



# VEROTUS 1865–2015

– NÄKÖKULMIA SUOMALASEEN VEROTUKSEEN





# VEROTUS 1865 – 2015

– NÄKÖKULMIA SUOMALASEEN VEROTUKSEEN

ISBN 978-951-53-3629-3 (sid.)

ISBN 978-951-53-3630-9 (PDF)

Kannen kuva: Nils Wasastjerna, SLS arkisto (SLS 883\_20)



## ESIPUHE

Nykyisen verojärjestelmämme syntyhistoria on pitkä, ja se juontaa juurensa aina 150 vuoden taakse. Silloin Suomessa alkoi henkilöön perustuva tuloverotus. Verohallinto on teettänyt tämän artikkelikokoelman todentamaan ja avaamaan niitä vaiheita, joita suomalaisessa verotuksessa on koettu vuosien varrella. Vallitseva verojärjestelmä heijastaa hyvin yhteiskunnan senhetkistä tilaa, minkä vuoksi julkaisulla on hyvä tarttumapinta myös suomalaiseen poliittiseen historiaan ja yhteiskuntahistoriaan.

Kuluvan vuosikymmenen aikana Verohallinto on tehnyt ja tekee edelleenkin useita isoja muutoksia. Näitä ovat muun muassa organisaatiouudistukset, tietojärjestelmähankkeet sekä sopeutuminen uusien veronmaksajien tapoihin toimia. Tulevat sukupolvet eivät tule arvioimaan meitä samoilla kriteereillä kuin edelliset sukupolvet. Siksi on hyvä hetki pysähtyä tämän artikkelikokoelman kautta arvioimaan kulunutta 150 vuoden ajanjaksoa verotuksen ja verojärjestelmän näkökulmasta.

Veronmaksajan näkökulmasta julkaisussa kuvattu ajanjakso on ollut täynnä muutoksia. Professori Esko Linnakankaan artikkelissa kuvataan henkilöverotuksen nousua merkittäväksi osaksi suomalaista verojärjestelmää. Professori Juha Lindgren käy artikkelissaan läpi maaveron ja yritysverotuksen kehitystä. Kolmannessa artikkelissa yrittäjä, tietokirjailija Jouko Marttila kuvaa ja taustoittaa 1980- ja 1990-lukujen poliittista tilannetta merkittävän veroreformin näkökulmasta. Ville-Valtteri Handolin on kirjoittanut artikkelin, jossa kuvaillaan veroilmoituksen kehitystarinaa. Artikkelikokoelman päättää Verohallinnon ylijohtaja Sanna Alamäen kirjoitus, jossa hän arvioi suomalaisen verotuksen tulevaisuutta.

Haluan kiittää artikkelien kirjoittajia sekä artikkelikokoelman toimintustyötä tehneitä henkilöitä.

**Pekka Ruuhonen, pääjohtaja**  
Verohallinto

## SISÄLLYSLUETTELO

Esipuhe .....	4
<i>Pekka Ruuhonen</i>	
Tuloverotuksen synty ja kehitys.....	7
<i>Esko Linnakangas</i>	
Maaverojen ja yritysverotuksen kehitys – veroparseleista ja suostunnasta kansainväliseen verokilpailuun .....	19
<i>Juha Lindgren</i>	
Viimeisin suuri verouudistus jäi kesken.....	29
<i>Jouko Marttila</i>	
Veroilmoitusmenettelyn kehitystarina .....	39
<i>Ville-Valtteri Handolin</i>	
Verotuksen tulevaisuus: kätevämpää, nopeampaa, helpompaa .....	48
<i>Sanna Alamäki</i>	



Hallintotieteiden maisteri, ylijohtaja **SANNA ALAMÄKI** on toiminut useita vuosia Verohallinnossa erilaisissa johtamis- ja esimiestehtävissä niin verotus- kuin hallintopuolella. Tällä hetkellä Alamäki johtaa Yritysverotusyksikköä, jonka tehtäviin kuuluvat muun muassa osakeyhtiöiden verotus sekä verotarkastus.



Oikeustieteen tohtori, professori **ESKO LINNAKANGAS** on työskennellyt veroasioissa Hämeen lääninhallituksessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Linnakangas on toiminut julkisen talouden professorina Lapin yliopistossa ja finanssioikeuden professorina Helsingin yliopistossa. Tuloverotuksen lisäksi Linnakangas on tutkinut yleisiä ja erityisiä kulutusveroja. Viime aikoina hänen kiinnostuksensa on kohdistunut varsinkin verohistoriaan.



Kauppätieteiden tohtori, professori **JUHA LINDGREN** on toiminut verotuksen asiantuntijana sekä korkeakoulumaailmassa että Verohallinnossa. Lindgren on työskennellyt Turun kauppakorkeakoulussa sekä Tampereen ja Vaasan yliopistoissa. Verohallinnossa Lindgren on toiminut muun muassa oikaisulautakunnan puheenjohtajana, alueverojohtajana ja ylijohtajana. Lindgren on myös sivutoiminen keskusverolautakunnan puheenjohtaja.

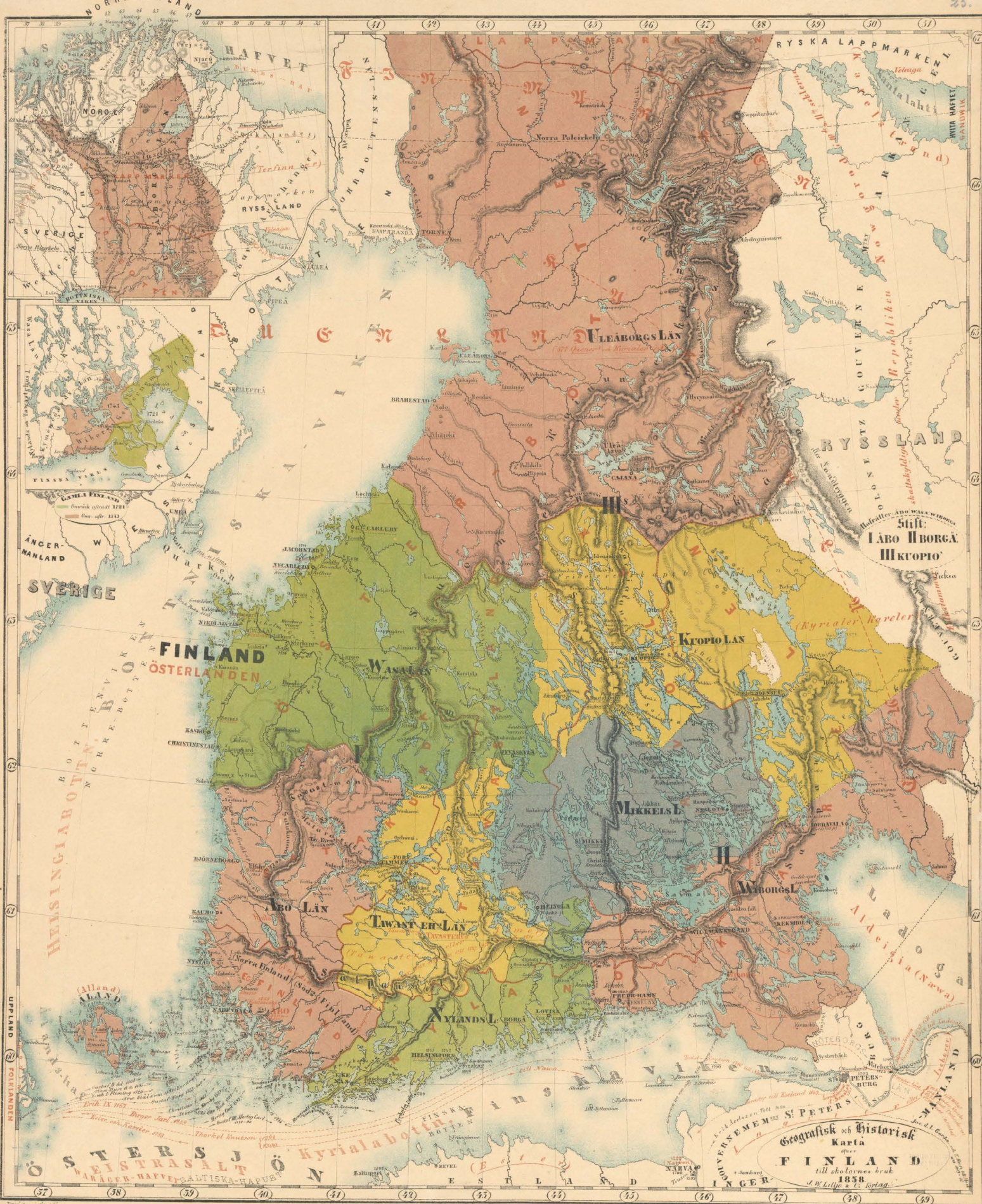


Valtiotieteiden maisteri **JOUKO MARTTILA** on tietokirjailija ja viestintäyrittäjä Kaiku Helsingin perustajaosakas. Marttila on vastannut aiemmin Suomen Pankin viestinnästä ja toiminut rahoitusvalvonnan viranomaisena Helsingissä ja Lontoossa. Hänellä on myös pitkä taloustoimittajan kokemus. Marttila viimeistelee parhaillaan kokoomuksen ja SDP:n talouspolitiikkaa käsittelevää väitöskirjaa Helsingin yliopistossa.



Kauppätieteiden tohtori **VILLE-VALTTERI HANDOLIN** työskentelee johdon asiantuntijana Verohallinnossa. Aiemmin hän on toiminut muun muassa Geologian tutkimuskeskuksessa, valtiovaraministeriössä ja Teknillisessä korkeakoulussa. Handolin on valmistunut kauppätieteiden tohtoriksi Vaasan yliopiston johtamisen yksiköstä ja tekniikan lisensiaatiksi Aalto-yliopiston tuotantotalouden laitoksesta.

Tekijä: Verohallinto  
Julkaisun nimi: Verotus 1865–2015 – näkökulmia suomalaiseen verotukseen  
Toimitus: Maija Kühn, Henna Makkonen-Craig, Mikko Mattinen  
Graafinen ilme: Museokadun Rytmi, Rami Hakala  
Julkaisu vuosi: 2015



# TULOVEROTUKSEN SYNTY JA KEHITYS

Professori *Esko Linnakangas*

## VEROJEN SYNTY

Yleinen henkilön todelliseen kokonaistuloon perustuva vero on melko uusi tulokas verojärjestelmässä. Suomeen se tuli vuonna 1865, kun säädettiin tulosuostunta valtionverotusta varten ja tuloperusteinen kunnallisverotus. Erilaisia veroja on maailmassa kuitenkin kannettu jo paljon aikaisemmin.

Maatalouden kasvaneen tuottavuuden sekä työnjaon ja kaupankäynnin seurauksena yli 5 000 vuotta sitten Eufratin ja Tigrisin varteen kehittyi sumerilainen kulttuuri. Sen merkittävin anti jälki-maailmalle oli kirjoitustaidon keksiminen, jolle antoivat alkusysäyksen ensimmäisen verottajan eli papiston tarpeet pitää temppelien tulot ja menot järjestyksessä.

Kristillinen kirkko alkoi pakkoverottaa alamaisiaan 400-luvulla. Kymmenysten perustana oli Mooseksen laki. Moosesta itseään pidetään merkittävänä veropakolaisena; hänhän johdatti juutalaiset pois ankarasti verottavasta Egyptistä.

Kristinuskon voittaessa alaa viranomaisen katsottiin olevan Jumalan palveluksessa, ja siksi oli suostuttava esivallan alaisuuteen sekä maksettava esivallalle veroja. Myöhäiskeskiajalla kirkko-oppien alkoivat korostaa myös verovelvollisen oikeusturvaa: verotus ei saisi perustua mielivaltaan.

Maamme vanhimman verohistorian jälkiä etsittäessä huomio kiintyy joihinkin suomalaisiin sanoihin. Yksi sellainen on itse sana

vero. Saamen kielen värro on merkinnyt sekä uhria että veroa. Vero-sana on ilmeisesti suomen kielessäkin alkuaan merkinnyt uhria.

Nykyisin verot määritellään pakkosuorituksiksi, mutta aina ei ole ollut näin. Muinaiset ateenalaiset eivät pääsääntöisesti kantaneet kansalaisiltaan välittömiä veroja, koska heidän ajatusmaailmansa mukaan sellaiset sotivat vapaan miehen ideaa vastaan ja olivat osoitus jonkinlaisesta orjuudesta. Muukalaisilta henkilöveroa sitä vastoin kannettiin, ja jos muukalaiset eivät sitä suostuneet maksamaan, heidät alennettiin orjiksi.

Vaikka ateenalaiset suhtautuivat vapaisiin kansalaisiin kohdistuviin välittömiin veroihin kielteisesti, he jopa ylpeilivät sillä, kuinka kukin tuki valtiontaloutta niin sanotuilla liturgioilla. Tämän institution juuret ovat siinä ajassa, jolloin valtiolla ei vielä ollut kykyä pakottaa ketään veronmaksuun, vaan talous rakentui kansalaisten kunniantunnon ja hyväntahtoisuuden varaan. Ajan oloon liturgiat otettiin maalliseen käyttöön ja niiden suorittaminen muuttui käytännössä enemmän tai vähemmän pakolliseksi.

Historiallisessa asiakirjassa vuodelta 1285 mainitaan Ruotsin Vestmanlannissa maksettuna säännöllisenä verona henkivero, mutta sekin on alkuaan kuulunut vapaaehtoiseen tai puolipakollisiin verolahjoihin.

Toisaalta verottaminen ja ryöstäminen ovat aikoinaan olleet niin

Forklaring 1) Väsen a historisk öter och städer n. n. sin sviddets lader till överskottens utgångspunkt (1300) 2) Väsen a historisk öter och städer n. n. sin sviddets lader till överskottens utgångspunkt (1300) 3) Väsen a historisk öter och städer n. n. sin sviddets lader till överskottens utgångspunkt (1300)

Kuva: Helsingin kansalliskirjasto

lähellä toisiaan, että ymmärrettävältä tuntuu 1200-luvulla eläneen Tuomas Akvinolaisen tapa käsitellä verotusta laillisena ryöstönä. Esimerkiksi Ateenan arvioidaan perineen kukoistusaikanaan yli 50 % ja Rooman yli 90 % tuloistaan valloittamiltaan alueilta.

Välittömän verotuksen varhaisimpana ilmentymänä Englannissa pidetään danegeld-nimistä maaveroa. Sitä kannettiin ensimmäisen kerran järjestelmällisesti 990-luvulla. Alun perin tämän veron tarkoituksena oli koota rahaa skandinaavisten valloittajien lahjomiseen, jotta nämä jättäisivät saarivaltakunnan rauhaan ja ryöstämättä. Myöhemmin danegeld kehittyi sota- ja valloitusilanteet jo ennakoivaksi ja siten enemmän tai vähemmän vakinaiseksi puolustusveroksi.

Jo 1200-luvulla nykyisen Suomen alueella alkoi säännöllinen veronmaksu kruunulle. Ahvenanmaa oli muinoin suorittanut merisotavolvollisuutta (ledung). Siihen liittyvän sotalomaveron (ledungslama) järjestämisessä oli samoja menettelytapoja, joita Skandinavian maissa käytettiin 1100-luvun lopulla ja 1200-luvun alkupuolella. Samantapaisia järjestelyjä oli myös Varsinais-Suomen ruotsalaisilla seuduilla. Tämä vero on vanhin tunnettu kruununvero Suomessa. Sotalomavero tarkoitti maksua siitä, ettei tarvinnut ”asevelvollisena” soutaa sota- eli rosvolaivaa. Tähän ideologiaan liittyy myös ritariston eli ”ratsumiesten” rälssi (ruots. frälse), siis verovapaus.

Vanhin historiallisten lähteiden mainitsema veronmaksun muoto on ollut työ yhteiskunnan ja hallitsijan hyväksi. Muinaisessa Egyptissä puhutussa kielessä työtä, työvoimaa ja raadantaa tarkoittava sana oli synonyymi sanalle vero. Byrokratian lisäksi merkittävimmät kohteet, joihin käytettiin kansan veroluonteista työvoimaa taikka kansalta verona kannettuja luonnontuotteita tai rahaveroja,

olivat maanpuolustus, kastelujärjestelmien rakentaminen ja ruokavarastojen kokoaminen katovuosien varalle, mutta veroja käytettiin myös eliitin enemmän tai vähemmän yksityisiin hankkeisiin, kuten palatsien ja hautamonumenttien rakentamiseen. Työvelvollisuusvero tunnettiin myös Suomen alueella erityisesti linnakaudella.

#### VEROJÄRJESTELMÄMME KESKIAJAN LOPUSTA 1800-LUVULLE

Keskiajalla Ruotsin kruunu sai pääosan tuloistaan erilaisista veroista, joista vastasivat kaksi alemmaa säätyä: porvaristo ja talonpojat. Maallinen rälssi eli aatelisto ja kirkollinen rälssi eli papisto olivat veroista vapautettuja. Verotulot kulutettiin hallintokuluihin, linnojen ja kartanoiden ylläpitoon sekä sotaväen palkkoihin.

Kruunu ei jakanut tulonsiirtoja rahvaalle, vaan köyhäinhoidosta ja kyläyhteisön muista tehtävistä huolehtivat kirkko ja koko pitäjäyhteisö.

Kruunu alisti myös keskiajan mahdin eli kirkon taloudellisen vallan ottamalla haltuunsa ensimmäiseksi piispanverot. Vähitellen yhä useampi kirkollinen vero liukui kruunun kontrolliin. Kustaa Vaasan hallitsijakaudella

alettiin pitää säännöllisesti maakirjoja ja veronkantoluetteloita kaikissa Suomen maakunnissa. Sekä talonpojille että voudeille oli tärkeää, että verotus jatkui pääsääntöisesti vanhan tavan mukaan. Luku- ja kirjoitustaidottomien talonpoikaisten veronkerääjien oli helpompi kerätä vuotuiset ja säännölliset verot samaan tapaan kuin aina ennenkin.

Uuden ajan alussa elettiin vielä luontais- eikä rahataloudessa, mikä näkyi verotuksessakin. Verotus pohjautui erityisesti maan, metsän ja vesistön tuottoon, ja verojen maksutapa vaihteli suuresti maan eri osissa. Tunnettiin kymmeniä erilaisia veroparseleita. Keskeisiä veronmaksun välineitä olivat muun muassa ruis, ohra, voi, kala ja liha.

Talonpoikien verorasitusta kasvattivat vuotuisten kymmenysten lisäksi erilaiset apuverot, joista käytettiin myös nimityksiä epävarmat verot ja ylimääräiset verot. Apuverojen merkitys kruunun veropolitiikassa kasvoi 1560-luvulta lähtien. Niin sanottuja kuninkaan markkoja pyydettiin talonpojilta vuonna 1561, kun Juhana-herttua teki puhemiesmatkan Englantiin kosiakseen kuningatar Elisabet I:tä puolisoiksi Erik-veljelleen. Vuoden 1585 muonavero taas tunnettiin hääverona, sillä ruokatavarat toimitettiin kuningas Juhana III:n ja hänen toisen puolisonsa häitä varten.

Sanonta ”Viekää tuhkatkin pesästä” säilyttää salpietariveron muiston elävänä. Sanonta nimittäin juontanee juurensa tuon veron aikoihin. Veron taustalla olivat jatkuva sodankäynti ja ruudin valmistukseen tarvittava salpietari. Kunkin tilan tuli toimittaa kruunulle säädösten mukainen määrä salpietarimultaa, lampaan- tai vuohenlantaa, halkoja, olkia ja tuhkaa.

Henkiraha eli henkivero otettiin meillä käyttöön 1600-luvulla. Jokaisen aatelittoman täysi-ikäisen kruunun alamaisen oli maksettava henkirahaa tietty markkamäärä tuloistaan ja omaisuudestaan riippumatta. Eräänlainen henkiraha oli 1600-luvulla myös pariskunta- eli aviovero, jota kunkin talonpojan oli maksettava vuosittain itsestään 8 markkaa, vaimosta ja rengistä kummastakin 4 markkaa ja piiasta 2 markkaa. Henkirahaa voidaan luonnehtia todelliseksi tasaveroksi. Tosin nykyisin tasaverolla yleisesti tarkoitetaan suhteellista verokantaa progressiivisen verokannan vastakohtana. Henkiraha oli myös ”päävero” (engl. poll tax) siinä mielessä, että sen perustana oli verovelvollisen pään määrä (1 kpl) eikä esimerkiksi tulojen määrä.

Niin sanotun suuren reduktion jälkeen 1680-luvulla kruunu ulkoisti veronkannon monilla valtiolle palautuneilla alueilla, jolloin yksityiset saattoivat vuokrata tietyn alueen verotuksen normaalin verokertymän suuruista vuokraa vastaan. Tällä aikakaudella vaikutti veronkerääjä Simo Hurta, jonka kansa muistaa säälimättömyydestä ja julmuudesta ja jota vastaan nousi useita talonpoikien kapinallikeitä.

Varsinkin 1700-luvulla kannettiin myös monenlaisia välittömiä ylellisyysveroja. Tällaisia olivat esimerkiksi peruukkivero, pönkkähamevero, palvelijavero ja kellovero. Veroa oli maksettava myös muun muassa hienoista puvuista, teestä, kahvista, makeisista, tupakasta ja ajoneuvoista.

Tavallisella verotalolla oli 1800-luvun alussa seuraavia veroja ja niiden tapaisia rasitteita:

- maakirjavero
- kruununkymmenykset
- laamannin ja kihlakunnantuomarin palkkaukseen tarkoitettu vero
- laamannin ja kihlakunnantuomarin käräjäkestitysrahat
- papiston kymmenykset ja muu papiston palkkavero
- köyhien koululaisten auttamiseksi kannetut teinirahat
- paikallishallinnon virkamiesten palkkaukseen kannetut silta- ja jahtivoudinkapat
- paloviinan kotipolttomaksu
- armeijan ylläpito ruotujakolaitoksen muodossa tai vakanssimaksu
- maanteiden ja siltojen rakentaminen ja ylläpito
- kirkkojen, pappiloiden, käräjätalojen, kestikievareiden ja veroviljarakennusten rakentaminen ja ylläpito
- kyyditysvolvollisuus
- vanginkuljetus ja -säilytys
- sotaväen majoitus
- paikalliset rasitteet liittyen muun muassa köyhäinhoitoon ja petojen hävittämiseen
- tulipalosta kärsineiden korvaukseksi kannettu paloapu
- talonpoikaissäädyn valtiopäivämiesten matka- ja ylläpitokustannuksia varten kannetut herrainpäivärahat.

### Näin säädettiin Suomessa ensi kertaa yleinen kokonaistuloon perustuva tuloverotus.

Oli myös olemassa seuraavia tulon lähteen tuottoon (ei nettotu- loon) perustuvia ammattikuntalaitoskauden veroja, jotka kumottiin elinkeinovapauden myötä:

- käsityöläisvero
- myllyvero ja sahavero
- rautakymmenys
- ruukin vasaravero
- kuparivero ja tinavero
- kultavero ja hopeavero
- ulkomaisen kauppamatkustajan vero
- ulkomaisen viihdyttäjän vero.

#### TULO VEROTUKSEN KOHTEEKSI

Nettotuloon perustuvan tuloverotuksen lähtölaukauksena pidetään Isossa-Britanniassa vuonna 1799 säädettyä tilapäistä veroa Napoleonin vastaan käydyn sodan rahoittamiseksi. Jatkuvasti tuloverotus on ollut Isossa-Britanniassa käytössä vuodesta 1842. Ison-Britannian vero ei kuitenkaan perustunut kokonaistuloon vaan tulon lähteisiin.

Tuloverotuksessa on selvitettävä, mitä tarkoitetaan tulolla. Nettotulon verotuksessa tulosta vähennetään tulonhankkimiskulut. Laajimpana tulokäsitemon varallisuudenlisäysteoriassa. Sen mukaan kaikki varallisuudenlisäykset ovat veronalaista tuloa. Suppeampia ovat lähde-teoriat, joiden mukaan tuloa on vain sellainen omaisuudenlisäys, joka saadaan laissa mainituista, tuloa säännöllisesti tuottavista lähteistä; silloin ei eroteta sitä, mitä saadaan satunnaisesti.

Tulon käsitteeseen ei kuulu lainanotto. Realisoitumattomia arvonnousuja ei yleensä pidetä veronalaisina tuloina. Tulokäsitemon ulkopuolelle on tavallisesti jätetty perinnöt ja lahjat sekä perheoikeudelliset saannot. Osaan näistä voidaan kohdistaa perintö- ja lahjaverotus. Perintövero tunnettiin jo muinaisessa Egyptissä ja Roomassa. Ruotsi-Suomessa varsinainen perinnön verottaminen alkoi kehittyä 1600-luvulla leimaverosäännösten pohjalta. Kun kunnallisverotus 1800-luvun lopulla Suomessa järjestettiin, kunnallisveron alaisiksi säädettiin myös sivuperinnöt ja sivulahjat.

#### YLEINEN TULOVEROTUS SUOMEEN VUONNA 1865

Vuosi 1865 oli merkittävä Suomen verohistoriassa. Tuolloin annettiin Keisarillisen Majesteetin Armollinen Julistus siitä suostuntaveroista, jonka Suomenmaan säädöt olivat ottaneet maksaakseen. Valtion tuloveroa kutsuttiin suostunnaksi, kuten yleensä muitakin sellaisia veroja, joita hallitsija ei voinut määrätä ilman säätyjen suostumusta.

Näin säädettiin Suomessa ensi kertaa yleinen kokonaistuloon perustuva tuloverotus. Se tapahtui samaan aikaan kuntauudistuksen ja tuloveroperusteisen kunnallisveron säätämisen kanssa. Äänioikeus vaaleissa nähtiin tuolloin veronmaksuun liittyvänä oikeutena: yksi veroäyri vastasi yhtä ääntä, mutta kaupungeissa korkein yhden verovelvollisen äänimäärä oli 25. Äänioikeuden sitominen verovelvollisuuteen ei poikennut valtiopäivävaaleissa noudatetusta käytännöstä. Porvarissäädyn vaaleissa ja talonpoikaissä-



Viktor Nylund, SLS arkisto



Atelier K. E. Ståhlberg, SLS arkisto

dyn valitsijamiesvaaleissa noudatettiin samantapaista periaatetta.

Jokaisen tuli ”suostuntawerokomitealle ilmoittaa, kuinka suureksi hän arvaa puhtaan tulonsa viimeksi kuluneelta vuodelta”. Ilmoittamisvelvollisuuden merkitys jäi todellisuudessa vähäiseksi, koska verovelvollisen ilmoitusvelvollisuutta ei ollut sanktioitu veronkorotuksella. Yksityiskohtaiset säännökset ilmoitusvelvollisuudesta koskivat pääasiassa viranomaisia, jotka maksoivat palkkioita ja korvauksia. Rangaistus voitiin määrätä virkamiehelle, joka laiminlöi tietojen ja ilmoitusten antamisen, mutta verovelvollista ei voitu rangaista.

Puhtaan tulon selville saaminen oli vaikeaa. Tulojen todellinen määrä jäikin usein verovelvollisen moraalin varaan. Verotus muistutti nykyistä arvioverotusta. Mielenkiintoista oli, että verotuksessa ei voitu poiketa alaspäin verovelvollisen ilmoituksesta.

Valtionverotuksen toimittavalle suostuntawerokomitealle jäi suuri hankintavalta. Sen jäsenten tuli tasapuolisesti edustaa eri tulonsaajaryhmiä. Kokouksissa piti henkikirjoittajan tai kuvernöörin hänen sijaansa määräämän henkilön olla läsnä antamassa tarpeellisia tietoja, pitämässä pöytäkirjaa, laatimassa veroluetteloa ja valvomassa kruunun etua.

Valtion tuloverotuksen tuotot jäivät hyvin vähäisiksi. Tuloverosta luovuttiin vuoden 1885 valtiopäivillä. Valtiopäivillä korostettiin, että tuloverorasituksen kohdistuminen oli erittäin epätasaista, minkä vuoksi tuota veroa kannatti käyttää vain tilanteissa, joissa muut lähteet eivät riittäneet. Viitattiin myös järjestelmän aiheuttamiin kohtuuttoman suuriin kuluihin.

Valtion ensimmäisen tuloverotuksen epäonnistuminen johtui osittain talouden rakenteesta. Toimiva laajapohjainen nettotulojen

perusteella tapahtuva verotus edellyttää kehittyneitä markkinataloutta, teollistumista ja rahataloutta. Epäonnistumiseen vaikutti myös liberalistisen veropolitiikan mukainen varsin torjuva suhtautuminen ilmoittamisvelvollisuuteen. Jonkinlaista ristiriitaa oli yksityisyyden korostamisessa sekä näkemyksessä, jonka mukaan lautakunta kyllä tietää ihmisten oikeat tulot.

#### VALTION TULOVERON PALUU 1910-LUVUN LOPPUPUOLELLA

Käsitys valtion yleisen tuloveron tarpeellisuudesta vahvistui 1800-luvun lopussa ja 1900-luvun alussa, ja mallia haettiin erityisesti Saksasta.

Ensimmäisen maailmansodan rahoittamiseen käytettiin Suomessa lainanoton lisäksi niin sanottuja sotaveroja, jotka otettiin alun perin käyttöön eduskunta sivuuttaen (vrt. vuoden 1772 hallitusmuoto). Tällaisia veroja olivat muun muassa huvivero, telefoni- ja junien matkustajilta kannettu vero.

Ensimmäinen sotaveron, joka liittyi tuloverotukseen, oli vuonna 1915 määrätty pääoma- ja kuponkivero. Se oli 5 % pääomalle maksetusta korosta. Sotaveroista tuottoisin oli väliaikainen suurten tulojen vero, joka oli progressiivinen ja nousi korkeimmillaan 10 %:iin. Pohjana oli kunnallistaksoituksessa vahvistettu tulo. Jos tulot

olivat nousseet suuresti edellisvuosista, oli maksettava ankarampaa veroa, joka oli suurimmillaan 25 %.

Joulukuun 6. päivänä vuonna 1917 Suomi julistautui itsenäiseksi. Autonomian ajan viimeisiltä vuosilta jäi perinnöksi verojärjestelmä, jossa tuontitulli oli selvästi tärkein veromme.

Tuloverotus oli käytössä myös Suomen valtiollisen itsenäisyy-

den alkuvuosina. Kysymys oli vuodeksi kerrallaan säädetyistä suostuntaveroista. Sisällöllisesti nämä suostuntaverot olivat sotavero-voimassa olleiden suurten tulojen veron perillisinä.

Sotaverojen välityksellä juurtui käsitys, jonka mukaan verovelvollisille voidaan ja pitää asettaa sanktioitu tulojen ilmoittamisvelvollisuus. Vakiintumisesta kertoo sekin, että tulojen ilmoittamisvelvollisuudesta kunnallisverotusta varten säädettiin 9.4.1919 annetussa laissa. Siinä mainittiin sanktioista, jos veroilmoituksen tekeminen laiminlyötiin. Valitusoikeuden riistäminen laiminlyönnin seurauksena tuntuu nykyisin kovin oudolta.

#### VARALLISUUSVERO TULOVERON TÄYDENTÄJÄKSI 1910-LUVUN LOPUSSA

Verotuksen perustehtävä on varojen kerääminen valtiolle ja muille julkisyhteisöille niiden tehtävien suorittamiseksi. Varoja on saatavissa niiltä, joilla varoja on. Varallisuus onkin luonnollisimpia ja vanhimpia verotuskohteita. Joskus on myös sanottu, että veroja on perittävä varallisuudesta siksi, että valtio turvaa varallisuutta. Kysymys olisi tavallaan vakuutusmaksuista tai suojelurahoista.

