät ole sopusoinnussa aiempien rakennetyöttömyydestä tai kasvupotentiaalista tehtyjen arvioiden kanssa.

Suomalaisten kokemusten valossa epätäydelliseen kilpailuun perustuvan työmarkkinamallin ennusteet verotuksen vaikutuksista näyttäisivät kuitenkin toimivan hyvin. Suomessa kevennettiin työhön kohdistuvaa verotusta voimakkaasti sekä 1970-luvun että 1990-luvun lamakausien jälkeen – toisin sanoen tilanteessa, jossa työttömyyden lähtötaso oli korkea. Molemmilla kerroilla (vuosina 1979–86 ja 1996–2006) seurauksena oli voimakas työllisyyden kasvu ilman inflaatiopaineita. Toisaalta verotusta yritettiin keventää myös täystyöllisyystilanteessa 1980-luvun lopulla. Tuolloin seurauksena oli palkkainflaation kiihtyminen, koska vapaita työvoimaresursseja ei enää taloudessa ollut.

MATALAN TUOTTAVUUDEN ALOJEN TYÖTTÖMYYS JA VEROKIIILA

Eri maiden välinen vertailu tuottaa tuloksen, jonka mukaan verotuksen keskimääräisellä tasolla ei näyttäisi olevan merkittäviä työllisyysvaikutuksia; hyvä työllisyystilanne on onnistuttu saavuttamaan useissa sekä matalan että korkean veroasteen maissa. Verotuksella voi silti olla tuntuvia vaikutuksia yhteiskunnan työnjakoon ja joidenkin erityisryhmien työllisyyteen. Pohjoismaille on esimerkiksi tyypillistä suuri julkisen sektorin työllisyys.

Pienituloisiin työntekijöihin kohdistuva verokiila (eli tuloveron, työnantajamaksujen ja arvonlisäveron yhteisvaikutus) voi syrjäyttää työmarkkinoilta osan kaikkein alimman palkkatason työpaikoista, koska tulovero nostaa työhön kohdistuvaa verokiilaa ja lisää harmaan talouden ja kotitaloustuotannon houkuttelevuutta suhteessa markkinoilla tapahtuvaan toimintaan. Vastaavasti tulojakauman yläpäässä muita maita ankarampi ansiotulojen verotus voi johtaa korkeasti koulutetun työvoiman maastamuuttoon.

1990-luvulla käynnistyi keskustelu siitä, että työnantajan sosiaalivakuutusmaksuilla saattaa olla tärkeä merkitys pienipalkkaisten alhaisen tuottavuuden työpaikkojen syntymisen kannalta. Työttömyyden kohdistuminen juuri pienipalkkaisiin työntekijöihin on saanut monet arvioimaan, että juuri pienipalkkaisen työn työvoimakustannukset ovat ratkaisevassa asemassa

työllisyyden kannalta. Vähän koulutettujen ja ammattitaidottomien työntekijöiden muita suurempi työttömyys on johtanut hypoteesiin siitä, että toisaalta globalisaatiokehitys ja toisaalta teknologinen muutos ovat johtaneet kaikissa teollisuusmaissa matalan osaamistason työpaikkojen vähentymiseen. Globalisaation voi ajatella lisänneen halpatuontia, mikä on johtanut teollisten työpaikkojen siirtymiseen vanhoista teollisuusmaista nouseviin talouksiin. Samalla tavoin voi olettaa, että tietotekniikan yleistyminen olisi voinut johtaa osaamisvaatimusten kasvuun, mikä myös syrjäyttää heikosti koulutettua työvoimaa työmarkkinoilta.

Näitä selityksiä vastaan voi toki esittää myös perusteltuja vastaväitteitä. Globalisaatiokehityksen aikana työpaikat eivät ole teollisuusmaissa suinkaan vähentyneet vaan lisääntyneet. Erityisen paljon työpaikkoja on syntynyt palvelualoille, missä osaamisvaatimukset eivät ole kovin korkeita. Teknologinen kehitys ei myöskään välttämättä tee työtehtävistä entistä moniulotteisempia. Päinvastoin voidaan ajatella, että tietotekniikan arkipäiväistyminen on tehnyt siitä entistä helppokäyttöisempää. Havainnot vähän koulutettujen työntekijöiden työttömyyden noususta Euroopan maissa 1980- ja 1990-luvun taantumien aikana voivat johtua myös ylipäätään riittämättömästä työvoiman kysynnästä, joka johtaa marginaalisen työvoiman sysäämiseen ulos työmarkkinoilta. Korkea työvoiman kysyntä – eli tilanne, jota voi luonnehtia täystyöllisyydeksi – taas vetää marginaalisenkin työvoiman palkkatyöhön.

Verokiilalla voi kuitenkin ajatella olevan muita ryhmiä suurempi merkitys pienipalkkaisten työllisyydelle. Näin on varsinkin silloin, kun työntekijöiden tuottama arvonlisäys on pieni ja hyvin lähellä bruttotyövoimakustannusta. Vähimmäispalkan ja työvoiman käyttöön kohdistuvien verojen ja maksujen yhteisvaikutus määrittää kannattavien työpaikkojen minimituottovaatimuksen: uuden työpaikan perustaminen kannattaa vain, jos työntekijää kohden lasketun tuotoksen arvo on suurempi kuin minimipalkka (ml. loma- ja sairausajan palkat yms.) lisättynä työnantajan sosiaalivakuutusmaksuilla ja arvonlisäverolla sekä mahdollisilla kiinteillä kuluilla. Kaikki ne työpaikat, joiden odotettu arvonlisäys jää tämän rajan alapuolelle, jäävät synty-mättä. Tämä ongelma on todellinen erityisesti monissa Euroopan maissa, joissa palkkakustannusten päälle tulevat työnantajien sosiaalivakuutusmaksut ovat huomattavan korkeita (jopa 40 prosenttia). Lisäksi arvonlisävero luo lisärasitteen matalan tuottavuuden työllisyydelle.

Jos alimmista palkoista maksettavia työnantajamaksuja tai tuloveroja alennetaan, työvoiman kysyntä kasvaa ja työpaikkoja syntyy lisää. Tästä seuraavan työllisyyden kasvun suuruus riippuu työvoiman tarjonnasta. Jotta työllistymistä tapahtuisi, on vähimmäispalkan oltava tuloverojen maksamisen jälkeen suurempi kuin sosiaaliturvan (työttömyysturvan, toimeentulotuen ja asumistuen yhdistelmä) ja vapaa-ajan arvon määrittämä toimeentulonormi; toisin sanoen työmarkkinoiden pienin palkka-

vaatimus syntyy toimeentulonormin ja pieniin tuloihin kohdistetun tuloveroasteen perusteella.

Kun nämä ehdot yhdistetään, päästään siihen, että työpaikkojen syntymisen kannattavuusraja määräytyy minimitoimeentulovaatimuksen ja verokiilan perusteella: mitä korkeampi on työnhakijoiden vaatima nettopalkka ja mitä korkeampi on työhön kohdistuva verokiila, sitä suurempi tuottavuusvaatimus kannattaville työpaikoille joudutaan asettamaan. Tuottavuusvaatimuksen nousu taas vähentää kannattavien työpaikkojen lukumäärää. Pohjoismaissa tämä ongelma on osin sivuutettu suuren julkisen sektorin avulla. Korkea verokiila ei muodosta samanlaista ongelmaa julkiselle sektorille, koska se saa verot itselleen ja joutuu siten mak samaan työvoimasta vain nettopalkan verran.

TYÖLLISYYDEN SOPEUTUMINEN VEROJEN MUUTOKSIIN

Tuloverojen ja työnantajamaksujen sen enempää kuin kokonaisveroasteenkaan tasolla ei maiden välisessä vertailussa näyttäisi olevan pysyviä työllisyysvaikutuksia – eri maiden työllisyys- ja työttömyysasteilla ei ole merkittäviä korrelaatioita veroasteiden kanssa. Korkea työllisyys on onnistuttu saavuttamaan niin matalien kuin korkeidenkin verojen maissa. Osin tämä johtuu siitä, että pitkällä aikavälillä palkkataso sopeutuu verokiilan muutoksiin siten, että kokonaistyövoimakus-

tannukset pysyvät kohtuullisina. Verotus ei myöskään merkitse sitä, että taloudesta imettäisiin pois resursseja; veroilla rahoitetaan julkisia palveluja ja tulonsiirtoja, jotka kanavoituvat takaisin kokonaiskysyntään. Vaikka verotuksen tasolla ei näyttäisi olevan kovin suuria työllisyysvaikutuksia, voi kuitenkin veroasteiden muutoksilla olla vaikutuksia, jotka ovat periaatteessa ohimeneviä mutta lyhyellä tähtäimellä merkittäviä. Lyhyen ajan ohimenevillä muutoksilla voi taloudessa olla myös pitkän ajan vaikutuksia, jos ne vaikuttavat odotuksiin ja investointeihin. Tällöin esimerkiksi väliaikaiseksi aiottu verotuksen kiristyminen voi alentaa pysyvästi talouden kasvupotentiaalia.

Palkkojen sopeutuminen tuloverojen ja työnantajamaksujen muutoksiin on käytännössä usein hidasta. Siksi odottamattomilla ja tuntuvilla verojen muutoksilla on todennäköisesti vaikutuksia työvoiman kysyntään. Lyhyellä ja jopa keskipitkällä aikavälillä (1–5 vuotta) työnantajamaksujen muutoksilla voidaan vaikuttaa kokonaistyövoimakustannuksiin ja samalla työvoiman kysyntään koska palkkataso sopeutuu yleensä hitaasti muuttuneeseen tilanteeseen. Niinpä työnantajien sosiaalivakuutusmaksuja nostamalla voidaan vuosien ajaksi nostaa työvoimakustannuksia ja vähentää työvoiman kysyntää, vaikka aikaa myöten vaikutus häviääkin palkkojen nousun vastaavasti hidastuessa. Saman logiikan mukaan työnantajamaksuja alentamalla on myös mahdollista parantaa työllisyystilannetta, jos taloudessa syystä tai toisesta on lähtökoh-

taisesti korkea työttömyys. Samalla tavoin myös tuloveroasteiden muutoksilla on vaikutuksia palkkoihin ja työllisyyteen. Muutoksilla voi olla myös pysyviä vaikutuksia, jos ne muuttavat taloudenpitäjien tulevaisuudenodotuksia.

On syytä muistaa, että täystyöllisyyden vallitessa työnantajamaksujen ja tuloverojen alentamisella ei ole merkittävää vaikutusta työllisyyteen, koska vapaita työvoimaresursseja ei tällöin määritelmissä ole. Tällöin sivukulujen alentaminen johtaa nopeasti vastaavan suuruiseen palkkojen nousuun, jolloin kokonais-työvoimakustannukset ja työllisyys säilyvät ennallaan. Vastaavasti keskimääräisten tuloverojen alentaminen täystyöllisyytilanteessa johtaa inflaatioon (tai valuuttakurssin vahvistumiseen) ja vaihtotaseen heikkene- miseen. Käytännössä ei yleensä tiedetä, kuinka lähellä täystyöllisyyttä ollaan. Olisikin tärkeää muodostaa tutkimukseen perustuva käsitys siitä, mikä on talouden rakenteellinen työttömyysaste.

VEROTUKSEN VAIKUTUS KOKONAISKYSYNTÄÄN JA SUHDANNETYÖTTÖMYYTEEN

Verotuksen työllisyysvaikutuksia käsittelevät tutkimukset sivuuttavat yleensä veromuutosten välittömät vaikutukset ostovoimaan ja kokonaiskysyntään. Näihin vaikutuksiin kiinnitetään huomiota lähinnä vain

suhdanne-ennusteissa. Tämä johtuu siitä, että talouksien oletetaan usein lähtökohtaisesti olevan lähellä tasapainoa, minkä vuoksi veromuutosten aikaansaamia kokonaiskysynnän vaihteluita pidetään lyhytaikaisena vaihteluna pitkän ajan kasvutrendin ylä- ja alapuolella ja merkityksettömänä pitkän ajan tasapainotyöttömyyden ja tuotantopotentiaalin kannalta. Yleisen veronalennuksen vaikutukset voivat tällöin jäädä (tai ainakin niiden uskotaan jäävän) vähäisiksi tai väliaikaisiksi. Jos talous on lähellä tuotantopotentiaaliaan, johtaa verokevennysten aikaansaama ostovoiman ja kokonaiskysynnän kasvu vähitellen vain hintojen ja palkkojen nousuun, ei pysyvään työllisyyden parantumiseen.

Toisaalta suuret kysyntäshokit – kuten Suomen kokema suuri lama vuosina 1991–93 ja finanssikriisin aiheuttama syvä taantuma vuonna 2009 – voivat saada aikaan pitkäaikaisen siirtymän pois täystyöllisyydestä. Siirtymän ei kuitenkaan tarvitse olla lopullinen tai 'rakenteellinen'. Jos kyseessä ei ole talouden pysyvä rakenteellinen heikkous, voi työllisyys parantua takaisin kohti alkuperäistä tasapainotilaa, jos kokonaiskysyntä ja –tuotanto kasvavat riittävästi. Keynesiläiseen tapaan voidaan väittää, että viime kädessä työttömyys riippuu kokonaiskysynnästä. Niin kauan kuin talous on poissa tasapainosta, voidaan työllisyyttä parantaa kysyntää lisäämällä. Kokonaiskysynnän kasvua on rajoitettava vain, jos se johtaa inflaation kiihtymiseen tai vaihtotaseen vajeen kasvuun. Sen ratkaiseminen kuin-

ka lähellä rakenteellisen työttömyyden rajaa ollaan, on empiirinen kysymys, jonka selvittäminen on usein laiminlyöty. Suomen tapauksessa oli varsin selvää (tai ainakin jälkikäteen näyttää selvältä), että 1990-luvun korkea työttömyys Suomessa ei ollut luonteeltaan rakenneongelma, johon ei olisi voitu vaikuttaa kokonaiskysynnän kasvulla. Syntyihän koko työttömyysongelma varsin poikkeuksellisella tavalla ja nopeasti, ikään kuin kertarysäyksellä 1990-luvun alussa. Syvän laman vuoksi talouden ns. tuotantokuilu eli hyödyntämätön tuotantokapasiteetti oli vuosina 1992–95 huomattavan suuri. Työllisyyden verraten nopea elpyminen laman jälkeen kertoo myös siitä, että kyseessä ei ollut pysyvä heikennys talouden tuotantopotentiaalissa.

Kokonaiskysyntä kasvaa jos vientikysyntä kasvaa. Tämän lisäksi kokonaiskysyntään voidaan vaikuttaa rahapolitiikalla ja finanssipolitiikalla. Suomen luovuttua omasta valuutasta rahapolitiikka ei kuitenkaan enää ole kansallisessa päätösvallassa toisin kuin julkisia menoja ja veroja säätelevä finanssipolitiikka.

Elvyttävä rahapolitiikka kasvattaa kokonaiskysyntää. Korkotason laskun säästämistä alentavasta ja investointeja lisäävästä vaikutuksesta on runsaasti esimerkkejä. Rahapolitiikka muuttui erittäin elvyttäväksi vuonna 2009 kansainvälisen finanssikriisin seurauksena, kun keskuspankit alensivat korkotason lähelle nolaa.

Finanssipolitiikka kasvattaa kokonaiskysyntää, jos se lisää julkisia menoja ja/tai alentaa verotusta. Suo-

nessa finanssipolitiikka on ollut tässä mielessä elvyttävää koko 2000-luvun ajan. Verotusta kevennettiin vuosittain aina vuoteen 2009 asti. Samaan aikaan myös julkiset menot ovat kasvaneet tasaisesti. Tässä suhteessa finanssipolitiikan suunta on muuttumassa 2010-luvun alussa, kun julkista taloutta joudutaan tasapainottamaan uudelleen vuoden 2009 taantuman jälkeen.

Jos veromuutokset ovat suuria, ne vaikuttavat tuntuvasti palkansaaajien ostovoimaan ja siten myös kansantalouden kokonaiskysyntään. Esimerkiksi vuosien 1992–1994 veronkorotukset leikkasivat ostovoimaa Suomessa noin 10 prosentilla. Vuodesta 1996 lähtien verokevennykset taas lisäsivät palkansaaajien ostovoimaa joka vuosi noin prosentilla. On vaikea uskoa, ettei näillä muutoksilla olisi ollut merkittävää taloudellista vaikutusta.

Vuosina 1996–2008 yksityinen kulutus kasvoi lähes 50 prosenttia. Suurin osa tästä kasvusta olisi toteutunut ilman veronkevennyksiäkin. Toisaalta ilman tehtyjä tuloverokevennyksiä kotitalouksien ostovoima olisi vuonna 2008 ollut noin 10 prosenttia toteutunutta pienempi. Palkansaaajien keskimääräinen tuloveroprosentti alentui vuoden 1995 huipputasosta eli 38 prosentista noin 30 prosenttiin vuonna 2006; tämän lisäksi myös työnantajien maksurasitus on vähentynyt kolme prosenttiyksikköä suhteessa palkkasummaan. Työnantajamaksut alenivat vielä lisää vuonna 2009 kun työnantajien kansaneläkemaksu poistettiin osana talouden elvytystoimia.

Vuoden 1995 jälkeen Suomessa toteutetut huomattavan suuret verotuksen kevennykset eivät johtaneet julkisen talouden tasapainon heikkenemiseen. Vaikka työhön kohdistuvan verokiilan keventäminen oli suuruudeltaan noin 5 prosenttia BKT:sta, julkisen sektorin tasapaino ei heikentynyt ennen vuoden 2009 talouskriisiä. Miten tämä oli mahdollista?

Tähän hyvään kehitykseen oli monia syitä:

- työttömyyden lasku (10 prosenttiyksiköllä 1995–2008) pienensi työttömyydestä aiheutuneita menoja
- julkisten menojen kasvun rajoittaminen yhdessä nopean talouskasvun kanssa pienensivät menojen BKT-osuutta
- parantunut velkasuhde ja korkotason lasku pienensivät valtion korkomenoja
- työllisyyden kasvu (500 000 hengellä 1995–2008) laajensi veropohjaa
- yhtiö- ja pääomatuloverojen tuotto on moninkertaistui.

Työn verotuksen kestävä alentaminen oli siten mahdollista toisaalta verokevennysten aikaansaamien dynaamisten vaikutusten vuoksi ja toisaalta yhteisöverojen voimakkaasti kasvaneen tuoton vuoksi. Yhteisöverojen tuoton kasvu oli osin seuraus funktionaalisen tulonjaon muutoksesta, jossa työtulojen kansantulo-osuus supistui ja voittojen ja pääomatulojen osuus kasvoi. Jos työtulojen kansantulo-osuus olisi ollut suurempi, oli-

sivat myös verotulot olleet suuremmat, koska työtuloihin kohdistuu paljon suurempi veroaste kuin voittoihin ja pääomatuloihin. On syytä korostaa myös sitä, että verotuksen kevenemisen aikaansaama ostovoiman kasvu ja siitä seurannut kulutuksen kasvu on lisäsivät välillisten verojen (arvonlisävero, autovero) tuottoja.

Silloin kun veronalennuksilla tavoitellaan taloudellista kasvua, keskeinen riski on, että kotitaloudet käyttävät lisätulonsa säästämiseen tai tuonnin kasvatamiseen. Tällaiset uhat eivät Suomen tapauksessa ole toistaiseksi toteutuneet. Kotitalouksien säästämisaste on Suomessa vuoden 1994 jälkeen alentunut samanaikaisesti kun veroja on kevennetty, mikä sulkee pois sen mahdollisuuden, että kuluttajat olisivat reagoineet verokevennyksiin ei-keynesiläisellä tavalla eli lisäämällä säästämistään. Tuonnin kasvu on myös jäänyt verraten vaatimattomaksi ja kauppataase on pysynyt jatkuvasti ylijäämäisenä. Verokevennykset eivät myöskään johtaneet palkkainflaatioon tai työmarkkinoiden ylikuumentumiseen. Siten voidaan päätellä, että Suomen työttömyysaste pysyi koko ajan rakenteellisen työttömyyden yläpuolella ja että taloudessa oli riittävästi käyttämättömiä tuotantopotentiaalia, minkä vuoksi toteutettujen veronalennusten työllisyysvaikutukset ovat olleet verraten suuret. Vuoden 2009 kriisi johti uudestaan työttömyyden kasvuun ja kapasiteetin vajaakäyttöön.

VEROPOLITIIKAN MERKITYS TALOUDEN OHJAUSKEINONA ON KOROSTUNUT

Viimeisen 20 vuoden aikana tapahtunut talouden vapautuminen säätelystä on heikentänyt entisiä talouden ohjauskeinoja – joita säädelyssä taloudessa oli runsaasti. Pääomaliikkeiden, rahamarkkinoiden ja ulkomaisen omistuksen vapauttaminen ovat lisänneet pääoman ja yritysten valinnanvapautta ja samalla heikentäneet talouspoliittisen ohjauksen ja sääntelyn mahdollisuuksia. Suomen liittyminen Euroopan rahaliittoon on merkinnyt sitä, että entisestä joustavien ja säädelyjen valuuttakurssien politiikasta on jouduttu luopumaan – vastikkeeksi on saatu lisää vakautta, mutta samalla on menetetty mahdollisuus kilpailukyvyyn nopeaan parantamiseen valuuttakurssimuutosten avulla.

Kansallisen politiikan entisten säätelymahdollisuuksien hiipuesssa on kansantalouden kilpailukyky turvattava muilla keinoin. Tapahtunut muutos onkin merkinnyt finanssipolitiikan ja tulopolitiikan korostumista ja sitä, että verotuksesta ja veropolitiikasta on tullut entistä tärkeämpi talouspolitiikan väline, jolla voidaan tehdä sekä suhdanne- että rakennepolitiikkaa. Tulopolitiikan kauden päättyminen vuonna 2007 korostaa edelleen finanssipolitiikan ja verotuksen merkitystä.

Samanaikaisesti kansainvälisestä verokilpailusta on tullut kansallista päätöksentekoa rajoittava tekijä. 1980-luvulla Suomen verraten suljetussa ja säädelyssä

taloudessa yritys- ja pääomatuloja verotettiin ankarasti, koska pääoma ei päässyt siirtymään yli rajojen. Tilanne on jo pitkään ollut toinen, kun pääoma ja yritykset pääsevät liikkumaan vapaasti maasta toiseen. Liikkumisvapaus merkitsee sitä, että Suomen on onnistuttava pysymään yritysten kannalta houkuttelevana toimintaympäristönä. Tämä luo jatkuvan paineen keventää verotusta. Yritysten ja pääomien verotus on pidettävä kilpailukykyisellä tasolla, jotta veropohja ei rapautuisi. Toistaiseksi tässä on onnistuttu hyvin. Suomen matala yhteisöverokanta on tuottanut suuria verotuloja, joita on voitu käyttää työn verotuksen alentamiseen. Pääomatulojen tasavero ja varallisuusveron poisto ovat myös tehneet Suomesta hyvän asuinpaikan omistajille.

Talouden kasvupotentiaalin turvaamiseksi verojärjestelmän on luotava kannustimia paitsi laajalle työhön osallistumiselle myös pääomien ja osaamispohjan kasvattamiselle. Nämä tekijät puoltavat yritys- ja kasvuystävällistä veropolitiikkaa, joka usein yhdistetään tuloverotuksen keventämiseen ja progressiivisuuden lieventämiseen. Suomi on edelleen ankaran ansiotuloverotuksen maa, mutta pitkään kestäneen veronkevennyspolitiikan ansiosta ankaruus on lieventynyt lähemmäksi eurooppalaista keskitasoa.

Globalisaation luomien veronkevennyspainoiden lisäksi veropolitiikkaa rajoittaa toisaalta odotettavissa oleva väestökehitys. On yleisesti tiedossa, että Suomen – samoin kuin muidenkin teollisuusmaiden – väestö ikääntyy. Väestön ikääntymisen odotetaan kasvatta-

van jatkossa julkisia menoja ja luovan paineita verotuksen kiristämiseen. Suurten ikäluokkien eläköityessä kääntyvät ensin kasvuun eläkemenot, myöhemmässä vaiheessa myös hoito- ja hoivamenot. Näiden tulevaisuudessa – seuraavan 20 vuoden aikana – odotettavissa olevien kasvavien menopaineiden vuoksi julkisen talouden pitäisi pysyä vahvana. Tämä luo tarpeen ylläpitää verraten kireää verotusta ja laajentaa veropohjia.

Verojärjestelmään kohdistuu ristiriitaisia paineita. Toisaalta verotusta olisi kevennettävä, toisaalta taas kiristettävä. Tyydyttävien ratkaisujen löytyminen ei ole itsestäänselvää. Veropolitiikan – ja laajemmin myös talous- ja yhteiskuntapolitiikan – tehtävänä on löytää tasapaino näiden ristiriitaisten tarpeiden välillä. Paras tulos olisi sellainen, jossa onnistuttaisiin kannustavan ja kasvua tukevan veropolitiikan avulla turvaamaan samanaikaisesti suomalaisen työn hyvä kilpailukyky ja hyvinvointivaltion tarvitsemat verotulot.

Mahdollisuudet jatkaa veronkevennyspolitiikkaa 2010-luvulla ovat hyvin heikot. Yleiseen ansiotuloksen verotuksen alentamiseen ei ole varaa. Päinvastoin, monia veroja joudutaan todennäköisesti korottamaan. Ansiotuloverotuksessa on kuitenkin edelleen kevennys- tarpeita. Ne kohdistuvat toisaalta kaikkein pienimpiin tuloihin ja toisaalta ylimmän rajaveroasteen alentamiseen lähemmäksi 50 prosenttia. Pienten ansiotulojen verotuksen keventämistä tarvitaan, jotta tulonjakoa voitaisiin tasoittaa ja jotta työn vastaanottamiseen liittyviä kannustinloukkua voitaisiin purkaa. Suurista an-

siotuloista perittävää korkeaa rajaveroastetta tulisi taas alentaa niin, että se olisi lähempänä osinkotulojen rajaveroastetta.

MILLAINEN ON VEROPOLITIIKAN LIIKKUMAVARA JATKOSSA?

Veropolitiikan keskeinen haaste lähivuosina on turvata talouden positiivinen kehitys 2010-luvulla. Vuoden 2009 talouskriisin aiheuttamien suurten tuotannonmenetysten ja työllisyyden heikentymisen seurauksena tarvitaan usean vuoden ajan nopeaa kasvua. Tämä on erityisen tärkeää julkisen talouden tasapainottamisen kannalta, mutta myös siksi, että työmarkkinat ja koko yhteiskunta selviäisivät mahdollisimman hyvin väestön ikärakenteen muutoksista. Julkisen talouden kestävyyden turvaamiseksi työllisyysasteen pitäisi nousta noin 75 prosenttiin. Jos työllisyysasteen ja tuottavuuden kasvattamisessa onnistutaan, tulonsiirtojen tarve vähenee ja julkinen talous vahvistuu.