Varallisuusveroja voidaan luokitella monella tavalla. Voidaan puhua esimerkiksi yleisistä ja osittaisista varallisuusveroista. Yleisellä varallisuusverolla verotetaan koko varallisuutta, kun taas osittainen varallisuusvero kohdistuu vain tiettyyn varallisuuden osaan, esimerkiksi kiinteistöomaisuuteen. Voidaan myös puhua bruttovarallisuuden ja nettovarallisuuden veroista. Nettovarallisuusverossa vähennetään velat, kun taas bruttovarallisuusverossa niitä ei vähennetä.

Varallisuusverot voidaan jakaa myös kolmeen päätyyppiin seuraavasti: 1) tuottovero, 2) konfiskaatio ja 3) pääomatulon lisävero. Tuottoverossa verotus kohdistuu kaavamaisesti esimerkiksi maan ja rakennuksen arvioituun tuottookykyyn. Tähän ryhmään kuuluu muun muassa kiinteistövero.

Kriisiaikoina varallisuuden verotus ei ole aina rajoittunut tuoton viemiseen, vaan on turvautunut pakko-oton luonteiseen konfiskatoriseen verotukseen. Hävittyihin sotiin liittyneistä omaisuudenluovutusveroista muistetaan vieläkin 1500- ja 1600-lukujen vaihteen Älvsborgin lunnaat.

Todellisen tulon verotuksen rinnalle kehitettiin 1800- ja 1900-lukujen vaihteessa Saksassa uudentyyppinen koko nettovarallisuuden omaisuus- eli varallisuusvero, jota on luonnehdittu vakautetun tulon eli pääomatulon lisäveroksi. Pian tuollainen vero otettiin käyttöön useissa valtioissa. Suomessa näin tapahtui vuonna 1918.

### *Suomessa on ollut pysyvä valtion tulo- ja omaisuusverotus vuodesta 1920 alkaen.*

#### TULOVEROTUKSEN VAKIINTUMINEN 1920- JA 1930-LUVUILLA

Suomessa on ollut pysyvä valtion tulo- ja omaisuusverotus vuodesta 1920 alkaen. Kun esitystä käsiteltiin eduskunnassa, vanhaa, pääasiassa tullien ja muiden kulutusverojen varaan rakentunutta verojärjestelmää arvosteltiin siitä, että verorasitus oli vinoutunut ja kohdistui enimmäkseen vähävaraiseen väestönosaan. Vinoutumaa korjasi välittömän verotuksen käyttö. Tulovero oli mahdollista toteuttaa englantilaistyyppisesti verottamalla tuloja tulolähteittäin tai saksalaistyyppisesti

kohdistamalla vero kokonaistuloon. Englantilaistyyppistä järjestelmää pidettiin historiallisesti ohitettuna vaiheena, ja omaksuttiin saksalaistyyppinen kokonaistuloon perustuva järjestelmä.

Vuonna 1920 säädetty tulo- ja omaisuusverolaki oli pitkälti kopioitu Ruotsista. Se korvattiin vuoden 1924 tulo- ja omaisuusverolaki, joka oli pitkälti entisen kaltainen. Tuloverotus oli puolisoien osalta yhteisverotusta.

Vuoden 1920 tulo- ja omaisuusverolaissa tulovero määräytyi progressiivisesti. Tuloluokkia oli 14 ja ylin marginaalivero 23 %. Tuloksi katsottiin myös sellaisen omaisuuden myynnistä saatu voitto, jonka myyjä oli saanut ostamalla tai vaihtamalla, jos kiinteä omaisuus oli ollut myyjän hallussa alle 10 vuotta ja irtain omaisuus alle 5 vuotta.

Vuoden 1924 laissa verotusta jonkin verran kevennettiin viittaamalla muun muassa tuotannollisen toiminnan elvyttämistarpeeseen ja siihen, että valtiontalouden paisuttaminen oli pysäytettävä. Erikoista uudessa veroasteikossa oli, että marginaaliveroprosentti laski kaikkein suurimmissa tuloissa.

Tuloveroa edeltäneet tuottoveron tyyppiset maaverot lakautettiin 1920-luvun puolivälissä. Niiden osuus valtion verotuloista oli vuonna 1923 ollut enää yhden prosentin suuruinen.



SLS arkisto



Gustaf Sandberg, SLS arkisto

Talonpojat olivat vaatineet maaverojen poistamista jo kauan. Konservatiivit olivat vastustaneet maaverojen poistamista 1800-luvun lopulla. Maaverojen lakkauttaminen rikkoi konservatiivien mukaan Jumalan asettamia velvollisuuksia. Kolmisäätyopin mukaan Jumalan asettamat säädöt määräisivät ihmisten tehtävät yhteiskunnassa ja talonpoikien velvollisuutena oli muun muassa verojen maksaminen.

Historiaan siirtyivät myös 1600-luvulta periytyvät henkirahat eli -verot. Henkirahan suuruus oli vuosina 1865–1914 ollut kaksi markkaa mieheltä ja yksi markka naiselta. Vuosina 1915–1916 vero oli kaksinkertainen. Vuosina 1918–1925 kaikki 18–64-vuotiaat naiset ja miehet maksoivat veroa viisi markkaa. Henkirahat olivat vuonna 1923 enää 0,4 % valtion verotuloista. Henkirahan poistamista vastustettiin. Valtiovarainvaliokunnan mietintöön jätetyssä poliittisen oikeiston vastalauseessa todettiin: ”Mielestämme on oikein, että henkiraha ainoana meillä voimassaolevana verona, jota suorittamalla kaikki kansalaiset tasavertaisesti ottavat osaa valtiomenoihin, pysytetään edelleen voimassa.”

Vuosina 1925–1939 suuria rakenteellisia muutoksia tuloverotukseen ei tehty. Puolisoiden yhteisverotuksesta kuitenkin luovuttiin vuonna 1935 osittain, kun vaimoa alettiin verottaa kodin ulkopuolisista tuloista. Samalla säädettiin perheettömien lisävero, joka koski 24 vuotta täyttäneitä lapsettomia henkilöitä.

Sosiaalisten elementtien merkitys jonkin verran vahvistui, ja

kintoihin. Sen mukaan tulo- ja omaisuusveroa korotettiin 20 %. Maanpuolustuksen tukemiseen liittyi myös lahjoitusvähennyksen tuominen Suomen verojärjestelmään samoihin aikoihin. Sitä koskevassa esityksessä todettiin, että teollisuuslaitokset olivat halukkaita tekemään lahjoituksia valtiolle ilmatorjunnan ja kaasusuojelun järjestämiseksi. Siksi lahjoitukset valtiolle säädettiin valtionverotuksessa vähennyskelpoisiksi.

Heti talvisodan syttymisen jälkeen korotettiin vuodelta 1939 maksuunpantavaa tuloveroa 20 % ja omaisuusveroa 50 %, ja korotukset olivat käytössä myös vuosina 1940–1942. Valtio tarvitsi lisätuloja ja inflaation hillitsemiseksi yksityisen sektorin ostovoimaa haluttiin vähentää. Vuonna 1943 säädettiin laki, jonka mukaan tal-

lutukset ja obligaatiot vapautettiin tulo- ja omaisuusverosta. Perusteena oli muun muassa inflaatio. Veronkantoa tehostettiin 1940-luvun alussa ottamalla käyttöön ennakoperintäjärjestelmä.

Tuloverojen osuus valtion verotuloista nousi sotavuosina merkittävästi ja oli vuonna 1941 jopa 54 %. Tullitulojen romahdettua sodan vuoksi Suomessa otettiin 1940-luvun alussa käyttöön liikevaihtoverotus, josta tuli erittäin merkittävä verotulojen lähde valtiolle.

#### 1940-LUVUN PUOLIVÄLISTÄ 1980-LUVUN PUOLIVÄLIIN

Uusi tulo- ja omaisuusverolaki säädettiin vuonna 1943. Kysymys ei ollut tuloverojärjestelmän perusteiden muuttamisesta vaan yksityiskohtien muuttamisesta. Puolisoiden verotuksessa palattiin yhteisverotukseen. Luonnolliset henkilöt jaettiin kolmeen veroluokkaan iän ja perhesuhteiden perusteella. Korkein valtion tuloveron

talouspoliittisin perustein myönnettävät veronhuojenukset tekivät tuloaan.

Maatalouskiinteistöjen verotuksessa siirryttiin 1920-luvulla todellisen puhtaana tulon verotuksesta tuotoverotukseen eli kaavamaiseen pinta-alaverotukseen, joka perustui keskimääräisen tulon verottamiseen.

Välittömien verojen osuus valtion verotuloista vaihteli 1920- ja 1930-luvuilla yleensä 20 %:n ja 30 %:n välillä. Mahdollisuus maksaa veroja muutoin kuin rahana loppui 1930-luvun alussa.

#### TOISEN MAAILMANSODAN AIKA

Sotaan varautuminen näkyi muun muassa vuonna 1938 säädetyssä lisäverossa puolustuslaitoksen perushan-

marginäalivero oli I veroluokassa 34 %, II veroluokassa 32 % ja III veroluokassa 29 %.

Sotien jälkeen Suomen talous kehittyi voimakkaasti. Tuloverotus ja muukin verotus säilyivät kuitenkin ankarina. Vuosina 1945 ja 1946 korkein marginäalivero valtion tuloverotuksessa oli 46 %. Vuonna 1947 se oli I veroluokassa peräti 65 %, II veroluokassa 60 % ja III veroluokassa 55 %. Valtion tuloveron lisäksi oli maksettava kunnallisveroa. Se oli 1950-luvun puolivälissä keskimäärin 11 % ja 1970-luvun puolivälissä jo 15 %. Sodasta aiheutuneiden kustannusten ja muiden sellaisten menojen lisäksi veroille oli muutakin käyttöä. Suomea alettiin kehittää entistä selvemmin kohti hyvinvointiyhteiskuntaa. Oli edetty jo kauas siitä ajasta, jolloin veroja käytettiin lähinnä vain hallitsijoiden hyväksi.

Tuloverotuksessa ei tapahtunut 1950-luvulla suuria rakenteellisia muutoksia. Vähitellen valtion tuloverotuksen ja kunnallisverotuksen säännökset kehittyivät hyvin samanlaisiksi. Valtion- ja kunnallisverotus yhtenäistettiin menettelyn osalta vuoden 1960 alusta.

Valtionverotuksen veroasteikkoja korotettiin vuoden 1967 alusta. Kun nämä asteikot olivat muuttamattomina voimassa vuoden 1973 loppuun asti, inflaatio lisäsi progressiivisen asteikon perusteella tuloverotusta jatkuvasti. Vuonna 1973 valtion tulo- ja omaisuusverotuksen tuotto ylitti jo liikevaihtoveron tuoton.

Aineellisessa tuloverotuksessa tapahtui 1960-luvun lopussa suuri muutos, kun maatalojen tuloverotusta varten säädettiin oma tuloverolaki. Maatalouden verotuksessa siirryttiin pinta-alaverotuksesta todellisen tulon verotukseen, mutta metsät jätettiin vielä pinta-alaverotuksen piiriin. Myös elinkeinotulon verottamista varten säädettiin 1960-luvun lopussa oma lakinsa. Uudistusta perusteltiin talouspoliittisilla kasvutavoitteilla. Elinkeinoverolaissa oli aikaisempaa kehittyneemmät tulojen ja menojen jaksotussäännökset. Luotiin myös järjestelmä, jossa aikaisempien vuosien tappiot saatiin vähentää myöhempien vuosien tulosta. Työmarkkinajärjestöjen voima näkyi, kun työmarkkinajärjestöjen jäsenmaksut säädettiin verotuksessa vähennyskelpoisiksi.

Korkojen vähennyskelpoisuutta ryhdyttiin 1970-luvun puolivälissä rajoittamaan verokeinottelun vähentämiseksi. Aikaisemmin korot oli saatu vähentää riippumatta velan käyttökohteesta, ja silloin korkealla marginäaliverolla verotettavan kannatti ottaa korollista lainaa vaikka vain sijoittaakseen sen verovapaata tuloa tuottavalle pankkitilille.

Valtion tuloverotuksen ja kunnallisverotuksen aineelliset säännökset yhdistettiin 1970-luvun puolivälissä samaan lakiin, tulo- ja varallisuusverolakiin.

Aviopuolisoihin oli sovellettu 1970-luvun puoliväliin saakka valtionverotuksessa yhteisverotusta: heidän tulonsa laskettiin yhteen ja vero määrättiin yhteenlasketun määrän perusteella. Kun verotus on progressiivinen ja molemmilla puolisoilla on tuloja, yhteisverotus muodostuu ankarammaksi kuin kummankin puolison erillinen verottaminen. Tämän välttämiseksi puolisoita verotettiin erityisen, yksineläjiin sovellettavaa asteikkoa lievemman asteikon mukaan. Lisäksi vähemmän ansainnut

puoliso sai tietyin edellytyksin tehdä vähennyksen. Tällä tavalla puolisojen yhteisverotus voitiin rakentaa sellaiseksi, että avioliiton solmiminen usein pikemminkin alensi kuin lisäsi verorasi-tusta.

Yhteisverotusta perusteltiin muun muassa avioliittolaista johdettavien argumentein. Sanottiin myös, että kun puolisoilla on yhteinen talous, heillä on yhteinen veronmaksukyky, joten heidän verotuksensakin on toimitettava yhteisesti. Pidettiin myös perusteltuna, ettei puolisojen veromäärään vaikuttanut se sattumanvarainen seikka, miten puolisojen tulot jakautuivat heidän kesken.

Puolisoiden yhteisverotusta alettiin 1960-luvulla vastustaa sanomalla, että se ei ole nykyajan hengen mukainen ja ettei ole perusteltua sitoa aviopuolisoita verotuksellisesti niin läheisesti toisiinsa kuin yhteisverotus

edellyttää. Huomautettiin myös yhteisverotuksen eräissä tapauksissa veroa korottavasta vaikutuksesta. Tärkeänä näkökohtana viitattiin siihen, että yhteisverotus saattoi pitää aviovaimot poissa työelämästä, koska heidän ansiotuloonsa sovellettiin aviomiehen korkeaa marginäaliveroprosenttia. Ennakoperintäjärjestelmän toimi yhteisverotuksessa epätydyttävästi.

Puolisoiden tulojen yhteisverotuksesta luovuttiin 1970-luvun puolivälissä, yhteisestä varallisuusverotuksesta vasta myöhemmin. Kunnallisverotuksessa ei yhteisverotusta ollut sitä ennenkään.

Aikoinaan monet eläkkeet olivat verovapaita. Kansaneläkeuudistukseen ja siihen liittyvään kansaneläkkeiden säätämiseen veronalaiseksi tuloksi liittyi eläketulovähennyksen käyttöönotto vuodesta 1983 alkaen. Vähennyksen tarkoituksena oli varmistaa, ettei pienituloisen eläkeläinen joudu maksamaan valtion- eikä kunnallisveroa.

Välittömien verojen osuus valtion verotuloista vaihteli 1960-luvun alusta 1980-luvun alkuun 33 %:n ja 52 %:n välillä. Varallisuusveron merkitys oli 1980-luvun alussa kuihtunut hyvin vaatimattomaksi. 1950-luvulla yhteisöt maksoivat valtion tuloverosta noin puolet, mutta vuonna 1980 niiden osuus oli enää 12 %.

#### KOKONAISVEROUUDISTUS 1980-LUVUN LOPULLA

Suomen tuloverojärjestelmää uudistettiin voimakkaasti 1980-luvun lopussa taloudellisella nousukaudella. Niin sanotussa kokonaisverouudistuksessa vuodesta 1989 alkaen veropohjaa laajennettiin ja valtion veroasteikkoa alennettiin. Verojärjestelmän neutraalisuutta pyrittiin lisäämään ja sen ohjailuvaikutuksia samalla vähentämään. Oppia haettiin muun muassa Yhdysvalloissa toteutetusta presidentti Reaganin verouudistuksesta.

Tältä ajalta muistetaan pääministeri Harri Holkerin hallituksen joka kotiin jakama tiedote ”Verotus kevenee”, jossa uudistusta selvitettiin. Uudistuksen lähtökohtana oli eri tulolajien yhtäläinen verotus. Se merkitsi eräiden vajaan verotettujen tai kokonaan verovapaiden tulojen verottamista. Myyntivoittojen verotusta oli ryhdytty uudistamaan vuonna 1986, mutta ennen verovuotta 1989 verotus oli hyvin lievää niiden voittojen kohdalla, jotka aikaisemmin olivat olleet verovapaita.



Vähennyksiä karsittiin voimakkaasti. Kokonaisverouudistuksessa poistettiin seuraavat vähennykset:

- toistuvaisavustus
- henki- ja henkilövakuutusmaksuvähennys
- kuolleen henkilön tulosta tehtävä erillsvähennys
- työtulovähennys
- palkkavähennys
- valtionverotuksen yksinhuoltajavähennys
- puoliso vähennys
- koulutusvähennys
- lahjoitusvähennys (osittain)
- opiskelijavähennys
- elatusvelvollisuusvähennys
- huoltajavähennys
- lastenhoitajan palkan sosiaalikulutusvähennys
- varallisuusverovähennys
- huoltokonttorin korkotulosta tehtävä vähennys.

Veropohjan laajentaminen mahdollisti veroasteikkojen huomattavan alentamisen. Kun ylin marginaali-veroprosentti valtion tuloverotuksessa oli 51 % vuonna 1988, se oli 44 % vuonna 1989. Lisäksi oli maksettava kunnallisveroa, jossa keskimääräinen veroprosentti 1980- ja 1990-lukujen vaihteessa oli noin 16,5 %.

Säästämiseen kannustettiin säilyttämällä tavanomaisten talletustilien korot verovapaina ja myöntämällä omaisuustulovähennys

veronalaisista koroista ja osingoista sekä asuntovuokratuloista. Nämä huojennukset on sittemmin poistettu.

Osinkotulojen verotuksessa siirryttiin Suomessa 1980- ja 1990-lukujen vaihteessa monessa maassa käyttöön otettuun yhtiöveron hyvitysjärjestelmään, jolla poistettiin osinkotulojen kahdenkertainen verotus mutta samalla varmistettiin yhdenkertainen verotus.

#### ANSIO- JA PÄÄOMATULOJEN ERIYTETTY VEROTUS VUODESTA 1993

Vuonna 1991 talouslaman aikana aloittanut pääministeri Esko Ahon hallitus asetti tavoitteekseen, että verotuksen uudistamista jatktaessa otetaan huomioon myös verojärjestelmämme kansainvälinen kilpailukyky. Hallitusohjelmassa todettiin, että pääomatulojen verotusta pyritään

yhdenmukaistamaan ja verotuksen rakenne pyritään uudistamaan muiden Pohjoismaiden tapaan. Ohjelmassa todettiin myös, että yhteisöverokantaa alennetaan ja yritysverotuksen veropohjaa laajennetaan.

Pohjoismaista mallia, johon meillä siirryttiin vuoden 1993 alussa, kutsutaan eriytetyksi tuloverojärjestelmäksi. Sen peruspiirteitä olivat seuraavat:

- Ansiotulot ovat progressiivisen verotuksen piirissä.
- Pääomatuloihin sovelletaan yhtenäistä suhteellista verokantaa.
- Pääomatulojen verokanta on olennaisesti progressiivisen verotuksen ylimpien veroprosenttien alapuolella.
- Korkomenojen arvo vähennyksenä määräytyy pääomatulojen verokannan mukaan.

Pääomatulojen verokannaksi säädettiin 25 %. Samalla yhteisöverokanta alennettiin 25 %:iin. Nuo verokannat olivat kansainvälisestikin hyvin alhaisia eli kilpailukykyisiä. Sittemmin niitä korotettiin siten, että vuonna 2004 ne olivat jo 29 %.

Ylin ansiotulojen marginaaliveroprosentti oli 1990-luvun puolivälissä 39 % ja vuonna 2010 enää 30 %. Sen lisäksi maksettava kunnallisveroprosentti oli 1990-luvun puolivälissä 17,5 % ja 2010-luvun alussa 19 %.

Vuoden 1993 alusta voimaan tullessa tuloverolaissa luovuttiin lopulta avoimien yhtiöiden ja kommandiittiyhtiöiden erillisverotuksesta ja näiden yhtiömuotojen tuloja alettiin verottaa osakkailla. Vuonna 1993 metsäverotuksessa siirryttiin todellisen tulon vero-

tukseen, mutta verovelvollinen saattoi valita pinta-alaverotuksen vielä vuoteen 2006.

Vuoden 1993 alussa tuli voimaan myös nykyinen kiinteistöverolakimme. Uudella kunnallisella kiinteistöverolla korvattiin neljä instituutiota: asuntotulon verotus, kiinteistöjen harkintaverotus, katumaksu ja manttaalimaksu. Kiinteistövero määräytyy kiinteistön arvon perusteella. Kiinteistövero ei perustu tuloveron tavoin verovelvollisen maksukykyyn, vaan siinä näkyy vahvemmin etuperiaate, joka nykyisin liitetään enemmän maksuna kuin verona pidettävään suoritukseen.

Vuonna 1995 luovuttiin sivuperintöjen ja -lahjojen kunnallisverotuksesta. Koska kunnallisverotus oli eriytyneessä tuloverojärjestelmässä mahdollista vain ansiotuloista, sivuperinnöt ja -lahjat oli vuoden 1993 alusta jouduttu säätämään niiden todellisen luonteen vastaisesti ansiotuloiksi.

#### OSINKOTULOJEN VEROUUDISTUS JA VARALLISUUSVERON KUMOAMINEN (2005–2006)

Suomi liittyi vuonna 1995 Euroopan unioniin. Liittymisellä oli suuret vaikutukset arvonlisäverotukseen ja muuhun kulutusverotukseen, mutta lisääntyvästi myös tuloverotukseen.

Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelmassa 2000-luvun alussa oli yritys- ja pääomaverotusta koskeva osa. Sen mukaan yritysverotusta kevennettiin Suomen verojärjestelmän kansainvälisen kilpailukykyyn vahvistamiseksi ja samalla veronsaajien edut turvaten. Osinkoverotuksessa luovuttiin eurooppaoikeuden näkökulmasta ongelmallisesta yhtiöveron hyvitysjärjestelmästä ja osingot saatettiin osittain kahdenkertaisen verotuksen piiriin, mutta pienten ja keski suurten yritysten ja niiden maksamien osinkojen verotusta ei kiristetty. Uusi osinkoverojärjestelmä, joka tuli voimaan vuonna 2005, oli luonnollisten henkilöiden listaamattomista yhtiöistä saamien osinkojen osalta tavattoman monimutkainen ja monessa tapauksessa osingonsaajien osalta huomattavan edullinen.

Luonnollisten henkilöiden kaikkien pääomatulojen verokanta alennettiin tässä vaiheessa 28 %:iin. Osakeyhtiöiden ja muiden yhteisöjen verokanta alennettiin 26 %:iin. Lisäksi yhteisöjen saamat käyttöomaisuusosakkeiden luovutusvoitot säädettiin laajasti verovapaiksi ja luovutustappiot vähennyskelvottomiksi. Esikuvana oli lähinnä Ruotsi. Verohistoriassa palattiin tässä kohdin vuosikymmeniä taaksepäin.

Varallisuusvero, jota ensiksi kutsuttiin omaisuusveroksi, oli meillä alkuaikoina valtiontaloudellisesti merkittävä. Sen osuus oli 1920- ja 1930-luvuilla 20–30 % valtion tulo- ja omaisuusveron yhteistuotosta. Kaksi kolmasosaa omaisuusveron tuotosta kertyi osakeyhtiöiltä.

Kansalaisten varallisuus kasvoi, mutta varallisuusverolle kävi päinvastoin. Vero alkoi hiipua voimakkaasti 1960-luvulla, kun se poistettiin osakeyhtiöiltä. Vähitellen varallisuusverotusta lievennettiin niin, että sen tuotto 2000-luvulla alkoi olla lähes olematon. Varallisuusveron heikkoon tilaan vaikuttivat verokannan alentamisen lisäksi muun muassa laajat verovapaudet ja omaisuuden vero-

vainen arvostus.

Useat maat olivat jo luopuneet varallisuusverotuksesta, jonka ongelma oli veropohjan aukollisuus. Kotitalouksien rahoitusvarallisuudesta varallisuusverotuksen ulkopuolelle kuuluivat talletukset ja joukkovelkakirjalainat, joihin ei ollut pankkialaisuuden vuoksi katsottu perustelluksi kohdistaa varallisuusveroa. Varallisuusverotuksen ulkopuolelle kuuluivat lähtökohdaisesti myös muun muassa säästöhenkivakuutukset ja eläkevakuutukset. Veropohjan aukollisuuden vuoksi verollisia sijoituksia oli usein vuodenvaihteen ajaksi muutettu verot-

tomiin sijoituskohteisiin.

Varallisuusvero kertyi pääasiassa kiinteistöistä ja osakkeista. Yritys- ja pääomaverouudistuksen myötä osakeomistuksen verotus kiristyi, kun yhtiöveron hyvitysjärjestelmästä siirryttiin osinkona jaetun voiton osittaiseen kahdenkertaiseen verotukseen. Varallisuusveron piiriin kuuluvan osakeomistuksen verotuksen taso oli tämän vuoksi noussut. Samaan aikaan varallisuusverotuksen ulkopuolelle jäävien sijoituskohteiden verotus oli tuotonkin osalta keventynyt pääomaverokannan alentuessa. Osinkoverotuksen muutospainee antoivat aiheen tarkistaa osakeomistukseen kohdistuvan verotuksen kokonaisuutta. Omistuksen erotamisen sijasta pidettiin tarkoituksenmukaisempaan kohdistaa osakeomistuksen verotus tuoton eli osinkojen verotukseen. Siksi osakevarallisuuden varallisuusverotuksesta ehdotettiin luovuttavaksi.

Pelkästään osakkeiden varallisuusverotuksesta luopuminen olisi merkinnyt sitä, että varallisuusveroa olisi kertynyt lähinnä enää kiinteistövarallisuudesta, joka oli ja on yhä kiinteistöverotuksen piirissä. Kiinteistöverotuksen taustanäkökohdat ovat osin toiset kuin ne olivat varallisuusverotuksessa, mutta yhteistä kummallekin veromuodolle oli se, että vero kohdistui varallisuuteen sen tuotosta riippumatta. Osakkeiden varallisuusverotuksesta luopumisen jälkeen ei ollut – myös varallisuusverotuksen hallinnolliset kustannukset huomioon ottaen – syytä ylläpitää kiinteistöjen verotuksessa kahta päällekkäistä veromuotoa.

Noilla perusteilla hallitus esitti varallisuusverotuksesta luopumista vuoden 2006 alusta. Esitys hyväksyttiin eduskunnassa äänestyksen jälkeen. Vastaan olivat oppositiopuolueet vasemmistoliitto ja vihreät.

#### KEHITYKSESTÄ 2010-LUVULLA

Ansiotulojen verotuksessa tapahtuneet lainmuutokset ovat olleet viime vuosina melko pieniä. Työtulovähennyksestä on kasvatettu ja kotitalousvähennyksen käyttöalaa laajennettu, kun taas asuntolainan verovähennysoikeutta on pienennetty. Historiallisesti kiintoisaa on lapsivähennyksen palaaminen verojärjestelmäämme. Suuria ansiotuloja saavien veroasteikkoa on jonkin verran tiukennettu, ja isoille eläkkeille on säädetty myös lisävero.

Luonnollisten henkilöiden saamien pääomatulojen verokantaa on kiristetty ja suurten pääomatulojen verotus on muutettu verovuodesta 2012 alkaen lievästi progressiiviseksi (vuonna 2015 verokanta on 30–33 %, vuonna 2016 ylin vero noussee 34 %:iin).

#### Suomi liittyi vuonna 1995 Euroopan unioniin.



Vuonna 2016 on pääomatulojen verotukseen tulossa kevennystä, kun luovutustappioiden vähennyskelpoisuus on tarkoitus laajentaa kaikkiin pääomatuloihin; aikaisemmin luovutustappiot on voitu vähentää vain veronalaisista luovutusvoitoista.

Osakeyhtiöiden ja muiden yhteisöjen verokantaa on viime vuosina alennettu Suomessa hyvin merkittävästi, kuten on tehty monissa muissakin valtioissa. Vuonna 2013 yhteisöverokanta oli Suomessa 24,5 % ja vuodesta 2014 alkaen vain 20 %, joka on alle puolet siitä, mikä se oli vielä 1980-luvulla. Ylin ansiotulojen marginaaliveroprosentti Suomessa vuonna 2015 on 31,75 % (eläketulosta 33,75 %), minkä lisäksi maksetaan kunnallisveroa keskimäärin 20 %:n verokannalla.

Vuoden 2013 alussa verojärjestelmäämme tuli yleisradiovero korvaamaan televisionmaksut. Yleisradioveroa on maksettava, vaikka ei edes omista televisiota tai ei voi sitä katsella. Kysymyksessä on siis vero eikä maksu. Yleisradioveroksi yleisradioveroa ei voi luonnehtia. Se poikkeaa esimerkiksi 1700-luvun välittömistä yleisyysveroista, kuten kahviverosta, joka vaati samantapaista urkin-tajärjestelmää kuin televisionmaksujen valvonta. Koska yleisradiovero perustuu jossakin määrin henkilön tuloihin, sitä voidaan pitää eräänlaisena tuloverona, mutta se tuo mieleen myös 1600-luvulta 1920-luvulle saakka perityn henkivieron.

Tuloverotuksen toimittamismenettely on muuttunut alkuajoistaan huomasti. Luottamusmiespohjaisella paikallisella lautakunnalla oli aluksi merkittävä asema verotuksen toimittamisessa, sittemmin virkamiesten rooli korostui. Viime aikojen kehityksestä merkittävimpana voidaan pitää automatisointia, joka alkoi hieman kangerrellen 1980-luvulla. Vielä 1940-luvun alkupuolella verotuksen toimittajilla oli puutetta lasku- ja kirjoituskoneistakin.

Harvojen verovelvollisten tarvitsee enää antaa veroilmoitusta. Tilanne muistuttaa hieman 1800-luvun loppua, mutta perusteet ovat aivan toiset kuin silloin. Nykyisin tietokoneet tietävät ihmisten tulot paremmin kuin ihmiset itse. Luottamusmiespohjaisesta lautakuntaverotuksesta on siirrytty virkailijaverotuksen kautta koneverotukseen.

### TULOVEROTUKSEN TULEVAISUUS

Lähes kaikki ideat Suomen verotukseen on haettu ulkomailta, lähinnä Ruotsista. Joskus voi tuntua jopa siltä, ettei ole muistettu Suomen irtautuneen Ruotsista jo vuonna 1809. Yhteinen satavuotistaipaleemme Venäjän kanssa ei ole jättänyt näkyviä jälkiä verojärjestelmäämme.

Suomi on vuodesta 1995 alkaen ollut Euroopan unionin jäsen, ja sen on otettava huomioon jäsenyydestä johtuvat vaatimukset myös henkilöverotuksessa, vaikka tätä verotusta ei ole harmonisoitu. Suomenkin on kunnioitettava syrjimättömyyttä sekä henkilöiden ja pääomien vapaata liikkuvuutta.