Vuosien 1996–2009 aikana harjoitettu menestykseläs veronalennuspolitiikka ei tarkoita sitä, että samaa politiikkaa voitaisiin loputtomiin jatkaa. Julkisen talouden alijäämäisyyden vuoksi suuriin yleisiin veronkevennyksiin ei jatkossa ole enää varaa. Lähivuosille ajoittuvan tasapainottamisen lisäksi julkisen talouden on varauduttava eläkeläisväestön kasvusta aiheutuviin tuleviin menopaineisiin. Toisaalta tarve suuriin ve-

ronalennuksiin on vähentynyt. Suomalainen tulovero-
tus on jo keventynyt lähelle eurooppalaista keskitasoa,
ja osin jopa sen alapuolelle. Talouden bruttoveroaste
on noin 43 prosenttia, joka ei ole mitenkään poikke-
uksellisen korkea teollisuusmaiden joukossa. Tämän
vuoksi jatkossa on pohdittava sellaisia verouudistuksia,
joilla voidaan parantaa työurien pidentämisen kannus-
timia ja heikossa työmarkkina-asemassa olevien työllis-
tymismahdollisuuksia. Tärkeäksi tavoitteeksi voi muo-
dostua jo sekin, että eläkemaksupaineiden kasvaessa ja
kunnallisveroprosenttien noustessa ansiotuloverotuk-
sen kiristyminen pyritään estämään. Tällainen tavoite
kuulostaa vaatimattomalta, mutta se merkitsee kuiten-
kin tuntuvia kustannuksia valtiontaloudelle.

Tämän hetken ja lähimpien vuosien (toisin sa-
noen vuosien 2010–2015) tilanne näyttää valtionta-
louden kannalta vaikealta ja kuntataloudenkin osalta
haastavalta. Lähivuosina tarvitaan kokonaisveroasteen
maltillista kiristämistä, jotta hyvinvointivaltion lupa-
uksista voidaan pitää kiinni. Lähivuosia pidemmällä
tähtäimellä työeläkemaksuihin kohdistuu seuraavana
30 vuoden ajan jatkuva nousupaine, ja tulevaisuudes-
sa – nykytietämyksen mukaan 2020-luvulla – häämöt-
tää myös tuntuva julkisten hoiva- ja hoitomenojen kas-
vu. Näiden tekijöiden ennakoidaan nostavan julkisia
menoja jopa 5 prosenttia suhteessa bruttokansantuote-
teeseen. Muutoksen suuruus tosin riippuu monesta te-
kijästä; ennakoitua nopeampi väestön kasvu ja tuotta-
vuuden pysyminen entisellä kehitysuralla muuttaisivat

tilanteen jo paljon paremmaksi.

Pysyvänä ongelmana vuoden 1993 tuloverouudis-
tuksen jälkeen on ollut ansio- ja pääomatulojen vä-
linen suuri ero rajaveroasteissa. Se luo houkutuksen
muuntaa ansiotuloja pääomatuloksi ja se myös asettaa
pääomatuloja saavat selvästi parempaan asemaan kuin
ansiotulojen saajat, mitä on vaikea perustella. Pääoma-
tuloja saava suurituloinen maksaa suhteellisesti vähem-
män veroja kuin ansiotuloja saava keskituloinen.

Ansio- ja pääomatulojen verokohtelun ero oli räi-
keimmillään vuonna 1995. Sen jälkeen ansiotulojen
ja osinkotulojen rajaveroasteiden ero on kaventunut
vuosien 1996–2006 tuloveronalennuksien tuloksena
ja pääomatuloveroasteen lievän kiristymisen ansiosta.
Vuoden 2005 pääomatuloverouudistus loi mahdolli-
suuden edetä tässä suhteessa pitemmällekin. Eräs tapa
rahoittaa ansiotulojen korkean rajaveroasteen alenta-
mista olisi osinkojen verotuksen kiristäminen lähem-
mäksi ansiotuloverotuksen ja samalla myös muiden
länsimaiden tasoa.

Ansiotuloverotuksen keventämiseen voi syntyä va-
raa myös, jos verotuksen rakennetta muutetaan tai jos
julkisen sektorin tuottavuutta onnistutaan kasvatta-
maan. Ilmastopolitiikka voi luoda paineita ympäristö-
verojen kiristämiseen edelleen. Ympäristöverojen nosto
kiristää kulutuksen verotusta; se on mahdollista kom-
pensoida kuluttajille monin tavoin, joista työn vero-
tuksen alentaminen lienee varteenotettavin.

Ansio- ja pääomatuloveroasteiden lähentäminen

sekä mahdollisesti kiristytvä verokilpailu voi kaventaa julkisen vallan mahdollisuuksia vaikuttaa tulonjakoon. Lopputuloksena voi olla tasaisen tulonjaon kannattajien – joita mielipidetutkimusten mukaan on suomalaisten selvä enemmistö – mielestä liian alhainen verotuksen taso ja riittämätön progressio. Liikkuvien veropohjien keventyvä verotus synnyttää paineita kiristää vähemmän liikkuvien veropohjien verotusta. Tällöin on riskinä, että veroja kerätään lähinnä kulutuksesta ja asumisesta: verotus kohdistuu ankarimmin omassa talossaan asuvaan palkansaajaan, jolla ei ole muuta varallisuutta. Tällainen kehitys johtaa regressiiviseen tulojen ja varallisuuden uudelleenjakoon, eli tilanteeseen jossa liikkuvat ja hyvin ansaitsevat talouden avainhenkilöt maksavat matalampia veroja kuin vähemmän liikkuvat ja pienituloisemmat veronmaksajat.

Samanlainen riski liittyy välilliseen verotukseen. Ympäristöverojen ja arvonnäisäveron kiristäminen ovat verottajan kannalta houkuttelevia vaihtoehtoja turvata julkisen sektorin tulokehitys. Ne kohdistuvat kuitenkin suhteellisesti raskaimmin pienituloisiin kotitalouksiin. Tämän vuoksi välillisen verotuksen kirittämisessä pitäisi olla varovainen. Ympäristöverojen ja mahdollisesti myös alkoholiverotuksen hallittu kiristäminen

ovat todennäköisesti toivottavia muutoksia ilmastopolitiikan ja kansanterveyden kannalta. Niiden aiheuttama kulutuksen hinnan nousu pitäisi kuitenkin pyrkiä kompensoimaan niin, ettei tulonjako muutu jatkuvas-
ti epätasaisemmaksi.



KUUDES LUKU



Yritysverotus

Benita Öling

Yrityksellä tarkoitetaan yleensä organisaatiota, joka myy tavaroita tai palveluja ja jonka ensisijainen päämäärä on voiton tavoittelu. Yritystoimintaa voidaan harjoittaa eri tavoin muun muassa toimintatyyppin, omistuksen, riskivalmiuden ym. mukaan. Yrittämistä voi luonnehtia tavaksi luoda uusia toimintaorganisaatioita vastaukseksi markkinoiden puutteisiin tai mahdollisuuksiin. Kukaan ei kiistä yritysten keskeistä merkitystä yhteiskunnan hyvinvoinnin ja työllisyyden luomisessa. Suurin osa kaikesta työllisyydestä ja kaikista työtilaisuuksista luodaan yrityksissä.

Yrittäjyyttä voidaan määritellä ”kyvyksi tunnistaa mahdollisuuksia ja luoda resursseja näiden mahdollisuuksien hyödyntämiseksi”. Yrittäjyys saa aikaan suunnanmuutoksen jossakin asiassa. Yrittäjä luo uusia liiketoimintoja, löytää uusia lähestymistapoja ja kehittää niitä sekä organisoi markkinoita uudella tavalla.

Pienten ja keskisuurten yritysten – PK-yritysten – merkitys Suomen taloudelle tunnustetaan nykyään yleisesti. PK-yrityksiä on 99,8 prosenttia kaikista yrityksistä. Suomen pienet ja keskisuuret yritykset työllistävät noin 61 prosenttia työvoimasta eli 880 000 henkeä. PK-yrityksiksi lasketaan ne yritykset, joissa on enintään 250 työntekijää, joiden liikevaihto on enintään 50 miljoonaa euroa ja joiden taseen loppusumma enintään 43 miljoonaa euroa. Mikroyritykseksi lasketaan yritykset, joissa on enintään 10 työntekijää, enintään 2 M euron liikevaihto ja joiden taseen loppusumma on enintään 2 miljoonaa euroa.

Yrittäjäksi ryhtyminen on haaste. Noin puolet yrityksistä lopettaa toimintansa viiden ensimmäisen vuoden aikana. Uusista yrittäjistä noin 40 prosenttia on osa-aikaisesti toisen palveluksessa. Yrittäjä kantaa kaiken vastuun yrityksen taloudesta, toimintakyvystä ja liiketoiminnasta. Useimmiten yrittäjällä ei ole yritykseltä kiinteää kuukausipalkkaa ja hän kuuluu toiseen sosiaaliturva- ja eläkejärjestelmään kuin työntekijä. Taloudelliseen riskiin sisältyy yrittäjän henkilökohtainen omaisuus, paitsi kun yrittäjä on valinnut yhtiömuodoksi osakeyhtiön. Myös silloin yrittäjä voi joutua henkilökohtaiseen vastuuseen, jos hän on antanut omaisuutensa yrityksen lainan takuuksi.

Perinteisesti yrittäminen aloitetaan yksityisenä elinkeinonharjoittajana ja liiketoiminnan kasvaessa perustetaan yhtiö. Tilastokeskuksen mukaan 51 prosenttia vuonna 2008 perustetuista yrityksistä oli yksityisten elinkeinon- tai ammatinharjoittajien perustamia ja 39 prosenttia oli osakeyhtiöitä. Alojen välillä on suuria eroja; esim. kampaamoalalla 90 prosenttia yrityksistä on yksityisiä elinkeinonharjoittajia. Tavallisin yritysmuoto on nykyisin osakeyhtiö, joita on 45 prosenttia kaikista yrityksistä. Vuonna 1996 oli yksityisiä elinkeinon- ja ammatinharjoittajia vielä enemmän kuin osakeyhtiöitä.

Osakeyhtiöiden osuus on vuoden 1990 jälkeen kasvanut 30 prosentista yli 40 prosenttiin. 2000-luvulla osakeyhtiöiden verotus ei ole merkittävästi muuttunut. Pienten osakeyhtiöiden suosion odotetaan kasvavan, koska laki sallii uusille osakeyhtiöille aiempaa pienem-

män osakepääoman. Kaikkien yritysten yhteenlasketusta liikevaihdosta ja henkilökunnan määrästä osakeyhtiöiden liikevaihdon osuus on yli 90 prosenttia ja henkilökunnan määrä vastaavasti 84 prosenttia. Osakeyhtiöt työllistävät keskimäärin yksitoista henkilöä. Yksityiset elinkeinonharjoittajat työllistävät tavallisesti vain yhden henkilön, nimittäin yrittäjän itsensä. Tästä syystä nämä yritykset työllistävät suuresta määrästäään huolimatta vain 7 prosenttia kaikkien yritysten henkilökunnasta. 2000-luvulla on kommandiittiyhtiöiden ja avointen yhtiöiden osuus vähentynyt eniten. Ne työllistävät keskimäärin pari henkilöä.

Suomen noin 263 000 yrityksestä on noin 140 000 yksi työntekijä. Yhden hengen yrityksiä on siis noin 60 prosenttia Suomen yrityksistä. Niille tunnusomaisinta on, että yrittäjä tekee alussa kaikki työt itse. Yhden hengen yritysten tavallisin yritysmuoto on yksityinen toiminimi, mutta myös osakeyhtiöt ovat yleistyneet.

ERILAISET YRITYSMUODOT JA NIIDEN VEROTUS

Tavallisimmat yritysmuodot Suomessa ovat yksityinen elinkeinonharjoittaja, avoin yhtiö, kommandiittiyhtiö, osakeyhtiö ja osuuskunta. Yritysmuodon valintaan vaikuttavat useat tekijät. Siihen vaikuttavat, kuinka paljon pääomaa halutaan sijoittaa, osakkaiden määrä ja millaisen vastuun kukin haluaa ottaa kantaakseen.

Tässä artikkelissa käsitellään yritysverotusta ainoastaan yksityishenkilöiden omistamissa yrityksissä.

ELINKEINOVEROTUS

Elinkeinoverotukseen kuuluvat yrittäjän ja yhteisön verotus, osakkeiden verotus sekä maa- ja metsätalouden verotus.

Yksityisen elinkeinonharjoittajan ja elinkeinoyhtymien tulot verotetaan omistajayrittäjän tulona, joka jaetaan pääomatuloihin ja ansiotuloihin.

Osakeyhtiö maksaa 26 prosenttia yhteisöveroa ja on erillinen verovelvollinen. Osakeyhtiön jakaessa varojaan osakkaille osinkona niitä verotetaan erityisten sääntöjen mukaisesti osakkeenomistajan verotuksen yhteydessä.

YHTEISÖVERO

Yhteisövero on tulovero, jota maksavat yhtiöt ja muut yhteisöt. Se on 26 prosenttia yhteisön verotettavasta tulosta. Yhteisön verotettavaksi tuloksi lasketaan verotettavien tulojen ja vähennyskelpoisten menojen erotus.

Yhteisöveroa maksavia yhteisöjä ovat osakeyhtiöiden ohella myös osuuskunnat sekä tietyin edellytyksin liikelaitokset, viralliset yhteisöt, yhdistykset, laitokset,

säätiöt ja asunto-osakeyhtiöt. Liikelaitokset, viralliset yhteisöt, yleishyödylliset yhdistykset ja laitokset joutuvat maksamaan yhteisöveroä vain ansiotuloistaan. Asunto-osakeyhtiöillä ei yleensä ole verotettavia tuloja.

Valtio, kunnat ja seurakunnat jakavat yhteisöveron keskenään. Vuonna 2010 valtion osuus on 76,26 prosenttia, kuntien 21,99 prosenttia ja seurakuntien 1,75

prosenttia.

YKSITYISTEN ELINKEINONHARJOITTAJIENT VEROTUS

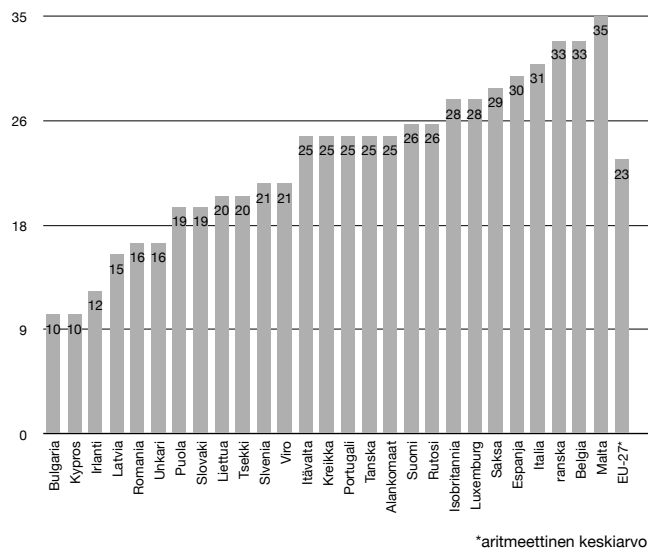
Yksityisen elinkeinonharjoittajan elinkeinotoiminnan tulokseksi lasketaan verotettavien tulojen ja vähennyskelpoisten menojen erotus. Elinkeinotoiminnan verotettava tulos (jaettava yritystulo) jaotellaan ansiotuloksi ja pääomatuloksi yrityksen nettovarallisuuden perusteella. Jos aviopuolisot harjoittavat yhdessä yritystoimintaa, yritystulo jaetaan heidän työpanoksensa mukaan.

Jaettavasta yritystulosta on pääomatulon osuus 20 prosenttia, 10 prosenttia tai 0 prosenttia siitä nettovarallisuudesta, jota elinkeinotoimintaan on käytetty edellisen verovuoden päättyessä.

Nettovarallisuudeksi lasketaan elinkeinotoiminnan tulojen ja velkojen erotus. Pääomatulo-osuutta laskettaessa voidaan nettovarallisuuteen lisätä 30 prosenttia palkoista, jotka on maksettu tilikautta juuri edeltäneiden 12 kuukauden aikana ja jotka ovat ennakonpidätyksen alaisia.

Pääoma- ja ansiotuloa koskevan jaottelun muuttuminen tuloverolaissa on parantanut pienituloisten elinkeinonharjoittajien asemaa. Vuodesta 2010 alkaen voidaan pyydetäessä koko vuoden yritystulo verottaa ansiotulona, jolloin pääomatulo-osuus on noll prosenttia. Yksityinen elinkeinonharjoittaja ei voi maksaa

Yhteisöverokanta 2009



palkkaa itselleen. Jos yrittäjän tulot ovat pienet, voi olla edullisempaa verottaa kaikki tulot ansiotuloina. Pääomatulosta maksetaan 28 prosenttia pääomatuloveroa.

Esimerkki:

Marialla on mainosalan yritys. Hänen edellisen verovuoden varansa olivat 70 000 euroa ja velkansa 20 000 euroa, hänen nettovarallisuutensa oli siis 50 000 euroa. Hänellä ei ollut työntekijöitä eikä hän siis maksanut palkkaa vuoden aikana. Hänellä ei ollut muita palkkatuloja. Yritys osoittaa 22 000 euron voittoa. Jos koko voitto verotetaan ansiotulona, on kokonaisvero pienempi kuin jos 20 prosenttia nettovarallisuudesta, eli 10 000 euroa, verotetaan pääomatulona 28 prosentin mukaan ja loput 12 000 euroa ansiotulona, koska ansiotuloista suoritettava vero määräytyy progressiivisen asteikon mukaan olleen pienempi kuin 28 prosenttia.

OSAKKAAN VEROTUS ELINKEINoyHTYMÄSSÄ

Elinkeinoyhtymiin kuuluvat avoimet yhtiöt, kommandiittiyhtiöt, osakasvarustamot ja yhtymät, jotka on perustettu osakkaille, jotka haluavat yhdessä harjoittaa elinkeinotoimintaa. Yhtymän elinkeinotoiminnan tulokseksi katsotaan verotettavien tulojen ja vähennyskelpoisten menojen erotus. Elinkeinotoiminnan tulos jaotellaan verotuksessa osakkaan (yhtiömiesten) tulok-

si yhtymässä. Yhtymät eivät ole erillisiä verovelvollisia.

Osakkaan osuus yhtymän tuloksesta jaotellaan osakkaan verotuksessa ansiotuloksi ja pääomatuloksi. Ansiotulo-osuus jaotellaan tavallisesti osakkaan työpanoksen mukaan ja pääomatulon osuus riippuu osakkaan omistamasta nettovarallisuudesta.

Pääomatulo-osuudeksi lasketaan verotuksessa 20 prosenttia päättäneen verovuoden aikana elinkeinotoimintaan käytetystä osakkaan nettovarallisuudesta. Pääomatulo-osuudesta maksetaan 28 prosenttia veroa. Jäljelle jäävää osuutta yritystulosta verotetaan ansiotulona, ja sen veroprosentti määräytyy osakkaan kaikkien ansiotulojen mukaan.

Elinkeinoyhtymien osakkaat eivät voi, kuten yksityiset elinkeinonharjoittajat yllä mainitulla tavalla, valita pääomatulo-osuuden tasoa. Tätä eroavaisuutta perusteltiin hallituksen esityksessä sillä, että näin annettaisiin valinnanmahdollisuus niille osakkaille, joita tulotasonsa perusteella verotetaan ansiotulosta lievemmin kuin pääomatulosta. Tässä ei ole kuitenkaan otettu huomioon, että palkanmaksusta koituu myös pakollisia henkilösivukuluja.

Nettovarallisuus lasketaan samalla tavalla kuin yksityisten elinkeinonharjoittajien kohdalla (ks. yllä). Elinkeinotoiminnan varoiksi ei lasketa osakkaisiin kohdistuvia yhtymän saatavia eikä osakkaan tai hänen perheensä käyttämän asunnon arvoa. Varoiksi ei myöskään lasketa korollista velkaa, jonka yhtiön yhtiömies julkisen kaupankäynnin kohteena tai kommandiittiyh-

tiön vastuunalainen yhtiömies on käyttänyt yhtiöosuutensa hankintaan.

OSAKEYHTIÖ

Osakeyhtiöllä on erillinen verovelvollisuus. Osakeyhtiö voi olla yksityinen osakeyhtiö tai julkinen osakeyhtiö. Toisin kuin yksityiset elinkeinonharjoittajat, avoimien yhtiöiden tai kommandiittiyhtiöiden osakkaat, osakeyhtiön osakkaat eivät ole henkilökohtaisesti vastuussa yhtiön velvoitteista. Yksityisen osakeyhtiön perustamiseksi on maksettava 2 500 euroa osakepääomana, kun taas julkisen osakeyhtiön perustaminen vaatii 80 000 euron osakepääoman. Jotta osakkeita voitaisiin myydä ja ostaa arvopaperipörssissä, on osakeyhtiön oltava julkinen osakeyhtiö.

Osakeyhtiön liiketoiminnan tulo katsotaan yhtiön tuloksi eikä sillä ole vaikutusta osakkaiden verotukseen. Osakeyhtiön verotuksessa vahvistetut tappiot voidaan kymmenen seuraavan verovuoden aikana vähentää saaduista tuloista. Osakeyhtiön tuloverokanta on suhteellinen, vero siis määräytyy tietyn prosentin mukaan. Tällä hetkellä yhteisöverokanta on 26 prosenttia.

Osakeyhtiöillä ja yhtiön osakkailla on erillisverotus. Osakeyhtiö voi maksaa palkkaa ja antaa luontoisetuja osakkailleen. Luontoisetu rinnastetaan palkkaan myös yhtiön palkkakirjanpidossa. Osakkaan nostaessa palk-

kaa voidaan myös verotonta päivärahaa ja kilometrikorvauksia maksaa samoilla ehdoilla kuin palkansaa-jille.

Osakkaille ei ole pakko maksaa palkkaa tehdystä työstä, ja siksi palkanmaksu voidaan korvata osingonjaolla, varsinkin yhdenmiehenyrityksissä ja perheyhtiöissä. Osingonjako perustuu yhtiökokouksen vahvistamaan ja tarkastettuun tilinpäätökseen. Osingonjaon edellytyksenä on, että yhtiöllä on vahvistetun tilinpäätöksen mukaan jakokelpoisia varoja. Hiukan yleistäen voi sanoa, että osinkona voidaan jakaa kuluvan tai aiempien vuosien voittoja. Jos vuosi on ollut tappiollinen, voidaan silti jakaa osinkoa, jos aiempien vuosien voitot riittävät tappioiden kattamiseen. Edellytyksenä on myös, että yhtiö kykenee osingonjaosta huolimatta säilyttämään maksukykinsä.

Pääsäännön mukaan kaikkiin osakkeisiin kuuluu yhtäläinen oikeus yhtiössä. Yhtiöjärjestyksessä voidaan kuitenkin määrätä osakkeille erilaisia oikeuksia esim. äänimäärän tai osinko-oikeuden suhteen. Näitä lain ja yhtiöjärjestyksen määräyksiä sovelletaan myös verotuksessa ja osinko katsotaan verotuksessa osingonsaajan tuloksi. Osakeyhtiölain mukaan osakkaat voivat yksimielisinä vapaasti päättää oman pääomansa jaosta muussakin suhteessa kuin mitä osakkeenomistuksesta ja yhtiöjärjestyksestä seuraa. Tällaisen suosivan osingonjaon veroseuraamukset voivat kuitenkin olla yllättävät: osingonsaajan katsotaan saaneen osingon lahjana omasta osingostaan luopuneelta osakkaal-

ta ja itse osinko katsotaan yhtiöjärjestyksen mukaisesti omistajan tuloksi.

Osakeyhtiö voi kuitenkin jakaa kaikki jakokelpoiset varat viimeksi vahvistetun tilinpäätöksen mukaisesti. Jos osingonjakoa kuitenkin tarkastellaan osakkaan verotuksen kannalta, tämä ei ole aina paras mahdollinen vaihtoehto. On parempi pyrkiä jakamaan osinko tasaisesti oikeassa suhteessa yhtiön nettovarallisuuteen nähden.

OSAKKAIDEN OSINKOTULOJEN VEROTUS

Osinkoja verotetaan henkilöverotuksessa sen mukaan, saadaanko osinko julkisesti noteeratulta osakeyhtiöltä (listatulta pörssiyhtiöltä) vai yksityiseltä osakeyhtiöltä (listaamattomalta yhtiöltä). Osa pörssiyhtiöltä saadusta osingosta on aina veronalaista pääomatuloa. Se, miten kohdellaan listaamattomalta yhtiöltä saatua osinkoa, riippuu vuorostaan siitä, onko osinko yli tai alle 9 prosenttia osakkeen matemaattisesta arvosta. Jos osinkoa jaetaan vähemmän kuin 9 prosenttia osakkeen matemaattisesta arvosta, on osinko täysin veroton 90 000 euroon saakka ja osittain verollinen 90 000 euroa ylittävältä osalta. Jos osinkoa sitä vastoin jaetaan enemmän kuin 9 prosenttia osakkeen matemaattisesta arvosta, 9 prosenttia ylittävää osaa verotetaan pääasiallisesti ansiotulona.

Kotimaisesta osakeyhtiöstä jaettava osinko toiseen kotimaiseen yhtiöön on sen vastaanottavalle osakeyhtiölle verotonta tuloa. Osakeyhtiöiden välistä osinkoa ei siten veroteta kaksinkertaisesti.

LISTATTUJEN YHTIÖIDEN OSINGOT

Listatuiksi yhtiöiksi katsotaan yhtiöt, joiden osakkeita tai joitakin osakesarjoja voidaan myydä tai ostaa Helsingin pörssissä tai jossakin ulkomaisessa arvopaperipörssissä. Listattuja yhtiöitä ovat myös yhtiöt, joiden osakkeilla käydään yhtiön suostumuksella tai pyynnöstä ns. monenkeskistä kauppaa Euroopan talousalueella.

Listattujen yhtiöiden osingoista 70 prosenttia on verollista pääomatuloa ja 30 prosenttia verotonta tuloa.

Esimerkki:

Karl-Johan saa verovuotena 20 000 euroa osinkoina pörssiyhtiöltä. Karl-Johanin verollinen osinkotulo on 14 000. Pääomatulon vero on 28 prosenttia eli 3 920 euroa. Esimerkissä ei ole otettu huomioon mahdollisia vähennyskelpoisia kustannuksia. Kaikkiaan Karl-Johanin on maksettava 19,6 prosenttia veroa osinkotulostaan.