Varallisuusverotus, perintöverotus, pääomatulon verotus sekä suurten eläke- ja muiden ansiotulojen verotus ovat niitä veroja, jotka osaltaan vaikuttavat rikkaimpien henkilöiden asuinvaltion valintaan. Kulutusveroilla on varakkaille henkilöille vähemmän

merkitystä. Varallisuusvero on Suomesta jo poistettu, ja perintöverotuksen siirtämisestä veromuseoon keskustellaan. Suurten pääomatulojen verotusta sen sijaan on Suomessa viime aikoina korotettu. On myös säädetty suurten eläkkeiden lisävero, vaikka siihen liittyy perustuslain ja eurooppaoikeuden näkökulmasta epäilyjä.

Vaikka mahdollisuudet Suomen aineellisen verotuksen viennistä ulkomaille näyttävät rajallisilta, kansainvälisesti vertaillen hyvin toimiva verotusmenettelymme voinee olla mallina joillekin valtioille, joissa oikeusvarmuudessa on puutteita.

Verohistoriaa tutkiva huomaa konkreettisesti, ettei auringon alla

ole mitään todella uutta. Jatkuvasti pyöritellään samoja peruskysymyksiä: verotuksen tasoa ja tavoitteita sekä painopistettä välittömien ja välillisten verojen kesken.

Viime aikojen veropolitiikassa on progressiivisen tuloveron suhteellista merkitystä vähennetty korottamalla kulutusveroja, jotka ovat tasaveroja tai regressiivisiä henkilöiden tulotasoon

nähdessä. Vaikka suuntaus on historiallisesti taantumuksellinen, vielä ollaan kaukana 1800- ja 1900-lukujen vaihteesta, jolloin valtion verotuloista noin 90 % perustui välilliseen verotukseen. Vuonna 2015 toimintansa aloittanut pääministeri Juha Sipilän oikeistohallitus ei tyydy vain vanhojen kulutusverojen korottamiseen vaan esittää ajoneuvoveron tyyppistä veroa myös veneille. Idea ei ole uusi. Jo ensimmäistä ajoneuvoveroa koskevaa esitystä 1920-luvun alussa käsiteltäessä pohdittiin, eikö vastaavan veron alaisiksi olisi säädettävä myös huvitarkoituksiin käytettävät moottoriveneet.

Kiinteistöveron korostuminen viime aikoina on merkinnyt palaamista historiassa paljon kauemmas taaksepäin – kaavamaiseen tuottoverotukseen, joka edelsi todelliseen tuloon perustuvaa tuloverotusta.

Tuloverojärjestelmää 1800- ja 1900-lukujen vaihteessa luottaessa veroaste oli nykyiseen verrattuna kovin vaatimaton. Silloin saatettiin vakavastikin keskustella siirtymisestä yhteen veroon, joka olisi progressiivinen tulovero. Esimerkiksi SDP:n Forssan kokouksessa vuonna 1903 tavoitteeksi asetettiin ”kaikkien henkilöiden ja välillisten verojen poistaminen yleisellä asteettain nousevalla tuloverolla, jolloin ansioton arvonnousu ja korkotulot sekä perintö on verotettava ankarammin kuin omasta ansiosta tai työstä johtuvat tulot”.

Vaikka tuloveroa saatetaan kutsua kuningasveroksi, yksinvaltiasta ei tuloverosta ole koskaan tullut eikä siitä sellaista ole tulossaakaan. Arvonlisävero on nykyisin valtion verotuloista tuottoisin (noin 18 miljardia euroa vuodessa). Valtion verotulot yhteensä ovat nykyisin vuodessa noin 40 miljardia euroa. Siitä noin 12 miljardia euroa kertyy tuloverosta. Tästä yli 9 miljardia euroa tulee luonnollisilta henkilöiltä; vajaat 3 miljardia euroa tulee osakeyhtiöiltä ja muilta yhteisöiltä. Kunnallista tuloveroa kertyy nykyisin noin 19 miljardia euroa vuodessa. Valtion ja kuntien tuloverot ovat siis yhteensä noin 31 miljardia euroa vuodessa, joten tulovero on nykyisin fiskaalisesti Suomen tärkein vero.

Tuloverotuksella pyritään verotulojen keräämisen lisäksi tasoittamaan tuloeroja. Vaikka tuloverotus on ehkä jo nähnyt parhaat päivänsä, se ei ole kuolemassa ainakaan luonnollisten henkilöiden verotusmuotona. Sen sijaan yhteisöjen voittoihin perustuvan tuloverotuksen tulevaisuus saattaa muodostua uhanalaisemmaksi kansainvälisen kilpailun vuoksi, vaikka yritysten mahdollisuuksia välillä veroja onkin viime vuosina pyritty rajoittamaan muun muassa lisäämällä tietojenvaihtoa valtioiden välillä. Yhteisöjen maksaman veron fiskaalinen merkitys oli suurimmillaan 1950-luvulla, jolloin

### KIRJALLISUUTTA:

Andersson, Edward – Linnakangas, Esko Tuloverotus, 2006

Haapaniemi, Matti Virallisperiaate tuloverotuksessa ja tuloveroprosessissa, 2001

Lappalainen, Jussi T. (toim.) Verot verta joivat – vai joivatko, Verotushistoriaa I, 1999

Lappalainen, Jussi T. (toim.) Verotushistoriaa 2, 2000

Linnakangas, Esko Historiallinen verokirja, 2014 (netissä maksutta)

Myrsky, Matti Progressiosta verotuksessa, 1997

Myrsky, Matti Suomen veropolitiikka, 2013

Myöhänen, Sami Katsaus Suomen verohistoriaan I ja II, Verotus 2001 ja 2002

Myöhänen, Sami Verotuskäytännön keskeiset kehityslinjat muinaisista korkeakulttuureista Euroopan kaksoisvallankumoukseen, Lakimies 1999

Rekola, Aarne Tulo- ja omaisuusverolaki, 1947

Seppälä, Suvianna Viljana, nahkoina, kapakalana, 2009

Soininvaara, Osmo Oden veromalli YouTube, Verohallinto, 2015

Tuloverotuksen historia Suomessa Wikipedia (netissä maksutta)

Verotuksen historiaa Suomessa, Verohallinnon julkaisu 381.09 (netissä maksutta)

Välimäki, Hannu Kymmenyksistä kirkollisveroon, 2002

Wikström, Kauko Valtion tuloveron rakenne, 1984

valtion tuloveroista yhteisöt maksoivat noin puolet.

Taloustieteessä on pohdittu niin sanottua negatiivista tuloveroa, jonka omaksuminen olisi uutta verohistoriassa. Siinä eri tukimuodot koottaisiin yhdeksi, verotukseen yhdistetyksi tukimuodoksi tavoitteena eliminoida kannustinloukut. Yksilö alkaisi maksaa veroa vasta tietystä tulotasosta alkaen, ja ennen sitä hän antamisen sijasta saisi rahaa. Veroasteikkoa jatkettaisiin nollan alapuolelle. Negatiivista tuloveroa ei ole sovellettu missään valtiossa, eikä Suomi varmaan lähde sitä ensimmäisenä kokeilemaan.



# MAAVEROJEN JA YRITYSVEROTUKSEN KEHITYS

– VEROPARSELEISTA JA SUOSTUNNASTA KANSAINVÄLISEEN VEROKILPAILUUN

*Professori (ma.) Juha Lindgren*

## JOHDANTO

Maaverot olivat pitkään verotuksen keskeinen muoto. Vasta noin sata vuotta sitten tärkeimmäksi vero-objektiksi muodostuivat verovelvollisen tulot ja omaisuus. Koska verotettava palkkatulo oli vielä harvojen etu, tuloverotuksen keskeinen kohde olivat maataloudesta ja elinkeinotoiminnasta saadut tulot. Varsinkin maa- ja metsätalouden sekä niiden sivuelinkeinojen osalta veronmaksuvelvollisuus saattoi kohdistua samaan tahoon vero-objektin muutoksesta huolimatta.

Maaveroja keräsivät ensin kirkko ja sen edustajat. Kuninkaalle piispa luovutti oikeuden verottaa suomalaisia jo 1200-luvulla. Kruunun tarpeisiin erilaisia maaveroja ja siihen liittyviä työsuorituksia määrättiin sen jälkeen lukuisasti. Kunnallisen verotusoikeuden synnyn voidaan katsoa liittyneen kuninkaan ja säätyjen väliseen valtataisteluun. 1700-luvun loppupuolella kuningas antoi porvaristolle ja kaupungeille kunnan menoihin määrättävien maksujen

taksoitusoikeuden, joka oli voimassa kaupungeissa. Näin luotiin varhainen perusta niin valtion verotukselle kuin kunnallis- ja kirkollisverotukselle.

Autonomian aikana verotuksen perusteet pysyivät suurelta osin muuttumattomina. Verotusta pyrittiin kuitenkin yksinkertaistamaan esimerkiksi yhdenmukaistamalla veronmaksuvälineet, ja kunnallisverotuksen perusteeksi annettiin asetukset. Valtion tuloverotus perustui vielä määräaikaisiin suostuntaveroihin.

Itsenäisyyden ajan alun merkittäviä verotukseen ja sitä koskevaan muutoksenhakuun vaikuttavia muutoksia olivat tulo- ja omaisuusverolain säätäminen valtion verotuksen perusteeksi, maaverojen lakkauttaminen sekä korkeimman hallinto-oikeuden perustaminen. Kunnallisverotus perustui 1800-luvun asetuksiin sekä kaupungeissa että maalaiskunnissa. Kirkon keräämä vero perustui sekin kunnallistaksoituksen määrään.

KHO:n ratkaisut linjasivat verotuksen keskeisiä tulkintakysy-

myksiä. Vuoden 1943 tulo- ja omaisuusverolaki (TOL) oli jo hyvin kattava verotusta koskeva normisto, ja se vastasi sodan jälkeen kasvavan talouden haasteisiin neljännesvuosisadan ajan. Erityisesti liike- ja ammattitoiminnan kehityksen edellyttämiin hienojakoisempiin verotusta koskeviin kysymyksiin vastattiin ensin vero-oikeudellisen tutkimuksen ja kirjallisuuden keinoin. 1960-luvulla säädettiin monopolivisen valmistelutyön tuloksena elinkeinoverolaki ja myös maatilatalouden tuloverolaki.

Muutamaa vuotta myöhemmin TOL korvattiin tulo- ja varallisuusverolailla. 1990-luvulla sekä yritystoiminnan että maaomaisuuden verotuksen perusteet muuttuivat olennaisesti, koska siirryttiin eriytettyyn tuloverojärjestelmään ja säädettiin kiinteistöverolaki. Muita viime vuosikymmenten merkittäviä muutoksia ovat esimerkiksi siirtyminen liikevaihtoverotuksesta arvonlisäverotukseen ja varallisuusverosta luopuminen. Verojärjestelmän tulevaisuuden näkymät ja kehitystarpeet liittyivät ennen kaikkea kansainväliseen kehitykseen ja verovelvollisen oikeusturvaan.

## MAAVEROT

### Maaverojen alkuvaiheet Suomessa

Maaomaisuus on historiallisesti ollut monin tavoin merkittävä omistuksen kohde. Siksi myös maaveroilla on ollut keskeinen merkitys Suomen verotuksen kehityksessä. Maaverot ovat olleet keskiajalta alkaen verojärjestelmän tärkeä osa. Maaveroilla tarkoitettiin veroja, joita maksettiin maataloista niiden ”verokyvyn” mukaan. Huomion kohteena oli itse maan verokyky, ei niiden haltijan. Maaverojen vero-objektina oli maatala, jonka tuoton perusteella vero määrättiin.

Ensimmäinen säännöllistä verotusvaltaa Suomessa käyttänyt taho oli katolinen kirkko, ja sen verokymmenyksiä kannettiin paljolti suoraan peltojen tuotteina. Veron tuottoon osallisia olivat siten piispa, pitäjän kirkko sekä pappi. Kymmenysjärjestelmän aukkojen ja puutteiden vuoksi pitäjän papille alettiin kerätä myös talokohtaista kiinteää ruisruokalisää. Tämän ajan kymmenysverojärjestelmässä karjatalouden harjoittajat suorittivat kymmenyksensä yleensä peltotuotteina ja voina. Joillakin alueilla yleistyivät myös kala- ja hyljekymmenykset ja niin sanotuilla sopimusveroalueilla myös turkikset. Sopimusvero ei kuitenkaan perustunut elinkeinöjen vuotuisen tuottoon vaan etukäteen sovittuihin kiinteisiin suorituksiin.

Valtiovalta alkoi verottaa suomalaisia säännöllisesti 1200-luvun puolenvälin jälkeen, jolloin Turun piispa luovutti myös Ruotsin kuninkaalle oikeuden verottaa suomalaisia. Yhteistä kruunun- ja paikallisveroilte oli maksuperusteena oleva maaomaisuus sekä veron suoritus erilaisina luonnontuotteina ja työsuorituksina. Käytössä olleita veroyksiköitä olivat esimerkiksi jousi, koukku, savu ja manttaali. Jousi tarkoitti miestä, joka kykeni jännittämään jousen ja metsästämään. Koukku tarkoitti auraa ja manttaali mieslukua (vrt. ruotsin ”manta”). Vähitellen manttaali muuttui miesluvun sijaan ilmaisemaan talon verokykyä eli ”tilan kameraalisen hyvyden perusmittaa”.

Kustaa Vaasan uudistukset 1500-luvun alkupuoliskolla tasasivat verorasituksen alueellista jakautumista. Yhteisten veroperusteiden

pohjana olivat kuitenkin lähinnä korkeatuottoisimmat pitäjät, mikä kiristi yleisesti verotuksen tasoa. Muun muassa maakirjojen käyttöönotto auttoi tehostamaan veronkannon valvontaa. Nämä uudistukset eivät kuitenkaan varsinaisesti selkeyttäneet verojärjestelmää.

1500-luvulta lähtien veroluetteloihin merkittiin ns. pysyvät verot. Niiden ohella maksettavaksi kertyi 1600-luvulla erilaisia suostuntoja eli määräaikaista (suostunta)veroja. Yksi näistä on pappissuostunta eli pappismaksu, jota papisto maksoi aluksi ”16 taalaria hopearahaa kultakin kirkkokunnan piirissä olevalta 64 täysiveroiselta talonpojalta (so. täydeltä manttaalilta)”. Huomattakoon, että muut säädetyt

maksoivat samaan aikaan sotavarustusveroa. Vakinaisiksi veroiksi muodostuivat 1650-luvun valtiopäivien päätösten perusteella maakirjaverot, kruununkymmenykset sekä niin kutsutut taloluku- tai manttaaliverot. Etenkin manttaali- ja talolukuverojen vakinaistaminen ennakoiti myöhemmin tuttua ilmiötä, jossa määräaikaisten verot muuttuvat pysyviksi.

Verot maksettiin edelleen enimmäkseen erilaisina luonnontuotteina ja tavaroina. Niitä kutsuttiin veroesineiksi eli veroparseleiksi. Myös suoritettavaksi määrätyt päivätyöt luettiin veroesineiksi. Veroesine saattoi käsittää esimerkiksi murto-osan eläimestä. Siten veroesineet muodostuivat lähinnä veron suuruutta kuvaaviksi veroluviiksi, jotka kuvasivat maalla olevien tilojen vastattavaksi tulevien julkisten suoritusten mittaa. Niin sanotut osoitukset olivat tiettyä aluetta koskevia ilmoituksia siitä, miten tuolla alueella veroesineiden laatu ja määrä tuli ottaa huomioon, kun määrättiin verolukujen mukaista vakinaista veroa. Näihin aikoihin raha yleistyi veronmaksun määräämisen mittana osoituksissa.

Jo 1700-luvulla oli yritetty useaan otteeseen yksinkertaistaa monimutkaista verolaitosta. Esimerkiksi vuonna 1779 Suomen maaherroille lähetettiin kiertokirje, jossa kehoitettiin laatimaan ehdotus vanhojen alueellisten veronosoitusten yksinkertaistamiseksi. Vain Uudenmaan ja Hämeen maaherralta saatiin ehdotus. Tämä ehdotus myös pantiin verotuksen perusteeksi määrääjäksi, jonka aikana veronsaajilla ja verovelvollisilla oli oikeus esittää muistutuksia. Vaikka uudistus vahvistettiin, aikalaiset eivät kokeneet verotusta muutetun toivottuun suuntaan.

### Maaverot autonomian ja itsenäisyyden aikana

Porvoon valtiopäiville 1809 kokoontuneita säätyjä pyydettiin tekemään ehdotus ”selvemmäksi ja vähemmän monimutkaiseksi veronkannoksi”. Verotuksen monimutkaisuus aiheutti suurta epävarmuutta. Ongelmana oli muun muassa se, millä tavalla verovelvollisen oli maksettava erilaisten veroesineiden mukaan määrätyt verot. Myös erilaisten verojen kirjo oli muodostunut vaikeasti hallittavaksi. Tavallisella verotalolla laskettiin olleen 1800-luvun alussa peräti 17 veroa tai rasitetta. Ennen 1840-luvulla tehtyä veroesineiden muuntamista esimerkiksi Helsingin ja Sipoon pitäjissä maakirjaverot määrättiin seuraavina veroesineinä: rahaa, jyvää, kuroja, voita, lihaa ja heiniä. Niiden lisäksi määrättiin taloluku- ja manttaaliverona maksettavaksi sotavarustusveroa, päivätyöveroa, kyytiveroa, talviajtoa, karjaveroa, salpietariveroa sekä apuhalkoja.

Keisari oli vuoden 1809 alussa lykännyt kaikki verotusta koskevat toimenpiteet säätyjen kokoontumiseen saakka niiden käsiteltäväksi ja ratkaistavaksi. Tällä toimenpiteellä hän tunnusti ja vahvisti aieman, 1700-luvulla vahvistetun tärkeän valtiontaloudellisen periaatteen säätyjen itseverotusoikeudesta. Keisari antoi toimeksiannon, jonka tavoitteena oli yksinkertaisempi, yksinkertaisiin pääveroihin perustuva ja läpinäkyvämpi verotuskäytäntö. Sen arvioitiin vähentävän verotuloja. Tulot oli määrä sovittaa suuriruhtinaskunnan tarpeisiin. Valtiopäiville kokoontuneet säädetyt tekivätkin asiaa koskevan esityksen. Ehdotus ei kuitenkaan toteutunut, koska sen katsottiin toimeksiannosta poiketen kiristävän verotusta.

Mainitun keisari Aleksanteri I:n armollisen esityksen päätössanoja on pidetty Suomen oman valtiontalouden syntysanoina. Sen perusviesti ja kysymyksenasettelu ovat alati ajankohtaisia.

*”Kaukana koko ajatuksesta saada omaa hyötyä Hänen Keisarillinen Majesteettiinsa ei pidä Suomen yleisiä varoja minään muuna kuin asukkaiden hyvinvoinnille omistettuna voimavarana, mutta tämän hyvinvoinnin edistämiseksi, rehellisen ja valppaan hallinnon ylläpitämiseksi tarvitaan riittäviä rahavaroja. Mitä valtionvaroihin tulee, kansakunta voi olla vapaa sisäisessä hallituksessaan vain siinä määrin kuin se on omavarainen.”*

Veroesineiden muuntamista koskeva uudistus toteutettiin lopulta 1840-luvulla. Maaverojen maksuunpanoa varten määriteltävien useiden veronlukujen ja osoitusten tilalle saatiin sen myötä koko maahan yksi yhtenäinen veroluku, verorupla. Sen oli määrä sisältää vain muutamia veroesineitä. Lisäksi kolmannes verojyvinä ja kaurana määrätystä verosta tuli suoritaa rahana. Pian huomattiin, että aiempi monimutkainen ja useisiin veroesineisiin perustunut järjestelmä oli ollut hajanaisen arvostuskäytännön vuoksi verovelvolliselle edullisempi ja että uudistus siis kiristi verotusta. Myöhemmin laskettiin, että verorasitus kasvoi vuoteen 1864 mennessä yli 15 prosenttia ja vuoteen 1882 mennessä jo 36 prosenttia.

Verotuksen kiristymisestä aiheutuneet uudistusehdotukset toteutuivat vasta, kun vuoden 1885 valtiopäivillä säädetyt hyväksyivät seuraavana vuonna julkaistavia lakeja. Heinäkuussa 1886 annetussa Keisarillisessa asetuksessa todettiin, että ”yhden rup-



Viktor Nylund, SLS arkisto

lan verona on suoritettava viisikolmatta litraa jyvää, puoleksi rukiita ja puoleksi ohria, kymmenen litraa kuroja sekä puhdasta rahaa määrä, joka eri lääneissä vaihtelee 1 markasta ja 17 pennistä 1 markkaan 45 penniin”. Vakituinen maavero ohella maatalojen maksettavaksi saattoi tulla muita veroja, jotka määräytyivät eri perusteiden mukaan.

Maaverojen aika alkoi kuitenkin olla ohi 1900-luvun alussa, koska niiden tuotto oli jäänyt vähäiseksi. Maamme itsenäistymisen jälkeen siirryttiin yleiseen tuloverotukseen, mikä johti maaveroista luopumiseen. Nimenomaiset maaverot lakkautettiin vuoden 1925 alusta, ja mahdollisuus maksaa tietyt verot muuna kuin rahana poistui vuoden 1931 alusta. Vaikka maaverot eivät sen jälkeen enää olleet osa verojärjestelmäämme, maa- ja metsätalouden verotettava tulo määräytyi pitkään pinta-alan perusteella lasketun tuoton mukaan. Lisäksi veron ja maksujen määräämiseen sekä maanjakoon liittyvillä manttaali- ym. käsitteillä oli edelleen merkitystä oikeusjärjestelmässämme.

### Mitä maaverojen jälkeen?

Tuloveroa Suomessa oli kannettu määräaikaisena suostuntaverona jo 1865–1885. Valtion sota- ja suostuntaverot jouduttiin ottamaan käyttöön uudelleen ensimmäisen maailmansodan vuoksi. Tuloverotusta tuli täydentämään omaisuusvero, ja 3.8.1920 annetulla tulo- ja omaisuusverolailla siirryttiin yleiseen ja vakinaiseen valtionverotukseen. Tämä laki kumottiin kuitenkin jo 5.12.1924 annetulla uudella lailla. Parilla ensimmäisellä vuosikymmenellä omaisuus-



veron tuotto muodosti koko tulo- ja omaisuusverotuksen tuotosta 20–30 %. Jo tuolloin sekä tulo- että omaisuusverotus perustuivat nettoverotukseen. Varojen arvostamisperusteeksi säädettiin omaisuuden käypä arvo.

Jo maaverojen rinnalla oli määrätty tuottoveroja, jotka kohdistuivat eri elinkeinoin. Veronalaisia elinkeinoja olivat muun muassa tehdasteollisuus, myllyt, käsityöläiset, apteekit sekä maakauppiaiden elinkeinotoiminta. Yleisen tuloveron tultua voimaan nämä erityiset tuottoverot jäivät historiaan apteekkimaksuja lukuun ottamatta. Veroina voitiin pitää myös esimerkiksi pankki- ja vakuutuslaitoksiin kohdistuneita maksuja. Elinkeinotoiminnan tulojen perusteella veroa määrättiin kaikille yritysmuodoille niin valtion-, kunnallis- kuin kirkollisverotuksessakin.

Kunnalle menevien maksujen määräämisen taustalla oli ollut pitkään kuninkaan 23.2.1789 antama armollinen vakuutus valtakunnan porvaristolle ja kaupungeille. Sen mukaan taksoitusmiehet määräsivät harkintansa mukaan, miten suurella summalla kukin maksuvelvollinen otti osaa kunnan menoihin. Vero määrättiin yleensä tiettyyn tarkoitukseen eikä yhtenäistä kunnallisverotusta ollut. Veronmaksukykyisimpiä välittömän verotuksen kohteita olivat kaupungeissa yleensä kauppiat ja käsityöläiset. Yleisen kunnallisen verovelvollisuuden perusteet säädettiin vuonna 1873 (A kunnallishallituksesta kaupungissa 8.12.1873). Sitä seurasi 15.8.1883 annettu asetus sekä maalaiskuntia koskeva asetus (A maalaiskuntien kunnanhallinnosta 15.8.1898). Kaupunkien ja maalaiskuntien kunnallisverotuksen perusteeksi säädettiin asetuksin verovelvollisen saamat nettotulot. Tulojen ilmoittamisvelvollisuudesta kunnallisverotuksessa säädettiin vuonna 1922 (L 20.1.1922 /17).

### KHO:n julkaistut päätökset muodostivat pian tulkintaa selkiyttävän oikeuskäytännön.

#### OIKEUSKÄYTÄNTÖ YRITYSVEROTUKSEN TULKINNASSA

Muutoksenhaku veroasioissa kehittyi merkittävästi 1900-luvun alussa. Autonomian aikana hallintolainkäyttö oli keskittynyt hallituskonseljin – myöhemmin senaatin – talousosastolle, joka toimi ylimpänä muutoksenhakuasteena veroasioissa. Keisarillisessa Senaatissa senaattorit olivat vielä ratkaisseet esimerkiksi marraskuussa 1907 Pohjois-Amerikan Yhdysvaltoihin vuonna 1900 muutaneen, mutta edelleen Ulvilan kunnassa henkikirjoitetun Frans Vilho Palinin vuosien 1902–1904 korkotulojen taksoitusta kunnallisverotuksessa koskevan asian.

Suomen itsenäistymisen jälkeen Senaatin talousosastosta muodostettiin valtioneuvosto ja korkein hallinto-oikeus, joka perustettiin 22.7.1918 annetulla lailla. Hallinto-oikeuden ja hallintolainkäytön kehittämiseksi keskeinen hahmo oli K. J. Ståhlberg. Hän oli todennut jo

Helsingin yliopiston hallinto-oikeuden professorin virkaanastujaisu- luennossaan 6.2.1909 muun muassa seuraavaa:

*”... on sen tähden erittäin suotava ja tärkeä, että saadaan toteutetuksi se ehdotus erityisen yllihallinto-oikeuden perustamisesta, joka on pantu vireille sekä senaatin vuonna 1907 valmistamassa uuden hallitusmuodon ehdotuksessa että kansaneduskunnan viime valtiopäivillä tekemässä alamaissa anomuksessa, että eduskunnalle annettaisiin armollinen esitys tuomioistuimen perustamisesta, jolle siirrettäisiin ylin hallinto-oikeudellinen lainkäyttö senaatin talousosastolta.”*

Kun korkein hallinto-oikeus perustettiin heinäkuussa 1918, K. J. Ståhlberg nimettiin sen ensimmäiseksi presidentiksi 26.7.1918. Hän ennätti toimia tehtävässä kuitenkin vain lyhyen aikaa, sillä jo vuoden päästä hän aloitti Suomen tasavallan ensimmäisenä presidenttinä.

Erityisesti yritysverotuksessa KHO:n julkaistut päätökset muodostivat pian tulkintaa selkiyttävän oikeuskäytännön, jonka avulla voitiin löytää ratkaisu myös muihin vastaavanlaisiin tapauksiin. Varhaista oikeuskäytäntöä tarkastellessa lukijan huomion kiinnittää myös nykyisestä poikkeavat verosalaisuutta koskevat periaatteet, sillä alkuvuosina KHO mainitsi verovelvolliset ja muutoksenhakijat nimeltä päätöksissään. Sen sijaan veronsaajana toimivan kunnan tai kaupungin nimi saatettiin jättää mainitsematta.

Kunnallisverotuksessa elinkeinotoimintaa pidettiin luonteeltaan niin vaihtelevana, että oli vaikea asettaa varmoja rajoja sille, milloin sitä oli pidettävä itsenäisenä liikkeenä. Korkeimman hallinto-oikeuden 12.12.1918 antamassa päätöksessä numero 536 ei

nimeltä mainittua paperikonttoria katsottu kunnallisverotuksessa verovelvolliseksi T:n kaupungissa.

*”Koska toiminimi Papperskontoret i Tammerfors, innehavare Ab. Valkiakoski, Nokia Ab., J. E. Frenckell & Son Ab. ei ollut verotusvuonna T:n kp:ssa harjoittanut itsenäistä sille tuloa tuottavaa verotuksenalaista liikettä, vaan sen tarkoituksena oli ainoastaan ollut ottaa vastaan keskenään sopimuksen tehneiden yhtiöiden laskuun tilauksia ja ne sitten jakaa yhtiöiden kesken toimitettaviksi sekä myös ostaa yhtiöille tarvittavia raaka-aineita, josta välityksestä yhtiöt, eikä p.a. paperikonttori, olivat nauttineet siitä mahdollisesti koituneen hyödyn, niin ja kun paperikonttoria siis oli laittomilla perusteilla verotettu, kumottiin verotus.”*

Sen sijaan sahalaitoksen sijainti(maalais)kunnalle jouduttiin kunnallisveroa maksamaan KHO:n 14.12.1918 antaman päätöksen numero 551 mukaan.

*”Koska Ab. V. Gutzeit & Co ei ollut voinut näyttää, että p. a. sahalaitos olisi perustettu ainoastaan tilapäistä tarvetta varten, sen tähden ja kun sanottu sahalaike oli niin ollen katsottava sellaiseksi itsenäiseksi liikkeeksi, mistä yhtiö maalaiskuntain kunnallishallinnosta 15/8 1898 annetun asetuksen 78 §:n säännösten mukaan oli verovelvollinen sille kunnalle, jossa sahalaitos sijaitsi, eikä yhtiö ollut yrittänytkään esittää selvitystä siitä, että sille pantu äyrimäärä olisi kohtuuton, hylättiin yhtiön valitus.”*

Myös erityisen myymälän ja haarakonttorin sijaintikaupunki sai kunnallisverotuloja KHO:n 19.5.1919 antaman päätöksen numero 1720 nojalla.

*”Koska Rautatiekirjakauppa Oy., joka rautatieh:lta oli määrääjäksi saanut yksinomaisen oikeuden harjoittaa painotuotteiden ja kirjallisuuden myyntiä kaikilla S. valtionrautateiden asemilla, verotusvuonna oli T:n kp:ssa erityisessä myymälässä harjoittanut sanotunlaista myyntiä, ja tämä elinkeino siihenkin nähden, että yhtiöllä oli ollut haarakonttori T:n kp:ssa, oli pidettävä sellaisenaan itsenäisenä liikkeenä, josta yhtiön kp:ien kunnallishallinnosta 8/12 1873 annetun aset. 55 §:n i mom. mukaan, 15/8 1883 annetussa aset., oli velvollinen suorittamaan veroa T:n kp:lle, hylättiin yhtiön valitus.”*

KHO ratkoi yritysverotusta koskevia valituksia myös muiden kuin kunnallisverojen osalta. Elinkeinotoiminnan tulosta valtiolle suoritettava tulo- ja omaisuusverotusta sekä erityisesti osakkeiden arvon alentumisen perusteella syntyntä tappiota koski KHO:n 31.5.1923 annettu päätös numero 936. Huomion arvoista on myös

se, että päätöksessä mainittiin nimeltä yhtiö, jonka osakkeiden arvon alentumisesta syntyneestä tappiosta oli kysymys.

*”Sitä tappiota, joka kauppias N:lla oli ollut Suomen Valtamerentakainen Kauppa Osakeyhtiön osakkeiden arvon alentumisen johdosta, oli pidettävä sellaisena hänen harjoittamastansa liikkeestä johtuneena tappiona, joka tulo- ja omaisuusverosta 3/8 1920 annetun lain 13 §:n mukaan saatiin tulosta vähentää.”*

Myös kirkollisverotuksesta aiheutunut raskaus kohdistettiin elinkeinotoiminnan harjoittajan toiminnastaan saamaan tuloon, kuten KHO:n 26.3.1919 antaman päätöksen selosteesta 70 käy ilmi.