LISTAAMATTOMIEN YHTIÖIDEN OSINGOT

Osinko on alle 9 prosenttia matemaattisesta arvosta:

Listaamattoman yhtiön osinko katsotaan verottomaksi tuloksi siltä osin kuin sen arvo on enintään 9 prosenttia osakkeiden matemaattisesta arvosta. Tällaisten verottomien osinkojen määrä voi kuitenkin olla enintään 90 000 euroa vuodessa (ks. esimerkkiä a). Siltä osin kuin osinko on enemmän kuin 90 000 euroa on 70 prosenttia osingosta veronalaista pääomatuloa ja 30 prosenttia verotonta tuloa (ks. esimerkkiä b). Tämä 90 000 euron raja koskee erikseen jokaista yksittäistä osakasta, ja kaikki henkilön samana vuotena listaa-mattomalta yhtiöltä saamat osingot lasketaan yhteen.

a) Osinko alittaa 90 000 euroa

Esimerkki:

Ida omistaa yhtiö A Oy:n osakkeita ja osakkeiden matemaattinen arvo on yhteensä 1 500 000 euroa. Verovuoden aikana hän saa yhtiöltä 85 000 euroa osinkoa. Osinko alittaa 9 prosenttia osakkeiden matemaattisesta arvosta (9 prosenttia x 1 500 000 € = 135 000 € eikä ylitä 90 000:ää €). Osinko on Idalle kokonaan verotonta tuloa.

b) Anne saa yhtiöltä B Oy 100 000 euroa osinkoa. Hänen osakkeidensa yhteenlaskettu matemaattinen arvo on 1 500 000 euroa. Osinko on vähemmän kuin 9 pro-

senttia osakkeiden matemaattisesta arvosta, minkä vuoksi osinko on verotonta tuloa 90 000 euroon saakka. Ylittävistä osasta (10 000 eurosta) verollista pääomatuloa on 70 prosenttia eli 7 000 euroa ja verotonta tuloa 30 prosenttia eli 3 000 euroa.

Pääomatulona verotettava osinkovero on siis 28 prosenttia x 7 000 euroa eli 1 960 euroa.

Osinko ylittää 9 prosenttia matemaattisesta arvosta:

Jos osinko tuottaa enemmän kuin 9 prosenttia sen matemaattisesta arvosta, katsotaan 70 prosenttia tästä 9 prosenttia ylittävistä osuudesta ansiotulo-osingoksi ja 30 prosenttia osingonsaajan verottomaksi tuloksi. Ansiotuloja verotetaan progressiivisen veroasteikon mukaan, eli ansiotulon veroprosentti nousee tulojen myötä.

Esimerkki:

Anders saa 20 000 euroa osinkoina kokonaan omistamaan osakeyhtiö C Oy:stä. Osakkeiden matemaattinen arvo on 50 000 euroa. Andersilla on myös palkkatuloja. Osakkeen 50 000 euron matemaattisesta arvosta laskettu 9 prosentin tuotto on 4 500 euroa. Osinko on verotonta tuloa, koska se alittaa 90 000 euroa. Verottoman osuuden (4 500 euroa ylittävistä osingon osasta (15 500 eurosta), on verollista ansiotuloa 70 prosenttia x 15 500 euroa = 10 850,00 euroa. Loput 4 650,00 eurosta (30 prosenttia x 15 500 €) on Andersille verotonta tuloa.

Andersin oman veroprosentin mukainen ansiotulovero on esim. 37 prosenttia x 10 850 euroa = 4 014,50 euroa. Kaikkiaan Andersin on siis maksettava 20 prosenttia veroa 20 000 euron osinkotulostaan.

OSAKKEEN MATEMAATTINEN ARVO

Matemaattisen arvon laskee verohallinto yhtiön edellisen vuoden aikana päättyneen tilikauden taseesta. Osakkeen matemaattinen arvo lasketaan jakamalla yhtiön nettovarallisuus (varat – verot) osakkeiden määrällä.

YRITYSVEROTUS JA OSINKOVEROTUS TULEVAISUUDESSA

Yritysverotus ja osinkojen verotus muuttuneet mitä todennäköisimmin seuraavalla eduskuntavaalikaudella. Suomella on edessään monta haastetta taloutensa tasapainottamisessa, jos me suomalaiset haluamme säilyttää hyvinvointimme ja elintasomme.

Eri verotusmuotojen merkityksestä keskustellaan usein. Seuraavat luvut ovat vuoden 2008 verotuksesta. Yhteisöverotulot olivat 7 153 miljoonaa euroa eli noin 9,3 prosenttia valtion verotuloista. Luovutusvoitoverosta sekä osinko- ja vuokratuloista valtio sai 2 449 miljoonaa euroa eli noin 3,2 prosenttia. Ansiotulojen

verotuksesta valtio sai 4 913 miljoonaa euroa eli noin 6,4 prosenttia. Lisäksi kunnat saivat 15 597 miljoonaa euroa ja kirkot 827 miljoonaa euroa ansiotuloveroista. Arvonlisäverotuksesta valtio sai 15 000 miljoonaa euroa eli 19,5 prosenttia.

Tässä pamfletissa monessa yhteydessä mainitun valtiovarainministeriön Hetemäen työryhmän tehtävänä on miettiä, miten Suomen verotusjärjestelmää voitaisiin uudistaa. Tämän vuoden kesäkuussa ryhmä antoi väliraportin. Työryhmän toimeksianto päättyy 31.12.2010. Väliraportissa ehdotetaan verotuksen painopisteen varovaista siirtämistä työn verotuksesta kohti kulutusverotusta, jonka verotus jo vuonna 2008 tuotti lähes viidesosan valtion verotuloista. Tämä uudistus tapahtuisi ensi vaiheessa korottamalla arvonlisäverotuksen kumpaakin alennettua verokantaa sekä arvonlisäverotuksen vakioverokantaa kahdella prosenttiyksiköllä. Sekä yritys- että pääomatuloverotuksen osalta työryhmä ehdottaa painopisteen maltillista siirtämistä yhteisöverotuksesta kohti fyysisten henkilöiden pääomaverotusta. Tämän uudistuksen osana ehdotetaan pörssissä noteerattomien yhtiöiden osinkojen verottomuuden kumoamista ja korvaamista keventämällä osingon normaalituoton verotusta. Mitkään osinkotulot eivät olisi tulevaisuudessa täysin verottomia. Tulevien verokantojen tulee olla kilpailukykyisiä kansainvälisessä vertailussa. Konkreettisesti työryhmä ehdottaa yhteisöverokannan alentamista nykyisestä 26:sta 22 prosenttiin ja pääomatuloverokannan korottamista 28:sta 30 pro-

senttiin. Työryhmä ei ehdota muutoksia veropohjaan pääomaverotuksessa, paitsi osinkotulojen osalta.

Pörssissä listattujen yhtiöiden osingot laskettaisiin ehdotuksen mukaan täysimääräisesti verolliseksi pääomatuloksi. Tämä merkitsee kokonaisveroasteen kohoamista 45,4 prosenttiin nykyisestä 40,5 prosentista, kun otetaan huomioon sekä yhtiön maksama yhteisövero että osingosta maksettava vero.

Noteerattomien yhtiöiden kannalta nettovarallisuudella olisi edelleen merkitystä, vaikkakin vähemmän kuin tähän saakka. Uudella käsitteellä, normaalituotolla, tulee olemaan keskeinen merkitys kokonaisveroastetta määritettäessä. Normaalituotto lyötäisiin vuosittain lukkoon valtionlainakoron ja yhteisöveroprosentin mukaan. Jos valtionlainakorko on 5 prosenttia ja yhteisöveroprosentti 22 prosenttia tulee normaalituoton koroksi 3,9 prosenttia kaavion mukaan $(1 - 0,22) \cdot 5,0 = 3,9$ prosenttia. On ehdotettu, että 35 prosenttia ns. normaalituottoa vastaavasta osinko-osuudesta katsottaisiin verolliseksi pääomatuloksi. Normaalituoton ylittävä osinko katsottaisiin täysimääräisesti veronalaiseksi pääomatuloksi. Tätä valaisee parhaiten esimerkki:

Noteeraamaton yhtiö (lähtökohtana: nettovarallisuus 600, valtionlainakorko 5 prosenttia, ansiotuloveroaste 20 prosenttia tai 40 prosenttia

	Nyk. järj.	Nyk. järj.	Työryhm. ehdotus
	20 prosenttia	40 prosenttia	
Verotettava tulo	100	100	100
Yhteisövero	26	26	22
Voitto veron jälkeen	74	74	78
Osinkona maksetaan	74	74	78
Normaalituotto (alhaisempi osinkoverotus)	54	54	23,4
Vero normaalituotosta	0	0	2,5
Vero ylimenevästä osasta	2,8	5,6	16,4
Kokonaisvero osingosta	2,8	5,6	18,9
Verot yhteensä	28,8	31,6	40,9
Veroaste, %	28,8	31,6	40,9

Alla olevasta taulukosta ilmenee, miten Idan, Annen ja Andersin verotus muuttuisi, jos Hetemäen työryhmän ehdotus toteutuu. Esimerkissä ei oteta huomioon yrityksen verotusta.

Exempel	Anne	Ida	Anders
Yhtiön nettovarallisuus	1 500 000	1 500 000	50 000
Maksettu osinko	100 000	85 000	20 000
Nyk. järj. mukainen vero	1 960	0	4 014
Vero työryh. ehd. mukaan	18 592	14 092	5 619
Osinkojen veroaste, työryhmän ehdotus	18,6 %	16,6 %	28,1 %
Osinkojen veroaste, nykyjärjestelmä	0 %	2,31 %	20,7 %

(Normaalituotto 3,9 %)

Jos Anders, jonka oletetaan asuvan Helsingissä ja kuuluvan kirkkoon, nostaa tänä vuonna osingon sijasta vastaavan määrän palkkana, hänen veroasteensa on 13,6 prosenttia. Andersin kannattaa nostaa mieluummin palkkaa, koska nettovarallisuus on pieni hänen yhtiössään ja ansiotulojen progressiivinen vero on pienempi kuin pääomatuloista suoritettavan veroasteikon mukainen 28 prosentin vero. Lisäksi Andersin palkkatuloista vähennetään tulonhankkimismenot.

Korkeasuhdannevuotta 2007:ää koskevien tietojen mukaan yrittäjän vuositulot olivat keskimäärin 40 132 euroa ja kokonaisveroaste lakisääteiset vakuutusmaksut mukaan lukien 34,4 prosenttia, joka suurin piirtein vastaa keskituloisen palkansaajan veroastetta. Lähes 60 prosenttia YEL-vakuutettujen yrittäjien tuloista oli välillä 15 000–55 000 euroa, vain 18 prosentilla oli suuremmat vuositulot.

Ehdotetut muutokset kiristäisivät yrittäjien verotusta, mikä olisi valitettavaa. Yrittäjyyttä tulisi päinvastoin kannustaa. Ehdotus yhteisöveron alentamisesta 22 prosenttiin on askel oikeaan suuntaan. Viime vuosina 80 prosenttia uusista työpaikoista on syntynyt pieniin ja keskisuuriin yrityksiin. Tämä osuus kasvaa tulevaisuudessa.

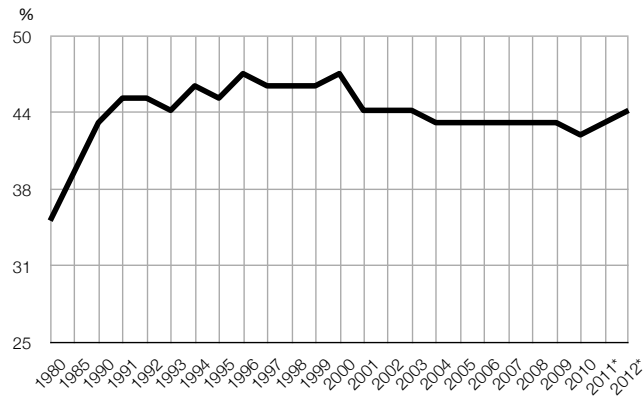
RISKIEN KOMPENSOINTI – KANNUSTIN?

Osinkoverotukseen perustuvan nettovarallisuuden

tuottoa laskettaessa (= osakkeen matemaattisen arvon) tuoton tulisi olla kilpailukykyinen muihin sijoituskoh-teisiin verrattaessa. Nyt valtiovarainministeriön asettama työryhmä (Hetemäen verotyöryhmä) ehdottaa yksityisten osakkeenomistajien osinkotuloille vastaavaa verorasitusta kuin muille pääomatuloille. Työryhmän tavoitteena on lähentää osinkoverotusta pääomatuloverotukseen nähden. Tuoton perustaksi esitetään keskipitkän aikavälin valtionlainakorkoa, ehdotuksessa 5 prosenttia. Riskittömän valtionlainakoron ei voi katsoa kompensoivan yrittämiseen liittyvää riskiä. Riskittömälle valtionlainakorolle tulisikin liittää riskilisiä. Kiinteistösijoitusten tuottovaatimuksiin katsotaan yleisesti liittyvän vähemmän riskejä kuin tuotannollisiin sijoituksiin ja kiinteistösijoituksissa tuottovaatimuksena on yleisesti pidemmällä aikavälillä 8 prosenttia. Ellei yrittäjäriskiä oteta riittävästi huomioon tulevassa verouudistuksessa, on vaarana, että yrittäjät sijoittavat rahansa tuotannollisten investointien sijasta passiiviseen omaisuuteen, joka ei luo uusia työpaikkoja. Työryhmän mielestä riskin huomiointi voisi tapahtua riittäväällä tappiontasausjärjestelmällä. Tätä oikeutta tappion vähentämiseen tulevaisuuden tuloista tuskin koetaan kannustimeksi, mutta ehdotus yhteisöveron alentamisesta 22 prosenttiin on sitä vastoin kannustin.

Lähtökohtana tulee pitää verotusta, joka turvaa yritysten kilpailukykyä ja vahvistaa niiden pääomaraken-teita. Yritys- ja osinkotulojen verotuksella on olennainen yhteys yrittäjyyden edistämiseen Suomessa.

Kokonaisveroasteen kehittyminen
Suomessa 1980–2010



laskettaisiin tuotto 3,9 prosentin mukaan. Yrittäjyyden turvaamiseksi on tärkeää, että osinkotulojen verotus huomioi yrittäjyyden riskit, jotta palkansaajat ryhtyisivät yrittäjiksi ja loisivat rahoillaan uusia työpaikkoja.



Nykyinen järjestelmä, jossa osingot ovat verovapaita 9 prosenttiin saakka, ottaa yrittäjyyden riskit paremmin huomioon kuin Hetemäen verotyöryhmän esittämä uusi järjestelmä. Työryhmä ehdottaa, että osinkojen verovapauden raja määriteltäisiin vuosittain keskipitkän aikavälin valtionlainakorkokokannan mukaan vähennettynä yhtiöveron osuudella. Mikäli keskipitkä valtionlainakorko on 5 prosenttia ja yhtiövero 22 prosenttia

SEITSEMÄS LUKU



*Maaseutuelinkeinojen
veropolitiikkaa*

Helena Älgars

MAATALOUS – TÄRKEÄ OSA YHTEISKUNTAA JA HUOLTOVARMUUTTA

Tämän päivän Suomessa olemme tottuneet monipuoliseen elintarviketarjontaan. Kerätessämme kaupassa ostoksia kassiin ehkä vain harvat tulevat ajatelleeksi, että elintarvikkeet ovat alkujaan peräisin alkutuottajien pelloilta ja tuotantolaitoksista. Näin siitä huolimatta, että elintarviketuotanto on Suomessa tärkeä osa maan huoltovarmuutta. Lisäksi myös kuluttajat ostavat mieluummin kotimaisia kuin ulkoa tuotuja elintarvikkeita. Valtioneuvosto on muun muassa todennut, että huoltovarmuuden on perustuttava kotimaisen perustuotannon ja elintarviketeollisuuden jatkuvuuteen. Siksi on pyrittävä vaikuttamaan Euroopan unionin maatalouspolitiikkaan niin, että kotimaisella elintarviketuotannolla on omasta takaa riittävä raaka-aineperusta.

Maatalouden osuus Suomen BKT:stä oli vuonna 2008 1,8 prosenttia ja vuonna 2009 työskenteli lähes 90 000 henkilöä eli 3,7 prosenttia työllisestä työvoimasta maataloudessa. Ostapanoksia hankkimalla maatalous työllistää noin 20 000 henkilöä ja elintarviketeollisuus noin 35 000 henkilöä. Samalla kun työpaikat ovat vähentyneet perustuotannossa ja jalostuksessa, ovat ne lisääntyneet ravintola-alalla ja kaupassa. Kun otetaan huomioon elintarvikeketjun työllistävä vaikutus muihin aloihin, työllistää elintarvikesektori lähes 300 000 ihmistä.

Suomen maataloustuotanto perustuu lähes kokonaan perhemaatalouteen. Maataloustukea vuonna 2009 saaneista tiloista omistivat yksityishenkilöt 88,2 prosenttia ja kuolinpesät ja perheyrietykset tai -yhtymät 10,4 prosenttia. Osuuskunnat, osakeyhtiöt ja tuotantorenkaut omistivat 0,9 prosenttia tiloista ja valtio, kunnat, koulut ja seurakunnat 0,1 prosenttia.

Maataloutta tuetaan sekä EU-maissa että monissa muissa maissa. Maataloustukien avulla voidaan pitää elintarvikehinnat kohtuullisina. Yhteisestä maatalouspolitiikasta johtuvat menot ovat suuri osa EU:n budjetista, yli 40 prosenttia vuoden 2010 koko budjetista. Ilmastohaittojen vuoksi tuilla on Suomessa suurempi merkitys maatalouden tulonmuodostukselle kuin monissa muissa maissa. Koska EU:n maatalouspolitiikka soveltuu huonosti pohjoisen, pientilavaltaisen maan perhemaatalouteen on Suomen rahoitettava suurta osaa maatalouden tarvitsemasta tuesta kansallisin keinoin EU-liittymissopimuksen sallimissa rajoissa. Lähiaikoina maataloustuesta voidaan tuskin luopua EU:ssa eikä muuallakaan maailmassa.

15 VUOTTA EU:SSA – HALVEMPAA RUOKAA MUTTA HUONOMMAT AJAT ALKUTUOTTAJALLE

Viidentoista EU-jäsenyydivuoden aikana keskimääräisen palkansaajan ruokalasku on pienentynyt. Kun

vuonna 1995 piti työskennellä yli neljä tuntia tietyn määritellyn ruokakorin eteen, sen sai vuonna 2009 vain kolmen tunnin työllä. Meillä ruoka on kuitenkin vielä jonkin verran kalliimpaa kuin vanhoissa EU-maissa, mikä johtuu ennen kaikkea ruoan korkeasta arvonnäköarvosta.

Viime vuosina on kiihkeästi keskusteltu kuluttajahinnan jakautumisesta elintarvikeketjussa. Tutkimusten mukaan kaupan osuus ruoan arvonnäköarvosta on kasvanut EU-jäsenyyden aikana. Kaupan asema on vahvistunut, koska se voi kilpailuttaa hankintansa teollisuudelta ja siten asettaa alkutuotannolle yhä kovempia ehtoja. Alkutuottajan saama prosenttiosuus elintarvikkeiden kuluttajahinnoista on sen sijaan pienentynyt.

EU-jäsenyyden myötä maataloutemme ja elintarvikesektorimme toimintaedellytykset muuttuivat jyrkästi, kun elinkeino joutui EU:n yhteisen maatalouspolitiikan (CAP:n) markkina- ja ohjausjärjestelmien piiriin. Lyhyessä ajassa Suomen maatalouden ja elintarvikesektorin toimintaedellytykset muuttuivat enemmän kuin koskaan aiemmin. Elintarvikeketjun hallinto-ohjaus korvattiin voimakkaammalla markkinaohjauksella, joka on lisääntynyt EU-aikana. Seuraus oli, ettei maataloustuotteiden markkinahintoja voinut enää säädellä kansallisella rajasuojalla ja vientituella kuten aiemmin.

Vain tiettyjä maataloustuotteita koskevat EU:n takaamat vähimmäishinnat olivat huomattavasti alhai-

semmat kuin Suomen maataloustulolakien aiemmin takaamat tuottajahinnat. Myös tuottajahinnan vaihtelut kasvoivat EU-jäsenyyden myötä. EU-maiden välisen tuonnin ja viennin vapautuminen on pakottanut sekä maatalouden että elintarviketeollisuuden toimimaan markkinoiden ehdoilla.

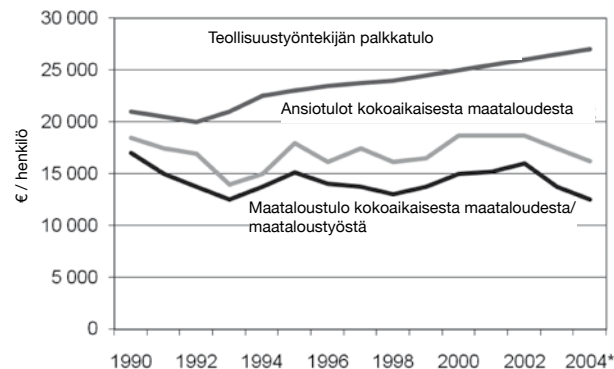
Muuttunut toimintaympäristö on lisännyt tarvetta parantaa sekä maatalouden että elintarviketeollisuuden kilpailukykyä. Maatalouselinkeinon ilmastolliset edellytykset ovat meillä paljon huonommat kuin eteläisemmissä EU-maissa, mikä ilmenee selvimmin satotasossa. Viljasatomme on keskimäärin vajaat puolet Keski-Euroopan maiden sadosta. Myös maataloutemme epäedullinen rakenne suhteellisen pienine tiloineen verottaa kilpailukykyämme. Maamme laajuus ja harva asutus asettavat meille Keski-Euroopan maihin verrattuna paljon enemmän haasteita maaseudun pitämiseksi asuttuna.

Suomen ja EU:n maatalous eivät ole silti täysin avoimia vapaalle kilpailulle eivätkä ne toimi pelkästään markkinavoimien ehdoilla. Epäedullisissa oloissa harjoitettavaa maataloutta tuetaan EU:ssa muun muassa maaseutu- ja sosiaalipoliittisista syistä. Maaseudun asutuksen säilyttäminen on tärkeä tavoite niin EU:lle kuin Suomelle. Keskeisenä lähtökohtana Suomen maatalouspolitiikan kansallisille tavoitteille on ollut maatalousolojemme pysyvän kilpailuhaitan korvaaminen niin että kotimainen tuotanto menestyy yhteisillä EU-markkinoilla. Tähän on pyritty vaikuttamalla EU:n

maatalouspolitiikkaan sekä EU-jäsenyysehtojen mahdollistamalla kansallisilla toimilla.

Maatalousyrittäjät eivät yllä korkeisiin tuntiansioihin. Vertailukohta palkansaajien palkkatuloihin löytyy vähentämällä yritystuloista oman pääoman korkovaatimus ja jakamalla jäännös työtunneilla. Tuntiansio on laskenut EU-jäsenyyden alkuaikojen noin 7 eurosta nykyiseen 4–5 euroon. EU-kauden alussa maatalousyrittäjien tuntiansiot olivat noin 60 prosenttia maataloustyöntekijöiden ja 40 prosenttia teollisuustyöntekijöiden keskituntipalkasta. Viime vuosina maatalousyrittäjien tuntiansiot ovat olleet vain kolmasosa maataloustyöntekijöiden ja viidesosa teollisuustyöntekijöiden keskituntipalkasta.

Maatalous- ja ansiotulot kokopäiväisestä maataloustyöstä (maa-, metsä- ja muut yrittäjätulot sekä palkkatulot €/henkilö), sekä teollisuustyöntekijän palkkatulot (€/henkilö) 1990–2004



Lähde: MTT: (Suomen maatalous ja maaseutuelinkeinot 2005)

NOPEA RAKENNEKEHITYS

Suomen maatalouden rakenne on nopeasti muuttunut. Ennen EU-jäsenyyttä meillä oli yli 100 000 tilaa ja vuonna 2009 vajaat 64 000. Samalla on tilakoko kasvanut niin että tilojen keskimääräisen peltoalan ollessa vuonna 1995 alle 22 hehtaaria se oli vuonna 2009 36 hehtaaria. Kokonaisviljelypinta-ala on vuodesta 1995 jonkin verran kasvanut, 2,141 miljoonasta hehtaarista 2,225 miljoonaan hehtaariin (2007). Myös tuotannon suuntaus on selvästi muuttunut. Kotieläintilojen

osuus kaikista tiloista on pienentynyt ja kasvinviljelytilojen kasvanut niin että vuonna 2008 kaikista maataloustukea hakeneista tiloista 31 prosenttia oli kotieläin-tiloja ja 64 prosenttia kasvinviljelytiloja, kun vastaavat luvut olivat 1995 olleet 52 prosenttia ja 39 prosenttia.

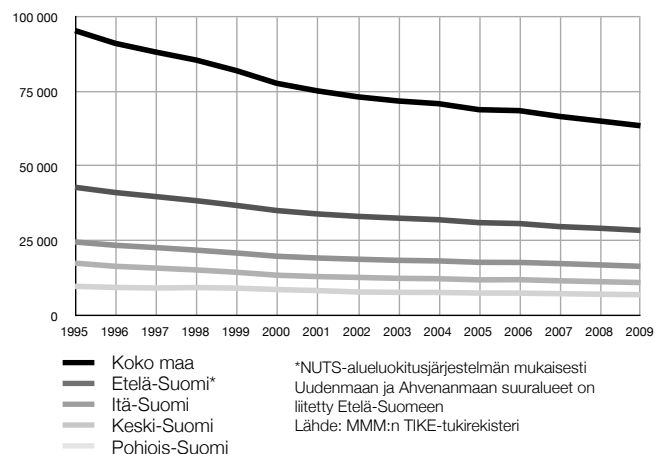
PUUTARHATUOTANTO

Myös puutarhatuotannossa eli kasvihuone- ja avomaatuotannossa on nähty voimakasta rakennekehitystä 15 viime vuoden aikana. Puutarhatuotantoa harjoittavat yritykset ovat vähentyneet 10 000 vuonna 1995 nykyiseen 4 900 yritykseen. Puutarhatuotannon viljelyala ei ole kuitenkaan supistunut yhtä paljon. Vuonna 1995 puutarhatuotantoa harjoitettiin 18 800 hehtaarilla viljelyalan ollessa nykyisin noin 16 000 hehtaaria. Puutarhatuotanto työllistää tällä hetkellä suoraan 17 000 ihmistä. Ala on hyvin riippuvainen ulkomaisesta työvoimasta. Jo nyt ulkomaisen työvoiman osuus on viidesosa kaikista puutarhaelinkeinon työpäivistä ja osuuden ennustaan edelleen kasvavan.

MAASEUTUYRITTÄJYYS

Alkutuottajien osuus on tärkeä maaseudun pienyrityksissä. Maaseutuyritykset voidaan jakaa kolmeen ryhmään: Alkutuotantotilat, monialatilat ja muut maaseudun pienyritykset. Alkutuotantotilat harjoittavat

Tukea saaneiden tilojen määrä vuosina 1995–2009



maa- ja metsätaloutta. Monialatilat harjoittavat maa- ja metsätalouden ohella yritystoimintaa jollakin muulla alalla. Muiksi maaseutuyrityksiksi katsotaan yritykset, joiden toiminta ei liity mihinkään tilaan.

Vuonna 2007 maaseudulla oli arviolta runsaat 137 600 pienyritystä. Näistä 33 prosenttia oli perustuotantotiloja, 17 prosenttia monialatiloja ja 50 prosenttia muita pienyrityksiä. Vuonna 2007 Suomessa oli 23 200 tilaa, joilla oli muuta toimintaa maatalouden ohella, siis 34 prosenttia kaikista tiloista oli monialatiloja.

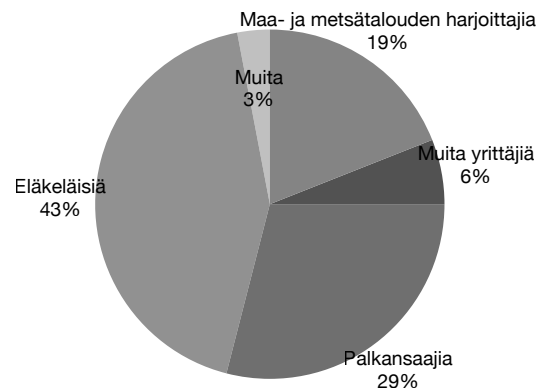
EU:ssa noin 10 prosenttia tiloista on monialatiloja. Tilojen kokonaismäärään nähden muu yritystoiminta on yleisintä/ Pohjois- ja Länsi-Euroopassa. Varsinkin Suomessa, Norjassa, Ranskassa ja Britanniassa on suhteellisen paljon monialatiloja.

METSÄ ON TILOILLE TÄRKEÄ

Suomessa metsä on oleellinen osa tiloista. Maataloustukea vuonna 2009 saaneilla tiloilla oli keskimäärin 49 hehtaaria metsämaata. Alueellinen vaihtelu on suuri niin, että Varsinais-Suomessa tilalla on keskimäärin alle 30 hehtaaria metsää, kun taas Lapissa tilalla on metsää keskimäärin 105 hehtaaria. Metsätulojen osuus tilaa kohti on suurin Etelä-Savossa ja pienin Ahvenanmaalla. Maanviljelijöiden osuus kaikista metsänomistajista on kuitenkin vähentynyt niin että se oli 19 prosenttia vuonna 2005.

Suomessa on yli 440 000 metsätilaa ja niillä noin 920 000 metsänomistajaa. Metsätilan koko on keskimäärin 24,4 hehtaaria. Yksityisten metsänomistajien osuus metsäpinta-alasta on 60 prosenttia ja puunkasvusta 68 prosenttia. Perhemetsänomistajat markkinoivat on noin 80 prosenttia teollisuuden käyttämästä kotimaisesta puusta. Yhä useammat metsänomistajat, nykyisin noin kolmannes, asuvat muualla kuin metsänsä sijaintikunnassa.

Metsänomistajien ammatti



Lähde: PTT, Suomen tilastollinen vuosikirja 2005

Metsänomistajien keski-ikä on kasvanut ja tämä kehitys jatkuu vielä useita vuosia. Vuonna 2008 noin viidesosa metsänomistajista kuului niin sanottuihin suuriin ikäluokkiin (syntyneet 1945–1950) ja olivat siis 58–63-vuotiaita. Puolet metsänomistajista oli tätäkin ryhmää vanhempia. Suomessa metsänomistus siirtyy yleensä perinnön kautta, mikä saattaa entisestään lisätä suurten ikäluokkien osuutta metsänomistajista.

TULEVAISUUDEN NÄKYMÄT

Suomen maatalouden haasteet tuskin vähenevät lähi-

aikoina, pikemminkin päinvastoin. EU:n maatalouspolitiikan uudistaminen on enemmänkin sääntö kuin poikkeus, ja sekä tuotteiden että tuotantopanosten hinnoissa on myös tulevaisuudessa odotettavissa suuria vaihteluita. Maatalouden rakennemuutos jatkuu ja vaatii suuria investointeja. Monialayritysten määrä kasvaa entisestään. EU:ssa on alettu valmistautua seuraavaan budjettikauteen 2014–2020 ja maatalouden budjettiosuudesta keskustellaan. Lissabonin sopimuksen edellyttämät muutokset EU:n päätösprosesseihin voivat nekin vaikuttaa Suomen maatalouteen.

MAASEUTUELINKEINOT JA VEROTUS

Tuloverojärjestelmämme perustuu eri tulolähteisiin. Tulolähde määräytyy toiminnan luonteen eikä sen muodon mukaan. Toiminnan verotettava tulo laskeaan hiukan eri tavalla sen mukaan, mihin tulolähteeseen toiminta kuuluu. Jokaisessa tulolähteessä on tietenkin peruseriaatteena, että rahana tai rahanarvoisena etuutena saadut tulot verotetaan kun tulojen hankkimisesta tai säilyttämisestä aiheutuneet menot ensin on vähennetty. Samalla verovelvollisella voi olla tuloja eri tulolähteissä. Yhtiötä voidaan esim. verottaa maatilatalouden tulolähteessä, jos yhtiö harjoittaa maataloutta. Yhden tulolähteen tappiota ei voi vähentää toisen tulolähteen voitosta.

Lyhyesti ilmaistuna Suomen verojärjestelmässä on kolme erilaista tulolähdettä: henkilökohtainen tulo, maatilatalouden tulo ja elinkeinotoiminnan tulo. Tulolähdejako noudattaa tuloverolain, maatilatalouden tuloverolain ja elinkeinoverolain soveltamisaloja. Eri tulolähteissä tulo jakautuu pääomatuloihin ja ansiotuloihin. Pääomatuloista maksetaan tällä hetkellä 28 prosenttia veroa, kun taas ansiotuloja verotetaan progressiivisesti. Ansiotuloista kannetaan lisäksi suhteellinen kunnallisvero.

MAATALOUDEN VEROTUS

Maataloustoimintaa verotetaan maatilatalouden tulolähteessä. Maataloutena pidetään varsinaista maataloutta sekä sellaista erikoismaataloutta taikka maa- ja metsätalouteen liittyvää muuta toimintaa, jota ei ole pidettävä eri liikkeenä. Jos maataloudenharjoittaja harjoittaa toimintaa jota on pidettävä eri liikkeenä, sitä verotetaan elinkeinotoiminnan tulolähteessä samoin kun muuta liiketoimintaa ja ammatinharjoittamista.

KÄTEISPERIAATE

Maatilatalouden tulolähteelle tunnusomaista on, että tulojen ja menojen käsittelyssä noudatetaan käteisperiaatetta eikä suoriteperiaatetta, jota sovelletaan elin-

keinotoiminnan tulolähteeseen. Käteisperiaate tarkoittaa pelkistettynä, että tulo lasketaan tuloksi kun se on saatu ja meno menoksi, kun se on maksettu. Liike- ja ammattitoiminnan harjoittaja on kirjanpitovelvollinen kirjanpitolain sääntöjen mukaan. Maatilatalouden harjoittaja ei ole kirjanpitovelvollinen. Sen sijaan hän on muistiinpanovelvollinen tuloistaan ja menoistaan niin että rahamäärät, arvolisäveron määrä, veron perusteet ja saadut tuet ilmenevät riittävän eriteltyinä muistiinpanoista ja niihin liittyvistä tositteista.

VERO LASKETAAN NETTOTULOSTA

Tulon hankkimisesta säilyttämisestä aiheutuneet menot vähennetään tuloista ja verotus kohdistuu nettotuloon. Pitkäaikaisinvestointien kustannukset vähennetään vuosittaispoistoin. Enimmäispoistot ovat 6–25 prosenttia vuodessa investointikohteesta riippuen.

TASAUVARAUS

Maatilat voivat hillitä käteisperiaatteen vaikutuksia tasausvarauksella joka antaa mahdollisuuden tulontasaukseen. Vuosittaisessa veroilmoituksessa saa tehdä varauksen, joka on korkeintaan 40 prosenttia maatalouden nettotulosta. Varauksen enimmäismäärä maati-

laa kohti on 13 500 euroa ja se edellyttää 33 750 euron nettotuloa Pienin mahdollinen varaus on 800 euroa, mikä edellyttää 2 000 euron nettotuloa. Tehdyt varaukset on käytettävä viimeistään kolmantena verovuotena sen verovuoden päättymisestä, jona tasausvaraus on tehty. Tasausvaraus on käytettävä maatalouden käyttöomaisuushyödykkeiden hankinta- ja perusparannusmenoihin. Tasausvarauksella katettua kulua tai sen osaa ei voi vähentää verotuksessa. Ellei tasausvarausta käytetä käyttöomaisuuden hankintamenoihin, se luetaan maatalouden tuloksi kolmantena vuotena varauksentekevyyden päättymisestä. Tasausvaraus voidaan tulouttaa myös aikaisemmin.

PÄÄOMA- JA ANSIOTULO-OSUUS

Maatalouden yritystulo jaetaan pääoma- ja ansiotuloon elinkeinotoiminnan yritystulon tavoin. Pääomatulo-osuus perustuu maatilatalouden nettovarallisuuteen edellisen verovuoden lopussa. Nettovarallisuudella tarkoitetaan maatalouden varojen ja velkojen erotusta. Varallisuuteen luetaan myös 30 prosenttia verovuoden aikana maksetuista ennakonpidätyksen alaisista palkoista.

Pääomankasvulle on kuitenkin olemassa joitakin rajoituksia. Esimerkiksi nettovarallisuudeksi ei saa laskea tilan rahavaroja tai saamisia eikä maatilaan kuu-

luraa kiven-, soran-, saven- ja turpeenottopaikkaa tai muuta vastaavaa etuutta jota ei käytetä maa- ja metsätalouden tarpeisiin. Maatilaomaisuuden arvostamisessa noudatetaan lakia omaisuuden arvostamisesta verotuksessa.

Verovelvollinen voi verovuodesta 2010 alkaen valita, katsotaanko pääomatuloksi 20, 10 vai 0 prosenttia vastaava osuus nettovarallisuuden tuotosta. Ellei verovelvollinen ennen verotuksen päättymistä vaadi joko 10 prosentin pääomatuloverotusta tai koko yritystulon verottamista ansiotulona, katsotaan 20 prosenttia vastaava osuus yritystulosta pääomatuloksi. Jos verovelvollinen on verovuoden aikana aloittanut elinkeinotoiminnan tai maatalouden, lasketaan pääomatulo-osuus siitä nettovarallisuudesta, joka verovuoden päättyessä kuului kyseiseen elinkeinotoimintaan tai maatalouteen.

Maatalouden tulos lasketaan itsenäisesti eikä tämän tulolähteen tappiota voi vähentää toisen tulolähteen voitosta. Maatilatalouden tappio vähennetään voitoista 10 seuraavana vuotena. Vaihtoehtoisesti yrittäjä voi vaatia tappion vähentämistä pääomatuloista jo tappion syntymisvuotena. Elleivät pääomatulot kata tappiota, voidaan soveltaa yleisiä alijäämähyvityssääntöjä.

MONIALATILOJEN VEROTUS

Suomessa joka kolmas tila on monialatila, ts. se harjoit-

taa muuta liiketoimintaa maa- ja metsätalouden ohella. Noin kahteen kolmasosaan monialatilojen muusta yritystoiminnasta sovelletaan maatilatalouden tuloverolakia ja yhteen kolmasosaan elinkeinoverolakia. Maataloutena pidetään varsinaista maataloutta ja sellaista erikoismaataloutta taikka maa- ja metsätalouteen liittyvää muuta toimintaa, jota ei ole pidettävä eri liikkeenä. Tarkasti ei voida määrittää, milloin toimintaa on verotettava maatilatalouden tuloverolain ja milloin elinkeinoverolain mukaan, ja rajanveto on usein hankalaa. Ratkaisuun voivat vaikuttaa muun toiminnan luonne ja laajuus, oman työvoiman tarve ja erityisten pääomapanosten tarve.

METSÄTULOJEN VEROTUS

Metsätulojen verotus muuttui vuodesta 1993 alkaen siten, että verotuksen perustaksi otettiin nettomyyntitulot eikä, kuten siihen saakka, arvioitu keskitulo, mitä kutsuttiin myös pinta-alaverotukseksi. Muutos kytkettiin vuodet 1993–2005 käsittävään siirtymäkauteen, jolloin metsänomistaja sai kauden alussa valita, verotetaanko metsätuloja pinta-alaverotuksen vai nettomyyntitulon perusteella. Metsäverotuksen muutos oli osa 1.1.1993 voimaan tullutta suurta tuloverouudistusta, jossa pääoma- ja ansiotuloverotus erotettiin toisistaan.

Tänään kaikki metsänomistajat maksavat puunmyyntituloista 28 prosenttia pääomaveroa. Jotta metsäteollisuuden saatavilla olisi kotimaista puuta, luotiin fyysisille henkilöille, kuolinpesille, verotusyhtymille ja yhteismetsille tiettyjä verohelpotuksia vuosien 2008–2010 puunmyynnin osalta.

Metsätilan tappiot voidaan vähentää metsätilan tuloista kymmenenä seuraavana vuotena tai verovelvollisen muista pääomatuloista jo tappion aiheutumivuotena. Alijäämähyvityksiä koskevia yleisiä sääntöjä voidaan soveltaa myös metsätilan tappioihin

MENOVARAUS

Koska varsinkin pienten metsätalousyksiköiden tulot kertyvät epäsäännöllisesti, esimerkiksi 5–10 vuoden väliajoin, voivat fyysiset henkilöt, kuolinpesät ja sellaisista muodostetut verotusyhtymät sekä yhteisetuudet tehdä metsätilan pääomatulosta menovarauksen. Varaus voi olla korkeintaan 15 prosenttia siitä metsäpääomatulosta, josta mahdollinen metsävähennys on vähennetty. Menovarausta saa käyttää metsätulon hankintakustannusten kattamiseen neljän seuraavan vuoden aikana Etelä-Suomessa ja kuuden seuraavan vuoden aikana Pohjois-Suomessa. Menovaraus katsotaan tuloksi, ellei sitä säädettyinä aikana käytetä kustannusten kattamiseen. Jos verovelvollinen on saanut vakuutus- tai vahingonkorvausta metsävahingosta, voidaan va-

hingoittuneen metsän uudistamiseen tarvittava osuus korvauksesta jaksottaa samalla tavalla kuin menovarauksessa.

Jos metsä kuuluu verovelvollisen elinkeinotoimintaan, menovarausta ei myönnetä.

METSÄVÄHENNYS

Metsävähennys on eräänlainen poisto metsäkiinteistön kauppasummasta, ja se tehdään metsän pääomatulosta. Metsävähennyksen enimmäismäärä on 60 prosenttia metsän hankintamenosta ja vuotuinen metsävähennys voi olla 60 prosenttia verovuoden aikana saadusta metsätilan verollisesta pääomatulosta. Metsänomistajan metsävähennys verovuodelta ja aiemmat metsävähennykset eivät saa yhteensä olla enempää kuin 60 prosenttia verovelvollisen verovuoden päättyessä omistamista ja verovähennykseen oikeutetuista yhteenlasketuista metsänhankintamenoista. Vuotuinen metsävähennys on siis enintään 60 prosenttia puun myyntituloista ja metsävähennyksen kautta saa vähentää yhteensä 60 prosenttia metsän hankintamenosta. Metsävähennys on henkilökohtainen ja koskee metsänomistajan kaikkia metsävähennykseen oikeuttavia metsäkiinteistöjä koko maassa. Metsävähennykseen oikeuttavia kiinteistöjä ovat ne, jotka on hankittu vastikkeellisesti 1.1.1993 tai sen jälkeen.

Jos metsäkiinteistö myydään, kasvattaa tehdyt

metsävähennykset luovutusvoittoa ja siitä maksettavaa veroa. Tämä tosin harvoin vaikuttaa verotukseen myydessä metsää lähisukulaisille, sillä niitä tilanteita koskevat osittain toiset säännöt.

MAA- JA METSÄNTALOUDEN HARJOITTAJAN SEKÄ PUUTARHATUOTTAJIEN VEROPOLIITTISIA TARPEITA

Jonkinlainen verouudistus lienee tulossa lähivuosina. Valtiovarainministeriössä ns. Hetemäen työryhmä pohtii parhaillaan verotuksen kokonaisuudistusta. Työryhmän toimikausi päättyy 31.12.2010 ja työryhmä on odotetusti todennut julkisen talouden verotuksemme haasteeksi ja katsonut että veropohjaa tulee laajentaa.

Maatalous ei tarvitse mullistavia verouudistuksia. Nykyinen järjestelmä omine tulolähteineen missä tulot jaetaan ansio- ja pääomatulo-osuuksiin toimii loogisesti ja tyydyttävästi ja nojaa vuosien mittaan vakiintuneeseen oikeuskäytäntöön.

Hetemäen työryhmä on väliraportissaan kesäkuulta 2010 muun muassa ehdottanut yhteisöverokannan alentamista 26 prosentista 22 prosenttiin ja pääomaverokannan korottamista 28 prosentista 30 prosenttiin. Tässä on todettava, ettei yhteisöveron alentaminen hyödytä maanviljelijöitä ja pienyrittäjiä, kun taas pääomaverokannan korotus sitä vastoin haittaa näitä

ryhmiä. Pääomaveron korotus voi myös hillitä metsänomistajien puunmyyntivalmiutta.

Maataloutemme ei missään tapauksessa kestä uusia verotaakkoja, vaan maaseutuelinkeinojen kilpailukykyä on parannettava erilaisin veropoliittisin keinoin. Maatilayrityksen verotusta on muokattava siten, että eri toiminnot voivat tukea toisiaan. On myös voitava verottaa maatilatalouden osana muutakin toimintaa kuin tilalla tapahtuvaa tuotantoa ja jalostusta. Maatalouden jatkuva rakennekehitys vaatii suuria investointeja, minkä vuoksi verotuksen on edistettävä maatilayritysten omarahoitusta kehityksessä kohti suurempia yksiköjä. Veropolitiikka, energiaverotus mukaanlukien, on muokattava sellaiseksi, että se alentaa tuotantokustannuksia.

Alla esitellään joitakin ongelmia, jotka sivuavat maaseutuelinkeinojen verotusta ja jotka vaikuttavat yritysten maksuvalmiuteen, investointimahdollisuuksiin ja yleisiin toimintaedellytyksiin. Näihin epäkohtiin puuttuminen helpottaisi maaseutuyrittäjien tilannetta.

NETTO-OMAISUUDEN ALHAINEN TAI NEGATIIVINEN ARVO EI MAHDOLLISTA PÄÄOMATULOJA

Lainarahalla voimakkaasti, ja varsinkin peltomaahan, investoinneilla tiloilla on usein negatiivinen netto-omaisuus, koska nettovarallisuus lasketaan vähentämällä omaisuuden hankintaan liittyvät velat varojen arvostamisesta verotuksessa annetun lain mukaisista arvoista. Tämä tarkoittaa, ettei tällaisella maatila yrityksellä ole minkäänlaisia mahdollisuuksia pääomatuloon, joka määritetään prosentuaalisena osuutena nettovarallisuudesta. Ongelman korjaamiseksi voisi viljelijöille sallia maatilavelkojen puolittamisen netto-omaisuutta määritettäessä. Siten voitaisiin suurempi osa useamman velkaantuneen tilan tuloista katsoa pääomatuloksi. Ongelmaa voitaisiin korjata myös sallimalla nettovarallisuutta määritettäessä peltomaalle korkeampi arvo kuin nykyiset varojen arvostamista annetun lain säännöt sallivat. Tämä kasvattaisi nettovarallisuutta.

TASAUUSVARAUSTA KOROTETTAVA

Maatalousyrityksiä olisi kannustettava investointeihin parantamalla mahdollisuuksia tasausvarausten tekemiseen. Myös tuotteiden ja tuotantopanosten suuret ja nopeat hinnanmuutokset ovat lisänneet tarvetta tasa-

ta verotusta. Tilakohtaisen varauksen enimmäismäärä pitäisi nostaa 20 000 euroon vuodessa (nyt 13 500 euroa), ja aika, jolloin tehty varaus on käytettävä, on pidennettävä 4 vuoteen (nyt 3 vuotta). Sääntö, jonka mukaan varaus voi olla 40 prosenttia nettotuloista voi jäädä voimaan.

VARAINSIIRTOVEROVAPAAUS MAAKAUPOISSA

EU:n säännöt ovat pakottaneet rajoittamaan huomattavasti varainsiirtoverovapautta, jota on jo kauan noudatettu maaseutuelinkeinolainsäädännön mukaan rahoitetuissa maakaupoissa. Varainsiirtoverovapaudella pyrittiin muun muassa edistämään maatalouden rakennekehitystä ja siten luomaan suurempia ja elinvoimaisempia tiloja. Nykyisin esimerkiksi kaikissa lisämaakaupoissa maksetaan 4 prosentin varainsiirtovero. Arvopaperimyynnissä varainsiirtovero on kuitenkin vain 1,6 prosenttia ja julkisen kaupankäynnin kohteena olevien arvopaperien luovuttaminen on kokonaan vapautettu verosta. Menetetyn varainsiirtoverovapauden korvaamiseksi tulisi kiinteistöluovutuksissa vero laskea samalle tasolla kuin arvopaperien luovutuksessa eli 1,6 prosenttiin.

KIINTEISTÖVERO

Keskusteluissa tulee aina silloin tällöin esille kysymys maa- ja metsätaloustilojen kiinteistöverosta. Maa- ja metsätalousmaalle ei pidä määrätä kiinteistöveroa. Päinvastoin tulisi maatalouden tuotantorakennusten kiinteistöverosta luopua.

ENERGIATUOTTEIDEN VEROTUS

Maatalous ja varsinkin kasvihuonesektori ovat hyvin energiavaltaisia aloja. Mahdollinen energiatuotteiden veron korotus kohdistuu erityisesti kasvihuonesektoriin.

Hallituksen päättäessä vuosien 2010–2013 valtiontalouden kehyksistä päätettiin poistaa työnantajan Kela-maksu. Kansaneläkemaksun poistamisen vaikutukset on määrä korvata energiaverojen nostolla. Kehyksiä lukiin lyödessä 26.3.2009 päätettiin korottaa ympäristöenergiaveron palautuksia maatalouden ja ammatimaisen kasvihuoneviljelyn osalta niin, ettei maatalouden verotaakka mainittavasti kasva.

Eduskunta käsittelee parhaillaan (syyskuussa 2010) ehdotusta energiaverotusta koskevan lainsäädännön muuttamiseksi. Ehdotukseen sisältyy muun muassa sähköveron korotus veroluokassa II 0,443 kWh sentillä 0,703 senttiin/kWh. Polttoturpeelle on myös esitet-

ty asteittain nousevaa veroa niin, että vero olisi ensimmäisenä vuotena 1,9euroa/mWh. Jos nämä ehdotukset toteutuvat sellaisenaan, kohdistuvat ne hyvin ankarina kasvihuonesektoriin. Laskelmien mukaan varsinkin tehokkaille kurkku- ja tomaattiviljelmille jotka käyttävät sähkölämmitystä koituisi kymmenientuhansien eurojen lisäkustannukset vuodessa. On päivänselvää, ettei työntajan Kela-maksun poistaminen joka yksityisellä sektorilla vuonna 2009 oli keskimäärin 0,8 prosenttia palkasta ei mitenkään korvaa näille yrittäjille koituvia lisäkustannuksia, jotka olisivat kymmeniätuhansia euroja vuodessa. Hallituksen 26.3.2009 antaman lupauksen mukaan ne pitäisi kuitenkin korvata.

Laissa sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverosta on säännös energiantensiivisten yritysten veronpalautuksista. Palautuksen edellytyksenä on, että valmisteverot ovat enemmän kuin 3,7 prosenttia yrityksen jalostusarvosta. Silloin yrityksellä on oikeus 85 prosentin palautukseen ylimenevästä osasta. Valmisteveroa palautetaan kuitenkin vain 50 000 euroa ylittävältä osalta. Tämä säännös koskee myös kasvihuoneyrityksiä, mutta ongelmana on, että monet yritykset ovat niin pieniä, etteivät ne yllä palautusehdon alarajaan, 50 000 euroon vaikka valmisteverot ovat enemmän kuin 3,7 prosenttia jalostusarvosta.

Korvaukseksi kohonneen sähköveron vaikutuksista kasvihuoneille on yllä mainittu omavastuuosuus pudotettava 5 000 euroon maataloudessa ja kasvihuone-

viljelyssä. Tämä edellyttänee notifiointia EU:ssa, mikä viivyttää voimaantuloa. Sen vuoksi lainmuutoksen valmisteluun on ryhdyttävä heti.

TYÖNTEKIJÖIDEN PALKKAAMINEN MAASEUTUYRITYKSIIN

Vero- ja maksupolitiikkaa on muotoiltava niin, että se kannustaa työllistämistä maaseutuyrityksissä. Eräissä kunnissa työnantajat on vuoteen 2011 saakka vapautettu työnantajan sosiaaliturvamaksusta. Maksusta luopumisella halutaan mm. tukea ja parantaa yritysten työllistämismahdollisuuksia pohjoisimmassa Suomessa ja eräissä saaristokunnissa sekä helpottaa uusien yritysten perustamista alueelle. Maaseututyöpaikkojen luomiseksi tätä järjestelmää voitaisiin laajentaa.

VÄHENNYS LÄHDEVEROSTA

Varsinkin kasvihuonesektorilla ja avomaaviljelyssä tarvitaan paljon ulkomaista kausityövoimaa. Sen verotuksessa noudatetaan lähdeverosääntöjä, ja silloin kokonaisansioista vähennetään 510 euroa kuukaudelta tai 17 euroa päivältä jolloin ylimenevästä osasta kannetaan 35 prosentin lähdevero. Vähennysmäärä on pysynyt samana vuodesta 1995. Varmistaaksemme ulkomaisen työvoiman hakeutumisen Suomeen myös vastaisuudes-

sa, on vähennystä korotettava niin että se seuraa alan yleistä palkkakehitystä.

METSÄVEROTUS

Metsäverotuksen tulee olla oikeudenmukaista ja kohtuullista, ja sen tulee kannustaa hyvään metsänhoitoon ja omatoimisuuteen metsässä. Suomen koko metsätalousketjun kilpailukykyä on edistettävä veropoliittisin keinoin.

Metsänomistajien mahdollisuuksia tehdä verovaapaata hankintatyötä on huomattavasti lisättävä. Nykyisiä verohelpotuksia fyysisten henkilöiden, kuolinpesien, verotusyhtymien ja yhteismetsien osalta on kehitettävä ja ne on muutettava pysyviksi. Metsävähennystä koskevia sääntöjä on myös parannettava.

Metsäverotus on rinnastettava muuhun maatilaverotukseen mitä tulee matkakustannusten lisävähennyksiin ja vähäisestä liikevaihdosta johtuviin helpotuksiin arvonlisäverotuksessa.