*”Elinkeinonharjoittajan kirkollismaksujen suorittamisvelvollisuuden ei aiheuttanut eroa se, että elinkeinotoimintaa harjoitti yhtiö eikä yksityinen henkilö, minkä vuoksi osakeyhtiökin katsottiin verovelvolliseksi.”*

Oikeuskäytännön ratkaisuista käy ilmi myös kirkollisverotuksen kohdistuminen yritystoimintaan yhtiömuotoon katsomatta. Kirkollisverotuksen perusteet – tässä papiston palkkaaminen ja muut kirkolliset menot – myös elinkeinotulon verotuksessa käyvät ilmi KHO:n 10.8.1921 antamassa päätöksessä numero 1154.

*”Koska senaatin 30/1 1893 antaman päätöksen mukaan toimintamen tulo ottaa osaa Tampereen seurak:n papiston palkkaamiseen ja muihin kirkollisiin menoihin niille kunnallistaksoituksessa pantujen veroäyrien mukaan ja osuusk:lle oli v:lta 1918 Tampereen kp:ssa liikkeestä ja elinkeinosta pantu veroäyriä eikä osuusk. ollut väittänytkään, ettei p. o. kirkollinen verotus ollut toimitettu osuusk:aa kohdanneen kunnallisen verotuksen mukaan, hylättiin osuusk:n valitus.”*



Edellä mainituista kirkollisverotuksen perusteista johtuen veron saaja, jonka verotuloihin muutoksenhaku kohdistui, saattoi olla poikkeuksellinen totuttuun nähden ja myös nykykäsityksen mukaan. KHO:n 20.3.1928 antamassa päätöksessä numero 622 veron saajaksi henkilöityi seurakunnan kirkkoherra, jota ei tosin mainittu nimeltä.

*”Osakeyhtiö N., joka oli kunnallistaksoituksen perusteella suorittanut kirkkoherran palkkasaatavaa kirkollisvuodelta 1923-1924 20,000 mk ja seuraavalta kirkollisvuodelta 20,811 mk, oli valittanut kunnallistaksoituksesta kho:een, joka olikin alentanut kunnallistaksoitusta siten, että sen nojalla yhtiön oli maksettava kirkkoherran palkkasaatavia mainituilta kirkollisvuosilta toiselta 4,600 mk ja toiselta 7,823 mk 50 p. Sen vuoksi yhtiö oli mh:lta (maaherra) vaatinut, että kirkkoherra veloitettaiisiin maksamaan takaisin, mitä oli kannettu yhtiöltä liikaa. – Yhtiö oikeutettiinkin saamaan kirkkoherralta takaisin liikaa kannettu määrä 28,387 mk 50 p., koska vaatimus koski papiston palkkasaatavan perustetta ja se sellaisenaan voitiin ottaa ulostekojen y.m. ulosmittauksesta 27/2 1897 annetun asetuksen 9 §:n nojalla tutkittavaksi, vaikkakaan muistutusta saatavain kantoluetteloa vastaan ei oltu aikanaan tehty eikä kirkonkokouksen sellaiseen muistutukseen antamasta päätöksestä valitettu ja kun oli selvitetty, että yhtiön veroäyrien määrää oli kerrotuin tavoin alennettu.”*

Oikeuskäytännön ennakkoratkaisut ovat olleet merkittävä oikeuslähde verotuksessa korkeimman hallinto-oikeuden alkuaikojen jälkeen ja ovat sitä edelleen. Perustuslain tasoinen normi kuitenkin velvoittaa, että veroista säädetään lailla. Sen vuoksi valmistelutyö tulo- ja omaisuusverotuksen uudistamiseksi alkoi jo 1920-luvun lopulla. Muiden vero-oikeusoppineiden muassa tähän valmistelutyöhön osallistui merkittäväällä panoksella valtioneuvos J. K. Paasikivi. Valmistelu johti uuden tulo- ja omaisuusverolain (TOL) säätämiseen sotavuonna 1943.

TOL:n tulokäsitteen piiriin kuuluivat muun muassa maatilasta ja muusta kiinteistöstä saadut tulot, palkkatulo, pääomatulo, liiketulo, ammattitulo jne. Maa- ja metsätalouden tulo laskettiin edelleen pinta-alaperusteisen tuoton mukaan niin valtion verotuksessa kuin kunnallisverotuksessa. Sekä laissa että sitä täydentävässä tulo- ja omaisuusveroasetuksessa oli lukuisia maatilatalouden ja elinkeinotulojen verotusta koskevia säännöksiä. Siten niiden verotus alkoi eriytyä palkkatulojen verotuksesta selvemmin vuoden 1943 tulo- ja omaisuusverolain myötä. TOL:ssa oli säännöksensä myös esimerkiksi osuuskunnan ja osakeyhtiön tulosta ja omaisuudesta määrättävästä veroasteesta. Mielenkiintoinen yksityiskohta tämän päivän tarkastelussa on se, että alkuperäinen yhteisöveroaste oli valtionverotuksessa TOL:n mukaan 20 prosenttia. Vuodesta 1947 alkaen osakeyhtiö ja osuuskunta maksoivat veroa nettotulosta 32 prosenttia ja omaisuudesta 0,4 prosenttia.

Keskeinen muutos oli myös siirtyminen kansallisuusperiaatteen sijaan asumisperiaatteen mukaiseen verotukseen. Lain mukaan

Suomessa asuva henkilö sekä kotimainen yhteisö, laitos ja säätiö olivat (globaalisti) verovelvollisia kaikista tuloistaan ja omaisuudesta. Muualla asuvat (nykyään rajoitetusti verovelvolliset) olivat verovelvollisia pääsäännön mukaan vain Suomesta saaduista tuloistaan ja täällä olevasta omaisuudestaan.

#### VERO-OIKEUDELLINEN TUTKIMUS JA TÄSMENTYVÄ VEROLAINSÄÄDÄNTÖ

Elinkeinotoiminnan verotus perustui useiden vuosikymmenten ajan yleisen tulo- ja omaisuusverolain ja kunnallisverotusta koskevan lainsäädännön säännöksiin. Näin tapahtui riippumatta siitä, missä yritysmuodossa toimintaa harjoitettiin. Yritystoimintaa koskevat kysymykset saivat vero-oikeuden asiantuntijat kirjoittamaan artikkeleja aihepiiristä. 14.5.1952 tarkastettiin ensimmäinen aineellisen vero-oikeuden piiriin kuuluva väitöskirja Suomessa. Lassi Kilven ”Pääomanvähennys – Vero-oikeudellinen tutkimus pääomanvähennyksen suhteesta luonnollisiin vähennyksiin tulo- ja omaisuusverolaissa” kytkeytyi kiinteästi yritystoiminnasta aiheutuvaan pääomanvähennyksen käsitteeseen. Sitä seurasivat muun muassa Olli Ikkalan väitöskirja ”Varasto ja sen arvostus tulo- ja omaisuusverotuksessa” (1955)

ja Edward Anderssonin väitöskirja ”Resultatutjämning vid inkomstbeskattningen” (1962). Mainitut kolme arvostettua asiantuntijaa ja heidän laaja kirjallinen tuotantonsa vaikuttivat 1950-luvulta lähtien merkittäväällä tavalla yritysverotuksen kehittymiseen maassamme. Seuranneen monivaiheisen lainvalmisteluprosessin jälkeen säädettiin sekä maatilatalouden tuloverolaki että elinkeinoverolaki. Mainittakoon myös, että Olli Ikkala toimi vuonna 1970 perustetun Verohallituksen ensimmäisenä pääjohtajana 1970–1971.

Laki elinkeinotulon verottamisesta (24.6.1968/360) tuli voimaan vuoden 1969 alusta. Lain tavoitteiksi oli valmisteluasiakirjoissa mainittu taloudellisen kasvun edistäminen, korkean työllisyysasteen sekä kansainvälisen kilpailukyvyyn turvaaminen sekä suhdanteiden tasaaminen. Tällöin esillä olivat oman ja vieraan pääoman erilainen verokohtelu sekä niitä koskevan neutraalisuuden lisääminen, rahoitusmarkkinoiden toiminta, investointien esteet sekä verotuksen rooli talouspolitiikan ohjaajana muun muassa työllisyyden ja sitä tukevien investointien ja yritysten kasvun näkökulmasta.

Jo vuoden 1968 alusta oli tullut voimaan maatilatalouden tuloverolaki (15.12.1967/543), joka perustui maatalouden osalta kassaperiaatteen mukaisesti lasketun nettotulon verottamiseen. Esimerkiksi käyttöomaisuuden poistojärjestelmä muodostui hyvin samankaltaiseksi EVL:n säännösten kanssa. Maatalouden osalta siirryttiin pois aiemmasta pinta-alaperusteisesta verotuksesta, mutta metsätalouden osalta tuottooperusteinen verotus jäi voimaan. Verovelvolliselle oli mahdollista siirtyä vuoden 1993 alusta pinta-alaperusteisesta metsän tuoton verotuksesta todellisen puun myynnistä saadun nettotulon verotukseen. Mikäli luonnollinen henkilö, kuolinpesä tai näiden muodostama kiinteistöyhtymä vaati aiemman pinta-alaperusteisen metsäverotuksen soveltamista

edelleen, häntä verotettiin sen mukaisesti vuodelta 2005 toimitettuun verotukseen saakka.

Elinkeinoverotuksessa ongelmaksi koettiin erityisesti se, että yhteisöjen nimellinen verokanta muodostui varsin korkeaksi. Sen vuoksi verotuksen keskeisen elementin muodosti ennen aikaisten kulukirjausten eli verotuksessa sallittujen varausten sekä poistojärjestelmän sallimien etupainotteisten poistojen vähennyskelpoisuus. Tämän vähennyskelpoisuuden ansiosta osakeyhtiöiden todellinen veroaste muodostui huomattavasti alhaisemmaksi. Yhteisöjen nimellinen verokanta asettui vuosina 1968–1985 noin 60 prosentin tasolle ja vuodesta 1986 alkaen noin 50 prosenttiin, kun yhteisöjen valtioveroaste laskettiin 43 %:sta 33 %:iin. Ennen eriytettyyn tuloverojärjestelmään siirtymistä yhteisöt maksoivat valtion veron lisäksi tuloistaan myös kunnallisveroa, mikä johti mainittuun kokonaisveroasteeseen.

Eriytetty tulojärjestelmä tuli voimaan vuonna 1993. Sen yhteydessä yhteisöjen veroasteeksi säädettiin 25 prosenttia ja niiden kunnallisverotuksesta luovuttiin. Jo vuonna 1990 Suomessa oli otettu käyttöön yhtiöveron hyvitysjärjestelmä (avoir fiscal). Eriytetyn tuloverojärjestelmän keskeisenä tavoitteena oli pääomatulojen verotuksen yhdenmukaistaminen, minkä vuoksi myös yritysten verotusta muutettiin olennaisesti. Yhteisöjen veroasteen muuttamisen rinnalla luotiin nettovarallisuuteen perustuva järjestelmä, jonka perusteella osa yritystulosta katsottiin saajansa pääomatuloksi. Eri yritysmuotojen verotuksen neutraalisuutta pyrittiin parantamaan esimerkiksi myöntämällä mahdollisuus toimintavaraukseen muille yrityksillä kuin yhteisöille.

Kiinteistöjen verottamisen uusi tuleminen koettiin myös 1990-luvulla. Sen taustalla voidaan nähdä vero-objektien kasvanut kansainvälinen liikkuvuus. Toisin kuin monet muut verotuksen kohteet kiinteistöt ovat tästä näkökulmasta oivallinen verotuksen kohde. Kiinteistöverolaki tuli voimaan 1.1.1992 (L 20.7.1992/654) ja vero määritti ensimmäisen kerran vuonna 1993. Kunnallisella kiinteistöverolla korvattiin asuntotulon verotus, kiinteistöjen harkintaverotus, katumaksu sekä manttaalimaksu, jotka olivat olleet aiemmin kunnallistalouden tulon lähteitä. Kiinteistövero menee kiinteistön sijaintikunnalle, ja se määrätään vuosittain kiinteistön arvon perusteella.

Yritysverotuksen veropohjaa oli laajennettu muun muassa karsimalla vähennyskelpoisia varauksia ja kiristämällä luovutusvoittojen verotusta 1990-luvun alkupuolella. Merkittävänä muutoksen taustatekijänä voidaan pitää verojärjestelmämme kansainvälisen kilpailukyvyyn turvaamista. Kansainvälisyys korostui entisestään vuonna 1995 Euroopan unioniin jäsenyyden myötä. Jo edellisenä vuonna oli säädetty arvonlisäverolaki, jonka myötä välillisessä verotuksessa siirryttiin liikevaihtoverotuksesta arvonlisäverotukseen. Muun EU-oikeuden ohella direktiiveillä oli oma vaikutuksensa yritysverotusta koskevaan lainsäädäntöön. Niiden implementointiin perustuen säädettiin muun muassa elinkeinoverolain yritysjärjestelyjä koskevat säännökset.

Yhtiöveron hyvitysjärjestelmästä päätettiin luopua sen EU-oikeudellisten yhteensopivuuteen ja hallinnolliseen toteutettavuuteen liittyneiden ongelmien vuoksi vuonna 2004. Kansainvälisistä syistä johtuen pääoma- ja yritysverotusta uudistettiin pian edelleen. Kan-



Verohallinto

sainvälisen kilpailukyvyyn sekä esimerkiksi emo-tytäryhtiödirektiivin soveltamisalan laajentamiseen liittyvien lainsäädäntövelvoitteiden vuoksi säädettiin merkittäviä muutoksia muun muassa yhteisöjen osinko- ja luovutusvoittoverotukseen. Yhteisöverotuksen laajaan veropohjaan tuli merkittävä muutos, kun yhteisöjen käyttöomaisuusosakkeiden luovutusvoitot säädettiin pääsäännön mukaan verovapaiksi. Samalla luovuttiin vastaavien luovutustappioiden ja arvonalenemispoistojen vähennyskelpoisuudesta.

Nykyisin yritystoimintaan varsinaisesti kohdistuviin veroihin luetaan välittömät verot. Tällöin keskiössä ovat yrityksen tuloverotus, voitonjaon verotus sekä yrityksen käyttämiin tuotantopanoksiin sisältyvät ns. panosverot. Yleensä panosverot, joita voivat olla esimerkiksi työnantajan sosiaaliturvamaksut, rajataan kuitenkin varsinaisen yritysverotuksen ulkopuolelle. Vastaavasti arvonlisäverotus kohdistuu tavaroiden ja palveluiden eri vaiheissa syntyvään arvon lisäykseen eikä sitä lueta varsinaiseen yritysverotuksen alaan kuuluvaksi.

Verojen tilittämisen näkökulmasta yrityksillä on nykyisin varsinaista yritysverotusta huomattavasti laajempia velvollisuuksia juuri välillisten verojen, ennakonpidätysten sekä muiden palkan sivukulujen tilittämisessä. Sähköisten järjestelmien kehittymisen myötä etenkin työnantajayritysten velvoitteita on lisännyt myös ns. tulo-tietoja koskeva sivullisen yleinen tiedonantovelvollisuus. Näiden velvoitteiden täyttäminen on pyritty kytkemään palkanmaksu- ym. tietojärjestelmiin, niin että se aiheuttaisi yrityksille mahdollisimman vähän hallinnollista taakkaa.

#### VIIMEAIKAINEN KEHITYS JA TULEVAISUUDEN NÄKYMÄT Kiinteistöveroitus

Kiinteistöveron merkitystä kuntien rahoituksessa on pyritty tietoisesti lisäämään. Vuonna 2015 sen arvioitu tuotto on 1 637 000 000 euroa. Sipilän hallituksen ohjelmassa veron tuoton on määrä kasvaa edelleen vuosina 2016–2019. Verorasituksen kasvaessa veroa koskevat ongelmat tai epäkohdat saattavat kärjistyä.

Kiinteistöveron määrään vaikuttava päätöksenteko jakautuu poikkeuksellisella tavalla. Kiinteistöveron määrä on kiinteistöveroprocentin mukainen osuus kiinteistön arvosta. Kiinteistön arvo

määräytyy maapohjan ja rakennusten arvon perusteella. Eduskunta päättää hallituksen esityksen pohjalta kiinteistöverolaissa määrättävien veroprosenttien vaihteluvälistä. Kunnanvaltuusto määrää kunnan kiinteistöveroprosenttien suuruuden vuosittain näiden vaihteluvälien rajoissa. Kiinteistön ja sillä olevien rakennusten arvostamisen perusteet jakautuvat arvostamislakiin, valtiovarainministeriön antamiin asetuksiin sekä tarkempiin laskentaperusteisiin, jotka Verohallinto vahvistaa vuosittain verotusta varten kunkin kunnan osalta. Siten veron määräytymisen perusteet jakautuvat varsin monitahoiseksi kokonaisuudeksi. Kiinteistövero ei suoriteta metsästä, maatalousmaasta eikä vesialueista, mikä muodostaa merkittävän rajauksen veropohjaan.

Jokaisen, joka on velvollinen suorittamaan kiinteistövero, tulee tarkistaa kiinteistöverotuksen perusteena olevat kiinteistötiidot, jotka Verohallinto lähettää vuosittain. Sen jälkeen verovelvollisen tulee ilmoittaa Verohallinnolle tiedoissa ilmenevät virheet sekä puuttuvat tiedot. Eniten kritiikkiä kiinteistöverotukseen kohdistuu sen vuoksi, että veron perusteet ovat vaikeaselkoisia eikä veroa määrättäessä oteta huomioon verovelvollisen veronmaksukykyä. Keskeisimpien kehittämistarpeiden voikin arvioida tulevaisuudessa kohdistuvan siihen, että kiristyvää verotusta ja sen perusteita voitaisiin selkiyttää. Verohallinnon ohjauksella on tässä tehtävässä jatkossakin keskeinen ja kasvava merkitys. Tärkeä on myös veronmaksukykyisyyden näkökulma: verovelvollisen tarpeita voisi palvella mahdollisuus suorittaa maksu osissa.

### Yritysverotus

Yhteisöjen veroaste alennettiin vuoden 2014 alusta 20 prosenttiin. Eriytettyyn tuloverojärjestelmään siirryttäessä yhteisön ja pääomatulojen veroaste olivat samalla 25 prosentin tasolla. Nykyisin niiden välinen ero on vähintään 10 prosenttiyksikköä. Kun yhteisöveron tasoa alennettiin, osakeyhtiön voitonjaon verotusta uudistettiin kasvattamalla osingonsaajan verorasitusta. Julkisesti noteeratusta ja noteeraamattomista yhtiöistä saatuja osinkoja verotetaan erilaisin perustein. Osinkoverotusta koskevien lainsäädäntöratkaisujen monimutkaisuus sekä tulojen muuntamiseen liittyvä problematiikka kytkeytyvät osaltaan ansio- ja pääomatulojen erisuuruiseen verorasitukseen. Verolainsäädäntöön on lisätty esimerkiksi työpanososinkoa koskeva säännös, jota on sovellettu

vuonna 2010 tai sen jälkeen nostettavissa olleeseen osinkoon.

Vuonna 2014 voimaan tulleen osuuskuntalain myötä osuuskuntaa ja sen jäsenen verotusta on uudistettu vuoden 2015 alusta lukien. Verolainsäädännön uudistamiseen liittyvät ongelmat ovat

olleet perusteiltaan hankalasti ratkaistavissa. Ne ovat olleet esillä tässä esityksessä tarkastellulla ajanjaksolla aiemminkin, sillä Aarne Rekola (1947) kuvasi jo 1940-luvulla edeltänyttä oikeustilaa ja osuuskuntien verotuksen lievennysperusteita seuraavasti: ”Ellei ota huomioon sellaisenaan riitaista kysymystä osuuskunnan oikeudesta vähentää veronalaisista tuloistaan jäsenilleen

palauttamaansa ylijäämää, ei tähän osuuskuntien saamaan ja huomattavia yhteiskunnallisia ristiriitoja synnyttäneeseen verohelpotukseen voinut löytää juuri muuta perustetta kuin väkevemmän oikeuden.”

Tässä mainittujen vain muutamien yritysverotusta koskevien muutosten ja muutostekijöiden lisäksi on syytä mainita elinkeinoverotuksen ja kirjanpidon alati muuttuva suhde. Elinkeino-verojarjestelmämme yhtenä keskeisenä lähtökohdانا on ollut liiketaloustieteen meno-tuloteoria, johon myös elinkeinoverotuksen jaksottamista ja tulon realisoitumista koskevat ratkaisut ovat perustuneet. Niin kansallisista lähtökohdista kuin kansainvälisistä tilinpäätösstandardeista lähtöisin olevat muutokset kirjanpitolainsäädännössä ja -käytännössä ovat aiheuttaneet jännitteitä ja muutostarpeita myös elinkeinoverotukseen.

Merkittävimpiä muutospaineita yritysverotuksessa luovat kuitenkin ennen kaikkea globaali talous, kansainvälinen verokilpailu sekä eräät verojarjestelmämme kansallisiin piirteisiin liitetyt ongelmat, kuten edellä kuvattu osakeyhtiön voitonjaon verotuksen monimutkaisuus. Verosuunnittelun ja veron kiertämisen alati kiinnostava rajapinta vaatii kansainvälisestikin tarkkaavaisuutta niin verovelvollisilta, Verohallinnolta, muilta lain tulkitsijoilta kuin lainsäätäjältä. Yhteisöverokannan taso, siirtohinnoittelua koskevat ongelmat, kohdennetut veronhuojennukset ja monet muut kiinnostavat vero-oikeudelliset kysymykset ovat nykyisin näkyvästi esillä. On kaikki syy olettaa, että Verohallinnon ja sen ohjauksen rooli korostuu edelleen. Tulevina vuosina on mielenkiintoista seurata sitä, miten suuren osan yhteisöveron tuotto muodostaa verotulojen kokonaiskertymästä. On ilmeistä, että yrityksillä on jatkosakin keskeinen rooli verojen ja tietojen kerääjänä ja välittäjänä.

### KIRJALLISUUTTA:

*Andersson, Edward – Penttilä, Seppo*, Elinkeinoverolain kommentaari, 14. uudistettu painos, Talentum, Helsinki 2014

*Eberstein, Gösta*, Om skatt till stat och kommun, enligt Svensk rätt, P. A. Norstedt & Söner. Stockholm osa I 1929 ja osa II.1-II.2 1932.

*Hakkila, Esko*, Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksiä verovalitusasioissa, Otava. Helsinki 1931.

Hallinnollista lainkäyttöä, Lakimies 1908, s. 247-250.

*Heikkinen, Sakari – Tiihonen, Seppo*, Valtionrakentaja, Valtiovarainministeriön historia 1, Helsinki 2009.

*Kaira, Kaarlo*, Uusi verolakiehdotus ja porvariston säätyerioikeudet, Lakimies 1953, s. 404-419.

*Kilpi, Lassi*, Yhteisön ja sen jäsenen kahdenkertainen verotus, Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja, B-sarja N:o 110, WSOY. Helsinki 1962.

*Linnakangas, Esko*, Historiallinen verokirja, Helsinki 2014.

*Mannio, Lauri*, Maatilan kaupan verotus, Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja, A-sarja N:o 193, Helsinki 1993.

Muistiinpanot professori R. F. Hermansonin Suomen finanssiahallinto-oikeuden luennoista, Luennoitsija luvalla julkaissut Gösta Palmgren, Werner Söderström osakeyhtiö, Porvoo 1920.

*Myrsky, Matti – Malmgren, Marianne*, Elinkeinotulon verotus, 4. uudistettu painos, Talentum, Helsinki 2014.

*Myöhänen, Sami*, Katsaus Suomen verohistoriaan I – Agraarinen omavaraistalous, Verotus 5/2001, s. 538-553.

*Myöhänen, Sami*, Katsaus Suomen verohistoriaan II – Kaupunkimainen vaihdantatalous, Verotus 3/2002, s. 244-259.

*Rekola, Aarne*, Tulo- ja omaisuusverolaki, Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-sarja N:o 11. WSOY. Helsinki 1947.

*Saarialho, Aarne*, Laki tulo- ja omaisuusverosta, WSOY. Helsinki 1925.

*Ståhlberg, K. J.*, Hallinnon ja lainkäytön rajamailta, Virkaanastujaisluento 6/2 1909, Lakimies 1909, s. 17-26.

*Tarjanne, Tapio*, Vero-oikeus, Lainopillisen ylioppilastiedekunnan kustannustoimisto. Turku 1939.

*Tikka, Kari S. – Nykänen, Olli – Juusela, Janne – Viitala, Tomi*, Yritysverotus I ja II. SanomaPro (jatkuvatäydenteinen)

*Voipio, Jaakko*, Elinkeinoverolain tausta, synty ja kehittyminen, Suomen lakimiesliiton kirjasarja N:o 58, Suomen Lakimiesliiton kustannus Oy, Helsinki 1979.



# VIIMEISIN SUURI VEROUUDISTUS JÄI KESKEN

*Tietokirjailija, yrittäjä Jouko Marttila*

Verotus kuuluu talouspolitiikan keskiöön. Kun hallitus vaihtuu, valtiovarainministeriö saa aina valmisteltavakseen muutoksia tuloveroasteikkoihin, haittaveroihin ja muihin verolajeihin. Suurta verotuksen kokonaisuudistusta ei ole Suomessa yritetty toteuttaa kolmeen vuosikymmeneen. Harri Holkerin sinipunahallitus lähti toteuttamaan kunnianhimoista ja laajaa uudistusta vuonna 1987, mutta hanke jäi puolitiehen.

Suomen historiassa hallitukset ovat pääsääntöisesti tähdänneet verotuksen keventämiseen, mutta vain harvoin siinä on onnistuttu. Itsenäistymisen jälkeen Suomea rakennettiin niukoilla varoilla, eikä kansankunnan kasvua helpottanut 1930-luvun kansainvälinen lama ja pula-aika. Valtion kassakriisin välttämiseksi julkisia menoja leikattiin, koska verojen korottaminen olisi kurjistanut oloja entisestään.

Sotaan Neuvostoliittoa vastaan Suomi joutui heikoista taloudellisista lähtökohdista, eikä tilanne muuttunut sotien jälkeen. Maan jälleenrakennus, karjalaisten asuttaminen ja sotakorvausten maksaminen vaativat suuria ponnistuksia. Teollisuuden kannattavuus oli heikko, eikä kaikille rintamalta kotiin palanneille löytynyt kunnan työtä.

Pääministeri Urho Kekkosen hallitus asetti vuonna 1953 hallituksensa tavoitteeksi, että jokaiselle kansalaiselle oli pyrittävä tarjoamaan ammattitaitoa ja työkykyä vastaavaa työtä vapaille työmarkkinoilla, jotta epäterveistä työttömyystöistä päästäisiin eroon. Keskeinen keino tavoitteeseen pääsemiseksi oli sekä teollisuuden

että kotitalouksien verotaakan alentaminen.

Vientiteollisuuden tukemisessa turvauduttiin verohelpotusten ohella devalvaatioihin, joilla oli kotimarkkinoiden kustannuksia nostava sivuvaikutus. Markan arvon aleneminen vauhditti paperin ja monien muiden suomalaisten tuotteiden kysyntää maailmalla, mutta samalla tuontihinnat nousivat. Se kiihdytti palkkavaatimuksia ja inflaatiota. Vuoden 1957 suurdevalvaatio kasvatti julkisia menoja niin paljon, että valtiolta loppuivat rahat seuraavan vuoden alussa. Virkamiesten palkkojen maksua piti lykätä, jotta kassaan saatiin lainarahaa liikepankeilta.

Pääministeri Karl-August Fagerholm vaati syksyllä 1958 hallituksensa ohjelmassa valtion menojen kasvun pysäyttämistä ja raskaan verotaakan keventämistä. Verolainsäädäntöä piti uudistaa ennen kaikkea siten, että se rasittaisi aiempaa vähemmän tuotantoa.

Vientiteollisuuden kilpailukykyä korjattiin edelleen inflaatiovauhtia kiihdyttäneillä devalvaatioilla. Kustannustason nousu aiheutti kotimarkkinoilla työttömyyttä, jota lähdettiin kitkemään

hallituksen ja etujärjestöjen välisellä tulopolitiikalla. Keväällä 1968 aloittanut Mauno Koiviston hallitus piti verotuksessa ensisijaisena elinkeinoverotuksen uudistamista siten, että kotimaisen teollisuuden asema ei ainakaan verotussyistä jäisi kilpailijamaita huonomaksi. Palkansaajien verotusta oli tarkoitus yksinkertaistaa.

### ÖLJYKRIISEISTÄ SUURTYÖTTÖMYYTEEN

Vuoden 1973 ensimmäinen öljykriisi syöksi maailmantalouden taantumaan. Sen vaikutukset eivät iskeneet Suomeen heti täydellä teholla, koska öljyn hintaan sidottu idänkauppa piti yllä vientiä Neuvostoliittoon. Vähitellen länsimarkkinoiden hiipuminen alkoi vaikuttaa ja työttömyysluvut kääntyivät nousuun.

Presidentti Urho Kekkonen runnoi kasaan maaherra Martti Miettusen johtaman hätätilahallituksen, jonka tärkein tehtävä oli työllisyyskohentaminen taloutta elvyttämällä. Keinoina käytettiin asuntorakentamista, julkisia hankintoja, koulutusta, metsänparannustöitä, maatalouden peruskorjauksia ja valtion tarjoamia työttömyystöitä. Työttömyyttä ei saatu hallintaan, mutta inflaatio kiihtyi.

Kalevi Sorsan toinen hallitus otti ohjelmaansa yksityistä teollisuutta suosineen elvytysohjelman, jonka suuntaviivoista valtakunnan poliittinen ja taludellinen eliitti keskustelivat Korpilammen kongressihotellissa syyskuussa 1977. Sosiaalidemokraatit ottivat suunnan markkinatalouden hyväksymiseen, mikä tarkoitti käytännössä veroasteen nousun hillitsemistä. Sorsan hallitus lupasi kiinnittää erityistä huomiota pienen ja keski-suuren yritystoiminnan edellytysten parantamiseen.

Hallitus halusi turvata kotitalouksien ostovoiman torjumalla inflaatiota, mikä tarkoitti tiukkaa valtion menotaloutta, jolla kokonaisverorasitus pidettäisiin kurissa. Työmarkkinaratkaisujen mukaisesti tuloveroasteikkoihin ja tärkeimpiin verovähennyksiin tehtiin inflaatiotarkistus. Samalla hallitus lupasi pidättäytyä valtion verojen ja maksujen korotuksista. Veropolitiikkaa toteutettiin pienillä keskituloisilla sekä vähävaraisia suosivalla tavalla.

Työllisyyden parantaminen, inflaation taltuttaminen ja kansalaisten toimentulon turvaaminen säilyivät Sorsan hallitusta seuranneen Mauno Koiviston hallituksen ohjelmassa, jossa keskeisellä sijalla oli tuotannollisten investointien edistäminen.

Vero- ja talouspolitiikalla haluttiin luoda edellytykset työllisyyttä parantavalle ja kotitalouksien ostovoimaa lisäävälle pitkäjänteiselle tulopolitiikalle. Hallitus jatkoi veropolitiikassa omaksuttua päälinjaa, jonka mukaisesti veroastetta ei nostettaisi. Tuloveroasteikko kevennettiin ja tärkeimpiä vähennyksiä korotettiin inflaatiota vastaavasti, minkä lisäksi lapsiperheille sekä pieni- ja keskituloisille tarjottiin lisävähennyksiä. Verotusta luvattiin yksinkertaistaa.

Työttömyys ja inflaatio riivasivat Suomen taloutta vielä 1980-luvun alussa.

Kustannuspaineiden alentamiseksi ja välillisten työvoimakustannusten vähentämiseksi Sorsan kolmas hallitus esitti työnantajien sosiaaliturva- ja eläkemaksujen väliaikaista alentamista. Kysynnän elvyttämiseksi palkansaajien tuloverotuksen ennakonpidätyksiin ja eläkemaksuihin tehtiin myös väliaikainen huojennus.

Verotaulukoihin tehtiin inflaatiota vastaavat indeksitarkistukset, jotta verotus ei automaattisesti kiristyisi.

Sorsan neljäs hallitus jatkoi vuonna 1983 samoilla linjoilla, vaikka valtiontalouden tasapainon heikentyminen oli kaventanut mahdollisuuksia elvyttävään talouspolitiikkaan. Etusijalle nostettiin teollisuuden kilpailukyyn turvaaminen alentamalla hinta- ja kustannustason nousuvauhtia. Veroasteen nousu piti pysäyttää yhteen prosenttiin vuoteen 1986 mennessä. Verotusta luvattiin jälleen yksinkertaistaa ja veronmaksajien oikeusturvaa parantaa.

### HOLKERIN HALLITUKSEN HALLITTU RAKENNEMUUTOS

Kokoomuksen ja sosialidemokraattien yhteistyön varaan keväällä 1987 rakennettu sinipunahallitus otti ohjelmaansa paitsi työttömyyden alentamisen ja inflaation hillitsemisen myös markan ulkoisen arvon säilyttämisen vakaana. Hallitus antoi näin tukensa rahapolitiikalle, joka pyrki eroon kansantaloutta vaivanneesta devalvaatio-inflaatio -kierteestä.

Hallitus lupasi toteuttaa kokonaisverouudistuksen, jonka tavoitteena oli eri tulolajien yhtäläinen verottaminen. Vähennysjärjestelmää piti selkeyttää ja vähennyksiä karsia. Verouudistuksen lähtökohtana oli, että valtion ja kuntien verotulot turvattaisiin uudistuksen kaikissa vaiheissa eivätkä eri tuloluokkien keskimääräiset veroasteet muuttuisi. Verouudistus ja siihen liittyvät tulonsiirrot tuli toteuttaa tulonjakoa muuttamatta ja pieni- ja keskituloisten tai lapsiperheiden asemaa heikentämättä. Osinkotulojen verotusta haluttiin yksinkertaistaa siten, että kahdenkertaisesta verotuksesta luovuttaisiin.

Suomi ei elänyt verotuksessa irrallaan muun maailman vaikutteista. Yhdysvalloissa presidentti Ronald Reagan ja Britanniassa pääministeri Margaret Thatcher olivat toteuttaneet suuret verouudistukset, joilla pyrittiin keventämään sekä kotitalouksien että yritysten verotusta ja vähentämään valtion roolia taloudessa. Vaikka SDP oli taipunut markkinatalouden suuntaan, se piti Thatcherin politiikkaa varoittavana esimerkkinä. Puolueen talousajattelijoihin kuulunut kauppa- ja teollisuusministeri Seppo Lindblom arvosteli thatcherismiä eduskuntaryhmän kokouksessa Porissa kesällä 1986. Hän muistutti puolueensa talouspolitiikan periaatteellisesta linjauksesta, jonka mukaan SDP:ssä ei ole koskaan hyväksytty ”sellaista oikeistolaista, thatcherilaista tai monetaristista talouspoliittista linjaa, jonkalaiset virtaukset maailmalla ovat kulkeneet”.

Samana syksynä eduskuntaryhmässä keskusteltiin Suomen verojärjestelmän kokonaisuudistuksesta. SDP:n oikeaan laitaan liikunut Paavo Lipponen kehotti kansanedustajatovereitaan lopettamaan näpertelyn ja ottamaan mallia Yhdysvalloista, missä Reaganin johdolla oli tehty laaja verotusta keventänyt uudistus. Lipposen mukaan palkansaajan tulovero oli Suomessa liian korkea. Hän halusi laajentaa veropohjaa siten, että kaikki tuotannon tekijät saataisiin mukaan ja verotus suosisi ennen kaikkea työllisyyttä. Lipponen halusi karsia verovähennyksiä ja siirtää verotuksen painopistettä tulojen sijasta kulutukseen eli välilliseen verotukseen. Veropohjaa laajentamalla liikevaihtoveron ja tuloveron tason olisi mahdollista pitää hallinnassa. Lipponen arvioi, että oikein toteutet-

tuna verouudistus vähentäisi myös byrokratiaa, joka liittyi tuloverotukseen ”tarkkoine synnyksineen”. Lipponen kannatti vapaan kilpailun edistämistä ja säännöstelyn purkamista.

Verouudistus nousi kokoomuksen ja SDP:n välisissä hallituseuveluissa tärkeimmäksi kysymykseksi, kun yhteistä ohjelmaa kirjoitettiin. Verouudistuksen rinnalle SDP nosti työelämän pelisääntöjen uudistamisen, mikä tarkoitti työntekijöiden aseman parantamista yritysten hallinnossa ja heidän irtisanomissuojansa vahvistamista. Sekä verotus että työelämä sisältyivät rakenneuudistuspakettiin, joka kokoomuksen Martti Tiurin ehdotuksesta sai nimekseen ”hallittu rakennemuutos”.

Sosiaalidemokraatit tavoittelivat verotuksen yksinkertaistamista, mutta olivat huolissaan verovähennysten leikkaamisesta ja pienituloisten asemasta. Kokoomuksen pelättiin ajavan vain suurituloisten ja yritysten etua. SDP:n hallituseuvelelijat Matti Ahde ja Erkki Liikanen pitivät eduskuntaryhmänsä ajan tasalla neuvottelujen kulusta. Liikanen korosti, että uudistuksella pyritään yksinkertaistamaan verotusta ja laajentamaan veropohjaa tulonjakoa muuttamatta. Poistettavat vähennykset korvattaisiin suorilla tulonsiirroilla ja siirtämällä niiden vaikutus veroasteikkoihin. Yritysverotuksessa ongelmana olivat monimutkaiset vähennys-, tuki- ja hyvitysjärjestelmät, joiden ansiosta suurteollisuus vältyi käytännössä kokonaan verojen maksamiselta. Uudistuksessa siirryttäisiin yhtiöveron hyvitysjärjestelmään, jossa voitot verotettaisiin kertaalleen, eikä osinkoja verotettaisi erikseen. Tämän uskottiin rohkaisevan yrityksiä näyttämään tulosta sekä maksamaan veroja ja osinkoja.

### VÄHENNYSTEN POISTAMINEN EI MIELLYTÄ POLIITIKKOJA

Suomen Pankin auditoriossa järjestettiin kokoomuksen ja SDP:n hallitusyhteistyötä pohjustanut talouspoliittinen taustatilaisuus, jossa pääjohtaja Rolf Kullberg selosti kansantalouden näkymiä. Keskuspankki viestitti, että Suomen talous ei ollut niin hyvässä kunnossa kuin miltä se näytti. Kansainvälisen talouden kasvuvauhti oli vain kaksi prosenttia ja dollarin arvo laski. Pelkona oli devalvaatioilla saavutetun hintaedun menettäminen länsimarkkinoilla samaan aikaan, kun vienti Neuvostoliittoon supistui.

Kansantalouden suurin kasvutekijä oli yksityinen kulutus, joka lisäsi tuontia ja syvensi vaihtotaseen vajetta. Pääjohtaja Kullberg vaati yksityisen kulutuksen kasvun pysäyttämistä, koska neljän prosentin inflaatio oli edelleen kaksi kertaa muita OECD-maita nopeampaa. Työkustannukset nousivat Suomessa 1986–1987 peräti 16 prosenttia. Valtion velan pelättiin nousevan 16 prosenttiin suhteessa kokonaistuotantoon. Valtiontalouden tasapaino oli heikkenemässä. Julkisten menojen kasvu pyrittiin rajaamaan kahteen prosenttiin. Suurimpana uhkatekijänä pidettiin kansantalouden velkaantumista ulkomaille eli vaihtotaseen alijäämän kasvua.

Verotuksen kokonaisuudistus piti toteuttaa tulonjakoa muuttamatta ja julkisen talouden tasapainoa horjuttamatta. Verouudistuksen suunnittelussa kuultiin sekä suomalaisia että ulkomaalaisia asiantuntijoita. Yksi heistä oli Helsingissä vierailut brittiläinen professori Mervyn King, josta tuli myöhemmin Englannin keskuspankin pääjohtaja. King oli tehnyt laajan tutkimuksen verovähennysten

poistamisen vaikutuksista kotitalouksien käytettävissä oleviin tuloihin. Lisäksi hän piti Kansantaloudellisen yhdistyksen kokouksessa esitelmän rahoitusmarkkinoiden verotuksesta. Valtiovarainministeriössä Kingin laskelmiin perehdyttiin tarkasti.

Kotimaista verotuksen asiantuntijaryhmää vetivät taloustieteilijät Erkki Koskela ja Sixten Korkman. Veroselvityksiä hallitukselle tekivät professorit Kari S. Tikka ja Edward Andersson. Valtiovarainministeriksi sinipunahallitukseen valittu entinen SDP:n puoluesihteerit Erkki Liikanen toimi puheenjohtajana hallituksen verotyöryhmässä, johon kuuluivat lisäksi ministerit Ulla Puolanne, Ilkka Suominen, Christopher Taxell ja Pekka Vennamo.

SDP:n eduskuntaryhmässä eniten vastustusta herätti ajatus sairauskuluvähennyksen ja asuntolainojen korkovähennyksen leikkaamisesta. Liikanen ajoi vastarinnasta huolimatta uudistuksia ryhmässään läpi. Häntä huoletti sosialidemokraattien halu juosta karkuun verouudistusta siihen liittyneiden verovähennysoikeuksien leikkaamisen vuoksi. Liikanen syytti puoluetovereitaan lököpökyilmapiiristä ja vaati heitä taistelemaan oikeudenmukaisuuden ja tasa-arvon puolesta.

Hallitus aikoi leikata asuntolainojen korkovähennystä ja selvitti sairauskuluvähennyksen poistamista kokonaan. Molemmat huolettivat kansanedustajia. Oikeusministeri Matti Louekoski vaati, että SDP:n pitää pystyä näyttämään, että vähennysten poistamisessa menetetty summa tulee toista kautta takaisin eli tuloverotusta keventämällä.

Verouudistus oli valtava urakka, jossa valtiovarainministeriä arvosteltiin asioiden liian hätäisestä valmistelusta ja nopeista käänteistä, joissa eduskuntaryhmä ei tahtonut pysyä mukana. Ministeriltä vaadittiin tarkempia tietoja verouudistuksen sisällöstä. Eduskuntaryhmä halusi paikalle ulkopuolisen verotuksen asiantuntijan, koska se ei luottanut omaan ministeriinsä. Liikanen hermostui ja syytti eduskuntaryhmää siitä, että se ei malttanut kuunnella.

Asuntolainojen korkojen vähennysoikeuden leikkaamista käsiteltiin toistuvasti puolueen eduskuntaryhmässä. Ministeri Liikasen mielestä korkovähennyksen jättämisestä ennalleen olisi enemmän haittaa kuin hyötyä, koska vähennysoikeus koski asuntolainojen lisäksi kulutus- ja sijoitusluottoja. Liikanen halusi estää verovähennyksillä tuetun keinottelun. Hän muistutti, että korkovähennysten avulla valtio tuki juppien harrastamaa pörssipeliä ja keinottelua. Kulutus- ja sijoitusluottojen korkovähennyksen Liikanen oli valmis poistamaan kokonaan. Asuntoluotoissa hän kannatti vähennysoikeuden porrastamista perheeseen mukaan.

### SUOMI OSANA MAAILMAN PÄÄOMAMARKKINOITA

Veromuutosten valmistelu tapahtui samaan aikaan, kun pääomamarkkinat Euroopassa olivat vapautumassa. Suomen Pankki ei pystynyt säätelemään talouden vauhtia vain korkoja nostamalla tai laskemalla, kun portit ulkomaiselle rahalle olivat avautuneet. Vaihtotaseongelman ja kulutuskysynnän hillitsemiseksi Suomen Pankki vaati hallitukselta tiukkaa finanssipolitiikkaa. Palkankorotuksiin ei olisi ollut varaa sen paremmin valtiolla, kunnissa kuin yksityisissä yrityksissä.





Valtiovarainministeri Liikanen rakensi verotuksesta, budjetti-leikkauksista ja tulopolitiikasta kokonaisratkaisua, joka tunnettiin Liikasen kiikkulautamallina ja giljotiinina. Palkkamallit työmarkkinoilla oli ehto verotuksen keventämiseksi. Presidentti Mauno Koivisto pelkäsi, että kiikkulauta veisi liikaa huomiota ja rajoittaisi itsenäisen finanssipolitiikan toimintavapautta.

Sorsan neljännen hallituksen valtiovarainministeri Esko Ollila jätti perintönä seuraajalleen menoja kasvattaneen budjetin. Vuodelle 1988 Liikanen ajoi säästölakeja, joilla menojen kasvua pyrittiin hillitsemään. Menoleikkaukset sopivat huonosti aikakauden ilmapiiriin. Lahtelainen kansanedustaja Jouko Skinnari arveli, että monet pitivät säästölakeja syynä Liikasen arvosteluun. Siitä ei hänen mielestään ollut kysymys. SDP:n ministerit olivat vain yksinkertaisesti etäännyneet arkipäivän asioista. Puolueen imagon kannalta Skinnari piti ongelmana, että sosiaalidemokraatteja alettiin pitää makrotalousihmisinä, jotka osaavat kansantalouden tunnusluvut ja pörskurssit, mutta eivät halua keskustella sairausvakuutusmaksun omavastuuosuuksista tai muista mitättömältä tuntuvista asioista. Skinnarin mielestä juuri niistä pitäisi keskustella enemmän, koska ne kuuluivat SDP:n kannattajakunnan arkeen.

Kokoomuksessa ei murehdittu niin paljon vähennysten poistamista kuin SDP:n eduskuntaryhmässä. Sen sijaan kokoomus vaati varallisuusverosta luopumista ja talletusten verovapauden säilyttämistä. SDP halusi ideologisista syistä säilyttää varallisuusveron. Puheenjohtaja Pertti Paasio myönsi, että konservatiivisen puolueen hallituskumppanina toimiminen oli puolueen kannalta häiritsevä tekijä. ”Sellaista verouudistusta ei voida saada aikaan, joka toisi toteuttajilleen voimakkaan kannatuksen lisäyksen”, Paasio pohti.

Paasio viittasi filosofi Georg Henrik von Wrightin kirjoittaman artikkelin, jossa hän vertasi SDP:n ja kokoomuksen politiikkaa toisiinsa. Johtopäätös oli, että sosiaalidemokraattinen liike oli hyvin

samankaltainen kuin muut poliittiset liikkeet ja aivan erityisen samankaltainen kuin konservatiivinen kokoomus. Paasio korosti, että sosiaalidemokraattinen liike voi erottautua yksilön vapautta korostavasta kokoomuksesta pitämällä esillä yhteisyyttä. Paasio arvosteli porvareiden tapaa nostaa edelleen erilaiset sosialisointilistat keskusteluun, koska se ei hänen mielestään ollut ajankohdasta tai merkityksellistä. Porvareille tuntui Paasion mukaan olevan kovin olennaista ovatko soutuveneet vai kenties rannekellot ensimmäisenä valtiollistettavien listalla.

Pääministeri Holkeri muistutti moneen kertaan, että hallituksen tärkein tehtävä oli verotuksen kokonaisuudistus. Hän lainasi puheissaan italialaista renessanssiajan filosofia ja poliittista ajattelijaa Niccolò Machiavellia, jonka mukaan ei ole olemassa vaarallisempaa tehtävää kuin asioiden ohjaaminen ja johtaminen uuteen järjestykseen. Uudistusta vastustavat kaikki ne, joilla on vanhoissa olosuhteissa mennyt hyvin, ja sitä puolustavat laimeasti ne, jotka saattavat mahdollisesti hyötyä, kuului Holkerin sanoma.

Kokoomuksen puheenjohtaja Ilkka Suominen piti verouudistuksen suurimpana ongelmana sen laajuutta. Hän epäili, ettei eduskuntaryhmä olisi lopulta valmis kaavaillun laajuiseen uudistukseen. Toinen valtiovarainministeri Ulla Puolanne vakuutti, että kyse ei ollut veronalennuksista eikä veron kiristämisestä. Verovähennyksiä karsittaisiin verotuksen yksinkertaistamiseksi ja samalla

veropohjaa laajennettaisiin ottamalla kaikki tulot verotuksen piiriin. Verotuksen taso säilyisi kokonaisuudessaan ennallaan. Mitä vähennyksissä menetettäisiin, se tulisi Puolanteen mukaan takaisin tuloveroasteikkoja muuttamalla. Hän muistutti, että verouudistuksessa oli kyse isoista rahoista. Pelkästään vähennysten siirtäminen veroasteikkoon aiheuttaisi 40 miljardin markan (6,8 miljardin euron) siirron verotuksen kohdentamisessa.

Liikanen tarjosi kiikkulautansa työmarkkinaosapuolille ja vakuutti, että hallitus alentaisi verotusta, jos palkat eivät nousisi liikaa. Keskitetyn tulopolitiittisen kokonaisratkaisun sijasta

työnantajat ajoivat keväällä 1988 liittokohtaista tulo ratkaisua. Liikasen arvion mukaan se johtui työnantajapuolen ja kokoomuksen välisestä luottamuspulasta.

#### VEROUUDISTUS VASTATUULESSA

Veropohjan laajentamiseen sisältyi myyntivoittojen verotuksen kiristäminen. Liikasen kehotti kansanedustajia puhumaan veronkiristysten sijasta verotuksen laajentamisesta, koska se kuulosti ystävällisemmältä. SDP halusi talletukset verolle, koska verovapaudesta oli Liikasen mukaan tullut paras ja tuottoisin kohde suursijoittajille ja veronkiertäjille. Hän laski, että verovapaa tuotto yhdistettynä sijoituslainojen korkovähennykseen tarkoitti sellaista tuottoa, jota sai vain kokaiinikaupasta ja viinanmyynnistä, ja niihin liittyi lisäksi suuri riski. Liikanen epäili, että nopeita muutoksia talletusten verovapaudteen ei voi tehdä, etteivät eläkeläiset vedä rahojaan sukanvarteen.

Verouudistuksen suurimpana riskinä Liikanen piti yleistä muu-

tosvastarintaa, joka oli vahvistumassa. Hän näki muutoksen pelon leviävän syövä tavoin porvarillisessa yhteiskunnassa ja vaikuttavan myös sosiaalidemokraattien kannattajakunnassa.

Veroministeri Ulla Puolanne ihmetteli verouudistuksesta levinnyttä vastarintaa. Hänen mukaansa erilaisia uhkakuvia heitettiin esiin sellaista tahtia, että niitä ei ehtinyt ampua alas. Puolanne huomautti puoluevaltuustolle, että verouudistusta oli lähes mahdoton toteuttaa, kun aina joku ryhmä koki tulevaisuutensa uhatuksi. Esimerkiksi autokaupan väitettiin kuolevan autoedun verotuksen kiristämiseen. Ravintolat kaatuisivat, jos lounasetua verotettaisiin kovemmin. Sairauskulu vähennyksen mukana menisi terveys ja lääkäripalvelut sekä apteekit. Myyntivoittojen verotus johtaisi yritysten pakoon ulkomaille, pörssi romahtaisi ja verotulot loppuisivat. Tällaisia uhkakuvia lehdistö Puolanteen mukaan levitti, vaikka tavoitteena oli yksinkertaisesti kaikkien tulolajien yhtäläinen verottaminen, marginaaliverotuksen alentaminen sekä verovähennyksiä suorilla tulonsiirroilla. Puolanne myönsi, että uudistuksessa mentiin peräpäälle edellä puuhun. Hän arvioi, että koko uudistus olisi pitänyt aloittaa pohtimalla, miten se markkinoidaan.

Kokoomuksen Nuorten Liiton puheenjohtaja Harri Hiltunen muistutti valtuuston kokouksessa, että verouudistuksen esimerkkinä käytettiin aluksi Yhdysvaltojen verouudistusta, joka oli niin radikaali ja laaja, että se vetosi äänestäjiin ja sai sitä kautta kansan tuen taakseen. Verotuksen kokonaisuudistukseen oli ensin vedottu myös Suomessa, mutta se oli Hiltusen mielestä unohdettu ja siksi oli kompastuttu yksityiskohtiin.

Kokoomuksen ministeriryhmä nosti verouudistuksen toteuttamisen hallituskysymykseksi ja vaati uudistuksen ensimmäistä vaihetta koskevia päätöksiä tehtäväksi kuukauden sisällä, jotta ne saataisiin mukaan budjettivalmisteluun. Kokoomus edellytti marginaaliveroprosentin alentamista niin, että ylin lisämarkasta peritty veroprosentti laskisi selvästi alle 40 prosentin. Ministeriryhmä vaati verotaulukoihin huomattavasti suurempia tarkistuksia kuin mitä valtiovarainministeriön vero-osaston laatimat mallit edellyttivät. Pääministeri Holkeri totesi, että verouudistuksen toteuttaminen kokoomuksen edellyttämin ehdoin oli hänelle henkilökohtainen kynnyskysymys hallituksen työskentelyn jatkuvuutta ajatellen.

Kokoomuksen eduskuntaryhmä vaati myös varallisuusveron poistamista. Suunnitelmia pankkitalletusten ja obligaatioiden korkotuottojen verottamisesta ei pidetty puolueen etujen mukaisena. Kaikkiaan puolueen kansanedustajat suhtautuivat verotuksen kokonaisuudistukseen sosiaalidemokraatteja myönteisemmin ja eduskuntaryhmä kiirehti uudistusten toteuttamista.

Korkovähennysjärjestelmän osittainen purkaminen eteni pienin askelin. Ministeri Liikanen korosti vanhan vähennysjärjestelmän ongelmia, joista niin sanottu veroarbitraasi oli yksi pahimpia. Liikasen laskelmien mukaan valtio tuki lainanottajia liian avokätisesti. Veronmaksajat maksoivat ison osan tuotosta, jos laina esimerkiksi talletettiin takaisin pankkiin. Vähennysjärjestelmän purkamisella hallitus halusi hillitä yritysten ja kotitalouksien velkaantumista.

### Verouudistuksen suurimpana riskinä Liikanen piti yleistä muutostavastarintaa, joka oli vahvistumassa.

Omavastuuta lisäämällä oli tarkoitus kasvattaa kansalaisten korkotietoisuutta. Kotitalouksien velkaantuminen kasvoi nopeampaa vauhtia kuin koskaan ennen.

Epäluottamus valtiovarainministerin ja SDP:n eduskuntaryhmän välillä syveni. Kansanedustajat syyttivät Liikasta väärin tietojen levittämisestä lehtiin. Liikanen piti lehdistöä syypäänä sekaavaan tilanteeseen ja sanoi, ettei kannata lukea uutisia Uudesta Suomesta, koska siellä on yleensä väärät tiedot. Oikeat tiedot olisi saanut ministeriltä itseltään, kun olisi kysynyt. Liikasen mukaan Helsingin Sanomissa oli edellisenä päivänä väärät tiedot, nyt oikeat, koska hän oli sanellut jutun lehteen asiavirheiden oikaisemiseksi. Hän vakuutti kansanedustajille, että yli puolet verovähennyksistä lähtisi vuoden 1989 alusta pois, mutta sosiaalidemokraateille tärkeät sosiaaliset vähennykset jätettäisiin.

Kokoomus ja SDP kävivät kauppaa verouudistuksesta. Kokoomus oli valmis laajentamaan myyntivoittojen verotusta, jos varallisuusvero poistettaisiin. Liikasen mukaan SDP ei suostuisi siihen missään oloissa. Omalta eduskuntaryhmältään hän vaati enemmän tukea, koska kyseessä oli historiallinen ratkaisu, jolla lopetettaisiin suurfirmojen nollaverotus, pantaisiin myyntivoitot ja osinkotulot verolle ja saataisiin korkotulot verotuksen piiriin. Liikanen arvosteli puoluettaan siitä, että omien vaatimusten sijaan se esitti vain, mitä ei saa tehdä.

#### LIIKASELLE NÄYTETÄÄN OVEA

Tulosopimus oli nostanut palkkoja viisi prosenttia vuosina 1986 ja 1987. Keväällä 1988 työnantajat olivat torjuneet keskitetyn ratkaisun. Liittokierrokset kiihdyttivät inflaatiota entisestään, mikä pakotti Suomen Pankin korottamaan peruskorkoa. Tilanne edellytti hallitukselta tiukkaa finanssipolitiikkaa. Valtiovarainministeri esitti, että hallituksen, työmarkkinajärjestöjen ja Suomen Pankin kesken laadittaisiin vakautusohjelma, jolla inflaatiopsykoosi pysäytettäisiin. ”Pysähtymisen tulisi tapahtua kuin seinään ensi vuoden alussa, muuten olemme helvetin tiellä”, Liikanen varoitti SDP:n puolue-toimikuntaa.

STK suostui neuvottelemaan vain palkoista. Elokuun lopulla solmittiin yksivuotinen sopimus, joka paransi verokevennysten ja inflaatiotarkistusten jälkeen kotitalouksien reaalityuloja 2,5 prosenttia. Palkkaliukumien ansiosta lopullisten korotusten arvioidaan nousseen jopa 11,5 prosenttiin, mikä oli hallituksen inflaatiotavoitteiden kannalta tuhoisaa.

Liikasta arvosteltiin rajusti SDP:n eduskuntaryhmässä. Kansanedustaja Risto Ahonen ehdotti lehtihaastattelussa, että valtiovarainministeri siirrettäisiin toisiin tehtäviin. Ryhmän kokouksessa Liikanen sanoi ironiseen sävyyn pitävänsä Ahosen ehdotusta kohteliaana, koska hän tarjosi potkujen rinnalla mahdollisuutta siirtyä uusiin tehtäviin. Ahonen epäili, että verouudistus oli menossa täysin päin helvettiä. Hän nukkuisi omien sanojensa mukaan yönsä paljon rauhallisemmin, jos ministerinä olisi vähän hidaskäyttöisempi veikko kuin Erkki Liikanen. Ahonen oli erityisen huolissaan asuntolainojen korkovähennyksen kohtalosta, jonka hän pelkäsi kaatuvan SDP:n niskaan hyvin raskaasti.

Liikanen ilmoitti olevansa valmis lähtemään milloin tahansa. Hän tarjosi paikkaansa puheenjohtaja Pertti Paasiolle, joka ei ollut ministerinä mukana hallituksessa. Liikasen mukaan paikka vapautuisi viidessätoista minuutissa, jos Paasio niin haluaisi.

Vähennysten ohella kansanedustajat keskustelivat kiivaasti työsuhte-etujen kuten autoedun verotuksesta. Hallituksen valmisteleva autoedun veromalli suosi ympäristöystävällisistä pienitehoisista autoista. Suomessa valmistettu Turbo-Saab ei mahtunut kevyen verotuksen piiriin, mikä herätti huolta SDP:n ryhmässä, joka vaati kotimaisen auton sisällyttämistä samaan veroluokkaan japanilaisten kanssa. Liikanen ehdotti, että asia koetettaisiin hoitaa jotenkin muuten kuin lisäämällä Turbo-Saab lakitekstiin.

Lehtien kirjoittelu verouudistuksesta jatkui kirjavana ja ministeri joutui tavan takaa selittämään ja oikomaan uutisten sisältöä. Liikasen mukaan Suomessa oli totaalisen ammattitaidoton lehdistö, joka ei erottanut käsitteitä toisistaan. Epäselvää tiedotusilmapiiriä hallitus aikoi parantaa jakamalla jokaiseen kotiin verouudistuksesta kertovan esitteen.

Verouudistuksen ensimmäisen vaiheen valmisteluohjeet annettiin valtiovarainministeriön virkamiehille lakiesityksen valmistelua varten toukokuun puolivälissä 1988. Kokoomuksen eduskuntaryhmässä kannettiin huolta yrittäjien asemasta. Kaarina Dromberg kertoi yrittäjien olevan hämmennyksissään myyntivoittojen verotuksen kiristämisestä. Liikkeellä oli bulvaaneja, jotka yrittivät veromuutosten varjolla houkutellessa yrittäjiä myymään yrityksensä. Ryhmäjohtaja Tapani Mörttinen ja ministeri Puolanne rahoittivat keskustelua. Heidän mielestään yrityskaupoissa ei ollut mitään ihmeteltävää, koska yritykset ovat markkinatalouden kauppatavaraa.

Kokoomuksen kenttäväki arvosteli verouudistusta enemmän kuin kansanedustajat. Mörttisen mielestä se piti ottaa vakavasti. Hän huomautti puoluevaltuuston kokouksessa, että vaikka politiikan sisältö olisi kansanedustajien mielestä kunnossa, niin kannattajien mielestä se ei sitä ollut. Se oli uskallettava nähdä ja siihen oli tartuttava. Mitä se käytännössä tarkoitti, sitä Mörttinen ei enempää avannut, mutta hän kiisti ulkoministeri Sorsan arvion, että uusi poliittinen kulttuuri olisi murenemassa ja vanha punamultahallitusten aikainen riitaisa ilmapiiri tekisi paluuta.

SDP:n puoluetoimikunta arvioi, että verouudistus nakersi puolueen kannatusta. Puoluemittauksen mukaan SDP:n suosio oli laskenut tammikuun 24,9 prosentista toukokuun 21,6 prosenttiin. SDP:n kannatus oli painunut kokoomuksen alapuolelle. Eduskuntaryhmässä puhunut puheenjohtaja Paasio piti selvänä, että verouudistus vei kannatusta alamäkeen, koska jäsenten keskuudessa oli paljon hämmennystä ja pelkoa verouudistuksesta. Uudistuksesta oli hänen mielestään viestitty huonosti, sitä ei ollut ymmärretty tai se oli ymmärretty väärin. Paasion mielestä pääministeri Holkeri ei ollut profiloitunut millään tavalla verouudistukseen. Sen sijaan kaikki verouudistukseen liitetyt kielteiset elementit olivat joko kaatuneet tai kaatamassa Liikasen kautta SDP:n päälle.

Liikasen erottaminen nousi taas esille. Liikanen itse oli valmis jättämään tehtävänsä, jos puolueessa oltiin varmoja, että kaulan katkaisemisella saataisiin SDP:n kannatus nousemaan. Reino Paasilinna jarrutteli Liikasen tarjousta ja huomautti, että Liikasen kaulaa ei voi katkaista, koska hänellä oli useita päitä. Yhden kaulan katkaisemisesta ei seuraisi mitään hyvää.

Jukka Gustafsson vaati uudistuksiin liittyvän viestinnän tehostamista siten, että puolue itse jakaisi viimeistään kahden viikon päästä jokaiselle käteen tiedotteen siitä, mitä SDP oli päättänyt ja mitä verouudistukselta haluttiin. Puoluesihteerit Ulpu Livari ja Gustafsson, koska hän ei luottanut valtiovarainministeriön ja valtioneuvoston kykyyn tiedottaa asiasta. Aimo Ajo kertoi kuululleensa äänestäjiltä levottomia tarinoita verouudistuksesta. Yhden mukaan metsäpalstat kannatti myydä pois, ennen kuin Sorsa ja Liikanen sosialisoivat ne. Toisessa tarinassa kansaa kehoitettiin ottamaan rahat pois pankista tai Liikanen vie kaikki.