SUKUPOLVENVAIHDOSTEN VEROTUS

Yritysten sukupolvenvaihdokset johtavat usein vero-seuraamuksiin ainakin tuloveron sekä perintö- ja lahjaveron osalta. Perintö- ja lahjaverolaissa on sääntöjä tie-

tyistä verohuojennuksista, jos veronalaiseen perintöön tai lahjaan sisältyy maatila, muu yritys tai sen osa. Jos maatilalla on sekä pelto- että metsämaata myönnetään huojennus sekä pellostä että metsästä, mutta jos luovutettu omaisuus muodostuu pelkästään metsämaasta, huojennukisa ei myönnetä.

Perheyrittäjyyden edistämiseksi päätettiin pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelmassa vuonna 2007 kokonaan luopua perintö- ja lahjaverosta yritysten sekä maa- ja metsätilojen sukupolvenvaihdoksissa. Huojennuksen tuli kohdistua vain aitoon yritys- ja maataloustoiminnan tuotannollisen toimintaan liittyvään omaisuuteen, muuttamatta maatalouden jatkajan huojennuksen osalta soveltamiskohteita. Perheyrittäjien sukupolvenvaihdosten erityisongelmat oli määrää selvittää ennen vaalikauden puoltaväliä.

Hallitusohjelman tavoitteen täyttämiseksi laadittiin ehdotus, mutta asian käsittely synnytti keskustelun, jonka mukaan selkeästi sijoitusluonteinen yritysvarallisuus pitäisi jättää perintö- ja lahjaverovapautuksen ulkopuolelle. Tämä kysymyksenasettelu ei koskenut maa- ja metsätalousyrityksiä, vaan muunlaisia yrityksiä. Kysymys sijoitusomaisuudesta johti siihen, että vapautuksesta luovuttiin. Sen sijaan perintö- ja lahjaveroa kevennettiin yleisesti kolme prosenttia 1. veroluokas-

sa silloin kun verovelvollisuus on alkanut 1.1.2009 tai sen jälkeen.

Maa- ja metsätalousyrityksissä, jossa omistajien ikärakenne on korkea ja kannattavuus usein heikkoa, on tärkeää, etteivät verosäännökset vaikeuta sukupolvenvaihdoksia eivätkä aiheuta ylimääräisiä kustannuksia. Siksi perintö- ja lahjaveron on kokonaan poistettava maa- tai metsätalousyritystä jatkavalta aktiiviyrittäjältä. Metsänomistus vaatii metsänomistajalta aktiivisia hoitotoimia, jotka edellyttävät sekä pääoma- että työpänsäntöjä aivan kuten muussa yritystoiminnassa. Metsänomistusta ei voi rinnastaa sijoittamiseen. Siksi sukupolvenvaihdokseen liittyvien verohuojennusten on koskettava myös metsätilojen luovutusta.

LÄHTEET:

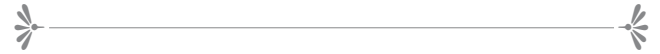
Suomen maatalous ja maatalouselinkeinot 2010. Jyrki Niemi ja Jaana Ahlstedt (toim.) Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus – Forskningscentralen för jordbruk och livsmedelsekonomi julkaisut 110 b

Pellervon taloudellisen tutkimuslaitoksen raportteja N:o 216. Uusi-
en metsänomistajien asenteet, motiivit ja aikomukset metsiin ja met-
sänomistukseen liittyvissä asioissa. Anna-Kaisa Rämö, Ritva Toivonen.
Helsinki

Kiviranta, Esko: Maatilaverotus WSOY Tietopalvelut



KAHDEKSAS LUKU



Veropolitiikka ja energia

Peter Lund

ENERGIASTA JA YMPÄRISTÖSTÄ UUSI RAHASAMPO

Vuonna 2010 hallitus ja eduskunta päättivät energiahuoltomme suuntaviivoista pitkälle tulevaisuuteen. Tuotamme jatkossa pääosan perusenergiastamme ydinvoimalla ja puulla. Suuret linjat sähköntuotannossa lyötiin käytännössä lukkoon parin-kolmen sukupolven päähän. Samassa yhteydessä hallitus painotti ekologisen verouudistuksen merkitystä vähäpäästöisemmän yhteiskunnan ja paremman ympäristön luomiseksi. Saastuttajan verottaminen koetaan oikeudenmukaisemmaksi kuin työn tai pääoman. Ja lisäksi kuluttajahan pystyy aina vaikuttamaan verojensa määrään ympäristöystävällisillä valinnoillaan toteaa valtio. Fiskaalisessa mielessä hallituskauden vihreän verouudistuksen kautta kerätään vuosittain pari miljardia euroa lisää tuloja, lähinnä energiaverojen muodossa. Kesän 2010 päätöksillä laariin tippuu yli 700 miljoonaa euroa, jolla paikataan käytännössä työnantajien KELA-maksujen poistaminen. Polttoaineet, sähkö ja lämpö kallistuvat siis edelleen.

Ekologinen verouudistus, jossa välinpitämätön ympäristön saastuttaja saa ansaitsemansa ”rangaistuksen”, tuntuu lähtökohtaisesti oikealta. Tätähän ovat jo monet kansainväliset organisaatiot, kuten taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö OECD pitkään viestittäneet – perusperiaatteena tulee olla että saastuttaja maksaa. Jos ekologista verotusta tarkastellaan raha-

määrissä, niin suurin osa saatavista verotuloista tulee nimenomaan erilaisten energiaverojen muodossa, esimerkiksi liikennepolttoaineiden verojen tai sähkön lisä- ja perusverojen kautta. Energia- ja ympäristöveroja kerätään niin energiaraaka-aineista, energiankulutuksesta kuin tuotannosta eli tätä kautta jokainen meistä maksaa tavalla tai toisella vihreää veroa tulotasosta tai sosiaalisesta taustasta riippumatta. Vihreän verokarhun syyliä ei kukaan pääse pakoon eikä veronkierto ole juuri mahdollista. Harmaankin talous maksaa ekologissa mallissa kiltisti veronsa.

Euromääräisesti katsottuna ympäristöveroja voidaan kutsua yhtä hyvin energiaveroiksi. Pitkälle yli 80 prosenttia ympäristöveroistamme kerätään energian kautta ja vielä enemmän tulevina vuosina. Verotuksen perustelut ovat tietenkin muuttuneet vuosien varrella. 1960-luvulla bensaveroa perusteltiin tieverkon rakentamisella ja nyt vero pamahtaa hiilidioksisisällön perusteella, jotta ilmaston muutosta voidaan hillitä. Energia on niin keskeinen osa yhteiskuntamme toimintaa ja elämäntyyliä, että energiavero on varma ja kasvava tulonlähde valtiolle. Energian hinta ei ole juuri hetkauttanut kulutustottumuksiamme – autolla ajellaan oli bensa litrahinta euro tai kaksi – ja tämän tietää myös valtio niin meillä kuin muualla. Kolmessa vuosikymmenessä energiaperäinen ympäristövero on Suomessa kuusinkertaistunut. Erilaisten valmisteverojen osuus valtion verotuloista energiaverot mukaan lukien on noussut viidessä vuodessa yli 30 prosenttia ja tren-

di näyttäisi olevan edelleen nouseva. Vuonna 2011 kerätään suurin piirtein 6 miljardia euroa, josta liikenne ja autoilijat pulittavat valtaosan.

MONTA TOTUUTTA JA TULKINTAA NOUSEVISTA ENERGIAVEROISTA

Ilman energia- ja ympäristöveroja ja -maksuja valtiontalous menisi polvilleen – parissa kymmenessä vuodessa lähes joka viides veroeuro tulisi näistä jos nykyinen linja jatkuu. Kun energiasta on tulossa näin tärkeä tulolähde, on hyvin perusteltua kysyä mikä on valtion todellinen motiivi ekologisessa verouudistuksessa. Onko taustalla jalo vai raadollinen ajattelu, siis ympäristön tilan todellinen parantaminen ja energiaressurssien käytön tehostaminen vai pelkkä verotulojen hankkiminen? Entä olisiko valtion edun mukaista, että kuluttajat muuttaisivat äkillisesti tottumuksiaan ympäristöystävällisiksi ja miten kävisi verotulojen silloin? Kannattaisiko kuluttajat itse asiassa roikuttaa löysässä vihressä hirressä, jossa ekologinen verotus mitoitetaan sopivasti ja ongelman ratkaisevia puhtaita vaihtoehtoja ei tuoda aktiivisesti esille eikä tueta riittävästi niiden markkinoille tuloa? Mitäpä tapahtuisi valtion vihreille tuloille, jos suomalaiset toimisivat kuten ympäristötoiset saksalaiset tai tanskalaiset kuluttajat?

Tarkoitus ei ole tässä syytellä tai osoitella ketään tahoa, vaan lähinnä nostaa esille ekologisen verouudis-

tuksen kriittisiä kohtia. Nouseva energiavero voi olla hyvinkin perusteltua ympäristö- ja ilmastotavoitteiden kannalta, jos tarjolla on riittävästi ratkaisuja ja vaihtoehtoja, joihin vero ohjaa kuluttajat. Sen sijaan korkea vero ja realististen vaihtoehtojen puuttuminen on hyvin kyseenalaista politiikka luonnon nimissä. Tavalliset kuluttajat ovat tässä yhteydessä avainryhmä, koska he kantavat valtaosan kansallisesta ekologisesta verotaakasta. Teollisuus, vaikkakin se vastaa puolesta energiankulutuksesta, maksaa kulutukseensa suhteutettuna vähemmän kotimaisia energia- ja ympäristöperäisiä veroja, jota usein perustellaan teollisuuden kilpailukyvn säilyttämisellä. Tämä noudattaa kansainvälistä käytäntöä. Itse asiassa teollisuuden ja sähköyhtiöiden hiilidioksidipäästöt ovat Euroopan Unionin päästökaupan piirissä, joka ohjausmielessä ajaa samaa asiaa kuin kotimainen päästöperäinen vero.

Tässä yhteydessä on hyvä muistaa, että vuonna 2011 tulevasta energiaveron korotuksesta teollisuus vastaa omasta aloitteestaan kaksi kolmasosaa vastineeksi saamastaan KELA-maksun poistamisesta. Onkin kiinnostava seurata miten teollisuuden energianveron korotuksen oikeastaan käy, kun yleensä kotimaan keskustelussa energian hinta tuntuu olevan elämän ja kuoleman kysymys teollisuudelle. Elinkeinoelämän keskusliiton (EK) mielestä energiaverojen kiristys on hälyyttävä vientiyritysten kannalta – tässä taitaa käydä samoin kuin vanhassa sanonnassa 'velka on veli otettaessa, veljenpoika maksettaessa'. Ei ole siis mikään yllä-

tys, että esimerkiksi metsäteollisuus vaatii sille sovitun 90 miljoonan euron veronkorotuksen palauttamista takaisin, jotta teollisuuden energiaverot saadaan laskettua kilpailijamaiden tasalle. EK:n mukaan energiaverojen nousua pitäisi siis itse asiassa lieventää – ainakin teollisuudessa.

Veroihin ja veropolitiikkaan liittyy ideologista kytkeä, kuten talouspolitiikkaan kuuluukin. Näin voisi ajatella myös ympäristö- ja energiaverojenkin kohdalla. Vapaan markkinatalouden esikunnissa vero on rankaisu ja se haittaa kilpailukykyä tai oikeistaan nauttaa saavutettuja etuuksia. Poliittinen vasemmisto ja liberaalisiipi suhtautuvat yleensä suopeammin veroihin kuin oikea laita tai konservatiivit. Vai meneekö poliittiset värit sekaisin ekologisessa verotuksessa? Konservatiivi valtiovarainministeri puhuu vahvasti vihreän verouudistuksen puolesta ja keskivasemmalla jarrutetaan energiaverojen nostoa. VM:n meriittilista on mairitteleva: auto- ja ajoneuvoverot on muutettu päästöperusteisiksi, verotuksen painoa siirrettiin ympäristö-, haitta- ja kulutusveroihin pois työn verotuksesta, polttoaineille laitettiin porrastettu hiilivero ja jäteveerookin tulee ympäristöohjaavuutta. Ja tästä huolimatta Suomi sijoittuu maailman kärkeen erilaisissa hyvinvointivertailuissa – ei vihreä verotus ole selvästikkään tuhonnut kilpailukykyä, vaan olisiko tässä käynyt itse asiassa päinvastoin. Onko poliittisesta sinisestä tullut vihreä, punaisesta sininen ja mikähän väri vihreälle jää tässä värienvaihdossa? Ainakin vaalien alla sinisestä tu-

lee työväenpuolue ja punaisesta yrittäjien puolue. Tässä värien sotkussa näyttäisi siltä, että ympäristöarvot menevät perinteisten poliittisten rajojen yli – ympäristön puolesta puhujia löytyy kaikista puolueväreistä – se ei ole yhden liikkeen monopoli, vaan se on yhteinen asia. Tämä ei tietenkään merkitse synninpäästöä valtaapitäville ympäristö- tai energiakysymysten hoidossa, joilla on monta mustaa tahraa kontollaan.

Onko veropolitiikka ja energia tai ekologinen verotus siis ideologisesti puhtaasti harmaata kuten ympäristön arvojen noususta politiikassa voisi päätellä? Tätä kysymystä voisi valottaa parilla esimerkillä. Mitä tapahtuu kun dieselpolttoaineen ja maakaasun veroa korotetaan ja samalla alennetaan henkilöautoista kannettavaa ajoneuvon käyttövoimaveroa, kuten nyt on päätetty? Pahimmassa tapauksessa haja-asutusalueiden bussiliikenne supistuu rajusti, joukkoliikenne kärsii ja yksityisautoilu lisääntyy. Biokaasulle tuleva vero, lähes sama kuin maakaasulle, vie pohjaa tältä hyvin potentiaaliselta ja kasvussa olevalta alueelta ja suuntaa bioenergiainvestoinnit puuhun. Sähköautot, joita ei ole käytössä kuin kourallinen ja joiden markkinat eivät ole vielä varteenotettavat vähintään kymmeneen vuoteen, saavat suuret verohelpotukset. Eli tänne satsaamalla ei verotulojen menetyksestä ole vaaraa. Kannustimia sähköautoille kuin muullekin uudelle teknologialle tulee tietenkin myöntää, akkusähkölle veron tulisi tässä vaiheessa olla nolla, mutta parhaita käytettävissä olevia ympäristöystävällisiä vaihtoehtoja, joita joukkoli-

kenne ja kaasu edustavat, ei tulisi nyt ajaa veroilla alas. Iso vero kaasulle merkitsee voittoa sähkölle ja yksityis-autoilulle, joissa kysymyksissä meillä on poliittisia linjajeroja.

Toinen esimerkki näkemyseroista ekologisessa verotuksessa liittyy Euroopan Unionin päästökaupassa sähköyhtiöille syntyvien ansiottomien voittojen verotukseen. Päästökauppa nostaa sähkön hintaa, jolloin vanha vesivoima tai ydinvoima hyötyvät tästä vaikkei mitään toimenpiteitä päästöjen pienentämiseksi ole tehty ja investoinnit on tehty jo kauan sitten. Käytännössä asiakkailta siirtyy tätä kautta sähköyhtiöille arviolta yli puolitoista miljardia vuodessa. Tämän ns. *windfall*-voiton verottaminen olisi oikeudenmukaista ja johdonmukaista osana ekologista verotusta, mutta meillä se on törmännyt vahvohin ideologisiin asenteisiin. Oikea laita vastustaa ja muut ryhmittymät puoltavat tätä. Toinen eteen tuleva energiavero liittyy ydinvoimaloiden uraanipolttoaineen verotukseen. Nykyisten ydinvoimapäätösten tuloksena ydinvoiman osuus nousee vuoden 2030 tienoilla yli 60 prosenttiin kaikesta sähköstä korvaten paljon muuta veronalaista polttoainepohjaista sähköntuotantoa. Tuskinpa urania voi luokitella 'ympäristöystävälliseksi' polttoaineeksi ja tätä kautta olisi perusteltua verottaa myös sitä. Windfall ja uraaniveron kohdalla puhutaan satojen miljoonien eurojen menetetyistä verotuloista.

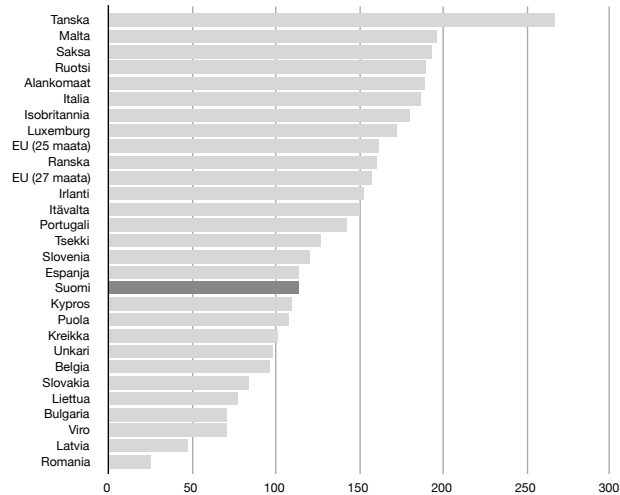
MITÄ TILASTOT KERTOavat ENERGIA- JA YMPÄRISTÖVEROISTA EUROOPAN UNIONISSA?

Energia- ja ympäristöverot eivät kosketa vain suomalaisia, vaan ne ovat laajasti käytössä oleva fiskaalinen instrumentti. Euroopan Unionissa ympäristöperäisten verojen määrä vastaa 2,5 prosenttia bruttokansantuotteesta, mutta haarukka ulottuu vajaasta kahdesta (Kreikka) lähes viiteen prosenttiin (Tanska).

Verojen kansainvälinen ulottuvuus tulee meilläkin esille erityisesti kun puhutaan teollisuuden kilpailukykyvystä. Lisäksi Unionin alueella määrättyjen verojen, esimerkiksi valmisteverojen, yhdenmukaistaminen on osa laajempaa eurooppalaista veropolitiikkaa. Millä tasolla liikkuu muiden maiden energia- tai ympäristöverokanta on myös relevantti kysymys esimerkiksi verojen korottamisen yhteydessä tai päätettäessä veropolitiikan sisällöstä energia- ja ilmastopolitiikan osana.

Euroopan tilastokeskuksen Eurostatin tietokannat antavat kattavan kuvan tilanteesta. Ympäristöverojen osuus kaikista veroista oli meillä 6,4 prosenttia vuonna 2007 eli hyvin lähellä Unionin keskiarvoa 6,2 prosenttia. Ruotsissa oltiin hieman keskiarvon alapuolella 5,5 prosentilla ja Tanska oli 12,4 prosentilla koko listan kärjessä. Kiinnostavana yksityiskohtana voidaan mainita, että uusissa 'köyhissä' jäsenvaltioissa ympäristöverojen osuus veroista on korkeampi kuin vanhoissa 'rikkaissa'. Tuskinpa Itä-Euroopassa on meitä aiemmin

Energiaverojen suhde
energian käyttöön (€/toe)

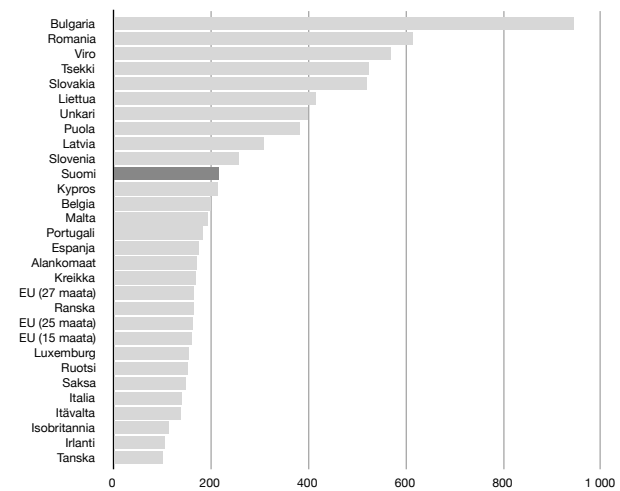


Kuva 1. (a) Energiaverokanta eri maissa (energiaverot per energianloppukulutus euro/toe).

toteutettu ekologinen verouudistus, vaan pikemmin tämä johtuu muun veropohjan kapeudesta. Eesti, Bulgaria, Tsekinmaa, Unkari, Latvia, Malta jne. ylittävät Suomen tason. Fiskaalisen köyhyyden ja vihreän veron välinen yhteys on mitä ilmeisin. Tanskan (12,4 %), Hollannin (9,9 %) ja Irlannin (7,8 %) esimerkit viesittävät aivan päinvastaista, sillä näissä maissa vauraus ja ympäristön saastuttamisen sanktiointi kulkevat käsi kädessä. Tanskassa ja Hollannissa työn verotus on samaa luokkaa kuin Suomessa ja Irlannissa selvästi alempi.

Superverottaja Tanska on kiinnostava tapaus, sillä

Talouden energiantensiteetti
(energiakulutus/BKT,kgoe/1000 €)



Kuva 1 (b) Energiaintensiteetti EU-maissa (energiakulutus per bruttokansantuote, kgoe/1000 euroa). Vuoden 2008 tilanne. toe=öljytonnia vastaava energiamäärä, kgoe= öljykiloa vastaava energiamäärä.

siellä rakennettiin mm. veropolitiikan avulla ympäristöosaamisesta uusi tukipilari talouteen. Tanskassa esimerkiksi tuulivoiman tukeminen ei ollut oikeastaan energiapolitiikkaa, vaan teknologiapoliitiikkaa puhtaimmillaan. Teollisuudessaan tanskalaiset sovelsivat jo 90-luvulla hiilidioksidiveroa, joka palautettiin sinne takaisin – ei epämääräisenä tukena vaan tukemaan energiatehokkuusinvestointeja. Veropolitiikalla ja fiksuilla ohjaukskeinoilla yhdessä luotiin tanskalaiselle osaamiselle kotimarkkinat, jota kautta kotimainen teknologia saatiin kilpailukykyiseksi kasvavilla puhtaan ener-

gian vientimarkkinoilla. Tanskassa puhdas energia saa varauksetonta poliittista tukea niin vasemmalta kuin oikealta. Yhteinen visio siellä on kasvattaa menestystä edelleen. Mikä on Suomen visio ekologisessa verouudistuksessa – euron kilahdus köyhtyvän Suomen kassaan vai halu nostaa 'suosi suomalaista' -ajattelu kunniaan ja luoda uusia vihreän teknologian menestystarinoita?

Tilastot kertovat myös kiinnostavaa tarinaa energiaverojen tasosta Euroopassa. Jos verrataan keskimääräistä energiaverokantaa, siis kerättyjen energiaverojen suhdetta energiankulutukseen, niin tässä vertailussa Suomi jää selvästi EU:n keskitason alapuolelle lähemmäs Itä-Euroopan tasoa (kuva 1a). Ruotsin ja Saksan energiaverokanta on lähes kaksi-kolmasosaa korkeampi ja Tanskan yli 130 prosenttia. Asiaa voidaan tarkastella myös energiankulutuksen kautta (kuva 1b) – ja silloin saadaan melkein käänteinen järjestys. Niissä maissa missä energiaa kulutetaan paljon tai tehottomasti, on energiaverokanta selvästi lievempi. Energiaintensiteetillä ja energiaverokannalla mitattuna Suomi on lähempänä itää kuin länttä. Korkeammat verokannat ovat johtaneet esimerkiksi Tanskassa, Saksassa ja Ruotsissa energian käytön tehostamiseen ja uuteen teknologiaan panostamiseen. Tanskalainen pientalo Suomeen siirrettyinä kuluttaa neljänneksen vähemmän energiaa kuin tšekiläinen energiastandardien mukainen talo. Ruotsissa sähkönkulutus on taantunut ja tasaantunut 1980-luvun lopulta ja on lähes vaakasuora viiva.

Suomessa sähkönkulutus nousee tasaisesti vuodesta toiseen. Kevään ja kesän 2010 ydinvoimapäätösten yhteydessä energian käytön tehostamisen puolesta ei meillä juuri hiiskahdettu. Suomessa sähkön kasvuun vannotaan rinta rottingilla – sähköhän on edistystä! Si-vulauseessa voisi todeta, että energian käytön tehostamisen ja säästön kustannukset ovat usein negatiiviset uusiin voimalaitosinvestointeihin verrattuna eli niihin panostamalla säästyisi rahaa.

Suomen tilanne ei tietenkään ole aivan näin yksinkertainen, koska valmistava teollisuutemme on yksi länsimaiden energiavaltaisimpia, josta syystä veroinstrumenttia käytetään hellävaraisesti. Näin varmasti myös raskaan teollisuuden Itä-Euroopassa. Tilannetta voisi kuvata 'muna ja kana' – syndroomalla: energian käytön tehostaminen olisi järkevää ja energian tuhlaaminen on hölmöä, mutta jos energiaveroa nostetaan niin sitten teollisuus katoaa muualle. Entä jos teollisuuden energiaveroja nostettaisiin ja palautettaisiin takaisin energiatehostamisinvestointeihin kuten Tanskassa tehtiin?

KOHTELEEKO EKOLOGINEN ENERGIABERO KANSALAISIA OIKEUDENMUKAISESTI?

Verotuksen muutoksissa on voittajansa ja häviäjänsä. Uudet energiaverot nostavat vuonna 2011 kaukolämmöllä lämpiävän kotitalouden energialaskua runsaan

kymmenen euroa kuukaudessa, pientalon omistaja saanee pulittaa tuplamäärän. Tavallisen toimihenkilöperheen talous ei tästä kaadu.

Mutta on perusteltua kysyä, miten oikeudenmukainen ekologinen verouudistus on sosiaalisessa mielessä. Ovatko kansalaiset yhdenvertaisia verottajan silmissä? Ainakin puolet veroistamme on progressiivisiä ja mitoitettu henkilön tulotason mukaan. Entä vihreät verot, jotka nyt ovat kuuden prosentin luokkaa, mutta jossain tulevaisuudessa ehkä jopa pari kymmentä prosenttia kerätyistä veroista?

Energia- ja ympäristöverot ovat tyypillisesti tasaveroja. Litraa bensiiniä maksaa saman veron tankkaako yhden tai tuhannen litraa. Tietenkin katumaasturilla ajava kuluttaa enemmän bensiiniä ja maksaa kilometritä enemmän niinkuin asiaan kuuluu. Mutta entä jos ökystä tulee eko – tätä muutosta ekologinen verotus pyrkii aivan oikein kannustamaan. Jos ostat bensiinihybridin niin veroedut ovat jatkossa seuraavat: autovero -5000 euroa, ajoneuvovero -100 euroa/vuosi, käyttövoimaverot -430 euroa/vuosi, sähköautolla saa vielä suuremmat alennukset tavalliseen autoon verrattuna. Eli kun ajat ekoautolla niin maksat selvästi vähemmän per kilometri kuin kymmenen vuotta vanhalla autolla.