SDP:n eduskuntaryhmä vaati puoluejohdon profiiliin nostamista. Puheenjohtaja Paasio jatkoi puheenjohtajana hallituksen ulkopuolella, eikä tarttunut Liikasen tarjoukseen siirtyä valtiovarainministeriksi. Paasiolta vaadittiin voimakkaampia linjanvetoja. Tunnelmaa keventääkseen Paasio totesi iloisenä viestinä, että kokoomuksen eduskuntaryhmässä vallitsi täydellinen kaos, mikä oli heidän oma arvionsa. Paasio lupasi tehdä kaikkensa, jotta kaos ei ihan heti laantuisi.

#### VAIHTOTASEONGELMA NOUSEE VEROUUDISTUKSEN EDELLÄ

Pääministeri Holkerin johtama talousneuvosto päätti kokouksessaan 20.12.1988 laatia selvityksen toimenpiteistä, joilla vaihtotaseeseen alijäämän kasvu ja ulkomainen velkaantuminen saataisiin hallintaan. Pääsihteerit Seppo Leppäsen johtaman työryhmän raportti valmistui 15.3.1989 otsikolla ”Vaihtotaseongelma Suomessa”. Raportissa varoitettiin, että vaihtotaseeseen vaje johtaisi viimeistään vuonna 1991 alijäämään, joka vastasi viittä prosenttia kansantuotteesta. Näin suuri alijäämä laukaisi tavallisesti korkojen voimakkaan nousun, jos talouspolitiikka perustui vakaan valuuttakurssin ylläpitämiseen. Raportissa hahmotellussa kriisivaihtoehtodossa korkeat korot johtaisivat

konkursseihin ja työttömyyden kasvuun.

Ongelmien korjaamiseksi talousneuvosto ehdotti kotimaisen kysynnän kasvun olennaista hidastamista, vientikysynnän ja teollisten investointien kasvattamista sekä säästämisasteen nostamista. Raportin sisältö vuodettiin ennen julkistusta Helsingin Sanomille, joka piti sitä ”epärealistisena kauhumaalailuna” ja ”tutkijoiden sormiharjoitteluna”. Erytisen kielteisenä pidettiin ”kuluttajien syyllistämistä” ja ajatusta kulutuslaskennan leikkaamisesta verotusta kiristämällä ja tulonsiirtoja vähentämällä. Toimenpiteitä pidettiin liian rajuina eikä siis lainkaan toteuttamiskelpoisina.

Pääministeri Holkeri nähtävästi yllättyi raportin saamasta vastaanotosta. Lehdelle antamassaan haastattelussa Holkeri yritti rauhoittaa yleistä mielipidettä korostamalla, että ehdotukset eivät edustaneet hallituksen tai työmarkkinajärjestöjen mielipidettä,

vaan muistio oli pelkkä ”ajatusvirike”. STTK:n pääsihteerit Seppo Junttila arvosteli raportin sisältöä Uudessa Suomessa sanomalla, että verotuksen kiristämistä vaadittiin yleisen edun nimissä, mutta maksumiehiksi oli löytynyt vain vanha tuttu veronmaksaja.

Kokoomuksen eduskuntaryhmän puheenjohtaja Tapani Mörttinen piti Demarin haastattelussa suosituksia teoriaherrojen ajatteluna, eikä kaikkia ajatuksia hänen mukaansa ollut edes tarkoitettu ”vakavasti otettaviksi”. Helsingin Sanomien pääkirjoituksessa arvioitiin, että taloudellinen tilanne on hallinnassa eivätkä kuluttajat ole millään tavoin syyppäitä ylikysyntään. Kauhukuva joukkotyöttömyydestä meni lehden mukaan ”propagandan puolelle”.

Markka revalvoitiin kaksi päivää vaihtotaseraportin valmistamisen jälkeen. Maaliskuun 17. päivä markan arvoa suhteessa muihin valuuttoihin nostettiin kolmella prosentilla. Revalvaatiolla Suomen Pankki pyrki jäähdyttämään talouden ylikuumenemista ja leikkaamaan kotimaisen kysynnän kasvua. Revalvaation ansiosta markkinakorot nousivat pari prosenttia. Suomen Pankin johtokunnan lisäksi vain pääministeri ja valtiovarainministeri tiesivät revalvaatiosta etukäteen. Suomen Pankin mukaan markka piti revalvoita, koska hallituksen talouspolitiikka ei ollut riittävän tiukkaa. Kauppa- ja teollisuusministeri Ilkka Suomiselle ja muille talouspoliittisen ministerivaliokunnan jäsenille revalvaatio tuli täytenä yllätyksenä.

Tavoitteena oli markkinakorkojen nousun kautta hillitä inflaatiota ja talouden ylikuumenemista, mutta revalvaation teho jäi olemattomaksi. Pääjohtaja Rolf Kullbergin toivoma kulutusjuhlan pysäyttäminen jäi haaveeksi. Suomen Pankin johtokuntaan kuulunut Markku Punttila piti revalvaatiota liian pienenä ja aivan liian myöhään toteutettuna. Lisäksi valuuttakurssin muuttaminen horjutti uskoa Suomen Pankin ja hallituksen ajamaan vakaan markan politiikkaan. Vientiteollisuus puolestaan piti revalvaatiota tuhoisana ratkaisuna, joka heikensi Suomen teollisuuden vientikilpailukykyä, kun vientihinnat nousivat entisestään. Samalla se pahensi jo muutenkin heikkenevää vaihtotaseeseen vajetta.

Liikanen piti revalvaatiota vaihtotaseeseen kannalta huonona ratkaisuna, mutta uskoi sen pysäyttävän inflaation. Puoluetoimikunnalle hän kertoi painostaneensa Suomen Pankkia kiristämään luotonantoa. Liikanen suunnitteli yksivuotista verolakia, jonka avulla pankeilta voitaisiin periä ylimääräistä veroa liian suuresta antolainauksen kasvusta. ”Menin Suomen Pankkiin lakiesitykseni kanssa ja sanoin, että ellei teiltä synny mitään toimenpiteitä, valtiovarainministeriö antaa lakiesityksen. He miettivät asiaa pari päivää ja sanoivat, että jos he kokeilisivat pankkien kanssa vapaaehtoista sopimusta. Sopimus näyttää aika hyvältä. Se on pankkikohtainen ja leikkaa luotonannon kasvua”, Liikanen kertoi. Revalvaation seurauksena markka vahvistui hänen mielestään sopivastieivätkä korot nousseet liikaa.

Suomen Pankki oli Liikasen käynnin jälkeen 27. helmikuuta julkaissut kiertokirjeen, jossa se kertoi sopineensa pankkien kanssa järjestelystä, joka tähtäsi luotonannon jyrkkään taittamiseen. Sopimus antoi keskuspankille mahdollisuuden korottaa pankkien kassavarantovelvoitetta tuntuvasti, kun samalla pank-

keja kehoitettiin nostamaan antolainauskorkojaan. Kirjettä pidettiin poikkeuksellisen poliittisena, koska Suomen Pankki mainitsi siinä sijoitusasuntojen lainakorkojen verovähennysoikeuden asunto-markkinoita vääristävänä epäkohtana, johon tulisi heti puuttua. Pankki vaati lisäksi tavallisten asuntolainojen korkovähennyksen omavastuun kasvattamista. Järjestely oli poikkeuksellinen Suomen Pankin historiassa, sillä tuskin koskaan mitään sopimusta oli saatu voimaan niin nopeasti ja yhtä aikaa. Luotonannon kasvuvauhti puoliittui, mutta jälkikäteen arvioiden toimenpiteet tulivat liian myöhään. Sopimus olisi pitänyt saada voimaan jo vuoden 1987 aikana.

Valtiovarainministeri Liikanen odotti antolainauksen hidastuvan ja uskoi revalvaation laskevan hintoja. Oletuksena oli, että hintojen laskun vaikutus ostovoimaan ja kulutukseen leikkataisiin pois liikevaihtoveroa nostamalla, jolloin vaihtotaseeseen vaje ei kasvaisi.

Rahantarjonnan hillitseminen kotimaassa ei yksin riittänyt viilentämään luotonkysyntää. Korkotason nousu kotimaassa sai yritykset hakemaan rahoitusta ulkomailta. Ulkomainen luottosäännöstely koski enää vain yli vuoden ja alle viiden vuoden pituisia luottoja. Yritysten piti hakea lupa valuuttalainaan Suomen Pan-

kiilta. ”Olemme pankin kanssa hiljaisesti sopineet, että siellä hidastetaan kaikkien näitten papereitten käsitelyä. Tätä ei pidä sanoa ulos. Joskus ne tulivat viikossa, nyt taitaa viedä kuukauden pari. Tällä tavoin se hidastaa luottolupia yhden ja viiden vuoden välillä”, ministeri Liikanen paljasti Suomen Pankin kanssa sopimansa salaisen käytännön, jolla yritettiin hillitä yritysten velkaantumista.

Valuuttaluottojen osuus pankkien varainhankinnassa kasvoi kiihtyvää vauhtia. Samalla korko- ja valuuttakurssiriskit lisääntyivät. Vuosina 1985–1991 valuuttaluottojen kanta nelinkertaistui 25,7 miljardista markasta 110 miljardiin markkaan.

Toukokuun lopulla 1989 valtiovarainministeriössä laskettiin seuraavan vuoden valtion tulo- ja menoarvion suuntaviivoja. Velkaantuminen ja vaihtotaseongelmat näyttivät aiempaa suuremmilta. Hallituksessa pelättiin tilannetta, että luottamus markkaan alkaisi horjua, mikä johtaisi korkojen nousun kautta kustannus- ja valuuttakriisiin, kuten vaihtotaseraportin kriisivaihtoehto ennako. Vastaavasti työmarkkinoilla olivat huolena liian korkeat palkankorotukset, minkä seurauksena inflaatio kiihtyisi ja työttömyys kasvaisi. Valtiovarainministeriön laskelmissa ainoa tapa saada vaihtotaseeseen alijäämä hallintaan ja estää työttömyyden kasvu oli tiukka budjetti ja -palkkakuri. Valtion menot eivät saisi kasvaa ja palkoissa oli päästävä hyvin mataliin nimelliskorotuksiin. ”Se näyttää tällä hetkellä mahdollottomalta, mutta se on ainoa tapa estää joutuminen tällaiseen kriisiin”, ministeri Liikanen kertoi puoluetoimikunnalle.

Kulutusjuhlat olivat päätymässä, mutta päällepäin kaikki näytti edelleen hyvältä. Talous kasvoi viiden prosentin vauhtia, työttömyysaste oli kolmessa prosentissa ja teollisuus ennako. Työvoimaa pulaa. Kulutusjuhlista puhuminen oli Liikasen mielestä hirveän huono ja epäpsykologinen juttu, koska kotitaloudet olivat raskaasti velkaantuneita. Puheenjohtaja Paasio kertoi huomanneensa, että suomalaisilla ei ole varaa kulutusjuhlaan, ”kun ollaan niin pirun tiukoilla, että auton, purjeveneen ja kesämökin lainoja ei kyetä maksamaan takaisin!”

Kokoomuksessa oli periaatteellista valmiutta säästötaloksiin. Puheenjohtaja Suominen myönsi puoluevaltuustolle, että oli tullut kireän finanssipolitiikan aika. Menojen kasvua olisi hillittävä. Kokoomus oli valmis tukemaan tiukkaa finanssipolitiikkaa ja mitoittamaan budjettivaatimuksensa sen mukaisesti, mutta puolue edellytti pidättyväsyyttä myös hallituskumppaneilta. Suominen huomautti, että kansantalouden tila oli vaihtotaseongelmasta huolimatta hyvin vakaa. Valtionvelka oli alimmillaan sitten vuoden 1981. Sitä oli vain kymmenen prosenttia suhteessa kansantuoteteeseen.

Suominen piti veronkiristyksiä mahdollisina, jos palkankorotukset eivät pysyisi maltillisina. Syksyn budjetti sisälsi uhkautusta huolimatta lähes täysimääräiset indeksitarkistukset ja marginaaliveron alentamisen kaikissa tuloluokissa, minkä jälkeen työmarkkinajärjestöt totesivat, että hallitus oli verokorttinsa käyttänyt.

Vaihtotaseen alijäämä kasvoi vuoden 1989 alusta kesään mennessä 4,5 miljardia markkaa ja syksyllä korot nousivat jyrkästi. Revalvaatio loi devalvaatio-odotuksia. Valtiovarainministeriössä arvioitiin, että korko- ja kustannuskriisi näytti väistämättömältä, jos vajeen kasvua ei onnistuttaisi pysäyttämään. Lyhyet markkinakorot nousivat 5–6 prosenttiyksikköä ja työttömyys kaksinkertaistuisi 2–3 vuoden sisällä. Ainoa vaihtoehto olisi toteuttaa kireää finanssipolitiikkaa ja järkevää työmarkkinapolitiikkaa.

Hallitus tarjosi syksyllä 1989 työmarkkinajärjestöille pakkolakia, jolla pidennettäisiin työehtosopimusten voimassaoloa ja ostettaisiin aikaa asenteiden m muuttamiseksi ja järkevän tulo- ja ratkaisun löytämiseksi. Työnantajat pitivät ehdotusta ylivoimaisena toteuttaa, koska laki olisi pitänyt viedä läpi perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Se olisi vaatinut pitkiä neuvotteluja ja viiden kuudesosan enemmistöä eduskunnassa. Ajatus kuoli omaan mahdottomuuteensa.

Finanssipolitiikan kiristämiseksi hallituksen esteenä olivat eduskuntaryhmät. SDP piti kiinni verovähennyksistä, ja kokoomuksen ryhmä vaati verotuksen keventämisestä. Ilkka Suominen korosti Uuden Suomen haastattelussa, että hallituksen pitäisi saada verouudistus läpi siten, että vitsinä olleesta verotus kevenee -lauseesta tulisi todellisuutta ja jokainen havaitsisi tuloverotuksen keventyneen sinipunahallituksen aikana.

Vaikeassa tilanteessa helmikuussa 1990 valtiovarainministeri Liikanen jätti paikkansa ja siirtyi Suomen EY-edustajaksi Brysseliin. Liikasen tilalle hallitukseen tuli oikeusministeri Matti Louekoski. Eduskunta valmistautui jo seuraavan kevään vaaleihin, mikä teki tiukan talouspolitiikan ja verouudistuksen toteuttamisesta entistäkin vaikeampaa. Eduskuntaryhmät kävelivät uuden valtiovarainministerin yli ja repivät auki Louekosken esittämän budjetin. Kokoomuksessa tilannetta vaikeutti se, että pääministeri ei ollut puolueensa puheenjohtaja.

Verouudistuksen toteuttaminen ja valtiontalouden tasapainotaminen jäivät hallitukselta puolitiehen. Talouden ylikuumenemista ei kyetty estämään. Kokoomus ja SDP veivät eteenpäin yhteistä talouspolitiikkaa, joka tähtäsi verotuksen kokonaisuudistukseen ja vaihtotaseongelman ratkaisemiseen, mutta molempien puolueiden eduskuntaryhmät vastustivat verovähennysten leikkaamista ja finanssipolitiikan kiristämistä. Talouspolitiikan tavoitteissa ja toteuttamisessa suurimmat erot syntyivät puolueiden sisällä ministerien ja kansanedustajien kesken.

Veromuutokset nousevat poliittisen kilpalaulannan keskipisteeseen vaalikaudesta toiseen. Perinteisesti vasemmistopuolueet hyväksyvät korkean veroasteen ja jyrkän tuloveroprogression, jota tarvitaan julkisten palvelujen rahoittamiseen. Oikeisto pyrkii keventämään verotusta ja vähentämään julkisia menoja. Suomelle tyypilliset monipuoluehallitukset ovat johtaneet verotuksen pirstaloitumiseen, kun puolueet ajavat taustaryhmilleen etuja ja torjuvat mahdollisia haittoja. Verotuksesta on tullut politiikan välikappale, kun se voisi olla koko yhteiskunnan kilpailukyvyä ja hyvinvoinnin parantamisen väline.

Holkerin sinipunahallituksella oli kunnianhimoinen tavoite verotuksen kokonaisuudistuksen toteuttamisesta. Onnistuessaan uudistus olisi selkeyttänyt verotusta ja parantanut sen ennustettavuutta. Asuntolainojen korkovähennystä päädyttiin lopulta leikkaamaan vain kymmenellä prosentilla. Sairauskuluvähenitys poistui verotuksesta Esko Ahon johtaman porvarihallituksen kaudella vuonna 1992. Varallisuusvero poistettiin 2000-luvulla, jolloin euroalueen matala korkotaso vauhditti talouskasvua ja auttoi alentamaan tuloverotusta.

Maailmanlaajuinen finanssikriisi paljasti euroalueen heikkoudet. Halvan rahan vauhdittamasta yksityisestä ja julkisesta velasta tuli kasvukuplan puhkeamisen myötä talouskasvun jarru. Euroopan keskuspankin toteuttama korkoelvytys on säästänyt valtiolta 2010-luvulla miljardeja euroja korkomenoina, mutta verotus on siitä huolimatta koko ajan kiristynyt. Säästökohteiden löytäminen on poliitikoille yhtä vaikeaa kuin verovähennysten karsiminen 1980-luvulla.

Rakenneuudistuksista puhutaan samoilla äänenpainoilla kuin 30 vuotta sitten, mutta verotuksen kokonaisuudistus on unohdettu. Veropolitiikasta on tullut taktista ja poukkoilevaa puoluepolitiikkaa ilman strategista päämäärää. Eri tuloluokkien väliset veroerot muuttuvat vuosittain, verotuksia jaetaan terveen kilpailun pelisääntöjä kunnioittamatta ja yritysverotus heilahtelee hallitsemattomasti. Verotuksen enustamattomuus vähentää sekä kotimaisten että ulkomaisten investointien houkuttelevuutta, mikä puolestaan heikentää veropohjaa ja kansakunnan kykyä kustantaa julkisia palveluita pitkällä aikavälillä. Hallitus toisensa jälkeen on Suomessa luvannut alentaa veroastetta, mutta lupaukset ovat jääneet toiveiksi.

## Verouudistuksen toteuttaminen ja valtiontalouden tasapainottaminen jäivät hallitukselta puolitiehen.

## LÄHTEET

Kansallisarkisto:  
Harri Holkerin arkisto (HHA)  
Porvarillisen työn arkisto:  
Ilkka Suominen arkisto: kirjoitettuja, puheita, lehdistötekstejä vuosilta 1979–1990  
Kansallisen Kokoomuksen eduskuntaryhmän, puoluehallituksen, puoluevaltuuston ja puoluekokousten pöytäkirjat ja liitteet 1986–1990

Työväenarkisto:  
Suomen Sosialidemokraattisen puolueen eduskuntaryhmän, puoluetoimikunnan ja puoluekokousten pöytäkirjat ja liitteet 1986–1990  
Matti Louekosken arkisto: Puheet ja muut poliittiset asiakirjat 1987–1988  
Kalevi Sorsan bibliografia: Puheet ja lehdistötekstejä 1975–1989

Eduskunnan arkisto:  
Hallituksen esitykset, HE 109 (Tulo- ja varallisuusverolaki 1240/1988)  
Pöytäkirjat 3, Istunnot 78–118, 13.9.–10.11.1988  
Pöytäkirjat 4, Istunnot 119–150, 11.11.–17.12.1988

Hallitusohjelmat:  
K. A. Fagerholmin hallituksen ohjelma 29.8.1958  
Mauno Koiviston hallituksen ohjelma 23.3.1968  
Kalevi Sorsan hallituksen ohjelma 4.9.1972  
Kalevi Sorsan II hallituksen ohjelma 15.5.1977  
Mauno Koiviston II hallituksen ohjelma 26.5.1979  
Kalevi Sorsan III hallituksen ohjelma 19.2.1982  
Kalevi Sorsan IV hallituksen ohjelma 11.5.1983  
Harri Holkerin hallituksen ohjelma 30.4.1987  
Sanomalehtiartikkeleita ja pääkirjoituksia vuosilta 1986–1990

## KIRJALLISUUS:

Ahde Matti, Hakkarainen Timo (2013): Matti Ahde. Sähkömies. WSOY, Helsinki.  
Elvytyksen linjat (1977): Talouspoliittinen konferenssi 5.-6.9.1977, Valtion painatuskeskus.  
Heikkinen Sakari, Tiihonen Seppo (2010): Valtiovarainministeriön historia 1-3, Edita, Helsinki.  
Holopainen Kauko (1989): Harri Holkeri. Kahden presidentin mies. Kirjayhtymä, Hämeenlinna.  
Hulkko Kustaa (2004): Pihalla kuin lumiukko? Pankkivaltuuston keskustelua rahapolitiikasta ja pankkikriisistä 1982-1988. Edita, Helsinki.  
Hulkko Kustaa, Pöytäkirjat Jorma (1998): Vakaa markka. Teot ja tarinat. Sitran julkaisusarja 208, Atena kustannus/WSOY, Juva.  
Hyytiäinen Ari, Kuosa Ilkka, Takalo Tuomas (2003): Rahoitusmarkkinoiden kehitys Suomessa 1980-2002. Kansantaloudellinen aikakauskirja 3/2003.  
Jakobson Max (1992): Vallanvaihto. Havaintoja ja muistiinpanoja vuosilta 1974–1992. Otava, Helsinki.  
Jakobson Max (2003): Tilinpäätös, Otava, Helsinki.  
Kahri Tapani (2001): Viheltäkö pilli? Työmarkkinamiehen muistelmat. Otava, Keuruu.  
Kantola Raimo (2013): Tulokahinoiden kaprokkimies. Oy Nord Print Ab.  
Kiander Jaakko, Vartia Pentti (1998): Suuri lama. Suomen 1990-luvun kriisi ja talouspoliittinen keskustelu. Elinkeinoelämän tutkimuslaitos, Sarja B 143, Taloustieto Oy, Helsinki.  
King Mervyn (1987): Rahoitusmarkkinoiden verotus. Keskustelu Suomessa. Kansantaloudellinen aikakauskirja 1987:4, 331-340.  
Kivelä Juhani (2000): Kronikka Arkadia-klubin vaiheista. Edita, Helsinki.  
Koivisto Jukka (2006): Päiviö Hetemäki. Sovinnontekijä. Edita, Helsinki.  
Koivisto Mauno, toim. (1960): Laajempaan kansanvaltaan, Akateeminen sos-dem yhdistys.  
Koivisto Mauno (1967): Taloudellisen suunnittelun mahdollisuuksia Suomessa. Eripainos: Kansantaloudellinen Aikakauskirja 1967. Esitelmä Kansantaloudellisen Yhdistyksen kokouksessa 16.11.1966.  
Koivisto Mauno (1968): Linjan vetoa. Kirjayhtymä, Helsinki.  
Koivisto Mauno (1978): Väärää politiikkaa. Kirjayhtymä, Helsinki.  
Koivisto Mauno (1981): Tästä lähtien. Kirjayhtymä, Helsinki.  
Koivisto Mauno (1994): Kaksi kautta. Muistikuvia ja merkintöjä 1982–1994. Kirjayhtymä, Hämeenlinna.  
Korhonen Tapio (2011): Säännöstelystä markkinoille. Suomen Pankin

raha- ja valuuttapolitiikan sääntelyjärjestelmä säännöstelyn ja liberalisoinnin kaudella 1970–1980-luvulla. Suomen Pankin yleistajuiset selvitykset A:114.  
Korhonen Jarmo (2014): Väyrysen valtakunta, Tammi, EU.  
Korpinen Pekka (1988): Talouspoliittisia avauksia. TTT, Jaarli, Turenki.  
Kouri Pentti (1996): Suomen omistajia ja elämäni muut roolit. Otava, Keuruu.  
Kuisma Markku (2004): Kahlittu raha, kansallinen kapitalismi. Kansallis-Osake-Pankki 1940-1995. Suomalaisen Kirjallisuuden Seuran toimituksia 973, Karisto, Hämeenlinna.  
Kuisma Markku (2009): Suomen poliittinen taloushistoria 1000–2000. Otava, Keuruu.  
Kuisma Markku, Keski-Sarja Teemu (2012): Erehtymättömät. Tarina suuresta pankkisodasta ja liikepankeista Suomen kohtaloissa. WSOY, Helsinki.  
Kujala Antti (2006): Paperiliiton historia 1906–2005. Paperiteollisuuden työmarkkinasuhteet ja suomalainen yhteiskunta. Paperiliitto.  
Kullberg Rolf (1996): Ja niin päättyi kulutusjuhla. WSOY, Porvoo.  
Suomen eduskunta 100 vuotta, Suomen ja kansanvallan haasteet 12. Edita, Helsinki.  
Kuusterä Antti, Tarkka Juha (2012): Suomen Pankki 200 vuotta. Parlamentin pankki. Otava, Helsinki.  
Kääriäinen Seppo (2002): Sitä niittää, mitä kylvää. Keskustan strategiset valinnat 1964–2001. Gummerus, Jyväskylä.  
Lassila Jaakko (1993): Markka ja ääni. Suomalaisen pääoman palveluksessa. Kirjayhtymä/Karisto, Hämeenlinna.  
Leppänen Seppo (2014): Vaihtotaseeraportti talousneuvostolle. Muistikuvia 1980-luvun lopulta. Kansantaloudellinen aikakauskirja, 10. vsk. 3/2014.  
Lindblom Seppo (2013): Huokuva tasavalta. Otava, Keuruu.  
Lipponen Paavo (1986): Muutoksen suunta. Kirjayhtymä, Vaasa.  
Lipponen Paavo (1998): Sosialidemokratia haastaa uusisoikeiston uudella ohjelmalla. Kanava 7/1988.  
Lipponen Paavo (2009): Muistelmat I. WSOY, Helsinki.  
Lipponen Paavo (2014): Murrosten aika. Muistelmat 1979–1995. WSOY, EU.  
Lyytinen Eino (1995): Mauno Koivisto. Tie politiikan huipulle. WSOY, Juva.  
Mansner Markku (2007): Suurlakosta Euroopan unioniin. Vuosisata työnantajatoimintaa. Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Helsinki.  
Meinander Henrik (2006): Suomen historia. Linjat, rakenteet, käännekohtat. WSOY, Helsinki.  
Michelsen Karl-Erik (2013): Kone. Perhe, yrittäjyys ja yritys teollisuuden vuosisadalla. Otava, Keuruu.  
Mickelsson Rauli (2007): Suomen puolueet. Historia, muutos ja nykypäivä, Vastapaino, Tampere.  
Miettunen Martti (1983): Näinhän se oli. Weilin+Göös, Helsinki.  
Ollila Jorma, Saukkomaa Harri (2013): Mahdoton menestys. Kasvun paikana Nokia. Otava, Keuruu.  
Pekkarinen Jukka, Vartiainen Juhana (1993): Suomen talouspolitiikan pitkä linja. WSOY, Juva.  
Rekola Esko (1998): Viran puolesta. WSOY, Helsinki.  
Saari Juho (2010): Suomalainen konsensus. Korpilampi (1977) käännekohtana. Yhteiskuntapolitiikka 75:5.  
Salminen Juhani (1999): Eripurasta yksituumaisuuteen. Tie konsensusyhteiskuntaan. Gummerus, Jyväskylä.  
Sillantaus Pentti (1988): Yöpakkasista jättienlähtöön. Kokoomuksen kujanjuoksu 1958–87. Gummerus Jyväskylä.  
Smolander Jyrki (2000): Suomalainen oikeisto ja "kansankoti". Kansallisen kokoomuksen suhtautuminen pohjoismaiseen hyvinvointivaltiomalliin jälleerakennuskaudelta konsensusajan alkuun. Suomalaisen Kirjallisuuden Seura, Helsinki.  
Sorsa Kalevi (1995): Muistikuvia, mielikuvia. Otava, Keuruu.  
Sorsa Kalevi (2003): Kansankoti ja punamulta, politiikan kuvia 1972–76, Otava, Helsinki.  
Suomi Juhani (2002): Kohti sinipunaa. Mauno Koiviston aika 1986–1987. Otava, Helsinki.  
Tarkka Jukka (2002): Uhan alta unioniin. Asennemurros ja sen unilukkari EVA. Otava, Helsinki.  
Tarkka Jukka (2006): Isänmaan unilukkari. WSOY, Juva.  
Vares Vesa (1999): Kaksi askelta edellä. Kokoomuksen Nuorten Liiton historia 1928–96. WSOY, Juva.  
Väyrynen Paavo (1993): On totuuden aika 2. Tosiasioita ja muistikuvia Mauno Koiviston Suomesta. WSOY, Juva.



# VEROILMOITUS- MENETTELYN KEHITYSTARINA

*Kauppateiden tohtori Ville-Valtteri Handolin*

## JOHDANTO

Tämä artikkeli käsittelee veroilmoitusmenettelyn kehittämistä viimeisten parin vuosikymmenen aikana. Kehittäminen kuvataan kronologisesti etenevän kehitystarinan muodossa. Artikkelin lopussa esitetään kehitystarinan kulmakivet eli kehittämistä edesauttaneet päätökset ja niihin liittyvät keskeiset huomiot. Voidaan olettaa, että kulmakivet ovat jossain määrin yleispäteviä ja siksi niiden tiedostaminen on hyödyllistä valtion virastojen ja viranomaisten toimintaa kehitettäessä.

Parin viime vuosikymmenen aikana Verohallinnon toiminta on muuttunut merkittävästi. Siinä missä runsaalle viidelle miljoonalle asiakkaalle lähetettiin ennen tyhjää paperilomake, lähetetään heille nyt valmiiksi esitetyt veroilmoitukset. Asiakkaista valtaosan eli yli 70 prosentin tarvitsee ainoastaan tarkastaa veroilmoituksensa. Samaan aikaan on siirrytty valikoivaan verovalvontaan, jossa val-

taosa verotuspäätöksistä syntyy koneellisen käsittelyn tuloksena. Asiakkaille toiminnan kehittyminen näkyy myös sähköisten palvelujen avaamisena. Tällä hetkellä asiakas voi ilmoittaa suuren osan verotustiedoistaan Veroilmoitus verkossa -palvelun avulla.

Ennen vuotta 1995 asiakkaille postitettiin käsityönä verotoimistosta tyhjä veroilmoituslomake, jossa oli pelkästään asiakkaan nimi ja osoite sekä veroilmoituksen palauttamiseen tarkoitettu palautuskuori. Tarvittavia liitelomakkeita oli jaossa verotoimistoissa ja esimerkiksi postitoimistoissa. Asiakkaat ilmoittivat veroilmoituksellaan aivan kaikki ilmoitettavat asiat eikä mitään tarjottu valmiina. Täyttämänsä lomakkeet asiakkaat palauttivat verotoimistoon. Myös kaikki tarvittavat kuitit ja tositteet tuli liittää veroilmoitukseen.

Tätä aikaisemmin veroilmoituksen laatiminen oli vieläkin työlämpää, sillä vuoteen 1960 saakka kansalaisen oli laadittava erilliset veroilmoitukset valtionverotusta ja kunnallisverotusta varten.

Tuolloin valtiolla ja kunnilla oli omat erilliset paikalliset elimensä verotusta varten: kunnallisverotuksen toimittivat taksoituslautakunnat ja valtionverotuksen erityiset verotuslautakunnat. Kahden veroilmoituksen laatiminen nähtiin työlläksi, ja niiden yhdistämistä käsiteltiin eduskunnassa jo vuonna 1926. Erilaisten poliittisten kiistojen takia kesti kuitenkin yli 30 vuotta, ennen kuin oltiin valmiita siirtymään yhteen veroilmoitukseen.

Verotoimistoissa verovirkailijat tallensivat palautetut veroilmoitukset käsin ja puuttuvia ilmoituksia tiedusteltiin erikseen. Ilmoitukset aakkostettiin, mapitettiin ja säilytettiin verotoimistossa. Verotus toimitettiin tarkalla tasolla, sillä kaikki asiakkaan ilmoitukset ja jokainen ilmoitettu asia tutkittiin. Verovirkailijat esimerkiksi laskivat veroilmoituksessa ilmoitetut sairaskulut ja tarkistivat, että niistä varmasti tuli asiakkaan ilmoittama summa.

Jo 1970-luvulla saatiin tulojen maksajilta sivullisilmoittajatie-toja. Niitä käytettiin aluksi tarkkailutietoina, eli verrattiin asiakkaan ilmoittamia tietoja tietojen luovuttajilta saatuihin tietoihin. Sivullisilmoittajatiedot eli niin kutsuttu suora tiedonsaanti tuli verotuksen perusteeksi 1980-luvulla, kun voitiin luottaa saatujen tietojen oikeellisuuteen. Esimerkiksi eläkkeet vapautettiin asiakkaan ilmoittamisvelvollisuuden piiristä, ja Verohallinto pystyi esittäytämään ne veroilmoitukseen, kun eläkkeiden maksajien ilmoittamien tietojen oikeellisuus varmistui.

Verotuksen toimittamiseen liittyvissä muutoksissa keskeistä on ollut asiakaspalvelunäkökulman voimakkaampi mukaantulo. Tämä konkretisoitui 1990-luvun alussa, jolloin verovelvollisia alettiin kutsua asiakkaisiksi. Asiakaspalvelunäkökulmasta tarkasteltuna myös veroilmoituksen palauttamisen suhteen on tapahtunut suuria muutoksia. Vuodesta 2005 alkaen asiakkaan ei ole tarvinnut palauttaa veroilmoitustaan, jos hänellä ei ole lisättävää siinä oleviin esitetyihin tietoihin. Palautettujen veroilmoitusten määrää on

näin pystytty vähentämään esimerkiksi verovuoden 2013 osalta 5,2 miljoonasta noin 1,4 miljoonaan. Tämä tarkoittaa sitä, että peräti 3,8 miljoonan verovelvollisen osalta Verohallinnon esitetyt tiedot ovat riittäviä. Näin on onnistuttu selkeästi keventämään sekä Verohallinnon että ennen muuta asiakkaiden verotukseen liittyvää hallinnosta taakkaa. Huomattakoon lisäksi, että näistä 1,4 miljoonasta veroilmoituksensa palauttavasta asiakkaasta noin puolet palauttaa veroilmoituksensa sähköisesti.

Henkilöasiakkaiden veroilmoittamiseen liittyi aikaisemmin runsaasti henkilökohtaista asiointia paikallisessa verotoimistossa. Verotuslain voimaantullessa vuonna 1960 Suomessa oli peräti 215 paikallista verotoimistoa, joiden toiminnasta vastasi verojohtaja. Lähes kaikki asiointi verokorttien hakemisesta ennakoperintään ja muutosverotukseen hoidettiin henkilökohtaisella käynnillä verotoimistossa. Valtakunnalliseen toimintaan siirtymisen ja sähköisten palvelujen käytön lisääntymisen myötä on voitu merkittävästi vähentää verotoimistoja ja asiakaspalvelupisteitä. Vuonna 2015 Verohallinnolla oli ympäri maata yhteensä 54 asiakaspalvelupistettä.

Myös verovalvonta on muuttunut olennaisesti. Siinä missä veroviranomainen tutki ennen yksityiskohtaisesti käsityönä kaikki 5 miljoonaa veroilmoitusta, kaikki veroilmoitukset valvotaan nyt koneellisesti ja tarkemmin tutkitaan vain ennalta määrätyin, valtakunnallisesti yhdenmukaisin kriteerein valikoituneet tapaukset. Näin verotus pystytään hoitamaan selkeästi vähemmällä henkilöresursseilla ja nämä vähentyneet henkilöresurssit on lisäksi voitu kohdentaa ongelmallisimpiin verovalvonnan tapauksiin. Parin viime vuosikymmenen aikana Verohallinnon henkilöstö onkin vähentynyt lähes 30 prosentilla. Kun esimerkiksi vielä vuonna 1991 Verohallinnossa työskenteli yli 7000 henkilöä, painui henkilömäärä vuonna 2014 jo alle 5000 henkilöön.

#### SUORA TIEDONSAANTI JA VEROEHDOTUS

Runsas kaksikymmentä vuotta sitten alkaneen henkilöverotuksen kehittämisen lähtökohtana voidaan pitää Lipposen I-hallituksen hallitusohjelman linjausta (13.4.1995). Hallitusohjelmassa todettiin, että ”veroviranomaisen suoraa tiedonsaantia kehitetään” ja että ”tavoitteena on, että olennaisesta osasta palkansaajien veroilmoituksia luovutaan”. Merkittävää linjauksessa oli, että Suomen päätös laajentaa veroviranomaisen suoraa tiedonsaantia oli varsin poikkeuksellinen. Mallia tässä asiassa haettiin Ruotsista, mutta tyypillisesti muissa maissa keskityttiin pikemminkin kehittämään työvälineitä, joilla helpotettiin asiakkaan omaa ilmoittamista. Hallitusohjelman linjaus oli seurausta Verohallinnon ja valtiovarainministeriön

välisestä hyvästä yhteistyöstä, jolla verolainsäädännön kehittämistä valmisteltiin.

Hallitusohjelmassa mainitun veroviranomaisen suoran tiedonsaannin ensisijainen tavoite oli parantaa asiakaspalvelua siten, että pääosan asiakkaista ei jatkossa tarvitsisi enää palauttaa lomaketta ollenkaan. Tämän ajateltiin alentavan verotuksen toimittamiskustannuksia ja mahdollistavan henkilöstöresurssien suuntaamisen valvontatehtäviin.

Käytännössä suora tiedonsaanti tarkoitti sitä, että Verohallinto sai verotuksen kannalta keskeisiä tietoja suoraan työnantajilta, Kansaneläkelaitokselta, pankeilta ja vakuutusyhtiöiltä. Asiakkaalle tämä näkyi konkreettisesti siten, että aiemman tyhjän veroilmoituksen sijasta asiakkaalle alettiin lähettää veroehdotus, jolle oli esitetyt veroviranomaisen saamiin tietoihin perustuva erittely verotettavan tuloista ja varallisuudesta. Tähän niin kutsuttuun veroehdotusmenettelyyn siirryttiin vaiheittain siten, että uutta menettelyä kokeiltiin ensin 12 asiakasrakenteeltaan erilaisessa verotoimistossa. Tämä verovuotta 1995 koskeva kokeilu kattoi noin 7 prosenttia koko maan verovelvollisista eli noin 358 000 henkilöä. Verovuoden 1996 osalta veroehdotusmenettely laajennettiin koko maan laajuiseksi ja mukana siinä oli 1,5 miljoonaa henkilöä. Verovuonna 1997 veroehdotusmenettelyn piirissä oli jo 2,5 miljoonaa henkilöä.

Hallitusohjelmassa linjattu tavoite luopua olennaisesta osasta veroilmoituksia pohjautui ajatukseen, että pääosan asiakkaista ei tarvitsisi palauttaa veroehdotusta lainkaan, mikäli esitetyissä tiedoissa ei olisi puutteita eikä henkilöllä olisi verotukseen vaikuttavia tuloja tai vähennyksiä eikä muuta korjattavaa. Tavoitteen osalta poikettiin Ruotsin mallista, jossa asiakkaiden veroehdotusten palautusvelvollisuudesta ei luovuttu. Palautusvelvollisuudesta luopuminen osoittautui merkittäväksi uudistukseksi. Veroehdotuskokeilun ensimmäisessä vaiheessa oli mukana esimerkiksi Järvenpään verotoimisto, jonka alueella veroehdotusten palautusprosentti verovuonna 1995 oli vain noin 25. Asiakaspalveluhenkisyydestä kertoo se, että vaikka veroehdotuksessa oli selkeästi mainittu, että asiakkaan tulee itse lisätä ehdotukseen mahdolliset vähennykset, haluttiin vielä varmistaa asiakkaiden ymmärtäneen muutuneen menettelyn. Asiakkaita kuultiin lähettämällä kirje 1500:lle alueenverotoimiston henkilölle, jotka eivät verovuonna 1995 olleet hakeneet matkakuluvähennyksiä, vaikka verovuoden 1994 vero-



Verohallinto

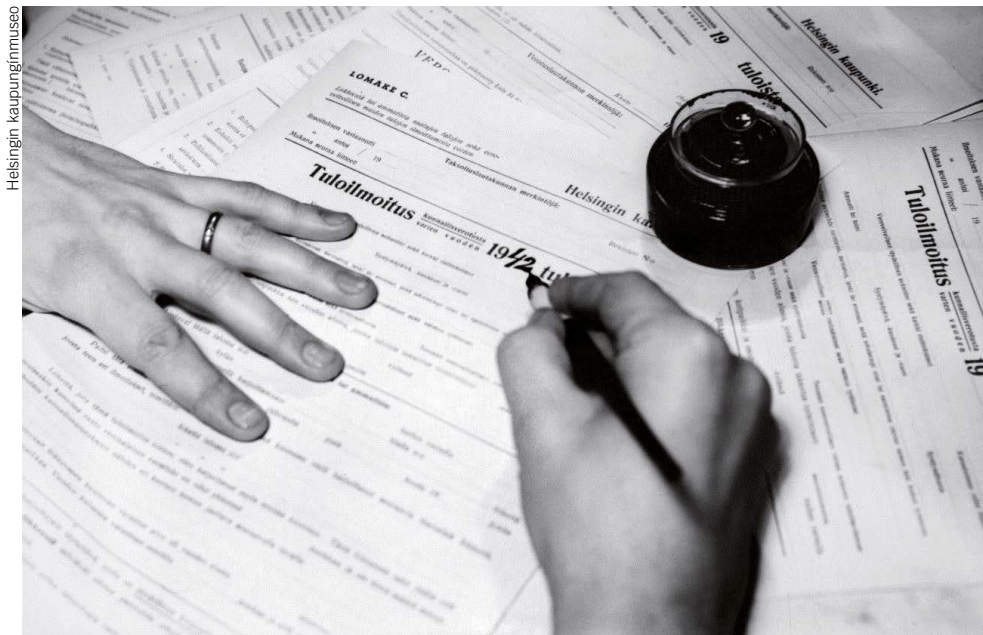
tuksessa heillä niitä oli ollut. Kirjeessä muistutettiin verovelvollisia heidän oikeudestaan lisätä veroehdotukseen erilaisia vähennyksiä. Näin haluttiin varmistaa, että asiakkaille ei tule menettelyn muuttamisesta johtuvia oikeuden menetyksiä.

Veroehdotusmenettelyn vaikutuksista on tehty tieteellistä tutkimusta. Kotakorven ja Laamasen tutkimuksessa on käynyt ilmi, että menettely lisäsi esitetytön piirissä olevien, jo valmiiksi veroehdotukseen esitetytön vähennyserien määrää. Veroehdotusmenettely vastaavasti vähensi esitetytön ulkopuolella olevien vähennyserien hakemista. Verokertymään uudella menettelyllä ei kuitenkaan juuri ollut vaikutusta, sillä erisuuntaiset vaikutukset osaltaan kumosivat toisiaan. Lisäksi muuttuneet vähennyserät olivat tyypillisesti niin pieniä, että niillä ei omavastuuosuuden takia ollut vaikutusta henkilön lopulliseen verotukseen.

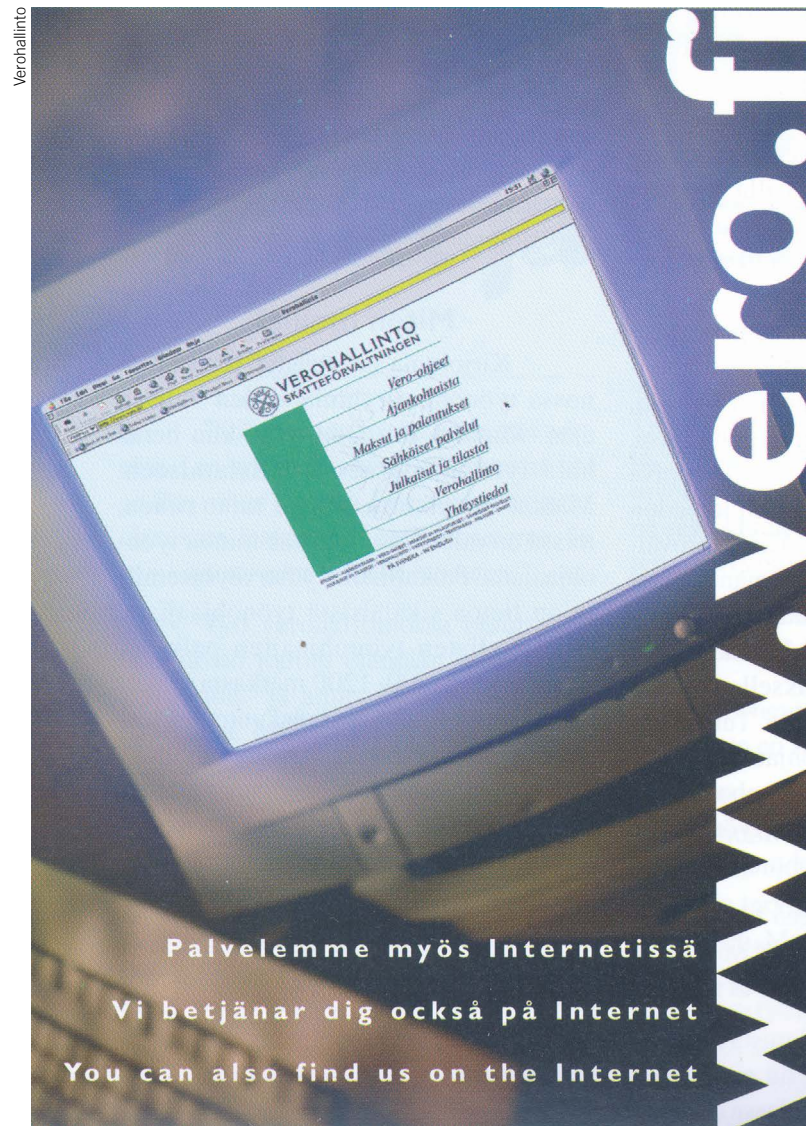
#### HENKILÖVEROTUS VASTAAMAAN TOIMINTAYMPÄRISTÖN MUUTOKSIA

Seuraavaa selkeää henkilöverotuksen kehittämisaskelta pohjustettiin, kun tammikuussa 2001 asetettiin henkilöverotuksen kehittämisen työryhmä. Asettamiskirjeen mukaan työryhmän tehtävänä oli 1) laatia karkean tason tavoitekuva siitä, miten henkilöverotus tulisi jatkossa toimittaa, 2) laatia aikataulu tavoitteen edellyttämistä muutoksista sekä 3) selvittää keinot, joilla henkilöverotus voitaisiin toimittaa jo lähivuosina mahdollisimman tehokkaasti ja vähin kustannuksin.

Henkilöverotuksen kehittämisen työryhmän muistio valmistui maaliskuussa 2001. Silloisesta henkilöverotuksesta tunnistettiin kuusi ongelmaa. Ensinnäkin työmäärien katsottiin kasautuvan lii-



Helsingin kaupunginmuseo



aksi kesään veroehdotusmenettelyn ja veroilmoitusmenettelyn päällekkäisten aikataulujen takia. Toiseksi lainsäädännön ja muiden säädösten katsottiin ohjaavan verotuksen toimittamista erilaisten monimutkaisten vähennysten yksityiskohtaiseen arviointiin, vaikka verotuksen painopiste oli jo silloin siirtynyt asiakkaan kokonaistilanteen sekä asiakkaan omien ja sivullisten ilmoittamien tietojen ristiriitaisuuksien arviointiin. Kolmas ongelma liittyi lainsäädäntöön ja muihin säädöksiin. Niiden katsottiin edellyttävän verotusmenettelyltä tarkkaa tuomioistuintyyppistä menettelyä, jossa asioiden käsittely on yksilöllistä. Ilman tuntuvia lisäresursseja verotuspäätösten yksilöllisen käsittelyn katsottiin olevan mahdotonta, kun otettiin huomioon verotuksen tosiasiallinen luonne eli se, että vuosittain tehdään noin 5 miljoonaa verotuspäätöstä. Neljänneksi henkilöstön alueellisen jakautumisen ei katsottu vastaavan töiden alueellista jakautumista. Viidenneksi verotuksen vaikeusasteen katsottiin lisääntyneen huomattavasti toimintaympäristössä tapahtuneiden muutosten seurauksena. Esimerkiksi työvoiman kansainvälinen liikkuvuus oli lisääntynyt ja osinkotuloja saavien määrä

kasvanut. Kuudes työryhmän esiin nostama ongelma liittyi verotuksen toimittamisen oikeudenmukaisuuden ja hallinnollisen tehokkuuden väliseen epätasapainoon. Tiivistetysti voidaan todeta, että toimintaympäristön muutospainetta tuli samanaikaisesti kahdelta suunnalta. Yhtäältä verotuksen toimittaminen ja verolainsäädäntö monimutkaistuivat ja toisaalta samaan aikaan Verohallinnon henkilöresursseja vähennettiin. Kuvaavaa oli työryhmän muistioon 15.3.2001 kirjattu toteamus siitä, että ”nykyisen verolainsäädännön toteuttaminen ei olisi enää mahdollista 1980-luvun hallinnollisin menettelyin”.

Henkilöverotuksen kehittämisen työryhmä pohti myös ratkaisuja havaittuihin ongelmiin. Muistiossaan se esitti kolmea ratkaisuvaihtoehtoa. Ensimmäinen vaihtoehto oli jatkaa nykymenttelyin ja hyväksyä niihin sisältyvät epäkohdat. Toinen vaihtoehto oli lisätä resursseja ja palata kaikkien tapausten yksilölliseen tutkimiseen. Kolmas työryhmän esittämä ratkaisuvaihtoehto oli muuttaa lainsäädäntöä siten, että verotus voitaisiin toteuttaa nykyistä kaavamaisemmin.

Käytännössä lainsäädännön muuttaminen jäi ainoaksi realistiseksi vaihtoehdoksi. Jatkamisen senhetkisiin menettelyin oli käytännössä mahdotonta, sillä työryhmä oli muistiossaan selkeästi osoittanut nykymenttelyihin liittyvät puutteet ja epäkohdat. Toisaalta henkilöresurssien lisääminen ei ollut Verohallinnon päätettävissä, eikä se edes vaikuttanut mahdolliselta vaihtoehdolta vallitsevassa poliittisessa tilanteessa. Toimintaympäristön muutoksiin päätettiin siis vastata muuttamalla verotuksen toimittamisen menettelytapoja ja tähän liittyvää lainsäädäntöä. Näistä lähtökohdista käsin alettiin syksyllä 2002 valmistella Verohallinnon uutta visiota ja strategiaa. Uuden strategian toteuttamiseksi asetettiin Henkilöverotus 2005-projekti huhtikuussa 2003, ja sen tavoitteena oli kehittää verotusmenettelyä siten, että entistä suurempi osa asiakkaista verotettaisiin yksinomaan automaattisessa verotusprosessissa ja että henkilöasiak-

kaat saisivat Verohallinnon tiedoista kootun esitetytyn veroilmoituksen. Voidaan sanoa, että vuosien 2002–2003 strategiaprozessissa viitoitettiin henkilöverotuksen uusi kehityssuunta, joka tuli johtamaan vuoden 2005 lainsäädäntömuutoksiin ja vaikuttaa osaltaan vaikuttamassa vielä nykyisinkin henkilöverotuksen kehittämistyöhön.

#### LAINSÄÄDÄNTÖMUUTOKSIA VEROTUSMENETTELYYN

Vuonna 2005 vahvistettiin lainmuutokset, jotka koskivat muun muassa verotusmenettelyä annettua lakia, veronlisäyksestä ja viivekorosta annettua lakia, ennakkoperintälakia, arvonlisäverolakia, perintö- ja lahjaverolakia, varainsiirtoverolakia, verontilityslakia ja kiinteistöverolakia. Näitä lainsäädäntömuutoksia voidaan pitää eräänlaisena yhteenvetona henkilöverotuksen kehittämistyölle, joka oli alkanut Lipposen I-hallituksen hallitusohjelman linjauksista.

Lainsäädäntömuutoksilla pyrittiin siihen, että henkilöverotus voitaisiin toimittaa tehokkaammin, yhtenäisemmin ja oikeuden-

mukaisemmin. Merkillepantavaa oli hallituksen esityksen maininta, että ehdotetut lainsäädäntömuutokset liittyivät jo tapahtuneeseen tosiasialliseen kehitykseen. Verotuksen toimittamisessa oli jo tuolloin jouduttu suorittamaan priorisointia, valikoimaan painopisteitä ja asettamaan eri asioille tutkimisrajoja. Priorisoinnilla, valikoinnilla ja tutkimisrajoilla oli pyritty varmistamaan, että verotus pystyttiin ylipäänsä toimittamaan ja että veroilmoituksista ilmenevät olennaiset seikat olivat tulleet riittävästi käsitellyiksi. Voidaankin sanoa, että vuoden 2005 lainsäädäntömuutoksilla luotiin asianmukainen säädösperusta veroviranomaisen tutkimisvelvollisuudelle ja valikoinnin soveltamiselle verotuksessa.

Tutkimisvelvollisuudesta ja valikoinnista säädettiin, että veroviranomaisen on tutkittava veroilmoituksen tiedot ja selvitykset tavalla, joka on perusteltua, kun otetaan huomioon asian laatu, laajuus, verovelvollisten yhdenmukainen kohtelu ja verovalvonnan tarpeet. Veroviranomaiselle annettiin verotusta toimittaessaan siis oikeus eräänlaiseen kokonaisharkintaan, jossa sen tuli huomioida kyseiset seikat.

Vuonna 2005 hyväksyttiin lainsäädäntömuutoksia, jotka liittyivät esimerkiksi verotuspäätösten korjaamiseen, veronsaajan muutoksenhakuuikaan, veronkorotukseen, jäänösveron määrään ja korkoon, palautuskoron laskentaan, ennakon täydennysmaksuihin ja oikaisuutilityksiin. Tulevan kehityksen kannalta huomionarvoista oli se, että verotusmenettelyä annettuun lakiin, arvonlisäverolakiin, ennakkoperintälakiin ja varainsiirtoverolakiin otettiin säännös sähköisestä asioinnista ja sähköisestä allekirjoittamisesta. Tavoitteena oli soveltaa lainsäädäntömuutoksia mahdollisimman pian. Muutosten soveltamiseen siirryttiinkin vaiheittain verovuosina 2005–2007.

#### ESITÄYTETTY VEROILMOITUS, PALAUTTAMINEN JA TOSITTEISTA LUOPUMINEN

Lainsäädäntömuutosten eräs keskeinen sisältö oli se, että verotusmenettelyä annettuun lakiin kirjattiin säännökset henkilöverotuksessa käyttöön otettavasta esitetytystä veroilmoituksesta ja että silloiset veroehdotus- ja veroilmoitusmenettelyt päätettiin yhdistää. Samalla laajennettiin Verohallinnon oikeutta määrätä veroilmoituksen muodosta, sisällöstä ja ilmoittamisvelvollisuudesta.

Esitetyt veroilmoitus sisältää ilmoitusosan, jolle veroviranomainen esitää tulojen, vähennysten, varojen ja velkojen yhteismäärät, ja erittelyosan, jossa on erittelyt maksajittain. Lisäksi esitetyt veroilmoitus sisältää ilmoitus- ja erittelyosassa mainittuihin tietoihin perustuvan verotuspäätöksen, verotustodistuksen ja tilisiirtolomakkeet. Jos tiedot muuttuvat, verovelvolliselle lähetetään uusi verotuspäätös, verotustodistus ja tilisiirtolomakkeet.

Esitetyt veroilmoitus lähetetään kaikille luonnollisille henkilöille ja kuolinpesille, joilla voidaan olettaa olevan veronalaista tuloa tai varallisuutta kyseisenä verovuonna. Jos veroviranomaisella ei ole käytettävissään tietoja asiakkaan tuloista, varoista ja muista verotukseen vaikuttavista tiedoista, esitetyt veroilmoituksella

on vain verovelvollisen yksilöintitiedot eli nimi, osoite ja syntymäaika.

Asiakkaan velvollisuus on tarkistaa veroilmoituksen tiedot. Tarvittaessa hänen on täydennettävä puuttuvat tiedot ja korjattava virheelliset tiedot. Vaikka veroilmoituksen palautusvelvollisuutta ei

#### Lainsäädäntömuutoksilla luotiin säädösperusta veroviranomaisen tutkimisvelvollisuudelle ja valikoinnin soveltamiselle verotuksessa

enää olekaan, asiakkaalla on kuitenkin aina halutessaan oikeus palauttaa esitetyt veroilmoitus verotoimintoon. Jos asiakas ei palauta esitetytystä veroilmoitusta, hänen katsotaan antaneen veroilmoituksen veroviranomaisen esitetytulle veroilmoitukselle merkitsemien tietojen mukaisena. On muistettava, että palauttamisen osalta muutos on käytännössä tapahtunut jo aiemmin, sillä jo ennen esitetytystä veroilmoitusta veroeh-

dotusmenettelyyn kuuluvista verovelvollisista yli 70 prosentilla jäi voimaan veroviranomaisen suoran tiedonsaannin perusteella laskema verotuksen lopputulos.

Vuoden 2005 lainsäädäntömuutoksissa säädettiin myös, että kuitteja tai muita verotukseen vaikuttavia tositteita ei enää tarvitse liittää veroilmoitukseen. Sen sijaan säädettiin, että asiakkaan on tarvittaessa osoitettava kuitilla tai muulla selvityksellä, että hän todella on suorittanut verotuksessa ilmoittamansa vähennyskelpoisen menon. Tositteiden poisjättämisellä helpotettiin osaltaan sähköiseen asiointiin siirtymistä, sillä tositteiden liittämisen velvollisuus veroilmoitukseen ei sovellu sähköiseen toimintatapaan.

#### AUTOMAATTINEN TIETOJENKÄSITTELYJÄRJESTELMÄ, VALIKOIVA VEROVALVONTA JA VALTAKUNNALLISET TYÖJONOT

Verohallinnon sisäisen toiminnan keskeiset muutokset liittyivät automaattiseen tietojenkäsittelyjärjestelmään, valikoivaan verovalvontaan ja valtakunnallisiin työjonoihin. Vuoden 2005 lainsäädäntömuutosten perusteluissa todettiin, että verotuksen toimittaminen on tosiasiallisesti massamenettelyluonteista. Näin ollen oli perusteltua siirtyä verotuksen toimittamisessa hyödyntämään automaattista tietojenkäsittelyjärjestelmää. Tämän ajateltiin parantavan verotuksen laatua ja yhdenmukaisuutta, koska erityisesti massamenettelyssä koneellisen käsittelyn katsottiin olevan tehokkaampaa, tarkempaa ja aukottomampaa kuin tapausten käsittely ihmisvoimin. Koska kaikkien asioiden tapauskohtainen käsittely ei henkilöresurssien vähentymisen takia käytännössä ole mahdollista, asioiden järjestelmällinen koneellinen tutkiminen yhdenmukaisin valtakunnallisin kriteerein edistää laadun ja yhdenmukaisuuden päämääriä paremmin kuin esimerkiksi veroviranomaisen kulloisenkin työtilanteen mukaan vaihteleva sattumanvaraisesti tehty tarkempi tutkinta. Ajateltiin myös, että voimavarojen suuntaaminen valikoitavien asioiden tapauskohtaiseen tutkintaan tuottaa taloudellisilta vaikutuksiltaan parhaimman lopputuloksen.

Kaikkien asiakkaiden verotustiedot tutkitaan koneellisen käsittelyn avulla. Sen lisäksi veroviranomainen tutkii valikoivan verovalvonnan perusteella osan, suuruusluokaltaan noin 30 prosenttia aineistosta tarkemmin tapauskohtaisessa käsittelyssä. Koneellisessa käsittelyssä tutkitaan muun muassa tietojen loogisuutta, asiakkaan ilmoittamista tai ilmoittamatta jättämistä ja tietoihin

sovelletaan Verohallinnon laatimia salassa pidettäviä ja valtakunnallisesti yhdenmukaisia valikointiehtoja. Näiden ehtojen perusteella valikoituneet asiat käsitellään erikseen tapauskohtaisesti. Mikäli asia ei valikoidu tapauskohtaiseen käsittelyyn, verotuspäätös syntyy koneellisessa käsittelyssä. Valikoiva verovalvonta tarkoittaa siis käytännössä sitä, että valtaosa verotuspäätöksistä syntyy yksinomaan koneellisen käsittelyn tuloksena.

Valikointiehdot pyritään laatimaan sellaisiksi, että kaikki olennaisuusarvostelussa samantasoiset asiat valikoituvat tarkemmin tutkittaviksi. Valikointiehdot perustuvat tilastoihin, seurantaan ja testaukseen. Aikaisempien vuosien verotusten perusteella kerätään tilastotietoa valikointiehtojen laadinnan tueksi. Tiedot liittyvät esimerkiksi verotukseen tehtyjen muutosten euro- ja lukumääriin sekä ilmoittamatta jätettyihin tuloihin. Valikointiehtoja testataan myös aiempien vuosien tietojen perusteella, jotta voidaan arvioida

valikoituvien tapausten määriä. Valikointiehdot tarkistetaan vuosittain, ja huomioon otetaan kunkin vuoden mahdolliset erityispiirteet, esimerkiksi jonakin vuonna harjoitettu laaja arvopaperikauppa.

Valikointiehtojen yleisiä perusteita ovat asian laatu, laajuus ja verovelvollisten yhdenmukainen kohtelu sekä verovalvonnan tarpeet. Valikointi kohdistetaan ensisijaisesti taloudellisesti merkittävään tai muutoin olennaisiin asioihin. Lisäksi pyritään valikoimaan asiat, joissa riski verotuksen toimittamisesta virheellisesti ilman asian tapauskohtaista käsittelyä on suurin. Ratkaisevaa ei siis ole yksinomaan asiaan liittyvän taloudellisen vaikutuksen suuruus, vaan huomioon otetaan myös verovelvollisten yhdenmukainen kohtelu ja muut verovalvontaan liittyvät näkökohdat.

Asiakkaiden tasapuolisen kohtelun vuoksi valikointi on pääsääntöisesti asiakohtaista, eli kunkin asiakkaan kohdalla tutkitaan

vain valikointiehdot täyttävät asiat. Toisinaan tehdään myös asiakaskohtaista valikointia, jossa kyseisen asiakkaan kaikki verotukseen liittyvät asiat tutkitaan tarkoin.

Verohallinnon henkilöstön ja töiden alueelliseen jakautumiseen liittyvään epätasapainoon on vastattu ottamalla käyttöön valtakunnalliset työjohdot alkaen verovuoden 2013 verovalvonnan. Valtakunnalliset työjohdot merkittävät käytännössä

sitä, että verotusta ei enää toimiteta paikallisessa verotoimistossa, vaan virkailijat voivat ottaa työjonolta seuraavan valvottavan asiakkaan käsittelyyn missä tahansa verotoimistossa. Valtakunnallisten työjonojen käyttö edellyttää toimivaa prosessijohtamista, jonka avulla töitä voidaan ohjata valtakunnallisesti.