Samoin jos tehostaa ja vaihtaa lämmityksen uusiutuviin energialähteisiin voi jatkossa saada kolmen tuhannen euron bonukset plus kotitalousvähennykset päälle. Jos sähkön hinta nousee reilusti, niin markettista saa A++ merkittyjä hyvin energiapihejä kodinko-

neita, jotka pudottavat sähkön kulutuksen puoleen tai jopa kolmanteen osaan. Vanhaa rankaistaan olantakaa ja uutta taputetaan selkään – näin saadaan säästettyä vanha tekniikka pois alta ja puhdas tilalle. Tehokasta ja ihailtavaa!

Mutta entä jos kotitaloudella ei ole varaa tarvittaviin vihreisiin investointeihin, jota ekologisella uudistuksella ajetaan takaa? Käyttökustannukset eivät putoa ilman että investoi puhtaaseen teknologiaan, ilman näitä investointeja kustannukset nousevat. Sanomatta on selvää, että taloudellisesti heikommassa asemassa olevat perheet tai eläkeläiset eivät kykene investoimaan puhtaaseen luontoon samalla tavalla kuin hyvin toimeentulevat.

Ekologinen verouudistus ja uudet energiaverot eivät siis välttämättä kohtelee kansalaisia yhdenvertaisesti. Itse asiassa ne voivat muodostua regressiiviseksi veroksi, jossa yhteiskuntamme vähävaraisia verotetaan energia- ja ympäristöverojen kautta suhteellisesti kovemmin kuin hyväosaisia. Sosiaalinen oikeudenmukaisuus edellyttäisi tulonsiirtoja tai kompensointia hankinnassa. Tai ehkä meidän pitäisi kehittää aivan uusia toimintamalleja, esimerkiksi parantaa energiapalveluyritysten toimintaedellytyksiä pienissä sosiaalisissa hankkeissa. Energiapalveluyritys investoi, hankkii ja remontoivatimet käteen periaatteella ja saa rahansa takaisin säädettyä energiansäästöä tai tuotetun vihreän energian kautta. Ehkä osa kasvavasta energiatuesta pitäisi kanavoida tällaiseen toimintaan? Köyhän ei kannattaisi

ostaa huonoa ja halpaa pätee tässäkin. Jos siis vaihdat E-luokan energiasyöpön tilalle 400 euron hintaisen A-luokan jääkaapin niin et tee pelkästään hyvän ekoteon vaan säästät lisäksi sähkölaskussasi 40 euroa vuodessa – edellyttäen että sinulla on varaa sellaiseen.

VEROILLA OHJATAAN ENERGIA- JA ILMASTOPOLITIikkaa

Verot ovat tärkeä ohjauskeino energia- ja ilmastopolitiikassa. Veropolitiikalla vaikutetaan eri energialähteiden keskinäiseen kilpailukykyyn ja siten keskeisesti energiaratkaisuihin. Esimerkiksi kesällä 2010 valtiovarainministeriön ehdottama hiiliperustainen polttoaineisiin kohdistuva valmistevero nostaisi maakaasun verotuksen viisinkertaiseksi ja kaukolämmön hinta nousisi esimerkiksi Helsingissä viidenneksellä. Kauhuskenaariossa kivihiili ja turve korvaisivat maakaasua.

Huonosti mitoitettu veropolitiikka voisi käytännössä johtaa kaukolämmön ja yhdistetyn sähkön ja lämmöntuotannon alasajoon kaupungeissa, joissa käytetään tuontipolttoaineita. Taloyhtiöille tulisi edullisemmaksi rakentaa omat lämmitysjärjestelmänsä ja mitä todennäköisemmin sähkön kulutus nousisi samalla. Onko sattumaa vai ei, mutta tällaisella veropolitiikalla raivattaisiin tilaa uusille suurydinvoimaloille? Maailmalla tehokasta maakaasupohjaista lämmön ja sähkön yhteistuotantoa pidetään yhtenä varteenotet-

tävimpana siirtymävaiheen energiavaihtoehtona kun hiilestä pitäisi päästä eroon ja se mahdollistaa helposti biokaasun hyödyntämisen. Biokaasu taas on yksi ilmaston ja ympäristön kannalta parhaita bioenergian muotoja, jonka käyttöä tulisi suosia ja voimakkaasti lisätä. Näinköhän verorengistä tulee isäntä energia- ja ilmastopolitiikassa?

Aluepolitiikaltaan energiaverotuksessa ei voi välttyä kun kaikkein saastuttavimman polttoaineen eli turpeen verotus jää meillä kymmenesosaan siitä tasosta joka sille kuuluisi hiilipäästöjensä perusteella. Kotimaisia energiaraaka-aineita on toki perinteisesti verotettu kevyemmällä kädellä kuin tuontipolttoaineita. Sähköntuotannossa turpeesta tupruaa yli kaksinkertainen määrä hiilidioksidia maakaasuun verrattuna.

Veropolitiikalla on osana energia- ja ilmastopolitiikkaa linkki suurten energia- ja ilmastohaasteiden ratkaisemisessa. Kansainvälisesti tunnustetaan, etteivät vanhat keinot enää riitä helpon öljyn korvaamiseen ja hiilidioksidipäästöjen pudottamiseen murto-osaan nykyisestä tasosta. Vuoteen 2050 mennessä Suomessakin pitäisi 85 prosenttia päästöistä karsia ja jo lyhyemmällä aikavälillä öljyn saatavuus tulee tiensä päähän. Ilman uusia ja tehokkaita energiainnovaatioita ja näiden massiivista käyttöönottoa edessä olevat massiiviset ongelmat eivät ratkea. Veropolitiikka on yksi välineistä, joilla tällaiset innovaatiot saadaan lentoon. Uuden teknologian kaupallistamisessa tarvitaan panoksia sekä uuden tekniikan kehittämiseen että sen markkinoille pääsyn

edistämiseen. Toisin sanoen teknologiaa pitää työntää eteenpäin ja markkinoita vetää auki yhtäaikaaisesti, jotta menestystä syntyisi. Veroinstrumenteilla tai niitä läheisesti muistuttavilla ohjauskeinoilla voidaan tehokkaasti tukea tällaisia kaupallistamisprosesseja ja siten nopeuttaa kehitystä.

Meillä veropolitiikkaa on varsin varovasti sovellettu energiainnovatioiden ja uusien energiatekniikoiden edistämisessä. Sen sijaan käytetyimmät ohjauskeinot ovat olleet yrityksille tai yhteisöille suunnattu budjettipohjainen tukirahoitus, esimerkiksi energia- tai erilaiset yritystuot. Jos tarkastellaan esimerkiksi uusiutuvien energialähteiden investointeihin tarkoitettuja tukia ja yritysten tuotekehitystukea osana uuden teknologian kaupallistamista, niin pääosa tästä on vuosien saatossa käytetty varsin perinteisesti. Bioenergiaan, josta Suomessa on vuosisatainen perinne ja sitä tuotetaan maailman tehokkaimman metsätalouden kautta, on kolmessa vuosikymmenessä satsattu pitkälti toista miljardia tukieuroa, mutta sitä ei ole vieläkaan saatu taloudelliseksi eikä tämä ala voi kehua maailmanmenestykseen yltävissä innovaatioissaan. Tämä lienee osaltaan merkki käytettyjen ohjauskeinojen ja energiaverotuksen tehotomuudesta kuin mahdollisuuksien puutteesta. Tullevina vuosina runsaskätinen tukilinja jatkuu ja kasvaa. Fiksummilla markkinaehtoisilla keinoilla voisi pienemmällä satsauksella saada paljon enemmän aikaan.

Veroeuroja on meillä aiemmin, toisin kuin muualla Euroopassa, suunnattu hyvin kitsaasti kuluttaji-

en tai kotitalouksien ympäristöystävällisiin energiaratkaisuihin, vaikka puolet energiasta ja sähköstä tuleeekin tältä sektorilta. Kotitalousvähennysten hyväksyminen joihinkin energiaparannustöihin oli selvä positiivinen muutos aiempaan käytäntöön ja se edisti mm. lämpöpumppujen käyttöä. Uudistuslinja saanee jatkoa vuonna 2011 siten, että materiaalikustannuksiin annetaan myös avustusta. Tämäntapainen veropolitiikan ja energiatukien yhdistäminen voisi nopeuttaa tehokkaiden ja uusiutuvien energiaratkaisujen saamista kuluttajien ulottuville. Esimerkiksi aurinkolämmön hinnasta yli puolet voi olla asennustyötä ja jos laitehankintaan-kin saisi 20–25 prosenttia tukea ei investoinnit rasittaisi kuluttajan kukkaroa liikaa. Aurinkokeräimillä voidaan helposti tuottaa olosuhteissamme puolet kaikesta lämpimästä vedestä ja se on erinomainen täydentävä lämmitysmuoto. Muutamalla miljoonalla vuodessa saataisiin tämä puhtaan energian markkina auki ja volyymien kasvaessa aurinkoenergian hinta tulisi meillä kunnolla alas manner-Euroopan tasolle.

Energiaveroilla voitaisiin samanaikaisesti täyttää erilaisia yhteiskunnan kannalta tärkeitä tavoitteita. Itse asiassa energia- ja ympäristöverotuksen ei pitäisi katsoa kapeasti vain energiaan tai päästöihin, vaan niiden pitäisi kytkeytyä voimakkaammin työllisyyden edistämiseen, uusien innovaatioiden tukemiseen, viennin kehittämiseen, jne. Esimerkiksi EU:n uudessa EU2020 strategiassa energia ja ilmasto kytketään voimakkaasti uuden taloudellisen kasvun ja erityisesti vihreän ta-

louskasvun edistämiseen. Vihreästä verosta pitäisi syntyä paljon vihreitä työpaikkoja. Euroopan Unionin ja Yhdysvaltojen tavoitteena on useamman miljoonan ihmisen työllistäminen puhtaan ja tehokkaan energiateknologian kautta.

Tässä hengessä veropolitiikalla voisi esimerkiksi kannustaa maaseudun pienyrittäjiä tuottamaan paikallisesti nestemäisiä biopolttoaineita, esimerkiksi antamalla parin kymmenen sentin verohelpotus. Yrittäjälle kysyntä on kaiken a ja o, joka käynnistää liiketoiminnan. Markkina kannustaa innovaatioihin, joilla tuotetta parannetaan ja hintaa alennetaan. Uusien energiateknikoiden alueella merkittävät innovaatiot ovat usein lähteneet pienimuotoisesta alueellisesta toiminnasta. Tanskan tuulivoimateollisuus tai Itävallan aurinkokeräintehtaat ovat tästä esimerkkejä. Kesällä tehty hiilidioksidipohjainen polttoaineveropäätös näyttäisi kuitenkin olevan mitoitettu enemmän suurten biopolttoaineiden toimittajien kuin pk-sektorin tarpeisiin.

KOKONAISVALTAISTA AJATTELUA PELKÄN ENERGIAVERON TILALLE

Ekologinen verouudistus, joka pelkistettynä merkitsee energiaverojen korottamista, yhdessä voimakkaan ydinvoiman lisärakentamisen ja uusiutuvien energialähteiden 'risupaketin' kanssa muodostavat keskeisen sisällön Suomen pitkän aikavälin energia- ja ilmasto-

strategiassa. Verovaroja kanavoidaan erilaisiin ohjauskeinoihin vuosittain puolen miljardin euron verran, kymmenen vuoden päästä mahdollisesti kaksinkerroin. Tämä on maamme strategia taistelussa ihmiskunnan kenties kaikkien aikojen vakavinta ongelmaa vastaan. Näillä eväin etsimme muiden maiden kanssa lopullisia vastauksia energia- ja ilmastokysymyksiin.

Kansainväliset asiantuntijat ja poliittiset johtajat arvioivat, ettei ilmasto-ongelma ratkea ilman todellista energiavallankumousta. On arvioitu, että ilmasto-ongelman ratkaiseminen tulee vaatimaan maailmanlaajuisesti 30 000–50 000 miljardin investoinnit puhtaaseen energiaan seuraavan puolen vuosisadan aikana. Voittajat tässä pelissä ovat ne, jotka kehittävät ja myyvät puhdasta energiateknologiaa muille – eivät ne jotka ostavat miljardien edestä voimalaitoksia tuottaakseen energiahyödykkeitä. Eikö korkeanteknologian maana itseään markkinoivan Suomen olisi kannattanut suunnata strategiansa ja energiapäätöksensä vahvemmin teknologian ja innovaatioiden suuntaan, varsinkin kun kotimaasta löytyy runsaasti omaa osaamista ja puhtaan energian teknologiaa esimerkiksi uusiutuvien energialähteiden ja energian tehokkaan käyttöteknologian alueilta? Näiden lisämahdollisuudet seuraavien kahden vuosikymmenen aikana vastaisivat hyvin kolmea suurta ydinvoimalaa. Tehtyjen päätösten valossa voi perustellusti kysyä nähdäänkö meillä energia vielä pikemmin kilowattitunteina tai hiilidioksiditonneina kuin innovaatioina, vihreinä työpaikkoina, teknologia-

vientinä tai puhtaan teknologian maailmanmarkkina-
osuuksina.

Puhtaasta energiasta ja cleantechistä nousevat varmasti uudet teolliset menestystarinat – tämän alan markkinat ovat jo nyt yli sata miljardia euroa ja kysyntä kasvaa kaksinumeroisesti. Jotta näihin suuriin mahdollisuuksiin päästäisiin kiinni Suomessakin, tarvittaisiin kokonaisvaltaista poliittista ajattelua. Ekologisen verouudistuksen tulisi olla enemmän kehitystä ohjaava keino kuin valtion tulolähde. Samassa yhteydessä pitäisi kyetä lyömään monta kärkeä yhdellä iskulla: ratkaistaan omat energia- ja ilmastotavoitteet, kehitetään uutta kilpailukykyistä teollisuutta ja luodaan uusia kipeästi tarvittuja työpaikkoja kotimaahan. Kolmenlajäkymmentä tuhatta uutta työpaikkaa uusiutuvien energialähteiden ja energian tehostamisen alueella olisi mahdollista. Kansainväliset esimerkit Japanista, Saksasta, Tanskasta, Yhdysvalloista jne. osoittavat, että kunnan kotimarkkinat kotimaiselle teollisuudelle on avainasemassa tässä yhteydessä. Veropolitiikalla tämä luonnistuisi helposti.

Entä sitten rahapuoli tällaisessa kokonaisvaltaisessa energia- ja veroajattelussa, jossa ratkaistaan monta ongelmaa samalla kertaa – onko meillä tähän ylipääntänsä varaa vai onko tämä pelkkää utopiaa? Hiilipäästöjen leikkaamisen hinta voidaan helposti arvioida. Jos päästöt jaetaan tasaisesti kaikille, niin henkilöä kohden CO₂ päästöjä olisi Suomessa leikattava 10–12 tonnia vuoteen 2050 mennessä. Yhden tonnin eliminoin-

ti maksaa karkeasti arvioiden 40 euroa. Ilmastolasku liikkuu siis 400–500 euron paikkeilla henkilöä kohden vuodessa, joka vastaa yhden kahvikupin hintaa päivässä. Tämä on hintalappu kun pudotamme päästöjämme 80–90 prosenttia. Koko Suomen lasku päästötalkoissa olisi 2–2,5 miljardia euroa vuonna 2050. Vertailun vuoksi valtion kantamat ympäristöverot ovat jo tänä päivänä lähes kolminkertaiset tähän verrattuna. Eli rahan ei sellaisenaan luulisi olevan esteenä kokonaisvaltaisen strategian luomisessa.

Ympäristövero on Euroopan Unionin jäsenmaille tärkeä tulolähde. Sillä paikataan valtion budjettia ja ohjataan kansalaisia ympäristötietoisuuteen. Suomessa näistä veroista palautuu noin 10 prosenttia takaisin alalle, 90 prosenttia menee valtion muiden menojen kattamiseen. Entä jos 100 prosenttia palautettaisiin takaisin kuluttajille, esimerkiksi puhtaan energian investointien tukemiseen tai energiantehokkuusparannuksiin? Fiskaalisessa mielessä näin tärkeiden verojen palautus ei ole tietenkään realistista. Mutta veron palautukselle löytyy analoginen malli, jota kutsutaan syöttötariffiksi ja se on käytössä monessa maassa Euroopassa. Syöttötariffi takaa uuteen uusiutuvaan energiaan pohjautuvalle sähkölle, esimerkiksi tuulivoima, aurinkosähkö ja biokaasu, kilpailukykyisen hinnan ja jokaisesta tuotetusta kilowattitunnista saa tuntuvan korvauksen. Tämä kannustaa kuluttajat ja energiatoimijat investoimaan. Syntyvä lisäkustannus, siis uusiutuvan ja perinteisen energian välinen hintaero, jaetaan

kaikkien sähkön käyttäjien kesken pienenä lisämaksuna sähkölaskussa. Tämä toimii samoin kuin täysin palautettava energiavero – kaikilta energiankäyttäjiltä kerätään ja kaikki kerätty kohdennetaan puhtaan energian investointeihin. Syöttötariffi korvaa vain tuotetusta sähköstä – jos esimerkiksi tuulivoimala ei pyöri, ei se myöskään saa korvausta. Suomessa turpeelle on syöttötariffi, tuulivoimalle ja biokaasulle suunnitellaan sellaista.

Syöttötariffi on ollut valtava menestys Euroopassa, vaikka meillä sitä usein kritisoidaankin. Väärin mitoitettuna siihen voikin kytkeytä tehottomuutta, vaikka energიაvaikutukset olisivatkin merkittävät. Teollisuus näkisi mielummin suoria investointitukia. Syöttötariffi otettiin Saksassa käyttöön 1990-luvulla ja tulokset ovat rohkaisevia. Syöttötariffilla luotiin toimivat markkinat uudelle energiateknologialle, jota kautta tuotantomäärien kasvaessa myös hinnat tulivat alas. Uusiutuvilla energialähteillä tuotetaan 13 prosenttia kaikesta sähköstä, ne työllistävät lähes 300 000 ihmistä – tuulivoima ja aurinkoenergia työllistävät kukin enemmän kuin metsäteollisuus Suomessa. Paikallisesta energias-
ta syntyy paljon paikallisia työpaikkoja – esimerkiksi aurinkosähköpuolelta löytyy 15 000 yritystä, kussakin keskimäärin viisi henkilöä. Saksa on aurinkoenergiassa, tuulivoimassa ja biopolttoaineissa maailman kolmen johtavan maan joukossa. Uusiutuvista energialähteistä kehittyi Saksassa kymmenessä vuodessa uusi nokia. Uusiutuvaa sähköä on tullut niin paljon sähkö-

markkinoille, että se on syrjäyttänyt kalliimpaa ja likaisempaa sähköä ja tätä kautta sähkön keskihinta on laskenut. Itse asiassa syöttötariffin kustannus kuluttajille on negatiivinen.

Kuluttajien rooli manner-Euroopan uusiutuvien energialähteiden menestystarinoissa on ollut tärkeä. Saksassa syöttötariffi mitoitettiin siten että pienemmätkin toimijat pääsivät mukaan. Suomessa työ- ja elinkeinoministeriön syöttötariffityöryhmä sitä vastoin asettaisi hankkeille alarajan ja käytännössä esimerkiksi kotitaloudet eivät pääsisi systeemiin mukaan. Saksassa pientaloudet investoivat vuonna 2009 syöttötariffilla tuettuun aurinkosähköön enemmän kuin neljä suurinta sähköyhtiötä (mm. RWE, EON, Vattenfall) investoivat yhteensä kaikkeen sähköntuotantoon Saksassa. Neljässä vuodessa aurinkosähkön hinta on pudonnut puoleen kovassa markkinaimussa ja vuonna 2013 sen arvioidaan saavuttavan kustannuspariteetin verkkosähkön kanssa eli silloin se maksaa saman kuin tavallinen sähkö. Tanskan menestystarina tuulivoimassa, joka tuottaa viidenneksen maan sähköstä, ei olisi syntynyt ilman tavallisten kansalaisten osallistamista. Valtio edellytti, että osa suurten tuulivoimaprojektien osakkeista suunnataan paikallisille ihmisille ja tavallisesta tanskalaisesta tehtiin tuulivoiman omistaja. Tätä kautta saatiin myös laaja hyväksyttävyyys tuulivoimalle.

Poliittisten päättäjien tulisiikin Suomessa harkita kuluttajien vahvempaa kytkemistä energiapoliittisiin ratkaisuihin – selvästi meillä tarvittaisiin vahvempia

veroporkkanoita verokepin rinnalle. Kuluttajat pitäisi innostaa investoimaan uusiin puhtaisiin energiaratkaisuihin tekemällä ne sijoitusmielessä attraktiivisiksi. Tällaiset kohteet tuottavat poikkeuksetta paremmin kuin raha pankkitilillä. Valtion tulisi huolehtia siitä, ettei puhdasta ja uusiutuvaa energiaa monopolisoida vain suurille tuottajille, vaan että se avataan vapaille markkinoille.

PAIKALLISIA MENESTYSTARINOITA

Puhtaista energiaratkaisuista voidaan paikallisella tasolla saada aikaan suuria taloudellisia hyötyjä. Jos energiaa ja energiapalveluja pystytään tuottamaan omasta takaa ja hyödyntämään paikallisia resursseja, jää energiaan käytetty raha paikalliseen talouteen. Euro saattaa näin kiertää jopa viisi kertaa kunnassa ennenkuin se häviää muualle. Tästä kertyy verotuloja myös kunnalle. Sen sijaan jos sähkö, polttoaineet ja lämpö hankitaan ulkoa, valuvat rahat pois. Valtion energiaveroilla ja fiskaalisella ohjauksella yleisemmin on ratkaiseva rooli siihen miten paikallisia energialähteitä kannattaa hyödyntää.

Pienelläkin paikkakunnalla energiaan käytetty rahamäärä voi olla merkittävä. Esimerkiksi 10 000 asukkaan kunnassa energiaan voi kulua yli 10 miljoonaa euroa vuodessa. Tästä julkisen sektorin osuus voi olla 10 prosenttia. Jos tämä tehtäisiin paikallisella energial-

la jo yksin energian hankinta, ylläpito- ja huoltotehtävät loisivat yli 100 työpaikkaa. Entä jos kunnan rakennuksissa, kouluissa ja terveyskeskuksissa ryhdyttäisiin energiatalkoisiin? 20–30 prosentin energiansäästö on helposti saavutettavissa ja samalla säästyy rahaa. Nämä kymmenet tuhannet hukkaenergieurot voidaan suunnata takaisin todelliseen toimintaan ja helpottaa veroäyriin kohdistuvia paineita.

Puhtaasta energiasta voi syntyä todellisia menestystarinoita, jos on riittävästi visioita, uskallusta ja taitoa. Tästä esimerkkinä voisi nostaa pienen ja rutiköyhän Güssingin kaupungin Itävallan takamailta. Kaupungissa asuu vajaat 5 000 asukasta ja ympäröivällä maaseudulla 27 000. Alue oli maatalousvaltaista, sitä vaivasi korkea työttömyys ja suuri muuttotappio, teollisuutta oli vähän. Tällaisia alueita löytyy Suomestakin runsaasti. Vuonna 1990 kaupunki päätti luopua kaikesta fossiilisesta energiasta ja muuttaa paikallinen energiahuolto kokonaan uusiutuvaan energiaan ja energiatehokkaaseen käyttöön pohjautuvaksi.

Vuoteen 2010 mennessä Güssing oli pudottanut 93 prosenttia hiilidioksidipäästöistään, sinne on syntynyt 1 000 uutta työpaikkaa, alue on vetänyt puoleensa 50 uutta yritystä ja turisteja tulee kaupunkiin yli 25 000 vuodessa ihmettelemään tätä ekoihmettä. Suuri aurinkokennojen valmistaja teki yli 50 miljoonan euron tehdasinvestoinnin alueelle pelkästään siitä syystä, että se saa näin kaiken energiansa vihreästä sähköstä. Vertailun vuoksi Suomen kolme tulevaa ydinvoimalaa työl-

listävät suoraan saman verran kuin Güssingissä syntyi työpaikkoja.

Güssingin menestyksen salaisuus oli riittävän suuren elävän ”testilaboratorion” luominen, jossa yritykset voivat toimia kuluttajien ja käyttäjien ympäröiminä – ja saada heti palautetta ja parannusehdotuksia ideoilleen. Toinen tärkeä menestystekijä oli satsata ratkaisuihin, joille löytyy laajaa kysyntää niin kotimaassa kuin ulkomailla. Uusiutuvista energioista menestyvien kaupunkien lista maailmalla kasvaa, esimerkiksi Växjö, Samsö, Nagpur, Freiburg, El Hierro, Palmerston, Greensburg, Mashdar, jne. Suomella on kaikki edellytykset luoda kymmeniä Güssingin kaltaisia menestystarinoita. Näistä saadaan luonnollisesti lisää verotuloja. Ekologinen verotus voisi tässä toimia tärkeänä katalyyttinä.

UUTTA SISÄLTÖÄ JA SUUNTA ENERGIAVEROTUKSEEN

Verotuksen painopisteen siirtyessä energia- ja ympäristöverojen suuntaan olisi paikallaan pohtia näiden verojen merkitystä ja vaikutuksia yleisemmin.

Huonosti suunniteltu energiaverotus voi kasvattaa sähkön kulutusta kaukolämmön kustannuksella. Se voi heikentää julkisen liikenteen kilpailukykyä ja lisätä yksityisautoilua. Siitä voi myös muodostua regressiivinen veroinstrumentti, joka kohtelee yhteiskuntamme vähävaraisia epäoikeudenmukaisesti.

Parhaimmillan ekologinen veromalli voisi luoda uutta hyvinvointia samalla kun se ratkaisee energia- ja ilmastokysymyksiä. Vihreän veron tulisi tukea vihreää talouden kasvua, siis kannustaa parempiiin innovaatioihin, luoda uusia työpaikkoja ja edistää puhtaan teknologian läpimurtoa markkinoille.

Kapea energia- ja ympäristö- tai fiskaalinen näkökulma energiaveroihin ei silloin riitä. Usein on kyse uuden energiateknologian kaupallistamisesta, jota verotuksen tulisi täysimääräisesti tukea. Menestystä syntyy jos verokepit ja tukiporkkanat ovat tasapainossa. Syöttötariffin tapainen ohjauskeino sopisi hyvin tähän ajatusmalliin. Siinä kaikilta kerättävä energiaveron kaltainen maksu palautetaan kokonaisuudessaan markkinoille.

Vaikka tarvitsemme tulevaisuudessa kipeästi energiaveroja valtion kassaan, tarvitaan rinnalle edellisen kaltaisia markkinaehtoisia ohjauskeinoja. Tällaiset fiksit ohjauskeinot tulisi saada myös tavallisten kuluttajien ulottuville – myös sosiaalisessa mielessä. Kotitalouksilla olisi tällöin enemmän taloudellisia kannustimia sijoittaa puhtaisiin ja kestäviin energiaratkaisuihin.