#### VEROILMOITUS VERKOSSA -PALVELU JA PAPERITON PROSESSI

Kuten aikaisemmin todettiin, vuoden 2005 lainsäädäntömuutokset mahdollistivat sähköisen asioinnin kehittämisen. Asiakkaille tämä näkyi esimerkiksi niin, että vuonna 2008 tuli mahdolliseksi ilmoittaa verovuoden 2007 matkakulut Veroilmoitus verkossa -palvelun (VIV) avulla. Verohallinnon työn kannalta tämä tarkoitti sitä, että saman asiakkaan verottamiseen liittyvistä tiedoista osa saattoi olla paperilomakkeilla ja osa sähköisissä järjestelmissä. Eräänlaisena käännekohtana voidaan pitää verovuotta 2012, jolloin

paperilomakkeet alettiin tallentaa sähköiseen järjestelmään, josta verovirkailija pääsee niitä katsomaan. Näin henkilöverotuksessa päästiin niin kutsuttuun paperittomaan prosessiin, jossa pääsääntöisesti kaikki asiakkaan verotusta koskeva tieto on sähköisessä muodossa.

Sähköisesti ilmoitettavien tietojen joukkoa on laajennettu pienin askelin, kuten artikkelin lopussa olevasta taulukosta käy ilmi. Kun 1990-luvulla veroehdotusmenettelyyn siirryttiin alueellisten kokeilujen kautta, nyt edettiin koko maan laajuisesti laajentaen sähköistä palvelutarjontaa vuosi vuodelta. Vuoden 2008 verotuksessa esimerkiksi kotitalousvähennykset ja vuoden 2009 verotuksessa vuokratulot voi ilmoittaa sähköisesti. Palkat, eläkkeet, etuudet ja muut ansiotulot tulivat Veroilmoitus verkossa -palvelun piiriin verovuoden 2010 osalta.

Veroilmoitus verkossa -palvelussa henkilöasiakas voi nykyään ilmoittaa suuren osan verotustiedoistaan. Ilmoittaminen on mahdollista, jos asiakas on saanut esitetytyn veroilmoituksen ja hänellä on tunnistautumiseen tarvittavat välineet, esimerkiksi henkilökohtaiset pankkitunnukset tai sirullinen henkilökortti. Tällä hetkellä kaikille asiakkaille lähetetään paperinen veroilmoitus ja asiakas saa palauttaa ilmoituksen joko paperilla tai sähköisesti. Toistaiseksi verotuspäätökset, verotustodistus ja tilisiirtolomakkeet ovat vain paperimuodossa.

Veroilmoitus verkossa -palvelu on ainoastaan asiakkaan tiedotuskanava, jossa asiakas voi ilmoittaa tai muuttaa omia tietojaan. Asiakkaan ilmoittamat tiedot siirtyvät sähköiseltä alustalta Verohallinnon operatiivisiin järjestelmiin lähes välittömästi tietojen lähettämisen jälkeen. Palvelu ei kuitenkaan tee verotuslaskentaa, eikä palvelussa ole nähtävissä verotuspäätösten, verotustodistuksen tai tilisiirtolomakkeiden tietoja.

#### KEHITYSTARINA JATKUU

Henkilöverotuksen kehittäminen jatkuu, ja asiakkaiden verotukseen liittyvän hallinnollisen taakan keventäminen on Verohallinnon tavoite myös jatkossa. Suunnitelmassa on tarjota asiakkaille entistäkin kattavampia sähköisiä palveluja. Veroilmoitus verkossa

-palvelun kehittämistä jatketaan. Tekeillä on palvelun englanninkielinen versio, palvelua ollaan muuttamassa ympärivuotiseksi ja palveluun ollaan lisäämässä mahdollisuus lähettää liitetiedostoja myös arvopaperikauppojen osalta. Verohallinnon sisäistä toimintaa kehitetään hankkimalla Valmis-ohjelmisto, joka kerää Verohallinnon nykyiset toisistaan erillään toimivat tietojärjestelmät yhden tietojärjestelmän piiriin. Tämän oletetaan tehostavan verotuksen toimittamista huomattavasti. Myös asiakkaiden sähköiseen asiointiin liittyvät järjestelmät siirtyvät Valmis-ohjelmistoon.

Henkilöverotuksen pidemmän aikavälin kehittämistavoitteena on parantaa verotuksen ajantasaisuutta. Tähän liittyy valtiovarainministeriön 27.11.2014 asettama hanke, jonka tavoitteena on rakentaa Suomeen keskitetty kansallinen tulorekisteri (Katre). Rekisteriin kerättäisiin mahdollisimman kattavat ja reaaliaikaiset maksutiedot henkilön palkkatuloista, eläkkeistä ja muista etuuksista. Rekisterin tietoja voisivat Verohallinnon lisäksi hyödyntää esimerkiksi Kela, työeläkeyhtiöt, tapaturmavakuutusyhtiöt, kuntien sosiaaliviranomaiset, työttömyyskassat ja työttömyysvakuutusrahasto. Reaaliaikainen tulotietojen saaminen mahdollistaisi asteittaisen luopumisen nykyisestä vuosi-ilmoitusmenettelystä, vähentäisi tarvetta verkorttimuutoksiin ja parantaisi ennakonperinnän oikeellisuutta.

#### KEHITYSTARINAN KULMAKIVET

Kun arvioidaan edellä kuvattua kehitystarinaa nykyhetkestä käsin, piiryy siitä esiin muutamia taitekohtia ja ratkaisevia päätöksiä. Ne ovat todennäköisesti ainakin jossain määrin tunnusomaisia valtion virastojen kehittämiseksi, ja siksi niistä on johdettavissa eräänlaiset kehitystarinan kulmakivet. Ehkä keskeisimmäksi taitekohdaksi nousee päätös, jossa veroviranomaisen suoraa tiedonsaantia lähdettiin laajentamaan ja näin mahdollistettiin veroehdotus. Suoraan tiedonsaantiin perustuvalla veroehdotuksella ja myöhemmin esitetyllä veroilmoituksella onnistuttiin vähentämään nimenomaan asiakkaiden hallinnollista taakkaa. Tavoitteen saavuttamiseksi keskeistä oli muodostaa rohkea, kunnianhimoinen ja omaperäinen visio. Kansallisessa tai edes kansainvälisessä viranomaistoiminnassa ei tuolloin tainnut olla kovin yleistä, että kansalaisten asioinnin helpottaminen otettaisiin kehittämistä ohjaavaksi päämääräksi. Tyypillisempää oli keskittyä esimerkiksi viraston sisäisen toiminnan tehostamiseen. Myöhempi tutkimus on osoittanut Suomen olleen edelläkävijä suoran tiedonsaannin hyödyntämisessä. Tällä hetkellä veroviranomaisen suoraa tiedonsaantia jossain muodossa on noin joka toisessa OECD-maassa.

Kehitystarinan myöhemmässä vaiheessa korostuu toimintaympäristön muutosten tunnistamisen ja ripeän reagoinnin tarkeys. Verohallinto tunnisti, että verotus on monimutkaistumassa juuri toimintaympäristön muutosten takia. Verohallinto uudisti strategiansa ja lähti yhteistyössä valtiovarainministeriön kanssa ajamaan muutoksia verotuksen toimittamiseen ja sitä ohjaavaan lainsäädäntöön. Lainsäädäntömuutoksilla luotiinkin säädösperusta veroviranomaisen tutkimisvelvollisuudelle ja valikoinnin soveltamiselle

verotuksessa. Tehtiin selkeä strateginen valinta, jonka ansiosta useimpien asiakkaiden verotuspäätös syntyy yksinomaan koneellisessa käsittelyssä. Vain osa asioista valikoituu tapauskohtaiseen tarkempaan käsittelyyn. Valikointiin voitiin siirtyä, koska oltiin valmiita hyödyntämään kehittyneiden tietojärjestelmien ja tilastotieteen tarjoamia mahdollisuuksia. Rohkeus uuden teknologian hyödyntämiseen nousee esiin myös siirtymisessä sähköisiin palveluihin. Lisäksi tunnistettiin, että uuden teknologian käyttöönotto ei tarkoita ainoastaan uusien järjestelmien hankintaa, vaan se edellyttää myös laajamittaista ja oikein ajoitettua henkilöstökoulutusta järjestelmämuutoksia tehtäessä.

Runsaan kahdenkymmenen vuoden mitaista ajanjaksoa leimaa kokonaisuutena tavoitteellinen ja pitkäjänteinen pyrkimys kehittää toimintaa kunnianhimoisesti asetetun vision saavuttamiseksi. Pitkäjänteinen kehittäminen on usein edellyttänyt eteen tulevien asioiden ennakkointia. Esimerkiksi sähköisen asioinnin käyttöönottoa helpotti, kun lainsäädäntöä uudistettiin siten, että tositteita ei enää tarvinnut liittää veroilmoitukseen ja että sähköinen allekirjoittaminen tehtiin mahdolliseksi. Kehittämistä olisi hidastanut huomattavasti, jos esimerkiksi lainsäädäntömuutoksia valmisteltaessa ei olisi kyetty ennakoimaan tämän kaltaisia vaatimuksia, joita vision toteuttaminen tulee eteen tuomaan.

Vaikka uutta asiakkaiden hallinnollista taakkaa keventävää toimintamallia lähdettiin visioimaan ennakkoluulottomasti, otettiin huomioon viraston toimintaan vaikuttavat poliittiset reunaehdot. Näin tapahtui esimerkiksi valtakunnallisten työjonojen käyttöön otossa. Huomattiin, että verotuspäätösten määrä suhteutettuna viraston henkilöstön määrään vaihteli valtakunnallisesti hyvinkin paljon. Sen sijaan, että olisi lähdetty yrittämään henkilöstö- ja aluepoliittisesti ongelmallisia henkilösiirtoja, alettiin siirtää töitä sinne, missä se henkilöstöresurssien tehokkaan käytön kannalta oli perusteltua. Purettiin paikalliseen verotoimistoon nojautuva ajattelumalli ja korvattiin se valtakunnallisella prosessiajattelulla. Valtakunnallisilla prosesseilla lisättiin samalla verotuksen yhdenmukaisuutta ja saatiin aikaan toimintojen keskittämistä seuraavia kustannussäästöjä.

Nopeasti muuttuvassa toimintaympäristössä varsinkin teknologiaan liittyviä muutoksia on vaikea ennakoida. Kehitystarinassa tulee selvästi esiin, että Verohallinto on lähtenyt rohkeasti kokeilemaan uusia asioita ja asteittain laajentamaan hyviksi osoittautuneita toimintamalleja. Esimerkiksi esitetyttyä veroehdotusta lähdettiin kokeilemaan 12 verotoimistossa ja Veroilmoitus verkossa -palvelua on määrätietoisesti laajennettu vuosi vuodelta. Asteittain toteutetut kokeilut mahdollistavat kehittämisen painopisteiden uudelleenarvioinnin saatujen asiakaskokemusten perusteella. Asteittainen eteneminen tarjoaa myös paremmat mahdollisuudet arvioida uudistusten vaikutuksia, koska näin on mahdollista suorittaa vertailua kokeilun ulkopuolella olevaan kontrolliryhmään. Uusien asioiden kokeilussa ja muutoksissa myös monipuolinen asiakasviestintä on ollut erittäin tärkeää. Esimerkiksi veroehdotusmenettelyä kokeiltaessa hyödynnettiin sekä uusia että perinteisiä viestintäkanavia.

**TERVETULOAA**

**POP UP**  
**-VEROTOIMISTOON**

5.–7.5.

**KLO 7–19**

- Autamme sinua täydentämään veroilmoituksen verkossa.
- Vastaamme palvelua ja veroilmoitusta koskeviin kysymyksiisi.

**VEROHALLINNON KEHITYSTARINAN KULMAKIVET:**

- toimintaympäristön muutosten tunnistaminen ja niihin reagointi
- rohkea ja omaperäinen visio ja sitä tukeva strategia
- pitkäjänteinen ja ennakoiva yhteistyö ministeriön kanssa
- poliittisten reunaehtojen huomioonottaminen
- uuden teknologian hyödyntäminen
- uusien asioiden kokeilu ja asteittainen laajentaminen
- mahdollisuus arvioida uudelleen kehittämisen painopisteitä saatujen kokemusten perusteella
- asiakaskokemuksen korostaminen
- runsas ja monipuolinen asiakasviestintä muutostilanteissa
- henkilöstökoulutukset järjestelmämuutosten yhteydessä

Veroilmoitusmenettelyn kehitystarina on esimerkki yhden viraston määrätietoisesta pyrkimyksestä kehittää toimintaansa. Samalla se valottaa yleisellä tasolla sitä toimintaympäristön muutosta, johon viranomaistoiminta on joutunut vastaamaan parin viime vuosikymmenen aikana. Kehitystarinassa ehkä keskeisimmäksi teemaksi nousee asiakkaan eli yhtäältä verovelvollisen ja toisaalta veronsaajan näkökulman korostaminen. Viraston visiot, strategiat, lainsäädäntöhankkeet, toimintamallien kehittäminen sekä uuden teknologian hyödyntäminen on tapahtunut niin, että asiakkaan näkökulma otetaan huomioon. Ei ole vaikea ennustaa, että virastojen tulee kehittää toimintaansa myös tulevaisuudessa. Toimintaympäristön muutosvauhti näyttää vain nopeutuvan ja eteen tulevat haasteet kasvavan. Nyt kuvatun kehitystarinan perusteella voidaan suositella, että asiakkaan näkökulma olisi voimakkaasti läsnä myös tulevaisuudessa.

**TAULUKKO** Sähköisten palvelujen kehittyminen (kyseistä verovuotta koskevat palvelut tulevat aina edellisten vuosien palvelujen lisäksi).

VEROVUOSI	ASIAKAS PYSTYI ILMOITTAMAAN VERKOSSA:
2007	matkakulut
2008	kotitalousvähennys, luovutukset, elatusmaksut, tulonhankkimiskulut ansiotuloista, työasuntovähennys, veronpalautuksen siirto puolisoilla, Ahvenanmaan vähennykset
2009	vuokratulot, korot ja velat, alijäämähyvitys, perhe- ja huoltosuhdemuutokset
2010	palkat, eläkkeet, etuudet, muut ansiotulot, ennakot ja ennakontäydennysmaksut, jäsenmaksut, pakolliset eläke- ja työttömyysvakuutusmaksut, veronmaksukyvyyn alentumisvähennys, takaisinperintävähennys, lahjoitusvähennys, lähdeverovähennys, arvopapereiden hoito- ja säilyttämismenot
2011	pääomatuloa olevat eläkkeet ja muut suoritukset, osakaslainat, muut pääomatulot, osingot, takaisinmaksetut osakaslainat, muut tulonhankkimiskulut pääomatuloista, vapaaehtoiset eläkevakuutusmaksut, verovuoden maatalouden tappio, Kelan ilmoittamat opintolainan lyhennykset, ulkomaan tulot, varallisuus, tilinumeron muutos, freelancerin tiedot
2012	liikkeen- ja ammatinharjoittajien esitetyt tiedot, Katso-tunnisteiden käyttöönotto, matkakulut esitetyt tiedot, ennakoperinnästä
2013	liitetiedostot matkakuluista, tulonhankkimiskuluista ja kotitalousvähennyksestä
2014	vuokratulot kohteittain niin, että näytetään valmiiksi asiakkaan omistukset

**LÄHTEET**

Hallituksen esitys Eduskunnalle eräiden verotusmenettelyyn liittyvien säännösten muuttamisesta, He 91/2005, 23.6.2005.

Henkilöverotuksen kehittämisen selvitystyöryhmä, Asettamiskirje, Verohallitus, 14.3.2001.

Henkilöverotus vuonna 2005, Esiselvitysryhmän muistio, Verohallitus, 15.3.2001.

Henkilöverotus 2005-projekti, Asettamiskirje, Verohallitus, 29.4.2003.

Kansallisen tulorekisterin perustamishanke (VM055:00/2014), valtiovarainministeriö, 27.11.2014.

Kotakorpi Kaisa ja Laamanen Jani-Petri, Esitetyt veroilmoituksen vaikutus verotuksen lopputulemiin, esitelmä Verohallinnossa 27.8.2015.

Laitinen Mirjami, haastattelu, 12.10.2015.

Lehtinen Anja, Karhun palveluksessa, Verohallituksen 25 vuotta 1970-1995, Verohallituksen julkaisu 706, 1995, Helsinki.

Pirinen Arto, haastattelu, 19.10.2015.

Pääministeri Paavo Lipposen hallituksen ohjelma, 13.4.1995.

Railo Tanja, Kaikki veroilmoituksista, 1.7.2015.

Rinne-Nirva Sirpa, haastattelu, 11.5.2015.

Verotusmenettelyn muutoksista, Verohallituksen ohje, Dnro 236/38/2007.





## VEROTUKSEN TULEVAISUUS:

# KÄTEVÄMPÄÄ, NOPEAMPAA, HELPOMPAA

Ylijohtaja **Sanna Alamäki**, Verohallinto

Verohallinnon tavoite on, että verotus olisi tulevaisuudessa entistä helpompaa, nopeampaa ja vaivattomampaa. Jo nyt Verohallinto on siirtänyt itselleen veroilmoituksen täyttämisen hallinnollisen vaivan noin 3,5 miljoonalta veronmaksajalta. Esitetytyn veroilmoituksen kehittäminen onnistui laajan viranomais- ja sidosryhmäyhteistyön sekä digitalisoinnin ansiosta ja niiden avulla. Voimme varmasti jat-

kaa tällä tiellä vielä pitkään, ja se muuttaa monella tapaa Verohallinnon asiakassuhdetta. Samaan aikaan maailma ympärillämme asettaa verotukselle aivan uusiakin haasteita.

Asiakassuhteessa muutos näkyy ehkä parhaiten siinä, että Verohallinto panostaa aiempaa enemmän ohjaukseen, neuvontaan ja palveluun. Tämä edellyttää tietysti, että verotus on selkeää

ja oikeudenmukaista. Selvitysten mukaan moni suomalainen pitää hyvin tärkeänä sitä, että jos hän itse maksaa veronsa, myös muut maksavat. Vain silloin verojen maksaminen on tulevaisuudessakin mielekäästä.

Ei ole sattumaa, että Suomessa on yksi maailman pienimmistä verovajeista (lainmukaisen ja todellisen verokertymän erotus) ja että veromyönteisyys on hyvällä tasolla. Suhautuminen verojen maksamiseen on erittäin myönteistä verrattuna useimpiin muihin maihin. Nämä kaksi asiaa, veromyönteisyys ja verokertymä, kulkevat käsi kädessä.

Se, että veromyönteisyys säilyy nykyisellä tasolla, ei ole ainoastaan veron keräämiseen liittyvä kysymys. Toki on tärkeää, kuinka paljon veroja kerätään ja miten, mutta lisäksi on kyse siitä, miten verotuloja käytetään yhteiskunnassa. Poliittisilla päätöksillä ratkaistaan ketä, mitä ja kuinka paljon verotetaan, mutta myös se, miten kerätyt verotulot käytetään. Iso osa veromyönteisyyttä onkin kansalaisten kokemus siitä, että heidän maksamilleen veroille saadaan aidosti vastinetta. Valtiovarainministeriö ja Verohallinto tiedottavat jatkossa nykyistä enemmän siitä, mihin verotulot käytetään. Yksi ensimmäisistä askeleista tällä tiellä on ministeriön tuottama budjettipuu, joka näyttää verotulojen lähteet ja käyttökohteet.

Verotukseen liittyvä työnjako säilyy tulevaisuudessa selkeänä: eduskunta säätää verotusta koskevat lait, valtiovarainministeriö ohjaa verotusta lainsäädännön mukaisesti ja Verohallinto toteuttaa verotuksen käytännössä mahdollisimman tehokkaasti.

### LAAJA VEROPOHJA SÄILYY

Vaikka asia ei ole Verohallinnon käsissä, arvioni on, että tulevaisuuden Suomessa ei ole mahdollista oleellisesti nostaa työn verotusta nykyisestä. Koska myös kulutusverojen painoarvo on viime aikoina kasvanut huomattavasti, näitäkään ei todennäköisesti voi kasvattaa ainakaan kovin paljon, ilman että kansalaisten kokonaisveroaste nousee yli yleisen sietokyvyn.

Suomen verotus ei ole oleellisesti muuttanut kahteenkymmeneen vuoteen. Isot muutokset ovat verotuksessa harvinaisia, emmekä luultavasti näe niitä tulevaisuudessakaan. Verotuksen peruseräaatteina säilyvät laaja veropohja ja kohtuullisen matalat veroasteet.

Sen sijaan veropohjan vahvistamisessa riittää vielä paikattavaa, ja haasteita tulee monesta suunnasta.

### DIGITALISAATIO VÄHENTÄÄ ASIAKKAAN TYÖTÄ

Verotuksen digitalisaatio on jo nyt hyvällä alulla, ja seuraavien 5–10 vuoden aikana tämä kehitys jatkuu. Sähköinen asiointi kehittyy niin, että esimerkiksi yrittäjän, tilitoimiston, osakeyhtiön ja osuuskunnan tai yksittäisen kansalaisen on entistä sujuvampaa hoitaa

verovelvoitteensa. Verohallinto saa tulevaisuudessa yhä enemmän verotustietoja automaattisesti käyttöönsä. Tämän mahdollistaa osaltaan XBRL-kielen käyttöönotto Verohallinnon palveluohjelmistoissa jo lähitulevaisuudessa. Yrityksiä taloushallinnon

*Iso osa veromyönteisyyttä onkin kansalaisten kokemus siitä, että heidän maksamilleen veroille saadaan aidosti vastinetta.*

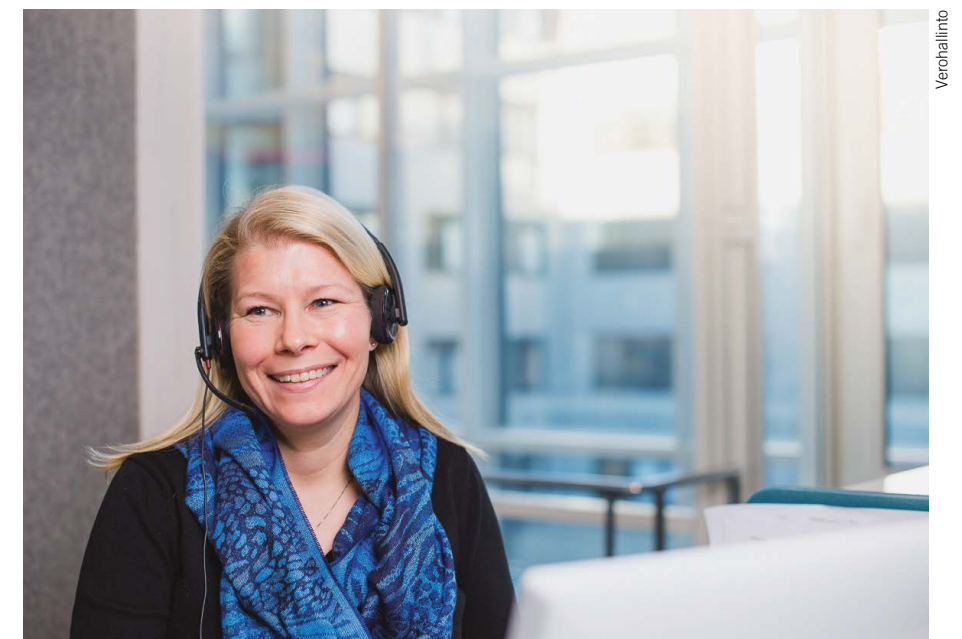
tietojen raportointi helpottuu, kun veroilmoitus- ja tilinpäätöstiedot voi antaa käytännöllisessä muodossa. Useissa kehittyvissä maissa on kehitetty järjestelmiä, joissa verohallinto kerää yrityksiltä transaktiopohjaista tietoa ja muodostaa tältä pohjalta esimerkiksi esitetytyn arvonlisäveroilmoituksen. Itse uskon, ettei Suomessa olla siirtymässä tällaisiin järjestelmiin, vaan näen parempana, että yrityksen omissa taloushallintojärjestelmissä voidaan

muodostaa nykyistä helpommin verotuksessa käytettävät tiedot ja välittää ne Verohallintoon verotuksen toimittamista tai verovalvontaa varten. Tämä hoituu parhaiten Verohallinnon tai kolmansien osapuolien kehittämien palvelurajapintojen avulla.

Tulorekisterin avulla puolestaan voidaan jossain vaiheessa siirtyä reaaliaikaiseen henkilöverotukseen. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että verokortti, jäännösverot ja veronpalaukset katoavat aikanaan.

Verotusta pidetään usein monimutkaisena, mutta siihen saadaan suurta apua sähköisyydestä ja automatisoinnista. Sähköisyyden yleistyminen myös tehostaa Verohallinnon työtä, kun paperin pyörittäminen vähenee entisestään. Tietojärjestelmien kehitymisestä on hyötyä myös verovalvonnessa. Perinteisten valvontakohteiden rinnalle on tullut uusia sähköisen kaupan ja palveluiden kohteita, joihin usein sisältyy kansainvälisiä ulottuvuuksia.

On todennäköistä, että eri hallinnonalat pystyvät palvelemaan asiakkaitaan tulevaisuudessa niin sanotusti yhdeltä luukulta. Hallinnonalojen tietojärjestelmiä pyritään yhdistämään niin, että kansalaisten ei enää tarvitse syöttää tietojään useisiin eri järjestelmiin.



Verohallinto



Verohallinto

### KANSAINVÄLINEN YHTEISTYÖ TIIVISTYY

Erilaiset digitaalisen talouden ilmiöt asettavat haasteita verotukselle. Jatkossa voi olla entistä vaikeampaa määritellä se maa, jossa tulot ovat muodostuneet. Kun sähköinen palvelu- ja tavara kauppa kasvavat yli rajojen, kaupan alan toimijat joutuvat kysymään, mihin maahan verot maksetaan. Eri valtioiden verohallinnot puolestaan joutuvat miettimään, miten asiakkaita ohjataan ja valvotaan tai vaikkapa miten määritellään arvonlisävero tuotteelle, joka on tulostettu kotona 3D-tulostimella.

Eri maiden verohallintojen yhteisten hankkeiden merkitys kasvaa tulevaisuudessa. Hyvä esimerkki tästä on OECD:n toimintasuunnitelma BEPS (engl. base erosion and profit shifting), joka pyrkii estämään veropohjan rapautumista.

Samanaikaisesti maailmanlaajusten veroilmiöiden kanssa kehittyä ja vahvistuu kansainvälinen verotuksen tietojenvaihto. Se on mahdollisuus valtioille, jotka haluavat pitää verovajeensa kurissa, mutta samalla se on myös erittäin hienovarainen kysymys. On vaikea ennustaa, miten globaalit verotulot jakaantuvat yhteisten pelisääntöjen mukaan. Useimmat valtiot kuitenkin hyötynevät veropohjan vahvistumisesta.

### JAKAMISTALOUS JA MONET TULONLÄHTEET

Myös uudet talouden ilmiöt vaikuttavat tulevaisuuden verotukseen. Monet niistä sijoittuvat yrittäjyyden ja palkkatyön välimaastoon. Yksi tällainen ilmiö on jakamistalous, jossa kuka tahansa voi ohimennen, pienimuotoisesti tai halutessaan jatkuvastikin olla yrittäjä. Esimerkkejä jakamistaloudesta ovat vaikkapa oman kodin

vuokraaminen turisteille – esimerkiksi Airbnb – tai oman auton käyttäminen taksipalvelujen tarjoamiseen – esimerkiksi Uber. Myös Suomesta alkunsa saaneet Ravintolapäivä ja Siivouspäivä sopivat yhtä lailla esimerkeiksi yksittäisten kansalaisten heittäytymisestä bisnekseen. Aivan oma jakamistalouden ilmentymänsä on yhteisörahoitus. On syytä olettaa, että tämäntyyppiset uudet talouden ilmiöt tulevat kasvamaan ja saavat uusiakin muotoja.

Lainsäädännön ja hallinnon kannattaa elää uudenlaisten liiketoimintamallien mukana. Verottajan tehtävä on kaikissa olosuhteissa tehdä verojen maksaminen ja oikein toimiminen mahdollisimman helpoksi. Tästä nousee kysymyksiä: Miten

voimme luoda helpon tavan maksaa verot jakamistalouden ja monen tulonlähteen maailmassa? Voisiko verovelvollinen esimerkiksi maksaa kokonaissumman, ja viranomaisten tehtäväksi jäisi selvittää, miten osuudet jakautuvat? Voitaisiko päättää esimerkiksi, että jos annat asuntosi vuokralle, maksat siitä aina vaikkapa 15 tai 20 prosenttia veroa?

Yhä useampi ihminen työllistää tulevaisuudessa itsensä yrittäjänä, jolloin työntekijän verotuksellinen asema voi olla hankalasti tulkittava. Tämä herättää kysymyksen siitä, miten verojärjestelmän tulisi kohdella tämäntyyppistä palkansaajaa ja yrittäjää. Miten näihin tilanteisiin liittyvät verokysymykset ratkaistaan lainsäädännön tasolla?

Verovelvollisen kannalta on tärkeää tietää, mikä hänen verokohtelunsa on. Lisäksi työn teettäjällä ja tekijällä pitäisi

olla varmuus siitä, onko kyseessä työsuhde ja palkka vai onko pikemminkin kyse työkorvauksesta. Verottajan kannalta tärkeintä pitäisi olla, että jokainen maksaa verot jollakin tavalla – pääasia, että ne maksetaan.

### OIKEIN TOIMIMISESTA HELPPOA

Verotuskiistat ovat saaneet mediassa paljon näkyvyyttä viime aikoina. Lainsäädäntö velvoittaa, että Verohallinto ei voi kommentoida yksittäisen asiakkaan tilannetta, vaan se voi julkistaa ainoastaan yleistä kiistatapaukseen liittyvää tietoa. Verohallinnon kannalta tilanne ei ole aina helppo, sillä asiakkaat itse tulevat toisinaan julkisuudessa esiin hyvin yksipuolisella tiedolla.

Henkilökohtaisesti en näe mitään syytä, miksi Verohallinnon tai valtionvarainministeriön roolin julkisena riitatapausten kom-

mentaattorina pitäisi muuttua tulevaisuudessakaan. Verohallinnon ja sitä ohjaavan ministeriön pitää jatkossakin olla objektiivinen ja myös näkyä julkisuudessa neutraalina toimijana, joka panee toimeen eduskunnan määräämiin lakeihin perustuvaa verotusta. Verotuksen toimeenpanoon liittyvät kiistat ratkaistaan lopulta puolueettomissa tuomioistuimissa. Useimmat veronmaksajat haluavat kuitenkin toimia oikein. Joihinkin tilanteisiin lait eivät aina anna selvää vastausta, mikä voi johtua lakitekstin tai asian mutkikkudesta tai tilanteen erityispiirteistä. Verottajan tehtävä on silti selvä:

kerätä oikea määrä veroja oikeaan aikaan.

Verohallinto kilpailee yhdessä muiden palvelujen tarjoajien kanssa asiakkaan eli veronmaksajan ajasta. On ensiarvoisen tärkeää, että Verohallinnon palvelut toimivat arjessa mahdollisimman helposti, nopeasti ja yksinkertaisesti. Verohallinnon on jatkossakin pystyttävä reagoimaan myös uusissa tilanteissa niin, että oikein toimiminen on verovelvolliselle helppoa ja vastaavasti väärin toimiminen on vaikeaa eikä ainakaan houkuttelevaa.