Monet kansainväliset esimerkit osoittavat kiistatta, että puhtaasta energiasta ja energiatehokkudesta voi syntyä paikallisia menestystarinoita ja paljon taloudellista hyötyä. Sopiva ekologinen veromalli voisi edesauttaa tätä kehitystä merkittävästi.

JÄLKIKIRJOITUS

Keskustelu energiaverojen ympärillä käy kuumana tätä jälkikirjoitusta kirjoitettaessa syyskuussa 2010. Energiantuottajat ovat esittäneet vakavia varoituksia siitä, että hallituksen energiaverojen nosto saattaa johtaa kivihiilen selvään lisäämiseen maakaasun kustannuksella. Kaksi arvovaltaista selvitystä energiaverojen vaikutuksista ovat päätyneet aivan päinvastaisiin johtopäätöksiin. Valtiovarainministeri on luvannut harkita energiaveropaketin avaamista, jos väite veron hiiltä suosivasta vaikutuksesta on tosi. Lähikuukaudet näyttävät muuttuuko energiavero ja mihin suuntaan ja miten päästöt loppujen lopuksi kehittyvät.

Debatti energiaverojen ympärillä osoittaa, että veroinstrumentin käyttö ja mitoitus ei ole läpihuutojuttu, etenkin jos sillä halutaan tosissaan vähentää päästöjä. Yksi tärkeä johtopäätös on, ettei ympäristö- ja energiaverojen suunnittelussa pääpaino voi olla vain fiskaalisessa puolessa. Oikean verotason löytäminen ja sovittaminen alati muuttuvaan hintatilanteeseen on haasteellista. Tästä on esimerkkinä Euroopan päästökauppa, joka ei vielääkään ole oikein vireessä ja suurimmat päästöpuhutukset näyttäisivät toistaiseksi tulevan toissijaisista tekijöistä kuten talouslaman kuin päästökaupan kautta. Kiveen hakattu energiaveron taso näyttäisi soveltuvan huonosti nykyiseen toimintaympäristöön, jossa polttoaineiden hinnat maailmanmarkkinoilla saattavat vai-

della rajusti ja kustannuksia tulee vielä päästöoikeuksista, joiden hinta myös vaihtelee.

Energiaverojen oikean tason määrittäminen ja suuntaaminen ovat avainkysymyksiä suomalaisessa ekologisessa veromallissa. Veron tulisi tietysti purra eniten saastuttaviin energiamuotoihin kuten kivihiileen. Eri polttoaineiden markkinaosuudet ovat herkkiä näiden keskinäisille hintasuhteille. Hintaan vaikuttavat mm. hankintahinta ja päästöoikeus – ja päälle tulee kotimainen energiavero. Nykyisen kaltainen kiinteä energiavero kullekin polttoaineelle voi johtaa hassuun tilanteeseen, jossa vähäpäästöisin fossiilinen polttoaine tulee jossain tilanteessa kalliimmaksi kuin likaisin. Sen sijaan joustavalla ja muuttuvalla energiaverolla voitaisiin varmistaa, että puhtain ratkaisu on aina halvin ja siten saadaan investoinnit ohjattua oikeaan suuntaan. Koko energiaveron tason skaalauksella hoidettaisiin halutun suuruisen veromäärän keruu tällaisessa vaihtelevassa mallissa.

Viimeaikainen kotimainen keskustelu energiaverotuksesta on loppujen lopuksi käyty varsin perinteisen teeman ympärillä eli verotasosta. Tämä ei ole yllättävää, kun muistaa että suomalaista energiapolitiikkaa ja -päätöksiä ovat vuosikymmenet ohjanneet energian hinta ja raskaanteollisuuden kilpailukyky. Nähtäväksi jää tullaanko energiaverojen sosiaalisesta oikeudenmukaisuudesta ylipäättänsä keskustelmaan. Vihreän teknologian työpaikat ja vihreä talous, joita vihreät verot voivat synnyttää, eivät nekään juuri ylitä uutiskynnystä saatikka veromallien kehittäjien kiinnostusta.

Kirjallisuutta

Eurostat, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/>, 2010.

Eurostat, Panorama of Energy – Prices and Taxes, 103–122, 2009.

Lund, Peter, Impacts of EU carbon emission trade directive on energy-intensive industries – Indicative micro-economic analyses, Ecological Economics 63, 799–806, 2007.

Lund, Peter, Effectiveness of policy measures in transforming the energy system, Energy Policy 35, 627–639, 2007.

Lund, P.D., Effects of energy policies on industry expansion in renewable energy, Renewable Energy 34, 53–64, 2009.

Tilastokeskus, Energiatilastot, Helsinki, 2010.

Valtiovarainministeriö, Vuoden 2011 tulo- ja menoarvio, 2010.

International Energy Agency (IEA), Cities, Towns & Renewable Energy- Yes In My Front Yard, Pariisi, 2009.



YHDEKSÄS LUKU



*Yleinen ja hyödyllinen
– yleishyödyllisten yhteisöjen
verotuksesta*

Sebastian Gripenberg

Parhaillaan keskustellaan yleishyödyllisten yhteisöjen verotuksesta. Miksi? Yleishyödylliset yhteisöt nauttivat Suomessa tiettyä verovapautta tuloistaan. Järjestöaktiivien keskuudessa – aina pienistä yhdistyksistä suuriin liittoihin saakka – on kuitenkin epätietoisuutta verokysymyksistä. Jopa veroasiantuntijat ovat eri mieltä. Tuskin veroilmoituskavakkeen häivääkään koskaan nähneet yhdistyksetkin ovat nyt joutuneet sukeltamaan verohallinnon labyrinthteihin, ja vähäisin voimatoimivia pikkujärjestöjä on verotettu.

Tiedon, keskustelun, koulutuksen ja ennen kaikkea selkeiden linjausten tarve on suuri. Erikoista tässä on, ettei lainsäädännössä ole tapahtunut muutoksia, vaan käytäntö on yhtäkkiä muuttunut. Veroviranomaiset sanovat, että yhteiskunta on muuttunut ja että lain soveltamisessa on lähdettävä todellisuudesta. Järjestöt puolestaan epäilevät, että ne halutaan rinnastaa yrityksiin julkisen talouden etsiessä uusia verotuskohteita eräiden verohelpotusten vanavedessä.

Sinänsä asialla on tuskin suurta kansantaloudellista merkitystä. Julkinen talous ei kaadu tai pysy pystyssä sen mukaan, miten yleishyödyllisiä yhteisöjä kohdellaan verotuksessa. Asialla on kuitenkin huomattavia periaatteellisella seurauksia yhteiskuntatasolla ja lisäksi valtavia käytännön seurauksia lukemattomille yksittäisille yhdistyksille ja säätiöille. Teesini on, että pienin tai mitättömin voitoin voidaan aiheuttaa huomattavia tappioita, jos tietyt tällä hetkellä näkyvät tendenssit pääsevät voitolle yleishyödyllisten yhteisöjen verotuksesta.

YLEINEN HYÖTY

Suomi on yhdistysten luvattu maa, kuuluu usein toistettu sanonta. Kansainvälisten tilastojen valossa Suomen järjestötoiminnan taso on itse asiassa hyvä. Suomessa on yli 130 000 rekisteröityä yhdistystä ja noin 2 800 rekisteröityä säätiötä. Kaikilla rekisteröidyillä yhdistyksillä ei ole tietenkään toimintaa, mutta suurimmalla osalla kuitenkin on. Yhdistyksillä arvioidaan olevan yhteensä noin 15 miljoonaa jäsentä. On myös laskettu, että yli 655 000 ihmistä tekee yhteensä yli 123 miljoonaa tuntia vapaaehtoistyötä siviiliyhteiskunnassa.

Vuoden 2008 veroilmoituksen jättäneistä yhdistyksistä olivat 80 prosentin tulot enintään 200 000 euroa. Vain 930 yhdistyksen tulot olivat yli miljoona euroa. Kahdessa kolmasosassa yhdistyksiä oli taseen loppusumma enintään 100 000 euroa. Vain 540 yhdistyksellä taseen loppusumma oli yli miljoona euroa. Samojen tietojen mukaan 2 700 yhdistyksellä oli enintään kolme ja 840 yhdistyksellä yli 50 työntekijää. (Tiedot on hankittu hallituksen esityksestä yhdistyslain muuttamiseksi rp 267/2009).

Lain mukaan yleishyödylliset yhteisöt nauttivat verovapautta. Tuloverolaissa (22 §) on joitakin yleisiä ehtoja, jotka yhteisön on täytettävä, jotta sitä voitaisiin pitää yleishyödyllisenä:

- 1) ”se toimii yksinomaan ja välittömästi yleiseksi hyödyksi aineellisessa, henkisessä, siveellisessä tai

yhteiskunnallisessa mielessä;

- 2) sen toiminta ei kohdistu vain rajoitettuihin henkilöpiireihin;
- 3) se ei toiminnallaan tuota yhteisön jäsenille taloudellista etua osinkona, voitto-osuutena taikka kohtuullista suurempana palkkana tai muuna hyvityksenä.”

Yhdistys tai säätiö ei ole siis automaattisesti yleishyödyllinen, vaan sen on täytettävä yleishyödyllisyydelle asetetut ehdot tosiasiallisessa toiminnassaan. Yhteisön vapauttaa veroista yleishyödyllisyys, ei juridinen organisaatiomuoto. Saman pykälän toinen momentti antaa useita esimerkkejä siitä, millaiset yhdistykset voivat tulla kyseeseen:

Yleishyödyllisenä yhteisönä voidaan pitää muun muassa maatalouskeskuksia, maatalous- ja maamiesseuroja, työväenyhdistyksiä, työmarkkinajärjestöä, nuoriso- tai urheiluseuraa, näihin rinnastettavia yhdistyksiä, jotka edistävät vapaaehtoiseen kansalaistyöhön perustuvaa harrastus- ja vapaa-ajantoimintaa, puolue- rekisteriin merkittyjä puolueita sekä sen jäsen-, paikallis-, rinnakkais- tai tukiyhdistystä, niin myös muuta yhteisöjä, joiden varsinaisena tarkoituksena on valtiollisiin asioihin vaikuttaminen tai sosiaalisen toiminnan harjoittaminen taikka tieteen tai taiteen tukeminen. Yleishyödyllisenä yhteisönä voidaan pitää myös yleisissä vaaleissa ehdokkaan tukemiseksi varattua varallisuuskokonaisuutta.

Saman lain seuraavan pykälän mukaan yleishyödyl-

listen yhteisöjen pitää kuitenkin maksaa veroa elinkeinotoiminnasta ja tuloista, jotka saadaan kiinteistöistä, joita ei käytetä yleishyödyllisiin tarkoituksiin. Yleishyödylliselle yhteisölle kuuluvat pääomatulot sekä lahjat ja testamentit eivät ole verollisia.

Yhdistysten verotus kytkeytyy kolmeen kysymykseen: yleishyödyllisyyteen, elinkeinotoiminnan määrittelyyn ja verottomiin rahoitusmuotoihin. Yleishyödyllisten organisaatioiden verottamista hankaloittaa varsinkin kysymys siitä, mikä on elinkeinotoimintaa. Rajanveto aatteellisen toiminnan ja elinkeinotoiminnan välillä ei ole kaikissa tapauksissa yksiselitteinen, ja veroviranomaiset ratkaisevat asian tapaus kerrallaan. Laki tulkitsee yleishyödyllisyyden laajasti ja antaa yksittäistapauksessa mahdollisuuden erilaisiin tulkintoihin kuten muuttuneiden olosuhteiden huomioon ottamisen.

Elinkeinotoimintana pidetään yleensä: jatkuvaa, suunnitelmallista ja itsenäistä toimintaa, joka kohdistuu rajoittamattomaan tai laajahkoon asiakasryhmään ja johon liittyy yritysrisi. Lisäksi pidetään kilpailuun vaikuttavaa toimintaa elinkeinotoimintana, vaikkeivät muut kriteerit täytyisi. Tuloverolaissa 23.3 § eritellään erilaisia toimintoja, joita ei pidetä elinkeinotoimintana ja siis jotka ovat yleishyödyllisten yhteisöjen osalta verovapaita.

Yleishyödyllisen yhteisön elinkeinotulona ei pidetä:

- 1) tuloa yhteisön toimintansa rahoittamiseksi järjestämistä arpajaisista, myyjäisistä, urheilukilpailuista, tanssi- ja

muista huvitilaisuuksista, tavarankeräyksestä ja muusta niihin verrattavasta toiminnasta eikä edellä mainittujen tilaisuuksien yhteydessä harjoitetusta tarjoilu-, myynti- ja muusta sellaisesta toiminnasta saatua tuloa,

- 2) jäsenlehistä ja muista yhteisön toimintaa välittömästi palvelevista julkaisuista saatua tuloa;
- 3) adressien, merkkien, korttien, viirien tai muiden sellaisten hyödykkeiden myynnin muodossa suoritetusta varojenkeräyksestä saatua tuloa;
- 4) sairaaloissa, vajaamielislaitoksissa, rangaistus- tai työlaitoksissa, vanhainkodeissa, invalidihuoltolaitoksissa tai muissa sellaisissa huoltolaitoksissa ja huoltoloissa hoito-, askartelu- tai opetustarkoituksessa valmistettujen tuotteiden myynnistä tai tällaisessa tarkoituksessa suoritetuista palveluksista saatua tuloa;
- 5) bingopelin pitämisestä saatua tuloa.

VEROHALLITUKSEN OHJEITA

Verohallitus on halunnut selkeyttää erilaisia yhdistysten ja säätiöiden verotukseen liittyviä ohjeita ja julkaisi 2005 vero-ohjeen, joka 2007 korvattiin uudemmallalla ohjeella (ohje Dnr 384/349/2007, 30.4.2007). Varsinkin vuoden 2005 vero-ohje johti järjestöjen taholta voimakkaisiin reaktioihin, joiden sanotaan myötvai-kuttaneen siihen, että kysymys on ollut viime vuosina poliittisella agendalla, vaikkei kovin usein julkisuudessa.

Vero-ohje alkaa toteamalla, että samaan aikaan kun yleishyödyllisiä yhteisöjä koskeva lainsäädäntö on pysynyt entisellään, näyttää sen sijaan yhteiskunta muuttuneen jyrkästi. ”Yhteisöjen toiminta ja varainhankinta tapahtuu täysin toisenlaisessa yhteiskunnassa verrattuna aikaan, jolloin tuloverolain yleishyödyllisiä yhteisöjä koskevat pykälät on säädetty.” Tuloverolaki on säädetty 1990-luvun alussa, mutta itse määräykset ovat peräisin 1970-luvun lopun lainsäädännöstä.

Ohjeessa muistutetaan, että aikaa on vierähtänyt lakien laatimisesta ja käytäntöä on voitava kehittää muuttuneiden olojen valossa. Esimerkkinä mainitaan oikeustapaus, jossa Korkein hallinto-oikeus (KHO) on muuttanut kantaansa erään yhteisön yleishyödyllisyyteen. Tapaus koskee vesihuoltoa, jonka tuomioistuimien oli katsonut yleishyödylliseksi toiminnaksi 1984, muttei enää 1998. Sen jälkeen seuraa keskustelu yleishyödyllisyydestä tuloverolain 22 § 1 momentin mukaan. Aluksi todetaan, että kaikkien TVL 22 §:ssa lueteltujen edellytysten tulee ”täytyä yhtäaikaaisesti jotta yhteisöä voidaan pitää yleishyödyllisenä”. Ohjeen alussa sanotaan, että yhteisön yleishyödyllisyyden arvioinnissa on aina lähdettävä kokonaisnäkemyksestä. Yleishyödyllisyys todetaan aina erikseen jokaiselta verovuodelta, mutta ratkaisua tehtäessä otetaan kuitenkin huomioon yhteisön toiminta useamman vuoden ajalta, jottei asiaa ratkaistaisi yhteisön vahingoksi vain yhden verovuoden perusteella: ”Lähtökohtana on, että yhteisön asema muuttuu yleishyödyllisestä ei-yleis-

hyödylliseksi vain, jos yhteisön toiminnassa on tapahtunut huomattavia muutoksia.” Sen jälkeen ohjeessa pohditaan tuloverolaki 22 §:ssa mainittuja eri edellytyksiä.

Mitä tulee ensimmäiseen edellytykseen toimimisesta yksinomaan ja välittömästi yleiseksi hyödyksi todetaan muun muassa, että yleishyödyllinen toimintaan kuuluu usein edunvalvontaa, tiedottamista, kouluttamista sekä tutkimusta ja vapaaehtoistyötä. Mutta myös, että ”mikäli yhteisön toiminta sen sijaan on laaja-alaista tuotteistettujen palvelujen tarjoamista käypään hintaan ja palkatulla henkilökunnalla, on yhteisön toiminta lähtökohtaisesti pidettävä elinkeinotoimintaa”.

Mitä tulee toiseen edellytykseen, jonka mukaan toiminnan on kohdistuttava rajoittamattomaan henkilöpiiriin, todetaan, ettei toiminta saa olla suljettua, vaan että sen on tosiasiallisesti suuntauduttava ulospäin ja että yhteisön on oltava kaikille avoin. Pelkästään jäsenmäärän pienuus estä yhteisöä olemasta yleishyödyllinen, jos kyse on esimerkiksi harvinaisesta harrastuksesta tai jos toiminta edellyttää tiettyä lahjakkuutta kuten kuorolaulutaitoa. ”Jäsenyysehdot eivät kuitenkaan saa olla liian tiukkoja, vaan yhteisön on pyrittävä pitämään toimintansa avoimena ja hankkimaan uusia jäseniä”. Esimerkkinä viitataan KHO:n päätökseen, jossa sukuyhdistystä ei katsottu yleishyödylliseksi, koska toiminta kohdistui vain tiettyyn sukuun, mikä voi yksityiskohtia tuntematta tuntua hiukan tyllyltä.

Kolmas edellytys, ettei toiminta saa tuottaa siihen

osallisille taloudellista hyötyä, on melko selvä. Vastaava sääntö on myös yhdistyslaissa. Ohjeen mukaan verottomalla jäsenhankinnalla hankitut tulot on käytettävä kyseiseen yleishyödylliseen toimintaan. Yhdistyksen toiminta ei saa tähdätä jäsenten kustannusten minimointiin. Sitä vastoin voivat yhdistyksen jäsenet nauttia erilaisia etuja, kuten alennuksia ja jäsenpalveluja yleishyödyllisyyden lakkaamatta, jos edut ovat tavanomaisia ja kohtuullisia ja ellei niissä säästäminen ole toiminnan tosiasiallinen tarkoitus.

Eri arvioijat katsovat, että veroviranomaiset ovat esim. edellä mainittuine verotusohjeineen tiukentaneet kantaansa yhdistysten verottamiseen. Samanaikaisesti Vanhasen I ja II hallitukset ja Kiviniemen hallitus ovat eri tavoin korostaneet siviiliyhteiskunnan merkitystä demokratialle ja yhteiskunnan kestäväälle kehitykselle. Vanhasen ensimmäisen hallituksen aikana vaikutti monin tavoin urauurtava Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelma ja hallitus teki periaatepäätöksen kansalaisjärjestöjen toimintaedellytysten edistämiseksi.

Periaatepäätöksessä (8.3.2007) käsitellään myös kysymystä järjestöjen verottamisesta (periaatepäätös tehtiin noin puolitoista kuukautta ennen Veroviraston vero-ohjeen julkaisemista.) Periaatepäätöksen linjat ovat melko yleisluonteisia, mutta siinä todetaan muun muassa, että ”sosiaalisektorin järjestöjen kohdalla yleishyödyllisen aseman menettämiskynnyksen tulee olla korkea”. Sosiaalisectori kuuluu alueisiin, joilla on kaikkein kiireellisintä vetää raja elinkeinotoimin-

nan ja aatteellisen toiminnan välille. Hallituksen periaatepäätöksessä todetaan myös, että järjestötoiminta ja järjestölähtöinen avustustyö ovat verotuksellisesti yleishyödyllistä toimintaa ja ettei niiden toimintaa pidä verottaa elinkeinotoimintana tai järjestön harjoittaman elinkeinotoiminnan vuoksi.

Edellä mainittu vero-ohje ei suoraan selkeyttänyt tilannetta järjestöjen näkökulmasta. Kansalaisvaikutamisen politiikkaohjelman vuoksi Vanhasen II hallitus nimitti valtuuskunnan pohtimaan kansalaisyhteiskuntapolitiikkaa. Valtuuskunnan pöydällä oli jo alusta saakka kysymys yleishyödyllisten yhteisöjen verotuksesta. Valtiovarainministeriö nimitti 13.3.2009 työryhmän ”tutkimaan erilaisia yleishyödyllisten yhteisöjen verotusta koskevia ongelmia”. Ryhmän työn oli määrä lisätä ennustettavuutta ja oikeusturvaa järjestöjen verotuksessa. Raporttinsa ”Yleishyödyllisten yhteisöjen verotuksesta” työryhmä luovutti 31.8.2009.

VALTIOVARAINMINISTERIÖN TYÖRYHMÄ

Työryhmä aloittaa laajan raporttinsa yrittämällä selvittää ”yleishyödyllisyys”-käsitettä. Ryhmä lähtee yleishyödyllisen toiminnan ja elinkeinotoiminnan suhteesta yhteisössä ja johdonmukaisesti toteaa, ettei yhteisöä voi pitää yleishyödyllisenä, jos sen yleishyödyllinen toiminta on vähäistä suhteessa kokonaistoimintaan. Työryhmä lisää kuitenkin näkemyksensä, että yhteisö

voidaan silti katsoa yleishyödylliseksi, jos yleishyödyllisen toiminnan pienimuotoisuus johtuu yleishyödylliseen toimintaan läheisesti liittyvästä ja yhteisön tarkoituksen täyttävästä elinkeinotoiminnasta. Tämä on mielenkiintoinen linjaus, josta saattaa tulla merkittävä, jos se toteutuu uusissa verotusohjeissa.

Rajanvedossa yleishyödyllisen toiminnan ja elinkeinotoiminnan välillä on lähdettävä aiemmin mainituista edellytyksistä, jotka perustuvat KHO:n ratkaisuihin. Työryhmä mainitsee seuraavat kriteerit:

- toimintaa harjoitetaan ansaintamielessä
- toiminta on jatkuvaa
- toiminta kohdistuu rajoittamattomaan asiakasryhmään.
- toiminta on itsenäistä
- toimintaan sisältyy yritysrisiä
- toiminta tapahtuu kilpailuolosuhteissa

Jos nämä ehdot täyttyvät, ei toiminta voi työryhmän mielestä olla yleishyödyllistä. Jos tarkastelun kohteena oleva toiminta kuitenkin kytkeytyy läheisesti yhteisön tarkoitukseen, on tämä verovapautta puoltava seikka ja toisaalta, kun kauempana toiminta on yhteisön varsinaisesta yleishyödyllisestä toiminnasta, sitä voimakkaammin tämä puoltaa työryhmän mielestä verotusta elinkeinotoimintana. Työryhmä katsoi kuitenkin, ettei elinkeinotoimintana voi verottaa sellaista toimintaa, jolle ei ole kaupallisia markkinoita. Raportissa koros-

tetaan, että elinkeinotoiminnan tunnusmerkkien täyttymistä on arvioitava kokonaisuuden kannalta, ja että kaikki kriteerit on otettava huomioon.

Järjestön opetus-, taide-, museo-, ja muu yritystoiminta sekä julkisin varoin huomattavassa määrin tuettu sosiaalialan toiminta on työryhmän mukaan periaatteessa verotonta. Julkista tukea ovat esimerkiksi valtiolta, kunnilta ja EU:lta sekä julkisoikeudellisilta instansseilta saatu avustus. Toiminta voidaan myös luokitella yleishyödylliseksi huolimatta tiettyinä ajanjaksona saadusta julkisesta avusta, jos se muuten täyttää julkisin varoin yleensä tuetun toiminnan ehdot. Mutta jos yhteisön toiminta vastaa yksityisen elinkeinonharjoittajan toimintaa eivätkä yhteisön asiakkailta perimät maksut eroa elinkeinonharjoittajan maksuista, on toimintaa lähtökohtaisesti pidettävä verollisena.

Tuloverolain 23 § katsoo myyjäisten tulot verovapaiksi, mutta vero-ohjeessa ei tästä puhuta. Työryhmä ehdotti ohjeiden tarkentamista tässä kohdassa. Sama koskee urheilukilpailujen tuloja, joiden on määrä olla verottomia. Sen sijaan työryhmä katsoi, ettei teatteriesityksiä, elokuvaesityksiä, taidenäyttelyitä tai konsertteja voi pitää mainitun pykälän tarkoittamina verottomina huvitilaisuuksina. Työryhmä tosin huomauttaa, että tämäntyyppiset tilaisuudet voivat olla verottomia yleishyödylliselle yhteisölle, elleivät elinkeinotoiminnan yleiset tunnusmerkit täyty. Suomessa on aktiivinen amatööriteatteriliike, jossa esitykset ovat suureksi osaksi ilmaiseksi esiintyvien innokkaiden ihmisten

tuottamia. Silti kyse voi olla suurista panostuksista ja huomattavasta liikevaihdosta. Olisi tärkeää voida määritellä tämä toiminta selkeämmin yleishyödylliseksi. Sama koskee luonnollisesti myös työryhmän tässä yhteydessä esille ottamia muita taidemuotoja. Joissakin tapauksissa voi kuitenkin olla lähellä riski, että jokin elinkeinotoiminnan tunnusmerkki täyttyy vahingossa. Jonkinlaista kulttuuritoimintaa harjoittavat yhdistykset ovat suuri osa kaikista yhdistyksistä. Kuinka voidaan arvioida, milloin taidetta tehdään taiteen vuoksi ja milloin varojen hankkimiseksi yhdistykselle? Ja sitä, onko varojenhankinnan tarkoituksena se, että pystytään järjestämään vastaavaa tuotantoa tulevaisuudessa?

Työryhmän mielestä yleishyödyllisiä yhteisöjä koskevia vero-ohjeita on tarkennettava, mahdollisten lainmuutosten tarvetta on harkittava työryhmän raportin pohjalta ja verohallinnon on tutkittava, kuinka yleishyödyllisiä yhteisöjä koskevaa veroneuvontaa voitaisiin kehittää.

Raportti ei ole kaikilta osin täydellinen, mutta se kiinnittää huomiota merkittäviin kysymyksenasetteluihin, tunkeutuu syvälle ongelmiin ja ehdottaa monissa tapauksissa ajateltavissa olevia ratkaisuja. Valtiovarainministeriön saamat 32 lausuntokierrosvastausta olivat yleensä melko myönteisiä ja niissä pidettiin raportin linjauksia joka tapauksessa oikeansuuntaisina. Kuta-kuinkin kaikissa vastauksissa pidettiin vero-ohjeiden tarkentamista tarpeellisenä. Verohallitus ei kuitenkaan pitänyt tätä mahdollisena. Oikeusministeriö sanoi, että

on vaikea ajatella verotuskäytännön muuttamista ohjeistamalla ja arveli, että verotusta voitaisiin tällä työkalulla korkeintaan yhdenmukaistaa.

Toiselta kannalta tarkastellaan yleishyödyllisten yhteisöjen verotusongelmia maa- ja metsätalousministeriön työryhmän raportissa, joka luovutettiin vuoden 2010 alussa. Ryhmää oli pyydetty tekemään ehdotuksia harvaan asutun maaseudun tukemiseksi. Jotkut loppuraportin keskeisistä ehdotuksista koskevat yleishyödyllisten yhteisöjen verotusta. Nämä ovat merkittäviä palvelujen tuottajia maaseudulla. Ensimmäisessä toimenpide-ehdotuksessa verohallintoa sekä työ- ja elinkeinoviranomaisia kehoitetaan laatimaan kriteerijä, joilla arvioitaisiin maaseudun haja-asutusalueilla toimivien yhdistysten yleishyödyllisyyttä ja elinkeinotoimintaa. Erityisesti pyydettiin tutkimaan, kuinka kilpailuneutraaliutta tulkitaan seuduilla, joilla kansalaisten perusoikeudet uhkaavat jäädä toteutumatta ja joilla markkinat eivät toimi harvan asutuksen, pitkien etäisyyksien (esim. saaristossa), pienen väestöpohjan, asiakkaiden alhaisen maksukyvyn ja alhaisen tuottavuuden vuoksi.

Hallitus teki 4.2.2010 periaatepäätöksen demokratian edistämisestä Suomessa. Laajassa dokumentissa käsitellään edustuksellista demokratiaa ja äänestämistä, kansalaisyhteiskunnan vahvistamista, uusia osallistumiskanavia, kansalaiskasvatusta ja demokratiakasvatusta sekä demokratiapolitiikkaa ja -hallintoa. Yhteensä 32 eri kohtaan on koottu tärkeimmät toimenpideko-

konaisuudet demokratian tulevaisuuden kannalta Suomessa. Kohta 12 kuuluu: ”Järjestöjen toimintaedellytyksiä vahvistetaan niiden verotusta kehittämällä ja selkeyttämällä. Arvioidaan mahdollisuudet tehdä järjestöille annetut lahjoitukset ja kansalaisjärjestöjen jäsenmaksut verovähennyskelpoisiksi.” Iltakoulussaan muutamia viikkoja myöhemmin hallitus mm. katsoi, että uudet vero-ohjeet on laadittava työryhmän raportin pohjalta.

Hallituksen periaatepäätös olisi aivan hyvin voinut olla tätä kirjoitettaessa viimeinen sana keskustelussa yleishyödyllisten yhteisöjen verotuksesta. Alkukesästä 2010 tuli kuitenkin tietoon, että valtiontalouden tarkastuslaitos puoltaa verovapauden poistamista kokonaan. Televisiokanava Nelosen mukaan valtiontalouden tarkastuslaitos on viiden suuren säätiön tarkastelussaan todennut säätiöiden jakavan stipendejä siinä määrin kuin ne ovat hyötynneet verovapaudesta. Tarkastuslaitos kerrotaan aikovan ehdottaa säätiövapauslain säädännön tarkistamista seuraavalla hallituskaudella (tarkistus lienee muutenkin ajankohtainen). Haastattelussa Hufvudstadsbladetille tarkastuslaitoksen pääjohtaja Tuomas Pöysti sanoi, että valtio saisi 100–200 miljoonaa verotuloja luopumalla verovapaudesta: ”Näinä kireinä aikoina meidän tarkasteltava kaikenlaisia keennyksiä.”

Tätä tekstiä luovutettaessa tarkastuslaitoksen raporttia ei ole saatavilla ja sitä on siksi syystä vaikea kommentoida – on esimerkiksi epäselvää, tarkoitetaan-

ko pelkästään säätiöitä vaan yleishyödyllisiä yhteisöjä yleensä. Mutta tietenkään ei voida hyväksyä, että tehdään kaikkia noin 2 800:ta säätiötä ja noin 130 000:a rekisteröityä yhdistystä koskevia johtopäätöksiä pelkästään viiden säätiön perusteella. Se miten asiasta kerrottiin uutisvälineissä, on aika varoittava esimerkki äärimmäisestä numeroihin tuijottamisesta ajattelematta lainkaan yhteiskunnallisia seurauksia. Korvaisivatko kasvavat verotulot yleishyödyllisen toiminnan poisjäännin, kun otetaan huomioon, että yhteiskunta joutuisi varmasti ottamaan tiettyjä toimintoja vastuulleen.

Kaikki yleishyödyllinen toiminta ei tietenkään katoaisi, mutta on selvää, että verottomuuden poistamisella olisi vakavia seurauksia. Mutta viime kädessä tällainen ehdotus olisi Suomen kaltaisessa yhteiskunnassa voimakkaine vapaan kansalaistoiminnan perinteinen vailla oikeutusta, lisäisi epäluuloja viranomaisia kohtaan ja johtaisi luultavasti väärinkäytöksiin ja vilppiin.

EHDOTUS

On tuskin kaukaa haettua ennustaa, että kysymys järjestöjen verottamisesta tulee esille viimeistään kevään 2011 eduskuntavaaleja seuraavissa hallitusneuvotteluissa. Ilmeistä on myös, että tällainen erityiskysymys aiheuttaa tuskin valtavaa kohua vaaleja edeltävissä keskusteluissa. Äänestäjillä, ei vähiten järjestöjen 15 miljoonalla jäsenellä, on kuitenkin oikeus kuulla mitä mieltä asiasta ovat puolueet, jotka kilpailevat hallitusvallasta neljän seuraavan vuoden aikana. Se, että tällä hetkellä tutkitaan kysymyksen eri puolia, ei tietenkään saa estää julkista keskustelua ennen vaaleja. Päinvastoin – puolueethan eivät toimi missään tyhjiössä – missä muualla kuin julkisessa keskustelussa puolueet voivat keksiä uusia, hyviä ajatuksia?

Siksi on varmasti paikallaan lopettaa tämä katsaus eräillä yleishyödyllisen toiminnan verotusta koskevilla kysymyksillä.

1. Yleishyödylliset järjestöt, yhdistykset ja säätiöt tarvitsevat yritysten tavoin ennustettavuutta ja vakautta toimintaympäristönsä sääntöihin. Mikään vakavasti otettava yhdistys tai säätiö tuskin vastustaa elinkeinotoimintansa verottamista, mutta tätä toimintaa on arvioitava lähtien yleishyödyllisen sektorin toimintaedellytyksistä ja toiminnan luonteesta eikä pelkästään kaavamaisesta vertailusta yrityksiin.

2. Verotus on järjestöjen toimintaedellytyksiin vaikuttava tekijä – mutta ei ainoa. Näitä edellytyksiä on säädeltävä kokonaisuutena – muuten on vaarana, että annetaan yhdellä kädellä ja otetaan.
3. Kohdat 1. ja 2. voidaan tehokkaimmin toteuttaa, jos mahdolliseen kehitystyöhön osallistuu kaikissa vaiheessa erityyppisiä kansalaistoimintajärjestöjä; tämä takaa, että kaikki asiaan vaikuttava tieto tulee esille ja on hyödynnettävissä, ja samalla se on omiaan hillitsemään koko prosessiin liittyvää dramatiikkaa.



KYMMENES LUKU



*Verotuksen
oikeudenmukaisuus*

Nils Torvalds

Yhteiskunnalliseen oikeudenmukaisuuteen liittyviä kysymyksiä voidaan lähestyä lukuisista näkökulmista. Tästä huolimatta erillisissä ongelmatapauksissa ei aina päästä yksimielisyyteen. Sekä yksilöllisissä että kollektiivisissa lähestymistavoissa päädymme ratkaisemattomiin kiistoihin oikeudenmukaisuuden mittaamisesta. Joudumme tekemään päätöksiä joita tullaan joka tapauksessa mittaamaan oikeudenmukaisuuden herkkälä vaa'alla.

Ruotsalainen kansantaloustieteilijä Erik Lundahl kirjoitti aiheesta vuonna 1919 tutkielman *Die Gerechtigkeit der Besteuerung* (Verotuksen oikeudenmukaisuus). Hänen lähtökohtanaan oli kaksi veronmaksajaa: suhteellisen hyvätuloinen A ja vastaavasti köyhä B. Lundahl oletti, että erilaisista eduista ja tarpeista johtuen A:n ja B:n olisi vaikeaa päästä yhteisymmärrykseen verotuksen tavasta ja kohteesta. Hän piirsi kaksi – täysin teoreettista – preferenssikäyrää ja päätteli että A:n ja B:n etujen käyrät leikkaavat pisteessä P.

Näin yksinkertainen asia on teoriassa. Käytäntö osoittautuu huomattavasti vaikeammaksi.

On monesta syystä mahdotonta osoittaa missä piste P sijaitisi vuonna 1919 ja missä se sijaitsee vuonna 2011.

Lundahlin puolustukseksi on syytä lisätä, että hän kuului Gunnar Myrdalin ja Bertil Ohlinin kanssa ns. Tukholman koulun johtohahmoihin. Ohlin oli tärkeimmän oppositiopuolueen puheenjohtaja ja Myrdal sosialidemokraattien johtavia kansatalousteoreetikko-

ja. Heidän yhteistyönsä sai aikaan sen että Tukholman koulusta tuli hyvinvointiyhteiskunnan teorian työssijä. Siellä pyrittiin ratkaisemaan käytännössä oikeudenmukaisuuden ongelmia.

On selvää, että yritykset luoda oikeudenmukainen verotus ovat mitä suurimmassa määrin poliittisia ja ideologisia. Ääriliberaalilta oikealta siiveltä löytyy Friedrich von Hayek, joka totesi ykskantaan, että puhe sosiaalisesta oikeudenmukaisuudesta ”ei ole erehdys vaan pötypuhetta”. Toisaalta historia on joutunut myös todistamaan esimerkkejä radikaalista tasajaosta 1600-luvun Englannista, 1920-luvun Neuvosto-Venäjältä tai 2010-luvun Pohjois-Koreasta. Kokeilut ovat osoittaneet, että jotakuinkin modernissa ja teknologisesti edistyneessä yhteiskunnassa on mahdotonta toteuttaa toimivaa tasajakoa.

Näiden katsantokantojen välillä on kuitenkin riittävästi tilaa toisiaan täydentäville tai poissulkeville lähestymistavoille. Yritän seuraavassa tarkastella ongelmien leikkauspistettä.

Finassimaailma elää äärimmäisen myrskyisiä aikoja. Havainnollisena esimerkkinä toimikoon Svenska litteratursällskapetin omaisuustilastot (ne eivät suuresti-kaan poikkea Suomen kulttuurirahaston käyristä).

Vuosisadan vaihteessa rahaston omaisuusmassa oli noussut 2 miljardiin euroon. Kaksi vuotta myöhemmin massa oli supistunut alle yhden miljardin euron. (lähde: http://www.sls.fi/media/grافر/Grafer_aktieplacering.pdf). Vuonna 2007 säätiön varallisuus oli toi-

punut jonkin verran ja sen arvon oletettiin olevan 1,5 miljardia euroa. Sen jälkeen olikin seuraavan kriisin vuoro.

1990-luvun nopea kehitys on yhtä mielenkiintoinen kuin 2000-luvun myrskyisät vaihtelut. 1900-luvun viimeisen vuosikymmenen korkeat kasvuprosentit johduivat osittain olosuhteista: pankkikriisi oli draamatisella tavalla pudottanut omaisuusarvoja. Sen jälkeen syntyi hyvin poikkeuksellinen suomalainen ilmiö: Nokian erittäin nopea kasvu.

Säätiöiden ja koko kansantalouden kehitystä kuvastanut kasvukäyrä piti sisällään myös jotain muuta. Takana oli vuoden 1993 verouudistus, joka loi toisenlaisia odotusarvoja. On vaikea tilastollisesti osoittaa, että omaisuudenmuodostus 1990-luvulla olisi tietyn prosenttiyksikön osalta ollut uusien odotusarvojen synnyttämä. On kuitenkin ilmeistä, että yleisellä tasolla näin kävi. Finanssimaailmassa odotukset kapitalisoidaan.

Voi siis väittää että ei ainoastaan Suomi vaan suurin osa uudesta Länsi-Euroopasta (vastakohtana kylmän sodan vanhalle Länsi-Euroopalle) vaihtoi talousideologiaansa 1990-luvun alkupuolella. Muutokselle löytyy monta selittäjää. Kriisiajan muistot olivat hälvenneet ja niiden sijaan syntyi yltiöpäinen itseluottamus. Se oletti että ihminen oli oppinut hallitsemaan suhdannevaihtelut. Kriisien ajanjakso olisi ohi. Ylimielisyyden vimmassa oli myös purettu kriisiajan talouden edellyttämää sääntelyä. Kaikki olivat vakuuttuneita että elimme uudessa ja paremmassa yhteiskunnassa.

1930-luvun suuresta lamasta ja John Maynard Keynesin johtopäätöksistä lähtien sekä poliitikot että ekonomistit olivat pääsääntöisesti olleet huolestuneita työttömyyslukuista. Keynesin aloittaa Yleisen teorian pohdintaa työttömyyttä ja sen eri muotoja ja käsitteitä. Erityisesti hän kiinnittää huomiota ilmiöön jota hän kutsuu vastahakoiseksi (ei-vapaaehtoiseksi) työttömyydeksi (unvoluntary unemployment).

Jälkiviisaudessa on suhteellisen helppo nähdä Keynesin maailman uhkatekijät. Ensimmäinen maailmansota, Venäjän vallankumous, 30-luvun suuri lama ja Hitlerin valtaantulo olivat nähtävissä ihmiskunnan haasteina ja uhkakuvina. Tuossa maailmassa työttömyys oli merkittävä tekijä. Ja tämän ideologian vallitessa muokattiin myös toisen maailmansodan jälkeinen kansainvälinen järjestelmä.

Yhteiskunnalliset levottomuudet, vallan anastamiset ja talouden uhkaava sortuminen loivat siten vallatussa Saksassa erikoislaatuisen keynesiläisyyden muodon. Kenraali Lucius D. Clay oli sodanjälkeisessä Saksassa amerikkalaisen sektorin sotilaskuvernööri. Häntä huolestuttivat seuraamukset tilanteessa jossa sodan voittajat pitäisivät kiinni Jaltan huippukokouksen päätöksistä. Jaltan tarkoituksena oli ollut pakottaa Saksan talous tasolle, jonka puitteissa se ei enää voisi olla uhka Euroopan ja maailman rauhalle.

Historian ironiaa kuitenkin oli, että juuri Jaltan sopimuksesta kiinnipitäminen oli synnyttämässä turvallisuusongelman vuoden 1947 paikkeilla. Saksalle kaa-

vailtu alkuperäinen taloudellinen ja poliittinen rooli oli muuttumassa vaaralliseksi. Clay tunnetaankin vaatimuksista – Ranskan ja Neuvostoliiton vastustuksesta huolimatta – palauttaa Saksan hiiliteollisuuden tuotanto sotaa edeltävälle tasolle. Marshall-apu ja saksalainen (tai eurooppalainen) Wirtschaftswunder on siis pitkälti keynesiläinen operaatio työllisyyden ja hyvinvoinnin luomiseksi rajoitetulla ja strategisesti tärkeällä eurooppalaisella alueella.

Maailman kehitys on kuitenkin monimutkainen prosessi ja Yhdysvalloissa vuonna 1953 alkaneen uuden presidenttikauden yhteydessä voidaan havaita ensimmäiset merkit globalisaation uusista muodoista. Marshall-avun eräänä lähtökohtana oli ollut ns. dollarivaje eli Yhdysvaltain teollisuustuotteiden kysynnän puute Euroopassa. Dwight D. Eisenhowerin presidenttikaudesta alkaen markkinoiden painopiste liukui hitaasti Euroopasta Asiaan tunnuksella ”Trade not Aid”. Samaan aikaan, ja vuosien myötä entistä suuremmassa määrin, Neuvostoliitto jäi jälkeen teknologian kehityksessä.

Neuvostoliitto joutui 1970-luvulta eteenpäin teknologian kehityksen häntäpäähän, ja niin kävi myös Keynesin teorioille. Kylmän sodan huomio siirtyi vakaasta yhteiskunnallisesta kehityksestä talouden kasvuvauhtiin.

Näille kehityskuluille on vaikea löytää selkeää yhteistä nimittäjää. Ne ovat kuin sattumalta samanaikaisia ja se hämärtää rinnakkaisuuden tajuamista. Tähän

satunnaiseen samanaikaisuuteen liittyy myös Eugene Faman keväällä 1970 julkaisema urauurtava artikkeli markkinoiden tehokkuudesta The Journal of Finance -aikakauslehdessä. Artikkelin vanavedessä syntyi erilaisia uusliberaalista teoriaa ja politiikkaa kehitelleitä ajatuskuvioita.

Tätä taustaa vasten on mahdollista väittää että keynesiläisyyden ja uusliberalismin dualismi heijastaa kahden pyrkimystä: haussa on joko yhteiskunnan stabiiliisuus tai nopea talouskasvu. Vain poikkeustapauksissa nämä pyrkimykset ovat samaan aikaan toteutettavissa. Kompromissiyrityksiä toki esiintyy ja ne toistuvat poliittisissa keskusteluissa. Niissä tarjotaan samaan aikaan molempia hyviä, kuitenkin edellyttäen että talouskasvu on riittävän nopea. Työttömyyden kehitys Euroopassa ja Yhdysvalloissa antaa kuitenkin aiheen olettaa että tämä kompromissi on enemmän toiveajattelua kuin todellisuutta.

Teorioihin liittyy helposti yliohjautuvuuden ongelma. Sodanjälkeinen keynesiläisyys synnytti tahtomattaan valtavan valtiollisen byrokratian. Se nieli Gargantuan tapaan hyvinvointivaltion voimakkaimmassa kasvuvaiheessa huomattavia yhteiskunnallisia voimavaroja. Bretton Woods-järjestelmän sortumisen jälkeen puretaan neoliberaalistien oppien myötä yhteiskunnan sääntely vakuuttuneina teorian virheettömyydestä. Kriisikehitys 1990-luvulta vuoteen 2010, jota monet kansantaloustieteilijät pitävät yhtenä ja samana prosessina, osoitti että sääntelyn purkaminen poisti samalla

sekä läpinäkyvyyden että välttämättömän kontrollin. Samaan aikaan, ja oletettavasti yhtä sattumanvaraisesti, luotiin vaikea ja moraalisesti kipeä ongelma: pysyvä yhteiskunnallinen ulkopuolisuus.

Tässä ulkopuolisuudessa on samalla kyse oikeudenmukaisuudesta. Palaamme siis kysymykseen jonka Erik Lindahl esitti tutkielmassaan 1919.

MITÄ ON OIKEUDENMUKAISUUS?

Lindahlin kohtalaisen yksinkertainen tapa ratkaista A:n ja B:n välinen eturistiriita näyttää nyt ”lasten hiekkään piirtämältä leikiltä”. Hänen kysymyksensä oikeudenmukaisuudesta esitetään tänäkin päivänä ja yksi tunnetuimmista kysyjistä on Edmund S. Phelps. Hän sai Ruotsin valtiopankin Alfred Nobelin muistoksi perustetun talouspalkinnon vuonna 2006.

Nobelin palkinnon saaneiden velvollisuuksiin kuuluvassa lyhyessä elämäkerrassa Phelps kuvaa miten hän sai sattumalta Stanfordissa työhuoneen oikeudenmukaisuusfilosofi John Rawlsin naapurina.

Yhteistyö johti siihen että Phelps pohti pitkään taloustieteellisissä tutkimuksissaan moraalista kysymystä siitä miten alimpien palkkakerrostumien työpalkka tulisi määritellä. Pohdinta johti tutkimuksiin joihin opportunistit harvoin ryhtyvät. Phelps ratkaisu edellyttää, että verovaroilla tuetaan huonosti palkattuja työntekijöitä ja annetaan työttömille yhteiskunnallista

työtä. Hän tuli tähän johtopäätökseen tutkittuaan niitä yhteiskunnallisia seurauksia, jotka syntyvät ns. köyhien työssä käyvien (working poor) ryhmän elämäntilanteissa. Ilmiö synnyttää jatkossa ongelmia, joita emme pysty ratkaisemaan ja joihin jokainen voi saada tuntumaa tutustumalla amerikkalaisen slummin huumekauppaan.

Elämäkertakirjoituksessaan Phelps valittaa, että hänen ajatuksiaan ei ole otettu suopeasti vastaan edes Euroopassa, missä oletetaan että sosiaalivastuu on jostain neutraalia: se ei saa loukata köyhän itsetuntoa eikä saattaa vastaanottajaa huonoon valoon. Nobelin palkinnon saaja on rakentanut esityksensä vakaumukselle, että työ jalostaa ja että yhteiskunta, jossa on sekä työtä että työn synnyttämää arvostusta, toimii paremmin kuin yhteiskunta jossa sosiaalivastuu luodaan toivotonta ulkopuolisuutta.

Phelps esitti tämän oikeudenmukaisuuskysymyksensä olosuhteissa jotka poikkeavat jyrkästi Lindahlin ajoista. Lindahlin kirjoittaessa tutkielmaansa oli Ruotsin verotusaste vastikään ylittänyt BKT:n 10 prosentin osuuden ja pääomat liikkui verkkoisesti paikasta toiseen, pääasiallisesti kansallisvaltion puitteissa. Kun Phelps vastaanotti palkintonsa Tukholmassa 2006, oli verotusaste 49,8%. Samaan aikaan finanssimaailma oli muuttunut todella globaaliksi ja kaikista pääomista tiukasti kilpailevaksi. Tässä järjestelmässä pääomat liikkuvat melkein valon nopeudella.

Ongelmana ei ole pelkästään se, että järjestelmä on

hallitsematon ja ei-läpinäkyvä. Vaikeutena on, että me tarkkailijat emme ole erityisen taitavia huomioitsijoita, vaan kiinnitämme huomiota vääriin asioihin. Michael Phelps on urheilu-uransa aikana voittanut 16 uinnin olympiakultamitalia. Historian kulussa nämä kultamitalit painavat vähän, mutta Google-haku antaa 5 270 000 osumaa. Edmund S. Phelps on tieteellisen uransa aikana yrittänyt löytää ratkaisuja aikamme tärkeimpiin moraalisiin ja taloudellisiin ongelmiin, mutta Googlessa hän saa ainoastaan 249 000 osumaa.

Talousteoriassaan Phelps on käyttänyt mm. hysteresis-käsitettä. Käsite kuvastaa ilmiötä, joka syntyy viiveellä nopeiden muutosten jälkeen ja jää pysyväksi. Meillä on taipumus uskoa että työttömyyslukujen kasvu on tilapäistä ja että tilanne korjaantuu kriisin jälkeen. Hysteresis ilmenee juuri kriisin jälkeen kohonneina työttömyyslukuina. Työttömyys muuttuu pysyväksi ja yhteiskunnallista alemmuutta synnyttäväksi. Länsi-Euroopan tilastot – myös Suomen – osoittavat että tämä seuraus on tullut jäädäkseen. Keskimäärin 6 prosenttia väestöstä on putoamassa vanhan repaleisen suojaverkon läpi. Se ei ole ensi sijassa taloudellinen kysymys, vaan koskee inhimillisiä oikeuksia ja ihmisarvoa. Tässä mielessä siinä on kyse oikeudenmukaisuudesta.

Korkean ja pysyvän työttömyyden ongelma on myös poliittinen kysymys. Maahanmuutto johtaa lisääntyvään kilpailuun huonoimmin palkatuista töistä. Tämä herättää vuorollaan poliittisia tavoitteita, jotka

oletimme lapsellisessa uskossa aikoja sitten haudatuiksi. Kyseessä on sama haamu, jonka John Maynard Keynes näki edessään Yleistä teoriaa kirjoittaessaan. Ja siitä syystä meidän tulisi asettaa yhteiskunnallisessa keskustelussa kysymys näin: näemmekö oikeita asioita ja olemmeko kykeneviä muuttamaan poliittista ja taloudellista järjestelmäämme sen mukaan mitä katsomme tärkeäksi.

Saksan perustuslakituomioistuin otti kantaa tähän kysymykseen helmikuussa 2010. Hartz IV-lainsäädäntöä eli työmarkkinatukea koskeneessa päätöksessään tuomioistuin totesi, että tämän lainsäädännön puitteissa eläville lapsille myönnetty tuki ei vastaa niitä tavoitteita joista säädetään Saksan perustuslain ensimmäisessä pykälässä. Ihmisarvo on koskematon ja sosiaaliavustusten pitää ylittää tasolle joka tekee lapsille mahdolliseksi hankkia tulevan elämän kannalta välttämättömiä edellytyksiä.

Tuomioistuin on tavallaan edellyttänyt että poliittinen prosessi kykenee vastaamaan Lindahlin ja Phelps in esittämään kysymykseen.

Se on myös veropoliittinen kysymys.



Henkilötiedot

Edward Andersson, HY:n julkisoikeuden professori 1963–98, ollut jäsenenä mm. Nokian ja Nordean hallituksissa, Kauniaisten kaupunginvaltuuston jäsen 1969–2008 ja puheenjohtaja 1977–2008.

Elina Pylkkänen (PhD) on finanssineuvos valtiovarainministeriössä. Aikaisemmin hän on työskennellyt mm. Ruotsin valtiovarainministeriössä yli seitsemän vuotta.

Mikael Enberg on kehittämisspällikkö Suomen Kuntaliiton kuntatalousyksikössä.

Jaakko Kiander on valtiot.tri ja tunnettu ekonomisti. Hän on kirjoittanut runsaasti julkaisuja julkisen talouden ja työmarkkinoiden kysymyksistä. Hän on eläkevakuumusyhtiö Ilmarisen talousjohtaja, mutta on aiemmin työskennellyt Palkansaajien tutkimuslaitoksen johtajana ja tutkimusprofessorina Valtion taloudellisessa tutkimuskeskuksessa.

Benita Öling, toimii KHT-, JHTT-tilintarkastajana Ernst & Young Oy:ssä erityisosaamisena omistajanvaihdokset ja yritysjärjestelyt.

Helena Ålgars, VH, on lakimies Svenska lantbruksproducenternas centralförbundetissa, SLC ry.

Peter Lund on teknillisen fysiikan professori Aaltoyliopistossa. Hän opettaa ja tutkii globaaleja energiakysymyksiä ja tulevaisuuden energiateknologioita. Hänellä on lukuisia asiantuntija- ja luottamustehtäviä niin kotimaassa kuin ulkomailla.

Sebastian Gripenberg toimii asiamiehenä Svenska Studiecentralen-opintokeskuksessa.

Nils Torvalds on eläkkeellä oleva toimittaja, keskustelija ja aktiivipoliitikko.

